

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 由國際法觀點析論中共反對台灣參與WHO

Rebuttal to PRC's Arguments against Taiwan's Bid for WHO
Observership: An International Law Perspective

doi:10.30390/ISC.200410_43(5).0006

問題與研究, 43(5), 2004

Issues & Studies, 43(5), 2004

作者/Author：宋燕輝(Yann-Huei Song)

頁數/Page：157-186

出版日期/Publication Date：2004/10

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200410_43\(5\).0006](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200410_43(5).0006)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



由國際法觀點析論中共反對 台灣參與 WHO

宋 燕 輝

(中研院歐美所研究員)

摘 要

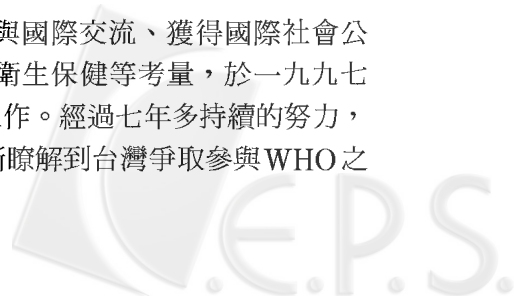
台灣基於人道精神、維護全民應享權益、積極參與國際交流、獲得國際社會公平待遇、提升國內醫療衛生品質、並為協助推展世界衛生保健等考量，於一九九七年開始推動以觀察員身份參與「世界衛生組織」(World Health Organization, WHO)的工作。經過七年多持續的努力，儘管國際社會的成員及民間醫療團體與衛生組織已逐漸瞭解到台灣爭取參與 WHO 之正面意義，並給予支持，但台灣仍無法順利跨入此聯合國專門機構的大門。台灣無法出席世界衛生大會(World Health Assembly, WHA)，未能參與 WHO 相關活動，主要障礙在於中共全力的阻撓。中共官方認為，台灣申請以觀察員身份參與 WHO 是要在此組織內製造「兩個中國」或「一中一台」，侵犯中國的主權和領土的完整，違背聯合國憲章宗旨和原則，違背世界衛生大會有關決議的行為。中共也指出 WHO 是由主權國家參加的聯合國專門機構，台灣作為中國的一省，沒有資格成為成員或觀察員。本文主要目的係由國際法觀點評析歷年來中共反對台灣參與 WHO 的官方說法。作者在結論指出：中共官方所採立場是有國際法上的爭議存在，不但可以被質疑，也可以被挑戰。

關鍵詞：世界衛生組織、台灣、中國、觀察員、國際法、衛生實體

* * *

壹、前 言

台灣基於人道精神、維護全民應享權益、積極參與國際交流、獲得國際社會公平待遇、提升國內醫療衛生品質、並為協助推展世界衛生保健等考量，於一九九七年開始推動參與聯合國專門機構「世界衛生組織」的工作。經過七年多持續的努力，儘管國際社會的成員及民間醫療團體與衛生組織已逐漸瞭解到台灣爭取參與 WHO 之



正面意義，並給予支持，但台灣仍無法順利跨入此專門機構的大門。台灣無法出席世界衛生大會（WHA），未能參與 WHO 相關活動，主要障礙在於中共全力的阻撓。

中共強力反對台灣出席 WHA 及參與 WHO 相關活動完全出於「一個中國」原則的政治考量。中共擔心一旦台灣出席或參與聯合國體系下專門機構之會議及活動，就有可能製造「兩個中國」或「一中一台」的政治局面，因而構成「分裂祖國」的事實。為了反對台灣出席 WHA 及參與 WHO 相關活動立場，中共在各種國際場合提出一些片面的法律理由作為辯護其政治立場之依據。這些法律理由主要是透過出席 WHA 之中共代表團團長在 WHO 執委會（Executive Board）、WHA 總務委員會（General Committee）、以及 WHA 全會之發言中提出。

本文主要目的係由國際法觀點評析歷年來中共反對台灣參與 WHO 的官方說法。

貳、中共反對台灣出席 WHA 及參與 WHO 相關活動之官方立場

一九九七年五月，台灣首度推動以觀察員身份參與 WHO，並採取透過我邦交國提案將「邀請中華民國（台灣）以觀察員身份出席世界衛生大會」納入大會議程的策略，但中共代表團在大會會議中發言表示強烈反對，指出：「這個提案明目張膽的企圖在衛生組織製造「兩個中國」或「一中一台」，不僅嚴重地侵犯了中國的主權，粗暴地干涉了中國的內政，同時，也是對《聯合國憲章》、聯大第 2758 號決議和本組織《組織法》及一九七二年第二十五屆衛生大會 WHA25.1 號決議的肆意踐踏。」^①

一九九八年五月，第五十一屆 WHA 召開期間，中共出席代表張文康表示，台灣以觀察員身份參與 WHO 提案之再度提出「完全是出於政治目的，是要在世界衛生組織內明目張膽地製造「兩個中國」或「一中一台」，侵犯中國的主權和領土的完整，這是全然違背聯合國憲章宗旨和原則，違背世界衛生大會有關決議的行為，當然是不能允許的。」張文康也指出：「中國只有一個，台灣是中國的一省，這是國際社會所公認的，世界衛生組織是由主權國家參加的聯合國專門機構，台灣身為中國的一省，當然沒有資格成為成員或觀察員。至於兩千多萬台灣同胞應享受世界衛生組織的服務一事，……只要台灣當局在一個中國的原則下向中央政府提出此事，我們相信海峽兩岸定能找到妥善解決辦法。」^②

一九九九年五月，台灣遵循友邦提案模式，並安排兩個友邦在總務委員會發言支持將「邀請中華民國（台灣）以觀察員身份出席世界衛生大會」的提案列入大會議程。

註① World Health Organization, *Provisional Verbatim Record of the Third Plenary Meeting*, Fiftieth World Health Assembly, A50/VR/3, 5 May 1997, p. 8.

註② World Health Organization, *Provisional Verbatim Record of the Third Plenary Meeting*, Fifty-First World Health Assembly, A51/VR/3, 11 May 1998, pp. 8~9.

但中共亦同樣運作其邦交國在總務委員會中發言反對我國參與 WHO。結果與前兩年均相同，提案在總務委員會就遭到封殺，無法排入大會議程。^③WHA 全會討論是否通過大會議程時，尼加拉瓜代表率先發言，以人道主義互助精神為訴求，表示支持台灣應有參與 WHO 之權利。此代表也強調其他國家與台灣進行衛生交流時可同時受惠。多明尼加代表則指出我國根除瘧疾、小兒麻痺、全面施打 B 型肝炎疫苗等衛生醫療重大成就，呼籲 WHA 重視台灣之實力及參與 WHO 的貢獻。^④中共出席代表王隆德舊調重彈，宣稱：「……世界衛生組織是主權國家參加的聯合國專門機構，世界上只有一個中國，台灣是中國不可分割的一部份，中國在聯合國的代表權和在世界衛生組織的代表權早已在一九七一年聯大通過的 2758 號決議和根據聯大決議一九七二年世界衛生大會通過的 WHA 25.1 號決議所解決。台灣做為中國的一個省，沒有資格以任何方式，任何名義參加世界衛生組織和世界衛生大會，提出台灣參加世界衛生大會的問題顯然是出於政治目的，是明目張膽地分裂中國，在國際上製造「兩個中國」、「一中一台」，這種做法嚴重違背聯合國憲章和國際法基本準則，侵犯中國的主權和領土完整、干涉中國的內政，中國政府和人民堅決反對。」^⑤二〇〇〇年五月，出席第 53 屆 WHA 之中共代表團也作同樣表示，認為台灣透過少數國家提出以觀察員身份參加世界衛生大會的提案「只能說明他們企圖以關心二千二百萬台灣同胞的健康為藉口，進行政治宣傳，以達到在世界衛生組織中製造「兩個中國」或「一中一台」的政治目的……。」^⑥

二〇〇一年五月，第 54 屆 WHA 全會上，中共代表團團長彭玉發言，指出：

中國代表團支持總務委員會關於不將所謂「邀請中華民國（台灣）作為觀察員參加世界衛生大會」的提案列入本屆衛生大會議程的建議。上述提案曾在前四屆世界衛生大會上被否決，本不應再次出現。但少數國家在台灣當局的唆使下，無視世界衛生大會多次決定，再次提出上述提案，這種作法極不合適，中國代表團堅決反對。

世界衛生組織是聯合國的專門機構，世界衛生大會是本組織的最高權力機構。一九七一年第 26 屆聯合國大會的第 2758 號決議和一九七二年第 25 屆世界衛生大會的 WHA 25.1 號決議徹底地解決了中國在聯合國和世界衛生組織中的代表權問題。台灣為中國的一個省，沒有資格以任何方式、任何名義參加世界衛生組織的活動，也沒有資格以任何名義參加世界衛生大會。有關請台灣參加世界衛生大會的提案，毫無法律依據。

註③ 第五十二屆衛生大會總務委員會會議當中支持與反對我國參與 WHO 之發言記錄，參見 *Fifty-Second World Health Assembly, Summary Records of Meetings of Committees, General Committee First Meeting*, 17 May 1999, WHA52/1999/REC/3。

註④ *World Health Organization, Provisional Verbatim Record of the Third Plenary Meeting, Fifty-Second World Health Assembly, A52/VR/3*, 17 May 1999, p. 6 and p. 8.

註⑤ 同上註，p. 7.

註⑥ *World Health Organization, Provisional Verbatim Record of the Second Plenary Meeting, Fifty-Third World Health Assembly, A53/VR/2*, 15 May 2000, p. 8.

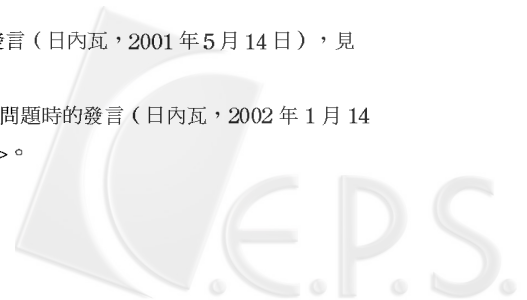
台灣沒有資格作為觀察員參加世界衛生大會，但台灣同胞依然和中國其他地區的人民一樣享有世界衛生組織服務的權利。眾所周知，香港、澳門特別行政區的官員作為中國代表的成員參加世界衛生大會。在中國統一的大家庭裡，他們充分享受到世界衛生組織的服務，參與世界衛生組織的活動，並對世界衛生組織作出自己的貢獻。中國政府一向重視維護台灣同胞的合法權益，關心台灣同胞的健康，積極推動兩岸在衛生領域的合作和信息交流。我們曾在前四年說過，只要台灣當局承認一個中國的原則，海峽兩岸就一定能找到妥善的解決有關問題辦法。遺憾的是台灣當局迄今對此沒有任何積極的回應。因此，造成目前這種狀況的正是台灣當局自己。他們一而再、再而三地唆使少數國家以關心台灣人民健康為幌子提出所謂「作為觀察員參加世界衛生大會」提案並要求納入大會議程，只能說明他們關心台灣同胞健康是假，企圖達到在世界衛生組織中製造「兩個中國」或「一中一台」的政治目的是真。^⑦

巴拿馬等國如果真正關心台灣人民的健康問題，那就請你多做有益於中國統一的事情，而不是相反。以任何藉口支持台灣當局在國際上製造「兩個中國」或「一中一台」的做法只能是對中國主權和領土完整的侵害，是對中國內政的干涉，這是中國政府和人民所堅決不能接受的。

二〇〇二年一月十四日，中共常駐聯合國日內瓦辦事處和瑞士其他國際組織代表團團長沙祖康在 WHO 執委會第 109 屆會議審議有關台灣提案問題時表示：中共「堅決反對邀請台灣作為觀察員參加 WHA 的提案，反對將該提案列入 WHA 臨時議程。」他進一步指出：此提案之一再提出「目的是為了分裂中國，在國際上製造『兩個中國』或『一中一台』，根本就不是為了什麼台灣民衆的健康。」^⑧沙祖康也在發言中明列中共反對台灣參與 WHO 的理由，其中包括：(1) WHO 是聯合國專門機構，只有主權國家才有資格申請成為其會員，台灣作為中國的一省，沒有資格參與 WHO，也不得出席 WHA；(2) 聯合國大會第 2758 號決議已承認中華人民共和國的代表是中國在聯合國的唯一合法代表，而 WHA 第 25.1 號決議承認中華人民共和國的代表是中國在 WHO 的唯一合法代表；(3) 即使台灣無法參加 WHO 的活動，台灣仍可取得和分享 WHO 的相關信息，而中共中央政府非常關切台灣同胞的健康與福祉，因此積極推動促進中國大陸與台灣在衛生領域的交流與合作，向 WHA 提出有關台灣的提案與健康無關，純屬政治問題，且造成 WHO 會員國間的政治對抗；(4) 由於「世界貿易組織」(World Trade Organization，以下簡稱 WTO) 不是聯合國專門機構，而台灣是以

註⑦ 中國代表團團長彭玉副部長在第 54 屆世界衛生大會全會上的發言（日內瓦，2001 年 5 月 14 日），見 <<http://www.china-un.ch/chn/15863.html>>。

註⑧ 沙祖康大使在世界衛生組織執委會第 109 屆會議審議涉台提案問題時的發言（日內瓦，2002 年 1 月 14 日），全文參見 <<http://www.china-un.ch/chn/23790.html>>。



「中國台北單獨關稅區」，^⑨而不是主權國家名義加入 WTO，因此台灣加入 WTO 的模式不適用於 WHO；及(5) 任何外國無論以任何理由或方式提出台灣參與 WHO 的活動，都是對中國主權和領土完整的侵害，都是對中國內政的干涉。

二〇〇二年五月十三日，中共出席第 55 屆 WHA 代表團團長張文康在全體會議中表示：「有關邀請台灣以觀察員身份出席 WHA 的提案是一個政治和法律的問題，而此問題早在一九七〇年代初經由聯大 2758 號決議的通過予以解決。少數 WHO 會員國提出邀請台灣以觀察員身份出席 WHA 的此一提案是挑戰 WHO 另一會員國（中國）的主權和領土完整，違反了《聯合國憲章》的基本原則」。張文康也指出，「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。」至於台灣提出以「衛生實體」的身分參加 WHO 方面，張文康認為：「WHO 是主權國家參加的聯合國機構，不是什麼『實體』組成的機構。WHO 組織法裡沒有『衛生實體』的概念，WHO 過去五十多年的實踐中也從未出現過什麼『衛生實體』。」無論台灣政府採用「中華民國」、「台灣」、「衛生實體」或任何名義，其主要目的是藉由加入聯合國和其他相關國際組織以達分裂中國，製造「兩個中國」或「一中一台」。鑒於台灣已於二〇〇二年元月正式加入成為 WTO 的會員，張文康在 WHA 全體大會中特別強調「WTO 模式」不適用於聯合國及其專門機構。張文康也就「WTO 模式」作了以下四點的澄清：

一、WTO 和 WHO 是性質不同的兩類組織。WHO 是聯合國專門機構，而 WTO 不是聯合國系統的國際組織，兩者的組織法和章程也不同；

二、WHO 和 WTO 在組織結構方面也不具有可比性。WHO 只能由主權國家組成，而 WTO 的成員除主權國家外，還可以包括單獨關稅區。在這一點上，WTO 與包括 WHO 在內的聯合國組織有本質的不同；

三、台灣以「中國台北」名義加入 WTO 是經中國中央政府同意的。中國政府允許台灣加入 WTO，是針對特定情況作出的特殊安排。這並不意味著我們在台灣問題上的立場有任何改變，也不意味著台灣的地位有任何改變；

四、台灣加入 WTO 不構成其他政府間國際組織及國際活動（如 WHO 或 WHA）可以仿效的模式。WTO 章程（第 12 條）允許單獨關稅區成為成員，台灣是以「台澎金馬關稅區」的名義（簡稱「中國台北」）加入 WTO。而 WHO 組織法規定，只有主權國家才能成為其正式成員，一個國家的海外領地可以成為準成員，顯然，台灣不符合上述兩種情況。這再次說明，台灣沒有資格以任何形式，任何名義參加 WHO 的活動，也沒有資格以任何名義參加世界衛生大會。

很明顯的，中共一向將台灣推動參與國際組織的政策作為與其主觀認定台灣是在「製造『兩個中國』或『一中一台』」劃上等號。但事實上，參與國際社會的各項政治、經濟、社會、文化、環保、醫療衛生等活動係屬台灣二千三百多萬人口的基本權

註⑨ “中國台北”是中共對“台、澎、金、馬單獨關稅區”的簡稱。台灣簡稱“中華台北”（Chinese Taipei）單獨關稅區。

利。此權利之行使涉及台灣政治、經濟、社會、文化、環保、醫療衛生等活動的持續發展與進步；台灣所有人民之生存、安全、發展、以及生活福祉之增進與上述活動之開展是息息相關的。但是中共卻完全以政治理由持續在國際社會上打壓、封殺、阻擾台灣加入國際組織或參與國際社會的相關活動。

中共處理台灣推動加入、參與國際組織的最高指導原則是「一個中國」，以及「台灣是中國的一省」。自我國退出聯合國這三十三年多以來，中共無論是在大陸或國際社會不同重要場合重申「台灣是中國之一省」的立場與堅持。^⑩基於「一個中國」原則，基於台灣是中國一部份的堅持，中共一再表示反對台灣參與聯合國及其專門機構的工作或活動。^⑪台灣也不能參加其他非聯合國系統下以主權國家為入會資格要件的國際組織。^⑫

二〇〇〇年八月，中共國務院副總理錢其琛在接見台灣新聞媒體訪問時曾經表示，台灣只能參加不以主權國家為入會條件的國際組織，舉如：亞銀（Asia Development Bank, ADB）、亞太經合會（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC）、奧運會，以及WTO。^⑬二〇〇〇年十月，中共所公布的〈二〇〇〇年中國的國防〉白皮書當中強調：「中國政府始終如一地堅持一個中國的原則，在關係到主權和領土完整的根本問題上，絕不會讓步和妥協。」^⑭

二〇〇二年八月十二日中國常駐聯合國代表王英凡就甘比亞等國提出「中華民國（台灣）在聯合國代表權問題」提案一事，約見聯合國副秘書長兼聯合國秘書長公室主任伊克巴爾里扎（Iqbal Riza），向他遞交了致聯合國秘書長安南的一封信，重申了中共有關台灣加入聯合國的原則立場。王英凡在信中指出：「甘比亞等極少數國家今年再次向聯合國大會提出所謂「中華民國（台灣）在聯合國代表權問題」的提案，更加露骨地企圖在聯合國內製造「兩個中國」、「一中一台」。這種錯誤作法不僅公開違背了《聯合國憲章》的宗旨和原則，嚴重歪曲了聯合國組織的性質，也是對國際社會公認的一個中國原則的公然挑釁，嚴重損害了中國的主權和領土完整，粗暴干涉了中國的內政。中國政府對此表示強烈譴責和堅決反對，要求這些國家立即停止其破壞中國主權和領土完整的非法行徑。」^⑮

王英凡在信中也指出：「一九七一年，第26屆聯大以壓倒多數通過的具有歷史意義的第2758號決議，在政治、法律和程序上徹底解決了中國在聯合國的代表權問題。這決議決定恢復中華人民共和國在聯合國的一切權利，承認中華人民共和國政府代表是中國在聯合國組織的唯一合法代表，驅逐以「中華民國」名義非法占據聯合國

註⑩ 三十五個中共有關台灣係屬中國一省的重要聲明，參見陸委會網站資料，〈<http://www.mac.gov.tw/english/MacPolicy/bj8906-1.htm>〉。

註⑪ “UN Denies Taiwan’s Entry,” *Beijing Review*, October 4, 1999, p. 5.

註⑫ “The One China Principle and the Taiwan Issue,” *Beijing Review*, March 6, 2000, p. 23.

註⑬ 「錢其琛的新三句話究竟是怎麼說的？」，*聯合報*，民國89年9月5日，版13。

註⑭ 「2000年中國的國防」，*人民日報*，2000年10月17日，版2。

註⑮ 王英凡致函聯合國秘書長重申一個中國原則（08-13-2002），見〈<http://www.china-un.ch/chn/33457.html>〉。

席位的蔣介石代表。這一決議的精髓正在於國際社會所公認的一個中國原則。甘比亞等國的提案無視事實，聲稱第 2758 號決議沒有確定台灣是中華人民共和國的一部分，肆意歪曲第 2758 號決議，公然挑戰一個中國原則，再次充分暴露出台灣當局分裂祖國的險惡用心。因此，根本就不存在所謂「台灣在聯合國代表權」問題，這完全是少數「台獨」分子一手泡製的。自中華人民共和國恢復在聯合國的合法權利之日起，中華人民共和國政府高度重視並保證全體人民充分參與並受益於聯合國活動，這自然包括台灣同胞在內，所謂「台灣人民被剝奪參與聯合國活動」的說法是完全站不住腳的。」^⑥再者，王英凡說，聯合國是由主權國家組成的政府間組織。台灣作為中國的一部分，根本沒有資格以任何名義和藉口參與聯合國系統及其專門機構的工作和活動。^⑦

二〇〇三年五月，出席第 56 屆 WHA 總務委員會審議有關台灣提案是否應列入全會臨時議程時，中共代表團團長、國務院副總理兼衛生部長吳儀發言表示中國政府堅決反對。她指出：「……台灣當局卻把 SARS 作為搞分裂活動的政治工具……。它們的根本目的並不在於發展衛生事業，而是在國際上製造『兩個中國』、『一中一台』。……WHO 是一個只有主權國家才能參與的聯合國專門機構，台灣參與世界衛生大會沒有任何法律依據。一九七一年第 26 屆聯合國大會第 2758 號決議、一九七二年第 25 屆世界衛生大會 WHA25.1 號決議，在政治、法律和程序上徹底解決了中國在聯合國和 WHO 中的代表權問題。根據 WHO 的《組織法》和衛生大會的《議事規則》，台灣作為中國的一個省，沒有資格作為會員或準會員加入 WHO，也沒有資格以觀察員身份參與衛生大會。」

吳儀也針對台灣所提出「衛生實體」的新概念提出反對意見。她說：「台灣企圖以所謂「衛生實體」名義參與 WHO，是站不住腳的。WHO《組織法》及其它任何法律文件根本沒有所謂「衛生實體」的概念。WHO 五十多年的實踐中也從未出現過所謂的「衛生實體」。「根據 WHO《組織法》、《WHO 與非政府組織的關係準則》等規定，邀請任何國家的非政府組織參與衛生大會時，必須首先徵得該國中央政府同意並應與聯合國大會經濟與社會理事會的有關決議一致。台灣作為中國的一個省，不管如何變換名稱，都顯然不符合這一要求。國際衛生領域的合作必須建立在尊重國家主權和領土完整基礎上。尊重國家主權和領土完整是《聯合國憲章》的重要原則。世界上任何主權國家都不會同意本國的一個省或地區，參與只有主權國家才能參加的聯合國機構。否則，世界將失去秩序，國際法將失去意義，國際組織也將失去有效開展工作的基礎。」^⑧

由以上中共官方所發表有關台灣參與聯合國，以及其所屬專門機構之聲明可以整理出中共反對我國出席 WHA 和參與 WHO 相關活動，以及反對台灣友邦提案將「邀請中華民國（台灣）以觀察員身份出席世界衛生大會」納入大會議程所依據之法律理

註⑥ 同上註。

註⑦ 同上註。

註⑧ 發言全文中文版參見中共外交部網站：<<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zjzg/gis/gjzzyhy/1115/1122/t23569.htm>>。

由包括：

- ◎台灣友邦在 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」之提案違背了《聯合國憲章》、《世界衛生組織法》、聯合國大會決議第 2758 號決議、WHA 第 25 屆大會決議第 25.1 號；
- ◎聯合國大會第 2758 號決議已承認中華人民共和國的代表是中國在聯合國的唯一合法代表，而 WHA 第 25.1 號決議承認中華人民共和國的代表是中國在 WHO 的唯一合法代表；
- ◎台灣友邦在 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」之提案侵犯了中共的主權、領土完整，干涉了中國內政；
- ◎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」之提案主要是出自製造「兩個中國」或「一中、一台」的政治意圖；
- ◎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；
- ◎WTO 並非聯合國系統內之專門機構之一，WTO 與 WHO 有別，即使台灣是 WTO 之會員，也沒有資格出席 WHA 或參與 WHO 之活動；此外，台灣成為 WTO 之一員係經中國政府之同意；
- ◎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。

在逐一評析上述中共官方反對台灣出席 WHA 或參與 WHO 之活動之前，有必要先說明《世界衛生組織組織法》有關新會員入會，以及《世界衛生大會議事規則》有關觀察員參加 WHA 的相關規定。

《世界衛生組織組織法》第三條規定：「本組織之會籍應對所有國家開放」。第四條規定，如果某國係屬聯合國之會員國，那麼依據《世界衛生組織組織法》第十九章規定，並依此國之憲法程序，簽訂或以其他方式接受《世界衛生組織組織法》的話，也可以成為 WHO 之會員國。依據《世界衛生組織組織法》第五條規定，倘若某國曾被邀請派觀察員出席在一九四六年於紐約所舉行之國際衛生會議的話，也可依據《世界衛生組織組織法》第十九章規定，並依此國之憲法程序，簽訂或以其他方式接受《世界衛生組織組織法》的方式成為 WHO 會員國。未能依據上述第四與第五條規定成為 WHO 會員國的國家，可依據《世界衛生組織組織法》第六條規定申請加入，但必須獲得 WHA 過半數票批准後才可成為會員。至於領土（territories）或各組領土（groups of territories），其本身不負國際關係行為者，依據《世界衛生組織組織法》第八條規定，倘經該 WHO 會員國（Member）或對該領土負責之主管當局代表提出申請，之後由 WHA 批准，該領土或各組領土就可成為 WHO 之副會員。但此副會員出席 WHA 代表之資格應為衛生專門技術人員，並應為該當地居民。^⑩

註⑩ 《世界衛生組織組織法》中文版將 native population 翻譯為當地土著。



至於有關邀請觀察員出席 WHA 方面，依據《世界衛生大會議事規則》第三條規定，WHO 之幹事長（Director-General）是可以邀請已提出申請為 WHO 會員之國家、申請為副會員之領土、或已簽署但尚未同意接受《世界衛生組織組織法》約束之國家派遣觀察員出席 WHA。此外，依據《世界衛生大會議事規則》第四十七條規定，WHA 是可以議決被邀請之非 WHO 會員派遣觀察員出席 WHA。就 WHO 有關觀察員出席 WHA 之實踐，將在下一節作進一步的討論。

叁、由國際法觀點析論中共反對台灣出席 WHA 或參與 WHO 活動所持官方立場

依據上節所整理出中共反對台灣出席 WHA 或參與 WHO 活動之法律理由，本節逐一討論如下：

一、台灣友邦在 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」之提案違背了《聯合國憲章》、《世界衛生組織組織法》、聯合國大會決議第 2758 號決議、WHA 第 25 屆大會決議第 25.1 號？

（一）違背《聯合國憲章》宗旨？

台灣友邦在 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」之提案不但沒有違背《聯合國憲章》，反而是履行作為聯合國成員之一所應盡之義務。蓋《聯合國憲章》列有一些與保障基本人權與解決衛生問題之相關條款，而聯合國會員國有義務遵守。首先，《聯合國憲章》第 1 條 3 款指出：「促進國際合作，以解決國際間屬於經濟、社會、文化、及人類福利性質之國際問題，且不分種族、性別、語言、或宗教，增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重」係聯合國設立宗旨之一。^②第 55 條規定國際經濟及社會合作之目標是：「為造成國際間以尊重人民平等權利，及自決原則為根據之和平友好關係所必要之安定及福利條件起見，聯合國應促進……國際間經濟、社會、衛生、及有關問題之解決；……（促進）全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵行，不分種族、性別、語言、或宗教。」第 56 條規定所有「聯合國」之會員國有義務採取共同及個別行動與聯合國合作，以達成上述第 55 條所載之宗旨。

依據《聯合國憲章》有關促進人權之承諾與規定，國際社會也相繼制定通過了所謂的《國際人權法案》（the International Bill of Rights），此包括以下幾個重要法律

註② 《聯合國憲章》中文版全文，見李明俊主編，當代國際法文獻選集（台北：前衛出版社，1998年11月），頁1~20。

文件：1.《世界人權宣言》^①；2.《經濟、社會、文化權利國際公約》^②；3.《公民權利及政治權利國際公約》^③；以及4.《公民權利及政治權利國際公約任擇議定書》^④。這些法律文書主要是以聯合國大會決議方式通過，但進一步對人權之保障與促進作出規定。《世界人權宣言》第2條規定：「人人皆得享受本宣言所載之一切權利與自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或他種主張、國籍或門第、財產、出生或他種身份。且不得因一人所隸國家或地區之政治、行政或國際地位之不同而有所區別，無論該地區係獨立、託管、非自治或受有其他主權上之限制。」第25條宣示：「人人有權享受其本人及其家屬康樂所需之生活程度，舉凡衣、食、住、醫藥及必要之社會服務均包括在內。且於失業、患病、寡居、衰老、或因不可抗力之事故致有他種喪失生活能力之情形時，有權享受保障。」《經濟、社會、文化權利國際公約》第12條規定：「一、本公約締約各國承認人人有權享有能達到的最高體質和心理健康的標準。二、本公約締約各國為充分實現這一權利而採取的步驟應包括為達到下列目標所需的步驟：(一) 減低死胎率和嬰兒死亡率，和使兒童得到健康的發育；(二) 改善環境衛生和工業衛生的各個方面；(三) 預防、治療和控制傳染病、風土病、職業病以及其他的疾病；(四) 創造保證人人在患病時能得到醫療照顧的條件。」

依以上規定可見，中共指控台灣友邦在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」之提案違背了《聯合國憲章》是站不住腳的。

(二) 違背《世界衛生組織組織法》？

《世界衛生組織組織法》前言中明確宣示：「享受最高而能獲致之健康標準，為人人基本權利之一。不因種族、宗教、政治信仰、經濟或社會情境各異，而分軒輊。」此組織法也強調，「各民族之健康為獲致和平與安全之基本，須賴個人間與國家間之通力合作。」^⑤一九七七年，WHO提出「於公元二〇〇〇年使健康普及全人類」的概念目標。一九九八年，WHO再度提出「在二十一世紀使健康普及全人類」的重要策略文件；兩者均要求所有WHO會員共同努力、合作，早日達成使所有人類獲得最高健康標準目標。依據上述《世界衛生組織組織法》所宣告之原則，WHO會員國提

註① The International Bill of Rights, United Nations General Assembly Resolution 217 (III), U.N. Doc. A/810 (1948), reprinted in Louis Henkin, ed., *The International Bill of Rights* (1981), 中文全文，見當代國際法文獻選集，頁68~72。

註② The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, United Nations General Assembly Resolution 2200 (XXI), U.N. Doc. A/6316 (1966), reprinted in *The International Bill of Rights*；中文全文，見當代國際法文獻選集，頁72~79。

註③ The International Covenant on Civil and Political Right, United Nations General Assembly Resolution 2200 (XXI)；中文全文，見當代國際法文獻選集，頁79~92。

註④ The Optional Protocol to the Civil and Political Covenant, United Nations General Assembly Resolution 2200 (XXI)；中文全文，見當代國際法文獻選集，頁92~97。

註⑤ 見基本文件：世界衛生組織，第四十三版(日內瓦，2001年)，頁1。

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，是符合《世界衛生組織組織法》相關規定。中共指控違背《世界衛生組織組織法》之說辭完全站不住腳。何況 WHO 之實踐的確允許邀請主權有爭議之國家或實體以觀察員身份出席 WHA（將另外於第七小節討論）。

（三）「肆意踐踏」聯合國大會決議第 2758 號決議？

一九七一年十月二十五日聯合國大會所通過的第 2758 號決議的名稱是「恢復中華人民共和國在聯合國的合法權利」。決議中提及聯合國大會回溯聯合國憲章的原則；考慮到恢復中華人民共和國在聯合國的合法權利，對於維護聯合國憲章和聯合國組織根據憲章所必須從事的事業，不可或缺；承認中華人民共和國的代表是中國在聯合國組織的唯一合法代表，中華人民共和國是安全理事會五個常任理事國之一；因此決定：「恢復中華人民共和國的一切權利，承認她的代表為中國在聯合國組織的唯一合法代表。立即趕出（expel）蔣介石在聯合國組織及其所屬機構內的代表，因所有席位皆非法佔有。」就此決議之法律約束性及被中共引用作為反對台灣出席 WHA 和參與 WHO 活動之正當性是可以作進一步的探討。

依據《聯合國憲章》，聯合國大會投票通過有關大會內部事宜、預算、安理會之選舉、法官之任命等決議對聯合國會員國是具有法律約束力。但聯合國大會所通過之其他決議是否對會員國具有法律約束力？就此問題之答案一向存有爭議。儘管多數的法學者是傾向推定聯合國大會所通過之決議沒有法律上的約束力，^⑥但事實上，聯合國大會決議依決議名稱所採用之文字、決議性質、所處理主題、實質條款內容、通過時之投票情形、通過時政府所作聲明、決議通過時之政治情勢、以及決議通過後被引用頻繁度等之不同其對會員國所具之法律約束力或效力也不盡相同。^⑦

依據法學家史龍（B. Sloan）的見解，聯合國大會所通過之決議發生法律約束力或效力的情形有三：一是由會員國締結特別協議規定聯合國大會決議有拘束力；二是國際社會逐漸形成一個慣例，承認聯合國大會某個決議有約束力；三是聯合國大會本身的地位使其決議具有約束力。^⑧此外，史龍在一九八七年的《英國國際法年報》發表一篇論文，指出聯合國大會所通過決議是否具法律約束力必須先區別此決議是依據《聯合國憲章》第 17 條所通過的「決定」（decisions）、還是依據《聯合國憲章》第 10 條所作成的「建議」（recommendations）、抑或此決議性質係屬一種「宣言」

註⑥ 參見 Oscar Schachter, *International Law in Theory and Practice* (Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1991), p. 85.

註⑦ 參見 Samuel A. Bleicher, "The Legal Significance of Re-Citation of General Assembly Resolutions," *American Journal of International Law*, Vol. 63, No. 3 (July 1969), p. 453.

註⑧ B. Sloan, "The Binding Force of a 'Recommendation' of the General Assembly of the United Nations," *British Yearbook of International Law*, Vol. 25 (1948), pp. 1~33, 引自丘宏達，*現代國際法*（台北：三民書局，民國 90 年 4 月），頁 94。

(declarations)。②就聯合國大會所通過之宣示性決議(declaratory resolutions)而言，一旦獲出席大會之所有聯合國會員國一致通過(unanimously adopted)或近乎一致通過(near-unanimously adopted)時，其法律上之約束力就相當強。但倘若聯合國大會決議並非一致無異議通過、且非具宣示性質之決議，其法律約束力就有問題。法學家薩特(Oscar Schachter)認為，就採多數決方式通過之決議而言，投反對票或表示不同意見之會員國不受該決議之拘束，蓋本質上，除非依據《聯合國憲章》授予聯合國大會有關內部組織之權限外，聯合國之會員國不受聯合國大會所通過決議之約束。③

儘管有學者主張，依據民主原則，多數的同意就足以使聯合國大會之決議具有約束力，但薩特認為將民主多數決原則適用至一國一票之國際社會是大有問題。在聯合國所有會員國當中，各國之大小及人口組成差距是如此懸殊的事實，依據一國一票原則所通過之決定並不能被認為是民主。國際社會當中，多數決要被接受或具有約束力，必須是事先達成協議或係屬一般之習慣因而對所有參與者有約束力。倘若無上述兩種情形，國際組織認為其以多數決所通過的決議對少數投反對票或表示不同意之國家具有約束力或控制效果的此種態度是既不公正也不實際。④聯合國大會的決議是政治過程。此過程無法排除國家權力與國家自我利益之介入。但是，倘若聯合國大會決議是基於政治的操縱或以威迫或機械式的投票方式而通過，那麼此種決議之可信度與權威性就被大打折扣。⑤

依據決議的內容、性質、政治的考量、通過之方式、以及投票的情形，一九七一年十月二十五日聯合國大會所通過之決議第2758號的效力是相當有問題的，尤其是對投反對票或棄權的會員國而言。聯大2758號決議前言所引用通過決議之依據並非是《聯合國憲章》的條款，而只是簡單提及《聯合國憲章》的原則。但究竟是那一個原則被引用作為通過聯大2758號決議？前言中並未說明。此外，作為恢復中共在聯合國合法權利以維護《聯合國憲章》及聯合國依據憲章所欲達致目標之考量也是相當模糊的政治陳述。再者，聯大2758號決議並非屬於前述「宣示性的決議」，其通過的方式也不是一致無異議，而是76票贊成、35票反對、以及17票的棄權。⑥若由國家之實踐而言，儘管中共以及其少數友邦在聯大相關的辯論中一再提及聯大2758號決議之通過及其效力，但聯大2758號決議通過的33年來，投反對票的35個會員國當中仍有13個國家並不承認中共，也有部份這些國家繼續在聯合國提案支持我國重返聯合國。

國際法上也存在著一個所謂「持續反對原則」(the principle of persistent objec-

註② B. Sloan, "General Assembly Resolution Revisited," *British Yearbook of International Law*, Vol. 58 (1987), p. 93.

註③ Oscar Schachter, *International Law in Theory and Practice*, supra note 25, p. 91.

註④ 同上註, p. 93.

註⑤ 同上註, p. 94.

註⑥ 參見Text of Resolution 2758 (XXVI), *International Legal Materials*, Vol. 11 (1972), p. 561.

tion)。此原則在一九五一年國際法院有關「英挪漁業案」(the Anglo-Norwegian Fisheries case)一案中確立，亦即在一個習慣國際法規則形成過程中，某一國持續反對受此規則之約束，那麼此一習慣國際法規則就對此持續反對立場之國家不具約束力。^④美國認為聯合國大會所通過有關深海床之一系列決議對其不具約束力，主要理由也是依據「持續反對原則」。^⑤美國也曾經挑戰聯合國大會是否有權依據所通過之決議第 2574D 號禁止各國在海床區域及洋底從事礦產資源開採活動的權限與該決議之效力。聯大決議第 2574D 號之通過是採投票方式：贊成者 62 國、反對者 28 國、棄權者 28 國。就該決議投下反對票之美國而言，認為該決議對美國不具約束力。此外，由於有 28 個國家反對該決議之通過，因此該決議並無法有效證明習慣國際法之形成。

對具有宣示習慣國際法性質之聯大決議就有此種不受決議通過之約束的爭議，同樣的，對具高度政治性質之聯大決議 2758 號，會員國依政治理由所進行之投票，且以 76 票贊成、35 票反對、17 票棄權極為分裂之投票結果通過，其對投反對票國家不具約束力的說法是強而有力的。此外依據國際法上之「持續反對原則」，一九七一年投反對票的 35 個聯合國會員國仍有 12 個國家持續反對承認中共，也未建立正式外交關係。^⑥因此，中共所稱我友邦謂肆意踐踏聯合國大會決議第 2758 號決議之說法是大有問題的。如果再依據國際法上的「情勢變遷主義」(Doctrine rebus sic stantibus, 或 doctrine of fundamental change of circumstances)，即使是已締結生效之雙邊條約或獲通過並生效之多邊條約而言，締約國一方也可以解除其條約義務，那麼，對不具法律約束力或效力被質疑的聯合國決議而言，一九七一年投贊成票之聯合國會員國更有法理依據，基於通過決議當時情勢在二、三十年之後發生重大改變為理由，質疑聯大決議第 2758 號之效力。^⑦

倘若中共強硬主張所有聯合國會員不得違背聯大決議第 2758 號，那麼，是否其他聯合國會員國也可要求中共遵守其他聯大所通過的決議？舉如聯合國大會在一九四八年所通過《世界人權宣言》的決議？又如，一九九一年聯合國大會曾經通過一個決議，其中宣稱「定期及真正的選舉係保障被統治者權利與義務此種持續性努力之必要及不可欠缺要素。」^⑧依此決議，中共是否也不應違背？或者，其他聯合國會員國，舉如

註④ 參見 Anglo-Norwegian Fisheries Case, *ICJ Reports 1951*, p. 116 at 131.

註⑤ R. R. Churchill and A. V. Lowe, *The Law of the Sea* (Manchester, U. K.: Manchester University Press, 1983), pp. 173~176.

註⑥ 哥斯大黎加、薩爾瓦多、馬拉威、尼加拉瓜、瓜地馬拉、查德、海地、宏都拉斯、甘比亞、多明尼加、巴拉圭、以及史瓦濟蘭。

註⑦ 參見 Elisabeth Zoller, "The 'Corporate Will' of the Untied Nations and the Rights of Minority," *American Journal of International Law*, Vol. 81 (July 1987), pp. 626~628; Oliver J. Lissitzyn, "Treaties and Changed Circumstances (Rebus Sic Stantibus)," *American Journal of International Law*, Vol. 61 (1967), pp. 895~922, 以及丘宏達, *現代國際法*, 頁 239~242。

註⑧ G. A. Res. 46/137, U.N. GAOR, 46th Sess. (1991).

美國，是否也可依據聯大決議第 46/137 號要求中共進行政治改革，實行真正的定期選舉？

(四) 第 25 屆世界衛生大會決議第 25.1 號有法律約束力或效力嗎？

第 25 屆世界衛生大會決議第 25.1 號之效力同樣的是可以被質疑，甚至推翻的。

一九五〇年十二月十四日，聯合國大會通過決議第 396 號，其中建議聯合國及其專門機構就聯大有關會員國代表權問題所通過或採取之立場應予以納入考量。此外，依據《聯合國與世界衛生組織的協定》第 4 條 1 款規定，就聯合國依據《聯合國憲章》第 58 條和 63 條規定向聯合國相關專門機構的政策及活動的協調作出「建議」時，WHO「同意盡快將聯合國向其提出的所有正式建議提交衛生大會、執行委員會或世界衛生組織其他相應的機構。」^③一九七一年十月二十五日，聯大通過第 2758 號決議後，其秘書長於一九七一年十月二十七日將該決議傳送給 WHO。同年十一月十一日，WHO 幹事長將一封有關將中國代表權問題列入第 25 屆 WHA 暫定議程，以及 WHO 執委會第 49 次會議之議程內之信函送交所有 WHO 會員和準會員。^④依此，一九七二年一月十八～二十七日，WHO 執委會第 49 次會議在日內瓦召開，會中議程編號 7.1.1. 討論中國在 WHO 代表權問題。肯亞之出席代表翁洋郭博士 (Dr. Onyango) 在會中曾提出有關聯大之決議是否自動對 WHO 會員國具有約束力問題。WHO 法律辦公室主任蓋特李基 (Gutteridge) 回答：聯大所通過之決定對聯合國系統內專門機構並不具約束力，但依據《聯合國與世界衛生組織的協定》，聯大之建議應送交 WHA 及 WHO 執委會，而所提送之聯大建議具有「說服性之權威」，因此，WHO 相關單位應將此聯大之建議列入考量。^⑤ WHO 執委會第 49 次會議最後以投票方式通過了 EB49.R37 號決議，決定將中國在 WHO 代表權問題納入第 25 屆 WHA 之議程，同時向 WHA 建議承認中華人民共和國政府在 WHO 代表中國之權利。^⑥

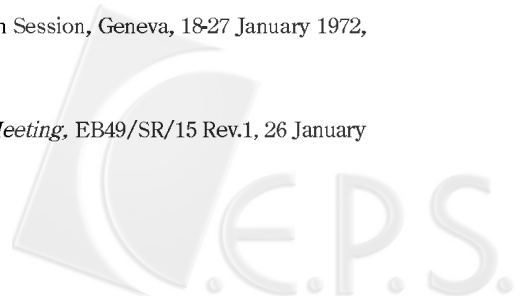
一九七二年五月，第 25 屆 WHA 在日內瓦召開。第三次 WHA 全會是在五月十日舉行，討論中國在 WHO 之代表權問題。在會議召開前，WHO 幹事長已於一九七二年二月十日將 WHO 執委會第 49 次會議通過之 EB49.R37 號決議傳送給中共；並於一九七二年三月八日將召開第 25 屆 WHA 通知及暫訂議程傳送給中共外交部。一九七二年四月二十七日中共回復，表示來不及準備出席事宜，因此無法參加第 25 屆 WHA。儘管如此，大會召開期間，巴基斯坦出席代表臨時向全會提送一份由阿爾巴尼亞等支持中共國家集團所共擬之決議草案，主要是恢復中共在 WHO 之權利及承認中共在

註③ 見基本文件：世界衛生組織，頁 42。

註④ 參見 WHO Executive Board, *Summary Records, Forty-Ninth Session, Geneva, 18-27 January 1972*, EB49/SR/14 Rev.1, p. 224.

註⑤ 同上註，p. 227.

註⑥ WHO Executive Board, *Summary Record of the Fifteenth Meeting, EB49/SR/15 Rev.1, 26 January 1972*, pp. 234~235.



WHO 之代表權。大會主席依據《世界衛生大會議事規則》第 51 條^③規定允許對此決議草案進行論和考慮通過。經過冗長辯論，主席將決議草案之是否通過交付表決。當時出席並投票的會員有 91 個，因此，只要有 46 個會員投贊成票的簡單多數，亦即 46 票就可獲通過。投票結果是 76 票贊成、15 票反對、27 票棄權。第 25 屆 WHA 因此通過 WHA 25.1 號決議。此決議只有兩條前言條款（preambluary paragraph）、一個實質條款（operative paragraph）。前者引述已獲通過之聯大決議第 2758 號，以及 WHO 執委會通過的 EB49.R37 號決議。實質條款內容主要照抄聯大決議第 2758 號之決定，亦即：恢復中共在 WHO 之合法權利；承認中共在 WHO 之代表權；以及驅逐蔣介石代表在 WHO 之席位。^④

WHA 25.1 號決議之通過同樣的也不是一致無異議，而是有 15 個會員國投反對票，27 個會員棄權未投票。WHA 所通過之決議，尤其是對投反對票之會員而言，此決議之效力或約束力正如聯大決議第 2758 號一樣是可以被質疑、推翻的。前述的「重大情勢變遷主義」同樣也適用於質疑、推翻 WHA 25.1 號決議問題上。此外，由於聯大決議第 396 號對 WHO 並無約束力，僅屬建議性質，而 WHO 執委會依據《世界衛生組織組織法》第 28 條 e 款之規定「自動擬具意見或提議提交衛生大會」，以及依據《世界衛生大會議事規則》第 5 條 d 款規定將「會員或準會員提出的任何項目」列入衛生大會每屆例會的臨時議程。因此，WHO 執委會是有權討論我國友邦在執委會會議中提出將「邀請中華民國（台灣）以觀察員身份出席世界衛生大會」之提案納入 WHA 臨時議程之權限。至於其他 WHO 會員國也有權提出「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，而 WHO 執委會依據此臨時議程項目《世界衛生大會議事規則》第 5 條 d 款規定應將該提案列入 WHA 臨時議程。

二、聯合國大會第 2758 號決議已承認中華人民共和國政府的代表是中國在聯合國的唯一合法代表，而 WHA 第 25.1 號決議承認中華人民共和國的代表是中國在 WHO 的唯一合法代表？

台灣友邦在 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」之提案與中國在聯合國與 WHO 之代表權問題是不相關。因此，也不存在肆意踐踏或違背聯大第 2758 號決議，以及 WHA 25.1 號決議的問題。

一九七一年聯合國大會第 2758 號決議草案，以及一九七二年 WHA 25.1 號決議草案提出時，與會各國代表強調此決議之提出不涉及 WHO 會籍之申請，而只是決定中國在 WHO 之代表問題。一九七二年一月，WHO 幹事長亦作此澄清。^⑤同樣的，台灣自一九九七年所推動以觀察員身份出席 WHA 事實上與 WHO 會籍之申請是不同的，

註③ 此條經修訂成為《世界衛生大會議事規則》第 52 條。

註④ 參見“Verbatim Records, Part II Plenary Meetings,” *Official Records of the World Health Organization*, No. 202, Twenty-Fifth World Health Assembly, Geneva, 9-26 May 1972, p. 40.

註⑤ WHO, Executive Board, *Summary Records*, EB49/SR/14 Rev.1, 26 January 1972, p. 225.

與中國在 WHO 代表權問題更是不相干。倘若台灣是提出會籍之申請，那麼《世界衛生組織組織法》第三章有關會員與副會員所規定資格條件就必須符合。此外，台灣並未提出要求取代中共在聯合國或 WHO 之席位或代表權問題。

就「重大情勢變更主義」之適用而言，當初聯大與 WHA 討論中國代表權問題時都承認此乃一政治問題。既然是一個政治問題，那麼國際社會、海峽兩岸以及台灣國內本身政治情勢之重大改變也當然影響一九七一年聯合國大會第 2758 號決議，以及一九七二年 WHA 第 25.1 號決議之適用與效力問題。美國曾經引用「重大情勢變更主義」去挑戰聯合國會員國繳交所應分攤聯合國費用之條約義務。^⑥如果說，條約義務可依「重大情勢變更主義」而終止或不履行，同樣的，聯合國大會第 2758 號決議，以及一九七二年 WHA 第 25.1 號決議之適用與效力也可被依據「重大情勢變更主義」之適用而失效。

三、我國友邦在 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」之提案侵犯了中共的主權、領土完整，干涉了中國內政？

中共官方立場認為台灣友邦在 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」之提案侵犯了中共的主權、領土完整，干涉了中國內政。但依據《聯合國憲章》第二條規定，聯合國之運作是植基於各會員國主權平等之原則。此外，聯合國各會員國不得在其國際關係上以與聯合國宗旨不相符之任何其他方法，侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立。一九七〇年十月二十四日，聯合國大會通過題為「關於各國依聯合國憲章建立友好關係及合作之國際法原則之宣言」的決議第 2625 號，其中對國家平等的內容列有以下規定：「各國一律享有主權平等。各國不問經濟、社會、政治或其他性質有何不同，均有平等權利與責任，國際社會之平等會員國。主權平等尤其包括下列因素：（a）各國法律地位平等；（b）每一國均享有充分主權之固有權利；（c）每一國均有義務尊重其他國家之人格；（d）國家之領土完整及政治獨立不得侵犯；（e）每一國均有權利自由選擇並發展其政治、社會、經濟及文化制度；（f）每一國均有責任充分並一秉誠意履行其國際義務並與其他國家和平相處。」^⑦

依此，基於各會員國主權平等原則，聯合國會員當中與台灣有正式外交關係之 27 個國家在行使國家主權時，有權選擇決定承認特定外國或政府，並與其建立外交關係。由這 27 個與我有邦交關係之聯合國會員國去看台灣申請以觀察員身份出席 WHA 一事，不但沒有侵犯了中共的主權、領土完整，干涉了中國內政，反而是行使依據國際法所應擔負之義務。嚴格而言，一個不被承認的中華人民共和國在那些與我國建立有外交關係邦交國之國內法律而言是不存在的；一個不被承認的中華人民共和國政府由

註⑥ Elisabeth Zoller, *supra* note 35.

註⑦ 參見丘宏達，*現代國際法*，頁 269。



於它不能代表其本國，其情況也是一樣，即使中華人民共和國仍被認為是國家。^④如果國家、政府及外交承認均不存在，中共對我國友邦在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」之提案此作法係侵犯了中共的主權、領土完整，干涉了中國內政此一指控就站不住腳。

四、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」之提案主要是出自製造「兩個中國」或「一中、一台」的政治意圖？

中共官方立場認為台灣透過友邦在 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」之提案主要是出自製造「兩個中國」或「一中、一台」的政治意圖。就國際法而言，此一說法是可以駁斥的，因為不管是否台灣透過友邦提出「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，「兩個中國」或「一中、一台」是既成事實，並無所謂「製造」「兩個中國」或「一中、一台」的問題。

事實上，自一九四九年之後至今，國際社會上已存在著「兩個中國」或「一中、一台」的政治實際情況。一九五〇年代至一九六〇年代，中華民國被國際社會大多數的國家所承認；但同時也有少數國家承認中華人民共和國。一九六〇年代至一九七〇年代，上述國家承認的情況開始對調，形成中華人民共和國被國際社會大多數的國家所承認；但同時也有少數國家承認中華民國。一九七〇年代之後，承認中華民國的國家愈來愈少，降至二〇〇四年的 27 個國家。但僅有少數國家的承認並不意味中華民國喪失主權國家的法律地位。傳統國際社會國家與國家之外交關係、條約之簽訂、大使館、領事館之互設、大使及領事之互派、商務、領務、文化、觀光及各種政治、軍事雙邊與多邊互動關係仍然持續不斷在中華民國與邦交國間進行，從未間斷。即使與中華民國斷絕或中止外交關係的國際社會其他多數國家，政治、經濟、文化等各種雙邊、多邊關係也是持續維持進行，沒有停止。國際社會多數成員與中華民國沒有正式外交關係主要是中共的壓力，而不是因為中華民國作為國家資格發生問題。依此，陳水扁總統所稱海峽兩岸「一邊一國」的說法，就法律而言並無錯誤。

一九九二年八月二日，由總統府國家統一委員會通過關於「一個中國」的涵意。若由中共之解釋，「一個中國」指的是「中華人民共和國」，將來統一以後，台灣將成為其轄下的一個「特別行政區」。但台灣的解釋是，「一個中國」指的是一九一二年成立迄今的「中華民國」，其主權及於整個中國，但目前之治權則僅及於台、澎、金、馬。一九四九年後，中國處於暫時分裂之狀態，由兩個政治實體，分治海峽兩岸，此乃客觀之事實。^⑤因此，「兩個中國」或「一中（中國大陸）、一台（台灣）」的存在是政治事實，沒有「製造」的問題。國際實踐上，分裂狀態下的兩個國家，同時存在兩個政府，並同時簽署批准國際條約成為締約方、同時申請加入成為國際組織成

註④ 參見丘宏達，現代國際法，頁 335。

註⑤ 參見《中國國際法年報》，第六卷（民國 79 年至 80 年），頁 119。



員是存在的，舉如，統一之前的東、西德，以及目前仍處於非分裂狀態的南、北韓。

依據國際法，以及《世界衛生組織組織法》規定，台灣是有資格申請成為 WHO 之會員。至於如果台灣果真提出申請成為 WHO 會員案，WHA 是否決定將此提案納入大會議程，或在納入議程後通過申請案係屬政治問題，而非法律問題。蓋依據一九三三年《蒙特維多國家權利與義務公約》（Montevideo Convention on the Rights and Duties of States）^⑩第 1 條規定，「國家作為國際法人應具備下列資格：a. 一定的居民；b. 固定的領土；c. 政府；d. 與他國交往的能力」，中華民國（台灣）絕對是一個國家。雖然國際社會絕大多數國家並不承認台灣之主權地位或國際法律主權（international legal sovereignty），但《蒙特維多國家權利與義務公約》第 3 條將承認的問題與國格要件予以區別。也就是說，國際社會其他國家的承認並非國家資格要件之一。更何況國際社會上的確有 27 國是承認中華民國（台灣）之主權地位及國際法律主權。^⑪此外，就那些與中共建立有正式外交關係之國家而言，台灣在 60 個以上此類國家設有準官方之經濟文化代表處。^⑫再者，台灣參與國際政府間組織，舉如 WTO、ADB、APEC 等。^⑬

註⑩ Montevideo Convention, signed at Montevideo, Dec. 26, 1933, entered into force 26 Dec. 1934, for the text visit: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/intdip/interam/intam03.htm>>.

註⑪ 這些國家包括：Belize, Burkina Faso, Chad, Costa Rica, Dominica, Dominican Republic, El Salvador, Gambia, Grenada, Guatemala, Haiti, Holy See, Honduras, Liberia, Macedonia, Malawi, Marshall Islands, Nicaragua, Palau, Panama, Paraguay, Saint Christopher and Nevis, Saint Vincent and the Grenadines, Sao Tome and Principe, Senegal, Solomon Islands, Swaziland, and Tuvalu.

註⑫ These countries include: Angola, Argentina, Australia, Bahrain, Belarus, Belgium, Bolivia, Brazil, Brunei, Canada, Chile, Colombia, the Czech Republic, Denmark, Dubai, Ecuador, Fiji, Finland, France, Germany, Greece, Hong Kong (China), Hungary, India, Indonesia, Ireland, Israel, Italy, Japan, Jordan, Kuwait, Latvia, Luxembourg, Macau (China), Madagascar, Malaysia, Mauritius, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Nigeria, Norway, Oman, Papua New Guinea, Peru, the Philippines, Poland, Portugal, the Republic of Korea, Russia, Saudi Arabia, Singapore, South Africa, Spain, Sweden, Switzerland, Thailand, Turkey, the United Kingdom, the United States, Uruguay, Venezuela, and Vietnam. See Ministry of Foreign Affairs, R.O.C., *Republic of China's Consulates & Representatives Offices Abroad*, available at: <http://www.mofa.gov.tw/emofa/eframe18_2.htm>.

註⑬ The other IGOs include: the Central American Bank for Economic Integration, the Asia-Pacific Group on Money Laundering, Egmont Group of Financial Intelligence Units for the World Association for Science Cooperation in Asia, Food and Fertilizer Technology Center for the Asian and Pacific Region, Afro-Asian Rural Development Organization, Asian Vegetable Research and Development Center, Study Group on Asian Tax Administration and Research, Conference of Governors of South-East Asian Central Banks, International Cotton Advisory Committee, International Office of Epizootics, International Seed Testing Association, and Association of Asian Election Authorities. 中華民國外交部，*外交年鑑*（台北：外交部，民國 89 年），頁 748~750。

基於以上法律論點之說明，中華民國（台灣）是有權依據《世界衛生組織組織法》第6條規定申請成為 WHO 之會員。但自一九九七年以來，台灣所提出之申請是以觀察員出席 WHA 而不是申請 WHO 之會籍，主要目的在於避開「兩個中國」敏感政治問題。換言之，台灣不但沒有在「製造」「兩個中國」問題，反而是將既成事實已存在的「兩個中國」問題作出善意彈性的處理。中共應該感謝中華民國（台灣）的彈性作法而不是一再打壓。國際社會也應該表示歡迎支持中華民國（台灣）所採取之善意作法。中共所稱台灣透過友邦在 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」之提案主要是出自製造「兩個中國」或「一中、一台」政治意圖的說法也站不住腳。

五、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？

中共有關 WHO 只由主權國家參加的聯合國專門機構係屬片面，且不正確的說法。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（*de jure*）承認，以及至少 60 個國家以上事實（*de facto*）承認的主權國家。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）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，台灣自一九九七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，^⑤但出席 WHA 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」之觀念擺在「國家」之概念之前。《世界衛生組織組織法》前言重複使用「各

註⑤ 《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」。



民族」之事實印證此意圖。^⑤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）

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）^⑥、

註⑤ 《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.”

註⑥ 被歸類於“Observer for a non-Member State”。

巴勒斯坦^㉗、馬爾他騎士團^㉘、國際紅十字會^㉙、國際紅十字會及紅新月會聯合會^㉚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。

六、WTO 並非聯合國系統內之專門機構之一，WTO 與 WHO 有別，即使台灣是 WTO 之會員，也沒有資格出席 WHA 或參與 WHO 之活動；此外，台灣成為 WTO 之一員係經中國政府之同意？

中共認為 WTO 與 WHO 是不同的，蓋前者是允許非主權國家成為會員，但後者不是。事實上，中共此一說法有邏輯上之錯誤。因為，台灣並非申請成為 WHO 之會員或副會員，而只是要求 WHO 邀請台灣以觀察員身份出席 WHA。此外，即使 WTO 並非聯合國系統內之專門機構，但就一些內部協調目的或事宜，WTO 之前身 GATT 以及目前的 WTO 是可被視為在聯合國系統內。^㉛再者，即使 WTO 不算是聯合國系統內之機構，但基於 WHO 與 WTO 兩者功能、活動、以及合作之必要性，要完全排除 WTO 之會員出席 WHA 或參與 WHO 相關活動在法律上與實務上是站不住腳的。中共宣稱台灣成為 WTO 之一員係經中國政府之同意，此一說法更是謬論，蓋台灣先申請成為 GATT 觀察員之後，於一九九五年十二月一日正式致函 WTO 秘書處，依據 WTO 設立協定第 12 條規定申請加入 WTO。申請提出後，再經數年與 WTO 之會員進行雙邊與多邊諮商之後才在二〇〇二年元月正式加入成為 WTO 之會員。

儘管 WTO 與 WHO 在成員要件之規定上是有所不同，但此二組織職掌與功能上是十分密切相關的。此乃為何 WHO 與 WTO 秘書處在二〇〇二年出版一份題為〈WTO 協定與公共衛生〉（WTO Agreements & Public Health）的共同研究報告。^㉜在 WHO 與 WTO 之技術合作與互動關係上，WHO 的藥品、衛生、食品安全、檢疫等政策、WTO 之附屬協議，尤其是與藥品和疫苗相關的《與貿易有關的知識財產權協定》（the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS）、與食品安全、動物產品安全相關的《實施動植物衛生檢疫協定》（the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS）、與藥物標準、生物標準

註^㉗ 被歸類於“Observer invited in accordance with Resolution WHA27.37”。

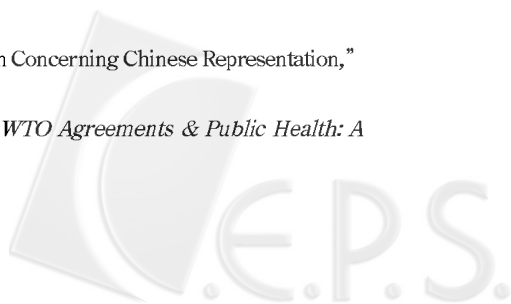
註^㉘ 被歸類於“Observers”。

註^㉙ 被歸類於“Observers”。

註^㉚ 被歸類於“Observers”。

註^㉛ 參見“Developments Within the Organization of the UN System Concerning Chinese Representation,” *International Legal Materials*, Vol. 11 (1972), p. 561.

註^㉜ World Health Organization and World Trade Organization, *WTO Agreements & Public Health: A joint study by the WHO and the WTO Secretariat* (2002).



相關的《對貿易構成技術障礙協定》(the Agreement on Technical Barriers to Trade, TBT)，與食品、殺蟲劑相關由FAO/WHO Code Alimentarius Commission所通過的標準、與健康產品採購相關的《關稅貿易總協定》(The General Agreement on Trade and Tariffs, GATT)和與健康服務相關的《服務貿易總協定》(The General Agreement on Trade in Services, GATS)等^③都是息息相關。

基於WHO與WTO此二組織正進行積極合作計畫，俾以增進貿易與公共衛生活動之政策協調、整合之際，排除WTO任一會員參與WHO之活動是不可思議的事。誠如WHO與WTO秘書處所共同出版之研究報告——〈WTO協定與公共衛生〉結論中所強調，就任何特定之貿易及公共衛生議題，政策決定之準備過程必須要有相關部會、專門機構、公民社會、私人部門、以及大眾之參與。有效的政策制定有賴所有相關者之認知、協調與介入。當一國在申請WTO會籍時，就提供其國內公共衛生專業人士一個重要管道去影響與公共衛生相關之貿易政策。而所有國家之公共衛生與貿易官員可利用不同場合和機會去作成更一致、更調合之政策。^④基此，中共以WTO和WHO係屬兩種性質不同、組成不同之國際組織為由，阻撓台灣參與WHO，不但違反了WTO協定的誠信原則和條約義務，與WHO本身之政策也相違背。

七、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？

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。

一九四五年，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。一九七三年，分裂之東、西德同時加入聯合國，成為會員。一九五一年，南韓申請加入WHO「西太平洋區域委員會」(WHO Western Pacific Region Committee)。一九七三年北韓加入WHO「東南亞區域委員會」(WHO Southeast Asia Region CCommittee)。一九九一年，南、北韓也同時加入聯合國。一九九〇年十月三日，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。^⑤

註③ 參見 WTO/Guide to sources of trade-related technical assistance/WHO, available at: <http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/teccop_e/multi_org_e/who_e.htm>.

註④ 同上註，pp. 144~149。

註⑤ 參見“Growth in United Nations Membership, 1945-2002,” available at: <<http://www.un.org/Overview/growth.htm>>.



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。^⑥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，經濟體也有權力申請成為會員。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。^⑦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。

一九九三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。^⑧依此，一九九五年八月「聯合國跨界魚類種群與高度迴游

註⑥ 參見 World Health Organization Western Pacific Region, In Brief, available at: <http://www/wpro.who.int/in_brief02.jsp>.

註⑦ Myres S. McDougal and Gertrude C.K. Leighton, "The Rights of Man in the World Community: Constitutional Illusions Versus Rational Action," *Yale Law Journal*, Vol. 59 (1949), p. 83.

註⑧ 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 (MHLIC). 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 Myron H. Nordquist and John Norton Moore, eds., *Current Fisheries Issues and the Food and Agriculture Organization of the United Nations* (Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 2000), p. 31.

魚類種群會議」第6次會議所通過之《有關履行一九八二年聯合國海洋法公約跨界種群與高度迴游種群保育與管理相關條款之協定》^⑥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，^⑦也包括「聯合國跨界魚類種群與高度迴游魚類種群會議」主席斐濟籍南登大使(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。^⑧

一九九九年二月，「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

註^⑥ 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. 此協定於二〇〇一年十二月十一日生效，截至二〇〇二年十月二十一日止，全球共有32個國家是此協定的締約國。參見 Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements, Oceans and Law of the Sea, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, available at: <http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm>.

註^⑦ 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*, 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. 152, 153 (2001); Are K. Sydnese, "Regional Fisheries Organizations: How and Why Organizational Diversity Matters," 32 Ocean Dev. Int'l L 349 (2001), p. 352. William Edeson, "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).

註^⑧ 一九九五年八月「聯合國跨界魚類種群與高度迴游魚類種群會議」第5次會議召開期間在討論《有關履行一九八二年聯合國海洋法公約跨界種群與高度迴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>>.

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迴游魚類種群的機制。^②

二〇〇〇年九月五日，出席此會議之國家通過了《保育暨管理中西部太平洋高度迴游魚類種群公約》。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）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。台灣在二〇〇〇年九月五日簽署了「漁業實體參與安排」（Arrangement for the Participation of Fishing Entities），^③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迴游魚類種群公約》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迴游魚類種群委員會」的三次籌備會議。^④《保育暨管理中西部太平洋高度迴游魚類種群公約》將於二〇〇四年六月十九日生效。

「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《有關履行一九八二年聯合國海洋法公約跨界種群與高度迴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。一般認為將於二〇〇三年下半年生效的《保育暨管理中西部太平洋高度迴游魚類種群公約》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迴游魚類種群委員會」之活動。^⑤二〇〇二年十月，「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，

註② “Opening Remarks by the Chairman, Ambassador Satya N. Nandan,” 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.

註③ See Article 9(2) and Annex I (Fishing Entities) of the WCPFC Convention and the “Arrangement for the Participation of Fishing Entities.”

註④ 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.

註⑤ 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).

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)。^⑦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「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,國際社會爲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,那麼爲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,提供醫療服務等目的,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迴游魚類種群委員會」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。

伍、結 論

中共所持反對台灣參與WHO的法律依據是北京政府片面的解釋,由當代國際法論之,並不全然站的住腳。換言之,中共官方所稱邀請台灣以觀察員身份出席世界衛生大會違反《聯合國憲章》、聯大第2758號決議、《世界衛生組織組織法》、一九七二年第25屆衛生大會WHA25.1號;依據《世界衛生組織組織法》、《世界衛生組織議事規則》、WHO之先例與實踐,WHO會員國無權提出「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;邀請台灣以觀察員身份出席世界衛生大會是在製造「兩個中國」或「一中、一台」此種種論點是有國際法上的爭議問題存在,不但可以被質疑,也可以被挑戰。儘管如此,國際社會與國際關係所出現爭議之解決,

註^⑦ 參見Agenda Item 1.2. Admission of the Fishing Entity of Taiwan, 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, 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.

尤其涉及國際組織之內部運作與決策過程，往往是政治掛帥。國家利益的實質考量遠甚於國際法律原則之遵守。此種現實國際政治也是台灣無法完全依賴法律、道德訴求達到加入 WHO 的主要障礙。但反過來說，一旦國際政治環境生變，本文所討論的國際法律論點的確是可以被引用為支持台灣出席世界衛生大會、參與 WHO 相關活動的重要依據。

* * *

(收件：93年3月15日，修正：93年7月15日，接受：93年7月23日)



Rebuttal to PRC's Arguments Against Taiwan's Bid for WHO Observership: An International Law Perspective

Yann-huei Song

Research Fellow

Institute of European and American Studies

Academia Sinica

Abstract

Over the past seven years, Taiwan has actively pursued an observer status in the World Health Organization (WHO) for the purpose of contributing its own resources to the organization, joining the multilateral global health effort, and enhancing the health security of its own people. The People's Republic of China (PRC) has been in opposition to such a bid, stating that (1) Taiwan's participation in the WHO violates China's sovereignty; (2) Taiwan is not a state and thus under the WHO Charter, is not eligible to apply for membership in the organization; (3) there is no precedent for Taiwan to participate in the WHO as a "health entity" or observer; and (4) there is no need for Taiwan to participate in the WHO. The purpose of this paper is to demonstrate, from an international law perspective, why inviting Taiwan to participate as an observer in the World Health Assembly (WHA) is congruent with the laws, interests, and practice not only of the WHO (and its members), but also of other international bodies as well. This paper concludes that the legal grounds cited by the PRC to reject Taiwan's bid for an observer in the WHO are subject to challenge and should be re-considered.

Keywords: World Health Organization; Taiwan; China; International Law; Observer; Health Entity



參考文獻

- 丘宏達 (2001), 《現代國際法》, 台北: 三民書局。
- 李明俊 (主編) (1998), 《當代國際法文獻選集》, 台北: 前衛出版社。
- 中華民國外交部 (2000), 《外交年鑑》, 台北: 外交部。
- Barton, Ronald (1999), "The Law of the Sea and Regional Fisheries Organizations," *International Journal of Marine & Coastal Law*, 14: 3, 333-352.
- Bleicher, Samuel A. (1969), "The Legal Significance of Re-Citation of General Assembly Resolutions," *American Journal of International Law*, 63: 3, 444-478.
- Botet, Violanda (2001), "Filling in One of the Last Pieces of the Ocean: Regulating Tuna in the Western and Central Pacific Ocean," *Virginia Journal of International Law*, 41: 4, 787-813.
- Churchill, R. R. and A.V. Lowe (1983), *The Law of the Sea*, Manchester, U. K.: Manchester University Press.
- Edeson, William (2001), "The International Plan of Action on Illegal Unreported and Unregulated Fishing: The Legal Context of a Non-Legally Binding Instrument," *International Journal of Marine & Coastal Law*, 16: 4, 603-623.
- Hayashi, Moritaka (1995), "The 1995 Agreement on the Conservation and Management of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks: Significance for the Law of the Sea Convention," *Ocean & Coastal Management*, 29, 51-59.
- Lissitzyn, Oliver J. (1967), "Treaties and Changed Circumstances (Rebus Sic Stantibus)," *American Journal of International Law*, 61, 895-922.
- Lodge, Michael W. (2000), "The Draft Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean," in Myron H. Nordquist and John Norton Moore (eds.), *Current Fisheries Issues and the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 3-96.
- McDougal, Myres S. and Gertrude C. K. Leighton (1949), "The Rights of Man in the World Community: Constitutional Illusions Versus Rational Action," *59 Yale Law Journal* 83.
- Molenaar, Erik Jaap (2000), "The Concept of 'Real Interest' and other Aspects of Cooperation through Regional Fisheries Management Mechanisms," *International Journal of Maritime and Coastal Law*, 15: 4, 475-531.
- Murphy, Sean D. (2001), "Conservation of fish in the Western and Central Pacific Ocean," *American Journal of International Law*, 95: 1, 152-154.
- Schachter, Oscar (1991), *International Law in Theory and Practice*, Dordrecht/Boston/

London: Martinus Nijhoff Publishers.

Sloan, B. (1987), "General Assembly Resolution Revisited," *58 British Yearbook of International Law* 93.

Sydney, A. K. (2001), "Regional Fisheries Organizations: How and Why Organizational Diversity Matters," *32 Ocean Development and International Law*, 32, 349-372.

World Health Organization and World Trade Organization(2002), *WTO Agreements & Public Health: A joint study by the WHO and the WTO Secretariat*.

Zoller, Elisabeth (1987), "The 'Corporate Will' of the United Nations and the Rights of Minority," *American Journal of International Law*, 81: 3, 610-634.

