

## 遠景基金會大陸總體情勢策略小組會議

題目：從兩岸救援海地看國際場域兩岸互動之機會與挑戰（02/2010）

政治大學國際關係研究中心

陳至潔

### 一 兩岸在海地救援的具體作為、互動要況及國際反應特點

2010年1月12日下午4時53分海地發生芮氏規模7.0的強震。這個震央位於海地首都太子港西邊25公里處的地震持續了1分鐘，帶來至少52次的餘震，導致首都地區極大的人員傷亡與財產損失。截至2月4日，海地強震死亡人數已達21萬2千人，超過30萬名傷者接受治療，120萬人無家可歸，而全國有超過3百萬人民受到地震影響。海地總理估計太子港及其鄰近地區至少有25萬棟民房與3萬棟商業建築倒塌，而政府部門與基礎設施也嚴重受損。駐

海地外交與國際援助機構不可避免地遭受毀滅性地影響；我國駐海地大使館倒塌，大使徐勉生與公使齊王德受傷後撤至多明尼加共和國。聯合國駐海地任務團（United Nations Stabilization Mission in Haiti, MINUSTAH，簡稱聯海團）總部全倒，至少85名聯海團成員當場殉職，死者包括聯海團團長，副團長，與8名中國維和警察（包括4名高級警察行政官員，3名武警鎮暴隊員，與1名民事警察）。

海地強震消息傳出後，國際社會成員紛紛進行人道救援，中華民國先後派遣5支搜救隊，政府承諾提供價值5百萬美元的人道援助，民間慈善團體也已捐贈約4百萬美元的救援物資，馬總統且要求外交部研議免除海地對我外債。馬總統在多明尼加與多國總統及海地總理會談後表示台灣願意在四個方面主動參與海地重建工作，而最後援助款項可能高達1000萬美元。總統亦表示可將重建所需材料的生產線設在多明尼加，如此不僅重建海地，也對多國就業有所幫助。中國大陸亦派出有60名成員的國家救援隊以包機的方式火速趕赴海地，他們在聯海團塌陷的總部裡挖掘出巴西籍團長與8名罹難中國維和警察的遺體，北京官方承諾提供420萬美元人道援助，而中國紅十字總會則追加1百萬美元的物資捐贈。中國政府稍後再派遣4名警察赴海地接續聯海團任務。在挖掘出中國籍維和隊員遺體後，中國國家搜救隊部分隊員隨即撤出海地，此舉引發國際媒體質疑，認為北京只顧及本國人而無視地震對海地帶來毀滅性的破壞，然而事實真相是，大部份中國國家搜救隊成員仍然留在海地，並且在太子港受地震破壞相當嚴重的區域親自參與物資發放的工作。耐人尋味的是，根據美聯社報導，北京的援助似乎不

帶有建交或外交目的，而純粹由人道考量為出發點。另外根據台灣記者的報導，大陸派赴海地的救援隊數次向中華民國救援隊提出共同搜救的建議，但為我方婉拒。以往作為兩岸激烈外交爭鬥主場地的中美洲與加勒比海區域現在似乎有和緩的跡象。

## 二 救援事件中共之作為，與此前中共在國際場域對臺立場及兩岸互動模式之異同，以及顯示之意涵

中華民國與海地超過半世紀的邦交在2004年之後受到北京外交攻勢的考驗。在2000年至2004年之間歐美援助終止期間，台灣是唯一繼續向海地提供經濟援助的國家。當亞里斯提德總統在國際壓力下辭職，台北繼續與海地臨時政府以及稍後上任的普雷華總統保持友好關係，並提供外援與低利貸款。然而海地更需要聯合國的安全與經濟援助，取得中國對維和任務的支持遂變得極為關鍵。自2004年開始，中國不只同意聯合國向海地派駐維和部隊，甚且表示願意為聯海團提供鎮暴隊員與民事警察。因此自2004年以來中國已向聯海團派遣8批武警鎮暴隊（由各省武警邊防總隊抽調）與7批民事警察隊（由各省市公安機關抽調），在地震襲擊時共有142名中國維和部隊在海地，另有12名中國駐海地商務辦事處的成員。易言之，自2004年起中華民國與中華人民共和國的國旗與外交人員就共存於海地。由於海地維和任務需要通過安理會的年度審查方能持續，海地政府遂年年需要中國的支持，中國也因此能夠逐年影響海地對中華民國的外交政策，以配合執行其在中美洲與加勒比海地區圍堵中華民國國際空間的策略。兩岸外交爭鬥遂藉著聯合國維和任務而延燒到海地內政。本乎此，海地政府對中華民國加入聯合國的行動不便配合，北京甚且在2006年5月成功地阻止當時行政院長蘇貞昌訪問海地。海地遂與巴拿馬同列與我關係危急的邦交國名單上。

自馬總統上任以來，兩岸關係轉為和緩(rapprochement)，兩岸在外交競技場的關係由零和對立逐漸轉化為冷和局面(detente)。自2008年5月台北的新政府就職以來，雖有數個台灣邦交國(例如巴拉圭與薩爾瓦多)的政治人物不斷向中國表達建交的意願，但截至目前為止兩岸在外交休兵(diplomatic truce)上那種不形諸於文字的默契仍然維持，導致想要藉著兜售外交承認而兩邊得利的國家無法得逞，也使台灣邦交國的數目得以保持在23個。

綜觀此次救援，中國大陸方面雖在國內媒體大幅宣揚中國對聯合國維和行動的貢獻，並高調表彰殉難的中國籍維和警察，但是在國際媒體間卻顯為低調，並且其救援與捐贈行動至少表面上不帶有外交要求，北京對中華民國搜救隊搜尋困於聯海團總部塌陷建築之下的人員不持異議，甚至對中華民國政府派出現役軍機與軍事醫護人員至海地也不表抗議，而馬總統對殉難的中國籍維和警察也表示肯定與惋惜，這些現象都說明外交休兵在雙方的默契與善意下已達到初步成效，下

一步就要談及如何深化與運用外交休兵的成果，而海地艱難的震後重建為兩岸在國際社會的和解提供了一個特殊的絕佳舞台。

### 三 未來兩岸進行國際人道救援之機遇與面臨之挑戰。

中國政府在海地的低調似乎顯示北京願意不去挑戰台北在太子港的外交地位。中國政府這麼作，除了彰顯其大國的政治自信與避免馬英九政府外交成就的崩盤，當然也是因為海地與中國大陸的經貿關係仍屬稀薄，而海地的戰略重要性不如巴拿馬(控制運河)，海地政府與北京的歷史與意識型態淵源也不如尼加拉瓜(左派政黨)，對台灣外交的損害度又不及巴拉圭(台北在南美唯一的邦交國)，北京因此不急於拿下海地。對北京而言，多一個海地作為邦交國對其早已鞏固的國際地位沒有太大的幫助，而且海地政府年年需要中國支持方能使聯海團繼續執行維和任務，北京因此無須擔心海地政府會出現任何對中國國際地位與國家利益不利的作為。準乎此，北京不介意讓海地留在中華民國邦交國的名單上，作為兩岸關係和緩與外交上互不否認的象徵。

海地的搜救任務已結束，但重建這個原本就極度貧窮動亂之國家的基礎建設與社會網路卻是極為艱鉅的長期任務，沒有任何一個國家或國際組織能獨立完成。中華民國作為海地長久的邦交國，不論是基於國際人道與國家利益考量，都有責任也有能力作為重建海地的一份子。台灣在此艱難時刻援助邦交國海地，可說是名正言順，既無中國政府阻撓，也不會引發國際媒體非議，認為台灣是為了鞏固邦交而做秀。據估計，美國勢將領導並協調國際社會重建海地的大工程。然而美國今年尚未走出金融風暴，國內金融改革未竟全功，各州失業率依然高漲，阿富汗戰事即將擴大化，並且今年年底國會即將期中選舉。民調支持度低落的歐巴馬政府如今人財皆緊，甚至對國會兩院的掌握都打折扣，若是台灣能在此關鍵時刻對美國後院的海地雪中送炭，等於是間接紓解美國在全球治理中的部分行政成本，彰顯台灣在美國全球佈局中不可或缺的地位，則台美關係或能在穩定中更上層樓。

歐巴馬政府的中國政策歷經了2009年的妥協與退讓後，在2010年一開始就觸底反彈，針對對台軍售與接見達賴喇嘛的議題上對北京採取了較去年堅定的立場。而中國駐美大使周文重今年即將去職，國際媒體認為中國駐聯合國大使張業遂接任駐美大使的可能性很高。不論由誰接任中國駐美大使，美中關係都會在今年由蜜月期進入了不穩定的試水期，而雙邊溝通將會因主要官員的更迭而更為不穩。以往台灣對美與對中關係乃屬零和競賽：台美關係升溫時，中台關係就惡化；而中台關係改善時，美國就緊張；中美關係拉近時，台灣更常常成為被犧牲的棋子。然而現今中國相對國力大增，美國已無法為了遷就台灣而犧牲其在中國的商業與戰略利；易言之，美中關係今年將會進入鬥而不破，和而不同的局面。另一方面，台灣對中國大陸逐年升高的經貿依賴也使得台北無法繼續奉行以激怒北京來拉攏華盛頓的外交戰術，台北更無力負擔那種在各處對抗中國圍堵的

烽火外交。也就是說，台灣必須為自己的獨立存在創造出新的國際價值，而這種價值不應該是一也不再能夠—建立在零和對抗上。

在這樣的認知基礎上，吾人以為海地的重建給了台灣外交新生的機會，而兩岸同時參與海地的重建過程或可對兩岸在外交上的和解有所助益，甚至開啟中台在國際社會中的良性互動。首先，台灣參與海地震後重建擁有人道上的合法性，既滿足了國際社會與美國在重建過程中的財政與技術需要，也不會因此激怒中國政府。台灣積極參與甚至主導海地的重建進程，還能夠順勢扭轉以往台灣給國際社會那種為了維持邦交而不擇手段地直接衝撞現有體制的不良形象，更能藉此展現其國際人道價值與國際建設能力，作為將來申請加入國際組織的有力依據。台灣倘能直接參與在今年4月於多明尼加共和國召開的國際海地援助與重建會議，等於是承認台灣在國際社會中存在的價值，則馬總統溫和的外交理念也將進一步獲得國內民意支持。外交部與國安單位必須盡全力使中華民國在有尊嚴的前提下參與此項不能錯過的會議，因為國際環境與中國的態度默許台灣作出此等嘗試，而轉型中的台灣外交也必須跨出非零和的一大步。而且，海地的重建是一個長期多階段的過程，涉及許多國家與國際多邊及非政府組織，等於是提供台灣一個操演多邊外交的絕佳練習場地。

就另一面而言，海地的重建或可看作兩岸外交和解甚至合作的試金石。海地的情形確特殊：中華民國與該國有正式邦交，北京默認中華民國在海地的邦交地位，並且不但不阻撓，甚至主動參與國際社會對該國震後的重建。中華民國倘若能正式參加國際社會對海地的重建工程，吾人以為或可與中國大陸進行試點合作，共同完成某些重建項目。根據馬英九總統與多明尼加總統及海地總理於聖多明哥會談的內容，中華民國將在四個主要的方面幫助海地重建：公共衛生與醫療設施服務的提供，災民臨時與中繼居住問題，災民職業訓練與就業問題，以及震災後產生的孤兒與其他社會問題等。台灣在已過十年遭受地震與水災而累積豐富的救災能力與災後社會重建能力，而中國大陸經歷2008年汶川大地震後也擁有類似的心得與能力。然而台灣蓬勃發展的民間慈善事業與公民社會組織是中國大陸所沒有的，與中國大陸那種以國家力量為主導的重建過程相比較，台灣政府與民間協力參與災後重建的模式更能反映災民的心聲與需要，也使得重建的決策與執行過程更為人性化與在地化。這種重建的模式是中國大陸所不能提供的，卻又是海地重建的過程中極其需要的，也是已過許多國際天然災害或是武裝衝突後重建過程所最為欠缺的。吾人以為，台灣應能在馬總統所揭櫫四大重建援助方面選擇特定項目與中國大陸技術及外交人員進行合作，並在重建決策方式上提供官方，民間，與產業界之間多邊協作的經驗，如此可在國際社會上建立自己獨特的品牌，建構非對抗性的國際價值，並且產生對美中台都有益處的國際合作模式。