台灣參加國際組織的基本原則
—2009年出席WHA總檢討

●邱亞文／國家衛生研究院群體健康科學研究所助研究員

●黃靜宜／國家衛生研究院群體健康科學研究所研究助理

●李明亮／慈濟大學名譽校長暨教授、台灣新世紀文教基金會董事

前言

我國於今（2009）年5月以「中華台北」（Chinese Taipei）的名義參與第六十二屆世界衛生大會（World Health Assembly；WHA），成其觀察員，對於衛生專業領域是十分重要的一步，而在此國際多邊場合上，我國衛生署長及高階官員得以正式與全球各國衛生部長進行議題討論，是極具代表性的一刻，葉金川署長亦在WHA會場公開發言，此屆WHA的參與，對於提升我國的國際能見度是一大助益，而實際參與之專家們也表示透過與會發言及直接討論，獲益良多。特別是與無邦交國，可伺機於場內外進行雙邊會談亦是建立國際人脈的絕佳機會。

我國今年在WHA上，席位與其他觀察員如教廷、巴勒斯坦同一排，旁邊爲國際紅十字會暨紅新月會聯合會代表。而在大會提供的正式與會文件中，我國代表團團長和團員的稱呼也同其他代表團，以正式官方頭銜爲稱謂，葉金川署長在大會議程手冊上的名銜爲「Dr. Ching-Chuan Yeh, Minister, Department of Health」，而我國代表團另十一位衛生署官員也以同樣方式呈現，陳培哲、陳建仁、張上淳等三位專家的頭銜爲「Professor」，職稱是「Expert」；其他會員國及觀察員代表的名單，WHO秘書處對我也是遵循相同體例辦理[1]。上述對我國參與WHA的相關安排，並無證據顯示有矮化我國的意涵，惟在我國擴大國際參與空間的同時，有一些重點仍待密切觀察。

中國對我國參與的影響

我國政府在爭取成爲WHA觀察員的過程，如外交部及衛生署所稱，向以堅持「尊嚴、自主、務實、靈活」爲原則[2]。而據報載，中國衛生部長陳竺受訪時表示，台灣成爲觀察員是兩岸務實協商之結果；我國衛生署葉金川署長也證實，雙方衛生官員與更高層

級官員事前曾溝通協調並達成共識後，再與世界衛生組織（World Health Organization；WHO）接洽[3]。我國的國際參與須中國的同意（或至少不反對）才能如願的情況下，應密切留意中國釋出善意背後的意圖。

首先，中國國家主席胡錦濤去年底所提出之胡六點中提及，中國大陸恪守「一個中國」原則，台灣參與國際組織活動的問題，在不造成「兩個中國」、「一中一台」的前提下，可通過兩岸務實協商，做出合情合理的安排[4]。因此我國未來在與中國針對參與WHO或其他國際組織進行協商時，應嚴防其以胡六點原則，在國際組織的網站、文件等相關出版品資料將台灣在名義上納入中國的一部分。

此外，中國於2005年5月與WHO秘書處私下簽訂的秘密諒解備忘錄（Memorandum of Understanding；MOU），對於我國參與WHO的「技術性會議」（technical activities）設下重重限制，該文件目前尚未公開，但英國教授Martin McKee曾為文披露在國際知名醫學期刊-柳葉刀（Lancet），並摘錄其中施行要項五大點，主要在規範WHO內部人員如何處理涉台之行政程序[5]。加上中國香港籍的WHO陳馮富珍幹事長在2007年1月就職儀式後的記者會中，曾針對台灣問題指出，「WHO一直非常關心台灣民眾的健康問題，但就政策而言，『一個中國』政策是WHO奉行的原則。作為WHO的幹事長，將嚴格按照WHO成員確定的政策來處理涉台問題。就技術角度而言，中國政府與WHO秘書處於2005年簽署了一份關於台灣地區衛生專家參與WHO技術交流活動的MOU，促使台灣衛生專家有意義地參加相關技術會議，有關會員國對此感到欣慰。身為幹事長，會執行MOU，確定台灣專家可出席WHO的相關會議……」[6]，再次證實了中國當局確與WHO秘書處簽署規範台灣如何參與WHO技術性會議的MOU。雖我國政府非締約方，亦未曾被告知MOU內容，當然也無從表達意見，但MOU著實影響我國參與的狀況。由過去參與的紀錄觀之，其嚴格地限制我國的參與，且可能由於WHO的行政程序常常延誤我國申請作業及參與會議的時間，導致我國過去參與技術性會議相當零星、有限並有高度的不可預測性，以2005-2007年來說，WHO及其區署辦公室共舉辦超過一千場次與衛生專業相關的技術性會議，我國在會前接獲通知者僅四十件，經申請後僅被允許參加其中九場。因此我國今年雖能參與WHA，但未來在參與WHO相關的技術性會議上，要留意WHO就我與會事宜是否仍依照MOU處理，解決方法之一即是設法爭取我成為經大會決議所通過之觀察員身分，依法自然可獲取參與權利，使MOU名存實亡；或藉由我國與中國政治氛圍和緩的當下，透過協商機制廢除該MOU。

我國在WHA或WHO能如何著力並有實質貢獻

我國實質參與WHO事務所面臨的嶄新挑戰此刻才真正開始，其中最大的關鍵仍在來自中方的政治牽制下，我國如何能於WHO平台上，藉發揮衛生專業的軟實力，以適度拓展衛生外交相關工作。兩岸的政治氛圍將具體形塑我國在國際衛生舞台上的揮灑空間，

因此未來參與國際組織的尺度拿捏，將考驗我國政府的政治智慧。

此外，我國實質參與WHO事務經過了三十七年歲月的空窗期，當再一次重新涉入其中時，無論是政治關係或衛生專業等各個層面的考量勢必產生前所未有的問題，因此我國於2009下半年應務實檢討第一年參與WHA包括衛生專業議題等所衍生的後續相關問題，在兩岸主權對等的前提下，調整來年繼續參與的方向和策略。

考量我國過去少有正式多邊管道，與國際經驗交流及貢獻心力，而我國今年首次得以正式參與WHA，對於某些我國有能力參與或協助的特定議題項目，有更多的切入點及正當性，我國應可把握今年WHA討論的重點衛生議題，研議我國如何精準切入的面向。例如此次WHA及周邊會議所討論的重要議題，其中之一為目前疫情相當嚴重的H1N1新型流感防治策略，據了解，該相關各方針對特定議題的討論尚未順利達成共識，爭議之重點包括各國實驗室之間分享或追蹤流感病毒株和病毒資料、及關於疫苗智慧財產權等問題。其爭執點在於印尼等無力製造足夠疫苗的開發中國家認為，主動提供生產疫苗用的病毒株樣本來源國家，應有權分享疫苗配方，但以美國為首之若干已開發國家則認為，藥廠應享有專利權，收取授權生產疫苗的權利金[7]。面對諸如此類具爭議性的議題，我國或可伺此機會研析在該面向可提供的協助，例如儘速投入充足資源加強國內疫苗的研發與自製能力，除了可避免自己面臨有錢也可能買不到的風險，行有餘力後也得以提供疫苗予開發中國家，在國際防疫上貢獻己力，利己又利人。未來更可就衛生資訊的交流及疫情的防治與WHO直接接軌，對我國及國際社會將可做出更多具體貢獻。

最後，近年國際上致力以聯合國千禧年發展八大目標（MDGs）的項目做為主要工作標的，進行國際援助工作，WHO亦主導其中與衛生相關的三項目標及所屬標的，須負責其中十八項的評量指標，並得向聯合國報告執行成果。而我國政府（外交部）今年以巴黎援助成效宣言及MDGs為藍本，發表援外政策白皮書[8]，也展現我國執行國際援助的決心，未來應積極投入資源進行衛生援助策略相關研究並確切落實白皮書的精神，建議可與WHO所執行之衛生援助政策方向一致，或可研商在衛生援助方面合作的可能性，亦可與其它主要援助國協力進行，將我國在公衛與醫療的實力與經驗，回饋給國際社會[9]。

結語

參與WHO的活動，WHA只是起步，而國際衛生條例（IHR2005）的參與也僅是WHO眾多衛生機制或網絡的一環，未來最重要的是必須朝向全面、直接、及時及永久的實質參與為優先目標來努力。還應透過WHA的多邊管道建立雙邊交流的機制與窗口，爭取我國優秀人才參與WHO相關機構的工作權及決策權，使我國人才能逐漸回歸國際的舞台。

為達成此一目標，持續與中國協商雖是一大重點，但以過去所累積的國際支持度為

基礎，擴大並深化國際社會尤其是美、日、歐盟、加拿大等具影響力的國家[10]對我參與WHO及其他聯合國轄下的國際組織之認同，更是未來需要努力的方向，不應怠慢鬆懈。

在積極拓展對外事務同時，政府亦應儘速強化對WHO的研究量能，深化國內各界對參與WHO的認識，積極培育衛生外交人才，爲未來的實質參與向下扎根，促使WHO與國際社會更深入了解並認同台灣之參與價值。另也應強化國際參與相關政策論述，讓民眾能了解政府未來的政策方向，因爲只有獲得民意的瞭解與支持，才能讓政府的政策永續執行而無後顧之憂。

【註釋】

1. WHO, “List of Delegates and Other Participants,” 62nd WHA, May 21, 2009, <http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A62/A62_DIV1Rev1.pdf>.
2. 外交部，〈外交部感謝各國公開支持我獲邀成爲本（2009）年「世界衛生大會」（WHA）觀察員〉，《外交部新聞稿》，2009年5月11日。
3. 陳清芳，〈葉金川:參與WHA 兩岸有共識未形諸文字〉，《中央社即時新聞》，2009年5月19日，<http://www.cna.com.tw/ReadNews/FirstNews_Read.aspx?magNo=4&magNum=5196&pageNo=1>；王昶閔、魏怡嘉，〈台灣參與世衛 兩岸密談結果〉，《自由電子報》，2009年5月20日，< http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/may/20/today-fo4.htm>。
4. 蘇永耀、羅添斌，〈胡六點促統 仍緊抓一中〉，《自由電子報》，2009年1月1日，< http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/jan/1/today-fo4.htm>。
5. Martin McKee, Rifat Atun, “Beyond Borders: Public-Health Surveillance,” Lancet, Vol.367, Issue 9518, April 2006, pp.1224-1226.
6. 富權，〈陳馮富珍爲正確處理台灣涉外事務作出範例〉，《新華澳報》，2007年1月6日，<http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=17572>。
7. 〈WHO會議未能就分享流感疫苗達共識〉，《Taiwan News》，2009年5月17日，< http://www.etaiwannews.com/etn/news_content.php?id=951320&lang=tc_news&cate_img=265.jpg&cate_rss=news_MD>。
8. 中華民國外交部，《援外政策白皮書》（台北：中華民國外交部，2009年），<http://www.mofa.gov.tw/public/Attachment/9571656271.pdf>。
9. 邱亞文、李明亮，〈我國衛生援外現況檢討與建議〉，《戰略安全研析》，第41期，2008年9月，頁51-54。
10. 邱亞文，〈第十一章我國申請加入世界衛生組織之策略回顧與展望〉，《世界衛生組織：體制、功能與發展》（台北：財團法人台灣新世紀文教基金會台灣聯合國研究中心，2008年），頁351-415。◆