



武汉肺炎 深度

从SARS到新冠肺炎，台湾因“一个中国”原则被拒于WHO门外再度成为话题

当世界再度面对冠状病毒的威胁、台湾继SARS后再度成为高危疫区，许多人想起了这个古老的问题：台湾为何迟迟无法加入WHO？

端传媒记者 陈莉雅、赵安平、何欣洁 发自台北 | 2020-01-22



2017年5月22日，一群来自台湾的示威者在日内瓦世界卫生大会场外示威，抗议世界卫生组织将台湾排除在会议外。摄：Fabrice Corffrini/AFP via Getty Images

2019 新冠肺炎疫情日渐升高，人人自危，许多人都在问，SARS 危机会否在今日重演？对于许多专业人士来说，眼前有个更结构性、却也可能是更迫切的问题：台湾防疫安全体系的根本漏洞——被政治因素排除在WHO之外的情形，究竟是否有可能改变？

2020 年春节前夕，全球爆发新冠肺炎疫情，自中国武汉开始，世界多地均已发现确诊病例。1 月 22 日，世界卫生组织（WHO）召开一场紧急专家委员会评估新冠肺炎的爆发是否已经构成一场国际关注公共卫生紧急事件（PHEIC），并要求全球医疗机构应该结合现有发现与研究一同携手合作，阻挡疫情扩散。

尽管这场重要会议尚未凝聚出共识，但已经出现确诊案例的地区专家学者全都收到邀请函，唯独台湾，虽然已经出现确诊案例，却依然被排除在正式合作的大门之外。在全球疫情紧绷的此刻，台湾被拒于防疫拼图之外，不只是台湾的风险，也对全球防疫工作造成障碍。一名不愿具名的美国国务院资深官员即向媒体表示，美国鼓励世界卫生组织纳入台湾，直接获取疫情资讯、参与防疫工作。

无法加入 WHO，不但使台湾无法直接获得第一手疫情资讯、有效改进现有防疫策略，也无法将本地的防疫资料与经验直接回馈世界其他地区。曾在 SARS 爆发期间协助台湾疫情控制，并参与 WHO 的“全球 SARS 防治会议”的前疾病管制局局长苏益仁说，“台湾不是 WHO 的会员国，对我们的防疫工作当然会产生具体的影响，最直接的问题就是资讯交流，尤其面对未知病毒，只要资讯不对等，就会出现非常多问题，比方说我们根本没办法做进一步的研究（新型冠状病毒）。”

苏益仁解释，目前台湾的确诊个案，是在发病第九天才来到台湾，她的症状已经处于稳定阶段。按照流程，台湾可以通过单独个案取得新型冠状病毒，并且进行病毒研究，然而目前个案数还是太少，而现阶段拥有最多个案数的中国大陆第一手资料，正因为台湾不是 WHO 的会员，只能间接获取中国的资料，这对防疫相当不利。

台湾中央研究院生医所兼任研究员何美乡回忆，当年 SARS 在各国爆发时，WHO 每天都有电话会议，其中也包括临床经验分享，“但那个电话会议，我们就进不去。”何美乡回忆，当时因为台湾也爆发 SARS 疫情，美国疾病管制与预防中心（CDC）派员进驻台湾做疫

调，与各国工作人员联系，“所以他们开完会议之后，我们再跟美国CDC打电话指能私下联系，你就知道这对我们的影响有多大。”

因应此次新型冠状病毒疫情而成立的台湾“中央流行疫情指挥中心”发言人庄人祥也说，台湾自从 2017 年开始就没办法参加世界卫生大会（WHA），将使得台湾的通报过程与其他会员国不太一样，假设是会员国，就可以立即通报给各区的负责单位，并进一步交流。但我们就是自己传讯息给总部知情，“像这次 WHO 的紧急专家委员会，我们虽然也有确诊病例，却没被邀请，就是说没有办法得到第一手消息。”



2020年1月22日，台湾桃园机场，职员正在进行消毒。摄：Chen Chi-Chuan/AFP via Getty Images

70年代退出联合国后，无缘再返WHO

最初，中华民国是 WHO 的创始会员国之一，但在1971年10月25日退出联合国后，WHO 于1972 年第 25 届世界卫生大会（WHA）上，决议由中华人民共和国正式取代中华民国在 WHO 的席位，台湾在失去WHO的会员资格后便无法继续参与该组织。

自1997年起，中华民国政府正式开始推动参与WHO，每年皆尝试以不同名义（中华民国、台湾、中华台北）申请重新参与WHO、WHA，但均遭到WHO秘书处的拒绝。如1997年李登辉政府便以“中华民国”名义申请加入世界卫生组织的“观察员”席次未成功；2003、2004年陈水扁政府以“台湾卫生当局”名义申请加入世界卫生组织的“观察员”席次未成功，但于2004年获美国及日本首度公开投票支持。

即便如此，在2003年SARS爆发时，台湾的政府单位也曾短暂有过与WHO部门的直接对话经验。该年3月14日，台湾在确认首桩SARS病例后，人刚好在美国的前卫生署长涂醒哲即立刻告知美国官方单位，并由派驻日内瓦的代表向WHO通报疫情。

最初，WHO坚守“一个中国”原则，认为台湾必须经由北京才能与WHO对话，因此并未积极回应，但随着全球疫情蔓延，WHO三天后便决定采取弹性策略，接受了台湾的疫情通报，并与台湾以“中国台湾省”的名义沟通，台湾疾病管制局每日都用电子邮件向WHO报告最新疫情。此外，美国方面在得知台湾疫情后，也在2003年3月16日从泰国调派长驻的美国疾病管制局（CDC）人员到台湾，亲赴疫区第一线观察、了解疫情并提供协助。

在疫情爆发后，前美国卫生部长汤普森（Tommy G. Thompson）于当年5月中举行的WHA大会上表示美国支持台湾成为WHO观察员资格的申请，汤普森认为，这能协助台湾对抗SARS疫情。但是，时任中国副总理兼卫生部部长的中国代表团团长吴仪却在会上向全世界媒体表示：“台湾是中国的一省，台湾人民的生活健康都由中华人民共和国照顾，SARS也由中国同意派WHO专家去协助，中国也送台湾1000个检验SARS试剂。两岸为了SARS交流了数次，可见台湾人的健康都可以由祖国完全照顾，所以台湾没资格以会员国观察员或卫生实体等身份入WHO。”引起台湾方面激烈抗议，双方争执不下。

苏益仁回忆，当时台湾被拒于WHO之外，对防疫工作造成很多麻烦。“我必须说，SARS 期间和平医院的问题，WHO 必须负一半的责任。四月时和平医院曹姓妇人的病例用旧的标准（有无到过疫区）判定，但其实当时他们已经更新。我们检查出确定她是冠状病毒，但WHO 并没有以实验室检验结果当作通报病例，所以曹姓妇人没有第一时间被判定为 SARS 个案。直到 5 月 4 日，世界卫生组织鉴于台湾的疫情太严重了，才派官员来台湾。在这之前，我们完全是处在无知的情况，WHO 则是已经掌握很多资料。”

“2003 年 5 月 4 日，我跟现任副总统陈建仁第一次参加 SARS 会议，当时得到很多 SARS 疫情资料，这才让我们省下很多力气，因为前面只能以一种实验性的方式尝试，像是如何订定隔离措施（有效的隔离措施很重要，不然会涉及到人权问题），然后也可以避免浪费不必要的医疗资源。”苏益仁说。

2004 年年中，时任美国总统布希签署有关支持台湾参与世界卫生组织（WHO）之“参院第二四三号法案”，授权美国国务院拟订计划，协助台湾以“观察员”之身分参与WHA。

2005 年时，WHO 秘书处与中华人民共和国签订“秘密备忘录”（MOU），要求台湾的医疗卫生专家在参加WHO相关活动与会议前，必须提前五周转交中国卫生部审核，且必须以个人身分出席、层级要在处长以下，会议资料一律要注明是来自“中国台湾（Taiwan, China）”的专家；此外，台湾如果发生“重大疫情”时，“重大疫情”须由中国卫生部认定，而WHO是否需派卫生专家协助台湾，也要由中国卫生部同意。

此事直到2009年2月5日才被台湾的外交部证实，迄今仍未废止。



2003年台北，一名军装警员在医院门前戴上口罩。摄：Patrick Lin/AFP via GettyImages

自 1997 年开始推动台湾加入 WHO 的“台湾医界联盟基金会”执行长林世嘉回忆，“北京当局跟 WHO 签订的 MOU（备忘录），限制台湾专家参加专家技术型会议，这使得我们参加技术型会议的机会大幅下降，而且他们挡最多的就是流行性传染病的会议。我们在推动加入 WHO 这么多年期间到处问，结果大部分的人都说都没看过 MOU 的完整内容，对外公开的一个施行细则，不是完整全文。那是北京跟 WHO 总部签的，落入一个很细的问题，就是以国际法来处理台湾的参与问题。”

直到 2009 年，台湾政党轮替、国民党借总统马英九上台，两岸关系和缓，台湾才算被 WHO 纳入全球防疫体系之中。WHO 同意台湾以“台北联络点”（contact point in Taipei）名义加入《国际卫生条例》（IHR），在被纳入这个全球防疫体系后，台湾一旦发生重大公共卫生事件或疫情，便可直接与 WHO 联系，也可派代表出席 WHO 的紧急防治会议。

何美乡回忆，当年台湾被纳入 IHR，对防疫工作有很大帮助，让政府、学者都能借由他们的窗口通报病例、送检体，建立跟世界卫生体系的联系管道。在该年爆发 H1N1 流感时，WHO 的疫情通报网页上台湾的病例即被列于“中华台北”项下，与 2003 年 SARS 时列在中华人民共和国之下不同。

2016 年，台湾历经第三次政党轮替，民进党的蔡英文取代国民党的马英九成为中华民国总统，当年的 WHA 举办时间刚好处于台湾新、旧政府交替期间，WHO 对台湾的态度转变，不但时任卫福部部长的林奏延直至 WHA 会议 2 周前、网路报名最后 1 天才收到邀请函，或也可从邀请函文字看出端倪：邀请函里头首度加上联合国 2758 号决议和世界卫生大会第 25.1 号决议，强调以“一个中国原则”（One-China principle）让台湾卫福部代表团用“中华台北”（Chinese Taipei）名义、观察员（observer）的身分参加第 69 届 WHA。

隔年（2017 年），台湾首次未能取得 WHA 观察员邀请函，舆论认为是因蔡英文不承认九二共识、两岸关系恶化所致。该年在外交管道折冲后，取得 WHA 10 张旁听证，由立法委员、监察委员和民间团体代表进入大会旁听。WHO 事后指出，未邀请台湾参加 WHA 是因为过往“两岸间的谅解”已不存在，若是两岸再度就参与达成谅解，将有助与会。

“2019 年 2 月 21 日北京召开北半球流感病毒疫苗选株会议，台湾卫福部是直到会议召开当天的凌晨，才收到 WHO 发出的邀请函，这是技术性地排除我国派员获取关乎民众生命安全的重要资讯。我们 2014 年以前都有参加这个会议。”林世嘉指出。

为了避开政治问题，台湾在 1997 年推动以“观察员”身份加入 WHA，但一直到 2009 年才成功，甚至在持续 8 年后又中断。何美乡表示“观察员”的主意是她发起的，“我原本认为这是几年的工作而已，居然搞了那么久，现在回头看，我不能说它没有意义，但这就是一个过程。”



2007年5月14日，一群来自台湾的示威者到瑞士日内瓦出席世界卫生组织年度会议的开幕。摄：Fabrice Corffrini/AFP via Getty Images

政治角力造就防疫漏洞

不能加入WHO，除了对台湾本地的防疫工作造成困扰，也让台湾被迫成为全球防疫网的漏洞。例如国际卫生条例（International Health Regulations）迄今都未能对外公布台湾方的官方联络窗口，导致曾发生他国将台湾相关的疫情资讯通报给中国联络窗口（即中国卫生部），中国也未即时通报台湾相关单位，事隔多月后台湾政府才辗转获知相关资讯，使得国际疫情防治时效受到严重延误。

即便尚未发生疫情，台湾作为亚洲热门的旅游、洽公地点，无法直接获得第一手的国际公卫资讯，本身就是一件高风险的现象。台湾驻新加坡代表梁国新出席2019年5月18日一场响应世卫组织活动时指出，新加坡每年有43万名旅客去台湾、台湾也有42万名旅客赴新加坡，“这些都需要高度的防疫合作，才不会在国际防疫网发生漏洞。台湾受政治因素干扰未能以观察员身分出席WHA，将是全球的损失。”

卫福部长陈时中曾举例，即便无法参与世界卫生组织，台湾依然在试图对全球防疫系统做出贡献，比如说2017年时，台湾主动向世界卫生组织分享了一种变异禽流感毒株的信息，“我们不知道什么时候（禽流感）情况会变得更糟，因此第一个看到这问题就必须及时报告，以便全世界在开发疫苗和药物方面有更好更快的行动。”

两岸之间的政治角力，延烧到国际战场，虽然在双方看来，对方的各种举动都是“政治动作”，而非纯然为了促进世界公共卫生而已。但病毒无国界，让台湾土地上实质具有治权的政府无法参与世界卫生组织，终究增加了防疫工作的难度。

对于此一古老问题，总统蔡英文于22日[发文呼吁](#)世界卫生组织“不要因为政治因素排除台湾”。蔡英文提出，台湾是世界的一部分，2300万台湾人民“与地球上其他角落一样”，随时面临健康风险的威胁，也随时可能成为防制疾病传染的前线。“台湾就在全全球防疫的第一线，WHO要有台湾的参与空间。”

对此，中国外交部发言人耿爽则在周三的例行记者会上提出回应。耿爽表示，在武汉发生新型冠状病毒感染的肺炎疫情后，中方已“及时主动向台湾地区通报疫情信息”，同时也已

经应台湾请求让台湾地区专家到武汉做实地考察。至于台湾参与世卫组织的问题，耿爽重申，这“必须在一个中国原则下，通过两岸协商做出合情合理安排。”

武汉肺炎



邀請好友加入端會員
成功訂閱同享優惠

如果你喜歡
就分享給更多人吧



热门头条

1. 八问“2019新型冠状病毒”：如何传播、怎样医治，和SARS有什么不同？
2. 武汉封城记：“一夜之间就慌了”
3. 疫情与舆情十七年：被瞒报的SARS与被孤立的武汉
4. 台湾大选中的中国舆论场：官媒保守，民众激进，“武统”声浪下的冷感
5. 没有人是局外人，一个陆生眼中的台湾选举
6. 早报：武汉凌晨2时通知今日上午10时“封城”，市内公共交通停摆
7. 邓聿文：中国脆弱之处
8. 武汉疫情：封城是最好的办法吗？
9. 经济预估成长率重登“亚洲四小龙”之首，台湾经济回暖了么？
10. 不愿下台的普京，与俄罗斯无解的未来

编辑推荐

1. 疫情与舆情十七年：被瞒报的SARS与被孤立的武汉
2. 武汉疫情：封城是最好的办法吗？
3. 《乜代宗师》不够好笑，黄子华也不够黄？
4. 八问“2019新型冠状病毒”：如何传播、怎样医治，和SARS有什么不同？
5. 【主编推荐】一个逃犯，两场风暴：陈同佳案背后的台港引渡空窗与两岸角力战场
6. 从SARS到新冠肺炎，台湾因“一个中国”原则被拒于WHO门外再度成为话题
7. 武汉封城记：“一夜之间就慌了”
8. 1.22更新：新型冠状病毒肺炎患者累计557例，死亡人数增至17人

9. 邓聿文：中国脆弱之处

10. What's New：香港现首宗“高度怀疑”新型冠状病毒肺炎个案

延伸阅读

晚报：中国专家初步判定，武汉“不明肺炎”由新型冠状病毒引发

1.22更新：新型冠状病毒肺炎患者累计557例，死亡人数增至17人

晚间，武汉市政府发布通告，要求全市在公共场所配戴口罩。