

SARS對台灣對外關係的挑戰與機會

陳文賢 / 政治大學國際關係研究中心研究員、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

源起於中國廣東省的嚴重急性呼吸道症候群 Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS, 亦有人建議稱為中國肺炎 病毒, 由於中國政府的隱匿疫情, 致使病毒隨著病人更傳至中國首都北京, 使中國人談SARS而色變, 也造成相當程度的恐慌。同時病毒更飄洋過海, 也使被稱為「大中華經濟圈」隱性成員的香港、新加坡及台灣無一倖免。台灣由於與香港、中國來往頻繁, 遭病毒傳播的機會本就甚高, 加上防疫措施上的疏失, 同時台灣又非世界衛生組織

World Health Organization, WHO 的成員, 使得台灣在防止SARS擴散的過程中, 顯得更為艱辛。但是也曾一度疫情的逐漸加溫引起國際社會及世衛組織的注意。

台灣在參與世衛的七年努力, 今(2003)年也並沒有因為SARS的病毒肆虐而讓台灣有機會參與, 不過世衛組織第一次派遣官員來台灣協助疫情的控制, 卻是自中華民國被排除出聯合國後, 第一次與台灣的接觸。此外, 由於國際媒體對SARS疫情在亞洲的傳播, 也使台灣成為有關SARS疫情的焦點之一, 而引起國際社會的注意及同情。雖然SARS也對台灣的經濟造成很大的衝擊, 但是本篇論文僅擬就SARS對台灣之對外關係所產生的挑戰及可能帶來的

機會加以討論, 以提供我民間團體及政府於未來對外關係做法上的一些參考。

台灣加入世衛的努力因 SARS 而帶來的挑戰與契機：

一、美國進一步支持台灣參與世衛組織

美國政府非但派遣其疫病防治局的官員到台灣協助抗SARS, 美國國會議員及媒體, 此次更是大力主張世衛組織應該讓台灣參與, 美國總統布希更在2003年5月30日簽署之一項支持台灣成為世界衛生大會觀察員的法案, 美國國會於2003年5月通過此一法案, 而再由總統簽署而成為法律, 主旨之一即在責成國務卿協助台灣成為世衛組織的觀察。布希於白宮的一項聲明中指出, 美國充分支持台灣參與世衛工作的整體目標, 包括取得觀察員的地位。

二、中國在世衛組織的信用與地位因隱匿疫情及打壓台灣而大為降低

世衛大會於2003年5月28日通過決議案, 要求世界衛生組織秘書長在發生全球健康危機時, 要對所有尋求協助的要求做出適當的回應。中國駐日內瓦的代表沙祖康在世衛大會中的發言, 對此一決議做出回應, 抨擊該決議的草擬過程中充滿政治

目的，並表示所有與台灣有關的問題都必須經由中國才能討論，但是美國國務院官員表示不接受這種限制，並重申該項決議案已很清楚的表示世衛組織必須對所有要求做出適當回應。

三、台灣在世衛大會受到更多的注意

由於台灣也深受中國肺炎之害，使台灣在世衛大會有關SARS疫情的報告或討論中成為焦點之一，似乎比往年參與WHO訴求多了一份切身性及正當性，也讓國際社會更進一步了解台灣未能與參與世衛組織完全是出自中國的政治打壓。若台灣成為全球防疫體系的缺口也必然不利於國際社會，台灣在醫療衛生方面的經驗無法正常的貢獻國際社會也是國際社會的一項損失。

未來台灣在推動加入世衛及其他國際組織的策略

一、強調國際社會對台灣實質及廣泛的支持及台灣資訊的透明化

本次世衛大會（World Health Assembly, WHA）召開之前，日本已明確的支持台灣成為世衛組織的觀察員，亞洲華爾街日報及一些主要的國際媒體的社論及報導，對於讓台灣成為WHO的觀察員也都有正面的報導，這是未來在繼續加入WHO之努力的文宣中可再宣揚之處。

2003年5月19日WHO在日內瓦舉行的第五十六屆的年會上，總務委員會中有七個國家支持WHO給予台灣觀察員身分。另外有二十七個國家支持中國而加以反對，該七個支持台灣的國家為：帛琉、尼加拉瓜、宏都拉斯、貝里斯、薩爾瓦多、多明尼加共和國（the Dominican Republic）、甘比亞。基本上都是台灣的邦交國，特別值得一提的

是美國代表首次在世界衛生大會會議中表達美國對支持將台灣納入防治SARS的努力。

二、台灣對國際社會貢獻實證的宣傳及不同領域間的相互支援與運用

台灣也可強調在其它醫療領域內對國際社會的貢獻，做成更有系統之資訊提供國際社會，並可與加入世衛組織的努力相互支援，例如台灣的非政府組織路竹會所提供的醫療服務，從1999年科索沃戰爭中逃至馬其頓的難民，甚至服務足跡遍至波利維亞、賴比瑞亞、祕魯及史瓦濟蘭。從1995年到2000年台灣提供給發展中國家的醫療及人道救援金額就達一億美元。

根據衛生署的統計，台灣幾近百分之九十八的SARS可疑病例均是在醫院感染。因此政府呼籲擊敗SARS的關鍵在於有效的於醫院防止SARS病毒的傳染與擴散。鑒於一般醫院在對抗SARS方面缺乏充足的醫療設施及人力，因此政府也特別指定十家大型醫院專責來治療SARS的病患。同時也經由美國疾病控制及防止中心（Centers for Disease Contain and Prevention）的協助成立許多工作小組來協助對抗SARS。此外，全國健康研究中心也協助訓練醫療人員在地區型醫院防止連串感染的爆發，也從事教育人民如何幫助自己及政府對抗SARS應有的責任及做法。

三、持續強調台灣主權國家的立場

對於中國此次在世衛大會卯足全力打壓台灣的事實，也應該讓台灣在國際社會與中國交手的策略有所改變。台灣一再強調世衛組織是最不具政治考量而以全民健康醫療為主的組織，同時又以「衛生實體」的身份僅求要成為「觀察員」期能參與世衛組織，卻仍受到中國蠻橫的打壓，台灣是否應該考量以國家的身分要求參與。

中國在國際SARS防疫研討會（2003年6月17日及18日於馬來西亞召開以中國已同意台灣派員出席的方式通知與會國家，以此方式企圖達成中國對台灣擁有主權的宣示，從WHO之例已更可看出，即使在最不具政治意義的國際醫療衛生組織中，中國都不忘對台灣的各種打壓，以顯示台灣是中國的一個地方政府，更何況台灣在其它國際組織的處境。因此，國人不應繼續持有向北京釋放更多善意即能獲得我國國際地位改善之不切實際的片面期待，特別是我國的駐外人員，更應具有台灣是一主權國家的信念，維護兩千三百萬人民於國際社會的權益與尊嚴，時時刻刻警惕自己，因應甚至回擊中國矮化台灣的技倆與打壓。

四、台灣防疫的系統性資訊呈現國際社會

台灣也應將從今年4月遭SARS肆虐以來的有關防疫措施做一系統性的整理，向WHO及美國、日本、歐盟等主要國家提供相關的做法報告，同時表明願意與國際社會分享抗SARS的經驗。策略上，台灣對中國沒有必要自我矮化，對於國際社會則提供詳實的資訊，表達與國際社會在抗疫方面充分合作及參與意願的立場。例如前衛生署長涂醒哲在4月間一場有關SARS的研討會中宣佈成立Urbani研究基金（紀念在WHO服務的義大利籍醫師，他最先發現SARS此一病毒，但卻也不幸死於SARS），其後國科會及衛生署也合作提供一百萬美元做為治療及預防SARS的基金，若從1998年台灣爆發登革熱及1999年9月21日的大地震，中國卻同樣以政治手段來干預國際社會對台灣所提供的人道救援，更可以看出中國對台灣人民口蜜腹劍的做法。

五、迎戰中國外交打壓的策略調整

由於中國的隱瞞SARS疫情，也讓國際

社會對於SARS的來源有很大的疑慮，美國Jamestown Foundation資深研究員Richard Eisher即曾撰文質疑SARS和中國軍方祕密研究生化武器不可分割的關係，也有俄羅斯醫學專家指出，SARS混合式的病毒型態，只可能在實驗室以人工製造混合。台灣應促成國際社會調查真相，使有助於維護體人類的健康安全。

WHO明知中國隱瞞疫情，WHO一直到四月的第一週才發出對於到中國及香港的旅遊警告。此外，WHO並沒有對中國的隱匿疫情做何抗議，反倒是建議中國應讓國際社會提供協助。由此一觀點來看，此次台灣的參與世衛大會的訴求本身，也許剛好讓北京得以在世衛大會上轉移目標，如果台灣當時控訴中國隱匿疫情，致使與中國往來密切的香港、台灣甚至多倫多都受到這樣的危害，或許可以在世衛大會上讓中國隱匿疫情成為討論的重要議題之一，而不是讓中國振振有詞，認為台灣是中國的一省，沒有資格參與世衛組織。即使台灣還是會受到中國打壓，但讓中國這種危害國際社會的政權本質，再一次暴露在國際媒體，讓國際社會有更進一步的認識，相對的對台灣加入世衛應有正面的助益。

六、系統性的評估我國參與主要國際組織策略的利弊得失

從此次世衛大會的過程，我們也可看出台灣未來參與世衛組織甚至其他國際組織的挑戰與契機，首先，中國是卯足全力封殺台灣，而世衛大會卻也臣服於中國的政治壓力下。因此，台灣為了參與世衛組織，一再強調醫療衛生不應受到政治干預的訴求，似乎應可思考是否未來仍繼續以此做為參與的主要訴求。台灣有否必要遮遮掩掩並以「衛生實體」來叩關值得討論。雖然此一

訴求被認為最不會刺激北京，也不挑戰中國的主權，但是一方面中國還是傾全力阻擾，世衛組織本身也並不因此而有所討論退讓，世衛派官員來台灣協助，恐怕一方面是基於國際社會的壓力，一方面也是基於現實利害的考量，例如，如果台灣SARS疫情更加嚴重而擴散到其他國家，則恐怕亦會引起國際社會進一步對世衛組織的壓力甚至詰難。台灣縱使最終能以「衛生實體」參與世衛組織，但對於其它國際組織的參與是否會產生不利的影響應加以審慎評估。

從世界貿易組織 WTO 一案，即顯示出中國更積極的在我國已參與的國際組織中的打壓動作，北京要求WTO秘書長將我國會籍由原加入時的「台澎金馬獨立關稅領域」改成「Chinese Taipei」（中國台北），企圖想將我國在該國際組織的地位降為中國之地方政府的用意至為明顯，所幸我國政府高層注意及此一損及我國主權嚴重性的問題，召回我國駐日內瓦WTO代表顏慶章研商，並訓令必須堅持我國應有的會員尊嚴及權益。在抗煞方面，台灣政府與民間也相當用心避免中國肺炎此一疾病的傳染，也從犧牲了八十餘寶貴人命中學到了許多抗煞的經驗，而在衛生署認為已達WHO除名旅遊警告地區之條件後，正式向WHO申請將台灣從旅遊警告區除名，殊不知WHO竟受中國的壓力，企圖循WTO入會模式，要求台灣必須在中國除名之後或與中國同時除名。

WHO在2003年5月8日宣布台北市為旅遊警示區，並將警示區於5月21日擴大到全台灣。世界衛生組織於西太平洋地區主任尾身茂在6月17日的國際記者會中宣布世衛已決定將台灣從SARS的旅遊警示區除名。WHO考量三大因素：一、台灣新

病例及可能病例數的下降。二、並無台灣輸出病例的證據。三、台灣的疫情監測做得很徹底。但是台灣仍在感染區名單中。

結語

SARS疫情對中國的衝擊也是未來台灣在國際社會與中國交手的重要觀察事項。此次因為中國政府官員隱藏疫情，已讓國際社會對中國此一專制政權封閉的體系有進一步的認識，並意識到類如對SARS此種病毒情的隱瞞，最終還是會危及國際社會，例如加拿大、台灣之受害即是一例。其次也對外商繼續投資中國產生負面的影響，中國經濟發展及成長若受SARS的影響而倒退，將迫使中國向國際社會更多的舉債，2003年將中國舉債一百七十億美元，略等於2002年其對外的借款。其次，四大國營銀行面對四仟億美元的保障恐會因經濟成長倒退而加速惡化，經濟問題也會危及共產黨繼續統治的合法性，因此民主透明的台灣仍是對抗專制中國打壓的一項利器。

台灣申請成為WHO的觀察員再次受到中國的強力打壓，激起國人憤慨之外，陳水扁總統更表示將以公投來凝聚國人的意志，同時也向國際社會表達台灣人民參與WHO的強烈意願。根據行政院研考會的一項民調，並於六月初公佈所顯示，五成三的民眾贊成以公投來決定重大的公共政策，五成七民眾支持在2004年總統大選時同時舉辦加入WHO公投。這種以公投方式來凝聚國人參與國際組織的意見，恐怕也會因這次參與WHO案遭受打壓而成為未來台灣在參與國際組織或有關重大外交政策上成為一參考模式。同時也是台灣向國際社會展現台灣人民共同意識的一項民主和平的做法，必有助於國際社會對台灣的認同與支持。