台灣參與世界衛生組織的回顧與展望

●林世嘉／立法委員、台灣醫界聯盟基金會執行長

●陳雪琴記錄整理

前言

聯合國於每年9月召開大會，在聯合國大會開議期間，我們組成宣達團到紐約傳達台灣人要入聯的心聲。對我而言，乃將台灣入聯當作一種「運動」在處理，除了推動台灣加入聯合國之外，而且也動員一切資源參與聯合國其他的專門機構。譬如今（2012）年5月我前往瑞士日內瓦，參加「世界衛生組織」（以下簡稱WHO）所召開的「世界衛生大會」（以下簡稱WHA）進行宣達與遊說，也動員許多學者就國際法的觀點探討台灣加入WHO的問題，主要目的是維持國內對台灣加入聯合國（包括WHO）相關議題的重視。

對於台灣如何加入WHO的問題？我的策略是「有洞就鑽，有縫就插」。為了推動台灣加入WHO，我每年都會向WHA叩關，除了結合民間的力量之外，絕不放棄任何可能的機會不斷衝撞與遊說，例如：出席海外同鄉會演講，參加外交部、僑委會的活動，甚至任何國際經貿會議的場合，全力希望在各個場合中安插推動台灣加入WHO等議題。這都是大家共同努力的結果，2003年台灣出現嚴重的SARS疫情，很多人因此而失去生命，才喚起國際社會的重視，並凸顯台灣加入WHO的重要性。

壹、台灣推動加入世界衛生組織經驗談

台灣醫界聯盟是由李鎮源院士所創辦，從1992年開始推動台灣加入WHO。其實台灣的醫療水準相當進步，若不是1997年政府隱匿禽流感疫情，影響台灣的公共衛生與醫療研究的聲譽，台灣的醫療水準排名世界前三或前五名，絕對沒有問題。台灣人民對台灣的公衛與醫療水準要有自信，台灣推動加入WHO運動的理由是理直氣壯的，站在人道考量上國際社會很難拒絕。

2004年陳水扁總統計畫在總統大選推動公民投票，正巧當年美國也有總統大選，為了避免台灣議題成為美國大選的焦點，美國政府遂在2003年9月提前表態，不希望台灣推

動加入WHO的公民投票。美國所持的理由是因為世界衛生組織章程規定，WHO會員是必須具有主權國家的身分，台灣推動加入WHO的公投事涉敏感，故美國反對台灣推動加入WHO公投。雖然這些都沒有浮上枱面，其間涉及國際間的政治妥協，最大的理由在於台灣敏感的主權問題。根據我的理解，「觀察員」（Observer）理應要具備國家身分，但也有例外，例如：教廷（Holy See）是非會員國觀察員、非政府組織（NGO）與一般的社團（如國際紅十字會）等，因此美國和日本私底下都認為可以接受台灣以「觀察員」的身分參與。

基本上，台灣無論是推動加入WHO或聯合國，都是以主權獨立國家為前提，可視為一個主權運動。既然這是一個主權運動時，有許多戰場要同時展開：第一是國內的戰場，因為台灣是一個主權國家，應該進入聯合國為會員國；第二是國際的場域，美國與日本是影響台灣對外關係的兩個重要國家，以前李登輝總統主政時期，提供經費給美國的智庫在美國國會為台灣進行遊說；除此之外，還有台灣人公共事務會（Formosan Association for Public Affairs，簡稱FAPA）也在海外為台灣的外交打拚；另外，民進黨執政時期僑委會張富美委員長，也積極主動四處寫信給各國國會議員遊說、宣達台灣要入聯為會員國的心聲，為台灣爭取不少支持的力量。

台灣雖然動用一切關係與資源，爭取國際社會的支持，但是近幾年隨著中國國力的快速崛起，中國同樣採取政治金援，導致美國國會中替台灣說話的國會議員變少了。話雖如此，我們當然不能放棄，不一定非得美國國會支持台灣或反對中國才行。我們還是可以積極進行國際遊說、寫信或是投書到國際媒體，呼籲國際社會支持中國的「民主運動」。譬如個人今（2012）年8月底，到美國紐約會見中國大陸盲人維權律師陳光誠先生，當面邀請明（2013）年來台灣訪問，同時也應該邀請新疆維吾爾運動領袖熱比婭女士或是西藏精神領袖達賴喇嘛來台灣訪問。台灣可以多多邀請這些知名的民主異議人士來台訪問，一方面吸引國際媒體的注意，另一方面也讓中國政府緊張疲於奔命，爭取台灣喘息的空間。最近詩人哲學家袁紅冰先生在新書《被囚禁的台灣：國共聯手構陷本土政權陰謀侵吞台灣》提及，目前至2013年年底是台灣活動的空間，隨後還會有其他新的事件發生，如果我們可以將中國併吞台灣的時間與空間拉長，中國為了繼續維持專制獨裁的政權必須付出更多的代價時，自然減少中國對台灣的干預。再者，根據民意調查的數據顯示，台灣內部對於以台灣為名並認為是一個主權國家的支持度一直提高，要維持這種熱度，必須不斷進行「衝撞」的動作。

其次，在國際上動員的部分，過去我在推動台灣加入WHO運動，每年至少會去一趟美國、日本以及歐盟國家。譬如前往日本遊說前，我會事前與日本駐台包括：讀賣新聞、產經新聞等記者，協助他們進一步掌握台灣的現狀，等到我抵達日本時，這些日本駐外的媒體會安排日本當地的記者與台灣駐日的代表處作聯繫。因此，透過許世楷大使與駐日代表處新聞組的從旁協助，每一次舉辦記者會都有近六十多位的日本記者前來採

訪，有了這些日本在地記者的報導，台灣的能見度自然就會增加，而且一旦有涉及台灣衛生醫療的重大事件發生，他們就會寫特稿甚至發社論來聲援台灣。

此外，我們一年有兩次去歐洲國家訪問，也是採取這種模式。當我們向歐洲各國的外交或衛生部門介紹台灣被WHO排除在外的困境時，歐洲國家的官員很多都是如坐針氈，因為訴諸健康與基本人權，讓他們對阻止台灣加入WHO產生罪惡感，這是我們對待文明國家官員的作法。此外，記得有一次到美國想要拜會泛美衛生組織（Pan American Health Organization，簡稱PAHO）的人員，由於中國的一再阻擾，我們都無法如願。於是我們要求代表處採取積極的行動聯繫與安排，由於PAHO的人員非常忙碌，如果我們沒有積極主動不斷的衝撞去爭取，是無法吸引他們對台灣的關注。

值得一提的是，在所有的遊說國家中，日本是讓我覺得最成功也最有成就感。在遊說的過程中，有些人到最後就結為好友，例如武見敬三（Keizo Takemi）先生，從他擔任陳馮富珍選舉世界衛生組織幹事長的操盤手，到後來擔任日本衛生勞動省的副大臣，我們一直都有與他聯繫。日本新潟縣發生地震時，我提供台灣的援助約二、三百萬元及一些毛毯，透過他聯絡新潟縣知事，甚至是去（2011）年日本的三一一大地震時，我們同樣透過他捐錢給「日本國際交流中心」（JCIE）從事災後重建的工作。我們與這些國際友人的往來，一定要持續進行不可以輕易放棄。

我們在日本的宣達效果之所以最好，乃因為民進黨尚未執政前，我們已經有多次拜會日本內閣重要官員的機會，其實日本歷任的衛生部長，在其尚未就任部長前，我們幾乎都曾拜會過，把台灣人民的心聲傳到日本的政界。當然，我們也很珍惜任何外籍記者團來台採訪的機會，爭取安排台灣醫界聯盟接受採訪，努力讓對方瞭解台灣的狀況，願意為台灣說話。其實，這沒什麼秘訣，就是「有洞就鑽，有縫就插」。

貳、台灣目前的外交困境

2008年5月馬政府上台執政，台灣參與WHO出現倒退的現象，不僅台灣主權一再流失，連台灣引以為傲的公衛與醫療的成就也無法凸顯，可謂裡子與面子全輸。近來愈來愈多的備忘錄與密件相繼揭露，證明2009年馬政府以Chinese Taipei的名義與「觀察員」身分出席WHA五天的會議，衛生署長獲得上台發表五分鐘的演講而向人民邀功，卻容忍接受由中國事先審查許可台灣參加WHO體系內任何活動，甚至對於WHO秘書處下達的內部密件指令，要求以「中國台灣省」（Taiwan, China）稱呼台灣的作法，也沒有採取強而有力的抗議。

去（2011）年管碧玲立委揭發WHO秘書處矮化台灣的密件，要不是WHO內部的人留給我們，我們根本看不到。對此，美國衛生部長塞比留斯（Kathleen Sebelius）乃在記者會上，照著國務院事先準備的新聞稿逐字宣讀：「沒有任何聯合國機構有權片面決定

台灣的名稱與地位」。其實，美國官員之所以發表對台灣有利的宣示，這要歸於海外台灣人公共事務會（FAPA）長期對美國國會的遊說，爭取美國政府對於台灣參加國際組織的支持。1998年美國國會通過決議，要求國務院針對協助台灣參加WHO的問題，提出定期報告。其中包括：協助台灣常態性參與包括WHO一般專家會議、執委會、地區分署會議等，其次對於WHO片面決定台灣使用的名稱，表達不滿意的立場。

毫無疑問，馬政府的外交休兵政策，其實就是外交投降，2009年台灣的代表獲准出席WHA並發表演說是經過中國的同意。WHO推動的主要議題與運作機制，可分為六項，包括：國際衛生條例（IHR）、國際食品安全網絡（INFOSAN）、全球疾病疫情警報與反應網絡（GOARN）、結核病夥伴（Stop TB Partnership）、菸草控制框架公約（FCTC）及偽藥防制機制（IMPACT）。馬政府信誓旦旦要爭取台灣參加WHO的活動，實際上政府的國際衛生相關預算根本沒有增加，僅有國際衛生條例（IHR）算是勉強有參與，其他五項技術性的機制可以爭取的，馬政府一項也沒做。其中最大的問題是，我們的資格不符，因為加入的前提是以主權國家為締約的單位，我們一再迴避處理主權國家的問題，再怎麼努力也是做白工。

馬政府所採用的「WHO模式」，其實是對台灣最不利的一種模式。所謂的「WHO模式」就是中國同意即可，一旦中國點頭同意，台灣才能進入相關國際組織，將對台灣的外交只會造成無法恢復的傷害。

參、台灣面對新冷戰時代的挑戰與策略

昔日是美國與蘇聯的冷戰，現在則是美國與中國的新冷戰，台灣所處的位置正是美國與中國冷戰的這一條線上。因為台灣處於各方交會的關鍵位置，無論在產業競爭或是外交對抗，我們在第一線要面對中國的威脅，同時也存在著發展的機會。台灣人民要彼此互相鼓勵，維持內部動能，特別是如何維持鞏固國家主權以及反對馬政府繼續傾中的「動能」非常重要，待時機成熟時，這股「動能」會是確保台灣安全的重要力量。

雖然目前我們沒有政策的主導權，但是我們對於國際遊說的工作千萬不能懈怠，尤其是經營對美、對日，甚至是對歐關係，需要大家共同努力。國際遊說工作之所以需要持續經營，乃基於追求民主的價值觀，呼朋引伴有利於結交與我們理念一致的國際朋友，特別是爭取支持中國民主的力量，集合眾人之力透過國際輿論的壓力，共同對抗中國。台灣人民凝聚力量積極推動國際遊說，過程雖然辛苦，但是仍要讓鞏固國家主權與爭取入聯的「動能」傳承下去。

策略一：政治面

首先，我們一定要繼續在國際衛生領域或國際政治領域，宣傳WHO秘書處密件對台灣主權造成的傷害，這種片面決定台灣主權地位的作為，必須受到譴責與禁止。WHO陳

馮富珍幹事長凡事以中國馬首是瞻，台灣隨時得承受來自中國的外交打壓。因此，尋求美國、日本、歐洲等國家的支持非常重要，這些國家提供WHO約70%的經費，台灣如果獲得這些國家的支持，台灣在WHO仍有可為。值得強調的是，外交部應該用更具體明確的方式，爭取在WHO等國際場合，至少應明確表達台灣與中國是互不隸屬的兩個國家。

策略二：專業面

國際經濟雖然發生金融危機，歐美各國也採取財政緊縮的政策，但是微軟的董事長蓋茲（Bill Gates）與美國財經專家巴菲特（Warren Buffett），他們兩個人過去的捐款達到近七百多億美元，遠遠超過WHO的經費預算。特別是微軟董事長所創設的「比爾與梅琳達蓋茲基金會」（Bill & Melinda Gates Foundation）是WHO的觀察員，也是國際上許多重要醫療或科學研究機構的單一贊助者，這個基金會的國際影響力不輸給一個國家。如果台灣能夠爭取「比爾與梅琳達蓋茲基金會」的支持，對台灣參與國際醫療體系有很大的幫助。

此外，2010年WHO提出「全面覆蓋」（universal coverage）的政策── 即結合世界各國與WHO的力量，促成更全面的醫療照護政策，並落實在健康照顧、健康保險以及廣設衛生所等。台灣在這方面有相當豐富的經驗與成就，可以分享給許多醫療後進的國家。此外，台灣目前面臨的「後全面覆蓋時代」包括醫療崩壞的問題，也值得國際醫療體系引為借鏡。換句話說，站在WHO促進人類健康醫療方面而言，台灣仍有很大的發揮空間，需要繼續努力。同樣的，在台灣爭取加入聯合國與其體系內國際組織為會員國也可以比照辦理，需要所有愛台灣的人繼續奮鬥打拚。

肆、結語

世界局勢不斷改變，不可忽略台灣在其中所具備的影響力。回顧台灣過去推動加入WHO所做的種種努力，未來還是要繼續下去？甚麼是我們最大的著力點？此外，中國正在崛起，以操弄法律併吞台灣的手法愈來愈細緻，透過其影響力在國際組織中強行訂定規範，例如：2005年與WHO秘書處簽訂備忘錄，要求WHO秘書處將台灣稱為「中國台灣省」。對台灣而言，即使我們目前沒有辦法主動要求締結或是創造對台灣有利的法條，至少也要知道該如何去作防禦，避免遭受更大的傷害。

台灣人民要繼續給推動台灣加入WHO運動者更多的鼓勵與支持，就是因為像許世楷大使等前輩在日本或其他人在各個領域為台灣外交所打下的基礎，我們晚輩推動台灣加入WHO運動才能更順利。這些支持的力量對於第一線的運動者非常重要，大家同心協力一起打拚，可以慢慢累積能量，將有助於台灣早日加入WHO成為會員國。◆