

從國際防疫合作的觀點，談台灣參與世界衛生組織的契機

●陳再晉／行政院衛生署副署長

前言

我國自1997年起，政府開始積極推動台灣加入世界衛生組織（WHO）活動，迄今已邁向第十年。雖然過去九次的叩關失敗，令人感到無奈與失望，但卻也讓我們一次又一次地見識到中國無理杯葛的醜態與誑妄傲慢的態度，同時也讓我們體認到弱國無外交的國際政治現實。

然而這些失敗的經驗，不但沒有澆息台灣加入WHO的殷切期盼，反而在2003年爆發SARS大流行後，讓我們找到在世界發聲的舞台，具體提出台灣應參與WHO，彌補防疫缺口的有利事證；而最重要的是，SARS慘痛經驗讓WHO及各國意識到台灣的重要性，因為在目前便利的國際交通下，已是防疫無國界，中國的疫情會經由台灣傳播到其他國家。現今，禽流感疫情在全球各地蠢蠢欲動，全球流感大流行之潛在危機又再度威脅各國，因此，在保障我國民眾生命安全及盡責扮演好國際防疫一員的前題之下，如何運用與國際間各國之防疫合作，做為台灣參與WHO，將是本文論述之重點。

SARS 風暴之危機，台灣參與世界衛生組織之轉機

2003年3月14日，台灣向WHO通報第一例SARS確定病例未獲回應；隔天，3月15日，台灣再度向WHO通報第二例SARS確定病例亦未獲回應；3月16日，美國「疾病管制中心（CDC）」派專家來台協助瞭解疫情，並就防止擴散方式與我國進行研究與合作，同時衛生署疾病管制局亦派專人運送我國SARS病患的檢體至美國CDC亞特蘭大總部做進一步比對；3月18日，台灣再向WHO通報第三至四例確定病例，惟仍未獲回應，但是WHO已將台灣疫情資料登錄在全球疫情通報系統的網頁上，名列於中國下之一省。雖然當時我國外交部、衛生署持續向WHO提出抗議，並盼重視台灣SARS疫情及表達願與WHO合作對抗SARS疫情等事，均未獲回應。

雖然當時我國的疫情未如其他國家嚴重，但是台灣是地球村的一員，筆者當時又擔任疾病管制局局長，在專業理念之堅持下，仍要求同仁繼續向WHO通報每一例確定病例。我們的堅持與努力不懈，終於在3月21日、3月24日陸續接獲WHO專家友善的回應，感謝我國持續通報病例及

提供相關資料，並建立後續通暢的聯繫管道與互信基礎。2003年5月2日，WHO首次向我國表示，盼WHO SARS團隊能與台灣合作防止疫情擴散，2003年5月3日，二名WHO專家抵台，這是台灣自1972年退出WHO後，三十一年來首次有WHO官方代表來台，其象徵意義，不僅顯示出當時我國SARS疫情之嚴重性，也凸顯出台灣非WHO會員之無奈、矛盾等複雜心情。但是，我們仍欣然接受，並以積極與專業的態度面對這一刻，與WHO專家合作，共同對抗SARS疫情，同時也贏得WHO及各國專家的尊重與肯定。

SARS疫情的慘痛教訓，對我國、WHO及其他國家而言是一個畢生難忘的經驗，因為這是一個全球災難，需要國際力量共同對抗。也因此，我國雖然在SARS期間，付出醫護人員病亡、醫院關閉、超過十五萬一千人居家隔離、旅遊限制、學校停課等等慘痛代價。但是，卻也因此讓國際社會正視到台灣的存在，以及台灣與中國間錯綜複雜的兩岸關係，包括歷史背景、政治因素、經濟依存、各地行使主權的事實等。

WHO總部排除中國之政治干預，在5月初決定派遣專家來台瞭解及協助我國SARS防治工作，除了證明其對台灣疫情之憂心外，更證明台灣長期被孤立，致使WHO官員對於台灣之衛生醫療相關資訊甚不瞭解、甚至一無所知。因此，對於首次來台的WHO專家而言，首要工作目標即是在最短時間，瞭解我國的衛生醫療體系、傳染病防治體系，同時也深刻體會台灣因政治因素無法成為WHO會員之處境，發現了台灣公共衛生發展及醫療水準之進步，更看到台灣社會之民主與自由。

終於，WHO總部之官員們清楚瞭解到，全球SARS防治工作不能缺少台灣，也因此，WHO邀請我方專家參與2003年5月16日之流行病學視訊會議，2003年6月17-18日在馬來西亞吉隆坡舉行之WHO全球SARS研討會，將台灣列入全球爆發流行警戒及回應網絡（Global Outbreak Alert and Response Network）的OVL（Outbreak Verification List）名單中。這是此次台灣抗SARS行動所得到之附加價值，雖然離我們加入WHO的目標還很遠，但是我們已經邁出一大步，同時也為我國日後參與世界衛生組織會議或活動奠定了不可抹滅之基礎。

國際衛生條例 2005 之通過，證明全球防疫網不容有缺口

國際衛生條例為WHO於1951年為減低世界各國遭受傳染病疫情擴散之危害，特訂定一套防止疾病散播之國際性策略準則，當時名稱為「國際公共衛生條約（International Sanitary Regulations, ISR）。該條例主要在透過定期的港埠檢疫機制，遏止傳染病疫情造成國際間的散播，並闡述WHO及會員國對特定疾病爆發流行時所應扮演的角色與責任，其後於1969年更名為「國際衛生條例」（International Health Regulations, IHR）。

有鑑於近年新興傳染病如SARS與禽流感疫情爆發時，國際衛生條例的預警與應變能力不足，且舊有之通報傳染病僅限於霍亂、鼠疫、黃熱病三種，已不敷需求，再加上不當使用生物性、化學性及輻射性物質機率增加，種種因素皆對健康、交通及經貿等產生相當大的危害，故於2005年第五十八屆世界衛生大會修訂通過「國際

衛生條例2005」，修正重點包括「擴大通報國際關注之公共衛生突發事件」、「加強流行病預警及應變」、「增加IHR國家對口」、「增加對監測與應變能力的基本要求」。

「國際衛生條例2005」之修正通過，代表國際公共衛生正式邁向新世紀的挑戰。在新修訂的條例中，除了要求各國重視內部治理能力的提升，各國公衛基礎建設及其量能（capacity）均須達一定水準，並規範國家及WHO在處理疫情爆發時的角色外；各國亦須負廣泛的義務執行日常防範措施，例如更嚴格的機場、港口及地面邊境衛生安全管制，以及偵測與回應疫情爆發，且有可能擴散出它們邊界的情況。依新規範，當疾病爆發流行時，各國即有通報WHO的義務，而同時WHO幹事長須進行疫病嚴重性的研判，及為妥適之處理，並儘速通知可能受影響的其他國家及時防範，此一資訊流的即時交換，誠為本次修正最大特色，也是深受SARS疫情影響所致。

「國際衛生條例2005」第三條第三項規定「本條例的執行應以其廣泛用以保護世界上所有人民不受疾病國際傳播之害的目標為原則」，其中以「普世適用（universal application）」文字最受矚目，因為此條文使WHO為我開啟一扇參與之門，為台灣多年來爭取參與國際衛生社會的最重要突破，也確立了台灣參與全球衛生體系或接受其保護的法律基礎，而這也在次確認，全球防疫網不容有缺口，台灣應該參加WHO的重要性與必要性。因此，我國依據「國際衛生條例2005」要求各會員國及WHO均須指定國家對口單位（National Focal point）之規定，已指定衛生署疾病

管制局擔任IHR Focal Point，作為與WHO直接通報與聯繫疫情的窗口，並積極與各國IHR Focal Point建立直接聯繫管道。

全球禽流感疫情肆虐，台灣參與世界衛生組織之新契機

2004年第五十七次世界衛生大會（WHA）對我國推動加入WHO而言，具有歷史上的重大意義，不僅因為這是WHO新任幹事長李鍾郁博士就任的第一次世界衛生大會，更是各國在經歷SARS疫情後對我國展現的支持表徵。這次大會，我國在友邦國家的支持下，促使WHO動用投票權，雖然只有二十五個國家投下贊成票，但是相較於1997年的十九票，以及美國日本在這次均投下贊成票與發言支持，其代表意義深遠；此外，歐盟及加拿大在投票結束後發言表示，雖然因為「一中原則」投下反對票，但基於健康人權之基本權益，特別要求WHO應研議以其他方式協助台灣能夠參與世界衛生組織；李鍾郁幹事長更聲明，將於2005年解決台灣參與WHO的問題。事實上，這是我們自1997年推動加入WHO活動以來，獲得的最大支持。

2005年我國繼續積極爭取以「觀察員」身份參與WHA之訴求，透過友邦國家成功地將「普世適用」原則列入「國際衛生條例2005」，確立了我國參與全球衛生體系及接受其保護的法律基礎。今年我國推動加入WHO策略朝向更務實的方向邁進，重點在爭取「有意義的參與（Meaningful Participation）」。因為，SARS經驗告訴我們，台灣不能免於全球防疫網之外，特別是自2004年底起迄今，越南、泰國、柬埔寨、印尼、中國等陸續報告人類感染禽流

感H5N1病毒的病例，而原本僅在亞洲流行之H5N1高病原性禽流感病毒，亦傳播到歐洲數個國家，引起全球高度警戒。因此，如何藉由全球防範禽流感之契機，讓台灣積極參與WHO相關活動，是我們目前努力的方向。

結語

我國自2005年5月迄今，已陸續接獲WHO同意參加其舉辦的技術性會議，其中包括二場WHO舉辦的流感因應準備相關會議。推動台灣加入WHO之路漫長且辛苦，但是一步一腳印，辛苦總是會有代價。我國經過十年的努力，雖然離成為WHA觀察員還有一段距離，但是，中國代表蠻橫無理的阻擋態度與對外不實宣稱他們提供台灣二千三百萬人民之健康照護，已受到國際社會的檢視，確認是荒謬無稽之談，並在2005年的世界衛生大會由過去「宣稱照顧台灣人民健康」轉為「歡迎台灣加入中國代表團」。

因此，我國將繼續朝向「有意義的參

與」努力，積極爭取參加WHO指導下的「全球疾病爆發流行警戒與回應網絡（The Global Outbreak Alert and Response Network - GOARN）」，才能在最快速且直接的管道獲得全球疫病爆發或流行訊息，並視需要派員赴疫區協助疫情調查與控制，有效提升台灣及亞洲地區的疫情資訊通報、疫情調查與防治能量。

此外，我國也將繼續爭取參與WHO各項專業技術性會議，及積極參加WHO各區署（regional office）之相關活動與全球醫療衛生專家分享經驗與研擬疾病防治策略，善盡世界公民之責任；此外，亦配合「國際衛生條例2005」修訂，研議修訂我國相關法規，積極與各國IHR Focal Point建立聯繫溝通管道。當然，爭取成為WHA觀察員，乃至於成為WHO會員仍為我國不變的終極目標。本署及疾病管制局並將繼續提升我國衛生防疫能力，讓我國成為國際上不可或缺的防疫一員，持續運用各種國際支持管道，早日達成全國人民的期待。 ◎