

美国公共外交的反恐作用与局限^①

富育红

[内容提要]九一一事件后,公共外交在反恐中的作用受到国际社会关注。美国在阿富汗、巴基斯坦等伊斯兰国家通过各种公共外交项目拓展外交渠道和资源以应对恐怖主义威胁。公共外交的信息传播、社会接触和增进利益功能,有助于公共外交实施者和反恐怖主义者获得别国目标受众的信任与合作,遏制极端主义思想传播,削弱恐怖组织在地方社区的动员能力,推进情报搜集等任务,以及在国际社会唤起更多反恐共识。同时公共外交在发挥反恐作用的过程中也面临一些局限,比如公共外交的“柔性”方式与目标受众的信任倾向带来的制约,以及美国政策失误带来的信誉问题致使其巨大公共外交投入常常被当地反美情绪抵消等。实施“可信的公共外交”有助于相关国家增进反恐有效性,团结和动员伊斯兰社会和国际社会广泛参与,共同战胜恐怖主义。

关键词:美国军事与外交 公共外交 反恐 阿富汗 巴基斯坦

在美国公共外交的发展历程中,世界格局及国际形势的变化是一个重要的影响因素。在 20 世纪两次世界大战期间,美国政府开始有组织地实施对外宣传和文化交流,出现了现代意义上的公共外交活动。步入冷战时期,美国公共外交日益成熟和制度化,这一阶段美国公共外交活动是在美苏两极格局的背景下实施的,主要针对苏联

① 本文为 2016 年吉林大学基本科研业务费哲学社会科学 research 种子基金项目(项目号:2016ZZ043)及博士启动专项项目(项目号:2016BS004)的阶段性成果。感谢《美国研究》匿名评审专家,以及吉林大学公共外交学院吴雁飞博士、厦门大学国际关系学院包广将博士对本文提出的修改意见。文中错漏由笔者负责。

等社会主义国家进行政治宣传。美国新闻署(U. S. Information Agency, USIA)等部门开展的公共外交活动对于美国取得外交优势发挥了重要作用。冷战结束后,美国的经济、军事及文化实力在全球范围内取得了绝对优势,认为西方意识形态战胜了共产主义,几乎没有继续大力投资公共外交的必要,美国公共外交的发展由此陷入衰落时期。美国公共外交部门的结构与功能也相应发生了较大变动,一些公共外交机构被撤销或合并。^①

2001年九一一事件爆发以后,美国政府重新重视发展公共外交,且调整了国家安全战略,将打击国际恐怖主义作为国家安全的首要关注。由于小布什(George W. Bush)政府强调军事手段在反恐战争中的运用,使美国在伊斯兰世界的形象严重受损。同时伊斯兰社会激进主义和反美主义的推进,为以“基地”组织为代表的全球“圣战”恐怖主义发展提供了空间。^②美国逐渐意识到过度使用武力打击恐怖主义会适得其反,单纯的军事权力不足以解决反恐战争等现代争端,因此有必要通过推行“赢得人心”的战略来增加反恐有效性,在憎恨或误解美国的地区加大公共外交攻势。^③为此,美国国务院成立一些部门整体协调、加强公共外交,^④试图通过传媒手段、文化教育与人员交流,以及提供发展援助等公共外交形式促进伊斯兰世界对美国的正面认知,赢得“争取人心”的战争。奥巴马政府上台后进一步调整了小布什政府以军事手段为主导的反恐政策。奥巴马总统本人谋求利用话语力量改变伊斯兰世界

① 美国公共外交演化的主要里程碑包括:20世纪30年代末与拉美的文化交流项目;1942年成立“美国之音”(Voice of America, VOA);1946年成立战争情报办公室(Office of War Information, OWI)与富布赖特交流项目;1953年成立美国新闻署;1977年成立教育与文化事务局(CU)。黄平:《美国对阿拉伯—伊斯兰世界的非传统公共外交》,载《阿拉伯世界研究》,2013年7月第4期,第99页;梁昌明:《绩效视角下的美国公共外交研究:1945~2011》,山东师范大学2015年博士学位论文,第44页;Association for Diplomatic Studies & Training, “Public Diplomacy”, An Online Exploration of Diplomatic History and Foreign Affairs, ” available at: <http://www.usdiplomacy.org/diplomacytoday/contemporary/public.php>.

② 余建华等:《恐怖主义的历史演变》,上海人民出版社,2015年版,第241~244页。

③ 唐小松、王义桅:《美国公共外交与反恐战争悖论》,载《美国问题研究》2004年第1期,第158~182页。

④ 比如美国于2001年10月成立“白宫联合信息中心”(White House Coalition Information Center),旨在针对本·拉登的反美宣传、报道及时做出回应;2003年9月组建“战略沟通政策协调委员会”(Strategic Communication Policy Coordination Committee),10月成立“全球传播办公室”(The Office of Global Communications),12月成立“跨部门战略沟通混合小组”(Interagency Strategic Communications Fusion Team)。为统一上述部门活动,美国国务院于2004年成立“政策及计划资讯处”(Office of Policy, Planning and Resources)。为加强阿拉伯和穆斯林地区的沟通和交流,美国于2003年7月成立“阿拉伯与穆斯林世界公共外交咨询小组”(The Advisory Group on Public Diplomacy for the Arab and Muslim World),2004年7月成立“穆斯林世界拓展政策协调委员会”(Muslim World Outreach Policy Coordinating Committee)。另外为影响穆斯林国家和地区知识分子对美国的态度而设立富布莱特伊斯兰专家交流项目。为加强中东国家和地区的宣传攻势,美国广播董事会也开展一系列与公共外交相关的活动。参见梁昌明:《绩效视角下的美国公共外交研究:1945~2011》,第133~137页。

对美国的看法,阻止恐怖主义意识形态传播;^①奥巴马政府将反恐重心聚焦于阿富汗和巴基斯坦;加强公共外交战略中的“公众接触”方式,以及社交媒体的应用,推动教育与文化交流、国际广播服务、非政府组织和学术机构等在公共外交中的作用;强调实施以互相尊重和信任为目标的公共外交政策。^②有学者认为小布什政府时期美国公共外交主要服务于反恐目标,因此被称为“反恐公共外交”,奥巴马政府时期侧重于数字外交和非政府组织在公共外交中的作用,因此被称为“社会外交”(social diplomacy)。^③虽然侧重有所差异,但两届政府在官方表述中都将打击国际恐怖主义作为国家安全战略的首要关注,并承认公共外交在反恐行动中能够发挥不可替代的作用。

美国现任总统特朗普在2017年底发布的《国家安全战略报告》中仍将打击国际恐怖主义作为一项优先任务,强调了公共外交对于激活当地网络、推动信息传播以打击暴力极端主义意识形态的重要性。但与奥巴马任期相比,特朗普政府的公共外交政策体现出几个特点:一是虽然特朗普政府重新强调了对打击“伊斯兰国”等恐怖主义势力议题的关注,但在实践中却加强了军事手段在反恐行动中的应用,对公共外交反恐效用的重视相对下降。二是特朗普总统更善于在国际社会利用“推特”(Twitter)等社交媒体平台发布观点,掌握舆论反馈。三是特朗普政府采取了一些不受伊斯兰国家和地区欢迎的政策,比如对部分穆斯林国家实行旅行禁令,宣布承认耶路撒冷为以色列首都,并将美驻以使馆迁往耶路撒冷等,可能会再度激发中东地区极端主义和恐怖主义势力反弹。四是特朗普任内政府人事变动频繁,^④不利于各公共外交机构行动和资源的协调与整合,难以改善美国公共外交缺少长期战略规划和连贯有

① [美]埃里克·施密特、汤姆·尚卡尔:《反恐秘密战:美国如何打击“基地”组织》(洪漫译),北京·新华出版社,2015年11月版,第132~133页。

② Saba Bint Abbas, “International Educational Exchange Programs as A Modality of Public Diplomacy: An In-depth Analysis of the Fulbright Pakistan Program,” August 2015, available at: https://www.researchgate.net/profile/Saba_Abbas/publication/282211771_INTERNATIONAL_EDUCATIONAL_EXCHANGE_PROGRAMS_AS_A_MODALITY_OF_PUBLIC_DIPLOMACY_AN_IN-DEPTH_ANALYSIS_OF_THE_FULBRIGHT_PAKISTAN_PROGRAM/links/5607cee708aea25fce3a5241/INTERNATIONAL-EDUCATIONAL-EXCHANGE-PROGRAMS-AS-A-MODALITY-OF-PUBLIC-DIPLOMACY-AN-IN-DEPTH-ANALYSIS-OF-THE-FULBRIGHT-PAKISTAN-PROGRAM.pdf, p. 18.

③ 罗爱玲:《美国政府中东公共外交:目标、内容与成效分析》,载《国际关系研究》2014年第3期,第113~127页。

④ 美国公共外交和公共事务副国务卿史蒂芬·戈尔茨坦(Steven Goldstein)于2018年3月被解雇,由诺特(Heather Nauert)担任公共外交和公共事务代理副国务卿。Michael K. Lavers, “Tillerson Out as Secretary of State,” March 14, 2018, available at: <http://www.watermarkonline.com/2018/03/14/tillerson-out-as-secretary-of-state/>, available at: <http://www.watermarkonline.com/2018/03/14/tillerson-out-as-secretary-of-state/>; 另参见徐乾昂:《美国务院新任发言人给俄罗斯取绰号:深海触手怪》,观察者网,2018年3月28日, https://www.guancha.cn/americ/2018_03_28_451872.shtml。

序策略的不足。

目前美国国务院是美国公共外交的核心机构,国务院的公共外交工作由公共外交和公共事务副国务卿负责。2010年9月,美国政府在国务院公共外交和公共事务局成立了“战略反恐传播中心”(Center for Strategic Counter-terrorism Communication, CSCC),它是一个以国务院为基础的跨部门机构,旨在协调、指导政府各部门反对恐怖主义和暴力极端主义的战略传播行动。^①此外美国国防部多个部门也主导着心理战等隐蔽的战略传播活动。与传统公共外交时代相比,后九一一时代美国公共外交活动具有两个明显特点。第一,各种非政府组织、跨国公司、智库及个人等非国家行为体的作用日渐突出。比如布鲁金斯学会、美国企业研究所、对外关系委员会、传统基金会、美国和平研究所、战略与国际研究中心等著名智库为美国政府如何有效开展公共外交提出政策建议和方案。^②第二,互联网和新媒体平台使美国公共外交有了新的形式。比如2006年美国国务院成立了“数字外联小组”(Digital Outreach Team, DOT),旨在直接与中东地区民众接触,^③从以前依赖广播、电视与印刷等传统媒介的“单向”传播模式,转型为运用新媒体、政府参与对话的“双向”互动传播模式。美国公共外交在方法、策略上呈现出明显的创新。^④

总体上,九一一后美国历届政府的反恐怖主义政策都强调了公共外交的作用,他们在中东、南亚等反恐前沿地区实施的公共外交也未能跳出反恐框架。然而美国在恐怖主义活动高发地带投入大量公共外交的努力却未能遏制暴力极端主义思想蔓延、缓解地区强烈的反美情绪。

本文以反恐背景下美国对阿富汗、巴基斯坦的公共外交为例,试图梳理和分析公共外交发挥反恐作用的方式与局限,从而在学理层面进一步挖掘不同的权力方式在反恐怖主义活动中的应用,理解美国的公共外交努力常常适得其反的原因;在实践层面为我国在西部周边地区开展公共外交与反恐合作带来借鉴和启示。

① 关于美国政府对外文化事务机构发展,详见董小川:《美国对外文化事务机构变迁(1917~2010年)》,载《公共外交研究》(第一辑)(刘德斌主编),北京·社会科学文献出版社,2018年4月版,第280~305页;Hamilton Bean and Amanda Nell Edgar, "A Genosonic Analysis of ISIL and US Counter-Extremism Video Messages," *Media, War & Conflict*, 2017, Vol. 10(3), p. 329.

② 王莉丽:《美国公共外交中智库的功能与角色》,载《现代国际关系》2012年第1期,第41页。

③ Michael Thelwall, "American Public Diplomacy towards the Arab World in the Digital Age," All ARD Projects, 2010~2011, available at: https://cddrl.fsi.stanford.edu/arabreform/research/american_public_diplomacy_towards_the_arab_world_in_the_digital_age.

④ 赵鸿燕、戴长征:《美国公共外交的传播瓶颈及其启示》,载《现代国际关系》2013年第1期,第35页。

一 公共外交的反恐作用:文献与观点

1965年,塔夫茨大学弗莱彻法律及外交学院院长埃德蒙·古利恩(Edmund Gullion)提出公共外交是“一国政府为争取他国民心而采取的公关行动”,这一界定被普遍视为现代意义上“公共外交”术语的起源。随着国际局势不断发展,公共外交的定义不断发生变化,不同机构和学者也在不断为公共外交概念赋予新的内涵。^①在原国务院新闻办主任赵启正先生看来,公共外交一般指政府外交以外的各种对外交流方式,但实践中那些“主观上并非为公共外交进行,客观上却起到传播和提升本国国家形象的作用,具有公共外交效果的言论行为”也被纳入广义公共外交的研究范围。公共外交往往按活动内容、参与主体而冠以各种名称。^②近年,关于公共外交反恐作用的议题受到国内外很多学者关注。以公共外交方式推进反恐有效性既反映了21世纪世界政治权力的变迁,也受到国际恐怖主义演变趋势的影响。公共外交的信息传播、社会接触和增进利益功能在推进反恐有效性中发挥着重要作用。

(一)关于公共外交反恐作用的既有解释

清华大学学者周庆安和田媛媛指出,从世哲(SAGE)等数据库检索的情况来看,2012年以后关于反恐与公共外交的研究逐年增加。如何在反恐背景下开展公共外交活动,争取国际舆论对于各国反恐活动和反恐政策的支持,成为国际学术界研究逐渐热门的方向。^③在已有探讨中,公共外交的反恐作用主要涉及如下三个方面。

第一,公共外交的信息传播功能有助于“增信释疑”,获得他国公众对本国反恐政策的理解和积极态度。美国对外关系委员会“公共外交”独立课题小组成员彼得·G.彼得森(Peter G. Peterson)认为,由于民众获得信息的渠道增多,对全球事务产生更多直接或间接的影响,一国通过持续、协调的公共外交活动影响对象国公众,为成功推进对外政策奠定民意基础。^④然而,一国通过公共外交活动获得对象国公众的理解和积极态度,是否意味着他们会积极配合、参与该国的反恐行动?这里存在

① 刘德斌:《公共外交时代》,载《吉林大学社会科学学报》2015年5月第3期,第6页。

② 因此本文将能传播和提升本国国家形象,具有公共外交效果的“援助外交”活动划为公共外交范畴。赵启正、雷蔚真主编:《中国公共外交发展报告(2015)》,北京·社会科学文献出版社,2015年4月版,第3~5页。

③ 周庆安、田媛媛:《2013~2014年国际学术界对公共外交的理论探索》,载《中国公共外交发展报告(2015)》(赵启正、雷蔚真主编),第289~290页。

④ Peter G. Peterson, “Public Diplomacy and the War on Terrorism,” *Issue Terrorism & Counterterrorism U. S. Foreign Policy*, September/October 2002, available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2002-09-01/public-diplomacy-and-war-terrorism>.

两种可能。一是对象国公众对一国(某些方面)的好感和理解,并不等于他们对该国政府反恐政策持有支持态度。二是即使对象国公众对该国政府的反恐政策持有支持态度,也未必会在行动上配合、参与该国的反恐行动。社会心理学研究指出,在某些情况下,社会压力也能导致个体的行动与态度不一致。^① 比如如果对象国公众面临反叛武装的安全压力或社会规范压力,就可能导致他们的行为违背自己的态度和信念。

第二,公共外交的信息传播功能有助于传播反极端主义叙事。目前各种国际、区域性恐怖主义组织通过宣传活动不断扩大存在与影响,澳大利亚国立大学的英格拉姆(Haroro J. Ingram)提出反恐怖主义力量应吸取历史经验与教训,加强战略沟通行动在反恐中的作用。^② 瑞典隆德大学战略传播高级讲师詹姆斯·帕门特(James Pamment)认为,公共外交是“界定反恐战争的目的,以及参与世界反极端主义舆论中间地带的重要方式。”^③ 南加州大学公共外交中心主任菲利普·赛博(Philip Seib)在《公共外交、新媒体和反恐》中强调公共外交和媒体平台有助于打击极端主义意识形态,构建有效的反恐话语体系,切断恐怖分子接触公众的渠道。^④ 不过,通过公共外交活动传播反极端主义叙事也存在局限。英国国防学院研究人员史提夫·塔瑟姆(Steve Tatham)将信息传播视为一个沟通系统,他认为A将信息传播给B的效果不仅取决于信息内容本身和外部条件,而且也取决于B的想法和行动,而B的想法和行动又受到A的态度和行为以及B对A的预期和认知等因素的影响。^⑤ 换言之,一国对外传播活动的效果受限于环境、信息内容、信息的传播方和接收方在习惯、交流方式和认知结构等方面的差异。

第三,公共外交能够帮助打击长期、潜在的恐怖主义威胁。威斯康星大学蕾拉·萨利赫(Layla Saleh)博士指出,目前美国的策略是通过硬权力手段打击短期恐怖主

① [美]戴维·迈尔斯(《社会心理学纲要》(第6版))(侯玉波,廖江群等译),北京·人民邮电出版社,2014年10月版,第90页。

② Haroro J. Ingram, "A Brief History of Propaganda During Conflict: Lessons for Counter-Terrorism Strategic Communications," *ICCT Research Paper*, June 2016, available at: https://www.researchgate.net/profile/Haroro_Ingram/publication/303739881_A_Brief_History_of_Propaganda_During_Conflict_A_Lesson_for_Counter-Terrorism_Strategic_Communications/links/5988143fa6fdec7562586217/A-Brief-History-of-Propaganda-During-Conflict-A-Lesson-for-Counter-Terrorism-Strategic-Communications.pdf.

③ [英]詹姆斯·帕门特:《21世纪新公共外交:政策和实践的比较研究》(叶皓等译),南京大学出版社,2016年6月版,第32页。

④ Philip Seib, "Public Diplomacy, New Media, and Counterterrorism," *Figueroa Press*, March 2011, available at: <http://stage.uspublicdiplomacy.org/sites/uspublicdiplomacy.org/files/useruploads/u35361/2011%20Paper%202.pdf>.

⑤ Riza Guler, "The Role and Place of Strategic Communication in Countering Terrorism," *The Journal of Defense Sciences*, November 2012, Volume 11, Issue 2, p. 11.

义威胁,通过(公共外交等)软权力手段打击长期恐怖主义威胁,通过巧权力手段打击综合性恐怖主义威胁。^① 此类观点隐含的逻辑是,恐怖主义滋生与所在国社会、经济问题密切相关。比如在阿富汗、巴基斯坦等经济社会发展相对落后的伊斯兰国家和地区,青年人群体在国家人口结构中占据较大比重,且大多生活贫困,缺乏正当生计手段,文化教育水平较低,容易受到极端和恐怖主义组织引诱或鼓动。因此通过公共外交活动促进社会、经济发展以及推动个体“去极端化”,有助于从源头上打击恐怖主义威胁。这使得美国塔夫茨大学弗莱彻法律与外交学院教授艾伦·K. 亨里克森(Alan K. Henrikson)相信,通过公共外交遏制恐怖主义威胁的方式具有预防和早期应对(early-reactive)的性质。^② 不过,恐怖主义现象在不同国家、地区的成因十分复杂,在很多情况下,恐怖主义与贫困、教育往往没有直接、必然的因果联系,一些来自中上阶层、受过良好教育的个体可能更易于秉持暴力极端主义思想。在某些情况下,通过公共外交提高反恐有效性的做法难以奏效。

总体来看,关于公共外交反恐作用的已有讨论涉及传播学、心理学、社会学、政治学和国际关系学等多门学科,为“公共外交”和“反恐”两个领域的理论和实践提供了新的研究话题和方向,不仅使得打击恐怖主义成为拓展公共外交研究范围的突破口,而且有助于从理论和实践上挖掘公共外交在反恐中的可行性和途径,为综合应对恐怖主义等非传统安全威胁提供政策思考。不过,国内外对该问题的探讨和分析主要散见于公共外交、反恐、美国在伊斯兰世界的政策等问题相关文献的部分段落或章节,对该课题进行专门性研究的文献相对不足。而且既有探讨鲜有结合国际恐怖主义运动演变特点,对公共外交发挥反恐作用的方式及局限进行的系统性梳理。

(二)公共外交发挥反恐作用的背景

公共外交发挥反恐作用的背景主要体现在两个方面。第一,以公共外交推进反恐有效性反映了21世纪世界政治权力的变迁。在世界政治权力日益扩散,全球化进程中利益交错与信息盘绕日趋明显,社会多元化不断发展的背景下,美国学者约瑟夫·奈(Joseph Nye)曾提出“三维棋盘的权力分配模式”,将世界权力分为上、中、下三个层次,分别为军事权力、经济权力和跨国关系的分散权力所占据。^③ 这意味着在最下层跨国安全威胁的应对中,美国仅靠军事和经济手段难以取得成功。世界政治

① Layla Saleh, “Soft Power, NGOs, and the US War on Terror,” *Dissertations & Theses-Gradworks*, 2012, available at: <https://dc.uwm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1069&context=etd>.

② Alan K. Henrikson, “What Can Public Diplomacy Achieve?” *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, available at: https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/Clingendael_20060900_cdsp_paper_dip_c.pdf, p. 19.

③ [美]约瑟夫·奈:《论权力》(第二版)(王吉美译),北京·中信出版社,2015年10月,前言第18页。

权力的变迁使得软权力方式逐渐成为实现国家战略意图的重要手段,文化、信息和通讯成为安全领域的重要战略资产。^① 公共外交作为连接硬权力和软权力的重要工具,成为各国把控、解决各类潜在冲突的新手段。正如研究“反叛乱”的专家戴维·基尔卡伦(David Kilcullen)指出,美国的软权力(包括国际声誉、道德权威、外交分量、说服能力、文化吸引力,以及战略可信度)不再是军事力量的附属物,它成为能够独立运行的环境的关键性促成者,从而显著减少应对“基地”组织这样的威胁的国际领导中的摩擦力和困难,在国家权力的各个核心要素中(外交的、信息的、军事的和经济的)进一步取得平衡。^②

第二,以公共外交推进反恐有效性受到国际恐怖主义活动演变趋势的影响。九一一之后国际反恐阵营的严厉打击使“基地”组织等主要恐怖主义组织从中央领导式等级制的组织向去中心化、网状化和地方化方向发展,目前很多主要的国际恐怖主义组织同时兼具“全球”与“地方”、“恐怖”与“反叛”的性质。一方面,主要国际恐怖主义组织在遭受国际反恐阵营打击后不断寻求“替代性空间”重新部署。南非大学研究员泰拉(Oluwaseun Tella)认为,很多恐怖或叛乱组织在失败或脆弱国家治理缺失的地区创建“地方政府”,为民众提供基本服务,日益重视用“软权力”来补充他们的“硬权力”。一些当地民众不会给他们贴上“恐怖主义”标签,甚至为他们的活动提供直接或间接的帮助。^③ 另一方面,主要国际恐怖主义组织利用各种媒体平台在国际范围内进行宣传,通过全球化工具而获得广泛的连通性和凝聚力。^④ 在宣传内容方面,很多恐怖主义组织经常以宗教名义将恐怖活动“合法化”,为伊斯兰教义赋予极端解释,吸引了很多对政府失去信心的穆斯林民众;他们还善于利用西方国家的政策失误与矛盾,将自身描绘为受西方“侵略者”压迫的穆斯林弱者形象,以此赢得广大穆斯林同胞的同情和支持,强化身处其他地区的部分穆斯林民众对他们“反抗”事业的认同。

可见,在某种程度上,恐怖主义和反恐怖主义力量之间存在着对于广大民众的“争夺”。在英国反恐专家黛博拉·布朗(Deborah Browne)和安德鲁·希尔克(Andrew Silk)看来,恐怖主义在根本上是关于“影响力”的争夺之战,始终围绕着“一小群人如何深刻地影响更为广泛群体的生活”而展开。赢得一场反恐战争或反叛乱运

① 吴泽林:《中国公共外交发展研究综述》,载《江南社会学院学报》2012年9月,第34页。

② [澳]戴维·基尔卡伦:《意外的游击战:反恐大战中的各类小型战争》(修光敏、王戎译),上海人民出版社,2016年4月版,第23页。

③ Oluwaseun Tella, “Boko Haram Terrorism and Counter-Terrorism: The Soft Power Context,” *Journal of Asian and African Studies*, 2017(3), pp. 1 ~ 15.

④ [澳]戴维·基尔卡伦:《意外的游击战:反恐大战中的各类小型战争》,第22页。

动,并不一定包含可量化的成功指标,相对无形的“人心”因素似乎起着更大的作用。^① 在伊拉克战争和阿富汗战争后期,美国提出了以“民众”为中心、重视社会治理的反叛战略(COIN),取代原来以“敌人”为中心、强调军事手段的反恐行动。他们在对象国通过加强与地方民众的接触和社会重建工作,重视铲除极端暴力活动滋生的环境,关注赢得“民心”的努力,力图使民众站在政府一边打击恐怖(反叛)分子。^②

(三)公共外交发挥反恐作用的方式

公共外交的信息传播、社会接触和增进利益等功能,使公共外交实施者(和反恐怖主义者)有机会获得别国目标受众的信任,从而使得构建反恐怖主义话语体系,以及动员目标受众参与反恐合作的行动更为有效,且主要体现在如下几个方面。

第一,公共外交信息传播功能的反恐作用。公共外交是外交沟通中的一种重要解释性力量。^③ 比如媒体外交和军事公共外交(如战略沟通行动和心理战)的信息传播功能,能够在目标地区传播公共外交实施者(和反恐怖主义者)的慈善意图与反极端主义叙事。然而,这些信息对目标受众来说必须可靠、值得信任,尤其是信息传播的内容和方式符合目标受众的特征和当地环境、传播范围波及面广以及信息传递者本身符合目标受众的信任倾向,才可能斩断潜在恐怖分子的极端暴力思想,使恐怖分子同情者和支持者认清恐怖主义的本质与危害,动员广大民众参与反恐事业。

第二,公共外交社会接触功能的反恐作用。社会心理学研究认为,接近性和互动有助于增加各方对彼此的喜爱程度,带来容忍,减少偏见,尤其是合作与地位平等的接触能使各方对彼此的态度产生积极影响。^④ 比如文化外交、援助外交、民间外交和军事公共外交的社会接触功能,能够使目标受众直接感受公共外交实施者(和反恐怖主义者)的慈善意图,从而帮助后者建立社会关系网络,配合或参与反恐任务。同时,由于群体间接触的条件和本质决定目标受众的态度转变,^⑤因此公共外交实施者(和反恐怖主义者)在社会接触中最重要的是保持平等和尊重的心态与方式。

第三,公共外交增进利益功能的反恐作用。合作是开展有效公共外交的核心,同

① [英]安德鲁·希尔克:《反恐心理学》(孙浚淞,刘晓倩译),北京·中国政法大学出版社,2017年3月版,第115~116页。

② Chris Arney, Zachary Silvis, Matthew Thielen, Jeff Yao, “Modeling the Complexity of the Terrorism / Counter-Terrorism Struggle: Mathematics of the Hearts and Minds”, *International Journal of Operations Research and Information Systems*, 4(3), July ~ September 2013, pp. 31 ~ 46.

③ [英]詹姆斯·帕门特:《21世纪新公共外交:政策和实践的比较研究》,第1~2页。

④ [美]戴维·迈尔斯:《社会心理学纲要》(第6版),第376~384页。

⑤ 如果两个互相持有负面情绪的群体只有表面的接触,那么只能恶化局势。See Saba Bint Abbas, “International Educational Exchange Programs as A Modality of Public Diplomacy: An In-depth Analysis of the Fulbright Pakistan Program,” p. 33.

时有效的公共外交方式具有互惠性。^① 比如援助外交和军事公共外交的增进利益功能,能够使公共外交实施者(和反恐恐怖主义者)帮助解决目标地区社会经济发展问题,使当地民众相信他们有能力降低社会环境对恐怖主义活动的支持力度,帮助当地民众摆脱恐怖与暴力威胁,满足当地民众的需求和利益。公共外交实施者(和反恐恐怖主义者)需要制定独立、连贯、恰当的公共外交政策,才可能使目标受众相信他们具有增进当地民众切身利益的能力和慈善意图。

此外,公共外交在国际层面的反恐作用也不容忽视。艾伦·K. 亨里克森认为,最坚固(consolidation)的公共外交不仅是“双边的”,而且是“多边的”。尤其在打击恐怖主义和宗教极端主义等全球性安全威胁中,各国、国际组织也需要通过(公共外交)合作来遏制和削弱恐怖主义等威胁。^②

在以公共外交方式推进反恐有效性中,“信誉”是一个重要环节。信誉能够帮助公共外交实施者和反恐恐怖主义者在当地建立社会关系及资源,促进国际公众相互理解与信任、改善本国所处的国际环境,是开展公共外交工作的关键以及有效推进反恐合作的基础。不过,对此还需要强调两个问题:一是“信誉”的流失问题;二是外部介入与“本土化框架”的关系问题。“信誉”作为一种重要的社会关系和行动的資源,它一旦流失就很难修复,而且容易抵消已取得的成果。正如美国国际安全事务分析人士列格·斯维托(Oleg Svet)认为,通过公共外交活动与当地民众建立的关系需要长期培养,已有的努力可能仅因为一些负面言辞而遭受挫折和摧毁。^③

乔治敦大学教授约翰·L. 埃斯波西托(John L. Esposito)和盖洛普穆斯林研究中心资深分析人员达丽亚·莫格海德(Dalia Mogahed)指出,很多中东地区穆斯林民众对美国的言辞和行动具有心理上的防御性反应,认为来自美国(即使是善意)的言辞是一种“伪善”。这主要是因为,在文化上不受尊重,政治上受支配的感受和冲突尖锐的现实,成为他们看待西方,尤其是美国的行动和言辞的“滤光镜”。比如对于近期美国总统特朗普承认耶路撒冷为以色列首都的做法,中国学者马晓霖认为这并非单纯的政治议题,而是关系到伊斯兰世界的情感,对美国与伊斯兰世界关系会产生长远影响。^④ 因此约翰·L. 埃斯波西托和达丽亚·莫格海德提出,西方在中东穆斯林社会的行动应以谨慎、连贯、尊重的方式向前推进,“置首要之事于首要之位”,在行

① Alan K. Henrikson, “What Can Public Diplomacy Achieve?” p. 6.

② Alan K. Henrikson, “What Can Public Diplomacy Achieve?” pp. 14 ~ 19.

③ Oleg Svet, “Public Diplomacy: War by Other Means,” *NIMEP Insights*, September 2007, available at: http://ti-glarchives.org/sites/default/files/resources/nimep/v3/public_diplomacy.pdf, pp. 69 ~ 81.

④ 闫洁、郑昊宁:《触碰关乎情感的“红线”特朗普中东政策怎么走?》,新华网,2017年12月7日, http://www.xinhuanet.com/world/2017-12/07/c_129758795.htm.

动前首先对穆斯林民众的优先考虑有所了解,并将活动置于本土文化和宗教框架下推进。^① 戴维·基尔卡伦也认为,相较于西方国家而言,基于穆斯林社区本土的倡议和活动更有力量,也更加可信。^② 为此,尤其在“国家”与“社会”关系薄弱的地区开展公共外交和反恐行动时,需要强调与当地团体(尤其是领袖和精英人物)建立合作关系,在军事行动后实施有针对性的发展援助和长期的安全措施。^③ 正如新加坡管理大学助理教授尤金·谭(Eugene K. B. Tan)认为,恐怖主义威胁本质上具有现实性和观念性,恐怖分子的目标是煽动恐惧和分歧,仅靠执法和武力手段的反恐行动会适得其反,维护社会凝聚力和恢复力是开展有效反恐的关键。^④

二 美国对阿富汗、巴基斯坦公共外交的反恐作用

约瑟夫·奈指出,信息革命下的世界政治已成为一场争夺可信度的竞争,增强自身可信度以及削弱对手可信度成为国际政治权力竞争的主要手段。^⑤ 对可信度的争夺不仅存在于国家之间,那些盘踞在阿富汗、巴基斯坦边境部落地区的各反叛和恐怖组织,也通过宣传、接触和提供公共产品等方式对地方民众施加影响,以增加自身的可信度,削弱政府及其西方支持者的可信度。在阿富汗、巴基斯坦边境部落地区,广播是民众获取信息的主要渠道,因此也成为阿富汗塔利班、巴基斯坦塔利班、“基地”组织,以及“伊斯兰国”等反叛和恐怖组织开展宣传和招募的重要途径。比如本土塔利班反叛武装于2003年、2005年分别开启了地方广播“电台毛拉”(Taliban/Mullah Radio)和“沙利亚电台”(Shari'aZhagh Radio),主要传播经严苛解释的伊斯兰教义、反西方,以及威胁报复当地政府和机构人员的信息。如今反叛武装设立的广播电台仍在该地区运行。同时他们还在阿巴边境部落地区以散发光碟、磁带、恐吓信以及编写民歌、诗集等形式展开宣传。另外,互联网和社交媒体也是该地区各种反叛和恐怖主义组织不断向城市地区渗透的活动平台。^⑥

① [美]约翰·L.埃斯波西托、[美]达丽亚·莫格海德:《谁代表伊斯兰讲话? 十几亿穆斯林的真实想法》(晏琼英译),北京·中国社会科学出版社,2013年12月版,第163~178页。

② [澳]戴维·基尔卡伦:《意外的游击战:反恐大战中的各类小型战争》,第24页。

③ [澳]戴维·基尔卡伦:《意外的游击战:反恐大战中的各类小型战争》,第82页。

④ Eugene K. B. Tan, "Mutual Trust Is Central in Efforts to Counter Terrorism," June 20, 2017, available at: <http://www.todayonline.com/commentary/commentary-mutual-trust-central-efforts-counter-terrorism>.

⑤ [美]约瑟夫·奈:《理解国际冲突:理论与历史》(张小明译),上海人民出版社,2005年版,第279~280页。

⑥ 据亚洲基金会估计,88%的阿富汗人拥有收音机,63%的阿富汗人每天都收听广播。尤其在阿富汗广大农村地区,广播是非常重要的媒介。See Taylor Smoot, "United States Soft Power-Free and Open Media to Bolster Afghan Democracy," January 2012, available at: https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/46938/DPTX_2011_1_0_296833_0_115981.pdf?sequence=1, pp. 61~72.

由于阿巴两国政府对边境部落地区民众的接触和控制能力有限,这种“不受管辖”的状态使得各种反叛和恐怖主义组织易于直接接触地方民众并施加影响。尤其九一一以后随着“国家资助型”恐怖主义的衰落,恐怖主义组织与其支持者之间的关系比过去更加重要,大多数反叛和恐怖组织都制定了内部规则用来培养和维持其支持者,以及削弱政府合法性。^① 比如阿富汗塔利班曾四次颁布组织行为准则,强调根据宗教教义和道德规范与平民相处、避免平民伤亡。^② 他们还通过设立“影子政府”为地方民众提供司法服务等。另外,“基地”组织也在阿巴(和也门等)部落地区采取相对温和的策略,试图在当地笼络人心,以树立长期优势。

如上所述,九一一事件以后,美国以打击恐怖主义为突破口,通过各种公共外交项目拓展外交渠道和资源,应对来自恐怖主义的威胁与挑战。在阿富汗和巴基斯坦,美国公共外交活动的范围十分广泛,下面主要以美国对阿富汗的媒体外交和军事公共外交,以及对巴基斯坦的文化外交和援助外交为考察对象。

第一,美国对阿富汗媒体外交的反恐作用。美国积极利用广播等传统媒体影响当地民众的态度和行为,边缘化极端主义力量。^③ 2006年10月,美国启动了美国之音(VOA)普什图语广播光明电台(Deewa Radio),受众对象主要是阿巴边境部落地区约四千万普什图族(Pashtun)民众。在广播节目中,巴基斯坦政治人物和记者经常被邀作嘉宾,回答来自阿巴两国,以及中东等地区听众的问题。^④ 此外,积极利用网络等新媒体平台促进公民社会的培育、抵制恐怖主义叙事也是近年美国公共外交的重要内容。如上所述,2010年美国国务院设立的“战略反恐通讯中心”旨在指导和协调

① [英]安德鲁·希尔克:《反恐心理学》,第119~120页。

② Thomas H. Johnson and Matthew C. DuPee, “Analysing the New Taliban Code of Conduct (Layeha): An Assessment of Changing Perspectives and Strategies of the Afghan Taliban,” February 16, 2012, available at: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02634937.2012.647844?scroll=top&needAccess=true>.

③ 2006年以后,阿富汗媒体机构数量平均每年增长率约20%。在阿富汗国内影响最大的三个电视台中,Tolo和Ariana主要由美国资助,观众分别占总数约68%和47%。See Joshua Frey, “The Afghanistan Effect: Understanding Afghanistan’s Media Landscape,” March 14, 2012, available at: http://uscpublicdiplomacy.org/blog/the_afghanistan_effect_understanding_afghanistans_media_landscape/; [英]詹姆斯·帕门特:《21世纪新公共外交:政策和实践的比较研究》,第36、58页。

④ 节目涵盖时事新闻、流行音乐、毒品走私、经济、健康、教育和体育等内容,且设有相应的网站,附有视频,图片集,脸书,推特和播客等。根据美国国务院2009年统计,光明电台直播连线节目每天收到约三百个来电,数十封电子邮件和语音留言,话题包括自杀性爆炸袭击,烧毁学校和宗教问题的讨论。Deewa Top 10是深受普什图族年轻人喜爱的音乐节目,它还播放关于女性问题,以及普什图文学和诗歌等话题,并且经常邀请一些专家或歌手做客。晚安(ShpaPakher)谈话节目聚焦于边境农村地区,当地民众、政府官员和地方精英经常直接参与到节目话题中。See Leanne McCullough, Laura McGinnis, Simone Perszyk, “U. S. Radio Broadcasting in Iraq and Afghanistan: A Grand Soliloquy?” *Journal of International Service*, Spring 2011, pp. 71~72; Cynthia P. Schneider, “Cultural Diplomacy for the 21st Century: Empowering Local Voices,” April 23, 2012, available at: http://www.huffingtonpost.com/cynthia-p-schneider/cultural-diplomacy_b_1290487.html.

政府部门在国外的沟通行动,打击恐怖主义和暴力极端主义。2011年9月以后驻阿富汗美军和北约部队与阿富汗塔利班在推特(Twitter)微博上展开“宣传战”,可见新媒体平台已成为双方的另一战场。^①

黛博拉·布朗和安德鲁·希尔克认为,媒体的影响力在(反恐的)“人心之战”中起到基础性作用。“无论谁传达了最引人注目的信息,都会明显地提高获胜的概率”。^②美国之音光明电台是普什图部落地区民众获取外界信息的重要渠道,在一定程度上抵制了阿富汗塔利班填补当地信息真空的努力,而且广播节目也吸引了很多地方民众参与讨论,经常使支持塔利班的观点受到直接挑战。^③阿富汗各种社会媒体的发展使更多年轻人得以发声,增强他们抵抗极端主义的意愿。而美国在网络等新媒体平台传播的反极端主义叙事也持续抗衡着来自恐怖组织的宣传。埃里克·施密特(Eric Schmidt)和汤姆·尚卡尔(Thom Shanker)指出,美国打击极端主义意识形态的努力和恐怖组织过激行为的影响,致使国际恐怖主义网络曾经铁板一块的意识形态阵营越来越多地出现了分歧现象,削弱了他们招兵买马的能力。^④

第二,美国对阿富汗军事公共外交的反恐作用。^⑤以驻阿富汗美军为主体实施的军事公共外交主要包括两个方面。一是战略沟通和心理行动。九一一事件以后,美国国防部将战略沟通与心理行动(Psychological Operations)列为反恐战争中的优先项目。^⑥美军和北约部队在阿富汗地方社区的战略沟通与心理行动包括设立路边告示牌、发行报纸(如Sada-e Azadi)和散发传单等。^⑦二是实施重建和人道主义救援、救灾任务。美军在阿富汗战争后期以实施平叛战略为重心,强调与地方民众接触、合作。一些驻阿美军小组深入目标区域与民众直接接触,了解当地民众的关切,帮助他

① 甘莅豪:《人类第一场微博战:ISAF和塔利班战争宣传之多模态对比分析》,载《浙江传媒学院学报》2013年6月第3期,第4页。

② [英]安德鲁·希尔克:《反恐心理学》,第115~116页。

③ Cynthia P. Schneider, “Cultural Diplomacy for the 21st Century: Empowering Local Voices.”

④ [美]埃里克·施密特、汤姆·尚卡尔:《反恐秘密战:美国如何打击“基地”组织》,第138~139页。

⑤ 狭义的军事公共外交指国防部门和武装部队参与的公共外交事务,而全局性、战略性、广义的军事公共外交并非一定由军事部门出面,只要由一国政府主导,以维护国家安全和推行军事战略为目的的公共外交活动,都可以发挥军事公共外交的作用。参见何亚非:《如何扎实推进中国军事公共外交》,载《公共外交季刊》2015年第2期,第16~17页。

⑥ 对于美军军事公共外交的介绍,参见刘燕:《美军军事公共外交研究》,载《公共外交季刊》2017年第2期夏季号,第112~117页;[美]奥德丽·库尔斯·克罗宁、[美]詹姆斯·M.卢德斯:《反恐大战略—美国如何打击恐怖主义》(胡激,李莎译),北京:新华出版社,2015年版,第177页;[英]安德鲁·希尔克:《反恐心理学》,第112页。

⑦ 对于美军在阿富汗的心理行动介绍,See Andrew Mackay, Steve Tatham, and Lee Rowland, “The Effectiveness of US Military Information Operations in Afghanistan 2001~2010: Why RAND Missed the Point,” Defence Academy of the United Kingdom, February 2012, available at: <https://www.da.mod.uk/publications/The-Effectiveness-of-US-Military-Information-Operations-in-Afghanistan-2001-2010-Why-RAND-missed-the-point>.

们解决生活需求问题,建设基础设施体系,以及实施人道主义救援和救灾等行动。由于大部分阿富汗民众与美国的直接联系主要是通过驻阿美军,因此后者的行为方式对于赢得当地民众的信任十分重要。^①

通过直接与当地民众接触,美国军事公共外交有助于反恐前线人员在当地建立社会关系,收集反恐情报。情报是反恐战略获得成功的关键一环,反恐是情报活动中最依赖于外国合作才能取得成功的领域。^② 美国军事和非军事人员获取与恐怖分子有关的信息或执行一些具体的反恐行动(如绘制当地地图)等,都需要建立长期社会关系网,取得当地民众的信任和帮助。^③ 在阿富汗战争后期,美军和北约部队吸取以往经验教训,日益重视阿富汗社会文化对于战场形势的影响。北约曾派上千名民事和军事“人类地域系统”(Human Terrain System)专家驻扎在阿富汗各省区,研究、分析各地区宗族谱、确认地方关系中盟友和对手的特点、政治倾向,以及各宗族与部落团体的地理位置。^④ 这些任务的顺利推进也离不开通过各种公共外交活动积淀的社会关系和信任基础。

第三,美国对巴基斯坦援助外交的反恐作用。对外援助既是美国外交政策的主要内容,也是美国实现国家战略的重要工具。巴基斯坦是美国对外最大受援国之一。从2003年开始,美国在巴基斯坦边远、动荡的西北部部落地区实施发展计划,帮助促进部落地区的教育、医疗、经济发展与创业机会。^⑤ 美国务院于2009年通过的《克里-卢格-伯曼法》(Kerry-Lugar-Berman Act)确定了美国对巴民事援助的长期合作关系。在该法案通过后,美国政府对巴民事援助总额超过50亿美元,并在2010年巴洪灾中提供了超过10亿美元的人道主义援助。^⑥

从短期来看,美国提供发展援助(和开展其他公共外交活动)难以显著削弱恐怖主义威胁。但从长期来看,通过社会接触与增进利益功能,恰当的公共外交有助于加强地方温和机构和团体的力量,受援国政府的治理能力、反恐能力与决心,以及民众对政府的信心,同时为青年人宣泄沮丧和愤怒情绪提供了更多暴力以外的途径,在恐

① Taylor Smoot, "United States Soft Power-Free and Open Media to Bolster Afghan Democracy," pp. 53 ~ 58.

② [美]奥德丽·K. 克罗宁、詹姆斯·M. 卢德斯:《反恐大战略:美国如何打击恐怖主义》,第96~98页。

③ [美]埃里克·施密特、汤姆·尚卡尔:《反恐秘密战:美国如何打击“基地”组织》,第64页。

④ Peter Tomsen, *The Wars of Afghanistan: Messianic Terrorism, Tribal Conflicts and The Failures of Great Powers* (New York: Public Affairs, 2011), p. 57.

⑤ Susan B. Epstein and K. Alan Kronstadt, "Pakistan: U. S. Foreign Assistance," Congressional Research Service, July 28, 2011, available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41856.pdf>, pp. 10 ~ 22.

⑥ Pamela Geller, "With \$2 Billion in US Aid, Pakistan Leading State Sponsor of Terrorism," April 9, 2014, available at: <http://pamelageller.com/2014/04/2-billion-us-aid-pakistan-leading-state-sponsor-terrorism.html/>; 《巴总理谢里夫访美在即,美国国务院发声评价美巴关系》,中华人民共和国商务部网站,2015年10月13日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/j/201510/20151001132122.shtml>.

怖组织与地方民众的接触中设立“屏障”,削弱他们在地方社区动员的能力。

第四,美国对巴基斯坦文化外交的反恐作用。文化外交是一国通过与其他文化对话和交流来推广其价值观的方式,有利于增进互信。^① 为传播美国民主制度、社会文化与价值观念,加深美国民众与其他国家穆斯林民众的相互了解,美国将留学教育、人员交流和培训作为推动公共外交的重要手段。比如2004年,美军在巴基斯坦西北部地区实施的空袭行动首次引发该地区强烈的反美浪潮,随后美国增强了对巴公共外交力度,尤其美国对巴开展的“富布莱特”教育交流项目,成为该项目在全球范围内最大的一支,反映了巴基斯坦在美国外交政策和反恐战争中的重要地位。总体来看,富布莱特项目增加了巴基斯坦交流人员对美国社会和公众的正面认知和积极态度。^②

公共外交中交流项目的实施以美国心理学家奥尔波特(Gordon W. Allport)的群际接触假说为基础。他曾在《偏见的本质》中提出可以通过教育项目、联谊项目、群体再教育项目等社会干预策略降低群体间偏见。^③ 其他学者也认为,教育交流项目有助于减少不同文化背景民众之间的隔阂,减少他们的偏见,建立宽容的社会环境。^④ 换言之,公共外交交流项目能够为遏制恐怖主义和其他类型的社会冲突创造良好的群际间关系和社会条件。美国的留学教育、人员交流和培训等项目为阿巴两国青年人与外部世界接触和交流,远离极端主义思想提供了更多机会。^⑤

根据在巴基斯坦等伊斯兰国家展开的一系列民意调查结果,“明天免于恐怖”(TerrorFree Tomorrow)组织主席肯尼思·鲍伦(Kenneth Ballen)指出,尽管这些国家很多民众普遍对美国存有怨恨情绪,对“基地”组织怀有同情态度,但通过教育交流、灾难援助、医疗救助、为建设学校和培训教师提供资源等途径,美国能够明显逆转穆斯林民众对它的态度,前提是美国对这些国家的民众表示尊重和关心,并采取实际、相对可行的措施。^⑥

此外,在地区及国际层面,美国在阿巴的公共外交活动也有助于在国际社会唤起更多反恐共识和认同,为各国合作应对恐怖主义威胁创造更多机遇。任何一国都无

① [英]詹姆斯·帕门特:《21世纪新公共外交:政策和实践的比较研究》,第35页。

② Saba Bint Abbas, “International Educational Exchange Programs as A Modality of Public Diplomacy: An In-depth Analysis of the Fulbright Pakistan Program,” p. 75.

③ 高明华:《偏见的生成与消解:评奥尔波特〈偏见的本质〉》,中国社会科学网,2015年3月13日, http://sociology.cssn.cn/xscg/spdg/201503/t20150313_1981943.shtml。

④ Saba Bint Abbas, “International Educational Exchange Programs as A Modality of Public Diplomacy: An In-depth Analysis of the Fulbright Pakistan Program,” p. 3.

⑤ Stuart Gottlieb ed., *Debating Terrorism and Counterterrorism: Conflicting Perspectives on Causes, Contexts and Responses* (Washington, D. C.: CQ Press, 2013), pp. 225 ~ 226.

⑥ [美]布丽奇特·L.娜克丝:《反恐原理》(陈庆、郭刚毅译),北京·金城出版社,2016年8月版,第292页。

法独自击败国际恐怖主义,但如何建立并维持有效的反恐联盟是美国和国际社会面临的一个挑战。在过去十多年的反恐行动中,阿富汗、巴基斯坦对美国的不信任为它们的反恐合作带来诸多不确定性,一些外部国家也经常将阿富汗作为彼此争斗的舞台。在这种背景下,与军事和安全等“高级政治”领域(存在的对抗性)不同,各种公共外交活动作为“低级政治”领域的范畴更容易被各国所接受,从而使有关国家更趋向于在这些领域展开合作。比如北约-俄罗斯委员会(NRC)为阿富汗和中亚国家禁毒人员提供培训、成立阿富汗空军直升机维修信托基金、共同制定反恐行动计划等。这些合作机制的意义不仅在于能够帮助阿富汗战后重建,而且有助于缓解区域及域外国家间紧张关系,协调各国在该地区的行动,推动有关国家在联合反恐方面取得更多共识,增加国际反恐行动的合法性、声誉和力量。

三 美国对阿富汗、巴基斯坦公共外交反恐作用的局限

公共外交活动有助于增进反恐有效性,但其实际效果仍面临一系列局限。首先,公共外交“柔性”方式的制约。公共外交的“柔性”方式使其很难产生立竿见影的效果,而且不能提供军事手段所具备的强制性能力。这导致公共外交活动在不安全的环境下难以顺利进行。比如西方人道主义援助人员与企业在阿富汗曾由于面临暴恐威胁而被迫撤离;2015年10月阿富汗地震后的救援与重建行动也由于持续不断的战火而无法进行;^①美国之音的通讯记者在当地收集新闻素材时经常受到来自塔利班的安全威胁和攻击;^②巴基斯坦的一些国际援助组织由于担心受到武装分子攻击,甚至不会公开他们提供的援助来自美国。^③此外,在不安全的环境下进行的援建活动还可能加剧当地的腐败和军阀主义,^④而对于具有强烈极端宗教动机或偏执信念的恐怖分子,公共外交活动很可能会加剧他们的暴恐活动,通过武力手段对他们施加强力惩罚却可能迫使他们改变斗争策略或转变活动形态。这也意味着,仅靠硬权力或软权力手段或许都很难根除极端主义思想和恐怖主义活动。

其次,目标地区(受众)跨文化因素和历史经验的制约。公共外交的实质是在不

① 2013年8月,阿富汗赫拉特省六名援助人员被塔利班杀害。国际救援委员会(The International Rescue Committee)随后中断了在阿富汗的项目。See Jenny Lei Ravelo, “Aid Community Shattered by Violence (Again) in Afghanistan,” August 28, 2013, available at: <https://www.devex.com/news/aid-community-shattered-by-violence-again-in-afghanistan-81700>.

② Taylor Smoot, “United States Soft Power-Free and Open Media to Bolster Afghan Democracy,” p. 87.

③ Susan B. Epstein, K. Alan Kronstadt, “Pakistan: U. S. Foreign Assistance.”

④ Stuart Gottlieb ed., *Debating Terrorism and Counterterrorism: Conflicting Perspectives on Causes, Contexts and Responses*, p. 239.

同的价值观、信仰、思维方式、生活方式,以及政治制度和意识形态之间促成对话和交流,而语言、生活习俗、宗教信仰、意识形态的差异是目前跨文化交流和公共外交中的重要障碍。^① 美国与阿巴两国的跨文化差异,为美国反恐怖主义宣传和动员活动的效果增加了难度。有学者认为,大部分宗教极端暴力组织的“伊斯兰”性质增加了他们的感召力,相比之下,美国等西方国家的传播话语显得“水土不服”,缺乏能够与之抗衡的有效语言,难以对穆斯林民众的心理和精神层面形成吸引力。^② 美利坚大学传播学院教授扎哈娜(R. S. Zaharna)还认为,在以部落为主要社会结构的环境中,民众获得信息的主要渠道是通过晚间邻里和家庭之间的会面(即个人联系),而且与本·拉登具有说服力、充满各种比喻和类比的“圣战”主义叙事相比,美国以传递“客观事实”为基础的沟通方式显得很空洞。^③ 而且,阿巴边境部落地区民众识字率普遍很低,使得美军战略沟通活动未能发挥预期作用。而美国之音广播电台尽管在当地颇受欢迎,但其效果还受限于族群、教派、语言、文化多样性等因素的影响。^④ 另外,历史上多次遭受外部势力入侵的经历,也使如今阿富汗人对任何形式的外部介入都保持某种程度的警惕。2010年,亚洲基金会(The Asia Foundation)、英国广播公司(BBC)和美国广播公司(ABC)展开的民意调查显示,阿富汗人普遍认为外部援助者的活动是出于自身利益,而非为阿富汗人的利益着想。^⑤

再次,美军“意外事件”及其侵犯人权与主权等行径的制约。在阿巴地区,美军误炸(导致平民伤亡)、亵渎《古兰经》、虐尸、突袭清真寺、夜闯民宅等劣行,^⑥曾多次引发当地民众抗议,使很多阿富汗人将国内的西方存在视为“入侵”力量。同时“基

① 赵启正主编:《公共外交案例教学》,第15页。

② 张慧聰:《美国应如何与伊斯兰世界进行对话?》,载新媒体平台微信公众号“中东研究通讯”“知乎专栏”“中东学人”原创文章,2016年11月19日。

③ R. S. Zaharna, “The Unintended Consequences of Crisis Public Diplomacy: American Public Diplomacy in the Arab World”, September 30, 2005, available at: http://fpif.org/the_unintended_consequences_of_crisis_public_diplomacy_american_public_diplomacy_in_the_arab_world/; 周庆安、朱昱炫:《公共外交2.0开启双向互动的对外传播时代:2016年国际学术界公共外交研究综述》,载《对外传播》2017年1月,第12页。

④ Harold F. Schiffman ed., *Language Policy and Language Conflict in Afghanistan and Its Neighbors: the Changing Politics of Language Choice* (Leiden, Boston: Brill, 2012), pp. 18 ~ 33; Rauf Arif, Guy J Golan, Brian Moritz, “Mediated Public Diplomacy: US and Taliban Relations with Pakistani Media,” *Media, War & Conflict*, Vol. 7 (2), 2014, pp. 201 ~ 217.

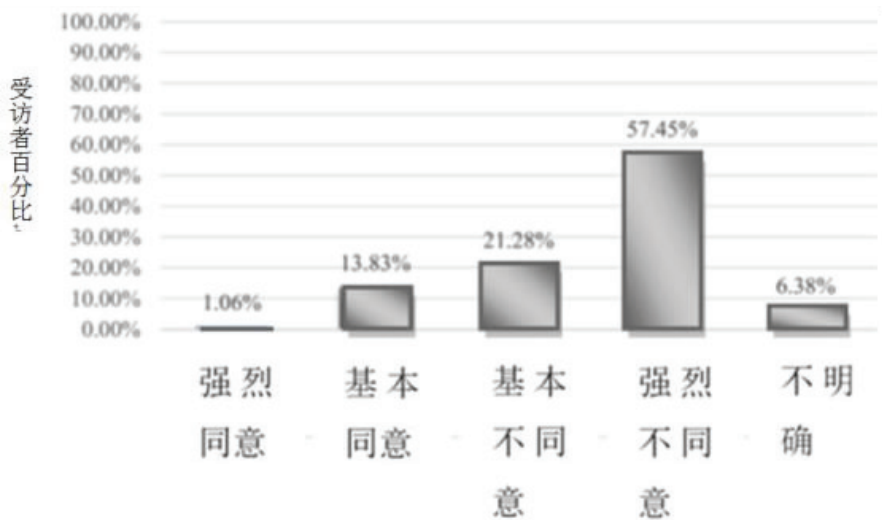
⑤ Taylor Smoot, “United States Soft Power-Free and Open Media to Bolster Afghan Democracy,” pp. 53 ~ 61.

⑥ 对于驻阿西方部队不尊重地方传统和民众隐私的劣行描述, See SanaullahTasal, “Challenges of Peace-Building in Afghanistan,” in Arpita Basu Roy, and Binoda Kumar Mishra eds., *Reconstructing Afghanistan: Prospects and Limitations* (Kolkata: Maulana Abul Kalam Azad Institute of Asian Studies, 2011), pp. 75 ~ 76; HafizullahEmadi, *Dynamics of Political Development in Afghanistan* (New York: Palgrave Macmillan, 2010), p. 243; Stuart Gottlieb ed., *Debating Terrorism and Counterterrorism: Conflicting Perspectives on Causes, Contexts and Responses*, p. 224.

地”组织、阿富汗塔利班等极端武装组织的宣传材料也经常以美军劣行为主题,^①加剧民众对美国的怀疑和反感。^② 另一方面,虽然美军在伊斯兰世界的“意外事件”多次侵犯别国人权或主权,但它在对外交往中却经常将“人权问题”与恐怖主义问题联系起来,指责别国政府的“人权问题”对国内外和平与安全构成威胁,从而为各种形式的对外干预开辟道路。无论是美国侵犯别国人权或主权的行径,还是它不断指责、插手别国内部事务,都会加剧这些国家和地区民众的反美情绪。^③

阿巴地区的反美情绪可能至少导致四个后果。第一,公共外交活动难以转变当地民众对美国对外政策的看法。比如 2015 年,皮尤研究中心(Pew Research Center)网络调查结果显示,美国对巴基斯坦富布莱特交流项目虽然使大部分巴交流人员增加了对美国民众和社会的正面认知,但他们对美国外交政策和美巴关系的评价依然是负面的(见图 1 和图 2)。^④

图 1 受访者关于美国在巴基斯坦、也门和索马里无人机行动的看法



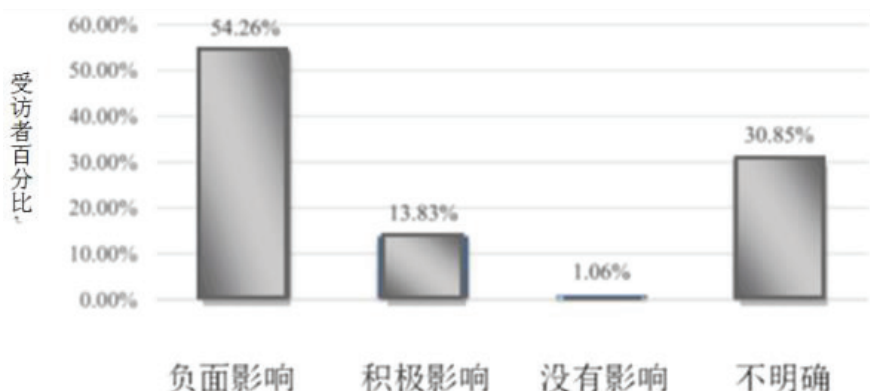
① Cyrus Hodes and Mark Sedra, *The Search For Security in Post-taliban Afghanistan* (Abingdon: Routledge for the International Institute for Strategic Studies, 2007), p. 30; Micah Peckarsky, “Forecasting Taliban Strategy: 2012 ~ 2014,” August 2, 2012, available at: <http://www.fletcherforum.org/2012/08/02/peckarsky/>.

② Taylor Smoot, “United States Soft Power-Free and Open Media to Bolster Afghan Democracy,” pp. 52 ~ 53.

③ 皮尤研究中心(Pew Research Center)于 2004 年在九个伊斯兰国家的民意调查结果显示,约 85% 的穆斯林民众认为美国不尊重穆斯林价值观,不能在国际关系中平等对待穆斯林世界。See Erik C. Nisbet, Matthew C. Nisbet, Dietram A. Scheufele and James E. Shanahan, “Public Diplomacy, Television News, and Muslim Opinion,” *Press/Politics*, Vol. 9, No. 2, Spring 2004, available at: https://www.researchgate.net/profile/Dietram_Scheufele/publication/224818349_Public_Diplomacy_Television_News_and_Muslim_Opinion/links/0fcd510e9ad5db293000000/Public-Diplomacy-Television-News-and-Muslim-Opinion.pdf, p. 14.

④ Saba Bint Abbas, “International Educational Exchange Programs as A Modality of Public Diplomacy: An In-depth Analysis of the Fulbright Pakistan Program,” p. 9.

图2 受访者关于美国对巴基斯坦外交政策影响的看法



资料来源: Saba Bint Abbas, “International Educational Exchange Programs as A Modality of Public Diplomacy: An In-depth Analysis of the Fulbright Pakistan Program,” pp. 63 ~ 66.

第二,公共外交活动被地方民众怀疑和抵制。比如阿巴部落地区的一些民众认为美国之音光明电台传播的信息支持美国政府的议程,甚至持有反“伊斯兰”的立场,从而降低了光明电台的可信性和可靠性。在很多村落地区,民众对美国持有的负面印象与恐惧情绪在各家庭、邻里间的口耳相传中不断放大、变得根深蒂固,关于美国行动的“阴谋论”观点在当地十分常见。这些情况也使美军反恐行动难以得到当地民众的信任与配合。^①

第三,削弱对象国政府与民众的联系。九一一以后美国在伊斯兰世界的侵犯人权行为既使自身声誉受损,也导致美国支持下的巴基斯坦等国政府失去国内支持,进而也削弱了美国对这些国家施加影响的能力。美国及其支持下的对象国(如阿富汗、巴基斯坦)政府“双重合法性”的缺失,制约了他们调动各种地方性力量支持反恐行动的能力。^②

第四,部分穆斯林民众将极端与恐怖主义组织的崛起视为反对美国的机遇,增加了恐怖主义组织及其支持者的力量。戴维·基尔卡伦曾提出“意外游击队”(Accidental Guerrilla)的形成,指的是很多陷于恐怖分子与反恐力量之间的平民最后会选择支持恐怖分子,并变得与恐怖分子难以区分的现象,他认为这是九一一后美国反恐战争中一系列“意外事件”(比如“误炸”等)导致的结果。^③ 同时这也部分解释了为

① “Does Public Diplomacy in Afghanistan Work? Go Tell the Marines,” May 9, 2012, available at: <http://wemeantwell.com/blog/2012/05/09/does-public-diplomacy-in-afghanistan-work-go-tell-the-marines/>.

② [美]布鲁斯·琼斯、卡洛斯·帕斯夸尔、斯特德曼等:《权力与责任:构建跨国威胁时代的国际秩序》(秦亚青等译),北京·世界知识出版社,2009年3月版,第192页。

③ Joseba Zulaika, “Drones, Withches and Other Flying Objects: the Force of Fantasy in US Counterterrorism,” in David Miller, Jessie Blackburn, Rani Dhand and Helen Dexter, *Critical Terrorism Studies Since 11 September 2001: What Has Been Learned?* (London and New York, 2014), pp. 54 ~ 58.

何那些举起反美旗帜、挑战美国力量的极端暴力组织相对更易于树立名声,为何大部分伊斯兰社会民众并不支持极端暴力思想,但恐怖主义组织传播的反西方“圣战”叙事对他们仍然具有吸引力。^①

这也表明,由于美国对伊斯兰世界公共外交政策在军事与安全战略框架下展开,从而使其公共外交活动具有工具性和易变性。比如美国就曾多次以巴基斯坦当局在反恐行动中未能根据美国意愿打击恐怖组织哈卡尼网络而威胁削减对巴援助。在很多情况下,“结果导向”的政策制定者倾向于将公共外交活动作为权宜之计和“事后的补救行动”,缺乏制定独立、长期和连贯的公共外交战略的耐心和动力。正如詹姆斯·帕门特认为,低成效的公共外交主要受短期目标影响,而非建立在真诚的长期友好关系构建上。^②由此,附属于军事与安全战略的公共外交难以真正赢得民心与信任,而且很难避免被赋予某种负面的政治解读。在这种背景下,很多(美国等西方国家)公共外交实施者(包括国际非政府组织)会设法与政府保持距离,以维护自身“中立”和“独立”的形象,但实际上他们的活动仍不可避免受到政府政策的影响,而且目标受众也未必会明确区分。

四 结论:“可信的公共外交”与有效反恐

2001年塔利班政权倒台后初期,阿富汗民众对西方部队的到来普遍持有欢迎态度和正面情绪,但后来随着安全局势日益恶化、国家重建进程缓慢,以及西方军事行动带来的一系列负面影响等,使得当地民众的态度发生了转变。特别是美国在反恐军事行动中有意或无意的政策失误,在国际社会对反恐问题经常持有的双重标准,在对外传播中带有偏见的话语体系,以及在对外交往中经常不能以平等心态对待他者的傲慢所引起的“信誉”问题,导致美国在团结伊斯兰社会主流温和力量和其他国家合作反恐方面存在很大局限。而且美国对伊斯兰世界的公共外交主要服务于军事与安全战略目标,致使其公共外交努力经常与平叛、反恐等军事目标联系起来。由此,美国每年在阿富汗和巴基斯坦等伊斯兰国家斥巨资用于赢得当地“民心”的努力,往往被其无人机袭击与定点清除等军事行动带来的反美情绪所破坏。

可见,恐怖主义与反恐怖主义之间存在着作用与反作用关系。作为具有全球影响力的国家,美国的政策在很大程度上关系着国际社会反恐行动的前进或倒退。但美国无法仅靠自身的力量根除恐怖主义,其他国家和各种地方性力量在国际反恐合

① [美]奥德丽·库尔思·克罗宁、詹姆斯·M.卢德斯:《反恐大战略:美国如何打击恐怖主义》,第182页。

② [英]詹姆斯·帕门特:《21世纪新公共外交:政策和实践的比较研究》,第61页。

作中也具有重要作用。只有获得他们的信任与帮助,美国(和其他国家)才可能根除恐怖主义。^①另一方面,从根本上看,民众厌恶恐怖与暴力活动本身,而恐怖主义组织生存能力的关键与力量之源,来自于他们宣扬自身行动的利他性、合法性及其与支持者之间的联系。通过各种公共外交活动、利用恐怖分子犯下的错误,让公众认识到恐怖主义的本质和危害,使恐怖主义在广大民众中引起抵制,是加速恐怖主义终结的最好方式。^②

由于公共外交不仅是简单的宣传、公共关系运动,以及传递信息并推广正面形象,而且也包括建立能够为政府政策创造有利环境的长期关系,从而使得公共外交具有了反恐效用。不过如果没有国家“信誉”做基础,公共外交手段就难以发挥积极作用。^③基于上述分析,本文提出实施“可信的公共外交”有助于各国增加反恐有效性。笔者认为“可信的公共外交”至少包括如下几方面内容。

首先,在公共外交的信息传播功能中,制定恰当的对外沟通策略。英格蘭姆认为,在冲突时期,信誉是“赢得人心”的关键因素,宣传中存在的欺骗、谎言和不连贯叙事对信誉具有毁灭性影响。另外信息传播者本身的特点也影响传播效果。通常人们倾向于认为来自自己所属群体的信息更加可靠、更具吸引力和说服力。^④因此,公共外交实施者和反恐怖主义者在对象国应做到:第一,在信息传播过程中注意言行一致,在公众中占据道义高地是对外传播活动的关键;第二,推动对外传播方式多样化,传播范围扩大化,使信息内容和传播方式符合目标受众特点,注意传播信息的时效性和针对性,增强对外沟通行动的有效性;^⑤第三,为增加(反恐)信息传播的可信度,公共外交实施者和反恐怖主义者可以在反恐宣传材料中放入已经放弃(支持)恐怖主义的前恐怖分子(或前支持者)的事例,^⑥以及积极动员来自伊斯兰世界的政治和宗教领袖、学者和记者等传播反极端主义叙事。^⑦

其次,在公共外交的社会接触功能中,持有平等和尊重的态度与方式。平等和尊重是有效开展公共外交的第一要义。奥尔波特认为,保持平等地位是通过群际接触

① [美]布鲁斯·琼斯、卡洛斯·帕斯夸尔、斯特德曼等:《权力与责任:构建跨国威胁时代的国际秩序》,第192页。

② [美]奥德丽·克罗宁:《恐怖主义如何终结:恐怖活动的衰退与消亡》(宋德星、蔡焱译),北京·金城出版社,2017年2月版,第136~138页。

③ [美]约瑟夫·奈:《论权力》(第二版),第124~127页。

④ [美]戴维·迈尔斯:《社会心理学纲要》(第六版),第168~170页。

⑤ Haroro J. Ingram, "A Brief History of Propaganda During Conflict: Lessons for Counter-Terrorism Strategic Communications."

⑥ [英]安德鲁·希尔克:《反恐心理学》,第112页。

⑦ [美]奥德丽·K. 克罗宁、詹姆斯·M. 卢德斯:《反恐大战略:美国如何打击恐怖主义》,第187页。

降低偏见的基本条件之一。^① 武汉大学新闻与传播学院教授单波认为,只有在相互尊重的基础上寻找共同点、达成共识,跨文化传播活动才能回避冲突、达到和平。^② 据此,公共外交实施者和反恐怖主义者在对象国应做到:第一,了解和尊重当地法律法规、风俗习惯,避免破坏当地环境;第二,不将恐怖主义与特定的宗教、民族挂钩;第三,尊重、维护和支持对象国主权和尊严;在面对跨文化分歧时坚持求同存异方针;第四,以“双向”的接触方式取代“单向”的灌输方式,为不同地区民众提供平等的对话机制。

最后在公共外交的增进利益功能中,弱化公共外交工具性和目的性的一面,减少他国公众的警惕与反感。据此,公共外交实施者和反恐怖主义者在对象国应做到:第一,制定独立、长期和连贯的公共外交政策,为推进公共外交活动建立法律、机构保障等长效机制;第二,以加强对象国(尤其是伊斯兰弱国家)独立自强为重要目标,帮助对象国政府实施成功的改革,但要注意因地制宜、仔细斟酌,避免在改革不稳定期间引发更多“挫折感”和“相对剥夺感”;第三,避免介入地方权力纷争,扰乱地方政治平衡和滋生腐败,从公共外交实施者变成“麻烦制造者”。另外,在政府间关系对抗色彩浓厚的国家着重发挥民间外交的作用,积极动员更为当地民众信任的地方性力量或非官方机构、组织及个人的参与力度。

总之,如前文所述,尽管当前美国政府在反恐前沿地区加强了军事手段的应用,对公共外交反恐效用的重视相对下降,宣布和采取了一些不受伊斯兰国家和地区欢迎的言论及政策,其公共外交活动也缺少长期战略规划和连贯有序的策略,然而,鉴于目前国际恐怖主义活动愈演愈烈,恐怖主义组织具有较强的地方动员能力和意识形态传播能力,加上美国军事手段在反恐怖主义行动中的局限,以及公共外交在反恐行动中发挥的重要作用等,使得美国当局将继续通过传媒手段、文化教育与人员交流、提供发展援助,以及战略信息传播等形式增加反恐有效性,赢得“争取人心”的战争。更为重要的是,美国及国际社会需要进一步了解能导致恐怖主义组织挫败的力量,吸取从前的经验与教训,结合军事、经济、政治和公共外交等多种手段,实施“可信的公共外交”,团结和动员伊斯兰社会和国际社会广泛参与,以更广阔的战略视野和细致、有针对性的反恐行动战胜恐怖主义。

富育红: 吉林大学公共外交学院讲师

(本文责任编辑:魏红霞)

① 高明华:《偏见的生成与消解:评奥尔波特〈偏见的本质〉》。

② 单波:《跨文化传播的问题与可能性》,武汉大学出版社,2010年6月版,第191页。