

“9·11”后美国中东战略传播管理研究*

于朝晖

摘要:“9·11”后,美国的公共外交特别是针对伊斯兰世界的战略传播在美国对外战略中的地位急剧上升,成为美国实施反恐战略的重要手段。本文集中探讨“9·11”后布什政府对中东实行的战略传播策略。通过对美国战略目标、传播途径、策略选择、机制整合等方面进行剖析并对战略传播的实施效果进行评估,作者认为,外交政策和文化差异是影响战略传播效能的重要变量。由此,本文为中国国家形象的建构提供一定的参考价值。

关键词:美国安全;中东;战略传播管理

作者简介:于朝晖,博士,上海外国语大学国际工商管理学院副教授(上海 200083)。

文章编号:1673-5101(2008)04-0038-07

中图分类号:D371

文献标识码:A

*本文为上海外国语大学一般规划课题项目“整合公共外交研究”(KX171020)的前期成果。

中东是伊斯兰世界的核心,无论从精神凝聚力还是从对世界的影响力来说,都是如此。美国对中东的战略和政策集中体现了美国在伊斯兰世界的利益和面临的威胁,以及对这个“世界”的总体战略和政策构想。“9·11”事件改变了美国的外交政策重点,凸现了观念之战的重要性。美国对中东的战略传播进行了一系列调整,加大了对目标、机制、策略、资源等方面的整合力度,实施了一系列重要举措,但传播策略与预期效果仍然存在较大差异,美国在中东的国际形象持续恶化。

一、美国战略传播框架解读

“9·11”后国际关系的急剧变化使得大国公共外交和战略传播成为一个新的政策热点和研究课题。“战略传播”一词被美国国务院和国防部赋予多重含义——公共外交、公共事务、心理战、技术管理、信息管理战略层面的其他活动或交流。^{[1] 34}在最新出台的美国国防部“2006 四年防务评估战略传播指南”中,战略传播被定义为“政府旨在理解和接触关键目标受众,通过运用信息、主题策划、项目和行动,并与其他国家力量要素相结合,创造、增强和保存有利条件以促进国家利益和目标的过程和努力。”^[2]本文将战略传播理解为有战略影响的传播——一种在战略操作层面上选择受众、信息、渠道的艺术。

战略传播是基于软实力基础上的以特别受众为目标的聚焦性传播,战略传播积极围绕着形象

塑造，有计划、有步骤、有针对性地实施全方位、立体化、多维度的战略传播策略，表现出高度的战略策划性。通过多层次多元化的机制协调与整合，以实现短期与长期相结合的双向对称沟通管理。战略传播有助于影响塑造环境、建立关系网络，从而促进政治、经济及军事目标的达成。它可以用于动员公众支持重大政策举措，保证在某一冲突产生之前、之时、之后一如既往支持目标。有效的战略传播要求传播方了解不同的态度与文化，尊重不同思想观点，采用先进的信息技术及复杂微妙的传播战术战略。而其说服力则与其信誉度密切相关。政策、外交、军事行动与战略传播不可割裂看待。再好的战略传播对不得人心的政策也是无能为力的，同样，再巧妙的措辞，再动人的信息包装，对缺乏可信度及信息权威的信息传播者来说，也是于事无补的。^[1]

在操作层面，战略传播基本上采用四个核心策略手段：公共外交、公共事务、国际广播以及公开心理战。公共外交旨在通过人员与思想的交流寻求建立持久的关系，改善对别国文化、价值观及政策的认同与接受能力。它还寻求影响公众的观点态度，动员公众支持相关政策及利益。公共事务是国务院及国防部主要用于灌输及影响美国媒体和公众的传播活动。公共事务与公共外交间的区别导致其主旨、资源配置及组织编制间的差异，但二者采用的工具方法相似，它们的受众同样包括国外及本土公众。在媒体全球化、受众全球化、边界日渐稀疏的世界里，此二者概念性的差异已渐渐失去意义。国际广播服务受政府资助，通过调频、短波、卫星电视及网络系统等向全球发送新闻、讯息、公共事务及娱乐节目等，如美国之音、欧洲自由之声等。公开心理战是国防部的术语，通过影响外国政府、组织、群体及个人的观点与行为来实现军事及国家安全目标的军事活动。包括计算机网络操作（计算机网络攻击与防御）、电子战争、操作安全、军事伪装、心理战等，这在海湾战争和伊拉克战争中都有明显体现。^[1]

“9·11”后美国面临着新的战略传播环境。皮尤、盖洛普等机构所作的民意调查显示，国际上普遍存在对美国及美国政策的敌视。以半岛电视台为代表的阿拉伯国家新媒体的出现，打破了西方媒体的垄断，使信息传播更加透明。网络的普及不但降低了传播成本，更增添了公众参与的热情。与九十年代初的海湾战争相比，美国的舆论环境面临更加严峻的挑战。“9·11”发生后的数月里，战略传播被迅速提上了首要议程。美国政要在公开发言中声明全球规模的反恐战争并不是针对伊斯兰的。类似的讯息不断被传达到国内外受众那里。美国的政界领导、外交官及军事高层明白反恐战争必须依靠高效协调的战略传播才能成功，他们也相应采取了一些行动。

2001年10月，就在“9·11”发生的三个星期后，国防部及国务院联合赞助的国防科学委员会任务组就美国民政及军事情报信息的发布能力递交了一份报告，指出美国需要发展一种可持续的“理解并影响”全球公众的能力，强化该能力必须由总统发起，同时要切合信息时代的需求背景。该报告建议美国领导人进一步将战略传播，包括公共外交、公共事务及公开国家军事信息等，放在优先地位。在恰当的时候调动恰当的受众，这不但有利于创造外交机遇、缓和引发战争的紧张局面，而且有利于控制冲突、解决美国国家安全面临的新威胁。

2004年9月23日，国防科学委员会任务组以“战略传播”为题发布报告，对美国战略传播目的、原则、体系、实施提出全面建议。^[1]2006年9月25日美国国防部副部长英格兰签署了“四年防务评估战略传播指南”。此长达11页的文件包括55项任务，旨在全面提升国防部官员及军队的战略传播能力并强调“取得持久战的最后胜利取决于美国与国际盟友的战略传播能力。”^[2]

二、“9·11”后美国加强对中东的战略传播管理

“9·11”后，美国政府认为应该对现有的公共外交战略目标、资源与运行机构进行全面而有

效的整合，以适应反恐战争的新形势和全球化时代的国际舆论。特别是针对阿拉伯—伊斯兰世界的公共外交，由于语言、宗教和文化传统等方面具有特殊性，所以更需要资源的整合，机制的协调和专业的沟通途径。

1. 资源管理：美国加大战略传播资源投入

“9·11”后美国国务院公共外交的财政预算从2001年的5.44亿美元增长到2003年的5.94亿美元，同比增加了9%。同期，美国海外的公共外交人员的数量从484人增至1539人，增加了11%。尽管美国国务院的欧洲司与欧亚司仍然享有海外公共外交最多的资源，但是“9·11”后公共外交投入增长最快的是南亚与近东事务司，而这些国家有大量的穆斯林人口。在南亚，公共外交资金投入从2400万增加到3900万，在近东则从3900万增加到6200万美元，分别增长了63%和58%。南亚公共外交人员从27个增加到31个，近东从45个增加到57个，分别增加了15%和27%。^[3]

美国国会在这场争取赢得伊斯兰国家人民的思想与心灵的战争中也不甘落后。美国众议院国际关系委员会主席亨利·海德发表讲话提出，公共外交应该在美国外交政策工作中发挥更大的作用，并建议向电视广播部门提供1.35亿美元拨款。^[4]随后，美国国会批准和通过了拨款3500万美元创办主要针对阿拉伯国家的广播电台——萨瓦（Radio Sawa）电台的决定。2002年7月，美国国会又通过了一项为国际传媒项目增加2.55亿美元的预算法案。该法案“代表着美国政府努力向世界‘讲述美国故事’的开始，是改变世界憎恨美国的第一步。”^[5]2003年，美国国会再次通过了决议，决定运用1.45亿美元的拨款，以资助中东地区的民主、教育和经济计划等，其中包括在卡塔尔、约旦等伊斯兰国家举行妇女竞选讨论会和在大林举办法官培训班等。在美国国会的努力下，2003年用于公共外交的开支达到5.96亿美元，比2002年增加了5.4%；其中的2.47亿美元用于教育和文化交流，其余部分用于国际信息服务项目等。^[6]

2. 机制管理：美国加大战略传播机制的整合力度

美国政府中执行战略传播任务的机构主要包括：白宫、国务院、政府广播管理委员会、国防部和中情局，美国国际发展署也在其中发挥了一定的作用。“9·11”后美国的战略传播不但注重发挥各机构的作用，更注重加强机构之间的协调。

“9·11”事件发生后不久，美国政府加大了对战略传播的重视力度。首先，从机构设置看，在遭受恐怖袭击后不久，美国国务院随即成立了“公共关系办公室”。2001年秋，美国政府又宣布成立了“白宫联合信息中心”，其主要任务是负责美国政府对世界各国的反恐宣传。然而，这些机构的宣传效果却并不明显。面对这一态势，白宫又于2002年秋特地成立了一个新的“全球传播办公室”，专门负责改善美国国际形象的任务。原有的“联合信息中心”也随之并入该新机构。这个办公室和国务院及其他相关机构一道协同作战，力图为美国的反恐战争营造良好的舆论氛围。成立于2002年9月的战略传播政策协调委员会包括了主要的政府官员，它的长期目标是制定国家宣传战略。

美国国务院是主导公共外交项目规划和执行的机构，主管这一事务的副国务卿的职权不断增强，也逐渐开始参与外交决策制定过程，他（她）主要负责公共外交的整体领导与协调。2001年以来，布什政府先后任命了三位女性担任主管公共外交与公共事务的副国务卿。美国驻外使馆的公共事务官员负责执行具体的公共外交事务。

美国国防部对战略传播高度重视，前国防部长拉姆斯菲尔德曾呼吁提升美国政府的战略沟通能力，认为与恐怖主义的较量不仅是在战场上，更是在媒介传播上。在他的倡导下，国防部于2005年8月成立了战略传播协调小组，这个小组由国防部分管政策的副部长、公共事务助理、参谋长

联席会议主任、参谋长联席会议战略传播主任共同领导。此后由 16 人组成的战略传播秘书处也成立了，由四人小组直接领导。^[2]

此外，美国总统对战略传播的重视和介入也是美国战略传播一个显著的变化。美国总统是影响世界对美国态度的最关键的人物和公共外交的总指挥。美国战略传播只有在得到总统持续和强有力的支持、以及发挥跨机构的协调作用时，才能保证政策制订者和执行者与战略传播的官员立场一致。

美国战略传播在新形势下不断加强资源投入和结构调整，机构之间协调性的加强，反映了美国对战略传播重要性的重新认识，但是这些调整仍在进行中，很多意向性的项目仍然需要最终落实。

3.策略管理：实施多元多层整合传播

“9·11”后美国政府的种种努力虽未带来战略传播手段与机制上的本质性变化，但在三方面成效显著。

1) 采用“嵌入式”战争报道。伊拉克战争中，美国国防部一改往日强硬独断作风，允许新闻记者全方位跟随美军作战部队进行全程跟踪报道。这也是美国历史上首次采用“嵌入式”战争报道方式，赢得了政府及媒体的支持。参加“嵌入式”报道团的记者中有 400 人来自美国，其他 100 人来自世界其他国家。^[7]¹⁰⁰ 据国防部人士透露，实施新的媒体政策是因为记者通过了解作战部队的具体特点，可以更加客观、深入、准确地开展战地报道。这是将媒体作为一种武器，配合军事行动进行战略传播的重要举措，从而达到不战而屈人之兵的目的。但是在实际操作过程中，对随军采访制定了复杂的游戏规则。尽管如此，“嵌入式”战争报道仍有积极意义。可以预见，媒体在战争中战略战术的作用将愈加突出。

2) 拓展国际广播。“9·11”后，作为国际秩序中最强大力量的美国，正在通过多种方式强化对世界传播系统进行控制，加强对外宣传，旨在提高对传播的接触率和有效性，直接在全球民众中推广其政策。在美国广播界巨头诺曼·帕提兹倡议下，美国政府开办了“萨瓦电台”。萨瓦电台通过卫星以调频和调幅覆盖海湾、中东及北非地区的 21 个阿拉伯国家，同时还提供互联网广播服务。在沙特、伊拉克、科威特和伊朗等国，萨瓦电台都派驻了记者。电台最主要的新闻来源是世界各大通讯社的稿件。它每周七天全天 24 小时不间断地播出相关新闻。“9·11”后，除在中东地区新建电台外，美国政府还加强了对“美国之音”等媒体的管理，并将阿富汗语广播节目（普什图语和达里语）延长了 30 分钟。2002 年 8 月初，美国政府又宣布关闭“美国之音”的 5 个分部，将省下来的钱作为波斯语广播的经费，该广播频道的主要受众是伊朗民众。^[8]⁴²

3) 实施战术传播。总统、国家安全顾问、国务卿、国防部长、参谋长联席会主席以及其他高级军事指挥官纷纷投入大量个人时间来响应美国政策，帮助引导国内外舆论，利用各种渠道和媒体进行整合传播：利用因特网进行信息传播和文化攻势，如为直观地介绍穆斯林在美国的生活状况，美国国务院国际信息局特地在官方网站设立了“美国的穆斯林生活”和“伊斯兰教在美国”的网页；美国创办了针对阿拉伯青年的带有浓郁美国文化特色的流行杂志《你好》，其宣传对象也被锁定在 18 至 35 岁的阿拉伯青年人身上；开展政府公关策划活动，如 2001 年 10 月 25 日，美国政府便开始构思一项规模宏大的宣传计划，即价值观共享倡议。该计划的目的是证明美国是一个宽容、多元和自由的社会，以消除在这些国家广泛流行的对于美国政府及其政策的错误认识，从而树立良好的国际形象并为美国政府的反恐战略服务。^[9] 虽然这项活动名义上是由民间组织——美国促进理解穆斯林委员会出面负责实施的，但实际却是在美国政府的直接领导和资助下进行的，它是美国在中东实施的战略传播的一个重要组成部分。

“9·11”后，为了加大对中东地区文化交流力度和效力，美国政府还增加了对中东地区开展战略传播的人力和物力资源的投入。政府明确规定，所有的外交官，包括新征收的外交人员，都必须接受更为严格的训练，以提高公关能力。2002年12月，国务卿鲍威尔宣布启动“美国与中东伙伴关系行动计划”。该计划声称要为中东国家提供更多的经济、教育和政治机会。副国务卿阿米蒂奇是这项计划的协调人。这项计划主要由美国国务院近东事务局负责管理。^[10]与此同时，美国政府还通过了开展与阿拉伯国家的“学习合作伙伴关系”计划，从而扩大了美国政府资助的文化交流项目，使该地区的大学本科生和高中学生都能参与到该项目中来。据美国国务院国际资料信息局资料显示，2004年用于交流项目的资金中有25%注入到了中东和南亚等伊斯兰国家和地区，而2002年这方面的资金比例仅为17%。美国国务院还出资500万美元的项目，向中东地区的1万个小学图书馆提供阿拉伯语书籍。^[11]

此外，美国政府还通过各种活动来促进民主制度在中东的发展，其中包括在该地区培育不受国家控制的、专业、均衡的新闻媒体、活跃的非政府社团以及独立的司法体系等。

三、美国在中东的战略传播效果评估

战略传播的目的是在世界范围增进对美国国家价值观、政策及举措的理解，消除各地公众的反美情绪及对美国的错误认识。这就意味着美国还应致力促进外国公众对美国的理解，提高他们对美国政策接受程度，维持对国外重要团体的联系与影响等。有效的传播战略及高度协作的信息系统有助于塑造国家形象，促进其他国家对美国战略目标的认同。

“9·11”后，美国小布什政府以形象修复为目标，以战略传播为核心，以机制整合为依托，采取多项措施，取得了一定成效，但仍存在一些问题，制约了战略传播管理计划的有效实施。

1. 战略传播资源投入不足

尽管“9·11”后加大了资源的投入，但是美国战略传播特别是在伊斯兰世界的战略传播在资源方面仍然比较滞后。一方面，1999年美国新闻署被解散，它的职能，除了国际广播外，分散到国务院各个机构。美国国务院2003年投入公共外交的资金为6亿美元，只占年度国防预算的千分之三。而在国务院用于公共外交的6亿美元中，只有1.5亿美元用在针对阿拉伯—伊斯兰世界的公共外交，这其中大部分用于交流项目和支付工作人员的工资。只有25万美元是单独针对伊斯兰世界的整体而非单个国家的。由于缺乏资金，很多公共外交活动都只能集中在各国的首都地区。^[12]

虽然美国国务院增加了公共外交人员的数量，但是人力资源仍相对缺乏。外交人员中缺乏专门从事公共外交事务的人员。^[12]针对伊斯兰世界的公共外交，美国更面临着工作人员的语言能力缺失所带来的困扰。事实上，美国国务院的阿拉伯语外交官只有五分之一能够熟练使用阿语，只有很小部分能向阿拉伯受众解释美国的政策。语言以及这背后所体现的公共外交人员的能力和素质问题，成为战略传播有效进行的障碍。

2. 战略传播机制协调不善

资源的缺乏只是美国战略传播发展不能满足其国家安全和外交政策目标要求的一个表面原因，美国战略传播在战略方向与结构上存在的问题，是其面临的更实质的挑战。

调整后的跨机构的战略传播协调机制仍然存在不足。美国新闻署作为承担美国战略传播任务最主要的机构，已于1999年被并入国务院。这个合并表明，原有的完整的公共外交体系被拆散，原来新闻署的一系列职能在合并后未能得到充分的发挥。^[13]

国家传播战略的缺乏使信息传输的一致性受到阻碍，也无从实现双方互惠互利，而且增加了沟通失误的风险，降低了政府部门实施战略传播的整体效率。国防科学委员会关于战略传播的报告指出，只有总统参与指导形成统一的战略传播构想，并获得内阁及国会议员的支持，才能带来关键性的转变。该报告提出，转变政府传播形式对国家安全与利益密切相关，该任务应当与传统外交、国防、情报、执法及本土安全工作并重。^[13]

在伊拉克战后及重建过程中，美国政府以形象修复与重塑为目标，主动采取立体多元的战略传播策略，多层次多元化进行机制整合与协调，取得了一定效果。但是由于美国未经联合国授权，擅自发动伊拉克战争，其先发制人的对外政策、非黑即白的简单思维以及强行推进改造中东等做法，导致反美情绪的泛滥，阿拉伯—伊斯兰国家的敌视，美国在中东乃至全球的形象日益恶化，陷入伊拉克战争泥潭而无法自拔。盖洛普等机构的民意调查数据表明，美国面临着长期的负面形象问题。特别是在伊斯兰世界，这一敌意程度相对明显。美国前副国务卿夏洛特·比尔斯总结了中东国家对美国敌视的潜在后果时指出：“我们所谈论的是数以百万的普通民众，他们大部分对美国印象受到严重扭曲，这些印象如此消极，如此奇怪，如此敌对，以至于我敢肯定，新一代恐怖主义者正在产生。在我们是谁、我们希望怎样被看待与我们现实中怎样被看待之间存在无比巨大的差距。”^[14]可见，美国在中东战略传播策略与预期效果仍然存在较大差距。

3. 战略传播中的文化认知

美国著名学者杜维明教授认为，要实现文明对话，作为世界上超级大国的美国必须加入到这种对话中来，如果美国坚持单边主义，不积极参与对话，那么不仅美国对世界和平的贡献受到质疑，而且美国本土的安全也会受到很大的威胁。“9·11”后美国意识到了阿拉伯世界对其敌视的严重程度，加强了战略传播，然而美国对此进行的全面反思还很薄弱，这从根本上妨碍了其战略传播目标的实现。美国对伊斯兰世界的战略传播在很大程度上是一种单方面的说服，包括强调美国式的价值观是人类共同的福祉，美国不与伊斯兰为敌等。然而说服对于促进双方文明层次上的对话是有限的。在双方潜在和实际的冲突中，战略传播管理由于不能触及政策和文化差异的要害部位，其作用显得非常有限，这又表明了战略传播管理需要长期努力。

四、结语

美国外交政策的实质决定了它的战略传播不能从根本上改变伊斯兰世界的公众舆论。为了有效地实现战略传播的目标，战略传播应该与总体外交政策充分整合。特别是反恐战略中，美国必须意识到形象问题和外交政策是不能分开的，它们是统一的整体。当代国际关系可以说是实力政治与传媒价值判断的双重结合物。中国在对外政策的外宣方面上取得了很大进步，但是在战略传播机制建立、协调合作、灵活应变、专业沟通等方面还不够完善，有些方面甚至是空白。中国目前存在对外战略传播机制缺失问题，如缺少统一的得到广泛认同的标志性形象和话语体系，缺少政府高层的统领和协调，这直接影响到中国的国际形象，影响到其他国家对中国认知，甚至影响到它们对华政策的制定。我们之所以研究探索战略传播分析框架以及美国在中东的战略传播实践得失，正是期望这些研究对中国国家形象的构建，提供一定的参考价值。

[参考文献]

- [1] Office of the Under Secretary of Defense For Acquisition, Technology, and Logistics. Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication [R]. Washington. D.C.20301-3140.

- [2] Deputy Defense Secretary Approves New Plan to Fight Propaganda War[J]. Homeland Defense Watch, Oct.13,2006.
- [3] David Hoffman. Beyond Public Diplomacy[J]. Foreign Affairs. March/April, 2002.
- [4] Ira Teinowitz. Congress Will Support War of Ideas[J]. Advertising Age. 2002, 73(24).
- [5] Sharma Amol. Congress Pushing for Renewal of Overseas Image Building[J]. Congressional Quarterly. Oct.8 2002.
- [6] Charlotte Beers.Finding for Public Diplomacy. Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs.Statement before the Subcommittee on Commerce, Justice, and State of the House Appropriations Committee [EB/OL]. [2008-03-13].<http://usinfo.gov/products/pubs/errornet>.
- [7] 刘继南,等.国际战争中的大众传播[M].北京:北京广播学院出版社,2004.
- [8] 李金宝,王少磊.从美国之音台长更迭看美国新闻“舆论的一律”[J].新闻界,2003(1).
- [9] Charlotte Beers, Public Lecture at Southern Methodist University[J].Dallas.Texas, Dec. 6, 2002.
- [10] Changing Minds, Winning Peace, a New Strategic Direction for U. S. Public Diplomacy in the Arab & Muslim World[R].Report of the Advisory Group on Public Diplomacy for the Arab and Muslim World, October, 2003.
- [11] 袁征.美国苦心改善形象[N].环球时报,2002-12-25.
- [12] Vince Vitto.Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication[R]. September, 2004.
- [13] U.S. Public Diplomacy: Interagency Coordination Efforts Hampered by the Lack of a National Communication Strategy[R]. April, 2005.
- [14] Charles Wolf and Jr. Brian Rosen. Public Diplomacy: How to Think About and Improve It[R]. Stanta Monica: Rand Corporation, 2004.
- [15] The Federal Government. The House of Representatives. To Improve the Conduct of Strategic Communication[R]. April 27, 2005.
- [16] Stephen Johnson, Helle Dale and Patrik Cronin. Strengthening US Public Diplomacy Requires Organization, Coordination and Strategy[J].The Executive Summery Backgrounder the Heritage Foundation, 2005-08-15.
- [17] Linda Robinson. Pentagon's Brand New Plan for Winning the Battle of Ideas against Terrorists[J]. US News & World Report, 2006-05-29.

On US Strategic Communication Management in the Middle East after “9·11”

YU Zhaohui

Abstract After the event of “9·11”, great powers have been dramatically underscoring image-building as they are advancing their global strategies. This study will take US image building in the Middle-East as a case of U.S. strategic communication management practiced after “9·11”. Employing an in-depth comparative analysis method, this study will examine the extent to which Washington has utilized its “soft power” in promoting its national image and identity in the international community. Specific attention will be paid to the aspects of strategic goals, policy considerations, behavior options, mechanism construction, effectiveness assessment, further demonstrating that effectiveness of strategic communication implementation is a crucial factor in the favorable and successful national image building and thus the exercise of soft power will be effective in reducing negative emotions through a favorable international image construction by means of strategic communication management.

Key Words The U.S. Security; the Middle East; Strategic Communication Management

(责任编辑: 杨 阳)