



加拿大如何推動公眾外交：臺灣新南向政策的再省思

**Outlining Canada's Public Diplomacy:
Reflections on Taiwan's New Southbound Policy**

楊昊 * 童成家 **

■ **摘要** ■ 加拿大的外交政策重視價值傳播與公民社會網絡的力量，深受國際社會的矚目，特別是在價值傳播方面，對於臺灣積極推動的新南向政策而言，更具參考價值。本研究將分析加拿大外交政策中的公眾外交內涵，同時分析公民社會網絡在公眾外交推動過程中的重要意義，最後對應臺灣新南向政策的具體計畫，提出政策建議。

■ **Abstract** ■ This article focuses on the practice of Canada's public diplomacy in order to explore an effective and practical strategy that Taiwan can look to. As Canada integrates the dissemination of universal values and the network of civil society into its foreign policy instead of fully relying on military and economic powers, it is beneficial to look at the example of Canada's foreign policy. This article will, firstly, analyze the elements of Canada's public diplomacy, and then turn to discuss how civil society organizations challenge governments in the Information Age and how the Canadian government responds to the demands from civil society. Lastly, in reference to Canada's public diplomacy, this article will provide policy implication and suggestion to the New Southbound Policy.

*臺灣亞洲交流基金會執行長、國立政治大學東南亞研究中心執行長。

** 臺灣亞洲交流基金會助理研究員。

前言

臺灣對外關係的發展始終面臨強大的外部挑戰與資源有限的困境，這也使得臺灣政府與公民社會更需緊密協力，善用既有的優勢，應用有限的資源，搭配最有效的策略藉由凸顯臺灣的國際貢獻與能量，爭取更多的支持。加拿大推動公眾外交的長期努力以及為國際社會肯定的成果，可作為臺灣在推動新南向政策之際含納更多公眾外交元素的重要參考。

與世界強權美國比鄰而居的加拿大，長期以來不斷凸顯自身在軍事、政治與經濟之外的國家特色及普世價值，彰顯加國的外交政策與國際貢獻。這也使得國際社會對於加拿大的認識，很容易鏈結到它致力於推進多邊主義（multilateralism）以及多邊合作的國家形象。加國慎重地將普世價值的實踐與傳播，結合公民社會團體的意見與參與，轉換成外交政策的重要內涵。舉例而言，加拿大與多國公民團體串聯，推動國際反地雷運動，最終促成聯合國多數會員國在 1997 年 12 月於加拿大簽署禁雷公約，時任加國外長 Lloyd Axworthy 也因為領銜反地雷運動的努力而獲得諾貝爾和平獎提名。¹

今（2019）年 2 月加國總理 Justin Trudeau 於「國際發展週」（International Development Week, IDW）向推動發展援助工作者與志工表達敬意。他表示，發展援助工作是從教育、醫療及發展培力等方式，協助相對弱勢的團體，特別是本年度的主軸為「共策性別平等」（Together for Gender Equality），目的在於凸顯加拿大與國際社會如何改善在經濟、醫療等領域未能獲得衡平對待的女性權益，讓女性能成為改變社會的力量。²

雖然我國與加拿大面臨的外交挑戰不同，但因加國外交政策尤其善用價值傳播與公民社會網絡的力量，對於臺灣積極推動軟實力（soft power）或暖實力（warm power）倡議的發展，甚具參考價值。有鑑於此，本研究將分析加拿大外交政策中的公眾外交內涵，同時分析公民社會網絡在公眾外交推動過程中的重要意義，最後對應臺灣新南向政策的具體計畫，提出政策建議。

利基外交：價值取向的外交方針

「利基外交」（Niche Diplomacy）一詞常用於描述中型國家（middle powers / secondary states）審慎運用有限的資源，具體深耕

¹ A.K., Henrikson. "Niche Diplomacy in the World Public Arena: The Global 'Corners' of Canada and Norway." *The New Public Diplomacy*, edited by Melissa J., Palgrave Macmillan, 2005, pp. 67-87; Haig, Terry. "Lloyd Axworthy and the Continuing Battle to Rid the World of Landmines." Radio Canada International <http://www.rcinet.ca/en/2016/10/27/lloyd-axworthy-landmines-canada/>. Accessed February, 12 2019.

² JUSTIN TRUDEAU, PRIME MINISTER OF CANADA. "Statement by the Prime Minister on International Development Week." <https://pm.gc.ca/eng/news/statements>. Accessed February, 11 2019.

具有特殊優勢的議題或領域，並藉此深化與拓展對外關係。這種對於特殊議題與特定領域的長期深耕及積累，將使其成為指標性的代表國家或倡議者，爭取重要的國際領導地位。儘管無法如美、俄強權得以在政治、安全或經濟上領銜國際社會，但卻能據此開創出獨特的外交空間與生存論述。³

我們認為，前述定義僅彰顯利基外交策略與意圖，至於如何辨識、創造及應用「利基」則必須從個別國家的成功經驗與實際運作挑戰中找到參照。在前各個以利基外交作為核心對外關係路向的國家，特別是加拿大及挪威，它們所選擇的議題領域皆蘊含著兩國對普世價值的關懷，也顯現出兩國有意成為負責任的國際社會領銜者。

加拿大對人權、平權等普世價值的重視展現於在全球事務部 2018-2019 年報告書（2018-19 Departmental Plan）所揭示的 5 大核心責任中。⁴尤其是責任一與責任三，前者強調國際倡議及外交的重要性，承諾加拿大將善用國際倡議及外交途徑來推動人權、民主、包容、多元、合宜的經濟成長、性別平等、女性賦權、和平與安全、及環境永續等價值。⁵為此，加拿大積極與夥伴國家及國際組織合作，協力化解區域危機，如南北韓、南海、伊斯蘭國等全球面臨的重大挑戰。當然，除了宏觀的國際安全，加國也特別重視弱勢社群的權益，特別是婦女團體、LGBTI 團體、身心障礙者及原住民族等。加國多次表達在國際組織中承擔價值倡議領導者的意願，⁶當然這也有助於創造更充分、廣闊的國際外交空間。相較於核心責任一所提供的外交關係指導原則，核心責任三則進一步指出加拿大會透過提供國際援助，落實在人權、民主、包容、多元、合宜的經濟成長、性別平等、女性賦權、和平與安全、及環境永續等具體議題上。⁷

值得注意的是，加拿大對人類福祉的多元關懷儘管具有高度正當性，但卻也有若干風險。譬如，價值與利基外交的推進包含了廣博的工作領域，是否可能因為太過分散而導致成果失焦或資源無法集中的困境？當然，當前不會有任何一個國家在外交政策尚有充裕的資源能幫助所有需要的對象，但資源的有效配置與更關鍵的利害關係人設定，的確是各國在啟動、執行利基外交的優先原則。

對於加拿大而言，選擇一個能同時含納前述 10 項政策目標，又能夠累積清晰且易於評估的政策方針，確實關鍵。加國在 2017 年 6 月宣布推行「女性主義的國際援助政策」（Feminist International Assistance Policy），以簡要的政策說明，強調推動性別平等與女性賦權是彰顯民主

³ A.F., Cooper. "Niche Diplomacy: A Conceptual Overview." *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, edited by Cooper A.F., Palgrave Macmillan, 1997, pp. 1-24.

⁴ Global Affairs Canada. "2018-19 Departmental Plan." https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/plans/dp-pm/dp-pm_1819.aspx?lang=eng. Accessed January, 22 2019.

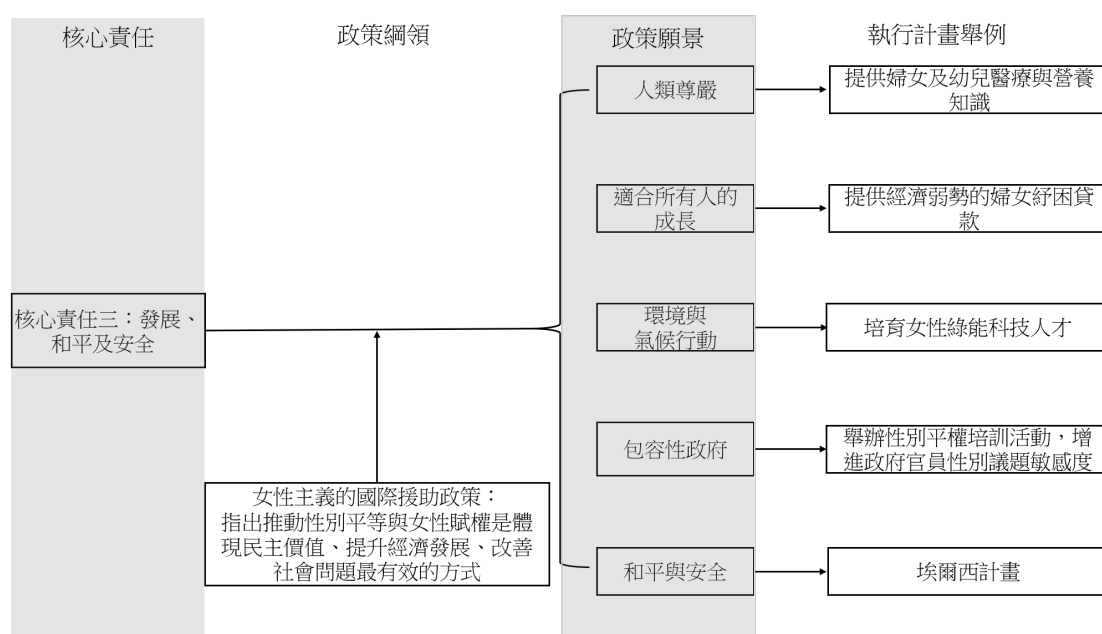
⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

價值、提升經濟發展、改善社會問題最有效的方式，但此一國際援助策略的意涵遠超過原先所設定的政策說明與期待。⁸

女性主義自 18 世紀的婦女平權運動發展迄今，早已涵蓋各種領域的政治主張與議題範疇，從追求形式上的平等到對於經濟、社會及政治的全面反思，超過兩個世紀的努力與推進，獲得國際社會的肯認。⁹雖然「女性主義的國際援助政策」並未觸及對父權結構的抽象拆解，但性別主流化（gender mainstreaming）的宣示突顯了加拿大援助政策論述上的正當性，同時有效地將政策鑲嵌進人類追求自由價值的歷程中。至今在許多國家，婦女在經濟、社會、政治等領域依然面臨各種結構性的困境，這也代表了加拿大在各個領域推動的援助若能融貫地整合進「女性主義的國際援助政策」中，將能成為國際社會的新典範（請參照圖一）。



圖一 女性主義國際援助政策理念圖

資料來源：作者製圖，參考自："2018-2019 Departmental Plan"。

在 2018-2019 年度報告中，加拿大投入 53 億加幣（約 1200 億新台幣）的援助款項中約有 90% 的預算與性別平權有關，加國也計畫在 2021 至 2022 年能將比例提升至 95%。¹⁰這份報告凸顯了性別平權在各個領域援

⁸ Global Affairs Canada. "Canada's Policy for Civil Society Partnerships for International Assistance - a Feminist Approach." https://international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/civil_policy-politique_civile.aspx?lang=eng. Accessed January, 22 2019.

⁹ Whitworth, Sandra. "Feminism." *The Oxford Handbook of International Relations*, edited by C. Reus-Smit and D. Snidal, Oxford University Press, 2008, pp. 391-407.

¹⁰ Global Affairs Canada. "2018-19 Departmental Plan." https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/plans/dp-pm/dp-pm_1819.aspx?lang=eng. Accessed January, 22 2019.

助計畫中的角色與一貫性。舉例來說，在推動經濟發展方面，加拿大強調的發展模式是「合宜的經濟成長」，這裡強調的「合宜」有「適合所有人的」強烈企圖，因而首重婦女在經濟發展中的角色與能量。當然，為了提升婦女的經濟地位，加拿大與布吉納法索、查德、象牙海岸、馬利、茅利塔尼亞、尼日等國合作，提供 2 億美元的資金，用於提供經濟弱勢的婦女紓困計畫，期望能有效避免因經濟壓力產生的童婚與輟學等社會問題。¹¹除此之外，在被視為是硬安全（hard security）的安全與和平領域，加拿大推動埃爾西計畫，一方面增加婦女在聯合國維和任務中的角色，另一方面也具體強化聯合國維和部隊中的性別意識，讓維和任務能更有效地推動。¹²

公民社會團體：浮現中的全球公共領域

除了推動國際援助計畫，加拿大發展公眾外交的另一個特色是以制度安排來含納公民團體的意見與參與。根據加國政府開發援助責任法案（Official Development Assistance Accountability Act）第四條第二項的規定，政府部門的部長至少每兩年一次諮詢公民社會團體的意見。¹³

加拿大重視公民團體的建議，意味著在全球進入網路時代後公民社會團體成為傳統外交政策的新利害關係方。不僅是諮詢意見，公民社會響應政府在利基外交與價值外交上的參與、甚至領銜角色，更能打造正面、積極與溫暖的國家形象。

公民社會團體在參與國際事務上有三個重要角色：第一，**公共意識的醞釀與促進**，特別是公民社會團體可藉由公開倡議與資訊的分享，累積社會大眾對於特定議題的關注與興趣，同時以社會輿論的力量來促使政府重視相關議題，或者是改變既有的立場，採取新的行動。其次，**活絡資訊透明度並扮演公共監督的角色**，無論是國際會議的參與、文件的分享、論述的整理與傳播，公民社會的參與代表可以帶動國際社會對於重大國際議題的討論，也可以監督各國協商的內容與領導人的發言。最後，**明確監督執行成果**，在各國簽訂協議後，公民社會團體藉由各種方式如資料搜集、調查、發表評估報告等，監督各國是否落實協議內容。¹⁴

¹¹ ---. "Report to Parliament on the Government of Canada's Official Development Assistance 2017-2018." <https://international.gc.ca/gac-amc/assets/pdfs/publications/odaaa-17-18-eng.pdf>. Accessed February, 11 2019.

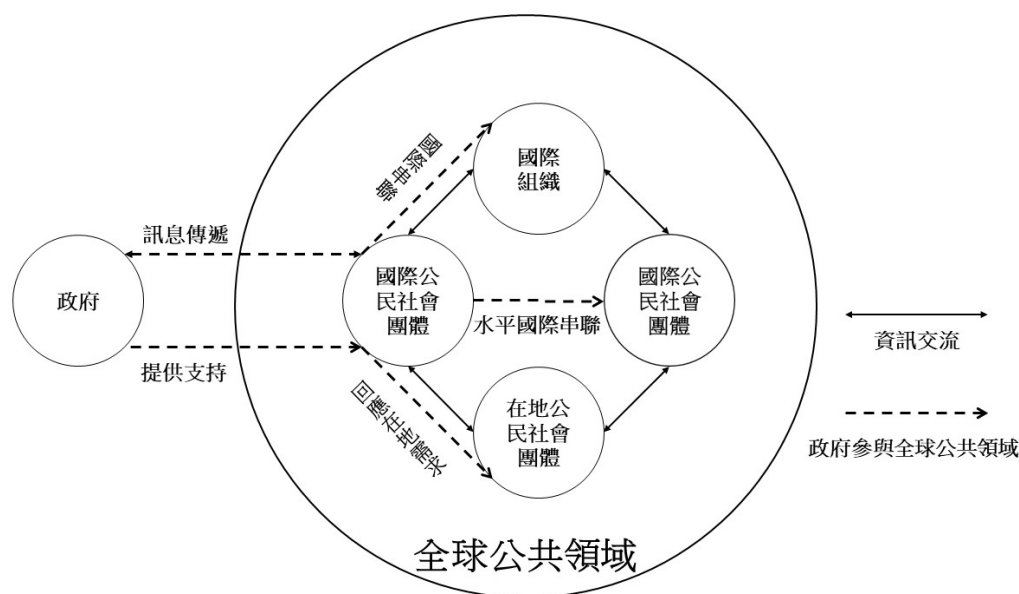
¹² Ibid.

¹³ Global Affairs Canada. "The Official Development Assistance Accountability Act." <https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/odaaa-lrmado/index.aspx?lang=eng>. Accessed January, 22 2019; Huijgh, Ellen and Caitlin Byrne. "Opening the Window on Diplomacy: A Comparison of the Domestic Dimension of Public Diplomacy in Canada and Australia." *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 7, 2012, pp. 395-420; Vickers, Rhiannon. "The New Public Diplomacy: Britain and Canada Compared." *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 6, no. 2, 2004 pp. 182-194.

¹⁴ Hochstetler, K. "Civil Society." *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, edited by A.

這些角色「同時」存在，也「同時」藉由網路與社群媒體加速訊息的傳遞與交換，在國際間累積、形塑出一個跨越國界的「全球公共領域」(Global Public Sphere)。¹⁵

有許多全球主義者或國際政治理論學者從理念層次來論證「全球公共領域」的存在，但對於外交政策的推進與落實而言，全球公共領域代表的是超越單向式的訊息傳播，而是一個雙向、多向、甚至彼此交錯發展的政策環境，在這個政策環境裡，公民社會團體與國際組織、各國政府的溝通、辯論以及協力關係，將有助於帶動輿論與關注的風向，同時帶動新的價值。換言之，這已經超越不只是政治哲學或者是理論層次的意義，而有更具體、實際的運作模式與架構（請參見圖二）。¹⁶



圖二 全球公共領域示意圖

資料來源：作者製圖。

我們認為，加拿大對公民社會團體的重視不僅止於「回應」國內公民社會團體的訴求，更是為了參與或再造新的全球公共領域，形塑國際論述、強化國家形象、以及捍衛國家生存的空間與利基。公民社會團體的跨國合作所形成的綿密網絡，這也使得政府藉由與公民社團合作，能更順暢地參與、鏈結全球公共領域，並藉由公民社會團體的國際網絡推動橫向的國際倡議，以及國際與草根組織間的縱向連結。這種形式的國際援助與發展計畫，才能深入瞭解在地需求，提供適切的援助。在 2017 至

Cooper et al., Oxford University Press, 2013, pp. 176-188.

¹⁵ Castells, M. "The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616, no. 1, 2008, pp. 78-93.

¹⁶ Ibid.

2018 年期間，加拿大政府與 15 個加國公民社會團體合作，派遣 1,707 名志工至 41 個發展中國家；加國政府也與 4 個民間組織合作，提供「創新基金」，協助受援國當地社群或企業發展新的經濟發展模式。¹⁷

結論：凸顯普世價值的在地行動

加拿大將有限的資源謹慎投入具有特殊優勢的特色領域及議題，藉此深化及拓展對外關係，一方面開展了自身的外交空間，另一方面也強化了國家形象。特別是「價值」、「公共利益」的細緻呈現，甚為關鍵。

臺灣可以從加拿大的經驗中掌握兩個重要的推進方向：其一，成功的公眾外交政策必須有效凸顯普世價值，一方面反映出國家遵守、捍衛與凸顯國際社會規範與原則的承諾，另一方面也凸顯來自夥伴國家的在地需求。結合二者，公眾外交的實踐更需要將抽象的普世價值與具體的發展需求轉換成實踐在地行動的準則以及行動計畫。這才能將公眾外交的多元政策工具彼此串接，並且相嵌在具體的國際合作（雙邊或多邊）計畫中。

其次，開展新形式的公眾外交不僅是政府的責任與政策，更應藉由捍衛普世價值打造與公民社會協力的網絡，具體擴展橫向的跨國鏈結、及國際與在地非政府組織之間的縱向串連。也就是說，公眾外交的利害關係網絡儘管以公部門為核心，但要鏈結公民社會團體與組才是覓得強大的夥伴、深入瞭解在地需求、以及協力行動的關鍵。

從 2016 年起，臺灣開始推動「新南向政策」，該政策作為臺灣的亞洲戰略，凸顯「以人為中心」（people-centered）的發展價值與夥伴關係。從政府的角度來看，建立制度性的區域鏈結，是強化臺灣與鄰近區域國家以及理念相近國家長久合作的穩固基礎。它同時也能協助臺灣成為區域發展與區域共同體中不可或缺一份子。對於政府而言，強調「以人為中心」的發展理念，也是凸顯「合宜的發展價值」（必須符合鄰近區域國家與社會發展需求）的利基外交實踐。

新南向政策的推動已經邁入第三年，現階段聚焦於五大旗艦計畫的在地實踐，其中的「醫衛合作旗艦計畫」就是希望能將醫療公衛權益作為普世價值的理念，藉由以人為中心的合作計畫與夥伴關係網絡來推動。其中，包括了促進醫衛人脈網絡、醫衛合作與產業鏈結、建立區域聯合防疫網絡等，具體凸顯臺灣的貢獻並且建立制度性的夥伴關係。醫衛旗艦計畫有一個特色，即在執行上採取一國一中心的平台設計，由台灣重要的 7 個醫療中心分別與東南亞 7 個國家的重點醫療中心合作。¹⁸有別於

¹⁷ Global Affairs Canada. "Report to Parliament on the Government of Canada's Official Development Assistance 2017-2018." <https://international.gc.ca/gac-amc/assets/pdfs/publications/odaaa-17-18-eng.pdf>. Accessed February, 11 2019.

¹⁸ Ministry of Health and Welfare. "Medical and Public Health Cooperation and the Development of Industrial Chains."

過去醫衛交流以個別計畫分散進行（如醫療人員培訓），新作法有助於促進各醫療中心與夥伴機構專注於在地需求，與在地醫衛專家人士、醫衛社群及人員等培養出緊密的民間夥伴關係與合作網絡。同時，讓沒有直接參與計畫的人民也可以受惠於更好的公衛與醫療服務，像是臺灣的精緻醫療產品，而跨國防疫通報網路的建立更能維護人民的健康安全。

這些努力不僅需要政府的支持，更需要理念相近的民間夥伴與合作對象的協助與帶領，才能在醫衛議題上倡議以人為中心的發展價值，讓這些價值的論述不會淪為空談。更重要的是，協力關係也將能開展一個新的醫衛合作公共平台，讓夥伴國的政府部門、私部門、以及醫衛社群有更多元的參與方式，而非只是醫療機構與患者之間的單點線性關係。從加拿大的公眾外交經驗來看，以醫衛權益作為發展價值的理念與倡議，可以藉由醫衛中心的推動，帶動臺灣與夥伴國社會不同利害關係網絡的參與，以及在地民間社會的支持。值得注意的是，為了避免短期計畫的侷限，臺灣也修訂相關方案，以兩年為階段，讓各個參與的夥伴醫衛中心能有更充足的時間長期發展與當地國的合作關係。¹⁹

臺灣的新南向政策可以參考加拿大等國推動的利基外交，運用國際夥伴關係網絡，共同形塑合作的共識、利益與範圍。聚焦醫衛合作可以彰顯臺灣的暖實力，讓新南向政策與臺灣的國家形象超越經貿與投資的範疇，朝向以人為本的發展價值與目標推進。

建議引述方式：

1. **中文格式：**楊昊、童成家，2019/2，〈加拿大如何推動公眾外交：臺灣新南向政策的再省思〉，《台亞基金會時勢分析》，第4期，頁1-9。
2. **英文格式：**Cheng-Chia Tung and Alan H. Yang. (February 2019). "Outlining Canada's Public Diplomacy: Reflections on Taiwan's New Southbound Policy," *TAEF Currents*, No. 4, pp. 1-9.

References

- A.F., Cooper. "Niche Diplomacy: A Conceptual Overview." *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, edited by Cooper A.F., Palgrave Macmillan, 1997, pp. 1-24.
- A.K., Henrikson. "Niche Diplomacy in the World Public Arena: The Global 'Corners' of Canada and Norway." *The New Public Diplomacy*, edited by Melissen J., Palgrave Macmillan, 2005, pp. 67-87.
- Castells, M. "The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance." *The Annals of the American Academy of Political*

<https://achievement.ey.gov.tw/cp.aspx?n=A7265F62B71695DB&s=206623E4211CF0EC>.

Accessed February, 11 2019.

¹⁹ 中央廣播電台：〈一國一中心 醫療新南向的契機與挑戰〉，中央廣播電台，2018年12月22日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2005904>，2019年2月21日讀取。

- and Social Science*, vol. 616, no. 1, 2008, pp. 78–93.
- Global Affairs Canada. "2018-19 Departmental Plan."
https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/plans/dp-pm/dp-pm_1819.aspx?lang=eng. Accessed January, 22 2019.
- . "Canada's Policy for Civil Society Partnerships for International Assistance – a Feminist Approach." https://international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/civil_policy-politique_civile.aspx?lang=eng. Accessed January, 22 2019.
- . "The Official Development Assistance Accountability Act."
<https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/odaaa-irmado/index.aspx?lang=eng>. Accessed January, 22 2019.
- . "Report to Parliament on the Government of Canada's Official Development Assistance 2017-2018." <https://international.gc.ca/gac-amc/assets/pdfs/publications/odaaa-17-18-eng.pdf>. Accessed February, 11 2019.
- Haig, Terry. "Lloyd Axworthy and the Continuing Battle to Rid the World of Landmines." Radio Canada International
<http://www.rcinet.ca/en/2016/10/27/lloyd-axworthy-landmines-canada/>. Accessed February, 12 2019.
- Hochstetler, K. "Civil Society." *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, edited by A. Cooper et al., Oxford University Press, 2013, pp. 176-188.
- Huijgh, Ellen and Caitlin Byrne. "Opening the Window on Diplomacy: A Comparison of the Domestic Dimension of Public Diplomacy in Canada and Australia." *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 7, 2012, pp. 395-420.
- JUSTIN TRUDEAU, PRIME MINISTER OF CANADA. "Statement by the Prime Minister on International Development Week."
<https://pm.gc.ca/eng/news/statements>. Accessed February, 11 2019.
- Ministry of Health and Welfare. "Medical and Public Health Cooperation and the Development of Industrial Chains."
<https://achievement.ey.gov.tw/cp.aspx?n=A7265F62B71695DB&s=206623E4211CF0EC>. Accessed February, 11 2019.
- Vickers, Rhiannon. "The New Public Diplomacy: Britain and Canada Compared." *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 6, no. 2, 2004 pp. 182–194.
- Whitworth, Sandra. "Feminism." *The Oxford Handbook of International Relations*, edited by C. Reus-Smit and D. Snidal, Oxford University Press, 2008, pp. 391-407.