

新媒体时代美国对俄罗斯的国际传播战略

——基于美国官方传播政策的解读*

刘瑞生

【内容提要】 2022年乌克兰危机全面升级以来，美国与俄罗斯在网络空间展开激烈的舆论博弈，新媒体时代的国际传播成为活跃的“新战场”。新世纪以来，美国政府不断加强国际传播全球布局，调整对重点国家和地区的传播策略。2002年以来，美国专门的政府媒体管理机构制定了六份国际传播发展的五年规划，成立了中东广播网络，并对美国之音、自由欧洲电台/自由电台等媒体进行了调整和转型，不断创新媒体传播手段，目的是在新传媒生态中延续其国际传播的霸主地位。俄罗斯始终是美国的重要对手，美国政府媒体不断加强和调整对俄罗斯传播的布局、定位和策略。乌克兰危机全面升级后，美国进一步将俄罗斯升级为敌手，把打击“虚假宣传”和“反进攻”作为重点战略，广泛应用网络数字和社交媒体平台、加强技术规避应用研发、实施针对“Z世代”和“千禧一代”等重点受众的精准传播策略，对俄罗斯进行舆论打击。本文通过解析美国官方媒体机构发布的六份传播战略规划，全面梳理了美国政府的国际传播战略发展演进和对俄罗斯的国际传播战略特点，分析了新媒体生态中美国国际传播战略的局限性。

【关键词】 俄乌冲突 国际舆论战 国际传播 传播战略 美国政府媒体 新媒体

【作者简介】 刘瑞生，中国社会科学院大学新闻传播学院副教授，中国社会科学院新闻与传播研究所副研究员，《新闻与传播研究》副主编。

* 本文为国家社科基金重大招标项目“加快国际传播能力建设的战略、流程、效果研究”（22ZDA088）、中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心2023年度重点项目“提升新时代中国特色社会主义国际话语权研究”（2023XYZD10）的阶段性研究成果。

进入新媒体时代，全球传媒被互联网卷入一场“剧变”中，国际传播场域出现了结构性变化和新的博弈模式。2022年乌克兰危机全面升级后，美俄等展开激烈的国际舆论博弈和认知战，展现出国际舆论场作为“辅助战场”的新特点。新媒体时代大国的国际传播战略研究的重要性日益凸显。

作为传统媒体时代国际传播领域的霸主，美国是国际传播战略研究的重要样本。尽管技术变迁导致国际传播的主体出现多元化特征，但从历史和实践看，政府始终是国际传播中最重要的主体。在大众传播时代，美国政府一直主导推动国际传播发展，以美国之音为代表的官方媒体曾作为冷战“利器”而声名显赫。关于冷战期间美国国际传播媒体的研究，也一度成为国内外学界研究的热点。进入后冷战时代，美国并未因“意识形态的终结”而放松国际传播，反而对政府媒体机构进行重组、整合，并不断创新媒体传播手段，以试图在新传媒生态中延续其国际传播的霸主地位。

21世纪以来，美国政府对国际传播作出重大调整。主要内容包括：（1）调整战略目标，将中俄作为其最主要对手，并扩大全球传播的范围；（2）强化政府管理，成立专门的独立官方机构对国际传播活动进行统筹；（3）加强国际传播的战略规划性，发布了一系列五年战略规划，推动美国国际传播拓展和转型。这些战略规划是美国官方顶层的国际传播政策，也是研究美国国际传播战略的代表性文本。目前，国内外学界尚缺乏对这些规划的系统性研究^①。本文基于美国官方媒体管理机构发布的六份传播战略规划和相关政策文件，以美国对俄罗斯的国际传播战略为重点，系统分析美国官方的国际传播策略和实践。

^① 近年来，国内关注美国战略传播的成果相对较多，例如吕翔《作为美国核心战略构成的国家战略传播体系》（载《红旗文稿》2011年第10期）等，但这些成果缺乏基于政府媒体视角的系统性研究。关于美国之音等媒体以及美国传播法规的研究也比较多，但很少有关于美国官方媒体管理机构的专门政策分析。而涉及美国广播理事会和全球媒体总署这六份报告的研究，主要有胡耀亭的《〈美国2002~2007年对外广播战略规划〉说明了什么？》（载《中国广播电视学刊》2003年第10期），主要介绍了美国广播理事会的第一份美国传播战略规划；李宇的《美国全球传媒署的战略传播模式与效果评估体系述评》（载《对外传播》2022年第9期），主要是基于第六份报告部分内容分析美国全球总署的战略传播模式；刘瑞生、周世禄、甄宇鹏的《新媒体与意识形态安全——美国之音“拟停对华广播”背后的西方对华传播战略转型》（载尹韵公主编：《新媒体蓝皮书：中国新媒体发展报告（2011）》，社会科学文献出版社2011版，第13~24页），根据全球媒体总署的第三份战略规划及相关报告解析美国之音“拟停止对华广播”的真相，深度解读了西方对华传播战略的新媒体转型。

一 美国国际传播战略：政府主导的历史与实践

（一）政府主导：美国国际传播理论和实践的渊源

新媒体赋能国际传播，国际传播出现前所未有的活跃状态。研究国际传播，美国是一个不可或缺的样本国家；国际传播的历史、理论和实践都和美国有着极为密切的关系。

国际传播是现代传媒发展到大众化阶段的产物，是因国家主导的大众传播在国际政治、国际关系中开始发挥重要影响而出现的一个特指词汇。国际传播一定程度上是一个现代意义上的美式概念。国际联盟刚成立不久，1922 年美国学者罗杰斯（W. S. Rogers）率先正式提出了国际传播（International Communication）一词，从此成为一个专指的传播概念^①。国际传播在狭义上指“以国家社会为基本单位，以大众传播为支柱的国与国之间的传播”^②，这一内涵对应的现实是，在长达一个世纪的实践中，国家与政府一直是国际传播中最重要的主体，这一现实不仅促使这一内涵在多元的国家传播定义中获得较大共识，也导致“政府与政府之间的信息交换”成为国际传播研究分析的主要传统^③。

具体地讲，在全球的国际传播实践中，美国政府扮演着重要角色。美国非常重视发展大众传媒产业，鼓励发展追求传播效果和舆论控制的传播研究，并且把基于这些研究成果的主流传播范式延伸到国际传播领域，逐步形成了以服务于国家政治、外交、军事利益为导向，带有行政研究特色的“国际传播”理论和实践体系。美国制定了国际传播规则，不断扩大国际传播范围^④，成为在国际传播场域拥有超级霸权的“传媒帝国”。

国际传播从起源到发展，受到美国政府的深刻影响和塑造，带有浓重的政治和意识形态色彩。正如李金铨所言：“国际传播研究发源于美国，从头开始就和权力与国家（特别是美国外交政策的利益和目标）紧密联系在一起”；“国际传

^① W. S. Rogers, “International Electrical Communication”, *Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 2, pp. 144 - 158. 转引自崔远航：《“国际传播”与“全球传播”概念使用变迁：回应“国际传播过时论”》，载《国际新闻界》2013 年第 6 期。

^② 郭庆光：《传播学教程》，中国人民大学出版社 2001 年版，第 237 页。

^③ [英] 达雅·基山·屠苏：《国际传播：沿袭与流变》（第三版），胡春阳、姚朵仪译，复旦大学出版社 2022 年版，引言第 3 页。

^④ 崔远航：《“国际传播”与“全球传播”概念使用变迁：回应“国际传播过时论”》。

播并不太‘国际化’，而是美国传播在海外的延伸。”^①

（二）官方媒体：美国国际传播中的主角

美国国际传播活动始于两次世界大战期间的宣传战，在冷战时代得到大发展，其最重要的特征就是政府主导而官方媒体扮演主要角色，积极运用传播研究成果，改进传播内容和手段，以求实现对抗共产主义的主要战略目标，其主要对手是以苏联为首的社会主义阵营。正如著名的美国传播学者保罗·拉扎斯菲尔德所言：“在二战中，大多数政府机构充分利用了国内传播研究……与此同时，国际传播研究开始了。”^②这一时期，美国的传播研究界蓬勃发展，开创性成果井喷式出现，快速提升了美国的传播实力和国内国际传播效果。

美国媒体是个颇为复杂的概念，在体系构成上可以简单划分为三种，即私营媒体、公共媒体和政府媒体。与历史悠久、数量庞大、种类繁多、运作多元的私营媒体相比，美国官方媒体数量很少，它们受政府经费支持或资助，专门从事国际传播，由美国官方管理，完全为政府服务，是美国国际传播中的真正主力军，是不折不扣的美国国家利益和政府的喉舌^③。

最具代表性的美国官方媒体是在冷战中发挥巨大作用的美国之音（Voice of America, VOA）和自由欧洲电台（Radio Free Europe, FRE）。作为有着特殊背景和身份的官方媒体，美国之音由美国战略情报局组建，首播于1942年2月24日，在二战期间短暂从事对德宣传后于1947年开通向苏联的广播；自由欧洲电台则由美国中央情报局组建，1950年7月4日开启第一次短波播音，其使命就是发出“专门面向苏联的最强有力的自由之声”^④。

二战后，美国官方媒体在身份上经历了从宣传武器到“国际媒体”的转变，其管理机构也由情报机构转正为独立的政府机构。但从实践上看，两次世界大战中在有关战时宣传的研究中发展起来的国际传播，主要内容涉及的是国家权力、政治，是对其他民族国家的政治观念和政治进程产生影响的重要工具。美国的国际传播活动尤为侧重传播过程和效果，即如何开展国际传播以实现对其他国家尤其是敌

① 李金铨：《国际传播的国际化——反思以后的新起点》，载《开放时代》2015年第1期。

② Paul F. Lazarsfeld, “The Prognosis for International Communications Research”, *Public Opinion Quarterly*, Vol. 16, No. 4, 1952, pp. 481 - 483.

③ 洪浚浩：《解读美国政府媒体在后冷战时期的新趋势》，载《新闻与传播研究》2011年第2期。

④ 自由电台成立于1974年，与自由欧洲电台于1976年合并为自由欧洲电台/自由电台。

对国家的意识形态渗透^①。美国官方媒体是这一任务的实践载体。

（三）媒体管理机构的演变：战略性系统性不断加强

负责美国国际传播的媒体管理机构经历了一个复杂的演变过程，标志性的机构主要有三个：第一个是1953年成立的美国新闻署（United States Information Agency, USIA），第二个是1999年正式成为独立联邦政府机构的广播理事会（Broadcasting Board of Governors, BBG），第三个是2018年被特朗普政府进一步整合职能成立的美国全球媒体总署（U. S. Agency for Global Media, USAGM）。

美国新闻署于1953年成立，于1999年撤销，因为它在冷战中发挥的特殊作用而成为国内外学者研究的热点^②。美国成立新闻署的初衷，主要是加强对美国之音等政府外宣工具的管理，以更好地发挥其有效性。时任美国总统艾森豪威尔合并了国务院下属相关机构，在1953年8月1日创建了独立于国务院的美国新闻署。作为一个支持美国对外政策和国家海外利益的独立外交事务机构，美国新闻署由白宫直接管辖，署长由总统任命^③。美国新闻署主要紧密配合美国的对外政策，通过对外“讲美国故事”宣传美国的政策及价值观，服务于冷战。除了广播业务，新闻署还负责文化教育国际交流工作^④。冷战结束宣告了美国新闻署使命的结束。经过几年的交接后，美国新闻署于1999年被撤销^⑤。

美国广播理事会成立于1994年。是年，美国国会通过《美国国际广播法》（International Broadcasting Act），将美国新闻署和联邦关系与媒体培训办公室合并成立美国广播理事会。广播理事会的首届成员于1995年8月正式就任，接管美国新闻署的广播业务，包括美国之音、自由欧洲电台/自由电台、古巴广播办公室等。但在这一时期，美国广播理事会仍是美国新闻署的一部分。直到1999年10月1日，《美国对外事务改革和重组法案》（Foreign Affairs Reform and Restructuring Act）被国会审议通过后，美国广播理事会才成为一个正式的联邦机构^⑥。美国广播理

① [美] 威廉·古狄昆斯特、贝拉·莫迪主编：《国际传播与文化间传播研究手册》，陈纳等译，复旦大学出版社2016年版，第374页。

② 邓峰、赵继珂：《美国学术界对美国新闻署的研究综述》，载《冷战国际史研究》2013年第1期。

③ 郭又新：《从国际新闻署到美国新闻署——美国对外宣传机构的演变》，载《东南亚研究》2004年第5期。

④ 邓峰：《冷战初期美国对外宣传战略的缘起》，载《北方论丛》2012年第6期。

⑤ 黄友义：《从美国新闻署的兴衰看美国公共外交的演变——评〈冷战和美国新闻署：1945年至1989年的美国宣传和公共外交〉》，载《公共外交季刊》2010年第3期。

⑥ 该法案设立了由九名具有投票权的两党成员组成的理事会，其中八名成员由美国总统任命，任期为三年；而另一名成员则由美国国务卿担任，在国务卿任期内自动成为理事会成员。https://www.bbg.gov，访问时间：2008年9月30日。

事会每财年度要向国会提交预算报告，经审计批准后执行，并向国会提交年度执行报告^①。这意味着，美国政府有了一个专门独立的媒体管理机构，该机构在美国政治体制的规约下，需要围绕美国国家利益制定系统的发展规划。

21世纪初，互联网快速发展，传媒市场发生深刻变革，美国政府决心对政府媒体和国际传播进行改革创新。美国广播理事会经过筹划，于2001年推出了第一个战略规划《让使命融入市场：2002~2007年战略规划》。此后到2018年，广播理事会又陆续推出了五份战略规划。2018年，特朗普政府将广播理事会重组并更名为美国全球媒体总署，于2022年推出了2022~2026年的战略规划。战略规划虽然被美国广播理事会称为五年生命周期，实际上并非严格意义上都按五年来执行^②。这些规划内容详尽，涵盖美国政府的国际传播目标、任务、发展状况、目标国、战略调整、传播特点、传播策略和传播效果评估，可以说是分析新世纪以来美国政府国际传播战略的基本政策文本。

二 新媒体时代以来美国国际传播的战略调整和对俄传播策略

美国广播理事会的成立和五年传播战略规划的出台，标志着美国的国际传播战略完全纳入政府层面，美国国际传播的整合性得到大大提升。美国成立广播理事会的目的，一方面是为了进一步整合资源，通过政府统筹优化资源分配，例如理事会认为在美国之音、自由欧洲电台等广播推出的语种服务中，有较高（约40%）的重复性，导致资源的浪费^③；另一方面，则是为了应对挑战，根据1994年《美国国际广播法会议报告》（Conference Report on the U. S. International Broadcasting Act of 1994）的解释，是对“冷战后世界新政治条件、广播技术进步和不断变化的预算情况”作出回应^④。从发布第一份五年战略规划开始，广播理事会不断根据形势进行战略和策略调整。

① 财年，是指财经年度，英文表述为：Fiscal Year。在中国一个财年是每年的1月1日~12月31日；国际上也有国家是每年的6月1日~第2年的5月31日，以及每年的9月1日~第2年的8月31日。美国联邦政府的财年是上一年的10月1日~当年的9月30日，所以广播理事会的经费从美国联邦政府的2000年财年（即1999年10月1日~2000年9月30日）正式进入财政预算和审计。

② “BBG Strategic Plan 2008-2013”. <https://www.usagm.gov/>, 访问时间：2010年5月2日。

③ “Marrying the Mission to the Market Strategic Plan 2002-2007”. [https://www.bbg.gov.](https://www.bbg.gov/), 访问时间：2008年10月2日。

④ Ibid.

（一）美国国际传播战略的使命：演变和实质

体系的合理性和层次性制约着战略可执行水平的高低。六份“五年国际传播战略规划”，虽然篇幅区别比较大，但整体结构相似，均有着相对清晰的层次，主要包括使命、总体战略目标、子目标和具体的执行与评估措施。

美国政府国际传播战略的最高层级是使命（Mission）。“任何战略计划都是从使命开始的。”^①在美国政府的六份“五年国际传播战略规划”中，使命总是作为开头部分被强调，而具体表述都很简短。例如，第一份报告《让使命融入市场：战略规划 2002~2007》强调广播理事会的使命为：“通过向海外观众广播有关美国和世界的准确、客观的新闻和信息，促进和维持自由和民主。”^②第二份报告《广播理事会战略规划 2008~2013》篇幅较短，且无明确主题，属于一个过渡性规划，但对广播理事会的使命进行了调整：“通过多媒体向海外传播，增进观众对准确、客观、平衡的新闻、信息和其他节目的理解，促进自由和民主。”^③第三份报告《通过创新和整合产生影响：2012~2016 年战略计划》专门强调将使命进一步调整为：“告知、接触和联系世界各地的人们，以支持自由和民主。”^④此后的三份报告未对其进行修改，该使命延续至今。

对使命的这两次调整，体现出两个特点。第一是变化的媒介，即“鉴于新的运营环境”，媒体形态从传统媒体向新媒体转型，从广播到多媒体再到全媒体。第二是不变的使命，即向全球传播“普世价值”。“广播理事会通过向那些处于封闭社会或自由媒体尚未完全建立的地方的受众提供始终如一的准确和令人信服的新闻报道及其他内容，促进美国的国家利益和普世的自由价值观。”^⑤为美国国家利益而传播“普世价值”，这准确鲜明地道出了美国国际传播使命的实质。

^① “Information Matters: Impact and Agility in U. S. International Media——Strategic Plan 2018 - 2022”. <https://www.usagm.gov/>, 访问时间: 2018 年 4 月 5 日。

^② To promote and sustain freedom and democracy by broadcasting accurate and objective news and information about the United States and the world to audiences overseas. “Marrying the Mission to the Market Strategic Plan 2002 - 2007”.

^③ To promote freedom and democracy and to enhance understanding through multi - media communication of accurate, objective, and balanced news, information, and other programming about America and the world to audiences overseas. “2008 - 2013 Strategic Plan”. <https://www.usagm.gov/>, 访问时间: 2010 年 5 月 2 日。

^④ To inform, engage, and connect people around the world in support of freedom and democracy. “Impact through Innovation and Integration: Strategic Plan 2012 - 2016”. <https://www.usagm.gov/>, 访问时间: 2012 年 3 月 6 日。

^⑤ “BBG Strategic Plan 2018 - 2022 Information Matters: Impact and Agility in U. S. International Media”. <https://www.usagm.gov/>, 访问时间: 2022 年 11 月 15 日。

（二）美国国际传播媒体体系：扩展和转型

媒体是传播战略的具体执行机构。正如全球媒体总署所言，“使命”通过其“下属各个实体而巩固”^①。美国国际传播战略的任务是由其媒体体系来实施的。

美国之音、自由欧洲电台/自由电台等“冷战利器”被整合收编进入美国广播理事会后，作为政府正式独立机构下属的各个媒体，其民用、非军事的国际广播（civilian, non - military international broadcasting）身份获得了合法性，之后随着技术的升级，这些媒体从单一的广播媒体转变为集广播、卫星电视及网络传播于一身的综合性新媒体。

从媒体机构的数量来看，美国政府媒体数量不多。刚成立时，美国广播理事会下属四个机构，即美国之音、马蒂广播电视台（Radio and TV Martí）、自由欧洲电台/自由电台（Radio Free Europe/Radio Liberty, RFE/RL）和自由亚洲电台（Radio Free Asia, RFA）。2001年“9·11”事件后，增加了中东广播网络（the Middle East Broadcasting Networks, MBN）。此后至今，一直是这五家媒体。

在美国政府的财力人力支持下，这些媒体的分支机构已遍布世界各地。根据全球媒体总署的最新统计，2022年12月，其下属媒体通过广播、互联网和社交媒体等多种形式，以64个语种针对全球不同区域传播信息，目前全球独立用户数量已经超过4.1亿，员工数量达到3941人，全年经费为8.85亿，是世界上最大的国际媒体机构^②。

2018年，特朗普政府将原政府媒体机构进行重组，成立了美国全球媒体总署（U. S. Agent For Global Media, USAGM）。之所以将美国广播理事会更名为美国全球媒体总署，反映了美国国际媒体体系的转型。除了媒体机构，全球媒体总署还设有行政机构国际广播局（International Broadcasting Bureau, IBB）、技术服务创新办公室（Office of Technology, Services, and Innovation, OTSI）和开放技术基金（Open Technology Fund, OTF），技术服务创新办公室和开放技术基金主要提供传播技术的支持和创新（见图1）。这标志着美国政府媒体彻底从传统媒体时代的心理战媒体工具转型为新媒体时代的全球性媒体。这种转型是应对新技术挑战的产物，是在新的国际形势下服务于美国国家战略的重要体现，反映了美

① “Mission”. <https://www.usagm.gov/who-we-are/mission/>, 访问时间：2022年11月15日。

② “USAGM Attracts Record Audience of 410 Million”. <https://www.usagm.gov/2022/11/15/usagm-attracts-record-audience-of-410-million/>, 访问时间：2022年11月16日。

国国际传播战略目标和布局的调整。

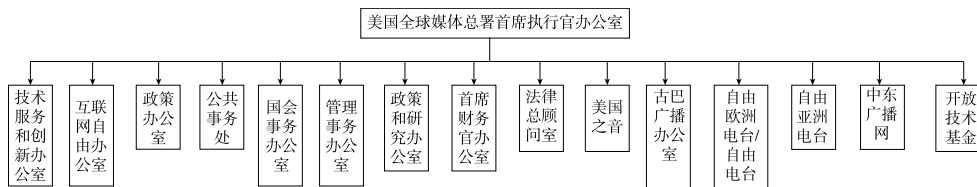


图 1 美国全球媒体总署组织结构

资料来源：U. S. Agency for Global Media, “FY 2022 Performance and Accountability Report”。

（三）美国国际传播战略目标的调整：全球性与优先性

使命的落实，需要具体化为总体战略目标和子目标。每份美国国际传播五年战略规划都有着层次清晰的战略目标体系，而且每份新规划都会对目标体系进行不同程度的调整。前两份规划的战略更强调布局，力图打造全球新闻网络。在布局基本实现后，后四份规划更重视提升目标体系的执行效果和管理效率。

第一份五年战略规划的目标体系主要包括六大总目标和 22 个子目标，体现出美国在新世纪国际传播布局方面的两个特点。第一个特点是向全球拓展。第一大目标是“设计面向 21 世纪的广播架构”，具体包括“创建全球范围的国际广播系统”和“重新调整 BBG 的组织结构”。在第一份战略报告中，美国的国际传播虽然离开中欧和东欧，将重点目标向阿拉伯和伊斯兰世界转移，但仍然重视俄罗斯。“广播理事会几年前开始转移美国国际广播的焦点。我们已经离开中欧和东欧，以便更加重视俄罗斯和欧亚大陆、中亚和南亚、中国和东亚、非洲以及我们半球的一些国家，如哥伦比亚、古巴和海地。”^① 这表明美国在冷战结束后，不仅不打算削弱对外宣传，反而将国际传播的范围进一步拓展到全球。

第二个特点是确定优先地区和国家。第二大目标是“利用区域网络和单个国家优先计划，逐步建设美国国际广播系统”。其中包括四个子目标，分别是“启动中东广播网（Middle East Radio Networ）并使其取得成功”，“协调自由阿富汗电台（Radio Free Afghanistan）和美国之音在阿富汗的广播网”，“开辟反恐广播”和“触及两个大陆巨人：俄罗斯和中国”^②。实际上，这四个子目标所列出

^① “Marrying the Mission to the Market: Strategic Plan 2002 - 2007”. <https://www.bbg.gov>, 访问时间: 2008 年 10 月 2 日。

^② Ibid.

的国家地区，就是美国新世纪之后国际传播的优先对象地区和国家，即中东、阿富汗、俄罗斯和中国。

有学者分析了美国之音、自由亚洲电台 1984 ~ 2010 年播出时间的数据变化，发现亚洲尤其是中国已取代了苏联和东欧社会主义国家，成为美国之音的首要目标播放地区和国家，中国在冷战后成为美国最重要的经济、政治和意识形态对手^①。

把苏联解体后全世界最大的社会主义国家中国列为最大意识形态对手，完全是出于美国根深蒂固的反共意识形态和遏制中国崛起的战略，这比较容易理解，但为何还要将俄罗斯也并列为“巨人”对手呢？

五年规划解释了两个理由。其一，“俄罗斯在 20 世纪 90 年代初的情况比较让人乐观，但之后却在很多方面出现倒退，回归共产主义和马克思列宁主义似乎不太可能，但国家体系尚未发展成为一个拥有自由民主和繁荣市场经济的公民社会。普京政府向其国内已经多元化的媒体格局施加了相当大的压力，导致独立的国家电视台已不存在。”其二，“俄罗斯全国每周收听自由欧洲/自由电台和美国之音的比例从 1993 年的 21% 下降到 2001 年的 4% 左右，更坏的情况是听众日益老龄化。”^② 实际上，与冷战期间将苏联作为最重要的对手不同，俄罗斯在美国国际传播战略中的地位有所下降。在广播理事会的战略规划中，俄罗斯只是重点目标之一，这反映了新世纪美国国际传播战略定位的变化。

（四）美对俄罗斯的主要国际传播策略：替代性媒体和目标用户

在美国政府历次五年国际传播战略规划中，俄罗斯与中国、伊朗等被视为美国国际传播的主要单一国家对象。美国不断提高对俄罗斯的传播力度与强度，采取一系列改革、调整和创新，形成广播、电视、互联网、社交媒体立体化的全方位话语竞争。美国不仅通过美国之音、自由欧洲电台/自由电台的俄语频道加强对俄传播，也在全球尤其是非洲、中亚地区与俄罗斯开展话语和意识形态对抗。

美国对俄罗斯采取的主要国际传播策略主要基于经验主义，尽可能提高传播效果。国际传播本身就是冷战背景下由美国政府、基金会、社会科学学者共同促进兴起的，其指导思想、战略规划和实践措施均脱胎于美国国内主流传播学的传播效果研究，是以结构功能主义为分析框架的国际传播经验研究成果^③。在对俄

① 洪浚浩：《解读美国政府媒体在后冷战时期的新趋势》，载《新闻与传播研究》2011年第2期。

② “Marrying the Mission to the Market: Strategic Plan 2002 - 2007”. <https://www.bbg.gov>, 访问时间: 2008年10月2日。

③ 展宁：《学术与政治：国际传播研究在美国的兴起》，载《新闻界》2019年第10期。

罗斯的国际传播中，美国的策略主要是抓两点：第一是用户（受众），即重视以“目标用户”（Target Audiences）的需要和偏好为导向开展传播；第二是媒体和新闻信息突出与俄罗斯媒体的不同和差异，即为俄罗斯民众提供“替代性”（surrogate）媒体或新闻信息服务。

所谓“替代性”媒体，最早只有替代性广播，是在冷战期间专门针对苏联和东欧社会主义国家等代表性对象国家的不同政见者，为促使他们改变现政权性质为目的的“颠覆性广播”，主要是指多家带“自由”字头的电台，如自由欧洲、自由电台、自由亚洲电台、自由阿富汗电台、自由伊拉克电台、自由伊朗电台等^①。对于俄罗斯，主要是自由欧洲电台/自由电台等媒体体系。近年来，“替代性”媒体不断向网络化、移动化的社交媒体拓展。

所谓目标用户，是在这些战略规划中频繁使用的一个重要概念。第一份报告即强调，“将使命融入市场，需要首先确定目标受众。假设面对的每个市场都不同，那么每个广播理事会提供的语言服务都必须有自己定义的目标受众——以国家或地区为基础”^②。在之后的报告中，类似的重要受众、关键受众均属基于目标受众的精准传播对象。以俄罗斯等国家为例，广播理事会提出的主要目标群体是青年，“我们注意到，在我们最优先的广播领域，受众往往大多是年轻人”^③。在第三份五年规划《通过创新和整合产生影响：2012~2016 年战略计划》中有 70 余次提到受众，并提到“美国国会规定，广播理事会的媒体节目设计要有效地接触到重要的受众——将受众覆盖范围反映在 2.16 亿的目标中，将是一个关键的成功衡量标准”^④。为了提高对目标受众的达标率，从第三份报告开始，广播理事会专门在目标体系中的评估测量部分开发新的模型来衡量业绩。社交媒体兴起之后，广播理事会开始强调提升和扩展社交媒体，“尽管创新我们的使命非常重要，但面对来自传统媒体的激烈竞争以及不断扩大的数字和社交媒体替代品，留住我们的受众和增加我们的影响力并不容易”^⑤。

① 胡耀亭：《〈美国 2002~2007 年对外广播战略计划〉说明了什么？》，载《中国广播电视学刊》2003 年第 10 期。

② “Marrying the Mission to the Market: Strategic Plan 2002-2007”. <https://www.bbg.gov>, 访问时间: 2008 年 10 月 2 日。

③ Ibid.

④ “Impact through Innovation and Integration: Strategic Plan 2012-2016”. <https://www.usagm.gov/>, 访问时间: 2012 年 3 月 6 日。

⑤ Ibid.

三 当前美国对俄罗斯的国际传播战略：“信息武器化”

21 世纪以来，俄罗斯一直是美国政府国际传播的重点对象国。随着美国国际传播战略的不断调整和转型，美国在扩大全球布局的同时，不断强化对俄罗斯的国际传播。普京政府亦通过建立今日俄罗斯电视台（RT）等方式进行对抗。2022 年乌克兰危机全面升级后，美俄之间的国际传播进一步激化升级为“信息武器大战”。

（一）目标与定位：俄罗斯是美国全球信息战的“主要敌手”

从冷战结束后将俄罗斯定位为需要接触的“大陆巨人”，美国的国际传播政策伴随着国家战略需求一直在加大对俄罗斯传播力度。乌克兰等东欧地区是美国与俄罗斯博弈的前沿地带。2022 年乌克兰危机全面升级后，美对俄国际传播的“热象”与“乱象”，既是美对俄国际传播政策不断强化的结果，也反映出不断调整中的美国国际传播战略的一些新特征。

2022 年 2 月，美国全球媒体总署发布了自广播理事会成立以来的第六份五年《战略规划（2022~2026）》，也是美国政府在全面实施《2017 财年国防授权法案》后的第一个国际传播战略规划。在对俄罗斯的目标与定位方面，这份报告有两个新特点。

第一个特点是将俄罗斯明确列为“敌手”。全球媒体总署首先强调美国面临的最大问题是日益严峻的“全球信息挑战”，世界充斥着错误信息甚至是“彻头彻尾的谎言”，而“俄罗斯等在大肆制造虚假信息，煽动恐惧和焦虑，以破坏美国的民主价值观和外交政策”^①。如果说在第五份报告中，广播理事会主要是斥责今日俄罗斯电视台损害了全球媒体自由，第六份规划则明确将俄罗斯列为“主要敌手”。2022 年乌克兰危机全面升级后，在全球媒体总署于 2022 年 3 月向国会提交的《2023 财年年度预算》中，“俄罗斯”相关词汇出现 120 次之多，频度远超其他国家^②。此外，全球媒体总署在经费方面也加大了对俄罗斯传播的投入力度，这标志着俄罗斯成为当前美国政府最重要的国际传播对手。

^① “Truth over Disinformation Supporting Freedom and Democracy: USAGM Strategic Plan 2022 – 2026”. <https://www.usagm.gov/>, 访问时间: 2022 年 2 月 20 日。

^② “FY 2023 USAGM Congressional Budget Justification”. <https://www.usagm.gov/>, 访问时间: 2022 年 3 月 30 日。

第二个特点是将对俄罗斯的国际传播视为配合国家安全战略的“信息大战”。在美国国际传播战略规划的宗旨和战略表述中，一个突出和显著的趋势性特征是，日益强调国际传播政策服务于国家利益、国家外交政策、国家安全战略。广播理事会在第二份五年规划《战略规划 2008 ~ 2013》已经开始强调服务于国家安全战略（National Security Strategy, NSS）的两大支柱“促进自由、正义和人类尊严”和“领导一个不断增长的民主社会来应对时代的挑战”^①。在第四份规划《战略规划 2014 ~ 2018》中，围绕使命增设了两个总体长期战略目标：“扩大信息和言论自由与传播美国的民主经验”，并基于此重新设计了具体的战略目标和管理目标^②。这其实是对美国国家安全战略两大支柱的具体目标化，也反映出美国的国际传播日益紧密配合国家安全战略。

这一趋势继续体现在第五份规划《战略规划 2018 ~ 2022》中。第五份规划把两个总体战略目标的第二条调整为“传播美国的民主经验和价值观”，强调这两个总体战略目标符合国家安全战略的第三和第四支柱“以实力维护和平”和“提升美国影响力”。为了支持目标的实现，广播理事会设计了一套基于“影响力和灵敏性”的全新目标体系，通过使用准确、客观的信息来培养美国的民主和言论自由价值观，并按照美国国家安全战略的指示，“揭露对手的宣传和虚假信息”^③。

全球媒体总署发布的第六份规划《战略规划 2022 ~ 2026》，进一步宣称其宗旨是加强该机构支持政府关于促进“自由、繁荣、和平与尊严”的“国家安全临时指导方针”（The Interim National Security Strategic Guidance）的落实，原因在于“民主国家也越来越多地受到来自外部的敌对威权势力的挑战”，“扭转这些趋势对我们的国家安全至关重要”^④。

美国国际传播服务于国家战略的这种特征，随着媒体技术的演进而升级。在新技术驱动的传播生态中，大国激烈博弈中的国际传播日益重要和复杂。2022 年乌克兰危机全面升级后，以美国为首的西方虽未直接参与军事行动，但充分利

① “2008 - 2013 Strategic Plan”. <https://www.usagm.gov/>, 访问时间: 2010 年 5 月 2 日。

② “Achieving Strategic Impact: Strategic Plan 2014 - 2018”. <https://www.usagm.gov/>, 访问时间: 2014 年 3 月 15 日。

③ “Information Matters: Impact and Agility in U. S. International Media—Strategic Plan 2018 - 2022”. <https://www.usagm.gov/>, 访问时间: 2018 年 12 月 5 日。

④ “Truth over Disinformation Supporting Freedom and Democracy: USAGM Strategic Plan 2022 - 2026”. <https://www.usagm.gov/>, 访问时间: 2022 年 2 月 20 日。

用信息科技霸权和国际话语霸权，对俄罗斯发动了一场强大的舆论“围剿”^①。有学者认为，这是第一场真正意义上的网络时代的战争，是现实空间局部战争与网络空间全球一体化舆论战第一次高度融合战争，标志着舆论战范式发生了根本转变^②。在2022年乌克兰危机全面升级后，美对俄的传播战略彻底演变为一场新媒体时代的“信息战争”，其“火药味”和“魔幻”程度甚至超过了军事行动。国际传播场域成为大国博弈的信息战、舆论战、心理战、认知战的新战场，这固然是被新技术加持的场域性特征，但也是美国国际传播战略规划贯彻美国国家安全战略的必然结果。

（二）主题与话语：“信息武器化”和“揭谎大战”

用“真相战胜谎言”，近年来成为美国国际传播战略的一种新话语策略，也反映了新媒体时代国际传播场域“信息武器化”和“媒介武器化”的特征。“信息武器化”（the weaponization of information）概念是2014年由彼得·波默兰采夫（Peter Pomerantsev）和迈克尔·韦斯（Michael Weiss）提出的。他们认为在国际舆论场中，一些政府组织利用由官员、记者、有同情心的评论员和网络喷子组成的网络来创造一个替代现实，在这个现实中，所有真相都是相对的，没有任何信息是可信的^③。兰德公司于2017年4月向美国参议院军事委员会网络安全小组委员会提交了一份题为《信息武器化——认知安全的需要》的报告^④。随后，广播理事会制定的第五份规划《信息的重要性：美国国际媒体的影响力和灵敏性——战略规划2018~2022》采用了“信息武器化”（the weaponization of information）一词^⑤。

全球媒体总署第六份规划的主题是《真相战胜虚假信息：支持自由与民主》，继续按照“信息武器化”的思路，针对美国最主要对手正在“威胁着世界各地脆弱民主国家的生存能力”“破坏我们的民主价值观和外交政策利益”的

① 步国平：《没有硝烟的战场：美国及西方在俄乌冲突中是如何打舆论战的》，载《世界知识》2022年第7期。

② 方兴东、钟祥铭：《算法认知战：俄乌冲突下舆论战的新范式》，载《传媒观察》2022年第4期。

③ Ben Nimmo, “Anatomy of an Info-War: How Russia’s Propaganda Machine Works, and How to Counter It”. <https://www.stopfake.org/en/anatomy-of-an-info-war-how-russia-s-propaganda-machine-works-and-how-to-counter-it/>, 访问时间：2022年10月20日。

④ Rand Waltzman, “The Weaponization of Information The Need for Cognitive Security”. <https://www.rand.org/pubs/testimonies/CT473.html>, 访问时间：2018年5月20日。

⑤ “Information Matters: Impact and Agility in U.S. International Media—Strategic Plan 2018–2022”. <https://www.usagm.gov/>, 访问时间：2019年4月5日。

形势进行回击^①。2022 年乌克兰危机全面升级后，美国总统拜登于 2022 年 3 月国情咨文中将俄罗斯视作敌人，“在今晚，我们以民主党、共和党和无党派人士的身份会面。但最重要的是，作为美国人……我们坚定地相信……我们用真理反击俄罗斯的谎言……在民主与专制的斗争中，民主正在崛起，世界显然正在选择和平与安全的一方”^②。有中国学者提出这场冲突最显著的特征就是美欧与俄罗斯将媒介武器化^③。

长期以来，美国政府媒体在对外宣传中多采用“谎言武器化（Weaponized Lies）”的话语策略，即编造谎言和扭曲事实对敌方形成攻击。被奉为传播学四大奠基人的哈罗德·拉斯韦尔（Harold Lasswell）在其 26 岁时所写的博士论文《世界大战中的宣传技巧》中提出，最重要的策略就是制造一些看似“合情合理”实际上却是“彻头彻尾的谎言”^④。在社交媒体时代美国主流媒体公信力逐年下滑和谎言容易被揭穿的背景下，美国开始寻求新的话语策略，即采用美国军方提出的所谓“真相武器化”（Weaponized Truth）来描述美军对叙利亚和伊拉克的信息战和公共外交战略，强调要用真相化的信息来统治网络信息环境，在公众信息战（public communication warfare）中掌握主动权^⑤。

2022 年 1 月 20 日，美国国务院发言人办公室专门发布了《俄罗斯持续散布的五大虚假信息言论》，包括“俄罗斯是无辜的受害者”、“历史修正主义”、“西方文明即将崩溃”、“群众运动是美国赞助的‘颜色革命’”、“现实是由克里姆林宫任意定义”，并抨击俄罗斯采用恶意的社交媒体操作、公开及隐蔽地使用在线代理媒体，在电视和广播节目中掺杂虚假信息等方式，炮制了虚假信息和宣传鼓吹的生态系统^⑥。2022 年 2 月 25 日，自由欧洲电台/自由电台总裁杰米·弗莱（Jamie Fly）也谴责俄罗斯：“我们的使命是与那些被其政府否认真相或在危机中需要独立信息的

① “Truth over Disinformation Supporting Freedom and Democracy: USAGM Strategic Plan 2022 – 2026”. <https://www.usagm.gov/>, 访问时间: 2022 年 2 月 20 日。

② “President Biden’s State of the Union Address on March 1, 2022”. <https://todaynewsafrika.com/in-full-president-bidens-state-of-the-union-address-on-march-1-2022/>, 访问时间: 2022 年 3 月 20 日。

③ 李龙、马路遥、苗丽娜:《争夺场域的转移: 俄乌冲突中的第五维空间舆论战》, 载《传媒观察》2022 年第 9 期。

④ [美] 哈罗德·拉斯韦尔:《世界大战中的宣传技巧》, 张洁、田青译, 中国人民大学出版社 2003 年版, 第 208 页。

⑤ 周庆安、刘勇亮:《真相武器化: 一种公共外交和国际舆论斗争的新视角》, 载《对外传播》2021 年第 11 期。

⑥ “Russia’s Top Five Persistent Disinformation Narratives”. <https://www.state.gov/russias-top-five-persistent-disinformation-narratives/>, 访问时间: 2022 年 1 月 20 日。

观众分享事实，这比以往任何时候都重要”；“弗拉基米尔·普京今天发起了一场前所未有的针对乌克兰民主的战争……在这一关键时刻，我们将继续向俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯和整个地区的听众报告有关他和克里姆林宫捏造谎言的真相。”^①

把媒介信息作为武器打击对手，这是心理战的应有之义，随着新技术的进化和“泛新闻生态”或“泛信息生态”的兴起而凸显其重要性。从“谎言武器化（Weaponized Lies）到“真相武器化”（Weaponized Truth），反映了美国在国际传播中的话语策略调整。在当前大国激烈博弈的国际传播舆论场中，当“真相”和“谎言”成为一种政治话语策略时，无论内容形式如何，其宣传战、舆论战、心理战的实质并未改变，即宣传战略的主要目标就是“煽动对敌人的仇恨”，“瓦解敌人的斗志”^②。

（三）美国对俄罗斯国际传播的全球布局与区域深化

1. 新媒体时代的全球拓展

美国政府近年来不断增加国际传播经费，推动全球拓展和区域深化的新布局。2001财年，广播理事会的经费为4.4亿美元，全球用户数量不到1亿^③；2023财年全球媒体总署的经费实际支出则超过预算（8.4亿），达到8.85亿，是2001年的2倍；全球每周独立用户数量增长至4.1亿人，是2001年的4倍多。

全球媒体总署五大媒体机构以63个语种向全球不同区域传播信息，构建了覆盖拉美（0.771亿^④）、中东和北非（0.303亿）、撒哈拉以南非洲（0.78亿），近东、南亚和中亚、欧亚大陆（0.986亿）、东亚和东南亚（1.323亿）的全球布局。美国之音是面对全球的媒体，通过47种语言向全球100多个国家进行传播，全球每周独立用户数量超过3.1亿。其他四个媒体则是区域性媒体。自由欧洲电台/自由电台主要针对欧亚大陆。自由亚洲电台主要针对亚洲，有9个语种^⑤。中东广播网络则是面向22个中东和北非国家，并使用阿拉伯语一种语言。古巴广播办公室下属的马蒂电台/电视台主要面对拉美。

① “Audiences turn to RFE/RL for truthful reporting about Russia’s invasion of Ukraine”. <https://www.usagm.gov/2022/02/25/audiences-turn-to-rfe-rl-for-truthful-reporting-about-russias-invasion-of-ukraine/>, 访问时间：2022年2月25日。

② [美] 哈罗德·拉斯韦尔：《世界大战中的宣传技巧》，张洁、田青译，中国人民大学出版社2003年版，第196页。

③ “2001 Annual Report”. <https://www.bbg.gov>, 访问时间：2008年10月2日。

④ 指每周独立用户数量。

⑤ 包括缅甸语、粤语、高棉语、韩语、老挝语、普通话、藏语、维吾尔语和越南语。

经过多年的网络化、数字化升级，这些媒体早已超越单一媒体形态，成为融合多种形态的媒体，例如美国之音采用社交媒体、在线网站、移动流媒体、音频和视频播客、家庭直播卫星电视、有线电视、OTT 流媒体服务、短波（SW）和中波（MW）广播，而自由亚洲电台则有短波、中波、卫星电视、在线网站、应用程序和社交媒体。

为保证各媒体的运营和对一些重点地区的传播，全球媒体总署在海外设有 50 个办事处和制作中心，在 30 多个国家设有 100 个传输点，还有近 200 个可用于电视、调频、微波和短波的发射机，568 个服务于多个城市或市场的广播和电视附属网络^①。

表 1 美国全球媒体总署下属机构及经费（2021 ~ 2023 财年）

	2021 财年（亿美元）	2022 财年（亿美元）	2023 财年（亿美元）
美国之音	2.56 798	2.5 700	2.67 476
古巴广播办公室	0.22 014	0.12 973	0.13 432
国际广播局	0.52 510	0.48 793	0.50 303
技术服务和创新办公室	1.81 880	1.77 515	1.82 851
联邦实体机构经费总额	5.07 202	4.96 281	5.14 062
自由欧洲电台/自由电台	1.27 310	1.26 500	1.32 645
自由亚洲电台	0.46 616	0.47 603	0.5 1297
中东广播网络	1.06 590	1.10 312	1.11 1 48
开放技术基金	0.26 161	0.20 000	0.21 148
非联邦实体机构经费总额	3.16 677	3.04 415	3.16 238
国际广播运行总经费	8.23 879	8.00 696	8.30 300
广播资本改进节目 项目和活动广播资本改进	0.3 469	0.9 700	0.9 700
全球总署经费总额	8.27 348	8.10 396	8.40 ^②

经过 20 余年的调整和转型，在政府媒体管理机构的战略规划下，美国官方媒体体系的国际传播布局不断拓展和深化。在信息的社会建构功能不断凸显的新媒体时代，政府主导下的美国国际传播体系以贯彻其使命为中心，成为维护美国国家利益的“信息战武器”。

^① “FY 2022 Performance and Accountability Report”. <https://www.usagm.gov>, 访问时间: 2022 年 12 月 15 日。

^② 经过追加经费后，实际全年经费为 8.85 亿美元。

2. 美国对俄罗斯国际传播媒体布局的进一步强化

美国在全球范围主要通过美国之音与俄罗斯展开“信息战”，将重点放于美国之音在欧洲的力量建设上。例如，2021年1月，美国之音成立了新的东欧事务办公室。

全球媒体总署更重视通过所谓区域的替代性媒体尤其是自由欧洲电台/自由电台的传播^①，提供不同的信息，与俄罗斯媒体进行舆论博弈。自由欧洲电台/自由电台设有9个频道，使用四种语言，即俄语、车臣语、鞑靼语、巴什基尔语，面向俄罗斯各地的不同目标受众。其报道团队深入当地尤其是乌克兰，提供及时的更新和分析，自称是目前唯一能从各个角度报道俄乌局势的媒体。

为给俄罗斯民众提供“克里姆林宫控制的媒体”之外的另一种选择^②，美国之音和自由欧洲电台/自由电台联合打造了一个俄语电视新闻频道“当前时分”（俄文 Настоящее Время，英文 Current Time）。该电视频道于2017年2月6日开播，自称“独立的俄语新闻网”，旨在向俄语使用者提供“真实的新闻”^③，每天24小时播出新闻、访谈、纪录片等节目，号称是独立俄语电影的最大提供商。

2017年年底，RT电视台在美国司法部被登记为“外国代理人”，俄罗斯司法部遂将“当前时分”、美国之音、自由欧洲电台等列入“外国代理人”名单进行“封杀”^④。随后，“当前时分”即转向社交平台传播。2021年在所有社交媒体的浏览总量超过13亿次^⑤。据美国全球媒体总署统计，2022年“当前时分”所制作的关于俄乌局势的俄语视频在Facebook上的浏览量为4.08亿次，在YouTube上的观看量为2.13亿次，而在Instagram上的点击量为1.59亿次，比2021年增加了约10%，超过了预期目标^⑥。

① 欧洲电台/自由电台以27种语言对欧亚大陆23个国家传播，目前每周独立用户超过4300万。

② “Current Time network launches real news, for real people in real time”. <https://www.bbg.gov>, 访问时间：2017年2月1日。

③ “Current Time: the Independent Russian - Language News Network”. <https://www.bbg.gov>, 访问时间：2019年2月1日。

④ 《俄司法部认定9家美国媒体为“外国代理人”》，http://www.xinhuanet.com/world/2017-12/05/c_1122062807.htm, 访问时间：2018年1月5日。

⑤ “Ukraine: RFE/RL's comprehensive coverage of Russia's aggression”. <https://www.usagm.gov/2022/02/18/ukraine-rfe-rls-comprehensive-coverage-of-russias-aggression/>, 访问时间：2022年3月5日。

⑥ “Critically acclaimed Current Time documentary chronicles families divided by Russia's war disinformation”. <https://www.usagm.gov/2022/07/06/critically-acclaimed-current-time-documentary-chronicles-families-divided-by-russias-war-disinformation/>, 访问时间：2022年7月6日。

(四) 美对俄的国际传播策略：技术博弈和精准传播

1. 两个重点任务：打击“虚假宣传”和“反进攻”

2022 年 2 月乌克兰危机全面升级后，3 月美国全球媒体总署向国会提交了 2023 财年的预算，除了继续贯彻其使命所开展的向全球用户提供“事实、客观和专业的新闻报道”，讲述“美国故事”等活动之外，还提出重点打击俄罗斯等国家的“虚假宣传”，尤其是要反对俄罗斯对乌克兰的“进攻”^①。

围绕这两大任务，全球媒体总署及下属媒体进行了专门部署。例如，美国之音专门拿出 500 万美元经费，用于打击“虚假信息”（300 万美元）和反击“进攻”（200 万美元）。为对抗俄罗斯的影响，自由欧洲电台和自由电台用 325 万美元经费在立陶宛维尔纽斯和拉脱维亚里加筹建新的办事处^②。2023 年 1 月，这两个办事处开始正式运营，全球媒体总署宣布它们是打击“虚假信息”全面战略的关键组成部分^③。

2. “贴标签”和底层叙事：破坏俄罗斯政府的形象

“贴标签”是美对俄以及其他敌手国家开展舆论信息战的主要修辞“套路”。媒体舆论是美国政府对外政策的重要推手，有学者研究发现，美国主流媒体一直在从事妖魔化俄罗斯和普京形象的活动^④。尤其是自 2014 年克里米亚危机之后，美国政府和媒体对俄罗斯妖魔化不断升级，陆续给俄贴上“修正主义国家”“全球威胁”“专制国家”“后苏联空间的侵略者”和“新冷战的发起者”等标签^⑤。

在历份“五年传播战略规划中”，俄罗斯亦被贴上“威权国家”“独裁国家”“人权侵犯者”“信息自由流动的限制者”“全球媒体自由的破坏者”等标签。2022 年乌克兰危机全面升级后，全球媒体总署和美国主流媒体均采用“侵略者”这一标签“定性”俄罗斯。在媒体叙事上，它们非常重视采用直观和讲故事的方式，尤其是采用面向底层讲故事的叙事风格，以共情甚或煽情的技巧，引起用

① “FY 2023 USAGM Congressional Budget Justification”. <https://www.usagm.gov/>, 访问时间：2022 年 3 月 30 日。

② Ibid.

③ “RFE/RL opens new offices in Vilnius and Riga to reach growing audiences and counter disinformation”. <https://www.usagm.gov/2023/01/12/rfe-rl-opens-new-offices-in-vilnius-and-riga-to-reach-growing-audiences-and-counter-disinformation/>, 访问时间：2023 年 1 月 13 日。

④ 马洪喜：《美国主流媒体对乌克兰危机事件的报道——以 2014 年 2~3 月〈华盛顿邮报〉为例》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2015 年第 2 期。

⑤ 徐向梅：《西方视野下的俄罗斯形象：历史嬗变与现实定位》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2020 年第 4 期。

户共鸣，进而引发普通民众对俄罗斯政府的反感甚至仇恨情绪，进而固化“标签”。

例如，美国政府媒体用直观的方式强调俄罗斯对乌克兰造成的损害。自由欧洲电台/自由电台（RFE/RL）因深入一线报道俄罗斯“进攻”乌克兰而获得了2022年“突发新闻，大型新闻室”类别的著名在线新闻奖（OJA）^①。2022年6月20日，“当前时分”制作的俄语新纪录片《断裂的纽带》（Broken Ties）首播。该片历时三个月拍摄，采访了七个俄罗斯家庭，讲述了2022年乌克兰危机全面升级后这七个家庭关系恶化的故事，展示了军事行动给俄罗斯普通家庭带来的撕裂，以及普通民众对政府的批评和对军事行动后果的忏悔。一些人士称这部纪录片是“俄罗斯电视的强大解药。”^②

3. 广泛应用网络数字和社交媒体平台

美俄相互将对方官方媒体设为“外国代理人”，社交媒体和数字平台成为美对俄国际传播的“主战场”。2022年2月俄罗斯对乌克兰展开特别军事行动后，美国主要通过自由欧洲电台/自由电台的乌克兰频道、白俄罗斯频道、俄罗斯频道和“当前时分”的网络进行报道传播。自由欧洲电台/自由电台的网站浏览量达到1300万次，比前一天增加了159%。而自由欧洲电台/自由电台乌克兰频道网站浏览量，比前一天增加了313%。“当前时分”对俄采取特别军事行动初期的直播报道在包括YouTube和Facebook在内的社交平台上观看了超过1000万次，比前一周的同一天增加了25倍^③。《断裂的纽带》在YouTube的观看次数超过120万次^④。危机全面升级后，美国之音东欧事务办公室专门增加了日播客“闪点乌克兰”（Flashpoint Ukraine）进行补充报道，美国之音乌克兰网站和社交媒体流量大幅增加。

此外，2023财年自由欧洲电台/自由电台预算增加高达614.5万美元，制定

^① “RFE/RL Wins 2022 Online News Association’s Online Journalism Award”. <https://www.usagm.gov/2022/09/23/rfe-rl-wins-2022-online-news-associations-online-journalism-award/>, 访问时间：2022年9月30日。

^② “Critically acclaimed Current Time documentary chronicles families divided by Russia’s war disinformation”. <https://www.usagm.gov/2022/07/06/critically-acclaimed-current-time-documentary-chronicles-families-divided-by-russias-war-disinformation/>, 访问时间：2022年7月6日。

^③ “Audiences turn to RFE/RL for truthful reporting about Russia’s invasion of Ukraine”. <https://www.usagm.gov/2022/02/25/audiences-turn-to-rfe-rl-for-truthful-reporting-about-russias-invasion-of-ukraine/>, 访问时间：2022年3月25日。

^④ “Critically acclaimed Current Time documentary chronicles families divided by Russia’s war disinformation”. <https://www.usagm.gov/2022/07/06/critically-acclaimed-current-time-documentary-chronicles-families-divided-by-russias-war-disinformation/>, 访问时间：2022年7月6日。

以数字为中心的战略，扩大其接触战略受众的能力，主要方式是推出专门的俄语节目，开设一个数字创新中心，加强可视化报道并运用社交媒体传播，尽可能接近白俄罗斯和俄罗斯的受众。

4. 加强技术规避应用研发：针对俄罗斯等国家设置“网络防火墙”

美国全球媒体总署设有专门负责新传播技术和手段开发的技术服务创新办公室，其 2023 年经费总额达到 1.8 亿美元，在全球媒体总署各机构的经费仅次于美国之音。由于俄罗斯、土耳其、伊朗、埃塞俄比亚、阿富汗、委内瑞拉等越来越多的国家对美国之音等美国官方媒体采取“防火墙”等方式进行屏蔽或过滤，全球媒体总署下属的媒体机构均与开放技术基金合作，开发更强大的规避工具，使用户规避所在国互联网对美国之音内容的审查和屏蔽。简单说，就是向俄罗斯等特定目标国家的民众和组织提供“翻墙”工具，以应对目标国的互联网“屏蔽”措施。

据全球媒体总署统计，开放技术基金支持 200 种语言，它开展的项目超过 450 个，研发的工具有 Signal、Lantern、Psiphon、WireGuard、GloboLeaks、Snowflake 等 20 余种，向包括俄罗斯、乌克兰、伊朗、巴西等 40 多个国家面临数字紧急情况的个人和组织提供快速响应援助。当前，每天有超过 20 亿人使用开放技术基金支持的技术，全球超过 2/3 的移动用户在其设备上拥有其孵化的技术。2023 财年此项实际经费为 4 000 万美元（预算 2 100 万美元）^①。

尽管俄罗斯将自由欧洲电台/自由电台等媒体的网站屏蔽，但在开放技术基金研发的 nThlink 等工具的支持下，自 2022 年乌克兰危机全面升级后，俄罗斯和乌克兰观众涌向 RFE/RL 及其多个俄语内容的网络平台，“当前时分”的每周视频浏览量比冲突爆发前的平均数增加了近十倍^②。

5. 针对“Z 世代”和“千禧一代”等重点受众进行精准传播

2018 年，广播理事会在《2018 ~ 2022 年战略规划》中调整执行目标体系，即在总使命和两个总体目标之下重新设置了一套可评估的具体目标体系模型，主要包括影响力和敏捷性的两个一级目标和 21 个二级指标，每个二级指标下都有

^① “Open Technology Fund”. <https://www.usagm.gov/>, 访问时间: 2022 年 3 月 4 日。

^② “Despite Website Blockages, Russians and Ukrainians turn to RFE/RL for war coverage”. <https://www.usagm.gov/2022/03/04/despite-website-blockages-russians-and-ukrainians-turn-to-rfe-rl-for-war-coverage/>, 访问时间: 2022 年 3 月 4 日。

支持性的传播措施和绩效指标，具体的目标分层、评估办法和做法，其目的在于针对目标受众进行更精准的传播（见表2）。国际传播的核心策略是争取受众，重要特征是精准传播。为此全球媒体总署在全球160个市场委托进行专有受众研究，采用一系列方法，包括媒体小组、全国代表性调查、焦点小组和数据建模^①。

表2 美国全球媒体总署的战略目标体系（2022~2016）

使命	战略性目标	具体目标	
		影响性目标	敏捷性目标
告知、接触和联系全世界人民，支持自由和民主	①扩大信息和言论自由； ②分享美国的民主经验和价值观	①制作和策划具有吸引力和影响力的内容，让受众使用和信任	①管理灵活、有弹性、可持续、高效的现代媒体企业
		②优先考虑的是被拒绝提供信息或成为虚假信息 and 极端主义言论目标的受众	
		③接触和吸引信息服务不足的受众，包括妇女、青年和边缘化人口	②加强 USAGM 网络和办公室之间的沟通和战略合作
		④克服审查制度，将封闭社会中的观众联系起来	
		⑤优化节目到达和数字接触	③通过数据驱动的评估和决策，实现更大的影响和问责制
		⑥让当地媒体和民众参与并增强其能力	
		⑦作为美国新闻、政策和社会的权威信息来源	④促进多元化劳动力的参与、发展和公平
		⑧充当替代新闻业务，提供当地市场无法提供的信息	

其中影响性目标的第三个子目标是关于重点传播的对象，即接触和吸引信息服务不足的受众，包括妇女、青年和边缘化人口。2021年起，全球媒体总署就强调要进一步加强对俄罗斯、中国等国家的“Z世代”和“千禧一代”（Generation Z and Millennial, 15~34岁）人口进行传播。例如，2020年美国之音俄文网（VOA Russian）就扩大其数字视频制作范围，超越硬新闻和地缘政治，包括纪录片和更短的社交媒体友好产品，目标群体是所谓的“Z世代”，即在俄罗斯当前政权下经历过政治生活的数字本地人，主题包括教育、新技术、工作的

^① “Truth over Disinformation Supporting Freedom and Democracy: USAGM Strategic Plan 2022 – 2026”. <https://www.usagm.gov/>, 访问时间：2022年2月20日。

未来以及克里姆林宫对媒体的操纵^①。2023 财年，美国之音将 70 万美元专项经费用于向俄罗斯、中国等国家的“Z 世代”和“千禧一代”的扩展，以展示美国梦的吸引力。

四 新媒体时代美国政府国际传播的局限

本文基于美国官方媒体机构新世纪以来发布的六份五年战略发展规划及相关政策文本，分析了美国对俄罗斯的国际传播战略。需要说明的是，美国的国际传播是一个复杂的构成，平台企业、主流媒体、军方机构、情报机构、组织机构、意见领袖、个人甚至社交机器人都在国际传播中发挥着作用，官方媒体主导的国际传播只是美国国际传播战略中的一部分，因此从分析整个美国的国际传播战略而言，本文尚不够全面。但是，由于美国政府和官方媒体在国际传播方面的特殊性，或者说美国官方政策是美国国际传播战略的根基，鉴于目前国内尚无专文系统探讨这一问题，本研究仍有一定价值和典型性。

从纵向的自身演变维度来看，美国政府国际传播体系自新世纪以来进入了大发展阶段。在广播理事会、全球媒体总署等独立政府机构的统筹下，无论是在传播范围还是在重点区域影响、传播手段等诸多方面，美国政府国际传播体系均比之前得到了较大发展，在规模和实力上都可以说是全球最大的政府国际传播媒体。然而，从世界格局变迁尤其是传媒生态的变化来看，美国政府的国际传播虽然强大，但也有较大的局限性，尤其是蕴含着自身无法克服的内在矛盾。

第一，新传媒生态中美国官方媒体影响力的局限。互联网时代之前的传媒生态相对封闭，各种专业化、职业化媒体凭借很强的专业壁垒和技术壁垒获得了独立身份，在“封闭化”的生态中得以做大，作为社会系统的新生力量从边缘走向中心^②。因而，受政府和军方大力资助的美国之音等美国官方媒体在冷战中得以壮大并发挥巨大作用。新媒体是一个“既包含由职业新闻生产者构成的作为社会守望者的新闻业，又包含由无数个体、组织乃至机器共同构成的泛新闻生态系统”^③。在这样一个“底层逻辑”发生彻底变化的生态中，无论政府媒体还是主流媒体的实力如何强大，也只属于庞大的泛媒体、泛信息、泛新闻生态中的一部分，

① “FY 2020 Congressional Budget Justification”. <https://www.usagm.gov>, 访问时间: 2021 年 2 月 1 日。

② 姜华、张涛甫:《传播结构变动中的新闻业及其未来走向》,载《中国社会科学》2021 年第 8 期。

③ 彭兰:《数字时代新闻生态的“破壁”与重构》,载《现代出版》2021 年第 3 期。

很难再有绝对的权威地位，这也导致美国政府官方媒体相对影响力必然下滑。

第二，全球传播格局中美式国际传播发展的局限。新媒体时代，全球传播格局发生剧变。从用户维度来看，1995年，全球互联网用户仅有1600万，覆盖率仅为0.4%；截至2022年，全球互联网用户总数达到53.85亿（全球人口79.32亿），覆盖率达到67.9%。1995~2022年，全球互联网用户增长了336倍，其中非洲、亚洲、中东网民总数超过42亿^①。尽管通过巨额经费的投入，美国全球媒体总署的用户在20余年中增长了3倍，但在速度和规模上与全球网民数量相比，仍不可同日而语，这也限制了美国政府官方媒体的未来发展空间。

第三，国家利益至上导致美国国际传播使命的局限。本质而言，美国政府开展的国际传播仍然基于冷战思维，表面上主张全球化，向全球推广自由民主，但实质仍然是服务于美国主宰世界秩序的国家利益至上原则^②。这也决定了美国政府开展的国际传播本身具有无法克服的矛盾。尽管美国全球媒体总署反复强调其使命是传播“自由、民主”，但归根结底，美国政府媒体的使命是“如何支持美国利益”^③。自大众传媒传统时代以来，美国媒体就在资本、专业、公众、政治的多重张力中形成了独特的修辞术，著名美国修辞学家肯尼斯·伯克（Kenneth Burke）在《词语的战争》一书中对美国媒体玩弄辞令的诸多套路进行了反讽式的揭露^④。由此，全球媒体总署传播“民主、自由”的使命，也不过是一种国际传播的修辞套路。这套修辞与美国在国际社会的损人利己、本国利益至上的霸凌行为，存在着严重冲突而日益失效破产。

第四，自由主义衰落导致美国国际传播意识形态的局限。颇具反讽的是，美国政府的五年传播战略规划一方面不断突出每个计划周期所取得的巨大进步，美国政府国际传播体系不断强大，另一方面却又一再强调所面临的挑战巨大，全球信息秩序和自由体系日趋恶化。正如美国前国家安全事务助理布兰特·斯考克罗夫特（Brent Scowcroft）所言，美国政府之所以遭到“世界的拒绝”，原因之一就在于对“自由”之类词汇的滥用：“我们到处在讲自由之类的词，但自由对于不同的人意味着不同的事情。自由从何而来呢？拥有自由去做什么呢？自由的限制

① “World Internet Usage and Population Statistics 2023 Year Estimates”. <https://internetworldstats.com/stats.htm>, 访问时间：2023年1月16日。

② 强世功：《全球化与世界帝国》，载《读书》2023年第3期。

③ “Truth over Disinformation Supporting Freedom and Democracy: USAGM Strategic Plan 2022 - 2026”. <https://www.usagm.gov/>, 访问时间：2022年2月20日。

④ [美] 肯尼斯·伯克：《词语的战争》，何博超译，上海文化出版社2022年版。

又是什么呢？这都令人费解。”^① 英国历史学家尼尔·弗格森（Niall Ferguson）也认为，西方之所以陷入经济僵化、社会发展停滞的困境，主要是因为西方国家的四大支柱：“民主”“资本主义”“法治”“公民社会”均开始衰败^②。在美式自由主义陷入困境的同时，美国通过国际传播体系向其他国家推广自由主义的意识形态的行为，不过是对“自由”的一种美国式的政治注解而已。

第五，新媒体场域导致美国国际传播舆论话语和效果的局限性。日常化、生活化、娱乐化是社交媒体盛行以来的新媒体舆论空间的话语特点，也正是这种特征导致了所谓的“后真相时代”。新媒体时代以来，美国官方媒体一直强调自己的身份是专业性“新闻媒体”，尽管这只是一种“话术”，但也限制了其在国际传播舆论空间的活跃度。全球媒体总署所统计的下属媒体机构在社交媒体平台的粉丝数量、浏览量、评论量尽管数字庞大，但这些指标和数字在几大社交平台数十亿用户中可能并没有评估的那么乐观。进入所谓“数字冷战”时代，全球媒介的属性、格局与观念正成为地缘政治博弈的焦点^③。这导致被数字媒介重塑的国际传播和冷战相比大相径庭。

（责任编辑 胡冰）

① [美] 兹比格涅夫·布热津斯基、布兰特·斯考克罗夫特：《大博弈——全球政治觉醒对美国的挑战》，姚芸竹译，新华出版社 2009 年版，第 185 页。

② [英] 尼尔·弗格森：《西方的衰落》，米拉译，中信出版社 2013 年版，第 7 页。

③ 洪宇、陈帅：《“数字冷战”再审视：从互联网地缘政治到地缘政治话语》，载《新闻与传播研究》2022 年第 10 期。