

美國國會：台灣進入WHO的「芝麻開門」？

■宋燕輝／中央研究院歐美所副研究員

綜觀目前國際社會各國政府的衛生政策，美國政府，尤其是立法部門，是最有可能、且最有影響力協助台灣加入WHO的重要國家之一。負責推動台灣加入WHO之國內相關單位、以及有參與熱誠的民間社團組織、和有心人士應把握美國國會支持我加入WHO之立場，採取更進一步的遊說行動，呼籲美國國會採取更多、更有力協助我入會的立法行動。

壹、前言

一九九九年元月二十日，美國國會參院議員穆考斯基（Frank H. Murkowski，共和黨，阿拉斯加州）向參院提出一份支持台灣參與聯合國「世界衛生組織」（World Health Organization, WHO）編號為第二十六號的決議案。¹這個議案提出後，馬上被移交參院外交委員會（Committee on Foreign Relations）處理。此決議案共有二十一位共同提案人（cosponsors），其中包括外交委員會主席赫姆斯（Jesse Helms，共和黨，北卡羅來納州）和外交委員會亞太小組次委員會主席湯瑪斯（Craig Thomas，共和黨，懷俄明州）等重量級參議員。

參院決議案第26號並不是美國國會所提出支持台灣加入「世界衛生組織」的第一

次。一九九八年二月開始，就有國會眾院議員相繼提出類似的決議案。²穆考斯基參議員所提出的參院決議案第26號與前幾次的提案都表示支持台灣加入「世界衛生組織」，並要求美國行政部門採取實際步驟「化語言為行動」。但值得一提的是，參院決議案第26號不但再度說明國會支持台灣加入「世界衛生組織」的立場，更進一步要求國務卿在今年四月二十日以前向參院外交委員會提出兩份報告：一份是要求國務卿說明美國國務院依據「一九九四年對台政策檢討報告」（the 1994 Taiwan Policy Review）³做了什麼樣協助台灣參與不以國家為入會資格的國際組織的努力；另一份是要求國務卿向外交委員會說明美國在今年（一九九九）五月於瑞士日內瓦舉行的「世界衛生組織」年會上將採取什麼樣的行動，以支持台灣「適當和有

意義的參與」(appropriate and meaningful participation)該組織。⁴

隨著「世界衛生組織」召開第五十二屆大會的時間漸漸逼近，欣見美國國會參院於四月十二日以無異議方式通過決議案第26號，此友我之立法動作的確令國內外推動台灣加入「世界衛生組織」的有心人士感到興奮，並受到鼓舞。自一九七二年台灣被迫退出「世界衛生組織」以來，⁵政府單位遲至一九九七年四月才正式提出以觀察員名義申請加入此一組織。⁶一九九七與九八年，台灣兩度敲「世界衛生組織」的大門均未得其門而入。今年五月，推動台灣加入「世界衛生組織」的宣達活動與政府及民間的各項努力仍將繼續。但是否台灣在今年會有所突破，順利進入「世界衛生組織」？困難度是相當的高，國人也都沒有十足的把握，因此把推動台灣加入「世界衛生組織」視為一項持續的工作，抱持著今年不成功，明年捲土重來的意念。

無可諱言的，美國國會參院及時通過決議案第26號對今年台灣推動參與「世界衛生組織」的活動將有極為正面的影響。即使美國行政部門未能在今年的衛生大會就我參與「世界衛生組織」一案仗義執言，美國國會大力支持台灣加入「世界衛生組織」的動作，以及其向美國行政部門施壓的作法對未來台灣參與區域性或國際性的組織肯定是會帶來相當重要的影響。不管如何，筆者認為，美國國會有可能是台灣進入「世界衛生組織」的「芝麻開門」，其未來立法行動不但值得吾人密切觀察，我國政府相關單位與民間組織更應採取措施，持續進行遊說美國國會議員的工作。

本文主要目的即在探討美國國會所採取支持台灣加入「世界衛生組織」立法動作的法律政策依據、分析美國國會所採取上述立法行動之實際內容、評估美國國會所採立法行動所遭遇之可能困難與阻力；最後，討論美國國會應可進一步採取支持台灣加入WHO的作法。

貳、美國國會所採支持台灣加入WHO立法動作之法律政策依據

自一九七九年元月一日，美國與中共建交，同時與我國斷交，直自一九九九年今天的這二十年來，美國國會主要是依據一九七九年四月十日由卡特總統簽署成為美國公法第96-8號的「台灣關係法」⁷相關條款規定去採取立法行動，支持台灣參與國際組織。除此之外，自一九九四年九月美國柯林頓政府公佈「一九九四年對台政策檢討報告」以後，此一政策性文件也是美國國會所引用，作為向美國行政部門施壓，要求採取施政措施以支持台灣加入國際組織的依據。一九九八年之後，美國國會開始採取行動支持台灣加入「世界衛生組織」，其行動之法律政策依據應該是包括前述的「台灣關係法」和「一九九四年對台政策檢討報告」，以及「世界衛生組織」憲章和國際人權法之相關規定。但就保障基本人權而言，儘管美國國會並沒有特別指名引用一些與保障基本人權、以及解決所有人類衛生問題之重要國際法律文件，作為採行支持台灣加入「世界衛生組織」立法行動之法律依據，但美國國會所一再強調保障基本人權之理念事實上是出現在「聯合國」憲章，以及「經濟社會文

化權利國際公約」的相關條款規定內。一九九八年十二月十日，美國柯林頓總統發佈白宮行政命令第13107號，⁸其中宣示推動國際人權之尊重應是美國政府之政策與實踐。因此，這些法律文件之相關規定與「台灣關係法」、「一九九四年對台政策檢討報告」，以及「世界衛生組織」憲章一併列舉說明如下：

一、「台灣關係法」

「台灣關係法」主要是美國國會所推動、制訂、通過的美國國內法律文件，主要目的有兩個：（一）維持西太平洋地區之和平、安全與穩定；（二）藉由授權持續美國人民與台灣人民彼此間商業、文化和「其他關係」（other relations）⁹推動美國外交政策的執行。¹⁰「台灣關係法」第二條b項明示規定六大項美國之對台政策，其中一項是：「維護並促進美國人民與台灣人民，以及中國大陸人民和西太平洋地區所有其他人民間廣泛、密切而有好的商務、文化與其他關係」。第二條c項則規定：「本法中的任何規定，都不能與美國在人權方面的利益相抵觸，特別是有關一千八百萬台灣居民的人權方面。本法特別重申美國的目標在於維護提高台灣所有人民的人權。」¹¹除此之外，第四條d項規定：「本法所有條款均不可被解釋為贊成排除或驅除台灣在任何國際金融機構或任何其他國際組織會籍之依據。」

二、「一九九四年對台政策檢討報告」

一九九四年九月，美國柯林頓政府在國會的施壓下，發佈改善美國與台灣關係的對台政策檢討，也就是一般所稱的「一九九四年對台政策檢討報告」（the 1994 Taiwan Policy Review）。此一政策聲明列有十項處理美國與台灣雙邊政治關係的

指導原則。其中兩項與台灣加入國際組織相關：（一）美國不支持台灣加入只允許國家參與的國際組織；（二）美國將積極採取行動支持台灣加入不以國家資格為限的國際組織，且將尋求各種管道使台灣之申請加入意願能被國際組織所知曉。¹²

三、「聯合國」憲章¹³

一九四五年六月二十六日簽署，同年十月二十四日生效之「聯合國」憲章列有一些與保障基本人權與解決衛生問題之相關條款。首先，「聯合國」憲章第一條三款指出，「促進國際合作，以解決國際間屬於經濟、社會、文化、及人類福利性質之國際問題，且不分種族、性別、語言、或宗教，增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重」係聯合國設立宗旨之一。第五十五條規定國際經濟及社會合作之目標：「為造成國際間以尊重人民平等權利及自決原則為根據之和平友好關係所必要之安定及福利條件起見，聯合國應促進，…（二）國際間經濟、社會、衛生、及有關問題之解決；…（三）全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵行，不分種族、性別、語言、或宗教。」第五十六條規定所有「聯合國」之會員國有義務採取共同及個別行動與聯合國合作，以達成上述第五十五條所載之宗旨。

四、「世界人權宣言」¹⁴

一九四八年十一月十日聯合國大會以四十八票對零票、八票棄權，通過有關世界人權的決議案第217號，一般稱之為「世界人權宣言」。「世界人權宣言」第二條規定：「人人皆得享受本宣言所載之一切權利與自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或他種主張、國籍或門第、財產、出生或他種身份。且不得

因一人所隸國家或地區之政治、行政或國際地位之不同而有所區別，無論該地區係獨立、託管、非自治或受有其他主權上之限制。」第二十五條宣示：「人人有權享受其本人及其家屬康樂所需之生活程度，舉凡衣、食、住、醫藥及必要之社會服務均包括在內。且於失業、患病、寡居、衰老、或因不可抗力之事故致有他種喪失生活能力之情形時，有權享受保障。」

五、「經濟、社會、文化權利國際公約」

15

一九六六年十二月十六日，聯合國大會通過「經濟、社會、文化權利國際公約」，一九七六年元月三日此公約生效。「經濟、社會、文化權利國際公約」第十二條規定：「一、本公約締約各國承認人人有權享有能達到的最高體質和心理健康的標準。二、本公約締約各國為充分實現這一權利而採取的步驟應包括為達到下列目標所需的步驟：（一）減低死胎率和嬰兒死亡率，和使兒童得到健康的發育；（二）改善環境衛生和工業衛生的各個方面；（三）預防、治療和控制傳染病、風土病、職業病以及其他的疾病；（四）創造保證人人在患病時能得到醫療照顧的條件。」

六、美國白宮行政命令第13107號¹⁶

一九九八年十二月十日，美國柯林頓總統發佈白宮行政命令第13107號，其中宣示：「在美國與所有其他國家之雙邊關係中，以及藉由強化並與有關促進人權國際機制（尤其包括聯合國、國際勞工組織、美洲國家組織等）共同努力去推動國際人權之尊重應是美國政府之政策與實踐」。¹⁷此行政命令也規定美國所有行政部門應清楚瞭解與其職權相關之美國國際人權條

約的義務，在執行職務時應充分尊重並履行此美國政府有關人權之義務。¹⁸

七、「世界衛生組織」憲章¹⁹

一九四五年五月，「聯合國國際組織會議」（United Nations Conference on International Organizations）於美國舊金山舉行，當時中華民國與巴西代表團建議於近期內召開一般大會，以建立一國際衛生組織為其目的。²⁰此建議獲得與會各國代表一致贊同。依此，一九四六年六月十九日，國際衛生會議於紐約召開，決定了「世界衛生組織」之名稱，並通過了此一組織之憲章。一九四八年四月七日，「世界衛生組織」憲章獲批准生效。因此，每年四月七日被訂為「世界衛生日」。而第一屆世界衛生大會於一九四八年六月二十四日假瑞士日內瓦舉行。

「世界衛生組織」憲章前言中特別指出：「享受可能獲得的最高健康標準是每個人的基本權利之一，不因種族、宗教、政治信仰、經濟及社會條件而有所區別。」此外，「各國在增進健康及控制疾病 -- 特別是傳染病 -- 方面的不平衡發展是一種共同的危害。」再者，「在全世界人民中推廣醫學、心理學及其有關知識對於充分獲得健康是必要的。」憲章第三條規定：「所有國家均有資格參加本組織為會員。」第六條規定：「在不違背依本憲章第十六章所通過之聯合國與本組織所達成的任何協議之下，凡依照本組織第四、五兩條規定未能成為會員之國家，仍可申請成為會員；這些國家之申請若經衛生大會簡單多數之通過，即可加入成為本組織會員。」

第八條規定：「不能自行負責處理國際關係的領土或領土群，經負責對該領土或

領土群國際關係的會員國或其他當局（other authority）代為申請，並經衛生大會通過，得加入成為本組織的準會員。出席衛生大會的準會員代表，應具有衛生技術方面的能力，並應由該領土或領土群的本地人中選出代表。準會員權利與義務及其範圍由衛生大會決定。」²¹

參、美國國會所採支持台灣加入國際組織立法行動情形

由於一九八七年台灣解嚴，逐步朝民主政治化的方向邁進，人權也日漸獲得政府與民間人士的尊重與重視，再加上經濟貿易持續發展，人民生活水準大幅提高，使台灣人民對參與國際性組織的需求與呼聲也愈來愈高。美國國會肯定台灣人權狀況之大幅改善及民主政治的快速發展，因此在國會內所採取支持台灣加入國際組織的立法行動步調也轉為積極。當然，台灣本身所投入於遊說美國國會支持我加入國際性組織的努力也是美國國會採取支持台灣立法行動的一個主要因素之一。

倘若吾人將「台灣關係法」通過後的第一個十年與第二個十年相比，可以很明顯的發現，美國國會在第二個十年，亦即一九八九年至一九九八年，這段時間所採取支持台灣加入國際性組織的立法動作遠多於第一個十年（一九七九年至一九八八年）。「台灣關係法」通過後的第一個十年涵蓋美國第九十六屆（1979-80）、九十七屆（1981-82）、九十八屆（1983-84）、九十九屆（1985-86）、與第一〇〇屆（1987-88）國會。這十年當中，美國國會議員在國會中僅提出七個左右的議案去支持台灣加入國際性組織。第九十六屆國會當中，曾有參議員提修正案²²，支

持台灣保有任何國際金融或任何其他國際組織的會籍，此會籍之保有不受台灣無外交承認之影響。此外，眾院也曾有兩個議案的提出，支持台灣參與一九八〇年的冬季和夏季奧林匹克運動會。²³

第九十八屆國會當中，有兩個與台灣加入國際組織相關決議案被提出。參院決議案第137號當中，參院再度表示支持台灣應保留ADB之會籍。眾院所提出支持台灣留在ADB的共同決議案更為強勢，蓋此共同決議案中表示，如果中華民國保有ADB會籍被拒絕的話，美國將終止對ADB的支持。²⁴

第九十九屆國會當中，眾院議員曾提出一項共同決議案（H. Con. Res.253），表示支持台灣使用自己的名稱，國旗、國歌參與一九八八年的冬季奧林匹克運動會。²⁵另外，參院議員曾提出一項修正案，支持台灣保有「亞洲開發銀行」（Asian Development Bank, ADB）之會籍。²⁶

「台灣關係法」通過後的第二個十年涵蓋美國第一〇一屆（1989-90）、一〇二屆（1991-92）、一〇三屆（1993-94）、一〇四屆（1995-96）與一〇五屆（1997-98）國會。這十年當中，共有五十個與支持台灣加入國際組織相關的議案被提出。第一〇一屆國會當中，美國參眾兩院之議員曾經提出七個與支持台灣參與國際組織相關的議案。（見表一）這些議案主要與台灣加入國際經濟組織相關，舉如「經濟合作發展組織」（the Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）、「亞銀」（Asian Development Bank）、和「關稅貿易總協定」（GATT）。第一〇二屆國會當中，有三個與支持台灣加入GATT、ADB、

OECD、與聯合國相關之議案被提出。
(見表二)

同樣地，在第一〇三與一〇四屆國會，分別有八個議案被提出，表示國會對台灣加入 GATT、「世界貿易組織」(WTO)、ADB、OECD、「亞太經合會」(APEC)、UN、「聯合國環境計畫總署」(UNEP)、「國際海事組織」(IMO)、「國際原子能總署」(IAEA)、與「聯合國難民委員會」(UNHCR)等國際組織之支持。(見表三與四)十五個與支持台灣加入舉如 UN、WTO、WHO、「國際貨幣基金組織」(IMF)、與「世界銀行」(IBRD) 此些國際組織之議案在第一〇五屆國會當中被提了出來。(見表五)有關美國國會議員提案支持台灣加入 WHO 之情形將於下節詳細說明。但這裡值得一提的是，美國國會所採取支持台灣加入國際經濟組織的立法行動是相當成功的。由於美國國會立法行動之施壓與影響，美國行政部門也採支持台灣保有 ADB 會籍、加入 APEC 與 GATT/WTO 等國際經濟組織之立場。甚此，台灣成功的留在 ADB，但是被迫採用比較不樂意接受的名稱 -- Taipei, China。

另外，在美國的支持下，台灣也成功的成為 APEC 之一成員、成為 WTO 之觀察員，並正朝向成為 WTO 之會員國邁進中。至於台灣加入聯合國或其周邊組織、附屬專門機構方面，儘管美國國會是表示支持的態度，但美國行政部門受限於「一個中國政策」之外交考量，其所採取之行政措施往往無法呼應美國國會之意願與訴求。一九九六年台灣飛彈試射危機之後，美國國會對台灣加入以國家為必要資格要

件之國際組織(尤其是聯合國)之立法行動似乎有轉向遲滯猶疑的趨勢。美國行政部門已明言不支持台灣加入聯合國。一九九八年六月卅日，柯林頓總統在上海發佈所謂的「三不」(Three No's)聲明之後，²⁷美國政府不支持台灣加入以國家為資格要件的國際組織之立場似乎更加明顯。此一發展對台灣人民參與、加入國際組織的意願與訴求是具有相當大的負面影響。

肆、美國國會所採取台灣加入 WHO 之實際作法

一九九三年，台灣曾提出向 WHO 與「聯合國兒童基金會」(UNICEF) 捐獻廿萬美元以提供疫苗協助 Kazakhstan 和四個中亞共和國兒童的表示，但 WHO 以台灣採用「中華民國」國名，以及台灣非 WHO 會員國為理由，回拒了此項捐款提議。²⁸同年，台灣開始採取重返聯合國的行動。但台灣正式提出以觀察員身份加入 WHO 是在一九九七年年初。次年，美國國會開始採取立法行動明確表示支持台灣加入 WHO。美國第一〇五屆國會，以及剛開始不久的第一〇六屆國會當中，前後共有四件與支持台灣進入 WHO 之議案被提出來。

一九九八年二月十二日，美國國會眾院議員布朗(Sherrod Brown, 民主黨，俄亥俄州)提案支持台灣加入 WHO，同時也要求美國政府支持台灣的入會。²⁹一九九八年二月十二日，此提案撥交眾院「國際關係委員會」(Committee on International Relations)；同月二十日，再交「亞太」與「國際作業與人權」次委員會。眾議員布朗所提出的眾院共同決議

案第219號有45位共同提案人，其中明確指出，良好的衛生健康乃世界每一人民之基本權利，而獲取衛生知識與服務之最高標準係保障此項基本權利的必要條件。基此，直接且不受阻擾的參與國際衛生合作機構與計劃是極為重要的。³⁰

根據WHO憲章第一章的規定，WHO成立之目的是「使全世界人民獲得盡可能達到的最高健康水準」。一九七七年，WHO也將「於2000年使健康普及全人類」（Health for all by the year 2000）訂為該組織之優先工作目標。此外，布朗眾議員指出，WHO憲章第三條明確規定，所有的國家均有資格參加WHO成為會員，而台灣是一個擁有二千一百萬人口的國家，且大於三分之二已是WHO會員國的人口數。一九七二年台灣尚未被迫退出WHO以前，由於台灣派遣醫療衛生專家前往其他WHO會員國，協助推動衛生醫療技術與服務工作，也曾在WHO中擔任重要職位，整個太平洋地區因台灣的參與和貢獻獲益甚多。目前，台灣被排除於WHO大門之外，主要是受到中共向國際社會施加不合理、不公平的政治壓力。台灣衛生醫療政府機關與學者專家因而無法參與WHO所主辦與診斷、醫學、和控制傳染疾病最新技術的會議或討論會。

近些年來，台灣之衛生政府機關和個別的衛生醫療專家一再表示願意在財政上和技術上協助WHO所幫助之國際衛生醫療援助計畫活動，但都因為中共之政治干預阻擾而無法實現。台灣持續的被排拒加入WHO係極為明顯的違反了所有台灣人民的基本權益，且罔顧台灣加入WHO後所能照顧提昇台灣、區域內、和全球各地所有人民的福祉。基於以上之論點，眾院共

同決議案表示：（一）台灣暨其二千一百萬人民應參與WHO；（二）美國之政策應支持台灣加入WHO。³¹眾院共同決議案第219號移交眾院亞太與國際作業和人權次委員會處理後，就沒有進一步的動作出現。倒是在一九九八年五月七日，亦即第五十一屆世界衛生大會（World Health Assembly）召開之前數日，有五十二位美國國會眾院議員聯名致函即將代表美國前往日內瓦參加WHO年會的「衛生福利部」（Department of Health and Human Service）部長許萊拉女士（Donna Shahala），敦促她在五月十一日起所舉行的第五十一屆世界衛生組織大會上支持並協助台灣加入WHO。³²同年七月八日，眾議員布朗更以「台灣的兒童不算數嗎？」（Don't Taiwan's Children Count?）為題投書美國華盛頓郵報（the Washington Post），以台灣兒童正遭逢足以致命的腸病毒肆虐問題，質疑柯林頓政府不支持台灣加入國際組織的政策立場。布朗眾議員在文中再度強調，拒絕台灣加入WHO是違反台灣人民基本人權的非正義現象。享有健康是全世界人民的基本權利，台灣加入WHO將有助於台灣人民也享有這種權利。眾議員布朗也利用一九九四年九月美國國務院所提出的「對台政策檢討報告」中一項積極支持台灣加入「適當國際組織」（appropriate international organizations）之政策指導原則，要求美國政府採取實際行動去支持台灣加入WHO。

一九九八年七月廿二日，眾院議員布朗再度提出與眾院共同決議案第219號相同的眾院聯合決議案（Joint Resolution）第126號支持台灣加入WHO。³³此議案有58

名的共同提案人，與上述第219號共同決議案（Concurrent Resolution）不同的地方是，一旦眾院聯合決議案第126號獲得眾院通過，而參院也通過此一決議案，再經總統簽署之後，即成為美國的國內法，有法律約束力。但眾院聯合決議案第126號在撥交眾院國際關係委員會處理後，就沒有進一步的立法行動出現。

一九九八年十月七日，美國國會眾院程序委員會主席索羅門（Gerald Solomon，共和黨，紐約州），眾院國際關係委員會主席吉爾曼（Benjamin Gilman，共和黨，紐約州）亞太次委員會主席畢芮特（Douglas Bereuter，共和黨，內布拉斯加州），以及布朗眾議員共同提出編號為第334號的眾院共同決議案，明確表達支持台灣加入WHO之立場。³⁴一九九八年十月十日，眾院以四一八比零的票數通過了這個決議案。眾院共同決議案的前言與前述兩個決議案（H. Con. Res. 219與H. J. Res. 126）的內容大致雷同，新增的部分是特別指出WHO的確允許觀察員（observers）參與該組織之活動。此決議案主張台灣在WHO應有適當和有意義的參與（appropriate and meaningful participation），以及美國的政策應該是在WHO內尋求某種的創意努力（some initiative），使台灣在符合WHO之要求下，給予台灣有意義的參與。一九九八年十月十二日，已獲眾院通過的共同決議案第334號送達參院，要求參院之合意（concurrence）。³⁵

上述的幾個有關支持台灣加入WHO的決議案都是眾院議員所提出。一九九九年元月廿日，參院議員穆考斯基首度在參院提出編號為第26號的決議案（S. Res.

26）。此決議案共有二十一位共同提案人。參院決議案第26號指出，參院的看法是（it is the sense of the Senate）：
（一）台灣暨其二千一百萬人民應以適當和有意義的方式參與WHO；（二）美國國務卿應於一九九九年四月二十日以前向參院外交委員會提出，如何落實「一九九四年對台政策檢討報告」有關積極支持台灣參與接受非國家為會員之國際組織的承諾，並尋求各種方式使台灣的心聲能在國際組織內被聽見；（三）國務卿應於一九九九年四月二十日以前向參院外交委員會報告，如何在一九九九年五月的世界衛生大會中採取何種行動以支持台灣有意義的參與WHO。³⁶

伍、美國國會支持台灣加入WHO所遭遇的阻力與困難

如前所言，美國國會採取立法行動支持台灣加入WHO的時間只有一、二年，在如此短暫的時間內，美國國會共有四個與支持台灣加入WHO的決議案被提出來，其中一個決議案在眾院的投票表決中以四一八對〇票通過；而參院的決議案第26號也在四月十二日採無異議方式通過。參院的決議案進一步要求行政部門「化語言為行動」，支持台灣加入WHO，也要求國務卿向參院外交委員會提出採取實際行動的報告。由此觀之，美國國會之行動應該可以說是相當積極，而其對行政部門所施加的壓力也不小於國會所通過要求國防部長就台灣海峽軍事情勢與台灣加入「戰場反飛彈系統」（TMD）一事向國會提出報告的立法動作。儘管如此，是否美國國

會真的是台灣進入WHO的「芝麻開門」呢？其所遭遇與可能面對的阻力及困難何在？筆者認為，美國國會支持台灣加入WHO所遭遇的阻力與困難主要來自三方面：（一）WHO憲章有關新會員入會的規定；（二）美國行政部門所採之「一個中國政策」（one China policy）；以及（三）中共之阻撓。分述如下：

一、WHO憲章有關新會員入會的規定

WHO憲章第三條規定：「所有的國家均有資格參加本組織為會員。」第四條規定，聯合國的會員國均可加入成為WHO會員。台灣目前並非聯合國之會員國，因此，美國國會從未引用此憲章條款支持台灣加入WHO。但美國國會議員的確引用憲章第三條規定，認為台灣不僅是一個國家，且其人口數大於四分之三WHO會員國之人口數，再加上台灣是世界第十四大貿易國，因此，是有資格以第三條之規定申請成為WHO的會員。但美國國會之主張所遭遇的阻力是：國際社會上大多數國家並不承認台灣是一個法律上（de jure）的國家，且未給予外交承認，因此，美國國會要引用第三條規定支持台灣申請入會是有相當大的阻力與困難。

美國國會也無法引用憲章第五條之入會規定去支持台灣加入WHO，蓋適用此條之時間早在五十年前就已過期。憲章第五條是規定：「應邀派遣觀察員出席一九四六年在紐約召開的國際衛生會議的各國政府，在本組織首屆衛生大會召開前根據本組織法第十九章規定，並依據各該國立法程序簽署或以其他方式接受本組織憲章者，均得成為本組織之會員。」

由最近美國國會議員所提送有關台灣加入國際組織之相關決議案的內容觀之，似

乎美國國會已感受到以國家名義協助推動台灣加入WHO的阻力與困難有增加的趨勢，因此，改採其他被認為困難度較小的方式，舉如台灣以觀察員身分參與WHO。但此策略之可行性，以及是否最符合台灣參與國際組織的利益需求，則有待商榷。

二、美國行政部門的「一個中國政策」

美國國會推動支持台灣加入WHO的另一項主要阻力來自美國行政部門。自一九七二年以來，美國的尼克森、卡特、雷根、布希、與目前的柯林頓政府都是採取執行「一個中國政策」的立場。基此，美國行政部門認為，國會支持台灣加入WHO或其他國際性組織的立法動作將使美國政府基於其與中共所簽署發佈之「一九七二年上海公報」、「一九七九年建立公報」、「一九八二年八一七公報」當中所承諾執行的「一個中國政策」發生相抵觸的情形。此外，自柯林頓政府採取「建設性交往」（constructive engagement）的中國政策之後，美國行政部門擔心，也不願見到國會支持台灣加入國際組織（尤指是聯合國暨其周邊組織）的行動影響、破壞美國與中共雙邊關係之改善與發展。

儘管如此，美國國會是持續的依據「台灣關係法」要求行政部門忠實執行此一美國國內法有關對台軍售、保障台灣安全與未來之承諾、促進美國人民與台灣人民之商業、文化、以及其他關係的相關條款規定。美國國會也依據「台灣關係法」採取立法行動支持台灣加入國際組織，尤其是與經濟貿易相關的國際組織。「台灣關係法」通過後之這二十年當中，持平而論，美國行政部門的確是遵照「台灣關係法」的規定對台灣銷售或移轉防衛性武器、採

取行動保障台灣之安全、持續促進發展雙邊貿易、也支持台灣參與國際經濟組織，主要是ADB、APEC、和GATT/WTO。但對台灣加入以國家為資格的國際組織方面，美國行政部門礙於三個公報的限制，表示無法支持的立場。

一九九四年九月，主要基於國會施壓所致，柯林頓政府下令相關部會對台灣政策作一通盤檢討。結果國務院公佈了一份「一九九四年對台政策檢討報告」，其中列有十項處理美國對台關係的原則。就台灣參與國際組織方面，此報告指出，美國將不支持台灣加入只允許具國家資格方得成為會員之國際組織，但是，美國將「積極支持」(actively support)台灣加入不以國家為資格要件的國際組織，且將尋求各種方式使台灣的意願和心聲能夠在這些組織當中被聽見。³⁷根據此一政策檢討報告，美國行政部門的確是採取不支持台灣加入聯合國，以及其他以國家為會員資格要件的國際組織的政策作為。儘管如此，1995年至1997年當中，美國國會還是持續有決議案的提出，支持台灣加入聯合國、WHO、WTO、IMF、與IBRD等國際組織。

一九九七年，台灣向第五十屆世界衛生大會提出盼成為該組織觀察員之意願。同年五月五日，世界衛生組織之總務委員會曾討論是否將邀請台灣以觀察員身分出席第五十屆世界衛生大會列入大會議程。討論結束後，總務委員會主席印度衛生部長Saleem Iqbel Shervani裁定該委員會不建議將台灣的申請案列入該屆世界衛生大會議程，並將此決議提送世界衛生大會。最後，世界衛生大會以唱名表決方式，以128票贊成、19票反對、5票棄權，通過總務委員會所提的報告。基此，邀請台灣

以觀察員身份參與第五十屆世界衛生大會的提案無法被排入大會的議程內。美國代表團在辯論是否通過總務委員會所提送之報告時曾經發言表示，總務委員會並非討論台灣申請案之適當場所；但也強調WHO應提供台灣做出貢獻的機會。在一九九七年五月五日世界衛生大會投票表決是否贊成總務委員會所提的報告時，美國代表團投下棄權票。一九九八年五月，第五十一屆世界衛生大會召開期間，由於美國柯林頓總統夫人希拉蕊要到會中接受頒獎，加上六月底，柯林頓總統將訪問大陸，與中共舉行第二次高峰會談，據稱美國曾向我外交部施壓要求「壓縮」推動台灣加入WHO的活動，結果，在第五十一屆世界衛生大會召開時並未採表決方式以決定是否將台灣申請為觀察員一案列入議程。

一九九八年六月三十日，柯林頓總統訪問大陸時在上海發表所謂的「三不」聲明：不支持台灣獨立；不支持兩個中國，或一個台灣、一個中國；不支持台灣加入以國家為入會資格要件的國際組織。

其後，似乎美國國會支持台灣加入尤其是以國家為入會資格要件國際組織的立法行動已受到相當程度的負面影響。美國國會所持續推動台灣加入的國際組織主要是WTO。在WHO面，美國國會似乎是朝向符合「一九九四年對台政策檢討報告」當中所列之政策指導原則：美國不支持台灣加入只允許具有國家資格方得成為會員之國際組織；美國積極支持台灣加入不以國家為資格要件的國際組織，並將尋求各種方式使台灣的意願和心聲在這些組織當中被聽見的立場。由於WHO的實踐上的確曾邀請觀察員參與WHO，但是邀請之提

出仍須獲得大會之通過，因此，美國國會之努力仍將面臨中共與WHO憲章和相關規定之阻力與困難。

三、中共之阻撓

中共一向將台灣推動參與國際組織的政策作為與其主觀認定台灣是在「製造兩個中國或一中一台」劃上等號。但事實上，參與國際社會的各項政治、經濟、社會、文化、環保、醫療衛生等活動係屬台灣近二千八百多萬人口的基本權利。此權利之行使涉及台灣政治、經濟、社會、文化、環保、醫療衛生等活動的持續發展與進步；台灣所有人民之生存、安全、發展、以及生活福祉之增進與上述活動之開展是息息相關的。但是中共卻完全以政治理由持續在國際社會上打壓、封殺、阻擾台灣加入國際組織或參與國際社會的相關活動。

一九九七年五月，第五十屆世界衛生大會上就有關台灣申請做為WHO觀察原提案討論辯論時，中共代表團發言指出：「…儘管總務委員會已經做出了決定，極少數國家不顧國際法準則和聯合國大會及衛生組織的有關決議，仍公然提出所謂台灣申請做為衛生組織觀察員的提案，這個提案明目張膽的企圖在衛生組織製造兩個中國，或一中一台，不僅嚴重地侵犯了中國的主權，粗暴地干涉了中國的內政，同時違反聯合國憲章聯大第2758號決議案和本組織憲章及1972年第25屆衛生大會WHA25.1號的決議。」³⁸中共代表團就WHO憲章有關新會員加入，以及申請做為觀察員的申請也發言表示立場。中共認為，依據WHO憲章第三條規定，只有國家才有資格提出申請加入WHO成為會員。中共一項主張台灣係中國的一省，因此，台灣沒有資格加入WHO。至於台灣

要申請做為WHO觀察員，依WHO憲章規定，只有中國政府才有資格代表台灣這麼做。中共代表團進一步指出，只有以下三類情況，方可提出觀察員申請案：（一）已提出申請為WHO會員之主權國家，但尚未得到批准；（二）負責一部份領土或若干領土之國際關係和外交關係的主權國家代表此部份領土或若干領土提出申請成為WHO之準會員，但尚未得到批准；（三）與WHO有正式關係的政府或非政府間組織。中共認為台灣不屬於以上三類情況之任何一種，因此，台灣不得申請成為WHO之觀察員。³⁹

基於現有191個WHO之會員國當中，絕大多數的國家與中共為持有正式外交關係；再加上WHO係隸屬聯合國體系下之一個專門機構，而中共在一九七二年依聯合國大會決議已取得代表所有中國人參與聯合國活動之權利，此現實情況的確對美國國會採取支持台灣進入、參與WHO的努力構成相當大的阻力與困難。

陸、美國國會支持台灣加入WHO應採策略

美國國會採取支持台灣加入WHO之立法行動勢必遭遇上節所指出之三大阻力與困難。倘若未來美國國會持續採取支持台灣加入WHO之立法行動的話，或許可朝著以下幾個方向去進行，俾以克服或減少所可能遭遇之阻力與困難。首先，美國國會應可名正言順的依據其國內法，亦即「台灣關係法」有關「維護與提高台灣所有人民的人權」的規定，向美國行政部門要求，甚至施加壓力，在國際社會上採取支持台灣有關健康、衛生、醫療方面所應享有的基本人權。眾所周知，美國行政部

門的確必須遵照「台灣關係法」之相關規定去擬訂、執行對台政策。一九九六年三月，柯林頓總統下令派遣二個航空母艦戰鬥群到台灣海峽去「監督」、「觀察」中共的飛彈試射軍事活動，主要的依據正是「台灣關係法」有關保障台灣安全的規定。美國行政部門也是依據「台灣關係法」有關台灣不得被排除於國際金融機構之規定，大力支持台灣保有在「亞銀」的會籍，以及支持台灣成為APEC與WTO之一會員。由於參與WHO係與維護和提高所有台灣人民之健康、醫療、衛生等基本人權相關，因此，美國行政部門必須尊重國會依據「台灣關係法」的此項規定，採取支持台灣加入WHO的行動才是。很遺憾的，儘管自一九九八年開始，美國國會就採取立法行動支持台灣加入WHO，但沒有一位提案議員強調此一「台灣關係法」有關保障、維護、與促進台灣人民基本人權的美國內法規定。如果有的話，相信國會立法行動之合法性是更高，而向行政部門所施加壓力也將愈強。因此，在未來，任何一位美國國會議員，如果提出議案支持台灣加入WHO的話，應在提案的說明理由當中明確強調、引用此「台灣關係法」之規定。

第二，美國國會也應繼續強調、引用「台灣關係法」第四條d項有關不得將「台灣關係法」之所有條款解釋為贊成排除或驅除台灣在任何國際金融機構或任何其他國際組織會籍之依據。一九九九年三月十一日，美國國會參議員穆考斯基等人所提出之參院決議案第十七號就明確的指出，「依照『台灣關係法』第四條d項之精神，美國之政策應該是公然的支持台灣加入世界貿易組織，也應鼓勵其他國家採

取類似的政策」。⁴⁰依據「台灣關係法」第四條d項之文字與精神，美國國會應進一步要求美國行政部門採取措施，支持台灣加入WHO。美國國會議員相當清楚，自一九四八年WHO憲章生效至一九七二年中華民國被迫退出WHO期間，台灣不但是WHO之一名會員，積極參與WHO之相關活動，也做出重要的貢獻。如果說，美國行政部門能夠採取威脅不再支持「亞銀」作為支持台灣保有在「亞銀」會籍的措施，事實上，美國國會應也可依「台灣關係法」第四條d項之規定，要求美國衛生福利部長在WHO採取較為強硬之做法，明確表示支持台灣加入WHO，而不是像過去在投票決定是否贊成將邀請台灣以觀察員身分參與世界衛生大會案納入大會議程時投下棄權票。畢竟，WHO是一個人道性、衛生性、醫療性的組織，政治色彩比較有空間予以淡化。如果說，美國行政部門能夠，且願意支持台灣加入國際經濟組織，那麼，美國國會更有理由採取立法行動，要求行政部門支持台灣加入人道、基本人權色彩濃厚的WHO。

第三，誠如美國國會參院議員所提出的參院決議案第二十六號所要求的，美國行政部門應依照「一九九四年對台政策檢討報告」，向國會提出兩份報告，說明行政部門在過去四、五年來，曾經採取什麼樣的行動去協助台灣加入不以國家為入會資格的國際組織，以及在即將召開的第五十二屆WHO年會上，採取什麼樣的具體行動，支持台灣有意義的參與WHO的活動。美國國會在未來，應當持續向行政部門施加壓力，畢竟「積極支持」台灣加入不以國家為唯一入會資格的國際組織，是美國行政部門自一九九四年以來所採行之

對台重要政策指導原則之一。再者，WHO的確已有不具國家地位卻參與該組織之活動者，波多黎各（Puerto Rico）與土克蘭（Tokelau）即為兩個實例。

第四，美國國會應進一步檢討、分析、比較，究竟是以觀察員（observers）名義支持台灣參與WHO的可能性較大？還是以準會員（associate members）或會員資格，協助台灣入會的成功性和實際效益會較高？由最近美國國會所提出之決議案內容去觀察，似乎美國國會傾向支持台灣以觀察員身分參與WHO之活動，但果真如此，此方式之參與又與決議案中所強調之「適當且有意義」之參與國際組織的宗旨不符。目前的確是有兩個國際實體是以觀察員名義參WHO之活動，此二者分別是教廷（Holy See）和列策斯登（Liechtenstein）。

依據「世界衛生大會會議規則」（Rules of Procedure of the World Health Assembly）⁴¹第三條規定，WHO之幹事長可邀請申請會員之國家，以及申請準會員之領土派遣觀察員參與衛生大會。依照「世界衛生大會的會議規則」第四十七條的規定，觀察員可參與任何WHO衛生大會和WHO任何主要委員會之公開會議，但觀察員必須得到主席的邀請，並經衛生大會或委員會之同意，亦可就衛生大會中所討論之問題發言。此被邀請之觀察員有權取得非保密性質（non-confidential）文件的權利，也可取得WHO幹事長認為有必要提供之文件資料，觀察員亦可提送備忘錄（memoranda）給幹事長，但幹事長有權決定該備忘錄之分發傳送性質與內容。觀察員不但沒有權利擔任WHO內相關機關之職位，亦無投票權。

WHO憲章第八條規定：「不能自行負責處理國際關係的領土或領土群，經負責對該領土或領土群國際關係的會員國或其他當局（other authority）代為申請，並經衛生大會通過，得加入成為本組織的準會員。」「世界衛生大會會議規則」第四十六條規定，準會員的代表可以WHO會員同等身分參與衛生大會暨其主要委員會之會議。唯一不同者是準會員並無權利擔任WHO相關機構之職位，亦無投票權。除了「總務委員會（the General Committee）」、「資格審查委員會」（the Committee on Credentials）、以及「提名審查委員會」（the Committee on Nomination）之外，準會員可以與會員同等地位參與衛生大會的其他委員會、次委員會、和衛生大會之其他次級（subdivisions）單位。依據「世界衛生大會會議規則」第一百一十五條規定，依WHO憲章第八條所提出準會員之申請案必須先送交WHO幹事長，而幹事長應立即將申請案送交給所有WHO會員。倘若申請案在衛生大會召開前卅日送達幹事長，任何此類申請案應列入下屆衛生大會之議程內。

依據「世界衛生大會會議規則」第七十二條規定，衛生大會之重要議案之通過必須有三分之二會員之出席和投票方可。「世界衛生大會會議規則」並未明示規定準會員申請案之通過應以三分之二絕對多數為之，但由第七十二條有關依WHO憲章第七條規定停止會員之投票權和服務（voting privileges and services）之決定，應以過三分之二之絕對多數為之的規定而論，準會員申請案亦應以三分之二絕對多數通過方可。倘若不然，亦應依照第七十三條規定，先以簡單多數決定是否準會員申請

案應視之為重要問題，因此必須得到三分之二多數之同意方可通過。依第七十四條規定，衛生大會通常是以舉手表決，但任何一會員國與會代表可要求以唱名方式表決。在此情況下，唱名表決是依會員國名稱之英文或法文首字字母輪流進行。但那一個會員先行投票，則必須以抽籤決定。

由以上之分析可以發現，準會員參與WHO相關會議與活動之權利是遠勝於觀察員的。因此，如果台灣是以準會員名義加入WHO是遠比以觀察員身分參與WHO來的符合國家利益。遺憾的是，美國國會並未引用WHO憲章第八條之規定支持台灣加入WHO有力依據。WHO憲章有明文規定：「不能自行負責處理國際關係的領土或領土群，經負責對該領土或領土群國際關係的會員國或其他當局（other authority）代為申請，並經衛生大會通過，得加入成為本組織的準會員。」由此條文有關領土、領土群、和「其他當局」（other authority）的文字去討論，中華民國的政府、外交部或衛生當局（the Health Authority），的確是負責台、澎、金、馬等地區之國際關係，因此有權代此些領土或地區向WHO申請為準會員。事實上，WHO第八條規定之引用與台灣加入WTO之法理依據是類似的，因此，應該進一步研究藉以克服中共之阻撓。其次，此條之引用，也符合美國行政部門「一九九四年對台政策檢討報告」有關積極支持台灣加入不以國家為入會資格為限之國際組織的政策指導原則。再者，若由「一個中國政策」角度去論證，事實上，中國目前是處於分裂分治的情況。在一個中國架構下，現在有兩個「當局」（Authorities），亦即北京當局和台北當局，各自負責大陸領

土，以及台澎金馬地區之國際關係。因此，筆者認為，美國國會若引用WHO第八條之規定去支持台灣加入WHO，是比引用WHO憲章第三條所遭遇到來自美國行政部門、中共、或WHO會員之反對或阻力來的要小的多。基此，美國國會應進一步分析、討論、評估是否應改成引用WHO憲章第八條去支持台灣的加入WHO。

就美國國會採取以觀察員名義協助台灣加入WHO之立法動作而言，在執行上也可分成兩個層面去討論。依據「世界衛生大會會議規則」第三條規定，WHO幹事長可邀請申請成為WHO會員之國家，以及申請成為WHO準會員之領土或領土群，派遣觀察員參與世界衛生大會。如果，美國國會是在推動支持台灣申請成為WHO會員，因此獲得WHO幹事長邀請，要台灣派遣觀察員參與世界衛生大會，此當然是為台灣所樂見。但在實際運作上，所遭遇到中共或美國行政部門之反對與阻力可能性最大。假如，美國國會是在推動支持台灣申請成為WHO準會員，因此獲得WHO幹事長之邀請，要台灣派遣觀察員參與世界衛生大會，似乎阻力與困難會比前者小。因此，筆者認為美國國會可朝此方向去努力，協助台灣加入WHO。

第五，若退一步求其次，為達到參與目的的話，美國國會也可思考採取另外一個先協助台灣參與WHO區域性組織的策略。WHO目前有六個區域性的組織安排，分別是非洲（有46個WHO會員）、美洲（35個會員）、東南亞和東亞（10個會員國）、歐洲（51個會員國）、東地中海（22個會員）、和西太平洋（27個會員）。WHO憲章第四十七條規定，WHO所劃地理區域內，非屬WHO準會員之領

土或領土群在區域委員會中有代表權，且有權參與區域委員會之活動。此領土或領土群參與區域委員會之權利與義務的性質及範圍，應交由衛生大會經諮商WHO會員或負責處理領土或領土群之國際關係的「其他當局」(other authority)，以及該區域內之WHO會員國決定之。

一九四八年第一屆世界衛生大會曾通過一個決議案，其中列舉了WHO準會員之權利與義務；一九四九年第二屆世界衛生大會也通過了另一項決議，其中規定了準會員和其他領土參與WHO區域組織的權利義務。其後召開的世界衛生大會和執行理事會(Executive Board)亦討論準會員與其他領土參與WHO下區域性組織活動之權利義務問題，但決議內容並無改變。⁴²依據一九四九年第二屆世界衛生大會所通過之決議，區域內不主管國際關係之領土或領土群，不論是否係屬WHO之準會員或其他，可依據WHO憲章第八條和第四十七條參與區域性組織。基此，倘若美國國會無法成功的協助台灣以會員、準會員，或以觀察員身分參與WHO的話，先參與WHO之西太平洋區域性組織安排，或許是一個可以考慮的選項。

第六，美國國會應可進一步訴諸國際人權公約或文書，尤其是「聯合國憲章」、「世界人權宣言」、「經濟、社會、文化國際權利公約」，以及WHO憲章本身有關基本人權的規定，強調保障台灣二千一百八十多萬人民有關醫療、衛生、健康等基本人權的正當性與必要性，進而支持台灣加入WHO。鑒於絕大多數WHO之會員國不僅是聯合國會員國，也是重要國際人權公約之締約國，有條約義務去促進與保障基本人權，美國國會引述此項法理依

據，應該對支持台灣加入WHO是有所助益的。

柒、結論

WHO憲章前言中明確宣示：「享有可能獲得最高健康標準是每個人的基本權利之一，不因種族、宗教、政治信仰、經濟及社會條件而有所不同。」憲章也強調，「所有人類的健康係達致和平與安全之根本；而所有人類之健康有賴於每一個人與國家的充分合作。」一九七七年，WHO提出「於公元二千年使健康普及全人類」的概念目標。一九九八年，WHO再度提出「在廿一世紀使健康普及全人類」(Health for All in the Twenty-first Century)的重要策略文件；兩者均要求所有WHO會員共同努力、合作，早日達成使所有人類獲得最高健康標準目標。但是，相當遺憾，也十分令人感覺到諷刺的是，自一九七二年台灣被迫退出WHO之後到今日為止，台灣二千一百八十多萬人民有關醫療、衛生、健康的基本人權無法受到最好的保障，也無法積極順利地朝向獲得最高健康標準而前進，主要原因是WHO受限於政治因素之考量，排除台灣積極參與WHO會議與各項相關活動，並作出實質重要貢獻的機會。

台灣無法參與WHO的結果嚴重影響到台灣汲取國際衛生新知的權利、阻礙台灣培育衛生科技人才的努力、遲緩提升台灣醫藥衛生水準和國際衛生的地位、不利醫療資源之取得、不利疫情資訊之交流、也不利於台灣建立完整健全的防疫體系。台灣無法參與WHO也勢必影響到國際社會其他成員就促進人類健康所進行的各項努

力，畢竟醫療衛生保健工作是不分國界的，以台灣所擁有之財政和醫療科技人才實力，台灣加入WHO一定可以為該組織帶來具體正面的貢獻。

儘管WHO是一個政治性色彩較低、以人道、基本人權為主要考量的聯合國專門機構，但政府間的國際組織終究是脫離不了政治因素干預的。如果中共可因馬其頓與我建交而在聯合國安理會動用否決權，反對維持派駐於馬其頓之聯合國和平部隊的話，我們要期望WHO的會員國完全擺脫政治因素的考量，轉而大力支持台灣加入WHO是不實際的。但這並不表示WHO的會員國在經過各項對我有利之政治、法律因素考量後，會持續反對支持台灣加入WHO。基此，台灣是需要朋友，需要有關影響力的朋友去伸張正義，依據聯合國憲章、世界人權宣言、國際人權公約、WHO憲章等相關條款規定，說服WHO會員支持台灣加入該組織。

綜觀目前國際社會各國政府的衛生政策，美國政府，尤其是立法部門，是最有可能、且最有影響力協助台灣加入WHO的重要國家之一。誠如本文一再指出，美國國會很有可能是台灣進入WHO的「芝麻開門」。負責推動台灣加入WHO之國內相關單位（外交部、衛生署）、以及有參與熱誠的民間社團組織（台灣醫界聯盟）、和有心人士應把握美國國會支持我加入WHO之立場，採取更進一步的遊說行動，呼籲美國國會採取更多、更有力協助我入會的立法行動，其中包括：（一）呼籲美國國會參院盡速通過決議案第26號；（二）根據「台灣關係法」第二條c項有關保障台灣所有居民人權之規定，以及第四條d項有關不得排除台灣在國際組

織會籍之規定，要求柯林頓政府依美國國內法採取更多支持台灣加入WHO的實際行動；（三）依據國際人權公約或文書，舉如「世界人權宣言」、「經濟、社會、文化權利國際公約」等，強調保障台灣二千一百八十多萬人民有關醫療、衛生、健康等基本人權的必要性，進一步博取歐美國家、相關國際組織、以及民間社會團體的認同與支持。

當然，在台灣的所有居民與政府相關單位也應該要有配套的行動措施，畢竟台灣仰賴美國國會說「芝麻開門」期盼進入WHO是絕對不夠的。台灣自己應做、且可做的事相當多，其中包括：擬定參與WHO之近、中、長程計劃、策略、與目標；邀集主管國際組織與醫療、衛生、健康等事務之相關單位，以及國內學者專家，定期聚會研商與台灣加入WHO相關資訊、發展、與可能等事宜；提升、強化衛生署內所設立台灣加入WHO專門小組之功能；持續積極進行對美國國會之遊說工作，尋求更具體、更有效支持我入會之力量；加強向國際社會與國際媒體提出保障台灣所有人民基本人權和促進台灣所有人民生活福祉之訴求，舉如，可用一九九八年夏天腸胃病毒傳染病嚴重威脅到台灣兒童健康與生命安全作為訴求案例之一；凝聚全體國人對加入或參與WHO之重要性的共識；尋求歐美重點國家，包括英國、法國、德國、加拿大等國對台灣加入WHO之必要性與重要性的認同與支持；透過各種管道，尋求與WHO幹事長與其他重要官員互動溝通之機會；鼓勵國內民間、私人、或學術團體組織積極參與與WHO有互動關係之區域性衛生組織所舉辦之活動等。

表一：第101屆美國國會所提支持台灣參與國際組織議案

提案類別與提案時間	國會處理近況與時間
<u>H.R.5252</u> (GATT) 07/11/90	
<u>H.R.4939</u> (GATT) 05/24/90	10/27/90 移交參院財政委員會處理
<u>H.R.3743</u> (ADB) 11/21/89	11/21/89 成為美國公法第101-167號
<u>H.R.2939</u> (ADB) 07/19/89	11/19/89 移交參院撥款委員會處理
<u>H.R.5114</u> (ADB) 06/21/90	11/05/90 成為美國公法第101-513 號
<u>H.R.2655</u> (OECD) 06/15/89	07/11/89 移交參院外交委員會處理
<u>S.Res. 296</u> (GATT) 06/07/90	

註：H.R.眾院議案；S.Res.參院決議案；ADB亞洲開發銀行；OECD經濟合作發展組織；GATT關稅暨貿易總協定。

資料來源：THOMAS，美國國會資料查詢網站，網址：<http://www.thomas.loc.gov>。

表二：第102屆美國國會所提支持台灣參與國際組織議案

提案類別與提案時間	國會處理近況與時間
<u>S.Con.Res.136</u> (UN/other IGOs) 09/16/92	
<u>H.Con.Res.210</u> (UN/other IGOs) 09/26/91	
<u>S.Res.116</u> (GATT) 04/25/91	
<u>S.Amdt.811</u> (GATT) 07/24/91	
<u>H.R.2468</u> (GATT) 05/23/91	
<u>H.R.2785</u> (GATT) 06/26/91	
<u>H.R.2621</u> (ADB) 06/12/91	06/24/91 移交參院撥款委員會
<u>H.R.1415</u> (國際和區域性經濟組織) 03/13/91	10/28/91 成為美國公法第102-395號
<u>H.R.2212</u> (GATT) 05/02/91	03/18/92 參院表決是否推翻總統之否決，但未獲通過
<u>H.R.5368</u> (ADB) 06/10/92	10/06/92 成為美國公法第102-391號
<u>S.1433</u> (GATT/APEC) 07/02/91	07/29/91 在參院無限期擱置；但 <u>H.R.1415</u> 在眾院通過
<u>S.1435</u> (GATT) 07/02/91	07/26/91 在參院無限期擱置；但 <u>H.R.2508</u> 在眾院通過
<u>H.R.4070</u> (OECD) 11/27/91	

註：H.R.眾院議案；S.參院議案；S.Res.參院決議案；H.Con.Res.眾院共同決議案；S.Con.Res.參院共同決議案；S.Amdt.參院議案之修正案；ADB亞洲開發銀行；OECD經濟合作發展組織；GATT關稅暨貿易總協定；APEC亞太經合會；UN聯合國；IGOs政府間國際組織。

資料來源：THOMAS，美國國會資料查詢網站，網址：<http://www.thomas.loc.gov>。

表三：第103屆美國國會所提支持台灣參與國際組織議案

提案類別與提案時間	國會處理近況與時間
<u>S.Res.270</u> (UN, GATT, IBRD, IMF, CITES, 10/05/94決議案獲參院通過 UNEP,IMO,IAEA, UNHCR,APEC) 09/28/94	
<u>S.Con.Res.20</u> (UN) 03/23/93	

S.Con.Res.45 (UN) 09/30/93

S.Con.Res.55 (UN&IGOs) 11/19/93

H.Con.Res.168 (UN) 10/19/93

S.Res.148 (UN) 10/05/93

H.Con.Res.148 (UN) 09/21/93

H.Con.Res.166 (UN&IGOs) 10/14/93

註：S.Con.Res.參院共同決議案；S.Res.參院決議案；H.Con.Res.眾院共同決議案；GATT關稅暨貿易總協定；APEC亞太經合會；UN 聯合國；IGOs政府間國際組織；IBRD國際重建開發銀行；IMF國際貨幣基金組織；CITES華盛頓公約組織；UNEP聯合國環境總署；IMO國際海事組織；IAEA國際原子能源總署；UNHCR聯合國難民委員會。

資料來源：THOMAS，美國國會資料查詢網站，網址：<http://www.thomas.loc.gov>。

表四：第104屆美國國會所提支持台灣參與國際組織議案

提案類別與提案時間	國會處理近況與時間
<u>H.Res.490</u> (WTO) 07/26/96	
<u>H.R.3569</u> (WTO) 06/04/96	
<u>H.Con.Res.212</u> (認可歐盟議會所通過支持台灣加入國際社會之決議案)	09/24/96 經修正後獲眾院通過
09/11/96	
<u>H.Con.Res.63</u> (UN) 04/07/95	
<u>S.Con.Res.3</u> (UN) 01/19/95	03/22/95 由外交委員會送參院
<u>H.Res.461</u> (WTO) 06/25/96	06/27/96 獲眾院通過
<u>H.Con.Res.12</u> (UN) 01/04/95	
<u>S.961</u> (UN, its agencies, GATT, WTO)	07/27/95 在參院獲一致同意終止討論之動議無效
06/23/95	

註：S.Con.Res.參院共同決議案；S.參院議案；H.R.眾院議案；H.Res.眾院決議案；H.Con.Res.眾院共同決議案；WTO世界貿易組織。

資料來源：THOMAS，美國國會資料查詢網站，網址：<http://www.thomas.loc.gov>。

表五：第105屆美國國會所提支持台灣參與國際組織議案

提案類別與提案時間	國會處理近況與時間
<u>S.Con.Res.15</u> (WTO) 03/20/97	
<u>H.Con.Res.338</u> (台灣參與國際社會)	
10/08/98	
<u>H.Con.Res.301</u> (支持台灣在國際財政機構與國際政府間組織之會籍)	07/21/98 送交參院外交委員會處理
07/17/98	
<u>H.Con.Res.132</u> (UN) 07/29/97	
<u>H.Con.Res.334</u> (WHO) 10/07/98	10/10/98 獲眾院通過
<u>H.Res.190</u> (WTO) 07/17/97	
<u>H.Amdt.140</u> (WTO) 06/04/97	

WHO政策建言

H.Con.Res.219 (WHO) 02/12/98

H.J.Res.126 (WHO) 07/22/98

S.Con.Res.30 (IMF, IBRD) 05/23/97

07/14/98 送交眾院銀行與財政委員會處理

S.1164 (WTO) 09/11/97

H.R.1757 (WTO) 06/03/97

10/21/98 總統否決函送眾院國際關係委員會

H.R.4328 (WTO) 07/24/98

10/21/98 成為美國公法第105-277 號

H.Con.Res.56 (WTO) 03/21/97

註：H.R.眾院議案；S.參院議案；H.Con.Res.眾院共同決議案；H.J.Res.眾院連合決議案；S.Con.Res.參院共同決議案；H.Amdt.眾院議案之修正案；WTO世界貿易組織；UN聯合國；IBRD國際重建開發銀行（世界銀行）；IMF國際貨幣基金組織；WHO世界衛生組織。

資料來源：THOMAS，美國國會資料查詢網站，網址：<http://www.thomas.loc.gov>。

【註釋】

1. For S.Res.26, visit the THOMAS ' database -- Bill Text at <http://thomas.loc.gov> 。

2. 舉如 H.J.Res.126 (introduced 02/12/98), H. Con. Res.219 (introduced 07/22/98), and H.Con.Res.334 (introduced 10/07/98). For the text of these resolutions, visit *ibid* 。

3. For the policy review, see Taiwan Policy Review, Winston Lord, Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs, Statement made before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, D.C., September 27, 1994, printed in *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 5, No. 42, October 27, 1994, pp. 705-706 。

4. *Supra note 1* 。

5. 第二十五屆世界衛生大會（World Health Assembly）通過中共政權代表我國為「世界衛生組織」會員國的決議案 WHA.25.1，我國被迫退出WHO 。

6. 一九九七年我前外交部長章孝嚴向WHO幹事長Nakajima提出以觀察員名義加入WHO申請函件，其中附有一份解釋性備忘錄 。

7. Public Law 96-8, April 10, 1979, 93 Stat. 14, 22 U.S.C. 3301 et seq. 「台灣關係法」之立法歷史參閱Lester L. Wolff and

David L. Simon, *Legislative History of the Taiwan Relations Act : An Analytic Compilation with Documents on Subsequent Developments* (Jamaica, New York: American Association for Chinese Studies, 1982)；李大維，〈台灣關係法立法過程 -- 美國總統與國會間之制衡〉，台北：風雲論壇，民國八十五年 。

8. *Infra note 16* 。

9. 國會議員之解讀，認為此「其他關係」係包括安全、軍事與政治關係 。

10. 「台灣關係法」第二條a項 。

11. 台灣目前之人口數已增加至二千一百八十多萬左右 。

12. 見 *supra note 3* 。

13. 此憲章中文版全文，見李明峻主編，《當代國際法文獻選集》，台北：前衛出版社，1998年11月，頁1-20 。

14. 此宣言中文版全文，見《當代國際法文獻選集》，頁68-72 。

15. 此公約中文版全文，見《當代國際法文獻選集》，72-79 。

16. United States, Executive Order 13107, December 10, 1998, reproduced in *International Legal Materials*, Vol. 38, pp. 493-495 (1999) 。

17. 原文係： "It shall ... be the policy and practice of the Government of the United States to promote respect for international human rights, both in our relationship with all other countries and by working with and strengthening the various international mechanisms for the promotion of human rights, including, inter alia, those of the United Nations, the International Labor Organization, and the Organization of American States." *Ibid.*, Section 1(b)。
18. 原文係： All executive departments and agencies ... shall maintain a current awareness of United States international human rights obligations that are relevant to their functions and shall perform such functions so as to respect and implement those obligations fully. *Ibid.*, Section 2 (a)。
19. 此憲章英文全文見 World Health Organization, *Basic Documents*, Forty-first Edition (Geneva, 1996), pp. 1-18。
20. 中華民國與巴西代表團聯合聲明，見黃培玉，〈世界衛生組織之研究--國際政治糾葛下我國與世界衛生組織關係之演變〉，碩士論文，國立陽明大學衛生福利研究所，民國八十五年六月，附錄二。
21. 見註19。
22. S. Up. Amdt. 33., introduced by Senator Hollings to amend the bill as reported to provide for the continued membership of the people on Taiwan in any international financial institution or any international organization despite the lack of diplomatic recognition of the Government of Taiwan, adopted by voice vote. For the amendment, visit THOMAS。
23. H. Con. Res. 275 (A concurrent resolution expressing the sense of the Congress that the International Olympic Committee should allow Taiwan to participate in the 1980 winter Olympic games under its own name, flag, and national anthem) 和 H. Con. Res. 268 (A concurrent resolution expressing the sense of the Congress that the International Olympic Committee should allow athletes representing the Republic of China to participate in the 1980 winter and summer Olympic Games without changing the name, flag or national anthem under which they participate.) For the resolutions, visit THOMAS, 同註1。
24. S. Res. 137 (A resolution expressing the sense of the Senate that Taiwan should retain full membership in the Asian Development Bank, and that it should not be expelled as a precondition for membership in that body by the People's Republic of China.) For the resolution, visit THOMAS, 同註1。
25. H. Con. Res. 253 (A concurrent resolution expressing the sense of the Congress that the International Olympic Committee should allow Taiwan to participate in the 1988 winter Olympic games under its own name, flag, and national anthem.) For the resolution, visit THOMAS, 同註1。
26. S. Amdt. 135 (To express the sense of the Senate that the Republic of China (Taiwan) should retain full membership in the Asian Development Bank, and that its status and designation should not be a

- precondition for membership in that body by the People's Republic of China.) For the resolution, visit THOMAS, 同註1。
27. 此「三不」係指不支持台獨、不支持兩個中國，或一中一台、不支持台灣加入以國家為限之國際組織。柯林頓之聲明見"President Clinton's Visit to China, June 25 to July 3, 1998," United States Information Agency website 〈<http://www/usia/gov/regional/ea/uschina/previsit.htm>〉。
28. 見 *Congressional Record*, Extension of Remarks, October 13, 1998, p. E1964。
29. *Congressional Records*, Extension of Remarks, February 12, 1998, p. E178。
30. H.Con.Res. 219 (A concurrent resolution relating to Taiwan's participation in the World Health Organization) For the resolution, visit THOMAS, 同註1。
31. 同上註。
32. 參見 "WHO-bid rejected," *Taiwan Communique*, No. 8, June 1998。
33. H.J.Res.126 (A joint resolution relating to Taiwan's participation in the World Health Organization) . For the resolution, visit THOMAS, 同註1。
34. H.Con.Res.334 (A concurrent resolution relating to Taiwan's participation in the World Health Organization) . For the resolution, visit THOMAS, 同註1。
35. See "Messages from the House Received During Recess," Senate, *Congressional Record*, S12401, October 12, 1998。
36. S.Res.26 (A resolution relating to Taiwan's participation in the World Health Organization) . For the resolution, visit THOMAS, 同註1。
37. 同註3。
38. 引自《醫望雜誌》(HOPE)第20期，1997年6/7月p. 24。
39. 同上註，p. 25。
40. S.Con.Res.17 (Concerning the 20th Anniversary of the Taiwan Relations Act) . For the resolution, visit THOMAS, 同註1。
41. 見 *Basic Documents*, 同註19，pp.115-142。
42. 見 *Basic Documents*, 同註19，p.20。◎