

美国对外文化事务机构的 历史变迁 (1917-2010)

董小川 / 著

HISTORICAL EVOLUTION
OF
FOREIGN CULTURAL AFFAIRS
OF
AGENCIES USA
(1917-2010)

美国对外文化事务机构的历史变迁（1917-2010）

HISTORICAL EVOLUTION OF
FOREIGN CULTURAL AFFAIRS OF
AGENCIES USA (1917-2010)

董小川 / 著

责任编辑：柴晨清

封面设计：姚 菲

图书在版编目（CIP）数据

美国对外文化事务机构的历史变迁：1917—2010 / 董小川 著. —北京：
人民出版社，2016.11

ISBN 978-7-01-016803-6

I. ①美… II. ①董… III. ①文化交流-对外关系-文化机构-历史-
研究-美国-1917-2010 IV. ①G171.25

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2016）第 240570 号

美国对外文化事务机构的历史变迁（1917—2010）

MEIGUO DUIWAI WENHUA SHIWU JIGOU DE LISHI BIANQIAN (1917-2010)

董小川 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京明恒达印务有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：24.75

字数：355 千字

ISBN 978-7-01-016803-6 定价：69.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话：（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

2013 年国家社科基金项目

“美国对外文化事务机构的历史变迁研究（1917-2006）”最终研究成果

引 言

作为研究美国对外文化事务机构的历史变迁（1917—2010）的专著，笔者深感仅仅讨论美国对外文化事务机构及其历史变迁是远远不够的。事实上，本书内容所包含的研究领域和范围已经大大超出本书书名。换句话说，本书是一个跨学科研究成果，书中涉及历史、文化、外交、立法等多个领域的问题，因此，有必要在此对本书研究的一些特点加以说明。

一、本书从历史视角研究了美国政府对外文化事务机构

长期以来，国内外学界对美国政府对外文化事务机构的研究本来就不多，从历史视角的研究更是凤毛麟角。因此，本研究具有一定的开拓性。

美国政府对外文化事务机构的研究可以从几个完全不同的视角进行：一是从政府事务机构角度的研究，包括这些机构的体制性、内容结构、人员构成等方面的研究，这种研究主要是了解美国政府对外文化事务机构本身的一些特点；二是对某一机构的专门研究，例如对新闻署、国务院教育与文化事务局等机构的研究，这种研究主要是分析某一机构的构成和运行等；三是对

一些机构的功能、作用和运行效果等方面的研究，这种研究主要是针对某些机构在美国对外政策、对外文化关系等方面发挥了怎样的作用、其效果怎样等；四是本研究所做的对美国对外文化事务机构历史变迁过程的研究，这种研究的主要特点是对美国政府对外文化事务机构的历史性进行回顾和分析。

（一）美国政府对外文化事务机构的历史变迁过程

从美国第一个对外文化事务机构“公共信息委员会”在1917年建立到2010年战略反恐信息中心的建立，近100年的历史变迁过程显现了美国政府对外文化事务机构从无到有、从小到大、从混乱到规范、从忽视到重视、从不重要到重要、从边缘到中心、从民间到政府的一系列变化。在这种变化过程中，渗透着美国国会立法、政治制度、外交战略和政策等重要问题。

1. 美国政府对外文化事务机构的历史变迁首先是伴随着历史形势需要而变化的，所谓与时俱进。这中间最为突出的事例是新闻署的建立与撤销。美国新闻署在1953年建立的时候主要是为艾森豪威尔总统的对苏冷战需要服务的，1999年撤销主要是因为1991年苏联已经解体，冷战已经结束。另一个突出例证是1948年《信息与教育交流法》的颁布和此后不断修正过程，直到现在此问题仍旧没有尘埃落定。第三个突出例证是对外文化事务机构的不断变更，既有更名和改建，又有新建与合并。所有变化都出自于现实需要，这是美国现实主义和实用主义哲学的又一表现。

2. 美国政府对外文化事务机构的历史变迁过程反映了美国自身的历史变化过程：在19世纪末以前，美国羽翼尚未丰满，政府考虑的主要是在西进运动中如何在北美大陆的扩展问题，如果说考虑对外事务，也仅仅是如何夺取西班牙、英国和法国在北美的殖民地的问题，还没有实力对其他领土的谋求。从19世纪末到第一次世界大战时期，美国外交仍旧没有摆脱孤立主义的原则，尽管威尔逊的理想主义外交思想已经开始取代孤立主义，但是在第二次世界大战以前，美国还主要是维护其在美洲的利益。因此，美国在1938年以前的对外文化事务还主要是与拉丁美洲各国之间的交往。从第二

次世界大战结束和冷战开始以后，美国在国际上的主要对手是苏联，而且双方的对峙主要是冷战而非热战，文化外交在那时就已经开始成为美国对外行动的极为重要的内容。而到了后冷战时期，反恐则成为美国又一个新的战略目标。由此看来，美国对外文化事务及其机构的历史变迁是伴随着美国自身的变化和发展而出现的，或者说，对外文化事务始终是为美国国家整体战略服务的。

3. 美国政府对外文化事务机构的历史变迁过程再现了美国宪政制度的基本特征。如果用一句话说明美国宪政制度，那就是在宪法原则基础上的公民自由，这种自由包括公民参与国家事务的权利。美国宪法规定的三权分立原则主要是行政、立法和司法的相互制约，从美国政府对外文化事务机构的历史变迁过程看，这种制约表现得淋漓尽致：从国会在对外文化事务机构问题上的多次立法到总统在对外文化事务上由不重视到重视的转变，从政府支持公民私人的对外文化活动到国家与非营利组织之间相互配合，都可以看出美国公民在宪法基础上行使权利的特征。

（二）影响美国政府对外文化事务机构历史变迁的因素

1. 国际形势的变化和美国对外战略需求

在第一次世界大战之前，特别是第二次世界大战以前，美国外交战略还是以孤立主义为主要原则，或者说主要还是在美洲发展。因此，1938年以前，美国政府对外文化事务关系主要体现在与拉丁美洲国家的活动上，特别是通过泛美联盟和美洲国家组织的建立来实现与拉美国家的文化交流。这个时期的一个突出特点是美国基本上没有或者说少有对外文化事务机构，1917年建立的公共信息委员会在1919年就结束使命，一直到1938年文化关系处的建立前，美国政府长期没有专门的对外文化事务机构，这是美国政府不重视对外文化事务的表现，同时也证明了美国外交战略中少有文化事务。

第二次世界大战结束以后，冷战时代的到来和外交需要与手段的变化使得美国对外文化事务越来越重要，特别是针对以苏联为首的社会主义国家和



共产主义意识形态的和平攻势在冷战时期成为美国文化外交的主流内容，对外文化事务机构则成为重要的执行部门，加之外交战略的需要，因此才发生了对外文化事务机构的不断建立、更名、改建、解体或者重建和新建。

2. 美国自身的不断强大和争霸世界野心的扩大

美国对外活动是随着国家在政治、经济、军事上不断强大而发展和变化的。美国对外扩张和争霸世界的野心也是随着其实力的不断壮大而发展的，其中包括美国文化的输出和传播。

研究美国的人都知道，美国人有一种根深蒂固的思想，那就是美国主义（Americanism），美国主义的核心是认为美利坚民族是世界上最为优秀的民族，美国人的价值观是最为合理的观念，美国方式是最为可取的生活和思维方式，美国人的信仰是最为正确的选择。因此，从公民到总统，都把美国文化的输出看成是天定命运的实践，美国对外扩张，包括对外文化输出和传播，是在执行上帝的使命。因此，美国对外文化事务机构的不断建立、变更和加强都是为对外文化输出和扩张服务的。

（三）美国政府各个对外文化事务机构之间的历史性关联

1. 信息、教育与文化的关联与区别

在20世纪七八十年代以前，美国在对外信息、教育和文化活动管理方面一直混淆在一起，从来没有进行必要的区别和认识，但事实上这三个方面的活动有时具有一致性，有时却完全不同。因此，按照《1948年信息与教育交流法》而建立的对外文化事务机构之间常常出现一些矛盾甚至冲突。在实践中，美国政府和国会逐渐发现和认识到信息与教育的区别、长期战略与短期效用的区分、传统外交与公共外交的不同，因此才出现了通过国会立法和总统行政命令将信息与教育和文化交流区别开来，例如，新闻署主要负责美国对外文化输出与扩张，国务院教育与文化事务局主要负责对外教育交流等活动。即使这样，新闻署和国务院教育与文化事务局之间还是有相互重叠与矛盾的地方。

2. 对外文化事务机构的混乱与调整

从对外文化事务机构看，美国政府有一个从混乱到调整的过程。例如，在新闻署和国务院教育与文化事务局都存在的时期，二者虽然有所分工，但还是有些事务混杂在一起。比如，新闻署和教育与文化事务局都有对外交流项目，政府其他部门，例如国防部和教育部，又都有自己的对外交流项目。在教育与文化事务局内部，主管各种对外交流事务的部门也多次调整。由此看来，美国对外文化事务机构的历史变迁既具有相互矛盾、又具有相互关联的特点。

从 1953 年新闻署建立到 1999 年新闻署撤销，从 1959 年国务院教育与文化关系局建立到 1960 年更名为教育与文化事务局，再到 1999 年接受新闻署解体后的所有对外文化事务，从 1941 年信息协调局建立到 1945 年临时国际信息局和 1946 年国际文化事务局建立，再到 1952 年国际信息管理局的建立，美国政府为了理顺对外信息、教育与文化事务进行了多次尝试和努力，应该说基本上调整了过往不顺畅的管理问题，但不论机构如何更改，混乱与矛盾始终没有完全解决。

二、本书从外交视角重新认识了美国文化

由于美国政府对外文化事务机构的研究主要涉及美国公共外交，按照美国学者的认识和理解，公共外交的主要内容是文化外交（但英国人把文化外交等同于公共外交），所以美国政府对外文化事务机构的研究主要是从外交视角对美国文化的研究。

美国文化研究又有多种视角，其中主要是对美国文化的起源、特征、内容等的研究，而在美国外交战略和政策方面，文化的作用自第二次世界大战结束以来显得十分重要和突出，特别是美国政府利用文化手段对外扩张、从事文化输出、进行文化宣传、对苏文化冷战、对恐怖主义的文化攻击等，都可以视为美国的对外文化攻势，或者说是文化外交。



美国文化从 WASP 文化到熔炉文化再到多元文化的发展过程中所体现出来的主要特点是其政治上的民主与平等、生活上的自由与舒适、经济上的放任与垄断和反垄断、对外关系上的相互了解与理解等，但归根结底，美国文化可以视为一种方式，一种生活和思维方式，美国文化外交本质上是向全世界推销美国方式。

（一）美国人民与其他国家人民之间的相互了解和理解

1948 年美国《史密斯·蒙特法》（即《信息与教育交流法》）所规定的美国在战后和平时期的信息与教育交流活动原则是：“推动其他国家对美国的更好理解，并促进美国人民与其他国家人民之间的相互了解（to enable the Government of the United States to promote a better understanding of the United States in other countries, and to increase mutual understanding between the people of the United States and the people of other countries）。”^① 该法规定的这一原则成为后来美国政府各种对外文化事务机构行动的基本目标。所谓“美国人民与其他国家人民之间的相互了解”的宗旨是使世界上其他国家人民了解美国政府政策、美国民主与自由、美国人的价值观，简单说，就是了解美国文化。从本质和政策角度说，这正是在从事文化外交。

（二）文化外交中的“人民对人民”

艾森豪威尔政府期间曾实行的所谓“人民对人民项目（People-to-People Program）”，该项目是在寻求使“每个人都成为大使”，在艾森豪威尔总统的支持下，许多美国公民参与到“草根外交（grassroots diplomacy）”中，邀请外国人到美国来、为国际捐赠而收集图书和杂志、建立“姊妹城市”等一系列推动赞同美国的行动。^② 用中国人常用的一句话说，这叫做“走出去、请

^① Kennon H. Nakamura U.S. Public Diplomacy: Background and Current Issues, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40989.pdf>.

^② <http://search.proquest.com.ezproxy.lib.uh.edu/> p.193.

进来”，即把外国民众请进来，让他们到美国留学、访问和旅游，从而了解美国和理解美国文化；派美国人到其他国家去，让他们去向世界其他国家的人民传播美国文化。这种外交本质上是文化外交的一种手段。

（三）美国文化的传播与输出具有重大的国际影响

从1938年建立文化关系处以来，美国文化的对外传播与输出产生了重大的影响和十分明显的效果。或者说，美国的文化外交获得了巨大的成功。这一点从以下几个方面可以得到验证：第二次世界大战以来，美国由一个世界各国人民很少了解的国家成为全世界几乎家喻户晓的国家；美国文化几乎遍及世界各地，从饮食文化（肯德基、麦当劳）到服装文化（牛仔裤、超短裙），从娱乐文化（好莱坞、迪斯尼）到体育文化（NBA、橄榄球），从政治文化（民主、自由）到经济文化（放任、私有），在各国落地生根，开花结果。特别是美国政府的对外教育交流活动，包括访问学者、留学生和领导人交流等各种交流项目，不但使众多外国人了解了美国，甚至使很多人喜欢美国、留在美国、为美国所折服乃至为美国服务。这种文化的传播与输出对其他原生文化产生了不可估量的影响乃至摧毁，从而使以美国为代表的西方文化成为当今世界最为流行的文化，这是美国文化外交的重大效果。

三、本书从文化视角分析了美国外交战略与政策

国内外有关美国外交战略与政策的研究不胜枚举，从文化视角的研究近年来也不断涌现新成果。但是，从美国政府对外文化事务机构角度对美国外交战略与政策的研究还不多见。

美国外交战略与政策的研究多半是研究其战略与政策的内容与特点、历史形成过程、现实作用 and 影响等。而美国政府对外文化事务机构应该说是执行其外交战略与政策的部门，本书也论述了美国政府对外文化事务机构在执行其外交战略与政策的过程中所发挥的作用，但更重要的是介绍和分析了对



外文化事务机构所发挥的“第四层面”的作用，或者说用文化手段完成其外交战略与政策。

（一）文化外交在美国对外战略与政策中地位的不断提升

如果说第二次世界大战结束前美国对外文化外交活动不多，文化外交在美国对外战略与政策中没有什么重要性，因此对外文化事务机构也相应没有重要地位，那么冷战开始以后，文化外交在美国对外战略与政策中的重要性越来越明显，其地位越来越重要，即使在后冷战时期，由于反恐的需要，文化反恐成为美国对外战略的重要内容和手段，对外文化事务机构也伴随着不断得到重视和加强。本书第九章对美国文化外交进行了重点分析，这里需要说明的是，美国文化外交在其整体外交战略政策中的地位有一个不断提升的过程，美国对外文化事务机构的历史变迁过程中显示了这种文化外交历史地位的变化过程，即从不重视到比较重视再到十分重视，20世纪70—90年代随着冷战形势的变化和结束，一度重新走向不重视，21世纪以来，随着恐怖主义威胁的加剧，美国文化外交又有地位提升的趋势。

（二）美国政府对外文化事务机构在外交战略与政策执行中的作用

美国对外文化事务活动历来是两条腿走路：既有政府行为，又有公民私人活动，二者相互支持与配合。在1917年美国第一个对外文化事务机构公共信息委员会建立以前，美国对外文化事务主要是公民私人活动。美国政府不断建立新的对外文化事务机构后，公民私人对外文化活动不但没有减少和结束，反而在政府对外文化事务机构的支持下更加活跃，并成为美国政府文化外交的重要砝码和工具。例如，1938年建立的文化关系处只有很少的专职工作人员和不多的政府投资，但该对外文化事务机构长期发挥了重要作用，其原因就是通过美国公民的对外文化活动来实现政府的目标。这样看来，美国政府对外文化事务机构不仅仅是政府外交政策的执行机构，而且是对外文化事务活动的领导者和组织者。

（三）如何认识美国文化输出与扩张

对于近百年来美国对外文化输出和扩张的认识与评价在西方和东方历来看法不一，在学界和政界也在认识上存在巨大分歧。

在前者看来，众所周知，西方主流社会历来认为，西方（包括美国）对东方的侵略（包括文化输出与扩张）是在拯救东方社会，他们给东方带去的是福音。但亚非拉国家多数人则认为，西方的侵略给东方社会带来的是灾难，他们掠夺了那里的财产，蹂躏了那里的人民，造成了东方从属于西方。

从后者看，学界人士一般从学理角度对美国文化输出和扩张进行认识，结论也比较客观；而政界的认识和说法则具有浓厚的外交色彩，从国家利益出发的看法更为突出。事实上，从 20 世纪 60 年代公共外交流行以来，利用文化作为外交手段早已经人所共知，但真正实现文化外交目的并不是一件容易的事情。笔者认为，美国是实现文化外交目的的国家之一，因为越来越多的国家和人民接受美国方式，全世界到处都可以看到 NBA、肯德基和麦当劳、好莱坞和迪士尼、牛仔裤和超短裙，越来越多的国家和人民接受基督教，认可美国文化。从世界各国几乎都直接或者间接、主动或者被动、较多或者较少地接受了美国文化来看，不论接受的是政治文化、经济文化还是其他文化形式，都反映了美国对外文化输出和扩张的成功。

四、本书从律法视角体查了美国国会立法对政府事务及其机构的作用

众所周知，美国法律出自于国会，国会与政府是分离的、相互之间不能干涉。或者说，法律一旦由国会通过并经总统批准，所有人都要遵守并由法院裁决。有史以来，美国国会对外交事务的立法主要是由政府的外交部门来执行的，因此，对外事务机构成为法律中的规定是能够得到执行的关键。

美国对外文化事务的第一个最重要的立法是《1948 年信息与教育交流法》，该法既作出了美国对外文化事务的原则规定，又将对外文化事务机构

作出了相应的授权与规范，从中足见国会立法在美国政府外交事务及其机构的某种决定性作用。

（一）国会立法对政府机构设置的作用和影响

在三权分立原则下，美国政府机构的建立一般不需要国会立法，只要行政首脑总统的行政命令即可。但是，前提是新建立的机构要执行法律认可的事务。美国对外文化事务的一些独立机构，例如新闻署，都是在执行《1948年教育与文化交流法》所确立的外交使命才得以建立的。这就是说，国会在1948年通过的《史密斯—蒙特法》是新闻署等对外文化事务机构得以建立的基础。再从《史密斯—蒙特法》自1948年颁布到2012年的多次修正案来看，以及从新闻署自1953年建立到1999年解体来看，历届国会的立法都成为美国对外文化事务机构历史变迁的法律依据。

（二）国会相关立法的不断辩论、修正与改进

本书对美国国会在对外文化事务机构及其行动目标方面的影响是从美国国会多次辩论、修正和改进法律在对外文化事务机构及其行动方面的规定进行分析的。这种分析主要考虑的是美国依法治国的实现。

当代国际社会各国家之间的一个最大区别是法制国家还是人治国家，一般把法制国家称为民主国家，把人治国家称为专制国家。改革开放以来，中国一直在追求建立法制社会并取得了一定的成效。但是，在对外文化事务及其机构建立方面，中国还没有达到美国那样的以国家立法推动对外文化事务的发展和对外文化事务机构的建立。例如，中国对外文化活动的最突出做法是在其他国家建立孔子学院，但是，如何通过人大立法对孔子学院等我国对外文化传播单位及其活动有所支撑和推动，还是一个需要不断加强和解决的问题。

五、本书从民众参与视角再现了美国政治制度特征

美国政府对外文化事务机构是政府事宜，但美国民主确认了人民参政议政的原则。就对外文化事务及其机构而言，也少不得民众的参与。在当今世界，公民参与政府事务十分普遍，但参与的程度、方式、效果等却大相径庭。几乎所有国家政府都说自己是代表人民利益的，但真正的人民政府到底应该是什么样并没有一个人们普遍认可的标准。从美国对外文化事务机构历史变迁过程看，民众参与视角再现了美国政治制度特征。

（一）政府对外文化事务机构建立以前民间组织的作用

在 1917 年公共信息委员会建立以前，从美国教会指派的传教士到基金会的对外文化活动，基本都属于民间组织行为而非政府行为。可以说，1917 年以前美国对外文化事务基本上少有政府参与。因此，民间组织或者说公民私人行为是 1917 年以前美国对外文化活动的主体，他们对美国文化的输出与传播发挥了重要作用，打下了一定的基础。

尽管这些私人对外文化活动没有政府意志，却在客观上实现了美国政府对外文化政策目标，即让世界其他国家的人民了解和认识美国和美国文化。

（二）非营利组织与政府对外文化事务机构之间的合作

从 1917 年以后，特别是第二次世界大战以后，美国的一些非营利组织在政府支持下大力从事对外文化活动，因此成为美国文化外交的重要补充和支持力量，这种相互支持成为美国文化外交两条腿走路的重要特点。据说，美国的非营利组织达百万之多，许多非营利组织参与了对外文化活动，足见非营利组织在美国公共外交和文化外交中举足轻重的地位和作用。与此同时，政府与民间组织相互合作共同完成美国文化外交使命体现了公民参与的政治特征。



这种公民参与的特征不仅仅表现在非营利组织的对外文化活动方面，还表现在政府对外文化事务机构的构成方面。例如，美国信息与教育咨询委员会和公共外交咨询委员会的成员中都有普通公民代表，他们是来自相关专门领域的专家而非政府官员。这一点充分反映了美国政治制度的特点。

（三）为了同一个目标的总统和人民

在美国对外文化事务机构的历史变迁过程中，总统在对外文化事务上的看法和行政命令具有决定性作用，这是不言而喻的；但普通民众通过各种方式的参与则具有潜在的价值和支撑作用，这也是不可否认的。因此可以说，在对外文化输出和扩张方面，美国总统和人民是在为了同一个目标而奋斗。

这倒不是说美国总统的行动都得到了人民的支持，也不是说美国人民都了解总统的意志，而是说在对外文化事务上，美国总统与普通民众的目标是一致的，都试图使世界上其他国家的人民了解和理解美国文化，其中的不同是总统是从美国外交政策出发，而普通民众是从人性出发。

引 言	1
第一章 美国早期对外文化事务机构 (1867—1938)	1
一、1917 年以前的美国对外文化事务机构	1
二、美国第一个对外文化事务机构——公共信息委员会 (1917—1919)	5
(一) 公共信息委员会的建立与解体	5
(二) 公共信息委员会的分支机构及其职能	7
(三) 公共信息委员会的对外文化事务活动	10
(四) 公共信息委员会评价	12
三、美国海外主要文化事务机构——美国文化处 (1917—)	15
(一) 美国文化处的英文表述	15
(二) 美国文化处的中文翻译	16
(三) 美国文化处的历史变更过程	17
(四) 美国文化处的功能和行动目标	19
(五) 美国文化处评价	24