

# 申請為WHO會員國，不是 WHA觀察員

●陳隆志／台灣新世紀文教基金會董事長、台灣聯合國協進會理事長、台灣國際法學會理事長

世界衛生大會（World Health Assembly，WHA）將於5月22日起在日內瓦召開2006年的年會。最近外交部相關官員表示，今年我國繼續爭取做為WHA的「觀察員」，如仍受中國打壓而挫敗，則明年起擬直接以主權國家的身份，申請為世界衛生組織（World Health Organization，WHO）的會員國。這一個新思維雖遲來但值得肯定支持。就根本與長遠處著眼，以台灣的名義身份申請做為WHO的正式會員國，不是WHA的觀察員，才是台灣應該追求的正確之路。

## WHO會員國的好處遠大於WHA觀察員

WHA是WHO的一個機關，WHO其他的機關是執行委員會（Executive Board）及由總幹事（Director General）掌理的秘書處（Secretariat）。事實上，台灣申請為WHO正式會員國的好處遠大於成為WHA觀察員。

首先，從功能性來看，WHO正式會員國享有完整的權利，而觀察員就像是一個旁觀者，參與運作的深度與廣度都受很大的限制。觀察員沒有被選舉權，無法擔任

任何職務，也沒有投票權。正式會員才享有對WHO政策、工作計畫的表決權，對於重要職務如總幹事、執行委員等也有選舉與被選舉權。

觀察員可參與WHA與其他主要委員會，但必須得到主席或總幹事的邀請，正式會員則不受此限制。觀察員在獲得WHA或委員會同意時，才可以針對會議討論之問題發言，而正式會員既可發言也可提案。觀察員只能取得非機密性文件及總幹事認為可以發給的其他文件，正式會員則可以取得WHO之所有文件訊息。觀察員可提交備忘錄給總幹事，但總幹事可決定該備忘錄之分發傳送性質與範圍；會員國則沒有此項限制。

其次，從代表性來看，觀察員的身份也不如會員國。WHO是由主權國家參與的聯合國專門機構，其會員都是國家，而觀察員則不一定是國家。台灣以觀察員的身份提出入會申請，除了參與國際醫療事務受到限制，也不符合大多數人民的期待；另一方面也容易誤導國際社會產生錯覺，以為台灣不是一個獨立的主權國家。如此一來，不但沒有加分，反而有減分的效果；而以非國家的「健康實體」身份提出申請為觀察員，等於自我棄守，自我傷害。

## 在程序上，要成為 WHO 會員國 並不難於 WHA 觀察員

要做WHO的正式會員國必須是主權國家，但是不限於聯合國的會員國。聯合國的會員國真容易成為WHO的會員國；但是，非聯合國會員國的國家，也可申請為WHO的正式會員國。

實際上，申請成為WHO會員國不一定比WHA觀察員困難。入會有關的條文是WHO憲章第三條至第六條。第四條涉及聯合國會員國：「聯合國各會員國按本憲章第十九章規定，並依照各該國立法程序簽署或以其他方式接受本憲章者，均得為本組織會員。」第五條明訂創始會員的資格：「應邀派遣觀察員出席1946年在紐約召開的國際衛生會議的各國政府，在本組織首屆世界衛生大會召開前，根據本憲章第十九章規定，並依各該國程序簽署或以其他方式接受本憲章者，均得為本組織會員。」台灣目前不是聯合國的會員國，也不是1946年國際衛生會議的受邀國，憲章第四及第五條並不適用。

適用台灣入會的條文是第三條與第六條。根據第三條，「所有國家均有資格參加本組織為會員」，並不限於聯合國的會員國。第六條則規定：「在不違背本組織根據憲章第十六章規定與聯合國所達成的任何協議的情況下，凡未能依照本憲章第四、五兩條規定參加為會員者，均可申請為會員，經世界衛生大會（WHA）以簡單多數決（simple majority vote）通過，即可為本組織會員。」

換句話講，WHO的會員是開放給所有的國家，並不限於聯合國會員國，而申請入會的決定由WHA以過半數的簡單多數

決通過。這與一般國際組織以三分之二的多數決定入會的申請，大有不同。同時，也沒有聯合國安全理事會常任理事國（包括中國在內）行使否決權的問題。世界衛生大會（WHA）以「簡單多數決」既可決定會員的入會申請，也可決定觀察員的申請。顯然，在投票程序上，成為WHO的會員國與WHA的觀察員，其困難度相同。

## 反擊「台灣是中國一部分」的論調

台灣加入WHO最大的阻礙來自於中國的反對，其打壓台灣所持的主要理由為：第一、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WHA」的提案，企圖製造「兩個中國」、「一中一台」，違反「一個中國原則」，嚴重侵犯中國的主權，干涉中國的內政。第二、台灣參與WHO不但違反《聯合國憲章》以及聯合國大會第2758號決議，也抵觸《WHO憲章》及1972年第二十五屆WHA第25.1號的決議。第三、WHO是由主權國家參與的聯合國專門機構，台灣是中國的一部分，根本沒有資格申請為WHO的會員或觀察員，也沒有資格出席WHA或參與WHO的任何活動。

中國所持的理由是歪理，必須嚴正加以反駁，無法逃避台灣主權的爭論。台灣參與任何國際組織（包括WHO）絕對不是與中國爭奪所謂的「中國代表權」。事實上，1971年聯合國大會所通過的第2758號決議是針對中國代表權所做的決定，根本不涉及台灣的地位歸屬。中華人民共和國（中國）於1949年成立以來，已經五十七年，但從來不曾統治過台灣一日。台灣與中國是二個互不隸屬的國家，台灣不是中國的一部分，也不是中國的內政問題。要

破除「一個中國原則」的迷思，一個有力的方式就是明確宣示台灣是一個主權獨立的國家，申請成為WHO的會員國。

台灣參加WHO有健康人權的一面，也有牽涉台灣國格的政治面，台灣要加入WHO，千萬不可以犧牲國家獨立主權作為交換條件。假使我們在國際上不認為自己是一個國家，不願意爭取主權國家應有的權利，那麼台灣在國際上將停留在「經濟實體」、「漁業實體」、「健康實體」等非國家的地位，容易被解釋為「默認」台灣是中國的一部分。政府目前所採取「健康實體」觀察員的策略，是一種委曲求全的作法，不但未能換來中國政府的善意回應，反而模糊了台灣的正當訴求。台灣為什麼要自我矮化選擇不能凸顯主權意涵的健康實體去參與WHO？中國於2005年3月通過實施「反分裂國家法」，以「台灣為中國一部分」做前提；我政府在國際組織（特別是WHO與聯合國）對中國政府的一個有力反駁、譴責，就是要以台灣是一個主權獨立國家的明確立場，申請加入為會員國。

## 向 WHO 會員國的目標前進

根據台灣醫界聯盟基金會3月份公布的

「台灣民眾對台灣加入WHO意向調查」報告，有83.2%的民眾支持政府將加入WHO列為重要政策；有71.2%的人主張台灣應直接爭取成為完整的會員資格；78.8%的民眾贊成以台灣的名稱爭取加入WHO。這份報告凸顯台灣人民對於加入WHO的議題已經凝聚高度的共識，政府必須重視民意。

事實上，無論政府如何保持低調，提出成為WHA觀察員的策略，或配合「台灣人民健康人權不應被政治阻擾」、「台灣願意與世界分享公衛經驗」、「台灣願意提供各國衛生人道援助」以及「台灣願意積極參與WHO推動的各項工作」等國際文宣為訴求，還是無法突破中國的封鎖。我們過去爭取WHA觀察員，今後應進入爭取WHO會員國的新階段。台灣申請加入WHO為會員國的攻防戰是表達台灣是一個不隸屬於中華人民共和國的重要國際外交戰。

我們要成為WHO會員國的正確新方向既定，就要抱著信心與決心，再接再厲，持之以恆，全力以赴，相信有志竟成。

（本文原刊載2006年5月7日自由時報第A4頁「星期專論」） ◎