

# 由歐洲聯盟與台灣關係看台灣加入WHO的策略

陳隆志 / 台灣新世紀文教基金會董事長

繼1994年以來，2001年歐盟又發表新的亞洲政策，而2001年所公布的政策內容比1994年所公布的內容更為具體，凸顯歐盟積極參與亞洲事務的企圖心。為了順應國際新局勢的發展，台灣拓展對歐關係時，除必須爭取歐盟各國政府決策者的支持外，尚須進一步擴大外交工作的範疇，積極思考如何促進台灣與歐洲議會、各成員國國會黨團、各國政黨、甚至特定民間團體間的互動，才能有效獲得歐盟各國政府及民間的支持，成為推動台灣加入世界衛生組織的一股力量。

## 壹、引言：由WTO到WHO

加入世界貿易組織（World Trade Organization；以下簡稱WTO），對台灣來講，乃是經濟發展的必然結果，台灣具備傲人的經濟實力且是世界主要的經貿國家，假使長期被排除在WTO之外，是一個令人難以想像的事實。然而，經過十二年的努力，台灣順利加入WTO，得以在世界經貿的聯合國內，平等與各成員國互動與交往。除此之外，台灣也積極參與其他國際或區域經貿組織，如經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development；OECD）是國際主要的經貿組織之一，由於具備上承七大工業國會議（G7）與下轉WTO的關鍵地位，對WTO或其他國際組織制定多邊政策架構有很大的影響力，所以台灣

從1995年起便著手申請加入OECD的工作，今年年初OECD「競爭政策委員會」已通過接受台灣為觀察員的決議，<sup>1</sup>而為了擴大建立與國際的科技政策對話機制，政府下一個目標乃將申請成為OECD科技委員會觀察員身份，列為日後建立起與世界銀行（World Bank）、歐洲聯盟（European Union，以下簡稱歐盟）等合作的基礎。<sup>2</sup>另外，台灣在參與區域經濟組織方面，從1991年也獲准參與由亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation Summit；以下簡稱APEC）各論壇主辦的各項會議與活動。台灣不僅可以參與APEC、WTO的各項會議，日後也將著手申請加入OECD的其他委員會。

既然國際社會能夠接受台灣，公開參與各項國際或區域的經貿組織或會議，我們

不禁想問為何台灣仍舊遭受世界衛生組織（World Health Organization，以下簡稱 WHO）的排斥，遲遲無法取得正式的會籍，甚至連觀察員的身份都沒有？世界衛生組織（World Health Organization；以下簡稱 WHO）是以追求人類最高健康水準為宗旨，透過提供衛生諮詢與技術的服務，以宣導防制各種疾病及環境衛生知識等方式，協助全球各國政府提升人民健康品質的主要國際性衛生組織。從 1972 年以來，台灣的衛生官員便無法參與任何有關國際衛生政策的討論，與 WHO 技術部門的聯繫管道也受到阻撓，甚至台灣民間醫學人士想要參與 WHO 贊助或主辦的任何醫學會議，也都必須經過一番努力才能獲准參加。

台灣長期被排除在 WHO 衛生體系之外的後果，就是不易獲得有關國際流行疾病如 AIDS、香港禽流感菌等相關資訊，同時也難以取得世界衛生科技發展的最新資料。假使 1998 年台灣發生本土性腸病毒時，能夠立即得到 WHO 關於病毒檢驗技術方面的協助，相信必能有效掌握解決腸病毒疫情的第一時間，挽救許多人寶貴的生命。因此，台灣加入 WHO 除了可以因為加入 WHO 後，許多醫療方面急迫性的問題，均可因醫療人才培訓機會的增多、醫療資源取得容易、防疫體系的改善等，獲得解決。另一方面，台灣更可在加入 WHO 之後，貢獻一己之力，讓世界衛生醫療體系更為完備，為人類獲得更佳健康水準及醫療保險的目標努力。<sup>3</sup>

歐洲是全球各主要政府間組織（Intergovernmental Organization；IGOs）、非政府組織（Non-governmental Organization；NGOs）常設機構之所在。<sup>4</sup> 為拓展台灣

的國際空間，台灣當然必須發展與歐洲國家的互動關係，對設在歐洲地區的重要國際機構，有深入的瞭解與認識，這是台灣增進實質外交關係，並落實以台灣的名份參與國際社會的一項基本工作。事實上，台灣進軍 WHO 的過程中，除了爭取現有邦交國與美國友邦的支持外，歐盟各國與其他相關非政府組織的支持，都是我們必須全力以赴的目標。

## 貳、歐洲聯盟的亞洲政策

### 1. 歐盟亞洲政策的緣起

1993年10月德國政府率先公佈「亞洲政策綱領」（Asian Concept）後，不僅帶動歐洲聯盟（European Union；以下簡稱歐盟）各國打破1989年以來六四天安門事件所引發的歐、中政治僵局，也開啟後續歐盟國家制訂一連串的亞洲政策的序幕。<sup>5</sup> 隨後，歐盟為擴大其在亞洲地區的影響力，1994年7月遂制訂「新亞洲政策」（Toward A New Asia Strategy），該份政策報告提出歐盟積極推動增進與亞洲各國的經貿利益，包括促進經貿、政治關係的「對亞洲新貿易合作戰略」（New Trade & Co-operation Strategy Towards Asia）以及「對亞洲政治的新步驟」（New Political Approach Towards Asia）等一系列具體的實施原則與作法，彰顯冷戰結束之後，歐盟開始重新定位與亞洲各國的外交關係。<sup>6</sup> 2001年9月4日，歐盟國家又為了進一步增進與亞洲各國的伙伴關係，歐盟執行委員會（European Commission）又公布「歐洲與亞洲：加強伙伴關係的一個戰略架構」（Europe and Asia: A Strategy Framework for Enhanced Partnerships）的文件報告。<sup>7</sup>

假使將上述兩份文件的政策內容加以比較，顯見後者比前者更為充實，歐盟不但將與亞洲國家近年來的經貿數據列表闡述，同時完整表現出歐盟意識到未來亞太地區的發展與國際強權的互動息息相關，這對歐盟爭取邁向國際舞台，具有重要的關鍵意涵。

## 2. 歐盟與亞洲各國的互動

檢視2001年公布的「歐洲與亞洲：加強伙伴關係的一個戰略架構」政策文件可知，歐盟在亞洲地區的政經伙伴，已不再侷限於日本、中國等區域強權。舉凡建構與亞洲國家密切政治對話的亞歐高峰會（Asia-Europe Meeting；ASEM）、<sup>8</sup> 與印度定期舉行的歐印高峰會（EU - India summit）、<sup>9</sup> 與紐澳兩國推動高層的互動、與東南亞國協各國定期召開部長會議的機制，<sup>10</sup> 以及與東南亞各國組成東南亞區域論壇（The ASEAN Regional Forum；簡稱ARF），<sup>11</sup> 甚至2001年3月間在瑞典斯德哥爾摩（Stockholm）舉行的歐盟高峰會（European Council）還作出要求歐盟必須在促進朝鮮半島（Korean Peninsula）和平與安全層面上，扮演更為積極角色的決議。<sup>12</sup> 以上歐盟的諸多具體作為，都可充分展現歐盟想透過與亞洲國家發展多層次、多管道雙邊及多邊的政治、經濟、社會、文化交流關係，甚至期望以強權角色擴大介入協調亞洲地區的衝突。<sup>13</sup> 尤其在美國九一一恐怖攻擊事件發生之後，歐盟國家體認出與亞洲國家建構全球性聯盟（global Alliances）的必要性，認為雙邊合作的領域應該擴大，又若能一一納入亞歐高峰會（ASEM）協商機制，相信對於如何有效處理全球性的共同議題，並因應現存氣候變遷（climate

change）、非法移民（illegal migration）以及恐怖主義（terrorism）等問題，將會更具效率。<sup>14</sup>

再者，歐盟對亞洲事務的興趣，不僅限於如何增進歐亞雙邊合作的關係，尚包含對台灣海峽兩岸事務的關切。長期以來，歐盟十分支持中國加入WTO，也關切中國不良的人權紀錄與中國政治民主化的問題；對於兩岸問題方面，歐盟則表達支持海峽兩岸的爭端，須經由和平方式解決的態度。例如，歐洲議會（European Parliament）2001年6月間便通過一項決議，要求成立一個處理預防衝突與和平維持，以支持朝鮮半島、台灣與中國的政治對話機制。隨後，歐洲議會更通過外交委員會主席布洛克（Elmar Brok）在「歐盟共同外交暨安全政策執行情形」決議文，呼籲歐盟部長理事會、執委會及亞歐會議與會國邀請台灣參與今年在丹麥哥本哈根舉行的第四屆亞歐高峰會。<sup>15</sup> 今（2002）年3月15日歐洲議會不但呼籲世界衛生大會接受台灣成為觀察員，並請歐盟執行委員會及各會員國支持台灣申請以觀察員身分參加世界衛生大會。<sup>16</sup> 不可否認的，台灣優異的經濟表現，也是吸引歐盟國家的重視台灣，甚至為增強與台灣的經貿關係，計畫在台灣設立辦事處，以提升歐盟與台灣的關係的原動力。<sup>17</sup> 基於以上所述，假使歐盟與台灣的雙邊關係能夠繼續強化，以歐盟在國際社會的政經影響力，相信歐盟對建構兩岸關係暨協助台灣拓展外交空間方面，將可扮演除美國之外另一個具建設性的角色。

## 參、九一一恐怖事件後歐盟外交的新思維

### 1. 預防性外交的意涵

冷戰後國際安全的發展趨勢呈現幾項特色：首先是安全的不可分割性，也就是所謂的「共同安全」(common security)概念。共同安全概念，凸顯國際或區域安全對於國家安全具有擴散效應，同時強調國家之間的安全是相互依賴，安全是共同擁有，必須共同維護，任何國家都不能，也不應該在損害他國利益的前提下維護與增進本身的利益。<sup>18</sup> 其次，隨著兩極體系的崩解，致使後冷戰時期所有安全的問題具備多面性，各國對安全內涵的認知因而擴大，涵蓋的領域已跳脫軍事層面，甚至還包含至經濟與其他非純粹軍事層面的「綜合安全」(comprehensive security)。換言之，「綜合安全」強調國際安全環境與經濟環境發展具備相互影響的特性，所重視者不僅從經濟角度考量安全問題，也重視通過維護安全與穩定為經濟服務的理念。<sup>19</sup> 而為了有效因應冷戰結束後，安全的質與量均隨之改變，各國共同採取「合作安全」(cooperative security)的模式。所謂合作安全乃指透過國家間以相互合作的方式來處理安全的問題，並鼓勵各國經由對話，以相互合作的方式為基礎建立安全體制。<sup>20</sup>

綜上所述，可發現目前的國際安全體系的運作，主要是從共同安全、綜合安全以及合作安全的國際安全觀出發，<sup>21</sup> 而以國家為基礎的國際安全合作體制上，遂發展出一套用於防止爭端爆發或擴大的「預防外交」(preventive diplomacy)積極性的安全合作措施。<sup>22</sup> 預防外交具體落實的層面，涵跨信心建立措施、維持和平活動、民主建構、斡旋或調停、制裁、強權施加壓力、戰犯法庭審判以及經濟援助等

方法的實踐。<sup>23</sup>

大體上，歐盟對預防性外交議題的重視，大約從 1990 年代中期開始，歷年來歐盟官方文件中主要是以 1996 年執委會的文件「歐盟和非洲衝突的議題：建立和平、衝突預防及其相關作為」(The European Union and the Issue of Conflict in Africa: Peace-building, Conflict Prevention and Beyond)為最具特色的代表。<sup>24</sup> 從這份官方的文件中，可以解讀出預防性外交的三種特性：<sup>25</sup>

(一) 最初的討論，係以維持和平任務，執行與預防性外交任務的效率為焦點，但是今日所討論的議題，已有擴大層面的趨勢，其重點則放在調停爭議、衝突預防；

(二) 安全討論的焦點已不再是以傳統外交、軍事方式為主，逐漸以經濟援助的手段來推動調停爭議、預防衝突與衝突解決；

(三) 歐盟內部對於安全事務辯論的焦點逐漸在基本原則與方式部分，形成廣泛共識，而關切的焦點主要在調停爭議、衝突預防、管理與解決。因此，預防性外交措施必須賦予適當的政策優先順序，並在政治、經濟、社會發展上取得一個平衡點。

1999 年歐盟執委會一篇關於非洲的衝突預防報告中指出，開發中國家的暴力衝突(violent conflict)導致人類不幸因而喪生，已使歐盟協助這些國家所進行的援助政策遭受極大的威脅。<sup>26</sup> 近來衝突發生的原因有迅速擴大的趨勢，影響所及在預防外交的作為，也產生極大的變化，開始由軍事、外交為導向的方式，轉向提供經濟援助的手段。所以，欲瞭解預防外交

若單從軍事與政治外交面切入，恐無法具體詮釋，歐盟預防性外交思考的面向涉及所有相關衝突的議題。

## 2. 歐盟預防性外交的國際實踐<sup>27</sup>

歐洲國家過去遭受恐怖攻擊的陰影揮之不去，使歐洲各國對於類似九一一事件的恐怖攻擊行動十分敏感，例如，英國就曾遭受愛爾蘭共和軍（Irish Republican Army；IRA）攻擊、西班牙也有巴斯克分離主義（Euskadi ta Askatasuna / Basque Fatherland and Liberty；ETA）肆虐的困擾。另外，根據調查，這次在紐約所發生的恐怖活動，涉案者多人曾在德國、英國、法國、義大利等歐盟國家接受大學高等教育。這次國際恐怖組織攻擊美國的事件，牽動國際強權的互動關係，改變全球區域安全的結構，讓西方國家對「非軍事性安全議題」給予高度的重視。<sup>28</sup>

根據過去的經驗，歐盟對任何不利建構安全環境的因素，都會透過適當的方式來化解，以下案例即說明歐盟推動預防性外交的立場，並具體說明歐盟落實預防性外交的方向：<sup>29</sup>

（一）1999年歐盟針對科索沃（Kosovo）難民危機中，採取經濟援助科索沃周邊國家的預防性外交，使歐盟國家免於大規模科索沃難民遷徙的衝擊，帶來各國社會的人道危機，適時協助且及時避免更大的區域危機發生。

（二）1999年當東帝汶（East Timor）危機發生時，歐盟就立即進行人道援助，且預期未來東帝汶社會戰後復原的急迫性。歐盟乃透過聯合國UN Transitional Administration for East Timor（UNTAET）以及東帝汶信託基金（Trust Fund for East Timor）建立行政指揮中心進行救援，並

協助提供必要的經濟援助。

另外，美國九一一恐怖事件發生後，歐盟國家一致支持美國對危害國際和平與安全的恐怖行動採取制裁措施，如凍結任何涉及主導美國九一一恐怖行動有關的恐怖組織相關的資金往來、協助美國展開調查並阻止核生化武器（Nuclear, Biological and Chemical Weapon）流向涉及恐怖活動的國家、呼籲國際社會立即展開國際協商以打擊恐怖主義，最重要者歐盟承諾並配合聯合國提供阿富汗（Afghanistan）重建所需要的資源、食物、藥品等人道援助。<sup>30</sup>

建構國際與區域安全和平的軍事性或非軍事性合作，是達成國際社會安定與繁榮目標，所不能或缺者。故維持國際社會穩定發展不但合乎歐盟本身的國家利益，也是歐盟擴大在國際舞台影響力的機會。

## 3. 民主、自由與人權是台灣國家安全的基石

相較於國家安全所強調的軍事安全威脅，人類安全威脅涉及的層面不但廣且深，如經濟安全、糧食安全、健康安全（疾病傳染）、環境安全（各種環境污染）、人員安全（犯罪與暴力威脅）、社群安全（社會次文化、族群衝突）及政治安全（侵犯人權）等七項皆是各國所不可忽視的部分。事實上，經濟機會不均（失業、貧富不均）、人口移動壓力（偷渡、非法移民）、生態環境破壞、跨國組織犯罪（走私、販毒）以及恐怖主義等皆屬嚴重威脅人類安全的來源。<sup>31</sup>而這些非傳統性安全威脅影響層面已不限於軍事安全的威脅，諸如經濟發展、社會秩序與人民的生活等，都有可能因而危及國家存續，甚至影響到國際社會的穩定。<sup>32</sup>

在此以「民主擴展」的觀念解釋之，一

個民主國家所組成的自由社群（liberal community）會是一個比較容易化解彼此衝突、促成和平共存的國際環境。<sup>33</sup> 因為尊重人權的國家多半是政治民主、經濟發達，民主國家比較不會彼此征戰，又經濟發達國家多半社會安定，專制落後的國家則多半藐視人權、凌辱人權，是潛在動亂的根源。由此可知，擴展基本人權與民主自由的共同信念與價值，是有助於創造和平穩定的國際環境。加上全球化的影響，各國經濟相互依賴的程度加深，連帶地把合作的領域，從經濟擴散到社會其他層面，無形之中，這種全球化發展的趨勢也帶給武力的使用很大的限制作用。

雖然，有國家早已把台灣視為一個主權獨立的國家，但是，在國際現實主義的影響及中國無情的打壓下，台灣不為國際社會中多數成員所接受，台灣反倒必須忍受一些不合理的限制與屈辱。值得我們欣慰的是，台灣對民主、自由與人權的信念與努力，日日有進步。台灣政治的發展，由政黨輪替、政權和平轉移到新國會的產生，都彰顯出台灣人民的智慧，及對民主化的珍惜。陳水扁總統在五二〇的就職演說中，強調人權立國，並具體提出三大努力項目：一、國際人權法典國內法化，充實台灣人權保護的內涵，向國際水準看齊。二、設立國家人權委員會，根據「巴黎原則」，成為能獨立、超然、公正保護人權的國家機構。三、與國際非政府人權組織保持密切的聯繫合作。

政府在保障人權的具體努力，另外還包括：一、在總統府架構下，設置人權諮詢小組；二、國家人權紀念館設置推動委員會的設立；三、行政院人權保障推動小組的設立。總統府人權諮詢小組由呂副總統

擔任召集人，諮詢委員十七、八名，就國際人權法典國內法化、國家人權委員會的設立、與國際人權組織互動、重大人權事件、人權政策、人權教育等事項向總統提出建議。尤其是國家人權紀念館的設置，一方面可在世界保護人權的大潮流之下，襯托展示台灣人民爭取民主自由人權的奮鬥史，一方面也可發揮大眾人權教育的效能。透過人權保障推動小組的設立，行政院各部門（尤其是法務部、研考會、外交部）的合作努力、學者專家的參與，有關的人權立法草案已接近完成的階段。相信在新立法院開議後不久，行政院版的「人權保障基本法草案」、「國家人權委員會組織法草案」、「國家人權委員會調查權行使法草案」等，就會送交立法院審議。此外，為了使台灣的人權機制能與國際人權體制接軌，行政院也已將「公民與政治權利國際公約」及「經濟、社會及文化權利國際公約」兩項法案，送交立法院批准，立法院通過後，批准書存放的問題雖難免引起爭議，但對台灣將人權國際化的努力，會有正面的效果。<sup>34</sup>

台灣在民主、自由、人權領域的進步與中國的專制封閉形成一個強烈的對比，台灣在建構民主體制的過程中，社會並沒有因此而失序，反而更具朝氣與活力，這種溫和成熟的民主改革，在世界各國政治改革的歷程中，顯得格外彌足珍貴。尤其是近年來，推廣民主和平的理念，以及落實人權的保障，成為國際社會主流價值，台灣在推展民主、尊重人權的努力付出，已經開花結果且普遍獲得歐美先進國家的肯定。所以，台灣今年之所以能夠加入WTO，隨後美國也表達支持台灣成為WHO 觀察員的意願，歐洲議會甚至提出

反對中國以武力打台灣、台海問題必須尊重與顧及台灣人民意願的主張，這都是台灣民主改革所帶來的邊際效益，無形中也成為我們的安全防護瓣。總結而言，透過民主、自由、人權普世價值的落實，讓台灣與世界普世價值接軌，除了有利於台灣與歐盟國家廣結善緣、擴大聯繫合作、爭取他們支持外，同時也凸顯台灣社會的開放與國際化，至於台灣是主權獨立國家的事實，更是無法否定。<sup>35</sup>

## 肆、台灣對歐外交的策略與目的

### 1. 歐盟對台灣外交的基本立場

歐洲共同體於1975年與中國建交以來，對台灣的外交政策傾向於「政經分離」的原則，多年來仍舊堅持所謂「一個中國政策」(One China Policy)的立場，但並未公開宣稱「台灣是中國的一部份」。從「六四天安門」血腥鎮壓之後，歐盟對中國採取一連串的經濟制裁，雙邊的高層接觸因而中斷一年多。那一段時間內，歐盟國家對台政策雖未脫離政經分離的主軸，但是外交態度卻顯得靈活而主動，例如，德、英、法等歐盟大國為爭取參與台灣的「六年國建」，頻頻派遣部長及官員訪問台北，對台灣的軍售也比過去更為積極。從1990年法國密特朗(Francois Mitterrand)政府決定出售總價約四十八億美元的十六艘拉法葉(La Fayette)巡防艦、1991年法國湯普森企業(Thompson-CSF)駐比利時的子公司也表達願意出售台灣火箭推進器系統(rocket propulsion systems)的意願、1992年法國又決定出售台灣總金額三十二億美元六十架的幻象兩千型(Mirage-2000 Jets)戰機、義大利也曾表達出售台

灣魚雷艇、德國經濟部長穆勒曼(J. Mollemann)更獨排眾議支持與台灣進行總價一百二十億馬克的潛艦及驅逐艦交易等案例，都是發生在「六四事件」後的三年之內，顯現出經貿利益是構成當初台灣與歐盟國家關係親疏走向影響的主要變數。<sup>36</sup>

近年來，歐盟為了因應冷戰結束後地緣政治與經濟利益的重新分配，擴大歐盟經濟與政治整合的版圖，歐盟各國不再僅是消極鞏固現有的政經利益，開始積極拓展對外關係。雖然歐盟對中國的策略由對抗、制裁改為對話、合作，不過台灣是歐盟第十一大貿易伙伴，台灣堅強的經濟實力，致使歐盟對台的態度並未因此而有所改變。<sup>37</sup>特別在前總統李登輝先生發表「特殊國與國關係」時，歐盟也僅是重申支持「一個中國」的原則，並沒有針對「兩國論」的政治意涵明顯表態，<sup>38</sup>顯現歐盟國家靈活的外交手腕。

### 2. 擴大對歐外交工作的範圍

對於基本人權的保障是國際社會所認同的普世價值，歐洲聯盟對於人權保障工作的推動是不遺餘力。2000年在尼斯(Nice)舉行的高峰會，歐盟各國領袖簽訂的基本權利憲章(Charter of Fundamental Rights of the European Union)。憲章中明訂了五十四項歐盟地區公民所享有的公民、政治、經濟、社會與文化權利，彰顯歐盟以民主法治為基礎的普世價值，並以具體深化與廣化保障基本權利為其主要目標。

愈來愈多的國際會議場合中，有關全球化議題的功能性及技術性的討論不斷地被提出，使得傳統外交人員的國際交涉專業重要性相對降低。近十年來，很多對國際事務有興趣，或是說外語流利的年輕人，

大都以填寫國際金融、國際企業科系為大學第一志願，畢業後更以進入跨國企業或產業為優先職志，願意進入外交事務官體系、按部就班歷練者的年輕優秀人才，來源越來越少。<sup>39</sup> 現實政治情勢下，我國無法與歐洲各國建立傳統政府與政府之間正式的外交關係，為了克服台灣對歐外交的困境，我們不但要鼓勵學界、以及各專業團體強化國際聯繫的工作，最直接且最能夠表達台灣善意的作法就是配合歐盟各國，建構自由、民主國際社會的理念，落實人人平等、維護公平正義、及保障人權的崇高理想。具體而言，我們可以參與維護國際人權工作的網絡，如國際特赦組織（Amnesty International）的活動，過去台灣許多的政治異議份子，曾經接受國際特赦組織的援助，藉由這層關係，我們可以由過去被動受惠者的角色，轉化為主動提供援助者的角色，參與歐洲各國推動維護世界人權的工作。

其次，台灣也可以透過台歐人權論壇的方式，針對歐盟各國的非政府組織進行定期人權議題的交流，一方面從歐洲國家吸取經驗，完善台灣的人權法典與普及人權教育，讓歐盟各國瞭解到台灣推動人權保障的決心與信念，同時也凸顯出台海兩岸在尊重人權的差異；而另一方面台灣的非政府組織，可以透過這種管道，積極參與並配合國際的人道救援與人道關懷工作，不啻為開啟台灣與歐盟國家互動的觸媒。<sup>40</sup>

### 3.發展雙邊非政府組織的互動關係

非政府組織不論在會員資格、會員數目、宗旨、結構、所涵蓋的地理範圍、擁有之資源、策略或整體績效等方面，都有極大的差別。但是，非政府組織較沒有國家主權的約束，一般也不受既有環境的影

響，可以基於國際正義、保障人權的理念，致力於某個特定全球性問題的解決。同時，非政府組織也可以透過呼籲、演講、宣傳等方式來實踐世界各國人民的願望，反映人類的實際需要。非政府組織迥異於國家相互分立、主權界限分明的特色，往往在解決跨國性的議題上，例如解決國際難民問題以及從事人道救援等問題，有相當優異的表現，正因為這種先天上的特性，也使得非政府組織的活動日漸表現出跨國化的特徵，所涵蓋的領域則與聯合國不相上下。<sup>41</sup>

由於台灣在國際上受到中國的打壓，使得台灣都無法參與許多政府性的組織，不過，非政府性組織的特性正可以發揮輔助推展台灣外交的不足。假使能夠擴大台灣加入國際性的非政府組織，台灣的許多社團均能藉此機會擴大與其他國家團體或人民的互動與交流，例如國際人道醫療的援助（humanitarian action）工作，也是台灣可以在國際舞台發揮的另一個空間。實際上，台灣社會擁有極為豐沛的民間力量，結合台灣民間醫療團體的力量，積極向歐盟國家之個別會員國醫療衛生組織進行聯繫遊說，表達願意提供協助的善意。具體來講，台灣有許多非政府組織，包括慈濟功德會、路竹會、明道慈善基金會、台北海外和平服務團等本土性非政府組織都有到各國醫療援助的寶貴經驗，我們可以藉此與法國著名的無疆界醫師組織（Medecins Sans Frontieres；MSF Doctors Without Borders）<sup>42</sup> 建立策略聯盟的關係與雙邊的合作網絡，因為法國的無疆界醫師組織在國際醫療體系中，享有極高的聲譽。台灣假使能與無疆界醫師組織就國際醫療援助的經驗相互交流，就好比與國際



醫療援助體系中一個主要的端點連接在一起，與無疆界醫師組織這個端點配合共同宣揚人道救援的精神，將可發揮溢出（spill over）效果，台灣可因為無疆界醫師組織的協助，強化與歐洲國家其他人道醫療救援組織合作的管道。這樣一來，由台灣積極參與國際救助的工作，可以讓世界各國體會到台灣社會對於人道關懷的重視，對日後推動全民外交，將產生莫大的助力。

## 伍、結語：由WHO到UN

WHO 的宗旨在於促進人類最高的健康水準，強調「追求健康為人人應享有之權利，此一權利不因種族、宗教、政治信仰、經濟或社會情況之不同而有所差別」。台灣需要 WHO，而 WHO 也需要台灣；台灣與 WHO 彼此合作防疫、分享經驗等等，可大大提升台灣人民及人類的健康水準。WTO 可以說是國際經貿體系的聯合國，我們參與 WTO 是以「台澎金馬」(TPKM) 的名義參與；WHO 則可以視為國際衛生組織的最高組織，我們應以「台灣」的名義參加。政府一向想要加入國際組織，最大的阻力就是中國的反對以及「一個中國原則」對各國造成的壓力。我們必須使國際社會明白瞭解，台灣參與任何國際組織絕對不是與中國爭奪所謂的「中國代表權」。台灣與中國是二個不同的國家，中國並不代表台灣。以台灣的名份申請加入 WHO 或其他國際組織的意涵，可講是對「一個中國原則」攻勢的積極回應。以「台灣」的名義參與國際組織或其他國際社會的活動，就是要向國際社會表達台灣是一個主權獨立的國家、不屬於中國的事實。<sup>43</sup>

2001 年 10 月間，我們對阿富汗（Afghanistan）提供人道救援，這是繼三年前科索沃（Kosovo）發生戰爭後，我們所進行的主要對外人道援助計畫，也是對國際社會提供的另一種貢獻。阿富汗非常貧窮、是飽受三十年戰亂摧殘的「墳墓之國」(country of graves)，美國及歐洲國家在軍事行動展開前便紛紛提供醫療及糧食等人道援助。由於人道援助代表的是一種對人類生命關切的普世價值，相較於多數國家，對反恐怖戰爭以及阿富汗的人道危機反應消極，台灣能夠對阿富汗提供人道援助，不但是積極參與反對恐怖主義的象徵，也凸顯台灣對自由民主與人道關懷等普世價值的承諾。<sup>44</sup>

台灣是一個主權獨立、愛好和平的國家，我們必須以最能代表台灣二千三百萬人民的名稱「台灣」加入 WHO，我們想要以「觀察員」為訴求加入 WHO，需要海內外台灣人，政府、企業與民間的通力合作。這是一年三百六十五日都要打拚的大代誌，必須廣結善緣，經之營之，持之以恆，<sup>45</sup> 為爭取歐盟國家的支持，必須大大努力。當然在加入 WHO 之後，台灣參加國際組織的大焦點就是政府以台灣的名份，申請加入為聯合國（United Nations）的會員國。加入聯合國的工事當然比加入 WHO 更浩大艱難，但是，對於提昇台灣的國際地位及鞏固台灣的國家安全非常、非常重要。我們必須推動全民馬拉松加入聯合國運動，積極教育及說服我們的政府與人民，也積極教育及說服國際社會及各國政府。這種全民的馬拉松運動，可由千千萬萬人「支持台灣加入聯合國」的簽名開始，人人關心，人人參與，不輸人也不輸陣，眾志成城，再接再厲，

直到達成目標為止。

【註釋】

1. 「我成為OECD競爭委員會觀察員」，台灣日報，2001年12月21日，第2版。
2. 「我決進軍國際經合組織」，自由時報，2002年4月23日，第1版。
3. 陳隆志，「台灣加入WHO的策略」，新世紀智庫論壇，第六期，1999年6月20日，頁82。
4. 如WTO、聯合國人權高級專員（UNHCHR）、國際協會聯盟（Union of International Associations）就設在歐洲。
5. 吳東野，「後冷戰時期德國亞洲政策之研究」，國際論壇，第一卷第一期，1998年7月，頁106~108。
6. 1994年7月所公布的「新亞洲戰略」，宣示歐盟各成員國將強化與亞洲國家的經濟互動，主要的目標有三：一、加強歐盟與亞太經濟區域的經濟關係，繼續保持二十一世紀歐洲在亞洲之經濟利益，藉由歐洲企業積極參與亞洲的經濟活動，以降低歐盟國家的失業率；二、透過國際合作的方式以穩定亞洲地區的政經發展；三、加強協助穩定亞洲地區的民主發展，建立現代化法治機制以改善中國大陸的人權。細節請參閱Commission of the European Communities, "Towards A New Asia Strategy," COM(314) final, Brussels, July 13, 1994.
7. Communication From the Commission, "Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships," COM(2001) 469 final, Brussels, September 4, 2001.
8. 1996年3月2日，首度於泰國曼谷（Bangkok）舉行的亞歐高峰會，主要目的乃改善過去受地緣因素的限制，窄化歐亞各國政府與民間的互動與交流。隨後於1998年以及2000年分別在在英國倫敦以及韓國漢城舉行第二屆以及第三屆的ASEM。細節請參閱The European Commission, External Relation: The Asia-Europe Meeting (ASEM), at [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/asem/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/intro/index.htm).
9. 歐盟與印度於1990年，為促進雙邊的經濟發展成立歐洲共同體與印度的聯合委員會（EC-India Joint Commission），另外為強化聯合委員會的功能，隨後又針對經濟、財政與技術的合作建立對話機制（EC-India Dialogue on Economic, Financial and Technical Cooperation），甚至在1996年6月通過強化雙邊伙伴關係的機制—Commission Communication for an "EU-India Enhanced Partnership"。最後，歐印雙方乃決定於2000年6月起，建立雙邊定期的政治高峰會（EU-India Summit）。詳細資料請參考The European Commission, The EU's relations with India, at [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/india/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/india/intro/index.htm).
10. 1986年，歐洲共同體便與東南亞國協建立了共同合作委員會（EC-ASEAN Joint Cooperation Committee Meeting），而為了增進雙邊政治對話的功能與效率，並將ASEAN視為歐盟在亞洲地區的重要政經伙伴。
11. ARF為一個區域安全論壇，涵蓋層面包括第一以及第二軌道外交；細節請參閱The European Commission, External Relation: The ASEAN Regional Forum (ARF), at [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/asean/intro/memo01\\_274.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/asean/intro/memo01_274.htm).

12. The Commission, "The EU's relations with Republic of Korea," at [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/south\\_korea/intro/polit\\_rel.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/south_korea/intro/polit_rel.htm)
13. Speech by Chris Patten, "Europe and Asia: a closer partnership in the new millennium," The European Commission, Aug. 4, 2000, at [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/patten/speech\\_00\\_278.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech_00_278.htm); 吳東野, 「歐洲聯盟的亞洲政策」, 世界多極形勢下歐盟的角色 / 美國對兩岸關係的展望學術研討會論文 (台北: 政大國際關係研究中心第一所, 民國90年12月14日), 頁1~3。
14. Romano Prodi, "The Challenges ahead for Europe and Asia," Speech/01/407, Asian Ambassadors Meeting, Brussels, September 24, 2001, at [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/prodi/sp\\_01\\_407.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/prodi/sp_01_407.htm).
15. ASEM Process, European Parliament resolution on the Commission Working Document: Perspective and Priorities for the ASEM Process (Asia Europe Meeting) into the new decade (COM(2000) 241-c5-0505/2000-2000/2243 (COS)), The European Parliament, Minutes of 13/06/2001, based on Document No.A5-0207/2001-Final Edition, at [http://www.mofa.gov.tw/mofadb/?MIval=cw\\_usr\\_view\\_News\\_detail\\_test&ID=3913](http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=DOCPV&APP=PV2&LANGUE=EN&SDOCTA=11&TXTLST=1&POS=1&Type_Doc=RESOL&TPV=PROV&DATE=130601&PrgPrev=TYPEF@A5|PRG@QUERY|APP@PV2|FILE@BIBLIO01|NUMERO@207|YEAR@01|PLAGE@1&TYPEF=A5&NUMB=1&DATEF=010613, 2002.1.15.</a></li><li>16. 中華民國外交部, 新聞稿第49號, 2002年3月15日, at <a href=).
17. The Commission, "The EU's relations with Taiwan," at [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/taiwan/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/taiwan/intro/index.htm).
18. 吳英明、許文英, 「非政府組織 (NGOs) 在人類安全中的角色 - 多軌外交與全球民主安全」, 人類安全與21世紀的兩岸關係研討會論文, (台北: 台灣綜合研究院戰略與國際研究所, 2001年9月14日), 頁96。轉自 Pauline Kerr, Andrew Mack, and Paul Evans, "The Evolving Security Discourse in the Asia-Pacific," in Andrew Mack and John Ravenhill (eds) *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1995).
19. *Ibid.*
20. *Ibid.*
21. 莫大華, 「『安全研究』之趨勢」, *問題與研究*, 第35卷第9期, 民國85年9月, 頁71~74。
22. 聯合國秘書長蓋里 (Boutros Boutros-Ghali) 在其「和平議程」(An Agenda for Peace)的報告書中, 將預防性外交界定為「防止戰爭在各造間發生, 防止既存的爭端升高為衝突, 在衝突發生後限制其擴散的各種行動」。參見 Boutros Boutros Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peace-Making and Peace-Keeping* (New York: The United Nation, 1992).
23. 吳英明、許文英, 前揭文, 頁97。轉自 Michael S. Lund, "Underrating Preventive

- Diplomacy,” *Foreign Affairs*, Vol.74, No.4 (July/August,1995), p.162.
- 24.The Commission Development Collection , “Conflict in Africa,” Vol.2 , 06/95 ~ 11/97 .at <http://europa.eu.int/comm/development/recueil/en/en17/en171.htm>.
- 25.劉復國，「歐洲聯盟與預防性外交的實踐」，世界多極形勢下歐盟的角色 / 美國對兩岸關係的展望學術研討會論文（台北：政大國際關係研究中心第一所，民國90年12月14日），頁1~2。
26. 同前註，轉自 European Commission, “Peace-building, conflict prevention and resolution,” at [http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/1998/non\\_98\\_prevention.htm](http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/1998/non_98_prevention.htm).
- 27.預防性外交概念涉及的範圍愈來愈廣泛，又歐盟是如何標定預防性外交的目標？而又有哪一些潛在危機的發生需要透過預防性外交來防止？2001年歐盟所發佈文件中，具體指出所謂預防性外交所針對的緊張或衝突來源，包括有毒品、輕型武器、自然資源的開發與利用、環境污染、傳染性疾病、大規模之人員移動、人口販賣等。同時，歐盟也依據衝突發生的原因，列出可能解決之道，以及國家可以遵循的方向。細節請參閱 The European Commission, “Communication From the Commission on Conflict Prevention,” COM(2001) 211 final, Brussels, April 11, 2001.
- 28.陳欣之，「恐怖主義挑戰傳統國際環境」，中國時報，2001年11月15日，第15版。
- 29.劉復國，前揭文，頁2~3。
- 30.European Commission, “Action by the European Union following the attacks on 11 September,” Press Releases, at [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=MEMO/01/327|0|RA...html](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=MEMO/01/327|0|RA...html).
- 31.張中勇，「台灣海峽非傳統性安全威脅之評估」，*戰略與國際研究*，第三卷第四期，（台北：臺灣綜合研究院戰略與國際研究所，2001年10月），頁6。轉自United Nations, Development Program, “Redefining Security: The Human Dimension,” *Current History*, May 1995, pp.229~236.
- 32.同前註，頁7。
- 33.羅致政，「美國『擴展民主』戰略的理論與實踐」，*台灣政治學刊*，第二期，民國86年12月，頁193~195。
- 34.陳隆志、洪茂雄著，「歐洲聯盟人權外交執行方式之探討 - 兼論對台灣人權外交的啟示」專題研究計畫成果報告（台北：台灣新世紀文教基金會，2001年12月），頁102~107。
- 35.吳釗燮，「一步一腳印，台灣外交已然向前走」，自由時報，2002年1月4日，第15頁。
- 36.吳東野，「歐洲聯盟對台海兩岸政策走向之研究」，*遠景季刊*，第二卷第三期，頁2~3。
- 37.Excerpt From A Paper by Christopher M. Dent and Debra Johnson, “Taiwan-EU Economic Relations: A European Perspective,” *Taiwan News*, December 21, 2001., p.8.
- 38.吳東野，「歐洲聯盟對台海兩岸政策

- 走向之研究」，前揭文，頁33。
39. 陳惠琪，「培育外交新血，戰上國際舞台」，*中國時報*，2001年11月9日，第15版。
40. 陳隆志、洪茂雄著，前揭書，頁121~126。
41. 陳隆志，「台灣參加國際組織之展望」，*新世紀智庫論壇*，第九期，2000年4月1日，頁14。
42. 無疆界醫師組織在法國努力耕耘了三十多年，其動員能力已擴散到全球各地，每年平均有兩千五百名（其中從法國本土出發的約一千名）醫師、外科醫師、護士、行政人員到世界各地救援醫療，舉凡有天災地亂、戰禍難民的地方都有無疆界醫師的足跡。這種對人類無私的奉獻，使得無疆界醫師組織獲得世人的肯定。以上轉自張維邦，「法國人權外交」，歐洲聯盟人權外交執行方式及其成效之探討 - 兼論對台灣人權外交的啟示專題研究計畫成果報告，附錄一（台北：台灣新世紀文教基金會，2001年12月），頁3~5。
43. 陳隆志，「台灣正名：人民的基本權利」，*自由時報*，2001年12月28日，第15版。
44. “Symbolism of aid to Afghanistan,” *Taiwan News*, January 7, 2002, p.2.
45. 陳隆志，「加強打拚進軍WHO」，*自由時報*，2002年1月17日，第15版。