



英國如何推動公眾外交：以英國文化協會為例

Public Diplomacy: the case of the British Council

童成家*

■ **摘要** ■ 自 2016 年，台灣積極推動新南向政策，與過往的外交戰略最顯著的不同在於新南向政策是我國政府首次將「以人為本」納入對外政策綱領，政策賦予以人為核心的社會連結同等的重要性，強調藉由經營公眾關係，形塑外交影響力。這是我國外交政策上的新嘗試，因此本文將從以英國文化協會為主的英國公眾外交實踐為例，進行策略分析。本文有三項關注：(1) 分析外交政策重視「個人」及「人與人的關係」於國際關係的影響力的理由；(2) 分析英國文化協會如何推動「人與人」的交流，並串聯政策工具與英國外交利益；(3) 總結以上，推動「以人為本」的新南向政策，政府及公民社會應與目標國的政府及公民社會進行多邊合作，藉由自由且開放的合作不斷充實夥伴關係內涵，形塑永續且有機的社會連結。

■ **Abstract** ■ With the New Southbound Policy's (NSP) people-centered agenda, it is the first time that Taiwan's foreign policy has given heightened importance to social connectivity. As this social component is a relatively new practice, Taiwan could look to the example of the British Council, the institution tasked with promoting British culture, language and business around the world. This article focuses on three aspects. First, it analyses why social connectivity has become an invaluable component of diplomatic work. Second, it touches on the practices of the British Council, and evaluates the conditions underpinning its success. It then concludes by arguing that the Taiwanese government and Taiwan's civil society organizations should increase polyilateral cooperation with their counterparts in NSP target countries. Under a free and open environment, partnerships born between CSO counterparts (e.g. Taiwan vis-à-vis South and Southeast Asia) will continue to develop and evolve.

* 臺灣亞洲交流基金會助理研究員。

前言

自 2016 年，我國政府大力推動新南向政策，與過往的外交戰略最顯著的不同在於新南向政策是我國首次將「以人為本」納入對外政策綱領。有別於過往對外政策側重與他國政治菁英的交流與經濟合作，新南向政策賦予以人為核心的社會連結同等的重要性，強調藉由經營公眾關係，形塑外交影響力。

藉由經營與他國人民與團體間的關係，以達到外交目的的外交工作稱為公眾外交。公眾外交並非新穎的概念，我國政府長期以來亦投入相當的資源推動公眾外交，例如外交部青年大使計劃¹及教育部臺灣獎學金²等皆是期盼透過人與人的國際交流，提升他國人民對我國的認同。只是過去各項交流計畫散見在各部會中，缺乏戰略性的規劃與目標，而新南向政策提出「以人為本」的綱領，即在藉此將公眾外交納入國家級的戰略方針，以強化我國與目標國社會間的連結。在將公眾外交提升至戰略層次後，台灣將改變舊的公眾外交模式，不再限於羅列政策工具。政府的工作將從推動短期的交流活動，轉變為嘗試協助本國社會與目標國社會建立永續且有機的連結。然而政策調整將不可避免的遭遇新的挑戰，本研究將以英國文化協會為例，反思我國公眾外交可能進一步強化的方向。

英國文化協會（以下簡稱英協）成立於 1934 年，目前在全世界 109 個國家設有據點，主要工作為運用英國文化資源，創造對英國友善的瞭解及英國人民與他國人民的認識。³從歷史的角度而言，1934 年至今正是英國由帝國轉為區域強權的過程，然而，英國的文化影響力卻未與她的政治與軍事力量逐漸撤出帝國時期的勢力範圍。因此，作為英國文化在海外的重要推手，英國文化協會的案例將凸顯永續的社會連結的重要性在於，當國家力量逐漸撤出時，人與人依然會持續且自發地串連彼此。

為呈現較為清晰的政策形成脈絡，首段將分析外交政策重視「個人」及「人與人的關係」於國際關係的影響力的理由。個人及人們自發串連組成的公民社會，隨著通訊科技的進步，進行跨國合作迫使國家，特別是民主國家，在內政與外交政策上回應公民社會的要求。接著，本文將分析英國文化協會如何推動「人與人」的交流，並串聯政策工具與英國外交利益。第三部分將著重推動「人與人」交流時政府單位的角色。最後，本研究總

¹ Ministry of Foreign Affairs. "International Youth Ambassadors Exchange Program."

<https://www.youthtaiwan.net/youthambassadors/Default.aspx>. Accessed December 4, 2018.

² Taiwan Scholarship And Huayu Enrichment Scholarship Office. "Taiwan Scholarship and Huayu Enrichment Scholarship Program." <http://taiwanscholarship.moe.gov.tw/web/index.aspx>. Accessed December 4, 2018.

³ British Council. "Corporate Plan 2018–20." British Council, 2018.

<https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/2018-20-corporate-plan.pdf>. Accessed November 15, 2018.

結為推動「以人為本」的新南向政策，政府及公民社會應與目標國的政府及公民社會進行多邊合作，藉由自由且開放的合作不斷充實夥伴關係內涵，形塑永續且有機的社會連結。

公眾外交：當「個人」走進外交

網路科技的進步改變傳統的外交工作，外交工作不再侷限經營國與國的關係，公眾關係的經營被納入外交工作的範疇。改變的力量始於公民社會有能力在特定的議題藉由網路串聯，形塑輿論或是社會運動，迫使政府回應人民的訴求。⁴其中最著名的案例為多國公民團體串聯，向地雷製造及使用國施壓，最終促成多數聯合國會員國於 1997 年 12 月在加拿大簽署禁雷公約。⁵

此案例彰顯個人及公民社會對國際議題的力度，而政府也開始有計劃地將經營公民社會關係納入外交政策，一方面對內爭取對政策的支持，對外則將公民社會視為影響他國政策的另一個渠道。一旦公眾關係的經營被納入外交政策後，由於人與人間的關係是多樣且跨領域，不侷限於「國家」的政治經濟活動，外交政策勢必需作出相應的調整才能有效的創造社會連結。

新南向政策的綱領為「新南向政策是整體對外經貿戰略的重要一環。啟動新南向政策，是為我國新階段的經濟發展，尋求新的方向和新的動能，並重新定位台灣在亞洲發展的重要角色，創造未來價值」⁶，目前該政策中的五大計畫即有四個將建立社會連結納為政策目標，分別是區域農業發展、醫衛合作與產業鏈發展、產業人才發展，與新南向論壇與青年交流平台。⁷在確立我國新的外交戰略方向後，為實踐「以人為本」的核心價值，下一步將是串連公眾關係與戰略目標，尋找與目標國建立社會連結的基礎。以下將以英協的政策論述為例，分析英協如何連結公眾關係及國家戰略目標，創造社會連結。

英國文化協會：串連外交戰略與「人與人」的關係

在 2018-2020 的政策計畫（Corporate Plan 2018-2020）中，英協將其組織功能定位為「運用英國文化資源，創造對英國友善的瞭解及英國人民與

⁴ Nye, Joseph S. "Public Diplomacy and Soft Power." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, 2008, pp. 94-109.

⁵ Vickers, Rhiannon. "The New Public Diplomacy: Britain and Canada Compared." *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 6, no. 2, 2004, pp. 182-194.

⁶ New Southbound Policy.

<https://newsouthboundpolicy.trade.gov.tw/PageDetail?pageID=10&nodeID=21>. Accessed November 28, 2018.

⁷ Ibid.

他國人民的認識」。⁸為此，英協依據交往國家的性質差異，建立不同的策略目標，而其工作的目的有三「建立影響與吸引力」、「推動繁榮與發展」、「維持安全與穩定」，並透過不同策略政策工具輔助達到上述目標，包括，推廣藝文活動；推動及提供英文教育；推廣高等教育及科學合作；培育專業能力；培養青年能力；促進公民社會合作與正義；舉辦（英文）測驗；鼓勵婦女參與公共事務等（詳表一）。⁹

優先目標	建立影響與吸引力		推動繁榮與發展	維持安全與穩定
政策目的	運用英國文化資源，創造對英國友善的瞭解及英國人民與他國人民的相互認識。			
成果	創造機會 藉由推動英文教育、職能訓練、職能認證、文化與藝術改變生命。		建立連結 建立英國與其他國家堅實的文化關係。	促成信任 增加英國人民與他國人民間的信任。
政策工具	藝術 藝術能豐富生活，文化與文化遺產受到重視。	英文 英文教育提升學識與職涯發展，強化自信及人際網路。	高等教育及自然科學 提供大學以上學生或教職員、研究人員合作與訓練的機會，藉此促進社會繁榮、永續和平等。	職能與企業 藉由培養職能，建立一個創意且包容的經濟體。
	青年 藉由培養職能、韌性與網絡，改善青年的生活。	公民社會與正義 藉由鼓勵公民與政府的合作關係，建立穩定的社會	考試與評量 提供學生及專業人士受國際認可的證照。	女性 鼓勵女性參與公共事務與社會改革。

表一，參考 British Council. "Corporate Plan 2018–20."繪製。

建立「影響與吸引力」的目標國為已開發國家或是經濟迅速崛起的開發中國家，前者如歐盟會員國，後者如中國、印度與南韓。這些國家是世

⁸ British Council. "Corporate Plan 2018–20." British Council, 2018.
<https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/2018-20-corporate-plan.pdf>. Accessed November 15, 2018.

⁹ ---. "Annual Report and Accounts 2017–18." British Council, 2018.
<https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/2017-18-annual-report.pdf>. Accessed November 15, 2018.

界的主要經濟體，文化資源相對充足，是英國文化產品輸出的主要市場與留學生來源國。¹⁰如於 2016-2017 年，約有 95,000 中國學生前往英國留學，中國留學生每年約為英國經濟注入 35 億英鎊。¹¹因此，主要搭配的政策工具為推動藝文活動，如舉辦影展；促進教育合作（如鼓勵學生留學英國、簽署高等教育合作備忘錄、推動學術交流、提供英文教育）。目的在於維持英國文化與高等教育在這些國家的「市佔率」，且持續擴大吸引更多人與英國藝文團體交流或是前往英國留學。¹²

推動「繁榮與發展」的目標國則為開發中國家如印度、奈及利亞、巴西、沙烏地阿拉伯。由於這些國家經濟與社會發展仍有待提升，人們面臨教育資源缺乏、就業不易與女權不彰等挑戰。為參與當地經濟與社會發展，英協藉由提供女性英文教育、藝文活動與培訓課程改善婦女的社會地位，強化婦女的經濟能力，以及協助當地社會企業，解決青年與婦女就業困境。在奈及利亞，英協於 2014 年聯合維珍大西洋銀行（Virgin Atlantic Bank）及贊尼特銀行（Zenith Bank）舉辦線上商業競賽並提供獎學金與輔導課程，鼓勵奈國青年發揮企業家精神。¹³英協也在沙烏地阿拉伯推廣足球運動，迄今訓練 60 位女性足球教練，這是第一次沙國女學生能在公立學校學習足球。¹⁴

針對政治不穩定或是處於戰區的國家，如中東國家，英協則以「安全與穩定」為目標，協助人們克服恐怖主義與戰亂的威脅。英協在這些國家推廣教育，以強化青年的韌性，透過教育培育個人能力與知識，並促進人際的互動形成堅韌的社會網絡以互相扶持對抗恐怖主義或是犯罪團體的吸引。在伊拉克，英協與國際教科文組織（UNESCO）合作提供青年職業訓練，增進青年求職潛力，該計畫同時舉辦教師領導力培訓營，迄今已培訓近 750 位當地教師。¹⁵

以上關於英協的業務介紹，僅單向呈現在組織如何善用英國既有的資源改善他國人民生活及促進跨國的社會連結。為證明英協的工作與促進英

¹⁰ ---. "Corporate Plan 2018–20." British Council, 2018.

<https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/2018-20-corporate-plan.pdf>. Accessed November 15, 2018; UK Council for International Student Affairs. "International Student Statistics: UK Higher Education." <https://www.ukcisa.org.uk/Research--Policy/Statistics/International-student-statistics-UK-higher-education>. Accessed December 4, 2018.

¹¹ British Council. "Corporate Plan 2018–20." British Council, 2018.

<https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/2018-20-corporate-plan.pdf>. Accessed November 15, 2018; UK Council for International Student Affairs. "International Student Statistics: UK Higher Education." <https://www.ukcisa.org.uk/Research--Policy/Statistics/International-student-statistics-UK-higher-education>, December 4, 2018.

¹² British Council. "Annual Report and Accounts 2017–18." British Council, 2018.

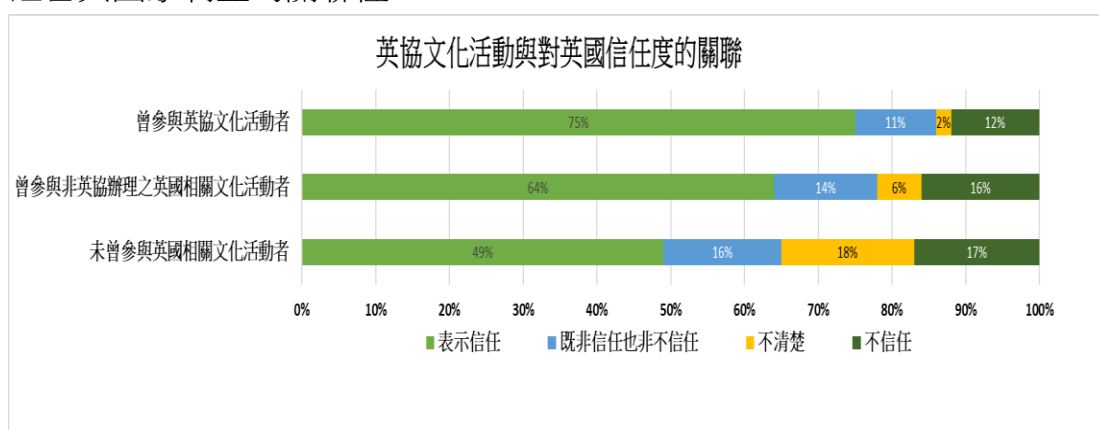
<https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/2017-18-annual-report.pdf>. Accessed November, 15.

¹³ Ibid.

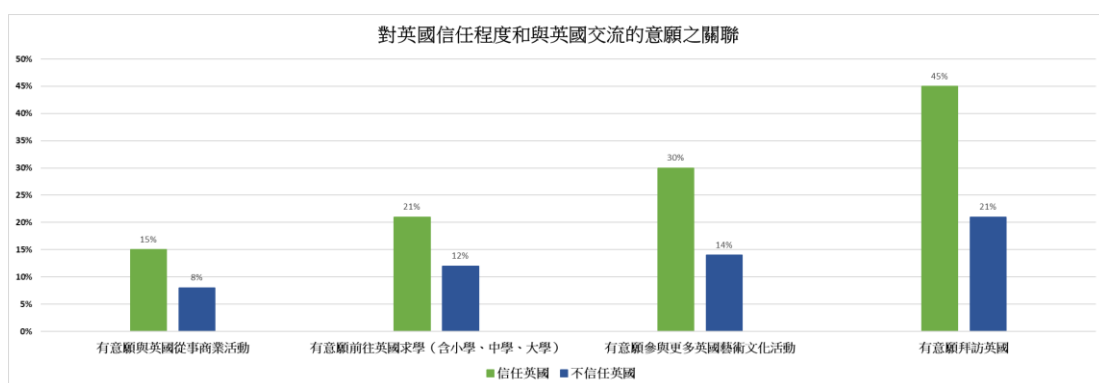
¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

國的國家利益及人民福祉的連結，以及有效的促進目標國與英國的社會連結，英協選擇「信任」作為衡量工作成效的標準。英協的研究報告指出，曾參與英協活動者相對於未曾參與英協活動者，多出 25% 的受訪者表示信任英國，而信任英國者也更願意前往英國經商、求學、進行藝文合作、旅遊（詳圖一／圖二）。¹⁶換句話說，英協運用英國文化資源，透過人際互動，經營公眾關係，建立了他國人民對於英國的強大「信任」；他國人民的信任也引領他們投入於英國的投資或教育，最後回饋英國的國家利益與人民福祉。因此「信任」指數能有效的衡量英協工作的效果，並檢驗公眾關係的經營與國家利益的關聯性。



圖一，參考 British Council. "The Value of Trust." 繪製



圖二，參考 British Council. "The Value of Trust." 繪製

最後，英協針對「信任」的研究報告指出，外國人選擇「信任」主要原因為普世價值，例如平等與多元、合作與包容、和平、尊重、自由與言

¹⁶ British Council. "The Value of Trust." British Council, 2018. <https://www.britishcouncil.org/organisation/policy-insight-research/the-value-of-trust>. Accessed November 15, 2018.

論自由受法律保障與尊重。¹⁷這意涵著一旦確立互信，英國與他國社會的鏈結將是價值取向，由於價值是獨立於國家經濟或軍事實力，社會鏈結不易受到國家經濟與軍事力量的波動影響。根據一份軟實力的調查，英國軟實力全球排名第一，勝過如美國及中國等經濟與軍事力量更為強大的國家。¹⁸這顯示英國與他國社會的連結在英國揮別大英帝國的歷史後，依然持續發展。

政府的角色

以「信任」作為公眾關係與外交戰略目標的連結將衍生出政府與獨立法人應扮演何種角色的爭辯。戰後至九零年代，英協維持相對獨立的地位，協會內部也將此視為重要的資產。這使得當英國政府試圖於數位時代推動公眾外交後，英協是否應維持原有的獨立地位或被納入英國公眾外交政策的一環的問題浮上檯面。這個問題於英國加入伊拉克戰爭後更為顯著，突顯在英協作為政府稅金支持的法人團體是否該為政府政策辯護的爭論上。¹⁹若捍衛政府立場將損害英協建立的聲譽，但若不積極協助政府改善形象，則被質疑是否善盡伴隨接受政府捐助而來的責任。²⁰

為平衡政府內部希望英協配合公眾外交政策的聲音，英協發展出「公眾外交／文化外交」與「文化關係」的二元觀念。英協贊助的報告指出，當英協從事公共外交時，英協是政府的政策工具，但當英協推動文化關係時，英協是代表英國人民與外國人民進行交流。²¹雖然「公眾外交／文化外交」與「文化關係」最終目的皆是利用文化資源提昇英國與他國間的關係，但「文化關係」著重於長期文化交流與人與人間的交流。英協認為推動文化關係的前提是英協的獨立地位。獨立地位有助於英協與外國人民建立信任基礎，而持續深化文化關係又將強化這一信任基礎。²²英協的獨立地位的優勢反應出政府在推動公眾外交的困境，源於人民更傾向信任公民社會更勝於政府單位。事實上，人民更願意信任公民社會更勝於政府並非英國特有的社會現象，經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的調查中在日本、美國、法國，表示信

¹⁷ Ibid.

¹⁸ The Soft Power by Portland. "The Soft Power 30." <https://softpower30.com/>. Accessed December 4, 2018.

¹⁹ Pamment, James. *British Public Diplomacy & Soft Power Diplomatic Influence & Digital Disruption*. Palgrave Macmillan, 2016.

²⁰ Ibid.

²¹ British Council. "Influence and Attraction." British Council, 2013.

<https://www.britishcouncil.org/organisation/policy-insight-research/research/influence-and-attraction>. Accessed November 15, 2018.

²² Blond, Phillip et al. "Britain's Global Future: Harnessing the Soft Power Capital of Uk Institutions." 2017. <https://www.respublica.org.uk/our-work/publications/britains-global-future-harnessing-soft-power-capital-uk-institutions/>. Accessed November 15, 2018.

任政府的受訪者皆低於 50%。²³

綜合以上，在建立跨國社會連結上，政府更適合承擔「孵化器」(incubator) 的任務，提供一個開放且法治的社會，維護普世價值，創造適合發展價值導向關係的環境。而公民社會將接續政府的努力，填滿社會連結的內涵。既然公眾外交的對象是人民與社會，人民與公民社會自然也是公眾外交的重要參與者。

結論：始於人，終於人

英協的案例指出，新南向政策將「以人為本」的精神提升至外交戰略的高度後，政府及公民社會應與目標國的政府及公民社會進行多邊合作，藉由自由且開放的合作不斷充實夥伴關係內涵，形塑永續且有機的社會連結。

台灣作為一開放且法治的社會，是一個適合發展價值導向關係的環境。配合新南向政策中的玉山論壇與青年交流平台旗艦計畫，公民社會藉由不斷的互動，滾動式的填滿社會連結（人的連結）的內涵。為強化新南向政策推動社會連結的力道，今（2018）年甫落幕的第二屆玉山論壇包含公民社會場次與青年領袖場次，邀請公民社會代表與東南亞青年領袖參與，共同研究公民團體與青年領袖在處理區域挑戰的角色。期待藉由玉山論壇促成的連結能持續深化，並促進區域公民社會自發性合作解決人民的問題，讓公眾外交始於對「人」的關懷，終於「人」的實踐，歸於「以人為本」。

建議引述方式：

1. **中文格式：**童成家，2018/12，英國如何推動公眾外交：以英國文化協會為例，〈台亞基金會時勢分析〉，第 2 期，頁 1-9。
2. **英文格式：**Cheng-Chia Tung. (December 2018). "Public Diplomacy: the case of the British Council," *TAEF Currents*, No. 2, pp. 1-9.

References

- Blond, Phillip et al. "Britain's Global Future: Harnessing the Soft Power Capital of UK Institutions." 2017. <https://www.respublica.org.uk/our-work/publications/britains-global-future-harnessing-soft-power-capital-uk-institutions/>. Accessed November 15, 2018.
- British Council. "Annual Report and Accounts 2017-18." British Council, 2018.

²³ OECD. "Society at a Glance 2016: Oecd Social Indicators." 2016. general editor, OECD Publishing, doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264261488-en>. Accessed November 15, 2018.

- <https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/2017-18-annual-report.pdf>. Accessed November 15, 2018.
- . "Corporate Plan 2018–20." British Council, 2018.
<https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/2018-20-corporate-plan.pdf>. Accessed November 15, 2018.
- . "Influence and Attraction." British Council, 2013.
<https://www.britishcouncil.org/organisation/policy-insight-research/research/influence-and-attraction>. Accessed November 15, 2018.
- . "The Value of Trust." British Council, 2018. <https://www.britishcouncil.org/organisation/policy-insight-research/the-value-of-trust>. Accessed November 15, 2018.
- Ministry of Foreign Affairs. "International Youth Ambassadors Exchange Program."
<https://www.youthtaiwan.net/youthambassadors/Default.aspx>. Accessed December 4, 2018.
- New Southbound Policy.
<https://newsouthboundpolicy.trade.gov.tw/PageDetail?pageID=10&nodeID=21>. Accessed November, 28 2018. Accessed December 4, 2018.
- Nye, Joseph S. "Public Diplomacy and Soft Power." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, 2008, pp. 94-109.
- OECD. "Society at a Glance 2016: Oecd Social Indicators." 2016. general editor, OECD Publishing, doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264261488-en>. Accessed November 15, 2018.
- Pamment, James. *British Public Diplomacy & Soft Power Diplomatic Influence & Digital Disruption*. Palgrave Macmillan, 2016.
- Taiwan Scholarship And Huayu Enrichment Scholarship Office. "Taiwan Scholarship and Huayu Enrichment Scholarship Program." <http://taiwanscholarship.moe.gov.tw/web/index.aspx>.
- The Soft Power by Portland. "The Soft Power 30." <https://softpower30.com/>. Accessed December 4, 2018.
- UK Council for International Student Affairs. "International Student Statistics: Uk Higher Education."
<https://www.ukcisa.org.uk/Research--Policy/Statistics/International-student-statistics-UK-higher-education>. Accessed December 4, 2018.
- Vickers, Rhiannon. "The New Public Diplomacy: Britain and Canada Compared." *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 6, no. 2, 2004 pp. 182–194.