

北京外国语大学2008年度博士文库系列

布什政府 中东公共外交

**The Public Diplomacy Efforts of
the Bush Junior Administration in the Middle East**

仵胜奇◎著



世界知识出版社

北京外国语大学2008年度博士文库系列

布什政府 中东公共外交

**The Public Diplomacy Efforts of
the Bush Junior Administration in the Middle East**

作胜奇◎著



世界知识出版社

图书在版编目(CIP)数据

布什政府中东公共外交 / 仵胜奇著. —北京: 世界知识出版社, 2010.4

ISBN 978-7-5012-3749-4

I. ①布… II. ①仵… III. ①美国对外政策—研究—中东
IV. ①D871.20

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第010812号

责任编辑
文字编辑
责任出版
责任校对

田耀平
田耀平 吴捷
刘喆
张琨

书 名

布什政府中东公共外交

Bushi Zhengfu Zhongdong Gonggong Waijiao

著 者

仵胜奇

出版发行

世界知识出版社

地址邮编

北京市东城区干面胡同51号(100010)

网 址

www.wap1934.com

印 刷

世界知识印刷厂

经 销

新华书店

开本印张

880×1230毫米 1/32 14¼印张

字 数

390千字

版次印次

2010年4月第一版 2010年4月第一次印刷

标准书号

ISBN 978-7-5012-3749-4

定 价

35.00元

版权所有 侵权必究

序 言

美国是一个十分注重意识形态的国家。它历来讲美国的特殊使命和命运，讲美国例外论，强调美国价值观念的普世意义，把美国的外交政策建筑在美国的价值观念之上是美国决策者的口头禅。冷战结束后，美国外交中的意识形态因素并没有削弱，反而有所增强。克林顿政府把推广民主作为外交政策的三个支柱之一。到了乔治·沃克·布什时期，外交中的意识形态因素被强调到了极致，推广民主被视为美国外交的终极目标。布什总统第二任期的就职演说、赖斯国务卿的许多讲话都不厌其烦地阐述这一点。

公共外交为何在乔治·沃克·布什时期具有特别重要的意义呢？笔者以为起码有这样几个方面的原因。首先，冷战的结束被许多美国政界和学界人士看作是美国意识形态对苏联意识形态的胜利，他们兴高采烈地庆祝美国单极世界的到来。但恰恰是冷战结束之后，世界各地悄然出现了“反美主义”。这实在是令美国决策者百思不得其解的事情。在他们看来，美国的价值观念比别人的都好，美国是善的代表，美国所做的一切是在“替天行道”，为何会有这么多的人对美国不满，甚至反对美国？在“9·11”以后，布什和一些美国高官一再问：“他们为什么反对我们？”国务院还主持了两次关于全世界反美主义的专题讨论会，一次是穆斯林世界学者的会，一次是非穆斯林世界学者的会。笔者应邀参加了后一个会，它于2002年9月在马里兰州举行。与会的国务院高官总结说，在穆斯林世界的反美主义是仇恨，在非穆斯林世界的反美主义是不满。于是美国采取了一系列措施来加强公共外交，希望

改善美国在海外的形象，平息各地的反美主义。

其次，布什这六七年中在外交和战略方面所做的主要事情是打了两场战争：阿富汗战争和伊拉克战争。这两次战争性质不同，前者是反恐战争，有联合国安理会的授权，有世界各国的支持。后者是从反恐战争的偏离，没有安理会的授权，是美国单边主义发动的。尽管现在阿富汗的情况远不圆满，还有许多困难，但两次战争的结果还是很不一样的。由于伊拉克战争，美国在国外的形象不是变好了，而是变差了。一些美国学者，如约瑟夫·奈也坦承，伊拉克战争损耗了美国的软实力。美国决策者不是不知道这一点。于是他们想方设法，加强公共外交，希望有所补救，重新改善因为伊拉克战争受到损害的形象。

忒胜奇博士由学位论文改写增补而成的这本专著对布什政府对中东的公共外交进行了专门研究。论文追述了美国公共外交的历史，对布什政府在中东公共外交方面所采取的措施进行了详细的阐述，分析了公共外交效果不佳的原因。在布什政府的中东政策中，公共外交只是其中的一小部分。当这种政策从整体上走偏了方向，那么任凭它在公共外交方面再作多少努力，其实都收效甚微。作者正确地指出，布什政府对中东的公共外交实际上挣扎在争取民心、赢得好感和改善形象与推行霸权和不受欢迎的政策夹缝中，其面临的困境可想而知。

忒胜奇博士是一个勤奋的学者。他广泛阅读了所能搜集到的国内外学术著作，充分借鉴了已有的成果。一旦听说有一本相关的新书，他就千方百计地找来，而且利用英语熟练的长处，很快读完。为了撰写论文，他写下了大量的读书笔记。他还通过各种途径，尤其是在香港大学从事研究期间，从各个网站上下载了许多最新的资料。大概可以说，在国内有关公共外交的研究中，本书的材料是比较翔实的了。本书的出版是对这一问题研究的一个贡献。

美国的公共外交虽然实际上已经存在许多年了，但是美国政府正式这样提出来并给予相当重视是最近的事。以前国内学者研

究过美国新闻署和其他实际上属于公共外交的问题，但也只是近几年才从公共外交的角度注意到这些问题。2005年12月11日，赖斯在《华盛顿邮报》上发表题为《通过民主实现和平的希望》的文章，2006年1月18日，她又在乔治敦大学外交学院发表《转型外交》的讲话，对美国外交的目标、任务、方法、措施都有系统的阐发，公共外交是她强调的一个问题。希望仲胜奇博士的这部专著为美国公共外交的研究开一个好头，推动我国学术界把这个问题的研究进一步深入下去。

陶文钊

2009年9月15日

目 录

绪 论

一、选题意义	1
二、文献综述	5
三、理论架构	22
四、主要内容	27

第一章 观念、利益与布什政府的中东政策

第一节 观念建构利益	30
一、概念界定：观念	30
二、信念：例外论和使命观	32
三、认知：美国和中东如何认识对方	42
第二节 利益建构行为——布什政府在中东的 利益取向和中东政策	67
一、概念界定：利益	67
二、布什政府在中东的利益取向	68
三、布什政府的中东政策	74
本章小结	87

第二章 公共外交概念界定、法律基础及主要资源

第一节 概念界定.....	89
一、公共外交的含义.....	89
二、公共外交的维度.....	128
第二节 法律基础.....	139
一、冷战期间美国的公共外交法律.....	140
二、冷战后美国的公共外交法律.....	142
第三节 主要资源.....	147
一、信息项目.....	149
二、教育与文化交流项目.....	151
三、国际广播：美国之音的阿语节目.....	153
本章小结.....	155

第三章 美国中东公共外交：历史回顾

一、杜鲁门时代（1945—1953）.....	159
二、艾森豪威尔时代（1953—1961）.....	161
三、肯尼迪—约翰逊时代（1961—1969）.....	163
四、尼克松—福特时代（1969—1977）.....	167
五、卡特时代（1977—1981）.....	168
六、里根时代（1981—1989）.....	170
七、乔治·布什时代（1989—1993）.....	172
八、克林顿时代（1993—2001）.....	174
本章小结.....	178

第四章 布什政府在中东地区的公共外交

第一节 战略思想和机构设置.....	179
一、白宫.....	180
二、国务院.....	193
第二节 新闻管理.....	219
一、政策宣传.....	220
二、反击“虚假信息”和“错误信息”.....	224
三、舆论分析和媒体监控.....	232
第三节 议程设置.....	234
一、恐怖主义网络.....	235
二、共同价值观倡议.....	237
三、《你好》阿拉伯语杂志.....	242
四、中东伙伴倡议.....	243
第四节 关系建立：扩大教育和文化交流.....	247
一、富布赖特外语助教项目.....	248
二、富布赖特伊斯兰专家项目.....	249
三、学习伙伴项目.....	250
第五节 国际广播：中东广播网络.....	254
一、布什政府建立中东广播网络的背景.....	255
二、萨瓦电台.....	257
三、自由电视台.....	264
本章小结.....	273

第五章 布什政府在阿富汗的公共外交

第一节 阿富汗战争期间的宣传战.....	276
一、设立战略影响办公室.....	276
二、加强新闻管理.....	280
第二节 教育与文化交流活动.....	286
一、恢复阿富汗富布赖特项目.....	286
二、建立美国—阿富汗妇女委员会.....	288
三、实施阿富汗女性教育计划.....	293
四、开设图书中心.....	295
本章小结.....	297

第六章 布什政府在伊拉克的公共外交

第一节 伊拉克战争之前的宣传战.....	299
一、白宫的主要宣传活动.....	300
二、国务院的主要宣传活动.....	304
第二节 伊拉克战争之后的宣传战和教育与文化交流.....	311
一、伊拉克境内的宣传战.....	311
二、美伊教育与文化交流.....	325
本章小结.....	333

第七章 布什政府中东公共外交效果评析

第一节 观念和 policy 因素.....	336
一、巴以冲突.....	337
二、伊拉克问题.....	352

三、认知的偏颇和信念的过度张扬	368
第二节 操作层面的问题	383
一、机构层面的因素	383
二、对待中东媒体的态度和单向的宣传方式	403
本章小结	406
结 论	408
一、公共外交与国家形象	409
二、公共外交与政策、认知和信念	411
三、公共外交与国家战略	414
四、公共外交的前景	418
参考文献	423
后 记	440

绪 论

一、选题意义

二战结束以来，中东地区因其重要的地缘政治和地缘经济价值在美国全球战略棋谱上一直处于显著位置。“9·11”事件之后，作为美国“反恐战争”和“民主建设”的重要阵地，中东的战略重要性进一步加强。布什政府^①执政以来发表的两份《美国国家安全战略》报告、两份《反恐国家战略》报告、两份《四年防务评估》报告以及诸多的政策宣示都将中东视为新世纪美国核心利益的重要组成部分。例如，先发制人战略、融合战略、武力更迭政权、单边主义以及“结束暴政”、“促进有效民主”等战略、思想和行动都与美国的中东政策密切相关。更重要的是，由于阿富汗战争和伊拉克战争引发的中东，乃至整个伊斯兰世界强烈的反美主义更是困扰布什政府的现实问题。这股反美、甚至仇美情绪进一步使人们对美国政府在中东乃至世界各地所标榜的“民主先锋”、“自由斗士”、“平等宽容”等形象产生了强烈质疑，也严重损害了美国“引以为豪”的“软实力”。为了改善美国在中东地区的形象，缓解进而消弭中东乃至整个伊斯兰世界民众的反美情绪，提升美国的“软实力”，有效保障美国在中东的战略利益、政治利益、经济利益及其他利益，布什政府在加大政治施压、经济控制、外交

① 本文分析乔治·沃克·布什（George Walker Bush）政府在中东地区开展公共外交活动面临的困境。文中第三章“历史回顾”部分也简要谈到了乔治·赫伯特·沃克·布什（George Herbert Walker Bush）政府时期美国在中东地区的公共外交活动。文中，乔治·布什指乔治·赫伯特·沃克·布什总统，其他则指乔治·沃克·布什（任期2001年1月20日至2009年1月），美国第43任总统并于2004年11月获得连任。

斡旋、武力威吓、援助利诱等手段的同时，加强了意识形态领域的攻防战，强化了冷战后曾一度“遭受冷落”的“思想之战”，即通过宣传美国政策、介绍美国文化、影响海外公众（包括社会精英和普通民众），达到推行美国政策，实现美国利益的目的，这也就是美国官方所讲的“公共外交”。

委婉地说，传统意义上的“公共外交”就是“（政治）宣传”。它指一国官方通过各种信息项目、教育与文化交流活动和国际广播等途径对海外民众进行宣传、接触并影响其态度和行为的公开活动。虽然民间人士及非政府组织曾经并将会在一国对他国民众进行的公共外交活动中发挥重要作用，但美国公共外交的主体仍是美国政府，其对象主要是他国民众，其方式包括新闻管理、议程设置、关系建立、国际广播、书籍翻译、杂志出版、赠书项目、英语教学、网络宣传、电子邮件、手机短信等。

美国公共外交的主要目标有两个。其一是宣传美国的外交政策，以便赢得海外民众和各国政府对其政策的谅解和支持，为更好地拓展美国在海外的影响力、实现美国利益、推行美国霸权服务；其二是向海外民众介绍美国社会文化、政治和经济制度及价值观念，帮助他们更好地了解美国，尤其是了解美国外交政策产生的社会背景及思想和文化渊源，促进美国人民和世界他国人民之间的相互了解，更有效地传播美国文化，输出美国的价值观念、民主制度和自由市场经济制度，为推动和维护美国在世界上的霸权地位奠定思想基础。

布什政府对公共外交的态度本身也经历了从冷落到重视的过程，其公共外交活动本身也充满了曲折，学者对其效果也褒贬不一。布什政府负责公共外交事务的副国务卿职位在八年中数易主将，其中有36个月职位空缺。尽管每次原因各不相同，但是人事的频繁变更以及这一重要职位长时间空缺本身也严重影响了美国公共外交的效果。

布什执政以来将“反恐”和“促进有效民主”确定为美国外交政策的两大目标。2006年3月《美国国家安全战略》报告中明确

指出,反恐战争既是“军事斗争”,也是“思想之战”。阿富汗战争和伊拉克战争是布什政府在军事领域的重大动作,而通过公共外交活动来赢得人心则是“思想之战”的核心内容。“9·11”事件之前,布什政府虽然任命了夏洛特·比尔斯(Charlotte Beers)负责美国公共外交事务,但这一任命直至“9·11”事件之后才得以确认。从2001年10月初上任至2003年3月底辞职,夏洛特·比尔斯在不到一年半的任期内重点作了一系列宣传活动,其中以“共同价值观倡议”和建立“萨瓦电台”为主。但是她主持的项目更强调“打造美国品牌”(Brand America),更侧重美国新闻署所主张的“讲述美国的故事”(介绍美国社会文化),而忽视了“宣传美国政策”,而且由于海外(尤其是中东)反美主义不降反升,因此其公共外交活动的效果遭到美国各界的强烈批评。在一片质疑声音中,夏洛特·比尔斯于2003年3月28日,伊拉克战争开战一周后“因健康原因”辞职。在整个伊拉克战争期间,负责公共外交一职的副国务卿由国务院负责教育与文化交流的助理国务卿帕特丽夏·哈里森(Patricia Harrison)代理。2003年10月,布什任命美国前驻摩洛哥大使玛格丽特·塔特维勒(Margaret D. Tutwiler)出任负责公共外交事务的副国务卿,12月6日正式获得参议院批准,次年4月请辞,6月30日正式离职,有效任职只有短短4个月。布什连任之后,2005年7月以来,布什政府前资深顾问卡伦·休斯(Karen Hughes)开始掌管美国公共外交事务,肩负起她自己宣称的“加强美国与世界对话”的责任,试图扭转美国公共外交的颓势,为改善美国形象、保障美国安全、实现美国利益、推行美国霸权服务。休斯在任期间最值得关注的是2007年5月31日发布的《美国战略沟通和公共外交国家战略》(下称《公共外交国家战略》)。休斯在2007年10月请求退休,12月14日离职。2008年6月10日,时任美国广播管理董事会(BBG)主席的詹姆斯·格拉斯曼(James K. Glassman)转任负责公共外交事务的副国务卿。

中东是布什政府公共外交的重点。“9·11”事件后,面对中东强烈的反美、甚至仇美情绪,布什政府试图借助公共外交手段

来改善美国形象,但总体效果并不明显。本文所讲的中东,是相对宽泛的概念,指包括埃及、沙特、约旦、以色列、黎巴嫩、叙利亚、土耳其、伊朗、伊拉克、科威特、卡塔尔、巴勒斯坦、甚至阿富汗等国在内。^①这些国家绝大部分人都信奉伊斯兰教,讲阿拉伯语、波斯语、乌尔都语等。但除此共同点外,它们在文化、传统、政治体制、经济发展、宗教对政治的影响等方面并不尽相同。布什政府在这些国家开展公共外交的力度、方式、内容也比较复杂。布什政府执政以来在中东反恐重点关注的两个国家是阿富汗和伊拉克。鉴于此,本文选择这两个国家作为案例,从观念和利益两个角度分析布什政府中东公共外交活动的假设前提、思想基础、理论依据、具体措施及影响其效果的主要因素,进而指出:布什政府认知的偏颇、美国信条的过度张扬和布什政府错误的中东政策是导致中东公共外交难有建树的根本原因。

国外对布什政府在中东推行公共外交的做法和成效研究时间虽然不长,但从2001年至2008年9月已经出版了一些专著和大量论文,研究也较深入。国内对该问题的研究则刚刚起步,基础仍然比较薄弱。而选择从观念和利益的理论角度来深入研究布什政府在中东推行公共外交的成败得失(据作者目前所掌握的材料)更是不多。所以深入研究布什政府在中东地区推行公共外交的指导思想、具体做法及其效果,对于我们了解(1)中东在美国反恐

① 按照布什政府的界定,“大中东”地区包含27个国家,即22个阿盟成员(阿拉伯国家)和5个非阿拉伯国家(包括土耳其、伊朗、巴基斯坦、阿富汗、以色列)。这一大片地区,西起大西洋,东至中亚纵深,北起欧洲门户,南至非洲的撒哈拉沙漠,总人口超过5亿。尽管该地区有95%的人口是穆斯林(包括所有阿拉伯国家在内),但是,该地区种族、语言、宗教差异仍然很大,其中不足一半(也许1/3)是阿拉伯人。即使在“阿拉伯世界”,也有1/4民众的第一语言不是阿拉伯语,如库尔德人、柏柏尔人、土耳其人等,也不认为自己是阿拉伯人。Robert Satloff, *The Battle of Ideas in the War on Terror: Essays on U.S. Public Diplomacy in the Middle East*, The Washington Institute for Near East Policy, 2004, p71. 对“大中东”概念的界定也可以参考(1)《现代汉语词典(英汉双译)》(2002年增补本)。“中东”条目。外语教学与研究出版社,2002年11月第1版,第2480页。(2)安维华:“‘大中东’析”,《国际政治研究》,2004年第2期,第81至84页。(3)高祖贵:《冷战后美国的中东政策》,中央党校出版社,2001年9月第1版,第9页。

战略布局中的地位和作用；(2) 布什政府中东政策的思想基础、利益因素及成败得失；(3) 布什政府公共外交的思想渊源、法律基础、理论依据、政策目标、管理维度、具体活动及效果；(4) 中东反美主义的根源等问题，都有重要的理论和现实意义。

二、文献综述

(一) 国外研究状况述评

国外研究布什政府公共外交活动的成果较多，有些学者侧重从政策实践的角度研究布什政府中东公共外交的具体措施，也有学者侧重从机构参与的角度分析布什政府公共外交面临的困难；有些学者侧重从政策宣传的角度为布什政府公共外交摇旗呐喊，也有些学者侧重提供政策建议；有学者分析布什政府公共外交的方式，也有学者侧重分析布什政府中东公共外交效果不佳的原因。综合起来，大致有以下六个方面。

1. 政策实践的角度

有学者从政策实践的角度分析布什政府在中东开展公共外交的具体做法和不足。华盛顿近东政策研究所(The Washington Institute for Near East Policy)学者罗伯特·萨特罗夫(Robert Satloff)的专著《在反恐战争中的思想战役：美国在中东的公共外交》从政策实践的角度分析了布什政府第一任期的公共外交活动。该书收集了作者自2001年10月至2004年9月所作的十多篇文章，并将其整理成四大部分：公共外交战略、布什政府公共外交活动的优点、不足以及作者的建议。他认为，美国政府必须在穆斯林世界严格区分伊斯兰激进主义分子和普通的穆斯林民众。前者憎恨美国的价值观、文化和社会，而后者则是不满美国的某些外交政策。对于前者，通过公共外交努力来争取他们对美国的好感可能性不大，也没有必要。对于后者，美国应该通过在经济、教育、社会等领域给他们提供帮助，赢得他们的理解，并争取他们对美国政策的支持。在此基础上，美国公共外交的战略目标应该是解释美国政策，传播美国价值观。根据这一标准来衡量，萨特罗夫

认为, 布什政府公共外交的“不足”包括: (1) 缺乏正确的战略方向; (2) 战术层次有误; (3) 缺乏公共外交快速反应机制; (4) 过于依赖国际广播; (5) 公共外交资源不足。他建议: 布什政府应该明确地界定公共外交的战略方向, 重视教育交流, 将公共外交项目地方化, 以赢得人心, 为推动美国国家利益的实现创造有利条件。^① 萨特罗夫的专著是非常典型的政策分析, 其观点和结论完全是站在布什政府的角度来评价美国在中东开展的公共外交活动, 很有“怒其不争”的味道。鉴于萨特罗夫的一系列文章或评论都发表于“9·11”事件和2004年8月期间, 所以他所评论的对象大多集中在布什政府第一任负责公共外交和公共事务的副国务卿夏洛特·比尔斯所开展的一系列公共外交活动。他认为, 布什政府中东公共外交更多地强调“树立”或“改善”美国形象, 对政策的宣传重视不够。他批评布什政府在开展对外交流时找错了人, 因为参加美国对外政策“宣讲团”的很多学者都对布什政府的中东政策非常不满。由于萨特罗夫本人是布什政府中东(尤其是伊拉克)政策的坚定支持者, 所以他认为, 让这些反对布什政府政策的学者去宣传美国的政策, 其结果只能适得其反。从这个角度看, 萨特罗夫过多地强调了公共外交的形式, 而忽略了其内容。换句话说, 沟通技巧再强的专家也很难推销极不受欢迎的美国中东政策, 尤其是布什政府的伊拉克政策。

前美国驻也门大使威廉·鲁格(William Rugh)主编的论文集《通过公共外交接触阿拉伯和伊斯兰世界》中收录的十篇论文从多方面介绍了美国在伊斯兰世界的公共外交, 涉及媒体的作用(如“美国之音”阿拉伯语版半个世纪的报道、“萨瓦电台”和“自由电视台”)、从事公共外交的有效方式(如面对面的直接接触)、“9·11”之后美国驻阿拉伯国家使馆公共外交官的活动、美国和阿拉伯的媒体环境、美国与伊斯兰世界的学术和职业交流状况、美

^① Robert Satloff, *The Battle of Ideas in the War on Terror: Essays on U.S. Public Diplomacy in the Middle East*. The Washington Institute for Near East Policy. 2004.