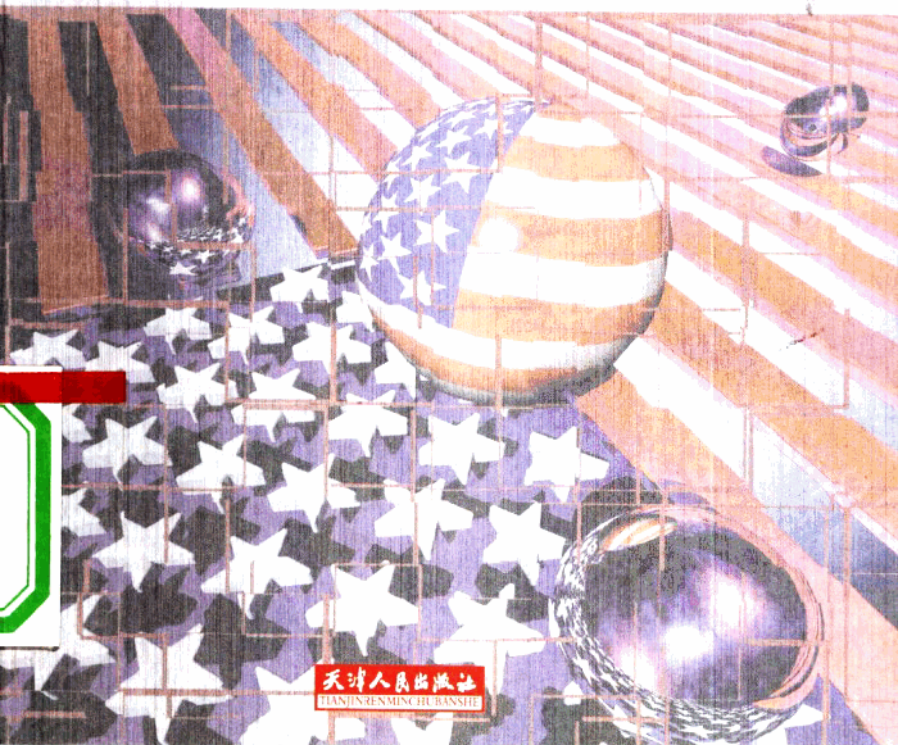


USA AND AMERICAN PUBLIC DIPLOMACY

输出美国：

美国新闻署与 美国公众外交

韩召颖 著



天津人民出版社

TIANJIN RENMIN CHUBANSHE

Abstract

Culture and diplomacy are closely related with each other. Cultural diplomacy has gradually become an unneglectable element in the foreign relations of western countries since the nineteenth century, especially since the twentieth century. Today, cultural diplomacy has been an important part of international relations and it is supplementary to traditional diplomacy. Cultural diplomacy can strengthen the mutual understanding among peoples around the world, promote world peace and trade and cultural exchanges among nations.

Cultural diplomacy is usually called "public diplomacy" in the United States. The United States Information Agency (USIA) has functioned since 1953 as an independent foreign affairs agency within the executive branch of the U. S. government charged with the conduct of public diplomacy in support of U. S. foreign policy. The mission of USIA is to understand, inform, and influence foreign publics in promotion of the U. S. national interest, and to broaden the dialogue between Americans, their institutions, and their counterparts abroad. Public diplomacy complements and reinforces traditional diplomacy by communicating U. S. interests and values directly to foreign publics through a wide range of international information, educational and cultural exchange activities.

Since World War II, public diplomacy has become an unneglectable part of American foreign policy. It plays a supplementary role in American foreign relations and has been attached to great im-

portance by the administrations of Eisenhower, Kennedy, Carter, Reagan, and Clinton. During the Eisenhower's era, the establishment of the United States Information Agency signified the independence of public diplomacy within the executive branch of the U. S. government and the stability of the American international information, educational and cultural exchange activities. During the Kennedy's era, the American public diplomacy activities were enlarged and American public diplomacy became mature. President Carter adjusted American public diplomacy. He gave the USIA another mission called the second mandate, which was to promote American's understanding about the other countries. However, its effects were quite limited. President Reagan tended to apply public diplomacy as a supplementary instrument of American foreign policy. USIA's activities were strengthened during his administration. After the end of the Cold War, American foreign policy was challenged with adjustment. In April, 1997, the Clinton administration announced that USIA was to be consolidated into the State Department on October 1, 1999, which will influence American public diplomacy somewhat. However, the United State will not abandon its foreign cultural strategy.

USIA conducts a variety of international information activities to illustrate the fundamental values of America, and to articulate the U. S. government actions and policies. It provides a daily press service known as the Wireless File to USIA's posts overseas; assists foreign journalists in the United States; produces publications in multiple language versions; provides electronic and library-based research and data-base access, including Internet services. USIA also administers programs that send American specialists and profession-

als overseas to speak on everything from the rule of law to the dynamics of American literature. USIA's major educational and cultural programs include the Fulbright Program, the International Visitor Program, English teaching, Book Program, American Studies Program, libraries at USIA's posts overseas, the East-West Center in Hawaii, etc. USIA's broadcast services are the only international media covering U. S. foreign policy and national policy in a wide range of areas. Its radio and television services—the Voice of America, Worldnet Television and Film Services and Radio and TV Marti—broadcast international news, commentaries, editorials, roundtable discussions, features, and programs about the United States, its people, and its foreign policy. Radio Free Europe/Radio Liberty, a private grantee corporation, broadcasts local and regional news and information to its audience in Russia and eastern European countries.

To lend depth to the picture of how American public diplomacy is practiced, the author also presents two case studies, which are the U. S. - Soviet cultural relations after World War II and the American public diplomacy in China (1979 - 1999).

Key Words:

American Foreign Policy, Public Diplomacy, International Relations, International cultural relations

内 容 简 介

文化外交在美国常被称为公众外交,是美国对外政策的一个重要组成部分。美国新闻署是美国政府推行公众外交的核心机构。本书探讨了美国新闻署与美国公众外交的历史发展脉络、主要活动和使命,揭示了美国公众外交与美国对外政策之间的关系及其在美国整体外交中的地位。



作者简介

韩召颖 山东莱州人, 1968年生。先后就读和毕业于烟台师范学院外语系、南开大学历史系和历史所, 获历史学硕士、博士学位, 现执教于南开大学政治学系国际政治教研室。主要从事美国外交政策、中美关系的研究。

责任编辑 / 余金春

封面设计 / 王德隆

版式设计 / 陈 晶

本书对美国公众外交和美国新闻署的论述具有完整性和系统性，在学术上拓宽了美国外交史的研究。

—— 南开大学历史研究所 陆镜生 教授

我要特别指出，作者提出美国传播其价值观和生活方式的目的是为了实现自己的政治经济利益，这一点抓住了美国行为的本质。很可惜的是，不是所有中国的美国问题研究者都认识到了这一点。

—— 天津社会科学院美国问题研究中心主任 华庆昭 教授

本书系统考察了美国新闻署及其在美国文化外交中的作用，不仅全面、系统地探讨了美国新闻署在建立、发展和进行活动中的许多重大问题，而且通过上述研究揭示了美国新闻署在美国外交中的作用。

—— 中国人民大学历史学系主任 李世安 教授

作者通过对美国政府推行文化外交(公众外交)、实现美国国家利益进行深刻分析和全面评价，证明了文化因素在国际关系中的重要性。这一研究成果不仅在实践上有助于我们认识错综复杂的国际关系，而且在一定意义上弥补了我国文化外交研究的不足，成为该领域的前沿性学术成果之一。

—— 南开大学全球问题研究所所长 蔡拓 教授

ISBN 7-201-03487-1



9 787201 034874 >

ISBN 7-201-03487-1

D·372 定价：20.00 元

目 录

导 言	(1)
第一章 国际文化关系与美国公众外交	(16)
文化关系——国际关系中不可忽视的因素 文化外交的起源 文化外交的作用 美国公众外交的定义 美国的公众外交与美国的对外政策	
第二章 美国公众外交的渊源与美国新闻署的建立	(40)
美国公众外交的先驱：富兰克林和杰斐逊 第一次世界大战与美国的对外宣传活动 第二次世界大战与战时新闻处 冷战的爆发与美国的对外宣传活动 “真理之战” 麦卡锡主义与美国新闻处	
美国新闻署的建立	
第三章 美国新闻署的历史发展与演变	(78)
艾森豪威尔时期的美国新闻署 肯尼迪时期 负责教育文化事务的助理国务卿的设立 富布赖特—海斯法案 约翰逊时期 美国新闻署与越南战争 60年代末70年代初面临调整的美国新闻署 斯坦顿委员会 卡特时期的重大调整 里根政府时期 民主工程和全国民主基金会 海湾危机与美国的公众外交 冷战后的美国公众外交——克林顿时期 美国新闻署并入国务院	

第四章 美国新闻署的主要活动：信息活动·····	(147)
无线电讯社 出版物 对外新闻中心	
第五章 国际广播·····	(159)
美国之音的建立 美国之音与冷战 冷战后的美国之音 美国之音的节目内容 自由欧洲电台和自由电台 马蒂电台与马蒂电视台	
第六章 美国新闻署的教育文化交流活动·····	(187)
富布赖特项目 富布赖特项目的影响 国际访问者项目 公民交流项目 国际青年交流项目 与新独立国家的中学交流项目 人员交流 图书馆 图书项目 英语教学 美国研究 东西方交流中心	
第七章 美苏文化关系·····	(226)
战后美苏文化关系的缘起 美苏文化关系的历史发展 美苏文化交流的主要途径 美苏文化交流与苏联解体	
第八章 美国在中国的公众外交活动·····	(254)
20 年来的美国对华公众外交活动 (1979 - 1999) 中美富布赖特项目 其他人员交流项目 图书翻译项目 赠书项目 美国之音对华广播 克林顿访华与美国的公众外交	
结 语·····	(291)
附录 主要参考文献·····	(300)
后 记·····	(307)

导 言

公众外交是美国对外政策的一个重要组成部分。美国新闻署是美国进行公众外交的核心机构，其主要职责是推行美国的对外文化战略，即向世界其他国家解释和宣传美国政府的政策，与其他国家在教育、文化等领域进行广泛的交流与对话，介绍美国的政治经济制度与社会文化，宣扬美国所谓的“自由民主”价值观念和“自由市场”制度，维护美国对外政策的长远利益。本书将主要探讨美国新闻署与美国公众外交的历史发展脉络、主要活动，考察其主要目的和使命，以揭示美国公众外交与美国对外政策之间的联系及其在美国整体外交中的地位。

—

冷战结束后，美国国际关系研究中的文化研究方兴未艾，新的研究成果不断涌现，最具代表性的是著名政治学家塞缪尔·亨廷顿提出的“文明冲突论”。1993年其《文明的冲突》一文一出，便在世界范围内引起了广泛的反响。尽管人们对他提出的“文明冲突论”褒贬不一，但他提出的“文明冲突论”终究为国际关系研究拓宽了视野，并非毫无可取之处。不过，亨廷顿的“文明冲突论”过于片面，不同文化之间不只是存在着摩擦、冲突的关系，也存在着相互交流、吸收和融合的关系。正如我国一

位学者所指出的，“西方文明的所有因素在其他文明中多少存在着，文化不应当仅贴上‘伊斯兰主义’的标签来识别，而应当历史地去理解。”^①

自从人类历史开始以来，各种不同民族、文化之间的交流就已经存在。正是由于不同文化之间的相互交流、融合，世界文化才得到繁荣与发展。19世纪民族国家开始在国际关系中发挥重要作用，国际间文化交往的渠道和方式日趋多样化。不仅各国民间团体之间的文化交往有所加强，而且西方一些政府开始凭借其强大的军事、经济势力，利用文化优势，通过文化交往来为自己的政治、经济利益服务。政府所从事的这种对外文化交往在20世纪后发挥的作用不断加强，特别是第二次世界大战以来，许多国家都越来越重视政府在对外文化交往中所发挥的作用。政府的这种对外文化活动一般被称为文化外交，在美国通常称为公众外交。

为了更好地理解美国与其他西方国家的文化外交活动，笔者把文化外交放入国际关系的框架之中。这里“文化”一词指的是广义上的文化，“使人类在处理人和世界关系中所采取的精神活动与实践活动的方式及其所创造的物质和精神成果的总和，是活动方式与活动的辩证统一。”^②任何民族所创造出来的优秀成果应该为全人类共同享有，不同文化要素之间的相容性为文化交往提供了理论依据。因此，文化外交与民间文化交流的区别只是方式不同，一个国家政府只要真正为促进不同国家、民族之间的相互理解、共同推进全人类文化繁荣而进行文化交流活动，将有利于

^① 俞新天：《美国国际关系理论的文化研究》，载沈国明、朱敏彦主编，《国外社会科学前沿》，上海社会科学院出版社，1998年，第17页。

^② 张岱年、程宜山著：《中国文化与文化论争》，中国人民大学出版社，1990年，第2页。

维护世界和平，促进全人类的共同发展。然而，西方有些国家却扭曲了人类的美好理想和高尚的文化价值观念，企图以文化外交作为其传统外交的补充，把自己的文化价值观念和政治制度强加于他国，达到维护自己国家利益的目的。

西方国家从事文化外交的先例可以追溯到早期欧洲传教士赴国外宣扬基督教信仰的传教活动。法国是西方最早重视和进行文化外交的国家。17世纪法国政府就开始向国外传播法兰西文化。19世纪末法国建立了专门从事对外法语教学和传播法兰西文化的“法语联盟”。19世纪末20世纪初，德国、英国、意大利等国家步法国的后尘，开始从事文化外交活动。今天，文化外交已经成为各个国家外交活动的组成部分，法国的法语联盟、德国的学术交流中心和歌德学院、英国的文化委员会、日本的国际交流基金会和美国的新闻署均已成为各国政府进行对外文化交流的重要机构，它们的驻外办事处遍及世界主要大城市。

美国政府与其他西方国家相比是较晚从事对外文化交流活动的国家。然而，第二次世界大战以来，随着美国军事、政治、经济势力的强大，美国文化在世界上的影响几乎无处不在。除了美国文化本身所具有的诱惑力以外，这与美国对外文化传播的急剧增加是分不开的，美国民间团体和政府对此都发挥了重要的推动作用。美国政府的对外文化交流活动主要由美国新闻署负责，美国新闻署是美国公众外交的主要执行机构。

美国新闻署的主要任务是对外解释和宣传美国的政策、介绍并传播美国政治经济制度和社会文化，以及就外国公众对美国政策的反映向政府高层决策者提供咨询，目的是为了赢得外国公众舆论对美国政策的理解和支持，进而迫使其他国家的政府能够接受美国的政策，以达到将美国的政治经济制度与文化价值观念强加于他国的目标。这是一种文化帝国主义的行径。汉斯·摩根索曾指出：“文化帝国主义的东西，是最巧妙，并且如果它能单独

取得成功，也是最成功的帝国主义政策。它的目的，不是征服国土，也不是控制经济生活，而是征服和控制人心，以此为手段而改变两国的强权关系。”“文化帝国主义在现代所起的典型作用，是辅助其他方法。它软化敌人，为军事征服或经济渗透作准备。”^① 汉斯·摩根索一语道出了美国公众外交的真实目的。因此，二战以来，美国公众外交成为美国对外政策不可忽视的组成部分，受到了艾森豪威尔、肯尼迪、卡特、里根、克林顿等历届政府的重视。需要指出的是，尽管公众外交已成为美国对外关系的一个组成部分，但军事、政治、经济方面仍然是美国对外政策的重点，公众外交所起到的只是辅助作用。

二

美国公众外交的先驱可以追溯到美利坚合众国创立时期出使英法两国的开国元勋本杰明·富兰克林和托马斯·杰斐逊。1908年美国将多额的庚子赔款退还中国，用于兴办清华学堂和资助中国学生留美学习，此举为美国政府从事对外文化关系开创了一个先例。美国政府第一次正式地、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于1917年设立的公共信息委员会。然而，在美国文化传统中，人们一向反对政府在政治上对思想文化的控制，担心政府文化宣传机构的存在会为政党的利益服务，威胁到人们所珍视的思想、言论自由。而且，公共信息委员会主席乔治·克里尔本人和国会存在着矛盾和冲突。因此战争结束后，公共信息委员会便被国会撤销。

第二次世界大战爆发前夕，为了对抗在拉美地区蔓延的德国

^① 汉斯·摩根索著，卢明华等译：《国际纵横策论》，上海译文出版社，1995年，第90页。

法西斯宣传，美国国务院设立了专门对拉美地区进行文化、宣传活动的机构。太平洋战争爆发后，美国全面卷入了第二次世界大战。为了配合战争的需要，有效地对德、意、日等法西斯国家实施心理战，罗斯福对美国负责对外新闻、文化活动的机构进行了调整和重组，将其合并成战时新闻处。战时新闻处的活动与美国的军事活动是区分开来的，其主要职能是进行对外新闻和宣传活动。在二战期间，战时新闻处运用心理战略，配合美国的军事行动，对摧毁德、意、日法西斯主义者的士气，赢得战争的胜利发挥了相当大的作用。而且为战后，特别是冷战时期美国政府的对外宣传和文化关系活动在组织、机构、人员等方面奠定了基础。

战争结束后不久，杜鲁门就宣布解散了战时新闻处，但它并没有放弃美国政府继续从事对外宣传和文化关系活动的想法，责令有关部门组建了新的政府机构。本来战后美国的对外新闻宣传和文化关系活动应大量减少，然而，由于冷战的爆发，国际局势再度紧张，美苏在意识形态领域展开了对抗，美国政府的对外宣传和文化活动再次找到了用武之地。1948年美国国会通过了史密斯-蒙特法案，为美国政府长期进行对外宣传和文化关系活动确立了法律基础。由于政府内部在组织管理方面存在着分歧以及麦卡锡主义的严重影响，美国政府的对外宣传机构在战后经历了一个不稳定的发展时期，几易其名，工作人员士气低落。

艾森豪威尔当选美国总统后，为了更有效地进行对外宣传活动，于1953年8月1日宣布了一项改组方案，正式成立美国新闻署。虽然美国政府的主要对外教育文化交流活动，如富布赖特项目、国际访问者项目仍保留在国务院，但美国新闻署已经成为美国进行公众外交活动的主要政府机构。此后，美国公众外交进入了相对稳定发展的时期。艾森豪威尔还明确提出了美国新闻署的主要任务为：第一，对外解释宣传美国的政策；第二，介绍美

国社会文化。实质上这些言辞的背后掩盖的是美国新闻署的真正目标，即在意识形态领域与前苏联等社会主义国家进行对抗，为美国对外政策服务，以维护美国的国家利益。美国新闻署的成立为美国对外宣传和文化活动在政府中赢得了独立地位，是美国政府对外宣传和文化活动趋于稳定的重要标志。

肯尼迪就任后，通过其顾问班子的调查研究，对美国政府的对外宣传和文化活动有了充分的了解，于是宣布了一项新的行政命令，重申美国新闻署的主要任务。他在同意艾森豪威尔所阐述的美国新闻署的任务的基础上，进一步强调美国新闻署要“帮助实现美国对外政策的目标”，特别提出美国新闻署应参与美国对外政策的制定与实施，这使其增加了一项新的职能，即为美国政策制定部门提供有关外国舆论对美国政策的反应情况。此外，为了表示自己在对外政策中对教育、文化交流的重视，肯尼迪于1961年2月在国务院内任命了一位专门负责教育文化事务的助理国务卿。1961年9月美国国会通过的富布赖特—海斯法案经肯尼迪总统签署成为法律，弥补了史密斯—蒙特法案的不足，扩大了美国对外文化交流活动的范围，加强了灵活性，是美国公众外交迈向成熟的一个标志。它至今仍然是美国进行公众外交的重要法律依据。

60年代末70年代初，美国政界围绕如何进行公众外交再度进行了一场争论，几个为此而组成的调查委员会纷纷向政府提交表达自己见解的报告，其中影响最大的是斯坦顿委员会。该委员会就如何组织和管理公众外交、美国新闻署的主要职能等问题提出了系统的看法。卡特上台后，并没有完全接受斯坦顿委员会的建议，而是对美国新闻署提出了自己的改组方案，于1978年4月宣布将国务院的教育文化事务局并入新闻署，并将美国新闻署改名美国国际交流署。在卡特政府时期，由于美国世界霸权地位的衰落，国际交流署的对外宣传活动采取了较以前的美国新闻署

远为缓和而不是咄咄逼人的做法。卡特总统还赋予美国公众外交一项新的使命——向美国人民或机构介绍世界上其他国家的历史和文化，加强美国人民对其他国家人民的了解，即所谓的“第二使命”。然而，由于财政问题等困难，国际交流署的第二使命收效甚微。

进入 80 年代后，里根入主白宫。以保守主义而著称、一贯坚持反共立场的里根在军事、政治上对苏联采取强硬立场的同时，在意识形态的对抗中更加注意利用公众外交作为美国对外政策的工具。1982 年他将美国国际交流署的名称重新恢复为美国新闻署，并于 1983 年 1 月由国家安全委员会通过了一项专门指导美国公众外交的重要文件“国家安全委员会第 77 号决议”（NSDD77）。美国新闻署在此期间的活动进一步加强，其中最具代表性的是里根总统启动的“民主工程”（Democracy Project）及其建立的全国民主基金会。

冷战结束后，世界政治格局发生了重大变化，全球化进程加快，人类进入信息时代。美国公众外交不断采用先进通讯技术，以满足美国对外政策的需要。与此同时，诞生于冷战时代的美国新闻署也面临着新的调整。1997 年 4 月克林顿政府正式宣布将美国新闻署于 1999 年 10 月 1 日并入国务院。除了由于冷战结束的原因外，美国新闻署并入国务院主要是美国国内政治中民主、共和两党为各自利益相互斗争、妥协的结果。由共和党控制的国会认为，新闻署并入国务院可以减少政府的财政开支，而民主党希望在此问题上的让步能够换取共和党对其他政府政策的支持。美国新闻署并入国务院虽然使其丧失了作为一个独立的政府部门的地位，并会导致其某些活动的减少，但并不意味着美国政府放弃其对外文化战略。美国新闻署并入国务院后，它的多数活动仍然会继续进行。

三

美国公众外交的主要目标：一是对外宣传美国的政策，二是向其他国家介绍美国的社会文化和价值观念。根据美国公众外交的这两个目标，美国新闻署的活动大致可以分为两类：一类为侧重于对美国政策的宣传活动，通常称为“信息活动”；另一类为对外教育文化交流活动。

美国新闻署的信息活动主要有无线通讯社、出版物、对外新闻中心等。无线通讯社是美国政府历史最为悠久的对外新闻传播媒体，长期以来一直是美国驻外使馆新闻文化处最有效的宣传工具之一，成为美国负责公众外交的驻外官员向所在国快捷、有效地提供信息的主要渠道。随着计算机技术的发展，特别是网络技术的出现，无线电讯社的无线电传打字电报机在 20 世纪 90 年代后，开始逐渐为先进的计算机所代替。目前，美国新闻署总部与驻世界各地的美国新闻文化处已连成一个庞大的计算机网络。美国新闻署网址上的华盛顿电讯已在大多数国家取代了传统的无线电讯。美国新闻署出版的杂志、小册子也是美国公众外交的基本手段之一，一直被视为向他国输出“民主制度”和“自由市场经济”的重要工具。美国新闻署 1961 年成立的对外新闻中心现在每年能够向 2000 多名驻美国的外国记者和成千上万来美进行短期采访的外国记者提供各种方便的服务，其目的是为了改善美国政府官员与外国记者的关系，促进外国记者对美国社会及政府政策的报道。

美国新闻署的教育文化交流活动主要有富布赖特项目、国际访问者项目、图书项目、对外英语教学、夏威夷东西文化技术交流中心、美国驻世界各地的新闻文化处的图书馆等。富布赖特项目源于 1946 年国会通过的《富布赖特法案》，其首次对外交流活