

加拿大台灣事務法之草案審議與意義

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

加拿大下議院(House of Commons)在2005年4月起審議由保守黨籍議員 Jim Abbott 所提出的私人法案第357法案(*Bill C-357*)，也就是俗稱的『台灣事務法』(*Taiwan Affairs Act, TAA*)。歷經一讀程序及送交外交國貿委員會進行討論與聽證會，雖因11月底 Paul Martin 領導的自由黨遭受倒閣與隨後國會解散而功敗垂成，卻也有效提升加國社會對台海問題的意識。特別是，TAA 出自一個與台灣較欠缺深厚歷史淵源的國家的民間自省，也提供加國政府政策調整契機，其內容及審議過程深值得分析與探討。

本篇論文重點將探討台灣事務法草案的內容與審議過程及意義，並將此一主題置於加拿大與台灣關係的歷史脈絡之下。因此，本文將先簡要說明加拿大與台灣關係的歷史背景，其次探討 TAA 的內容以及審議過程，最後分析 TAA 的影響與意義。

關鍵字：加拿大、『台灣事務法』

壹、歷史脈絡下的加拿大與台灣關係

加拿大與台灣的民間關係，其實可追溯到 19 世紀下半葉。著名的「黑鬍子傳教士」馬偕(George Leslie Mackay)先生在 1872 年抵達淡水後，花了三十年分別建立台灣第一所現代醫院、中等學校與女子學校，這也是加拿大民間對東亞地區進行國際發展援助的先聲。另一方面，在政府層級上，二次大戰後加國與台灣的進一步連結，也多少延續其與中國國民黨政府的關係。以下分析重心將放在政府間關係的歷史脈絡。

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(Beecroft, 1991; Ronning, 1974: 171-2)。在顧及美國可能反彈或報復下，當時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。時至 1960 年代初期，在嗅及美國調整中國政策跡象之際，加國政府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。

概括而言，加拿大政府自始對在中國大陸的國民黨政府沒什麼好感，加國這種感受並相當程度延續其在台灣的威權統治期間(Beecroft, 1991: 45-7)。在 1970 年 10 月之前，國民黨政府雖然維持在渥太華所設立的大使館，卻未能說服加國政府將其在大陸的外交使領館遷至台北。加國政府也拒絕給予中華民國技術援助。其中重要原因即在於：「加國政府遲早要承認中國共產黨政府以及其支持台灣島上住民自決的原則。」¹

¹ Department of External Affairs (DEA) File 20-1-2-TAIWAN, Part1.1, Vol. 10057: Ritchie Letter to External Aid Office, Dec.3, 1963。

其中，就住民自決原則來說，其實早在 1955 年時，當時加國外長 Lester B. Pearson 就認為台海問題的解決應以台灣島上住民的願望為首要考量 (*External Affairs*, Feb. 1955: 65)。這種立場在 1960 年代尤其鮮明。更著名的實踐是參議員 Alfred J. Brooks 所率領的加國聯合國代表團在 1961 年的聯合國大會上公開作有關加國支持台灣島民自決的官方宣示²。後來此一立場的進一步闡釋也分別由加國外交部傳達給當時國府駐加大使徐淑希以及呈現在加國處理彭明敏案的過程之中³。

在 1964 與 1966 年，加國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，當時加拿大的「一中一台」政策，開始呈現新的面貌。

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。⁴」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⁵。在談判期間，加國外交部門，在每回合談判後曾就進展情形，均向國府派駐在渥太華的薛毓麒大使進行簡報。當加中談判接近完成之際，薛大使也在

² 參閱外交國貿委員會第 38 屆第 1 會期 *Evidence* No.63, Nov.1, 2005。

³ 參閱 DEA File 20-1-2-TAIWAN, Part 1.1, Vol. 10057: 1964-65 諸多文獻。

⁴ DEA 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.”。

⁵ 大致而言，加中建交談判，可進一步區分成三大階段：(一)先期談判（大致是 1969 年 2 月至 4 月）；(二)實質原則討論（1969 年 5 月至 8 月）；(三)協議內容文字斟酌（1969 年 9 月至 1970 年 10 月）。有關談判過程的探討，可參考（吳得源，2005；Edmonds, 1998；Frolic, 1991；Wu, 2001b）

加中公開建交聲明 48 小時前，獲得加國外交部預先示警(advance warning)⁶。加拿大與中華民國斷交前一個月，加國並曾向英、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⁷。

談判完成後，在 1970 年 10 月 13 日加拿大外長 Mitchell Sharp 在國會宣布與中國建交：除了承認中華人民共和國政府為唯一合法政府外，並注意到(take note of)中國有關「台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部份」的立場。這也就是有關國際承認議題中的「加拿大模式」(Canadian Formula)表述方式⁸。其中，所謂「注意到」，一直被視為是「既不背書也不挑戰」(neither endorse nor challenge)的代名詞。依照加拿大外交部自己的詮釋，其意涵是：「我們瞭解中國的立場但不必然意味同意這種立場，當處理與台灣關係時，我們會考量到中國的強烈看法……」⁹。

雖然加拿大與國民政府斷交時過程相當平順，然而由於斷交後一系列事件的發生，使得加台雙邊關係變得更為疏離。過程中特別是 1970 年代，加國政府對國民黨政府意圖利用入境加拿大參加國際體育文化活動的機會、動輒使用「中華民國」名稱、國旗或國歌等泛政治化與外交化的作法，可說十分不快，認為台北蓄意破壞剛剛建立的加中外交關係（這其中包括 1976 年蒙特婁奧運事件）。其實相當程度上，加國外交部門若干官員對台灣方面泛外交化的意圖與作法相當具有戒心，有關負面觀感多少仍延續至今。

貳、台灣事務法草案的內容與審議過程

第 357 法案(*Bill C-357*)是由隸屬西部 BC 省 Kootenay-Columbia 選區的保守黨籍聯邦國會議員 Jim Abbott 領銜在 2005 年春天提出的一項私人

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

⁷ 同上, Vol.8816, Part 18, 渥太華致倫敦、巴黎與海牙電報, Sep.14, 1970。

⁸ 此一模式一推出，產生顯著的骨牌效應，共計有 15 個國家採用加拿大模式與中華人民共和國建交。影響所及，造成對北京有利的「一個中國」理念制度化，成為國際事實以及台灣在國際外交空間上受到顯著壓縮。詳見(Wu, 2001a, 2005)

⁹ DEA file 20-1-2-CHINA-1, Part 14, Vol.8814: Stockholm telegram to Ottawa, Jan.26, 1970。

法案並在 4 月 4 日進行一讀。當時並獲得跨黨的八位議員連署 (*Hansard* 第 38 會期第 1 會期 No.75)。其間，歷經國會下議院一讀程序及送交外交國貿委員會(簡稱外交委員會)進行討論與聽證會。目前因 11 月底 Paul Martin 領導的自由黨政府遭受國會倒閣與隨後國會解散而告一段落。

這項法案本文共計十條。以下逐條說明如下¹⁰：首先，法案前言先指出其主要立法目的在為加拿大與台灣的經濟、貿易、文化及其他多方面的人民間關係，建立一個改良式的法律架構。該一序言並將尋求此一立法的緣由追溯到以下幾項事實基礎上：前述 1970 年 10 月 13 日的加拿大模式主要表述；斷交前加拿大政府法律承認中華民國政府；目前加國政府也承認加台經濟關係的重要性、台灣成功的民主與經濟發展構成亞太地區的楷模；台灣已成為 WTO 的成員；國會想為加國與台灣人民間經濟、文化、科學、法律與其他關係的穩定發展上奠定法律基礎。

就法案本文的內容來看，除第一條法案名稱與第二條分別定義「加拿大法律」與「台灣」之外，第三條闡明加拿大對台政策的基礎有四：(1)維持並提升加拿大人民與台灣、中國及亞太地區不同人民間廣泛、密切與友好的商業、文化及其他關係；(2)該地區的和平與穩定符合加拿大政治、安全與經濟利益以及構成國際所關切的事項；(3)任何企圖運用非和平與禁運杯葛手段來決定台灣未來的作法均構成對亞太地區和平與安全的一大威脅，也是加國嚴重關切的事項；(4)支持亞太地區民主政治制度的和平演進與發展。

其次，TAA 第四至八條分別界定法律指涉、財產、法律能力與協定等議題。第四條明訂當加國法律提到或關係到外國(*foreign countries*)、民族(*nations*)、主權國家(*states*)以及政府(*governments*)或政府實體(*governmental entities*)時，這些法律也視同適用到台灣和其政府與政府實體上。第五條則說明在加拿大法律以及法庭行動上，對中華人民共和國의正式承認並不影響到斷交之前或之後台灣及其公民擁有或持有任何事實、個人、可移動或

¹⁰ 所有條款原文請參閱：Bill C-357, House of Commons, *Edited Hansard*。

不可移動的財產以及其他有價東西的所有權、權利與利益。第六條第一項規定：台灣有根據加拿大法律在加國領土法庭上提出告訴或被告的法律能力；第二項進一步規範：在任何加國法院的行動上，前述第一項所指的法律能力不得因與台灣沒有正式外交或承認關係的因素而受到廢除、侵犯、修改、否定或其他方式影響；同樣也不得受到缺乏加國政府為訴訟目的所簽發的文件所影響。第七條更明訂：儘管雙方無外交或正式承認關係，加拿大與台灣得簽訂雙邊協定(agreements)；同時，尊重國與國協定精神的所制訂的加國法律也適用到這些協定上。第八條則將第四至第七條加國的單邊規範連結到台灣方面也做類似規範的互惠條件上。

再次，第九條進一步就國際合作事項，明訂政府要採取四項措施：(1)支持台灣參與世界衛生組織(WHO)等多邊國際組織並敦促其他國家與非政府組織共同支持此一目標，以促進台灣能在國際上扮演一與其在亞太地區經濟、貿易、文化、社會及其他地位相符合的角色；(2)呼籲兩岸在可能發生對抗情勢的地區獲致限武方面的協定，並敦促兩岸在不設前提的情況下就兩岸問題的和平解決持續進行對話；(3)解除現階段對台灣總統及其他高層官員以私人身分訪問加拿大拒絕給予簽證的作法；(4)允許台灣政府在加拿大的代表處更名為「台灣代表辦公室」(Taiwan Representative Office)。

最後，TAA 第十條明訂：上下議院外交委員會以及根據本條下議院所指示的其他委員會，要就以下事項在一年內以及之後委員會認為必要的時間，向國會作報告：(1)本法條款的執行；(2)加台持續關係的外交、法律、商業和其他層面。

TAA 提出並開始審議與討論後，很自然的引來中華人民共和國政府的抗議以及加國政府外交部門的不安。中國駐加拿大大使盧樹民數度公開抗議，聲稱：「此法事實上主張改變（加拿大）與台灣關係的基礎，並把台灣視為一個分立的國家。」並警告：「此法如果通過，必然將對兩國的全面關係構成傷害，就是說兩國關係將不是進展的，而是倒退的」（中央社，2005/6/18）。在加中慶祝建交 35 週年上，他更警告如果加國國會通過該法

案，將會產生「嚴重後果」。之前胡錦濤進行在加拿大的國事訪問期間，同樣向加方表達關切。

儘管如此，雖然國會審議的進度受到相當程度展延，但一直到 2005 年 11 月間，下議院及外交委員會已持續分別進行多場內部討論並邀請外交部官員、專家學者以及有關協會成員與會進行聽證。這些聽證會邀請對象主要包括：加國外交部助理副部長 David Mulroney、北亞太平洋局局長 Ted Lipman、加拿大商業總會資深副主席 Michael Murphy、亞太基金會執行長 Paul Evans、台灣人公共事務協會加拿大分會會長、卡爾頓大學 Andrew Cohen、Jeremy Paltiel、魁北克大學蒙特婁分校 Andre Laliberte 及皇后大學 George Alexandrowicz 教授等人。而一些主要知名國會議員，如前加拿大聯盟(Canadian Alliance)主席 Stockwell Day 與前新民主黨(New Democratic Party, NDP)主席 Alexa McDonough，以及魁北克政團(Bloc Quebecois)均積極參與質詢。

整體而言，代表政府官方與商業總會以及若干學者的說法，雖或多或少肯定台灣在民主與人權上的成就以及加台實質關係的持續發展，卻更強調該一法案如果通過將對加中外交與信任溝通等關係以及加國的貿易利益帶來重大負面影響。其中，Ted Lipman 特別擔心認知上的後果：一旦國會通過 TAA，則會對北京與台北產生加國承認台灣的錯覺、鼓舞主張台灣獨立的勢力，進而危及台海的穩定與平衡云云。另一方面，討論過程當然也有其他協會與學者，分別從肯定台灣民主人權重大進步發展的事實、加國在道義與外交人格信譽的完整上、給予台灣合理國際待遇以及加拿大在擴大與台灣實質往來過程中所需面對日漸複雜的法律保障公民權益等問題方面，對 TAA 予以見證支持。

參、結論：台灣事務法草案審議的意義

綜合來說，就條文內容來看，特別是第四條與第六條，TAA 對台灣賦

予等同於事實承認的待遇與法律行動上的便利，其意義與影響應是深遠的。同樣的，第七條也賦予加台政府之間進行多方面國際協定談判的有效法律基礎，藉以取代目前有限層面、侷限於雙方單一政府部門間的「瞭解備忘錄」(memorandum of understanding)的臨時安排，可說具體廣泛的制度化雙方政府在各方面往來的空間，應能更有效保障彼此的有關權益。當然，TAA 反對中國使用非和平手段解決兩岸問題以及北京設下「一個中國」作為與台北政府談判的前提，並就台灣代表處的改名、允許台灣高層至加國私人訪問、支持台灣參與 WHO 等多邊國際組織等議題做具體規範，均應足以更有效提升雙邊的關係。

其次，就 TAA 草案立法出發點來說，無可諱言的，有些反對 TAA 立法的代表提出主要理由是：加國 TAA 草案的提出是追隨冷戰時代美國 25 年前制訂『台灣關係法』(*Taiwan Relations Act, TRA*)的產物，在時空背景上已有顯著不同而沒有必要。然而，這種論點基本上也忽略另一重大時空背景不同及其衍生的重大意義：TRA 是美國國會在國民黨政府持續威權統治的背景下列訂的，這與加國現在討論 TAA 時台灣的政治社會發展在背景上已有很大區隔。這一種時空差異對比卻為加國國內提供討論制訂 TAA 的正當性。這種合法性也同樣適用在其他國家醞釀類似立法之上。再者，雖然在 TAA 立法目的上，加拿大並不像美國是出自於對台灣防衛安全的重視並予以具體立法規範，然而加國基於維護後冷戰時代人權民主的普世價值與制度作為主要尋求立法的出發點，在時代意義上無疑的是非凡與適切的，這也與美國的 TRA 的立法緣由取得了適當的區隔空間。

最後，值得強調的是：雖然 TAA 的審議因加拿大國會改選而暫告一段落，但在討論過程中無疑的已激起加國朝野政黨議員、若干學界或社會團體與媒體等相當程度的重視。相對於過去加國過度重視其他地區與中國的發展議題上，此一過程大幅提昇台灣在加國的能見度，在輿情反應上也產生較平衡的效果。因此，此一過程如能持續加溫，未來應可對加國政府產生重大壓力，促使其更加正視如何更有效提升加台關係的具體作法。

參考書目

- 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.
- Department of External Affairs (DEA) Files 20-1-2-TAIWAN; 20-1-2-China; 20-1-2-China-1 (加拿大外交部)
- External Affairs* (加拿大外交部)
- Evidence*, FAAE, 38th Parliament, 1st Session, No. 48, 55, 56, 58, 63, 65, 72 (加拿大國會 : <http://www.parl.gc.ca>)
- 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.
- Hansard* No.75, 99 (加拿大國會 : <http://www.parl.gc.ca>)
- Ronning, Chester. 1974. *A Memoir of China in Revolution*. New York: Pantheon.
- 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. "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.
- Wu, Der-yuan. 2005. "Canada and the Global Diffusion of One China," in Andre Lecours ed., *New Institutionalism: Theory and Analysis*, pp.319-40. Toronto: University of Toronto Press.
- 吳得源。2005。〈加拿大多邊主義外交與治理：持續與轉變〉。《台灣國際研究季刊》。第1卷，第1期，頁1-29。

Significance of the Canadian Taiwan Affairs Bill

Der Yuan Wu

*Assistant Professor, Department of Public Administration and Policies
National Chi Nan University, Puli, Taiwan*

Abstract

In April 2005 the Canadian House of Commons discussed Private Members Bill No. 357 (Bill C-357) tabled by the Conservative MP, Jim Abbott and popularly known as the *Taiwan Affairs Act* or TAA. It passed its first reading and was sent to the Foreign Commerce Committee for further discussion. However, in November Paul Martin's Liberal government was forced to call elections and hence the Act proceeded no further. Nonetheless, in a country like Canada that has not had historical links with Taiwan, the discussion provoked by the Bill is worth remarking.

This paper discusses the content of the Bill, the process of its discussion and its significance, within in the context of the history of Taiwanese-Canadian relations. Hence this paper first presents the history of Taiwanese-Canadian relations, then discusses the TAA itself, and finally assesses the effect and significance of the TAA.

Keywords: Canada, Taiwan, *Taiwan Affairs Bill*