

林敏华 著

美国之音简史

美国之音与美国国家传播战略

A BRIEF HISTORY OF VOICE OF AMERICA

VOA and the National Communication
Strategy of the United States of America



中国大百科全书出版社

傅雷文集 第1卷

美国之音简史

美国之音与美国国家广播公司

by ROBERT ELLIS SMITH and FRANKLIN D. ADAMS
with the National Communications
Strategy and the President John F. Kennedy

美国之音简史

美国之音与美国国家传播战略

中国大百科全书出版社

图书在版编目 (CIP 数据)

美国之音简史：美国之音与美国国家传播战略/林敏华著. —北京：
中国大百科全书出版社，2014. 11

ISBN 978 - 7 - 5000 - 9449 - 4

I. ①美… II. ①林… III. ①美国之音 - 新闻事业史 - 研究
IV. ①G229. 712. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 249169 号

策 划 人 郭银星

责任编辑 于淑敏

责任印制 魏 婷

封面设计 海马书装

出版发行 中国大百科全书出版社

地 址 北京阜成门北大街 17 号 邮政编码： 100037

电 话 010 - 88390635

网 址 <http://www.ecph.com.cn>

印 刷 北京君升印刷有限公司

开 本 16

印 张 12.5

字 数 173 千字

印 次 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5000 - 9449 - 4

定 价 32 元

本书如有印装质量问题，可与出版社联系调换。

序 言

在当代政治中，公共传媒是国家“软实力”的集中体现。美国哈佛大学教授约瑟夫·奈尔（Joseph Nye）在1990年首次提出“软实力”概念，将其定义为一国使别国“想其所想”的能力，是一国通过自身的吸引力，而非强制力，在国际事务中实现预想目标的能力。拥有软实力的国家在设定国际政治议程和结构上有更多的控制权和主动权，通过长期温和、潜移默化的国际宣传，增进国际交往各方的相互了解，让自身的立场和态度能获得更多的国际支持。“软实力”依赖于国际社会对特定文化价值的认同，依赖于政治体制在国际上得到的支持，以及国际上文化和价值取向的总趋向。中国国家实力的增加，在国际交往中地位的提高，必须通过对国际事务的积极参与和影响，履行大国的责任；同时，在国家传播上，当代中国的国际传播开始很晚，直到2009年，新华社才首次通过卫星、互联网向全球播发自己的英语电视新闻，同年，《人民日报》旗下的《环球时报》英文版创刊，《中国日报》推出美国版。

在国际社会上，国家传播的探索始于第一次世界大战期间，当今国际上最有影响力的国际公共媒体，基本成立于一战前后。在西方国家中，美国的国家传播开展的最晚，美国之音在二战时才成立，但是在传播战略上，美国之音与政府政策的关系最为密切。本书以美国之音广播有限公司70年发展的历史为案例，分析了公营媒体在新闻传播和构筑国家软实力之间的矛盾与冲突，探寻如何通过公共管理塑造权威、可信、相对独立的公共媒体。美国之音曾经是世界

知名的新闻媒体，在资讯闭塞的年代，为世界上无数好奇的人们打开了通往世界的窗口，影响了一代又一代政治精英和知识分子，推动了东欧国家、非洲、南美和许多亚洲国家的历史进程，是国际广播史上绝无仅有的经典案例。

以英美为首的西方国家一直批评他对新闻媒体、意识形态的控制和干预，认为西方社会享有真正的言论自由，不存在意识形态的控制和干预。西方国家所主张的言论自由根植于17~19世纪的自由主义理论，言论自由的前提是传媒机构独立于国家和自由企业制度，美国之音、英国广播公司、德国之声这些公营媒体的存在，恰恰说明了没有绝对的言论自由，新闻自由与政治体制也没有必然的联系。美国之音从建立之日起就为了争取机构的相对独立、拥有新闻广播的自主权而不断努力，虽然制度越来越健全，信息越来越透明，但是新闻自由总是相对的，而且在不同的历史时期，公营媒体如何通过大众传播维护国家利益，会受到不同因素的影响。

虽然美国之音是美国政府全额拨款的公共媒体，接受政府的监管，但是美国之音并不仅仅是美国政府的政策传声筒。国际传播与国家利益的相互关系，会面临复杂的国内政治、党派立场、利益集团、官僚机构的牵制和影响。更重要的是，媒体要怎么去诠释国家利益，怎么样的传播策略才能最大限度地维护国家利益，在不同时期都有不同的标准和框架。本书通过描述美国之音70年传播策略的变迁、矛盾冲突的化解、机构的改革、与政府的关系、技术挑战等历史事件，剖析了大众传播与国际关系、对外宣传与国内政治等理论议题，同时为传媒监督管理、国际公共外交、焦点问题报道等应用操作提供了经典的案例。

本书从公共管理的视角出发，解读在公共政策推动下，美国之音如何从战时情报机构逐步变为现代意义上的公共传媒，深入解析美国政府的公共外交行政架构、政策立法、公共财政投入、外交策略等对新闻传播立场和内容的深刻影响。另一方面，美国之音也并非被动接受政府管理，通过促进公共管理的公开透明，美国政府公权力对国际传播的过分干预逐步受到约束，政党政治和利益集团的

声音减少。同时通过将美国之音与其他电台，如美国之音与英国广播公司、德国之声、俄罗斯今日、中国国际广播电台比较，指出在美国公共外交的框架下，美国之音今日的格局，有其偶然性，更有其必然性。作为美国塑造软实力的核心工具，它在宣传美国文化和价值，影响国际社会的过程中，积累了大量的理论和实践经验。

本书在撰写过程中参考了大量的美国政府文件、审计报告、监察报告、会议记录，对与美国之音相关的官方史料进行了详细的梳理，通过公共管理的理论背景框架，构建了理解这些历史材料的新视角，详尽地分析和了解这些历史事件，可以帮助中国在发展公共媒体中实现跨越式的发展。

本书共分为七章，包含历史发展顺序和政府与媒体关系变化两条主线索。第一章简要介绍美国之音成立的历史背景，以及成立之初就存在的新闻独立和国家利益的冲突。第二章详细介绍了美国之音在二战中诞生和发展的动力，法律地位的变迁以及目前的组织架构。第三章和第五章描述美国之音在美国新闻署和美国广播管理委员会两个不同机构管理时期的发展战略，其中，新闻署带领美国之音建立全球影响，见证了美国之音的全盛时期；广播管理委员会则是冷战后美国国际广播改革的产物，也带领美国之音不断进行改革探索，但如今已经陷入改革的困境。本书重点分析这两个管理机构的异同，它们施行的策略，以及不同历史时期外因对改革的影响。第四章首先回顾了几个重要的历史时期，美国之音和政府关系的变化，然后在公共外交这个更广阔的框架下解读政府对公营媒体的期望和随之延伸出来的媒体监管政策，使读者能够更清晰地看到美国之音作为一个国际传媒、一个外交工具，在美国内政外交中扮演的角色。第六章从内部管理、政府架构、技术进步、国际竞争等角度阐述了美国之音面临的复杂改革困境。第七章对美国之音的前景做了简要的描述。

在本书的构思、研究及写作过程中，我得到了广州市社会科学院副院长蔡国萱研究员的倾力帮助。没有蔡副院长的指导和鼓励，也不会有本书的完成。在此表示衷心感谢。在本研究收集资料的过

程中，美国之音数位记者热情帮助，提供了大量宝贵的一手材料，但出于尊重记者本人的意愿，不能一一实名致谢。感谢《纽约时报》的前雇员李臻女士，自由撰稿人 Asria Mohamed 女士和 Abhaya Raj Joshi 先生以媒体人的角度提供的意见。最后，感谢我的先生李宇博士，在整个研究和写作过程中，他给我悉心的照顾，同时为收集海外资料给予大量帮助。

目 录

序 言	1
第一章 前 言	1
第二章 美国之音的成立与机构概况	4
(一) 诞生及其地位确立	4
1942 年以前政府宣传的尝试	4
战时宣传催生国际广播	7
美国之音的灵魂人物与早期历史	9
美国之音的先行者：英国广播公司	15
(二) 合法性及其使命的确立	17
《史密斯 - 蒙特法案》	18
《美国之音宪章》——一部公共法的诞生	22
(三) 美国之音机构概况	28
内部组织架构	28
人员和经费	31
新闻内容和新闻立场的发展	32
第三章 新闻署管理奠定当代美国之音的影响力	39
(一) 新闻署的成立及其运作	39

脱离国务院的斗争	40
新闻署、国务院和总统之间的拉锯战	43
国际影响力的确立	51
(二) 机构重组与影响力减弱	56
广播管理委员会的建立	57
国际广播局的运作	63
第四章 政府公营国际媒体的发展战略	65
(一) 美国之音的战略变迁与美国外交政治	65
杜鲁门政府统治下的战后美国之音	66
艾森豪威尔时期美国之音的改革	70
冷战后期多元政治格局的形成与公共外交	75
公共外交与美国国际广播的渊源	76
全球反恐战略中的新闻压制	82
美国之音反恐战争的重镇：在伊朗的传播	84
战略发展计划与使命	86
(二) 未知的改革	87
国际环境的变化	87
美国公共外交战略的发展	90
广播管理委员会的设想	95
第五章 全球媒体多元化发展背景下的业务策略	99
(一) 广播管理委员会领导下的美国之音	99
广播管理委员会决定美国之音的全球发展战略	99
美国之音与广播管理委员会的相互制约	105
广播管理委员会面临的挑战	115
(二) 美国之音的行政与业务管理	116
台长权力不断弱化	116
业务要求和新闻品质	123
替代电台的发展	127

美国之音与替代电台的关系	137
(三) 美国之音对华宣传的调整	139
对华广播的历史：从对抗到正常化宣传	139
中文部人员和节目的本土化	140
对华宣传面临的挑战	143
国际传媒涉华新闻比较	147
(四) 科技进步和传播手段变更	152
短波广播的命运	152
美国政府的电子化传播策略	156
美国之音的改革努力	158
第六章 美国国际广播的挑战与未来	163
(一) 员工满意度与机构管理	164
(二) 官僚化与绩效评价	166
(三) 娱乐化和新闻权威	169
(四) 广播的衰落和新媒体的选择	171
(五) 国际广播的激烈竞争	172
第七章 结 语	176
参考文献	178
主要英文名词及缩略语译名对照表	184
主题词索引	186

图表目录

图 1	第一次世界大战时期政府宣传海报之《潘兴的十字军》电影海报	6
图 2	创立美国之音的三大功臣	14
图 3	美国之音贝瑟尼短波站纪念碑	22
图 4	美国之音贝瑟尼短波站的内部环境	23
图 5	美国之音部门结构图	30
图 6	伊朗地理位置图示	36
图 7	美国之音遥望白宫的新闻直播室	43
图 8	美国之音幢形天线模型	54
图 9	美国之音在格林威尔地区超过 120 米高的幢形天线 ...	54
图 10	美国国际广播关系图	58
图 11	广播管理委员会下辖机构关系图	60
图 12	广播管理委员会全球听众/观众统计数量	61
图 13	1957 年 2 月艾森豪威尔考察美国之音工作	74
图 14	美国国家战略运行机制示意图	81
图 15	美国之音历年预算及执行支出比较	107
图 16	广播管理委员会历年预算及执行支出比较	108
图 17	中东广播网络目标市场及机构分布图	133
图 18	美国国际广播局访问桂林广播电影电视局商谈 电视专题片合作	146
图 19	美国之音标志性的弧形控制台	153
图 20	1987 年落成的美国之音第二代主控制室	154
图 21	1999 年落成的美国之音第三代主控制室	155
图 22	美国之音第三代主控制室所使用的安维信路由器 ...	155
图 23	2012 年美国之音现代化的主控制室	159

表 1	美国之音历年雇员及节目情况	33
表 2	美国之音历年预算占广播管理委员会总体预算比例 ...	33
表 3	四大国际广播媒体在伊朗广播内容分析	34
表 4	美国广播管理委员会下属媒体受众统计数	60
表 5	美国之音 1989 年和 2012 年运营状况对比	61
表 6	2010 财政年度美国之音语言频道	103
表 7	2011 财政年度美国之音语言频道	104
表 8	广播管理委员会委员历年变化基本情况	111
表 9	广播管理委员会部分内外部审计、规划、研究报告 列表	113
表 10	2011 财政年度普通话、粤语、藏语部门基本信息	144
表 11	2007 ~ 2014 财政年度美国国际广播管理局 (IBB) 管理人员变化	166
表 12	2000 ~ 2012 财政年度广播管理委员对访问量的 表述和统计	168

第一章 前 言

“Today, and every day from now on, we will be with you from America to talk about the war. . . . The news may be good or bad for us—We will always tell you the truth.”

——VOA First Broadcast to Germany, 1942

1941年12月7日，日本偷袭珍珠港事件发生后，美国正式参战。56天之后，美国对德国展开了战时广播，该广播机构就是日后世界知名的美国之音（Voice of America, VOA）。美国之音首播的开场白，一直是业界津津乐道的经典广播。“无论消息对我们来说是好的还是坏的，我们都会告诉你真相”，这就是美国之音对新闻的承诺——还原事实的真相。

成立于1942年的美国之音，至今已经走过逾70年的历史。作为第二次世界大战的战时情报机构，它经历了二战、朝鲜战争、越南战争、冷战、古巴导弹危机、东欧巨变、苏联解体、两次海湾战争、“九一一”恐怖袭击、两次阿富汗战争、北非“茉莉花革命”等改变世界政治格局的大事件。作为美国政府全额资助的公营媒体、世界上最大的广播机构之一，美国之音自诞生之日起就肩负着美国政府对外政治宣传的职责。在不同的历史时期，它通过不同媒介平台开展战略传播，塑造国家软实力，彰显国家意识形态、政治、价值和文化。同时，美国之音的新闻工作者也一直在努力摆脱政府传声筒的角色定位，追求新闻的公义和新闻的独立。矛盾的结合，使

得美国之音的历史充满戏剧色彩。

美国之音前副台长艾伦·海尔（Allen Heil）在2003年哥伦比亚大学出版的《美国之音历史》（*Voice of America: A History*）中写道：“一开始，人们对美国之音应该如何运作就有很不同的看法。政府官员，特别是军队的人士认为，应该把美国之音建成一个（政治）宣传机构；但是另一方面，参与美国之音早期运作的记者、作家、艺术家、诗人们却都认为讲真话更重要。”如何处理好新闻和宣传的关系，这是一开始就让美国之音的创业者们纠结的问题，也深刻影响着美国之音以后的历史。

美国之音诞生的背景和使命，决定了宣传和倡导美国政策是它的历史主线。虽然美国之音有着与生俱来的特殊身份和使命，但一直以来，美国之音内外希望减少政府对美国之音新闻干预的呼声不断，希望它走独立公共媒体模式的愿望更是一直伴随美国之音的成长。美国之音从创始人多诺万（William Donovan）和舍伍德（Robert Sherwood）开始，就十分欣赏英国广播公司（British Broadcasting Company, BBC）的模式。希望成为像英国广播公司那样独立并具有创造力、公信力、影响力的媒体，是美国之音历代媒体工作者的理想之一。

美国之音的记者们相信，一个国家的软实力，就是在没有威逼的情况下让人们与国家站在同一战线上，合法性则是软实力的核心。美国之音成立70年以来，在一代又一代媒体精英、外交领袖的领导下，探索着在新闻独立、新闻传播和国家软实力之间的微妙关系。他们的经验和教训，无疑是在制度化和法制化社会中，如何处理政府和媒体关系的鲜活教材。

无论美国之音的记者如何努力争取新闻独立，作为政府公营电台，美国之音不可避免地受到各种外交政策、国内政治环境与民众政治偏好的影响。首先，国际形势变迁和美国公共外交模式决定了美国之音发展的基调和框架。美国之音70年来经历的扩张和萎缩，无不与美国的外交政策和军事冲突紧密关联。在冲突和战争的年代，信息传播总是会成为战争的重要元素，有时是为了争取同盟，有时

是为了反击敌人。信息战往往由一国元首动员发起，当一位总统决定参战的时候，总是要首先动员国内外的支持力量。在二战、冷战和反恐战争中，美国之音都充当了美国总统传播信息、争取盟友的重要角色。在国际冲突越激烈的时候，新资源、新技术会投入美国之音，机构设置会服务于政策目标而不断调整变化，美国之音从而得到扩张和发展；而战争过后，美国政府又会重新定位美国之音，调整国家传播战略，缩减资源和投入，调整政府架构，导致美国之音的萎缩和弱化。

其次，美国之音的发展历史，也受到一种十分微妙的国内情绪的影响，即美国民众对公营媒体与生俱来的不信任。一则新闻是否是政治宣传原本应由宣传的内容决定，但今日的美国群众更倾向于以信息来源作为判断准则，只要是政府主导的大众传播，都会受到社会的质疑。美国社会对二战时期的法西斯纳粹宣传和冷战时期苏联克里姆林宫偏执的声音记忆犹新，民众和学者对政治宣传（propaganda）和公共外交（public diplomacy）之间界限的争论从未停止。反战情绪延伸为对信息战的不信任，正是在这一情绪的主导下，美国之音在其运作的前 60 余年间都被禁止在美国国内传播。

最后，美国执政党、在野党和职能部门之间的斗争同样对美国之音产生影响。在战争时期，美国之音被国防部门所领导，作为战争武器的作用更为明显；在和平时期，美国之音被新闻机构所领导，作为公共外交和新闻机构的特色更加突出。然而，每一次机构改革都会产生更多的既得利益者，官僚机构的膨胀使得改革的阻力越来越大。到了今天，美国陷入了无始无终的反恐战争当中，庞大而古老的美国之音再一次走到了改革的十字路口。美国之音的故事，对于所有的公共媒体和国际传媒来说，都是十分宝贵的经验。

第二章 美国之音的成立与机构概况

(一) 诞生及其地位确立

美国之音从诞生之日起，就面临着新闻独立和正面宣传美国的外交政策的两难境地，其合法性和使命的确立，都经历了漫长的求索过程。

1942 年以前政府宣传的尝试

美国从 18 世纪美国独立战争后到第二次世界大战之前，一直奉行孤立主义外交政策。通过避免参与欧洲事务，当时处于弱势地位的美国得以在欧洲强国林立的国际环境中求得生存和发展的空间。在第一次世界大战时期，作为特殊时期的政策，美国对外宣传有过一段短暂尝试。1917 年 4 月，美国建立了公共信息委员会（Committee on Public Information），伍德罗·威尔逊总统（Woodrow Wilson）指派了记者乔治·克里尔（George Creel）作为委员会的负责人，而委员会其他核心的人员则来自军方。公共信息委员会肩负三个方面的工作：第一，审查和屏蔽任何不利于美国的信息，使得这些信息不被美国大众所知悉；第二，负责制造和对外传播影视作品，发放传单，召开宣讲会，赞助艺术展览，甚至通过在墨西哥开办英文学校等途径，对外传播美国立场和美国文化。第三，通过大众媒体宣