

台灣與世界衛生組織的關係

●李明亮／前衛生署署長、慈濟大學名譽校長暨教授、台灣新世紀文教基金會董事

●陳雪琴、蘇芳誼／記錄整理

編按：本單元係台灣新世紀文教基金會2009年4月24日舉辦十二週年募款餐會，李明亮董事與陳師孟教授受邀於餐會中發表專題演說的摘要整理。

在我們探討台灣與世界衛生組織（World Health Organization；WHO）之前，要先釐清WHO與世界衛生大會（World Health Assembly；WHA）是兩個不同的機構。

WHO是1948年成立，當時的中華民國、挪威和巴西是三個發起國，中華民國作為WHO的會員國前後有二十多年的時間，在這段期間內雙方有很好的互動，直到1971年中國進入聯合國之後才被退出。1972年中華民國退出WHO，被排除在國際健康衛生醫療體系之外，雖然我們自立自強，在照顧國人健康衛生的發展上，也有不錯的表現，但終究不是長久之計。為了擺脫國際衛生孤兒的命運，1997年李登輝前總統決定向WHO叩關，一開始政府是採用「中華民國（台灣）／ROC（Taiwan）」的名稱，後來改為「台灣（中華民國）／Taiwan（ROC）」，再改成沒有國名的「衛生實體（Health Entity）」都不得其門而入。

二年前，美國認為國際衛生體系不應該一直將台灣排除在外，主張WHO應該修改原來的「國際衛生條例」（International Health Regulations；IHR），因應未來國際社會出現嚴重流行疫情安全威脅，有必要修改WHO憲章的章程，將台灣納入國際醫療衛生合作的體系，當然這是經過一番的努力才獲得的成果。台灣受惠於IHR的新規定，得以參加WHO所主導的世界醫療衛生體系的運作，但還是受到中國的反對與打壓，中國與WHO秘書處秘密簽署一份「瞭解備忘錄（Memorandum of Understanding；MOU）」，雙方約定台灣參加WHO任何活動與會議，事先都要經過中國政府的允許。在此條件之下，台灣可以參加的機會有多少？根據個人的統計，去年估計召開將近五十場會議，其中台灣獲准參加的大概只有二十二至二十三場會議，亦即有一半以上都因為中國的反對，使得台灣政府無法派代表參加會議。跟過去比較起來，雖然我們可以參加WHO相關會議的機會有成長，而美國、歐洲或是日本等許多國家也都同情我們的遭遇，但是目前的發展離我們所設定的目標，還有很大的空間。

大家常常把WHO和WHA兩個不同的組織搞混。因為WHO憲章規定的會員種類只有正式會員（Member）與仲會員（Associate Member），觀察員不是WHO明訂的參與方

式，我國目前積極爭取的觀察員資格是成為WHA的觀察員，而不是WHO的觀察員。WHA是WHO的最高權力機構，WHA做成的決議即代表WHO的決定，無論是WHO的政策發展或是新會員加入、預算規劃與委員會的運作，都是交由WHA來作決定。

一般而言，出席WHA的會員身份分成三類：第一是正式會員；第二是仲會員；第三是觀察員（Observer）。只要是WHO的會員國或聯合國的會員國都是正式會員國，他們所派出的代表都可以出席WHA的活動，因為台灣不是聯合國的會員國，也不是WHO的會員國，所以我們的代表並不能出席參加WHA的會議。仲會員是指有固定的領土，本身卻不負國際關係行為責任者，如：波多黎各（Puerto Rico，美國的屬地）、托克勞（Tokelau，紐西蘭領土，現為自治）。仲會員國所派出的代表可以出席WHA及參加主要委員會的任何公開會議，但是不可以擔任職務，也沒有投票權。觀察員的資格，不像會員有「國家」身分的限制，觀察員代表受邀列席WHA及主要委員會會議，可取得非機密性文件以及幹事長認可的其它文件，但是沒有選舉權，也沒有投票權。

很多人以為台灣爭取不到WHO會員國的支持，以致於無法參加WHO，事實上，我們所面對的問題，並不是會員國投票支持或反對台灣加入的問題，連友邦以台灣加入作為一項議題，向大會提出要求列入議程討論都行不通。

台灣不加入WHO，對我們的權益有何影響？簡單來說2002年台灣發生SARS疫情，政府向WHO連續發出五封求救的電子郵件，不僅得不到來自WHO的援助，甚至連一份回覆的信函都沒有，幸好有泰國疾病管制局透過美國提供台灣必要的協助，否則我們完全無法掌握國際社會對抗SARS的訊息，也就是因為WHO要對抗SARS不能將台灣排除在外，在中國的同意下，台灣勉強可以派出代表參加WHO重要的會議。

5月份是WHA開議的日子，大家非常關心台灣是不是可以加入WHA。根據媒體的報導，今年中國可能會同意讓台灣出席參加WHA，到底真正的內容是甚麼？我們並不清楚，馬英九政府也沒有對外清楚說明。根據我的猜測，這次中國可能會同意，讓台灣代表以「Chinese Taipei」的名義成為觀察員出席WHA，有人說「Chinese Taipei」是「中華台北」，也有人說是「中國台北」，何者說法才正確？各有主張，這是中國文化的特點。我想提醒大家，這次我們出席WHA有什麼好處？是不是享有WHA觀察員應得的權利？要付出甚麼代價？另外一方面，台灣繼續被排除在WHO之外，萬一爆發禽流感又失去控制時，我們將付出多大的代價？這些都需要好好思考。一旦台灣參加WHO的前提，必須接受台灣是中國一部分的條件，在中國主導一切的情形下，我們失去的與所得到是否划算？台灣人民有權利要求馬政府對此說清楚講明白。

最後，如果大家想進一步瞭解WHO，我要向大家推薦邱亞文博士所撰寫「世界衛生組織：體制、功能與發展」，這是一本全面性介紹與探討WHO的專書，各位如有需要可以與台灣新世紀文教基金會聯絡。◆