

# 数字外交的中国特色与实践<sup>\*</sup>

韩笑, 吴志成

**[关键词]** 数字全球化; 数字外交; 网络外交; 中国特色数字外交

**[摘要]** 随着数字技术在外交领域的应用不断加深, 数字外交作为一种新型外交实践得以迅速发展, 并呈现出自身的鲜明特征。虽然国家依然是数字外交的主要行为体, 但其他行为体也发挥着越来越重要的作用, 数字外交涉及的议题广泛多元, 各国的目标存在较大差异。面对百年大变局的加速演进, 数字外交的发展也面临着互联网安全隐患上升、技术应用差异加剧、技术民族主义泛起、网络治理与数字秩序构建任务艰巨等诸多现实挑战。中国的数字外交发展迅速, 特色明显, 具体表现为高规格辅以高频率、线上线下相辅相成、积极引领国际议题设置、风格方式日趋多元、为民服务的底色鲜明。推进和发展中国特色数字外交, 必须大力发展数字经济和数字技术, 积极塑造数字外交前沿议程, 维护网络和数字空间安全, 让人民充分享受数字外交红利, 加强复合型外交人才的培养, 构建公正和谐的国际数字空间新秩序。

**[作者简介]** 韩笑, 中国政法大学政治与公共管理学院讲师(北京 102249); 吴志成, 中共中央党校(国家行政学院)国际战略研究院副院长、教授(北京 100091)。

随着以计算机、互联网为代表的信息技术快速发展, 外交行为的数字化趋势明显, 国际交往中出现了推特外交、网络外交、电子外交、虚拟外交、新媒体外交等诸多外交行为表现形式。高仿真的虚拟外交现场、多元化的外交主体参与和高频度的跨国沟通交流, 让国际社会和普通民众直观感受到数字外交的功能与影响, 世界各国越来越重视构建和发展本国数字外交工作。特别是新冠疫情的暴发和持续蔓延, 直接加速了数字技术在当代外交工作中的应用, 使数字外交成为新时期外交理论与实践创新的重要方面。因此, 系统阐释数字外交的内涵和特征, 前瞻研判其面临的风险挑战, 探索发展中国特色数字外交的实践路径, 无疑应该成为当今外交研究深入探讨的重要问题。

## 一、数字外交的基本内涵

数字外交是科技发展及其应用影响人类政治生活的产物, 反映了技术、社交与政治之间的复杂联

<sup>\*</sup> 本文系北京市社会科学基金青年项目“首都外交的辐射影响及其在京津冀协同发展中的实践研究”(项目号: 19ZGC010)的阶段性成果。

系,表现为数字技术影响传统外交活动,推动并拓展新型外交实践。<sup>①</sup>2010年6月8日,国务院新闻办发布《中国互联网状况》白皮书指出,“互联网是国家的重要基础设施,中国境内的互联网属于我国主权的管辖范围,中国的互联网主权应受到尊重和维护”<sup>②</sup>。外交作为一国开展对外交往,实施对外政策,实现外交目标,维护国家利益的活动总和,其主张的基本权利与一国主权的独立与完整相辅相成。一方面,基于国际社会的主权承认,国家在身份与地位平等的前提下,才能够开展正常的外交活动;另一方面,积极开展外交活动也是强化国际社会主权共识,维护国家主权安全的必由之路。这一逻辑在数字空间同样成立。随着数字技术的快速发展和广泛应用,国家主权在以信息通讯技术支持下的互联网空间自然延伸,并深刻影响国际政治形势、国际权力格局和全球体系秩序的变化发展,数字主权应运而生。<sup>③</sup>以数字主权为依托,一国的数字外交获得正当性和自主性;数字外交也成为一国构筑数字时代国家竞争优势,抵制数字强权政治与霸权行为,塑造国际社会数字空间新秩序的有力手段。基于此,数字外交可视为以主权国家为主体,在遵守国际法与相关惯例的前提下,由国家元首、办事机构和专职人员,利用互联网平台、信息通信技术、社交媒体等参与国际事务、处理国际关系、维护国家利益、实现外交目标的手段与行动的总和。数字外交适应了全球化时代国际交往高频度、多主体、强交互的发展趋势,满足公众对国际事务透明度、外交过程公开化和领事服务便捷性的需求。它创设了外交活动的新场域、国际交往的新内容和国际竞争的新领域,推动国家行使主权的范围由现实空间拓展至虚拟空间,但其主张的以独立权、平等权、自主权为核心的基本权利并未因为手段、内容和场域的变化而变化,也尚未改变国家行使主权,实现国家利益的根本方式——国家依然能够依据其主权的固有性,独立自主地决定和处理管辖范围内依托互联网生成的虚拟空间的一切事务,其他国家无权进行任何形式的侵犯和干涉。

#### (一) 传统外交活动的辅助和补充

国家元首和外交官的“数字形象”是公众对数字外交最直观的感受,跨时空的虚拟会面和高仿真的互动体验也成为数字外交虚拟性、及时性、交互性特点的具象化表现。通过数字虚拟技术,传统外交中的访问、会面、谈判可以远距离实现,克服了时空条件的限制,保证了外交活动的正常开展,即使在疫情蔓延背景下,也保护了外交人员的健康和安,极大地节省时间、交通、安保、后勤、协调等工作成本和公共开支。在由信息技术创建和支持的数字社会中,传统外交话语传播的组织壁垒被突破,那些曾经在民众生活中遥不可及的外交议题可以成为引发数字社会热烈讨论的“公民话题”。通过社交媒体,外交官也改变了以往神秘、严谨、刻板的公众形象,成为可以与众多公众,尤其是青年群体进行公开对话的真实个体。数字技术的应用引发外交工具、外交平台和外交工作的巨大变化,不仅在缩减信息传播时间、降低跨国沟通成本方面表现出极大优越性,还成功创设了国家阐明外交立场、应对海外舆情、塑造国家形象的理想场域,克服了传统外交手段的制约。<sup>④</sup>实践证明,数字外交高速互联、快速响应、实时互动的特点,成为传统外交的有益辅助和补充。

#### (二) 新型外交实践的重要动力

伴随全球事务的拓展和外交主体的增长,数字化冲击着传统外交“自上而下”的进程和“黑箱政

<sup>①</sup> Brian Hocking and Jan Melissen, *Diplomacy in the Digital Age*, The Hague: Clingendael, Netherlands Institute of International Relations, 2015, pp. 14 - 18.

<sup>②</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国互联网状况》,2010年6月8日, [https://www.gov.cn/zhengce/2010-06/08/content\\_2615774.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2010-06/08/content_2615774.htm).

<sup>③</sup> 方滨兴、邹鹏、朱诗兵:《网络空间主权研究》,《中国工程科学》2016年第6期。

<sup>④</sup> Evan H. Potter, *Cyber-diplomacy: Managing Foreign Policy in the Twenty-first Century*, McGill-Queen's Press, 2002, p. 45.

治”的特性，推动外交过程公开化，成为促进外交方式多样化的重要动力。公众向数字空间转移和信息高速流动也消解了传统外交对跨国政治信息的垄断，增强了外交过程的透明度，不断推促外交机构调整组织结构、适应技术转型、提高工作效率、提升运转效能。<sup>①</sup> 在新型外交实践中，除了职业外交官，政治领袖、行业精英、焦点人物等传统非职业外交人员也可以透过社交媒体成为外交决策信息的发布者。外交机构能够通过数字技术获取海量数据并识别关键信息，进行舆情管理、危机预警、灾害响应。使许多国家的外交决策、规划和执行由“粗放外交”向“精细外交”、由“反应外交”向“预防外交”、由“普遍外交”到“定制外交”转变。<sup>②</sup> 各国政要纷纷开通海外社交媒体账号，外交机构加快构建数字化传播策略，各类数字外交政策部门陆续成立，试图通过技术创新、数据资产、人力资源解决更多外交领域的挑战。双边对话、多边会谈、首脑峰会等传统外交形式扩展到外交传播、公众互动、领事服务、灾害响应等方面，<sup>③</sup> 新型外交实践得到迅速发展。

### （三）国际竞争加剧的催化条件

在高透明度、高流动性的网络信息空间，数字外交增强了决策者的政治敏感度，<sup>④</sup> 也可能成为各类虚假信息“深度伪装”的政策工具。一些外交“网红”事件往往以鲜明的政治立场和激烈的言语交锋出现，并在极短时间内发酵，在一定程度压缩了外交斡旋的空间，直接加速外交立场的分化。借助编程技术与机器学习，一国可以通过伪造信息实施舆论操控和政治煽动，对他国发动“数字信息战”和“网络舆论战”。这意味着数字技术极易成为国际竞争的新政治工具。美国军方就曾多次被指参与运营虚假社交账号，冒充网民在网络平台进行亲美宣传、散布谣言和操纵舆论；美国国务院更是公开污蔑中国政府，并利用“网络机器人”制造虚假信息，利用社交媒体造谣传播。数字技术在外交领域的应用丰富了外交手段，拓宽了外交渠道，也扩大了国际竞争的空间。数字技术的隐蔽性和迷惑性使之成为各国技术竞速与平台竞争的新赛道。

### （四）国际秩序变革的诱发因素

数字空间的开放性和外交主体的多样性使国际政治的权力流散更加显著，围绕数字外交展开的国际话语权竞争和网络安全规则博弈也日趋激烈。<sup>⑤</sup> 在数字技术推动下，传统外交组织的制度、机制、网络都在经历一场革命性变化，<sup>⑥</sup> 各种国际力量的对比变化和全球治理范式的调整，都可能诱发国际秩序变革。一是大国间围绕新兴技术、网络安全和规范标准的主导权展开激烈竞争，尤其是美国将外交战略重点进一步转向新兴数字领域，将数字技术优势与竞争力作为美国整合全球战略资源的核心环节，借此巩固西方民主国家联盟，加紧对华战略竞争。二是发展中国家积极思考数字技术和数字政策所衍生的价值，参与数字空间的观念和话语传播，维护日益增长的海外利益，推动全球政治、经济、技术、文化秩序变革。三是非国家行为体利用互联网增强自身的跨国政治动员能力，不断推动减贫、气候、人权、性别等议题进入国际政治核心议程，影响全球治理的结构和内容。

① 任远喆、[英] 科尔内留·波乔拉、周幻：《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。

② 董青岭：《大数据外交：一场即将到来的外交革命？》，《欧洲研究》2015年第2期。

③ 郝文佳：《数字外交的特点、路径与挑战》，《中国信息安全》2022年第10期。

④ Lucian Jora, “Digital Diplomacy: Opportunity and Threat for Public Diplomacy”, *Romanian Review of Political Sciences & International Relations*, 2022, 19 (1): 145 - 147.

⑤ Fergus Hanson, *Baked in and Wired: eDiplomacy@State*, Foreign Policy Paper at Brookings Institution, Washington, D. C., 2012, p. 40.

⑥ 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。



## 二、数字外交的主要特征

随着数字技术在外交领域的应用不断加深,数字外交的行为主体、议题领域和目标指向不断丰富和发展,并呈现出自身的鲜明特征。

### (一) 国家是数字外交的主要行为体

数字外交的主体涵括各类国际行为体,总体上以主权国家为主体,次国家政府、政府间国际组织、非政府组织及政党等都在其中发挥作用。“9·11”事件后,美国国务院于次年成立电子外交工作组,旨在提升国务院内部的信息共享能力,克服部门协作障碍。<sup>①</sup>2009年,美国国务院成立数字外联工作组,在全球各地使领馆先行进行培训,鼓励外交人员通过社交软件增强与海外公众、新闻媒体、非政府组织之间的互动。2022年4月,美国国务院宣布成立网络空间和数字政策局,负责协调国务院在网络空间与数字外交上的工作,协助制定各种保护网络基础设施完整性与安全的政策,以维护美国利益、推动竞争及维护所谓民主价值。<sup>②</sup>英国等其他西方国家也对数字外交普遍持积极态度,试图利用数字媒体改变英国处理外交政策的方式,为国民提供有效率和负责任的外事服务。2012年,英国出台《政府数字战略》,强调英国外交部采取跨部门的途径进行能力提升、数字协助和咨询服务。2015年,英国外交部成立数字化转型办公室,将本国外交传统与数字技术相结合,向英国国民提供数字化服务,高效快速地应对海外危机。<sup>③</sup>

目前,世界各国大部分的领导人、驻外大使、新闻发言人均在社交媒体开设了个人账号。由于能够直接触及大量海外公众,影响民意民情和国际舆论,这些账号成为国家外交的“前哨”和国际传播的前沿。尤其是一些语言犀利、行事大胆、个性鲜明、风格独特的外交人员会更多获得关注和影响力,成为一国软实力的重要资源。以联合国为代表的政府间国际组织和以提供互联网服务的运营商、技术专家等组成的非政府组织也在积极开展数字外交,利用其巨大的数字受众影响国际舆论与国家决策。由于这些行为体掌握着互联网技术与规则制定的关键资源,其创建的交流平台也在不断创新全球网络治理机制。<sup>④</sup>

### (二) 数字外交覆盖的议题广泛多元

数字外交涉及传统外交的广泛议题领域,包括全球发展、集体安全、公共卫生、气候治理等重大问题。数字外交具有迅速联结、快速响应、方便快捷的特点,有助于对重大国际事务进行快速反应和紧急磋商,尤其在一些利益攸关方众多,并需要多轮磋商的多边外交活动中,数字外交的优势明显。

2020年新冠疫情全球肆虐伊始,二十国集团(G20)主席国沙特就在线上举行应对新冠肺炎特别峰会,G20成员国和嘉宾国领导人以及世界卫生组织、联合国、国际货币基金组织、世界银行等国际组织负责人均以视频连线方式与会,及时向国际社会传递二十国集团合作抗疫、保障全球供应链安全、维护全球金融稳定的信号。新冠疫情期间,中法德三国领导人多次举行视频峰会,就合作应对气候变化、抗疫合作、经贸交流等重要议题交换意见。乌克兰危机爆发后,习近平应约与法德两国领导

<sup>①</sup> 参见 Antonio Deruda, *The Digital Diplomacy Handbook: How to Use Social Media to Engage with Global Audiences*, Create Space Independent Publishing Platform, 2015.

<sup>②</sup> 《美国国务院成立网络空间和数字政策局》,薛春竹译,《互联网天地》2022年第5期。

<sup>③</sup> 参见 James Pamment, *British Public Diplomacy and Soft Power*, Palgrave Macmillan, 2016; 王存刚、刘洋:《论英国的数字外交:以 GREAT 行动为例》,《世界经济与政治论坛》2020年第2期。

<sup>④</sup> 参见 Jeremy Malcolm, *Multi-Stakeholder Governance and the Internet Governance Forum*, Terminus Press, 2008, pp. 5-11; 鲁传颖:《网络空间治理与多利益攸关方理论》,时事出版社,2016年,第102页。

人通过视频就乌克兰局势交换意见。元首数字外交对增进国家间信任至关重要，也直接推动了疫情后中欧高层线下外交活动的快速恢复。第76届联合国大会一般性辩论中，100多位国家元首、政府首脑和高级代表以线上线下结合的方式参与，就新冠疫情、气候危机、经济复苏、人道主义、贫富差距、可持续发展、应对恐怖主义、核裁军与核不扩散等人类共同面临的重大挑战探讨应对之策。这种传统外交与数字外交结合的方式最大限度保证了疫情期间联合国大会代表的广泛性、辩论的交锋性和议题的多样性。

### （三）各国数字外交的目标具有差异性

各国开展数字外交的目标主要集中在软实力提升、话语权竞争、海外利益保护、国际交往与合作等方面。受技术发展程度、经济社会需求与国际地位差异影响，不同国家开展数字外交的目标和侧重也有不同。冷战后，美国利用信息技术优势推动制度化软霸权，将互联网视作美国新外交的阵地，将美式价值融入数字全球化进程。<sup>①</sup> 2010年，时任美国国务卿希拉里曾两次就“网络自由”发表演讲，奥巴马曾自诩为“社交媒体”总统，特朗普的个人推特账号更是成为美国外交的窗口。西方国家越来越多的高级外交人员通过互联网输出西式民主价值，这与越来越多的公众选择通过互联网参与政治生活的行为相互作用，共同强化了国家外交中的软实力。

随着全球化的发展和新兴国家在国际事务中的参与度不断提升，国际社会传统的话语平台和话语权分配已难以满足全球政治话语的表达和国家间话语权竞争的需求。<sup>②</sup> 面对国家发展对外部环境的需求和日益增长的海外利益，如何在涉及自身的国际议题领域争取话语权，在保护海外利益方面更具行动力成为发展中国家的重要外交目标。互联网社交媒体的高互动性也比大众传媒作为国家对外表达的传统话语平台更具影响力。<sup>③</sup> 俄罗斯将数字外交列为最有效的外交手段之一，鼓励世界各地的俄罗斯外交官利用互联网影响国际舆论。<sup>④</sup> 印度也加快推动外交部门的数字化升级和外交人员的职业技能培训，一些外交官在社交媒体上开设数字印度外交账号，以国家形象的“品牌化”塑造印度的国际形象，实现外交战略目标。<sup>⑤</sup> 利用数字外交，欠发达国家和地区即使在公共财政开支有限的情况下也能够积极参与全球事务，聚焦国际关注，提升国际影响。2020年，非盟就结束地区冲突多次举行网络会议。这种高密度的多轮会谈往往需要较高协调成本，但网络会议节省公共财政成本，最大限度地聚集利益攸关方，实现地区多边会谈，推动谈判进程，具有广泛的国际影响力。<sup>⑥</sup>

## 三、数字外交发展面临的现实挑战

数字时代的网络空间与全球事务紧密相连，人们已经普遍接受各类社交媒体、通讯软件成为数字外交工具，但安全隐患始终与技术发展相伴而生，越来越多的国家将网络安全视为核心利益，数字外交面临的风险挑战值得高度重视。

<sup>①</sup> Ilan Manor and James Pamment, "Towards Prestige Mobility? Diplomatic Prestige and Digital Diplomacy", *Cambridge Review of International Affairs*, 2019, 32 (2): 93 - 95.

<sup>②</sup> 杨雪冬、王浩：《全球治理》，中央编译出版社，2015年，第6页。

<sup>③</sup> 吴志成、李冰：《全球治理话语权提升的中国视角》，《世界经济与政治》2018年第9期。

<sup>④</sup> Natalia Tsvetkova, "Russian Digital Diplomacy: A Rising Cyber Soft Power?", in Anna A. Velikaya and Greg Simons (eds.), *Russia's Public Diplomacy: Evolution and Practice*, Palgrave Macmillan, 2020, pp. 103 - 117.

<sup>⑤</sup> 龚伟、赵春珍：《莫迪时期的印度数字外交》，《公共外交季刊》2019年第4期。

<sup>⑥</sup> Yarik Turianskyi and Bob Wekesa. "African Digital Diplomacy: Emergence, Evolution, and the Future", *South African Journal of International Affairs*, 2021, 28 (3): 341 - 359.

### （一）网络监管乏力增添互联网安全隐患

当前，社交媒体已成为各国政府进行信息发布和政治活动的工作平台，互联网信息泄露和虚假信息传播越来越成为数字外交的隐忧。2018年至今，社交媒体推特至少出现3次大规模数据泄露事件，互联网安全漏洞使网络黑客得以窃取上亿用户数据进行有偿出售或私下共享，这对平台用户尤其是公众政治人物构成严重安全风险。<sup>①</sup> 联合国秘书长古特雷斯表示，互联网技术不受控制的使用在疫情期间造成大量网络犯罪，包括侵入性监控，对公共部门的恶意软件攻击等。<sup>②</sup> 由于缺乏监管共识，现行国际规则和外交惯例对公众政治人物的保护极为有限，网络攻击或技术制裁往往成为政治派别倾轧、国家恶性竞争的武器。2021年，由于被指煽动美国国会暴动，推特、脸书等超15家社交网络平台对时任美国总统特朗普及其关联账号采取“永久暂停或其他限制措施”。虽然科技公司对国家元首进行技术性制裁的政治意涵富有争议，但是也暴露了网络空间内在的无序性。而互联网虚假信息的传播是数字外交的另一个隐患。2016年美国大选期间，劫持网络自身算法的机器人网络通过算法自动推送消息，将虚假信息进行复制和传播，误导民众，制造混乱，影响政治进程，加剧政治极化与政党分化，使社会信任基础面临失控风险，也增加了数字外交的风险挑战。<sup>③</sup>

### （二）技术应用差异加剧国际发展不平等

与数字全球化进程形成鲜明对比，南北方国家在互联网接入与使用上存在巨大差距，这种数字领域的分裂割据可能引发地缘政治分歧、技术竞争和两极分化。据统计，目前全球平均互联网覆盖率为66%，其中北美地区高达95%，非洲地区只有35%，全世界仍有约27亿人无法接触互联网，约占全球总人口的37%。<sup>④</sup> 在最不发达国家，每月2G的基准移动宽带套餐价格几乎相当其平均收入的6%，大约是全球标准价格1.5%的四倍，这里接入互联网的成本也高于其他地方。这就导致不发达国家47%的离线人口仍面临无力负担ICI服务费用的问题，全球范围只有两个最不发达国家达到联合国宽带委员会设定的2%的可负担目标。<sup>⑤</sup> 虽然大部分发展中国家较好地适应了以互联网、社交媒体为代表的数字技术浪潮，但随着人工智能、元宇宙等技术迭代高潮的到来，数字创新门槛提高，数字市场趋向垄断，发达国家与发展中国家的数字鸿沟将会持续扩大。<sup>⑥</sup> 在数字技术应用引发的数字地缘竞争中，一国开展数字外交的能力将深刻影响国际话语权的再分配，数字外交的南北差异持续扩大也将加剧国际政治经济秩序的不平等。<sup>⑦</sup>

### （三）数字竞争引发技术民族主义泛起

数字技术的广泛应用、数字经济的快速发展与数字鸿沟的不断扩大引发以“技术民族主义”为代表的保守思潮在美欧国家出现。美欧大国试图通过收紧技术合作项目、调整技术共享方式、加大技术

① Daniel J. Solove and Woodrow Hartzog, *Breached! Why Data Security Law Fails and How to Improve It*, Oxford University Press, 2022, pp. 128 - 130.

② 《联合国发起数字合作路线图：推动数字技术以平等和安全的方式惠及所有人》，2020年6月10日，<https://news.un.org/zh/story/2020/06/1059492>.

③ 郝文佳：《数字外交的特点、路径与挑战》，《中国信息安全》2022年第10期。

④ International Telecommunication Union, *Measuring Digital Development: Facts and Figures 2022*, Switzerland Geneva, 2022, pp. 1 - 2.

⑤ International Telecommunication Union, *Facts and Figures: Focus on Least Developed Countries*, Switzerland Geneva, 2023, pp. 2 - 6.

⑥ Corneliu Bjola and Ilan Manor, “The Rise of Hybrid Diplomacy: From Digital Adaptation to Digital Adoption”, *International Affairs*, 2022, 98 (2): 481 - 482.

⑦ 杨雪：《关注数字外交发展的南北差异》，《中国社会科学报》2022年4月13日。



产品进出口管制以确保自身在数字技术关键领域的领先地位。美国通过舆论抹黑、语言胁迫、阵营划分等手段，刻意将新兴国家的数字技术发展“泛意识形态化”和“泛安全化”，<sup>①</sup>执意把经济科技问题政治化、武器化，通过遏制其他国家经济发展，煽动互联网意识形态对立，打造“小院高墙”“平行世界”，人为割裂全球供应链，破坏国际合作。技术民族主义的泛起从根本上反映了全球数字化进程对各国政治经济行为的影响，世界各国尤其是技术大国加快在数字领域构建有利于自身的新框架、新机制和新规则。外交作为以政治方式增进国家利益的手段，其职能定位更加重视捍卫国家数字主权、维护国家数字利益和塑造国家数字安全。<sup>②</sup>这一转向将体现为国家之间更强烈的竞争意识、更为狭隘的利益认知、更为激烈的话语权争夺和更频繁的国际冲突。

#### （四）网络治理与数字秩序构建任务艰巨

数字化转型带来的机遇使世界各国高度重视数字战略布局与数字秩序构建，围绕数字技术规则、网络空间治理、数字平台管控、数字设施建设，世界各国开展数字外交的议题不断扩展。2021年美国国务卿布林肯提出气候行动、全球卫生、网络安全、新兴技术与多边外交是美国外交现代化的五大支柱，要提升美国在这些领域的技术水平和专业知识。美国网络空间和数字政策局重点关注国家网络安全、信息经济发展和数字技术三大领域，与盟国合作制定新兴数字技术的国际规范与标准。这意味着世界各国在数字技术领域将面临严峻的竞争环境，尤其在全球数字秩序构建方面，美国进行价值引领与规范制定的主导意愿强烈，对新兴市场国家的战略排挤意图明显。必须重视和关注的是，基于数字地缘的“零和博弈”一旦出现，将破坏国际数字合作基础，引发技术竞争与权力争夺，恶化各国开展数字外交的国际环境。

总之，在大国竞争加剧的国际背景下，数字外交的发展前景充满不确定性。当数字技术以惊人速度尝试掌握人类沟通的智能，机器学习、虚拟技术、远程操控可能以“数字武器”的形态出现，相比数字技术在语言翻译、信息交互、国际传播等对外交往中的普遍应用，它给国际竞争带来的负面影响以及由此引发的全球权力结构、财富分配与文化传播变革仍有待观察和分析。

## 四、中国数字外交发展的阶段与特色

中国的数字外交起步较晚，但发展迅速。考察中国数字外交发展的历程，大体可分为三个阶段。第一阶段涵盖20世纪末至21世纪初，主要表现为中国第一代互联网用户朴素且强烈的爱国情感在互联网的集中表达。第二阶段以党的十八大为重要标志，虚拟社交网络的作用引起世界各国普遍重视，中国深刻认识到互联网已成为国际意识形态斗争的前沿。新冠疫情暴发直接加速中国数字外交第三阶段的到来，以高规格元首外交和重大多边外交活动为突出表现，中国数字外交更加展现出自身的大国特色。由于受各国疫情管控政策影响，互联网迅速成为国际舆论的发酵池，围绕治理体系、防控政策、经济环境、人权状况、公共秩序等问题，中国一次次被推向网络舆论的风口浪尖。但是，中国政府积极应对，有效开展数字外交，向海内外公众阐释中国疫情防控的理念与政策；与世界卫生组织保持紧密联系，通过社交媒体回应并揭露国际社会对中国的不实报道。特别是习近平以线上方式出席了一系列涉及抗疫合作、气候行动、共同安全、全球发展等重大议题的双多边外交活动，数字外交已成为中国开展外事活动、参与多边合作、维护全球安全、推动全球发展的重要手段，<sup>③</sup>对于优化中国与

① 刘国柱：《美国技术民族主义的历史源流与当代体现》，《人民论坛》2023年第8期。

② 董青岭：《人工智能与数字外交：新议题、新规则、新挑战》，《人民论坛·学术前沿》2023年第2期。

③ 刘兴华：《数字外交：中国特色大国外交的新增长点》，《中国社会科学报》2023年1月12日。

世界互动的的方式,增强中国的国际话语权,扩大中国特色大国外交的影响意义重大,也展现出鲜明的中国特色。

一是高规格辅以高频率,元首外交成果瞩目。2020年3月,习近平以视频连线方式出席G20领导人应对新冠肺炎特别峰会并发表重要讲话,这是疫情暴发后习近平出席的首场重大多边外交活动,开启了中国数字外交发展的新篇章。此后,在第73届世界卫生大会、中国共产党与世界政党领导人峰会、亚投行第五届年会、“中国—中东欧”国家领导人峰会、中法德领导人峰会、领导人气候峰会、中国同中亚五国建交30周年峰会、全球发展高层对话会等一系列重大多边外交活动中,习近平的“数字身影”频频亮相,深刻阐明中国在抗疫合作、气候行动、经济复苏等重大世界关切上的政策主张。在第76届联合国大会一般性辩论、博鳌亚洲论坛2022年会和2022年世界经济论坛上,习近平以视频方式分别提出“全球发展倡议”和“全球安全倡议”,在数字空间传递了中国的权威声音,备受国际社会关注和赞誉。这些多边外交成果来之不易,展现了中国坚持多边主义、扩大开放、合作共赢和绿色发展的坚定决心,凸显了中国构建人类命运共同体的先进理念和生动实践。

二是线上线下相辅相成,公共外交方式不断创新。2022年的北京冬奥会将体育竞技与数字外交有机结合,向全球公众呈现了一场别开生面的主场公共外交,推动中国数字外交发展进入新阶段。<sup>①</sup>此次冬奥会在场馆建设、赛事管理、实况转播、成绩评判等方面高度融入绿色科技与数字技术,向世界展示了一个创新、现代、友好的中国形象;外交部门也利用社交媒体发布国内脱贫攻坚、全民抗疫、科技创新、绿色发展等各类主题的图文视频,于无声处消减了疫情给国际交往带来的负面影响,展示了中国的环境治理成效,向国际社会证明了中国的现代化治理能力,展现了中国普通民众的乐观自信,成为中国数字外交可亲可近的部分。这种线上线下相结合的外交方式被称为“混合外交”,通过实体与虚拟相互融合、相互补充、相互赋权,中国数字外交在创新探索中不断步入发展新阶段。

三是批驳涉华舆论谎言,引领国际议题设置。改革开放的巨大成就,使中国的国际地位显著提高,也引发一些国家对和平发展的疑虑。在西方反华势力的蓄意鼓噪下,“中国威胁论”等“涉华”谬论曾几何时在国际社会不断发酵。中国政府借助数字外交予以批驳反击,纠偏国际舆论,有力捍卫国家政治安全与政权安全。以建党百年为契机,外交部通过数字平台推出“100天讲述中国共产党对外交往100个故事”;围绕习近平在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话,发布千余条网络推文,多角度、全方位地展示党的百年辉煌成就,引导国际社会树立正确的政党观和中共观。面对涉华负面舆论,外交部主动在推特上设置常态化话题,介绍新疆的发展成就,正面回应涉疆负面新闻,有力批驳美西方国家所谓强迫劳动、种族灭绝等诬蔑抹黑言论,极大地扭转了境外媒体的涉疆舆论态势。外交部利用网络图文主动揭批美国、澳大利亚军人在阿富汗等地犯下的人权劣迹,引发境外网民广泛关注,在数字平台抢占舆论话语权,不仅有力批驳所谓的西式民主,维护国际社会公平与正义,还树立了中国仗义执言的外交形象。

四是数字传播富有活力,风格方式日趋多元。近年来,中国外交部门将数字平台视作重要的外交资源,积极实施海外传播。这种以传统外交为基础,以公共外交为场域,以全球公众为对象,旨在强化互联网叙事能力、发挥网络舆论影响的国家行为被一些观察家视为中国的“软实力”之争。<sup>②</sup>地道的英文表达、轻松的叙事风格和简洁明快的数字影像,中国数字外交立足朴实无华、真情实感的中国

<sup>①</sup> Corneliu Bjola and Ilan Manor, “The Rise of Hybrid Diplomacy: From Digital Adaptation to Digital Adoption”, *International Affairs*, 2022, 98 (2): 471.

<sup>②</sup> Bates Gill, “China’s Global Influence: Post-COVID Prospects for Soft Power”, *The Washington Quarterly*, 2022, 43 (2): 97 - 115.



故事，真正用听得懂的语言、听得进的方式和信得过的内容，让中国故事成为世界叙事与国际共识，成为融通中西、赢得人心的有效手段，不断改变人们对官方外交的刻板印象。中国外交工作者借助数字平台塑造鲜活生动的个人形象，数字平台成为感知中国外交话语力量的最直接渠道。数字外交作为极具个性又充满活力的部分，不断推动中国外交风格的多元化和软实力提升，潜移默化地影响着国际社会形成客观公正的中国观，让一个可信、可爱、可敬的现代化中国赢得人心。

五是以人为本为民服务，外交底色历久弥新。在数字技术赋能下，中国外交的领事保护能力显著提升。疫情期间，中国政府利用数字平台及时发布疫情信息，与世界各国、国际组织一道积极开展病毒溯源、疫苗研发与海外援助等工作。借助数字信息高效的传播力，中国驻各地大使馆迅速在当地向受疫情影响严重的中国公民发放防疫物资、开通疫情援助热线、组织运力安排有需求的中国公民回国，彰显了中国外交在领事保护方面不断增长的大国实力与责任意识。“中国领事”“领事直通车”“12308热线”等一系列数字服务平台开通，在线证件办理、视频公证、移动支付、健康码国际互认等数字化工具上线，中国外交部门不断为海外华人提供权威、便捷、及时的领事服务。数字化领事保护和外交服务从中国公民的实际需求和切身利益出发，充分贯彻外交为民宗旨，使中国外交更具人文情怀和人本关怀，成为中国数字外交最具温度的软实力工具。

## 五、发展中国特色数字外交的实践重点

数字外交展现了数字全球化的巨大能量，也构成中国特色大国外交的重要组成部分。积极参与和融入数字化浪潮是未来国际竞合的必然选择，推进和发展中国特色的数字外交工作，对服务总体外交目标，捍卫国家核心利益具有重大意义。

### （一）大力发展数字经济和数字技术

数字外交的发展离不开先进的数字技术和强大的国家实力支撑。这不仅关系到一国数字化能力建设的基础，也与一国参与全球网络治理规则与数字秩序构建的话语权密切相关。作为中国经济实现高质量发展的核心引擎，数字技术和数字经济发展是国家实力提升的根本保障。因此，中国数字外交必须把握服务国家经济发展主线，依托数字产业化与产业数字化，在数字经济框架下打造更广泛的国际对话空间与合作交流平台，发挥数字化在提高全球资源优化配置效率、提升产品附加值和利润、加快产业升级和全产业链建设方面的积极影响，打造具有国际竞争力的数字产业集群，实现国家经济高质量、跨越式发展，为中国数字外交提供坚实的物质基础。

### （二）积极塑造数字外交前沿议程

数字技术与国家发展高度融合，促进数字外交迅速发展，对国家软实力的提升发挥着积极影响。发展中国数字外交，必须通过加强数字外交工具和数字平台建设，不断塑造数字外交的前沿议程。一是及时追踪并掌握全球数字化的前沿技术，立足自主创新，加大政策扶持，强化数字外交工具的迭代研发与实践应用，抵制和突破西方国家的技术打压。二是鼓励本国科技公司建设具有国际影响力的数字平台，加强技术监管，优化外交策略，严防西方国家利用海外数字平台进行信息操纵和恶意渗透，构建风清气正、公正有序、情感融通的民间数字外交体系，发挥数字外交在增进国家间友好情谊、民间相亲相知情感方面的积极作用。三是积极倡导数字外交的国际规范、提升数字空间话语权、探索数字软实力的制度化路径等。中国数字外交依然处于探索时期，需要借鉴先进国家在机构设置、人才培养、制度完善、立法等方面的优秀经验，优化中国数字外交的内外环境，参与引导国际涉华议题设置，持续推动中国数字外交能力建设，推动并引领发展中国家参与全球网络治理和数字秩序构建，努力发挥发展中大国作用，探索具有中国特色的数字外交战略。

### （三）维护网络和数字空间安全

数字空间的技术规则、交往范式和国际秩序处在激烈竞争中。尽管数字全球化进程推动着跨国信息交流、互联网国际传播和数字技术合作，但各种政治势力、恐怖组织、网络黑客长期隐匿于网络空间，国际竞争、政治矛盾、外交斗争加剧都可能引发网络犯罪和网络攻击，加大数字外交的风险。中国应携手国际社会，推动制定各方普遍接受的数字空间国际交往规则，科学应变数字空间的风险挑战，捍卫数字空间的国家主权与政权安全。一是建立健全数字技术使用规范，提升数据安全保护力度，健全数字信息监管法规。数字外交涉及众多主体，在巨大的安全隐患和监管压力下，必须从提升数字技术手段、完善监督管理机制、培育公民责任意识入手，确保数字领域有规可依、有章可循、有法可治。二是高度警惕数字空间的意识形态渗透与政治操纵行为。数字空间的大国博弈激烈，必须坚决反对任何出于政治目的的网络监听、网络攻击和数字技术滥用，反对数字空间任何企图煽动舆论、操纵舆情，从事政治动员和政权颠覆的政治行为。

### （四）让人民充分享受数字外交红利

外交为民是中国外交的根本遵循。随着旅居海外的中国公民数量日益增多，中国的海外利益不断增长，越来越多的海外中国公民期待享受高效便捷的领事保护与外交服务，这是中国数字外交的一扇“窗口”，也关系着每一位海外中国公民的切身利益。坚持外交为民，必须通过数字技术在全球范围强化风险评估和安全预警，对受政局动荡、自然灾害、恐怖袭击影响的海外公民实施更有效、更及时的安全保护；加快提升中国海外领事服务的数字化、智能化，为高度频繁的公民跨境流动、商业活动和人文交流提供数字技术支持。与此同时，要加快推进数字化基础设施建设，打造数字外交技术工具和产业平台，夯实数字外交技术创新与持久发展的基础，也通过数字外交不断创造开放条件、对接外部资源、加强中外合作、服务国内发展，让人民充分享受数字外交带来的红利。

### （五）加强复合型外交人才的培养

数字技术的发展拓展了外交工作的内涵和外延，外交工作的形势和任务也不断变化，这对外交队伍建设和外交人才培养提出更高要求。建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民，政治立场坚定、业务精湛、作风过硬、纪律严明的对外工作队伍，是新时代对外工作的历史使命。除了具备外事工作所必须的政治立场、外语交流、理论素养、谈判能力等，未来的外交人才更需要具备创新理念、技术能力、团队协作、人格魅力。由于事关国家整体外交工作大局，中国数字外交必须从战略高度制定数字外交人才培养计划，与高等院校、科研机构合作，设立数字外交人才培养基地和数字技术创新孵化基地，重视复合型外交人才的培养和储备，在数字技术应用与创新方面保持先进，为数字外交发展提供持续长效的资源支撑。与此同时，在国家机关内部搭建高质量的数字外交协作平台和信息共享机制，推动数字外交朝着专业化、高质量的方向发展。

### （六）推动构建公正和谐的国际数字空间新秩序

数字时代的国际政治博弈复杂激烈。一些西方国家企图通过技术封锁、战略排挤和经济分化加剧国际社会对抗，利用互联网和国际舆论炮制各类谣言，借由对“民主人权”的歪曲定义对其他国家实施“污名化”，恶化发展中国家的国际环境。事实上，数字全球化在促进百年大变局加速演进的同时，也在客观上推动国际政治朝着民主、开放、包容的方向发展。中国作为最大发展中国家，应借助数字平台弘扬人类命运共同体理念，引领和推动国际社会加强交流合作，坚定各方构建公正和谐国际秩序的信心与责任感；携手广大发展中国家一道，营造风清气正的国际环境，传播真正的民主观、人权观和价值观，构建公正和谐的国际数字空间新秩序，为发展中国家争取更多的数字空间话语权。

## 结 语

面对百年大变局的加速演进，面对数字化转型和互联网安全风险相互交织的现实挑战，中国外交充分利用数字技术的发展成就，不仅坚定践行外交为民宗旨，捍卫国家核心利益，赋能数字外交在中国特色大国外交整体布局中发挥着越来越重要的作用，而且展现负责任大国担当，积极参与全球治理体系改革和建设，成为维护世界和平、促进全球增长、应对热点问题、推动国际合作的稳定力量。当今世界进入新的动荡变革期，国际体系面临单边主义、强权政治严重冲击，数字外交的发展既充满希望，也面临挑战。中国将始终保持大政方针的连续性和稳定性，携手国际社会进步力量，坚决反对少数国家利用数字技术优势操纵和垄断国际舆论的政治行为，推动构建民主、公正、和谐的数字空间新秩序，为落实三大全球倡议、推动构建人类命运共同体继续贡献中国智慧和力量。

[责任编辑 刘蔚然]

## Chinese Characteristics and Practice of Digital Diplomacy

Han Xiao<sup>1</sup>, Wu Zhicheng<sup>2</sup>

(1. School of Political Science and Public Administration, China University of Political Science and Law, Beijing 102249, China;

2. Institute of International Strategy, Party School of the Central Committee of the Communist Party of China, Beijing 100091, China)

[Key words] digital globalization; digital diplomacy; cyber diplomacy; digital diplomacy with Chinese characteristics

[Abstract] With the deepening application of digital technology in the field of diplomacy, digital diplomacy has developed rapidly as a new type of diplomatic practice and has taken on its own distinctive characteristics. Although the state is still the main actor in digital diplomacy, other actors are also playing an increasingly important role. The issues involved in digital diplomacy are extensive and diverse, and the goals of countries are quite different. In the face of the accelerated evolution of global changes unseen in a century, the development of digital diplomacy is also facing many practical challenges, such as the increase of cyber security threats, the intensification of differences in technology application, the rise of technological nationalism, and those concerning network governance and the construction of digital order. Digital diplomacy in China has developed dramatically and has shown distinct features, which are manifested in the fact that high standards are supplemented by high frequency, online and offline practices can be integrated and mutually reinforcing, it leads the agenda setting of international issues with increasingly diversified styles and methods and there is a clear objective of serving the people. To promote and develop digital diplomacy with Chinese characteristics, we must vigorously develop the digital economy and digital technology, actively set up the frontier agenda for digital diplomacy, maintain the security of the network and digital space, enable the people to fully enjoy the dividends of digital diplomacy, strengthen the cultivation of interdisciplinary talents in diplomacy, and build a fair and harmonious new order in international cyber space.