

“9·11”之后美国对穆斯林世界的公众外交

仇朝兵(中国社会科学院,北京 100007)

摘要:“9·11”事件之后,公众外交再度受到美国政府的重视。与美国的全球战略调整一致,公众外交也以国际反恐为首要关注对象,并把穆斯林世界作为公众外交的重点地区,以改善美国在这些地区的形象。为此,美国加强了对公众外交的财政和立法支持,并作出一些制度安排,加强部门间协调。但这种公众外交并没有使对外政策有根本改变,因而难以实现美国政府所期望的目标。

关键词: 9·11 美国;穆斯林世界;公众外交

中图分类号: D83 712 **文献标识码:** A

冷战期间,美国一直把公众外交(Public Diplomacy)作为实现其外交政策目标的一种工具。美国的利益和影响是全球性的,它推行公众外交也是为了促进和扩展其国家利益,确保其全球影响力。“9·11”事件之后,公众外交再次为美国政府所重视,美国政府为重新塑造和改善它在穆斯林世界的形象,在财政支持、国内立法和部门协调等方面采取了一系列行动,加强了在穆斯林世界的公众外交活动。美国学术界及有关研究机构对“公众外交”作了相当多的研究,但中国学术界对公共外交的研究比较薄弱,成果非常有限^[1-6],且对“9·11”之后美国对穆斯林世界的公众外交尚无专门研究。中国作为一个崛起中的大国,特别是在中国迫切需要加强外界信任的情况下,也面临着塑造自己国际形象的问题。美国在公众外交上的得失值得中国借鉴和思考。

1 何谓美国的“公众外交”

美国的“公众外交”,是指美国政府通过出版、广播等媒介以及文化和教育交流等,直接向外国民众提供有关美国的信息(包括美国的社会文化、内外政策、政治制度、生活方式、价值观念等)并与之接触的活动。其目的是促进外国民众对美国的文化、价值观、对外政策及其动机的理解,塑造美国在他们心目中的良好印象,并形成他们对美国政治制度和价值观念的认同,从而影响各个

国家的内政与外交,并使之采取对美国友好的政策,最终服务于美国近期和长远的国家利益。

“公众外交”一词是由美国塔夫斯大学(Tufts University)弗莱彻法律与外交学院院长埃德蒙·A. 格利恩(Edmund A. Gullion)在1965年首次提出并使用的。但此后人们对它的定义和内涵一直没有一个统一确定的表述。总的看来,西方学者是通过与“传统外交”(Traditional Diplomacy)或“常规外交”(Standard Diplomacy)的对照来界定“公众外交”的。传统外交或常规外交指的是政府间的接触,是政府领导人之间的各种层次、各种形式的交流,而公众外交主要是指一个国家(或者像联合国这样的多边组织)通过其官方机构或其代理机构和组织,直接与其他社会的民众进行的交流,它应对的是一个社会中各种非政府要素(包括个人和组织)。英国著名外交政策思想家马克·伦纳德(Mark Leonard)认为,“公众外交与传统外交的不同在于,公众外交涉及双方更广泛的人民,涉及的利益也比政府的那些更为广泛。”^[7]二者虽然在实践中的具体表现和活动内容有所不同,但实际上又是协调一致的,公众外交也能够促进美国的利益与安全^[8]。

美国的公众外交活动大致可以分为三类:一是国际信息活动,以多种语言出版各种各样的出版物,包括印刷品、网络报告等,其中有区域性的,也有专题性的。此外,还有演讲者项目、信息资源中心等。二是教育与文化交流活动常常被视为美国对外传播其文化的最有效的方式,它主要是通

过美国与其他国家之间的国际教育交流、奖学金以及培训项目等进行的。主要交流项目有：富布莱特项目 (Fulbright Program)、汉弗雷学者项目 (Humphrey Fellowships)、国际访问者计划 (International Visitor Program)、公民交流项目 (Office of Citizen Exchanges) 等。三是国际广播是美国政府对外宣传其外交政策、国内政策及其价值观念的重要途径。作为美国公众外交工具的电台、电视台有“美国之音”、“自由欧洲电台” (Radio Free Europe) 和“自由电台” (Radio Liberty)、“古巴广播电台” (Cuba Broadcasting)、“自由亚洲电台” (Radio Free Asia), 以及“9·11”之后设立的“自由阿富汗电台” (Radio Free Afghanistan)、“法达电台” (Radio Farida)、“自由伊拉克电台” (Radio Free Iraq) 和“萨瓦电台” (Radio Sawa) 等。

2 “9·11”之后美国公众外交的重心发生变化

虽然“公众外交”这个概念到 1965 年才由埃德蒙·A·格利恩提出,但在第二次世界大战后不久,美国就开始比较系统地对外推行公众外交了。当然,美国推行“公众外交”的历史可以追溯到更远,美国学者常常把开国元勋本杰明·富兰克林和托马斯·杰斐逊视为推行公众外交的先行者。杰斐逊所著的《弗吉尼亚记事》一书向法国人提供了有关美国的信息,被法国革命者中的温和派视为榜样;他在之前所起草的《独立宣言》也被视为公众外交的一个大胆举动^[9]。美国政府首次正式地有组织地进行对外宣传和文化活动始于第一次世界大战期间。美国参战后,威尔逊总统在 1917 年设立公共信息委员会,向外国公众宣传美国的战争目标;第二次世界大战爆发前夕,美国针对德国在拉美地区的宣传,在国务院内设立专门对拉美地区进行文化和宣传活动的机构;二战期间,罗斯福总统对负责对外新闻、文化活动的机构进行调整和重组,合并成立战时新闻处,“美国之音” (Voice of America) 也于 1942 年开播。

第二次世界大战后,随着冷战的发展,美国也加紧了与苏联在意识形态领域的对抗。1946 年的《富布莱特法案》(The Fulbright Act of 1946) 和 1948 年的《信息与教育交流法》(The Information and Educational Exchange Act of 1948) 把美国与其他社会之间的教育与文化交流融入到其对外政策

之中,大大拓展了公众外交的内容。为了更加有效地进行对外宣传活动,抵制所谓的“共产主义”扩张,艾森豪威尔在 1953 年 8 月 1 日宣布成立美国新闻署。此后,它就成为美国对外推行公众外交的主要政府机构(卡特总统曾于 1978 年 4 月把国务院的教育文化事务局并入新闻署,并将之改名为美国国际交流署,但里根入主白宫后又于 1982 年恢复原名),但教育与文化交流项目依然保留在国务院。

肯尼迪时期,美国政府的国际交流项目开始更加积极致力于影响外国公众的态度,而不再是仅仅向他们提供信息。肯尼迪总统还要求美国新闻署研究美国的政策、计划及官方声明等对外国公众产生的影响,并向政府提供建议。这样,美国的公众外交变得更为复杂,并开始承担三项更广泛的任务:影响外国公众对美国及其政策的态度的形成;向美国政策制定者报告美国当前或未来政策对外国公众态度的影响;促进美国人民与外国社会的对话和相互理解^[10](P111)]。

美国的公众外交在冷战结束后的地位大大下跌,用于公众外交的拨款在 20 世纪 90 年代后期大幅度下降^[11]。由于美国国内政治斗争的原因,作为美国公众外交主要领导机构的新闻署在 1999 年 10 月 1 日被并入国务院,不再作为一个独立机构存在,其原有职能分别由国务院的三个部门承担(国际信息局主要负责美国全球交流项目及信息服务等,教育与文化事务局主要负责政府资助的交流项目,情报与研究局负责外国民意分析等)。另外,根据 1998 年《外交事务改革与重组法案》(1998 Foreign Affairs Reform and Restructuring Act),广播管理董事会 (Broadcasting Board Governors) 成为独立实体,负责监督受美国政府资助的国际广播电台(包括“美国之音”等)。这样,国务院和广播管理董事会成为领导美国公众外交的主要机构。

美国公众外交有一个一以贯之的目标,那就是推销其民主制度,传播其价值观念,进而维护其国家安全,扩展其国家利益。但在各个不同的历史时期,针对不同的区域或国家,应对不同的威胁,美国的公众外交也往往会有具体的、不同的政策目标和活动形式等。冷战时期,美国的公众外交主要围绕美苏争夺以及资本主义和共产主义之间的社会制度和意识形态之争展开,即便是对盟国展开的公众外交活动,也大都带有冷战和美苏争夺的色彩。美国公众外交重点指向苏联及其他

社会主义国家,目标是促使其“和平演变”。

与冷战时期相比,美国公众外交的重心在“9·11”之后发生了重大变化。“9·11”事件给美国带来巨大冲击,引起其国家安全战略的重大调整。打击国际恐怖主义、消除其对美国的威胁成为美国国家安全的首要关注对象。对美国而言,反恐是一场全面战争,更是一场“观念之战”,单靠军事手段难以实现其目标,“公众外交”在其中可以发挥特殊作用。由于参与“9·11”袭击的恐怖分子全部来自中东和穆斯林世界,这一地区自然成为美国反恐重心之所在。在反思“他们为何如此憎恨我们”这一问题时,美国人认为自己的形象被“误解”、“歪曲”了,对美国的这种不良印象会威胁美国的国家安全及其在全球的利益,因此应该努力改善美国与其他国家人民、特别是中东和穆斯林世界充满愤恨的人们的关系,重新塑造和改善美国的形象。于是,与其全球战略相适应,美国公众外交也聚焦于国际反恐问题,并把中东和穆斯林世界作为推行其公众外交的优先考虑地区。美国政府在2002年《国家安全战略报告》中明确表示,为赢得国际反恐的胜利,美国将发动一场“观念之战”,“运用有效的公众外交手段,促进信息和观念的自由传播,激发起被全球恐怖主义资助者统治的社会中人们对自由的渴望”,“支持那些、特别是穆斯林世界温和、现代化的政府,确保那些促使恐怖主义得以发展的条件和意识形态在任何国家都不能找到肥沃的土壤”^[12]。

3 加强对穆斯林世界的公众外交: 财政支持、国内立法与部门协调

“9·11”事件之后,美国从财政、国内立法和部门协调等方面采取了一系列措施,加强对中东和穆斯林世界的公众外交。

(1)在财政上增加对中东和穆斯林世界公众外交活动的拨款

为应对恐怖袭击给美国造成的在国内外安全等领域的财政需求,布什总统于2001年10月23日授权调动“紧急状态反应基金”(Emergency Response Fund) 17亿美元。在拨给国务院的款项中,有1500万美元用于公众外交活动,对中东穆斯林公众展开宣传运动;拨给广播管理董事会1125万美元,用以增加“美国之音”的阿语、波斯语、普什图语、达里语、乌尔都语广播和自由欧洲

电台/自由电台的阿语、波斯语、塔吉克语、土库曼语、乌兹别克语、哈萨克语等的广播^[13]。

2002年3月21日,布什总统为反恐、强化国土安全和实现经济复苏,要求国会在2002财政年度紧急增拨271亿美元,其中12亿美元用于支持美国国际援助项目,740万美元给广播管理董事会,以资助自由欧洲电台/自由电台向阿富汗人民报道阿内部及周边地区所发生的事件。2003年3月,布什又要求国会增加拨款747亿美元,支持在伊拉克进行的所谓反恐战争,其中3050万美元给予国际“广播管理董事会”,用于加速中东电视广播公司的启动,并增加对伊拉克的电台广播。

美国国务院大幅增加用于公众外交的资源,其中相当部分用于针对穆斯林占多数的国家的公众外交活动。在“9·11”之后的两个财政年度里,国务院用于公众外交的预算从2001财政年度的5.44亿美元增加到2003财政年度的5.94亿美元,实际大约增长9%。尽管国务院的欧洲和欧亚局得到的海外公众外交活动预算依然最多,但“9·11”之后获得公众外交预算增幅最大的是南亚局和近东事务局,这些地区的很多国家有大量的穆斯林民众。用于对南亚的公众外交的资金从2400万元增加到3900万元,用于近东的公众外交的资金从3900万元增加到6200万元,分别增加63%和58%^[14]。

(2)通过国内立法加强对公众外交的支持

2002年7月美国国会通过《自由促进法》(Freedom Promotion Act of 2002),目的就是加强公众外交。美国认为,一些国家对美国及其政策进行歪曲和敌对的宣传,已经威胁到自己的利益,因此美国应该制定一项可行的战略,加强美国的公众外交,对抗这种歪曲的宣传。该法案规定:“国务卿在设计 and 实施美国对外政策时,应该把公众外交作为其不可分割的一部分。国务院应与美国国际广播局协调合作,制定一项全面战略,以有效利用公众外交资源,并在有联邦政府任何部门参与的公众外交活动中发挥重要的协调作用。”它还规定:国务卿“应确保美国公众外交战略的一致性和内聚力,并积极地通过最有效的机制,抵制对美国的任何歪曲宣传”;“应努力明确阐明美国外交政策中指导性的美国原则及信条的重要性,特别是自由和民主”^[15]等。该法案还特别要求国务卿通过开展新闻出版活动、加强英语教学、结成姐妹城市、青年学生交流、富布莱特项目、汉弗莱项目等方式加强与穆斯林国家的教育与文化

交流活动。

2004年12月美国国会通过的《情报改革与防止恐怖主义法》(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)要求美国在反恐时必须特别注意公众外交的重要性。该法案指出,为赢得反恐战争的胜利,美国必须动用其全部力量,包括外交、军事行动、情报、秘密行动、法律手段、经济政策、对外援助、公众外交和国土防御等。法案要求国务卿按照总统的指示,加强联邦政府部门间的密切合作,并与广播管理董事会合作,制定全面、一贯的战略,有效利用公众外交资源,确定美国公众外交长期的、可衡量的目标。该法案还要求,美国政府扩大在穆斯林民众中的公众外交活动:增加美国对穆斯林世界的交流项目;授权国务卿设立“国际青年机会基金”(International Youth Opportunity Fund),提供财政支持,以改善中东和其他穆斯林占多数的国家的公共教育。

财政拨款的增加无疑有助于美国公众外交活动的展开;重要法案的通过,是在法律层面上对美国公众外交的推动。

(3)在制度和机构安排方面作了一些调整,加强部门间的协调与合作

在1999年美国新闻署并入国务院之后,美国国务院和广播管理董事会成为美国推行公众外交的主要机构,但白宫、美国国际开发署和国防部等也都承担着一些公众外交活动。“9·11”之后,公众外交对部门间协调与合作的要求提高,美国国际开发署和国防部在公众外交方面的作用也发生变化。这样,各有关部门和机构都根据需要进行了一定的调整,创设了一些新机构。

2003年1月,布什总统在白宫设立“全球交流办公室”(Office of Global Communications),以便制定多个政府部门多种公众外交活动的战略指导方针和相互协调。2004年7月,又设立“穆斯林世界拓展政策协调委员会”(The Muslim World Outreach Policy Coordinating Committee),由国家安全委员会和负责公众外交与公共事务的副国务卿任联合主席,以解决美国政府在战略交流方面遇到的最急迫的挑战。

国务院设有专门负责公众外交与公共事务的副国务卿,专门负责监督教育与文化事务局、国际信息局和公共事务局的运作。国务院在“跨部门战略交流联合小组”和“美国政府资助国际交流和训练项目跨部门工作组”这两个跨部门协调机构中起着领导作用。前者每周举行一次项目负责

人层级的官员会议,讨论正在进行的或联邦政府有关部门提议的公众外交计划;后者每季度召开一次会议,协调12个联邦政府部门和15个独立机构的交流和训练活动。2004年9月,国会批准在负责公众外交与公共事务的副国务卿办公室设立“公众外交与公共事务政策、规划和资源办公室”,其职责是制定公众外交和公共事务项目的长期战略规划,并对其进行评估,与相关机构在公众外交问题上进行密切协调。

“9·11”之后,美国国际开发署与国务院之间加强了协调与合作:一方面,国际开发署内部设立了“对中东公众外交暨中东伙伴关系行动事务办公室”,其任务是加强该机构与美国更多的中东社团的交流,从而达到对中东地区民主改革尽可能广泛的支持。另一方面,根据“2004—2009年国务院—美国国际开发署共同战略计划”的要求,国务院和国际开发署设立了“共同管理委员会”和“共同政策委员会”两个协商性机构,前者负责检查两个部门间的行政和管理事务,后者负责评估国务院和美国国际开发署业已存在的协调机制,解决存在的问题。“共同政策委员会”下设“公众外交工作小组”,负责促进国务院和国际开发署在诸如信息输出、交流与训练、跨部门沟通以及对公众外交项目的资助等问题上的协调。

美国国防部从事的公众外交活动主要包括联合军事训练和演习、官员访问以及与外国官员的防务联系等,危机期间则通过其军方发言人、新闻发布和媒体简报等与外国公众进行交流。为更好地界定其公众外交活动,国防部也进行了组织上的调整,已指派负责政策的副国防部长作为其公众外交活动的负责人,由负责国际安全事务的助理国防部长负责协调和监督军方支持、参与的公众外交活动。

美国国会也于2003年7月成立了“阿拉伯与穆斯林世界公众外交咨询小组”(The Advisory Group on Public Diplomacy in the Arab and Muslim World),由爱德华·杰雷吉安出任主席,另有成员13名。该小组的任务是研究国务院公众外交努力的实际效果,向总统、国会、国务卿提交研究报告,并提出政策建议。该小组在2003年10月提交的《转变观念,赢得和平》的报告中提出了根本改变美国公众外交的若干建议,主要有对白宫、国家安全委员会、国务院等进行结构性的调整,建立一种实施公众外交的新的运作程序和结构,加强部门之间的协作等。

4 美国在穆斯林世界的公众外交活动及特点

(1) 美国在穆斯林世界的公众外交活动

美国政府为加强对穆斯林世界的公众外交而进行的上述努力,如果评判其效果,需要结合它在对象国的具体公众外交活动。“9·11”之后美国在穆斯林世界的公众外交活动,其基本形式与以往大致相同,可以划分为信息活动、文化与教育交流和国际广播等。

第一,美国加强了传统的信息与国际广播活动,其中包括在穆斯林国家设立“美国中心”(American Corner)、创办新的阿语杂志和电台等。“美国中心”是美国大使馆公共事务部与当地图书馆、大学、商会等合作建立的机构,其多媒体、书籍和期刊收藏以及因特网等全部免费向所有感兴趣的公众开放,以这种方式向公众提供关于当前美国的消息。在 2005 财政年度,国际信息局与近东事务局及南亚事务局计划合作在这些地区建立 43 个美国中心,其中 10 个在阿富汗、15 个在伊拉克。美国国务院面向中东和穆斯林世界 18~35 岁青年读者推出一份新的阿拉伯语月刊《嗨!》杂志(Hi Magazine)(2004 年夏开始发行网络英文版)。该杂志制作精美,题材新颖,内容活泼,涉及美国社会的众多方面,主要包括名人访谈、音乐评论、有关生活方式的故事等。它试图以一种轻松的方式来刻画美国,向中东和穆斯林世界的青年提供美国文化方面的信息,以一种潜移默化的方式来影响他们,因而它很少涉及政治问题。

“9·11”之后,美国增加了“美国之音”、“自由欧洲电台”和“自由电台”等对阿富汗、伊拉克等国的阿语广播,以及对其他穆斯林国家的多语种广播。美国国会资助的阿拉伯语广播电台——萨瓦电台于 2002 年 3 月 23 日开播。由于很多中东国家媒体报道的新闻被认为有偏见,该电视台标榜坚持高标准的新闻报道精神和自由开放的观念,以向该地区的阿语青年报道有关中东、世界和美国的全面、准确、及时的新闻,与他们进行有效的沟通。2004 年 2 月,美国国会资助建立了另一个面向中东电视观众的阿语卫星电视频道——自由一台 呼拉(AI Hurra)。该电视台所有权属“中东电视广播公司”(Middle East Television Network Inc.),受广播管理董事会监管。该频道全天 24

小时播出,节目包括每天两次一个小时的新闻、体育、烹饪、时尚、科技以及娱乐等;此外,还有政治性的谈话节目、杂志形式的新闻节目等。美国设立这家电视台的目的是对抗卡塔尔“半岛”(Al-Jazeera)卫星电视台,因为美国认为,卡塔尔半岛电视台在阿富汗战争以及伊拉克战争中的报道“失真”,歪曲了美国的形象,损害了美国的利益。

第二,恢复并加强传统的文化与教育交流活动。阿富汗战争后,美国重新启动了在阿富汗中止了 25 年的富布莱特项目,该项目资助的 20 名阿富汗人在 2004 年 3 月开始赴美国学习和研究。此前已资助 25 名伊拉克学生赴美学习。美国国务院教育与文化事务局通过“伙伴学习”(Partnerships for Learning)计划,扩大教育交流,并把交流范围扩展到大学本科生和中学生。2004 年初之前有 170 名、2004 年有 450 名来自穆斯林国家的中学生生活在美国家庭中,并在当地中学学习。美国政府希望通过这种交流,影响这些国家的年轻人,让美国的文化和生活方式对他们产生潜移默化的影响。“9·11”调查委员会也在其最后的报告中建议“重建能够让青年人获得知识和希望的奖学金、交流和图书馆计划”。该报告认为,“教育可以教导人们宽容,个人的尊严和价值以及对不同信仰的尊重在任何消除伊斯兰极端主义的全球战略中都是一个关键因素”,因此美国应该慷慨地支持在穆斯林国家的教育活动^[16]。

美国历来重视对外英语教学活动,并视之为推行公众外交的一种秘密武器。“9·11”之后,美国也加强了对穆斯林国家的英语教学活动,包括到这些国家进行英语教学活动,或者培训来自这些国家的教师。

文化和教育活动与信息和国际广播活动相比,没有强烈的宣传色彩,因此往往更受青睐,而且这些交流活动的效果和影响往往是长期的,也是积极的,比较符合美国的长远利益。一个典型的数字可以说明:美国的反恐盟国的领导人有 50% 曾经作为美国交流项目的交换学生或以其他方式在美国学习。

上述这些公众外交活动,基本上继承了冷战时期美国公众外交的形式。但冷战后的世界不同于以往,美国的公众外交也体现出不同于以往的特点。冷战时期,世界处于两极格局之下,全球化程度尚未达到目前的深度和广度,信息和新闻传播技术也为美国等少数国家垄断,美国可以在一定程度上垄断信息传播。当人们接受的信息只是

来自一种或者很少的几种渠道时,随着时间的推移,他们可能就易于受其影响。也就是说,在冷战时期,美国政府只要通过信息活动、文化和教育交流、国际广播等多种活动,把有关美国的信息(它的理想、价值观念、政治制度等)源源不断地灌输给外国公众,就可以在很大程度上实现其目标。

(2) 美国在穆斯林世界公众外交活动的特点

冷战后的今天,全球化程度之深前所未有,因特网等大众传播媒介在中东和穆斯林世界也得到很大发展,他们自己的声音似乎变得越来越大,挑战着美国曾经拥有的信息垄断。信息来源的多样化让中东和穆斯林世界的民众有了更多的选择,影响他们的信息和因素也更多了。因此,与冷战时期相比,美国政府与外国民众之间的交流和沟通过程已变得更加复杂。认真审视“9·11”之后美国对中东的公众外交活动,可以发现它有两个突出特点:

第一,它在向公众宣传或者与公众交流手法上更加细致,更注意沟通的技巧。

美国对“9·11”事件、阿富汗战争以及其他反恐行动的宣传明显体现着这些特点。这些宣传主要围绕这样四条原则展开:一是对世贸中心和五角大楼的攻击不是对美国的攻击,而是对世界的攻击;二是战争不是针对穆斯林的;三是美国人民是支持阿富汗人民的;四是所有国家都必须联合起来消灭国际恐怖主义^[17]。美国在宣传中更是把伊斯兰极端分子与伊斯兰教的温和信徒分开。布什也在多个场合表示,伊斯兰教和基督教一样,都是爱好和平的宗教,是恐怖主义者背叛、劫持了伊斯兰教。这种宣传手法道出的未必是实情,但却不会导致更激烈的反应。

“共同价值观”运动(Shared Values)也比较鲜明地体现了这一特点。该运动是由时任负责公众外交和公共事务的副国务卿夏洛特·比尔斯(Charlotte Beers)在2002年后半期发起的一场宣传运动。比尔斯发起这场运动,在一定程度上,也是试图努力寻找美国文化和穆斯林文化的共同点。她说,要想有效地把美国的政策和价值观念传递给中东和穆斯林世界的民众,美国应该走近他们,“向他们提供信息,教育他们,让他们相信,我们是建立在某种共同价值之上的社会和国家,这些价值与穆斯林世界的诸如和平、容忍、宽容和热爱家庭等价值是一致的”^[18]。

从2002年11月起,美国国务院制作了多种音像制品(包括电视广告),印制了许多小册子及

其他各种资料,其中最典型的是题为《生活在美国的穆斯林》的小册子。它通过生活在美国、来自各个行业的穆斯林的现身说法,向中东和穆斯林国家民众宣传美国的宗教自由、宗教宽容及其他价值观念。最初,这些宣传材料被置于网站上,并配以制作精美的图片和简单说明,直观形象。它内容广泛,涉及美国穆斯林生活的各个方面,包括移民问题、家庭生活、教育状况、宗教活动、就业状况以及在主流社会中的地位等。后来,它又被做成电视纪录片,并于2002年穆斯林斋月时在一些穆斯林国家反复播放。

第二,更加注重不同部门和不同领域之间的合作与协调。

“中东伙伴关系计划”(The Middle East Partnership Initiative)是一个典型的事例。该计划是根据布什总统的倡议,从2002年12月开始实施的。它试图通过与阿拉伯国家的政府、学术机构、私营部门和非政府组织的紧密合作,制定有创新性的政策和计划,支持这一地区经济、政治和教育改革,为该地区所有人特别是妇女和青年人创造机会。中东伙伴关系计划在经济方面,支持由私营部门和企业推动的区域范围内经济和就业的增长;在政治方面,支持扩大公共空间,推动民主与法治;在教育方面,支持和推动教育制度改革,以保证所有人(包括女孩)受教育的机会,并获得现代经济竞争和提高生活品质所必须的知识和技能;在妇女问题上,促使建立能够让妇女获得完全和机会的经济、政治和教育制度。

目前,根据这一计划正在开展的项目有:“中东企业家训练项目”(the Middle East Entrepreneurship Training in the U. S.);为培训女候选人而创立的“中东司法研究所”(Middle East Justice Institute)和“区域性竞选运动学校”(Regional Campaign Schools);“伙伴学校”项目,既可以为儿童提供高质量、具有创造性的教育,也可以作为中东国家将来创办学校的样板;对该地区妇女设立微型企业和商业实习项目等。美国政府在2002年拨款2900万美元用于初级教育、经济和政治改革项目,2003财政年度对这些计划拨款达1亿美元,2004年又追加8950万美元。

这一计划由美国国务院负责管理,美国政府其他部门予以配合,由副国务卿任协调员。该计划涉及多方面的合作与协调:国务院与美国国际开发署的协调与合作,美国的私营部门与国务院的协调以及与广播管理董事会的协调等。

第三,更加重视普通民众、特别是妇女群体。

在美国对外开展公众外交的历史上,其对象名义上为外国公众,但在具体执行上往往只能着眼于有限的知识精英阶层。于是,就出现了比尔斯在参议院对外关系委员会作证时所描述的情况:美国在试图把信息直接传递给穆斯林国家的公众,这些国家的政府和精英都非常了解美国,而普通民众对美国价值观最基本的原则却一无所知^[19]。2004年2月4日,接替比尔斯的玛格丽特·D·塔特怀勒(Margaret Deb. Tutwiler)在众议院拨款委员会商务部、司法部、国务院和司法机构小组委员会(The House Appropriations Subcommittee on Commerce, Justice, State and the Judiciary)作证时说,美国公众外交活动的对象应该超越传统的精英和政府官员,充分关注那些非精英人物,因为在他们国内,这些普通民众比过去更有力量;这必须成为现在和将来美国公众外交的首要关注之处。因此,每个美国人,无论来自哪个机构或者部门,都应该做出更多的努力,不但与那些传统的对象,更重要的是与以前没有给予足够关注的对象进行交流和接触,倾听他们的看法^[20]。

在不同的社会中,妇女的地位或许有所不同,但无论其尊卑贵贱,她们在一个社会的道德和价值观念形成方面都发挥着不容忽视的作用。因此,妇女是美国开展公众外交关注的一个重要群体。早在伊拉克战争以前,布什在一次演讲中就表示要“解放伊拉克的女性”,并声言“对女性的奴役”与现代文明社会是格格不入的。美国国务卿鲍威尔在2004年9月27日宣布向生活艺术基金会(Art of Living Foundation)等七家非政府组织提供1000万美元,用以训练伊拉克妇女在民主的公共生活中的技巧和习惯。这些组织将与伊拉克的合作伙伴一起努力,促使伊拉克妇女准备好2005年1月的选举,鼓励她们投票,训练她们在媒体、商业方面的技能,建立网络和咨询信息中心。美国试图通过这些努力,让伊拉克妇女能够积极参与到政治生活之中,并使之在伊拉克未来的政治和社会生活中发挥实质性作用,从而改变伊拉克的政治文化,建立一个安全、富裕和民主的伊拉克。2005年11月4日,负责公众外交和公共事务的副国务卿卡伦·休斯(Karen Hughes)在庆祝“妇女外交政策组织”(Women's Foreign Policy Group)成立10周年午餐会上演讲时也强调,发挥阿拉伯世界妇女的力量,对于改变中东具有重要意义。

5 结 语

美国在中东和穆斯林世界开展公众外交的目的是重塑和改善美国形象,但著名的民意调查机构盖洛普(The Gallup Poll)和皮尤研究中心(The Pew Research Center)在“9·11”以来几年中的数次测验表明,美国在这些国家民众心目中的形象非但没有改观,反而呈现恶化之势。

美国很多研究公众外交的机构,包括美国审计总署、总统研究中心、美国公众外交咨询委员会等都对美国公众外交存在的问题进行了研究,并就改善和加强公众外交、提高其效果提出了各种建议。但这些研究忽视了一个重要问题,或者是美国根本不愿意面对它:美国的公众外交不是孤立存在的,它与美国在内政、外交等其他方面的政策紧密相连,并深受这些因素的影响。“9·11”事件曾使美国赢得国际社会的巨大同情,但随着美国反恐战争的扩大化以及在巴以问题上继续坚持偏袒以色列的政策,穆斯林世界民众的反美主义情绪在日益增长。但“穆斯林对美国的负面态度并不是因为普遍讨厌有关美国的一切,或出于反西方的立场,也不是由于全球化和现代化所衍生出的价值观的冲突。相反,与许多非穆斯林国家的反美主义情绪一样,其主要根源是对美国政策的厌恶”^{[10] (13)}。诚如有的学者所言,“公众外交动议和游说媒体的努力并不能解决穆斯林国家普遍存在的反美主义的根源问题……没有美国的政治、经济、对外政策的实质性转变,穆斯林世界对它憎恨和厌恶很可能会继续下去”^[21]。

冷战后,国际关系的一个特点是文化因素作用的上升。随着全球化的发展,文化越来越成为确定人们身份和效忠对象的新标准。“尽管文化是没有国家边界的,但它会创造出它自己认知的边界。在其范围之内,文化有助于交流。但对其他文化而言,它却会歪曲信息”^[22]。在美国与穆斯林世界之间矛盾和冲突不断发生的情况下,二者的文化心理等差别往往会被无限夸大,进而成为阻碍交流的一个因素。对美国的公众外交而言,美国说了什么和做了什么固然重要,但更重要的是美国的所作所为在多大程度上被穆斯林世界的民众理解以及如何理解。正如比尔斯所说,重要的“不是我们说了什么,而是他们听到了什么”。良好的交流至少需要两个条件中的一个:

一是对交流的主题, 双方有共同的认知基础; 二是双方都能以开放的心态面对分歧的观点。美国在与穆斯林世界的交流中似乎还难以达到这样的状态, 美国传递给中东和穆斯林国家民众的信息往往会被有选择地接受, 而且是带着先入为主的反美主义情绪。

这些因素或许可以在一定程度上解释: 美国在中东和穆斯林世界的公众外交中付出了很大努力, 却无法实现预期的目标。

参考文献:

- [1] 韩召颖. 输出美国: 美国新闻署与美国公众外交 [M]. 天津: 天津人民出版社, 2000.
- [2] 韩召颖. 美国公众外交与美国对外政策 [J]. 太平洋学报, 2001 (4).
- [3] 韩召颖. 公众外交——美国对外政策的重要工具 [J]. 南开大学学报 (哲学社会科学版), 2001 (6).
- [4] 王义桅. 试析美国公共外交及其局限 [J]. 现代国际关系, 2003 (5).
- [5] 王义桅. 美国公共外交的兴起及其对美国对外政策的反思 [J]. 世界经济与政治, 2003 (4).
- [6] 赵可金. 美国公共外交的兴起 [J]. 复旦大学学报 (社会科学版), 2003 (3).
- [7] Leonard M, et al *Public diplomacy* [M]. London: The Foreign Policy Centre, 2002: 8–9.
- [8] Lieberman E S *Statement at confirmation hearing before the Senate Foreign Relations Committee* [Z]. July 27, 1999.
- [9] Bardos A A. *Public diplomacy: An old art, a new profession* [J]. *The Virginia Quarterly Review*, Summer 2001, 77(3): 425.
- [10] Dhoop Ph. *An initiative: Strengthening U. S. – Muslim communications* [Z]. Washington DC: Center for the Study of Presidency, July 2003: 11.
- [11] Epstein S B. *U. S. public diplomacy: Background and*

- the 9/11 Commission recommendations* [Z]. CRS Report for Congress Order Code RL32607, February 4, 2005: 4.
- [12] The White House. *The national security strategy United States of America* [Z]. September 2002: 6.
- [13] *President Bush releases \$ 1.7 billion in an emergency funds to provide for the security and humanitarian needs related to the attack on America* [Z]. OMB News Release 2001–53: 2001–10–23.
- [14] United States Government Accountability Office. *U. S. public diplomacy: State department expands efforts but faces significant challenges* [Z]. GAO–03–951. Sep. 2003: 9.
- [15] *Freedom promotion act of 2002* [Z]. July 2002.
- [16] *The 9–11 Commission Report: Final report of the National Commission on terrorist attacks upon the United States* [M]. New York: W. W. Norton & Company, 2004: 377–378.
- [17] Beers C. *Statement at hearing: Public diplomacy* [Z]. House International Relations Committee, Washington, DC, October 10, 2001.
- [18] Beers C. *Funding for public diplomacy* [Z]. Statement before the Subcommittee on Commerce, Justice, and State of the House Appropriations Committee, Washington, DC, April 24, 2002.
- [19] Beers C. *American public diplomacy and Islam* [Z]. Testimony before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, February 17, 2003.
- [20] Tuwiler M D. *Public diplomacy: Reaching beyond traditional audiences* [Z]. Testimony Before the House Appropriations Subcommittee on Commerce, Justice, State and the Judiciary, Washington, DC, February 4, 2004.
- [21] Nisbet E C, et al *Public diplomacy, television news and Muslim opinion* [J]. *The Harvard International Journal of Press/Politics* Spring 2004, 9(2): 33.
- [22] Zahama R S. *The new ork paradigm of strategic public diplomacy* [J]. *Policy Brief of FPIF (Foreign Policy In Focus)*, April 2005, 10(1): 2.

U. S Public Diplomacy toward the Muslim World after September 11

QU Chao-bing

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China)

Abstract The importance of public diplomacy has been reevaluated and emphasized by the U. S. government after September 11. Consistent with the change of U. S. global strategy, its public diplomacy also focuses on anti-terrorism, and the Muslim World is chosen as the primary target with the purpose to improve U. S. image there. To enhance the efficacy of public diplomacy, financial appropriation was increased, some acts were enacted and several institutional arrangements were made for better inter-agency coordination. But without the fundamental change of U. S. foreign policy, it is hard for U. S. to enhance the efficacy of its public diplomacy.

Key words 9·11; U. S.; the Muslim world; public diplomacy

[责任编辑 张莲英]