

2009年 台灣參與世衛大會背後的隱憂

林榮松

經過38年的缺席，台灣終於以「中華台北」的名稱重回世界衛生組織（WHO）年會（WHA）的大會堂上，其身份由當年世衛創始國之一的「中華民國」正式國號到今年以一個也不是國家也不是衛生實體的城市名稱，坐在大會堂後頭的「觀察席」上，令人感觸良多。馬英九執政團隊引以為傲，認為是一大政蹟「本黨執政後才有的突破」。帶隊的葉金川衛生署長尤其興高彩烈，表示「興奮到整晚睡不著」，還向媒體很得意地秀出他的出席證，直到在日內瓦被留歐台灣留學生「嗆聲」落淚後，才平靜下來。

從表面上看，由「無法出席」到「以觀察員出席」總是一個突破，尤其，台灣被排除在世衛組織之外，是防疫保健上的漏洞與缺憾，站在醫療的角度，台灣能參與世衛，絕對是件好事。然而，台灣為了參與，是否會「得不償失」付出了更大的代價？這是關心台灣的人所擔憂的，值得探討。北美洲台灣人醫師協會（NATMA）在2009年5月31日舉辦一場名為「2009年台灣參與世衛大會的檢討及展望」的座談會，就是為了這個目的。

「台灣能參加」是中國的嗟來食？

由1997年開始，台灣朝野展開「叩關WHO」的行動，12年來的努力，最後雖得到美國及日本的支持以「觀察員」身份參與，但在1997、2004、2007經過三次大會表決，都仍以懸殊比數被否決。今年台灣沒有在總務會議上提案要加入，卻在最後關頭收到世衛祕書處的來函，表示可以參加大會，其細節除了穿針引線的當事者外，國人都不知詳情，政府當局也沒說明。只是媒體上一直有風聲透露。胡錦濤在2008年年底告台灣同胞書三十週年講話時提出的「胡六點」，就提到「兩岸協商參與國際事務議題」，所指的就是「WHA」。馬英九總統也曾透露此議題將在國外展開正式協商。據了解，並非透過海基、海協兩會，而是另有管道，由高層直接指定代表進行協商。現在的認知，是由國安會祕書長蘇起的專案小組來負責。

雖然給葉金川衛生署長的邀請函是由世衛祕書長陳馮富珍具名，但其實，她只是橡皮圖章，依中國的指示行事而已。世衛發言人亞伯拉罕表示：包括「中華台北」的名稱和其他議題，都是台灣海峽兩岸相互同意的，「WHO完全沒有參與協商」就是最好的佐證。

既然只有兩岸協商，台灣到底爭取到什麼，名稱方面，台灣執政黨的第一優先當然是國名「中華民國」，中國的最愛是「台灣，中國」，而兩邊的底線是奧運所用的「中華台北」，我在NATMA多明尼加義診時就預期台灣會以這名稱與會。其他方面，都無法與中國討價還價，台灣欲由他國提案推薦入會，被中國否決，台灣也無法成為常駐觀察員，明年是否能參加，還要看中國的臉色。今年台灣得到的有如中國施捨的「嗟來食」，條件太苛薄，但等了38年，棄之又可惜，還得擺出好笑容，向中國感恩一番。

國際媒體的看法也蠻一致的。美聯社說「中國批准（approved）台灣的世衛角色」，「台灣已說服中國允許（allow）其加入WHA」，紐約時報說「中國已放棄反對台灣加入WHA的立場」，英國金融時報說「中國將讓（let）台北出席WHO大會」。

台灣是「非國家」的世衛大會觀察員：

世衛的觀察員本有六個，台灣是第七個。觀察員還分三類，第一類是「非會員國觀察員」「Observer for a non-member State」，現有「教廷」這個國家。第二類是經世衛大會決議邀請的觀察員，現有「巴勒斯坦」，因巴解組織是不是「國家」仍有爭執，因此由大會邀請「Observer invited in according with Resolution WHA27.37」，保持解釋空間。第三類是「Non-State observer」非國家的觀察員，多為國際組織或人道組織，現有「馬爾他騎士團」、「國際紅十字會」、「國際紅十字暨新月聯盟」、「國際國會聯盟」，單純由祕書長邀請。台灣以第三類型被邀請，很明顯地以「非國家」來看待。

更擔憂的是，如果中國要求祕書長發函的

理由是根據2005年雙方簽署的MOU「Memorandum of Understanding」，那麼以後全由中國作主，台灣置於中國之下，不僅沒有如「巴解組織」的彈性空間，還完全喪失主權。美國New Jersey眾議員Scott Garret曾表示關切：中國的「認可」是否已經成為台灣參與任何國際組織的「前提」，這樣將使諸多國家開始視中國為台灣的宗主國（countries will begin to view China as Taiwan's suzerain）。

世衛的「中華台北」與其他國際組織的「中華台北」有何不同？

所謂「中華台北」的奧會模式是三十年前，為了讓台灣能參加奧林匹克運動會所協調出的名稱，為了保持「台灣與中國互不隸屬」的現狀，奧會修改憲章，使所有國家參與的性質從「國家委員會」（National Committee）改成「會員委員會」（Member Committee），讓所有國家都以奧會會員的身份參加。

台灣加入「亞太經合會」（APEC）也是採用奧會模式，1991年各方達成協議，中國、中華台北，香港同時入會，而且將會員稱為「經濟體」（Member Economy），邀請函也是有特使送達台灣總統，與中國同樣待遇。

民進黨時代加入「世貿組織」（WTO）是以「台澎金馬個別關稅領域」（Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen, Matsu）的名稱參加，與中國一點關係也沒有。

反觀今年的世衛大會，台灣雖以「中華台北」參與，但不是以「member」身份參加，只是權益有限制的「觀察員」，非但沒有大會的議決，也沒有友邦參與協商，一切由中國主導，奧會模式的「中華台北」是帶有「中國與台灣互不隸屬」的意味，但世衛的「中華台北」卻帶有另有「宗主國」的意含，不得不令人警惕，值得密切注意。

台灣何去何從？

從表面來看，今年台灣能參加世衛大會，似乎是皆大歡喜。衛生署公布的民調，有93%的民眾認為對我國傳染病防治及醫療衛生有幫助，86.5%贊成以「觀察員」的身份參加，85%認為參加WHA會增加我國未來國際的知名度，75.1%認為對我國未來參與聯合國或其他國際組織有幫助，但亦有41.9%的國人擔心有喪失主權的可能。大家似乎對以後的發展有很大的期許。

個人認為最大的贏家是「中國」，從1997年以來，即使台灣只要求區區的「觀察

員」身份，中國仍千方百計，無所不用其極來阻擋，不惜動用駐聯合國的專業政治外交人員來坐鎮，其間的所行所言，讓世界民主的國家留下不好的印象。如今，中國讓台灣列席「觀察員」，台灣及各國都肯定中國所表現的「善意」，「惡霸」變成「好人」，而且一切都在中國掌控之中。日本的媒體就形容，今年的台灣入會有如唐三藏（中國）將「金箍咒」套在孫悟空（台灣）的頭上，以後叫你往東，你不敢往西。台灣以後要維持世衛的身份，必須乖乖地依中國的指示行事。

當然，台灣雖居不利的處境，也要發揮智慧，另尋生路，不能坐以待斃。有時「據理力爭」，中國居於大國的門面，有時也會些許讓步。最近的例子就是在WHO的官方網站，本來將台灣的前三例H1N1流感納入中國之下，經向WHO秘書處提出抗議與交涉後，將病例獨立於中國之外計算，另在備註欄位上記載中華台北的病例。

「有存在就有希望」，尤其事在人為，有努力就多少會有收穫，如今台灣已進入WHA，應與各國廣結善緣，並與中國持續對話，爭取以下台灣應有的權益。

1. 在WHO的官方網站，台灣與中國被畫成同一顏色，台灣被列成中國的一省，不符合「互不相隸屬」的現狀，如礙於國際現實，不想得罪中國，目前無法改變顏色，也要在備註欄位上說明一下。

2. 2005年中國與WHO所簽的祕密MOU將是台灣最大的隱憂與未知數，台灣應爭取MOU內容的透明化，台灣既然已成觀察員，MOU應沒有再存在的必要，應予以廢除，所有會務，由台灣與世衛秘書處直接對口。MOU對我國專業人員參與國際專業技術性會議的不合理規定也應予以廢除。

3. 台灣的觀察員身份應經世衛大會的確認，如不能進一步成為會員，也要有如教廷、巴解組織及馬爾他騎士團的「永久觀察員」的身份。

馬英九總統曾在記者上表示，「不會為參與WHA，犧牲主權和尊嚴」，以上三點建議都是與台灣主權與尊嚴有關的議題，基於國際的現實，當然不可能一蹴即成，但如果到了明年五月，仍看不到馬政府的任何努力，我們可以說馬英九的話是「喊爽」的，到時將免不了會受到在野黨更大的指責，也讓海內外的台灣人失望。