

# 台灣加入 WHO： 一個全方位策略的構思與建議

宋燕輝\*

## 壹、台灣參與 WHO 的新年紅包

「馬年行大運」和「馬到成功」這兩句常聽到的吉祥話套用在今（2002）年我國推動加入「世界衛生組織」（World Health Organization, 以下 WHO）的努力上格外有令人鼓舞的意涵。2002 年 2 月 12 日是農曆馬年的大年初一，但可能相當多的台灣人民並不知道他們在新年的第一天收到一個相當特別的紅包，那就是：美國國會參院議員托里伽利（Robert G. Torricelli, 民主黨，紐澤西州）提出參院法案第 1932 號，主要目的是授權美國國務卿擬定一個支持台灣在今年 5 月中旬假瑞士日內瓦召開的第 55 屆「世界衛生大會」（World Health Assembly, 以下簡稱 WHA）取得觀察員地位的計畫。<sup>1</sup>

托里伽利參議員之提案內容與去年 8 月 2 日由美國國會眾院議員布朗（Sherrod Brown, 民主黨，俄亥俄州）所提出，並於 2001 年 12 月 19 日經眾院通過，次日移送參院外交委員會（the Committee on Foreign Relations）的眾院法案第 2739 號的內容完全一致，<sup>2</sup> 都是在修訂 2001 年 5 月 28 日經小布希總統簽署成為美國公法第 107-10 號（Public Law No: 107-10）有關 WHA 召開時間之文字。<sup>3</sup> 倘若上述修正公法第 107-10 號之法案獲國會參眾兩院通過，再

---

\* 本文作者為中央研究院歐美所研究員，論文初稿發表於財團法人台灣新世紀文教基金會主辦之「台灣加入 WHO」研討會，2002 年 3 月 23 日，台灣國際專利法律事務所台灣國際會館，台北。

<sup>1</sup> S. 1932 (A bill to require a United States plan to endorse and obtain observer status for Taiwan and the annual summit of the World Health Assembly in May 2002 in Geneva, Switzerland, and for other purposes), introduced by Senator Robert G. Torricelli on February 12, 2002. For the bill, visit <http://thomas.loc.gov/>

<sup>2</sup> H.R. 2739 (To amend Public Law 107-10 to require a United States plan to endorse and obtain observer status for Taiwan at the annual summit of the World Health Assembly in May 2002 in Geneva, Switzerland, and for other purposes), introduced by Representative Sherrod Brown on August 2, 2001. For the bill, visit <http://thomas.loc.gov/>

<sup>3</sup> H.R. 428 / Public Law 107-10 (Concerning the participation of Taiwan in the World Health Organization), May 28, 2001, 115 Stat. 17.

經小布希總統簽署，就變成具有法律約束力的美國國內法，美國行政部門必須忠實履行。

除了美國國會參、眾兩院議員連續五年提出支持台灣參與或加入 WHO 的法案和決議案外，美國小布希政府也開始採取一個有別於柯林頓政府時期行政部門所採取消極、被動、有保留支持台灣參與 WHO 的立場。小布希總統於 2001 年 5 月 11 日回函美國國會參院能源與自然資源委員會主席法郎克·穆考斯基（Frank H. Murkowski, 共和黨，阿拉斯加州）參議員，信中表示支持尋求機會使台灣的聲音能在 WHO 被聽到，亦使台灣即使在無法取得會籍情形下也能作出貢獻。小布希總統在信中列出幾個協助台灣參與 WHO 活動的實際方案。<sup>4</sup> 尤其值得注意的是，去年出席第 54 屆 WHA 的美國代表團團長，也是美國衛生與人力資源部長湯普森（Tommy G. Thompson）更在會議召開期間在日內瓦美國國際俱樂部（the American International Club）表示，美國小布希總統、美國新政府、以及他本人的確是支持台灣能在 WHA 扮演一個角色，並參與 WHO 相關活動的政策。<sup>5</sup> 儘管湯普森部長的發言是在大會確定不將邀請我國出席 WHA 得提案列入大會議程之後，但出席 WHA 之美國代表團團長在 WHO 總部所在地日內瓦，以及 WHA 召開期間陳述上述美國官方立場的動作的確具有重要的象徵性與實質的政治意涵。

## 貳、政府推動加入 WHO 的決心

2000 年 5 月 18 日，副總統當選人呂秀蓮曾經表示，「加入 WTO、WHO，猶如進入聯合國的東門與西門，唯有東、西門都打開，始能獲得聯合國的同情與支持。」<sup>6</sup> 今年我國已成功加入 WTO，政府各階層，上至總統、副總統、行政院長、下至政府各相關部門、以及民間團體也逐漸凝聚共識，一致認為我國

<sup>4</sup> 小布希總統信函內容全文，參見 <http://fapa.org/update/who/WHO2001/bushletterpr0518.html>.

<sup>5</sup> 參見 “US health secretary backs Taiwan’s WHO bid,” *Taiwan Headlines*, May 17, 2001, available at: <http://publish.gio.gov.tw/iisnet/20010517/20010517p4.html>.

<sup>6</sup> 「呂秀蓮：兩岸問題台灣要爭取當主角」，〈中國時報〉（中時電子報），民國 89 年 5 月 19 日。

下一個要努力的目標就是加入 WHO。

自 2000 年 5 月 20 日陳水扁總統就任以來，多次在公開演說中宣示台灣爭取加入 WHO 的決心，強調推動加入 WHO 是「玩真的」。2000 年 12 月，陳水扁總統親臨「台灣醫界聯盟基金會」所舉辦的募款餐會，且在致詞中強調，「爲了台灣 2300 萬人民應享的健康權利，也爲台灣身爲地球村成員應對國際社會所貢獻，台灣必須重返 WHO。」<sup>7</sup> 2001 年 7 月，陳總統在「國民健康局」揭牌儀式致詞時表示，「醫療、衛生、保健應是無國界」，而就美國衛生部長在日內瓦衛生大會外表示支持台灣成爲 WHO 觀察員一事認爲是衛生署及眾人努力的結果。<sup>8</sup> 2001 年 9 月，陳總統接見教廷醫療牧靈委員會主席羅諾哲總主教時，重申我國爭取成爲 WHO 觀察員的立場。陳總統強調，台灣的出發點完全是秉持醫療保健問題不應政治化，也不應有國界疆域之分，因此請教廷醫療牧靈委員會提供協助，讓台灣順利加入 WHO，善盡國際醫衛的義務與責任。<sup>9</sup>

2001 年 11 月，陳水扁總統應邀在「亞洲暨大洋洲醫師聯盟大會」第 22 屆開幕典禮致詞時呼籲國際友人支持台灣加入 WHO。<sup>10</sup> 2002 年 1 月，陳總統在接見美國國會眾議員布朗時表示，「中華民國在十二年的努力爭取與美國的支持下，終於在今年加入世界貿易組織，希望有一天……也能順利加入世界衛生組織，以善盡國際一份子的角色，爲全人類的醫療保健提供服務。」<sup>11</sup> 2002 年 1 月 17 日在接見加拿大國會議員訪華團時，陳水扁總統也呼籲加拿大政府對我國申請加入聯合國及成爲 WHO 觀察員一案，即使無法堅定支持，也希望能持不反對的立場。<sup>12</sup> 2002 年 1 月 23 日，陳水扁總統在接見到訪的美國商務部助卿拉斯（William H. Lash）表示希望美國協助台灣取得 WHO 觀察員之地

<sup>7</sup> 「總統勉醫界續爲重返 WHO 打拼」，〈自由時報〉，民國 89 年 12 月 4 日，版 2。

<sup>8</sup> 「國民健康局開張總統揭牌」，〈自由新聞電子網〉，民國 90 年 7 月 21 日。

<sup>9</sup> 「陳總統盼教廷協助台灣加入世界衛生組織」，奇摩首頁，2001 年 9 月 4 日，<http://tw.politics.yahoo.com/news/2001/09/04/can/2359131.html>。

<sup>10</sup> 「加入 WTO 後我爭取加入世衛組織美表支持」，〈中國時報〉（中時電子報），民國 90 年 11 月 11 日。

<sup>11</sup> 「我爭取加入 WHO 再度敗陣」，〈中國時報〉，民國 91 年 1 月 15 日，版 4。

<sup>12</sup> 「總統接見加國會議員團盼支持加入聯合國與 WHO」，〈中央日報〉，民國 91 年 1 月 18 日，版 4。

位。<sup>13</sup>

除了總統外，剛上任不久的行政院長游錫堃於 2002 年 2 月 27 日在立法院進行的施政總質詢中也表示，加入 WHO 是國家努力的方向，目前的發展相當樂觀。<sup>14</sup> 2002 年 3 月 1 日，游錫堃院長在立法院進一步強調，「除了加入聯合國之外，當前政府努力的最大目標就是加入 WHO，只要各友邦國家都支持，不久之後，一定會有所突破。」同日，外交部次長高英茂進一步補充表示，以 Republic of China (Taiwan) 之名稱加入 WHO 是我國最高目標，若有問題，「台灣」也是考慮的用法。此外，高英茂次長指出，我國正在尋求包括美國及「歐盟」等國家的支持。<sup>15</sup>

除了國家領導人與高層決策單位的支持外，我國終於在 2001 年 4 月成立了「行政院推動參與世界衛生組織專案小組」，其成員包括無任所大使、衛生署、外交部、經濟部、陸委會、新聞局、文建會、國內民間醫界團體及海外華人團體等。專案小組開會時也邀請民間醫療團體舉如「台灣國際醫學聯盟」和「台灣醫界聯盟基金會」代表參加。專案小組由衛生署署長擔任召集人。但據現任召集人李明亮署長在立法院的發言，他正協調行政院將此小組之召集人改為外交部長，而衛生署長改擔任協調召集人。<sup>16</sup> 「行政院推動參與世界衛生組織專案小組」的主要任務是整合國內推動加入 WHO 的不同部會單位、民間組織與力量，除分享信息與資源、籌畫推動方針、鎖定遊說目標外，也定期開會檢討工作成效。自 2001 年四月底以來，此專案小組已開過五次的會議。<sup>17</sup> 最近的一次會議是在 2002 年 2 月 21 日召開。會中針對透過 WHO 「執行委員會」第 109 屆會議提出我國出席 WHA 一案作了檢討，並擬定未來工作重點。

---

<sup>13</sup> “Chen Calls for U.S. Support for Taiwan’s WHO Bid,” January 23, 2002, available at: <http://www.taipei.org/teco/cicc/news/english/e-01-23-02/e-01-23-02-28.htm>.

<sup>14</sup> 「外館更名台灣政策敲定」，〈中國時報〉，民國 91 年 2 月 27 日，版 2。

<sup>15</sup> 「高英茂：申入世衛名稱 ROC(Taiwan) 優先」，〈中國時報〉，民國 91 年 3 月 1 日，版 4。

<sup>16</sup> 同上註。

<sup>17</sup> 「爭取入世我擬人道訴求」，〈聯合報〉，民國 90 年 5 月 1 日，版 4。

爲了尋求國際社會對我推動加入 WHO 的支持，我國政府也派遣衛生官員以及民間團體前往重要歐、美國家，以及鄰近的日本和韓國進行遊說活動。前任衛生署長，也是現任的無任所大使詹啓賢在每年五月 WHA 召開時，率團前往日內瓦宣達台灣加入 WHO 的意願。2001 年 11 月，詹啓賢與監察院長錢復也前往美國拜會美國衛生及人類服務部長湯普森，尋求美國行政部門進一步的公開、有力支持。<sup>18</sup> 衛生署長李明亮也利用機會拜會美國及其他國際友好團體或人士，接受國際媒體之訪問，爭取國際社會對台灣加入 WHO 的支持。<sup>19</sup> 2001 年 5 月，衛生署和醫界團體在李明亮署長帶團第五度前往瑞士日內瓦，在 WHA 召開期間展開遊說台灣加入 WHO 的工作。<sup>20</sup> 據證實，李明亮署長曾與美國衛生部長湯普森進行面對面對話。<sup>21</sup>

儘管美國行政部門就台灣參與 WHO 所持立場變的對我較爲有利，我國部份政府官員對台灣加入 WHO 的態度也比以前變的較爲樂觀，但 2002 年 1 月上旬前來台北訪問的布朗眾院議員表示，台灣光靠美國的支持還不夠。台灣要成功加入 WHO，有必要尋求其他國家 --尤其是歐洲國家 --的支持。<sup>22</sup> 同月十二日，出席一場在台北福華飯店所舉行「WHO 圓桌論壇」的台灣人公共事務會執行長昆布勞（Coen Blaauw）也指出，「台灣不能光靠美國去承受國際壓力，否則美國支持力量可能出現疲乏。」他認爲，「事實上，還有許多國家支持台灣加入 WHO，但多不想引起中國反彈而保持沈默，台灣必須投入更多力量去

---

<sup>18</sup> 「加入 WTO 後我爭取加入世衛組織美表支持」，〈中國時報〉（中時電子報），民國 90 年 11 月 11 日。

<sup>19</sup> 參見「爭取加入 WHO 衛署樂觀」，〈中國時報〉，民國 91 年 2 月 19 日，版 6；”Interview with Taiwan’s Health Minister on Taiwan’s WHO Bid,” 接受 CAN 記者之採訪，<http://www.fapa.org/who/interview/healthminister.html>；Nora Boustany, “Taiwan’s Lonely Quest for Help on Health,” *Washington Post*, August 1, 2001, available at: <http://www.taiwaninformation.org/>；以及「參與世衛我盼美基於人道協助」，〈聯合新聞網〉，民國 90 年 8 月 3 日。

<sup>20</sup> 此次參與的醫界團體包括：「中華民國醫師公會全國聯合會」、「台灣醫界聯盟基金會」、「中華民國牙醫師公會全國聯合會」、「台中市醫界聯盟」、「台中市醫師公會」等。立法委員張旭成訪問東歐後亦趕至日內瓦參與活動。參見「衛生署和醫界五度組團遊說加入世界衛生組織」，蕃薯藤新聞，2001 年 4 月 12 日，available at: <http://news.yam.com/can/healthy/news/200104/200104121850357.html> 及外交部新聞稿第 56 號，民國 90 年 5 月 14 日，參見<http://www.mofa.gov.tw/>

<sup>21</sup> 「國民健康局開張總統揭牌」，〈自由新聞電子網〉，民國 90 年 7 月 21 日。

贏取國際支持，才能消弭美國內部與其他國家的反對勢力。」<sup>23</sup>

### 參、我國在 WHO「執行委員會」表決上的「敗陣」？

就在布朗眾院議員與昆布勞執行長向我國政府提出上述推動加入 WHO 之建議後不到三日就傳來 WHO「執行委員會」(Executive Board) 第 109 屆會議於 2002 年 1 月 14 日以 20 票贊成古巴所提有關不將邀請台灣以觀察員身份參與 WHA 提案列入臨時議程之第七點第四項(即有關第 55 屆 WHA 臨時議程之安排)的議事程序問題、3 票反對、8 票棄權、1 國未投票，結果「執行委員會」決議不將我友邦提案列入「執行委員會」之討論。<sup>24</sup> (見表一) 事實上，即使邀請台灣出席 WHA 之提案在「執行委員會」能夠順利過關，此臨時議程仍有待 WHA 大會之討論與通過。倘若台灣無法獲得多數 WHO 會員國的支持，未來我國推動加入 WHO 仍將遭遇相當程度的困難。畢竟 WHO 的 191 個會員國當中，絕大多數承認中共；而台灣申請加入 WHO 勢必涉及相當敏感、難處理的政治問題，中共一定會全力阻撓。除非在 WHO「執行委員會」會議或 WHA 年會召開之前，台灣已取得主要歐、美國家明示的支持，進而影響、帶動 WHO 其他會員國也改採支持我國的立場，我國才有可能克服國際社會多數國家的行政部門不願採取強硬措施對抗中共打壓、反對台灣加入 WHO 的障礙。但從另外一個角度去觀察，倘若 WHO「執行委員會」能夠作出對我有利的決議，將邀請我參與 WHA 的提案列入大會臨時議程，此發展對五月召開的 WHA「總務委員會」和 WHA 全體大會討論我參與案時肯定會有幫助。

---

<sup>22</sup> 「布朗：台灣加入 WHO 遲早的事」，〈中國時報〉，民國 91 年 1 月 13 日，版 6。

<sup>23</sup> 「叩關 WHO 應提升為國際性議題」，〈自由時報〉，民國 91 年 1 月 13 日，頁 2。

<sup>24</sup> 外交部新聞稿第 10 號，民國 91 年 1 月 15 日，參見<http://www.mofa.gov.tw/>

表一：WHO「執行委員會」( Executive Board ) 第 109 屆會議古巴所提有關不將邀請台灣以觀察員身份參與 WHA 提案列入臨時議程動議之投票情形 ( 01/14/2002 )

「執行委員會」成員	投票情形
比利時	棄權
巴西	贊成
查德	反對
哥倫比亞	贊成
葛摩	贊成
剛果	贊成
象牙海岸	贊成
古巴	贊成
北韓	贊成
埃及	贊成
赤道幾內亞	贊成
厄利垂亞	贊成
依索比亞	贊成
格那達	反對
瓜地馬拉	反對
印度	贊成
伊朗	贊成
義大利	棄權
日本	棄權
約旦	贊成
哈薩克	未投票
黎巴嫩	贊成
立陶宛	棄權
緬甸	贊成
菲律賓	棄權
南韓	贊成
沙烏地阿拉伯	贊成
瑞典	棄權
瑞士	贊成
英國	棄權
萬那杜	贊成
委內瑞拉	棄權
共 32 國	20 國贊成；3 國反對；8 國棄權；一國未投票

資料來源：外交部新聞稿第 10 號，民國 91 年 1 月 15 日。（作者制表）

儘管 2001 年下半年開始我國首度採取透過友邦在 WHO「執行委員會」開會時提出將「邀請中華民國（台灣）以觀察員身份參加世界衛生大會」的議案列入 WHA 臨時議程遭「執行委員會」以表決方式「封殺」，媒體報導說是「敗陣」，但採此「叩關」策略並非完全沒有正面的效果。首先，依據 WHO《議事規則》第 5 條 d 款的規定，「執行委員會」「應」（shall）將 WHO 會員或副會員所提「任何項目」（any item）納入每一定期 WHA 會議之臨時議程內。<sup>25</sup> 依此規定，在「執行委員會」第 109 屆會議召開期間，已有出席投票之 WHO 會員國和以觀察員身份參與會議之會員國代表表示，「執行委員會」就該提案之表決已違反 WHO《議事規則》第 5 條規定，因此，認為該決議不具效力。<sup>26</sup> 倘若果真如此，今年 5 月中旬第 55 屆 WHA 召開首日，會員國對此表決之效力會有辯論的機會。<sup>27</sup> 即使「執行委員會」之決議維持不變，我國還是可以透過友邦採用以提出「補充項目」方式要求將邀請台灣以觀察員身份參與 WHA 的提案列入大會議程。

值得注意的是，由「執行委員會」在 1 月 14 日所進行之表決結果中可以發現，該委員會代表 WHO「歐洲地區辦公室」（Regional Office for Europe, EURO）會員國的七個成員中只有一國（瑞士）是投下贊成古巴有關議事規則問題的動議，其他五國（比利時、義大利、瑞典、立陶宛與英國）是投下棄權票；哈薩克則未出席投票。（WHO 其他地區辦公室「執行委員會」成員的投票

---

<sup>25</sup> Rule 5: “The Board shall include in the provisional agenda of each regular session of the Health Assembly *inter alia*: . . . (d) any item proposed by a Member or by an Associate Member.” 參見 Rules of Procedure of the World Health Assembly, in World Health Organization, *Basic Documents*, Forty-second Edition (Geneva, 1999), p. 116.

<sup>26</sup> 參見「我爭取加入 WHO 再度敗陣」，〈中國時報〉，民國 91 年 1 月 15 日，版 4。

<sup>27</sup> 經筆者查閱 WHO《議事規則》有關「議事程序問題」（Point of Order）之規定，一旦古巴提出「議事程序問題」，主席必須立即處理該問題。倘若古巴不服主席之裁決，可要求付諸表決。此要求一經提出，應立即進行表決。「議事程序問題」提出後被處理之優先性高於任何問題，此亦包括「程序動議」（procedural motions）。有關「議事程序問題」之說明，參見 World Health Organization, *Basic Documents*, 同註 25, p. 144。WHO《議事規則》Rule 58 對 Point of Order 之提出有明文規定，參見 World Health Organization, *Basic Documents*, 同註 25, p. 128。基此，「執行委員會」之決議是否無效，此有待進一步釐清。

情形參見表二至表七) 此是否意味著我國在未來推動加入 WHO 的努力上，除了繼續尋求美國更具體、更積極之支持外，也應大力對歐洲國家進行遊說，使其轉為改採支持台灣加入 WHO 之立場？也應針對 WHO 的美洲及泛美洲地區及西太平洋地區的會員國多下功夫？此值得進一步研究。

表二、WHO「執行委員會」(Executive Board) 第 109 屆會議古巴所提有關不將邀請台灣以觀察員身份參與 WHA 提案列入臨時議程動議之投票情形 – WHO 非洲區域會員國方面

「執行委員會」成員	投票情形
查德	反對
葛摩	贊成
剛果	贊成
象牙海岸	贊成
赤道幾內亞	贊成
厄利垂亞	贊成
依索比亞	贊成
共七國	六國贊成；一國反對

資料來源：外交部新聞稿第 10 號，民國 91 年 1 月 15 日。(作者制表)

表三、WHO「執行委員會」(Executive Board) 第 109 屆會議古巴所提有關不將邀請台灣以觀察員身份參與 WHA 提案列入臨時議程動議之投票情形 – WHO 美洲及泛美區域會員國方面

「執行委員會」成員	投票情形
巴西	贊成
哥倫比亞	贊成
古巴	贊成
格那達	反對
瓜地馬拉	反對
委內瑞拉	棄權
共六國	三國贊成；二國反對；一國棄權

資料來源：外交部新聞稿第 10 號，民國 91 年 1 月 15 日。(作者制表)

表四、WHO「執行委員會」( Executive Board ) 第 109 屆會議古巴所提有關不將邀請台灣以觀察員身份參與 WHA 提案列入臨時議程動議之投票情形 – WHO 地中海區域會員國方面

「執行委員會」成員	投票情形
埃及	贊成
伊朗	贊成
約旦	贊成
黎巴嫩	贊成
沙烏地阿拉伯	贊成
共五國	五國贊成

資料來源：外交部新聞稿第 10 號，民國 91 年 1 月 15 日。(作者制表)

表五、WHO「執行委員會」( Executive Board ) 第 109 屆會議古巴所提有關不將邀請台灣以觀察員身份參與 WHA 提案列入臨時議程動議之投票情形 – WHO 歐洲區域會員國方面

「執行委員會」成員	投票情形
比利時	棄權
義大利	棄權
哈薩克	未投票
瑞典	棄權
瑞士	贊成
英國	棄權
立陶宛	棄權
共七國	六國棄權；一國未投票

資料來源：外交部新聞稿第 10 號，民國 91 年 1 月 15 日。(作者制表)

表六、WHO「執行委員會」(Executive Board)第109屆會議古巴所提有關不將邀請台灣以觀察員身份參與WHA提案列入臨時議程動議之投票情形 – WHO東南亞區域會員國方面

「執行委員會」成員	投票情形
北韓	贊成
印度	贊成
緬甸	贊成
共三國	三國贊成

資料來源：外交部新聞稿第10號，民國91年1月15日。(作者制表)

表七、WHO「執行委員會」(Executive Board)第109屆會議古巴所提有關不將邀請台灣以觀察員身份參與WHA提案列入臨時議程動議之投票情形 – WHO西太平洋區域會員國方面

「執行委員會」成員	投票情形
日本	棄權
菲律賓	棄權
南韓	贊成
萬那杜	贊成
共四國	兩國贊成；兩國棄權

資料來源：外交部新聞稿第10號，民國91年1月15日。(作者制表)

此外，以往我國推動加入WHO的主戰場、與交戰時間都是在每年五月WHA召開之際。由於WHA會員國有191國，WHA召開期間只有一個星期左右，所需討論之議程項目相當多，會員國可能傾向避免花費太多的時間去討論涉及「一個中國」的敏感政治問題。加上此問題之處理通常是由WHO會員國之外交部負責，除非在事先獲得授權，或取得政策指示，出席WHA大會之衛生部長或官員往往不容易在相關辯論中採取支持邀請台灣出席WHA之立場。

但在「執行委員會」只有 32 個成員的情況下，前面所述的政治、授權與開會時間問題上所受到的限制似乎比 WHA 召開時較小。此對我國推動加入 WHO 有提前佈署、延長陣線、增加各國注意、觸動提前政策規劃與創議之時程、提高國際曝光率、以及製造國際議題的效果。偉來倘若我國繼續採取在「執行委員會」先開打的策略模式，可能的發展是邀請台灣出席 WHA 之提案在「執行委員會」就被接受列入 WHA 臨時議程，再經大會「總務委員會」以及 WHA 全體大會討論通過，達成我國參與 WHO 之政策目標。不樂見的結果亦有可能是在「執行委員會」獲得通過，但在「總務委員會」以及 WHA 全體大會未能獲得多數會員國的支持而敗陣。但不管如何，在採行此策略之前，一定要事先運作爭取「執行委員會」多數國家的支持。接下來增取有 25 個成員的「總務委員會」向 WHA 全體大會作出有利我國的報告。倘能做到此地步，達致台灣參與 WHO 的政策目標就不會太遠。

#### **肆、構思推動台灣加入 WHO 全方位策略的必要**

因此，如果台灣要能夠成功推動參與、加入 WHO 的話，除了繼續加把勁尋求美國國會與行政部門更積極的支持外，也有必要遊說、影響世界其他國家改採支持台灣加入 WHO 的政策立場。這些國家又以「歐洲聯盟」(European Union，以下簡稱「歐盟」)的會員國、日本、南韓和對我友好但無邦交的國家為主。即使如此，早日達致加入 WHO 的目標更有賴擬定一個全方位的策略。

這個全方位的策略是以繼續加強爭取美國與主要歐洲國家的支持為兩個主軸，但也要加入一些其他配套措施。就 WHO 方面，我國必須要對 WHO 之憲章與議事規則的相關規定與運作、WHA 之政治決策作成的程序與方式、WHO 內重要機構及其下六大區域辦公室之組成、運作、政治生態及有影響之力之主要決策人物、WHO 優先推動之政策或工作重點、WHO 秘書處幹事長個人之職權與影響力、WHO 與其他國際組織，舉如 WTO 和 FAO 之合作關係等問題作

一通盤了解。尤其是找出一些 WHO 憲章與議事規則內相關的條款或規則，再輔以國際法依據，作出對我有利的彈性適用或解釋。

就國際政治動員而言，我國必須掌握到究竟有那些國家是持支持台灣加入 WHO 的政策立場？那些持堅決反對態度？那些國家最有可能追隨美、歐國家的立場而決定是否支持我國加入 WHO？那些國家透過輕度政治動員和施遊說活動就有可能改變反對台灣加入 WHO 之立場？那些國家的態度目前是持不反對也不支持的立場？那些國家是積極推動人權或「人類安全」(human security) 與「衛生安全」(health security) 理念的國家？我國在那些國家擁有的政治外交籌碼最大？與這些問題相關資訊的掌握對我國透過友邦向 WHO 的「執行委員會」或 WHA 提案邀請我國參與加入 WHO 策略作法的成敗是息息相關。

就兩岸關係方面，我國應採取何種攻勢或守勢策略？如何因應中共之阻撓？如何找出國際社會可以接受而中共無法堅持反對的參與 WHO 模式？如何透過兩岸醫療衛生事務上之交流與合作，增加雙方在 WHO 就功能性議題進行溝通的管道？如何藉由醫療衛生相關事務之交流合作建立彼此善意與互信，並打開兩岸對話非常欠缺的困境？

全方位策略的最後一環是屬於「操之在我」的部份。我國負責推動加入 WHO 的相關部會應如何配合協調？行政院之下所設置的推動加入 WHO 專案小組的功能應如何強化？推動加入 WHO 所需人力、物力與經費如何爭取？如何有效分配與運用資源？政府相關部會與民間團體應如何溝通、協調、配合？民間之力量如何有效動員與整合？全方位策略之擬定、執行與成效也有依賴國內負責總協調機構定期的評估、修正與檢討。我國推動加入 WHO 的全方位策略主要內容構思摘要說明於后。

## 伍、台灣推動加入 WHO 的全方位策略主要內容

### 一、繼續尋求美國行政部門與國會的支持

我國應把握小布希總統所採取對我國比較友好的政策，尋求更多、更積極、更具體協助台灣參與 WHO 的行動計畫。基此，我國外交部、衛生署及駐外代表與美國行政部門的溝通諮商（尤其是國務院、衛生部和美國在台協會）應該要更積極、更頻繁、更密切。但是在溝通諮商過程，我國不可一味要求美國片面想出有效協助台灣參與加入 WHO 的策略方法，而是自己先行研擬出具體可行方案，再與美國磋商，確認執行上是否務實，且不會與美國所持「中國政策」和對台政策原則有太大抵觸。倘若我國在推動加入 WHO 的策略上採與已往不同作法時，基於互信與尊重考量，也應事先知會美國行政部門，尋求美國對此新策略之看法。

在尋求美國行政部門支持時，我國應依據全方位策略的設計，擬定出具體美國可以給予協助的具體方案。比如說，如何協助我國遊說 WHO 幹事長，使其改變心意，變的支持對我發出出席 WHA 的邀請函；如何協助我國影響主要歐洲國家，以及「歐盟」採取比較彈性的「一個中國」政策，轉為不反對、甚至支持台灣參與加入 WHO 的立場；如何在 WHA「總務委員會」或全體大會上發言支持台灣參與 WHO，而此發言稿之內容主要應先由我國草擬，但不為難美國行政部門所持「中國政策」的基本原則；如何提供美國行政部門一套國際法上有法理依據的說詞，使美國支持台灣參與 WHO 的說詞更具說服力；如何強化台灣與美國在醫療與衛生上的密切合作；如何透國美國在其他國際組織上（例如 WTO、FAO、APEC、OECD、ADB、ICCAT、IMF、World Bank、或 UN 等）所扮演領導角色或可發揮之影響力間接協助我國達到參與 WHO 的目的地；如何與美國合辦重要國際醫療衛生會議，邀請 WHO 重要官員與會、安排 WHO 地區辦公室主任（Regional Directors）的參與、協助與重要國際醫療衛生

團體建立聯繫合作管道等。

在政策訴求上，我國應把握小布希總統對履行《台灣關係法》所作之承諾，除強調軍售、台灣安全加強法、戰區飛彈防禦系統此些傳統國家安全概念下之協助外，也應提出「人類安全」、「環境安全」、「衛生安全」、「政治安全」等新的概念、強調免於傳染疾病與天然災害之恐懼，以及達致社會福祉、普及最高醫療衛生標準等基本人權，進而使美國更重視我國參與加入國際組織的必要性。事實上，《台灣關係法》第 2 條第 3 款有明文規定：「本法中的任何規定，都不能與美國在人權方面的利益相抵觸，特別是有關一千八百萬台灣居民的人權方面。本法特別重申美國的目標在於維護提高台灣所有人民的人權。」<sup>28</sup> 第 4 條第 4 款規定：「本法所有條款均不可被解釋為贊成排除或驅除台灣在任何國際金融機構或任何其他國際組織會籍之依據。」我國也應依據美國行政部門《一九九四年對台政策檢討報告》<sup>29</sup> 所作有關「美國將積極採取行動支持台灣加入不以國家資格為限的國際組織，且將尋求各種管道使台灣之申請加入意願能被國際組織所知曉」之承諾，要求行政部門採取更多支持台灣參與 WHO 之措施。

此外，我國也應透過美國國會對行政部門的監督和壓力，要求美國國務院作出如何具體協助台灣參與 WHO 所作努力的報告。《台灣關係法》第 14 條賦予國會眾院「國際關係委員會」、參院「外交委員會」、以及國會之其他適當委員會監督《台灣關係法》各條款之執行、「美國在台協會」之作業及程序、美國與台灣關係繼續之法律與技術層面、以及美國有關東亞安全與合作政策之執行的權力。因此，美國國會依「台灣關係法」不但可名正言順採取立法行動支持台灣參與 WHO，也有國內法之依據監督行政部門的執行。

---

<sup>28</sup> 台灣目前之人口數已增加至二千三百多萬。

<sup>29</sup> For the policy review, see Taiwan Policy Review, Winston Lord, Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs, Statement made before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, D.C., September 27, 1994, printed in *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 5, No. 42, October 27, 1994, pp. 705-706.

美國國會是採取支持台灣加入 WHO 的政策。連續五年來，美國國會提出並通過不少支持我國參與或加入 WHO 的決議案或法案，其中有三個成爲美國的國內法，對行政部門具有法律約束力。未來我國當然應該繼續尋求美國國會的支持，但在作法與強度上可以作些調整。比如說，美國參眾兩院所提出法案的內協助台灣參與 WHO 尚可以更爲明確具體；適用時間上可考慮由一年之期限延長爲數年。此外，美國國會參眾兩院議員可籌畫舉辦與支持台灣參與 WHO 之公聽會，邀請學者專家，政府相關部門高層官員參加。我國也應協助美國國會內友我次級團體的運作，尤其是新成立不久的「台灣協調幹部團」(Taiwan Caucus)。

我國新聞局、文建會、外交部駐外單位也應擬定一套影響美國、重要醫療衛生團體、新聞電視媒體、與民意的文宣策略。此外，也應尋求各州州政府與州議會的支持。美國之僑胞及社團也是我國應動員的對象。

## 二、研擬爭取「歐盟」及重要歐洲國家支持的策略

如果誠如副總統呂秀蓮所說的，WTO 與 WHO 是我國進入聯合國的東門與西門，那麼，我們也可說，美國與「歐盟」是我國加入 WHO 左右兩隻重要推手。在前面分析今年元月 WHO「執行委員會」就我國以觀察員身份參與 WHA 案之投票情形觀之，歐洲國家、以及「歐盟」會員國的確持必較不是那麼堅決反對台灣參與 WHO 之態度。基於國際政治現實，以及美國的確是國際社會少有以制定國內法方式維持與我實質政治、經濟、外交和其他關係的國家，我國在外交上，尤其是本文所討論的推動加入國際組織工作，我國政府的確是相當依賴美國，對美國的遊說工作也是作的比較積極。也因此，我國所得到之國際支持主要是來自美國。五年的努力下來，美國國會與行政部門的確採支持台灣參與 WHO 的立場。但隨著國際情勢的轉變，尤其是歐洲國家的統合過程與努力，「歐盟」已漸漸發展成爲與美國在國際權力體系下分庭抗禮的重要力量。

此外，歐洲國家在國際人權方面發展也是相當進步。絕大多數的歐洲國家重視民主與人權，因此申請加入「歐盟」的條件當中，民主與人權的要求是相當嚴格。因此，台灣在推動加入 WHO 的過程當中，除了爭取美國的支持外，也一定要重視歐洲國家及「歐盟」。

2001 年之後，除了美國國會與行政部門，若干歐洲國家的國會也開始出現支持台灣加入 WHO 的聲音。一些重要國際醫療團體或醫學界人士亦曾致函 WHO 幹事長，或以發表專文的方式表達支持之意，並呼籲各國政府及 WHO 正視我國參與之合理權益。<sup>30</sup> 舉如說，2001 年 9 月，「歐洲醫師常設委員會」（the Standing Committee of European Doctors）曾表示支持台灣參加 WHO 的活動。<sup>31</sup> 2001 年 10 月 7 日，「世界醫學會」（the World Medical Association）的理事會通過一個呼籲 WHO 給以台灣觀察員地位，以及要求「世界醫學會」的會員籲請其政府推動協助台灣取得 WHO 觀察員地位的決議案。<sup>32</sup> 2002 年 1 月，法國的〈醫藥日報〉（Medicine Daily）報導中指出，台灣被排除在 WHO 之外是「極為不合理與不公平」（tremendously unreasonable and unjustifiable）。<sup>33</sup> 儘管有這些醫學團體或媒體的支持，加上 2001 年以前「歐洲議會」、捷克眾議院、英國下院議員、比利時「醫界聯盟會」、奧地利醫師公會等支持台灣加入國際組織或取得 WHO 觀察員地位的決議聲明或信函，但我國在對歐洲主要國家政府的外交和衛生部門，以及「歐盟執委會」（the European Commission）的遊說工作上，所達致成效仍然有限。<sup>34</sup> 主要原因是歐洲國家，尤其是「歐盟」大國 –

<sup>30</sup> 有關國際各方的支持，參見新聞局網站 at: <http://www.taipei.org/un2001/who/support.htm>.

<sup>31</sup> Motion on the observer status of Taiwan within the World Health Organization,” by British Medical Association, September 22, 2001, available at: at: <http://www.taipei.org/un2001/who/support1.htm>.

<sup>32</sup> “WHA Council Resolution on Observer Status for Taiwan to the World Health Organization (WHO), adopted 7 October 2001, available at: at: <http://www.taipei.org/un2001/who/support2.htm>.

<sup>33</sup> “Taiwan’s Exclusion from WHO ‘Unjust’: French Medical paper,” at: <http://www.taipei.org/teco/cicc/news/english/e-01-16-02/e-01-16-02-17.htm>.

<sup>34</sup> 此些有關國際支持的文件參閱「國際間支持我國參與世界衛生組織（World Health Organization, WHO）相關信函」，「台灣醫界聯盟基金會」為 2002 年 1 月「立法院厚生會暨台灣醫界聯盟基金會歐洲訪問團」準備資料；以及「台灣國際醫學聯盟」的文宣資料 WHO Campaign Programmes, Health for All, Say Yes to Taiwan。

法國、德國與英國等—採取比較僵硬的「一個中國」政策立場。好的發展是，2001年9月，「歐盟執委會」對台關係的政策總檢討提到「歐盟」有意與台灣發展更為密切的經貿關係，也正在討論在台北設置一個「歐盟貿易與資訊辦公室」(an EU Trade and Information Office in Taipei)。<sup>35</sup>

平實而論，我國政府在過去的確已採取一些行動爭取歐洲國家及「歐盟」對台灣加入 WHO 的支持。但由於發動的時間有點晚、力量又分散、沒有整體的規劃、也未擬定一個有系統、整合性的策略，因此，在爭取歐洲國家以及「歐盟」支持台灣參與 WHO 的工作上仍嫌不夠。近一、兩年來，由於新的政府更瞭解到歐洲國家以及「歐盟」的重要性，因此有駐「歐盟」代表處的設置。相關部會、立法委員、民間團體前往歐洲國家和「歐盟」訪問的次數也增加。也因如此，漸漸出現一些值得肯定的成效。2002年3月14日，「歐洲議會」一致通過聯合決議案，支持台灣以觀察員身份參與 WHA。<sup>36</sup> 此發展對我國推動爭取歐洲國家與「歐盟」支持台灣參與 WHO 是一個值得肯定的努力成效，有極大的鼓舞作用。

在爭取到「歐洲議會」支持後，我國下一個主要努力的對象就是「歐盟執委會」(the European Commission)。「歐盟執委會」係「歐洲共同體」或「歐盟」所有機構當中屬最重要者之一。「歐盟」官員認為，「歐盟執委會」係歐洲統合發展過程中的馬達；是由關稅同盟演變至經濟、政治同盟的變換引擎；是一個獨特的多國公共行政組織。<sup>37</sup>「歐盟」的組織架構係將「歐盟執委會」擺在「歐盟」治理機制(system of governance)的核心位置；「歐盟執委會」觸及「歐

---

<sup>35</sup> “The EU’s relations with Taiwan (Chinese Taipei),” 6 September 2001, European Commission, available at: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/taiwan/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/taiwan/intro/index.htm).

<sup>36</sup> 「歐洲議會支持支持我以觀察員身份參與 WHA」，〈中國時報〉，民國 91 年 3 月 15 日，版一。

<sup>37</sup> 參見 Reforming the Commission, *Consultative document, Communication from Mr. KINNOCK in agreement with the PRESIDENT and Mrs. SCHREYER*, CG3(2000) 1/17, 18 January 2000, p. iii, 以及 Reforming the Commission, *A White Paper - Part I*, presented by the Commission, COM(2000) 200 final/2, volume I. Brussels, 5.4.2000, p. 5.

盟」所有相關事務，並全面、直接參與「歐盟」的政策和決策制定過程。<sup>38</sup>

「歐盟」的官方網站在介紹「歐盟執委會」時列出此機構的三大職能，分別是：(一) 歐體條約的捍衛者 -- 「歐盟執委會」確保歐體相關條約與「歐盟」所有的「決定」(decisions) 正確的被適用與遵守；倘有會員國有違反情事發生，「歐盟執委會」可發動違反的程序 (infringement proceedings)，必要時可送交「歐洲法院」審理；「歐盟執委會」亦可對違反「歐盟」競爭法規之個人或公司予以罰款；(二) 「歐盟執委會」是「歐盟」的觸媒者 (the catalyst) -- 「歐盟執委會」享有「歐盟」立法上唯一創制權 (the sole right of initiative)，也在「歐盟」制定歐體法的每一個過程享有參與和影響的權力；在會員國政府間合作方面，「歐盟執委會」享有與個別會員國一樣的提案權；(三) 「歐盟執委會」是「歐盟」的行政體 (the executive body) -- 此功能包括宣布執行歐體條約特定條款之規則、以及預算撥款之行政管理，尤其有關「歐盟」的「歐洲農業指導與保證基金」(the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)、 「歐洲社會基金」(the European Social Fund)、 「歐洲區域發展基金」(the European Regional Development Fund)、以及「聚合基金」(the Cohesion Fund) 方面；在執行其行政職權時，「歐盟執委會」往往必須徵詢相關委員會中會員國之成員的意見。<sup>39</sup>

「歐盟執委會」之內，除了該機構之頂頭上司「歐盟執委會主席」(the President of the European Commission)、20 名專門委員 (the Commissioners)、<sup>40</sup> 以及主席和專門委員各自擁有的「小內閣」(the Cabinet) 或稱「私人辦公室」(private office) 之外，實際負責「歐盟」相關業務之推動與執行者是 24 個類似政府部門的「總署」(Directorate-General) 以及 12 個其他特別行政單位 (special

<sup>38</sup> 參見 Neill Nugent, "At the Heart of the Union," in *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*, Second Edition (London: Macmillan Press Ltd., 2000), edited by Neill Nugent, p. 6 以及 Neill Nugent, *The European Commission* (New York: Palgrave, 2001), p. 10.

<sup>39</sup> Institutional Directory: Who's Who in the European Union? 2001, available at: <http://europa.eu.int>.

<sup>40</sup> 此包括主席本身。但主席之權限遠大於其他的專門委員。

services)。<sup>41</sup> 而與我國推動加入 WHO 極為相關的「歐盟」官員與機構包括：(一) 負責「歐盟」對外關係職掌的派特登 (Chirs Patten) 專門委員；(二)、負責「歐盟」衛生與消費者保護職掌的白爾內 (David Byrne) 專門委員；(三)「對外關係總署長」(External Relations Director-General) 雷格拉斯 (Guy Legras)；以及 (四)「衛生暨消費者保護總署長」柯爾門 (Robert J. Coleman)。這些官員主管「歐盟」的對台政策和衛生政策業務，因此是我國要爭取支持的對象。

派特登專門委員負責「歐盟」對外關係與活動的總協調的工作。他與「歐盟」的外交事務理事會 (the EU's General Affairs Council) 關係密切，也與任命不久的「歐盟」「共同外交與安全政策」(the Common Foreign and Security Policy) 最高代表 (High Representative) 索拉納 (Javier Solana) 互動頻繁。「對外關係總署」所負責的業務包括「歐盟」與亞洲 (包括台灣) 的關係、「歐盟」與國際組織的關係、參與「共同外交與安全政策」之討論制定過程、管理 120 多個「歐盟執委會」在海外的代表團涉外工作等。<sup>42</sup> 白爾內專門委員掌有「歐盟」衛生與消費者業務的權責。食品安全、動物之健康與福祉、公共衛生、消費者保護與消費者權益係白爾內專門委員和「衛生與消費者總署」處理的最重要四大問題領域。<sup>43</sup>

2001 年 9 月 4 日，「歐盟執委會」通過一個勾畫「歐盟」與亞洲關係新策略架構的文件，<sup>44</sup> 其中在有關台灣部份指出：「歐盟」承認台灣係屬一個個別的關稅領域 (a separate custom territory)，但不是一個主權國家；台灣加入 WTO 對增進雙方的貿易與投資互動大有幫助；「歐盟」認為海峽兩岸的問題唯有透

---

<sup>41</sup> 有關「歐盟執委會」之詳細介紹，參見宋燕輝，「『歐盟執委會』演進過程、組織架構、職能、實際運作與改革之研究」，論文發表於《歐洲聯盟的組織與運作》研討會，91 年 3 月 12 日，台北：中研院歐美所。

<sup>42</sup> 參見“External Relations Directorate General,” available at: [http://europa.eu.int/dgs/external\\_relations/general/mission\\_en.htm](http://europa.eu.int/dgs/external_relations/general/mission_en.htm).

<sup>43</sup> 參見 Commissioner David Byrne, “Key Issues,” at: [http://europa.eu.int/comm/commissioners/byrne/key-issues\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/commissioners/byrne/key-issues_en.html).

<sup>44</sup> Communication from the Commission, “Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnership, COM(2001) 469 final, Brussels, 4.9.2001.

過和平方式、以及基於建設性對話予以解決。<sup>45</sup> 2001年9月6日，「歐盟執委會」的一份有關「歐盟」與台灣關係的政策文件也提到雙方進行年度的諮商，討經濟、商業、文化、以及科學等議題。「歐盟執委會」正考慮在台北設立一個「歐盟貿易與資訊辦公室」(EU Trade and Information Office in Taipei)。<sup>46</sup>

我國現已加入 WTO，政府相關單位應利用此管道，加強台灣與「歐盟」的政、經、外交關係。事實上，台灣與「歐盟」每年定期的諮商議題可以擴大至與貿易、食品安全、消費者保護、農漁產品之檢疫、衛生，如此一來，可以將 WTO, WHO, 以及 FAO 所處理相關連在一起。此對我爭取「歐盟」支持台灣參與 WHO 是有幫助的。此外，值得注意的是，雖然「歐盟」不承認台灣唯一主權國家，但「歐盟」承認台灣係屬一個個別的關稅領域。基此，未來我國政府採用彈性變通策略，以「經濟實體」、「關稅領域」、「衛生實體」、或「獨特實體」(*sui generis entity*)，加上採用「歐盟」已接受之名稱 Taiwan (Chinese Taipei) 的模式去要求「歐盟」支持我國參與、甚至加入 WHO 的作法應該是可已以進一步去評估或推動的。

爭取「歐盟」支持台灣參與 WHO 的策略與具體作法因篇幅限制，於此不再多作倡議或說明，但我國政府必須積極處理的是強化駐「歐盟」代表處的功能。該處兼駐比利時代表處代表應被交付整合、協調所有駐歐洲國家代表推動台灣加入 WHO 的工作。由駐「歐盟」代表處代表定期召集各駐歐洲國家代表定期在比京布魯塞爾、或在巴黎、倫敦、阿姆斯特丹等城市召開有關推動台灣加入 WHO 的會報，就資訊、經驗、所面臨之困難、有利之發展、應進行遊說之對象、應邀請訪台的有影響人士、整合台灣同鄉會或商會遊說歐洲國家之議會或重要醫療衛生團體等問題交換意見，擬定策略或協助推動之可行辦法、並定期檢討成效，回報行政院推動台灣加入 WHO 專案小組。在專職人員之派遣、

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>46</sup> 參見 “The EU’s relations with Taiwan (Chinese Taipei),” Overview, latest updated 06/09/2001, available at: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/taiwan/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/taiwan/intro/index.htm).

訓練與經費上，我國政府也應協助，籌措。

### 三、加強對 WHO 組織、功能及運作之了解，找出參與 WHO 活動的可能途徑

找出 WHO 憲章相關條款以及 WHA 之議事規則，並作出對我有利之解釋或適用，此對推動台灣參與或加入 WHO 是十分重要的工作。此外，對 WHO 之重要機構，舉如秘書處、幹事長、「執行委員會」、WHA 及其「總務委員會」之組成、功能、決策、及實際運作也有必要弄得十分清楚。此對我國在提案程序、尋求國際支持、政治動員、決定是否推動交付表決、以致提案最後是否能夠得以通過，也具有相當關鍵的影響。WHO 目前所推動的重要衛生政策、計畫有那些？我國是否有參與的機會或空間？WHO 與其他國際組織（尤其是 WTO 或 FAO）彼此間之關係為何？其各自會員參與另一組織的權利有那些？所推動之國際衛生、經貿或農漁政策間的聯繫關係為何？這方面的資訊也是我國要去蒐集掌握的。WHO 之下六個區域辦公室的組織結構、功能、實際運作情形、區域幹事長的職權、與我關係最為密切者為何、那些推動中的計畫我國可提供醫療衛生技術或援助或經費上的贊助？這些問題也有待進行瞭解。

以 WHO 之憲章和 WHA 之議事規則而言，我國是否可能藉由推動或促請 WHO 幹事長基於 WHO 憲章第 1 條「使全世界人民獲得最高可能水平的健康」此設立 WHO 的宗旨採擴大解釋之方式去解釋 WHO 憲章第 3 條有關「本組織之會籍應對所有國家開放」所稱「所有國家」(all States) 之規定。倘若幹事長基於憲章及 WHA 議事規則所交付召開 WHA 之權限，並願意採取廣義的解釋，支持憲章第 3 條內所稱之「所有國家」亦包括「特別成一類獨特的國家」(*sui generis state*)、「特別成一類獨特的實體」(*sui generis entity*)、或「歐盟」所承認的「個別的關稅領域」(*separate customs territory*)，那麼不需經過 WHA 之決議，幹事長就可對台灣發出出席 WHA 之邀請函。但如果幹事長不願作此廣義

解釋，我國也可透過友邦或友好國家依據 WHO 之憲章第 75 條之規定要求對 WHO 憲章第 3 條的擴大解釋。如此一來，依據憲章規定，幹事長必須召集相關各方進行諮商，尋求解決之道。倘若無法解決，則交由 WHA 全體大會去決議。在諮商過程或 WHA 全體大會之辯論上，我國就可引用 WTO 入會之先例（經濟實體或關稅領域）、引用於 2001 年 12 月 11 日生效的《1995 年聯合國有關高度洄游魚類種群協定》（漁業實體）、其他國際法律文書之規定、以及國家實踐和中共本身之作法等支持對 WHO 憲章第 3 條作擴大解釋以化除我國因不被國際社會大多數國家承認為主權國家而無法適用 WHO 憲章第 3 條去申請加入 WHO 的限制。

在 WHO 的組織架構、功能、與實際運作方面，WHA 之全體大會與 WHO 「執行委員會」和 WHA 「總務委員會」之會議在通過有關我入會案之困難度上是有別的。WHO 的會員國有 191 個，但「執行委員會」的成員只有 32 個<sup>47</sup>；「總務委員會」成員有 25 位。<sup>48</sup> 倘若 WHA 要通過決議，除非涉及重要問題或憲章之修訂等，需要出席投票國家的簡單多數。此表示與我國相關的決議案必須獲得 95 個以上 WHO 會員國以上的支持才可在 WHA 通過。但是在只有 32 個成員的「執行委員會」或 25 位成員的「總務委員會」，與我相關之入會提案只要有 16 個以上或 13 個以上的成員表示支持就可獲得通過。儘管「執行委員會」所通過的大會臨時議程或「總務委員會」所通過向大會提出的報告仍然必須交 WHA 的全體會議討論是否通過，但倘若邀請我國以觀察員身份出席 WHA 的提案能夠在「執行委員會」或「總務委員會」通過，其所帶來的連鎖效應就相當大。此外，由於美國、英國法國俄羅斯與中共照例都會被選任為「總

---

<sup>47</sup> 32 個國家參見表一。

<sup>48</sup> 其中包括大會 WHA 主席、5 個副主席、WHA 的 A 與 B 委員會的主席，以及另外 17 個每年改選的國家成員。「總務委員會」的成員識依據區域分配之原則，經由「提名委員會」之提名，於每年五月 WHA 的第一次全體會議（First Plenary Meeting）選出除 WHA 主席、5 個副主席、WHA 的 A 與 B 委員會的主席之外的另外 17 個成員。五個聯合國安理會常任理事國的代表通常會被提名和當選「總務委員會」的成員。參見《世界衛生大會議事規則》第 31 條至 33 條。

務委員會」之成員，因此「總務委員會」一旦通過邀請我國以觀察員身份出席 WHA 的提案，在 WHA 全體會議中獲得通過的可能性也相當高。由最近美國行政部門漸漸轉為支持台灣參與 WHO 立場的發展，以及 2002 年「執行委員會」中有 8 個國家棄權、3 個國家支持台灣的投票情形，我國政府是應該好好的擬定未來在 WHO「執行委員會」和 WHA「總務委員會」推動台灣參與或加入 WHO 的遊說、動員與表決策略。

其他有關 WHO 憲章第 8 條、《世界衛生大會議事規則》第 1 條、第 3 條、第 19 條、第 47 條之適用與解釋，以及 WHO 現有邀請「非會員國國家觀察員」(Observers for a Non-Member State)、<sup>49</sup>「觀察員」(Observers)<sup>50</sup>、或「依據 WHA 決議第 27.37 號所邀請的觀察員」(Observers Invited in accordance with Resolution WHA27.37)<sup>51</sup> 的先例，我國政府也應研究清楚，找出對我有利的法理依據或論點。

在 WHO 與 WTO 或 FAO 之技術合作與互動關係上，WHO 的藥品、衛生、食品安全、檢疫等政策、WTO 之附屬協議，尤其是與藥品和疫苗相關的《與貿易有關的知識財產權協定》(the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS)、與食品安全、動物產品安全相關的《實施動植物衛生檢疫協定》(the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS)、與藥物標準、生物標準相關的《對貿易構成技術障礙協定》(the Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT)，與食品、殺蟲劑相關由 FAO/WHO Code Alimentarius Commission 所通過的標準、與健康產品採購相關的《關稅貿易總協定》(The General Agreement on Trade and Tariffs, GATT)和與健康服務相關的《服務貿易總協定》(The General Agreement on Trade

---

<sup>49</sup> 此乃教廷 (the Holy See) 出席之模式。

<sup>50</sup> 此乃「馬爾他騎士團」(the Order of Malta)、International Committee of the Red Cross、以及 the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies 的出席模式。

<sup>51</sup> 此乃「巴勒斯坦解放組織」(Palestine Liberation Organization) 的出席模式。

in Services, GATS)等<sup>52</sup> 也是我國在加入 WTO 後可以尋求參與 WHO 相關活動的依據。這方面也有待政府相關部門的注意和研究。

#### 四、繼續尋找、推動國際法依據、與人類、衛生安全之訴求

WHO 所出版的官方文件都指出「獲得健康是一種人權」。2001 年 3 月，WHO 所出版的《WHO 藥物政策展望：全球化、TRIPS 和藥品獲得》，其中指出：「獲得基本藥物是享有健康人權的一部份」(Access to essential drugs is part of the human right to health)。醫療服務之獲得與達致最高健康水平的確是所有人類的基本人權。我國在推動加入 WHO 的過程應廣為宣揚此一爭取基本人權的意願與權利，訴諸國際人權組織的壓力與國際輿論的影響，爭取重視基本人權美、歐國家的支持。在國際法依據方面，我國應持續訴之於有關保障基本人權的法律規定，以法律道德力量遊說影響世界各國政府的政策，強調台灣 2,300 人民參與、加入 WHO，並由此組織獲益的基本權利。主要的三個國際人權法律文書分別是「聯合國」憲章<sup>53</sup>、「世界人權宣言」<sup>54</sup>、以及「經濟、社會、文化權利國際公約」<sup>55</sup>。

1945 年 6 月 26 日簽署，同年 10 月 24 日生效之「聯合國」憲章列有一些與保障基本人權與解決衛生問題之相關條款。首先，「聯合國」憲章第 1 條 3 款指出，「促進國際合作，以解決國際間屬於經濟、社會、文化、及人類福利性質之國際問題，且不分種族、性別、語言、或宗教，增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重」係聯合國設立宗旨之一。第 55 條規定國際經濟及社會合作之目標：「為造成國際間以尊重人民平等權利及自決原則為根據之和平友好關係所必要之安定及福利條件起見，聯合國應促進……國際間經濟、

---

<sup>52</sup> 參見 WTO/Guide to sources of trade-related technical assistance/WHO, available at: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/teccop\\_e/multi\\_org\\_e/who\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/teccop_e/multi_org_e/who_e.htm).

<sup>53</sup> 此憲章中文版全文，見李明俊主編，〈當代國際法文獻選集〉，台北：前衛出版社，1998 年 11 月，頁 1-20。

<sup>54</sup> 此宣言中文版全文，見〈當代國際法文獻選集〉，頁 68-72。

社會、衛生、及有關問題之解決；……（促進）全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵行，不分種族、性別、語言、或宗教。」第 56 條規定所有「聯合國」之會員國有義務採取共同及個別行動與聯合國合作，以達成上述第五十五條所載之宗旨。

1948 年 11 月 10 日聯合國大會以 48 票對 0 票、8 票棄權，通過有關世界人權的決議案第 217 號，一般稱之為「世界人權宣言」。「世界人權宣言」第 2 條規定：「人人皆得享受本宣言所載之一切權利與自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或他種主張、國籍或門第、財產、出生或他種身份。且不得因一人所隸國家或地區之政治、行政或國際地位之不同而有所區別，無論該地區係獨立、託管、非自治或受有其他主權上之限制。」第二 25 條宣示：「人人有權享受其本人及其家屬康樂所需之生活程度，舉凡衣、食、住、醫藥及必要之社會服務均包括在內。且於失業、患病、寡居、衰老、或因不可抗力之事故致有他種喪失生活能力之情形時，有權享受保障。」

1966 年 12 月 16 日，聯合國大會通過「經濟、社會、文化權利國際公約」，1976 年 1 月 3 日此公約生效。「經濟、社會、文化權利國際公約」第 12 條規定：「一、本公約締約各國承認人人有權享有能達到的最高體質和心理健康的標準。二、本公約締約各國為充分實現這一權利而採取的步驟應包括為達到下列目標所需的步驟：（一）減低死胎率和嬰兒死亡率，和使兒童得到建康的發育；（二）改善環境衛生和工業衛生的各個方面；（三）預防、治療和控制傳染病、風土病、職業病以及其他的疾病；（四）創造保證人人在患病時能得到醫療照顧的條件。」

我國政府在爭取國際社會支持時，應強調這些國際人權之相關條款規定作為法律道德訴求依據。此外，自 1994 年開始，聯合國所推動的「人類安全」概念與相關計畫活動、以及國際社會其他國家，舉如挪威、瑞士、日本、與加

---

<sup>55</sup> 此公約中文版全文，見〈當代國際法文獻選集〉，72-79。

拿大等國的積極推動，對我國採取「人類安全」或「衛生安全」也是會有幫助的。<sup>56</sup>

1994「聯合國開發總署」出版的《人類發展報告》明白的宣示推動「人類安全」概念以取代傳統安全概念之必要。報告中指出：

過於長久以來，安全的概念被狹隘的解釋為：來自境外侵略的領土安全、或外交政策中國家利益之保護、或來自核子大災難的全球安全。安全與民族國家之關係遠甚於與人民之關係，而人民所尋求者乃每日生活當中的安全。對許多人而言，安全意味著保護他們免於疾病、飢餓、失業、犯罪、社會衝突、政治迫害和環境危險的威脅。<sup>57</sup>

基此，《人類發展報告》所強調的是將個人或人民視之為「安全之顧及對象」。為支持此種以人為中心的新安全概念，報告中引述《聯合國憲章》有關人人有免於恐懼的自由(freedom from fear)，以及免於匱乏之自由(freedom from want)的規定，要求將人民之安全與領土安全同等對待。而人類之安全價值主要是每一個人每日生活當中的安全、福祉與尊嚴。人類安全所最關切者不是武器，而是人類之生命與尊嚴；關切的是每一個人在社會中如何生活、如何呼吸、如何自由的行使許多的選擇、參與市場與社會的機會有多大，以及是否生活在衝突還是和平裡。「人類安全」之主要特性在於：(一) 普遍性之關切；(二) 人類安全之組成部份其彼此是相互依賴的；(三) 透過早期的預防，人類安全比較容易確保；以及(四) 人類安全主要是以人為中心的思維方式。<sup>58</sup>

《人類發展報告》所提倡「人類安全」概念之主要組成包括以下七部分：

(一) 經濟安全；(二) 糧食安全；(三) 健康安全；(四) 環境安全；(五) 身

<sup>56</sup> 有關「人類安全」概念之發展、定義、與相關組織、活動、各國態度，參見宋燕輝，「『人類安全』之發展與推動：亞太國家的態度及作法」，論文發表於「人類安全與 21 世紀的兩岸關係」研討會，台灣綜合研究院戰略與國際研究所，2001 年 9 月 14 日。

<sup>57</sup> United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994* (New York: United Nations, 1994), p. 22.

<sup>58</sup> 參見 “Redefining Security: The Human Dimension,” *Current History*, Vol. 94, 1994, pp. 229-

體安全；(六) 社群安全；以及(七) 政治安全。<sup>59</sup> 當生產與有酬勞之就業缺乏時、就業不確定、以及公共經費支助安全網不存在時，人類之經濟安全就受到威脅。當包括財產、工作、以及所得之不足造成糧食權利欠缺時，人類之糧食安全就受到威脅。當出現傳染與寄生蟲疾病、血液循環與癌症疾病、安全飲用水缺乏、空氣污染、無法取得健康醫療設備或服務的情況時，人類之健康安全就受到威脅。當水供應不足或減少、水遭受污染、可耕地減少、毀林、沙漠化、空氣污染、以及自然災害發生時，人類之環境安全就受到威脅。當暴力犯罪、毒品走私、對婦女與孩童出現暴力相向或侵害時，人類之身體安全就受到威脅。當家庭破裂、傳統語言與文化瓦解崩潰、種族歧視和鬥爭，以及種族屠殺和種族滅絕情形時，人類之社群安全就受到威脅。當政府迫害、一再有系統的違反人權情事，以及軍事化情形時，人類之政治安全就受到威脅。<sup>60</sup>

採用「人類安全」概念去推動台灣加入 WHO 的優點包括配合聯合國的推動、強調人權與衛生安全之訴求、以及超越政治、主權問題的糾纏或限制的可能。我國政府相關單位應進一步研究，並與與友邦或友好國家諮商，以確定援用此一概念對推動台灣加入 WHO 是否會有所幫助。

## 五、研擬兩岸醫療衛生交流對話合作可能管道，化解中共之阻撓

我國推動加入 WHO 所遭遇最大的阻撓是中共。如何化解中共的反對，以及尋求國際社會的支持願意挑戰中共的反對立場，是我國政府應仔細研究，並提出對策議題。如果台灣在國際場合主張達致所有人民健康水平係人類基本人權之一，台灣加入 WHO 係屬人權而非政治問題，那麼我國政府應呼籲兩岸針對醫療衛生進行對話、交流與合作。兩岸的中西醫師、醫學院學生、醫藥團體、醫療單位、紅十字會等都應可進行交流、對話與合作。事實上，台灣透過骨髓

---

<sup>59</sup> 此即 economic security, food security, health security, environmental security, personal security, community security and political security. "Redefining Security: The Human Dimension," *ibid.*, pp. 230-234.

<sup>60</sup> "Redefining Security: The Human Dimension," *ibid.*, , pp. 230-234.

和肝臟移植手術救治大陸病患的例子已有所報導。隨著兩岸 WTO 的加入，未來在市場農漁產品上開放所衍生的食物安全、農、漁、畜牧品、中西藥草的檢進口與檢疫、反愛滋病、反煙害等問題也勢必透過兩岸相關衛生、貿易與農漁正單位的協商才可獲得解決。因此，如果兩岸能夠先透過雙方在與衛生問題相關的技術功能上進行交流、對話、合作，漸漸培養建立信心，最後達致不再阻撓台灣參與或加入 WHO 以及其他功能性國際組織的信心建立措施。負責兩岸關係業務的陸委會應擬定一套策略，提供行政院推動加入 WHO 專案小組研議。

## 六、強化專案小組功能，定期提出政策檢討報告

所有與推動台灣加入 WHO 政策的規劃、策略的擬定、推動與執行、成效評估與政策檢討都應交由一個專責單位。就目前而言，此專責單位是 2001 年 4 月經陳總統下令所成立的「行政院推動台灣加入世界衛生組織專案小組」。此小組擔負協調重責的機關是衛生署。但由推動台灣加入 WHO 全方位策略的角度去看，改由外交部長召集會比現在的由衛生署長召集似乎較佳。但專案小組的成員、功能與經費是有必要增加或加強。比如說，主管 WTO 業務的經濟部國際貿易局、我國常駐世界貿易組織代表、農委會都應有代表出席專案小組會議，就與 WHO 相關議題提出報告和政策建議事項。此外，專案小組之下，應設立一個由各與國際法、國際組織、國際政治、國際經濟、國際衛生、兩岸關係、中美關係、以及歐盟研究等領域相關的學者專家所組成的任務編組研究群，進行相關研究，提供諮詢意見。此外，專案小組也應整合、動員國內醫療、民間團體、大專院校學生、新聞媒體的力量。將推動台灣加入 WHO 的政治動員與國際上的政治動員予以結合。

在經費上，有必要爭取籌措更多的資源。由於公益彩券發行主要目的之一係幫助殘疾人士就業、籌募進行公益活動經費，推動加入 WHO 與衛生、醫療保健、社會救濟等事務相關，因此，政府提議自彩券所得收益的一部份提撥專

供贊助推動台灣加入 WHO 之專款用途似乎是可以考慮的。此外在仿效聯合國，以及其他國家之作法，為協助籌募「聯合國兒童基金」(UNICEF)，在機場或其他國際公共場所、或飛國際航線的飛機客艙內放置捐贈箱或捐贈袋，將旅行時兌換外幣，或換回本國貨幣時所多出的零頭，甚至自由樂捐不是多餘的各國銅幣紙鈔作為支持推動台灣加入 WHO 之用。此不但具有國際文宣效果，也得籌募經費有幫助。在捐贈袋內亦應放入簡單的文宣資料，說明我國加入 WHO 的正當性與必要性，並尋求各國的支持。在學術研究上，國科會也應鼓勵研究單位或大專院校的研究或教學人員提出整合型研究計畫。專案小組也應鼓勵、支持、推動醫料服務團前往非洲、中南美洲、以及南太平洋島國提供醫療服務與救濟。此種草根性實際的醫療貢獻對爭取友邦支持台灣加入 WHO 會有實際的幫助。

總而言之，「行政院推動台灣加入世界衛生組織專案小組」應仿效政府在推動加入 WTO 時所投入的人力與物力，並積極推動本文所構思的全方位策略。如此一來，美國眾議員所稱「台灣加入 WHO 是遲早的事」才有可能更早；而陳總統在接見布朗眾議員所表示的「台灣加入世界衛生組織的美夢」也可以早日實現。

## 陸、政策建議

根據本文所提出的一個推動台灣加入 WHO 全方位策略的構思，僅臚列 26 個建議事項，俾供政府有關單位參考之用：

1. 研擬推動 WHO 幹事長邀請慈濟證嚴法師前往 WHA 演講之可能；
2. 研擬推動 WHO 幹事長邀請李遠哲院長出席 WHA 介紹我國或中研院基因、生物免疫、衛生保健之研究成果與可能貢獻；
3. 研究邀請 WHO 區域辦公室主任 (Regional Directors) 訪華之可能；
4. 研擬參與 WHO 區域辦公室 (尤其是東南亞與西太平洋) 相關活動之策

略；

5.研究推動以「獨特實體」(*sui generis entity*)地位和使用“Taiwan (Chinese Taipei)”名稱參與或加入 WHO 之可能與利弊；

6.研究 WHO 憲章第 3 條擴大解釋之可能性，並與 WHO 秘書處及友邦法律部門進行溝通諮商；

7.研擬促請 WHO 幹事長邀請我國參與 WHA 的遊說或施壓方式或管道；

8.研擬爭取 WHO「執行委員會」和「總務委員會」作出有利我國入會案的決議或報告；

9.研究 WTO/WHO/FAO 技術合作之關連性，以及透過 WTO 會籍參與 WHO 活動之可能性；

10.擴大美國行政部門與國會支持的效果，反應在 WHO「執行委員會」和「總務委員會」之辯論或投票結果上；

11.與美國行政部門進行定期磋商有關如何協助台灣參與 WHO 之可行具體辦法措施；

12.加強推動台灣與「歐盟」之政、經、外交關係；

13.研究如何透過「歐洲議會」已採支持台灣參與 WHO 之立場影響歐洲主要國家、「歐盟執委會」、甚至「歐盟高峰會」也改採支持台灣參與 WHO 的策略；

14.強化駐「歐盟」代表處代表在推動台灣加入 WHO 所扮演的協調、整合角色，定期召開歐洲各國代表定期會報；

15.訴諸日本所積極推動的「人類安全」(其中包括「衛生安全」)概念尋求日本朝野支持台灣參與 WHO；

16.強化「行政院推動參與世界衛生組織專案小組」的功能，加入 WTO 與其他相關部會人員成爲小組成員；

17.«行政院推動參與世界衛生組織專案小組»之下設立非正式專家學者研

究群，進行專案研究，提供諮詢意見；

18.整合民間醫界團體之工作與資源之協調分配；

19.鼓勵與 WHO 相關國科會重點獎勵研究計畫之申請；

20.研究將公益彩券收益一部份移撥供作推動台灣加入 WHO 之用的可行性；

21.研究在機場及客機內放置支持台灣參與或加入 WHO 的捐贈箱（或捐贈袋）及文宣品之效益；

22.研究對有助推動台灣加入 WHO 之國際法依據，其中包括「聯合國國際開發總署」（UNDP）和聯合國秘書長安南所推動的「人類安全」概念與計畫；

23.研究推動兩岸就醫療衛生事務的對話、交流與合作等可行方案；

24.透過 WTO 之加入擴大與「歐盟」、美國和中共之經貿關係，進而溢及政治和衛生領域；

25.擴大類似非洲醫療服務團的活動和服務對象國；

26.加強爭取中南美洲、非洲國家及南太平洋島國支持。