行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

資訊革命與公眾外交

Information Revolution and Public Diplomacy

計畫類別: ☐ 個別型計畫 ☐ 整合型計畫

計畫編號: NSC 90- 2414- H- 004- 032

執行期間: 90 年 08 月 01 日至 91 年 07 月 31 日

計畫主持人: 姜家雄

共同主持人:

計畫參與人員:

本成果報告包括以下應繳交之附件：

☐赴國外出差或研習心得報告一份

☐赴大陸地區出差或研習心得報告一份

☐出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

☐國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：國立政治大學

中 華 民 國 91 年 7 月 31 日

中文摘要

現代外交事務已不再侷限於政府對政府的互動，也包括政府與國內外公眾的交流。公眾外交的本質是透過公共資訊、教育及文化交流等方式來了解及影響外國精英與公眾之意見，以伸張國家利益。隨著資訊科技的日新月異，公眾外交實行方式亦受到深遠影響。網際網路等新興媒體的普及使資訊的流通不再受限於時間與國界，因此資訊科技的運用便成為公眾外交的重要課題。在國內外議題多元化、各種民間團體蓬勃發展之下，公眾外交在未來勢必結合資訊科技，成為外交事務的重點工作。

英文摘要

Modern Diplomacy is no longer just a government-to-government business. It also incorporates government-to-public (both domestic public and especially foreign publics) affairs. The advocacy of national interests by seeking to influence elite and the public of foreign countries through various means is the essence of public diplomacy. The revolution of information technology has deeply influenced the conduct of public diplomacy. With the prosperous development of the Internet, the flow of the information is no longer restricted by the time and borders. How to adapt to the revolution of information technology will be essential to public diplomacy.

計劃緣由與目的

外交部是國家處理對外關係的專責機構，但近年來，各國外交體制面臨許多嚴格的挑戰，外交體制有淪為輔助角色之虞。如何避免邊際化，重振其在各國外交政策制定與執行機制中的主導地位，引發外交體制改革與重組之熱烈討論。而非官方身分人士活躍於國際舞台、資訊科技超越時空限制，更導致「公眾外交」的運作成為各國外交體制變革必須因應的另一項挑戰。

本研究計劃的目的有三：

一、了解國內外政治經濟環境、議題、科技等因素之變動對各國外交體制所造成的影響。

二、分析資訊科技革命與公眾外交之間的環節關係。

三、評估資訊科技對外交體制帶來之衝擊。

結果與討論

相較於傳統外交是政府與政府之間的互動，公眾外交指的是透過了解、告知、以及影響他國公眾的方式，來促進本國的國家利益。由於國家的對外關係受到許多層面的影響，包括官方與非官方層面。他國非官方層面的菁英份子、各種團體組織、乃至於社會大眾的輿論，都能形成一國外交政策的輸入項。由此觀之，國家除了與他國的官方部門的正式交往之外，更要重視非官方層面的公眾外交，如此才能內外兼備，甚至突破官方外交上的限制。

在公眾外交的實踐上，由於目標群眾（target audience）的範圍很廣，因此公眾外交的實行方式也是包羅萬

象。例如政府贊助外國學者前來本國進行學術交流研究、駐外使館提供外國民眾有關本國的旅遊資訊、甚至是電影或電視劇在海外放映等等。這些方式不外乎是以宣傳、教育、影響、交流為本質，進而形塑他國與論對本國的友好形象。

從公眾外交的實行方式可以看出，「如何」有效運用各種交流方式是成功的關鍵。在傳統的國際往來中，人與人面對面的接觸、書信、電話電報、報章期刊等媒介，都曾扮演重要的角色。隨著資訊時代的到來，新興的傳播科技更增添公眾外交技術的深度與廣度。例如隨著網際網路的普及，使資訊流通更加的便利，亦增加資訊接觸的人數。因此如何運用資訊科技以促進公眾外交，便成為新時代的課題與挑戰。

為何需要公眾外交？

傳統外交注重的是政府與政府之間的往來，強調官方的正式性質。而公眾外交則與傳統外交存在相當大的差異，公眾外交著重在非官方的層面。公眾外交主要是針對影響他國外交政策制定與執行的公眾態度，包含了一國政府對他國輿論的經營、與他國民間團體的互動、對他國事務資訊的回應、與他國包括文化、藝術、企業各界之間的溝通。無可諱言，公眾外交成功與否的關鍵就是資訊與理念的跨國性流通。

然而，國家之間的正式外交關係本來就建立在官方的基礎上，那為何又需要公眾外交？公眾外交的興起的原因不外乎是：一、成為傳統外交的助力；二、因應議題的多元化與各種民間團體的參與國際事務。

資訊時代與公眾外交的關係

資訊革命、全球化、民主浪潮等事件皆對傳統外交事務產生衝擊。在資訊快速流通之下，提昇外國民眾對於本國的好感便成為外交事務的要項。除了對於外國輿論保持敏感度之外，對於外國民眾的長時期關切以及參與（包括諮詢、服務、回饋等等）都是資訊時代公眾外交的內涵。因此新的外交作為會將公眾外交提昇至相當重要的程度，並且需要有別於傳統外交不同的技巧、方法與態度。

隨著傳播科技的革命性發展，例如衛星電話的出現、網際網路的普及、全球電視網絡的建構等等，對於公眾外交的實踐造成四項主要的衝擊：

一、電話、廣播、電視、網際網路的普及意味著國家可以突破目標國對於資訊進出的管制。

二、傳統媒體在全球發送系統積極成長下大幅擴充其版圖，但是在網際網路等多媒體電子科技的發展下，傳統媒體受到衝擊與競爭。這意味著資訊的來源成倍數般的增加，而且個人接觸這些來源的途徑也相對增多。

三、政府控制、形成、影響資訊及其散佈的能力已面臨重大的轉變。在資訊來源大幅增加的情況下，政府執行公眾外交的方式必須有所調整。雖然

政府可以因為資訊來源增加而享受到資訊散佈更快速與更寬廣的優點，然而，這也表示政府在管制媒體上的能力已經大不如前，因此政府勢必要與民間團體合作。

四、在眾多資訊來源的環境中，政府、各種團體組織以及個人需要花更多的心力在茫茫資訊洪流中找出想要的。而媒體成功的關鍵便在於資訊的品質與可信度。因此政府也必須使自己的資訊來源具有吸引力、時效性與準確性。

過去二十年來，大眾傳播媒體的成長對傳統外交文化與體制而言是一嚴格而全面的挑戰。大部分民眾都可藉由媒體獲得相關資訊來形成對國際事務的看法。二十四小時不中斷的即時新聞節目、全球性新聞網以及網際網路造成資訊的供應多元化與快速擴散。無所不在的媒體使得外交部門很難保住其原有秘密且壟斷的資訊權力，因此政府部門與民間單位的互動合作便成了無法避免的趨勢。

在資訊時代參與公眾外交的人士大幅增加，除了政府外交人員之外，外交工作也將他國非政府組織與個人列入開發與經營的對象，並獲得良好的成果。而官方層面也不只限於外交部門參與公眾外交，以美國為例，除了國務院以外，其他聯邦機構或是地方政府也經常從事國際性的活動，甚至也有派駐海外的代表。因此在參與者增加，媒體蓬勃發展的環境下，公眾外交便面臨了不同於以往的挑戰。

公眾外交有兩個基本面向，分別是與他國社會大眾之間關於本國政策的溝通，以及促進國外民眾對於本國社會的認識。

公眾外交的目標簡單而明瞭，就是盡量在最多的媒體上、使用越多種的語言來陳述國家的政策，以確保他國能夠清楚的接收到資訊。其中關鍵不在於說了什麼，而是在觀眾聽到了什麼、看到了什麼、知道了什麼。從事這方面工作的人士可能是派駐海外的大使、新聞界、以及使館中的資訊人員。不過就傳播的效果而言，直接且面對面的接觸仍是無可取代的。因此政府需要重視這方面的人才，培養出通曉當地語言、熟悉媒體運作與資訊科技、熟稔國家政策的外交人員。

而傳播科技對於公眾外交帶來的衝擊亦是相當重要。在 911 事件之後，美國國務院對外發行「恐怖主義網路」（*The Network of Terrorism*）的小冊子，除了告知外國民眾有關恐怖主義的惡行之外，更傳達恐怖主義必須被消滅的理念。「恐怖主義網路」不只以印刷版本發行，國務院更將其置於網際網路上，以便駐外使館或是媒體單位可以下載並散發給當地民眾。而實際上這個舉動的確大幅增加「恐怖主義網路」的閱讀人數。在國務院的網站上，「恐怖主義網路」擁有 14 種語言的翻譯版本，這並不包括其他單位自行翻譯的語言版本數目。基本上，網際網路已經成為美國國務院的基本傳播媒介。由於這項新興科技的普及，美國國家政策能被更多的海外民眾所知悉。

除了網際網路之外，傳統的媒體也有執行公眾外交的功能。在廣播、電視以及新聞界的努力下，國家的政策可以被他人所知悉，進而形成對政策的支持。「美國之音」（VOA）就是一個很好的例子。此外，與當地媒體保持聯繫與合作關係也是另一項重要的工具。駐外使館的新聞官員必須熟稔當地媒體，以適時將國家政策透過媒體向他國民眾宣導。當然，這方面的工作也可透過網際網路達成（利用電子郵件傳遞新聞稿或是政策聲明）。當然，網際網路是否真能將資訊送達目標群眾仍存有爭議。因為網際網路並非在所有國家都相當普及，因此傳統媒體的角色仍相當重要。但不管是利用網際網路或是傳統媒體，將資訊數位化皆有助於兩者的散佈。

除了向他國民眾宣傳本國國家政策之外，公眾外交的任務是增進他國民眾對於本國社會文化的了解與愛好。基本上，一國政府可以運用教育以及文化交流計劃來達到這個目的。以美國為例，傅爾布萊特計劃（Fulbright Program）就是美國政府最主要的教育交流計劃。

公眾外交可能遇到的難題

在資訊時代中，資訊已經跨越時間與國界的鴻溝，資訊與理念就在各國政府、工商業界、非政府組織的網路中流通。因此在民主與開放的浪潮下，以公眾外交提昇國家利益便成為刻不容緩的要務。然而，隨著議題的多元性增加，各種不同專業團體與人士都有機會參與公眾外交。因此，政府外交機構如何消除本位主義的心態，與民間機構或個人合作並展握現代資訊科技的特性是當前各國外交工作的當務之急。

計劃成果自評

本研究雖具前瞻性，但受限於題材，仍屬探索性質。由於資訊科技仍在持續演變，其對於外交體制與實務的影響，甚至廣泛人類文明、生活方式的衝擊還無法定論。不過任何體制、理念、行為必須因應資訊科技的發展乃是不爭之事實，有鑑於此，資訊科技與外交體制的關係的探討，有待延續。

參考文獻

Alleyne, Mark D. “Thinking about the International System in the Information Age: Theoretical Assumptions and Contradictions.” *Journal of Peace Research* 31 (November 1994): 407-424.

Anderson, Jim. “The Future of Diplomacy.” *Foreign Service Journal* 74 (May 1997): 26-31.

Barrett, Neil. *The State of the Cybernation: Cultural, Political, and Economic Implications of the Internet*. London: Kogan Page, 1997.

Barston, R. P. *Modern Diplomacy*, 2d ed. London: Longman, 1997.

Berridge, G. R. *Diplomacy: Theory and Practice*, 2d ed. New York: Palgrave, 2002.

Burt, Richard, Olin Robison, and Barry Fulton, eds Reinventing *Diplomacy in the Information Age: A Report of the CSIS Advisory Panel on diplomacy in the Information Age*. Washington, D.C.:

Center for Strategic & International Studies, 1998.

Dizard, Wilson, Jr. *Digital Diplomacy: U.S. Foreign Policy in the Information Age*. London: Praeger, 2001.

Galbraith, Peter. "Reinventing Diplomacy, Again." *Foreign Service Journal* 76 (February 1999): 20-29.

Hamilton, Keith, and Richard Langhorne. *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*. London: Routledge, 1995.

Kurbalija, Jovan. "Diplomacy in the Age of Information Technology." In *Innovation in the Age of Information Technology*, ed. Jan Melissen, 171-191. London: Macmillan, 1998.

Plischke, Elmer. ed. *Modern Diplomacy: The Art and the Artisans*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1979.

Potter, Evan H. ed. *Cyber-Diplomacy: Managing Foreign Policy in the Twenty-First Century*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2002.

Price, Monroe E. *Media and Sovereignty: The Global Information Revolution and Its Challenge to State Power*. Cambridge: The MIT Press, 2002.

Rosenau, James N., and J. P. Singh, eds. *Information Technologies and Global Politics: The Changing Scope of Power and Governance*. Albany: State University of New York Press, 2002.

Studemeister, Margarita S. "The Impact of Information Communications Technologies on International Conflict Management." *Bulletin of the American Society for Information Science* 24 (February/March 1998): 24-27.

Tehranian, Majid. "Global Communication and International Relations: Changing Paradigms and Policies." *International Journal of Peace Studies* 2 (January 1997): 39-64.

Tuch, Hans N. *Communicating with the World: U.S. Public Diplomacy Overseas*. New York: St. Martin's, 1990.

Warkentin, Craig, and Karen Mingst. "International Institutions, the State, and Global Civil Society in the Age of World Wide Web." *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 6 (April-June 2000): 237-258.