

# 「參與聯合國」之國際宣傳策略研究

鈕則勳\*

## 摘要

本文以我國參與聯合國之宣傳作為為例，探討其宣傳策略，結論發現：(一)我國參與聯合國文宣之呈現之主軸策略部分主要在強調我國對國際事務之關心，有能力有意願參與聯合國；形象塑造的部分，最多在陳述我國本身之政治及經濟條件，凸顯本身能力，應該順理成章的成為國際社會之一員，參與聯合國之相關活動。至於訴求的部分，則以理性感性並陳之方式為主。(二)從訪談的內容及針對文宣之內容分析結果來看，攻擊策略並非我國參與聯合國宣傳中之主要策略；從分析中亦能窺見，文宣中訴諸法理、國際同情及本身條件，仍是相關單位企圖激起國際共鳴較長使用之宣傳方式。(三)我國之參與聯合國宣傳策略和理論中所陳明之學者理論有其相符及適用性，宣傳理論多能替我方之傳播策略提出相關具體之建議。

另外文中亦對未來聯合國之宣傳策略提出建議，包括：(一)以宣傳目標來說，筆者認為無論是針對哪一個目標對象皆可更細緻地勾勒出「目標層級」。(二)是宣傳效果評估的部分，在前述各項優先目標順序下，若能設定更細部的目標將會更恰當。(三)相關單位應該從宣傳效果之測量上作更細部之規劃及設定，以避免民眾錯誤及武斷地認為「我國無法參與聯合國」是「參與聯合國之國際宣傳策略之失敗」的結果。(四)此外，作為一個聯合國現狀之「挑戰者」，應該在攻擊策略的使用上進行加碼，清清楚楚地對各國陳述中國大陸對我方之打壓。(五)則是各種可能資源的轉換運用。

關鍵詞：參與聯合國之宣傳策略、參與聯合國、宣傳策略、聯合國說帖、國際組織

\*文化大學廣告系助理教授。

## 壹、研究動機與目的

宣傳是人類社會自古以來即有的現象，各時期、各民族及各種文化都曾經使用宣傳；而宣傳研究的科學化發展，始於兩次世界大戰的心理戰，經冷戰時期達於巔峰。到了後工業社會，宣傳研究形成一跨學門的研究途徑；除了心理學之外，它更包括政治傳播學、社會學等學科。宣傳不僅在理論上又提供了科際整合一個新的面向；以實務上而言，也就因為宣傳不僅對國家政策的宣導推動，甚至國家形象塑造都非常重要，是以各國對國際宣傳也更為重視。

以我國而言，政府機構對外宣傳工作範圍甚廣，舉凡新聞、外交、經濟、政治、交通、觀光、社會文化等均包括其中。一般而言，行政院新聞局負責一般宣傳工作之策劃與執行；外交部則負責涉及政治外交的實務工作。而外交部本身亦設有新聞文化司專責外交部的文宣撰寫與發佈等事項。其他如僑務文化交流經貿合作觀光交流等則分別由僑務委員會、教育部國際文教處、經濟部、外貿發展協會、觀光局及其他專屬機構、學術機構及民間單位團體分別或共同協調執行。由此可見，我國政府在國際宣傳範圍可說是非常廣泛，而且重點各有不同；以外交而言，現今它最重要的工作即是如何拓展國際生存空間及參與聯合國和其他重要國際組織。就此二者而言，除了整體的策略規劃之外，很重要的一環，即是如何利用國際宣傳來促成這樣的目標。而在中共的強力阻撓之下，如何透過宣傳來強化參與聯合國的正當性？而使用國際宣傳來參與聯合國，它的侷限性又有多大？而我國現今參與聯合國的國際宣傳策略又如何？這些都是頗令人深思的問題。基於此，筆者則以此議題加以研究，希望能夠有建設性的發現。

以研究目的而言，則強調在宣傳的策略上；亦即我政府的宣傳策略，在中共的強力打壓上面，應該從何角度及規劃上來節省資源，將有限的資源運用在有限的刀口上。

## 貳、理論基礎與文獻檢閱

## 一、國際宣傳的意義與策略

研究國際傳播的學者 Leslie J. Martin 指出：「凡是一國人民或政府，超越國界，向他國的人民散佈宣傳者，謂之國際宣傳」<sup>1</sup>。國際宣傳大部分可說是預設資訊的交流，是一個國家將總體資訊經過過濾與選擇，把符合該國政策需要的工具，進一步美化設計，透過各種媒介和通道，向他國人民廣泛的傳播<sup>2</sup>。宣傳有被稱作大型勸服(mass persuasion)，它是「一對多」(one to many basis)的勸服過程。宣傳可與一般社會過程連結在一起，而勸服只是個體的心理過程<sup>3</sup>。宣傳需要靠勸服的手段，它是透過語文或非語文的方式改變人們的態度信念或行爲；或是透過訊息的傳遞，有企圖地改變人們的態度信念或行爲；或是經由符號(訊息)而改變行爲，有時這個訊息是由間接強制的方式訴求於被勸服者的理智與情感<sup>4</sup>。

Jowett, G. and O'Donnell V.(1986)指出，分析宣傳要從下列十點著手<sup>5</sup>：(一) 宣傳活動的意識形態和意圖：宣傳的意圖是讓人們接受宣傳者的意識形態。(二) 宣傳發生時的背景脈絡：宣傳分析者必須意識到已經發生的事件，以及宣傳者對此些事件所做的解釋，什麼樣的陳述是整個社會體系(如和平、人類)所期待的？及分析時代及大事件的發展。(三) 確認宣傳者。(四) 宣傳組織的結構：成功的宣傳活動傾向起源於一個強而有力、中心化的決策權威，以產生貫穿整個組織結構的一致訊息。(五) 目標閱聽人。(六) 媒體使用技巧。(七) 使效果最大化的特殊技巧：包括注意閱聽人的傾向、消息來源的可信度、意見領袖、是否能獨占傳播來源、視覺象徵物的力量、語言的使用、宣傳音樂等。(八) 閱聽人對各種技術的反饋。(九) 反宣傳。(十) 結果與評估。

Rogers 和 Storey (1987) 自許多不同種類的宣導運動個案中，擷取了九項有助宣導運動的原則，包括使目標群眾廣泛暴露於宣導訊息之下、設定合理的宣導目標、同儕團體的人際傳播對產生或維持或改變行爲相當重要、傳播來源及通道的可信度可增加傳播宣導運動的有效性、持續進行宣傳之評估工作、宣導運動的

<sup>1</sup> 吳圳義(1969)，「國際宣傳」，新聞學研究，第四集，頁384。

<sup>2</sup> 丁榮祿(1978)，中共國際宣傳策略之研究，中國文化大學哲學研究所新聞組碩士論文，頁8-9。

<sup>3</sup> Jowett, G. and O'Donnell V.(1986) *Persuasion and Propaganda*, Sage Publications Inc., p.21.

<sup>4</sup> Miller, W.H.(1987), "Issue Management, No longer Sideshow", *Industry Week*, 235., p.15.

<sup>5</sup> 同註3，頁154-170。

訊息與閱聽人有社會距離者無效、預防型的宣導運動可能不比具正面結果的宣導運動有效、分眾策略對特定閱聽人強調特定訊息、媒介訊息及人際訊息間之可近性及適時性<sup>6</sup>。

不同的社會間，宣傳的使用與方法上皆有差異，但是由於國際宣傳其目的總是希望透過這種傳播活動而使外人了解自己國家的政策，以便（幫助）產生對自己國家有利或友好的現象；持平而論，它總是和一國的國家利益有關。是以，每個國家爲了捍衛自己的利益，總都設有宣傳機構來宣傳自己的國家政策及形象。以我國而論，行政院新聞局即負有我國國際宣傳的任務，包括<sup>7</sup>：（一）告知(To inform)：把國家的政策讓別國人民來了解；（二）解釋(To explain)：澄清國際間的誤解和污蔑；（三）反應(To react)：駐外新聞人員爲國家耳目，要隨時反應駐在國對其本國之輿情反應，作爲政府釐訂對該國外交政策的參考。

目前世界主要國家之國際宣傳工作均以尋求與對方當前或將來可能影響其國家思想觀念形成之人士間的溝通爲重點。許多國家國際宣傳的基本對象是其他國家直接和主要的意見領袖，包括政府官員、編輯、媒體負責人、藝術家、知識份子、教育家、學生領袖、商業鉅子及婦女團體領袖等。平時的國際宣傳活動不論是無線電及電視廣播、文字及視聽資料的運用，或是交換計畫、商展、圖書設備、新聞中心及圖書館等活動，其目的是在增進國家長遠的安全及福利，並且也能維護世界的和平與繁榮。但就另一面向而言，國際宣傳行爲中也可能影響其他國家政治與社會生活的國際交流；學者艾迪斯(Adeno Addis)就指出兩種傷害性的國際宣傳活動<sup>8</sup>：（一）意圖性錯誤的宣傳，可稱爲「負資訊」，即已開發強國所使用之「故意的假資訊」，目的在削弱他國之國際地位，開發中國家通常是直接目標與受害者；（二）選擇性錯誤的宣傳，可解釋爲曲解的或不平衡的資訊，即所謂「結構性的宣傳」，雖無陰謀，亦非懷有惡意企圖去傳遞不平衡的資訊，但是由於文化及政治之假設與偏見，使得傳播媒介傳遞資訊之行動通常是選擇的與

<sup>6</sup> E.M.Rogers&J.D.Storey (1987), "Communication Campaign" in S.H.Chaffee & C.R.Berger (Eds.) *Handbook of Communication Science*. Sage Publications Inc.

<sup>7</sup> 朱丹妮 (1986), *中共國際宣傳組織及策略之研究*, 政戰學校新聞研究所碩士論文, 頁 24-25。

<sup>8</sup> Adeno Addis, (1988) "International Propaganda and Developing Countries." *Vanderbit Journal of Transational Law*, Vol.21. No.3, pp.493-520.

扭曲的，其對開發中國家的偏見及歪曲報導，經常對這些國家的形象造成極大的影響，損壞這些獨立社會的自覺權利。即使如此，國際宣傳仍然是國家在國際社會中為求生存、安全及優勢支配的過程中，運用傳播媒介，以預設資訊宣揚自己，求取溝通創造機會而獲利，甚至打擊對手的方式。至此，在國家間彼此傳播與互動的關係上，國際宣傳正扮演著重要的角色。

宣傳要能夠奏效，則有賴宣傳的原則與技巧；而宣傳的原則與技巧仍可從 Lasswell 的傳播模式，即傳播者（來源）、傳播訊息內容、管道及對象來加以討論。以宣傳者（來源）而言，首重「可信度」，而影響可信度的來源可從幾方面來討論；首先就是其社會地位、聲譽與宣傳動機；其次，「類同性」也是頗重要的因素，宣傳對象與傳播者若是相同類型的人，其資訊較具說服力；再者，具專業知識的專家所傳播的資訊較具可信度。

以宣傳內容而言，若是它具有爭論性時，學者建議有如下的宣傳方法<sup>9</sup>：（一）要是宣傳對象一開始就反對宣傳來源之立場，最好將正反意見陳述；（二）若是對象信服原來資訊立場，不妨重複強調該項資訊；（三）對教育程度高者，宣傳時要正反意見並陳，程度低的宣傳對象，則可對其強調「片面之詞」；（四）正反意見並陳較容易察覺出遺漏哪些論據，而易減少說服力。就內容的結論而言，學者認為：（一）明白下結論較具說服力<sup>10</sup>；（二）對教育程度低者最好以下結論的方式進行宣傳，對教育程度高者較無明顯區分<sup>11</sup>；（三）若宣傳內容非常個人化或與自己相關時，讓宣傳對象自己下結論，效果可能較好<sup>12</sup>。若是將內容一再重複，其效果如何？學者認為隔一段時間一次的重複能增加說服的力量；重複中有變化，則可一再令宣傳對象連想到宣傳目的，並再同一時間激起宣傳對象的好幾項

<sup>9</sup> Carl Hovland, Arthur Lumsdaine, and F. Sheffield, (1949) *Experiment on Mass Communication*, New Haven, Ct.: Yale University Press,

<sup>10</sup> Carl Hovland, Irving Janis, and Harold Kelley, (1953) *Communication and Persuasion*, New Haven, Ct.: Yale University Press, p.244.

<sup>11</sup> D. Thistlethwaite, H. De Haan, and J. Kamentzky, (1955) "The Effects of Directive and Nondirective Communication Procedure on Attitudes," *Journal of Abnormal and Social Psychology*, Vol.51, pp.107-113

<sup>12</sup> Carl Hovland, Irving Janes, and Harold Kelley, *op.cit.*, p.70.

需求和慾望<sup>13</sup>。若是以內容的呈現方式而言，學者認為：(一)輕微恐懼訴求的說服效果大於強烈恐懼訴求的效果<sup>14</sup>；(二)若是內容中挑起宣傳對象的緊張情緒，然後建議解決方法，宣傳會高度有效<sup>15</sup>；(三)讓宣傳對象積極參與，有助於提高宣傳對象對宣傳內容的注意<sup>16</sup>。現代宣傳的特徵是使用所有的宣傳媒介，並混合使用各種型態之傳播，「宣傳家應像製譜交響樂的作曲家，使用多種樂器，以收宏效<sup>17</sup>」。

若是以宣傳對象而言，學者歸納了滿足其的幾項原則：(一)宣傳對象總是傾向於注意那些與宣傳對象原有態度和興趣相符的宣傳內容，即這項宣傳若是能滿足其現有需求的話，容易產生效果<sup>18</sup>；(二)與當時現行的意見氣氛相符的宣傳內容，較具說服力<sup>19</sup>；(三)宣傳對象若是智力高，則可用較偏邏輯性的論點，智力較低的可用情緒性訴求<sup>20</sup>；(四)若宣傳內容是以高可信度來源為宣傳訴求時，必須不斷地重提宣傳來源，促使宣傳對象能隨時聯想高可信度來源，進而接受宣傳內容<sup>21</sup>。持平而論，在國際宣傳的實際傳播行為當中，各國的政治、經濟及社會結構多有不同，文化、思想與觀念也有差異國際情勢更是瞬息萬變，如何巧妙的運用國際國際宣傳策略，著實在考驗國際宣傳者的智慧。

## 二、文獻檢閱

有關我國的國際宣傳之相關研究，大致可分為以下幾個面向。首先為國際宣傳組織及其功能之研究，如古家諭(1999)以德懷術研究法及深入訪談法針對歷任新聞局長歸納出了相關做法及建議；其次，以策略之觀點分析我國際宣傳工作之得失亦為另一重點，如黃瑞南(1983)置焦於我國於美匪建交前之對美宣傳工

<sup>13</sup> 徐佳士(1966)，大眾傳播理論，台北：台北市記者公會，頁181-182。

<sup>14</sup> Carl Hovland, Irving Janis, and Harold Kelley, op.cit., p.80.

<sup>15</sup> W. Weiss and B. Fine. (1956) "The Effect of Induce Aggressiveness on Opinion Change," *Journal of Abnormal and Social Psychology*, Vol.52. pp.109-114.

<sup>16</sup> Carl Hovland, Irving Janis, and Harold Kelley, op.cit., p.75.

<sup>17</sup> 祝基澄(1986)，政治傳播學，台北：三民書局，頁40。

<sup>18</sup> 同註十二，頁142。

<sup>19</sup> 黎劍瑩(1969)，「傳播效果研究」，新聞學研究，第四集，頁168-169。

<sup>20</sup> I. Janis and C. Hovland, (1959) *Personality and Persuasibility*, New Haven: Yale University Press.

<sup>21</sup> Carl Hovland, Irving Janis, and Harold Kelley, op.cit., p.254.

作，黃炎霖（1990）亦以德懷術研究法彙整專家學者對我國國際宣傳策略之改進之道，許淑晴（1992）同樣將重點放在我國對美國宣傳策略之演變上。再者，研究者亦有探討我國國際宣傳之效果之相關論述，如蔣安國（1993）則從政府遷台後到1992年間之中美關係效果進行研究。

此外，以「他山之石可以攻錯」為重點探討他國國際宣傳經驗提供我國相關策略擬定參考之研究的專文不少，如張長智（1968）研究「美國新聞總署」(United States Information Agency)的運作同時介紹美國之宣傳機制，丁榮祿（1979）研究中共1971至78年之國際宣傳策略，李文琦（1980）以香港「七十年代」雜誌為例，研究中共之宣傳策略，朱丹妮（1986）針對中共國際宣傳之組織及策略進行分析，蔡日雲（1993）則置焦六四天安門事件前後，中共國際宣傳與外交政策之關係。最後，也有研究以媒介塑造國家形象為內容進行分析，如周明義（1970）、劉壽琦（1980）、黃炎霖（1990）、蔣安國（1993）分別以「自由中國評論」、「自由中國週刊」、「紐約時報」、「光華雜誌」等報刊雜誌為標的，透過內容分析法探討相關雜誌及報紙等傳播媒介對我國形象之塑造。

由以上文獻分析來看，學界研究大多以我國整體之宣傳策略、組織或功能為例，較少針對單項國際組織參與之策略進行個案研究，故本文以「參與聯合國」之個案為例，探討我國在此攻堅過程中之相關策略及作為，亦希望能替我國之國際宣傳研究開創另一新視野。

## 參、研究方法、範圍、問題及限制

### 一、研究方法

本文研究方法是以深入訪談法及內容分析法為主，歷史研究法為輔。以參與聯合國這個個案為分析的主軸，蒐集相關資料（包括參與說帖及廣告），作為分析對象，將其放置在我國對外宣傳關係變遷的歷史架構中，運用傳播及宣傳理論與國際政治的相關理論來作探討。深入訪談法則是針對一位曾經主辦聯合國事務之外交部官員及另一位外交部官員為主；另針對新聞局從1998年至2002年之參與聯合國說帖進行內容之分析，歸納分析其脈絡。

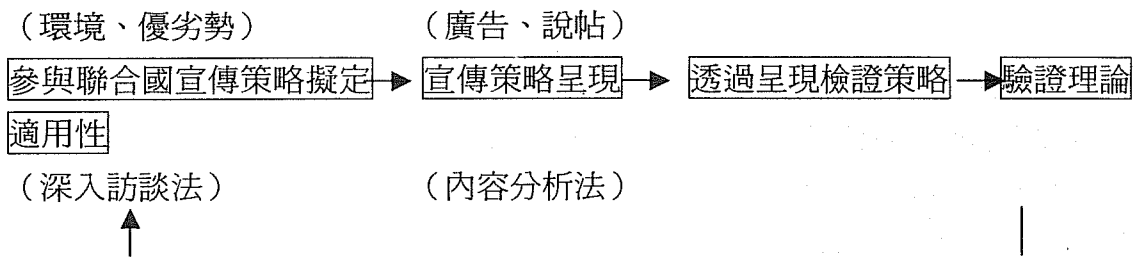
## 二、研究範圍

- (一) 時間範圍：筆者將以 1990 年代政府開始從事參與聯合國行動至今，作為分析之時間範圍。
- (二) 內容範圍：筆者將透過對我國參與聯合國之相關文宣、廣告、說帖及政府出版品為研究標的，特別針對新聞局從 1998 年至 2002 年之參與聯合國說帖進行內容之分析，歸納分析其脈絡，進而配合宣傳之相關原理原則進行檢證，並對提出的問題進行驗證及回答。
- (三) 對象範圍：本研究所探討之主題是我國參與聯合國之宣傳策略及行銷傳播作為作為研究之對象，探討其關聯性。

## 三、研究問題

- (一) 中華民國參與聯合國之宣傳如何呈現？其主軸策略、形象塑造方式及訴求各為何？
- (二) 行銷學者有提出「競爭環境或品牌中的領先者通常使用防禦策略，挑戰之品牌多以攻擊策略尋求突破」，倘以此論述作出發，中華民國在參與聯合國之過程中，無異於一個挑戰現存國際局勢之挑戰者。在此段挑戰之過程中，中華民國參與聯合國之傳播策略是否也以攻擊策略為主？
- (三) 這些相關文宣廣告之呈現與宣傳策略相關理論間之關係如何？

## 四、研究架構流程



## 五、研究限制



- (一) 本文涉及現今國家重大政策，故於深入訪談之過程中，受訪者是否可能因為決策之保密性，多所保留策略深層核心部分，則不得而知。
- (二) 由於資源及能力之限制，同時宣傳主戰場於國外進行，無法全盤將文宣廣告資料蒐集，只能以國內能尋得之資料進行研究，恐無法針對各項宣傳方式及內容逐一研究，再分析其間之關係，或有見樹不見林之缺憾。

## 肆、「參與聯合國」宣傳策略擬定

### 一、「參與聯合國」政策的形成、策略訊息與行動

1971年10月25日聯合國大會以「代表權」案的方式通過2758號決議，由中華人民共和國取得中國在聯合國及其一切所屬機構的席位，中華民國被迫離開聯合國，其後更陸續失去了12個聯合國專門機構席位，也無法參加聯合國的會議及活動。自我國退出聯合國之後，國際宣傳的工作更為艱困；為陳述方便，筆者可以粗略的將退出聯合國後，我國所從事的國際宣傳工作，約略分為三個時期：(一)「經濟掛帥」期：由於退出聯合國集中美建交，使國民政府統治的正當性遭到嚴重的挑戰；基於此，為了轉移國際視聽及維持政權的穩定，以經濟發展為主軸的國際宣傳策略正可以凸顯兩岸生活最大的不同點。是以，強化「十大建設」為主軸的國際宣傳，不僅對外有宣示政府「莊敬自強、處變不驚」的勇氣，對內更可補強統治權的合法性。(二)「政治主導」期：從1986年開始，台灣開始進行政治民主化的改革，不僅開放黨禁、報禁，更落實多項選舉，企圖一掃「威權統治」的國際形象。政府的宣傳重點式廣泛蒐集選舉及相關政治民主化的資料，分送駐外單位、駐華使館及訪華記者參考。根據新聞局駐外單位表示，當時國外有將近400篇的選舉報導，其中包括社論50餘篇；甚至連國際著名的「紐約時報」、「華盛頓郵報」及「英國泰晤士報」均曾發表社論，對我民主改革表示歡迎。這是近十年來政府施政獲堪正面報導最多的一次<sup>22</sup>。同時此時期國際傳播也成為了全民大家一起來的工作。(三)「轉守為攻」期：由於經濟的起飛和政治的民主化了雙項成就，構築了舉世注目的「台灣奇蹟」；為強化我國全方位革新

<sup>22</sup> 邵玉銘(1989)，加強國際傳播、提昇國家形象，台北：行政院新聞局。

的事實，打破國際間對台灣成就的漠視，新聞局更設計了「寧靜革命」的宣傳策略，來擴展國家形象的縱深。除此之外，更積極主動的做法就是推動「參與聯合國」的國際宣傳策略與相關的配套措施，而關於參與聯合國為何成為外交政策上的主軸及宣傳策略上的重點，筆者將利用以下的篇幅進行詳細說明。

從 1990 年代初，我國朝野展開了「參與聯合國」的叩關行動。1992 年 2 月台獨團體以台灣加入聯合國促進會名義在華盛頓郵報刊登大幅廣告，要求以台灣名義加入聯合國；8 月份在獨盟主導下成立「一中一台行動聯盟」，主張台灣為主權獨立的國家，積極申請加入聯合國。就政府方面而言，同年 9 月中聯大第四十七屆總辯論期間，外交部請尼加拉瓜、巴拿馬及哥斯大黎加等九國為我執言，強調會籍普遍化的原則，呼籲國際社會肯定我國政經成就；1992 年二屆立委，許多在野黨及國民黨立委候選人均以參與聯合國為訴求，至此加入聯合國的壓力在立法院中顯現，進一步也驅使外交部必須展現實際行動。

1993 年初，立法院正式通過要求行政院向聯合國提出入會申請；其後連李登輝總統也指出要「有計畫地以中華民國名義重返聯合國」<sup>23</sup>。其後在行政院於 1993 年 2 月成立則成立了一個跨部會的專門機構--「參與聯合國決策小組」，在外交部則設置「參與聯合國」專案小組，由當時的政務次長房金炎擔任召集人，對參與聯合國的方針進行討論和規劃，並規定每逢單月都召開一次擴大會議。在策略上，則在國際間展開全方位遊說；如外交部有別於以往由國際組織司孤軍奮戰方式，將各地域司都配合行動，展開全方位運作，向國際社會表明中華民國有參與聯合國，負擔國際義務的強烈意願與能力。而後又進一步明確規定，教育、宣傳、協助是現階段遊說工作的三個主要方向<sup>24</sup>。同時為了爭取國內外各界與政府最大之認同與支持，外交部的規劃有下列數項考量<sup>25</sup>：(一)以涵義範圍最大的「參與」取代「參加」、「加入」或「重返」，以增加推動之彈性。(二)推動參與聯合國的基本原則為不挑戰中共在聯合國之現有席位；繼續追求國家統一；不尋求代表全中國，而僅爭取中華民國政府可實施有效管轄權範圍內 2100 萬人民的代表

<sup>23</sup> 中國時報，民國八十二年二月七日。

<sup>24</sup> 芮正泉（1993），「參與聯合國及其周邊組織的研析」，問題與研究，三十二卷十期，頁 11-24。

<sup>25</sup> 夏立言（1998），「參與聯合國：一項長期艱鉅之工程」，新世紀智庫論壇，第三期，頁 8。

權。(三) 現階段工作目標為促使國際社會了解我參與聯合國之作法及立場營造有利國際環境，進而爭取認同及支持，達到參與的最後目的。

此外，當時外交部長錢復於同年 6 月主持成立「中華民國各界參與聯合國運動委員會」，推請當時的立法院長劉松藩主持成立大會。至此我國參與聯合國的活動成為政府的政策，而就參與聯合國的活動做分析，大致有如下特色<sup>26</sup>：(一) 參與法理：為成為聯合國一員，朝野各界以多重理由作為依據；如「重返」法理，指恢復 1971 年喪失的會籍，如「加入」法理，包括會籍普遍化或兩個政治實體論等。但是根據外交部長錢復的解釋，「重返」含有取代中共的意含，加入則只申請加入成為新會員，又牽涉以何種名稱加入，國內爭議頗大。因此政府使用「參與」一詞來避免「重返」與「加入」爭論的對立；同時這一名詞較為中性，可以包含觀察員或聯合國及其專門機構進行贊助、技術合作及財務支援等活動，其範圍廣泛且具彈性<sup>27</sup>。(二) 參與名稱：保持彈性，早期堅持以中華民國名義，1993 年 4 月，李總統首次提出以「中華民國在臺灣」名義申請<sup>28</sup>。外交部長錢復在立法院也同意名稱要保持高度彈性。(三) 參與時機與策略：先由聯合國周邊組織逐步入手，營造有利於我國的國際環境，爭取國際同情與重視。(四) 中共因素之考慮：接受與中共並存於聯合國的安排，且承認加入聯合國最大的阻力將是來自中共的反制<sup>29</sup>。(五) 預期角色：我國強調完成民主改革，經濟實力不容忽視，參與聯合國及各種國際組織可以扮演功能性角色，有助區域穩定及安全<sup>30</sup>。

為了進一步推動及落實參與聯合國之政策，在參與國際組織所需的經費上也逐年增加；以 1996 而言，外交部新會計年度總預算為 134.9 億元新台幣，比上年度增加了 60 億，其中因應加入聯合國等國際組織的需要，編列了近 30 億元，成長幅度達 11%<sup>31</sup>。除此之外，新聞局方面也編印了各式不同的「說帖」，作為外交部政策指導下的配套措施。

<sup>26</sup> 邱坤玄 (1997)，「重返聯合國與兩岸關係」，國際關係學報，第十二期，頁 90-91。

<sup>27</sup> 同註廿四。

<sup>28</sup> 自由時報，民國八十二年四月十一日。

<sup>29</sup> 錢復 (1993)，「我國參與聯合國與大陸政策的互動關係」；立法院外交委員會報告，台北：外交部，頁 4-5。

<sup>30</sup> 胡志強 (1993)，「中華民國參與聯合國的十大理由」，中央日報，

<sup>31</sup> 外交部年度預算，民國八十五年。

至於友邦的配合上，自 1992 年起之後幾年，政府以各種方式利用聯大每年大會期間，針對「參與聯合國」進行國際宣傳與暖身；同年 9 月，第四十七屆聯大首次有尼加拉瓜、巴拿馬、拉脫維亞等 9 國元首在大會總辯論演說中，呼籲重視「中華民國在台灣」(Republic of China on Taiwan)於聯合國缺席的問題；而外交部也承認這是有計畫「洽助」下的行動<sup>32</sup>。至此，我國在中美洲成立「中美洲七國與中華民國合作混合委員會」長期援助友邦農工商業革新、鞏固邦誼，終於有所收穫。1993 年 8 月，中美洲巴拿馬、瓜地馬拉等七國助聯合國代表向聯合國秘書長提案，要求四十八屆聯大設立特別委員會，研究我國參與聯合國的問題；其後又有格瑞那達等六國參與連署，提案國總數為 13 國。同年，外交部訓令駐外單位向駐在國宣達「中華民國是主權獨立國家」立場，以免中共「一個中國」原則混淆視聽，有礙參與聯合國爭取支持的工作<sup>33</sup>。1994 年再度有尼加拉瓜等 12 國聯屬提案送交聯合國秘書長，其「備忘錄」註明理由增加兩個重點；(一) 分裂國家「平行代表權」無礙最終統一；(二) 聯合國正視中華民國情況符合「預防外交」原則<sup>34</sup>。1995 年第五十屆聯大，尼加拉瓜等 20 國提案連署，再度建請聯合國成立「研究委員會」探討我國參與問題，而後雖又被中共所封殺，但發言支持我國的國家數目與討論時間皆有增加。1996 年我國總統大選，中共舉行軍事演習來恫嚇，台海關係一度緊張，其後五十一屆聯大，塞內加爾等 16 國提案連署，備忘錄強調我民主成果，刪去「分裂國家平行代表」理由，但仍未被總務委員會排入大會議程。1997 年，尼加拉瓜、格瑞那達等 9 國又於 7 月向聯合國提案改採要求撤銷 2758 決議案策略；8 月底時又有中非、宏都拉斯、薩爾瓦多 3 國連署。此案已經列入五十二屆聯大總務委員會討論案第 160 號，案文如下<sup>35</sup>：「鑑於國際情勢的根本改變，及海峽兩岸存在著兩個政府的事實，應須重審聯大 1971 年 10 月 25 日 2758 號決議」。

總務委員會後討論該案，後有 15 國發言支持我方，32 國反對，遭到否決而無法列入議程。1998 年 7 月又有 11 國向聯合國秘書處提案，要求重新檢討 2758

<sup>32</sup> 自立早報，民國八十一年九月二十七日。

<sup>33</sup> 自立早報，民國八十二年九月二十六日。

<sup>34</sup> 聯合報，民國八十三年七月二十日。

<sup>35</sup> 新華社，「歷史潮流不可逆轉」，文匯報，一九九六年十月二十五日。

決議案；這已是我國推動「重返聯合國」行動的第六年，雖然預期仍是無法大有斬獲，但推動參與聯合國的工作仍然方興未艾。

2000年，推動參與聯合國工作持續進行，當時的外交部長田弘茂點出了新世紀政黨輪替後參與聯合國之整體政策考量及策略選擇。以參與聯合國之整體政策考量而言，田弘茂指出主要在「突顯不公事實，爭取基本權利」，至於其論述則包括：第一、2758決議案僅解決大陸地區人民在聯合國之代表權，卻剝奪台灣地區人民參與該組織之基本權利，此決議一違反聯合國會籍普遍化原則；第二、我國近年政經民主及自由化，但被排除在許多重要國際組織外，突顯我參與國際社會之權利未受合理尊重及聯大2758決議案過時及不合理；第三、現階段外交部係以爭取國際社會對本案之重視及支持，並在聯合國內部營造有我氣氛，累積助我力量，作為推動重點<sup>36</sup>。另就推動策略之選擇來看，田弘茂認為政府宜以維持我案之恆溫、不過度挑起國內統獨爭議、不過度挑釁中共並與中共對我採過激行動之口實，彈仍能維持宣示我國家主權為前提，採訴諸國際社會了解並同情我參與國際社會所受不公平待遇，並逐步爭取多數國家支持之策略，推動參與聯合國之工作；其中亦包括不挑戰中共在聯合國之席位，同時推動方式均強調「參與」聯合國，不明言「重返」或「申請加入」，避免統獨爭議以增加推動之彈性<sup>37</sup>。此亦突顯出參與策略在政黨輪替後，仍然有其傳承性。

基於以上策略之規劃，從2000年開始我提案內容已就國際局勢稍作增補而成為「應審視中華民國在台灣所處之特殊國際環境，以確保其2300萬人民參與聯合國之基本權利獲得完全尊重」<sup>38</sup>。

2003年我國友邦貝里斯、布吉納法索、查德、多米尼克、多明尼加、薩爾瓦多、甘比亞、格瑞那達、馬拉威、尼加拉瓜、帛琉、聖多美普林西比、索羅門群島、史瓦濟蘭、吐瓦魯等15國之駐聯合國代表於8月聯名向聯合國提案，強調繼續將台灣排除在聯合國之外，已對國際社會構成道義上及法律上的挑戰；並具體要求將「中華民國（台灣）在聯合國的代表權問題」一案，列入本年9月聯合

<sup>36</sup> 田弘茂，「我國參與聯合國策略之檢討」，立法院第四屆第四會期外交委員會報告，頁2-3。

<sup>37</sup> 同前註。

<sup>38</sup> 同註三六。

國大會第五十八屆常會議程之補充項目。

在上述提案函所附之「解釋性備忘錄」中指出，中華民國（台灣）是一個自由且愛好和平的國家，其經由民主程序選出之政府是唯一能夠在聯合國內代表台灣人民利益與願望之合法政府。第廿六屆聯合國大會通過有關中國代表權問題的第 2758 號決議，不但未解決台灣在聯合國的代表權問題，亦且不斷被據以排斥台灣參與其他國際組織。事實上，台灣是一個蓬勃發展的多元民主社會，珍視聯合國有關和平、人權及發展之理想，在經濟及社會等方面之發展成就更普受國際肯定，因此唯有我國在聯合國的代表權能獲確認，聯合國追求會籍普遍化及全體人類共同理想的理想始能落實。聯合國繼續將台灣排除於該組織之外，實已構成對台灣人民的歧視<sup>39</sup>。而此次的行動已經是中華民國政府第十一次向聯合國叩關。聯合國總務委員會 9 月討論我國參與聯合國案，兩岸均全力動員登記發言進行大辯論，總計有 104 國發言，創下歷來最高紀錄。雖然我國友邦因寡不敵眾致使提案再度敗北，但是美國選擇善意沉默，英、法兩國發言肯定台灣的民主化成就，顯示出我方外交工作默默耕耘的成績<sup>40</sup>。

駐紐約台北經文處處長夏立言表示，我國第十一度未能順利叩關聯合國，這不是「失敗」，而是「遺憾」，因為在事先我方就已知道今年無法過關，但是這並不表示著我們失敗。雖巴基斯坦代表最後發言說不希望明年再見到此案，但是我們明年一定還會發聲。外交部長簡又新表示，今年發言反對國家比去年多出 16 國，可以說過去這段時間以來，中共在國際社會動員反制台灣的力道比以往強勁，但是很多國家談論台灣代表權的問題時，在想法與認知上不一定和以往的看法相同，可以說「雖然量上有增加，但是質上有所變化」。簡又新說，發言討論台灣代表權案的國家數目比以往增加，可見這個問題已經受到更多聯合國會員國的關心<sup>41</sup>。

由以上之論述可知，我國參與聯合國之策略基礎大致包括「陳述中華民國在政治經濟各方面的成就」、「突顯 2758 號決議案的不公平」、「突顯不公事實，爭

<sup>39</sup> 外交部網站新聞稿，www.mofa.gov.tw。

<sup>40</sup> 「兩岸動員，我入聯合國案 104 國發言創紀錄」，中國時報，九十二年九月十九日，第三版。

<sup>41</sup> 同前註。

取基本權利」、「中華民國有能力對國際社會提出貢獻」等。一位曾經主辦過參與聯合國事務的外交部官員表示，以策略來說，主要是希望產生教育及宣傳（宣導）的功能，透過一年一年的叩關行動及文宣作為至少讓聯合國官員、各國駐聯合國代表團及當地民眾，知道有中華民國的存在，進而了解到生活富裕的兩千三百萬中華民國國民在聯合國無代表權是不合理的。他並指出，政府在沒有推動「參與聯合國」的動作及聲音時，根本沒人知道有此問題存在，故政府之相關參與作為亦是點出問題點之所在<sup>42</sup>。

另一位外交部官員也指出，我國參與聯合國戰略考量之方向為訴諸國際社會，中華民國主權獨立，有能力及地位參與國際組織；同時現今國際組織功能加強，作為現代國家要有參與國際組織之管道，積極對國際發展提出貢獻<sup>43</sup>。他亦指出我宣傳工作有政策及功能考量。宣傳從此二面向開始，中華民國有合法國際地位，獻遭受不公平待遇，所以要向國際政府及人民宣達；另為台灣長遠發展，要多方接受相關資訊，才能使我政策擬定不致和國際發展之大方向脫節。另外台灣之發展有很多能力資源，也希望將台灣之經濟能力資源透過國際組織提供給國際社會<sup>44</sup>。由以上論述亦可以約略了解我政府在退出聯合國後的國際宣傳階段的轉變；由「消極變為積極」、「被動變為主動」是政府國際宣傳的特徵。

## 二、宣傳機制、對象及管道

至於從「參與聯合國」宣傳事務之機制來說，依據「中華民國行政院組織章程」所賦予行政院直屬機構的執掌，可以發現新聞局掌理闡明國家政策，宣達政令、政績及發佈國內外新聞，是專門負責國際宣傳的業務單位。新聞局負責貫徹行政院的國際宣傳政策，並接受立法院的民意監督；其目前在 12 個國家及香港地區派駐有 56 個駐外單位，在邦交國家為我駐在國大使館新聞參事處，在無邦交國家則稱新聞處或新聞分處。派駐單位從事國際傳播工作在有邦交國家具有鞏固邦誼之功能，在無邦交國家中則能收促進實質關係、提升交流層次的成效。在

<sup>42</sup> 深入訪談—過去曾經主辦過聯合國事務的外交部官員，民國 92 年 5 月 8 日。

<sup>43</sup> 深入訪談—外交部官員，民國 92 年 5 月 13 日，外交部。

<sup>44</sup> 同前註。

平時可增進國外人士對我之認識與了解，遇突發事件則可爭取他們對我國立場及處境的同情、認同與支持。而在新聞局所編印的簡介資料中也將其駐外單位的工作執掌做了如下的說明：

- (一) 駐在國之新聞界、學術界及其他民意領袖宣揚我國政策及現況。
- (二) 以新聞聯繫、分發運用文字及視聽資料、辦理活動等方式增進駐在國政府與民眾對我國之認識。
- (三) 駁斥導正駐在國媒體對我國不時或不利之報導，以維護我國家形象。
- (四) 針對與我國有關之重大事件，蒐報駐在國輿情。
- (五) 協助國內藝文團體在駐在國展演，以傳播我文化內涵。

新聞局可以說是政府的國際宣傳機構，由以上之分析也約略可之新聞局在國際宣傳工作中所扮演之吃重角色，很自然地「參與聯合國」便成爲了其重要之宣傳工作。該位曾主辦過參與聯合國事務的外交部官員表示，宣傳工作應是由外交部國際組織司主導策略，但文宣的細部工作，包括宣傳經費則是由新聞局處理，同時在國內及駐地雙方單位均有密切之協調。基本上，外館所用的文宣資料皆是出於新聞局，駐地透過這些文宣在可能的時機與場合中皆有散發<sup>45</sup>。至於外交部和紐約駐館之關係，則以外交部作指揮中樞，外館依照訓令作動作，同時外館亦蒐集輿情<sup>46</sup>。

倘以主要的宣傳目標對象而言，則是聯合國的各委員會及各國代表團，同時亦包括草根民間基層。官員並指出，駐館代表會利用相關機會到學校進行演講並散發相關文宣說帖，同時亦會和媒體要員進行訪談、陳述我國立場等<sup>47</sup>；以下筆者則以三部分說明之。

- (一) 各國政府官員及國會議員：

在目標上，我國國際宣傳對象是全世界 100 多個國家地區的 50 億人口；然而，限於實質困難所致，宣傳無法遍及所有對象，所以有優先目標的選擇與最經濟有效方法的運用。因此，選擇適當的宣傳對象——特別是具有再傳播能力且肯定

---

<sup>45</sup> 同註四二。

<sup>46</sup> 同註四三。

<sup>47</sup> 同註四二。



能或可能幫助我政府的國際人士，就成爲我國國際宣傳工作的重要一環。其中各國政府官員、國會議員乃至於少數民族領袖（現在及未來的），都成爲了我政府宣傳的對象<sup>48</sup>。

以國會議員而言，我國歷年均邀請各國國會議員組團訪華，蓋因國會議員於外交決策中參與意見的情形日趨普遍，促成各國議員對台灣的了解與認識，較能使其於適當時機爲我方仗義執言。就政府官員而言，可以說遭遇著比較大的困難，因爲多數國家與我並無邦交，與高層高原接觸交往往往受到中共的牽制，即使有接觸，限制也仍多，是以發揮的功效也較有限。

### （二）各國駐聯合國代表團及各國駐華使館：

若是特別就參與聯合國而言，各國駐聯合國代表團則是進行國際宣傳的主力戰場；由於聯合國大會是一個合議制的機制，不論是以新會員國名義或是以中國代表權的方式欲參與聯合國，各國駐聯合國代表團都成爲了我方遊說爭取的重要目標。以外交部而言，每年均會將新聞文化司所擬妥的說帖分送我駐外館處及紐約有關聯合國事務工作小組，作爲向各駐在國政府及駐聯合國代表團宣傳的主要利器<sup>49</sup>。是以，除上述行政機關及國會議員之外，外交部的官員及幕僚們也將焦點特別集中在各國代表團身上；經過努力，我國代表團已和各國駐聯合國的 191 個代表團中的 100 個代表團見過面陳述立場，故文宣的目標對象從政府到民間皆有<sup>50</sup>。除了以說帖向其爭取支援之外，更有其他正式與非正式的宣傳方式，但是以說帖所作的宣傳，仍可發現其效果。如前述參與聯合國的主要訴求中除強調我方主觀意願之外，更強調我方對聯合國做出積極貢獻，這種雙向訴求不僅說服力增加，更使從 1993 年開始每年聯大開會時都有各國代表爲我仗義執言；即使每次都功敗垂成，但是足見宣傳的效應持續發酵。

### （三）新聞界人士及學者：

由於新聞媒介具備強大的再傳播能力，加上其對一國政治、經濟、社會、文化等層面擁有影響力，各國新聞界人士皆成爲了我政府國際宣傳的主要對象。以

<sup>48</sup>胡志強（1993），一年來重大國際傳播專案之檢討與展望，台北：行政院新聞局，民國八十二年六月二日向國民黨中常會報告。

<sup>49</sup>同註四三。

<sup>50</sup>同註四二。

新聞界人士及學者的接觸溝通而言，新聞局駐外單位則扮演著主要的角色，其就和駐在國新聞界保持良好的關係，同時隨時提供中華民國國情背景說明和各式說帖（包括參與聯合國說帖），希望其在媒體上對我國的國際形象或是參與聯合國行動做正面而有效的報導。除了駐外新聞單位的努力之外，政府亦有計畫地邀請國際知名重要新聞界人士到中華民國訪問並支援來訪人士<sup>51</sup>。外交部次長高英茂亦指出，與駐在國或注在地新聞媒體保持密切聯繫、安排國內訪賓拜會主要媒體或以投書等方式，說明我國政府政策及政經發展並爭取國際了解與支持，是駐外館處重要的例行工作項目之一<sup>52</sup>。

就學者而言，政府是鎖定研究中國問題的學者及對我較有好的學者為宣傳的主要目標；蓋因其透過專論的力量適足以發揮置身且大的影響力。基於此，政府除經常借重學術界力量，洽請國內知名學人組團赴國外訪問，會晤當地東亞或中國事務學者專家，一方面說明中華民國政經發展現況，另一方面則適機的宣傳我參與聯合國的正當性與適切性。

至於宣傳管道的部分，曾經主辦過參與聯合國事務的外交部官員表示，除說帖外，亦有相關海報、報紙廣告即燈箱廣告，亦會結合僑界力量一齊作宣傳。另外事件行銷（event）也是重點，但主流媒體來的不多，因為媒體並不認為此是個重要議題，畢竟衝突性不大，即使如此，我方仍有相當多的造勢活動，宣傳亦持續進行；主要報紙的輿論亦有友我的言論，我方亦會應媒體邀訪談我方立場<sup>53</sup>。

除此之外，宣傳品可說是顧及了大眾傳播及小眾傳播之需求。以小眾傳播部分來看，則會透過外交體系，由外交部訓令外館和其他國家外交部之國際組織部門商談，商談時則以說帖為主，至於說帖內容較偏法律層面。而外館亦會和聯合國官員，他國官員或國會等特定對象洽談相關參與事宜。大眾傳播部份則是以海報、廣告及造勢活動訴諸一般民眾。此外，大小眾宣傳之內容分別有其重點，大眾傳播基本上訴諸感情，強調中華民國民主化，期望讓國際主流社會有更多同情，小眾部分仍以訴諸法理較多。即應該從法理來設計一套說辭，讓國際法律專

<sup>51</sup> 同註四三。

<sup>52</sup> 高英茂，「我國的國際文宣工作」，立法院，外交僑務委員會報告，民國 92 年 5 月 12 日。

<sup>53</sup> 同註四二。

家了解國際上應有一套讓台灣參與聯合國之法理或遊戲規則，接納台灣，才能讓各方皆贏。至於文宣內容則是以理性訴求為主，尋求說服，以相關說服論點為基調，攻擊面不大<sup>54</sup>。至於並無攻擊中共言詞，官員亦指出我國無法參與聯合國主要的原因就在中共<sup>55</sup>。

總括以上所述及的宣傳對象，可以發現我方的宣傳策略頗具有「戰略層次」及「複式動員」的概念，亦即將資源集中在可以發揮影響力的刀口上。以各國政府及國會議員而言，其掌管外交政策的決策權；以各國駐聯合國代表團而言，其更是主導聯合國議事的關鍵；以新聞界及學者而言，他們有掌握民意脈動的主動權。若是我方能在這三連環中處置得宜，宣傳工作相信能更日起有功。至於管道部分，「整合行銷傳播」(Integrated Marketing Communication)的觀念，似乎在我國的參與聯合國策略中也漸漸浮現。

### 伍、「參與聯合國」宣傳策略呈現

筆者蒐集了外交部及新聞局有關「參與聯合國」的文宣及說帖資料，茲先將其作歸納整理以便於了解外，並將針對 1998 至 2002 年之折頁說帖進行內容分析，進一步地探就我國參與聯合國文宣之內容呈現。

#### 一、「參與聯合國」文宣廣告之內容呈現

如前文所言，前外交部長胡志強點出我國「參與聯合國」國際宣傳內容大致強調以下數點；包括（一）中共不能代表台灣地區的 2100 萬人民；（二）國府要為台灣地區 2100 萬中國人爭取在國際上的基本人權和尊嚴；（三）聯合國不能忽視我們的政治經濟成就；（四）標榜自由民主的聯合國不能忽視台灣地區民眾自由民主的意志表現；（五）國府有意願也有實力回饋國際社會；（六）聯合國可以強化台灣經驗對第三世界經濟發展的功能；（七）中華民國參與聯合國有助於中國最後的和平統一，及亞太地區的安定和平；（八）聯合國的會籍普遍化原則應

<sup>54</sup>同註四三。

<sup>55</sup>同註四二。

該適用於中華民國；(九) 中華民國參與聯合國將有助於確立聯合國在和平解決分裂國家問題中之積極角色；(十) 中華民國參與聯合國有利於聯合國建立期在後冷戰世界秩序中之完整超然地位<sup>56</sup>。基於此論述，筆者茲將所蒐集到之相關資料作一分類彙整，期望能觀察出進一步地宣傳策略呈現。

(一)「說帖」部分：

就說帖而言，可以說是頗基本的宣傳方式，它幾乎是完全可以依照自己的意志來貫徹在整篇的文案上，透過管道分發給目標對象。以新聞局而言，它大致為參與聯合國做了如下幾波說帖：

1. 「中華民國在台灣與聯合國：問答集」(The Republic of China on Taiwan & the U.N.): 基本上它是將中華民國與聯合國的關係(包括歷史的淵源與參與的原因與條件)等，以問答的方式彙整了 21 個問題，希望受播者能夠一目了然。
2. 「為什麼我們屬於聯合國的十個好理由」(Why We Belong in the UN:10 Good Reasons): 其中彙整了為什麼台灣應該參與聯合國的十大理由，包括：a. 台灣的 2100 萬人民在聯合國沒有代表；b. 中共無法代表台灣；c. 聯合國應該重視中華民國有意願回饋國際社會的意願；d. 假裝中華民國不存在是不務實的；e. 中華民國可以將其經濟及政治發展的成果貢獻給國際社會；f. 分裂的兩岸在聯合國中並存能夠促進中國最後統一；g. 聯合國憲章「普遍參與」原則應受尊重；h. 兩岸皆參與才能表現聯合國的中立性；i. 中華民國能接受平行代表權；j. 參與聯合國能確保中共不武力犯台<sup>57</sup>。
3. 「富有的中華民國應該在聯合國中佔有一席位」(A Worthy Nation Deserves a U.N. Seat): 本說帖則是以經濟實力作為論述的主軸，在強化中華民國的經濟成就應該受到肯定與重視，同時透過參與聯合國才能將台灣經濟的成就貢獻給國際社會。
4. 「促成聯合國建立的沈默夥伴-中華民國在台灣」(The Now Silent in the Founding of the UN: The Republic of China on Taiwan): 此份說帖是在強調中華民國是聯合國的「創始會員國」，以諷刺現今竟被排除於大門外的困境，進而呼籲聯合國

<sup>56</sup>胡志強(1993)，一年來重大國際傳播專案之檢討與展望，台北：行政院新聞局。

<sup>57</sup>新聞局說帖。

應該尊重憲章的規定，讓中華民國參與聯合國。

5. 「平行代表權」(Parallel Representation)：此份說帖強調中華民國願意接受「平行代表權」的安排，與中共同享參與聯合國的權利；同時以東西德與南北韓皆加入聯合國來作支持的佐證。
6. 「給中華民國一個機會」(Give the ROC a Chance)：內文中主要陳述從 1971 年起我們等待參與聯合國的「綠燈」亮起，已近 23 個年頭了。同時以中華民國政治經濟起飛及民主化的成就和聯合國憲章中普遍原則為作為應該參與聯合國的強力佐證；並透過文字區別了中華民國與中國大陸政權分治的事實，以突顯中華民國的主權。
7. 「在聯合國中為台灣發聲」(A Voice for the ROC in the UN)：說帖中透過各項中華民國政經發展之數據；包括國民生產毛額、經濟成長率、國民年所得、參與國際組織之數目、勞動率、失業率等，除了以數據來證明台灣的各项發展及外，並藉此突顯中華民國倘能參與聯合國會將更有助於強化世界和平及繁榮。
8. 「給中華民國聯合國席位，進一步促進和平及安定」(UN Membership for the ROC；Promoting Peace and Stability)：文中首先點出兩岸隔海分治之事實，進而說明台灣經濟及政治成就，特別點出 2000 年首度政黨輪替，政權和平轉移以突顯民主成就。最後則是指出聯合國要維持國際和平及安全就應該將中華民國納入聯合國體系，透過此平台使兩岸和平對話，才能進一步建立互信，對國際和平及安全的維繫才真的有正面助益。
9. 「中華民國台灣在聯合國：促進世界和平及繁榮」(The ROC (Taiwan) in the UN；Promoting World Peace and Prosperity)：如同以往的說帖般的，近幾十年來台灣政治經濟及社會的發展所締造出的「台灣經驗」仍是宣傳的重點，透過此種優勢的強化，及配合台灣參與其他國際組織的貢獻，說帖中企圖傳輸「中華民國倘能參與聯合國，則聯合國作為兩岸間的論壇應能使兩岸關係漸趨緩和，對亞太區域和平必能有更大之助益」之訊息。
10. 「台灣應該在聯合國中享有席位」(Taiwan Deserves UN Representation)：說帖強調中華民國台灣是主權獨立國家，而且政治發展、重視人權且經濟成長，完全符合聯合國成員之標準，但卻無法進入聯合國是不合理的。此外，說帖中亦

陳述了台灣對國際社會一做了許多人及其他性質的援助等；更特別的是，其中表列了包括經濟自由度、投資環境及經濟環境等「台灣的世界排名」(Taiwan's Global Rankings)，來突顯台灣在各評比國家中皆是名列前茅。

根據過去曾經主辦過聯合國事務的外交部官員表示，這些相關的說帖，各駐外館處接會利用相關的時機，包括拜會、演講等場合進行散發，透過淺顯易懂的語言，希望能達到教育及宣導的功能<sup>58</sup>。

### (二) 海外報章雜誌上刊登政治廣告：

前文亦指出，爲了強化國家的形象，我政府也會利用國際間重要的新聞媒介，刊登國家形象廣告，以闡述中華民國在政治經濟社會文化等各方面的進步實況，擴大國際宣傳的效果。然而刊登廣告往往所費不貲，是以只有在進行特定宣傳任務時才配合刊登廣告；比如政府利用 1988 年漢城奧運，國際焦點齊集亞洲之際，在美國時代雜誌新聞週刊及紐約時報等知名國際媒體刊登廣告以提升國家形象<sup>59</sup>。在我國積極推動參與聯合國之際，新聞局方面也於國際媒體上面刊登了幾波政治廣告；如「沒有完整的團隊，聯合國走起來會很辛苦」(Without A Full Team, It's Uphill For The U.N.)，亦即缺少了中華民國這個有能力且有意願爲聯合國打拼的好夥伴，聯合國仍無法發揮完整的團隊精神，作好每一件事情；又如「我們等重新參與聯合國的這盞綠燈亮起，已經超過 23 年了」(We've Been Waiting For The Green Light... For Over 23 Years)，文中以中華民國現今爲第 13 大貿易國及分裂國家爲求統一的訴求，希望參與聯合國<sup>60</sup>。又如今年之燈箱廣告「台灣在等待聯合國列車」，除了以「車票」來形塑廣告之印象外，其中並已內文加以貫穿；如台灣夠資格成爲聯合國中的一員，因爲其能對國際福祉及安全提出貢獻，並是地球村負責任的一員，2300 萬國民皆有成熟的民主觀念<sup>61</sup>。

### (三) 外交部及新聞局駐外（紐約）單位網站：

外交部的網站中設有聯合國專區，其中大致可分爲歷年官方正式提案及「台

<sup>58</sup> 同註四二。

<sup>59</sup> 立法院秘書處，「立法院第八十二會期外交、教育、內政三委員會第一次聯席會議記錄」，立法院公報，第七十八卷，第四十五期（民國七十八年六月七日），頁 243-244。

<sup>60</sup> 新聞局政治廣告。

<sup>61</sup> 新聞局駐紐約新聞處網站，[www.taipei.org](http://www.taipei.org)。

灣已經準備好參與聯合國」(Taiwan Ready for UN Participation) 的文宣頁面。以後者而言，又分為「簡介」、「台灣對國際事務的參與」、「台灣已經準備好參與聯合國」、「進一步了解台灣」、「相關新聞」及「好站連結」等幾個部分。值得注意的是在「台灣已經準備好參與聯合國」的部分，除了說帖之外，亦有兩則「台灣參與聯合國」之廣播廣告；一波主要是陳述「為什麼台灣要參與聯合國的聲音不能被正視」，文中以台灣要加入聯合國的聲音不斷被打斷作出發，而發出不平之鳴，進而以台灣之政經發展及對國際之貢獻作支撐，強力要求台灣應該有加入聯合國之權利。另一則是「台灣在等待聯合國列車」，文中主要是以擁有車票的台灣卻搭不上聯合國列車的情節作為開端，進而陳述聯合國既然有會及普遍化原則，卻又為什麼不讓已有能力貢獻國際社會的台灣加入聯合國。而從新聞局駐紐約辦事處的網站中亦可發現今年的主軸文宣廣告「台灣在等待聯合國列車」，其中亦有台灣相關之簡介、參加聯合國之提案說帖等。較特別的是網站中有透過互動機制與一般美國民眾進行以台灣及聯合國為主題的「謎題遊戲(有獎徵答)」(take a quiz)，透過遊戲期望讓美國民眾了解台灣及其參與聯合國情事之相關意圖頗為明顯。

## 二、「參與聯合國」說帖之內容分析

筆者現今將針對 1998 至 2002 年之折頁說帖進行內容分析，期望能從其中進一步了解我國參與聯合國之策略，除了與前述策略擬定之部分進行檢證外，並期望進一步提出可能的建議。

- (一) 樣本：包括 1998 年「給中華民國一個機會」(Give the ROC a Chance)、1999 年「在聯合國中為台灣發聲」(A Voice for the ROC in the UN)、2000 年「給中華民國聯合國席位，進一步促進和平及安定」(UN Membership for the ROC: Promoting Peace and Stability)、2001 年「中華民國台灣在聯合國：促進世界和平及繁榮」(The ROC (Taiwan) in the UN: Promoting World Peace and Prosperity) 及 2002 年「台灣應該在聯合國中享有席位」(Taiwan Deserves UN Representation) 等五篇。然為了符合內容分析之標準，使分析更具意義，故將以「段」為單位來分析每段的主要大意，並進行內容分

析，而經過整理後發現此五篇說帖共有 36 個段落。

(二) 類目建立：包括主軸策略、形象塑造方式、訴求方式、恐懼訴求、地圖及統計資料等五項。茲將類目定義陳述如後。

### 1. 主軸策略

- (1) 民主人權：陳述台灣重視人權、愛好和平，以及一切爲了更趨民主自由所做的努力。
- (2) 經濟共榮：陳述台灣經濟蓬勃發展、社會繁榮的景象。
- (3) 和平安全 / 大陸關係：說明台灣與大陸長久以來的關係，展現我們是一個獨立的個體，熱切渴望和平。
- (4) 和平安全 / 國際關係：說明台灣與國際社會的關係，表明讓台灣加入聯合國將更有助於世界的和平、進步。

### 2. 形象塑造方式

- (1) 榜本身條件：強調台灣民主自由、經濟繁榮的成果，突顯我國自身的實力，以喚起國際社會的重視。
- (2) 博愛與服務精神：強調我們積極參與國際社會，極爲樂意分享成功的經驗、援助需要幫助的國家，與聯合國一致的服務精神。
- (3) 強調血緣關係：陳述台灣與大陸的歷史淵源，言明中華民國爲獨立自主的民主國家，突出我們的形象。
- (4) 受迫害形象：指出我國長期遭受聯合國入會的打壓，致使我們無法善盡國際成員的義務，爭取各會員國的同情與支持。

### 3. 訴求方式

- (1) 理性訴求：藉由數據、法令、陳述事蹟來支持所陳述的意見，以爭取支持。
- (2) 感性訴求：情感爲導向，以引起各會員國的情緒反應，或以訴諸感情的包裝手法，建立形象、提出呼籲來爭取支持。
- (3) 兩者皆有：同時採理性訴求與感性訴求。

### 4. 恐懼訴求



(1) 有：訴諸恐怖事例，以呼籲支持。

(2) 無：沒有訴諸恐怖事例屬之。

5. 地圖及統計資料

(1) 有：出現東亞地圖及台灣的相關統計資料。

(2) 無：沒有出現東亞地圖及台灣的相關統計資料。

(三) 編碼員：筆者及兩位研究助理。

(四) 信度檢測：

1. 相互同意度

A-B  $2 * 140 / (149+149) = 0.94$

A-C  $2 * 139 / (149+149) = 0.93$

B-C  $2 * 142 / (149+149) = 0.95$

平均 = (0.94+0.93+0.95) / 3 = 0.94

2. 信度檢測

$3 * 0.94 / (1+2*0.94) = 0.979$

根據學者指出，評分員信度在 0.8 以上顯示信度高，本部分信度已達 0.979，已合乎研究要求。現茲將其內容分析表列如下：

表一：主軸策略

主軸策略	段落數	百分比	段落大意	1998	1999	2000	2001	2002
				Give the ROC a Voice for the UN	A Voice for the ROC in the UN	UN Membership for the ROC Promoting Peace and Stability	The ROC (Taiwan) in the UN: Promoting World Peace and Prosperity	Taiwan Deserves UN Representation
				We've Been Waiting for the Green Light Since 1971	Enhancing World Peace and Prosperity	None	None	Taiwan Deserves UN Representation

民主人權	9	25.0%	自 1949 年至今，台灣已建設成一經濟繁榮、民主自由、愛好和平之社會。	1			
			台灣為全民政治國家，與近 30 個國家保持外交關係，與超過 140 個國家進行政治、經濟、文化的交流。	4			
			在台灣享有充分的民主人權，1996 年總統直選、至 2000 年的政黨輪替都是最好的例子。台灣並樂意分享政治、經濟成就的經驗給其他國家。		3		
			自 1980 年代起，台灣為了更趨民主自由，進行了包括政黨改革、總統直選、開放媒體等許多事，至 2000 年總統直選到達高峰。台灣可謂是民主社會的模範。			3	3
			總統陳水扁先生誓言帶領台灣人民重返國際人權組織。			4	
			台灣尊重公民的自由與人權，立法推動多項條文保障人民權益。並與國際相關組織加強交流合作。			5	4
			立法保護人民政治、教育、社會生活、經濟的平等，使台灣（與日本）在 2000 年獲選為亞洲最自由的國家。			6	

經濟共榮	3	8.3%	過去半個世紀，靠著人民的積極努力，台灣自農業基礎社會轉而建立成經濟蓬勃發展的國家。(列舉多項在世界經濟上的排名)			2	2		
			成功的經濟發展與科技成就，帶領台灣各階層的繁榮，也建立台灣成為世界經濟的動力來源。2002年加入WTO，台灣已經為未來的市場與彼此經濟的合作做好了準備。(列舉多項在世界經濟上的排名)						5
和平安全 / 大陸關係	11	30.6%	陳述台灣與大陸的歷史，並闡明台灣為一民主政治國家，有自己的人民、土地，未曾附屬於任何一方。	2	3	1	1	2	
			台灣舉行總統直選，無論在政治、經濟、貿易、外交上，台灣均為一主權獨立的國家，不受大陸管轄。						
			若參與聯合國，有助於協助台灣與大陸在一個平等的機制下進行協商、對談，促進再次統一與亞洲地區的和平。		6	5		11	
			台灣位處太平洋重要戰略位置，為維繫和平，我們亦逐年增加與大陸的貿易合作。					7	

			台灣與中國大陸有共同的歷史淵源，經濟與文化的交流是發展的起點，我們期待彼此和平共存、經濟共榮。				8	
和平 安全 / 國 際 關 係	13	36.1%	闡述聯合國章程序言，指明台灣與其擁抱相同的信念，卻被拒絕加入，台灣人民的權益也因此被剝奪。	1				1
			無論用何種測量方法，台灣是一個主權獨立的國家，與世界各國做友善的交流，期待也應該再次重返聯合國。	4	5	4	6	
			在這個相互依賴、合作的國際環境之下，台灣加入聯合國將更能充分分享我們成功的經驗，促進世界和平。		7			
			台灣維護人權、促進社會進步、生活水準的提升、建立地區性的和平，我們順從聯合國的章程，台灣民眾的人權也應受到保護。				9	
			陳述台灣過去援助國外的經驗，指明台灣加入聯合國，亦可協助解決國際問題。				10	7
			入會工作複雜化，束縛了台灣同心協力解決國際犯罪、恐怖主義等國際問題的能力。					8

		台灣處於國際地位受刁難與令人欽佩的政、經成就之中，也因為長期的被拒絕加入聯合國，台灣人民無法盡世界一份子的責任。	2			9
--	--	--	---	--	--	---

資料來源：筆者與編碼員列表整理。

表二：形象塑造方式

形象塑造方式	段落數	百分比	段落大意	1998	1999	2000	2001	2002
				Give the ROC a Chance	A Voice for the ROC in the UN	UN Membership for the ROC Promoting Peace and Stability	The ROC (Taiwan) in the UN: Promoting World Peace and Prosperity	Taiwan Deserves UN Representation
				We've Been Waiting for the Green Light Since 1971	Enhancing World Peace and Prosperity	None	None	Taiwan Deserves UN Representation
標榜本身條件	14	39.0%	自 1949 年至今，台灣已建設成一經濟繁榮、民主自由、愛好和平之社會。		1			

		<p>自 1980 年代起，台灣爲了更趨民主自由，進行了包括政黨改革、總統直選、開放媒體等許多事，至 2000 年總統直選到達高峰。台灣可謂是民主社會的模範。</p>			3	3
		<p>總統陳水扁先生誓言帶領台灣人民重返國際人權組織。</p>			4	
		<p>台灣尊重公民的自由與人權，立法推動多項條文保障人民權益。並與國際相關組織加強交流合作。</p>			5	4
		<p>立法保護人民政治、教育、社會生活、經濟的平等，使台灣（與日本）在 2000 年獲選爲亞洲最自由的國家。</p>			6	
		<p>過去半個世紀，靠著人民的積極努力，台灣自農業基礎社會轉而建立成經濟蓬勃發展的國家。（列舉多項在世界經濟上的排名）</p>		2	2	
		<p>無論用何種測量方法，台灣是一個主權獨立的國家，與世界各國做友善的交流，期待也應該再次重返聯合國。</p>	4	5	4	6

			台灣維護人權、促進社會進步、生活水準的提升、建立地區性的和平，我們順從聯合國的章程，台灣民眾的人權也應受到保護。			9	
博愛與服務精神	7	19.4%	台灣為全民政治國家，與近30個國家保持外交關係，與超過140個國家進行政治、經濟、文化的交流。	4			
			在台灣享有充分的民主人權，1996年總統直選、至2000年的政黨輪替都是最好的例子。台灣並樂意分享政治、經濟成就的經驗給其他國家。			3	
			成功的經濟發展與科技成就，帶領台灣各階層的繁榮，也建立台灣成為世界經濟的動力來源。2002年加入WTO，台灣已經為未來的市場與彼此經濟的合作做好了準備。(列舉多項在世界經濟上的排名)				5
			台灣位處太平洋重要戰略位置，為維繫和平，我們亦逐年增加與大陸的貿易合作。				7

		在這個相互依賴、合作的國際環境之下，台灣加入聯合國將更能充分分享我們成功的經驗，促進世界和平。		7				
		陳述台灣過去援助國外的經驗，指明台灣加入聯合國，亦可協助解決國際問題。					10	7
強調血緣關係	7	陳述台灣與大陸的歷史，並闡明台灣為一民主政治國家，有自己的人民、土地，未曾附屬於任何一方。	2	3	1	1	2	
		台灣舉行總統直選，無論在政治、經濟、貿易、外交上，台灣均為一主權獨立的國家，不受大陸管轄。	3					
		台灣與中國大陸有共同的歷史淵源，經濟與文化的交流是發展的起點，我們期待彼此和平共存、經濟共榮。				8		
受迫害形象	8	22.2%	闡述聯合國章程序言，指明台灣與其擁抱相同的信念，卻被拒絕加入，台灣人民的權益也因此被剝奪。	1			1	



		入會工作複雜化，束縛了台灣同心協力解決國際犯罪、恐怖主義等國際問題的能力。					8
		台灣處於國際地位受刁難與令人欽佩的政、經成就之中，也因為長期的被拒絕加入聯合國，台灣人民無法盡世界一份子的責任。	2				9
		若參與聯合國，有助於協助台灣與大陸在一個平等的機制下進行協商、對談，促進再次統一與亞洲地區的和平。	6	5	11		

資料來源：筆者與編碼員列表整理。

表三：訴求方式

訴求方式	段落數	百分比	段落大意	1998	1999	2000	2001	2002
				Give the ROC a Chance	A Voice for the ROC in the UN	UN Membership for the ROC Promoting Peace and Stability	The ROC (Taiwan) in the UN: Promoting World Peace and Prosperity	Taiwan Deserves UN Representation
				We've Been Waiting for the Green Light Since 1971	Enhancing World Peace and Prosperity	None	None	Taiwan Deserves UN Representation

理性訴求	11	30.6%	自 1980 年代起，台灣爲了更趨民主自由，進行了包括政黨改革、總統直選、開放媒體等許多事，至 2000 年總統直選到達高峰。台灣可謂是民主社會的模範。				3	3
			台灣尊重公民的自由與人權，立法推動多項條文保障人民權益。並與國際相關組織加強交流合作。				5	4
			台灣爲全民政治國家，與近 30 個國家保持外交關係，與超過 140 個國家進行政治、經濟、文化的交流。	4				
			陳述台灣與大陸的歷史，並闡明台灣爲一民主政治國家，有自己的人民、土地，未曾附屬於任何一方。	3	1	1	2	
			台灣舉行總統直選，無論在政治、經濟、貿易、外交上，台灣均爲一主權獨立的國家，不受大陸管轄。	3				
感性訴求	8	22.2%	總統陳水扁先生誓言帶領台灣人民重返國際人權組織。				4	

			在這個相互依賴、合作的國際環境之下，台灣加入聯合國將更能充分分享我們成功的經驗，促進世界和平。	7			
			台灣維護人權、促進社會進步、生活水準的提升、建立地區性的和平，我們順從聯合國的章程，台灣民眾的人權也應受到保護。			9	
			台灣與中國大陸有共同的歷史淵源，經濟與文化的交流是發展的起點，我們期待彼此和平共存、經濟共榮。			8	
			闡述聯合國章程序言，指明台灣與其擁抱相同的信念，卻被拒絕加入，台灣人民的權益也因此被剝奪。				1
			台灣處於國際地位受刁難與令人欽佩的政、經成就之中，也因為長期的被拒絕加入聯合國，台灣人民無法盡世界一份子的責任。	2			9
兩者皆有	17	47.2%	自 1949 年至今，台灣已建設成一經濟繁榮、民主自由、愛好和平之社會。	1			

		立法保護人民政治、教育、社會生活、經濟的平等，使台灣（與日本）在 2000 年獲選為亞洲最自由的國家。			6	
		過去半個世紀，靠著人民的積極努力，台灣自農業基礎社會轉而建立成經濟蓬勃發展的國家。(列舉多項在世界經濟上的排名)		2	2	
		在台灣享有充分的民主人權，1996 年總統直選、至 2000 年的政黨輪替都是最好的例子。台灣並樂意分享政治、經濟成就的經驗給其他國家。		3		
		成功的經濟發展與科技成就，帶領台灣各階層的繁榮，也建立台灣成為世界經濟的動力來源。2002 年加入 WTO，台灣已經為未來的市場與彼此經濟的合作做好了準備。(列舉多項在世界經濟上的排名)				5
		台灣位處太平洋重要戰略位置，為維繫和平，我們亦逐年增加與大陸的貿易合作。			7	

		若參與聯合國，有助於協助台灣與大陸在一個平等的機制下進行協商、對談，促進再次統一與亞洲地區的和平。	6	5	11	
		陳述台灣過去援助國外的經驗，指明台灣加入聯合國，亦可協助解決國際問題。			10	7
		入會工作複雜化，束縛了台灣同心協力解決國際犯罪、恐怖主義等國際問題的能力。				8
		無論用何種測量方法，台灣是一個主權獨立的國家，與世界各國做友善的交流，期待也應該再次重返聯合國。	5	4		6

資料來源：筆者與編碼員列表整理。

表四：恐懼訴求

恐懼訴求	段落數	百分比	段落大意	1998	1999	2000	2001	2002
				Give the ROC a Chance	A Voice for the ROC in the UN	UN Membership for the ROC Promoting Peace and Stability	The ROC (Taiwan) in the UN: Promoting World Peace and Prosperity	Taiwan Deserves UN Representation

				We've Been Waiting for the Green Light Since 1971	Enhancing World Peace and Prosperity	None	None	Taiwan Deserves UN Representation
無	30	83.3%	自 1949 年至今,台灣已建設成一經濟繁榮、民主自由、愛好和平之社會。		1			
			自 1980 年代起,台灣爲了更趨民主自由,進行了包括政黨改革、總統直選、開放媒體等許多事,至 2000 年總統直選到達高峰。台灣可謂是民主社會的模範。				3	3
			總統陳水扁先生誓言帶領台灣人民重返國際人權組織。				4	
			台灣尊重公民的自由與人權,立法推動多項條文保障人民權益。並與國際相關組織加強交流合作。				5	4
			立法保護人民政治、教育、社會生活、經濟的平等,使台灣(與日本)在 2000 年獲選爲亞洲最自由的國家。				6	
			過去半個世紀,靠著人民的積極努力,台灣自農業基礎社會轉而建立成經濟蓬勃發展的國家。(列舉多項在世界經濟上的排名)			2	2	

		<p>無論用何種測量方法，台灣是一個主權獨立的國家，與世界各國做友善的交流，期待也應該再次重返聯合國。</p>	4	5	4		6
		<p>台灣維護人權、促進社會進步、生活水準的提升、建立地區性的和平，我們順從聯合國的章程，台灣民眾的人權也應受到保護。</p>				9	
		<p>台灣為全民政治國家，與近 30 個國家保持外交關係，與超過 140 個國家進行政治、經濟、文化的交流。</p>		4			
		<p>在台灣享有充分的民主人權，1996 年總統直選、至 2000 年的政黨輪替都是最好的例子。台灣並樂意分享政治、經濟成就的經驗給其他國家。</p>			3		
		<p>成功的經濟發展與科技成就，帶領台灣各階層的繁榮，也建立台灣成為世界經濟的動力來源。2002 年加入 WTO，台灣已經為未來的市場與彼此經濟的合作做好了準備。(列舉多項在世界經濟上的排名)</p>					5

		<p>台灣位處太平洋重要戰略位置，為維繫和平，我們亦逐年增加與大陸的貿易合作。</p>			7	
		<p>台灣與中國大陸有共同的歷史淵源，經濟與文化的交流是發展的起點，我們期待彼此和平共存、經濟共榮。</p>			8	
		<p>陳述台灣與大陸的歷史，並闡明台灣為一民主政治國家，有自己的人民、土地，未曾附屬於任何一方。</p>	2	3	1	2
		<p>台灣舉行總統直選，無論在政治、經濟、貿易、外交上，台灣均為一主權獨立的國家，不受大陸管轄。</p>	3			
		<p>闡述聯合國章程序言，指明台灣與其擁抱相同的信念，卻被拒絕加入，台灣人民的權益也因此被剝奪。</p>	1			1
		<p>台灣處於國際地位受刁難與令人欽佩的政、經成就之中，也因為長期的被拒絕加入聯合國，台灣人民無法盡世界一份子的責任。</p>	2			9



		在這個相互依賴、合作的國際環境之下，台灣加入聯合國將更能充分分享我們成功的經驗，促進世界和平。	7				
有	9	16.7%	陳述台灣過去援助國外的經驗，指明台灣加入聯合國，亦可協助解決國際問題。			10	7
			入會工作複雜化，束縛了台灣同心協力解決國際犯罪、恐怖主義等國際問題的能力。				8
			若參與聯合國，有助於協助台灣與大陸在一個平等的機制下進行協商、對談，促進再次統一與亞洲地區的和平。	6	5	11	

資料來源：筆者與編碼員列表整理。

表五：地圖及統計資料

地圖及統計資料	篇數	百分比	1998	1999	2000	2001	2002
			Give the ROC a Chance	A Voice for the ROC in the UN	UN Membership for the ROC Promoting Peace and Stability	The ROC (Taiwan) in the UN: Promoting World Peace and Prosperity	Taiwan Deserves UN Representation
			We've Been Waiting for the Green Light Since 1971	Enhancing World Peace and Prosperity	None	None	Taiwan Deserves UN Representation
有	5	100%	*	*	*	*	*

無	0						
---	---	--	--	--	--	--	--

資料來源：筆者與編碼員列表整理。

筆者以「段」為單位來分析每段的主要大意，發現在所有 36 個段落之中以描述「與國際間的關係」為最多，佔 13 段 36.1%。這可說是相當合乎常理的，因為宣傳的主要目的是以加入聯合國為宗旨，如此一來勢必在國際關係上多所著墨，同時強調中華民國是國際上的一份子，有能力對國際作出貢獻，且正在如此做，以尋求認同。再細看其中的項目，可發現文中幾乎一定會歸結：我國是一個獨立的個體，表明我們熱切期待成為聯合國一員的心意；其次依序還有「表明我們與聯合國擁抱相同的信念，權益也不應該被剝奪」、「陳述過去援助國外的經驗」、「表明台灣若參與了聯合國，更能發揮互助合作的精神，協助打擊犯罪、促進世界和平進步」。

佔第二多數是 30.6%的「與大陸的關係」。探究台灣未能加入聯合國的原因，其中有極主要是源於中國大陸的打壓，因此每一篇文宣都不斷重申中華民國為獨立自主的個體，有自己的人民、土地、主權、獨立的外交政策，企圖利用文字再一次大聲疾呼：我們不受任何一方的管轄，應該把我們視為一主權獨立的國家。當然除了堅定的表明立場外，文中亦訴諸我們期望與大陸和平共存、再次統一，若加入聯合國絕對有助於目標早日的實現。

接下來的「民主人權」、「經濟共榮」就較屬於國家內部現象事實的描述，分別佔 25%、8.3%。詳細的內容包括「台灣為了更趨民主所做的改革，尤以 1996 年起總統直選最多次被提及」、「台灣尊重人權，立法推動多項條文保障人民的權益」、「台灣擁有傲人的經濟奇蹟，並列舉許多我們在世界經濟上的排名」...等，皆是透過政治經濟的成就喚起他國的重視，顯示我們有百分之百的資格應該重返聯合國。

筆者認為，文宣的主要目的固然以加入聯合國為最高宗旨，事實上也無形之中替台灣在國際社會之新形象加分，是以特別拉出一個獨立的類目，完全以塑造形象的角度分析這連續五年的文宣。36 個段落中有 14 段（40 個百分點）以「標榜本身條件」為出發點，文中強調台灣民主自由、經濟繁榮的成果，突顯我國自

身的實力，以喚起國際社會的重視。

其次是描述我國在國際社會（尤其以申請加入聯合國）中「受迫害的形象」，這是用一種較低的姿態指出台灣長期遭受聯合國入會的打壓，致使我們無法善盡國際成員的義務，藉以爭取各國的同情與支持。佔 22.2%。

另外「博愛與服務精神」、「強調血緣關係」則佔了相同的篇幅，都是 19.4%。博愛與服務精神一類目中強調我們與聯合國一致的服務精神，我們積極參與國際社會，極為樂意分享成功的經驗、援助需要幫助的國家，展現我國對國際發展作出的貢獻，有助於提昇我國國際形象。「強調血緣關係」中則極力強調我國的主權獨立、正統性，除有助於劃分兩岸的基本差異外，亦期望藉此爭取國際社會的認同與支持。

在訴求方式方面，筆者認為在正式的國際文宣中仍是以較趨溫和的方式表達我們的意念，既以理性的訴求將整個訊息以演繹歸納的方式，使之符合邏輯結構，而達到以理說服讀者的方式，也不完全強硬卻能引起情緒反應，是以有將近半數 47.2%以理性、感性兼具的方式將訊息傳達出去。

其次，在 DM 這項媒體方面，其特性適合詳細地以圖表、數據、新聞圖片佐證讓選民產生信服，因此理性訴求佔了 31 個百分點。相對的，感性訴求佔 22.2%。在 36 篇段落之中，有絕大部分（83.3%）並未訴諸恐怖事例；唯有表明「台灣能協助解決國際問題」與部分「陳述台灣與大陸關係」時才會談論到一些較具威脅性的議題，筆者與編碼原則將其列為恐怖訴求。

檢視過去五年欲參與聯合國的入會文宣，皆放上了東亞地圖明確指出台灣所在的位置，並且每年也都列舉了台灣的相關統計資料，這些資料包括：人口數、平均壽命、國民生產毛額、平均收入、經濟成長率、存款比例、輸出額、輸入額、外匯存底、海外投資、國外旅遊出團數、邦交國、擁有國際組織會員身份、全民健康保險人數、勞動人口、勞動人口比例、失業率等，這都是每年固定出現的。

總括來說，我國參與聯合國文宣之呈現之主軸策略部分主要在強調我國對國際事務之關心，有能力有意願參與聯合國，同時這亦符合聯合國憲章之基本精神；形象塑造的部分，最多在陳述我國本身之政治及經濟條件，凸顯本身能力，此亦能和主軸策略形成邏輯關係，即因為中華民國有能力對國際社會作出貢獻，

故經長從事國際服務，應該順理成章的成為國際社會之一員，參與聯合國之相關活動。至於訴求的部分，則以理性感性並陳之方式為主。此亦是針對本文第一個問題所做的回答。

其次，以攻擊元素來看，從官員訪談的內容及針對文宣之內容分析結果來看，攻擊策略並非我國參與聯合國宣傳中之主要策略；從分析中亦能窺見，文宣中訴諸法理、國際同情及本身條件，仍是相關單位企圖激起國際共鳴較長使用之宣傳方式。此亦是針對第二個問題所進行的回答。

### 陸、「參與聯合國」的國際宣傳策略評估

倘將前文所陳述 Jowett, G. and O'Donnell V.(1986)分析宣傳之十個面向及 Lasswell 的基本傳播模式結合起來分析我國參與聯合國之國際宣傳策略。

#### 一、就宣傳者（機構）而言：

本部分即 Jowett, G. and O'Donnell V.所言的「確認宣傳者」及「宣傳的組織結構」兩個分析面向。從以上的討論可知，新聞局是我國掌管國際宣傳的主要機構，但是仍會和相關部會作策略上的配合，以重返聯合國的國際宣傳而言，原則上其是接受外交部在政策上的訓令後才擬妥說帖及廣告，進而透過傳播管道來從事其宣傳的作為。而外交部的新聞文化司在每年也會自行擬定外交部對各國聯合國代表團的說帖；而從訪談亦可得知，外交部及新聞局對於參與聯合國之宣傳策略作為及呈現，皆有頗為細膩之分工，策略屬外交部，呈現則屬新聞局。

#### 二、就宣傳內容訊息而言：

本部分包括 Jowett, G. and O'Donnell V.所指出的「宣傳活動的意識形態和意圖」及「宣傳發生時的背景脈絡」。從以上之內容分析中很明顯地可以發現，中華民國在這幾年的文宣中首先會強調「政治民主、經濟自由」的普世價值作為意識形態企圖強化與歐美國家之同質性；在意圖之部分，分析中亦可看出來透過各種不同形式的「參與」聯合國或其週邊機構，或者是為我國形塑一套新的「遊戲

規則」，是甚為明顯之政治意圖。而在前面宣傳理論之討論中，學者有歸納出一些原則，而筆者認為我國的重返聯合國宣傳策略有與其頗為相符之處。如持贊成立場的閱聽人，則以單面訊息強化預存立場，並邀請其在聯大中提案；針對於此，我國對友邦的宣傳就強調中華民國參與聯合國會為國際社會帶來更多的貢獻，以強化其支持。又如對持反對立場的閱聽人，則予正反並陳的兩面訊息；我國對英、美等原本就不支持我參與聯合國的國家，除了陳述我參與聯合國會帶來各項好處之外，同時也花了許多精神在報章媒體的廣告或專文論述上面強調中共對我國際空間的打壓。再者，學者認為有「下結論式」的宣傳較具說服力，我方的宣傳策略也頗能掌握此要點；如每一篇說帖或廣告結論都是強調應該讓中華民國參與聯合國，再次突顯了清楚的意圖。此外，「重複宣傳」也是我方文宣的重點，不同形式、論點、內容的文宣不斷的尋求曝光，就是希望能夠達到「重複宣傳」的效果。最後，中華民國參與聯合國可以說是一個新的議題，新的議題難免大家不熟悉，所以在進行宣傳的時候，政府也能夠以要點說明我國為何要參與聯合國或是參與聯合國能為聯合國帶來什麼樣的利益等。

至於「宣傳發生時的背景脈絡」部分，從內容分析中亦可知道幾乎每一篇說帖都已顯著的篇幅闡述「台灣未能加入聯合國的原因，其中有極主要是源於中國大陸的原因」，此相關背景因素，並透過此論述來突顯此不公平且違反聯合國憲章之現狀。該位主辦參與聯合國事務的官員也指出，雖然有很多國家受限於（中共所認知的）一個中國政策，且認為之前的 2758 決議案已經處理了中國代表權的問題，對此我方並無爭論兩岸問題應如何解決，只是很認真的提出 2300 萬人在聯合國應該有代表權，我們希望將此問題有提出討論的機會<sup>62</sup>。由此論述也可得知，我方的宣傳工作並無去針對結構性或是現階段難以攻堅的問題提出挑戰，而是考量國際環境以我方較能夠突破的缺口進行游擊戰，此亦能充分說明宣傳訊息與背景脈絡之關係。

### 三、就宣傳管道及對象而言：

就前文所提到的各項宣傳管道（說帖、政治廣告、親身接觸、網際網路及媒

<sup>62</sup> 同註四二。

體撰稿及邀約專訪等)來看,參與聯合國之宣傳基本上已經朝整合行銷傳播的脈絡下在做發展;如駐館會以人際傳播或小眾傳播(如說帖)之方式處理和各國政要及學界之關係;以媒體公關及議題造勢之方式來爭取媒體曝光,讓民眾了解;透過政治廣告及網路有獎徵答希望將觸角普及治草根基層。凡此種種亦突顯出了我駐外單位在參與聯合國事務上之努力。此外,若是將行政機構、國會議員及各國駐聯合國工作小組劃歸為一類,媒體從業人員及學者劃歸為另外一類,則不難發現,前者是外交部駐外人員從事宣傳的對象,後者是新聞局駐外人員宣傳的對象,這種功能及專業上的區分以免傳播資源過於零散且浪費是一種頗經濟的做法。而前任新聞局長葉國興於立法院施政報告中指出,新聞局將以辦理燈箱廣告、在國內外刊登廣告、洽登學者專家專文、投書、製作廣播插帶及電視宣導短片、建立網站專頁、辦理視訊會議、製作文宣套冊及折頁等方式,推動我國參與聯合國<sup>63</sup>。這番言論也說明了我國國際宣傳管道隨著 e 化時代來臨亦增加了其多樣性。

而從前文之分析中亦可發現此部分亦頗符合 Rogers 和 Storey (1987) 所言「使目標群眾廣泛暴露於宣導訊息之下」、「同儕團體的人際傳播對產生或維持或改變行為相當重要」、「傳播來源及通道的可信度可增加傳播宣導運動的有效性」及「分眾策略對特定閱聽人強調特定訊息」等。其中我方透過對美國媒介、智庫之宣傳,使相關人士進行對我參與聯合國之報章文章或研究報告撰寫等,皆是補強傳播來源及通道可信度的一個具體做法。

最後,以宣傳效果部分來看,前述曾經主辦過聯合國事務的外交部官員指出雖說現今我參與聯合國之相關作為是希望產生教育及宣傳的功能,但是會有因叩關而來的附加的作用,如各國可能會認為參與政治性的聯合國可能會有問題,但是非政治性的國際組織,如世界衛生組織中華民國應是可以加入的;是以聯合國的宣傳工作對推動加入非政治性的國際組織是有相對效果的<sup>64</sup>。

由以上之評估分析可以發現,我國之參與聯合國宣傳策略和理論中所陳明之學者理論有其相符及適用性,宣傳理論多能替我方之傳播策略提出相關具體之建

<sup>63</sup> 葉國興,「我國的國際宣傳工作」,立法院外交僑務委員會施政報告,民國九十二年五月十二日。

<sup>64</sup> 同註四二。

議；此亦是針對第三個研究問題所提出之回答。

## 柒、結論

平心而論，我國參與聯合國之宣傳策略多能掌握行銷學中指出的「SWOT」原則，即「S」強化優勢（strength）、「W」彌補劣勢（weak）、「O」利用機會（opportunity）、「T」避免威脅（threat），來規劃宣傳之內容。如強調國家的政治經濟成就，就是強化優勢；透過爭取同情的論述則是某程度的劣勢補強；強調對有能力提供對國際社會之貢獻即是利用機會；透過聯合國憲章普遍化原則的陳述，亦不失為規避中共打壓的一個避免威脅之做法。可惜的是，國際社會中仍某程度地存在著「強權即公理」的不公平氣氛，致使我國因為中共之阻撓；然我宣傳策略並未因而中斷，反而經過多年之努力，打的更加有理有節。其中有值得稱許之處，但我國參與聯合國之宣傳策略仍可有更精緻規劃的空間。

首先，以宣傳目標來說，筆者認為無論是針對哪一個目標對象皆可更細緻地勾勒出「目標層級」。在傳播效果之研究中，認知、情感及行為，一直是頗重要的課題；我方之聯合國宣傳策略亦應該從此規劃出三層次之目標層級概念，即較低層次之「認知層級」—喚起注意並建立信念，讓國際知道我國之發展及不能參與聯合國的情事，進而期望達到「情感層級」--讓國際上對因為中共打壓而中華民國無法加入聯合國，產生同情的感覺。最後一階段則是「行動層級」--促進實際行動，支持我國參與聯合國，而此部分亦應有更細微之規劃。

其次，則是宣傳效果評估的部分。在前述各項優先順序下，若能設定更細部的目標將會更恰當；如針對美國學界之參與聯合國宣傳而言，不要把「讓所有國際關係、兩岸關係或傳播學者都知道中華民國參與聯合國這一件事」當成目標，若能細部地訂定「讓 40%的國際關係、兩岸關係或傳播學者都知道這一件事」為標準，將更為合理且更容易進行評估，如此也較能知悉該補強宣傳的部分何在。據此，針對特定目標群眾設計問卷進行調查，不失為一個能了解狀況、評估效果的一個好方法。

再者，相關單位應該從宣傳效果之測量上作更細部之規劃及設定，以避免民

眾錯誤及武斷地認為「我國無法參與聯合國」是「參與聯合國之國際宣傳策略之失敗」的結果。深入言之，此點仍和前項「細部目標」之設定有關；如我宣傳單位可以就「認知、情感及行動」三方面來設定明年之細部宣傳目標為「讓美國民眾知道我國正在推動參與聯合國的比率提高百分之五」、「讓主流媒體中對我國參與聯合國事件之正面陳述報導比今年多出百分之三」、「讓在聯合國大會中發言呼籲正視我國參與聯合國之國家數目增加兩個」、「增加一到兩個強國不公開發表反對我國參與聯合國言論」等。倘這些細部目標能夠達成，相關單位亦能夠藉有此些細部目標之達成，來向國內民眾做說明，以證明宣傳工作之階段性效果。

此外，作為一個聯合國現狀之「挑戰者」，應該在攻擊策略的使用上進行加碼，清清楚楚地對各國陳述中國大陸對我方之打壓。畢竟，政治傳播及宣傳總是不像商品競爭般地保持某程度地「君子風度」，而特別在存有敵意之政治實體互動中，總是或多或少涉及了國家利益的元素。據此，在文宣中增強攻擊性之立論，不論是「隱喻」方式或直接攻擊，應該可作為我文宣說帖中可考慮之方向。

最後，則是各種可能資源的轉換運用。如我國在參與非政府國際組織間的國際宣傳，應某程度的與參與聯合國之國際宣傳作整體配套之考量，甚至在各種民間團體或政府相關單位之國際文宣中皆要作整體之考量，多加強化宣傳我國之優勢，利用機會，形塑出友我之國際氣氛，達成及擴大前項所指的「認知層級」之目標及功能。

眾人皆知，有關我國在國際宣傳及參與聯合國方面而言，最大的障礙即是中共在國際間的處處阻礙；我方雖是有理有節，但中共卻是有力有氣。而當前國際政治的現實仍然對中共有利，特別是在改革開放之後經濟持續成長；也有許多知名的經濟機構預測中國大陸在二十一世紀時將成為經濟超強，屆時我與中共的差距將更懸殊。但是從歷史的角度觀察，力量的對比永遠是個相對的事實；中共再延安時期的二、三萬人微小力量也可發展到今日的局面。目前台灣的情況比當時延安時期的中共富強甚多，若是我們能將資源做有效的利用與配合；不僅是在國際宣傳，更能在很多的層面大有可為。



## 參考書目

### 一、中文專書、期刊及論文

- 丁榮祿（1978），中共國際宣傳策略之研究，中國文化大學哲學研究所新聞組碩士論文。
- 田弘茂（2000），我國參與聯合國策略之檢討，立法院第四屆第四會期外交及僑務委員會報告。
- 古家諭（1999），我國國際宣傳組織及其功能之研究，政大外交系碩士論文。
- 朱丹妮（1986），中共國際宣傳組織及策略之研究，政戰學校新聞研究所碩士論文。
- 芮正皋（1993），「參與聯合國及其周邊組織的研析」，問題與研究，第三十二卷，第十期。
- 邵玉銘（1989），加強國際傳播、提昇國家形象，台北：行政院新聞局。
- 吳圳義（1969），「國際宣傳」，新聞學研究，第四集，台北：國立政治大學新聞研究所。
- 邱坤玄（1997），「重返聯合國與兩岸關係」，國際關係學報，第十二期。
- 胡志強（1993），「中華民國參與聯合國的十大理由」，中央日報。
- 胡志強（1993），一年來重大國際傳播專案之檢討與展望，台北：行政院新聞局，民國八十二年六月二日向國民黨中常會報告。
- 祝基澄（1986），政治傳播學，台北：三民書局。
- 夏立言（1998），「參與聯合國：一項長期艱鉅之工程」，新世紀智庫論壇，第三期。
- 徐佳士（1966），大眾傳播理論，台北：台北市記者公會。
- 高英茂，我國的國際文宣工作，立法院外交僑務委員會施政報告，民國九十二年五月十二日。
- 葉國興，我國的國際宣傳工作，立法院外交僑務委員會施政報告，民國九十二年五月十二日。
- 黎劍瑩（1969），「傳播效果研究」，新聞學研究，第四集，台北：政治大學新聞

研究所。

錢復 (1993)，我國參與聯合國與大陸政策的互動關係，立法院外交委員會施政報告。

## 二、英文專書、期刊

Adeno Addis, (1988) "International Propaganda and Developing Countries." *Vanderbit Journal of Transational Law*, Vol.21. No.3.

Hovland ,Carl& Lumsdaine ,Arthur and Sheffield, F. (1949) *Experiment on Mass Communication* ,New Haven, Ct. : Yale University Press.

Hovland,Carl& Janis,Irving and Kelley,Harold (1953) *Communication and Persuasion* ,New Haven, Ct. : Yale University Press.

Janis ,I. and Hovland, C. (1959) *Personality and Persuasibility*( New Haven: Conn. Yale University Press.

Jowett, G. and O'Donnell V.(1986) *Persuasion and Propaganda* , Sage Publications Inc.

Miller, W.H.(1987) , "Issue Management, No longer Sideshow", *Industry Week*, 235.

Rogers ,E.M. & Storey ,J.D. (1987) , "Communication Campaign" in S.H.Chaffee & C.R.Berger (Eds.) *Handbook of Communication Science*. Sage Publications Inc.

Thistlethwaite, D. &DeHaan,H. and Kamentezky,J. (1955) "The Effects of Directive and Nondirective Communication Procedure on Attitudes," *Journal of Abnormal and Social Psychology*, Vol.51.

Weiss ,W. and Fine ,B. (1956) "The Effect of Induce Aggressiveness on Opinion Change," *Journal of Abnormal and Social Psychology* ,Vol.52.

## 三、其他資料

立法院秘書處，「立法院第八十二會期外交、教育、內政三委員會第一次聯席會議記錄」，立法院公報，第七十八卷，第四十五期，民國七十八年六月七日。

外交部網站，[www.mofa.gov.tw](http://www.mofa.gov.tw)。

新聞局駐紐約新聞處網站，[www.taipei.org](http://www.taipei.org)。

新聞局說帖。

## 五、深入訪談

深入訪談--過去曾經主辦過聯合國事務的外交部官員，民國九十二年五月八日，晚九時三十分至十時。

深入訪談—外交部官員，民國九十二年五月十三日，上午十時至十時半，外交部。

## 六、深入訪談題綱

- (一) 就「參與聯合國」之策略而言，請問我方整體大戰略的考量為何？相關宣傳戰略及戰術為何？策略之擬定過程為何？內容重點訊息為何？
- (二) 以「參與聯合國」之國際宣傳事務來說，策略之擬定及執行大致包含哪些單位？是外交部？還是新聞局？還是兩者皆有？外交部及新聞局之間之分工、協調或統一指揮之情形為何？
- (三) 外交部（或新聞局）與其駐外單位，在推動「參與聯合國」國際宣傳工作的執行上，是如何運作的？相互關係如何？
- (四) 有關「參與聯合國」之宣傳作為（宣傳品）大約有哪些？有說帖、廣告或文宣嗎？
- (五) 駐外單位是否會自行製作或刊播相關文宣說帖或廣告？還是皆是以國內編印的文宣及說帖進行散發？
- (六) 「參與聯合國」之宣傳策略（或宣傳品）的目標群眾為何？是外國政府？國會？民眾？還是都有？各項宣傳品的目標群眾是否不同？
- (七) 如果把文宣的種類區分為形象建立或政策宣導式文宣及具有攻擊性的文宣兩大類，您認為「參與聯合國」的文宣，是以哪類為主？
- (八) 面對中共在國際上的打壓，您認為我國「參與聯合國」應將重點放在何處，才會較有效？
- (九) 可否對我國過去「參與聯合國」相關宣傳策略的執行作一簡單評估。

# The Propaganda of the R.O.C. : The Case of the UN participation

Tse-Hsun Niu

## Abstract

Based on the theory of propaganda drawn from the political communication analysis, this article will focus its study on the R.O.C.'s propaganda during the period of participating in UN.

In the article, In-depth interview and content analysis are the main research methods. The strategy framing of the R.O.C. will be the main purpose of the research; in this way, the author will divide the direct mails (DMs) into some categories and discuss whether the main themes in accordance with the content of DMs or not. In addition, the theory of propaganda will be applied in the article.

The major findings can be summed as follows : 1.The strength of the R.O.C. had be applied in propaganda.2.Both of the rational and affective appeals had be found in the content.3.Attacking tactics wasn't the main strategy in propaganda.

At last, the author suggests that the attacking tactics can be applied in the UN-participating propaganda. Besides, the principle of Integrated Marketing Communication will be the important approach we can improve the effects of communication.

**Keywords :** propaganda, United Nations, international organization, participation in UN