

第四章 台灣公眾外交之發展與作為

面對全球化與中國大陸崛起的雙重挑戰，我們要運用我們的優勢，去爭取國際友誼，獲得認同與支持。要贏得國際認同與支持，除了有堅強意志外，還要有廣結善緣的開放心胸。有邦交國可以使用傳統外交，來解決兩國之間的問題，但在目前台灣缺乏國際舞台的不利情況下，如何讓世人看到真實的台灣，聽到台灣的聲音？文化無國界，臺灣應透過藝術、觀光、教育、體育等文化交流活動，來達到闡述政府政策、理念的目標。台灣現階段擬將文化提升為國家發展首要戰略，主張以文化突圍，創造台灣新形象，用文化外交補強傳統外交，並提出「文化外交基金」及「台灣書院」等構想。在包羅萬象的文化交流項目中，體育運動是相當值得台灣用心耕耘、大力提倡的施政領域，「體育外交的主體是一國政府，但是直接從事體育外交活動的行為主體及客體基本上都是普通民眾」¹，台灣可藉由體育交流活動走上世界舞台。「文化外交遠比政治外交更容易被接受與認同，如果能多帶出結合傳統與現代、兼具國際觀的台灣特色文化向世界發聲，將可讓更多國際人士認同與欣賞台灣，間接吸引外來觀光客，達到用文化行銷台灣的目的。」²文化軟實力可以提高國家亮度，因此，以文化外交為重要內涵之公眾外交現為我國政府推動之政策方向。

第一節 台灣公眾外交發展的思維

1995年1月「全球管理委員會」(Commission on Global Governance)曾發表「我們地球上的鄰居」(Our Global Neighborhood)，其中心思想就是要實現全球市民社會(Global Civil Society)。「『地球市民』不再採出生主義或種族血統的識別；取而代之的則是以超越傳統藩籬的行動對國際公共事務進行跨文化多元對話者。」³隨著國際的整合，地球村已然形成，在全球化風潮的帶動下，

¹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。

²《新活水》，22期，2009年2月，頁18。

³吳英明，《市民社會與地球村》(台北：宏文館圖書，民國88年)，頁205。

人與人或國與國對於國界的概念變得越來越模糊，台灣身處在此一快速變動的環境中，如要突破外交困境，就需要新思維、新策略。過去台灣社會對國際事務的處理，經常「以『政府』、『政治』、『官方』或『外交』做為唯一或最重要的思維方式。殊不知人類社會沒有『人民』那有『政府』；除了『政治』之外尚有『社會、人文』；除了『官方』之外尚有『民間』；除了『理性外交』之外尚有『感性友誼』。」⁴

台灣公眾外交手段向來明顯不足，基本上是透過例行的記者會，缺乏超越傳統宣傳手段的外交思維，以致於在一些重要的外交事務上顯得非常被動。台灣民眾可以與東京市民、紐約市民，同步觀賞好萊塢電影，也可以藉由網際網路，零時差的與全球各地網友聯繫，也可以借助全天候的電視新聞頻道，立即得知全球各地發生的事件。外交再也不是民間覺得高不可攀的，是政府可以「無可奉告」一語帶過的事務。現今國家外交若無民間社會多元、普遍的參與，將無永續性可言，政府的外交思維之轉變如下：

- 一、與非政府組織協力推展公眾外交：政府外交要學會與國際社會對話的新議題、新視野、新策略。非政府組織是國際視窗、機會之窗，是推動公眾外交的理想管道。政府應全力培養非政府組織經營國際事務的能力，使其有能力主動形成協力夥伴，積極參與國際社會。一言以蔽之，國家必須協力與非政府組織向外行銷國家形象。
- 二、國際化、當地化行銷台灣：公眾外交的第一步驟就是要讓外國民眾對台灣有一定程度的認識，倘外國民眾對台灣不認識，就不會支持台灣。行銷台灣，就要以國外民眾的語言、文化型態與他們溝通，如此一來，才能獲得國外民眾認同，他們才會為台灣代言。易言之，行銷台灣，就需要國際化，國際化就是要落實當地化。贏得人心，是公眾外交最重要的環節，要贏得人心，最

⁴吳英明，《市民社會與地球村》，頁 202。

佳方法是面對面的溝通與直接對話。反觀我國政府官員溝通能力，屢遭媒體批評，「似乎都秉持為政不再多言的原則，甚少與外界溝通，有時雖然解釋也說不清楚，更別說據理力爭了。對於某些不實的批評，誣蔑的指摘，倒有點笑罵由人的『雅量』。」⁵公眾外交成功與否，關鍵就在「如何傾聽、如何對話、如何交往」。一方面要設身處地用外國人可以接受的方式來推動公眾外交，以外國民眾喜聞樂見的形式，使其耳濡目染，在潛移默化中對台灣產生親切感。另一方面要建立回饋機制，研究世界各國對台灣的印象，進而思考對策。

三、善用文化資產：台灣最引以為傲的就是民主成就及經濟實力，過去也常常向國際社會凸顯台灣的政經成就，卻相對忽略了台灣還擁有寶貴的文化資產。「唯有將文化提升匯聚成整體『國力』，台灣才能以小博大，才能永續經營」⁶。「文化是台灣的關鍵實力。台灣的教育水平、人民素質、公民社會、藝文創新，明顯地領先於華人世界，是台灣最大資產」⁷。大塊文化董事長郝明義指出，今天已來到了文化資本主導的第四波經濟的時代，認真對待文化者必能掌握最有力的工具。英國駐台貿易文化代表麥瑞禮（Michael Reilly）於2009年任期屆滿離台前指出，我國要開拓國際知名度，101這種硬梆梆的大樓很難吸引歐美觀光客；故宮、台北戲棚、雲門舞集等的演出，或綠島、澎湖等自然景觀，才能吸引外國遊客。

四、文化創意：文化外交是塑造國家形象及展示國家軟實力的主要工具。公眾外交就是在推動與其他文化相連結，「『連結』就是在情緒上及認知上與他人積極相關連而不能在國際社會當中孤立於彼此。因為，我們的生活不再是一個封閉的系統，我們必須要不斷的與外在新的力量、新的視野、新的想法、

⁵《聯合報》，民國97年10月16日，版15。

⁶劉相平，〈馬英九「軟實力」思想評析〉，《台灣研究集刊》，2009年1期，頁1-8。

⁷同上註。

新的刺激來互動。」⁸推動文化創意產業，「應該要有一個整合的機制與發展策略做長期耕耘，且應涵蓋國內各種不同的產業及文化通路。經由各個通路結合台灣其它的產品行銷出去，將文化滲透到各個國家，而政府將是推動這些通路的最佳指引者。」⁹澳洲昆士蘭旅遊局於 2009 年舉辦「徵大堡礁無人島保育員」活動，在國際媒體大篇幅報導下，成為全球矚目的焦點。「這項活動吸引全球注意，目前已產生超過相當於七千萬澳幣的廣告效益。」¹⁰此一以保育為名的活動，是一次非常成功的全球行銷。文化並非一成不變，「文化是傳承過去，並以創新走向未來」¹¹，許多習俗或已不被時代所接受時，自然會被淘汰。以神豬比賽為例，世界動物保護協會曾於 2005 年發動各地外國人士來函請我政府取消神豬比賽。誠如內政部及學者所說，習俗不宜用公權力介入，要轉化神豬文化，由廟宇主動示範替代方式比「道德勸說」和「完全否定」成效更大。台灣目前創意神豬與真正神豬同時進行，倡導創新祭典方式，以兼顧習俗及保護動物。

五、外援項目由農耕隊與醫療團隊的援助模式，逐步轉向縮減數位落差：「我國外援項目由過去的農耕隊與醫療團隊的援助模式，逐步轉向『縮減數位落差』，以及協助建立『電子化政府』的指標性項目。」¹²我國在 2008 年亞太經濟合作會議中，提議與推動「亞太經合會數位機會中心（APEC Digital Opportunity Center, ADOC）」，在亞太地區受到各國的支持與肯定。這項提案「主要是參考已過世的前英業達集團副董事長溫世仁的理念，他曾經在中國大陸窮鄉僻壤的甘肅省黃羊川縣推動網路「千鄉萬才」計畫，希望將台灣的數位化經驗，推廣到其他數位不足的經濟體，讓對方人民有機會運用網

⁸吳英明，《市民社會與地球村》，頁 195。

⁹《新活水》，22 期，頁 20-21。

¹⁰《青年日報》，民國 98 年 3 月 10 日，版 2。

¹¹《中國時報》，民國 98 年 4 月 20 日，版 A15。

¹²《青年日報》，民國 97 年 11 月 22 日，版 2。

路等數位化工具拓展商務，促進經濟發展。」¹³目前我國已與 7 個經濟體進行 ADOC 合作計畫，秘魯成果最令人驚艷。「四年來我國在秘魯雖然僅投入一百二十萬美元，在利馬和其他兩個大城設立了八個數位中心，但開設的培訓課程，總共吸引了一萬二千名秘魯中小型企業業者與學員參與，這項成果已經成為我國外援最成功的案例之一。」¹⁴

六、兩岸外交休兵：從 1949 年 10 月 1 日起，台海兩岸為爭取國際社會的認同，進行激烈的競爭。這場競賽中，台灣邦交國最多的時候是 68 個，現在則有 23 個。馬總統於民國 97 年 9 月 3 日接受墨西哥《太陽報》系集團董事長瓦斯蓋茲（Mario Vázquez Raña）專訪時，指出「目前全世界有 195 個國家，跟台灣有邦交關係的有 23 國，跟大陸有邦交的是 171 國」。過去台灣外交上的困境，大多肇因於台海兩岸多年的對立、衝突，雙方惡性競爭結果造成國際社會的負面觀感。「阻礙我國外交發展的關鍵在兩岸關係，兩岸之間若能『擱置爭議、求同存異、正視現實、共創雙贏』，就有機會在國際場域達成某些共識，以和解休兵消弭外交場合的惡性競爭，為雙方爭取利基。」¹⁵ 盱衡國際情勢、中國大陸國力與我方資源，馬總統主政後，即從「尊重包容、互信互利」的思維出發，將台海兩岸關係從過去「相互抵制」，漸次發展成為「良性競爭、資源互補」的戰略，先尋求打開兩岸的僵局，以突破外交困境，開創兩岸公眾外交雙贏的新局面。惟「在當前國內黨派意見對立、國家認同分歧的情況下，有關台灣的國家形象定位、或是兩岸關係如何界定的議題將會是高度敏感的爭議點，而這些爭議點一日不能確定，台灣的公眾外交戰略就不能確立。」¹⁶

¹³ 《青年日報》，民國 97 年 11 月 22 日，版 2。

¹⁴ 《青年日報》，民國 97 年 11 月 22 日，版 2。

¹⁵ 《青年日報》，民國 98 年 5 月 31 日，版 7。

¹⁶ 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 170。

七、凝聚全民對外交政策之共識並培養與國際社會對話的能力：21 世紀台灣外交最重要的利器，就是全球台商、民間組織活力及多元文化。台灣可依世界各國的不同狀況，分別對象，善於運用這些優勢，開展公眾外交。加強國內民眾之溝通能力，凝聚全民對外交政策之共識、支持與參與，誠為當前我公眾外交之重要課題。以兩岸外交休兵政策為例，因國內民眾尚未達成共識，如何凝聚全民之共識、支持與參與，為公眾外交之一大挑戰。除對外交政策達成共識外，「台灣人民及台商如果懂得在自己的文化傳承中做『跨』及『創』的反省，訓練自己成為國際公共事務友善且豐富的『對話者』，那麼我們必定能贏得其他地球村民的尊敬及發揮深化的影響力。」¹⁷

第二節 台灣推動公眾外交制度的發展歷程

台灣官方雖未使用公眾外交一詞，然國際宣傳、文化交流等公眾外交做法早已行之有年且具相當成效，惟由涉外部會機關各自推動。台灣迄今尚未有專責公眾外交的政府機關，也未擬定所謂的公眾外交整體策略。長久以來，由新聞局、外交部、經濟部、教育部、總統府公共事務室、軍事發言人室等機關負責向國內外民眾推銷台灣。「涉外單位因權責分工零散、職掌重疊、資源配置不當、創意與專業不足，以及人員欠缺訓練所產生的諸多問題卻時有所見。」¹⁸謹將推動公眾外交機關略述如下：

一、行政院新聞局：新聞局職司國內傳播、國際傳播等，素有「政府化妝師」之稱，負責台灣的國際傳播、形象推廣、政府發言等工作。民國 62 年 8 月，原屬內政部、教育部及其他有關機關之大眾傳播事業的輔導與管理業務劃歸新聞局主管，新聞局增設出版事業處、電影事業處、廣播電視事業處。在國

¹⁷吳英明，《市民社會與地球村》，頁 206。

¹⁸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〉，頁 167。

內傳播方面，建立輿情反應機制，並建構政府與民眾雙向交流之溝通管道，與民眾溝通政府政策。國際宣傳處於民國 70 年 2 月更名為國際新聞處，善用傳播科技推動軟性文宣，提升我國國際能見度，形塑我國優質形象。

二、外交部：為提升國民及國內非政府組織參與國際事務之能力，外交部特別建立與各類非政府組織之聯繫平台，協調統籌政府與民間參與國際事務之相關資源。

三、經濟部：於亞太、北美、中南美、歐洲等地區設置駐外商務機構。經濟部國際貿易局和中華民國對外貿易發展協會合作，邀請具有百年歷史的企業，推動品牌台灣發展計畫，除於英、德、美等國際重要轉運機場刊登台灣產業形象廣告外，也拍製形象宣傳廣告，並邀請日、韓、英、美等國際媒體來台採訪報導等。

四、教育部：教育部補助鼓勵學校、學術研究機構或團體辦理國際學術教育交流活動，以增進彼此交流與互動、提升我國國際形象及能見度。

五、文化建設委員會：文建會推動海外文化中心為台灣文化交流平台，推廣國際文化交流，實踐以「台灣走出去、世界走進來」的國際交流目標，參與國外辦理傳統藝術展演活動，讓國外人士感受到台灣文化，將台灣文化推上世界舞台，並藉由國際藝術節的舉辦，提高台灣在國際的能見度。

六、總統府公共事務室：負責總統、副總統及總統府之新聞發布、記者會之籌辦、新聞媒體之專訪、國內外輿情之蒐集與彙報等。

七、軍事發言人室：負責機密以外之國防事務之新聞發布、國內外軍事記者之專訪、記者會等。

八、台灣之音：原名為財團法人中央廣播電台，目前使用「台灣之音」（Radio Taiwan International, RTI）為台名，以十三種語言向全球廣播。

九、台灣公共廣播電視集團（簡稱公廣集團）：2006年7月1日成立，包括公視、華視、客家、原住民族等四家電視台，各個頻道有不同的經費來源。客家頻道、原住民族頻道、公視的宏觀頻道，其經費是由相關的政府機關編列預算，華視是公廣集團中唯一沒有任何政府預算或補助的電視台，完全依賴廣告業務收入，自負盈虧。

由於我國目前部會數量過多，以致業務推動、協調及整合不易，行政院爰提交行政院組織法修正草案送立法院審議。現階段台灣尚未提出設立公眾外交專責機關之構想，不過已宣布將文化提升為國家發展首要戰略，主張用文化外交補強傳統外交。由於要將文化融入政府的外交政策，就需要有一套很好的謀合計畫，所以依據行政院組織改造計畫，將成立文化部，未來新聞局將分別併入外交部及文化部，以收事權統合、人力資源有效運用之效。在研擬組織法修正草案時，曾考慮將僑務併入外交部，幾經波折，後仍決定保留僑務委員會。「從公眾外交的角度來看，爭取僑社向心，加強僑務工作，其實是一種手段及過程，其主要目的在整合並運用族裔社群的所有資源與力量，最終在動員僑社（胞）影響目標國家的相關政策。」¹⁹在未成立公眾外交專責機關或協調機制之前，「外交部應當設立專責公眾外交的統籌單位，將台灣的優勢項目，如民主經驗、醫療技術、中小企業、精緻農業、優質文化、體育交流等，做有系統的整合，在政府的規劃下，結合民間組織，積極參與國際組織與非政府組織，讓國際社會充份了解台灣在國際社會的貢獻及價值。」²⁰

¹⁹ 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60。

²⁰ 《青年日報》，民國97年6月24日，版7。

第三節 台灣國際宣傳的發展

國際文宣推銷的是國家形象。「形象是長久的，需要長期的建立，一旦建立了要改變就不容易了。」²¹國際社會在台灣解嚴以前，一直將台灣視為警察國家，而中國大陸又一再宣稱台灣是中國的一部分，職是之故，西方媒體大多稱台灣是叛離的一省（a renegade province）。1998年美國總統柯林頓在上海公開表示美國的對台「三不政策」——不支持台灣獨立、不支持一中一台與兩個中國、不支持台灣參加以國家為主體的國際組織。2002年6月，美國國務卿鮑威爾在亞洲協會（Asian Society）演說時，讚揚台灣不是問題，而是一個成功的故事。儘管如此，「國際人士提起台灣，總愛在Taiwan之後加個problem或issue的字樣，至少是個question。」²²美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）上任後，於2009年首次出訪日本，途中記者提問有關美國對台軍售問題，「明指台灣是美中關係裡的irritant」²³由此可知台灣在國際社會行銷形象的困境。事實上，從未到過台灣的外國人，如果僅從國際媒體上得知台灣，他所得到的印象可能就是兩岸緊張對立、國會亂象等負面印象，而來過台灣或住在台灣的外國人，對台灣的印象就迥然不同，兩者的落差，顯示台灣在國際宣傳上有精進的空間。

2009年舉行世運、聽障奧會，2010年舉行國際花卉博覽會，這些都是台灣向國際展現自我的機會。政府應激發國人的參與感與榮譽感，迎接應邀而來的國外參觀者，成功行銷國家形象。「以我國高等教育普及所提供的充足高級人力資源，並以我國民主體制與自由多元的社會樣貌，已然開展出各種創意與巧思蓬勃發展的活力空間，為台灣在擴展軟實力的進程上，提供積極前進的泉源。」²⁴台灣的國際形象，光靠新聞局的文宣是不夠的，需要我們世世代代的共同努力。

²¹張孟起，《如何與記者打交道——媒體時代的形象塑造》（台北：智庫文化，民國88年），頁44。

²²《中國時報》，民國98年2月20日，版A17。

²³《中國時報》，民國98年2月20日，版A17。

²⁴《青年日報》，民國98年2月9日，版2。

「走出去，說出來」是國際傳播的六字真訣，我國目前文宣工作約略有以下之做法：

一、安排國際媒體專訪總統

「媒體不僅可以讓那些被政治人物或一般公眾忽視的議題或國家變成重要課題，而且經由其傳播能力，更能突破傳統外交獨佔的領域，接觸更廣泛的層面」²⁵。總統為國家形象之「超級推銷員」，安排國際媒體專訪總統乃是最有效之國際文宣作法。為增進國際間對我政府之瞭解，新聞局已促成美國「華盛頓郵報」、「紐約時報」、「今日美國報」、「CNN電視新聞網」、「國際先驅論壇報」、日本「產經新聞」、「讀賣新聞」、德國「南德日報」、「第二電視網」、卡達「半島電視台」等國際知名媒體專訪總統。

二、洽請國際報刊刊登首長專文

洽請國際報刊刊登首長專文，也是多年來習用之國際文宣策略，至有助國際社會正確掌握我國動態。馬總統於2008年11、12月以署名專文投書德國《法蘭克福廣訊報》、美國《華盛頓時報》、泰國英文報《民族報》等，說明台海兩岸外交政策，因稿件內容一模一樣，被評為一稿多投，進而遭質疑刊登成效及對國際能見度之助益。同樣立場或可透過不同文字表達，以不同的表達方式訴求同一主題，將收加分之效。

三、配合重要事件及議題

新聞局之國際宣傳也會與時下最夯的主題結合，2008年為配合奧運熱潮，新聞局以「運動」做為國家形象廣告的主軸。2009年搭配北、高兩市景點，為「高雄世運」及「台北聽障奧運」宣傳造勢，藉以宣揚台灣朝氣活力，並在美國「有線電視網」(CNN)美洲、歐洲與亞洲頻道、美國41個機場候機大廳以及Youtube等影音網站播放。此外，配合就職周年，馬總統當天舉辦國際記者會對國際發聲。2009年適逢921事件10週年、台灣關係法30週年以及開始籌劃建

²⁵ 卜正珉，《公眾外交：軟性國力，理論與策略》，頁300-301。

國 100 週年，類此重大事件將吸引國內外社會之注意，是形塑國家形象的關鍵契機，均是台灣可以善加掌握的時機。

四、善用傳播科技

運用視訊會議、手機簡訊、網路行銷、部落格等新興媒體，突破傳統國界限制，以拓展國際傳播之管道。部落格已成為重要的社交與文化運動，部落客人數快速增加，以美國為例，現有逾 2 千萬名部落客，「反觀傳統新聞媒體的記者數量卻急劇減少。光是華盛頓一地，主要報紙的從業人員這幾年已銳減七九%，如果說傳統新聞媒體是『第四權』，影響力日增的網路部落格很有機會成為『第五權』。」²⁶總統府規劃架構馬總統部落格、在「無名小站」移入官網攝影展照片，以爭取網友的認同。

五、強化整體國際傳播資料

編印發行多種語版之國情資料，向國外民眾介紹我國情概況，並說明我政府各種政策與立場。

六、以影音產品傳播國家形象

新聞局曾與「Discovery 亞洲電視網」合拍「台灣人物誌」及「金門形象」紀錄片，與「國家地理頻道」合拍「綻放真台灣」及「超越城市—台北」紀錄片；曾委請「國家地理頻道」製作國情廣告短片，形塑台灣品牌；曾委請美國公共電視網來台製作台灣專輯節目及紀錄片，並邀「歐洲新聞電視台」來台製播台灣系列專輯，「俄羅斯電視台」來台製作介紹我國人文、傳統民俗、自然景觀等專輯。

《台灣人物誌》紀錄片以布袋戲一代宗師黃海岱、引領趨勢的電腦病毒剋星張明正、打造台灣的文化地標吳清友、台灣昆蟲生態紀錄先驅李淳陽及走向世界的繪本作家幾米等台灣本土故事，打動國際社會，讓國外民眾感受到台灣人創新的精神及活力。《台灣人物誌》以人物的角度呈現了台灣多元化的發展，在亞洲播出後，中國大陸及馬來西亞等國也紛紛計劃製作當地版的「人物誌」，是相當成功的典範。「綻放真台灣」紀錄片則呈現台灣的習俗文化、社會現象、豐富多樣的自然生態等，以 34 種語言在全球 166 個國家之國家地理頻道播放。國家地理頻

²⁶ 《中國時報》，民國 98 年 4 月 24 日，版 A2。

道全球製作執行副總裁史密斯 (Bryan Smith) 表示，台灣有太多吸引人且值得去發掘的主題可以拍攝成紀錄片。

七、主動投書媒體

於媒體反映大眾意見的版面，表達意見或為國家政策提出說明，也是國際宣傳的方法之一。利用這樣的管道表達意見有兩個好處，一是意見可以完全而真實的表達，不必經記者、媒體加工；其二是把「意見看法置於與社會大眾的意見完全平等的位置，說話者與聽話者的位置如果是平等的，說話者會較有說服力。」

27

八、國際輿情蒐集與研析

「了解大眾意見的傾向，卻是發掘包裝自己新聞的重要參考。」²⁸能否爭取國外民心，政府宣傳的重要性固不待言，人民自身的真實感受也是關鍵所在。以 95 年加入聯合國的宣傳短片而言，在片中我們宣稱台灣被拒絕於聯合國之外，台灣 2300 萬人民之人權遭受漠視，強調台灣深感不平與不快樂。此一訴求形同對聯合國的控訴與挑戰，「也就是說，我們表達我們的委屈，不一定能引起其他國家的共鳴，甚至引起對聯合國有良好印象人士的反感，對台灣反而是負面的。」²⁹所以，為多了解宣傳對象及時代潮流，我們必須研究有多少人觀看、點閱我們的宣傳廣告、影片、文宣以及回應，並做數據統計及探究。行政院新聞局既負責國際宣傳，自是透過一系列民調，以了解宣傳對象後，進而思考國際宣傳之對策，以便向全世界行銷台灣優質的國家形象。新聞局曾委請國內外研究機構訪問了解外國人對台灣的認知，謹略舉一二如下：

- (一) 2004 年委請世新大學訪問外籍人士對台灣之認知：新聞局曾於 2004 年 10 月至 12 月訪問 1033 位來台外籍人士、523 位在台外籍人士對台灣之認知。據 2005 年 2 月公布之「來台及在台外籍人士對我國國家形象認知」調查結果，台灣最具吸引力的是文化吸引力、人民友善和風光優美，而最需改進的是環境保護、旅遊環境設施和國際化。55.88% 的來台外籍人士及 52.58% 的在台外籍人士，對台灣的民主發展印象良好。50.71% 的來台外籍人士及 55.08% 的在台外籍人士，肯定台灣的媒體自由。不過，最令外籍人士卻步的是台灣的交

²⁷張孟起，《如何與記者打交道——媒體時代的形象塑造》，頁 124。

²⁸同上註。

²⁹立法院公報，第 96 卷第 30 期（委員會紀錄）。

通。另外，此一調查也指出，台灣應進行「文化輸出」之國際宣傳工作，但國際化是台灣的弱項，為加強國際化，行政院積極推動營造英語生活環境政策、設置英語政府入口網站，提供國際新聞資訊頻道，促使國內電視業者與 CNN、BBC、NHK 等國際媒體頻道進行節目交流。

(二) 2005 年委請「蓋洛普機構」進行「2005 國際社會對台灣形象認知調查」：新聞局曾於 2005 年委請美國「蓋洛普機構」進行「2005 國際社會對台灣形象認知調查」，針對美、日、英、法、德等五國各 1500 位一般民眾及 200 位意見領袖，就台灣印象、台灣的國際定位、參與國際組織及兩岸關係等議題進行跨國民調，民調結果顯示如下：過半以上受訪者對台灣具有好感，特別是日本（76%）、美國（73%）及英國（68%）。受訪者大多經由電視、報紙、雜誌等管道取得台灣的資訊，而英國（68%）、法國（58%）、美國（54%）的民眾表示是因台灣的產品而認識台灣。台灣、中國、日本、韓國等四國中，民眾對日本印象最佳，其次是台灣。此一調查顯示，台灣形象經由台灣產品行銷，遍佈全球的台商可以扮演台灣的草根大使，「台商的視野、當地國的民間參與及企業形象就是台灣的國際實力，台商的存在應成為投資國社會及人民的祝福。」³⁰

第四節 台灣文化交流的發展

「台灣具有多元文化，包括日本、荷蘭、大陸、東南亞文化，相當豐富且令人驚奇，呈現出不同凡響的軟實力，令許多歐美文化界人士驚奇，這是我們應珍惜、運用之處。」³¹我們的周遭充滿了文化，文化是無所不在，從飲食、穿著到生活各個面向。欣賞繪畫是感受文化，參與體育活動是體驗文化，接受教育是傳承文化，表演藝術是傳播文化。長久以來，中央機關的文化業務分散在文化建設委員會、新聞局、教育部、內政部、客家委員會、原住民族委員會等部會，目前依政府組織改造，將籌設文化部，以使事權與資源統一，發揮軟實力，創造台灣優質形象。

³⁰吳英明，《市民社會與地球村》，頁 209。

³¹《中國時報》，民國 98 年 4 月 2 日，版 A5。

馬總統政府深知文化的影響力，自就任以來，推出「以文化為核心的全球佈局」，包括成立「文化創意產業研發中心」推動本土藝術，設置「台灣電影中心」，成立文化外交基金，以及設置境外「台灣書院」等，積極推動以文化行銷台灣，以贏得國際認同，塑建政府優質形象。台灣目前文化交流的做法，略述於下：

一、借助藝文表演團體，推動文化外交

「台灣蓬勃發展的多元文化與極富生命力的藝文團隊成為我推動文化外交的最佳資產。」³²藝文表演團體受限於台灣本身的藝文市場，確需政府的公共資源挹注，協助文化之國際行銷與發展，以便立足台灣並向世界舞台拓展，在國際上替台灣發聲。以愛丁堡國際藝術季為例，該活動為蘇格蘭自治政府走入國際舞台之文化窗口，活動期間，世界各地文化團體共聚一堂。鑒於愛丁堡藝術季之活動甚具文宣效益，我駐愛丁堡辦事處極力爭取主辦單位邀我國內團體參加演出。2007年8月北一女樂儀隊應邀前往愛丁堡，透過她們精彩的表演，大大提升台灣的國際能見度。台灣有相當多的優質藝文表演團體，無垢舞蹈劇場即為其中之一，能在國際上為台灣建立良好的形象。「以二〇〇八年為例，北京奧運及歐洲三國四地巡演（四〇天）前後計二〇餘家電子媒體，七十九篇平面媒體報導對象是台灣的無垢舞蹈劇場，這是最有效益的文化外交，其間多數的報導是因為無垢在法國受邀參加法國『里昂雙年舞蹈節』（世界最大規模的舞蹈節）的演出，並創下最大製作、最大場館、最高票價的紀錄。所以台灣的藝文表演是文化外交的堅強軟實力。」³³新聞局於2008年9月邀請「原舞者」與「台原偶戲團」海外巡演，以「戲」說台灣故事、「舞」動台灣精神，宣揚台灣文化之美，讓世界更認識台灣。以「原舞者」為例，「原舞者」係於80年成立，由台灣各族原住民年輕人所組成，在舞台上呈現原住民祭典精神。新聞局顧及中南美洲人民重視原住

³²邱延正，〈兩岸外交競逐與展望〉，收錄《前瞻兩岸關係發展的趨勢》，王央城主編（桃園縣：國防大學戰略研究所，民國96年），頁51-84。

³³《新活水》，22期，頁31。

民族文化保存，乃邀請「原舞者」走訪尼加拉瓜、瓜地馬拉、秘魯、多明尼加等 4 國，展示台灣原民文化。行前邀請各巡演國家媒體記者訪台，深度認識台灣在地文化的內涵，並請相關外館加強新聞聯繫、安排專訪等。

二、推動文化創意產業

文化創意產業之所以能夠成功，是因為藝術工作者能充分掌握創意的特質，既有本土特色，又符合國際潮流，其表演或產品方能打動民眾的心，才能吸引國內外的愛好者。要真正的讓台灣走出去，必須推動文創等產業。「雲門舞集成立三十多年，融合東、西舞蹈技巧與劇場觀念，不但使台灣起舞，也使台灣舞進世界」³⁴。成立至今有八十年歷史的明華園，表演深具創意，是國際社會爭相邀請的表演團體。「平均每年總團加子團共演出一千六百場次，觀眾超過一百五十萬人次，其中單場觀眾超過十五萬人，創下世界戶外廣場藝術戲劇節目觀眾人數最多紀錄；目前演出行程已經排到民國一百年，法國、加拿大、美國的觀眾都在等著觀賞他們的演出。」³⁵

三、借助電影介紹台灣

面對 21 世紀全球化浪潮，台灣要靠軟實力來維持國家的核心價值，除借助藝文團體向國際行銷台灣外，也可透過電影向國外民眾介紹台灣。81 屆奧斯卡金像獎揭曉，以印度貧民窟為背景的「貧民百萬富翁」大放異彩，該片濃厚的文化內涵，讓全球各地觀眾深入體認印度核心價值。近年來我國許多導演的作品屢獲各國國際影展的青睞，新聞局曾購買「巧克力重擊」、「最好的時光」、「等待飛魚」等國片海外公開播映權，並重新配上英文、日文、法文、德文、西班牙文

³⁴ 《青年日報》，民國 98 年 2 月 17 日，版 2。

³⁵ 《青年日報》，民國 98 年 2 月 17 日，版 2。

及葡萄牙文等語文字幕，製成光碟片配發外館運用，希望藉由電影此一柔性力量，讓更多國際友人從電影中看見台灣，認識台灣的多元文化及現代風貌。

四、推廣中文

「語言作為文化載體的作用越來越凸現出來，向國外推廣本國語言已成為文化傳播的重要手段。許多國家甚至已經把通過推廣語言傳播文化列入了國家戰略，變成了一項重要的政府行為。」³⁶面對中國大陸大力推廣中文教學，台灣要如何因應？美國馬里蘭大學教授楊建民建議台灣中學「可以多舉辦語言、文化結合的夏令營，透過交換學生的模式，將台灣推銷到海外。」³⁷究其實，台灣目前最大的問題是尚無專責海外推廣語言的機關，海外華語師資來源有教育部、外交部、國際合作發展基金會及僑務委員會等。教育部的中文教師輸出計畫已實行二十多年，派遣華語教師遠赴美國、德國等國家教學；外交部招募中文教師到布吉納法索與多明尼加任教；國合會的海外服務工作團，也有海外中文教學的工作，屬於志工性質；僑委會自 2007 年起推出僑教替代役，徵召役男至海外的僑校教中文。

馬總統上任後擬借鑒德國的歌劇學院、中國孔子學院等機構之經驗，設置境外「台灣書院」。「台灣書院是展現來自西方價值文化以及來自中國的中華文化，如何在台灣發展成台灣本土的世界觀、價值觀。台灣書院，是讓台灣與世界、與中國進行文化對話最具體的作為。透過對話，也為台灣再從中國、世界其他文明吸納新的元素，激發台灣文化的再發展提升。」³⁸設置「台灣書院」，首先須尋找和選擇對建設「台灣書院」有興趣之外國學術機構，對方必須具備一定的辦學條件及必要的硬體設施。「德國柏林大學為孔子學院配備了總面積約 250 平方米

³⁶陳剛華，〈從文化傳播角度看孔子學院的意義〉，《學術論壇》，2008 年 7 期，頁 162-167。

³⁷《商業周刊》，1057 期，頁 122。

³⁸《中國時報》，民國 98 年 4 月 20 日，版 A15。

的教學和辦公場所，創辦了孔子學院網頁、閱覽系統、電影資料庫等。」³⁹德國歌德學院、法國法語聯盟等都是由其外交部門資助建立，易言之，「在這些西方國家，對外語言推廣與文化推廣都被提升到了國家戰略的層面加以理解，是國家『軟力量』的集中體現」⁴⁰。「惟未來「台灣書院」成立前，有待與行政院對外華語文教育及正體字推動小組相關部會，文建會、教育部、新聞局，外交部、僑委會等充分溝通，協調整合或重新調配職掌，避免駐外單位功能重疊，發揮文化整體戰的最高效益。」⁴¹

五、體育外交

「國家之間無法通過傳統外交渠道進行有效溝通和交流的情況下，體育外交可以為國家間的溝通提供『民間』渠道，促進國家關係的建立和改善。」⁴² 2009 世界運動會將於 7 月 16 日至 26 日在高雄舉行，2009 第 21 屆聽障奧運會也將於 9 月 5 日至 15 日在台北舉行，二者均為國際大型體育活動，頗受國際社會及媒體關注。世運預計將有超過 100 國 4 千餘名選手參賽。聽障奧運是歷史悠久的體壇盛會，1924 年首度在法國巴黎舉行。中華民國聽障者體育運動協會於 2003 年擊敗希臘雅典，取得聽障奧運承辦權後，邀請台北市政府共同承辦。台北聽障奧運會預計有來自 81 國 4 千名聽障選手參賽。世運及聽障奧運對提升國家形象及正面觀感至有助益，能將高雄、台北、台灣推向國際舞台。

「二戰結束以來，對和平與發展的追求逐漸成為國際關係的主流，於是，『體育外交』逐漸興起風靡全球，『乒乓外交』、『棒球外交』、『奧運外交』、『世界杯外交』廣為世界各國所運用，併成為改善國際關係，增強國際社會溝通與信任的

³⁹何懿、杜瑩，〈「孔子學院」創辦和發展中存在的問題及對策〉，《中國成人教育》，2008 年 23 期，頁 26-27。

⁴⁰張文聯，〈是語言的更是文化的——從語言的雙重功能看孔子學院的定位〉，《海南師範大學學報》，2008 年 3 期，頁 132-135。

⁴¹《聯合報》，民國 97 年 4 月 5 日，版 A23。

⁴²李德芳，〈體育外交的作用及其運用——以北京奧運會為例〉，頁 55-60。

重要手段。」⁴³運動與文化之關連，可從 2009 年日本和韓國在世界棒球經典賽的表現得到例證。日韓所呈現的是對棒球文化的堅持，全力以赴的運動精神。體育活動除可例證文化之差異外，也可顯示人民之修養。「當來自 95 個國家和地區的代表團出席完開幕式後，外國記者們驚訝地發現，容納 7000 人的大阪體育中心看台上沒有一片紙屑，就像沒有人坐過一樣。通過衛星轉播，日本在全世界人民的心目中樹立了一個民眾素質高、環保意識強的形象。」⁴⁴水能載舟，亦能覆舟，國際賽會雖有助提升台灣國際能見度，但另一方面，因台灣交通便利，國境相對開放，任何重大意外事故，都是台灣承受不起的打擊。運動安全範圍廣泛且內容複雜，僅由相關安全單位勉力進行，事倍功半，人人參與，才得竟全功。

「採用全球行銷式的『事件公關』(event public relations)手法，官方機構為主導，結合民間力量，以活動創造議題，用議題傳播訊息，進而改變目標對象的認知與態度。」⁴⁵政府要藉高雄世運及聽障奧運等盛會，將台灣文化特色放送國際。以世運而言，開幕式「要打造『台灣巴洛克』風，用『京奧開幕式四十分之一的一億四千萬台幣，營造台灣之美！』」⁴⁶台北市政府早已緊鑼密鼓進行「聽障奧運」前置作業以及一系列暖場活動，如邀請紐約著名的劇團Blueman、大陸知名聽障表演團體「千手觀音」第一團來台演出。台北市政府全力行銷，要讓全球知道「2009 聽奧在台北」，也要讓國人看見「聽奧精神」。為了歡迎外國聽障選手，北市將派出高中、大專學校為親善大使，國中小學生都在努力學習「好棒」、「加油」、「歡迎」、「謝謝」等手語，屆時將充當啦啦隊。此外，聽奧籌委會將訓練 4,000 名手語志工，希望市民都能學習簡單的問候手語，為聽障人士及選手加油。不論是賽會活動的籌備、場館的硬體設備建置、聾人文化的周邊活動，都在縝密規劃下逐步完成。市府為宣傳 2009 台北聽障奧運，在市府大樓、市立動物

⁴³ 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。

⁴⁴ 李德芳，〈體育外交的作用及其運用—以北京奧運會為例〉，頁 55-60。

⁴⁵ 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〉，頁 171。

⁴⁶ 《聯合報》，民國 98 年 3 月 26 日，版 8。

園前及聽障奧運官網上，設置聽奧倒數計時器，惟曾出現倒數天數不同調的情形。完美來自於細節，為達活動預期效果，任一環節都疏忽不得。

六、繼續爭取參與或主辦國際活動

我國企業如Acer在2010年溫哥華冬季奧運、2012年倫敦夏季奧運擔任贊助廠商，以建立企業形象，政府也應致力爭取透過運動競賽等各種活動來建立台灣形象，然後藉由媒體讓全球知道台灣。透過世運、聽障奧運會的舉行、參加上海世界博覽會、以及主辦2010台北國際花卉博覽會，台灣將走向國際、世界也將走入台灣。2010年「台北國際花卉博覽會」將是台灣首度舉辦世界級的大型博覽會，展覽主題為「彩花、流水、新視界」，運用園藝、科技與環保為設計理念，展現我國花卉園藝實力、文化藝術特色以及科技成就。「2010年11月6日到2011年4月25日、為期半年的花博，估計可吸引600萬以上遊客，光是來賞花的國際觀光客也可能有30萬到50萬人，因此絕對是讓台灣走上世界舞台、世界更了解台灣的管道。」⁴⁷

七、深入了解其他文化

公眾外交就是運用軟實力與國外民眾互動，在軟實力中，文化軟實力居核心要素。公眾外交成功與否，前提是要透過音樂、書籍、電影等各種管道，深入了解、尊重其他文化。「森巴是巴西『官方』的音樂，而嘉年華會則是官方的派對。……每一個巴西城市都擁有自己的嘉年華慶典。嘉年華會是巴西最轟動的事情之一；透過文化產業和新聞機構而變成媒介化、商業化和全球化的一種文化儀式。」⁴⁸大提琴家馬友友提到「絲路之旅」，以音樂增進各國人民對其他文化的了解，消

⁴⁷《中國時報》，民國98年3月31日，版A7。

⁴⁸James Lull，《全球化下的傳播與文化》(Media, Communication, Culture: A Global Approach)，陳芸芸譯（台北：韋伯文化，民國93年），頁212。

除種族之間的陌生隔閡。「台北國際書展是台灣與世界溝通的管道，近年來書展以不同國家來呈現主題館，有助於我國對各國的認識。」⁴⁹。

結語

第二次世界大戰，日本以全國之力，意圖征服鄰國，成就其帝國美夢，終究戰敗。「但戰後的日本，以技術創新的領先能力，更以創造品牌行銷的優勢，將日本的影響力，藉由文化、藝術、產品創意乃至卡通漫畫等多元路徑，散播到全世界，並且一度攻進美國紐約時代廣場，舉目所及，隨處均是日本品牌。」⁵⁰日本戰後透過Sony、Toyota、Honda、Panasonic等與全球大眾生活息息相關的日本產品，重新改變世人對日本的印象。根據英國廣播公司（BBC）2008年的調查顯示，日本運用軟實力行銷形象，其全球正面形象僅次於德國，名列世界第二。

反觀台灣，因台海兩岸議題，在國際社會上施展的空間有限，但國際社會也曾讓我們備感溫暖與感激，「台灣九二一大地震，就有二十個國家、超過七百個救援隊員來台援助，這些隊員很多不是台灣的邦交國，但是基於人道立場，都願意挺身相助。」⁵¹相對地，當其他地方發生災難時，我們政府與民間亦應發揮人飢己飢、人溺己溺的精神，賑濟災民。「慈濟功德會每年通過自願捐款，可募集到1.5億美元的資金。這些錢用於支援一家擁有800張床位、140名專職醫生、500名護士和900名工作人員的醫院，一所護士學校，一所醫藥學校和一家出版社。慈濟功德會在台灣和海外的災難救護、教育、社會諮詢和自我幫助等活動中，都起著重大作用。」⁵²2009年5月馬總統出訪中美洲薩爾瓦多、貝里斯、瓜地馬拉三國，「率朱宗慶打擊樂團、紅十字會、世界展望會等非政府組織出訪，規劃安排造訪友邦偏遠村落與弱勢兒童，做公益拼外交形象。」⁵³政府需要與民間社

⁴⁹ 《民眾日報》，民國98年2月5日，版5。

⁵⁰ 《青年日報》，民國98年2月9日，版2。

⁵¹ 《天下雜誌》，民國96年12月5日，頁167。

⁵² 全家霖，〈制度、政府與NGO—韓國NGO的特點及其問題〉，《亞洲研究》，54期（2007年1月），頁35。

⁵³ 《中國時報》，民國98年5月13日，版4。

會建立協力關係，對國外民眾做出實質貢獻，與目標對象產生「更多的相互依持感（mutuality）與互惠感（reciprocity），自然較能改變目標對象的行為」⁵⁴。

所有的施政都像逆水行舟，不進則退，必須不斷的精進，台灣在公眾外交上尚有許多努力之處：

一、致力保存自己文化：在全球化的浪潮下，與其他國家進行文化外交，如何因應文化同質性之傾向，而保持自己文化之自主性？「保持文化自主的方式，就是將文化根植於自己的土壤，借由電影、戲劇、藝術展演等多元藝文活動或產物所形塑的文化元素，釋出既富有傳統特色又有創新內涵的新文化主體與在地特質的文化風貌。」⁵⁵就電影而言，「如何借由電影劇情注入更多的文化質感，激發觀眾對屬於這塊土地的感動、對共同生活的珍惜，更進一步將台灣文化向國際宣傳。」⁵⁶

二、加強培訓外語翻譯人才：台灣雖然天然資源貧乏，但擁有優美的自然景觀、豐富多元的文化。台灣因「兼融閩南、客家、大陸各省及原住民等不同的族群，形成多彩多姿的人文風情，無論在宗教信仰、建築、語言、生活習慣及飲食風味均各異其趣」⁵⁷，而激盪出今日獨特而多元的文化。但台灣外語翻譯能力是在對外交往中急需解決的問題之一。以國立台灣史前文化博物館出版的《跨越與連結—台灣與南島文化》一書為例，原住民的紋面象徵成年，但英文說明卻把成年（adulthood）錯譯成adultery（通姦），導致外國人誤認紋面是象徵通姦。國內翻譯系所數量隨著教育部廣設大專院校的政策而於短短幾年內暴增，翻譯人才在供給上似乎是沒有多大問題，但品質卻有待提升。

三、加強國內專業表演硬體設施：交流是建設軟力量的主要途徑，但國內專業表演場地有限，是一大缺憾。政府在國內廣設文物、文化館，因使用效能過低，營運績效不彰而被譏為「蚊子館」。「日本 1956 年開始著手建設持續至今，

⁵⁴ 卜正珉，《公眾外交：軟性國力，理論與策略》，頁 408。

⁵⁵ 《青年日報》，民國 98 年 2 月 27 日，版 2。

⁵⁶ 《青年日報》，民國 98 年 2 月 27 日，版 2。

⁵⁷ 《青年日報》，民國 98 年 4 月 17 日，版 2。

平均每周就誕生一座專業表演藝術場地。僅東京一都市就每三個月蓋一座場地，50年下來已有200個場地，全日本至今已逾3,000座。台北這20年來，僅出現一個『新舞台』（且為民間所建）。同樣是首都，韓國首爾戰後至今，建造專業的表演廳是台北的三倍多；就連後起的中國大陸近15年來起造的表演場所急起直追，已完成逾百座，且大半為國際建築名家所設計。」⁵⁸

四、加強外交與文化部門之人才交流：外交機關缺乏文化人才，文化機關缺乏外交經驗，如果能讓外交與文化部門人才交流，「讓外交部門在傳統的政治應對外，大量以文化作為國際往來的主軸、題材，消除政治領域慣見的劍拔弩張與零和對抗，展現台灣的軟實力，一定可以更廣泛的和全世界開展真實的友誼。」⁵⁹

五、善加運用新科技：「瑞典、愛沙尼亞和馬爾地夫等國在網際網路虛擬世界*Second Life*設立虛擬大使館（Virtual Embassy）；又如美國設立虛擬大使館及領事館，以遠距方式為未設立外交及領務據點之國家與地區提供資訊服務；而中國大陸利用社交網站Facebook網民自發性倡議（initiatives）快速繁衍之特性宣傳北京奧運及其對西藏擁有主權之說法，亦為成功的前例」⁶⁰我國近年來之作法相形之下見絀，為維持我國國際文宣之影響力，政府「應該更加注重政治菁英、外交官及一般官員有關新聞網絡（news networks）的專業訓練」⁶¹。

⁵⁸ 《聯合報》，民國97年5月19日，版E2。

⁵⁹ 《臺灣時報》，民國98年2月17日，版5。

⁶⁰ 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。

⁶¹ 卜正珉，《公眾外交：軟性國力，理論與策略》，頁315。