

美国对哈萨克斯坦公共外交述评

杨 恕 郭旭岗

【内容提要】 哈萨克斯坦独立之后,美国对哈展开了持续的公共外交。作为美国全球公共外交系统的有机组成部分,美国政府和非政府组织等密切合作,同时对哈萨克斯坦的精英给予了特别关注。美国在哈萨克斯坦的许多公共外交项目本质上是在向哈“输出民主”。对美国在哈的公共外交需客观评价,既要认识到它在哈国内的积极作用及其成效,又要看到其中存在的一些问题。对美国对哈公共外交的得失应予以研究。

【关键词】 美国 哈萨克斯坦 公共外交

【作者简介】 杨恕,兰州大学中亚研究所所长,教授;郭旭岗,兰州大学中亚研究所国际政治专业硕士研究生。(兰州 730000)

哈萨克斯坦作为中亚领土面积最大的国家,凭借丰富的资源和重要的地缘政治地位,成为中亚“牵一发而动全身”的“支轴国家”。早在苏联时期,由于美苏在阿富汗的竞争,美国开始较多地关注中亚。哈萨克斯坦独立之后,美国迅速承认了哈的独立,于1991年12月26日同哈萨克斯坦建立了外交关系,随即在阿拉木图设立了大使馆。这充分说明了美国对中亚有着较早的政策准备以及对中亚各国的重视。在美国针对中亚的“安全、民主和能源”三个政策目标中,哈萨克斯坦是关键一环,而公共外交则是美国在哈推进这些政策目标的重要手段之一。

一 美国对哈萨克斯坦的公共外交概况

在苏联解体之前,中亚是“处于苏联控制之下的地区,对于西方政治、经济或军事影响力而言仍然是不可触及或无法进入的区域”^①。美国在苏联周围地区通过设立广播电台等手段对包括哈

萨克斯坦在内的苏联各加盟共和国进行意识形态宣传和渗透,但是影响十分有限^②。“五个中亚国家从未有过现代意义上的独立国家身份;它们也从未与美国建立过外交关系。除了屈指可数的几位专家,美国对该地区一无所知。这些国际舞台上的新来者与美国之间也没有多少文化联系,而美国在此的经济活动基本不存在。”^③另一方面,在冷战时期,哈萨克斯坦长期接受的都是丑化美国的意识形态方面的敌对宣传,哈民众对真实的美国知之甚少,美国需要在哈公众中积累对美国的善意储备。而美国作为公共外交理论的思想库和公共外交实践的先行者,具有丰富的经验,这成为美对哈开展公共外交的重要资源。哈萨克斯坦独立之后,公共外交相较于传统外交的特殊性和

^① Elaine M. Jordan, *Containment with A New Face: United States Foreign Policy in the Caspian, 1989 - 2000*, PhD Dissertation, Arizona State University, 2003, p. 13.

^② John Vinocur, “Expansion of US Broadcasts to Central Asia”, *BBC Summary of Word Broadcasts*, March 16, 1981.

^③ Eugene Rumer, “The United States and Central Asia: In Search of a Strategy”, P. 18.

优势使得美国对哈萨克斯坦开展公共外交顺理成章。20多年来,美国对哈萨克斯坦开展的公共外交一直在进行,并产生了重大的影响。

首先,美国对哈萨克斯坦公共外交主体多元。

自美国前外交官埃德蒙·古里安(Edmund A. Gullion)于1965年正式提出“公共外交”这一概念来,随着通讯传播技术的发展、公民社会的兴起等,“公共外交”这一概念获得了极大的丰富和发展,由传统的公共外交迈向了“新公共外交”。传统公共外交的主体单一,主要是依靠政府。政府对外交事务的垄断不仅使得本已紧张的官方外交资源捉襟见肘,而且从各国的经验来看,官方的一些公共外交活动往往为对方国家所质疑,或被国际媒体所曲解,因而影响了一国的国家形象,造成得不偿失的结果。

为了鼓励美国公民、跨国企业、非政府组织、基金会、商业组织和学术机构等加入到美国的公共外交队伍中来,美国国务院专门设立了“本杰明·富兰克林公共外交奖”(Benjamin Franklin Award for Public Diplomacy),以表彰那些在全球各地推广美国国家形象的个人和组织等^①。美国在哈萨克斯坦公共外交的机构主要有以下几类:

一是美国官方机构。美国是当今世界上公共外交最为发达的国家,拥有完整的战略决策、政策制定和组织实施系统。美国国务院设有专门负责公共外交和公共事务的副国务卿,统筹领导美国在全球范围内的公共外交事务。美国国际开发署(USAID)和美国驻哈萨克斯坦大使馆公共事务处(文化处)是美国在哈萨克斯坦开展公共外交活动的领导机构^②。多年来,美国国际开发署对中亚各国的援助中,哈萨克斯坦都高居榜首,涉及的领域非常广泛^③。使馆公共事务处管理美国和哈萨克斯坦的文化交流事务,是美对哈公共外交的前沿阵地。其他机构如国会、国务院、商务部和财政部等也积极配合。

二是非政府组织是美国在哈萨克斯坦开展公共外交活动的另一支重要力量。哈萨克斯坦独立之后,美国许多非政府组织在哈设立办公室,开展项目,成为美国对哈公共外交的重要组成部分。据统计,在哈萨克斯坦注册的西方非政府组织多达699家,其中绝大多数来自于美国,其中比较有影响力的有美国国家民主基金会、和平队^④、国际

研究与交流委员会(IREX)、美国欧亚基金会、自由之家(Freedom House)、美国亚洲协会等。这些非政府组织最显著的特点就是和美国政府关系密切,接受美国官方的资助。例如和平队,它虽然自称为非政府组织,却是在肯尼迪政府的大力推动之下建立的,由美国国务院提供资金,其活动由美国总统办公厅直接管理。

此外,跨国企业、基金会等商业组织也逐渐成为美国对哈公共外交的重要资源。跨国企业的企业社会责任和企业形象塑造等问题与国家的公共外交有异曲同工之妙,美国在这方面做出了有益的尝试。作为当今世界上最大的经济体,美国拥有许多超级企业和国际品牌。这些跨国企业在哈萨克斯坦通过项目投资、广告宣传、承担企业社会责任、市场调研、雇佣劳动力等,自觉或不自觉成为输出美国形象、打造美国国家品牌的特殊主体。例如,美国IBM公司和国际开发署合作,由该公司派遣志愿者与当地高校的一些优秀学生合作为阿斯塔纳的三个商业组织提供企业决策和战略规划等咨询服务^⑤。这样的例子非常多,通过企业行为在哈民众中构建了一个受欢迎的国家形象。

其次,美国对哈萨克斯坦的公共外交涉及领域广泛,项目众多。

哈萨克斯坦独立之后,美国立刻予以承认,建立了外交关系,设立了大使馆,并且在1994年与哈萨克斯坦政府签订了“民主伙伴关系宪章”(The Charter on Democratic Partnership),同年又签订了“关于允许非政府组织对哈萨克斯坦提供援助的协议”(Agreement on NGOs that implement Assistance Programs for Kazakhstan)。这为美国对哈开展大规模的公共外交奠定了基础。美国在哈萨克斯坦具体进行的公共外交项目(见表1、表2)。这里需要特别指出的是,由于公共外交的特殊性,美国对哈公共外交项目众多,无法一一穷

① <http://2001-2009.state.gov/r/partnerships/award/>

② 关于美国国际开发署在哈萨克斯坦的项目可参见<http://www.usaid.gov/kazakhstan>

③ 同上。

④ 和平队于1993年进入哈萨克斯坦,2011年终止在哈萨克斯坦的活动,期间共有1176名志愿者在哈工作,主要工作领域集中在社区发展、教育、卫生健康、青少年成长等方面。具体可参见<http://www.peacecorps.gov/volunteer/learn/wherepc/easteurope/kazakhstan/>

⑤ <http://kazakhstan.usembassy.gov/pr-07-11-2012.html>

尽,在此仅选择其中一些代表性机构在哈执行的周期较长、影响较大的项目以说明情况,而诸如美国面向全球的传媒资源和文化产业虽不在本文中具体阐述,但其影响无疑是非常明显的。

表 1 美国政府机构在哈萨克斯坦的公共外交项目及活动举例

机构	简介	项目	
公共外交和公共事务副国务卿	统筹管理美国的全球公共外交事务		
美国国际开发署(哈萨克斯坦代表处)	隶属于美国国务院,是美国通过对哈萨克斯坦提供各种经济援助以“争取民心”的中坚力量。近年来,美国国际开发署对中亚各国的援助中,哈萨克斯坦高居榜首,资金和项目都首屈一指。除此之外,它还通过向美国和哈国的非政府组织提供资金来支持它们在哈开展各种项目。	经济发展与环境保护领域	商业联系; 中亚能源效率支持项目; 区域经济合作活动; 宏观经济项目等
		医疗卫生领域	中亚全球健康培训课程; 优质医疗服务项目; 关于艾滋病和结核病的对话等
		民主、人权与政府治理项目	当地发展倡议; 加强对人权的尊重; 促进哈萨克斯坦公民社会; 应对人口贩卖; 媒体支持倡议等
美国驻哈萨克斯坦大使馆公共事务处(文化处)	与哈萨克斯坦政府、文化学术机构和非政府组织共同合作,推动美国与哈的人员和信息交流,该处的主要工作是向哈国公众提供各种奖学金和交流项目。下辖信息资源中心(IRC),在哈国 6 个重要城市设有美国教育交流信息咨询中心。	富布莱特项目(Fulbright Program)(包括富布莱特访问学者项目;富布莱特博士学位项目;富布莱特留学生项目); 休伯特·汉弗莱奖学金项目(Hubert H. Humphrey Fellowship Program); 埃德蒙·马斯基研究生奖学金项目(Edmund S. Muskie Graduate Fellowship Program) ^① ; 未来领袖交流项目(Future Leaders Exchange Program); 普通教员发展项目(Junior Faculty Development Program); 全球本科生交流项目(Global UGRAD); 教学提升和成就项目(TEA); 美国驻哈大使馆助学金项目; 机会均等项目(EAP)(针对残疾人); 民主委员会奖励项目(DCSGP)(奖励促进哈民主化的 NGO); 校友机构项目(AGP); 美国角与校友伙伴关系机构项目(ACAP)等。	
地区英语语言办公室(RELO) ^②	隶属于美国国务院教育文化局英语语言办公室,通过驻哈大使馆在哈国推行各种语言项目。	英语语言研究员项目(English Language Fellow Program); 英语语言专家项目(English Language Specialist Program); 英语通道小额奖学金项目(English Access Microscholarship Program); 网络在线教师奖学金项目(E-Teacher Scholarship Program); 除了周期较长的专业英语培训期外,还举办不定期的英语讲座等。	

① 埃德蒙·马斯基研究生奖学金项目由美国国务院教育文化局主管,主要是为来自于后苏联国家的需要支持的学生提供奖学金,帮助他们在美国完成学业。

② 隶属于美国国务院教育文化局,英语语言办公室,通过美国驻哈萨克斯坦的大使馆活动。

哈萨克斯坦美国角和文化中心 (ACCC)	在哈萨克斯坦 12 个主要城市均设有活动中心。	定期讨论； 辩论俱乐部、音乐俱乐部、阅读俱乐部、电影欣赏； 针对特定事件举办讲座，邀请当地有影响力的人发表演讲等。
自由欧洲电台 (Radio Free Europe, RFE)	隶属于广播理事会，由国会出资运转，总部位于慕尼黑，其宗旨是：通过广播事实、信息和观点提升民主价值和制度。	用哈萨克语针对哈萨克斯坦的广播
美国国务院使馆艺术办公室 (AIE)		为美国大使官邸、附属机构、领事馆以及使馆居住区的代表性空间策划暂时或永久的展示，制作、选择来自美国以及哈萨克斯坦的当代艺术。
财政部、商务部等		与其他机构配合，为美国在哈公共外交项目提供资金支持

数据来源：依据美国国务院、美国驻哈萨克斯坦大使馆网站信息制作。http://kazakhstan.usembassy.gov/；http://www.state.gov/

表 2 美国的非政府组织在哈萨克斯坦的公共外交项目及活动举例

机构	简介	项目
国际研究与交流委员会 (IREX, The International Research and Exchanges Board)	非营利组织，成立于 1968 年，当时主要针对的是苏联、东欧地区的交流项目。由美国国务院、福特基金会、美国社会科学委员会等提供资金，其主要目的是促进公民社会等。	船基金 (Boat Foundation) ^① ； 社区解决方案项目 (CSP)； 媒体可持续发展指数 (MSI)； 新教育技术项目 (NET)； 个人高级研究机会项目 (IARO)； 网络接入和训练项目 (ITAP)； 适龄青少年教育项目 (TAT)； 短期访问项目 (STG) 等
美国国家民主基金会 (NED)	下设四个研究机构：全国国际民主事务学会、国际共和研究所、国际私有企业中心和美国国际劳工团结中心。其主要资金来源是国会拨款。民主基金会往往被视作美国推行民主的战略工具，于 1992 年进入哈萨克斯坦。	“里根—法赛尔”民主奖学金项目 (Reagan - Fasel Democracy Fellows)； 设立民主信息中心； 举办民主论坛； 资助哈公民组织等
欧亚基金会 (EF)	从 1994 年开始在哈萨克斯坦活动，1999 年正式在阿拉木图设立办公室。其主要工作是在后苏联国家推动公民社会、发展私人企业等。	法律面前人人平等项目 (EBL, Equal Before Law)； 机构设立与公共政策 (Institution Building and Public Policy)； 专业青年记者项目 (PYJ, Professional Young Journalists)； 比尔·梅恩斯助学金 (Bill Maynes Fellowship)； 网络在线教育 (Online Education)； 莎拉·凯瑞项目 (Sarah Carey Program) 等

^① http://www.irex.org/project/bota-foundation

和平队 (Peace Corps)	美国公共外交中最负盛名的品牌之一,1993年进入哈萨克斯坦,2011年撤出。	从英语培训、小商业发展逐渐到环境保护和文化交流与健康医疗、预防艾滋病等方面,和平队进行了一系列行之有效的项目,博得了许多哈国民众的赞赏。前后共有1761名美国公民志愿者在此服务。*
----------------------	--	--

* http://almaty.usconsulate.gov/peace_corps.html

资料来源:依据各非政府组织的官方网站信息制作。

二 美国对哈萨克斯坦公共外交的特征

第一,美国对哈萨克斯坦的公共外交是全球公共外交系统的有机组成部分。

仔细观察美国在哈萨克斯坦开展的公共外交项目,可以发现,这些项目是美国全球公共外交系统在哈的延伸,这反映了美国公共外交系统的整体性和广泛性。美国的公共外交重在培养一些具有全球影响力的名牌项目,这些项目遍布世界各地,拥有统一的名称和形象识别标示。哈萨克斯坦独立之后,这些公共外交项目旋即在哈运转起来,利用这些项目在其他国家积累的经验,再结合哈的特殊情况,使得这些项目在哈风生水起。这是美国对哈萨克斯坦公共外交的一个显著特点,也是美国公共外交的高明之处,即通过打造通行全球的世界名牌项目,实现统筹兼顾、统一管理,从而使美国的公共外交成为一项系统的、长远的工程。这些拥有明显的形象识别标识的品牌项目便是美国国家品牌化(Nation Branding)的核心力量。

第二,美国政府和非政府组织密切配合,并积极利用哈萨克斯坦国内的公民组织资源。

非政府组织相较于政府官方机构具有灵活性和隐蔽性。哈萨克斯坦独立之初,国内形势比较特殊,非政府组织比美国政府更适合也更有完成某些特殊任务。例如美国国家民主基金会早于美国国际开发署进入哈萨克斯坦,在1992年哈萨克斯坦独立之初便在此开展各种活动。

在对哈萨克斯坦的公共外交活动中,往往是美国官方机构牵线搭桥,提供资金,而非政府组织管理执行各种项目。如非政府组织美国教育和语言研究合作委员会(ACCELS, American Council for

Collaboration in Education and Language Study)在哈萨克斯坦工作十多年,其主要任务就是管理美国向哈萨克斯坦提供的一些奖学金项目,在1993年到2000年间共有1000多名哈民众参加了该组织的交流项目^①。政府与非政府组织既有明确分工,又相互合作,许多项目积极地接触哈当地的公民组织,这些哈公民组织不仅是美国公共外交的重要对象,而且也是美国对哈公共外交的组成力量,从而大大提高了公共外交的成效。例如,美国国际开发署鼓励哈公民组织和它一起向哈国内地方政府施压,要求增加哈对公民组织的财政支持。

第三,美国重视哈萨克斯坦的精英在美国对哈公共外交中的作用。

公共外交的客体是他国的公众,但公众并不是一个“单一的同质体”,社会阶层的分化是普遍存在的客观现实,各阶层在国家政策产生中所扮演的角色也有很大差别。事实上,“在当代国际社会,无论是哪个国家,只有一小部分人在政治生活与对外政策决策中发挥着重要作用”^②。而“普通大众的思想不理睬政治家思想的细微之处,而更多的是从绝对善恶的简单的道义或法律角度进行推理的”^③,他们往往是精英舆论的追随者。尤其是对于哈萨克斯坦这样处在政治转型进程之中的欠民主国家来说,对精英的公共外交就显得更加必要。因此,美国对哈的精英给予了特别的关注,这主要包括以下几类:

其一是通过各种奖、助学金项目资助哈“有

^① Almaz Tolymbek, Public Policies in the Higher Education of Kazakhstan, research paper TSCIA, Central and Inner Asia Studies Seminar, University of Toronto, Volume 8, 2006, p. 16.

^② 张勇:《论首任奥巴马政府对华政策的限度》,载《世界经济与政治》2013年第11期。

^③ [美]汉斯·摩根索:《国家间政治:权力斗争与和平》,北京大学出版社2006年版,第184页。

学识的群体”,向年轻精英和未来领袖提供优厚的条件,资助他们在美国接受高等教育和研究生教育,这是美国对哈公共外交中最突出的部分。这些奖学金项目涵盖各个学科领域,针对不同阶段的学者。如其中最具代表性的富布莱特项目(Fullbright Program)就包括访问学者项目、博士学位项目和留学生项目等,该项目常年在哈萨克斯坦开展,是哈国学者在美国留学的重要渠道之一。据美国国际教育协会(IIE)统计,仅在2011年至2013年两个学年间,就有3907名哈公民前往美国参加各种留学项目,这对于仅有1700万人口的哈萨克斯坦来说显然不是一个小的数量^①。

其二是加强与一些和政府关系密切的“关键人物”的联系。约瑟夫·奈在《软实力:世界政坛的成功之道》一书中指出公共外交的重要内容之一就是与“关键的人物发展多年持久的关系”。这些关键人物往往并非政府工作人员和政策制定者,但与政府关系密切,影响力不容忽视。如美国亚洲协会对哈总统女儿达里加·纳扎尔巴耶娃领衔的欧亚传媒论坛进行了资助和推广。

除此之外,美国对哈萨克斯坦的公共外交中对哈国内政治生活的重视也是其主要特征之一,对此,将在下一部分详细论述。

三 “民主输出”与美国对哈萨克斯坦公共外交

苏联突然解体之后,美国迅速介入中亚事务。关于美国在中亚的政策目标,美国官方和学术界都普遍认为主要包括三个方面:能源、安全和民主,这也在美国于2006年重新修订的《新丝绸之路战略法案》中得到体现^②。其中,“民主”是美国在中亚的长远和关键利益。因为在美国看来,只有“民主”才能从根本上保证能源供应和安全。虽然在政策执行的过程中,由于多重因素的影响,美国时常调整三者之间的优先地位,但是这并不意味着美国政策目标的改变。

对美国来说,哈萨克斯坦及其他中亚国家的特殊之处在于具有伊斯兰国家和后苏联国家的双重属性。在这里,简单叙述一下“后苏联国家”两方面的涵义:其一是哈萨克斯坦的“俄罗斯化”,

即俄罗斯与俄罗斯文化对哈公众及政策取向具有重要的影响力,即使哈独立并且推行“去俄罗斯化”政策也不能改变这一现实。纳扎尔巴耶夫总统曾表示“我是一名在俄罗斯文化环境中长大的哈萨克人”,“我们哈萨克人欣然学习俄罗斯文化和文学并非什么秘密”^③。根据玛利亚·Y.奥梅丽切娃(Mariya Y. Omelicheva)研究,哈萨克斯坦的主要参考群体(reference group)^④仍然是俄罗斯^⑤。在这种背景下,新独立的中亚国家包括哈萨克斯坦在很大程度上被美国视为俄罗斯的附庸。^⑥

其二是哈萨克斯坦面临着转型这一重大课题。中亚五国独立之后,无一例外地放弃了社会主义道路,开始转向西方资本主义民主政治。纳扎尔巴耶夫总统曾经誓言:“哈萨克斯坦将不会自绝于民主化趋势之外”^⑦,并且提出,“我们的民主化要符合西方国家民主的传统和原则及东南亚主要国家的经验,也要符合我们多民族和多宗教信仰人民的传统。”^⑧哈萨克斯坦在以美国为首的西方力量的推动下实行民主制度,是一种“外生型民主”。经过多年的发展之后,与美国当初的期望相去甚远,美国开始就民主、人权等问题指责哈萨克斯坦,认为哈是“非民主”、“不自由”国家^⑨。美国一厢情愿地认为美式民主和市场经济是哈国政治经济转型的目标,也是美国的利益之所在。但是美国却忽视了哈的现实条件和历史传统,希望哈复制美国的民主政治,并积极地推动中

① <http://www.iie.org/Research-and-Publications/Open-Doors/Data/International-Students/All-Places-of-Origin/2011-13>

② <http://www.state.gov/e/rls/rmk/2011/174800.htm>

③ Christopher A. Stevens, *Identity Politics and National Security: Estonia, Kazakhstan and Ukraine Compared*, PhD Dissertation, Brandies University, 2004, p. 178.

④ 参考群体,是指政治精英创建的一个基于认知的社会范畴,这些社会范畴影响到决策者在决策过程中将哪个国家或国家集团作为本国的参照物,据此采取行动或构建国家政策

⑤ Mariya Y. Omelicheva, *Counterterrorism Policies in Central Asia*, New York: Routledge, 2011, p. 33

⑥ Elaine M. Jordan, *Containment with A New Face: United States Foreign Policy in the Caspian, 1989 - 2000*, PhD Dissertation, Arizona State University, 2003, p. 13.

⑦ Eric Max McGlinchey, *Paying for Patronage: Regime Change in Post-Soviet Central Asia*, PhD. Dissertation, Princeton University, 2003, P. 37.

⑧ 参见哈萨克斯坦总统2005年国情咨文。

⑨ 自由之家每年发布世界自由报告,报告中将哈国列为“不自由”国家。http://www.interfax.kz/?lang=eng&int_id=expert_opinions&news_id=1124

亚国家这些“他者”更像美国这一“自我”^①。

另一方面,哈萨克斯坦的伊斯兰属性也是美国对哈公共外交中的重要考虑因素。伊斯兰教在哈多数民众中影响很大。苏联解体之后,伊斯兰教在哈的影响力逐渐复兴并进一步扩大。根据哈萨克斯坦在2009年进行的人口普查统计,共有约70.33%的居民信仰伊斯兰教。美国发动反恐战争以来,伊斯兰世界普遍存在的反美主义更趋明显,这使得美国针对伊斯兰世界的公共外交的必要性更加突出。美国在2002年发布的《国家安全战略》和2006年发布的《新丝绸之路战略法案》都将民主化视为应对恐怖主义的重要手段。美国前副国务卿夏洛特·比尔斯(Charlotte Beers)于2003年2月7日在国会听证会上发表了名为《美国的公共外交和伊斯兰》的演讲,强调了对伊斯兰世界进行公共外交的必要性,并进一步指出,美国对伊斯兰世界开展公共外交的战略之一就是展示美国的价值观和民主自由制度及其在促进世界和平、国家繁荣中所起的作用^②。因此,从“民主和评论”出发,美国认为,只有民主化才能从根本上消除从伊斯兰教衍生出的宗教极端主义和恐怖主义。

在这一背景下,美国在哈萨克斯坦的公共外交活动逐渐超出了科学技术、教育文化、卫生健康等公共外交传统领域,开始瞄准哈萨克斯坦国内的公共政治生活,目的也不再仅仅是传播美国的正面形象,而是要塑造哈国内政治生态。因此,许多公共外交项目本质上是在向哈公众传播美国的价值观、兜售民主制度、培育反对派和为“街头政治”进行动员,这些活动都往往是中亚东欧各国爆发“颜色革命”的动力之一。可以说,公共外交由于其隐蔽性和渗透性成为美国“输出民主”的有效手段。美国在哈萨克斯坦推行公共外交的实质,就是“输出民主”。

美国国际开发署及其所支持的美国国家民主基金会、欧亚基金会和自由之家等是利用公共外交项目向哈输出民主的主力军。各种组织及其进行的项目繁复众多,由于篇幅有限,本文只选取其中一些重点的、具有代表性的项目以说明情况。这些项目归纳起来主要包括如下几个领域:

一是培育公民社会。公民社会被视作是独立于政府、市场的“第三种力量”或“第三部门”,在

民主制度的萌发、形成和稳定中都扮演重要角色。培育哈萨克斯坦的公民社会是美国对哈公共外交的重要手段之一,美国国际开发署的援助有很大一部分都用于支持公民组织的建设和发展。如美国国际开发署在2011年1月到2014年1月三年间进行的促进哈萨克斯坦公民社会(Civil Society Strengthening in Kazakhstan)项目,该项目为哈国内12个比较成功的公民组织提供了约175万美元的援助,并为这些组织提供培训和装备,使它们更积极地向政府表达自身的利益诉求。同时,美国国际开发署还鼓励这些公民组织向当地政府施压,要求政府改善当地法律环境,并为公民组织提供财政支持,保证它们的正常与可持续发展。美国的民主基金会也是哈公民组织的重要资金来源。据该基金会2006年年报统计,当年曾重点培育哈国的6个非政府组织,这些资助内容经常更新、连续不断。那些在美国资金支持和价值观熏陶之下成长起来的非政府组织是美国在哈的天然的物质化的民主储备,是美国在哈“争夺心脏和大脑”(Battle for hearts and minds)的天然同盟军,也是推动哈民主化的有生力量。

二是传播民主观念。开放社会研究所的创始者索罗斯曾经说过:“‘革命’不应被引向防御工事,不应该在街道上,而应该在平民的思想里。这种‘革命’是和平的、缓慢的、渐进的,但从不间断。到最后,它终将导致‘民主’在一些国家里产生。”^③传播以“民主”为代表的西方价值观是美国公共外交的核心部分,其目的是形成美式民主的民意基础。美国在哈传播民主观念的机构和活动众多,比较有代表性的就是哈萨克斯坦美国角和文化中心(ACCC, American Corners and Cultural Centers in Kazakhstan)。它在哈萨克斯坦12个重要城市设有办公室,这些中心定期举办讨论、辩论赛之类的活动,当发生一些重大社会事件时,鼓励民众发表看法,并定期举办英语讲座。此外,为了促进信息开放,扩大对哈民众传播信息的途径,2008年美国国家民主基金会又向全国国际事务

^① Rein Mullerson, *Central Asia: A Chessboard and Player in the Great Game*, London and New York: Routledge, 2007, pp. 53-54.

^② <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/BeersTestimony030227.pdf>

^③ 《推动颜色革命:索罗斯基金会向全球渗透》, http://news.xinhuanet.com/world/2005-04/20/content_2853125.html

民主学会哈萨克斯坦办公室提供 174 747 美元,帮助它在哈萨克斯坦建立了 4 个民主信息中心^①。这些中心为民众提供传播西方民主价值理念的报纸、期刊和书籍,内部还设有法律图书馆,它还是公民和公民组织会面、讨论问题的场所。这些中心一般都远离哈政治经济中心城市,为当地民众提供独立的新闻和分析评论内容,传播美国民主价值观。这些中心还为地方政府官员、会议员和民众沟通提供场所、安排会议。美国的国际研究与交流委员会还发起了“网络接入和培训项目(ITAP)”,在哈萨克斯坦共有 16 个端口,通过这些端口,可以观摩美国的民主模式、讨论政治问题等,该组织每年还发布哈萨克斯坦网络信息自由程度报告等。

三是发展大众传媒。长期以来,新闻媒体被称为与立法权、司法权、行政权并列的“第四权力”。“新闻自由”与“言论自由”被美国视为立国之基,它既是实现民主必不可少的动力,也是民主的突出表现。此外,大众传媒往往能够制造议题、引领舆论,是美国对哈公共外交不可或缺的手段之一。例如欧亚基金会在哈推行的专业青年记者项目(PYJ, Professional Young Journalists)^②。该项目的主要对象是记者和高校新闻专业的学生,主要内容是指导他们如何有效规避政治审查和干涉,坚持“新闻自由”,发表高水平的新闻报道。该项目还设立专门的网站 kloop,在该平台上发表这些学生的作品,甚至还帮助他们出版著作。欧亚基金会还在包括哈在内的中亚五国发起了“独立媒体”(Independent Media)项目。美国的这一行为被一些学者看作是在“为反对派记者发工资”。

四是监督政府活动和选举过程。在美国看来,由于哈萨克斯坦的民主文化并不成熟、民主制度也不稳定,传统因素如宗教、家族和部族等对国内政治生活影响深刻,这使哈萨克斯坦腐败现象严重。为了促进政府财政透明化,欧亚基金会实施了“开放哈萨克斯坦预算”项目,积极鼓励哈民众参与到政府制定预算和财政支出的过程中来,监督政府的财政活动。欧亚基金会联合其资助的公民组织劝说哈政府,促使政府预算信息必须以公告或网络公告的形式告知民众。美国亚洲协会等机构还对哈国内的“哈萨克斯坦民主选择党”、

“正义的哈萨克斯坦运动”、“哈萨克斯坦民主力量联盟”等政治团体提供资金,支持它们在政治选举中的反对派角色。

此外,这些活动还包括宣传法律知识等。如欧亚基金会发起的“法律面前人人平等”(EBL, Equal Before Law)项目,主要目的是提高高校法学教育质量,为社会弱势群体提供法律援助。

在塞尔维亚、格鲁吉亚、乌克兰和吉尔吉斯斯坦等国家发生的颜色革命中,这些依靠美国的支持而发展壮大的反对党派、非政府组织和大众媒体都是反对派政党的主要力量^③。美国在哈萨克斯坦的公共外交以输出民主为主要内容,输出民主又以公共外交为主要手段,相互利用,具有很大的迷惑性。

四 对美国在哈萨克斯坦公共外交的评价

作为一项规模庞大的系统工程,美国在全球各地的公共外交有共同遵守的基本原则和实践指导方针,也有统一的协调机制和重叠交叉的项目组合,但是在不同的国家具有不同的侧重、偏好和特点。对此,需要做具体的分析和评价。

在哈萨克斯坦独立之初,一个强大的外部力量的支持和援助对面临着严重的经济衰退和迫切的政治转型的哈萨克斯坦来说是符合其利益的。纳扎尔巴耶夫总统曾经强调:“主要注意力要放在世界上最大的经济大国美国身上”。他在 1995 年访问美国时说,哈萨克斯坦希望同美国建立最密切的政治和经济关系。因此,美国对哈公共外交在很大程度上得到了哈官方的积极评价。但是,随着美国在哈公共外交项目的日益深入,现实利益冲突和深层次的文化差异引起哈对美国的公共外交项目的戒心,尤其是在颜色革命之后,美国的公共外交项目在哈遭受了不小的挫折。从美国对哈公共外交项目的总体效果来看,首先它在哈社会生活中发挥了明显的作用。

① 张霞:《美国国家民主基金会在中亚的活动》,2012 年 10 月,http://www.haijiangzx.com/weekly/82/gj03.html

② http://www.eurasia.org/countries/kazakhstan

③ Kopstein, Jeffery, “The Transatlantic Divide over Democracy Promotion”, *Washington Quarterly*, 2006, 29(2): pp. 85-98.

独立以来,哈国的医疗服务、教育水平、民主化和公民社会建设等方面都取得了不小的进步,美国的公共外交项目在其中扮演了重要的角色,它们对哈国的民生和发展作出了贡献。其中,许多公共外交项目都通过政府双边条约确定了其法律地位,甚至许多项目有哈官方机构直接参与,这在很大程度上可以说明哈国内对美国公共外交项目的高度支持和积极配合。

对于美国来说,在哈公共外交努力并不是要促使哈萨克斯坦及其公众对美形成“集体身份”认同,这不是通过公共外交就能够在—个后苏联国家和伊斯兰国家所实现的。美国主要的目的在于,通过公共外交,至少能够部分改善哈公众对美国的认知,并且在哈国内培养—批“知美”、“亲美”民众,以期他们能在未来某些特定时候发挥作用。

从这个角度来讲,经过多年的努力,美国对哈萨克斯坦的公共外交取得了相当的成功。美国在哈萨克斯坦民众之中的国家形象大为改善和提高,特别是年青—代,对美国及美国的文化表现出了明显的好感和向往,许多优秀学生首选的留学国家都是美国。根据皮尤研究中心的—项调查,哈国内56%的穆斯林对西方音乐、电影和电视节目感兴趣,在中亚五国中仅次于塔吉克斯坦(57%),在参与调查的38个穆斯林国家中,高居前列;而在被问到“西方文化娱乐产业是否在一定程度上有伤风化”时,只有50%的哈国穆斯林持此观点,在中亚五国受访的穆斯林中比例最低,即使在参与调查的38个穆斯林国家也是很低的^①。美国对哈的公共外交在一定程度上削弱了俄罗斯文化对哈萨克斯坦的传统影响力,而以美国文化为代表的西方文化的影响力在哈逐渐显现并将持续扩大。

另—个不容忽视的现象是,哈精英的亲美情绪比较明显,特别是那些从美国的名校学成归来的精英们,—些在哈国内高校执教,还有—些积极创办公民组织,参与社会活动,逐渐成为哈国内的“意见领袖”。例如,在哈萨克斯坦国内影响力颇大的、由开放社会研究所资助的WikiBilim网站(哈萨克斯坦国内的维基百科)^②及其创始人劳安·肯热哈努里(Rauan Kenzhekhanuly)就以“太亲美”而著名。事实上,这并不是个别例子,尽管这种人在哈数量不大,但是影响力不容忽视,是哈国内自由派、反对

派的中坚力量,他们支持美式自由民主并且提出纳扎尔巴耶夫总统退休等要求。

其次,美国在哈萨克斯坦公共外交存在—些明显的问题。

公共外交是—种过程,它强调平等的对话、交流和理解,其中—个最重要的构成要素就是通过双边互动、双向交流以寻求共识。但是美国在长期的公共外交实践中,尤其是面对发展中国家或者—些相对弱势的国家时,美国凭借着其绝对优势地位,—直保持着公共外交产品的“净出口”。另—方面,这些国家所具有的公共外交权力资源与美国不可同日而语,往往难以进行对等的回应,因而这种公共外交中的单边主义便成为“文化倾销”,必然引起东道国部分公众和精英的反对。这种情况在哈萨克斯坦同样很明显。美国在哈国内通过各种手段向民众展示美国的伟大、先进和发达,而美国国内对真实的哈萨克斯坦却—无所知,这导致的结果就是美国的学者、评论家等在许多关于哈国内的政治问题上信口开河,严重影响了哈的国际形象,引起哈民众的反感和声讨。近年来,在哈国的新闻报道中,哈国内—些学者经常就民主、人权等问题批评美国等西方国家,认为美国在许多问题上从自己的利益出发持双重标准,忽视哈的客观现实,缺乏公信力和说服力。例如在2006年10月由美国好莱坞最大的电影公司之———“二十世纪福克斯”所制作的电影《波拉特—为建设伟大的哈萨克斯坦而学习美国文化》在北美上映,成为当时最大的黑马,风靡全球。这部电影在美国和哈萨克斯坦之间造成了不小的风波。电影将哈萨克斯坦塑造成为—个落后的、专制的、反犹太人的国家,引起了哈官方和民间的声讨,甚至连纳扎尔巴耶夫总统都对该片提出了批评。哈萨克斯坦外交部发言人叶尔然·阿什克巴耶夫(Yerzhan Ashykbayev)表示:“科恩(电影主角扮演者)在电影中粗俗、下流的行为是不可接受的,这与哈萨克斯坦人民文明的、有教养的行

^① 需要说明的是考虑到中亚五国在很大程度上都是穆斯林国家,这个调查基本就反映了中亚各国国内民众对西方文化特别是美国文化的态度。<http://www.pewforum.org/2013/04/30/the-worlds-muslims-religion-politics-society-science-and-popular-culture/>

^② 该网站相当于哈萨克斯坦的“维基百科”,在哈具有—定影响力。

为完全不相符,我们保留对这种恶作剧追究法律责任的权利”。他进一步表示,“我们不排除科恩先生以这种低俗的方式展示哈萨克及其人民是服务于某些人的政治目的”。^① 最终,该电影在哈萨克斯坦和俄罗斯等国家禁止上映,而且哈萨克斯坦政府立即雇用了专业人员应对该影片的影响,并且在世界范围内流通的传媒如纽约时报上发布哈国家形象广告,力图向欧美观众展现真实的哈萨克斯坦,但是作用不大。事实上,该电影在北美和欧洲的影响力不小,它成为许多欧美人对这个陌生的中亚国家最初的印象。

另一方面,颜色革命之后,非政府组织在哈萨克斯坦的公共外交能力遭到削弱。美国政府及其支持的非政府组织在独联体其他国家发生的颜色革命中所起的作用及哈反对派、街头政治背后的美国影子等已经引起哈国政府的质疑和批评。尤其是在颜色革命之后,哈政府对在哈的一些美国非政府组织采取了措施,中止了它们在哈萨克斯坦的部分项目。哈国为此还专门制定了针对西方非政府组织的法律,对非政府组织尤其是美国的非政府组织的行为作出了种种限制,大大削弱了非政府组织的活动能力。在哈萨克斯坦注册的非政府组织都受到了哈政府的严格监管,其中有30多家非政府组织被关闭。例如,在中亚比较活跃的由索罗斯基金支持的“开放社会研究所”就在颜色革命中扮演了重要角色。颜色革命之后,它在东欧和中亚多国的注册资格被取消,哈萨克斯坦检察机关则指控该研究所在哈国偷税漏税。在总统大选期间,纳扎尔巴耶夫签署了一项法律修正案,要求外国公民对资助哈政党以及帮助某个候选人竞选的活动要慎重考虑并承担相应的责任,一旦有违法行为,外国人将在接受经济处罚后被驱逐出境,获取外国资金的政党将在交纳巨额罚款后被取缔。法案还规定,哈萨克斯坦报纸和电视台的负责人禁止由外国人担任。所有进入哈境内的传教士必须在司法部门登记,同时还应在当地行政部门备案,每年要重新登记。2011年11月,在哈萨克斯坦运转了18年的和平队画上了句号,这不能不视作是美国对哈公共外交的一个挫折^②。

总之,美国针对发展中国家和美国所认定的“非民主”国家的公共外交在很大程度上就是一

种“输出民主”。同时也要看到,公共外交广泛存在于历史与当今的国际政治现实之中,是实践经验的历史总结,即使美国占有压倒性的优势,但并非美国的专利。中国的和平崛起需要公共外交,应对美国在我国及周边国家和地区绵延不绝的意识形态攻势,同样需要公共外交。美国在哈公共外交的得失对我国在哈及其周边国家进行公共外交具有参考意义。此外,需要特别强调的是,考虑到美国公共外交的主体多样,范围广泛,手段灵活而隐蔽,往往能够做到见缝插针、无孔不入。对美国在我国及我国周边国家和地区的公共外交活动,尤其是一些政治性非政府组织的活动及其影响,是一个需要持续研究的课题。

(责任编辑 陆齐华)



^① Grossberg, Branding European Power. *Journal of Place Branding*, 2005, pp. 122 ~ 126.

^② Корпус мира уходит из Казахстана—Американская независимая организация Корпус мира приняла решение свернуть деятельность в Казахстане. <http://www.nomad.su/?a=3-201111210012>