

## 第二章 公眾外交之研究

面對全球化時代，外交面向亦趨多元。「隨著國家間交往的日益頻繁，外交工作的內容也日趨豐富，逐漸從政治、軍事等傳統領域擴展到經濟、文化、科技等諸多領域。與之相適應，越來越多的部門開始參與到外交政策的制定和實施過程中來，出現了經濟外交、文化外交、政黨外交、議會外交、首腦外交、公眾外交等一系列新的外交形式。」<sup>1</sup>何謂公眾外交？公眾外交政策的主體係政府、民間團體、大學、研究機構、媒體、宗教組織或國內外有影響的人士？公眾外交的客體是他國外交決策者、決策機關、菁英或一般民眾？公眾外交的措施為何？以何種形式向國外傳達本國的國情與政策？如何影響客體？公眾外交的目標，是單純的促進雙方了解，還是要影響他國的外交政策？政府與非政府組織或個人在推動公眾外交時，是分工合作或各行其是？本章從探究公眾外交的起源，比較專家學者對公眾外交定義之異同，以便了解公眾外交演進的歷程。再者，探究公眾外交與我們耳熟能詳的傳統外交、民間外交之異同，也是本章研究之重點。由於公眾外交之研究主要集中於美國，爰檢驗美國政府對公眾外交理念的實踐以及成效。有鑒於公眾外交的目標是在帶動國際輿論，而 21 世紀網際網路無遠弗屆的影響力攸關輿論發展，「隨著宣傳媒介日新月異，影響輿論的工具也推陳出新」<sup>2</sup>，本章最後將探究公眾外交於新科技時代如何因應多元化媒體的發展與挑戰。

### 第一節 公眾外交的起源、定義與沿革

#### 一、公眾外交的起源與定義

一般認為「公眾外交」一詞首次出現是在 1965 年，美國塔弗茲大學 (Tufts University) 弗萊舍法律暨外交學院 (Fletcher School of Law and Diplomacy) 系主任古利恩 (Edmund Gullion) 在該學院愛德華·默羅公眾外交研究中心 (Edward R. Murrow Center of Public Diplomacy) 成立時提出。古利恩將公眾外交定義為：「政

<sup>1</sup>李德芳，〈體育外交：公共外交的「草根戰略」〉，《國際論壇》，2008 年 6 期，頁 11-15。

<sup>2</sup>《青年日報》，民國 98 年 1 月 12 日，版 2。

府、民間團體與個人設法影響其他政府與人民之態度、意見，以影響他國政府之外交決策。」<sup>3</sup>。當時，公眾外交主要係指美國新聞署所從事國際廣播資訊活動及教育文化交流活動等非傳統性外交活動。美國南加州大學於 2003 年設立公眾外交中心，是全球研究公眾外交理論與實務之先驅，該中心碩士班主任 Nicholas J. Cull 提出，「公眾外交」一詞事實上是在 1856 年 1 月首次出現在《倫敦時報》，該報評論指出，美國第 14 任總統皮爾斯(Franklin Pierce)如要給予英國人民某些特定印象，應著力於公眾外交。

1987 年，依據美國國務院《國際關係術語詞典》(*Dictionary of International Relations Terms*)，公眾外交之定義為：「由政府發起交流項目，利用電台等資訊傳播手段，了解、獲悉和影響其他國家的輿論，減少其他國家政府和民眾對美國產生錯誤觀念，避免引起關係複雜化，提高美國在國外公眾中的形象和影響力，進而增加美國國家利益的活動。」美國國務院認為公眾外交的目標如下：「增進全球了解美國的價值、政策及措施，消弭反美情緒及對美之錯誤認知，除藉由與外國政府之往來外，也應以其他方法促進國外民眾對美國之了解，接受美國之政策，以便在國外社會的重要部門保有影響力。」<sup>4</sup>「美國國家審計總署(U.S. Government Accountability Office)則將國務院推動之公眾外交定義為『瞭解、宣傳、交往及影響全球公眾之態度與行為，以爭取對美國戰略利益之支持』」<sup>5</sup>1997 年美國政府將新聞署併入國務院時，認為公眾外交是通過理解、增進和影響外國公眾的方式來促進美國國家利益的實現。

專家學者對公眾外交也有各種不同的定義，英國外交研究和國際政治學者貝里奇(G.R.Berridge)與詹姆斯(Alan James)編寫的《外交辭典》(*A Dictionary of*

---

<sup>3</sup>Edward R. Murrow Center for the Study and Advancement of Public Diplomacy, "What is Public Diplomacy?" The Fletcher School of Tufts University, <http://fletcher.tufts.edu/murrow/pd/definitions.html> (accessed June 1, 2009).

<sup>4</sup>United States Government Accountability Office, *U.S. Public Diplomacy: Interagency Coordination Efforts Hampered by the Lack of a National Communication Strategy*, April 2005, <http://www.gao.gov/new.items/d05323.pdf> (accessed June 1, 2009).

<sup>5</sup>呂美莉，〈參加美國南加大公眾外交暑期研習班心得報告〉，行政院新聞局 97 年度出國報告，頁 6-7。

Diplomacy)中，「(公共外交是)一個 20 世紀後期用來指外交官進行宣傳活動的術語」<sup>6</sup>。美國具豐富公眾外交經驗之資深外交官塔克 (Hans N. Tuch) 也是研究公眾外交之權威，於 1990 年出版《與世界溝通：美國在海外的公眾外交》

(*Communicating with the World: U.S. Public Diplomacy Overseas*)。他認為公眾外交是「政府與國外民眾溝通的過程，以協助國外民眾了解其想法、理念、制度、文化、國家目標及現行政策。」<sup>7</sup> 哈佛大學教授奈伊 (Joseph Nye) 指出，公眾外交就是軟實力的展現，軟實力涵蓋文化、態度及價值。奈伊教授將公眾外交在具體實踐上分成日常溝通、策略溝通以及長期關係發展等三個層次。「目標對象接收到大量訊息不一定就會轉變成正面態度，彼此的關係，以及關係的品質往往才是關鍵。建立關係的方式除了教育與文化交流外，網路科技更是利器之一。」<sup>8</sup> 奈伊教授另論及間接公眾外交，間接公眾外交係指由跨國公司、娛樂業、媒體及運動選手等傳達的文化，用以影響國外輿論及他國外交政策。南加州大學公眾外交中心 Cull 主任認為此時的公眾外交之主要特色為：「(1) 行使主體增加非國家行為者 (non-state actors)，如國際組織及跨國公司等；(2) 國家與非國家行為者間屬夥伴關係，而非主導 (top-down) 關係；(3) 引進市場行銷概念；(4) 強調軟性國力與建立國家品牌 (nation-branding)；(5) 過程著重關係建立 (relationship-building)，而非僅政策訊息宣達；(6) 由於全球 24 小時即時電視新聞網與網路 (internet) 之普及，公眾外交訴求對象已難區隔本國及他國公眾。」<sup>9</sup>

美國學者霍夫曼 (Arthur S. Hoffman) 認為，「公共外交就是政府、個人和社會團體直接影響外國公眾的態度和輿論的努力。」<sup>10</sup> 至此只論及公眾外交的定義，尚未提到公眾外交策略。美國前公眾外交與公共事務副國務卿休斯 (Karen

---

<sup>6</sup>程阿娟，〈論公共外交與民間外交的關係〉，《廊坊師範學院學報》，24 卷 2 期 (2008 年 4 月)，頁 69-70。

<sup>7</sup>Hans Tuch, *Communicating with the World: U.S. Public Diplomacy Overseas* (New York: St. Martin's Press, 1990), 8.

<sup>8</sup>卜正珉，〈公眾外交：軟性國力，理論與策略〉(台北：允晨文化，民國 98 年)，頁 399。

<sup>9</sup>呂美莉，〈參加美國南加大公眾外交暑期研習班心得報告〉，頁 7。

<sup>10</sup>廖宏斌，〈我國公共外交的發展現狀及對策分析〉，《四川大學學報》，2007 卷 5 期 (2007 年 9 月)，頁 111-114。

Hughes) 提到成功的公眾外交方法：「公眾外交的使命是和別人接觸、溝通，幫助他們瞭解我們的政策和價值觀。在我們希望別人瞭解我們之前，我們必須努力去瞭解別人。」<sup>11</sup>「如果我們不去宣傳我們的想法，我們不能期待人們會給我們發言的機會。研究顯示，當人們知道美國與其政府合作改善其生活時，他們對我們的看法就會不一樣。」<sup>12</sup>

表 2-1 公眾外交定義之比較

定義者	公眾外交推行者	公眾外交目標對象	公眾外交措施	公眾外交目標
美國塔弗茲大學 弗萊舍法學院系 主任古利恩	政府、私人機構及 個人	外國政府及民眾		影響外國政府之政策。
美國國務院	政府	外國政府及民眾		增進全球了解美國的價值、政策及措施，消弭反美情緒及對美之錯誤認知，除藉由與外國政府之往來外，也應以其他方法促進國外民眾對美國之了解，接受美國之政策，以便在國外社會的重要部門保有影響力。
美國具豐富公眾 外交經驗之資深 外交官塔克	政府	外國民眾	溝通	協助外國民眾了解其政策。
前公眾外交與公 共事務的副國務 卿休斯	政府	外國民眾	宣傳 交流 外語教育 倡導女性議題	接觸、溝通，幫助他人了解並先去了解對方。

<sup>11</sup>Karen Hughes, "The Mission of Public Diplomacy", U.S. Department of State, <http://www.state.gov/r/us/2005/49967.htm> (accessed January 3, 2008).

<sup>12</sup>*Ibid.*

定義者	公眾外交推行者	公眾外交目標對象	公眾外交措施	公眾外交目標
哈佛大學教授奈伊	政府 藝術家 媒體 跨國公司	外國政府及民眾	軟權力 日常溝通 戰略溝通 長期關係 間接溝通	影響外國民眾的意見，進而影響外交政策；讓目標對象與公眾外交發動者的目標一致。
美國南加州大學公眾外交中心	政府 非國家行為者	政府 非政府組織 具有文化影響力者 民間部門		影響外交政策及國家安全。

資料來源：作者參考 Vocke, William C. Jr., “Regime Consolidation and the Implications for Taiwanese Diplomacy: A New Public Diplomacy for Taiwan,” p. 5

根據以上的定義，可歸納公眾外交具有四個基本特徵：

- (一) 行為對象是另一國的非政府組織及民眾：公眾外交的對象是外國非政府組織及民眾，設法爭取其支持與認同。
- (二) 行為主體是一國政府：當一國政府出面組織或幕後支援，與外國民眾及非政府組織互動，進而影響外國政府之外交政策制定，這就是公眾外交活動。也就是一國人民、非政府組織在本國政府授意下或獲得本國政府之資助所展開之活動，即屬於公眾外交範疇。民間、社團、企業、大學間自發性的跨國交流、參訪等，如沒有政府介入，均屬民間交流而非公眾外交。
- (三) 行為方式是間接的：推動公眾外交，可以是政府機構，也可以是政府透過民間組織使力，但是著力點的對象限定是外國的非政府組織及民眾，再由他國非政府組織及民眾間接影響其政府的政策制定。
- (四) 行為目的是維護、增進本國國家利益：所有外交活動都是為了實現國家利益，公眾外交自是以國家利益為最終目的，只不過是致力創造有利於自己國家的國際輿論環境，用以維護國家利益。

根據公眾外交活動的基本特徵，可以將公眾外交定義為：公眾外交主要是由一國的政府為了維護、增進本國的國家利益，對國外非政府組織及民眾展開旨在創造有利於本國國際環境的外交活動。

## 二、公眾外交的沿革

「公共外交不是從來就有的，他是國際社會發展到一定階段的產物。隨著信息溝通技術的通暢以及國際交流需求的日益增強，公眾外交提上了日程，而公眾外交在一戰以後的出現正是反映了這種需求。」<sup>13</sup>對公眾外交的理論研究始自二次世界大戰之後，並且這一研究主要集中在美國。冷戰期間，美國政府實施積極而廣泛的公眾外交，藉由「美國之音」(Voice of America)、「自由歐洲之聲」(Radio Free Europe)以及文化交流等，針對社會主義陣營推銷美國文化、價值觀等，此一時期，公眾外交成為美國的進攻性戰略武器。冷戰後美國成為世界上唯一超級大國，單邊主義盛行，憑藉自己的力量追求國家利益，公眾外交自是受到冷落。「冷戰時期的兩極對立，敵我分明，公眾很容易區別，但當冷戰兩極不再存在時，世界反而變得更複雜難懂、更難予明確詮釋，而形成公眾認知國際事務的阻礙」<sup>14</sup>。911 事件後，為緩解國外的反美情緒，美國政府深知必須以軟權力吸引國外民眾之認同，並加強主導世界輿論，公眾外交的地位乃得以迅速提升。

國際關係發展到今天，隨著全球化的發展，市民社會的發展，民眾對國際事務的興趣已經與日俱增，除傳統外交活動外，政府日益感覺到使國外輿論充分了解其外交政策的需要。「美國國會早在 1948 年即通過一項 Smith-Mundt 法，該法規定：除經國會同意外，行政部門不得將公眾外交用途的資訊向國內民眾傳播。」<sup>15</sup>此一規定在當今網路便捷時代已窒礙難行。在資訊來源日益豐富的今天，人們獲得資訊的管道是多元化的、便捷的、低成本的，但同時也存有資訊可信度的問題，當一種認知為民眾所接受時，就會隨著各種解釋而逐漸加強，或將積非成是。職是之故，各國紛紛借助先進的資訊技術和大眾傳播媒體，把以對外宣傳和文化交流為主的公眾外交納入到國家整體外交事務中。目的在藉由交流、資訊溝通的形式，接觸、了解不同思想文化，以減少誤解和猜疑，進而樹立良好的國

<sup>13</sup>程阿娟，〈論公共外交與民間外交的關係〉，頁 69-70。

<sup>14</sup>卜正珉，《公眾外交：軟性國力，理論與策略》(台北：允晨文化，民國 98 年)，頁 274。

<sup>15</sup>同上註，頁 401。

家形象、增進國家利益。

## 第二節 公眾外交與傳統外交、民間外交的差異

### 一、公眾外交與傳統外交的差異

公眾外交以一種相對柔軟的身段，進入一個國家的民間領域，傳播本國文化，在當地建立情感和認知，塑造國家形象，進而影響輿論和決策過程。公眾外交不同於傳統外交，「公眾外交強調溝通、瞭解、資訊分享以及潛在性的影響，與傳統外交講究儀式、實力、秘密協議，甚至強凌弱、大欺小的叢林法則有極大的不同。」<sup>16</sup>其相異處略述於下：

- (一) 客體不同：傳統外交係一國政府與另一國政府的外交互動，而公眾外交則是由一國政府主導，客體是其他國家的非政府組織與民眾。「傳統外交為政治精英所壟斷，帶有濃厚的神秘色彩，公眾被排除在外交事務之外」<sup>17</sup>，而公眾外交強調的是與民眾交流。
- (二) 活動內容不同：傳統外交活動係指由國家使館間展開談判、交涉、締約等外交活動，而公眾外交活動指的是國際傳播、教育、文藝等的交流。
- (三) 關注議題不同：傳統外交所關注的是國外政府的行為與政策，念茲在茲的是與國家利益有明顯而直接關係的政治、經濟和軍事，而公眾外交所關注的是國外民眾的態度與行為，注意的是與國家利益間接有關的文化。

---

<sup>16</sup> 卜正珉，《公眾外交：軟性國力，理論與策略》，頁 44。

<sup>17</sup> 田建民，〈21 世紀中國公眾外交初探〉，《前沿》，2008 年 12 期，頁 126-132。

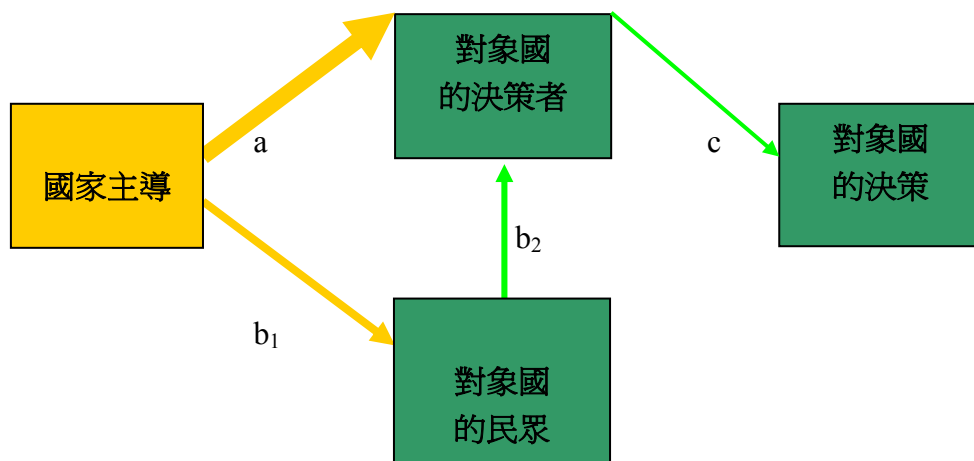


圖 2-1 傳統外交與公眾外交之比較。

傳統外交的推動過程是由 a ► c；公眾外交的推動過程是 b<sub>1</sub> ► b<sub>2</sub> ► c.

資料來源：譯自 Vocke, William C. Jr., “Regime Consolidation and the Implications for Taiwanese Diplomacy: A New Public Diplomacy for Taiwan,” p.10

## 二、公眾外交與民間外交的差異

民間外交又稱國民外交或人民外交，其客體與公眾外交同為民眾，但公眾外交的發動者是一國政府，而不同於民間外交係由民眾自行發動。「為了避免由政府出面，引起目標對象的戒心，公眾外交經常是透過所謂的『第三者』來執行，這又形成所謂的『人民對人民』溝通模式。」<sup>18</sup>此第三者可能是自己國內的個人、非政府組織，也可能是目標國家內的個人、民間機構。不過，「只有當一國政府出面組織或者幕後支持，按照政府的意志，向本國和外國公眾、非政府組織提供消息，組織交流，間接影響公眾支持本國的外交政策和外國政府外交政策制定，才能算是公共外交。」<sup>19</sup>

<sup>18</sup>卜正珉，《公眾外交：軟性國力，理論與策略》，頁 44。

<sup>19</sup>周蕾，〈公眾外交：全球化時代的國家戰略工具—公眾外交研究綜述〉，《前沿》，2008 年 10 期，頁 198-200。



表 2-2 公眾外交與民間外交之比較

基本要素	公共外交	民間外交
行為主體	政府	非政府的民間組織
行為客體	國內、國際民眾及民間組織	國際民眾和民間組織
實施途徑	大眾傳媒、出版、文化交流 (重在宣傳)	經濟交流、文化交流 (重在交流)
行為結果	服務於官方外交	著眼於國內各方面的需求；增進國家間了解；有時具有外交功能
行為動機	(1) 爭取國內民眾和組織對政策的支持； (2) 爭取國際民眾及組織對政策的理解，進而使目標國政府制定有益於本國的外交政策	(1) 增進了解，加強溝通； (2) 獲取經濟利益； (3) 有政府背景的民間組織目的是發揮外交功能
特    徵	官方性、政治性	草根性、廣泛性、包容性、靈活性
作    用	(1) 增進國家之間的相互了解，促進國際諒解與合作； (2) 為國家之間人民的友好往來發揮橋梁作用； (3) 樹立國際形象，糾正國際社會的歪曲認識	(1) 增進國民之間的了解，促進國際諒解與合作； (2) 加強國家之間經濟、文化、政治等各方面的交流； (3) 影響國家對外政策的制定； (4) 重新樹立國際形象

資料來源：程阿娟，〈論公共外交與民間外交的關係〉，頁 69-70。

表 2-2 確能清楚區分公眾外交與民間外交之異同，惟表中有關公眾外交行為客體包括國內民眾、國際民眾及民間組織，即是將公眾外交與公共事務混為一談。美國國務院設有專責公眾外交和公共事務的副國務卿（Under Secretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs），由此一職位可知公眾外交不同於公共事務。公共事務主要著眼於國內事務，強調協助國內民眾了解政府政策和目的；公眾外交則強調向國外民眾傳播資訊，與國外民眾交流，影響國外輿論，塑造良好的國家形象，是屬於對外事務範疇。公共事務的主要對象是國內民眾，而

公眾外交的主要對象是國外民眾。1997年6月20日，美國國務院對公眾外交與公共事務作了明確的區分，「公共外交是通過了解、引導和影響外國公眾促進美國的國家利益。」<sup>20</sup>「公共事務的目標是針對國內民眾。」<sup>20</sup>不過，外交是內政的延伸，而且在媒體全球化、受眾全球化的時代，資訊的流通早已跨越國界，「當報導本國經濟新聞時，內容也會同時觸及該國與國際經濟互動的議題」<sup>21</sup>，國內與國際新聞的界線日漸模糊，公眾外交與公共事務之劃分確已逐漸失去意義，所以美國公眾外交與公共事務均由同一位副國務卿負責。

### 第三節 美國公眾外交理念的實踐

美國公眾外交至關重要的目標，就是通過宣傳和文化交流來增進其他國家人民對美國的認識。公眾外交既是一國政府對他國公民的一種資訊溝通，主要就是藉由報紙、廣播、電視、電影等管道，爭取國際輿論影響力。美國運用的公眾外交管道計有：富布萊特獎學金、美國之音、自由歐洲電台、自由亞洲電台、薩瓦電台、哥倫比亞廣播公司、美國有線電視新聞網等，通過各種形式的文化交流，直接在海外設立「知美派」、「親美派」等。文化外交則係透過教育交流、英語語言教學及文學藝術品展覽、文藝演出等活動，使外國民眾更加了解美國的社會制度與文化，進而形塑支持美國政策的國際環境。

美國推行公眾外交，由來以久，謹從第一次世界大戰期間至今之作法，略述如下：

#### 一、第一次大戰期間，設立「公眾資訊委員會」(Committee on Public Information)

一次大戰期間，美國社會充斥著反戰聲浪，美國威爾遜 (Woodrow Wilson) 總統接受資深報人克里爾 (George Creel) 之建議，設立「公眾資訊委員會」，並在國外設置辦公室，藉由報紙、廣播、電影、電報、海報等，凝聚美國民眾對

<sup>20</sup>于朝暉，〈整合公共外交—國家形象構建的戰略溝通新視角〉，《國際觀察》，2008年第1期，頁21-28。

<sup>21</sup>卜正珉，《公眾外交：軟性國力，理論與策略》，頁288。

政府的支持，並讓國外民眾了解美國的外交政策。「該委員會的任務是在美國國內營造戰時氛圍；對外則使世人相信，美國將擊敗德國軍國主義，使世人重歸民主與和平」<sup>22</sup>，此一機關隨著第一次大戰結束而告終止。

## 二、一次大戰至二次大戰前夕，海外文化活動悉由民間推動

一次大戰至二次大戰前夕，美國在海外之文化活動，全由民間推動，因為「美國人認為政府掌控新聞與文化事業，會阻礙思想自由流通，與極權國家政府操弄教育、文化、製造官方文化沒兩樣，不符合美國的民主傳統。」<sup>23</sup>

## 三、二次大戰期間，設立「國外信息局」(Foreign Information Service) 及「美國之音」廣播電臺等

1941年珍珠港遭受襲擊前，羅斯福(Franklin Roosevelt)總統設立「國外信息局」，負責向歐洲、亞洲傳播支持美國的新聞，以對抗德國及日本的宣傳攻勢。1942年2月，成立「美國之音」廣播電臺，總部設在華盛頓，成立之初隸屬於美國「戰時新聞局」(Office of War Information)，戰後隸屬美國新聞總署，是美國對外宣傳的重要喉舌。二次大戰期間，為了對抗納粹、法西斯和日本軍國主義政權，美國開始積極展開海外文化交流與宣傳工作。

## 四、二次大戰後，國務院較少插手新聞及文化活動

二次大戰後，因美國人民極力反對美國國務院介入新聞及文化活動，國會大幅刪減國務院預算。

## 五、冷戰期間，設立美國新聞總署 (United States Information Agency)，對共產集團發動廣播和文化交流

冷戰期間，美國與蘇聯共產集團對立形勢日益升高，1953年8月1日，艾森豪(Dwight David Eisenhower)總統設立美國新聞總署，直屬白宮管轄，署長

<sup>22</sup>田建民，〈21世紀中國公眾外交初探〉，頁126-132。

<sup>23</sup>趙綺娜，〈美國政府在台灣的教育與文化交流活動（一九五一至一九七〇）〉，《歐美研究》，31卷1期（民國90年3月），頁79-127。

由總統任命，直接向總統負責。新聞總署職司海外文宣，藉由廣播、新聞出版、影視等各種媒體，宣揚美國尊重民主、愛好和平自由的對外政策，成為美國進行公眾外交活動的主要政府機構。1984年11月15日，美國新聞總署開辦全球電視網，主要任務是擴大美國的對外宣傳，採用了全球通訊衛星先進技術，提供國外記者採訪美國政府官員的管道，美國政府也可直接向其他國家發表講話。此一時期，美國以藝術、學術自由為對抗共產主義的利器，對蘇聯集團採取電台廣播和文化交流，而贏得冷戰勝利。

## 六、冷戰結束後，公眾外交不受重視

蘇聯瓦解後，美國成為全球唯一超級強權，新聞總署的存在價值屢遭質疑。1997年新聞總署併入美國國務院，「但因為它下轄『美國之音』到遍布全球的兩百餘個美新處，業務龐雜，所以特設一位主管公眾外交與公共事務的副國務卿（Undersecretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs）統籌一切。」<sup>24</sup>「美國新聞總署」併入國務院後，公眾外交即未受到應有的重視。

## 七、911事件後至歐巴馬政府上任前之公眾外交

2001年發生911恐怖攻擊事件後，美國發現軍力之外還需借助柔性國力，至此開始重視公眾外交。謹略述911事件後小布希政府公眾外交作為及成效：

（一）新設「公共關係辦公室」、「戰略資訊辦公室」及「全球傳播辦公室」等：

為加大對外宣傳力度，減緩國外的反美情緒，「除了國務院，美國的其他政府部門例如白宮、國防部、美國國際發展署等也紛紛行動起來，以不同方式開展公共外交活動。」<sup>25</sup>國務院成立了「公共關係辦公室」，五角大廈設立「戰略資訊辦公室」，主要任務在配合軍事作戰宣傳，影響全球輿論。白宮成立了「全球傳播辦公室」，除整合美國「公眾外交」之文宣主軸外，更致力於提昇美國的海外形象。2002年秋，美國政府又成立了「全球交流辦公室」，並將

<sup>24</sup>陸以正，〈從國際宣傳到公共外交〉，《中國時報》，民國94年7月25日，版10。

<sup>25</sup>李艷艷，〈「9·11」後的美國公共外交〉，《社會觀察》，2006年6期，頁40-41。

原來的「聯合資訊中心」併入該機關，以更有效地改善美國國際形象和反恐宣傳。為及時因應負面的報導，國務院成立「快速反應辦公室」(Rapid Response Office)，之前此一辦公室負責剪報功能，而今辦公室人員盯著半島電視台、阿拉伯電視台、阿拉伯文報紙「生活報」的網站、部落格以及聊天室，了解中東人民的想法。易言之，以電視牆和筆記型電腦監看全球新聞，以便協助迅速回應負面報導，屬於早期預警系統。

(二) 文化外交的重點轉向伊斯蘭世界：美國文化外交的重點轉向伊斯蘭世界，最初的反應是沿襲美國之音和自由歐洲電台的冷戰模式，針對阿拉伯人成立薩瓦電台和艾爾胡拉衛星電視台，針對伊朗及阿富汗的法爾西語（即波斯語）聽眾成立法達電台。2006年1月，美國削減歐洲與美國國內的外交人員數量，將他們派往中東、亞洲等地。「同時，美國還改善了政府溝通方式，鼓勵外交官員接受當地媒體採訪，增強公眾外交在國家決策中的地位，並且還吸收非政府組織、民間力量參與進來，以增強公眾外交的可信度和吸引力。」<sup>26</sup>但顯然，伊斯蘭教基本教義所構成的威脅不同於共產極權主義，冷戰模式的文化外交需要修正，如簡化藝術家與學者申請訪美簽證、資助美國藝術家出訪、恢復在海外設立圖書館及文化中心，以及擴大推動英語計畫和文化工作室。要贏得中東人心，美國除借助娛樂、文化、文學、音樂、體育、教育、工商業及文化外，也透過美國之音、駐在各國的文化協會與為數眾多的獎學金等，以提升美國的聲望。

(三) 2006年起任命公眾外交特使：2006年至2008年，美國國務院先後任命了華裔冰后關穎珊、美國家喻戶曉的棒球明星瑞普肯 (Carl Ripken Jr.) 以及全球熱門喜劇「天才保姆」(The Nanny) 的著名女星德瑞雪 (Fran Drescher) 為公眾外交特使，在海外協助美化美國形象。關穎珊曾九度拿下美國錦標賽冠軍、五度勇奪世界錦標賽冠軍，「美國國務院認為，任命關穎珊是因為她作為華裔容易與目標受眾——中國人產生形象、語言和心理上的認同，而任命一位中國

<sup>26</sup>李艷艷，〈「9·11」後的美國公共外交〉，頁40-41。

人不熟悉的棒球明星，其主要目的是展示美國人對體育運動的熱愛，並且通過傳播棒球運動，加深中國青年一代對美國文化的向心力。」<sup>27</sup>事實上，美國一直以來相信體育明星選手確能搭起美國與國外之溝通橋梁。早在1952年，當時奧運標槍銀牌得主密勒（William P. Miller）曾來台灣指導預定參加1956年奧運的台灣選手，「他『成功地將許多美國生活中的理想讓台灣的年輕人了解；此外，更因為他是美國黑人，可以平衡有關美國種族關係不和諧的誇大報導。』」<sup>28</sup>

（四）廣告行銷美國：911事件後，當時主管美國公眾外交和公共事務的助理國務卿比爾斯（Charlotte Beers）強調透過廣告行銷手法將美國塑造成一個愛好自由的品類。他採取了一系列措施來改善美國形象，包括以三十多種文字發行《恐怖主義網路》（*The Network of Terrorism*）的宣傳手冊，製作題為「我們共同的價值觀」（Shared Values）的電視節目，並設計學習夥伴（The Partnership for Learning: P4L）和青年交流和學習計畫（Youth Exchange and Study: YES）等交流項目。此一階段，品牌塑造之作法花費鉅資，但效果不彰，因僅限單向傳播訊息，未能傾聽目標群眾的看法與反應。之後接任的特威勒（Margaret Tutwiler）認為，公眾外交的主要對象應是青少年，爰擴大大學及高中生參與的交流活動，並注重培養美國與國外媒體的關係。2005年接任的休斯（Karen Hughes）與前任相比，強調的是傾聽與對話的力量，她希望藉由接觸（Engagement）、交換（Exchange）、教育（Education）和授權（Empowerment）來改善美國的形象。2008年9月11日，負責公眾外交和公共事務的副國務卿格拉斯曼（James K. Glassman）在倫敦查塔姆皇家國際事務研究所（Chatham House）發表以「公眾外交的新時代」為題的演說，提到公眾外交的四項工作計有：教育和文化交流、國際資訊、國際廣播及思想戰。儘管美國2008年簽證要求仍高，但仍有60萬外國學生至美國留學，美國仍

<sup>27</sup>周慶安，〈奧運會與中國公共外交〉。《新聞與寫作》，2008年9期，頁59。

<sup>28</sup>趙綺娜，〈美國政府在台灣的教育與文化交流活動（一九五一至一九七〇）〉，頁79-127。

然是最受留學生歡迎的國家。以美英富布萊特委員會(US-UK Fulbright Commission)而言，在國外設置英語學習小額獎學金項目(Access Microscholarships)，為數以千計的弱勢青少年——主要是穆斯林社會的青少年——提供課外學習英語的機會。

(五) 成效：911 事件後，美國普獲國際社會之支持，但 2003 年美國入侵伊拉克後，歐洲的民意丕變。「2005 年 6 月間，由美國前國務卿歐布萊特(Madeleine Korbelt Albright)所負責的『匹優研究中心』(Pew)針對 16 國 17,000 人，做了一次『全球態度調查』，對美國持正面態度的與對中國持正面態度的，其比數在法國為 43：58，英國 55：65，德國為 41：46，西班牙為 41：57，荷蘭為 45：56。」<sup>29</sup>調查結果顯示，美國不僅在中東不受歡迎，在歐洲和亞洲也是如此。由於美國在伊拉克的政策以及對以色列與巴勒斯坦的政策，對美國懷有敵意者主要集中在歐洲與中東，這在在需要美國官員更詳盡的調查與反應。新聞周刊(Newsweek)國際版編輯札卡利亞(Fareed Zakaria)指出，美國布希總統「之所以發展出『帝國式的外交』是因為他『缺乏和世界溝通的天分』，具體事實為布希多次出國訪問的行程安排竟是和受訪國家『盡可能少接觸』(as little contact as possible)。」<sup>30</sup>2008 年 12 月美國總統布希造訪伊拉克首都巴格達，與總理馬里基(Nuri al-Maliki)會談後在聯合記者會上，遭一名伊拉克記者丟鞋羞辱。丟鞋子的記者頓時成為中東英雄，因為它所喚起的是整個中東的反美情緒。

## 八、歐巴馬的公眾外交作為

911 事件後，小布希政府雖大力推動公眾外交，但如前開所述，成效有限。2008 年 2 月美國總統候選人歐巴馬接受《舊金山記事報》的訪談，說明他的公眾外交計畫，他承諾建立「意見團」(Voice Corps)，設置阿拉伯語、波斯語、烏

<sup>29</sup>伊茲拉萊維奇(Erik Izraelewicz)，《當中國改變世界》(Quand La Chine Change Le Monde)，姚海星、斐曉亮合譯(台北：高寶國際，民國 95 年)，頁 8。

<sup>30</sup>向駿，〈美國總統布希在拉丁美洲之外交困境〉，《國際關係學報》，22 期(2006 年 7 月)，頁 177-184。

都語（巴基斯坦與印度穆斯林通用語）和土耳其語等之語言學習機構，以確保讓全球聽見美國的聲音，也讓美國聽見全球的聲音。歐巴馬還建議制定「美國之聲計畫」（America's Voice Initiative），派遣能說流利外語的教師、工程師、醫生等至海外服務，以支援美國的公眾外交努力。歐巴馬政府上台後，希拉蕊（Hillary Clinton）首次以美國國務卿身分出訪亞洲時，與群眾親密互動，實現「與世界接觸」的承諾。她表示，在小布希執政八年之後，她希望能修補美國在國際社會的形象。重建美國在中東的形象，是歐巴馬上任後相當重要的公眾外交工作。歐巴馬政府上任後，「以多邊主義取代以往的單邊主義，期望透過多元化的接觸及對話，充分展現『巧實力』，使美國的外交政策能夠更趨靈活。」<sup>31</sup>美國業已啟動了一項多部門聯動的公眾外交計畫，包括要求阿拉伯地區所有的美國工作人員需懂阿拉伯語，藉由網路向當地人宣傳美國，摒棄刺激回教世界的「全球反恐戰爭」名詞，並關閉有損美國形象的古巴關達那摩灣（Guantanamo Bay）戰犯監獄。

#### 第四節 新科技時代公眾外交的發展與挑戰

「公共外交是一種決策行為，是以國外公眾為受體的外交形式，即一國政府對他國民眾的外交活動，它主要通過語言和資訊手段」<sup>32</sup>。1984年以前，全球正在使用的電腦不到一百萬台，它們大部份都不相容，很快地全都遭淘汰掉，當時資訊大多操之在政府手中。隨著網際網路的發展，造就了網路電視、網路廣播、電子報等，過去政府或有控制資訊流通的工具，但在資訊時代，此等控制愈來愈困難，民主國家已無法控制資訊之流通。

國家「為了向國外公眾傳播國家目標與利益，乃利用許多方式包括：國際廣播、培養(cultivate)外國記者及學者、文化活動、教育交流與獎學金、有計畫的訪問與會議，以及出版品等」，<sup>33</sup>此類公眾外交措施在數位化世界略顯不足，因為

<sup>31</sup> 《青年日報》，民國 98 年 6 月 4 日，版 2。

<sup>32</sup> 唐小松、王義桅，〈公共外交對國際關係理論的衝擊：一種分析框架〉，《歐洲研究》，2003 年 4 期，頁 62-72。

<sup>33</sup> 卜正珉，〈公眾外交之概念探討與應用——各國經驗對台灣的啟示〉，行政院新聞局 94 年度研究發展，頁 14。



新科技時代公眾外交發展所面臨之挑戰如次：

## 一、非政府組織或個人力量大增

「個人的力量大增，不但能直接進行全球合作，也能參與全球競逐。個人群體之所以能夠如此輕易完美地加入全球競逐，利器不是馬力，不是硬體，而是軟體。是各式各樣的電腦程式，加上全球光纖網路的問世，使天涯若比鄰。」<sup>34</sup>全球各角落的每個人幾乎可以藉由電子郵件與網站網頁，在彈指之間即取得資訊。

「歐洲人不但可以向美國的書商買書，還可以投資智利的股票市場，或是到位於安提瓜（Antigua）的賭場賭博，或是光顧南美洲的畫商——全都在他們的政治家長的掌控之外。」<sup>35</sup>再者，因為部落格的出現與發展，非政府組織或個人可以自行發聲，其影響力或超過主流媒體。「時至今日，傳播管道已經普及到人人皆可免費運用，讓經費拮据的小團體也能夠影響全球數百萬人。例如有一部畫質粗糙的影片『舞蹈演進』（Evolution of Dance），只見一名主角自娛娛人，以六分鐘時間示範舞蹈的歷史，放在YouTube網站上，六個月內就吸引將近三千五百萬人點閱」<sup>36</sup>。非政府組織、民間企業乃至於個人均能藉由網路科技，突破國家疆界對外交事務發揮影響力，國內單一議題都可能成為國際社會關注的議題，國內外輿論業呈現多元化發展。

## 二、訊息迅速流通

根據我財團法人資訊工業策進會的調查發現，「台灣網路使用者上網的最主要目的為尋找資訊，約九成的上網人口把尋找資訊列為其最主要目的」<sup>37</sup>。不單是台灣，其他國家皆然。不同地域、國家、文化的人們可以突破疆界、意識形態甚至語言文字（透過翻譯軟體）的限制，迅速互通訊息，使全球已達無國界、無

<sup>34</sup>佛里曼（Thomas L. Friedman），《世界是平的》（The World Is Flat），楊振富、潘勛譯（台北：雅言文化，民國94年），頁13。

<sup>35</sup>米可斯維特（John Micklethwait）、伍爾得禮奇（Adrian Wooldridge），《完美大未來：全球化機遇與挑戰》（A Future Perfect: The Challenge and Hidden Promise of Globalization），高仁君譯（台北：商周，民國91年），頁239。

<sup>36</sup>羅斯科夫（David J. Rothkopf），《超級菁英》（Superclass），閻紀宇譯（台北：時報文化，民國97年），頁292。

<sup>37</sup>李秀珠，《新傳播科技與媒體市場之經營管理》（台北：廣電基金，民國91年），頁41。

時差的資訊時代、數位時代、網路時代。「前美國職業外交官，也是曾經建議美國政府採取圍堵政策的前駐蘇聯大使喬治肯南（George F. Kennan）認為，資訊時代的外交工作，將是『沒有外交官的外交工作』（diplomacy without diplomat）」

38。

### 三、政府在時空壓縮（time-space compression）下之決策

網路科技的全球同步傳播，使得政府必須在時空壓縮的環境下，同時面對國際和國內輿論作成決策。當某新聞事件或危機事件發生時，國際傳播媒體已經將事實在第一時間（real time）傳送到全球各角落，決策者沒有太多時間考量如何在全球傳播媒體之前提出因應對策，這就是馬克斯學派學者哈維（David Harvey）所稱的「時空壓縮」，決策者必須立即回應。以古巴關達那摩灣戰犯監獄褻瀆回教古蘭經的傳聞為例，古蘭經丟棄馬桶事件，美國還來不及反應，就已傳遍回教國家的新聞媒體。

有鑒於此，政府必須結合資訊科技，輔以嶄新的作為，方能因應數位化世界及國際關係成員結構之多元化。對於霸權而言，可以借助網路科技提供政策的透明度與說服力，形成跨國性支持其政策立場的「虛擬社群」，鞏固其霸權利益。「資訊化時代，小國也能在國際議題領域尋求政策聯盟掌握政策主導性。」<sup>39</sup>綜觀各國因應新科技時代之外交作法如下：

（一）在政府網站上設有與民眾互動之機制：美國南加州大學公眾外交研究中心 Joshua Fouts 教授指出，「網路的普及率已經達到了前所未有的程度，哈佛大學的一項調查顯示，受訪者中有 35% 的人表示花在網路上的時間要比工作的時間要長。」<sup>40</sup>美國及台海兩岸等均在政府網站上設有討論區、電子信箱及意見箱等互動機制，增加國外民眾的參與感與支持度。「瑞典、愛沙尼亞和馬爾地夫

<sup>38</sup>彭慧鸞，〈資訊時代國際關係理論與實務之研究〉，《問題與研究》，39 卷 5 期（民國 89 年 5 月），頁 1-14。

<sup>39</sup>同上註。

<sup>40</sup>張毓強、張楠，〈「面向 2008 年的公共外交與國家形象論壇」述評〉，《現代傳播-中國傳媒大學學報》，2007 卷 3 期（2007 年 6 月），頁 133-135。

(二) 主導網路輿論發展：外交決策過程中的輿論主體主要分為四類：普通公眾、關注問題的公眾、輿論菁英和政策菁英。大多數政府都會借助菁英引導輿論，菁英最顯著的特質就是影響力，其影響力甚至跨越國界，不限於一個國家之內。「隨著國際社會不斷增加新的成員，以及溝通科技的日新月異，包括新興獨立國家、第三世界的不結盟運動、國際間商業互動和文化交流的普遍化，使得國際政治傳播的目標也轉向『全球精英』(global elite)。」<sup>42</sup>如果菁英輿論的判斷出現問題，很可能導致大眾輿論出現偏差。菁英人數雖然少，但對專業問題的分析較一般民眾更為理性、深入，能引導大眾輿論。鑒於網際網路具有迅速傳輸取用、發佈形式多樣並且覆蓋面廣等特性，網際網路媒體能夠更直接、更廣泛地面對國外民眾，如能妥善結合菁英與網路新媒體無遠弗屆的力量，當能增強影響力，形塑國際輿論環境。很多政府已藉由YouTube和Facebook等視頻網站，以影音及文字發布訊息，宣傳立場，希望能主導網路輿論發展。

## 結語

各國學術界及外交界對公眾外交的涵義有著相當不同的看法，美國所說的公眾外交，指的是文化交流與國際廣播，「英國稱之為『文化外交』(Culture Diplomacy)」，主要是指一國政府所從事的對外文化溝通與交流。<sup>43</sup>中國大陸則認為「公共外交主要包括以下內容：一是在對象國製造公眾輿論；二是對外事務的報導和宣傳；三是文化交流；四是通過外交人員的私人關係來展示對外政策。」<sup>44</sup>簡言之，公眾外交在具體實踐上，就是日常的國際宣傳與文化交流，以

<sup>41</sup>黃世昌，〈負笈哈佛大學甘迺迪學院一年心得〉，外交部97年度出國報告，頁7-8。

<sup>42</sup>彭慧鸞，〈資訊時代國際關係理論與實務之研究〉，頁1-15。

<sup>43</sup>田建民，〈21世紀中國公眾外交初探〉，頁126-132。

<sup>44</sup>鄧顯超，〈新時期中國文化外交興起的必然〉，《天府新論》，2006卷6期(2006年11月)，頁104-107。

全球化的深入發展，「運輸與通訊的雙重革命帶來巨大變化，人們可以輕而易舉地建立、改組、延伸與利用各種網路，地理環境的限制已經完全或大部分消失。」<sup>46</sup>各國政府及人民互動頻繁且相互影響，「西方人越來越擔心，『他們現在已經被入侵，入侵的不是軍隊和戰車，而是說其他語言、信奉其他神祇、隸屬於其他社會的移民』」<sup>47</sup>。各國在共享資源及文化的同時，如果文化、價值觀、思想及生活方式差異過大時，或將產生文化衝突現象。「西方，尤其是美國，素以傳道國自居，他們相信非西方的人民應該接受西方民主、自由市場、權力受憲法限制的政府、人權、個人主義、法治等價值觀，並把這些價值納入他們的體制內。」<sup>48</sup>非西方人則強調橘逾淮為枳，每個國家有自己的國情、政策，而與西方時有衝突發生。亞洲與西方確有文化差異，「在重視群體價值、秩序、紀律及尊重權威的亞洲文化，與強調自由價值、特許、個人主義及鄙視權威的西方文化之間，有根本性的差異存在。」<sup>49</sup>新加坡內閣資政李光耀就認為「人民需要的不是民主的政府，而是一個能提供經濟福利、政治穩定、社會秩序、社羣融合，以及有效率且誠實的好政府。」<sup>50</sup>

公眾外交的實質內容包括文化交流及國際傳播。「世界貿易組織（WTO）將教育作為一種服務項目寫入國際貿易條款，使得各國的教育市場向全球開放，促

---

<sup>45</sup>《青年日報》，民國98年1月12日，版2。

<sup>46</sup>羅斯科夫（David J. Rothkopf），《超級菁英》（Superclass），閻紀宇譯，頁128。

<sup>47</sup>杭廷頓（Samuel P. Huntington），《文明衝突與世界秩序的重建》（The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order），黃裕美譯（台北：聯經，民國86年），頁268。

<sup>48</sup>同上註，頁248。

<sup>49</sup>杭廷頓（Samuel P. Huntington），〈民主的千秋大業〉，廖益興譯，全球第三波民主化的發展與鞏固國際研討會，美國全國民主基金會、國際民主研究論壇與張榮發基金會國家政策研究中心主辦，民國84年8月27日至30日。

<sup>50</sup>同上註。

進教育的國際交流與合作。」<sup>51</sup>德國的歌德學院、法國的法國文化協會，英國的英國文化協會，西班牙的塞萬提斯學院，義大利的但丁學院，葡萄牙的卡蒙斯學院，中國的孔子學院等都是在全世界推廣各國語言及文化。推廣文化或有文化入侵之虞，但文化交流中的體育就能讓各國人民卸除心防。「二戰後，作為『世界通用語言』的體育開始顯現出它的巨大溝通作用，『乒乓外交』、『奧運外交』應運而生。冷戰結束以來，『體育外交』(Sports Diplomacy) 逐漸風靡全球，『棒球外交』、『籃球外交』、『世界杯外交』廣為世界各國所運用，體育外交越來越成為改善國際關係、增強國際社會溝通與信任的重要手段。」<sup>52</sup>北京奧運會不僅是一次體育盛會，而且是一場多元的文化饗宴。美國總統歐巴馬力挺芝加哥申辦 2016 年奧運，主要就是為了加強美國與全球友誼的機會。

國際傳播因網際網路的發展已有相當不同的作法。「按公共外交活動所需時間的長短，公共外交可劃分為三個層面，即短期的甚至是瞬時的新聞管理 (News Management) (以小時和天來計算)、中期的戰略溝通 (Strategic Communications) (以星期和月來計算) 和長期的關係建立 (Relationship Building) (以年來計算)。」<sup>53</sup>隨著資訊網路的發展，資訊控制策略通常以大眾傳播為目標，以小時和天為單位，是公眾外交最為日常也最為緊迫的任務。公眾外交實務者除迅速回應負面報導外，更應積極運用部落格、Facebook 等管道，一方面向他國人民傳達國家的形象與價值，另一方面則接收資訊，嘗試瞭解他國的文化、價值與形象。

---

<sup>51</sup> 盧連偉，〈從『孔子學院』看漢語和中國教育的國際化認同〉，《管子學刊》，2008 年 4 期，頁 77-79。

<sup>52</sup> 李德芳，〈體育外交的作用及其運用——以北京奧運會為例〉，《現代國際關係》，2008 年 10 期，頁 55-60。

<sup>53</sup> 李德芳，〈災難外交：公共外交的危機反應模式〉，《國際論壇》，10 卷 5 期 (2008 年 9 月)，頁 19-23。