

## 駁斥中共反對台灣參與「世界衛生組織」的官方說法

宋燕輝\*

中共官方所發表反對台灣我國出席 WHA 和參與 WHO 相關活動主要理由包括：WHO 只由主權國家參加的聯合國專門機構，台灣作為中國的一省，沒有資格申請成為 WHO 之成員或觀察員、沒有資格出席 WHA 或參與 WHO 之活動；任何主權國家都不能容忍其領土的一部份，以任何名義參加只有主權國家才能參加的國際組織；WHO 無衛生實體之概念，因此台灣不得以衛生實體身份出席 WHA 或參與 WHO 之活動。依據上述反對理由，本文逐一予以駁斥如下：

中共有關 WHO 只由主權國家參加的聯合國專門機構此一說法係屬片面，且不正確。其次，中華民國（台灣）不是中華人民共和國之一省，而是一個目前有 27 個國家法律承認（de jure recognition），以及至少 60 個國家以上事實承認（de facto recognition）的主權國家。第三，巴勒斯坦解放組織（Palestine Liberation Organization）、馬爾他騎士團（the Order of Malta）、國際紅十字會（the International Committee of the Red Cross）、國際紅十字會及紅新月會聯合會（the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies）以及作為中共特別行政區的香港與澳門即使不是主權國家還是有資格出席 WHA，並參與 WHO 之活動。

就駁斥中共官方立場所稱 WHO 只由主權國家參加的聯合國專門機構此一說法，有必要先說明三個前提。第一，台灣自 1997 年透過友邦所提出之提案是以觀察員身份參與 WHA，而不是申請 WHO 之新會籍。其次，出席 WHA 與參加 WHO 相關活動與申請 WHO 會籍是有所不同。第三，儘管《世界衛生組織組織法》沒有就觀察員參與 WHO 活動訂出權利與義務之規範，但 WHO 之實踐的確是允許非 WHO 會員以觀察員身份出席 WHA 以及參與 WHO 之相關活動。

究竟參與 WHO 之活動的要件是否必須是主權國家？詳讀《世界衛生組織組織法》相關規定可以得證，儘管申請 WHO 會籍必須是國家，<sup>1</sup> 但出席 WHA

---

\* 中央研究院歐美所研究員，<yhsong@eanovell.ea.sinica.edu.tw>。

<sup>1</sup> 《世界衛生組織組織法》第 3 條規定：「各國均得為本組織會員國」。

及參與 WHO 相關活動卻不然。《世界衛生組織組織法》前言指出：「各民族 (all peoples) 之健康為獲致和平與安全之基本，需賴個人與國家間之通力合作」。《世界衛生組織組織法》第 1 條開宗明義指出：「世界衛生組織之宗旨在求各民族 (all peoples) 企達最高可能水準。」基此，可以理解《世界衛生組織組織法》之起草人就達致設立 WHO 之目標是特意將「民族」( People )之觀念擺在「國家」( State )之概念之前。《世界衛生組織組織法》前言重複使用「各民族 (all peoples)」之事實印證此意圖。<sup>2</sup> 就參與 WHO 活動而言，「國家」的概念，以及必須係屬「國家」之要件隨著全球化之發展和 WHO 本身之實踐變成愈來愈薄弱，進而使國家資格 (statehood) 不再是參與 WHO 活動一個組織法上的要件。

《世界衛生組織組織法》第 2 條提及 WHO 與聯合國、聯合國專門機構、各政府衛生署、各專業團體、以及其他適當組織成立並維持有效之合作。《世界衛生組織組織法》第 18 條 h 款規定，「邀請其職責與本組織相關之國際或國內政府或非政府之任何組織，指派代表依照衛生大會規定，參加大會或大會所召開之會議與委員會會議。」同樣的，《世界衛生組織組織法》規定：

本組織認為合宜時，應與其他政府間之組織建立有效之關係及密切之合作，與各該組織締結正式協定，應有衛生大會三分之二同意票。  
(第 70 條)

本組織就其職權範圍內之事項，得採適當辦法，必與非政府間國際組織會商合作，如經有關國家同意，並得與一國內之政府或非政府組織會商合作。(第 71 條)

任何其他國際組織或機關，其宗旨及工作均在本組織範圍內者，本組織得依國際協約或經與各該組織之主管當局訂立彼此同意之辦法，承受該組織或機關之某項職務，資源及義務。此項國際協約或辦法之訂立，需有衛生大會三分之二同意票。(第 72 條)

---

<sup>2</sup> 《世界衛生組織組織法》前言中強調：”The enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being . . . ; The health of all peoples is fundamental to the attainment of peace and security, . . . ; The extension to all peoples of the benefits of medical, psychological and related knowledge is essential to the fullest attainment of health; Informed opinion and active co-operation on the part of the public are of the utmost importance in the improvement of the health of the people; ACCEPTING THESE PRINCIPLES, and for the purpose of co-operation among themselves and with others to promote and protect the health of all peoples, the Contracting Parties agree to the present Constitution and hereby establish the World Health Organization as a specialized agency within the terms of Article 57 of the Charter of the United Nations.”

以上有關參與 WHO 活動或與 WHO 合作之組織法規定都不涉及國家資格。真正出席 WHA 或參與 WHO 活動之要件是要達致 WHO 所成立之宗旨，亦即「在求各民族企達衛生之最高可能水準。」

由以上之討論可知，依據《世界衛生組織組織法》規定，出席 WHA 或參與 WHO 活動的方式主要有二：一者依據《世界衛生組織組織法》第 4、5、6、和 8 條規定申請 WHO 之會員或副會員；另一種是不以申請會籍方式，而以特定組織之代表、以實體派遣之觀察員、或以技術專家身份出席 WHA 或參與 WHO 活動。台灣透過友邦在 WHA 提出「邀請中華民國（台灣）以觀察員身份出席世界衛生大會」之提案屬於第二類不涉及國家資格或申請會籍之參與。依目前 WHO 之實踐，教廷（the Holy See）<sup>3</sup>、巴勒斯坦<sup>4</sup>、馬爾他騎士團<sup>5</sup>、國際紅十字會<sup>6</sup>、國際紅十字會及紅新月會聯合會<sup>7</sup>係不以申請會籍方式，而以特定組織之代表或以派遣觀察員出席 WHA 或參與 WHO 活動。

由以上之討論可知，中共官方立場所稱 WHO 只由主權國家參加的聯合國專門機構，台灣作為中國的一省，沒有資格申請成為 WHO 之成員或觀察員、沒有資格出席 WHA 或參與 WHO 之活動此論調與 WHO 之實踐是不相符的。

中共也指稱，任何主權國家都不能容忍其領土的一部份，以任何名義參加只有主權國家才能參加的國際組織；WHO 無衛生實體之概念，因此台灣不得以衛生實體身份出席 WHA 或參與 WHO 之活動。就此理由，反駁如下：

國際實踐上，國家領土的一部份參加只有主權國家才能參加的國際組織是有先例存在的。分裂國家的兩個政治實體同時參與國際組織的例子過去存在，現在也有。聯合國體系下「漁業實體」概念之存在事實，以及 WHO 邀請實體出席

---

<sup>3</sup> 被歸類於“Observer for a non-Member State”。

<sup>4</sup> 被歸類於“Observer invited in accordance with Resolution WHA27.37”。

<sup>5</sup> 被歸類於“Observers”。

<sup>6</sup> 被歸類於“Observers”。

<sup>7</sup> 被歸類於“Observers”。

WHA，以及參加 WHO 相關活動之實踐使中共宣稱「WHO 無衛生實體之概念」之說法站不住腳。台灣以務實作法申請以「衛生實體」出席 WHA，並參與 WHO 之活動在法理與 WHO 實踐是有憑有據的。

1945 年，前蘇聯的蘇維埃共和國白俄羅斯（Byelorussia，現改稱為 Belarus）和烏克蘭（Ukraine），儘管係屬蘇聯國家領土之一部分，仍然可以依據國家之協議取得個別聯合國會員資格。1973 年，分裂之東、西德同時加入聯合國，成為會員。1951 年，南韓申請加入 WHO「西太平洋區域委員會」（WHO Western Pacific Region Committee），1973 年北韓加入 WHO「東南亞區域委員會」（WHO Southeast Asia Region Committee）。1991 年，南、北韓也同時加入聯合國。1990 年 10 月 3 日，東、西德統一成為主權國家。但至今，南、北韓仍然是聯合國的會員國。<sup>8</sup> 此外，作為中共特別行政區的香港與澳門即使不是主權國家還是有資格出席 WHA，並參與 WHO 之活動。香港與澳門係以「會員地區」（member areas）與中共同時參與 WHO「西太平洋區域組織」之活動。<sup>9</sup> 香港與澳門之公共衛生事務並非由中共代表。

就實體參與國際組織相關活動之正當性方面，必須清楚指出的是，受全球化發展之影響，新類型的法律實體（legal entities）已漸被接受，且被邀請參與國際組織相關活動。以國際財政管理組織為例，申請會籍之資格要件就不限於國家。換言之，經濟體也有權利申請成為會員。國際法新港學派大師梅爾 麥克杜格（Myres S. McDougal）與雷頓教授（Gertrude Leighton）曾經指出，國際法主要關切者係個人之利益而非國家。儘管國家在國際法上之地位依然重要，但漸漸的，國家不被認為是世界權利決定過程之唯一參與者。設計一個世界法律制度以因應新參與者（new participants）之發展趨勢此一任務係當代一項最重要的挑戰。

<sup>10</sup> 國際關係與國際法之發展趨勢的確是漸漸接受實體參與決策過程之要求。傳統

---

<sup>8</sup> 參見 “Growth in United Nations Membership, 1945-2002,” available at: <http://www.un.org/OverView/growth.htm>.

<sup>9</sup> 參見 World Health Organization Western Pacific Region, In Brief, available at: [http://www.wpro.who.int/in\\_brief02.jsp](http://www.wpro.who.int/in_brief02.jsp).

<sup>10</sup> Myres S. McDougal and Gertrude C.K. Leighton, “The Rights of Man in the World Community: Constitutional Illusions Versus Rational Action,” Vol. 59, *Yale Law Journal*, 1949, p. 83.

西發利亞 (Westphalian) 概念下的國家主體不再享有所有國際事務決策過程之壟斷權。依此，國際實踐上出現以「關稅領域」(customs territory)、「經濟實體」(economic entity)、「漁業實體」(fishing entity) 身份成為國際組織之會員，並參與其相關活動之例。基此，中共所稱 WHO 之內無「衛生實體」(health entity) 之說法是違背全球化與國際法之發展潮流，與國際實踐亦不相符。

國際組織的確存在不少邀請「實體」申請成為其會員，或參與其相關活動之實踐。前面已提及 WHO 允許「實體」身份出席 WHA，以及參與 WHO 活動之例，於此不再重複。但台灣以「漁業實體」身份參與國際或區域漁業管理組織之實例，的確可以被 WHO 所有會員國引為邀請台灣以「衛生實體」出席 WHA 和參加 WHO 活動之重要依據。

1993 年聯合國糧農組織的一份報告指出，就公海漁業管理而言，如何對待處理非締約方 (non-contracting parties) 係屬一項重要與真正的問題。依政治或其他理由而排除其他國家或實體參與管理機構尤其造成困難。此一非締約方之參與國際漁業組織問題必須予以處理。<sup>11</sup> 依此，1995 年 8 月「聯合國跨界魚類種群與高度洄游魚類種群會議」第 6 次會議所通過之《有關履行 1982 年聯合國海洋法公約跨界種群與高度洄游種群保育與管理相關條款之協定》<sup>12</sup> 第 1 條 3 款規定，此協定「比照適用」(mutatis mutandis) 於有漁船在公海作業之「漁業實體」。一般認為<sup>13</sup>，也包括「聯合國跨界魚類種群與高度洄游魚類種群會議」主席斐濟籍

---

<sup>11</sup> Opening remarks by Ambassador Satya N. Nandan, chairman of the fourth session of the Multilateral High Level Conference on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific (MHLC). Cited in Michael W. Lodge, "The Draft Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean," in *Current Fisheries Issues and the Food and Agriculture Organization of the United Nations* (the Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 2000), edited by Myron H. Nordquist and John Norton Moore), at 31.

<sup>12</sup> Agreement for the implementation of the provisions of the Convention relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks. 此協定於 2001 年 12 月 11 日生效，截至 2002 年 10 月 21 日止，全球共有 32 個國家是此協定的締約國。參見 Oceans and Law of the Sea, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements, available at: [http://www.un.org/Depts/los/reference\\_files/chronological\\_lists\\_of\\_ratifications.htm](http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm).

<sup>13</sup> 參見 Michael W. Lodge, "The Draft Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean," in *Current Fisheries Issues and the Food and Agriculture Organization of the United Nations* (the Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff

南登大使 (Satya Nandan) 之權威性解釋，此一「漁業實體」之法律地位主要是為台灣所量身訂作而來。<sup>14</sup>

1999年2月，「第四屆中西太平洋鮪漁業保育及管理多邊高層會議」召開期間，擔任主席的南登大使在開幕致詞時特別指出：

參與此會議主要基於一項事實，亦即參與者係中西太平洋之沿海國、或領地、或有實質之漁業利益。倘若吾人要在中西部太平洋建立一個有效的漁業保育及管理機制，很明顯的所有屬於此區域或在此區域捕魚者都應參與。中華台北 (Chinese Taipei) 之參與正是基於此一基礎。目前此種參與之安排並不決定其 (意指台灣) 與本會議所可能通過任何協定之最後關係。當決定此關係時，本人 (意指主席南登大使) 應確定會與各相關方 (all parties concerned) 磋商，俾以尋獲不但係屬務實與實際且是合宜的解決。此時，本人呼籲所有與會者不要提出政治問題，蓋此舉將迫使吾人脫離此次會議之主要目的，亦即通過中西部太平洋管理與保育高度洄游魚類種群的機制。<sup>15</sup>

2000年9月5日，出席此會議之國家通過了《保育暨管理中西部太平洋高度洄游魚類種群公約》。參與此會議的11個國家 (庫克群島、密克羅尼西亞、斐濟、馬紹爾群島、紐西蘭、帛琉、菲律賓、薩摩亞、吐瓦魯、美國，以及萬那杜)

---

Publishers, 2000), edited by Myron H. Nordquist and John Norton Moore), p. 31; Violanda Botet, "Filling in One of the Last Pieces of the Ocean: Regulating Tuna in the Western and Central Pacific Ocean," 41 Va. J. Int'l L. 787 (2001); Erik Jaap Molenaar, "The Concept of 'Real Interest' and other Aspects of Co-operation through Regional Fisheries Management Mechanisms," 15 *Int'l J.M.&C. L* 475 (2000), p. 507; Sean D. Murphy, "Conservation of fish in the Western and Central Pacific Ocean," 95 *Am.J.Int'l. L.* 152, 153 (2001); Are K. Sydnes, Are K. Sydnes, "Regional Fisheries Organizations: How and Why Organizational Diversity Matters," 32 *Ocean Dev. Int'l L* 349 (2001), p. 352. William Edson, "The International Plan of Action on Illegal Unreported and Unregulated Fishing: The Legal Context of a Non-Legally Binding Instrument," 16 *Int'l J.Mar. & C. L.* 620 (2001); Moritaka Hayashi, "The 1995 Agreement on the Conservation and Management of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks: Significance for the Law of the Sea Convention," 29 *Ocean & Coastal M.* 51, 59 (1995) and Ronald Barton, "The Law of the Sea and Regional Fisheries Organizations," 14 *Int'l J.Mar. & Coastal L.* 333, 351 (1999)..

<sup>14</sup> 1995年8月「聯合國跨界魚類種群與高度洄游魚類種群會議」第5次會議召開期間在討論《有關履行1982年聯合國海洋法公約跨界種群與高度洄游種群保育與管理相關條款之協定》草案時，南登大使回答波蘭出席代表有關第1條3款有關「漁業實體」之疑問時，指出：「3款與中國 (目前存在之政治) 情況有特別關係」( "paragraph (3) is a particular reference to the status of China" ), 參見 Earth Negotiation Bulletin, ENB:07:41 , Part I – General Provisions, available at: <http://iisd.ca/linkages/vol07/0741014e.html>.

<sup>15</sup> Multilateral High-Level Conference on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific, Fourth Session, Honolulu, Hawaii, 10-19 February 1999, Report, Annex II, Opening Remarks by the Chairman, Ambassador Satya N. Nandan.

簽署了此公約。日本與南韓投票反對此公約之通過。中共、法國及東加未參與投票。台灣在 2000 年 9 月 5 日簽署了「漁業實體參與安排」(the Arrangement for the Participation of Fishing Entities),<sup>16</sup> 因此得以參加此公約生效後所設立了保育管理委員會的工作,其中包括公約所規定之決策事宜。中共反對給與我台灣及其他漁業實體在所將設立保育與管理委員會內之會籍。但《保育暨管理中西部太平洋高度洄游魚類種群公約》通過至今,中共與台灣同時參與「建立保育暨管理中西部太平洋高度洄游魚類種群委員會」的三次籌備會議。<sup>17</sup>

「漁業實體」之概念不但出現在聯合國體系下會員國通過、簽署、批准、生效後的多邊國際漁業協定《有關履行 1982 年聯合國海洋法公約跨界種群與高度洄游種群保育與管理相關條款之協定》,也被成立區域漁業管理組織之公約或協定所接受。一般認為將於 2003 年下半年生效的《保育暨管理中西部太平洋高度洄游魚類種群公約》第 9 條 2 款就規定「漁業實體」有權參與「保育暨管理中西部太平洋高度洄游魚類種群委員會」之活動。<sup>18</sup> 2002 年 10 月,「南方黑鮪保育委員會」(Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna, CCSBT)召開第 9 屆年會期間,台灣也以「台灣漁業實體」(Fishing Entity of Taiwan)的名稱以觀察員身份出席「南方黑鮪保育委員會」,並以「台灣漁業實體」完全會員(full member)身份參加「南方黑鮪保育委員會」所設置的「延伸委員會」(Extended Commission)。<sup>19</sup> 此外,其他的區域漁業管理組織,舉如「大西洋鮪類保育委員會」(the Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, ICCAT)、「美洲熱帶鮪類委員會」(the Inter-American Tropical Tuna Commission, IATTC),也都接受台灣以

---

<sup>16</sup> See Article 9(2) and Annex I (Fishing Entities) of the WCPFC Convention and the “Arrangement for the Participation of Fishing Entities”.

<sup>17</sup> 參見 Information Note on Matters Before the Third Session of the Preparatory Conference for the Establishment of the Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific

<sup>18</sup> Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean, and Final Act, 5 September 2000, 40 I.L.M. 278 (2001) (Not yet in force).

<sup>19</sup> 參見 Report of the Extended Commission of the Ninth Annual Meeting of the Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna, 15-18 October 2002, Canberra, Australia, Agenda Item 1.2. Admission of the Fishing Entity of Taiwan. The Chair announced that the Fishing Entity of Taiwan’s membership to the Extended Commission became effective on 30 August 2002. The Fishing Entity of Taiwan was formally welcomed to the Extended Commission.

「漁業實體」參與其活動。連聯合國糧農組織體系下之區域漁業管理組織 -- 「印度洋鮪類委員會」( Indian Ocean Tuna Commission, IOTC ) 也開始推動如何讓台灣以「漁業實體」參與其活動。

由以上國際之實踐可以得證，以實體之地位參與國際組織，並排除主權或國格的障礙已獲國際社會廣泛接受。因此，合理的推論、以及正當國際法律與實踐的依據下，國際社會為了使台灣可以參加漁業保育及管理活動而設計發展出「漁業實體」之概念，那麼為了使台灣納入國際醫療、公共衛生體系，協助傳染疾病之消除，提升醫療技術，提供醫料服務等目的，並達致所有人類（包括台灣人民）衛生上之最高可能水準，WHO 應該可以接受「衛生實體」的概念。同樣的，中共可以接受台灣以「漁業實體」身份一同參與「建立保育暨管理中西部太平洋高度洄游魚類種群委員會」的三次籌備會議，甚至即將成立之委員會，那麼中共就沒有理由反對台灣以「衛生實體」身份出席 WHA，以及參加 WHO 活動。