



数字外交面临的机遇与挑战

鲁传颖

【摘要】数字外交的发展是信息技术、信息社会、数字时代和数字治理共同推动的结果，它给国际关系带来深刻的影响，已经成为各国政府高度重视的领域。但是，数字外交的发展机遇与挑战共存。一方面，数字技术具有普惠和赋能的特点，有利于促进外交的平等化，提升外交决策的科学性，更好地服务于国际社会和国家的需求；另一方面，作为一个新的领域，规范缺失、网络安全存在隐患等问题，也使得数字外交引发新的冲突，制约着数字外交的发展。

【关键词】数字外交 网络外交 新媒体外交

【中图分类号】D80 【文献标识码】A



数字外交的发展是技术、社会、时代变革等多种力量作用的产物，其不仅完善了外交的手段，丰富了外交的内涵，也能更好地服务于国家和国际社会的需求

数字外交并非一个新概念，与之相关的概念如网络外交、数字媒体外交、新媒体外交等现象很早就已成为学术研究的对象。早期的研究更多的是将数字技术作为一种新的工具来加以理解，有学者认为“数字外交仅指通过网络信息平台，对特定对象开展的外交活动，比如Facebook、Twitter、微博、微视等”。随着人类社会进入信息化时代，数字外交拥有了新的内涵，其不仅成为了外交工作的一个组成部分，也在逐步影响和改变着外交本身。特别是在新冠肺炎疫情全球大流行期间，数字外交实现了对传统外交暂时性的替代，这证明数字外交拥有强大的可行性、可靠性，在一定程度上加大了人们对于数字技术在外交事务中使用的想象力。数字技术、信息社会、数字时代和数字治理这些要素都在不断扩大数字外交的内涵及影响。

当前，数字媒体技术已经普及，外交部门也通过社交媒体账号，积极传播外交信息。早期数字外交的主要

形式和其他领域数字化发展的趋势一样，工具性奠定了数字外交发展的基础。随着数字媒体工具的不断丰富，即时信息、短视频、在线直播、视频会议、云峰会的发展，数字外交的形式也开始愈发多样化。数字外交范畴已经逐渐扩大到双边对话、多边对话、首脑峰会，以及国际外交传播、公众外交互动等多个方面。疫情期间，数字外交无论是从数量还是从频率上，都远远超过了正常情况下的外交。多层次、高频率的外交沟通为克服疫情给国际社会带来的猜疑、摩擦和矛盾起到了重要作用，也为稳定全球资本市场、恢复贸易往来带来了信心。

如果说疫情期间数字外交得到了一次集中展示的机会，那么数字外交成为未来新的外交模式则离不开时代的变革。人类社会正在完成从工业社会向信息社会转型的过程，以人工智能、区块链、云计算、大数据等新兴技术为代表的数字技术已经与国家、社会和个人高度融合，外交受到数字技术的影响越来越大。特别是外交工作需要与政治、经济、安全、人文等方方面面进行互动，这进一步加大了外交对数字技术的依赖程度。在这一阶段，数字技术不仅仅是外交信息传播的工具，也被赋予了更深层次的任务和目标。例如，美国政府视数字技术为价值观外交的重要载体，积极利用数字外交来推广美

国的价值观念。西亚北非动荡期间，美国社交媒体平台成为反对派和境外势力干预这些国家正常秩序的重要工具。此后，美国政府将数字技术视为外交的战略组成部分，频频通过这一手段在全球拓展美国的价值观和利益。2010年前后，时任美国国务卿希拉里·克林顿曾两次就“网络自由”发表演说，提倡要利用数字技术为美国的价值观外交张目。此外，前任美国总统巴拉克·奥巴马更是称自己为“社交媒体”总统。现任美国总统唐纳德·特朗普个人推特账号的影响力已经接近和超过传统媒体的影响力。这充分表明美国政府早就在谋划数字外交的转型，并将其视为美国外交战略的重要组成部分。

数字外交的普及，将会促进国际关系的良性发展，在多方参与、信息公开的情况下，有利于国际关系的民主化，遏制霸权国家操作外交的情况。数字技术的普惠性能够降低传统外交参与的门槛，促进外交的平等化，这不仅可以让外交资源不足的国家更多地开展外交工作，也有利于非国家行为体积极参与外交磋商工作。同时，数字技术的去中心化、点到点的传输模式，使得社会组织结构的扁平化、信息的透明化成为新趋势，赋予了数字外交平等、公开、透明等属性。这不仅符合社会对外交信息的需求，也能满足公众渴望参与外交事务的需求。因此，不仅传统外交在向数字外交转型，公众外交也在积极主动拥抱数字技术。无论是公众主动或被动地通过社交媒体平台来关注外交信息，还是非政府组织通过数字技术在线参与外交协商和谈判都已成为日常现象。联合国等国际组织为了顺应时代的发展，还专门规定了相应的信息公开和在线参与制度，鼓励个人和非政府组织积极参与全球外交事务。

此外，数字空间建立国际规则的进程也进一步推动着外交的数字化转型。数字经济治理、网络安全治理成为全球治理领域中最重要议程，直接影响到全球经济的稳定运行和国际安全的和平与发展。这使得数字外交作为一个独立的议题，对全球治理的影响越来越大。网络安全困境、网络军备竞赛、网络犯罪、网络恐怖主义等将会给国际安全带来极为重大的风险，是大国冲突与对抗的最前沿领域。以数据本地化、ICT供应链的碎片化、新兴技术的国家化为代表的数字经济治理进程在很大程

度上将会决定未来全球经济的发展趋势。因此，构建数字空间的国际规则体系正在对国际政治、经济和安全产生深刻影响，现有的国际体系在数字空间中面临着失灵的挑战。各国纷纷成立数字外交部门，负责从外交途径构建数字空间的规则体系。围绕数字空间治理议题，越来越多的双边、多边和全球性的数字对话机制被建立起来。例如，仅仅在中国与欧盟之间，就建立了中欧信息技术、电信和信息化对话、中欧网络工作组、中欧网络安全与数字经济专家组等多个有关数字经济治理的对话机制，双方的多个政府部门、企业和研究机构参与其中，开展多个合作项目。

在越来越复杂的国际关系形势面前，数字技术能够极大地赋能外交工作，让外交决策和实践更快、更好、更精确

外交工作的基本理念是维护国家利益，数字外交作为外交新的发展趋势，也在这一基本理念之下开展工作。数字外交快速发展的背后反映出数字外交的理念不断完善，模式不断成熟。相比较而言，数字外交的理念创新在于能够更快速地响应外交事件，处理更复杂的国际议程，更全面地维护国家利益。

数字外交可以克服传统信息传播方式的障碍，用最快的方式、最合适的手段、最准确地回应外界对外交信息的需求。在百年未有之大变局之下，大国关系的重组、互动、碰撞对国际社会的影响范围越来越大。被动应对、层层报批、定时发布信息的思维方式已经无法应对国际社会对外交信息的需求。外交信息发布越来越准确、越来越快速的背后，不仅体现了数字外交的工具性属性，也表明数字技术的应用正在对外交的组织结构以及外交与内政之间的互动方式产生深刻的影响。数字外交从传统层级制的信息传递，转向更重视不同部门之间的横向沟通，注重面向公众关注的热点及时发布信息。国际上越来越多的政府领导人开始在社交媒体上发布一些重大的外交信息，这不仅满足了外部的信息需求，也提升了公众和国际社会对这些国家的正面评价，甚至在很多情况下可以在第一时间抢占外交话语权。



数字外交能够更好地适应国际政治的复杂化、专业化发展趋势。全球化时代以来，非传统安全威胁成为国际社会关注的重点，世界经济、全球气候变化、流行病防治、能源安全、粮食安全、生物安全、水资源危机成为全球治理领域的新议题，与之相对应的是经济外交、气候外交、医疗外交、能源外交等概念应运而生。这些新的外交领域具有议题越来越专业化，内政与外交的结合越来越紧密，参与的行为体越来越多元的特点，对外交工作提出了更高的要求。数字技术的应用有助于外交决策模式转变，从原来较为封闭的垂直决策模式，转向注重与其他领域、不同行为体的互动，外交与内政、外交与公众之间的互动越来越紧密。通过数字技术将外交与具体领域的专业性结合起来，将外交与公众的需求结合起来，可以更好地应对非传统安全所带来的挑战。疫情期间，为了满足国际社会对于中国抗击疫情经验的需求，中国政府积极开展公共卫生外交。外交部门组织了多场由疾病防治主管部门、专家、医护人员共同参与的视频会议。通过外交与公共卫生之间的结合，不仅满足了国际社会对于公共卫生信息的需求，也达成了增信释疑、促进合作的外交目标。

数字外交能够更好地应对不断增加的新任务、新领域。随着国际交往越来越频繁、密切，在传统外交工作之外，加强领事保护、维护国家形象、保护海外利益等新的任务的比重越来越大。将数字技术与外交工作结合，可以在基于外交经验决策模式的基础之上，更多地使用大数据、人工智能技术，帮助决策者更好地应对越来越复杂的新任务。例如，领事保护和海外利益保护这些新的任务对于综合形势研判提出了很高的要求。这背后需要多维信息获取、实时信息更新，以及突发信息判断等方面的支持。由于外交资源有限，传统基于人力的方式，越来越难以应对不断增加的任务。在很多领域，人工智能、大数据技术已经可以做到海量信息的抓取、实时分析，并建立相应的案例库。通过建立“海外外交风险辅助决策系统”可以实时监控突然事件，提供分析参考，为外交决策者提供及时、准确的信息。

在维护海外国家形象方面，数字技术有着更为广阔的应用空间。通过建立人工智能“海外舆情系统”可对一

些不利于国家形象的突发事件进行实时监测，从全生命周期的角度做好舆情的分析，对如何干预和引领提出相应的意见和建议。在一些重点议题、热点议题上，人工智能也可以通过对海量用户数据的分析，通过算法提前进行政策预判。例如，在重大政策发布之前，可以通过舆情决策系统模拟海外对政策的反应，通过对信息的反馈从而更好地选择发布时机、方式，如果外部反对意见较为激烈，甚至可以推迟或对政策进行一定程度的调整。

数字外交的发展不仅面临着外交文化、思维方式和组织结构的挑战，规范的缺失也成为制约数字外交未来发展的关键

尽管数字外交有很多优点，但还需与现有的外交文化、思维方式和组织结构进行有机结合才能更好发展。外交是人类政治生活中的一项拥有悠久历史的领域，外交规范的发展历经千年之久，尽管国家间关系发生了巨大的变化，但是传统的外交文化、思维方式和组织结构依旧具有很强的生命力，这在一定程度上制约了外交对数字技术的接受度。相比于数字技术在经济、情报、军事、社会等领域的快速发展，数字技术在外交领域的发展还处于起步阶段。例如，数字技术在军事领域的颠覆性影响已经开始显现，无人飞机、无人潜艇等致命性自主武器在军事领域的广泛使用极大地改变了战场态势，甚至还会对未来战争形态带来颠覆性影响。但是，数字外交更多是以一种辅助的手段开始逐渐应用到外交当中。并且，数字技术存在一些缺陷，如规范缺失、网络安全问题、数字鸿沟等问题也会影响到数字外交的应用和发展。

与传统外交所具有的成熟规范相比，数字外交还是一个新生领域，各方的认知还存在很大差异，规范的生成还需要很长时间。以《维也纳外交公约》《联合国特权及豁免公约》《专门机构特权和豁免公约》《特别使团公约》《维也纳关于国家在其对普遍性国际组织关系上的代表权公约》等为代表的国际法对现有的外交规范作了较为明确的规定，各国可以依据上述法律规定明确本国以及外国外交活动相关的人员、行为和场所。相比而言，数字外交的主体、行为和方式都与传统外交存在较大的

不同,并且数字外交的内涵和影响也在不断发展。这使得现存的国际法无法直接覆盖所有数字外交领域。目前,国际社会关于数字外交规范的治理机制尚未开始,各方的理解存在较大差异。因此,在新的数字外交范式形成之前,数字外交的发展一定会经历各种挫折,包括对其质疑、不信任,甚至可能演变成各种外交层面的冲突。

缺乏规范共识的数字外交行为正在引发越来越多的外交冲突。数字空间中时空距离的消失放大了政治的脆弱性,各国政府普遍对来自外部的影响更加敏感。所谓的“虚假信息行动”已经成为美欧政治议程中的一个重要领域。很多外交官在社交媒体平台上发布、转发的一些正常公共外交信息,也被认定为是所谓的“虚假信息行动”,引发了很多外交误解和冲突。对于外交官员和所在国政府而言,一方认为自己所发布的信息是在合法、正当地捍卫本国利益,应当受到相关国际公约的保护;另一方认为,外交机构在本国的舆论场中大肆宣传与本国政府观点、利益不一致的观点,影响了民众对政府的看法,是一种外部干预。双方对数字外交行为存在着的模糊和不确定认知,在一定程度上加剧了这种冲突。

在数字时代的背景之下,传统外交规范也受到了数字化的冲击和重塑。传统政府间自上而下的外交进程,“密室外交”等规范,在数字时代逐渐不符合时代发展的潮流。社交媒体使得外交信息更加公开化,外交官很难通过信息不对称去低调处理派出国和所在国之间的不同立场。在实践中,政府对内和对外往往使用不同的话语体系。事件发生后,通常对内传播的语言较为强硬,而对外时因考虑到事情的应对表现地更为理性。社交媒体信息广泛传播使得政府不得不谨慎行事,更多考虑国内民众的感受,使得外交话语越来越国内化。这在一定程度上使得驻外使馆可以施展的外交空间被极大地压缩,无法利用信息上的不对称来缓和双方之间的关系。这不仅对数字外交是一个挑战,对外交在国际关系中的地位而言也是一个难以回避的挑战。

此外,由数字外交行为带来的新问题是数字外交资产是否需要得到特殊的保护。一些社交媒体平台在美欧等西方国家的影响下,对很多其他国家的外交官,甚至是大使馆的官方账号进行封号。这一些现象的背后引发

的思考是,各国外交机构的官方社交媒体账号能否被认定为“外交资产”,其发布的信息是否应当得到国际法的保护。随意封禁“外交账号”会破坏外交在国际事务中所具有的特殊地位,也会引发国家之间的冲突。此外,外交账号所产生的数据,包括地址信息、定位信息,甚至是使用的终端设备是否应当得到保护。这些数据总体有很高的敏感性,与外交官员的个人隐私,甚至与国家安全都有很大关联。社交媒体平台应对这一类的账号予以特殊保护,避免信息泄露。目前,由于少数国家垄断了国际性的社交媒体平台,这些国家甚至从国家安全角度要求这些社交媒体平台配合国家安全机构来获取、收集包括外交官员信息在内的境外个人信息。

综上所述,新冠肺炎疫情加速了数字外交的发展,信息化转型步伐加快也为数字外交的广泛应用带来了新机遇,但是规范和制度的缺失,网络安全、数据安全等风险制约着数字外交在国际事务中进一步发挥作用。因此,国际社会需要更多地关注数字外交,增加共识、制定规范,加强网络安全建设,共同推动数字外交发展。

(作者为上海国际问题研究院网络空间国际治理研究中心秘书长、研究员)

【注:本文系国家社科基金项目“网络空间大国关系与战略稳定研究”(项目编号:19BGJ083)的阶段性研究成果】

【参考文献】

- ①王存刚:《数字外交的历史考察与未来趋势》,《中国社会科学报》,2016年8月11日。
- ②熊炜:《外交共同文化:概念、传统与变革》,《国际政治研究》,2012年第4期。
- ③任远喆、科尔内留·波乔拉:《数字化与当代外交的转型——基于组织文化理论的视角》,《外交评论》,2019年第1期。
- ④史安斌、童桐:《新冠肺炎疫情下的数字公共外交:挑战与创新》,《对外传播》,2020年第5期。
- ⑤布莱恩·霍金斯、扬·梅理森:《数字外交:数字化时代的外交结构》,《公共外交》,2016年第3期。

责编/周小梨 美编/宋扬