

出國報告(出國類別:進修)

赴美國南加大(University of Southern California)進修「公眾外交碩士課程」

服務機關:外交部

姓名職稱:國會室副執行長陳盈連

派赴國家:美國

出國期間:106年7月9日至107年7月31日

報告日期:107年10月30日

摘要

本次進修項目係美國南加大安納堡傳播暨新聞學院（USC Annenberg School for Communication and Journalism）公眾外交碩士(Master of Public Diplomacy) 課程。該課程是美國少數專門針對“公眾外交”開設碩士學位之學校。該課程多位教授在學界頗負盛名，如所主任 Nick Cull 為國際著名公眾外交理論專家，著作等身，其餘該學院多位專任或兼任教授亦頗負盛名，並與美國國務院長期有合作委託計畫，專責評估國務院公眾外交執行情形並提出具體建議，國務院亦長期派駐資深公眾外交官在校駐點教學，該課程也是培養美國及其他國家公眾外交官的搖籃，每年在洛杉磯或華府辦理數次高峰研習營，邀請各國公眾外交官學界交流切磋。另因該課程係設在著名安納堡傳播暨新聞學院中，故亦側重傳播新聞理論及實務之訓練，尤其對於目前流行之網路社交媒體開設多種課程。

本進修報告主要分為四大部分，首先簡介進修學校與課程項目。其次說明進修內容與學習心得，包括學分課程、實際參與公眾外交實務活動及參與學術研討會。第三則是簡略說明公眾外交理論及實務發展現況。

最後，提出本次進修的綜合心得與建議，主要是對我國公眾外交政策之建議。

目次

第一章 進修學校與項目介紹.....	3
壹、美國南加大簡介.....	3
貳、進修項目簡介.....	4
參、進修目的.....	4
第二章 進修過程.....	6
壹、進修課程簡介.....	6
一、2017 年夏季高峰會.....	6
二、2017 年秋季課程.....	7
三、2018 年春季課程.....	11
貳、參與校外公眾外交實務活動.....	13
參、參與公眾外交學術活動.....	13
第三章 公眾外交理論及實務之最新發展.....	15
第四章 心得及建議.....	20
壹、我國公眾外交之挑戰.....	20
貳、對我國公眾外交之建議.....	21

第一章 進修學校與項目介紹

壹、美國南加大簡介

南加大全名為「南加州大學」(University of Southern California)，位在全世界電影首都、全美國第三大城洛杉磯市。該校成立於 1881 年，是加州最古老之私立大學之一，也被許多學術排名期刊名列為全美最頂尖大學之一，其中除電影學院經常名列全美第一名外，其餘著名學院如傳播暨新聞學院，也因眾多美國電視台在洛杉磯設有據點，有助教學實習，吸引許多優秀學子前來就讀。

該校位在洛杉磯市中心，為洛杉磯最大私人雇主，是加州擁有最多國際學生之學校，該校國際學生佔學生總數約百分之十以上，每年為洛杉磯市貢獻許多實質收入，當地政府因此樂於配合校務規劃，該校亦已獲選協辦未來 2028 年洛杉磯奧運，屆時除部分體育設施將為奧運租用，另安納堡學院校舍將為奧運會之新聞中心。該校透過結合公私部門力量，建立龐大且黏密之校友網絡，進而獲校友捐贈鉅額資金，該校於 2016 年募得 60 億美元，為全美國排名第三名，僅次於哈佛及使丹佛大學，充裕資金確有助於提供師生更佳之求學及研究環境。

該校在 2016 年美國新聞與世界報導的大學學術排名中名列全美第 23 名，安納堡傳播暨新聞學院則排名全美國第一名。該學院除擁有眾多與傳播暨新聞有關之科系，尚包括公眾外交研究所招收研究生，設有「公眾外交中心」(Center of Public Diplomacy)推廣公眾外交研究，另設有「美中中心」(U.S.- China

Institute)，為該校推廣中國研究之重要智庫。

貳、進修項目簡介

公眾外交碩士課程強調非政府角色、全球公眾意見、國際新聞及國際溝通在公眾外交過程中所發揮之作用。

所謂公眾外交是政府部門透過鼓勵其公民、非政府組織(NGOs)與海外公民或 NGOs 之對話，影響特定外國觀眾，公眾外交也已逐漸擴大到日趨複雜之國際事務中。南加大的公眾外交碩士課程著眼在培養下一代國際公共部門、企業及 NGOs 之領導者。

本課程通常為 2 至 3 學年課程設計，另設有 1 學年「在職專班」，專門為有 5 年以上公眾外交工作經驗者所設計，申請者須提供合格之 GRE 測驗成績，該課程之學生從暑假之「進階學術研討會」課程開始，直至下年暑假提交經指導教授群審核通過之總結研究報告。

本碩士課程每年級招收約 15-20 名學生，多係國際關係、傳播、新聞或公共關係背景，除美國本地生，少部分為來自世界各地之國際學生，亦有其他國家外交部派遣學生或駐點之交換學者。

參、進修目的

本進修課程主要想達成以下「公眾外交」學習目的:

- 一、透過聆聽方式與外國公眾互動，以期更深入了解國際政策目標及要件。
- 二、透過包括傳播及國際關係等跨界多學科，以及跨時間及地域之研究方法，

來研究公眾外交相關議題。

三、訓練團隊及個人之工作效能，以及公眾外交之實務課程訓練。

四、培養公眾外交業界專門口語及寫作說服溝通技巧。

第二章 進修過程

壹、進修課程簡介

一、2017 年夏季高峰會

本課程設計為每科目 6 小時專題演講、配合上課參與提問、實務演練及論文寫作。上課科目包括 History & Introduction to Public Diplomacy(Eytan Gilboa)、Influence & Advocacy(Kjerstin Thorson)、Creativity、Improvisation & Leadership(Ronald McCurdy)、Stakeholder Analysis(Rebecca Weintraub)、Media & Public Opinion Framework(Eytan Gilboa)、Data-driven Public Diplomacy: Foundation & Methods(Erik Nisbet)、Case Studies in Crisis Communication(Vivian Walker)、Digital Storytelling(Vince Gonzales)、Creating Social Stories(Vince Gonzales)、Creating Visual Content for Public Diplomacy(Amara Aguilar)、Digital Tools & Analytics(Matthew Le Veque)、Framing & Public Diplomacy(Eytan Gilboa)、PD Framing D-Briefing(Eytan Gilboa)、Listening in Public Diplomacy(Nick Cull)、Global Los Angeles: Partnerships for Local PD Impact(Rober Banks)、Global Soft Power(Jay Wang)、Cultural Diplomacy: Concept & Practice(Nick Cull)、Public Diplomacy Hackathon (Vince Gonzales & Amara Aguilar)、Nation/Place Branding(Nick Cull)、Movement as Information: Dance & Physical Communication for Public Diplomacy(David Leventhal)、China's Public Diplomacy(Jay Wang)及 Virtual Reality & Immersive Storytelling for Public Diplomacy(Robert Hernandez)等共 23 門。

本課程為針對美國及各國公眾外交官員學員所專門設計，各科目兼度理論及實務，教授除傳授最新傳播及社媒技術概念，並特別加強實務演練。因各國公眾外交組織架構及作業方式並不一致，學員在實務演練中，透過密集課堂及課後表達、溝通、傾聽、辯論及培養領導統御氣質、達到組織共同設定目標。

課程考評為依據研讀、課程參與、隨堂測驗、演說、實務演練及論文寫作，密集及長時間課程設計給學員相當精神及生理壓力，以測驗學員在現實外交操作中承受壓力之能力。

本課程學員有丹麥外交部次長 Rene Dinesen、公眾外交司司長 Rasmus Kristensen、韓國外交部公民外交局局長 Kwangjin Choi、澳大利亞外貿部文化外交處代理處長 David Momcilovic、愛爾蘭外交部公眾事務處處長 Chiara Popplewell、以色列外交部資訊及公眾事務司幕僚長 Nati Brooks、美國國務院國際資訊局公共事務科科長 Antoinette Hurtado、菲律賓外交部公眾外交次長機要秘書 Thomas Aquino 等資深官員，以及其他各式 NGOs 資深成員，經過密集課程洗鍊，對於增進職與各國優秀外交官員在公眾外交實務知識上交流及建立私人情誼有相當助益。

二、2017 年秋季課程

本課程設計為每科目每週 3 小時授課、實務演練、演說及論文寫作、科目包括：News Media and Foreign Policy Process(Prof. Philip Seib)、Intermediate Writing Skill(Prof. Nina Kang)、Historical and Comparative Approaches to Public

Diplomacy(Prof. Nick Cull)及 Global Issue and Public Diplomacy(Prof. Robert D. Banks)等共 4 門課程。

(一) News Media and Foreign Policy Process(Prof. Philip Seib)

本科目介紹政策制定者之態度、意見領袖、公眾及媒體對於外交政策之制定及影響，從近代外交實例檢視上述變數間之理論體現，除協助學員建立歷史觀點，並考慮理論及實務平衡，尤其媒體形式包括社交媒體對於外交政策及公眾外交之影響。教師考評學生方式為主題教材研讀、上課參與、小組報告、個人研究口頭及書面報告及論文寫作。Seib 教授專研媒體對外交政策影響，尤其在恐怖份子、新社媒對外交政策及公眾外交有深刻研究，著作等身，確值參考及學習。

本科目總共有 15 堂課，授課內容包括新聞傳播與外交之關係介紹、美國總統與美國外交及媒體、新聞媒體及情報體系、新聞媒體及美中關係選項、外交工具選項及俄羅斯宣傳政策、戰爭與媒體、新媒體與外交、媾和及新媒體、戰爭及新媒體與公眾關係、最新外交議題及媒體。

Seib 教授專研媒體對外交政策影響，尤其在恐怖份子、新社媒對外交政策及公眾外交有深刻研究，著作等身，我國防部曾譯印其作品包括「火線報導-媒體所呈現的戰爭世界」。

本課程共要求撰寫 3 篇學術報告及 1 次專題演講報告，撰寫報告題目須與課程進度內容相符。

(二) Intermediate Writing Skill(Prof. Nina Kang)

本科目主要教導專業學術、傳播媒體及外交英文研讀及寫作，考評方式包括作業、課堂考試及報告論文寫作，佐以大量課堂練習，有助於國際學生熟悉及適應專業語言需求。

本科目包括 15 堂課，授課內容包括：寫作技巧分析、媒體寫作、學術寫作、學術文章註解、摘要寫作、通論寫作、學術報告寫作、美國專業圖書館資料庫運用、學術論文風格介紹、學術爭議解決方案、學術寫作技巧分析、寫作評析及期末學術報告。

本科目評估方式包括期中考、期末考及 1 篇期末專業學術報告。

(三) Historical and Comparative Approaches to Public Diplomacy(Prof. Nick Cull)

本科目介紹公眾外交之發展，包括公眾外交之制定及參與，著重現代英美外交史，探討在兩次大戰、冷戰及冷戰後，公眾外交觀念之演進。考評方式包括教材研讀、口頭及書面報告及論文寫作。旨在培養學生有分析外交政策架構及內容，在外交實務中獨立思考及應變能力。英籍 Cull 教授著作等身，並曾參與美國國務院及英國外交部公眾外交政策檢討及評估工作，尤其專研「文化外交」，確值學習及請益。

本科目包括 15 堂課，授課內容包括：課程介紹、第一次世界大戰宣傳戰、戰爭期間之非主動宣傳戰、第二次大戰期間之戰略溝通、冷戰之來臨、艾森豪期間之公眾外交及心理戰、人權議題時代：公眾外交及民主之改變、越戰期間：

公眾外交及反動、民主政治危機：水門事件及北愛危機、1970 年代結構及火牆、1980 年代全球科技及假新聞與有限戰爭、冷戰結束及未來、美國總統柯林頓及英國首相布萊爾與科索夫：品牌及再品牌（Branding, Re-branding）、文化衝突之和解：911 後之公眾外交。

(四) Global Issue and Public Diplomacy (Prof. Robert D. Banks)

本科目專注在外交事務與公眾外交之相關牽動及關連，強調公眾外交不僅有助於提升國家形象，也是國家參與國際事務慣用之外交政策工具。從研究公眾外交之基礎及定義，專注公眾外交政策及實踐與國際情勢演變之連動，培養訓練制定公眾外交政策因應國際情勢之策劃能力、口頭及書面表達能力、小組團隊合作訓練，特別著重政策制定及執行成果評估之內涵，並且定期邀請美國國務院資深外交官來來課堂參與課程討論。

考評方式為每週就國際特定議題做小組公眾外交政策制定及演練，期末並有總結論文。Banks 教授為美國前新聞總署及國務院資深退休公眾外交官，對於公眾外交制定及評估有專精研究，提供充足最新公眾外交知識及實務操作。

本科目包括 15 堂課，每堂課均有專題演講及隨課時事演練，授課內容包括：如何制訂公眾外交策略、公眾外交及危機管理、國際媒體記者會、公眾外交及恐怖主義、公眾外交及衝突管理、公眾外交及跨國組織犯罪、公眾外交及武器管制、全球主義及公眾外交、移民及公眾外交、健康議題及公眾外交、環保議

題及公眾外交、民主化及公眾外交、人權議題及公眾外交、公眾外交及假新聞、危機及媒體記者會模擬演練。

本科目考評方式主要為 15 次隨課小組專題演講及 1 篇期末學術報告，每次均由至少 3 位不同教授評估學生專題演講表現，小組成員之間也須相互考評，以落實團隊精神之要求及訓練。

三、2018 年春季課程

本學期設計為每科目每週 3 小時授課、實務演練、演說及論文寫作，每科目一學期共有 15 堂課程，必選修科目包 Cultural Diplomacy(Prof. Nick Cull and Prof. Conrad Turner)、Public Diplomacy in Los Angeles(Prof. Robert Banks)及 Chinese Foreign Policy(Prof. Erin Baggott Carter)等 3 門課程。

(一) Cultural Diplomacy (Prof. Nick Cull and Prof. Conrad Turner)

本科目總共有 15 堂課，探討公眾外交重要工具-文化外交之意涵選項及限制條件，授課內容包括：定義及基礎、強權文化外交（美國及前蘇聯）、UNESCO、中等國家文化外交及國家品牌、音樂外交、交流外交、藝術及攝影外交、運動外交、電影及電視外交、設計及材料外交、全球化及文化外交、文化帝國主義、文化衝突、網際網路及網路文學、文化外交之國際夥伴關係。

本課程共要求撰寫 3 篇學術報告及 1 次學術演講口頭報告，撰寫報告題目須與課程進度內容相符。

(二) Public Diplomacy in Los Angeles (Prof. Robert Banks)

本科目包括 15 堂課，在國際化及全球化風潮下，以大洛杉磯地區為案例，探討區域及城市可以發揮之外交功能，授課內容包括：城市外交-歷史、理論及實踐、城市品牌、巨型城市及巨型活動、全球化下之洛杉磯影響力、洛杉磯領事團之公眾外交夥伴及實踐、國際文化中心參訪、洛杉磯之公民社會與公眾外交、洛杉磯之大學與公眾外交、洛杉磯之僑務外交、洛杉磯之娛樂事業外交、洛杉磯之飲食外交、洛杉磯之科技外交、洛杉磯之藝術及經濟外交、洛杉磯之對外關係及環保外交、洛杉磯之安全及移民與公眾外交之衝突。

本科目評估方式包括撰擬 2 篇研究報告、安排 1 場以公眾外交為主題之小型座談會、安排 1 場參訪領事館活動以及期末小組研究報告。

(三) Chinese Foreign Policy (Prof. Erin Baggott Carter)

本科目為南加大國際關係學院中國外交研究博士班課程，除本人外，其餘學生均為博士生，探討主題包括現代中國外交研究，各種不同方法論比較，重視政治學中之客觀量化研究。授課內容包括：中國及比較政治學、中國及國際關係理論、中國領導者對中國外交之影響、公眾意見對中國外交之影響、精英意見對中國外交之影響、中國審查制度及宣傳、軍事對中國外交之影響、中國對外經濟政策、中國與區域動態及結盟、中國與國際機制、中國之修正主義及極權專制之探討。

本科目評估方式主要為課堂參與討論外，另需提交一篇期末專題論文及口頭報告，經班上師生共同審批檢討後，須修訂內容後再送教授做最後評分。

貳、參與校外公眾外交實務活動

本課程設計兼顧學術理論及實務練習，鼓勵學生參與洛杉磯地區八十餘國領事館活動及國際事務。本人利用課餘，參與以下與公眾外交相關之活動設計及執行：

一、2017年7月4日至13日協助策劃桃園市“城市外交”，安排鄭文燦市長訪團訪問美西行程，並於7月6日至9日配合駐洛杉磯台北經濟文化辦事處在洛杉磯地區陪同接待訪團。

二、2017年9月21日至23日協助陪同桃園市訪團出席拜會長堤市、爾灣市姐妹市及國際日活動。

三、2018年2月14日安排南加大公眾外交研究所師生參訪駐洛杉磯辦事處。

五、2018年3月7日邀請駐洛杉磯辦事處僑教中心主任翁桂堂副處長及台灣人公共事務會前總會長陳正義以“僑務外交”為題向南加大公眾外交研究所師生發表演說並進行討論。

參、參與公眾外交學術活動

一、2017年8月23日出席南加大公眾外交中心主辦美國前國務院助卿 P.J. Crowley 以“Red Line: Public Diplomacy in the Age of Trump”為題演講會。

二、2017年9月19日出席南加大公眾外交中心主辦聯邦眾議員 Adam Schiff 及 Karen Bass 以“Citizen, media and politicians in a post-factual era”為題之聯合演講會。

三、2017 年 9 月 20 日出席南加大公眾外交中心主辦美國前國安會發言人、國務院助卿 Mike Hammer 以” 公眾外交及社交媒體” 為題之演講會。

四、2017 年 10 月 10 日出席南加大公眾外交中心主辦 “韓國軟實力-挑戰與創新” 圓桌會議，並向韓國外交部次長 Enna Park、駐洛杉磯韓國總領事 Key Cheol Lee、韓國基金會駐洛杉磯處長 Hyeon Seon Choi、韓國外交部公眾外交副司長 Kwangjin Choi 及日本駐洛杉磯總領事 Akira Chiba 致意。

五、2018 年 2 月 14 日參與南加大公眾外交研究所安排參訪日本及韓國駐洛杉磯文化中心。

六、2018 年 3 月 2 日參與南加大公眾外交中心主辦 “10th Annual APDS Conference” 。

七、2018 年 4 月 12 日參與南加大公眾外交中心主辦 “The Future of City Diplomacy” 研討會。

八、2018 年 4 月 24 日參與南加大公眾外交中心主辦 “Soft Power: Inspiration behind David Henry Hwang’ s new play” 研討會。

九、2018 年 5 月 5 日參加南加大公眾外交中心主辦 “The World Today: Common Challenges, EU & US”

第三章 公眾外交理論及實務最新發展

公眾外交向來被歸類為國際關係之旁支，也是屬於較新興之社會科學，目前仍缺乏充足之理論及學理之支撐。儘管如此，學界多數同意廣義之公眾外交（public diplomacy），其實在人類文明歷史上即有出現過。不過，真正有系統之運用公眾外交則是在近代。如早期承平時期的「統戰」（propaganda），或在戰爭期間之「心理戰」（psychological warfare）等。而在冷戰結束之後，公眾外交之學術研究有顯著進步，逐漸發展成包含「公共關係」（public affairs）、「國際公共關係」（international public affairs）、「戰略溝通」（strategic communication）及從私人企業管理衍生出來的「國家品牌」（national branding）等概念內涵。

而這一切直到 1990 年哈佛大學教授 Joseph Nye 提出所謂「軟實力」（soft power），才為公眾外交提供了具權威性之理論的基礎，亦即國家可以使用除「硬實力」（hard power）外之「軟實力」（soft power）來達成國家之目的。2004 年 Nye 教授等又將「軟實力」又升級成所謂「巧實力」（smart power），其意指善用硬實力及軟實力來更有效達到國家政策目標。至此，公眾外交概念成熟，一般認知之「公眾外交 1.0」（Public Diplomacy 1.0）定義—「政府或個人，民間團體企圖依據政府之外交政策意圖來直接或間接影響外國公眾之態度或意見」被外交從業者所普遍接受。

惟上述公眾外交概念在千禧年後之網路發展及 911 恐怖攻擊案件後有所

轉變，「新公眾外交」(new public diplomacy) 概念出現，兩者之間最大差別是後者更強調「聆聽」(listening) 及「雙向溝通」(two-way communication)，而網際網路發達，所謂新公眾外交也側重「數位公眾外交」(digital public diplomacy) 等新社媒平台，學界大多認為此係所謂的「公眾外交 2.0」(public diplomacy 2.0)。

在各種網路社媒平台蓬勃發展後，公眾外交實際上已經成為「公民外交」(citizen diplomacy)，亦即一般民眾也可以透過網路直接進行公眾外交，不再受到政府、通訊平台或傳統媒體之箝制，所謂的通路「守門員」(gate keeper) 角色已被削弱，人民可以直接連結外國政府及外國公眾，雙向(two-way)與即時性(real time) 溝通，也因此公眾外交成為最複雜之跨領域研究，涵蓋學科包括政治學、外交政策、傳播、媒體、民意、國際通訊、歷史、行銷及公共關係等領域之研究。

更讓傳統上主導外交政策之政府感到不安的是：非政府團組織(NGOs)、社民團體(citizen group) 及個人(individual)在公眾外交 2.0 領域之實踐速度往往超前政府機關所預期，且經常不受政府之控制，其影響力礙於目前對於網路行銷評估工具之欠缺，致無法有效全面評估，其與政府之關係，更是經常是對立而非協同的。

因此也有人倡議「公眾外交 3.0」(public diplomacy 3.0)，其重點為在「公眾外交 2.0」基礎上更強調“公民直接參與”，如韓國最近成立之「Center for

People Diplomacy」(公民外交中心)，盼能為政府及其人民建立暢通直接之雙向溝通管道，進而可以發展成「夥伴關係」共同推動公眾外交。

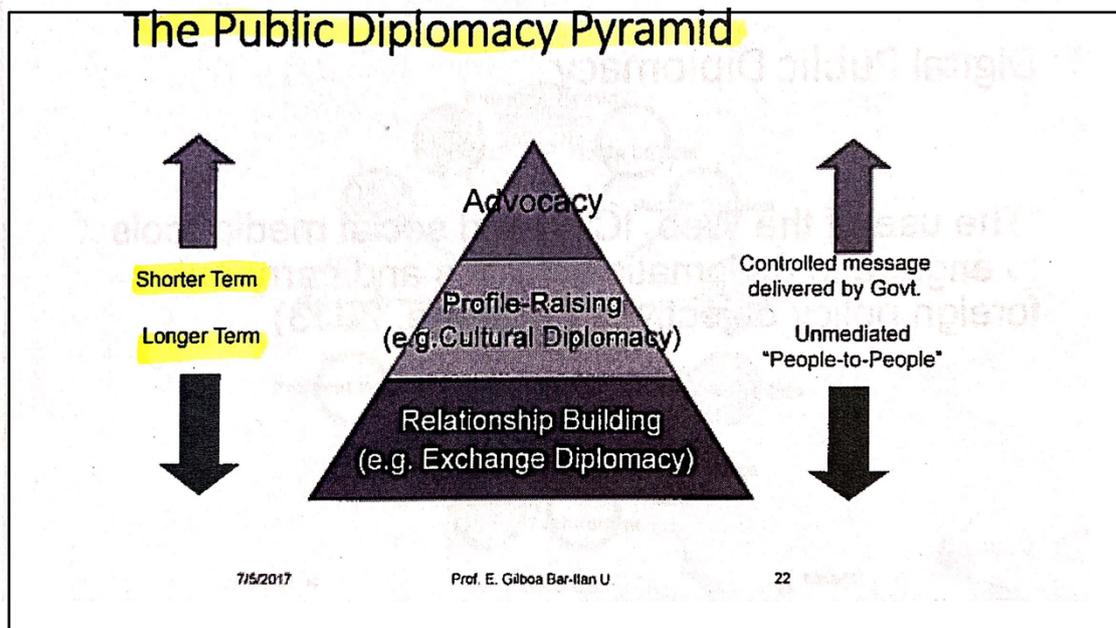
新公眾外交簡言之包括「聆聽」(listening)，「建立關係」(relationship building)，「對話」(dialogue)及「交流」(engagement)等4步驟。而從政府角色的角度來看，公眾外交之政策管理流程如下：「評估」(assessment)，「規劃」(planning)，「實踐」(implementation)，「回饋」(feedback)及「考核」(evaluation)。

一般公眾外交學界及實務界多同意新公眾外交常使用之外交工具如下：

1. 倡議 (advocacy)
2. 媒體關係 (media relations)
3. 國際傳播 (international broadcasting)
4. 國際交流 (international exchanges)
5. 文化外交 (cultural diplomacy)
6. 體育外交 (sport diplomacy)
7. 援外 (foreign aid)
8. 國際公關 (international public relations)
9. 國家品牌 (national branding)
10. 企業/商業公眾外交 (corporate/business public diplomacy)
11. 僑務外交 (diaspora public diplomacy)

12. 非政府組織（NGOs）
13. 國際法（international law）
14. 數位外交（E-image, digital public diplomacy）
15. 科學/學術公眾外交（science/academic public diplomacy）

由此可見，公眾外交可運用之外交工具相當廣泛，幾乎涵蓋所有非「硬實力」之傳統外交工具，上述又可以依據政策工具使用時間之長短及效應發生之快慢，可以「公眾外交金字塔」來說區分說明：



(摘自 Eytan Gilboa 教授講義)

由上圖可見，短期可以發生效果是「倡議」（Advocacy），該工具是指官方向特定對象直接傳達其所管控之訊息，以期能收立竿見影之效，長期計畫則是「關係之建立」，採用如「交流外交」（exchange diplomacy），亦即未刻

意去影響及操弄人與人之交往，這也是在公眾外交中效果最強大，影響層面最廣範之基礎，這也應該是政府使用預算及人力最多之處，也是應該納入更多非政府資源之處。而在短期及長期之間，中期計畫則是提高（國家）形象，如「文化外交」是最主要運用工具。

簡言之，每種公眾外交工具都有其使用上之限制性，絕大多數工具都是著眼於中期之國家形象提升或長期之關係建立，此種概念在實務上卻與多數政府外交工作從事者所期望立竿見影效果有所落差，此造成許多外交工作決策者並不好用公眾外交工具，仍偏重傳統硬實力外交工具，惟此卻與世界民意潮流趨勢相反，此亦係多數國家公眾外交政策發展停滯不前之主因。

第四章·心得與建議

壹、我國公眾外交之挑戰

從公眾外交理論之發展過程及他國實踐之案例來看，一般國家所面對之共同挑戰是：

- 一、 負責公眾外交之官員並非決策官員，公眾外交預算及人力不足。
- 二、 其次執行公眾外交之官員並非科班出身或未經合適專業訓練等問題，此種情形也發生在美國國務院，尤其是當美國新聞總署被整併至國務院時，曾經引發許多優秀公眾外交官離開公職，造成美國短期公眾外交人力及經驗傳承之斷層。
- 三、 還有因為新網路傳媒造成之困難及挑戰等。

不過，我國公眾外交所面對之挑戰與其他國相較，確實有特別獨特之困難點如下：

- 一、 國內對於國家認同（national identity）仍未有一致共識。尤其到選舉季節，常成為從政者論戰之焦點，其影響政策層面包括如何推動公眾外交之主軸，常在海外陷入與中國競爭「正統中文國文化」之主導權及話語權，或者我方在海外推動具「台灣特色之中國文化」，卻可能變成為中國加分之情形，而在國內則是在政黨輪替後，政策可能不連貫，更常因首長有所變化，政策出現大逆轉，這應該是國內推動公眾外交最大之挑戰。

- 二、 歷史複雜之台灣欠缺簡單明確之國家意象。台灣國際地位之特殊，在國際社會中恐無其他類似案例，因此實務上很難用一個簡單明確的國家意象（national image）來向不清楚台灣及兩岸複雜歷史的外國普羅大眾描述台灣。如英國在 90 年代曾使用「Great Britain」之簡單口號，善用流行文化如「Spice Girl」樂團等，讓英國重登世界流行舞台中心。其他案例如印度之「Incredible India」、馬來西亞之「Truly Asia」或南韓之「It's impossible」等都是成功的案例。過去我國因經濟發展、民主改革成功，曾積極推動「經濟發展」及「民主、人權」等成就，當時也取得相當成效，但是，經過十數年後，顯然有必要推陳出新，找出更符合現在的台灣之國家意象。
- 三、 欠缺統籌及協調公眾外交之平台。目前國內中央政府負責公眾外交之單位名義上是外交部，但是，實際上，前述 15 項公眾外交之工具，外交部能實際管理指揮運用者實際上僅有數項，外交部更欠缺資源及人力，亦未被授予擔任統籌及協調平台之角色，實際擁有預算及行政實權之其他政府機關各依據其核心業務推動不同之公眾外交推案。

貳、對我國公眾外交改革之建議

我國公眾外交所面對之挑戰比起其他國家還要複雜，難度更高，惟「國家認同分歧」顯然已非公眾外交政策討論之範圍。多數公眾外交學術研究會建議政府機關從「中長期」及「總體面」建議做根本性之變革，惟從公眾外

交之實踐者（practitioner）角度來看，重大變革不僅僅有政策之改變，更牽涉政府機關預算編列，修改相關法規及機關人員編制等體制變革，這些都需要行政及立法部門之合作，曠日費時，務實者或應從短期間容易見成效者開始：

- 一、 建立整合及協調公眾外交政策之平台。我國公眾外交政策仍名義上由外交部為首，惟因外交部畢竟與其他中央行政單位係平行關係，短期內建議先由行政院院長指派政務委員負責協調我國公眾外交政策之制定及執行，並由外交部擔任幕僚支援行政業務，以逐漸整合各部會制策，資源及業務規劃。
- 二、 加強公眾外交人員之訓練。建議與公眾外交業務相關之部會均應選派優秀人員出國進修，參與國際研討會，以期國內公眾外交人員之本職學能可與國際最新主流接軌，並可藉此培養種子教官。
- 三、 公眾外交當善用目前最流行之新網路傳媒載具，尤其在短期無法增加公眾外交預算之情形下，此應係成本效應最佳之工具，惟應注意真正新傳媒在公眾外交運用上之成功要件，首先是內容要客製化之故事（narrative），建立與外國特定觀眾（targeted audience）及利害關係人（stakeholders）之「關聯性」（connection），再透過「聆聽」（listening）及「雙向」（two-way）之溝通，說服他們主動為我們再做二手傳播，如此除可增加原發信息傳播量，更可以增加其可信度及權威性，如此才能發

揮新傳媒之最大功能。另應鼓勵各相關公眾外交部門之所屬涉外工作人員均追隨（follow）或訂閱（subscribe）相關單位之推特或其他新社媒帳號，如此除可增加涉外人員學習運用新社媒之機會，亦可迅速增加政府新社媒帳號之群眾基礎，進而擴散至其他使用者。

四、 城市外交（City Diplomacy）潛力無限。公眾外交雖說是中央政府之權限，為實際操作上，地方政府之潛力常常被忽略。地方政府不僅擁有龐大行政資源，亦能提供許多公眾外交之舞台，如紐約，東京及倫敦等巨型城市（mega city），在公眾外交上發揮之功能不亞於一個中小型國家，如北京奧運及上海世博，即為巨型城市透過舉辦世界級活動，重塑國家意象之成功案例。我國六都各有地方特色，行政資源豐富，當可以鼓勵設立專責處理推動國際事務單位，並接受外交部定期派員駐點，以增加中央及地方官員互動，建立工作之互信。如桃園市 2017 年透過與南加州聖伯納帝諾郡締結姊妹市，促成桃園機場及安大略機場直航，除可為國內赴美民眾增加飛行美國航線選擇，服務便利我國旅客及僑民，同時也拉近安大略機場附近美國民選官員與台美人之關係。

五、 引導並廣納民間能量。當前先進國家公眾外交普遍仰賴民間組織自動自發之能量，而台灣國際地位特殊，國際參與更為困難，更需要國內外各種立念相同 NGOs 之協助。我與 NGOs 之合作，首應避免成為單純單向補助關係，最佳之狀況，是可以透過分享及溝通與該等組織建立

理念相同之互信關係，進而引導該組織朝我政府期望之方向，建立伙伴關係，進而籌辦各項活動，為我發聲及助力。

上述建議著眼在於短期內發揮作用，但就長期而論，還是應該重視公眾外交金字塔最下層基礎交流之長期性工作，尤其在國家定位及國家意象上應該尋求公民大眾共識之過程中產生，以利政府做長期公眾外交政策規劃。