

台灣加入世界衛生組織的新策略： 申請為會員國，不是觀察員

●陳隆志／台灣新世紀文教基金會董事長、台灣聯合國協進會理事長

一、引言

世界衛生組織（World Health Organization；以下簡稱WHO）的成立是為了全人類的健康。疾病無國界，傳染病無國界，要作好全球性的防疫工作，一定需要所有的人民及政府，協力合作才能構築一個完整的全球防疫網絡。但是，有二千三百萬人口、重民主、重人權、重自由的台灣，竟然不是WHO的會員國。因此，台灣無法及時取得國際流行疾病的資訊，也不易獲得世界衛生關鍵技術與器材的支援，無形中台灣變成全球防疫體系的一個缺口，不只台灣人民的醫療衛生權受到漠視，對其他國家的公共衛生也造成一種潛在的威脅。

台灣需要加入WHO，有其迫切性與重要性。1998年台灣發生本土性腸病毒疫情的大流行，殃及眾多無辜的孩童，台灣因為不是WHO會員國的關係，無法獲得WHO及時的防疫資訊。而2003年爆發「嚴重緊急性呼吸道症候群（Severe Acute Respiratory Syndrome；以下簡稱SARS）」疫情時，台灣因為不是WHO會員國，不得不長時間獨自面對SARS病毒的威脅，直到疫情惡化時，WHO才派出防疫專家來台，凸顯WHO的政治考量勝

過台灣人民健康的事實。2005年以來，在來勢洶洶的禽流感（Bird Flu）的威脅下，台灣與其他國家嚴陣以待。

中國是阻擾台灣參與WHO的邪惡勢力，無所不用其極打壓台灣的生存空間，處處箝制WHO與台灣的聯繫管道；最令人氣憤的是，中國竟然對外謊稱他們在健康醫療上已照顧了台灣人民，所以台灣沒有加入WHO的必要。事實上，由中國處理SARS的案例可以看出，台灣的醫療水準遠遠高於中國。假使中國不是專制、嚴格控制資訊的社會，一開始沒有刻意隱瞞真相，SARS疫情就不會成為失去控制的風暴。有了上次SARS的經驗，WHO特別注意目前禽流感疫情在中國的發展。

在相互依存關係密切的地球村，醫療無國界，WHO要達成其促進健康衛生的使命，就要普及全人類，包括台灣人民在內。台灣每年二十二萬五千班國際航空客運，運送二千七百萬旅客進出或經過台灣，台灣不能被排除在全球衛生體系之外。台灣加入WHO，固然有利於兩千三百萬台灣人民公平享有國際防疫與醫療體系的保障，台灣也可以與各國分享根除瘧疾、小兒麻痺症，實施B型肝炎防治計畫等公共衛生發展的經驗，在人類的健康衛生同時扮演受惠者與貢獻者的角色。

職是之故，面臨在中國的陰影下要參加WHO的挑戰，台灣必須採取更積極的因應之道，由政府以台灣的名義身份，主動申請加入為WHO的正式會員國，不是觀察員而已。

二、政府近年的努力

台灣申請加入WHO的行動，最早是由民間醫界聯盟率先倡導，1995年9月20日台灣醫界聯盟舉辦「台灣加入世界衛生組織」公聽會，開始推動加入WHO的活動。¹ 1997年3月31日我國正式致函WHO中島宏（Hiroshi Nakajima）總幹事，表達成為WHO觀察員的意願。4月30日透過友邦塞內加爾（Senegal）向WHO提案，要求WHO邀請「中華民國（台灣）」以觀察員的身份出席第五十屆世界衛生大會（World Health Assembly；以下簡稱WHA）。雖然5月5日WHO總務委員會曾針對塞內加爾的提案進行討論，但因中國的反對，而未能列入該屆世界衛生大會的議程。²

1998年5月第五十一屆WHA召開前，我國再度透過友邦甘比亞（Gambia）向WHO提案，要求邀請我國以觀察員身份出席WHA。5月11日WHO總務委員會審議甘比亞的提案，中國與烏干達等國發言表示反對，由於各成員國對甘比亞所提議案並無共識，以致該年度未能納入WHA正式議程。³

1999年我國友邦索羅門群島（Solomon Islands）、宏都拉斯（Honduras）、聖文森（Saint Vincent）、賴比瑞亞（Liberia）及塞內加爾五國，先後致函WHO總幹事，要求將「邀請中華民國以觀察員身份參加世界衛生大會」之補充議題列入大會議

程。5月17日總務委員會審議該案時，受到中國代表與親中國家的反對，邀請台灣參與的提案再度遭到否決。⁴

2000年我國友邦索羅門群島、宏都拉斯、布吉納法索（Burkina Faso）、史瓦濟蘭（Swaziland）及馬其頓（Macedonia）五國向WHO提案，要求將「邀請中華民國以觀察員身份參加世界衛生大會」之補充議題列入第五十三屆WHA的議程。WHA開議時，宏都拉斯及尼加拉瓜（Nicaragua）以提案國身份列席WHO總務委員會，主張其提案應被列入大會議程，又因中國與親中國家發言表示反對，當天會議主席裁示不建議將該案列入大會議程。隨後審議WHA總務委員會之報告時，史瓦濟蘭及索羅門群島兩國發言，強調我國近年來協助開發中國家改善醫療衛生工作所作之貢獻，籲請各會員國正視台灣兩千三百萬人未能參與WHO之不合理待遇。然而，在中國、尼泊爾及幾內亞發言反對下，最後主席仍裁示通過總務委員會之報告，我友邦提案未獲列入WHA之議程。⁵

2001年我國友邦帛琉（Palau）、巴拿馬（Panama）、聖多美普林西比（Sao Tome and Principe）、塞內加爾、薩爾瓦多（El Salvador）、宏都拉斯及多明尼加（Dominican）七國向WHO提案，要求將「邀請中華民國以觀察員身份參加世界衛生大會」的議題列入第五十四屆世界衛生大會的議程。5月14日WHO總務委員會討論WHA議程的安排，我國友邦宏都拉斯以提案國代表身份列席發言，說明提案緣由並促請將上述提案列入大會議程，因中國與巴基斯坦（Pakistan）等十國代表發言反對，會議主席以該案尚無共識，裁示

不建議列入議程。同日下午WHA全體會議審查總務委員會報告時，再度因為中國與巴基斯坦發言反對，最後大會以不交付表決之方式，通過總務委員會之報告。⁶

2002年我國首度洽請友邦透過WHO執委會（Executive Board）提案，依據WHA議事規則第五條，執委會須將WHO會員國之任何提案列入大會臨時議程。⁷由於親中國家的強力阻撓，執委會1月14日召開會議時，投票決議不將該提案列入大會臨時議程。同年，塞內加爾等九個友邦4月下旬至5月上旬間，再度去函WHO總幹事，要求將「邀請台灣以觀察員身份參與世界衛生大會」之議題列入第五十五屆WHA議程之補充項目，另提出「健康實體」（Health Entity）的概念，試圖以擱置主權的方式，尋求參與WHO之機會。最後，仍因中國的強力阻撓，台灣無法以觀察員的身份參與WHA。⁸

2003年我國仍舊延續1997年以「邀請中華民國（台灣）以觀察員身份參加WHA」的訴求，透過友邦在WHA提案呼籲正視兩千三百萬人民之衛生健康權利並邀請台灣成為觀察員，以利於台灣對改善世界貧窮地區之衛生條件提供協助，同樣遭遇中國蠻橫無理之打壓而功敗垂成。⁹

2004年政府再以「健康實體」的概念，爭取成為WHA的觀察員，並推出「台灣人民健康人權不應被政治阻撓」、「台灣願意與世界分享公衛經驗」、「台灣願意提供各國衛生人道援助」以及「台灣願意積極參與WHO推動的各項工作」四項主軸，表達參加WHO的意願。雖然當年「邀請台灣作為觀察員參與世界衛生大會」的提案並未在總務委員會中通過而列入大會的議程，但是美國與日本在總務委

員會討論時發言表達支持，並與我國友邦共同投下贊成票；歐盟與加拿大雖投下反對票，但均發言表示，基於健康人權之基本權益要求，WHO應研議以適當的方式協助台灣參與WHO。

2005年台灣第九度爭取出席WHA的努力再度受挫，但在爭取參與並適用「國際衛生條例」（International Health Regulation；IHR）修正上，則突破中國的阻撓，成功納入「普世適用」原則內。根據WHO所規劃的IHR修正時程，IHR修正案預定在2005年WHA大會中通過，並從2006年1月1日起全面施行。由於目前我國並非WHO會員國，如果不能適用IHR，對我國衛生檢疫、傳染病防治及經濟發展，都會造成重大影響。因此，積極參與及適用IHR有其必要性，成為我國在2005年參與WHA最重要的訴求。¹⁰

總結九年來推動加入WHO的策略，主要是根據世界衛生組織憲章（Constitution of the World Health Organization：以下簡稱WHO憲章）第十八條第h款的規定：

「世界衛生大會得：

邀請與本組織職責有關的任何國際的或全國性的組織，政府的或非政府的組織派遣代表，在衛生大會所指定的條件下，參加衛生大會、委員會或由衛生大會召開的會議，但無表決權。

至於全國性的組織，須經有關政府同意後始得邀請。」¹¹

台灣從1997年開始爭取加入WHO，主要的作法是透過友邦要求WHO邀請「中華民國（台灣）」以觀察員的身份出席WHA，2002年首次在名稱上使用台灣來取代中華民國，要求WHA「邀請台灣以觀察員身份加入世界衛生大會」，同時提

出一個彈性的策略，參考台灣參與亞太經濟合作會議（經濟實體）以及世界貿易組織（關稅領域）的作法，以「健康實體」的概念來尋求國際社會的認同。然而，要檢驗此概念是否可能有所突破，必須從WHO憲章與成立宗旨著手。例如：台灣使用「經濟實體」參加亞太經濟合作會議，是為了因應其主旨在促進亞太地區二十一個成員間貿易與經濟的合作，共同對抗保護主義、解決貿易投資糾紛的特殊性，因此接受台灣以「經濟實體」身份成為會員。¹²可惜的是，政府無法就「健康實體」在WHO憲章的法源依據作進一步的解釋。

事實上，WHO憲章並未對觀察員的定義作出解釋，若按照「世界衛生大會議事規則」（Rules of Procedure of the World Health Assembly）第三條第二款的規定：

「WHO總幹事得邀請三種具備觀察員身份的國家參與衛生大會：一、已提出會籍申請國家；二、以代為申請準會員之領地；三、雖經簽署但尚未接受WHO憲章的國家。」¹³

WHO總幹事雖然具備邀請觀察員參與WHA的權力，也未能有效解釋「健康實體」加入WHO的正當性。2004年與2005年台灣再以「健康實體」的概念爭取成為WHA的觀察員，還是難逃失敗的命運。總而言之，台灣爭取加入WHO的策略，以爭取成為WHA「觀察員」為主要目標，當前不管是以「邀請中華民國（台灣）」的名義或是「健康實體」的概念，凸顯我國以非國家實體的身份參與WHO，並未能彰顯台灣是一個主權獨立國家的事實，也未能凸顯參與WHO是台灣兩千三百萬人之基本權益。

三、台灣應採取新策略

台灣加入WHO最大的阻礙來自於中國的反對，其打壓台灣所持的理由，不外乎下列幾點：第一、台灣透過友邦在WHA提出「邀請中華民國（台灣）以觀察員身份出席WHA」的提案，爭取參與WHO的目的，乃企圖製造「兩個中國」、「一中一台」，違反「一個中國原則」，嚴重侵犯中國的主權，干涉中國的內政。第二、台灣參與WHO不但違反《聯合國憲章》以及聯合國大會2758號的決議，也抵觸《WHO憲章》及1972年第二十五屆WHA第25.1號的決議。第三、WHO是由主權國家參與的聯合國專門機構，台灣是中國的一部分，並沒有資格申請為WHO的會員或觀察員，也沒有資格出席WHA或參與WHO的任何活動。¹⁴

我們必須使國際社會明瞭，台灣參與任何國際組織（包括WHO）絕對不是與中國爭奪所謂的「中國代表權」。事實上，1971年聯合國大會所通過的第2578號決議是針對中國代表權所做的決定，根本不涉及台灣的地位歸屬。自從中華人民共和國於1949年成立以來，已經五十七年，從來不曾統治過台灣一日，台灣是台灣，中國是中國，台灣與中國確確實實是二個互不隸屬的不同國家，台灣不是中國的一部分，也不是中國的內政問題。因此，要破除「一個中國」的迷思，最理想的方式就是明確宣示台灣是一個主權獨立的國家，申請成為WHO的會員國。

以台灣的名義身份申請加入WHO或其他國際組織的意涵，是對「一個中國政策」攻勢的積極回應，也在向國際社會表達台灣是一個主權獨立的國家，不屬於中國的事實。再者，台灣參加WHO有健康

人權的一面，也有牽涉台灣國格的政治面，我們思考加入WHO的策略，絕對不可以犧牲國家獨立主權作為交易條件。假使我們在國際上不認為自己是一個國家，不願意爭取主權國家應有的權利，那麼台灣在國際上將繼續停留在「經濟實體」、「漁業實體」、「健康實體」等等，對政治面繼續保持沈默的後果，就會被解釋為「默認」台灣是中國的一部分。政府目前所採取「健康實體」觀察員的策略，是一種委曲權宜的作法，並未能真正排除台灣參與WHO的障礙。中國面對我們以「健康實體」的身份爭取作為觀察員的策略，仍不改其一貫的政治論調來回應，堅持「台灣是中國的一部分，根本沒有資格參加WHO」的立場，如此一來反而模糊台灣的正當訴求。那麼，台灣為什麼要自我矮化選擇不能凸顯主權意涵的健康實體去參與WHO？在中國於2005年3月通過實施「反分裂國家法」、以「台灣為中國一部分」的前提之後，我政府在國際組織（特別是WHO與聯合國）對中國政府的一個有力反駁、譴責，就要以台灣是一個主權獨立國家的明確立場，申請加入為會員國。

實際上，申請成為WHO會員國不一定比觀察員困難。WHO憲章第三條明訂申請會員的資格：「所有國家均有資格參加本組織為會員。」¹⁵ WHO憲章第五條明訂創始會員的資格：「應邀派遣觀察員出席1946年在紐約召開的國際衛生會議（International Health Conference）的各國政府，在本組織首屆世界衛生大會（Health Assembly）召開前，根據本憲章第十九章規定，並依各該國程序簽署或以其他方面接受本憲章者，均得為本組織會

員。」¹⁶

加入會員的條件，WHO憲章第四條及第六條有規定。依據第四條，「聯合國各會員國按本憲章第十九章規定，並依照各該國立法程序簽署或以其他方式接受本憲章者，均得為本組織會員。」¹⁷ 第六條則規定：「在不違背本組織根據憲章第十六章規定與聯合國所達成的任何協議的情況下，凡未能依照本憲章第四、五兩條規定參加為會員者，均可申請為會員，經世界衛生大會以簡單多數決（simple majority vote）通過，即可為本組織會員。」¹⁸

要之，台灣並不是1946年國際衛生會議的受邀國，目前也不是聯合國的會員，因此WHO憲章第四及第五條並不適用。對台灣能夠適用的條文就是WHO憲章第三條與第六條。根據第三條，「所有國家均有資格」成為WHO的會員國，不限於聯合國的會員國。而依據第六條，「凡未能依照本憲章第四、五條規定參加為會員者，均可申請為會員，經世界衛生大會以簡單多數決通過，即可為本組織會員。」瑞士在2002年3月加入聯合國之前，已經是WHO的會員國，就是根據上述的規定。

換句話講，WHO的會員是開放給所有的國家（不限於聯合國會員國），而申請入會的決定由WHA以過半數的簡單多數（simple majority）通過。這與一般國際組織以三分之二的多數決定入會的申請，大有不同。同時，也沒有聯合國安全理事會常任理事國（包括中國在內）行使否決權的問題。WHA以過半數的「簡單多數決」（simple majority vote）既可決定會員的入會申請，也可決定觀察員的申請。顯然，在投票程序上，成為WHO的會員

國與WHA的觀察員，其困難度（或簡易度）相同。

WHO憲章第六十條對表決的方式有所規定：

「(a) 衛生大會對於重要問題的決議須有出席及投票會員的三分之二多數的表決。此類重要的問題包括：批准公約或協定依照本憲章第六十九、七十、及七十二條的規定，批准本組織與聯合國及與政府間的組織或機構發生關係的協定；以及本憲章的修改問題。

(b) 對於其他問題的決議，包括須經三分之二多數通過的其他各項問題，須經出席及投票的會員半數以上表決通過。

執委會與本組織各委員會對於與上項類似問題的表決應遵照本條上述

(a)、(b) 兩段執行。」

會員入會並不包括在所謂「重要問題」之內，因此不適用上述規定，而以「簡單多數」決定，也就是出席及投票的會員半數以上表決通過即可。總之，申請加入為WHO的會員國，並非一般所想像的「不可能」，而是可行的策略。

四、會員國與觀察員權益之比較

台灣申請成為WHO觀察員的好處遠不及申請為正式會員國。一般而言，參與WHO的主要利益可以從功能性與總體外交兩方面來討論：

(一) 功能性：

根據WHO憲章第二條提出有關WHO任務、十八條有關衛生大會的任務、二十八條有關執行委員會的任務、五十九與六十條有關投票與表決、以及世界衛生大會議

事規則第四十七條與第六十條有關觀察員的權利，可以歸納出會員與觀察員的差異：

(1) 參與會議方面

觀察員可參與WHA與其他主要委員會，但必須得到主席的邀請，也就是說並沒有所謂「常態觀察員」，會議主席或是總幹事得視狀況需要邀請觀察員出席。正式會員則可以出席大會及其他委員會，不受任何限制。

(2) 發言與討論的權利

觀察員在獲得WHA或委員會同意時，才可以針對會議討論之問題發言，也就是說以觀察員身份並無法直接將各自的意見對外表達，而正式會員則可以針對議題發言並提案討論，表達意見並爭取權益。

(3) 取得文件權利方面

觀察員只能取得非機密性文件及總幹事認為可以發給的其他文件，正式會員則可以取得世界衛生組織之所有訊息，如各地疫情、疾病研究等。

(4) 備忘錄的發送

觀察員可提交備忘錄給總幹事，但總幹事可決定該備忘錄之分發傳送性質與範圍。會員國則沒有此項限制。觀察員在表達意見上再次受限，並且失去與其他國家交流的機會。

(5) 技術援助與緊急狀況下的救濟

WHO得根據各國政府申請，或願意接受的狀況下，提供適當的技術援助，並在緊急狀況下給予必要的救濟。在九二一地震及SARS時，中國就以台灣不是WHO會員為藉口，要求任何WHO對台灣的協助都需要中國的許可。假使台灣成為觀察員，仍可能因主權定位模糊又遭中國阻撓，成為正式會員便沒有此項困擾。

(6) 選舉與投票權

觀察員沒有被選舉權，無法擔任何職務，也沒有投票權。正式會員享有對政策、工作計畫的表決權，對於重要職務如總幹事、執行委員等也有選舉與被選舉權。

綜上所述，觀察員就像一個旁觀者，享受有限的權利，而部分權利則必須獲得大會或總幹事的解釋與許可。反之，會員則享受完整的權利。

(二) 總體外交利益：

從總體外交利益來考量，觀察員的身份大大不如會員國。凡是WHO的會員都是國家，而觀察員則不一定是國家。接受觀察員的身份，對台灣的主權有重大的損害，因為觀察員的定義不明，容易使國際社會產生錯覺，誤認台灣並不是一個獨立的主權國家。從國際法的層面來看，不論要提升台灣國際地位或凸顯「台灣、中國，一邊一國」的事實，台灣以觀察員身份參加WHA，不但沒有加分，反而有減分的效果。以「健康實體」作切入的策略確實有認真檢討的必要。原本以觀察員的身份申請加入WHA，國家的身份仍可能是台灣的一個選項，有模糊的空間，但「健康實體」等於是全面棄守，主動承認台灣不一定是一個國家，自我傷害真大。

觀察美國與歐洲國家過去針對台灣參加WHA的發言，僅僅表示支持「台灣」成為「世界衛生大會」(WHA)的觀察員，並未對台灣的法律地位加以定位。甚至台灣的友邦在WHA的發言，也從未提到台灣不是國家的言論，在其他國家皆不願意針對台灣地位輕下任何定論之前，台灣政府卻選擇棄守主權國家的立場，即使因此而獲得觀察員的地位，所得與所失仍

需重新慎重衡量。

以正式會員國的身份加入WHO，不但免除上述困擾，更符合台灣真正的國家利益。如上所述，「所有國家皆有資格」成為WHO的會員。申請加入為WHO的會員，無異是對外宣稱台灣是一個主權獨立的國家，拒絕台灣加入，就不符合WHO憲章的基本精神。假使台灣無法立即加入WHO，每次台灣政府提出入會的申請，也就是一次有力的國際宣傳，既可堅持台灣是一個主權獨立國家的立場，也可凸顯台灣兩千三百萬人民所遭受的不平等待遇。

五、台灣以會員國與觀察員的申請程序遭遇的困境相同

根據先前所提WHO憲章的規定，我們可以獲得一個結論，那就是台灣以國家的身份申請加入為WHO的會員國所面對的困難，並不大於觀察員。政府以爭取成為WHA「觀察員」為主要目標，乃是為了規避所謂的主權問題。

參與WHA的觀察員可分為三種類型：第一、非會員國觀察員(Non-Member State Observer)，例如：教廷(Holy See)；第二、觀察員(Observers)，例如：馬爾他騎士團(Order of Malta)、國際紅十字會(International Committee of the Red Cross)；第三、根據WHA 27.37號決議案邀請的觀察員(Observed invited in accordance with Resolution WHA 27.37)，例如：巴勒斯坦(Palestine)。上述三類觀察員，包括國家(教廷)、準國家(巴勒斯坦)與非國家政治實體(馬爾他騎士團)三種身份。台灣若申請成為觀察員，法律上有可能歸為其中一類，是以其地位

有解釋的空間，似乎可以避免主權的爭議。¹⁹ 但事實證明，中國並不會因為我們自動退讓以觀察員身份提出申請，而放棄任何政治打壓、排斥的機會。台灣要參加任何的國際組織，不管名稱如何，中國的反對都是必然的，中國通過「反分裂國家法」之後，更是變本加厲。因此，不論是申請為會員或觀察員，台灣必須面對中國及其所支持的投票部隊，兩者的困難度相同。

從制度面來看，申請加入為WHO的會員國雖然困難，但絕非毫無希望。與參加聯合國的重大工事相比，有兩項相對的優勢。首先，WHO並沒有所謂「否決權」的問題。雖然聯合國安全理事會五個常任理事國在非正式協定中享有成為WHO執行委員會委員的優勢，但在表決方面，中國並沒有否決的權利，一切取決於獲得WHA過半多數的支持。

台灣加入WHO的訴求，目前尚無法獲得國際社會多數的支持，與是不是認同台灣是一個國家的問題有關。雖然WHO是聯合國體系下專門機構中，政治性相對較低的組織，但無法否認的是，台灣要加入WHO被視為政治問題，而不是單純的健康醫療問題。聯合國體系WHO的入會決定，對台灣參加的其他組織顯然具有指標作用。在當前全球化的時代，實際上傳染病的蔓延不分國界，愈來愈多國家認同醫療無國界的觀念。國際醫療不能因為台灣的主權問題而產生缺口，這也是台灣突破國際困境，最有力的說帖。台灣要加入WHO，國家主權與人類整體的健康，當然要兼顧。

六、國際因素的考量

台灣是國際社會的一員，任何重要外交政策的制定，事前必須進行嚴謹的沙盤演練，才能夠落實執行，獲得國家最大的利益，我們要彰顯台灣是一個主權獨立國家的外交政策，推動申請加入WHO運動時，當然需要針對國際環境衡量利弊得失：

（一）加強友邦對我國申請入會的支持

在推動台灣加入WHO及聯合國運動的過程中，支持我們的基本力量是與我國有外交關係的友邦。友邦的繼續支持，當然不可或缺。在改採申請為WHO會員國的新策略，我們必須加強與友邦溝通，使他們充分瞭解台灣加入為WHO會員國的重要性。實際上，有的友邦對「台灣是台灣，中國是中國」的清楚認識與表達，遠超過我們的政府官員。例如，甘比亞的總統在聯合國的政策聲明、在訪問台灣的國宴，都以「台灣共和國」（Republic of Taiwan）——不是中華民國——稱呼台灣。真值得學習倣仿！

（二）中國的反應

毫無疑問的，台灣加入WHO最大的阻礙就是來自中國。從中國通過反分裂國家法的作為來看，中國堅決主張台灣是中國的一部分，台灣參與任何國際組織的想法或作法，被視為一種分裂國家的行為，中國必然會干涉。因之，中國會澈底反對台灣以觀察員或會員身份參加WHO，台灣委曲求全、低姿態的觀察員作法，不會得到中國的善意回應。我們政府應該放棄爭取「觀察員」的作法，改採正式會員的方式申請加入，才符合台灣國家整體的利益。

（三）美國可能的反應

美國在台灣參加WHO的議題上，一直保持正面的態度。美國國會一直是支持台灣參與WHO的重要力量，眾議院在1998年10月9號，通過334號共同決議案，主張美國政府「應促成世界衛生組織的某種努力，使台灣以符合此一機構要求的方式獲得有意義的參與」。1999年與2001年，眾議院通過了1794號及428號法案，使得美國行政部門具有法律上的義務協助台灣參與WHO。美國行政部門也首次在2001年5月，由當時衛生部長湯普遜（Tommy G. Thompson）表示，美國行政部門支持台灣參與世界衛生會議，更於2003年2月14日表示：「美國當前要務係協助台灣成為觀察員」。²⁰ 凸顯美國支持台灣參與WHO態度一直是肯定的，也認同台灣以觀察員參加的做法。

我們如果要更改策略，以會員的身份加入WHO，則事先必須與美國政府溝通，使他們真正瞭解台灣的立場與觀點。美國之所以會支持我國，除了政府多年來的努力外，也是體認到醫療無國界，台灣不能成為世界衛生體系的缺口。我們必須根據這個觀點，持續向美國遊說，尤其2003年發生的SARS危機及2005年以來禽流感的威脅，美國沒有理由忽視將台灣排除在國際衛生體系之外的風險。我們必需讓美國知道，觀察員只是WHO的旁觀者而非參與者，對於促進台灣與國際防疫體系接軌，幫助有限，成為WHO的會員國才是正確的選擇。

（四）歐洲與日本的態度

台灣以國家的身份申請加入為WHO的會員國，歐洲與日本的態度非常重要。2002年3月14日歐洲議會通過決議案，籲

請歐盟執行委員會及會員國支持台灣以觀察員身份加入WHA，但實際上歐洲各國政府目前缺乏一致的共識。要如何獲得歐洲一致支持的態度，以人權議題作為訴求，是我們可以採取的方法：歐洲國家一向重視人權，我們可以將中國如何打壓台灣的事實廣加宣傳，例如，九二一大地震發生之後，中國如何阻礙國際救援隊到台灣協助救災；而台灣發生SARS風暴時，中國又如何以政治力干預國際醫療體系對台灣人民的援助，使歐洲國家瞭解台灣加入WHO的必要性。

歐洲國家重視制度與法治，2002年歐盟以WHO憲章並無「健康實體」的規定無法支持我國。我們必須從WHO憲章著手，表示台灣無意挑戰「中國代表權」的地位，而是根據WHO憲章，以台灣是一個國家的身份申請加入，符合WHO憲章宗旨「享受可能獲得的最高健康標準是每個人的基本權利之一，不因種族、宗教、政治信仰、經濟及社會條件而有區別」，也符合憲章第三條與第六條加入WHO的規定。此外，台灣也可以根據各國不同的情況採取不同的對策，例如，比利時政府比較能考量小國被大國打壓的共同感受，而在立場上比法國等大國對我友善；而德國也曾經在2002年因為要與台灣洽談軍事採購，在執行委員會採取中立的立場，未如中國所願發言反對。²¹ 鑒於上述的例子，台灣並非完全沒有努力的空間，加強與歐洲各國的溝通與交流，以人權與WHO憲章作訴求，還是可以累積台灣在歐洲的支持能量。

近年來台日雙邊關係有所改善，具體反映在日本涉台事務的發言內容。2002年日本內閣長官福田康夫首次代表日本行政部

門公開支持台灣成為WHA觀察員，而2004年日本更在WHA唱名表決時，投票支持台灣。由於政府的努力與中日的交惡，近年台日關係有所改善，尤其日本在去年給予台灣觀光客永久免簽證後，赴日旅遊的人次必定再創新高；台灣可藉由兩國的密切交流作訴求，輔以迫切的禽流感危機，讓日本瞭解排除台灣在WHO外，不只是對兩千三百萬台灣人民的歧視，也會間接影響日本國家與國民的權益。與美國不同，日本是內閣制國家，國會的力量相對強勢，台灣可經由國會遊說，讓日本瞭解：作為WHO的會員國，台灣更能加強與世界醫療體系接軌，對禽流感的威脅更能有效防範。如此，持續的溝通加上雙方共同的利益，可促使日本認同及支持台灣加入WHO的新策略。

（五）其他可以努力的方向

除了以上所述，台灣要爭取成為WHO的會員，還有二方面的努力，值得一提：

（1）加強對WHO的研究

WHO自1948年成立以來，目前成員有193國，其運作方式、權力結構、會員大會等等極為繁複，已成為「國際衛生學」中最龐大的學問，若不先研究瞭解過去五十餘年的各項運作方式及結構，將會不得其門而入。²² 我們必須瞭解WHO的生態以及現有權力結構，針對WHO憲章、WHA議事規則、各委員會相關規定以及WHO的各級文件、條例，作一通盤整理檢討，找出其中有利於台灣入會的點，善加利用。例如，在2005年剛通過的國際衛生條例修正案，其中就納入了「普世適用」的原則，對於我方的論點有加強的作用。台灣在1997年後才比較有這方面的討論與研究，還有許多必須加強的所在，除

了民間與學界的研究之外，政府更必須在這方面投入資源，以求在戰略、戰術上有所突破。

（2）加強經營與非政府組織的關係

台灣雖然被聯合國所屬各專門組織排拒在外，而承認台灣為主權國家亦僅有二十餘國，但這並不表示台灣人在地球上的活動空間僅侷限於少數二十餘國。我國的醫療衛生實力在世界各國有舉足輕重之力，例如，慈濟、台灣路竹會不定期至非洲、中南美洲或其他戰亂地區從事義診及人道醫療服務。外交部也曾經與「國際關懷協會法國分會」（Care France）合作在查德進行愛滋病防治計畫。²³ 這些都是免費的國際形象廣告，也是發展非官方關係有利的橋樑，政府或許可以在這方面投入資源，累積更多國際對台灣的支持；畢竟以會員身份參與WHO，最終的關鍵仍是在WHA的表決，而爭取各會員國的支持，則是我們不可迴避的任務。

七、結言一向正確的方向前進

WHO是基於聯合國保護人權的精神而成立，以促進全人類最高的健康水準為目標，且強調「追求健康為人人應享之權利，此一權利，不因種族、宗教、政治信仰、經濟或社會情況之不同而有所差別」。為確保地球村人民享有高度健康、完美的生活環境，自然應該儘速同意讓台灣參與，做為一個會員國。台灣需要WHO，而WHO也需要台灣。經過五十多年來全體人民的共同奮鬥，台灣已建立有別於中國的獨特政經社會文化制度及環境，國際社會及所有WHO的會員國應該支持台灣成為WHO的會員國，共同合作推動防疫工作，透過公共衛生經驗的分

享，提升台灣人民及全體人類的健康水準，才是落實WHO宗旨及實現國際人權的正確作法。

（一）會員國，不是觀察員

台灣要申請加入為WHO的會員國，不是觀察員。觀察員只是WHO的旁觀者，權利處處受限制，在世界衛生大會休會期間等於喪失與他國交流的機會，面對未來可能流行的禽流感或可能復發的SARS、腸病毒的防範，幫助有限；即使我政府委曲求全繼續使用「健康實體」的概念，仍將不得其門而入，對台灣長遠的外交總體利益也沒有幫助。反之，以會員的身份加入，享有WHO的一切權利，可以取得所需要的國際衛生資訊與協助，也可提供台灣回饋世界與國際交流的正常管道，使台灣與國際衛生體系接軌，對於台灣的總體外交利益、反制中國的外交打壓，都有非常正面的功用。

（二）向「似乎不可能」挑戰

台灣以會員國身份加入WHO，是向「似乎不可能」挑戰。爭取會員或觀察員，所遭遇的困難不分上下。我們所應該做的，是整合政府與民間的所有力量，全力朝向以會員國的身份加入WHO的目標邁進。明知不可為而為之，只要大方向正確，加入的打拚過程本身就是目的。自1997年至今，台灣為加入WHO已累積了相當多的能量，我們如能堅定自己的立場持續努力，以會員國的身份加入WHO，則沒有所謂「不可能」的問題。

（三）有志竟成

「自助天助」，在國際社會中，唯有自己先幫助自己，別人才有可能伸出援手。台灣數年來的努力並非沒有成果，除了美

國國會、歐洲議會，還有英國下議院、中美洲議會、義大利眾議院、愛爾蘭國會、加拿大國會、以及我國邦交國國會等，還有很多國家的市議會與地方官員，都曾通過各種決議支持台灣。²⁴我們不需妄自菲薄，或因九次叩關失敗而灰心喪志。我們要有信心，以積極的態度，選擇WHO會員國的正確方向，持之以恆，有志竟成。

【註釋】

1. 「衛生外交：重要事件表」，轉自財團法人台灣醫界聯盟基金會網站：<http://mpat.twweb.biz/front/bin/ptdetail.phtml?Part=02-Job-02-06>.
2. 5月5日WHO總務委員會討論塞內加爾的提案時，中國率先發言反對將該案列入大會議程，並獲得阿根廷、古巴、日本、南非、英國、俄羅斯等國的附議。美國代表則表示，總務委員會並非討論本案之適當場所，惟美方認為WHO應提供台灣做出貢獻之機會。總務委員會主席於討論結束之後，裁定該委員會不建議將有關台灣參與的議案列入世界衛生大會議程。隨後在WHA全會審議總務委員會所提報告，尼加拉瓜代表首先發言提議，將我案列入大會補充議題，多米尼克與塞內加爾等十一國相繼發言支持尼國的提議，但中國與巴基斯坦則發言反對，大會主席最後決定就是否贊成總務委員會報告進行唱名表決，結果以一百二十八票贊成，十九票反對，五國棄權，通過總務委員會的報告，有關台灣出席參加WHA的議案無法排入第五十屆WHA的議程。以上資料轉自《中華民國八十六年外交年鑑》，第三章第二節，外交部網站：http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac97/3-2.html

3. 《中華民國八十七年外交年鑑》，第三章第二節，外交部網站：http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac98/section_3/page3-2.htm.
4. 《中華民國八十八年外交年鑑》，第三章第二節，外交部網站：http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac/mo3/chapter2.htm
5. 《中華民國八十九年外交年鑑》，第三章第二節，外交部網站：http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac2000/mofa_11.htm.
6. 雖然我國爭取加入WHO的努力，一再受到中國的阻擾，但在外交部、相關部會及民間團體之共同努力下，我國爭取加入WHO的議題，逐漸受到國際社會的關注。例如：2001年5月28日美國布希總統簽署眾議院第四二八號有關美國支持我成為世界衛生組織觀察員之法案，正式成為第107-10號法律；「歐洲醫師會」（Standing Committee of European Doctors；CP）在同年9月則通過支持台灣成為WHO觀察員之決議；「世界醫學會」（World Medical Association；WMA）理事會也在同年10月通過決議支持台灣成為WHO的觀察員。以上資料轉自《中華民國九十年外交年鑑》，第三章第二節，外交部網站：http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac2001/mainframe.htm.
7. 由於WHO執委會是由卅二個WHO會員國組成，每年集會兩次，分別於一月及五月召開，負責執行WHA之決議，並擬訂大會之臨時議程。因此，2001年11月14日至16日我國友邦瓜地馬拉等國政府，分別致函WHO幹事長，要求第五十五屆WHA討論「邀請中華民國（台灣）以觀察員身份參加世界衛生大會」之議題，並盼WHO於2002年1月14日至21日舉行之第一〇九屆WHO執委會會議討論並將我案列入WHA臨時議程。以上資料轉自《中華民國九十一年外交年鑑》，第三章第二節，外交部網站：http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac2002/03/03__02.htm.
8. 雖然2002年我國以務實的態度，提出「健康實體」的新思維推動參與WHO，仍因中國的強力阻撓，世界衛生大會主席宣佈不將該案列入大會議程。雖然如此，在政府相關部會及國內外民間團體的共同努力下，台灣參與世界衛生組織的議案，在國際間逐步取得瞭解與支持。不僅美國參眾兩院也通過法案，並由布希總統簽署，授權美國國務院提出計畫協助我國於2002年取得觀察員的地位，歐洲議會也通過決議支持我國以觀察員的身份參與WHO、甚至中美洲議會都通過決議支持我國以觀察員身份參與WHO；而美國與日本政府也相繼表示支持台灣獲得觀察員地位。此外，我國也獲得「歐洲醫師會」、「世界醫學會」理事會及「國際小兒醫學會」等組織的支持；美國哈佛大學公共衛生學院一五五位教授更聯名致函WHO幹事長，促請支持台灣以觀察員身份參與WHO。以上資料轉自《中華民國九十一年外交年鑑》，第三章第二節，外交部網站：http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac2002/03/03__02.htm.
9. 在全國各界共同努力下，七年來透過理性之訴求與作法，獲得國際社會之普遍同情，具體成就包括：(1)各國國會、區

域性議會組織以及國際專業組織等紛表支持：美國衛生部長湯普森（Tommy Thompson）非但致函WHO幹事長表示美國支持台灣參與WHO事務，包括成為WHA之觀察員，並首度於WHA總討論時，特別提及「美國強烈支持將台灣納入對抗SARS及其他疾病之努力之中」；歐盟執委會表明原則上支持我參與WHO，惟作法上仍待進一步確定；日本外相及厚生勞動省官員亦曾多次公開表示支持我案之立場。甚至歐洲議會、中美洲議會及美國、加拿大、多明尼加、菲律賓、瓜地馬拉、巴拿馬、哥斯大黎加、智利等國國會均適時通過支持我案決議。其他重要國際醫學組織，如「國際外科學會」、「加州醫學會」、「世界護理學會」、「世界藥師聯盟」、「世界醫學會」及「國際小兒科醫學會」理事會等，亦分別通過支持我國成為WHO觀察員之決議。(2)各國重要媒體紛紛發表社論支持：日本五大報均發表友我社論，顯示我參與WHO之正當性確已獲得國際輿論之支持，華盛頓郵報及國際前鋒論壇報亦分別刊登陳總統及外交部簡部長呼籲國際支持之專文。(3)爭取受邀參加WHO召開之「全球SARS會議」：2003年5月27日，WHA通過全球對抗SARS決議案，提供未來WHO就SARS防治與我往來之法理基礎。此外，WHO於2003年6月在馬來西亞召開「全球SARS會議」時，我國計有疾病管制局蘇局長益仁等十四人參加，此為我退出WHO以來第一次衛生主管官員獲邀參加該組織之正式大型國際會議。以上轉自《中華民國九十二年外交年鑑》，第三章第二節，外交部網

站：http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac2003/08/08_02.htm

10. 根據國際衛生條例第三條原則部份第三款規定：「本條例的執行需接受普世適用目標的指導，以保護世界全人類免於國際傳染疾病」，在國際衛生條例修訂過程中，與台灣最具利害關係的部分，乃在於「普世適用」的原則與內容，幸而幾經努力，最終成功的納入「責成會員國及秘書長遵循上述原則，完全執行國際衛生條例」的但書，讓台灣取得法理的依循，在國際衛生條例通過之後，台灣可以按照該條例積極參與WHO所建立的「全球傳染病防疫機制」，以達到防疫無漏洞的目標。以上內容轉自「叩關世界衛生組織，絕不輕言放棄」，**衛生報導**，第122期，2005年6月，頁43-44。
11. Article 18 – The functions of the Health Assembly shall be: (h) to invite any organization, international or national, governmental or non-governmental, which has responsibilities related to those of the Organization, to appoint representatives to participate, without right of vote, in its meetings or in those of the committees and conference convened under its authority, on conditions prescribed by the Health Assembly; but in the case of national organizations, invitations shall be issued only with the consent of the government concerned.
12. 李明峻，「以『衛生實體』參與WHO的國際法意涵」，**國策專刊**，第20期，2002年7月15日，頁6-7。
13. Rule 3 – The Director-General may invite States having made application for

- membership, territories on whose behalf application for associate membership has been made, and States which have signed but not accepted the Constitution to send observers to sessions of the Health Assembly.
14. 有關中國反對台灣出席WHA及參與WHO相關活動之官方立場的詳細論述，請參閱宋燕輝，「由國際法觀點析論中共反對台灣參與WHO」，**問題與研究**，第43卷第5期，民國93年9、10月，頁157-183。
15. Article 3 — Membership in the Organization shall be open to all States.
16. Article 5 — The States whose governments have been invited to send observers to the International Health Conference held in New York, 1946, may become Members by signing or otherwise accepting this Constitution in accordance with the provisions of Chapter XIX and in accordance with their constitutional processes provided that such signature or acceptance shall be completed before the first session of the Health Assembly.
17. Article 4 — Member of the United Nations may become members of the Organization by signing or otherwise accepting this Constitution in accordance with the provisions of Chapter XIX and in accordance with their constitutional process.
18. Article 6 — Subjects to the conditions of any agreement between the United Nations and the Organization, approved pursuant to Chapter XVI, States which do not become Members in accordance with Articles 4 and 5 may apply to become Members and shall be admitted as Members when their application has been approved by a simple majority vote of the Health Assembly.
19. 姜皇池，「WHO之檢討—從國際法角度觀察」，**國策專刊**，第20期，2002年7月15日，頁9。
20. 高英茂，立法院第五屆第一會期外交及僑務委員會第七屆全體會議，2002年3月25日，頁4。
21. 吳志中，「由歐洲看台灣如何加入WHO」，**國策專刊**，第20期，2002年7月15日，頁18。
22. 「台灣加入WHO的策略探討—結語」，轉自財團法人台灣醫界聯盟基金會網站：<http://www.taiwan-for-who.org.tw>.
23. 高英茂，立法院第五屆第一會期外交及僑務委員會第七屆全體會議，2002年3月25日，頁5。
24. 詳細資料請參考：「WHO世界衛生組織」，中華民國（台灣）外交部網站 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/lp.asp?ctNo=293&CtUnit=101&BaseDSD=7>. ©