

# WHA 再敗後的警覺與惕厲

胡念祖

我國尋求參與聯合國世界衛生組織大會(WHA)的努力，再度失敗，其過程令人憤恨與沮喪，但其結果並未超出預先之研判，這也是我國「宣達團」動身赴日內瓦之前，為何外交部高次長特別講話，用以降低國人不必要之樂觀預期心理的原因。由這次的努力過程中，其實吾人仍然可以有所惕厲。

或許是因為我們國家退出聯合國等多邊政府間國際組織太久，國人已不熟悉這種組織本身的行為，以及與其互動的運作方式；所以，吾人會不察地將國內的一些政治運作習慣不當地運用於這些國際組織之上。

譬如，我國近年來都會有政府高階官員、國會議員與非政府之民間團體人士組團赴日內瓦，因無法正式出席與會，故不能稱之為國家代表團，而以宣達團為名。宣達團團員站在聯合國歐洲總部前發送宣傳單（品），僑委會委員長親自拉布條示威，立法委員在我案失敗之際於旁聽席上高喊抗議而被警衛請出會場等的作為，雖然顯示了宣達團團員們的個人努力，其精神固然令人尊敬，但其力量卻是用錯方向與標的。

出席政府間多邊國際組織會議的國家代表團人員，在組織內之行為與發言，一般均受有國內政治決策高層的授權與指示，他們在看到我們宣達團的文宣、布條或示威後，或許會有個人的同情，但絕對不致於就此改變其外交立場或行為。至於日內瓦街頭行人的觀感更與WHO的決策結果無涉。

我們的閣員政務官站在街頭從事民間示威活動，其實是與其職位不相稱且不適宜的。政務官出馬就是要代表國家作出最後決斷與承諾的，而不應是站在街頭搖旗吶喊而已。在國際會議中不符議事行為規範的抗議表現，更會被外國代表認知為「不文明」的行為，對國家形

象及奮鬥目標之達成均無所助益。

吾人必須理解，外交力量的發抒是要作用在標的國的首都（意即外交或政治決策領導階層），而其努力的內涵與過程更常是「事前」且「隱而不顯」的。會場上固然有賴與會代表臨場的機智理性反應，但在此種一百多個國家代表團出席的國際組織會議中，各國代表們的正式發言多只是事前努力或「套招」的呈現而已。

吾人亦必須瞭解，以國內民眾為標的或「消費」的涉外行為，若操作不當，反而會不利於外交的施為。所以，無論是政府的或民間的力量，均應用對方向與標的，對國家奮鬥的目標才有所助益。

再者，勿高估他國事先的承諾是必要的警覺。在決戰點之前，雙邊接觸所得到的承諾，基於各種因素，經常是較樂觀的。但到了多邊實戰會場之際，原先雙邊的承諾與實際的行為或發言內容經常會有落差。此種落差有時會大到令人覺得「被出賣」的感覺。此種「挫折」或許很難令國人接受，但卻是多邊政府間國際組織中的「常態」。因此，操作外交者或有必要去瞭解落差發生的原因，並引為日後之警惕，但國人卻無必要因此種挫折而常存怨懟之心。

國家在多邊政府間國際組織的行為與人在團體中的行為有相似之處，「趨吉避凶」、「自我權益重於道德原則」或許才是決策思維的主軸。因此，思考如何增進國家在國際社會中各層面的份量將遠比阿Q式地認為「德不孤，必有隣」來的實際。

（作者胡念祖為國立中山大學社會科學院教授）