

攻堅取代自我矮化：對台灣爭取成為WHO會員國之看法

●林文程／中山大學社會科學院院長、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

一、前言

第二十六屆聯合國大會於1971年10月25日通過第2758號決議案，決定由中華人民共和國取得代表中國的權利。¹ 聯合國秘書長華德翰（Kurt Waldheim）依據聯大的決議，去函包括世界衛生組織在內的各聯合國機構，建議他們依聯合國作法，由北京取代台北之中國席次，世界衛生組織乃於1972年通過25.1號決議案，決定自該年5月10日起由中華人民共和國取代中華民國在WHO的席次，台灣被迫退出WHO，而且被禁止參加WHO的各種工作坊、論壇、及全球衛生緊急追蹤和反應機制。

被排除在WHO之外長達二十五年之後，台灣才重新興起爭取參與世界衛生組織之念頭。1997年3月下旬，我國外交部長致函世界衛生組織幹事長（Director General）中島宏，促請其邀請台灣成為觀察員。同年5月5日，由貝里斯等九個友邦所提的「中華民國（台灣）申請成為觀察員」案，先在WHO總務委員會遭到否決，隨後世界衛生大會確認總務委員會決議時，以一百二十八國反對、十九國支持、五國棄權，另三十九國缺席，否決台灣申請成為WHO觀察員一案。至今台灣

爭取參與WHO已經超過十個年頭，而且一再受挫。

雖然台灣爭取參與世界衛生組織之努力，在中國的強力阻擾之下，每一次均遭否決，但是這幾年來已經累積了一些成果，例如美國對台灣的支持已經由消極轉為積極，除了美國國會一再通過決議案支持台灣之外，行政部門對台灣之支持也轉趨積極，布希（Bush）總統在2004年6月14日簽署參議院2092號法案（S.2092）為法律時，發表聲明表示「美國完全支持台灣參與WHO的工作，包括觀察員地位，美國已經公開其堅定支持台灣觀察員地位，而且會繼續如此做。」² 在2004年5月世界衛生大會（World Health Assembly, WHA）年會表決台灣的案子時，美國首次投下贊成票，³ 以實際行動支持台灣。此外，不少其它先進國家的政府，尤其是國會，業已跟進，表達支持台灣參與世界衛生組織的立場。例如日本在2004年5月WHA年會表決台灣的案子時，與美國同樣投下贊成票。瑞典、歐洲議會（EU Parliament）、英國下議院、中美洲議會、義大利眾議院、愛爾蘭國會等，以及一些市議會和地方官員，曾通過各種議院支持台灣。而且許多非政府國際醫療衛生團體和專家致函他們國家的衛生部長、WHO幹事長、或在期刊雜誌上撰文

支持台灣，許多國際媒體也紛紛刊載支持台灣的報導。縱然如此，台灣被排除在WHO門外仍是不爭之事實。

二、台灣爭取參與的策略演進

台灣爭取參與WHO，一開始是透過友邦在世界衛生大會每年5月舉行年會時，提案要求總務委員會將「邀請中華民國（台灣）以觀察員身分參加世界衛生大會」一案納入大會議程，在遭否決後，當WHA確認總務委員會決議時要求訴諸表決，但由於邦交國數目太少再遭否決。⁴ 往後幾年均採取由友邦在總務委員會提案策略，但在未能順利納入大會議程之後，由我友邦在WHA年會審查總務委員會報告時發言支持台灣。

2001年台灣再度受挫之後調整策略，在該年11月中旬即委請友邦塞內加爾、格瑞納達、尼加拉瓜、瓜地馬拉、及查德，提前將台灣參與案交由WHO的執行委員會列入WHA臨時議程，提請執委會的三十二成員國討論。依據WHA議事規則第五條規定，執委會需要（shall）將WHA會員國任何提案列入大會臨時議程，但是在2002年1月14日WHO第109屆執委會會議上，最後表決的結果有三國（瓜地馬拉、格瑞納達、查德）贊成列入、二十國反對、八國棄權（委內瑞拉、比利時、義大利、立陶宛、瑞典、英國、日本、菲律賓），一國（哈薩克）缺席。我國外交部隨後發表新聞稿，認為「執委會之決議對WHO會員之權利及該組織自身之信用已造成重大傷害，亦係對台灣兩千三百萬人民健康福祉之無理漠視」。

我國過去爭取參與世界衛生組織的策略，大致可歸納成以下幾點：(1)申請不

涉及國家主權爭議之「觀察員」地位而非正式會員，而且如前所述從2002年起，以衛生實體（Health Entity）名義提出申請，希望能夠降低政治阻力，增加國際支持。⁵ 我國的做法是請友邦向世界衛生大會提案，要求「邀請中華民國以觀察員身分參與世界衛生大會」，並由友邦在總務委員會及世界衛生大會中發言聲援我國。目前政府不只請友邦向世界衛生大會提案，也向WHO執行委員會提出申請。執行委員會並沒有決策權，但對WHA有建議權，而且向執行委員會提出申請，可多增加國際宣傳機會；(2)採取柔性訴求：強調衛生無國界、強調我國成為觀察員不涉及主權問題、強調我國在衛生工作的成就、強調我國對第三世界國家醫療援助工作的貢獻；(3)爭取美國的支持：洽請美國國會通過決議案支持台灣參與世界衛生組織、透過公關公司遊說美國國會及行政部門、透過國際媒體聲援台灣；(4)由民間團體及朝野立委組成宣達團，在世界衛生大會開會期間赴日內瓦，在大會場外抗議、擇期舉辦音樂會、播放錄影帶、舉辦自行車環日內瓦湖活動、邀請亦宛然布袋戲團演出、舉辦酒會邀請世界衛生組織大會代表參加；(5)爭取國際上醫療和衛生專家及團體的支持；(6)爭取日本及歐洲國家的支持。

三、針對名稱及參與身分之爭辯

在參與名稱上，政府一開始仍是以中華民國為主體，採取英文名稱ROC（Taiwan）而中文名稱中華民國（台灣）提出申請，但是自2001年起，政府確立以台灣為主體，使用名稱是Taiwan（ROC）。然而如前所述，從2002年起，台灣以公共衛生實

體名義提出申請。

台灣爭取觀察員身分參與WHA，是為了避開主權問題的爭議，希望能夠降低北京反對的力度、增加國際社會的支持，以達到實質參與之目的，但是這種立場在台灣內部並非沒有質疑的聲音，一些學者專家認為台灣是一個主權獨立的國家，應該直接攻堅，申請成為正式會員國。支持第一派主張者，認為現有國際權力結構對台灣不利，絕大多數WHO會員國承認北京，與中國具有正式外交關係，不可能支持台灣成為WHO的會員國，因此爭取觀察員地位是務實的作法，強調裏子重於面子。主張採取直接攻堅策略者，強調申請成為觀察員是自我矮化的作法，因此應該申請正式會籍。⁶

台灣的自我讓步如果可以贏得北京的善意回應，達成以觀察員身份參與世界衛生大會的目標，或許還情有可原。實際上，不管台灣如何妥協，依舊無法贏得北京之善意回應，結果是傷害了台灣作為一獨立主權國家的地位。依據蒙特維多國家之權利及義務公約（Montevideo Convention on the Rights and Duties of States）第一條規定，構成一個主權國家具有四要件，即具有固定的人口、固定的領土、一為它的人民所服從之有效政府（即一獨立於他國政府而行使權力之政府）、及具有與其他國家交往之能力。⁷ 台灣擁有三萬六千平方公里土地、兩千三百萬人口、一依民主程序選舉產生不受其他國家控制之政府、及履行國際義務的能力。然而，台灣卻一直未能奠定法理上（de jure）主權國家地位，主要原因在於台灣經常迴避公開宣稱自己是一個國家。⁸ 事實上，台灣在後冷戰時期所爭取參與的一些國際組織，雖然

達到參與及擴大國際空間的實質效益，但是對台灣強化主權地位的目標，不僅沒有幫助，反而具有負面效果，例如台灣以「台澎金馬獨立關稅領域（TPKM）」名義於2002年1月1日加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），而非會員國身份；1992年加入亞太經濟合作會議（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC），身份是經濟體（economy）。嚴格說來，這些作法對台灣要強化主權國家地位不僅沒有幫助，反而有害，因為會在國際社會形成台灣不是主權國家的形象。

四、攻堅的策略考量

北京的反對是台灣無法參與WHO的唯一障礙，因為中國動員其支持國家在WHO總務委員會、執委會、及WHA年會強力阻擾，以致於我國友邦所提邀請台灣以觀察員身份參加WHA的提案年年遭封殺。中國反對台灣參與WHO的論點主要有以下幾點：(1)世界衛生組織是聯合國專門機構，「只有主權國家才有資格成為其成員，參加其活動。台灣做為中國的一個省，沒有資格參與世界衛生組織，也沒有資格以任何名義參加世界衛生大會」；(2)1971年2758號決議案和1972年第二十五屆世界衛生大會WHA25.1決議案已經完全解決中國代表權問題；(3)「台灣當局有政治動機」，企圖創造「兩個中國」或「一中一台」，這樣的行為是對中國政府和領土完整的傷害；(4)「中國政府一向重視台灣同胞的合法權利，關心台灣同胞的健康。中國政府願意就衛生領域等有關問題通過兩岸適當渠道解決，並為兩岸間

衛生方面的交流做出適當的安排。」⁹

台灣過去「避免刺激北京之顧全大局作法」，結果反而鼓勵中國得寸進尺。今年政府改變策略，陳總統已經致函WHO幹事長，提出以台灣名義申請成為WHO正式會員國。¹⁰此一攻堅策略，在目前WHO幹事長是由中國支持之香港籍陳馮富珍擔任，以及絕大多數WHO會員國與中國具有正式外交關係的不利情勢下，再度受挫的前景實可預期，但是至少台灣不會有自我矮化之損失。當然台灣改弦更張的策略要能達到對北京形成壓力的結果，必須要台灣內部團結一致，支持政府的新作法，如果台灣朝野可以團結一致，全民可作為政府的後盾，則北京會仔細思考繼續將台灣排除在WHO之外，將會付出昂貴的政治代價。如果台灣的一些政治力量選擇與北京唱和，願意接受中國之統戰，反過頭來批評自己之政府，授與北京從台灣內部分化台灣的機會，那麼中國會有恃無恐，國際社會支持台灣的聲音可能會弱化。

五、結語

參與世界衛生組織對台灣而言既是權利也是義務，因為憲章規定WHO的宗旨是要「盡可能讓全世界所有人民獲得最佳的健康水準」，台灣具有兩千三百萬人口，比聯合國四分之三會員國之人口還多，應與其他國家人民一樣受到公平的待遇，而也不能參加WHO，在醫療無國界及國際高度互賴的時代中，台灣可能成為全球醫療衛生網絡中斷裂的一環。倘若出現國際傳染病，可能對鄰近國家或全世界人民的健康構成威脅。

在經歷十次挫敗之後，政府終於決定攻

堅，要以台灣名義申請成為WHO之新會員國。此一新作法縱然短期內成功的機會很小，但是有助於凸顯台灣主權國家之地位，值得朝野及全體國人之共同支持。

【註釋】

- 1.2758號決議案的決定如下：「恢復中華人民共和國的一切權利，承認她的政府的代表為中國在聯合國組織的唯一合法代表，並立即把蔣介石的代表從它在聯合國及其所屬一切機構中所非法佔據的席位驅逐出去。」
- 2.“Statement by the President on S. 2092, an Act concerning participation of Taiwan in the WHO,” in <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040614-9.html>, accessed 2004/10/4
- 3.WHA表決以一百三十三國反對、二十五國贊成（包括美日）、十國缺席、兩國棄權，其他會員國因未繳年費而喪失投票權。
- 4.1997年的表決結果是一百二十八國反對、十九國贊成、五國棄權、三十九國缺席而遭否決。
- 5.請參閱外交部說帖Concept Paper #2—“The Global Health Imperative for Granting Taiwan WHA Observership.”
- 6.Joy Su, “NGOs Want WHO Membership,” *Taipei Times*, May 28, 2004, p. 3.
- 7.J. G. Starke, *Introduction to International Law*, tenth edition (London: Butterworths, 1989), pp. 132-133.
- 8.“Statement of Jacques deLisle, Professor of Law, University of Pennsylvania,” in *Hearing on Military Modernization and Cross-strait Balance*, before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, One Hundred Eighth Congress, Second Session, February 6,

2004 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 2004), p. 60.

9. 請參閱中國外交部副部長楊潔篪的發言，載於《人民日報》（海外版），1999年12月11日，版2；中國衛生部副部長王隴德談話，載於《人民日報》（海外版），1999年5月19日，版7；中國衛生部部長張文康談話，載於《人民日報》（海外版），1998年5月13日，版7
- 及《人民日報》（海外版），1999年5月16日，版6；中國外交部發言人朱邦造記者招待會上的發言，載於《人民日報》（海外版），1999年5月7日；以及「吳儀會見WHO總幹事談中國抗非情況及台灣問題」，新華網日內瓦5月18日電，載於 http://news.xinhuanet.com/world/2003-05/20/content_876593.htm, accessed 2004/10/3
10. 《自由時報》，2007年4月13日，版1。◎