

中等國家之國際參與： 加拿大外交政策及其對台灣之啟示

林宗憲*

摘要

本文將試圖探討中等國家之意義與特徵，以及加國為何試圖成為中等國家，並為此採取何種做法。在二次大戰之後，加國一直被視為中等國家，雖然中等國家之意義可以依照不同的說法而有詮釋，一般而言，中等國家代表某種外交作為，並藉此在國際專業領域中獲得決策地位，此外，它通常是支持穩定的國際體系，同時，中等國家藉由在衝突各方之間擔任橋樑與承軸之角色。

此外，加國外交政策之特色在於其「聯盟建立」、「議程設定」與軟性權力之運用。在聯盟建立方面，加國積極與志同道合國家共同推動重要的議題。在議題設立部分，加國為求在國際議題上創設「優勢領域」，因而推動諸如人類安全與和平建立等概念。在軟性權力之運用上，加國向來以調停國際爭執著稱，例如 1956 年蘇伊士危機即是一例。在台灣積極尋求參與國際活動之際，加國在中等國家之角色與其參與國際活動之經驗著實有值得我國外交決策者作為借鏡之處。

關鍵詞：中等國家、議程設定、優勢領域外交、軟性權力、人類安全、和平建立、非政府間國際組織、公民社會

* 政治大學外交研究所博士候選人。

壹、前言

在二次大戰之後，加國被認為是中等國家（middle power）的代表，主要原因在於其經濟與軍事實力無法與美、蘇等超強相提並論，但它又意欲在國際決策體系享有較多的決策權力，因此它希望結合志同道合（like-minded）的國家共同推動若干議題，以確保國際體系之安定並維護國家利益。在冷戰時期，加國在國際安全方面以扮演橋樑的角色著稱，它致力緩和國際緊張情勢，並透過參與北約組織（NATO）、大英國協等多邊組織，並支持聯合國維持和平行動，以解決區域衝突。在經濟方面，加國積極支持關稅貿易總協定（GATT）及世界貿易組織（WTO）等多邊機制，並與美、墨締結北美自由貿易協定（NAFTA）。為期瞭解加國採取中等國家外交政策之成因與其對國家利益之作用，進而探討此種政策之運用對於我國突破當前外交處境有何啓示，本文首先將探討中等國家外交政策之意義與特徵，再則探討加國採取此種外交政策的原因，此外，由於加國在人類安全、維持和平、禁止危害人員地雷公約與人權議題方面均曾發揮相當的影響力，因此，本文亦將討論加國在這些議題方面的努力過程。最後對於加國中等國家之外交策略，將提出對於我國參與國際活動時之淺見。

貳、中等國家之意義及其政策特徵

自從 1945 年之後，「中等國家」（Middle Power）此名詞一直被用來探討有關加拿大與澳洲的外交政策，但在國際政治上，對於何謂「中等國家」仍缺乏共識。有學者試圖由四個常見的方法，來界定中等國家：¹ 第一，最常見的是，按照國際層級的地位而界定中等國家：依照此看法，中等國家是指國力居於中等程度的國家。第二，依照國家的地理位置而界定：此處之中等國家，是指地理位置居於強權之間的國家。第三，從規範的（normative）角度界定中等國家：中等國家是指比強國或弱國更有智慧或更有道德的、較不自私的國家，他們擔負起國際責

¹ Andrew F. Cooper, Richard Higgot, and Kim Richard Nossal, (ed.) *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order* (Vancouver: University of British Columbia Press, 1993), p.17

任，並創造與維持國際秩序。第四，從行為派 (behavioral) 的角度界定中等國家：中等國家主要是依照其行為而界定，這些國家傾向於採取多邊主義 (multilateralism) 方式解決國際問題，在國際衝突中傾向採取妥協立場，並以「良善國際公民」(good international citizen) 主導外交政策。是以，從國際行為角度來看，中等國家傾向創設並維持世界秩序，尤其在冷戰時期更旨在緩和全球的緊張態勢，避免另一次大戰的發生。因此，他們被認為充當兩大集團之間的「橋樑」或「承軸」(linchpin)，但實際上他們通常僅擔任同一集團內化解衝突之任務，或避免美國更走向孤立主義。²

此外，針對中等國家的行為模式，也有學者依照議題階段提出分類方式：³

- (一) 觸媒者 (catalyst)：中等國家可以提供概念上與政治上的力量，以便引發一項計畫，並邀集追隨者共同參與。
- (二) 二、推動者 (facilitator)：在推動議題的初期與中期，中等國家重點放在議程設定 (agenda-setting)，並在結盟、合作方面擔任推動者的角色。
- (三) 三、管理者 (manager)：推動議題的第三階段乃是強調建立制度 (institution-building)，而中等國家乃擔任管理者之角色。

但是，中等國家由於資源有限，因而其政策特徵結合了多邊主義 (multilateralism) 與國際主義 (internationalism) 之特質。Robert Keohane 曾經界定多邊主義為「在三個國家以上的團體之中，透過臨時性的協定與藉由制度的手段，而協調國家之間的關係」⁴ John Ruggie 則認為，多邊主義的核心，是按照某種原則來協調三個或者更多國家之間的關係。⁵ 換言之，多邊主義代表多邊外交的行為，並支持多邊外交機構，亦即參與國家間組成的聯盟與國際體制 (international regime)，因為透過對體制的支持，不但減少政府間合作之成本與風險，同時也讓國家之間得以預測彼此之反應，提高政府之間政策的可預測性。近年來，多邊主義更著重「由下而上」(bottom-up) 的成分，亦即包含了公民社

² Andrew F. Cooper, "Niche Diplomacy: A Conceptual Overview" in Andrew F. Cooper (ed.) *Niche Diplomacy* (Hampshire: Macmillan Press, 1997), pp.8-9.

³ Andrew Cooper et al (ed.), *op. cit.*, p.24

⁴ Tom Keating, *Canada and World Order: the Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*, (Oxford University Press, 2002), p. 4

⁵ 蘇長和等譯，多邊主義(浙江人民出版社，2003年)，頁9。

會 (civil society) 的參與。是以，多邊主義亦可說是透過聯盟的建立，包括由志同道合國家與國內外非政府組織的結合，以期發揮更大政策效果。

所謂的國際主義則承認和平是不可分割的，任何國家及國際體系的和平都是密切相關的。加國前總理皮爾森 (Lester B. Pearson) 也指出，國際主義代表責任、多邊主義、承諾與國際制度。⁶ 由於接受國際責任，相對地也必須拋棄孤立主義的作法，而與國際社會合作，並且讓中等國家建立良好的國際聲譽。

參、加拿大外交政策之重點與做法

加國所以追求中等國家的外交政策，主要原因與加國在第二次大戰之貢獻、其外交政策目標及民意取向有關。1939 年加國投入第二次大戰，直到戰爭結束為止，加國當時 1100 萬人口中，有超過 100 萬人投入戰事，造成 5 萬人喪生，軍事花費更超過 110 元，⁷ 此外，加國在戰爭期間乃盟國的第二大糧食與原料供給國，僅次於美國。鑑於加國在戰爭中之貢獻，使它希望在戰後國際秩序之中獲得一定的決策地位。1944 年加國總理金恩 (William Lyon Mackenzie King) 指出：「雖然必須承認四強在維持政治安全上的特殊責任，但是，也必須給予次強國家在許多國際組織內的主導份量」⁸ 此一立場也確立了加國對於在戰後國際組織的談判方向，亦即希望各國依照擔負之國際責任，而取得在專業組織之決策地位，藉此也希望獲得介於列強與弱小國家之間的國際地位。

加國為追求穩定的國際環境，以利塑造自由貿易之國際體制，也是促使其採取中等國家政策之原因。基本上，加國長期以來追求三項重要國家目標⁹：第一、推動繁榮與就業，第二，在穩定的國際架構之下確保安全，第三、將加國的價值與文化推展於海外。1947 年，加國外長羅倫 (Louis St. Laurent) 也提出加國外交

⁶ Kim Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy* (Scarborough: Ontario: Prentice-Hall, 1989, 2th edition), p. 145

⁷ Peter Lyon, "Britain and Canada since the Second World War" in D. K. Adams (ed.) *Britain and Canada in the 1990s* (Ottawa: The Institute for Research on Public Policy, 1992), p. 14

⁸ Tom Keating, *op. cit.*, p. 20

⁹ William w. Bain, "Against Crusading: the Ethic of Human Security and Canadian Foreign Policy." *Canadian Foreign Policy*, Vol. 6: No. 3 (Spring 1999), p. 85

政策的五項原則：國家統一、政治自由、國際事務「依法為治」(rule of law)、基督教文明的價值、接受國際責任。¹⁰ 由此顯見國際體系穩定對於加國之重要性。其中，對外貿易由於在加國經濟結構佔有頗大的比重，更使加國體認到，唯有在健全與安定的國際體系環境之下，方有利於加國的對外貿易安全，因此，如何維持國際體系的穩定與避免衝突或戰爭之發生，已成為加國的政策要項。

加國在地理上緊鄰超強的美國，貿易上也高度依賴美國，使得歐洲等海外地區的衝突容易演變為美國領土核武戰爭之危險，這也使加國體認到，國際體系安全與其自己國家安全乃是密切相關的。¹¹ 此外，加國為了避免在許多議題上受制於美國，並希望制衡美國的力量，因此有意借助多邊的力量(包括聯合國、NATO、WTO 等)，並建立健全制度(包括 NAFTA)以為因應。再者，加國國內有英裔與法裔兩大族群，為保持其兩族國家(bination)的穩定，使得加國希望維持獨立自主的外交政策，並認為美國不應該是仿效的典範，加國人民基於自己的價值系統與生活品質，與美國人本應有所不同¹²。再者，加國軍力、經濟實力、人口均無法與美國、蘇聯等強國競爭，為獲致穩定的國際環境，就必須透過以規則(rule)為基礎的國際體系架構之下，方能約束美蘇等強國的行為，因此，參與國際組織與建立聯盟，於是成為可行之道，因為在這些組織，中等國家可以找到有效的角色。¹³ 因此，加國除了積極參與聯合國之外，也參與各種區域國際組織，包括大英國協、NATO、亞太經濟合作組織(APEC)、美洲國家組織(OAS)、南錐集團(Cairns)，藉由參與這些組織，也使加國在設定議題方面，尋得志同道合的國家，並增加在國際體系之影響力。

加國在民意調查的結果中也顯現出，其人民的價值在於關切非安全性的議題，因此對於國際體制更是採取合作之立場，也有助於中等國家政策之採行。根據 2002 年進行的加國民意調查結果顯示，加國人民一直將保護生態環境與保護加國的自然資源列心目中重要政策議題的前兩名，也是加國對外關係的優先政策

¹⁰ Nossal, *op. cit.* p.145

¹¹ Barbara McDougall (ed.) *Canada and NATO* (Washington: Brassey's Inc., 1992), p.68

¹² Steve Lee, "Canadian Values in Canadian Foreign Policy," *Canadian Foreign Policy*, Vol.10:No.1 (Fall 2000), p.4

¹³ Peter Howard and Reina Neufeldt, "Canada's Constructivist Foreign Policy: Building Norms for Peace." *Canadian Foreign Policy*, Vol. 8:No.1 (Fall 2000), p. 11

要項。¹⁴此外，加國於 1996 年至 2001 年舉辦的「加國國際關係國家論壇」中，與會者指出，加國外交政策應該建立在核心價值之上¹⁵：這些核心價值包括民主的理念，例如人權與基本的平等；對於多元及公民社會的尊重；推動公平的勞動及企業行爲；支持普遍性的社會計畫及公眾教育；支持永續發展等。是以，加國人民希望透過國際力量，共同推動這些具理想性的價值。

以加國採取的外交政策做法而言，它在議題設定及推動「優勢領域」外交（niche diplomacy）方面的能力，均是觀察其中等國家政策的重要指標。由於加國國家資源有限，因此，「優勢領域」外交政策顯得格外重要。根據澳洲前外長伊凡斯（Gareth Evans）的說法，「優勢領域」外交包括將資源集中在最能產生有價值的回饋的特定領域，而不是涵蓋全部領域。¹⁶事實上，在二次大戰之後，功能主義（functionalism）一向是加國在國際組織代表權問題的主導原則，換言之，加國認為國際組織的決策的責任應該共同分享，並且應該由最能做出貢獻的國家分享，加國政府也一再表達它願意承擔更大責任的意願，二次大戰後不久加國金恩總理即曾指出，由於強國希望將其他國家排除於決策過程之中，因此其他國家應具備權力並有能力維持和平。¹⁷功能主義後來則逐漸為「優勢領域」外交所取代。由於加國在若干非安全的領域（例如原料與糧食）具有特殊的利益，因此加國對於戰後這些領域的專門機構特別具有興趣，並積極參與有關設立「聯合國救助與復原總署」（UNRRA）、「聯合國糧食與農業組織」（FAO）及「國際民航組織」（ICAO）。再者，由於加國對於國際安全與聯合國的重視，它也長期關切維持和平行動，並試圖建立在此一議題之優勢地位。

隨著冷戰的結束，和解已取代對抗，貿易、人權、發展等議題更形重要，加國亦得以享有更大的行動空間，尤其在 1970 年代至 1990 年代，「低階政治議題」（low policy issues）---如經濟安全（economic security）與社會議題（如環境政策與人權等）---都已經受到廣泛重視。對於中等國家而言，國內經濟福祉與擴大經

¹⁴ Steve Lee, *op. cit.*, p.3

¹⁵ *Ibid.*, p.5

¹⁶ Andrew F. Cooper, "Niche Diplomacy: A Conceptual Overview," in Andrew F. Cooper (ed.), *op. cit.*, p.5

¹⁷ Duane Bratt, "Niche-Making and Canadian Peacekeeping." *Canadian Foreign Policy*, Vol. 6: No.3 (Spring 1999), p.73

濟主權，已成為與傳統安全概念並駕齊驅的事項。因此，在後冷戰時期複合互賴（complex interdependence）之下，加國希望透過「軟性權力」（soft power）的運用，包括外交、說服與國際輿論的力量，而勸說他國。加國之所以採取這種非衝突性、正面的「低調外交」（quiet diplomacy），一方面是為了避免破壞與他國的政治/經濟關係，另一方面，基於展略與戰術考量加國也承認，對抗性的策略比較無法產生效果。¹⁸這也是加國後來一度傾向推動人類安全等議題的主要原因。隨著國內政治與國際政治之關聯性更強，使國內非政府組織（NGO）也受到更大的重視，加國透過與 NGO 及其他公民社會（civil society）行為者之合作，形成跨國的聯盟，介入其他國家的國內社會，並結合當地利益團體，以支持加國的政策與立場，最顯著的例證，就是「禁止危害人員的地雷公約」的推動過程。其次，加國政府也逐漸注重民間力量的參與，1996 年加國在外交部之下設立「加國外交政策發展中心」（Canadian Centre for Foreign Policy Development, CCFPD），此中心旨在推動政府以外人士一起參與外交決策，並且在正式決策過程中，納入公眾的意見。同時，該中心每年也舉辦加國的「國家論壇」（National Forum），針對指定的主題，形塑公眾意見與政策構想，以引發民眾注意與討論。¹⁹

為了設定議題之需要，加國也必須透過建立聯盟、會議外交與協調能力之協助，而這也是其政策做法之一。在會議外交方面，加國意欲透過主辦重要會議，以結合相關國家的力量並建立國際制度。柯瑞廷(Jean Chretien)總理在 1995 年加國外交政策聲明指出：「加國可以透過主要國際團體之中扮演積極的會員角色---例如主辦 G-7 高峰會議---而比他國獲得更大的國際利益」²⁰近十年來加國除了主辦 1995 年的哈利法克斯（Halifax）G-7 高峰會議之外，又於 2002 年在坎南薩斯基（Kananaskis）主辦 G-7/G-8 高峰會。此外，在區域政策方面，加國也透過

¹⁸ David Black, "Human Rights in Foreign Policy: Some Lessons from Canadian Experience" in 加拿大研究(第四期)(台北：國立政治大學外交學系，2002 年)，頁 139。

¹⁹ Steven Lee, "Beyond Consultations: Public Contributions to Make Foreign Policy," in Fen Osler Hampson Maureen Appel Molot (ed.), *Canada Among Nations 1998: Leadership and Dialogue* (Canada: Oxford University Press, 1998), p.60

²⁰ John Kirton, "Canada as a Principal Summit Power: G-7/8 Concert Diplomacy from Halifax 1995 to Kananaskis 2002," in Maureen Appel Molot and Norman Hillmer (ed.), *Canada Among Nations 2002: a Fading Power* (Canada: Oxford University Press, 2002), p.209

主辦會議而積極參與，例如 2000 年 6 月，加國在安大略省的溫瑟（Winsor）主辦美洲國家組織（OAS）大會，2001 年 4 月，加國在魁北克市（Quebec）主辦第三屆美洲高峰會議（Summit of Americas），在亞洲方面，加國也主辦 1997 年的亞太經濟合作組織（APEC）領袖高峰會議。

加國的協調與斡旋能力，更有助於會議外交之得心應手。例如 1956 年蘇伊士運河事件，加國便成功地化解了美英之間的衝突。而此種協調能力也在貿易方面受到肯定，例如 2001 年 11 月 WTO 於卡達（Qatar）多哈（Doha）召開部長會議時，加國貿易部長培提葛羅（Pierre Pettigrew）奉 WTO 秘書長莫爾（Moore）的請求，負責協調有關於貿易、競爭政策、採購透明化與貿易便捷化（trade facilitation）的談判。²¹ 1996 年加國國貿部長伊格頓（Eggleton）提出在 1998 年慶祝 WTO（包括前身的 GATT）設立五十周年慶祝，並且指出各國部長應該設法推動此一貿易體系，並緩和民眾面對全球化衝擊的不安情緒。此外，加國並建議 WTO 會員國應該因應新的挑戰，包括多邊貿易體系與國內經濟政策之間的逐漸互相依賴的關係。並指出貿易體系未來的挑戰在於國內的規範。²² 這顯示出加國在協調方面能力已受到肯定，而加國也希望善用此類多邊論壇。

肆、加國對外政策中的人類安全概念

長期以來，加國對於人權問題即相當注重，1990 年代「人類安全」更一度成為加國設定議題之重點，也是當時主導加國對發展中國家政策的重要概念。其實，「人類安全」（human security）的概念早在十七世紀即已存在。例如有關人類安全最大威脅所在乃來自否定基本人權之說法，早在 1648 年西發里亞條約（Treaty of Westphalia）就已有之。其次，有關人類安全概念應該保護個人，避免受到戰爭摧殘等主張，早在十九世紀發展戰爭的人道規則時即已出現。再者，強調社會正義的人類安全概念，源自 1970 年代中旬與 1980 年代初期，發展（development）

21 Maureen Appel Molot and Norman Hillmer, "The Diplomacy of Decline," in Maureen Appel Molot and Norman Hillmer (ed.), *op.cit.*, p.25

22 Robert Wolfe and John M. Curtis, "Providing Leadership for the Trade Regime," in Fen Osler Hampson Maureen Appel Molot (ed.), *op. cit.*, p.120

的概念由強調經濟成長(economic growth)，演變為包括社會、政治與經濟權利在內的人類成長(human growth)。²³

1990 年代初人類安全概念已在聯合國提出，而加國外長艾斯沃茨 (Lloyd Axworthy) 又加以發揚光大。1992 年聯合國秘書長蓋里 (Boutros Boutros-Ghali) 所提出的〈和平的議程〉(An Agenda for Peace) 中已經勾勒出全球社會面對的新挑戰：「臭氧層防護罩的破洞對於人類的危害尤勝於敵軍，旱災與疾病之無情破壞不亞於武器……和平、安定與安全必須涵蓋軍事安全以外的事項，方能打破過去受到衝突與戰爭為主的侷限」²⁴ 顯見非傳統威脅之逐漸嚴重性。對加國而言，人類安全議程自從 1993 年自由黨柯瑞廷政府上台後已經開始推展，1995 年艾斯沃茨外長更將推動此一概念列為重點，他對於人類安全的定義為：「至少人類安全必須要求能滿足基本的需求，持續的經濟成長、人權與基本自由、法律為治、良善治理、永續發展與社會平等，對於世界和平之重要性，乃如同武器管制與裁軍一樣……」²⁵ 他也指出：「對人權的尊重，為加國認同感的關鍵成分，必須在我們外交政策議程扮演重要的角色」²⁶ 換言之，提出人類安全議程的目的，就是將以往過度重視主權國家的安全，轉為重視個人的安全。此外，1995 年的加國外交政策白皮書〈世界上的加拿大〉(Canada in the World)，指出了一些對加國安全的非傳統威脅，包括集體移民、流行病、人口過多、發展不足、全球暖化、人道悲劇等。²⁷ 事實上，人類安全的挑戰還來自各種方面，包括販毒、違反人權、環境惡化、恐怖主義、跨國組織犯罪、有關性別的暴力、傳染疾病與自然災害等，也都是加國在推動全球或區域外交政策時關切之焦點，並希望針對這些問題加以重視。為了因應此白皮書的關切要項，加國外交部開始創設必要的制度架構，包括在外交部之下設立「全球議題局」(Global Issues Bureau)，以負責「功能性」的議題，包括環境、人權、孩童問題（例如童工、戰爭中之孩童等）、性別問題、

²³ Greg Donaghy, "All God's Children: Lloyd Axworthy, Human Security and Canadian Foreign Policy, 1996-2000." *Canadian Foreign Policy*, Vol.10: No.2 (Winter 2003), p.40

²⁴ Jennifer Ross, "Is Canada's Human Security Policy Really the 'Axworthy' Doctrine." *Canadian Foreign Policy*, Vol. 8: No.2 (Winter 2001), p.78

²⁵ Greg Donaghy, *op. cit.*, p.43

²⁶ William W. Bain, *op.cit.*p.90

²⁷ Greg Donaghy, *op. cit.* p.41

青年人問題、人道政策、衝突預防、和平建立、恐怖主義、犯罪、毒品等。²⁸

值得注意的是，艾斯沃茨還對人類安全的內涵區分為人類發展措施（如就業、教育與社會服務），與人類安全措施（如提供保護免於犯罪威脅與政治暴力、尊重人權，包括政治權利、公平地享有正義）。²⁹ 根據這些架構，艾斯沃茨在擔任外長期間，鎖定了若干主要的人類安全議題在國際間推動，例如反對地雷、小型武器之擴散、武裝衝突中孩童保護不足等問題。至於在拉丁美洲政策方面，加國也十分重視有關民主化、選舉制度之確立、販毒、走私槍枝等。例如在反毒方面，加國警察在拉丁美洲與加勒比海設有辦事處，並與當地當局合作，加國並認為反毒是一項攸關健康、教育、道德與社會的問題。³⁰ 但人類安全議程並非取代國家安全議程，而只是從多面向去探討安全問題以解決軍事、經濟、社會與環境的威脅，並透過條約、會議與和平建立等方式，而確保人類的和平。綜合言之，人類安全議程乃是加國在後冷戰時期面對全球和解的環境，而作出的議程設定。

伍、維持和乎行動與加國對外關係

在人類安全架構下，加國推動維持和平(peace keeping)行動有更新的意涵。加國原本即積極支持國際間之維持和乎行動，主要目的除了緩和冷戰情勢，彰顯加國對聯合國之支持之外，也希望在維和行動上樹立加國的優勢領域(niche)，所以對於加國而言，參與維和行動不僅是軍事任務，更是外交政策的一環。從 1947 年至今，加國已經完成 74 項國際維持和乎行動。³¹

在冷戰時期，維持和平的目的，就是藉由威脅使用武力，以期圍堵並緩和敵對情勢，而傳統上加國的維和行動則被認定為擔任國家之間的第三方，例如在敵對各方之間調停，使他們展開談判，並協助督促談判協定的達成。³² 其中，加國

²⁸ David M. Malone, "The Global Biz: What Gives?" in Maureen Appel Molot, Michael Hart and Martin Rudner (ed.), *Canada Among Nations 1999: A Big League Player?* (Canada: Oxford University Press, 1999), p.197

²⁹ Jennifer Ross. *op. cit.* p.76

³⁰ Hal Klepak, "The Inter-American Dimension of Future Canadian Security Policy." *Canadian Foreign Policy* Vol 5:No 2 (Winter 1998), p.121

³¹ http://www.forces.gc.ca/site/operations/current_ops_e.asp

³² Tami Amanda Jacoby, "Canadian Peace building in the Middle East: Case Study of the Canada

對於促成設立聯合國緊急部隊（UNEF），可說是中等國家推動維和行動之成功案例。1956年埃及總統納塞（Gamal Abdel Nasser）宣佈將蘇伊士運河國有化，加國充當英、美兩國間的溝通橋樑，成功地運用外交技巧，調停各方之意見，並提議設立緊急部隊。在加國外長皮爾森的大力推動之下，加國提案設立聯合國緊急部隊，獲得57票之贊成，沒有反對票，也因此聯合國於11月開始籌備設立緊急部隊。³²

此外，加國從1960年至1990年代也參與在非洲、中美洲、巴爾幹與東南亞地區的維和任務。截至2002年，加國軍方仍在世界許多地方從事維和任務，包括獅子山（UNOMSIL、IMATT）、剛果（MONUC）、衣索比亞（UNMEE）、塞浦路斯（UNFICYP）、科索沃（UNMIK）、中東地區（UNDOF、UNTSO、MFO）³³可見加國對維和行動之參與不侷限於特定地區，而是普遍參與。

隨著冷戰的結束，舊式的圍堵思維必須調整，再加上加國受到財政困窘的影響，因而必須緊縮軍事預算與軍事人員。從1994年至1999年，加國國防預算刪減金額達到27億元，加國軍力也由7.4萬人減為6.1萬人。³⁴面對預算與人力之裁減，加國對於「和平維持」之觀念，也逐漸轉移為「和平建立」（peacebuilding）的構想，以便節省軍事成本。

其實，「和平建立」工作的另一目的，是為了設計一個更積極（proactive）的策略，以便徹底解決衝突發生之根本原因，並藉由民間單位的共同參與，以符合後冷戰時期的需要。前聯合國秘書長蓋里在1992年〈和平的議程〉報告中，已經將聯合國安全之努力區分為四大類別：預防外交、和平創造（peacemaking）、和平維持與和平建立，並突顯出和平建立的日漸重要。³⁵為因應聯合國維和行動之調整，加國議會也指出，加國對於維和行動，必須是有選擇性的，應根據加國所牽涉之利益所在，及加國擅長的能力與技術等而決定，其中，如何針對聯合國

Fund in Israel/Palestine and Jordan.” *Canadian Foreign Policy*, Vol. 8:No1 (Fall 2000), p.85

³² Robert W. Redford, “Peacekeeping in Suez, 1956,” in John Kirton (ed.) *Canadian Foreign Policy* (Scarborough: Prentice-Hall, 1992), p.70

³³ Alistair D. Edgar, “Canada’s Changing Participation in International Peacekeeping and Peace enforcement.” *Canadian Foreign Policy*, Vol.10: No1 (Fall 2002), p.107

³⁴ Duane Bratt, *op.cit.*, p78

³⁵ Jennifer Ross, *op.cit.* p.78

維和行動提供先前訓練，則是加國政策的主軸。³⁶再者，加國在索馬利亞乃至南斯拉夫的和平行動亦可以看出，加國已將人道援助納入維和行動的範圍，並逐漸形成發展趨勢。

加國 1990 年代推動人類安全概念以來，其維和行動已逐漸具備「和平建立」的內涵。基本上，就加國近十年來維和行動的實踐來看，和平建立方式包括以下特點³⁷：第一、從事外交之調停與衝突之預防，第二、過去由軍方或警力所主導的和平建立，調整為民間參與形式，例如「民間和平維持者」模式，第三、提供發展援助（development assistance），使原有衝突地區的各方戰鬥人員回歸民間，第四、重新建立政府的機制與正義。進一步言之，加國致力防止衝突區域之敵對狀態再起，已經不僅止於達成國家間的停火協定，還包括參與當地大規模之民主機制的建立、公民社會之賦權（empowerment）、社區之間的合作、並且在種族多元的衝突社區推動長期的穩定。

此外，為建立當地長期的和平，和平建立措施還包括建立各地區公民機制的的能力，招募民間警察等人士，透過與當地社區領袖、溫和派領袖、NGO、青年人與婦女之合作，以期徹底解決衝突。為了支持和平建立理念，1996 年加國提出「加國和平建立計畫」（Canadian Peace-building Initiative），在此計畫下，加國有 2000 萬元之國際援助費用投入於發展中國家的建設與和平之推動。³⁸此外，加國外交部每年亦有 100 萬元的「和平建立計畫」（Peace building Program）投入於衝突當地國內和平建立的能力。再者，加國也在國際發展署（CIDA）之下設立「國際人道援助小組」（International Humanitarian Assistance Unit）與「和平建立小組」（Peace building Unit）兩大機構，以便協調和平建立的計畫，並執行 CIDA 與外交部撥付的基金。由於這些基金支援下，加國設立了一些和平建立的諮商與合作非政府機構，以推動此一任務。

1990 年起加國在海地的維和行動已經開始展現和平建立的型態，亦即開始著重專業化與民間人員之投入。例如加國派遣在海地維和行動 UNTAMIH 的 650 名

³⁶ Geoffrey Hayes, "Canada as a Middle Power," in Andrew F. Cooper (ed.), *op. cit.*, p.85

³⁷ Kimberly Manning and Barbara Arneil "Endangering Peace building," *Canadian Foreign Policy*, Vol.5: No1 (Fall 1997), p.52

³⁸ David M. Malone, *op. cit.* p.203

軍事人員，分為數種專業部隊，包括由小型偵察部隊與直昇機中隊，犯罪調查之軍事部隊、軍事情報支援小隊、後勤單位等。此外，在海地另一維和行動 UNMIH 方面，加國提供了 500 名軍事人員與 100 名民警警官。³⁹

在加國外交政策中，維持和平行動一向是加國得以參與聯合國與多邊行動的重要部分，尤其在 1946 年聯合國緊急部隊之設立，更可顯現加國藉由調停英美之間的分歧，取得各國對其協調能力的肯定。自從 1990 年以來，維和行動多半因應國家內部的衝突而非國家間衝突，推動民主化也已經成為聯合國維持和平之主要任務之一，因此，加國的維和行動應會持續往和平建立的內涵而努力，但如何兼顧種族衝突與人權的問題，也將是加國在科索沃(Kosovo)維和行動後，值得省思的課題。

陸、加拿大對人權議題的推動

加國基於傳統上對人權之重視，因而充分運用人權相關議題，並透過會議、談判與條約之簽訂，以建立相關議題的國際規則，以下將探討加國在推動「禁止危害人員的地雷公約」、國際刑事法庭、管制小型武器、人權相關法案等方面之過程。

一、「禁止危害人員的地雷公約」：由於加國傳統上對人權問題相當關切，因此它積極參與國際間各種武器管制與裁軍方案。1996 年 10 月至 1997 年 12 月，122 個國家在歷經 14 個月左右的談判過程之後，在渥太華 (Ottawa) 簽訂了「禁止危害人員的地雷公約」(Convention to ban anti-personnel mines)，值得一提的是，此談判過程---又稱「渥太華過程」(Ottawa Process)---之所以被認為是「快速捷徑」(fast-track) 的外交途徑，是因為公約之締結從談判到締結，只有不到 14 個月的時間。

此外，此一談判過程還具有幾項意義。首先，它成功地結合政府與 NGO 的力量。1980 年代末期，國際紅十字會等 NGO 的工作人員已經開始提醒世人，地雷已經成為大型毀滅性武器。1996 年時，聯合國估計，有超過 1 億枚地雷分散於

³⁹ Duane Bratt, *op. cit.* p.77

68 個國家之中，每月幾乎造成 1000 名人員傷亡。⁴⁰ 在國際間，國際禁止地雷運動 (ICBL) 與國際紅十字委員會 (ICRC) 首先推動禁止地雷運動，加國國內則有一個由 45 個 NGO 所組成的聯盟——「加拿大地雷行動 (Mines Action Canada)」在加國國內推動反地雷的運動，此聯盟在 1995 年發起持續的媒體攻勢，並要求加國外交政策應有所改變。⁴¹ 在談判過程之間，NGO 組織與媒體均協助政府促成談判與研討會之進行，到了 1997 年渥太華會議中，有 400 多個國際與加國國內的 NGO 一起參與簽署公約。

其次，此次談判是先建立基本共識，再經由各地區會議加強倡導。在 1996 年 10 月渥太華初次會議召開之前，加國已將會議的最後聲明稿廣為分送，該聲明稿之中希望各國承諾最後將締結一份有法律拘束力的國際協定，以禁止危害人類的地雷。凡是公開表明支持討論內容者均受邀參加為會員，凡是不願接受此聲明者則受邀為觀察員。⁴² 在閉幕致詞時，加國並訂定此一公約的完成期限為 1997 年 12 月。為了在談判過程中匯集更多支持力量，必須整合各地區的意見整合，尤其必須將受到地雷殘害的地區納入談判過程之中，例如 ICBL 與 ICRC 在 1997 年 2 月及 4 月即在非洲籌辦主要會議。此外，在中美洲、加勒比海、斯德哥爾摩、雪梨、馬尼拉、新德里等地也舉行區域與次區域的政府/NGO 會議，渥太華過程之共識。總計在 1997 年奧斯陸 (Oslo) 談判之前 11 個月之間大約有 10 次全球、區域、次區域的會議舉行，而些會議也結合政府的外交主動 NGO 的倡導，並透過媒體與支持此運動之人士共同舉辦。

再者，在談判過程之中，加國運用了非外交管道的宣傳方式，包括媒體活動、信件、傳真、海報攻勢作為輔助。⁴³ 在渥太華過程之中，國際輿論、跨國的 NGO、電信的革命轉變、大眾媒體均開始扭轉傳統的國家界線，配合新的資源，包括影片、海報、傳真攻勢、電子郵件、會議傳訊等，大幅擴大了外交上可使用的工具。

二、推動人權議案：在國際刑事法庭 (ICJ) 成立過程之中，加國扮演重要的

⁴⁰ Michael Dolan and Chris Hunt, "Negotiating in the Ottawa Process: the New Multilateralism" *Canadian Foreign Policy*, Vol.5: No.3 (Spring 1998), p.26

⁴¹ Michael Dolan and Chris Hunt, *op. cit.*, p. 26.

⁴² Robert Lawson "The Ottawa Process: Fast-Track Diplomacy and the International Movement to Ban Anti-Personnel Mines," in Fen Osler Hampson Maureen Appel Molot (ed.), *op. cit.*, pp.84-85

⁴³ *Ibid.*, p. 94.

推動者角色。由於 1990 年代前南斯拉夫與盧安達暴行引起全球憤慨，1992 年聯合國大會請國際法委員會（ILC）準備一份有關設立 ICJ 的草案，1994 年，ILC 的草案提送聯合國第六委員會，並且經過一連串臨時委員會議後，於 1997 年設置籌備委員會修改此一草案。由於加國長期以來支持強化國際制度，以增進全球安全，因此加國在這次草案籌備的談判中扮演顯著的角色。加國主持一個由 60 餘國家組成的「志同道合團體」（Like-Minded Group, LMG），⁴⁴此一團體提出了 ICJ 的幾項大架構，包括將殘害人群、違反人道與戰爭罪列為 ICJ 的管轄範圍；此外，加國與 LMG 也率先提供資金給發展中國家，以便塑造他們的立場並參與草擬法規之過程。同時，當 1998 年羅馬會議（Rome conference）召開時，對於 ICJ 的成立各國存有若干歧見，加國則努力提出各種折衷方案，LMG 也提出各種策略，以便阻擋企圖封殺此方案的程序動議，最後終於順利通過設立 ICJ 之提案。

除了國際刑事法庭之外，加國也在聯合國相關組織之下推動人權法案，尤其在聯合國人權委員會（UNCHR）最常見，加國經常參與爭議性國家案例的談判與決議案推動，提出創新的方法以供 UNCHR 運作，並且在若干領域（如婦女權利、童工、戰地孩童）設計出人權工具。⁴⁵此外，加國也在區域組織（如 OAS、大英國協）、主要經濟論壇（如 G-8、NAFTA）及若干國家推動人權法案。例如加國與挪威為捍衛人權，共同領導草擬有關於個人、團體與機構的權利與責任宣言，以便推動共同承認的人權與自由，此一宣言稱為「人類權利捍衛者宣言」（Declaration on Human Rights Defenders）。⁴⁶此草案在聯合國人權委員會討論時，加國則居於主導地位，並促使此決議案順利通過。1998 年 5 月，加國艾斯沃茨外長與挪威外長福勒貝克（Knut Volleback）簽訂了萊森（Lyson）宣言，兩國致力於提昇人類安全、強化人道法律、防止衝突與培養民主與善治（good governance）。

雙方共同同意的議題包括地雷、建立國際刑事法庭、人權、國際人道法律、武裝衝突中之婦女與孩童等合作。再者，為了擴及更多國家參與，加國與挪威並

⁴⁴ Greg Donaghy, *op. cit.*, p.47

⁴⁵ David Black, *op. cit.*, p.147

⁴⁶ Fen Osler Hampson, Michael Hart, and Martin Rudner, "A Big League or Minor League Player?" in Fen Osler Hampson, Michael Hart, and Martin Rudner (ed.), *op. cit.*, p.18

邀集多國家的聯盟，以推動人類安全議程——此聯盟即為「人道八國」(Humanitarian 8)——包括加國、挪威、瑞典、奧國、智利、泰國、南非與瑞典。由於人道干預也屬於人類安全的一部份，因而開始受到加國重視。1999 年，聯合國安理會秘書長安南 (Kofi Annan) 在對於大會的演說中呼籲安理會與聯合國應該團結在一項原則下，亦即大規模與有步驟的違反人權不應任其繼續存在。⁴⁷ 為了回應此一訴求，1999 年 9 月，加國政府宣佈成立「國際干預與國家主權委員會」(International Commission on Intervention and State Sovereignty)，以便建立對於有關人道干預的共識，並努力塑造有關如何推動的全球共識。此處之人道干預範圍很廣，包括傳統的維持和平任務、提供人道援助、復原與重建，乃至執行和平措施與軍事干預等。⁴⁸ 由於加國向來對於人權問題表達相當之關注，在後冷戰時期，更有意藉由人權之相關議題，結合具有理念國家共同推動，以期建立制度，並擴大結合國內外公民社會之力量，以擴大外交之影響力

柒、結論：對我國外交政策的啟示

在二次大戰結束之後，加拿大之所以積極推動中等國家的外交政策，主要原因在於加國在二次大戰期間之人力與物力貢獻，使其希望取得在某些專業領域的決策地位，此外，加國外交政策以追求貿易繁榮為主，因而希望維繫和平與安定之國際體系，加上加國處於美國與蘇聯等強國之間，必須採取獨立自主的外交政策，方能避免自己陷入戰爭之危險，同時也希望藉由國際制度取代聯盟對抗，並透過結合志同道合的國家為聯盟，共同關切世界議題，在國際社會多元分工之下，使自己在某些議題方面取得領導者的角色。在冷戰期間，加國以西方國家陣營之中「橋樑」與「承軸」的角色而著稱。在後冷戰時期，加國發揮中等國家設定議題之能力，提出諸如「人類安全」、「和平建立」等後冷戰時期重要的議題，並運用說服、協調等軟性權力，而企圖樹立加國在某些議題的領導地位，亦即建

⁴⁷ Michael Bonser, "Humanitarian Intervention in the Post-Cold War World: A Cautionary Tale." *Canadian Foreign Policy*, Vol.8: No.3 (Spring 2001), p.57

⁴⁸ *Ibid.*, p.58

立其「優勢外交」之能力，以藉此建立獨樹一幟的外交特色。再者，為減少成本，加國也希望結合志同道合多邊力量，以「建立規範」「建立制度」等策略，建造出以「規則」為基礎的國際體系，以利加國國家利益。針對加國採取中等國家外交政策之經驗，我國應由下列幾個面向加以思考：

- (一) 充分發揮「議題設定」(Agenda-setting) 的能力：加國一度對於「人類安全」議題方面推動不遺餘力，例如「反制危害人員地雷公約」，在短短 14 個月內完成談判與簽署，而且在推動 NAFTA、FTAA、WTO 貿易談判方面，也展現其多邊外交與議題設定的能力，足供我國借鏡。鑒於後冷戰時期非安全性議題已經日漸受到重視，而我國近年來在民主發展、人權方面已經有長足進步，因此可以在國際間結合志同道合的國家，與國內外非政府間組織，推動某些議題，例如民主、資訊科技、反恐、醫藥、反毒、反對走私槍枝等。
- (二) 結合「公民社會」(civil society) 之力量：加國在推動人權議題方面，曾經結合諸如國際紅十字會等組織共同參與，並善用媒體之力量，也著重國內民間組織的參與，包括在維持和平方動之中，納入民間警察之力量，因而收到事半功倍之效。未來我國應多鼓勵民間組織參與事務，或就現有較具成效之領域持續推動，例如慈濟功德會多年來在國際間從事救災與救助貧弱，倘能結合國際慈善組織共同推動人道救援工作，應能有不錯成效。
- (三) 集中資源於「優勢領域」外交工作 (niche diplomacy)：加國由於自知在資源與經濟實力方面無法與美國等超強並駕齊驅，因此推動在「優勢領域」的參與，包括維持和平、人類安全等相關議題，結合自己國內的專業領域，如科技發展等，協助拉丁美洲等國家發展民主與選舉制度、對抗毒品、進環保、勞工權益與推動社會正義與公平。我國也可集中資源於若干領域，包括對於發展中國家的技術援助。
- (四) 妥善運用國際會議外交與協調能力，發揮軟性權力：加國為了在某些優勢領域發揮主導力量，因此善用主辦國際會議、高峰會的機會，推動議題並與各國進行協調。我國亦可透過主辦若干國際會議，廣結善緣並推動重要議題。

The International Involvement of Middle Powers: The Implications of Canadian foreign policy for Taiwan

Zong-Xian Lin

Abstract

This article will attempt to explore the meanings and characteristics of middle powers and to address the issues concerning how Canada tries to act as a middle power and what strategies it tends to take in achieving that goal. Following World War Two, Canada has been widely considered as a middle power. The meaning of middle power has a variety of interpretations by different standards. In general, Middle power is considered to represent a specific diplomatic practice by which it can have influence in international specialized forums. Also middle power tends to support a favorable and stable international system with an aim to securing its own national interests. Moreover middle power can distinguish itself by serving as a role of 'linchpin' or 'bridge' between conflicting parties. In fact, Canada's bid to gain the status as a middle power has its origins in its historical background, its foreign policy goal, and domestic public opinion. In the area of agenda-setting, Canada has been trying to create its "niche" in international issues by promoting the concept of human security and peace-building. Under such concepts, it not only has participated in UN-sponsored peace-building operations, but also has facilitated the legislation of human-right related issues. On the use of soft power, it will capitalize on the hosting of international conference to enhance its international profile.

Keywords: middle power, agenda-setting, niche diplomacy, soft power, human security, peacebuilding, non-governmental organization, civil society