

美国对缅甸战略传播行动的演进与特点

汤 伟 施 磊

摘要：作为一种国家行动范式，战略传播在2001年被美国国防部首次正式提出，目的是解决美军在对外军事行动中的公众形象宣传和跨文化沟通问题。在此后的实践中，战略传播概念历经演变和发展，内涵、外延不断丰富和拓展，最终演变成为这样一个概念：通过长期、持续影响关键受众的观念、价值及文化等认识与思维要素，营造有利的话语、信息及知识环境，并最终为实现国家利益服务。2010年，美国《国家安全战略》把战略传播确定为国家八大实力要素之一，并明确规定由总统通过国家安全委员会来协调外交、国防、情报、宣传等国家职能部门。自缅甸独立以来，美国对缅甸的战略传播行动从未停止过，并成为美国争取缅甸民心的基本方式。美对缅的战略传播行动以美国国务院制定的《缅甸综合国家战略》为指导，由美国国际开发署具体负责实施。在传播行动的特征方面逐步形成了体系构建明确、闭合、协调，行动控制持续、渐进、高效，策略选择隐蔽、间接、可信，产品提供及时、充分、精准，话语主导全面、深入、可控等基本特点。通过长期、持续的对缅战略传播，美国取得了提升缅甸民众对美国的亲近感、传播灌输“民主、自由”价值观、成功发现并与关键受众保持接触、影响缅甸国内政治局势、改变缅甸现代社会治理方式等成效，最终保证了美国国家利益在缅甸甚至东南亚地区的实现。

关键词：战略传播；演进；特点；缅甸；美国

收稿日期：2020-07-17

作者简介：汤伟（1971~），缅甸语副译审，主要研究领域：缅甸政治、外交和经济，中缅关系等。施磊（1985~），云南省社会科学院副研究员，主要研究领域：东南亚网络政治。

长期以来，美国一直把对外信息传播作为维护其国家利益的重要手段，并在长期的传播实践中提出并形成了“战略传播”这一概念，即综合运用国家在公共事务、公共外交、信息传递、舆论宣传等领域的能力和资源，对他国特定目标实施长期的接触、沟通、宣传、影响等行动，最终达成有利于国家利益和国家安全整体实现的状态。缅甸独立以来，美国针对缅甸实施的战略传播行动从未停止

过。通过对缅战略传播的长期累积效应，成功地提升了缅甸民众对美国的亲近感，扩大了“民主、自由”等西方价值观念在缅甸知识阶层的认同感，增强了缅甸社会各阶层对美国文化的认可度。以此为基础，美国进一步形成了对缅甸国家民主政治进程、社会结构及发展方向的有效影响力，并最终在缅甸乃至东南亚地区有效地促进了美国国家利益的实现。

一、美国战略传播概念的提出与演进

二战结束后，美国的大企业为占有更大的市场份额、获得超额利润，对本公司品牌、公司文化等进行大规模的推广和宣传，并将此举称为“战略传播”。随后，美国国防部发现了其中蕴含的军事和政治价值，于是将此概念移植到美军在全球扩张行动中的对外宣传战略体系内。^①东欧剧变、苏联解体后，美国在对外关系中更多地表现出霸权主义倾向，美国国家形象和亲和力有所下降，“9·11”事件促使美国开始反思这一状况。2001年10月，美国国防部发布《国防科学委员会关于管控信息分发的报告》，首次提出战略传播（strategic communication）概念。^②报告指出，有效运用公共外交、公共事务和国际军事信息等手段，可以动员公众扭转某个短期危机；精确的战略传播可起到议程设定的作用，同时为政治、经济和军事目的的达成创造条件。^③

2004年，美国国防科学委员会首次给出了战略传播的定义：战略传播描述了政府使用多种工具理解全球态度及文化；推动相关人员和机构开展对话；为决策者、外交人员、军事领袖就政策选项对舆论之影响提供咨询；通过传播策略来影响人们的态度与行为。这个定义给出了战略传播的行动种类和目的，但仍未完全揭示战略传播的根本属性。^④

2006年9月，美国国防部发布《四年防务审查报告战略传播执行路线图》，将战略传播定义为：美国政府统筹集中运作，努力理解和接触关键受众，通过运用彼此协调的信息、主题、计划、项目和行动，同时综合运用国家实力的其他要素，来创造、强化和维持有利于增进美国国家利益和实现美国国家目标的条件。^⑤2007年1月，美国国防部发布修订的《国防部军事术语词典》，基本上沿用了这一定义，自此美国有关战略传播的概念基本固定下来并获得广泛的运用。

① 赵启正：《提升对“战略传播”的认识和实践》，《公共外交季刊》，2015年第3期，第2页。

② 林信焰、毕研韬：《战略传播概念演化》，《琼州学院学报》，2016年第3期，第104页。

③ 肖六伟、刘燕、张宗波：《美军战略传播的发展特点及启示》，《国防科技》，2014年第2期，第28页。

④ Office of the Under Secretary of Defense For Acquisition, Technology and Logistics. Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication. 2004. <http://fas.org/irp/agency/dod/dsb/commun.pdf>.

⑤ 肖六伟、刘燕、张宗波：《美军战略传播的发展特点及启示》，《国防科技》，2014年第2期，第29页。

2010年3月，奥巴马总统向美国参众两院提交了《国家战略传播构架》，系统地阐述了美国国家战略传播的性质、目标和实施体系。该报告同时阐述了美国国家战略传播的运行机制，即美国战略传播机制是一个由总统通过国家安全委员会领导的庞大的跨部门体系，是美国外交、军方和诸多情报机构的联动机制。具体来说就是：由美国国务院（负责战略传播中的公共外交、公共事务）、国防部（负责战略传播中的信息运作、公共事务及对公共外交的支持）、广播管理委员会（负责战略传播中的对外广播和网络传播）、国际开发署（负责战略传播中的援助工作）、美国国家情报联合体（包括中央情报局在内的17家国家情报机构、负责战略传播中的情报支援和秘密行动支持）、美国国家反恐中心等共同组成美国战略传播的执行机构，具体负责战略传播行动的项目策划、指标制定、任务执行和效果评估等，属美国战略传播机制的执行层；美国国家安全委员会负责战略传播总体目标的制定和各执行部门力量、资源和目标的协调，并向总统提出决策建议，属美国战略传播机制的协调层；总统主要负责战略传播的决策，属美国战略传播机制的最终决策层。^①

同年，美国《国家安全战略》把战略传播列为国家八大实力之一。^②至此，美国的战略传播已由最初的单纯公共外交行动，发展演变成为涵盖政治、安全、外交、军事、情报等多领域，包含公共外交、公共事物、信息活动、心理战、观念战、信息战、心理动作、战略影响等行动范式的国家行动体系。

二、美国在缅甸的战略传播行动

从整体上看，美国在缅甸的战略传播行动可分为“政府的公开活动为主体的渗透性宣传”、“以隐蔽行动方式开展的宣传”、介于此二者间的“灰色宣传”三个层面。^③其中，隐蔽行动主要由国防部、中央情报局等机构负责，因其行动的隐蔽性使得我们无法了解具体的行动方案，故不在本文进行研究讨论。公开活动和“灰色宣传”则由美国国务院负责，美国国际开发署负责具体实施。

（一）美在缅战略传播的四个阶段

美国国际开发署在其网站设置专门的网页介绍该机构在缅甸独立后开展活动的历史，^④从中可看到，美国在缅甸的战略传播大体经历了四个阶段：

① 吕祥：《美国的战略传播体系》，《对外传播》，2011年第6期，第58-59页。

② U.S.National Security Strategy,2010.03,http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

③ Loch K. Johnson, *Strategic Intelligence*, Vol.3, Praeger Security International, Westport, 2007, pp110~112.

④ USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE, 2019年8月23日, <https://www.usaid.gov/burma/history>.

1950~1961年，以美缅签署第一份经济合作协定为标志，美国国际开发署向缅甸政府提供了一系列赠款、贷款，并通过对缅农产品销售提供一系列设备、培训和技术服务。在这一时期，美对缅战略传播主要以经济援助的方式进行，传播行动明显地呈现出公共外交的特征。1962年缅甸发生军事政变，吴奈温上台执政，美国国际开发署撤离缅甸。

1966~1988年，在经历了短暂的中断后，美国国际开发署逐步返回缅甸开展活动。1966年6月，美国与缅甸签署贷款和赠款协议，用于兴建学校和医院。开发署具体负责该协议的落地。1978年，经美、缅两国协商，双方同意恢复联合发展援助关系，并在农业、卫生领域启动新项目。在这一时期，美国在缅甸的战略传播行动在断断续续提供经济援助的同时，大量增加了直接面向缅甸普通民众的卫生保健、儿童医疗健康援助项目，美国开始尝试越过缅甸政府直接与当地民众沟通和交流，战略传播的特质开始初步显露。1988年，因缅甸军方镇压国内民主运动，美国国际开发署所有员工及项目承包商再次撤离缅甸。

1998~2011年，美国国际开发署再次分步骤返回缅甸，但初期的活动仍主要局限于经济、医疗援助等传统领域。2008年，缅甸遭遇“纳尔吉斯”飓风袭击，美国国际开发署协调美国国防部，调用美军舰船、军机等向缅运送救灾物资和提供运输支持。这是开发署和国防部首次公开协作在缅甸开展活动。同时，美国国际开发署协调世界粮食计划署和国际非政府组织向缅甸提供了紧急援助物资和人道主义援助。值得注意的是，此次救灾行动后，美国国际开发署在缅甸的活动一改过去以美国政府驻缅甸官方机构的身份开展活动的模式，调整为主要依托国际组织（如世界卫生组织、联合国粮农组织）或以国际非政府组织名义开展，其战略传播活动的隐蔽性大大增强。

2012年至今，美国国际开发署将传播行动的重点转向缅甸大选、缅甸国内和平进程、族群冲突等政治领域。2012年，美国国际开发署重新开放在仰光的机构，并将工作重点放在推动缅甸由军事统治向民主转型和经济建设等领域。2015年开发署又重点支持缅甸选举的准备和实施，积极与缅甸联邦政府相关部门建立友好关系，支持缅甸少数民族进入和平进程，与缅甸民间社会和媒体合作，不断扩大战略传播的影响。^①

（二）当前美在缅战略传播行动的指导原则

当前，美国国际开发署的对缅战略传播行动有明确的指导性文件——《缅甸

^① 美国国际开发署网站，2019年8月23日，<https://www.usaid.gov/burma/history>。

综合国家战略》。^①该文件分为战略核心、战略框架、任务目标、行动管理四个组成部分。其中，在战略核心部分，文件阐述了缅甸在美国国家战略中的定位。文件认为，“经过数年的改革，缅甸已步入该地区重要的美国伙伴的轨道”，明确提出把“在（缅甸）更广泛的社会中进行投资，以识别和培养下一代缅甸领导人”“增强缅甸新生代民主制度使其全民进步，克服军事统治和孤立状态”“支持缅甸建立强大的国家机构，实现法治和新闻自由”“支持立法机构，选举程序，执法和司法专业精神以及普遍诉诸司法的机会，以帮助确保核心民主机构有效，透明和对公众负责”“与缅甸军方的中低层军官接触，倡导在平民主导的民主制度中，发挥军方适当的作用”“（支持）宪法改革，以实现缅甸各省邦政府与联邦中央政府之间、缅甸国防军与民选政府之间的权力平衡”等作为核心战略目标。

归纳起来，美国对缅甸战略传播的总体目标就是通过长期的接触与沟通，培养缅甸民众对美国价值观及文化的信任感与亲近感，弱化缅甸民众在面对跨文化传播行动和传播产品时的戒备与抗拒心理，然后在此基础上，培养思想观念相对独立于中央政府的缅甸民间社会群体，进而弱化缅甸中央政府对国家组织形态的控制力，最终达成美国利益在缅甸及该地区的最大化。

（三）美通过互联网对缅战略传播的阶段特点

在当代，互联网凭借信息流动的快速高效、信息内容的海量多样、信息向受众传输时的主动高效等优势，逐步取代了报刊、广播、电视在传媒体系中的地位，成为现代传播的核心手段和平台。近年来网络社交媒体的崛起，凭借去中心化的虚拟社会组织特征以及其他媒体无法比拟的与受众“全面接触”的优势，对信息传播方式、机理等产生了变革性的影响。为此，美国国防部将网络社交媒体列为“战略资产”来加以保护和运用，^②通过互联网开展战略传播已然成为美国对外宣传的核心手段和方式。在此背景下，美国对缅甸战略传播行动逐步调整到以网络为中心的模式上来，且这一调整变化进程与缅甸在本国推行西方式民主化进程有着高度的关联性。从时间上看，可大体上划分为三个阶段，并在每一个阶段呈现出不同的特点。

在第一阶段，2010年以前，缅甸军人精英集团——和平发展委员会长期执政，缅甸在国际上遭到以美国为首的西方国家的集体制裁，缅甸在国际上被迫处于孤立状态。为维护自己的统治利益和国内政治与社会稳定，缅甸军政府对国内

^① Myanmar Integrated Country Strategy, 美国国际开发署网站, 2019年4月12日, <https://www.usaid.gov/burma/documents/myanmar-integrated-country-strategy>.

^② 吴飞、边晗、毕研韬:《美国国际传播战略的几个关节点》,《新闻界》,2013年第8期,第32页。

媒体和互联网采取严格管控措施，互联网发展缓慢，在缅甸人口中的使用率仅为1.07%，许多农村地区甚至没有互联网。^①这一时期美国对缅网络战略传播主要依托传统媒体的网络平台来实施，如通过美国之音、自由亚洲电台等公共传媒的缅文网页来进行。传播内容以“黑化”和反对缅甸军政府为主，传播产品内容则以新闻报道、事件叙述为主，是一种典型的影响型传播，传播效益的大小决定于对受众情绪、观念的影响程度。在这一阶段，美国对缅战略传播的主要手段仍是公共外交行动和传统媒体宣传，互联网主要作为传统媒体的补充手段来应用。

在第二阶段：2011年缅甸成功举行大选，代表军方利益的缅甸联邦巩固与发展党（巩发党）赢得大选，吴登盛当选缅甸总统。为展示其民主、开明的形象，吴登盛在执政期间开启了缅甸国有媒体和电信业的私有化进程，并逐步放开了媒体和互联网管制。2013年，吴登盛政府取消已执行了数十年的新闻审查制度，一年后，允许外国电信运营商参与缅甸国内移动通信和互联网设施的投资经营。美国国际开发署及相关部门，敏锐地抓住这一重大机遇，以资金和技术援助的方式，大规模向缅甸传媒业和互联网行业实施渗透。据缅甸国内有影响力的“Myanmar Times”网站报道，对缅甸国内媒体资助最多的排名前10的外国组织中，美国机构达6个，排名第一的正是美国国际开发署。该机构在2014~2018年间，向缅甸国内的16个网络媒体提供了2000万美元的资金帮助。

这一时期，美国通过互联网对缅开展战略传播的另一显著特点是：向缅甸民间社会大力提供互联网技术援助。一方面由美国国际开发署牵头，推动思科、英特尔、微软、惠普和谷歌等美国顶级通信和互联网技术公司向缅提供技术援助，帮助缅甸民间获得社区互联网发展所必需的技术和设备。^②思科还与美国国际开发署合作，在缅甸建立了2个网络学院，为缅甸民间组织培养网络工程师和技术人才。^③此举客观上推动了互联网在缅甸民间的普及，同时也形成了缅甸民间网络社会的发展与政府管控的相对脱离，缅甸民间社会在网络空间获得了某种“独立”性，为美国国际开发署透过网络空间开展战略传播行动创造了有利的条件。随着互联网技术在缅甸民间社会中的普及，人们获取信息的习惯逐步由传统的广播、电视、报刊等转向互联网端，网络传播的效能迅速提升。

在第三阶段，2015年，昂山素季领导的缅甸民主联盟通过大选取得执政权，

① 《缅甸行记：IT普及进行时》，电脑报，2013年10月13日，http://iepcw.com/Information/Industry/News/3207/320770_all.htm。

② Maura O'Neill, 《美国国际开发署和CISCO将在缅甸建立网络学院》，2013年3月7日，<https://blog.usaid.gov/2013/03/usaaid-and-cisco-to-establish-networking-academies-in-burma/>。

③ 缅甸“Yatanarpon Cyber City”网站，2019年11月20日，<http://www.mekongskills2work.org/mekong-learning-center/yatanarpon-university-of-technology>。

缅甸实现了通过投票选举完成执政党的更替。民盟政府掌权后持续推动缅甸互联网基础设施的升级。2016年，缅甸政府启动第四代移动通信网络建设，随着4G网络的推广，缅甸进入移动互联网时代。随着互联网基础设施的改善，互联网在缅甸人口中的使用率逐年增长，2019年时达41%，手机的使用率达126%，社交媒体用户渗透率达41%，手机平均上网速率为23.86Mbps，^①在东南亚地区排中上水平。缅甸移动互联网基础设施的大幅提升有力地推动了社交网络的发展。相较于2018年度，缅甸网络社交媒体用户增长了140万，渗透率增长了6.6%。^②与此相适应，美国国际开发署采取了更具针对性的对缅网络战略传播策略：一是加强向缅甸网民普及社交网络技术。在美国国际开发署官方网站上发布了《社交网络工作——通过社交网络建设公民社会指南》，^③内容囊括Facebook、Twitter、LinkedIn、Pinterest、Instagram和Flickr等社交平台情况介绍，网络社交平台应用场景描述，网络社交媒体对公民社会的有益之处，民间团体如何利用网络社交平台开展活动，如何设定自己在社交媒体中的价值观、角色、内容、话语风格，如何使用相关软件对自己的社交网络进行效益评估、流量管理及安全保护等。可以说，借助该《指南》，任何一个网络社交媒体“小白”都能成为一个网络社交达人。值得注意的是，随着网络社交媒体在缅甸网民中的使用率的不断提高，美国对缅网络战略传播进入了社交媒体时代，传播策略也随之由政府“给予”式传播调整为受众“发现”式传播。所传播的内容、观念、文化、价值判断等，不再由传播者通过传播产品来“告诉”受众，而是由传播者自己去发现，这一转变的好处是受众更容易相信自己“探索发现”的结果。二是支持缅甸主要政党依托互联网开展活动，进而达到发现和培养新一代领导人的目的。典型的例子是，2011年前后，美国国际开发署以帮助缅甸民盟掌握民主选举方法为幌子，协助该党组建“青年网络”组织，并通过该组织对民盟青年骨干的政治活动能力、选民发动技巧、募捐筹款方式、政治口号表述等进行培训。通过这一方式，美国国际开发署为民盟培养了一批青年骨干，并与之建立并保持了良好的关系，其中有2人在2015年民盟中央执行委员会换届时进入了执政党最高权力机构——民盟中央执行委员会。《缅甸综合国家战略》中“识别和培养下一代缅甸领导人”的目标正在变为现实，战略传播成果凸显。三是通过互联网数据影响缅甸各政党和政府部门的决策。例如，在2012年、2015年和2020年缅甸大选期间，美国国际开发署通过

① Simon Kemp, “Digital 2020: Myanmar”, <https://datareportal.com/reports/digital-2020-myanmar>, 2020.03.10.

② Ibid..

③ Social Networking: A Guide to Strengthening Civil Society Through Social Media, 美国国际开发署网站, 2019年4月12日, <https://www.usaid.gov/SMGuide4CSO>.

其间接资助的“可信选举人民联盟”这一国际非政府组织，以“专业化第三方观察者”身份与缅甸联邦选举委员会合作，通过互联网发布《缅甸大选民调数据》和《缅甸选民政治立场分析报告》等，^①有效地影响了各政党的参选策略和选举政策主张，进而对缅甸大选走向构成了间接影响。又如，美国国际开发署通过暗中策动相关NGOs发布所谓的“环境评估数据”，引导缅甸国内网络舆论反对中资项目推进，并最终迫使缅甸政府暂停了以密松水电站为代表的一批中资项目。四是线上线下密切配合，提升对缅网络战略传播的可信度。美国国际开发署通过互联网对缅甸大力实施战略传播的同时，积极开展线下志愿者培训，做到每一项线上活动都有相对应的线下实体活动与之配合。如美国国际开发署在通过手机向缅甸1800万用户提供选民教育信息的同时，还在线下与缅甸所有省、邦的300余个民间组织开展合作，对缅甸80余个政党的1100名成员开展了线下培训，提高了他们与全国各地的选区和选民进行有效沟通的能力，其中234名受训者在随后的选举中胜出，进入缅甸各级议会。此外，通过线上和线下活动，开发署还培训了5000多名缅甸大选国内观察员，600多名法官和200名缅甸联邦司法官员，为1400多人提供了法律调解服务。^②这些线下行动，进一步提升了美国国际开发署线上活动和传播内容在缅甸民众中的可信度，增强了战略传播行动的实际效果。

三、美国对缅甸战略传播的行动要点

美国针对缅甸的战略传播已历时70余年，通过长期的行动累积，成效逐步显现。近年来，随着缅甸逐渐融入国际社会，社会的开放程度在不断提高，美国对缅战略传播行动呈现出了更强的主动性和进攻性。

（一）体系构建上的明确、闭合和协调

美国的战略传播体系有着明确的自身定位，即定位于一种战略性的传播，而不是国家战略的传播。它从国家安全的全局高度制定传播目标，选择传播对象，调用国家资源。^③美国战略传播体系的本质是通过长期行动的累积性效果，改变受众的文化特质、价值认同、思维方式和认知壁垒等长期性稳定要素，最终使受众群体在文化透镜中成为均质性的、有利于美国国家利益实现的群体。因此，这种传播是一种战略性的、根本性的和总体性的行动，特别是在国际政治领域，战略传播都是国家层级的行动。同时，战略传播也需要战术和战役层级的行动来付诸

^① Citizens, Political Preferences for 2020, “MIMU” 网站, 2019年8月21日, <https://theminu.info/election>.

^② DEMOCRACY, HUMAN RIGHTS, AND GOVERNANCE, 美国国际开发署网站, 2019年12月5日, <https://www.usaid.gov/burma/our-work/democracy-human-rights-and-rule-law>.

^③ 毕研韬:《厘清战略传播十个基本问题》,《青年记者》,2017年2月上,第48页。

实践,如那些以影响受众情绪、信息通道和技术平台等即时性易变要素为目的的行动就是战术性的。战术性的行动主要集中在行动的操作实施层面,是战略传播目标的具化载体。战略传播的战略目的、总体策略、关键目标定位和目标影响力构成了战略层面要素。信源与渠道、目标受众态度和既有信息、信息产品、信息量及辅助行动等则构成战术层要素。战略层要素与战术层要素分别生成行动的理想环境和实际环境,二者最终通过传播环境设置实现战略层与战术层的对接。^①

2008年9月,美国国防部颁布了《战略传播指挥员手册》(第一版),阐述了战略传播的作业流程和作业要点。《手册》将战略传播的作业流程分为:观察—分析—决策—行动四个基本环节。^②在此基础上,美国国际开发署通过长期实践,形成了对缅甸战略传播行动的基本流程:目标设定—环境分析—指标构建—方案制定—实施与资料收集—效果评估与方案修正。该流程构成了一个闭合的行动回路,提升了不同行动资源的协调性,增强了行动模式的规范性,为多部门协调行动提供了系统性保障。

战略传播行动流程虽然简单,但实际操作过程中却需要协调众多的国家职能部门,统筹数量庞大的资源,涉及众多的专业领域。综合来看,战略传播行动协调主要有三个类别:其一是纵向协调。也就是把国家战略、外交政策与战略传播行动目标统一融合起来,实现战略传播服务于国家战略,外交政策与战略传播行动彼此配合。其二是横向协调。即外交、国防、情报、经济、文化等国家职能部门间的行动协调,协调的意义在于运用好各个部门的专业资源,相互配合、彼此支撑。其三是内容协调。做到“说的”和“做的”相一致。特别是在互联网成为主要传播平台的当下,必须实现线上话语与线下行动的相互融合、一体推进。美国国际开发署在缅甸的传播实践表明,这是增强传播内容可信性的重要方法。

(二) 行动控制上的持续、渐进和高效

美国国际开发署主导的对缅甸战略传播行动,自缅甸独立以来一直持续至今,其间虽因美缅关系恶化出现过短暂中断,但这种中断主要集中在接触性行动方面,且很快得到恢复,在传播产品的投送方面却从未停止过。这种在时间跨度上涵盖了几代人的持续传播,在缅甸独立后出生的人群中建立起了对美国的亲近感,且这种亲近感将在未来相当长一段时期内稳定存在,成为美当前和今后对缅甸战略传播的坚实基础和重要战略支撑。

美国国际开发署在选定战略传播项目时,为将缅甸受众的戒拒心理和抗拒情

^① 徐方达、赵振祥:《战略传播的“环境设置”效应》,《福建论坛》(人文社会科学版),2013年第4期,第69页。

^② Commander's Handbook for Strategic Communication (September 2008), US Joint Forces command, Joint Warfighting Center, 2009.09.01, http://www.carlisle.army.mil/DIME/documents/sc_hdbk.pdf.

绪降到最低，在传播领域的选择上往往采取由“低级政治领域”逐步渗透到“高级政治领域”的渐进方式。^①2009年以前，美国国际开发署对缅战略传播主要通过提供经济和健康医疗援助等来开展。这一时期美国持续对缅实施制裁，两国关系总体紧张。怎样减少传播阻力，确保传播产品有效到达受众，成为对缅传播首先要解决的问题。与此要求相适应，美国以不同名义和方式对缅提供物资供给和实物援助成为战略传播的主要内容。2010年后，美国重返亚太，逐步撤销对缅制裁，美缅关系缓和。美国国际开发署迅速调整战略，开始将传播重点调整到缅甸民主制度建设、国内民族冲突、新生代领导人发现与培养等“高级政治”领域，传播的进攻性明显加强。

为增强对缅战略传播行动的有效性，美国国际开发署在行动规划和行动过程中，高度重视传播关键受众的选择。所谓关键受众，2007年1月5日修订的《美国国防部军事术语词典》将其定义为对美国利益有重大影响的对象。^②由于可调用的资源总量是有限的，因此战略传播必须集中力量于那些对传播结果最有影响力的个体受众或组织。^③基于这一原则，美国国际开发署将缅甸青年政党骨干、社区意见领袖、教师、中下层军（警）官、宗教领袖、明星名流等确定为关键受众。通过情报部门，对他们所处的信息环境、决策体系、认知空间、既有偏见、文化透镜、刺激—反应模式、社会行为动机等进行广泛搜集、深入研究和持续跟踪，区分受众类别、定位对象层次，并在此基础上完成行动规划、项目设计和策略优化，进而有效增强传播行动的针对性，实现传播的高效性。

（三）策略选择上的隐蔽、间接和可信

为降低缅甸政府和民众对美国战略传播的警惕心理，在传播行动中，美国国际开发署着力弱化自己在行动中的官方身份，主动把国际组织和国际非政府组织推到前台主导者的位置，而自己往往扮演传播行动的协调人、资助者的角色。如在对缅传播行动的各类网页中，开发署总是把自己的标识混在一大堆其他组织、企业、基金会等机构的标识中，以此弱化政府行为色彩。此外，美国国际开发署在网络传播行动中有意识地增加数据、技术等“中性”内容的比例，降低评论、描述、判断等类型的内容，让受众自己在运用数据的过程中发现精心隐藏着的传播内容。利用大数据分析、研究性报告等数据供给方式，引导缅甸国内的受众自己去发现其中暗藏着的美国价值观和社会制度的“优越性”，在潜移默化、不知

^① 在西方政治学中，习惯将涉及文化、经济、科技等范畴的划定为“低级政治领域”，将涉及安全、军事、外交等范畴的划定为“高级政治领域”。

^② 毕研韬、王金岭：《战略传播初探》，《海南师范大学学报》（社会科学版），2011年第5期，第160页。

^③ 徐方达、赵振祥：《战略传播的“环境设置”效应》，《福建论坛》（人文社会科学版），2013年第4期，第68页。

不觉中产生对本国政治体制、社会现状和文化传统的否定倾向，极大地增强了传播行动的隐蔽性。

美国国际开发署认为，在针对某一特定关键受众的传播行动中，成功的关键不是具体的传播技巧、信息通道、行动时机等，而是深入细致地分析关键受众的主客观环境，然后再有针对性地制定行动策略，选择行动手段。即将传统战略传播的影响、沟通行动转换成受众信息环境塑造。根据这一思想，对缅战略传播不是简单的信息动能直接对受众发生作用，而是一种透过受众环境的间接作用。

塑造“真实可信”的传播者形象是美国战略传播取得成效的前提和基础。可信，既包含传播内容本身的真实和准确，也是信息包装策略巧妙性的体现，更是受众的主观感受。为增强传播内容的真实感，美国国际开发署的一个成功做法是通过网络在缅甸民间广泛征集各种“打动人心”的故事，然后运用精心设计的叙事方式，将传播内核与故事一起带给受众，让受众从身边人、身边事中感受到信息的真实性，强化传播者的可信性。同时，通过精心设计的接触和传播拉近与受众间的距离，即传播者在信仰、价值、专业、个性、情趣上与受众接近或相似，而这种相似性是信任感产生的基础。^①为此，美国国际开发署始终坚持行动是第一介质，而非媒体和信息本身的理念。在对缅战略传播中坚持把现实实体行动作为战略传播的主体，宣传和信息投送处于从属地位，坚持做到信息的双向流动，进而增加传播者与缅甸受众彼此间的观念和意见的相似性，提升传播行动在缅甸受众内心的可信性。

（四）传播产品上的及时、充分和精准

战略传播产品是行动规划、主题、信息的载体，是传播行动的最终投送目标。^②及时的产品投送能够“先入为主”地实现传播效益的最大化，这也是美国一贯秉承的“先发制人”战略在传播行动中的体现。2008年缅甸遭遇“纳尔吉斯”强热带风暴袭击，美国国际开发署协调相关媒体率先报道了美国派军舰为缅甸运送救援物资，并通过互联网不间断提供美军救援行动视频、灾害数据和气象实况数据服务，成功地在缅甸民众心目中树立了美军的“高尚”形象，增进了缅甸普通民众对美国的亲近感。传播行动相对滞后的其他救援国家就没有取得与此相当的传播效果。

传播产品的投送量会显著影响受众接收到它的概率，且与受众接受并执行那

^① 吴飞、边晗、毕研韬：《美国国际传播战略的几个关节点》，《新闻界》，2013年第8期，第27页。

^② Department of Defense Dictionary of Military and Associated terms(As Amended Through 31 October 2009), The US Department of Defense, 2009.12.28, [http://www.bits.de/NRANEU/others/jp_02\(05\).pdf](http://www.bits.de/NRANEU/others/jp_02(05).pdf).

些他已有意接受并据此行动的信息的概率密切相关。^①因此，在对缅甸的战略传播行动中，美国国际开发署往往会在一次行动中运用多种平台，集中大量投入传播产品。充分的产品投入既能有效增强信息传播速度和覆盖广度，保证信息到达受众的数量与质量，同时己方充分的传播产品还能有效屏蔽竞争对手的传播行动。传播理论认为，信息世界是一个“噪音世界”，只有足够的大声（信息量）才能克服噪音背景，使受众接收到传播者的声音。^②这一特性在以算法为特征的互联网信息推送、链式传播的互联网社交媒体上体现得更为明显，这也是美国对缅战略传播更加重视社交媒体的原因之一。

传播产品的精准性主要体现在对受众群体的层次区分上。在对缅战略传播行动中，美国国际开发署将受众划分为5个层次：坚定支持者、温和支持者、中立者、温和反对者、坚决反对者。^③战略传播行动通过高效的情报支持，能够发现缅甸社会中那些可以被动员起来支持美国的个体和组织，并加以利用。同时受众的层次属性又是动态变化的，必须根据受众变化情况不断做出策略、通道等方面的调整，以确保传播产品的精准性。

（五）话语主导上的设置、引导和评判

美国在世界范围内掌握着超强的话语权，美国国际开发署在对缅甸战略传播中同样拥有这种不对称优势。主要体现为话语议题设置、热点引导和价值评判三个方面。美国传播学者恩特曼指出，人们对不熟悉的事务的理解极大地依赖于与此事务相关的外部信息和此种信息的叙事方式。2010年缅甸大选期间，作为一个即将摆脱军政府统治的国家，缅甸民众对西方式的一人一票选举并不熟悉和了解。美国国际开发署抓住这一特点，通过互联网和在民间社区开展选举知识培训，成功地将缅甸社会舆论的关注焦点设置在民主化进程领域，弱化甚至排斥了其他社会议题的关注度，有效地把在缅甸的战略传播竞争控制在自己的优势话语领域。

又比如，针对缅甸选举中政党为吸引选民支持而采用极端语言，部分网民在社交媒体上就若开邦罗兴亚难民问题发布过激言论的情况，美国国际开发署协调缅甸官方宣传部门、主要大学和政党，发起了“消除网络错误言论”的运动，^④

^① 徐方达、赵振祥：《战略传播的“环境设置”效应》，《福建论坛》（人文社会科学版），2013年第4期，第69页。

^② 强月新、邓敏：《网络信息噪音及网站新闻编辑对策》，《武汉大学学报》（人文科学版），2002年第5期，第632页。

^③ Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication, Office of the Under Secretary of Defense For Acquisition, Technology, and Logistics, U.S. DOD, 2004.

^④ Amy Noreuil, Wielding Technology Against Dangerous Speech in Burma Gains a Following, 2015年7月, <https://2012-2017.usaid.gov/news-information/frontlines/millennium-development-goals/wielding-technology-against-dangerous>.

在网络舆论空间成功地压制了与其传播战略目标不一致的言论，引导缅甸网络舆情向着美国倡导的“包容性”理念方向发展。

另外，在以密松水电站、皎漂港建设为代表的中资援助项目上，美国国际开发署策动一些学者、研究机构和民意领袖，在缅甸互联网上发布各种环境分析报告和有关缅甸生态环境的言论，提供开发项目可能对当地生态造成破坏的数据资料，有效地将缅甸民众的价值判断塑造成为“环境生态高于地区发展”的模式，进而形成对中国在缅甸推进上述项目的道德性质疑。同时此类行动又反过来提升了美国道德、价值评判话语权。另外，美国国际开发署还于2009年资助发起“湄公河下游倡议”行动，意图“通过在柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南和美国之间建立伙伴关系，构建美国主导下的五个湄公河下游国家之间的综合性次区域合作”，^①最终对冲我主导的“澜沧江—湄公河次区域合作”倡议的影响。

四、结语

通过长期、持续的对缅战略传播行动，美国采用周密设计的传播产品，针对精心选择的关键受众，对缅甸民众实施有效的认知影响和观念塑造，改善了缅甸民众对美国的印象，强化了西方式“民主、自由、人权”等价值观念在缅甸不同人群中的认同性和认可度，影响了缅甸民主政治改革进程和社会治理方式，美国获得了一定的社会议题话语权、思想观念影响力和跨文化竞争优势。特朗普担任美国总统以来，推进“印太战略”的实施，强调在印太地区构建盟友伙伴关系网络，进而在与战略对手的竞争过程中更加有效地发挥盟友和伙伴的作用。战略传播以其独有的特点，正在成为美国运用“软实力优势”构建印太盟友伙伴网络的重要抓手。正如美国在其对缅战略传播行动指导文件——《缅甸综合国家战略》中所指出的那样，“缅甸仍然有潜力在未来的几年中成为美国执行印度—太平洋战略时的重要伙伴”。可以预见，美国必将进一步加强其在缅甸的战略传播行动，在观念和认知领域与“战略竞争对手”围绕人心的向背、亲疏展开争夺。

[责任编辑：王国平]

^① Lower Mekong Initiative(LMI), 美国国际开发署网站, 2019年7月10日, <https://www.usaid.gov/asia-regional/lower-mekong-initiative-lmi>.