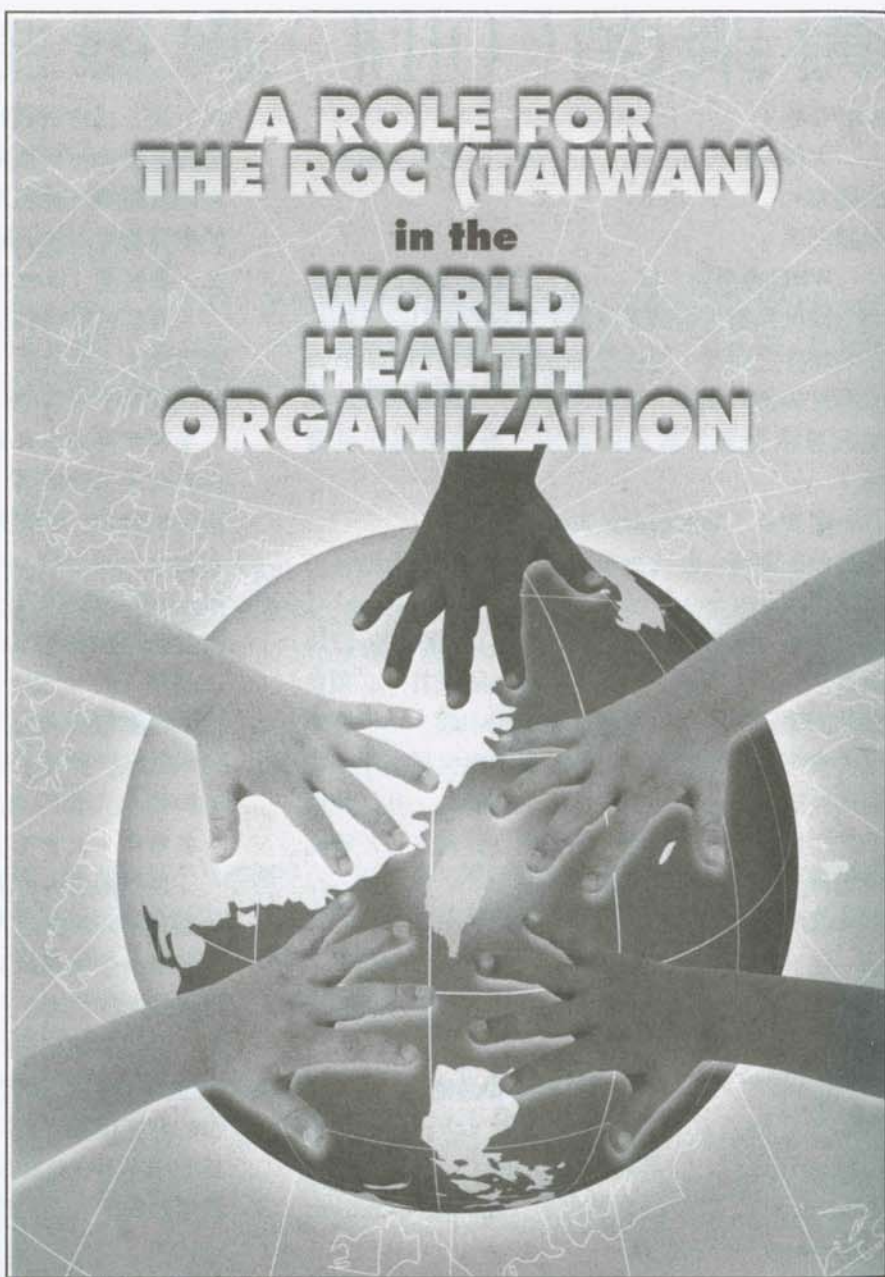


拓展務實衛生外交



▲外交部推動重返WHO國際文宣手冊

專訪外交部國際組織司董國猷司長

將台灣排除在世界衛生組織或任何的國際組織之外，是對全世界正義及人類健康與安全的嚴重威脅，因此，台灣有權利，也有義務參與WHO。

白 從1972年我國被迫退出WHO之後，我國在公共衛生上經歷了長時期的獨立奮鬥的旅程；三十年來，我們在孤立的處境下達成了撲滅瘧疾與小兒

麻痺症的重大衛生成就，以及許許多多的各種公共衛生建設。

然而，在當前全球化經濟、犯罪、環境及衛生問題流竄的時代，若我們仍然被排除在世界衛

生組織的全球衛生網絡之外，勢將嚴重影響我國二千三百萬國民的基本健康人權；1998年台灣爆發腸病毒大流行就是最近一個悲慘的例子，該在次大流行台灣共

取得 WHO 觀察員資格的途徑

從 WHO 相關議事規則及運作實務來看，欲成為 WHO 觀察員之途徑有二：

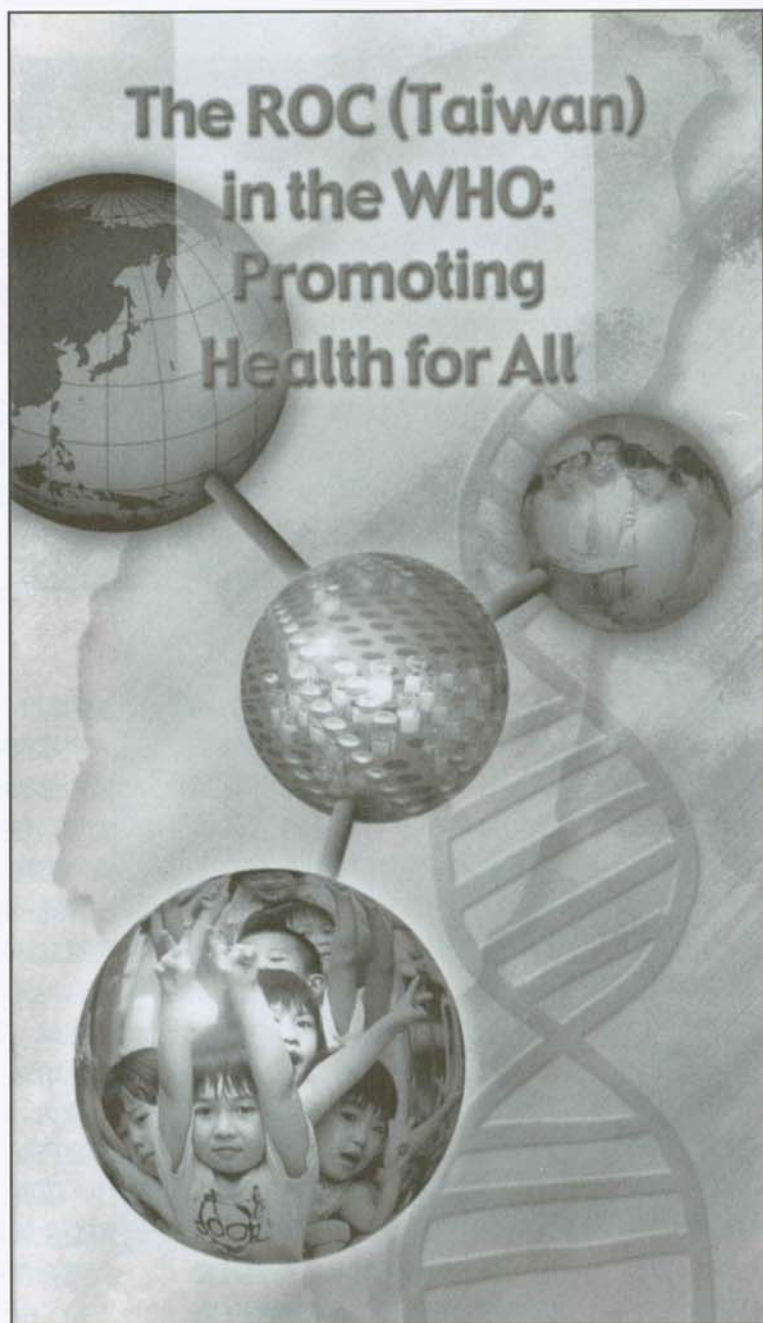
1. 由 WHO 幹事長直接邀請：依據世界衛生大會議事規則第三條規定，WHO 幹事長得邀請非會員國派遣觀察員出席 WHA 會議。實務上，倘某非會員國有意派觀察員參與 WHA，可逕致函 WHO 幹事長表達意願，幹事長經考量，倘認為適當，即覆函致邀；惟幹事長亦儘量避免對具爭議性之申請案提出邀請。
2. 透過大會通過決議為之：大會為 WHO 之最高權力機構，倘任何會員認為有必要時，得提案促請大會邀請某一國際社會成員派觀察員與會。一般而言，此類提案經大會過半數之表決通過後，即可決定。例如，巴勒斯坦係於 1974 年經由大會通過決議邀請而，自 1975 年起派遣觀察員參與 WHA。

造成一百八十萬人受到感染、四百人送醫急救治療、八十人死亡以及超過十億美元的經濟損失，另外，也造成巨大的社會成本——眾多學校被迫停課，更有許多父母為家庭健康而憂慮緊張；而造成這次重大公共衛生災難的原因，就是因我國遭排除在 WHO 之外，無法在這次腸病毒大流行時即時取得重要的衛生資訊、技術及關鍵醫藥，可見，台灣必須仰賴國際社會提供必要的衛生合作與支持，才能有效地預防、降低及根除重大傳染病的區域性或跨國性流行的問題。此外，近日來在東南亞肆虐並且有擴散到全球趨勢的恐怖疾病——非典型肺炎，又稱嚴重急性呼吸道症候 (SARS, Severe Acute Respiratory Syndrome)，因也為我國並非 WHO 會員國，而無法迅速而有效地得到適當的國際公共衛生支援，最後只能由美國疾病管制局 (CDC, Center for Disease Control) 代為協助支援我國的疫情控制，否則不無造成另一次全國大流行的危險性，也造成全球防疫網中通報與疫病防

堵的一大漏洞。當然，經歷我國多年來辛苦的公共衛生發展與經濟生活品質的提高，台灣也逐漸有對外輸出公共衛生經驗的能力，並在國際醫療及人道援助方面，台灣的政府及民間團體曾提供相當可觀的資源，也累積了不少的經驗，其中包括了慈濟基金會與世界醫師組織 (Doctors of the World) 等合作，在非洲及亞洲地區從事對抗結核病及其他疾病的援助工作，以及路竹會、世界展望會等也曾協助非洲、中東及亞洲地區國家興建醫院及診所、提供醫療器材並支持對抗愛滋病的計畫等等，可知我國民間團體多年來頻繁地與國際組織合作，共同推動國際醫療協助及人道援助計畫，對於世界公共衛生有重大的貢獻與不可取代的重要地位。由此可知，將台灣排除在世界衛生組織或任何的國際組織之外，是對全世界正義及人類健康與安全的嚴重威脅，因此，台灣有權利，也有義務參與 WHO。

在這樣子的認知之下，我國從 1995 年 6 月美國發表對台政策

檢討報告，其中提到協助台灣加入國際組織，我國政府於是開始做內部的聯繫和討論，提出了推動加入包括 WHO 等四個國際組織的方向。同時，台灣醫界聯盟在經過一段時期的研究之後，也透過立法院公聽會等方式，不謀而合地開始推動台灣重返 WHO 的運動。董司長表示，其在 1997 年返國回任外交部國組司 (國際組織司) 副司長時，第一件承辦的業務就是推動重返 WHO 的工作。這項工作是由外交部國組司和衛生署國合組 (國際合作組) 共同合作推動的，在 1997 年 3 月下旬，由當時的章孝嚴部長首度提出申請加入 WHO 成為觀察員的申請案給 WHO 當屆的幹事長，這位幹事長透過其法律顧問回覆表示：根據聯合國 1971 年的第 2758 號決議案及世界衛生組織 1972 年的第 25.1 號決議，WHO 已將中華民國排除於外，因此，台灣不應申請成為 WHO 觀察員，並暗示倘幹事長邀我成為 WHA 觀察員恐將引起爭議；此一回覆成為該年 WHO 祕書處對我國入會申請案的正式回覆，



▲行政院新聞局推動重返WHO國際文宣手冊

於是，在當年5月的世界衛生大會（WHA）中，由外交部請求我國友邦索羅門群島、尼加拉瓜及貝里斯等提案，邀請「中華民國（台灣）」成為世界衛生大會的觀察員。

這裡必須為大家稍微說明一下WHO的議事程序。每年的WHA大會的討論事項，包括有

「臨時議程」和「補充項目」兩種；臨時議程主要是一些具有延續性專業性的議題，由WHO執行委員會於每年1月集會討論後成案；而在每年1月的執行委員會（由全球六個區域各選出若干代表，總共為32席執行委員所組成）會議到5月的WHA之間的四個月，發生的任何事

情，若有任何的會員國家認為值得提到WHA大會上討論，也可以在這段期間內隨時提出，稱為「補充項目」。而每年全部的臨時議程和補充項目，就交由WHA大會的總務委員會（由25個會員國組成）來進行審核，以共識決進行決定各項臨時議程與補充項目是否列入該年WHA

大會的議程，再由總務委員會將獲得共識的議程報告提交 WHA 大會，建議大會採納這些議題為大會的大會議程，之後，由與會各國召開全體大會，由主席建議全部接納總務委員會的建議議題列為大會議題，若無反對意見則為通過。若是在總務委員會中有爭議的議題，則在總務委員會的建議中，會建議大會不將之列入議程，而通常此建議會得到全體大會的通過。必須一提的是，不同於聯合國安全理事會，在 WHO 相關的各種會議中，強權國家如中共並不具有否決權。

友邦提出的邀請我國以觀察員身份參與 WHA 大會的提案，這些年來都是在每年的三四月間提出，列為 WHA 大會的「補充項目」。由於在決定每年大會議程的過程中有舉足輕重角色的總務委員會是採取共識決的方式而非透過投票表決，加上我國友邦相對於中共為少，自然地在總務委員會中我國友邦數量也就占少數（通常為總務委員會全體 25 席中的 2 到 4 席），因此，我國以觀察員身份出席 WHA 的議案，也就往往在總務委員會討論時被封殺而列為有爭議的議題，建議大會不採納為大會議程。

然而，我們爭取加入 WHO 的行動並不是只有運作到 WHA 的總務委員會就終止了。為了讓全球 192 個國家都能夠聽到台灣人民渴望加入 WHO，希望參與國際衛生交流以保障國民基本健康人權，也希望在國際衛生交流中貢獻我國經驗與心力的聲音，因此，在總務委員會對全體大會做出不將邀請我國與會 WHA 的臨時項目列入該年的大會議程建議後，我們也會安排二個友邦在 WHA 大會會場發言支持我國與會，提醒各國注意並思考我國的

訴求——通常中共也會安排一個其友邦加上本身，發言反對我友邦的言論，形成會場上二對二的正反爭論局面——之後，大會主席通常會表示尊重總務委員會的建議，因此，我國的入會案也就不會在會場上討論。

從去年（2002 年）起，除了請友邦在 WHA 大會上發表支持我們以觀察員身份與會的友好言論之外，也開始在各國間的圓桌會議，或者各國提出衛生報告的 General Discussion 時，或者在專業委員會進行專業議題的討論時，友邦國家也藉機提到我國對相關衛生貢獻的重要性等言論，例如在進行愛滋病的討論時，非洲友邦就會提到我國在其國內協助控制、防止愛滋病的貢獻等等，藉各種場合提醒世界各國注意到台灣長期以來對國際衛生的貢獻以及排斥我國加入 WHO 的不公不義現象。

經過多年來的努力推動，我國應該加入 WHO 的呼籲也漸漸地得到世界各國的重視。去年，除了美國參眾兩院的支持外，美國衛生部長也在 WHA 會場外的 WMA 的會場發表認為台灣應該加入 WHO 的言論，歐洲議會也發表支持加入台灣加入 WHO，日本官房長官福田康夫也表示日本支持台灣加入 WHO，這也就表示，負擔 WHO 每年會費 70% 的美國、歐盟及日本都表示支持我國以觀察員名義加入 WHO，加入國際衛生交流的行列；另外，世界醫學會（WMA，World Medical Association）也表示支持台灣以觀察員身份加入 WHO。基本上，我國的策略也就是希望透過爭取美國、歐盟及日本等衛生大國的支持，能夠影響第三世界國家的立場。

在與民間非政府組織的合作

上，董司長認為，政府的角色扮演與民間的角色扮演應該有所區隔並互相合作，因此，在台灣醫界聯盟組成日內瓦宣達團赴 WHA 大會會場外進行抗議活動及與全球各國的文化外交活動，或者組成歐洲遊說團到歐洲各國如法國進行遊說工作時，由我國駐外單位協助安排與各國醫療衛生界或政界要人碰面與會談。

另外，外交部也透過一百一十六個駐外單位，對駐在國政府進行長時間的持續遊說，並爭取各國民間的支持，進而使議會通過支持我國加入 WHO 的議案，以影響各國政府的政策。另外，也透過邀請各國媒體記者來台訪問，或者由駐外單位透過各種外交場合來將我國爭取加入 WHO 過程受挫的不公不義現象傳達給各國媒體得知，爭取國際群眾的支持並進而影響其政府的決策。

於是，由於國內民眾有高度的共識要求台灣加入世界衛生組織、參與國際衛生交流，因此，透過外交部國組司及衛生署國合組的跨部會協調合作，以及民間團體的努力推動，台灣開始努力地推動以「衛生實體」的觀察員身份加入 WHO 的相關國際衛生交流活動，近年，也終於開始得到世界重要國家的支持；雖然，由於我國並非聯合國會員國，因此，對於聯合國成立的各種機構或者相關的條約或議定書等，在加入上相對地會有許多的困難，不過，相信要求以較無政治爭議性的「觀察員」身份加入，以及強調實質的衛生國際交流，這樣的理念終將能獲得世界各國的支持，讓台灣早日加入 WHO，讓國民的基本健康人權得到保障，也讓我們能夠以長期以來的醫療衛生經驗來對世界衛生有更大的貢獻。■