

2007年台灣政府WHO推案策略轉變原因之簡析

●吳志中／東吳大學政治學系助理教授

一、前言

世界衛生組織（World Health Organization；以下簡稱為WHO）是全球當前最重要的國際衛生合作平台，舉凡在疫情資訊的分享、醫藥標準的建立、國際衛生公約的修訂、全球防疫措施規範，以及各國內部的貧窮問題、兒童教育問題、醫學教育問題，甚至是國家本身的內部發展經濟策略與政策上，WHO均扮演一個動見觀瞻、舉足輕重的關鍵角色。

台灣自1972年因國民黨政府與中華人民共和國爭奪國際社會與聯合國體系內的「中國代表權」失利後，被迫退出WHO¹，迄今仍成為國際防疫的缺口與孤兒，與其它無法參與的國際建制與國際組織相比，台灣由於長期不能加入WHO所受到的危害，更深刻刻地影響著台灣社會中的每一個人。1998年的腸病毒疫情、2003年的SARS疫情，均造成台灣兒童與成人重大的生命與財產上的損失，以較鮮為人知的腸病毒疫情為例，當年台灣周遭的國家，如印尼、泰國等，均已爆發了大規模的腸病毒傳染情形，然而因我國不是WHO的一員，使得台灣對相關的疫情資訊與傳染途徑一無所知，等到腸病毒抵達台灣後，台灣醫學與公共衛生界才從無到

有，慢慢摸索出如何對抗腸病毒的方法，但遺憾卻已經印烙在許多無辜的幼小孩童上，不但造成多名幼童死亡，還有多位從感染迄今仍須終日配戴呼吸器方能維持日常生活的小朋友。遑論SARS疫情時，在WHO袖手旁觀的情形下，不但奪走多位傑出醫護人員的寶貴性命，更讓台灣經濟出現有史以來的負成長，加上民眾因為對疾病不瞭解所造成的社會恐慌，還在人心內部築起了一道無形的高牆，這些均非單純的數字與金錢所可衡量的損失。這也是為什麼台灣能否加入WHO不應只單純地將之視為一個「選前造勢手段」，或只是在「破壞兩岸和諧氣氛」，而應提升層級到「社會安全」、「醫療安全」，甚至是與「心靈安全」攸關的重大國家安全議題。

筆者過去數年間，曾有幸參與數次的「WHO遊說團」，分赴歐洲十餘國以及加拿大與當地的國會議員、政府官員，以及專業NGO團體負責人、輿論領袖，就此議題交換過意見。其中均無人在中國不加以杯葛台灣的情況下，還會認為台灣是不夠資格或沒有需要加入WHO的觀點或聲音出現，但矛盾的卻是，在這樣一個以專業衛生自詡的國際組織內，台灣的加入卻總被當成一個政治議題來

處理。是以有人認為，如果世界各國和WHO秘書處若仍持續性地排除台灣，無非將「世界的」衛生組織，變成「中國的」衛生組織²。

但在另一方面，1995年由李鎮源前院士，以及許多醫界有識者的努力下，台灣醫學界以及社會界開始注意到加入WHO的必要性。而台灣政府在呼應民間的訴求下，也將加入WHO當成最重要的外交政策與目標之一，從1997年起，當時國民黨政府的前外交部蔣孝嚴部長³即致函WHO幹事長，要求邀請台灣成為該年世界衛生大會（World Health Assembly；以下簡稱為WHA）的觀察員，各國代表並就此事舉行投票，但由於缺乏事前綿密的策略規劃與國際訴求，台灣入會案最後胎死腹中。所幸之後我政府必未就此放棄，仍持續投入資源，強化各國的支持力道。2004年的WHA大會上，WHO在常規預算（regular budget）⁴貢獻超過百分之四十分的美日兩國，更首次以投票之方式明確支持台灣成為WHA的觀察員。

今年4月上旬，陳總統更再度回應民間訴求，向外界正式公開表示，今年將採取以台灣為名，申請成為WHO的「正式會員」（membership）。因此，本文將就政府今年的策略轉變，提出一個初步的分析。

二、今年陳總統改變策略之原因分析

今年4月12日，總統府邱義仁秘書長對外表示，陳總統已於日前致函WHO幹事長陳馮富珍女士，提出台灣成為WHO正式會員的申請案，隨後外交部黃志芳部長也認為陳總統此一作法可凸顯台灣主體

性，「一直有強大民意要求政府直接向WHO申請成為會員」，並指出外交部今年以三管齊下的方式，也就是除申請成為會員外，並繼續尋求台灣「成為WHA觀察員」，以及「有意義地參與WHO的技術性會議」⁵。在陳總統此一動作下，隨即引發部分在野黨人士抨擊此舉為「外交縱火、故意升高兩岸緊張、威脅台灣人民面對衝突，企圖讓中國為民進黨助選」⁶。同樣的動作，面對同樣的「民意」，卻引發兩個政黨政營如此南轅北轍，甚至是相互衝突的觀點，我們應如何解讀？也因此，瞭解促成陳總統在此案上的態度改變之因素實有所必要，本文欲從三個角度，及（一）民意因素；（二）政治因素；（三）台灣公共衛生需求因素切入，分述如下：

（一）民意因素

任何民主國家的施政均不能偏離民意的本身，從去年開始多項民調均指出台灣民眾除願意支持政府繼續推動尋求加入WHO的政策外，更有高達71%的受訪者表示，台灣應申請成為正式的WHO會員國⁷。此外，立法院更通過決議案要求政府改弦易張，採取申請會員之途徑。在目前朝野對立的情況下，全民對加入WHO的共識，算是少數能得到如此高度民意支持的議題之一，在面對如此高漲的民意，都是民選政府與國際民主社群所不可忽視的一股力量。

（二）政治因素

陳總統在2004年競選連任的過程中，曾多次表示要在兩年內達成讓台灣加入WHO的目標，並在2004年的總統就職典禮上重申台灣加入WHO的必要性⁸。然而在中國的打壓下，這一目標實際上算是

「跳票」了，而今年世界衛生大會將是陳總統任內的最後一次，若是無法在今年作一個政策立場的定位與宣示，將辜負選民之所託，更有負於他本人的使命感。

此外，從國際法的觀點來看，以台灣為名申請成為WHO正式會員國，所造成的國際法效果將是對國際社會宣布台灣是一個主權獨立的國家，知名的國際法學者James Crowford已提醒過台灣，現今台灣無法獨立的最大主因就是「台灣從未自我主張為一個國家」，但從現實面的考量來看，現階段的台獨宣示將引發兩岸直接的軍事對抗，因此陳總統藉WHO之機會，除在國際法上造成台灣「自我宣示成主權國家」之法律意涵外，一方面又可免除提供中國借題發揮之藉口，從而採取軍事冒進主義，破壞兩岸和平局勢，因為在國際社會中，是不可能接受當一個國家宣布要加入一個衛生組織而受到它國攻打的行為發生，中國將師出無名，無法得到國際社會的諒解。

而以往的十年間，台灣與中國在WHO的國際角力戰，讓各國均認為台灣與中國都在採取政治手段，而台灣也因本身欲避免此一困擾，從而作繭自縛，改以所謂「衛生實體」，或其它國際法上從未出現的名詞或概念，希望降低政治因素的干擾，但不論從邏輯上與結果上來說，都是事倍功半，在國際上予人有理說不清，甚至是心虛的印象，而其它國家更可用未有這些所謂「衛生實體」之先例當成藉口大方地拒絕台灣的訴求。但陳總統此次以會員身份的申請加入，無非讓此議題重新回歸公共衛生，去除政治干擾，就人類健康安全權利的本質上來進行思考。

最後，陳總統已明確標出立場所在，未

來不論是民進黨何人當選，都不可能比目前的立場還要退縮，而即便是國民黨籍的候選人當選，若要退回改採以前的推案路線，不但將會首先受到民意的批判，更無法自圓其說。

（三）台灣公共衛生需求因素

在中國當局與WHO秘書處簽署密而不宣的「相互諒解備忘錄」（MOU）後，台灣在WHO的參與不但未有任何改善，還受到更多的阻撓。過去一年的經驗已充分證明，許多WHO主辦的會議若欲邀請台灣專家參與，不但得先由WHO秘書長審查兩週後，還需轉交給北京同意，WHO才願意正式發函邀請。但這樣的運作模式，不但貶低台灣的主權國家地位，更讓台灣的公衛需求完全得不到任何滿足，亦即如果有大規模的疫情爆發時，這些等待時間就等於寶貴的黃金救援時間。另外，就目前全球各國均嚴密防備的禽流感疫情為例，去年WHO所召開的流感專家會議中，台灣一個都無法與會。也因此以往台灣方面可以接受的「有意義參與」，在WHO與中國所簽訂的MOU下，「有意義參與」已全然失去其意義所在，也使得政府與總統本人勢必都需另謀他徑，採取新的因應對策。

三、結語

加入WHO在當前國際處境的情勢下，對台灣兩千三百萬人而言，絕非公平的對待，但也亦非容易一朝一夕就可達成的目標，但此次陳總統改以會員方式的申請途徑，以「大是大非」的決斷智慧出發，除能呼應民間長久的訴求與期待外，更為台灣日後在各項國際組織的參與上奠立一項新的里程碑，筆者對此深表贊同。在距離

下屆WHA召開不到兩週的時間，我們如何進一步地凝聚國人的共識、並說服其它國家的理解與同情，更需為未來做好準備，但重要的是重新全盤思考台灣的國際地位之想像，並以從中培養出自信的勇氣無懼於任何惡意的打壓，才是我們在WHO案的推案過程中所能獲取的最大收穫之一。

【註釋】

1. 1972年所召開的WHA，在七十六國的贊成、十五國的反對，以及二十七國的棄權下，通過了WHA25.1號決議，該決議指出「恢復中華人民共和國的所有權利…並驅逐蔣介石的代表」(restore all its rights to the People's Republic of China...and to expel forthwith the representatives of Chiang Kai-Shek)。
2. 筆者在今年1月赴法遊說期間，曾與一位熟悉WHO運作的巴黎大學國際政法教授就此事交換過意見，該教授親口表示，WHO前任幹事長李鍾郁博士去年因腦血管疾病爆發而病逝時，人正在中國大使館的晚宴場合上，據傳他是正在與中國大使館爭執是否要讓台灣更進一步加入WHO之際病發。在日內瓦的外交圈內，對李鍾郁博士的病逝與之後又選出中國籍的幹事長，其間中國扮演的角色，以及是否有背後的黑手，均有不同的解讀與私下的議論。
3. 但令人遺憾的是，在民進黨政府執政後，立法院所通過的兩次支持政府持續尋求加入WHO的決議案中，泛藍的立法委員均不予支持，使得台灣國會通過決議案的議員支持比率(台灣國會僅些微超過百分之五十)，甚至比許多國家，例如美國參議院等國，還要來得低得許多。而當年任職的蔣孝嚴前部長，也未支持此一決議案，似乎無視於他當年部長任內所提出的政策。
4. WHO由各會員國所繳納的會費稱之為「常規預算」(regular budget)，至於一個會員國應繳納多少會費，WHO的執行委員會(executive board)有一套特定的計算方式，粗略地說，是照各國的國民生產毛額(GDP)來加以計算。但自七〇年代起，WHO的經費來源已從常規預算轉變到逐漸仰賴「預算外財源」(extrabudgetary resources)的挹注，目前「預算外財源」已是WHO最大的收入來源。WHO預算外財源主要是來自各種國際性非政府組織，如國際扶輪社、比爾蓋茲基金會(the Gates Foundation)、各大國際性藥廠，以及其它聯合國的專業機構，如聯合國開發總署(UNDP)與聯合國人口基金(UNFOA)。另外，某些主權國家為了要避免資源的浪費，或對某項WHO計畫的偏好，則透過對WHO進行「預算外財源」的捐贈，指定或藉此監督WHO執行某項特殊的援外或醫療項目，以荷蘭為例，在WHO的2001-2002年的預算中，所需繳交的會費為一千三百萬美金，但卻額外捐贈WHO高達一億六千九百萬美金的預算外財源。參見，*World Health Organization, Burci and Vignes, 2004, pp. 202-205.*
5. 「台灣名稱申請WHO，黃志芳：彰顯主體性」，顧恆湛，中央社，2007年4月12日。
6. 「國民黨團：用台灣名義加入WHO？扁又操作選舉搞外交縱火」，倪鴻祥，東森新聞報，2007年4月13日。
7. 引自財團法人台灣醫界聯盟基金會於

2006年委託山水民調公司所做之民調數據，該民調受訪者共有一千一百一十四名，其中71.4%表示支持台灣政府取得WHO完整的會員權利，而非僅出席一週的WHA觀察員。

8. 陳總統就職演說其中關於WHO參與的部分為：「如今，我們仍在鍥而不捨的努力加入世界衛生組織。去年SARS疫

情蔓延的殷鑑不遠，基於醫療、衛生、防疫無國界以及基本人權的普世價值，台灣理應獲得更公平的對待」。全文網址：http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/showspeak.php4?issueDate=&issueYY=93&issueMM=05&issueDD=20&title=&content=&_section=4&_pieceLen=50&_orderBy=issueDate%2Crid&_desc=0&_recNo=0 ©