

台灣加入世界衛生組織的策略

林正義、林文程*

前言

1996 年 12 月，國家發展會議在兩岸關係議題共同意見部分，指出：「現階段應繼續積極推動加入世界貿易組織、國際貨幣基金、世界銀行等各種國際組織」。1997 年 3 月，外交部長章孝嚴致函「世界衛生組織」(World Health Organization, WHO) 幹事長 (Director-General) 中島宏，促請其邀請台灣成為 WHO 的觀察員，開啟政府爭取參與 WHO 之先聲。從該年起，台灣每年向 WHO 叩關。然而，過去幾次的努力，均因中共的強力阻擾而失敗。布希 (George W. Bush, Jr.) 政府上台之後，美國對台灣參與國際組織，尤其在 WHO 的立場出現一些正面調整。2002 年 3 月 15 日，歐洲議會繼美國國會之後，也通過決議案支持台灣以觀察員身份加入 WHO。¹歐洲議會、美國國會的支持，為台灣參與 WHO 帶來新的希望。台灣繼加入「世界貿易組織」(World Trade Organization) 之後，已將 WHO 列為最優先爭取參與的國際組織。本文的目的旨在檢討過去的策略，並提出一些建議方案。

壹、世界衛生組織成員種類及參與途徑

一、會員國

世界衛生組織憲章第三條規定該組織的會籍應向所有國家 (states) 開放，第四條規定聯合國會員在根據憲章第十九章的條款及它們憲法程序簽署

* 本文作者林正義為中央研究院歐美所所長，林文程為中山大學大陸研究所所長。

¹ “European Parliament Supports Taiwan Participation in WHA as Observer,” *Central News Agency*, March 14, 2002.

或接受此憲章之後，²可以成為該組織的會員。憲章第五條規定，其政府有被邀請派觀察員參加一九四六年在紐約舉行的「國際衛生會議」（International Health Conference）的國家，在根據憲章第十九章的條款及它們憲法程序簽署或接受此憲章，倘若簽署或接受是在第一屆「世界衛生大會」（World Health Assembly）召開之前完成，可以成為會員。第六條規定，基於聯合國與 WHO 任何協議的條件，依據憲章第十六章批准，³未依第四、五條成為會員的國家，可以申請成為會員國，當它們的申請被「世界衛生大會」簡單多數票（simple majority vote）批准時，應該被准許成為會員。

根據 WHO 憲章規定只有國家才能成為其正式會員。但所有的國家都可以成為其會員，不限於聯合國會員國。目前 WHO 共有一百九十一個會員國。

二、副會員（associate members）

WHO 憲章第八條規定：「不能自行負責處理國際關係的領土或領土群，經負責對該領土或領土群國際關係的會員國或政府當局代為申請，並經衛生大會通過，得為本組織副會員」，目前 WHO 有兩個副會員，它們是波多黎各和托克勞群島（Tokelou）。⁴仔細分析 WHO 對副會員之規定，當可瞭解對我國不可適用，因為副會員不是殖民地就是託管地，台灣是一獨立的主權國家，不可能循此一途徑提出申請。

²世界衛生組織憲章第十九章包含第七十八至八十條的條款，其中第七十八條規定，憲章應該開放給所有國家來簽署或接受；第七十九條（a）項規定，國家可以經由以下方式成為憲章成員：（i）批准時無保留的簽署；（ii）簽署批准後接受或；（iii）接受。（b）項規定接受在向聯合國秘書長遞交正式文書後生效。

³世界衛生組織憲章第十六章規範世界衛生組織與其它組織的關係。

⁴ http://www3.who.int/whosis/member_states/member_states.cfm?path=whosis,member_states。托克勞群島位於中太平洋，由三個環礁所組成，大約在西薩摩亞北方五百公里，土地面積約十平方公里，一九二六年至於紐西蘭管轄之下，一九四九年被納入紐西蘭領土範圍。一九八六年人口調查得到人口總數一千六百九十人。

三、觀察員 (observers)

聯合國專門機構之觀察員的法律地位一般是由各有關組織個別加以規定，觀察員並沒有投票權，但是觀察員通常可參加一些會議，可透過一些管道提出一些建議，而且可接受有關該組織的正式文件，及獲得他們所參加所有會議的資料，而專門機構則透過觀察員制度，使一些不願參加或因各種原因致不能參加該組織的國家或國際組織，在一定程度上可同該組織保持聯繫。所謂 WHO 觀察員實際上指的就是參加「世界衛生大會」之觀察員，而觀察員的資格沒有明文限制。目前的觀察員大致有三類：(1) 國家，例如教廷 (Holy See)、列希敦斯登；(2) 非政府間國際組織，例如國際紅十字會 (International Committee of the Red Cross)；(3) 特殊情形的政治團體，例如巴勒斯坦解放組織 (Palestine Liberation Organization) 和馬爾他騎士團 (Sovereign Military Order of Malta)。

四、代表 (representatives)

指聯合國與其它政府間國際組織(intergovernmental organizations, IGOs) 的代表人員，或與 WHO 有正式關係的非政府組織 (nongovernmental organizations, NGOs) 之代表人員。

五、成為 WHO 觀察員的途徑

對於如何成為觀察員，WHO 憲章並沒有很明確的規定，但是根據以往的實踐及 WHO 的相關規定，大致可分成以下兩種途徑：⁵一、**透過 WHO 幹事長的邀請**。依據「世界衛生大會」議事規則 (Rules of Procedure of the World Health Assembly) 第三條第二項規定：「幹事長可以邀請已經提出會籍

⁵請參閱外交部所準備「我國推動參與世界衛生組織(WHO)案說帖」，引自<http://www.mofa.gov.tw/newmofa/org/who/who_doc.htm>.

申請之國家、已經由其代理人提出成為副會員申請案的領土、及已經簽署但還未接受憲章的國家，派遣觀察員出席世界衛生大會的會議（sessions）。」在實踐上，有意思成為 WHO 觀察員的國家或組織，可逕致函 WHO 幹事長表達意願，幹事長經考量後如認為適當，即可復函邀請。二、透過「世界衛生大會」決議方式。「世界衛生大會」是 WHO 的最高權力機構，倘任何會員認為有必要時，得提案促請大會邀請某一國際社會成員派觀察員參與「世界衛生大會」。一般而言，此類提案經大會過半數之表決通過後，即可決定。例如「世界衛生大會」於 1974 年通過決議，邀請巴勒斯坦解放組織派觀察員出席「世界衛生大會」，巴勒斯坦解放組織從 1975 年起派觀察員與會。⁶

貳、台灣尋求加入世界衛生組織的演進

1948 年，WHO 成立，中華民國是創始會員之一，但隨著 1971 年退出聯合國，在 1972 年被迫退出 WHO。自 1993 年起，台灣尋求參與聯合國，在連續數年受挫之後，1997 年 3 月下旬，台北促請 WHO 幹事長邀請台灣成為 WHO 觀察員。因 WHO 接受一些國際社會成員為觀察員，是直接由幹事長依「世界衛生大會」議事規則第三條規定，邀請它們派員參與；或由幹事長決定請「世界衛生大會」議決通過後加入該組織。台灣遂決定以觀察員作為努力目標，1997 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，以一二八國反對、十九國贊成、五國棄權，另三十九國缺席，否決台灣申請為 WHO 觀察員一案。⁷

2001 年 4 月行政院宣佈成立「行政院推動參與 WHO 專案小組」，由衛生署、外交部、經濟部、大陸委員會、新聞局、文建會等相關部會，及國內

⁶同上註。

⁷聯合報，民國 86 年 5 月 6 日，版 4。

民間醫界團體、海外華人團體、無任所大使共同組成此一專案小組。⁸此一專案小組自 2001 年下半年正式運作以來，定期召開會議，針對參與名義，推動的方向及細節安排，由外交部與衛生署共同主持及協調。台灣在加入「世界貿易組織」前夕，成立此一跨部會專案小組，顯示陳水扁政府在國際組織的參與，承繼過去的努力，但在做法上則更加積極，也納入「台灣醫界聯盟基金會」、「台灣國際醫學聯盟」(TIMA) 等單位，共同努力推動。但是，由於中共已是 WHO 會員，台灣在參與上所遭遇的困難格外明顯。

雖然全世界超過一九一個國家是 WHO 成員，台灣在參與 WHO，仍提出幾項理由：(1) 根據 WHO 憲章，「儘可能讓全世界所有人獲得最佳的健康水準」，台灣期盼有公平的待遇，與其他國家人民一樣；(2) 台灣無法將其善意與能力分享給其他國際衛生及醫療計畫，如「聯合國兒童基金會」(UNICEF) 不接受台灣捐贈的疫苗；(3) 有助台灣提升醫療衛生水準，掌握國際衛生技術新知與資訊；(4) 有益世界衛生保健之推展，可向 WHO 繳交年費，提供急難技術，提供台灣衛生發展經驗，提供經費援助、技術轉移、人力支援、器材捐贈等。⁹

外交部在「我國推動參與世界衛生組織 (WHO) 案說帖」，特別指出要參與 WHO 的一個重要理由是「打破歧視性之待遇」，¹⁰因為台灣自 1972 年未能參與 WHO 以來，台灣衛生官員即無法參與 WHO 有關全球衛生政策之討論，與 WHO 技術部門之聯繫管道亦完全中斷，甚至台灣醫學界人士參加 WHO 贊助或主辦之醫學專業會議也遭受阻撓。在疾病監測和防治方面，台灣因遭排除在 WHO 全球衛生防疫體系之外，除無法正常取得相關資訊和技術外，在傳染病監測上亦形成缺口。例如，1998 年台灣發生兒童腸病毒疫情，由於台灣與 WHO 相關機關間無法正常聯繫，致在重要關鍵時刻，病毒

⁸請參閱中華民國外交部民國 90 年 5 月 7 日第 50 號新聞稿。

⁹請參閱外交部所準備「我國推動參與世界衛生組織 (WHO) 案說帖」，同註 4。

¹⁰同上註。

檢驗之資源不足，工作無法及時順利進行，影響疫情之掌控。台灣雖已完成根除小兒麻痺之工作，卻迄無法獲得 WHO 之認證。此外，由於 WHO 亦參與制訂主導全球食品安全管理標準之國際規範，連帶使台灣不能參與上述規範之決策過程。

台北在 1997 年至 2001 年期間，每年透過「世界衛生大會」5 月集會時，委請友邦提案，要求總務委員會將「邀請中華民國（台灣）以觀察員身份參加世界衛生大會」一案納入大會議程，但由於邦交國數目懸殊，均未能順利納入大會議程。然而，台北透過友邦動員，可相當程度檢驗友邦對我支持的程度，及影響國際視聽，使 WHO 其他會員國注意到台灣被排除在外的不正當性與不合理性。以 2001 年為例，巴拿馬、帛琉、聖多美普林西比、薩爾瓦多、宏都拉斯、塞內加爾、多明尼加向 WHO 幹事長布琅蘭（Gro Harlem Brundtland）女士提案，¹¹「中美洲統合體」（SICA）七成員國（即薩爾瓦多、哥斯大黎加、尼加拉瓜、巴拿馬、宏都拉斯、瓜地馬拉、多明尼加）駐日內瓦常任代表或代辦，於該年 5 月 11 日再聯袂拜會布琅蘭。¹²台灣友邦除於總務委員會之外，亦在「世界衛生大會」全體會議審查總務委員會報告時發言。

2001 年台北在再度受挫之後調整策略，在 11 月中旬即委請友邦塞內加爾、格瑞那達、尼加拉瓜、瓜地馬拉及查德，提前將台灣的參與案交由 WHO 的執行委員會（Executive Board）列入「世界衛生大會」的臨時議程。¹³這意味台北除了每年 5 月之外，亦於 1 月的執委會將台灣參與的議題，提請執委會的三十二個成員討論。¹⁴執委會每年集會兩次，分別是 1 月與 5 月，增加台灣的另一個努力途徑。

¹¹中華民國外交部民國 90 年 5 月 7 日第 50 號新聞稿。

¹²中華民國外交部民國 90 年 5 月 14 日第 56 號新聞稿。

¹³根據世界衛生大會議事規則（Rules of Procedure of the World Health Assembly）第 31 條規定，總務委員會（General Committee）由二十五個會員國組成。

¹⁴根據憲章第 24 條規定，執委會由三十二會員國所推派在衛生領域方面的專家，經世界衛生大會指定派任所組成，任期三年。憲章 28 條規定執委會的功能在於提供世界衛生大會建議、為衛生大

依據「世界衛生大會」議事規則第五條，執委會需 (shall) 將 WHO 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 第一九屆執委會上，最後表決的結果有三國 (瓜地馬拉、格瑞那達、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。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損害，亦係對台灣兩千三百萬人民健康福祉權利之無理漠視」。¹⁵

參、美國支持台灣參與 WHO 的情形

美國支持台灣參加 WHO 的態度，一直是國會熱而行政部門冷，尤其是柯林頓 (Bill Clinton) 於 1998 年 6 月底在上海提出對台灣的「三不支持」談話，不支持台灣參加以主權國家為要件的國家組織，對台灣爭取參與 WHO 的努力是一大打擊。然而，布希上台之後，美國國會對台灣的支持更趨積極，而行政部門的態度已經有所調整。台灣人公共事務會 (FAPA) 自 1997 年與北美洲台灣醫師協會等台美人組織合作，多年來積極爭取美國國會通過決議案支持台灣參與 WHO，也累積相當成果。¹⁶

1998 年 10 月 10 日，美國眾議院以四一八票對零票通過支持台灣參與 WHO 的一項決議案 (H. Con Res 334)，主張台灣在 WHO 應有「適當的及有意義的參與」 (appropriate and meaningful participation)。¹⁷ 1999 年 5 月、11 月，美國眾、參議院無異議通過支持台灣參與 WHO (H R 1794)。¹⁸ 該法案要求國務卿需於 2000 年 1 月 1 日前向國會報告，採取那些積極支持台灣參與國際組織的措施。1999 年 12 月 7 日，柯林頓總統簽署 H R 1794 成為美

會準備議程、擔任衛生大會委託的各種功能等。

¹⁵ 中華民國外交部民國 91 年 1 月 15 日第 10 號新聞稿。

¹⁶ 請參考 <http://www.fapa.org> 網站。

¹⁷ 有關該決議案，「Taiwan's Participation in the World Health Organization,」全文，引自 http://www.gpo.ucop.edu/cgi-bin/g...ta/1998_record/cr09oc98.dat.wais。

¹⁸ 請參閱中國時報，民國 88 年 10 月 6 日。

國公法 106-137。隨後，國務院的報告指出：台灣無法獲得足夠的票數，以致不能成為觀察員，但美國代表將持續向中共表明支持台灣對 WHO 可能的貢獻。¹⁹

2000 年 4 月，穆考斯基 (Frank Murkowski, R-AK) 李伯曼 (Joseph I. Lieberman, D.-Conn) 等二十位參議員曾致函柯林頓，對國務院報告缺乏有系統計劃頗有批評。2000 年 10 月 3 日、19 日，美國眾、參議院又無異議通過支持台灣參與 WHO 的一項決議案 (H Con Res 390)。美國俄亥俄州眾議員布朗 (Sherrod Brown, D-OH) 在支持台灣參與 WHO 一事，長久以來為主要的靈魂人物。

2000 年共和黨的政綱，提到「有鑑於台灣對全球經濟的重要性日益增加，支持台灣加入世界貿易組織，並支持其參與世界衛生組織與其他的國際組織」。布希政府上台，有別於過去的行政部門，堅定支持台灣的聲音在國際組織被聽到。台北因而得到美國國會及行政部門兩者，在台灣加入 WHO 與其他國際組織的共同支持。²⁰

國務卿鮑爾 (Colin Powell) 在 2001 年 3 月 7 日眾議院國際關係委員會作證時，答覆眾議員布朗質詢時，表示：「應該有方法讓台灣在無法成為會員的情況下，仍享有參與 WHO 的最高福祉。」美國眾議院在 2001 年 4 月 24 日以四七票對零票，通過一項決議案，支持台灣以觀察員身份，參加五月在日內瓦召開的「世界衛生大會」。²¹此一眾議院第四二八號決議案 (H Res 428)，是由眾議員布朗提出，共有兩黨九十三人聯署支持。美國參議院復於 5 月 9 日，以全院無異議通過支持台灣以觀察員身分，參與「世界衛生大會」。這兩次投票反映美國國會一致支持台灣參與 WHO，並授權國務卿研

¹⁹ “Taiwan Participation in the World Health Organization (WHO),” Report Required by Public Law 106-137, Fiscal Year 2000, cited in <<http://www.fapa.org/update/who/TW--PR0105.html>>.

²⁰ “Principled American Leadership,” cited in <http://www.rnc.org/2000/2000platform8aaa>.

²¹ 支持此一決議案的 407 位眾議員中，共和黨 208 位、民主黨 197 位、無黨籍 2 位。缺席位投票的議員 24 位，其中共和黨 11 位、民主黨 13 位。

擬一套實施方案以協助台灣參與，指示美國代表團在五月於日內瓦舉行的「世界衛生大會」中，支持台灣觀察員的提案。²²布希總統於五月二十八日簽署成為美國公法 107-10。

2001 年 3 月由多數黨領袖羅特 (Trent Lott, R-MS)、少數黨領袖戴契爾 (Tom Daschle, D-SD)、穆考斯基、洛克菲勒 (Jay Rockefeller, D-WV)、魯嘉 (Richard Lugar, R-IN)、鮑克斯 (Max Baucus, D-MT)、強生 (Tim Johnson, D-SD) 等三十一位參議員連署致函布希總統，敦促布希政府採取適當步驟，以協助台灣以觀察員身分參與「世界衛生大會」，布希在該年 5 月 11 日的回函中，表示他的政府已經專注於尋找具體方法，讓台灣能夠受惠並貢獻於世界衛生組織 (has focused on finding concrete ways for Taiwan to benefit and contribute to the WHO)。²³

2001 年 5 月 8 日，眾議院商業委員會衛生小組主席畢萊爾克斯 (Michael Bilirakis, R-FL) 致函衛生及人力資源部長湯普森 (Thomas Thompson)，敦促湯普森在日內瓦召開的「世界衛生大會」上，聲援台灣以觀察員的身份加入，並在開會期間，抽空與台灣衛生署署長李明亮見面。五月十六日，湯普森在日內瓦美國國際俱樂部 (American International Club) 公開表示：台灣應該參與「世界衛生大會」，並獲得 WHO 專家資訊以提升台灣衛生水準。²⁴

美國眾議員布朗與夏柏 (Steve Chabot, R-OH) 於 2001 年 8 月 2 日共同提出一項台灣加入 WHO 法案的修正條款，12 月 19 日，獲眾議院通過 (H Res 2739)，繼續支持台灣爭取 2002 年 WHO 觀察員地位的各項努力，並限期要求行政部門提出具體、更積極的計畫。2002 年 3 月 19 日，參議院再度無異議通過支持台灣已觀察員身份參與 WHO。這使得台灣可據此向美國行政部

²²聯合報，民國 90 年 5 月 11 日，版 3。

²³<http://uninfo.state.gov>; 中國時報，民國 90 年 5 月 19 日，版 6。

²⁴“House Health Subcommittee Chair Urges Secretary of Health to Support Taiwan in Geneva,” cited in <http://www.fapa.org/who/WHO02001/biliirakis0508.html>.

門，要求採取更具體的措施來協助台灣。²⁵

肆、策略檢討與建議

台灣過去爭取參與 WHO 的策略，大致可歸納成以下幾點：(1) 申請觀察員地位而非正式會員，以降低政治阻力：台灣的做法是請友邦向「世界衛生大會」提案，要求「邀請中華民國以觀察員身分參加世界衛生大會」，並由友邦在總務委員會及「世界衛生大會」中發言聲援我國。目前政府不僅請友邦向「世界衛生大會」提案，也向 WHO 執委會提出申請，執委會並沒有決策權，但對「世界衛生大會」有建議權，向執委會提出申請，有助於國際宣傳；(2) 採取軟性的訴求：強調衛生無國界、強調台灣成為觀察員不涉及主權問題、強調台灣在衛生工作上的成就、強調台灣對第三世界國家醫療援助工作的貢獻；(3) 爭取美國的支持：洽請美國國會支持台灣參與 WHO、透過卡西迪 (Cassidy) 公關公司遊說美國國會及行政部門、透過國際媒體聲援我國；(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、擇期辦音樂會、播放錄影帶、舉辦自行車環日內瓦湖活動、邀請布袋戲團演出、舉辦酒會邀請「世界衛生大會」代表參加；(5) 爭取國際醫療及衛生專家級團體的支持；(6) 爭取歐洲國家的支持。

這些策略均相當正確，而且也已經取得一些成果，問題在於如何使這些策略發揮最大的功效。首先，如上所述，台灣每年在 5 月「世界衛生大會」年會期間，均以在日內瓦主辦活動的方式，來推動參與此一組織，例如台北在「世界衛生大會」大會之前，會於日內瓦主辦醫療與發展研討會，安排衛生署署長在「世界衛生大會」年會期間與其他國家代表會晤，發表專題演講

²⁵中華民國外交部民國 91 年 3 月 20 日第 55 號新聞稿 *Congressional Record*, December 19, 2001, pp. H10462-10463.

或接受國際媒體的訪問。²⁶新聞局與文建會則安排一些靜態藝文展覽。這種宣達團運動方式因過於接近「世界衛生大會」年會，而各國立場早已確定，因此不是很有效。但是，當各國衛生主管官員齊聚一堂時，卻是有利台灣議題宣傳的時候。

其次，無任所大使、立法院厚生會委員赴歐洲、東亞國家遊說，雖難以立竿見影，但由棄權票數增加，卻可看出部分國家立場的轉變。若歐洲國家集體立場由棄權轉向支持，將對台灣參與 WHO 造成關鍵性的影響。例如，執委會成員為三十二，若台灣能掌握十七張票，就可能出現重大的突破。2002 年 3 月 15 日，歐洲議會通過決議案支持台灣以觀察員身分參與 WHO，是一個有利的訊號。

第三，台灣在尋求參與 WHO 的最終目標，應設定在會籍的取得，而不只是參與 WHO 各類會議或活動而已。美國協助台灣醫界與 WHO 有關聯的非政府間國際組織(如世界醫療大會)互動，或建議 WHO 邀台灣參加 WHO 各種保健會議。這些作法只算是協助台灣「有意義的參與」而已，而不是以台灣取得觀察員或會籍為目標。例如，布希總統於 2001 年 5 月 11 日回覆參議員關於支持台灣加入 WHO 的信函，重申美行政部門重視台灣人民的健康福祉，以及尋求機會使台灣的聲音在國際組織被聽到。布希總統在信中表示，即使台灣尚未無法成為 WHO 的觀察員，但是，他的行政部門已經專注在一些使台灣既能貢獻又能得到 WHO 福利的具體行動，如擴大台灣在 WHO 資訊與活動方面的參與，美行政部門將與台灣政府密切合作，幫助台灣衛生專家參與 WHO 的顧問團，支持台灣參與 WHO 舉辦的會議以及擴大台美之間衛生福祉的合作。布希總統並強調，美國將繼續敦促中華人民共和國及國際社會，希望他們對於台灣參與 WHO 及其他國際組織一事，能夠給予更接

²⁶ Ming-liang Lee, "Health Care in Taiwan-Past, Present and Future," Geneva, May 14, 2001.

受的態度。²⁷因此，台北需再接再厲使美國國會通過決議案的文字，成為美國政府的政策，才能有所進展。當美國與 WHO 秘書處、其他會員協商有關投票事宜時，對台灣才有真正的意義。

第四、在推動參與 WHO 的主管官署是由衛生署署長與外交部部長共同負責，分別為召集人及協同召集人。「我國推動參與世界衛生組織（WHO）案說帖」與整體策略規畫，卻是由外交部主導。外交部有國際組織司、援外預算、駐外單位，在洽助、遊說、對外關係策略上，均較衛生署適合主導。但是，衛生署署長在出訪與專業上有其便利之處。如何使各部會均有相同的使命感、主官親自參與而不指派副手出席，及如何有較多的搭配參與 WHO 的援外經費，是此一跨部會小組面臨的問題。政府與民間力量需進一步整合，才能夠發揮更大的績效。

由於中共已經是 WHO 會員，台灣參與該組織的困難度比取得「亞太經合會（Asia-Pacific Economic Cooperation）」或「亞洲開發銀行（Asian Development Bank）」的會籍來得高，茲就未來做法提出建議如下：

一、削弱來自中共的阻力

中共的反對是台灣無法加入 WHO 的障礙，台北必須設法降低來自中共的阻力，化解中共談話對國際社會的影響。中共反對台灣參與 WHO 的論點主要有以下幾點：（1）WHO 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。台灣作為中國的一個省，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 年聯合國 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的問題；（3）「台灣當局有政治動機」，企圖創造「兩國中國」或「一中一台」，這樣的行為是對中國政府和領土完整的侵害；（4）台灣可

²⁷ “President Bush Focused on Concrete Ways for Taiwan to Contribute to WHO,” cited in

透過兩岸衛生交流取得相關協助，「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」。²⁸

台北應製作完整的說帖來駁斥中共的說法，積極反駁中共反對台灣參加 WHO 的說辭，說明中共從未如其所聲稱的照顧台灣之醫療衛生，反而是處處打壓台灣參與任何國際性的醫學會議。WHO 的周邊組織會議更是中共阻撓的重點。如果台灣一時基於政治理由仍未能加入正式 WHO，至少各國應勸阻中共不宜在人道與醫療議題做文章，不應該杯葛台灣加入 WHO 相關會議的參與。台北亦應舉出中共傷害、破壞我國醫療衛生的實際情況，例如中共在台灣九二一地震時，阻止國際協助台灣重建與進行醫療搶救工作的情形。

布希總統曾表示要與中共協商，說服中共放棄反對台灣參與國際組織，政府應要求美國政府將「台灣以適當名義加入 WHO」，作為與中共協商的重要議題。藉由美國政府對於中共的施壓，迫使中共對台灣加入 WHO 的議題讓步，至少不杯葛台灣加入 WHO 的周邊組織。在每年一月執行委員會或五月「世界衛生大會」審理我國申請案前，由陸委會主委或行政院衛生署長進行記者會，發表聲明要求中共展現善意，不要阻止台灣以人道與醫療理由參加 WHO，警告中共，如果台灣連參與國際醫療衛生組織都要異議與阻撓，將不利兩岸的良性互動與民間交流。未來如果台海兩岸關係緩和時，可考慮將加入 WHO 作為臺海兩岸協商的重點。

<http://www.fapa.org/who/WHO02001/bushletterpr0518.html>.

²⁸請參閱中共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；中共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；中共衛生部長張文康談話，載於人民日報（海外版），1998 年 5 月 13 日，版 7 以及人民日報（海外版），1999 年 5 月 16 日，版 6；以及中共外交部發言人朱邦造記者招待會上的發言，載於人民日報，1999 年 5 月 7 日。

二、爭取 WHO 官員的支持

WHO 的幹事長有決定是否邀請觀察員的裁量權，因此政府應爭取 WHO 幹事長的支持。現任幹事長是挪威籍的布瑯蘭。²⁹她於 1998 年 1 月被 WHO 執委會提名為 WHO 幹事長，經「世界衛生大會」於同年 5 月 13 日投票通過，繼日籍幹事長中島宏，成為新任幹事長，於該年 7 月 21 日正式上任。幹事長任期一任五年，可連任。

布瑯蘭生於 1940 年，擁有醫學博士和公共衛生碩士學位，曾獲得哈佛大學公共衛生學院（Harvard School of Public Health）獎學金，1965 年進入挪威衛生部，從事有關兒童健康問題之工作。1974 年出任環境部部長。布瑯蘭早年就參加挪威勞工運動，1981 年帶領勞工黨贏得選舉，在四十一歲時出任挪威史上最年輕且是首位女性總理，1986 至 1989 年、1990 至 1996 年間又兩度出任總理。布瑯蘭專業背景是公共衛生和兒童保健，所關切的問題包括掃除非洲瘧疾、在全球推動防止愛滋病、肺結核及其它傳染病的工作。台灣在渠專業領域予以配合，或藉由愛滋病專家何大一博士，或相關的愛滋病防治團體，來進行與 WHO 相關愛滋病防治組織的聯繫。

挪威一向重視環保與人權，與中共的關係不深。台灣可加強對挪威政府、國會議員、政黨進行遊說與聯繫的工作。政府可整合民間資源，包括台灣與挪威有商務關係的團體、社團，對挪威的工商界與社團進行長期聯繫的工作。政府亦可加強外交部、經濟部與挪威的商務往來與聯繫。

此外，WHO 在全球設有非洲區域辦公室（Regional Office for Africa）、歐洲區域辦公室（Regional Office for Europe）、美洲及泛美區域辦公室（Regional Office for the Americas/Pan American Health Organization）東地中

²⁹有關布瑯蘭簡歷，請參閱http://www.who.int/director-general/biographies/gh_brundtland.en.htm所載資料。

海區域辦公室 (Regional Office for the Eastern Mediterranean) 東南亞區域辦公室 (Regional Office for South-East Asia) 及西太平洋區域辦公室 (Regional Office for the Western Pacific) 等六個主要聯絡辦公室，每一個由區域理事會及區域辦公室組成，區域辦公室主管 (Director) 為區域領導人。他們有可能在日後成為 WHO 幹事長。台灣屬於西太平洋區域辦公室管轄範圍，西太平洋區域辦公室主管是日籍的尾身茂 (Shigeru Omi)，³⁰台灣可遊說尾身茂，使其同意台灣參與相關區域的會議。尾身茂是慶應大學法學院與自治醫學院 (Jichi Medical School) 的畢業生，曾擔任東京都的公共衛生廳長。1998 年至 1999 年，尾身茂擔任自治醫學院的教授。尾身茂的專長是傳染性疾病 (如 B 型肝炎) 的預防與管制。台灣可由渠專業背景找到合作方向，也可以由民間與日本關係密切的醫界，尋求私下接觸的可能性。

政府可由民間機構出面邀請 WHO 現任或卸任幹事長及相關官員訪台，例如由民間組織像「台灣醫界聯盟基金會」或「台灣國際醫學聯盟」出面，配合 WHO 關注的議題，或是布瑯蘭等 WHO 官員專精或關注的議題舉行國際研討會，以邀請布瑯蘭等 WHO 重要成員以個人名義來台參訪。WHO 所關切的重點議題包括瘧疾、婦幼衛生、結核病、性病、營養、環境衛生為第一優先。公共衛生行政、寄生蟲病、病毒疾病防治、心理衛生等依序為第二至第五優先。WHO 推動包括全球愛滋病防治計劃等許多醫療衛生工作，台灣可適度對全球愛滋病防治計劃或 WHO 其它相關的衛生計劃捐款，以建立起與 WHO 的聯繫管道，及強化台灣的形象。

三、爭取美國的支持

美國是台灣爭取參與 WHO 的關鍵國家，美國支持台灣的態度如果更積極，當可對其他國家產生更大的影響。台灣未來對美國的遊說工作，可考量

³⁰有關 Shigeru Omi 簡歷，請參閱http://www.wpro.who.int/Dr_Omi_Biography.asp所載資料。

(1) 要求美國落實布希總統談話：政府應洽請美國行政部門落實布希總統的談話，例如要求美國在主辦有關 WHO 周邊會議時邀請台灣參加，其它國家舉辦與 WHO 有關的會議時，請美國影響主辦國邀請台灣參加；(2) 遊說布希總統公開支持台灣，最重要的是政府應遊說布希總統公開表示支持台灣以觀察員身分參加 WHO。此外，我國宜繼續遊說美國代表在「世界衛生大會」上正式發言，支持台灣以觀察員身分參加大會；(3) 加強對美國衛生部長湯普森的遊說工作：台北除了繼續遊說美國總統及國會支持之外，美國國務院及衛生部長的支持程度也非常重要；(4) 推動台美醫療衛生合作：政府應將推動台美醫療衛生合作及各種層級會議，列為對美國工作的重點之一。

四、積極參加與 WHO 有官方關係的非政府組織

我國醫師公會、牙醫師公會、中醫師公會、藥師公會等醫療衛生專業團體共三百九十個，這些團體可扮演橋樑工作，爭取非政府間國際組織對台灣的同情，及爭取國際知名醫療衛生專家對台灣的支持。

根據 WHO 憲章第七十一條規定，WHO 可以作適當的安排，與非政府間組織諮商和合作，來實行國際衛生工作。根據 1987 年「世界衛生大會」WHA40.25 號決議案規定，符合 WHO 標準與原則的非政府間組織（通常是國際性組織），經過幾個階段的接觸與合作後，經由執委會決定，可以與 WHO 進入官方關係（official relations），其它的接觸包括工作關係（working relations），均被視為是非正式性質（informal character）。³¹與 WHO 有官方聯繫關係的非政府間國際組織約兩百個，其中有些組織必有台灣籍會員，政府一方面可透過台灣籍會員遊說其他成員及整個組織來支持我國，另一方面鼓勵我國人士積極加入這些組織。此一工作必須藉助民間力量，政府除了支

³¹有關規範世界衛生組織與非政府間組織的原則，請參閱“Principles Governing Relations between the World Health Organizations and Nongovernmental Organizations,” cited in <http://www.who.int/ina-ngo/ngo/princ-e.htm>.

持國際醫療及人道援助計畫之外，可以統合台灣的醫師公會、牙醫師公會、護理師公會、中醫師公會、藥師公會等各醫療專業團體（共 390 個），補助它們加入與 WHO 有正式關係的國際組織。（WHO 的內規允許經認證的 NGOs 取得與 WHO 的正式聯繫管道）

五、爭取各國的支持

美國的支持固然重要，但是必須有其他國家的配合，台灣參與 WHO 才有成功的可能：（1）爭取歐洲國家支持：政府應加強對歐洲聯盟及歐洲各國之遊說，爭取這些國家支持我國，建議政府邀請歐洲主要國家議員，甚至主管衛生工作的官員訪台。政府應推動歐洲國家友我之議員，在它們各自國會中提出支持台灣成為 WHO 觀察員的決議案。義大利四十五位眾議員曾於 1999 年 4 月底提出聯合質詢案，要求義大利政府協助台灣加入 WHO；³²（2）爭取日本支持：日本是台灣的緊鄰，雙方民間流密切，台灣的醫療衛生情況與日本關係密切，政府應遊說日本國會通過支持我國成為 WHO 觀察員的決議案。此外，衛生署應加強與日本厚生省的互動合作關係；（3）爭取其他國家的支持：除了上述美國、日本、及歐洲國家之外，台北可加強駐外機構對當地國進行遊說。尤其，要加強對執委會成員國及歐美之外國家的遊說工作，外交部的援外計劃也應儘量與爭取支持台灣參與 WHO 結合。（4）爭取各國主要媒體撰文支持台灣：爭取各國主要媒體，包括一些華人媒體報導台灣的醫療衛生情況、對開發中國家提供醫療衛生援助的努力、及支持台灣參與 WHO。政府可設計簡單有力的口號，在重要國家傳媒上刊登廣告，向這些國家尋求支持；（5）爭取與台灣有生意往來的國際製藥廠和醫療器材公司，寫信給它們的政府或 WHO 幹事長，支持台灣參與 WHO；（6）透過民間人脈關係，爭取歐美國家的醫學團體及知名醫學人士，致函他們政府或 WHO 幹事長，支持台灣參與 WHO。

³²中央日報，民國 88 年 4 月 26 日，版 1。

六、整合政府的力量

參與 WHO 不僅是政府的責任，但是政府必須承擔啟籌畫 領導的角色，為使政府在有限的人力與資源下，發揮最大的力量，首先必須整合政府的力量：(1) 改善目前政府跨部會小組的運作方式：過去政府成立的跨部會小組是由衛生署署長擔任召集人，外交部長擔任協同召集人，可能出現難以協調與合作的問題，建議由行政院副院長直接領導跨部會小組，以確實發揮統合資源、集中指揮的效果；(2) 鼓勵國會參與：推動立法院通過決議案支持台灣參與 WHO，立法委員中，醫生背景者不少，這些委員可領銜推動各國支持台灣參與 WHO 的運動，例如，立法院具醫藥相關背景的立法委員，加上衛生署官員及醫界聯盟團員，可多組團赴國外從事遊說工作，未來這些委員可在爭取其它國家國會支持之工作上進一些力量；(3) 協調朝野一致支持台灣參與 WHO，例如，各主要政黨應一致支持政府爭取參與 WHO 的努力，並對來訪外賓尋求支持。

七、整合民間組織進行對外重點遊說工作

由於 WHO 的議題涉及醫療衛生專業，而台灣的民間醫療專業與熱心參與，是可以補充政府能力不足的重要資源。事實上，台灣爭取參與 WHO 的運動，乃是由李鎮源先生所創立的「台灣醫界聯盟基金會」，自 1996 年起開始推動「台灣加入 WHO」運動而來。每年五月配合「世界衛生大會」之召開，醫界聯盟匯串聯個界關心人士組成「台灣加入 WHO 聯盟」，組團到日內瓦進行宣達和國際宣傳工作。目前台灣各種醫療專業團體共有三百九十個，其中有許多團體具有豐富的對外網絡關係，政府應充分運用這些民間組織的資源。首先，政府應與這些組織協調，採取聯合一致的策略，分工進行爭取參與 WHO。政府可考慮編列預算及向醫界募集資金成立基金會，例如

李鎮源基金會，來集結台灣最優秀的醫療人力，對申請加入 WHO 進行長期的準備工作。其次，鼓勵台灣的醫學界參與 WHO 周邊的國際會議、以及鼓勵在台召開大型國際醫療學術會議。鼓勵與推動 WHO 重要組織成員或具影響力的國際醫界重量級人士來台參訪與講學。

八、推動台灣加入 WHO 全民運動

爭取參與 WHO 不應只是政府的工作，民間參與的也不應只是醫療衛生團體及專家，此一工作應是一全民運動。在中共傾全力對台灣民眾作統戰之際，政府更應推動全民對此一運動的參與。首先，加強對國人宣導，讓國人知道參加 WHO 對台灣的意義，以及讓國人知道被排除在 WHO 對國人健康的潛在危險。其次，政府應列舉中共阻止我國參與 WHO 的種種行為，尤其要指出中共阻擾國際社會救援九二一震災行動的行徑。

結語

在中共極力阻擾之下，台灣爭取參與 WHO 的努力一再受挫。然而，台灣參與 WHO，尤其目前只爭取以觀察員地位參加「世界衛生大會」，理由上具有正當性，套一句毛澤東當年評論美國阻止中共參與聯合國的話，中共愈是阻止台灣參與 WHO，愈顯示中共對台灣的蠻橫，這對台灣人民也是一項很好的教育。台灣過去的努力已經取得一些成果，未來應在既有的基礎上進一步奮鬥。在國家與國家相互依賴程度不斷提高，世界村觀念逐漸浮現之際，台灣參與 WHO 不止是台灣兩千三百萬人民的權益，也是對整個世界的一種責任。隨著綜合性安全及人類安全的概念愈加普及，使台灣加入 WHO 更加受到支持，而中共打壓更不具正當性。我們相信此一目標是可以實現的，相信支持台灣的聲音會不斷的擴大，但這一目標的實現有賴於朝野合作及全民參與。