

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2015.11.006

仇朝兵“奥巴马政府对印度尼西亚的公共外交”,《太平洋学报》2015年第11期,第45-54页。

QIU Chaobing, "United States Public Diplomacy toward Indonesia under the Obama Administration", *Pacific Journal*, Vol. 23, No. 11, 2015, pp. 45-54.

奥巴马政府对印度尼西亚的公共外交

仇朝兵¹

(1. 中国社会科学院,北京100720)

摘要: 奥巴马政府对印度尼西亚的公共外交是在亚太“再平衡”战略和构建美国—印尼“全面伙伴关系”的背景下展开的。与之前历届美国政府相比,奥巴马政府对印尼的公共外交虽有一些新内容和新举措,但其基本形式和本质是相同的。信息传播手段与互动方式、公共外交活动的具体内容、印尼的政治与社会环境、美国—印尼国家间关系,以及地区安全形势等都会影响奥巴马政府对印尼公共外交的效果。通过探讨奥巴马政府对印度尼西亚的公共外交活动,有助于深化对美国—印尼双边关系及当前美国对东南亚乃至亚太战略的认识。

关键词: 美国;印度尼西亚;公共外交“全面伙伴关系”;“再平衡”战略

中图分类号: D83/87

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2015)11-0045-10

美国的公共外交,指美国政府通过教育与人员交流、图书与杂志出版、互联网、电视广播等媒介,向其他国家民众传播关于美国社会、经济、政治制度、历史、人民、文化、价值观念和生活方式等各方面的信息,影响并促进他国人民与美国人民之间的相互理解,特别是对美国社会与文化、外交政策等各方面的理解甚至认同,从而影响其世界观和思维方式,进而通过他们影响各自国家的外交政策和对美政策,支持实现美国的外交政策目标,促进和维护美国的国家利益与国家安全。美国的公共外交在很大程度上是服务于其传统外交之目标的。通过考察美国具体的公共外交活动,能够从一个侧面深

化对其外交政策及性质的认识。

本文意在通过探讨奥巴马政府对印度尼西亚(以下简称“印尼”)的公共外交活动,深化对美国公共外交、美国—印尼双边关系及当前美国对东南亚乃至亚太战略的认识。

一、美国对印尼开展公共外交的目标与背景

小布什时期负责公共外交与公共事务的副国务卿詹姆斯·K. 格拉斯曼(James K. Glassman)曾把美国公共外交活动分为三类:第一,向世界讲述美国的故事,解释其政策和原则;第

收稿日期:2015-07-14;修订日期:2015-09-01。

作者简介:仇朝兵(1974—),男,山东郯城人,中国社会科学院美国研究所副研究员,主要研究方向:美国公共外交、美国与东南亚国家关系及中美关系史。

二,开展诸如富布赖特项目等文化和教育交流项目;第三,进行观念之战。^①第一类和第二类活动,针对其他国家所有的民众,主要是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各方面的信息,促进其对美国及美国人民的理解。对于第三类活动,在特定历史时期、针对不同国家,内容会有所不同,主要是通过各种活动,化解特定国家民众对美国的负面或敌对看法,改善美国在其心目中的形象。当然,这三类活动经常相互影响,无法截然分开。

从其外交政策本质来看,美国对印尼公共外交的基本精神和基本目标是一贯的。但在不同历史时期、应对不同问题,美国也在不断调整其外交政策,其公共外交活动的具体目标和内容也会有所差异。美国—印尼双边关系的变化及地区政治与安全形势的发展,不可避免地会在一定程度上决定着美国公共外交活动的内容,使之具有特定的时代特点。

在小布什时期,国际反恐被置于美国外交政策议程最突出的地位,其公共外交也非常鲜明地体现出服务于“国际反恐”的特点,一个重要目的就是“创造一种敌视暴力极端主义的氛围”^②。能否赢得穆斯林民心,在很大程度上影响着美国反恐战争的结果。印尼是世界穆斯林人口最多的国家,宗教和文化宽容精神已融入其社会政治生活之中。经过十多年的民主化进程,印尼在政治制度和价值观念方面与美国的共通之处也逐步增加。小布什政府把印尼作为美国对穆斯林世界开展公共外交的一个关注重点。美国期望通过对印尼的公共外交,改善自己在穆斯林世界的形象;借此表明它领导的国际反恐斗争针对的是恐怖主义和极端势力,而非穆斯林,淡化“文明冲突”;通过树立印尼作为温和穆斯林国家的形象,扩大它在其他穆斯林国家民众中的影响,传播和扩展符合美国利益的价值观。

2008年美国大选之后,奥巴马入主白宫。奥巴马政府重新评估了美国所面临的安全形势和战略环境,改变了对恐怖势力威胁的判断,调

整了反恐战略;在全球层面上进行战略东移,启动了亚太“再平衡”战略。“再平衡”战略的提出和实施是奥巴马政府重新塑造全球安全环境最突出的举措。这一战略包含两个层次:在全球层次上,改变把力量过度投送或部署在其他地区,特别是中东和中亚的状态,把战略重点转向亚太地区;在地区层次上,改变过去过于重视其亚太地区传统盟国的状态,更加重视东南亚的重要地位并加强与东南亚国家的关系。作为东南亚最大且具有重要战略地位的国家,印尼成为奥巴马政府实施其“再平衡”战略的一个关键国家。2010年《美国国家安全战略报告》指出“印尼——作为世界第四人口大国、二十国集团成员和一个民主国家——将会在诸如气候变化、反恐、海上安全、维和以及灾难救援等地区 and 跨国问题上成为日益重要的伙伴。由于具有宽容、坚韧和多元文化等核心价值和一个欣欣向荣的公民社会,印尼在帮助解决发展中世界面临的挑战方面可以发挥独特作用。”^③时任美国国防部长的帕内塔(Leon Panetta)在2012年6月2日新加坡香格里拉对话会的演讲中,也把印尼视为美国实现其在亚太地区长期目标的重要伙伴之一。^④

目前,美国与印尼正致力于构建“全面伙伴关系”。这一倡议最初由印尼总统苏西洛在2008年11月提出。2010年11月9日,奥巴马总统访问印尼期间,与苏西洛总统正式宣布致力于构建美国—印尼“全面伙伴关系”。美国—印尼关于全面伙伴关系的联合声明宣称“这种伙伴关系是以自由、多元主义、宽容、民主和对

^① James K. Glassman, “Briefing on U. S. Public Diplomacy and the War of Ideas”, October 28, 2008, <http://2001-2009.state.gov/r/us/2008/111372.htm>.

^② James K. Glassman, “The New Age of Public Diplomacy”, September 11, 2008, Speech on the Anniversary of September 11 at Chatham House, London, <http://london.usembassy.gov/uk-press82.html>.

^③ The White House, “National Security Strategy”, May 2010, p. 44.

^④ Leon Panetta, “The US Rebalance towards the Asia-Pacific”, June 2, 2012, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/text-trans/2012/06/201206026706.html#axzz3Fbcfwhi5>.

人权的尊重等共同价值为基础的。”^①在这一框架下,两国在教育、环境、安全、科学与技术、贸易与投资、民主、人权、健康、能源、粮食、企业家精神等广泛议题上进行了合作。这种全面伙伴关系超越官方交流,两国人民之间强有力的关系以及与非政府组织的合作是其核心内容。教育交流与合作、公民社会伙伴关系、跨信仰对话等都是美国—印尼“全面伙伴关系”的重要内容,也是美国对印尼公共外交的核心内容。

实施亚太“再平衡”战略和构建美国—印尼“全面伙伴关系”既是奥巴马政府对印尼开展公共外交的宏观背景,也是其重要目标。但奥巴马政府对印尼的公共外交并不局限于这些短期政策目标,还有更长远的目标和更广泛的内容。

二、奥巴马政府对印尼开展的公共外交活动

与之前历届美国政府对印尼的公共外交相比,奥巴马政府对印尼的公共外交虽然也有一些新内容和新举措,但就基本形式和思路而言,更多是相同或相似的。以下仅列举一些较突出的方面。

2.1 领导人及政府官员直接参与公共外交

国家元首、政府首脑及其他高级官员不仅从政治和外交层面代表着国家,还在很大程度上代表着一种制度、价值观念和生活方式。他们直接参与到公共外交活动之中,其效果可能会更为突出。奥巴马总统、前国务卿希拉里·克林顿、美国驻印尼大使及美国国务院负责公共外交或政治事务的副国务卿等都曾积极参与对印尼的公共外交活动。

2009年2月19日,希拉里在访问印尼期间接受印尼记者采访,直接面对印尼民众。在回答记者提问时,希拉里称赞印尼是一个年轻、富有活力的民主国家,并表示美国民主也不完美,也经历了一个不断进步的过程。^②在与印尼总统、外长会谈并接受印尼记者采访后,希拉里视察了美国政府在雅加达附近开展的援助项目。

这些援助项目的目的是通过合作应对气候变化挑战,提供绿色技术,促进饮用水和排污系统建设及经济发展等。希拉里希望通过这一活动强调,美国正在通过其政府、非政府组织及个人之间的联系,与印尼进行全面的合作。

2010年11月访问印尼期间,奥巴马总统及其夫人访问了印尼最大的清真寺——伊斯蒂赫拉尔清真寺。该寺伊玛目向奥巴马解说,远处一个基督教教堂在圣诞节庆祝活动会使用该清真寺的停车场,因为它没有足够的停车位。奥巴马总统把这个故事转述给记者,并视之为印尼不同宗教之间合作的范例。奥巴马童年时期在印尼的生活经历,让许多印尼人对美国—印尼关系的发展及奥巴马的访问充满期待。^③这也有助于扩大奥巴马直接参与的公共外交活动的效果。

2012年10月1日,美国驻印尼大使斯科特·马谢尔(Scott Marciel)在其官邸欢迎印尼穆斯林学生组织代表,讨论了电影《穆斯林的无知》、宗教宽容和言论自由等问题。2015年4月15日,美国新任驻印尼大使罗伯特·O. 布莱克(Robert O. Blake Jr.)也在其官邸招待60多位电影导演、社会活动人士、官员及记者,放映并讨论影片《为地狱祈祷》(Come Hell or High Water)——一个关于密西西比农村地区环境正义的故事。由此,开启了为期两周的美国电影展。美国在雅加达、棉兰、肯达里、万隆和班达亚齐等地进行了一系列放映和研讨,目的是推动学生、艺术家及社会活动人士在环境议题上的合作。

① “Joint Declaration on the Comprehensive Partnership between the United States of America and the Republic of Indonesia”, November 9, 2010, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/09/joint-declaration-comprehensive-partnership-between-united-states-america>.

② “Expanding the U. S.-Indonesian Dialogue”, Hillary Rodham Clinton, Roundtable with Indonesian Journalists, Jakarta, Indonesia, February 19, 2009, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/02/119423.htm>.

③ Niniek Karmini, “Obama in Indonesia 2010: A Long-awaited Return”, *The Huffington Post*, September 11, 2010, http://www.huffingtonpost.com/2010/11/09/obama-in-indonesia-2010-a_n_780836.html.

2009年5月5日,美国国务院东亚与太平洋事务局公共外交办公室主任卡尔·施笃兹(Karl Stoltz)通过CO. NX网络聊天室,在线与印尼民众就美国—印尼关系的各个方面,如两国军事关系、教育交流项目与美国签证政策、美国移民政策、两国间相互认知、知识产权与盗版问题、美国在巴以问题上的政策等进行了交流,阐释了美国的政策,表达了对印尼民主发展、多元文化等的尊重及对发展两国关系的期待。^①2009年9月2日,施笃兹又通过CO. NX网络聊天室在线与印尼民众就签证问题、美国—印尼教育交流等问题进行了交流。^②

负责公共事务和公共外交的副国务卿朱迪思·麦克黑尔(Judith McHale)在2010年12月初访问了雅加达、日惹及中爪哇省马吉冷市的婆罗浮屠寺,利用各种场合就许多议题与印尼民众进行了交流。麦克黑尔还在加扎马达大学参加了关于企业家精神教育的专题研讨会,印尼数十所大学的学生通过数字电视会议参加了研讨会。12月9日,麦克黑尔出席由印尼创设的“巴厘民主论坛”并在演讲中表示“美国政府将会大力支持‘巴厘民主论坛’,因为我们知道我们共同的未来取决于亚洲在巩固民主成果、保护人权以及创造新的经济机会方面的成功。”^③2013年5月22日,负责政治事务的副国务卿温迪·谢尔曼(Wendy Sherman)在雅加达的美国文化中心@america对250多名印尼年轻人进行了演讲,重点讨论了美国的“再平衡”战略和推动21世纪的和平与稳定问题。2015年4月15日,负责公共外交和公共事务的副国务卿理查德·斯坦格尔(Richard Stengel)访问印尼时,在美国文化中心@America对130位记者、学生及社会活动人士发表演讲,就信息的民主化如何让更多的人获得力量等话题进行交流。

美国政府官员,特别是总统和国务卿以及外交官直接参与经过精心策划的公共外交活动,直接面对印尼民众,有助于展现其国家形象,阐述其具体政策,传播其价值观,拉近与印尼民众的距离。面对面地对话产生的影响一般要比间接交流更加深刻,特别是情绪状态和语

言表达都可能给交流对象留下深刻、正面的印象。

2.2 图书、杂志、广播、电视、英语教学等传统公共外交手段依然受到重视

图书与杂志出版、对外广播电视活动、英语教学等是美国开展公共外交的传统手段,在美国对其他国家开展公共外交活动中一直发挥着重要作用。奥巴马政府对印尼开展的公共外交,依然重视利用这些传统公共外交手段。

美国出版了印尼语版的美国概况系列丛书,如《美国政府概况》、《美国文学概况》、《美国地理概况》、《美国立法制度概况》、《美国历史概况》等,全面介绍了美国政治、经济、历史、文化、立法制度、文化与价值观等;还出版了印尼语版的《如果你想留学美国》,为赴美学习的印尼人提供关于短期学习、英语语言项目、远程教育 and 认证等信息。

美国驻印尼大使馆还提供多种可免费下载的电子书和出版物。《美国电子期刊》(eJournal USA)是提供关于美国外交和国内问题等信息的一个重要电子月刊,主要包括四个专题系列(美国生活、经济、全球挑战和国际关系)。“信息美国”(InfoUSA)通过互联网提供了关于美国政府、媒体生活、教育以及经济等各方面的大量信息,为准备在美国进行研究的人士提供了有用且全面的在线资源。

美国广播管理董事会管理的“美国之音”开设了印尼语频道,使用印尼本地语言,为广播、电视和网站制作节目,以迎合印尼听(观)众。“美国之音”印尼语频道每天制作9.5小时的广

^① “State Department’s Karl Stoltz Discusses U. S. -Indonesia Relations”, CO. NX Webchat Transcript, May 5, 2009, <http://iip-digital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2009/05/20090506172356xjsnommis0.4852978.html#axzz3EsX6Iztn>.

^② “State Department’s Karl Stoltz Discusses U. S. -Indonesia Relations”, CO. NX Webchat Transcript, September 2, 2009, <http://iip-digital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2009/09/20090909181424xjsnommis5.930293e-02.html#axzz3EsX6Iztn>.

^③ Judith A. McHale, “Remarks at the Bali Democracy Forum”, December 9, 2010, <http://iip-digital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2010/12/20101210105500su0.658775.html#axzz3EsX6Iztn>.

播节目,电视节目平均每周播出 6.5 小时。为影响 1.3 亿多印尼手机用户,“美国之音”提供了手机版的网站、手机短信新闻和名为《如何说》(How Do You Say That) 的手机短信英语课程。“美国之音”也利用“脸谱”(Facebook) 等社交媒体进行信息推送。到 2010 年底,“美国之音”印尼语版已拥有 25 万多脸谱粉丝。^①“自由亚洲”电台也开展了对印尼的广播活动。

语言不仅仅是人与人之间的交流工具,还是思维方式的具体体现。美国大力推行对外英语语言教学,不仅是推广这种交流工具,更重要的是推行一种思维方式、文化和价值观念。语言学习与对文化价值观的理解是相辅相成的。美国驻印尼大使馆公共事务处设有区域英语语言办公室(RELO),其任务是支持印尼的英语教学活动。通过支持英语教学,区域英语语言办公室支持公共事务处实现其通过信息、教育和文化项目推动美国—印尼两国人民之间相互理解的使命。美国推动印尼英语语言教育的方式主要有:①向印尼派出英语教师;②通过开展英语语言教育项目,为特定的印尼人提供英语学习机会;③提供英语教学和学习所需要的资料。

在过去几年,美国在印尼的英语教学助手(ETAs)数量也大大增加了。2012 年,有 20 位国务院英语语言研究员在印尼的大学和政府的语言学校从事教学工作,主要教授英语和教育方法。通过英语学习小额奖学金项目,美国为贫穷但愿意学习英语的 14~18 岁印尼青年人提供了学习机会。

《英语教学论坛》是国务院教育和文化事务局英语语言项目办公室专门为把英语作为外语教学的外国专业人员出版的季刊。国务院教育和文化事务局还开设了“美国英语”(American English)网站,专门服务于把英文作为外国语的教师和学生。该网站提供了大量各阶段英语教学和学习所需要的资料,涵盖了美国社会、文化各个方面的内容。美国驻印尼大使馆与印度尼西亚电视台(TVRI)合作,播放专门为英语教学制作的教育类肥皂剧,以帮助印尼成年人提高英语水平。2010 年 7 月 12 日起从周一到周五,

印度尼西亚电视台播出了一家影视制作公司(Amazing Productions)制作的共 13 集的英语电视节目《您好先生》(Hello Mister)。该节目故事情节充满趣味性和戏剧性,教学方式新奇。^②美国驻印尼大使馆希望能够帮助无力在私营教育机构学习英语的印尼人。

2.3 现代信息技术被嫁接到传统公共外交形式并使之焕发出新活力

随着互联网与信息技术的进步,美国传统的公共外交形式,如图书与杂志出版、广播电视活动等,也不断以崭新的面目出现。互联网和新媒体的广泛利用,大大拓展了信息传播手段,提升了传播效率。新的信息技术和高科技在美国对印尼公共外交中的运用,最突出的例子是新的美国文化中心——@america 的设立。

目前,美国与印尼主要大学合作,共设立了 11 个美国文化中心。通过图书、杂志和期刊、CD—ROMs 以及 DVDs 等的收藏,互联网和在线数据库以及一些特别的项目或活动,这些美国文化中心为印尼民众提供关于当前美国政治、经济、文化、教育和社会生活等准确和可靠的信息。

@america 是美国驻印尼大使馆与印尼及美国的合作伙伴设立的世界上第一个最高技术水准的美国文化中心。在这里,访问者可以用新鲜和刺激的方式研究、体验和表达他们对美国的兴趣。在 @america 的实际和虚拟空间,人们可以体验尖端的技术、互动式游戏及富有活力的活动,从而引起人们的兴趣。该文化中心位于雅加达市中心的太古广场大型购物中心,2010 年 12 月 2 日起免费向公众开放。设立该中心的目的是扩大美国和印尼青年人之间的接触。访问者可以使用触摸屏和平板电脑获取关于美国的文化、教育、政治和历史信息,也可以

^① Broadcasting Board of Governors, “U. S. International Broadcasting: Informing, Engaging and Empowering”, 2010 Annual Report, p. 9, <http://www.bbg.gov/wp-content/media/2011/12/BBG2010AnnualReport.pdf>.

^② “U. S. Embassy and TVRI Broadcast Educational Show”, 10 July, 2010, <http://www.antaranews.com/en/news/1278703014/us-embassy-and-tvri-broadcast-educational-show>.

与美国读者分享印尼这些方面的信息。这一新的美国文化中心有如下特点:①地处大型购物中心使之成为探究和体验美国之精华的便利场所;②引人注目的互动式设施有助于开展吸引印尼青年人的独特的项目和活动;③消费者驱动方式使得印尼人能够使用诸如“脸谱”和“推特”(Twitter)等社交媒体平台与同类人进行沟通,为@america提供反馈,以便中心能够调整规划而满足访问者之需要;④与美国公司、非政府组织、大学及博物馆合作,使中心能够展现美国最好的创造力、理想和独创性。①该文化中心设立后开展了丰富多彩的文化交流活动,包括举办展览、音乐会、学术研讨会以及生活、健康讲座等。在@america举办的活动与其他美国中心举办的活动本质上并无差异,但它作为世界上第一个最高技术水准的美国中心落户印尼,已对印尼部分民众特别是青年人产生了很大吸引力。

2.4 教育与人员交流是奥巴马政府对印尼公共外交的重要内容

教育与人员交流可能是美国对外开展的公共外交活动中影响最为深刻和持久的部分。美国特别重视与印尼的教育交流与合作,以促进相互理解。2010年6月,美国总统奥巴马和印尼总统苏西洛宣布了一项高等教育伙伴关系计划,两国承诺帮助加强能力建设,以提供世界级的大学教育并实现两国在对方国家留学生翻番的目标。这一战略举措的一个重要内容,就是推动美国与印尼的研究所、基金会、公司、大学及个人之间建立伙伴关系。美国承诺在5年内投入1.65亿多美元用于高等教育合作,②其与印尼之间的教育交流主要是通过国务院管理的众多交流项目展开的。

在美国—印尼“全面伙伴关系”框架下,美国支持扩大的交流项目有富布赖特项目、社区大学倡议以及国务院的英语语言培训、学生咨询服务等。其中,最重要的是富布赖特项目,包括富布赖特外国语言教学助理项目、富布赖特学生项目、富布赖特驻会学者项目以及富布赖特访问学者项目等众多子项目。

在印尼开展的富布赖特项目由美国—印尼交流基金会(AMINEF)负责管理。富布赖特项目每年通过该基金会给美国人和印尼人提供奖学金,在众多领域进行研究、教学或从事原创性研究。从2008—2009学年到2011—2012学年,富布赖特项目支持的赴美交流的印尼学生和学者共780位,③赴印尼交流的美国学生和学者共254人。④2014年获富布赖特各类项目支持赴美国学习和交流的印尼学生和学者有186人;⑤2014—2015学年,获富布赖特高级学者、研究生、英语助教等项目支持赴印尼交流的美国学者和学生有58人。⑥为推动实现高等教育的共同目标,2010年秋首批10名学生和学者在新的“富布赖特印尼研究、科学和技术”(FIRST)项目资助下分别开始在美国和印尼学习。该项目在5年内提供1500万美元用于支持关键领域的学术交流,以解决包括气候变化、食品安全和公共健康等共同挑战。

除富布赖特项目外,美国与印尼合作开展的教育与人员交流的项目还有肯尼迪—卢格青年交流与学习项目(YES)、印尼—美国青年领袖项目、东南亚青年领袖项目(SEAYLP)、印尼英语语言学习项目(IELSP)、“美国—印尼学会苏密特罗学术奖金”、“美国—印尼学会旅行补助项目”、“美国—印尼学会爱德华·E. 马斯特学术奖金”等交流项目。

① Judith A. McHale, “Remarks at Reception for the @america Center”, December 1, 2010, <http://www.state.gov/r/remarks/2010/152313.htm>.

② The White House, “Fact Sheet: U. S. -Indonesia Education Partnership”, November 18, 2011, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/18/fact-sheet-us-indonesia-education-partnership>.

③ 数据来源: J. William, Fulbright Foreign Scholarship Board (FFSB) 年度报告(2008/2009, 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012) <http://eca.state.gov/fulbright/about-fulbright/j-william-fulbright-foreign-scholarship-board-ffsb/ffsb-reports>.

④ Ibid③。

⑤ 数据来源: The American Indonesian Exchange Foundation (AMINEF) 网站, http://www.aminef.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=138.

⑥ 数据来源: The American Indonesian Exchange Foundation (AMINEF) 网站, http://www.aminef.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=24&Itemid=140.

除国务院外,美国国际开发署、教育部、商务部、美国驻印尼大使馆以及非盈利组织也都积极参与了推动两国教育交流的活动。

美国国际开发署在推动印尼高等教育、基础教育发展及两国教育交流中都发挥了重要作用:推动建立美国和印尼之间的大学伙伴关系,以提高研究和教学水平,推动教师及学生的交流;通过“扩展奖学金和教育培训以实现可持续影响的项目”(USAID—PRESTASI)派出印尼专业人士参加学位项目,并为其提供在印尼、美国或第三国的培训;通过发展信贷机构为印尼学生在美国和印尼的大学学习提供学生贷款担保。

2010 年秋,50 名印尼年轻人通过国际开发署的“社区大学倡议项目”开始了在美国社区大学的学习,学习内容主要是农业、商业、工程、信息技术以及健康等对于国家发展非常重要的领域。2012 年 12 月 6 日,马谢尔大使和东爪哇省长苏卡尔沃(H. Soekarwo)以及美国国际开发署驻印尼副代表德里克·布朗(Derrick Brown)共同启动了名为“优先进行改革、创新、为印尼教师、管理人员及学生创造机会”(PRIORITAS)的基础教育项目。该项目计划在 5 年内让东爪哇 15 个区的 3.36 万当地学生受益,帮助小学、初级中学和伊斯兰学校为印尼年轻人提供世界一流的教育。除东爪哇外,该项目还在亚齐、北苏门答腊、万丹、西爪哇、中爪哇、南苏拉威西、东努沙登加拉、巴布亚以及西努沙登加拉等省开展活动,其目标是在这 10 个省的 110 个区提高 1 400 所小学、初级中学和伊斯兰学校的教学质量,集中关注低收入地区的教师和管理培训。^①

通过教育和人员交流,加深了美国与印尼人民之间的联系。特别是个体间关系的建立和维护,更能反映公共外交的效果。任何公共外交活动,最终都必须落脚于对个体的影响。只有通过众多个体的影响,才可能形成对一个社会整体的影响。教育与人员交流确实能够产生这种深刻的效果。

2.5 价值观对话有助于推动不同文明类型

国家间的相互理解和尊重

国家间关系不能仅仅以利益为基础,文化

和价值观的相互理解和尊重对建立稳定、持久的国家关系是必不可少的。特别是在宗教信仰、历史经验、政治文化不同的国家之间,更有必要推动不同信仰间的对话。这不仅有助于促进政府层面的相互理解,更有助于在社会层面形成相互尊重、理解甚至认同的氛围。信仰、价值和文化层面的相互理解和尊重,对于化解国家间分歧、建立持久稳定的关系具有积极意义。

奥巴马总统非常重视不同信仰间的对话。白宫信仰与邻里伙伴关系办公室的一个首要关注就是创造机会,推动不同宗教间的合作,既在国内,也在全球范围内促进不同信仰的人们之间的对话与合作。

2010 年 1 月,美国和印尼在雅加达共同主办了“不同信仰者会议”。来自美国的宗教和公民社会代表(约 20 名)及来自印尼(20 位)和其他东南亚国家(10 位)高级宗教代表围绕“建立合作共同体:促进不同信仰者之间的合作”这一主题,集中讨论了发展领域的贫困、气候变化、教育和善治等问题。这次会议是美国政府在奥巴马总统开罗演讲之后为推动和支持多宗教合作而采取的一次行动。2012 年,国务院在雅加达举行了美国—印尼“不同信仰者会议”。来自 8 个国家的宗教领袖、私营部门和公民社会领导人参加了会议。

2012 年 20 名印尼大学生受邀参加 2012 年“美国学术机构学习”(Study of the U. S. Institutes)项目。该项目为期 5 周,主要是把来自印尼的大学毕业生送到美国,以更多地了解宗教多元主义。项目交流期间,印尼学生了解了美国早期宗教传统、政教分离、新宗教介绍、少数群体和教派的保护和代表、不同信仰间的对话等。

美国和印尼分别代表着两种不同文明类型的国家。无论是历史上还是现实中,宗教或教派之间因信仰差异而导致的冲突一直非常频繁。国际恐怖主义势力也经常利用宗教。无论

^① “Ambassador Helps Launch PRIORITAS Basic Education Program in East Java”, December 10, 2012, http://jakarta.usembassy.gov/news/embnews_12102012_2.html.

是为了满足国际反恐之需,还是为了不同文明的和谐共处,都需要加强不同信仰间的对话。美国与穆斯林国家人民之间就信仰问题进行对话,有助于增进相互间的认知和理解。

以上所列举的只是奥巴马政府对印尼的公共外交活动中一些比较突出的内容。实际上,奥巴马政府对印尼开展的公共外交活动,形式比本文所列举的要多得多,内容也更丰富。实际影响美国对印尼公共外交效果的因素,也远远超过了公共外交活动本身。

三、影响奥巴马政府对印尼公共外交效果的因素分析

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传递的内容,会影响其效果;传播方式、传播手段、互动方式也会影响其效果。奥巴马政府对印尼开展的公共外交活动非常广泛,有些短期内即可产生效果,比如对美国政策与行为的解释和说明;而像教育和文化交流项目、英语教学及不同信仰间的对话等活动,其效果需要较长时间才能显现。公共外交的效果,还受制于对象国的政治与社会环境,也深受国家间关系和地区安全形势的影响。

3.1 信息传播手段与互动方式

美国对印尼的公共外交,形式多样,方式灵活,既注重利用诸如各种教育与文化交流项目、广播电视、访问者项目、图书和杂志出版等传统公共外交形式,也注重利用高科技和现代通讯手段,特别是社交媒体。尽管新手段和新形式的采用并不能决定公共外交活动的效果,但这无疑对信息传播发挥了放大功能,能够把更多信息传递给更多的印尼民众,大大提高公共外交活动产生效果的可能性。美国国务院负责公共事务与公共外交的副国务卿塔拉·索南沙因(Tara D. Sonenshine)在谈到社交媒体对公共外交的意义时说“在现代世界,公共外交只有运用社交媒体才能真正有效。通过运用社交媒

体,我们可以在任何地方深化公共外交的影响和质量。”“它也有助于维持在现实中面对面的交流项目中建立起来的关系。”^①

奥巴马政府对印尼开展的公共外交活动,有些属于面向大众的、单向施加影响的间接交流,如图书和杂志出版、广播电视等信息项目以及展览等活动;有些属于面向具体个人、体现双向互动的直接交流,如各种教育与文化交流项目、座谈会、研讨会等。前者有助于在有限的时间内把信息传递给尽可能多的民众,但其影响未必深刻;后者在影响的规模和范围上存在一定局限,但有助于深入交流,能够确保互动效果,更容易产生深刻影响。当然,无论哪一种公共外交活动,最终都必须作用于具体的个人,引起其感情的共鸣和思想上的认同,相互间形成积极的认知,才可能产生实质影响。这也是奥巴马政府对印尼的公共外交追求的效果。

3.2 公共外交活动的具体内容

除了传播关于美国的政治、经济、社会、历史、人民、文化、外交等各方面的信息,以增进印尼人民对美国及其人民的理解外,奥巴马政府对印尼的公共外交还特别重视传播切中印尼人民及社会发展之需要的信息。从个体需要来看,比如英语教学活动、留学服务既能满足特定印尼人的需要,也能起到文化交流的作用。从国家发展之需要来看,美国开展了一些有助于印尼实现民主巩固的公共外交活动。对于印尼的民主巩固来说,最迫切的是让民主价值、民主意识以及宗教与文化宽容精神成为其人民的信仰和习惯。这成为贯穿奥巴马政府对印尼公共外交的重要内容。“不同信仰间的对话”就是推动宗教宽容和多元主义的重要举措。

3.3 印度尼西亚的政治与社会环境

对象国的政治和社会环境是任何一国在开展公共外交活动时都不能忽视的。同样的公共外交活动,在不同的历史时期、针对不同的国家,

^① Jane Morse, "Effective Public Diplomacy Needs Social Media", 15 October, 2012, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2012/10/20121015137488.html#axzz3EsX6Iztm>.

其效果可能会有比较大的差异。美国对印尼的公共外交,其效果在很大程度上受制于后者的政治与社会环境。自 1997 年亚洲金融危机开启其民主化进程以来,印尼已经历了数次总统大选、地方及立法机构选举。在美国看来,印尼是世界上第三大民主国家。印尼的民主化为两国关系的发展创造了共同的制度和价值基础。民主精神和民主意识在印尼的扩散也创造了有利于美国开展公共外交活动的社会氛围。

3.4 美国—印尼国家间关系与地区安全形势

公共外交在很大程度上从属于传统的政府间外交。政府间关系会在很大程度上影响公共外交的效果。自从印尼开始民主化进程以来,在人权与军事交流问题上存在的矛盾可能是印尼与美国的关系中最突出的问题。随着印尼人权状况不断改善并逐步实现民主巩固,两国军事关系也实现正常化。2010 年,两国元首宣布致力于建立“全面伙伴关系”。除双边因素外,美国—印尼关系全面发展的另一重要背景是亚太地区安全环境的变化。中国与周边国家关系的变化、奥巴马政府亚太战略的调整等,反过来也推动美国—印尼关系进一步强化。所有这些都构成了影响美国对印尼公共外交之效果的重要因素。

正因为有众多因素直接或间接地影响着美国对印尼公共外交的效果,因此,要从整体上评价美国对印尼公共外交的效果是非常困难的。各种公共外交活动与传统外交政策是相互影响的,而且这种影响非常复杂;很难用语言准确说明各种公共外交活动与传统外交政策之间相互影响的限度或因果联系。在评价美国公共外交活动时,人们往往只能具体问题具体分析,分析特定项目所取得的进展,用对活动具体细节的描述代替对实质影响的评估,更多是强调诸如广播电视的播出时间、一定时期内观(听)众人数、参与教育和交流项目的人数等可量化的问题。这依然无法对活动或项目的实际效果做出客观、准确的评价。比如,皮尤中心的民意测验能够显示印尼对美国好感度的变化,^①与小布什第二任期时相比,奥巴马 2009 年就任总统以

来,美国在印尼的形象已大大改善,但仍无法确定公共外交发挥了多大的作用。

四、结 语

对于国家间关系来说,公共外交是一个基础性的工作。尽管它在改善国家形象、提升国家软实力、实现对外政策目标等方面的效果可能不会非常直接和明显,但其长远影响值得关注。奥巴马政府针对印尼的有些公共外交活动,如教育与人员交流及其他传播美国价值观和生活方式的活动等,虽然看上去与其传统外交政策没有直接的关系,但对实现这些政策目标能够发挥基础性的重要作用,其作用在于构筑国家间关系的民意基础。

理解奥巴马政府对印尼的公共外交,不能离开对其整体公共外交战略与思路的认知,也不能离开对其整个对外战略的把握。“二战”结束以来,美国一直是对外推行公共外交活动最为积极的国家。“9·11”事件发生后,美国国会在 2002 年 7 月通过的《自由促进法》规定“国务卿在设计和实施美国对外政策时,应把公共外交作为其不可分割的一部分。国务院应与美国国际广播局协调合作,制定一项全面战略,以有效利用公共外交资源,并在有联邦政府任何部门参与的公共外交活动中发挥重要的协调作用。”^②公共外交的内容广泛,但其核心是文化和价值观的传播。美国推行的各种公共外交活动,都是围绕其核心价值展开的。奥巴马政府对印尼的公共外交也一如既往地突出这一点。

思想、情感和价值观层面的交流最能留下深刻印象,形成相互认同。不同国家,特别是具有不同文明背景的国家之间,离开文化和价值观层面的交流 and 理解,更难形成充满互信的

^① 皮尤中心的调查显示:在小布什第二任期的 4 年内,印度尼西亚对美国的好感度分别是:38% (2005)、30% (2006)、29% (2007)、37% (2008);自奥巴马入主白宫以来,印度尼西亚对美国的好感度分别是:63% (2009)、59% (2010)、54% (2011)、61% (2013) 及 59% (2014)。

^② U. S. , Freedom Promotion Act of 2002 , July 2002.

和谐关系。经贸关系可以把不同文化背景的国家联系在一起,但文化和价值观的交流 and 理解更容易促使不同国家之间形成互信,因而也会让它们的关系变得更加稳固。有了深层文化关系的积累,形成对某些价值、文化和思维方式的认同,政策解释层面的东西也会更易于

为对象国人民接受或理解。促进两国人民在文化和价值观方面的相互理解,也是把奥巴马政府对印尼开展的公共外交活动连接起来的一根主线。

编辑 肖琳

United States Public Diplomacy toward Indonesia under the Obama Administration

QIU Chaobing¹

(1. Chinese Academy of Social Sciences Beijing 100720, China)

Abstract: The Obama administration has been pushing its public diplomacy effort toward Indonesia under two backgrounds: one is the U. S. rebalancing toward Asia Pacific, and the other is the building of U. S. – Indonesian Comprehensive Partnership. It has taken some new measures and actions different from what former U. S. governments had done to promote its public diplomacy toward Indonesia, but the forms and essences are the same. The outcomes of Obama administration's public diplomacy toward Indonesia are influenced by factors such as means of communication, ways of interaction, Indonesian political and social atmosphere, state of U. S. – Indonesian relationship, and the regional security situation. The study on Obama administration's public diplomacy in Indonesia can deepen the understanding of U. S. – Indonesian relationship and current U. S. strategy in Southeast Asia or Asia-Pacific.

Key words: U. S.; Indonesia; public diplomacy; Comprehensive Partnership; Rebalancing Strategy