

遠景論壇



第 74 屆世界衛生大會(WHA 74)已於 5 月 31 日閉幕，重點議題仍是圍繞在 COVID-19 疫情對民眾健康造成的威脅，以及如何消弭疫情中的全球疫苗不平等。

(圖片來源：

<https://www.iapb.org/news/world-health-leaders-adopt-two-new-ambitious-global-eye-health-targets-for-2030/>)

WHA 74：全球賽局與臺灣未來推案策略

林世嘉

財團法人臺灣醫界聯盟基金會執行長

第 74 屆世界衛生大會(WHA 74)已經於 5 月 31 日閉幕，綜觀全會各國之發言與重點議題，仍然是圍繞在 COVID-19 疫情對民眾健康造成的威脅、以及如何消弭疫情中的全球疫苗不平等，但與此同時，



在 COVID-19 疫情的全球賽局之下，仍能看到各國爭取利益最大化的各項作為以及由此而來的國際互動。

以當前最受關注的「疫苗民族主義」議題而言，即可以看到最為標準的「囚徒困境」：在各國選擇「合作」（僅購買必要額度的疫苗）時，優先選擇「不合作」（自行大量購買疫苗）的國家將能夠取得更多的利益，因此對於每一個國家而言，「搶購疫苗」就成為了必然的決策，抱持著「不搶則失分」的心態，最終造就了全球疫苗的強烈分配不均。

在國際層次而言，WHO 或是其他的全球機制，其任務則是緩解此一困境，平衡各國利益與全球利益間的矛盾，讓有能力取得更多疫苗的國家願意釋出配額，去援助脆弱與高風險的地區；此即為 COVAX 的使命，雖然到目前為止，COVAX 仍受限於嚴重的資金缺口與疫苗產能不足，但也仍然向中低收入國家提供了 8,000 萬劑疫苗。WHO 作為全球機制固然有其「化解囚徒困境」的「理想主義」的宗旨與使命，但各國藉由 WHO 去遂行各種行動，來最大化其國家利益，亦是符合「現實主義」的運作；這也凸顯了，觀察當前全球衛生治理的重點已不再只是健康與科學，而是必須納入外交與政治的因素。

而從今年大會的幾項決議中，也可以看到 WHA 作為全球衛生的最大的「競技場」，要處理的問題也早已超過科學本身。

舉例而言，今年大會通過「巴勒斯坦被占領領土與敘利亞被占領領土衛生情形」一案，該案關注的是 1967 年「六日戰爭」後，以色列占領的巴勒斯坦屬東耶路撒冷，以及敘利亞屬戈蘭高地二區域民眾的健康情形，並且訴求即使前述爭議區域之主權未有定論，但仍授權 WHO、聯合國組織與巴勒斯坦政府，能夠在當地進行人道行動與衛生援助，以保護民眾健康。

然而，隨著近期以巴衝突升溫，以色列與其盟友期望的是「減少國際對巴勒斯坦等地區被占領一事的關注」，相反地巴勒斯坦與其盟友則訴求「更大的國際關注」。雙方在今年的 WHO 治理會議中也進行富含政治算計的「過招」。

首先，以色列於今年 1 月 WHO 執行委員會中提案，要求有關巴勒斯坦等被占地區的討論限縮為一份定期「進度報告」，從大會的常規議程中移除，此提案在會議上經投票後否決。

伊斯蘭國家也隨即在 5 月大會中「回敬」對方，提出一項決定草



案，除要求 WHO 與聯合國機構持續進入該區域進行實地監測，更要求讓巴勒斯坦衛生部門能夠在該地具有更高的行動權限，例如提供 COVID-19 醫藥品、救護傷員與人道主義者、強化衛生系統等；此外更透過本年度全球對心理健康議題的關切，敦促「WHO 評估該地區人民因長期空襲轟炸而導致的心理健康問題」，直指以色列的侵略行為造成的損害。此項討論罕見地進行記名表決，最終以 97 國投票，83 國支持、14 國反對通過該決定。

另一個同樣具有政治色彩的議題則是「擴大教廷參與 WHO」一案，教廷自 1953 年以來，即以「非聯合國會員國之國家」的定位，定期受邀以觀察員身份出席大會，而在今年大會通過了一份決議，不僅將常態性邀請教廷出席大會，也明文賦予教廷參與 WHO 事務的更多權利，例如，教廷可以參加 WHA 以外的各項治理會議（具體包含執委會、規畫預算委員會等）並具有發言權；教廷可以就牽涉自身之議題提出決議與決定草案（但未有表決權），簡言之，此一決議將教廷的與會權限，提升到如巴勒斯坦的「常態性觀察員」地位（甚至較巴勒斯坦而言，還能參與更多的理事會議）。

觀察巴勒斯坦案，可注意到該國利用健康福祉當作論述核心，最終創造了符合國家利益的成果；而在教廷案中，則可以發現，即便不是「聯合國會員國」，仍可透過決議文擴大其在 WHO 之中的權限，兩者皆透過了健康福祉的論述，而取得了實際上的利益，均是臺灣未來推案可參考的寶貴實例。

本文並非建議臺灣放棄歷年來對於貢獻全球衛生的承諾，亦非質疑 WHO 作為衛生專業組織的專業性，更非要定論公共衛生政策中「政治」與「科學」孰輕孰重，而是要指出，參與國際組織必須考慮到國際行動中現實主義的一面，利用 COVID-19 疫情所帶來的全球賽局，去推動與提升臺灣能夠透過 WHO 取得的資源或是參與的權限。

臺灣長期因中國阻礙，而缺席了聯合國與全球事務的討論，因此保有對於現實政治的靈敏的「嗅覺」則更形重要，利用各項契機去撬動臺灣的參與，讓臺灣案不只停留在「二對二辯論」，或是「專業參與」、「專家出席會議」等有限的聲量與討論之中。在國家健康與全球健康賽局中，納入更廣泛的國家利益考量，或是在國家利益的戰略中，強調健康福祉的影響，將是臺灣全球衛生參與上，不可忽視的策略。



編按：本文僅代表作者個人觀點，不代表遠景基金會之政策與立場。

財團法人兩岸交流遠景基金會

本基金會為研究國際政經情勢之民間學術智庫，旨在針對國際政經情勢及戰略與安全等領域，將學術研究成果具體轉化為政策研析，作為我政府參考，深化學術研究能量，並增進與國際重要智庫交流與互訪。

臺北市汀州路三段 60 巷 1 號

Tel: 886-2-23654366

Fax: 886-2-23679193

<http://www.pf.org.tw>

