

## 我國參與世界衛生組織的策略與戰術之探討

---

詹滿容

(育達商業技術學院企業管理研究所專任副教授)

### 壹、前言

我國政府在 1997 年開始推動台灣加入世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 案, 今 (2006) 年是第十度叩關, 在世界衛生大會 (World Health Assembly, WHA) 於今年 5 月 22 日起在日內瓦召開第五十九屆 WHA 的場合, 希望以「衛生實體」名義申請成為 WHA 「觀察員」。我國立法院也於 5 月 2 日第七度無異議通過決議, 全力支持政府繼續爭取成為 WHA 觀察員並積極參與國際衛生與防疫合作, 並呼籲中共應作出真正善意回應。這樣的決議僅展現全民爭取參加 WHO 的高度重視與朝野一致共識, 更凸顯 2,300 萬人民爭取納入國際衛生體系的意願和必要。外交部次長高英茂表示: 今年的工作重點包括外交部和衛生署、新聞局、僑務委員會等相關部會, 積極進行會前洽助工作; 以「寧靜外交」為手段爭取具體進展; 組團赴日內瓦以功能性為主要考量, 政府原則上不鼓勵民間組團前往日內瓦宣達; 善用僑胞影響力爭取奧援。然而, 由於中國大陸與 WHO 秘書處又全力阻擋台灣的有意義參與, 我國的處境相當困難, 並再度重挫。本文僅擬以掌握到的相關國內外新聞報導, 探究我國當前所推動的參與 WHO 之策略, 盼能對未來可行繼續努力的方向, 有正面的啟發作用。

## 貳、台灣叩關世界衛生組織的策略與戰術

### 一、「有意義的參與」策略目標與手段：

「有意義的參與 (meaningful participation)」雖與「實際參與」、「制度化參與」的層次，仍有一段距離，卻是我國爭取參與 WHO 今年的重點，也是體認時艱的務實策略。外交部長高英茂指出，「有意義的參與」包含五層次概念：

(1) 第一項層次是爭取參加 WHO 指導下的「全球傳染病通報反應機制」(The Global Outbreak Alert and Response Network, GOARN)；他說，雖然台灣可從他國(如美國)管道通報並得知各地傳染病態勢，善盡國際義務，但台灣還是要據理力爭，爭取列入機制，確保與 WHO 間的疫情通報資訊暢通。

(2) 第二項層次是充分參與 WHO 的各項專業技術性會議；自 2004 年迄今，32 場技術性會議中，台灣只參加 12 場，未來台灣將爭取各項參與機會，並呼籲各國在衛生醫療事務上，應排除北京當局的不當干涉。

(3) 第三項層次是去年台灣力爭國際衛生條例(International Health Regulations, IHR) 修正時納入普世適用原則，並確保 IHR 被各國有效執行，今年台灣仍會就既有良好基礎，宣揚這項理念，並促使台灣衛生署疾病管制局成爲與各國醫療部門及 WHO 溝通窗口。

(4) 第四項層次是參與 WHO 各地區分支的活動；目前台灣主要的交往對象都是 WHO 中央總部的各項活動，未來要彰顯有意義的參與，就是要積極參加 6 個分支機構的研究、會議與工作論壇，進行更廣泛的交流。台灣主要目標將是爭取參與 WHO 設在菲律賓馬尼拉的西太平洋區域辦公室。

(5) 第五項層次就是要實現「以觀察員身分參與 WHA」，但這條路的確挑戰重重，政府相關部門會整合力量，盡力而爲。

至於「有意義的參與」之具體手段包括：(a) 設立政府與國際醫療公衛體系接軌的窗口，以因應全球防疫需求，尤其是禽流感的全球聯防。

台灣與 WHO 直接對口的溝通平台，在 IHR 生效後，設在行政院衛生署疾病管制局，加入全球傳染病通報反應機制、參與技術性會議及區域性活動等；(b) 另一個窗口是整合政府各部門及民間資源所成立的跨部會任務編組「台灣國際醫衛行動團隊」（Taiwan IHA, Taiwan International Health Action），以參與國際人道緊急救援與國際衛生合作為宗旨，成軍後已派員協助邦交國布吉納法索對抗禽流感疫情。除此之外，因為我國對於許多邦交國與非邦交國，都有實質的衛生醫療援助，為了讓這些管道更加暢通，並讓我國能善盡世界公民的責任，也要擴大任何非政府組織的合作。「台灣國際醫衛行動團隊」除政府部門外，亦協調國內各醫療院所及慈濟、佛光山、路竹會等民間宗教、慈善團體，統合台灣的醫療設備、儀器、藥物及行動醫院等資源，隨時可投入如南亞海嘯等救援活動。

## 二、以「未能入衛」的「健康人權」負面影響為訴求：

陳水扁總統於今（2006）年 5 月 WHA 假日內瓦舉行前，接受「歐洲新聞電視台」（EuroNews）專訪時強調台灣目前雖還不是禽流感疫區，但許多周邊鄰近國家，諸如中共、越南、印尼都已淪陷，台灣不應在全球防疫體系中，成為全球防疫體系唯一漏洞、唯一缺席者，台灣不應在全球防疫體系中被隔離。因為台灣與東南亞、香港每週有 1,200 架次飛機航班，台灣如果有疫情，將在 2、3 個小時內在東南亞、香港、大陸傳開。陳總統進而以巴勒斯坦解放組織、馬爾他騎士團為例，他們都可以成為 WHA 觀察員，並質疑為什麼 2,300 萬台灣人民要被拒絕？他進而表示：台灣人民的「健康人權」不應該受到漠視、剝奪或限制，而應獲得國際社會、歐盟國家人民的重視支持。在致死率高達五成的禽流感疫情延燒全球後，防疫零缺口的重要性，也已經讓國際上的衛生單位較易站在台灣這邊，讓台灣多了個爭取入會的有利籌碼。外交部希望世界各國都能傾聽台灣人民的心聲，基於人權、人道以及全球防疫合作的考量，讓台灣人民也能夠受到 WHO 建構的全球衛生及防疫合作網絡充分保護，並做出更多貢獻。衛生署長侯勝茂日前在接受中央社記者訪問時表

示，WHO 長期忽視台灣人的「健康人權」，排除台灣在 WHO 組織之外，這是身為一個衛生署長所不能容忍的。再者，陳總統以三年前嚴重急性呼吸道症候群（Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS）疫情為例，由於台灣不是 WHO 正式會員，無法取得最正確、精確、快速資訊，在第一時間，束手無策。那次造成許多台灣人死亡、經濟活動幾乎停頓、國際旅客不敢前來。除此之外，總統表示：由於發生 SARS 疫情，台灣經濟成長率變成負成長，雖然台灣去年把防治禽流感疫情，提高到國家安全層次，但是台灣至今仍然未能成為 WHO 大家庭成員。

### 三、避開「國家主權」與「一中政策」的爭議，寄望在去年大會所通過的「普世適用原則」：

在台灣積極運作，加上友好國家的支持，WHA 去年修訂通過 IHR，納入了「普世適用」（Universal Application）原則，清楚說明「條例的執行必須接受普世適用目標的指導，以保護世界『所有人類』免於國際傳染的疾病」。透過新修訂的「普世適用」原則，全球衛生體系涵蓋的對象，將不再僅侷限在聯合國的會員國，而是從國家對國家，擴及到地區對地區、衛生主權實體對衛生主權實體，讓長期苦於入會需為國家身份的台灣有了新的希望。陳總統公開表示：台灣不是以國號名義正式申請 WHO 正式會，是希望以「衛生實體」的名義申請成為 WHA 的觀察員，這無涉國家主權，也無涉所謂一個中國的政策。陳總統特別呼籲，國際社會支持台灣加入 WHO，因為台灣與一向慣於隱匿疫情的中共僅一海之隔，且兩岸人員、物資往來頻繁，在國際嚴重關切禽流感威脅、及全力防堵疫情出現漏洞之際，若台灣持續被排除在國際防疫體系外，一旦中共禽流感疫情爆發大流行，台灣人民的生命安全勢必受到嚴重威脅，也可能直接影響到其他國家。

### 四、運用國際媒體，宣導我國對國際社會的貢獻：

我國在國際宣導方面一再強調我國的模範貢獻。新聞局今年工作重點是在國外各地與主要媒體聯繫，投書已有 354 篇，為台灣發聲，說明

防疫需要世界性的合作等主張，也會在國際主要雜誌上刊登。新聞局長鄭文燦先生日前在「菲律賓詢問日報」題為「世界雙贏」的文章中指出，台灣曾是 WHO 的一員，過去在 WHO 的協助下杜絕了瘧疾，台灣雖於 1971 年被迫離開 WHO，但仍持續回饋國際醫衛社會。投書說，台灣政府於 1995 年至 2004 年曾捐助約 2 億 3 千萬美元的人道及醫療援助予逾 90 個國家，台灣非政府組織也在過去 10 年捐助 8,700 萬美元予急需受援的國家。文章指出，台灣加入 WHO 是一個世界各國雙贏的安排。近來，不管是九一一事件、南亞海嘯、伊拉克、伊朗難民人道救援，我國提供醫療援助，絕對不落人後。今年為有效整合政府、民間有限醫療衛生資源，3 月時衛生署和外交部聯合籌設由總統親自授旗成立的「台灣國際醫衛行動團隊」，就是要用台灣民意打響知名度，讓全世界知道台灣所做的努力，支持台灣參加 WHO。陳總統指出，據統計，近十年來，台灣各項醫療衛生及緊急人道醫療救援金額已逾 4 億 5 千萬美元，尚不包括不計其數的義診和醫療服務，台灣的二十多萬醫療人員、五百多家公私立醫療機構、數十所醫療衛生研究機構智庫，及上百家的衛生醫療專業團體及非政府組織，都是台灣國際醫療合作及援外醫衛的有力後盾。侯署長亦強調，台灣已經是世界衛生村的超級模範生，還有能力幫助他人，讓台灣參與 WHO 對世界絕對是有益的。他指出，台灣的醫療團隊一直是國際衛生模範生，幾個月前，在第一時間就採取行動前往菲律賓提供土石流災後復員的緊急醫療協助，盡台灣作為世界衛生村一員應盡的責任，衛生署也在昨天宣布，自願提前實施去年 WHA 剛修正完成的 IHR。

另外，菲律賓評論家貝菲安可（Romeo V Pefianco）也在「馬尼拉公報」的專欄中，以「台灣伸出援手」為題，向菲律賓讀者介紹台灣近年來在衛生領域的卓越表現，以及對國際衛生事務的高度參與，並呼籲菲律賓支持台灣加入 WHO。作者表示，禽流感正威脅全世界，台灣被 WHO 排除在外，不啻成為世界醫衛體系的缺口，不但台灣 2,300 萬人民面臨 H5N1 病毒的威脅，17 萬在台菲勞的健康同樣令人擔憂。文章指出，經濟學人在 2000 年世界最健康國家名單中，把台灣列為第二名，而且在

今年2月的菲律賓土石流災難中，台灣立即向菲律賓提供了醫療援助。作者認為，基於協助人類消滅禽流感病毒威脅的理由，應該讓台灣成為WHO的一份子。

#### 五、以具創意的宣傳攻勢，讓全世界正視台灣被排除在世界衛生組織之外的不平等待遇：

高次長於WHA假日內瓦召開前指出，將以把台灣的訴求登在公車站牌，甚至是公車車身上，讓台灣的精神穿梭在日內瓦的大街小巷。另外，他也想把台灣的標語放在大型氣球上，尤其是施放在WHO的秘書處辦公室週邊天空，「好好的鬧一下，才有糖吃」。

#### 六、突顯中國大陸的無理，爭取盟友支持：

自SARS流行之後的2004年以來，美國和日本每年都在WHA表明支持台灣以觀察員身分參與WHA。近日，WHO西太平洋區主管尾身茂向香港傳媒發放WHO出版的新書「SARS－如何制止全球爆發」，書中透露一些不為人知的真相。原來中共早於2003年2月已發現病人感染冠狀病毒而非衣原體，但一直秘而不宣。WHO專家一直努力破解SARS大爆發的關鍵，但書中指出，專家未能達致結論，超級帶病毒者如何廣泛播毒仍是不解之謎。

美國聯邦參議院外交委員會主席魯嘉(Richard Lugar)、參院「台灣連線」共同主席艾倫(George Allen)和強生(Tim Johnson)等14位參議員，今年聯名致函WHO幹事長李鍾郁，呼籲協助台灣以觀察員身分出席WHA，除讚許台灣醫療體系及致力國際防疫合作的績效，也表示台灣雖尚未出現禽流感疫情，但若長期被排除在世界衛生安全體系之外，非但對台灣人民不公平，對WHO及全球醫衛安全也不利。

日本外務省官員官千葉明針對台灣今年繼續爭取以觀察員身分參加WHA一事表示，日本強調對台灣參與WHO的立場維持不變，希望在WHO有關各方均滿意的情況下，台灣在某種方式下以觀察員身分參與WHO。近兩年來，歐盟、加拿大、捷克、波蘭、智利等國的議會也都先

後通過決議，呼籲 WHA 支持台灣。WHA 也通過普世適用的條款，奠定台灣參與的法理基礎。台灣參與 WHO 相關會議時，過程總是波折不斷；侯勝茂署長舉例，像是臨時被通知取消可與會，對參與人員資格的諸多限制，或是要求必須在出發前四個禮拜告知的無理對待，對台灣人民的情感而言，都是沉重的傷害。

歐洲議會在 2002 年、2003 年及 2005 年分別通過決議案、支持台灣以觀察員身分參與 WHO 後，今年五月則第四次表達明確立場，支持台灣應被納入全球衛生體系。歐洲議會通過一項決議案，鄭重要求 WHO 立即將台灣納入在 WHO 的 GOARN 內，並保證台灣能直接進入及參與 WHO 的所有技術性會議。

具有世界影響力的世界醫師協會理事會對於台灣爭取參與 WHA，「有意義的參與」WHO 防疫機制，及成為 WHO 的 GOARN 三大訴求，在決議案中表達毫無保留的支持。

民進黨籍立法委員暨民進黨國際事務部主任陳重信曾於今年 4 月在行政院衛生署國際合作處處長張武修陪同下，參加歐洲議會第三大黨團自由暨民主黨聯盟與「衛生外交顧問公司」，在歐洲議會為推動歐盟協助台灣加入 WHO 重要機制舉辦的活動。他並表示，如今年台灣仍未能成功取得 WHA 的觀察員身份，政府應依據民意調查結果，考慮直接申請成為 WHO 的會員國。

#### 七、會前釋放籌碼，爭取轉寰的空間，禍福自取，見仁見智：

IHR 2005 原定明年 7 月實施，原本定於 5 月 22 日召開的 WHA 將通過決議案，提前實施去年 WHA 修正通過的 IHR。在 WHA 通過決議案後，各會員國可自願提前於今年實施，WHO 秘書長顧問艾特肯 (Denis Aitken) 表示，許多國家已表達了提前實施的意願。台灣也在 5 月 16 日由駐日內瓦辦事處長沈呂巡正式通知 WHO，表達台灣將「片面」實施及遵守 IHR 的決心，提前實施及遵守。通知的信函中並要求建立聯繫窗口，台灣方面將由疾管局負責。未來台灣對傳染疾病的偵測、通報等，都將依據新的 IHR 標準。台灣希望透過 IHR 的「普世適用」原則，未來

也能納入 IHR 架構之下。艾特肯對於台灣的片面宣示並未作評論，但表示，WHO 秘書處與中共已簽署瞭解備忘錄，台灣如遭遇衛生緊急狀況，可直接要求 WHO 提供人員協助，再加上台灣已片面宣布實施國際衛生條例，對 IHR 的承諾，台灣的衛生問題已被適當涵蓋，WHO 也將全力不會使台灣防疫出現漏洞。

### 參、我國參與世界衛生組織的瓶頸

#### 一、中國大陸以「瞭解備忘錄」(MOU; Memo of Understanding) 牽制我國：

中共與 WHO 秘書處於去(2005)年簽訂的「了解備忘錄」(MOU; Memo of Understanding) 做為台灣申請參與 WHO 的反制工具。WHO 秘書長李鍾郁月前對歐盟、美國國會議員及台灣友邦的說明，中共對台灣友邦的遊說及 WHO 高層官員的公開評論，都以 MOU 做為辯護工具，指出在 MOU 安排下，台灣衛生專家已多次出席 WHO 會議。WHO 秘書長顧問艾特肯亦表示，在 MOU 安排下，台灣如遭遇衛生緊急狀況，可直接要求 WHO 提供人員協助，且台灣已片面宣布實施國際衛生條例，台灣的衛生問題已適當涵蓋，不會有缺口。他指出，GOARN 基本上提供專家及專業協助，並不是提供資訊的平台，在當前及政治形勢下，WHO 認為最好的方案是隨時告知台灣 GOARN 的活動，但台灣成為 GOARN 的成員並不適宜。艾特肯並保證，WHO 將如同對所有會員國及非會員國一樣，提供台灣衛生資訊。對於台灣仍被拒絕許多會議之外，艾特肯表示，並非所有 WHO 會員國都會受邀出席所有的會議。他並強調，MOU 實施一年來，WHO 感覺相當成功，台灣專家已出席 WHO 或 WHO 以外的會議，吸取過去一年的經驗，未來將繼續加強，使台灣能參與更多的 WHO 活動。衛生署長侯勝茂、外交部政次高英茂已嚴正駁斥台灣加入 GOARN 並不適宜說法，強調台灣不能加入 GOARN「才是政治考量，完全沒有道理」。



## 二、中國大陸以「一法二公報」遊說國際社會有關對於台灣參與國際組織的適切安排：

中國大陸不斷對國際社會表明在通過「反分裂國家法」及在野黨主席與中共簽署「連胡公報」、「宋胡公報」後，業已處理台灣國際參與的相關安排，用以回應國際關切台灣被排除在世界衛生體系之外的壓力。2003年中國大陸以利用與在野黨立委舉行「SARS 視訊會議」為理由，成功阻撓台灣爭取加入 WHO 的訴求。衛生署長侯勝茂也表示，從去年起，在 WHO 所舉行的技術性會議中，台灣要求參與其中的 32 次，實際上受限，只參與了 14 次，「有意義的參與應該是回歸衛生專業」，希望中共「一切以健康、人權考量，回歸醫療專業，回歸衛生優先」。

## 三、大陸防範台灣記者言出意外，全力封殺參與：

無疆界記者組織對聯合國不發給台灣記者採訪 WHO 會議的採訪證表示抗議，認為此舉阻礙新聞自由並妨礙資訊權，台灣記者成為政治手段的犧牲者，因此要求 WHO 重新考慮這項決定。無可諱言地，中國大陸在月前布胡華府會時，有華裔記者的搗亂，仍耿耿於懷。我國新聞局只好與國際記者協會與一些非政府組織聯繫，協助台灣記者採訪 WHA，作為後盾。

面對台灣有意義的參與，以及台灣可能成為全球防疫網缺口的論點，艾特肯則搬出 MOU 回應，他說，根據與中共的協議，WHO 可以派遣專家前往台灣，如同 SARS 傳染期間，加上台灣已宣示實施 IHR，隨時通報 WHO 疫情，未來將不會有缺口存在。

當記者詢問對台灣的待遇是否公平時，艾特肯辯護，三年前 WHO 專家前往台灣是自 1972 年以來，所有聯合國組織人員第一次前往台灣，WHO 的作為遠超過所有其他組織，過去三年的經驗是正面的，WHO 未來將持續加強改進。

我國在此次叩關失利之際，期許孜孜不息的政府與全民，不需妄自菲薄，一方面應為所有的努力，進一步地自我期許，亦應在「外交政策

與兩岸政策，同時並進，相輔相成」的前題上，以開創性的機智，為我國的衛生安全與全民福祉，再創佳績。

(收稿：2006年6月1日)