

加拿大多邊主義外交與治理——持續與轉變

吳得源

國立暨南國際大學公共行政與政策學系助理教授

摘 要

加拿大外交政策實踐，一直圍繞在「多邊主義」的精神上，特別強調外交作為需建立在多邊政策網絡建構與充分諮商的基礎之上。這種實踐模式的形成，歷史上與「中型國家」理念的提出和「加美關係」考量有相當關連。就實例而言，這種「多邊主義」精神，過去相當程度表現在加國與中華人民共和國建交談判的過程之上。當時，加國政府訊息交換的對象，除了傳統北約盟國外，更包括澳、紐、瑞典等「中型國家」、開發中國家如：巴基斯坦、印度，以及處於潛在利害衝突的蘇聯、義大利與中華民國。這是一種建立在傳統國家行為者單一層級，以政府對政府兩兩互動構成的車輻式政策網絡型態。

在後冷戰時代，加拿大外交實踐則逐漸呈現「多層治理」型態，也就是由政府外交部門與非政府組織緊密合作，參與國際組織與會議，共同構築跨國性、蛛網式多邊政策網絡。同時，此一階段的外交政策持續保有過去「志同道合國家」間進行議題功能合作、多邊諮商的精神，也就是：透過與若干長期合作對象，如：澳洲、紐西蘭及挪威等北歐「中型國家」相結盟；但同時，也視政策議題範圍性質不同，再進一步納入不同的其他「志同道合」國家為合作夥伴；並將多邊夥伴關係與諮商對象擴及國內外非政府組織。就「渥太華除雷公約」與「羅馬規約」例子而言，加國這種「多層治理」外交甚至成功克服了美國政府刻意缺席或反對所帶來的險阻。

關鍵字：多邊主義、多層治理、中型國家、加美關係、公共外交、靜默外交

壹、前言

在小布希政府於 911 事件後積極從事反恐戰爭乃至推動對伊拉克軍事行動等一系列政策行動後，以及 2004 年美國總統大選競選過程下，有關美國外交政策方向與發展之爭議，一直環繞在：「多邊主義」(Multilateralism)、「單邊主義」(Unilateralism) 或有其他政策選擇途徑的爭論上¹。然而 911 事件與美伊戰爭的影響層面，遠遠超過美國境內，擴及到西半球與全球範圍，更左右當代其他國家外交政策的走向。

由於地理上面臨強鄰南伺，以及歷史與文化等因素，加拿大向來敏於 (susceptible to) 美國國內與對外關係發展。正當美國國內為處理國際事務究應以多邊主義或單邊主義而爭辯不休之際，加國境內檢討多邊主義是否構成合宜的外交政策工具或目標也日益明顯。事實上，有關多邊主義議題早在二十世紀上半葉即已成為加拿大外交政策的論述 (discourse) 焦點所在，而這又與「美國因素」(American factor) 有密切關連。欲瞭解當代加拿大外交政策的發展，首當剖析多邊主義與美國因素在加國外交政策之歷史意義。

值得注意的是，當探討「多邊主義」時，多數學者很自然的多會將重心放在傳統層面的多邊性國際組織或論壇場合上，然而在論述過程中有些學者有意或無意間會忽略其中蘊含的多邊諮商精神。一般探討加國外交政策的文獻亦不例外。本論文在探討多邊主義與美國因素時，將舉出與我國密切相關的歷史個案，也就是 1969 至 1970 年加國與中華人民共和國談判建交的多邊性訊息交換作法，來說明該一層面多邊主義的含意。

¹ 參見 John Van Oudenaren, "Unipolar Versus Unilateral," *Policy Review*, 124, Apr/May, 2004, pp. 63-74; Javier Solana, "Rules With Teeth," *Foreign Policy*, Sep/Oct, 2004, pp. 74-5; Jonathan D. Tepperman, "Some Hard Truths About Multilateralism," *World Policy Journal*, Summer 2004, 21 (2), pp. 27-36; Immanuel Wallerstein "Soft Multilateralism" *The Nation*, Feb.2, 2004, 278 (4), pp. 14-20.

另一方面，進入 21 世紀之際，在諸如人權、環保、社會發展、人口與婦女等議題範疇上，由包括國際組織、政府與非政府組織等不同層級的國家與非國家行為者所構築的跨國多邊政策網絡成為國際關係與外交政策「全球治理」的主要內涵之一。加拿大是世界少數以結合非政府組織與多邊性國際組織或論壇力量，擴展外交空間與從事國際活動為主要目標的國家。「多層治理」在當代加拿大外交政策呈現的面貌為何？是否有具體案例以資佐證？本論文擬一併探討。最後，本論並將兼論當代加國外交政策的挑戰。

因此，本論文將先簡單界定「多邊主義」、「多層治理」意義，特別是他們在加拿大外交政策中的再現（representation）。其次，再簡要回顧美國因素與多邊主義在加拿大外交政策的歷史系絡意義。再藉由加中建交談判個案說明加國多邊主義意涵。接著，本論文將檢視當代加國外交政策的多層治理實踐，最後再綜合其外交政策呈現的一貫意涵，並點出未來面臨那些挑戰。

貳、多邊主義與全球治理

在國際關係領域中，國家間的衝突與合作一向是（新）現實主義與（新）自由（理想）主義學派主要關切議題。相對於國際衝突多肇因於單邊性的政策行動，多邊主義強調的是三個或以上的不同國家行為者間，就軍事、文化、政治與經濟等不同議題範疇，所進行的政策協調與合作關係。這些國家行為者並不以傳統的盟邦為限，多邊性政策協商與合作雖不必然侷限於正式國際組織與論壇之上，但一般多假定需植基於在跨國性的組織結構或場域（fields）之上。透過多邊協商的集體行動，各相關國家除期望可獲致其他單邊行動所未能取得的效益外，也希望藉此能發揮影響相關國家政策過程的作用²。雖然相關當事國因權力等因素的不均，其所獲致的利益不

² 參見 James A. Caporaso, "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for

必然均等，但他們間的互動必然不是零和關係。故多邊主義多是建立在利益分享與互惠基礎之上，在國際關係領域上，也因而常與「互賴」(interdependence)與「功能主義」(functionalism)概念有密切關連。

在加拿大外交政策領域中，「多邊主義」傳統上是用來強調加國與盟邦建構聯盟(coalition-building)關係的重要性。這其中，它蘊含著一種特殊意涵，也就是：加國與其他「志同道合國家」(like-minded states)，通常也是「中型國家」(middle powers)³，諸如：瑞典、挪威、澳大利亞、紐西蘭或義大利等國，彼此在人權、環保、社會發展等議題範疇上政策協調合作的作法與傳統，以發揮其在國際社會的影響力⁴。因此，主流文獻傾向強調「中型國家」構成加國多邊主義的重要行動主體與夥伴。在此需要補充的是，有些加國學者對「中型國家」透過奉行「多邊主義」外交，以發揮「行動主體性」(agency)、創造國際影響力的說法也不見得贊同，甚至認為「中型國家多邊主義外交」反而強化美國主導的國際政治經濟霸權秩序⁵。然而，就「國際發展與合作」(或傳統「對外援助」)領域而言，即便是對北方國家在官方援助南方國家上有所批評的加國學者 Cranford

Foundations,” *International Organization*, 43 (3), Summer 1992.; Robert Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research,” *International Journal* 45 (4), Autumn; John Gerald Ruggie, ed. *Multilateralism Matters*. (New York: Columbia University Press, 1993)。

³ 「中型國家」指涉的，除了依人口、面積大小、經濟或軍事能力等面向外，更可意味該國在政治地理上位居大國之間之狀態。Andrew F. Cooper, Richard A. Higgot and Kim Richard Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, (Vancouver: UBC Press, 1993) pp. 17-19。

⁴ 參見前揭註 Cooper, Higgot and Nossal, *Relocating Middle Powers*; Andrew F. Cooper, *Canadian Foreign Policy: Old Habits and New Directions* (Scarborough: Prentice Hall Allyn and Bacon Canada, 1997); Tom Keating, *Canada and World Order: The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy* (Toronto: McClelland & Stewart, 1993); Kim Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, 3rd ed. (Scarborough: Prentice Hall, 1997)。

⁵ 參見 David Black and Claire Turrene Sjolander, “Multilateralism Re-constituted and the Discourse of Canadian Foreign Policy,” *Studies in Political Economy*. 49, Summer 1996, pp. 7-36; Mark Neufeld, “Hegemony and Foreign Policy Analysis: The Case of Canada as Middle Power,” *Studies in Political Economy*. 48, Autumn 1995, pp. 7-29。

Pratt，最後也承認：「中型國家們在多邊國際制度框架上所獲致的國際影響力並能提升的自身利益，可能比在國際無政府狀態下為多。故可以預期他們多會主張多邊主義。」⁶

就加國外交實踐而言，當代「中型國家」外交，除隱含前述長期以來的「多邊主義」政策傳統外，1990年代以來更滲入一種強調「中型國家」應策略性選擇各自專精的功能性政策議題以鑄造外交利基（niche），以及外交部門事前周全評估、規劃準備並與非政府組織共同有效執行的「任務取向」（mission-oriented）外交出擊（diplomatic initiatives）的特色⁷。因此，探討當代加國外交政策趨勢，勢必需尋求融入當代「全球治理」（global governance）思潮與作法。

進入後冷戰時代，「全球化」、「全球治理」與「全球民間社會」（Global Civil Society）逐漸廣泛為學界與實務界所使用，也成為國際關係辭典的重要項目。全球治理與外交實踐之間的互動關連，就成為一國外交政策重點所在。依照國際關係著名學者 Robert Keohane 與 Joseph Nye 的說法，「全球治理」不是否定傳統國家與政府在世界舞台進行政策協調的主要角色地位，而是強調新的治理趨勢，進一步融入「國際建制」（international regimes）、新的多層次「行動主體」（agents）與「網絡」（networks）以及「規範」（norms）等三大要素在內。其中，外交政策的制訂與解釋權日漸多元化，不再只由國際組織與主權國家所壟斷⁸。因此，在綿密國際規則與

⁶ 原文是：“Middle powers are likely to have more influence and to be able to promote their own interests better within international regimes than in a world of international anarchy...They can thus be expected to be the champions of multilateralism.” Cranford Pratt, ed. *Middle Power Internationalism: The North-South Dimension* (Kingston & Montreal: McGill-Queen’s University Press, 1990) p. 151。

⁷ 參見 Andrew F. Cooper and Geoffrey Hayes, *Worthwhile Initiatives? Canadian Mission-Oriented Diplomacy* (Toronto: Irwin Publishing, 2000)。

⁸ Robert O. Keohane, and Joseph S. Nye, Jr. “Governance in a Globalizing World,” in R.O. Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World*. (London: Routledge, 2000) pp. 208-10, 214; 比較 David Held and Anthony McGrew, eds. *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. (Cambridge: Polity Press, 2002) pp. 9-11。

制度系絡下，非政府組織、政府外交相關部門以及國際組織間形成的錯綜複雜、多層次蛛網式網絡關係也就成爲「全球治理」的主要特徵。當代加拿大外交政策的走向，可說多少也具體印證此一趨勢。在本論文後半部的說明中，筆者所要論述的是：「多層治理」可說就是當代加國外交政策上崛起中的一大特色。然而，這種特色也並非是後冷戰時代驟然形成的；更重要的是，它持續一貫的蘊含多邊主義諮商精神，並延續呈現歷史上「美國因素」的相關性。

參、歷史脈絡下加拿大外交政策中的多邊主義與美國因素

探討當代加拿大外交政策的歷史演進，一般政治學者出身的論著多溯至二次大戰期間⁹。事實上，二次大戰之前的加國歷史脈絡應不能截然排除、分割和忽略的。在探討多邊主義做爲加國外交政策的傳統，尤其涉及美國因素的作用上，時間脈絡上更需往前推。

由於獨特的地理位置、鄰接特性與經貿因素，加美關係一向是主導加拿大外交政策的主要考量。事實上，早在正式立國之前，如何維繫與美國的關係即已左右加國對內與對外發展的進程。在十七世紀以來的加拿大近代史上，英國與法國、美國的外交、軍事互動以及美國獨立戰爭，深深影響加拿大與美國雙邊關係。在當時時空環境下，來自南方鄰國的軍事行動可能，一直是加拿大政經社會發展上必須面對的隱憂¹⁰。1867年加拿大聯邦的成立，相當程度上即在因應美國境內風起雲湧的大西部拓荒建國運動所帶來的安全顧慮。第一次世界大戰的爆發，做爲英國自治領（dominion）的加拿大不能倖免的捲入慘烈戰爭，境內的英法裔關係與國族認同問題也

⁹ 這似乎隱含一種政治學者與歷史學者在專業分工上的默契。這種現象似也遍存於其他國家外交政策文獻之中。

¹⁰ Nossal, *Politics of Canadian Foreign Policy*, p. 23。

因 1917 年「徵兵危機」(Conscription Crisis) 受到波及。此後，隨著大英帝國國力的逐漸衰微，以及美國國力日增，參與若干多邊國際會議（『凡爾賽和約』、裁軍會議等）乃至國際聯盟 (League of Nations) 的運作就成為加國逐步擺脫英國邁向自主、牽制美國崛起的漸進政策行動方案¹¹。然而同時，第一次世界大戰的慘烈陰影也使得當時的加國外交政策大致採行與其南鄰類似的孤立主義 (isolationism) 政策。

此後，隨著第二次世界大戰的爆發與終結，加國積極參戰與戰時貢獻的結果，為加國外交政策帶來一個新的課題：也就是加拿大應定位為「中型國家」或「主要國家」(principal power)，還是只算是「衛星國家」(satellite) 的問題上¹²。戰爭的龐大破壞性與付出代價，加深加國對戰後重組國際組織與多邊性國際制度的信念。同時，如何藉由國際組織的參與來平衡美國的龐大影響力，以何種適當方式來參與那些國際組織以反映加國戰時的貢獻、提昇國際地位，並同時兼顧資源調度等問題也陸續成為戰後加國外交政策制訂者的新挑戰。就在此一背景下，資深外交家 Hume Wrong 提出了「功能主義」¹³ 原則，雖然在不同政策領域其推行成效不一，相當程度上贏得當時執政者 Mackenzie King 與 St. Laurent 的支持¹⁴。至此，「功能主義」、「中型國家」、「多邊主義」與美國因素可說長久不一的主導戰後加國外交政策思維的方向¹⁵。

¹¹ 參見 J. L. Granatstein, *How Britain's Weakness Forced Canada into the Arms of the United States*. (Toronto: University of Toronto Press, 1989); Norman Hillmer, *Partners Nevertheless*, (Toronto: Copp Clark Pitman, 1989)。

¹² 參見 David Dewitt and John Kirton, *Canada as a Principal Power* (Toronto: John Wiley & Sons, 1983); Michael Hawes, *Principal Power, Middle Power or Satellite?* (Toronto: York Centre for Strategic Studies, 1984)。

¹³ 他提倡中小型國家參與國際事務的程度應隨議題性質、國家利益、先前貢獻以及進一步參與的能力而定。

¹⁴ 參見 Adam Chapnick, "Principle for Profit: The Functional Principle and the Development of Canadian Foreign Policy, 1943-1947," *Journal of Canadian Studies*. 37 (2) Summer 2002, pp. 68-85。

¹⁵ 有關「功能主義」思維，後來受到相當挑戰而式微。相對而言，「中型國家」、「多邊主義」與「美國因素」的論述則持續數十年。

然而，這種外交政策方向與趨勢，並非毫無爭議性。究竟「多邊主義」能為加國對美國關係帶來多少平衡效果？是增加加國外交政策自主性，還是反而強化美國在國際政治經濟上的霸權穩定地位？加拿大的永續生存發展究竟應建立在傳統的「多邊主義」，還是強調美洲大陸整合一體的「洲陸主義」(continentalism)之上？相當程度上，這些議題在不同時空環境下，持續以不同面貌再現於加拿大外交政策文獻上¹⁶。例如：從1950或1960年代爭辯是否藉由聯合國的機制牽制美國主導韓戰行動；在加國參與北約架構下，是否參與美國主導的「北美防空系統」(NORAD)，是否同意美國在加國境內部署核武；是否先透過聯合國管道達成承認中華人民共和國政策目標；到1980年代是否與美國單獨簽署自由貿易協定¹⁷(Free Trade Agreement)；1990年代在GATT/WTO既有多邊機制下，是否擴及北美自由貿易區協定(NAFTA)，再到新近是否參與擴大的美洲自由貿易區協定(FTAA)，均可見多邊主義與美國因素的影子。

其中，有關是否先透過聯合國管道達成承認中華人民共和國政策目標部分，明顯涉及加拿大與中華人民共和國以及台灣的關係，更牽涉到加國外交政策究竟應採行傳統多邊主義路線(亦即透過聯合國「中國代表權」解決雙邊外交問題)，或優先與北京直接進行雙邊性建交政策行動問題，同時政策發展過程也涉及美國因素的糾葛，頗值得在此略作說明，並藉以引入下一節的個案分析。

很明顯的，加國原擬於1949年10月新中國成立之後，追隨瑞典、英國與印度等國步伐，予以外交承認。同時在聯合國場合上，加拿大主張由臨時研究委員會研究「中國代表權」之安排。不料，韓戰爆發以及隨後美

¹⁶ 參考 J.L. Granatstein and Norman Hillmer, *For Better or For Worse: Canada and the United States to the 1990s* (Toronto: Copp Clark Pitman, 1991); Hillmer, *Partners Nevertheless*。

¹⁷ 事實上，是否與美國簽訂類似自由貿易協議還是維持保護管制主義的爭辯，自19世紀加國開始聯邦選舉以來，即多次成為選舉主要議題。參閱吳得源，〈加拿大政黨政治與一九九七年大選之分析〉，《美歐季刊》，12卷2期，1997，頁1-22。

國與中華人民共和國相繼投入戰爭，造就美國圍堵政策的東方重建，加國承認北京政權的計畫因而延宕¹⁸。在顧及美國可能反彈或報復下，自由黨與保守黨的中國政策，均大致採行追隨美國、但必要時委婉規勸作法。就此，值得補充的是，當時在加國外交政策上主要爭論之一是：究竟加國主事者是否應繼續延續過去對美國進行「靜默外交」(Quiet Diplomacy)，也就是就雙方在外交政策看法上的歧異，採取私下規勸並避免公開與美國唱反調的作法？批評「靜默外交」作法者，強調只有公開展現加國不同意美國外交政策走向，才算是宣示加國外交獨立自主的有效作法¹⁹。

時至 1960 年，在嗅及美國調整中國政策跡象之際，加國也開始思索藉由聯合國處理「中國代表權」與聲明尊重台灣島住民自決權等途徑，構思先由多邊國際組織完成「一中一台」安排，再進行雙邊外交關係的調整。1964 與 1966 年並兩度試圖提案推動北京與台北同享聯合國大會會籍、北京入主安理會常任理事國、由聯合國成立研究委員會以找出長久性解決中國與台灣問題之道。在欠缺美國與盟邦大力支持下，兩次政策行動最後均告失敗。適巧，曾實地參與 1966 年加國在聯合國代表團上述政策行動的杜魯道 (Pierre Elliot Trudeau) 不久後崛起，贏得自由黨黨魁以及在 1968 年組成新政府。加國杜魯道政府的中國政策，在美國詹森及尼克森政府也日漸尋求與北京關係解凍、朝向政策調整之際，於是進一步改變，由傳統藉由多邊國際組織途徑，轉向尋求與中華人民共和國進行雙邊建交談判之途。

¹⁸ Stephen Beecroft, "Canadian Policy Towards China, 1949-57: The Recognition Problem," in P. Evans, and B. Frolic, eds. *Reluctant Adversaries* (Toronto: University of Toronto Press, 1991); Chester Ronning, *A Memoir of China in Revolution* (New York: Pantheon, 1974) pp. 171-72。

¹⁹ 當時加國駐美大使 Arnold Heeney 與美國駐加大使 Livingston Merchant 曾在 1965 年 6 月發表一篇報告，倡導「靜默外交」，作為兩國外交互動基本原則，卻引來一些批評；(詳見 J.L. Granatstein ed., *Canadian Foreign Policy: Historical Readings*. Rev. ed. (Toronto: Copp Clark Pitman, 1993) pp. 38-53)。Heeney 沈寂幾年後，寫了一篇文章作進一步闡釋。參見 J. L. Granatstein, ed. *Towards a New World: Readings in the History of Canadian Foreign Policy* (Toronto: Copp Clark Pitman, 1992), pp. 111-13。

肆、加中建交談判與多邊主義再現

表面上看來，杜魯道新政府已經改採雙邊途徑，而不再是透過聯合國「中國代表權」的多邊協議解決方式，來追求承認北京中央人民政府代表中國的政策目標。事實上，加國外交部官方檔案顯示，即使在加中兩國代表在瑞典斯德哥爾摩進行長達 20 個月、18 回合建交談判的過程中，加拿大外交部門仍透過傳統既有車輻式、多邊性外交網絡，進行政策訊息互換甚至進行諮商與協調，由是展現另一層面的多邊主義面貌。以下是簡要說明：

早在 1969 年 5 月 28 日上台時，杜魯道總理就已揭示新的外交政策目標在於：「兼顧在台灣有一分立政府存在的事實同時，盡快承認中華人民共和國政府，並支持其在聯合國取得中國席位。」²⁰ 隨後加國外交部（Department of External Affairs, DEA）即透過駐英國、法國與瑞典等國大使館蒐集資料、進行中國政策檢討與研究。更重要的，外交部門同時也確立未來針對中國與台灣問題進行多邊國際諮商的原則，並建議一旦與（共產）中國代表進行談判的日期敲定，即刻通知所有友好國家，包括：英國、法國、美國、澳大利亞、紐西蘭、比利時、義大利、日本、西德、瑞典及中華民國。同時，外交部建議，盡可能詳盡告知友邦談判過程與進展情形，「以減少友邦針對加國行動所可能的任何疑慮。」²¹

這些多邊性諮商的建議獲得外長同意，內閣也於 1969 年 1 月底通過授權外交部門派遣談判人員與中華人民共和國代表進行建交談判。大致而

²⁰ DEA（外交部）file 20-1-2-China-1, Vol. 10088, Part 1.1, 總理府新聞稿，May 29, 1968。原文是：“to recognize the People’s Republic of China government as soon as possible and to ensure that government to occupy the seat of China in the (UN), taking into account that there is a separate government in Taiwan.”。

²¹ 同上，Part 2, 予部長簽呈，July 3, 1968。

言，加中建交談判，可進一步區分成三大階段：(1)先期談判（大致是 1969 年 2 月至 4 月）；(2)實質原則討論（1969 年 5 月至 8 月）；(3)協議內容文字斟酌（1969 年 9 月至 1970 年 10 月）²²。

在前述多邊諮商原則的執行作法上，大致而言，每一回合加中談判過後，加國駐在上述國家的使領館（中華民國除外²³）均按時收到渥太華總部發出的電報說明，並訓令向駐在國外交部作簡報。有關中華民國部分，則由加國外交部門，於每回合談判後就進展情形，向國府派駐在渥太華的薛毓麒大使進行簡報。其針對若干主要國家進行諮商的具體執行情形，大致可簡要說明如下²⁴：

一、美國

當內閣做成加中進行建交談判決定時，加國外交部立即拍發電報訓令駐美國大使館告知國務院該項決定。國務卿羅吉斯（William Rogers）一開始即建議加國盡可能尋求「雙重關係」（dual relationship），尤其應避免明示或默示接受北京對台灣主權²⁵。

²² 談判過程與內容，可參閱 Robert Edmonds, “Canada’s Recognition of the People’s Republic of China,” *Canadian Foreign Policy*. Vol.5. No. 2. 1998, pp. 201-17; B. Michael Frolic, “The Trudeau Initiative,” in P. Evans, and B. Frolic, eds. *Reluctant Adversaries* (Toronto: University of Toronto Press, 1991); Der-yuan Wu, “Institutional Development and Adaptability: Canada, Taiwan and the Social Construction of ‘One China’.” Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, Carleton University, Ottawa, Canada, 2001; Der-yuan Wu, “Engaged Independence: The Case of the Sino-Canadian Stockholm Negotiations, 1969-70,” Paper presented in the 2001 Canadian Political Science Association Annual Conference, Universite Laval, Quebec City, Quebec, Canada, May 27-29, 2001。

²³ 當時加拿大在台北並未設立使領館。

²⁴ 本部分詳細英文撰述內容，請參閱 Der-yuan Wu, “Multilateral Engagement in Middle Power Diplomacy: Archival Evidence of the Canadian Practice,” Paper presented in the 5th Canadian Studies Conference, National Chengchi University, Taipei, Taiwan, March 23, 2001。

²⁵ 同上，part 3，渥太華致華盛頓（大使館）電報，Jan. 30, 1969；Vol. 8814, Part 6，華盛頓致渥太華電報，Feb. 6, 1969。

隨著談判進入實質階段，針對提供外國政府有關談判進展的訊息範圍，加國外長原本屬意由外交部在每次會談結束後做成電報，清楚註明那部分內容可提供給那些政府。加國駐美大使 Richie 則建議可以給美方更完整的談判內容簡報，因為「如果我們主動、相當坦誠並給美方令人相信的說明內容，美方會覺得必須負起保密義務，在談判過程中默許並配合我們完成成功談判的可能性就越高。」²⁶ 外長接受此一建議。因此，大致而言，每一回合談判後美方收到加國簡報內容範圍通常也就比起其他盟邦更為完整²⁷。

隨後，當加中建交談判進入第三階段的協議內容文字討論時，美方開始擔心加國談判者可能會在文字斟酌上有所閃失，致背離加國對台政策方針。事實上，當時義大利同時也在與中華人民共和國代表進行建交談判，而義國曾經向加國索取加方草擬的建交協議內容。加國外交部門有官員也順勢建議，進一步提供美方草案內容以減輕美國的疑慮，更可藉此杜絕美方事後批評加中協議內容欠缺正當性之藉口²⁸。此議最後獲得高層同意。此後，加方在視情況需要下，多會將協議草案的文字內容知會美方，同時向美方強調：加方提供這種訊息並非在尋求美方的贊同（blessing）。美方收悉訊息的制式反應則是「沒有評論」²⁹。

最後當 1970 年 10 月初談判成功結束，加國內閣通過建交公報內容後，隨即將書面內容傳達予美國國務院，雙方官員也各自交換所擬的官員在國會的答詢稿。在綜合所獲得訊息後，加方發現，除了少部分國務院官員外，

²⁶ 同上，Vol. 8814, Part 10, 渥太華致華盛頓電報，May 22, 1969；華盛頓致渥太華電報，May 23, 1969。

²⁷ 參閱，同上，Vols. 8815-8816, Parts 11-19, 渥太華致華盛頓電，June 11; 18; July 17; Sept. 24, 25; Oct. 21, 22, 23; Nov. 5, 1969; 華盛頓致渥太華電報，June 20; June. 18; Sept. 25; Oct. 23; Nov. 7, 1969。

²⁸ 同上，Blair Seaborn letter to Blouin, Nov. 14, 1969。

²⁹ 參閱，同上，Vols. 8815-8816, Parts. 14-18, 渥太華致華盛頓電報，Nov. 24, 1969; Jan. 27, Feb. 19; Mar. 18, 26; Aug. 4; Sep. 21, 1970; 華盛頓致渥太華電報，Feb. 5; Mar. 18, 19, 30, Aug. 7; Sept. 22, 1970。

尼克森政府私下樂見加中達成建交協議³⁰。

二、其他盟邦

在整個加中建交談判過程，加國外交部檔案顯示，加拿大也分別與英國、法國、義大利、日本、巴基斯坦與瑞典進行訊息交換。概略的說，英、法兩國，不論透過自動或加國請求方式，曾多次提供有關他們與中國官方人員接觸、談判的經驗訊息予加國外交官³¹。在加、中第一回合，中方提出「三不變原則」³²時，以及進入最艱困的回合談判時³³，英國方面特別「提示」(coach)加國：應在與中國談判時必須抱持冷靜堅定立場³⁴。瑞典、日本與巴基斯坦也曾多次主動提供加國外交官有關訊息，包括：新任中方談判代表背景、日華和約有關台灣地位、50年代末期中國向西北歐國家駐北京使領館照會對台立場等具體資料³⁵。

至於義大利，應是除美國之外，與加拿大互換訊息最頻繁的國家。事實上，加中進行建交談判時，義大利也正與中華人民共和國談判建交事宜。

³⁰ 參閱，同上，Vol. 8816, Part. 18，渥太華致華盛頓電報，Oct. 7, 9, 1970；華盛頓致渥太華電報，Oct. 8, 12, 15, 1970。

³¹ 參見，同上，Vol. 8814-8815, Part 6, 7, 9, 11, 13，渥太華致倫敦電報，Feb. 25, 1969；倫敦致渥太華電報，Feb. 28；May 8, 1969；Crowe letter to Collins, June 5, 1969；渥太華致巴黎電報，Feb. 25；Oct. 30, 1969；致部長簽呈，Jan. 23, 1970。

³² 中方談判人員在第一次會面及提出：任何想與中國建交的國家必須(1)承認中央人民政府是中國人民唯一合法政府；(2)承認台灣為中國領土不可分割的一部份且斷絕與「蔣幫集團」所有關係；(3)支持恢復中華人民共和國在聯合國的權利與席位且不再支持「蔣介石代表」。參見，同上，Vol. 8814, Part 7，斯德哥爾摩致渥太華電報，Feb. 21, 1969；或參閱前揭註 Frolic, “The Trudeau Initiative,” p. 200。

³³ 時間在1969年7月10日，當時中方一再以過去加國總理與外長發表的「一中一台」言論，數落加國欠缺「遵守『一個中國』原則之誠意」，要求加方以「明白承認『台灣是中國領土不可分割一部份』」的行動證明其談判誠意，加國代表數度解釋未果，談判一度瀕臨破裂邊緣。

³⁴ 同上，Vol. 8815, Part 12，遠東司致次長簽呈，July 31, 1969。

³⁵ 同上，Vol. 8815, Parts 11, 12，斯德哥爾摩致渥太華電報，June 3；July 24；Aug. 12；Sept. 26, 1969；東京致渥太華電報，July 17, 1969。

加國外交部內部起先對於究應提供多少訊息予義國存有爭論，經過幾次訊息互換且義方信守保密約定後，雙方進一步進行若干書面協議草案互換，雙邊諮商日漸制度化，直到雙方完成與北京代表之談判³⁶。

三、中華民國

從加國外交部官方檔案顯示，從加國準備與中華人民共和國開始談判建交時，加國外交部就將中華民國與美國列為最早需通知的國家。加中談判開始後，薛毓麒大使於每回合談判後，從加國外交部獲得相當程度的談判進展簡報³⁷。當加中談判接近完成之際，薛大使也在加中公開發交聲明48小時前，獲得加國外交部預先示警（advance warning）³⁸。回顧起來，相較於與華盛頓斷交之際台北方面展現的不平與激烈抗爭，中華民國與加拿大斷絕外交關係過程算是相當平順，其主要原因，應即在於美、加事先進行充分告知或諮商與否³⁹。

四、澳大利亞與蘇聯

除了前述國家與加方保持充分諮商外，澳大利亞與蘇聯在加中建交談判過程中的反應情形，多少也顯示出加國多邊主義外交的成果。澳洲原本在加中談判前即對加方計畫持保留態度，且澳方對義大利決定跟隨加方步

³⁶ 然而，在談判接近完成之際，義大利雖曾邀請加國共同協調與北京建交時間，卻遭加國婉拒。參見，同上，Vols. 8814-8816, Parts 14-19, 羅馬致渥太華電報，Mar. 3; May 10, 13; Nov. 7, 10, 17, 1969; Mar. 20; Apr. 7, 8, 17; May 27; Aug. 6, 27; Sept. 15, 18; 渥太華致羅馬電報，Mar. 5; May 12, 16; Aug. 15; Oct. 15; Nov. 12, 1969; Apr. 3, 27; Oct. 7, 1970。

³⁷ 礙於加國官方資料取得法（Access to Information Act）規定，有關加國對台關係本期間的專卷檔案，未能提供筆者參閱，故有關加方究竟提供簡報範圍為何，目前仍是謎。儘管如此，其他檔卷均提及薛大使確實定期接受談判進展簡報。

³⁸ DEA file 20-1-2-Taiwan, Vol. 8788, Part 5, 遠東司致次長簽呈，Oct. 6, 11, 1970。

³⁹ 我駐美最後一任大使沈劍虹在其回憶錄書名副標題上明白標以「美國如何出賣其盟邦」（How the US Sold Out Its Ally），內容並明白將美國作法與加拿大等國家作一對照。James Shen, *The US and Free China: How the US Sold Out Its Ally* (Washington: Acropolis Books, 1983) p. 18。

伐與北京建交談判的作法極不苟同並向義駐澳洲大使直言批判⁴⁰。對照起來，澳大利亞在整個加中談判過程，並未對加國外交官指責或出言不遜之表示，自此應可推斷此應與加方定期向澳洲簡報加中談判進展的作法有關。另外，蘇聯本來不在加國外交部提供外館有關加中談判進展的電報名單內。經加國駐俄大使爭取納入，其後並獲准主動向俄外交部定期簡報加中談判進展。與澳洲一樣，蘇聯對義大利外交官就義國或加國與中國談判建交一事從不掩飾其不快態度，然而他卻從未向加國外交官當面表露其不滿之意⁴¹。就此，加國駐澳洲與駐蘇聯大使咸認為應將過程平順歸因於加國定期諮商所致⁴²。

綜合上述，加拿大在與中華人民共和國談判建交期間，透過由政府間兩兩溝通管道所組合而成的車輻式多邊外交網絡，與盟邦或利害關係國家進行多邊性訊息提供、互換或諮商，可說成功化解了建交過程可能衍生的阻礙或反彈。除此之外，加國奉行多邊諮商外交的作法，也表現在其在早期尋求與台灣建構非官方關係過程：加國外交部檔案顯示，加拿大與中華民國斷交前一個月，加國曾向英、法、荷蘭等國索取他們接受台灣非官方代表與職權範圍等資訊⁴³。1976年處理蒙特婁奧運前，加拿大並曾大規模指示其駐在波昂、坎培拉、倫敦、巴黎、布魯塞爾、維也納、雅典、羅馬、斯德哥爾摩與威靈頓大使館向駐在國索取他們處理與台灣非官方關係的政策細節資訊⁴⁴。

⁴⁰ DEA file 20-1-2-China-1, Vol. 8814, Part 6, 坎培拉致渥太華電報, Feb. 4, 1969。

⁴¹ 同上, Vol. 8815, Part 11, 羅馬致渥太華電報, June 20, 1969。

⁴² 同上, Vol. 8816, Part 19, 坎培拉致渥太華電報, Oct. 14, 1970; Vol. 8815, Part 11, 莫斯科致渥太華電報, June 21, 1969。

⁴³ 同上, Vol. 8816, Part 18, 渥太華致倫敦、巴黎與海牙電報, Sept. 14, 1970。

⁴⁴ DEA file 20-1-2-Taiwan, Vol. 8789, Part 8, 渥太華致波昂、坎培拉、倫敦、巴黎、布魯塞爾、維也納、雅典、羅馬、斯德哥爾摩與威靈頓電報, Apr. 12, 1976。

五、當代加國外交的多層治理

加國外交政策的實踐，在後冷戰時代全球化與全球治理風潮下，已相當程度成為國際上將外交與全球治理相互連結實踐的獨特、深具代表性的楷模⁴⁵。在此一階段的外交上，和過去一樣，加國繼續和澳洲、紐西蘭及挪威等北歐國家，或「中型國家」，相結盟；但同時，也視政策議題範圍性質不同，再進一步納入不同的其他「志同道合」國家為合作夥伴。更重要的，政府外交部門與非政府組織常常進行訊息互換或磋商、並肩作戰，一起擴展國際活動空間。這種「多層治理」運作模式，或稱「新外交」(New Diplomacy) 或稱「公共外交」(Public Diplomacy)。事實上，加國政府部門與非政府組織構築夥伴諮商關係、共同參與國際組織主辦的會議或公約訂定的作法，可追塑至冷戰時期。

值得補充的是，這也不是說加國外交政策一向民主開放。相當程度上，一直到 1960 年代末期，其外交政策的制訂，和許多國家一樣，仍是處於相對封閉狀態之下的⁴⁶。例如，在 1968 年時，參加國際人權會議的加國非政府組織不多，而且也只能取得「觀察員地位」。當時，主導國際發展與合作事務的 Maurice Strong 雖極力想擴大非政府組織在外交政策制訂上的參與，但在國際上許多外國政府卻相當排斥的情況下，其推展成果有限。當時非政府組織的代表至多以技術專家或顧問身份參與，有時仍不得其門而入。同時，政府與非政府組織相互諮商的作法尚未制度化，政府代表在參加國際會議前夕多只進行臨時、短暫或倉促的徵詢。儘管如此，當時加

⁴⁵ Andrew F. Cooper, *Tests of Global Governance: Canadian Diplomacy and United Nations World Conferences* (New York: United Nations University Press, 2004), p. ix.; David Malone, "The New Diplomacy at the United Nations: How Substantive?" in A. F. Cooper, John English, and R. Thakur, eds. *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy* (New York: United Nations University Press, 2002)。

⁴⁶ 同前揭註 Cooper, *Tests of Global Governance*, p. 33。

國政府已開始在參加國際會議前前往若干大城舉辦公聽會⁴⁷。就在這種背景下，加國派出不含非政府組織在內的官方代表團參加 1972 年在瑞典斯德哥爾摩舉行的首屆人類環境發展會議。

進入 1980 年代，加國政府部門與非政府組織密切互動、聯袂參加國際組織會議的情形更爲明顯。例如：在 1984 年參加在墨西哥舉行的人口國際會議期間，加國官方與非政府組織代表均住在同一旅館，每早定期碰面商討策略、分配責任範圍，會後政府代表多會向非政府組織人員作會議簡報⁴⁸。1985 年參加奈洛比的國際婦女會議時，雙向關係更爲緊密。

到了 1992 年，在里約舉行的地球高峰會議時，這種夥伴關係的維持可說更爲制度化與穩固。例如，在第一次準備會議中，參加代表團的加國非政府組織就比其他國家爲多，非政府組織代表所做聲明也納入加國代表團的整體聲明，官方代表也多藉著各種機會盡可能擴大加國非政府組織的參與範圍。更值得一提的是，其間，加國政府除了和一些「志同道合」的國家政府進行多邊諮商，建構聯盟關係外，網絡連結關係更擴及非政府組織之間。例如：在公海魚捕議題上，加國與澳大利亞及紐西蘭政府、以及來自這些國家的非政府組織之間，進行了密切的訊息互通⁴⁹。因此，就此而言，當代加國外交的重要實踐方式，是在結合政府部門與聯合國體系爲中心的國際組織以及非政府組織進行「多層次治理」。這其中，其實仍延續傳統「多邊主義」與「中型國家」外交的諸多特徵，如：透過國際組織與會議場域來進行聯盟網絡建構，依照不同政策議題範疇選擇志同道合的中型國家爲結盟對象，任務取向並策略性挑選特定功能性議題來鑄造外交利基。類似的特徵同樣呈現在加國參加 1993 年維也納國際人權會議、1994 年開羅人口與發展會議、1995 年北京婦女會議、與 2001 年德班種族歧視

⁴⁷ 同前揭註，pp. 33-34。

⁴⁸ 同前揭註，pp. 36-37。

⁴⁹ 同前揭註，pp. 46-47。

會議上⁵⁰。

先前曾提及加國外交政策的多邊主義傳統通常與「美國因素」有關，也就是：奉行多邊主義的政策，就某層面言是在尋求平衡美國對加國的過度影響。就此而言，值得補充的是：當代加國外交的由政府外交部門與非政府組織通力合作的「多層治理」實踐型態中，也不乏有在美國政府刻意缺席或抵制的情形下而成功的例子。1997年在渥太華簽訂的『禁止使用囤積生產與移轉人員殺傷地雷及其毀滅公約』(*The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction*) (或以下簡稱『渥太華除雷公約』)以及1998年在羅馬簽訂的『國際刑事法庭規約』(*Rome Statute of the International Criminal Court*) (或以下簡稱『羅馬規約』)可說是最佳的例證。以下就此略作說明：

冷戰結束後，地雷問題漸受重視。國際紅十字會(International Committee of the Red Cross (ICRC))首先展開反人員殺傷地雷運動。在1993年5月，許多國際非政府組織組成「禁用地雷國際運動」(International Campaign to Ban Land Mines, ICBL)的聯盟。在加國境內，許多個別非政府組織與由多數非政府組織所組成的全國性聯合會——「加拿大國際合作協會」(Canadian Council for International Cooperation, CCIC)也共組一個「加拿大地雷行動」(Mines Action Canada, MAC)，並在1994至1995年間展開密集寫信運動以及傳真、海報與媒體大規模宣傳活動⁵¹。此後，加國外交部出面邀請MAC派代表與政府部門人員合組加拿大官方代表團，共同參與聯合國主辦的武器管制會議(Convention on Certain Conventional Weapons, CCW)。雖然政府與非政府組織一開始存在某些不信任關係，但

⁵⁰ 參見前揭註書。

⁵¹ 參見 Valerie Warmington and Celina Tuttle, "The Canadian Campaign," in M. A. Cameron, R. J. Lawson, and B. W. Tomlin, eds. *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines* (Toronto: Oxford University Press, 1998)。

大致而言雙方合作順利愉快。雖然該一武器管制會議原意在創設「立法性條約」(law-making treaty)的努力最後失敗，卻意外為加拿大開啓進行另一種型式外交的機會之窗。時任加國外長的 Lloyd Axworthy 適時支持由各國政府代表與非政府組織成員在加國首都渥太華共同商討談判簽訂禁止人員殺傷地雷的相關公約。事實上，早在 1996 年會議前，加國已將一份除雷聲明稿廣泛傳送各國，強調締結一份有拘束力公約的必要性，凡表明支持該聲明均受邀參加，有所保留者則邀為觀察員。該次會議閉幕之前，Axworthy 進一步建議參與國有始有終，因而訂定 1997 年 12 月為公約簽訂最後期限。從 1996 年 10 月多國代表初次在渥太華齊聚研商，到會後持續在中美洲、北歐、澳洲、菲律賓與西班牙進行區域性政府與非政府組織綽商會議，到最後 1997 年 12 月重回渥太華簽訂『渥太華除雷公約』，共計有 122 國家政府代表與約 400 各國或國際性非政府組織參與，在 14 個月內完成締約，故有「速軌外交」(Fast-Track Diplomacy) 之說法⁵²。總之，由加國外交部門以及非政府組織透過既有夥伴關係，聯合出擊進行多邊磋商、建構蛛網式跨國政策網絡，雖未能說服美國政府加入談判與簽署該公約，卻也成功化解美國政府代表缺席所可能帶來的險阻，同時超越傳統以國家為中心、菁英外交思維或正式國際組織為管道的實踐方式，可說樹立了「公共外交」(Public Diplomacy) 的新典範⁵³。

至於 ICC，早在一次大戰結束後，成立一個永久性國際刑事法庭的構想，就已開始醞釀。二次大戰後聯合國國際法委員會 (International Law

⁵² 參閱 Robert Lawson, "The Ottawa Process: Fast-Track Diplomacy and the International Movement to Ban Anti-Personnel Mines," in Fen O. Hampson, and Maureen Appel Molot, eds. *Canada Among Nations 1998: Leadership and Dialogue* (Toronto: Oxford University Press, 1998); Brian W. Tomlin, "On a Fast Track to a Ban: The Canadian Policy Process," in Cameron, Lawson, and Tomlin, eds. *To Walk Without Fear*。

⁵³ Maxwell A. Cameron, "Democratization of Foreign Policy: The Ottawa Process as a Model," in Cameron, Lawson, and Tomlin, eds. *To Walk Without Fear*。

Commission (ILC) 扮演關鍵角色⁵⁴。後冷戰時代盧安達與前南斯拉夫境內相繼發生種族屠殺事件，間接催化整個過程，聯合國也開始建立 ICC 的預備綽商⁵⁵。同時，國際法委員會起草的規約也先後送交聯合國大會及臨時委員會討論，最後決定在 1998 年 7 月 15 至 17 日在羅馬召開外交會議以議決成立 ICC 的規約。在此一過程，加拿大延續著渥太華除雷公約的精神，領導一個約 60 個國家組成的「志同道合團體」(Like-Minded Group, LMG)，採取共同立場、協調策略，目標即在推動該一正式外交會議的召開。另外，加國政府與非政府組織也透過雙邊與多邊接觸、公開聲明與遊說等手段，以提高其他國家對成立一個有效、獨立行使職權 ICC 的支持。同時，加國也透過對聯合國信託基金 (UN Trust Fund) 的捐助，協助開發中國家的非政府組織實際參與 ICC 的成立。在羅馬外交會議開幕之際，前外長 Axworthy 發表聲明，敦促各國支持建立一對犯有殘害人群、違反人道與戰爭罪主要罪行享有「固有管轄權」(inherent jurisdiction) 的 ICC⁵⁶；會議中，加國資深外交官 Phillippe Kirsch 被推舉為全體委員會 (Committee of the Whole) 的主席，承擔穿梭協商的重任。同時，加國代表團成員也在不同協商場合，擔任中間橋樑角色，經過五週的密集綽商，最後由 Kirsch 綜合多數與少數看法，提草一全球性題綱 (即羅馬規約草案)，並獲得 120 國贊成、7 國反對⁵⁷ 與 21 國棄權的通過。會後，為進一步討論 ICC 程序規則、財政運作與享有特權、豁免權等運作細節，更成立預備委員會 (Preparatory Commission)，Kirsch 再度榮膺主席重任。在 2003 年 2 月，Kirsch 更被選為 ICC 法官與主席⁵⁸。總之，本案中加國非政府組織與外交

⁵⁴ Keating, *Canada and World Order*, (2002), p. 183。

⁵⁵ Alistair D. Edgar, "Peace, Justice and Politics: The International Criminal Court, 'New Diplomacy', and the UN System," in Cooper, English, and Thakur, eds. *Enhancing Global Governance*, p. 134。

⁵⁶ <http://www.un.org/icc/pressrel/lrom7.htm>。

⁵⁷ 投下反對票的包括：中華人民共和國、伊朗、以色列與美國。

⁵⁸ http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/icc 比較 <http://hwr.org/worldreport99/special/icc.html>。

部門，繼渥太華除雷公約後，再度協力扮演舉足輕重的角色。與渥太華除雷公約一樣，這一案例的加國外交多層治理實踐也是在美國政府反對下進行的⁵⁹。不過，與渥太華除雷公約不同的是：相較於除雷公約並非是聯合國贊助主導的⁶⁰，本案則是由聯合國出面推動的。

陸、結語：加拿大外交面臨的挑戰

總結來說，本論文的主要論述是：加拿大外交政策，相當程度上，可說先後一貫的圍繞在廣義的「多邊主義」概念上，特別強調外交實踐需建立的多邊政策網絡與充分諮商之上。這種實踐，呈現在歷史系絡上，與「中型國家」概念和「美國因素」多所關連。就實例而言，這種「多邊主義」精神，過去相當程度表現在加國與中華人民共和國建交談判的過程之上。當時，加國政府訊息交換的對象，除了傳統北約盟國外，更包括澳、紐、瑞典等「中型國家」、開發中國家如：巴基斯坦、印度，以及處於潛在利害衝突的蘇聯、義大利與中華民國。這是一種國家行為者單一層級，以政府對政府兩兩互動構成的車輻式政策網絡型態。

在後冷戰時代，加拿大外交實踐呈現「多層治理」型態，也就是由政府外交部門與非政府組織緊密合作，參與國際組織與會議，共同構築跨國性、蛛網式多邊政策網絡。同時，此一階段的外交政策持續保有過去「志

⁵⁹ 事實上，在美國國內，有不少民間個人或組織是支持此二公約的簽訂。例如，「美國越戰退伍軍人協會」(The Vietnam Veterans of America)與 Jody Williams 是積極促成除雷公約的。而在羅馬規約方面，「人權觀察」(Human Rights Watch)與「人權律師委員會」(The Lawyers Committee for Human Rights)則出力甚多。參見 Andrew F. Cooper, "Like-Minded Nations, NGOs, and the Changing Pattern of Diplomacy Within the UN System: An Introductory Perspective," in Cooper, English, and Thakur, eds. *Enhancing Global Governance*, p. 4; James Reed, "Why is the USA Not a Like-Minded Country? Some Structural Notes and Historical Considerations," in Cooper, English, and Thakur, eds. *Enhancing Global Governance*。

⁶⁰ David Malone, "The New Diplomacy at the United Nations: How Substantive?" in Cooper, English, and Thakur, eds. *Enhancing Global Governance*, p. 43。

同道合國家」間進行議題功能合作、多邊諮商的精神，也就是：透過與若干長期合作對象，如：澳洲、紐西蘭及挪威等北歐國家，或「中型國家」，相結盟；但同時，也視政策議題範圍性質不同，再進一步納入不同的其他「志同道合」國家為合作夥伴；並將多邊夥伴關係與諮商對象擴及國內外非政府組織。就「渥太華除雷公約」與「羅馬規約」例子而言，加國這種「多層治理」外交甚至成功克服了美國政府刻意缺席或反對所帶來的險阻。然而，這些成功經驗並非意味著加國外交作為已達日臻完善、國際影響力有增無減的境界。事實上，有不少當代加拿大外交政策的文獻一再發出加國國際影響力日趨式微的警訊⁶¹。加國外交與多邊主義可說面臨了空前的挑戰。歸納起來這些挑戰約略如下：⁶²

首先，冷戰結束後國際組織與多邊協議顯著增加，尤其有關貿易、維持和平、人類安全與發展議題方面的國際制度，加拿大有承諾參與者數量上大量增加且性質日趨多樣化，然而在政府推動瘦身精簡計畫下，這意味著加國政府所願與能付出的人力、財政等資源增加有限，在整個比率上甚至有下降趨勢。例如：就聯合國維持和平行動而言，1990年代以來，加國投入人力資源有日漸下滑情形。2003年加國參與聯合國維持和平行動規模降為第34名，在非洲的12,000聯合國部隊中，只有8名是加國軍人⁶³。

⁶¹ 參閱 David Carment, Norman Hillmer, and Fen O. Hampson, eds. *Canada Among Nations 2003: Coping With the American Colossus* (Toronto: Oxford University Press, 2003); Canadian Defense and Foreign Affairs Institute, "In the National Interest: Canadian Foreign Policy in an Insecure World" (<http://www.cdfai.org>); Andrew Cohen, *While Canada Slept: How We Lost Our Place in the World* (Toronto: McClelland & Stewart, 2003); Norman Hillmer, and Maureen Appel Molot, eds., *Canada Among Nations 2002: A Fading Power* (Toronto: Oxford University Press, 2002)。

⁶² 第一至三點，可參閱 Thomas S. Axworthy, "Unwilling to be Willing: The Primacy and Capability Principles in Canadian-American Relations," Paper prepared for the Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, 2003; CDFAI, "In the National Interest", 2003; Tom Keating, "Multilateralism and Canadian Foreign Policy: A Reassessment," Paper prepared for the Canadian Defense and Foreign Affairs Institute, 2003。

⁶³ Keating, "Multilateralism and Canadian Foreign Policy," p. 9。

換言之，加拿大對多邊國際制度承諾，相對於資源投入，有過度伸展（overstretch）之虞，在此一情況下，加國如何在有限資源投注上，選擇有效益的多邊性議題作為外交利基，更成一大挑戰。

其次，在參與多邊組織與制度的優先順序上，加國也面臨抉擇。例如：在貿易上，加國政府最近大力推動「美洲自由貿易區協定」（FTTA），但是否就忽略了既有的北美自由貿易區協定或世界貿易組織。同樣的，政府在 1990 年代將注意力放在聯合國身上，卻導致北約部分的注意力失衡。

再次，相對於加國的多邊主義外交傳統，1990 年代以來美國日益強調單邊主義，也使得兩國在環保議題（如加入京都議定書）、除雷公約、國際刑事法庭、聯合國在伊拉克看法上有重大歧異。2003 年英美聯軍揮軍進入伊拉克，並獲得澳大利亞支持，Chretien 政府選擇與「舊歐洲」站在一起，以凸顯加國外交自主權的作法，業已對美加關係造成衝擊。如何繼續推動多邊主義同時設法遊說美國運用多邊制度，並且不致被美國視為道德說教，是當前加國外交政策另一大挑戰。

最後，非政府組織參與全球事務越為積極，勢將為加國外交政策議程設定帶來更大壓力。非政府組織一向主張政策制訂民主化與透明化，反對菁英式、傳統「靜默外交」，極可能增加政策制訂的複雜性，對於如何建立國內外共識將更具挑戰性。尤其，在牽涉到加美關係時，強調外交民主化的「公共外交」，如何與傳統的「靜默外交」原則取得平衡，將繼續是極大挑戰。

基於在快速變動中的國際環境加國的外交因應仍待加強，面對種種挑戰，「加拿大國防與外交事務學院」（Canadian Defense and Foreign Affairs Institute, CDFAI）在去年中出版一份匯集多位加國外交政策專家撰寫而成的《合乎國家利益》（*In the National Interest*）報告⁶⁴，認為應該是加國新政府對國防與外交政策進行總檢討的時候，並提出 33 項具體建議。其中，

⁶⁴ 該一報告由 Denis Stairs, David J. Bercuson, Mark Entwistle, J.L.Granatstein, Kim Richard Nossal 與 Gordon S. Smith 聯合撰寫。參見 <http://www.cdfai.org>。

以下六項直接涉及多邊主義與美國因素，值得注意：

1. 加拿大應比起過去更具策略性與選擇性的公開表達與美國不同的看法，且應將之侷限於直接危及加國利益者；
2. 當在全球議題上加國不同意美國看法時，加國在陳述過程中，應非常小心處理，切記「靜默外交」的原則不只適用於冷戰期間，在當今環境同具意義；
3. 有關攸關北美的問題上，應以議題分別個案處理，而非連結在一起的方式處置；
4. 加拿大人民應瞭解到：多邊主義是工具，而非目的；
5. 加國人民也應瞭解：提倡多邊主義，雖非一直，但常常是合乎加拿大的戰略利益，這需要政府不只與其他政府通力合作，更需加強與私部門以及非政府組織的緊密合作關係；
6. 加國人民也需明瞭：由於多邊主義不一定符合美國利益，美國人常對多邊主義相關論述有所懷疑，因此當政府在提倡多邊制度時應小心翼翼將多邊解決方案符合美國利益的說法傳達給美國人。

這份報告與建議並於去年十月底召開的「改變加拿大外交政策」(Changing Canadian Foreign Policy)會議中，被提出來討論。綜合起來，無論在報告或研討會中，儘管在欠缺美國參與下透過國際組織或會議施展傳統多邊主義外交的作法曾被多次提出來檢討，結合多層治理與多邊主義，並強調多邊性諮商、集中有限資源與策略選擇特定功能性議題的原則，仍是被認為是加國外交實踐的寶貴資產。

參考書目

- Axworthy, Thomas S. 2003. "Unwilling to be Willing: The Primacy and Capability Principles in Canadian-American Relations," Paper prepared for the Canadian Defence and Foreign Affairs Institute.
- Beecroft, Stephen. 1991. "Canadian Policy Towards China, 1949-57: The Recognition Problem," in P. Evans, and B. Frolic, eds. *Reluctant Adversaries*. Toronto: University of Toronto Press.
- Black, David, and Claire Turrene Sjolander. 1996. "Multilateralism Re-constituted and the Discourse of Canadian Foreign Policy." *Studies in Political Economy*, Vol. 49, Summer.
- Cameron, Maxwell A. 1998. "Democratization of Foreign Policy: The Ottawa Process as a Model," in M. A. Cameron, R. J. Lawson, and B.W. Tomlin, eds. *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*. Toronto: Oxford University Press.
- Caporaso, James A. 1992. "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations." *International Organization*, Vol. 433, Summer.
- Carment, David, Norman Hillmer, and Fen O. Hampson, eds. 2003. *Canada Among Nations 2003: Coping With the American Colossus*. Toronto: Oxford University Press.
- CDFAI Canadian Defense and Foreign Affairs Institute, 2003. "In the National Interest: Canadian Foreign Policy in an Insecure World." <<http://www.cdfai.org>>
- Chapnick, Adam. 2002. "Principle for Profit: The Functional Principle and the Development of Canadian Foreign Policy, 1943-1947." *Journal of Canadian Studies*, Vol. 37, No. 2, Summer.
- Cohen, Andrew. 2003. *While Canada Slept: How We Lost Our Place in the World*. Toronto: McClelland & Stewart.
- Cooper, Andrew F. 1997. *Canadian Foreign Policy: Old Habits and New Directions*. Scarborough: Prentice-Hall Canada.
- Cooper, Andrew F. 2002. "Like-Minded Nations, NGOs, and the Changing Pattern of Diplomacy Within the UN System: An Introductory Perspective," in A. F. Cooper, John English, and R. Thakur, eds. *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy*. New York: United Nations University Press.
- Cooper, Andrew F. 2004. *Tests of Global Governance: Canadian Diplomacy and United Nations World Conferences*. New York: United Nations University Press.
- Cooper, Andrew F., Richard A. Higgot, and Kim Richard Nossal. 1993. *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: UBC Press.

- Cooper, Andrew F., and Geoffrey Hayes 2000. *Worthwhile Initiatives? Canadian Mission-Oriented Diplomacy*. Toronto: Irwin Publishing.
- Dewitt, David, and John Kirton. 1983. *Canada as a Principal Power*. Toronto: John Wiley & Sons.
- Edgar, Alistair D. 2002. "Peace, Justice and Politics: The International Criminal Court, 'New Diplomacy', and the UN System," in A. F. Cooper, John English, and R. Thakur eds. *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy*. New York: United Nations University Press.
- Edmonds, Robert. 1998. "Canada's Recognition of the People's Republic of China." *Canadian Foreign Policy*, Vol. 5, No.2, pp. 201-17.
- Frolic, B. Michael. 1991. "The Trudeau Initiative," in P. Evans, and B. Frolic, eds. *Reluctant Adversaries*. Toronto: University of Toronto Press.
- Granatstein, J. L. 1989. How Britain's Weakness Forced Canada into the Arms of the United States. Toronto: University of Toronto Press.
- Granatstein, J. L., ed. 1992 *Towards a New World: Readings in the History of Canadian Foreign Policy*. Toronto: Copp Clark Pitman.
- Granatstein, J. L., ed. 1993. *Canadian Foreign Policy: Historical Readings*. rev. ed. Toronto: Copp Clark Pitman.
- Granatstein, J. L., and Norman Hillmer. 1991. *For Better or For Worse: Canada and the United States to the 1990s*. Toronto: Copp Clark Pitman.
- Hawes, Michael. 1984. *Principal Power, Middle Power or Satellite?* Toronto: York Centre for Strategic Studies.
- Held, David, and Anthony McGrew, eds. 2002. *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hillmer, Norman. 1989. *Partners Nevertheless: Canadian-American Relations in the Twentieth Century*. Toronto: Copp Clark Pitman.
- Hillmer, Norman, and Maureen Appel Molot, eds. 2002. *Canada Among Nations 2002: A Fading Power*. Toronto: Oxford University Press.
- Keating, Tom. 1993. *Canada and World Order: The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*. Toronto: McClelland & Stewart.
- Keating, Tom. 2002. *Canada and World Order: The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy*. 2nd ed. Toronto: Oxford University Press.
- Keating, Tom. 2003. "Multilateralism and Canadian Foreign Policy: A Reassessment." Paper prepared for the Canadian Defense and Foreign Affairs Institute.

- Keohane, Robert O. 1993. "Multilateralism: An Agenda for Research." *International Journal*, Vol. 454, Autumn.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye, Jr. 2000. "Governance in a Globalizing World," in R. O. Keohane, ed. *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge.
- Lawson, Robert. 1998. "The Ottawa Process: Fast-Track Diplomacy and the International Movement to Ban Anti-Personnel Mines," in Fen O. Hampson, and Maureen Appel Molot, eds. *Canada Among Nations 1998: Leadership and Dialogue*. Toronto: Oxford University Press.
- Malone, David. 2002. "The New Diplomacy at the United Nations: How Substantive?" in A. F. Cooper, John English, and R. Thakur, eds. *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy*. New York: United Nations University Press.
- Neufeld, Mark. 1995. "Hegemony and Foreign Policy Analysis: The Case of Canada as Middle Power." *Studies in Political Economy*, Vol. 48, Autumn.
- Nossal, Kim Richard. 1997. *The Politics of Canadian Foreign Policy*. 3rd ed. Scarborough: Prentice Hall.
- Oudenaren, John Van. 2004. "Unipolar Versus Unilateral." *Policy Review*, Vol. 124, Apr/May.
- Pratt, Cranford, ed. 1990. *Middle Power Internationalism: The North-South Dimension*. Kingston & Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Reed, James. 2002. "Why is the USA Not a Like-Minded Country? Some Structural Notes and Historical Considerations," in A. F. Cooper, John English, and R. Thakur, eds. *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy*. New York: United Nations University Press.
- Ronning, Chester. 1974. *A Memoir of China in Revolution*. New York: Pantheon.
- Ruggie, John Gerard, ed. 1993. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press.
- Shen, James. 1983. *The US and Free China: How the US Sold Out Its Ally*. Washington: Acropolis Books.
- Solana, Javier. 2004. "Rules With Teeth." *Foreign Policy*, Vol. 144, Sep/Oct.
- Tepperman, Jonathan D. 2004. "Some Hard Truths About Multilateralism." *World Policy Journal*, Vol. 21, No. 2, Summer.
- Tomlin, Brian W. 1998. "On a Fast Track to a Ban: The Canadian Policy Process," in M. A. Cameron, R. J. Lawson, and B. W. Tomlin, eds. *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*. Toronto: Oxford University Press.
- Wallerstein, Immanuel. 2004. "Soft Multilateralism." *The Nation*, Vol. 278, No. 4, Feb. 2.

- Warmington, Valerie, and Celina Tuttle. 1998. "The Canadian Campaign," in M. A. Cameron, R. J. Lawson, and B. W. Tomlin, eds. *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*. Toronto: Oxford University Press.
- Wu, Der-yuan. 2001a. "Institutional Development and Adaptability: Canada, Taiwan and the Social Construction of 'One China'." Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, Carleton University, Ottawa, Canada.
- Wu, Der-yuan. 2001b. "Multilateral Engagement in Middle Power Diplomacy: Archival Evidence of the Canadian Practice," Paper presented in the 5th Canadian Studies Conference, National Chengchi University, Taipei, Taiwan. March 23.
- Wu, Der-yuan. 2001c. "Engaged Independence: The Case of the Sino-Canadian Stockholm Negotiations, 1969-70." Paper presented in the 2001 Canadian Political Science Association Annual Conference, Universite Laval, Quebec City, Quebec, Canada, May 27-29.
- 吳得源。1997。〈加拿大政黨政治與一九九七年大選之分析〉《美歐季刊》，12卷、2期，頁1-22。

Canadian Multilateralist Diplomacy and Governance: Continuity and Change

Der Yuan Wu

Abstract

The practice of Canadian diplomacy consistently revolves around the principle of “multilateralism,” with a special emphasis upon coalition- and network-building and sufficient consultation. In historical context, this practice was closely related to the idea of “middle power” and the deliberation of “Canadian-American relationship.” Its spirit was largely present in the process of Stockholm negotiations between Canada and the People’s Republic of China, 1969-70. At the time, Canada provided or exchanged information with traditional NATO allies, “middle powers,” including Australia, New Zealand and Sweden, as well as some states that might clash with the Canadian policy move. This phase of multilateralist diplomacy was characterized with single-leveled, cob-shaped, multilateral policy network composed of government-to-government mutual interactions.

In post Cold War era, Canadian foreign policy is further oriented toward “multilayered governance.” That is, government and NGOs build a close partnership in participating in international organizations and conferences as well as forge transnational and multilateral policy networks. Meanwhile, the practice of consultation and selective coalition-building among Like-Minded States with respective specialization on some functional issue areas persists. In the cases of the “Ottawa process” and “Rome Statute for International Criminal Court,” the Canadian multilayered governance had successfully overcome possible hurdles created by the absence or objection of the American government.

Keywords: multilateralism, multilayered governance, middle power, Canadian-American relationship, public diplomacy, quiet diplomacy