

公共外交與作為旅遊休閒中心的澳門

Rui Rocha*

一、前言

一直以來，研究某個國家官方對外關係和合作項目的學者主要關注該國家與其他國家的互動網絡。¹

目前我們的世界正在經歷人類歷史上最徹底的科技變革，這一變革無可避免的存在於我們的日常生活，國家、機構和個人不得不適應這種新的現實。這種變革可能在社會生活的所有方面影響人類存在和行為方式，無論是我們的工作方式，還是休閒方式，以及交流方式。

IT科技深刻地改變了20世紀的經濟面貌，世界政治演化以及交流互動模式，但在21世紀這種改變更為突出。另一方面，無論對於國家，還是民間社會，新媒體和新通訊設備的出現使得資訊的傳播和交換不再受限，從而深刻地改變了今天我們所說的“公共外交”的實施。

二、甚麼是公共外交？

如Cull²所述，“公共外交是一個經常被使用的術語，但卻很少經過嚴格的分析”。自19世紀中期該術語就被偶爾的使用，到第一次世界大戰被更加廣泛的使用。1856年1月《倫敦時報》一篇全部大寫字母做標題的社論文章首先使用了這個術語。其中它只是被作為“舉止禮儀”（*Civilidade*）的近義詞來批評美國總統富蘭克林·皮爾斯的立

* 研究員，教育與跨文化學博士。

1. Anderson, J. E. (2003), *Public policymaking: An introduction*. Boston: Houghton.

2. Cull, Nicholas J. (2009). *Public Diplomacy: Lessons from the Past*. University of Southern California, Los Angeles: Figueroa Press.

場，《倫敦時報》指出“美國政治家們務須謹記，假若他們想要像其所期望的那樣給我國的民衆留下某種好印象，那就應當給他們本國的民衆率先垂範，而像公共外交這麼有感染力的例證是再合適不過的了”。³

直到第二次世界大戰35年後它的核心概念出現以前，這一術語一直是這樣被表達。那時候它的含義並不固定，有人用它來表述公開調停的和平協議。但是，在20世紀50年代被用來表達為冷戰而做的宣傳。⁴

新的資訊社會的產生以及政府和民間社會對資訊和通訊的管理促使公共外交概念和涵義的多元化，除了“公共外交”本身，還有“文化外交”、“文化關係”、“軟實力”、“文化合作”、“國際政治溝通”、“文明的對話”、“國際政治關係”、“策略溝通”、“心理戰”、“公開資訊的軍事操作”。⁵有些作者還認為其含義包括“文明的說服力”⁶，將戰爭獨裁的宣傳和和平時期關於民主的諮訊作對比。

在國際關係研究領域，隨着1965年美國塔夫茨大學弗萊徹法律與外交學院的成立，公共外交變得重要起來。曾是外交部門官員的該學院的院長格利恩（Cullion），在成立愛德華默羅公共外交研究中心時對“公共外交”作出定義。在默羅中心的一個舊宣傳冊中格利恩對其含義做了簡述：

“公共外交（……）涉及的是公眾態度來對政府外交政策的制定與實施產生的影響。它包括了超越傳統外交的諸多國際關係領域，一

3 Cull, Nicholas J. (2009a). “Public Diplomacy” before Gullion: the evolution-of a phrase. In: *Rutledge Handbook of Public Diplomacy*, by Snow, Nancy; Taylor, Philip M. eds. New York/London: Rutledge. 19-23.

4 Yang, Aimei; Klyueva, Anna; Taylor Maureen (2012). Beyond a dyadic approach to public diplomacy: Understanding relationships in multipolar world. In: *Public Relations Review*, volume 38, Issue 5, December 2012, pp. 652-664.

5 Noya (2006). Una diplomacia pública para España. In: *Imagen Exterior de España y Opinión Pública – DT N.º 11/2006 Julio*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estrategicos.

6 Skousen, Mark (2010). Civilization Held Together by Persuasion, Not Force. In: *Religion & Liberty*: volume 6, number 3, July 20.

國政府對其他國家公眾輿論的培養，私人集團之間的互動以及一國對他國的關注；對外交事件的報導及其對政策的影響；從事交流事業的人員如外交使節與外國記者之間的溝通；不同文化之間的交流等。”⁷

正如麗安·羅森博格（Rothenberger）指出：⁸

“（……）自從格利恩於1965年賦予了公共外交新的含義，對其概念的理解發生了數次變化。除了少數例外的情況，公共外交的核心首先表現為說服力，然後為傳播者產生理解力，之後相互理解。在每個階段，公共外交潛在的交流方式和目標結構的改變導致其定義的再形成。特別是對於誰引導公共外交總是存在異議。”

根據羅森博格⁹的理論，伊爾默瑙工業大學公共外交研究小組認同公共外交的概念可以被定義為更廣義的用來形容直接或透過個人、政府或非政府組織對外國政府和/或公眾，和/或國內公眾的宣傳活動的“大眾外交”。這種宣傳活動具體表現為為了減少關於其國家、機構、文化和社會模式的陳詞濫調和負面的偏見，而認同和理解其理念、目標以及政治所作的直接或間接地傳播或者只是交流諮訊，產生正面的形象和關聯，從而使實現其國際政治目標變得更為容易，並且有助於加強政治聯繫或聯盟，以及促進旅遊和國內投資。

Cull提出的以下圖表¹⁰展示了舊公共外交和新公共外交主要特點：

主要特點	舊公共外交	新公共外交
1) 國際行為人的身份	國家	國家和非國家

7. Cull, Nicholas J. (2009a). “Public Diplomacy” before Gullion: the evolution-of a phrase. In: *Rutledge Handbook of Public Diplomacy*, by Snow, Nancy; Taylor, Philip M. eds. New York/London: Rutledge. 19-23.

8. Rothenberger, Liane (2018). ICPD - Ilmenau Center of Public Diplomacy, <https://www.tu-ilmenau.de/en/public-diplomacy/knowledge-center/what-is-public-diplomacy/>

9. 同上。

10. 同上。

主要特點	舊公共外交	新公共外交
2) 環境科技	短波電台、紙質報紙、有線電話	衛星、互聯網、手機實時新聞
3) 媒體環境	國內和國際新聞清晰的區分	國內和國際新聞不明顯的區分
4) 方法來源	側重防務政策和宣傳理論	側重機構品牌價值和網絡理論
5) 術語	“國際形象”、“聲望”	“軟實力”、“國家品牌”
6) 角色結構	自上而下、自行為人向民衆	水平方向的，由行為人協助
7) 角色的性質	有目標的信息	關係的建立
8) 總目標	國際環境管理	國際環境管理

三、公共外交的重要性

如Henrikson¹¹所述：

“然而，如今可察覺到‘公共外交’這一術語的重點傾向於形成想法和與其他社會形成關係。”除了擁有新的信息科技，新的公共外交還呈現國家、人民和個人之間新型的關係範例。2014年在日本舉行的國際研討會名為“公共外交時代：從敵對到和睦”。

如上所述，Cull看到這種新公共外交的決定性特點——舊的公共外交由政府主導且旨在改善國家形象；新公共外交涉及非政府組織以及其他非政府行為人扮演主要角色的活動。根據美國當代德國研究學會高級研究員、德國對外政策和國際和解專家Feldman¹²的觀點，這些活動當涉及跨國項目時，可以被形容為“平行外交”或者“跨民族主義”。

11. Henrikson, Alan K. (2006). *What Can Public Diplomacy Achieve?* The Hague: Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’.

12. Feldman, Lily Gardner (2014). *The Age of Public Diplomacy: From Enmity to Amity*. In: *Nippon.com*. Disponível em: <https://www.nippon.com/en/features/c00719/>

Cull¹³ 強調公共外交始於“傾聽”，關鍵之處不在於通過公共外交促進一個國家的獨立，而是在這個有着互相關聯和互動的世界建立我們相互依存的意識，以及為共同社群努力。國家開始理解“公共外交其實都是關於相互的關係”——但是舊的宣傳方式仍然很強勢地堅持認為“要贏得（……）勝利和相互關係是不能共存的”。¹⁴

新的交流渠道的產生以及它們帶給世界的改變是相當重要的，但是，Erlandsen認為¹⁵“公共外交成功的秘訣在於科技以外：傾聽外國觀眾的願望和相互改變的開放心態，這是非常重要的”。因此公共外交是建立在兩大關鍵支柱上：溝通和承諾。

關於溝通，新科技通過更多正式和非正式的渠道為將世界相互聯繫提供了巨大的可能性。這些新科技使得我們可以以實時或者幾乎實時的方式認識和瞭解地球上遙遠的地區。國際社會可以為了實現團結與和平的環境達成更好的認知。Ronfeldt & Arquilla¹⁶ 談到“公共外交的新範例”時指出信息時代削弱了以“現實政治”和“硬實力”為基礎的傳統外交延續的條件，而有利於非政治和“軟實力”優先為基礎的新外交的出現，這種新外交保持了信息和公共意見的重要性，並轉化為對外政策的工具，主要通過雙向的溝通尋求“軟實力”。

關於國際社會的承諾，公共外交不能再被用來詆毀對手。如Erlandsen所述¹⁷，有些國家通過明示或默許的方式要求外國公眾反對那些在國際合作中不能配合其戰略利益的領導人。建立新型教育模式並改善公共外交是建設更加美好世界的第一步。

13. Cull, Nicholas J. (2017) Public Diplomacy Explained: What it Means and Why it Matters. In: *The Place Brand Observer*, 19 February 2017. Disponível em: <https://placebrandobserver.com/what-is-public-diplomacy/>

14. 同上

15. Erlandsen, Matthias (2017). Construir una mejor educación en diplomacia pública es el primer paso para construir un mundo mejor. In: *Estudios internacionales*. (Santiago) vol. 49, n.º 187. Ago 2017. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2017.47035>

16. Ronfeldt, D., & Arquilla, J. (2009). Noopolitik: A new paradigm for public diplomacy. In N. Snow & P. Taylor (Eds.), *Public diplomacy* (pp. 252–366). London: Routledge

17. 同上。

中華人民共和國中央政府在第12個五年計劃（2011-2015）中明確提出澳門成為旅遊休閒中心的經濟、商務和文化任務。另一方面，再次肯定了澳門連接8個葡語國家的平台作用。這兩個使命在第13個五年計劃（2016-2020）中再次被肯定。如此，為了實現這樣的使命，澳門高等教育機構需要開展理論研究以及不同國家公共外交實踐的對比研究，並且發展研究工具和方法以便制定澳門公共外交的目標，提出為制定總體和行業策略的建議，策劃活動，規劃監測、評估和報告計劃，最後，對為了更加堅固的澳門總體國際形象，以及特別是旅遊業方面，而對活動實施效果的研究結果進行監測、評估並提出反饋。

澳門的公共外交和“城市形象推廣”是兩個互相關聯的過程。¹⁸ 城市競爭力策略的發展意味着重新規劃城市形象推廣配合城市國際化新渠道背景下公共外交行為而達成高度一致的新挑戰。城市形象所反映的價值和特性趨向通過公共外交的活動變得有效和充實，進而作為城市形象和所在國家溝通渠道成為“軟實力”的戰略工具。

如Ney強調的¹⁹，在全球信息時代下，實力從來沒有像現在這樣既包括柔和的吸引力，也包括在一個和諧社會裏強制和監管方面的限制力。如何有效的結合這些層面就是所謂的“智能實力”。比如說，現今反跨國恐怖主義的鬥爭正是一場心智爭奪賽，對“硬實力”自身過分依賴不是通往成功的唯一途徑。公共外交是智能實力“軍械庫”中的重要工具，但是智能公共外交要求對可信性、自我自評和民間社會管理“軟實力”的角色的理解。如果退化成宣傳推廣，公共外交不只不能讓人信服，而且還會損害“軟實力”。因此，應設置“雙向程序”，因為“軟實力”首先依靠的是對他人想法的理解。

18. Tkachuk, Carolina (2017). El Rol de la Diplomacia Pública en las Estrategias de Branding de Cidade. In: *The Place Brand Observer* (on-line edition). 15 Septiembre 2017. Available at: <https://placebrandobserver.com/es/rol-diplomacia-publica-branding-ciudades/>

19. Ney, Joseph S. (2010). The New Public Diplomacy. In: *Project Syndicate*, Feb 10, 2010. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-new-public-diplomacy>