

美国对塞拉利昂的公共外交^①

崔戈

[内容提要]九一一事件发生后,美国将应对所谓“失败国家”的战略重点放在了稳定和重建上,同时重启公共外交这一思想武器,服务于美国的国家对外战略。塞拉利昂是典型的“失败国家”,美国在该国综合运用单向输出、双向交流和双边合作三种公共外交模式,以加强对多党民主制、选举制的宣传,影响其政治重建进程;加大在社会服务和公共卫生方面的援助,帮助其实现社会稳定和发展;重点投资女性和年轻人,以对抗极端主义和恐怖主义对他们的吸引。美国对塞拉利昂的公共外交既对其稳定和政治重建过程施加了影响,又服务于美国应对所谓“失败国家”的总体战略。

关键词:美国军事与外交 公共外交 “失败国家” 塞拉利昂

冷战结束后,“国家失败”(State Failure)问题^②进入美国国家安全战略议程。美国应对所谓“失败国家”的政策虽略有变化,但总体上呈现出愈来愈重视的趋势。与此同时,一度沉寂的公共外交也在九一一恐怖袭击事件发生后被重新委以重任,肩负起服务于美国应对“失败国家”的总体战略的使命。美国对“失败国家”的公共外交既有一般性特点,又有针对特定“失败国家”的特殊特点。

① 感谢《美国研究》多位匿名审稿专家提出修改意见,本人谨对他们的支持与帮助表示诚挚谢意,对他们严谨而认真的学风表示敬佩。本文为教育部人文社会科学青年基金项目“冷战后美国非洲战略的三次重大调整及其与国家大战略关系的研究”的阶段性成果(项目编号:13YJCGJW002)。

② “国家失败”问题包含两个层次:一是失败中国,另一个是失败国家。印度尼西亚被界定为失败中国,塞拉利昂、索马里等被界定为失败国家。参见 NSPD-44: Management of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization, available at <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-44.html>。

本文从美国应对“国家失败”问题的战略及与之相配套的公共外交的特点入手,以塞拉利昂为例,通过分析美国对塞拉利昂开展公共外交的目标和背景,梳理美国在塞拉利昂稳定和重建过程中开展的公共外交活动及其特点,揭示出美国对塞拉利昂的公共外交政策服务于美国对“失败国家”的外交战略目标,以及美国在非洲的整体战略。

一 美国应对“国家失败”问题的战略及其公共外交导向

美国从 20 世纪 90 年代开始重视“国家失败”问题,强调应对这一问题首先要对“国家失败”进行判断和确认,并在此基础上制定应对政策。1994 年,美国由中央情报局主管资助,成立了“国家失败工作小组”,对世界范围内的“国家失败”事件进行了评估和预警。1995~2002 年间,“国家失败工作小组”先后出台了三份报告,依据其先前界定的四类“国家失败”特征,即革命战争、种族战争、不利的政权变化、种族屠杀和政治屠杀,确认了 114 次“国家失败”事件,包括阿富汗伊斯兰革命、索马里和前南斯拉夫的种族战争、卢旺达大屠杀等,塞拉利昂的种族和革命性相结合的复杂冲突位列其中。^① 彼时的美国因受索马里维和行动惨败以及随后出台的《克林顿政府关于改革多边维和行动的政策》(Clinton Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations)(第 25 号指令 PDD25)的影响,对“失败国家”的介入非常谨慎。美国许多决策者认为,“为‘失败国家’成立新的机构既昂贵又无用,使用美国军队参与这样的行动,尤其在 90 年代前期,对于许多议员来说是伤脑筋的。”^② 美国在应对卢旺达种族屠杀的政策选择依据,由此可见一斑。

20 世纪 90 年代后期,随着“国家失败”问题对美国国家安全的影响不断加大,克林顿政府于 1997 年首次将“失败国家”的威胁写入国家安全报告之中,指出“不稳定的、陷入内部冲突或失败的国家,可能会威胁我们有明确利益的地区的安全,甚至进一步加剧动荡”。^③ 1998 年美国政府发布的《新世纪美国国家安全报告》(A National

① Daniel C. Esty et al., “Working Papers: State Failure Task Force Report,” Nov. 30, 1995, available at: <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/stfail>; Esty et al., “State Failure Task Force Report: Phase II Findings,” July 31, 1998, available at: <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/stfail>; Jack A. Goldstone et al., “State Failure Task Force Report: Phase III Findings,” Sept. 30, 2000, available at: <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/stfail>.

② Nina M. Serafino and Martin A. Weiss, “Peacekeeping and Conflict Transitions: Background and Congressional Action on Civilian Capabilities,” Sept. 18, 2006, available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32862.pdf>, p. 1.

③ The White House, “A National Security Strategy for a New Century,” May 1997, available at <http://nssarchive.us/NSSR/1997.pdf>, p. 6.

Security Strategy for a New Century)明确将“失败国家”列为对美国的五大安全威胁之一,称“失败国家”因无力为民众提供基本的治理、服务和社会福利等,导致内部冲突、人道主义危机、社会动荡、饥荒以及环境灾难等,威胁到了美国及其公民的利益。^①

九一一恐怖袭击事件爆发后,美国对其外交政策进行了全面反思,认为过去被动、消极的应对政策导致了恐怖主义在“失败国家”的泛滥和蔓延,并最终导致九一一事件的爆发。布什政府2002年9月发布的《国家安全战略报告》指出,如今对美国国家安全的威胁更多来自于“失败国家”。^②美国需要改变过去被动反应的方式,需要“先发制人”地打击敌人。这一政策的提出标志着美国对“失败国家”的政策开始从被动变为主动,从消极应对转变为积极干预。与此相适应,美国政府将应对“失败国家”的外交政策重点转向稳定与重建,即综合运用冲突预防与解决、人道主义援助、政治经济和社会制度重建等方面的政策,来促进“失败国家”的政治稳定和社会重建,并在此过程中大力推进民主扩展战略,对“失败国家”施加影响,促使其走民主化道路,建立西方所谓自由民主的社会制度,并实行市场经济。

恰逢其时,在冷战后沉寂了一段时间的美国公共外交也重新回到人们的视野。冷战结束后,公共外交在克林顿政府时期曾一度受到冷遇。1999年,曾独立存在46年、冷战期间创造了美国对外宣传“辉煌篇章”的美国新闻署被并入国务院,这标志着美国公共外交走入低谷。九一一事件爆发后,小布什政府为了改善美国的海外形象,消除反美情绪,进行了大规模的公共外交活动,投入巨额预算开展针对性极强的公共外交项目。美国对“失败国家”的公共外交作为其应对“国家失败”问题总体战略的重要组成部分,开始受到重视。

这一时期,美国对“失败国家”的公共外交表现为服务于稳定与重建的总体战略,除了发挥公共外交的传统功能外,强调:(1)依据“失败国家”的特点,配合美国政府的政策与援助项目,加强对多党民主制、选举制的宣传,对“失败国家”的政治体制重建施加影响;(2)增加在社会服务和公共卫生方面的投入,在稳定社会发展的努力中塑造美国的正面形象;(3)重点投资于年轻人和女性,影响他们的价值观,避免其倒向极端主义和恐怖主义的意识形态。美国政府认为,在“失败国家”重建过程中,公共外交对于塑造美国的国家形象,使美国的政治制度、经济模式、价值观等更具吸引力,将具有非常重要的作用。

① The White House, “A National Security Strategy for a New Century,” October 1998, available at: <http://nssarchive.us/NSSR/1998.pdf>, p. 7.

② The White House, “The National Security Strategy of the United States of America,” September 2002, available at: <http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf>, p. 4.

二 美国对塞拉利昂公共外交的目标和背景

小布什政府时期,负责公共外交与公共事务的副国务卿詹姆斯·格拉斯曼(James K. Glassman)曾把美国的公共外交活动分为三类:其一,向世界讲述美国的故事,解释其政策和原则;其二,开展诸如富布赖特项目等文化和教育交流项目;其三,进行观念之战。^① 第一类和第二类活动针对所有国家的民众,主要从正面传播关于美国社会、文化、历史、价值观念和生活方式等方面的信息,促进其对美国及其人民的理解。第三类活动在特定的历史时期,针对不同的国家,内容有所不同。在非洲,在塞拉利昂的稳定和重建过程中,除了通过各种活动化解当地民众对美国的负面或敌对看法、改善自身在他国民众心目中的形象以外,美国还强调对塞拉利昂的政治重建过程施加西方民主化的影响,用民主价值观对抗伊斯兰极端势力对非洲年轻人的吸引。

九一一事件爆发后,小布什政府将“反恐”放在了国家安全战略的首要位置,在中东的阿富汗和伊拉克打了两场反恐战争,在一定程度上打击了恐怖组织,但该地区的恐怖分子残余有外溢的趋向。非洲与中东地区相连,又因为贫穷、疾病、战乱等原因,导致经济落后,社会动荡。美国担心非洲的“失败国家”和“无人管理地带”成为从中东溃败的恐怖分子的“避风港”和滋生恐怖主义的温床,所以,全方位提升了非洲在其国家战略中的地位,达到了“准战略高度”。美国在非洲的公共外交也服务于美国的“国际反恐”国家战略,致力于推动和帮助“自由选举”,扶持新的独立媒体,培养“有文化的新一代”,努力在非洲“创造一种敌视暴力极端主义的氛围”。^②

奥巴马入主白宫后,美国的非洲政策面临两个比较突出的挑战:一是由于未能很好地控制恐怖主义外溢的势头,导致非洲尤其是西非的安全形势出现了进一步恶化的趋势;二是小布什政府时期的两场反恐战争使得非洲民众对美国反恐战略的质疑之声上升,在非洲的穆斯林民众当中更是产生了一定程度的反美情绪。奥巴马政府对塞拉利昂开展的公共外交具有美国对外公共外交的普遍特点,即传播美国的文化、价值观念和生活方式,增进对象国人民对美国社会、文化、历史和政治的理解;解释美国的外交政策,促进美国国家战略的实施,以捍卫和服务于美国的国家利益。同时,美

① James K. Glassman, "Winning the War of Ideas," July 23rd, 2008, available at: <http://www.nysun.com/opinion/winning-the-war-of-ideas/82438/>.

② James K. Glassman, "The New Age of Public Diplomacy," Speech on the Anniversary of September 11 at Chatham House in London, September 11, 2008, available at: https://www.chathamhouse.org/files/12130_110908glassman.pdf, pp. 2 ~ 4.

国根据特定历史时期两国关系的变化以及西非乃至非洲政治与安全形势的发展,对塞拉利昂开展了有针对性的公共外交。

首先,塞拉利昂是全世界最贫穷的国家之一,国民生产总值位列全球第 204 位。2002 年,塞拉利昂终于结束了十余年的内战,但由于战争不是通过一决胜负结束的,而是经过调停协商终止的,所以战后局部地区仍然混乱频发,2014 年方才实现全面稳定,开启战后重建。依据 2014 年美国国际开发署的统计数据,塞拉利昂总人口有 574 万,其中 60% 是穆斯林,24 岁以下人口占总人口的 60.7%;识字率为 43.3%,其中男性识字率为 54.7%,女性为 32.6%;人均国民生产总值为 1400 美元;只有 1.4% 的人使用因特网和脸书(facebook),只有 37% 的人使用手机。^① 所以,塞拉利昂是典型的处于战后重建期的“失败国家”。

塞拉利昂无论是经济发展、平均寿命还是国民受教育程度,都位居世界后列,基础设施建设更是严重不足,大部分经济活动都因内战而停滞。政府、对外政策和社会价值观都处在重建的过程当中,从农业到贸易的整个国民经济尚在恢复之中,教育资源极度匮乏,国家拥有的丰富自然资源亟待开发。总之,此时的塞拉利昂,百废待兴。美国政府认为,此时与塞拉利昂建立并巩固良好的双边关系既相对容易,又尤为重要。良好的两国关系一方面可以使美国在塞拉利昂经济、贸易的重建过程中获得利益;另一方面,可以对塞拉利昂的政治体制重建施加影响。另外,发展援助并辅之以公共外交活动的策略,对于实现在战后重建国家中树立美国的良好形象这一目标,尤为有效。美国国务院非洲司的官员吉姆·亨特(Jim Hunter)就强调,“对塞拉利昂的公共外交非常重要,因为这个国家目前存在一系列问题,包括人道主义问题……,民主政府的建设问题……,以及国家政权的稳定问题等。”^②

其次,塞拉利昂因为刚结束内战,新政府的管理能力羸弱,政治和社会治安都极不稳定,又处于西非恐怖主义势力相对比较活跃的地方,很容易变成恐怖分子在西非的避难所;同时,塞拉利昂整个国家的平均年龄只有 30 多岁,大部分年轻人参加过内战,现在或处于失业状态,或刚刚从军队退伍,年轻人中文盲的比率高达 62%,很多女性则在战争中受过污辱,所以年轻人和女性极易被极端或恐怖组织的宣传吸引,并被其吸纳为成员。因此,美国在塞拉利昂的外交政策和开展的公共外交活动主要针对年轻人和女性,以提升年轻人和女性的教育水平,促进当地民众对美国式民主、政府管理体制、社会文化和价值观念的理解,消除恐怖主义和极端主义思想对年轻人的

① United States Advisory Commission on Public Diplomacy, “2014 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting: Focus on FY13 Budget Data,” Dec. 11, 2014, available at: <https://www.state.gov/pdcommission/reports/235008.htm>.

② Jim Hunter, State Department African Bureau, email interview, Nov. 25, 2009.

吸引力。

再次,塞拉利昂的人口构成具有一定的特殊性,60%的人口是穆斯林。所以,宗教信仰是影响当地民众对美国的认知的重要因素之一。由于美国20世纪90年代在塞拉利昂内战中提供过人道主义救援,并在内战末期的调停等方面发挥了一定的积极作用,塞拉利昂民众对美国政府的印象是比较正面的。九一一事件发生后,当地民众对美国的遭遇也是给予相当的同情的。然而,随着美国反恐的深入和小布什政府发动的两场战争的延续,塞拉利昂人尤其是穆斯林民众的反美情绪有所上升。再加上九一一事件爆发后,美国对签证的审核日益收紧,使得原本就困难的赴美签证难上加难,一些被拒签的穆斯林认为受到了美国的歧视。部分塞拉利昂人尤其是穆斯林认为,美国缺乏宗教宽容精神,政府富有、自私、傲慢,优越感很强,反穆斯林,敌视伊斯兰教,“美国在一定程度上应该为全球恐怖主义泛滥的情况负责,美国创造了恐怖主义这只怪兽,现在正在为自己过去的行为付出代价”。^①在这种情况下,美国的塞拉利昂外交政策需要公共外交活动的配合,以扭转小布什政府的反恐战略所导致的美国在穆斯林心目中的糟糕形象,重塑美国尊重穆斯林,崇尚宗教自由,追求自由、民主、平等的价值观的良好形象。

三 美国对塞拉利昂开展的主要公共外交活动

2002年塞拉利昂内战结束后,美国两任总统小布什和奥巴马都力图在塞拉利昂的稳定和重建进程中施加影响,改善塞拉利昂民众尤其是穆斯林对美国的看法。根据美国在塞拉利昂和西非的国家利益以及驻塞使馆调研后给出的建议,并结合当地实际情况,美国政府调整和推出了一系列公共外交活动,以求实现美国应对“国家失败”问题的总体战略目标。这些活动包括通过宣扬西方式民主来影响塞拉利昂的政治重建进程;运用西方民主价值观来对抗极端主义、恐怖主义意识形态;在社会稳定进程中帮助其重构医疗和教育体系,以提升美国在塞拉利昂的国家形象和文化影响。

围绕上述目标,美国这一时期对塞拉利昂的公共外交主要分为三种模式:其一是传统的单向输出,即主要通过塞拉利昂民众的单向宣传来展示美国的政治、经济、文化和价值观念等;其二是双向交流,即通过教育、文化、青年项目和女性项目等方面的双向交流,来推动与当地民众的沟通和相互理解;其三是双边合作,即与当地民众和政府开展双边合作,共同致力于旨在完成某些目标的公共外交活动,包括公共卫生

^① Foreign Service National, PAO Section U.S. Embassy, Freetown, Sierra Leone, email interview, Nov. 4, 2009.

体系建设、历史遗迹维护等,以此来展示美国的价值观。

(一)因地制宜地灵活运用传统单向输出模式

由于塞拉利昂的基础通讯设施落后,网络覆盖率很低,且网速极慢,2014年,塞拉利昂的互联网使用人数仅占总人口的1.4%。^①脸书和推特(Twitter)等已在美国对外文化交流中占主导地位且在非洲大部分国家得以实施的新型科技传媒手段,在塞拉利昂失去了用武之地。这就要求美国在塞拉利昂开展的公共外交不仅要在“网络2.0”时代回归传统的传播手段,同时要创新性地使用传统传播手段。为此,美国驻塞使馆结合当地的情况,提出了很多创新性的传播方式,并取得了良好的效果。

1. 利用大屏幕放映奥巴马当选和访非演讲影像,将美国文化和价值观的输出常态化

美国早在2008年奥巴马参选美国总统时,就开始了其在非洲的宣传。美国政府希望通过展示奥巴马这样一个黑人的励志的成长经历,以及他最终成为美国总统候选人的事迹,来展现美国平等、自由、尊重人权的价值观和“美国梦”,改变非洲人认为美国社会歧视黑人、白人至上的固有观念。特别是2008年11月美国大选前夜,美国在非洲国家的宣传攻势更为猛烈。美国在非洲的媒体通过网络、电视、报纸等传媒手段跟踪报道美国大选,在脸书和推特上与非洲民众互动,解释美国的民主制度和选举制度。在塞拉利昂,针对该国的特殊情况,美国实施了有别于其他国家的宣传方式。塞拉利昂刚刚摆脱内战,国内的基础设施极为落后,大部分塞拉利昂人是接触不到网上资源和全球同步信息的,电视、媒体所能传达的信息也非常之匮乏。同时,由于塞拉利昂人很小就进入社会,很多人在前些年的内战中参与过战争,他们对政治的关注度极高,有参与政治和公共事务的积极性,且愿意接受和学习新的文化和思想。依据当地的实际情况,美国驻塞拉利昂使馆向美国国务院建议拨出专项经费,在塞拉利昂租用了原来的电影院,并同时建设了一批拥有巨型幕布的放映室,向全国全程直播了美国总统大选及奥巴马竞选成功后的演讲。大使馆在之前也做了充分的准备工作,在全国各地分发传单介绍美国总统候选人,突出奥巴马的肤色及其与非洲的渊源。此次直播效果相当好,吸引了大批塞拉利昂人的关注。随后,美国又利用这些放映设施,向塞拉利昂民众直播了2009年奥巴马在非洲发表的两次重要演讲:一次是在埃及,主要是针对穆斯林民众;一次是在加纳,针对整个非洲人民。美国在这几次直播中突出了美国平等的文化价值观,同时阐述了其对非洲和穆斯林的外交政策,这对提升塞拉利昂民众对美国的好感度起到了非常积极的作用。使馆人员随后对塞拉

^① US Department of States, “2015 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting: Focus on FY13 Budget Data,” available at: <https://www.state.gov/pdcommission/reports/c68558.htm>.

利昂民众的抽样调查显示,相较于之前的随机访谈,民众对美国的政治生态和价值观的态度明显趋向正面和积极。正如美国负责公共外交与公共事务的副国务卿朱迪思·麦克黑尔(Judith McHale)所称赞的那样,“我们的大使馆在首都弗里敦(Freetown)的许多电影院和放映室直播了总统的演讲,吸引了成千上万民众的关注,使塞拉利昂人民了解了美国。”^①建成的放映室后来被用于放映美国好莱坞的电影,继续发挥着输出美国文化价值观的作用。大屏幕放映室建设项目也成为美国在塞拉利昂公共外交战略中最成功的项目之一。

2. 建设覆盖全国的“美国空间站”,重点利用“美国角”和“美国书架”的辐射作用传播美国文化和价值观

“美国空间站”(American Space)是美国国务院对“美国中心(American Center)”、双边国家中心(Binational Centers)和“美国角”(American Corner)等海外公共外交机构的统称。美国国务院设立了“美国空间”办公室,进行总的协调管理,根据美国驻海外国家和地区的大使馆或领事馆的资源配置,具体决定设置哪些机构。“美国空间站”一直是美国政府介绍和宣传美国文化、政治体制和价值观,影响当地民众对美国的认识和评价的主要阵地。“美国中心”是“美国空间站”最重要的部分,通常设在美国大使馆内,有专业介绍美国政治、文化、社会的资源,并有专人负责交流和问题解答。“美国角”则是美国国务院在2000年10月以后新设立的公共外交机构,最早设立于俄国,后来逐步扩展到拉丁美洲、非洲等地区。“美国角”通常设置在当地的图书馆、大学和商会中,这些地方人员流量大,可以触及更多民众,从而增强公共外交的效果。“美国角”的设立主要出于对美国职员的安全的考虑。“美国角”内没有美国职员,由美国驻当地大使馆为其提供资金、项目、训练、电脑设备等,由当地合作者提供场所、职员、维修和其他基本服务。

20世纪90年代末期美国驻肯尼亚和坦桑尼亚大使馆遭遇恐怖袭击后,美国驻塞拉利昂使馆出于安全考虑,从首都弗里敦市中心搬到了郊区,同时规定进入使馆需经更加严格的审核和安全检查,因而在塞拉利昂,“美国中心”的使用就变得不那么方便了,“美国角”和“美国书架”承担了美国文化外交和对外宣传的主要职责。“美国角”由美国驻塞使馆联合当地机构共同建立,设置在当地的图书馆和大学中。迄今为止,共设立了三个“美国角”和四个“美国书架”,涵盖了塞拉利昂全国的四个省份(见表1)。

① The White House, Office of the Press Secretary, “Press Briefing by Press Secretary Robert Gibbs and under Secretary of State for Public Diplomacy Judith McHale,” July 15, 2009, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/press-briefing-press-secretary-robert-gibbs-and-under-secretary-state-public-diplom>.

表 1 塞拉利昂“美国角”和“美国书架”的分布情况

“美国角”/“美国书架”	位置		藏书
艾佛里塞尔“美国角”(Africell American Corner)	位于首都弗里敦中心商业区	首都/西部省首府弗里敦	700 多种图书和 20 余种期刊
博城“美国角”(Bo American Corner)	博城	南部省首府	516 种图书和 41 种期刊
吉西“美国角”(Kissy American Corner)	位于首都弗里敦的国家图书馆旧址分馆	西部省	1700 种图书和 20 种期刊
富拉湾大学“美国书架”(Fourah Bay College American Shelf)	富拉湾大学的图书馆	南部省	250 种图书和 20 种期刊
凯内马“美国书架”(Kenema American Shelf)	凯内马市图书馆	东部省首府	213 种图书和 15 种期刊
马克尼“美国书架”(Makeni Regional Library American Shelf)	马克尼市图书馆	北部省首府	220 种图书和 15 种期刊
马克尼大学“美国书架”(University of Makeni American Shelf)	马克尼大学法蒂玛校区	北部省	300 种图书和 15 种期刊

资料来源:依据美国驻塞拉利昂大使馆网站信息整理而成,参见 American Spaces in Sierra Leone, available at: <https://sl.usembassy.gov/education-culture/mac/>。

塞拉利昂每个“美国角”的启动资金是五万美元,后续国务院每年提供一万美元的发展基金来保证其正常运转。“美国角”提供关于美国的书籍、杂志、音乐和数据库,为当地民众提供主动了解美国的途径,包括:通过推进各种项目,与当地民众进行对话和交流;通过举办教育咨询会议、英语语言培训或各种讲座,促进当地民众对美国文化、教育和其他领域的了解,在不同文化之间架起沟通的桥梁;定期为参加过美国交流项目的校友举办聚会,一方面维持他们与美国的关系,另一方面通过其“现身说法”增强美国对当地民众的吸引力。此外,设在塞拉利昂的“美国角”和“美国书架”还提供大量介绍美国风土人情的印刷品和好莱坞影片的 DVD 光碟,供人们借阅,以触及更多民众,增强公共外交的效果。

近些年,建设“美国空间站”特别是“美国角”的费用一直是美国在塞拉利昂公共外交支出中占比最大的支出之一,每年约占总支出的三分之一。美国驻塞使馆针对塞拉利昂的国情特点,以及“美国中心”和“美国角”发挥的不同作用,做出相应的资金投入调整,减少了对“美国中心”的投入,大幅提升了对“美国角”和“美国书架”的投入,以便更好地发挥“美国角”和“美国书架”的作用,使更多的塞拉利昂人了解美国(见下页表 2)。

2013~2016 年,美国对塞拉利昂的“美国空间站”投入持续增加,其中 2016 年对“美国角”的投入接近 2013 年的一倍,而同期对“美国中心”的投入则减少了近 1/2。2013 年,美国对“美国角”与“美国中心”的投入大致相同,到了 2016 年,对“美国角”

的投入已接近对“美国中心”投入的五倍,由此可见“美国角”在塞拉利昂公共外交活动中的重要地位。当然,“美国角”也有其明显缺陷,包括没有美国职员,缺少双向互动和反馈,也没有专业人士与来访者的双向交流,仅仅是一种文化的单向输出。

表 2 “美国空间站”建设支出

(单位:万美元)

年份	“美国空间站”(不含“美国中心”)	“美国中心”	合计	公共外交支出总计	占比
2013	3.9565	3.1756	7.1321	19.4922	36.6%
2014	5.9794	2.2587	8.2381	24.3319	33.9%
2016	7.5683	1.7552	9.3235	27.4174	34.0%

资料来源:参见 United States Advisory Commission on Public Diplomacy, “2014 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting: Focus on FY13 Budget Data,” December 12, 2014, available at: <https://www.state.gov/pdcommission/reports/235008.htm>; “2015 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting: Focus on FY14 Budget Data,” available at <https://www.state.gov/pdcommission/reports/c68558.htm>; “2016 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting: Focus on FY15 Budget Data,” available at: <https://www.state.gov/pdcommission/reports/2016/index.htm>; “2017 Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting: Focus on FY16 Budget Data,” available at: <https://www.state.gov/pdcommission/reports/274698.htm>。

3. 与当地媒体合作,营造有利于提升美国形象的舆论环境

塞拉利昂基础通讯设施极为落后,是非洲大陆网络覆盖率最低和网速最慢的国家之一。美国驻塞大使馆网站脸上浏览量最大的一条新闻,是 2014~2015 年间美国共投入三亿美元帮助塞拉利昂抗击埃博拉病毒。截至 2016 年底,该新闻被浏览次数仅为 132 次。^①

美国在塞拉利昂的很多地区依然还是通过“美国之音”等传统方式,来宣传美国的文化和价值观。然而,即便是“美国之音”也不是都能为普通民众所接收到。在塞拉利昂,民众主要还是通过当地报纸、电视等国内媒体了解外部世界和美国。因此,塞拉利昂主流媒体的导向,将会影响民众对某一特定国家和事件的态度。美国使馆负责公共外交的官员特别注重与当地媒体的新闻记者、编辑保持经常性沟通,力求建立良好的关系。美国大使馆负责公共外交的官员会定期拜访报纸的主编,参加政府安排的与新闻媒体的见面会,邀请当地媒体到使馆出席活动,与当地媒体建立良好的私人关系,以便需要传达的信息能够以符合美国利益的方式通过当地媒体传递给普通民众。同时,美国大使馆还将许多对美国历史、文化、社会的介绍译成当地的方言,制作成光盘,送给当地媒体的从业人员,一方面方便他们了解美国,另一方面为他们

① “The United States Congratulates the Government and People of Sierra Leone on the Official End of the Ebola Outbreak,” November 7, 2015, available at: <https://www.facebook.com/sierraleone.usembassy>.

在其媒体上介绍美国提供素材。内战刚刚结束的塞拉利昂,各项事业都在恢复和重建过程中,行业规范等还没有完全建立起来,媒体也不例外,媒体从业人员良莠不齐。为此,美国驻塞使馆还向美国国务院申请专项经费支持,资助部分塞拉利昂记者赴美国进行短期学习,以期他们更真切地了解美国,并在其报道中能够做出有助于提升美国形象的描述。

(二)通过教育交流、文化交流等双向互动提升美国公共外交

美国在塞拉利昂开展的双向公共外交活动主要是传统的富布莱特项目和一些新近推出的青年和女性项目,并针对塞拉利昂的国情做出相应的模式调整。

1. 利用富布莱特项目促进教育和文化交流

富布莱特项目是美国公共外交的传统项目,近年来在塞拉利昂也发挥了非常重要的作用。特别是奥巴马政府 2009 年执政后,美国和塞拉利昂互派的富布莱特项目学生和学者的人数均有明显上升(见表 3)。

表 3 美国在塞拉利昂实施富布莱特项目的情况

(单位:人)

年代	获资助的塞拉利昂公民			获资助的美国公民					获资助的美国和塞拉利昂公民总数
	学生	汉弗莱奖学金	获资助的塞拉利昂公民总数	学生	研究学者	讲座学者	教师交换和学术交流	获资助的美国公民总数	
2012 ~ 2013	3	1	4	1	3	0	2	6	10
2011 ~ 2012	3	1	4	0	1	3	0	4	8
2010 ~ 2011	9	0	9	3	0	1	0	4	13
2009 ~ 2010	4	1	5	2	0	2	0	4	9
2008 ~ 2009	5	2	7	1	0	3	0	4	11
2007 ~ 2008	3	1	4	2	0	0	0	2	6
2006 ~ 2007	3	1	4	2	0	0	0	2	6
2005 ~ 2006	1	1	2	2	1	0	0	3	5
2004 ~ 2005	0	3	3	2	0	0	0	2	5

数据来源:依据美国国务院教育与文化事务局 2004 ~ 2014 富布莱特年度报告整理而成,参见 Bureau of Educational and Cultural Affairs, FFSB Annual Report (2004 ~ 2014), available at: <http://eca.state.gov/fulbright/about-fulbright/j-william-fulbright-foreign-scholarship-board-ffsb/ffsb-reports>。

这些被派往塞拉利昂的美国学生和学者,既起到了文化交流中讲美国故事的作用,又为美国驻塞使馆提升富布莱特项目候选人的英语能力做出了贡献。在最近几年的项目实施过程中,美国驻塞使馆依据当地情况,做了相应的调整。由于塞拉利昂的整体教育水平不高,大部分年轻人或处于失业状态,或刚刚从军队退伍,只有很少一部分人在校念书,文盲率高达 62%,所以遴选具有合格英语交流和学习能力的富

布莱特项目候选人十分困难。美国驻塞大使馆先是聘用在塞拉利昂的富布莱特学者或从美国学习归来的塞拉利昂人教授英文,以提高项目候选人的英语水平;随后,通过国际教育协会(Institute of International Education, IIE)的资助,从国内聘请二语习得专业的教师为申请成功者在出国前进行集中培训,以提升他们的英语能力,使他们能够在美国更好地学习和研究。近年来,参与富布莱特项目的塞拉利昂学者在语言方面的问题已得到较大改善,学者们不仅能很好地融入美国社会,更多地了解和体会美国的价值观和社会文化,而且随着英文能力的提高,也学到了新的技能,并在回国后运用这些技能为塞拉利昂的战后重建做出了贡献。富布莱特项目的实施,既实现了美国公共外交的目标,即宣传美国的文化和价值观,也在一定程度上满足了塞拉利昂发展的需求。

此外,美国驻塞使馆还与塞拉利昂的富布莱特校友会共同努力,邀请学成归国的富布莱特学者参与到富布莱特项目的宣传和英语项目的培训中来。尽管由于战后基础通讯设施匮乏,使馆还未能与回国的全部学友建立起有效的联系,但这一自助式的努力已经取得了一定的效果。通过学友的宣传和帮助,目前富布莱特项目的申请者和英语能力遴选的合格者较前些年已有显著提升。

2. 利用青年和女性项目扶助塞拉利昂的战后重建和稳定工作

塞拉利昂战后年轻人口多,女性人口多,且女性受教育程度更低,而母亲的受教育程度决定着家庭的整体教育水平,年轻人和女性更易受极端和恐怖主义意识形态的吸引。根据塞拉利昂的国情特点,美国决定在塞拉利昂的战后重建过程中重点投资于女性和年轻人,一方面避免他们因生活困苦而倒向极端主义和恐怖主义,另一方面提升他们的技能,以便他们在国家重建和稳定过程中发挥作用。美国在塞拉利昂投资女性和年轻人的两个标志性项目分别是“非洲青年领袖计划”(Young African Leadership Initiative, YALI)和“科技女性”(Women Tech)项目。2018年,共有九位年轻人入选“非洲青年领袖计划”的“曼德拉—华盛顿伙伴项目”,其中六人为女性。他们将赴美进行专业方面的学习和交流。他们分别来自自主创业和公共管理领域,将主要服务于塞拉利昂战后经济的发展和政府管理能力的提升。2018年的“科技女性”项目共有五位女性遴选成功,她们的专业分别是土木工程、生物制药、信息工程、石油工程和环境工程。她们或在企业工作,或在政府机构工作,是美国为塞拉利昂战后稳定和重建精心挑选的核心产业的精英女性培养对象。^①

① 2018 Emerging Leadership Profile, available at https://www.techwomen.org/participants/2018-emerging-leader-profiles?wpv_view_count=8777-CATTR52e1856c146d11ca591a254aa0972576&wpv-mentee-country%5B%5D=sierra-leone&area-of-expertise%5B%5D=&wpv_filter_submit=Filter.

此外,美国国际开发署还资助“女性领导和发展能力培育”(Women Empowered for Leadership and Development)项目,以提升边远地区的女性在经济、政治和社会领域的地位。该项目经过通常为两年定期会面和培训,帮助女性认识自己的平等权利,学会运用法律的手段争取权利,并积极参与到改善自己和家庭的政治经济状况的努力中来。来自科伊纳杜古(Koinadugu)的42岁的萨扬·曼萨雷(Sayon Mansaray)是该项目的参与者,她评价该项目说,“现在科伊纳杜古地区的女性看到了发展的新曙光。以前女性继承财产和售卖土地,甚至以女性的名义租售房屋以及女性在公共场合发言等,都是禁忌。如今,因为这个项目,一切都改变了。现在,我不仅是有产者,而且可以追求政治权利。我们要感谢美国国际开发署。”^①

塞拉利昂年轻人和女性受教育程度和政治权利意识的不断提升,为塞拉利昂的战后重建和稳定发挥了重要作用,而这些受美国项目资助的年轻人和女性则成为了美国公共外交最好的民间大使。

3. 通过与穆斯林对话提升美国的国家形象

塞拉利昂60%的民众是穆斯林,美国在阿富汗和伊拉克发动的反恐战争,给他们心目中的美国国家形象带来了一定程度的冲击。奥巴马执政以后,美国重视与穆斯林世界的对话,在埃及和印度尼西亚这两个最大的穆斯林国家都启动了与穆斯林对话的项目。在塞拉利昂,美国国务院和大使馆也非常重视面向穆斯林民众的宣传。美国国务院每年都会开斋节时向塞拉利昂的穆斯林发出节日问候。2018年,美国驻塞拉利昂大使玛丽亚·布鲁尔(Maria Brewer)在大使官邸与弗里敦的首席伊玛目(教长)阿布巴卡尔·康泰(Abubakarr Conteh)酋长共同举办了开斋节。她强调,自己代表美国人民向塞拉利昂的穆斯林兄弟致以最温暖的问候,并祝愿大家都享有欢乐、和平和相互理解。晚宴中,大使邀请塞拉利昂宗教理事会的阿利玛·阿卜杜拉(Alima Abdullah)做了关于宗教宽容的意义和价值的演讲,从一位穆斯林女性的视角并结合其自身的生活和体验,来看待宗教宽容,阐述相互理解对塞拉利昂社会发展的重要作用。^②借此机会,美国借一位穆斯林女性之口,向穆斯林世界讲述了宗教极端势力和恐怖主义对世界和平的危害,为美国在非洲推行反恐政策做了很好的宣传和辩护。

4. 重启“和平队”项目,聚焦于提高基础教育和基本医疗服务水平

美国向塞拉利昂选派“和平队”的项目起步很早,早在“和平队”创立的第二年

^① “Women Realize Their Rights in Rural Sierra Leone,” March 22, 2017, available at: <https://www.usaid.gov/results-data/success-stories/women-realize-their-rights-rural-sierra-leone>.

^② Ambassador Brewer Hosts Interfaith Iftar at Her Residence, U. S. Embassy in Sierra Leone, June, 2018, available at: <https://sl.usembassy.gov/ambassador-brewer-hosts-interfaith-iftar-at-her-residence/>.

(1962 年)就派出了第一批“和平队”队员。迄今为止,已有 3600 多人在塞拉利昂的 12 个地区服务过。“和平队”项目在塞拉利昂内战期间曾一度中断,内战结束后恢复。随着塞拉利昂政治、安全状况的改善,近年来派出的人数增长迅速。2016 年“和平队”志愿者为 15 人,2017 年达到 44 人,2018 年为 55 人。^①“和平队”在塞拉利昂开展的项目主要集中在提升基础教育和基本医疗服务水平方面。在基础教育方面,“和平队”除教授传统的英语、数学和科学课程外,还设立了教师培训项目,以及专门旨在提升女童入学率和普及生育健康的课外辅导课程。2012 年,“和平队”在塞拉利昂新增设了“应急项目”,主要针对基础教育师资短缺和水平落后的问题,为全国范围内的教师培训机构提供支持。^②在提升基础医疗方面,“和平队”深入社区,以点对点、门对门的方式普及卫生知识,内容涵盖婴幼儿的卫生保健和营养、腹泻和疟疾的预防等。塞拉利昂内战结束后,“和平队”项目的恢复和扩展,为社会稳定和重建过程中最基本的两个支柱——基础教育和基本医疗——的恢复起到了重要作用,也赢得了当地人的“民心”。

(三) 双边合作:重建和提升公共卫生体系,资助保护历史文化遗产

战后,塞拉利昂政府的有效治理能力羸弱,2014 年政局刚刚稳定,就遭受了西非埃博拉病毒爆发的袭击,塞拉利昂属于重灾区。美国在资助塞拉利昂抗击埃博拉病毒、重建公共卫生体系方面发挥了重要作用,国家形象也得到了大幅提升。

1. 开展双边合作,重建和提升公共卫生体系

2014 年埃博拉病毒爆发后,美国国际开发署设立了埃博拉病毒专项应急基金。2015~2017 年三年间,美国先后在塞拉利昂投入 4900 万美元、8600 万美元和 2600 万美元用于应对埃博拉病毒,并与塞拉利昂政府合作实施了两个重点项目:感染防控项目和病毒数据库建设项目。2014 年埃博拉病毒爆发期间,美国出资与塞拉利昂合作实施感染防控项目,为 1.1 万名医护人员提供了紧急培训。随后,美国国际开发署又提供 300 万美元,用于感染防控培训项目。2017 年,第一批受训学员完成了培训和学业,从恩贾拉大学(Njala University)毕业。这些学员都经过了严格的训练,被派往塞拉利昂各地的医院,为医护人员提供 1~2 周的感染防控培训,以确保所有未来的从业医师都接受过感染防控的专业培训。美国国家开发署负责该项目的主管芭芭拉·狄金森(Barbara Dickerson)说,“项目实施的目的就是为了确保塞拉利昂未来有

^① “Charge d’ Affaires Swears in 54 Peace Corps Volunteers in Port Loko,” August 24, 2018, available at: <https://sl.usembassy.gov/charge-daffaires-swears-in-54-peace-corps-volunteers-in-port-loko/>.

^② “Peace Corps Projects in Sierra Leone,” available at: <https://www.peacecorps.gov/sierra-leone/projects/>.

能力运用感染防控知识,应对埃博拉病毒和其他疾病的侵袭。”^①与此同时,美国在2014年埃博拉病毒爆发后,还与塞拉利昂政府合作建设了疾病防治中心,并随后在美国疾病防控中心的资助下,建立了塞拉利昂埃博拉病毒数据库。病毒数据库既包含人性化的部分,为感染人群的家属能够吊唁逝去的亲人提供了详细的信息;又包含有科学的成分,提供了感染人群详细的信息,为后人的研究提供了很多珍贵和支撑性的数据。^②

此外,2017年11月7日,塞拉利昂被纳入美国“总统防治疟疾倡议”(U. S. President's Malaria Initiative)。美国承诺,将在第一年投入1500万美元用于塞拉利昂的疟疾防治。^③目前,塞拉利昂每年有200万人感染疟疾并接受门诊治疗,其中一半为五岁以下的儿童。同时,自2018年始,美国将在未来五年捐资950万美元用于建设塞拉利昂国家助产学校新实验室,这将有助于大幅降低新生儿的死亡率。玛丽亚·布鲁尔大使强调,美国把公共卫生确定为塞拉利昂社会发展的首要任务之一。^④

美国与塞拉利昂政府在公共卫生事业方面的合作,堪称其在塞拉利昂战后重建和稳定过程中开展的核心项目,也是美国通过公共外交争取民心的最成功的举措之一。

2. 合作保护历史遗迹

美国对塞拉利昂的公共外交的另一个亮点,是双方共同致力于塞拉利昂历史遗迹的保护。塞拉利昂的历史比较悠久,公元前三世纪,当地居民的祖先林巴人已进入新石器时代。塞拉利昂近代最重要的历史,是其奴隶贸易的历史。1447年,葡萄牙人来到今弗里敦港,开始了最早的贩奴贸易。随着奴隶贸易的兴起,塞拉利昂成为殖民者在西非进行奴隶贸易的一个基地,葡萄牙、荷兰、英国、法国等国相继在此从事黄金、象牙、香料和奴隶贸易。美国政府的大使文化保护基金在塞拉利昂资助多个保护历史文化遗产的项目,包括对早年奴隶贸易文件和书信的保护,以及对美塞两国交往历史文献的保护。美国驻塞使馆提供资金、电脑等设备,将濒危文献制作成电子文本存档,并通过向大学捐赠的电脑,将这些具有历史珍贵价值的文献展现给塞拉利昂民

① “USAID Supports Landmark Achievement in Infection Prevention Control, U. S. Embassy in Sierra Leone,” October 6, 2017, available at: <https://sl.usembassy.gov/usaidsupports-landmark-achievement-infection-prevention-control/>.

② “CDC Supports Government to Launch National Ebola Database,” July 20, 2018, available at: https://sl.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/195/PRESS-RELEASE_CDC-Supports-National-Ebola-Database-072018.pdf. p. 1.

③ U. S. President's Malaria Initiative Expands to Sierra Leone, U. S. Embassy in Sierra Leone, 17 Nov. 2017, available at: <https://sl.usembassy.gov/u-s-presidents-malaria-initiative-expands-sierra-leone/>.

④ New Lab at Midwifery School Commissioned, Embassy in Sierra Leone, 22 May, 2018, available at: <https://sl.usembassy.gov/new-lab-at-midwifery-school-commissioned/>.

众,使他们了解自己的历史,以及美国在历史上对塞拉利昂的援助和支持。目前,该基金资助的重点项目是塞拉利昂政府和美国政府于2017年12月一道启动的合作保护和发展历史遗迹邦斯岛(Bunce Island)的项目。该项目由美国大使文化保护基金资助,由美国世界遗址基金会和塞拉利昂遗址保护委员会共同实施。该项目致力于拯救那些由于气候变化、海平面上升和海岸侵袭所造成的遗迹破损。邦斯岛位于洛科港(Port Loko)塞拉利昂河与大西洋交汇处,是非洲与美国以及更广阔的大西洋外部世界文化交汇的丰碑。它是最黑暗的奴隶交易历史的见证,在贩奴交易盛行的140年里,成千上万的奴隶从这里被贩往北美和西印度群岛。举行项目启动仪式的当天,美国驻塞拉利昂大使布鲁尔表示,“邦斯岛的历史与美国的历史紧密相连,美国很高兴能够提供这笔资金用于保护这个拥有重要历史的圣地……,它使人们铭记那段历史和不光彩的岁月。”塞拉利昂遗址保护委员会主席伊萨图·史密斯(Isatu Smith)女士也表示,“从上世纪70年代起,塞拉利昂政府就一直争取国际社会的资金支持,用于保护邦斯岛遗迹并将其建成国家公园,今天终于见证了这一历史性的时刻,感谢美国同行的努力……。”^①目前,这一项目在塞拉利昂国内得到了广泛的宣传,既向当地民众展示了美国在当地教育和历史文化遗产保护等方面所做出的努力,也将美国的价值观与塞拉利昂的历史紧密地结合在一起,起到了良好的宣传效果。

四 美国对塞拉利昂公共外交的特点

公共外交是信息的传播过程,是人与人之间的互动过程。信息本身,也就是公共外交活动所传递的内容,会影响公共外交的效果;传播方式、传播手段、互动方式也会影响公共外交的效果。在塞拉利昂,美国国务院、美国国际开发署以及美国驻塞使馆根据塞拉利昂内战后的人口结构、民众受教育程度、社会发展状况等具体情况,以及美国重建和稳定“失败国家”的战略目标,在公共外交的传播方式、传播手段以及互动方式等方面,进行了以下创新性的调整。

第一,综合运用公共外交项目培养“亲美”精英人才,对战后塞拉利昂的政治、经济和社会文化重建施加影响

在塞拉利昂战后重建过程中,人才匮乏是最重大的挑战之一。美国在塞拉利昂实施多个公共外交项目,既为塞拉利昂培训急需的管理和科技人才,也对这些人才的价值观进行塑造,使他们更倾向于接受西方政治、经济的模式和理念,通过他们对塞

^① “Launch of a Two-year Project to Preserve the Unique Heritage of Bunce Island,” Dec. 6, 2017, available at: <https://sl.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/195/Press-Release-Bunce-Island.pdf>. p. 2.

拉利昂重建中的政治、经济和社会发展方向施加影响。近年来富布莱特项目、汉弗莱项目以及“科技女性”和“非洲青年领袖计划”等项目遴选出的资助对象,有很大一部分目前供职于塞拉利昂政府,或进入为社会提供服务的大公司,成为中层管理人员。美国期望这些学成归国人员将美国的社会发展理念和模式介绍并植入重建中的塞拉利昂。同时,美国通过实施“女性领导和发展能力”和“政治赋权女性”(Empowering Women in Politics)等项目,重点培养女性和弱势群体的权利意识和公民意识,寄望于通过女性影响下一代,为未来在塞拉利昂建立一个西方式的民主社会奠定基础。美国希望通过影响精英阶层的价值取向和培养普通民众的公民意识,对塞拉利昂未来的政治、经济和社会重建进程施加“美式”影响,进而实现其对“失败国家”的“民主”改造。

第二,将提升公共卫生作为推进美国在塞拉利昂的公共外交的重点任务

美国在塞拉利昂最核心的公共外交项目,是美国国际开发署为提升塞拉利昂的公共卫生事业提供的多项援助。尤其是在埃博拉病毒爆发后,美国在紧急应对、防治人员培训、数据库建设、防治中心建设、联合培养医护人员等方面推出多个项目。这些项目受众面广,可见度高,与普通民众的生活息息相关,与塞拉利昂政府战后的重建和稳定也紧密相连。所以,不仅美国大使馆的网站上集中推送美国与塞拉利昂公共卫生方面合作的新闻,塞拉利昂的主流媒体也大量报道美塞两国在应对埃博拉病毒等公共卫生事业方面的合作。与此同时,美国国际开发署还在塞拉利昂针对婴幼儿护理、助产士培训等推出多个项目,并于2018年将塞拉利昂纳入“总统防治疟疾倡议”。这些项目的推进和实施对塞拉利昂在战后重建和抗击埃博拉病毒的过程中保持社会稳定起到了重要作用,也极大地提升了美国在塞拉利昂民众中的好感度。美国对塞拉利昂公共卫生事业的援助和宣传,可以说是美国在塞拉利昂提升国家形象的最成功的努力之一。

第三,服务于美国的西非反恐战略和非洲战略,树立所谓“失败国家”成功改造的典型

冷战结束后,美国对非洲外交的主要目标是围绕着推进多党选举的民主化进程展开的。九一一恐怖袭击发生后,美国的非洲战略在其国家大战略中的地位有所提升,达到了准战略高度。尤其是美国在阿富汗和伊拉克发动两场反恐战争后,美国政府更是希望通过在非洲促进政治民主和经济发展,来避免非洲的所谓“失败国家”成为又一个滋生恐怖主义的温床。为了实现这一目标,美国在动用政治、经济、援助等手段的同时,也重启了公共外交这一思想武器,向非洲输入美国的民主价值观,争取非洲人民的认可。塞拉利昂是一个刚刚经历过战乱的“失败国家”,国内局势还很不稳定,政府还无法全面管控一些“无人管理地带”。同时,塞拉利昂所在的西非既是

美国目前在非洲的重要能源供给地区,也是博科圣地等恐怖分子活跃的地方。所以,塞拉利昂的和平与稳定对于整个西非的稳定和发展至关重要。美国一方面希望通过援助和外交手段,避免其成为从中东逃亡的恐怖主义分子的避风港,威胁到西非能源供给的安全;另一方面,希望对新生政权施加最大的影响,引导其理解和认同美国的社会、文化、历史、政治、民主价值观念和外交政策,树立一个改造“失败国家”的成功案例,为实现美国在塞拉利昂乃至西非和整个非洲的外交战略服务。

第四,针对塞拉利昂主体民众的特点,开展有针对性的公共外交活动

美国在塞拉利昂的公共外交项目鲜明地体现了其主要针对三类人群的特点,即为青年人、女性和穆斯林群体量身打造。

由于连年战乱和经济、卫生等状况不好,塞拉利昂是非洲平均年龄最年轻的国家之一,1/3的人口年龄在24岁以下。与此同时,塞拉利昂人受教育程度相对不高,很多人参加过内战,对政治的关注度极高,有参与政治和公共事务的热情和积极性。美国在塞拉利昂开展的公共外交项目和活动,如利用大屏幕放映室放映体现美国价值观的电影、富布莱特项目提供的英语培训、“美国角”印制宣传美国文化的光盘,以及关于合作防治埃博拉病毒的宣传活动等,都是针对塞拉利昂这一13~35岁的主体人群的,涵盖了塞拉利昂的大部分精壮年人口,尤其是学生和退役士兵群体。他们有参与国家政治、组织集会游行、阐明政治立场的热情,是国家民主建设进程的主要参与者和推动者。这些公共外交项目让这一主体人群接触到了他们感兴趣的美国政治和文化,在一定程度上增进了他们对美国政治制度和主流价值观的了解。

美国在塞拉利昂开展公共外交的另一个主体对象是女性。塞拉利昂女性的社会地位低,受教育程度相较于男性更低。美国在塞拉利昂实施了数项针对女性的项目,如科技女性项目、女性创业项目、女性领导和发展能力培育项目等,“非洲青年领袖计划”也向女性倾斜。这些项目都着眼于提升女性的社会地位、经济能力和教育水平,目前已取得了一定的效果。

针对穆斯林群体,美国驻塞使馆则以开展对话为主,通过大屏幕放映和直播奥巴马在埃及针对穆斯林世界发表演讲、与穆斯林教派首领共同主持开斋节的影像,并通过使馆网站向穆斯林群体解释美国新的签证审查政策,努力消除九一一事件后美国收紧对穆斯林签证和审查带来的负面影响。

第五,采取灵活方式开展公共外交活动

在美国对塞拉利昂公共外交战略的推进过程中,具体政策的实施方式是非常灵活多变的。塞拉利昂基础设施的欠缺,尤其是信息化网络资源的匮乏,使得美国必须调整其在全球大部分地区使用的高科技、现代化的网络2.0的传媒宣传方式,转而求助于传统的文化传播方式,并对传统的传播方式做因地制宜的调整。譬如,美国在塞

拉利昂的“美国角”印制了大量可以借阅的光盘;在美国大选前夕和奥巴马访问非洲前夕分发宣传小册子,介绍美国的政治体制和文化价值观等;利用电影院和大屏幕放映等方式,将美国的选举制度、民主价值观和“美国梦”传递给普通大众。塞拉利昂传媒资源的匮乏也使得美国比在其他非洲国家更重视与当地媒体的合作,通过塞拉利昂本国的新闻媒体传播美国的声音。美国在塞拉利昂开展的富布莱特项目也依据其国情,将英语语言能力的培训安排在了学者遴选之后集中进行。在美国国际教育协会(US Institute of International Education)专项经费的支持下以及本地富布莱特学友会的帮助下,遴选出的富布莱特学者的个人学术水平和英语能力在培训后均得到了较大的提升。美国公共外交在“失败国家”塞拉利昂因地制宜的政策调整,体现了美国在公共外交实施过程中的灵活性和极强的适应性。

最后需要指出的是,对美国塞拉利昂公共外交的客观评介还应包含更多的、更全面的塞方的反应。但受限于塞拉利昂方面资料的相对匮乏,本文的研究也受到影响。

结 语

美国借塞拉利昂战后重建和稳定之机在该国展开的公共外交攻势,总体上取得了一定的效果,使美国在阿富汗和伊拉克战争时期受损的国家形象,得到了一定程度的修复。

当然,公共外交产生效果的进程是漫长的,通过公共外交改善国家形象、提升国家软实力、实现对外政策和战略目标不可能一蹴而就。美国自冷战结束以来,一直注重在“失败国家”推行公共外交。尽管在不同国家有不同的侧重点,且不同时期的投入和努力也不尽相同,但总的来讲,美国在所谓“失败国家”通过公共外交实现其国家大外交战略目标的努力从未改变。美国对塞拉利昂的公共外交是在因地制宜的基础上对美国传统公共外交模式的改善和提升,虽然短期内还不能对其成功下定论,但其长远影响是不容忽视的。

崔戈:大连理工大学亚太与全球战略研究中心副主任、副教授

(本文责任编辑:罗伟清)