

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 資訊時代國際關係理論與實務之研究

International Relations in the Information Age: Theory and Practice

doi:10.30390/ISC.200005_39(5).0001

問題與研究, 39(5), 2000

Issues & Studies, 39(5), 2000

作者/Author：彭慧鸞(Hwei-Luan Poong)

頁數/Page：1-15

出版日期/Publication Date：2000/05

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.200005_39\(5\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200005_39(5).0001)



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



資訊時代國際關係 理論與實務之研究

彭 慧 鸞

(國立政治大學國際關係研究中心
第二研究所副研究員)

摘 要

國內有關資訊科技對人文社會衝擊的研究逐漸受到學界的關注，然而在國際關係研究領域仍不多見，美國國際政治學界不約而同地在一九九八年陸續針對資訊時代對國際關係影響發表專論，對國家角色、權力、外交決策、非政府組織角色運作皆有初探性的分析。作者以為資訊科技既然已經對人類社會構成溝通模式的徹底改變，國際關係學者似乎也可以嘗試從政治溝通理論，探索資訊科技如何影響到外交決策系統的溝通流程，本論文為一初探性研究，撰寫的目的在於一方面檢視目前研究的趨勢，同時探討杜區（Karl Deutsch）的決策溝通流程在資訊科技時代的適用性，並嘗試提出部分修正作為解釋網際網路對政府決策溝通流程的影響。

關鍵辭：國際關係、全球化、柔性權力、國際政治傳播、公共外交、數位外交、非政府組織、全球精英、數位差距、網際網路

* * *

壹、前 言

人類歷史中科技發展影響國際政治的例子不勝枚舉。十八世紀英國人瓦特發明蒸氣機帶動運輸工業革命，一方面加速了人貨的交通，同時刺激了經濟發展，並促使資本主義國家走向殖民經濟。二十世紀核子武器的出現將國際政治帶入恐怖平衡的時代；到了二十世紀末資訊革命將人類帶入網際網路世界。個人電腦的發明和影音數位化技術的突破，至今電腦的中央處理器運算速度每十八個月增加一倍，網路上網連結的頻率每一百天增加一倍。①從個人文書信件處理、電子化政府到飛彈衛星導航系統，無

註① Jonathan H. Spalter & Kevin Moran, "Toward a New Digital diplomacy: Information Technology and U.S. Foreign Policy in the 21st Century," *Information Impacts Magazine*, May 1999. <http://www.cisp.org/imp.may_99/05_99moran.htm>.

不倚重電腦網路系統。就人際溝通而言，個人的影響力可以突破空間與時間限制，進而達到「無國界」(borderless world)與無時差的乃至於「虛擬實境」(virtual reality)的數位化境界。^②其主要內涵包括：數位化的溝通方式打破了傳統溝通中的文化隔閡與疆界障礙，例如網路經濟或電子商務等交易行為的普遍化，到外交實務的數位化運作和國際關係成員結構多元化，皆反應出人類或國際社會過去所建立的組織架構與行為規範也在數位革命中受到新的挑戰。

首先從政治經濟層面來看，網際網路使得經濟體的運作更透明化，買賣雙方比價更容易，廠商與消費者間的中間成本因而大幅下降。依據經濟學家寇斯(Ronald Coase)的理論主張，企業存在的主要目的是為了降低交易成本。網際網路的問世，正好降低了生產到消費過程中每一階段的交易成本。市場的進入門檻因而降低。網路經濟透過資訊的交流，將資源用在最適當的生產位置，降低生產成本增加競爭，改善價格機制效率，使得經濟體的運作愈來愈接近教科書中所描繪的「完全競爭市場」。^③如果在「不完全競爭市場」中，政府是「必要的惡」(necessary evil)，那麼在「完全競爭市場」的資訊化社會，政府又將扮演什麼樣的角色？或是國際關係中的國家成員又將面臨什麼樣的挑戰？這個疑問是本篇論文撰寫最初動機。

再就國際關係而言，數位革命提供了國家和非國家行為者無限寬廣的資訊管道，也直接衝擊到以國家成員或政府組織為主體的外交運作模式。事實上，拜網路科技之賜，外交情報收集與面對面互動不一定要透過駐外工作人員才能完成任務。^④非政府組織、民間企業乃至於個人都有能力對外交事務產生一定的影響力。如透過電子郵件發動國際輿論支持或反對某一政策已經是常見的現象。因此如何即時、正確而有效的掌握資訊，卻是取得競爭優勢的重要關鍵。^⑤為了追求資訊能力，除了一些發展落後國家，各國政府無不投入大量資金加速「國家資訊基礎建設」(national information infrastructure, NII)。阿根廷從一九九四年的400萬國內電信線路增加二〇〇〇年的1800萬。中國大陸每年安裝1450萬(相當於英國全國半數的電話線路)。在南非行動電話申辦人次在過去三年內增加800倍。^⑥資訊化對市民社會最重要的貢獻，除了一方面提供民間部門更多的政策訴求管道之外，另一方面政府部門可以透過機關內電子化系統，利用同步傳播的資訊流通(information flow)，打破行政層級的垂直分界，加強跨部門間的橫向協調，加速決策流程，因應網路世代的決策環境。

國內有關資訊科技對人文社會衝擊的研究逐漸受到學界的關注，然而在國際關係

註② 所謂數位化是指所有的聲音、影像都可以透過0與1的數字表現，進而透過電子傳輸的一種技術。

註③ *The Economist*, April 1, 2000, p. 64

註④ George F. Kennan, "Diplomacy without Diplomats?" *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5 (September/October 1997), pp. 198~213.

註⑤ Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, Jr., "Power and Interdependence in the Information Age," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 5 (September/October 1998), pp. 81~94.

註⑥ Jonathan H. Spalter & Kevin Moran, "Toward a New Digital diplomacy: Information Technology and U.S. Foreign Policy in the 21st Century."

研究領域仍不多見，美國國際政治學界不約而同地在一九九八年陸續針對資訊時代對國際關係影響同發表專論。^⑦對國家角色、權力、外交決策、非政府組織角色運作皆有初探性的分析。作者以為資訊科技既然已經對人類社會構成溝通模式的徹底改變，國際關係學者似乎也可以嘗試從政治溝通理論，探索資訊科技如何影響到外交決策系統的溝通流程，乃至於政府決策的主導性。本論文為一初探性研究，撰寫的目的在於一方面檢視目前研究的趨勢，同時試圖提出新的研究方向，並將探討國際關係將因資訊科技的發展而更走向合作或衝突。

貳、資訊時代的權力概念

在探討資訊科技對國際關係的影響之前，首先必須對資訊科技的意涵作一清楚的界定。^⑧本論文所稱資訊科技主要指涉目前對人類溝通模式產生最大衝擊的網際網路。網路的發展最早是依附在個人電腦的普及化而逐漸成長，數位傳輸技術突破了類比傳輸只能傳遞語音的限制，並整合電腦、通訊、電視和網路形成多媒體影音視訊環境。此一數位革命對溝通造成兩個基本的改變：一、使得訊息傳輸的成本大大降低；二、同時傳輸內容更為迅速與真實化。人們可以跨越一切有形障礙形成「虛擬實境」使得不同地域、國家、文化的人們可以不受疆界、意識形態甚至語言文字（透過翻譯軟體）相互連繫，迅速而完整的傳遞訊息，甚至部分取代面對面溝通功能，進而達到「網路地球村」的境界。馬克斯學派學者哈維（David Harvey）更以「時空壓縮」（time-space compression）來形容數位革命對決策運作的影響，也就是決策者被迫在壓縮的時空環境中作成決定已是未來的趨勢。^⑨

然而國際政治學者如何看待此一變革，大致可以從以下幾個角度觀察。就理論而言，國際政治所關心的是某國如何對另一國採取行動，試圖對後者的行為、形象或政策產生影響。而此種影響的能力本身就是權力。^⑩資訊科技優勢對國際政治中權力的

註⑦ 其中較主要的包括 Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, Jr., "Power and Interdependence in the Information Age." ; James N. Rosenau, "State, Sovereignty, and Diplomacy in the Information Age," paper prepared at the Panel on "Virtual Diplomacy: A Revolution in Diplomatic Affairs—Theory," annual meeting of the International Studies Association (Washington, D.C.: February 18, 1998), <<http://www.usip.org/oc/vd/vdr/jrosenauSA99.html>>; David J. Rothkopf, "Cyberpolitik: the Changing Nature of Power in the Information Age," *Journal of International Affairs*, Vol. 51, No. 2 (Spring 1998), pp. 325~359.

註⑧ 嚴格來說，當今所普遍使用的資訊科技一詞應該是資訊通訊科技的簡稱。舉凡透過各種媒體，如廣播、電視、衛星到網際網路等管道，從事信息的製造 (production)、傳輸 (distribution) 和取得 (consumption) 都是屬於資訊科技的範疇。而資訊革命是指電腦運算速度和能力的快速提升、資訊的數位化、資訊相關產業以及跨媒體的大規模整合。以及伴隨而來的組織結構和商業行為的變革，乃至於各公私部門的電子化都屬於資訊革命的範疇。

註⑨ David Harvey, *The Condition of Postmodernity* (Cambridge, Mass.: Blackwell, 1989), p. 149.

註⑩ K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, 5th edition (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall International, Inc., 1988), p. 141

運作有何影響，是國際關係研究必須首先面對的課題。以下擬從社區（Karl Deutsch）的國際關係分析架構、柯漢（Robert O. Keohane）和奈伊（Joseph S. Nye, Jr.）的柔性權力、羅斯科夫（David J. Rothkopf）的資訊化權力政治（cyberpolitik）^⑩，以及羅森諾（James N. Rosenau）的「分合共存」（fragmegration）探討資訊科技對國際政治權力概念與國際體系成員結構的影響。

一、權力的意涵

社區在一九六九年提出國際關係分析研究方法時，便將國際政治的範疇從馬基維利（Niccolo Machiavelli）、霍布斯（Thomas Hobbes）和當代的摩根索（Hans Morgenthau）等國家與國際組織的權力政治分析架構，擴大到政府、利益團體、精英和個人權力互動。^⑪首先他將權力的基礎分為權力的資源（resource）、權力的結果（result）和權力的領域範疇（domain, range and scope）等三個層次。其中權力的資源包括軍備、國防開支、能源供應能力等；權力的結果包括聯合國的投票結果；權力的領域範疇則是指不限定在領土範圍以內的影响力，包括出境的國民、交通工具、援外資金、宗教信仰、知識、科技、武器系統等都是國際政治中不可忽略的權力要素。^⑫社區試圖為國際政治中權力的分析提供經驗性的分析模式。就方法論而言，知識作為權力的內涵在社區的分析途徑中雖然未被凸顯，但是知識累積和溝通（communication）作為決策者政策過程的要素卻在社區的外交決策分析不可或缺的分析因素。這部分將稍後再探討。

其次，哥倫比亞大學國際關係學院，同時也是喬治城大學外交事務學院兼任教授的羅斯科夫（David J. Rothkopf）在一九九八年春季號「國際關係期刊」（*Journal of International Affairs*）的專論中也談權力的內涵。他認為資訊時代國際政治中的權力已經有了新的意涵。經濟上，透過網路科技與全球化的營運，使得經濟權力無法獲得具體的界定，如IBM等跨國企業自許為「全球公民」（global citizen），換言之，IBM的經濟實力並不能完全等同對美國的經濟權力。因為許多時候在基於全球化的生產營運策略而刻意淡化特定的政治認同，使得它作為經濟影響力的工具受到一定的限制。^⑬換言之，企業本身成為資訊革命與全球化的直接受益者，也是國際關係中享有經濟實力的非國家成員。就軍事安全而言，除了少數國家擁有大規模摧毀性武力，有更多的非國家行為者具備摧毀一個國家資訊系統的能力，構成國家安全上的嚴重威脅。在政治方面，由於資訊化社會的發展任何一個國家的執政者都將面臨愈來愈多元化的國內外輿論的壓力。任何國內單一事件都可能成為國際共同關注的外交事

註⑩ 羅斯科夫以 cyberpolitik 形容 realpolitik 進入資訊化時代的一些新的現象。

註⑪ Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1978), p. 23.

註⑫ *Ibid.*, pp. 23~44.

註⑬ David J. Rothkopf, "Cyberpolitik: the Changing Nature of Power in the Information Age," *Journal of International Affairs*, Vol. 51, No. 2 (Spring 1998), p. 339.

件。^⑮在資訊化時代，無論是國家或非國家行為者經濟、軍事和政治力量都可以借由資訊科技而獲得提升。亦即，資訊能力的展現將成為權力形成的第四大因素。因此他將資訊時代的國際政治稱之為「資訊化政治」（cyberpolitik），有別於現實主義（realpolitik）和理想主義（idealpolitik）。基本上，他相信現實政治仍然主導資訊時代，而國家機器終將透過資訊能力加強控制，但是不可否認地，非國家行為者也可以透過資訊能力發揮其虛擬社群（virtual community）整合、宣導和影響政策的功能。^⑯

繼奈伊和歐文（William Owens）在一九九六年共同發表「美國的資訊優勢」（America's Information Edge）之後，^⑰柯漢和奈伊在一九九八年在「外交季刊」上撰文試圖為美國全球霸權尋求合法性。他們認為資訊時代權力的本質應該就兩個層面加以區分。也就是權力本身包含「行為權力」（behavior power）與「資源權力」（resource power）。所謂具備「行為權力」是指達成預期目標的能力；而「資源權力」是指是否具備達成目標所需資源。在「行為權力」部分又可分為「剛性權力」（hard power）和「柔性權力」（soft power）。「剛性權力」是指甲方透過威脅利誘促使乙方採取違背自我意願的行動。而「柔性權力」是指甲方透過說服誘導的方式促使乙方樂於接受甲方所主張的行為規範和制度。柯奈二人認為在資訊時代的國際政治，透過資訊的自由流通，形成共同偏好，建立制度的合法性是「柔性權力」在國際政治中發揮正面功能的重要途徑。^⑱同時他們特別強調，資訊的能力不在於資訊的多少，最重要的是表現在資訊的編輯、篩選、解讀和提示。換言之，只有在正確、即時、透明化的資訊製造過程下，資訊本身才具備可信度，也才能具備「柔性權力」的條件。^⑲

然而，柯奈二人也不得不承認溝通成本降低的結果，將使得二十一世紀人類社會相互依賴的本質更加深化，傳統由組織規模嚴謹的跨國公司所主導的跨國互動（transnational flow），轉變為以組織鬆散的團體或個人也能參與其中。正如資訊科技提供了「非政府組織」（Non-governmental Organizations, NGOs）更有利的發展機會。特別是在會員團體之間的連繫上，以及議題的政治運作上增強影響力。^⑳然而兩位作者在基本上並未否定國際政治現實主義的本質。

二、國際體系的地方化與全球化

在現實主義的國際關係研究中，國家或國際組織被視為基本政治單位，國內政治因素不得成為國際政治研究的範圍。然而科技的進步，從交通、通訊等媒介工具不斷

註^⑮ *Ibid.*, pp. 325~359.

註^⑯ *Ibid.*

註^⑰ Joseph Nye and William Owens, "America's Information Edge," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 2 (March/April 1996), pp. 20~36.

註^⑱ Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, Jr., "Power and Interdependence in the Information Age," pp. 89~90

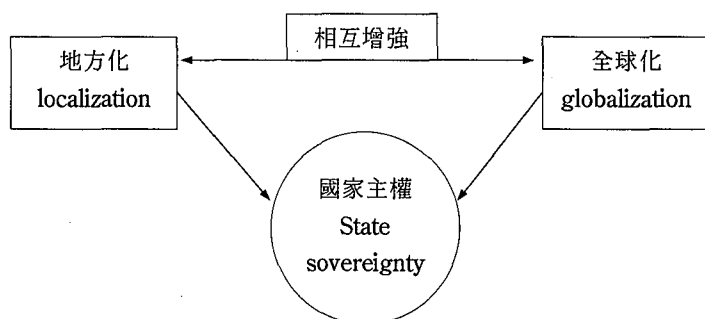
註^⑲ *Ibid.*

註^⑳ *Ibid.*, p. 83.

創新之下，跨國互動已經成為國際關係的普遍現象，資訊科技則進一步打破了人類傳輸的時空限制，將此一現象擴大化，一方面個人獲得直接參與集體行動的有效途徑；另一方面，非政府組織、跨國公司、少數民族、NGOs、專業團體、社會運動等新的成員參與在多元中心世界（multi-centric world）的架構中，分享秩序建構的過程。在過程中國內與對外事務的界限趨向模糊化。國內事務可以引起跨國的迴響，而全球性議題也可以獲得各國內部的共鳴。因此，羅森諾（James N. Rosenau）特別從資訊時代的角度分析國際社會走向地方化與全球化並存的新趨勢。同時探討國家主權在兩股力量中間受到雙重擠壓。

羅森諾認為資訊時代的國家主權同時受到衝突分裂（conflict-fragmentation）與合作整合（cooperation-integration）的影響。他將此一現象視為「分合並存」（fragementation）現象。^①他認為後冷戰時期已經進入一個新的階段，在這個新的階段的國際關係存在「全球化」（globalization）整合趨勢，也陸續出現一些地方性的分裂趨勢，也就是「地方化」（localization）的現象。除了社會運動、族群衝突之外，資訊科技對個人能力的提升導致國家認同的危機，也是屬於地方化的一種現象。全球化則是指在市場力量擴張之下，跨國性商業行為帶動全球資金流通、生產營運全球化，乃至於國際經濟組織或專業機構直接介入國內政策等現象。^②而透過網路資訊與國際媒體的推波助瀾，新世代的國際關係分與合兩股力量互為因果。^③（圖一）

圖一 分合並存的國際體系



資料來源：作者自製。

在「分合並存」的趨勢下，過去由國家所獨享的威權性（authority）正朝向分散化與多元化的兩個方向發展。羅斯諾認為國家權威性正在退縮（eroding）或「空洞

註① James N. Rosenau, "State, Sovereignty, and Diplomacy In the Information Age," <<http://www.usip.org/oc/vd/vdr/jrosenauISA99.html>>.

註② 國際貨幣基金和世界銀行幫助貧窮國家打擊貪污腐化提升政府效能。穆迪指數對各國政府債券的評估指數直接影響全球投資人投資策略等，都屬於全球化的案例。

註③ James N. Rosenau, "New Dimensions of Security: The Interaction of Globalizing and Localizing Dynamics," *Security Dialogue*, Vol. 25 (September 1994), pp. 255~282.

化」(hollowing out)。所謂「空洞化」是指國家在「地方化」與「全球化」兩股潮流中，逐漸調整其核心價值取向，例如，從過去的強調國家自主性與生存權的最高價值，逐漸朝向國際合作、區域合作、建立建制等方向調整。此外，從國家財政能力的角度來看，羅斯科夫認為在資訊時代企業透過電子商務方式全球化經營的結果，國家將面臨無稅可課的窘境。^④但是當市場的力量妨礙到人民的權益時，國家仍然是替人民伸張正義的一方。因此，他認為即使是在資訊化與「分合並存」時期，國家有其一定的角色功能，但是國家和市場的戰爭將持續進行。

綜合以上學者的分析，資訊科技本身是促成國際關係變遷的關鍵因素，但是卻不否認前者對現有國際政治權力互動的本質有加乘效果。

叁、資訊化與外交決策溝通系統

政治學的溝通理論之父杜區在一九六三年首先將政治系統比寓為類似於電腦的「自我駕御系統」(self-steering system)。強調良好的政治系統必須具備資訊反饋能力，亦即透過資訊溝通獲得自我矯正能力來維繫系統內在的均衡(inner equilibrium)。當事件發生時，系統會不斷地自環境中獲得它過去行為結果的資訊，經過不斷的自我矯正終能達到目標的決策模式，在自我矯正的過程中可能出現一些扭曲(distortion)、資訊超負荷(overload)、時間差(lag)等問題，影響系統內的均衡。^⑤

杜區進一步將溝通理論運用在外交決策方面。他認為國家行為者在面對外交事件發生之際，為了達到既定國家利益目標，必須不斷透過資訊溝通管道，一方面從社會精英、政府部門、大眾傳媒、意見領袖和一般民衆的經驗記憶中學習教訓，另一方面從環境中吸收新的資訊，逐漸調整形成符合國家利益的外交決策。^⑥以溝通理論的分析途徑看，影響外交決策的重要關鍵是決策系統資訊反饋與自我矯正的能力。網路科技的「同步傳播」如何影響決策系統反饋與自我矯正的能力，是資訊時代外交決策研究必須關心的另一項研究方向。

在杜區的外交決策分析方法中，以西方民主國家外交決策溝通系統為例，共歸納出五個層級的意見資料庫(reservoir of opinion)。(圖二)第一級是社會經濟精英(social and economic elite)的意見資料庫，他們和他們所代表的機構掌握社會大多數政經資源，日漸形成彼此間存在共同的記憶與政策偏好的次文化系統。^⑦第二級是政治與政府精英。包括行政、立法、司法、政黨等相關部門的精英。第三級是大眾傳播媒體。如報紙、期刊、電視、廣播、出版社等。第四級是地方意見領袖，他們往往扮演詮釋者的角色。第五級是一般關心政治議題的民衆，主要是透過選票發揮政策影

註④ David J. Rothkopf, "Cyberpolitik: the Changing Nature of Power in the Information Age," p. 338.

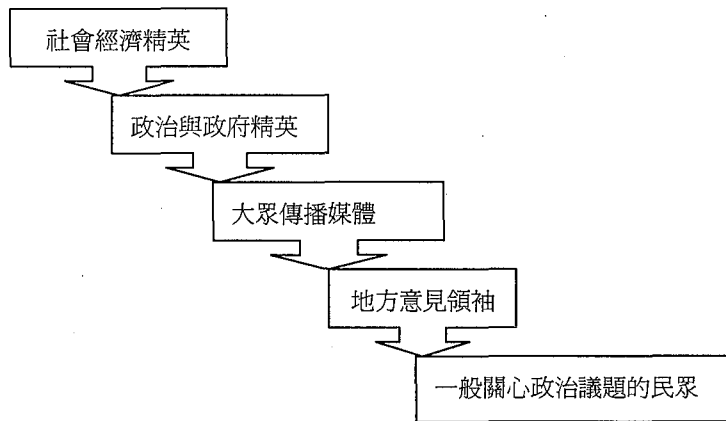
註⑤ Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government* (New York: Free Press, 1966), pp. 75~142.

註⑥ Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, pp. 185~199, 17~131.

註⑦ *Ibid.*, p. 120.

響力。⑳在社區的分析架構中，五個層級內部各自有其本身的輸入與反饋系統，同時也對外參與到其他層級的輸入反饋系統之中。不過社區認為在西方民主國家的經驗，相臨的層級之間的溝通多於不相臨層級之間的梯形擴散效果。㉑就資訊科技的進步看，社區的溝通理論分析架構仍有其重要的參考價值。雖然在層級的界定上未必全然反應資訊化社會的意見流程。社區以資訊（information）或訊息（message）作為分析單元，並以溝通為分析架構，本身已經掌握資訊時代的本質。

圖二 社區的外交決策溝通流程圖



資料來源：Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, p. 120.

換言之，同步傳播（instantaneous communications）技術已經將外交決策系統帶入「數位化溝通」的時代。依據美國國務院的統計資料，美國駐外人員每年送出的電子郵件是電報的十倍。而每年二千五百萬件的電子郵件已經造成國務院沉重的負荷。㉒所謂數位化外交的特色包含：一、朝向網路化發展；二、充分運用新的技術；三、講究快速、彈性、周延性與效率化。㉓就正面意義來看，數位外交將打破層級溝通的界線。使得每一個層級都能輕易取得決策所需的資訊而滿足決策過程自我矯正的功能。換言之，政府或民間或媒體獲得的同步傳播的結果，外交工作似乎呈現各層級彼此競爭的效應。㉔因此，網際網路時代外交工作，在外交市場競爭壓力下面臨

註⑳ *Ibid.*, pp. 120~122.

註㉑ *Ibid.*

註㉒ Tim Zimmermann, "Twilight of the Diplomats," *U.S. News Online*, January 27, 1997, <<http://www.usnews.com/usnews/issue/27dipl.htm>>.

註㉓ Jonathan H. Spalter & Kevin Moran, "Toward a New Digital Diplomacy: Information Technology and U.S. Foreign Policy in the 21st Century."

註㉔ Dennis M. Jauch, "The Enterprise of Diplomacy in the Information Age," Virtual Diplomacy conference Paper for U.S. Institute of Peace, <<http://www.usip.org/or/vd/confpapers/infotech.html>>.

決策時間的嚴重壓縮的窘境。以美國為例，當危機事件發生之時，國際傳播媒體已經將事實在第一時間（real time）傳送到全球各角落。決策者沒有太多的時間考量如何在全球傳播媒體之前提出因應之策。尤其是外交事件的危機處理過程中，透過網路系統駐在國的資訊可以正確且快速地同步傳遞給本國行政幕僚和最高決策者，使得行政部門與駐外單位間資訊得以快速流通，同時加速形成跨部門共識，而這正是危機處理能否成功的重要關鍵。此一發展趨勢將導致駐外使領館的角色功能的重要性相對降低。

除了外交體系內部出現層級界線模糊化現象之外。在外交系統外的其他層級政府或非政府組織也在數位化外交中佔有一席之地。前美國職業外交官，也是曾經建議美國政府採取圍堵政策的前駐蘇聯大使喬治肯南（George F. Kennan）認為，資訊時代的外交工作，將是「沒有外交官的外交工作」（diplomacy without diplomat），州、地方政府或是國際間非政府組織將成為外交工作的新成員。^③基於篇幅的限制，有關州、地方政府的公共外交問題本論文不便進一步討論。稍後將再就非政府組織角色部分作深入分析。

肆、資訊科技與公共外交

長久以來，國際關係研究中有關國際傳播的研究多半是放在國際傳播與和平的關連性中附帶加以探討。例如在美國，外交政策研究學者，偏好從如何透過國際傳播增加國際關係的透明度進而促進國際社會走向和平，^④或是從意識形態的角度將傳播科技視為被伊朗革命份子所利用反西方價值的工具。^⑤普遍而言，國際政治傳播在國際關係研究領域受重視的程度尚不及傳播學者。^⑥後者從國際傳播（international communication）的角度來看。作為一個傳播媒介，國際傳播透過資訊科技影響國際政治。但是國際政治學者所關心的，是那些成員透過那些管道傳遞那些訊息產生那些政治影響力，也就是國際政治溝通的問題。

國際政治溝通是外交政策中不可或缺的一環。自從十七世紀國際體系形成開始，國際政治溝通便已經存在。傳統的外交工作主要是透過職業外交官以面對面的方式進行。但是隨著科技的進步，一些非國家行為者得以透過新的溝通管道進行民間外交，或是稱為「政治遊說溝通」（political persuasive communication）、「國際宣傳」（propaganda）或「公共外交」（public diplomacy）。這些新形式的外交具備共同

註③ George F. Kennan, "Diplomacy without Diplomats?" *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5 (September/October 1997), pp. 198~213.

註④ Sanford J. Ungar, "The Role of Free Press in Strengthening Democracy," in Judith Lichtenberg, ed., *Democracy and the Media* (New York: Cambridge University Press, 1990), pp. 368~398.

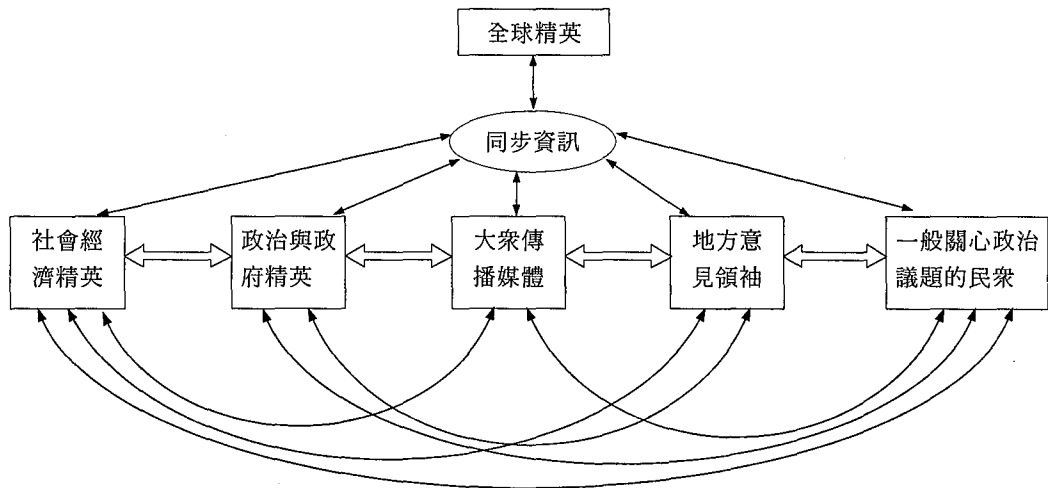
註⑤ Mark D. Alleyne. "International System in the 'information Age'," *Journal of Peace Research*, Vol. 31, No. 4 (November 1994), p. 410.

註⑥ *Ibid.*, p. 407.

的特色是著重民意反應。科技的進步使得政府有機會向更廣大的民衆傳播訊息，包括向其他國家人民傳遞訊息。透過廣播、電視、衛星和最新的網際網路，國界不再是傳播的障礙。近乎所有國家政府部門都將國際傳播視為重要的外交工具之一，並設有專責機構負責。

早在一九二〇年代中期蘇聯開始以外國語言對外宣傳理念。一九三二年開始英國廣播公司BBC透過無線短波向全球廣播。但是制度化的運用則是二次世界大戰之後，如一九五三年開始，美國新聞總署（United States Information Agency, USIA）成爲美國政府推動公共外交的部門，透過美國之音的全球性廣播服務爲其中重要途徑之一。^②然而隨著國際社會不斷增加新的成員，以及溝通科技的日新月異，包括新興獨立國家、第三世界的不結盟運動、國際間商業互動和文化交流的普遍化，使得國際政治傳播的目標也轉向「全球精英」（global elite）。^③而所謂的「外交民主化」（democratization of foreign policy making）的出現，主要就是由於網際網路的普遍化，外交決策溝通流程可以修正如圖三，全球精英透過同步傳播，將參與國內決策流程，形成全球化的外交決策溝通流程。

圖三 網際網路時代的全球化外交決策溝通流程圖



資料來源：作者自製。

註② Voice of America, Office of External Affairs, *Facts About the Voice of America Fact Sheet*, Washington, DC, 1991, cited from Mark D. Alleyne, "Thinking about the International System in the 'Information Age': Theoretical Assumptions and Contradictions," *Journal of Peace Research*, Vol. 31, No. 4 (1994), p. 418.

註③ Hamid Mowlana, *Global Information and World Communication: New Frontiers in International Relations* (NY: Longman Inc., 1986), p. 183.

對於霸權而言，全球化的國際政治傳播可以透過網路科技提供政策的透明度與說服力，透過柔性權力訴求形成跨國性支持其政策立場的「虛擬社群」，使得霸權利益獲得普遍性的認同。對於小國而言，國際政治傳播也可以成為外交運用的工具。隨著多元中心體系的發展，外交議題的內涵可能包羅萬象，通常是利害相關的國家或非政府組織掌握最完備的資訊，也較能居於議題主導地位進而享有較大的影響力。換言之，如何在眾多議題中有效運用資訊科技迅速而正確的掌握和傳播資訊是決定一國影響力的重要關鍵。因此在資訊時代，小國也能在國際議題領域尋求政策聯盟掌握政策主導性。³⁹換言之，國際關係研究中公共外交研究途徑將有其不可忽視的重要性。

伍、非政府組織與國際關係的運作

在資訊革命發生之前，由於資訊的壟斷使得議題主導權基本上是掌握在政府的手中。但是網際網路突破了政府對資訊的壟斷，使得民間團體乃至於個人也可能掌握一手和最新的資訊。此一現象使得國際關係不再局限於政府或政府組織之間的互動，許多時候非政府組織（non-governmental organization, NGOs）反而因為在特定議題的長期關注成為實際議題的主導者。如環保和勞工標準列入「世界貿易組織」議題，正是環保團體和勞工組織多年努力的成果。一九九九年十一月在美國西雅圖部長級會議期間約有十個左右的非政府組織利用網站形成抗議示威聯盟，導致會議的癱瘓，使得各國政府必須正視這些非政府組織的意見。

回顧歷史，第一次世界大戰結束之後非政府組織開始介入國際事務。到了第二次世界大戰結束為止，約有一二〇〇個組織代表也出席了在舊金山召開的聯合國憲章大會。當時這些代表出席的目的即在爭取憲章除了有關安全議題外，也能涵蓋有關經濟、社會和文化權益的保障。事實上，聯合國憲章第七十一條特別責成「聯合國經濟社會委員會」（UN Economic and Social Council, ECOSCO）與非政府組織就其各自專長部分進行諮詢，除了提供專業資訊之外也表達其本身對相關議題的觀點。從此NGOs具備參與 ECOSCO 及其他次級組織的會議，具備準官方代表的地位，在必要時可以發表書面甚至口頭意見。⁴⁰一九七二年約有四〇〇個環保議題相關的 NGOs 出席了斯德哥爾摩的環保會議。依據國際組織年鑑的資料，全世界有超過一〇〇個全球性議題，超過一萬個非政府組織，而且數目近年來正快速增加之中。

NGOs 的運作途徑主要是在各國政府間與國際組織之間。對於民主國家，它們主

註³⁹ Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, Jr., "Power and Interdependence in the Information Age," pp. 87~89.

註⁴⁰ Elizabeth V. Perkins, "Comparative Pressure Group Politics and International Relations: The Case of Non-governmental Organization at the United Nations" (Ph.D. dissertation, Texas Tech University, 1977), pp. 10~11, cited from Abram Chayes & Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1995), pp. 250 & 392, note. 3.

要的運作方式是經由利益團體透過國內政治過程形成政策壓力。它們通常會動員國內選民、民議代表，或以支持特定候選人、傳播相關訊息、說服關心議題的民衆，同時喚醒新聞界、學界和意見領袖的關注。^④因此資訊的快速掌握與傳遞是 NGOs 能否擴大影響力的重要關鍵。近來學界嘗試將衛星通訊、電腦數據機、電視機、傳真機和電話等的普及化與 NGOs 增長進行相關性研究。^⑤其中包括最早在一九九二年「世界發展」(*World Development*) 期刊中，學者以拉丁美洲國家經驗為例，研究發現透過電子郵件與網站的設置、城市間的電腦視訊，以及鄉間的傳真設備，強化了 NGOs 與民間組織、專業團體與及國際間其他 NGOs 之間的連結。^⑥NGOs 在國際政治舞台逐漸展現其影響力。^⑦

也有學者從政治經濟學的觀點分析認為，NGOs 可視為「資訊密集產業」(information-intensive industry)，它是仰賴資訊的收集、研究、教育、訓練等方式，宣導、連繫、傳遞理念，進而形成共識和政策影響力。近年來，拜通訊科技之賜，資訊傳播成本下降，也提升了 NGOs 彼此之間資訊共享的效果和普遍性，同時 NGOs 本身組織結構上的透明度也因此而提升，進而增加外界的信任及其募集經費的能力。^⑧NGOs 透過全球網路連結，增強南北以及南南彼此互信基礎。依據美國約翰霍普金斯大學的一項研究報告指出，大型非政府組織每年經費超過一兆美元，若將所有非政府組織視為一個國家，其經濟力量可以在全球國家中排名第八。^⑨

冷戰的結束，伴隨著資訊革命所帶動的全球化發展趨勢，使得國際關係的內涵漸趨多元化。國際性議題透過非政府間的跨國性互動，如非政府組織管道，形成政策共識已成爲各國政府不可忽視的民間力量。因此國際關係發展的趨勢是由非外交人員、機關或團體代表個自政府從事外交工作。^⑩網際網路的普遍運用實功不可沒。

陸、數位差距與南北差距問題

享受「網路科技」所帶來的方便性最重要前提是網路科技的普及化。然而對於第三世界國家而言，電話的普及化是必須先克服的問題。雖然無線通訊技術可以彌補電話線架設不足的地區，使得通訊網得以快速建立。只不過通訊技術的開發基本上是掌

註① Abram Chayes & Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, p. 252.

註② L. M. Salmon, *Partners in Public Service* (Baltimore: Johns Hopkins University press, 1995).

註③ S. Annis, "Evolving Connected Ness Among Environmental Groups and Grassroots Organizations in Protected Areas of Central America," *World Development*, Vol. 20, No. 4 (1992), pp. 587~595.

註④ J. T. Mathews, "The Age of Non State Actors," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1 (1997), pp. 50~66.

註⑤ Carrie A. Meyer, "The Political Economy of NGOs and Information Sharin," *World Development*, Vol. 25, No. 7 (July 1997), pp. 1137~1138.

註⑥ 自由時報，民國87年11月9日，版10。

註⑦ George F. Kennan, "Diplomacy Without Diplomats?" *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 5 (September/October 1998), pp. 198~213.

握在以美國為首的工業先進國家手中。事實上，即使是在技術取得之後，教育程度與實務經驗的差距，仍將導致彼此差距的拉大。根據世界銀行的研究分析，OECD與非OECD國家之間資訊科技的的差距正在快速的拉大。同時在資訊科技的推波助瀾下，全球財富重分配的結果將使得貧富差距加速擴大。^④因此在網路相關科技上形成更嚴重的不對等依賴關係。所謂「數位差距」(digital divide)的問題已經在國際間成為關注的重點。二〇〇〇年元月「世界經濟論壇會議」(World economic Forum)兩大討論主題「數位經濟」與「全球化」中，特別對網際網路造成的貧富差距提出警告。^⑤

目前世界銀行的國際財務公司和日本軟體銀行已決定將合資設立一個二億美元的基金，資助一百個開發中國家成立網際網路，稱為「軟體新興市場」計畫。國際財務公司同時將加入軟體銀行目前投資中國大陸和拉丁美洲網路公司的三億美元計劃，總計他們在第三世界投資網路發展的金額達五億美元。然而，相較於美國科技先進國家對其本國人民的努力，例如柯林頓政府預備撥一億美元協助美國民眾，尤其是年輕一代學習網路科技的應用，包括宣導、教育與設備更新等方面的供應，^⑥前述之投入對改善南北差距仍顯得杯水車薪。換言之，國際關係的南北問題在資訊時代將持續存在，只是隨著資訊科技發展的速度，將使得「差距」加速擴大。

柒、結語：資訊科技對國際社會影響的再省思

在二十一世紀資訊科技全球化所帶給國際社會影響或有正反兩面的看法，但是基本共識認為新科技將強化個人的影響力、NGOs 內部組織能力將獲得提升，同時增加其國際政治的相對影響力。但是從國際衝突層面來看，資訊科技時代講求資訊戰爭。一方面資訊科技有助於傳統戰力的提升，如波斯灣戰爭的沙漠風暴本身就是最佳例證。其次，資訊科技有時也被用來破壞民間或政府的網路系統，使得資訊革命與國家安全成為新的研究課題。如美國政府目前所憂心的來自個人或其他國家有計畫的「電腦網路恐怖活動」(cyber-terrorism)。美國中央情報局長一九九八年六月在國會作證時表示，數個外國政府已經將美國的電腦網路系統視為高科技攻擊目標，製造電話不通或電力中斷等傷害，削弱美國的實力。^⑦就經濟自由化來看，開發中國家擔心的是在WTO電信自由化的規範限制下，個別國家的電信網路系統落入跨國公司的控制。這使得大多數南方國家受制於北方國家的問題再度引起討論。

科技對國際政治的影響已是不爭的事實，但是對於影響程度如何則見仁見智。尤

註④ Ernest J. Wilson, III, "Meeting the Challenges of Internet Inequality," *Internet and Society*, November/December 1999, p. 26.

註⑤ 中國時報，民國 89 年 1 月 29 日，版 10。

註⑥ President Clinton, "Working to Motivate Young People to 'Get connected' and to Bring Digital Opportunity to All Americans," <<http://www.ecommerce.gov/ecomnews/pr041700.html>>.

註⑦ 自由時報，民國 87 年 6 月 26 日，版 7。

其是由於科技的進步打破國內與國際之間的分界，也使得關於國家主權或自主權，也一直存在正反兩面的看法。自由主義學派認為科技發展會對國際社會產生一定的影響，而這影響本身往往不在國家所能控制的範圍。而現實主義學派則強調國家在國際體系中的主權地位。從新現實主義的觀點來看科技的發展有助於主權國家運用科技達成其國家目標。因此網際網路本身作為一個提升政府效能的工具，它本身影響力的大小不在於科技的本身，而在於操作者。同樣地，網路時代的國際傳播對國際政治的影響，在短期而言或許與硬體的網路科技普及化程度有關，但是就長期而言，資訊使用與操控的能力才是決定國家權力的關鍵因素。

從決策的角度而言，網路科技同步傳播將全球精英納入溝通系統中，使得政府必須在時空壓縮的環境下，同時面對國際和國內輿論作成決策。反之，當危機發生時國際傳播便成為可運用的工具。雖然政府同時面對國際和國內輿論壓力的現象並非網際網路問世之後才存在，但是網際網路的出現產生了加乘效果。

就國際體系多元化發展趨勢來看，在資訊革命發生之前，由於資訊的壟斷使得議題主導權基本上是掌握在政府的手中。但是網際網路突破了政府對資訊的壟斷，使得民間團體乃至於個人都可能掌握一手和最新的資訊。此一現象使得國際關係不再局限於政府或政府組織之間的互動，許多時候非政府組織反而因為在特定議題的長期關注成為實際議題的主導者。因此國際關係研究的新趨勢還包括「網路外交」(internet diplomacy)或「虛擬外交」(virtual diplomacy)問題，其主要的重點是探討資訊科技如何透過政府與民間資訊的共享，協助國際衝突的預防、管理與解決。此外，透過網際網路逐漸形成議題導向的「虛擬社群」，對國際組織形成政策壓力，開始出現「國際市民社會」(international civil society)的問題。

資訊科技會將人類帶向和平或戰爭？合作或衝突？是國際政治學者所關心的基本問題。從本研究分析發現，資訊革命最大的啓示在於人類追求其終極價值的本性其實並沒有改變，只是人追求價值的工具環境改變。人性本善論者認為工具環境有助於理想國的出現，而人性本惡論者認為工具環境將加速彼此的分裂、對立和衝突。換言之，國際政治的本質沒有改變，只是在不同的時空環境中進行著。

就方法上而論，本論文研究發現，資訊時代的國際關係研究除了國家權力、國際體系、非政府組織、公共外交等研究議題外，社區的溝通理論可以結合數位資訊與決策溝通對國際關係研究作一系統化整合，值得進一步的研究。

*

*

*

International Relations In the Information Age: Theory and Practice

Hwei-luan Poong

Abstract

The Information Revolution has changed the way people communicate with each other. Rapid, virtual communications hardware and software have provided individuals easier access to real time information, a privilege which used to be exclusively available to government officials only. Information flows regarding the foreign policy making process is turning out to be a force for change in international relations. Electronic mail and Internet technology has made public diplomacy an alternative tool for the practice of formal diplomacy. The information revolution and globalization have made transnational and transgovernmental interactions no less an important issue in international politics. This paper is a preliminary study of evolving international relations in the information age. A cascade model of communication flow in foreign policy as proffered by Karl Deutsch is examined and the model is rebuilt to accommodate for the instantaneous communication effect of the internet.

Keywords: international relations; globalization; soft power; international political communication; information flow; public diplomacy; digital diplomacy; non-governmental organizations; global elite; digital divide; internet

