

公衆外交

Public Diplomacy

軟性國力，理論與策略
Soft Power, Theory and Strategy

卜正珉 著

國立政治大學副校長
林碧炤 博士

推薦

公眾外交：軟性國力，理論與策略=Public
Diplomacy: Soft Power, Theory and Strategy=
卜正珉作。—初版。—臺北市：允晨文化，2009. 04
面：公分。—（大學叢書；3）
參考書目：面
ISBN 978-986-7178-84-8（平裝）

1.中華民國外交 2.外交政策

578.21

98005077

大學叢書 ③

公眾外交

——軟性國力，理論與策略

Public Diplomacy: Soft Power, Theory and Strategy

作 者：卜正珉

發行人：廖志峰

責任編輯：周汝婷

美術編輯：王玳甯

法律顧問：蔡欽源、邱賢德律師

出 版：允晨文化實業股份有限公司

地 址：台北市南京東路三段21號6樓

網 址：<http://www.asianculture.com.tw>

e - mail：asian.culture@msa.hinet.net

服務電話：(02)2507-2606

傳真專線：(02)2507-4260

劃撥帳號：0554566-1

登 記 證：行政院新聞局局版臺字第2523號

印 刷：欣佑彩色製版印刷股份有限公司

裝 訂：聿成裝訂股份有限公司

初版日期：2009年4月

版權所有 · 翻印必究

定價：新台幣420元

ISBN：978-986-7178-84-8

本書如有缺頁、破損、倒裝，請寄回更換

D80
20103

公眾外交

Public Diplomacy

軟性國力，理論與策略
Soft Power, Theory and Strategy

卜正珉 著



對「文字」要誠心尊敬

—— 外婆、父親、母親教導我的許多事情之一

台灣外交的另一片天地

「公眾外交」的概念與運作其實在外交實務上已經有很長一段時間，在國外也有很多專書的出版，即使是在中國大陸，亦有不少相關著作；但是在國內，正珉兄的大作則可以說是國內第一本較為整體性探討「公眾外交」概念與運作的專書。個人非常高興看到正珉兄所著「公眾外交」的出版，對於正珉兄在公忙之餘仍然能夠投入如此多的心血，完整蒐集公眾外交的相關文獻，並整理成書，實在非常難得。

台灣長期以來，在中國外交打壓與封鎖下，外交處境艱難，在與相關主要國家沒有正式邦交關係下，原本即缺乏一般外交關係下的正式溝通與對話管道；甚至在國際組織的參與上，也經常因為中國的杯葛，遭拒於門外。但是，也正因為沒有正式邦交或正式的會員，才發展出台灣所獨有的「務實外交」，而務實外交所依靠的正是台灣這幾年來所引以為傲的經濟、繁榮、自由、民主、多元文化等軟性國力的發揮，而這也是正珉兄所探討「公眾外交」背後「軟性國力」的運用。

台灣的外交與國際空間的開拓，就是需要像「公眾外交」這樣概念的運用；在目前高度全球化、網路化、資訊化的時代中，善用台灣在經濟、科技、自由、民主、多元等優勢，透過更多創意性的作法，讓台灣在全世界發光、發熱；讓台灣透過軟性國力的展示，爭取國際支持，讓台灣成為國際社會積極貢獻的一員，開創出台灣外交的另一片天地。

「公眾外交」在實務上，最早是由美國新聞總署（USIA）所發展運用，並成為美國重要的外交工具。這與正珉兄在行政院新聞局服務，數次派駐在外，從事新聞外交的背景完全一致，此書可以說是理論與實務的最佳結合。個人期盼正珉兄「公眾外交」一書的出版，能為我們的學術界、

新聞界、外交界注入一股新的活水，引發更多的討論與關注，用更多的創意，結合理論與實務，讓台灣的外交有更大、更寬廣的空間。

國立政治大學外交系教授兼副校長

林碧炤

Taiwan Especially Needs It

I am very pleased when I was asked to write the preface for James Buu's new book, Public Diplomacy: Soft Power, Theory and Strategy, because it offers timely advice for improving Taiwan's diplomatic situation, something I care about greatly.

I also know that in recent decades Public Diplomacy has become an important tool for fostering a nation's foreign policy and national security interests. In a world of instantaneous communication, aggressive media, and the ever-growing reach of the Internet, no country, large or small, can do without it. Taiwan especially needs it.

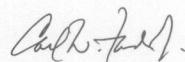
The US, for its part, has long practiced public diplomacy. During the Cold War, Radio Liberty and other regional radios funded by the US government broadcast programs featuring news, American culture, and entertainment together with programs that highlighted the value of democracy and freedom. Today's threats from international terrorists pose similar challenges requiring the US to continue its efforts at "winning the hearts and minds of people" and asking other countries to join "coalitions of the willing" so that together they can combat this common danger.

China, on its way to "peaceful rise" as a world power, also uses public diplomacy as a foreign policy tool. China's rise creates doubt in the region

about its intentions, and causes many countries around the world to question China's human rights record. The application of public diplomacy is designed to ease the worries of its neighbors, and establish China as a responsible stakeholder in the world's hopes for the 21st Century.

Taiwan, more than any other country, has experienced how a rising China can undermine and isolate a country from the international politics arena. Even the vital relationship with Washington has not been immune. Having worked on US-Taiwan-China issues for a long time, I know Taiwan, with its young democracy and vibrant economy, has been eager to have its voice heard, to pursue its own identity in the world community, and to participate in international organizations on an equal footing. Wanting to achieve these goals, however, is not enough, and neither is traditional diplomacy. Taiwan, if it is to gain more support in the region and the world community, must also expand and improve its Public Diplomacy efforts.

I hope James' new book will help create a consensus in Taiwan's government on the importance of Public Diplomacy. He offers much good advice, and the substance he presents in his book can help Taiwan win more support around the world.



Carl Ford

Adjunct Professor at Georgetown University,
School of Foreign Service

Adjunct Professor at George Mason University,
Department of Public and International Affairs

Former Assistant Secretary of State for Intelligence and Research

自序

「軟性國力」(soft power)的首創者、哈佛大學教授奈伊(Joseph Nye)認為，軟性國力固然無法解決國家所有的外交挑戰，但在諸如推廣民主與人權等議題方面則能發揮所長，這就有如拳擊手應懂得靈活運用左右手，不能因為右手(硬性國力，hard power)較有力、左手(軟性國力)力道弱些，就一味使用右手，因此，國家要結合並有效使用硬、軟兩種力量，表現出一種「精靈國力」(smart power)(註：取其精明靈活之意)。

外交工作亦可分為硬外交(傳統外交)與軟外交(公眾外交)兩種。前者重視國際體系制度、強制力、權力運作、爭的是利害輸贏；後者則強調發展全球社群網絡、吸引力、夥伴關係、謀求互惠互利。因而，這兩種外交的理念、策略、執行手段及對象等也就風格殊異。(附帶一提，本書將「Public Diplomacy」一詞譯為「公眾」外交，而非「公共」外交，其理由，「公眾」比「公共」所指涉的意涵相對清楚易懂，讀者望字便可知義。)

長期以來，全球多數國家奉行傳統外交主導的觀念，公眾外交則居於次要地位或者可以略而不談，然而，常態未必代表正確。一個國家如何從事或有沒有能力從事軟外交，牽涉條件甚多，例如，國家整體國力，如美、中、俄、英、日等國，外交揮灑空間廣闊，做不做公眾外交只是動機問題，而其他國力相對較小國家，因不易在傳統外交領域有所作為，故轉而在公眾外交面向尋求突破；其次，國家資源不一，大國可以在公眾外交領域面面俱到，小國則只能量力而為；再者，不同外交目標需要靈活的推動途徑，就好比說，強國或許可以主宰國際政治遊戲規則，但未必贏得全

球人心，而某些小國卻能擁有高度正面國家形象，備受國際社會尊崇。因此，套用奈伊的說法，國家不論國力大小，最好兼顧傳統與公眾兩種外交，做到所謂「精靈外交」(smart diplomacy)的境界。

序文完稿之際正巧有兩件新聞，一是南韓政府宣布成立由50名社會各界賢達及專家組成、總統府層級的「國家品牌化委員會」，預計每年投入7千4百萬美元於相關工作（重點之一為提供未開發國家經濟援助），希望把國家形象轉變成「受國際社會尊敬及喜愛的一員」(a respected and beloved member of the global community)（註：根據Anholt-GfK的2008年整體國家品牌指數評比，南韓排名第33位，台灣第35位。）；其次，美國進入歐巴馬（Barack Obama）總統時代，外交基調明顯轉變，例如歐巴馬上任後的第一次正式電視專訪給了在杜拜的阿拉伯電視台（Al Arabiya），與回教世界修好關係的苦心至為明白，新任國務卿柯林頓（Hillary Clinton）也強調，國務院在她領導下，將運用精靈國力，廣結夥伴、減少敵人（more partners and fewer adversaries）。

個人從事國際傳播（新聞）工作多年，親身體會、觀察台灣涉外工作，也深刻瞭解台灣在特殊國際地位下所面臨的重重外交束縛，如果用前述三項條件衡量，台灣長期以來投入傳統外交與公眾外交的心態及資源配置其實頗值得討論，例如，就短期或長期而言，最符合台灣國家利益的外交目標是什麼？台灣具備哪些條件與資源？用何種手段去達成最適當？有位熟悉我國外交實務的外國友人曾語重心長地談到——台灣用盡大半心力，卻採取了最不擅長的策略途徑，在最不利的國際情勢下，去追求最困難的外交目標，台灣最該走的路其實是公眾外交。這位朋友並非主張揚棄

傳統外交，亦無貶抑台灣不自量力、追求國際法體系下的正常國家地位與尊嚴，他只是相信，攻頂之路一定有其它較佳選擇，現階段，輕重緩急要有所變通。

「弱國無外交」這句話用在傳統外交領域或許說得通，但不盡然適用於強調「國家利基」與「行動自主」的公眾外交。台灣擁有許多國際社會稱羨的軟、硬體條件，也屬於應該大力運用軟性國力、施展公眾外交長才的所謂「小國」，上個世紀更是在「國際文宣」方面卓有佳績。因此，面對21世紀、網路2.0（甚至不久將來的3.0、4.0）時代，我們必須在決心與觀念上有所變革——也就是打破重傳統外交、輕公眾外交的「決心」，以及認識公眾外交真義的「觀念」。這是撰寫本書的初衷及希望傳達的訊息。

本書歷時5年完成，期間受到許多師長、同事、朋友的啟發、協助及鼓勵，林教授碧炤、Carl Ford教授作序推薦，廖發行人志峰費心編印發行，本人銘感五內，至盼這本書能喚起更多討論與迴響。

卜正琰

推薦序一 台灣外交的另一片天地	5
推薦序二 Taiwan Especially Needs It.....	7
自序	10

第1章 緒 論	16
第一節 從美國的現象談起.....	16
第二節 公眾外交的重要性.....	19
第三節 理論基礎與架構.....	31

第2章 公眾外交的概念界定	36
第一節 公眾外交的定義.....	36
第二節 公眾外交的管理概念建構.....	46
第三節 公眾外交的中介途徑.....	56

第3章 公眾外交的管理機構	68
第一節 公眾外交在外交決策過程中的角色.....	68
第二節 權責機構的職掌與功能.....	70
第三節 專責機關的獨立性.....	75
第四節 跨部門的溝通協調與整合.....	81

第4章 公眾外交的資源與工具管理	94
第一節 「資源」的界定.....	94
第二節 管理工具.....	105
第三節 資源與工具的管理策略.....	113
第四節 績效評估管理.....	117

第5章

公眾外交與網路科技 126

- 第一節 對國際政治的意涵..... 127
- 第二節 對外交運作的影響..... 130
- 第三節 公眾外交與網路運用..... 137
- 第四節 公眾外交的網路管理策略..... 148

第6章

公眾外交與公共關係 158

- 第一節 「國際公關途徑」的公眾外交..... 159
- 第二節 公眾外交的議題管理..... 173
- 第三節 公眾外交的危機管理..... 186

第7章

公眾外交與框架理論 206

- 第一節 「框架」的界定..... 206
- 第二節 框架的發展與過程..... 219
- 第三節 框架策略思考與操作..... 228

第8章

政策論述網絡與外交政策 244

- 第一節 「政策論述網絡」的界定..... 245
- 第二節 政策論述網絡與政策議題..... 249
- 第三節 政策論述競爭與媒體..... 258
- 第四節 政策論述的分析與判斷..... 270
- 第五節 政策論述網絡管理策略..... 274

第9章

政策論述網絡的角色分析——大眾媒體 282

- 第一節 大眾媒體對外交事務的影響..... 282
- 第二節 影響媒體報導的因素..... 290
- 第三節 媒體在外交決策領域的角色..... 300
- 第四節 公眾外交的媒體策略..... 307

第10章

政策論述網絡的角色分析——智庫 318

- 第一節 「智庫」的界定..... 319
- 第二節 智庫發展的解釋理論與環境因素..... 331
- 第三節 智庫的運作與策略..... 338
- 第四節 智庫事務管理的策略思考..... 344

第11章

國家形象與「大事件」 350

- 第一節 國家形象與品牌定位..... 350
- 第二節 「大事件」行銷..... 369
- 第三節 國家形象與大事件的策略思考..... 377

第12章

公眾外交的「專業典範」 388

- 第一節 促動公眾外交的新趨勢..... 389
- 第二節 有關公眾外交的反思..... 394
- 第三節 公眾外交的總體管理策略..... 405
- 第四節 公眾外交典範的實現？..... 418

參考書目 424