

《歐美研究》第四十卷第二期 (民國九十九年六月), 431-517
© 中央研究院歐美研究所
<http://euramerica.org>

我國參與世界衛生組織之策略演變與 美國角色分析：一九九七~二〇〇九

裘兆琳

中央研究院歐美研究所
11529 台北市研究院路二段 128 號
E-mail: jlchang@sinica.edu.tw

摘要

自一九九七年以來，台北發揮以小搏大的精神，努力成為世界衛生大會之觀察員。經過 SARS 的衝擊，國際社會深深體會到防疫不應有漏洞，美國開始採積極行動，扮演「促成者」的角色。二〇〇五年世界衛生大會在「國際衛生條例」修訂條文中加入「普世適用」的文字，為我參與世界衛生大會提供法律基礎。馬英九總統上任以來，兩岸關係改善，二〇〇九年四月及二〇一〇年三月，世界衛生組織兩度邀請我國以觀察員身分出席世界衛生大會。本文分析美、台、中在此議題多年來策略的轉變與互動經過。

關鍵詞：台灣、世界衛生大會、觀察員、美國、中國

投稿日期：98.7.21；接受刊登日期：98.12.22；最後修訂日期：99.4.20
責任校對：陳奕均、陳昱之、張滌之

壹、前言

二〇〇九年四月二十八日，世界衛生組織 (World Health Organization；簡稱 WHO) 幹事長陳馮富珍 (Margaret Chan Fung Fu-chun) 致函我衛生署葉金川署長，邀請衛生署以「中華台北」的名義與觀察員身分出席五月十八日起在日內瓦召開的第六十二屆世界衛生大會 (World Health Assembly；簡稱 WHA) (中華民國外交部，2009年4月29日)。自一九九七年我國正式申請成為世界衛生大會觀察員以來，歷經十三年充滿挑戰、挫折與艱辛的日子，如今世界衛生組織終於有正面的回應，令人欣慰。

葉金川署長率十五名衛生領域代表團成員赴瑞士日內瓦，出席第六十二屆世界衛生大會。二〇〇九年五月十九日，葉署長在世界衛生大會綜合討論發言時表示，感謝世界衛生組織幹事長陳馮富珍邀請，全世界已經受到 H1N1 新流感的潛在威脅，中華台北參與世界衛生會議更是刻不容緩。葉署長指出：「中華台北將繼續遵守國際衛生社會的標準與規定。」「我們熱切希望，也確實有能力，在世界衛生組織的工作與活動上，有所貢獻」(中華民國行政院衛生署，2009年5月21日)。這是我國自一九七二年退出世界衛生組織以來，首次出席世界衛生大會並公開發言。

二〇〇九年一月十三日，我國衛生署收到世界衛生組織幹事長辦公室主任基恩 (Dr. Bernard P. Kean) 來函，表示接納我方參與「國際衛生條例」(International Health Regulations；簡稱 IHR)，要我國推薦一名「台北的聯絡窗口」(contact point in Taipei)，可與世界衛生組織直接互動，正式加入全球疫情通報以及防治體系 (中華民國行政院衛生署，2009年1月22日)。

二〇〇五年五月二十三日世界衛生大會通過「國際衛生條例」修訂版本，並於二〇〇七年六月十五日正式施行 (World Health

Organization, 2005a)。世界衛生組織在二〇〇七年六月十一日公告，各國應設置一個「國際衛生條例國家對口單位」。二〇〇五年通過的「國際衛生條例」修正版本，重點在擴大通報國際關注的公共衛生突發事件、加強流行預警與應變、增加「國際衛生條例」對口單位，以及提升對監測與應變能力的基本要求（中華民國行政院衛生署，2009年5月21日）。

我國雖非世界衛生組織會員，但早在二〇〇六年五月十四日宣布自願提前實施國際衛生條例，衛生署並於二〇〇七年五月致函世界衛生組織幹事長陳馮富珍，確認我指定疾病管制局為「聯絡窗口」，但在二〇〇九年一月十三日之前並未獲任何回應。被納入國際衛生條例運作系統，台灣人民的健康多了一層保障，但國際衛生條例只是世界衛生組織六項機制之一（葉金川，2009b），¹ 未來我方將繼續努力參與世界衛生組織的其他機制與活動。

二〇〇九年四月二十九日，馬英九總統在主持高層會議時指出，「政府於去年五月成立世界衛生大會專案小組，由國安會蘇起秘書長擔任召集人，與衛生署、外交部、陸委會一起進行相關規劃與努力。今天能獲致此項成果，讓台灣順利參加，主要有三項原因：第一、國內各界的努力，朝野不分藍綠都積極爭取；第二、大陸當局釋出善意，這也可由胡錦濤先生於去年年底談話中看出跡象；第三、國際社會的大力支持，包括美、日、歐盟、東南亞、紐澳、有

¹ WHO 機制共分為六項，除了「國際衛生條例」之外，還有「國際食品衛生安全網絡」(International Food Safety Authorities Network；簡稱 INFOSAN)、「全球疾病疫情警報與反應網絡」(Global Outbreak Alert and Response Network；簡稱 GOARN)、「結核病夥伴網絡」(Stop TB Partnership)、「菸草控制框架公約」(Framework Convention on Tobacco Control；簡稱 FCTC)之「菸草製品非法貿易協定」(Protocol on Illicit Trade in Tobacco Products)，以及「國際反偽藥工作小組」(International Medical Products Anti-Counterfeiting Taskforce；簡稱 IMPACT)機制。

邦交、無邦交國都認為我們應該有機會參加」(中華民國總統府，2009年4月29日)。

二〇〇九年五月我方得以觀察員身分參與世界衛生大會，確實是國內各界多年來不分藍綠的努力。本文第一部分回顧並探討過去十三年來台北以小搏大策略之演變。除了台灣鏗而不捨的努力外，美國亦扮演十分重要「促成者」的角色。二〇〇三年三月，中、港、台成爲「嚴重急性呼吸道症候群」(Severe Acute Respiratory Syndrome；簡稱 SARS) 疫區，迅速傳播，讓世人深深感受到疾病無國界，防疫不應有漏洞。在美國爲主國際社會的支持下，世界衛生組織於二〇〇三年五月三日首度派遣專家赴台了解疫情。二〇〇三年我案雖然仍未排上議程，但我與世界衛生組織首度有了互動。美國如何扮演「促成者」的角色是本文第二部分探討的重心。

自一九九七年以來，北京一直堅決反對台北成爲世界衛生大會的觀察員，但是經過 SARS 的衝擊，加上以美國爲主國際社會的不斷支持，北京不得不調整其對台的政策，本文之第三部分探討北京的因應對策。因爲篇幅有限，本文將以二〇〇三年前後爲重心，探討台北、華府和北京的互動與策略演變。

貳、歷史背景

一九四五年我國與巴西共同提案召開國際衛生會議，以便成立一個主管全球衛生事務之機構。一九四六年，國際衛生會議順利召開，並通過「世界衛生組織」憲章。一九四八年四月七日，該憲章獲聯合國過半數會員的批准生效，世界衛生組織正式誕生，我國爲該組織的創始會員國。一九七一年中華人民共和國取得聯合國席次，一九七二年我國在世界衛生組織的席位爲中共所取代。

爲了維護台灣人民應享之基本健康權益，我政府在一九九七年

決定推動參與世界衛生組織。一九九七年三月三十一日，時任外交部長章孝嚴致函世界衛生組織幹事長中島宏 (Hiroshi Nakajima)，正式表達我國盼望成爲該組織觀察員之意願，但是世界衛生組織復稱，因我申請涉及聯大一九七一年第 2758 號決議，以及一九七二年 WHA 25.1 號決議 (World Health Organization, 1973: 353)，² 並暗示倘幹事長邀請我成爲世界衛生大會觀察員恐引起爭議，而未同意邀請 (中華民國外交部，1997；中華民國立法院，2002b)。

其後，我方改以洽請友邦在每年四、五月間提案，將我案列入五月中旬世界衛生大會臨時議程之補充項目，邀我成爲世界衛生大會之觀察員。但是自一九九七年以來，因中國全力阻撓，世界衛生大會負責審理大會議程之總務委員會，每年皆以議案未獲共識爲由，未能列入世界衛生大會之正式議程 (中華民國立法院，2002b)。

一九九七年我之所以選擇以觀察員方式參與世界衛生大會，乃基於現實因素的考慮。世界衛生大會是世界衛生組織的最高機構，由會員國代表組成，每年五月在日內瓦舉行會議。主要的任務是審議幹事長的工作報告與規劃、批准年度預算、審查新會員國申請和討論其他重要問題及政策。根據世界衛生組織憲章第 3 章第 3 條的規定「各國均得爲本組織會員國」，我國爲創始會員國，負責推動一九四六年在紐約舉行之國際衛生會議，並促成世界衛生組織正式成立，原本應以會員方式申請加入世界衛生組織，但是要加入成爲會員，需有世界衛生組織當時一百九十一個會員國過半數通過才有

² WHA 25.1 決議文提及：「第二十五屆世界衛生大會謹記一九七一年十月二十五日聯合國大會第 2758 號決議文……承認中華人民共和國政府爲中國在聯合國之唯一合法代表……執委會在 EB49.R37 決議文中已建議世界衛生大會應承認中華人民共和國爲唯一有權在世界衛生組織中代表中國之政府，決定恢復中華人民共和國之所有權利，並承認其政府的代表是中國在世界衛生組織之唯一合法政府，並即刻將蔣介石的代表從世界衛生組織所非正當佔據的席位逐出。」

可能。基於現實因素考量，一九九七年我方決定先以觀察員方式出席世界衛生大會。

世界衛生組織的憲章並沒有明確規定觀察員的資格，但根據過去的實踐，大致可以分為兩種途徑：一為透過世界衛生組織幹事長的邀請，例如：在一九五三年教廷 (the Holy See) 以及一九六三年馬爾他騎士團 (Order of Malta) 曾被幹事長邀請成為觀察員；另一方式則是透過世界衛生大會以決議的方式邀請，例如：一九七四年世界衛生大會通過決議准許「民族解放運動」(national liberation movements) 成為觀察員，一九七五年巴勒斯坦解放組織 (Palestinian Liberation Organization; 簡稱PLO) 以觀察員身分出席世界衛生大會 (U.S. Department of State, 2000; World Health Organization, 2000: 4-5)。³

一、觀察員的類別與權利

世界衛生組織目前的觀察員大致分為三類：(1) 國家觀察員，如教廷以及列支敦斯登 (Liechtenstein)；(2) 準國家觀察員，如巴勒斯坦及馬爾他騎士團；(3) 非國家觀察員，如「國際紅十字會」(International Committee of Red Cross)、「國際紅十字會及紅新月會聯合會」(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)，以及「國際國會聯盟」(Inter-Parliamentary Union; 簡稱IPU) (中華民國外交部，2002年3月25日；葉金川，2009a)。⁴

³ 巴勒斯坦於一九七四年根據 WHA 27.37 決議成為觀察員，世界衛生大會另於二〇〇〇年通過第 53.13 決議，詳細規定其義務。

⁴ 國際紅十字會在獲得聯合國觀察員地位後，致函世界衛生組織幹事長，希望成為世界衛生大會觀察員，世界衛生組織於一九九五年邀請「國際紅十字會」成為觀察員。「國際紅十字會及紅新月會聯合會」依循上述模式，於一九九八年成為世界衛生大會觀察員。「國際國會聯盟」於二〇〇三年成為世界衛生大會觀察員。

除了會員以及觀察員外，世界衛生組織憲章第 3 章第 8 條有副會員 (associate member) 之規定，「領土或各組領土，其本身不能自行負國際關係行為責任者，經會員國或對各該領土負責之主管當局代表申請，並經世界衛生大會批准得加入成為副會員」。目前世界衛生組織有兩個副會員，一為波多黎各，另一為位於中太平洋之托克勞群島 (Tokelau)，分別由美國及紐西蘭代為申請成為副會員。副會員無權擔任世界衛生組織相關機構之職位，亦無投票權。我國為主權獨立之國家不宜自貶國格申請副會員。此外，亦有「非政府組織」(Non-Governmental Organizations；簡稱 NGOs) 派遣代表出席世界衛生大會，但我方亦不願以一般非政府組織方式參與世界衛生組織。

鑑於世界衛生組織並未限制觀察員之資格，我以觀察員參與世界衛生組織較可避免政治干預，也較易爭取多國支持，同時以世界衛生大會觀察員之地位亦得與世界衛生組織取得多種聯繫與合作，一九九七年我方乃決定以觀察員方式參與世界衛生組織 (中華民國立法院 2002b: 178)。

世界衛生組織的憲章雖然沒有提到觀察員的地位，但是根據世界衛生大會之議事規則，觀察員可以享有下列權利：

(1) 參與世界衛生大會會議：根據大會議事規則第 3 條，幹事長應在例會確定的會期六十天前、或特別會議會期三十天前，將開會通知送交各會員國及准(副)會員，執行委員會代表，以及所有邀請參加會議的及與本組織建立關係的政府間組織及非政府組織。幹事長「可邀請已提出會籍申請的國家、已代為申請為準(副)會員的領地，以及雖經簽署但尚未接受組織法的國家，派觀察員出席衛生大會的會議。」

(2) 參與衛生大會的全體會議：根據世界衛生大會議事規則第

19 條，參加世界衛生大會全體會議者包括「應邀的非會員國觀察員參加。」

(3) 享有取得非機密性文件：世界衛生大會議事規則第 47 條規定，「可發給觀察員非機密性文件，以及幹事長認為可以發給的其它文件。他們得向幹事長提交備忘錄，其分發性質與範圍由幹事長決定」(世界衛生組織，2006: 123, 127, 134)。觀察員沒有權利擔任世界衛生組織內相關職位，亦無投票權。經主席邀請，並在世界衛生大會或委員會同意後，可就世界衛生大會中所討論之問題發言。

二、我參與之立場

一九九七年我國第一次推動成為世界衛生組織觀察員時，我請友邦提案時是用「出席」(attend) 世界衛生大會的文字，但自一九九八年起我皆用「參與」(participate) 的文字 (詳見表 1)。過去多年來，台北與北京對參與之身分、名稱、功能與聯繫的方式有十分不同的想法。

(一) 身分

自一九九七年以來我國為了迴避政治爭議，要求的只是「觀察員」的身分。中國曾多次表示，台灣為中國的一省，沒有資格成為世界衛生大會觀察員，亦不能成為世界衛生組織之會員或准(副)會員。但是，北京歡迎台灣參加中國的代表團，這是矮化我方的伎倆，台北不可能接受 (World Health Organization, 2003: 4; 2004b: 5; 2005b: 5; 2006: 4; 2007c: 4)。

在世界衛生組織的運作上，有兩百多個非政府組織與世界衛生組織有正式的工作關係；在世界衛生大會開會時非政府組織亦以一般觀察員的身分參與，但是我方爭取的觀察員地位乃為目前經常被

邀請的觀察員，例如：教廷、巴勒斯坦、馬爾他騎士團、「國際紅十字會」、「國際紅十字暨紅新月會聯合會」，以及「國際國會聯

表 1 台灣參與世界衛生組織所使用之名稱 (1997-2008)

年度	提案文件標題	使用名稱	提案結果
1997 WHA	Inviting the Republic of China (Taiwan) to attend the World Health Assembly in the capacity of observer	Republic of China (Taiwan)	未獲列入大會議程
1998 WHA	Inviting the Republic of China (Taiwan) to participate in the World Health Assembly as an observer	Republic of China (Taiwan)	未獲列入大會議程
1999 WHA	Inviting the Republic of China (Taiwan) to participate in the World Health Assembly as an observer	Republic of China (Taiwan)	未獲列入大會議程
2000 WHA	Inviting the Republic of China (Taiwan) to participate in the World Health Assembly as an observer	Republic of China (Taiwan)	未獲列入大會議程
2001 執委會 (EB)	Inviting the Republic of China (Taiwan) to participate in the World Health Assembly as an observer	Republic of China (Taiwan)	未獲列入大會議程
2002 WHA	Inviting Taiwan to participate in the World Health Assembly as an observer	Taiwan	未獲列入大會議程
2003 WHA	Inviting the health authorities of Taiwan to participate in the World Health Assembly as an observer	Health authorities of Taiwan	未獲列入大會議程
2004 WHA	Inviting Taiwan to participate in the World Health Assembly as an observer	Taiwan	未獲列入大會議程
2005 WHA	Inviting Taiwan to participate in the World Health Assembly as an observer	Taiwan	未獲列入大會議程
2006 WHA	Inviting Taiwan to participate in the World Health Assembly as an observer	Taiwan	未獲列入大會議程
2007 WHA	Request the Director-General to refer Taiwan's membership application to the Assembly for consideration	Taiwan	未獲列入大會議程
2008 WHA	Inviting Taiwan to participate in the World Health Assembly as an observer	Taiwan	未獲列入大會議程

資料來源：葉金川 (2009b: 11)。

盟」，而不是一般非政府組織的觀察員（中華民國外交部，2005年5月2日）。

此外，根據世界衛生組織憲章第 71 條規定，「本組織就其職權範圍內之事項，得採適當辦法，俾與非政府國際組織會商合作，如經有關**國家**同意，並得與一國內之政府與非政府組織會商合作」（世界衛生組織，2005: 16）。二〇〇三年中共表示除非中央政府或世界衛生大會同意，台灣不得以非政府組織方式參與世界衛生大會（World Health Organization, 2003: 4）。

（二）名稱

自一九九七年至二〇〇一年，我方委請友邦提案文件使用的名稱爲「中華民國（台灣）」，二〇〇二年使用的名稱爲「台灣」，二〇〇三年則以「台灣衛生當局」（Health authorities of Taiwan），二〇〇四年至二〇〇八年則皆以「台灣」爲我名稱（詳見表 1）。

二〇〇五年胡錦濤曾表示我方可以用「中國台灣」（Taiwan, China）的名稱參與世界衛生組織活動。中國與世界衛生組織秘書處在五月秘密簽訂的「諒解備忘錄」（Memorandum of Understanding；簡稱 MOU）亦以「中國台灣」稱呼我方，但是此一立場是我方不能接受的。

（三）參與的功能性質

北京將我方參與會議的性質侷限在「技術性」的會議或交流，而非一般性質的會議。但我方希望除了技術性會議以外，有關醫療衛生的一般性議題都能參與。世界衛生組織每年召開相關會議千餘次，但是我方所知的相當有限，並沒有一個正規的管道可以得知相關的會議資訊。自二〇〇五年五月中國與世界衛生組織簽訂諒解備忘錄以來，至二〇〇八年底，我方自零星方式只得知五十四項會

議，但提出的要求卻被拒絕了三十三次，其中只得參與二十一項技術性會議，根本不是「有意義」的參與（葉金川，2009b: 11）。

(四) 聯繫的方式

在諒解備忘錄的實施細節，中方規定世界衛生秘書處邀請台灣參與世界衛生組織技術活動，必須在實際會議前五週告知中國駐日內瓦的代表團，由其轉交中國衛生部，並須附上台灣出席專家之姓名 (Implementation of Memorandum of Understanding between the WHO Secretariat and China, 2005)，中國在接獲要求兩週內決定台灣可否派員參加，也就是所有聯繫的方式都要透過中方在日內瓦的代表團，而且最終的同意權是由北京決定。即使是友我國家主辦的會議，我經主辦國邀請，還是要中國同意才得以參加。此一運作方式飽受國內各界批評。我方要求以直接 (direct)、分別 (separate) 的方式參與世界衛生組織 (中華民國外交部，2005 年 4 月 20 日)。

參、我國策略演變：一九九七至二〇〇九

中國古代把外交談判稱為「折衝樽俎」，意謂在酒宴談笑之間，贏得戰場上用千軍萬馬難以贏得的勝利。在當今錯綜複雜的國際環境中，身為弱勢者的我方，在和中共爭取外交空間參與國際組織時，絕非「折衝樽俎」，即可解決難題。但是我方若抱著弱國無外交的心態，亦不可能維持當今仍有二十三個國家和我有正式外交關係的局面。

冷戰期間，研究國際談判的重心多半放在勢均力敵的美、蘇兩國，對第三世界的小國多半不加以注意。勞爾 (Arthur Lall) 在一九六六年出版之《現代國際談判》(Modern International Negotiation) 書中指出，強國主導一切，小國想要達成其目的，可能致勝的方法

只有二種：(1) 聯合另一強國來對抗其敵人；(2) 利用以夷制夷的方法，在二強中左右逢源 (Habeb, 1988: 4; Lall, 1966)。

換句話說，弱勢者必須擅於運用強國之間的矛盾，或是依附某一強國來遂行其目的。冷戰期間，東、西陣營壁壘分明，除了少數中立的國家之外，其他國家多半在美、蘇之間擇一而處，我方如此，中共亦然。

一、弱勢者如何與強方談判

七〇年代以來，美國在越南的潰敗，使得許多研究談判的學者質疑強者或大國必能主導國際政治的傳統看法。在政治、軍事及經濟力量上都佔優勢的一方，若缺乏強烈的意願與決心，亦可能敵不過弱勢但意志力極強的對手。小國和大國打交道時，如何才能致勝，乃引起一些學者的研究興趣。今將可能強化小國談判籌碼之道，大致列點分析如下：

(一) 弱勢者往往可以全心全力專注一事，以勤補拙

法克斯 (Annette Baker Fox) 在其研究中指出，小國在談判時，往往可以全力以赴，但是大國卻因為諸事纏身，無法全力貫注一事 (Fox, 1959, 1977; Habeb, 1988: 22-23, 144)。如此，以勤補拙，小國在談判時，可能會產生較有利的談判結果。

(二) 弱方雖然資源有限，但有時卻可以堅強的意志及決心，求取最後的勝利 (Snyder & Diesing, 1977: 190)

一九七五年北越以持久的毅力與決心和美國長纏，最後終於獲勝，吞併了南越，這是弱勢者與強方為敵，仍能致勝的最好例子。在兩岸的問題上，中華民國以小搏大、屹立不搖，已長達六十年。未來若能凝聚民心，減少因內鬥而引起之無謂消耗，將是執政黨與

北京談判時的後盾。

(三) 弱勢者可以先聲奪人，在談判議程上採取主動

札特曼 (I. William Zartman) 認為小國原則上有三種權力來源：(1) 弱勢者可以影響議程或提出論點激起對抗 (encounter)；(2) 弱勢者可以提出他們的需求，讓強勢的一方受道德拘束；(3) 弱勢者有權可以同意，相對地，亦有權拒絕協議 (Habeeb, 1988: 8; Zartman, 1971: 227-228)。

(四) 弱勢者可以採取不合作的態度，來增加其談判籌碼

弱勢者想要說服強方，遂行其目的並不容易。但是，強方若要獲得弱勢一方的合作，也不見得十分容易。一些研究談判的學者認為弱勢者最有利的籌碼，就是說「不」。大國若有求於小國，小國如認為條件不理想，大可充耳不聞或明加拒絕，以不合作的方式，使得大國無法達到其目的，亦可能間接地促使對方讓步 (Aron, 1981; Bjol, 1971: 36; Habeeb, 1988: 6, 8; Zartman, 1971: 227-228)。

巴士頓 (Ronald P. Barston) 認為弱勢的一方，若擁有重要的戰略價值或資源，在談判時亦可能獲得強方較多的讓步 (Schou & Brundtland, 1971: 46)。此外，弱勢的一方亦可以透過國際輿論的壓力，來抵制強者的不當作法 (Habeeb, 1988: 134)。

總之，弱勢者與強方談判或是拒談時，若能妥謀對策，仔細籌劃，全力以赴，並以堅強的信心與毅力與對方周旋到底，雖為弱勢的一方，亦可能遂行其目的。反之，即使身為強方，但是不知己、不知彼，對談判又掉以輕心，不全力以赴，那麼即使擁有強者的各方資源，也不見得在談判桌上處處得逞。

二、台北策略演變

自一九九七年以來，台北努力成為世界衛生大會觀察員，歷經李登輝、陳水扁與馬英九三位總統，目標雖然一致，但是策略卻有所不同。我方在初期採取低調的方式申請，但經過 SARS 的衝擊後改採主動，在議程及作法上以先聲奪人的方式，讓世界衛生組織會員不得不正視台灣兩千三百萬人被排除在外的不便，並造成了防疫漏洞。二〇〇七年我方更以會員方式申請，雖然沒有成功，但是透過冗長的辯論，世界衛生組織的成員皆聽到台灣人民希望成為世界衛生大會觀察員的心聲。台北的策略大致經過以下四個階段，而每一階段皆有其背景與考量。

(一) 低調申請世界衛生大會觀察員：一九九七至二〇〇三年

自一九九七年以來，我友邦以低調的方式，邀請我方以觀察員身分參與世界衛生大會，但是提案皆未能列入世界衛生大會之議程。雖然如此，我政府推動參與世界衛生組織的決心從未改變，台北屢戰屢敗，繼續以堅強的意志，希望以勤補拙，獲得最後成功。

一九九八年以來美國國會陸續提出不同的決議案，助我成為世界衛生大會觀察員，一九九九年美國國會通過的眾院法案 (H. R. 1794) 首度正式成為美國法律 (U.S. Public Law 106-137, 1999; 宋燕輝, 2002: 89-102, 119-121)。此後，歐洲議會、加拿大、中美洲議會、比利時國會亦陸續通過支持我成為世界衛生大會觀察員的決議文。美國為主之國際社會成員對我訴求表示同情與支持者與日俱增。

在我政府相關部門和民間團體共同的努力下，美、日、歐盟為主之國際媒體、國際醫療專業團體，以及多國政要紛紛發表友我言論，或致函世界衛生組織幹事長及其政府決策者，支持我以觀察員

身分參與世界衛生大會以及有意義地參與世界衛生組織活動。雖然如此，成為世界衛生大會觀察員的進展依舊有限。

二〇〇三年三月 SARS 疫情爆發，中、港、台成為疫區，迅速傳播，引起全球關注。在地緣上，台灣乃聯結東北亞與東南亞之交通樞紐要道，具有政治、軍事，以及經濟之戰略意義。然而，世人直到二〇〇三年 SARS 期間才深刻體會，台灣在疾病防疫傳播體系中亦扮演重要的角色。

根據世界衛生組織的資料，從二〇〇二年十一月十六日在中國首次出現SARS病例以來至二〇〇三年七月底，全世界總共有二十七個國家通報 8,098 個SARS個案，造成 774 人死亡 (World Health Organization, 2004a; 中華民國行政院衛生署疾病管制局, 2004: 148)。⁵ 二〇〇三年二、三月間，台灣亦爆發嚴重SARS疫情，雖然我衛生機關立即向世界衛生組織請求援助，但是因為中國阻撓延遲了六週，直到五月三日世界衛生組織才派遣兩位專家到台灣了解疫情，最後我犧牲了七十三條寶貴性命，並且造成巨大的經濟損失與社會成本。

台灣有兩千三百萬人口，每年進出台灣有二十二萬五千次國際航班，五萬一千艘貨船，旅客高達二千七百萬人次，而居住在台灣的美、加、日外籍人士約五十五萬一千人 (中華民國外交部, 2004年5月6日)。此外，台灣尚有來自泰國、印尼、菲律賓、馬來西亞及越南等外籍勞工三十二萬人以上 (中華民國外交部, 2002年5月)。SARS 經驗證明台灣被排除在世界衛生組織之防疫體系之外，

⁵ 我國行政院衛生署所統計之 SARS 致死病例與世界衛生組織之標準略有差異。世界衛生組織對 SARS 死亡病例之判斷標準為，直接死因為 SARS 的病例；而根據台灣行政院衛生署統計資料，在七十三個 SARS 死亡病例中，有三十七例直接死因為 SARS，另三十六例為死因與 SARS 相關者。

是預防傳染疾病的大「漏洞」(gap)。

更早之前，一九九八年台灣爆發腸病毒，但因被排除在世界衛生組織之外，無法即時取得重要的資訊、技術，以及關鍵醫藥，導致一百八十萬人受到感染，四百人送醫急救治療，八十人死亡的重大損失(中華民國外交部，2002年5月)。爲了台灣人民的健康福祉，我政府努力成爲世界衛生組織防疫體系一環實有其現實之需要。

台灣在參與世界衛生組織第一階段的努力，首重爭取國際的了解、同情與支持。弱勢的我方面對中共以「一中」政治理由打壓我方，二〇〇二年起台灣以「衛生實體」(health authorities) 非政治的概念申請參與世界衛生組織。我方訴求的重心爲疫情無國界，世界衛生組織不應以政治理由拒絕台灣人民，而應確保世界所有人民獲得最高品質的健康照顧。我方低調的以「衛生實體」爲訴求，但仍未獲任何善意回應。

中國衛生部長張文康在二〇〇二年世界衛生大會發言表示，台灣「發明了一個所謂『衛生實體』的新名堂……世界衛生組織是主權國家參加的聯合國機構，不是什麼『實體』組成的機構……不管台灣當局及其說項者用什麼名義，『中華民國』、『台灣』或『衛生實體』，他們的目的只有一個，就是要通過台灣擠入聯合國等國際組織來分裂中國，製造『兩個中國』、『一中一台』」(中華人民共和國外交部，2002年5月13日)。北京依舊以政治理由封殺我案。

二〇〇三年 SARS 期間，我請友邦提案時仍舊低調地用「邀請台灣衛生當局以觀察員身分出席世界衛生大會」，但再度被拒絕。在一九九七年至二〇〇三年第一階段期間，台北以人道、醫療因素極爲軟性的方式，避開政治訴求，年年請友邦推案，但年年被拒絕。SARS 疫情對我全國百姓而言，是極爲震撼的衝擊，政府不得不重新思考新的策略。

(二) 在議程上採取主動：二〇〇四至二〇〇六年

經過八年的努力、八年的挫折、八年的心血，台北乃痛定思痛，尋求新的策略因應 SARS 之後的新局。二〇〇四年至二〇〇六年間，弱勢的台北決定在議程上採取新的主動，試圖讓世界衛生組織所有的會員正視台灣的訴求。在世界衛生大會期間，當著所有的世界衛生組織會員全面辯論我案，乃弱勢的我方因應新局的新策略。

1. 二〇〇四年：票決我案

對台北而言，強勢的北京在國際組織中一項最重要的資源就是擁有眾多的友邦，一旦訴諸票決，結果一定佔上風。雖然如此，票決我案勢必帶動世界衛生大會全面辯論台灣被排除在世界衛生組織外之不當，凸顯我方訴求，有助於國際宣傳。

一九九七年我首度推動出席世界衛生大會成為觀察員時，曾經動用表決方式。一九九七年五月五日，總務委員會不建議將我案列入該屆衛生大會的議程。在世界衛生大會全會時，大會主席最後決定就是否贊成總務委員會報告進行唱名表決，進行了長達兩小時的激烈辯論。結果以一百二十八票贊成，十九票反對，五國棄權，通過總務委員會報告，我案未被納入第五十屆世界衛生大會議程（中華民國外交部，1997）。

此後，我方在世界衛生大會年會期間，並未動用大會表決，直到二〇〇四年。二〇〇四年四月二十一日，美國亞太助卿柯立金 (James A. Kelly) 在國會「台灣關係法聽證會」中明確重申美國積極支持台灣取得世界衛生大會觀察員地位。柯助卿並首次表示，倘本案由大會付諸表決，美國將投票支持台灣成為觀察員 (Kelly, 2004; 中華民國外交部，2004)。美國的立場對我是一項重要的精神鼓舞，台北決定再度動用票決議程案。

二〇〇四年五月十七日，世界衛生大會開會首日，我案在總務委員會經長達一小時二十分鐘之辯論，會中有四十八國發言，其中有十六國支持我案，但主席裁決不列入大會議程。同日下午在全會審查總務委員會報告時，雙方又進行激烈的辯論，共有四十二個國家加入辯論。我案進行了三個小時的辯論後，又經一小時唱名表決，結果二十五票贊成將我案列入議程，一百三十三票反對，兩票棄權。投票贊成之國家，除二十三國為我友邦外，還包括美國與日本。

經過八年之努力不懈，我案雖未能列入世界衛生大會之議程，但獲美、日兩國首度公開投票支助，亦使我方獲得更多國際社會之道義支持（中華民國外交部，2004）。二〇〇四年國際衛生大會開會首日，辯論我案長達五個半小時，幾乎佔去大部分的時間。在冗長討論我案的過程，世界衛生組織所有的會員不得不正視台灣被排除在外所造成的諸多影響，其中包括議事的順暢。

2. 二〇〇五年：「雙管齊下」策略

二〇〇五年我推案採取「雙管齊下」的策略。除了繼續推動成為觀察員外，並配合修正「國際衛生條例」的時機，全力爭取在修訂條文中納入有利我參與的文字。我國自二〇〇四年三月起，透過友邦尼加拉瓜，致力修正「國際衛生條例」參與者的條件。自二〇〇四年十一月起世界衛生組織召開了三次政府間工作小組會議，在我友邦不斷努力下，二〇〇五年五月世界衛生大會終於通過有利我方參與的文字，「國際衛生條例」第 3 條明確納入「普世適用」(universal application) 原則，為我未來參與「國際衛生條例」初步奠定法理基礎。

此外，在議事策略上，二〇〇五年我方決定恢復以往「二對二交叉辯論」的方式，並且不主動推動票決，我方之考量因素如下：

(1) 降低對大會議事的干擾：二〇〇四年世界衛生大會開會首日，因辯論、票決我案導致大會延宕五小時半，諸多國家，包括美國、歐盟等友我國家都感到有必要避免。此外，世界衛生大會開會之前召開之第二次政府間工作小組會議，常拖延至清晨三時，各國代表漸感疲累，為避免造成他國困擾，我決定在全會時以「二對二交叉辯論」討論我案，但總務委員會仍開放辯論我友邦所提邀請台灣為觀察員案（中華民國外交部，2005年5月17日；中華民國立法院，2005a）。

二〇〇五年五月十六日世界衛生大會開議首日，我案在總務委員會獲熱烈討論，總共有五十四國發言，除了我十九國友邦支持外，另有斐濟及巴布亞紐幾內亞此二個非邦交國發言助我。主席雖仍裁決不列入大會議程，但我案仍經長達兩小時半之辯論，佔總務委員會會議百分之九十的時間，迫使下午第二次全會延後一小時召開。下午的全會討論我案時，由查德及馬拉威代表我方與中共和巴基斯坦進行「二對二交叉辯論」。就雙方代表發言之時間而言，我方略佔上風，為二十七分鐘比十九分鐘，大會主席在辯論後仍裁決按照總務委員會建議，不將我案列入本屆大會議程（中華民國立法院，2005a）。

二〇〇五年我未發動票決，獲眾多國家感謝，使議事進行順暢，因此促使其願意以積極態度協助我參與國際衛生條例，其中包括美國、歐盟、澳大利亞以及日本（中華民國立法院，2005a）。弱勢的我方在議程上以主動靈活之方式出擊，讓更多的國際社會成員正視我案，亦促使更多的世界衛生組織會員國了解「普世適用」之重要性。

(2) 爭取國際衛生條例納入「普世適用」原則：「國際衛生條例」原名為「國際公共衛生條例」（International Sanitary Regulations），

在一九六九年改爲現名，旨在預防傳染病之國際傳播。但隨著 SARS 以及禽流感等新型傳染病之爆發，該條例已不足應付新時代的挑戰。世界衛生組織於二〇〇四年十一月、二〇〇五年二月，以及五月十二至十三日三度召開政府間工作小組會議。修正草案初步已於條例第 3 條第 3 款納入我所期盼「普世適用」文字（中華民國外交部，2005 年 5 月 23 日）。

二〇〇五年世界衛生大會的 A 委員會⁶ (World Health Organization, 2007a: 131) 就「國際衛生條例」修正案及世界衛生大會決議草案進行討論，我友邦、美國與歐盟均力主在世界衛生大會決議文中再納入「普世適用」的文字。但是中國堅決反對，經澳大利亞協調，在決議文中提出折衷文字：「籲請所有會員國及幹事長依據第 2 條規定之目的及範圍，以及第 3 條所列之原則充分實踐『國際衛生條例』(2005)」(calls upon member states and the Director-General to implement fully the International Health Regulations [2005] in accordance with the purpose and scope set out in Article 2 and principles embodied in Article 3)。澳國的建議最後終獲各方同意，世界衛生大會在五月二十三日通過「國際衛生條例」修正條文及相關決議文（中華民國立法院，2005a）。

對我而言，「國際衛生條例」第 3 條第 3 款已納入我期盼之「普世適用」，世界衛生大會決議文中再籲請所有會員國及幹事長實踐「國際衛生條例」第 3 條所列之各項原則，是極具意義的進展，也爲我參與國際衛生條例機制初步奠定法理基礎。

二〇〇三年五月三日至七月七日 SARS 期間，世界衛生組織先後分別派遣五位官員赴台了解疫情（中華民國行政院衛生署疾病管

⁶ 世界衛生大會有兩個主要委員會，A 委員會處理程序以及預算編列議題，B 委員會主要負責行政、財務與法律事務。

制局，2004: 71)，台北亦在該年六月赴馬來西亞參加 SARS 國際會議。「普世適用」既然是國際共識，中共見擋不住未來台灣參與更多世界衛生組織會議，不如採取主動，規範未來世界衛生組織與台灣的互動。二〇〇五年五月十四日，世界衛生大會開會之前，中國與世界衛生組織秘書處秘密簽署諒解備忘錄，除以「中國台灣」名稱矮化我外，亦限制我方僅能派遣處長級以下衛生官員，以個人身分參加世界衛生組織技術會議，且事先須經由中國同意。

為反制該秘密備忘錄對我可能造成的傷害，我外交單位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，亦曾先後致函世界衛生組織法律顧問，以及世界衛生組織幹事長李鍾郁 (Lee Jong-wook) 表達抗議，並洽請友邦在二〇〇五年世界衛生大會期間在各場合予以駁斥 (中華民國立法院，2005a)。

3. 二〇〇六年：並推「觀察員」與「有意義參與」

二〇〇五年世界衛生大會會議之後，我除繼續努力成為觀察員外，另一目標則以務實方式更有意義的參與世界衛生組織。從二〇〇五年六月至二〇〇六年五月為止，我醫衛官員及專家先後參與了十四項世界衛生組織技術性會議，可以說是頻率較高的一段時間。在疫情交流方面，我方亦與世界衛生組織建立聯繫管道，同時定期接獲世界衛生組織提供的疫情資訊，世界衛生組織也已公開表示，萬一台灣爆發嚴重疫情，世界衛生組織將迅速派員赴台協助 (中華民國外交部，2006 年 5 月 23 日)。

二〇〇五年五月二十三日，世界衛生大會通過「國際衛生條例」修訂條文後，我外交部即表示台灣願依該條例，積極參與世界衛生組織所建立之全球傳染病防疫機制，以達到世界衛生組織李鍾郁幹事長所稱防疫「無漏洞」(no gap) 之目標 (中華民國外交部，2005 年 5 月 23 日)。

二〇〇六年五月十四日我國正式宣布提前實施「國際衛生條例」，獲得美國為主之國際社會肯定（中華民國外交部，2006年5月19日a）。此外，我外交部表示若我能順利參與國際衛生條例機制，「台灣疾病管制局」（Centers for Disease Control, Taiwan；簡稱CDC, Taiwan）可經我政府指定，作為與世界衛生組織之「聯繫窗口」（focal point），但這並不是我爭取世界衛生大會觀察員的新名稱（中華民國外交部，2005年5月3日）。

我方雖得以參加若干技術性會議，卻是零零星星，充滿不確定性，且需中國先行同意，實難達到「有意義的參與」。例如：二〇〇六年十一月十七日至十八日在北京舉行「禽流感防控國際籌資大會」，但主辦國中共卻拒絕邀請我出席。面對日益升高之禽流感威脅，台灣實應全面常態化參與世界衛生組織相關機制及會議（中華民國立法院，2006a）。

根據議事規則第5條，「會員或准（副）會員指出的任何項目」，執委會（Executive Board；簡稱EB）應「列入衛生大會每屆例會的臨時議程」。二〇〇六年一月下旬，世界衛生組織執委會第一一七次會議在日內瓦舉行。貝里斯等三位友邦在會前分別向世界衛生組織秘書處遞案，要求執委會將「邀請台灣以觀察員身分參與世界衛生大會及考慮採取適當措施協助其能就世界衛生組織相關會議及疾病管制機制作有意義的參與」議題，列入二〇〇六年五月世界衛生大會臨時議程。但在中國強力運作下，執委會漠視世界衛生大會議事規則之明文規定，以本案須有執委會成員附議為由，最後決定不將我友邦之提案列入二〇〇六年五月世界衛生大會臨時議程（中華民國立法院，2006a）。

二〇〇六年五月我以「兩案並推」之方式，同時推動「觀察員案」及更「有意義參與」，希望世界衛生組織能接納我更有意義地

參與，並進一步邀請我為觀察員。我盼世界衛生組織幹事長能進一步改善安排我參與會議，亦希望參與「全球疾病疫情警報與反應網絡」(Global Outbreak Alert and Response Network; 簡稱 GOARN) 正式成員，以及「全球流行性感冒計畫」(Global Influenza Program; 簡稱 GIP) (中華民國立法院，2006b)。不幸地，在第五十九屆世界衛生大會開議前，世界衛生組織幹事長李鍾郁中風驟逝，世界衛生組織內部運作陷入混亂，使我案再添變數。

爲了展現我方理性務實與善盡合作之態度，我接受美、日、歐盟建議，在總務委員會以及全會皆採「二對二辯論」方式進行，事後獲許多國家感謝與肯定。我案雖然仍不列入該次世界衛生大會的議程，但總計有二十一國（包括五個無邦交國），三十三次在 A 委員會、B 委員會及總討論等其他場合發言助我。五位無邦交國中包括美國、加拿大、蒙古及澳大利亞等四國，在 A 委員會爲我執言；日本則在總討論會時間接發言助我（中華民國外交部，2006）。

(三) 向中共說「不」，正式申請為 WHO 會員：二〇〇七年

二〇〇七年是台灣推動參與世界衛生組織十週年的日子，對台北而言，經過十年的努力，成爲世界衛生大會觀察員的目標依舊落空，國人的挫折感不言而喻。二〇〇七年的世界衛生大會可以說是陳水扁總統任內最後一役，經過綜合考量，陳總統決定以不同的方式處理，正式申請成爲世界衛生組織的會員。二〇〇七年五月十四日外交部長黃志芳在記者會說明，政府申請成爲世界衛生組織會員的主要因素如下：

(1) 過去十年我們推動參與世界衛生組織案是用委曲求全、低聲下氣的方式，但換得的只是自我矮化。繼續用過去的推案方式，就註定要繼續做世界衛生組織的邊緣人；

(2) 正式申請成為會員，用力地去敲世界衛生組織的大門，透過這個方式告訴世界衛生組織我們拒絕再當一個邊緣人，具有重要的戰略意義；

(3) 世界衛生組織與中國簽署諒解備忘錄執行要點，我們的參與必須以「個人」、「中國台灣」的名義，而且在五個星期前向世界衛生組織提出申請，世界衛生組織還要送到北京去審核，「有意義的參與」變成進一步矮化及限制的參與，根本沒有意義；

(4) 根據民調，國內有超過九成四的民眾支持政府的提案，立法院不分朝野也於五月一致通過決議案，支持政府申請成為世界衛生組織正式會員（中華民國外交部，2007年5月14日）。

此外，自二〇〇六年五月以後，我方參與相關技術性的會議亦大幅減少，在二〇〇八年底前總共只有七次左右。黃部長指出美國雖然支持我們成為觀察員，但是以如此謙卑的方式進行十年，仍無法獲得國際社會其他主要國家的支持。繼續推動觀察員，推動有意義參與，結果只得繼續被矮化，政府無法跟國人同胞交代（中華民國外交部，2007年5月14日）。二〇〇七年，台北一改過去申請為觀察員的做法，決定向中共說「不」，正式申請成為世界衛生組織會員。

1. 首度以台灣名義申請為世界衛生組織會員

陳總統在二〇〇七年四月九日簽署致世界衛生組織陳馮富珍幹事長我國入會申請函，我駐日內瓦辦事處派員於四月十一日將該函送至世界衛生組織幹事長辦公室，經簽收後完成遞案程序。但是我國之入會申請函原件卻於週末期間被塞入我日內瓦辦事處領務大廳門下，我於四月十六日（星期一）早上發現。我駐日內瓦辦事處沈呂巡大使於同日會晤世界衛生組織法律顧問柏西（Gian Luca Burci），當場表達嚴正抗議。柏西顧問表示，世界衛生組織內部研

議，根據一九七二年 WHA 25.1 號決議，台灣並非國家，且任何關於台灣之案件均無法與中國分割處理，故世界衛生組織無法處理我案，爰須退回我申請入會函（中華民國立法院，2007: 163）。

此後，陳總統再度於四月十八日及四月三十日致函陳馮富珍幹事長，重申台灣具備申請成為世界衛生組織會員之所有條件，促請幹事長遵守世界衛生組織法及世界衛生大會議事規則之相關規定，處理我會員案（中華民國立法院，2007: 163）。

鑑於世界衛生大會係唯一有權審理我會員案之機構，陳總統爰於二〇〇七年五月十四日致函該屆主席澳洲衛生部常任文官長郝頓 (Jane Halton)，指出世界衛生組織秘書處不應僭越職權，拒絕處理我申請案，促請郝頓主席務必秉公將我案提交大會討論決定。該函並分送五位副主席及世界衛生組織副幹事長（中華民國立法院，2007: 163）。

二〇〇七年四月二十七日我中南美洲八個友邦駐日內瓦常代聯袂往見陳馮幹事長，當面表達對我會員案之支持。陳馮幹事長表示，在政治面而言，依據聯大第 2758 號決議及 WHA 25.1 號決議，已確認世界衛生組織無法依據一般國家入會規定，處理我案。但在技術層面，幹事長有完全權力 (full power) 決定如何協助台灣，以正確執行世界衛生組織之「無漏洞」政策。她表示將繼續執行世界衛生組織與中國簽署之諒解備忘錄（中華民國立法院，2007: 163-164）。

鑑於世界衛生組織秘書處拒絕依正常程序處理我會員案，為確保我案在世界衛生大會須由總務委員會獲得討論，二〇〇七年五月一日我友邦貝里斯駐日內瓦代表團向世界衛生組織幹事長提出「要求幹事長將台灣申請會員案提交大會審理」(“Request the Director-General to refer Taiwan’s membership application to the Assembly

for consideration”)，並以陳總統四月九日之入會申請函為附件，要求列入該屆世界衛生大會臨時議程之「補充項目」，並作為世界衛生大會正式文件分發，此後有十三位友邦亦分別將各該國提案函電傳至世界衛生組織秘書處，我案確定列入世界衛生大會臨時議程為補充項目（中華民國立法院，2007: 163）。⁷

2. 世界衛生大會處理我會員案經過

二〇〇七年世界衛生組織第六十屆世界衛生大會於五月十四日開議，中午十二點三十分總務委員開會，大會主席郝頓討論我案時提議進行「二對二」辯論，由我友邦巴拉圭及甘比亞與中國及古巴進行辯論。巴拉圭駐日內瓦常任代表高托 (Rigoberto Gauto) 大使及甘比亞衛生部長梅布威 (Tamsir Mbowe)，要求秘書處依世界衛生大會議事規則第 115 條規定處理台灣之申請會員案，並應將台灣納入即將實施之「國際衛生條例」(中華民國立法院，2007: 165)。但最後，總務委員會決定我案不列入議程。

五月十四日下午的全會，再經過「二對二」辯論後，俄羅斯代表提出動議，要求停止討論我案，多數會員贊成停止討論。我友邦貝里斯隨即要求針對是否刪除新會員入會項目進行唱名票決，表決結果為一百四十八票對七票，兩國棄權，經主席裁示，我案不列入議程（中華民國立法院，2007: 166）。

值得一提的是，美、加、德國（代表歐盟二十七國）以及日本雖然投票反對我會員案，但在投票後發表解釋性聲明，公開表示繼續支持我「觀察員案」或「有意義參與」世界衛生組織。中國則動員二十四國發言，下午全會花了將近三小時處理我案，原訂世界衛

⁷ 這十三個友邦分別為，甘比亞、諾魯、聖克里斯多福、吉里巴斯、吐瓦魯、帛琉、聖文森、聖多美普林西比、宏都拉斯、馬紹爾群島、所羅門群島、巴拉圭及布吉納法索。

生組織幹事長的演說則延至隔日上午舉行（中華民國外交部，2007年5月16日）。

對台灣而言，二〇〇七年申請成為世界衛生組織會員的作法，結果是利弊參半的。依據外交部的評估，此次新作為有以下正面的意義：

(1) 凝聚全民意志，展現政府推案決心：我政府順應民意，全新推案的作為，成功地促成國際社會關切及重視我案，許多無邦交國家政要、醫衛專業團體人士分別以致函投書公開聲明，或國會連署方式，支持我案。媒體報導我方之專文已具千篇，其中不乏權威媒體《經濟學人》發表專文支持台灣成為世界衛生組織一員，美國《華盛頓郵報》亦刊載陳總統專文，顯示國際媒體對我案之重視。

(2) 我案充分辯論，大幅提升能見度：本次大會計有五十四國針對我案發言，其中我友邦計二十一國次，中方發言計二十九國次，美國、日本、德國（代表歐盟二十七國）及加拿大的發言頗持正面。美國衛生部長李維特（Michael Leavitt）在開議前即致函世界衛生組織陳馮富珍幹事長，重申美支持我成為觀察員及有意義參與之立場。世界衛生大會中近三小時充分辯論。世界衛生組織秘書處及會員無法忽視我案。

(3) 反制中國打壓、強化醫衛互動、建立參與國際衛生條例機制：我揭露二〇〇五年中國與世界衛生組織簽署秘密諒解備忘錄之實施細節，引起國際社會的重視，此外，我亦兼顧實質醫衛合作，主動配合實施國際衛生條例，有助未來與世界衛生組織各國在國際衛生條例機制下互動（中華民國立法院，2007: 166-167）。

二〇〇七年我向中共說「不」之新策略亦引起諸多負面效應。美、日、歐盟為主的國際社會雖然支持我成為觀察員，但是並不支持我以台灣名義申請世界衛生組織會員，美、台之間的互信進一步

受到衝擊。

中國除了全力打壓我申請世界衛生組織之會員案外，二〇〇七年五月二十五日並在「世界動物衛生組織」(World Organization for Animal Health; 原名Office International des Epizooties; 簡稱OIE) 年會時通過一項新的決議案，降我為「非主權區域會員」(non-sovereign regional member)，並改我名稱為「中華台北」(Chinese Taipei) (中華民國外交部，2007年5月25日)。⁸

此外，中國全力將台灣實質地方化，世界衛生組織以「中國台灣」稱呼我方 (World Health Organization, 2004a)。在聯合國及其他相關之國際組織中，亦以「中國台灣」稱呼我國。世界衛生組織在落實「國際衛生條例」時，將台灣八個港口併列入中國一百四十五個境內港口項下，並且透過中國傳遞世界衛生組織有關食品污染及其他相關訊息，我方所付的代價亦相當的大。

(四) 「會員案」與「觀察員案」：二〇〇八年

二〇〇八年的世界衛生大會於五月十九日至二十四日在日內瓦召開。馬英九新政府在五月二十日就任，我方的策略乃為跨新舊政府的折衷方案。我在二〇〇七年已向世界衛生組織提出會員申請，基於政策「一貫性」(consistency) 的考量，陳總統仍舊核定推動「會員案」，但是鑑於爭取為世界衛生大會「觀察員」係我自一九九七

⁸ 一九五四年我以“Republic of China (Taiwan)”名稱加入 OIE。一九九二年中國獲准入會之際，要求將我名稱改為“Taiwan, China”或“Taipei, China”，並企圖剝奪我出席年會、懸掛國旗等權利。當時我為確保會籍，應 OIE 之要求，將名稱彈性改為“Taipei China”，直至二〇〇七年在中共打壓下，OIE 再度改我名稱。二〇〇七年四月下旬，中共正式向 OIE 提交一項名為「恢復中華人民共和國在世界動物組織的合法權利」決議草案。草案要點為：(1) 承認世界上僅有一個中國，中華人民共和國是代表包括台灣在內的全中國之唯一合法政府；(2) 台灣以「非主權區域會員」身分參與 OIE 活動；(3) 要求 (urge) 我更名為“Taiwan, China”或“Taipei, China”。

年以來從未間斷之訴求，基於「延續性」(continuity)，我外交部決定併推「觀察員案」，並委請我友邦向世界衛生組織提「觀察員」為主的提案(中華民國立法院，2008: 7)。

陳總統在二〇〇八年四月十七日去函世界衛生組織秘書處，提出入會申請，但是世界衛生組織秘書處與我駐日內瓦辦事處聯繫，表達在目前情況下無法處理我案，並於四月二十三日將陳總統函寄還給日內瓦辦事處(中華民國立法院，2008: 7)。

我十七位友邦則提出「邀請台灣成為世界衛生大會觀察員」之提案。第六十一屆世界衛生大會在五月十九日開幕，我案經二對二辯論後，仍未列入本屆世界衛生大會議程，此為我第十二次叩關失敗(中華民國外交部，2008年5月20日)。

自一九九七年以來，弱勢的台北希望成為世界衛生大會觀察員的目標一直未變，但策略卻有不同的演變。在我努力參與世界衛生組織之前數年，北京全力打壓，進展有限。二〇〇三年後，我方在議程上爭取主動，靈活運用，大會期間透過冗長的辯論凸顯台灣未參與世界衛生組織乃防疫大漏洞。事在人為，我方以小搏大，不屈不撓的努力，終於在二〇〇九年一月被納入「國際衛生條例」，並於四月二十八日正式受世界衛生大會邀請，以觀察員身分出席第六十二屆的世界衛生大會。

二〇〇九年四月三十日，世界衛生組織發言人亞伯拉罕(Thomas Abraham)表示，世界衛生組織幹事長陳馮富珍歡迎台灣以觀察員身分參加世界衛生大會，而且很高興台灣參與的問題是在H1N1新型流感擴散的緊要時刻達成協議，「這使得世界衛生大會能聚焦在未來的公共衛生議題上。」亞伯拉罕指出，過去各屆世界衛生大會「台灣議題都花了很多時間」(周盈成，2009年4月30日b)。亞伯拉罕說的沒錯，對我方而言，前後十三年，年復一年的努

力，確實是相當長的時間。對世界衛生大會而言，年年在大會上必須討論台灣參與的議題，也應該是告一個段落的時候了。讓台灣有一席之地，對世界防疫組織絕對是個正面的發展。

肆、美國角色分析

一九七九年一月一日，美國與中華民國正式終止外交關係，但美國國會制定了「台灣關係法」，並於一九七九年四月十日正式成為美國的法律 (U.S. Public Law 96-8, 1979)。

根據台灣關係法第 4 條第 4 項規定，此法所有條款均不得被解釋為贊成、排除或驅除台灣在任何國際金融機構或任何其他國際組織之依據。此後，美國行政和國會在八〇年代曾力保我在「亞洲開發銀行」(Asian Development Bank；簡稱 ADB) 的會籍，支持我於一九九一年成為「亞太經合會」(Asia-Pacific Economic Cooperation；簡稱 APEC) 以及一九九二年申請成為「關稅暨貿易總協定」(General Agreement on Tariffs and Trade；簡稱 GATT) 的會員。「關稅暨貿易總協定」於一九九五年正式為「世界貿易組織」(World Trade Organization；簡稱 WTO) 所取代。我方則於二〇〇二年一月一日正式成為世界貿易組織的會員。

一九九四年九月美國國務院發表「對台灣政策檢討」報告，此為美台斷交以來的首次。亞太助卿羅德 (Winston Lord) 在國會作證時指出，台灣不能成為會員的國際組織，美國將支持爭取台灣的聲音被聽到的機會。雖然如此，美方在這一方面的努力程度有限 (Lord, 1994: 705-706)。

一九九八年六月三十日柯林頓在中國上海訪問時說出「三不」——不支持台獨、不支持兩個中國或一中一台、不支持台灣加入以國家為會員的國際組織 (United States Information Agency,

1998)。柯林頓的「三不」政策，對我加入、參與國際組織的影響甚大。雖然如此，美國行政部門對我參與不同國際組織的努力、是否贊同、能否支持，以及如何支持，仍然有其影響，茲以一九九七年以來我方努力成爲世界衛生大會觀察員爲例，說明美國扮演的多重角色。

一、柯林頓政府不主動支持，進展有限：一九九七至二〇〇〇年

一九九八年柯林頓總統發表「三不」至公元兩千年間，美國行政部門對我努力成爲世界衛生大會觀察員的支持有限。一九九七年我首次申請成爲觀察員，五月五日世界衛生大會總務委員會討論我案時，美國代表表示總務委員會並非討論我案的適當場所，但美方認爲世界衛生組織應提供台灣做出貢獻之機會，美國在表決我案時投下棄權票（中華民國外交部，1997）。

在我方的努力下，美國國會在一九九八年終於有了諸多正面的回應，以通過決議案的方式支援我參與世界衛生組織。一九九八年二月十二日，美國眾議員布朗（Sherrod Brown；民主黨，俄亥俄州）等四十五位眾議員提出眾院共同決議案（H. Con. Res. 219），認爲台灣兩千一百萬人民在世界衛生組織應有代表出席，美國應支持台灣在世界衛生組織之代表權。此後，在柯林頓政府任內，至少有六項其他支持我參與世界衛生組織的議案先後被提出，⁹ 其中眾院 1794 號法案（H. R. 1794）於一九九九年十二月七日正式成爲美國公法（U.S. Public Law 106-137, 1999），要求美國國務卿最遲應在二〇〇〇年一月一日前向國會提送報告，說明國務卿爲履行一九九四年對

⁹ 此六項法案分別為 H. Con. Res. 334, H. J. Res. 126, H. Con. Res. 219, S. Res. 26, H. R. 1794, H. J. Res. 70。詳細資料參閱：<http://thomas.loc.gov/>。

台政策檢討報告有關更為積極地支持台灣參與國際組織承諾的努力，特別是世界衛生組織。

二〇〇〇年元月，國務院根據美國公法 106-137 規定，提出了台灣參與世界衛生組織的報告。國務院指出，一九九四年對台政策檢討報告公布以來進展不多，除了因中華人民共和國一直積極全力反對台灣成為會員或參與國際組織，另一原因是大多數的國際組織決策採共識決，台灣只有二十八個邦交國，非常有限。此外，非常少的國際組織憲章，不是要求以國家為前提之會員身分；因此，台灣能參與的國際組織非常有限 (U.S. Department of State, 2000)。

此報告指出，美國不支持台灣成為世界衛生組織的會員，因為世界衛生組織憲章第 3 條明確要求以國家為會員的規定，要成為會員而修改憲章需要三分之二的多數，目前不可行。對於台灣參與世界衛生組織工作的可能性，美國採取了以下的方式：

(1) 透過美國在台協會，行政部門和台灣當局依據世界衛生組織憲章，經常討論參與國際組織的方式。

(2) 建議台灣的非政府組織及醫界團體，透過國際非政府組織，如：「世界醫學會」(World Medical Association) 尋找參與世界衛生組織的活動。

(3) 和世界衛生組織秘書處討論，有意尋求台灣對世界衛生組織工作做出貢獻及受益之適合方式。

(4) 向中華人民共和國、台灣以及世界衛生組織秘書處建議，邀請台灣衛生健保專家及醫生以專業身分出席世界衛生組織專家會議 (U.S. Department of State, 2000)。

國務院並例舉在腸病毒以及台灣九二一大地震期間，曾透過美國在台協會、美國衛生部及疾管局，與台灣進行雙邊合作。西元兩千年是柯林頓政府八年執政的最後一年，一九九八年柯林頓總統對

中國做了「三不」宣示，在台灣成為世界衛生大會觀察員的議題上，華府沒有積極回應是可以理解的。沒有柯林頓政府的支持，台灣的努力雖然獲得美國國會支持，但是進展有限。

二、小布希政府與國會一致協助台灣，帶動了點的突破：二〇〇一至二〇〇八年

西元兩千年美國總統競選期間，共和黨的黨綱明列「有鑑於台灣對全球經濟的重要性日益增加，支持台灣加入世界貿易組織，並支持其參與世界衛生組織與其他國際組織」(Republican Party Platform of 2000, 2000)。

小布希總統上任後，對台灣安全與軍售議題有諸多積極的回應，是近年來最友我的美國總統之一。小布希政府對我成為世界衛生大會觀察員之努力，亦有正面回應。二〇〇一年三月七日，國務卿鮑爾 (Colin Powell) 在眾院作證時表示：「應該有方法讓台灣在無法成為會員的情況下，仍享有參與世界衛生組織的最高福祉」(Snyder, 2001)。

經過數年的努力，美國國會亦以更積極明確的方式，要求行政當局協助台灣在世界衛生大會獲得觀察員之地位。二〇〇一年四月二十四日眾院通過 428 號決議案 (H.R.428)，布希總統在五月二十八日簽署成為美國公法 107-10。此法授權美國國務卿擬定計畫，支持台灣在瑞士日內瓦取得觀察員身分，參與二〇〇一年五月之世界衛生大會，並且訓令美國在日內瓦的代表團執行該計畫。國會並要求國務卿「應」(shall) 在此法制定通過後十四日內，向國會提出有關此計畫非機密的書面報告 (U.S. Public Law 107-10, 2001)。

布希總統簽署 107-10 公法時，二〇〇一年五月十四日起召開的第五十四屆世界衛生大會已經結束。為了避免時效已過，二〇〇

一年十二月十九日及二〇〇二年三月十九日眾議院與參議院分別通過修正案，將公法 107-10 的內容「二〇〇一年五月」改為「二〇〇二年五月」，授權國務卿擬定計畫，支持台灣於二〇〇二年五月在瑞士日內瓦取得觀察員身分。此決議案 (H. R. 2739) 在二〇〇二年四月四日正式成為美國公法 (U.S. Public Law 107-158, 2002)。

在國會的敦促下，二〇〇二年五月十四日，美國衛生部長湯普森 (Tommy Thompson) 在日內瓦「世界醫學會」演說時，首度明確表示美國支持台灣取得世界衛生大會觀察員資格的立場 (中華民國外交部，2002)。六月十日，美國國務卿鮑爾在紐約「亞洲協會」的演說中表示美國對其依據台灣關係法的責任「非常、非常認真」，並稱讚台灣已成為一個強勁的經濟體，活力充沛的民主政治，以及國際社會中慷慨的貢獻者，台灣不是一個問題，而是一個「成功故事」(success story) (Powell, 2002)。

此外，在二〇〇二年美國各地陸續有二十三個州議會通過相關決議案支持我參與世界衛生組織，並將相關案文通知布希總統、行政部門首長及世界衛生組織，表達對聯邦國會和布希政府支持我案之讚揚與肯定。另有包括十三位州長之各州政要就我案致函美行政部門、重要智庫暨醫療團體，以及世界衛生組織幹事長，籲請美國行政部門以及世界衛生組織秘書處，進一步以具體作法，助我以觀察員身分參與世界衛生組織 (中華民國立法院，2002a)。

(一) 二〇〇三年：美國給予關鍵支持

二〇〇三年對我參與世界衛生組織的努力是重要的一年，因為 SARS 肆虐引起全球恐慌，中國隱匿疫情，台灣成為關鍵的受害者，引起了美國為主的國際社會的進一步關注，帶動了台灣首次與世界衛生組織的互動，而美國扮演了穿針引線的「促成者」角色。

美國眾院在二〇〇三年三月十二日通過法案 (H. R. 441)，參院則在五月一日通過另一法案 (S. 243)，授權行政部門助我取得世界衛生大會觀察員地位。兩案在五月十四日因眾院通過接受參院版本之法案合而為一，布希總統在五月二十九日正式簽署成為美國公法 (U.S. Public Law 108-28, 2003)。

此外，美國「國會台灣連線」參議員布朗等四位共同主席在五月五日聯名致函世界衛生組織幹事長布琅蘭 (Gro Harlem Brundtland)，促伊於該年世界衛生大會發言支援台灣成為觀察員。二〇〇三年二月二十六日及三月二十八日美國國會台灣連線總共有九十四位議員曾共同致函國務卿鮑爾籲請支持我案。美國第一〇八屆國會開議以來，總計有百餘位國會議員分別以發表國會聲明(五位)、聯名致函國務卿鮑爾，以及聯署法案等方式積極支持我參與世界衛生組織案 (中華民國立法院，2003: 5)。

在國會全面的支持下，美國衛生部長湯普森在二〇〇三年五月十四日致函世界衛生組織幹事長，籲請世界衛生組織應將**所有**受 SARS 影響的國家及地區，包括台灣在內，納入世界衛生組織之相關計畫及活動中，並表示美國支持台灣參與世界衛生組織事務，包括成為世界衛生大會觀察員。湯普森並在世界衛生大會總討論時特別指出「美國強烈支持將台灣納入對抗 SARS 及其他防疫之努力中」，此為美國衛生部長首次在世界衛生大會之正式場合公開支持台灣，極具意義。其後湯部長亦在五月二十一日「世界醫學會」午宴中，再次公開重申支持我成為世界衛生大會觀察員及納入世界衛生組織抗 SARS 之立場。自二〇〇三年三月至五月美國國務院共公布新準則 (或新聞稿) 四度表達支持我案 (中華民國立法院，2003: 5)。

二〇〇三年五月十九日召開之「世界衛生大會」雖未通過我友邦所提「邀請台灣衛生當局以觀察員身分參與『世界衛生大會』」

之提案，但是大會通過了一項有利我未來參與防治 SARS 的決議案。主要背景是美國原有意在此次大會期間就 SARS 疫情提出決議案，其中文字已包括「納入**所有**受影響之各方均應該獲邀參與世界衛生組織就各類傳染病，包括 SARS 之一切運作」。最後，改由世界衛生組織秘書處主動提出，並在世界衛生組織修訂「國際衛生條例」議題項下提出並附決議草案。我方原本希望決議案列入有利我方參與之文字。美國、日本與我友邦均曾支援，但是中國強烈反彈，認為任何非會員體之參與皆須經「中央政府」之同意（中華民國立法院，2003: 4）。

幾經折衝之後，最後通過的內容為要求世界衛生組織幹事長「依據世界衛生組織憲章，針對有關 SARS 監測、預防及控制之**所有請求**世界衛生組織之支援，做出適當回應」（“to respond appropriately to **all requests** for the WHO’s support for surveillance, prevention, and control of SARS in conformity with the WHO Constitution.”）。「**所有請求**」包括會員與非會員，此文字初步奠定了世界衛生組織未來就 SARS 防治與我方往來之法理基礎（中華民國外交部，2003）。

二〇〇三年在美台共同努力下，台灣成為觀察員之目標雖未實現，但卻帶動了點的突破。此一發展頗令北京擔憂，中國副總理兼衛生部長吳儀聲稱我國參與世界衛生組織「於法不符、於理不容、於情不和」（中華民國外交部，2003），持續干擾我國與世界衛生組織之直接互動，但卻無法阻擋美國全力支持我國參與世界衛生組織之努力。

（二）二〇〇四年：美國首度投票支持我案

台、美雙方於二〇〇四年四月一日在華府舉行「世界衛生組織

專案會議」，就推案策略與作法交換意見。四月二十一日，美國國務院亞太助卿柯立金在美國國會「台灣關係法」聽證會首次表示我案若由大會付諸表決，美國將投票支持台灣成為觀察員，美國將繼續作為台灣參與國際組織之堅強支援者 (Kelly, 2004)。美國衛生部長湯普森亦於五月一日致函世界衛生組織幹事長，明白表示美國完全支持台灣在世界衛生大會觀察員地位，並籲請世界衛生組織加強與台灣間之合作，讓台灣得以參與世界衛生組織在全球疾病控制及防治之努力 (中華民國外交部，2004)。

美國眾議員於二〇〇四年四月二十一日通過 4019 號法案 (H. R. 4019)，參院則於五月六日無異議通過 2092 號法案 (S. 2092)，兩法案之文字相同，皆授權行政部門支持並協助台灣以觀察員身分參與五月在日內瓦舉辦之世界衛生大會會議。美國國務卿應在法案通過之三十日內及其後每年四月一日前，向國會提出美國協助台灣在世界衛生組織取得觀察員計畫之非機密性報告，支持台灣參與世界衛生組織成為美國的長期政策 (中華民國外交部，2004)。此項法案於六月十四日布希總統簽署成為美國國內法 (U.S. Public Law 108-235, 2004)，自一九九八年以來，美國國會通過五項支持我參與世界衛生組織的法案，已正式成為美國的國內法 (見表 2)。二〇〇四年通過的法案最為明確，要求行政部門提出協助台灣取得觀察員的具體計畫。

二〇〇四年五月十七日，世界衛生大會開議首日，美國首次在總務委員會為我執言，主張世界衛生大會不應涉及政治議題，美國支持台灣以觀察員身分參與世界衛生大會，世界衛生組織應賦予台灣「特殊地位」。美國衛生部長湯普森嗣後在世界衛生大會全會為我聲援，強調美國完全支持台灣參與世界衛生組織，並指賦予觀察員地位 (中華民國立法院，2004: 103-104)，在全會表決我案

表 2 美國支持台灣參與世界衛生組織之國內法 (1999-2004)

提案類別	國會通過的時間	法案主要內容
H.R.1794 (106th)	Oct. 4, 1999 眾院通過 Nov. 19, 1999 參院通過 Dec. 7, 1999 成爲公法 (Public Law 106-137)	國務卿應於二〇〇〇年一月一日之前向國會提交報告，以履行一九九四年「對台灣政策檢討」(Taiwan Policy Review)之承諾，更積極支持台灣加入國際組織，尤其是世界衛生組織。
H.R.428 (107th)	April 24, 2001 眾院通過 May 9, 2001 參院通過 May 28, 2001 成爲公法 (Public Law 107-10)	1. 授權國務卿：(1) 提出美國支持台灣在二〇〇一年五月日內瓦世界衛生大會上取得觀察員的計畫；(2) 訓令 (instruct) 美國駐日內瓦代表團執行此計畫。指示 (directs) 國務卿向國會報告此計畫。 2. 國務卿應 (shall) 於此公法通過後十四天內，向國會提交有關此計畫之非機密性書面報告。
H.R.2739 (107th)	Dec. 19, 2001 眾院通過 March 19, 2002 參院通過 April 4, 2002 成爲公法 (Public Law 107-158)	1. 修改公法 107-10：將「二〇〇一年五月」改爲「二〇〇二年五月」。
S.243 (H.R.441) (108th)	May 1, 2003 參院通過 May 14, 2003 眾院通過 May 29, 2003 成爲公法 (Public Law 108-28)	1. 授權國務卿：(1) 應提出美國支持台灣在二〇〇三年五月世界衛生大會上取得觀察員的計畫；(2) 並訓令美國駐日內瓦代表團執行此計畫。 2. 國務卿應於此公法通過後十四天內，向國會提交有關此計畫之非機密性書面報告。
S.2092 (H.R.4019) (108th)	May 6, 2004 參院通過 May 20, 2004 眾院通過 June 14, 2004 成爲公法 (Public Law 108-235)	1. 授權國務卿：(1) 提出美國每年世界衛生大會上支持台灣取得觀察員身分之計畫；(2) 訓令美國駐日內瓦之代表團於事務大會上執行此計畫；(3) 於世界衛生大會上提出決議 (resolution) 支持台灣成爲大會觀察員。 2. 指示 (directs) 國務卿於此公法通過後三十天內，以及每年四月一日前提交有關美國支持台灣取得世界衛生大會觀察員身分的非機密性報告。

資料來源：作者綜合整理 (Library of Congress, [n.d.])

時，美國史無前例地投下贊成票，此係我自一九九七年努力參與世界衛生組織，八年來最大的進展，殊有意義（中華民國外交部，2004）。

除了美國國會之外，二〇〇四年尚有新罕布什州等十八州之參、眾議會通過支持我案之決議文。另外，包括美國華盛頓州等四十八位州長亦致函布希總統及世界衛生組織幹事長表達對我案之支持（中華民國外交部，2004）。

（三）二〇〇五年：美國支持「普世適用」原則

二〇〇五年美方持續就我參與世界衛生組織案進行雙邊會談，並以具體行動協助我方。美國新任衛生部長李維特在二〇〇五年五月致函世界衛生組織幹事長李鍾郁，表達支持台灣成為世界衛生大會觀察員及參與「國際衛生條例」（IHR）。美方並積極促使世界衛生組織通過國際衛生條例納入對我參與之文字（中華民國立法院，2005b: 71）。

美國國會亦持續關注我參與世界衛生組織案。美國眾院國際關係委員會主席海德（Henry Hyde；共和黨，伊利諾州），眾院外交委員會主席藍托斯（Tom Lantos；民主黨，加州），眾院「國會台灣連線」四位共同主席、¹⁰參院外交委員會主席魯加（Richard Lugar；民主黨，印第安那州）、參院台灣連線共同主席艾倫（George Allen；共和黨，維吉尼亞州），以及強森（Tim Johnson；民主黨，南達柯達州）等十一位參議員皆曾致函世界衛生組織幹事長李鍾郁，重申

¹⁰ 此四位共同主席分別為：Steve Chabot (R-OH), Robert Wexler (D-FL), Sherrod Brown (D-OH), and Dana Rohrabacher (R-CA)。一九九五至二〇〇七年，美國眾院「外交委員會」(The House of Representatives Committee on Foreign Affairs) 之名稱為「國際關係委員會」(The House of Representatives Committee on International Relations)，二〇〇七年一月一日起又改為原來名稱「外交委員會」。

美國支持台灣參與世界衛生組織成為觀察員，並要求幹事長正視台灣參與之議題。二〇〇五年四月十一日，參院「台灣連線」主席艾倫亦於國務次卿波頓 (John Bolton) 之任命聽證會上公開發言，強力支持我為世界衛生組織觀察員 (中華民國外交部，2005)。

二〇〇五年世界衛生大會期間，終於在「國際衛生條例」修訂條文中納入我期盼之「普世適用」文字，美國在幕後亦扮演推手的角色。

三、美國對我案支持的力道愈強，愈可帶動其友邦支持

美國身為民主國家的領袖，其對台灣參與世界衛生組織的立場具有舉足輕重的影響。在美國未具體表示支持台灣成為世界衛生大會觀察員之前，除了我友邦外，沒有其他國家願意挺身而出，公開助我。但是自二〇〇二年美國公開支持我成為世界衛生大會觀察員後，陸續帶動了日本、加拿大，以及歐盟等國家的支持。

(一) 日本同步支持我成為觀察員

二〇〇二年五月十四日美國衛生部長湯普森在日內瓦「世界醫學會」演說時首度表示美國支持台灣成為世界衛生大會觀察員，無獨有偶地，美國友邦日本內閣官房長官福田康夫 (Yasuo Fukuda) 亦於同一日在記者會中首次公開表達支持我案。福田表示：「日本對於在地理上極為接近之台灣醫療發展十分關心，在相關各方皆能滿足之某種形式下，盼台灣以觀察員身分參與世界衛生組織」(中華民國立法院，2002b)。

日本外相川口順子 (Yoriko Kawaguchi) 於二〇〇三年四月六日與中國外長李肇星晤面時，表達日本政府支持我參與世界衛生組

織之立場；五月十二日會晤中國副外長王毅及五月二十日答覆記者詢問時，再度重申日本支持我參與世界衛生組織之立場。此外，日本厚生勞動省大臣坂口力 (Chikara Sakaguchi) 亦於五月十一日在東京公開表達支持台灣以觀察員身分參與世界衛生組織。日本厚生勞動省副大臣木村義雄 (Yoshio Kimura) 於五月十九日在世界衛生大會第二次全會「總討論」中表示：「SARS 已紮實提醒吾人，地方性之問題亦可能迅速蔓延而影響周邊地區，吾人不可能將世界之任何部分排除，使之不克自世界衛生組織受益」，再度以間接之方式助我參與世界衛生組織 (中華民國立法院，2003: 5-6)。

二〇〇四年日本首度在世界衛生大會全會表決我案時投票贊成，並於投票後復發布解釋性聲明，指出基於世界衛生組織之普遍性原則，應使所有國家相關之國際組織均盡可能得以參與世界衛生組織，增進台灣之健康福祉，對鄰近的日本亦屬有利，故支持台灣以觀察員身分參與世界衛生組織，並盼在各方均同意之情況下尋求某種方式讓台灣參與 (中華民國立法院，2005b: 104)。

二〇〇七年日本在世界衛生大會上未支持我會員申請案，但發表解釋性聲明，支持台灣在相關各方均可接受下，以觀察員身分參與世界衛生大會，並盼台灣參與世界衛生組織技術性會議之情況得以改善 (中華民國立法院，2007: 166)。

(二) 加拿大國會通過友我決議案

二〇〇三年五月二十七日，加拿大國會以一百六十三票對六十七票通過支持我以觀察員身分加入世界衛生組織之動議案。同年，加國參議院亦於六月十二日通過 116 號動議案，呼籲加國政府支持台灣取得世界衛生組織觀察員身分 (中華民國外交部，2003)。

二〇〇四年加拿大雖然沒有投票支持我案，但曾在投票後發表

解釋性聲明，主張對台灣參與世界衛生組織之問題應作務實 (pragmatic) 之處理，倘有一具廣泛基礎之模式，加國給予支持。加國鼓勵世界衛生組織採取一切可能之措施，協助台灣取得與世界衛生組織聯繫之管道 (中華民國立法院，2005b: 104-105)。

此後，加拿大國會對我參與世界衛生組織持續給予支持。二〇〇五年五月三日，加國眾議院外交委員會以七比三通過支持我參與世界衛生組織之報告案，另參議院則於六月十五日通過支持我以觀察員加入世界衛生大會之決議案。二〇〇五年世界衛生大會通過「國際衛生條例」修正案後，加國代表發言支持納入「普世適用」原則 (中華民國外交部，2005)。

二〇〇六年五月十七日，加拿大聯邦眾議院外交暨國際發展委員會，在全體出席不分黨派一致同意下，通過決議支持我國以觀察員身分加入世界衛生組織。此外，加國國會參、眾兩院有一百五十一位議員簽署聯名函，呼籲幹事長李鍾郁支持我以觀察員身分參加該組織。二〇〇三年至二〇〇六年，加拿大國會已通過五項決議案支持台灣以衛生實體觀察員身分參加世界衛生大會。美國國會多年來支持我案，在我駐加拿大外交人員的努力下，亦帶動了加拿大國會對我國的支持 (中華民國外交部，2006年5月19日 a)。加國政府在二〇〇六年五月世界衛生組織大會上為我案執言，支持台灣有意義參與世界衛生組織活動 (中華民國外交部，2006)。

二〇〇七年加拿大雖然不支持台灣會員案申請，但在解釋性聲明中表示支持台灣「有意義參與」，無須會員資格，另國際衛生條例之「普世適用」原則亦應涵蓋台灣 (中華民國立法院，2007: 166)。

(三) 歐洲議會及比利時等國國會支持我案

二〇〇二年三月十四日「歐洲議會」(European Parliament) 通

過重大暨緊急聯合決議文，呼籲世界衛生大會接受台灣觀察員的地位。二〇〇三年五月十五日，「歐洲議會」再度通過決議要求世界衛生大會接受台灣成為觀察員，並要求歐盟會員國支持台灣參與世界衛生組織 (European Parliament, 2004: 307-309)。

二〇〇四年，歐盟未在世界衛生大會上投票支持我案；愛爾蘭(當年歐盟輪值主席)表示歐盟基於「一中」原則，無法同意將我案列入大會議程，但歐盟同意世界衛生組織憲章揭櫫全人類均有權享受健康，故歡迎二〇〇三年世界衛生組織派遣專家赴台灣，並盼世界衛生組織繼續強化此類合作，歐盟並支持世界衛生組織允許台灣專家參加世界衛生組織相關技術會議及工作小組會議 (中華民國立法院，2005b: 104-105)。

二〇〇六年五月十八日歐洲議會再度通過台灣參與世界衛生組織緊急決議案，籲請執委會及會員國支持台灣成為世界衛生大會觀察員，歐洲議會曾於二〇〇二年及二〇〇三年二度通過緊急決議案支持我成為世界衛生大會觀察員，並於二〇〇五年七月七日通過「歐盟、中國與台灣關係及遠東安全」決議案，呼籲允許台灣在各國際組織中有更佳之代表性，並籲請執委會及各會員國支持台灣以觀察員身分申請加入世界衛生組織 (中華民國外交部，2006年5月19日b)。

二〇〇七年我首度申請為世界衛生組織會員，德國為歐盟輪值主席，德國代表曾竭盡心力，將台灣人民納入世界衛生機制，但未成功。德國代表曾發表解釋性聲明，對原有一可將台灣納入世界衛生機制之機會未能「把握」(seized)表示遺憾，歐盟強烈支援國際衛生條例之普世原則，並盼該原則同樣適用於台灣人民 (中華民國立法院，2007: 166)。自一九九七年以來，我國參與世界衛生組織的努力持續不懈，已獲得美、日政府、歐洲議會，以及加拿大國會等

國際社會的支持。二〇〇六年五月十九日，紐西蘭國會外交、國防暨貿易委員會決議通過紐西蘭國務部長鄧彼得 (Winston Peters) 及其他一千六百二十五名紐國人士所提籲請紐國政府支持台灣成為「世界衛生組織」觀察員之請願案。該案建議紐國政府支持台灣適當參與世界衛生組織，以利全球衛生，尤其是傳染性疾病議題之協調 (中華民國外交部，2006 年 6 月 1 日)。

二〇〇七年四月三十日，比利時眾議院全會通過「台灣在世界衛生組織之地位」決議案 (中華民國外交部，2007 年 4 月 30 日 a)。在此之前，比利時眾議院全會曾於二〇〇二年及二〇〇五年五月通過「支持台灣以觀察員身分參與世界衛生組織年度大會」決議案 (中華民國外交部，2005 年 5 月 5 日)。此外，英國、愛爾蘭、義大利、波蘭、捷克、荷蘭等國國會亦以議員連署或通過決議案之方式，表達支持我以觀察員身分參與世界衛生大會 (詳見表 3)。

四、美國可繼續扮演「促成者」角色

自一九九七年我方首次申請成為世界衛生大會觀察員以來，世界衛生組織即以一九七一年聯合國通過之 2758 號決議文為由，拒絕我申請案。中國自一九九七年即一再重申一九七一年聯合國的 2758 號決議案和一九七二年第二十五屆「世界衛生大會」WHA 25.1 決議案，已經完全解決中國代表權的問題。儘管我方一再地對各國解釋說明一九七一年的 2758 號決議文完全沒有提到台灣，不應被用來排擠兩千三百萬台灣人民參與世界衛生組織的理由，但是除我友邦外，國際社會始終不願就聯合國 2758 號決議文之內容及涵義給個說法。二〇〇七年三月聯合國秘書長潘基文 (Ban Ki-moon) 錯誤解讀 2758 號決議文，美國布希政府終於挺身而出，澄清 2758 號決議文並未提到台灣。

表 3 歐洲議會與部分歐洲國家議會支持我參與 WHO/WHA
(2002-2009)

日期	主要內容
2002/3/14	歐洲議會通過決議案，明確支持台灣以觀察員身分參與本年世界衛生大會，同時要求歐盟執委會與歐盟會員國在即將召開之世界衛生大會中同意授予台灣觀察員身分。
2002/5/8	比利時眾議院外交委員會通過「支持台灣以觀察員身分出席二〇〇二年世界衛生大會」的決議案。
2002/9/5	歐洲議會分別於九月五日及廿六日通過兩項友我決議案，包括「促請歐盟部長理事會及執委會尋求讓印度及台灣參與亞歐會議 (ASEM) 的方式，協助扶持區域內經濟成長及民主」、「呼籲中共撤除部署在台海沿岸各省飛彈」、「呼籲歐盟執委會與台灣簽署自由貿易協定」、「重申盼執委會在台成立貿易辦事處」、「籲請歐盟部長理事會及其會員國核發陳總統及所有高層官員簽證，以利進行私人訪問」、「支持台灣成為世界衛生組織觀察員」及「表達對台海軍備日增之極度關切，並呼籲部長理事會主動提出強烈倡議，以利雙方對話」等條文。
2003/3/5	瑞典、挪威及丹麥三國友我議員在瑞典國會集會召開「北歐地區台灣問題研討會」，會中通過決議，要求北歐三國政府助我以觀察員身分參與世界衛生組織。
2003/5/15	歐洲議會通過決議通過支持台灣參與第五十六屆世界衛生大會。
2004/2/26	英國下議院通過第 714 號動議案，支持台灣取得世界衛生大會觀察員身分，議案提及此要求亦為美國、日本、歐洲議會、世界醫學會，以及英國醫學協會 (British Medical Association) 所支持。
2004/4/1	愛爾蘭國會衛生委員會通過決議，支持台灣取得世界衛生組織觀察員身分。
2004/5/4	義大利眾議院全會通過決議案，支持台灣取得世界衛生組織觀察員身分。
2004/5/4	台英國會小組主席 Tom Cox 致函世界衛生組織李幹事長鍾郁，呼籲重視台灣對世界衛生的貢獻，並邀請台灣參與世界衛生組織。
2005/5/5	比利時眾議院全會無異議通過「支持台灣以觀察員身分參與世界衛生年度大會」決議案，要求比國聯邦政府支持台灣以觀察員身分參與本屆 (第五十八屆) 世界衛生大會。

2005/7/7	歐洲議會史堡全會通過「歐盟、中共與台灣關係以及遠東安全決議案」，反對中共制訂「反分裂國家法」、強烈建議理事會及執委會維持軍售禁令，並籲請執委會及各會員國支持台灣以觀察員身分申請加入世界衛生組織。
2005/11/30	荷蘭國會眾議院通過決議支持台灣成為世界衛生組織觀察員。
2006/4/25	捷克眾議院過半數議員完成簽名連署支持台灣參與世界衛生組織案聲明；波蘭參議院外交委員會亦於同日通過決議支持我參與世界衛生組織。
2006/5/18	歐洲議會史堡全會中，通過台灣參與世界衛生組織緊急決議案，籲請執委會及會員國支持台灣申請成為世界衛生大會觀察員。
2006/8/29	英國下議院外交委員會二〇〇五～二〇〇六年會期有關東亞地區「支持台灣取得世界衛生組織 完全會員 」報告，提及「台灣被排除在討論衛生與環境相關議題的組織之外，令人感到相當不公…建議英國政府回應此份報告，採取相關措施……且讓台灣取得世界衛生組織的 完全會籍 。」
2007/02/07	歐洲議會友台小組主席致函世界衛生組織幹事長，呼籲世界衛生組織應對台灣自願遵循國際衛生條例做出正面回應，並支持台灣取得世界衛生組織觀察員身分。
2007/04/26	比利時眾議院全會於比國時間四月二十六日下午召開會議，通過「台灣在世界衛生組織之地位」之決議案，要求比國聯邦政府促請世界衛生組織儘速研究適合台灣參與該組織之方式(比照台灣參與世界貿易組織模式)，並提出一項正式且恆久解決世界衛生組織與台灣間科學、技術暨設備合作之議定書。
2007/05/14	丹麥國會友台協會主席麥森 (Mr. Jens Hald Madsen) 呼籲支持台灣成為世界衛生組織 會員國 。
2008/4/9	歐洲議會研討會支持台灣加入世界衛生組織。
2008/5/10	丹麥國會友台協會主席麥森致函陳馮富珍，呼籲支持台灣參與世界衛生組織活動，並將台灣納入「國際衛生條例」保障範圍
2009/2/5	歐洲議會在史特拉斯堡全會中表決通過「歐中經貿及經濟關係決議案」，其中包括支持我以觀察員身分參與國際組織。

資料來源：作者綜合整理自外交部新聞稿、外交部年度外交年鑑、衛生署國際合作處國際衛生成就。

二〇〇七年一月五日我國立法院三讀通過「消除對婦女一切形式歧視公約」(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; 簡稱CEDAW)¹¹ (中華民國外交部, 2007年4月30日b)。同年二月九日陳水扁總統批准此公約, 頒發加入書, 完成國內法定程序。依據該公約規定, 加入書須送交聯合國秘書長存放, 始成該公約締約方。由於我國尚非聯合國會員, 外交部乃委請友邦諾魯共和國將加入書轉交聯合國秘書長存放。同年三月二十八日, 聯合國秘書長潘基文在給我友邦諾魯退函中援引一九七一年十月二十五日聯合國通過的 2758 號決議文, 竟認為「台灣各方面都是中華人民共和國完整的一部分。」(Taiwan for all purposes to be an integral part of the PRC) 潘基文錯誤解讀 2758 號決議對我影響甚鉅 (Tkacik, 2008: 13)。

美國並不認同潘基文的立場。美國認為「2758 號決議事實上並未確立台灣係中華人民共和國的一省。該決議僅承認中華人民共和國代表中國之唯一合法政府, 並驅逐蔣介石的代表在所有相關組織佔據之席次。2758 號決議並未提及中國主張對台灣擁有主權。」「雖然美國並不支持台灣加入以國家資格為要件之聯合國等國際組織成為會員。惟美國確實支持台灣之專家於合宜之情況下加入不要求國家資格之組織」(Tkacik, 2008: 12)。美國對 2758 號決議的闡釋應有助我方未來進一步爭取參與國際組織。2758 號決議內容未提及台

¹¹ CEDAW 為國際人權體制之一環, 一九七九年經聯合國大會通過, 於一九八一年九月三日正式生效, 目前有一百八十五個締約國。此公約明定「締約國須採取一切適當措施, 推行消除歧視婦女的政策, 並具體規範婦女在政治、就業及工作、家庭及個人自主等四個領域的基本權, 堪稱『婦女人權法典』」。而我立法院通過此公約旨在「促進我婦女權益及兩性平權, 融入國際『性別主流化』潮流, 並落實我人權立國之目標, 我國積極推動加入聯合國『消除對婦女一切形式歧視公約』, 除遵守該公約規範外, 並籲請國際社會大力支持。」

灣，也不應該成為我方不得參與國際組織之理由。

二〇〇三年 SARS 期間我國首次與世界衛生組織互動；其後我得以參加世界衛生組織主辦的若干技術性會議，幕後都有美國之支持。二〇〇九年我之所以能夠被納入國際衛生條例機制，除了我外交人員的努力外，美國為主的國際社會在二〇〇三年 SARS 期間，要求世界衛生組織幹事長回應「所有請求」，並在二〇〇五年世界衛生大會支持通過「普世適用」原則，亦是重要的轉捩點。

二〇〇九年四月二十八日，我方接獲世界衛生組織邀請，以觀察員身分出席五月十八日舉行的世界衛生大會，美國在次日即主動表達歡迎我方以「中華台北」的名稱及觀察員的身分參加世界衛生大會，並期盼台灣的公衛經驗能為國際社會帶來更多助益 (Wood, 2009)。

此後，英國、新加坡、日本、加拿大、法國，以及歐盟等國亦先後公開表示歡迎及肯定。歐盟二十七個成員國及十二個歐盟候選國及歐盟鄰邦，在五月八日發表共同聲明，歡迎並全力支持台灣以觀察員地位參與世界衛生大會，認為此將有助台灣有意義參與並貢獻於世界衛生組織所主導的全球衛生體系 (中華民國外交部，2009年5月11日)。

二〇〇九年五月十八日，美國衛生部長希伯莉絲 (Kathleen Sebelius)、歐盟輪值主席捷克衛生部長佐拉斯柯娃 (Dana Jurásková)，以及日本厚生勞動省副大臣渡邊孝男 (Takao Watanabe) 在世界衛生大會發言時，皆不約而同地歡迎中華台北出席此次大會 (黃進福，2009: 4)。會議期間，我方並分別與包括美國、歐盟、日本、加拿大與中國大陸在內的國家舉行雙邊會談 (中華民國總統府，2009年5月21日)。

二〇〇九年我方得以觀察員出席世界衛生大會，必須要感謝美

國，尤其是小布希政府及國會多年來的支持。未來要參與任何其他國際組織，仍須有來自美國為主國際社會之支持。美國對台灣參與國際組織的立場亦將影響兩岸未來的談判。我應繼續努力爭取美國扮演台灣參與其他國際組織「促成者」的角色。

伍、北京因應對策

一九九七年台灣首度努力以觀察員身分出席世界衛生大會以來，北京曾傾全力全面封殺我友邦的提案。但是，世事的演變很多是北京難以預料的，二〇〇三年的 SARS 疫情成爲重要的轉捩點，世界衛生組織派遣專家到台灣，我也開始參與世界衛生組織的若干會議，實爲中共始料未及。過去十三年來，北京因應的對策大致可以分爲以下數個階段。

一、以「一個中國」原則全面阻擋我案：

一九九七年至二〇〇二年

從一九九七至二〇〇二年間，是我方努力成爲世界衛生大會觀察員的第一階段，也是我方採取低姿態，跨國民黨及民進黨執政的一段漫長旅程。不論我方以「衛生實體」、「不挑戰中共既有席位」、「防疫無國界」或「人道精神」爲訴求，北京皆以「一個中國」原則爲由，一再重申台灣沒有資格參與世界衛生組織。二〇〇一年七月二日，中國常駐聯合國代表王英凡致函聯合國秘書長安南 (Kofi Annan)，指出：

一個中國的原則是國際社會普遍公認的原則。

中華人民共和國政府代表全中國唯一合法政府，台灣是中國不可分割的一部分。

一九七一年聯合國大會第二十六屆會議通過的 2758 (XXVI)

號決議，在政治、法律和程序上徹底解決了中國在聯合國的代表權問題。中華人民共和國在聯合國系統及其所有專門機構，包括世界衛生組織之中自然代表包括台灣同胞在內的全體中國人民，所以根本就不存在所謂「台灣參與聯合國和世界衛生組織」的問題。

聯合國和世界衛生組織是由主權國家組成的政府間國際組織。台灣作為中國的一部分，沒有資格以任何名義和藉口參與聯合國和世界衛生組織的工作和活動。(聯合國，2001)

北京認為極少數國家在台灣當局的唆使下，企圖製造「兩個中國」、「一中、一台」，粗暴地干涉了中國內政（聯合國，2001）。

從一九九七年至二〇〇二年長達七年的時間，我國友邦鏗而不捨地為我參與世界衛生大會提案，但是北京則以「一中原則」為由，堅持台灣作為中國的一省，沒有資格參加世界衛生組織，也沒有資格以任何名義參加世界衛生大會，故每一年在世界衛生大會總務委員會及大會中我案皆被封殺，未能列入議程。

二〇〇三年爆發了令世人驚恐的 SARS 傳染病，中國隱瞞疫情，香港、台灣先後淪為疫區，造成全球七百七十四人死亡，引起國際輿論譁然 (World Health Organization, 2004a)。世界衛生組織決定派專家赴台灣協助控制疫情，北京見阻擋不了，不得已乃改策略，「同意」世界衛生組織派員來台。

二、不得已，北京「同意」世界衛生組織派專家赴台： 二〇〇三年

SARS 爆發凸顯台灣未被列入世界衛生體系對全球人民健康所造成的威脅，亦促使世界衛生組織展開與台灣直接互動。二〇〇三年三月中旬至五月中旬，世界衛生組織曾藉由各會員國之間的經驗交換與討論，修正 SARS 的認定標準，但因我國未能參與討論，

而無法取得第一手資料。儘管如此，我國仍採取主動的態度，當世界衛生組織在三月十二日首次發布 SARS 警訊後，我國在十四日主動向世界衛生組織通報兩個病例，讓世界衛生組織獲知詳實的疫情參考資料。

二〇〇三年五月三日，世界衛生組織派兩位專家來台，其任務為了解我國的衛生醫療體系、傳染病防治體系，以及 SARS 防治指揮系統等工作。此後至同年七月七日間，另有三位世衛專家來台，其工作重點在疫情調查並準備資料提交世界衛生組織總部做為判斷台灣能否除名的依據。此外，二〇〇三年五月十六日的「流行病學視訊會議」，以及六月中旬在吉隆坡舉行的「全球 SARS 研討會」，我國都獲邀參加，世界衛生組織並將台灣納入「世界疫情最新資訊」(Outbreak Verification List；簡稱 OVL) 名單中。台灣與世界衛生組織在此段期間的一連串互動對日後推展國際衛生工作奠定了不可抹滅的基礎，也迫使北京做出調整（中華民國行政院衛生署疾病管制局，2004: 70, 72）。

二〇〇三年中國副總理兼衛生部長吳儀，在世界衛生大會總務委員會及全會發言時表示，中國中央政府「同意」世界衛生組織派專家赴台考察 SARS 疫情後，又「同意」台灣醫學專家出席六月舉行的「SARS 全球科學會議」(中華人民共和國駐荷蘭王國大使館，2003)。此舉除了凸顯其為「中央」之外，亦意圖減少國際上要求將台灣納入全球防疫體系之壓力。

三、提出四原則，並主動邀請台灣參加活動：

二〇〇四年至二〇〇五年

二〇〇三年 SARS 期間，台灣衝破重圍，不但有世界衛生組織派員赴台灣，而且受邀參加世界衛生組織的 SARS 會議，這些進展

令北京不得不深思如何應對未來世界衛生組織與台灣的互動。北京在第三階段的因應對策為提出其對台的四項基本原則，並主動邀請台灣參加其主辦之若干會議，企圖降低國際輿論之壓力。

二〇〇四年五月十七日，中國衛生部常務副部長高強在日內瓦世界衛生大會提出有關台灣參與世界衛生組織的四項立場：

第一，誠摯地歡迎台灣派醫療衛生專家參加中國代表團出席世界衛生大會。第二，在一個中國原則下，中央政府願意開展兩岸商談，共同研究台灣地區以適當方式參與世界衛生組織有關技術活動的問題。第三，在兩岸商談達成一致之前，作為一項特殊安排，中央政府願意同世界衛生組織秘書處積極協商，推動並幫助台灣醫療衛生專家參與世界衛生組織的技術交流活動。第四，台灣地區如需要世界衛生組織提供技術支援，只要向中央政府提出，中國都會給予積極支持。(中華人民共和國國務院台灣事務辦公室，2004)

北京並主動邀請台灣參加若干活動，塑造其照顧台灣人民的形象。例如：在二〇〇三年五月九日，中國與親民黨委員曾召開了一次兩岸預防控制 SARS 的視訊會議。其他參與者尚有我官方人員，包括疾管局副局長許須美、研究員陳勇豪，以及署立台北醫院院長黃焜璋等人。十天之後，中國副總理兼衛生部部長吳儀在世界衛生大會中表示，兩岸召開視訊會議是中國與台灣交流，照顧台灣的醫療健康，協助台灣防治 SARS 疫情的具體事證 (中華人民共和國駐荷蘭王國大使館，2003)。

二〇〇四年十月，中國透過香港衛生署邀請我衛生署疾病管制局出席「中、港、澳、台國際衛生條例討論會議」，營造台灣參加中國內部會議的印象。二〇〇五年二月，中國疾病預防控制中心主任王宇以電傳的方式，邀請我疾管局同仁及衛生檢疫人員參加中國

代表團，共同出席世界衛生組織「修正國際衛生條例政府間工作小組」會議。凡此種種安排，皆在宣傳中國政府照顧台灣人民參與「國際衛生條例」之權益。二〇〇四年十月，我方為避免被矮化成港、澳，曾建議香港主辦單位擴大邀請其他有 SARS 或禽流感疫情的國家共同與會，但未獲任何回應。而中國嗣後對外宣稱，其並未忽略台灣參與國際衛生條例之討論，但台灣方面卻毫無回應（中華民國外交部，2005 年 2 月 22 日）。

自二〇〇三年以來，中共邀請台灣參加極少次的會議，但是在國際宣傳上卻大做文章。二〇〇三年八月七日，中國駐聯合國代表王光亞致函給聯合國秘書處時指出：

發生 SARS 疫情後，中國中央政府十分關心，採取了一系列措施，加強兩岸經驗交流和技術合作。中國大陸醫學部門向台灣同行傳遞有關疫情，防治技術和政策方面的信息…中國中央政府同意世界衛生組織派專家赴台灣考察 SARS 疫情，並且同意台灣專家出席世界衛生組織今年六月舉行的防治 SARS 全球科學會議。

台灣人民是我們的骨肉同胞，沒有誰比我們更關心他們的健康安全。台灣當局指使極少數國家，借 SARS 作政治文章，完全是別有意圖，既不道德，也不明智。（聯合國，2003）

二〇〇五年四月十三日，中國國務院台灣辦公室發言人李維一指出，中國提出了四個基本主張，但台灣當局沒有做出任何回應。李維一再度表示，在兩岸未就有關問題達成意見之前，作為一種特殊安排，願與世界衛生組織秘書處協商，研究台灣醫療衛生專家參與世界衛生組織技術交流活動的具體安排（中華人民共和國國務院台灣事務辦公室，2005 年 4 月 13 日）。SARS 過後，經過二年多的構思，北京已準備與世界衛生組織簽署諒解備忘錄，規範台灣參與世界衛生組織技術性會議之問題。

四、與世界衛生組織秘書處簽諒解備忘錄：

二〇〇五年

二〇〇五年三月十四日，中國通過「反分裂國家法」之後，遭到各方抨擊，北京開始釋放若干善意，包括邀請國民黨主席連戰以及親民黨主席宋楚瑜訪問大陸。連戰與胡錦濤會面後發表新聞公報，其中第 4 條提到要「促進協商台灣民眾關心的參與國際活動的問題，包括優先討論參與世界衛生組織活動的問題，雙方要共同努力」（中華人民共和國國務院台灣事務辦公室，2005 年 4 月 29 日，2005 年 5 月 12 日）。此外，胡錦濤主席亦曾表示台灣可以用「中國台灣」名稱參與世界衛生組織的活動，但是連主席並不同意此一名稱（中華民國外交部，2005 年 5 月 2 日）。

事實上，北京自 SARS 爆發以來，眼見台灣參與世界衛生組織若干技術活動已不可擋，乃於二〇〇四年五月主動提出台灣的醫療衛生人員在一中原則及中央政府的授權下，可參加世界衛生組織的技術交流活動。二〇〇五年四月李維一提出的四項原則，早在二〇〇四年五月的世界衛生大會就已提出，這四項原則亦應是二〇〇五年五月中國與世界衛生組織秘書處簽訂之諒解備忘錄中的若干原則。

二〇〇五年五月十四日，中國在世界衛生大會前與世界衛生組織秘書處簽署之諒解備忘錄屬秘密性質，全部內容並未公諸於世，但我方得知若干實施細則如下：

(1) 世界衛生秘書處可向台灣醫療及公共衛生專家發邀請函，邀請台灣參加世界衛生組織技術活動，但應在實際會議前五週告知中國駐日內瓦的代表團，再轉交中國衛生部，並須附上出席專家姓名。中國在接獲世界衛生組織要求後的兩週內決定台灣是否可派專家出席。

(2) 爲避免提到國名，中國要求世界衛生組織與台灣專家之通訊最好以電傳 (telefax) 之方式，而非一般信件，不得寫中華民國 (R.O.C.) 或台灣，可以使用城市的名稱。此外，中國並限制我方僅可派司、處長級以下的衛生官員參與，並以個人名義出席，會議的名牌列以「中國台灣」(Taiwan, China) 稱呼。我方出席的專家不得從事政治活動。

(3) 「中國台灣」若發生公共衛生突發事件 (acute health emergency)，世界衛生組織秘書處與中國衛生部人員諮商後，得派專家來台灣，但是世界衛生組織最晚八週內要和中國代表團評估，緊急狀況是否已控制 (Implementation of Memorandum of Understanding between the WHO Secretariat and China, 2005)。

此一秘密諒解備忘錄雖然促成我方參加若干技術活動，但實質上卻把台灣「地方化」，其引申的問題包括：

(1) 能否出席技術性會議，最終同意權在中國。中國以簽署諒解備忘錄的方式暗示對台灣擁有主權，台灣爲中國的一部分，台灣專家能否出席會議由北京決定。

(2) 台灣參加的會議事實上相當地少。二〇〇五至二〇〇八年底之間世界衛生組織舉行數千次傳染病的技術會議，我方實際出席只有二十一次。此外，中國往往以技術性方式刁難延遲，台灣專家常在會議開始前幾天才被告知可以出席，以致準備不及無法順利與會。又如二〇〇七年一月十一日世界衛生組織幹事長陳馮富珍曾向世界衛生組織會員詳細報告處理禽流感之各項作爲，其中包括舉辦多次國際會議、各項合作及交流，但我方皆未參與，也完全不知道這些會議的存在 (World Health Organization, 2007b)；如此，根本無法「有意義參與」世界衛生組織的活動。

(3) 透過中國通知台灣食品污染。二〇〇七年九月十二日世衛

通報各國有關泰國毒玉米事件，但台灣卻未能直接由世界衛生組織「國際食品安全網絡」(International Food Safety Authorities Network；簡稱 INFOSAN) 接獲通知。中國延遲了十天，直到九月二十一日才通知我方，此為「國際食品安全網絡」第一次透過中國通知台灣食品污染事件。在此之前，世界衛生組織曾經數次將食品安全的事件直接通報台灣 (邱燕玲、王寓中、王昶閔，2008；葉金川，2009b: 15)。

(4) 台灣港口成爲中國一部分。二〇〇七年十二月十七日，世界衛生組織公布之「國際衛生條例授權港口清單」(IHR Authorized Ports List)，擅自將我八個港口列於「中國」之下，引發國際船隻進入台灣港口證明書問題。事實上，我疾病管制局曾依二〇〇五年的「國際衛生條例」第 20 條規定，分別在二〇〇六年五月三十日及七月三日以我國國際衛生條例窗口身分，通知世界衛生組織及其西太平洋區辦公室 (Regional Office for the West Pacific；簡稱 WPRO) 我國內指定簽發「船舶衛生管制及免予衛生管制證明書」之八個港口，並併附兩個機場名單，要求列入世界衛生組織未來公布之清單 (World Health Organization, 2008a; 中華民國外交部，2007)。

我方事先並未獲告清單提送之格式，世界衛生組織在接獲我政府提報的清單後，亦未與我方聯繫核對，致上述清單顯示我港口不接受證明書效期延長，與我現行港埠檢疫規則中接受上述證明效期展延一個月之實踐不符，造成國際船舶公司之困擾 (中華民國外交部，2007)。

二〇〇七年十二月十七日，我外交部已即時向世界衛生組織提出嚴正抗議，並促請我友邦及主要國家向世界衛生組織交涉，要求更正上述世界衛生組織「國際衛生條例授權港口清單」擅自將我港口併入中國項下 (中華民國外交部，2007)。

(5) 世界衛生組織「回函」台灣，正本給中國，副本給台灣。台灣在二〇〇八年九月向世界衛生組織通報，台灣春喬公司生產的木瓜牛奶及三合一咖啡，添加了遭三聚氰胺污染的三鹿牌奶粉，並已銷往香港。世界衛生組織以電子郵件「回函」台灣，請求進一步資料。但是正本給中國衛生部，副本給台灣衛生署疾病管制局。世界衛生組織在信中感謝通報，希望我方再提供是否還有其他從「中國台灣」銷到「中國以外」受污染品的資訊 (邱燕玲等，2008年9月23日)。此後，衛生署曾七次將調查三聚氰胺的調查結果緊急通報國際食品安全網絡，但皆未獲其直接回應 (葉金川，2009b: 15)。

自從二〇〇五年中共與世界衛生組織秘書處簽署諒解備忘錄以來，北京有計畫地將台灣實質地方化。台灣與世界衛生組織資訊的往來、使用的名稱及台灣專家能否參加技術會議，都由北京掌控。面對台灣被中國逐步「地方化」的嚴峻情勢，馬英九政府應仔細妥謀因應對策。

五、我方被納入國際衛生條例體系，並以觀察員身分出席世界衛生大會：二〇〇八至二〇〇九年

「國際衛生條例」原版本於一九六九年修訂，是國際社會為了防止疾病散播所制定的策略準則，當時僅將黃熱病、鼠疫、霍亂納入通報體系。二〇〇三年爆發SARS之後，為了防止SARS、禽流感等傳染病在國際間傳播，並因應核、生、化等物質外洩或恐怖攻擊，世界衛生組織要求幹事長成立政府間工作小組 (Inter-governmental Working Group；簡稱IGWG)，著手修改「國際衛生條例」(World Health Organization, 2008b)。二〇〇五年通過的「國際衛生條例」

(2005) 共分為前言、十個部分、六十六項條文，以及九個附件，¹² 目前有一百九十四個締約國。

「國際衛生條例」(IHR2005) 在二〇〇七年六月十五日正式實施，我國早在二〇〇六年五月十四日宣布自動提前實施。衛生部長侯勝茂並於二〇〇七年五月二日致函世界衛生組織陳馮幹事長，確認我將於二〇〇七年六月十五日起與國際同步實施國際衛生條例，並指定我疾病管制局為聯絡窗口。我方的立場是堅持以獨立地位參與國際衛生條例，絕對不接受世界衛生組織將台灣執行國際衛生條例納入中國，或經由中方轉介之安排（中華民國立法院，2007: 167-168）。

根據國際衛生條例 (2005) 第 64 條之規定，我既係十一項舊國際衛生公約中五項之簽署國，在我完成致函世界衛生組織幹事長，確認我願配合實施國際衛生條例，並指定疾病管制局為聯繫窗口後，即應有權參與國際衛生條例（中華民國立法院，2007: 167）。

但是「世界衛生組織」秘書處在正式實施前，將中國有關實施國際衛生條例 (2005) 之聲明英譯文函轉各會員國駐日內瓦代表，該聲明指稱國際衛生條例適用於中華人民共和國全境，包含「台灣省」在內。二〇〇七年六月十五日，我外交部重申絕不接受世界衛生組織將台灣實施國際衛生條例納入中國之下。中國從未對台灣實施管轄權，既無權亦無法代表台灣，誣稱中方實施國際衛生條例已包括台灣，並將台灣定位為其一個省，嚴重悖離事實。外交部表示我是一主權獨立的國家，唯有由全台灣人民以民主方式選出之合法政府有權對台灣，包括海、空領域在內行使獨立管轄，在台灣任何有關國際衛生條例防疫措施之實施亦僅能由政府相關部門執行（中華民國外交部，2007 年 6 月 15 日）。

¹² IHR 之完整內容，請參閱 <http://www.who.int/csr/ihr/en/>

我政府並要求世界衛生組織確實遵守國際衛生條例 (2005) 第 3 條第 3 款「普世適用」原則，接受我為國際衛生條例獨立參與方式，建立與我國之直接互動及聯繫管道 (中華民國外交部，2007 年 6 月 15 日)。

中國衛生部長陳竺在二〇〇八年五月世界衛生大會全會時指出，中國與世界衛生組織已達成協議，同意世界衛生組織就「國際衛生條例」實施之技術事宜與台灣的聯絡點直接聯繫。陳竺並重提中國與世界衛生組織在二〇〇五年簽訂之秘密諒解備忘錄，將據以協助台灣醫衛專家參加世界衛生組織的技術活動 (中華民國外交部，2008; 中華人民共和國衛生部，2007 年 5 月 19 日)。

二〇〇八年五月二十日我外交部強調，我方雖然樂見世界衛生組織就國際衛生條例的執行與我直接互動，但此諒解備忘錄對我方參與世界衛生組織加諸許多不合理限制，希望世界衛生組織秘書處仍應就國際衛生條例的執行和台灣衛生主管機關成雙邊協議安排，以利實際執行 (中華民國外交部，2008 年 5 月 20 日)。

二〇〇八年十二月三十一日，中共總書記胡錦濤發表「六點主張」，其中第五點提到「台灣參與國際組織活動問題，在不造成兩個中國、一中一台前提下，通過兩岸務實協商，做出合情合理的安排」(中華人民共和國國務院台灣辦公室，2008)。

值得注意的是北京在二〇〇九年展現了新的柔性策略，在我方被納入國際衛生條例體系、參與世界衛生大會之安排，以及世界衛生組織公布 H1N1 新型流感疫情統計之名稱上，都表現出與過去不同較為彈性的作為，茲分敘於下：

(一) 世界衛生組織直接通知我被納入國際衛生條例體系

二〇〇九年一月我方被納入世界衛生組織「國際衛生條例」運

作體系，其方式包括：(1) 接受我方指定國際衛生條例聯繫窗口；(2) 我窗口可與世界衛生組織窗口直接主動進行聯繫；(3) 提供我方密碼登錄「公衛事件資訊網站」；(4) 倘我方發生國際公共衛生緊急事件，世界衛生組織可派遣專家協助，並邀請我方人員出席世界衛生組織緊急委員會；(5) 世界衛生組織請我方推薦專家納入世界衛生組織「國際衛生條例」專家群（中華民國行政院衛生署，2009年5月21日）。

我國衛生署認為此次國際衛生條例參與模式的意涵與進展包括：(1) 突破以往的世界衛生組織不與我方直接聯繫模式；(2) 不同於港澳模式透過區域辦公室聯繫，可以直接和世界衛生組織秘書處國際衛生條例的負責窗口聯繫；(3) 參與緊急委員會 (emergency committee) 之層級提昇至局處長層級 (葉金川，2009b)。

至於名稱問題，世界衛生組織幹事長辦公室主任基恩在一月十三日致函給我疾管局時稱呼我方為「台北疾管局局長」(CDC Director in Taipei)，並沒有使用「中國台灣」的字眼。在二〇〇九年一月二十三日，我方在回函給世界衛生組織時，則自稱「台灣疾管局局長」(Director of Taiwan CDC)，如此巧妙地化解了稱呼的問題 (Hsu, 2009; Ko, 2009)。

(二) 我與世界衛生組織直接聯繫出席世界衛生大會事宜

二〇〇九年四月二十八日，世界衛生組織幹事長陳馮富珍直接致函我衛生署，邀請中華台北衛生署以觀察員身分出席第六十二屆的大會，並希望「能儘速確認中華台北的出席及與會名單」。我方則於四月二十九日覆函世界衛生組織，葉金川署長將率十二位衛生官員、中研院院士陳建仁、陳培哲，以及台大醫院副院長張上淳等十五人出席世界衛生大會 (中華民國外交部，2009年4月29日)。

此一方式符合我方一貫要求，以直接、分別之方式與世界衛生組織聯繫。然而，未來我方參加其他世界衛生組織技術會議是否亦能比照辦理，仍有待觀察。

(三) 世界衛生組織將我病例脫離中國標示

二〇〇九年全球爆發 H1N1 新型流感，世界衛生組織原先將台灣的 H1N1 新型流感確定病情納入中國疫區，引起國內反彈 (王昶閔、李欣芳，2009 年 5 月 17 日)。經我駐外館和世界衛生組織交涉，五月二十三日「H1N1 新型流感疫情速報」第 37 號，世界衛生組織已將台灣病例以「中華台北」註記自中國疫區剔除，改在統計表最後一欄位，以備註文字說明方式，說明「中華台北」向世界衛生組織通報一例境外移入確定病例 (World Health Organization, 2009a; 陳舜協，2009)。雖然如此，中國大陸十一例字樣旁邊有個星號“China*”，地圖下方說明星號的意涵為「中華台北通報一例確診病例」，台灣的病例雖未涵括於中國大陸之內，但是疫情地圖的標為 China* 仍不合理 (World Health Organization, 2009b)。

經過我駐日內瓦辦事處再度交涉，在五月二十五日，世界衛生組織第 38 號疫情通報一個 A (H1N1) 確診病例，台灣附註中以「中華台北」的名義統計為一例，並跟中國大陸的疫情分開，原本在中國旁邊加註的星號不見了 (World Health Organization, 2009c; 李佳霏，2009)。

不過，中華台北並未被列入國家欄位，世界衛生疫情地圖上也找不到中華台北的確切位置，只在表列下方最後附註中華台北的病例數 (World Health Organization, 2009d)。

此外，我衛生署透過國際衛生條例管道，持續與世界衛生組織溝通，希望世界衛生相關網站能儘速一併改用中華台北，而非以中

國台灣稱呼我方。外交部發言人陳銘政指出，任何把台灣表述成中華人民共和國一部分的方式，外交部都不會接受，並會盡力向世界衛生組織爭取。雖然一下子要全部改變世界衛生組織使用「中國台灣」的名稱仍有困難，但會持續交涉，希望世界衛生組織官方文件、出版品與網站都能儘速改正（王昶閔、李欣芳，2009年5月25日；李佳霏，2009）。

雖然如此，中共究竟與世界衛生組織達成了什麼協議？對我參與其他國際組織的影響又如何？未來我方是否能年年出席世界衛生大會？我是否二〇〇五年中國與世界衛生組織達成之諒解備忘錄架構下出席此次世界衛生大會？台灣的主權是否受損？這一連串的問題皆是在野質疑的焦點（王昶閔、李欣芳，2009年5月17日；王景弘，2009；呂秀蓮，2009；李英明，2009；林濁水，2009；涂醒哲，2009；陳隆志，2009；楊朱，2009；鄒景雯，2009年4月30日，2009年5月11日），值得我們進一步研究。

世界衛生組織發言人亞伯拉罕在二〇〇九年五月一日的記者會中表示，包括「中華台北」的名稱和其他議題，都是台海兩岸相互同意的，「世界衛生組織完全沒有參與協商」，陳馮富珍只是接到通知，並依照這個共識發出邀請（周盈成，2009年4月30日b）。亞伯拉罕並表示，台灣獲邀參加世界衛生大會的情況，「反映了海峽兩岸關係的改善，如果這個關係繼續，也許我們可以預期這（邀請）也會繼續」（周盈成，2009年4月30日a）。

前副總統呂秀蓮指出，我方參加 APEC 及 WTO，在國際組織與中國絕無隸屬關係。過去我參加之「各個國際組織，對於台灣會籍及名稱的處理，都是經由國際諮商議決，斷無由北京對台北私相授受之理」（呂秀蓮，2009）。此外，中國新華社英文版引用國台辦發言人表示：「大陸允許（allow）台灣參加世界衛生大會」

(“Resolving issue of Taiwan’s WHA role,” 2009)。目前世界衛生官方網站，把台灣列為中國的一省，台灣八個港口仍被列入中國港口。呂秀蓮前副總統語重心長地提醒馬總統，將台灣的國際參與兩岸化，絕對會讓台灣落入一個中國的陷阱 (呂秀蓮，2009)。

民進黨主席蔡英文表示，台灣參加世界衛生大會是否接受類似香港是次主權或是非政府組織沒有主權的代表地位，馬總統應說明清楚。過去台灣參加世界貿易組織或亞太經合會都具有完整會員資格，各國公認，形諸文字，不附屬於任何國家，但這次參加世界衛生大會過程令人質疑 (朱真楷，2009)。蔡英文指出，從邀請函來看，是一次性邀請，「如果只是一次性邀請，而且主權問題還是疑雲重重」，馬政府若當成外交休兵，換來的重大收穫是「言過其實」(林政忠，2009)。

外交部政務次長夏立言表示，兩岸衛生官員在第三地直接接觸，洽談議題包括名稱、身分等問題，「口頭達成默契」，但沒有簽署書面資料；兩岸沒有任何秘密協議，協商過程沒有提到「一個中國」原則 (黃敬平、劉永祥，2009; 劉尙昀、江慧真、陳洛薇，2009)。夏次長指出，世界衛生大會首次在文件中以正式官銜稱呼衛生「署長」(Minister)，具有重大意義。台灣獲邀成為世界衛生大會觀察員，說明中國大陸在二〇〇五年與世界衛生組織秘書處的祕密諒解備忘錄，「對台灣設限的框架已被打破，名存實亡」(李順德、林新輝、王光慈、李志德，2009)。夏次長並說明，二〇〇九年沒有任何國家向世界衛生組織提案要求台灣入會，但「重要國家都跟世界衛生組織表達希望台灣今年能以觀察員身分入會之意願」，國際社會的支持也發揮極大助益。至於台灣以何種身分成為觀察員，夏次長表示，「我們當然會認為自己是像教廷那樣的主權國家」(李順德等，2009)。

此次葉署長率領的代表團，全團團員皆為衛生領域的人員，我駐日內瓦辦事處處長謝武樵表示，這是專業考量，不代表被矮化（周盈成，2009年5月12日）。外交部次長夏立言指出，世界衛生大會未有常設的觀察員，目前六個觀察員，每年都會收到幹事長的邀請，預期我方會和其他觀察員一樣，不需要每年提出申請，每年都會收到幹事長的邀請函（林修全，2009）。

針對此次出席世界衛生大會的名稱、身分、地位、意義與影響，朝野的認知顯然有很大的落差。落差的主要因素之一應是此次兩岸談判達成「各表」的默契。海峽兩岸基於各自的國內因素，皆有「各表」的需求，但是在國際上，北京表述的立場影響力較台北大得多。也因此，民進黨的質疑主要來自中國對台灣出席此次世界衛生大會的立場，在國際上有長遠的影響，擔心在一中架構下，會對我主權、地位可能帶來負面效應（劉尙昀等，2009）。而馬政府則認為以「中華台北」的名稱，「觀察員」的身分，世界衛生組織幹事長致函提到「衛生署」及具主權意涵的正式官銜「署長」，加上世界衛生組織直接致函我方等等的安排，符合尊嚴、自主原則，未受矮化、打壓。

雖然如此，馬政府仍必須正視國內諸多的質疑，集思廣益和各界溝通，並防範此次世界衛生大會參與的方式，可能在國際上造成對我身分與地位的負面效應。外交是內政的延長，弱勢的台灣要能以小搏大，必須借重各界的智慧及廣大民意的支持，才有可能成功。

陸、結語

民進黨執政的八年，在戰略上，是以結合美國為主民主國家的力量向北京施壓，也就是勞爾在《現代國際談判》一書中所言，聯合一強來對抗其敵人（Lall, 1966: 4）。馬英九總統上任後積極改善

兩岸關係，在主權爭議問題寄望以一九九二年「一中各表」的「九二共識」做為解決方案，並且提出「外交休兵」以及「不統、不獨、不武」的倡議。藉此，弱勢的我方盼能在美、中兩強之間達到左右逢源的新局。

以上兩種不同的戰略思維，在不同的時空環境下，扮演了不同的影響力。在馬總統上任前的十二年，弱勢的台北曾軟、硬兼施，爭取國際的注意與同情，並獲得美國為主國際社會的支持，累積了相當的能量，成為馬政府和北京談判的後盾。未來我方要爭取參與其他國際組織，應防範美國為主之國際社會因兩岸談判而鬆懈對我之支持。從過去發展可以看出，美國為主之國際社會對我支持的力道愈強，我才愈有與對岸談判的籌碼。弱勢的台灣想要在美、中之間左右逢源，必須要有非常細膩的手法，才能避免造成顧此失彼的窘境。

二〇〇九年一月我方被納入世界衛生組織「國際衛生條例」體系，五月以觀察員身分出席世界衛生大會，乃過去十三年來，國內行政、立法、各政黨、專業團體、與百姓共同打拼的結果。我方雖然順利地出席了第六十二屆世界衛生大會，但是馬總統的外交與兩岸政策在國內仍遭到諸多質疑與批評。政府應以虛心的態度應對，並採取具體行動，化國內批評的力道為對外談判的籌碼。以二〇〇九年世界衛生組織將台灣 H1N1 新流感病例脫離中國標示為例，可以清楚看出民進黨提出的質疑，可以成為政府和世界衛生組織談判的後盾（王昶閔、李欣芳，2009年5月25日）。在野黨與執政黨可以分別扮演黑、白臉的角色，為弱勢的台灣增加籌碼。

出席年度的世界衛生大會只是開始，世界衛生組織有六大機制，目前我只被納入國際衛生條例，我必須繼續努力參與其他五大機制，包括：「國際食品衛生安全網絡」、「全球疾病疫情警報與

反應網絡」、「結核病夥伴網絡」、「菸草控制框架公約」以及「國際反偽藥工作小組」。世界衛生大會後，我方曾希望能以觀察員身分參加二〇〇九年六月二十八日至七月五日在日內瓦舉行之「菸草控制框架公約」(Framework Convention on Tobacco Control；簡稱FCTC)會議，但是未果(周盈成、陳清芳，2009)。菸草控制框架公約是二〇〇三年世界衛生大會通過二〇〇五年二月生效，現有一百六十四個締約國。除了世界衛生大會外，世界衛生組織尚有其他諸多會議與活動，我政府應繼續凝聚台灣內部共識，爭取國際支持，更全面地參與世界衛生組織的機制與活動。

二〇〇九年一月一日，中共全國政協舉行新年茶話會，總書記胡錦濤在會上發表講話時指出，「我們要牢牢把握兩岸關係和平發展的主題，牢牢抓住兩岸關係改善的歷史機遇，推進兩岸交流合作，繼續為兩岸同胞謀福祉、為台海地區謀和平，不斷開創兩岸關係和平發展新局面」(中華人民共和國中央人民政府，2009)。

二〇〇九年及二〇一〇年，我國能以觀察員身分兩度參與世界衛生大會，成為國際矚目的焦點。以美國為主的國際社會支持十分重要，但是若沒有北京善意的回應，我方仍難以成為世界衛生大會的觀察員。未來，兩岸若能繼續發揮創意，找出更多雙贏的策略，才能「牢牢抓住兩岸關係改善的歷史機遇」，讓兩岸關係的良性互動注入更多關鍵性的活水。

參考文獻

- 中華人民共和國中央人民政府 (2009 年 1 月 1 日)。〈胡錦濤在全國政協新年茶話會上的講話〉。2009 年 1 月 10 日擷取自 http://www.gov.cn/ldhd/2009-01/01/content_1193840.htm (The Central People's Government of the People's Republic of China. [2009, January 1]. President Hu Jintao delivers New Year message during the New Year tea party held by the National Committee of the Chinese People's Political Consultative Conference.)
- 中華人民共和國外交部 (2002 年 5 月 13 日)。〈中國代表團團長衛生部長張文康在第五十五屆世界衛生大會上關於涉台問題的發言〉。2009 年 3 月 10 日擷取自 <http://un.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zjg/gjs/gjzzyhy/2594/2602/t15241.htm> (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. [2002, May 13]. Statement by H. E. Mr. Zhang Wenkang, Head of the Chinese Delegation and Minister of Health, at the 55th Session of the World Health Assembly on Taiwan-related issues.)
- 中華人民共和國國務院台灣事務辦公室 (2004 年 5 月 17 日)。〈第 57 屆世界衛生大會第 8 次否決涉台提案〉。2009 年 7 月 7 日擷取自 http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=829 (Taiwan Affairs Office of the State Council, People's Republic of China. [2005, May 17]. 57th WHA rejects Taiwan's bid for the eighth time.)
- 中華人民共和國國務院台灣事務辦公室 (2005 年 4 月 13 日)。〈國務院臺辦新聞發布會實錄〉。2009 年 7 月 8 日擷取自 http://www.gwytb.gov.cn:82/seek/qft0.asp?xwfbh_m_id=49&page=xwfbh (Taiwan Affairs Office of the State Council, People's Republic of China. [2005, April 13]. Records of press conference of Taiwan Affairs Office of the State Council.)
- 中華人民共和國國務院台灣事務辦公室 (2005 年 4 月 29 日)。〈胡錦濤與連戰會談新聞公報〉。2009 年 7 月 7 日擷取自 http://www.gwytb.gov.cn:82/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1070 (Taiwan Affairs Office of the State Council, People's Republic of China. [2004 April 29]. Hu, Lien hold formal talks.)
- 中華人民共和國國務院台灣事務辦公室 (2005 年 5 月 12 日)。〈中

- 國共產黨總書記胡錦濤與親民黨主席宋楚瑜會談公報〉。2009年7月7日擷取自 http://www.gwytb.gov.cn:82/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1077 (Taiwan Affairs Office of the State Council, People's Republic of China. [2005, May 12]. CPC General Secretary Hu meets with PFP Chairman Soong.)
- 中華人民共和國國務院台灣辦公室 (2008年12月31日)。〈紀念「告台灣同胞書」三十週年 胡錦濤發表重要講話〉。2009年1月10日擷取自 http://www.gwytb.gov.cn/gzyw/gzyw1.asp?offset=450&gzyw_m_id=1832 (Taiwan Affairs Office of the State Council, People's Republic of China. [2008, December 31]. Chinese Mainland commemorates the 30th anniversary of its "Message to Compatriots in Taiwan," Hu Jintao delivers important statement.)
- 中華人民共和國衛生部 (2007年5月19日)。〈陳竺部長在第61屆世界衛生大會全體會議上發言〉。2008年11月8日擷取自 http://www.gov.cn/gzdt/2008-05/20/content_984561.htm (Ministry of Health of the People's Republic of China. [2007, May 19]. Statement by Minister of Health Chen Zhu at a plenary session of the 61st WHA.)
- 中華人民共和國駐荷蘭王國大使館 (2003年5月19日)。〈中國代表團團長、國務院副總理兼衛生部長吳儀在第56屆世界衛生大會審議涉台提案時發言〉。2009年7月8日擷取自 <http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.chinaembassy.nl/chn/zt/twwt/t136490.htm> (Embassy of the People's Republic of China in the Kingdom of Netherlands. [2003, May 19]. Statement of Wu Yi—Head of Chinese Delegation, Vice Premier and Minister of Health Department—at the 56th WHA on Taiwan's bid.)
- 中華民國外交部 (1997)。《中華民國八十六年外交年鑑》。2008年11月17日擷取自 http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-/almanac/almanac1997/3-1-5.html (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [1997]. *Almanac of foreign affairs of the Republic of China 1997*.)
- 中華民國外交部 (2002)。《中華民國九十一年外交年鑑》。2008年11月19日擷取自 http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac/almanac2002/03/03__01__05.htm (Ministry of

- Foreign Affairs, Republic of China. (Taiwan). [2002]. *Almanac of foreign affairs of the Republic of China 2002.*)
- 中華民國外交部 (2002年3月25日)。〈立法院第五屆第一會期外交及僑務委員會第七屆全體會議〉。2008年11月21日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/fp.asp?xItem=10592&ctnode=1810> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2002, March 25]. The 7th general meeting of foreign and overseas Chinese Affairs Committee, 5th Legislative Yuan, 1st session.)
- 中華民國外交部 (2002年5月)。〈我國推動參與世界衛生組織 (WHO) 案說帖〉。台北：外交部。(Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2002, May]. Taiwan's position paper on participation in the WHO. Taipei: Ministry of Foreign Affairs.)
- 中華民國外交部 (2003)。《中華民國九十二年外交年鑑》。2008年11月17日擷取自 http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac/almanac2003/08/08_01_05.htm (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2003]. *Almanac of foreign affairs of the Republic of China 2003.*)
- 中華民國外交部 (2004)。《中華民國九十三年外交年鑑》。2008年11月17日擷取自 http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac/almanac2004/07/07_01.htm (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2004] *Almanac of foreign affairs of the Republic of China 2004.*)
- 中華民國外交部 (2004年5月6日)。〈推動 WHO 案洽助說帖及文宣〉。2008年11月7日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/fp.asp?xItem=10629&ctnode=293> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2004b, May 6]. Promoting Taiwan's participation in the WHO: Concept papers.)
- 中華民國外交部 (2005)。《中華民國九十四年外交年鑑》。2008年11月17日擷取自 http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac/almanac2005/WebPages/MICO/08/08_01_05.htm (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China [Taiwan]. [2005]. *Almanac of foreign affairs of the Republic of China 2005.*)

- 中華民國外交部 (2005 年 2 月 22 日)。〈外交部指中國邀請我派員參加其代表團，共同出席「WHO 修正國際衛生條例政府團工作小組」會議之舉，出於政治動機，旨在欺瞞世人盼世人毋為所欺〉。2009 年 11 月 7 日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=16067&ctNode=1547&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2005, February 22]. MOFA: China's invitation to Taiwan to join its delegation to attend the "WHO Intergovernmental Working Group on the Revision of the IHR" is politically motivated, the international community should not be deceived.)
- 中華民國外交部 (2005 年 4 月 20 日)。〈外交部呼籲中國以具體行動協助台灣平等參與世界衛生組織，不要一再以虛偽的言詞欺瞞國際社會〉。2008 年 11 月 7 日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=16297&ctNode=1547&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2005, April 20]. MOFA calls on PRC to take substantive steps to assist Taiwan's participation in the WHO on equal footing, instead of using hypocritical language to deceive the international community.)
- 中華民國外交部 (2005 年 5 月 2 日)。〈高政務次長英茂針對中國所謂協助台灣參與世界衛生組織之說法表嚴正聲明〉。2008 年 11 月 7 日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/lp.asp?CtNode=93&CtUnit=49&BaseDSD=40&mp=3&nowPage=67&pagesize=15> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2005, May 2]. Statement of condemnation from Deputy Minister *Michael Ying-mao Kau* on China's so-called "assistance" to Taiwan's participation in the WHO.)
- 中華民國外交部 (2005 年 5 月 3 日)。〈外交部澄清：「台灣疾病管制局」(CDC, Taiwan) 並非我爭取世界衛生大會觀察員案新名稱〉。2008 年 11 月 7 日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=16356&ctNode=1547&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2005, May 3]. MOFA clarifies: "CDC, Taiwan" not intended as a new name in application for WHA observership.)
- 中華民國外交部 (2005 年 5 月 5 日)。〈比利時眾議院全會無異議

通過「支持台灣以觀察員身分參與世界衛生組織年度大會」決議案」。2008年11月7日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=16366&ctNode=1547&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2005, May 5]. Belgian Chamber of Representatives unanimously passes a resolution “to support Taiwan’s participation in the annual WHA meeting.”)

中華民國外交部 (2005年5月17日)。〈外交部感謝友邦支持我參與世界衛生組織 (WHO) 案要求列入第五十八屆世界衛生大會議程的努力〉。2008年10月30日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=16417&ctNode=1547&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2005, May 17]. MOFA expresses gratitude to its allies’ efforts to include Taiwan’s bid in the 58th WHA agenda.)

中華民國外交部 (2005年5月23日)。〈外交部對第五十八屆世界衛生大會通過「國際衛生條例」修正條文暨決議之表示歡迎，並感謝相關國家之協助〉。2008年11月7日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=16524&ctNode=1547&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2005, May 23]. MOFA welcomes the passage of IHR Revision at the 58th WHA.)

中華民國外交部 (2006)。《中華民國九十五年外交年鑑》。2008年11月7日擷取自 http://multilingual.mofa.gov.tw/web/web_UTF-8/almanac/almanac2006/html/01.html (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2006]. *Almanac of foreign affairs of the Republic of China 2006.*)

中華民國外交部 (2006年5月19日 a)。〈外交部對加拿大聯邦眾議院外交暨國際發展委員會通過支持我以觀察員身分加入世界衛生組織之決議表示感謝〉。2008年11月7日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=19521&ctNode=1547&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2006a, May 19]. MOFA expresses gratitude to Foreign and International Development Committee of Canadian House of Commons for the passage of a resolution to support Taiwan’s participation in the WHO as an observer.)

- 中華民國外交部 (2006 年 5 月 19 日 b)。〈外交部對歐洲議會通過決議支持我參與世界衛生組織表示感謝〉。2008 年 11 月 7 日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/content.asp?culItem=19519&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2006b, May 19]. Ministry of Foreign Affairs expresses gratitude to the European Parliament for the passage of a resolution to support Taiwan's participation in the WHO.)
- 中華民國外交部 (2006 年 5 月 23 日)。〈本年 WHA 我國友邦繼續大力助我推案，外交部表示感謝〉。2008 年 11 月 7 日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=19537&ctNode=1547&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2006, May 23]. Ministry of Foreign Affairs expresses gratitude to its diplomatic allies for supporting Taiwan's participation in the WHA this year.)
- 中華民國外交部 (2006 年 6 月 1 日)。〈外交部對紐西蘭國會外交、國防暨貿易委員會通過支持我參與世界衛生組織之決議表示感謝〉。2008 年 11 月 7 日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=19561&ctNode=1547&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2006, June 1]. MOFA expresses gratitude to Foreign Affairs, Defence and Trade Committee of New Zealand's House of Representatives for the passage of a resolution to support Taiwan's participation in the WHO.)
- 中華民國外交部 (2007)。〈中國打壓我外交及 NGO 活動事例彙編〉，《中國打壓事例》。2008 年 11 月 7 日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=30676&ctNode=113&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2007]. A list of Chinese suppressions of Taiwan's foreign affairs and participation in NGOs. *Instances of China's suppression against Taiwan.*)
- 中華民國外交部 (2007 年 4 月 30 日 a)。〈比利時眾議院全會通過「台灣在世界衛生組織之地位」決議案〉。2008 年 11 月 7 日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=25861&ctNode=1547&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2007a, April 30]. Belgian House of Repre-

sentatives passes a resolution to “support Taiwan’s status in WHO.”)

中華民國外交部 (2007 年 4 月 30 日 b)。〈外交部積極推動加入聯合國「消除對婦女一切形式歧視公約」〉。2009 年 3 月 12 日擷取自〈<http://www.mofa.gov.tw/webapp/fp.asp?xItem=25855&ctnode=1547> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan)). [2007b, April 30]. Ministry of Foreign Affairs proactively promotes Taiwan’s accession to the “Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.”)

中華民國外交部 (2007 年 5 月 14 日)。〈黃部長說明我今年推動以台灣名義申請加入 WHO 案記者會〉。2008 年 11 月 7 日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=25963&ctNode=93&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan)). [2007, May 14]. Foreign Minister Huang holds press conference, elaborating on using “Taiwan” in applying for WHO membership.)

中華民國外交部 (2007 年 5 月 16 日)。〈第六十屆世界衛生大會處理我會員申請案情形〉。2008 年 11 月 7 日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=25970&ctNode=1549&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan)). [2007, May 16]. The the 60th WHA’s handling of Taiwan’s application for membership.)

中華民國外交部 (2007 年 5 月 25 日)。〈「世界動物組織」簡介暨台灣與中國參與 OIE 情形〉。2009 年 3 月 1 日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/content.asp?culItem=26043&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan)). [2007, May 25]. Brief introduction of World Organization for Animal Health (OIE) and the participation of Taiwan and China.)

中華民國外交部 (2007 年 6 月 15 日)。〈外交部重申絕不接受「世界衛生組織」(WHO) 將台灣實施「國際衛生條例 2005」(IHR2005) 納入中國之下〉。2008 年 11 月 12 日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=26197&ctNode=1547&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan)). [2007, June 15]. MOFA restates that WHO’s listing of

Taiwan under China in implementation of IHR2005 is absolutely unacceptable.)

中華民國外交部 (2008 年 5 月 20 日)。〈外交部感謝友邦及友好國家對我 WHO 案之堅定支持〉。2008 年 11 月 7 日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/content.asp?cuItem=31760&ctNode=1095&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2008, May 20]. MOFA expresses gratitude to its diplomatic allies and other friendly countries for persistently supporting Taiwan's bid to participate in the WHO.)

中華民國外交部 (2009 年 4 月 29 日)。〈「世界衛生組織」(WHO) 幹事長正式致函邀請我成爲「世界衛生大會」(WHA) 觀察員〉。2009 年 4 月 30 日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/content.asp?cuItem=37922&ctNode=1095&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China [Taiwan]. [2009, April 29]. WHO Secretary-General officially invites Taiwan as an observer in the WHA.)

中華民國外交部 (2009 年 5 月 11 日)。〈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〉。2009 年 5 月 30 日擷取自 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/content.asp?cuItem=38043&mp=1> (Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan). [2009, May 11]. MOFA expresses its gratitude to all the countries publicly supporting Taiwan as an observer in the 2009 WHA.)

中華民國立法院 (2002a)。〈院會紀錄〉，《立法院公報》，91, 28: 400-417。(The Legislative Yuan of Republic of China. [2002a]. Meeting records. *The Legislative Yuan Gazette*, 91, 28: 400-417.)

中華民國立法院 (2002b)。〈立法院第五屆第一會期衛生環境及社會福利委員會第二十五次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》，91, 51: 167-224。(The Legislative Yuan of Republic of China. [2002b]. Records of the 25th general meeting of the Environmental Hygiene and Social Welfare Committee, 5th Legislative Yuan, 1st Session. *The Legislative Yuan Gazette*, 91, 51: 167-224.)

中華民國立法院 (2003)。〈邀請外交部高次長英茂及行政院衛生署

- 李副署長龍騰專題報告「我國參加世界衛生組織 (WHO) 工作之檢討」，〈《立法院公報》，92: 36, 1-48。 (The Legislative Yuan of Republic of China. [2003]. “Review of Taiwan’s participation in the WHO,” a report from Deputy Minister of Foreign Affairs Michael Kau and Deputy Minister of Department of Health Long-teng Lee. *The Legislative Yuan Gazette*, 92, 36: 1-48.)
- 中華民國立法院 (2004)。〈外交部政務次長高英茂專題報告「二〇〇四年我國參與世界衛生組織大會 (WHA) 之經過、檢討與展望」〉，〈《立法院公報》，93, 34: 101-138。 (The Legislative Yuan of Republic of China. [2004]. “Taiwan’s participation in the 2004 WHA meeting: Processes, reviews and prospects,” a report from Deputy Minister of Foreign Affairs Michael Kau. *The Legislative Yuan Gazette*, 93, 34: 101-138.)
- 中華民國立法院 (2005a)。〈外交部政務次長高英茂專題報告「二〇〇五年我國參與世界衛生組織大會」之經過，檢討與展望〉，〈《立法院公報》，94: 68, 155-178。 (The Legislative Yuan of Republic of China. [2005]. “Taiwan’s application for participation in the 2005 WHA meeting: Processes, reviews and prospects,” a special report from Deputy Minister of Foreign Affairs Michael Kau. *The Legislative Yuan Gazette*, 94, 68: 155-178.)
- 中華民國立法院 (2005b)。〈邀請駐美國代表李大維專題報告「我國與美國雙邊關係」並備詢〉，〈《立法院公報》，94, 79: 69-111。 (The Legislative Yuan of Republic of China. [2005b]. Representative to the US David Lee’s report and response to inquires on “US-Taiwan relations” to the Legislative Yuan. *The Legislative Yuan Gazette*, 94, 79: 69-111.)
- 中華民國立法院 (2006a)。〈外交部部長黃志芳報告外交施政並備詢〉，〈《立法院公報》，95, 11: 1-70。 (The Legislative Yuan of Republic of China. [2006a]. Foreign Minister Huang’s report and responses to inquiries on foreign policy. *The Legislative Yuan Gazette*, 95, 11: 1-70.)
- 中華民國立法院 (2006b)。〈外交部部長黃志芳報告外交施政並備詢〉，〈《立法院公報》，95, 39: 79-144。 (The Legislative Yuan of Republic of China. [2006b]. Foreign Minister Huang’s report

and responses to inquiries on foreign policy. *The Legislative Yuan Gazette*, 95, 39: 79-144.)

中華民國立法院 (2007)。〈外交部政務次長楊子葆及行政院衛生署主管副署長專題報告「二〇〇七年我國推動參加世界衛生組織 (WHO) 之經過、檢討與展望」〉，《立法院公報》，96, 50: 161-196。(The Legislative Yuan of Republic of China. [2007]. "Taiwan's participation in the WHO 2007: Processes, reviews and prospects," a report from Deputy Minister of Foreign Affairs Yang and Deputy Minister of Department of Health. *The Legislative Yuan Gazette*, 96, 50: 161-196.)

中華民國立法院 (2008)。〈邀請外交部長、衛生署長、國安會秘書長就「我國申請加入世界衛生組織 WHO」提出專案報告〉，《立法院公報》，97, 26: 1-34。(The Legislative Yuan of Republic of China. [2008]. Minister of Foreign Affairs, Minister of Health and Secretary-General of National Security Council's report on "Taiwan's bid to join the WHO". *The Legislative Yuan Gazette*, 97, 26: 1-34.)

中華民國行政院衛生署 (2009 年 1 月 22 日)。〈WHO 來函同意將我納入「國際衛生條例」運作體系〉。2009 年 1 月 22 日擷取自 http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_p01.aspx?class_no=25&now_fod_list_no=10399&level_no=2&doc_no=70334 (Department of Health, Executive Yuan, ROC. [2009, January 22]. WHO notifies Taiwan's inclusion into the IHR system.)

中華民國行政院衛生署 (2009 年 5 月 21 日)。〈葉署長金川於六十二屆 WHA 大會四分鐘發言英文講稿〉。2009 年 5 月 22 日擷取自 <http://www.doh.gov.tw/ufile/doc/WHA%E8%AC%9B%E7%A8%BF%20%E4%B8%AD%E6%96%87.doc> (Department of Health, Executive Yuan, ROC (Taiwan). [2009, May 21]. Minister Yeh delivers a 4-minute speech at a plenary session of the 62nd World Health Assembly.)

中華民國行政院衛生署疾病管制局 (編) (2004)。《抗 SARS 關鍵紀錄》。台北：行政院衛生署疾病管制局。(Centers for Disease Control, ROC [Taiwan]. [2004]. *Key records of fighting against SARS*. Taipei: Centers for Disease Control, ROC [Taiwan].)

中華民國總統府 (2009 年 4 月 29 日)。〈總統主持高層會議就我國

- 參與世界衛生大會及政府因應H1N1 新型流感作法發表談話。2009年7月7日擷取自 http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=212 (Office of the President, Republic of China (Taiwan). [2009, April 29]. President Ma delivers statement on Taiwan's participation in WHA and government measures to combat new strain of H1N1 virus.)
- 中華民國總統府 (2009年5月21日)。〈總統接見衛生署長葉金川〉。2009年5月22日擷取自 <http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?Rid=15346> (Office of the President, Republic of China (Taiwan). [2009, May 21]. President Ma receives Health Minister Yeh Ching-chun.)
- 王昶閔、李欣芳 (2009年5月17日)。〈世衛官網 台灣列中國一省〉，《自由時報》。2009年5月21日擷取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/may/17/today-p1.htm> (Wang, C. M., & Li, S. F. [2009, May 17]. WHO official web site lists Taiwan as a province of China. *Liberty Times*.)
- 王昶閔、李欣芳 (2009年5月25日)。〈葉金川：世衛已將我病例獨立於中國外〉，《自由時報》。2009年5月25日擷取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/may/25/today-fo4.htm> (Wang, C. M., & Li, S. F. [2009, May 25]. Yeh Ching-chun: WHO separates Taiwan's H1N1 cases from China's. *Liberty Times*.)
- 王景弘 (2009年5月5日)。〈有「中華」，沒有「國民」〉，《自由時報》。2009年5月5日擷取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/may/5/today-f2.htm> (Wang, J. H. [2009, May 5]. Only "China" but without the "Republic." *Liberty Times*.)
- 世界衛生組織 (2005)。《世界衛生組織組織法》。日內瓦，瑞士：世界衛生組織。(World Health Organization. [2005]. *Constitution of the World Health Organization*. Geneva, Switzerland: World Health Organization.)
- 世界衛生組織 (2006)。《世界衛生大會議事規則》。日內瓦，瑞士：世界衛生組織。(World Health Organization. [2006]. *Rules of procedures of the World Health Assembly*. Geneva, Switzerland:

World Health Organization.)

- 朱真楷 (2009 年 5 月 20 日)。〈蔡：是否接受次主權地位 應說明清楚〉，《中國時報》，A2 版。(Chu, C. K. [2009, May 20]. Tsai: Whether or not Taiwan accepts sub-sovereign status should be clarified. *China Times*, P. A2.)
- 呂秀蓮 (2009 年 6 月 11-17 日)。〈馬英九應掙脫「WHA 一個中國」的陷阱〉，《玉山周報》，2 版。(Lu, A. H. L. [2009, June 11-17]. Ma ying-jeou should get out of the “WHA One China” trap. *Formosa Media*, P. 2.)
- 宋燕輝 (2002)。〈美國國會支持台灣參與「世界衛生組織」—實際作法及成效受限之研究〉，裘兆琳 (主編)，《中美關係專題研究：1998-2000》，頁 81-122。台北：中央研究院歐美研究所。(Song, Y. H. [2002]. US Congressional support of Taiwan’s participation in the WHO—Practical approaches and limitation. In J. L. J. Chang (Ed.), *Sino-American Relations: 1998-2000* [pp. 81-122]. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.)
- 李佳霏 (2009 年 5 月 26 日)。〈WHO 新流感疫情地圖 台灣脫離中國標示〉，《中央社》。(Lee, J. F. [2009, May 26]. WHO map of H1N1 cases, Taiwan listed separately from China. *Central News Agency*)
- 李英明 (2009 年 4 月 16 日)。〈兩岸溝通 WHA 別讓中共越俎代庖〉，《聯合報》，A11 版。(Lee, Y. M. [2009, April 16]. Cross-straits talk on WHA, don’t let China meddle unilaterally. *United Daily News*, P. A11.)
- 李順德、林新輝、王光慈、李志德 (2009 年 4 月 30 日)。〈參與聯合國 這一刻等了三十八年〉，《聯合報》，A2 版。(Lee, S. D., Lin, S. H., Wang, K. T., & Lee, C. D. [2009, April 30]. Participating in the UN, a 38-year wait. *United Daily News*, P. A2.)
- 周盈成 (2009 年 4 月 30 日 a)。〈台灣參加 WHA 有無下一次？WHO 預期會有〉，《中央社》。(Chou, Y. C. [2009, April 30a]. WHO expects Taiwan will attend the WHA meeting next year. *Central News Agency*.)
- 周盈成 (2009 年 4 月 30 日 b)。〈台灣在緊要時刻參加 WHA 陳馮富珍歡迎〉，《中央社》。(Chou, Y. C. [2009, April 30b].)

Margaret Chen welcomes Taiwan's participation in WHA at a critical time. *Central News Agency.*)

周盈成 (2009年5月12日)。〈WHA 台灣團無外交官 謝武樵：衛生專業考量〉，《中央社》。(Chou, Y. C. [2009, May 12]. No diplomats in Taiwan's delegation to the WHA, Hsieh Wu-chiao: professional consideration. *Central News Agency.*)

周盈成、陳清芳 (2009年6月24日)，〈以觀察員出席世衛菸草會議 台灣未能如願〉，《中央社》。(Chou, Y. C., & Chen, C. F. [2009, June 24]. Taiwan fails to attend FCTC as an observer. *Central News Agency.*)

林政忠 (2009年4月30日)。〈蔡質疑馬政府「偷渡主權」〉，《聯合報》，A2版。(Lin, C. C. [2009, April 30]. Tsai suspects Ma Administration "smuggling sovereignty." *United Daily News*, p. A2.)

林修全 (2009年4月29日)。〈中華台北 受邀任 WHA 觀察員〉，《聯合報》。2009年5月1日擷取自 <http://tw.myblog.yahoo.com/jw!xXBxVc2BCR0bmrSogIH7505T3lc-/article?mid=9921> (Lin, S. C. [2009, April 29]. Chinese Taipei invited as WHA observer. *United Daily News.*)

林濁水 (2009年5月14日)。〈馬荒唐 主權在謊言中流失了〉，《自由時報》。2009年5月14日擷取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/may/14/today-o7.htm> (Lin, C. S. [2009, May 14]. Foolish Ma sells out Taiwan's sovereignty with lies. *Liberty Times.*)

邱燕玲、王寓中、王昶閔 (2008年9月23日)。〈世衛函請提供毒奶資訊 矮化我為中國台灣〉，《自由時報》，1版。(Chiu, Y.L., Wang, Y. C., & Wang, C. M. [2008, September 23]. WHO requests for poisonous milk powder information, Taiwan downgraded as "Taiwan, China." *Liberty Times*, P. 1.)

涂醒哲 (2009年4月20日)。〈必須經過中國同意？〉，《自由時報》。2009年5月1日擷取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/apr/20/today-o5.htm> (Tu, S. J. [2009, April 20]. China's consent a must? *Liberty Times.*)

陳舜協 (2009年5月24日)。〈以中華台北註記台灣病例 葉金川：可接受〉，《中央社》。(Chen, S. H. [2009, May 24]. Taiwan's

- H1N1 cases listed as “Chinese Taipei,” Yeh Ching-chun: Acceptable. *Central News Agency*.)
- 陳隆志 (2009 年 4 月 23 日)。〈所謂「中國同意」模式〉，《自由時報》。2009 年 5 月 1 日擷取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/apr/23/today-o2-2.htm> (Chen, L. C. [2009, April 23]. The so-called “China’s consent” model. *Liberty Times*.)
- 黃進福 (2009 年 5 月 20 日)。〈美、日、歐盟歡迎我國參與 WHA〉。《青年日報》，4 版。(Huang, J. F. [2009, May 20]. US, Japan and EU welcome Taiwan’s participation in the WHA. *Youth Daily*, P. 4.)
- 黃敬平、劉永祥 (2009 年 4 月 30 日)。〈兩岸破冰 口頭達成默契〉，《蘋果日報》，A2 版。(Huang, J. P. & Liu, Y. S. [2009, April 30]. Cross-strait relations thaw as two sides reach tacit understanding. *Apple Daily*, P. A2.)
- 楊朱 (2009 年 4 月 20 日)。〈從 WHA 六個觀察員看台灣〉，《自由時報》。2009 年 4 月 21 日擷取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/apr/20/today-o2.htm> (Yang, C. [2009, April 20]. Looking at Taiwan from the perspective of six WHA observers. *Liberty Times*.)
- 葉金川 (2009a)。《二〇〇九年參與世界衛生組織之規劃》。台北：行政院衛生署。(Yeh, C. C. [2009a]. *Plans for Taiwan’s participation in the WHO, 2009*. Taipei: Department of Health, Executive Yuan, ROC.)
- 葉金川 (2009b)。〈行政院衛生署專案報告二〇〇九年參與世界衛生組織之規劃〉，《社會福利及衛生環境委員會第七屆第三會期專案報告》。台北：立法院。(Yeh, C. C. [2009b]. Official report from Ministry of Health Department on Taiwan’s plans to participate in the WHO 2009. *Project report of Social Welfare and Environmental Hygiene Committee, 7th Legislative Yuan, 3rd Session*. Taipei: Legislative Yuan.)
- 鄒景雯 (2009 年 4 月 30 日)。〈中國帶進場 台灣矮一截〉，《自由時報》。2009 年 5 月 21 日擷取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/apr/30/today-p2.htm> (Tsou, C. W. [2009, April 30]. Under China’s auspices, Taiwan’s status downgraded. *Liberty Times*.)

- 鄒景雯 (2009 年 5 月 11 日)。〈姜皇池：參加 WHA 被中國勒住脖子〉，《自由時報》。2009 年 5 月 11 日擷取自 <http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/may/11/today-p6.htm> (Tsou, C. W. [2009, May 11]. Huang-Chih Chiang: Participating in the WHA, Taiwan strangled by China. *Liberty Times*.)
- 劉尚昀、江慧真、陳洛薇 (2009 年 4 月 30 日)。〈夏立言：正式官銜 意義重大〉，《中國時報》，A4 版。(Liu, S. C., Jiang, H. J., & Chen, L. W. [2009, April 30]. Andrew Hsia: Official title means a lot. *China Times*, P. A4.)
- 聯合國 (2001 年 7 月 3 日)。〈二〇〇一年七月二日中國常駐聯合國代表給秘書長的信〉，《聯合國大會第五十五屆會議議程項目 179》(文件號 A/55/1009)。紐約：聯合國。(United Nations. [2001, July 3]. Letter dated 2 July 2001 from the Permanent Representative of China to the United Nations addressed to the Secretary-General. *UN General Assembly 55th Session, agenda item 179* (document no. A/55/1009). New York: United Nations.)
- 聯合國 (2003 年 8 月 7 日)。〈二〇〇三年八月七日中國常駐聯合國代表給秘書長的信〉，《聯合國大會第五十八屆會議臨時議程項目 24》(文件號 A/58/230)。紐約：聯合國。(United Nations. [2003, August 7]. Letter dated 7 August 2003 from the Permanent Representative of China to the United Nations addressed to the Secretary-General. *UN General Assembly 58th Session, agenda item 179* (document no. A/58/230). New York: United Nations.)
- Aron, R. (1981). *Peace and war: A theory of international relations*. Melbourne, FL: Krieger Press.
- Bjøl, E. (1971). The small state in international politics. In A. Schou & A. O. Brundtland (Eds.), *Small states in international relations* (pp. 39-56). Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- European Parliament. (2004, March 17). Taiwan's observer status at the 56th World Health Assembly. *Official Journal of the European Union*, 47. Retrieved November 17, 2008 from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:067E:0307:0309:EN:PDF>

- Fox, A. B. (1959). *The power of small states*. Chicago: University of Illinois University.
- Fox, A. B. (1977). *The politics of attraction*. New York: Columbia University.
- Habeeb, W. M. (1988). *Power and tactics in international negotiation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hsu, J. (2009, January 23). Taipei gets direct link to WHO unit. *Taipei Times*, P. 1.
- Implementation of The Memorandum of Understanding between the WHO Secretariat and China*. (2005, July 12). Retrieved November 10, 2008, from http://files.posterous.com/welcometaiwan/phlmFqKACM1ANuACNVBABvHCLvR9hfny7bNsddANUBuRMVLMTVgErVYuFdAs/IMPLEMENTATION_OF_THE_MEMORANDUM.DOC?AWSAccessKeyId=1C9REJR1EMRZ83Q7QRG2&Expires=1275470766&Signature=kfg6dGsXL7DYt3m%2Fy%2BC5pJ4FdD0%3D
- Kelly, J. A. (2004, April 21). *Overview of U.S. policy toward Taiwan—Testimony at the U.S. House International Relations Committee*. Retrieved January 10, 2009, from <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2004/31649pf.htm>
- Ko, E. (2009, February 6). Island to join health alert system. *Taiwan Journal*. Retrieved March 1, 2009, from <http://www.taiwanday.tw/ct.asp?xItem=47654&CtNode=428>
- Lall, A. (1966). *Modern international negotiation*. New York: Columbia University Press.
- Library of Congress. (n.d.). Retrieved November 11, 2008 from <http://thomas.loc.gov>
- Lord, W. (1994, October 27). Taiwan Policy Review—Statement made before the Senate Foreign Relations Committee, September 27, 1994. *U.S. Department of State Dispatch*, 5, 42: 705-706.
- Powell, C. (2002, June 10). *Remarks at Asia Society Annual Dinner*. Retrieved November 10, 2008, from http://www.ciaonet.org/conf/asoc_spch02/poc01.html
- Republic Party Platform of 2000. (2000). *Principled American Leadership*. Retrieved March 1, 2009, from <http://www.presidency>

- ucsb.edu/showplatforms.php?platindex=R2000
- Resolving issue of Taiwan's WHA role shows mainland sincerity: Official. (2009, April 30). *Xinhuanet*. Retrieved July 20, 2009 from http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/30/content_11286605.htm
- Schou, A., & Brundtland, A. O. (Eds.) (1971). *Small states in international relations*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Snyder, C. (2001, March 9). Powell supports Taiwan's presence in WHO. *Taipei Times*. Retrieved March 1, 2009, from <http://www.taipetimes.com/News/front/archives/2001/03/09/76786>
- Snyder, G. H., & Diesing, P. (1977). *Conflict among nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tkacik, J. J. Jr. (2008, June 19). *Taiwan's unsettled international status: Preserving U.S. options in the Pacific—Backgrounder No. 2146*. (pp. 1-15). Retrieved November 14, 2008, from <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/bg2146.cfm>
- U.S. Department of State. (2000). *On Taiwan's participation in the World Health Organization (WHO)—State Department report requested by Public Law 106-137, Fiscal Year 2000*. Retrieved November 15, 2008, from <http://www.fapa.org/who/106thcongresscampaign/TW-PR0105.html>
- U.S. Public Law 96-8. (1979, April 10). *Taiwan Relations Act—96th Congress*. 93 Stat. 14, 22 U.S.C. 3301 *et seq.* Retrieved November 30, 2008, from <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d096:HR02479:|TOM:/bss/d096query.html>
- U.S. Public Law 106-137. (1999, December 7). *Concerning the participation of Taiwan in the World Health Organization (WHO)—106th Congress*. Retrieved November 17, 2008, from <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d106:h.r.01794>
- U.S. Public Law 107-10. (2001, May 28). *An act concerning the participation of Taiwan in the World Health Organization—107th Congress*. Retrieved November 17, 2008, from <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d107:h.r.00428>
- U.S. Public Law 107-158. (2002, April 4). *An act to amend Public Law 107-10 to authorize a United States plan to endorse and*

- obtain observer status for Taiwan at the annual summit of the World Health Assembly in May 2002 in Geneva, Switzerland, and for other purposes*—107th Congress. Retrieved November 17, 2008, from <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d107:h.r.02739>:
- U.S. Public Law 108-28. (2003, May 29). *An act concerning participation of Taiwan in the World Health Organization*—108th Congress. Retrieved November 30, 2008, from <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d108:SN00243>:
- U.S. Public Law 108-235. (2004, June 14). *An Act to address the participation of Taiwan in the World Health Organization*—108th Congress. Retrieved November 30, 2008, from <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d108:SN02092;|TOM:/bss/d108query.html>]
- United States Information Agency. (1998). *President Clinton's visit to China, June 25 to July 3, 1998*. Retrieved November 11, 2008, from <http://www.suia.gov/regional/ea/uschina/previsit.htm>
- Wood, R. A. (2009, April 30). *Taiwan's participation in the World Health Assembly*. Retrieved May 22, 2009, from American Institute in Taiwan web site <http://www.ait.org.tw/en/news/officialtext/viewer.aspx?id=2009043002>
- World Health Organization. (1973). *Handbook of resolutions and decisions of the World Health Assembly and the Executive Board: 1948-1972* (vol. 1). Geneva, Switzerland: World Health Organization.
- World Health Organization. (2000). Fourth report of Committee B (Draft). In *Fifty-third world health assembly* (pp. 4-5). Geneva, Switzerland: World Health Organization.
- World Health Organization. (2003). *Summary records of meetings of committees* (General committee first meeting). Retrieved November 17, 2008, from http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA56-REC3/A56_REC3-en2.pdf
- World Health Organization. (2004a). *Summary of probable SARS cases with onset of illness from 1 November 2002 to 31 July 2003*. Retrieved February 23, 2009, from <http://www.who.int/>

- csr/sars/country/table2004_04_21/en/index.html
- World Health Organization. (2004b). *Summary records of meetings of committees* (General committee first meeting). Retrieved November 17, 2008, from http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA57-REC3/A57_REC3-en2.pdf
- World Health Organization. (2005a). *Revision of the International Health Regulations (58th World Health Assembly)*. Retrieved November 11, 2008, from http://www.who.int/csr/ihr/IHR_2005_en.pdf
- World Health Organization. (2005b). *Summary records of meetings of committees (General committee first meeting)*. Retrieved from http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA58-REC3/A58_REC3-en2.pdf
- World Health Organization. (2006). *Summary records of meetings of committees* (General committee first meeting). Retrieved November 11, 2008, from http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA59-REC3/A59_REC3-en2.pdf
- World Health Organization. (2007a). *Rules of procedure of the World Health Assembly* (Basic Documents [46th ed.]). Retrieved November 11, 2008, from <http://apps.who.int/gb/bd/PD/bd47/EN/rules-of-procedure-en.pdf>
- World Health Organization. (2007b). *Avian and pandemic influenza: Developments, response and follow-up, and application of the International Health Regulations (2005)*. Retrieved November 11, 2008, from http://www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB120/b120_id3-en.pdf
- World Health Organization. (2007c). *Summary records of meetings of committees* (General committee first meeting). Retrieved November 11, 2008, from http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA60-REC3/A60_REC3-en2.pdf
- World Health Organization. (2008a). *IHR authorized ports list*. Retrieved March 10, 2009, from http://www.who.int/ihr/ports_airports/portslanding/en/index.html
- World Health Organization. (2008b). *Revision process of the International Health Regulations (IHR)*. Retrieved March 10, 2009,

- from <http://www.who.int/csr/ihr/revision/en/index.html>
- World Health Organization (2009a). *Influenza A (H1N1)–Update 37*. Retrieved November 30, 2009 from http://www.who.int/csr/don/2009_05_23/en/index.html
- World Health Organization. (2009b). *Influenza A (H1N1)–Update 37. Map of the spread of Influenza A (H1N1): Number of laboratory confirmed cases and deaths*. Retrieved November 30, 2009, from http://www.who.int/csr/don/ah1n1_20090523_8AM.jpg
- World Health Organization. (2009c). *Influenza A (H1N1)–Update 38. Map of the spread of Influenza A (H1N1): Number of laboratory confirmed cases and deaths*. Retrieved November 30, 2009, from http://www.who.int/csr/don/GlobalSubnationalMaster_20090525_1000.png
- World Health Organization. (2009d). *Influenza A (H1N1)–Update 38*. Retrieved November 30, 2009, from http://www.who.int/csr/don/2009_05_25/en/index.html
- Zartman, I. W. (1971). *The politics of trade negotiation between Africa and the European Economic Communities*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Taiwan's Participation in the World Health Organization and the Role of the United States, 1997-2009

Joanne Jaw-Ling Chang

Institute of European and American Studies, Academia Sinica
No. 128, Sec. 2, Academia Rd., Taipei 11529, Taiwan
E-mail: jlchang@sinica.edu.tw

Abstract

In April 2009, Taiwan received an invitation from the World Health Organization (WHO) to attend the 62nd World Health Assembly (WHA) in Geneva as an observer under the name of “Chinese Taipei.” The invitation was widely seen as a result of improving relations across the Taiwan Strait in the wake of President Ma Ying-jeou taking office in May 2008. This outcome, however, had much deeper roots and involved other countries, principally the United States, as well as interactions between China and previous governments in Taiwan. This study examines the background of Taiwan's inclusion as an observer in the annual WHA, reviews the “facilitator” role of the United States, discusses support from other countries, and finally considers PRC posturing with regards to the participation of Taiwan in the WHO.

Key Words: Taiwan, WHA, observer, United States, China