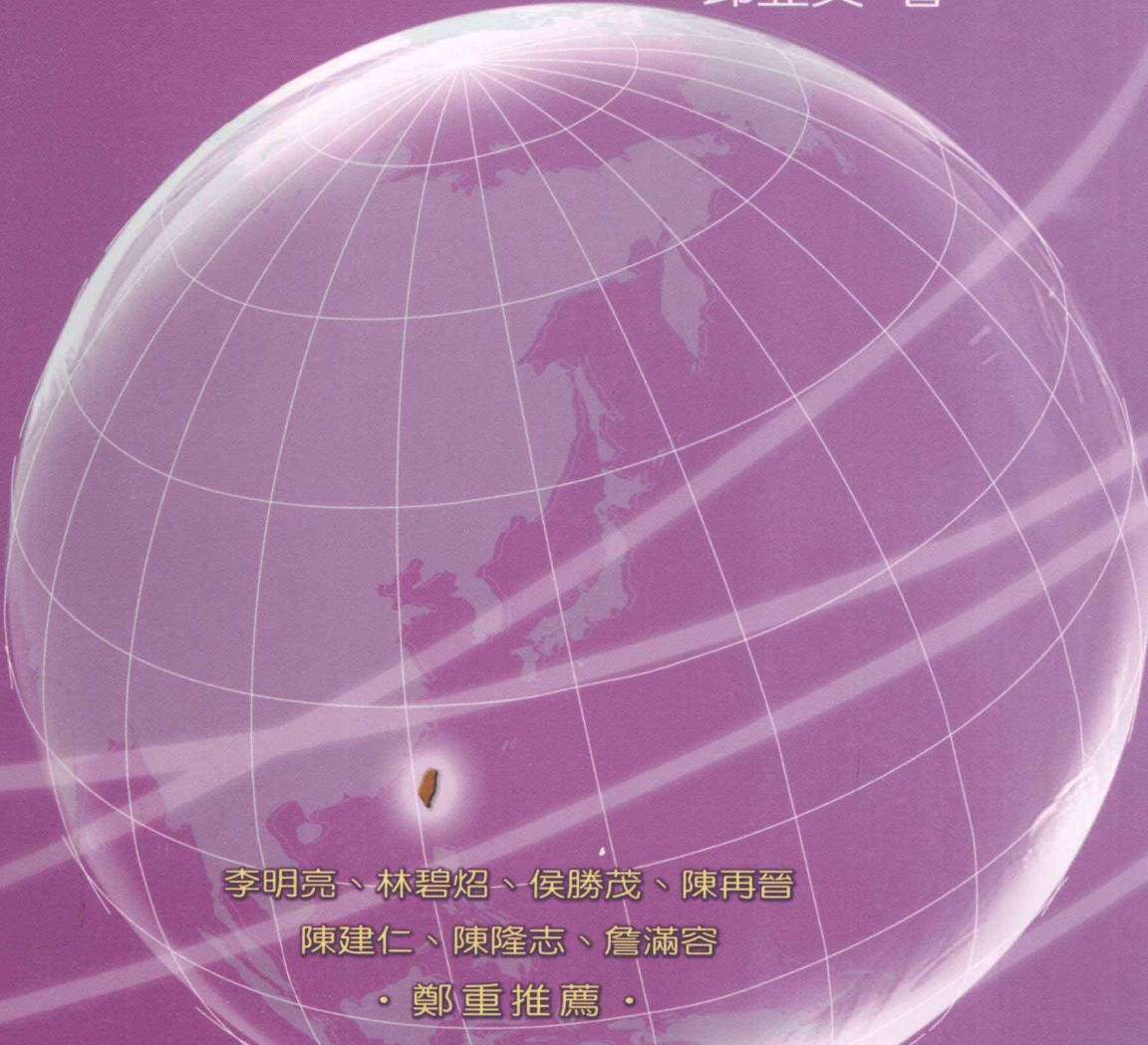


世界衛生組織 體制、功能與發展

邱亞文 著



李明亮、林碧炤、侯勝茂、陳再晉
陳建仁、陳隆志、詹滿容
・ 鄭重推薦 ・

世界衛生組織

體制、功能與發展

作者：邱亞文

台灣新世紀文教基金會 台灣聯合國研究中心

世界衛生組織：體制、功能與發展／邱亞文作．--

初版．-- 台北市：台灣新世紀文教基金會，
台灣聯合國研究中心出版：新學林總經銷，
2008.12

面；公分．--（台灣聯合國研究書庫；2）

ISBN 978-986-80333-1-3（平裝）

1. 聯合國 世界衛生組織

410.69

97023766

世界衛生組織：體制、功能與發展

作 者：邱亞文

助 理：黃靜宜、李俊翰、張雅貞、曾鈺琄

出 版 者：財團法人台灣新世紀文教基金會 台灣聯合國研究中心

總 經 銷：新學林出版股份有限公司

地址：10670 台北市大安區和平東路二段 339 號 9 樓

電話：02-2700-1808

傳真：02-2705-9080

郵撥帳號：19889774

戶名：新學林出版股份有限公司

印 刷 者：昶然實業股份有限公司

初版日期：2008 年 12 月

售 價：新台幣 420 元

版權所有 翻印必究

序 言

正值寒冬，本書即將付梓，心中百感交集。自開始接觸國際衛生研究後，便不斷聽到這些問題：為何台灣要加入世界衛生組織？加入有什麼好處？不加入又有何損失？如果參加世界衛生組織真的沒有太多的意義，為何世界衛生組織自 1948 年創立迄今，正式會員由四十八個增加至一百九十三個？甚至連一直堅守中立的瑞士也參加了這個以衛生為專業的國際組織。但是加入世界衛生組織真的符合台灣的利益嗎？種種疑問盤旋腦海數年，令人焦慮日深。

最初我國是世界衛生組織的創始會員，曾經有過一段令人懷念的輝煌年代。台灣與世界衛生組織的合作，包括瘧疾防治以及家庭計畫等等，至今依然為世人津津樂道。但是台灣離開世界衛生組織太久，已慢慢忘了它的存在與重要性。影響所及，使得台灣年輕的一代，無法窺得其中面貌，也鮮少知道在政府間國際組織工作，可以是生涯規劃的選項之一。當此全球化快速的時代，國際多邊組織的功能性是極為重要且無可取代的。長此以往，台灣又將何去何從？於是個人投入研究世界衛生組織的念頭，油然而生。

近兩年，在與國際事務相關領域的前輩請益時，包括慈濟大學名譽校長李明亮教授、政治大學副校長林碧炤教授、國際知名的法學權威陳隆志教授等，都認為國人在努力爭取加入世界衛生組織之時，卻對這個重要的衛生合作機構並不了解，所以大家都不約而同的期待有一本介紹 WHO 的專書。於是在今年春天，透過陳隆志教授所主持的「台灣聯合國研究中心」，向外交部提出研究案計劃書，於今夏開始撰寫「世界衛生組織：體制、功能與發展」此書，上述幾位老師也都順理成章擔任本案的諮詢顧問。

在進行初探研究後，發現世界衛生組織作為創立逾六十年的機構，其體制與功能的複雜度超乎想像，光是一個總部的秘書處就必須要有八千員工才能維

持其運作。其設定的理想與宗旨崇高，目前成績斐然。然資源有限，六十年來只得一步一腳印去改善全人類的健康，它雖面臨人事、管理、財務、政治等干擾，仍需繼續扮演全球衛生之領導與協調機構之角色，使國際衛生合作能有效發展。

此外，本研究也試圖對部分容易遭人誤解，或較不清楚的概念進行釐清。例如，不一定非要成為聯合國會員才能參加世界衛生組織，現有庫克群島與紐埃兩個正式會員就非屬聯合國會員。也不一定要是國家才可以參加，現有之觀察員便包含國家、國際非政府組織及特殊情形的政治團體等三種類型。這對台灣在應該被世界衛生組織所接受的議題上所做之努力，不啻提供了一個重要的觀點與論述方向。

當然在本書發表之時也發現些許新的疑問值得進一步探討。然而世界衛生組織的相關議題錯綜複雜，囿於時間與研究資源等因素，此處未能盡述，雖有遺珠，但或可留待日後處理。對於民間團體及專業學會在推動加入世界衛生組織方面的努力，本書著墨不多，深表遺憾。未竟之處，尚請各位社會賢達、先進海涵。筆者自知才疏學淺，惟望拋磚引玉，吸引更多有識之士從事此一領域的研究及工作，共同為拓展我國的國際空間奮鬥。並期許，我國不應只是為加入而加入（或許加入只是時間的問題），現在應更深層去思考加入後之做為，並以專業行動作準備。

最後要對所有幫助過我的人士與機構致上最高之謝忱。以下名單若有疏漏，尚祈 見諒。首先要感謝我的研究團隊，在資料收集與撰述過程出力甚多，其中研究助理黃靜宜協助第四、五、十、十一章；李俊翰協助第三、七、九章；張雅貞協助第二、六、八章；曾鈺珪協助文獻整理與校對。感謝國家衛生研究院提供我們最佳的資源與環境，使研究工作順利完成，特別是衛生政策研發中心郭耿南主任，長期以來強力支持我在國際衛生與衛生安全的相關研究。謝謝台灣新世紀文教基金會的陳雪琴、黃英玟、蘇芳誼及友人們提供排版、校對、送印、行政聯繫等即時協助。感謝外交部國際組織司的贊助，使本案得以快速進行。

由衷感激李明亮教授、林碧炤教授、陳隆志教授一直鼓勵並全力協助我完成此書。尤其是李老師，傾囊相授多年來他對國際衛生理論與實務獨到的見解，使我受益良多。感謝當年引我進衛生署的疾病管制局局長郭旭崧教授，開啓了我世界衛生組織研究的第一扇門。幾位我在衛生署服務期間，曾帶領大家一起積極為國際衛生空間奮鬥的長官，包括陳再晉副署長、陳建仁前署長、侯勝茂前署長，國際合作處張武修前處長都給予相當寶貴的指導，感謝他們的信任與支持，使我在亞太經合會衛生任務小組（APEC Health Task Force, HTF）的成立及運作上，有了相當難得的學習與歷練的機會，它迄今仍是我國唯一能正式參與的國際衛生舞台（2008 年更名為 Health Working Group）。也讓我深刻體認到國際組織與衛生外交是另一門深奧的學問，需要跨領域的合作與研究。也謝謝當時擔任台經院國際處處長的詹滿容博士，在 APEC 方面諸多的專業提點與協助。

為求本書達致最佳專業性與正確度，特邀集相關領域之專家與學者群襄助，並確保每一章節均有以下三個領域、至少一至二位的專家進行審查，在此鄭重致謝：

醫療衛生方面：慈濟大學李明亮教授、中央研究院陳建仁院士、美國杜蘭大學社區健康科學系陳紫郎教授、高雄醫學大學公衛系楊俊毓教授、衛生署桃園醫院丁賢偉醫師；

國際關係與外交方面：政治大學外交系林碧炤教授、中央研究院歐美研究所林正義研究員、政治大學國際關係研究中心劉復國研究員、國家安全會議王萬里研究員；

國際法方面：台灣新世紀文教基金會董事長陳隆志教授、美利堅大學華盛頓法律學院蘇義淵博士。

在漫長之研究構想醞釀歷程中，也感謝陽明大學衛生福利所黃文鴻教授、陽明大學國際衛生學程黃嵩立教授、台大公衛學院詹長權教授、鄭守夏教授、衛生署國民健康局蕭美玲局長不吝指導與啓發。政治大學國關中心甘逸驊副研

究員與劉復國研究員在國際政治與衛生外交領域的共同研究與分享。國際合作發展基金會行動醫療團總團長陳志福醫師、衛生署台北醫院王炯琅副院長、成功大學醫學院家醫科楊宜青副教授、長庚醫院小兒科翁逸豪醫師提供專業諮詢。衛生署國際合作處楊哲銘處長、賴麗瑩科長、劉家秀科長，駐日內瓦辦事處洪健榮組長，外交部經貿司項恬毅副司長等均即時提供必要之協助。還有，特別感謝楊俊毓教授多方提攜，他是難得的良師益友。

非常榮幸邀請到李明亮教授、林碧炤教授、侯勝茂教授、陳再晉副署長、陳建仁院士、陳隆志教授、國家安全會議詹滿容諮詢委員為本書寫序，他們的溢美之辭與愛護之意，著實令我感動不已。

多謝親朋好友們無盡的包容與源源不絕的打氣，特別是敬愛的雙親。

謹以此書獻給所有愛台灣這片土地與關心台灣國際空間的朋友們，不管我們是否曾相識，但是理想都一致！

是為自序

邱亞文

2008 年冬夜

於苗栗竹南 國家衛生研究院

推薦序

◎李明亮

前衛生署署長、前行政院嚴重急性呼吸道症候群防治及紓困委員會副召集人
兼防治作戰中心總指揮、前外交部無任所大使，現為慈濟大學名譽校長暨教授

我和邱亞文博士相識於抗 SARS 時期。當時她在衛生署國際合作組擔任研究員，在 2003 年 SARS 肆虐之時，她挺身投入此一攸關國家安全的新興傳染病戰役，協助我一起渡過抗煞的艱難時刻。後來我到國家衛生研究院創設「衛生政策研發中心」，便網羅亞文至此中心工作。近年來，亞文與我共同發表許多關於世界衛生組織的學術論文，正因為她在這方面有極廣泛、深入的研究及精闢的見解，使她的研究案：「世界衛生組織：體制、功能與發展」有機會獲得外交部的贊助，我也欣然擔任此一研究案的諮詢顧問，此著作如今已完成，我更感欣慰江山代有人才出，故樂與爲之序。

在 SARS 期間，台灣被摒棄在世界衛生組織之外，造成防疫的缺口，使台灣民眾遭受到很大的傷亡與經濟損失，經此教訓，讓大家了解到國際間醫療合作的重要性，也更加深了台灣加入世界衛生組織的迫切需求。而世界衛生組織創立逾六十年，結構龐大，相關機構與計畫遍佈全球各區域與國家，功能多樣且繁複，這樣一本二十五萬字的專書能將世界衛生組織做詳盡的介紹，亞文的筆下之功及學術造詣可見一斑。台灣未能加入世界衛生組織，遭受許多有形無形的損失，絕非一般所言拿不到第一手資訊而已，透過這本書，讀者可以更了解我們爲何必須參與世界衛生組織，才能對台灣民眾的衛生安全與健康人權有更好的保障。台灣加入世界衛生組織更可以貢獻我們引以爲傲的醫療公衛發展經驗給國際社會，善盡保障全球衛生安全的責任。

本書除了從醫療健康面闡述世界衛生組織之外，也從政治的角度來研究分析，其詳盡的內容除了讓讀者瞭解世界衛生組織的架構與運作，同時也得以瞭

解我國政府及民間團體爭取參與世界衛生組織的歷程。本書所載之議題，對於每一位關心推動加入世界衛生組織的人士，或未來擬從事國際衛生外交的有志之士，都是十分實用的寶貴知識。我很榮幸地向大家鄭重推薦這本難得一見的好書。

李明亮

◎林碧炤

政治大學副校長

世界衛生組織是聯合國體系之內的一個專門組織，在過去受到的注意較小，原因是國際社會重視和平與戰爭的問題，偏向政治的層面，因此忽略了對於功能性國際組織的注意，相關的研究也比較少。可是，在國際社會之中，功能性的國際性或聯合國的專門組織所發揮的功能及做出的貢獻是無法計算的。從最早的萊茵河管理，一直到郵政、勞工、通訊、航空及航海、海關及衛生等業務的推動，國際性組織及聯合國是功不可沒。

台灣希望加入世界衛生組織有實際的需要，不但是人道主義的展現，更是維護國民健康應該做的事。可是，台灣的國際處境相當特殊，這個問題的解決需要多方面的努力，而最基本的工作就是要對世界衛生組織有完整及深入的分析及了解。它不但是一種公共教育，而且是協助政府在推動台灣加入世界衛生組織上有足夠的資訊。

邱亞文博士研究世界衛生組織多年，而且也積極參與各項國際活動，在理論和實務方面有足夠的專業和經驗來撰寫，這本書的出版代表她個人的長期努力，當然也是台灣公共衛生知識界的共同期望。我們希望經由這本書能夠更加了解世界衛生組織，更體會國際參與的重要性，讓民眾可以生活得更健康、更快樂，是為序。

林 碧 炤

◎侯勝茂

前行政院衛生署署長、台大醫院骨科教授

當邱亞文博士邀請本人寫推薦的話時，我當下就回答「your wish is my command」！因為本人在擔任衛生署署長時所提出衛生署的四大任務之一，就是讓我國成為國際衛生的貢獻者。除了推動台灣參與世界衛生組織（WHO），爭取台灣健康人權，並且推展醫療援外工作，建構跨國衛生合作機制，落實醫療無國界，加強國際衛生交流，鼓勵國際醫療的學術研究，全都是在讓台灣成為「國際衛生的貢獻者」。目前國內雖然在此領域的相關研究不少，但是討論世界衛生組織的專書卻付之闕如。邱博士對於國際衛生研究耕耘頗深，其研究興趣特別專注在與衛生相關的國際間政府組織，尤其是亞太經濟合作會議衛生工作小組以及世界衛生組織。如今欣見邱博士完成一本介紹世界衛生組織的專書，內容深入淺出，旁徵博引，對世界衛生組織有非常詳盡的刻劃，讓台灣在努力加入世界衛生組織，在地球村裡盡一分力之時，提供學術上的支持，並增進國人對它的瞭解。

本書集結邱博士近年來對於世界衛生組織的學術研究報告以及學術論文，加以整合以及進一步分析，字字珠璣。邱博士對於世界衛生組織的剖析除了可以讓讀者深入了解世界衛生組織的歷史沿革以及其運作，也讓大家了解到台灣過去參與世界衛生組織的成果與關係，以及現在進入世界衛生組織的期望與困境，更在幾個章節中描述世界衛生組織的法律設計以及運作的問題癥結，對於國內研究世界衛生組織的學子與學者，本書都是一本很好的參考書，也可以成為了解世界衛生組織的入門專書。本人很榮幸可以向大家極力推薦邱亞文博士所撰寫之「世界衛生組織：體制、功能與發展」一書。

侯勝茂

◎陳再晉

行政院衛生署副署長

四、五十年前，台灣還盛行多種傳染病，環境、飲水衛生及人口快速增加的問題也亟需面對；由於當時我國還是聯合國及世界衛生組織（WHO）的成員，在國際的支援下，政府大力推動各項公共衛生政策，成效斐然，多位公共衛生前輩因此獲聘至世界衛生組織擔任重要職位。WHO 也成了我在醫學院求學的早期，未來職場發展主要願景之一。只是，大學三年級時，我國先後退出聯合國及 WHO，國際政府組織的參與空間大幅萎縮，讓人夢碎，WHO 變得陌生而遙遠。

2003 年 SARS 之後，偶然的機會與本書作者邱亞文博士出席亞太經合會（APEC），奉命與美國、泰國發起推動成立衛生特殊任務小組，於 2004 年經由 APEC 大會通過，同年 4 月在台灣舉行第一次會議，成為我國以正式會員身份參與的國際衛生平台。其間邱博士展現積極、智慧、毅力與必要的柔軟身段，令我印象深刻，可說是居功厥偉。惟邱博士心願不止於此，其後更積極投入我國參與 WHO 的志業。最令人感佩的是，她除了熱心與勇氣外，更致力於 WHO 的歷史及組織運作理論與實務的研究，孜孜不倦，終能完成這本約二十五萬字的鉅著，內容詳實，文字簡明流暢，可說是每位有心推動我國加入 WHO 者，必讀的經典之作。

「健康是基本人權」，台灣需要 WHO，WHO 也需要台灣。在此恭賀邱博士新作問世，也同心為台灣祈福，願我們加入 WHO 的熱切期待，早日實現。

陳再晉

◎陳建仁

前衛生署署長、前國科會主委、台大流行病學所教授

現為中央研究院院士暨特聘研究員

早在就讀台大公共衛生研究所碩士班時，我就已經聽到陳拱北、吳新英、林家青等多位師長提到世界衛生組織在台灣以及全世界的工作，當時台灣剛剛退出聯合國，世界衛生組織也決議「蔣介石政權的任何代表，不得參與世界衛生組織及其附屬機構的活動。」全人類的健康，彼此息息相關！一個揭櫫「健康是人類的基本人權」而以「追求全人類達到最高可能之健康水準」為宗旨的世界衛生組織，卻在國際政治現勢的考量下，將台灣人民的健康置之度外，也剝奪台灣學者專家為全球人類健康而服務的機會，實在令人扼腕。

我第一次接觸世界衛生組織，是和台大公共衛生研究所林家青、江東亮兩位教授，前往瑞士日內瓦爭取「中華民國公共衛生學會」加入「世界國家公共衛生學會聯盟」。我們拜訪了世界衛生組織的官員和公共衛生學會聯盟的理事長，都得到負面的回應，令人深感挫折和無奈。2002 年 10 月，位於法國里昂的世界衛生組織國際癌症研究中心，邀請我參加該中心「人類癌症風險評估工作小組」的《飲水消毒劑與污染物，包括砷》專書的撰寫工作。2003 年 5 月世界衛生組織在瑞士日內瓦總部召開「人類乳突病毒疫苗效益的技術諮詢會議」，邀請我報告台灣 B 型肝炎預防接種的成功經驗。2005 年 5 月世界衛生組織東南亞區域分部在印度欣拉召開「金屬暴露對環境衛生影響之跨區域工作坊」，也邀請我報告台灣慢性砷中毒的研究成果。從這些活動中，我深深瞭解世界衛生組織在醫藥衛生的專業活動上，相當尊重學術卓越與創新科技；也讓我意識到台灣的醫藥衛生發展經驗，可以分享各國而嘉惠於全人類！

在 2003 年全球爆發 SARS(嚴重急性呼吸道症候群)大流行期間，我起先擔任學者專家委員會召集人，接著擔任衛生署署長的工作。在這段艱苦防疫的歲月裡，我深刻感受到中國對世界衛生組織的干預，使得台灣成為「世界衛生孤兒」的慘痛。台灣在 2003 年 2 月，和世界各國同步向世界衛生組織通報 SARS

可能病例，並且請求世界衛生組織的協助。但是，我們不僅未能及時得到任何的技術支援與病毒檢體，反而時時處處受到阻礙而無法參與全球 SARS 防疫研討會。幸好透過美國疾病管制局的大力鼎助，我們才得到 SARS 病毒樣本，建立台灣的即時 PCR 檢驗實驗技術，也得到更多周邊鄰近國家的疫情資料。2003 年 11 月我以衛生署署長身份，到美國衛生部拜訪當時的衛生部長 Tommy Thompson 時，他對台灣在 SARS 防疫工作的表現，給予極高的評價；也肯定和讚賞台灣疾管局與美國疾管局同仁夜以繼日地攜手併肩合作。2003-2004 年間，我親赴瑞士日內瓦爭取台灣成為世界衛生組織的觀察員，由於中國的再三蠻橫阻撓，均未能成功，但是國際友國的投票或發言支持台灣，令人感動而振奮，也讓世界各國對中國不顧普世健康與全球衛生的作法，深具反感。

由於台灣退出聯合國已經三十六年了，大多數國人對於世界衛生組織都是相當陌生。台灣人民應該深入瞭解世界衛生組織的組織功能，積極爭取參與世界衛生組織的活動，不僅謀求全面提昇台灣全民的健康人權，更可以充分發揮人道精神，協助需要幫助的國家，解除各項健康危害與衛生威脅，善盡世界公民的責任。邱亞文博士撰寫的《世界衛生組織：體制、功能與發展》一書，具有重要的意義。她以簡明扼要而流利順暢的文筆，將龐大而複雜的世界衛生組織體制與功能，說明得很清楚。比起世界衛生組織的官方文件，更加深入淺出而且能通盤掌握。這顯示邱博士對於世界衛生組織的體制、功能與發展，有著很深刻的瞭解，而她本人的聰慧睿智以及精鍊行文，更使得全書通順明快，令人一睹為快。希望讀者們在閱讀本書之餘，能更深入瞭解國際衛生事務，深切體會台灣在地球村所扮演的重要角色，努力把台灣發展得相當完美的衛生防疫與健康照護體系，以及醫藥衛生科技研發的豐碩成果，讓全球人類分享，特別是透過完全、及時和自主的參與世界衛生組織活動，共同增進地球村的每一個人，特別是貧困弱小者的健康福祉！

陳建仁

◎陳隆志

台灣新世紀文教基金會董事長、紐約法學院法學教授

由於國人對台灣國際地位及衛生人權的關注，所以大家對「世界衛生組織」（WHO, World Health Organization）這一名詞相當熟悉，也期待台灣可以早日加入世界衛生組織；但是，真正瞭解 WHO 的本質與架構者實為少數。世界衛生組織於 1948 年成立，是聯合國所屬十五個專門機構之一，主要的宗旨為促進人類全體的健康，歷經六十年已經發展成為一個龐大的機構。過去台灣曾與世界衛生組織合作無間，締造了許多公共衛生界的台灣奇蹟，很可惜由於政治現實，台灣自 1972 年後無法再參加貢獻心力。近年來台灣加入世界衛生組織早已成為全民共識，自 1997 年起，政府與民間（尤其是醫界）致力推動台灣加入世界衛生組織，但在中華人民共和國的無理打壓之下，每每無功而返。事實上在歷經多次的阻礙，使得在爭取參與世界衛生組織的策略及方式經過多次調整，這也是國人所不熟悉的。

知己知彼，百戰百勝。在我們努力加入世界衛生組織之時，也應該要了解其運作，因此我長久以來期待有人能寫一本介紹世界衛生組織的專書，讓國人瞭解到加入世界衛生組織的重要性以及對台灣的影響。本人畢生致力於推展台灣國際地位的提升，真歡喜認識邱亞文博士，她是台灣研究世界衛生組織的頂尖學者之一。本人曾多次邀請她參與世界衛生組織相關的研討會，她曾撰寫多篇相關的文章，提出了不少精闢的見解。在此因緣際會，透過本人所主持的台灣聯合國研究中心，並蒙外交部贊助此一研究案，特邀邱博士撰寫這本「世界衛生組織：體制、功能與發展」的大作。

本書除了以國際法、國際政治的角度分析世界衛生組織的法律地位與規範功能外，最大的特點就是從衛生安全、人類健康的角度來闡述世界衛生組織的功能，這在台灣是前所未有的。本書也針對台灣與世界衛生組織的關係做進一步的解析研究，並根據台灣與世界衛生組織的互動演變，整理出未來短期、長

期要如何爭取加入世界衛生組織的策略。對於每一位關心台灣加入世界衛生組織的人士，本書確是一本不可錯過的佳作，特爲之序。

陳隆志

◎ 詹滿容

國家安全會議諮詢委員

邱亞文博士所撰寫之「世界衛生組織：體制、功能與發展」一書，對於我國近年來致力推動加入「世界衛生組織」(WHO)的工作上，有極大之助益。該書從「世界衛生組織體制」、「世界衛生組織的功能與發展」到「我國與世界衛生組織」等共三大篇、十一個章節，不僅讓讀者瞭解 WHO 的相關規範、運作方式，以及該組織對於全球醫療衛生的管理與疾病預防等所進行的各項工作，也讓讀者充分認識我國與 WHO 的淵源以及後續關係之發展。

多年來，我國政府致力於提昇國內衛生醫療水準，也積極地將我國的發展經驗推廣至國際社會。無論官方、醫界、學界與非政府組織，均投入相當程度之心力，努力地為全球人類之健康與生命安全貢獻心力。由此思之，我國實不應在 WHO 中缺席。

既然我國對國際社會擁有無私貢獻之熱誠，我國參與 WHO 亦有助我國人民及全球人類之健康水準，政府應該戮力於以適當之途徑使我國成為 WHO 之一份子。因此，在推動參與 WHO 相關工作之過程中，我國政府與全民實有必要對於 WHO 有更深之認識。相信此書出版後有助於深化各界瞭解 WHO，對未來的相關工作上，必有實質之助益，實值得嘉許。

最後，邱博士耗費長時間與精力撰寫此書，讓讀者更加瞭解我國與 WHO 的關係以及未來的發展，也對此過程有一完整的詳實紀錄，本人對此實感欽佩之意，也祝福此書之出版能獲得全民之關注與喜愛。

