



思路研究會
SILK ROAD INSTITUTE

力拓民間外交 貢獻國家發展

——香港加強開展民間外交助力國家總體外交研究報告

(2024 年 04 月)



目 錄

1. 行政摘要及研究方法.....	1
1.1 行政摘要.....	1
1.2 研究方法.....	7
2. 踐行大國特色外交 民間外交愈趨重要.....	8
2.1 民間外交加深情感 助力發展夥伴關係.....	10
2.2 建立新型國際關係 民間外交展現新特點	13
2.3 外交面臨全新挑戰 民間外交任重道遠.....	15
3. 香港民間外交 有望殊勛異績.....	17
3.1 連接國際交往 香港獨具優勢	18
3.2 民間組織對外交往 方式方法各有特點.....	23
3.3 釋放東盟僑務潛力 同鄉會角色關鍵.....	28
4. 政策建議.....	34
4.1 構建策略規劃 完善民間外交佈局	34
4.2 發揮香港優勢 業界舉足輕重	35
4.3 直面海外民眾 促進民心相通	37
4.4 促進師生來港交流 潛移默化影響下一代	41
4.5 注重海外媒介 多元引導輿論	45
5. 全球廣泛研究 實踐各具特色.....	50
5.1 源起上世紀中 理論發展迅速	50
5.2 涉及領域眾多 發展日益蓬勃	52
5.3 引導國際輿論 自媒體成效優異	57
5.4 保持獨立性特征 更有助發揮效能	59

1. 行政摘要及研究方法

1.1 行政摘要

隨著國際間各種官方、非官方交流合作愈趨頻繁，外交已不再僅限與政府間交往，著眼於民間力量的「民間外交」、「二軌外交」等概念應運而生，逐漸成為官方外交的重要補充。在新中國外交史中，民間外交發揮過不可忽視的作用。現時中國國際影響力日益增強，國際形勢劇烈變化，外交工作也面臨著新局面和新要求，民間外仍然能發揮重要作用，香港應該盡快展開探索，發揮獨特優勢助力國家開展民間外交。

國家的發展不僅僅有賴於自身實力，也需要良好的國際環境。**民間外交**透過民間經貿、文化、教育、體育、媒體等「軟性」交流方式，令本國民眾與海外民眾之間建立密切的溝通和交流，以增加海外民眾、乃至海外政府對本國的了解、理解和好感，並進一步影響外國政府對本國的政策，從而提升國家軟實力，塑造有利國家發展的國際環境，助力政府官方外交和公共外交，維護國家利益。¹時至今日，全球各國對民間外交越來越重視，民間力量正在透過多元方式深度參與並協助國家外交工作，為國家外交工作奠定民間理解與信任。

民間外交是由民間發起或主導的對外交流交往，具有非官方的屬性，以增進民眾之間的情感、促進國家關係發展為宗旨。「民間外交」因為廣泛的參與性、親和性、穩定性、開放性、靈活性等特徵，對於助力公共外交具備獨特優勢，亦能成為國家官方外交的重要補充。

早在 1957 年，周恩來總理即指出：「中國的外交是官方的、半官方的和民間的三者結合起來的外交。」習近平主席亦強調：「民間外交是增進人

¹ 宋榮華：公共外交是什麼？人民網，2013年02月07日。

<http://www.people.com.cn/GB/24hour/n/2013/0207/c25408-20456091.html>

民友誼、促進國家關係發展的基礎性工作，是國家總體外交的重要組成部分。」²同時，進一步擴展夥伴關係網，深入推進周邊命運共同體建設是開創中國特色大國外交新局面，構建人類命運共同體的重要支撐和路徑，也是突破西方國家圍堵、孤立中國的重要方式；而增強民間交往，促進民心相通，加深民間情感，對於鞏固、完善中國的夥伴關係網能有事半功倍的效果。現時國際環境充滿不確定、不穩定，「逆全球化」思維加劇，民粹主義和狹隘民族主義抬頭的背景下，加強民間外交、促進民心相通，**增強民間感情基礎，增強理解、信任，將極大有助中國應對複雜的周邊情況**，對於推進「一帶一路」建設、推進「全球南方」團結合作、落實全球發展倡議，構建新型國際關係，建構人類命運共同體有重要價值。**此外，東盟是中國周邊不可或缺的夥伴，在現時國際環境之下，保持中國與東盟關係高位运行更顯重要，民間外交對此將能發揮重要作用。**

歷史充分顯示，香港的發展與國家發展緊密相連，找准「國家所需」與「香港所長」的交匯點，進一步融入國家發展大局，既可以為實現中國式現代化貢獻力量，也極大有助為香港發展探索新路向、開拓新空間。

習近平主席在「七·一」重要講話中強調，中央政府完全支持香港長期保持獨特地位和優勢，拓展暢通便捷的國際聯繫。³2024年全國兩會上，丁薛祥副總理也勉勵香港，要保持和發揮好獨特地位和優勢，要大力拓展國際交往合作，要更好融入國家發展大局。⁴因此更應該認真探索，香港在拓展國際聯繫的同時，能憑藉國際化優勢為國家總體外交提供哪些支持。事實上，**香港一直是連接祖國內地同世界各地的重要橋樑和窗口，在「一國兩制」方針下，香港特區政府處理涉外事務有較強靈活性和自主性；香港熟悉西方主流話語體系和價值觀，可以熟練駕馭國際化傳播習慣；與此同時，香港企業及民間組織與海外有頻密的交往，交往方式靈活多樣、各具特色；香港與東盟國家的文化和商業交往更是由來已久，特別是同鄉社團**

² 中新網：習近平會見中國全國友協第十屆全國理事會代表，2012年05月15日。

<https://www.chinanews.com/gn/2012/05-15/3890568.shtml>

³ 中國政府網：習近平在慶祝香港回歸祖國25周年大會暨香港特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話，2022年07月01日。https://www.gov.cn/xinwen/2022-07/01/content_5698904.htm

⁴ 文匯報：丁薛祥參加香港代表團審議 勉港力拓國際交往合作 更好融入國家發展大局，A1，2024年03月08日。

在東南亞有深厚的華僑基礎。

所以在符合「一國兩制」和基本法的要求、契合國家總體外交政策的前提之下，應該鼓勵香港民間積極擴展對外聯絡，開展民間外交，將國際聯繫，尤其是對外經貿聯繫、經貿利益，以及包括僑務資源在內的民間聯繫有效轉化為對華友好民意，令對華友好的理性聲音在海外落地、觸動人心，形成對香港、對國家的正面民意基礎，這也正是香港在國家總體外交中擔當的獨特角色。對此有必要盡早進行詳細謀劃，盡早在國家外交戰略中，明確香港作為開展民間對外交往「超級聯繫人」的定位，並且為香港發揮有關作用營造相關條件和給予必要的支持。

有見及此，本報告提出如下建議：

構建策略規劃 完善民間外交佈局

建議一：民間外交有別於一般的民間對外交往，有關民間活動必須能夠體現及維護國家利益，同時有重點、有方向，才能有的放矢，達至協助國家總體外交的效果，比如重點面向哪些國家和地區開展，重點在哪些領域開展，透過什麼樣的形式開展等等，都要經過合理的部署和謀劃，故而高效開展民間外交需要政府的指引和支援，而非由民間自由推進。特區政府應該與外交部駐港公署密切聯絡，圍繞國家總體的外交戰略，結合香港的優勢，構建一套指導及支援香港開展民間外交發展的策略規劃。要特別重點研究的是，如何將強面向東盟國家開展民間外交，進一步發揮民間外交在中國東盟的關係中「穩定器」和「助推器」的作用。同時還要圍繞有關戰略規劃做出佈局和部署，從而由政府指引、培訓，乃至資助，然後由民間組織出面，有序、高效開展對外交往活動。

建議二：參與民間外交的組織熟悉國情、港情尤為重要，這樣才能準確講好國家故事、香港故事。政府要多元化方式，加強對民間組織、尤其

是青年人開展國情、港情培訓，有關培訓應該包含國家歷史、國家發展情況，香港在進程中的角色，新中國外交史，國家總體外交戰略，世界主要國家和地區歷史及文化，國際局勢，以各類型對外交往活動的特點和作用等內容；一方面有助全方位地增進港人了解國家的歷史、文化、經濟、科技、政治體制等各方面的國情和發展，在對外民間交往過程中更準確地講好中國故事、香港故事；另一方面也能增強港人對國家民族的認同感和歸屬感，培養青年人成為具國家觀念、香港情懷和國際視野，對社會有承擔的新一代。

同鄉社團「走出去」 鞏固華僑情感基礎

建議三：華人華僑一直被視為是中國在海外的獨特資源，僑務工作一直是國家總體外交中的重要一部分。在新的歷史時期，香港同鄉社團充分開展民間外交，對於加強聯絡海外華人華僑可在三方面體現出重要價值，第一是，有助於講好新時代中國故事、傳播優秀中國文化，從而展示立體的中國，建構正面的國家形象。第二是，建立海外華人華僑商業、科技高層次人才信息庫，助力引進海外人才。第三是，有助於影響所在國對華政策，協助國家開展官方外交。特區政府未來與外交部駐港公署密切協調，在國家總體僑務工作原則之下，鼓勵、支持香港的各類商會、同鄉會等民間組織「走出去」，與海外，特別是與東南亞國家的華人同鄉會、商會、高校校友會、華人華僑專業社團等民間組織密切聯繫，成為海外華人華僑與祖國之間的「超級聯繫人」，建立起細密的海外華人華僑聯絡網絡，充當中國與海外進行經濟、科技、文化交流合作的有效橋樑。

發揮香港優勢 業界舉足輕重

建議四：本地商界組織及專業組織，可與在港的外國商會和外國專業組織增強聯繫，鞏固關係，將環球人才與本地企業聯繫，共同開拓全球合作。與此同時，從商業或專業角度對香港國安法、維護國家安全條例等比較熱門議題進行解說，維繫外國商界對香港營商的信心。

另外，主要商會、專業團體等也應該加深同海外交往，透過在海外舉辦研討會、論壇、演出、展覽等形式講好中國故事、香港故事。可與香港經貿辦、投資推廣署、香港旅發局及香港貿發局的全球辦事處網絡通力合作，在當地建立組織或聯絡機制，例如在當地設立香港商會等，匯聚當地的香港商業和專業力量。一方面便利港人在當地營商，另一方面也可為接觸當地政商界增加渠道，從而增進交往、擴展合作。

直面對海外民眾 促進民心相通

建議五：鼓勵慈善組織或非政府組織，有策略地對外提供慈善支援，藉此為香港建立正面形象，增強民心相通。例如在「一帶一路」或東南亞發展中國家，由香港的非政府組織出面提供包括人道救援、醫療保健、傳染病防控、金融、網絡安全等方面的慈善性質的服務。特區政府可每年預留特定資金，予慈善團體申請作對外慈善用途。政府可以在申請資格中，列明希望發展民間外交的地區與領域，透過提供財政誘因，支持慈善團體或非政府組織到當地從事相關業務，為進一步擴大民間交往提供支撐。也可以考慮積極吸引特定國家的旅客訪港，讓旅客親身體會香港實際情況，從而打破誤導性訊息，把香港真實的正面情況帶回本國。

促進師生來港交流 潛移默化影響年輕人

建議六：透過大學、自資院校等香港本地教育機構，吸引年輕人才赴港交流，讓各地的親身體會香港實際情況，從而擊破誤導性訊息，期望各地年輕人把香港真實的正面情況帶回本國。還應該擴大獎學金計劃，例如增加「一帶一路」獎學金名額 50%，逐步增加香港博士研究生獎學金計劃名額至 400 個等，吸引更多傑出人才來港就學及進行研究。香港教育機構還可透過展開跨國科研項目，提供與國際接軌的高質素課程及舉辦交流活動等，吸引各地年輕一代赴港交流。香港還應該在中央的支持和推動下多一些舉辦和協辦國際會議、活動和盛事，特別是與「全球治理」、「一帶一路」建設等有關的會議和活動。

建議七：智庫現時普遍被認為是構建國家「第二外交渠道」和「軟實力」的重要途徑。未來應該鼓勵、支持本港智庫就全球治理挑戰等議題開展研究，並鼓勵與海外智庫開展合作研究。還應該透過香港資訊流通便利等優勢，打造線上、線下等形式多樣的國際智庫會議，構建智庫國際合作與對話平台，加強智庫之間的積極建構夥伴關係。未來還可以進一步考慮，由香港牽頭與內地智庫共同推動構建東南亞民間智庫聯盟，乃至「一帶一路」民間智庫聯盟，從而助力提升中國國家軟實力以及在國際問題上的話語權。

注重海外媒介 多元引導輿論

建議八：建議鼓勵本地具有影響力的傳統媒體機構，投放資源開發及推廣英文新聞頻道，鼓勵、資助愛國愛港網媒和意見領袖開設英文頻道，吸引居住在香港或對香港事務有興趣的海外人士閱讀、觀看。同時與海外已經發展成熟的意見領袖（KOL）合作，邀請他們親臨香港，製作香港特輯，推廣香港到他們龐大的受眾網絡。充分利用市場力量鼓勵私人企業開發文化產品，從而將中華文化推廣出去。例如在別國城市舉辦國家展覽和文化博覽會，更有效率地推廣文化。政府可向私人企業提供誘因，例如稅務優惠、資金補助、知識產權保護、人才培養、場地等措施，鼓勵和支持文化創意企業的創新和競爭力。

1.2 研究方法

本研究透過期刊、著作、學術論文、媒體、訪問等途徑收集、整理、分析有關民間相關研究成果和文獻資料，全面掌握國家外交的歷史、政策，特別是民間外交的歷史、特點，以及對新中國外交的貢獻；同時梳理、分析、歸納海外學界對於民間外交的理論研究，其他國家開展民間外交的方式及取得的成果。再進一步結合香港連接通國際的優勢和特點，和推進中國特色大國外交的原則，分析香港應該如何開展民間外交協助國家總體外交戰略，同時提出政策建議。

2. 踐行大國特色外交 民間外交愈趨重要

民間外交不是通過官方的外交談判和簽訂各種條約、協定等來規範雙方權利和義務，而是透過平等協商和交流增進感情，自願增進彼此理解和信任，有關合作和交流的手段靈活多樣，沒有固定模式，可以說民間外交主體通過網絡和多邊平台不斷推進全球民間互動和友好關係。⁵有不少專業研究也指出，民間外交對於官方外交的影響越來越強。⁶民間外交作為新中國外交的重要組成部分，為新中國拓展外交空間、增進中外了解、提升國家形象發揮了重要作用。未來對於推動新時期中國特色大國外交，構建新型國際關係，以及人類命運共同體仍會發揮不可替代的作用。⁷

另一方面，隨著中國的綜合實力不斷上升，國際影響力日趨增強，中國也不斷展現作為一個負責任的大國應有的擔當，在全球治理領域積極貢獻中國方案，推動全球治理體系更加符合時代潮流和現實需要。近年開始，中國不斷豐富、完善外交政策，在每年政府工作報告中，外交方面的內容中推動改善全球秩序和體系的有關內容不斷豐富，2024年首次將「倡導平等有序的世界多極化和普惠包容的經濟全球化」納入政府工作報告，可見中國正在逐步深度參與全球治理，中國對於自身在全球舞台的定位和角色正在轉變。

然而不得不承認的是，現時的國際秩序仍由西方國家所主導，必定會對中國倡議全新的理念設置重重阻力和障礙，並透過種種手段削弱中國在國際舞台上的影響力。透過民間外交，不斷加強其他國家與中國的民間感情基礎，加強民間輿論對中國的認同，將有助突破國際政治舞台上西方為中國設下的障礙。

⁵ 于宏源：全球民間外交實踐與新時代中國民間外交發展探析，《當代世界》，2019年10月，第17-22頁。

⁶ 王逸舟：中國外交影響因子探析，世界經濟與政治，2009年第9期，第6-17頁。

⁷ 王超：用人民外交助力新時代中國特色大國外交，中國人民外交學會，2019年12月23日。

<https://www.cpifa.org/article/1477>

表一 近年政府工作報告有關中國參與全球治理體系及有關國際秩序的表述

年份	有關表述
2014 年	推動國際秩序朝著更加公正合理方向發展；
2015 年	推動國際體系和秩序朝著更加公正合理方向發展；
2016 年	-----
2017 年	積極促進全球治理體系改革與完善；做國際秩序的維護者；
2018 年	為全球治理體系變革貢獻更多中國智慧；積極參與改革完善全球治理；
2019 年	積極參與全球治理體系的改革完善；
2020 年	積極參與全球治理體系建設和改革；
2021 年	推動全球治理體系朝著更加公正合理的方向發展；
2022 年	積極參與全球治理體系改革和建設；始終是國際秩序的維護者；
2023 年	始終做國際秩序的維護者；
2024 年	倡導平等有序的世界多極化和普惠包容的經濟全球化。

2.1 民間外交加深情感 助力發展夥伴關係

世界百年未有之變局正加速演進，國際形勢近年呈現出冷戰結束以來最為深刻、複雜、動盪的變化。但另一方面，和平、發展、合作、共贏，也是人心所向、大勢所趨，因此全球急需一套全新的治理模式。

在此背景之下，中國提出了新時期中國特色大國外交理念，推動建設相互尊重、公平正義、合作共贏的新型國際關係，⁸構建人類命運共同體；提出了全球發展倡議、全球安全倡議、全球文明倡議，從發展、安全、文明三個維度指明人類社會的前進方向，提出事關人類和平與發展重大問題的中國方案。⁹中國作為倡導派與行動派，全方位推進中國特色大國外交，增進國際社會相互了解和理解，凝聚廣泛共識，更好地與各國攜手促進落實「三大倡議」，共同引領人類發展邁向光明未來。

中國的大國外交理論體系結合了新中國過往的外交實踐經驗、中國當前國情和對世界格局的研判，構建了以合作共贏為核心的新型國際關係模式；通過倡導建立平等、開放、合作的夥伴關係，¹⁰營造公平正義、共建共享的安全格局、謀求開放創新、包容互惠的發展前景、促進和而不同兼收並蓄的文明交流，構築尊崇自然、綠色發展的生態體系，明確了實現「人類命運共同體」的基本路徑。¹¹

中國特色的大國外交以推動構建人類命運共同體為主線，在維護大國關係戰略穩定、深化同各方團結合作、建設性參與全球治理，應對全球性挑戰、政治解決國際熱點問題等領域提出了全新的理念，可以相信將會為維護世界和平、促進共同發展作出新的貢獻。

正如習近平主席指出：「人民友好是促進世界和平與發展的基礎力量，是實現合作共贏的基本前提」。民間外交的重要使命之一可以理解為「為國交友」，即整合國內國際兩種資源，面向海外加強民間交流合作，深交廣交朋友，是增進人民友誼、促進國家發展的基礎性工作，是中國國家總體

⁸ 張麗：積極推動建設新型國際關係，《光明日報》06版，2021年12月6日

⁹ 吳志成：攜手推動「三大全球倡議」落地走實 引領人類發展邁向光明未來，中國共產黨新聞網，2023年09月12日。<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0912/c40531-40075578.html>

¹⁰ 王毅：全面推進中國特色大國外交，外交部，2022年11月08日。

https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202211/t20221108_10801907.shtml

¹¹ 王靈桂等：《中國特色大國外交：內涵與路徑》，北京：中國社會科學出版社，2018年，第3頁。

外交的重要組成部分。¹²自從十九大以來，國家全方位外交佈局深入開展，民間外交進一步發展，形成了全方位、多層次、立體化的佈局，為國家發展營造了良好外部環境。

比如中國人民外交學會透過民間角色廣交朋友、深交朋友，與幾十個國家的前政要保持長期交往，同 120 多個國家的議會、智庫、媒體、民間機構等各界人士建立友好關係，與多國相關機構建立雙邊交流機制。近年舉辦了中美前政府官員和工商界人士對話、中美知名人士論壇等活動，調動美國有識之士支持中美關係健康穩定發展的積極性。¹³舉辦「中德建交 50 周年回顧與展望」視頻會、中歐可持續發展高層論壇等，探討中歐共同發展和務實合作前景。¹⁴舉辦中韓關係未來發展委員會系列會議、瀾湄合作知名人士論壇和中印關係對話會，凝聚周邊國家共同發展的共識和行動。¹⁵

與此同時，結伴不結盟是中國外交的長期基本方針之一，擴展打造夥伴關係網絡是構建新型國際關係的重要路徑，也是構建人類命運共同體的有效支撐，「中國將努力構建總體穩定、均衡發展的大國關係框架，積極同美國發展新型大國關係，同俄羅斯發展全面戰略協作夥伴關係，同歐洲發展和平、增長、改革、文明夥伴關係，同金磚國家發展團結合作的夥伴關係。」¹⁶而如何在全球構建這種多層次、多元化的夥伴關係網，還需要進一步探索。但可以肯定的是，必須進一步加強民間交往，建立穩固的民間感情基礎，「『爭取世界各國對中國夢的理解和支持』，使他們認識到中國夢是『各國人民共同的福祉』」，從而為凝聚共識，建立夥伴關係奠定基礎。¹⁷可見，民間外交在中國整體外交戰略中的重要性必將越來越高。

事實上，更加積極構建全球夥伴關係網絡是新時期中國特色大國外交的重點之一，這不單是為了改善自身面臨的國際環境、促進自身發展，也

¹² 張勝軍：民間外交的內涵與特徵——以新中國的基本經驗為考察，人大重陽網，2017 年 06 月 27 日。

<http://rdcy.ruc.edu.cn/zw/yjzx/qqzlyjzx/qqzlxdt/6b3f0c04a2474d84ba40dd3d66dbb1a6.htm>

¹³ 王超：全面推進新時代人民外交，人民日報，2023 年 03 月 31 日，第 09 版。

¹⁴ 中國人民外交學會：中德對話論壇專題視頻會議成功舉辦，2022 年 11 月 08 日。

https://gcn.tuv.com/CN19_X00_CSRSummit_MA-CN

¹⁵ 外交部：王毅出席「中韓關係未來發展委員會」共同報告提交儀式，2022 年 08 月 24 日。

https://www.mfa.gov.cn/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202208/t20220824_10751022.shtml

¹⁶ 人民日報：中央外事工作會議在京舉行，2014 年 11 月 30 日，第 1 版。

¹⁷ 習近平：共同構建人類命運共同體，《求是》，2021 年第 01 期。

http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-01/01/c_1126935865.htm

是為了與其他國家攜手合作更加有效地應對諸多困難和挑戰。¹⁸中國在夥伴網絡中最為成功的夥伴，正是中國的周邊國家。在目前西方國家不斷針對、遏制中國的國際形勢之下，強化與周邊國家的關係，努力使中國同周邊國家更加友好、經濟紐帶更加牢固、安全合作更加深化、人文聯繫更加緊密，尤為重要。¹⁹

「周邊外交」現時在國家外交戰略中已與「大國外交」處於同等重要的地位，²⁰特別是建設「周邊命運共同體」，不但能為世界經濟社會的全新發展提供一種新範式；也能為中國發展提供可依託的穩定戰略地帶。²¹如何進一步在民間建立中國有能力、有擔當、可信賴的良好國際形象，尤其是在帶動全球化的貿易和投資能力方面，中國在周邊地區已經擁有與西方大國匹敵能力，²²如何將這種能力轉化為其他國家對中國的認同，從而深化周邊命運共同體關係，民間外交的作用不可輕視。

值得強調的是，東盟不但是中國近鄰，而且雙方對於深化外交關係有明確的政治意願，經貿、區域治理等方面有旺盛的合作需求，民間交往也有深厚的歷史淵源。自上世紀 90 年代初以來，中國與東盟的在政治交往、經貿聯繫、共促區域合作等方面的關係愈趨緊密，中國始終將東盟視作外交優先方向。現時東盟已成為「一帶一路」倡議中舉足輕重的角色，雙方在全球和地區治理上的共識亦不斷增加，中國—東盟命運共同體建設持續推進，2021 年中國東盟宣布建立全面戰略夥伴關係。可見，東盟是中國在國際舞台上不可或缺的合作夥伴，在目前激蕩變化的國際局勢下，加強與東盟的關係更顯重要。透過加強民間交往，增強民間對中國的情感認同，以及進一步增加民間合作，明顯能夠成為中國東盟關係的「助推器」和「穩定器」。

¹⁸ 周方銀：中國特色大國外交中的夥伴關係，中國社會科學網，2023年07月27日
https://www.cssn.cn/skyl/202307/t20230727_5670714.shtml

¹⁹ 外交部：新时代中国的周边外交政策展望，2023年10月24日。
https://www.mfa.gov.cn/zjxw/202310/t20231024_11167069.shtml

²⁰ 中國政府網：周邊外交在中國外交佈局中佔據著至關重要的地位，2015年11月23日。
https://www.gov.cn/wenzheng/2015-11/24/content_5015929.htm

²¹ 王靈桂等：《中國特色大國外交：內涵與路徑》，北京：中國社會科學出版社，2018年，第125頁。
²² 王靈桂等：《中國特色大國外交：內涵與路徑》，北京：中國社會科學出版社，2018年，第145頁。

2.2 建立新型國際關係 民間外交展現新特點

國家外交不僅要基於本國國情，也受制於國際環境特別是國際輿論環境。民間外交的根本目標是通過與海外民眾溝通的過程，以增進對本國家或地區的理念、制度、文化、國家目標及政策的了解，以求塑造海外民眾溝通的環境，增強本國家或地區在海外的良好形象，因而民間外交也越來越為世界各國所重視。²³ 全球民間外交的主要模式也不再是簡單的文化交流、經貿往來，而是呈現出民間組織深度參與國際治理，以及以城市積極開展對外交往，建立城市間對外交往網絡的特點。第一，非政府組織透過國際網絡討論全球議題，提出跨國倡議參與全球治理；第二，企業通過商貿活動或國際商貿合作參與全球治理；第三，城市積極在海外擴展友好城市關係，在文化、治理、經貿、教育等領域加強交流，促進民間交往。

重視民間外交，是新中國外交策略的一大特點。新中國成立初期，雖然一些西方國家政治上的不認同與封鎖，但世界各國民眾迫切希望了解新中國，在「以民促官」、「民間先行」的原則之下，民間外交邁出了重要的第一步。工會、青聯、婦聯、中國人民保衛世界和平委員會這四大組織發揮了重要的民間外交功能；外交學會、紅十字會、貿易促進會、體育總會等對外活動也日益增多，還創造了「戲劇外交」、「文化外交」、「乒乓外交」等民間外交形式，在官方外交無能為力時為國家總體外交開闢了空間。例如上世紀中葉開始，中日兩國在貿易、文化、體育、藝術、工人、農民、青年、婦女等團體密切交往，時任國務院總理周恩來會見過的日本各類民間代表團就達 323 個，²⁴ 密切的民間接觸奠定了中日邦交正常化的基礎。

中美「以小球推動大球」的「乒乓外交」，雖然背後具有官方統籌或「半官方」色彩，但正是透過民間外交這種更容易被各方接受的形式，為中美建交拉開序幕。特別是改革開放之後，中國民間外交得到蓬勃發展，成為國家總體外交中的一支生力軍。它不僅是官方外交的補充，有時更是官方外交的先行者。可見，民間外交並不僅僅是「民間」團體或民眾之間的跨

²³ Charles Wolf, Jr. and Brian Rosen: *Public diplomacy: How to think about and improve it* (Santa Monica: RAND, 2004), pp. 3.

²⁴ 大鷗翔宇慈善基金會：周秉德談中日民間交往：願中日人民世代和平友好，2017 年 09 月 12 日。
<https://www.enlaifoundation.com/zx/mtbd/2017/0911/103.html>

國性交往，還能為促進政府的官方外交發揮重要作用，因此如果能夠得到政府的引導和支持，對於國家總體外交的貢獻能夠事半功倍。

現時的國際環境變亂交織，中國堅定做這個世界的和平力量、穩定力量、進步力量。中國正透過建立新型國際關係、構建人類命運共同體，促進建立國家間相互尊重、公平正義、合作共贏的交往模式，「摒棄結盟對抗、零和博弈的陳舊國際政治思維，在鮮明的中國特色中彰顯出了其重大的世界意義和全球價值。」²⁵，以踐行具有自身特色的國際觀及大國外交理念，這也對民間外交模式提出了新的要求。

面對建立新型大國關係的要求，以及順應全球民間外交主流發展趨勢，新時代中國民間外交發展也有明顯的新趨勢，具有多元化與網絡化的特徵。多元化主要體現在民間外交主體及關注議題與領域更加廣泛，網絡化則表現為多邊平台的運用，以及「城市—企業—社會」組織的紐帶聯繫增強。具體梳理中國近年民間外交的模式，可以發現中國在民間外交方面正在呈現出全新的特點，**第一是**，中國民間外交正在逐漸轉向中央政府、地方政府、企業、非政府組織相互協作，企業、智庫、媒體、社團和青年、婦女等社會組織通過多元形式，正在成為中國民間外交的重要力量。

第二是，中國民間外交所關注的領域也呈現多元化趨勢，民間外交涉及的領域由傳統藝術、體育、青少年等領域的交流，逐漸向商業合作，社會發展、知識傳播、文化交流、環境保護等領域擴展，通過實實在在的合作，增進外國民眾對本國的了解與好感。

第三是，城市更加深度參與民間外交。由地方政府統籌，積極在海外擴展友好城市關係，當地企業、社會組織出面，在文化、治理、經貿、教育等領域與海外城市同類組織加強交流，促進民間交往。

第四是，海外華人、華僑更加受重視，更加積極探索僑民參與民間外交的新渠道，藉此更充分地發揮華人華僑服務國家外交的積極性和創造性，鼓勵更多的華人華僑發揮「橋樑」和「紐帶」作用，促進中國與其他國家

²⁵ 王靈桂等：《中國特色大國外交：內涵與路徑》，北京：中國社會科學出版社，2018年，第4頁。

在經貿、文化等方面合作，令其他國家更好地理解中國。²⁶

2.3 外交面臨全新挑戰 民間外交任重道遠

現時雖然和平與發展的全球時代主題未變，但世界已經進入動盪變革期，國際環境不穩定性、不確定性明顯增加，百年未有之大變局加速演進，中國正面臨 1949 年以來前所未有的外部環境大變革。在未來可預見的一段時間之內，中國外交也必須要面臨幾方面的嚴峻挑戰。

第一是，西方國家對華政策會持續強硬。目前全球經濟仍受到新冠疫情和地緣政治衝突的影響，雖然見到復甦的曙光，但前景仍然充斥不確定性。中國經濟韌性、潛力、空間仍然足夠支撐經濟持續恢復，並保持高質量發展、長期向好的趨勢。與此同時，近年隨著中國綜合實力日益發展，中國在國際舞台上的角色正由全球治理積極參與者，轉變為富有建設性的全球治理的倡導者。因此西方國家仍將會視中國為主要威脅，持續推出強硬政策，遏制中國發展，並進一步在國際政治舞台上指摘中國。如何維護穩定、積極的中美關係，以及進一步突破西方圍堵是嚴峻的挑戰。

第二是，現時全球治理失序，單邊主義、保護主義、霸權主義橫行，能源、糧食、金融、供鏈重組、氣候變化等多重風險對全球影響日益加深。亞洲自身也面臨經濟發展不平衡、地緣政治衝突風險加劇等挑戰，恐怖主義、自然災害等非傳統安全威脅仍然存在，安全和治理問題日益突出。**平衡國際義務和中國自身發展需求**，進一步深度參與地區及全球治理，推動落實「三大倡議」中提出的願景，促進全球治理體系發展完善，也是必須要面對的挑戰。²⁷

第三是，在逆全球化的趨勢之下，狹隘民族主義和民粹主義劇烈抬頭，「中國威脅論」、「中國危害論」持續甚囂塵上。與此同時，一些發達國家出於政治目的，不斷透過「維護國家安全」、「反外國政治干預」等法律，

²⁶ 亢升，王慶林：「一帶一路」建設與海外華僑華人資源開發審思，《廣西社會科學》，2020年第11期，第56-61頁。

²⁷ 外交部：關於全球治理變革和建設的中國方案，2023年09月13日。
https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202309/t20230913_11142009.shtml

針對可能與中國政府有聯繫的企業、組織或個人，這對中國以政府名義面向海外開展公共外交造成很大的阻滯。

正如上文提到，中國東盟之間雖有緊密合作，但同樣面臨新挑戰。第一是，美國為推動「印太戰略」重塑亞洲戰略佈局及遏制中國發展，現時正加大對東南亞的外交投入，竭力拉攏東盟國家，分化中國東盟關係。²⁸第二是，南海局勢在西方煽動之下有升溫態勢，將阻礙中國東盟之間加深互信。第三是，疫情嚴重衝擊了東盟國家經濟、民生，助長了當地民粹主義、民族主義情緒，加上西方媒體今年不斷偏頗指摘中國，加劇了東盟國家民間對中國的負面情緒。²⁹

「親仁善鄰，國之寶也」，國之交的根本正是民相親，堅持睦鄰、安鄰、富鄰，「民相親」同時也是公共外交、民間外交的宗旨。³⁰民間外交依託於民間交往，相對來說不易受外國政黨輪替造成的外交政策改變，以及複雜多變的國際環境，還有刻意的政治針對所影響，是國家間，尤其是周邊睦鄰友好交往的民間基礎。面對接下來複雜嚴峻的外交局面，無論是推動構建新型國際關係；加強與包括東盟在內的周邊外交，構建周邊命運共同體；還是推動構建人類命運共同體、乃至深化全方位外交佈局，擴展全球夥伴關係網，推動「一帶一路」建設，在深化同各國的合作中，除了政府對政府的官方外交之外，透過民間外交及親、誠、惠、容的理念增進「民相親」，奠定牢固的民間情感基礎更加重要。就像習近平主席強調，「在新世紀新階段，民間外交的任務更加繁重、作用更加突出、舞台更加廣闊。」³¹

²⁸ Nirmal Ghosh, “US Keen for ASEAN to Stand up to China Moves amid Covid-19 Pandemic,” May/17th/2020. <https://www.straitstimes.com/world/united-states/us-keen-for-asean-tostand-up-to-china-moves>.

²⁹ 杜蘭：疫情下中國—東盟關係的新進展與未來挑戰，《國際問題研究》2021年第6期，第54–69頁。

³⁰ 趙啟正：中國進入公共外交新階段，人民網，2018年04月11日

<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0411/c40531-29918421.html>

³¹ 中國新聞網：習近平會見中國全國友協第十屆全國理事會代表，2012年05月15日。

<https://www.chinanews.com/gn/2012/05-15/3890568.shtml>

3. 香港民間外交 有望殊勛異績

香港回歸即將 27 年，香港與內地的合作日益密切，香港正更全面、更深入地融入國家發展大局，習近平主席、丁薛祥副總理皆曾勉勵香港要發揮優勢，擴展國際聯繫。而近年隨著香港國安法的頒布及實施，完善選舉制度，愛國者治港原則逐步全面落實，再加上維護國家安全條例已經完成立法，完整的保護國家安全的法律制度、政治制度、行政制度已經成型，因而有必要深入討論香港對於國家所能發揮的作用。依照基本法規定，香港特區政府並不具備外交職能，因此探索香港對於國家外交的價值，重點在於民間交往。

周邊地區是中國和平發展的重要依託，周邊外交在中國總體外交佈局中處於重要地位，³²也是中國外交戰略的重心之一，與「大國外交」同樣重要；而隨著周邊外交的不斷開展，構建周邊命運共同體已成為周邊外交的重要目標。**所以推動民間外交，增強雙方民間感情基礎，將極大有助於中國應對複雜的周邊情況。**

在目前變亂交織的國際環境之下，鞏固擴展與東盟國家的關係更顯得重要。而香港與東南亞國家密切聯繫的歷史源遠流長，雙方不但有緊密的經貿聯繫，人文等民間交往也有久遠的歷史，特別東南亞數以千萬計的福建籍華僑中，幾乎都與香港有千絲萬縷的聯繫。因此充分發揮香港的優勢和特點，進一步面向東南亞國家開展民間外交，深化民間的「親」與「誠」，對於促進國家總體外交工作會有舉足輕重的作用。這對鞏固和發展「一國兩制」大有裨益，亦有助於促進兩地同胞的感情。更重要的是，通過積極有效參與國家外交事務，香港市民對香港、國家和「一國兩制」的信心也會提升，對國家民族的認同感和責任感也會有所增進。³³

³² 中國政府網：周邊外交在中國外交佈局中佔據著至關重要的地位，2015 年 11 月 23 日。

https://www.gov.cn/wenzheng/2015-11/24/content_5015929.htm

³³ 劉兆佳：淺論香港對於中國外交的重要作用，紫荊，2019 年 03 月 06 日。

<https://news.bau.com.hk/2018/11/30057>

3.1 連接國際交往 香港獨具優勢

3.1.1 地方統籌對外交流 方式更加靈活多元

民間外交雖然是以民間力量為主體，不過並不能完全由民間自發開展，必須要配合國家外交戰略和部署才能對國家官方外交進行有效的補充，所以在開展民間外交的過程中，政府的統籌、協調、指導，以及各方面資源支持非常必要，政府往往對當地的經濟、產業、文化、社會情況了如指掌；同時，統籌、協調資源亦更加得心應手。

另一方面，外交雖然屬於由中央政府負責的國家事權，然而近年來，隨著中國不斷擴大開放，地方政府的涉外事務愈趨增加，各地民間組織亦開始深度走向國際。**地方政府及當地民間組組織深入的對外交往，將直接展示中國的國家聲譽和國家形象，直接影響國際公眾對於中國國家形象的認知，在國家總體外交中的角色越來越重要。**按有關規定，在服從於中央對外事工作原則，以及國家外交戰略的前提下，地方政府的開展對外工作有一定的自主性。³⁴如果在中央政府的有效管理和統籌之下，以國家總體外交戰略為原則，同時充分發揮地方政府處理對外事務的自主性和靈活性，由地方政府調動民間組織的積極性，有序地統籌、推動民間組織開展對外交往，民間外交必將為國家總體外交發揮更大的作用。³⁵

學界對此也做過不少研究，比如有學者提出「地方大外事」概念，在國家總體外交戰略佈局下整合地方的涉外資源並協調地方的對外交往活動，以增強國家和地方的國際影響力和話語權，同時也要注重發揮社會力量的積極性³⁶。關於地方政府對外交往的規則制定、議程設置和交往形式方面，可在符合國家外交政策的前提下，賦予地方政府適度的外交職能，允許地方政府更深度地參與到國家外交戰略中來，因為「兼顧中央主導和地方積極性的外交政策有助於國家利益的實現」³⁷。

所以近年開始，越來越多的地方政府都在系統性引導民間組織多層次、多領域地開展對外交往，深度參與經濟、貿易、教育、文化、環保、醫療

³⁴ 程銘：地方政府如何提升對外交往能力，《人民論壇》，2018年05月上，第88-89頁。

³⁵ Brian Hocking, Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy, London: The MacMillan Press Limited, 1993, P. 34.

³⁶ 楊潔勉：《中國世博外交》，北京：時事出版社2011年版，第246頁。

³⁷ 陳志敏：《次國家政府與對外事務》，北京：長征出版社2001年版，第8-9頁。

等領域的合作，透過民間交往提升中國地方形象和中國國家形象發揮了重要的作用。比如江蘇省南京市，就以「和平之城」作為重要的城市精神符號和城市名片。國際奧委會是現時全球最大的非政府組織，奧運會正象徵著世界和平、友誼和團結，也是全球最大的民間國際綜合體育活動，是推進民間交往的重要機遇，也是中國開展民間外交的重要平台。因此南京青奧會在體制機制方面參照了在新加坡舉辦的首屆青奧會，由政府統籌、協調、提供資源，舉辦了第二屆夏季青年奧運會，啟動了「體育」民間外交。

除此之外，南京市政府在青奧會成功申辦後立即啟動了國際友好學校相關工作。通過選拔確定了 106 所「南京青奧示範校」，與其他國家/地區的同類學校建立了友好夥伴關係，學校之間在文化、教育、體育等領域開展交流。在青奧會期間，國際友好學校夥伴關係的教師和學生們設計並提出「世界文化村」概念，鼓勵各國青年交流和分享各自不同的文化和習俗，促進不同文明之間的對話。南京市還藉舉辦青奧會的機會，加強與政府間合作組織——聯合國教科文組織的合作，建立「世界青年論壇」、「南京青年文化體育和平節」等可持續發展的國際交流平台，將南京城市精神，以及和平發展的中國國家形象不斷在全球青年中傳播，成功透過民間外交促進了官方公共外交。

浙江省桐鄉市烏鎮從 2013 年開始，著力發掘文化軟實力，透過政府主導、企業主體、市場運作的組織架構，創立了「烏鎮國際戲劇節」、「烏鎮當代藝術邀請展」等知名的國際活動；此後又透過「中央主辦、地方承辦、企業執行」的方式，發展出帶有官方色彩的「世界互聯網大會烏鎮峰會」，逐漸增強中國在制定全球網絡空間國際機制過程中的話語權，打破歐美絕對主導的網絡格局，平衡網絡治理空間的多元力量。烏鎮在國際社會的知名度隨著其國際品牌影響力和吸引力日趨增大而逐步提高，烏鎮的地方形象也在公共外交的互動實踐中逐步獲得認同，為建構正面的中國國家形象貢獻了力量。

城市外交正成為新型的民間外交形態，締結國際友好城市是開展這種

新型民間外交的特別形式。³⁸從性質上來說，締結國際友好城市雖然需要得到地方政府的支持，並獲得中央政府的許可和鼓勵，但具體的交往主要以民間交往活動為主。國際友好城市是異國城市間加強商業和文化聯繫的一個有效工具，它通過廣泛而深入的經濟、社會、文化以及政治交流，極大地增進了友城人民間的相互了解和情感，促進了友城政治經濟和社會文化的共同進步，特別是上世紀 70 年代以來，國際友好城市逐漸由情感型向更加重視經濟社會利益的務實型方向轉變，除了進行文化交流外，逐步向社會經濟、地方治理、環境保護、打擊跨國犯罪和反恐等領域延伸。這說明友好城市雖然是非官方交流的「民間使者」角色，卻是中央政府、地方政府和全球連接的重要紐帶，是官方外交的重要補充。

以上海市為例，截至 2023 年 10 月底，上海市及相關區已與世界上 59 個國家的 94 個市（省、州、大區、道、府、縣或區）建立了友好城市關係。這些友好城市中，有發達國家的城市，比如美國的舊金山市、芝加哥市，英國利物浦市，日本大阪市，瑞典哥德堡市；也有發展中國家城市，比如越南胡志明市、古巴聖地亞哥省、秘魯利馬市等等。³⁹截至相同時間，南京市已經與 23 個國際城市締結友好城市關係；⁴⁰截至 2023 年 12 月，廣州市已經與 68 個國家的 105 個城市建立了友好關係，其中 68 個城市屬於已簽訂加強友好合作交流備忘錄或意向書的「國際友好合作交流城市」。⁴¹

在海外，東京、巴黎等發達國家的大城市，皆透過積極參與全球治理，建立城市組織、外交平台，加強城市在世界科技合作、文化交流中的作用，提出創新性議題與理念等方式，積極踐行新型民間外交，提升本城市的影響力，也有助國家外交。⁴²

³⁸ 趙可金、陳維：城市外交：探尋全球都市的外交角色，《外交評論》，2013 年第 06 期，第 61-77 頁。

³⁹ 上海市外辦：上海市國際友好城市及友好交流關係城市總體情況，2023 年 10 月。

<https://wsb.sh.gov.cn/node549/20200116/0018-13963.html>

⁴⁰ 南京市外辦：國際友好城市一覽表，2023 年 10 月 19 日。

https://wb.nanjing.gov.cn/xwz1/yhw1/201711/t20171109_607836.html

⁴¹ 廣州市外辦：廣州市國際友城一覽表，2023 年 12 月 19 日。

http://www.gzfao.gov.cn/ztlm/yhcs/content/post_238650.html

⁴² 于宏源：全球民間外交實踐與新時代中國民間外交發展探析，《當代世界》，2019 年 10 月，第 17-22 頁。

3.1.2 經貿文化輻射國際 外事更靈活自主

在香港，雖然基本法規定「中央人民政府負責管理與香港特別行政區有關的外交事務」，即特區政府不具備外交職能。但是在中央政府的許可和指導之下，特區政府完全可以統籌、指揮，並協調資源，鼓勵、支持企業、學校或民間組織，站在地方政府的角度，在更多領域開展對外交流、合作。基本法同時也規定，「中央人民政府授權香港特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務」。可見，在「一國兩制」的框架之下，特區政府統籌、指揮開展民間外交，比內地地方政府更具自主性和靈活性。

香港是國際化都會，與全球各主要經濟體都有相對密切的聯繫。「十四五」規劃已經對香港提出了發展「八大中心」的發展定位，香港在建設「八大中心」的過程之中，充分發揮優勢，整合對外交往的資源，特別是要統籌、協調民間力量，在國家總體外交戰略佈局下，透過加強民間的商業、貿易、文化、環保、醫療方面的合作，提升香港特區及中國國家形象，為香港及國家發展營造更好的國際環境。

要達至這一目標，香港還有多方面的獨特優勢。第一，在現時的時代背景之下，全球性問題不斷湧現，全球治理成為國際社會的熱門話題，公共外交、軟實力爭奪成為各國外交的重要組成部分。西方發達國家憑藉經濟發展、社會管治等方面的先發優勢，已經在國際輿論話語權、宣講全球治理議題方面佔據主導，包括中國在內的發展中國家處於被動的境地。而香港較早實現現代化，經濟發達，社會發展比較成熟。同時，香港高度開放，與西方交流比較廣泛，熟悉西方主流話語體系和價值觀，在社會、文化和理念的交流方面與國際接軌；香港各類資訊和文化藝術產品流通自由、便捷。由於長期作為東西方資訊、文化匯聚和交流樞紐，香港可以熟練駕馭國際化傳播習慣，文化藝術產品的包裝手法等方面也更容易與國際接軌，能夠幫助中國更好地適應新的國際輿論形勢，傳播中國文化價值觀，樹立中國良好的文化形象。

第二，基本法除規定中央授權香港特區自行處理有關對外事務之外，還給予香港不少外事權利。比如香港特區可在經濟、貿易、金融、航運、

通訊、旅遊、文化、體育等領域以「中國香港」的名義，單獨同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議。⁴³還有對以國家為單位參加的、同香港特別行政區有關的、適當領域的國際組織和國際會議，香港特別行政區政府可派遣代表作為中華人民共和國代表團的成員或以中央人民政府和上述有關國際組織或國際會議允許的身份參加，並以「中國香港」的名義發表意見。香港特別行政區可以「中國香港」的名義參加不以國家為單位的國際組織和國際會議；對中華人民共和國已參加而香港也以某種形式參加了的國際組織，中央人民政府將採取必要措施使香港特別行政區以適當形式繼續保持在這些組織中的地位。對中華人民共和國尚未參加而香港已以某種形式參加的國際組織，中央政府將根據需要使香港特別行政區以適當形式繼續參加這些組織。⁴⁴

第三，新時期中國特色大國外交的重點包括了構建周邊命運共同體，建設東亞經濟共同體，以及「一帶一路」建設等等。而香港在周邊地區特別是東南亞地區擁有廣泛的民間往來和聯繫，東盟是香港第二大貿易夥伴，與香港已簽署自貿協議和投資協議。包括東盟在內的所有《區域全面經濟夥伴關係協定》(RCEP) 成員均是香港的重要貿易夥伴，佔香港 2022 年商品貿易總額的 71%，以及 2021 年服務貿易總額的 46%。⁴⁵除此之外，香港還是亞太經合組織 (APEC)、世界貿易組織 (WTO) 等國際組織的單獨成員。此外，由於香港的發展在東亞乃至整個亞洲處於領先地位，又是華人華僑全球流動的重要中轉站，東南亞大量華人華僑都與香港有所聯繫，這也增加了香港的文化輻射力和情感輻射力，因此香港在幫助中國在周邊宣傳中國傳統文化，增強周邊對中國的向心力，擴大和加深中國在周邊的實力基礎方面能夠發揮非常積極的作用。

香港具備民間外交的難得資源，因此在「一國兩制」背景之下，釋放香港應有的活力，充分發揮制度優勢，高效利用難得的資源，使香港融入

⁴³ 香港基本法第一百五十一條。

⁴⁴ 香港基本法第一百五十二條。

⁴⁵ 經濟通：丘應樺：港府致力加強與東盟聯繫，籲持份者支持香港加入 RCEP，2024 年 01 月 30 日。

https://www.etnet.com.hk/www/tc/news/categorized_news_detail.php?category=latest&newsid=ETN340130603

國家發展，又保持香港的獨特性，香港能夠擔當內地方面不能或不方便擔當的特殊角色。總而言之，在配合國家總體外交，香港必然可以發揮多重作用。⁴⁶

3.2 民間組織對外交往 方式方法各有特點

不論香港特區政府還是民間組織，與全球各主要國家和地區有密切的聯繫，如要充分發揮香港民間外交作用，首先要認清香港各類組織對外聯絡的不同特點。

香港作為知名的國際都市，擁有百萬級人口規模，人口密度大，高端人才集中，國際組織和跨國公司雲集，國際交流頻繁。依據清華大學中國發展規劃研究院、德勤中國聯合發布的《國際交往中心城市指數 2022》數據顯示，倫敦、紐約、巴黎、新加坡、首爾、香港、北京、東京、舊金山、哥本哈根在國際交往中心城市指數排名中位列前十名。國際交往中心城市是指具備聯通和服務世界功能、能夠集聚國際高端要素、在全球事務中發揮重要影響的全球性或區域性中心城市。⁴⁷香港排位第六，可見香港在全球要素聚集、政治經濟交往和人文交流等方面的參與程度與潛力突出，這也為香港的民間外交創造了有利條件。

隨著國家日益走近世界舞台中央，香港更大格局、更高水平的對外開放，以及世界格局的變化，香港民間外交進入新時代。香港民間外交主體數量持續增加、結構多元，並採取更為寬鬆、生動和靈活的多樣方式在多種場合發出聲音。與此同時，說好中國故事，說好香港故事的需求也在持續增長。民間外交與傳統的政府外交的最大差異在於其主體的多元性，其主體涵蓋了社會組織、非政府組織、教育機構、新聞媒體、智庫、企業等各種民間組織，民間外交活動涉及經濟、科技、文化、教育、福利等各個領域，形式靈活多樣。

⁴⁶ 劉兆佳：淺論香港對於中國外交的重要作用，紫荊，2019年03月06日。

<https://news.bau.com.hk/2018/11/30057>

⁴⁷ 清華大學中國發展規劃研究院、德勤中國國際交往中心研究院：《國際交往中心城市指數 2022》，第 13 頁。<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/public-sector/deloitte-cn-ps-international-communication-center-city-index-2022-zh-230315.pdf>

3.2.1 非政府組織（NGO）

非政府組織(Non-governmental Organization，NGO)即志願性的以非營利為目的的非政府組織，是相對於政府組織和經濟組織而言，致力於公益事業的政府組織與經濟組織之外的非政治組織形態，具有非政治性、非營利性、社會公益性等特點。長期以來，非政府組織作為國際舞台中獨特且重要的角色，在包括社會發展、經濟建設、人權維護、全球治理在內的諸多領域都能看到其活躍的身影。

NGO 因其具有的獨立性與靈活性特點，在對外交往中呈現涉及領域廣闊、形式多樣的特點。從交往形式看，有參加各類重大國際會議、參與國際合作項目、接待國際友人、人道主義救援等。以人道救援領域的 NGO 共享基金會為例，共享基金會在香港成立，是國際性非政府非牟利慈善組織，為「一帶一路」國家提供醫療、公共衛生等方面的人道主義援助，基金會的醫療隊在老撾、柬埔寨、吉布提、塞內加爾及毛裏塔尼亞提供為期 2 至 5 年的免費手術治療，五年來一共完成七千多宗免費白內障手術，以中國的技術為患者帶來光明，帶來健康，帶來快樂，2023 年其工作成果獲正式認證為「一帶一路」「民心相通」務實成果。⁴⁸

香港有「背靠祖國、聯通世界」的得天獨厚優勢，許多國際非政府組織會在香港設立分支機構或代表機構形成連接中國地區與世界其他國家和地區的紐帶。以樂施會為例，香港樂施會是樂施會國際聯會中 21 個獨立組織之一，是一個國際性的非政府組織，在世界各地，透過政策倡議、社區扶貧及人道救援服務，三管齊下，長遠推動弱勢社群發展所長，以恢復生計，在減少貧困、消除不平等和應對災難方面發揮積極的作用，推動全球議程的發展。⁴⁹

3.2.2 民間社團

在香港，社團是指由一群人組成的非營利性組織，旨在促進特定領域

⁴⁸ 香港商報：梁振英：香港在民間外交方面大有可為，2023 年 10 月 19 日。

https://www.hkcd.com.hk/hkcdweb/content/2023/10/19/content_8605342.html

⁴⁹ 樂施會：關於樂施會，2024 年 1 月 5 日。<https://www.oxfam.org.hk/tc/about-us>

的交流、合作和發展。社團可以是行業協會、商會、專業組織、慈善機構等，社團的註冊和管理是由相關的法律和政策來規範。⁵⁰社團在香港社會發展和經濟活動中扮演著重要的角色。香港社團具有數量多、密度高、影響力大的特點。

警務處資料顯示，截至 2023 年 12 月，目前根據《社團條例》已獲註冊或豁免註冊的社團有 35,955 個，以名稱當中含有個別詞語進行簡單分類的話，則有 1,140 個校友會，275 個商會，263 個同鄉會。以 2023 年中全港有約 750 萬人口計算，社團密度達到 48 個/萬人。按照社團性質或群體屬性劃分的話，這些社會團體大致分為工商、勞工、專業、文化、教育、學術慈善、聯誼、青年、婦女、少數族裔等 11 個類別。⁵¹

社團可以代表行業的利益，向政府提供建議和意見，推動相關政策的制定和實施。此外，社團還可以組織各類商務活動和展覽會，促進企業之間的合作和交流，推動經濟的繁榮和發展。而香港企業和商界的民間外交在促進國際貿易、投資和經濟合作方面發揮了重要作用。香港中華總商會（CGCC）是香港歷史最長及最具規模的商會之一，CGCC 致力於維護和促進香港工商界權益。通過舉辦商會會議、商業論壇、研討會、商業考察團、投資推介會等多樣海內外交流活動，促進了香港企業與國際企業的對話與合作，加強了地區和國際間的溝通和聯繫，促進經濟合作。

香港是一個移民社會，特殊的人口結構助長了同鄉會的旺盛發展。而香港作為華僑連接內地與海外的重要中轉口岸，同鄉會以及其他眾多香港社團在促進香港與全球華人華僑的緊密聯繫發揮了重要作用。一直以來，華僑華人被視為中國民間外交的一支積極力量，對國家總體外交起了補充和支持作用。很多華人華僑憑藉自身獨特的優勢，透過與全球不同國家和地區在經濟、文化及藝術等領域的深入互動交流，在增進友誼、維護和平、促進發展等方面發揮出了巨大影響力。不少香港市民都與「僑」有千絲萬縷的關係；再加上香港資訊流通便捷、出入境便利，更進一步凝聚了香港

⁵⁰ 香港法例第 151 章《社團條例》。

⁵¹ 警務處：已獲註冊或豁免註冊的社團或分支機構名單，2024 年 01 月。

https://www.police.gov.hk/ppp_tc/11_useful_info/licences/list_of_societies.html

與海外華僑的重要紐帶作用，凸顯了香港社團在民間外交中的重要角色。

以香港福建商會為例，香港福建商會是香港歷史悠久、享有良好聲譽的商會之一，長期以來充分發揮中介作用，積極聯繫內地與海外華商，為國貨打開東南亞和世界市場。同時，堅持發揮優勢、集聚資源，致力于推動經濟文化交流，通過開展多樣的海內外交流活動，包括組團赴海外參加世界華商大會；舉辦展覽、文化節慶活動、音樂會等多樣活動弘揚中國文化、增進中外文化交流，發揮出了商會對外交往的獨特優勢。同樣的還有香港僑界社團聯會，該聯會廣納香港及海外愛國僑領、僑友及僑團，成為凝聚香港與海外華僑的重要紐帶，不少華僑還與原僑居國往來密切，擔當民間交流的使者，與當地人民建立了深厚的友誼。

3.2.3 教育機構

隨著經濟的全球化，推動了高等教育的國際化，加強了各個國家和地區之間在教育資源方面的交流。香港政府將香港打造成為區域教育樞紐作為推動本地經濟及社會發展的重要一環。大學教育資助委員會（教資會）和各院校一向重視推動教育國際化，強調培育具國際視野的人才。香港作為亞洲國際都會的同時，香港教育國際化水平位居世界前列，有五家高校進入全球百強之列，不少大學的學科更在全球名列前茅。

高等教育機構作為全球化趨勢下國際合作的重要平台，在國際合作中具有不可或缺的作用，教育機構成為了民間外交發展的一大助力。香港教育機構擁有多元包容的國際化優勢。為推動教育國際化，香港教育界積極與國際知名大學建立合作項目，根據教育局統計資料，非本地機構在香港開辦約 783 個非本地課程，可讓學員取得非本地高等學術或專業資格。這些非本地課程中，英國佔 82%，澳洲佔 6%，美國及加拿大佔 5%，中國佔 4%，其他國家佔 3%。⁵²同時，大力推動香港高等院校學生跨境學習，在 2018/19 學年，約有 42,000 名分別來自超過 100 個國家和地區的非本地學生來港修讀專上課程。同年，約有 6,800 名交換生來港修讀公帑資助的專上

⁵² 教育局：非本地課程註冊處課程數目統計資料，2024 年 1 月。<https://www.edb.gov.hk/tc/edu-system/postsecondary/non-local-higher-professional-edu/stat-info/index.html>

課程。⁵³與此同時，香港的一些教育機構也積極地在海外和內地設立分校或合作機構，以擴大影響力及提供多元的教育機會，以吸引來自不同地區的學生。

以香港大學為例，香港大學（港大）一直積極與全球各大學和研究機構建立戰略性國際聯盟。港大是 Universitas 21 的始創成員之一。而 Universitas 21 是一個覆蓋全球研究型綜合大學的網絡，其中一個主要目標是協助成員成為國際性大學並推進其國際化計劃。同時，港大致力於推動校園國際化，並支持教職員、學生交流項目和國際性活動。港大與逾 46 個國家的逾 380 所院校建立合作，可以為港大、海外本科生及高中生提供一學期交流計劃、訪問活動、海外暑期課程等等多元化交流活動。⁵⁴

3.2.4 傳媒機構

香港有著優良的土壤，供傳媒業蓬勃發展。因香港市場的全面開放，香港是世界上媒體市場競爭最激烈的城市之一。截至 2021 年年底，包括電子報章，香港已有 91 份日報以及 445 份期刊。規模較大的報章，分銷範圍遠及海外華人社區，有些還在香港以外地區，例如澳洲、加拿大、英國和美國印行海外版。⁵⁵

香港亦是國際傳媒機構亞太地區基地的所在地，不少國際通訊社、全球發行的報章和海外廣播公司都在香港設立區域總部或辦事處，包括法新社、彭博通訊社、道瓊斯、湯森路透、《紐約時報》、《金融時報》、《日本經濟新聞》和《華爾街日報》等。在香港運作的國際廣播機構有英國廣播公司、亞洲新聞台、美國消費者新聞與商業頻道、美國有線電視新聞網國際頻道、日本放送協會和鳳凰衛視，香港的廣播業發展蓬勃。此外，香港的傳媒機構亦在海外設立據點或分公司，拓展網絡發揮影響。香港電視國際企業早在八零年代，在美、加等地建立據點，成立電視電影組，在美國洛

⁵³ 教育局：香港——區域教育樞紐，2020 年 3 月。

https://www.studyinhongkong.edu.hk/hk/images/StudyinHK_EdHub_Factsheet_TC.pdf

⁵⁴ 香港大學：國際與內地合作事項，2024 年 1 月 5 日。https://www.hku.hk/about/university-today/c_international.html

⁵⁵ 香港特別行政區：《香港年報 2021》，2022 年 9 月 7 日，第 248 頁。

杉磯，香港無線電視有開設分公司，設立廠棚派員長駐，兼拍攝當地一些新聞時事節目；在馬來西亞、印尼、菲律賓、泰國等東南亞國家亦有頻道可以播放香港無線電視的節目。⁵⁶

香港的傳媒業享有相對較高的新聞自由度，擁有多元化的媒體市場以及國際化視野，並且多數傳媒機構具備雙語（中文和英文）能力，這些優勢使得香港成為東西方文化交流的橋頭堡。香港的傳媒機構通過跨境報道、文化交流、國際專題報道、紀錄片製作、社交媒體等形式，傳達香港的觀點與聲音予以國際社會，促進國際間的理解、溝通和合作，發揮重要的民間外交作用。

香港電視廣播有限公司（TVB）是全球最大的華語商業節目製作商之一，TVB 立足香港本土，面向整個華語圈，擁有廣泛的海外分銷網絡，通過向馬來西亞、新加坡、美國、加拿大、越南等國家的付費電視台分銷內容，接觸全球華人社區。TVB 製作了眾多膾炙人口的節目和劇集，如《宮心計》、《溏心風暴》、《創世紀》、《珠光寶氣》等，在海外市場上獲得了成功，成為海外觀眾了解香港電視劇和香港流行文化的重要窗口，比如海外地區付費訂閱 TVB Anywhere 的註冊用戶數達 1,230 萬名，與此同時 TVB YouTube 頻道的月度活躍用戶高達 2,860 萬名。⁵⁷

3.3 釋放東盟僑務潛力 同鄉會角色關鍵

隨著全球化的深入，國際移民和僑民群體日益受到各國外交的重視，並逐漸成為各國外交工作依靠的重要力量，僑務外交重要性越來越高。由於族裔特性，僑民與祖籍國天然的情感依附和文化淵源，同時僑民融入當地主流社會，與住在國民眾長期相處、互相熟悉形成強烈認同，使其具有較強的社會信任度。⁵⁸正是擁有這樣的身份特點，僑民對於協助開展外交工作，特別是從民間影響僑居國政策，為祖國營造良好的民間形象的作用相

⁵⁶ 香港電台：香港電視對亞洲地區的影響，1998 年 08 月 05 日。

<https://app3.rthk.hk/mediadigest/content.php?aid=1898>

⁵⁷ 電視廣播有限公司：《二零二二年周年報告》，第 1 頁。

⁵⁸ 文峰：談海外僑社在中外文化交流中的角色，《僑務工作研究》，2017 年第 2 期。

<http://qwgzyj.gqb.gov.cn/yjytt/194/2906.shtml>

當重要。針對如何妥善地與海外各地的僑民建立緊密的聯繫，以及更積極地運用僑民資源，傳播本民族文化、發展經濟及維護國家利益，已成為政府必須正視且要承擔的職責所在。有研究發現，海外大多數國家和地區都比較希望能夠將僑民關注的重點和主要行動聚焦在影響僑居國的政府與立法部門。⁵⁹

因此，許多國家和地區均在政府內成立專責部門，以統籌、協調僑民各類事務。有研究調查了 150 個國家和地區的政府機關的組織設立情況，當中有 70 餘個設立了不同類型和職級的僑務部門。⁶⁰按不同性質可以分為四大類，即中央政府專職部委、總統府（總理府）專職部門、外交部專職部門、獨立法定機構。

表二 部分國家和地區僑務機關性質

中央政府專職部委（約佔 37%）	中國大陸、危地馬拉、海地、斯洛文尼亞、科索沃、保加利亞、羅馬尼亞、佛得角、土耳其、亞美尼亞、孟加拉等。
總統府（總理府）專職部門（約 9%）	聖文森特和格林納丁斯、巴拉圭、墨西哥、匈牙利、俄羅斯、塞拉利昂、菲律賓。
外交部專職部門（約 53%）	墨西哥、智利、哥倫比亞、尼加拉瓜、瑞士、愛爾蘭、立陶宛、奧地利、法國、意大利、阿爾巴尼亞、俄羅斯、新加坡、日本、越南、印尼、印度、以色列、馬來西亞、韓國等。
獨立法定機構（1%）	斯洛伐克。

藉助海外僑民開展民間外交、公共外交能收穫意想不到的效果。在美國，猶太裔團體對於美國的政治、經濟及文化等領域有巨大影響力，特別是對制定中東的外交及軍事政策有直接的影響。近年來也發現，在美國的印度僑民及印裔美國人在遊說美國政府放棄對印度執行貿易制裁上，同樣

⁵⁹ 吳新興等：《各國僑務機關概況》，台北：中國台灣「僑委會」，2018 年 05 月，第 25 頁。

⁶⁰ 吳新興等：《各國僑務機關概況》，台北：中國台灣「僑委會」，2018 年 05 月，第 33 頁。

發揮了巨大影響力。⁶¹不僅於此，希臘、日本、古巴、土耳其、泰國、印度、沙特等國也紛紛動員僑民，在社會、經濟等方面影響美國政府政策制定。

⁶²澳大利亞議會的一份報告中重點提到海外澳大利亞人在推動國家外交政策中的戰略地位，強調政府應將海外澳大利亞同胞視為開展外交工作的一部分，海外澳大利亞人的戰略地位體現在信息溝通、發展對外關係、促進澳大利亞利益方面。⁶³

海外華僑在中國革命、建設和改革開放各個歷史時期，都發揮了獨特作用。中央對於僑務工作亦相當重視，鄧小平就曾對有關政策多次作出重要的論述，比如「我們還有幾千萬愛國同胞在海外，他們希望中國興旺發達，這在世界上是獨一無二的」等等。⁶⁴習近平主席多次對僑務工作做出批示，圍繞凝心聚力同圓共享中國夢的主題，積極引導海外僑胞和歸僑僑眷致力於祖國現代化建設與和平統一大業；⁶⁵以及最大限度把海外僑胞和歸僑僑眷中蘊藏的巨大能量凝聚起來、發揮出來，為實現「兩個一百年」奮鬥目標、實現中華民族偉大復興的中國夢不斷做出更大貢獻。⁶⁶《粵港澳大灣區發展規劃綱要》中也明確提出，積極引導華僑華人參與大灣區建設，更好發揮華僑華人、歸僑僑眷以及港澳居民的紐帶作用，增進與相關國家和地區的人文交流，華僑華人參與粵港澳大灣區建設具有積極意義。

在新的歷史時期，身處東南亞及歐洲、美洲等全球各地的華僑團體對於推廣正面的中國形象，傳播中華文化，營造有利於中國發展發展的國際環境等方面同樣將發揮關重要的作用。以馬來西亞為例，有研究顯示，大馬華人在中國形象傳播與建構中發揮特殊的作用，馬來人認為通過華人了解中國的比例，比華人認為自己介紹了中國的都要高，說明大馬華人很多時候在無意中就已經介紹了中國，他們已經成為傳播中國形象的載體，在

⁶¹ 陳志軍：借鑒以色列與印度經驗推進我國僑務公共外交，《僑務工作研究》，2014年第1期。

<http://qwgzyj.gqb.gov.cn/yjytt/176/2427.shtml>

⁶² 張梅：中國僑務公共外交：問題與展望，《現代國際關係》2017年第11期，第58–65頁。

⁶³ The Senate Standing Committee on Foreign Affairs, Defense and Trade, Australia's Public Diplomacy: Building Our Image, Canberra: Commonwealth of Australia, 2007, pp. 135–141.

⁶⁴ 鄧小平：《鄧小平文選》第3卷，北京：人民出版社，1993年，第357頁。

⁶⁵ 習近平：完整、準確、全面貫徹落實關於做好新時代黨的統一戰線工作的重要思想，《求是》2024年第02期。http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2024-01/15/c_1130059591.htm

⁶⁶ 新華社：習近平對僑務工作作出重要指示 李克強作出批示，2017年02月17日。

http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/17/c_1120486778.htm

建構中國形象的過程中發揮作用。另據調查，馬來人在與華人的交往或接觸後，對中國的看法發生正面變化的比例達到 43.5%，沒有變化的比例為 48.4%，僅有 8.2% 出現負面變化。這表明大馬華人華僑已經成為改變馬來人對中國看法的重要力量。⁶⁷

大馬受訪者對中國高比例的好感度的背後離不開大馬華人、華僑社團在中國形象改善和提升中所作的貢獻。比如在馬來西亞，華人華僑社團透過民間經貿交往增進了中馬友誼，促進中馬雙方政經交往；並且致力推廣中華文化和華文教育，增強中國文化軟實力。還與中國駐馬大使館積極配合，透過舉辦國際研討交流等活動，增強兩國民間交流，介紹中國發展模式和發展情況，宣傳中國親善友好的國家形象。

2013 年，習近平主席曾指出，「中馬關係的開拓發展，離不開大馬華僑及華裔的心血和努力，沒有華僑華人對中馬關係發展牽線搭橋，也就沒有中馬關係今天的大好局面。」⁶⁸馬來西亞華人社團在促進華文教育發展的過程中一直扮演著重要角色，絕大多數華人社團都將推廣中華文化，維護華文教育的合法地位，作為自身的使命。早在 2011 年，馬來西亞政府就正式宣佈單方面承認中國 146 所大學學士及以上學位文憑，這亦與華人華僑社團的努力密不可分。⁶⁹而在菲律賓、印尼、泰國等東南亞國家亦是如此，在華人、華僑社團的努力之下，中國文化的地位，中國的國家形象也在逐步提升。⁷⁰

現時隨著全球化的發展和中國國際化程度的提升，海外華人華僑的國際影響力日益增大，加上全球間發展要素流動更加便捷，華人華僑正成為更加龐大且重要的群體。進一步發揮華僑華人的橋樑作用，透過民間交往，以及官民合作的方式提升國家形象，正成為國家越來越重視的議題。

海外華僑華人中不少人已充分融入當地社會，而且在當地有包括政治

⁶⁷ 陳奕平，宋敏鋒：關於馬來西亞華人與中國形象的問卷調查分析，《東南亞研究》，2014 年第 4 期，第 64–74 頁。

⁶⁸ 中國政府網：習近平抵達吉隆坡開始對馬來西亞進行國事訪問，2013 年 10 月 03 日。

https://www.gov.cn/ldhd/2013-10/03/content_2500297.htm

⁶⁹ 石滄金：《馬來西亞華人社團研究》，暨南大學出版社，2013 年，第 268 頁。

⁷⁰ 劉宏：《海外華人華僑與中國的公共外交 政策機制、實證分析、全球比較》，暨南大學出版社，廣州，2015 年 04 月，第 45 頁。

影響力在內，方方面面都有較大影響力。事實上，隨著互聯網的發展，一些海外華人華僑在社交媒體上已經成為了中國故事的講述者，為外界認識真實、立體的中國發揮了重要作用。曾有面對東南亞地區的大規模跨國民調顯示，東南亞華人對中國的態度，比對其他族群更為正面。⁷¹而現時的華人社團的功能已不限於互助互濟，更加強調在經濟、政治、文化、聯誼等方面的全面活躍與發展，完全可以進一步成為公共外交和民間外交的重要參與者。

除此之外，海外華人華僑向來被認為是中華海外人才庫，也是全球最活躍的創業群體之一，華僑華人是粵港澳大灣區建設過程中亟需的專業和高層次人才的主要來源之一。據統計，中國引進的海外高層次人才中，華僑華人所佔比例超九成，主要從業於電子信息、生物製藥、精密製造、新材料等高新技術行業，同時還有高層次管理人才。在現時複雜的國際背景之下，越來越多的海外華人華僑希望抓住中國高速發展的機遇回國創業，專業人士希望回國就業尋求更好的個人發展，粵港澳大灣區建設能為此提供良好的平台。

另外，由於海外華人華僑高學歷、高技術、精英化的特點，從事職業出現了由「三師」（工程師、醫師、會計師）等技術性或管理性工作，向「三家」（科學家、企業家、發明家）發展的趨勢，大批新華僑華人和留學人員為主的專業社團隨之應運而生，普遍具有鮮明的科技、商業、文化等專業背景特徵。早前國際會議調查顯示，超過70%的華人華僑專業社團參會代表都「同意」或「完全同意」海外華僑華人專業社團「日益專業化和全球化」、「同中國的關係越來越緊密」、「越來越普遍受到歡迎」、「行業與結構的分佈多元化」、「更融入當地主流社會」等內容。⁷²如能與這些專業社團加強民間聯繫，對於中國內地和香港引進外資、引進企業，吸引人才，內地企業「走出去」都有重要的作用，也將更加完善中國與海外進行經濟、科技、文化的交流合作渠道。

⁷¹ 王正緒、楊穎：中國在東南亞民眾心目中的形象——基於跨國問卷調查的分析，《現代國際關係》，2009年第5期，第53–62頁。

⁷² 王輝耀、苗綠：海外華僑華人專業社團的新特點與新作用，《華人研究國際學報》第六卷，第一期，2014年6月，第73–84頁。

目前海外華人華僑總數超過六千萬，分佈在全球 198 個國家和地區，其中東南亞華僑華人數量最多，總數超過四千萬，⁷³佔全球華僑華人總數逾七成，其他地區依次為美洲（630 萬），歐洲（215 萬），大洋洲（95 萬），非洲（55 萬），中東（40 萬）。⁷⁴按照「華人人口越多的地方，華人社團數量也越多」這一原則，目前海外華人社團分佈的格局大致為，亞洲尤其是東南亞依然是華人社團最為集中的地區，其次為美洲、歐洲、大洋洲和非洲等地。

華人華僑一向有愛國愛鄉情懷，鄉情是連接海外華人華僑的天然紐帶。目前海外華人華僑以近3,000萬人祖籍廣東和超過1,500萬人祖籍福建為主，還有部分祖籍浙江、江蘇、海南等地；而在香港人口結構中，亦以閩籍、粵籍、浙籍人士為主。閩籍人士超過了120萬，其中大部分都與海外華僑有千絲萬縷的關係，而旅居世界各地的1,580萬閩籍華人華僑中，有超過1,200萬人在東南亞。東盟國家是中國外交的優先對象，面對現時複雜的國際局勢，提升與東盟國家的關係更顯重要。⁷⁵而香港社會，特別是香港的同鄉社團角色非常關鍵，與東南亞華僑不但有廣泛的情感聯繫，在經貿、文化方面的交往也有悠久的歷史。再加上香港資訊流通順暢，出入境便利，文化、社會環境多元，在國家僑務外交戰略和協同機制之下，應該利用好香港的優勢，將香港打造成大灣區乃至全國聯絡海外華人華僑的通道，成為開展僑務民間外交的「超級聯繫人」。



⁷³ 張秀明：華僑華人參與「一帶一路」建設的優勢與路徑，《中央社會主義學院學報》，2019年第8期。

⁷⁴ 任娜：海外華人社團的發展現狀與趨勢，《東南亞研究》，2014年第2期，第97頁。

⁷⁵ 外交部：東盟是中國周邊外交的優先方向，2020年11月26日。

<http://world.people.com.cn/n1/2020/1126/c1002-31946198.html>

4. 政策建議

4.1 構建策略規劃 完善民間外交佈局

構建新型國際關係和構建人類命運共同體是新時代中國特色大國外交的重要目標，核心是相互尊重、公平正義、合作共贏原則。二十大報告中提出，要把合作共贏理念體現到政治、經濟、安全、文化等對外合作的方方面面。積極建設覆蓋全球的夥伴關係網絡，也是推動構建新型國際關係重要路徑。

二十大報告中也提出，鞏固提升香港、澳門在國際金融、貿易、航運航空、創新科技、文化旅遊等領域的地位，深化香港、澳門同各國各地區更加開放、更加密切的交往合作，這為香港發揮經濟和人文優勢提供了機遇。

在經濟和人文領域，香港的民間對外交往不但有歷史傳統，還有豐富的資源，充分利用這些民間資源，能夠為國家外交奠定深厚的民間情感及合作基礎，為建設覆蓋全球的夥伴關係網絡提供民間支援。然而，**民間外交有別於一般的民間對外交往，有關民間活動必須能夠體現及維護國家利益**，並且有重點、有方向，才能有的放矢，達至協助國家總體外交，有效補充官方外交的目的，比如重點面向哪些國家和地區開展，重點在哪些領域開展，透過什麼樣的形式開展等等，都要經過合理的部署和謀劃，故而高校開展民間外交需要政府的指引和支援，而非由民間自由推進。

因此本報告建議，特區政府應該與外交部駐港公署密切聯絡，圍繞國家總體的外交戰略，結合香港的優勢，在經濟、安全、文化的等領域構建一套推動香港民間外交發展的戰略規劃，並圍繞有關戰略規劃做出佈局和部署，指導、支援民間組織有序、高效開展對外交往。有關培訓應該包含國家歷史、國家發展情況，新中國外交史，國家總體外交戰略，世界主要國家和地區歷史及文化，國際局勢，以各類型對外交往活動的特點和作用等內容；也要在資金、海外聯絡等方面提供必要資助，支援民間團體開展對外交往活動。還要特別需要重點研究的是，如何將強面向東盟國家開展民間外交，進一步發揮民間外交在中國東盟的關係中「穩定器」和「助推器」的作用。

4.2 發揮香港優勢 業界舉足輕重

香港在很多領域都與國際社會聯繫緊密、合作廣泛，未來應該借助這個優勢，提倡主要商會、專業團體、高校等主動「走出去」，加深同海外各界交往，透過在海外舉辦研討會、論壇、演出、展覽等形式講好中國故事。

商界的政治影響力舉足輕重，透過在外國商界建立正面形象，爭取互惠互利的合作機會，向外國商界遊說當地政要採取友善外交政策，能提供一定空間。香港在全球貿易中擔當重要的角色。根據世貿組織的資料，在2022年，香港是全球第十大商品貿易經濟體系，也是全球第23大商業服務經濟體系。本報告建議充分利用香港全球經貿網絡優勢，鼓勵香港的商會、企業家和專業人士，與其他國家的商業夥伴和政府領導人進行交流，在商務工作期間擔任「民間外交大使」。

商界可以從「對內」和「對外」兩個方面，與他們的外國夥伴，說好香港故事。「對內」方面，商界可以聯繫在本地運作的外國商界，切身置地推廣香港實際情況。「對外」則是在海外積極建立恆常化的渠道和平台，與當地政商界相互交流，影響當地具影響力的人士，從而有望影響當地政要外交取態。

4.2.1 切身置地增說服力 講好香港故事

本地商界透過組織活動，或在商務工作期間，與在本港運作的外國商界交流，切身置地說好香港故事。與在本地營運的外國商界交流有著天然優勢，因為他們親身體驗香港實際情況，更有利於商界向他們進行解說。交流活動有望讓在香港營運的外國商界，把香港的實際情況帶回當地，作為最有說服力的推廣。

香港企業和商界的民間外交在促進國際貿易、投資和經濟合作方面，一直發揮著重要作用。香港中華總商會是香港歷史最長及最具規模的商會之一，香港中華總商會通過舉辦商會會議、商業論壇、研討會、商業考察團、投資推介會等多樣民間外交活動，促進了香港企業與國際企業的對話與合作，加強了地區和國際間的溝通和聯繫，促進經濟合作。此外，特區政府正採取一系列招商引資措施，2023至25年的整體引進企業目標約1,100

間左右。由此可見，本地商界擁有巨大潛力對在港營運的外國商界說好香港故事。

研究顯示，當地外國商界的觀感、取態，很大程度上取決於外國商界人士與當地商人進行商務合作的經歷。⁷⁶本報告建議本地企業、專業人士等，在與外國商業機構進行商務工作期間，透過優良傳統商業文化，例如高效、廉潔等，弘揚香港價值，以行動為香港贏盡口碑。這樣有利於在外國商界中為香港建立正面觀感。同時，外國商界透過自身在香港營運的親身經歷，有助於令香港營商環境轉差等負面、誤導性信息不攻自破。

本地商界組織，例如商會，可以舉辦恆常交流活動，與外國商會增強聯繫，鞏固關係，並在穩固關係的基礎上，從商業角度對外國商會進行解說，維繫外國商界對香港營商的信心，解說的內容包括各類引起外國企業擔憂的香港議題。例如一些西方媒體偏頗指摘香港國安法，指香港國安法演繹廣泛，破壞香港營商環境。香港的商會可以在恆常交流會中進行解說。事實上，已有商會指出香港國安法至今沒有涉及商業相關的案例。由此可見，商會可以以自身專業進行商業理解，無須重複官方論調，向外國商會進行更具針對性、更有效的解說。

4.2.2 多方通力合作 優化聯絡渠道

建議在海外從事商業業務的香港商界人士，還有醫生、會計師、法律人士等各領域專業人士加強聯繫，在當地建立組織或聯絡機制，例如設立香港商會，一方面便利港人在當地營商，另一方面為接觸當地商界、專業接，以及政府官員說好香港故事提供渠道。相對於面向個別人士進行遊說，透過建立組織把當地香港力量匯聚起來，對會見當地政、商、專業界人士進行遊說會更為有效。

多國商界一直有在別國或經濟體建立商會的做法，以香港為例，美國、英國、法國等國家都已在香港設立相應商會，對特區政府施政方針有著一

⁷⁶ Lee, K. C: Re-envisioning Citizen Diplomacy: A Case Study of a Multifaceted, Transnational, People's Republic of China "Ethnopreneur". Journal of Current Chinese Affairs. Volume 48, Issue 2. 127-147.

定影響力，因此在別國或經濟體設立商會等商界組織，增強對當地政策的影響力相當可行。不過考慮到香港商界並非在所有國家都投放大量資源，因此建議先在香港商業活動較為活躍的經濟體建立商會等商界組織，為對外遊說提供基礎條件。

在「一國兩制」方針下，基本法賦予香港獨特的地位。基本法第 116 條訂明，香港特別行政區是單獨的關稅地區；第 151 條亦訂明，香港可以「中國香港」的名義參與世界貿易組織和亞太區經濟合作組織等國際組織作為單獨成員。也因此，特區政府以及法定組織累積了一定的國際網絡。有見及此，香港商界可以與香港經貿辦、投資推廣署、香港旅遊發展局（旅發局）及香港貿易發展局（貿發局）的全球辦事處網絡通力合作，以加強香港的國際聯繫。

不過值得注意的是，研究顯示，政府參與民間外交的活動或機構往往會招致懷疑，如果傳播軟實力的行動被認定缺乏真實性或屬於政府政治宣傳，其影響力必定遭到破壞。⁷⁷有見及此，當商界希望動用官方或半官方力量拓展海外網絡時，需要確保其組織和行動顯得獨立於政府，畢竟這是有效實行民間外交其中一個重要要素。

4.3 直面海外民眾 促進民心相通

正如冷戰時期著名外交學者馬龍（Malone）指出，民間外交的「核心理念是與外國人民直接溝通，影響他們的思維，並最終影響他們的政府」。⁷⁸因此，可以從多方面積極主動地加強與外國公民聯繫與接觸，實現與國際社會民間的良性互動，培養相互理解，為香港在外國民間中建立正面形象。

目前在西方傳統媒體的渲染下，導致外國公民對香港產生了負面的觀感，亦因而產生了不少誤會。比如一些外國商會和外國駐港領事指出，許多外國公民仍然擔憂香港公共安全，或誤認為外國人在香港會遭受執法部

⁷⁷ Jenkins, T. (2017, 4 August). “Citizen Diplomacy and Soft Power”. Retrieved from <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/citizen-diplomacy-and-soft-power>.

⁷⁸ Saliu, H. (2023). Narratives of Public Diplomacy in the post-Truth Era: The decline of Soft Power. *Communication & Society*. Volume 36, Issue 2. 209–224.

門任意「拘留」等等。有見及此，增強與外國公民的民間接觸，增進民心相通，有助消除誤會，有利於傳揚香港真實的正面情況到國際社會。

根據《國際交往中心城市指數 2022》，香港在國際交往中心城市指數排名中位列前十，可見香港在全球要素聚集、政治經濟交往和人文交流等方面的參與程度與潛力突出，這也為香港在促進國際間民心相通方面創造了有利條件。

4.3.1 同鄉會主動「走出去」 廣泛聯絡華人華僑

新中國成立至今近 75 年的外交和 40 餘年的改革開放經驗充分顯示，華僑華人是中國民間外交的積極參與者和推動者，僑務工作一直是國家總體外交中的重要一項。不少人雖身在海外，但仍然充斥著濃厚的愛鄉情懷，希望故鄉興旺發展。

故鄉情懷是根植在華人心底最樸素的情懷，是無論身在何處都難以割捨的眷戀。因此身在海外的華人，為了和家鄉維持關係，往往都會以「敦睦鄉誼」為宗旨發起組建同鄉社團，促進在外鄉梓能相互守望相助、互幫互助，集中資源為鄉親排憂解難、聯絡鄉誼。

隨着華人外出數量增加，華人同鄉社團亦散布於全球五大洲。香港作為中國連接世界的橋樑，交通四通八達，是海外華人與故鄉聯繫的重要樞紐，香港的中國各地同鄉會自然便成為各地同鄉會與家鄉之間紐帶，扮演着重要的中間角色，讓海外遊子實現心繫故鄉的情懷。改革開放之後，促進內地省份與香港經貿、文化交流的重要使命，又成為香港同鄉社團的重要職能之一。

香港同鄉會作為聯絡海外，特別是東南亞華人華僑和祖國故鄉之間的關鍵角色。在上世紀五、六十年代，因為當時中國未與大部份東南亞國家建立外交關係，內地人要通過同鄉會與海外親人聯絡，東南亞華僑想要與內地親人聯絡或回內地，也要靠同鄉會幫忙安排。更重要的是，海外華僑與家鄉通信或有物資、錢款等送往家鄉，更是需要香港同鄉會中轉，儘管同鄉會屬非官方機構，但彼時無論港英政府、東南亞國家、西方國家還是

內地政府，都默許同鄉會扮演「接濟同鄉」的角色。⁷⁹正是因為同鄉會發揮過如此關鍵的作用，香港的同鄉會在海外華人華僑中有很高的認受性。

有研究顯示，香港同鄉社團眾多，目前已超過 800 個。⁸⁰在眾多同鄉會中，鄉親的身份認同主要以不同地域劃分，其中廣東、福建、潮州人數最多；若以祖籍與方言分類，本港同鄉會可分為五大群體，即廣東、潮州、福建、海南及客家，這也是海外華人華僑中人數最多的族群。

這可以說明，香港的同鄉社團與海外華僑有廣泛的情感聯繫和情感基礎，對助力國家開展僑務工作有天然的優勢。具體在三方面有所展現，第一是，透過同鄉會與海外華人華僑加強聯繫，建立廣泛而細密的海外華人華僑聯繫網，有助於講好新時代中國故事，以及傳播優秀中國文化，從而展示立體的中國，建構正面的國家形象。第二是，同鄉社團藉助鄉情為紐帶，可以聯絡到各階層、各領域的華人華僑，有助於進一步調研海外華人華僑人才情況，建立海外華人華僑商業、科技高層次人才信息庫，對於國家和香港引進海外企業和海外人才有莫大裨益。第三是，很多海外華人華僑在當地具備明顯的社會影響力，甚至是政治影響力。與這部分華人華僑建立緊密的情感聯繫，有助於影響當地的對華政策，這明顯有助國家開展官方外交。

接下來應該進一步發揮同鄉社團這一重要特點，建議特區政府未來與外交部駐港公署密切協調，為本港同鄉社團鋪路搭橋，幫助他們與海外同鄉組織建立聯繫。同時在國家總體僑務工作原則之下，給予同鄉社團必要的資助和指導，鼓勵、支持香港的各類商會、同鄉會等民間組織「走出去」，在經貿、文化、教育、旅遊等方面，透過交流互訪、舉辦活動、開展調研等方式，與海外，特別是與東南亞國家的華人同鄉會、商會、高校校友會，華人華僑專業社團等民間組織進一步加深聯絡，透過鄉情與華僑海外民間建立更牢固的情感聯繫，將香港打造成新時期大灣區乃至全國聯絡海外華人華僑的通道，成為開展僑務民間外交的樞紐。

⁷⁹ 香港 01：同鄉會早期認受性較高 串連海內外鄉親，2019 年 08 月 15 日。

https://www.hk01.com/article/363224?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral

⁸⁰ 莊玉惜、梁元生、鄭宏泰：改革開放以來香港客籍社團「再華化」研究，《二十一世紀雙月刊》，第 170 卷，2008 年 12 月，第 53—69 頁。

4.3.2 擴大對外慈善 弘揚香港大愛

建議鼓勵現有慈善組織或非政府組織，或建立新慈善組織或非政府組織，具針對性提供對外慈善工作，藉此為香港建立正面形象，增強民心相通。不少西方國家每年提供特定資金，資助當地慈善團體到發展中國家提供人道服務。例如法國在柬埔寨建立醫院，免費向婦女和兒童提供醫療服務，對於凝聚當地人心發揮了相當重要的作用。比如英國政府每年撥出佔GDP0.5%的款項到援助預算中，各類團體在符合特定條件的前提下，例如促進特定發展中國家經濟發展和福利等，可以申請政府補助或低息貸款。香港在未來發展的戰略地區，例如為「一帶一路」或東南亞發展中國家提供慈善服務，相信有利於在當地爭取民心相通，為日後官方合作提供堅實基礎。

在香港的慈善類對外非政府組織為數不少，其中共享基金會比較有代表性，基金會在香港成立，是國際性非政府非牟利慈善組織，為「一帶一路」國家提供醫療、公共衛生等方面的人道主義援助。基金會的醫療隊為眾多白內障患者帶來光明，帶來健康，帶來快樂。2023年其工作成果獲正式認證為「一帶一路」、「民心相通」務實成果。結合本地慈善團體，香港累積了一定的慈善工作經驗，下一步可以把這些對內對外的慈善經驗，實踐到戰略地區，輔助香港、國家實施外交策略。

特區政府可以仿效外國行政先例，每年預留特定資金，予慈善團體申請作對外慈善用途。政府可以在申請資格中，列明官方希望發展民間外交的地區與領域，從而提供財政誘因，供慈善團體或非政府組織到當地進行相關活動，加強與當地的民間情感連接。例如在「一帶一路」或東南亞發展中國家，由香港的非政府組織出面提供包括人道救援、醫療保健、傳染病防控、金融、網絡安全等方面的慈善服務，必將有利於在當地爭取民心相通。特區政府一直致力透過撥款，支持不同類型的慈善活動，包括賑災基金和華人慈善基金及特別援助基金等。建議特區政府整合現有支援慈善活動的基金，統一歸於援助預算之下，並把一定比例提供予對外慈善領域，提供財政誘因動員本地慈善團體或非政府組織進行具針對性的民間交往。

4.3.3 吸引特定旅客訪港 親身體會實際情況

積極吸引希望特定國家的旅客訪港，讓旅客親身體會香港實際情況，從而擊碎誤導性信息，期望旅客把香港真實的正面情況帶回當地國。根據學術研究，冷戰期間美蘇兩國發生了多次互相到訪當地的民間外交活動。這一系列旅遊活動對雙方的態度產生了積極的變化，反映實際到訪當地交流的外交作用不容忽視。事實上，口碑營銷屬於市場營銷最有效的手法之一，若旅客訪港旅遊時得到較好體驗，這有助於增加他們回國後把香港分享到其社交圈子的機會，從而提升更多旅客訪港的機會，一方面促進民心相通，另一方面協助香港旅遊業復甦。

香港目前需要拓展民間外交的地區包括東南亞、中東以及「一帶一路」國家。自跨境旅遊復常以來，來自東盟成員國的旅客數字恢復至 2017 至 2018 年同期平均的 73%，高於同期整體旅客復蘇情況。當中，菲律賓及泰國的旅客增幅十分顯著，十一及十二月的訪港旅客人次分別為 2017 至 2018 年同期平均的 114% 及 104%。數據反映香港具有巨大潛力吸引東南亞國家旅客拓展民間外交，這有利於東南亞國家市民更了解香港實際情況，對日後官方合作，包括爭取加入「區域全面經濟夥伴協定」及之後安排，提供基礎支撐。

鑑於近期國際地緣政局發展情況，香港在國家與中東國家發展關係中能夠扮演特定角色，因此香港與中東人民之間的民心相通變得尤其重要。目前香港吸引中東旅客的相關工作還處於起步階段。香港可以為中東等穆斯林旅客佈局高端旅遊服務。事實上，穆斯林全球人口比例正持續急速上升，反映這個市場存在巨大的政治和經濟需求潛力。有見及此，旅發局可以在文化體育及旅遊局的協調下，為穆斯林旅客個人宗教等合理需求提供適當支援，包括美食、住宿設施等，提升他們在港的體驗，增強民心相通，為日後高層次發展奠定民間基礎。

4.4 促進師生來港交流 潛移默化影響年輕人

年輕人是世界的未來，培育各地下一代對港的正向思維，對日後促進民

心相通至關重要。正如研究提到，英美等西方國家視教育為民間外交的一種形式，因為它能夠把不同文化、觀點和價值觀，系統性地傳播給各地的年輕人，潛移默化改變他們的觀念。

在《2023 年泰晤士報高等教育世界大學排行榜》以及《2023 年國際高等教育機構 Quacquarelli Symonds (QS) 世界大學排行榜》中，香港一共有五所大學躋身全球百大學府，它們分別是香港大學、香港中文大學、香港科技大學、香港理工大學和香港城市大學。⁸¹香港擁有在國際間享負盛名的教育機構，包括大學及自主性較大的自資院校等，有利於吸引海外學生、學者和研究人員來港交流，以教育開展民間外交。⁸²

4.4.1 主辦科研專業活動 吸引人才來港交流

充分運用在國際間享負盛名的本地教育機構的良好聲譽，包括大學、自資院校等，吸引海外年輕人才赴港交流，讓各地的下一代親身體會香港實際情況，從而擊破誤導性訊息，期望各地年輕人把香港真實的正面情況帶回當地。

在固有基礎上，《行政長官 2023 年施政報告》提出建設國際專上教育樞紐的一系列措施，包括擴大政府資助專上院校非本地學生限額至 40%，循序漸進吸引更多外國學生來港升學。與此同時，擴大獎學金計劃，例如增加「一帶一路」獎學金名額 50%，逐步增加香港博士研究生獎學金計劃名額至 400 個等，吸引更多傑出人才來港就學及進行研究。此外，教資會資助大學將繼續推展多項宿舍項目，目標在 2027 年之前增加合共約 13,500 個宿位，照顧包括新增學生的需求。**由此可見，香港具備一定條件和優勢，吸引各地年輕人赴港交流，以教育實行民間外交。**

香港專上教育高度國際化和多元化，是唯一擁有五所世界百強大學的城市。根據大學教育資助委員會「2020 年研究評審工作」，有七成研究項目獲國際專家評為「國際卓越」水準或以上，包括 25% 獲評為「世界領先」

⁸¹ Times Higher Education: World University Rankings 2023. <https://t.ly/1gJ0>

⁸² Quacquarelli Symonds: QS World University Rankings 2023: Top global universities. <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2023>

水準及 45%為「國際卓越」水準，⁸³證明香港的大學在學術研究的質和量上都處於世界領先水準。此外，香港的院校一直提供高質素的課程，眾多課程在不同國際權威性機構及財經刊物所作的調查中都名列前茅，而且香港在教學語言、升學和就業方面都與國際接軌，課程涵蓋國際通用的專業知識，資歷獲得廣泛認可。**香港教育機構可以充分利用自身優勢，透過展開跨國科研項目，提供與國際接軌的高質素課程，以及舉辦交流活動等，吸引各地年輕一代赴港交流，一方面有益於香港建設國際教育樞紐，另一方面還能讓各地年輕人實地考察香港，培育正確香港觀。**

4.4.2 重點地區設分校 弘揚香港故事

除了充分利用香港教育機構固有優勢吸引外來人才赴港交流外，還可以鼓勵香港教育機構到海外設立分校，借調本地教授到當地授課，對外輸出香港價值，弘揚香港故事。事實上，通過到世界各地設立分校，影響下一代價值觀早已有先例。美國透過中東國家對其院校的科研水準的需求，與當地大學合作建設分校，並從相關大學借調美國教授，從而將校園作為思想和文化交流的平台，向新一代的中東學生輸入美國價值，直接影響下一代中東人民的思想與價值觀。

建議鼓勵香港教育機構在官方希望長遠深化雙邊關係合作的戰略地區設立分校，培育海外下一代對香港的正向價值觀。香港院校擁有豐富的與海外院校合作的經驗，包括開設合辦課程、組織互認交流生計劃等。與此同時，部分香港院校亦有到境外設立分校的經驗，例如香港中文大學按國家《中外合作辦學條例》，在廣東省深圳市龍崗區設立香港中文大學（深圳）。因此香港院校可以運用這些與海外院校合作以及到境外設立分校的經驗，到戰略地區建設分校。

值得注意的是，香港院校成功到海外建設分校的其中一個重要先決條件是，香港院校在當地須有相對優勢，才能吸引當地合作。香港未來可預見需要拓展雙邊關係的重點地區離不開中東、「一帶一路」和東南亞國家。

⁸³ 大學教育資助委員會：教資會公布「2020 年研究評審工作」結果，2021 年 5 月 24 日。

https://www.ugc.edu.hk/big5/ugc/about/press_speech_other/press/2021/pr20210524.html

而香港院校在相當一部分的「一帶一路」和東南亞國家有著相對優勢，因此建議鼓勵香港院校先聚焦探討在「一帶一路」和東南亞的戰略國家建設分校的可行性，最終協助構建海外下一代對香港的正向價值觀。

4.4.3 充分發揮智庫作用 助力全球合作治理

香港應該利用好《基本法》給予香港的寬鬆的外事權利，進一步參與國際經濟、文化、治理等領域合作。智庫除了充當政策產品的設計者之外，非政府組織的身份亦方便智庫推動公共政策在國際公眾範圍獲得更加廣泛和普遍的認可。因此在治理合作方面推動民間交往，智庫有獨特的優勢。

智庫現時普遍被認為是構建國家「第二外交渠道」和「軟實力」的重要途徑，在國家形象、全球治理和意識形態等方面具有極其重要的使命和意義。智庫作為民間外交行為主體，以高水平的政策專家和其創新的思想成果為基礎，以國外智庫和各界公眾為目標受眾，運用人際傳播、組織傳播、大眾傳播等各種傳播模式，以融合傳播的方式，全媒介、多網絡傳播思想成果，開展對話與交流，影響他國公共政策和輿論。在全球化、數字化、國際形勢以及新冠疫情帶來的形勢變化時，也讓智庫在國際事務發展和國際關係的建構中扮演更重要的角色。

事實上，現時智庫活動已是美國及歐洲國家開展公共外交、民間外交，以及實施國家安全戰略的重要路徑。但現時包括香港智庫在內的中國智庫參與國際合作方面，與歐美智庫相比仍然比較單薄。歐美智庫更注重建設基於共同利益的夥伴關係，比如就應對全球挑戰等共同議題，以實現多方共贏為原則構建聯合研究關係，合作形式更豐富、內容深入、周期完整，而且思想性強。相比之下，不論是內地還是香港智庫都很少與海外智庫開展合作研究，即使開展合作也往往是以舉辦會議、活動為主。

香港與海外有密切的聯繫，更精通西方世界的語言、思維習慣，傳播特點等，並且香港出入境便捷。與此同時，香港擁有多所全球頂尖高校，這些院校中也不乏專業智庫。因此未來應該鼓勵、支持本港智庫就全球治理挑戰等議題開展研究，並鼓勵與海外智庫開展合作研究。還應該發揮香

港資訊流通便利等優勢，打造線上、線下等形式多樣的國際智庫會議，構建智庫國際合作與對話平台，加強智庫之間的积极夥伴關係構建。未來還可以進一步考慮，由香港牽頭與內地智庫共同推動構建東南亞民間智庫聯盟，乃至「一帶一路」民間智庫聯盟，從而助力提升中國的軟實力以及在國際問題上的話語權。

4.5 注重海外媒介 多元引導輿論

加強國際上民間的輿論傳播力和影響力，應對西方勢力的偏頗指摘，同時傳播香港故事。目前國際社會，包括海外華人，所接觸的資訊主要被西方媒介壟斷，因此有必要建立自身媒介，把有利信息傳遞到海外華人和國際社會，增強朋友圈內信息聯動。值得一提的是，在網絡時代，公民能夠自行直接相互聯繫，傳播自身理念及論點，為民間外交開闢了一條新通道。現時愛國愛港媒體和意見領袖（以下簡稱 KOL）在香港已經打下一定的根基，相關團體可參考相關經驗，擴展傳播面到海外華人和國際社會。

需要注意的是，正如學界普遍認同，當一國政府面向其他國家或地區民眾開展的交往活動往往會招致對方國家或地區政府的懷疑、警惕，當傳播軟實力的行動被認定缺乏真實性或屬於政府政治宣傳，其影響力必定大打折扣。⁸⁴因此，開展民間外交的組織和行動一定要看起來顯得獨立於政府，這是有效開展民間外交其中一個重要要素。有見及此，由民間媒體及意見領袖推動輿論，相比官方媒體硬性宣傳香港故事，相信更為有效。

4.5.1 優化傳播媒介 增強海外傳播力

首先，在海外建立具有影響力的媒介，媒介包括傳統傳媒機構、社交媒體平台和意見領袖。目標群體是海外華人和國際社會。西方傳統媒體，例如美國有線電視新聞網（CNN）和英國廣播公司，雖然近期在國際輿論上的影響力有下降的跡象，但仍然處於世界輿論主導地位，構建了國際社

⁸⁴ Jenkins, T: Citizen Diplomacy and Soft Power, 4/August/2017.
<https://uscpublicdiplomacy.org/blog/citizen-diplomacy-and-soft-power>.

會對不同地區和事務的認知，包括香港情況。

有見及此，香港需要建立對國際社會有影響力的傳統媒體，傳播真實版本的香港故事。現時在國際輿論間較為有影響力的本地傳統媒體為數較少，以南華早報最為傑出。值得一提的是，無線電視（TVB）的娛樂節目在馬來西亞、新加坡、越南、美國、加拿大等國家有一定市場，這為其新聞傳播到海外地區提供了一定基礎。建議鼓勵本地具有影響力的傳統媒體機構，投放資源開發及推廣英文新聞頻道，吸引居住在香港或對香港事務有興趣的海外人士閱讀。資源可優先投放在海外人士對香港較為關注的新聞，包括但不限於財經、營商環境、生活、政府政策等新聞，傳播香港實際情況，同時吸引外資和人才流入香港。

至於社交媒體和 KOL 方面，目前愛國愛港網媒和 KOL 在經營本地輿論場所方面已取得一定進展，並累積了豐富的經驗。福克蘭群島居民充分利用社交媒體，以不同的角度發表論述影響輿論。他們證明了即使身處地理位置上相對孤立的領土，也能夠利用互聯網實現民間外交，影響地緣政治格局。⁸⁵有見及此，可以進一步鼓勵愛國愛港網媒和 KOL 開設英文頻道，開發國際市場，接觸境外受眾，透過傳播門檻較低的社交媒體網絡，以軟性方式，說好香港故事，影響國際公民對港認知。

4.5.2 合作海外 KOL 消除思維偏見

除了培養本地媒介外，還可以與海外已經發展成熟的 KOL 合作，邀請他們親臨香港，製作香港特輯，推廣香港到他們龐大的受眾網絡。在福克蘭群島主權爭議中，兩位美國電影製作人製作在線觀看的一系列紀錄片「51°South」，記錄了他們每天在福克蘭群島的生活點滴。這些製作影響和改變了世界各地對福克蘭群島和島民生活的普遍看法。由於目前在國際輿論間較為有影響力的香港本地傳統媒體、網媒或 KOL 為數較少，因此直接引進已經累積龐大海外受眾網絡的 KOL 更具時間效益。

⁸⁵ Pinkerton, A. and Benwell, M. (2014). Rethinking popular geopolitics in the Falklands/Malvinas sovereignty dispute: Creative diplomacy and citizen statecraft. Political Geography. Volume 38. 18–22.

值得一提的是，「51°South」由美國人製作，這一點非常重要。根據學術研究，由於該紀錄片對福克蘭群島社區的見解來自兩名外部人士，既非福克蘭群島居民，亦非英國公民，雖然他們同時傳播一種與官方一致的論述，但關鍵的是，他們的方式似乎與更廣泛的地緣政治環境和福克蘭群島政府沒有什麼關聯，因此它給人一種中立的印象，而不是一個自行製作的政治宣傳，從而消除先入為主的思維偏見大幅提高相關宣傳的可信性，令到宣傳效果更佳。⁸⁶建議民間組織或傳媒機構等邀請目標地區的 KOL 訪港製作不同類型的香港特輯，或由本地 KOL 與海外 KOL 合辦，從較為中立的出發點，以軟性手法把香港真實正面情況傳遞到海外群體。

4.5.3 以文化產品推廣 增強情感連接

充分利用市場力量，把中華文化轉化為暢銷產品，從而將中華文化推廣出去。文化產品化是世界各國推廣自身文化的其中一大趨勢，例如美國允許其國旗被用在多類型的紀念品上等。除了商品外，正如研究顯示，文化活動也能透過商業化，例如在別國城市舉辦國家展覽和文化博覽會，能夠更加有效率地推廣文化。因此，文化產品化的方式相當多元。

香港具有蓬勃的市場力量，建議充分利用這項獨特優勢，鼓勵私人企業把香港和中華文化商品化，從而將文化推廣出去。事實上，香港在透過文化產品化推廣中華文化中，擁有豐富的經驗。當中最具有代表性的例子是李小龍、成龍和甄子丹等香港影星，通過流行文化市場，把中國功夫和背後哲學推廣到西方世界。

建議政府透過政策制定，創造一個有利於文化產業發展的市場環境。首先，政府可向私人企業提供誘因，例如稅務優惠、資金補助、知識產權保護、人才培養、場地等措施，鼓勵和支持文化創意企業的創新和競爭力。其次，具有海外網絡的法定機構，例如旅發局和貿發局，可以透過加強和拓展國際合作和交流，來提升香港文化產品的出口和影響力。這些法定組

⁸⁶ Pinkerton, A. and Benwell, M. (2014). Rethinking popular geopolitics in the Falklands/Malvinas sovereignty dispute: Creative diplomacy and citizen statecraft. Political Geography. Volume 38. 18–22.

織可以透過參與和舉辦國際文化活動和平台，如世界博覽會等，展現和宣傳香港和中華文化的特色和價值。同時也可以提供更多的文化教育和普及活動，來培養和擴大文化消費者的需求，藉此結合市場力量把香港和中華文化向外推廣。

博物館作為文化機構尤其值得一提，博物館集中地體現了一個國家、一個民族的歷史、文化和藝術。博物館可以透過文化資源、社會資源和技術資源，為國際社會塑造對於一個國家的認知，同時傳播自身的文化。博物館也一直被認為屬於一種文化外交或人文外交形態。德國外交部文化和傳播司司長 Andreas Görgen 曾經指出：「博物館是文化工作的先鋒——它們是 21 世紀的外交官。它們可以作為對話和交流的平台，特別是在與價值觀不同的夥伴合作時。」與此同時，雖然博物館，特別是大型博物館的背後或多或少帶有官方色彩，但因為其強大的文化屬性和文化感染力，而且常常用民間活動的名義舉辦活動，其背後的官方政治色彩已被極大弱化，所以博物館越來越被認為是民間外交中重要的推動者。

博物館以民間活動的名義開展文化交流，往往能夠超越官方的政治隔閡，當中不乏成功案例。比如，本世紀初，由於眾所周知的政治原因，伊朗與西方國家長期關係緊張，2005 年大英博物館舉辦的古代波斯世界展覽，當中不乏伊朗國家博物館和波斯波利斯遺址博物館出借的展品。2011 年，大英博物館也應伊朗文化遺產、手工藝和旅遊組織的請求，將公元前 6 世紀的居魯士圓柱出借給了伊朗國家博物館，博物館憑藉獨特的文化屬性，一度成為兩國維繫外交關係的僅存路徑。其實在上世紀 50 年代至 80 年代，上海博物館也從民間的角度，為推動中日交往發揮過重要的作用。

最新一份施政報告提出，政府會設立博物館介紹國家發展和成就，涵蓋國家歷史、政治、經濟發展和文化等領域。⁸⁷很多海外華人華僑雖然知道祖籍卻從未踏足過，這在第二代、第三代移民中尤為明顯，不僅沖淡了鄉情，也影響了對中華文化的認同。用「鄉情」作為切入點，建設華僑博物館是在華人華僑中擴大中華文化影響力有效的做法。雖然不少僑鄉都有興

⁸⁷ 香港特區政府：行政長官 2023 年施政報告，香港，2023 年 10 月 25 日，第 6 頁。

建華僑博物館，但普遍是聚焦本地華僑為主，香港下一步可以考慮建立綜合性華僑博物館，匯集廣府、客家、潮汕、八閩、吳越等著名僑鄉文化，以這些地區的移民史和各自的鄉情文化作為基礎，藉助了解歷史，感受家鄉的文化習俗，了解家鄉的發展與進步等，與海外華人華僑建立更深厚的情感連接，從而加深海外華人華僑對中華文化的認同和對當代中國的了解。



5. 全球廣泛研究 實踐各具特色

5.1 源起上世紀中 理論發展迅速

時任美國國務卿希拉里在 2010 年於《外交》(Foreign Affairs) 雜誌撰文指出，「美國政府需要通過將企業、慈善家和公民團體與政府聯繫起來，利用民間力量來執行僅靠政府無法完成的外交任務」。⁸⁸事實上，美國早於 1945 年便開始運用民間力量執行政府外交任務，當年美國國務院首次允許公民團體參加墨西哥城查普爾特佩克會議 (The Chapultepec Conference)，42 個來自勞工、商業、農業和其他領域的公民組織相繼派出顧問，協助起草《聯合國憲章》。自此，公民外交在各個領域得到倡導，從透過表演藝術進行文化交流，到允許民眾透過互聯網便利獲取外交檔案與信息等。⁸⁹

民間外交能夠得以實踐，很大程度上得益於二十世紀的全球化進程，特別是通訊和人員的加速流動。⁹⁰事實上，民間外交在冷戰時期發揮了獨特作用。冷戰時期著名外交學者馬龍 (Malone) 指出，民間外交的「核心理念是與外國人民直接溝通，影響他們的思維，並最終影響他們的政府」。⁹¹學界認為在二十世紀中，民間外交一直活躍，只是礙於當時「國家行為」在外交事務上備受關注，民間行為在國際政治事務框架內的存在和活動長期被忽視。⁹²

在西方研究中，民間外交被「新興學派」(The Nascent School) 稱為新的、非正式的或非常規外交。⁹³《未來外交報告》(Futures for Diplomacy Report) 同意這一觀點，認為「外交官」(Diplomats) 的定義將被民間外交的大趨勢改寫。此報告認為，當國內外民間團體在全球外交政策網絡中漸趨活躍時，學界對「外交官」的理解將從以往官派職位，逐漸演變成越來越多充當國

⁸⁸ Clinton, H. R. (2010, 1 November). Leading Through Civilian Power Redefining American Diplomacy and Development. Foreign Affairs.

⁸⁹ Eastwood, B., M. (2007). A Note on the New Face of Citizen Diplomacy: Education City and American Universities in the Middle East. American Foreign Policy Interests: The Journal of the National Committee on American Foreign Policy. Volume 29, Issue 6. 443-449.

⁹⁰ Smith, G. S. (2014). Introduction: Private Diplomacy, Making the Citizen Visible. New Global Studies. Volume 8, Issue 1. 1-7.

⁹¹ Saliu, H. (2023). Narratives of Public Diplomacy in the post-Truth Era: The decline of Soft Power. Communication & Society. Volume 36, Issue 2. 209-224.

⁹² Smith, G. S. (2014). Introduction: Private Diplomacy, Making the Citizen Visible. New Global Studies. Volume 8, Issue 1. 1-7.

⁹³ Murray, S. (2008). Consolidating the gains made in diplomacy studies: A taxonomy. International Studies Perspectives. Volume 9, Issue 1. 22 - 39.

內和外國民間社會團體之間的促進者和社會企業家。

在這個基礎上，「還外交於民」的主張開始浮現。詹姆斯·馬歇爾 (James Marshall)作為一名二戰後在美國眾多國家和國際公共部門組織工作的法律專業人士，認為外交需要向公共領域開放，「讓公民參與他們自己的對外關係，以重新獲得民主合法性」。⁹⁴「還外交於民」的主張不乏支持者，有些持此觀點的學派傾向於「人人都是外交官」的主張，⁹⁵尼日利亞政治家馬杜克 (Madueke) 提出，民間外交是「根據人民的要求和利益進行的，人民才是主權的真正守護者」。⁹⁶

表三 政治學教授薩柳 (Saliu) 列出民間外交的要素⁹⁷

要素	主要內容
要素一	公民將自己視為國家外交政策的象徵
要素二	公民擁有高度民族主義和愛國主義
要素三	作為捍衛國內外公民權利的框架
要素四	強調領導人和公民之間的聯繫

雖然「還外交於民」的主張曾被多次提出，但在外交實踐中，它並非取代現有的國家外交機制，而是對其進行補充。⁹⁸從實際情況來看，現代民間外交的真實性質更傾向於，官方外交政策制定者希望利用關係密切的個人網絡來服務官方外交的政策目標。⁹⁹這種外交模式引申出「二軌外交」。

「一軌外交」泛指不同國家政府之間建立和發展聯繫的相互認可的外交政策途徑，¹⁰⁰而「二軌外交」則指國家成員之間的非官方、非正式互動，旨透過組織民間人力和物力資源，在製定策略、影響公眾輿論中尋找有助於解

⁹⁴ Marshall, J. (1949). International Affairs: Citizen Diplomacy. American Political Science Review. Volume 43, Issue 1.

⁹⁵ Ogunsanwo, A. (2009). Citizen diplomacy: Challenges for Nigeria's foreign policy. Citizen diplomacy. 19 - 30.

⁹⁶ Madueke, O. (2009). Keynote address: Citizen diplomacy. Citizen diplomacy. 7 - 17.

⁹⁷ Saliu, H. A. (2010). Citizen diplomacy and the future of Nigeria's foreign policy. Beyond fifty years of Nigeria's foreign policy: Issues, challenges and prospects. 311 - 338.

⁹⁸ Ogunsanwo, A. (2009). Citizen diplomacy: Challenges for Nigeria's foreign policy. Citizen diplomacy. 19 - 30.

⁹⁹ Fulda, A. (2019). The Emergence of Citizen Diplomacy in European Union - China Relations: Principles, Pillars, Pioneers, Paradoxes. Diplomacy & Statecraft. Volume 30, Issue 1. 188-216.

¹⁰⁰ Mapendere, J. (2000) Track One and a Half Diplomacy and the Complementarity of Tracks. Culture of Peace Online Journalism, 2, 66-81.

決衝突的方式，它是一個旨在協助官方領導人解決或管理衝突的過程，方法是在公眾視野之外探索可能的解決方案，並且不需要正式談判或討價還價以獲取利益。¹⁰¹

表四 學者富爾達（Fulda）列出民間外交官同官方外交官的區別¹⁰²

	官方外交官	民間外交官
運作模式	政府對政府，雙邊或多邊；	人與人之間，通常由跨國非政府組織及其個人網絡支持；
核心利益	爭取國家利益；	追求雙邊或國際公眾利益；
資歷	外語通才能力；	外籍通才或專才語言能力；
門檻	層次分明、競爭激烈流程；	自我組織、自選團體；
動機	聽從上層指示；	個人的願景、使命和價值取向；
法律地位	外交豁免權；	被邀請、要求、讚賞或至少可接受；
海外互動率	通常調派到海外持續三到五年。	與夥伴國接觸介於短期與終身之間。

5.2 涉及領域眾多 發展日益蓬勃

民間外交所涉獵的領域非常廣泛，包括國際教育項目；大眾媒體傳播；表演藝術文化交流；透過線上網絡更好地取得外交檔案，提高治國理政的透明度；公民透過遊說、承包和投資參與外交事務；國際體育賽事；以及企業領導人在海外出差期間充當大使，與其他國家的高層企業和政府領導人進行交流等。¹⁰³

事實上，由於實踐民間外交的渠道十分多元化，民眾往往透過參與不同活動，某程度上無意間已經達到了民間外交的目標。南加州大學公共外交中心學者蒂莫西·詹金斯（Timothy Jenkins）舉例指出，大多數英國廣播公司記者並不認為自己是軟實力資產；英國大學講師到國外教學的最初目的

¹⁰¹ Hottinger, J. T. (2017, 2 August). The relationship between track one and track two diplomacy. Retrieved from <http://www.c-r.org/accord/engaging-armed-groups/relationship-between-track-one-and-track-two-diplomacy>.

¹⁰² Fulda, A. (2019). The Emergence of Citizen Diplomacy in European Union - China Relations: Principles, Pillars, Pioneers, Paradoxes. *Diplomacy & Statecraft*. Volume 30, Issue 1. 188-216.

¹⁰³ Segun, O. (2020): ‘Citizens’ in foreign policy theorising: President Yar’ Adua and Nigeria’s citizen diplomacy. *African Identities*. Volume 19, Issue 4. 522-525.

不是要建立下一代的親英網絡；英國的音樂家和演員也不會出於傳播英國文化優勢的責任感而將英國文化滲透到荷里活電影。無論意圖如何，這些個人和機構都充分闡述了英國的治理、文化和價值觀，並創造了適當的條件把英國文化轉化為全球影響力。¹⁰⁴本報告將重點聚焦於民間力量如何從商界、教育、非政府組織推動人與人之間接觸以及社交媒體這四大領域上實踐民間外交。

5.2.1 促進跨國交往 企業具天然優勢

跨國企業家長久以來透過接觸不同文化並與其他國家的高級商業和政府領導人進行交流，在海外商務工作期間擔任「外交大使」。值得注意的是，企業家與外國政府的交流是雙向的。除了別國政府透過舉辦研討會等活動，主動製造與跨國企業家交流的機會外，企業家亦會出於對本國外交政策的憂慮，擔心會損害自身商業利益，而希望親自會見別國政府官員，為合作爭取空間。¹⁰⁵事實上，跨國企業家處理外交爭端具有先天優勢，因為大多數企業領導者已經具備優秀的談判與衝突管理經驗與技能。

跨國企業家（Transnational Entrepreneurs）被學者波特斯（Portes）定義為「自營職業移民者」。波特斯認為他們的商業活動需要經常出國，這些公司的成功取決於他們在另一個國家的聯繫網絡。¹⁰⁶不過並非所有跨國企業家都能發揮民間外交的功效。學者科馬羅夫（Comaroff）指出某一類型的企業家特別具有發揮民間外交功效的優勢，這類企業家一般會把文化、身份認同、市場有機結合起來。他把這類型的企業家稱之為「民族企業家」（Ethnopreneurship）。¹⁰⁷

「民族企業家」成功的案例中，不乏一些將自己對中國文化的實踐轉化為廣為人知的暢銷書籍的傑出東南亞華裔女企業家，有關書籍已售出數

¹⁰⁴ Jenkins, T. (2017, 4 August). “Citizen Diplomacy and Soft Power”. Retrieved from <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/citizen-diplomacy-and-soft-power>.

¹⁰⁵ Goodman, M. B. (2005). Restoring Faith in American Business: The Struggle to Change Perception. *Journal of Business Strategy*. Volume 4, Issue 2.

¹⁰⁶ Portes, A., Guarnizo, L. E. and Haller, W. J. (2002). Transnational entrepreneurs: an alternative form of immigrant economic adaptation. *American Sociological Review*. Volume 67, Issue 2. 278 - 298.

¹⁰⁷ Comaroff, J. L. and Comaroff, J. (2009). *Ethnicity, Inc.* Chicago: University of Chicago Press.

百萬冊。作為文化商品化的形式，這些「民族企業家」將中國文化轉化為可以盈利的事業型企業，生產「中國文化商品」供國內和國際市場消費，將中國文化宣揚出去。¹⁰⁸此外，一項學術研究還探討了一位中國籍的「跨國民族企業家」，他基於泰國和中國的資源，長期透過多種形式的文化商品加強中泰雙邊關係，並獲得中泰兩國公認的民間外交官角色。進行這項研究的學者推斷，「跨國民族企業家」勢必成為民間外交的重要組成部分。¹⁰⁹

表五 中國「跨國民族企業家」在泰國民間外交的研究案例¹¹⁰

商界民間外交方法	效用
促進泰國商人將泰國文化產品和活動商品化，並在中國多個城市舉辦泰國展覽和文化博覽會	在泰國，將泰國商人的跨國商業網絡延伸到了中國市場。在中國，他為祖國的企業家與泰國商人促成了潛在的跨國業務合作。
在泰國成立商會	專門促進和支持中國與東南亞國家間的經濟互動。讓泰國官員能夠參與「民間大使活動」，特別是在中國舉辦泰國文化商品展覽。
推廣中國商業文化價值觀	透過與泰國商人深度合作，幫助部分泰國商人了解中國文化價值觀，促進雙邊商業合作。

5.2.2 強化教育交流 引導年輕人認知

教育是民間外交的一種形式，因為它能夠把不同文化、觀點和價值觀，系統性地宣揚到目標群體，特別是年輕人，潛移默化影響他們的根本思維。例如美國公民交流辦公室，作為一個以民間外交為特色的公私營合作關係的外展計劃，辦公室下轄有美國青年政治領袖委員會，該組織定期派遣 25 至 40 歲的年輕美國政策制定者，前往埃及等國家進行民主支援交流計劃和舉行模擬議會，透過民間外交推廣民主價值觀。¹¹¹

¹⁰⁸ Hau, C. S. (2016). Chinese women ethnpreneurs in Southeast Asia: two case studies. *Sojourn. Journal of Social Issues in Southeast Asia*. Volume 31, Issue 2. 463 - 496.

¹⁰⁹ Lee, K. C. (2020). Re-envisioning Citizen Diplomacy: A Case Study of a Multifaceted, Transnational, People's Republic of China "Ethnpreneur". *Journal of Current Chinese Affairs*. Volume 48, Issue 2. 127-147.

¹¹⁰ Lee, K. C. (2020). Re-envisioning Citizen Diplomacy: A Case Study of a Multifaceted, Transnational, People's Republic of China "Ethnpreneur". *Journal of Current Chinese Affairs*. Volume 48, Issue 2. 127-147.

¹¹¹ Mueller, S. L. (2006). Professional Exchanges, Citizen Diplomacy, and Credibility. *America's Dialogue with the World*. Volume 59.

除了透過教育交流活動達到民間外交的目標外，美國還會到外國設立分校，在別國本土向當地人民宣揚其思想。中東國家一直對美國抱有懷疑態度，尤其在伊拉克戰爭後，中東國家對美國參與本地事務上一直非常謹慎。不過中東國家對美國科技、高等院校及研發能力的需求，為美國向中東地區輸出政治價值觀打開了缺口。¹¹²卡塔爾為引進美國高水平的研發能力，邀請不同美國著名院校合作，在卡塔爾教育城建設分校，並從相關大學借調教授。這些美國分校「入鄉隨俗」，部分班級大樓設有傳統的伊斯蘭祈禱室，達到創造改革和進步的環境，又不失本土的伊斯蘭價值觀。¹¹³

學者伊斯特伍德 (Eastwood) 指出，美國透過在卡塔爾設立分校服務外交戰略，屬於典型民間外交，並列舉了這些院校的三大民間外交目標。第一，運用這些資源和軟實力可以提高美國在中東的信譽和合法性，畢竟美國教授在當地與學生接觸有著公民大使的客觀效用。第二，校園作為思想和文化交流的平台，美國正透過在中東建立校園，推進中東未來民主化進程。最具代表性的例子是，這些美國分校幫助了那些無法在本國以外的地方上大學的女學生接受專上教育。¹¹⁴第三，美國大學有可能在中東長期發展，並協助教育新一代的中東學生，直接影響下一代中東人民的思想與價值觀。這些大學還可以招募和培養新的溫和派政治領袖。由此可見，在外國設立分校將使民間外交的作用超越一般的專業交流和商界領袖訪問。¹¹⁵

5.2.3 NGO 辦多元活動 促進民心相通

兩國人民之間交流是民間外交重要組成部分，它的外交作用卻經常被低估。冷戰時期，戈爾巴喬夫在 1987 年 12 月到訪華盛頓之前，美國人對蘇聯的態度已經發生了顯著變化。1985 年 9 月的調查中只有 6% 的人對俄

¹¹² Eastwood, B., M. (2007). A Note on the New Face of Citizen Diplomacy: Education City and American Universities in the Middle East. *American Foreign Policy Interests: The Journal of the National Committee on American Foreign Policy*. Volume 29, Issue 6. 443–449.

¹¹³ Akkad, O. E. (2006, 13 February). Qatar's Vast Wealth Aimed at Knowledge Economy; Centre Will Include Cornell, Texas A&M, Carnegie-Mellon, and Georgetown. *The Globe and Mail*.

¹¹⁴ Harman, D. (2007, 22 February). American Education Thriving ... in Qatar. *The Christian Science Monitor*.

¹¹⁵ Eastwood, B., M. (2007). A Note on the New Face of Citizen Diplomacy: Education City and American Universities in the Middle East. *American Foreign Policy Interests: The Journal of the National Committee on American Foreign Policy*. Volume 29, Issue 6. 443–449.

羅斯人持積極態度，¹¹⁶但到 1987 年 12 月，大多數人對蘇聯民眾持正面態度。¹¹⁷期間美蘇兩國發生了兩次以人與人之間交流為主的民間外交活動。

1985 年至 1989 年間，關注核戰的美國團體組織了數百名蘇聯民眾參觀美國各地的小城鎮和主要城市。根據調查，當時大多數美國人最震驚的是蘇聯民眾與自身的相似之處，特別是他們對和平和為下一代帶來更好未來的真誠渴望。這次活動讓兩國人民切身互動，有助消除負面成見，並凸顯了兩國之間有效合作的可能性。這次交流得到了媒體的廣泛報道，對美國廣泛地區產生了深遠影響。¹¹⁸其後，1987 年的「美蘇和平步行」聚集了 230 名美國人和 200 名蘇聯人，從列寧格勒到莫斯科，一起步行、交談約 450 英里。學者布里格姆 (Brigham) 從四個層面分析這次民間外交的影響，認為「步行」證明了世界各地的普通民眾都能扮演外交官的角色，在國家衝突中架起橋樑。¹¹⁹由此可見，個人層面交流，對於促進民心相通，以及帶來的外交價值不應被低估。

表六 「美蘇和平步行」的外交作用¹²⁰

分析層面	作用
國際層面	他們為美國和蘇聯進行大規模、極具意義的公民外交打開新天地；
國家層面	步行活動是前蘇聯政府對開放和民主化邊界的眾多試驗場之一；
本地層面	步行活動使數千名蘇聯民眾與美國人直接接觸，這次散步使困擾他們數十年的「敵人」變得人性化。這次散步挑戰了他們的固有思想，讓他們更深入的反思雙邊關係；
個人層面	美國和蘇聯的步行者建立了友誼，其中許多友誼持續了多年，有的甚至持續到蘇聯解體之後；

兩國人民之間的接觸可以透過不同渠道達成，其中一種最常見的當代民間外交是透過在別國設立非政府組織（NGO，Non-Governmental

¹¹⁶ Shipler, D. (1985, 10 November). The View from America. New York Times.

¹¹⁷ Americans, Soviets Are of a Mind. (1987, 7 December). Rutland Daily Herald.

¹¹⁸ Foglesong, D. S. (2020). When the Russians really were coming: citizen diplomacy and the end of Cold War enmity in America. Cold War History. Volume 20, Issue 4. 419–440.

¹¹⁹ Brigham, S. (2010). The American-Soviet Walks: Large-Scale Citizen Diplomacy at Glasnost's Outset. Peace & Change. Volume 35, Issue 4. 594–625.

¹²⁰ Brigham, S. (2010). The American-Soviet Walks: Large-Scale Citizen Diplomacy at Glasnost's Outset. Peace & Change. Volume 35, Issue 4. 594–625.

Organization)，促進兩國人民交流。一項研究報告追蹤了 1980 年至 2017 年間，12 名歐洲人在中國展開的民間外交。報告發現在中國的歐洲非政府組織對歐洲民間外交工作起到了至關重要的作用。報告更建議歐盟委員會應考慮建立中歐民間對話機制，促進教育、環境、文化、公民社會、公共部門改革、殘疾、青年、性別和同性戀等八個領域的民間交流，嘗試改變中國民眾對上述議題的取態。¹²¹

非政府組織在朝鮮的活動亦為對朝民間外交開闢了新道路，上世紀 90 年代，非政府組織開始將其在朝鮮的活動，從糧食援助轉向促進技術交流和支持網絡。雖然項目以中國為主導，但英國、瑞典、瑞士等西方國家在科學、語言和商業領域的教育交流亦開始增加。¹²²從發展援助和建設和平任務，到努力促進跨文化理解，民間外交為被西方孤立的朝鮮提供了彌合分歧的平台。雖然民間外交沒有為朝鮮與西方國家的關係帶來決定性的轉變，但這些行動證明了民間組織有能力穿梭於國家主導的國際體系的縫隙，自行為兩國爭取外交空間。

表七 朝鮮民間外交時間線

年份	事件
2007 年	為了開展科學合作項目，成立了美國-朝鮮科學參與聯盟；
2009 年	由兩名加拿大人建立「平壤計劃」，該計劃為自營非政府組織，希望為人類發展、教育和旅遊業建立跨境聯繫；
2013 年	Google CEO 埃里克·施密特 (Eric Schmidt) 訪問朝鮮，評估當地技術知識水平，並向朝鮮政府傳達「互聯網對於國家發展至關重要」的訊息；
2014 年	當 NBA 球星羅德曼 (Dennis Rodman) 對朝鮮進行友好訪問時，公民外交被譽為「籃球外交」，他在籃球友誼賽開始前向金正恩獻唱「生日快樂」歌曲。

5.3 引導國際輿論 自媒體成效優異

在互聯網時代，以國家傳播為主體的影響力已經下降，因為網絡使得

¹²¹ Fulda, A. (2019). The Emergence of Citizen Diplomacy in European Union - China Relations: Principles, Pillars, Pioneers, Paradoxes. *Diplomacy & Statecraft*. Volume 30, Issue 1. 188-216.

¹²² Smith, G. S. (2014). Introduction: Private Diplomacy, Making the Citizen Visible. *New Global Studies*. Volume 8, Issue 1. 1-7.

公民相互聯繫，並讓他們以自身價值觀表達自己，包括在社交媒體上分享和評論有關各種政治人物、文化和新聞資訊。社交媒體已成為現代社會政治活動中越來越重要的傳播工具，除了官方外交已很大程度上數字化外，例如 142 個國家在 Twitter 上設有外交代表賬號，同時傳統傳媒機構在社交媒體上變得活躍，以宣傳他們的資訊，社交媒體還允許個人建立個人資料和聯繫，並與其他用戶建立關係網絡。在社交媒體中，公民有多種機會「與政治人物和傳媒機構互動，爭奪他們的注意力、資源和忠誠度」。¹²³由此可見，社交媒體成為公民影響外交決策，或自行進行外交活動開闢了一條新渠道。

其中一個利用社交媒體進行民間外交的例子是福克蘭群島主權爭議。福克蘭群島公民和阿根廷公民透過製作和傳播官方地緣政治相關論述，令有關福克蘭群島主權爭議的內容在社交媒體上大量湧現。Twitter、Facebook、YouTube 和其他線上論壇和部落格成為討論主權爭端的平台，政府官員、政治家、傳媒機構、退伍軍人、普通福克蘭群島居民、阿根廷人和英國人都以不同的角度影響輿論，左右他人思想。外交和民間生活日益交織，「治國知識分子」和「普通公民」之間的傳統區別相應模糊。¹²⁴

「51°South」由兩位美國電影製作人製作在線觀看的一系列紀錄片，記錄了他們每天在福克蘭群島的生活點滴。這些紀錄片影響和改變了世界各地對福克蘭群島和島民生活的普遍看法。福克蘭群島政府和英國政府不時指責阿根廷政府對福克蘭群島及其社區的威脅和霸凌策略，福克蘭群島民間則利用具有全球影響力的社交媒體，作為他們的「弱者武器」。利用社交媒體使他們不僅能夠更廣泛地向世界傳播有關他們在群島上的自決權和生活信息，而且還能夠從輿論和思想上對抗阿根廷政府的外交行為。福克蘭群島居民傳達訊息的能力非常重要，因為這證明了一個地理位置上相對

¹²³ Vaccari, C. and Valeriani, A. (2021). *Outside the Bubble – Social Media and Political Participation in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

¹²⁴ Pinkerton, A. and Benwell, M. (2014). Rethinking popular geopolitics in the Falklands/Malvinas sovereignty dispute: Creative diplomacy and citizen statecraft. *Political Geography*. Volume 38. 18–22.

孤立的領土，也能夠利用互聯網實現民間外交，影響地緣政治格局。¹²⁵

不過利用社交媒體進行民間外交亦非絕對可靠，隨著網絡訊息大量流通，輿論引導能力被削弱。¹²⁶加上在後真相、假新聞和民粹主義時代，現實被扭曲，固有規範和價值觀常常受到質疑。¹²⁷再者，這並不意味著人們總會配合宣傳自己國家的敘述。¹²⁸雖然社會可能認為社交媒體普遍充斥著「反建制」的論調，但學者平克頓（Pinkerton）和本韋爾（Benwell）發現，社交媒體並不是盲目地「反地緣政治」，它有潛力加強和重新配置國家地緣政治政策訊息。¹²⁹政治學教授薩柳（Saliu）判斷，民間交往將會成為輿論主導者，因為民間已經成為了公共外交的主要傳播者，並且完全獨立地在網絡上創作和傳播論述。¹³⁰

5.4 保持獨立性特征 更有助發揮效能

從上述民間外交的經驗可看出，對比官方外交，民間外交有助實行更快、更低成本、從某些方面中更為有效的非官方外交。¹³¹此外，民間外交還有利於鞏固公民愛國情緒。政治學教授薩柳（Saliu）發現，個人透過公民身分建立與國家聯繫的心理，有利公民民族自豪感的發展，使公民更具備條件成為跨國訊息的傳遞者。¹³²

不過正如學者富爾達（Fulda）定義二軌外交官時指出，民間外交參與

¹²⁵ Pinkerton, A. and Benwell, M. (2014). Rethinking popular geopolitics in the Falklands/Malvinas sovereignty dispute: Creative diplomacy and citizen statecraft. *Political Geography*. Volume 38. 18–22.

¹²⁶ Saliu, H. (2023). Narratives of Public Diplomacy in the post-Truth Era: The decline of Soft Power. *Communication & Society*. Volume 36, Issue 2. 209–224.

¹²⁷ Waisbord, S. (2018). The elective affinity between post-truth communication and populist politics. *Communication Research and Practice*. Volume 4, Issue 1. 17–34.

¹²⁸ Saliu, H. (2023). Narratives of Public Diplomacy in the post-Truth Era: The decline of Soft Power. *Communication & Society*. Volume 36, Issue 2. 209–224.

¹²⁹ Pinkerton, A. and Benwell, M. (2014). Rethinking popular geopolitics in the Falklands/Malvinas sovereignty dispute: Creative diplomacy and citizen statecraft. *Political Geography*. Volume 38. 18–22.

¹³⁰ Saliu, H. (2023). Narratives of Public Diplomacy in the post-Truth Era: The decline of Soft Power. *Communication & Society*. Volume 36, Issue 2. 209–224.

¹³¹ Murray, S. (2008). Consolidating the gains made in diplomacy studies: A taxonomy. *International Studies Perspectives*. Volume 9, Issue 1. 22 – 39.

¹³² Saliu, H. A. (2010). Citizen diplomacy and the future of Nigeria's foreign policy. Beyond fifty years of Nigeria's foreign policy: Issues, challenges and prospects. 311 – 338.

者的外交立場取決於個人的願景、使命和價值觀，而他們的立場相對容易受到媒體和公眾輿論影響，因此媒體在收集、建構和傳播外交政策新聞方面的作用在民間外交中亦至關重要。¹³³也因為民間外交參與者的立場相對容易被影響，有學派認為除了少數高度成熟的公民之外，普遍公民缺乏對外交政策做出合理選擇的信念體系、導向知識和能力，因此對民間外交較為悲觀。¹³⁴

從上述經驗總結出，想要有效執行民間外交，其組織和行動必須顯得獨立於政府。以美國外交狀況為例，隨著海外，特別是中東，對美國外交政策的負面看法不斷增加，公民外交成為了擴大其全球影響力的渠道，因此民間外交必須顯得獨立於政府。¹³⁵此外，上述提到利用社交媒體進行民間外交的成功例子「51°South」，他們的紀錄片由美國人製作，這一點也非常重要。因為紀錄片對福克蘭群島社區的見解來自兩名外部人士，而他們同時（或許是有意識地）傳播一種與官方一致的論述，但關鍵的是，他們的方式似乎與更廣泛的地緣政治環境和福克蘭群島政府沒有什麼關聯，因此它給人一種中立的印象，而不是一個自行製作的政治宣傳。¹³⁶

與此同時，上文提出的追蹤 12 名歐洲人在中國展開民間外交的研究中亦發現，很少的受訪者要求歐洲政府為他們的行動提供更多支援，亦沒有一位受訪者表示特別希望代表歐盟採取行動。從中可見，民間外交參與者自身亦希望保留其獨立性。¹³⁷學者認為，政府參與民間外交的活動或機構往往會招致懷疑，如果宣揚軟實力的行動被認定缺乏真實性或屬於政府

¹³³ Baum, M. A., and Potter, P. B. K. (2008). The relationships between mass media, public opinion, and foreign policy: Towards a theoretical synthesis. *The Annual Review of Political Science*. Volume 11, Issue 1. 39 - 65.

¹³⁴ Kim, D. (2013). Beliefs in foreign policy goals and American citizens' support for foreign aid. *European Journal of Economic and Political Studies*. Volume 6, Issue 1. 41 - 70.

¹³⁵ Eastwood, B., M. (2007). A Note on the New Face of Citizen Diplomacy: Education City and American Universities in the Middle East. *American Foreign Policy Interests: The Journal of the National Committee on American Foreign Policy*. Volume 29, Issue 6. 443-449.

¹³⁶ Pinkerton, A. and Benwell, M. (2014). Rethinking popular geopolitics in the Falklands/Malvinas sovereignty dispute: Creative diplomacy and citizen statecraft. *Political Geography*. Volume 38. 18-22.

¹³⁷ Fulda, A. (2019). The Emergence of Citizen Diplomacy in European Union - China Relations: Principles, Pillars, Pioneers, Paradoxes. *Diplomacy & Statecraft*. Volume 30, Issue 1. 188-216.

思路研究會
SILK ROAD INSTITUTE

香港上環文咸西街 22-28 號南北行大廈三字樓

2024 年 04 月

關注思路研究會



思路研究會 Silk Road Institute