

数字化与当代外交的转型

——基于组织文化理论的视角

任远喆 科尔内留·波乔拉

摘 要 本文旨在探讨一个重要问题，即在数字时代各国外交机构如何调整其组织文化才能适应时代要求。如今在确定外交政策目标的过程中，社交媒体已经成为不可或缺的工具。但外交部门根深蒂固的组织文化与数字外交的平台、特质、前提假设之间存在矛盾，各国在处理这些矛盾时面临越来越大的压力。本文建立了一个用于展现和评估各国外交机构中数字冲突潜在来源的三维框架，并以美国国务院为案例进行了经验评估。数字化给外交带来了新的文化特征，其既与传统外交文化有所差异，也孕育了外交组织文化的融合与创新。不同程度的数字文化体现了外交机构对数字化的接受和调适程度，同时也推动着外交基因的转变。

关键词 数字化 组织文化 外交转型 美国国务院

社交媒体已经完全颠覆了我们的生活。社交媒体无处不在，它在全球通讯领域引发革命，越来越多的产业和机构因社交媒体而改变。1995 年，全世

* 任远喆，外交学院外交学与外事管理系副教授、北京对外交流与外事管理基地研究员（北京 100037）；科尔内留·波乔拉（Corneliu Bjola），英国牛津大学副教授、“数字外交”项目负责人。

** 本文系北京市社科基金一般项目“新媒体时代公共舆论的作用机理与北京市舆论引导策略研究”（项目编号：14KDB013）的阶段性成果。本文英文部分由北京外国语大学英语学院笔译方向学生周幻翻译。

界只有不到 1% 的人口能够使用互联网，如今，这一比例上升到了 40%。2005 年，全球网民数量达到十亿，而到 2018 年，全球网民数量已经创下四十亿的新纪录。^① 实际上，脸书有多达 16.5 亿的活跃注册用户，其中 10.9 亿用户每天都会登录他们的脸书账户。^② 谷歌服务器每日要完成 35 亿次检索，推特上每天会有大约 5 亿条新状态，而一组服务器能支持超过十亿个站点运转。^③ 2017 年，中国这个全世界最大的社交网络市场的社交网络用户达到了 5.96 亿，微博用户超过 2.8 亿，而社交网络用户中的移动用户份额超过了 65%。而到 2022 年，这一数字还将有很大的提升。^④

信息共享、数据传输和网络速度经历了如此巨大的变化，这也给世界政治带来了重要影响。数字革命强大的变革力量使得大多数国家和国际组织不得不快速适应这些数字工具。在很多人看来，数字化已经成为外交转型的一个特殊的阶段和进程，决定了现代外交的走向。“数字化时代”体现的是技术、社交、经济和政治上复杂的改变。^⑤ 有学者直接将数字化时代的外交称为“外交 3.0 版本”。这不只是一个名字、标签或者象征，而是代表了外交的未来发展方向。^⑥ 的确，如果想要在 21 世纪的世界舞台上占据一席之地，绝大多数国家和组织必须适应数字时代，这一点已经没有选择的余地，在外交领域，情况尤为明显。

数字化给传统外交文化带来的冲击是巨大的。大多数国家的外交部门在 21 世纪初开始采用“线上”沟通的方式，并设法相应地调整他们的组织结构。美国总统特朗普更是被称为“推特总统”，他对社交媒体的使用给美国国务院带来了极大的混乱。^⑦ 此外，首脑们通过数字工具直接活跃在外交一

① Internet Live Stats, “Internet Users in the World”, July 7, 2016, <http://www.internetlivestats.com/internet-users>

② Zephoria, “The Top 20 Valuable Facebook Statistics”, May 2016, <https://zephoria.com/top-15-valuable-facebook-statistics/>.

③ Internet Live Stats, “Internet Users in the World”.

④ Statista, “Facts on Social Networks in China”, 2017, <https://www.statista.com/statistics/278341/number-of-social-network-users-in-selected-countries/>.

⑤ Jan Melissen and Brian Hocking, *Diplomacy in the Digital Age*, Clingendael Report, July 2015, pp. 14-18.

⑥ Andreas Sandre, *Digital Diplomacy: Conversation on Innovation in Foreign Policy*, Rowman & Littlefield, 2015, p. xxxi

⑦ Krishnadev Calamur, “Are Trump’s Tweets Undercutting U. S. Diplomacy?” *The Atlantic*, October 3, 2017.

线不只是传统外交机构面临的唯一“危机”。在过去十年里，外交机构面临的外部环境发生了很大变化，其文化也不断受到来自各方面的挑战。甚至有学者断言，“外交部是最古老的国家组织机构之一，往往比较保守、拒绝变革，因而数字技术带给外交部的挑战是极大的。”^①对于如何利用好这些数字工具、调整外交部门的组织文化，目前各国外交部门还未达成共识。尽管有些外交部门将这样的改变视作改革的契机，但对于另一些外交部门来说，这些改变意味着对外交传统的挑战，它让约定俗成的国际关系准则或外交机构的自身利益变得岌岌可危。^②因此，互联网和社交媒体的兴起引起了学者和从业人员的广泛讨论，并引发了各国外交部内部的激烈争论，以寻求如何调整其内部文化来高效利用这一数字技术。这些争论背后隐藏着一个问题，即这些数字工具如何影响了外交部门的组织文化，或者说，外交部门在利用这些数字工具的过程中，它们自身的运转流程和结构发生了怎样的变化？外交部门对数字时代的适应将会在何种情况下形成新的组织文化？本文旨在探讨数字时代外交转型面临的一些挑战，尤其关注数字时代如何引发外交机构组织内部的文化变革，并分析其衡量的标准和维度，再结合美国国务院的案例模型进行实证讨论和评估，为未来数字化时代外交的研究和实践提供新的路径。

一、数字化时代的到来与外交转型

英国学者哈罗德·尼科尔森曾对外交方式的演变做出了非常经典的阐述。在他看来，外交的演变主要经历了希腊罗马外交、意大利式外交、法式外交和一战后新外交四个阶段，每个阶段的外交都呈现出不同的特点。^③用转型标准来衡量，从意大利式外交到法式外交，外交更多的是一种“术”的

^① Daryl Copeland, “Digital Technology”, in Andrew F. Cooper, Jorge Heine and Ramesh Thakur, eds., *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford University Press, 2013, p. 453.

^② Stuart Murray, “Evolution, Not Revolution: The Digital Divide in American and Australian Contexts”, in Corneliu Bjola and Marcus Holmes, eds., *Digital Diplomacy: Theory and Practice*, Routledge, 2015.

^③ Harold Nicolson, *The Evolution of Diplomatic Method*, Constable, 1954.

变化,是外交理念从欺骗外交到诚信外交的转变。从法式外交到新外交,主要是从秘密外交向公开外交的转变。而进入全球化时代,外交的转型则更加彻底。^①无论是从主要理念、规则规范、沟通渠道还是从行为体等各个方面来看,现代外交都发生了根本性的变化。布赖恩·霍金、扬·梅利森等学者近年来专门提出“整体外交”(integrative diplomacy)的分析框架来阐述外交转型和未来外交发展的方向和趋势。^②

在当代外交转型中,数字化已成为最不容忽视的驱动力之一。最近几年,对数字时代外交的探讨已成为外交学研究的热点。^③从科学技术对外交的嵌入视角出发,学术界对于数字时代的外交有各种不同的叙述方式,如网络外交(cyber diplomacy)、数字外交(digital diplomacy)、虚拟外交(virtual diplomacy)、电子外交(e-diplomacy)或者新媒体外交(new media diplomacy),然而它们大多数内核较为模糊,缺乏严谨的学术界定,概念之间的重叠也较大,^④而这也正体现了学术界对于数字化时代外交转型本质的不同认识。简单来区分,有学者在与数字外交对比后将网络外交界定为“利用外交的方式、外交的思维来解决网络领域产生的种种问题”,而将数字外交界定为“用数字化的工具和技术来从事外交工作”,^⑤或者说是“国际行为体(包括国家行为体、超国家行为体和次国家行为体)将数字技术运用于外交事务,以和平方式实现对外政策目标的行为”。^⑥而电子外交、新媒体外交等

① Pauline Kerr and Geoffrey Wiseman, eds., *Diplomacy in a Globalizing World: Theory and Practice* (Second Edition), Oxford University Press, 2018.

② [英]布赖恩·霍金、[英]肖恩·赖尔登、[荷]扬·梅利森、[英]保罗·夏普:《外交的未来》,王姝奇、钟潇、牟舫译,节大磊校,《国际政治研究》,2012年第4期,第65—88页。

③ 代表性研究包括:Philip Seib, *The Future of Diplomacy*, Polity, 2016; Brian Hocking and Jan Melissen, *Diplomacy in the Digital Age*; Corneliu Bjola and Marcus Holmes, eds., *Digital Diplomacy: Theory and Practice*; Andreas Sandre, *Digital Diplomacy: Conversations on Innovation in Foreign Policy*; Philip Seib, *Real-Time Diplomacy: Politics and Power in the Social Media Era*, Palgrave Macmillan, 2012; 陈雪飞主编:《数字时代的公共外交对话录》,时事出版社,2016年。

④ 例如2015年11月3日《外交事务》杂志网站上刊出一篇名为《数字外交》(*Digital Diplomacy*)的文章,但其内容却在讨论习近平访美与科技公司的作用,与数字外交的实质差别较大。与此相关的概念还有很多,如推特外交(Twidiplomacy)、即时外交(real time diplomacy)等,大都比较空泛,本文不做一一区分。

⑤ Shaun Riordan, "Cyber Diplomacy vs. Digital Diplomacy: A Terminological Distinction", USC Center on Public Diplomacy Blog, May 2016, <https://usepublicdiplomacy.org/blog/cyber-diplomacy-vs-digital-diplomacy-terminological-distinction>.

⑥ 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。

多侧重于外交中电子设备、新媒体等数字化载体的广泛使用。虚拟外交则被界定为多元化的外交行为体利用影像手段向观众传递观念、制造和传递服务特殊目的的信息，从而影响、塑造和改变行为体之间以及他们同公众之间的关系。^① 尽管在术语上还未取得共识，但这些新概念的出现反映了数字时代外交更为广泛和深刻的变化。数字时代的外交可以成为当前外交转型的一种元叙事，数字化是外交本身正在进行中的革命性变化与适应过程中的一部分。

学界目前研究数字化对外交的影响主要有三种路径：第一是功能主义路径，关注不同外交行为体对数字化工具的广泛使用。各国外交部门对于数字化工具的选择、使用范围和特点等都有很大的差异。外交研究基金会在 2016 年专门对世界范围内将近 50 个国家的外交部的社交媒体使用情况进行了统计，并对比了不同国家的使用率。^② 他们将此作为衡量一个国家外交机构数字化程度的重要标准，认为这将直接影响国家形象、外交机构的工作效果以及外交机构的转型程度。从功能主义来看，危机沟通和公共外交是数字化时代外交转型的典型体现。一方面，各国都开始在危机管理中运用数字外交。^③ 另一方面，数字外交带有很强的公共外交的属性，这也是外交转型很重要的一个方面。^④

第二是规范主义路径，关注数字化对于外交规范的冲击和重塑。在数字化时代，外交正在接受不同规范、规则的挑战。^⑤ 首先是外交的透明化。外交主体需要减少对信息流的控制，传统的“秘密外交”在数字化时代面临着巨大冲击。其次是外交的扁平化。“对话的价值”在数字化时代体现得非常突出。不仅在各国外交部门之间，而且官方行为体和全球公民社会之间的

① Costas M. Constantinou, "Visual Diplomacy: Reflections on Diplomatic Spectacle and Cinematic Thinking", *The Hague Journal of Diplomacy*, March 2018, DOI:10.1163/1871191X-13030014.

② 参见外交研究基金会网站对该项目的介绍, <https://www.diplomacy.edu/blog/infographic-social-media-factsheet-foreign-ministries>.

③ Jennifer Cassidy, *Digital Diplomatic Crisis Communication: Reconceptualising Diplomatic Signaling in an Age of Real Time Governance*, DigDiploROx Working Paper No. 3, January 2018, <https://www.qeh.ox.ac.uk/sites/www.odid.ox.ac.uk/files/DigDiploROxWP3.pdf>

④ Nicholas J. Cull, "The Long Road to Public Diplomacy 2.0: The Internet in US Public Diplomacy", *International Studies Review*, Vol. 15, Issue 1, 2013, pp. 123-139.

⑤ Jan Melissen and Brian Hocking, *Diplomacy in the Digital Age*, p. 26.

“线上”和“线下”互动也非常重要。再次就是外交的新伦理化。比如，我们应该如何重新认识主权和“不干涉内政”等长久以来颠扑不破的外交“真理”？近几年来，不干涉他国内政的国际规则已经反复与数字外交策略产生冲突，在一些双边关系中，似乎不干涉原则已被“有责任干预”所取代。从这个意义上讲，在数字化时代，需要重新评估 1961 年颁布的《维也纳外交关系公约》中的部分原则，以适应外交转型的需要。

第三是批判主义路径，强调科技进步和数字化工具的发展并没有改变外交的本质。批判主义者强调不管外交的形式和手段如何变化，其本质仍是人与人之间的交流和互动。他们更多关注近年来外交僵局的突破与政治领导人在其中发挥的核心作用，而不是使用数字化工具的结果，^① 神经科学在外交学中的运用成为研究的最前沿。^② 这些研究集中在外交中的个体互动，而不是挖掘外交实施的新技术。当然，也有学者试图弥合“泛数字化”趋势和传统外交之间的鸿沟，阐释数字化工具与传统外交结合起来重塑和改革外交的进程。^③

迄今为止，学术界主要从上述三种路径思考数字化给外交带来的冲击和变化，较少专门讨论数字化时代外交文化的转变。在实践层面，对外政策的制定者和执行者也大多仍然执着于传统外交的范畴，更多强调数字化的功能主义效用，集中在对眼花缭乱、层出不穷的社交媒体工具的使用上。实际上，数字化时代外交转型所引发的冲击是多方面的，导致了前现代、现代和后现代外交形态并存的局面，形成了超越传统外交的各种机制所构成的网络体系。真正给外交共同文化带来巨大冲击的是信息和网络技术所引起的时代变革，这将是一次真正革命性的变化。^④ 从这个意义上讲，各国外交部门必须调整根深蒂固的组织文化与数字外交的平台、特质和前提假设之间的张力，真正迎接数字化外交时代的到来。

① Marcus Holmes, "Diplomacy After Policy-Making: Theorizing Hyper-Empowered Individuals", *International Studies Review*, Vol 17, Issue 4, 2015, p. 708.

② Marcus Holmes, *Face-to-Face Diplomacy: Social Neuroscience and International Relations*, Cambridge University Press, March 2018.

③ Constance Duncombe, "Twitter and Transformative Diplomacy: Social Media and Iran-US Relations", *International Affairs*, Vol 93, No 3, 2017, pp. 545-562.

④ 熊伟：《外交共同文化：概念、传统与变革》，《国际政治研究》，2012 年第 4 期，第 47 页。

二、组织文化、数字化与外交机构的调适

“组织文化”这一概念最初发轫于文化理论，且主要用于企业研究。艾尔维森、丹尼森、哈兰和戈尔泽、哈奇、霍夫斯塔德等学者富有开创性的作品中对此都有所涉及。^①他们的作品要么涉及社会和组织文化的各个方面，要么关注与公司实体高度相关的组织中的领导实践。事实上，作为从社会文化中分离出来的一个概念，组织文化已经被学者们研究了几十年，在 20 世纪 80 年代更是吸引了众多学者的关注，最终出现了许多跨学科的分析模型。随着研究成果的不断丰富，学者和相关从业人员开始认识到理解和加强组织文化的重要性，他们在研究中指出，关注组织文化是企业成功的重要因素之一。^②另外，组织文化可以帮助人们探索和理解工作与生活，并能让生活更有人情味、更有意义。^③格雷夫斯肯定了组织文化的重要性，并明确了研究组织文化的组成元素和运作过程的策略，他提出，对于企业来说，文化是“将一个公司同另外一个公司区分开来的特质，它会使公司上下运作统一，还能让员工充满信心且更有条理地工作”。^④

尽管学者们对这个问题的研究兴趣在不断增加，但他们对到底什么是企业的“组织文化”并未达成共识。一些学者将其定义为人际交往中可观察到

① Mats Alvesson, *Understanding Organizational Culture*, SAGE, 2002; Daniel R. Denison, Stephanie Haaland and Paulo Goelzer, “Corporate Culture and Organizational Effectiveness: Is Asia Different from the Rest of the World?” *Organizational Dynamics*, Vol 33, No 1, 2004, pp 98-109; Mary Jo Hatch, “The Dynamics of Organizational Culture”, *Academy of Management Review*, Vol 18, No 4, 1993, pp 657-693; Geert Hofstede, *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*, SAGE, 1980; Geert Hofstede, Bram Neuijen, Denise Daval Ohayv and Geert Sanders, “Measuring Organizational Cultures: A Qualitative and Quantitative Study Across Twenty Cases”, *Administrative Science Quarterly*, Vol 35, No 2, June 1990, pp 286-316.

② Peter J. Frost, et al., *Organizational Culture*, SAGE, 1985, p 16.

③ *Ibid.*, p 21.

④ Desmond Graves, *Corporate Culture -Diagnosis and Change: Auditing and Changing the Culture of Organizations*, St. Martin's Press, 1986, p 157.

的行为规则,^①一些学者则将组织文化定义为一个组织里的主流价值观,^②而另一些学者则将其定义为一个组织内形成的共识。^③文化在将看似随机的小团体统一为实体时,满足了人们寻求归属感和安全感的需求。在小团体中特立独行可能会带来机遇,追求一致则可能实现安全稳定,而文化实现了二者间的折中,因此,如果没有认识到组织文化是变革阻力的主要来源,就无法真正理解组织学习、组织发展和文化变革。此外,认识和评估自身文化的不足以及自身的文化适应力,是领导层面对的终极挑战,也是其存在的意义所在。

长期以来,文化的概念不仅在组织行为的研究中得到了充分的认可,它在当代外交研究中也有一席之地,其与外交文化本身的关系尤为受重视。在宏观层面,维斯曼将外交文化定义为:为了改善关系和避免战争,经过数百年的积累和演变,互相承认的政治实体在往来中形成的用于交际和有代表性的规范、规则和制度。其主要渊源有:第一,国家的外交实践。^④第二,编入国际法中的关于外交实践的谅解和协定,特别是与外交、领事关系相关的条约,比如《维也纳外交关系公约》。第三,传统学者和外交家的回忆录和著作。比如格老秀斯和卡里埃尔的作品,以及其他一些重要的现代著作,如《萨道义外交实践指南》、哈罗德·尼科尔森的《外交学》和加勒特·马丁利的《文艺复兴时代的外交》等。

在微观层面,保罗·夏普尽可能详细地总结了外交文化的具体内涵。夏普认为,外交文化属于“小文化”,而不是“大文化”,因为后者主要体现的是世界的面貌和人们生活的方式。^⑤认可这一框架就意味着我们将会分析重要时期的外交部门,及其最大限度地提升效率的方法,甚至还有这些时期对

^① John Van Maanen, “The Fact of Fiction in Organizational Ethnography”, *Administrative Science Quarterly*, Vol 24, No 4, 1979, p 540.

^② Terrence E. Deal and Allan A. Kennedy, *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*, Addison-Wesley, 1982.

^③ Stephen P. Robbins, *Organizational Behavior: Concepts, Controversies, Applications*, Prentice Hall, 1998.

^④ Keith Hamilton and Richard Langhorne, *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration* (2nd Edition), Routledge, 2010.

^⑤ Paul Sharp, “The Idea of Diplomatic Culture and Its Sources”, in Hannah Slavik, ed., *Intercultural Communication and Diplomacy*, Diplofoundation, 2004, pp. 367-368.

后文化或反文化主题的定义。夏普认为，这种文化极具辨识度。外交使团的成员们都视彼此为“意义非凡的同僚”，他们着装正式，相互之间和对外沟通的礼仪规范统一，所有成员都心照不宣地维护本国的国家利益，因为这是由本国的政治领袖们界定的——这一切将外交部门的成员们紧密联系在一起，并让他们对部门效忠。

外交机构开始越来越多地与企业相类比，并效仿企业，而将企业组织文化的分析框架用于外交机构也顺理成章。在对外交文化的探讨中，夏普适时地提出，如今外交正在经历一场重大改变，外交文化也受到了前所未有的影响。外交官们“被要求掌握企业家应具备的管理技能，这样，越来越多的人能够得到并利用信息，成功地聚集人力物力资源来实现各种目标。”^①他还提出，在外交官培训中，外交官们需要模拟扮演给客户提供服务的工作人员，这和大型组织里的培训没什么区别。夏普认为，这样的培训本身没有问题，而且或许还很实用，重要的是这些改变是否“程度太深，以至于现在的大使无法理解 16 世纪的欧洲外交，或者从前的雅典人无法理解今天的外交？”^②显然这是一个值得探讨的问题。不过我们在研究 21 世纪的外交文化时，这个问题可能并不重要。真正重要的是，在外交部门里，外交文化如何应对这些变化，而这又将如何影响外交实践？对于后一个问题，人们可以通过分析数字时代对外交部门整体造成的影响，而不是单从长期变化和历史比较的角度来亲自考察 21 世纪外交文化的演变。

在数字化时代的外交转型中，外交机构首当其冲。然而，原有外交部门根深蒂固的组织文化与数字技术有天然的冲突。“数字外交在传统外交部的官僚结构中很难繁荣发展，它的兴盛需要有一种鼓励建立非正式的工作团队，拥有创新、改革和不墨守成规的思维。”^③数字技术的进步给予外交部很大的变革压力，各国外交部门既需提高能力，深入理解数字技术在外交活动中的体现和作用，还需要就此制定战略来实现短期和中长期的政策目标。从更长远的角度来看，外交机构的组织文化也必须因势而变。

① Paul Sharp, “The Idea of Diplomatic Culture and Its Sources”, in Hannah Slavik, ed., *Intercultural Communication and Diplomacy*, p. 369.

② *Ibid.*, p. 370.

③ Corneliu Bjola and Markus Kornprobst, *Understanding International Diplomacy* (Second Edition), Routledge, 2018, p. 189.

首先，外交组织文化的分权模式将从集中化向网络化转变。从 14—15 世纪的意大利城邦外交开始萌芽，再到之后的法式外交和英国外交时期的外交理念成熟和实践发展，外交在从内政逐渐剥离的过程中带有越来越强的独立性，其体现就是外交部的建立、扩大、成熟并成为传统外交体制的核心。科层化的官僚体制是传统外交文化的重要组成部分，以外交部为代表的官方外交机构及其附属机构始终大权在握，成为国家对外事务的唯一主导部门。而外交官更多地从事“俱乐部式外交”（club diplomacy），只与政府官员以及古怪的商人见面，到处发表演讲。“他们只有与‘俱乐部会员’见面才会感到舒服，而且重点放在主权国家之间的谈判上。”^① 长期以来，“俱乐部文化”使得政府部门内部缺乏沟通与协调，外交部与其他非政府行为体之间有巨大的鸿沟。直到今日，许多外交部和外交官还沉湎于原有的“权力独享”模式中，难以理解和适应内外环境的迅速变化。

数字化给外交带来了新的“生态系统”。外交机构需要更好地认识数字化场景，并迎合科技发展的潮流。数字“生态系统”鼓励对原有的等级化的外交权力分配模式进行革新。为了迎合数字技术的挑战，外交机构要放弃其制度化的中心地位，鼓励与不同行为体进行数字互动，并建立起新的结构性外交网络。“网络化外交不仅反映了不断增加的决策主体推动下的外交民主化，而且也是各个社会相互渗透的结果。”^② 例如，驻国际组织的外交使团可以通过紧密的网络化外交，协同试验并发掘多边外交中数字化工具的使用潜力，并将其和双边外交实践结合起来。而在战乱地区的使领馆可以利用数字工具分享危机处理的成功经验和最佳实践。在外交部和驻外使领馆之间、外交部同其他部委和非政府行为体之间，已经开始形成网络化的互动模式，逐渐消解传统外交机构的权力中心地位，并打破了从古至今对于外交高政治性、保密性和等级性的文化传统。

其次，外交组织文化的决策程序将从标准化向扁平化转变。格雷厄姆·艾利森引入官僚文化的模型，对外交政策展开了制度层面的分析。他的出发点是现代国家中存在的制度多元主义，而且他尤为关注组织内部因素。他认

① Jorge Heine, “From Club to Network Diplomacy”, in Andrew F. Cooper, Jorge Heine and Ramesh Thakur, eds., *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, p. 60.

② *Ibid.*, pp. 61-62.

为，政府各部门试图维护自己的最大组织利益，并遵循“标准操作程序”（SoP）来获取信息、提出方案和执行政策。每一个组织都有自己的使命，且其职能设计既为了完成这些使命，也为了保证组织的日常运转。对此，外交部也不例外。因此，在提出一个可行的方案时，组织会根据能提升其效率和业绩的一套程序来工作，而艾利森的模型正是受到这套程序的限制，因此，他的组织程序模式不强调决策者的理性选择，而是关注组织机构如何遵循固有的程序以满足决策者的需求。

其中最核心的并且与外交部门采纳数字工具有关的论点是，组织机构在工作时会遵循已设定的规则和程序，而且鉴于在大型组织（或政府）中规划和行动所需的大量资源和时间，领导者们往往依赖于预先制定的计划，因此，官僚机构极难做出“不符合”或违反其标准程序的行为。受到时间和资源的限制，领导人不会考虑哪一个方案可行性最大，而是看到一个能解决问题的方案就直接拍板。领导人倾向于短时间内不确定性较小的方案，而这正是如今各国外交部门普遍面临的问题——周围一切都因数字革命在迅速发生改变，而外交部门还继续坚持他们繁复和谨慎的程序。另外，即便外交部门真的改变了他们的办事程序，这一模型表明，他们这样做只是出于短期利益的考虑。这种策略不足以应对长时间且变化莫测的文化变革，可能会导致组织内部文化冲突不断。

如果例程序和操作程序限制了组织的行动选择，那么当标准操作程序受到新的数字实践的挑战时，组织冲突必然出现。例如，当大使馆被卷入一场政治危机时，不难想象，外交部门处理传统危机的保密要求和人们使用数字工具导致事件的逐步透明之间会产生冲突。这就要求外交决策向扁平化发展，也就是减少外交决策的行政管理层次，提高决策的效率和针对性。尤其是在危机事态下，数字化对外交决策提出了更高的要求。^①当然，艾利森在他的书中验证了外交部门的标准操作程序并不像其他政府部门（如国防部）那样严格。实际上，最近的研究表明，在特定的情况下，外交部门非常愿意绕过各种传统规则，开始同包括非传统利益相关者在内的行为体进行新的合

^① Jennifer Cassidy, *Digital Diplomatic Crisis Communication: Reconceptualising Diplomatic Signaling in an Age of Real Time Governance*.

作和互动,^①而这也就是我们上文所说的网络化外交的意义。

再次,外交组织文化的沟通模式应从传导性向交互性转变。沟通是外交的实质,决定了其目的和操作方式。因此,在外交的长期演变中,每一个阶段都明显需要适应并试图塑造沟通模式和信息环境的主要特征。^②早在古希腊时期,不同的城邦之间努力创造共同的语言,由专门训练的个人以抄写员的身份记录和传递相关信息,并需要熟知各种礼仪和规则。到了中世纪,各国频繁派出信使直接进行沟通,减少了信件的传递。而在外交沟通技巧上,拜占庭则“坚持间接接触的策略,包括利用拖延战术,避免使用不必要的战争手段”。^③从法式外交开始,秘密外交更是成为外交文化不可或缺的一部分,在此背景下,外交沟通多是自上而下、有选择性和针对性的,这构成了威尔逊提出“新外交”的重要动因。然而即便是在“新外交”提出之后,外交信息的传导性和外交沟通的单向性仍然成为各国共同接受的文化,当然,这与外交信息自身的构成特点和敏感性也有关。

而数字化自身的特点则要求外交沟通提高交互性。数字技术的大变革使众多行为体可以直接获得和运用信息,而不用通过传统的官方渠道。这就要求外交机构首先要学会倾听,积极跟踪和监控受众在线上的对话倾向,据此建立热点议题的量化分析模型。此举有助于短期和长期外交目标的确定,提高外交沟通的针对性和效率。其次外交机构还要主动塑造,而不是被动应对。利用混合的数字化手段,外交机构可以设定沟通的规则和标准,在外交议程设置上占据先机。再次,外交机构也要主动适应沟通的交互性。以社交网络平台为代表的数字工具让通讯变得前所未有的便利,让外交信息得以实时更新,但不可避免地,也让信息准确度有所下降。同时,在过去的外交实践中,外交官们长期使用正式的外交语言,谈话内容严格保密,而如今人们让外交官们参与公众讨论,并希望他们可以少些“外交辞令”,直接回答敏

① Jon Pelling, “When Doing Becomes the Message: The Case of the Swedish Digital Diplomacy”, in Corneliu Bjola and Marcus Holmes, eds., *Digital Diplomacy: Theory and Practice*, Routledge, 2015, pp. 164—180.

② Brian Hocking, Jan Melissen, Shaun Riordan, and Paul Sharp, “Future for Diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century”, Clingendael Report, No 1, October 2012, p. 33.

③ Sasson Sofer, *The Courtiers of Civilization: A Study of Diplomacy*, State University of New York Press, 2013, p. 8.

感问题。更大的冲击在于，在虚拟世界中外交机构沟通的对象可能也是虚拟的。最近的研究表明，大约 15% 的推特账户都是机器人而非血肉之躯，而且这一数字还在不断上升。未来随着人工智能的迅猛发展，外交部越来越多的沟通对象可能并非人类，如何应对这一趋势对于外交机构来说将是巨大的挑战。

除了上述三点，传统外交文化与数字化的冲突还与首脑外交的发展直接相关。随着国家元首和政府首脑越来越多地直接参与外交，传统外交机构在外交系统中的地位受到了极大挑战，而他们与数字化的结合更是带来了外交机构的“去权威化”和“边缘化”。世界上大部分领导人都拥有自己的社交媒体账户，并以此与民众进行直接交流。对于民众来说，“直接听到来自领导人的声音非常重要，同时要保证这些信息是可信的。”^① 近年来领导人越来越多地加入社交媒体，并积极与民众互动，这已成为数字外交的一大趋势，而这也意味着对传统外交文化的巨大冲击。特朗普对社交媒体的使用就是典型的案例。据统计，特朗普的推特有超过 3000 万的追随者，仅次于教皇方济各。而他对社交媒体的运用更是把双刃剑。尽管一方面直接沟通拉近了领导人同民众的距离，并把外交政策结果公之于众，真正实现了威尔逊所说的“外交公开化”，一定程度上降低了外交的合法性赤字。但另一方面，特朗普的“推特外交”直接动摇了千百年来形成的外交组织文化，大大压缩了美国外交政策的空间，也使国务院在外交决策中面临着边缘化的危机。“特朗普现象”究竟是特例还是会成为惯例，将对外交组织文化带来多大的影响？这已经成为研究数字化时代外交组织文化转型不容回避的重要问题。

三、外交机构数字文化的评测框架

从数字实践和文化转变来看，如果将外交部门接纳数字工具及其附带品定性为一个政策问题，那么我们就可以衡量变革的剧烈程度，以及由此产生的外交部门内部文化和组织斗争的潜在可能性。根据霍尔的第一、第二和第

^① “Twiplomacy Study 2017”，<https://twiplomacy.com/blog/twiplomacy-study-2017>.

三阶政策变化理论，定义政策变化应考虑变化的剧烈程度。^①由此，克拉克研究了数字外交是否仅仅意味着现有外交行为模式的数字化，还是在外交部门接纳数字化的同时，其政策文化或者说部门内部根深蒂固的思想和做法也发生了实质性的转变？这个问题非常重要，因为它涉及对外交机构数字文化的评测。数字技术是否只影响了办公手段（一阶变化），还是影响了政策目标（二阶变化），抑或其还影响了行为体借以找到自己赖以生存的更广的社会、经济和政治背景的行为范式或习以为常的正统思想。^②

克拉克的模型与艾利森的不同，艾利森认为标准操作程序规范限制了外交部门做出决策的组织过程，克拉克的分析则强调外交部门运作背后更大的政策框架背景。克拉克以加拿大外交、贸易和发展部以及英国外交和联邦事务部为重点，探讨了这些部门对数字外交理解的矛盾。一方面，官员们声称数字外交意味着更为深刻的政策变化，同时预示着一种更为网络化、合作化的国际关系模式的出现。但另一方面，官员们又称，数字外交不过是用数字工具复制了现有的“工作方式”。克拉克总结道，在实践中，数字媒体的使用并不意味着重大政策变化的出现，恰恰相反，每个国家的数字外交战略恰恰遵循了根深蒂固的政策文化模式，即自上而下并以国家为中心的沟通模式。^③

克拉克的研究结果可以从两个方面进行解释。一方面，数字时代挑战了外交的许多核心假设，即外交官的工作包括收集信息、提供领事服务和进行公共宣传，而正是这些功能让外交部的存在和价值合理化，而社交网络在这些方面都冲击了外交机构原有的组织文化。另一方面，这些潜在的冲突似乎仅由第一阶变化引发，或许还会发生第二阶的政策变化，但第三阶政策范式的变化还根本没有出现。克拉克的研究还表明，数字技术在外交部门中引发的冲突不仅出现在组织行为、外交实践和标准操作程序层面，还出现在外交部行为和行动的指导政策层面，因此如何将这些不同的理论分析统一到一个

① Peter A. Hall, "Policy Paradigms, Social-Learning, and the State—the Case of Economic Policy-Making in Britain", *Comparative Politics*, Vol 25, No 3, 1993, pp 275-296.

② Amanda Clarke, "Business as Usual? An Evaluation of British and Canadian Digital Diplomacy as a Policy Change", in Corneliu Bjola and Marcus Holmes, eds., *Digital Diplomacy: Theory and Practice*, pp 111-126.

③ Corneliu Bjola, "Introduction", in Corneliu Bjola and Marcus Holmes, eds., *Digital Diplomacy: Theory and Practice*, p 7.

有条理的框架下，并说明应如何识别并化解数字工具给外交组织文化带来的压力，变得尤为迫切。

以众多组织文化及外交文化的定义框架和概念为基础，埃德加·沙因创作了影响深远的作品《组织文化与领导力》，这让许多研究人员开始将文化视为一个多层次概念，并认识到在解释组织行为和决策时它所具有的重要价值。本文认为，要解释外交部门采纳数字工具导致的潜在冲突和文化转变，沙因的模型是最好的理论框架。沙因的作品在组织行为研究领域意义重大。他批判分析了组织行为以及理论化组织文化的做法。^①沙因认为，在最基本的层面上，文化是一系列假设和价值观的连贯体系，将不同群体或组织区分开来，并确定各自的发展方向。因此，组织文化意味着“一个基本假设——由一个群体在学会适应外部环境和整合内部体系的过程中发明、发现或是发展而成——它在实践中运行良好且有效，因此，它被作为正确理解、思考这类问题的方法传授给了新成员”。^②此外，在组织内部有直接和间接机制。直接机制的核心包含被认为会直接影响组织模式的示范性行为、重要观点、关键职位的任命，而间接机制则包括一个组织的使命、正式的指导方针、组织形象、规定和安排等，它们虽不会直接影响组织文化，但对一个组织有决定性作用。^③

在外交部门里，直接机制包括从决定外交官所有行动和动因的一国外交政策以及大使级外交官的任命和大使的权力范围，到使馆同外交部关系这样的组织结构。间接机制涵盖的范围以一种与夏普所说的“小文化”相似的方式，扮演着更为微妙的角色——从外交官的着装要求，到外交部门内部应当使用的语言和外交官说话的方式，以及应当如何安排与部内人士或部外人士的会面，都包括在其中。

这些直接和间接机制在塑造和延续外交文化上起到了重要作用，但与此同时，技术的发展也会对这些机制产生影响。这种影响不仅意味着不断的变化，还经常带来部门内部的冲突和斗争。当一个组织试图改变其成员的行为模式时，它必然会遇到“对变化的阻力”，且这种阻力常常达到不可思议的

^① Edgar H. Schein, “Coming to a New Awareness of Organizational Culture”, *Sloan Management Review*, Vol 25, No 2, 1984, p. 5.

^② *Ibid.*, p. 9.

^③ Jaap J. Boonstra, *Cultural Change and Leadership in Organizations: A Practical Guide to Successful Organizational Change*, Wiley-Blackwell, 2013, pp. 22-23.

地步。^①事实上，比起完成工作，组织中的许多部门似乎对与变化作斗争更感兴趣。沙因指出，“我们有时会惊讶地看到，当领导者在严峻的环境压力下努力提升组织效率时，组织中的个人和团体将继续以明显低效的方式行事，而这常常会对组织的存续构成威胁。”^②沙因的组织文化模型见图-1。

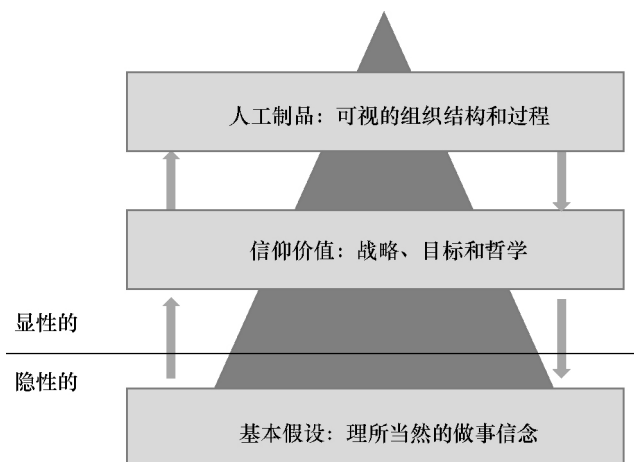


图-1 沙因的组织文化模型

我们可以在三个维度上对组织文化进行经验研究，即人工制品、信仰和价值、基本隐性假设，每一个维度都对应一个独特的文化层，而文化层的作用主要在于指导组织成员的行动。在第一个维度里，假设一个群体的文化（如技术、语言、风格、建筑等）对某个个体来说是陌生的，那么该个体初次接触这一群体所看到、听到、感受到的一切就是“人工制品”。人工制品包括艾利森所说的标准操作程序，但却不限于此，它还包括可观察到的组织结构、设施、行动方式和程序。对外交部门来说，这个维度的外交文化则包括从外交部门选取的工作语言，到其对雇员的着装要求，再到办公场所的风格。在数字外交的案例里，这一维度则包括用于在线交流的社交媒体平台和数字通讯本身的特点。

在最广泛的层面上，外交文化具有开放性，换言之，其最易受到文化冲

① Edgar H. Schein, “Coming to a New Awareness of Organizational Culture”, p. 14.

② Edgar H. Schein, “The Concept of Organizational Culture: Why Bother ?” in Jay M. Shafritz, Ott J. Steven and Yong Suk Jang, *Classics of Organization Theory*, Cengage Learning, 2015, p. 304.

突的影响，因为外交部门本身也需要不断改进组织的办公工具、资源、工作方法。而数字技术可能导致冲突的发生。举例来说，外交官们现在不仅需要把沟通的方式从秘密转向公开，还要使用那些他们不习惯使用的数字工具，这让可能无法熟练操作这些工具的资深外交官尤为烦恼，所以不可避免地会使外交部出现不同程度的问题。新的数字产品可能会改变外交部通讯的基本标准操作程序，并创造出与新的工具更加匹配的直接（间接）程序制度。如未将这一转变以适当的方式向外交官们普及，这些新产品将不断导致组织内部不同程度的冲突。“如出现了基于不同假设的强大次文化，这个组织内部出现的冲突可能会削弱其适应外部环境的能力。”^①此外，高速发展的数字科技还给外交部门增加了额外的压力，使得外交部门不得不简化办事过程，让其文化适应和接纳数字产品的努力变得更加艰难。

“对我们这样的局外人来说，仅仅从人工制品一个维度做出一般性假设是错误的，因为我们不可避免地会认为自己的想法是对此的正确解读。”^②所以我们要继续进行第二维度的文化分析，研究价值、规范和规则的作用，因为日常问题的解决方案正是在此基础上设计的。虽然它们不像第一维度的人工制品那么明显，但这些价值由组织规则确定，通常体现在组织理念中，其主要指导群体成员解决关键问题，并成为组织行为准则传授给新成员。^③对外交实践来说，这个维度非常广泛，在外交机构所有制度上都有所体现。在最基本的层面上，它以外交政策的形式表现出来，以此引导国家利益，并决定国家将以何种方式实现其利益。夏普指出，外交官们“都心照不宣地维护本国的国家利益，因为这是由本国的政治领袖们界定的”。这里对应的外交文化超越了同事之间的私人感情，而体现了共同完成一项任务的参与感。^④

由于这一维度包含了体现在组织公共形象中的价值体系，比如战略、目标和理念，因此可以认为文化转变影响了数字化时代的外交。对于外交部这样的组织来说尤为如此，因为外交部门的战略和目标都以盛行的文化信仰、公众的期望以及他们的自身利益为基础。这种影响与变化的稳定性不同，并

① Edgar H. Schein, *Organizational Culture and Leadership* (3th Edition), Jossey-Bass, 2004, p. 104.

② *Ibid.*, p. 25.

③ *Ibid.*, p. 27.

④ Paul Sharp, “The Idea of Diplomatic Culture and Its Sources”, p. 369.

且几乎不可避免地导致文化冲突。除去其他因素，可以认为这是领导层导致的结果——组织的领导者可能就环境传递出矛盾的信息，从而导致不同程度的文化冲突和组织矛盾。^① 在现实政治中，组织的领导者力图在权力下放与权力集中之间寻求平衡，这一定程度上削弱了组织的运作能力。在外交部门，这样的事经常发生——外交部不愿放弃对通讯的控制，也不愿放权给驻外使馆。尽管外交部控制通讯和信息在一定程度上是合理的，但在数字时代，驻外使馆需要中央放权才能及时行动。

为了避免数字工具颠覆外交部门的价值观、规范和规则，从而导致局面失控，多国外交部门开始制定和实施关于数字实践、社交媒体的操作行为规范，它既有严格监管下的线上交流，也有自由度更大的其他形式。瑞士联邦外交部便确定了驻外使馆可使用某种社交媒体平台的十种情况，包括长期使用社交媒体来补充传统通讯，以及提升信息质量和进行数据统计。^② 英国外交与联邦事务部似乎不干涉甚至鼓励社交媒体的使用，但是其使用不能“背离英国政府的政策或在政治上有所偏向，（不能）损坏部门名声，泄露机密，参与非法或不正当活动，或违反公务员守则及其他形式的雇用条款”。^③ 通过强调价值与数字产品之间可能存在的冲突点，组织文化分析的第二维度让我们能够更深入地理解外交部门新兴的数字文化。

沙因框架的最后一个维度主要与基本假设有关，这些基本假设以一种无争议的方式对行为进行指导，并教给组织成员理解、思考、感知事物的方式。其核心内容包括基本假设或无意识的观念以及组织对事物的想法和感受。这些基本假设塑造了行为规范（人们应有的行为方式）和组织价值观（被高度重视的理念）。它们是不不断重复并成功测试价值观的结果，并且在一个群体的特征和身份定位上起到了关键作用。^④ 这是一个关键的维度，因为它使组织成员不自觉地去遵循既定的规则、规范和程序。与霍尔和克拉克的

① Manfred F. R. Kets de Vries and Danny Miller, “Interpreting Organizational Texts”, *Journal of Management Studies*, Vol 24, Issue 3, 1987, p. 236.

② Swiss Federal Department of Foreign Affairs (SFDFA), *Use of Social Media in the FDFA-Strategy / Concept and Guidelines for Swiss Representations Abroad*, May 1, 2013, p. 7.

③ “Context: Why Social Media Matters”, July 17, 2015, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/466987/FCO_Social_Media_Policy.pdf

④ Edgar H. Schein, *Organizational Culture and Leadership* (3th Edition), p. 28.

第三阶政策变化类似，这一维度关注的是数字外交在外交部门组织文化中可能引起的更深层次变化。斯图尔特·莫里在考察美国国务院和澳大利亚外交事务和贸易部之间的数字鸿沟时一针见血地指出，“将外交手段视作关键的战略资产，而非无用的落后的古董，这样的外交文化是非常重要的，而乐于进行技术变革和创新的先例也同样重要。”^① 因此，将数字技术视作对外交的威胁还是机遇，这个维度的不同文化背景将对外交部门的看法产生重要影响。

如果“文化作为一系列基本假设，帮我们决定了需要关注什么、事物有何含义、对身边发生之事该有怎样的反应、在不同的情况下应该如何行动”，^② 那么挑战这些基本假设的产品和价值观必然会遭遇巨大阻力。比如，假设我们以过去的经验和知识为基础，那么外交从根本上说是一门“艺术”。又如，在卡里埃尔看来，外交就是在“知识、远见和敏捷的行动”的基础上，通过不断的实践，经过发展和磨砺而形成的特别技能，^③ 那么，数字外交的技术基础和数据导向的特性不仅毫无意义，更是对外交事业的严重威胁。但如果我们和乔治·凯南一样将外交视作一种“科学”，即在“科学分析和创想”的基础上，“影响本国与他国政府或个人间的交流”的脑力活动，那么，数字外交则应受到欢迎，同时应被看作是外交部门组织文化的延伸，这与之前的看法截然不同。

上述三个维度对分析外交文化及其本身对数字工具的适应很有价值，如果要将外交部门的组织行为理论化，我们应当整合这三个维度。这将不会遗漏外交部门组织文化的任何一个方面，并且充分考虑数字工具造成的所有影响。从共同使用的产品（第一维度），到共同遵守的价值观、规则和规范（第二维度），再到共同的基础假设（第三维度），它们凸显了选取分析方法的不易和组织行为方式改变的复杂性。^④ 由于数字工具可能影响外交部门的结构和运作方式，所以我们必须全面考虑问题，并应充分运用多维框架来分

① Stuart Murray, “Evolution, Not Revolution: The Digital Divide in American and Australian Contexts”, p. 129.

② Edgar H. Schein, *Organizational Culture and Leadership* (3th Edition), p. 32.

③ G. R. Berridge, et al., eds., *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger*, Palgrave Macmillan, 2001, p. 117.

④ Edgar H. Schein, *Organizational Culture and Leadership* (3th Edition), p. 83.

析文化冲突产生的条件。除此之外，我们还需要将三个维度转化为一个展现和评估数字工具引起的潜在文化冲突的分析模板，下方的评估矩阵实现了这点，并能让我们研究数字工具给外交部门组织文化带来的挑战有多大。具体见图-2。

数字文化	外交部门的反应		
	正面	中性	负面
产品（数字工具）： —中国：微信，微博 —西方：推特，脸书，Instagram，YouTube，WhatsApp			
信仰和价值： —透明度 —权力下放 —非正式性 —交互性 —实时管控			
基本假设： —科技能解决所有问题 —不断的创新是成功的动力 —无等级的环境有利于创新 —一般来说冒险是有利的			

图-2 数字文化适应的评估矩阵

评估矩阵涵盖了三个维度上数字外交文化的主要特征：外交部门对数字平台的接受程度（产品），对透明度、权力下放、非正式性、交互性以及实时管控的支持程度（信仰和价值），以及对现代外交官新的期望（基本假设）。这可能会出现三种情况：第一，支持使用数字平台，但外交部内部抵制数字理念及其基本前提，这意味着外交部门内新兴数字文化的萌发。在这种情况下，数字外交是可能促进外交政策目标实现的工具，但这尚未得到充分证实。第二，对数字平台、规范及其实际运用的认可意味着先进数字文化的出现，这是数字活动被视为推进外交政策议程的必要条件，但对其适用范围的疑虑依然存在。第三，外交部门对三个维度都支持意味着成熟数字文化的出现，即在外交部门所有机构（包括驻外使馆）中，数字化运作都成为主

流方式。相比之下，当外交部门对三个层面的数字环境持负面态度时，数字化工具则会带来外交部内部文化更激烈的冲突。

四、数字文化的发展与美国外交的转型

对不同国家数字文化发展状况的评估既重要又非常复杂。长期以来，欧美国家在发展数字外交方面走在前列，造成这种状况的原因既与技术水平有关，也是观念创新所致。从历史的角度来看，科学技术的变化往往伴随着社会、政治及经济的深刻变化，也改变着外交的形态。1996年，美国公共外交咨询委员会（U. S. Advisory Commission on Public Diplomacy）发布的题为《信息时代的新外交》报告，就已经将“信息革命和海外公众不断增长的权力”视为“新外交的基础”。然而，当时美国国务院对于科学技术进步以及电子设备的使用并未予以特别关注，在1998年公布的“国际事务战略计划”中，仅仅“陈词滥调地提到了数字化时代电子技术对国际事务形式和内容的影响”。^①

然而，在90年代“虚拟外交”这一术语开始被广泛应用，反映出后冷战时代对外交机构的要求在不断增加。这个新环境（其次是在2007年后由全球经济危机造成的资源短缺）部分催化了寻找更具成本效益的代表性外交模式的需求以及替代传统大使馆的尝试。

在小布什政府时期，外交与数字化的结合开始加快。“9·11”事件以后，时任国务卿鲍威尔开始推动成立数字外交工作组，^②之后这一工作组改名为“数字外交办公室”，隶属于国务院的知识管理领导官员。但是这一办公室规模相当有限，直到2009年，一直只有6个人。时任国务卿赖斯从2006年开始推动“转型外交”，让“美国外交官拥有最尖端的技术可以即时

^① Wilson P. Dizard, *Digital Diplomacy: U. S. Foreign Policy in the Information Age*, Praeger, 2001, p. 36.

^② 美国国务院倾向于用“eDiplomacy”而不是“digital diplomacy”，有学者将其翻译为“电子外交”。本文统一使用“数字外交”这一概念。

工作，推动和奖励创新”成为转型重要的组成部分。^① 在福格斯·汉森看来，美国国务院“数字外交”的重点就是“互联网和新信息以及交流技术的使用以帮助实现外交目标”。^②

与赖斯相比，希拉里·克林顿更是数字外交的忠实拥趸，她将数字外交称为“21 世纪治国之道”。^③ 这是为了在传统外交基础之上应对 21 世纪网络化、科学技术及人口的变化。希拉里非常鼓励国务院工作人员运用脸书和推特与驻在国民众进行沟通，推广美国外交政策。可以说，她推动的数字外交直接改变了外交官的交流方式。^④ 希拉里自己也身体力行，加强与各国民众之间的直接交流，通过对 112 个国家的访问改变了很多国家对美国的印象。“作为以软实力著称的国务卿，在离任之后，世界会记住她作为第一外交官这一任期内的努力。”^⑤

希拉里的继任者克里在推动美国国务院数字文化发展方面也功不可没。他在国务院的博客上（DipNote）简明扼要地指出：“我们每个人都看得见改变。在社交媒体上，你对一个人说话，一千人可以听得见。所以，如果不能使用复杂的科技手段推进外交目标、在人与人之间搭建桥梁、让各国民众在家中就可以交流，就不会再被认为是有效的外交手段了。把它称作‘数字化外交’是多余的——就这个时代而言，它就是外交本身。”^⑥ 在克里担任国务卿期间，美国国务院开始越来越诉诸数据本身和数据分析技术在外交活动中的作用。2014 年 9 月美国公共外交咨询委员会专门发布了题为《数据驱动型

① Condoleezza Rice, “Transformational Diplomacy”, January 18, 2006, <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm>.

② Fergus Hanson, “Baked in and Wired: eDiplomacy@ State”, Foreign Policy Paper Series No. 30, Washington D. C., Brookings Institution, October 25, 2012, p. 2, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/baked-in-hansonf-5.pdf>

③ Hillary Clinton, “Remarks on Innovation and American Leadership to the Commonwealth Club”, October 15, 2010, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/10/149542.htm>. 希拉里卸任之后，美国国务院的这一倡议还在继续推行，参见 United States Department of State, “21st Century Statecraft”, <https://2009-2017.state.gov/statecraft/index.htm>.

④ Neil Collins and Kristina Bekenova, “Digital Diplomacy: Success at Your Fingertips”, *Place Branding and Public Diplomacy*, January 19, 2018.

⑤ Michael Hirsh, “The Clinton Legacy: How Will History Judge the Soft-Power Secretary of State”, *Foreign Affairs*, May/June 2013, p. 91.

⑥ John Kerry, “Digital Diplomacy: Adapting Our Diplomatic Engagement”, *DipNote*, May 6, 2013, <http://2007-2017-blogs.state.gov/stories/2013/05/06/digital-diplomacy-adapting-our-diplomatic-engagement.html>

公共外交》的评估报告。^①从“数字外交”走向“数据外交”，并不仅仅表现为两种技术变革对现代外交的简单介入，更表现为现代外交理念正在新技术驱动下从传统经验模式走向数据感知模式，并最终走向两种模式的共存与相互补充。^②

以数字化驱动的外交转型在美国外交官中也产生了很多共鸣。美国前驻北约大使科特·沃尔克（Kurt Volker）认为，外交必须走向数字化。他指出：“在我们生活的每一方面，我们都在利用技术来获得更多信息，加快我们的活动，赋予我们更广的影响力和更高的效率。”在外交方面，更应该多加注意。“驻外大使和外交官需要意识到数字技术不只是用来在推特发布一些正面的照片，而是把它当作在数字主导领域中完成核心任务的重要工具。”而面临的挑战将是深化和丰富这些工作，充分利用新兴的工具，为那些在全球外交舞台上的人提供支持。^③强调外交与科技发展的紧密结合，已经成为美国国务院数字文化的鲜明体现。从2017年开始，伴随着区块链的兴起，美国国务院专门召开相关研讨会，希望将这项技术尽快运用到外交工作中来，以提高外交的效率和有效性。^④

可以说，数字外交已经成为美国与国际社会沟通的重要方式。作为数字外交运用最为广泛、相关理论和实践体系最完善的国家，美国的外交文化随着数字化的发展已经明显改变。如果用数字文化适应的评估矩阵来加以衡量，可以看出美国外交已经基本培育了先进的数字文化，并且正向成熟的数字文化转变。

首先，数字工具已经成为美国外交机构不可或缺的战略手段。希拉里在《21世纪治国术》的演讲中就专门提到，“支持国务院使用社交媒体同世界各

① United States Advisory Commission on Public Diplomacy, *Data-Driven Public Diplomacy: Progress Towards Measuring the Impact of Public Diplomacy and International Broadcasting Activities*, September 16, 2014.

② 董青岭：《大数据与机器学习：复杂社会的政治分析》，时事出版社，2017年，第71页。

③ Lauren DeLisa Coleman, “Diplomacy Must Embrace Digiculture”, *Diplomatic Courier*, June 13, 2014.

④ John J. Sullivan, “Remarks at the Blockchain Forum”, October 10, 2017, <https://www.state.gov/s/d/17/274725.htm>.

国民众交流”。^① 根据统计,美国国务院注册了超过 2000 个官方的社交媒体账户,主要设在推特和脸谱上,很多驻外大使馆、领事馆和其他外交机构也设立了数字外交顾问的职务。到 2018 年初,有超过 8900 万关注者。^② 这些数字工具主要用于领事保护,特别是危机沟通。美国国务院还会不定期由外交服务局组织培训,就相关的数字平台维护和使用进行通报,同时,其内部还专门成立了“社交媒体枢纽”(Social Media Hub)机制,供美国国内涉外机构和驻外使领馆之间交流经验。尽管还存在不少有待改进的地方,但是对于实现美国外交政策目标,美国国务院对社交媒体的使用已经起到了至关重要的作用。^③

根据“数字外交评论”网站的最新排序,美国国务院、英国外交与联邦事务部、法国外交与国际发展部在国际社交媒体上非常活跃,分列 2017 年数字外交使用情况的前三位。特别是美国国务院,在数字外交的排序上从 2016 年的第三位上升到了第一位,其数字工具的使用和效果也最为突出。^④ 这和其他国家的外交部门形成了鲜明对比,显然与他们富有创新精神的数字文化分不开。

其次,围绕数字化的外交规范和价值取向在美国外交机构中逐渐形成。奥巴马时期美国国务院国际信息项目协调员梅肯·菲利普斯(Macon Phillips)强调,美国数字外交有三根支柱:一是交流,二是透明度,三是参与。^⑤ 美国国务院的目标是确保白宫和总统能够利用新科技进行交流,建立对人民负责的开放型政府,并通过新媒体倾听民众的呼声,为此,美国国务院还建立了以“我—人民”命名的请愿系统,使与民众“线上交流”常态化。

① “Hillary Clinton Launches ‘21st Century Statecraft’ Initiative by State Department”, May 13, 2009, <http://techpresident.com/blog-entry/hillary-clinton-launches-21st-century-statecraft-initiative-state-department>

② Joanna Belbey, “How the State Department Uses Social Media to Help U. S. Citizens Traveling Overseas”, *Forbes*, January 6, 2018.

③ Office of Inspections, *Review of the Use of Social Media by the Department of State*, Report No. ISP-1-11-10, February 2011.

④ Diplomacy Live, “Digital Diplomacy Review 2017”, <http://digital.diplomacy.live/digital-diplomacy-atlas-2017/>.

⑤ Andreas Sandre, *Digital Diplomacy: Conversations on Innovation in Foreign Policy*, pp. 47-48.

对于数字文化带来的权力下放，美国外交机构中不少专家表示认同。希拉里数字外交团队中的核心人物、创新问题高级顾问阿莱克斯·罗斯就表示明确反对传统外交中的等级化。“对于国家的外交利益来说，外交机构传统的等级系统非常糟糕。因此，技术创新正好可以考验数个世纪以来外交的过度等级制。”^①而美国国务院另一位重要的数字战略设计者安妮·玛利亚·斯劳特也强调，技术推动了各国社会和经济秩序从等级化向网络化转变，美国政府需要在数字时代制定新的大战略。^②在实践中，美国驻外使领馆在数字化工具使用上有很大的主导权和自由度，这导致外交使团的独立性有所提升，这些外交使团正在成为日趋重要的去中心化的内部外交网络的一部分。

面对数字文化带来的信息实时管控，美国等西方国家在外交中的调适速度很快。美国国务院和其他政府部门的转变是非常让人震惊的。他们将公众参与视为外交政策的目标之一，社交媒体则是实现这一目标的清晰路径。当然，对于美国来说，这也是一个新的概念、新的领域，从组织文化的角度来看还比较“激进”，^③因此还需要信心和耐心。

再次，外交数字化的边界和局限在外交实践中开始显现。尽管美国外交数字化的理念和实践在国际上处于领先水平，但是对于“科技决定论”的怀疑及持有批判主义观点的人不在少数。究竟是何种因素催生了此轮外交转型？外交数字化是不是“新瓶装旧酒”？独立外交官凯恩·罗斯就批评“科技并没有影响外交的基本状况”，“国家的缓慢衰落才是根本”。^④同时他也承认，国家的权力下放、主权的衰落和非国家行为体的崛起，这些要素要比数字外交重要得多。

对很多政府技术官僚来说，科学技术和创新固然重要，但并不是外交发展的全部。“移动科技并不是外交的未来，而是在外交工具箱中重要性不断上升的重要工具。”^⑤美国国务院的数字外交项目介绍就开宗明义，“外交代

① “Twenty-First Century Statecraft”, in Andreas Sandre, *Digital Diplomacy: Conversations on Innovation in Foreign Policy*, p. 5.

② Anne-Marie Slaughter, “How to Succeed in the Networked World: A Grand Strategy for the Digital Age”, *Foreign Affairs*, November/December 2016, p. 89.

③ Andreas Sandre, *Digital Diplomacy: Conversations on Innovation in Foreign Policy*, p. 52.

④ Carne Ross, Twitter post, January 9, 2013, 12:47 p. m., <https://twitter.com/carneross/status/289065873749196800>.

⑤ “Twenty-First Century Statecraft”, p. 8.

表与驻在国的互动仍然是美国外交工作的核心”。^① 数字工具的使用在国务院更多仍属于公共外交的范畴，其功能性在不断扩大，但是离形成真正成熟的数字文化相距甚远。

同时，数字工具带来的负面效果也开始引起重视。社交媒体是否真的提升了外交质量或有助于解决外交困境？美国前驻埃及大使安妮·帕特森斗胆与穆兄会保持接触，遭到了媒体特别是社交媒体的严厉批评，尽管她卓越地完成了外交官应该完成的任务。“这就是美国外交官的尴尬。尽管承认‘数字外交’的作用，但是这种传统的私下交流仍然是现代外交的核心和灵魂。”^② 还有就是特朗普对“推特外交”的极致运用，直接暴露了数字化外交危险的一面，对正在形成的数字文化敲响了警钟。

结 语

近年来外交机构对于数字化工具的使用引发了关于外交转型的激烈讨论，究竟这是对传统外交的补充和超越，还是从根本上挑战了外交的“基因”？本文试图从外交数字文化发展的角度对这一问题作出回答，特别是结合埃德加·沙因的组织行为理论建立了三个维度的分析框架。外交机构的组织文化由人工制品、信仰和价值、基本隐性假设三个层次组成，分别反映了外交工作中的产品、规范和理所当然的信念。数字时代外交在这三个层面都面临新的环境，受到了更大的挑战，需要创立更加成熟的数字文化加以适应，且数字文化的发展程度将直接决定数字外交活动的有效性和持续性。

通过美国的案例可以看出，数字化引领了美国外交的新一轮转型。从组织文化来看，美国国务院开始逐渐适应数字化带来的挑战，从结构、流程到理念诸方面都发生了深刻的变化，当然也暴露出外交数字化的负面影响。由于篇幅所限，本文没有对印度、俄罗斯、中国等发展中国家和新兴经济体的外交数字化进行评估，尽管他们不如美国那样成熟，但是这些国家的数字外

^① U. S. Department of State, *FY2013 Department of State Agency Financial Report*, December 2013.

^② Christopher R. Hill, “The Limits of Twitter Diplomacy”, *Project Syndicate*, August 20, 2013.

交也日趋活跃，并且形成了自己的特色。国内政治的比较研究及其与外交数字化的因果联系已经成为学界开始关注的焦点。^①同时，如何用数字文化适用性的评估矩阵对更多国家进行案例分析将是下一步研究的重点。

本文强调外交数字化的重要性，但并无意落入“数字决定论”的窠臼。显而易见，即便是数字外交开展最为成熟的美国，其外交的本质并没有根本转变。外交的主要任务仍然是观察、分析、报告，然后以国家利益最大化为目的采取进一步行动。近年来由于美俄交恶，以美国为首的西方国家对俄罗斯进行“数字遏制”就是最好的注脚。^②面对特朗普在推特上发布关于叙利亚的言论，克林姆林宫更是直言不讳，“我们从来不进行推特外交。”从这个意义上讲，尽管未来外交机构不遵循数字化规律、不发展数字文化将越来越难生存下去，但是只有在传统和新兴、虚拟和现实、技术和理念之间实现平衡，才能真正掌握“21世纪治国方略”。

（责任编辑：吴文成）

^① Pablo Barbera and Thomas Zeitzoff, “The New Public Address System: Why do World Leaders Adopt Social Media?” *International Studies Quarterly*, Vol. 62, Issue 1, March 2018.

^② Corneliu Bjola and James Pamment, “Digital Containment: Revisiting Containment Strategy in the Digital Age”, *Global Affairs*, Vol. 2, Issue 2, 2016.