

2006年台灣參與世界衛生組織的策略

●廖東周／外交部國際組織司副司長

本（2006）年5月2日立法院院會第七度通過決議，支持政府繼續推動本案，說明參與世界衛生組織（WHO）案是具有國人高度共識且獲得跨黨派支持的一項工作，亦為每年5月期間最為國人所矚目之焦點，本人今天很高興能就本年政府之提案策略與各位交換意見，相信對本部後續提案策略之研擬應極有助益。

一、我推動參與WHO案之進展

我國自1997年起正式推動本案以來，在政府及民間共同努力之推動下，目前絕大部分國家對我案訴求都表示瞭解與同情，即便WHO秘書處高層人員私下亦表示我案之專業與道德訴求幾乎無人可以反對，而2003年爆發的SARS危機更使國際社會深刻體認到防疫無國界的重要性。本案截至目前為止，雖仍未能達到我以觀察員身分參與世界衛生大會之目標，惟亦取得若干重要進展：

（一）2004年美、日首度投票支持我案：是年世界衛生大會（WHA）就我案進行投票表決時，除了我邦交國之支持外，美國與日本首度公開投票贊成我們成為WHA的觀察員，而歐盟、加拿大、日本也在投票後發言呼籲WHO應與我國加

強互動關係。顯示與我無邦交國家即使有其所謂的「一個中國」政策，仍然可能基於人權、人道以及全球防疫需要等考量，而支持我們以觀察員身分參加WHA。

（二）WHO新修訂之國際衛生條例（IHR）納入利我參與之「普世適用」（universal application）原則：經我政府之全力爭取，2005年世界衛生大會通過之新國際衛生條例已成功納入該條例第三條第三款納入「普世適用」原則，為我們參與IHR機制初步奠定法理基礎。這是相當有意義的進展，也為我們開啟了一扇實質參與WHO之門。

（三）我已可參與部分WHO技術性會議：由於我政府鍥而不捨之努力，目前國際上絕大多數的國家都支持我實質參與WHO，對WHO及中國均造成極大壓力。WHO對我參與WHO會議的態度已有利我轉變，同意我醫衛官員與專家參與若干WHO技術性會議。從上（2005）年6月至目前為止，我已經參與十四項WHO舉辦的技術性會議。但無庸諱言，我目前參與WHO技術性會議的情形仍屬零星、有限度且不可預測性高，並非理想，本部已積極洽請主要國家協助，力促WHO秘書處與我研商，將相關安排制度化、常態化。

二、2005 年推案策略

在說明本年我推案策略之前，讓我們先回顧一下上年的推案策略。由於我「觀察員案」經由表決通過之機會仍不大，故經研議後，上年我乃開始採用「雙管齊下」之策略，除續爭取成為WHA觀察員外，另善用國際上普遍支持我實質參與WHO之氛圍，配合修正「國際衛生條例」（IHR）之時機，全力爭取在IHR修訂條文中納入利我參與之文字，以使我日後得以參與該條例所建構之全球防疫體系，進而開啟一扇實質參與WHO之門。上年推動策略之要點如下：

保持「觀察員案」之動能：持續以「衛生實體」（health entity）之概念，推動「台灣」成為WHA觀察員，強調我案之人道性、功能性及實質參與之訴求，而非「一個中國」政策及主權或WHO會籍之爭，俾在既有基礎上廣續爭取國際社會之瞭解與支持。

在「IHR案」方面：洽請友邦及無邦交友我國家助我於上屆WHA中，將「普世適用」（universal application）等文字納入新修訂之IHR，並爭取在WHA通過IHR之附帶決議文中亦納入具體利我文字，奠定我參與IHR機制之法理基礎。

形塑國際友我氛圍：對WHO發動信函攻勢，洽請各國政要或輿論領袖致函WHO幹事長李鍾郁，表達對我參與WHO問題之嚴重關切，並要求李幹事長採取積極作為協助我平等參與WHO。

凸顯我在國際醫衛貢獻者之角色：積極透過雙邊醫療衛生合作計畫以及與國際醫療衛生NGOs合作，以具體作為彰顯我積極參與國際醫衛合作之意願與能力，爭取更多國家及相關醫療衛生國際組織予我資助。

揭露中國持續惡意打壓我案之真面目：針對中國一再對外宣稱有意協助台灣參與WHO之說法，本部及衛生署與國際及國內媒體保持密切溝通，以中國即使於連、宋訪中後仍極力打壓我案之具體事例，揭露中國以虛幻言詞欺瞞國際社會之兩手策略。

三、上年推案評析

鑒於我外交資源有限且「觀察員案」成功之條件仍屬不足，整體而言，我採「雙管齊下」之策略乃屬正確，並策略性運用，同意在全會採「二對二交叉辯論」方式，同時不主動推動票決，但堅持在總務委員會議中充分辯論。此一作法不僅使我方聲勢得與中國陣營相抗衡（上年為我直接或間接執言國家數目多不可數，遠逾往年，且首度包括美、日、歐三方），我方訴求仍可充分表達，而且可藉以向WHO各會員國及秘書處傳達我方合作善意，對爭取各國好感以及成功將「普世適用」原則納入IHR均有助益。

中國迫於國際各方壓力，乃於上年WHA期間與WHO秘書處簽署機密備忘錄，美其名為允許我參與WHO技術性會議及活動，然而卻藉此對我參與WHO加以設限，如WHO須事前取得中方同意方可邀我與會等。為反制該備忘錄對我造成之傷害，我除已多次公開聲明我政府絕不承認、不接受、不執行該備忘錄之嚴正立場外，並曾先後由駐日內瓦辦事處沈大使致函WHO法律顧問、衛生署侯署長致函WHO李幹事長表達嚴正抗議，另洽請友邦代表於上年WHA期間各場合予以駁斥。

四、本（2006）年推案策略

本年我仍將採取「雙管齊下」之推案策

略，除繼續全力推動「觀察員案」外，並接續上年「普世適用」原則納入IHR之戰果，結合目前國際對禽流感疫情急速蔓延之高度關切，將上年之「IHR」案改為爭取我「有意義參與」（meaningful participation）WHO，其目標有四：

（一）爭取參與WHO架構下之「全球疾病爆發警戒及反應網」（GOARN）及其他全球防疫機制。

（二）爭取我有系統及有尊嚴地參與WHO各項技術性會議。

（三）爭取參與WHO區域性活動，尤其是西太平洋與東南亞地區之各項會議及活動。

（四）爭取WHO秘書處接受我參與IHR機制，並接受我疾病管制局（Taiwan CDC）為IHR機制「聯繫窗口」（focal point）。

五、本年推動作法

（一）繼續確保美、日支持我案之立場，並全力爭取歐盟國家之支持，另我亦隨時就我推案策略及作法與美方保持聯繫，美國務院亦於4月20日在國會報告本案時，重申繼續支持我參與WHO並予我支持之立場。

（二）透過本年3月成立之「台灣國際醫療行動團隊」（Taiwan IHA）之運作，積極參與國際醫衛合作，在國際上營造我「公衛楷模」之形象，並爭取與我無邦交國家之支持，或至少對我案採中立緘默之立場。

（三）積極推動與各國簽訂有關防制禽流感資訊交流與合作之備忘錄，加強我與各國之實質合作關係，並促成各國衛生及防疫部門廣泛接受我衛生署或疾病管制局為其合作對象。

（四）加強對WHO發動信函攻勢以及國際文宣，並持續鼓勵民間參與WHO遊說工作，如促請各國國會通過友我決議，並由議長具名或其他重要人士致函WHO幹事長支持我案。另如我醫界聯盟、醫師公會等民間非政府組織人士組團赴歐盟、日、韓等地區遊說，及於WHA開會期間專程赴日內瓦為台灣參與WHO嗶聲，均有助本案之推動。

（五）適時揭露中國持續惡意打壓我案之真面目，慎防落入「兩手策略」之陷阱。

六、經我政府多方全力進洽，目前美、日、歐盟對我案之立場已有正面進展

（一）美方立場：美國務院於上（4）月20日向國會提交2006年度助我參與WHO報告中，重申美方自1997年持續支持我以觀察員身分參加WHA之立場，並表示我「觀察員」案由於仍未獲大多數WHO會員國之支持，故仍為吾人長期追求之目標，就近期目標而言，美方將續與我及相關各方共同設法助我參與更多WHO活動。另美方已表示支持我參與GOARN、各項WHO專家會議及IHR機制。

（二）日本立場：日本外相麻生太郎本年3月9日於日參議院預算委員會接受質詢時公開表示，基於防疫及人權考量，支持我以觀察員身分參與WHA。此外，日外務省國際報導官千葉明復於上（4）月13日接受我中央社記者查詢時，重申日本政府希望在WHO相關各方均滿意之情況下，支持台灣以適當方式以觀察員身分參與WHA之立場。

（三）歐盟立場：歐盟國家積極支持我

「有意義的參與」相關訴求，惟對我「觀察員案」仍無共識。事實上，歐盟於2004年世界衛生大會中對我案所作之投票解釋性聲明中，即已強烈支持WHO憲章賦予人類享有最高衛生標準之權利，並盼WHO強化與台灣之防疫合作，以及台灣醫衛官員或專家得以參與WHO相關技術性會議及活動。基於上述聲明及歐盟若干會員國相繼發生禽流感疫情，為強化國際防疫合作，歐盟經內部「亞洲事務協調會議」（COASI）討論後，曾於本年2月首度由歐盟輪值主席奧地利函請WHO幹事長說明自上述歐盟解釋性聲明發表後，WHO有關協助台灣醫衛官員或專家參與技術性會議或活動方面之進展。由於WHO李幹事長之覆函內容空洞，本年4月歐盟COASI會議復決定續由輪值主席國奧地利駐聯合國日內瓦分部大使代表，以口頭方式強力促請幹事長採取更積極之助我作為。

七、結語

本年已屆陳總統宣示我推動加入WHO之最後期限，然而檢討目前客觀形勢，在中國繼續全力打壓我案，而多數主要國家政治領袖礙於中國壓力而尚未能仗義挺身公開助我之情形下，我欲同時達成上述「觀察員案」及「有意義的參與」兩目標，雖仍有相當之困難性，惟本部仍將協同衛生署等相關部會及民間力量，全力以赴繼續積極推動「觀察員案」，並同時以務實靈活之態度，善用大多數國家皆支持我實質參與WHO之利我氛圍，趁勢爭取對WHO相關會議、活動與機制做「有意義的參與」（meaningful participation），以期提升全民健康福祉。此外，倘中國仍繼續蠻橫打壓及阻撓我參與WHO，本部將適時揭露中國偽善之真面目，以使國人瞭解其對我所採取之「兩手策略」。 ◎