

# 台灣以會員身份加入WHO的法理與實例援引

●林世嘉／台灣醫界聯盟基金會執行長

●周劭彥／台灣醫界聯盟基金會國際事務專員

## 一、基於民意決定政策乃民主國家之常態

今年總統府決定以台灣為名申請成為WHO的正式會員國，對於此一政策立場的轉變本會深表贊同，從去年本會所作的大規模民調即指出有超過七成以上的民眾願意支持政府以台灣為名成為WHO的正式會員國，而非僅是參與每年僅能出席一週的觀察員<sup>1</sup>，雖然有部分人士批評此為陳總統的選舉手法，但台灣既為民主國家，政府根據人民意志制訂或修改政策實乃天經地義之常態。

## 二、成為會員才能有意義的參與WHO

也有許多國家認為台灣若能實質參與WHO的各項活動，會比追求一個會員資格來得更有意義。但2005年WHO秘書處與中國簽署了一份現今仍密而不宣的備忘錄（MOU）後，該說法已完全失去意義，目前台灣若要參與某個由WHO所主辦的會議，則必須先由WHO審查兩週後，再轉給北京審查兩週，最後台灣專家

才能知道是否可以與會，以當前全球最關心的流感疫情為例，相關的會議台灣一個也不能參與，更遑論其他因太晚接到通知而來不及辦理各項旅行文件的其他會議。在這種情形下，任何對台灣有意義的參與，都必須由中國單方面認定，在兩者公衛需求差距如此龐大的情形下<sup>2</sup>，這對台灣來說又有何意義？

## 三、申請會員在邏輯上完全符合各國支持台灣成為觀察員的立場

最後，根據世界衛生大會第3條之規定，「幹事長可邀請已提出會籍申請的國家……派觀察員出席世界衛生大會」，而台灣過去在WHA大會上所進行的各項表決，僅是就「台灣成為WHA觀察員一案上，是否列入議程」之表決，也因此該項表決只是就「程序」問題，而非「實質」問題之表決。是以，台灣申請成為會員的方式，透過該條文之應用，亦能達成成為觀察員之目的，完全符合美日等國支持台灣成為觀察員之邏輯思考。

#### 四、WHO 沒有也不應有「一中政策」

日前WHO幹事長陳馮富珍表示，WHO有所謂的「一中原則」而無法接受台灣的會員申請，但WHO所有的正式相關文件從來沒有出現過「One China Policy」這三個字，只有1972年WHO依據聯合國的決議通過WHA25.1號（七十六國支持，十五國反對，二十七國棄權），內容指出「恢復中華人民共和國的所有權利……並驅逐蔣介石的代表」（restore all its rights to the People's Republic of China...and to expel forthwith the representative of Chiang Kai-Shek），其中並未涉及台灣的代表權，也未出現「One China」三字。更何況，One China Policy是源於美國政府在1979年因應與中華人民共和國建交所提出的「名詞」或「政策」，跟WHO在1972年所通過的決議毫無關係，作為一個以普世性組織自詡的國際公共衛生組織<sup>3</sup>，WHO豈可將個別或部分會員國的政策，當成是本身組織的政策，而WHO秘書處更沒有權力在未將台灣申請會員案告知其他會員國家前，事先以一個不存在的「一中政策」片面排除台灣的參與機會。更何況WHO發言人Simpson已於2004年4月間表示過WHO並沒有所謂「一中政策」，WHO的一貫立場是台灣參與問題應由所有會員國決定<sup>4</sup>。

#### 五、台灣理應在大會議程上至少應享有東德當年的入會程序與權益

根據WHO的憲章第3條規定，WHO會

員資格「應向所有國家開放」，此一條款基於兩個基本原則，一為WHO的「普世性原則」，二為會員必須具有「國家資格」（statehood）。目前WHO共有一百九十三個會員國<sup>5</sup>，要成為WHO的會員國，可透過兩種方式為之，第一種是若為聯合國的會員國家者，由於WHO是聯合國體系下的一個專門機構，因此WHO憲章第4條規定聯合國會員國依其本國憲法程序，簽訂或以其他方式接受WHO憲章者，得為WHO之會員國。至於非聯合國會員國家者，則可依**WHO憲章第6條之規定**，其申請經世界衛生大會過半數同意票批准後，即得成為會員國。當時憲章第6條制訂的背景為，WHO希望有更多的國家能加入此一組織以達該組織所追求的「普世性」原則，因此刻意將入會標準降低至二分之一的同意票，而非多數聯合國體系內專門組織所需的「三分之二」同意，並排除聯合國安理會「否決權」的行使，並盡量減低因國際法與國家主權間所引發之爭議因素干擾，以強調WHO是一個技術性組織，而非政治組織之特性。1946年，當時在為了成立WHO所召開的國際衛生大會（International Health Conference）上，加拿大代表（後成為WHO首任幹事長）Brock Chisholm特別指出：「我們無法承擔在對抗疾病的藩籬上出現任何國家，無論是因政治態度或傾向所造成的缺口，若將其排除在外，都會對WHO的有效性形成嚴重影響。重要的是健康應被視為一個全球性的問題，得全然獨立於世上個別國家的政治態度」<sup>6</sup>。

除該二款條文外，在世界衛生大會議事規則第115條也規定：「凡國家申請成為本組織會員國……應按憲章第6條與第8條

將申請書送交給幹事長，並由幹事長轉交各會員國。所述申請如於下屆衛生大會開幕前三十日送達幹事長，則此申請應列入該屆大會議程」。世界衛生大會議事規則第3條則指出：「幹事長可邀請已提出會籍申請的國家……派觀察員出席世界衛生大會」。在實際運作與應用上，對幹事長則造成一個難題，也就是在相關條文規定不清楚的情況下，幹事長是否有權判斷一個會員申請國是否具備「國家資格」(statehood)？或者，幹事長應向會員國轉交由任何「政治實體」所送出的申請案，東德的例子或許是一個很好的說明。

## 六、「東德模式」

1968年4月2日，德意志民主共和國（東德，German Democratic Republic；GDR）由外交部長致函WHO幹事長表達欲成為WHO會員國的意願，當時的幹事長面對東德的申請，採取了兩項分別的動作，首先，他將東德的申請案置於該屆世界衛生大會的議程上，並附上相關的憲章與世界衛生大會議事規則以正式文件的方式供會員國參考，為了免除由他本人預先判斷東德是否具有「國家資格」之責任難題，他特別以公開信向會員國強調應由世界衛生大會決定，而非由他決定東德的申請資格，至於是否應循世界衛生大會議事規則第三條：「總幹事可邀請已提出會籍申請的國家……派觀察員出席世界衛生大會的會議」上，他則未對東德發出邀請函，但東德仍執意派遣觀察員參與該年大會，幹事長對東德的回覆為，既然沒有任何的邀請函發給東德，則東德代表是不可能以觀察員身份與會，該年東德的申請最終則以被否決的結果收場。1969年，東德卻未繼

續申請，隔年（1970年）東德再度向WHO提出申請，幹事長決定再次將該申請案告知各會員國，並置於該年的世界衛生大會議程上，但幹事長該年卻未發表如1968年的公開信（即強調應由會員國而非他本人判斷東德的國家資格），但1970年東德也未以觀察員之資格受邀。1971年則與1970年的情形一樣。1972年，幹事長處理的方式則與1968年一樣，但卻首度向東德發出觀察員的邀請，然卻在邀請函上強調必須在大會討論與入會案相關的議程上方得有出席的權利。最後到了1973年，東德再度受邀成為觀察員，而其受邀函上也未出現任何限制出席的權利，最終大會於該年以口頭通過的方式讓東德成為WHO的正式會員國。

## 七、結論

透過上述的分析，我們清楚地瞭解到今年政府直接向WHO申請成為會員國不但有法理上的依據，更有先前的先例可循，因此我們呼籲陳馮幹事長，應以符合WHO相關法律規定，按照程序走完台灣的申請案，而非單憑一己之見、片面論斷，以所謂虛構出的「一中原則」排除台灣的參與，我們更應結合各國力量，向WHO秘書處和法律顧問施加壓力，若其仍堅持不按程序行事，則政府更應發動友邦提出「譴責案」，以彰國際正義！

### 【參考書目】

- Buci, Gian Luca and Vignes, Claude-Henri, *World Health Organization*, Kluwer Law International, 2004.
- Beigbeder, Yves. *The World Health Organization*, Martinus Nijhoff Publishers, 1998.

Siddiqi, Javed. *World Health and World Politics*, University of South Carolina Press, 1995.

林世嘉、周劭彥，「修補健康條例漏洞」，中國時報，2004年11月15日。

林世嘉，「WHO應該有一中原則嗎？」，蘋果日報，2007年4月21日。

林世嘉、周劭彥，《世界衛生組織與台灣的參與》，台灣WHO研究中心，2007，出版中。

許慶雄、李明峻，《現代國際法》，月旦，2002。

#### 【註釋】

- 1.本會委託山水民調公司於2006年3月20日到3月21日所做的民調顯示（共一千一百一十四名受訪者，信心水準95%），71.2%受訪者認為台灣應爭取成為WHO正式的會員，83%願意支持政府將加入WHO當成優先政策；79.9%認為中國對台灣加入WHO上的打壓將傷害兩岸關係；81.7%擔憂中國傳染新興疾病到台灣；78.8%認為應以台灣為名加入WHO。
- 2.中國整體的公共衛生體系在全球僅排名一百四十四名。引自林世嘉、周劭彥，「修補健康條例漏洞」，中國時報，2004年11月15日。
- 3.WHO雖為聯合國體系的一個專門組織，但由於其本身的成立宗旨與業務目的，因此非常強調「會籍普世化」的原則，以瑞士為例，在2002年加入聯合國前，瑞士就已於1947年3月26日成為WHO的正式會員國。除此之外，WHO也沒有退出機制的設計，1950-1953年中

華民國曾向WHO表示由於無法負擔WHO的會費，而不欲參與WHO，但WHO僅以inactive member來指稱當時中華民國的在此時期的參與狀況。1954年中華民國恢復參與後，WHO也未要求中華民國政府以新會員的入會程序重新入會。同一時期，以蘇聯為首的東歐國家集團，包括阿爾巴尼亞、白俄羅斯、保加利亞、匈牙利、波蘭、羅馬尼亞、捷克斯洛伐克、烏克蘭與蘇聯），認為WHO已淪為美國西方國家為首的工具而拒絕繼續加入，WHO亦將這些會員歸類為inactive member，上述國家除匈牙利外，皆於1957年重新恢復參與WHO的事務，WHO亦未要求其循新會員方式加入WHO。

4.WHO發言人Simpson在2004年4月21日接受中央社記者呂志翔訪問時表示，日前WHO幹事長李鍾郁與中國衛生部長高強就台灣成為WHA觀察員的談話時，所說的一席「中國是世衛組織最重要的成員國之一。台灣不可能成為世衛組織成員或享受觀察員待遇。我堅持這一立場」，是遭到錯誤引用（misquoted），並表示WHO本身沒有所謂的「中國政策」，世衛的一貫立場為台灣參與問題應由所有會員國決定，並沒有任何改變。

5.最新的會員國是蒙特內哥羅共和國（The Republic of Montenegro）。

6.轉引自*World Health Organization*, Burci and Vignes, 2004, p.22, note 2. ©