

# 试论美国在阿拉伯—伊斯兰世界的公共外交

林 玲

**内容提要** 在后“9·11”时代的反恐背景下,为了重塑在阿拉伯—伊斯兰民众中的形象,美国一直在探索与调整其公共外交战略。本文旨在梳理这一调整过程的总体脉络,把握最新走向,从公共外交的视角来考察布什政府中东反恐战略思想的演变。

**关键词** 公共外交;反恐;“观念之战”

**作者简介** 林玲,博士,上海外国语大学英语学院讲师(上海 200083)。

**Abstract** In the context of anti-terrorism in the post-“9-11” era, in order to rebuild its image in the Muslims, the U.S. has been exploring and adjusting its public diplomacy strategies in Muslim world. This essay has an analysis of its evolvement and major developing trends and takes this approach to further explore the underlying strategic thinking of the U.S. global war on terror.

**Key Words** Public Diplomacy; Anti-terrorism; “War of Ideas”

“9·11”事件以来,美国对重塑自己在全球尤其是在阿拉伯—伊斯兰世界的形象高度重视,提出要打一场作为国际反恐战争延伸的“观念之战”(“War of Ideas”),与伊斯兰原恐怖势力在观念与意识形态上作斗争,以赢取伊斯兰世界的民心,进而取得国际反恐的最终胜利。自此,以对外宣传与交流为主要渠道、以塑造国际形象为宗旨的美国公共外交进入了一个新的战略期,反恐成为战略重心,而作为伊斯兰世界主体的阿拉伯国家及其他穆斯林人口占多数的国家如印度尼西亚,则被列为开展公共外交的重点地区。“9·11”之后的两年内美国国务院的公共外交总体预算增加了约9%,2003年财政预算近6亿美元,其中拥有最多穆斯林人口的两大区域南亚与中东的预算分别比2001年增加了63%与58%。<sup>①</sup>此外,负责对外宣传的广播管理局(Broadcasting Board of Governors)以及中央情报局、国防部、美国国际开发署(United States Agency of International Development)等部门也相继推出了一系列针对伊斯兰世界的公共外交新举措。然而,自“9·11”以来在伊斯兰国家开展的多次民意调查结果却与声势浩大的“观念之战”的目标背道而驰,显示出穆斯林民众对美国的支持非但没有上升,反而

呈持续下跌之势。<sup>②</sup>如著名的民调机构皮尤研究中心(The Pew Research Center)于2003年春在摩洛哥、黎巴嫩、印度尼西亚、土耳其、巴基斯坦、约旦6个伊斯兰国家的民调结果显示,对美国怀有好感的穆斯林民众比例从1999年至2003年间逐年下滑,其中印度尼西亚由75%跌至15%,而约旦更是跌至谷底为1%,比例最高的摩洛哥与黎巴嫩也只有27%。<sup>③</sup>

面对这一严峻形势,美国政界、学界就如何改进对伊斯兰世界的公共外交展开了广泛探讨,并针对政策制定及实施过程中存在的种种问题提出了具体改革方案,许多学者与分析人士对“观念之战”这一理念支配下的某些公共外交政策进行了深入反思,就此所引发的主要问题,诸如“观念之战”的核心理念是什么?从批判的视角来看,它是否是造成诸多公共外交举措实施不力的主要症结所在?作为对当前局势与改革建议的回应,美国对伊斯兰世界的公共外交政策又出现了哪些值得关注的调整与新动向?本文试图通过对这些重要问题的述评来把握反恐背景下美国公共外交发展的脉络与走向,并以此为观察点来考察布什政府国际反恐战略思想的演变。

<sup>②</sup>R.S. Zaharna, “The Unintended Consequences of Crisis Public Diplomacy: American Public Diplomacy in the Arab World,” *Foreign Policy In Focus*, June 2003.

<sup>③</sup>U.S. General Accounting Office, “State Department and the Broadcasting Board of Governors Expand Efforts in the Middle East but Faces Significant Challenges,” January 2004, p.1.

<sup>①</sup>U.S. General Accounting Office, “State Department and the Broadcasting Board of Governors Expand Efforts in the Middle East but Faces Significant Challenges,” January 2004, p. 9. <http://www.gao.gov/new.items/d03951.pdf>.

## 一、“观念之战”

美国政府在2002年《国家安全战略报告》中表示,美国将发动一场“观念之战”,“以赢取国际反恐的胜利”。对此,美国将“运用有效的公共外交手段,促进信息与观念的自由传播,以激发生活在被全球恐怖主义支持者所统治的社会中的人民对自由的渴望”,将“重点支持伊斯兰世界温和的、现代化的政府,确保那些促使恐怖主义发展的条件及意识形态在任何国家都无法找到肥沃的土壤。”<sup>①</sup>国防部长拉姆斯菲尔德就此强调,围绕观念的较量不仅是反恐战争的延伸,还构成了反恐行动的重心,因而有必要成立一个专门机构来发动这场争夺观念与意识形态的战争。而时任国家安全事务助理的赖斯在美国和平学院发表的题为“在全球反恐战争中发动观念之战”的演讲更进一步强调,赢取反恐战争的真正胜利不仅意味着击溃恐怖主义势力的武装力量,也意味着对其以死亡与仇恨为标志的意识形态的征服。<sup>②</sup>“观念之战”强调公共外交的“战略传播能力”,亦即对外宣传对于反恐战争的战略意义,并强调国防与情报机构在公共传播事务中的首要地位,从而倾向于将公共外交作为一种战争任务来施行。<sup>③</sup>在此理念的主导下,对外政治宣传与信息战便成为公共外交战略的重心。

“9·11”事件后,白宫迅速对恐怖势力发起了“观念之战”。布什总统任命著名广告公司奥吉维·马瑟前总裁夏洛特·比尔斯为公共外交事务副国务卿,她宣称自己面临的使命是“重塑美国品牌”。<sup>④</sup>她即任后策划的第一项反恐攻势是名为《恐怖主义网络》(Network of Terrorism)的25页宣传册,其中包括“9·11”事件灾难的照片、对基地组织与塔利班的强烈批判以及一些外国首脑对恐怖

主义的谴责等。最醒目部分是贯穿全册的有影响力的穆斯林领袖人物与组织的话语引述,其中有三位阿拉伯酋长、一位印尼教长以及美国伊斯兰关系委员会委员,他们都对“9·11”袭击对无辜生命造成的伤害进行了谴责。该手册用36种语言版本发行,成为迄今为止美国国务院发行范围最广的公共外交文件。<sup>⑤</sup>

比尔斯还于2002年发起了一场名为“共同价值观行动(shared values initiative)”的宣传活动,通过电视广告片、印刷品、音像制品、网站等媒介,以来自社会各界的美籍穆斯林的亲身经历为素材,向伊斯兰国家公众宣传美国的宗教自由及其他价值观。该活动内容广泛,涵盖美国穆斯林生活的各个层面,如移民问题、家庭生活、教育状况、宗教活动、就业状况及其在美国主流社会中的地位等,其宗旨在于强调美国与伊斯兰国家“是建立在某种共同价值观之上的社会与国家”,强调美国与伊斯兰文化在“诸如和平、容忍、宽容及对家庭的热爱等价值观”方面的共性。<sup>⑥</sup>美国国务院为此投入了1500万美元,并出资在外国电视频道上播放作为该活动重头戏的广告宣传片。此举在美国公共外交史上尚属首例。宣传片推出后引起了不同反响,据美国国务院估计,最初在巴基斯坦、印尼、马来西亚、科威特及泛阿拉伯媒体上用6种语言播出时收视观众约2.88亿人次,但埃及、约旦等阿拉伯国家却以该片属纯粹政治宣传为由禁止在当地电视台播放。<sup>⑦</sup>美国国内媒体对该节目的评价也褒贬不一。该节目于2003年12月停止播映时,有媒体评论认为其创作理念有问题,因为“美国终究不能当作某种‘品牌’来销售”<sup>⑧</sup>。

①The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002. p. 12. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>.

②Abdelwahab El-Affendi, “The Conquest of Muslim Hearts and Minds? Perspectives on U.S. Reform and Public Diplomacy Strategies”, *Working Paper for The Brookings Project On U.S. Policy Towards The Islamic World*, The Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institution, 2005, p. 5.

③Ibid, p. 10.

④Joshua Muravchik, “Hearts, Minds, and the War Against Terror,” *Commentary*, May 2002, p. 25.

⑤R.S. Zaharna, “American Public Diplomacy and the Islamic and Arab World: A Communication Update & Assessment”[OL].p. 6, [http://www.foreign.senate.gov/testimony/2003/Zaharna Testimony 030227.pdf](http://www.foreign.senate.gov/testimony/2003/Zaharna%20Testimony%20030227.pdf).

⑥Charlotte Beers, *Funding for Public Diplomacy*, April 24, 2002, <http://www.state.gov/r/us/9778.htm>.

⑦United States Government Accountability Office, “U.S. Public Diplomacy: State Department Efforts to Engage Muslim Audiences Lack Certain Communication Elements and Face Significant Challenges”, May 2006, p. 11. <http://www.gao.gov/htext/d06707t.html>.

⑧Clay Risen, “Re-Branding America: Marketing Gurus Think They Can Help Reposition the United States and Save American Foreign Policy,” *Boston Globe*, March 13, 2005.

为发动“观念之战”，美国防部于2002年2月设立名为“战略影响办公室”(Office of Strategic Influence)的下属专门宣传机构。该机构通过向国外媒体提供新闻，“以影响友好与非友好国家的公众情绪”，为反恐造势。然而该举措一经推出便遭到国内媒体的强烈抨击，媒体普遍认为其有以假信息误导公众之嫌。国防部长拉姆斯菲尔德虽做出申辩，称“五角大楼不会对国外或其他任何新闻机构发布假信息”，但终因媒体的强大压力，于当年5月宣告关闭该机构。<sup>①</sup>对此，有关分析人士指出，在特定范围内“通过秘密渠道进行欺诈”以达到迷惑敌方的目的属于战争时期的特殊手段，但如在信息管理上把握不当，势必会对国家信誉造成损害。<sup>②</sup>该机构中途夭折的命运确给“观念之战”旗号下的反恐宣传蒙上了一层阴影。

作为负责对外广播、电视宣传的专门机构，美国广播管理局在“9·11”后也不断提升对伊斯兰世界尤其是中东地区的宣传力度。它于2002年3月创建阿拉伯语广播电台“萨瓦电台”(Radio Sawa)，以中东地区青年为目标，采用年轻人喜闻乐见的美国及阿拉伯通俗音乐与新闻报道滚动播出的形式，以影响成长中的青年一代的政治理念与文化价值取向。此后，参照这一模式，“阿富汗电台网”(Afghanistan Radio Network)与针对伊朗广播的“法尔达电台”(Radio Farda)相继成立。据美国总审计署估计，广播管理局2003财政年对这三家电台的投入经费高达1.16亿美元。<sup>③</sup>

这一系列与恐怖势力争夺意识形态市场的政治宣传战，规模宏大、耗资不菲，但为何事与愿违呢？大家知道，影响外国公众对某国形象评价的因素错综复杂，包括该国当前对外关系与政策、国内现状及其文化历史遗产等诸多层面，外国公众负面情绪的增长势头对以塑造国家形象为使命的公共外交无疑最具直接的挑战与威胁意味。因此，如何改进其公共外交政策以提升国际形象一直是美国政界、

学界探讨的热点问题之一。美国国会研究部(Congressional Research Service)2005年10月曾向国会提交一份题为《公共外交：对过去建议的评估》的报告，对由美国主要智库与政府研究机构“9·11”以来所提交的有关公共外交政策的具有代表性的29份报告作了总结性评估，这些报告被美国国务院认为“可信度高、包含有价值的建议”<sup>④</sup>。每份报告都提出了针对当前公共外交政策的改革建议，其中很多提议都体现出对“观念之战”这一战略思想所衍生的公共外交政策的重审与反思。

## 二、审视“观念之战”

“观念之战”的战略方针，是在强调信息的战略传播能力的同时，坚持公共外交不容置疑的使命是按照当前对外政策的“本色”来推广政策本身，因而必须排斥那种“通过改变政策来迎合批评者的宣传方式”，因为那是一种“自我拆台的做法”<sup>⑤</sup>。这一方针排斥以宣传对象即外国公众为中心，质疑以外国文化视角和思维方式看待问题，是对本国政策本身的曲解。然而它忽略的恰恰是问题的核心，即受众对信息的认可程度，乃是衡量信息传播能力的关键。上述分析报告明确指出，加强对外信息传播的关键在于与外国公众的有效沟通，而美国当前反恐公共外交的很多宣传却倾向于将信息传播简单地等同于单向的传输，只专注于信息传播的数量与辐射面，忽略了听众对信息的反应。例如国会设立的“对阿拉伯与伊斯兰世界公共外交咨询小组”(the Advisory Group on Public Diplomacy for the Arab and Muslim World)就对广播管理局下属的萨瓦电台的目标定位提出了质疑，认为它把更多的注意力放在了扩大听众数量上，而忽视了节目内容对听众的观念所产生的潜在影响。<sup>⑥</sup>鉴此，对外关系委员会(Council of Foreign Relations)、兰德公司

①Joshua Muravchik, "Hearts, Minds, and the War Against Terror," *Commentary*, May 2002, p. 26.

②Jeffrey T. Richelson, "Planning to Deceive," *Bulletin of the Atomic Scientists*, March/April 2003, p. 69.

③U.S. General Accounting Office, "State Department and the Broadcasting Board of Governors Expand Efforts in the Middle East but Faces Significant Challenges," January 2004, p. 8.

④CRS Report for Congress, *Public Diplomacy: A Review of Past Recommendations*, October 2005, p. 1. [http://www.opencrs.com/rpts/RL33062\\_20050902.pdf](http://www.opencrs.com/rpts/RL33062_20050902.pdf).

⑤Robert Satloff, *The Battle of Ideas in the War on Terror: Essays on U.S. Public Diplomacy in the Middle East*, Washington Institute for Near East Policy, 2004, p. 26.

⑥Advisory Group on Public Diplomacy for the Arab and Muslim World, *Changing Minds, Winning Peace: A New Strategic Direction for U.S. Public Diplomacy in the Arab and Muslim World*, October 2003. <http://www.state.gov/documents/organization/24882.pdf>.

(RAND Corporation)等著名智库提议,应以听众为中心的双向对话来取代以往灌输式的单向大众传播,即通过“接触”方式,如对话、讨论、脱口秀、辩论等互动形式来更好地了解外国公众的反馈,并籍此增加公众参与的积极性。<sup>①</sup>国防科学理事会(Defense Science Board)也提出,公共外交的开展“必须从倾听听众的声音出发”,否则很难奏效。然而目前美国的许多宣传工作都“专注于‘传送’信息而忽视倾听目标听众的反应。美国只有通过运用能引起听众共鸣的语言、符号及意象,才能使信息得到真正的理解”<sup>②</sup>。

在公共外交领域,以文化教育为主的对外交流项目无疑是与外国公众进行沟通的最有效途径。正因为此,上述报告中最广泛提及的建议是不断扩大美国的对外交流。这份报告中的具体建议不仅包括扩大“美国讲座者与专家项目”(the U.S. Speaker and Specialist Program)等学术交流、短期文化交流、政府官员与企业界人士交流等项目,还包括在阿拉伯—伊斯兰国家的大学创建美国研究项目、扩建美国海外图书馆项目以及“美国之角”项目(The American Corners)等。<sup>③</sup>其中“美国之角”是美国务院于2000年10月启动的海外图书馆项目,由驻在国提供场所、工作人员及管理经费,由美方提供研究信息、资料及设施,其主旨是向驻在国公众提供有关美国社会与文化的信息资源,是对传统海外图书馆项目的重要扩充与创新。

信息的传播与交流无疑是公共外交的主体,但不是全部。从广义看,公共外交的全面开展意味着对外国公众所处社会环境的关注,即通过经济援

助、教育与社会发展计划、人道主义救援等对外政策,为其社会在经济、教育、科技、人文、自然环境多方面的发展提供帮助,从而在外国公众中形成长远的、实质性的影响力。由此,负责对外经济与社会发展援助项目的美国国际开发署等部门的工作,是公共外交中应有之义,而如何加强其与国务院等机构工作的统合,对于公共外交的长足发展则也具有特殊意义。对此,许多分析人士提议,在继续加强开发署对外援助工作的同时,也需加大与之配套的对外宣传力度,在日常工作中与外国民众之间架起信息的桥梁。然而,美国在对外宣传部门间沟通的不足,使其许多工作不为外国民众所知,如“美国政府责任办公室”(U.S. Government Accountability Office)曾在一份报告中指出,埃及是美国的第二大援助对象国,但“许多埃及人对日本人为其建造歌剧院心怀感激,却对美国人为开罗建造了饮水、排水、电力系统的事实一无所知,也不知道美国为减少埃及婴儿死亡率所起的关键作用”<sup>④</sup>。因此,如何通过部门间的及时沟通促进宣传与实际工作接轨,使宣传真正深入人心,已成为公共外交战略调整所面临的重要课题。

### 三、公共外交战略调整新动向

在积极探索如何改进以反恐为重心的公共外交的过程中,面对各方面的改革建议,美国政府对伊斯兰世界的公共外交政策已做出了一系列调整。

一方面,在公共外交战略指导方针上更注重与穆斯林民众的交流,以争取其形成政治支持的理念。2004年7月,美国国家安全委员会用新成立的“穆斯林世界拓展政策协调委员会”(Muslim World Outreach Policy Coordinating Committee)取代了原先的“战略传播政策协调委员会”(Strategic Communication Policy Coordinating Committee),其使命是为与伊斯兰世界开展交流制定战略规划,并负责协调各部门相关的公共外交工作。通过广泛征集美驻伊斯兰国家使馆的意见,委员会制定了两大战略目标:争取温和的伊斯兰教派的政治支持和反

①Council on Foreign Relations, *Finding America's Voice: A Strategy for Reinvigorating Public Diplomacy*. September 2003. [http://www.cfr.org/content/publications/attachments/public\\_diplomacy.pdf](http://www.cfr.org/content/publications/attachments/public_diplomacy.pdf); Wolf, Charles and Rosen, Brian, *Public Diplomacy: How to Think About It and Improve It*, RAND Corporation, 2004. [http://www.rand.org/pubs/occasional\\_papers/2004/RAND\\_OP134.pdf](http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/2004/RAND_OP134.pdf).

②Defense Science Board, *Report of Task Force on Strategic Communication*, September 2004, p. 38. [http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/2004-09-Strategic\\_Communication.pdf](http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/2004-09-Strategic_Communication.pdf).

③U.S. General Accounting Office, “State Department and the Broadcasting Board of Governors Expand Efforts in the Middle East but Faces Significant Challenges,” January 2004, p. 15.

④United States Government Accountability Office, *U.S. Public Diplomacy: Interagency Coordination Efforts Hampered by the Lack of a National Communication Strategy*, April 2005, p. 13.

恐。<sup>①</sup>2005年3月，白宫任命凯伦·休斯为新一届公共外交与事务副国务卿。在任职新闻发布会上，休斯宣称：“美国的公共外交应该既意味着讲述，也意味着倾听与理解。”<sup>②</sup>这一理念在她此后制定的公共外交战略中有较充分的体现。调整后的战略以“接触、交流、教育、权力赋予、评估”为指导方针实现如下目标：“孤立极端主义者”及“促进美国人民与来自不同国家、文化和信仰背景的人民对其共同价值观与利益的理解”<sup>③</sup>。

另一方面，文化教育交流项目在反恐公共外交总体战略中的比重呈持续上升态势。2004年12月美国国会通过《情报改革与防止恐怖主义法》(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)，要求政府增加与伊斯兰世界的交流项目，并授权国务卿设立“国际青年机会基金”(International Youth Opportunity Fund)，为改善伊斯兰国家的公共教育提供财政支持。2005财政年度，国务院共投入5.97亿美元用于公共外交，其中约60%即3.56亿美元用于文化教育交流项目，比上年度增长12.4%；信息项目投入6800万美元，主要用于讲座、网站、“美国之角”等；而用于58个伊斯兰国家和地区的交流与信息项目的经费总和为1.15亿美元。<sup>④</sup>2002~2005年，国务院投入共约1.5亿美元用于在伊斯兰世界新开展的“学习伙伴关系计划”(The Partnerships for Learning Initiative)，而2006年一年中的预算即达1亿美元。<sup>⑤</sup>该计划的资助对象为伊斯兰世界的青年尤其是高中生，为其提

供奖学金和赴美交流机会。自2003年起，“学习伙伴关系计划”又新增了“青年交流与学习”(the Youth Exchange and Study)与“本科学习伙伴计划”(the Partnerships for Learning Undergraduate Studies)两大子项目，2006年预算达2500万美元。<sup>⑥</sup>“学习伙伴关系计划”代表了美国对伊斯兰世界开展的文化教育交流的标志性项目，而作为美国政府对中东地区公共外交支柱型项目的“中东伙伴关系计划”(The Middle East Partnership Initiative)则致力于将交流与合作扩展至社会发展的各个层面，从而诠释了公共外交更为丰富的内涵。该计划由布什总统倡议，于2002年12月启动，旨在通过与阿拉伯国家的政府、学术机构、私营企业及非政府组织的合作，为该地区的经济、政治与教育改革制定创新政策，推进民主与法制建设、教育改革，为其民众尤其是妇女和青年在就业、教育等方面创造更多的机会。值得注意的是，2003年美国政府对该项目的投入为1亿美元，而2004与2005年度行政部门要求的预算分别为1.45亿和1.5亿美元，国会却只分别拨款0.89亿和0.74亿美元。<sup>⑦</sup>然而目前该项目的经费支持出现了最新的增长趋势，2006年度预算大幅提升，升至1.2亿美元。<sup>⑧</sup>据美国会研究部提交国会的报告显示，参议院在2007年《对外关系授权草案》中将对此拨专款1.5亿美元。<sup>⑨</sup>该项目显示了美公共外交政策实施的多元化途径，使主管对外援助的国际开发署等政府部门以及当地的学术机构、私营企业、非政府组织等各方团体都成为政策实施的主体，拓宽了政策施展的空间。该项目的进展状况将成为考察美公共外交政策的实施向多元化发展的重要参数。

从美国国际开发署一些新近的政策调整可以看出，它正努力提升自己在公共外交领域中的重要地

<sup>①</sup>United States Government Accountability Office, *U.S. Public Diplomacy: Interagency Coordination Efforts Hampered by the Lack of a National Communication Strategy*, April 2005, p. 16.

<sup>②</sup>Announcement of Nomination of Karen P. Hughes as Under Secretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs and Dina Powell as Assistant Secretary of State For Educational and Cultural Affairs, March 14, 2005. <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/43385.htm>.

<sup>③</sup>United States Government Accountability Office, “U.S. Public Diplomacy: State Department Efforts to Engage Muslim Audiences Lack Certain Communication Elements and Face Significant Challenges,” May 2006, p. 27.

<sup>④</sup>Ibid, p. 10.

<sup>⑤</sup>Department of State and International Assistance Programs, *the Budget for Fiscal Year 2006*, p. 221. <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy06/pdf/budget/state.pdf>.

<sup>⑥</sup>United States Government Accountability Office, “U.S. Public Diplomacy: State Department Efforts to Engage Muslim Audiences Lack Certain Communication Elements and Face Significant Challenges,” May 2006, p. 14.

<sup>⑦</sup>CRS Report for Congress, *The Middle East Partnership Initiative: An Overview*, July 2005, p. 3. <http://leahy.senate.gov/issues/foreign%20policy/PDFS/MiddleEastPartnership.pdf>.

<sup>⑧</sup>Department of State and International Assistance Programs, *the Budget for Fiscal Year 2006*, p. 220.

<sup>⑨</sup>Department of State and International Assistance Programs, *the Budget for Fiscal Year 2006*, p. 220.

位,一面着手创建自身宣传机制,另一面通过加强与国务院等部门在对外宣传上的协调,使公共外交工作迈向制度化与系统化。2004年9月,国际开发署增设了“开发拓展与交流官员”(Development Outreach and Communications Officers)的职位,专门负责宣传对外援助项目,并加强与驻外使领馆公共事务官员的合作,为外国公众了解美国政府对外援助工作提供直接信息渠道。随着《2004~2009年国务院—美国国际开发署共同战略计划》的出台,国务院与国际开发署设立了“共同政策委员会”(the State-USAID Policy Council),以协调两者在对外政策与援助项目方面的工作,该委员会还专设“公共外交工作小组”(Public Diplomacy Working Group),负责信息开发、交流与培训、部门间沟通以及公共外交项目基金等具体事务。<sup>①</sup>

同时,美国国防部也在探索它在公共外交领域的角色定位。2003年10月,国防部发布了《信息运作路线图》(Information Operations Roadmap),对其在公共外交中的作用以及如何与其他部门合作以加强与外国公众的有效沟通等问题进行了探讨,此后又指定国防部政策副部长统领国防部的对外信息战略传播,由其下属的国际安全事务助理部长具体负责协调与管理国防部对公共外交的防务支持。<sup>②</sup>

由此可见,紧密围绕反恐这一战略主题,美国在后“9·11”时代对伊斯兰世界的公共外交一直处于探索与调整之中。它对早期以争夺信息战为导向的政策探讨与反思导致了一系列新政策的出台。新政策更加注重对话与合作,着眼于穆斯林社会的多方位改革、发展与民众的实际利益,以实现美国公共外交的长远战略目标,这显然已有别于“观念之战”理念支配下的单纯的政治宣传。公共外交政策作为对外政策的有机组成部分,本身即是国家总体对外战略思想的某种折射。以此为观察点,不难看出美国这些新政策出台的大背景正是布什政府在反恐策略上的调整。就伊斯兰世界的主体中东而

言,布什政府在该地区的反恐战略经历了一定的演变,从后“9·11”时代初期以武力更迭政权为目的的阿富汗、伊拉克战争等所谓“新十字军战争”,转变为2003年初出台的以民主改造中东地区为主旨的“大中东计划”,以及2004年在8国集团首脑会议基础上修订的“旨在进步和共同未来的大中东和北非地区伙伴关系”与“8国集团支持改革计划”。政策演变过程在一定程度上反映了以软实力为依托的多边合作在布什政府的反恐战略中的地位逐步上升。在中东地区,布什政府的这些软实力手段主要针对战后重建中的伊拉克,及埃及、沙特、巴勒斯坦、科威特、巴林等国,对伊朗、叙利亚则继续沿用政治施压、经济制裁等硬实力手段为主的战略,以压促变。美试图通过区别对待的政策,把在伊斯兰世界推广美国式的自由民主体制作为打赢反恐战争的主要途径。

然而,美国在阿拉伯—伊斯兰世界以推行西方式民主改革为重心的反恐战略仍将面临多重挑战。在政治理念上,中东各国穆斯林民众普遍不接受美国将民主改革作为根除该地区恐怖主义的前提,认为阿拉伯世界的恐怖主义、极端主义滋生的根源在于美国对以色列的袒护以及以色列对阿拉伯土地的占领,认为美国实施民主改造计划的主要目的是试图以此为切入点来构建符合其自身价值利益的新中东。巴以问题是中东地区冲突最主要的根源,但“泛中东与北非计划”只提到解决巴以问题对改革的重要性,并未将此作为民主改革的前提。中东局势的不稳定性,特别是巴以冲突不断以及伊拉克安全形势恶化,使民主改革缺乏必要的安全环境,改革很难向纵深推进。美国如不改变其一贯的袒以政策、不能从根本上解决伊拉克战后重建问题,它在中东伊斯兰国家推行民主改造计划势必举步维艰,而地区冲突与恐怖主义问题也难以得到根治。

(责任编辑:孙德刚 责任校对:杨阳)

<sup>①</sup>United States Government Accountability Office, *U.S. Public Diplomacy: Interagency Coordination Efforts Hampered by the Lack of a National Communication Strategy*, April 2005, p. 17.

<sup>②</sup>David E Kaplan, “Hearts, Minds, and Dollars,” *U.S. News & World Report*, April 25, 2005, p. 9.