

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 加拿大公眾外交的實踐及其意義

The Canadian Practice on Public Diplomacy and Its Meanings

doi:10.30390/ISC.201509\_54(3).0003

問題與研究, 54(3), 2015

Issues & Studies, 54(3), 2015

作者/Author：吳得源(Der-Yuan Wu)

頁數/Page：59-92

出版日期/Publication Date：2015/09

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201509\\_54\(3\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201509_54(3).0003)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



## 加拿大公眾外交的實踐及其意義\*

吳 得 源

(國立政治大學國際關係研究中心中國政治研究所副研究員暨  
社會科學學院公共行政學系合聘副教授)

### 摘 要

相對於美國、中國大陸及許多主要大國從事「公眾外交」實踐及其理論化的中英文研究文獻汗牛充棟，中小型國家的經驗大致上較少受到關注。本論文假定加拿大在公眾外交實踐經驗有其特殊貢獻與研究價值，進而透過探索加拿大公眾外交的發展、歸納其所呈現的形態與內外連結特徵、分析其實踐優劣與挑戰來作印證。加拿大公眾外交的實踐可歸納出兩大主要特徵：一方面，其強調的是結合對外與對內雙重面向的溝通以及政府與人民雙向關係並重。其涉及的主要標的，並非局限於國外的民間團體、意見領袖與人民，也包括國內聯邦政府各部門、各層級地方政府部門、非政府組織、青年與一般人民。外交與內政在國家發展上具有一定的交織連結與一體性，公眾外交的推動與作用並不限縮於對外關係的傳統層面，目標也聚焦於對內的社會凝聚 (social cohesion) 上。加拿大公眾外交這種連結內外及促進內部團結目標，呈現在「府際關係」與「審議民主」層面上，更具體在「公眾外交計畫」的評鑑報告獲得印證。另一方面，加國實踐顯示聯邦政府的外交貿易發展部門不再是唯一從事公眾外交的專責機構，但仍繼續肩負協調者或促進者角色，努力結合其他層級政府所推動的相關平行外交措施，與政府所設有關國際合作的部門、民間 NGO 等連結成政策網絡、共同承擔「擦亮品牌」的責任。

**關鍵詞：**公眾外交、加拿大外交政策、外內連結、府際關係、審議民主

\* \* \*

### 壹、前 言

進入二十一世紀後，不斷出現有關國家品牌形象 (branding) 的全球性或區域評比排名調查，呈現在諸如投資、競爭力等類別項目上。一些國家政府，特別是排名在前

---

\* 本文部分內容早期曾發表在政大外交系主辦的「公眾外交」學術研討會上，論文的修改先後得力於評論人陳一新教授及會場若干參與人以及審稿過程的兩位匿名審查人，文稿校正更受惠於許凱棻助理的協助，在此一併致謝。

面者，常常會以其成功的「國家品牌管理」作為該國足以自豪的「公眾外交」(Public diplomacy)的成果。「公眾外交」順理成章成為當代(冷戰結束後)國際關係與外交政策上的重要議題。

事實上，「公眾外交」概念並非冷戰結束後才出現，早在1960年代中期這一概念就已經被提出；類似的實踐，如國際新聞宣傳與文化交流，也起源甚早、行之多年。新近「公眾外交」重新獲得重視與2001年「911恐怖攻擊」事件(以下簡稱「911事件」)的發生有密切關連。<sup>①</sup>事發後檢討成因，美國認為是回教世界國家人民的誤解所致。為增進其他國家民眾對美國政策的了解，國務院於是將「公眾外交」提升為外交政策施政重要工作項目。<sup>②</sup>連帶地，以美國、中國大陸及許多主要大國從事「公眾外交」實踐及其理論化的中英文研究文獻相繼問世。然而，除少數例外之外，中小型國家(如加拿大)的經驗則較少受到注意。<sup>③</sup>

加拿大實踐值得關注的地方至少呈現在兩方面：加美微妙關係；加國本土外交政策、歷史背景及國際角色定位。首先，加拿大雖非當時911恐怖攻擊的目標，其公眾外交實踐也深受該事件影響，有值得留意之處。除了加拿大相關案例鮮少被報導外，此事件及其後續發展，衍生包括美加邊境人員與貨物入出管制等外交溝通協商問題，過程中也暴露出加美兩國在安全認知上的差異等問題及所交織的微妙情結。同時，在

註① Alan K. Henrikson, "Niche Diplomacy in the World Public Arena: the Global 'Corners' of Canada and Norway," in Jan Melissen, ed., *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (London: Palgrave Macmillan, 2005), pp. 67-87; Evan H. Potter, *Branding Canada* (Montreal & Kingston: McGill-Queens' University Press, 2009).

註② 在2007年6月美國政府並由國會創立、總統任命共和與民主兩黨共組的「公眾外交諮商委員會」(Advisory Commission on Public Diplomacy)。參見：US Department of State, "United States Advisory Commission on Public Diplomacy," <<http://www.state.gov/pdcommission/index.htm>>, 瀏覽日期：2014年5月5日。

註③ 專注美國與英國的公眾外交文獻，如：Kathy R. Fitzpatrick, *The Future of U.S. Public Diplomacy: An Uncertain Fate* (Boston: Brill, 2010); Mark Leonard, Catherine Stead, and Conrad Smewing, *Public Diplomacy* (London: the Foreign Policy Centre, 2002); Matthew B. Morrison, ed., *U.S. Public Diplomacy: Background and Issues* (New York: Nova Science Publishers, 2010); Joseph Nye, Jr., *Bound to Lead: the Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990); *The Paradox of American Power* (New York: Oxford University Press, 2002); Joseph Nye, Jr., *Soft Power: the Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004); Kenneth A. Osgood and Brian C. Etheridge, ed., *The United States and Public Diplomacy: New Directions in Cultural and International History* (Boston: Martinus Nijhoff, 2010); J. Michael Waller, ed., *The Public Diplomacy Reader* (Washington: the Institute of World Politics Press, 2007)；中文相關文獻也多以大國實踐為主要素材來源，可參考：卜正珉，*公眾外交：軟性國力，理論與策略*（臺北：允晨文化，2009年）；李翔宙，「中國大陸推動公共外交政策之探析」，*全球政治評論*，第35期（2011年），頁53-80；吳建民，*公共外交劄記*（北京：中國人民大學出版社，2012年）；觸及加拿大公眾外交議題的文獻除註①的 *Branding Canada* 之外，中文著作有：趙可金，*公共外交的理論與實踐*（上海：上海世紀出版，2007年），頁414-28。涵蓋歐亞非及美洲若干大中小型國家（不含加拿大）公眾外交的實踐情況的著作，可參見：William A. Ruth, ed., *The Practice of Public Diplomacy: Confronting Challenges Abroad* (New York: Palgrave Macmillan, 2010)。

此事件前後，加國被部分美國媒體指為「恐怖分子或罪犯的庇護天堂」<sup>④</sup>等負面形象也亟待扭轉等，更提高「公眾外交」作為加國外交政策重要課題的迫切性。

其次，加國「公眾外交」也有起源於本土外交政策發展與獨特歷史背景的因素，頗值得留意。長期以來，加國外交政策所關切的主要議題即為追求其在國際社會上的適當角色、定位（identity）、外交利基（niche）與國際政策影響力。無論是學界或實務界在基於加國是「主要國家」（principal power）、「衛星國家」（satellite power）或「中型國家」（middle power）的立場爭辯，<sup>⑤</sup>其終極關懷往往和加國在國際上的定位角色的根本問題有密切關連。在經歷 1950、1960 年代加國「國際主義」（internationalism）外交的黃金時期之後，特別是從冷戰結束後到跨世紀之際，加國政府或社會菁英十分關注「加國在國際影響力是否日益下墜」的議題。尤其，一些重要學界與媒體公共知識人士多次對此發出警訊，並感嘆加國實際的國際表現成果遠遠落後於官方聲明所揭櫫的理想目標，乃至要求政府外交部門嚴肅正視這些問題。<sup>⑥</sup>這些示警式觀察的背後，基本上歸結到類似「加拿大品牌或聲譽是否日漸失色」或「如果是的話，又該如何挽回頹勢」的公眾外交核心問題上。

以加拿大作為案例研究的對象，其相關經驗在國際環境中，也顯現一些特別的研究價值。首先，從加拿大人的觀點來看，在全球化政經社會發展多樣化潮流下，許多國家正摸索如何適應日趨多元化的文化、多語言化的社會國際趨勢並思索如何發展多層次治理之際，加國習於在錯綜複雜的政治社會情勢下發展出一套平和的生活態度或傳統，在這些方面而言早已樹立多元文化治理的榜樣。然而，一些加拿大人也在抱怨，許多國際人士對加國的印象往往仍多停留在「氣候冰冷」、「自然資源豐富」等自然原生方面的形象。因此，如何投射出「加國作為一個『現代、精緻、富含創造力、多元公義、寬容、熱忱關心以及科技先進的』國家」形象，<sup>⑦</sup>也成為其「公眾外交」的重要課題。

其次，加拿大也是世界上少數透過結合非政府組織與多邊性國際組織或論壇力量，以擴展外交空間為主要目標的國家。其在維持和平與國際發展合作等領域擁有深厚及獨特的經驗。加國立國時間不長，基於地理與國力等因素，其國際活動一向以追

註④ 例如：1999 年 12 月阿爾及利亞後裔、加籍人士 Ahmed Ressam 被捕事件，容後說明。

註⑤ David Dewitt and John Kirton, *Canada As a Principal Power* (Toronto: John Wiley & Sons, 1983); Michael Hawes, *Principal Power, Middle Power or Satellite?* (Toronto: York Centre for Strategic Studies, 1984).

註⑥ David Carment, Norman Hillmer, and Fen O, eds., *Canada Among Nations 2003: Coping With the American Colossus* (Toronto: Oxford University Press, 2003); CDFAI (Canadian Defense and Foreign Affairs Institute), "In the National Interest: Canadian Foreign Policy in an Insecure World," (2003), <[https://d3n8a8pro7vnm.cloudfront.net/cdfai/pages/41/attachments/original/1413661078/In\\_The\\_National\\_Interest\\_-\\_English.pdf?1413661078](https://d3n8a8pro7vnm.cloudfront.net/cdfai/pages/41/attachments/original/1413661078/In_The_National_Interest_-_English.pdf?1413661078)>, 瀏覽日期：2014 年 10 月 25 日；Andrew Cohen, *While Canada Slept: How We Lost Our Place in the World* (Toronto: McClelland & Stewart, 2003); Robert Greenhill, "Making a Difference? External Views on Canada's International Impact." The Interim Report of the External Voices Project, Canadian Institute of International Affairs: January 27, 2005; Norman Hillmer and Maureen Appel Molot, eds., *Canada Among Nations 2002: A Fading Power* (Toronto: Oxford University Press, 2002).

註⑦ 引自 Evan Potter, *Branding Canada*, p. 5.

求人權、國際和平與外交獨立自主為職志。在加拿大外交政策領域中，傳統上強調加國與盟邦建構聯盟（coalition-building）關係及「多邊主義」合作的重要性。「多邊主義」特別指涉的是一種與「志同道合國家」（like-minded states），通常是與加國類似的其他「中型國家」，<sup>⑧</sup>諸如：瑞典、挪威、澳洲、紐西蘭或義大利等國，彼此在人權、環保、社會發展等相關議題範疇上政策協調合作的作法與傳統，以發揮其在國際社會的影響力。<sup>⑨</sup>另外，當代加拿大「中型國家」外交，除隱含前述長期以來的「多邊主義」政策傳統外，1990年代以來更滲入一些特色，強調：（1）中型國家應策略性選擇各自專精的功能性政策議題以鑄造外交利基（niche），以及（2）外交部門事前周全評估、規畫準備並與非政府組織（NGOs）共同有效執行的「任務導向」（mission-oriented）外交出擊。<sup>⑩</sup>

再者，從早期聯合國憲章及世界人權宣言之研擬與制訂，至1972年首屆人類環境會議、1992年里約地球高峰會議到2002年約翰尼斯堡永續發展高峰會議，均可見加國民間組織與政府部門協力積極參與、建構公私夥伴關係的態勢。1997年9月中旬在渥太華達成談判的「禁止使用、囤積、生產與移轉人員殺傷地雷及其銷毀」公約（Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction）（簡稱「渥太華除雷公約」），更常被引為加國NGOs與政府部門通力合作促進國際政策民主化的成功範例；<sup>⑪</sup>同時，該會議前後，加國前外長Lloyd Axworthy所強調的「人類安全」（human security）關懷，也多藉由NGOs的國際活動得以具體推動，並樹立公眾外交的典範。

加國公眾外交作為研究焦點的另一重要價值，在於其實踐說明外交與內政在國家發展上具有一定的交織連結與一體性，展現公眾外交的推動與作用並不限縮於對外關係的傳統層面。論文將說明加拿大這種內外連結尤其表現在「府際關係」（Inter-Governmental Relations, IGR）與「審議民主」（deliberative democracy）層面上。定義

註⑧ 「中型國家」指涉的，除了依人口、面積大小、經濟或軍事能力等面向外，更可意味該國在政治地理上位居大國之間之狀態。參見：Andrew F. Cooper, Richard A. Higgott, and Kim Richard Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order* (Vancouver: UBC Press, 1993), pp. 17~19.

註⑨ 參見：Andrew F. Cooper, et al., *Relocating Middle Powers*; Andrew F. Cooper, *Canadian Foreign Policy: Old Habits and New Directions* (Scarborough: Prentice Hall Allyn and Bacon Canada, 1997); Tom Keating, *Canada and World Order: The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy* 2<sup>nd</sup> ed. (Toronto: Oxford University Press, 2002); Kim Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy* (Scarborough: Prentice Hall, 1997).

註⑩ Andrew F. Cooper and Geoffrey Hayes, *Worthwhile Initiatives? Canadian Mission-Oriented Diplomacy* (Toronto: Irwin Publishing, 2000).

註⑪ 更精確的說，此一公約文本9月18日在挪威奧斯陸完成，12月起陸續在渥太華及紐約開放簽署。文本請參閱：M. A. Cameron, R. J. Lawson, and B. W. Tomlin, eds., *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines* (Toronto: Oxford University Press, 1998), pp. 464~78. 有關渥太華公約作為外交政策民主化範例，請參見：Maxwell A. Cameron, "Democratization of Foreign Policy: The Ottawa Process as a Model," in M. A. Cameron, R. J. Lawson and B. W. Tomlin, eds., *To Walk Without Fear*, pp. 424~47.

上簡單的說，前者涉及中央（聯邦）政府與地方政府間針對治理或政策相關議題的互動及協調，可具體表現在政府首長、部會局處首長或承辦官員間的定期或不定期會商上；後者指的是「針對公共事務相關議題，公民、民間團體代表與其他參與者理性地以各自觀點、立場公開論理並相互對話思辯，尋求意見的匯合或共識凝聚，藉以參與政策過程或影響決策。」<sup>12</sup>

簡言之，本論文將探索加拿大公眾外交的發展、歸納其所呈現的形態與內外連結特徵，並藉由內部評鑑報告凸顯其實踐優劣與挑戰。具體而言，本論文所主要關切的問題是：加國公眾外交呈現的整體面貌為何？涉及哪些形態與使用工具？呈現哪些特徵？如何呈現內外連結？面臨哪些問題與挑戰？加拿大實踐在政策與學術理論的意涵何在？本文將先簡要說明「公眾外交」的基本概念與本文架構，次對加國公眾外交作簡要歷史回顧，再探討加國遂行公眾外交的外在面向所運用形態、工具與相關範例以及內在面向，並藉由內部評鑑報告呈現其實踐優劣與挑戰、政策實踐對我國啟示，最後總結主要論點及其學術貢獻。

## 貳、公眾外交的基本概念與分類

「公眾外交」概念是由美國塔夫大學（Tufts University）弗來契法律與外交學院（Fletcher School of Law and Diplomacy）院長 Edmund Bullion 在 1965 年首先提出。當時他所強調的是「新聞與其他媒體在國際事務的角色，涉及政府對民意的培育，一國私人團體與利益和另一國家對應部門非政府間的互動，以及這種跨國過程對政策形成和外事處理的影響」。<sup>13</sup>隨著時間的發展，學界對「公眾外交」的定義、架構與分析方式呈現相當程度的多元性。<sup>14</sup>從主要研究文獻歸納起來，「公眾外交」通常被認定是對外關係（external relations）的一部分：「一國官方部門所支持、尋求影響另一國的菁英或大眾民意及其所處政治環境的種種努力或實踐。」<sup>15</sup>

註<sup>12</sup> 有關文獻為數甚多，就加拿大政府對府際關係的界定及所涉專責或對口單位的會商機制情況，參見：Department of Intergovernmental Affairs, "Intergovernmental Relations in the Canadian Context," <<http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=eng&page=relations>>, 瀏覽日期：2014 年 11 月 11 日；就審議式民主的相關文獻及在台灣的實踐探討的新近範例，參見：Tung-yi Huang and Chung-an Hsieh, "Practicing Deliberative Democracy in Taiwan: Processes, Impacts and Challenges," *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 2 (December 2013), pp. 79-104.

註<sup>13</sup> 引自：J. Michael Waller, ed., *The Public Diplomacy Reader*, p. 24.

註<sup>14</sup> 不同定義與分析方式可參見：J. Michael Waller, ed., *The Public Diplomacy Reader*; Alan K. Henrikson, "Niche Diplomacy in the World Public Arena: the Global 'Corners' of Canada and Norway," in Jan Melissen, ed., *The New Public Diplomacy*, pp. 67-87; Jan Melissen, ed., *The New Public Diplomacy*; Evan H. Potter, *Branding Canada*. 分類架構的多元化稍後略作說明。

註<sup>15</sup> 事實上，如同本論文隨後將論證，這種將「公眾外交」局限在「對外關係」層面的指涉分析方式有明顯偏頗，忽略內政與外交的連貫性。在實證上，不僅本論文所聚焦的加拿大，包括美國在內的實踐，均強調「公眾外交」的對內作用。

公眾外交的意義雖可總括如上，冷戰結束後的當代公眾外交和過去類似實踐呈現出若干不同之處，其差異起因和各該實踐所處的外在時空環境脈絡有關。簡言之，相較於傳統時期，當代公眾外交所處的大環境脈絡轉變，至少表現於以下幾方面：一、民意輿論的重要性日益增加；二、民主制度在世界上更廣為採納；三、全球性媒體（如 CNN 或 BBC 等）的崛起；四、更普遍的人員跨境流動趨勢；五、「安全」概念的日漸廣義化、不再局限於傳統軍事國防外交安全；六、傳播技術革命以及更積極主動的民間社會的崛起，帶動全球議題與政策的更加透明化；七、全球化衍生強調在地化、文化身分獨特性的新趨勢等。<sup>⑩</sup>在這些時空環境系絡發生基本變動下，當代公眾外交所觸及的生活面向與問題顯得更為廣泛與更具切身性，對外與對內的交織更為明顯。

其次，和早期「公眾外交」實踐有所區隔的地方，也呈現在和當代「公眾外交」密切相關概念的推出上。當代「公眾外交」得以重新獲得重視，與「軟實力」(soft power) 概念的提出有相當明顯的關連性。美國學者 Joseph S. Nye, Jr. 將「軟實力」概念化，指涉運用「吸引力」(attraction)，而非「強制脅迫」(coercion) 或「收買」(payment)，來影響其他行為者以取得特定結果的能力。這種運用吸引力的特徵往往是建立在該國在諸多對外作為的「可信度」(credibility) 與「聲譽」(reputation) 累積上，並作為「軟實力」與「公眾外交」連結的共同樞紐。<sup>⑪</sup>在許多方面，這兩個概念之間存在互為表裡、相互強化的關係：公眾外交的推動往往在展示該國的軟實力，前者的成功有助於後者的提升，可觀的後者往往成為前者的重要憑藉。如果將「中型國家」界定在相對於大國擁有有限經濟軍事「硬實力」上，如何維繫或提升既有可信度及國際聲譽等「軟實力」更會成為包括挪威或加拿大在內的中型國家積極推動公眾外交的核心課題。許多「中型國家」擅長於在多邊國際組織或諸如環境與人權等非傳統安全議題上發揮「志同道合國家」聯盟建構等「科技與企業性」領導能力的特質，也可說是「軟實力」的呈現。<sup>⑫</sup>中型國家這些側重「軟實力」的發展以推動公眾外交，甚至可彌補其硬實力不足的缺憾。<sup>⑬</sup>

再者，當代「公眾外交」所涉及的主要行為主體比起早期更為多元，行動與實踐本身不再全然出自中央政府的外交部門。相反的，中央政府的外交主事機關反而需時

註⑩ Evan H. Potter, *Branding Canada*, pp. 39-43.

註⑪ 有關 Nye 對「軟實力」及公眾外交的探討，請參見：Joseph Nye, Jr., *Bound to Lead: The Paradox of American Power; Soft Power*, pp. 107-114; “Public Diplomacy and Soft Power,” in Geoffrey Cowan and Nicholas J. Cull, eds., *Public Diplomacy in a Changing World*, Special Issue of the *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616 (March 2008), pp. 94-109. 有關「可信度」的樞紐角色，參見：Nye, *Soft Power*, p. 106; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, “Power and Interdependence in the Information Age,” *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 5, (Sept/Oct 1998), p. 87.

註⑫ Nye 在軟實力與公眾外交的關係上，特別舉挪威的例子說明軟實力對中小型國家的重要性。參見：Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power*, pp. 9-10; p. 112. 就「中型國家」的定義上，有些學者事實上是不同意純就「硬實力」及天賦條件來看待中型國家，而是強調其在多邊國際組織以及非傳統安全議題上提供「科技與企業性」領導能力。Andrew Cooper, et al., *Relocating Middle Powers*, p. 7.

註⑬ 這種關係連結也明白呈現在加拿大學者 Evan H. Potter 2009 年出版的專書 *Branding Canada* 副標題上：“Projecting Canada’s Soft Power through Public Diplomacy”。

常借重傳統上隸屬其他層級政府或同層級其他政府部門處理事務的經驗，過程中也需對後者這些層級或部門所涉的管轄事務活動有基本了解。此外，當代「公眾外交」也強調在政策過程中，政府外交部門需仰仗民間組織活力豐沛的國內外活動，或需要強化政府與民間的公私夥伴合作關係。在當今「新公共管理」趨勢下，強調公私夥伴關係意味公眾外交與非政府部門所從事增進國際相互了解交流的活動之間的界線日益顯得模糊化。儘管如此，這並不表示所有民間社會所發動或從事的「國民外交」(people-to-people diplomacy) 活動均可歸屬於「公眾外交」的範疇，這其中的區分關鍵主要在於政府直接或間接支持與涉入「國民外交」的程度：政府部門支持與涉入程度愈高，愈接近於公眾外交的範疇。

另一種觀點的「公眾外交」定義則側重政府公部門在政策過程中所具主導與管理的角色，將「公眾外交」視同為「政府管理國家身分 (national identity)、品牌形象所採取的種種措施」。此一定義，隱含於國家身分的種種表現方式，包括：文學、電影、音樂、戲劇、舞蹈和視聽藝術，均算是「公眾外交」的重要媒介。就此觀點而言，「公眾外交」常涉及國際文化關係的建立，因而和「文化外交」(cultural diplomacy) 所指涉的範圍有所重疊。在相當程度上，當代和傳統時期的「公眾外交」，除了涉及新科技媒體的使用外，在其他許多政策工具的運用上仍有相當的延續性。

在冷戰結束後全球化與民主化所帶來日益複雜的環境脈絡下，公眾外交所涉及的面向勢必也日益多重；因此，涉及當代公眾外交的概念化架構與分類分析途徑往往更為多樣化。<sup>⑩</sup>以學者 Geoffrey Cowan 與 Amelia Arsenault 的研究為例，他們將「公眾外交」政策行動區分為三層面 (layers)：一、單向說教 (monologue)：例如，官方聲明、演說、新聞廣播、文藝展覽等；二、雙向對話 (dialogue)：例如，學術會議座談、新聞談話節目、互動式網路視訊、跨文化體育、夏令營或文藝交流活動等；三、共作 (collaboration)：例如，籌組跨文化或跨國性共同計畫團隊。並且他們強調當代「公眾外交」有從「單向說教」朝向「雙向對話」再邁向「共作」的發展趨勢。然而，他們也強調這種發展趨勢並不意味「共作」與「雙向對話」層面的途徑將完全取代「單向說教」的傳統公眾外交途徑。<sup>⑪</sup>

此外，著名學者 Nicholas J. Cull 則將公眾外交的實踐區分成五種相互依存的要素或手段：一、聽蒐 (listening)：國際民意走向；二、倡議 (advocacy)：特定政策理念或價值觀；三、文化外交 (cultural diplomacy)：推廣文化資源或成就至境外的活動；四、交流外交 (exchange diplomacy)：涉及各議題範疇，特別是學術層面的人員互訪；五、國際播送 (international broadcasting)：運用廣播、電視、網路媒介傳送訊息。Cull 認為，這五種典型公眾外交工具共同目的均在尋求對境外人民的影響，但也強調上述工具在「時間持續長短」(time frame)、「訊息流通方向」(direction of flow of

註⑩ Jan Melissen, ed., *The New Public Diplomacy*.

註⑪ Geoffrey Cowan and Amelia Arsenault, "Moving from Monologue to Dialogue to Collaboration: the Three Layers of Public Diplomacy" in Geoffrey Cowan and Nicholas J. Cull, eds., *Public Diplomacy in a Changing World*, pp. 10-30.



information) 等面向上有所區隔。例如在持續時間上,「聽蒐」可以是「短、長期」,「倡議」通常是「短期」,「文化外交」則歸屬較為「長期」,典型「交流外交」則「非常長期」,「國際播送」則是「中期」。<sup>②</sup>

而加拿大學者 Evan Potter 提出類似以「時間持續長短」作為分類途徑依據的分析架構,他依「公眾外交」所欲達成目標所需時間長短區分為「短期」、「中期」與「長期」三種類型以及相對應的主軸外交行動類別:「媒體關係」(media relations)、「倡議」(advocacy) 與「建立關係」(relationship building)。一般而言,這三大種類政策行動的區分和政府涉入程度高低也有密切關連:愈是短期、側重「媒體關係」的公眾外交,其所涉及政府積極涉入程度也愈高;愈是長期、偏重「建立持久關係」的公眾外交行動,則政府的介入愈為間接。在第一類的公眾外交工作,通常表現在政府外交部門或其駐外單位會有專責的新聞發言人機制;第二種類型的公眾外交,主要是針對特定政策議題或解決之道作密集規畫、策略研議並發動一系列活動來倡議所選擇的立場;第三類的公眾外交工作則著重於建立長期穩定關係,主要在尋求更廣泛、深入的相互了解,最典型代表是建立國際學術(透過學生海外留學、外國學生在本國唸書、學術交換或獎學金、青年海外實習等方式)和文化關係(如:藝術交流、國際展覽、國際體育交流等)。<sup>③</sup>

值得補充的是,這三種形態及其伴隨的主要政策工具,可視為基於分析便利所建構、德國學者韋伯(Max Weber)所稱的「理想型」(ideal types)。在加拿大經驗中,也不乏兼具上述三種色彩的實踐形態。然而, Potter 這三大類政策工具,和前述一些學者的定義或分類相當類似,且仍幾乎都偏向狹義的「對外關係」面向。本論文分析架構除將參酌 Potter 分類外,也將探討兼具上述三大成分的「綜合形態」以及加國實踐的對內面向。以下先簡要回顧加國公眾外交的歷史發展。

### 參、加拿大公眾外交的發展概況

加拿大公眾外交的實踐並非當今的產物。早在十九世紀後期,加國政府部門便開始嘗試藉由印刷媒體以及隨後發展的電影投影技術,來介紹加拿大的自然景觀以吸引當時的外國移民。在二次大戰期間,為反擊軸心國家的心理戰並宣傳加國在大戰中的貢獻,加國在1939年設立「公眾資訊局」(Bureau of Public Information),並通過「國家電影法案」(National Film Act),隨後並成立「國家電影委員會」(National Film Board, NFB),連同隸屬於「加拿大廣播公司」(Canadian Broadcasting Corporation, CBC)的「加拿大國際電台」(Radio Canada International, RCI),構成執行當時加國對外宣傳的主要專責機構之一。然而,在國際文化宣傳工作上,這些機構和加國外交部

註② Nicholas J. Cull, "Public Diplomacy: Taxonomies and Histories," in Geoffrey Cowan and Nicholas J. Cull, eds., *Public Diplomacy in a Changing World*, pp. 31-35.

註③ Evan H. Potter, *Branding Canada*, pp. 43-48.

及駐外單位間形成各自為政、協調不一的情況也時有所聞。在二次大戰結束之際，加國外交部發送給駐外單位的信函終於坦承政府部門先前未注意到新聞與文化活動之間協調的問題。<sup>④</sup>

當魁北克在 1960 年代經歷「寧靜革命」(Quiet Revolution) 並積極推動與法國或法語系國家的教育文化關係之際，渥太華與魁北克的府際關係變得更為微妙，對外關係上雙方也因而出現某種程度的競爭關係。皮爾遜 (Lester B. Pearson) 政府、聯邦外交部亟思因應之道，並開始積極和法國、比利時與瑞士等法語系國家建立學術文化交流的協議，外交部也特別建立「文化事務科」(Cultural Affairs Division)。至此，加國正式劃分「文化關係」與「新聞宣傳」並分別看待之。儘管如此，在 1969 年加國推動文化關係的外交行動曾經一度中止，等到 1970 年代「文化外交」的計畫才重新啓動。

自杜魯道 (Pierre E. Trudeau) 在 1968 年 5 月執政以來，加拿大外交部曾多次進行外交政策檢討 (foreign policy reviews)，也接連發表相關重要文件聲明。其中不乏強調加國形象與進行外交宣揚的重要性。例如：1970 年發布的「加拿大人的外交政策」(Foreign Policy for Canadians)，再度確認國際文化學術交流在外交政策的重要角色，其主要目標在強化「加國作為雙語社會 (bilingual society)」的國際形象，並將交流對象擴充至非洲、亞洲與加勒比海地區的其他法語系國家或非法語系國家。在 1972 年，杜魯道政府進一步宣示推動「第三選項」(Third Option)，企圖減少美國在經濟與文化上對加國的壟斷性影響作用，以塑造並強化「加國具有不同於美國的一種文化與國家認同」作為主要施政目標之一。因此，除了早在 1960 年代已在巴黎設有「加拿大文化中心」(Centre culturel canadien) 外，當時也陸續在倫敦、布魯塞爾與紐約等地設立新的文化中心。

此後，1995 年的「世界中的加拿大」(Canada in the World) 外交政策白皮書更將「文化與價值」視為加國對外關係的「第三支柱」(third pillar)，<sup>⑤</sup>其中更明白點出：「在中長期之內，一個國家如果不能清楚界定她的角色與其所代表為何，並將之投射出去，這一國家勢必將在國際場域中變得無名無影。」<sup>⑥</sup>直到 2005 年「加拿大的國際政策聲明」(Canada's International Policy Statement) 的發布，「公眾外交」用詞首次正式載於加國官方文件中，更確認了藉由社會總體動員、全民外交方式以提升加拿大「品牌」的重要性：

當代的外交漸漸走向公眾外交。公眾外交指的是將前後一致、具影響力的聲音投射到社會上具影響力 (但不僅止於政府內部) 人士的活動。加拿大的聲譽和國際影響力不只仰賴著政府的行動，更需靠包括藝術家、老師、學生、旅行者、研究人員、專家和年輕人們在內的加拿大人與國外人士的互動

註④ Evan H. Potter, *Branding Canada*, p. 83.

註⑤ 其他兩大支柱分別為：「提升經濟成長」以及「國際和平與安全」。

註⑥ Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade, *Canada in the World: Government Statement* (Ottawa: Canada Communications Group, 1995), p. 50.

來建立。公眾外交包括：文化活動、會議、貿易展覽、青年旅行、加國境內的外國學生、境外的加拿大研究以及意見領袖們的造訪。所有這些（活動）都在培養長期關係以及和境外的對話與了解，也奠基我們進行倡議能力與增加影響力。公眾外交對達成我們的外交政策目標很重要。透過說服其他人接受我們的提議和策略的價值或進行跨文化的對話，我們就能夠推廣對加拿大人民極具重要性的共同目標並採取重要步驟。<sup>⑦</sup>

至此，「公眾外交」作為加國外交施政的主要課題之一終獲正式確立。

整體而言，聯邦外交部門並非是負責推動與執行當代加國公眾外交的唯一政府機構。除了位居重要樞紐協調地位、扮演催化不同媒介的外交貿易發展部（Department of Foreign Affairs, Trade and Development, DFATD）<sup>⑧</sup>之外，聯邦政府層級還有加拿大就業社會發展部（Employment and Social Development Canada）、加拿大產業部（Industry Canada）、加拿大原住民族事務與北方發展部（Aboriginal Affairs and Northern Development Canada）、加拿大觀光委員會（Canadian Tourism Commission）等。涉入公眾外交的其他公私部門行為者包括：加拿大傳統部（Canadian Heritage）、加拿大廣播公司（CBC）、加拿大藝術委員會（Canadian Council for the Arts）、國家電影委員會（NFB）等文化產業機構的參與或從事創新科技研發的加拿大高等研究機構，以及其他聯邦部門或其他層級政府部門、學校教育機構、私人公司、海外公民等。

究竟當代加國公眾外交的實踐所呈現的整體（對外與對內）面貌、主要形態、運用實踐與範例為何？這些是以下要探討的。

## 肆、加拿大公眾外交的對外面向：形態、具體實踐與範例

以 Potter 的「公眾外交」三個類別（媒體關係、倡議與建立關係）的分析架構作出發，加國從事公眾外交對外面向的基本形態及其實踐所各自透過的媒介或工具約略可呈現梗概。然而值得強調的是，並非所有加國公眾外交的行動均可以「一對一關係」列入這三種基本類別；事實上，有些公眾外交的實踐或範例涉及上述三種類別與工具的交互融合使用，在此統歸為「綜合形態」公眾外交。本節的重點將放在第三類別「建立關係」的基本形態以及「綜合形態」之上，茲分別分析如下：

註⑦ Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), "Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World Diplomacy," 2005, p. 32. See: <<http://publications.gc.ca/collections/collection/FR4-4-2005E.pdf>>, 瀏覽日期：2014年10月27日。

註⑧ 原先推動公眾外交的加拿大國際發展總署（Canadian International Development Agency, CIDA）最近在2013年已經歸併到原來的「外交國際貿易部」，現在合稱為「外交貿易發展部」。在本次組織變革之前，有時被稱為「外交國際貿易部」（Department of Foreign Affairs and International Trade, DFAIT），最早則被稱為「外交部」（Department of External Affairs, DEA）。

## 一、媒體關係

首先，加拿大在這一部分的作法和許多國家實踐相近，主要由渥太華外交部總部的媒體關係辦公室，負責對本國或駐加國際媒體記者代表作新聞背景說明；在國外，這一功能則由個別使領館負責媒體關係的新聞參事或公共事務官員承擔。然而，這些專責事務官員，相較於政治任命的外交政治高層的新聞幕僚，更傾向以「客觀公正」的立場來說明政府施政的種種措施，避免過度政治化、成為執政黨「宣傳」政策的傳聲筒。根據加國著名文化學者 John Ralston Saul 的研究，加拿大在國際媒體的曝光率相當有限。<sup>⑳</sup>因此，一般常被認為偏向單向說教或雙向對話的「媒體關係」在加國公眾外交的重要性變得不減反增。另外，透過國營加拿大廣播公司 CBC 所設立國際廣播媒體 RCI，並運用其作為公眾外交的手段也順理成章成為工作重點。加國解密官方檔案顯示，在 1980 年代後期 RCI 曾與中國大陸北京人民廣播電台、上海與廣東廣播電台，針對加拿大製播的「每日英語」(Everyday English) 教學節目在當地播送達成共作協議。<sup>㉑</sup>以前述 Geoffrey Cowan 與 Amelia Arsenault 的「公眾外交」政策行動的三個層面來看，這也顯示國際傳播作為傳統「公眾外交」的工具並不必然停留在「單向說教」，可以透過節目製播強調「雙向對話」以及進行跨國「共作」計畫。

## 二、倡議

這種形態的「公眾外交」所強調的是，政府部門不同程度上默許、支持或甚至認同民間 NGOs 對特定政策議題與解決方案的看法以及在國際上共同合作推動一系列行動方案，因此多少具有「共作」的成分；更重要的，倡議不僅止於跨國政府之間，也表現在跨國或國內的公、私部門通力協作上。在後冷戰時代全球治理風潮下，加國公眾外交在議題「倡議」的實踐上，已相當程度成為在國際事務公私夥伴治理與跨國政策網絡連結上獨特、深具代表性的楷模。<sup>㉒</sup>在此種典型的外交實踐上，加國常會和澳洲、紐西蘭及挪威等北歐國家（或「中型國家」）相結盟；但同時也視政策議題範圍性質不同，再進一步納入不同的其他「志同道合」國家為合作夥伴。更重要的，政府外交部門與非政府組織常常進行訊息互換或磋商，也為政策倡議並肩作戰，一起擴展國際活動空間。這種橫跨加國境內外「多層治理」運作模式，體現當代「新外交」(New Diplomacy) 的主要特徵。<sup>㉓</sup>其最具體的呈現，莫過於在 1997 年 12 月簽訂的「渥太華

註 ⑳ Evan H. Potter, *Branding Canada*, p. 101.

註 ㉑ DEA file 56-21-8-China, Part 1, Vol. 21043: BFE memo to BKR, July 24, 1987.

註 ㉒ Andrew F. Cooper, *Tests of Global Governance: Canadian Diplomacy and United Nations World Conference* (New York: United Nations University Press, 2004); David Malone, "The New Diplomacy at the United Nations: How Substantive?" in A. F. Cooper, John English, and R. Thakur, eds., *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy* (New York: United Nations University Press, 2002), p. 47.

註 ㉓ 有關加國外交的多邊到多層治理部分，可參閱：吳得源，「從傳統多邊主義到多層治理：加拿大外交政策網絡之演進」，收於施正鋒主編，*當代加拿大民主政治*（臺北：國家展望文教基金會，2004 年），頁 83-116。

除雷公約」例子上。

在冷戰結束後，地雷議題漸受國際重視。國際紅十字會（International Committee of the Red Cross, ICRC）首先推動「反人員殺傷地雷」運動。許多國際非政府組織在1993年5月共同成立「禁用地雷國際運動」（International Campaign to Ban Landmines, ICBL）的聯盟。加國一些個別非政府組織以及由許多非政府組織所組成的全國性聯合會——「加拿大國際合作協會」（Canadian Council for International Cooperation, CCIC）也共組「加拿大地雷行動」（Mines Action Canada, MAC）。在1990年代中期MAC發動「一人一信」運動並透過傳真、海報與媒體等作大規模宣傳活動。<sup>③</sup>加國外交部後來出面邀MAC派代表和政府部門人員合組加拿大代表團，共同參與聯合國主辦的武器管制會議（Convention on Certain Conventional Weapons, CCW）。雖然政府人員與非政府組織代表一開始相互存在某些不信任感，但在地雷議題上雙方大致合作順利。儘管此一會議初始創設「立法性條約」（law-making treaty）的目標最後是以失敗收場，過程中卻意外為加拿大開啓進行非傳統形式、公私協作的公眾外交機會之窗。

在1996年會議召開前，加國先將一份聲明稿廣泛傳送各國，強調締結一份有拘束力除雷公約的必要性，凡表明支持該聲明者均受邀參加，有所保留者則邀為觀察員。會議閉幕之前，時任加國外長Lloyd Axworthy進一步對其他參與國家代表進行「激將」，要求各國有始有終，因而訂定1997年12月為公約簽訂最後期限。從1996年10月多國代表初次在渥太華齊聚會商，到會後持續在中美洲、北歐、澳洲、菲律賓與西班牙各地進行區域性政府與非政府組織協商會議，到最後1997年12月重回渥太華簽訂「除雷公約」，共計有122國的政府代表與約400個各國或國際性非政府組織參與，在14個月內完成締約，因此被稱之為「速軌外交」（Fast-Track Diplomacy）。<sup>④</sup>總之，由加國外交部門以及非政府組織聯合參與多邊磋商，雖未能說服美國政府加入談判與簽署該公約，卻也成功化解來自大國的可能阻礙，超越傳統以國家為中心、菁英外交或正式官方體制的實踐方式，使加國從中樹立了議題「倡議」與「公私共作」形態的「公眾外交」新典範。<sup>⑤</sup>

### 三、建立關係

另外，第三種形態的公眾外交，則以培養中長期雙邊性文化、體育、學術領域的交流關係或建構、維繫相關連結網絡為主。這部分來自政府部門的涉入程度，比起前

註③ Valerie Warmington and Celina Tuttle, "The Canadian Campaign," in M. A. Cameron, R. J. Lawson, and B. W. Tomlin, eds., *To Walk Without Fear*, pp. 48-59.

註④ Robert Lawson, "The Ottawa Process: Fast-Track Diplomacy and the International Movement to Ban Anti-Personnel Mines," in Fen O. Hampson and Maureen Appel Molot, eds., *Canada Among Nations 1998: Leadership and Dialogue* (Toronto: Oxford University Press, 1998); Brian W. Tomlin, "On a Fast Track to a Ban: the Canadian Policy Process," in M. A. Cameron, R. J. Lawson, and B. W. Tomlin, eds., *To Walk Without Fear*, pp. 185-211.

註⑤ Maxwell A. Cameron, "Democratization of Foreign Policy: The Ottawa Process as a Model."

述「媒體關係」大致較低。如前所提及，加國從事教育文化關係公眾外交的早期實踐和冷戰時期特別是魁北克在國際舞台的積極行銷其獨特文化等因素有密切關連。因而，加國聯邦政府在 1960 年代後期至 1980 年代初期之間，顯著提升其在國際文化與教育方面的投資。然而後來隨著冷戰的結束與政府組織再造運動的推動，加國在這些方面的預算刪減比起其他主要西方國家更為顯著。例如，加拿大學者 Potter 研究發現，外交部 2004~2005 年用在補助文化與學術關係的預算約比起 1990~1991 年減少 6 萬加元。<sup>36</sup>

無論如何，在建立國際文化與學術關係上，加國的「公眾外交」實踐大致運用以下幾類工具或作法。

首先是「文化中心」的設立。建立外觀顯目、具建築特色的文化中心，可以作為代表國家的具體象徵；其中，最聞名的是位在倫敦的「加拿大書院」(Canada House) 以及巴黎的「加拿大文化中心」。

其次，作為英國女王在加拿大代表的總督 (The Governor General) 也成為國家軟實力對外投射的重要表徵。尤其，由總督親自擔綱從事新形態的國事訪問 (state visits) 近年來更成為加國公眾外交實踐的特色所在。過去，總督通常作較短期、儀式性的訪問。近年來，總督的國事訪問已經轉型為停留時間拉長、地區擴增以及訪問期間觸及議題內容實質化與深化的形態；總督通常也會帶領著一些加國文化界等名人一起出訪，進而更貼近公眾外交的目的。大致在 1998 年 Romeo LeBlanc 總督出訪印度與巴基斯坦之後，這種從傳統儀式性質朝向實質參與、推廣加國「品牌」的轉變終告確立。LeBlanc 之後繼任的 Adrienne Clarkson 更將這種新形式的「公眾外交」發揮極致。例如：在 2001 年她帶領包括國會參眾議員等 39 位菁英與文化人士至智利與阿根廷訪問，參與當地主辦有關傳播、視覺藝術、維持和平與原住民議題的辯論、圓桌論壇等活動。尤其，Clarkson 首度將加國原住民族 (或稱「首要民族」(First Nations)) 團體納入總督國事出訪團之中，很明顯藉以凸顯加國多元文化的特徵。隨後，她又帶領 37 位加國各界人士，將訪問主題定位在當代加拿大音樂、戲劇、高科技傳播移民、公民與聯邦主義等方面，以提升加國作為「多元、精緻與現代社會」的國際形象。又如，在 2000 年加國發表外交政策聲明強調北方合作之後，Clarkson 總督也帶團展開一系列針對其他北極圈地區國家的國事訪問。其中，在 2003 年，她率領訪問團赴俄羅斯、芬蘭與冰島分別就聯邦主義、環保與經濟發展、環北極合作以及文化等主題與當地國進行深度討論。

第三，參加國際展覽也是加國公眾外交「建立關係」形態的重要活動項目。就此而言，在 20 世紀多數期間，加國參加國際展覽的參展主題焦點原本多放在「自然資源」上；最近幾十年，參展的主題則多轉移到「文化多樣性」、「環境」、「科技與創新」之上。加國在 1967 年首度於蒙特婁主辦世界博覽會，近 20 年後的 1986 年，又於溫哥華主辦此盛會。再者，加國也運用包括加拿大芭蕾舞團 (National Ballet of Canada) 及國家藝術中心交響樂團 (National Arts Centre Orchestra) 等文藝團體巡迴表

註 36 Evan H. Potter, *Branding Canada*, pp. 103~105.

演機會，來宣揚加國文化的多樣性。在契合政府外交政策目標下，這些表演團體一般會獲得官方程度不一的補助。同樣的，參與或主辦國際文藝活動也提供加國「建立關係」公眾外交的活動場域。例如：2003年在義大利 Turin 舉辦的國際書展期間，加國外交部國際文化關係局，除和傳統部、加拿大藝術委員會以及駐義國館處聯手行銷加國文藝作品外，並就近利用當地正積極籌辦三年後冬季奧運的機會，為溫哥華爭取2010年冬季奧運主辦權作強有力宣傳行銷。再次，儘管加國的電影產業在國際上的成就並不特別醒目，自1976年以來，多倫多國際影展卻已成為國際電影界盛事，也順勢為加國公眾外交行動注入新的重要元素。同時，在電視或其他媒體充斥強勢美國節目情況下，加拿大廣播電視與電信委員會 (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission) 推廣多元文化並維繫文化自主的諸多管制標準與經驗，也為加國在國際上樹立重要參考典範。

再者，加拿大公眾外交中有關國際文化關係的建立與維繫，也得力於總計約270萬的加國旅居海外人士。這其中，約有半數加國僑民在美國工作或居住，因而如何和他們保持聯繫、傳達加國政經社會發展最新情況，已成為加拿大駐美國大使館與領事館的重要工作項目。從2005年起，加國駐華府的大使館更為這些散布美國各地的僑民搭建「連結到加拿大」(Connect to Canada) 作為相互溝通的網路平臺，並藉由定期傳送加拿大政府政策、媒體與學界活動成果的相關訊息。

另外，在其他國家設立加拿大大學校友會或「加拿大研究」(Canadian Studies) 學會等組織網絡也已經成為官民協力推廣加國品牌的重要途徑。這更是加國公眾外交實踐中建立國際教育和學術合作關係的直接具體作法。這一方面的其他相關途徑項目包括：「獎學金與交換計畫」、鼓勵加拿大青年海外旅行實習工作，以及設法確保加國在國際高等教育的市場占有率等。

在「加拿大研究」項目上，加國支持無數國外的加拿大研究學會與加拿大研究中心的成立、提供當地國相關研究、留學獎學金與協助海外圖書館充實相關藏書等。根據 Potter 的研究，近年總計有超過7000名「加拿大專家」(Canadianists) 分布在全球約45個國家。在歷史發展上，1960年代後期在美國的緬因大學 (University of Maine) 加拿大美國中心以及約翰霍普金斯大學 (John Hopkins University) 首先建立專門研究加拿大的計畫，隨後並在北美大陸快速拓展。1971年在美國杜克大學 (Duke University) 召開全球第一個「加拿大研究」學術研討會，並順勢成立美國加拿大研究學會。加拿大外交部在1975年開始支助國際上的「加拿大研究」計畫，並在1981年於渥太華正式設立專責推廣「加拿大研究」的「國際加拿大研究學會」(International Council for Canadian Studies, ICCS)；從1987年起，則由負責統籌、推廣並執行加國外交部「國際教育與青年」科 (International Education and Youth Division) 所建立的相關支助計畫支應。從2008年4月1日起，「了解加拿大」(Understanding Canada) 取代原有「加拿大研究」作為相關計畫的新招牌。<sup>30</sup>在臺灣，從1990年代中期後，政大外交

註<sup>30</sup> 參見：International Council for Canadian Studies, "DFAIT Scholarship Overview," <<http://www.iccs-ciec.ca/dfait-scholarships-overview.php>>, 瀏覽日期：2014年11月5日。

學系成立「加拿大研究中心」並陸續辦理數屆加拿大研究學術研討會。<sup>38</sup> 2004 年臺灣的加拿大研究學會則在加拿大駐臺北貿易辦事處從中贊助下正式成立。直到 2013 年，加國在臺灣的國際教育與學術合作形態公眾外交主要涵蓋以下項目：教師研究計畫 (Faculty Research Program)、教師進修計畫 (Faculty Enrichment Program)、博士生研究計畫 (Doctor Student Research) 與亞太研究獎金 (Asia-Pacific Awards) 等計畫項目；設立 Vanier 博士生獎學金與青年旅行與實習工作補助等項目。目前，這些項目因政府預算刪除，已經轉化為以「打工度假」、「專業青年」、「建教合作」為項目的「體驗加拿大」(International Experience Canada, IEC) 計畫。<sup>39</sup>

另外，加國政府往往也透過外交部門和先前的合作夥伴（如：加拿大國際發展總署 (Canadian International Development Agency, CIDA) 或加拿大人力社會發展部 (Human Resources and Social Development Canada) 等機構<sup>40</sup>) 提供外國學者、研究生或大學生一些獎學金與交換計畫，以培養中長期的友好雙邊關係。這些主要包括：加拿大暨美國傅爾布萊特計畫 (The Canada-U.S. Fulbright Program)、加拿大政府獎學金 (The Government of Canada Awards)、大英國協獎學金 (Commonwealth Scholarship)、加拿大與中國學者交換計畫<sup>41</sup> (Canada-China Scholars Exchange Program)、加拿大法語系獎學金計畫 (The Canadian Francophone Scholarship Program)、國際學術移動計畫 (International Academic Mobility) 或協議等。

加拿大在國際教育方面的公眾外交行動上也設立針對加國青年的交換和發展實習計畫，使得他們得以藉由旅行兼工作的機會，增廣國際經驗並協助提升加國在國際上的能見度。這些總計近 40 個計畫項目是加拿大與全球約 90 個夥伴國家簽訂互惠性雙邊協議所設立，政府對這些學生並不提供任何財政支助。<sup>42</sup> 根據 Potter 研究所引述的資料顯示，1995 年到 2005 年間，加國外交部所促成的青年交換人數已超過 365,000 人，且這段期間相關計畫吸引參與的青年人數也已經呈四倍成長。<sup>43</sup> 此外，加拿大政府先前透過 CIDA 支持其他多種交換計畫，以鼓勵加國青年到發展中國家充實國際交流經驗。加國更實施一些措施鼓勵外國學生至加國求學深造，如在許多國家地區（台灣在內）成立「加拿大教育中心」，<sup>44</sup> 以協助提升加拿大的國際能見度、培養當地對該國友好的未來菁英。傳統上，加拿大將本身定位在僅次於美國、法國、德國與英國的第五

註<sup>38</sup> 其成果並陸續在 1996 年後出版為加拿大研究專刊。

註<sup>39</sup> 參閱 Citizenship and Immigration Canada, "International Experience Canada – travel and work in Canada," <<http://www.cic.gc.ca/english/work/iec/index.asp>>, 更新瀏覽日期：2015 年 9 月 18 日。

註<sup>40</sup> 這些機構在最近組織整併中已經不存在或改名。

註<sup>41</sup> 1973 年設立推動中國學者赴加拿大進行 4 至 12 個月的訪問研究計畫。在 2004 年更擴大開放非學術界的人士（如：經濟學家、傳播人士、法官等）參與。

註<sup>42</sup> 這些青年交換與實習計畫主分三大類：假日工作 (Working Holiday)、年輕專業人士與青年工作者 (Young Professionals and Young Workers)、國際合作教育 (International Co-Operative Education)。參見：Citizenship and Immigration Canada, "International Experience Canada—travel and work in Canada," <<http://www.cic.gc.ca/english/work/iec/index.asp>>, 更新瀏覽日期：2015 年 9 月 18 日。

註<sup>43</sup> Evan H. Potter, *Branding Canada*, p. 143.

註<sup>44</sup> 設在臺北的加拿大教育中心成立於 1991 年。



大國際學生留學國。但是隨著近幾年來澳大利亞積極的推動，加國在國際高等教育市場的優勢有逐漸消失之虞。<sup>⑤</sup>

最後，參加或主辦國際體育活動也是加拿大公眾外交「建立關係」形態的重要政策工具。加國體育團體從事國際交流以提振加拿大「品牌」聲譽，早在19世紀後期就有紀錄可循。在冷戰時期，蘇聯與東歐國家運用參加國際運動項目與成果透過媒體的放送以宣揚意識形態與國威，促使加拿大更加關注體育對其國際形象的潛在巨大作用。<sup>⑥</sup>另一方面，對內而言，體育也是促進國家團結、凝聚國族認同的重要工具。1966年以來，加拿大與魁北克政府聯手創立、輪流主辦全加拿大運動會並積極推廣冰上曲棍球巡迴競賽，就帶有促進國家團結、一致對外的作用。尤其，加拿大的「冰上曲棍球外交」，有效營造加國作為冷戰期間美蘇兩大超強或東西兩大陣營之間的「中介國家」與「和平締造者」角色形象。在1972年加拿大與蘇聯成功締造冰上曲棍球夏季系列競賽之後，加國外交部決定在其「公共事務局」(Bureau of Public Affairs)下進一步設立「國際體育關係科」(International Sport Relations Desk)，將負責推動體育作為公眾外交的一環。<sup>⑦</sup>在1980年代，當文化外交的活動受制於政府預算的大幅刪減時，體育作為「建立關係」形態公眾外交的手段顯得更為突出。加拿大繼成功申辦1986年卡加利(Calgary)冬季奧運會後，溫哥華也取得2010年冬運主辦資格，連同其在許多運動項目的表現，以及其他大型運動比賽的主辦(如1978年艾德蒙敦(Edmonton)大英國協運動會等)均有助於提升加國國際形象、達成公眾外交的目的。

然而，體育交流也並非一直是加國遂行公眾外交的萬靈丹。1976年蒙特婁主辦夏季奧運加國運動員成績不理想，以及該屆中華民國奧運代表隊入境、參賽使用名稱、國旗與國歌的爭議導致臺北代表隊退出開幕典禮的爭議和1988年漢城奧運期間，加拿大參加100公尺短跑的選手Ben Johnson因被檢驗出服用禁藥而取消獲獎資格引發的「國恥」事件等，先後引發許多國際與加國國內輿論的一致撻伐以及加國下議院國會議員的連串質詢批判。<sup>⑧</sup>這些事件與爭議也曾先後使得加國的形象受創。

註⑤ 其實，早在1997年左右，即有加國學者呼籲重視對亞太地區的國際教育政策。參見：Martin Rudner, "Canada and International Education in the Asia Pacific Region," in Fen Osler Hampson, Maureen Appel Molot, and Martin Rudner, eds., *Canada Among Nations 1997: Asia Pacific Face-Off* (Ottawa: Carleton University Press, 1997), pp. 211~232.

註⑥ Donald Macintosh and Michael Hawes, *Sport and Canadian Diplomacy* (Montreal & Kingston: McGill-Queens' University Press, 1994), pp. 3~5.

註⑦ Donald Macintosh and Michael Hawes, *Sport and Canadian Diplomacy*, pp. 12~16.

註⑧ 有關中華民國代表隊參加蒙特婁奧運的名稱等爭議導致退賽事件引用官方檔案的探討，參見：劉進樺、蔡禎雄，「中華民國參加21屆蒙特婁奧運會之始末：以維護IOC會籍之策略為中心」，*中華民國體育學會體育學報*，第16輯(1993年)，頁99~113；B. Michel Frolic, "Logical and Unsatisfactory: Canada's China Policy and the Exclusion of Taiwan from the 1976 Montreal Olympics," unpublished paper (May 19, 1996)；Donald Macintosh and Michael Hawes, *Sport and Canadian Diplomacy*, pp. 37~58，有關主要國際與加國媒體的批評及國會議員的質詢與批評，參見 p. 37。

#### 四、其他公眾外交行動與「綜合形態」範例

除上述典型形態作法外，加國有些公眾外交行動或案例涵蓋前述媒體關係、倡議成分，更常涉及招商、貿易導向的「品牌」建立。首先，貿易推廣活動的系列推展，涉及媒體宣傳的運用並多會強調加國作為理想投資地或產品服務產地，目的在永續深化雙邊貿易文化等關係。就此而言，加拿大在貿易推廣方面「公眾外交」最典型的代表為克瑞強（Jean Chretien）總理時代的「加拿大團隊」（Team Canada）任務。在 1994 至 2002 年間，總理親自率同加國多數省級政府與領地領袖、重要商界人士組成的招商團隊，總共進行七次海外訪問。第 1 次「加拿大團隊」由近 200 位商界人士參與，在 1994 年首度造訪中國大陸，總計達成 51 億加元以及由加拿大原子能公司（Atomic Energy Canada Ltd.）出售兩座核子反應爐的成果。<sup>④</sup>兩年後，第 2 次「加拿大團隊」訪問印度、巴基斯坦、印尼和馬來西亞，獲致超過 40 億總值的商業交易。次年，第 3 次團隊任務造訪南韓、菲律賓與泰國。1998 年「加拿大團隊」進一步訪問墨西哥、巴西、阿根廷與智利。後來，團隊再回到亞洲、訪問日本；第 6 次在 2001 年二度造訪中國大陸；最後，團隊再訪問俄羅斯與德國。綜觀這 7 次的「加拿大團隊」任務，除了推廣貿易與吸引外資的招商舉措之外，也順勢宣揚加國不僅富於自然資源，更是現代知識經濟基地等，並推動文化教育關係的交流，同時在所造訪國家的若干城市順勢成立加拿大教育中心。然而，隨著克瑞強的下野，這一型式的公眾外交行動也告一段落。

另外，加國也有透過類似上述貿易導向的「加拿大品牌」諸多產品、服務與觀光推廣活動來推動「公眾外交」。例如：1990 年代初期，加拿大牛肉出口協會（Canadian Beef Export Federation）在政府支持下極力在亞洲與墨西哥等地推廣加國牛肉產品，在狂牛症陰影下，透過政府部門與該協會更緊密的進行海外溝通，努力消除這些地區國家對加國牛肉的錯誤印象以及其他國家消費者的疑慮。在觀光推廣上，由 1995 年改組加拿大觀光部（Tourism Canada）而成立的加拿大觀光委員會（Canadian Tourism Commission）作為主事機構，2001 年再改組成國營公司。其決策單位是由 26 位聯邦、省與領地公部門及觀光業者代表所組成的董事會。911 事件後，它與外交部通力合作、增進「加拿大品牌」的國際能見度。這種公部門間以及公私共作夥伴關係表現在對中國大陸的觀光政策上。自 1999 年以來，加拿大外交部即代表觀光委員會和北京當局協商，促請中國政府賦予加拿大作為「批准旅遊目的地」（Approved Destination Status）。這一目標在 2009 年 12 月初哈柏（Stephen Harper）總理訪問北京時終告達成。<sup>⑤</sup>

註④ 除當時主張獨立的魁北克省長未參加外，其餘省長均參加首次「加拿大團隊」的中國行。參見：Jeremy T. Paltiel, "Negotiating Human Rights with China," in Maxwell A. Cameron and Maureen Appel Molot, eds., *Canada Among Nations 1995: Democracy and Foreign Policy* (Ottawa: Carleton University Press, 1995), pp. 176-178.

註⑤ 參見加拿大總理辦公室新聞稿：Prime Minister of Canada, "China Grants Canada Approved Destination Status," <<http://pm.gc.ca/eng/news/2009/12/03/china-grants-canada-approved-destination-status>>, 瀏覽日

最後，加拿大「綜合形態」的公眾外交也表現在改善加美關係上。無疑地，美加經濟整合在北美自由貿易區協定簽署後更為明顯：平均每年雙邊貨品服務貿易成長率達 7.5%；幾近有 80% 的加國貨品服務輸出目的地是美國；每天約有 30 萬人或 20 億加元價值的貨品服務通過美加邊境。<sup>⑤</sup>另一方面，在克瑞強執政的 1990 年代中期到 21 世紀初期，加美政府高層間的私人情誼並不像先前穆隆尼 (Brian Mulroney) 總理時代熱絡，雙邊信任容易受制於一些突發事件。例如，1999 年 12 月阿爾及利亞後裔、加籍人士 Ahmed Ressam 被捕事件，<sup>⑥</sup>使得兩國對於邊境管制措施的看法分歧浮上檯面與複雜化。2001 年 911 事件的發生，進一步催化美國一些媒體將加國形容為「恐怖份子或罪犯的庇護天堂」，許多美國人民也對邊境安全、加國執法與毒品政策有不同的認知，於是一些美國國會議員開始醞釀採取更嚴厲管制加美邊境的措施。對此，加拿大外交部與駐美使領館齊力扭轉負面形象，與美方展開交涉、進行新邊境安全倡議以降低事件的負面衝擊。

911 事件過後一開始，加國政府多次表示理解美國人的感受並願與美方合作確保邊境安全。其後，渥太華宣布擴增安全支出、通過新的反恐立法，但未能充分吸引美國媒體的注意，而長期經營的文化學術網絡關係又難以在短期動員扭轉形象，以致初期所能產生立竿見影成效十分有限。過程中，當時加國外長 John Manley 與美國首任國土安全部部长 Tom Ridge 建立密集磋商管道，加上 Ridge 曾任賓州州長，深切了解嚴格邊境管制對雙邊經濟的危害，復以加國駐華盛頓大使館密集對美國智庫與學者提供加國相關政策的背景與說明，最後終於化險為夷，雙方獲致並共同發表「聰敏邊界宣言」(Smart Border Declaration)。<sup>⑦</sup>

經過 911 事件的危機處理及教訓後，加拿大對美國的公眾外交轉趨積極主動，2004 年先在外交部建立「華盛頓倡議秘書處」(Washington Advocacy Secretariat) 作為聯邦與省政府相關部門代表協調中心，<sup>⑧</sup>並透過「提升代表方案」(Enhanced

期：2014 年 5 月 8 日。

註⑤ 引自 Evan H. Potter, *Branding Canada*, p. 244.

註⑥ Ressam 從加國卑斯省入境美國時被美國海關人員逮捕，指控他意圖在千禧年慶祝活動之際炸毀洛杉磯國際機場。

註⑦ 有關 911 事件對加美關係的影響、911 事件加美邊境危機處理協商等，參見：Andrew Cohen, "Canadian-American Relations: Does Canada Matter in Washington? Does It Matter If Canada Doesn't Matter?" in Norman Hillmer and Maureen Appel Molot, eds., *Canada Among Nations 2002: A Fading Power* (Toronto: Oxford University Press, 2002), pp. 34-48; John Higginbotham and Jeff Heynen, "Managing Through Networks: the State of Canada-US Relations," in David Carment, Fen Osler Hampson and Norman Hillmer, eds., *Canada Among Nations 2004: Setting Priorities Straight* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2005), pp. 123-140; Christopher Sands, "Fading Power or Rising Power: 11 September and Lessons from the Section 110 Experience," in Norman Hillmer and Maureen Appel Molot, eds., *Canada Among Nations 2002*, pp. 49-73.

註⑧ 參見 Roy Norton, "Canadian Advocacy in Washington D.C.," *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 32, No. 3 (2009), pp. 23-26. <<http://www.revparl.ca/english/issue.asp?art=1345&param=195>>，瀏覽日期：2014

Representation Initiative) ⑤以擴增加國在美國境內的領事代表駐點數量與質量，更集中運用「加拿大研究」在北美地區建立的社群以及動員加國旅居美國人士所組成的無數網絡等。

## 伍、加拿大公眾外交的對內面向與審議民主

當代加國公眾外交實踐，除了上述對外面向與伴隨的不同形態政策工具與活動的運用推動外，還包括常被忽略的對內面向。這涵蓋：藉機教育或徵詢國內民眾或青年學子們，以及涉及國家（內部）發展、形塑國家認同與社會團結的種種作法。教育或徵詢國內民眾的方面涉及「審議民主」（deliberative democracy）的實踐，有學者稱之為「內在性公眾外交」（internal public diplomacy），⑥也是加拿大外交政策民主化（democratization of Canadian foreign policy）的其中一種呈現方式。⑦事實上，公眾外交涵蓋對內面向，如就教育與提升民眾對外交政策目標的認識之實踐目的來說，加拿大並非是唯一的例子。這在 2005 年加國外交部針對其公眾與文化外交綜合計畫實施成效評鑑其中有關國家實踐的專門橫向比較報告中，也獲得印證。有趣的是，該一橫向評鑑報告甚至認為美國「公眾外交」的對內教育國內各行各業社群或意見領袖作法比起加國更為有系統、面面俱到（encompassing）而值得加國效法。⑧

加國「公眾外交」對內的實踐方式，強調將一般公民、社會團體或非政府組織透過各種形式的協商、對話和交流平台納入參與外交「政策審議」（policy deliberation）過程。⑨這一實踐至少可以追溯到 1970 年。當時杜魯道政府在題為「加拿大人的外交政策」的文件中，揭示「外交政策是國內政策的延伸」並賦予公民參與政策諮商的正當基礎。⑩在 1994 至 1995 年間，當時加拿大外交國貿部以及國防部一起推動國際關係

---

年 7 月 4 日。

註⑤ 參見 Treasury Board of Canada Secretariat, “Enhanced Representation Initiative (ERI),” <<http://www.tbs-sct.gc.ca/hidb-bdih/initiative-eng.aspx?Hi=77>>, 瀏覽日期：2014 年 7 月 4 日。

註⑥ 例如：研究加拿大外交政策的加籍學者 David Carment 2014 年初接受訪問時所強調的這一面向概念，參見：The Public Diplomat, “The State of Canadian Public Diplomacy,” <<http://thepublicdiplomat.com/2014/01/21/listen-the-state-of-canadian-public-diplomacy/>>, 瀏覽日期：2014 年 7 月 4 日。

註⑦ 著名的加拿大外交政策資深學者 Kim Richard Nossal 區分兩層意義的「外交政策民主化」：一為將「民主」作為外交政策對外推動目標，另一則為外交政策過程的納入公民與社會團體的參與。參見：Kim Richard Nossal, “The Democratization of Canadian Foreign Policy: the Elusive Ideal,” in Maxwell A. Cameron and Maureen Appel Molot, eds., *Democracy and Foreign Policy*, pp. 29-44.

註⑧ 參見：Office of the Inspector General Evaluation Division (ZIE), Foreign Affairs Canada, “Cross Cutting Issues-A Horizontal Review of the Range of Canadian Public and Cultural Diplomacy Programming” Final Report, August 2005, p. 10; p. 21, <[http://www.international.gc.ca/about-a\\_propos/oig-big/2005/evaluation/horizontal\\_review-examen\\_horizontal.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/about-a_propos/oig-big/2005/evaluation/horizontal_review-examen_horizontal.aspx?lang=eng)>, 瀏覽日期：2014 年 11 月 5 日。

註⑨ 趙可金，*公共外交的理論與實踐*，頁 416。

註⑩ 前註：J. L. Granatstein, *Canadian Foreign Policy: Historical Readings* (Toronto: Copp Clark Pitman, 1993), p. 57.

全國論壇，兩個部門也分別出版政策檢討文件，正式將社會團體與公民納入各該政策審議的過程。<sup>⑥</sup>

在 1998 年，加拿大外交國貿部啓動「公眾外交計畫」(Public Diplomacy Program)，除了鼓勵總部與駐外館處臚列以外國人士為目標的預算活動項目之外，也編列對國內民眾針對國際政策與全球議題等進行教育與徵詢的預算。這一對內部份，特別強調和青年族群——尤其是來自魁北克的青年學子們——的溝通對話及參與活動。這些活動包括：模擬聯合國會議、與加國 NGO 合作推動的國外實習 (internship) 活動，以及邀集外交官到各地作講座或學術研討會。<sup>⑦</sup>另外，加國外交國貿部所屬的加拿大外交政策發展中心 (Canadian Centre for Foreign Policy Development) 在 2000 年年初曾就彈道飛彈議題召開外國專家圓桌論壇，邀集國外公民社會代表進行對話討論彙整為報告，其中建議進一步網羅相關科技與公民社會各界專家參與討論並就該議題接觸中國進行磋商。<sup>⑧</sup>

進入二十一世紀後，加拿大最明顯的「內在性公眾外交」實踐莫過於 2003 年至 2005 年的外交政策徵詢活動。首先，2003 年「外交政策對話」(Dialogue on Foreign Policy) 的推動，即在更具體落實 1995 年外交政策檢討的建議，進行「外交政策民主化」，以尋求公眾了解、支持加國外交目標與參與政策形成。在 2003 年 1 至 5 月間進行徵詢措施，藉由電子對話網址的建立，加拿大公民可下載相關文件並針對不同議題發表意見、進行電子互動討論，也可以電郵方式提出他們的建議；期間，外交部並在全國許多地點舉辦無數的「市政廳會議」(town-hall meetings)，包含由外長或其他部會首長主持的諮商會議，並邀請無數學者或實務界專家出席 19 場圓桌會議針對不同主題進行討論。這是加拿大史無前例直接納入公民、民間組織、企業與省市層級政府部門等多種行為者參與外交過程的方式，最後並作出總結報告。<sup>⑨</sup>這也是加國公眾外交的對內實踐審議式民主進而形成決策共識的典型代表作。

其後，加國外交部更運用一些網址，引進針對外交政策價值與優先順序更制度化

註⑥ Kim Richard Nossal, "Democratization of Canadian Foreign Policy"; Robert J. Lawson, "Construction of Consensus: The 1994 Canadian Defence Review," in Maxwell A. Cameron & Maureen Appel Molot, eds., *Democracy and Foreign Policy: Canada Among Nations 1995*, pp. 99~118.

註⑦ 參見：趙可金，公共外交的理論與實踐，頁 417；Evan H. Potter, "Canada and the New Public Diplomacy," Netherlands Institute of International Relations "Clingendael," <[http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20020700\\_cli\\_paper\\_dip\\_issue81.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20020700_cli_paper_dip_issue81.pdf)>，瀏覽日期：2014 年 5 月 5 日；Office of the Inspector General Evaluation Division (ZIE), Foreign Affairs Canada, "Evaluation of the Public Diplomacy Program of Foreign Affairs Canada," Final Report, July 2005, pp. 18~20, <[http://www.cceae.umontreal.ca/IMG/pdf/16\\_Evaluation\\_PD\\_Canada\\_2005.pdf](http://www.cceae.umontreal.ca/IMG/pdf/16_Evaluation_PD_Canada_2005.pdf)>，瀏覽日期：2014 年 5 月 5 日。

註⑧ 圓桌論壇報告詳見：Canadian Centre for Foreign Policy Development, "Ballistic Missiles Foreign Experts Roundtable Report," <<http://publications.gc.ca/collections/Collection/E2-245-2000E.pdf>>，瀏覽日期：2014 年 6 月 6 日。

註⑨ 參見：Department of Foreign Affairs and International Trade, "A Dialogue on Foreign Policy: Report to Canadians," <<http://www.dataparc.com/projects/www.foreign-policy-dialogue.ca/pdf/FinalReport.pdf>>，瀏覽日期：2014 年 11 月 5 日。

的公眾諮商平台，稱作「政策電子討論」(Policy eDiscussions)，並從 2004 年 11 月起運作。討論主題包括：「多邊制度的更新」、「安全」、「加美關係」和「表現加拿大人在海外的才氣與知識」等，每一主題公布在網站上約四週時間，供一般社會大眾發表意見，最後再由外交部官員歸納摘要，再傳送到不同的加國大學研究生學會組織，聽取他們的建議與心得，再回傳至外交部。<sup>⑥</sup>最終的報告並融入到 2005 年外交政策白皮書(或「加拿大的國際政策聲明」)之中。

加拿大公眾外交這種對內藉由審議民主的諮商機制與過程，具有雙重目的：一方面促成「外交政策民主化」的具體實踐，提升公眾的參與並加深民眾認識加國相關國際政策與扮演角色；另一方面，也在協助凝聚國家與社會團結以及鞏固國族認同。就後者而言，類似目標的確立與追求，也表現在其他公眾外交相關計畫之中。如同 2005 年加國外交部評鑑報告為例，1998 年開始推動的「公眾外交計畫」主要即著眼於促進「社會凝聚」(social cohesion)與增進「對加拿大的依附與歸屬感」(attachment and belonging to Canada)。後者這種內促團結功能，顯然帶有對內延續建國運動(nation-building)的特殊目的，而這和加拿大主由英、法語系與多元文化構成的國情有相當關連。

其實，加國公眾外交在國際上推廣加拿大的英、法雙語及包容多元文化的形象，其對內投射作用即在於：引導其國人認識加國多樣文化、價值及特殊國際角色身份，進而重新發現國家特色並引以為豪，從而達到內部國族認同的塑造與鞏固的目標。就推進「英、法語系」共存共榮目標上，無疑是和魁北克因素有關。根據加國前外長 Lloyd Axworthy 的觀察，加國公眾外交早期的發展，主要和魁北克多年來努力尋求更高國際能見度與角色且已獲致若干成果有密切關連：<sup>⑦</sup>

魁北克的策略是不斷尋求國際承認他們的主張，並建立他們作為自主的國際行為者的形象……(因此)外交部一直忙於監控(魁北克)這些努力，並與總理辦公室及樞密院辦公室官員協調反應與對應策略。最令人關切的是魁北克有效地運用其豐富的文化遺產以提升其在國外的利益。這引發(加國政府)嚴肅檢討如何運用文化與教育政策，作為提升加拿大在海外利益的手段……我們發起直接納入年輕人與非政府組織(意見討論)的活動……我們的努力也顯示一項積極的國際政策如何能協助形塑國家的認同與團結。國際上的成就強化我們的基本價值並提高我們作為一個國族的驕傲。加拿大人了解到他們的國家在海外扮演有用與有效角色的程度可以增加他們對我們國族組成不可或缺的凝聚感與信心。

如前所述，加拿大在教育和文化範疇上公眾外交的發展其實和 1950、1960 年代魁北克歷經「寧靜革命」後積極向外拓展法語文化的行動有關。這涉及「渥太華—魁北

註⑥ 參見：DoWire.org Democracies Online, "Canadian International Policy eDiscussions," <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/other/unpan024457.pdf>>, 瀏覽日期：2014 年 11 月 5 日。

註⑦ Lloyd Axworthy, *Navigating a New World: Canada's Global Future* (Toronto: Alfred A. Knopf Canada, 2003), p. 58.

克—巴黎」三角關係的歷史發展，更可追溯到二次大戰後美國文化水漲船高的源頭上。

由於戰後美國文化的強勢發展，法國開始注重法語文化的推廣，因此法國比起德國與美國等國家更為積極的推廣文化外交。這種趨勢連帶影響魁北克和英語系加拿大的公眾外交進程。就魁北克而言，提升國際法語系社群的能見度及魁北克在其中的地位正可以彰顯魁北克語言文化的獨特性；同時，魁北克認為當時加拿大所主導的文藝層面國際行銷多局限在單面向的英語系文化之上。過程中，魁北克雖不完全認同、擁抱法國及其盛行的宗教文藝觀點，但其和法國的文化交流，包括人員來往、作品互換與友好協會組成互訪等，更為絡繹不絕及緊密結合。在這種背景下，魁北克在 1961 年於巴黎設立常駐代表團，1965 年和法國簽訂教育協定。不僅止於法國，魁北克更將文化教育交流的觸角延伸到相關國際組織、會議與法語系非洲國家，終於造成和加拿大聯邦政府的府際關係矛盾及政治衝突表面化。其中，在 1968 年 2 月爆發的「加彭事件」(Gabon Incident) 以及 1967 年夏天法國總統戴高樂 (Charles de Gaulle) 訪問蒙特婁高喊「自由魁北克萬歲」(Vive le Québec libre!) 引發聯邦政府不快的插曲，連帶刺激聯邦政府決定採取對法語系非洲國家更積極進行發展援助、提升法語相關教育文化交流等作為。<sup>⑦</sup>

有關魁北克在教育文化領域參加國際組織及相關活動的問題，後來先後透過渥太華與魁北克的府際協商機制與個案簽訂協定方式獲得解決，也就是雙方達成「公眾外交」共作性協議：1971 年雙方就參加「法語系國際組織」(Organisation internationale de la Francophonie, OIF) 前身的「文化與科技合作總署」(l'Agence de Cooperation Culturelle et Technique, ACCT) 問題，承認魁北克有權以「參與政府」(participatory government) 身分派代表團，名義上作為「加拿大代表團」的一部分，共同參與該組織活動。同樣的，在 2006 年 5 月 5 日加拿大與魁北克政府也就參加聯合國教科文組織 (UNESCO) 事宜也達成共作公眾外交的正式協議 (Agreement)。<sup>⑧</sup>然而，就府際關係而言，這種朝向「共作性公眾外交」的協議是否意味著聯邦政府外交作為與魁北克的教育文化類涉外活動從此擺脫競爭或對抗狀態，仍有待觀察。

註⑦ 有關二次戰後到 1960 年代末期「渥太華—魁北克—巴黎」針對文化交流領域引發三角關係發展，請參見：David Meren, *With Friends Like These: Entangled Nationalisms and Canada-Quebec-France Triangle, 1944-1970* (Vancouver: UBC Press, 2012), pp. 58-81. 「加彭事件」主要起因是加彭主辦法語系國家教育部長的國際會議，邀請魁北克以等同於主權國家身分派代表參加，卻未邀請或知會加國聯邦政府，而引起的外交事件。加國為此斷絕與加彭的外交關係。請參見：John P. Schlegel, "Containing Quebec Abroad: The Gabon Incident, 1968," in Don Munton and John Kirton, eds., *Canadian Foreign Policy: Selected Cases* (Scarborough: Prentice-Hall Canada, 1992), pp. 156-173.

註⑧ 有關 1971 年府際協議參與法語系國際組織進行共作公眾外交部分，請參見：Schlegel, "Containing Quebec Abroad," pp. 167-170. 有關 2006 年雙方共作參與 UNESCO 的協議，請參見：魁北克國際關係與法語系部 (Ministère des Relations internationales et de la Francophonie) 網站：<<http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/organisations-et-forums/representation-unesco/accord-unesco>>，瀏覽日期：2014 年 10 月 25 日。

## 陸、當代加拿大公眾外交的評價、挑戰與意義

當代加拿大公眾外交實踐所呈現對外與對內面向以及使用主要政策工具與途徑，已如前述。其實施成效究竟如何必然是研究其實踐作為案例所必須附帶觸及的問題，因此同樣值得關注。本節將特別舉 2005 年加拿大外交部內部委託外部機關所作的評鑑報告為例，說明加國實踐並非完美無瑕，隨後並歸結成加國公眾外交所面臨之挑戰。

自從 1995 年加拿大外交政策檢討提出「文化與價值」作為加國外交政策「第三支柱」以後，「公眾外交」有關項目的推動更加受到矚目。如前所述，1998 年加國當時外交國貿部曾創設「公眾外交計畫」，旨在運用其對外面向項目的推動來促成對內團結的目標。這一計畫的推出使得過去許多和投射加國價值與文化有關的既有類別項目（如：文藝、學術關係、傳播以及法語系制度），和新設立的「對內針對國際事務與加拿大人民溝通」（engaging Canadians in international affairs）活動預算項目（包括對目標主在年輕人的大學、NGOs 和文化團體等的補助），至少在實施期間能整合在這個新創的、具「正當性」的傘狀制度架構下。<sup>⑩</sup>

2005 年，加國外交部針對「公眾外交計畫」的有效性（Effectiveness）、相關性（Relevance）與效率（Efficiency）三大類別作出評鑑報告。首先，在「有效性」類別上發現，該計畫確實朝向「促進社會凝聚」的總目標邁進，增進該計畫參與者（尤其是年輕人）對全球議題、加國外交政策以及加國本身文化、語言或地域的多樣性等的認識，提升加國官方語言的少數族群（也就是「法語系民眾」）的（國內外）能見度，提供 12 個主要外館<sup>⑪</sup>得以推動更具前瞻性的文化計畫以加深和當地民間團體、國會議員和新聞記者的交往，有效藉由文化活動的辦理接近當地精英決策者或提升加國的能見度，並找到駐在國引用某些加國公共政策領域作為實踐範例的諸多證據。但在同一類別上，也發現該計畫的若干缺失：例如，個別項目往往各行其是，欠缺明確目標、系統規劃與整合以及嚴謹計畫執行標準或評鑑機制，因而受到一些國內外參與者針對省際或館際間資源分配透明度等方面的質疑。在「相關性」上，該評鑑發現，「公眾外交計畫」的推動對有些總部、外館單位或社會團體來說，剛好填補先前預算遭到刪減後的經費不足空間，也大致符合其殷望並確保公眾外交分別從對外和對內面向推動上的「正當性」；然而，是否有必要為已經存在的諸多文藝、學術關係等相關活動設立一個單獨的「公眾外交計畫」或推動一年期項目急於呈現成效則需要再作計議。在「效率」與管理問題上，評鑑報告發現，「公眾外交計畫」推動初期在行政過程與程序上經歷摸索與嘗試錯誤階段，後來才漸入佳境；儘管如此，計畫的繁複結構對管理造成相

註⑩ 參見：ZIE, "Evaluation of the Public Diplomacy Program (PAP) of Foreign Affairs Canada (FAC)," Final Report, July 2005, p. 6, <[http://www.cceae.umontreal.ca/IMG/pdf/16\\_Evaluation\\_PD\\_Canada\\_2005.pdf](http://www.cceae.umontreal.ca/IMG/pdf/16_Evaluation_PD_Canada_2005.pdf)>, 瀏覽日期：2014 年 5 月 5 日。

註⑪ 1999 年初步階段鎖定歐美三個「架構館處」（Framework Posts）；後來逐步擴展，至 2004 年再納入駐北京與新德里使館。參見：ZIE, "Evaluation of the PDP of FAC," pp. 10~11.



當的負擔，資源分散在不同單位間亦導致產生課責性問題。<sup>①</sup>

其中，值得補充的是，該一評鑑報告也特別針對該計畫的對內面向實施成效做檢討，透過訪談參與機關與組織人員等方式，認為大致已經成功提升參與者對國際議題的知識與了解，也有助於擴展國內參與者對加國文化、語言及地域多樣性的看法。然而，評鑑報告也坦言，該項公眾外交計畫「是否確實提升國內參與者對加國的歸屬感與引以為豪」項目上，由於方法上相關具體衡量指標的欠缺與證據蒐集上的困難，因而「不易遽下結論」。儘管如此，評鑑發現該「公眾外交計畫」的推動也帶來若干意外成果，例如：使得國內參與個人的求職謀生技能或生涯發展、參與個人或組織融入當地社群或進行國內外組織網絡串連的程度均獲得提升。這一方面特別表現在法語系青年國際網絡、國際社區會議乃至跨校人權社團上。因此，加國公眾外交的對內面向可說提供並演變構成該國公民教育的重要一環。同時，該評鑑報告也發現：聯邦政府推動「公眾外交計畫」也帶來府際的良性競爭效果，使得一些省政府，特別是魁北克，比起過去更加重視公眾外交的對外面向。<sup>②</sup>

值得補充的是，上述針對「公眾外交計畫」實施成效的評鑑所臚列的問題，在另一個針對公眾與文化外交的整體橫向評鑑報告中也同樣被提及。這一橫向評鑑報告將加國公眾外交呈現的缺失歸結為：該計畫的推動事先欠缺一個可供遵循的政策架構，以致計畫項目與承辦單位各行其是以及計畫的策略與執行層面發生「斷裂」(fragmentation)現象、協調不足等問題。<sup>③</sup>有趣的是，這一橫向評鑑報告所陳述的根本統整問題事實上也多少反映出，加拿大「公眾外交」實踐內容，部分是建立在既有對外交活動項目(如：新聞宣傳、教育文化交流合作)的基礎上，藉由漸進發展(incremental development)過程累積呈現；過程中並注入新的元素(如：府際或公私協力「共作」、對內審議民主)，重新盤整而成，而不是和過去外交實踐經驗完全斷裂、全盤經過預先籌畫的徹底創新、革命性計畫發展而成。印證在前述加國公眾外交的發展過程，這可說構成加拿大公眾外交實踐隱含的另一特徵。

從以上這些外交部的特別評鑑以及「公眾外交」的整體實踐中，可以看出當代加國公眾外交面臨至少以下的挑戰：

第一、預算不足問題：相較於其他 G8 和一些志同道合中型國家，加國在公眾外交上所投資金額並不算多，近年來甚至面臨預算不足的窘境。例如：在 2004~2005 年國際傳播項目的投資總額上，加拿大所花的 2,100 萬加元遠遠落後於其他英、法、德、美國等 G8 國家四到七億加元不等的預算上。<sup>④</sup>在 2005 年公眾與文化外交評鑑的專門橫向評鑑報告中也特別點出，「欠缺足夠的財政資助」是欲藉公眾與文化外交手段確切實踐加國外交政策目標的一大阻礙。<sup>⑤</sup>保守黨哈柏政府新近刪除過去在海外推動「加拿大

註① 參見：ZIE, "Evaluation of the PDP of FAC."

註② 參見：ZIE, "Evaluation of the PDP of FAC," pp. 22-24.

註③ 參見：ZIE, "Cross Cutting Issues," pp. 26-27.

註④ Evan H. Potter, *Branding Canada*, pp. 13-17.

註⑤ 參見：ZIE, "Cross Cutting Issues," pp. 27-28; pp. 37-38.

研究」重要預算，更加深參與公眾外交相關計畫者的疑慮。

另一重要挑戰則在於：過去一些聯邦部會與省政府因不同議程需要及有限資源而孤立行事與相互競爭，使得加國對外（在國際上）欠缺協同一致的聲音或造成功能重複、資源浪費的情事。克瑞強執政時代的「加拿大團隊」（Team Canada）貿易訪問團企圖克服過去不同層級政府部門或與非政府部門間各行其是的問題，並獲致對外一致立場與加乘放大效果。就不同政府層級推動公眾外交上的問題上，主要有安大略（Ontario）、魁北克、卑詩（British Columbia, BC）與亞伯達（Alberta）四省較積極推動與其他國家的貿易、投資與文化關係。其中，魁北克最積極藉由文化、教育、研究、醫療等媒介拓展對外關係，其主要目標即在鑄造一獨特的身份認同。如同加國前外交部長 Lloyd Axworthy<sup>⑥</sup>所明白點出，加國的公眾外交有相當部分是受到魁北克的啟發，以及源自於解決諸多衍生問題的府際競爭需求。聯邦政府雖然先後和魁北克就參加功能性多邊國際組織活動達成共組代表團參與的協議，為實踐「共作性」公眾外交而踏出一大步，但雙方往後是否確實能夠捐棄成見仍有待檢驗；畢竟，雙方對於組團及參加的意涵解讀仍存在各自表述的灰色地帶，臨場情況的處理與回應在在仍需要執事者的政治智慧。

第三、有關推動「加拿大研究」系列的問題。諸如：若干實務界人士對其成效的質疑；官方涉入與研究自主空間的分際；「加拿大專家」在當地或國際學術社群受到重視的程度「不夠高階」致不足以支撐或提升在學術市場的佔有率或能量，連帶影響未來需面臨世代交替的問題；「加拿大研究」專門領域傳統上仍多以文學、文化研究與歷史等範疇為主，近來雖然擴及其他不同（如：公共政策或科學等）範疇，但仍欠缺在學科上的多樣性；來自民間基金會或私人企業的支助不足等等。

儘管加國公眾外交存在上述主要問題或面臨挑戰，當代加國公眾外交的諸多實踐案例中，帶有不少學術意涵並對我國公眾外交的推動具有若干啟示作用。首先，加國經驗凸顯外交與內政的一體連貫性，公眾外交的推動與影響往往不僅止於國際層面，同樣蘊含尋求左右國家內部發展的目標。加國實踐的價值即在於，凸顯出一般多數公眾外交研究常不自覺忽略的國內面向，並具體呈現這種對內意涵。就加國來說，一般外交政策目標的推動，需向國內相關社會民間部門與人民作適當溝通與徵詢或尋求支持，公眾外交自然也不例外。加拿大公眾外交實踐的主要特色呈現在審議民主的政策形成或外交政策民主化實踐方式。這種實踐方式除提升國內公眾參與外交政策過程外，並藉由讓國內公眾了解加國外交政策目標與國際角色，更兼具有凝聚國內國族團結與特殊認同的目標與作用。在民主國家一般人民對國際議題常常在欠缺切身利害關連而感陌生情況下，加國公眾外交不偏廢內、外面向的實踐方式實有助於內政與外交的相輔相成以及國家整體發展。就我國特殊的兩岸與國際處境而言，外交及兩岸政策對內的溝通或徵詢更是尋求超越國內統獨分歧、凝聚共識，並藉機提升公民，特別是年輕人對相關政策了解與國際議題的關注無可迴避的課題與必要途徑。

註⑥ Lloyd Axworthy, *Navigating a New World*, pp. 58-59.

其次，加拿大公眾外交實踐也顯現出「府際關係」可以對一個國家的公眾外交效能產生作用，或其發展也受到任何一層級政府公眾外交行動影響。魁北克與渥太華對於前者有權推動對外關係的憲政規範看法有所分歧，經過多年來的對抗與衝突，針對不同國際組織參與方式，雙方終於分別達成正式協商，堪稱是「共作性」公眾外交的另類實踐。乍看之下魁北克因素雖似造成加國分歧並構成整體外交協調上的一大挑戰，然而渥太華也藉與魁北克在教育文化範疇的相互競爭學習過程，達成提升加國整體公眾外交的競合境界。我國雖非聯邦制國家，加拿大的實踐對中央與地方政府，特別是不同政黨執政情況下達成協議、攜手共推公眾外交的精神內涵卻是意義非凡。

再者，加拿大公眾外交計畫的推動雖有缺失，但其對內面向不偏廢、尋求國內民眾支持過程也帶來額外收穫，特別是協助促進國內民間力量的蓬勃發展，不論是個人求職技能或組織網絡的觸角向國內社群或境外延伸，其成果雖無法立即見效，卻對國家中長期軟實力提升或人力投資帶來不可抹滅的正面作用，並可為現代國家公民教育注入新的活泉。加國公眾外交所強調內外連結、政府與國內外人民雙向溝通及共作（與 NGO 或省級政府的協力關係）必然可以提升其在國內外社會的可信度，對加國國際聲譽的維繫有相當的助益，也藉此推進其軟權力發展。這對我國同樣具有相當啟示作用，其未來實踐發展值得我們繼續予以關注。

## 柒、結語：兼論加國實踐的學術貢獻

作為硬實力相對有限的中型國家，加拿大本身在教育、文化與科技創新等方面所具有的條件，可以協助提升其繁榮與處理重要國際議題的能力；而「公眾外交」的內外實踐正是能發揮這些條件、產生作用，不論是最終吸引國外標的認同或贏得國內公眾的理解與支持的樞紐所在。本論文主要探討加國實踐公眾外交的種種作法以及內外面向兼具的特色。總體而言，當代加拿大實踐一方面有別於過去外交實踐強調的單向、對外溝通的「新聞宣傳」的方式。其當代實踐強調的是對外與對內面向雙重溝通的結合以及雙向關係的並重培養與深化。其涉及的主要對象，並非僅限於國外的政府、人民，也包括國內其他政府部門、其他層級政府部門、非政府組織與一般人民。另一方面，當代加拿大公眾外交的實踐也凸顯聯邦政府的外交貿易發展部門不再是唯一從事公眾外交的專責機構。當然，外交部門需繼續擔負協調者或促進者角色，努力結合其他層級政府所推動的相關平行外交措施，與其他政府所設有關國際合作的部門、民間 NGO 等協力共作、共同承擔「擦亮品牌」的責任。

就當代加拿大公眾外交實踐的內外兼具特色而言，簡言之，當代加拿大「公眾外交」所涵蓋的對外面向，除「媒體關係」、「倡議」與「建立關係」三種基本形態之外，也有夾雜上述三種成分的綜合形態，如「加拿大團隊」任務及對美關係所呈現的主要活動。另外，加國實踐也彰顯出對內面向的重要性，呈現出藉由「審議民主」的諮商精神、機制與過程來追求雙重目的：一方面促成外交政策民主化的具體實踐，加

深民眾認識國際議題、加國外交政策與在國際上扮演角色並提升公眾的參與相關政策過程。畢竟，許多外交政策目標的達成常常需要提升國內人民的意識，或改變既有的「短視」、「偏安」或「欠缺國際視野」(parochial) 態度與行為之上。公眾外交的成功與否，除了和外交貿易發展部的領導協調能力有關外，還要視政府在外交政策的國內宣揚、諮商以及國際獎學金或青年交換互訪等計畫的投資程度而定。畢竟，這些計畫的目標即在培養大批具有國際經驗視野以及對加拿大在全球角色扮演上有所了解的現代公民。

加國公眾外交對內面向的實踐，另一方面，也在協助凝聚國家團結與鞏固國族認同。就後者而言，加國特殊的英、法語系並存國情，特別是魁北克向外積極投射其法語文化的作為，刺激加國聯邦政府動員資源投入法語國際文教外交，更凸顯出「府際關係」左右加國公眾外交實踐進程以及兩者交互作用。加國公眾外交實踐的一項重點即在國際上推廣加拿大的英、法雙語及包容多元文化的形象，而其也兼具對內投射作用：引導其國人認識加國多樣文化、價值及特殊國際角色身份，進而重新發現國家特色並引以為豪，從而達到內部國族認同的塑造與鞏固的目標。

當我們在談論一個國家的公眾外交時，很可能常常遺忘該國所要投射出去的「東西」中很重要的成分涉及國家身分認同。這正是加國實踐中頗值得我們深思的地方，並體認到公眾外交有其國內連結，特別是，其對國家認同及社會凝聚的作用與意涵。這可說是加拿大經驗對公眾外交研究，不論是學術理論化與實際政策分析，可發掘出的主要貢獻所在。對於持續經歷建國過程的中小型國家，這是否為他們進行公眾外交所具有的特殊目的？類似國家身分認同與社會凝聚的功能到底多少程度也呈現在大國的公眾外交實踐？這些問題均是從加拿大實踐中可以推演出來，值得未來進一步探討與比較的。

加拿大「公眾外交」實踐所透露的另一意涵與潛在學術性貢獻，也在於其政策實踐的發展內容和其他不同國家實踐的關連與類推可能上。從前述加國內部評鑑報告可知，加國公眾外交計畫的推動，部分是建立在原有的對外交活動項目（如：新聞宣傳、教育文化交流合作）的成分基礎上，藉由漸進發展過程累積成形；發展過程中並注入新的元素（如：府際或公私協力「共作」、對內審議民主），重新盤整而成，而不是公眾外交和過去外交實踐經驗完全斷裂、全盤經過預先籌劃的徹底創新、革命性計畫發展而成。正如前述加國公眾外交的發展過程所印證，這可說是構成加拿大公眾外交實踐的另一重要特徵。加拿大公眾外交的實踐在學術理論概括化 (generalization) 的意涵與潛在貢獻可以建立在此。例如：未來學者可以進一步探討：是否這種從既有、漸進到重整推陳出新的發展路徑也呈現在其他主要大國或中型國家的公眾外交實踐之中？其中所涉及公眾外交項目、形態與內容與加國實踐上的異同？這些探索與比較，或有助於對公眾外交理論的進一步發展。

\* \* \*

# The Canadian Practice on Public Diplomacy and Its Meanings

*Der-yuan Wu*

Associate Research Fellow/Associate Professor  
Institute of International Relations/Department of Public Administration  
National Chengchi University

## Abstract

While existing literature focuses primarily on the practices of public diplomacy (PD) of Great Powers, such as the United States and the People's Republic of China, and much of PD's conceptualization was often based on their experiences, less attention was paid to middle or small countries. It is assumed that the Canadian experience in this regard is insightful and deserves a systemic study. This paper explored the development of Canadian PD, generalized its patterns with an emphasis on its foreign-domestic linkage. The practices of Canadian PD were characterized into two aspects: On one hand, Canadian PD aimed to achieve dialogue-oriented communication with international as well as domestic targets, which engaged not only foreign governments and people, but also domestic government departments and agencies at various levels, NGOs as well as ordinary people. The foreign-domestic linkage in Canadian PD was particularly evident in terms of Inter-Governmental Relations and Deliberative Democracy. On the other hand, it testified to the relevance of public-private partnerships and collaboration, which revealed that traditional diplomatic establishment was no longer the sole actor, but the hub of policy networks across agencies and groups.

Keyword: Public Diplomacy, Canadian Foreign Policy, Foreign-Domestic Linkage, Inter-Governmental Relations, Deliberative Democracy

## 參考文獻

- 卜正珉，公眾外交：軟性國力，理論與策略（臺北：允晨文化，2009年）。
- 李翔宙，「中國大陸推動公共外交政策之探析」，*全球政治評論*，第35期（2011年）頁53~80。
- 吳建民，*公共外交劄記*（北京：中國人民大學出版社，2012年）。
- 吳得源，「從傳統多邊主義到多層治理：加拿大外交政策網絡之演進」，收於施正鋒主編，*當代加拿大民主政治*，（臺北：國家展望文教基金會，2004年），頁83~116。
- 趙可金，*公共外交的理論與實踐*（上海：上海世紀出版，2007年）。
- 劉進秤、蔡禎雄，「中華民國參加21屆蒙特婁奧運會之始末：以維護IOC會籍之策略為中心」，*中華民國體育學會體育學報*，第16輯（1993年），頁99~113。
- “A Dialogue on Foreign Policy: Report to Canadians,” Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada, <<http://www.dataparc.com/projects/www.foreign-policy-dialogue.ca/pdf/FinalReport.pdf>>，瀏覽日期：2014年11月5日。
- “Ballistic Missiles Foreign Experts Roundtable Report,” Canadian Centre for Foreign Policy Development, <<http://publications.gc.ca/collections/Collection/E2-245-2000E.pdf>>，瀏覽日期：2014年6月6日。
- “Canada’s International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World Diplomacy,” 2005, p. 32, Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada, <<http://publications.gc.ca/collections/collection/FR4-4-2005E.pdf>>，瀏覽日期：2014年10月27日。
- “Canadian International Policy eDiscussions,” DoWire.org Democracies Online, <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/other/unpan024457.pdf>>，瀏覽日期：2014年11月5日。
- “DFAIT Scholarship Overview,” International Council for Canadian Studies, <<http://www.iccs-ciec.ca/dfait-scholarships-overview.php>>，瀏覽日期：2014年11月5日。
- “Enhanced Representation Initiative (ERI),” Treasury Board of Canada Secretariat, <<http://www.tbs-sct.gc.ca/hidb-bdih/initiative-eng.aspx?Hi=77>>，瀏覽日期：2014年7月4日。
- “Intergovernmental Relations in the Canadian Context,” Department of Intergovernmental Affairs, Canada, <<http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=eng&page=relations>>，瀏覽日期：2014年11月11日。
- “International Experience Canada — travel and work in Canada,” Citizenship and Immigration Canada, <<http://www.cic.gc.ca/english/work/iec/index.asp>>，更新瀏覽日期：2015年9月18日。
- “In the National Interest: Canadian Foreign Policy in an Insecure World,” 2003, CDFAI (Canadian Defense and Foreign Affairs Institute), <<https://d3n8a8pro7vhmx>

- cloudfront.net/cdfai/pages/41/attachments/original/1413661078/In\_The\_National\_Interest\_-\_English.pdf?1413661078> , 瀏覽日期 : 2014 年 10 月 25 日。
- “Quebec-Canada Agreement on UNESCO,” Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, Quebec, <<http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/relations-du-quebec/organisations-et-forums/representation-unesco/accord-unesco>> , 瀏覽日期 : 2014 年 10 月 25 日。
- “United States Advisory Commission on Public Diplomacy,” U.S. Department of State, <<http://www.state.gov/pdcommission/index.htm>> , 瀏覽日期 : 2014 年 5 月 5 日。
- Axworthy, Lloyd, *Navigating a New World: Canada's Global Future* (Toronto: Alfred A. Knopf Canada, 2003) .
- Batora, Jozef, “Multistakeholder Public Diplomacy of Small and Medium-Sized States: Norway and Canada Compared,” paper presented at the International Conference on Multistakeholder Diplomacy, Mediterranean Diplomacy Academy, Malta, February 11~13, 2005.
- Cameron, Maxwell A., “Democratization of Foreign Policy: The Ottawa Process as a Model,” in M.A. Cameron, R.J. Lawson and B.W. Tomlin, eds., *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines* (Toronto: Oxford University Press, 1998) , pp. 424~447.
- Cameron, Maxwell A., R. J. Lawson, and B. W. Tomlin, eds., *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines* (Toronto: Oxford University Press, 1998) .
- Carment, David, “The State of Canadian Public Diplomacy”, *The Public Diplomat*, <<http://thepublicdiplomat.com/2014/01/21/listen-the-state-of-canadian-public-diplomacy/>> , 瀏覽日期 : 2014 年 7 月 4 日。
- Carment, David, Norman Hillmer, and Fen O. Hampson, eds., *Canada Among Nations 2003: Coping With the American Colossus* (Toronto: Oxford University Press, 2003) .
- Canada, Department of External Affairs (DEA) , file 56-21-8-CHINA, Part 1, Vol. 21043: BFE memorandum to BKR, July 24, 1987.
- Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade, *Canada in the World: Government Statement* (Ottawa: Canada Communications Group, 1995) .
- Cohen, Andrew, *While Canada Slept: How We Lost Our Place in the World* (Toronto: McClelland & Stewart, 2003) .
- Cohen, Andrew, “Canadian-American Relations: Does Canada Matter in Washington? Does It Matter If Canada Doesn't Matter?” in Norman Hillmer and Maureen Appel Molot, eds., *Canada Among Nations 2002: A Fading Power* (Toronto: Oxford University Press, 2002) , pp. 34~48.
- Cooper, Andrew F., *Canadian Foreign Policy: Old Habits and New Directions* (Scarborough: Prentice Hall Allyn and Bacon Canada, 1997) .
- Cooper, Andrew F., “Like-Minded Nations, NGOs, and the Changing Pattern of Diplomacy

- Within the UN System: An Introductory Perspective,” in A.F. Cooper, John English, and R. Thakur, eds., *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy* ( New York: United Nations University Press, 2002. ), pp. 1~18.
- Cooper, Andrew F., *Tests of Global Governance: Canadian Diplomacy and United Nations World Conferences* ( New York: United Nations University Press, 2004 ).
- Cooper, Andrew F. and Geoffrey Hayes, *Worthwhile Initiatives? Canadian Mission-Oriented Diplomacy* ( Toronto: Irwin Publishing, 2000 )
- Cooper, Andrew F., Richard A. Higgott, and Kim Richard Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order* ( Vancouver: UBC Press, 1993 ).
- Cowan, Geoffrey and Amelia Arsenault, “Moving from Monologue to Dialogue to Collaboration: the Three Layers of Public Diplomacy,” in Geoffrey Cowan and Nicholas J. Cull, eds., *Public Diplomacy in a Changing World*, Special Issue of *the Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616 ( March 2008 ), pp. 10~30.
- Cowan, Geoffrey and Nicholas J. Cull, eds., *Public Diplomacy in a Changing World*, Special Issue of the *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616 ( March 2008 ).
- Cull, Nicholas J., “Public Diplomacy: Taxonomies and Histories,” in Geoffrey Cowan and Nicholas J. Cull, eds., *Public Diplomacy in a Changing World*, Special Issue of *the Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616 ( March 2008 ), pp. 31~54.
- Dewitt, David and John Kirton, *Canada as a Principal Power* ( Toronto: John Wiley & Sons, 1983 ).
- Fitzpatrick, Kathy R., *The Future of U.S. Public Diplomacy: an Uncertain Fate* ( Boston: Brill, 2010 )
- Frolic, B. Michel, “Logical and Unsatisfactory: Canada’s China Policy and the Exclusion of Taiwan from the 1976 Montreal Olympics,” unpublished paper, May 19, 1996.
- Granatstein, J.L., *Canadian Foreign Policy: Historical Readings* ( Toronto: Copp Clark Pitman, 1993 )
- Greenhill, Robert, “Making a Difference? External Views on Canada’s International Impact,” The Interim Report of the External Voices Project, *Canadian Institute of International Affairs*, January 27, 2005.
- Hawes, Michael, *Principal Power, Middle Power or Satellite?* ( Toronto: York Centre for Strategic Studies, 1984 ).
- Henrikson, Alan K., “Niche Diplomacy in the World Public Arena: the Global ‘Corners’ of Canada and Norway,” in Jan Melissen, ed., *The New Public Diplomacy* ( London: Palgrave Macmillan, 2005 ), pp. 67~87.
- Higginbotham, John and Jeff Heynen, “Managing Through Networks: the State of Canada-



- US Relations,” in David Carment, Fen Osler Hampson, and Norman Hillmer, eds., *Canada Among Nations 2004: Setting Priorities Straight* (Montreal & Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2005), pp. 123~140.
- Hillmer, Norman and Maureen Appel Molot, eds., *Canada Among Nations 2002: A Fading Power* (Toronto: Oxford University Press, 2002).
- Huang, Tung-yi and Chung-an Hsieh, “Practicing Deliberative Democracy in Taiwan: Processes, Impacts and Challenges,” *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 2 (December 2013), pp. 79~104.
- Keating, Tom, *Canada and World Order: The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*, 2<sup>nd</sup> ed. (Toronto: Oxford University Press, 2002).
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, “Power and Interdependence in the Information Age,” *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 5 (September/October 1998), pp. 81~94.
- Lawson, Robert, “The Ottawa Process: Fast-Track Diplomacy and the International Movement to Ban Anti-Personnel Mines,” in Fen O. Hampson and Maureen Appel Molot, eds., *Canada Among Nations 1998: Leadership and Dialogue*. (Toronto: Oxford University Press, 1998), pp. 81~98.
- Lawson, Robert J., “Construction of Consensus: The 1994 Canadian Defence Review,” in Maxwell A. Cameron & Maureen Appel Molot, eds., *Democracy and Foreign Policy: Canada Among Nations 1995* (Ottawa: Carleton University Press, 1995), pp. 99~118.
- Leonard, Mark, Catherine Stead and Conrad Smewing, *Public Diplomacy* (London: the Foreign Policy Centre, 2002).
- Macintosh, Donald and Michael Hawes, *Sport and Canadian Diplomacy* (Montreal & Kingston: McGill-Queens’ University Press, 1994).
- Malone, David, “The New Diplomacy at the United Nations: How Substantive?” in A. F. Cooper, John English, and R. Thakur, eds., *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy* (New York: United Nations University Press, 2002.), pp. 38~54.
- Melissen, Jan, ed., *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (London: Palgrave Macmillan, 2005).
- Meren, David, *With Friends Like These: Entangled Nationalisms and Canada-Quebec-France Triangle, 1944~1970* (Vancouver: UBC Press, 2012)
- Morrison, Matthew B., ed., *U.S. Public Diplomacy: Background and Issues* (New York: Nova Science Publishers, 2010)
- Norton, Roy, “Canadian Advocacy in Washington D.C.,” *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 32, No. 3 (2009), pp. 23~26, <<http://www.revparl.ca/english/issue.asp?art=1345&param=195>>，瀏覽日期：2014年7月4日。
- Nossal, Kim Richard, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, 3<sup>rd</sup> ed. (Scarborough: Prentice Hall, 1997).

- Nossal, Kim Richard, "The Democratization of Canadian Foreign Policy: the Elusive Ideal," in Maxwell A. Cameron and Maureen Appel Molot, eds., *Democracy and Foreign Policy: Canada Among Nations 1995* (Ottawa: Carleton University Press, 1995), pp. 29~44.
- Nye, Jr., Joseph S., *Bound to Lead: the Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990).
- Nye, Jr., Joseph S., *The Paradox of American Power* (New York: Oxford University Press, 2002).
- Nye, Jr., Joseph S. *Soft Power: the Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).
- Nye, Jr., Joseph S., "Public Diplomacy and Soft Power," in Geoffrey Cowan and Nicholas J. Cull, eds., *Public Diplomacy in a Changing World*, Special Issue of *the Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, (March 2008), pp. 94~109.
- Office of the Inspector General Evaluation Division (ZIE), Foreign Affairs Canada, "Cross Cutting Issues - A Horizontal Review of the Range of Canadian Public and Cultural Diplomacy Programming" Final Report, August 2005, <[http://www.international.gc.ca/about-a\\_propos/oig-big/2005/evaluation/horizontal\\_review-examen\\_horizontal.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/about-a_propos/oig-big/2005/evaluation/horizontal_review-examen_horizontal.aspx?lang=eng)>, 瀏覽日期：2014年11月5日。
- Osgood, Kenneth A. and Brian C. Etheridge, eds., *The United States and Public Diplomacy: New Directions in Cultural and International History* (Boston: Martinus Nijhoff, 2010)
- Paltiel, Jeremy T., "Negotiating Human Rights with China," in Maxwell A. Cameron and Maureen Appel Molot, eds., *Canada Among Nations 1995: Democracy and Foreign Policy* (Ottawa: Carleton University Press, 1995), pp. 165~186.
- Potter, Evan H. "Canada and the New Public Diplomacy," Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", <[http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20020700\\_cli\\_paper\\_dip\\_issue81.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20020700_cli_paper_dip_issue81.pdf)>, 瀏覽日期：2014年5月5日。
- Potter, Evan H., *Branding Canada: Projecting Canada's Soft Power through Public Diplomacy* (Montreal & Kingston: McGill-Queens' University Press, 2009).
- Prime Minister of Canada, "China Grants Canada Approved Destination Status," <<http://pm.gc.ca/eng/news/2009/12/03/china-grants-canada-approved-destination-status>>, 瀏覽日期：2014年5月8日。
- Rudner, Martin, "Canada and International Education in the Asia Pacific Region," in Fen Osler Hampson, Maureen Appel Molot, and Martin Rudner, eds., *Canada Among Nations 1997: Asia Pacific Face-Off* (Ottawa: Carleton University Press, 1997), pp. 211~232.

- Rugh, William A., ed., *The Practice of Public Diplomacy: Confronting Challenges Abroad*. (New York: Palgrave Macmillan, 2010).
- Sands, Christopher, "Fading Power or Rising Power: 11 September and Lessons from the Section 110 Experience," in Norman Hillmer and Maureen Appel Molot, eds., *Canada Among Nations 2002: A Fading Power* (Toronto: Oxford University Press, 2002), pp. 49~73.
- Schlegel, John P., "Containing Quebec Abroad: The Gabon Incident, 1968," in Don Munton and John Kirton, eds., *Canadian Foreign Policy: Selected Cases* (Scarborough: Prentice-Hall Canada, 1992), pp. 156~173.
- Tomlin, Brian W., "On a Fast Track to a Ban: the Canadian Policy Process," in M. A. Cameron, R. J. Lawson, and B. W. Tomlin, eds., *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines* (Toronto: Oxford University Press, 1998), pp. 185~211.
- Waller, J. Michael, ed., *The Public Diplomacy Reader* (Washington: the Institute of World Politics Press, 2007).
- Warmington, Valerie and Celina Tuttle, "The Canadian Campaign," in M. A. Cameron, R. J. Lawson, and B.W. Tomlin, eds., *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines* (Toronto: Oxford University Press, 1998), pp. 48~59.
- York, Geoffrey, "Canada: Nice Place, but a Tad Too Boring," *The Globe and Mail* (October 29, 2005).