

臺灣與世界衛生組織：我國參與 世界衛生組織幾個重要會議與 機制的法律可行性評估

高 聖 惕*

要 目

- | | |
|---|-------------------------------------|
| 壹、前 言 | 三、成為WHO的副會員（Associate Member）之程序及條件 |
| 貳、由二〇〇八年大選結果看開展臺灣國際空間之機會與侷限 | 四、中華民國的「臺澎金馬」領土成為WHO副會員之評估 |
| 參、以WHO憲章及WHA議事規則來評估中華民國以各種模式參與WHO活動之法律可行性 | 五、與WHO建立「有效的合作關係」之程序及條件 |
| 一、成為WHO的會員（Member）之程序及條件 | 六、對於中華民國與WHO建立「有效的合作關係」之評估 |
| 二、對於中華民國成為WHO會員之評估 | 七、參與世界衛生大會（WHA）或其他會議之程序及條件 |

DOI : 10.3966/102398202013060133003

* 臺灣海洋大學海洋法律研究所教授，荷蘭萊登大學國際法博士。本文之主張僅為個人意見，不代表任何機關之立場。本文部分內容曾於作者與其他學者合著之論文集出現，見高聖惕，以世界衛生組織之法規論台灣參與世界衛生大會之模式及意涵，載：衛生安全的理論建構與實踐，頁189-228，2009年。

投稿日期：一〇〇年三月二十九日；接受刊登日期：一〇一年二月二十三日

責任校對：林綠貞

八、對於中華民國參與世界衛生大會（WHA）或其他會議之評估	(一)擔任有投票權的區域委員會成員
九、綜合評估：中華民國政府以不同身分參與WHO之法律可行性	(二)作為「無投票權的觀察員」？
十、中華民國於二〇〇九年首次以觀察員身分參加WHA會議之意涵	三、港澳參與WPRO/WHO之情況
十一、針對二〇〇九年至二〇一一年我國政府連續參與WHA遭到「地位矮化」質疑之反省	(一)從國際法多邊規範（WHO/WPRO的規定）的角度觀察
(一)基於實踐而產生的WHA觀察員制度：透過WHO前後任法務長的觀察	(二)從國內法（香港基本法）的觀點來檢視
(二)透過二〇〇七年至二〇一〇年WHA參與者名單檢視WHA觀察員種類	(三)從雙邊國際條約（中英聯合宣言）的角度觀察
肆、我國政府參與西太平洋辦公室（WPRO）之法律評估	四、小 結
一、世界衛生組織西太平洋區域辦公室（WPRO/WHO）的相關規定及實踐	伍、我國政府參與菸草控制框架公約（FCTC）締約方會議（COP）之法律可行性
(一)區域委員會的成員代表	陸、以WHO執行委員會（EB）之議事規則論我國政府參與該會議之法律可行性
(二)區域委員會的觀察員	一、EB之相關規範
二、臺灣以不同模式參與WPRO的法律可行性分析	(一)EB制度建立的背景
	(二)現行WHO憲章之相關規定
	(三)EB議事規則的相關規定
	(四)EB的政治性角色的形成
	二、EB會議觀察員制度的相關實踐
	三、小 結
	柒、結論：中華民國參與WHO各項活動的展望

摘 要

本文評估中華民國政府參與WHO各活動的可行性，並解讀我國於二〇〇九年後受邀為WHA觀察員的意涵。本文討論馬英九總統的兩岸政策對政府參加WHO活動產生的契機，以及中華人民共和國政府對臺灣參與國際組織的立場，這些構成臺灣所面臨的外在框架及限制。本文透過「成文法」討論WHO憲章及相關議事規則對政府以各種模式參與WHO活動所設下的條件。本文並透過WHA的「實踐」來檢視WHA的觀察員制度，對中華民國政府在二〇〇九至二〇一一年三度以觀察員身分參與WHA會議，是否導致「地位矮化」問題，提出評估。本文針對幾個WHO的機制及重要會議（包括西太平洋區域辦公室、菸草控制框架公約的締約方會議，以及WHO的執行委員會）的個別制度，來討論中華民國政府參與其活動的法律可行性。最後就我政府自二〇〇九年後參與WHO活動，作出整體評論。

關鍵詞：世界衛生組織、世界衛生組織憲章、世界衛生大會、世界衛生大會議事規則、兩岸政策、兩岸人民關係條例、WHO西太平洋區域辦公室、菸草控制框架公約的締約方會議、WHO執行委員會

壹、前言

「不參加世界衛生組織（World Health Organization, WHO）活動的政府，無以確保國人之衛生安全及健康。」

這是我國行政院衛生署參加WHO說帖中的立場¹。或許因為此項原因，中華民國政府自李登輝總統執政，不斷嘗試參加WHO的活動²。面對國際政治不利的因素，我國政府過去曾以「中華民

¹ 行政院衛生署，我國爭取參與世界衛生組織說帖，2009年，參見<http://www.doh.gov.tw/ufile/doc/我國爭取參與世界衛生組織說帖98.pdf>，最後瀏覽日：2011年3月19日。

² 參見聯合報整理的「台灣叩關世衛史」，當中敘述我國自1997年起每年努力嘗試參加WHO活動的各類提案及結果。李明賢、劉惠敏、林宜靜、陳惠惠，台灣叩關世衛史，聯合新聞網，2009年4月30日，參見http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp?f_ART_ID=192095，最後瀏覽日：2011年3月19日；關於臺灣參與WHO之論述甚多，請參考林正義、林文程，台灣加入世界衛生組織的策略，電子檔可自網站下載<http://www.taiwanncf.org.tw/seminar/20020323/20020323-1.pdf>，最後瀏覽日：2011年3月19日；林世嘉，推動台灣加入世界衛生組織的過程本身即是目的，新世紀智庫論壇，22期，頁129，2003年6月，電子檔可自網站下載<http://www.taiwanncf.org.tw/tforum/22/22-16.pdf>，最後瀏覽日：2011年3月19日；Che-Ming Yang, *The Road to Observer Status in the World Health Assembly: Lessons from Taiwan's Long Journey*, 5(2) ASIAN JOURNAL OF WTO & INTERNATIONAL HEALTH LAW AND POLICY (AJWIHLP) 331 (2010); Amir Attaran, *Taiwan, China and WHO: Of Pandas and Pandemics*, 180 CANADIAN MEDICAL ASSOCIATION JOURNAL 993 (2009), <http://www.cmaj.ca/cgi/reprint/180/10/993> (last visited: 2011.03.19); Government Information Office of the Executive Yuan, ROC, *The Global Health Imperatives for Granting Taiwan WHO Observership* (2006), <http://www.taiwan.gov.tw/ct.asp?xItem=620&ctNode=1593&mp=3> (last visited: 2011.03.19); SARS, China, Taiwan, and WHO, 105 TAIWAN COMMUNIQUE (2003), <http://www.taiwandc.org/twcom/105-no1.htm> (last visited: 2011.03.19); Chen-Yuan Lee, *WHO Rejects Taiwan as Observer*, 350 (9075) THE LANCET 449 (1997), [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(05\)64182-7/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(05)64182-7/fulltext) (last visited: 2011.03.19); Eugene Chien, *Beyond SARS*,

國」之名義申請世界衛生大會（World Health Assembly, WHA）的觀察員身分達五年之久。隨後在二〇〇二年起，改以「衛生實體（Health Entity）」名義³申請WHA觀察員身分，以「不涉及主權」的理由，希望減低政治爭議，達成參與WHO會議之目標。

在此過程中，李、陳兩位總統曾主張「兩國論」⁴及「一邊一國」⁵。導致中共代表在WHO以「台灣的意圖不在於公共衛生、而

Give Taiwan WHO Status, N.Y. TIMES, May 16, 2003, http://www.nytimes.com/2003/05/16/opinion/16iht-edchien_ed3_.html (last visited: 2011.03.19); 宋燕輝，駁斥中共反對台灣參與「世界衛生組織」的官方說法，中華民國國際法學會：<http://www.csil.org.tw/bbs/Forum200302.pdf>，最後瀏覽日：2011年3月19日；宋燕輝，台灣加入WHO：一個全方位策略的構思與建議，新世紀智庫論壇，18期，頁20-41，2002年6月；宋燕輝，由國際法觀點析論中共反對台灣加入WHO，問題與研究，43卷5期，頁157-186，2004年10月。Bin Li, *Legal Status of Taiwan in the World Health Organization*, 1 JOURNAL OF EAST ASIA AND INTERNATIONAL LAW 171, 171-76 (2008); 裘兆琳，我國參與世界衛生組織之策略演變與美國角色分析：一九九七～二〇〇九，歐美研究，40卷2期，頁431-517，2010年6月。

³ http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-1653795/Taiwan-aims-to-join-WHO.html，最後瀏覽日：2011年3月20日。外交部長簡又新在2002年5月13日出版的亞洲經濟新聞（Asian Economic News）中提到，此概念有別於主權國家。重點在於不挑戰「一個中國」原則，對中華人民共和國政府表示善意。在此之前的5年，臺灣曾以「中華民國」的名義申請WHO觀察員而未成。另見裘兆琳，同前註，頁446。

⁴ 1999年7月9日，中華民國總統李登輝接受「德國之聲」錄影專訪時，提出「1991年修憲以來，已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊的國與國的關係。」可參考聯合報網站資料：兩國論，聯合新聞網，1999年7月9日，<http://issue.udn.com/FOCUSNEWS/TWOSTATES/index.htm>，最後瀏覽日：2011年3月19日。

⁵ 陳水扁總統於2002年8月2日在日本東京舉行的世界台灣同鄉會第二十九屆年會上，透過視訊會議發言向與會人士提出「一邊一國」論。原文如下：「阿扁這幾天有講，我們必須要認真思考，要走自己的路，走我們台灣的路，走出我們台灣的前途。什麼叫『我們台灣自己的路』？很簡單，也很清楚，非

在於宣揚主權」，或是「台灣意圖藉由成為WHA的觀察員，來反證台灣是一個有別於中國的獨立國家」的理由⁶，拒絕我國友邦的提案。我國政府在陳水扁總統執政的最後時期（二〇〇七年至二〇〇八年）改變立場，二度使用「臺灣」的名義，以一個獨立於中華人民共和國之外的「國家」的身分，申請成為WHO的「會員」⁷，還是不能將臺灣推進WHO或是WHA的殿堂。

總統馬英九先生在二〇〇八年五月就任後，主張「活路外交」及「兩岸休兵」之政策⁸，積極改善兩岸關係。一年後，行政院衛生署署長葉金川先生在二〇〇九年五月WHA開議之前，收到來自

常明白。我們自己台灣的路就是台灣的民主之路、台灣的自由之路、台灣的人權之路、台灣的和平之路。台灣是我們的國家，我們的國家不能被欺負、被矮化、被邊緣化及地方化。台灣不是別人的一部分，不是別人的地方政府、別人的一省，台灣也不能成為第二個香港、澳門，因為台灣是一個主權的國家。簡言之，台灣跟對岸中國一邊一國，要分清楚。」蔡美玉，總統世台會一邊一國論專題，聯合新聞網，2002年8月3日，<http://issue.udn.com/FOCUSNEWS/TWOSIDES/>，最後瀏覽日：2011年3月19日。

6 中國衛生部部長高強先生在2006年5月WHA開議時，面對臺灣申請以觀察員身分參與WHA活動的「二對二辯論」時，有此說詞。作者當時在WHA議事廳的觀眾席上，親耳聽到。另見高強於2005年在WHA的發言，Statement at the 58th WHA on the Taiwan-related Proposal, <http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.china-un.ch/eng/zmjg/jgthsm/t196485.htm> (last visited: 2011.03.19)。

7 美國不支持臺灣成為WHO的會員，僅支持臺灣申請WHA「觀察員」，詳見<http://www.chinareviewnews.com/doc/1003/6/9/4/100369427.html?coluid=33&kindid=1672&docid=100369427&mdate=0911123624> (last visited: 2011.03.22)。日本、加拿大等國政府亦持相同立場，見裘兆琳，同註2，頁453-460、471-472。

8 參考外交部歐鴻鍊部長在2008年6月20日於立法院第7屆第1會期外交業務報告中的說明。行政院外交部，歐部長立法院第7屆第1會期外交業務報告，中華民國外交部，2008年6月20日，<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=32211&ctNode=1810&mp=1>，最後瀏覽日：2011年3月19日。

WHO秘書長（Director-General）的邀請函，邀請「葉部長」參加WHA的會議⁹。因此，我國在二〇〇九年WHA會議當中，迥異於前地未經辯論而成為觀察員。此項發展的背後原因值得從國際法的角度加以解讀¹⁰。

作者限於專業，不能在本文處理「為何」WHO的各項活動得以協助政府確保國人的衛生安全及健康。限於篇幅，本文亦不處理中華民國臺灣在國際法當中「是否為國家」的法律地位問題¹¹。本

⁹ 參考陳惠惠，葉金川將以「署長身分」率團，聯合新聞網，2009年4月30日，http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp?f_ART_ID=192094，最後瀏覽日：2011年3月19日；行政院衛生署，拓展台灣參與國際空間新契機——我國成為世界衛生大會觀察員，衛生署新聞，2009年5月，http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_p01.aspx?class_no=25&now_fod_list_no=10403&level_no=2&doc_no=71368，最後瀏覽日：2011年3月19日。

¹⁰ 臺灣大學法律系姜皇池教授，在我國於2009年參加WHA會議的前夕，曾接受自由時報記者專訪，提出「參與WHA，台灣被中國勒住脖子」的看法。鄒景雯，姜皇池：參加WHA被中國勒住脖子，自由電子報，2009年5月11日，<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/may/11/today-p6.htm>，最後瀏覽日：2011年3月19日。另參考姜皇池於2008年4月9日刊登於自由時報的評論「Chinese Taipei=中屬台北」，自由電子報，2008年4月9日，http://www.hion.org.tw/bulletins.jsp?b_ID=78269，最後瀏覽日：2011年3月19日；並請參考姜皇池，參與WHA，不惜引鴿止渴，為政府加分？，自由時報，15版，2009年4月16日；另請參考姜皇池，觀察WHA自貶國格，自由電子報，2009年4月16日，<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/apr/16/today-o4.htm>，最後瀏覽日：2011年3月19日。

¹¹ 對此議題之討論汗牛充棟，意見不一。其書目詳見姜皇池，國際法與台灣：歷史考察與法律評估，頁55-123、391-456，2000年；並請參考Hungdah Chiu, *The International Legal Status of the Republic of China*, 8 CHINESE YEARBOOK OF INTERNATIONAL LAW AND AFFAIRS 1, 1-19 (1988-1989); MICHAEL SHENG-TI GAU, GOVERNMENTAL REPRESENTATION FOR TERRITORIES IN THE INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION (Ph. D. thesis, Department of Law, Leiden University, Netherlands, 1997); 黃異，「兩國」乎？，載：國際法論集——丘宏達教授六

文重點在討論法律可行性，而非政治之可行性。換言之，即便目前在國內政治屬不可行之選項，倘若在法律上可行，作者仍將仔細討論，勇於提出。作者在本文第貳部分要討論馬總統之兩岸政策對於我國參加WHO活動產生的影響，以及中華人民共和國政府對於臺灣參與國際組織的立場，該立場構成中華民國政府參與國際組織活動的外在侷限與現實框架。本文第參部分為我國參與WHO活動的法律可行性評估的「總論」部分，要從「成文法」的角度，討論WHO憲章及WHA之議事規則（Rules of Procedure）對於一個政府以各種模式參與WHO活動所設下的條件。藉此評估中華民國政府以各種模式參與WHO活動的法律可行性，並討論馬政府在二〇〇九年首次參與WHA會議背後的意涵。作者要透過WHA的「實踐」來檢視WHA的觀察員制度，並回答中華民國政府在二〇〇九年至二〇一一年三度以觀察員身分參與HWA會議，是否導致「地位矮化」的問題？本文第肆部分至第陸部分為「各論」部分，作者要針對幾個WHO的機制及重要會議（包括西太平洋區域辦公室、菸草控制框架公約的締約方會議，以及WHO的執行委員會）的個別制度（包括成文規定及不成文的慣例），來討論中華民國政府參與其活動的法律可行性。在本文第柒部分，作者將就我國政府自二〇〇九年後參與WHO活動，作出整體評論。

秩晉五華誕祝壽論文集，頁599-621，2001年；陳隆志，台灣的國際法地位，新世紀智庫論壇，7期，頁4，1999年9月；王泰升，台灣的主權問題，月旦法學雜誌，9期，頁11，1996年1月；黃昭元，二次大戰後台灣的國際法地位——九十年代的觀察與檢討，月旦法學雜誌，9期，頁22，1996年1月；陳荔彤，國際法的承認與現時我國的法人人格，法學叢刊，151期，頁63-76，1993年7月；陳隆志，台灣的國際法律地位，月旦法學雜誌，9期，頁14-19，1996年1月；彭明敏、黃錦堂，台灣在國際法上的地位，1995年。

貳、由二〇〇八年大選結果看開展臺灣國際空間之機會與侷限

二〇〇八年臺灣總統大選的結果，對於中華民國政府開展國際空間產生某種機會。馬英九先生的當選，代表著多數臺灣選民認同他的「外交休兵」的政見，願意暫時停止與海峽對岸的中華人民共和國政府從事外交的對抗與國際承認的爭奪。在選舉同時，我國並舉行「入聯」與「返聯」的公民投票，然均欠缺過半選民之支持¹²，表示多數選民皆不願將聯合國當作我國外交之主要戰場。馬總統就職之後，在二〇〇八年九月聯合國大會開議時，改變扁政府過去在聯合國爭取「以臺灣名義加入成為聯合國會員」的政策，亦未採兩蔣政府過去在聯合國採取的「漢賊不兩立」的政策而主張「重返」聯合國並排除中華人民共和國政府之代表。取而代之的是，推動中華民國政府參加包括WHO在內的聯合國之專門機構¹³。

馬政府的作法，係循外交部老部長錢復博士的「大陸政策為外交政策之上位政策概念」的思維¹⁴，在國際場合儘量避免刺激中

¹² 參考中央選舉委員會全國性公民投票案第5案、第6案兩項公民投票案投票結果，2008年3月28日，http://www.cec.gov.tw/files/20080328161121_0973100123.pdf，最後瀏覽日：2011年3月19日。

¹³ 外交部歐鴻鍊部長於2008年9月25日在立法院第7屆第2次會期的外交業務報告當中，曾說明我國政府自2008年起，在聯合國採取溫和及理性之訴求，委請我17個友邦要求聯合國大會審查「中華民國（台灣）2,300萬人民有意義參與聯合國專門機構活動之基本權利案」。行政院外交部，歐部長立法院第7屆第2會期外交業務報告，2008年9月25日，<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=33317&ctNode=1810&mp=1>，最後瀏覽日：2011年3月19日。

¹⁴ 參見賈若余，馬英九兩岸政策透視，聯合早報網，2008年5月6日，http://www.zaobao.com/special/forum/pages6/forum_tw080506b.shtml，最後瀏覽日：2011年3月22日。

共。此舉似乎換得中共對於我政府某種程度之善意。比如說，中華人民共和國政府對於某個與我國有正式邦交但要求中共金援並計畫與中共建交之國家表示拒絕¹⁵，中華人民共和國政府並公開表示可以討論我方以觀察員的身分參加WHA¹⁶。

即便如此，在思考如何拓展我國的國際空間，特別是我國「有意義地」參與WHO的活動、成為WHA的「觀察員」，甚至在未來提升我國在WHO參與的程度的時候，吾人須面對並瞭解我國所處的外在框架及障礙為何，不管這樣的框架或障礙是否有理，也不論是否我國願意接受這樣的框架或障礙。

中共國家主席胡錦濤先生在二〇〇八年年底，曾經發表過一篇名為「紀念〈告台灣同胞書〉三十週年」的談話，當中特別提到臺灣人心所嚮往的開展國際空間的願望一事。胡先生表示，對於此事，中共的態度是「在維護國家主權」的政策下，「可以透過兩岸的務實協商」，「做出合情合理的安排」，而前提是不能造成「兩個中國」或是「一中一台」的情況，同時要避免在兩岸參與涉外事務當中「造成內訌」¹⁷。

¹⁵ 參考李明賢，外交休兵／巴拉圭要求金援 北京拒絕，聯合電子報，2009年6月29日，http://119.160.245.110/topic/tbn_1246067372/article/116.html，最後瀏覽日：2011年3月19日。

¹⁶ 參考鍾維平，中評：台灣參加WHA 胡錦濤誠意推動，大公網，2009年5月1日，<https://www.takungpao.com.hk/news/09/05/01/EP-1074990.htm>，最後瀏覽日：2011年3月19日。

¹⁷ 中共國家主席胡錦濤先生在該篇重要講話當中，提到「……五，維護國家主權協商涉外事務，我們一貫致力於維護台灣同胞在國外的正當權益，我們駐外使領館要加強台灣同胞的協議，我們了解台灣同胞對參與國際活動問題的感受，重視解決與之相關的問題，兩岸在涉外事務中避免不必要的內訌有利於增進中華民族整體利益，對於台灣同外國開展民間性經濟文化往來的前景可以進一步協商，對於台灣參與國際組織活動問題，在不造成『兩個中國』，『一中一台』的前提下可以通過兩岸的務實協商作出合情合理的安

作者解讀前項講話的大意，是在馬總統上台後，中華人民共和國政府支持我國獲取的國際空間，仍有其限度。這樣的國際空間，似不包括以「主權國家」身分參與政府間國際組織（比如說想要以簽署或加入國際組織憲章公約的方式成為國際組織的締約國），亦不包括足以彰顯中華民國政府代表有別於中國的另一個「主權國家」的各類參與國際組織的模式（比如說企圖成為聯合國或是WHO的「會員」）。同時，我國參與國際組織，就中共而言，似屬「兩岸協商」的範圍，要透過兩岸的協商來避免臺灣與中華人民共和國政府在國際組織的場域當中，發生針鋒相對及劍拔弩張的內訌場面。換言之，以往我國參與WHA以及聯合國所發生的「辯論」與「票決」的敵對情況¹⁸，就中共而言，應屬兩岸間之內訌，不願任其重演。

瞭解這樣一個吾人在情感上或許不願接受卻必須面對的外在框架或障礙後，作者認為中華民國政府在馬總統任內所面臨的機會雖有，但挑戰更大。挑戰其實來自於我國國內。馬總統就職之後，曾經對於兩岸事務發言表示：「兩岸關係不為國際關係，而為兩個地區之關係」¹⁹，此項談話雖然符合我國憲法以及臺灣地區與大陸地

排，解決台灣問題，實現國家完全統一是中國內部事務，不受任何外國勢力干涉。」參見：胡錦濤紀念「告台灣同胞書」30週年講話，華夏經緯網，2008年12月31日，<http://hk.huaxia.com/xw/dlxw/2008/12/1276965.html>，最後瀏覽日：2011年3月19日。

¹⁸ 參見外交部國組司副司長廖東周於2006年5月在新聞說明會所作的報告，2006年5月，<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=19540&ctNode=185&mp=1>，最後瀏覽日：2011年3月22日。另見裘兆琳，同註2，頁447-453。

¹⁹ 參見馬總統在2008年8月26日接受墨西哥太陽報系集團董事長瓦斯蓋茲（Mario Vazquez Rana）專訪，總統府於2008年9月3日發布專訪全文，<http://dagong.iflove.com/news/08/09/03/ZM-955945.htm>，詳見中央社9月3日下午在臺北所發的新聞。馬英九：兩岸特殊關係——非國與國，大公網，2008年9月3日，最後

區人民關係條例（下稱「兩岸人民關係條例」）²⁰之明文規定，卻遭在野黨的猛烈抨擊。因此，如何在前述拓展國際空間的外在框架或障礙下，來提升臺灣在政府間國際組織當中的參與程度，而又不損及臺灣的主權，並能對於國人及在野黨提出完整之國際法的論述，則成為馬政府一大挑戰。

除了我國面臨的挑戰之外，前述拓展我國國際空間的外在框架，也代表著某種機會。倘若我國能夠找到不被中共認為係造成「兩個中國」或是「一中一台」的解決方案，同時又不至於損傷我國的主權，則不但可以被對岸所接受，國內的在野黨亦無從反對。此外，這種方案，必須對於我國的國際空間有所「擴展」，而非限縮。否則馬政府將難以對老百姓交代。

參、以 WHO 憲章及 WHA 議事規則來評估中華民國 以各種模式參與 WHO 活動之法律可行性

一、成為WHO的會員（Member）之程序及條件

凡是要成為WHO的會員，必須具備之資格為「國家屬性

瀏覽日：2011年3月19日。此外，2012年3月國民黨榮譽主席吳伯雄在會晤中共總書記胡錦濤時，提及兩岸關係為「一國兩區」，詳見仇佩芬、劉正慶，一國兩區？府重申三不、一中是中華民國，中國時報，2012年3月23日，<http://news.chinatimes.com/focus/501010788/112012032300122.html>，最後瀏覽日：2012年3月26日。

²⁰ 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第2條第1款及第2款規定：「本條例用詞，定義如下：一、臺灣地區：指臺灣、澎湖、金門、馬祖及政府統治權所及之其他地區。二、大陸地區：指臺灣地區以外之中華民國領土。」全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawContent.aspx?pcode=Q0010001>，最後瀏覽日：2011年3月19日。

(statehood)」²¹。依據WHO憲章第三條規定，該組織會員身分之取得，對「所有國家」開放之²²。雖然如此，一個具備國家屬性的領域政治實體 (territorial governmental entity)，並不能「自動地」或「當然地」取得WHO的會員身分，而必須遵循WHO憲章規定的相關程序，始能成為WHO的會員。就國家取得WHO會員的程序而言，依據WHO憲章第三章之規定²³，有下列三種方式。

第一種方式為依循WHO憲章第四條的程序，該國家必須先行成為聯合國的會員，然後依據WHO憲章第十九章的規定並遵守各該國家國內憲法的程序，簽署或接受WHO的憲章，方能成為WHO的會員²⁴。在此，接受書 (instrument of acceptance) 應寄存於聯合國秘書長處²⁵。

第二種方式為依循WHO憲章第五條的途徑，任何國家的政府，凡曾受邀派遣觀察員參加一九四六年在紐約召開的國際衛生會議 (International Health Conference) 者，該國有資格成為WHO的會員，但須依據WHO憲章第十九章的規定並遵守各該國家國內憲法的程序，簽署或接受WHO的憲章，方能成為WHO的會員。不過，此項簽署或接受的程序，必須在世界衛生大會 (the Health

21 GIAN LUCA BURCI & CLAUDE-HENRI VIGNES, WORLD HEALTH ORGANIZATION 21 (2004).

22 WHO憲章第3條的原文為：Membership in the Organization shall be open to all States. WHO憲章見官方網站：<http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf> (last visited: 2011.03.19). 請注意，依據WHO官方網站之中文網頁，WHO Constitution中文翻譯為WHO組織法，但臺灣之論者均翻譯為WHO憲章，故本文仍以WHO憲章稱之。

23 請注意，WHO憲章第78條的規定：「基於第3章的規範，本憲章應對於所有國家開放簽署或接受。」同前註。

24 WHO憲章，同註22，第4條。

25 WHO憲章，同註22，第81條。

Assembly) 第一屆會議召開之前完成之²⁶。

第三種方式為WHO憲章第六條所設的程序，對於不適用前述第一種及第二種方式獲得WHO會員身分的國家而言，提供一個途徑。換言之，不具備聯合國會員身分的國家，且未受邀派遣觀察員參加一九四六年的國際衛生會議者，或是不具備聯合國會員身分的國家，雖曾受邀派遣觀察員參加一九四六年的會議，但未能於第一屆世界衛生大會之會議前完成簽署或是接受WHO憲章者。這兩類國家沒有權利簽署或是接受WHO的憲章，而須藉由「申請成為WHO會員」的方式，透過世界衛生大會以簡單多數決而表決同意該申請案，始能被允許成為WHO的會員。不過，在使用此種途徑時，必須遵守聯合國與WHO所締結之條約當中所設下的條件²⁷。

二、對於中華民國成為WHO會員之評估

本文限於篇幅，不討論中華民國臺灣的國際法地位。僅就前述WHO憲章之規定來討論我國是否有可能成為WHO之會員。前述第一種方式對於我國並不可行，因為中華民國目前不是聯合國的會員國，因此使用第一種方式的前提要件並不具備。

至於第二種方式，由於兩大困難，使得我國無法適用，因而成為WHO的會員。首先，在一九四六年由中國國民黨主政的中華民國政府，基於對全中國領土具備「有效統治 (effective control)」之事實，在當時被世界各國認為可以代表中國，而受邀參加國際衛生會議，使得中國因而成為WHO的會員國²⁸。而目前在WHO代表

²⁶ WHO憲章，同註22，第5條。

²⁷ WHO憲章，同註22，第6條。

²⁸ 中國與英國是最早成為WHO會員的國家，都是在1946年簽署WHO憲章，而且不附加保留。參見BURCI & VIGNES, *supra* note 21, at 26.

中國的政府，是北京的中華人民共和國政府。即便我國的憲法當中的領土部分的規定仍然包含中國大陸的部分，但國際間絕大多數國家以及聯合國與其專門機構（包括WHO）並不認為中華民國政府「目前」在國際法上可以代表中國。即便中華民國政府要重回聯合國及其專門機構這些場域來主張應該排除中共的北京政府合法代表中國的權利，這項戰爭由於牽涉到國際政治不利於我的大環境，得勝的機會在目前是微乎其微。既然我國無法在WHO取代中共對於中國的代表權，中華民國政府自然無法依據前述第二種方式，以代表中國的名義，先行排除北京政府在WHO對於中國的代表權，取而代之，成為WHO的會員。

其次，倘若中華民國政府不要代表中國，而要代表另一個國家，而成為WHO的會員國，還是不能依據前述第二種方式成為WHO的會員，因為已經過了時限（在第一屆WHA召開前完成簽署或接受WHO憲章之程序），因而必須依據前述第三種方式，方有可能成為WHO的會員。不過，倘若中華民國政府不要代表中國，在我國現行的憲法上，恐怕會出現「於法無據」的問題。因為中華民國憲法的領土部分，並未經過修正。這種主張，也違反兩岸人民關係條例的第二條。

就第三種方式而言，我國政府倘若有意依據WHO憲章第六條而取得WHO的會員身分，除了要先解決前段所述「在我國現行憲法的架構下於法無據」以及「違反我國兩岸關係條例第二條」的兩大法律問題之外，我國政府還必須透過WHA的投票，此項申請案始有可能通過。然而，目前國際政治對我不利的大環境，並不可能隨著馬總統上台宣布「兩岸休兵」之政策後，而有所撼動。因此，我國政府倘若依據WHO憲章第六條之程序，主張代表有別於中國的另一個國家（臺灣國？），對於WHO提出會員申請案，該申請

案在WHO中是否「成案」都有問題²⁹。即便付諸投票表決，亦不太可能獲得過半數WHO會員國之支持。

倘若我國政府要依據WHO憲章第六條，代表一個有別於中國的其他國家，來申請成為WHO的會員，除了前述法律上的不利理由之外，在政治上亦將面臨難題。由於馬總統主張兩岸休兵，而且主張改善兩岸關係。自然不可能如同陳、李兩位前總統一般地在國際場合中公開發挑戰中華人民共和國政府的「一個中國政策」。倘若馬政府欲援引WHO憲章第六條，那麼觸怒中華人民共和國政府的機率幾乎是百分之百，如此必然讓「兩岸休兵」之策略破局。因此，作者認為，我國政府倘若維持「兩岸休兵」之立場，那麼援引WHO憲章第六條，主張代表新的國家申請成為WHO會員的可能性，幾乎等於零。

三、成為WHO的副會員（Associate Member）之程序及條件

凡是不具備國家屬性的領域政治實體，或是「不被承認」為具有國家屬性的「國家」，雖然在法律（WHO憲章）上不夠資格或是在事實上無法成為WHO的會員，仍有機會成為WHO的副會員。WHO憲章第八條規定³⁰，不負責處理自身之國際關係的屬地

²⁹ 中華民國政府在2007年及2008年的世界衛生大會當中，均嘗試以臺灣之名義，申請成為WHO的會員，該申請案均無法成案。詳情可見吳釗燮先生在2009年5月23日的談話。溫貴香，吳釗燮：台灣獲WHA觀察員疑被當中國領地，新浪全球新聞，2009年5月23日，<http://dailynews.sina.com/bg/tw/twpolitics/cna/20090523/0052290062.html>，最後瀏覽日：2011年3月19日。

³⁰ WHO憲章，同註22，第8條。依據該條，不負責處理自身之國際關係的領地（territory），或是領地的集合體（group of territories），可以透過負責處理該領地的國際關係的WHO會員國或是「其他統治機關（other authority）」代為申請，而成為WHO的副會員。換言之，有權代為提出申請案者，並不限定為WHO之會員。

(territory)，或是屬地的集合體 (group of territories)，可以透過負責處理該屬地的國際關係的WHO會員國或是「其他統治機關 (other authority)」代為申請，而成為WHO的副會員。換言之，有權代為提出申請案者，並不限定為WHO之會員。

就「申請者」而言，此處所謂的「其他統治機關 (other authority)」，對於「中華民國政府參與WHO活動」的議題而言，係值得探討。由於其用語比國家的含意更廣，在解釋上似應包含以下三類實體：(一)不具備WHO會員身分之國家；(二)沒有領土，不具備國家屬性但具有公權力的實體，而具備經營國際關係的能力者。例如政府間國際組織 (IGO)，因為沒有領土及人民，因此不構成國家，但組織憲章條約賦予該組織特定國際法人地位，因而享有國際法上的締約權者；或(三)具有領土，不被承認具備國家屬性，但仍具有公權力的實體，而具備經營國際關係的能力者，例如不被許多國家承認的國家，而仍與少數承認該國的國家維持外交 (國際) 關係者。在此，「具備經營國際關係之能力」作為一個條件，非常重要。因為倘若此類「統治機關」尚且沒有國際法之權能去主管「自身」之國際關係，在邏輯上便不可能就「無法自行處理自己的國際關係」的領土，負責該領土的國際關係。

其次，就「屬地」而言，為何「不負責 (或是在國際法上無權處理) 處理自身的國際關係」，作為該「屬地」所具備之特性，那麼重要？因為依據國際法對於國家的定義，一個國家，除了要具備永久的人口、固定的領土，以及主權政府之外，還必須具備與其他國家開展國際關係的能力³¹。因而，不具備「負責處理自身國際關

³¹ MICHAEL AKEHURST, A MODERN INTRODUCTION TO INTERNATIONAL LAW 53 (6th ed. 1987); IAN BROWNLIE, PRINCIPLES OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW 70-71 (7th ed. 2008).

係的能力」的屬地，便不具備國家屬性，不構成一個國家。因此也就沒有資格依據WHO憲章第4、5、6條之規定，成為WHO的會員。而只能退而求其次，嘗試成為WHO的「副會員」。

此外，相關之WHO會員國或是非會員的「其他統治機關」，為其轄下屬地或是代管的領土提出WHO副會員的申請案之後，該申請案必須被世界衛生大會同意。因而，世界衛生大會掌握了決定權。基於此決定權，世界衛生大會便有權審核「提案者」是否具備「提案資格」，包括是否該「屬地或領土」不能處理自己的國際關係，以及是否「申請者」在事實上或是在法律上係「負責」處理該屬地或領土的國際關係，甚至該「申請者」與該「屬地或領土」兩者之聯繫關係等等。其次，即便「提案者」具備「提案資格」，亦不表示世界衛生大會必然同意該提案者之「提案」。

一旦副會員的申請案獲得世界衛生大會的通過，接下來的問題是由哪一種人來代表該副會員參加WHO的會議。依據WHO憲章第八條的規定，該名人士必須在衛生的領域上具備專業，同時必須為該屬地或領土的本地人（chosen from the native population）。至於副會員所享有的權利以及所應負擔的義務的程度以及性質，則由世界衛生大會來決定之。

四、中華民國的「臺澎金馬」領土成為WHO副會員之評估

倘若我國要成為WHO的副會員，首先必須確定被代為申請的「領土」的範圍為何。在此可以參考我國參與其他國際組織的實踐：我國參加世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）成為會員，是以「臺灣、澎湖、金門、馬祖」四個島嶼作為一個領土單位，以「個別關稅領域（separate customs territory）」的資格參加。因此，倘若我國要參加WHO成為副會員，以「臺澎金馬」為單位，似乎符合我國參加其他政府間國際組織之現狀，也符合兩岸

人民關係條例第二條之規定。

不過，倘若我國以「臺澎金馬」之名義，主張參加WHO成為副會員，那麼必須面對WHO憲章第八條規定，而承認「臺澎金馬」這個領土「並不負責處理自身的國際關係」，如此與現狀並不符合。況且，此種論調與中華民國政府代表「臺澎金馬個別關稅領域」參加WTO成為會員的情況，也有所不同。因為我國政府代表在WTO當中，雖然不代表主權國家，但是基於WTO「會員」之身分，可以與其他主權國家（也是會員）的代表平起平坐。然而，我國如果以領土的資格參加WHO，至多僅能成為「副會員」，不能與代表主權國家的WHO「會員」並駕齊驅。因此，我國的馬政府是否願意降格以求，必須考量國內政治團體可能發出的質疑聲音。不過，擔任「副會員」所獲得的權利，還是比擔任「WHA或是WHO其他會議的觀察員」所能獲得的權利要多。我國既然在二〇〇九年的WHA會議當中成為觀察員，要在未來更上一層樓，考慮爭取「副會員」亦無不可。

其次，我國要以「臺澎金馬之領土」爭取WHO的副會員身分，還要考慮一個難題，那就是由「哪個政府」提出申請？倘若吾人先排除情感與好惡的因素，純就國際政治的現實來看，或是從WHO秘書處的觀點來看，這個問題在邏輯上應該有兩種可能的選項，第一個選項是由中共的北京政府提出申請；第二是由中華民國政府提出申請。

倘若從聯合國及其專門機構（包括WHO）所採取的「一個中國政策」來看，或許由北京政府代替「臺澎金馬」提出WHO副會員的申請案，可以得到不少與中華人民共和國政府有正式邦交關係的國家的支持。然而，此種作法卻違反了一個最為基本的規定，那就是WHO憲章第八條有關副會員的原則性規定，即「副會員」申請案的提出者，不論是WHO會員，或是其他統治機關，皆必須滿

足一項條件，那就是對相關「屬地或領土」的國際關係，須具有處理的權力。就此而論，中華人民共和國政府在事實上並不能處理「臺澎金馬」領土的國際關係，由「臺澎金馬」的條約締結的實踐來觀察，皆為中華民國政府為之。因此，由中華人民共和國政府代替「臺澎金馬」提出WHO副會員的申請案，是根本不符合WHO憲章第八條的作法。此外，臺灣的人民，在情感上也不可能接受此項安排，倘若中華民國政府接受此種安排，在臺灣這樣一個民主的社會當中，當「統一」尚未成為多數人的選項之前，必然會成為失去政權的「政治上的自殺行為（political suicide）」³²。因此，這個選項應該不會被臺灣政府所接受。

第二種選項，是由中華民國政府，為「臺澎金馬」之領土，在WHO提出副會員的申請案。就此而論，中華民國政府目前不是WHO的會員，並無影響。因為WHO憲章第八條的規定，除了WHO的會員可以代替「屬地或領土」提出申請案之外，「其他統治機關（other authority）」，也有資格代替「屬地或領土」提出副會員的申請案。當然，WHO憲章第八條所述的「其他統治機關」在事實上或法律上，必須係負責處理該「屬地或領土」的國際關係。而中華民國政府，在第二次世界大戰結束之後，無論在事實上，或是在法律上，係持續處理「臺澎金馬」領土之國際關係的政府³²，此為無人可以挑戰的事實。不過，由中華民國政府代替「臺澎金馬」之領土申請WHO副會員，可能產生下列質疑：(一)倘若中華民國政府有權代替該政府「自己」統治的「臺澎金馬」領土申請

³² 1945年10月25日，中華民國政府宣布臺灣回歸中國之主權範圍。自此，中華民國政府代表中國，在臺灣持續行使主權至今。參見蘇俊賓，光復節，台灣節慶，http://www.gio.gov.tw/info/festival_c/restore/restore.htm，最後瀏覽日：2011年3月19日。

WHO之副會員，為何該政府不直接自己申請WHO的正會員？(二)就一般人的理解，WHO憲章第八條針對「屬地或領土」的申請規定的意涵是：該「屬地或領土」應該是指一個主權國家的海外殖民地，在尚未取得完全的國際法人格之前（即尚未獨立之前），由殖民母國讓該「屬地或領土」有限度地參與國際事務，包括以副會員之身分參與WHO的活動。為了使得「臺澎金馬」的領土成為WHO的副會員，中華民國政府難道要接受自己是一個外來政權？

作者認為，WHO憲章第八條所指的「其他統治機關」有可能係指由該屬地或領土之人民依據民主程序（或是其他程序）產生的在地人執政團體（本土政權），也有可能係指殖民母國的政府（外來政權）。不管這個「統治機關」是外來政權還是本土政權，它都必須對於相關「屬地或領土」的國際關係，具備負責處理的事實。「臺澎金馬」並非中華民國政府的殖民地，亦非海外領土，這是一個不容置疑的狀況。其實，中華民國政府，是完完全全由「臺澎金馬」的人民依據民主程序所選舉出來的本土執政團隊，絕非外來政權。因此，中華民國政府，以本地政權的姿態，依據WHO憲章第八條，來為「臺澎金馬」申請WHO的副會員，在法律上亦無問題。至於中華民國政府為何不為自己所統治的「臺澎金馬」領土申請WHO的會員，而要屈就於「副會員」，作者認為，倘若這是我國政府的選擇，應該是基於國內及國際政治上的現實考量，原因在前段已有敘述，茲不贅述。

五、與WHO建立「有效的合作關係」之程序及條件

依據WHO憲章第二條(b)款的規定，為了達成WHO的設立目的，本組織應有以下之功能及職權：包括與聯合國、聯合國的專門機構、各國政府的衛生部會、職業團體，以及其他被本組織視為合

適的組織，建立並維持有效的合作關係（effective collaboration）³³。至於WHO的設立目的為何，可見WHO憲章的第一條，該條規定，WHO的設立宗旨，在於使得所有人民（all peoples）的健康狀況，提升至最高可能的水準³⁴。

倘若吾人將上述WHO之設立宗旨考慮在內，WHO憲章第二條(b)款所謂的「建立並維持有效的合作關係」，在解釋上應該不僅限於邀請本款所指出之國際組織、專門機構、各國衛生部會、團體，以及「適合之組織」派「觀察員」來參加WHA「一年一度」的會議而已。應該也包括在WHA會議時間之外的時間當中，實質地參與WHO的各項工作及各類會議，並且作出貢獻。

WHO憲章第二條(b)款有提到所謂的「各國政府的衛生部會」以及「其他被本組織視為合適的組織」，作為WHO有效合作的對象。因此，相關的問題就是：如何與此類組織開展合作之關係？WHO憲章第七十一條就此問題便有所規範，該條文規定，本組織有權在本組織權責範圍內的事務上，與國際非政府組織建立適當的諮商及合作之安排；此外，在獲得相關政府的同意之後，本組織也有權接觸相關國家的國內組織，包括政府與非政府之組織，以建立諮商及合作安排³⁵。

此外，WHO憲章第三十三條也授權WHO的秘書長（Director-General），或是其代表，與會員國透過協議制訂一套程序，依據該程序來授權秘書長或其代表，為履行秘書長職責之故，與會員國的國內政府之內閣部會，特別是衛生部會、國內政府或民間衛生組織，建立直接聯繫之管道。秘書長亦有權與舉辦符合本組織職權的

³³ WHO憲章，同註22，第2條(b)款。

³⁴ WHO憲章，同註22，第1條。

³⁵ WHO憲章，同註22，第71條。

活動的國際組織，建立直接的聯繫管道³⁶。

六、對於中華民國與WHO建立「有效的合作關係」之評估

中華民國政府與WHO如何建立「有效的合作關係」？依據前項敘述，作者認為我國政府與WHO建立有效的合作關係，在法律上是可能的。原因在於WHO憲章第二條(b)款的規定，讓中華民國政府與WHO建立並維持有效的合作關係，找到一個我國與中華人民共和國政府「各說各話」的空間。依據該條規定，WHO有權與「各國政府的衛生部會（governmental health administrations）」以及「其他被本組織視為合適的組織（such other organizations as may be deemed appropriate）」建立並維持有效的合作關係。我國政府認為係代表一主權國家，因此當WHO有意與我國政府建立合作關係時，我國政府可解讀為WHO係適用憲章第二條(b)款當中的「各國衛生部會」該項來與我國行政院衛生署接觸。而北京政府可以將此解讀為WHO適用憲章第二條(b)款當中的「其他被本組織視為合適的組織」。此處所謂「有效的合作關係」包括在WHA會議時間之外，中華民國政府作為WHO的合作伙伴，有機會參加WHO各項工作及各類會議，並且在會議當中發言，作出貢獻³⁷。

我國政府於二〇〇九年五月在瑞士日內瓦舉行的世界衛生大會，順利地成為觀察員，接下來與WHO的合作關係進行之中，雖然有前段所謂「各說各話」的空間，還是必須注意一些法律難題。

³⁶ WHO憲章，同註22，第33條。

³⁷ 請參考周盈成，世衛大會落幕了，台灣捲袖幹活吧，全球中央，5月號，該文於聯合新聞網有部分節錄，引述衛生署副署長宋晏仁的談話，聯合新聞網，2009年6月15日，<http://newsworld.cna.com.tw/post/e4b896e8a19be5a4a7e69c83e890bde5b995e4ba86-e58fb0e781a3e68db2e8a296e5b9b9e6b4bbe590a7.aspx>，最後瀏覽日：2011年3月19日。

依據前述WHO憲章第七十一條的規定，該組織有權在其權責範圍內的事務上，在「獲得相關政府的同意」之後，接觸相關國家的國內組織，包括政府與非政府的組織，以建立諮商與合作之安排。據聞二〇〇五年中華人民共和國政府曾與WHO簽署一個秘密協定（Memorandum of Understanding, MOU），當中規範WHO與中華民國政府接觸的條件³⁸。這個傳說中的秘密協定對於中華民國政府而言，有如芒刺在背。因為基於這個秘密協定，中華人民共和國政府可以將二〇〇五年之後WHO與中華民國政府所有的接觸，甚至建立的實質合作關係，包括臺灣以觀察員身分參加WHA，解釋為WHO係先行獲得中國政府同意之後，始與中國的地方政府（臺灣）接觸，並建立諮商與合作之安排。當然，我國政府可以主張，這個秘密協定並不一定存在，因為從來沒有對任何人公開，當中的內容如何如何，也是僅及於「傳聞」而已。不過，我國政府過去一直主張WHO應該公布並廢棄此秘密協定，現在再主張此秘密協定並不存在，說服力就大為減弱。作者認為，我國還是應該持續主張廢棄此秘密協定。此外，我國政府應與WHO之間建立直接溝通的管道以及協定，方為正辦。

前述提到WHO憲章第三十三條規定，WHO秘書長（或是其代表）有權與會員國協議而制定一套程序，依據該程序來授權秘書長（或其代表）與會員國的國內政府的內閣部會，特別是衛生部會、國內政府，或是國內民間組織，建立直接聯繫之管道。我國政府就此也必須特別注意，在獲得WHO的善意而建立彼此間的「直接溝

³⁸ Michael Sheng-Ti Gau, *WHO's Deal with China is a Sham*, TAIPEI TIMES, May 21, 2006, <http://www.taiwan.gov.tw/ct.asp?xItem=14014&ctNode=1940&mp=999> (last visited: 2011.03.22); 另請參考Martin McKee & Rifat Atun, *Beyond Borders: Public-Health Surveillance*, 367 LANCET 1224-26 (2006); 另見裘兆琳，同註2，頁484-487。

通管道」之時，應該要求WHO秘書長與我國代表諮商來達成「某種型式的協議」，我國政府可以援引此項協議來向國內人民說明，WHO秘書長係透過與中華民國政府簽署協議的情況之下，來建立WHO與我國政府直接聯繫溝通的管道，而非透過二〇〇五年WHO與中華人民共和國政府的秘密協定來達成這一切。

七、參與世界衛生大會（WHA）或其他會議之程序及條件

誰「有權」參加WHA？依據WHA的議事規則（Rules of Procedure of the Health Assembly）第三條第一項規定，WHO的會員國、副會員、執委會（the Executive Board）的代表，以及獲得允許與WHO建立合作關係的政府間組織與非政府組織，均「有權」參加WHA之正常會議與特別會議。WHO的秘書長「有義務」將開會通知在開會之前寄達各該單位³⁹。值得注意的事，WHA會議中的主要角色，依據WHO憲章第十條的規定，是會員國的代表⁴⁰。因此，只有會員國的代表（delegate）有投票權⁴¹。副會員的代表（representative）無投票權⁴²，執委會的代表（representative）無投票權⁴³，與WHO建立合作關係的政府間組織與非政府組織之代表（representative），亦無投票權⁴⁴。

³⁹ WHA議事規則（Rules of Procedure of the Health Assembly）第3條第1項，<http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/rules-of-procedure-en.pdf> (last visited: 2011.03.19)。

⁴⁰ WHO憲章，同註22，第10條。本條之原文為：The Health Assembly shall be composed of delegates representing Members.

⁴¹ 參見WHA議事規則，同註39，第19條，特別是第2項。

⁴² 參見WHA議事規則，同註39，第46條。

⁴³ 參見WHA議事規則，同註39，第45條。

⁴⁴ 參見WHA議事規則，同註39，第48條至第49條。

誰又「有可能」被邀請參加WHA？這是一個關心中華民國政府參與WHO的人所必須瞭解的事，依據WHA的議事規則（Rules of Procedure of the Health Assembly）第三條第二項規定，WHO的秘書長有裁量權（但無義務）邀請以下三種單位派「觀察員」參加WHA的正常會議及特別會議：(一)已經申請成為WHO會員（但尚未獲得會員身分）的國家；(二)已經有人代為申請成為副會員（但尚未獲得副會員身分）的屬地或領土，或其集合體；(三)已經簽署但尚未批准WHO憲章的國家⁴⁵。

就參加WHA會議以及WHA的次級會議而言，依據WHO憲章第18條(h)款的規定，世界衛生大會（the Health Assembly）應有下列職權：邀請任何具備與WHO相關之權限的國際或國內之政府或民間組織，指派代表以「不具投票權」之方式（即觀察員）參與世界衛生大會之會議、或是世界衛生大會的權限範圍下的委員會及研討會，但須遵守由世界衛生大會所制定之參與條件。倘若受邀者為國內之組織，則邀請書必須在獲得相關政府的同意之後，始得發出⁴⁶。

此外，WHO憲章第四十一條⁴⁷也授權世界衛生大會或是執委會召開次級的會議及研討會。對於「何種組織」可以派代表參與「何種會議」這個問題，該條規定：世界衛生大會或執委會，有權召開地方性、一般性、技術性，或是其他特別的研討會，以考量本組織職權範圍內的任何事項。世界衛生大會或執委會有權在此類會議當中，邀請國際組織之代表參加，並在獲得相關政府的同意之後，有權邀請國內之政府或民間組織派代表參加。在此，受邀組織

⁴⁵ 參見WHA議事規則，同註39，第3條第2項。

⁴⁶ WHO憲章，同註22，第18條(h)款。

⁴⁷ WHO憲章，同註22，第41條。

之代表參加會議的方式，應由世界衛生大會或是執委會決定之。

值得注意的是，就WHO憲章第四十一條所規定的次級會議而論，國際組織的代表，或是國內組織的代表參加的方式，並無明文限制須以「不具投票權」的觀察員的身分參加。換言之，只要WHA或是執委會願意，此類代表以「具有投票權」之方式參加，亦無不可，沒有違反憲章第四十一條的問題。

就參與WHO的區域委員會（Regional Committees）的會議而言，依據WHO憲章第四十七條之規定，區域委員會除了包含位於各該區域的會員及副會員的代表之外，位於該區域的屬地或領土，或其集合體，凡是不能對於自身的國際關係負責，又不具備副會員之身分者，區域委員會應賦予其派代表參加活動之權利。至於此類屬地或領土，或其集合體在區域委員會當中的權利及義務，則由世界衛生大會與負責此類屬地或領土，或其集合體之國際關係的相關會員國或是其他統治機關，以及區域內的會員國，共同諮商決定之⁴⁸。

就屬地或領土，或其集合體參與區域委員會而言，與前述WHO憲章第四十一條相同的是，並無明文限制須以「不具投票權」的觀察員的身分參加。換言之，只要WHA與相關會員國以及其他具備公權力之實體願意，此類代表以「具有投票權」之方式參加，亦無不可，沒有違反憲章第四十七條的問題。

八、對於中華民國參與世界衛生大會（WHA）或其他會議之評估

中華民國政府，就WHO成文法而言，是否有可能參與世界衛生大會或是WHO其他的會議？這個問題，經過前項相關法規的介

⁴⁸ WHO憲章，同註22，第47條。

紹之後，答案應該是肯定的。而且就事實而言，二〇〇九年五月我國行政院衛生署的葉金川署長，獲得WHO秘書長的邀請，以觀察員的身分參加WHA會議，證明我國政府的確可以參加WHO的會議。由於國內有人對於我國政府如何成功地以觀察員的身分參加二〇〇九年五月的WHA會議，提出質疑。因此，有必要討論如何適用前項所述相關之規定到「中華民國政府以觀察員身分參與WHA會議」這件事上。

作者認為，中華民國政府，無法援引WHA的議事規則第三條第一項的規定，主張「有權」獲得WHA正常會議及特別會議的資料，因為我國目前既非WHO的會員，又非WHO的副會員。而我國政府在本質上，也不能被視為政府間組織，或是非政府間組織。所以不滿足WHA議事規則第三條第一項規定的條件。

至於我國政府是否可以依據WHA議事規則第三條第二項的規定，受到WHO秘書長的邀請，以「觀察員」的身分參加WHA的正常會議或是特別會議？這個問題的答案應該也是否定的。原因在於(一)我國政府並未申請成為WHO的會員（原因如前述）；(二)我國政府亦未代表「臺澎金馬」領土申請成為WHO的副會員；(三)「臺澎金馬」領土更未被任何其他國家「代為申請」成為WHO副會員；(四)中華民國政府既然不被絕大多數國家以及聯合國（暨其專門機構）承認為中國之合法代表，而中華民國政府亦未曾代表一個（有別於中國的）新的國家來簽署WHO之憲章。因此，WHA議事規則第三條第二項規定當中所有的「觀察員」的條件中，沒有任何一個條件具備。

我國政府是否可以援引WHO憲章第十八條(h)款以及第四十一條的規定，受邀派遣「觀察員」參加WHA的會議、WHA權限下的委員會及研討會，或是WHA或執委會召開的地方性、一般性、技術性，或是其他特別的研討會？作者認為答案應該是肯定的。依據

這兩個憲章的條文規定，我國前往開會的代表可能被視為代表「國內的政府或民間組織」。不過，我國政府必須克服一項難題，那就是我國政府必須向人民解釋：我國政府的代表參與此類會議之前，WHO是否獲得北京政府的同意？還是獲得中華民國政府的同意？無論WHO與中國在二〇〇五年簽署的秘密協定是否存在，我國政府應該爭取與WHO秘書處簽署一個「屬於臺灣」的協定，如此才能對國內人民交代。

此外，中華民國政府是否可以依據WHO憲章第四十七條的規定，參與WHO的區域委員會的會議？由於我國目前不是WHO的會員及副會員，因此倘若要參加區域委員會的會議，似乎可以考慮主張代表「不能對於自身的國際關係負責」的領土（臺澎金馬）。如此，依據本條規定，WHO的區域委員會「或許」有義務邀請此「領土」派遣代表參加會議。不過，這裡可能遇到三個問題：(一)中華民國政府是否願意承認「臺澎金馬」領土，不能對於自身的國際關係負責？如此，則不符合中華民國政府在WTO代表「臺澎金馬個別關稅領域」的國際組織的實踐，也不符合中華民國政府在「大西洋鮪類保育國際委員會（International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, ICCAT）」、「中西太平洋漁業委員會（Western and Central Pacific Fisheries Commission, WCPFC）」、「美洲熱帶鮪類委員會（Inter-American Tropical Tuna Commission, IATTC）」、「南方黑鮪保育委員會（Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tunas, CCSBT）」當中代表「中華台北漁捕實體（Fishing Entity of Chinese Taipei）」或是「臺灣漁捕實體（Fishing Entity of Taiwan）」的實踐。(二)即便「臺澎金馬」領土，就WHO的觀點而言，不能對於自身的國際關係負責，那麼中華民國政府，是否在WHO當中會被認為有資格代表此「臺澎金馬」領土？倘若WHO作如是觀，則就某種程度而言，WHO的立場就會符

合以上各個國際組織的實踐，也符合現實。(三)是否就WHO的觀點而言，中共的北京政府，比較有資格代表「臺澎金馬」這塊「不能對自身的國際關係負責」的領土？倘若這是WHO的看法，則WHO雖然係奉行聯合國自一九七一年以降的「一個中國政策」原則，卻與現實背離。也違反WHO憲章第四十七條條文背後的「功能性」考量的基本精神。

九、綜合評估：中華民國政府以不同身分參與WHO之法律可行性

綜上所述，就WHO憲章及WHA的議事規則相關規定而言，中華民國政府參與WHO的活動，有四種可能的形態：(一)以會員的身分充分參與WHO的活動；(二)以「臺澎金馬領土」之資格，獲得WHO副會員的身分，有限度地參與WHO的活動；(三)與WHO建立有效的合作關係；(四)參與WHA的會議或是其他次級（地方性、一般性、技術性，或是區域性）會議。

然而，經過前面的討論，作者認為，第一種參與WHO的方式，即以「會員」的方式參加WHO的會議，或是由中華民國政府在WHO申請成為「會員」，無論在目前的國際政治、國內政治，過去李、陳兩位總統的「兩國論」及「一邊一國」政策，以及馬總統的「兩岸休兵」政策之下，皆為一種不可行的選項。因為就各個主要的國際組織而言，自聯合國開始，到聯合國的各個專門機構，包括WHO，皆採取「一個中國政策」，並承認在北京的「中華人民共和國政府」在各組織當中對於中國的合法代表權。而依據中華民國的憲法，或是兩岸人民關係條例，皆不能將中華民國政府解釋為係代表一個有別於中國的國家。而就馬總統的大陸政策而言，顯然係排除「臺灣獨立」的選項。因此，臺灣的政府在WHO場域無法排除中華人民共和國政府的參與權利以及取代其對於「中國」的

代表權。在目前臺灣的國內法架構以及國際法的架構之下，又不存在一個有別於中國的「臺灣國」，可以讓臺灣的政府在WHO當中來代表。因此在現階段，中華民國政府，成為WHO的會員的可能性，係微乎其微。

而就第二種參與WHO的模式而言，即針對「臺澎金馬」的「領土」，申請成為WHO的副會員的方式，作者認為，就當前的環境之下，可行性雖然不像「成為WHO會員」一樣的悲觀。然而作者建議政府必須審慎思考，謀定而後動。在此，由中華人民共和國政府代表「臺澎金馬」的領土申請WHO副會員，雖然就WHO以及聯合國的政策而言，或許有點理由，然而在臺灣的國內政治環境之下，這種作法卻欠缺正當性及可行性。而由中華民國政府來代表「臺澎金馬」領土，申請WHO副會員的身分，其可行性較高一些。當然，中華民國政府為此主張，不啻表示「臺澎金馬」的領土不能負責處理自身的國際關係。然而既然要由臺灣的政府來代表這個領土來申請WHO副會員，那就表示「臺澎金馬」的領土的國際關係，係由中華民國政府，作為WHO憲章第八條所謂的「其他統治機關（other authority）」，來負責處理。作者認為，從中華人民共和國政府的觀點而論，「臺澎金馬」的領土在WHO成為副會員，未必違反「一個中國」的政策。而由中華民國政府承擔「申請」的工作，將臺灣的政府定性為「其他統治機關」，也未必違反「一個中國」的政策。不但「副會員」無法跟「會員」在WHO平起平坐，代表「臺澎金馬」的領土申請副會員的中華民國政府，既然可能定性為「其他統治機關」，那麼就可以解釋為不能跟中華人民共和國政府在WHO平起平坐。如此而言，「臺澎金馬領土」成為WHO副會員，不但可以提升臺灣參與WHO的地位，也不一定被中華人民共和國政府拒絕，這就是何以作者認為「副會員」的方式，不失為具有可行性的選項。

再就第三種參與WHO活動的方式（與WHO建立有效的合作關係，而非僅參加WHA一年一度的會議）而論，作者認為，WHO憲章第二條(b)款的規定，可以為臺灣及中華人民共和國政府找到「各說各話」的空間。因此，第三種參與WHO活動的方式，對於我國而言，係有其可行性。我國政府可以向人民解釋，我國與WHO建立有效的合作關係，係以WHO憲章第二條(b)款當中所謂的「各國衛生部會」的名義，進行所有的活動。而就中華人民共和國政府而言，中華民國政府與WHO建立合作關係，則係依據同一條文當中的「其他被本組織視為合適的組織」的名義，來進行所有的活動。有鑑於中華人民共和國政府可能主張，為了遵守WHO憲章第七十一條的規定，WHO其實係在獲得北京政府的「同意」之後，始與中華民國政府開展所有合作的關係。如何防堵這種說法損及我國主權，作者建議我國政府應該儘速與WHO秘書長達成某種形式的「協議」，以滿足WHO憲章第七十一條規定當中的條件。再者，依據WHO憲章第三十三條的規定，WHO的秘書長有權與會員國國內政府的內閣部會、或是國內其他政府或民間組織，建立直接聯繫之管道。我國在二〇〇九年受邀參加WHA會議的過程中，充分展現WHO秘書長與我國衛生署署長已經建立直接聯繫之管道。為了避免中華人民共和國政府主張，這樣的直接聯繫管道的建立，係在二〇〇五年中華人民共和國政府於WHO秘書長所簽署的秘密協定的架構下來實現的，我國政府亦應儘快地與WHO秘書處簽署一個「屬於臺灣的」協議。方可避免中華人民共和國政府如此之主張傷害到我國的主權。

最後，就第四種參與WHO活動的模式而言，也就是我國政府以觀察員的身分，代表「國內的政府或民間組織」，參與WHA的會議或是其他次級（地方性、一般性、技術性，或是區域性）會議。作者認為，我國可以援引的法規，是WHO憲章第十八條(h)款

以及第四十一條。但我國所面臨的挑戰與前項相同，為了避免中華人民共和國政府主張，中華民國政府以觀察員身分參與WHO的各項會議，係在二〇〇五年中華人民共和國政府於WHO秘書長所簽署的秘密協定的架構下來實現的，我國政府亦應儘快地與WHO秘書處簽署一個「屬於臺灣的」協議。方可避免中華人民共和國政府如此之主張傷害到我國的主權。至於我國政府援引WHO憲章第四十七條的規定，主張代表「臺澎金馬」的領土，參與WHO的區域委員會的會議，雖有一定機會，但我方面臨的問題與前述第二種參與WHO活動的模式（以副會員的身分參與）相同，茲不贅述。

十、中華民國於二〇〇九年首次以觀察員身分參加WHA會議之意涵

關於二〇〇九年中華民國政府的衛生署署長以觀察員的身分參與WHA會議⁴⁹，在國內曾引起一些討論，執政黨認為是一項極大的成就，但在野黨不以為然。作者在此要討論我國政府首次以觀察員身分參與WHA的方式，其所隱含的法律意義。

首先，我國政府參與的過程，就外觀而言，並非透過大會「討論」的方式，也沒有任何「申請」的跡象。而是透過WHO秘書長陳馮富珍女士致中華台北（Chinese Taipei）的衛生署（Department of Health）的署長（Minister）葉金川先生的「信函」來傳達「邀請」之意，「順理成章」地成為觀察員。作者認為這是一項極為高明的政治妥協。因為倘若透過以往的作法，以申請成為觀察員的方式，來表達我國政府參與WHA會議的意願，那麼在WHA開議的第

⁴⁹ WHO秘書長於2009年4月28日致我國衛生署署長的邀請函。李明賢，「38年大突破」觀察員身分 我獲邀出席WHA，聯合新聞網，2009年4月30日，http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jsp?f_MAIN_ID=136&f_SUB_ID=4116&f_ART_ID=192092，最後瀏覽日：2011年3月19日。

一天就會面臨「提出申請」及「討論」的問題。作者認為，不論由誰提出申請都不恰當。倘若由中共的政府提出，則臺灣人民不可能會接受；倘若由其他國家提出，則中共應該無法接受，因為如此可能發生與中共國家主席胡錦濤先生的「胡六點」不相符合。因為臺灣參與國際組織之事，就中共而言，屬於「兩岸務實協商」的範圍⁵⁰。再者，如果透過申請作為觀察員的作法，那麼在WHA會議討論中，如何「定性」中華台北皆不恰當。無論是將中華台北定性為「一個獨立於中國以外的主權國家（臺灣國？）」，或是定性為「真正對於中國有代表權的政府（意味中華人民共和國政府為非法代表）」，或是定性為「不能負責處理本身國際關係的領土」，或是「政府間國際組織」，或是「非政府間國際組織」，其中涉及有悖於事實、違反國際法及國內法的種種條件，以及違反聯合國官方政策等有爭議之部分，都必然引起熱烈討論。任何一種定性的方式，皆不可能得到全體WHO會員的共識，而且找不到任何一種選項，可以被我國政府（或其人民）及中華人民共和國政府（或其人民）接受。如此，臺灣的問題，將再度地「國際化」，不論討論之導向如何，均將演變為激烈之辯論，而且必然形成「胡六點」所謂的「兩岸之間的內訌」。或許這在李、陳兩位前總統在位時，是樂於見到的，但是就我國的馬政府而言，這將違反「兩岸休兵」之政策，而就中共而言，也違反「胡六點」。

其次，WHO秘書長的邀請函中，稱呼葉署長的機關為「衛生署」，而非「行政院」衛生署。換言之，所屬機關「行政院」的稱號並不存在於此邀請函中。作者認為這也是一項高明的政治妥協的結果。因為中華人民共和國政府向來主張臺灣是中共的一省，換言之，臺灣的政府就中共而言，只是地方政府（省政府）。既然是地

⁵⁰ 請參閱作者在本文第貳部分的討論。

方政府，那在邏輯上就不可能「在臺灣」有另一個「中央政府」，而任何具備中央政府意涵的機關名稱，比如說「行政院」等等，中華人民共和國政府自然無法承認其存在。作者認為這是何以「行政院」之稱號並未出現於邀請函中的原因。不過，「衛生署」的機關名稱出現於邀請函，作者認為已經是一大突破。因為我國政府參加其他國際組織場域的談判，比如說「南太平洋區域性漁業管理組織（South Pacific Regional Fisheries Management Organisation, SPRFMO）⁵¹」憲章公約的談判當中，我國與會的外交部代表官員，在會議紀錄的通訊錄當中，僅出現「條法司」或「國組司」的名稱⁵²，而「外交部」的機關名稱並不容許出現，遑論「行政院」的名稱。

再者，就「透明化」的要求而言，其實本次中華民國政府成為WHA觀察員的方式，並不合格⁵³。有人主張這次中華民國政府是

51 參見官方網站：<http://www.southpacificrfmo.org/international-consultations/>，可下載談判之所有資料，最後瀏覽日：2011年3月19日。

52 作者曾以外交部法務長的身分參與SPRFMO在2008年10月於澳洲首府坎培拉的會議，其會議紀錄當中將參與國家與特別觀察員的人員記錄出來，我國代表團是以「中華台北漁捕實體（Chinese Taipei Fishing Entity）」的資格，以「特別觀察員（Special Observer）」的身分參加談判，<http://www.southpacificrfmo.org/assets/6th-Meeting-October-2008-Canberra/Plenary-VI/SPRFMO6-Annex-FParticipants-list-final.pdf>，在此網站可下載參與者名單的檔案，請參考第16頁，最後瀏覽日：2011年3月19日。

53 參考民進黨黨主席蔡英文在2009年4月29日民進黨中常會中作出的裁示：「蔡英文聽取報告後做了三點裁示，第一，要有WHA的決議並符合世衛相關規範，不能每年邀請、『也不能看中國的臉色』，要經他們同意，不能在『主權』議題上打折扣；第二，要公布2005年『一中框架備忘錄』廢止該備忘錄，WHO任何成員國並沒有以其他國家同意的前提來參與；第三，台灣參與身分必須與其他會員國的待遇是一樣的，不能有差別待遇，更不應是次等會員」，轉載自僑報網。欒樹，中央日報：釐清「主權」？蔡英文自己都没做到，僑報網，2009年4月29日，<http://www.chinapressusa.com/big5/newscenter/>

以「衛生實體 (Health Entity)」的資格參加WHA的會議。作者認為這種說法或許為一廂情願，因為所謂的「衛生實體」，並不像國際漁業法當中的「漁捕實體 (Fishing Entity)」的概念，是有聯合國制訂的國際條約⁵⁴、區域性漁業管理組織的憲章公約⁵⁵及聯合國糧農組織制訂的軟法⁵⁶的明文規定，因此中華民國政府可以據以參加漁業組織。既然「衛生實體」在WHO的憲章或是議事規則當中沒有法源依據，那麼便無法主張「衛生實體」有權申請成為WHO會員、副會員，或是WHA會議，或是其他WHO次級會議的觀察員。唯一的辦法，是在WHO的法律制度當中創造「衛生實體」這樣一個概念及名詞。WHO是否願意為此而修改WHO的憲章，或是修改WHA的議事規則，或是在不修改這兩項根本大法的情況下，由WHA制訂一個決議⁵⁷，來授權WHA邀請「衛生實體」參與WHA

2009-04/29/content_211546.htm，最後瀏覽日：2009年9月1日。

54 詳見1995年聯合國魚群協定第1條第3項的規定。參見聯合國網站：http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm，最後瀏覽日：2011年3月19日。

55 比如說中西太平洋漁業委員會 (WCPFC) 公約，賦予漁捕實體「會員」的地位，公約可自官方網站下載：<http://www.wcpfc.int/doc/convention-conservation-and-management-highly-migratory-fish-stocks-western-and-central-pacific->，最後瀏覽日：2011年3月19日。此外，美洲熱帶鮪類委員會的安地瓜公約 (Antigua Convention) 也賦予漁捕實體在該委員會成為「會員」的機會。該公約可自網站下載：http://www.iattc.org/PDFFiles2/Antigua_Convention_Jun_2003.pdf，最後瀏覽日：2011年3月19日。

56 比如說FAO所制定的責任制捕魚行為準則 (Code of Conduct for Responsible Fisheries)，可自FAO官方網站下載：<http://www.fao.org/docrep/005/v9878e/v9878e00.htm>，最後瀏覽日：2011年3月19日。

57 就CCSBT為了容納「臺灣漁捕實體」成為「延伸委員會」的會員所作出的決議，參見高聖惕，論國際漁業法中涉及漁捕實體的爭端解決機制 (上)，政大法學評論，95期，頁254-255，2007年2月；就IATTC為了容納漁捕實體成為委員會的觀察員所作出的決議，參見高聖惕，論國際漁業法中涉及漁捕實體

或是WHO其他次級會議？作者認為中華民國政府在公共衛生的領域上，相較於許多國家而言，表現相對優異，並不存在「不納入臺灣，即不能克服WHO面對的問題」的情況，此點跟臺灣在國際漁業規範當中扮演的角色截然不同⁵⁸。因此，在WHO法律體系中創造「衛生實體」的概念，相較於在國際漁業法架構下創造一個「漁捕實體」的概念而言，難度較高。即便克服困難，創造「衛生實體」的概念之後，臺灣國內的人民，難道就願意接受？倘若在WHO當中創造「衛生實體」的概念，而中華民國政府也願意穿上這雙「小鞋」。那麼往後WHO要拒絕「中華台北衛生實體」以觀察員的身分參加WHA會議或是其他WHO的次級會議的難度就提高了。拿中華民國政府以「漁捕實體」的身分，參加大西洋鮪類保育國際委員會（ICCAT）⁵⁹的例子來講，臺灣在ICCAT當中是觀察員，身分是「合作非締約方、實體，或漁捕實體（Cooperating Non-Contracting Party, Entity, or Fishing Entity）」，ICCAT要剝奪臺灣的「合作方」之地位，必須中華民國政府在漁業管理的方面「不」合作（指：犯下重大錯誤）⁶⁰。倘若WHO為臺灣量身定作一個「衛生實體」的概念，那麼在這種「透明化」的條件之下，中共的政府就很難實現其政策目標，那就是「臺灣未來政黨輪替，倘若主張臺獨的政黨上台，中華人民共和國政府要有能力在WHO剝奪臺灣參與的機會」。當吾人瞭解這項考慮之後，此次臺灣參與

的爭端解決機制（下），政大法學評論，96期，頁237，2007年4月。

58 參見高聖揚，台灣與區域性漁業管理組織：論大西洋鮪類保育委員會對台灣動用貿易制裁之05-02號前置性決議的合法性，政大法學評論，99期，頁74-76，2007年10月。

59 參見該組織的官方網站：<http://www.iccat.int/en/>，最後瀏覽日：2011年3月19日。

60 高聖揚，同註58，頁70-71。

WHA會議，係以「秘書長邀請」的方式，中華人民共和國政府應該較難反對，因為秘書長邀請臺灣參加WHA會議，並非基於任何WHO的法律義務，倘若未來秘書長基於某些理由，不發出此項邀請，秘書長並未違法。就我國而言，建議政府不應該自滿，而要在WHO的法律架構之下，為臺灣創造「（個別）衛生實體」的概念，以便與中共有所區分。

綜觀整件事情，作者認為，比較中華民國政府過去李、陳兩位總統對於參加WHO活動的不成功的例子，以及馬總統上台後對於大陸政策的改變，而能讓中華民國政府的官方代表，以觀察員的身分參加WHA會議。可以證明：如果中華民國政府不要在WHO的場域主張主權，那麼可以建立中華民國政府與WHO的直接聯繫關係，中華民國政府也可以參加WHO的會議。倘若中華民國政府要使用李、陳兩位前總統的方法，在WHO的場域主張「兩國論」或「一邊一國」的臺灣主權，那麼所謂「以參與世界衛生組織而確保國人之衛生安全及健康」的政策目標就須犧牲。因此，在目前國際政治的大環境下，「宣揚主權」與「參與WHO」兩者恐為魚與熊掌，不可兼得。

十一、針對二〇〇九年至二〇一一年我國政府連續參與WHA遭到「地位矮化」質疑之反省

自二〇〇九年至二〇一一年，我國持續獲邀以觀察員身分參加世界衛生大會（WHA），部分國人對於我國參與WHA之身分地位，提出「我國自我矮化」之質疑⁶¹。作者遂以國際組織的「實踐

⁶¹ 參見台灣歐盟觀察網站於2010年5月10日所登載，何章獻，台灣在國際間消失的一年：馬政府出席WHA的真實意義，<http://www.taiwaneuwatch.com/%E8%81%B2%E6%98%8E/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E5%9C%A8%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E9%96%93%E6%B6%88%E5%A4%B1%E7%9A%84%E4%B8%80>

（practice）」作為研究方向，研析WHA會議中觀察員之制度。詳如下述。

（一）基於實踐而產生的WHA觀察員制度：透過WHO前後任法務長的觀察

作者認為，欲解除疑慮，瞭解WHA的觀察員制度，實為正本清源之道。就此而言，不但需要瞭解相關法規，而且必須透過該組織的實踐來觀察。因為國際組織的實踐，往往可以突破法規的限制，創造不存在於法規明文的「慣例（usage）」⁶²。國際組織的實踐，因此成為國際組織規範的一部份。國際組織的實踐，必須經過長時間、有系統地觀察，方能真正瞭解「慣例」為何。倘若能夠透過在該組織任職的法制人員，尤其是該組織的法務長的眼中來觀察，則是最為準確。因為此類人員具備法律專業，又基於職務而熟練掌握該組織明文規定，並且在組織開會時間必須回答主席因應會場狀況不時提出之諮詢問題。因此，國際組織的法務長的專業意見，是瞭解該組織「慣例」的權威意見。

就此，作者將援引WHO前任及現任法務長（Claude-Henri Vignes及Gian Luca Burci）合寫的著作⁶²。該著作於二〇〇四年出版，對於WHA的觀察員，有特別清楚而簡潔的描述。依據此書之介紹，WHA觀察員之制度，主要係由於該組織的實踐演進而成。參加WHA會議的觀察員可分成兩類：第一類為暫時性的觀察員

E5%B9%B4%EF%BC%9A%E9%A6%AC%E6%94%BF%E5%BA%9C%E5%87%BA%E5%B8%ADwha%E7%9A%84%E7%9C%9F%E5%AF%A6%E6%84%8F/，最後瀏覽日：2011年11月21日；另參考政府對於「矮化國格」之辯駁：<http://www.zgjrw.com/news/gatxw/2010526/10273266652.html>；關於中國時報記者黃天如於2010年5月26日撰寫的報導，參見<http://blog.udn.com/giveman/4067109>，最後瀏覽日：2011年3月19日。

⁶² 參見BURCI & VIGNES, *supra* note 21.

(the observers invited for a limited period)，第二類為「半常設性或半永久性」的觀察員 (quasi-permanent observers)。

第一類觀察員，係指即將成為WHO會員的國家以及即將成為WHO副會員的領地。WHO一開始僅邀請業已簽署但尚未批准WHO憲章的國家以觀察員之身分，參加WHA的會議。到了一九五二年，在WHO秘書處的建議之下，WHA觀察員的邀請，擴展到對於WHO提出會員申請案的國家。當時的考慮是：當WHA會議討論該國的會員申請案時，該國代表在場（以觀察員的身分出席），有助於討論之進行。再者，當該國的申請案通過之後，該國代表，即可「無縫接軌」地以代表 (delegate) 之身分繼續參加會議。除了國際法地位有爭議的國家之外，所有提出申請（成為WHO會員或副會員）的國家或領地，以及業已簽署但尚未批准WHO憲章的國家，均曾被WHO秘書長邀請，依據WHA議事規則第三條⁶³，以觀察員的身分參加WHA會議⁶⁴。

就前段所述之第一類觀察員而言，作者認為在目前對於臺灣並無比照適用的價值，因為中華民國政府並未申請成為WHO會員，亦未申請成為WHO副會員。其實，對臺灣有參考價值的觀察員，是下述第二類的觀察員。

就第二類觀察員（半永久性或半常設性的觀察員）而言，係指獲邀以觀察員身分參加「每屆」WHA會議的實體。這個制度，在法規中並無明文記載，完全係由WHO實踐所創造。截至二〇〇四

⁶³ WHA議事規則，同註39。Article 3(2) of the Rules of Procedure of WHA provides: “The Director-General may invite States having made application for membership, territories on whose behalf application for associate membership has been made, and States which have signed but not accepted the Constitution to send observers to sessions of the Health Assembly.”

⁶⁴ 參見BURCI & VIGNES, *supra* note 21, at 36.

年，參加WHA會議的實體當中，有五個「半永久性或半常設性」的觀察員，分別為教廷（Holy See）、馬爾他騎士團（the Order of Malta）、國際紅十字委員會（the International Committee of the Red Cross，簡稱ICRC）、國際紅十字及新月聯盟（the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies，簡稱新月聯盟），以及巴勒斯坦。在這五個觀察員中又分為甲乙丙三大類。甲類觀察員，為「非會員國之觀察員（Observer for a Non-Member State）」，意思在於此類觀察員具備國家之屬性（Statehood），係指教廷⁶⁵；乙類觀察員，為「依據WHA第27.37號決議邀請之觀察員」，即指巴勒斯坦；丙類觀察員，即稱為「觀察員（Observer）」，包括其餘三個實體⁶⁶。

作者認為，教廷的例子在WHO中不適用於中華民國。由於中華民國（或是臺灣）在WHO並不被承認為國家，因此教廷的例子對於臺灣的幫助不大，WHO目前也不可能將臺灣（中華台北）與教廷置於同一類別。而就實際的紀錄而論，臺灣在二〇〇九年至二〇一一年參加WHA會議，在參加者名單中，並不列於甲類「非會員國之觀察員」的項目之中。另一方面而言，巴勒斯坦成為WHA的觀察員，係基於WHA第27.37號決議。此點與臺灣的情況不同。因此，巴勒斯坦這個乙類觀察員的例子，臺灣似乎無法引用。然而，臺灣（中華台北）在這兩年參加WHA的紀錄當中，係與其餘三個觀察員並列。因此前段所述的丙類觀察員，值得吾人觀察。

依據Claude-Henri Vignes及Gian Luca Burci的紀錄，馬爾他騎士團成為丙類觀察員，係依據一九六二年十二月十九日致WHO秘

⁶⁵ 教廷在1949年首次受邀以觀察員身分參加WHA會議。後來數年未受邀請，惟自1953年以後，教廷每年均獲邀請參加WHA會議，直到現在。

⁶⁶ 參見BURCI & VIGNES, *supra* note 21, at 37.

書長的信函。在該信函中，馬爾他騎士團要求秘書長邀請其參加WHO所有會議。此項要求引發複雜的問題。到底應該將馬爾他騎士團放在哪一個類別之下？是否可以將它歸類於「非會員國的觀察員」（那麼即承認馬爾他騎士團為國家）？是否可以將馬爾他騎士團歸類於「政府間國際組織（international organization）」？或是「非政府間國際組織（non-governmental organization）」？由於以上歸類均不適合馬爾他騎士團的狀況。因此WHO秘書長必須予以個案處理，創造一個新的類別。WHO秘書長於是對馬爾他騎士團提出邀請。但是此項邀請有兩個條件（或限制）。第一、此項邀請僅限於參加WHA會議；第二、馬爾他騎士團參加WHA會議時，僅限於參加「與其有關」之事項。不過，第二個限制到現在已經不存在。馬爾他騎士團自一九六三年開始，每年均獲邀請參加WHA會議。

丙類觀察員除了馬爾他騎士團外，還有ICRC與新月聯盟。ICRC及新月聯盟早期係被歸類於非政府間國際組織（NGO），因獲准與WHO建立正式關係，而以觀察員身分參加WHA會議。因此，ICRC及新月聯盟派遣的代表在WHA議場的座位，係在NGO觀察員之中。不過，當ICRC在一九九〇年獲得聯合國的觀察員身分之後，隨即向WHO秘書長提出要求，希望參加WHA會議的地位可以轉為「觀察員」，即本文前段所述之第二類觀察員（半永久性或半常設性的觀察員）。此項要求在一九九五年終於獲得WHO秘書長的同意。到了一九九八年，新月聯盟也獲得WHO秘書長的同意，將其代表在WHA會議中的地位，由NGO類轉變為（提升為）第二類觀察員，與馬爾他騎士團並列⁶⁷。由此而論，作者認為，臺灣（中華台北）在二〇〇九年至二〇一一年受邀以觀察員身分參加

⁶⁷ BURCI & VIGNES, *supra* note 21, at 36.

WHA會議，在會議紀錄上與丙類觀察員並列，因此「所謂台灣在WHA的觀察員之類別係屬於非政府間組織」的論調⁶⁸，並不正確。因為非政府間組織的觀察員，與本文所述第二類觀察員（或是第一類觀察員），截然不同。

依據Claude-Henri Vignes及Gian Luca Burci的歸納，WHA的第二類觀察員（半永久性或半常設性的觀察員）之制度發展（不包括巴勒斯坦），有下列重點：第一、除了所謂的「非會員國之觀察員」（即教廷）之外，馬爾他騎士團、ICRC以及新月聯盟成為WHA之觀察員，均非WHO法規明文規定使然。而教廷以觀察員身分參加WHA的會議，則係依據法規明文之規範。第二、WHO秘書長一向認為，依據WHA議事規則第三條的類推適用，他具有核發觀察員邀請函並附加限制條件的裁量權。第三、就馬爾他騎士團、ICRC，以及新月聯盟成為WHA之觀察員的歷程而言，WHO秘書長並未徵詢WHA之意見，完全是秘書長基於職權而決定。第四、WHO秘書長在發出邀請函時，均有意地避免提及受邀實體的「地位」。這三個實體其實係每年受邀，在法律上，WHO並不存在所謂的「永久性或常設性的觀察員」制度。然而在實踐上、在事實上，WHO基於歷年來之慣例，已然發展出「永久性或常設性的觀察員」制度⁶⁹。由此而論，臺灣（中華台北）在二〇〇九年至二〇一一年以觀察員之身分參加WHA會議，與丙類觀察員並列，可以推論出WHO係將臺灣歸類為（半）永久性或常設性的觀察員，依據既存的丙類觀察員的制度，WHO秘書長應該會每年邀請臺灣（中華台北）參加WHA會議。

⁶⁸ 台灣歐盟觀察網站，同註61。

⁶⁹ BURCI & VIGNES, *supra* note 21, at 38.

就巴勒斯坦而言，作為第二類觀察員（半永久性或半常設性的觀察員）當中的乙類觀察員（基於WHA決議所邀請）者，Claude-Henri Vignes及Gian Luca Burci的說法是：WHA在一九七四年，依據聯合國大會所制定的三一八號決議，制定了一個類似的決議，要求WHO秘書長「採取必要措施，邀請非洲聯盟組織或阿拉伯國家聯盟所承認的民族解放組織的代表，以觀察員的身分，參加WHA的會議。」於是WHO秘書長邀請了好幾個解放組織的代表前來參加WHA會議，並有五個解放組織受邀參加會議。隨著解放組織的數目逐漸減少，最後僅存的，為巴勒斯坦解放組織，從一九九四年開始，僅有這個解放組織繼續參加WHA會議。從一九八九年開始，這個解放組織改名為「巴勒斯坦」。Claude-Henri Vignes及Gian Luca Burci認為此項實踐具有重大意義。原因在於巴勒斯坦在第二類觀察員當中，是唯一受到WHA會議干預並促成的觀察員，這個所謂的乙類觀察員，是WHA會議當中創造的，不是WHO秘書長一個人基於職權創設的。WHO秘書長其實係遵循WHA的意思而邀請民族解放組織以觀察員身分與會。Claude-Henri Vignes及Gian Luca Burci認為，在邀請第二類觀察員（半永久性或半常設性的觀察員）時，倘若牽涉到政治性議題，WHO秘書長不能單獨決定，必須藉由WHA來決定⁷⁰。

(二) 透過二〇〇七年至二〇一〇年WHA參與者名單檢視WHA觀察員種類

作者自WHO官方網站蒐集二〇〇七年⁷¹、二〇〇八年⁷²、二〇

⁷⁰ BURCI & VIGNES, *supra* note 21, at 36.

⁷¹ http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA60/A60_DIV1R1.pdf，最後瀏覽日：2010年3月19日。

⁷² http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A61/A61_DIV1R1.pdf，最後瀏覽日：

〇九年⁷³，與二〇一〇年⁷⁴WHA會議的代表及其他參與者之名單（List of Delegates and Other Participants），用以印證前段所述，兩位WHO法務長的觀察。發現下列重點：

第一、從最近四年參與WHA會議的觀察員的名單來觀察，兩位WHO法務長的意見，完全正確。在此類名單當中，除了WHO會員國及副會員的代表（delegates）名單之外，觀察員可以分成下列幾類：

1. 非會員國觀察員（Observers for a Non-Member State）：僅有教廷；

2. 觀察員（Observers）：即前述之半永久性或半常設性的觀察員，有馬爾他騎士團、ICRC、新月聯盟、國際議會聯盟（Inter-Parliamentary Union）、中華台北（Chinese Taipei）。值得注意的是，國際議會聯盟及中華台北，均係自二〇〇九年開始列名於此；

3. 依據WHA第27.37號決議所邀請之觀察員（Observers Invited in Accordance with Resolution WHA27.37）：僅有巴勒斯坦；

4. 聯合國及其相關組織的代表（Representatives of the United Nations and Related Organizations）；

5. 專門機構（Specialized Agencies）；

6. 其他政府間組織的代表（Representatives of Other Inter-Governmental Organizations）；

7. 與WHO建立正式關係的非政府間組織的代表（Representatives of Non-Governmental Organizations in Official Relations with

2010年3月19日。

⁷³ http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A62/A62_DIV1Rev1.pdf，最後瀏覽日：2010年3月19日。

⁷⁴ http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA63/A63_DIV1R1.pdf，最後瀏覽日：2010年3月19日。

WHO)。

第二、基於前段之整理可知：WHA會議當中所謂的「代表及其他參與者」，其他參與者（Other Participants）分成七大類。而在此七大類參與者當中，後四大類均不為WHA之觀察員。因為在英文名稱中，均不用觀察員（Observers）的字眼，而用代表（Representatives）一字。WHA的觀察員僅有前三類，完全證實WHO前後任法務長Claude-Henri Vignes及Gian Luca Burci的說法。因此，WHO並不存在「NGO觀察員」這種概念。所謂「臺灣參加WHA的觀察員，屬於NGO觀察員」的說法，並不正確⁷⁵。

第三、參加WHA會議的NGO代表的地位，比觀察員低。這就是為何ICRC與新月聯盟在過去曾要求WHO秘書長將其地位由NGO代表改變為觀察員的原因。因此，臺灣（中華台北）既然列名為第二類觀察員，絕非NGO之代表。

⁷⁵ 其實，在2010年臺灣參加WHA的國人當中，有來自衛生署的官員（包括楊志良署長）以及專家（如葉金川教授及陳培哲院士），他們是屬於中華台北（Chinese Taipei）項下的丙類觀察員。此外，國人亦有以世界醫師會（The World Medical Association, WMA）會員身分（不具官方身分）參加者，像臺大醫學院的馬惠明副教授、衛生署署立臺中醫院的陳厚全醫師以及本文作者，確屬於NGO的部分。參見WHO, 63RD WORLD HEALTH ASSEMBLY, LIST OF DELEGATES AND OTHER PARTICIPANTS 57-58, 73 (2010), http://apps.who.int/gb/eb-wha/pdf_files/WHA63/A63_DIV1R1.pdf (last visited: 2011.03.23)。

肆、我國政府參與西太平洋辦公室（WPRO）之法律評估

一、世界衛生組織西太平洋區域辦公室（WPRO/WHO）⁷⁶的相關規定及實踐

參與WPRO會議的人，分成兩類。第一類為有提案權及投票權的WPRO成員的代表（representatives）⁷⁷，第二類為不具投票權的觀察員。此兩類參與模式的法律基礎，分別在於WPRO議事規則的第一條及第二條。以下分別敘述之。

(一)區域委員會的成員代表

依據WPRO議事規則第一條的規定，該區域委員會（Regional Committee）係由代表（representatives）組成。此種代表，須來自下列三種團體：1. WHO的會員；2. WHO的副會員；3. WHO憲章第四十七條所規定之尚未取得WHO副會員身分，而位於西太平洋地區的領地。此三種團體的代表團，除了代表團團長（Chief Representative）外，還有候補代表（Alternates）以及顧問（advisers）⁷⁸。

⁷⁶ 參見<http://www.wpro.who.int/about/about.htm>，最後瀏覽日：2011年3月23日。全名為Western Pacific Regional Office，總部設於菲律賓首府馬尼拉，目的為在西太平洋區域中代表WHO。WHO在全球一共設有6個區域辦公室，WPRO照顧37個國家（身分為WHO會員及副會員）與領地（稱為area，係由WHO會員所管轄的領土）。就地理範圍而言，臺灣應該屬於WPRO管轄範圍之內。因此，倘若臺灣能夠參與WPRO，亦能在某種程度達成「確保國人之衛生安全及健康」的目的。

⁷⁷ 參見WPRO議事規則第25條；議事規則可自WPRO官方網站下載：http://www.wpro.who.int/NR/rdonlyres/EE372D51-6037-4E36-A1D0-54C64F831A03/0/rules_of_procedure.pdf，最後瀏覽日：2010年3月19日。

⁷⁸ 同前註。The Regional Committee (hereinafter referred to as the “Committee”)

值得注意的是，WHO憲章第四十七條也有類似的規定。不過，憲章第四十七條對於前述第三類代表，有比較詳細的規定⁷⁹。

就會員而言，依據WHA於一九四九年六月三十日議定的WHA2.103號決議⁸⁰之規定，WHO憲章第四十七條所稱的有權參加區域委員會的會員，有三種情況：1. 中央政府所在地位於該區域中者⁸¹；2. 中央政府所在地位於該區域外，而該國憲法規定，該國主權轄屬特定領地位於該區域中者，以及3. 中央政府所在地位於該區域外，而該國負責國際關係的領地位於該區域中者⁸²。事實上，法

shall consist of representatives (hereinafter referred to as the “representatives”), one each from the States Members and Associate Members (hereinafter referred to as “Members”) and areas participating pursuant to Article 47 of the Constitution forming the Western Pacific Region (hereinafter referred to as the “Region”) of the World Health Organization (hereinafter referred to as the “Organization”). The representatives may be accompanied by alternates and advisers.

⁷⁹ WHO憲章，同註22。Regional Committee shall be composed of representatives of the Member States and Associate Members in the region concerned. Territories or groups of territories within the region, which are not responsible for the conduct of their international relations and which are not Associate Members, shall have the right to be represented and to participate in regional committees. The nature and extent of the rights and obligations of these territories or groups of territories in regional committees shall be determined by the Health Assembly in consultation with the Member or other authority having responsibility for the international relations of these territories and with the Member States in the region.

⁸⁰ WHA2.103號決議，該文件下載於：http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd46/e-bd46_p3.pdf，最後瀏覽日：2010年3月19日。

⁸¹ 同前註。該決議第1條規定：For the purposes of Article 47 of the Constitution, States Members in a region shall be deemed to be those States Members having their seat of government within the region.

⁸² WHA2.103號決議，同註80。第2條規定：Those States Members not having their seat of government within the region, which (a) either by reason of their Constitution consider certain territories or groups of territories in the region as part of their

國、英國及美國因其所屬之特定領地位於西太平洋區域，而有權以會員身分代表這些領地參加WPRO會議，即便這三個國家的中央政府所在地並不位於西太平洋區域⁸³。

就副會員而言，依據WHA2.103號決議，參加區域委員會會議時，除了在全體會議（plenary meetings）、財務次級委員會（sub-division dealing with finance matters）與憲章事務次級委員會（sub-division dealing with constitutional matters）當中沒投票權外，參加其餘的各項會議時，其權利及義務與會員相同（享投票權）⁸⁴。副會員參與區域委員會的代表，必須具備公共衛生之專業，同時須為領地當地之居民。WHO憲章第八條也有相同的規定⁸⁵。事實上，

national territory, or (b) are responsible for the conduct of the international relations of territories or groups of territories within the region, shall participate as Member of the regional committee, in which case they shall have all the rights, privileges and obligations of Member States in the region, but with only one vote for all the territories or groups of territories in the region, as defined in (a) and (b) above.

83 法國參與WPRO開會，係代表French Polynesia、New Caledonia以及Wallis and Futuna三組領地。英國參與WPRO開會，係代表Pitcairn Islands。美國參與WPRO開會，則係代表American Samoa、Guam以及Commonwealth of the Northern Mariana Islands三組領地。參見WPRO的官方網站<http://www.wpro.who.int/rcm/en/>，最後瀏覽日：2010年3月19日。

84 WHA2.103號決議，同註80。第3條第2項規定：Associate Members shall have all rights and obligations in the regional organizations, with the exception that they will have no vote in plenary meetings of the regional committee, nor in subdivisions dealing with finance or constitutional matters.

85 WHA2.103號決議，同註80。第3條第3項規定：Representatives of Associate Members should be qualified by their technical competence in the field of health and should be chosen from the native population in accordance with Article 8 of the Constitution.

WHO目前有兩個副會員⁸⁶，分別是美國所屬的波多黎各⁸⁷，以及紐西蘭所屬的Tokelau⁸⁸。波多黎各並不參與WPRO的會議，而屬於美洲之區域委員會管轄。就Tokelau的官員而言，係以有別於紐西蘭代表團的「個別代表團」身分，參加WPRO的會議⁸⁹。

就不具副會員身分的領地而言，依據WHA2.103號決議，參加區域委員會會議時，其權利及義務與副會員相同（享有受限制的投票權），不過，取得此類權利及義務之前，區域委員會內的WHO會員，以及負責處理此領地的國際關係的WHO會員（宗主國），或是其他政府（行使有效控制而具備公權力的機關）兩者間，必須先行協商⁹⁰。在WPRO當中，香港及澳門代表團參加會議，係以此身分參加，因為香港及澳門並非WHO的副會員。但是香港及澳門參加WPRO會議時，係以「個別代表團」的形式參加，名稱為中國（香港）〔China (Hong Kong)〕及中國（澳門）〔China

⁸⁶ 參見：BURCI & VIGNES, *supra* note 21, at 249.

⁸⁷ 參見：<http://welcome.topuertorico.org/government.shtml>，最後瀏覽日：2010年3月19日。

⁸⁸ 參見：<http://www.mfat.govt.nz/Countries/Pacific/Tokelau.php>，最後瀏覽日：2010年3月19日。

⁸⁹ 參見List of Representatives for the 60th Session of WPRO in Hong Kong (China), 21-25 September 2009, WPR/RC60/DIV/1. 文件可至WPRO官方網站下載：http://www.wpro.who.int/NR/rdonlyres/62D76A20-27BF-4577-86B4-AB49EC102B88/0/DIV1_RC60_LIST_OF_REPRESENTATIVES.pdf，最後瀏覽日：2010年3月19日。

⁹⁰ WHA2.103號決議，同註80。第3條第4項規定：In the case of territories not responsible for the conduct of their international relations and not Associate Members, the rights and obligations in (2) above shall apply subject to consultation between the States Members in a region – as defined in paragraph 1 above – and the Members or other authority having responsibility for the international relations of these territories.

(Macao)]⁹¹。此點與香港及澳門參加WHA會議的情況不同。參加WHA會議時，香港及澳門的衛生官員，係中國代表團的部分成員，並無「個別代表團」⁹²。

(二)區域委員會的觀察員

WPRO的議事規則及WHO憲章均未規範參與此區域委員會的觀察員（不具投票權）為何。然而，檢視參加二〇〇九年九月WPRO會議的代表名單之後，可發現有三類觀察員。第一類為聯合國機關、聯合國專門機構以及相關之政府間國際組織⁹³；第二類為非政府間國際組織⁹⁴；第三類為其他觀察員⁹⁵。

就第一類觀察員而言，例子為ASEAN的秘書處以及聯合國糧農組織；第二類觀察員的例子為菸草控制框架公約聯盟（Framework Convention Alliance for Tobacco Control）；第三類不具備國際性的觀察員特別值得我國政府注意，如果拿二〇〇九年第六十屆WPRO的會議紀錄來看，此類觀察員，包括香港中文大學（由公衛學院之院長代表）、香港模擬聯合國俱樂部（Hong Kong Model United Nations Club）、香港大學（由公衛學院的院長暨講座教授代表）、韓國國際衛生基金會（Korean Foundation for International Health），以及來自日本的Sasakawa和平基金會（Sasakawa Peace

⁹¹ 參見WPRO官方網站的紀錄：<http://www.wpro.who.int/rcm/en/>，最後瀏覽日：2010年3月19日。

⁹² 參見List of Delegates and Other Participants of 62nd WHA, A62/DIV/1 Rev.1 (21 May 2009), pp. 13-14。自WHO官方網站下載http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A62/A62_DIV1Rev1.pdf，最後瀏覽日：2010年3月19日。

⁹³ 英文名稱為Representatives of United Nations Offices, Specialized Agencies and Related Organizations。參見同註89。

⁹⁴ 同註89。英文名稱為Representatives of Nongovernmental Organizations。

⁹⁵ 參見同註89。英文名稱為Observers。

Foundation) 與 Sasakawa 衛生紀念基金會 (Sasakawa Memorial Health Foundation)⁹⁶。

倘若吾人將此項訊息與WPRO議事規則第二條的內容對照，可以得到一些靈感。WPRO議事規則第二條規定：在現存協定的規範之下，WHO區域委員會得與三類機關安排諮商：1. 聯合國相關的區域性委員會；2. 其他聯合國的專門機構；3. 其他與WHO利益相同的區域性國際組織。WHO區域委員會並得安排此三類機關以不具投票權的方式參與區域委員會與各項次級委員會的議題討論活動⁹⁷。

此外，WHO憲章第五十條也有類似的規定。該條條文旨在規定WHO的區域委員會的職權 (functions) 內容，在七大項職權之中，第四項規定，WHO區域委員會應與三類機構合作：1. 聯合國相關之區域委員會；2. 其他聯合國專門機構的區域委員會，以及3. 其他與WHO利益相同的區域性國際組織⁹⁸。

既然WPRO的議事規則及WHO憲章均規定區域委員會諮商及合作的對象，那麼WPRO邀請這些平日合作的伙伴參加會議，也就理所當然。不過，這兩個條文所提及的機構，僅為前述三大類觀察員中的第一類。至於第二類觀察員 (非政府間國際組織) 及第三類觀察員 (不具備國際性的觀察員)，則不在這兩個條文規範之內。從事實而言，吾人可得到一個結論，那就是這第二類及第三類觀察員受到WPRO的邀請，並不以法律明文授權為必要。可見在邀請觀

⁹⁶ 同註89。

⁹⁷ WPRO議事規則第2條；WPRO議事規則之英文版可自官方網站下載 <http://www.wpro.who.int/NR/rdonlyres/EE372D51-6037-4E36-A1D0-54C64F831A03/0/RulesofProcedureRCM61Oct2010English.pdf>，最後瀏覽日：2011年11月21日。

⁹⁸ WHO憲章，同註22，第50條。

察員參加區域委員會會議這件事情上，WPRO享有很大的裁量權。

更進一步而言，當吾人拿WHO憲章當中第十八條(h)款的規定來對照，則會發現一個有趣的差異。WHO憲章第十八條旨在規定WHA的職權，該條(h)款規定WHA應有權邀請主管事項與WHO之任務相關的組織（不論是國際組織或是國內組織，也不論是官方組織或是非官方組織）指派不具投票權的代表參加WHA的各類層級的會議；這些組織參與WHA各項會議的條件，須由WHA所制訂。倘若受邀之組織為國內之組織，則邀請函僅能在得到該國政府同意的情況下而發出⁹⁹。然而，這個「該國政府同意」的條件不存在於WPRO議事規則第二條及WHO憲章第五十條當中。因此，吾人或許有理由主張：當區域委員會（比如說WPRO）邀請國內的官方或非官方組織派遣觀察員前來參加區域委員會的會議時，該國中央政府之同意與否，不為必要條件。

二、臺灣以不同模式參與WPRO的法律可行性分析

從以上分析得知，參與WPRO會議的機構團體分成「有投票權的區域委員會成員」及「無投票權的觀察員」。因此，我國政府參與WPRO的活動，在邏輯上便有兩種可能的模式，以下分析各種參與模式的可行性。

(一)擔任有投票權的區域委員會成員

1. 作為「WHO會員」

我國倘若要以WPRO區域委員會成員的方式參加會議，模式之一，就是先行成為WHO的會員。由本文參、二的討論可知，此種選項的可行性不高。

⁹⁹ WHO憲章，同註22，第18條(h)款。

2. 作為「WHO副會員」

我國倘若要以WPRO區域委員會成員的方式參加會議，模式之二，就是先行成為WHO的副會員。由本文參、四的討論可知，此種選項的可行性也不高。

3. 作為「非WHO副會員的領地」

我國倘若要以WPRO區域委員會成員的方式參加會議，模式之三，就是要以「非WHO副會員的領地」自居。依據前述，WPRO的成員國必須支持；此外，在國際上主張對於臺灣有主權的中華人民共和國政府，必須同意，或是不反對；再者，代表「臺澎金馬」的中華民國政府，必須在過程中，與中華人民共和國政府取得共識。

依據相關規定，「非WHO會員的領地」成為WPRO的成員，必須是由對其外交關係負責的「會員國」或「非WHO會員的其他統治實體或政府」與WPRO的其他會員達成共識，方能成事。在此困難的問題是，多數國家（及聯合國與其專門機構）尊重中華人民共和國政府的「一個中國」政策。因此，若「臺澎金馬」的領地要成為WPRO的成員，這些國家要看中華人民共和國政府的意思，方能決定是否支持。而就中華民國政府而言，才是事實上對於「臺澎金馬」的國際關係負責處理的政府，因此是否中華民國政府可以接受大多數國家皆尊重中華人民共和國政府意見的情勢？為問題所在。即便中華民國政府願意接受，臺灣人民是否可以認同政府如此作為？也是一個必須突破的障礙。

作者認為，以「非WHO會員的領地」身分，成為WPRO的成員的作法，所面臨的政治上的困難，與「成為WHO副會員」是非常類似，但有程度上的差異。中華民國政府代表「非WHO會員的領地」參加WPRO，並不能使中華民國政府自動成為WHO的副會員，而有權參加WHA以及其他WHO之會議。反過來說，倘若我國

政府把目標調高，申請WHO的副會員，則在成功之後，不但可以參加WHA以及其他WHO之會議，還可以當然地參加WPRO的會議。由於申請WHO副會員的政治上能見度較大，因而政治上的難度，也比以「非WHO副會員的領地」僅僅申請WPRO成員的政治上的難度，要高一些。

需注意的是，香港〔中國（香港）〕及澳門〔中國（澳門）〕係以「非WHO副會員的領地」的身分成為WPRO的成員，有權參加其會議，並有受限制的投票權。此項模式，是否可以被臺灣人接受？則必須被慎重考慮。因為倘若中華民國政府要循此第三種方式參加WPRO，不可迴避地會被國人聯想係使用港澳模式。中華人民共和國政府既然主張一國兩制，自然希望將港澳模式適用到臺灣的申請案。因而，第三種參加WPRO會議的模式，中華人民共和國政府接受的程度，比中華民國政府接受的程度高。本案倘若不可行，原因應該是出在「臺灣人民未被說服」之上。

(二)作為「無投票權的觀察員」？

1. 作為「聯合國機關、聯合國專門機構，或其他相關之IGO」

由於中華民國不是國際組織，因此我國政府不可能代表聯合國的機關或是其他聯合國專門機構，或是其他IGO。因此這一個參與WPRO的模式，不具可行性。

2. 作為「非政府間國際組織」

由於中華民國不是非政府間國際組織，因此這一個參與WPRO的模式，亦不具可行性。

3. 作為「其他觀察員」

有趣的是，作者整理歷屆WPRO會議的紀錄，發現：(1)不同國

家的政府部會，包括菲律賓衛生部¹⁰⁰、紐西蘭太平洋島嶼事務部（Ministry of Pacific Island Affairs of New Zealand）¹⁰¹、紐西蘭衛生部¹⁰²、加拿大公共衛生部¹⁰³；(2)各國大學院校，包括斐濟醫學院¹⁰⁴、香港大學¹⁰⁵、香港中文大學¹⁰⁶、紐西蘭的奧克蘭大學¹⁰⁷；(3)學生團體，包括亞洲醫學生國際聯合會（Asian Medical Students' Association International）¹⁰⁸、香港模擬聯合國俱樂部（Hong Kong Model United Nations Club）¹⁰⁹；以及(4)各國的醫學專業基金會或是智庫，包括韓國國際衛生基金會（Korean Foundation for International Health），以及來自日本的Sasakawa和平基金會（Sasakawa Peace Foundation）與Sasakawa衛生紀念基金會（Sasakawa Memo-

¹⁰⁰ 參見第59屆WPRO（2008年9月22-26日）的報告書，頁58。下載：<http://www.wpro.who.int/NR/rdonlyres/30377576-5BCF-4128-B0BF-DA71A17DF086/0/RC59FINALREPORT.pdf>，最後瀏覽日：2010年3月19日。

¹⁰¹ 參見第57屆WPRO（2006年9月18-22日）報告書，頁47。下載：http://www.wpro.who.int/NR/rdonlyres/74F52EB3-1676-426D-994A-179B58AD78C7/0/RC57_report.pdf，最後瀏覽日：2010年3月19日。

¹⁰² 同前註，頁53。

¹⁰³ 同註101，頁53。

¹⁰⁴ 同註101，頁50。

¹⁰⁵ 參見第60屆WPRO（2009年9月21-25日）報告書，頁36。下載：http://www.wpro.who.int/NR/rdonlyres/62D76A20-27BF-4577-86B4-AB49EC102B88/0/DIV1_RC60_LIST_OF_REPRESENTATIVES.pdf，最後瀏覽日：2010年3月19日。

¹⁰⁶ 參見第58屆WPRO（2007年9月10-14日）報告書，頁47。下載：http://www.wpro.who.int/NR/rdonlyres/52F7E3A4-71A7-4DD2-BE79-7D43E234B9AD/0/RC58_report.pdf，最後瀏覽日：2010年3月19日。

¹⁰⁷ 同前註，頁47。

¹⁰⁸ 同註106，頁47。

¹⁰⁹ 參見同註105，頁36。

rial Health Foundation)¹¹⁰，均曾以觀察員的身分參與WPRO的會議。

以上的實例證明，不管是中華民國的政府機關（比如說衛生署）、我國國內的大學（比如說臺灣大學）、我國國內醫學院（比如說臺大醫學院）、國內醫藥衛生團體（比如說台灣醫學會、中華民國醫師公會）或是國內醫藥衛生之智庫（比如說台灣醫界聯盟、台灣WHO研究中心）等等，若是想以觀察員身分參加WPRO的會議，皆有前例可循。

檢視WPRO的議事規則以及WHA2.103號決議之內容可以得知，對於第三類觀察員其適格（誰有權受邀）以及申請程序並無明文規定。在缺乏明文規定的狀況下，WPRO歷年來的實踐，已然建立了第三類觀察員參加會議的慣例。基於此項慣例，一個國家的衛生部會有資格以觀察員身分參加WPRO會議。因此，中華民國（中華台北）的衛生署，延續其在世界衛生大會受邀以觀察員身分參加的例子，再以「中華台北衛生署（Department of Health/Chinese Taipei）」的名義，尋求以「署長（Minister）」作為觀察員身分參與WPRO的會議，在法律上應具可行性。當然，在政治上，需要付出談判的代價。

在此值得強調的是，如前所述，一個國內官方機關作為觀察員參與WPRO之會議，相關規定（WPRO議事規則第二條及WHO憲章第五十條）並未要求該國「中央政府」的同意，此點與參與WHA會議的規定（WHO憲章第十八條(h)款）不同。因此，我國政府有理由反駁以下的質疑：那就是「中華台北衛生署的署長，係在WHO獲得中華人民共和國政府的同意之下，始得受邀以觀察員身分參加WPRO之會議。」因此，我國「政府」以「觀察員」的身分

¹¹⁰ 同註105，頁36。

參加WPRO會議，較參加WHA，爭議性較低。

此外，以第三類觀察員的模式參加WPRO會議，完全不涉及港澳模式的比照，也與港澳模式完全不同，因為香港澳門係以WPRO「第三類成員（非WHO副會員的領地）」的方式參加WPRO會議，而非以觀察員方式參加。政府在與中華人民共和國政府交涉時，不必擔心中華人民共和國政府提出「比照港澳模式辦理」的說法。政府也不必擔心國人質疑，政府以觀察員身分參加WPRO會議，係出賣主權，比照已經與中國統一的香港及澳門的作法。因為像紐西蘭、加拿大、菲律賓這些主權獨立的國家，其衛生部會亦曾接受WPRO「觀察員」的身分，參加WPRO的會議。當然，若我國政府希望以WPRO成員的方式參加WPRO會議，而援引第三類成員之模式，始有比照適用港澳模式的問題。

三、港澳參與WPRO/WHO之情況

(一)從國際法多邊規範（WHO/WPRO的規定）的角度觀察

如前所述，香港及澳門在WHO當中的地位，並非會員、亦非副會員，而是「非WHO副會員的領地」。但是，香港及澳門的衛生官員，參加WPRO會議時，有獨立於中國代表團之外的個別代表團，即「中國（香港）代表團」及「中國（澳門）代表團」。香港及澳門由於不是WHO的副會員，因此參加WHA會議時，是中國代表團的部分成員。就香港及澳門參與WHA會議、WHO其他會議，以及WPRO的會議，均不是以觀察員的身分參加。因此，倘若中華民國政府尋求以觀察員的身分參加WHO轄下的任何會議（包括WPRO會議），港澳模式均失去比照適用的前提。

香港及澳門以個別代表團的身分參加WPRO，並非在回歸中國主權之後才發生的情況。其實，依據WHO兩位前後任法務長

Claude-Henri Vignes以及Gian Luca Burci所共同撰寫的書（書名即為World Health Organization）當中的記載，香港在WPRO會議當中以個別代表團的身分參加，始自一九八九年。在程序上，係透過英國政府與中華人民共和國政府駐WHO總部之常設代表團在該年八月十六日同時發表（但並非共同發表）至WHO秘書長的兩個聲明。聲明當中指出英國政府以及中華人民共和國政府均允許香港政府派遣單獨代表團（換言之，非附屬於英國代表團）參加WPRO的會議。後來葡萄牙政府以及中華人民共和國政府針對澳門的情況，也同時發表了兩個聲明，允許澳門政府派遣單獨代表團（換言之，非附屬於葡國代表團）參加WPRO的會議。在香港及澳門主權回歸中國後，此項個別代表團參與WPRO會議的狀況持續下來，直到現在¹¹¹。

前述中、英兩國個別對於香港參與WPRO的地位的聲明，以及中、葡兩國個別對於澳門參與WPRO的地位的聲明，在法律上，係符合前述WHA2.103號決議的要求。因為不管是香港及澳門回歸中國之前，還是之後，港澳兩地均非主權國家（因此不能成為WHO之會員）。此外，英、中兩國及葡、中兩國均無意讓港、澳二地在WHO架構內變成副會員。因此，作為「非WHO副會員的領地」，香港及澳門以單獨代表團參加WPRO的會議，擔任WPRO的成員（而非觀察員），必須要得到負責其國際關係的前後兩任國家的同意，在「無縫接軌」的情況下，始能在主權轉移後持續參加WPRO之會議。

¹¹¹ 參見BURCI & VIGNES, *supra* note 21, at 33-34. 根據兩位作者的敘述，英國政府與中華人民共和國政府對於香港參與WPRO的聲明，並未公開。作者亦無從取得。

(二)從國內法（香港基本法）的觀點來檢視

前述香港參加WHO會議以及WPRO的會議的模式，也完全符合在一九九七年七月一日生效的香港基本法（簡稱基本法）的各項規定，詳如下述。

依據基本法第一四九條的規定，香港特別行政區（簡稱特別行政區）的醫療衛生等方面的民間團體和宗教組織可同國際組織保持和發展關係，各該團體和組織可根據需要，冠用「中國香港」的名義，參與有關活動¹¹²。因此，香港大學及香港中文大學可以有機會以第三類觀察員的身分參加WPRO的會議，如前所述。

基本法第一五〇條規定，特別行政區政府的代表（此處包括衛生部門的代表），可作為中國政府代表團的成員，參加由中央人民政府進行的同香港特別行政區直接有關的外交談判。這解釋了何以香港在參加WHA會議時，係以中國代表團成員的身分參加。

基本法第一五一條規定，特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域（此處應該也包括醫療衛生領域）以「中國香港」的名義，單獨地同有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議。其次，基本法第一五二條規定，對「以國家為單位」參加的、同特別行政區有關的適當領域的國際組織和國際會議，特別行政區政府可派遣代表作為中國代表團的成員或以中央人民政府和上述有關國際組織或國際會議允許的身分參加，並以「中國香港」的名義發表意見。此外，基本法第一五二條也規定，特別行政區可以「中國香港」的名義參加「不以國家為單位」參加的國際組織和國際會議。再者，基本法第一五二條也規定，對中華人民共和國已參加而香港也以某種形式參加的國際組

¹¹² http://www.basiclaw.gov.hk/tc/basiclawtext/chapter_6.html，最後瀏覽日：2010年3月19日。

織，中央人民政府將採取必要措施使香港特別行政區以適當形式繼續保持在這些組織中的地位¹¹³。

以上這些規定說明了為何香港可以在WPRO的場域派遣單獨代表團（而非附屬於中國代表團內）參加開會。因為在WPRO的組織會議當中，就委員會成員的部分，有的成員具備國家的屬性，有的成員不具備國家屬性，而僅為不負責自身國際關係的領地。香港在一九九七年回歸中國之後持續以「非WHO會員之領地」的身分參加WPRO會議，作為該委員會之成員，係因為中華人民共和國政府在一九八九年所提出的聲明。這項聲明代表中華人民共和國政府允許香港持續以該種身分參加WPRO的會議。

（三）從雙邊國際條約（中英聯合宣言）的角度觀察

前一段作者摘錄之基本法相關條文，其實係為執行¹¹⁴在一九八四年十二月十九日簽署的「針對香港問題的中英聯合宣言（Sino-British Joint Declaration on the Question of Hong Kong）」¹¹⁵附件一（Annex I）第十一節（Part XI）當中的內涵。以下摘錄相關英文原文，以供參考對照：

Subject to the principle that foreign affairs are the responsibility of the Central People's Government, representatives of the Hong Kong Special Administrative Region Government may participate, as members of delegations of the Government of the People's Republic of China, in negotiations at the diplomatic level di-

¹¹³ http://www.basiclaw.gov.hk/tc/basiclawtext/chapter_7.html，最後瀏覽日：2010年3月19日。

¹¹⁴ <http://www.basiclaw.gov.hk/tc/facts/index.html>，最後瀏覽日：2010年3月19日。

¹¹⁵ <http://www.hkbu.edu.hk/~pchksar/JD/jd-full2.htm>，最後瀏覽日：2010年3月19日。

rectly affecting the Hong Kong Special Administrative Region conducted by the Central People's Government. The Hong Kong Special Administrative Region may on its own, using the name "Hong Kong, China", maintain and develop relations and conclude and implement agreements with states, regions and relevant international organisations in the appropriate fields, including the economic, trade, financial and monetary, shipping, communications, touristic, cultural and sporting fields. Representatives of the Hong Kong Special Administrative Region Government may participate, as members of delegations of the Government of the People's Republic of China, in international organisations or conferences in appropriate fields limited to states and affecting the Hong Kong Special Administrative Region, or may attend in such other capacity as may be permitted by the Central People's Government and the organisation or conference concerned, and may express their views in the name of "Hong Kong, China". The Hong Kong Special Administrative Region may, using the name "Hong Kong, China", participate in international organisations and conferences not limited to states.

The Central People's Government shall take the necessary steps to ensure that the Hong Kong Special Administrative Region shall continue to retain its status in an appropriate capacity in those international organisations of which the People's Republic of China is a member and in which Hong Kong participates in one capacity or another.¹¹⁶

¹¹⁶ <http://www.hkbu.edu.hk/~pchksar/JD/jd-full3.htm>，最後瀏覽日：2010年3月19日。

檢視中英聯合宣言相關條文後，吾人便可以明瞭中國及英國為何於一九八九年在WHO對香港參與WPRO的地位問題發表前述重要聲明，原因在於履行中英聯合宣言當中所記載的約定。

四、小 結

本節從國際法與國內法的角度分析中華民國政府參加WPRO會議的各種模式，同時提出可行性分析。在以WPRO成員參加該區域委員會的模式當中，以WHO會員身分或是以WHO副會員身分參加的選項，目前均不可行。因為我國政府必須先行成為WHO的會員或是副會員，而此種舉動本身的可行性原本極低。至於以「非WHO副會員的領地」身分，尋求以WPRO成員身分參加該區域委員會，可行性雖較高，但可能引發國內爭議，仍有其難度。

倘若我國政府尋求以觀察員之身分參加WPRO的會議，唯一可行的作法，是採取第三類觀察員的方式。我國可以援引WPRO多年來建立的慣例，以「中華台北衛生署」的名義，尋求以觀察員身分參加會議的機會。用大學院校或是用民間智庫的名稱參加，亦有例可循。

倘若我國不選擇以「非WHO副會員的領地」身分，尋求成為WPRO成員之地位，那麼港澳模式即無參考或比照適用的必要。因為香港及澳門正是以「非WHO副會員的領地」之身分，參加WPRO之會議。我國政府倘若選擇以觀察員身分參加WPRO，不必為了港澳模式傷腦筋，也不必擔心被批評為貶損主權。因為香港、澳門並非以觀察員身分參加WPRO之會議。

香港、澳門在主權回歸中國之後持續以成員身分參加WPRO之會議，使用不同於中國代表團的「中國（香港）」以及「中國（澳門）」代表團之名義，有其歷史背景。英國及葡萄牙兩個前殖民母國在將主權返還中國之前，於一九八九年作出的單方宣言，促使香

港成為WPRO的成員。同一時間由中華人民共和國政府作出的另一單方聲明，則促使香港在一九九七年回歸之後持續保有WPRO成員的地位。背後有中英聯合宣言作為法律基礎，在聯合宣言締結後，中華人民共和國政府制定香港基本法，持續保證香港政府的國際參與。

中華民國政府與香港、澳門不同，此類條約並不存在，將來也不太可能發生。臺灣目前在WHO參與的情況，也跟香港、澳門回歸之前在WHO及WPRO參與的情況不同，因而港澳模式不適用臺灣。即便中華民國政府選擇尋求以「非WHO副會員的領地」身分，成為WPRO的成員而參加該區域委員會的會議，臺灣所能適用的規範，是WHA2103號決議、WPRO的議事規則第一條，以及WHO憲章第四十七條。若要成功，還是必須透過參與WPRO會議的WHO會員的支持；在此，中華人民共和國政府之同意，亦不可或缺。國內人民亦需說服。雖然在政治上有其難度，但具備法律上的可行性。至於如何說服國人「為此選擇，並非適用港澳模式」，則決定於政府官員為政策辯護的能力及說服力。

（續接次頁）

伍、我國政府參與菸草控制框架公約（FCTC）¹¹⁷締約方會議（COP）¹¹⁸之法律可行性

就政府參與國際組織乙事，法律理由多半來自於組織的議事規則（Rules of Procedure）。因為國際組織的議事規則會規範參與者的資格、參與方式、參與條件，以及不同類參與者的權利及義務。由於國際政治對於臺灣不利的大環境，臺灣若能參與國際組織的活動，多半僅能以不享發言權及投票權的「觀察員」的身分參加國際組織。就FCTC而言，其議事規則第二十九條¹¹⁹、第三十條¹²⁰、第

¹¹⁷ 公約全文參見<http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9241591013.pdf>，最後瀏覽日：2011年3月23日。本公約之全名為WHO Framework Convention on Tobacco Control，公約全文於2003年5月21日在WHA議定，公約生效於2005年2月27日。目前共有172個締約方。在臺灣方面，陳前總統曾經在2005年完成國內手續，將加入書送出，惟因加入書不被承認，因此中華民國並非FCTC之締約方。參見星島環球網，馬英九人權公約批准書託人送至聯合國，2009年6月14日，http://www.stnn.cc/hk_taiwan/200906/t20090614_1045507.html，最後瀏覽日：2011年3月23日。

¹¹⁸ 參見<http://www.who.int/fctc/cop/en/>，最後瀏覽日：2011年3月23日。締約方會議之全名為Conference of Parties，其法源為FCTC第23條。COP為FCTC所設的機關，設置目的在於促使公約目的得以有效達成，COP具有監督締約方執行公約義務的功能，同時有權制訂公約之議定書、附件及修正條文。

¹¹⁹ COP議事規則全文：http://www.who.int/fctc/cop/cop_rop_text_english.pdf，最後瀏覽日：2011年3月23日。第29條的文字是：(1)Any Member State of WHO which is not a Party to the Convention, any Associate Member of WHO, or any other State which is not a Party to the Convention but which is a Member of the United Nations, or its specialized agencies or of the International Atomic Energy Agency, and any regional economic integration organization, as defined in Article 1(b) of the Convention, which is not a Party to the Convention, may attend the public sessions of the Conference of Parties or meetings of its subsidiary bodies as an observer. (2)Observers under this Rule may participate without the right to vote in the public meetings of the Conference of Parties and its subsidiary bodies and may

三十一¹²¹條對於臺灣更為不利，在現階段而言，可以說沒有臺灣參與COP會議之空間。

不過，國際組織的議事規則，在組織內部的法律規範架構中，不是位階最高的規範。國際組織的憲章或是公約的法律位階最高，超越議事規則。議事規則之制訂，必須以履行公約規定為條件。因此議事規則在解釋及適用上，不能違反組織的公約或憲章，這點類似國內法中「法律不得違反憲法」的原則。倘若議事規則對於臺灣

speak only after the Parties. Regional economic integration organizations may speak only on matters within their competency.

¹²⁰ 同前註，第30條的文字是：(1) Any international intergovernmental organization may apply to the Secretariat for observer status, which may be granted by the Conference of the Parties, taking into account the 17th and 18th preambular paragraphs as well as Article 5.3 of the Convention. (2) Observers under this Rule may participate without the right to vote in public meetings of the Conference of the Parties and its subsidiary bodies and may speak after the observers referred to in Rule 29.

¹²¹ 同註120。第31條的文字是：(1) Nongovernmental organizations which participated in the Intergovernmental Negotiating Body on the WHO Framework Convention on Tobacco Control and in the Open-ended Intergovernmental Working Group on the WHO Framework Convention on Tobacco Control are accredited as observers to the Conference of the Parties. (2) Other international and regional nongovernmental organizations whose aims and activities are in conformity with the spirit, purpose and principles of the Convention, may apply for observer status, which may be granted by the Conference of the Parties, based on the report of the Secretariat, and taking into account the 17th and 18th preambular paragraphs as well as Article 5.3 of the Convention. Such application should be submitted to the Secretariat not later than ninety days before the opening of the session. (3) The Conference of the Parties shall review the accreditation of each nongovernmental organization at any of its regular sessions and thus determine the desirability of maintaining its observer status. (4) Observers under this Rule may participate without the right to vote in public meetings of the Conference of the Parties and of its subsidiary bodies and may speak after the observers referred to in Rules 29 and 30.

的參與並未提供機會或可能性，而組織的公約或憲章卻對於臺灣提供法律上的空間，那麼臺灣參與的論點，可以直接援引組織的憲章或公約。議事規則缺乏明文規定，並不構成法律上的障礙。

就臺灣參與FCTC的COP會議而言，雖然COP的議事規則沒有空間，但是FCTC的公約中有兩個條文可以援引。第一個條文是第五條第五項。第二個條文是第二十三條第五項(g)款。

公約第五條第五項規定：「締約方應在適當時機與相關國際及區域性政府間組織以及其他實體合作，以達成本公約之目的，及達成對公約締約方有拘束力之議定書之目的。」¹²²這個條文的重點有三：第一是介紹「其他實體（other bodies）」的概念；第二是「達成公約之目的」的概念，為達成公約之目的，締約方有義務與「其他實體」進行合作；第三是「合作」的概念。

「其他實體」的概念，是無所不包的概念，對於達成FCTC公約目的有關或有幫助的所有團體，只要不被本條其他名詞（國際性或區域性的IGO）涵蓋，皆可被視為「其他團體」。因此臺灣被視為「其他團體」，在法律的解釋上沒有問題。

至於「達成公約的目的」的概念，最重要的是，就臺灣的參與而言，臺灣必須選取FCTC公約的特定條文¹²³，在其中找到臺灣可

¹²² WHO Framework Convention on Tobacco Control, 同註117。“The Parties shall cooperate, as appropriate, with competent international and regional intergovernmental organizations and other bodies to achieve the objectives of the Convention and the protocols to which they are Parties.”

¹²³ WHO Framework Convention on Tobacco Control, 同註117，比如說，FCTC第15條規定締約方有杜絕菸草產品非法貿易行為的義務。此處所稱「非法貿易（illicit trade）」，包括走私、非法製造香菸、製造仿冒品等行為。第15條第4項規定締約方具體之義務，包括監視並蒐集菸草製品跨境交易的資料，締約各方的海關及稅務機關也有交換資訊的義務。因而，臺灣相關機關與他國對口機關的合作，構成其他國家是否得以有效履行公約義務的條件。而中華民國

以貢獻之處，然後主張臺灣之參與COP活動，可以促進該項公約目的之達成。

再就「合作」的概念而論，不只是參加一年一次的COP會議而已。「合作」的概念範圍很廣，只要是COP會議所制定的國際規範，在實行時，皆需要各國協力完成，許多公衛的工作是每天都要做的工作（daily work）。任何一個有效能的政府，皆可以在「COP分配的工作上」扮演特定的角色。因此，只要臺灣可以找到自己可以做的工作，就有資格成為FCTC締約方合作的對象。雖然，合作不等於去COP開會。不過有了合作的事實，倘若事情做得好，蒐集到的資料重要，就會產生受邀參加COP會議，發表心得及建議的理由。

公約第二十三條第五項(g)款則規定：「締約方大會應定期審查本公約之執行狀況，並制訂促進本公約有效執行之必要決議；另外，亦得依據第二十八條、第二十九條，與第三十條，通過本公約之相關議定書、附件與增修條文。為此目的，締約方大會應：……(g)在適當時機，向聯合國體系下相關組織與實體、其他國際與區域性政府間組織，以及其他非政府組織與實體，尋求勞務協助、合作及請求提供資訊，以強化本公約之執行……」¹²⁴。

國政府也可找到對於FCTC目標及宗旨的貢獻方向。另請參考Asian Center for WTO & International Health Law and Policy, *Combating Against Tobacco Smuggling: Taiwan's Experience*, 4(1) AJWIHL 249, 249-91 (2009); Chang-Fa Lo, *Tobacco Companies Assisting Government Agencies in Fighting Against Illicit Trade in Tobacco Products: Regulating the Cooperative Relations in the Protocol*, 3(2) AJWIHL 535, 535-56 (2008); Asian Center for WTO & International Health Law and Policy, *The Experience of Reducing Tobacco Growing in Taiwan Government's Intervention Failure and Its Cures*, 5(1) AJWIHL 207, 207-47 (2010).

¹²⁴ “The Conference of the Parties shall keep under regular review the implementation of the Convention and take the decisions necessary to promote its effective imple-

就這個條文而言，「其他實體」的概念再次出現。情況是COP會議為了強化FCTC之執行，可以對外尋求協助。協助的內容包括「合作」、「勞務提供」以及「資訊之提供」。換言之，公約之執行必須跟此處的尋求「協助」有所連結、有所關連。由於「協助」的概念是非常廣義的，因此任何COP認為有助於FCTC執行的事項，均可以對外提出要求。至於要求的對象，也是無所不包。這就是「其他實體」概念出現的原因。不論把臺灣定義為「國家」或不是國家，都可以被「其他實體」這個概念包涵，沒有違法的問題。

從以上兩個FCTC公約的條文來看，不管是締約國或是COP，為了執行公約的必要，或是為了達成公約目的的必要，皆有對外尋求協助的義務。不管是尋求協助的內容，還是尋求協助的對象，範圍均非常廣泛。締約國及COP有極大的裁量權，可以選擇他們認為合適的對象，來要求提供協助。這個提供協助的對象範圍之廣，可謂無所不包，所以才用「其他實體」這個概念。不管WHO、COP，或是FCTC的締約國把臺灣當成國家與否，都不影響臺灣可被「其他實體」這個概念涵蓋的事實。

要注意的是，即便臺灣被視為「其他實體」，也還沒有解決全部的問題。另一個問題是，到底臺灣能提供COP或是FCTC締約國什麼協助，可以有助於公約目的的達成，或是公約的執行？重點在於：必須在公約當中選取特定的條文，然後提出臺灣可以提出貢獻

mentation and may adopt protocols, annexes and amendments to the Convention, in accordance with Articles 28, 29 and 33. Towards this end, it shall: ... (g) request, where appropriate, the services and cooperation of, and information provided by, competent and relevant organizations and bodies of the United Nations system and **other** international and regional intergovernmental organizations and nongovernmental organizations and **bodies** as a means of strengthening the implementation of the Convention; ...”

以利該條文內容執行的理由。建議政府選取幾個公約的規定及工作，然後主張在那些工作上，為求完善，有必要依據前述兩個條文對外尋求協助。而臺灣符合FCTC條文規範的資格，因此倘若FCTC締約國或是COP想邀請臺灣提供協助，進而要求臺灣為了該項合作事項，前來參加COP會議，並在會中針對特定事項發表心得及建議，在FCTC公約的規範上，均沒有違法或是於法無據的問題。

陸、以 WHO 執行委員會 (EB)¹²⁵ 之議事規則論我國政府參與該會議之法律可行性

一、EB之相關規範

(一)EB制度建立的背景

依據WHO的前任及現任的法務長的敘述¹²⁶，WHO執行委員會（簡稱EB）一開始僅有十八位成員。後來逐漸增加人數，到目前共有三十四名。早年在WHO憲章起草的階段，曾有國家建議不要讓EB變成龐大的組織，如此才能確保其工作效率，同時保證地理分配的公平性。WHO憲章起草人無意讓EB的成員代表國家，而希望這些成員能夠秉持個人的公共衛生的專業來決定事情。因此在WHO憲章第二十四條的文字，使用個人（persons）¹²⁷，與世界衛生大會（WHA）的會員國「代表（delegate）」與副會員的「代表

¹²⁵ <http://www.who.int/governance/eb/en/>，最後瀏覽日：2011年3月23日。WHO的執行委員會（Executive Board）的主要功能為：促使WHA所制定的決議生效、對WHA提出建議，以及協助WHA任務之達成。

¹²⁶ 參見BURCI & VIGNES, *supra* note 21, at 45-49.

¹²⁷ 參考EB議事規則第1-2條的文字。EB的議事規則的英文版本，<http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/new-rules-of-procedure-of-the-eb-en.pdf>，最後瀏覽日：2011年3月20日。

(representative)」¹²⁸，截然不同。此項原則，在WHO憲章生效過後的許多年中，係被尊重的。後來，曾有國家建議將WHO憲章第二十四條的內容修正，而賦予EB成員「政府代表」的身分。但這個建議被WHA斷然否決。於是，這個EB成員係僅代表個人而非國家的原則，便再一次的被確認。

即便如此，這個原則還是受到國際政治的影響而不得不有所妥協。舉例而言，聯合國安理會五位常任理事國所選派的「個人」，持續地存在於EB當中，形同「常任（或永久性）成員」。同時，在過去的二十年當中，EB主席的人選，係在WHO的各個區域委員會所選出的人員當中輪流擔任。這些都是讓此項「僅代表個人、不代表政府」的原則遭到損害的事實。到了現在，絕大多數EB的成員，在行為上皆為各自政府的傳聲筒。當「原則」再也沒有人在意時，WHA在一九九八年的會議中，終於作出「就地合法」的決議：EB的成員，從此以後，將以政府的代表自居¹²⁹。

(二)現行WHO憲章之相關規定

EB係由三十四人組成。其產生，係由三十四個WHO的會員國各別指派一人而來。而這些WHO的會員國的產生，則係由WHA考量地理分配平衡原則（an equitable geographical distribution），而由所有WHO的會員國當中選舉出來。在WHA選舉這三十四個會員國時，每一個區域委員會（依據WHO憲章四十四條產生）當中，僅能選出不超過三名WHO會員國。當這三十四個會員國確定之

¹²⁸ 請參考WHA議事規則，同註39，第23條的文字。

¹²⁹ 請參考WHA51.26號決議，可自WHO官方網站下載：http://www.searo.who.int/en/Section1430/Section1439/Section1638/Section2410_13356.htm。並請參考http://www.ops-oms.org/english/gov/ce/ce122_23.pdf，文件第15頁，最後瀏覽日：2011年3月20日。

後，各該國政府應指派在衛生領域具有專業的個人，進入EB¹³⁰。

前述有權指派三十四名EB成員的三十四個WHO會員國，一個任期為三年，連選得連任¹³¹。EB之會議，每年至少應召開二次¹³²。EB的主席，由三十四名成員當中選出。EB議事規則，由EB自行決定並制訂¹³³。EB有九項功能及職權（functions）如下：

1. 促使WHA的政策及決議發揮效果。
2. 作為WHA的執行機關，而行使職權。
3. 執行其他WHO指派的任務。
4. 被動地對於WHA提交EB的問題以及基於條約或規定所提交EB的問題，提供建議給WHA。
5. 主動地自行對WHA提出建議及提案。
6. 準備WHA會議的議程。
7. 向WHA提出特定並具時限的工作計畫，俾便WHA考慮及核准。
8. 研究EB職權內之所有問題。
9. 在WHO的權限範圍內以及財務負擔範圍內，採取緊急措施，以處理需要立即行動之狀況。EB可授權WHO秘書長採取打擊傳染病的必要措施、參與援助災難受害者，以及對於緊急事件從事研究¹³⁴。

(三)EB議事規則的相關規定

EB的議事規則規範前述三十四個WHO會員國，應以書面將EB

¹³⁰ 參見WHO憲章，同註22，第24條。

¹³¹ 參見WHO憲章，同註22，第25條。

¹³² 參見WHO憲章，同註22，第26條。

¹³³ 參見WHO憲章，同註22，第27條。

¹³⁴ 參見WHO憲章，同註22，第28條。

成員之人選（稱為EB member）¹³⁵，通知WHO秘書長。這三十四個WHO會員國可以更換各自選派之EB成員人選，但須以書面通知WHO秘書長¹³⁶。

在EB開會時，三十四個EB成員（member）有投票權。而在那三十四個WHO會員國以外的其他會員國以及副會員，亦可派代表（representative）出席EB會議。這些代表有出席EB之權利，但無投票權¹³⁷。值得注意的是，這些代表與觀察員（observer）不同。因為觀察員必須經過邀請，才能參加EB會議。而這些代表則有權參加EB會議，無須經過邀請。代表有下列權利：1. 在EB成員發言後，有權發言；2. 在EB成員附議的情況下，有權提出議案以及對於議案提出修正提案；3. 有權針對問題提出回答¹³⁸。

此外，政府間國際組織（包括聯合國）的「代表」（representatives）亦可出席EB會議。這些代表必須來自那些依據WHO憲章第七十條與WHO建立有效關係的IGO。這些代表有權參加EB會議，不以「受邀」為參與會議之前提（此點與觀察員不同）¹³⁹。IGO的代表參加EB會議時，並無投票權¹⁴⁰。

再者，非政府間國際組織（NGO），只要與WHO建立官方關係而提出參加EB會議的申請，則在受邀的情況下，有權派遣代表

¹³⁵ 此處的member為小寫，指EB的個人成員，與State Member不同。後者指WHO的會員國。請比較EB的議事規則第1條及第2條的文字。參見EB議事規則，同註127。

¹³⁶ 參見EB議事規則，同註127，第2條。

¹³⁷ 參見EB議事規則，同註127，第3條第1項。

¹³⁸ 參見EB議事規則，同註127，第3條第3項。

¹³⁹ 不過，IGO倘若要參加EB的次級委員會及其他次級組織的會議，必須經過邀請。參見EB議事規則，同註127，第4條第1項最後1句。

¹⁴⁰ 參見EB議事規則，同註127，第4條第1項。

(representatives) 參加EB之會議¹⁴¹。

EB各式會議的參與規範，分為三類：「開放給大眾的公開會議 (public meetings)」、「公開會議 (open meetings)」，及「限制參加的會議 (restricted meetings)」。

就「開放給大眾參加的公開會議」而言，除EB成員外，在EB不被代表的WHO會員國、副會員、UN的代表，其他被EB議事規則第四條界定的國際組織的代表，以及社會大眾人士 (members of the public)，皆可參加¹⁴²。

就「公開會議」而言，除EB成員外，在EB不被代表的WHO會員國、副會員，以及WHO秘書處的人員，可以參加¹⁴³。再就「限制參加的會議」而言，除EB成員外，只有WHO秘書處重要人員，還有EB決定允許參加的人，方可參加¹⁴⁴。

就EB會議的觀察員而言，並沒有非常清楚的規定，但是在EB議事規則第二十四條當中，可以發現暗示。該條規定EB會議當中發言所使用的語言：「任何EB成員，或是WHO會員國或副會員的代表，或是非會員國的受邀代表，得使用非官方語言發言¹⁴⁵。」

¹⁴¹ 參見EB議事規則，同註127，第4條第1項。另請參見Principles Governing Relations Between the WHO and Non-Governmental Organizations，<http://www.who.int/civilsociety/relations/principles/en/print.html>，最後瀏覽日：2011年3月20日。

¹⁴² 換言之，臺灣的代表有機會以社會大眾人士的身分參加此類會議。

¹⁴³ 參見EB議事規則，同註127，第2條規定，對於WHO秘書長的提名案以及區域組織的執行長 (Regional Director) 的任命案，須以「公開會議」處理之。不過，在EB未被代表的WHO會員國，以及副會員皆僅能派遣一名代表與會，但不享投票權。此類會議沒有會議紀錄。

¹⁴⁴ 參見EB議事規則，同註127，第7條。

¹⁴⁵ 參見EB議事規則，同註127，第24條。“Any member or representative of a State Member or of an Associate Member, or of an invited non-Member State may speak

換言之，EB會議時，可以邀請WHO非會員國的代表參加。而此類代表在EB會議當中的地位為何？現行EB的議事規則並無明文規範，而係由EB的實踐及慣例來形成。依據慣例，WHO非會員國的代表，倘若參與EB的會議，其地位為「觀察員」（詳見附表）。與不在EB中被代表的WHO會員或副會員的「代表」不同，也與IGO或NGO參與EB會議的「代表」不同。觀諸EB的會議紀錄，可發現關於參與會議的人員名單中，來自WHO非會員國的代表，是以「WHO非會員國之觀察員（observer）」歸類，與IGO及NGO的代表（representatives）的類別，截然不同。

其實，EB議事規則第二十四條當中的暗示，在前幾版的EB議事規則的第三條，曾有清楚規定。這個現在已遭刪除而從明示變暗示的規定，提到「倘若EB會議當中討論的事項特別關切到一個WHO會員國、副會員，或是非會員國，則WHO秘書長應通知各該國家，藉以提供各該國家機會決定是否派遣代表參與EB之會議，各該代表參與EB會議，無投票權¹⁴⁶。」因此，WHO非會員國以觀察員身分參加EB的會議，在此得到明白解釋。依據WHO前任及現任法務長的觀察，此項規定，在EB實踐當中，曾被多次引用¹⁴⁷。換言之，當明文規定遭刪除，規定的內含依舊長存於WHO會員國之間，而轉以慣例之形態持續規範大家。

in a language other than the official languages”.

¹⁴⁶ “If any matter of particular concern to a State Member or an Associate Member or to a non-Member State is to be discussed at any meeting of the Board, the Director-General shall give adequate notice thereof to the State or Associate Member concerned so as to enable that State or Associate Member, if it so desires, to designate a representative who shall have the right to participate without vote in the deliberations thereon ...” 轉引自BURCI & VIGNES, *supra* note 21, at 47.

¹⁴⁷ BURCI & VIGNES, *supra* note 21, at 47.

(四)EB的政治性角色的形成

在本文曾提到EB的九大職權及功能，其法源依據為WHO憲章第二十八條。簡言之，EB原先被設定為一個技術性的機關。不過，藉由多年來的實踐，EB已由技術性機關，轉變為兼具政治性的角色。現在，當WHA決定本組織的預算時，不能忽略EB的立場。而EB對於WHA開會時議題的設定有極大影響力，因此，EB可以分享WHA的政治性的功能。最重要的是，EB藉由對於WHO秘書長的提名權，取得了政治性地位的制高點。

依據前任及現任WHO法務長的觀察，就WHO秘書長提名權的制度而言，在一九五三年以前，談到秘書長的選舉及提名，僅有WHO憲章第三十一條的簡單規定可以遵循。在一九五三年的EB會議中決定：「今後每當EB成員討論秘書長候選人時，EB必須提供一個候選人的名單。」這個制度，還是有許多EB成員表示不夠滿意，一直等到一九七四年，才增加一項規定，要求EB成員在檢視秘書長人選時，必須在該次EB會議開始時提供諸位成員各個候選人的履歷表。由於此項制度無法讓EB成員在審查會前知悉秘書長的經歷，所以還是有成員感到不滿。後來一直拖到一九九六年，秘書長的提名制度才又修正。新的規定是：在決定提名人選的EB會議前六個月，所有WHO會員國以及EB的成員可以提出人選，並需將屬意之人的履歷表送交EB的主席。

EB主席必須在開會前二個月收到人選名單及履歷表。然後在EB開會一個月前必須將人選名單及履歷表周知EB的所有成員。藉此，EB的成員可以完全瞭解候選人的背景。後來到了一九九八年，EB當中決定秘書長提名人的程序演變成三大階段。每一階段皆須以閉門會議進行。第一階段為初步篩選，選出五名候選人，進入第二階段。在第二階段當中，EB邀請五位候選人進行面談。每

個人的時間限六十分鐘。其中三十分鐘為口頭報告，另外三十分鐘為問答。第三階段為EB成員對於五名候選人進行秘密投票。

由以上EB提名WHO秘書長人選的制度的演變，可以發現EB不斷地提升其政治上的影響力。EB絕不甘於原本WHO憲章為其設定的技術性的角色。未來EB應該不可能在政治權利的尋求之路上退縮。從EB的結構來看，EB的成員雖然必須遵守地理上的衡平原則，但是聯合國安理會五位常任理事國在WHO的EB當中，也有常任的成員。加上其餘的二十九位成員，這三十四個國家希望能夠掌控WHO的運作，是毫無疑問的。當然，在三十四個國家之中，五個常任成員國係扮演最重要的角色¹⁴⁸。

二、EB會議觀察員制度的相關實踐

本節的核心問題，是臺灣如何參與EB的會議？討論過EB的功能、職權、組成，以及EB如何由一個技術性機關轉變為政治性機關後，現在要從EB的「實踐」上來討論其觀察員制度。

首先必須提醒的是，在EB開會的人，除了EB成員（member）外，有WHO秘書處的工作人員、WHO會員國的代表（representatives）、WHO副會員的代表（representatives）、IGO的代表（representatives）、NGO的代表（representatives），以及社會大眾（members of the public）。除此之外，也有WHO非會員國的觀察員（observer）。中華民國臺灣目前不是WHO會員國、也不是WHO副會員。由於我國不被WHO承認為國家，因此在WHO內不被視為WHO非會員國。中華民國臺灣既不是IGO，也不是NGO。但是中華民國臺灣用「中華台北（Chinese Taipei）」的名稱受邀參加WHA會議擔任觀察員（observer），自二〇〇九年起迄今已有二

¹⁴⁸ BURCI & VIGNES, *supra* note 21, at 48-49.

年。換言之，中華民國臺灣在EB的參與，應該不可能以代表（representative）的身分參加，除了要當社會大眾（members of the public）外，最後的可行選擇，似乎還是以中華台北的名稱，當觀察員（observer）了。

如前所述，EB會議的觀察員（observer）制度，在WHO憲章以及EB的議事規則當中，沒有明文規定「適格者」為何，即便有些暗示。因此，欲探討中華民國臺灣以觀察員（observer）的身分參加EB會議，僅能尋求EB的「慣例（usage）或實踐（practice）」，看看EB歷年來會議中以觀察員出席的為何。檢視過WHO的官方網站，發現能夠找到的EB會議紀錄，僅自二〇〇四年開始。於是作者詳細檢視二〇〇四年到二〇一〇年的所有EB會議紀錄當中的參與者名單。發現列名於觀察員（observer）類的，共有兩種：一種是「WHO非會員國的觀察員」，另一種為單純的「觀察員」。列名於WHO非會員國的觀察員項下的，僅有教廷（Holy See），以該身分參加EB會議，共有十次（自二〇〇五年起每年均參加）。

至於列名於觀察員項下的，有「馬爾他騎士團」以及「新月聯盟」兩個。前者參加四次EB會議（自二〇〇七年起每年參加一次，均為參加一月份的會議），後者參加五次EB的會議（自二〇〇六年起每年參加一次，均為參加一月份的會議）¹⁴⁹。由於教廷是以WHO非會員國的身分參加，中華民國臺灣比較難引用，那麼中華民國臺灣可以比照適用的，就是單純觀察員，也就是如同馬爾他騎士團以及新月聯盟。有趣的是，這兩個觀察員，都是WHA會議當中的半永久性的觀察員。而臺灣在二〇〇九年及二〇一〇年兩度參與WHA會議，也是列名於半永久性觀察員項下。

¹⁴⁹ <http://apps.who.int/gb/>，最後瀏覽日：2011年3月20日。

三、小 結

綜上所述，我國在法律上有機會參與EB。我國政府參與EB之模式，應為申請擔任單純的「觀察員（observer）」，而非「代表WHO非會員國的觀察員」，亦非IGO或NGO「代表（representative）」，更非EB之成員（member）。我國可以依循之模式，是馬爾他騎士團以及新月聯盟。其法源並非成文規定（WHO憲章及EB之議事規則），而係不成文之慣例（EB之慣例）。

不過，我國政府在法律上有機會參與EB擔任觀察員，僅代表我國參加EB擔任單純之觀察員沒有合法性的問題。絕不代表我國有權利成為EB之觀察員。而EB決定邀請我國政府參加其會議，是一個政治性機關的政治性決定。EB原來在WHO憲章的設計上，雖屬技術性機關。但是經過數十年來的奪權，EB現在已經是一個不折不扣的政治性機關。而在EB當中，聯合國安理會的五個常任理事國也各自享有常任之成員代表。相較於其他在EB有代表的WHO會員國有輪替的現象而言，這五個強權國家實質上指派EB「常任成員」的權利不會更動。基於EB高度之政治性，作者建議政府應透過各種管道與中方及美方溝通，在得到正面訊息後，可循我國參與WHA之既有模式，以中華台北之名稱，申請參加EB。

柒、結論：中華民國參與WHO各項活動的展望

作者在本文分別以「成文法」及國際組織的「慣例／實踐」兩個角度探討中華民國政府參與WHO幾個全球性會議（WHA及EB）、區域性會議（WPRO），及機制（FCTC的COP會議）的法律可行性。同時針對具體個案，檢討中華民國政府在二〇〇九年至二〇一一年三度以觀察員身分參與WHA會議的法律意涵。作者有以下結論，就教於方家。

第一、基於本文的討論，吾人可以得知，臺灣目前除了參加WHA會議之外，還有可能參加其他WHO的會議。從法律可行性的程度而言，似乎以「第三類觀察員」的身分，參加WPRO會議的可行性最高¹⁵⁰。至於「由誰參加」這個問題，基於既有的慣例，衛生署的署長以下的官員，或是衛生署所屬的單位，循前例可申請參加。倘若要降低政治上的敏感性，則使用國立大學醫學院（比如說臺大醫學院或公衛學院）的名義申請，可行性應該更高。

除了WPRO之外，另一個可以思考參加的WHO機制，是FCTC的COP會議。撇開政治難度不講，以觀察員的身分參加COP會議，在法律上必須克服「COP議事規則並不存在法律可行性」的難題，解決之道，在於直接援引更為上位的規範，即FCTC的公約第五條第五項以及第二十三條第五項(g)款。我國政府必須在FCTC公約的條文當中，找到我國政府可以貢獻於FCTC公約目的或宗旨之處，然後藉著實施公約規定，獲得國際的讚賞，再藉由友邦國家在COP會議的推薦，則有機會依據公約條文與COP或者是FCTC締約國建立「實質合作關係」，然後憑藉此實質合作關係，獲得受邀參加COP會議的機會¹⁵¹。

就法律可行性而言，機會較低的會議，是EB的會議，因為缺乏成文法的支持，然而我國政府可以援引EB的慣例，比照「馬爾他騎士團」以及「新月聯盟」參加的慣例，申請參加EB會議，擔任觀察員。有鑑於EB是一個政治性程度極高的會議之事實，我國倘若嘗試申請以觀察員身分與會，需付出的政治代價必然較高。政府也許可以思考選擇能見度較低的WPRO會議作為下一個目標，或許可以在付出較低政治代價的情況下成功。

¹⁵⁰ 請參考本文肆、二、(二)、3.的討論。

¹⁵¹ 請參考本文第五部分的討論。

第二、就我國三度以觀察員之身分參與WHA會議而言，我國政府使用的名稱，為「中華台北（Chinese Taipei）」。然而，使用這個名稱參加這兩屆WHA會議的人（包括衛生署署長以降的其他高階官員及專家學者），他們到底代表什麼樣的團體，是「衛生實體（Health Entity）」？是「中華台北」？還是「中國臺灣省（Taiwan Province of China）」？

要回答這個問題，首先要先說明：「中華台北」其實被廣泛地使用在好幾個中華民國政府參加的政府間國際組織，但是在這些政府間國際組織當中，中華台北所代表的「團體（entity）」的性質，卻有不同的情況。在區域性漁業管理組織（RFMO）當中，比如說「大西洋鮪類保育國際委員會（ICCAT）」當中，中華台北所代表的，不是主權國家，而是「合作非締約方、實體、或漁捕實體（Non-contracting Party, Entity, or Fishing Entity）」¹⁵²。在美洲熱帶鮪類委員會（IATTC）當中，中華台北代表的，也不是主權國家，而是「漁捕實體（Fishing Entity）」¹⁵³。在世界貿易組織（WTO）當中，這個中華台北所代表的，也不是主權國家，而是「個別關稅領域（Separate Customs Territory）」¹⁵⁴。在世界動物衛生組織（OIE）當中，我國原來的名稱是「中華民國（臺灣）」，代表主權國家。後來到了一九九二年中華人民共和國加入OIE公約，我國的名稱被迫改為「中華台北（Taipei Chinese）」¹⁵⁵，不再代

¹⁵² 簡稱「合作方（cooperator）」，參見<http://www.iccat.int/en/contracting.htm>，最後瀏覽日：2011年3月26日。

¹⁵³ 參見<http://www.iattc.org/IATTCdocumentationENG.htm>，最後瀏覽日：2011年3月25日。

¹⁵⁴ 參見http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/chinese_taipei_e.htm，最後瀏覽日：2011年3月25日。

¹⁵⁵ 參見<http://www.oie.int/about-us/our-members/member-countries/>，最後瀏覽日：

表主權國家。之後，我國在二〇〇三年受OIE邀請變為代表「個別衛生領域（Separate Sanitary Territory）」¹⁵⁶。到了二〇〇七年，OIE決議直接宣稱我國所代表的團體，變為「不具主權的區域（Non-Sovereign Region）」¹⁵⁷。

2011年3月25日。另請參見OIE國際委員會於2003年所制定的第18-1號決議（該決議的標題是：Invitation to Taipei China to adopt a new name within the Office International des Epizooties, without prejudice to its full exercise of its rights and prerogatives）前言第2段（Taiwan acceded to the OIE in 1954 under the name of “Republic of China (Taiwan)”. The name became “Taipei China” in 1992 at the time of the accession of the PRC to the OIE.），文件編號71GS/FR-Paris, May 2003。

¹⁵⁶ 同前註，參見OIE國際委員會於2003年制訂的第18-1號決議的第1-2段

1. INVITES Taipei China to adopt, within the Organization, the name of “Separate Sanitary Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu”.
2. REAFFIRMS THAT the adoption of the new name, which would replace the present name, will in no way affect the participation of Taipei China in the existing and future work of the Office, with the rights and prerogatives inherent in its status as Member of the OIE.

其實，中華人民共和國政府反對此決議的安排（WTO模式，兩岸共同參加，中華人民共和國政府代表主權國家，中華民國政府代表個別衛生領域）。決議應仍有效，雖其邀請未被接受。

¹⁵⁷ 參見OIE國際委員會於2007年5月25日所議定通過第20號決議（標題是 Restoration of the Exercise of the Legal Rights and Obligations of the People’s Republic of China to the World Organization for Animal Health）的決議部分：

THE COMMITTEE RESOLVES

To restore the exercise of the legal rights and obligations of the People’s Republic of China within the OIE as a sovereign state member of the OIE.

That Taiwan continues to participate in the activities of OIE as a non-sovereign regional member of the OIE.

That Taiwan will be known as “Chinese Taipei” in all activities, documents, publications, websites, etc. of OIE.

然而，我國政府持反對立場，不承認此項決議之法律拘束力。不過，此項決

其次，使用「中華台北」這個名稱的中華民國政府，在所參加的幾個政府間國際組織當中，不一定具有相同的地位；在開會時，也不一定享有相同的權利。以ICCAT為例，中華台北在此的地位是「觀察員（Observer）」，與業已批准或加入ICCAT公約的主權國家在組織當中的地位（締約方／會員），有所差別，我方沒有表決權，也沒有否決權，類似二等公民¹⁵⁸。以IATTC為例，中華台北在此的地位是「會員（Member of the Commission）」，與業已批准或加入公約的主權國家在組織中的地位〔締約方（Party）〕還是有所差別¹⁵⁹。就WTO而論，中華台北在此的地位是「會員（Member）」，與主權國家締約方在該組織當中的地位（亦為會員）相等。再就OIE而論，中華台北在此的地位也是「會員」，與業已批准或加入OIE公約的主權國家在組織中的地位（亦為會員）相等¹⁶⁰。

因此，政府不能對好奇的民眾說：我國政府官員以觀察員身分三度參加二〇〇九年至二〇一一年的WHA會議，就是代表「中華台北」參加。因為「名稱」跟「名稱所代表的團體」，是截然不同的概念。而「名稱」與「使用該名稱的團體在國際組織當中的地位」，也是完全不同的概念。這些不同概念之區分，詳見文末附表。

對於「我國代表參加WHA的活動中到底代表什麼團體」這個問題，在二〇〇八年五月七日WHO所發布的「全球警戒及反應（Global Alert and Response）」訊息中，將臺灣稱為「中國臺灣

議係以多數決通過，就OIE而言，似應為一個有效之決議。

¹⁵⁸ 高聖惕，同註58，頁67。

¹⁵⁹ 參見高聖惕，論國際漁業法中涉及漁補實體的爭端解決機制（下），同註57，頁244（註102）。

¹⁶⁰ OIE國際委員會於2007年5月25日所議定通過第20號決議，同註157。

省」¹⁶¹。儘管臺灣代表在二〇〇九年五月在WHA會議當中公開要求WHO從此在所有官方文件中將「中國臺灣省」改稱「中華台北」¹⁶²，這項要求卻未能實現。在二〇一〇年WHO出版的世界衛生報告書的以「在公衛系統中針對需求方給予財務支援：這種作法在開發中國家到底能解決多少低度使用的問題」為題的第二十七號背景文件中，仍將臺灣稱為「中國臺灣省」¹⁶³。

作者認為，基於以上的討論，即便WHO將所有的官方文件當中的「中國臺灣省」的文字均改成「中華台北」，還是不能解決問題。因為「名稱」跟「名稱所代表的團體」是不同的概念。倘若吾人借用RFMO的經驗來看，「漁捕實體」的概念的創造，係基於一九九五年聯合國魚群協定以及幾個RFMO的公約及決議的明文規定¹⁶⁴。而就OIE的經驗來看，「個別衛生領域」的概念，亦由二〇〇三年第十八號決議文所創造¹⁶⁵。因此，自一九七一年以來在WHO（以及UN與其他UN專門機構）內被定性為「中國臺灣省」的臺灣，要在WHO之中轉而成為「衛生實體」，自須經過WHO的

¹⁶¹ http://www.who.int/csr/don/2008_05_07/en/，最後瀏覽日：2011年3月23日。

¹⁶² 參見曾國華，臺灣出席WHA探訪案（出國報告），出國期間：2009年5月16日至23日，派赴國家：瑞士日內瓦。探訪報告下載：<http://www.rti.org.tw/big5/PDF/RtiBoard/2/3.pdf>，最後瀏覽日：2011年3月23日。

¹⁶³ http://www.who.int/healthsystems/topics/financing/healthreport/DSF_No27IEG.pdf，最後瀏覽日：2011年3月23日。Indrani Gupta, William Joe & Shalini Rudra, *Demand Side Financing in Health: How Far Can It Address the Issue of Low Utilization in Developing Countries?*, 27 WORLD HEALTH REPORT (2010) BACKGROUND PAPER 6 (2010).

¹⁶⁴ 1995年聯合國魚群協定、中西太平洋漁業委員會（WCPFC）公約、FAO責任制捕魚行為準則。

¹⁶⁵ OIE國際委員會於2003年第18-1號決議，同註155，第1-2段。

個別立法過程¹⁶⁶。在此過程圓滿結束前，主張中華台北在WHA所代表的團體是衛生實體，在法律上仍屬牽強。

第三、馬政府與李、陳兩位前總統在外交政策的重點不同，前者因採「兩岸政策為外交政策之上位概念」，遂於WHA參與案上產生不同結果。在現今國際政治的大環境下，「宣揚主權」與「參與WHO」兩項政策目標，恐為魚與熊掌，不可兼得。此二項政策孰輕孰重，或有再斟酌之空間。至於如何改變現狀，撼動國際政治的大環境，就不在本文處理範圍之內。

¹⁶⁶ 就WHO而論，與GATT/WTO不同，前者在現行規範當中並無衛生實體的概念，而後二者在公約中有個別關稅領域之概念。所以當臺灣申請加入GATT及WTO時，組織中並無另行針對臺灣立法的必要。

附表：中華台北參與幾個IGO的情況比較表

我國在IGO中 使用之名稱	IGO 的名稱	「中華台北」在 此IGO所代表的 團體	「中華台北」在 此IGO的地位	「中華台北」與 此IGO內的主權國 家地位之比較
中華台北	ICCAT	合作非締約方、 實體、或漁捕實 體	觀察員	不同（主權國家 可為締約方，兼 具會員地位）
中華台北	IATTC	漁捕實體	會員（但不及締 約方）	不同（主權國家 可為締約方，兼 具會員地位）
中華台北	WTO	個別關稅領域	會員	相同（但並不代 表主權國家）
中華台北	OIE	原為主權國家， 2003年變為「個 別衛生領域」， 2007年變為「不 具主權的區域」	會員	相同（但並不代 表主權國家）
中華台北	WHA	「衛生實體」 乎？有待創造	觀察員	不同（主權國家 可為締約方，兼 具會員地位）

參考文獻

一、中文

1. 王泰升，台灣的主權問題，月旦法學雜誌，9期，頁4-13，1996。
Wang, Tai-Sheng, Problems Concerning Taiwan's Sovereignty, Yue-Dan Law Journal, no. 9, pp. 4-13, 1996.
2. 宋燕輝，台灣加入WHO：一個全方位策略的構思與建議，新世紀智庫論壇，18期，頁20-41，2002。
Song, Yann-Huei, Taiwan's Participation in the WHO: A Comprehensive Structure and Suggestions, New Century Think-Tank Forum, no. 18, pp. 20-41, 2002.
3. 宋燕輝，由國際法觀點析論中共反對臺灣加與WHO，問題與研究，43卷5期，頁157-186，2004。
Song, Yann-Huei, An Analysis of the PRC's Opposition to Taiwan's Participation in the WHO, Issues and Studies, vol. 43, no. 5, pp. 157-186, 2004.
4. 林世嘉，推動台灣加入世界衛生組織的過程本身即是目的，新世紀智庫論壇，22期，頁129-130，2003。
Lin, Shi-Jia, The Efforts in Getting Taiwan to Join the WHO is in Itself an End, New Century Think-Tank Forum, no. 22, pp. 129-130, 2003.
5. 姜皇池，國際法與台灣：歷史考察與法律評估，2000。
Chiang, Huang-Chih, International Law and Taiwan: Historical Studies and Legal Assessments, 2000.
6. 高聖惕，論國際漁業法中涉及漁捕實體的爭端解決機制（上），政大法學評論，95期，頁229-264，2007。
Gau, Michael Sheng-Ti, The Dispute Settlement Mechanism in Handling a Dispute Involving Fishing Entities under International Fisheries Law (I), Chengchi Law Review, no. 95, pp. 229-264, 2007.
7. 高聖惕，論國際漁業法中涉及漁捕實體的爭端解決機制（下），政大法學評論，96期，頁233-276，2007。
Gau, Michael Sheng-Ti, The Dispute Settlement Mechanism in Handling a Dispute

Involving Fishing Entities under International Fisheries Law (II), *Chengchi Law Review*, no. 96, pp. 233-276, 2007.

8. 高聖揚，台灣與區域性漁業管理組織：論大西洋鮪類保育委員會對台灣動用貿易制裁之05-02號前置性決議的合法性，*政大法學評論*，99期，頁61-154，2007。

Gau, Michael Sheng-Ti, Taiwan and Regional Fishery Management Organizations: On the Legality of Resolution 05-02 adopted by the ICCAT as a Preliminary Measure Against the Trade Sanction Against Taiwan, *Chengchi Law Review*, no. 99, pp. 61-154, 2007.

9. 高聖揚，以世界衛生組織之法規論台灣參與世界衛生大會之模式及意涵，載：衛生安全的理論建構與實踐，頁189-228，2009。

Gau, Michael Sheng-Ti, The Discussion on the Taiwan's WHA Participation Model and Meaning Based on WHO's Regulations, in *The Construction and Practice of the Health Security Theory*, pp. 189-228, 2009.

10. 陳荔彤，國際法的承認與現時我國的法人人格，*法學叢刊*，151期，頁63-76，1993。

Chen, Li-Tong, Recognition under International Law and the Present International Personality of Our Country, *Law Journal*, no. 151, pp. 63-76, 1993.

11. 陳隆志，台灣的國際法律地位，*月旦法學雜誌*，9期，頁14-19，1996。

Chen, Lung-Chu, The International Legal Status of Taiwan, *The Taiwan Law Review*, no. 9, pp. 14-19, 1996.

12. 陳隆志，台灣的國際法地位，*新世紀智庫論壇*，7期，頁4-12，1999。

Chen, Lung-Chu, The International Legal Status of Taiwan, *New Century Think-Tank Forum*, no. 7, pp. 4-12, 1999.

13. 彭明敏、黃錦堂，台灣在國際法上的地位，1995。

Peng, Ming-Min, Huang, Jin-Tang, *The International Legal Status of Taiwan*, 1995.

14. 黃昭元，二次大戰後台灣的國際法地位——九十年代的觀察與檢討，*月旦法學雜誌*，9期，頁20-30，1996。

Huang, Chao-Yuan, *The Post-World War Two International Legal Status of Tai-*

wan: Observation and Reflection in 1990's, *The Taiwan Law Review*, no. 9, pp. 20-30, 1996.

15. 黃異，「兩國」乎？，載：國際法論集——丘宏達教授六秩晉五華誕祝壽論文集，頁599-621，2001。

Huang, Yi, Two States? Essays on International Law: Festschrift in Honor of Pro. Chiu Hung-Dah's 65th Birthday, pp. 599-621, 2001.

16. 裘兆琳，我國參與世界衛生組織之策略演變與美國角色分析：一九九七~二〇〇九，歐美研究，40卷2期，頁431-517，2010。

Chiu, Chao-Lin, The Evolution of Strategies for Our Country to Participate in the WHO and the Role Played by the United States: 1997-2009, *European and American Studies*, vol. 40, no. 2, pp. 431-517, 2010.

二、外 文

1. AKEHURST, MICHAEL, A MODERN INTRODUCTION TO INTERNATIONAL LAW (6th ed. 1987).
2. Asian Center for WTO & International Health Law and Policy, *Combating Against Tobacco Smuggling: Taiwan's Experience*, 4(1) AJWIHL 249 (2009).
3. Asian Center for WTO & International Health Law and Policy, *The Experience of Reducing Tobacco Growing in Taiwan Government's Intervention Failure and Its Cures*, 5(1) AJWIHL 207 (2010).
4. BROWNLIE, IAN, PRINCIPLES OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW (7th ed. 2008).
5. BURCI, GIAN LUCA & VIGNES, CLAUDE-HENRI, WORLD HEALTH ORGANIZATION (2004).
6. Chiu, Hungdah, *The International Legal Status of the Republic of China*, 8 CHINESE YEARBOOK OF INTERNATIONAL LAW AND AFFAIRS 1 (1988-1989).
7. GAU, MICHAEL SHENG-TI, GOVERNMENTAL REPRESENTATION FOR TERRITORIES IN THE INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION (Ph. D. thesis, Department of Law, Leiden University, Netherlands, 1997).
8. Gupta, Indrani, Joe, Willian & Rudra, Shalini, *Demand Side Financing in Health:*

- How Far Can It Address the Issue of Low Utilization in Developing Countries?*, 27 WORLD HEALTH REPORT (2010) BACKGROUND PAPER 6 (2010).
9. Li, Bin, *Legal Status of Taiwan in the World Health Organization*, 1 JOURNAL OF EAST ASIA AND INTERNATIONAL LAW 171 (2008).
10. Lo, Chang-Fa, *Tobacco Companies Assisting Government Agencies in Fighting Against Illicit Trade in Tobacco Products: Regulating the Cooperative Relations in the Protocol*, 3(2) AJWIHL 535 (2008).
11. McKee, Martin & Atun, Rifat, *Beyond Borders: Public-Health Surveillance*, 367 LANCET 1224 (2006).
12. Yang, Che-Ming, *The Road to Observer Status in the World Health Assembly: Lessons from Taiwan's Long Journey*, 5(2) ASIAN JOURNAL OF WTO & INTERNATIONAL HEALTH LAW AND POLICY (AJWIHL) 331 (2010).

Taiwan and WHO: A Study on the Legal Feasibility of the Government of the Republic of China to Participate in Various Mechanisms/Meetings of WHO

Michael Sheng-Ti Gau*

Abstract

This paper aims at evaluating the possibility of the Government of the Republic of China on Taiwan (ROC) to participate in selected meetings/mechanisms of WHO. The paper also discusses the legal and political implications for the ROC Government to be invited to attend WHA as an observer from 2009 onward. The Cross-Strait Policy implemented by President Ma Ying-Jeou creates certain opportunities for such a quest to materialize. Apart from such opportunities, the boundary/limitation imposed by the Government of the People's Republic of China for the ROC to join inter-governmental organizations is also studied. Treating WHO Observership as the object of this study, the focus is twofold: (1) The WHO Constitution and Rules of Procedure for various meetings and mechanisms, and (2) relevant practice concerning

* Professor of Public International Law, Institute of Law of the Sea, National Taiwan Ocean University; Ph. D. (Leiden University).

Received: March 29, 2011; accepted: February 23, 2012

the invitation of observers at various meetings and mechanisms of WHO which has been developed over the years. The ROC Government was once heavily criticized as allowing its international legal status to be ‘downgraded’ due to its acceptance of the invitation to send officials to attend WHA meetings as observers. The validity of such criticism will be addressed by this paper based on relevant practice. This paper will also examine the Rules of Procedure for selected meetings and mechanisms of WHO (WPRO, COP of FCTC, and EB) to explore the possibility of the ROC Government to send observers to attend these meetings. At the end of this paper, an overall evaluation of ROC’s participation in WHO activities will be made.

Keywords: WHO, WHO Constitution, WHA, WHA Rules of Procedure, Cross-Strait Policy, WPRO, FCTC-COP, EB-WHO, ROC, PRC