

五、第 69 屆世界衛生大會（WHA）會議述評

淡江大學戰略所李大中副教授主稿

- 此次世衛大會邀請函首度加註 1971 年聯合國大會第 2758 號決議以及世衛大會第 25.1 號決議，以及其所依據的「一中原則」，背後的兩岸互動與政治意涵不言而喻。
- 我衛福部林部長於 23 日遞交抗議信，並因 25 日發表演說全程僅使用「中華臺北」，引發國內爭議，但我政府高層與行政部門仍肯定此次我方代表團的參與情形。
- 臺灣參與國際組織活動，除須凝聚內部共識外，亦須尋求諸如美、日等友邦與夥伴的支持。另我應正視兩岸關係與對外關係之間的複雜連動性，保持政策務實性與彈性，方能保障我方最大利益。

（一）前言

第 69 屆世界衛生大會（WHA）於今年（2016）5 月 23 日至 28 日在瑞士日內瓦舉行，儘管此次我方順利出席本屆世衛大會，但過程仍一波三折。我代表團團長衛福部長林奏延在大會致詞中，向與會各國代表傳遞一項明確訊息，即臺灣願意在全球醫衛合作上扮演更重要角色。而在此次會議期間，我代表團與美國、歐盟、日本等各方代表進行近 60 場的雙邊會談，但林部長與中國大陸國家衛計委主任李斌，並無正式會談，僅於會場外握手寒暄。

（二）我參與第 69 屆世界衛生大會（WHA）相關情形

自 2009 年以來，此為我方連續第八次獲得世界衛生組織的正式邀請，以中華臺北（Chinese Taipei）的稱謂、觀察員（observer）的身分，參與世界衛生大會相關活動，但因此次世衛大會的召開時間，正逢蔡英文總統甫就任後三天，而我方的相關準備與因應，橫跨政權交替期間，再加上涉及高度敏感的兩岸互動，故包括世衛秘書處的邀請函是否如期寄發，甚至是北京是否出手，以我方接受「一中原則」為參與前提等問題，都引發各界高度關切，故被視為新政府上臺後兩岸互動

的第一道嚴峻考驗。最後雖然我方在網路報名截止前，終於接獲正式邀請函，但在此邀請函的文字中，卻首度加註 1971 年聯合國大會第 2758 號決議以及世衛大會第 25.1 號決議，以及其所依據的「一中原則」，背後的政治意涵不言而喻。

我衛福部林部長於 23 日透過世衛幹事長陳馮富珍的法律顧問，向世衛組織遞交抗議信，除抗議此次世衛秘書處的邀請函寄發過晚之外，也再次強調我方是以專業、務實以及盼能發揮正面貢獻的態度，出席世衛大會。行政院也強調以 2758 號決議文為基礎的「一中原則」，與臺灣參與世衛大會並無關聯。而林部長在 25 日的 5 分鐘的英文演說中，傳達我方希望各國能夠繼續支持「中華臺北的 2300 萬人民」穩健參加世衛組織架構下各項活動之意願，並期盼我方與世衛組織與其他國際機構，共同攜手合作，增進全球的衛生安全，但因全程僅使用「中華臺北」，而非「臺灣」，故引發國內軒然大波。但整體而言，我政府高層與行政部門仍肯定此次我方代表團的參與情形。

(三) 簡析

我方以觀察員身分參與世衛大會並非孤例，依照「WHO 憲章」規定，WHO 之會籍包括正式會員 (full member) 以及仲會員 (associate member) 等兩大類，至於觀察員 (observer) 地位，則是載於「WHA 議事規則」之相關規定中。在世衛組織的架構中 並無觀察員的制度設計，目前世衛組織共有 194 個會員國，除了列支敦士敦並非世衛組織的正式會員之外，所有的聯合國會員皆為世衛組織的正式會員國，而紐埃與庫克群島等兩個非聯合國會員國，亦以正式會員身份參與世衛組織，但在世衛大會中，則有觀察員的安排，除了我方之外，世衛大會的觀察員共涵蓋三種類別，包括：(1) 國家：教廷；(2) 主權實體：巴勒斯坦、馬爾他騎士團；(3) 非政府間組織：國際紅十字會、紅十字會暨紅新月會國際聯合會、國際議會聯盟等。

回顧我方爭取參與世衛組織活動的歷史，從 1997 年李登輝政府時期開始，即是重要的政策目標。在 2000 年至 2008 年的陳水扁政府時期，曾採取不同的推案叩關，而在 2003 年初全球爆發 SARS 疫情

之後，國際社會對於臺灣被摒除於世界防疫體系之外，均表達嚴重關切，故支持我方有意義地參與世衛組織活動，包括美、日、歐盟等皆表態並支持臺灣成為世衛大會的觀察員，但均因北京的壓力與國際政治現實而難以實現。直至馬英九政府時期，我方在推動參與聯合國體系的戰略目標與路徑上，出現明顯的轉變，除了不再尋求「重返」或「加入」聯合國，更將焦點鎖定於有意義參與世衛組織、國際民航組織（ICAO）以及聯合國氣候變遷綱要公約（UNFCCC）等聯合國專門機構活動與相關機制，而在睽違多年之後，我官方代表團終於在 2009 年 5 月重返世衛大會，持平而論，此發展的確與當時兩岸形勢的緩解有關，如果雙方缺乏相當程度的默契，勢必難以取得此一突破。

（四）結語

臺灣國際組織活動參與，除必須凝聚內部最大共識、依靠自身的實力與努力、以及尋求諸如美、日等友邦與夥伴的鼎力支持與協助之外，如何妥善因應北京因素，仍是難以迴避的重要課題。鞏固或拓展臺灣的國際組織活動空間，除對等與尊嚴等原則之外，也必須顧及政策務實性與彈性，並應正視兩岸關係與對外關係之間的複雜連動性，如此方能保障我方最大利益。