

國會外交與以台灣之名加入WHO

●涂醒哲／立法委員

一、前言

自從1971年，聯合國大會通過2758號決議案，將蔣介石的代表逐出聯合國以來，台灣的國際處境日漸困頓。2758號決議案的影響，不只是在台灣的中華民國政府喪失了聯合國的席位，連帶著也使台灣退出了許多聯合國轄下的相關組織，包括國際貨幣基金會（IMF）、世界銀行（World Bank）、關稅暨貿易總協定（GATT，即世界貿易組織的前身）以及世界衛生組織（WHO）等。在此狀況下，當時的蔣介石政府仍堅持漢賊不兩立的外交政策，使得中國北京政府對於台灣國際生存空間的打壓更形嚴重，以致與中華民國有邦交的國家數量銳減，目前僅剩二十三國，嚴重的擠壓了台灣人民的國際活動空間。

為了讓台灣在國際上有更大的參與空間，在國民黨執政時期，1991年6月18日第一屆的立法院就通過臨時提案，建議行政院以「中華民國」名義申請加入聯合國，1993年8月9日，外交部就向聯合國提案，希望聯合國依據會員普及化原則並按照分裂國家在聯合國建立平行代表權模式，審議在台灣的中華民國在國際體系的特殊性，讓中華民國「重返」聯合國。但這樣的舉措，由於違反國際社會對於「一個中國，北京政府代表中國」的普遍認知，因此歷經十四次的失敗後，2007年民進黨政府終於認清事實，改以「台灣」名義申請加入聯合國，雖仍受到中國的阻擾，但有效衝撞了一中的框架，為台灣的國際空間打開了新的契機。

另一方面，為了降低加入聯合國的政治意涵，並維護台灣二千三百萬人民的基本健康權，台灣自1997年即積極推動參與WHO，爭取成為世界衛生大會（WHA）觀察員，然迄今僅獲邦交國及美、日等國支持，未能有重大進展。雖然美、日、歐盟等國基於共同防疫理念，支持台灣實質參與WHO技術性會議及相關防疫機制，亦受到中國於2005年與WHO簽署「秘密備忘錄」的影響，不僅參與名稱受到矮化，台灣醫衛專家參與WHO會議及機制亦受到嚴重阻礙。即使如此，依據台灣智庫2007年3月所作的民調顯示，高達94.9%的受訪民眾認為台灣應該加入WHO，之後5月11日，立法院無異議通過由五個黨團共同提出，支持政府以台灣名義申請加入WHO成為會員之決議案，顯示推動成為WHO會員已在台灣民間及立法機關形成高度共識。

2007年，我國首度以台灣名義申請加入WHO雖仍敗北，2008年3月22日，台灣舉行參與聯合國及其他國際組織的公投，包括民進黨所提的加入聯合國案（簡稱入聯案）與國民黨所提的重返聯合國與加入其他國際組織（簡稱返聯案）兩案，雖然投票人數都未達全國投票權人總數二分之一以上而未通過，但入聯案共有六百二十萬一千六百七十七人領投票，同意票五百五十二萬九千二百三十票，同意率達九成四；返聯案則有六百一十八萬七千一百一十八人領投票，同意票四百九十六萬二千三百零九票，同意率八成七。入聯案的同意票數甚至還超過民進黨候選人謝長廷與蘇貞昌的大選得票數（五百四十四萬五千二百三十九票），在在顯示參與國際組織，已經成為超越藍綠的議題，不論是參與聯合國還是WHO都已成為台灣人民共同的心願，關鍵則在於面對中國的強力崛起，台灣如何突破一個中國的框架，應該採取何種途徑與手段，重新啟動台灣與國際社會的接軌，積極遊說國際社會認知台灣加入國際組織的重要性，國會外交應是其中不可或缺的一環。

二、民進黨執政時期的國會外交與WHO

國會外交是指經由國會議長、副議長或國會議員個人、團體等，透過出訪、接待、參加國際會議交流、參與國際組織運作或成立國會間友好聯誼團體等，以增加國家在國際場合的曝光度、知名度，形塑國家良好形象，甚至替代行政部門傳達國家政策理念或建立友好合作關係等，進而達到鞏固邦誼、輔助政府外交的目的。

近幾年來，台灣政府推動國會外交不遺餘力，透過外交部與僑委會等單位的安排，民進黨執政這八年來，與許多邦交或無邦交國家官員、國會議員與團體等，進行了許多形形色色的國會交流。依據統計，第五屆時平均每年來參訪的國家約七十國左右，參訪的外賓團數約有一百七十團到一百九十團之間，參訪外賓約有一千八百至二千三百人，總統及副總統團約三至七團，議長及副議長團約十至二十三團，第六屆更多，預計新的第七屆團數及人數仍將繼續攀高。而在對外出訪方面，第五屆時有一百零七個國會議員訪問團約五百三十八人次出國訪察，訪問的國家包括亞洲、北美洲、南美洲、歐洲及非洲等二十餘國，這些綿密的國會外交，不但在推動台灣參加國際組織及強化雙邊關係上取得具體成效，也能藉著友邦國會議員的交流機會提出台灣的主張，爭取國際的奧援，也能為台灣爭取到更大的國際活動空間。

就國會外交的現狀而言，目前立法院有台日交流聯誼會與台美國會議員聯誼會等共二十三個團體。本人即擔任台美國會議員聯誼會會長，台美雙方保持有定期的交流與互動。本年3月19日與20日，分別有兩團美國參眾議院國會助理團來訪，本人在歡迎餐會致詞時，也不斷呼籲國際友人關注台灣的國際參與議題，增進國際社會對於台灣現況處境的理解。而在歐洲方面，歐洲議會與台灣立法院一直保持著相當良好的關係，雙邊議員的互訪從未間斷；我國與中南美洲議長、副議長及議員們的互訪更是頻繁，這些都成為我國開拓國際空間的重要管道。例如，2001年12月，在台灣人公共事務協會（FAPA）的

協助下，透過國會外交管道美國國會即通過支持台灣參加WHA的決議；2002年3月14日，歐洲議會也通過類似決議，支持台灣以觀察員身分參加WHO以及WHA，而今年3月5日，美國聯邦眾議員台灣連線三位共同主席更聯名致函布希總統，要求美國行政部門，勿表態反對台灣舉行的以台灣名義加入聯合國公投，顯示台灣國會外交所蘊積的能量，總能適時的為台灣國際空間的增進發揮一臂之力。

再以推動加入WHO為例，早在1997年當時的民進黨籍立委包括李應元、陳永興、沈富雄與洪奇昌，協同台灣醫界聯盟進軍瑞士日內瓦，向各國WHA代表宣達台灣加入WHO的意願，獲得頗大迴響。之後各式各樣的宣達團絡繹不絕，而在2007年我國首度以台灣名義申請加入WHO之際，政府亦籌組十一個宣達團，分赴美國、加拿大、歐盟、英國、德國、法國、日本、菲律賓、越南、印尼、馬來西亞、韓國、澳洲、紐西蘭、波蘭、捷克、匈牙利、約旦及泰國等十九國進行遊說；接觸了包括美國聯邦眾議員、歐洲議會自由黨共同主席、外交委員會副主席、友台小組副主席、英國友台小組共同主席、菲律賓眾議院衛生委員會主席、加拿大國會議員，阿根廷參議院「內政安全及打擊走私委員會」副主席、眾議員，祕魯國會議員，巴西國會議員、泰國制憲會議議員、匈牙利國會議員與捷克參議員等，顯示民進黨政府八年來推動國會外交的重要成果，也為2007年我國推動參加WHO提供了強有力的後盾。

2008年民進黨總統大選失利，但陳水扁總統仍然堅持要以台灣名義加入世界衛生組織（WHO）為會員國，若不能馬上達成，至少讓我們在WHA作觀察員。但尚未就任總統的馬英九竟然扯台灣後腿，對外宣稱不宜使用「台灣」名義加入WHO，建議使用「中華台北」，這種長他人志氣，滅自己威風的求饒，事實上並未得到中國的良性回饋。在2008年5月19日的WHA大會上，中國代表還是一再說謊，不但再度強調台灣屬於中國，不是主權獨立的國家，也再度欺騙世人，說中國非常關心台灣人民健康，說台灣和中國有很多防疫相關的會議及交流。有二位台灣聯合國協進會的團員忍受不了中國的說謊，在大喊Liar（騙子）後被警衛拖離現場。

其實在各國普遍要求台灣應加入WHO的業務下，中國的WHO宣簽署備忘錄來欺騙世界，說讓台灣「有意義的參與」。但在2005年到2007年間，一共有一千件的世界衛生組織傳染性疾病的技術性會議，而台灣疾管局只有四十件被告知，更只有九件被允許出席參與會議，而過去一年來世界生組織的二百三十二次衛生事務信息，中國更只有將其中十六件傳遞給台灣！

三、以台灣之名加入WHO的挑戰與困難

台灣的國會外交頻繁，但如何匯聚這些能量，形成一致對外的出擊力量，是當務之急。尤其是目前第七屆立法委員構成中，在一百一十三席的總席次中，積極支持以台灣名義加入WHO的民進黨籍立委僅剩下二十七席，如何在人數居於絕對少數的情形下，掌

握主動性，甚至發揮以一擋百的力量，向國際友人傳達台灣人民最深沉的呼聲，將是未來數年推動以台灣之名加入WHO所需面對的挑戰與困難。

因此，衡諸政治現實，目前藉由國會外交推動以台灣之名加入WHO，仍將面臨以下幾個困難：

（一）新的馬英九總統，怯於挑戰中國的一中框架：五二〇上任的馬英九總統，一般預料在兩岸關係上，台灣與中國的互動將退回到「九二共識」的基礎上，換言之馬英九總統極可能在一中的大框架下處理台灣加入國際組織的議題，包括WHO。本質上，馬英九總統為了避免刺激中國，將更傾向於以「中華民國」的名號，申請重返國際組織，捨棄台灣的名稱，恐將落入過去兩岸「一中」的爭執，混淆國際視聽，國會與行政部門的分歧，料將削減台灣加入WHO的能量。

（二）三二二公投未過關，三年內台灣人民無法透過直接民主給予政府堅實的後盾：在三二二國民黨領銜提出的公投案中，涉及以台灣名義加入其他國際組織，其中當然包括WHO，雖然同意票四百九十六餘萬，同意率八成七，但領票率僅35.74%，領票數未過半，投票結果為否決。依照公投法第三十三條規定：「公民投票之提案經通過或否決者，自各該選舉委員會公告該投票結果之日起三年內，不得就同一事項重行提出。」換言之，未來在推展國會外交時，由於政黨間的惡性競爭，綁架了公民投票的直接民主，國際友人極可能因此混淆台灣民眾的真正心聲，增添國會外交遊說上的阻力。

（三）中國強勢崛起，堅持台灣優先的民進黨落居少數：國會外交是講求力量的外交，在可預見的幾年內，中國的國力仍將不斷膨脹，更加的壓迫台灣的自主空間，堅持台灣優先的民進黨不但在國會淪為少數黨，也即將喪失行政上的奧援。換言之，未來推動以台灣之名加入WHO，將面臨更嚴重的資源匱乏，台灣加入國際組織絕對是場漫長的歷程，人力、物力無以為繼，國會外交倍添困難。

四、擴大國會外交，挺進WHO

台灣推動加入WHO迄今已逾十載，雖然過程艱辛坎坷，無時不面對著台灣內部親中、畏中力量的牽制，對外則承受著中國北京政府步步進逼的無情打壓，但回顧過往，我們仍然累積了不少值得欣慰的成果，包括國人認同度的提升，以及國際社會對於台灣身為國際衛生孤兒處境的同情理解等。展望未來，透過更靈活、多元的國會外交途徑，將更可為台灣加入WHO注入新的活水，具體的措施舉其要者可包括：

（一）持續在立法院提出以台灣之名加入WHO的決議，作為對外訴求的後盾：外交工作是超越藍綠、黨派，只有台灣二千三百萬人民的最高利益才是唯一考量，雖然「鳥籠公投」扭曲的高門檻設計，以及政黨間的惡鬥，讓直接民主無法成為台灣拓展國際空間的有力助力，但吾人仍可透過議會政治，不間斷的提出各種加入國際組織的決議案，同時致函各國國會議長，讓國際友人了解將台灣排除在國際社會之外的不合理，累積台

灣加入WHO的能量與助力。很遺憾的，今年我提出此決議案，由民進黨團同意後，國民黨一直不予協商，拖到WHA已開完會後尚未同意。

（二）國會外交結合NGO（非政府組織），發揮加乘效果：近年來台灣旺盛的生命力，來自於各式各樣的NGO活動，以慈濟功德會為例，自1996年起即成立「國際慈濟人醫會」，目前在全球十個國家，設有五十七個據點、超過五千五百名醫護專業志工，形成一個有組織、有系統的全球醫療服務網。慈濟人醫會志工，平日以關懷居住地貧苦患者為主，執行包括外科手術在內的全科性義診服務，若國際間發生災難，亦配合慈濟賑災行動，啟動醫療救援工作，截至2006年底，已在全球三十二個國家義診，超過九十四萬人次。如果將現行的國會外交與類似慈濟功德會的組織進行有機的聯結，料將更可為台灣加入WHO發揮加乘的效果。

（三）擴大國會外交的範疇，增加深度與廣度：檢視現存國會外交，主要仍以國會議員與國會議員間的交流互動為主，2008年7月，由國、民二黨組成的台美國會聯誼會會員也將轉訪美國華府，從事國會外交。但國會事務的推動仍有許多可以提升的地方，包括雙方的交流對象可以延伸到國會助理與國會助理間，甚至是國會助理與當地國的國會附屬機構，例如政策研究機構等，同時考量某些國家內智庫對於國家政策的擬定具有重大的影響力，例如美國企業研究所、傳統基金會等，未來應可將國會外交的視角，擴大延伸到這些周邊組織，擴大影響的層面，從不同的角度為台灣加入WHO發聲、出力。

（四）責成外交部駐外單位積極尋求該國國會議員的簽署支持：世界各國不管台灣有無邦交，站在人權及尊重台灣人民住民自決的普世原則上，都應贊成台灣加入UN與WHO，成為世界的一份子，但基於中國的霸道，各國政府有時不得不持反對立場，但國會是民意機關，較有彈性。外交部應要求各駐外單位拿出成績，推動國會外交，並列入考績考評。◆