

我國國際公關之對內及對外策略—以外交部為例

鈕則勳*

中國文化大學廣告學系 專任教授

摘要

外交部以公眾外交協調會作為媒體公關的主要單位，其也會進行對內的公眾外交，藉各式活動期待達成總和外交的目的。不僅會以記者會與媒體溝通，並提供國家政情資訊予總統於講話時採用，重要政經資訊給外館參考；公關作為亦會考慮國際與兩岸環境，兼顧對外政策參與國際組織的目標，來進行公關作為產出之前的研究與資訊搜集，作為讓公關作為能具體產生效果的基礎工作。

至於公關活動的類型則以總統或部次長專訪與記者會、外館館長投書、重要訪賓來台、對各群體的公眾外交、參與國際組織、國慶酒會、針對中國作為回應等為主；其中包括國家形象建構的公關操作、媒體公關、事件行銷、危機公關等公關操作為主。

關鍵字：國際公關、公眾外交、媒體公關、國際組織、海外駐館

*鈕則勳為通訊作者。Email: thniu@hotmail.com

壹、研究動機與目的

政府公關作為政府部門日益重要的領域，和各種利害關係人互動也成為政府勢必得花資源及精力去處理的環節，舉凡民眾、媒體、利益團體、非政府組織、產業、學者專家，甚至在社群時代有話語權的網紅也作為重要且具影響力的利害關係人，政府都得了解和其溝通的脈絡，進行適切溝通，維持彼此的關係。特別是政府機關若遇危機情勢，更得了解如何應對及解決的危機公關，不管是對民眾等利害關係人或是如何適切的與媒體、網友、網路意見領袖互動，讓危機情勢獲得控制，更是政府在公關領域必備的本職學能。

以本研究來說，聚焦外交部對內及對外的公關操作，公眾事務協調會作為部內與媒體互動的單位，也推動公眾外交，藉由活動及宣導讓國內民眾了解外交工作的內容，進一步支持外交工作；就駐外館處來說，就得進行與國外利害關係人互動，亦包括當地媒體、政治人物、專家學者、民眾等，都是要經營的利害關係人，故外館也會藉相關活動建構與之之聯繫管道，除推銷我國形象外，亦希望能強化彼此關係。而除公關操作外，政府當然也會藉國際宣傳，針對重要議題於各種社群平台進行傳輸，擴大接觸面，期待能與公關分進合擊，達成綜效。

而外交部在公關操作面向最重要的工作即是如何拓展國際生存空間及參與國際組織，特別是在國際環境對我不利之情形下，如何透過各式的公關來強化參與國際組織的正當性？而使用公關作為來參與國際組織，它的侷限性又有多大？現今對內與對外的國際公關策略又如何？如何讓一般民眾能參與公眾外交等公關環節，都值得深思。基於此，本研究將置焦於外交部在國際公關上對外及對內的策略議題進行研究，希望能夠有建設性的發現。

至於研究目的，則強調在公關的策略的建構與執行上；亦即我政府公關策略，在國際環境不利的結構上面，策略是如何擬定？在表現及作為上有哪些方式？和社群宣傳如何搭配？這些國際公關操作，又如何讓國內民眾及國外利害關係人了解或支持？相關的效果如何評估？又有何侷限性？都是本研究想討論的核心議題。

貳、理論基礎與文獻檢閱

一、國際公關的意義與策略

Kunczik (1997) 認為對民族國家而言，公共關係是指國家有計劃、持續地傳播與利益相關的訊息，目的在提升國家在海外的形象。Kunczik 也認為，從

國家的立場來看，公關是指國家設定計劃並持續傳播包含特定價值的資訊，以改善國際形象，亦即不論是使用廣告、公關或宣傳等名義，對國際形象的建構或形塑來說，就只是文字的使用或操作而已。

馮丙奇、齊小華（2011）引用 Wilcox、Ault 與 Agee（2000）「公共關係：戰略與戰術」一書指出，政府國際公關就是以該國家的政府機構為主體的國際公共關係活動，主要的目的是影響其他國家政府及相關公眾之觀念與行動。本質上，影響其他國家政府的活動屬於政府關係活動，只不過這種活動的主體是另外一個國家或地區政府。當今世界，大部分的國家都展開公關活動，以便維護國家形象或建構政策議題。因此，政府的國際公關活動十分頻繁。

費愛華、李承驊（2011）指出，政府國際公關是種全球化背景下的政府管理理念，是以政府為主導，全面統籌和整合多種傳播渠道及參與主體，為建立與國際公眾的雙向對等、互利和諧的良性關係而進行的戰略性傳播管理的過程。而政府國際公關也包括如下內涵：（1）國際公關是種傳播管理，這傳播管理是由政府主導、參與多樣化、國際性、跨文化、整合多種渠道的信息傳播行為；（2）是種具戰略意義的政府管理職能，以政府為主體，目的是持續建立與國際公眾雙向對等的良好和諧的關係，這種戰略管理不僅把政府的信息傳播給國際公眾，又要將國際公眾的信息反饋給政府組織，而達到雙向溝通、對稱平衡的良性互動；（3）所面對的國際公眾是其在國際範圍的利益相關者，信息傳播的關鍵在於促進共識，在認同的基礎上實現情感性和功能性價值層面的利益互惠；（4）政府國際公關受到環境影響和制約並試圖作用於環境以建立適於政府主體及其利益相關者發展的良性環境，影響國際公關的環境因素，按照範圍包括內部與外部環境，按照功能領域劃分包括經濟、政治軍事、社會文化等環境，比其他領域的公共關係更需要全面統籌與戰略管理。

費愛華、李承驊（2011）也提到政府國際公關的主體與客體，主體是政府機構，包括中央與地方政府與其職能部門，與中央和地方政府及其職能部門在業務上緊密相關的企事業單位，具有政府或官方背景的社會團體等。客體即其所面對的國外公眾，主要包括外國政府組織、外國媒體、國外各類經濟社會組織、地區集團、國際組織、外國公民、本國僑民以及其他特殊國際公眾等，有時也包括對與國外公眾有連帶影響的國內民眾在內。

馮丙奇、齊小華（2011）也提到，愈來愈多的外國政府聘請美國公關公司展開公關工作。而這些公關公司開展的公關活動的目標大致包括：（1）推動政治目標；（2）當客戶國政府的保護活動可能會引起美國政府的反應時，這些公關公司向客戶國政府提供關於這些可能的反應的諮詢；（3）增加客戶國的商業

利益；(4) 協助進行英文傳播；(5) 一些問題決定著客戶國在美國以及整個世界的地位，這些公關公司為客戶國在這些問題上提供諮詢，以便能使有關方面增加對這些問題的理解和支持；(6) 一些法規對客戶國在美國的活動進行了限制，這些公關公司幫助客戶國來試圖對這些法規進行可能的調整。

馮丙奇、齊小華（2011）也認為，這些公關公司正式受聘於某國後，首先展開的工作就是搜集關於客戶國的詳細資料（包括媒體報導），來確定美國公眾對該國的態度，在這個基礎上來確定行動計劃。這些行動計畫中，一般都包括建立一個關於客戶國的信息機構，以便能提供關於該國的事實並發表關於該國積極的評論。這些公關公司會與主要媒體的工作人員和其他有影響力的公眾（如教育家、商業領袖、政府官員等）保持聯繫，同時通常會墊付費用來邀請這些人員參觀客戶國。總體而言，這些代理人員與組織的活動大致可分為兩個部分：國際媒體關係、代表外國政府開展遊說活動。

馮丙奇、齊小華（2011）也進一步指出，負責遊說的美國公關公司主要業務是為客戶出謀劃策，幫助其作國會工作。具體說，就是為客戶遊說國會議員，影響他們在與客戶利益有關問題上的態度和立場。而遊說是否成功，不光看他是否精於國會運作程序，更重要的是看他是否在國會擁有「人脈」關係。

沈莫寒（2005）指出，不同的公關公司所代表的客戶不同，甚至相互對立，公關公司間的相互競爭，各自遊說作用常常相互抵銷，這是公關活動面臨的主要困難。對於突發性事件或危機，由於決策是在機密狀態中，由行政當局少數核心人物迅速做出的，公關公司也無法發揮作用。另外，最重要的，公關公司能在大多程度上發揮作用，還取決於大的國際安全環境變動。

二、國際公關、媒體與公眾外交（Public Diplomacy）

馮丙奇、齊小華（2011）也將趙可金於 2004 年在「媒體外交及其運作機制」一文中所詮釋公眾外交的意義納入政府國際公關的範疇，畢竟他們認為趙可金所稱公眾外交活動的主體以政府為主，目標受眾是其他國家的公眾，公眾外交的核心理念是一個國家的政府為了影響其他國家民眾的看法，進而開展的直接與其他國家民眾進行交流的活動。而馮、齊二人也認為從這種含義上來說，公眾外交活動歸屬於政府國際公關的範疇。

至於政府國際媒體關係活動，馮丙奇、齊小華（2011）則以兩方面來說明其重要意義。（1）政府國際媒體關係活動對國際新聞報導有明顯影響。（2）國際媒體關係活動對國際關係有重要影響。以前者來說，兩人引述 Manheim 在 1994 年在 *Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy* 書中的論述指

出，與國內事務相比，在外交事務中，媒體關係活動更加容易奏效，原因包括三項：（1）國外公眾難以直接獲知外交事務；（2）比較而言，媒體對外交事務的報導往往有限；（3）甚至相關官員也依賴媒體來對特定國家進行認知。就後者而言，國際媒體關係通過塑造國家形象、影響國外公眾對一個國家的看法，最終可以導致外交政策的形成與轉變。與此緊密相關的是媒體外交（Media Diplomacy），媒體外交指通過大眾媒體向其他國家政府或公眾進行傳播，以便確立信任並促進相互溝通，並爭取他們的支持。馮、齊二人也引述 Gilboa 在 2000 年的研究 *Mass Communication and Diplomacy* 中的論點，在公共關係的視野中，媒體外交活動包括各種日常以及特定的媒體活動形式，具體包括新聞發佈會、訪談、信息洩露、特定的媒體事件等。

若以公眾外交的定義來說，多以 Tuch（1990）所稱，公眾外交是本國政府與外國民眾的溝通過程，本國政府試圖藉這樣的溝通過程，讓外國民眾了解本國的意圖與想法、制度與文化，及本國的目標與現行政策。Rugh（2006）則指出公眾外交除會以傳播媒體來強化國家形象外，也會配合實際政策來維持與經營國家形象，如教育交流、藝文與體育活動表演、學術人員互訪等。

卜正珉（2009）則將一個深具國際公關意涵的「公眾外交」界定如下：公眾外交是國家（政府）與國外公眾的溝通橋樑，透過公眾外交的管理功能，國家（政府）將希望國外公眾認知的訊息傳達出去，建立國家的定位，同時也經由公眾外交的方法得知國外公眾對訊息的反應；公眾外交的管理功能是在國家（政府）利益與國外公眾利益間求得平衡，使雙方互蒙其利，最終在增進國家的形象與聲譽，爭取利益。若是從公關的邏輯來說，藉由持續的政策與活動來讓外國民眾或特定群體增進對本國的印象、甚至好感，確屬公關操作的內容，是以公眾外交的相關操作是能將其歸納在國際公關的範疇中，來進行了解。

但卜正珉（2009）也提到，誠如 Singnitzer 與 Coombs 在 1992 年的期刊論文中所言「公共關係與公眾外交都無法單獨應付新的需求，對從事國際公關的國家而言，公關策略尚不夠精緻成熟，畢竟過去有關國際公關的研究多是為了應因應跨國公司的需求；另一方面，公眾外交又欠缺改變國外公眾所需的必要工具與技巧。」所以，公眾外交與公共關係在觀念與策略上相互支援、互補互利，已是普遍的共識。

Roa（2016）認為，多數人認為公共外交涵蓋多種活動，包括公眾參與的國際交流、文化和教育活動。許多作者將公眾外交的定義與影響公眾對外交政策制定和執行的態度聯繫了起來，並認為公共外交超越了傳統外交，因為它涉及公眾。其和單向且被認為建基在負面溝通的宣傳不同，公共外交是對傳統外

交的補充，因為他超越了一對一的溝通模式並利用技術和面對面的交流來支持溝通過程。在世界各地，公眾外交的意義會根據具體情況拓展或收縮。Roa (2016) 也提到，公眾外交不包括任何的價值判斷，相對於宣傳，是安全且易於接受的委婉替代品，更重要是，此字帶有中性情緒，畢竟外交一詞似乎可以避免帶有負面情緒。

Roa (2016) 也提到，公眾外交已成為治國方略的一種可行且重要的工具，他增強了傳統外交，有助於縮小理解差距，也是傳統外交適應和演變，以適應現今大眾傳播和國際事務之要求及壓力的證據。而且公眾外交對世界輿論的形成有著實質的影響，他是政府為改善與其他國家人民的直接關係所做的努力，公眾外交是國際關係中複雜而重要的組成部分，它包含資訊活動，這些活動用於宣傳和文化活動，也在公私領域中發揮長期的教育作用。

其實從 Roa 的論述中其實可發現公眾外交的行為者已然變多，溝通互動的模式也隨時複雜，他的論述其實已然符合 Cull 在 2009 年所提「新公眾外交」(New Public Diplomacy) 的範疇。Cull (2009) 將公眾外交的概念擴大成為「新公眾外交」，並列出了幾大特點以區隔傳統的公眾外交：(1) 行為者不限於國家，非傳統的國家行為者及非政府組織都納入其中，(2) 這些行為者和民眾溝通的機制已藉網路科技來和民眾互動，(3) 新科技使用已消除了國際與國內的界線，(4) 藉新行銷技術來建構國家品牌形象，同時也引用網路網際傳播理論來進行搭配，(5) 藉由軟實力與品牌建構的概念，建構國家的國際形象，也將其作為一種資產，(6) 其告別冷戰時期行為者與民眾間的溝通模式，轉而強調民眾間的接觸，以促進相互啟發，國際行為者也扮演促進者的角色，(7) 以往自上而下的訊息傳遞模式已被取代，新公眾外交的主要認為被定義成「建立關係」，此關係不一定是行為者與外國受眾間之關係，也可以是彼此陌生的受眾間之關係，行為者希望促進其間的溝通。

三、國際公關與國家形象

Kunczik (1997) 認為儘管國家公關的定義始終是利益導向的傳播，其主要目的是透過大眾傳播媒體報導，使形象符合新聞價值。若某個地區的報導因新聞選擇結構而有偏差，那一個國家也更有可能在該地區進行公關活動，而一個實體在經濟及政治上愈重要，外國就愈有可能在那裡進行宣傳活動。而讓自己出現在其他國家媒體上的一種方法是購買大眾媒體的新聞空間與時間，如透過廣播廣告與平面廣告，這方法是適當的，而且目標群體（如政治意見領袖與政治經濟領域的決策者）也會受到影響。

Kunczik (1997) 也提到國際公關主要目標是建立或維持本國正面形象，即在世界體系中展現出值得信賴的形象。他的論述也凸顯出國家品牌形象的討論，國際公關或公眾外交的操作亦成為國家形象建構的重要策略。關於國家形象的討論，Ham (2001) 就指出，國家品牌形象是由外部世界對於特定國家之觀感所形塑而成的，若國家沒有塑造品牌，很難在國際政治經濟上扮演要角或吸引注意，故形象與聲譽便成為國家戰略資產的基本要素。討論國家品牌就像比較商品般的，會被描述成友好的、可信賴的、具侵略性或不可信賴的。就像商品般的，政治人物可定位自己為國家品牌資產的管理者，其為品牌尋找利基定位，透過行銷活動為其建構受眾對其的品牌忠誠度，以利於其在各種國家品牌間取得競爭優勢。

Kunczik (1997) 也從研究結果及實務經驗得出結論，民族國家形象建立的最佳方式顯然是民主國家、尊重人權並推行開放政策；正因如此，柯梅尼統治下的伊朗、今日成統治下的朝鮮及東德等國家，都無法在西方媒體上樹立正面形象。儘管如此，公關對於建立形象仍然必不可少，這背後仍存在結構性原因；在這種情況下，最重要的工具或許是國家通訊社，他要提供與新聞價值相符的報導，積極參與各式的新聞節目交流。

Manheim 與 Albritton (1984) 提出了建立正面形象或打破負面印象的方法有三個階段：第一階段是進行情勢分析，亦即了解及搜集本國在國外或特定地區實際形象的資訊，第二階段開始進行主動的行為操作，可從兩個面向切入，如辦理文化活動來進行形象傳播，或低調地贏得記者的信任，並建立個人聯繫，讓其樂意接受一些有關國家的背景資訊。第三階段，正面訊息便可更廣泛傳播，進行持續的形象塑造，並建立身份認同的象徵，如和反腐敗的政治家、可影響公眾輿論的政商人脈、政商界具前瞻性的年輕人物建立聯繫關係。

葉長城、彭芸等 (2015) 的研究發現指出，我國在國家形象行銷上，已有相當多元豐富的成果，包括成立推動公眾外交與國際宣傳之專責機構，國際形象塑造與宣傳（如「東海和平倡議」等）、民主與人權價值的宣揚與技術合作（如派遣與執行技術協助計畫等）、推動國際文教合作交流（如辦理外交小尖兵等）、中華文化的推廣與繼承（如華文推廣等），以及台灣品牌創新與發展（如推動台灣精品等）。

本研究便是欲藉其上理論，以公關操作策略、媒體公關、公眾外交、國家形象等理論面向切入，搭配外交部及外館在推動外交工作實際操作的過程及內容中，理論策略與其融合的可能性及可行性做一充分討論及分析；一來希望檢

視理論的適用性，二來希望觀察出我國國際公關仍可補強的部分，進行整體的建議，再者也希望豐富相關領域的研究成果。

參、研究方法、範圍、問題及架構

一、研究方法

研究方法是以深度訪談法及焦點團體法為主，輔之以對外交部社群中之貼文來進行關活動之分類歸納分析。

(一) 深度訪談法

深度訪談法以針對外交部官員進行，訪談有關國際宣傳與公關策略擬定的訪談為主。本研究已對資深的外交部官員進行了三場深度訪談，第一位訪談時間為 2024 年 11 月 29 日下午 2 點至 3 點，針對有 20 餘年外交官資歷、外派時亦擔任社群編輯的官員進行深度訪談，地點在台北市。再來是對負責國際新聞與國內公關操作且曾任發言人的資深外交官員，時間為 2025 年 6 月 27 日 12 點至 13 點 40 分，也在台北市，第三位則是曾於外館督導過社群與公眾外交的資深外交官，時間為 2025 年 8 月 1 日 12 點至 13 點 40 分，亦在台北市訪談。

深度訪談的主要問題，以公關策略擬定的考量因素切入，探討及歸納適用的策略；進一步會探求各種公關活動呈現的方式，包括側面觀察社群使用與內容，並藉理論來進行媒體公關、公眾外交、訊息內容建制與國家形象等來進行分項討論，訪談題綱如附件。

(二) 焦點團體法

焦點團體主要針對專業人士進行座談，主要在針對深訪之相關內容、策略呈現，甚至是公關效果進行綜合討論。本研究於 2025 年 9 月 6 日，下午 3 點至 5 點進行了一場針對具傳播、國際關係背景的教授及資深媒體人、公關業界專業經理人的焦點團體座談，參與人數共五位，聚焦於其對外交部公關操作的看法，也試圖探究公關操作的效果；如專業人士會不會認同政府的相關政策作為等，或應該進行哪些調整等，參與名單及討論議題如附件。

二、研究範圍

為使本研究的分析能更精確，因此限定了研究的範圍，而在研究上的劃分是依照時間、內容及對象等項目來區分，茲敘述如下：

(一) 時間範圍

本研究將以 2024 年總統賴清德第一年任期為主，並兼論蔡英文第二任期後兩年的顯著事件，如 2022 年 8 月 2 日美國前眾院議長裴洛西訪台，畢竟是蔡任內有名的公關事件；況且當時外交部不僅在社群上強化使用，各外館也都開闢「Taiwan in（國家或城市名）」社群來進行國際公關，模式也較為多樣，較能觀察到更細緻的策略脈絡與整體思維。

（二）對象範圍

探討主題對象是我國參與國際組織或在特定國家、針對特定議題的國際公關操作，並探討決策脈絡。同時亦針對外交部之社群，特別是臉書（外交部）與 X（外交部 Ministry of Foreign Affairs, ROC(Taiwan)）為主，IG(MOFA Taiwan) 等為輔，進行策略分析。

（三）內容範圍

本研究內容部分將針對我國國際公關策略的策略擬定、策略呈現及策略效果進行綜合討論，期待發現相關策略到位之處或需強化的空間，畢竟策略到位，資源的消耗才會獲得減省。

三、研究問題

針對研究的題目，擬依照前述理論建構部分為依據，設計如下：

1. 我國國際公關策略的擬定，考量的因素為何？為什麼？
2. 我國國際公關策略的呈現，約有多少種面貌？哪種方式為主打方式？有沒有哪些盲點？
3. 就公關操作的傳播者來說，是外交部官員掌理主要決策？或是由國外或國內專業的公關行銷公司負責？或雙方與各方是如何分工？誰有最主要的最終決定權？
4. 目標群眾來說，是如何進行策略規劃？訊息產製包括哪些因素？
5. 就效果來說，何種國際公關策略的效果最為明顯？如何評估效果？又如何進行策略微調？

四、研究架構流程

本研究先將國際公關之理論文獻進行梳理，建構研究的問題意識，而後以研究方法，針對所欲研究的部分，包括國際公關之策略擬定、策略呈顯（包括

社群及其他面向)及公關的效果進行總體研究，並提出建議，架構流程圖如圖 1 所示。

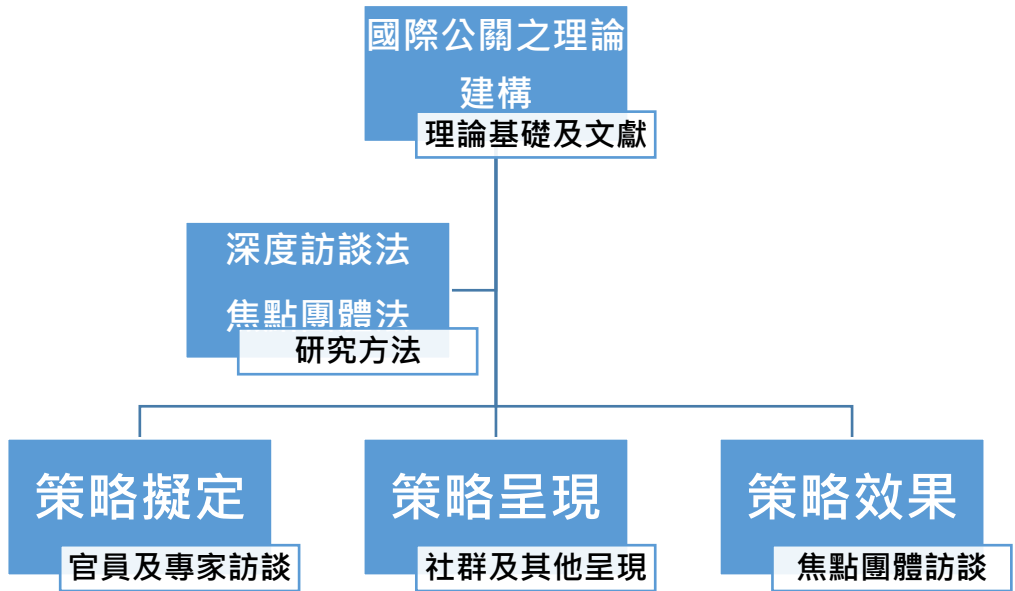


圖 1：本研究架構流程圖

肆、我國國際公關策略之擬定

本部分對我國國際公關策略之擬定做深入分析，包括從外交部資深官員訪談中了解決策的宏觀環境因素及微觀的細部因素，並做歸納。

一、外交部公眾會作為主要公關傳播者

從深度訪談中可了解，我外交政策的統籌規劃是由部內的研究設計會負責統籌集總體規劃，以「總和外交」為基本綱領，公眾外交協調會則以其業務來強建構對外論述，而藉總統、部次長重要活動的致詞稿等來進行鋪陳。負責國際新聞與國內公關操作且曾任發言人的資深外交官員就說到，

研設會負責統籌外交政策的總體規劃，各單位依此擬訂業務重點及宣傳主軸。目前我外交政策方向就是全力推動「總和外交」，亦即以價值、同盟及經貿外交為核心來進行宣傳。至於公眾會的部分，就會藉由部長與國內外媒體的茶敘，由新聞科協助內容定調及訊息傳達來鋪陳對外論述；公眾會中的文撰科也會整合台灣政經各方面發展，作為總統、部次長重要活動的致詞稿內容及

外館用的國慶文宣資料，來強化總和外交的進程。（受訪者 B，深訪，2025 年 6 月 27 日）

公眾會在 2025 年的新聞稿中也指出，外長林佳龍上任後，以實踐賴清德總統「價值外交」及「經濟日不落國」理念為核心，推動「總和外交」政策藍圖，並在近期啟動外交部品牌識別優化工程，期能厚植外交實力、強化獨特國際形象，打造更具韌性創意的「Team Taiwan」。林部長也表示，外交部作為國家對外事務的主政機關，肩負國際宣傳的重要任務，盼藉設計概念展現台灣多樣性及文化多元性，加深台灣正面及獨特的國際形象。由此可發現，總和外交作為外交政策的主軸，以建構國際形象，強化國際公關操作仍是重要的戰術，欲達到參與國際組織、鞏固邦交及強化與民主國家實質關係深化的各種目的。曾經於外館中進行社群宣傳的外交部資深官員也指出，

從戰略面來說，外交部會要求外館進行年度有關國際組織的推案，特別是聯合國、世界衛生大會(WHA)、國際民航組織(ICAO)、國際刑警組織(INTERPOL)等年度例行工作，外館都會依照本部提供之說帖、宣傳廣告等資料進行適當的遊說或宣傳，說帖是訴求外國政府行政官員及國會議員，廣告文宣多是針對一般民眾。（受訪者 A，深訪，2024 年 11 月 29 日）

以參與國際組織來說，鈕則勳（2003）指出，外交部參與聯合國及其周邊組織，常年都有綿密的宣傳策略，希望產生教育與宣傳的功能，透過連年的叩關行動及文宣作為，至少讓聯合國官員、各國駐聯合國代表團及當地民眾知道有中華民國存在，進而了解我國在聯合國無代表權是不合理的。宣傳對象則包括各國政府官員及國會議員、各國駐聯合國代表團及駐華使館、新聞界人士及學者；至於宣傳管道，鈕則勳（2003）也指出，除說帖外，海報、報紙廣告及燈箱廣告都是主要宣傳工具，也會結合僑界力量一起宣傳。

從公關的角度來看，利害關係人就是以上所指的聯合國官員、代表團、駐地官員議員、媒體、學界智庫，甚至一般民眾，當地駐館人員便得藉自己的人脈經營能力來進行與各行為者的關係建立與維護。曾於外館督導過社群與公眾外交的資深外交官指出，

對於當地關係經營來說，若是邦交國，媒體部分可能會用置入性行銷，但也看館長的考慮而定，政府經營則以行政官員為主，除了在地互動外，也會邀請其訪問台灣，建立情誼；非邦交國，媒體經營除了館長會建構媒體公關策略外，也靠外交人員自己人脈建構，除館長投書媒體外，也會藉創意公關活動或重要議題，期待當地記者的報導。非邦交國的政府經營則是以遊說國會議員為

主，有時也會請當地僑胞來對國會議員遊說，拜會國會議員（Knock Door），因為僑胞多為有選票的當地人，議員會有一定壓力，藉此期待能達到政策上對我有利的效果。（受訪者 C，深訪，2025 年 8 月 1 日）

二、媒體公關及內部公關作為主要操作模式

至於公關或公眾外交來說，外館之外交官員多得進行與利害關係人之公關工作，在外交部的編制內則是以公眾會來進行相關的公關作為，不論是媒體公關或是特定活動等，此外，公眾會也會與負責國際宣傳的國際傳播司進行分工合作，強化宣傳與公關的綜效。負責國際新聞與國內公關操作且曾任發言人的資深外交官員就說到，

公眾會是外交部的新聞發言窗口，除統一負責新聞發布與媒體應對外，也是對外論述的整合者，撰寫總統及部次長重要外交文稿；此外，也會辦理「外交小尖兵」、「農業青年大使」等針對年輕人的活動，包括協助青年度假打工等，希望藉交流傳遞國家形象。公眾會也會和國傳司分工合作，以國際組織推案來說，國傳司負責社群串連、國際媒體投書刊登，公眾會則進行國內記者會，提供相關資料供媒體報導。（受訪者 B，深訪，2025 年 6 月 27 日）

社群內容皆以新聞發布為基礎，職司單位再將其轉化為更具網路熱度、社群溫度的宣傳素材，部內單位在推動業務時，也會同時會納入新聞宣傳規劃，再由公眾會發布新聞，安排採訪或直播活動，並由國傳司進行各式社群宣傳；至於駐台外媒聯繫由國傳司負責，若涉及新聞應對時，便由公眾會統一對外發言，非駐台國際媒體原則上由其總部所在地的外館負責聯繫，由外館負責說明政府政策，或透過公眾會取得部裡的正式新聞回應。（受訪者 B，深訪，2025 年 6 月 27 日）

至於參與國際組織的推案，國傳司負責全球社群串連策略、國際媒體投書、推案視覺及標語，公眾會則辦理推動參與國際組織的國內記者會、提供新聞資料供媒體報導。至於國慶，公眾會製作影片及國慶文宣資料，國傳司負責在國際媒體刊登國慶故事，增加國際曝光。（受訪者 B，深訪，2025 年 6 月 27 日）

從受訪者論述也能知道，媒體公關作為我國國際公關的重要環節，不論是國內或國際，與媒體進行互動或廣結人脈，都是進行國際公關所必須。而公關作為國際宣傳的一個重要環節，曾經於外館中進行社群宣傳的外交部資深官員指出，

外館多會針對當地媒體、學者、行政官員、議員進行例行的公關，除是要與其維持一定關係或進行宣傳外，也希望關鍵時刻能發揮作用；就媒體的部分，仍多以傳統媒體為主要對象，希望我方的相關活動能被報導外，也藉媒體專訪駐外代表來為我國發聲，畢竟我方仍希望影響常收視及閱讀這些傳統媒體的精英，駐館代表多會投書到這些媒體，希望能被刊登來拓展影響力，然新型態的網路媒體雖仍會接觸，但比重會有差別，但不論如何，只要我方訊息能被媒體報導，就能漸次地累積成效。（受訪者 A，深訪，2024 年 11 月 29 日）

除了媒體公關外，外交部的公關操作有很大一部分是進行內部公關，亦即對國內民眾溝通及互動，進一步體現在「總和外交」下「人人都是外交官」的目標。負責國際新聞與國內公關操作且曾任發言人的資深外交官員表示，

國內公眾也是重要的溝通對象，公眾會會進行新聞發布與政策說明，包括定期記者會、安排部次長及訪賓專訪、發布新聞稿，重要政策也會對外說明。另也有許多針對青年的參與計畫，如舉辦「外交小尖兵」活動，也會與農業部舉辦「農業青年大使」，擔任本部青年度假打工業務彙整窗口等，期待協助青年走向國際。也會透過多元管道進行政策傳播，讓外交工作更貼近民眾生活，提升全民對外交政策的認識與支持。（受訪者 B，深訪，2025 年 6 月 27 日）

至於公眾也會和外館有綿密互動及策略上之連結，期待強化國際公關之搭配，進一步強化綜合效果。負責國際新聞與國內公關操作且曾任發言人的資深外交官員表示，

如青年外交參與計畫，公眾會負責遴選優秀的國際交流人才，外館則媒合合適交流的對象與活動場域，強化人才對接與連結。至於國慶，公眾會也會協調全球國慶酒會與宣傳活動，整合文宣參考資料及影片資源，如政策亮點回顧，也會製作多達 13 種語言版本的國慶影片，結合外館及僑界共同推廣台灣形象；此外，公眾會就像中央廚房般的，彙整我國政經及社會發展重要數據與政績，印製「重要資訊集錄」說帖，以精準的多語傳播，確保政策立場在不同語境中有效傳達，便於外館使用。（受訪者 B，深訪，2025 年 6 月 27 日）

而外館針對當地國民眾的公關操作基本上由館長來決定即可，除非大型研討會要告知外交部，也會編輯網路電子報，並開放訂閱，希望能透過多元宣傳來經營不同的分眾。曾於外館督導過社群與公眾外交的資深外交官指出，

因應數位時代，駐館也會編輯電子報，內容包括館內資訊、駐館與當地的互動、台灣政經現況，一方面期待藉當地民眾關心或有興趣的內容創造在地連結，另外也期待台灣的資訊或是外館所舉辦的活動的為當地民眾知曉，以便擴

大參與。其是以開放訂閱的方式，不論是當地政界人士、智庫、僑界、一般民眾，外館多會藉機宣傳鼓勵訂閱。總之，外館所辦理的公關活動非常多元，基本上館長決定即可，除非是大型活動（如研討會）就要和本部告知；印象最深的是，在邦交國「台灣獎學金」錄取名單的公布多會引發關注，現今非邦交國也漸有錄取，但名額較少，該活動在社群上點閱率也頗高。（受訪者 C，深訪，2025 年 8 月 1 日）

三、駐美代表處結合當地公關公司進行操作

而藉楊孟立與楊佳穎（2018）的報導也可得知，美國的公關公司也常會是我國遊說美國政府的主要傳播者，如此報導稱，駐美台北經濟文化代表處有望聘用美國遊說公司「波多馬克國際夥伴」，並由該公司出面「說服」川普政府，推進對台更常態性的軍售。然專家學者直言，對美國政府的遊說工作，公關公司的用處並沒有想像中大。曾經於外館中進行社群宣傳的外交部資深官員也有指出，

華府等大館會有較多的機會與當地的公關公司進行整體的公關操作，而相對小的駐外館處若要協同當地公關公司進行專案，通常是透過專案簽的方式來進行。（受訪者 A，深訪，2024 年 11 月 29 日）

前駐美代表沈呂巡也表示，自己努力最重要，不要以為花錢就可以直通美國政府，公關公司是輔助角色，充其量只是幫忙開一扇門，「我們自己才是台灣最好的遊說者。」他又說，北京跟華府的貿易戰打得這麼激烈，就算北京請十家公關公司也沒有用。沈呂巡強調，台灣在美國進行遊說的力量，不光是在公關公司，其實對美國國會的工作，才是我們最重要的資產，也是我方多年經營下來的基礎，「看看美國國會『友台連線』議員有多少人，就知道我們的實力有多雄厚，對國會工作有多成功了。」（楊孟立、楊佳穎，2018）

前外交部長程建人提到，聘用公關公司多年來都是我駐美處的工作內容之一，並非新鮮事，一年約聘用 7 到 10 間，端看我們在什麼領域需要人幫忙「敲門」。由於華府公關公司有許多曾在美國政府、國會或智庫待過的人，當我方人脈不足的時候，可能就藉由公關公司來彌補不足，但是後續實質洽談仍得靠自己。（楊孟立、楊佳穎，2018）曾於外館督導過社群與公眾外交的資深外交官也表示，

駐美代表處有藉公關公司進行整體的公關操作，包括遊說、廣告宣傳、舉辦研討會與協助經營媒體及主管投書刊登與新聞露出，但其他的館處就少有委請公關公司進行操作。在沒有委請公關公司操盤的駐館，同仁平常就要和記者

綿密互動建立關係，促成大使或館長接受媒體訪談，或友我的新聞報導，甚至和中國進行媒體的筆戰，特別是在邦交國，對於對岸的動作，我方勢必會藉媒體反擊。若是當地國具有影響力的記者，我方也會深化經營，並邀請他們來台進行參訪，待其回國後進行對我有利、且佈線議題的報導。（受訪者 C，深訪，2025 年 8 月 1 日）

從官員的論述中也可知我方駐館在沒有委請公關公司操作的當下，多是靠駐地官員的努力，藉人脈經營來拓展關係，也與中國大陸會進行媒體攻防。而近年隨著中國影響力的日漸增加，除了駐館會進行適時的媒體回應、甚至回擊外，公眾會也進行中共情勢分析，相關資訊也會進行與國際民主盟友分享及對內的公眾溝通。負責國際新聞與國內公關操作且曾任發言人的資深外交官員便指出，

公眾會會積極與國際民主盟友分享中國操作手法與應對經驗，促進資訊交流及共同反制行動，同時也會在外交部社群中分享各國的反制訊息，藉以強化國內民眾對其認知作戰的辨識與防範意識，提升我方應對的韌性。基本上，外交部不與中國進行對抗式的宣傳操作，但會透過新聞稿、社群、多語文宣及公眾外交活動，展現台灣的民主價值、自由社會等正面形象（受訪者 B，深訪，2025 年 6 月 7 日）

綜合來說，外交部的公關策略內外兼顧，內部對民眾做溝通並由公眾會舉辦活動外，讓其了解並參與外交事務外，也進行媒體公關，對外則由外館負最大責任，除聯繫駐在國媒體進行公關外，對當地國政客、專家及僑民的經營也不遺餘力，藉利害關係人人脈經營、甚至遊說，則希望達到參與國際組織、當地國制定友我政策、鞏固邦交、強化非邦交國關係。策略安排或建構多有部內與外館聯繫的機制，外館亦有因地制宜的公關操作，公關策略的鋪排算是有理有節。

伍、我國國際公關策略之呈現

本部分將對外交部實際的國際公關操作，進行統整分析，並以其社群為觀察對象，包括臉書、X、IG，分析其貼文的類型及策略脈絡，來進行外交部公關操作的類型歸納；至於事件行銷，如各駐館的國慶酒會，及媒體公關，如前後任外交部長吳釗燮、林佳龍與各駐館代表、大使、處長於當地媒體的投書與訪談等，亦都會納入研究。

以鈕則勳(2003)針對我國在參與聯合國的國際宣傳部分,以宣傳管道來說,歸納出了幾種類型:(1)編印「說帖」或相關文宣資料直接分發,(2)在海外報章雜誌上刊登政治廣告,(3)外交部及新聞局駐外單位網站。而這些操作至今仍有持續進行,只是現今是以數位為主的社群時代,網站的重要性已經不如社群,故外交部會以社群來進行總體的國際宣傳。至於公關操作的部分,由前述訪談亦可知,駐外人員會與友我學者、媒體工作者或是社會團體領導人維持良好關係,目的不僅希望其透過一己之影響力來為我國推動參與國際組織助力,同時更希望以其專業或是身分替我方仗義執言;如在報章雜誌上面撰文支持,對我新聞予以較正面觀點來處理,或以社論方式來以正視聽。此外,外交人員、包括部長、大使、代表、辦事處處長等,也會以其名義在該國知名媒體撰文投稿,增加國際能見度。

如陳妍君(2025)的報導指出外長林佳龍於8月投書以色列最大英文報「耶路撒冷郵報」(Jerusalem Post),強調台灣經濟實力與對民主價值的堅持,是守護國際和平與穩定情勢的重要夥伴,籲促聯合國納入台灣,誠盼各國認知台灣在國際社會的正當性,並接納台灣的貢獻。呂依萱(2021)也報導前外長吳釗燮亦於2021年9月聯合國開議前,就以「想像納入台灣—更具韌性的聯合國體系」(Reimagining A More Resilient UN System—With Taiwan In It)為題撰文,近期已有美國「外交家」(The Diplomat)網路雜誌、加拿大「多倫多太陽報」(Toronto Sun)等多個媒體刊出。吳指出,中華人民共和國從未統治台灣,只有台灣人民以民主程序選出的政府,才能在國際上代表台灣。中國將第2758號決議與北京的「一中原則」劃上等號,是錯誤作法,更專斷地將其政治立場強加於聯合國。

除了外長會藉投書或國際媒體專訪,為政策立場作詮釋與宣傳外,駐外大使、代表亦多會藉媒體公關操作來針對參與聯合國、周邊國際組織、我國重要立場政策做鋪陳;如陳熙文(2025)報導駐美代表俞大瀟投書美國媒體「國家利益雜誌」(The National Interest)並指出,台灣被排除在世界衛生大會(WHA)之外,是因為來自北京方面的施壓,他認為台灣無法參與世界衛生組織(WHO)純粹是因為政治原因,呼籲WHO不應讓政治凌駕專業。陳韻聿(2024)報導駐英代表姚金祥於2024年11月接受英國「泰晤士電台」(Times Radio)專訪,談及英國等理念相近國家支持台灣有意義參與國際組織,並對英國能明確表態支持台灣參與國際刑警組織(INTREPOL)表示期待。

又如胡玉立(2025)報導駐加拿大代表曾厚仁2025年7月25日投書加拿大主流媒體iPolitics,強調中國片面啟用M121銜接航路違反國際規範,意圖

改變台海現狀，盼加國支持台灣有意義地參與包括國際民航組織（ICAO）在內的國際組織，共同對抗中共逐步侵蝕國際規範的壓力戰術。崔慈悌（2023）報導紐西蘭《郵報》（The Post）2023年11月16日在報紙及網路媒體刊出我國駐紐西蘭代表歐江安投書的「國際刑警組織之漏洞」（INTERPOL Gap）文章。歐在文中指出，台灣被排除在國際刑警組織之外，將使全球治安防護網產生漏洞，讓跨國組織犯罪集團有隙可乘。

尤其上論述可知，外交部在公關操作的部分頗重視媒體公關，亦即部長、駐外大使、代表、處長等外館首長，都會針對主打或重要的議題，包括參與聯合國與周邊國際組織，與兩岸關係有關、特別是中國對我方有威脅的舉措，進行媒體的撰文及發表；畢竟藉此種操作不僅能提升我國訴求的國際能見度，也能凸顯外館經營當地媒體的實際成果，更能讓國人了解外交部及駐館對擴展我國國際生存空間的努力及付出，仍是在公關操作上的重要步驟。

另外，從外交部臉書、X、IG等社群貼文的相關內容來觀察，也大致能針對我國對內及對外的公關活動操作，進行如下的分類：

（一）正副總統、外長有關的媒體公關及政府高層與國外政要的人際互動：

包括總統府高層接受國際媒體訪談，如總統賴清德就職一週年接受日本媒體人櫻井翔的訪談或部長林佳龍接受日本產經與日經亞洲記者專訪等，都屬媒體公關的範疇，目的當然希望藉以傳輸我國於國際上的正面形象。又如他國高層政要或議員訪台、駐台官員互動等，如2022年8月當時的美國眾院議長裴洛西訪台，大致有兩個月，外交部臉書貼文點讚數動輒飆破2000個讚以上，8月2日歡迎裴洛西來台的貼文點讚超過兩萬五千、留言近八百則，分享也有破千；還有前英國首相強生（Boris Johnson）於2025年8月初來訪，此類型就如深訪中官員指出，外館會安排對我友好之當地國政府官員或國會議員來台進行訪問，目的除期待展現國際支持台灣外，也希望能深化與當地國政治人脈的連結，不論是推動友台的法案或促銷國際形象，都希望有利基。

至於我方高層官員、如總統、副總統、部次長出訪等，除強化邦誼外的制式公關操作外，當然也有期待借過境美國來建構或強化台美關係，甚至平衡中國權力的企圖。而外交部及各駐館也會藉國慶酒會廣邀駐台使節與駐在國友好的政商學媒人士，深化人脈經營，以利日後公關操作。值得一提的是，外交部也會與相關單位合作針對邀訪來台的重要外國政要進行論壇，如英國前首相強生受邀來台，外交部便與遠景基金會共同召開「凱達格蘭論壇：2025印太安全對話」，賴總統與強生接續發表英語演說。

(二) 國際組織會議，台灣尋求加入之相關倡議或主辦論壇等公關操作：

如 2025 年 5 月 20 日外交部臉書貼文內容就點出在世界衛生大會 (WHA) 開議前夕，我駐瑞士日內瓦辦事處舉辦外交酒會，邀請友邦及理念相近民主國家代表齊聚一堂；5 月 21 日 WHA 開議後，外交部臉書也接連貼出我友邦或是民主友好國家聲援台灣參與世界衛生體系的内容，呼應台灣的訴求。又如 APEC 經濟領袖會議，我國領袖代表--台積電創辦人張忠謀在最後一天的記者會分享行程收穫。還包括外交部主辦之相關論壇則如「2023 NGO 領袖論壇」等。

(三) 年度舉辦之國際青年大使、外交小尖兵、台灣獎學金等例行營隊或活動：

如外交部臉書 2025 年 6 月 9 日「國際青年大使上線啦！圓夢重聚會現場帶你看」，又如農業青年大使、青年度假打工及以高中生為主體的外交小精兵活動，還包括 5 月 12 日於臉書上貼文敘及的台灣獎學金頒獎典禮等，也是公眾會主推的公眾外交活動。

(四) 外交關係突破、新駐館揭牌資訊或是與其他國家簽署協議等公關活動：

如 2025 年 8 月 12 日我方與加拿大簽署「暗船偵知系統瞭解備忘錄」，共同打擊海上非法行徑，2023 年 11 月 8 日與英國正式簽署「深化貿易夥伴關係協議」，雙方藉此框架，提升貿易夥伴關係。又如 2023 年 10 月 17 日，駐米蘭辦事處正式揭牌。或前部長吳釗燮應邀訪問波海 3 國並發表演說，回應拉脫維亞、愛沙尼亞及立陶宛 3 國國會外交委員會主席及立陶宛國會議長訪台。不論是外交駐點拓展或是協議簽署，可凸顯出我當地駐館對該國政府的經營有成效外，也能藉以深化彼此關係。

(五) 友邦援助、互動與協議及駐館國慶酒會：

包括友邦在相關國際會議上發力力挺或是國際力挺台灣：如第 28 屆「聯合國氣候變化綱要公約締約方大會」(UNFCCC COP28) 在杜拜舉行高階會議，巴拉圭、帛琉、聖露西亞等 6 個友邦接力為我執言。或友邦駐台使館相關活動或節慶活動，如與「美國各州政府辦事處協會」(ASOA) 一起渡過感恩節，感謝該協會協助深化台美經貿合作，又或是印度排燈節。還有對友邦的協助與國際援助，如台灣技術團在友邦的服務成果等。

(六) 針對中國大陸動作之回應、國際聲援等危機公關操作：

如前部長吳釗燮推文聲援被中國禁運的日本水產，或由於中國軍演，外交部及各國批評、呼籲台海和平的内容。亦包括其他國家元首互動談及台灣或台海穩定等相關内容：如 2023 年 10 月 27 日的貼文就述及美總統及澳洲總理重申維持台海和平穩定的重要性及反對片面改變現狀等內容，又如 2025 年 8 月 14 日臉書所貼「外交部嚴正關切中國在南海民主礁鄰近海域危險干擾菲律賓

海事人員安全，嚴重影響區域和平穩定」的貼文，也希望藉以引起國際關注或強化我方維護區域和平的形象。

（七）搭國際重要議題便車的公關操作：

如「台灣挺自由、台灣能幫忙」之挺烏克蘭相關行動之內容，為中東和平點亮希望之光，或疫情時「Taiwan Can Help」的相關貼文及照片，又如「世界12強棒球賽」外長林佳龍應美國在台協會 AIT 谷立言處長邀請，觀看台日大戰。

（八）政策宣導、與其他部會合辦之活動及介紹台灣特色的內容及網路公關活動：

如辦護照的簡易流程、節能減碳、能源轉型等，也包括澄清不實訊息的公關作為，也包括其他國家與國人有關之相關政策，如泰國將宣布國人免簽。這部分亦包括有時會轉發其他部會與政策有關之相關貼文。還有台灣美食、景點、鐵道文化等宣傳，包括主題影音甄選等。

綜合來說，從外交部社群上所呈現的公關操作類型項目有其多元性，不論是政府公關、遊說成果、形象公關、媒體公關、危機公關等都有著墨，符合公關操作的內容及模式。若以 IG 來說，相關的貼文與臉書大致相似，類型也多如上述。值得一提的是，X 的部分，則有許多「已轉發」的內容，除了轉發部長林佳龍在 X 的相關論述外，也會轉發外國政府友我的論述或是國際媒體、政要，如路透社、Fox News、日本首相石破茂、MOFA Japan 等貼文，或也能藉此方式與他國政府及政要建立有別於傳統官式外交的互動模式，建構個人間的關係連結。

陸、我國國際公關策略之效果

本研究是以專家學者針對外交部的公關作為進行側面觀察，藉焦點團體座談來檢視對內及對外公關操作的效果。至於議題則分為一般例行的公關操作，如遊說、舉辦研討會、聯絡僑民，甚至委託當地公關公司來進行的各項公關作為進行討論；進一步地，也針對公眾會力推的公眾外交進行檢視，再來則是聚焦對內及對外的媒體公關操作，來進行全面的分析及探討未來可行的戰略模式。

首先，外交部及駐館為推動國際公關，常會藉遊說、宣傳、舉辦研討會、聯絡僑民、媒體公關等方式來推動參與國際組織及各項操作，駐美代表處甚至會委託華府公關公司進行操作，與會專家學者則提到相關作為應因地制宜、找

到當地民眾的興趣點、了解其社會脈絡來進行公關規劃，更易產生效果，特別是公關操作不能只考慮「出口轉內銷」，對公關傳播專精的學者也特別提到。

是否委託公關公司進行專案並不重要，重要的是公關不能以「出口轉內銷」為導向，而應以議題的重要、前瞻性為考量，且要能符合當地國政策的需求。如自己去年與其他學者至阿曼，參加阿曼代表處舉辦有關人工智能（AI）與媒體的研討會，該國最大的『遠見報』都以頭版頭來報導；畢竟議題是當下流行話題，連代表處都說效果比以往更好，是以若藉公關活動來建構台灣與當地國的關係，勢必要考慮與時潮議題結合，並考慮該國政策上的需求，當地媒體才會有興趣，綜效才可達到。特別是一起參與研討會的中興大學有積體電路課程，阿曼又希望發展相關產業，也想爭取台積電設廠，所以興大相關專家到場參與就會更有利基，阿曼方面也高興；故外館進行公關活動，可多了解當地需求，結合我方強項，可作適當運用。（與會者 01，焦訪，2025 年 9 月 6 日）

阿曼研討會我有參與，覺得駐館資源雖不多，但能從 AI 及媒體切入，切中阿曼需求，讓阿曼第一大報報導研討會內容，就是很棒的例子。也凸顯出我國外館資源差距大，美國有公關公司協助，但其他駐館資源未必足夠，但仍得做很多事，不患寡而患不均，或許是外交部要思考的。（與會者 02，焦訪，2025 年 9 月 6 日）

至於駐美代表處會與華府的公關公司合作，楊堯茹（2025）報導中指出外交部表示是基於專業評估與實務需要，協助多元拓展美國各界對台美關係的理解與支持，此做法歷經各屆政府，行之有年，也符合國際慣例，外交部也強調，駐美代表處一項謹慎擇聘公關公司，並定期檢討與調整。專精於國際關係與對美事務的與會者也提到，聘用公關公司仍有幾個應注意之處，甚至有與會的公關專業經理人指出，駐館可同時聘用國外及國內公關公司進行策略上的互通有無。

對美外交若委託公關公司協助，應注意幾個重點，其一是法規面受到美國司法部（Department of Justice, DOJ）管轄，進行公關操作要遵守其資訊揭露原則，這點當無問題，但該注意的是，揭露可能會有政治上效應，如前美國國務院資深顧問惠頓（Christian Whiton）之前以「台灣如何失去川普」(How Taiwan Lost Trump) 為題撰文的相關內容，如台灣不了解川普、都在做川普不喜歡的事。像這類不利或可能引發波瀾的資訊被揭露，我方要如何去做些平衡操作或防範於未然，是該注意的，這也是第二個重點。特別是美政府也有很多有潛力的人士退出政府去成立公關公司，是以在選取過程中，各類公關公司如何進行其專精業務之歸類，或我方需要哪項服務，哪家策略規劃最清楚，都應清楚知

曉；而我方也應知道要達到目標應該走何途徑，需要公關公司提供哪些協助，會更有效？還是要分散風險，在公關公司選取上採雨露均霑方式，都得全盤規劃，注重整體戰略面。值得一提的是，且以往我公關都集中在聯邦政府，但地方政府權力也大，也應針對地方政府著墨，發想公關操作。（與會者 03，焦訪，2025 年 9 月 6 日）

國際公關操作應該建構戰略宏觀，找到優勢，戰術運用才順遂，政府對美關係似乎停留在過去操作台美關係的脈絡，應該更了解當下美國川普政府。應盤點我優勢，如經貿、區域安全、資安、AI、醫療等，特別是美國也在乎，若從此切入，才有對話基礎。（與會者 04，焦訪，2025 年 9 月 6 日）

從公關實務角度來說，國內及國外公關公司或可一起協作，不一定要侷限一家，國內業者可對接國外公關公司，讓其更了解我外交決策邏輯的細部脈絡及我方重視的議題，駐外人員對接國內外公關公司也能互補有無，微調策略，或是不錯的嘗試。（與會者 05，焦訪，2025 年 9 月 6 日）

而我駐美代表處透過華府公關公司進行操作，也與馮丙奇、齊小華（2011）點到的目標有關，包括推動政治目標，因應美國政府的作為，提供諮詢，或進行遊說相關諮詢或建議等。至於外交部公眾會在公眾外交或公關上有多項操作，如舉辦外交小尖兵、農業青年大使、青年度假打工等以青年為主的活動，期待擴大公民外交參與，以達「總和外交」的目的。與會者也多提到可以強化多面向、分眾、甚至是與國外知名的計畫合作，擴大外交參與與「總和外交」效果。

由於中央官方的活動中共多有反制，或可推動縣市長進行城市交流，畢竟各縣市多有國外姐妹市，若經貿議題互動合作更能直切民眾利益。企業交流也可突破限制，或半官方組織，如十月的美台國防工業會議，能談成議題面的合作，更能獲得國內特定民眾重視，都是可行的公眾外交模式，且能擴大交流層面。況且有些中央不好做或不容易做的事，地方進行協助，也是好事一樁。（與會者 04，焦訪，2025 年 9 月 6 日）

縣市政府與姐妹市交流，可從軟性議題切入，中央或外交部其實可樂見其成，應釋出資源及善意給地方政府，畢竟外交應是不分黨派，中央與地方通力合作，更能強化公眾外交的效果，而我們要的就是「總和外交」，而不是零和外交。（與會者 03，焦訪，2025 年 9 月 6 日）

美國國務院從 2006 年就有美國國務院 National Security Language Initiative for Youth(NSLI-Y)計畫，即「美國國務院國家安全語言計畫」，安排優秀高中

生，特別是未來有意參與外交事務的高中生，來台學習華語並體驗台灣文化，在美國國務院與教育部的全力支持下，由德拉瓦大學陳建國計畫主任領隊，為期六週的計畫中，學生於台大學習華語，住在台灣寄住家庭，深刻學習政經文化等台灣民情。美國藉此培養未來國際事務人才，我國可以參考，這些人很多都考上哈佛耶魯等名校，我國外交部也可在重點國家進行此種計畫。另外，德拉瓦大學承辦，但我政府似多無協助，但這些青年未來可能影響美國對台事務決策，政府應可提供相關資源進行協助。（與會者 01，焦訪，2025 年 9 月 6 日）

與會者建議也呼應了 Cull (2009)「新公眾外交」的概念，畢竟若能擴大行為者並以新傳播科技進行多元互動，都更能強化綜效，有益於國家形象建構。再以外交部媒體公關來說，公眾會會進行部長與國內外媒體茶敘、擬定總統及部次長重要活動致詞稿、安排採訪（記者會）、活動直播，及彙整國內政經文化發展資料及國慶文宣供外館運用。國外部分外館通常會安排代表、大使或處長接受當地媒體訪談、投書刊登，或藉公關活動吸引當地國媒體報導，安排友好的當地記者訪台進行報導等。與會者仍會認為傳統的媒體公關操作太過制式，而且內容官式，較難吸引當地民眾關注，故建議外館媒體操作要結合當地國需求或能與民眾產生共鳴，國內媒體公關則可搭配社群進行多元呈現。

媒體公關對內的部分，官宣太制式，論述應該要在兩分鐘內講完、兩百字說明清楚，頂多兩張圖卡作輔助，才能在最短時間讓受眾了解。而且要誠實不能說謊，說謊會破壞與媒體的信賴關係，媒體不信任，民眾也就不信任。對外可強化歐盟經營，可讓外國記者長駐台灣，更能增進瞭解台灣各面向，現今政府資源多往 Taiwan plus 挹注，但未必有效，畢竟現今是社群時代，社群經營更重要，或國外 KOL 來進行議題包裝才更有效。我國現今做法常是首長投書國外見報後，再找個國外友好記者報導一下，也未必有實效。（與會者 04，焦訪，2025 年 9 月 6 日）

「出口轉內銷」已效益遞減，就如我官員在當地國投書，當地國民未必有興趣，這頂多是出口轉內銷，況且民眾都看得出來，所以是務虛不務實，若是投書仍得顧及當地國需求及帶到民眾有興趣的議題。（與會者 02，焦訪，2025 年 9 月 6 日）

訪談投書都要了解當地好奇什麼、有興趣什麼，如前述阿曼代表處辦的研討會，興大談到積體電路，對方就有興趣；再者，許多國外有人會擔心兩岸會否衝突，駐外官員或部長也應適時地說國內民眾這種感覺並不明顯，以解決其疑慮。畢竟投書目的是讓外國更認識台灣，內容當然要吸引其興趣，太硬的素

材、如深化民主，對方會沒興趣。又如川普希望台積電投資，館長投書或媒體訪談也可順勢說台灣投資人最喜歡買台積電股票，台積電等於是與台灣息息相關的全民企業等，這些內容國外民眾願意看得比例才會高，也較活潑。亦即要扣緊時事、國外民眾也關心的事、並結合我們所要講的話或宣傳的主要訊息，全部綁在一起，媒體效果才會大。（與會者 01，焦訪，2025 年 9 月 6 日）

至於媒體素材，與會者也建議可多切入軟性訊息，和較硬的官式做搭配，再依其效果調整比例，找到最適切且受眾愛看的內容，才能產生效果並跳脫「出口轉內銷」的框架；而總統與外交部的國際媒體訪談，與會的資深媒體人也認為不應讓媒體覺得有「獨厚」特定媒體的感覺。

國內部分可深入瞭解記者需求，給他期待獲得的資訊或增加軟性資訊，比如說部長接受日媒訪問，就可說之前有看到日本直播主或媒體聊台灣的內容，日媒就會有興趣，更會願意報導，這就需幕僚預先做準備，首長適時發揮，才有話題性。（與會者 01，焦訪，2025 年 9 月 6 日）

部次長專訪或直播也應進行側錄，後製成花絮或是短影音，在適合的社群平台搭配操作，除了增加話題性外，也可強化流量，擴大接觸群眾，增加效果的豐富性。（與會者 05，焦訪，2025 年）

如「部長的一天」、「對僑胞的多元服務」等內容或影音，部內相關單位或外館都可處理，對當地或是對國內都可進行相關操作；此種較軟性的操作，能呼應當地需求並引發興趣，軟硬兼施，既顧部裡的 KPI，也顧到當地受眾的接受可能。（與會者 03，焦訪，2025 年 9 月 6 日）

外交部及總統府的國際媒體訪談，特別是總統，如就職週年只給日媒櫻井翔、敏迪選讀、財訊專訪，平日跑總統府的各家媒體可能不舒服，畢竟若能以記者會形式讓媒體問飽問滿，每家媒體可從其側重角度進行多元報導，訪談內容更有多元呈現的可能，若外交部公眾會能做建議就應給總統建議，畢竟不能給人有獨厚特定媒體的感覺。（與會者 04，焦訪，2025 年 9 月 6 日）

綜合來說，與會者從各面向來對如何強化國際公關效果上進行了討論，除可發現媒體公關的操作可更精緻外，創意公關活動應結合當地需求與我國強項，公眾外交部分也可學習主流國家的青年計畫或與之搭配，當能更強化效果。

柒、結論、討論與反思

一、研究結論與研究發現

從深訪、焦點座談中多能發現我國際公關策略的擬定，外交部公眾會會進行對內的媒體公關操作，不僅進行記者會與媒體溝通，並提供國家政情資訊予總統於講話時採用，重要政經資訊給外館參考；會藉媒體公關以建構國家形象及凸顯特定議題仍是主要的操作模式，公關作為亦會考慮國際與兩岸環境，兼顧對外政策參與國際組織的目標，來進行公關作為產出之前的研究與資訊搜集，作為讓公關作為能具體產生效果的基礎工作。

至於公關活動的類型則以總統或部次長專訪與記者會、外館館長投書、重要訪賓來台、對各群體的公眾外交、參與國際組織、國慶酒會、針對中國作為回應等為主；其中包括國家形象建構的公關操作、媒體公關、事件行銷、危機公關等，進行相應且以正面訊息為主的公關操作，即便有負面內容訊息也是以對岸軍演等破壞區域現狀同時訴求或引述其他國家支持台海和平的內容，而此些公關作為也會藉傳統及社群媒體進一步傳輸，社群媒體仍以 FB、X、IG 為主打，希望藉多元運用擴大支持層面。

就效果來說，在焦點團體座談中，與會者多提到了在媒體公關多有「出口轉內銷」的思維，如外館館長投書太過官式而較少與當地國需求或民眾有興趣的議題結合，有些可惜，投書內容若能結合當地需求，切入些讓當地民眾有興趣的話題，效果才會更強。

除對研究問題的回答外，本研究也有近一步的發現，即以公眾外交的部分，外交部雖有一定基礎，但在層面擴大上仍有限制，特別是受到國內政治較勁使然，中央與地方合作進行公眾外交的部分鮮少有成功的操作模式，若要發揮總和外交效果，外交部不妨可與地方政府分進合擊、借力使力，指向更多的市場區隔，如縣市政府的結妹市互動，外交部亦可與之多元合作、互蒙其利；或是重要國家之青年計畫，我方除可學習效法外，也可進一步提供便利，如此更能強化公眾外交效果，達到總和外交的目的。

二、研究反思、討論與建議

國際公關與宣傳在實務上必定是相互搭配串聯，公關活動勢必藉由社群宣傳進行擴大接觸面以達綜效，故外交部內的公眾會與國際傳播司之橫向連結應該強化，包括外館，更應建構此三者間的「鐵三角」，進一步，相關跨部門的公關宣傳操作也應該有個更高層級的「戰略總指揮」，不論是總統府或行政院，才能統合各部會資源進行整合作戰；畢竟以議題為主的公關操作多可能涉及其

他部會，外交部在協調上或力有未逮，便需要更高層級來串接或協調，才能整合資源發揮戰力，焦點團體之與會者在此方面多有同感。

外交部公關操作似缺少品牌觀念，感覺現今的操作只是點，應串成線、鋪排整體戰略面；如企業會去國外做參展，外交部便可協調國貿署、外貿協會建構單一窗口或專線信箱，更便利企業，讓企業更有效地去從是公眾外交並宣傳台灣軟實力。（與會者 05，焦訪，2025 年 9 月 6 日）

台灣 IC 產業一支獨秀，可和國內有相關的科系合作，歡迎各國學生來學 IC 課程，一方面當地媒體會有興趣，外長也想傳播 IC 產業能量，而外交部也可和教育部做連結，在國際招生或專業科系上提供資源或支援，能較省工，建構台灣作為「全世界 IC 教育中心、知識基地」，樂意幫全世界培養人才也樂意到當地為其設校，一為我的強項、二來林部長也希歡談 IC、三也可和當地連結對其有利、媒體才有興趣報導。（與會者 01，焦訪，2025 年 9 月 6 日）

國際傳播及公關操作不能只有一個部會處理，應有更高的跨部會機制，中央要有整體規劃，進行因國制宜的規劃，甚至應成立府級委員會。比如我國就可建構新的「國際新聞獎項」，外交部或民主基金會便可和國外智庫、學術機構或媒體合辦獎項，畢竟利基明顯；一可與國外智庫、媒體等相關機制建構聯繫管道，二來是可以訂定我國有利或主推政策之相關主題，如科技、醫療等來進行新聞獎項評比，再來得獎的媒體更會對此進行國內宣傳，因為國際獎項說服力強。（與會者 04，焦訪，2025 年 9 月 6 日）

其上論述也多能符合 Ham (2001) 的優勢利基定位的策略邏輯，也能更進一步達到 Kunczik (1997) 所提建構實質的正面國家形象的目標，也能呼應葉長城、彭芸等 (2015) 所歸納的我國以議題建構所累積對國家形象上更鮮明的效果。只是在總體國際公關戰略操作下，我方強項議題為主的公關或外交操作中，除了因國制宜外，也應該了解地緣政治或資源配置的敏感性，才能游刃有餘。

晶片外交可能要因地制宜，未必所有國家一體適用，甚至可能有副作用，好比我國若給某國科技晶片合作相關資源計畫，但沒有給與其有地緣政治或國際競爭關係的另一國晶片合作利多，若另一國若認為我方厚此薄彼，便可能有潛在風險，如要求我駐館改名等。是以對此要整體評估，如何避免副作用，或若遇到副作用產生關係衝擊應該如何處理，都要考慮。（與會者 03，焦訪，2025 年 9 月 6 日）

至於討論的部分，也可進一步順著 Ham (2001) 的優勢利基定位與焦點團體專家意見再行申論，畢竟台灣的晶片實力舉世注目，半導體產業對於全球議程設定也有舉足輕重的地位，若以此為利基，深化以晶片技術作為總和外交的關鍵，建構通盤的戰略邏輯，除可深化我國與他國的實質關係外，亦可聚焦國際媒體報導，來放大我國的優勢，如此也能達到 Kunczik (1997) 所提建構實質的正面國家形象的目標。然而值得關注的仍是國際政治權力的變數，畢竟國際政治運作的邏輯仍是國家權力，強國的話語權才大，即便我國有晶片半導體產業強化特定議題的權力結構，但是能否轉化成能與國際強權較勁的總和權力，或仍有待美歐等強國對於我國資源的需求及我方在與各國互動博弈時能否善用談判技巧來放大這優勢資源（晶片）的影響力，這或許仍有待外交部做更細膩的戰略佈局與規劃。這也是本研究對 Ham (2001) 及 Kunczik (1997) 相關理論的反饋。

三、研究限制

本研究雖就我國國際公關策略做了梳理，豐富了國際公關之相關學術研究，並彙整與梳理我國公關策略的相關脈絡，也對外交部做了建議，但仍有不足之處。深度訪談雖訪談到主管單位高階主管，但並無機會訪談到部長，讓其以更宏觀戰略角度進行分析，是其一；焦點團體只進行一場以學者、資深媒體人及公關專業經理人，雖其熟稔傳播公關與外交實務，但若能再進行一般民眾的場次，或更能全面了解公關操作的深層效果。這些限制仍有待後續研究做強化，豐富研究成果。

參考文獻

- 卜正珉 (2009)。公眾外交：軟性國力，理論與政策。台北市：允晨文華實業股份有限公司。
- 公眾外交協調會新聞稿(2025年5月27日)。〈外交部啟動品牌識別優化工程，展現總和外交新氣象〉。《外交部》。取自：https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&s=119961
- 呂依萱 (2021年8月30日)。〈吳釗燮投書國際媒體向各國喊話「是時候讓台灣和聯合國合作了」〉。《自由時報》。取自：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1469761>
- 沈莫寒 (2005)。中國聘公關公司遊說美國，中國對外貿易，2005 (9)，28-29。
- 胡玉立 (2025年7月26日)。〈駐加代表曾厚仁投書加媒，籲正視中國啟用 W 121 航路〉。《中央社》。取自：<https://www.cna.com.tw/news/aip/202507260056.aspx>
- 崔慈悌 (2023年11月16日)。〈歐江安投書紐西蘭『郵報』，籲國際刑警組織接納台灣〉。《中國時報》。取自：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20231116004891-260407?chdtv>
- 陳妍君 (2025年8月29日)。〈林佳龍投書以色列媒體，籲聯合國納入台灣〉。《中央社》。取自：<https://www.cna.com.tw/news/aip/202508290135.aspx>
- 陳熙文 (2025年5月20日)。〈台灣未獲邀請參與 WHA，俞大潘：不該讓政治凌駕專業〉。《經濟日報》。取自：<https://money.udn.com/money/story/7307/8751078>
- 陳韻聿 (2024年11月4日)。〈駐英代表姚金祥受訪，籲英國支持台灣參與 INTERPOL〉。《經濟日報》。取自：<https://money.udn.com/money/story/7307/8335560>
- 費愛華、李程驊 (2011)。政府媒體公關操作。江蘇：江蘇人民出版社。
- 鈕則勳 (2003)。「參與聯合國」之國際宣傳策略研究，全球政治評論，4，47-98。
- 馮丙奇、齊小華 (2011)。政府公關操作。北京：清華大學出版社。

楊孟立、楊佳穎（2018年8月9日）。〈對美遊說，公關公司影響有限〉。
《中國時報》。取自：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180819000418-260118?chdtv>

楊堯茹（2025年8月5日）。〈駐美處雇遊說公司促台美關係，外交部：符合實務慣例〉。《中央社》。取自：<https://www.cna.com.tw/news/aip/202508050133.aspx>

葉長城、彭芸、張登及、羅彥傑（2015）。提升我國公眾外交與國家行銷策略之研究。國家發展委員會委託研究案。<https://ws.ndc.gov.tw/001/administrator/10/refile/5644/2690/0062507.pdf>

Cull, Nicholas (2009). *Public Diplomacy: Lessons from the Past*. Los Angeles, CA: Figueroa Press.

Ham, Peter V. (2001). The Rise of the Brand State-The Postmodern Politics of Image and Reputation. *Foreign Affairs*, 80(5), 1-6.

Kunczik, Michael (1997). *Images of Nations and International Public Relations*. New Jersey: Lawrence Erlbaum.

Manheim, J.B. & Albritton, R.B. (1984). Changing national images: International public relations and media agenda setting. *American Political Science Review*, 78(3), 641-657.

Roa, Donna Vincent (2016). *Propaganda, Public Diplomacy and Idea invasion: The story of USIA's worldnet*. Maryland: Vincent Roa Group LLC.N.J.: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

Rugh, William A.(2006). *American encounters with Arabs: The "Soft Power" of U.S. Public Diplomacy in the Middle East*. London: Praeger Security International Advisory Board.

Tuch, Hans N. (1990). *Communication with the World: U.S. Public Diplomacy Overseas*. New York: st. Martin's.

附錄一

一、深度訪談（受訪者均以匿名方式處理）

代碼	職務與經歷描述	時間	地點	服務年資
受訪者A	曾於外館中進行社群宣傳的資深外交官	2024年11月29日14-15點	台北市	超過20年
受訪者B	負責國際新聞與國內公關操作且曾任發言人的資深外交官	2025年6月27日12:00-13:40	台北市	超過20年
受訪者C	曾於外館督導過社群與公眾外交的資深外交官	2025年8月1日12:00-13:30	台北市	超過20年

二、焦點團體座談

1. 日期：2025年9月6日下午3-5點
2. 地點：台北市羅斯福路二段66巷的一家餐廳
3. 座談對象：國際關係與傳播學者、資深媒體人、專業公關經理人（與會者均以匿名方式處理）

代碼	服務單位	專業領域	備註
與會者01	台灣藝術大學教授	公關傳播	服務20年以上
與會者02	中國文化大學教授	公關傳播	服務20年以上
與會者03	政治大學教授	國際關係	服務20年以上
與會者04	聯合報	新聞媒體與議題	服務20年以上的資深記者，亦有兼任過主管
與會者05	公關公司	總經理	專業公關經理人

附錄二

「我國國際宣傳與公關策略—以外交部為例」

訪談題綱（對公眾會）

- 一、能否請您敘述一下公眾會在外交部國際宣傳與國際公關上的角色，其和國際傳播司是否有在策略上相互合作或分進合擊？若有，兩者在分工、協調之情形為何？
- 二、就我國或外交部之國際宣傳與公關而言，公眾會會參與擬定整體大戰略嗎？若有，相關宣傳戰略及戰術為何？策略之擬定過程為何？內容重點訊息為何？若是沒有負責或參與擬定整體戰略，那公眾會或轄下文宣撰述科在國際宣傳與公關面向來說，是會進行何種策略操作？
- 三、公眾會會經營部內各式社群媒體嗎？職司之媒體聯繫與新聞發布和外交部的社群間有無相互串連？媒體之新聞露出報導會否在社群上亦進行相關的貼文操作？若是公眾會沒有經營部內各式社群操作，那轄下的網路文宣科主要的業務為何？
- 四、公眾會進行媒體公關並與媒體互動主要的目標對象除了本國媒體之外，有進行與外國媒體之公關經營嗎？本國群眾也會是公眾會主要要溝通的對象嗎？我們是如何和他們進行溝通？本會溝通對象會不會也包括外國特定公眾（政府、媒體、國會議員、一般民眾）？
- 五、公眾會職司公眾外交，公眾外交有何具體策略及作為，來強化在國際宣傳與公關上的綜合效果？
- 六、公眾會與駐外館處在國際宣傳與公關上是如何進行策略操作與互動？公眾會會撰寫、編印或製播相關說帖、廣告或文宣內容供外館使用與網路操作嗎？此外，還會有哪些策略作法會和外館相互搭配，來強化公眾外交或公關宣傳的效果？
- 七、公眾會也負責國際關係與中共情勢之分析，面對中共（中國）在國際上的打壓，或我國國際組織參與的議題，在國際宣傳及公關操作上，公眾會因應的策略及作為之內容重點為何？

「我國國際宣傳與公關策略—以外交部為例」

訪談題綱（對資深官員）

- 一、能否請您敘述一下外館在公眾外交或國際公關上有哪些策略考量？會與本部公眾會或國際傳播司互動、接受相關指令或與其策略與做法有連結嗎？
- 二、就外館之國際宣傳、公關或公眾外交而言，大概有哪些作法？內容重點訊息為何？目標對象為何？主要想達到哪些目的？
- 三、以外館經營的社群來說，主要有哪幾種？貼文的策略與考量為何？相關創意公關活動是否也是外館貼文的主要內容？各式社群媒體間有無整體策略的串連？
- 四、外館有無當地國的媒體進行媒體公關互動？策略作法為何？
- 五、外館在駐地對外公關上，除了媒體外，主要還會接觸哪些目標對象或利害關係人？如何和他們經營關係？有藉當地的公關公司協助人脈建構經營或各式公關廣告行銷活動嗎？
- 六、外館在社群經營或公關活動的操作上，相關的決策流程為何？是館長做最後決定，還是要經過部內同意？有評估機制嗎？此外，從經驗來說，外館經營國外公眾或進行公關操作最有效的作法為何？

ROC's International Public Relations: Internal and External Strategies—Taking the Ministry of Foreign Affairs as an Example

Niu, Tse-Hsun*, Professor

Department of Advertising, Chinese Culture University

Abstract

The Ministry of Foreign Affairs uses the Public Diplomacy Coordination Committee as its primary media relations unit. It also conducts domestic public diplomacy, using various activities to achieve comprehensive diplomatic objectives. This committee not only communicates with the media through press conferences but also provides national political information for the President to use in his speeches and important political and economic information for reference by foreign embassies. Public relations also considers the international and cross-strait environment, taking into account the goals of foreign policy participation in international organizations. This pre-production research and information gathering form the foundation for effective public relations efforts.

As for the types of public relations activities, they mainly include interviews and press conferences with the president or deputy ministers, letters from directors of foreign embassies, visits by important guests to Taiwan, public diplomacy with individual groups, participation in international organizations, National Day receptions, and responses to China. These include public relations operations to build the national image, media public relations, event marketing, crisis public relations, and other public relations operations.

Keywords: International Public Relations, Public Diplomacy, Media Public Relations, International Organizations, Foreign Embassies

*Niu, Tse-Hsun is the corresponding author. Email: thniu@hotmail.com