

學術論文

中國大陸推動公共外交政策之探析

Analysis for PRC's Promoting Public Diplomacy

李翔宙 *Hsiang-Chou Lee*
參謀本部陸軍副參謀總長
Deputy Chief of the General Staff for Army Force
Ministry of National Defense

摘要 / Abstract

公共外交是一國政府透過對外資訊，傳播其文化及交流等方式，對其他國家民眾進行闡明及說服之工作，旨在創造有利於己之國際環境，進而謀求國家利益之最大化。公共外交是現代傳統外交重要輔助之途徑，其價值已逐漸為世界各國所認同及運用。中國大陸在執行改革開放以來，綜合國力大幅上升，國際影響力迅速擴展。中國大陸亦知如欲化解國際社會之疑慮，便是著意推展「公共外交」，盡力向國際社會傳達其國家內外政策主張，以杜絕國際社會猜疑。本文旨在剖析中國大陸推展公共外交之考量因素及其概況，首先是論述公共外交之沿革，說明美國與中國大陸在推動公共外交上之概況；其次是界定「公共外交」之概念及內涵，闡釋公共外交之特徵及形成原因；其三是詮釋中國大陸推展公共外交之考量因素；其四是探析中國大陸推展公共外交之具體作法；最後，評析中國大陸推展公共外交之效益及窒礙，並在結論中爰提我國推動公共外交政策之建議。期望透過本文之研究，能夠借鏡美國及中國大陸在推展公共外交之相關作為，作為我國業管單位推展「公共外交」之參據。

Public diplomacy is a government in the external information, dissemination and exchange of their cultural ways of other countries and persuade people in the work carried out to clarify this as the aim to create a more favorable international environment, in order to seek to maximize the national interest. Public diplomacy is an important adjunct of modern traditional diplomatic channels, the value has been gradually recognized by countries in the world and use. Chinese mainland in the implementation of reform and opening up, the structure of the revolutionary changes of the overall national strength significantly increased, people's living standards improved, the rapid expansion of international influence. This situation caused concern and worries of the international community, fear of China economic and military rise, will cause the imbalance in the Asia-Pacific strategic situation, Chinese mainland knowledge, who wish to resolve the concerns of the international community is intended to promote "public diplomacy " efforts To the international community both inside and outside their national policies and proposals to eliminate the suspicion of the international community. The main motivation for this research study aims to analyze the Chinese mainland to promote public diplomacy considerations and overview, followed by the definition of "public diplomacy" in concept and content, features and explain the formation of public diplomacy of causes.

關鍵詞：公共外交、中國威脅論、作戰武器、大眾傳媒武器、文化外交

Keywords: Public Diplomacy, China Threat Theory, Weapons of War, Weapons of Mass Media, Cultural Diplomacy

壹、前言

公共外交古已有之，只不若今日廣泛之使用，早在春秋戰國時期，便有製造輿論，蠱惑人心等作為，此謀略已成為各諸侯國處理邦誼關係之重要工具。例如三十六計中之「反間計」，運用原理即是透過製造輿論，製造對方國內之矛盾，離間政府官員之關係，創造有利於己之局面，上述謀略作為雖非公共外交之正式運用，但已具備公共外交之雛形。¹公共外交是一國政府透過對外資訊，傳播其文化及交流等方式，對其他國家民眾進行闡明及說服之工作，本作為旨在創造有利於己之國際環境，進而謀求國家利益之最大化。公共外交是現代傳統外交重要輔助之途徑，其價值已逐漸為世界各國所認同及運用。²

隨著全球化趨勢之轉化，傳統上以政府外交為主導之互動模式，已無法滿足新形勢發展之需要。是以，公共外交乃應運而生，當今此種新型式之外交模式在國際關係中扮演著重要之角色，已成為各國政府拓展外交實力不可或缺之重要途徑。³受全球化浪潮及公民社會興起之影響，公共外交展現其理論之延伸及發展。公共外交（public diplomacy）是國際關係領域之彈性運用，率先由塔夫茲大學外交學院院長 Edmund Gullion 在 1965 年提出，他認為「公共外交」透過引導其他國家民眾之認知及態度，進而影響其政府外交政策之制定。⁴雖然公共外交很早便存在，但實際對國際關係產生重大影響者，乃在第一次世界大戰後，「公共外交」是美國學者和外交官員慣常使用之詞彙，在英國稱為「文化外交」（culture diplomacy），是指涉一國政府從事對外之文化關係。⁵根據美國國會參議院外交委員會闡

¹ 趙可金，〈美國公共外交的興起〉，《復旦學報》，第 3 期(2003 年)，頁 87。

² 唐小松，〈中國公共外交的發展及其體系建構〉，《現代國際關係》，第 2 期(2006 年)，頁 42。

³ 檀有志，〈網絡外交：美國公共外交的一件新武器〉，《國際論壇》，第 12 卷，第 1 期(2010 年)，頁 74。

⁴ “What is Public Diplomacy?” <http://fletcher.tufts.edu/murrow/public-diplomacy.html>

⁵ 韓召穎，《輸出美國：美國新聞署與美國公眾外交》(天津：人民出版社，2000 年)。

明，公共外交是超越傳統外交之國際關係範疇，內涵包括在他國境內培植輿論，兩國利益團體在政府體制外之互動及影響，與通訊報導者（如外交官和記者）之溝通聯繫，透過此種過程來影響政策制定及涉外事務。⁶在當時，「公共外交」主要是指美國新聞署所從事之非傳統外交活動，此活動包括資訊溝通（包括國際廣播）及教育文化交流等活動，惟當時尚未正式納入美國外交戰略運用之範疇。

中國大陸在執行改革開放以來，綜合國力大幅上升，人民生活水準提高，國際影響力迅速擴展。此情引起國際社會之關注與擔憂，中國大陸亦知如欲化解國際社會之疑慮，便是著意推展「公共外交」，盡力向國際社會傳達其國家內外政策主張，以杜絕國際社會之猜疑。本文主要研究動機亦在於此，旨在剖析中國大陸推展公共外交之考量因素及其概況，首先是論述公共外交之沿革，其次是界定「公共外交」之概念及內涵，其三是詮釋中國大陸推展公共外交之考量因素；其四是探析中國大陸推展公共外交之具體作法；最後，評析中國大陸推展公共外交之效益及窒礙。

貳、美國及中國大陸推展公共外交之沿革

一、美國公共外交之演進

公共外交是美國總體外交重要輔助之途徑，主要是指美國政府針對世界各國民眾採取之對外宣傳及文化教育交流活動，包括那些接受美國政府部門指導或資助之非政府組織所實施之活動。其目標是對國外民眾宣傳美國之外交政策及價值觀，增進國際間對美國社會制度、歷史文化及對外政策之瞭解，獲得其他國家之同情及支持，營造對美國有利之公共輿論，進而影響國外政府之外交政策，藉以維護美國之國家利益、國家安全及全球霸主之地位。⁷現在世界各國均重視對外宣傳機構之運用，而 911 事件則是

⁶ 朱建民，《外交與外交關係》（台北：正中書局，1977年），頁15。

⁷ 王保東，〈歐巴馬政府公共外交新戰略〉，《第一財經日報》，2010年10月11日，版A8。

促成公共外交廣泛運用之轉捩點，此次恐怖攻擊事件發生後，美國及西方國家提高公共外交之重視程度。

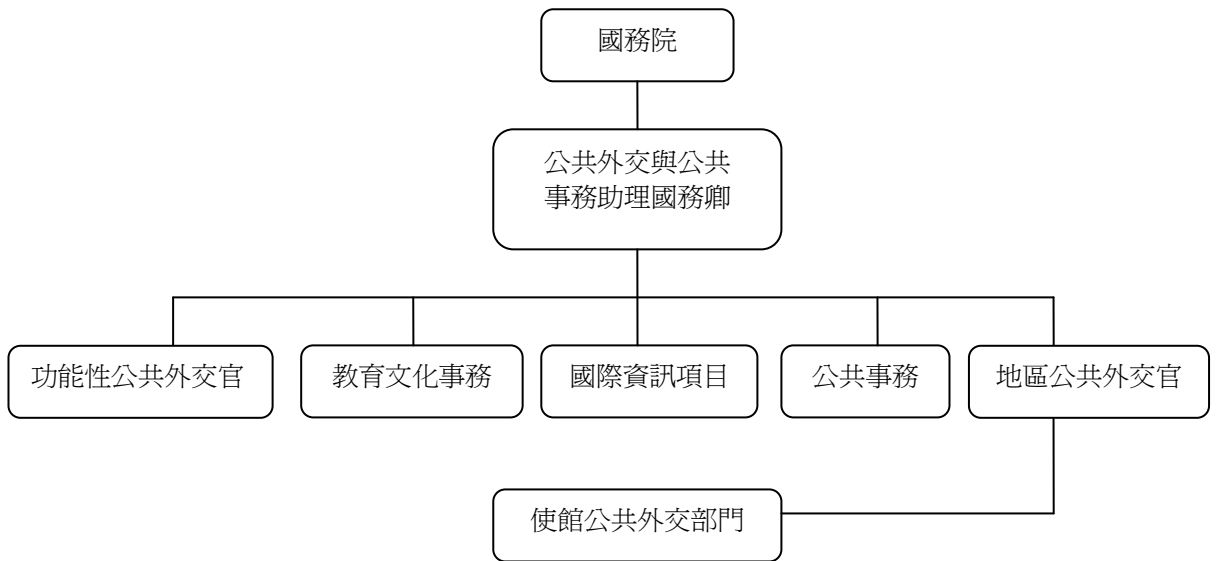
首先，911 事件發生後，美國迅速向世界各國傳達其遭到恐怖攻擊之經過與損害，並說明布希政府打擊恐怖主義行動中所做之努力。2002 年美國開通了「薩瓦電臺」，以阿拉伯語言向中東地區廣播，希望加強與其他國家之交流及溝通，促進彼此之理解，改善美國之國際形象。

其次，增加傳媒經費之投資，911 事件後，美國國務院投資在公共外交之經費大幅增加。在 2001 到 2003 年，美國運用在公共外交之開支，從各地區加以檢視，在南亞增長 63%；在遠東增加 58%，至於在非洲、東亞、西半球及歐洲亦有相當程度之增加。鑒於伊拉克戰爭後，美國之國際形象仍然不斷惡化，為求在世界各國及回教國家，能改變對美國以往之根深蒂固不佳形象，所以不斷大幅度增加在公共外交經費之投資，期能有獲。

第三，強化組織機構編設，2002 年 2 月布希政府增設新機構以加強公共外交之工作。第一個部門，是白宮之「全球外交辦公室」(Office of Global Diplomacy)，其設置目的是將美國形象之積極面向全世界各國傳播，即將美國之外交政策向全球民眾宣導。⁸第二個部門，是五角大廈之「戰略影響辦公室」(Office of Strategic Influence)，其設置目的則是協調不同之資訊活動，以支持美國在海外之軍事行動。同時，國務院也不斷強化公共外交之組織及協調工作。目前，美國國務院主要是由專門負責公共外交及公共事務之副國務卿，來管理公共外交工作（參見圖 1），而為提昇公共外交之效能，也提昇派駐各國使館公共外交之職能（參見圖 2）⁹

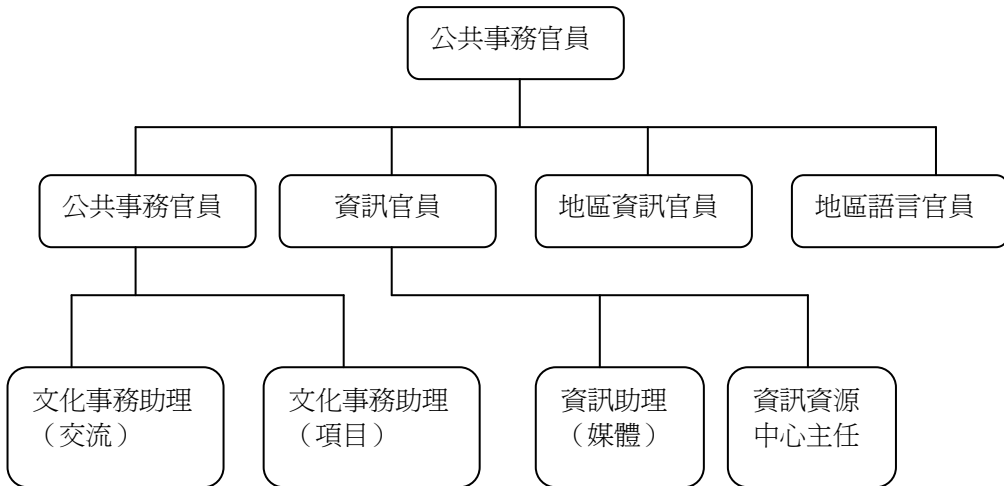
⁸ Elizabeth Becker and James Dao, "Bush Will Keep the Wartime Operation Promoting America," *New York Times*, February 20, 2002.

⁹ 高飛，〈公共外交的界定、形成條件及其作用〉，《外交評論》，第 82 期（2005 年 6 月），頁 108-109。



圖一 美國國務院公共外交組織結構

資料來源：高飛，〈公共外交的界定、形成條件及其作用〉，《外交評論》，第 82 期（2005 年 6 月），頁 108-109。



圖二 美國使館公共外交部門

資料來源：高飛，〈公共外交的界定、形成條件及其作用〉，《外交評論》，第 82 期（2005 年 6 月），頁 108-109。

911 恐怖攻擊事件發生後，公共外交為美國媒體、國會及智庫等機構高度關注。對於此次攻擊事件，美國各界都在苦思，為什麼阿拉伯國家會如此憎恨美國？¹⁰部分學者開始從理論上思考公共外交之相關課題，例如 David Hoffman、Christopher Ross、Edward Kaufman 等人在此事件後，紛紛撰文指出現有之宣傳體系已無法滿足美國現階段外交之需要，應有創新之思維，將「作戰武器」(weapons of war) 及「大眾傳媒武器」(weapons of mass communication) 加以緊密結合。為數眾多之美國學界知名人士、政界要員及社會大眾，均提出運用公共外交之重要性。¹¹

當今美國政府由其國務院負責公共外交事務之推行，為深化及強化該項工作之效能，2009年8月，國務院對公共外交政策及事務，從事系統性之研議，並廣泛徵求國會、國安會、國防部、駐外使領館、學術界、非政府組織及民間部門之意見，經徵詢綜整意見後，咸認為公共外交，在現階段是謀求其國家利益最有效之方式，但為適應新國際局勢與挑戰，須採取相關之變革措施，使其能與當前外交重點工作緊密結合。在此基礎上，國務院於2010年1月制定面向二十一世紀新公共外交全球戰略架構。根據這個戰略架構，美國公共外交之核心任務，是「努力擴大、加強美國政府及民眾與他國民眾之關係，積極向他國民眾施加影響，促進美國外交政策目標之實現，促進國家之利益，提升國家之安全」。國務院為此確定推展公共外交之五項優先戰略任務：

第一，從各國、地區和全球各個層面強化對外溝通之影響能力，主動地宣傳其國家形象。國務院與派駐全球之各種機構加強協調合作，工作重點是與各類新聞媒體之互動，大力宣傳對美國有利之資訊，迅速應對反美之相關言論，確保美國在資訊傳播和政策辯論中之主導權，掌握對話中之輿論詮釋權。國務院公共事務局增設主管新聞媒體事務之助理國務卿職

¹⁰ United States Advisory Commission on Public Diplomacy Annual Report 2002, p.1.

¹¹ David Hoffman, "Beyond Public Diplomacy?" *Foreign Affairs*, Vol.81, No.2 (2002), p.84.

位，加強與國外媒體事務之協調及合作。

第二，透過美國建構之各種公共外交計畫及平台，保持與各國精英之聯繫，努力擴大、加強與其他國家民眾之關係。尤其應重視透過使用網際網路之現代資訊技術及臉書（facebook）等網路社交平台，確保美國政策在媒體及對話能夠獲得充分之傳達。例如，2009年7月，美國總統歐巴馬訪問加納並發表演講時，透過綜合運用傳統及各種媒體，使非洲億萬民眾能完全瞭解此次演講所要傳達之資訊。政府還準備重新啟動國外建立之各種文化機構，推廣公共外交計畫，直接向國外民眾推展宣傳活動，傳達其國家之政策及價值觀，提昇其他國家民眾對美國之認同。

第三，針對打擊國際恐怖勢力之相關作為，政府及其駐外使領館在國際上強化國家形象正面之宣傳。同時，著力對暴力恐怖極端勢力蓄意散佈之反美資訊及宣傳，迅速加以反應及駁斥。主要是依靠強大新聞媒體及網際網路等傳播技術，廣泛宣傳美國之政策，增強所謂「可信之聲音」，反擊「錯誤資訊和虛假資訊」。同時，在中東、東南亞等恐怖極端勢力猖獗之地區，積極推動衛生及教育工作之培訓活動。

第四，國務院及駐外機構加強公共外交之研究和規劃職能，充分瞭解及掌握國外民眾對美國之態度及看法，為推動全球公共外交提供更好之決策資訊。國務院內部除在其公共事務局增設主管新聞媒體事務之助理國務卿外，亦在各地區事務局設立負責公共外交事務之助理國務卿，負責將公共外交納入國家總體外交政策之考量，推動各地區公共外交合作事宜。

第五，加強國務院內部公共外交資源之調整與分配，使其能完全滿足外交政策之戰略目標，同時為各駐外使領館公共外交崗位，重新制定長期工作規劃及績效評估機制，明確律定其職責及任務，並分配推動公共外交活動所需之資源，確保所推動之公共外交活動能與全球戰略目標及當前優先之公共外交任務緊密結合。¹²

¹² 王保東，前引文。

二、中國大陸推動公共外交之概況

中國大陸在外交活動中，雖然沒有公共外交思想之系統表述，但其推展由來已久，主要表現在對外宣傳、國際交流及傳播活動等面向。從思想淵源加以檢視，中國傳統文化中早有公共外交思想之倡議，歷史上許多古訓，例如「得道多助、失道寡助」，戰爭獲勝之三要素，「天時、地利、人和」，在「人和」中所衍生之「師出有名」及「名正而言順」、「言順而事達」等思維，均蘊涵豐富之公共外交思維，至今仍廣為世人所稱頌。¹³

中國大陸改革開放後，國際影響力迅速擴展，2009年中國國民生產毛額增長率達8.7%，其經濟之發展帶動世界經濟50%之增長，此情引發世界各國之高度關注。同時，中國大陸之高速發展也引起國際社會之擔憂。基此，中國大陸也深諳特別需要向國際社會說明其國家之政策。近年來，中國大陸在公共外交之推動，獲得明顯之成效。除原有之外文出版多語言系列刊物繼續發行，國際廣播電臺多語言繼續播出外，中央電視台創建了英、法、西、俄、阿等五個外語頻道，涵蓋聯合國所有工作語言，其範圍遍及全球；300多所孔子學院在近百個國家及地區生根開花，眾多外國人學習中文，直接瞭解中國大陸在各方面之進步發展。

惟中國大陸之公共外交仍停留在初級階段，為強化其公共外交之工作，完成各項宣傳機制之建構。先於1960年成立「中央國際活動指導委員會」，1980年成立「中央對外宣傳領導小組」，1991年成立向世界說明其職責之「國務院新聞辦公室」，2004年外交部成立了專門負責公共外交之部門「公眾外交處」（現已升格成為公共外交辦公室）。從「對外宣傳」到「公共外交」，強化各項提昇其國家形象之積極作為。¹⁴

首先，全球化及資訊化之發展是中國大陸公共外交興起之背景，隨著

¹³ 唐小松，前引文，頁43-44。

¹⁴ 曲星，〈「升格」中國公共外交〉，《中國論壇》，2007年3月，頁20。

全球化之普及，通訊技術之發展，外交活動不再是職業外交官之專職工作，從事外交活動之團體急速增加，傳統之外交模式已顯現諸多之不足之處，需要有創新之思維及作為。隨著通信技術之發展及媒體技術之不斷運用，民眾不僅有更多之機會參與政府決策，也提升其參與國際活動之濃厚興趣，他們迫切希望獲取其他國家之資訊及政策，此舉推動了公共外交之發展，強化其在外交作為中之重要性。

其次，隨著全球化之深化，中國大陸走向世界，與世界各國之互動及聯繫增加，其他國家民眾逐漸增加對其之關注，在彼此交往互動過程中逐漸形成對其認知與觀念，此觀念直接或間接影響該國政府對中國大陸之外交政策；且隨著中國經濟之飛速發展，其國際影響力不斷擴大，中國欲實現「和平崛起」之戰略目標，須使其日益強大之國力，能為其他國家所認同與接受，因此推展公共外交，塑造良好之國際形象，成為中國大陸現階段外交工作上之重要任務，亦是達成「三和」戰略目標之重要手段。

為達成上述目標，中國大陸外交部推動一系列公共外交之活動，積極在外交領域推動新的嘗試及探索。例如，成立專門協調本工作之公共外交處；根據國情及現實情況，對外交相關檔案進行解密，分期分批地對外開放，開放對象包括外國組織及個人，希冀藉由相關之作為，能增進其他國家民眾對其理解與認同。¹⁵

參、公共外交戰略概念及內涵

一、公共外交戰略之概念

「公共外交」(public diplomacy) 概念是指「一國政府針對其他國家非官方之民眾、媒體及組織，透過溝通、對話等途徑，獲得其對本國政策及作為之瞭解、理解及支持，進而影響對方政府之外交政策及活動。」它

¹⁵ 黃超、張魁中，〈中國的公眾外交〉，《阿壩師範高等專學校學報》，第 22 卷，第 1 期 (2005 年)，頁 51。

包括「一國政府在其他國家境內製造輿論；兩國民間團體或利益集團之交往；對外事務之報導及影響；外交官與外國記者及跨文化之交流等」。它是一國塑造國際形象、推行外交政策、傳播觀念之重要方式。形式包括國際傳播、文化教育交流、援助、遠端電信會議、運動賽事、國際資訊、專案等作為，其中，國際傳播是最主要之形式，亦是目前公共外交運用最為普遍之方式。¹⁶美國學界對公共外交有不少之論述，Hans Ntuch 認為，「公共外交」是爲了能更有效率地推行其國之外交政策，減少與其他國家之誤解和猜疑，由官方政府推動及塑造之國外互動環境。¹⁷Ntuch 認爲此工作之重點在於，結合其國家總體外交之需要，減少兩國間之誤解及猜疑，藉以樹立良好之國家形象。美國前國際交流署署長 John Reinhardt 認爲，「公共外交」是政府進入國際思想市場之重要活動。¹⁸從更廣泛範疇加以探討，公共外交所反映是一國政府著眼於與其他國家民眾，針對不同思想文化，促進彼此之理解及交流所作之外交努力；或從根本上體現一國政府增進不同文化實體之相互理解及認知之社會責任，是一種推動國家行銷，塑造國家良好形象之戰略策劃。

「公共外交」在英國被稱爲「文化外交」，在中國大陸則稱爲「國際交流」。¹⁹由於此詞彙出現時間不長，學者對其定義也不盡相同，常見之定義以下幾種：

第一、傳統之定義，英國白瑞智教授在其《外交詞典》中將公共外交定義爲：「二十世紀後期，外交官員爲宣傳目而使用之辭彙，不能將其與公開外交及議會外交相類比。」此定義中，「公共外交」與傳統「宣傳」含義並無本質之不同。

第二、美國學者之定義，將公共外交定義爲：「超越傳統外交範圍，

¹⁶ 同前註，頁 50。

¹⁷ Hans Ntuch, *Communicating With the World: U.S. Public Diplomacy Overseas* (New York: Palgrave Macmillan, 1990).

¹⁸ 趙可金，前引文，頁 88。

¹⁹ 魯毅，《外交學概論》（北京：世界知識出版社，1997年），頁 164。

屬於國際關係之層面，它包括一個政府在其他國家境內培植輿論、加強兩國利益團體在政府體制外之互動、借助傳媒、外交官與記者之溝通聯繫，達到對他國政策制定及涉外事務之影響。」公共外交旨在透過交流理解、資訊溝通影響其他國家民眾，實現增進國家利益之目的。美國國務院編著之《國際關係詞典》中認為，公共外交是指一國政府支持，透過出版物、電影、文化交流、廣播及電視等形式，影響其他國家民眾態度與認知之外交行爲。

第三、另一種定義認為，公共外交包括對內及對外兩個層面，公共外交內容非常廣泛，既爲了獲得國人之擁護，也勸說其他國家民眾，它在非政府人士支持下，影響外交事務。一個國家公共外交之實現包括國內和國外兩個層面，作爲一種外交運用之方法，在談判過程中，常常被用來影響本國和其他國家民眾，以達到製造輿論向對手施壓之目的。

根據上述定義可知，公共外交所要完成之目標，一方面是要動員本國之民眾支持自己國家之外交政策；另外一方面則是促進其他國家民眾理解本國之外交政策，進而促使該國制定對己有利之政策。

二、公共外交之內涵

(一) 公共外交之特徵

從上述可知，公共外交與傳統外交比較，具有四大特點，首先其行爲對象是民眾，而非政府，此與古典外交所關注之對象不同。一般而言，外交是運用智力和智慧處理主權國家之正式關係，也推廣到主權國家及其附庸國家之關係。在此定義中，外交所要處理是政府間之關係，與民眾沒有關係；然而，公共外交指涉之對象是民眾，旨在透過傳媒輿論，爲本國之外交爭取支持，並影響外國政府之外交政策。其次，公共外交之行爲主體是政府，只有當一國政府或幕後支持者，按照政府之意志，向本國和其他國家民眾、非政府組織，提供消息，從事交流，間接影響民眾支持本國及其他國家民眾外交政策之制定，才是公共外交。第三，在西方觀念中，公

共外交與宣傳有很大之差異，「宣傳」含有一定之貶抑，最早產生於中世紀羅馬教廷宣傳委員會，由於歷史原因，該詞彙在西方觀念帶有「不擇手段」、「強行灌輸」之含義。而公共外交則強調要與國外民眾真誠互動，應該「講真話」。第四，公共外交具有明顯之公開性，其主要目的是借助輿論工具之力量，政府是資訊之提供者，國內外之民眾是作用之對象。

公共外交具有三大特徵，一是行為個體是國內外民眾，公共外交之對象應當針對國內外之輿論，透過影響國內外民眾輿論，進而影響其他國家政府之外交政策；二是行為主體是政府，如果僅僅是民間之交流及社團之交往，不是公共外交，例如企業貿易聯繫，大學間之友好往來，社會民眾之旅遊活動及社會組織之聯誼活動等等，皆為民間交流層次，非公共外交之作爲。只有由一國政府組織或幕後支援，按照政府意志，向其他國家民眾和非政府組織提供消息，從事交流，間接影響其他國家外交政策之制定，才是公共外交。三是行為方式之間接性，推動公共外交，不是透過兩國政府正式外交管道直接交往，而是透過非政府組織及民眾間接進行。惟資訊之提供者是政府機構，也可以是民間組織。但其著力之重點，是其他國家之非政府組織及社會民眾之輿論，藉以影響其政府之決策，進而謀求利益之最大化。公共外交之努力相當程度上，是改變一個國家政治決策之作法，透過塑造有利於己之情境，俾於利己政策之產出。²⁰

中國大陸學者認爲其公共外交政策有以下之特徵：

（一）在實踐方面

其公共外交具有鮮明之「對內實踐」特色，在學術範疇及國外實踐中指向基本上是對外的，以其他國家民眾之公共事務爲對象而加以區別。但在中國大陸由於其社會制度變遷之背景，公共外交實踐具有鮮明之內向性。爭取中國大陸民眾對其外交事務之理解與支持，是當下公共外交之重點方向。爲達到上述之目的，各種作爲體現在推展公共外交之活動，包括

²⁰ 唐小松，前引文。

設立「民眾開放日」，定期向國內民眾開放外交部之大門；外交官員在網上與民眾針對國際形勢、對外政策實施直接之交流與互動；直播其領導人出訪行程及重要談話等等。

（二）在發展程度方面

1953年8月1日，美國新聞署成立，其公共外交進入相對穩定之發展時期。冷戰期間，其公共外交相關作為對蘇聯解體、東歐巨變發揮相當重大之影響，為戰爭勝利立下了汗馬功勞。冷戰後，美國政府不斷運用更為先進之通訊技術推進公共外交。911事件後，美國更加重視公共外交之運用。美國是推廣公共外交成效最好之國家，其公共外交發展之程度較高。但中國大陸公共外交仍處於一個初級階段，相對其外交工作者而言，公共外交是嶄新之課題，舉凡國家外交政策之擬訂及運作機制方面仍處於初級階段，且目前與公共外交相關之各種資源缺乏協調，未能充分發揮其效能」。²¹

（二）公共外交形成之原因

宣傳能夠影響觀念，很早以前便受到重視，在《孫子兵法》中強調「攻心為上，攻城為下」之作戰思維。此種作戰理念，在西方近代歷史上屢見不鮮，法國總統拿破崙十分重視民眾之宣傳活動，其認為精神及宣傳是戰爭中之另一個戰場。第二次大戰中，德國納粹宣傳部長 Joseph Goebbels 利用無線電廣播等媒體，實施「歐洲最現代化及最大規模之宣傳」。至於美國，則是當代推動公共外交最有成效之國家，早在 1917 年美國參加第一次世界大戰後，便成立「公共資訊委員會」(Committee on Public Information, CPI) 專門負責戰時報導及宣傳工作。1942 年，美國在歐洲創立了「美國資訊中心」(American Information Centre, AIC) 並首播「美國之音」，運用

²¹ 黃超、張魁中，前引文，頁 51。

輿論宣傳與法西斯宣傳相抗衡。冷戰結束後，世人一度忽視公共外交之作用，但 911 恐怖攻擊事件後，公共外交再次成爲人們關注之焦點。從各種角度加以檢視，促成公共外交發展之因素有以下幾點：

（一）資訊傳播技術之進步

公共外交主體是政府，其聽眾是國內外之民眾，要獲得民眾之支持，須具有穩定可靠之溝通技術。在冷戰期間，美蘇兩國皆極力使用無線電技術，從事「心戰」對抗活動。1953 年艾森豪政府設立了美國新聞署，主管公共事務及對外宣傳工作，同時又借助「美國之音」、「自由歐洲電臺」和「自由亞洲之聲」等傳媒向蘇聯、東歐及其他地區之社會主義國家發動輿論攻勢。蘇聯方面也不甘示弱，一方面透過無線電干擾技術，進行「防禦」戰術，同時亦利用其國內之廣播及宣傳媒體回擊美國。1990 年代由於行動電話、網際網路等傳播技術之發展與進步，全球資訊化之社會已初步形成。在「地球村」中，網際網路之普及應用，對資訊之傳播方式帶來了革命性之改變，其互動模式改變以往單向之資訊交流模式，世界各國人民可在網路上尋找與外交事件相關之背景資料，自由地發表己見，此種情境激發了民眾對外交之熱情參與。

（二）國際行爲主體之多元化

在全球化及資訊化時代中，資訊在社會各個層面發揮著關鍵性之影響，與以往不同，是國家已失去對資訊之壟斷權，非國家之行爲主體，如壓力團體、異議份子及恐怖分子皆利用低廉之成本發揮其影響力，資訊權力正朝不同行爲主體傾斜，資訊權力一旦爲恐怖分子所掌握，將使其他國家遭受嚴重之威脅與損害。結合公共外交之運用，可直接影響其他國家民眾及國際行爲主體，促進雙方的共識，化解對抗衝突。公共外交是當前主權國家處理衝突最佳之方法。

(三) 市民社會成熟發展

民眾對外交之熱情參與及影響，促成公共外交之高度發展。眾所皆知，公共外交是以國內外民眾為對象，以傳媒輿論為工具，但其得以充分發揮作用之前提，則是市民社會之成熟與發展。市民社會是一種獨立於國家之「私人自治領域」。相對於國家，市民社會具有獨立之人格，即構成市民社會之成員，皆是獨立之個體，具有獨立人格及自主意識，具有民間之自治性。現代市民社會是在政治國家及市民社會分離之基礎上加以建立，此意味著市民社會可從內部建立起必要之秩序，而不必依靠國家運用其強制性力量來加以控制。假使民眾認為外交事不關己，亦若國家之政府可完全控制及左右民眾之輿論，民眾亦無獨立思考之能力，如此公共外交是很難加以發揮的。1990 年代以來，隨著網際網路等資訊技術之發展，民眾參與公共事務之能力大為增加，此舉推動了市民社會之發展，亦增強了民眾對外交之關心及影響。²²

肆、中國大陸推動公共外交政策考量因素

(一) 為國際互動場域創造信任氛圍

國家透過傳播資訊及文化價值觀，來謀求其國家利益之作法早為人所關注，數十年前，著名國際關係學者 Karl Deutsch 指出：「與各國利益直接相關者，是在國外採取散播本國意識形態之政策，以及與它們目標一致之文化及科學交流政策。」²³今日國家之領導人具有強烈而清晰之構想，將提高本國及世界標準與價值觀，作為其國家發展之重要目標。公共外交已分別成為伊朗、日本及俄羅斯對外政策之「中樞」及「支柱」。為追求其世界影響力，法國強化公關作為，提高其世界之地位，傳播具有本國特色

²² 何增科，《市民社會概念的歷史演變》（上海：中國社會科學出版社，1994 年），頁 5。

²³ Karl Deutsch, *The Analysis of International Relations* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1988), p.87.

之價值觀、標準及慣例。美國公共外交，是其外交政策之重要課題，擔負著向世界散播其價值觀及思想重任，成為美國「國務院戰略計畫」兩大支柱之一。推展公共外交是對媒體之回應，是對政治影響力不斷增加之呼應。²⁴藉以補充傳統外交運用不足之處，公共外交在國家外交中扮演著重要之角色。享譽國際的領導力學者哈佛大學 Joseph Nye Jr.教授認為，公共外交之價值不僅在於獲取特定之目標，且具有嘉惠國際事務之潛力，是實現一國長期戰略目標不可或缺之工具。首先，公共外交可為國際互動創造信任機制，公共外交在現代外交體系中之作用日益顯現，主要在於它被視為一種在國外培植信任及理解之有效工具，其重要使命之一，便是向其他國家民眾傳達其國家之正面形象並爭取其認同。²⁵

中國大陸學者認為，由於歷史及現實之因素，其他國家仍堅守對立之意識形態。凡是中國大陸共產黨所推動之事項，西方勢力皆有反對之傾向。此種偏執之觀念，產生遏制中國大陸之政策及行為，且西方媒體對其報導時嚴重加以扭曲並採取強烈之批判。近年不斷製造「中國威脅論」之議題，透過其強大之媒體系統重覆宣傳，致使其他國家對中國大陸產生諸多之誤解。例如，認為具有中國大陸特色之社會主義缺乏民主機制；正常之國防建設是為取得軍事之霸權；經濟發展被指責增加其他國家之失業率，甚至對非洲之政策被誣為「新殖民主義」。因此，要讓世界正確認識中國大陸近年來之發展，真實將中國大陸之近況，包括文化精神、國家內外政策等加以介紹，其重點便在強化國際溝通能力。而公共外交正是增強此種能力之重要方式。因此，無論從中國大陸發展之內、外環境加以考量，抑或其對世界之影響加以檢視，中國大陸強化公共外交之工作是現階段之重要工作。

²⁴ U.S. State Department Bureau of Educational and Culture Affairs Annual Report 2002, p.24.

²⁵ 唐小松、王義桅，〈國外對公共外交的探索〉，《國際問題研究》(2005年3月)，頁60。

(二) 增加與國際社會之互動

公共外交可與其他國家民眾對話，並開創一個可行之國際氛圍。因此，它在國際事務中代表一種提高國家利益之有效手段，它非蠱惑、吸引民眾而參與政府之外交活動，而重在非正式外交互動之成果。當今各國領導人普遍認為，此種彈性作法是為開闢成功道路之重要途徑。隨著各國在推展公共外交之成就，已明顯意識到其對外交政策所具有之重大影響。誠如，美國國務院指出，在資訊時代，公共外交作為一種確保權力具有很大之價值。它透過教育、灌輸及影響其他國家民眾，可提高其國家之利益。透過與傳統外交之協調合作，公共外交可闡述國家之重要目標。例如，諸如促進全球經濟增長，提高政府之民主準則及確保全球環境等。前美國國務卿科林·鮑威爾強調，須擴展各層次之深層接觸，以維護其國家在全球之領導地位。美國教育與文化事務局指出，公共外交在提高國際事務戰略計畫中，是不可或缺之重要元素。其目的在與其他國家建立信任、信心、國際合作，並確保美國之核心利益。²⁶

公共外交之訴求，其最終目標是為國家戰略目標奠基，以往，僅僅透過經濟方式追求其利益之做法，在今日之全球化時代已不敷使用，國家可借助此一工具塑造有利之氛圍，促進政府之經濟合作。²⁷

(三) 是確保國家安全之工具

公共外交已成為現代安全政策之重要成分，以往認為防禦及國家安全僅能依賴軍事力量來加以實現。然而，在今日社會緊密相連，資訊包圍之全球相互依存時代，國家試圖透過武力增加自身之安全已變得更加之困難。在此種背景下，安全政策已從狹隘之視野，延伸到非軍事因素、社會、文化及通訊等範疇。此實際狀況，主要表現在大眾傳媒革命及輿論政治分量之加重，此種情勢引發安全功能及層次之變化。文化、資訊及通訊已成

²⁶ U.S. State Department Bureau of Educational and Culture Affairs Annual Report 2002, p.8.

²⁷ 唐小松，前引文，頁 42-43。

爲此領域之重要戰略資產。前德國總統 Rorman Herzog 曾說，公共外交已成爲安全政策不可或缺之部分，此種基於文化、資訊及大眾溝通之外交模式，在今日不但必要而且可行、廉價及容易。²⁸公共外交能在各國發生軍事衝突前有效加以防止、建立雙方互信、建立同盟並確保其國家之核心利益。它是國家安全之第一道防線，在國外民眾中確立良好形象，樹立他國政府之認知，進而創造一個穩定及寬容之國際環境。同時，公共外交亦能作爲防禦手段，分化國外民眾對其政府之認同與支援，調和集團及政府之敵意。儘管公共外交不是武力運用之替代品，但已成爲前者之補充。此種「預先說服」之政策在國際安全之議程上，佔有非常重要之地位。

（四）擴展國際社會影響力

在公共外交眾多利益中，最重要之事項，便是透過輸出政治文化及制度增加其國家之影響力。中國大陸學者認爲作爲正在崛起之大國，其國須重視國際社會對自己形象之定位及判斷，應努力避免成爲其他國家政府及民眾之敵人，最重要之選擇，便是推展公共外交之相關作爲。公共外交具有傳統政府外交不具有之靈活性、敏銳性及迂迴性等特點。因此，它可在傳統外交無法發揮之處，充分加以運用，以彌補其政府外交之不足。其學者亦認爲，中國大陸在崛起過程中面臨重重之阻力，包括地緣政治、體系結構及國際輿論，伴隨其經濟快速增長及國防現代化之推進。今日「中國威脅論」甚囂塵上，國際形象被妖魔化，使其外交政策之推動遭遇龐大之阻力。在此種情況下，推動有效之公共外交作爲，便顯得更加迫切了。推展公共外交能對其國家之國際形象加以重塑，此種彈性作法能增進國家之重大利益，更爲其國家之崛起提供更爲開拓之國際輿論環境。而今日中國大陸公共外交之基本目標，應有清楚目標及定位，那就是自信、務實、開

²⁸ Lonstantin Vol Barloeven, "La Culture, Facteur De La Realpolitik," *Le Monde Diplomatique* (November 2001), pp.22-23.

放、負責之中國大陸，其關鍵之處便是樹立政府在國內之親民、民主之形象。²⁹

伍、中國大陸推動公共外交政策之具體作法

中國大陸深知，今日公共外交對渠有著強烈之迫切性及重要性，且推動此種作為勢在必行。其學界普遍認為，未來發展推動公共外交，可從宏觀、微觀兩方面來加以強化。

一、宏觀方面

(一) 樹立重視公共外交及「面向國際」觀念

增加對公共外交之研究力度，積極推展公共外交內涵及意義之研討，以及宣傳活動；同時讓外交官員真正「面向國際」，走出各機關及部會，走向關注中國大陸之其他國家民眾。其中，國家領袖及外交官員是公共外交之提倡者，透過公共外交活動，可適度展現中華民族精神之深蘊，適時展現個人之魅力，提升其他國家民眾之認知及良好形象。

(二) 整合公共外交資源，健全公共外交體系

增加投資，整合資源，使公共外交機構與其他機構整合，形成一個緊密之組織。具體作法是，建立專門負責公共外交工作之專門機構，加快公共外交工作之推動，政府投資私人部門或民間組織及團體，鼓勵、指導非政府部門，參與公共外交。高度重視及結合民眾，民間精英，非政府組織等公共外交資源。其中，民眾在涉外事件中積極表現者，不但易為外國民眾認可，而且具有多樣性及時效性。而由學者、民間人士、企業家組成之民間精英以及非政府組織之外交力量，更具備正式外交所未具之功能，其行為及形象更具感染力及影響力。

²⁹ 李迎春，〈中國崛起之軟權力塑造戰略〉，《江南社會學院學報》，第8卷第1期（2006年），頁11。

(三) 建構公共外交機制，積極規劃形象包裝

建立公共外交協調機制，辦理民眾開放日機制，強化國內外媒體每週兩次之例行會議機制。將反映中國大陸良好形象之資料，儲存在國際主流傳播媒體。同時，積極利用海外當地傳媒播放有關中國大陸客觀而生動之新聞娛樂節目，推動多姿多彩國家形象之宣傳工作。

二、微觀方面

(一) 利用媒介宣傳外交政策及活動

積極利用公共外交之媒介，多方面、多層次開展宣傳之外交政策及活動。例如，出版多種語言介紹其國之畫報、書刊、雜誌；建立網站，開闢網頁，或利用廣播、電視宣傳當前之相關政策資訊；通過網際網路，與其他國家民眾上網交流與對話，並討論外交形勢和政策；積極利用聯合國等多邊組織向世界傳遞其國之聲音等。應特別重視媒體外交，政府應該積極運用大眾傳媒之力量，在特定之領域內向民眾釋放資訊，影響輿論，塑造認知。

(二) 積極辦理教育文化交流活動

積極辦理各類國際會展、學術論壇、藝術比賽，邀請國外學者、政府官員進行學術交流、考察訪問。近年來，中國大陸舉行一系列大型國際文化交流活動，例如，在美國之「中國文化美國行」，在非洲舉行之「中華文化非洲行」，在法國先後舉辦之「中國文化日、文化週」、乃至剛剛在巴黎精彩落幕之「中國文化年」，透過豐富之藝術形式，完整介紹了中國大陸之傳統文化及生機勃勃之現代文化，促進其他國家民眾對中國大陸之瞭解。³⁰進行對外宣傳與交流時，不僅要展示其國經濟成就及傳統文化，更要重視發展中之中國大陸，未來對全世界貢獻之宣傳。

³⁰ 黃超、張魁中，前引文，頁 52。

陸、中國大陸推動公共外交政策之評析

一、在效益評估方面

公共外交對正在崛起之中國大陸十分重要，作為一個正在發展之國家，須十分重視國際社會對自己之形象定位及行為判斷，要努力避免被其他國家政府及民眾塑造為敵人，公共外交將是改變國際形象最為有力之工具。按照傳統之國際關係理論，中國大陸近年來因經濟高度發展，此崛起易被視為美國霸權之「挑戰者」或「敵人」。一旦此種印象深銘在民眾心中，未來對其國家核心利益之確保將十分不利。因此，要透過有效之公共外交，逐步將中國大陸打造成一個尊重國際規則、善於承擔國際責任之形象，此乃當前中國大陸外交工作最為迫切之任務。其學者認為，推動公共外交共具有多重之效益，簡述如下：

(一) 解決中國大陸現實外交難題之重要途徑

面對國際行為主體之多元化，西方國家提出之「中國威脅論」，對中國大陸造成很大之困擾。然公共外交是完善外交工作之重要手段，在現代國際關係中扮演非常重要之角色。中國大陸近年來在外交實踐上，也遇到如何與非政府組織互動之問題，根據統計，從 1990 年開始日內瓦人權會議中，便出現十三次反華提案，歷次提案皆有非政府組織之參與。與主權國家相比，非政府組織作為國際行為主體之一，有其自身利益之考量，「價值觀念」對其生存及發展具有關鍵性之影響。公共外交首要目標，是國內外之民眾，進而影響非政府組織之成員。中國大陸學者認為，「中國威脅論」，實質上，是在世界各國民眾心中製造敵視其國家之觀念，藉由「妖魔化」印象之方法，來塑造中國大陸威脅之形象。然而，公共外交可對症下藥，透過有效之公關活動，讓世界人民瞭解中國大陸和平、發展及進步之狀況，以及其對「和平發展」政策之基本主張。

（二）引導輿論走向，增強外交參與及支持

中國大陸學者認為，改革開放二十多年來，其國家及社會發生巨大變化，民眾對外交之關心³¹程度日益提高。且網路資訊技術之高度發展，為公共外交之實踐提供了良好之環境。2003年12月13日，中國大陸透過其外交部網站之「中國外交論壇」及新華網之「發展論壇」與民眾進行網路上之交流，民眾反應非常熱烈。由此可知，資訊化之發展增強了民眾參政之熱情，間接形成對外交政策之支持，在民眾高度參與下可對政府之工作加以監督，此舉提高了政府之工作效率。

（三）擴大國際影響力

中國大陸學者認為，推展公共外交，可加深國外民眾之理解，擴充中國大陸之國際影響力，自1998年以來，其多次發表之「國防白皮書」，此乃重要之透明化和國際化之舉動，也是一種很有成效之公共外交，得到世界各國普遍之認同。前美國國務卿鮑威爾針對中國大陸公佈之國防報告白皮書指出，「美國密切關注中國大陸實施之軍事現代化，但不認為眼前需要為其現代化憂慮」，日本駐華武官井上浩秀在接受新華社記者採訪時表示，國防報告白皮書使其他國家更清晰地瞭解了中國大陸對亞太區域安全、國防政策和軍事變革之關切，有助於建立彼此之互信。中國大陸國防報告白皮書是對地區安全透明度及建立互信一個很重要之文件。中國大陸是維護亞太地區和平與穩下之重要力量，亦參加東協地區論壇外長會議及高峯會議，主持關於朝鮮半島問題之「六方會談」，積極推動東亞區域之合作。2004年胡錦濤在博鰲亞洲論壇年會上發表了「中國大陸之發展：亞洲之機遇」之主題演講，強力駁斥「中國威脅論」之論調，擴大了中國大陸在本地區之良好形象。

³¹ 分別是1998年、2000年、2002年、2004年、2006年、2008年、2010年。以2010年為例，其正式名稱為「2010年中國的國防報告書」。

(四) 掌握輿論宣傳之主動性

中國大陸學者認為，公共外交可抵禦西方之宣傳攻勢，掌握宣傳方面之主動。資訊是一種戰略資源，誰掌握了資訊傳播源及傳播載體，控制國際廣播、衛星電視及網際網路，就有能力影響整個國際，就能在資訊時代輿論競爭場域中，佔據戰略之制高點，掌握輿論之主導權。中國大陸學者認為，現階段大與西方傳媒實力仍存在著相當大之差距，西方國家壟斷主要之國際傳媒，掌控大部分資訊傳播媒體之內容與走向。³²

前美國國會眾議院國際關係委員會主席 Henry Heyde 表示，公共外交應在外交政策工作中發揮更廣泛之影響力，並提議向電視廣播部門提供 1.35 億美元撥款，透過電視廣播之宣傳，來攻佔全球近 70 億之人心。推動公共外交時，海德特別提到與中國大陸關係，他說：「中國大陸實力之迅速增強，將對國際體系產生深刻之影響，如果北京政府繼續以其觀點看待世界，而忽視其未來在國際上將扮演之角色，此舉將會損害美國之核心利益。」海德明確指出，當今由於中國大陸實力之增長可能對美國構成挑戰，但此一走向可資運用之傳統手段有限，所以必須加強其公共外交。早在 1999 年 2 月 26 日，中國大陸前總書記江澤民在全國外宣會議指出：「世界各國爭相運用現代資訊技術改進其對外傳播手技術與方法，力爭在二十一世紀之世界輿論競爭場域中佔據有利位置。我們必須適應此一趨勢，加強資訊傳播技術之創新及改造，積極掌握及運用現代傳播媒體，擴大對外宣傳之工作，為國家爭取最大之利益。」³³

二、中國大陸推動公共外之窒礙

2004 年中國大陸總書記胡錦濤在第十次駐外使節會議指出，「維護中

³² 夏林，《傳媒全球化時代的國家安全：從國際戰略的視角，看媒體的跨國境傳播》(香港：中國傳媒報告，2003 年)，頁 1。

³³ 高飛，前引文，頁 110-111。

國大陸發展之重要戰略機遇期，爭取和平穩定之國際環境、睦鄰友好之周邊環境、平等互利之合作環境及客觀友善之輿論環境，為全面建設小康社會服務，是當前及往後中國大陸在外交工作之根本任務及基本目標。」胡錦濤進一步指出，加強公共外交之目的，是積極引導國內輿論配合國家總體外交，強化對外國媒體、重要智庫、社會各界人士之工作力度，努力引導國際輿論客觀看待其國之發展，增進世界各國對其國情、價值觀念、發展道路、內外政策之瞭解及認識，樹立其國負責任之大國形象。³⁴

可見，隨著全球化之不斷發展，國際競爭日益複雜，面對新形勢，中國大陸已將公共外交提升到前所未有之戰略高度。實踐證明，只有發展及完善公共外交工作，才能有效因應資訊技術革命所帶來之衝擊及挑戰，將危害轉化為利益，擴充中國大陸在國際場域之影響力。³⁵從中國大陸開始推動公共外交後，經過檢證現發其間仍有許多亟待改進之窒礙：

(一) 在思維建構方面

重視「硬權力」而輕忽「軟權力」，在外交決策中，決策者可選擇之手段眾多，但其目標主要是對硬權力和軟權力加以區分及掌控。硬權力一般指軍事和經濟等有形力量，此乃國家利益追求之首要目標。「軟權力」及「硬權力」各司其職，無法替代。中國大陸「硬實力」主要表現在經濟領域，「軟權力」則體現在經濟背後之文化價值及形象塑造。改革開放後，為提高經濟實力，改善人民生活，中國大陸確立以經濟引導外交之核心思想。在不少機構中逐步形成了一個不恰當之觀念，認為發展經濟，提升國力，國際形象自然就改變了，此種認知，導致中國大陸外交偏重國家關係及高階層政治，而忽略關注長期隱性權力之建構。例如，有人認為中美關係在某一時段變好了，美國人就會對中國大陸表示友好，卻不能解釋為什麼白宮對北京示好而國會卻仍然強烈反華。中國大陸忽略國會是美國民意

³⁴ 〈胡錦濤同志在第十次駐外使節會議上的談話〉，《人民日報》，2004年8月30日。

³⁵ 高飛，前引文，頁111。

表達之場域，這是近年「中國威脅論」產生、蔓延及強化一個不可忽視之原因。

中國大陸之內政及外交秉持鄧小平指導之策略「韜光養晦，絕不當頭，廣結善緣，不與交惡」，在某種程度上決定了中國大陸外交「四海之內皆兄弟」之基調。仔細檢視，其公共外交，一般採用各種傳播手段介紹中國大陸之發展及政策，或者透過各種文化協定及合作計畫，增進民間之交流，以友誼為目標。但外交最終之目標，便是實現國家利益之最大化，「理性」不擇手段是國際關係共用之規則，公共外交雖形式上流於普通，但手段應具有特定之針對性。加以當代國際關係之特點是資訊氾濫，資訊繁多，且各國在地理上相互隔離並在語言、文化、意識型態和發展水準參差不齊，導致民眾無法消化所有接收到之媒體，所以應強化公共外交之宣傳工作。³⁶

（二）在組織協調方面

檢視中國大陸推展公共外交之機構，在如何拓寬宣傳平臺之議題，各部門應明確其分工及職責，加強彼此之溝通與協調，以提高公共外交之整體效率。涉及公共外交之各黨政部門，應強化密切之溝通及協調，充分利用各部門之優勢，加強彼此之協調與合作，既要能獨立作戰，又有聯合作戰。

今日推展公共外交之機構涉及各層級，包括外交部、國務院新聞辦公室、文化部、中宣部、中聯部、全國人大及政協外事委員會、教育部、國家旅遊局等官方機構，亦包括中央電視臺、中國大陸國際廣播電臺、新華社、人民日報海外部、中國大陸外文局及其附屬機構等主流新聞媒體以及中國大陸人民對外友好協會、中國大陸人民外交學會、中國大陸紅十字會、中國大陸國際貿易促進委員會、歐美同學會、中國大陸國際旅行社等涉外民間團體。由於分工不同，上述官方或民間之涉外機構，在對外交往

³⁶ 唐小松，前引文，頁 44-45。

及推展公共外交時需要獨立作戰，但可能缺乏統一之長遠整體規劃及協調，造成公共外交的漏洞及資源之浪費。例如，在外交部方面，僅由新聞司下屬之一個處來負責公共外交工作，力度明顯不足。此外，也須要增加年度之預算，對外宣傳內容方面也有待更新。³⁷

（三）在工作推展方面

政策走向趨於內政化，由於文化之差異，各國之對外政策也有所不同。西方國家文化之外顯性質，決定了其公共外交模式是規模宏大之宣傳活動。例如，美國在冷戰期間所實施之公共外交，刻意強調其開放性，感覺頗為體面及自信。但按中國大陸傳統來看，此種行為頗有干涉別他內政之嫌，不容易被他國所接受。正因此種思維趨勢，中國大陸在推動公共外交時往往顯得「內政化」，甚至閃避，以為「無聲勝有聲」，效果更佳。事實上，此種作法有悖於公共外交之推動，政府通過資訊及文化交流操縱一國之輿論及媒體，來宣傳己國之道德及信仰，此作法被認為是合法的舉措。

柒、結語

公共外交是一個國家，為提高知名度、榮譽感及認同感，由其中央政府或授權之機構，透過對外資訊傳播及國際教育文化之交流等方式，與他國民眾所進行之雙向交流，藉以澄清資訊、傳播知識、塑造價值，謀求國家利益之最大化。³⁸由上述闡釋可知，公共外交主要之任務，在運用各種現代之傳播媒介及工具，向其他國家民眾介紹或論述其政策與觀點，消除其他國家民眾可能產生之誤解，體現該國之文化與價值觀，提升國家形象

³⁷ 趙雪波、張鍵，〈對當前階段中國公共外交的再認識〉，《現代傳播》，第6期（2010年），頁59-60。

³⁸ 趙可金，《公共外交的理論與實踐》（上海：辭書出版社，2000年），頁15-16。

並擴充其國際之影響力，最終在確保及增進其國家之核心利益。³⁹

「他山之石，可以攻玉」，從美國及中國大陸對「公共外交」之踐履，我們可以得到許多寶貴之經驗及省思，爲了在未來能夠充分發揮我國之公共外交政策之效能，拓展國際舞台，根據研究心得爰提政策建議：

（一）根據國家總體戰略考量，研擬適切之公共外交政策，實踐「加強我國政府及民眾與他國民眾之關係，促進我國外交政策目標之實現，確保國家之利益，提升國家之安全」之核心目標。

（二）政府業管之新聞局及外交部等駐外機構，應加強公共外交之研究及規劃職能，充分瞭解及掌握國外民眾對我國之態度及看法，爲推展公共外交提供更好之決策資訊。

（三）增加對國際媒體之參與，增強文化部門和非政府組織，透過參與各項國際活動，正確向國際社會傳達我國政策與主張。

（四）加強政府各部門公共外交資源之調整與分配，各駐外使領館重新制定公共外交長期工作規劃及績效評估機制，明確律定其職責及任務，並整合推動公共外交活動所需之資源。

（五）透過各種公共外交交流平台，與各國保持密切之聯繫，努力擴大、加強與其他國家民眾之關係。更應重視透過使用網際網路之現代資訊技術及臉書等網路社交平台，積極擴大對外接觸面，確保我國政策在媒體及對話能夠獲得充分之傳達。

（六）研究公共外交民眾心理，充分運用國外團體遊說國外主流媒體；打破公共外交之單向傳播模式，瞭解雙向傳播及多層傳播之效用及作法。

³⁹ 檀有志，前引文，頁 74。