

科技部補助專題研究計畫成果報告 期末報告

美國公眾外交與戰略溝通的政策論述及組織調整

計畫類別：個別型計畫
計畫編號：MOST 102-2410-H-004-170-
執行期間：102年08月01日至103年11月30日
執行單位：國立政治大學外交學系

計畫主持人：黃奎博

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：盧子漸

報告附件：移地研究心得報告

處理方式：

1. 公開資訊：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢
2. 「本研究」是否已有嚴重損及公共利益之發現：否
3. 「本報告」是否建議提供政府單位施政參考：否

中華民國 103年12月31日

中文摘要：美國的公眾外交與戰略溝通雖然在一開始有不同的國外受眾，但目前已有整合的態勢，而且短期內不會從美國政府的重要政策清單中移除。因此，本研究從官方文獻、相關高層領導人於任內或卸職後的文字記錄、專家學者的多方意見著手，探究公眾外交和戰略溝通的論述發展軌跡，以及各自的組織架構變動情形。目前暫得的結論為，美國政府將跨部門協調或整合下的公眾外交與戰略溝通視為國家安全戰略的一環，雖然配套資源咸認不足，不過在論述上、制度上的調整與轉變已經緩步成型。

中文關鍵詞：公眾外交、戰略溝通、美國、國務院、國防部

英文摘要：At the outset, public diplomacy and strategic communication of the United States had different recipients overseas, but for the time being they appear to be moving on to the integration phase and will not be removed from the important policy list of the government. Hence, this research delves into the narratives and structural changes of public diplomacy and strategic communication, respectively, by looking at official documents, publications of relevant high-level officials - either in office or after resignation or retirement, as well as various opinions and comments of scholars and experts. The tentative conclusion is: the United States government views public diplomacy and strategic communication through interagency coordination or integration as part of the national security strategy. Although it is generally believed that the resources allocated to them are insufficient, the adjustments and transformations of their narratives and structures have come in shape gradually.

英文關鍵詞：public diplomacy, strategic communication, United States (U.S.), Department of State, Department of Defense (Pentagon)

科技部補助專題研究計畫成果報告

(期末報告)

美國公眾外交與戰略溝通的政策論述及組織調整

計畫類別：個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：MOST 102-2410-H-004 -170 -

執行期間：102年8月1日至103年11月15日

執行機構及系所：國立政治大學外交學系

計畫主持人：黃奎博

共同主持人：

計畫參與人員：盧子漸

本計畫除繳交成果報告外，另含下列出國報告，共 ____ 份：

執行國際合作與移地研究心得報告

出席國際學術會議心得報告

期末報告處理方式：

1. 公開方式：

非列管計畫亦不具下列情形，立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權，一年二年後可公開查詢

2. 「本研究」是否已有嚴重損及公共利益之發現：否 是

3. 「本報告」是否建議提供政府單位施政參考 否 是，____ (請
列舉提供之單位；本部不經審議，依勾選逕予轉送)

中 華 民 國 103 年 12 月 15 日

目 錄

中英文摘要及關鍵詞	p. 1
報告本文	p. 2
計畫成果自評	p.15
附錄: 執行國際合作與移地研究心得報告	p.16

中英文摘要及關鍵詞

美國的公眾外交與戰略溝通雖然在一開始有不同的國外受眾，但目前已有整合的態勢，而且短期內不會從美國政府的重要政策清單中移除。因此，本研究從官方文獻、相關高層領導人於任內或卸職後的文字記錄、專家學者的多方意見著手，探究公眾外交和戰略溝通的論述發展軌跡，以及各自的組織架構變動情形。目前暫得的結論為，美國政府將跨部門協調或整合下的公眾外交與戰略溝通視為國家安全戰略的一環，雖然配套資源咸認不足，不過在論述上、制度上的調整與轉變已經緩步成型。

關鍵詞：公眾外交、戰略溝通、美國、國務院、國防部

At the outset, public diplomacy and strategic communication of the United States had different recipients overseas, but for the time being they appear to be moving on to the integration phase and will not be removed from the important policy list of the government. Hence, this research delves into the narratives and structural changes of public diplomacy and strategic communication, respectively, by looking at official documents, publications of relevant high-level officials – either in office or after resignation or retirement, as well as various opinions and comments of scholars and experts. The tentative conclusion is: the United States government views public diplomacy and strategic communication through interagency coordination or integration as part of the national security strategy. Although it is generally believed that the resources allocated to them are insufficient, the adjustments and transformations of their narratives and structures have come in shape gradually.

Keywords: public diplomacy, strategic communication, United States (U.S.), Department of State, Department of Defense (Pentagon)

報告本文

前言

公眾外交 (public diplomacy) 的研究隨著國際關係的大環境轉變而起落，一般而言其興盛時期均在美國國家安全外在威脅來源高漲時；冷戰高峰期如此、2001年「九一一」事件後全球反恐戰爭亦復如此。美國政府與民間（主要為學術界與智庫）也從新的角度去檢視公眾外交對於國家安全的貢獻，讓公眾外交不再侷限於傳統的外交技術層面，而被賦予了強化國家安全戰略的任務。

戰略溝通 (strategic communication) 為營造一個有利於美國國家利益的外在環境，透過資訊交流及影響、首長互訪、外交活動等手段，以協助與支持戰略目的之達成。因此美國國防部所屬必須支持美國國務院及各地使領館的任務，以及當地其他部會的相關資訊計畫，以利國家外交任務的達成。

美國目前應是全世界最有能力也最有可能將公眾外交、戰略溝通與國家安全戰略做最有力整合的國家，尤其美國綜合國力強盛，硬實力與軟實力均位列世界領先之林，更適合發展前述作為。雖然有論者以為美國在此方面做得零零落落，而且美國綜合國力與眾不同，其諸多作法也不是一般國家可加以仿效的，但計畫主持人認為就相關實務發展及學理討論而言，仍以美國為全球的翹楚。

研究目的

近年來，美國的公眾外交研究主要結合了國際關係（含外交學）與傳播、公關、行銷、語言學（含修辭學）等領域，雖然曾經歷過冷戰結束時的「低潮期」，但學者專家的努力與一些國家的實踐為公眾外交研究帶來了創新性與獨特性。美國政府在「九一一」事件後致力消滅恐怖主義根源與組織的同時，也重新拾回公眾外交的重要性，而且反應在政府組織的變動之中。而且在「九一一」事件之後，為因應海外軍事行動及相關國際宣傳之故，美國政府也試圖利用國防部相對充沛的資源，將政治作戰或心理戰的概念與公眾外交做一結合。

對於美國而言，推動公眾外交已經是非常重要的外交任務，因為公眾外交的對象是國外公眾，而且舉凡文化、教育、傳播、社會交流...均可是為公眾外交的工作領域，遠超過傳統外交工作的認識。現在還要將國際外交、宣傳的概念與國防的概念相輔相成，如何論述、如何打破官僚組織的藩籬、如何落實等等，均是未見的考驗。

本研究計畫以美國做為研究對象，試圖勾勒當前全球超強的美國政府與民間在 2001 年「九一一」事件後於此議題有何同質或異質的論述。另外，本研究計畫比較美國政府的政策論述與實際組織作為（包括組織人事調整）是否有落差，以及初步討論這些論述在短期內的可行性如何。

文獻探討

呂祥的「美國國家戰略傳播體系與美國對外宣傳」則以做為美國國家安全利益的普世價值出發，探究戰略傳播在美國的起源及當代的作用。¹此文算是中國大陸極少數針對本研究主題所撰的學術論文。最主要的文現仍及中於英語世界，尤其是美國。

較理論的文獻包括 Eytan Gilboa 從批判的角度去檢視國際關係、戰略研究、外交研究、公關與傳播等領域有關公眾外交的理論，也檢視了相關的模式、典範、案例研究與比較研究，最後認為學界仍缺乏一致的理論以解釋或分析「公眾外交」。²David Ronfeldt 與 John Arquilla 主張公眾外交以非國家行為者及軟實力為基礎，而且超越網路政治（cyberpolitics）和資訊政治（infopolitics），是一種聚焦於理念、價值、規範、法律、道德等在全球架構下的形塑與分享。³

Rasmus Kjærgaard Rasmussen 和 Henrik Merckelsen 從公關學的角度研究公眾外交的「國家品牌」（nation branding）是如何地轉變，並試圖從中推演出一些可供參考的預判，亦即公眾外交可以成為一個國家安全戰略的一部分，但公眾外交總有無法處理的現實風險，此時它會變成該國政府為了使其安全政策合法、合理化而對對內部受眾展開的一種自動溝通（auto-communication）或公關工具；當公眾外交是針對國外受眾時，這些受眾對於前述該國國家安全的感受或理解幾乎難以察覺，此時公眾外交便從公關轉變為行銷（行銷該國安全觀等等）。⁴此一研究雖然並未直接與美國的國家安全戰略相關，但卻指出在國家安全層面上，公眾外交的有效受眾其實是國內人民或團體，此時它不僅是一個溝通或公關的工具，更可以是提倡或形塑國家安全戰略的重要一環。

¹ 呂祥，「美國國家戰略傳播體系與美國對外宣傳」，收錄於黃平主編，美國藍皮書 2011（北京：社會科學文獻出版社，2011 年），頁 229-246。

² Eytan Gilboa, "Searching for a Theory of Public Diplomacy," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, No. 1 (March 2008), pp. 55-77.

³ David Ronfeldt and John Arquilla, "Noopolitik: A New Paradigm in Public Diplomacy," in Nancy Snow and Philip M. Taylor, eds., *Routledge Handbook of Public Diplomacy* (New York and London: Routledge, 2009), pp. 352-365.

⁴ Rasmus Kjærgaard Rasmussen and Henrik Merckelsen, "The New PR of States: How Nation Branding Practices Affect the Security Function of Public Diplomacy," *Public Relations Review*, Vol. 38, No. 5 (Dec. 2012), pp. 810-818.

在專家學者的實務建議上，Bruce Gregory檢視了歐巴馬政府過去數年的公眾外交表現，認為其現狀並非與一般認知的了解、傾、聽、接觸、主張等公眾外交重點相符，主要因為美國的歷史與文化並未給予前述公眾外交重點的工作太多適合的成長空間。公眾外交已經是美國外交的重要項目之一，目前有諸多相關單位均在執行此一工作，現在最需要的不是工作理念或執行上的適用（adaptation）而是政策工具的轉型。⁵他提出了三個方向供讀者進一步思考，包括美國對外國文化的理解、社會媒體（social media）和多元的外交行為者，頗有見地。Alan K. Henrikson則將公眾外交的策略概分成五類：鞏固（consolidation）、圍堵（containment）、滲透（penetration）、擴大（enlargement）與轉型（transformation），而「公眾外交」能否獲致政治成果的主要關鍵之一就是在他國內部與官方及私人建立廣泛的交流與長久的關係。⁶

Jan Melissen、Nancy Snow 與 Philip M. Taylor 分別編著專書以探討官方與外國非官方行為者的互動關係，作者群從理論與實務上對公眾外交的操作與未來發展提出建議，涵蓋範圍廣，亦值得參考。但其中對於美國公眾外交的著墨便相對減少。⁷

專家學者則提出若干如本研究計畫所提之關切與主張，例如Mark Leonard訂出新聞管理（news management）、戰略溝通（strategic communication）、關係建立（relationship building）等三大面向，實地走訪六個國家並對實務界人士及學者專家進行了數以百計的訪談，為公眾外交找出各式各樣實用的工作議程，包括對國際間非政府組織、海外僑民、國家形象、政黨外交、企業外交等等。⁸Dennis Murphy則將戰略溝通視為行動、文字與形象的聚合，可以創造認知資訊的效果，而且這些效果將有益於軍事目標的達成；在第一線執行戰略溝通的官員的外語訓練、專業知識及跨文化認識，將是決定成敗的關鍵，而中高階官員如何處理眾多資訊以及因應傳統軍事組織文化所帶來的可能制肘，也是關鍵。⁹

更引人注目的是Richard L. Armitage與Joseph S. Nye, Jr.於2008年4月在美國參議院聽證時，共同提出關於改革美國國家安全戰略與實踐「巧實力」（smart power）的證詞，其中提及重啟美國新聞總署（USIA – U.S. Information Agency）或許已

⁵ Bruce Gregory, "American Public Diplomacy: Enduring Characteristics, Elusive Transformation," *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 6, No. 3/4 (Mar. 2011), pp. 351-372.

⁶ Alan K. Henrikson, "What can Public Diplomacy Achieve," Discussion Papers in Diplomacy (Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2006).

⁷ Jan Melissen, ed., *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (New York: Palgrave Macmillan, 2007); and Nancy Snow and Philip M. Taylor, eds., *Routledge Handbook of Public Diplomacy* (New York: Routledge, 2008).

⁸ Mark Leonard, Catherine Stead, and Conrad Smewing, *Public Diplomacy* (London: The Foreign Policy Centre, 2002).

⁹ Dennis M. Murphy, "In Search of Art and Science of Strategic Communication," *Parameter*, Winter 2009-2010 (Oct. 2009), pp. 105-116.

非最實際的選擇，民主黨政府應強化對公眾外交投入的資源，在有能力的領導班子之下，考慮如何從現有政府行政制度上去改善公眾外交與戰略溝通的作為。國務卿可以設立一個對其負責但自主的單位以處理公眾外交政策與事務，而這個單位的業務範圍可及聯邦政府的各項相關的公眾外交計畫；國會則應在聯邦政府體制之外建立一個新的獨立運作單位以廣納民間力量，並進行國際民意調查等相關工作。¹⁰ Armitage與Nye認知到美國外交政策在制訂與執行面上的斷裂性與多部化，雖主張在國務院內及聯邦政府外新設專責、自主的公眾外交業務單位，也強調未來的政府應盡速就外交政策擬定一致的管理架構與組織計畫（a coherent management structure and institutional plan）以發揮美國「巧實力」，但他們仍未有足夠空間闡述公眾外交在「巧實力」國家戰略下的地位、角色，及公眾外交在國安會、國務院、國防部、美國國際發展總署等主要涉外單位之間的業務權責與協調。

更重要的是，美國官方如何看待公眾外交及戰略溝通的重要性與推動過程。本研究計畫找出重要的官方文獻，以為後續研判的基準。在現階段，美國官方出版文獻以下列四類最具關連性：

- 一、*National Security Strategy of the United States*（NSS，中文稱美國國家安全戰略）；
- 二、*Quadrennial Diplomacy and Development Review*（QDDR，中文稱四年外交與發展檢討）；
- 三、*Strategic Framework for Public Diplomacy*（公眾外交戰略架構）；以及
- 四、*National Framework for Strategic Communication*（戰略溝通的國家架構）。

美國國家安全戰略是指導美國國家安全戰略的最重要書面依據，而自 2001 年開始，美國歷次的均提及公眾外交在國家安全中的重要角色。在小布希總統時期，2002 年 9 月的美國國家安全戰略提出要以有效的公眾外交以促進資訊與理念的自由流動，進而激起在恐怖份子或團體統治下人民的希望與熱情（第 6 頁）；具有國際政治專業的外交官員必須拓展對其他各國事務的瞭解，其中包括了公眾外交（第 30 頁）。¹¹

2006 年 3 月的美國國家安全戰略融入當時萊斯（Condoleezza Rice）國務卿的「轉型外交」（Transformational Diplomacy）策略，強調要與美國的國際伙伴建立及維持民主、良治並可回應人民需求及國際責任的國家（第 30 頁）；美國的外交人員必須揚棄傳統的角色，而必須以直接援助的作法介入相關國家的國內社群，並且從這些社群中汲取經驗（第 44 頁）；強化公眾外交以更明確及有說服力地提倡美

¹⁰ Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, Jr., "Implementing Smart Power: Setting an Agenda for National Security Reform," Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Apr. 24, 2008.

¹¹ *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC: The White House, 2002).

國價值，例如接觸外國人民、擴大雙邊文教交流、賦權給與美國一起分享對世界承諾的民間人士、爭取私部門支持等等（第 45 頁）。¹²

在歐巴馬總統時期，2010 年 5 月的美國國家安全戰略強調為了要應付不對稱威脅（asymmetric threats），美國不僅要維持傳統武力的優勢，也要將外交與發展能力（development capabilities）現代化（第 5 頁）；美國應持續努力讓各國的公民社會多所接觸，並透過公部門的政策計畫或商業界或私部門的連結等方式推動美國人民與其他人民的交流，因為如此投射出的美國領導將具有相當好的成本效益（第 11 頁）；除了可以創造更大範圍人民與人民交往的政府對政府間關係之外，美國必須技巧性地使用公眾外交與民間外交以改變他國違反美國價值的政策作為（第 38 頁）。¹³

前述的 2010 年美國國家安全戰略更提出了「政府總動員」的方式（A Whole of Government Approach）以強化國家能力。與過往較為不同的是，這份文件將外交與戰略溝通（strategic communication）區分開來，前者與防衛武力是國家安全的最主要基石，而美國政府的涉外事務人員（不限外交人員）應有新的技巧以更有效地說服、連結、與動員其他政府、國際組織及非政府組織與民間單位。後者則指為了維持美國全球行動的合法性與支持美國的政策目標而採取的政府溝通行動，包括政策論述與產出的協調、有計畫的溝通與接觸、更積極地瞭解其他人民的關切與需求以及明白美國的政策產出如何被其他國家所認識等等。¹⁴

四年外交與發展檢討於 2010 年出版，是國務院與國際發展總署（U.S. Agency for International Development - USAID）共同的檢討報告，主要是為了協調兩個機關的工作以為持美國的國際領導地位。這份文件將公眾外交視為外交的核心任務之一，「包括建立由具相關技能人員所管理的區域媒體中心以確保美國隨時隨地均能參與公共辯論、領先提倡『社群外交』（community diplomacy）以建立及維持能分享美國利益的網絡、拓展人民與人民之間的關係」。¹⁵此外，與國外具潛在影響力的重點對象之間，這份文件提出了「戰略對話」（Strategic Dialogues），透過擴大交流計畫以強化與各區域之接觸。¹⁶本文件也談到諸多如何推動公眾外交與「設群外交」以擴大與國外聯繫、接觸的作法，與過去各類官方報告差異並不大。

¹² *The National Security Strategy* (Washington, DC: The White House, 2006).

¹³ *The National Security Strategy* (Washington, DC: The White House, 2010).

¹⁴ 「政府總動員」的方式包括國防、外交、經濟、發展、國土安全、情報、戰略溝通（strategic communication）、人民與私部門等八大範疇，見 *The National Security Strategy* (Washington, DC: The White House, 2010), pp. 14-15。

¹⁵ *Leading through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review* (Washington, DC: Department of State and U.S. Agency for International Development, 2010), p. viii.

¹⁶ *Leading through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review*, pp. 48-51.

與國家安全戰略也非常相關的是，國務院強調希望能將目前的反恐協調工作小組（Coordination for Counterterrorism）轉型成為反恐怖主義局（Bureau of Counterterrorism），與負責公眾外交與公共事務的次卿密切合作，從反恐、反極端主義的角度去推展美國外交、建立與強化美國與各國之間的關係。同時，國務院希望在負責公眾外交與公共事務的次卿之下設立戰略反恐溝通中心（Center for Strategic Counterterrorism Communications），以協調、指引、通知外國政府與人民「政府總動員」政策指導下的反恐行動。¹⁷不過可惜的是，因為這份文件是兩個平行機關協調後的產物，在政策高度上並未能有所突破，因此即使強調公眾外交、發展援助等工作是美國國家安全重要的一環，且雙方應共同加強人員訓練，但卻未針對美國國家安全戰略組織制度所缺少的「公眾外交」這一次領域進行補強。

公眾外交戰略架構被國務院視為公眾外交的路線圖(roadmap)，並藉以下兩種方式以支持美國外交政策的目標、促進國家利益與國家安全：告知及影響外國公眾、擴大及強化美國政府與人民對世界各國的連結；而這樣「複雜且多面向」(complex, multi-dimensional)的公眾交往策略可以形塑雙邊關係、動員海外支持力量、激起國外社會各界對美國友好的民意。¹⁸

根據本份報告所示，美國公眾外交策略要項概有五點。第一、形塑相關論述以避免對美國誤解的發生或加深；第二、擴大與加強人民與人民之間的關係以建立尊重及互信；第三、對抗暴力極端分子的主張並支持可信的當地觀點；第四、更佳地提供決策者必要資訊，以確保他們認知、理解國外民意與態度；第五、依據當前政策優先順序投入資源以強化執行公眾外交的組織結構與程序，確保相關工作的協調與效率。¹⁹雖然這五點為美國政府在執行公眾外交上提供了較明確的重點項目，但除了執行上的困難（例如在價值觀上的溝通以取得尊重與信任）無法克服外，其實似也未能將國家安全戰略的架構融入其中；此外，美國國務院無法有效協調其他相關政府部門，以及長期缺乏適當的預算等問題，也不見著墨。²⁰

國家戰略溝通架構緣起於 2009 年美國 Duncan Hunter National Defense Authorization Act（鄧肯杭特國防授權法案），要求總統向國會提出聯邦政府在戰略溝通與公眾外交相關活動的報告。根據白宮的說法，這是一份全面的跨部會公

¹⁷ *Ibid.*, pp. 45&68.

¹⁸ *Public Diplomacy: Strengthening U.S. Engagement with the World: A Strategic Approach for the 21st Century* (Washington, DC: Office of the Under Secretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs, the Department of State, 2010), pp. 3-4.

¹⁹ *Ibid.*, p. 8.

²⁰ Helle C. Dale, "Public Diplomacy and Strategic Communications Review: Key Issues for Congressional Oversight," Heritage Foundation *WebMemo* #2840 (Mar. 22, 2010), available at <http://www.heritage.org/research/reports/2010/03/public-diplomacy-and-strategic-communications-review-key-issues-for-congressional-oversight>.

眾外交與戰略溝通工作報告。其中的重點在於描述聯邦政府跨部會溝通的過程及各相關機關、組織的角色與責任，以及它們在相關領域的未來努力方向。戰略溝通包括了「政策論述與產出的綜合，其被選定的受眾所認知到的方式，以及與公共事務、公眾外交與訊息操作等有關且經刻意安排過，可與前述受眾溝通和接觸的計畫與活動」。²¹前述的政策論述與產出的綜合必須由各部會的高層官員體認其重要性，方能使經刻意安排的溝通與接觸妥適地做為國力的要素，且方能使這些溝通與接觸達成以下三類特定的影響：第一、讓外國受眾體認其與美國的相互利益；第二、讓外國受眾相信美國在國際事務扮演建設性的腳色；第三、讓外國受眾將美國視為在努力面對複雜的全球挑戰時的一個可敬的夥伴。²²

在跨部會協調方面，本份報告強調美國政府內的諸多機關均附有對外溝通聯繫的責任，而且應有協調行動的認知，而其中與戰略溝通最明顯有關的便是各機關的公共事務單位、公眾外交單位、軍事資訊運作單位（IO – Military Information Operations）及支援公眾外交之國防單位（DSPD – Defense Support to Public Diplomacy）。在國家層次的政策協調方面，美國的戰略溝通仍由國家安全會議官員所主導的跨部門政策委員會（IPC – Interagency Policy Committees）總其成；在運作層次，美國的戰略溝通則由國家團隊（Country Teams）及跨部門聯合協調小組（JIACG – Joint Interagency Coordination Groups）負責，前者基本上是國務院的駐外使領館，後者則是依國防部各區域指揮部而成立的各任務編組，與文職機關協調合作，提供國防部在擬定戰略溝通政策時的資訊及其他相關協助。²³

前述四類美國官方文獻均指明美國在公眾外交或戰略溝通所秉持的基本態度與立場。與小布希政府明顯不同的是，歐巴馬政府除了在強調對話、溝通之外，也同時凸顯了同理心或相互性（mutuality）的重要。不過，這四類文獻也都有共同的缺點，亦即對於涉外實務對話原則的掌握均流於浮面，未能實質地掌握到公眾外交與戰略溝通真正的精髓，²⁴遑論公眾外交的組織或制度運作問題，以及剖析如何藉由強化公眾外交的政策產出及組織調整以支持國家安全戰略。同樣的，美國國務卿柯琳頓（Hillary R. Clinton）在 Foreign Affairs（外交事務）為文主張其「雙 D」政策藍圖時，亦無針對前述研究關切提出任何明確闡述。²⁵

研究方法

²¹ *National Framework for Strategic Communication* (Washington, DC: The White House, 2010), p. 2.

²² *Ibid.*, p. 6.

²³ *National Framework for Strategic Communication*, p. 5.

²⁴ Lathy R. Fitzpatrick, "U.S. Public Diplomacy in a Post-9/11 World: From Messaging to Mutuality," *Perspectives on Public Diplomacy* No. 6 (2011), University of Southern California Center on Public Diplomacy (Los Angeles, California: Figueroa Press, 2011), pp. 33-36.

²⁵ Hillary Rodham Clinton, "Leading through Civilian Power: Redefining American Diplomacy and Development," *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6 (Nov./Dec. 2010), pp. 13-24. 此處的「雙 D」政策即指外交（diplomacy）與發展（development）。

本研究計畫最主要採質化途徑，透過文獻分析法（Document Analysis）對與主題相關的第一手與第二手文獻資料進行大量蒐集與客觀地分析，從中整理出美國公眾外交與戰略溝通的發展脈絡與協調現況，並且以文本分析、比較美國政府如何鋪陳相關工作目標之論述。蒐集資料之範圍包括：官方文件（如前述）及其相關之國內外論文、研究機構以及智庫發表之研究報告、國內外新聞報導、雜誌等資料。

另外很重要的一部分是美國小布希政府與歐巴馬政府決策者的文稿、回憶錄、自傳與演講內容，以期彌補學術論文之不足。關於重要官員的演講或文稿，最有系統性整理的是小布希（George W. Bush）總統的 *We Will Prevail: President George W. Bush on War, Terrorism and Freedom*²⁶，其他則散見美國政府各相關官方網站。目前可得的回憶錄或自傳包括小布希（George W. Bush）的 *Decision Points*²⁷，小布希副手 Dick Cheney 所著的 *In My Time: A Personal and Political Memoir*²⁸，2001 至 2005 年任國務卿的 Colin Powell 所著的 *My American Journey*²⁹ 與 *It Worked for Me: In Life and Leadership*³⁰，2001 至 2005 年任國家安全顧問、隨後又擔任四年國務卿的 Condoleezza Rice 所著的 *No Higher Honor: A Memoir of My Life in Washington*³¹，2009 年至 2013 年任國務卿的 Hillary R. Clinton 所著的 *Hard Choices*³²，2001 年至 2006 年任國防部長的 Donald Rumsfeld 所著的 *Known and Unknown: A Memoir*³³ 與 *Rumsfeld's Rules: Leadership Lessons in Business, Politics, War, and Life*³⁴，2006 年至 2011 年任國防部長的 Robert Gates 所著的 *Duty: Memoirs of a Secretary at War*³⁵。在研究的後半期，計畫主持人以內容分析法計算某些關鍵詞彙出現的頻率，並與美國其他重要政府官員者的文本分析結果做比較後，以求做出較具可信度的分析。

結果與討論

經過深入研究美國政府的官文書可發現，有關公眾外交與戰略溝通的政策已然成形，

²⁶ George W. Bush, *We Will Prevail: President George W. Bush on War, Terrorism and Freedom* (New York: Continuum, 2003).

²⁷ George W. Bush, *Decision Points* (New York: Crown Publishing Group, 2010).

²⁸ Dick Cheney and Liz Cheney, *In My Time: A Personal and Political Memoir* (New York: Threshold Editions, 2011).

²⁹ Colin Powell and Joseph E. Persico, *My American Journey* (New York: Ballantine Books, 2003).

³⁰ Colin Powell and Tony Koltz, *It Worked for Me: In Life and Leadership* (New York: HarperCollins, 2012).

³¹ Condoleezza Rice, *No Higher Honor: A Memoir of My Life in Washington* (New York: Broadway Paperbacks, 2012).

³² Hillary R. Clinton, *Hard Choices* (New York: Simon & Schuster, 2014).

³³ Donald Rumsfeld, *Known and Unknown: A Memoir* (New York: Sentinel HC, 2011).

³⁴ Donald Rumsfeld, *Rumsfeld's Rules: Leadership Lessons in Business, Politics, War, and Life* (Northampton, MA: Broadside Books, 2014).

³⁵ Robert M. Gates, *Duty: Memoirs of a Secretary at War* (New York: Knopf, 2014).

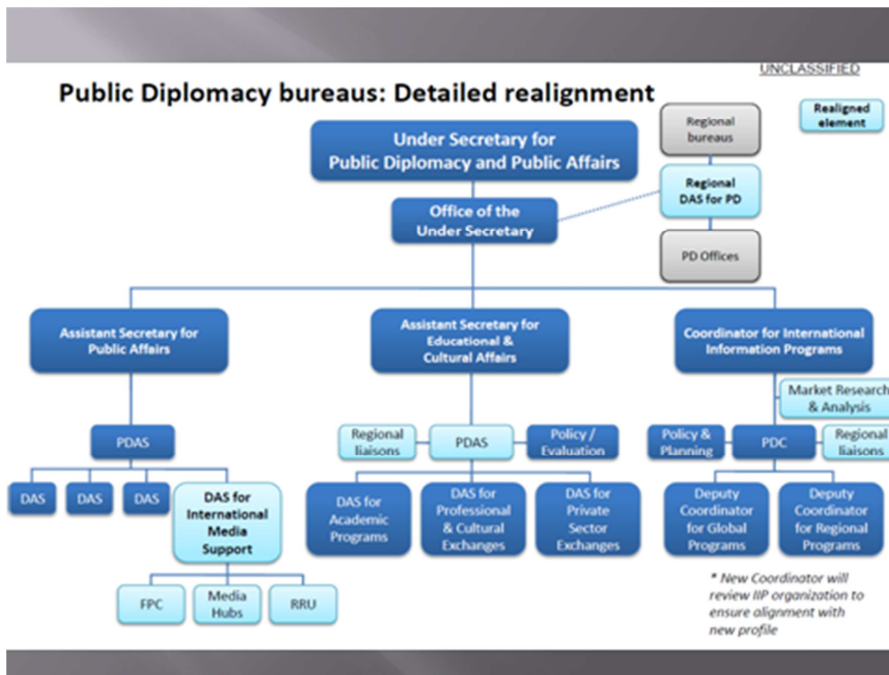
雖然有頗多人士指出其中可能的窒礙難行處，但並不限制從小布希政府到歐巴馬（Barack H. Obama）政府對於相關政策的推動。

在論述上，公眾外交與戰略溝通已經有部分趨同之勢，雖然雙方的定義與內涵確有差異。公眾外交與戰略溝通都強調運用資訊的重要，所以宣傳、說服、跨文化溝通等均為重點工作，而且就實務上而言，無論在美國國內或國外，相關官員均有很大的合作空間。但公眾外交仍然著重於對於美國民主、政治、社會價值及其他軟實力優勢的描繪與傳播，而戰略溝通則有部分會注重於軍事行動的合理化及爭取外國民意的支持。而且，雖然公眾外交與戰略溝通的論述都來自於美國各類制度的優越性或海外行動的自我合法（理）性，但各自業管官員仍多強調自己業務內的宣傳、說服、跨文化溝通，在論述上極較少見到將二者整合的實例。

雖然尚未及對於重要領導官員的言論做內容分析，但初步的檢視結果似為：沒有重要的美國領導官員對於公眾外交及戰略溝通做出公開的負評，只是在論述上會依照各自業管範圍而行；他們也知悉跨部門協調合作的重要性，也相信二者是一體兩面的事情，但在沒有更高權力出現時（亦即總統的介入），更進一步的論述並未出現。

從制度面來看，美國在這兩個重要的政策上均做了相應的政策調整。首先討論國務院。國務院已經在 1999 年因應美國新聞總署（United States Information Agency, USIA）的併入而新設公眾外交與公共事務國務次卿；此一國務次卿現在統管三個助理國務卿，分別負責教育及文化事務局（Bureau of Education & Cultural Affairs）、國際資訊項目局（Bureau of International Information Programs）和公共事務局（Bureau of Public Affairs）。

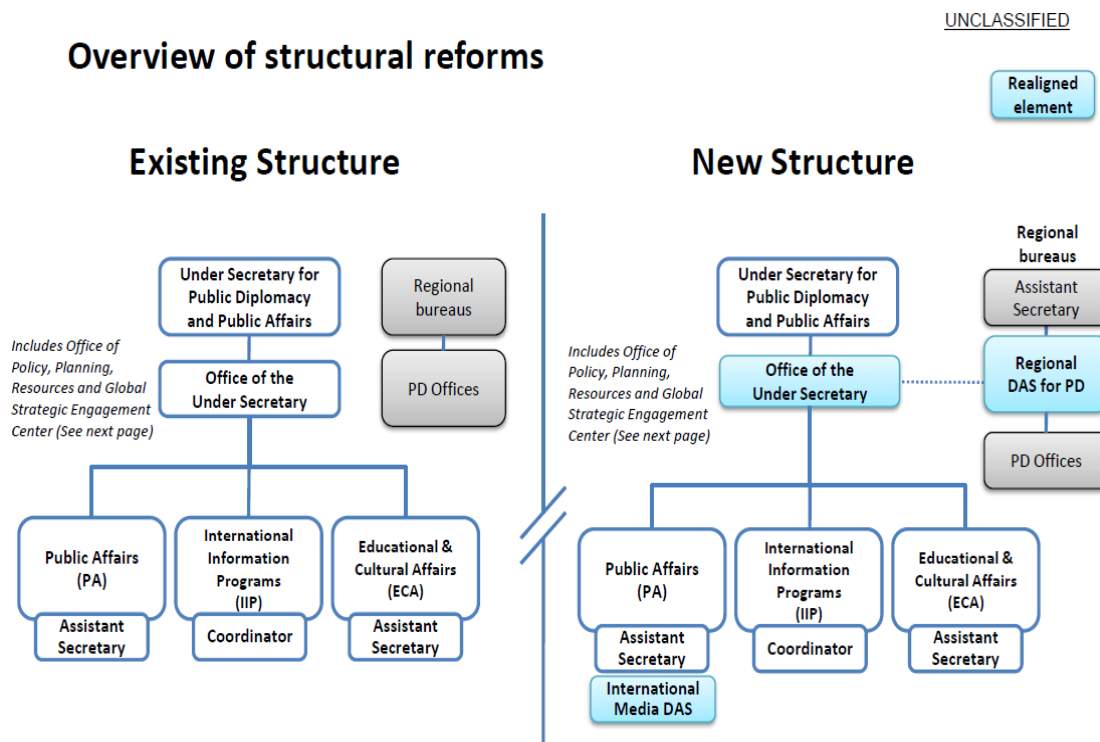
近年再於六個地域局各設一個專門負責公眾外交政策制定、推動與協調的副助理國務卿，並在公共事務助理國務卿之下增設關於國際媒體支援的副助理國務卿，以支援國務次卿的工作需要。相關的組織調整見下圖一及圖二。此外，國務院在秘書處（Executive Secretariat）之下設置了戰情中心（Operations Center），負責全天追蹤國際重大事件、提供國務院主管相關簡報、促進國務院與國際媒體之間的溝通。



圖一 副助理國務卿層級的組織調整

來源：Under Secretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs, *Public Diplomacy: Strengthening U.S. Engagement with the World: A Strategic Approach for the 21st Century* (Washington, DC: Office of the Under Secretary of State for Public Diplomacy and Public Affairs, the Department of State, 2010), p. 26.

Overview of structural reforms



圖二 副助理國務卿層級的組織調整: 新舊對照

來源：Ibid., p. 24.

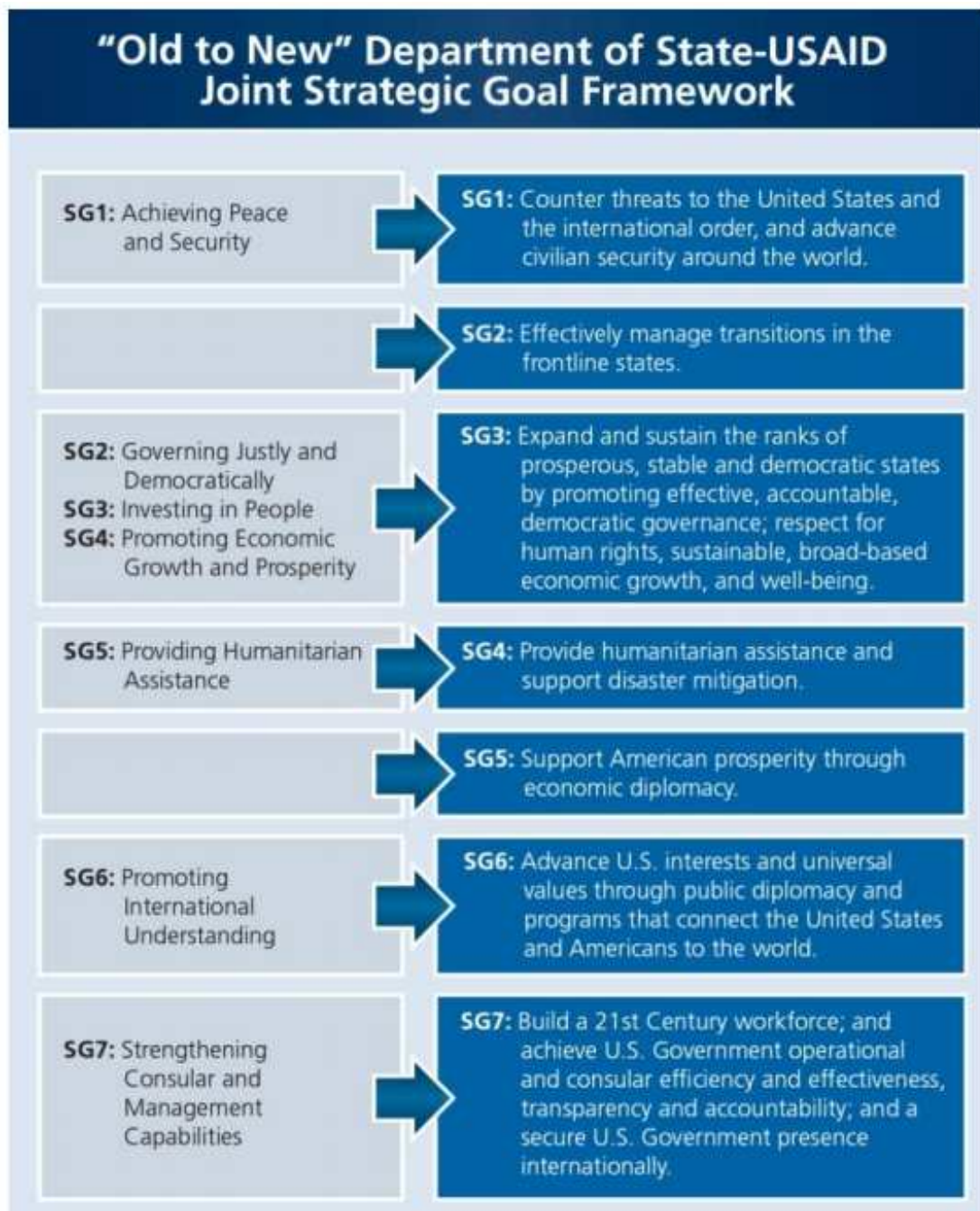
為了增加公眾外交的業務能量，國務院也曾敦聘美國籍的國際知名專業人士出任公眾外交特使，例如滑冰運動明星關穎珊是國務院資深顧問與公眾外交特使（Senior Advisor and Public Diplomacy Envoy），職籃球星 Kareem Abdul-Jabbar 是國務院全球文化大使（Global Cultural Ambassador）、影星 Fran Drescher 則是國務院婦女健康議題公眾外交特使（Public Diplomacy Envoy for Women's Health Issues）。

國務院在四年外交與發展檢討報告、政府績效成果法-現代化法（Government Performance and Results Act Modernization Act of 2010 - GPRAMA）等規定下，策略規畫及績效管理與評估等方面必須再作檢討，以符合變動中的美國外交戰略需求。四年外交與發展檢討報告同時也是國務院和美國國際發展署的共同策略方案，而自 2013 會計年度起，兩個部門共同規畫了聯合策略目標架構（Joint Strategic Goal Framework），針對雙方策略目標的檢討與整合，以及各項衡量方式與指標的研擬，一一提出討論。相關說明可見圖三。

國務院也開始與國防部一同發起跨部門的政策檢討，尤其是與國防部針對外國人民的涉外事務工作做檢討，希望能增長相關工作能量，並使公眾外交中私部門的參與可以更多元。目前兩部門的最重點是在以中東為主的伊斯蘭世界，因為美國政府的國安戰略主軸之一就是要在全球反恐戰爭中贏得伊斯蘭世界民心。

同時，也有論者開始給予近似的關注，例如 James K. Glassman 便提出了「戰略公眾外交」（Strategic Public Diplomacy）的概念，例如主張要建構一個強而有力的跨部門架構與流程，然後由與總統關係較近的官員來領導（在小布希政府時代是公眾外交與公共事務次卿，但事實上也可由別的適當官員領導）；盡快推動一些跨部門的工作項目，以向各界證明公眾外交可以協助國際安全目標，例如在伊朗的情勢便可成為試金石；利用現代科技以展開更廣、更深的全球對話；以及建立一個可衡量政策結果的文化，雖然困難度及成本很高，但卻是一個必須的過程，否則公眾外交的成敗難以客觀衡量。³⁶

³⁶ James K. Glassman, "Strategic Public Diplomacy," Testimony Before the Senate Committee on Foreign Relations, at a Hearing on "The Future of U.S. Public Diplomacy," Mar. 10, 2010, available at <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/GlassmanTestimony100310p.pdf>.



圖三 國務院與美國國際發展署聯合策略目標架構的新舊對照

來源：Department of State and United States Agency for International Development, *FY 2012 Joint Summary of Performance and Financial Information* (Washington, DC: Department of State and United States Agency for International Development, 2012), p. 5.

順著前述發展，接下來要討論國防部。在「九一一」事件發生之後，國防部在 Donald Rumsfeld 的指示下成立了戰略影響辦公室 (Office of Strategic Influence)，主要用意在於透過心戰對於做戰國家或其它重點相關國家進行宣傳，不過國防部並未將其公諸於世，而是到了翌年2月才被媒體批露；或許因為國防部內部反彈

聖浪過大，Rumsfeld隨即宣布要裁撤此辦公室，不過仍對外宣稱該辦公室的業務並未中止。³⁷

在2002年1月時，國防部的國防高等研究計畫署（Defense Advanced Research Project Agency – DARPA）之下成立了資訊意識辦公室（Information Awareness Office），運用偵察與資訊科技以追蹤、監視恐怖分子及其它對美國安全的不對稱威脅來源。但因公眾的批評，認為有違法蒐集資訊之嫌，所以該辦公室在2003年被國會終止預算撥款。同年9月，國防部又成立特別計畫辦公室（Office of Special Plans），由當時的國防政策次長Douglas J. Feith負責運作，肩負心理戰與反情報兩大功能，可是因為被批評在操弄情咨而且可能有執行非法行動之嫌，所以2003年6月時國防部也關閉了這個辦公室。

2004年9月，國防部國防科學委員會（Defense Science Board – DSB）的工作小組發表了關於戰略溝通的研究報告，建議總統公布有關戰略溝通的方針，藉以強化美國政府了解國際輿論，對相關決策的戰略意涵的能力提出建議，同時透過立法程序協調所有包括公眾外交、公共事務、資訊戰等在內的美國政府戰略溝通執行單位。³⁸

2006年9月，國防部發布戰略溝通執行路線圖（Strategic Communication Execution Roadmap），依照該份文件成立了戰略溝通整合小組（Strategic Communication Integration Group – SCIG），同時國防部也發布兩個指令，分別是「戰略溝通指令」（Directive on Strategic Communication）及「為公眾外交之軍事外交與國防支援指令」（Directive on Military Diplomacy and Defense Support for Public Diplomacy）。雖然這些指令讓國防部直屬單位在執行戰略溝通及軍事外交時有了依規，但在組織制度（尤其是跨部門橫向聯繫協調以及與國務院等其他機關的聯繫協調）上的欠缺，使得國防部所屬無法在業務範圍之外，明確的執行國防部所定義的戰略溝通，也使得軍事部門主管只好自主判斷，是否及何時應該使用他們的公共資訊資源以進行戰略溝通。³⁹約莫同時，國防部也設立了戰略溝通秘書處（Strategic Communication Secretariat）以及聯合傳播辦公室（Office of Joint Communication），而且在除了空軍以外的軍種均單獨設立戰略溝通部門及人員。但也有消息指出，這些新的部門與既有的公共事務部門在業務上有所重疊，又讓

³⁷ Susan Gough, "The Evolution of Strategic Influence," U.S. Army War College Strategy Research Project (April 7, 2003), available at <http://www.fas.org/irp/eprint/gough.pdf>.

³⁸ Defense Science Board, U.S. Department of Defense, "Final Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication" (Sept. 2004), available at <http://fas.org/irp/agency/dod/dsb/commun.pdf>. 此外，白宮所屬的美國公眾外交諮詢委員會（U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy）也在近十餘年來常常做出相同建議。

³⁹ Lindsey J. Borg, "Communicating With Intent: The Department of Defense and Strategic Communication," *Incidental Paper*, Program on Information Resources Policy of Harvard University, June 2008 (Boston: President and Fellows of Harvard College, Harvard University, 2008), available at http://pirp.harvard.edu/pubs_pdf/borg/borg-i08-1.pdf.

部分作戰或後勤單位認為這些人員業務輕鬆，導致些許緊張。

Gates在部長任內，於2011年1月發表一份備忘錄，強調戰略溝通與資訊戰是整合的工作，並將資訊戰的業務由主管情報的次長移至主管政策的次長，好讓資訊戰的定義及運作可更與戰略溝通相配合。再者，戰略溝通的業務將由政策次長與公共事務助理部長合作，而且要成立全球接觸戰略協調委員會（Global Engagement Strategic Coordination Committee），並進一步釐清戰略溝通的定義與內涵。

為了確保戰略溝通的功效，國防部國防科學委員會在2004年的報告中亦指出，戰略溝通的若是個單位之間各管各的，一定會較無明顯效果，因為這樣就無法位外國受眾認為是負面的政策建立起足夠的支持。⁴⁰另如前述，在2010年的戰略溝通的國家架構中，國家安全會議官員所主導的跨部門政策委員會是協調戰略溝通與公眾外交的最高單位；美國戰略溝通的運作則由國務院駐外使領館內的國家團隊及國防部各區域指揮部內的跨部門聯合協調小組負責。

總之，本研究暫時的發現是，美國政府日漸重視跨部門協調或整合下的公眾外交與戰略溝通，因為他們已經被認為是國家安全戰略的一環。雖然配套資源咸認不足，不過在論述上、制度上的調整與轉變已經緩步成型。

要進一步強化公眾外交與戰略溝通的工作，論述與組織制度的調整仍嫌不足，看來美國民間與政府間的配合或為唯一解套之法；此外，這些工作必須有長期、不間斷的操作及人力、資源的投入方能奏效。

計畫成果自評

本研究計畫因為牽涉到資料較掌握的國防部，以及若干小布希時期的重點官員於本（2014）年甫出版相關著作，因此在前者的組織架構上，無法非常清楚地呈現出從一開始到當前的變化，而關於前述著作的內容分析則進度稍有不及，無法再結案前完整呈現。除此之外，本研究計畫似為國內針對美國公眾外交、戰略溝通的組織架構變遷進行探討之首例，且配合官方論述的演變以佐證其組織變化與官方在此認知上的相關性，因此以原創性及先驅性，以及文獻蒐整方面，應可符合貴部之基本要求。未來將以中文論文形式投稿於國內主要期刊。

⁴⁰ Defense Science Board, U.S. Department of Defense, “Final Report of the Defense Science Board Task Force on Strategic Communication” (Sept. 2004).

執行國際合作與移地研究心得報告
— 於美國加州史丹福大學及南加州大學訪談

2014/10/17 10:00

David Straub

Associate Director of Korean Studies Program at the Walter H. Shorenstein
Asia-Pacific Research Center (w/ 30-yr experience in DoS)

公眾外交是美國外交工作之一，但類似買了一個低報酬率的金融商品，往往在資金投入之後卻很難看到立即且明顯的效益。唯有外交政策合理且友善時，公眾外交才相對有效。

人民交流或文化中心、獎學金項目等等可以增進不同國家之間的了解，但在交流或訪問美國之後，外國人民對於美國的觀感究竟如何，其實非常重要，因此似可以跨國追蹤研究以了解他們的態度變化。

對於部分國家反美情緒而言，公眾外交能做的較為有限。例如 2002 年南韓大規模反美示威時，美國做什麼都沒有用，甚至連官方道歉也是，讓約莫自 1999 年到當時的一連串美韓在小事件上的衝突或誤會在一次都爆發出來。

總統對於外交決策及結果的影響很難觀察，但小布希時代的外交政策以及兩次對外戰爭，確實使歐巴馬在甫上任時遇到較為艱困的國際處境。美國的公眾外交此時必須扭轉不利的國際觀點，但已經發生的令人不悅的事實，顯然讓公眾外交的作更加困難。

公眾外交人員與地域事務人員的工作上也須多方適應、協調，否則相互之間不清楚對方的工作性質，容易造成工作推動上的障礙。負責公眾外交的次卿多半是空降的政治任命官員，這樣的作法其實是美國政府人事制度的特點之一（諸多高階官員都是政治任命），但因為公眾外交工作性質不比一般商業公司或媒體事業，因此目前為止有不少水土不服自動掛冠求去的例子。

美國新聞總署（USIA）於 1999 年併入國務院，從整體外交工作的推動而言是正面的，否則偶爾會發生國務院駐外官員與新聞總署駐外官員對同一件事情的見解或說法不一致的情況。從體制上而言，只要功能可以發揮，每個單位在組織表上的位置就不太重要了。

2014/10/20 14:30

Nicholas Cull

Director, Master's Program in Public Diplomacy, University of Southern California

公眾外交次卿更替頻仍，大概只有萊斯國務卿時代的 Kathy Hughes 因為曾幫白宮負責過媒體、又受總統信任，所以做得相對有聲有色。

公眾外交次卿這個位子常常是由總統決定，或者總統和國務卿商量後共同決定。因為美國政治選舉制度及政府「旋轉門」之故，上任者做兩年算是正常，然後也要將位子挪出來給他人，但現實情況是，這些人往往做不到兩年。

為何公眾外交次卿及其任務較不受重視？首先，這工作往往被認為是誰都可以做，或者找一個從媒體來的資深人士就好。其次，從企業界或私部門其他領域來的人，在組織及工作文化上可能較難適應國務院的環境，而公眾外交此一領域可能情況更為嚴重。第三，公眾外交的成果短期間較難系統性的呈現，所以次卿有時會遭受外界的質疑，認為並未發揮所長。

現任的 Stingel 曾負責時代雜誌，工作任務就是從文宣上全力支持 John Kerry 國務卿，尤其是從新媒體方面。他的想法可能是傳統宣傳和新媒體各半，目前處於起步的階段。問題是，讓國務院官員負責新媒體的這種想法可能行不通，

公眾外交不是單方面敘事或宣傳，而是要“retweet”、要有可以讓外國人民感到興趣的故事，然而美國政府大部分所做的都是前者，有時候還陷入數字迷思，只要在臉書上按「讚」的人數增加了，就忽略了要去評估和檢討到底這些工作是否真正觸及到外國民眾。

在萊斯國務卿以後，公眾外交在各地域局均設有副助卿，專責該項工作。有時地域局會覺得公眾外交的任務不是工作重點或回饋太慢，雙方的歧異逐漸浮現。

美國新聞總署被併入國務院之後，其原來的員工有些迄今仍無法接受，心理上始終認為國際宣傳業務在合併之後就由外行人主導。國務院則開始由自己的系統培養國際宣傳官員，這一批與美國新聞總署無關的官員素質及訓練頗佳，逐漸可以承擔大任。

2014/10/21 12:30

Thomas A. Hollihan

Professor, Annenberg School for Communication, University of Southern California
&

Patricia Riley

Associate Professor & Director, Global Communication Master's Degree Program,
Annenberg School for Communication, University of Southern California

美國國防部的戰略溝通有層層規劃及訓練計畫，以所接觸到的軍方人士而言，對於戰略溝通的認識以及相關技能的培養，令人印象深刻。

戰略溝通需要在媒體形塑或框架對自己有利的論述，這類論述必須即時且貼近當地人民的感覺，不能以美國本位主義來思考。在國防部和國務院，這樣的認識已經成為一致的共識。

美國已經有一股聲音，主張公眾外交也是戰略外交的一部分；更進一步說，戰略溝通可以涵蓋了傳統外交政策的部分內容、新型態外交、軍事戰略以及國內政經社文的相關政策。從實務操作而言，戰略溝通包括了至少七個專業或學術領域，它們是行銷、公關、科技傳播、政治傳播、管理、心理學/心理戰和政治學/國際關係。戰略溝通的對象如何接收或處理資訊、建構現實環境，並透過論述以強化相關理解，就是戰略溝通成功的關鍵。在受訪者所參與的各工作坊或講訓活動，都非常強調前述的科際整合，才能造就可行的戰略溝通政策。

媒體外交（media diplomacy）在這個世紀變得非常重要，尤其在新媒體興起的時代，美國必須培養能在傳統媒體論述以及能在新媒體同國外民眾溝通的人才，同時掌握媒體變化的特性，讓原本逐級反映、回應謹慎的政府單位能夠迎合媒體的喜好與速度，提高媒體外交的功效。

跨文化的理解也是非常重要。美國有時候過於自我意識強烈，疏忽了其他國家的反應。美國政府花費不少公帑送政府官員出國進修，同時學習異國文化；但落實到政策面時，具決策地位的官員似乎對於異國文化的敏銳度稍嫌不足，導致戰略溝通的決策不完全盡如人意。

執行國際合作與移地研究心得報告

-- 於美國加州史丹福大學及南加州大學訪談

2014/10/17 10:00

David Straub

Associate Director of Korean Studies Program at the Walter H. Shorenstein
Asia-Pacific Research Center (w/ 30-yr experience in DoS)

公眾外交是美國外交工作之一，但類似買了一個低報酬率的金融商品，往往在資金投入之後卻很難看到立即且明顯的效益。唯有外交政策合理且友善時，公眾外交才相對有效。

人民交流或文化中心、獎學金項目等等可以增進不同國家之間的了解，但在交流或訪問美國之後，外國人民對於美國的觀感究竟如何，其實非常重要，因此似可以跨國追蹤研究以了解他們的態度變化。

對於部分國家反美情緒而言，公眾外交能做的較為有限。例如 2002 年南韓大規模反美示威時，美國做什麼都沒有用，甚至連官方道歉也是，讓約莫自 1999 年到當時的一連串美韓在小事件上的衝突或誤會在一次都爆發出來。

總統對於外交決策及結果的影響很難觀察，但小布希時代的外交政策以及兩次對外戰爭，確實使歐巴馬在甫上任時遇到較為艱困的國際處境。美國的公眾外交此時必須扭轉不利的國際觀點，但已經發生的令人不悅的事實，顯然讓公眾外交的作更加困難。

公眾外交人員與地域事務人員的工作上也須多方適應、協調，否則相互之間不清楚對方的工作性質，容易造成工作推動上的障礙。負責公眾外交的次卿多半是空降的政治任命官員，這樣的作法其實是美國政府人事制度的特點之一（諸多高階官員都是政治任命），但因為公眾外交工作性質不比一般商業公司或媒體事業，因此目前為止有不少水土不服自動掛冠求去的例子。

美國新聞總署（USIA）於 1999 年併入國務院，從整體外交工作的推動而言是正面的，否則偶爾會發生國務院駐外官員與新聞總署駐外官員對同一件事情的見解或說法不一致的情況。從體制上而言，只要功能可以發揮，每個單位在組織表上的位置就不太重要了。

2014/10/20 14:30

Nicholas Cull

Director, Master's Program in Public Diplomacy, University of Southern California

公眾外交次卿更替頻仍，大概只有萊斯國務卿時代的 Kathy Hughes 因為曾幫白宮負責過媒體、又受總統信任，所以做得相對有聲有色。

公眾外交次卿這個位子常常是由總統決定，或者總統和國務卿商量後共同決定。因為美國政治選舉制度及政府「旋轉門」之故，上任者做兩年算是正常，然後也要將位子挪出來給他人，但現實情況是，這些人往往做不到兩年。

為何公眾外交次卿及其任務較不受重視？首先，這工作往往被認為是誰都可以做，或者找一個從媒體來的資深人士就好。其次，從企業界或私部門其他領域來的人，在組織及工作文化上可能較難適應國務院的環境，而公眾外交此一領域可能情況更為嚴重。第三，公眾外交的成果短期間較難系統性的呈現，所以次卿有時會遭受外界的質疑，認為並未發揮所長。

現任的 Stingel 曾負責時代雜誌，工作任務就是從文宣上全力支持 John Kerry 國務卿，尤其是從新媒體方面。他的想法可能是傳統宣傳和新媒體各半，目前處於起步的階段。問題是，讓國務院官員負責新媒體的這種想法可能行不通，

公眾外交不是單方面敘事或宣傳，而是要“retweet”、要有可以讓外國人民感到興趣的故事，然而美國政府大部分所做的都是前者，有時候還陷入數字迷思，只要在臉書上按「讚」的人數增加了，就忽略了要去評估和檢討到底這些工作是否真正觸及到外國民眾。

在萊斯國務卿以後，公眾外交在各地域局均設有副助卿，專責該項工作。有時地域局會覺得公眾外交的任務不是工作重點或回饋太慢，雙方的歧異逐漸浮現。

美國新聞總署被併入國務院之後，其原來的員工有些迄今仍無法接受，心理上始終認為國際宣傳業務在合併之後就由外行人主導。國務院則開始由自己的系統培養國際宣傳官員，這一批與美國新聞總署無關的官員素質及訓練頗佳，逐漸可以承擔大任。

2014/10/21 12:30

Thomas A. Hollihan

Professor, Annenberg School for Communication, University of Southern California
&

Patricia Riley

Associate Professor & Director, Global Communication Master's Degree Program,
Annenberg School for Communication, University of Southern California

美國國防部的戰略溝通有層層規劃及訓練計畫，以所接觸到的軍方人士而言，對於戰略溝通的認識以及相關技能的培養，令人印象深刻。

戰略溝通需要在媒體形塑或框架對自己有利的論述，這類論述必須即時且貼近當地人民的感覺，不能以美國本位主義來思考。在國防部和國務院，這樣的認識已經成為一致的共識。

美國已經有一股聲音，主張公眾外交也是戰略外交的一部分；更進一步說，戰略溝通可以涵蓋了傳統外交政策的部分內容、新型態外交、軍事戰略以及國內政經社文的相關政策。從實務操作而言，戰略溝通包括了至少七個專業或學術領域，它們是行銷、公關、科技傳播、政治傳播、管理、心理學/心理戰和政治學/國際關係。戰略溝通的對象如何接收或處理資訊、建構現實環境，並透過論述以強化相關理解，就是戰略溝通成功的關鍵。在受訪者所參與的各工作坊或講訓活動，都非常強調前述的科際整合，才能造就可行的戰略溝通政策。

媒體外交（media diplomacy）在這個世紀變得非常重要，尤其在新媒體興起的時代，美國必須培養能在傳統媒體論述以及能在新媒體同國外民眾溝通的人才，同時掌握媒體變化的特性，讓原本逐級反映、回應謹慎的政府單位能夠迎合媒體的喜好與速度，提高媒體外交的功效。

跨文化的理解也是非常重要。美國有時候過於自我意識強烈，疏忽了其他國家的反應。美國政府花費不少公帑送政府官員出國進修，同時學習異國文化；但落實到政策面時，具決策地位的官員似乎對於異國文化的敏銳度稍嫌不足，導致戰略溝通的決策不完全盡如人意。

科技部補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2014/12/13

科技部補助計畫	計畫名稱: 美國公眾外交與戰略溝通的政策論述及組織調整
	計畫主持人: 黃奎博
	計畫編號: 102-2410-H-004-170- 學門領域: 國際關係
無研發成果推廣資料	

102 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：黃奎博		計畫編號：102-2410-H-004-170-					
計畫名稱：美國公眾外交與戰略溝通的政策論述及組織調整							
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	0	1	100%	篇	預計將計畫成果轉為中文期刊論文
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
博士後研究員		0	0	100%			
專任助理		0	0	100%			
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%	章/本	
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（外國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
博士後研究員		0	0	100%			
專任助理		0	0	100%			

<p>其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)</p>	<p>受邀至淡江大學戰略研究所與國安局就主題進行專題演講，並與會眾意見交流。</p>
--	--

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	

科技部補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

本研究計畫因為牽涉到資料較掌握的國防部，因此在前者的組織架構上，無法非常清楚地呈現出從一開始到當前的變化；另若干小布希時期的重點官員於本（2014）年甫出版相關著作，因此關於前述著作的內容分析進度稍有不及，無法在結案前完整呈現。除此之外，本研究計畫似為國內針對美國公眾外交、戰略溝通的組織架構變遷進行探討之首例，且配合官方論述的演變以佐證其組織變化與官方在此認知上的相關性，因此以原創性及先驅性，以及文獻蒐整方面，應可符合貴部之基本要求。未來將以中文論文形式投稿於國內主要期刊。

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文：已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利：已獲得 申請中 無

技轉：已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

本研究並非純理論性的研究，其主要目的在於探究美國公眾外交與戰略溝通究竟在其國家安全戰略中扮演何種角色，而非泛泛地論述其對於美國國家安全的重要性。本研究計畫以美國之例找出美國小布希及歐巴馬政府在國家安全戰略大架構下推動公眾外交與戰略溝通的成功及尚待努力之處，同時探討公眾外交與戰略溝通在國家安全戰略上的政策宣示與實際作為，希望研究之結論能為我政府做為借鏡（雖然此已超出本研究計畫範疇）。我國今日在面對日益強大的中國大陸時，自然必須在國家安全戰略上強調軟、硬實力的協調運用，以發揮保障國家安全的最大效益；雖然在此領域的實力而言我國無法與美國相比擬，但「他山之石可以攻錯」，我國應可從美國的成功案例中找到

適合自己的規畫、推展公眾外交與戰略溝通之道，並避免重蹈美國政府失敗或浪擲經費之錯誤。