

中華民國（台灣）參與 WHO / WHA 會籍的「國際名分」認定 ——「加盟模式」觀點的分析*

張啟雄** · 鄭家慶***

摘 要

本文從「加盟模式」的角度，檢視台北亟圖參與世界衛生組織的立場與原則，並更深一層分析它潛藏在參與名稱背後的價值判斷與文化意涵。在加盟模式下，台北因擺盪在「中國名分」與「台灣名分」之間，故政策目標也因之游移不定。自 2002 年起，民進黨政府揚棄以「中國名分」參與世衛的傳統思維，進而落實「台灣名分」，2007 年更不顧美國反對，改以「台灣」為名申請加入世衛，目的在凸顯台灣作為主權國家的國際名分，以達國際法的宣示效果。政黨輪替後，馬政府則公開承認「九二共識」，讓台北參與國際組織的國際名分再次回到中國名分。簡言之，台北的國際名分，必須具備「既像中國、又不是中國，既像台灣、又不是台灣」的巧妙，始能為北京、美國以及國際社會所接受。

關鍵詞：加盟模式、國際名分、世界衛生組織、世界衛生大會

* 本文獲國科會 94 年度之研究計畫補助，特此申謝。

收稿日期：2009 年 5 月 25 日，通過刊登日期：2009 年 8 月 6 日。

** 中央研究院近代史研究所研究員

*** 國立政治大學外交所博士候選人

壹、序 論

連續十三年叩關後，台灣終於獲得世界衛生組織(World Health Organization, WHO)秘書長出具邀請函邀請，以觀察員身分出席其第 62 屆年度世界衛生大會(World Health Assembly, WHA)。雖然參與年度世界衛生大會活動和參與世界衛生組織仍存在本質上的差異，但是能獲邀出席聯合國專門機構(Specialized Agencies)之一的活動，對於長久以來渴望參與國際社會的台灣而言，可謂重大突破，也為台灣的國際參與標示出新的起跑點。

1990 年代，在前總統李登輝「務實外交」政策的推動下，台灣以其政經實力活躍於國際社會，並以它有效控制的人民、領土以及治權轄下的政治實體，獲得世界主要國家的肯定。「大陸代表主權國家，台灣代表政治實體」的事實論述(de facto Discourse)遂逐漸成為國際共識。1997 年，台灣開始積極申請參與 WHO，並以成為 WHA 觀察員作為先期目標，再視情勢發展分階段參與，因而開啓了兩岸在世界衛生組織的長期政治鬥爭。

2004 年，陳水扁於第二任總統就職演說中，宣示將以台灣加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)的經驗，於兩年內加入世界衛生組織。在「一邊一國論」下，中華民國參與國際組織的名分，於是開始由「中華民國」轉為以「台灣」為名的訴求，申請入會。惟終其任內，「台灣」既未能加入世界衛生組織，也無法取得世界衛生大會的觀察員身分。2008 年 3 月總統大選，國民黨候選人馬英九擊敗民進黨候選人謝長廷，政權再次輪替。輪替後，由於新政府主張「九二共識」、「外交休兵」，財團法人海峽交流基金會（簡稱海基會）與海峽兩岸關係協會（簡稱海協會）因之得以恢復談判。

台灣參與世界衛生組織最大的問題，其實在於大陸依據世衛規章宣稱，世界衛生組織會員須為主權國家。大陸又認為只有它才是代表中國的唯一合法政府，而所謂的中華民國或其政府只不過是中國主權之下的政治組織，甚至將中華民國等同於台灣，納為中國主權之下所屬的地方。因此，非但不可能讓「中

華民國」以代表中國的主權國家參與，更不允許「台灣」獨立於中國之外，另以主權國家身分申請加入。是故，台北無論提出：因「中華民國」乃「繼承正統」故主權及於大陸，並以此為名參與國際組織，或者改以「台灣」乃「治權所及」的實際管轄領域，故以「台灣」為名參與國際組織等主張，都不會為大陸所接受，因為前者與大陸「爭正統」，後者則有另起爐灶的「獨立」嫌疑。

回顧二次大戰結束以來，在參與國際組織上，兩岸在「漢賊不兩立」的文化價值下，各自主張自己才是中國的「唯一合法」代表。1971年，中華民國在聯合國的代表權遭中華人民共和國「取代」，此後北京雖然能有效封殺「中華民國」或「台灣」參與國際組織的名分，但是卻無法封殺其以「政治實體」的名義，申請加入非聯合國體系或不以主權國家為入會資格的國際組織。

對國際社會而言，雖然絕大多數國家與中共有正式邦交關係，而且大多承認「一中原則」，但是當它們面對中華民國因在台灣建立實際統治領域而衍生國際參與的問題時，也迫使其不得不面對問題，思考如何在法理與事實之間取得兩岸雙方均可接受的妥協方案。然而國際社會的妥協方案是否能為台灣所接受，也反映出台灣對「國際名分」(International Status)的「自我定位」與「客觀認識」，而這正是當前台灣參與涉及以主權國家為參與資格之國際組織的最大困難所在。

綜觀國內外學界對中華民國參與國際組織的研究，不外兩類：一、法理闡述：強調中華民國在國際法上的定位；¹二、個案研究：透過法理，分析兩岸在國際組織的代表權之爭。²就參與世界衛生組織而言，研究的焦點幾乎都專注於加入世界衛生組織或世界衛生大會的過程探討，或就國際法層面，或就國

¹ 宋燕輝，〈由國際法觀點析論中共反對台灣參與 WHO〉，《問題與研究》，卷 43 期 5（2004 年 9 月），頁 157-186；陳榮傑，〈中華民國（臺灣）之國際地位：回顧與展望〉，收入丘宏達教授六秩晉五華誕祝壽論文集編輯委員會編，《國際法論集：丘宏達教授六秩晉五華誕祝壽論文集》（台北：三民書局股份有限公司，2001），頁 449、478-480。

² 張啓雄，〈海峽兩岸在亞洲開發銀行的中國代表權之爭——名分秩序論觀點的分析〉（台北：中央研究院東北亞區域研究，2001）。

際洽助層面，進行分析。³另外，關於民間智庫的研究，則多針對台灣參與世界衛生組織的策略，發表專題。⁴至於衛生署的相關委託計畫，分析雖具學術性，但多側重參與策略的實務層面。⁵究其研究目的，都在針砭政策，思索加入策略，故其論文性質都傾向實務，並未針對參與世界衛生組織之會籍名稱背後所代表的意涵，提出理論性的分析架構。

不同的國際體系，各有不同的國際秩序原理以規範其國際秩序，解釋其國際行為。本文期待東方事務於國際法難以窮盡之處，回歸東方之國際秩序原理。雖然大陸與台灣總是宣稱兩岸一家，實則勢不兩立。大陸之所以堅拒台灣以正式名稱參與國際組織，它的文化價值是什麼？我們是否可以暫時拋開西方國際關係的角度，改從東方國際秩序原理的觀念來思考，由「名分秩序論」的觀點來切入，進行深度分析，進而檢視參與名稱背後的價值判斷與文化意涵，這就是本文的問題意識。又，在方法論上，本文擬以「名分秩序論」為基礎，試圖站在過去所建構的「加盟模式」下，進一步分析國民黨、民進黨執政不同時期，台灣因擴大參與國際組織而遭遇強烈反對所代表的深層文化意涵，進而解釋台灣愈挫愈勇的根本要素；甚至嘗試利用「加盟模式」的分析架構，進一步預測未來雙方在參與各項國際組織時，中華民國加盟的可能性，以及在加盟之際和與會過程，所可能出現的變數。

³ 宋燕輝，〈由國際法觀點析論中共反對台灣參與 WHO〉，《問題與研究》，卷 43 期 5，頁 157-186；〈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》，期 18（2002 年 6 月），頁 20-41；〈台灣加入 WHO——美國支持情形及我國作法之檢討〉，《國際事務季刊》，期 3（2002 年 6 月），頁 86-121；〈美國國會：台灣進入 WHO 的「芝麻開門」？〉，《新世紀智庫論壇》，期 6（1999 年 6 月），頁 90-110。

⁴ 國策研究院於 2002 年 7 月出版之《國策專刊》第 20 期，以「台灣加入世界衛生組織的策略」為專輯，從民間角度、政府參與策略、國際法意涵、歐美對此議題的看法等，加以討論。該期收錄：林世嘉，〈2002 年推動台灣加入 WHO 的省思——民間觀點〉；林文程、林正義，〈台灣參與 WHO 策略檢討〉；李明峻，〈以「衛生實體」參與 WHO 的國際法意涵〉；姜皇池，〈參與 WHO 之檢討——從國際法角度觀察〉；羅致政，〈美國對台灣加入 WHO 的政策演變〉；吳志中，〈由歐洲看台灣如何加入 WHO〉等論文。另，台灣新世紀文教基金會從 2003 年起，幾乎每年都對該年的 WHO 參與情況舉行座談會，並於《新世紀智庫論壇》發表相關文章。

⁵ 衛生署亦曾委託學界，針對我國參與世界衛生組織，進行相關政策研究。參見宋燕輝，〈當前中共對我參與世界衛生組織可能採取之策略〉（台北：行政院衛生署委託研究計畫，2002）；沈玄池，〈後 SARS 時代強化我國與 WHO 關係之研究〉（台北：行政院衛生署委託研究計畫，2003）。

貳、「加盟模式」的分析架構

當前重要的國際組織，幾乎都是以美國為首，並以西方國家為主體而成立的組織體系，特別是二次戰後所成立的聯合國(United Nations, UN)體系，更是當前主要政府間國際組織(intergovernmental organizations, IGOs)的骨幹。各國所以積極參與國際組織的目的，在於透過該國際組織之規則或決策程序，以保障或爭取更多的國家利益。基本上，西方主權國家所以推動國際組織的動機，乃傾向於為國與國間之特定需求而設立一些功能性協調機制，並不將之定位為對參與國際組織之國家或政府施行承認的途徑。⁶所以被視為具有國家承認或政府承認的作用，在於它所產生的附帶效果。其中，尤以分裂國家特別重視這個效果。

在全球化的浪潮下，國際合作日益密切，因此，東、西方國家對國際建制的態度逐漸趨於一致。不過，雙方對國家名分的看法，仍不盡相同。國際法對國家的身分界定，如「完整國際法人」、「不完整國際法人」、「分裂國家」、「叛亂團體」、「交戰團體」等，會因其身分背後所代表的權利與義務而有不同的規範。東方型國家在融入西方國際秩序時，其文化價值觀雖有類似之處，惟兩者之間仍存在著本質上的差異。

西方國際法對國家的身分認定，基本上只是對西方國際體系因運作而實際產生的國家類型，賦予它不同的名稱與分類。相對地，東方型國家在國際上的名分則是植基於「名分秩序論」的文化價值，因國家對名分的文化認知，而衍生相應的身分。換句話說，中華民國的「國際名分」，就是在以聯合國為基軸

⁶ 西方學者，如奈伊(Joseph S. Nye)等，曾指出：現代國家之所以積極加入國際社會，並參與國際組織，除了為爭取國家利益之外，也在藉此確定其主權的完整性。請參閱 Joseph S. Nye and John D. Donahue, *Governance in a Globalizing World* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000), pp. 79-80; Beatrice Heuser, "Sovereignty, Self-Determination, and Security: New World Orders in the Twentieth Century," in Sohail H. Hashmi, ed., *State Sovereignty: Change and Persistence in International Relations* (Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1997), pp. 79-104.

所建構的國際關係上，台海兩岸如何透過東方「名分秩序論」的文化價值，⁷來建構它在國際社會的國家身分認定。

中華民國和中華人民共和國，在現狀上，是由「一個國家」分裂成「兩個政權」的分裂國家，自然而然地，兩岸透過傳統的「名分秩序論」，將文化價值反映在以聯合國為中心的國際社會。是故，在國際組織的名分之爭，並非來自因特定需求所設立的功能性協調機制、組織規則或集體決策的結果，而是因「名分秩序論」的文化價值產生作用，而影響到兩岸關係必然陷入「依名定分」、「依分定序」、「依序運作」的後果。

1971年，中華人民共和國取代蔣介石政權，取得中國聯合國代表席位後，兩岸在國際組織內的中國代表權之爭，塵埃落定。1978年，中共開始實行改革開放政策，翌年又與美國正式建交，迅速融入西方國際體系。自此，其國力大為提昇，不僅國際參與率急速增長，即使在國際社會的議題設定上也積極投入，甚至進而主動配合國際社會的運作。不過，卻有一種極為獨特的例外情況，此即，凡牽涉台灣之國際活動空間的外交戰略者，中共除有國家利益的現實考量外，對名分的價值也呈現出高度堅持。

早期，兩岸在「天無二日、土無二王」之「唯一」+「漢賊不兩立」之「合法」=「唯一合法」=「正統」文化價值觀下，致使原本在國際組織上純屬「會籍名稱」的問題，升高層次成為「政府承認」的問題。⁸民進黨於2000年取得

⁷ 關於「中華世界秩序原理」及「名分秩序論」的內涵，尤其是「名分秩序論概念架構圖」，請參考：張啓雄，《外蒙主權歸屬交涉，1911-1916》（台北：中央研究院近代史研究所，1995）；張啓雄，《海峽兩岸在亞洲開發銀行的中國代表權之爭》；張啓雄，〈東方型國際秩序原理之模型建構與分析——1956年墨爾本奧運會前後中國代表權之爭〉，收入張啓雄主編，《戰後東北亞國際關係》（台北：中央研究院亞太研究計畫，2002），頁85-146；張啓雄，〈美國戰略布局下的台灣歸屬問題——以中日和約的簽訂過程為焦點〉，《近代中國》，期148（2002年4月），頁82-102。

⁸ 關於兩岸參與國際組織之個案探討，請參考下列著作。亞洲開發銀行(ADB)中國代表權之爭：張啓雄，《海峽兩岸在亞洲開發銀行的中國代表權之爭》；亞太經濟合作會(APEC)部份：張啓雄，〈海峽兩岸在APEC的名分秩序紛爭，1991-1995——北京定位下台灣參與非正式領袖會議的「出席模式」〉，收入江啓臣主編，《世局變化下的APEC與我國參與學術研討會論文集》（台北：中華台北APEC研究中心，2005），頁170-231；世界貿易組織(WTO)部份：張啓雄，〈台海兩岸加入GATT/WTO的政治紛爭——從「名分秩序」論「加盟模式」的建構〉，《興

政權後，更將台灣的國際參與視為彰顯台灣主體性的重要途徑。對民進黨政府而言，兩岸之爭，已非「一中」之下的政府承認，而是推動中國與台灣「兩國」的國際承認問題。換句話說，企圖將「政府承認」，轉換成「國家承認」的問題。

傳統國民黨執政時期，國民黨政權認知，中國的「國際名分」本應由「一個國家」(State)所代表，但卻因兩個分裂「政權」(Regimes)的存在，雙方為了爭取「唯一合法」的「正統」地位，不論在任何國際組織和活動中，都卯足全力展開中國國家代表權的生死鬥爭。後來的李登輝政權，是從中國「國際名分」走向「台灣」「國際名分」的過渡時期。其後，政權交替，民進黨政府上台後，中華民國是否能代表中國的「國際名分」已非其關注的焦點，如何擺脫和中國間的糾纏不清，如何彰顯「台灣」的「國際名分」，才是它真正的關心所在。

至於 2008 年國民黨重新執政後的馬英九政權，主張維持當前既不統一，也不獨立的現狀。為了與大陸維持良好關係，他的國際組織參與政策，採取既不與北京爭「唯一」+「合法」=「唯一合法」之「中國」代表權的「中國」國際名分，也不提出因另起爐灶而得罪中共的「台灣」國際名分。因此，中華民國想要參與國際組織，勢須提出「既像中國又不是中國、既像台灣又不是台灣」的會籍名稱，以符合雙方「一中各表」的意涵，且又具有模糊的彈性，而“Chinese Taipei”（「中華台北 / 中國台北」）的會籍名稱，正是台海兩岸可藉以各取所需的「國際名分」。

對兩岸而言，參與國際組織時，所爭的不僅是參與制訂國際規則，更重要的是牽涉到國際社會對雙方在法理名號上的認知。中共或許可以忍受西方國家透過「備忘錄」或「主席聲明」來處理中國的名分問題，但卻絕對不容許中華民國挑戰其所繼承的正統地位，或背離中國圖謀獨立的行為，因此對「台獨」

大歷史學報》，期 15（2004 年 12 月），頁 61-104；國際奧林匹克委員會(IOC)部份；張啓雄，〈1960 年前後中華民國對國際奧委會的會籍名稱之爭〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 44（2004 年 6 月），頁 103-153。

分裂勢力不惜制定法令，以防情勢不可控制，甚至宣示獨立即戰爭。⁹職是之故，兩岸的名分之爭，不應僅從西方國際法的「法治主義」體系，只著重在規則與決策過程中爭取利己條件的觀點來加以詮釋；相反地，對雙方在加入國際組織時，於國際法秩序所未能妥適詮釋的入會名分堅持，利用「東方型」國際法秩序原理來分析，反倒可以看出問題的癥結所在。在西方國際法蔚為風尚的時代，台海兩岸依舊在參與國際組織的問題上，持續出現法理名號之爭，問題的癥結就在於雙方擁有共同的文化價值所致。

是故，國際組織的既有會員，對兩岸政治主體之會籍名稱所隱含之國際名分的判定，反而成爲台灣是否能加入國際組織的充分條件，至於台灣的參與是否符合該國際組織的宗旨和參與條件是否成熟，反而退爲必要條件。結果，造成充分條件與必要條件發生主客易位的現象。

一、東方型「國際名分」的類型

根據筆者過去長期以來對這套東方型國際秩序原理的研究與歸納發現，東、西方對國際建制原則的認知，存在著根本上的差異。在現代西方國際法秩序生成之前，「中華世界帝國」早已成爲東方世界的要角，而且擁有一套與西方國際法秩序原理完全不同的秩序規範體制。¹⁰它是一套東方不同政治主體間，規範彼此應該如何進行交往的國際秩序原理。簡單來說，「中華世界帝國」就是一種以中國爲中心，採「禮治主義」爲主，「法治主義」爲輔的東方型國際體系。若以簡化圖式來表示上述概念的話，¹¹則可條列如次：

天下 ≡ 中華世界 = 中心 + 周邊 = 華 + 夷 = 王畿 + 屬藩 = 中國 + 諸王國

⁹ 2005年3月14日中共通過《反分裂國家法》，當中第八條便明訂：「『台獨』分裂勢力以任何名義、任何方式造成台灣從中國分裂出去的事實，或者發生將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變，或者和平統一的可能性完全喪失，國家得採取非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整。」全文請參見中華人民共和國國務院台灣事務辦公室（簡稱中共國台辦）網站，<http://www.gwytb.gov.cn/flfg/flf.htm> (2009/5/10)

¹⁰ 張啓雄撰，伊東貴之譯，〈中華世界秩序原理の起源——先秦古典の文化的価値——〉，《中国——社会と文化》，号24，2009年7月，頁71-101。

¹¹ 張啓雄，《海峽兩岸在亞洲開發銀行的中國代表權之爭》，頁4-5。

＝皇帝＋國王＝「中華世界帝國」＝中央政府＋地方政府

這套原理，與當前主流價值的西方國際法秩序原理中，作為體系運作基本原則的「法治主義」，有著十分不同的構成方式。¹²因此，在「禮治」世界的國際秩序下，必須先對各個不同且彼此交往的政治主體，究竟享有何種「名分」，作一清楚的界定，然後再依此「名分」，逐一建立秩序。這種秩序一旦建立，則各個政治主體就須依照所定「名分」，從事符合「中華世界帝國」倫常規範的交往行爲。因此，建立東方型國際秩序的首要任務，乃在為各政治主體訂定「名分」，以完成「正名」工作。名正則分定，分定則序行。「名分秩序論」的意義，就在於它具有「因名定分」、「依分求序」及「循序運作」的動力，以完成「名實一致」的統合作用。¹³

傳統上，西方國際政治多偏重於名實論中「實」的部份，相關論述亦多透過國家之政經實力或綜合國力的評估，來衡量國家是否達到名實合一的狀態。但它卻忽略了「名」中也有「法理」與「事實」層面上的差異，而這樣的差異在東方型國際秩序下極為明顯。換句話說，在東、西方文化價值上，兩者可能指涉著意義完全不同的事務。在東方文化價值中，「法理」與「事實」不僅只是「層面」上的差異，它還具有「層次」上的差異，甚至它在法理上的「象徵意義」是可以涵蓋事實的「實際現象」。

在方法論上，本文以「名分秩序論」為基本的理論架構。惟因在台北參與 WHO / WHA 的實務上，與北京只發生「名分之爭」的關係，大致無實質「秩序」上的上下主從關係；因此，本文擬特別就「名分秩序論」中的「名分論」，以「名實關係」的角度加以分析，進而提出「名分」新見解，並將之轉換成西方國際關係的語言，即本文所稱之「國際名分」。

在國際關係上，名分論中的「國際名分」，可分為國家或政治實體在其主

¹² 有別於近代西方國際政治體系的形成與運作原則，過去筆者所進行的一系列有關「中華世界秩序原理」的研究，所欲逐步發掘與建構的正是一種源自於東方、適用來解釋東方國家交往行爲之理念基礎的國際秩序原理。

¹³ 張啓雄，〈東方型國際秩序原理之型模建構與分析〉，收入《戰後東北亞國際關係》，頁 114。

權範圍內自稱的「法理名號」(de jure Title)，與國際社會對國家或政治實體於加入國際組織時所賦予它的「實際稱謂」(de facto Title)。那麼，兩岸的國際名分為何？狹義而言，乃指台海兩岸在國際關係上自稱的「法理名號」。所以稱為法理名號，就是指該國家名號的制定、變更，必須透過一定的法律程序，而非片面透過政策作為所能達成，如中華民國或中華人民共和國的國號皆出自於其自身憲法。廣義而言，乃指台海兩岸在國際關係上，基於傳統中華文化價值所定之國號，不論國際社會承認與否，皆為己方所主觀認定的法理名號。相對地，於加入西方國際法架構下的國際組織時，在客觀上其會籍名稱尚需經會員國的認可。分析言之，在「國際法」層次上，「名」為國家之「法理名號」，乃該政府所代表之國家「合法性」的認定；¹⁴「分」則是在「國際政治」層次上，符合國際組織之會員所認可的「實際稱謂」，乃其在國際組織所實際獲得的「會籍名稱」，或該政治實體所追求之「主、客觀條件」上的「實際稱謂」。

因此，在兩岸關係上，台灣參與國際組織的名分，尚須經過二道關卡：其一，為符合北京在「名分秩序論」上的堅持，在「一中原則」下，不能自稱中國、中華民國或台灣；其二，是通過國際組織成員在該組織的會員資格檢驗，如果中華民國（台灣）政府要以中國、中華民國或台灣為會籍名稱，須面對「一中原則」國際化的挑戰。前者，是中華民國（台灣）參與國際社會之法理名號的檢驗；後者，為中華民國（台灣）參與國際組織之實際稱謂的審查。

將這兩項關係，表現在客觀狀態上的「有」或「無」，則可將其「國際名分」類型化成分類上的理想型(Ideal Types)。據此，可以得到四種基本類型，即：「有名有實」型、「有名無實」型、「無名有實」型與「無名無實」型等四類（表1）。

¹⁴ 目前西方國際法的主流觀點，他國承認雖非國家主權的充分條件，但該實體是否能參與國際組織，他國的認知則扮演極為重要的角色。換言之，國際社會認為該實體所代表的合法性，將影響該實體在國際組織的實際會稱。

表 1 國際名分的類型架構表

實際稱謂		法理名號	
		有	無
	有	有名有實	無名有實
無	有名無實	無名無實	

資料來源：作者自行整理

1. 有名有實型

所謂「有名有實」類型，乃指法理名號與實際稱謂相符。一個國家，在國際上，既無國名爭議，又可依其所願之稱謂參與國際組織者，均視為「法理名號」+「實際稱謂」=「有名有實」類型。「法理名號」，來自於名分秩序論的認知。「實際稱謂」，來自於國際法的檢驗。

因此，「有名有實」型，乃指一個符合現代主權國家構成要件的政治實體，依其執政之法理論述(*de jure Discourse*)所獲取的「法理名號」，與它依其執政之事實論述(*de facto Discourse*)在國際組織登錄之「會籍名稱」所代表的「實際稱謂」完全吻合，而達成有名有實的狀態。

2. 有名無實型

所謂「有名無實」類型，乃指法理名號與事實稱謂不符。此類型，會堅持符合本身執政法理的「法理名號」，但對不符其「法理名號」的會籍資格，則寧可為堅持其正統，而不惜放棄其在國際組織中的席位，此即為有名無實類型。從西方「國際法」之「國家繼承」或「政府繼承」的角度來看，該政治實體之所以放棄繼承該國政府在國際組織中的既有會籍，源於該會籍資格不符合其執政法理的「法理名號」。

在東方型國際秩序中，正統地位並非取決於他國承認，而多屬歷史法統之繼承。但將之落實在西方國際政治實務時，若一個政治實體的自我認知與現實政治之間存在著巨大的落差，則在參與國際組織時，便會出現其堅持的法理名號不被承認，以致無法落實成實際稱謂的情形。從名分秩序論的觀點而言，對

外的實際稱謂雖然不被承認，但是只要政治實體本身不放棄其法理名號，便屬於「有名無實」的類型。

3. 無名有實型

所謂「無名有實」類型，乃指爲了達成國家的實力發展，或爲了達成參與國際組織的目標，乃至爲了獲取可欲之國際地位，不惜委曲求全放棄其作爲國家的身分，或容忍競爭者擅自宣稱擁有「唯一合法」的正統地位，即屬「無名有實」的類型。換句話說，一個政治實體，爲取得可欲的國家利益，對是否擁有其執政法理的「法理名號」雖不加計較，但在現實上則戮力於開拓任何有助於其國家發展的國際空間。

不過，將之落實在西方國際政治實務中，也可能出現自我期待與客觀現實間的出入，換句話說，捨法理名號並不必然可獲得他國承認其所期盼的實質稱謂。惟就名分秩序論的觀點而論，「臥薪嘗膽，以待他日」，就是「無名有實」類型。

4. 無名無實型

所謂「無名無實」類型，乃指一個政治實體既無法理名號，且在國際組織也無實際稱謂者。意即，政治實體既無法取得任何主觀的「國家名分」，在國際社會上也沒有任何事實存在的「實際稱謂」。此爲理想型，在兩岸實務上並不存在。

二、中、美、台三方對中華民國國際名分的立場

1. 中華人民共和國

在「天無二日、土無二王」的文化價值下，對中共而言，中華人民共和國早已在 1949 年將「中華民國」逐出中國，所以它的「國際名分」當然也由中華人民共和國取而代之。因此，在當前兩岸情勢中，並無中華民國的國際名分問題，只有台灣的國際名分問題。隨著中共領導人的世代更替，中共對台灣問題的處理，開始顯現變與不變、或緊或鬆的政策方針，如〈葉九條〉、〈江八

點）、〈胡四點〉。¹⁵不過，北京對台灣參與國際組織則有一定的明確立場，而且定調於 1993 年公布的《台灣問題與中國統一白皮書》。

白皮書中，排除中華民國參與所有聯合國體系的機構和由主權國家所參加之政府間國際組織的可能性，至於其他政府間國際組織，除亞洲開發銀行 (ADB)、亞太經濟合作(APEC)等區域性財經組織外，它強調這是根據中國政府與有關方面達成協議或諒解，明確規定中華人民共和國以主權國家的資格參加，台灣只能作為中國的一個地區，以「中國台北」的名稱，參加活動。¹⁶簡言之，中共企圖以「中央」與「地方」的名分差異，來解釋中華民國或台灣參與國際組織的事實。然而，台北對此國際參與的可能，卻誤解為兩岸不論同時或者前後申請加盟國際組織，皆可獲准加入，有爭議的只是會籍名稱而已。

與此同時，北京則無時無刻不在強化其「一個中國」原則，尤其是在兩岸獲准加入世界貿易組織前夕，中共又於 2000 年公布《一個中國的原則與台灣問題白皮書》，對台灣參與國際組織的限制與立場，更加明確。它對中華民國加入世界貿易組織，強調是基於 1992 年 9 月世界貿易組織前身之關稅及貿易總協定(GATT)理事會的主席聲明。該聲明顯示中共接受“Chinese Taipei”加入 WTO，仍是基於台灣為地區身分而非對等的政權，遑論國家。¹⁷

自 2002 年中國共產黨第十六次全國代表大會通過由胡錦濤擔任總書記以來，中共的對台政策更加彈性也更富多樣化。相對於「一個中國」原則的前提，胡錦濤在 2005 年 3 月 4 日重申「胡四點」時，稱：只要台灣當局承認「九二共識」，兩岸對話和談判即可恢復，而且什麼問題都可以談，其中包括台灣地區在國際上與其身分相應的活動空間。¹⁸3 月 14 日，中共通過《反分裂國家法》，

¹⁵ 兩岸大事記，請參考中華民國行政院大陸委員會（簡稱陸委會）網站，<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/cschrono/scmap.htm> (2009/5/10)

¹⁶ 中共國台辦，《台灣問題與中國統一白皮書》，1993 年 9 月 1 日。http://www.gwytb.gov.cn:82/bps/bps_zgtv.htm#6 (2009/5/10)

¹⁷ 中共國台辦，《一個中國的原則與台灣問題白皮書》，2000 年 2 月。http://www.gwytb.gov.cn:82/bps/bps_yzvy.htm#5 (2009/5/10)

¹⁸ 中共國台辦，〈胡錦濤就新形勢下發展兩岸關係提四點意見〉，2005 年 3 月 4 日。http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1046 (2009/5/10)

當中即將台灣在國際上的地位與活動空間納入兩岸可協商與談判的議題之一。4月29日，中國共產黨總書記胡錦濤與中國國民黨主席連戰發表「連胡會」聯合新聞公報，曾就台灣參與國際活動問題，提及優先討論參與世界衛生組織活動的問題。¹⁹

2008年5月28日，胡錦濤以中共總書記的身分與中國國民黨主席吳伯雄在會談中再度提及「胡連會共同願景」。²⁰外界看來，胡錦濤對台灣的國際空間立場，似乎以「九二共識」取代過往「只有在堅持一個中國原則立場的前提下」的表述。不過，在實質上，他對台灣參與／加入國際組織所採取的是區隔定義，換句話說，中共對台灣加入國際組織仍堅持一中原則，但在參與國際組織活動上，特別是「參與世界衛生組織活動的問題」，兩岸可透過協商達成默契。

2008年6月12日兩會恢復談判，兩岸氣氛轉趨樂觀。但6月23日國台辦主任王毅在北京接見日本眾議員組成的「日中新世紀會」時，明白表示「大陸不接受台灣正式加入世界衛生組織」。²¹實際上，這句話已經明白點破中共對台灣加入國際組織（如WHO）與參與國際組織活動（如WHA）的區隔。不過，這句話也引發台灣強烈的特別關注，認為王毅發言已超越「胡連會共同願景」。這也凸顯出台灣一則未能清楚區分加入國際組織與參與組織活動的差異，但更可能的或許是藉此希望中共保持「台灣參與國際組織活動」一詞的模糊性。同年11月7日，馬英九以總統的身分接見海協會會長陳雲林，惟陳雲林對馬英九的稱謂，僅止於稱「您」而不稱「總統」。這就是「一個中國，各自表述」的矛盾癥結。北京重視「一個中國」，台北強調「各自表述」。雙方

¹⁹ 中國國台辦，〈胡錦濤與連戰會談新聞公報（全文）〉，2005年4月29日。http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1070 (2009/5/10)

²⁰ 中國國台辦，〈中共中央總書記胡錦濤同中國國民黨主席吳伯雄舉行會談〉，2005年5月29日。http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1568 (2009/5/10)

²¹ 〈國台辦澄清王毅不接受台灣加入世衛說法〉，《中央通訊社》，2008年6月26日。<http://www.cna.com.tw/CNA/china/SearchDetail.aspx?strCatL=CN&strNewsID=200806260248&strType=RealTime> (2009/5/10)

各取所需，以因應情勢發展。惟若矛盾不解，仍遺後患。見微可以知著，雙方「各自表述」的默契與後果，將成爲今後觀察台灣參與國際組織和使用法理名號與會籍名稱時的微妙指標之一。

歸納言之，中共因期望中國統一，導致胡錦濤對台灣參與國際組織的立場與政策日漸務實且富彈性。他在紀念〈告台灣同胞書〉30週年的活動上更表示，在恪守「一個中國」的原則上，形成共同認知和一致立場，那麼「什麼事情都好商量」。在這樣的政治互信上，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，作出合情合理的安排。²²隨著兩岸關係日益改善、互動日漸頻繁，「在北京默許下」，²³2009年1月13日世界衛生組織突然來函，同意接納台灣加入《國際衛生條例》(International Health Regulations, IHR)的運作體系。透過公衛事件資訊平台，世界衛生組織便可直接跟台灣指定窗口連繫，²⁴這便是台灣參與國際組織活動的具體案例。對於WHO以「在台北的聯繫窗口」(Contact Point in Taipei)稱呼台灣，再度點出中共不希望台灣因參與IHR而造成「一中一台」的錯誤印象。同年3月27日，中共外交部發言人秦剛回應台灣以「中華台北」名義成爲WHA觀察員之提問，表示只要不造成「兩個中國」、「一中一台」，透過雙方協商，會作出合情合理安排。²⁵以往中共外交部談到台灣參與國際組織（含WHO/WHA）活動，都以「台灣不是主權國家，沒有資格參與」作答，但隨著兩岸關係好轉，即便被視爲鷹派的外交部，對台灣參與國際組織活動的回答口徑，也開始產生了變化。

但此舉仍反映出，中共認知若讓台灣以「主權國家」的名義加入國際組織，會牴觸「一中」的最高原則，處置不慎，甚至可能危及其執政基礎。相對地，

²² 中國國台辦，〈紀念〈告台灣同胞書〉30週年胡錦濤發表重要講話〉，2008年12月31日。
http://www.gwytb.gov.cn:82/gzyw/gzyw1.asp?gzyw_m_id=1832 (2009/5/10)

²³ 〈台灣參與IHR 港媒：這是北京默許的〉，《中央通訊社》，2009年1月22日。
<http://www.cna.com.tw/NEWS/2009/1/200901220357&Lev=3> (2009/5/10)

²⁴ 陳惠惠，〈IHR達陣 WHO離我更近〉，《聯合報》，2009年4月8日，A9版。

²⁵ 汪莉絹，〈參加WHA 中共外交部口氣放軟〉，《聯合報》，2009年3月27日，A17版。

台灣因多數民意不接受「一國兩制」，如何處理台灣的國際參與，尤其是 WHO / WHA 參與案，遂成各界的關注焦點。

據媒體報導，北京初步同意台灣以觀察員身分與會，但其資格審查，原則上採「逐年參與」(year by year)。²⁶此舉等於未來台北仍須透過事前協商，才具觀察員資格。北京逐年控管的原因，除了擔心民進黨未來可能重新執政，更是避免台北藉此進行外交突破，造成「一中一台」的可能。因此，可放可收。目前，台北成爲 WHA 觀察員的途徑有二：一是由大會或秘書長主動發函邀請，其次是各國連署提案，其中以 WHA 秘書長致函邀請是最快途徑。北京雖然允諾由 WHA 發函邀請，但可看出大陸對台灣的國際參與仍是秉持「個案」、「協商」、「漸進」等三原則。簡言之，中共站在與世衛秘書處簽署的〈諒解備忘錄〉基礎上，將世衛秘書處視爲窗口，以間接形式聯絡台北，自己則退居幕後，扮演居中調控的開關角色，反而能形成可鬆可緊的安全閥。

2. 美國

1994 年，美國對台政策檢討報告中，提及台灣可參與無涉主權的國際組織。不過，1998 年，柯林頓的「新三不政策」，則以負面方式表述美國對台灣參與國際組織的態度。這在在顯示，影響台灣國際參與最大的外部變數，就是美國的立場。當前台灣的國際參與，除了繼承過去中華民國既有的國際空間，無論是否涉及主權國家的國際參與，美國都扮演重要的角色。

對於台灣的國際參與或身分問題，美國官方總是宣稱其乃是以「三報一法」爲基礎，依法處理對台事務。因此，基於三個公報，美中建立正式邦交關係；又基於《台灣關係法》，美國與台灣政府進行對非主權國家的交往。然而規範美台關係的《台灣關係法》只是美國的國內法，且《台灣關係法》中的台灣地位只有模糊的規定。簡單來說，美國政府迄今並未對台灣地位作出明確表態。²⁷

²⁶ 李明賢，〈我可望「逐年參與」WHA〉，《聯合報》，2009 年 3 月 14 日，A1 版。

²⁷ 關於美國對台灣主權的認知，請參考 Marc Chia-Ching Cheng, "The U.S. Perception of Taiwan's Sovereignty and the Future of Cross-Strait Relations," *Issues & Studies* 44:3 (September 2008), pp. 71-97.

1998 年柯林頓的「新三不政策」，清楚地表達美國不支持台灣參與以主權國家為前提的國際組織。²⁸其中，華府從「美國不支持台灣加入聯合國」的文句，修改為「美國不支持台灣加入必須以主權國家參與的國際組織」。看起來，雖只是局部的文字調整、修正，但對台灣的國際活動空間，卻形成了更大的侷限。²⁹

2004 年 10 月，美國國務卿鮑爾(Colin Powell)在接受香港鳳凰衛視訪問時，曾進一步直指，「台灣不是獨立的，不享有國家主權」。2007 年 8 月，美國國家安全會議亞洲事務資深主任韋德(Dennis Wilder)亦表示，當前無論是台灣 / 中華民國，在國際社會中皆非國家。³⁰同年 9 月，國務院亞太事務助理國務卿柯慶生(Thomas Christensen)甚至進一步強調，美國不承認台灣是個獨立國家，他的發言即為美國政府立場。³¹

檢視美國歷任政府的兩岸政策，幾乎都環繞在「三報一法」的架構之下。其中，雖不免因總統的個人態度而略有差異，如柯林頓的「新三不政策」、小布希的「有意義參與」，惟均不脫「三報一法」的架構。簡單來說，決定美國對兩岸關係的底線為中國到底是伙伴、競爭或威脅者的角色認知、《台灣關係法》的規範以及台灣對民主價值的認同意義等三大因素。不過，美國底線的變化，會隨著美國的國家利益和美中兩國的國力消長而起伏不定，且其思維多屬戰術性或被動性的回應，另又受限於美國承認中華人民共和國為中國之唯一合

²⁸ 1998 年柯林頓訪問中國大陸，在上海參加座談會時，針對美國的台灣政策提出聲明，稱：「我們不支持台灣獨立、不支持兩個中國或一中一台，我們也不認為台灣應加入任何必須以國家名義才能加入的組織。」此即柯林頓「新三不政策」內涵。英文原文請見 Kan, Shirley A., "China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy—Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei," *CRS Report for Congress* RL30341 (February 2009), p. 9.

²⁹ 王銘義，《對話與對抗——台灣與中國的政治較量》（台北：天下遠見出版股份有限公司，2005），頁 190-191。

³⁰ 全文請見美國白宮網站，"Press Briefing on the President's Trip to Australia and the APEC Summit by Senior Administration Officials," <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/200708/20070830-2.html> (2009/5/10)

³¹ 柯慶生在美台軍事工業會議上之致詞，全文請見美國國務院網站，"U.S. Supports Strong, Moderate Taiwan, State's Christensen Says," <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2007/September/20070911173406eafas0.198086.html> (2009/5/10)

法代表，因此不會逸脫以中華人民共和國代表中國的範疇。正因如此，美國無須處理「中國名分」下的中華民國問題，暫時僅需將台灣作為地理名詞，來定義台灣人民與政府的對外參與問題。

在美國政府不承認中華民國或台灣主權的前提下，對美國而言，無論是中華民國或台灣，皆不存在國際名分的問題。即使《台灣關係法》雖賦予台灣等同外國政府的地位，但並未對中華民國 / 台灣主權部份加以規範。因此，對美國而言，並不存在中華民國 / 台灣以主權國家身分參與 / 加入國際組織的問題，只有「台灣地區」人民及其代表當局有意義參與國際組織的問題。

3. 中華民國

在歷史脈絡上，1971 年之前，在國際上，中華民國沿襲中國正統，為中國「唯一合法」的代表。在這個階段，中華民國無論在「法理名號」或「實際稱謂」上，皆獨佔「中國名分」。實質上，台灣只是中華民國所代表之中國的一部份而已。惟在 1971 年中華民國退出聯合國，1979 年美國承認中華人民共和國之後，在以聯合國為外交主軸，配合以美國領導西方陣營為副軸的國際上，台灣頓時成為國際孤兒。相對地，中共則成為國際上代表中國的「唯一合法」代表，中國的「國際名分」為中共所獨佔。蔣經國總統時代的晚期，「漢賊不兩立」的正統觀，已悄悄開始產生微妙的發酵，「一國兩府」的觀念也開始萌芽。李登輝出任總統後，改採「務實外交」方針。在中共「一個中國」原則的圍剿下，中華民國在「國內名分」上，逐漸往「台灣」名號過渡；在「國際名分」上，中華民國的名號，也逐漸被其他功能性的名稱或慣例所取代。就西方國際法觀點來看，中華民國在國際社會開始走向去國家化，換句話說，開始走向政治實體(political entity)化。所以如此，究其原因在於兩岸無法分享對中國的「法理主權」。台灣對中國主權的「法理論述」，從西方來看，違反「事實論述」；從東方來看，違反「名實合一」。就國際法而言，以「中國名分」作為執政合法性的中華民國，並未實際管轄大陸，所以主權不及於大陸；若以「台灣名分」作為執政合法性的話，雖然僻處一隅，卻也符合「事實主權」的

要件。不過，「事實主權」並不同於「主權國家」。

從李登輝執政後期，到民進黨執政階段，中華民國政府主張的國際名分逐漸從中國名分轉變成台灣名分。但無論從西方國際法體系或東方的名分秩序論來看，中華民國政府從未正式宣稱放棄中國名分，另起爐灶。換言之，中華民國無法宣稱當前的現狀是以台灣名分爲其合法基礎，因爲中華民國的國際名分是基於中國名分，而該現狀是由「中華民國」——而非「台灣」——定義下的維持現狀。

不過，也有部份國際法學者宣稱：中華民國在 1991 年後主張台灣是有別於大陸的主權獨立國家，³²在此「宣示說」的脈絡下，台灣無須承認，國家已然成立。惟其所宣稱之「台灣是主權獨立的國家」，既不隸屬於中華民國，更非中共所宣稱之中國的一部份。民進黨執政時期，台北從中國的「國際名分」逐漸朝向台灣之「國際名分」游移的做法，不但遭到中共強烈反對，也不符美國定義下「非主權國家參與」的底線。事實上，陶醉於「宣示說」者，都是無視於一個國家企圖實際參與國際活動的事實。相對地，「構成說」則主張，「承認」才是新國家參與國際社會時，得享國際法之權利義務的開始。因此，想要參與某國際活動，就必須取得該國際社會或國際組織的認可，這就是國際現實。是故，在國際現實下，中華民國使用「中國」名號，確實難以達成「名實合一」的理想型目標，可是即便使用「台灣」爲國家名號，也無法達成其「名實合一」的理想型目標，最後不免陷入在台灣名分下，國家名號既無法「無名有實」（＝「捨中求台」＝追求獨立）、也無法「有名無實」（＝「捨台求中」＝正統中國）的困境。

檢視中華民國國際名分的演變過程，從中國名分的法理名號與實際稱謂相符的「有名（國名＝中華民國）有實（實際參與的會籍名稱＝中華民國）」類型，後因退出聯合國，導致它在國際組織的潰敗，會籍名稱也逐一喪失，因而

³² 許宗力，〈兩岸關係法律定位百年來的演變與最新發展——台灣角度出發〉，收入台灣主權論述論文集編輯小組主編，《台灣主權論述論文集》（台北：國史館，2001），頁 132。

形成「有名無實」（仍自稱中華民國，但無中華民國的會籍名稱）類型。挫折之餘，一面圖謀另起爐灶，另一方面則務實地考量到他國對中華民國之實際稱謂的認知，僅限於治權所及的台澎金馬地區。所以，在修改憲法，成為「台灣」國之前，僅能落實於「無名（=台灣）有實（=實際參與的會籍名稱）」的類型，民進黨執政時期更進而希冀有朝一日能從中國名分真正轉變成台灣名分的「有名有實」類型。因此「有名有實、有名無實、無名有實、有名有實」等類型，就構成台灣國際名分的理想型架構。

從上述三方對中華民國國際名分的立場可看出，中共與美國對中華民國國際名分的基本立場並未改變，其差別僅有手段或措辭上的強弱變化，立場的清晰或模糊而已。此舉雖讓人以為，中共與美國對台灣參與國際組織具有重大甚至決定性的影響力量，惟在實質上它只是設下看得到的結構性限制因素而已。由此，不難發現，當前中華民國的國際名分之所以複雜，其關鍵因素在於北京對「中華民國」的國際名分認知，總是游移擺盪在「中國名分」與「台灣名分」之間所致。因此，北京為確保「一個中國」的正統地位，乃在國際設下天羅地網。台北的執政者，對其所當採取的國際名分認知與政策立場，才是今後中華民國在面對中、美所構建之結構性限制時，能否參與國際組織的主要因素。

三、加盟模式

根據作者先前針對兩岸在亞洲開發銀行、國際奧委會、亞太經合會與世界貿易組織的案例研究，歸納出兩岸在加盟國際組織時的論爭模式，雙方在「一個中國」原則下的爭執，主要表現在四個方面：即參與名稱（會籍名稱）、參與身分（加盟主體）、參與等級（會員待遇）與參與時間（加盟先後），稱之為「加盟模式」。加盟模式可分「普遍條件」與「特殊條件」等二種：前三者，即參與名稱（會籍名稱）、參與身分（加盟主體）、參與等級（會員待遇），為普遍條件；後一項，即參與時間（加盟先後），為特殊條件。普遍條件須具普遍性，在兩岸關係上，適用於當今雙方加入國際組織的鬥爭；特殊條件則僅限於兩岸同時參與的情況，才會有「中先台後」的條件出現。因此，參與時間

不發生在台灣已參加的國際組織上，但會出現在台灣與大陸同時正在申請參與，或未來兩岸同時申請入會的場合。換句話說，因受限於兩岸同時申請參與的時間條件，才會在形式上發生加盟先後的秩序狀況，所以它是特殊條件，而非普遍條件。

1. 參與名稱

大陸認為台灣是中國領土不可分割的一部份，在會籍名稱上，必須凸顯中台關係為中央對地方的上下主從關係，主張應以「中國台灣」為名，在台灣的正統抗拒下，最後由國際組織居中協調，從「中國台灣」(Taiwan, China)或「中國台北」(Taipei, China)變為“Chinese Taipei”，並依各自需要，譯為「中華台北」或「中國台北」。

1990 年代，台灣雖然也主張「一個中國」，但是為避開「中國代表權」紛爭上的劣勢，改以「實效統治領域」的台灣（台澎金馬）為名，並以「功能實體」的名義，申請入會。因此，兩岸在實質上，已從對「一個中國」的正統之爭，演變為「一中一台」之爭。

所以，中華民國在加盟主體上亦可分為「中國名分」與「台灣名分」等二個階段。換句話說，中華民國可能代表「法統中國」、「分裂中國」、「事實台灣」、「法理台灣」等四個不同類型，導致「參與名稱」有別的政治實體。又，它在國際組織中相對應的「會籍名稱」，則有「中國」、「中華民國」、「中國台北」、「中華台北」（含其他功能性名稱）、「中華民國（台灣）」（過渡期）或「台灣」（未來）等可能。

2. 參與身分

中華人民共和國自始至終都認為，自己才是代表中國唯一合法的正統，為主權國家，而台灣則只是中國的一部份。另一方面，中華民國則因內戰失利，播遷台灣，處於相對不利的地位，因此不得不因應時代的需要，在國際上，從原本主張是繼承中國正統的中央政府，轉而強調其乃一政治實體。為與北京有所區隔，台北強調台澎金馬為中華民國治權所及之地，版圖涵蓋台灣與大陸（雖

然實質上只有金門、馬祖），是中華人民共和國實力所不及之處。因此，對國際組織的參與，台北經常強調：以事實治權申請入會是中華民國政府的權利。

據此，中華民國參與國際組織的名分，依主權意涵由高而低排序，可能出現「國家」、「實體」、「地方」等形式，顯示面對中共的競爭壓力和國際情勢的嚴峻，中華民國政府爲了因應日益惡化的形勢，務實地改變主權論述、調整參與的領土空間以及參與的身分。

3. 參與等級

北京視台灣爲中國的一部份，主張台灣應比照港澳的入會資格與參與等級；台北則先以中央政府，後以政治實體的資格，極力追求主權國家待遇。以WTO入會結果來看，雖達成以「實際控制的關稅領域」爲名而入會，本應享有一般會員之待遇，卻因兩岸對於「中央 vs. 地方」此一關鍵點的政治鬥爭，最終不得不在國際妥協下，達成代表團和駐在代表的頭銜，均不得有任何主權意涵的共識。面對困局，中華民國極力推動務實外交，採取「出席就是突破」的彈性策略。在此意義下，出席國際會議時，即使未能取得實質成果，中華民國亦樂於參與。

據此，中華民國在國際參與的過程中，可依主權國家待遇，由低而高排序，由「觀察員」（部份權利受限之待遇）、「準會員」、「非主權國家之完全會員」、「完全會員」等四種會員身分，擇其合適者，加入國際組織。

4. 參與時間

對兩岸都未及時加入的國際組織，在加入的「先後次序」上，北京主張「先中後台」，理由是兩岸乃整體與部份、母體與子體之關係，沒有中央何來地方。相對地，台北則主張應以本身的發展條件作爲入會資格，入會先後不應有任何政治考量。1971年之前，大多數國際組織都由中華民國先行加入；1971年之後，中共取得聯合國席位，除取代大多數中華民國在國際組織的席位外，也積極參與新的國際組織。部份功能性國際組織則在兩岸都未及參與的情況下，雙方才有同時加入的可能，否則都會面臨因中國代表權問題而挑戰既有席次的鬥爭。

在參與時間上，兩岸同時加盟 WTO 的「中先台後」是典型的代表，而台北參與 WHO / WHA 時，則無此問題，理由是中華人民共和國早已「取代」中華民國成為聯合國的會員國，而 WHO / WHA 又是聯合國的直屬機構所致。時至今日，絕大多數國際組織已無兩岸同時入會的問題。目前，反而多為中華民國企求參與中華人民共和國已經入會的國際組織，所以在參與時間的「名分秩序」上，此類國際組織早已「中先台後」，再無爭議餘地。由於參與時間這一項屬於特殊條件，因此在 WHO / WHA 的案例中，也就沒有須特別提出來加以探討的必要。

茲將中華民國「國際名分」場域與透過個案分析所得的「加盟模式」加以結合，再經分析探討可明顯得出以下結論：即兩岸對於中華民國參與國際組織的立場，會因中國名分或台灣名分的有無，而產生不同的名稱、等級以及參與身分。其中，尤以「一個中國」原則的國際化與美國對台灣「主權認知」為最主要的結構限制。

參、從「加盟模式」分析中華民國（台灣） 參與 WHO / WHA 之過程

一、以中國為國際名分的「有名有實」型(-1971)

世界衛生組織，為聯合國所屬專門機構之一。所謂「專門機構」，是根據《聯合國憲章》的相關規定，將特殊的專門性國際組織納入聯合國體系，惟並非直接歸聯合國管轄的國際組織。因此，專門機構本身有其自主性，是根據〈關係協定〉(Relationship Agreement)來規範它與聯合國的關係。³³

聯合國所屬專門機構，除世界衛生組織外，另外還有聯合國糧食及農業組織、國際原子能機構、國際民用航空組織、國際農業發展基金、國際勞工組織、

³³ 關於《聯合國憲章》對於專門機構的定義，請參見《聯合國憲章》第 57 及 63 條：聯合國網站，*Charter of the United Nations*, <http://www.un.org/en/documents/charter/> (2009/5/10)

國際貨幣基金組織、國際海事組織、國際電信聯盟、聯合國教育、科學及文化組織、聯合國工業發展組織、萬國郵政聯盟、世界知識產權組織、世界銀行集團、世界氣象組織、世界旅遊組織等 15 個專門機構。

世界衛生組織的緣起，可回溯自 1945 年 4 月 25 日。當天，在美國舊金山舉行聯合國國際組織會議(The United Nations Conference on International Organizations)，草擬〈聯合國憲章〉。會中，中華民國代表施思明與巴西代表蘇柵(Geraldo de Paula Souza)二人聯合提議，召開國際衛生會議(International Health Conference)，以成立一個主管全球衛生事務的機構。因此，中華民國不但是創始會員國，而且是發起者。聯合國成立後，中華民國擁有聯合國席位，在國際上代表中國正統。此時，中華民國的「國際名分」是代表正統中國之「有名有實」型，既有法理名號，也有實際稱謂。

1949 年 10 月 1 日，中國內戰有了決定性的結果。中國共產黨戰勝，在北京建立中華人民共和國，中華民國政府則因戰敗而撤退台灣。自此，在國際組織上，中國代表權問題開始浮現。不過，由於冷戰關係，中華民國因獲得美國的支持，得以在聯合國繼續保持既有席次。又，因中華民國為創始會員國，所以在聯合國的地位，並未因中華人民共和國的成立而受到挑戰，遑論世界衛生組織的席位。

1971 年，國際情勢有了重大轉變。該年 10 月，「中國代表權問題」在聯合國大會經過激烈的爭論後，做成第 2758 號決議。此決議，決定中華人民共和國政府為聯合國中國席次的「唯一合法」代表，因此正式宣告中華人民共和國「取代」中華民國，成為代表中國出席聯合國的政府。從西方國際法的角度來看，中華人民共和國是中華民國的繼承政府，從此取得代表「中國」的國際名分。隨後，中華民國不得不退出聯合國所屬專門機構的世界衛生組織。此時，對國際社會而言，中華民國在 WHO 的國際名分，在類型上為中華人民共和國完全取代，不過，中華民國因冷戰的特殊國際環境與對名分論的堅持，仍得以自號正統，繼續奉中國為其法理名號。實際稱謂的會籍名稱雖然隨著退出聯合

國而消逝，但是法理名號並未因之同時俱亡，所以 1971 年成爲中華民國由「有名有實」類型驟變爲「有名無實」類型的關鍵點。

當時，以美國爲首的國際社會，雖然也曾企圖以「兩個中國」案來解決兩岸政治爭議，但是由於兩岸均堅持「漢賊不兩立」原則，因此無法同時加入聯合國。從西方國際法的事實論述來看，兩岸堅持「漢賊不兩立」的法理論述，既無道理，也不符國家利益。關於這一點，只有回歸到中華世界秩序原理的文化價值，才能解釋。

爲什麼中華民國寧願捨棄「兩個中國」案而退出聯合國，並堅持自居中國之正統而不「捨名求實」？其關鍵因素，在於它認知在中國文化價值中，若失名分，則名不正；「名不正，則言不順；言不順，則事不成」，一旦喪失名分，則會喪失法理論述的政權合法性。基於這樣的政治邏輯，中華民國才會在退出聯合國後，仍然繼續展開「必也正名乎」的漢賊（正偽）之爭。

二、以中國為國際名分的「有名無實」型(1972-1993)

1972 年起，中華民國開始與世界衛生組織斷絕官方接觸。此後，中華民國僅剩民間機構得以參與和世界衛生組織有官方往來之國際非政府組織(NGO)。因此，透過交流活動，中華民國部份醫療衛生專家，亦得在國際會議的場合，與世界衛生組織的官員作非正式、非官方的個人接觸。此舉雖可凸顯中華民國仍代表中國「國際名分」之主觀「法理名號」的堅持，但實際上卻無助於鞏固中華民國宣稱代表中國「國際名分」之客觀「實際稱謂」的國際認知。中華民國退出聯合國後，雖仍暫時與美方保有邦交關係，但國際社會承認中華人民共和國代表中國正統的情勢則日趨普遍。

1972-1974 年間，中華民國在國際社會中的邦交國占有率，由 29%降爲 21%；相對地，中華人民共和國則由 58%升高爲 65%。1975 年以後，中華民國的外交局勢更是進入黑暗期，邦交國的占有率下降到 20%以下；至 1988 年以前，比例大都只維持在 13%到 15%之間。相比之下，1975-1988 年間，中華

人民共和國的邦交國占有率，則從 68% 升到 78%。³⁴

處變思危，此時中華民國不得不再次思考參與世界衛生組織的必要性。於是總統府資政李國鼎乃於 1989 年建議，實施「衛生外交」，然後伺機參與世界衛生組織，並向其表達台灣的合作意願，假借衛生事業的成就，援助開發中國家，以提高中華民國的國際地位，達成加強台灣與國際組織間的關係。³⁵惟此時仍僅止於提議階段。

1990 年 10 月，立法委員黃明和等人，以探視廣州空難、替傷者治療為由前往大陸，並轉往北京會晤中共衛生部、中醫藥管理局及國家醫藥管理局等單位主管，就兩岸醫藥科技交流等問題進行意見交換。黃明和回台後表示，大陸方面願依「亞銀模式」（中華民國之會籍名稱於 1986 年因中共入會，被改為“Taipei, China”），在 1991 年 2-3 月間，藉國際會議之名與張博雅等台灣衛生高級官員，進行洽談，並聲稱大陸願協助台灣以「中國台北」名義，返回聯合國世界衛生組織。³⁶

黃明和又強調，行前曾就此事與衛生署署長張博雅進行溝通，並已獲同意，惟遭張博雅否認。中共國務院對張博雅的反應指出，黃明和確曾主動向國務院台辦副主任孫曉郁提出中共協助台灣重返世界衛生組織的可能，並建議以亞銀模式行之，但國務院既未許下承諾，也不曾參與意見。³⁷兩岸首次對中華民國 / 台灣重返世界衛生組織的協商，就此結束。

1990 年代以後，台北深刻體認到其國際地位日益低落，加上北京推行「一中」政策的效果日益彰顯。相形之下，中華民國淪為「閩統」或「地方」的形象，反而日益凸顯，於是企圖「另起爐灶」，其目的在於圖謀轉換政權的合法性依據。1991 年 5 月 1 日，中華民國片面承認中華人民共和國的合法存在。1992 年 8 月 1 日，中華民國國家統一委員會於第八次會議通過關於「一個中

³⁴ 高朗，《中華民國外交關係之演變(1972-1992)》（台北：五南圖書出版公司，1994），頁 72。

³⁵ 李淑娟，〈使全民健康 訂公衛政策〉，《民生報》，1990 年 10 月 13 日，第 23 版。

³⁶ 郭錦萍，〈兩岸醫療合作，亞銀模式？〉，《聯合報》，1990 年 10 月 18 日，第 6 版。

³⁷ 郭錦萍，〈中共否認願助我重返世衛組織〉，《聯合報》，1990 年 10 月 19 日，第 4 版。

國」的涵義，稱：「中華民國，其主權及於整個中國，但目前之治權，則僅及於臺澎金馬。」³⁸自此，對於爭奪「中國名分」，有了歷史性的轉變。中華民國政府開始由「法理中國」的「主權論述」，走向「事實中國」之「治權論述」，換句話說，中華民國開始以「務實」的態度，看待中國名分，並爭取其所應有的國際參與。

雖然部份學者認為「分治中國」，並非李登輝總統發自內心的主張，其所以成立「國統會」、制訂「國統綱領」，大多出於政治考量，目的在於拉攏或安撫非主流派，以鞏固其權位。日後的「海陸（海基會與陸委會）大戰」，可為明證。不過，不可否認地，李登輝總統對中華民國的再定義，確實凸顯出政府高層亟欲跳脫兩岸在國際組織的「中國代表權」之爭，取而代之的則是以「台灣席次」為名的法理論述與事實論述。但在取得共識前，此階段仍屬中國國際名分的「有名無實」類型。它意謂著，在這個時期中華民國政府的主權論述，開始由「中國名分」論述，轉往「台灣名分」論述的方向醞釀。更深一層來看，「中國名分」的「二國論」逐漸消逝，「台灣名分」的「一中一台論」逐漸萌芽。

在表面上，中華民國對「法理名號」仍堅持中國名分，但對西方國家而言，代表中國的「法理名號」，已完全為中華人民共和國所獨佔。不過，北京在主權上獲得西方法理論述的支持後，進而試圖獲取「有名有實」的成果，於是造成對中華民國之中國名分的過份壓迫，迫使台北不得不趁勢提出兩岸分裂分治的「事實主權」論述。³⁹一旦台北不再堅持「中國名分」，北京將會面臨中華民國改以「台灣名分」來追求其政權合法性的局面。很明顯地，北京在「促統」

³⁸ 陸委會，〈關於「一個中國」的涵義〉，1992年8月1日，<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/china.htm> (2009/5/10)。

³⁹ 從西方國際法的觀點來看「主權構成」與「來源分類」，約可區分為「法理主權」(de jure Sovereignty) 與「事實主權」(de facto Sovereignty)。前者指的是法定權力，後者指的是以實力或武力為後盾，有效管轄的實際權力。凡能在一定領土範圍內，有效遂行政府功能，實際行使統治權者，均可稱為事實主權。此一事實主權，如未取得國際上的合法地位，就不能視為完全主權。換言之，事實主權是指當事國雖暫時具備國家要件，但國際社會對其未來發展，基於各種不同的理由，而有所保留。

或「阻獨」的策略間，必須作出利害取捨的抉擇。

1990 年代初，兩岸關係因解凍而暫時趨向和緩，於是雙方開始交流。同時，台灣也開始積極向外拓展國際活動空間。1993 年 3 月，行政院長連戰核准成立跨部會的「重返聯合國決策小組」，開啓了對外宣示「中華民國在台灣」擁有「事實主權」的階段論爭。

縱觀李登輝總統在對大陸關係上，曾先後提出「兩個政府」、「兩個對等政治實體」、「台灣已經是個主權獨立國家」、「現階段是『中華民國在台灣』與『中華人民共和國在大陸』」、「ROC 與 PRC 為『中國』（歷史與地理）境內互不隸屬之主權國家，在統一條件成熟前，中華民國政府目前所採者可謂以將來『一個中國』為指向之階段性兩個中國政策」等口號或論述。⁴⁰換句話說，中華民國政府開始提出「事實論述」的政策，並以實際管轄的台澎金馬為「治權」領域，進而改用「政治實體」等相關名義申請加入國際組織。此舉意味著「中華民國」開始放棄其原先將法律制度適用於大陸地區的主張，並承認「中華人民共和國」對大陸擁有管轄權，相對地，中華民國的執政合法性則逐步轉向以台灣為「領土」，以 2,300 萬人民為「國民」的事實論述。

部份學者認為，此階段的「一個中國」已非「中華民國」，而後續的「法統中國」主張，無異是解構「一個中國」的利器，於是「中華民國」變成了「中華民國在台灣」。不可諱言，在此階段中華民國對其國際參與的名分，確在內部存有官方與民間的不同認知，即令學界對官方的態度也有不同的詮釋。

歸納言之，此時，中華民國之「中國情結」的「法理論述」已開始動搖，並暗中建構「實效控制的治權領域」=「台灣」的「法理論述」。不過，在執政團隊尚未取得共識前，仍以「中華民國」的「法理論述」，配合以「台灣」為名的「事實論述」，作為過渡。

⁴⁰ 外交部電傳江丙坤部長談話參考資料，轉引自國史館編印，《一個中國論述史料彙編：史料文件（二）》（台北：國史館，2000），頁 47；陳鳳馨，〈江丙坤：兩岸是兩個主權國家〉，《聯合報》，1993 年 11 月 22 日，第 1 版。

三、由中往台轉型之國際名分的「有名無實」型變型(1994-2000)

1995 年 8 月，民間首度展開連署，提出重返世界衛生組織的呼籲。根據台灣醫界聯盟副祕書長黃文鴻的說法，當時的構想是藉由在世界衛生組織日內瓦總部及各區域分部所在地，廣設「民間性質辦事處」，可與國際進行技術、資訊交流，以增進彼此了解，為重返 WHO 鋪路。⁴¹9 月 21 日，台灣醫界聯盟及立委沈富雄舉辦「推動台灣加入世界衛生組織」公聽會。會中，應邀出席的醫界人士及官方代表表示，以台灣目前的醫療水準及公共衛生的成就，可藉醫療外交拓展人脈，並以先成為 WHO 的觀察員為短期目標。⁴²也就是說，主導台灣加入世界衛生組織的台灣醫界聯盟，希望藉由民間交流手段，逐步外溢 (spill-over) 到高階政治層級。

事實上，早在同年 4 月 19 日，衛生署副署長石曜堂已以從政黨員身分，在國民黨中常會中，就「台北重返世衛組織之展望」提出專題報告。報告指出以「中華民國在台灣」申請入會為較可行之名稱，但若以國家名義申請入會，可能遭遇中共方面的阻擾與反對。⁴³9 月，行政院發函各部會，要求各部會調查與本身業務有關的國際組織運作情形，並提出功能性較大的國際組織做為加入的優先目標。其中，世界衛生組織就是當時各部提出的國際組織之一。⁴⁴駐美代表處亦透過美國行政、立法部門的管道，除積極爭取華府對台北尋求加入世界貿易組織一案的支持外，並將重點擺在國際貨幣基金(IMF)、世界銀行(WB)、世界衛生組織、國際海事組織(IMO)以及國際衛星組織(INTELSAT)等國際組織上。⁴⁵

從此一加入世界衛生組織的過程，我們不難發現此時官方與民間對「國號」與「會籍名稱」的看法，大不相同。官方對外仍堅持「中央政府」的身分，會

⁴¹ 〈重返世界衛生舞台〉，《民生報》，1993 年 8 月 16 日，第 21 版。

⁴² 〈重返聯合國 醫界聯盟獻策〉，《民生報》，1995 年 9 月 21 日，第 21 版。

⁴³ 〈申請重返世衛組織 可能性低〉，《民生報》，1995 年 4 月 20 日，第 21 版。

⁴⁴ 傅依傑，〈高孔廉：台北有「極大彈性」處理兩岸關係〉，《聯合報》，1995 年 9 月 11 日，第 4 版。

⁴⁵ 劉其筠，〈我爭取加入五國際組織〉，《聯合報》，1995 年 12 月 2 日，第 7 版。

籍名稱更是以「中華民國」為最高指導原則，任何暗示以「台灣名分」為主的提議，在當時皆不可行。1997年，在正式申請參與世界衛生組織前夕，衛生署署長張博雅仍表示，入會名稱是敏感問題，此事非僅關係衛生事務，更須考量外交、政治層面，所以須由行政院決定。⁴⁶

雖然當時中華民國政府為了國格尊嚴，曾經再三聲明，表示參加「官方國際組織」的「會籍名稱」須以「國號」為前提，惟「民間國際組織」則可以“Chinese Taipei”等「會籍名稱」作彈性處理。但在以開拓國際活動空間為優先的「務實外交」前提下，中華民國的「國號」與「會籍名稱」不必盡同，已經逐漸成為國內共識。換句話說，在重新參與國際組織時，「法理名號」與「實際稱謂」逐漸脫勾，但仍未完全脫勾；在國際上自稱的「法理名號」仍是「中華民國」，但是在申請參與國際組織時，則希望獲取或接受“Chinese Taipei”、乃至「中華民國在台灣、台澎金馬或台灣」等具過渡性會籍名稱的「實際稱謂」。從此，形成了類型（客觀）與行為（期待）之間出現落差的現象。

1997年4月3日，外交部長章孝嚴致函世界衛生組織秘書長(Director-General)中島宏(Hiroshi Nakajima)，提出入會申請。信中提及：我國申請名稱為“Republic of China”（中華民國），若正式名稱無法使用，我國同意在名稱問題上保持彈性，⁴⁷此時暫以觀察員為先期目標，加入後再徐圖轉成正式會員。⁴⁸4月24日，世界衛生組織公關主任勒克列(Richard Leclair)證實，中島宏秘書長已於4月3日收到章孝嚴的信函，並於4月21日託世界衛生組織法律部門主任湯平(Thomas Topping)代為函覆。不過，勒克列也表示，中島宏在信中指出，「他個人認為台灣目前不宜加入世衛，成為觀察員」。⁴⁹

根據前衛生署國際合作處處長張武修指出：中華民國所以未能於1997年加入世界衛生組織，其原因在於政府未事先布局即貿然提出觀察員的入會申

⁴⁶ 〈署長支持組團爭取加入WHO〉，《民生報》，1997年2月15日，第29版。

⁴⁷ 林少予，〈我國申請加入世界衛生組織〉，《知識贏家》，1997年4月24日。

⁴⁸ 許昌平，〈前進WHO 外交部首度行文申請〉，《民生報》，1997年4月24日，第29版。

⁴⁹ 陳玉慧，〈我申請為世衛組織觀察員 遭婉拒〉，《聯合報》，1997年4月24日，第4版；
陳玉慧，〈WHO強調：中島宏回函近日可收到〉，《民生報》，1997年4月25日，第29版。

請，不但讓會員國驚訝，也起了戒心。⁵⁰不過，根據該年 5 月張博雅與中島宏秘書長晤談的結果，時機不對，尤為關鍵。張博雅轉述中島宏的意見稱：「今年香港將回歸中國，中共正想以此一國兩制模式，處理台灣問題；實不願節外生枝，讓台灣在參與國際事務上有所突破」；中華民國「此時申請加入 WHO，並非好時機，但未來還有機會」。⁵¹換句話說，中共希望以香港為範例，創造「一國兩制」模式，成為未來台灣拓展國際活動空間的樣板。

就東方型國際秩序原理的「國際名分」架構來看，中華民國代表中國名分一事，無論從客觀或主觀來看，都有其難以克服的限制，於是逐漸轉變成「務實」承認本身在國際政治上的地位，並嘗試在「台灣名分」下，一面參與國際組織，一面徐圖變更國號，以為配合。雖然一時沒有以台灣為國名的「法理名號」，但是卻可用「實效控制的治權領域」之國際法法理提出參與國際組織的「實際稱謂」，這種思考方式稱之為「無名有實」型策略。此時，中華民國的國際名分，開始進入由「中華民國」走向「台灣」的過渡期。因此，在本階段對內開始推動台灣名分，對外則沿用「中華民國」的法理國號，最後形成了執政黨對內雖然追求「台灣」名分，但是並未轉化「台灣」名分成為國際名分，對外仍以「中華民國」為國際名分的「有名無實」型的變型。

這樣的轉變，就西方的國際法秩序原理來看，並不突兀。但就東方國際秩序原理來看，卻代表「中華民國」已開始著眼於在其原有的「法理名號」上「另起爐灶」，另尋以「台灣治權」為範疇，將「法理名號」與「實際稱謂」結合的「名實合一」型思維。因此，中華民國須假借功能性名稱〔如台澎金馬個別關稅領域(The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu)〕或身分（如“Chinese Taipei”）作為「參與名稱」，來與中華民國的「法理名分」作切割，以便在現實上逐漸走向「事實治權」（如台灣或台澎金馬）所產生的國際地位，而「中華民國（台灣）」的名號，則是它的過渡期。

⁵⁰ 劉永祥，〈參與 WHA 我擴大訴求〉，《聯合報》，2005 年 4 月 17 日，A4 版。

⁵¹ 薛桂文，〈熱線追蹤——重返 WHO 宣達行動〉，《民生報》，1997 年 5 月 7 日，第 29 版。

準此而言，中華民國政府已開始思考，只要能參與國際組織或獲得相當的國際地位，對內可不堅持主權的「唯一合法」，對外並容忍對岸自稱為代表中國之「唯一合法」政府，甚至不惜主動予以承認。於是，凡有助於它開拓「國際地位」的名分，都變為可接受，甚至於也可以和其他國家或政治主體共享「法理名號」。根據「名分秩序論」對國家之「國際名分」類型的分類，來加以分析的話，此時，中華民國確已走向「另起爐灶」的過渡期，轉而以台灣和 2,300 萬人民作為主體價值，來建構它的「台灣名分」，以正當化它的執政法源，然後徐圖展開它的法理論述與事實論述。

四、追求以台灣為國際名分的「有名無實」型變型(2001-2008)

一般而言，在國際關係上，國際法無權管轄國家或政治實體在其主權範圍內的「自稱名號」。但是當國家或政治實體企圖加入國際社會時，其「國際名分」必然會受到國際法或國際關係的規範。當「國際名分」有爭議時，國際社會或國際組織會採取“*de facto*”的原則，加以審查。本文在國際名分的定義上，強調「名」乃國家或政治實體自稱的「法理名號」，而「分」則轉化為「實」，乃指國際組織所實際承認並賦予的「實際稱謂」。其中，「法理名號」的「有名與否」，則根據「憲法所頒定的國號」，作為「名實論」分析有名與否的依據。另，關於「實際稱謂」，並非中華民國僅憑一己之主觀意願，即可片面達成者，其為須經「國際認定」之客觀結果，自毋庸贅述。因此，台北在本階段的奮鬥，能否達成以台灣為國際名分的主觀意願，仍有待進一步的分析。

2000 年政黨輪替，民進黨取代國民黨成為執政黨，陳水扁繼李登輝之後出任總統。輪替之初，由於民進黨仍未完全掌握官僚機構，因此它的國際參與，基本上仍是「蕭（國）規曹（民）隨」。惟民進黨執政的中華民國政府已開始著手，以台灣地區人民衛生權利為訴求，落實「台灣名分」，推動申請 WHO 會員身分，試圖先行成為觀察員之後，再徐圖轉為正式會員，而且是無涉中國主權之爭的完全會員。其運行步驟，可分為二個階段。

在第一階段，民進黨政府指責「中國名分」乃「台灣外交」所以失敗的主

因。一般而言，以兩岸事前先行協商，再經相互讓步、妥協，來參與國際組織的路徑，或許是台灣參與國際社會的一條捷徑。惟因當時以本土意識為中心的國家建構論述日益高漲，民進黨政府更決心在法理論述上拋棄「一中」原則。因此，它在事實論述上也採取大陸治權不及於台灣的現況，建構「一邊一國論」的主體論述。如此一來，在務實外交時期，原本日漸興起且已獲兩岸共識的會籍名稱“Chinese Taipei”（實際稱謂），似乎突然之間，迅即走到階段性任務的終點。⁵²其實，這是既像中國但不是中國(China vs. Chinese)，既像台灣但不是台灣(Taiwan vs. Taipei)的彈性思維與會籍名稱，透過各自立場的翻譯與解讀，它最可能成為廣為各方接受的參與身分。

2002 年中華民國從專業、衛生、醫療健康作為訴求，特意避開「中華民國」的政治敏感，以功能性的台灣「衛生實體」(Health Entity)身分切入，以「台灣」為名，申請加入世界衛生大會成為觀察員，可說是暫時告別「中國名分」，而以「台灣名分」提出申請。執政當局雖曾刻意降低政治敏感性，但仍遭挫敗。其原因在於，中共的「一個中國」原則並未改變，任何含有主權意涵的國際組織會籍名稱，都會遭受中共的反對，遑論世界衛生組織為聯合國直屬的專門機構。中華民國政府雖然摹仿參與世界貿易組織的策略，但仍無法說服世界衛生組織 191 個會員國，接受台灣成為「主權國家」組織下的「衛生實體」，況接受台灣成為會員國，自不待贅論。

2003 年，突然爆發全球性「嚴重急性呼吸道症候群」(Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS)疫情，成為二次大戰以來世界衛生安全體系最大的挑戰。台北認為機不可失，乃擴大申請加入世界衛生組織的活動規模，而受到國際矚目。當時，行政院院長游錫堃公開表示，不管是用「中華民國」，或用「台灣」為名，只要能爭取加入 WHO，「用什麼名稱都沒關係」。⁵³類此舉動，反而激起中共的戒心，於是採取強硬措施，以防止台灣趁機參與世界衛

⁵² 張啓雄，〈台海兩岸加入 GATT/WTO 的政治紛爭——從「名分秩序」論「加盟模式」的建構〉，《興大歷史學報》，期 15，頁 100-101。

⁵³ 李祖舜，〈入 WHO 游撥：不計名稱〉，《中國時報》，2003 年 3 月 18 日，第 2 版。

生組織。

在對抗 SARS 一役中，中共迫於形勢，體認到若再次爆發類似大規模疫情，可能凸顯台灣參與世界衛生體系的急迫性與正當性。於是，在 2003 年台灣爆發疫情之後，企圖捐贈台灣相關醫療物資，並進行宣傳，以凸顯中共確曾實質協助「台灣地區」人民，共同渡過嚴峻疫情。⁵⁴2004 年 5 月 17 日，為防範未然，中共衛生部副部長高強在日內瓦世界衛生大會上，針對台灣技術參與世界衛生組織，提出四點主張，稱：

我代表中國政府鄭重表示：第一，誠摯地歡迎台灣派醫療衛生專家參加中國代表團出席世界衛生大會。第二，在一個中國原則下，中央政府願意開展兩岸商談，共同研究台灣地區以適當方式參與世衛組織有關技術活動的問題。第三，在兩岸商談達成一致之前，作為一項特殊安排，中央政府願意同世衛組織秘書處積極協商，推動並幫助台灣醫療衛生專家參與世衛組織的技術交流活動。第四，台灣地區如需要世衛組織提供技術支持，只要向中央政府提出，我們都會給予積極支持。⁵⁵

從「名分秩序論」的觀點來分析，可見北京所持立場為：(1)「台灣」（地方團隊）派醫療衛生專家加入「中國代表團」（國家代表團），方可出席世界衛生大會。(2)在「一個中國」原則下，「中央政府」（北京）願意開展兩岸商談。(3)「中央政府」願意同世衛組織秘書處積極協商，並推動、幫助「台灣」這個「地方政府」參與 WHO 的活動。(4)「台灣」只要向「中央政府」提出，北京都會給予積極支持。很明顯地，這是在「一個中國」原則下，北京以「中央政府」對「地方政府」，「國家代表團」對「地方團隊」的「名分」，並呼籲「地方」遵守「中央」規範的「秩序」。雖然民進黨政權積極圖謀另起

⁵⁴ 大陸海協會於 2003 年 5 月 23 日致函海基會，表示願提供台北、高雄等疫情較嚴重之縣市，各 20 萬套防護服、10 萬個符合 N95 標準的口罩、5 輛具負壓隔離功能的救護車。連萌，〈2003 年兩岸關係大事記〉，《華夏經緯網》，2008 年 12 月 25 日，<http://big5.huaxia.com/zt/pl/08-068/1270921.html>(2009/05/10)

⁵⁵ 中華人民共和國駐奧克蘭總領館，〈第 57 屆世界衛生大會第 8 次否決涉台提案〉，2004 年 5 月 19 日，<http://www.chinaconsulate.org.nz/chn/xwdt/t112517.htm> (2009/5/10)

爐灶，但是中共的宣示，仍顯示它對台既含有「名分」，也含有「秩序」的意涵，而且具有歷久不衰的韌性。

2005 年 5 月 12 日，世界衛生組織秘書處秘書長辦公室主任艾特肯(Denis Aitken)首度公開證實，世界衛生組織正與中國討論如何讓台灣在「技術層級」扮演角色，希望台灣與該組織的互動，能有「更穩定的安排」。因此，雙方就台灣參與 WHO 的「技術交流」，擬簽定〈諒解備忘錄〉(Memorandum of Understanding, MOU)。⁵⁶

此項〈諒解備忘錄〉的作用，類似於當年中華民國申請加入世界貿易組織時，印度籍主席舒其(B. K. Zutshi)所宣示的「主席聲明」。根據南韓籍的 WHO 秘書長李鍾郁事後說明，該備忘錄的基本主張為：「中國」同意「台灣」以「中國一部份」的身分，參加世界衛生大會，使用名稱為“Taiwan, China”，座位安排在中國代表團後方。另外，世界衛生組織若要與台灣聯繫或派醫療衛生專家到台灣，也都必須先經北京同意。⁵⁷備忘錄所開列的條件，雖是針對台北參與 WHO，而不是 WHA，但仍可以想像兩岸關係的嚴峻。

根據台北掌握的資料，該備忘錄的實際內容為：(1)台灣醫療及公衛專家如果想要參加 WHO 秘書處舉辦的技術性活動及會議，或 WHO 秘書處要派遣專家赴台灣調查疫情，最遲應在會議召開或人員出發的五週前，向 WHO 指定的聯絡人提出申請；(2)WHO 的聯絡人自技術及政策層面逐案評估上述申請案後，如果認為可批准，應該立即送中國駐日內瓦代表團，由其轉送中國衛生部審核，中方應在送件後兩週內回覆是否同意；(3)台灣派遣參與 WHO 技術性會議或活動的專家，應以個人身分出席，層級應在處長以下，會議主辦單位在會議資料中應載明台灣專家是來自「中國台灣」，WHO 派遣到台灣的人員層級也應在處長以下；(4)如果台灣發生中國認可的緊急公衛事件，WHO 秘書長在徵得中國衛生部同意後，得派遣專家或適當人員赴台實地考察或適當協助，

⁵⁶ 〈台灣與 WHO 技術交流 世衛擬與中國簽備忘錄〉，《中時晚報》，2005 年 5 月 12 日，A4 版。

⁵⁷ 劉永祥，〈世衛與「中」簽備忘錄 將在大會遭批〉，《聯合晚報》，2005 年 5 月 16 日，A2 版。

WHO 並須在處理上述公衛事件後八週內，再與中方共同檢視此緊急事件是否已解決。⁵⁸

為反制中共作為，台北決定自 2005 年開始，以參與世界貿易組織的「加盟模式」為參考，採取以下作法：在參與待遇上已有妥協，及無法使用中華民國正式國名的情況下，以「獨立主體、互不隸屬及轄區分明」原則，來對抗「一個中國」原則及「一國兩制」模式，以爭取最有利的地位。此外，進而利用國際組織的內部章程或一般運作原則據理力爭，再透過對該組織之積極參與及貢獻，凸顯中華民國參與該組織之重要性與必要性，一面爭取重要會員的支持，一面化解中共的阻力。⁵⁹

2005 年，中華民國藉修正《國際衛生條例》之機，⁶⁰重新擬定參與世界衛生組織的策略。其辦法為一方面以「台灣，衛生實體」(Taiwan, Health Entity)為名，爭取成為 WHA 觀察員；另一方面則藉 WHO 重新修訂 IHR 條文之際，透過世衛會員的友邦，爭取在條文中加入普世原則的精神，擴大台灣的參與空間，以便日後得以藉由該條例所建構之全球防疫體系，實質參與世界衛生組織。

2006 年，台灣除繼續爭取成為會議觀察員外，也同時強調「有意義的參與」。外交部政務次長高英茂設定四項參與指標，即：(1)根據《國際衛生條例》普世適用原則，台灣以疾病管制局為窗口，與世界衛生組織聯繫；(2)參與「全球疫情警報與反應網路」(GOARN)；(3)台灣的衛生專家能夠參與各項 WHO 技術性會議；(4)台灣能夠參與區域衛生組織。⁶¹對此，WHO 助理秘書長

⁵⁸ 〈備忘錄施行要點曝光 中共挾世衛打壓台灣〉，《大紀元》，2007 年 5 月 14 日。
<http://www.epochtimes.com/b5/7/5/14/n1710177.htm> (2009/5/10)

⁵⁹ 請參見中華民國外交部網站，常見問答集，〈我國參與政府間國際組織所面對主要困境、作法及其參與成效為何？〉，2007 年 10 月 23 日，<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=16959&ctNode=189> (2009/5/10)

⁶⁰ 《國際衛生條例》，乃 WHO 為減低世界各國遭受傳染病疫情擴散之危害，於 1951 年，訂定一套防止疾病散播之國際性策略準則，當時稱之為《國際公共衛生條約》(International Sanitary Regulations, ISR)。該條例主要在透過定期的港埠檢疫機制，遏止傳染病疫情造成國際間的散播，並闡述 WHO 及會員國於特定疾病爆發流行時，所應扮演的角色與責任。1969 年，更名為《國際衛生條例》。

⁶¹ 王平宇，〈叩關世衛 改實質參與為主軸〉，《自由時報》，2006 年 5 月 17 日。

艾特肯於 2006 年 5 月 17 日的記者會上表示，在當前政治形勢下，台灣加入「全球疫情警報與反應網路」，並不適宜。面對台北提出台灣「有意義參與」的訴求，以及台灣可能成為全球防疫網缺口等論點，艾特肯則搬出備忘錄作為回應，表示根據 WHO 與中國大陸的協議，WHO 可以派遣專家前往台灣，如同 SARS 傳染期間的往來；加上台灣已宣示實施 IHR，隨時可以通報 WHO 疫情，未來將不會有缺口存在。⁶²

與過去幾年不同的是，2006 年台灣並沒有在參與世衛組織問題上推動表決，反而採取更加務實的方法，以「有意義地參與」世界衛生組織的活動，但結果仍遭受挫折。因此，台灣內部對於申請 WHA 觀察員的策略，出現了檢討的聲浪，認為無論政府如何保持低調，還是無法突破中國的封鎖，甚至有人認為過度強調疫情通報缺口，反而陷入中國擬定備忘錄背後的名分陷阱。部份執政黨立委主張，過去拘泥於爭取成為 WHA 觀察員，爾後應進入爭取成為 WHO 會員國的新階段。因為台灣申請加入成為會員國的攻防戰，乃為了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。⁶³如此一來，台灣參與 WHO 的功能性目的反而淪為次要，彰顯國家主權的目的則躍為首要。

2007 年，台灣決定改變以往申請成為世衛大會觀察員的策略。總統府秘書長邱義仁於 4 月 12 日召開「2007 年推動台灣參與世界衛生組織」記者會時表示，該年主要的做法，是採取三管齊下的方式。除了繼續爭取成為 WHA 的觀察員，也希望參與一些相關的技術性會議，同時還將增加一項新的做法，也就是陳水扁總統已於 4 月 11 日致函世衛秘書長陳馮富珍，要求以「台灣」名義正式申請成為 WHO 的會員國。⁶⁴

<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/may/17/today-p3.htm> (2009/5/10)

62 呂志翔，〈世衛：臺灣目前加入全球疫情網路並不適宜〉，《大紀元》，2006 年 5 月 17 日。

<http://www.epochtimes.com/gb/6/5/17/n1321598.htm> (2009/5/10)

63 中華民國立法院，《立法院公報》，卷 95 期 37（2006 年 10 月 2 日），頁 231，

http://lci.ly.gov.tw/doc/communique/final/word/95/37/LCIDC01_953703.doc (2009/5/10)

64 陸委會，〈陳總統就「台灣加入世界衛生組織(WHO)」議題舉行國際記者會(96.5.11)〉，2007 年 5 月 11 日。<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/ch960511.htm> (2009/5/10)

4月13日，美國國務院官員針對此事，於回答媒體詢問時，再次宣讀美國的台海政策，指出：美國不支持台灣參與以主權國家為前提的國際組織，所以美國政府不會支持台灣成為世界衛生組織之成員。⁶⁵陳水扁總統申請成為正式會員國的函件，旋即遭到WHO駁回。對此，世衛組織發言人麥克奈(Christine McNab)表示：世衛組織的法律顧問對聯合國決議以及世衛組織憲章進行研究後，認為：台灣不是主權國家，因此沒有資格申請成為聯合國專門機構的成員。台灣的申請案已經「不是一個議題」，因為世衛已正式將此立場通知台北當局。不過，麥氏也承認，台灣申請加入案是否納入議程，將由會員國決定，未來一切發展只能順其自然。⁶⁶

最後，該案在世界衛生大會全體會員記名投票下，以148：17票而無法列入議程，連一向支持台灣成為觀察員的日本和美國，也投下了反對票。台灣入會申請案，再度宣告失敗。⁶⁷總結而言，以台灣為國際名分的WHO/WHA加盟案，最後造成的結果，就是國內的「法理名號」既不是台灣，國際的「實際稱謂」也不是台灣。民進黨政府時期，雖然在國內外的政策作為上不遺餘力地推動「正名運動」，但是它並未透過修憲程序更改國號，所以在法理上「中華民國」仍是法理國號。因此，在本階段，執政黨雖追求落實「台灣」的國際名分，但卻形成以「中華民國」為國際名分的「有名無實」型的變型。

2008年，陳水扁總統再度以「台灣」為名提出加入會員申請函，並於4月17日送達世衛組織。世衛組織秘書處在4月23日，將原信件送還台灣駐日內瓦辦事處。不過，為防失敗，該年台灣實行兩案並陳的策略，除了遭退件的會員申請案外，同時也向世衛提案以觀察員身分加入世衛組織。根據外交部長黃志芳表示：兩案並陳，是一方面表明台灣希望成為世衛組織會員的基本立

⁶⁵ Nadia Tsao, "US will not back WHO membership bid," *Taipei Times*, 14 April 2007, p. 3. <http://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2007/04/14/2003356575> (2009/5/10)

⁶⁶ 〈台灣加入世衛組織的努力再次受挫〉，《BBC 中文網》，2007年4月26日。
http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_6590000/newsid_6594600/6594691.stm (2009/5/10)

⁶⁷ 〈台灣加入世衛組織努力再次失敗〉，《BBC 中文網》，2007年5月14日。
http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_6650000/newsid_6655700/6655713.stm (2009/5/10)

場，另一方面也保持彈性，瞭解到於現階段要成為世衛會員有所困難，因此也願意接受在成為會員之前，先成為觀察員的安排。⁶⁸

5月19-24日，WHO召開第61屆世界衛生大會。在世衛開會前夕，大陸發生四川大地震，雖然台灣在川震災後踴躍捐輸，且兩岸政治氛圍也因民進黨敗選，政黨輪替，而趨向緩和。但是中國衛生部長陳竺在5月19日的發言，立場仍未有明顯的鬆動。陳竺表示：中國和世界衛生組織秘書處就《國際衛生條例》適用於台灣的安排已達成協議，WHO可就條例實施的技術事宜，與台灣的聯絡點直接聯繫。⁶⁹惟此項安排只就台灣能否參與活動的枝節作答，並非回應台灣能否成為世界衛生大會觀察員，而該案最後亦仍未能列入議程。台灣人民想參與世界衛生組織的期望，只能留待來年。

五、重返中國國際名分的「有名無實」型變型(2009)

2008年5月20日，政黨正式輪替。經過近一年的秘密交涉，台海兩岸在「九二共識」下，於馬政府執政一週年前夕，2009年4月30日，台灣突然接獲WHO秘書長陳馮富珍出具的邀請函，邀請“Chinese Taipei”之衛生署(Department of Health)署長(Minister)葉金川醫師(Dr. Ching-Chuan Yeh)，代表“Chinese Taipei”，以「觀察員」身分，出席將於5月18日舉行的第62屆WHA大會。⁷⁰此次，獲邀出席WHO的年度大會活動，標示著兩岸在台灣參與世界衛生組織議題上，進入了新的階段，也將台灣參與國際組織的長年悲願推動到另一高點。中華民國/台灣不但達成申請加入WHA的夙願、完成參與世衛的先期目標，而且也顯示兩岸關係已漸入佳境。雖然參與國際組織的「活動」，並不同於加入「國際組織」，但是「WHA模式」確實為台灣參與世界衛生

⁶⁸ 林楠森，〈台灣加入世衛申請信函遭到退回〉，《BBC 中文網》，2007年4月29日。
http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7370000/newsid_7373700/7373740.stm (2009/5/10)

⁶⁹ 中華民國外交部，〈外交部感謝友邦及友好國家對我WHO案之堅定支持〉，2008年5月20日。
<http://www.mofa.gov.tw/webapp/content.asp?citem=31760&ctNode=1095&mp=1> (2009/5/10)

⁷⁰ 林修全，〈中華台北(Chinese Taipei) 受邀任WHA(世界衛生大會)觀察員〉，《聯合晚報》，2009年4月30日，A1版；〈社論——台灣 應對自己更有信心〉，《中國時報》，2009年5月1日，A25版。

組織、進而參與其他聯合國專門組織，甚至申請其他更困難的國際官方組織，如聯合國（大會），開啓了一個「參而不入」（參與而不加入）的新模式。不過，這個「參而不入模式」，畢竟只是對 WHA 的「活動參與」模式，而不是 WHO 的「組織參與」模式，故其在國際組織的發展空間有限，且其未來性仍有待觀察。

不過，冷靜分析的話，台北所以能在今年一舉突破封鎖，參與 WHA，除了執政黨改變兩岸政策之外，更重要的是託庇於北京的善意。理由是，就「觀察員」的會員資格而言，它表示台北並非正式的會員國。“Chinese Taipei”的會籍名稱，也表示它只是代表個別的功能實體，而不是主權國家。對中華民國 / 台灣而言，這應已是它能取得的最佳情況。如果再就「逐年參與」的資格審查而言，它表示中華民國 / 台灣(Chinese Taipei)的參與，必須取得中國（中華人民共和國）的同意，而非單純根據 WHO / WHA 的法規制度，即可順理成章與會。所以說：經過北京是台北通往國際的捷徑。

前衛生署署長侯勝茂曾在 2008 年參與世界衛生組織再度遭拒後表示：台灣無論以何種名義參與世界衛生大會，根本不是問題，問題在於這個議題根本不被討論。過去台灣用過更模糊的字眼，例如衛生實體，一樣沒有用。⁷¹的確，只要參與名稱不涉及名分競爭的話，其名稱形式並不重要。不過，一旦名稱背後具有名分的特殊意涵時，它就可能變成決定台北能否參與國際組織的根本關鍵。此外，根據本案例可知，在「一中原則」或「九二共識」下，進行兩岸交涉，應是決定能否參與的成敗關鍵。

六、「加盟模式」之分析

本文乃是以兩岸在世界衛生組織之爭為案例，以「加盟模式」為分析架構的研究，同時，它也具有以案例檢驗、修正「加盟模式」之解釋、預測能力的作用。此外，我們尚可透過本研究，進一步理解中華民國政府何以追求超越治

⁷¹ 王昶閔，〈中國打壓 台灣叩關WHA失敗〉，《自由時報》，2008年5月20日。<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/may/20/today-p1.htm> (2009/5/10)

權領域的「法理名稱」，何以又委屈求全使用「事實稱謂」的文化價值。其中，特別透過「名分秩序論」的「名實論」，觀察它所提出的「國際名分」；然後，再透過「國際名分」，來理解它所表達的「正閏之爭」、無奈的變革以及低姿態參與的突破。

解嚴之前，台灣深受中國文化價值的影響，雖逼處中國東南海隅，被迫退出國際外交場域中心的聯合國，旋又與世界上最重要的領導國家美、日等斷交，造成重大外交挫折，可是這些都不能摧毀它在主觀上的「正統中國」主張。由於在名分上自奉為中國的正統，所以必須提出中華民國的主權及於大陸的「法理論述」，因而違反國際法「實效管轄領有論」的「事實論述」。解嚴之後，受到 228 事件平反和省籍情結的影響，本土意識急速抬頭，於是形成「本土 vs. 中國」的意識形態衝突，同時也在面對國際困境之餘，為了突破北京封鎖台北的國際參與，開始尋求突圍。

此時，在「本土 vs. 中國」的觀念轉換下，其「國際名分」有了重大突破。中華民國之「國際名分」的基本底線，為在承認中華人民共和國為中國「唯一合法」=「正統」的前提下，發展台灣的國際地位。於是，將「台灣」定位在「事實台灣」，以進行名分的場域論述，惟此時仍非「法理台灣」的名分場域論述，這也是美國目前所認知的台灣「現狀」(status quo)。⁷²換句話說，走出中國，將中國的名分還給中共；邁向台灣，替台灣的名分找到法源。

扼要言之，兩岸問題的癥結點在於台北當局如何為台灣作出定位，將直接影響兩岸關係的發展。同樣地，北京當局如何為「一中原則」下的台灣作出定位，也將直接影響兩岸關係的發展。

在「中國正統」下，中華民國開始嘗試以「台灣」為「名分場域」，來參與國際組織。台灣的政治領導人，認為將「中國名分」還給「中華人民共和國」

⁷² 美國的行政部門雖沒有對兩岸「現狀」作出清楚的定義，但卻可清楚看出它對兩岸現狀的政策，是以「維持區域穩定」和「反對片面改變現狀」為基礎。它對台灣的基本要求，為「四不一沒有」：「不宣布台獨、不更改國號、兩國論不入憲、不推動統獨公投，以及沒有廢除國統綱領與國統會問題」的承諾。

是遲來的正義，期待在「國際名分」上，從此可以河水不犯井水，相互和平對待。相對地，將中國的「國際名分」還給中華人民共和國，從中共的角度來看，這無異於中華民國正在脫離「中國」的名分之爭，而以「台灣」為「名分場域」，則是台灣正在從事主權獨立，邁向「事實論述」或「法理論述」遙不可知之途。台北當然理解世界衛生組織為一具有高度政治意涵的國際組織，正因為如此，「台灣」追求「國際名分」才具有高度「事實論述」與「法理論述」的雙重意義。

於是，「世貿模式」就浮現出它的重要性，既成為台灣參與國際組織的樣板，也成為國際社會對台灣進行另類的外交承認。從比喻的觀點來看，先前的台灣參與「世界貿易組織」的「加盟模式」，是在兩岸都未及加入的前提下，以國際法「實效控制的治權領域」為論述基礎，再以「關稅實體」為領域的身分、以「台澎金馬個別關稅領域」為會籍名稱，簡稱“Chinese Taipei”、以極微之時間差的「中先台後」和同意犧牲部份外交特權接受「準外交待遇」為條件。其中，所顯現的關鍵意義在於，這樣的安排是以中華人民共和國為「中國正統」的名分場域，它對提倡「台灣優先」的李登輝政府和「台灣主體」的陳水扁政府，就其執政基礎而言，絕非不可接受的提議，甚至於是絕佳之名分轉換的時機。

但在參與 WHO / WHA 的案例上，根據「加盟模式」的理性分析，可以看出，在 WHO〈諒解備忘錄〉與胡錦濤〈胡六點〉的基礎上，即為中共可接受的底線。換句話說，在「一中原則」下，以中華人民共和國為正統的「中國名分」場域，回歸「九二共識」；以「觀察員待遇」，來「地區化」中華民國所用以自我安慰的「中央名分」；並在「中國台北」(Chinese Taipei)的名稱下，以其最大可能的彈性，賦予台灣「觀察員」身分，參與 WHA 大會活動，但是對台灣參與 WHO 則仍堅守不造成「兩個中國」與「一中一台」的基本立場。

台北主張「世貿模式」，北京主張「一中原則」，以美方為代表的國際社會則遵行「新三不政策」，將三方立場放入「加盟模式」後，其結果不難窺知。

基於「一中原則」已成國際共識，且在中共已經成為世衛會員的前提下，台灣參與世界衛生組織，在「國際名分」上，首先將會面臨從屬於中華人民共和國為正統之「中國名分」的處境。美國與國際社會對「一個中國」原則的立場，雖是影響中華民國現有國際參與的重要制約因素，但非充分條件。由於「一個中國」原則早已因國際化而成為國際共識，對美國而言，兩岸關係只要符合美國的最大國家利益，在「一個中國」政策下，台灣無論是用「中國名分」或「台灣名分」參與，只要不牽涉到台灣的主權定位，美國都認為無關宏旨。何況美國對台灣參與世界衛生組織，大多傾向技術層面的協助，而非介入兩岸的名分之爭，這就是它一再強調「有意義參與」的道理所在。

因此，台灣未來參與國際組織需在國際共識的「一個中國」原則下，透過兩岸政治協商，以整體解決台灣的名分問題。惟因事涉兩岸，何種方案是既符合台灣的主流民意，又符合中共的政治價值，也不損害中共的執政合法性，將是成敗的重要關鍵。其中，兩岸對中華民國或台灣的國際名分認知，更精準地說，北京對台北所提之國際參與政策背後所代表的「名分解讀」，才是台灣突破國際參與的關鍵。中華民國政府提出何種「國際名分」參與國際組織，換句話說，參與國際組織的「名稱、身分、等級」等因素，才是影響台灣國際參與的最大變數。

以「加盟模式」四項指標來加以分析的話，特殊條件的「參與時間」在台灣參與世界衛生組織上，並無「中先台後」的問題，因為它既不是兩岸同時入會的案例，也沒有雙方爭奪中國「唯一合法」代表的正統問題。不過，正因為中共是目前在 WHO 中代表中國會籍的「唯一合法」國家，從「參與時間」的角度來看，仍是「中先台後」，而這正意謂著「名分秩序」。從「名分秩序論」的觀點來看，即使台北以觀察員身分加入 WHA，在代表中國的「國際名分」上，仍有「整體 vs. 部份」、「中央 vs. 地方」或「母體 vs. 子體」、「兄 vs. 弟」等政治倫理序列的意涵存在。又，在「參與名稱」上，因「一國兩制」不是台灣可以接受的選項，所以目前不可能發生接受具有地方意涵之「中國台灣」

(Taiwan, China)的會籍名稱。但在國際現實的考量下，台北已無法再秉持過往以「中華民國」為名，重返其自奉「中國唯一合法代表」的法理論述。特別是在美國表示反對、國際社會也不支持的情況下，台灣正式參與 WHA 之會籍名稱的最大底線，就只剩下「既像中國、但不是中國，既像台灣、但不是台灣」的會籍名稱，成為既符合雙方「一中各表」意涵、又具模糊性而得以各取所需的“Chinese Taipei”（「中華台北 / 中國台北」）一詞了。

至於「參與等級」，中華民國既不可能接受台灣為中華人民共和國的一部份，中共也不可能接受台灣作為一個「主權國家」而存在於國際社會，因此獲取國際組織之「完全會員」的地位，勢非可能。是故，中華民國最大的期待，就是以「世貿模式」，加入世衛。不過，中共也曾明白表示世貿模式並非慣例，且中華民國也自我設限，但求成為觀察員身分。因此，如何規範觀察員的入會資格，並限制它可能涉及「主權」或「對等地位」的範疇，就成為北京的主要考量。

最後，關於「加盟主體」，在上述條件下，中華民國剩下國家、政治實體或地方政府的參與身分，可供選擇。若以「世貿模式」為本，就得以「衛生實體」作為參與主體，來加入世界衛生組織。惟對中共而言，台北加入世衛也得像加入世貿的模式一樣，必須能嗅出些許「中央 vs. 地方」意涵的痕跡，才算符合中國的文化價值與它對名分秩序的堅持。否則，台北只能痴心空等世界衛生組織脫離聯合國，變成像世界貿易組織般，成為純粹功能性的官方國際組織。

自馬英九政府上台後，即公開表示承認「九二共識」，「中華民國」參與國際組織的國際名分，再次回歸「中國名分」，而且不會與北京爭奪「唯一合法」的正統地位。馬英九總統主張「不統、不獨、不武」，所以建議兩岸「外交休兵」；北京則鑑於民進黨政權的「台獨取向」，提出只要台北回歸「一中原則」，那麼「什麼都可以談」，於是兩岸迅速修好。馬英九在台灣獲邀參加世界衛生大會後，召開記者會表示：兩岸外交對抗與衝撞，不但無益區域和平與安定，還會升高彼此對立的情緒，增加兩岸人民的疏離感，完全不利於整個

中華民族的發展；而且進一步強調，兩岸關係的發展端視兩岸在國際上相互協助、彼此尊重，兩岸的和解雙贏，是中華民族對世界和平的重要貢獻。⁷³其中，他還兩度提及「中華民族」，由此可知，馬政府積極向大陸釋出善意，一方面凸顯有別於過往民進黨政府強調台灣主體性的參與策略，另一方面則試圖在「中國名分」上，讓出「正統」、順從國際認知而屈居「閩統」，以開創台灣參與國際社會的「參而不入」新模式。姑且不論兩岸之實力懸殊，單就此事而言，從「名實論」來看「國際名分」，這是回歸「有名無實」類型的變型，也就是說，傳統「漢賊不兩立」的正統爭奪，已遠颺而去。不過，它對經貿實力的培養，應具有「捨名求實」的行為取向。

回顧過往「奧會模式」、「亞太經合模式」、「亞銀模式」、「世貿模式」與「WHA 模式」，都是雙方為有效處理當時中華民國所持國際名分所達成的結果。對台灣參與國際組織，在兩岸還沒有達成共識之前，雖然尚無法將目前的研究成果逕行套用在所有個案之上，但是「加盟模式」的四大指標，卻可在學術上協助分析、解釋案例，甚至可在實務評估上，嘗試去預測加盟國際組織的可能性。

肆、結 論

對台灣而言，當前參與世界衛生組織最大的障礙仍在會籍名稱，因為名稱背後所代表的名分秩序與文化價值是中國的共同主觀，既是中國人的意識形態，也是一種秩序原理，因此不容雙方輕忽。這也正是本文根據「名分秩序論」下的「名分論」，所發展出之「國際名分」的「加盟模式」分析。

由於中國已成為國際強權，絕非昔日吳下阿蒙可比，在國際現實的考量下，從台、中、美三方的立場來看，台北已無法再像過往的主張一樣，或以中華民國為名，重返「中國唯一合法代表」的法理論述；或以台灣為名，進行「台

⁷³ 陳洛薇，〈馬談國際參與 兩度提中華民族〉，《中國時報》，2009年5月1日，A5版。

灣主權獨立」的法理論述。特別是，在美國表示反對、國際社會也不支持的情況下，台灣想參與中華人民共和國已經加入的聯合國體系或直屬機構，須為兩岸都能接受的會籍名稱，如“Chinese Taipei”。這是因為只有“Chinese Taipei”具有「既像中國、但不是中國，既像台灣、但不是台灣」的彈性。在這個基礎之上，它成為既符合北京的「一個中國」原則，也符合台北對「一中各表」的期待，而且又具有模糊性，因而得以在必要時暫時緩和「中央 vs. 地方」之爭而各取所需，依據各自的立場與強弱情勢的力量對比來翻譯，強者將它譯成「中國台北」，弱者將它譯成「中華台北」。在此基礎之下，台北既樂於參與 WHA，也滿足於「一中各表」的自我正統，因此既不會與北京爭正統，也不致於貿然宣布獨立。一時，北京既可免去台北走向台獨的後顧之憂，也可滿足於「唯一合法」之「一中原則」的進一步延伸。台北甚至為求擴大國際參與，可以「捨名求實」，委曲居間，以求實質上的國家利益。據此，一時之間，雙方或均可滿足於自己的政治需求與文化價值。

因此，就參與國際組織而言，台北必須以不挑戰當前國際秩序的現有地位為前提，然後透過客觀的「加盟模式」，創造出一個符合台灣名分且具有可接受性的會籍名稱，然後找出對自己最有利的條件，才是尋求普遍參與國際組織的當務之急。其中，最大的挑戰，首先在於中華民國如何縮小它在國際名分上之客觀條件與主觀企求的差距，其次則是台灣一旦接受此項名分安排後，如何避免於參加國際組織時，尤其是在參與聯合國體系或其他具主權意涵的國際組織時，所可能遭受的政治矮化問題。

就客觀的「加盟模式」而言，它提供一套具一定可行程度的依循條件，假如台北企求擴大國際參與，那麼必須將會籍名稱設定在與名分相符的充分必要條件下，其國家目的當較易達成。相反地，擴大國際參與只是為了提昇台灣作為主權國家之國際訴求或外交承認的話，那麼台北必須有愈挫愈勇的決心與愈勇愈挫的覺悟。

徵引書目

一、官方文件

- 中華人民共和國國務院台灣事務辦公室，《一個中國的原則與台灣問題白皮書》，2000年2月。
http://www.gwytb.gov.cn:82/bps/bps_vzyz.htm#5 (2009/5/10)
- 中華人民共和國國務院台灣事務辦公室，〈中台辦、國台辦受權就當前兩岸關係發表聲明〉，2004年5月17日。
http://www.gwytb.gov.cn/zywg/zywg0.asp?zywg_m_id=105 (2009/5/10)
- 中華人民共和國國務院台灣事務辦公室，〈中共中央總書記胡錦濤同中國國民黨主席吳伯雄舉行會談〉，2005年5月29日。
http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1568 (2009/5/10)
- 中華人民共和國國務院台灣事務辦公室，《台灣問題與中國統一白皮書》，1993年9月1日。
http://www.gwytb.gov.cn:82/bps/bps_zgty.htm#6 (2009/5/10)
- 中華人民共和國國務院台灣事務辦公室，〈紀念〈告台灣同胞書〉30週年胡錦濤發表重要講話〉，2008年12月31日。
http://www.gwytb.gov.cn:82/gzyw/gzyw1.asp?gzyw_m_id=1832 (2009/5/10)
- 中華人民共和國國務院台灣事務辦公室，〈胡錦濤就新形勢下發展兩岸關係提四點意見〉，2005年3月4日。
http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1046 (2009/5/10)
- 中華人民共和國國務院台灣事務辦公室，〈胡錦濤與連戰會談新聞公報（全文）〉，2005年4月29日。
http://www.gwytb.gov.cn/zyjh/zyjh0.asp?zyjh_m_id=1070 (2009/5/10)
- 中華人民共和國國務院台灣事務辦公室，《反分裂國家法》。
<http://www.gwytb.gov.cn/flfg/flf.htm> (2009/5/10)
- 中華人民共和國駐奧克蘭總領館，〈第57屆世界衛生大會第8次否決涉台提案〉，2004年5月19日。
<http://www.chinaconsulate.org.nz/chn/xwtdt/t112517.htm> (2009/5/10)
- 中華民國外交部，〈外交部感謝友邦及友好國家對我 WHO 案之堅定支持〉，2008年5月20日。
<http://www.mofa.gov.tw/webapp/content.asp?cuItem=31760&ctNode=1095&mp=1> (2009/5/10)
- 中華民國外交部，外交部網站，常見問答集，〈我國參與政府間國際組織所面對主要困境、作法及其參與成效為何？〉，2007年10月23日。
<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=16959&ctNode=189&mp=1> (2009/5/10)
- 中華民國立法院，《立法院公報》，卷95期37，2006年10月2日。
http://lci.ly.gov.tw/doc/communique/final/word/95/37/LCIDC01_953703.doc (2009/5/10)
- 中華民國行政院大陸委員會，〈陳總統就「台灣加入世界衛生組織(WHO)」議題舉行國際記者會(96.5.11)〉，2007年5月11日。
<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/ch960511.htm> (2009/5/10)
- 中華民國行政院大陸委員會，〈關於「一個中國」的涵義〉，1992年8月1日。
<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/china.htm> (2009/5/10)

美國白宮網站，“Press Briefing on the President’s Trip to Australia and the APEC Summit by Senior Administration Officials.” <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/08/20070830-2.html> (2009/5/10)

美國國務院網站，“U.S. Supports Strong, Moderate Taiwan, State’s Christensen Says.”_ <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2007/September/20070911173406eafas0.198086.html> (2009/5/10)

聯合國網站， *Charter of the United Nations*. <http://www.un.org/en/documents/charter/> (2009/5/10)

二、專書

王銘義，《對話與對抗——台灣與中國的政治較量》。台北：天下遠見出版股份有限公司，2005。

高朗，《中華民國外交關係之演變(1972-1992)》。台北：五南圖書出版公司，1994。

國史館編印，《一個中國論述史料彙編：史料文件（二）》。台北：國史館，2000。

張啓雄，《外蒙主權歸屬交涉，1911-1916》。台北：中央研究院近代史研究所，1995。

張啓雄，《海峽兩岸在亞洲開發銀行的中國代表權之爭——名分秩序論觀點的分析》。台北：中央研究院東北亞區域研究，2001。

Nye, Joseph S. and John D. Donahue, *Governance in a Globalizing World*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.

三、論文

吳志中，〈由歐洲看台灣如何加入 WHO〉，《國策專刊》，期 20，2002 年 7 月，頁 18-21。

宋燕輝，〈由國際法觀點析論中共反對台灣參與 WHO〉，《問題與研究》，卷 43 期 5，2004 年 9 月，頁 157-186。

宋燕輝，〈美國國會：台灣進入 WHO 的「芝麻開門」？〉，《新世紀智庫論壇》，期 6，1999 年 6 月，頁 90-110。

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》，期 18，2002 年 6 月，頁 20-41。

宋燕輝，〈台灣加入 WHO——美國支持情形及我國作法之檢討〉，《國際事務季刊》，期 3，2002 年 6 月，頁 86-121。

宋燕輝，〈當前中共對我參與世界衛生組織可能採取之策略〉。台北：行政院衛生署委託研究計畫，2002。

沈玄池，〈後 SARS 時代強化我國與 WHO 關係之研究〉。台北：行政院衛生署委託研究計畫，2003。

李明峻，〈以「衛生實體」參與 WHO 的國際法意涵〉，《國策專刊》，期 20，2002 年 7 月，頁 6-8。

林文程、林正義，〈臺灣參與 WHO 策略檢討〉，《國策專刊》，期 20，2002 年 7 月，頁 3-5。

林世嘉，〈2002 年推動臺灣加入 WHO 的省思——民間觀點〉，《國策專刊》，期 20，2002 年 7

月，頁 12-13。

林正義，〈美中台新形勢下的台海安全戰略〉，《新世紀智庫論壇》，期 20，2002 年 12 月，頁 27-43。

姜皇池，〈參與 WHO 之檢討——從國際法角度觀察〉，《國策專刊》，期 20，2002 年 7 月，頁 9-11。

張啓雄，〈東方型國際秩序原理之型模建構與分析——1956 年墨爾本奧運會前後中國代表權之爭〉，收入張啓雄主編，《戰後東北亞國際關係》。台北：中央研究院亞太研究計畫，2002。

張啓雄，〈美國戰略布局下的台灣歸屬問題——以中日和約的簽訂過程為焦點〉，《近代中國》，期 148，2002 年 4 月，頁 82-102。

張啓雄，〈1960 年前後中華民國對國際奧委會的會籍名稱之爭〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期 44，2004 年 6 月，頁 103-153。

張啓雄，〈台海兩岸加入 GATT / WTO 的政治紛爭——從「名分秩序」論「加盟模式」的建構〉，《興大歷史學報》，期 15，2004 年 12 月，頁 61-104。

張啓雄，〈海峽兩岸在 APEC 的名分秩序紛爭，1991-1995——北京定位下台灣參與非正式領袖會議的「出席模式」〉，收入江啓臣主編，《世局變化下的 APEC 與我國參與學術研討會論文集》。台北：中華台北 APEC 研究中心，2005。

張啓雄撰，伊東貴之譯，〈中華世界秩序原理の起源——先秦古典の文化的価値——〉，《中国—社会と文化》，号 24，2009 年 7 月，頁 71-101。

許宗力，〈兩岸關係法律定位百年來的演變與最新發展——台灣角度出發〉，收入台灣主權論述論文集編輯小組主編，《台灣主權論述論文集》。台北：國史館，2001。

陳榮傑，〈中華民國（臺灣）之國際地位：回顧與展望〉，收入丘宏達教授六秩晉五華誕祝壽論文集編輯委員會編，《國際法論集：丘宏達教授六秩晉五華誕祝壽論文集》。台北：三民書局股份有限公司，2001。

羅致政，〈美國對臺灣加入 WHO 的政策演變〉，《國策專刊》，期 20，2002 年 7 月，頁 14-17。

Cheng, Marc Chia-Ching. "The U.S. Perception of Taiwan's Sovereignty and the Future of Cross-Strait Relations." *Issues & Studies* 44:3, September 2008, pp. 71-97.

Heuser, Beatrice. "Sovereignty, Self-Determination, and Security: New World Orders in the Twentieth Century." In Sohail H. Hashmi, ed., *State Sovereignty: Change and Persistence in International Relations*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1997.

Kan, Shirley A. "China/Taiwan: Evolution of the 'One China' Policy—Key Statements from Washington, Beijing, and Taipei." *CRS Report for Congress* RL30341, February 2009, pp. 1-75.

四、報紙

〈台灣加入世衛組織努力再次失敗〉，《BBC 中文網》，2007 年 5 月 14 日，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_6590000/newsid_6594600/6594691.stm (2009/5/10)

- 〈台灣加入世衛組織的努力再次受挫〉，《BBC 中文網》，2007 年 4 月 26 日，
http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_6650000/newsid_6655700/6655713.stm (2009/5/10)
- 〈台灣參與 IHR 港媒：這是北京默許的〉，《中央通訊社》，2009 年 1 月 22 日。
<http://www.cna.com.tw/mnd/mndread.php?id=200901220357&Lev=3> (2009/5/10)
- 〈台灣與 WHO 技術交流 世衛擬與中國簽備忘錄〉，《中時晚報》，2005 年 5 月 12 日，A4 版。
- 〈申請重返世衛組織 可能性低〉，《民生報》，1995 年 4 月 20 日，第 21 版。
- 〈社論——台灣 應對自己更有信心〉，《中國時報》，2009 年 5 月 1 日，A25 版。
- 〈重返世界衛生舞台〉，《民生報》，1993 年 8 月 16 日，第 21 版。
- 〈重返聯合國 醫界聯盟獻策〉，《民生報》，1995 年 9 月 21 日，第 21 版。
- 〈國台辦澄清王毅不接受台灣加入世衛說法〉，《中央通訊社》，2008 年 6 月 26 日。
<http://www.cna.com.tw/CNA/china/SearchDetail.aspx?strCatL=CN&strNewsID=200806260248&strType=RealTime> (2009/5/10)
- 〈備忘錄施行要點曝光 中共挾世衛打壓台灣〉，《大紀元》，2007 年 5 月 14 日，
<http://www.epochtimes.com/b5/7/5/14/n1710177.htm> (2009/5/10)
- 〈署長支持組團爭取加入 WHO〉，《民生報》，1997 年 2 月 15 日，第 29 版。
- 王平宇，〈叩關世衛 改實質參與為主軸〉，《自由時報》，2006 年 5 月 17 日，
<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/may/17/today-p3.htm> (2009/5/10)
- 王昶閱，〈中國打壓 台灣叩關 W H A 失敗〉，《自由時報》，2008 年 5 月 20 日，
<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/may/20/today-p1.htm> (2009/5/10)
- 呂志翔，〈世衛：臺灣目前加入全球疫情網路並不適宜〉，《大紀元》，2006 年 5 月 17 日，
<http://www.epochtimes.com/gb/6/5/17/n1321598.htm> (2009/5/10)
- 李明賢，〈我可望「逐年參與」WHA〉，《聯合報》，2009 年 3 月 14 日，A1 版。
- 李祖舜，〈入 WHO 游撥：不計名稱〉，《中國時報》，2003 年 3 月 18 日，第 2 版。
- 李淑娟，〈使全民健康 訂公衛政策〉，《民生報》，1990 年 10 月 13 日，第 23 版。
- 汪莉絹，〈參加 WHA 中共外交部口氣放軟〉，《聯合報》，2009 年 3 月 27 日，A17 版。
- 林少予，〈我國申請加入世界衛生組織〉，《知識贏家》，1997 年 4 月 24 日。
- 林修全，〈中華台北(Chinese Taipei) 受邀任 WHA (世界衛生大會) 觀察員〉，《聯合晚報》，
2009 年 4 月 30 日，A1 版。
- 林楠森，〈台灣加入世衛申請信函遭到退回〉，《BBC 中文網》，2007 年 4 月 29 日，
http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7370000/newsid_7373700/7373740.stm (2009/5/10)
- 許昌平，〈前進 WHO 外交部首度行文申請〉，《民生報》，1997 年 4 月 24 日，第 29 版。
- 連 萌，〈2003 年兩岸關係大事記〉，《華夏經緯網》，2008 年 12 月 25 日。
<http://big5.huaxia.com/zt/pl/08-068/1270921.html> (2009/05/10)
- 郭錦萍，〈中共否認願助我重返世衛組織〉，《聯合報》，1990 年 10 月 19 日，第 4 版。
- 郭錦萍，〈兩岸醫療合作，亞銀模式？〉，《聯合報》，1990 年 10 月 18 日，第 6 版。

- 陳玉慧，〈WHO 強調：中島宏回函近日可收到〉，《民生報》，1997 年 4 月 25 日，第 29 版。
- 陳玉慧，〈我申請為世衛組織觀察員 遭婉拒〉，《聯合報》，1997 年 4 月 24 日，第 4 版。
- 陳洛薇，〈馬談國際參與 兩度提中華民族〉，《中國時報》，2009 年 5 月 1 日，A5 版。
- 陳惠惠，〈IHR 達陣 WHO 離我更近〉，《聯合報》，2009 年 4 月 8 日，A9 版。
- 陳鳳馨，〈江丙坤：兩岸是兩個主權國家〉，《聯合報》，1993 年 11 月 22 日，第 1 版。
- 傅依傑，〈高孔廉：台北有「極大彈性」處理兩岸關係〉，《聯合報》，1995 年 9 月 11 日，第 4 版。
- 劉永祥，〈世衛與「中」簽備忘錄 將在大會遭批〉，《聯合晚報》，2005 年 5 月 16 日，A2 版。
- 劉永祥，〈參與 WHA 我擴大訴求〉，《聯合報》，2005 年 4 月 17 日，A4 版。
- 劉其筠，〈我爭取加入五國際組織〉，《聯合報》，1995 年 12 月 2 日，第 7 版。
- 薛桂文，〈熱線追蹤——重返 WHO 宣達行動〉，《民生報》，1997 年 5 月 7 日，第 29 版。
- Tsao, Nadia. "US will not back WHO membership bid." *Taipei Times*, 14 April 2007, p. 3.
<http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2007/04/14/2003356575> (2009/5/10)

The International Status of Taiwan's Participation in WHO/ WHA: An Analysis of the "Accession Model" Perspective

Chang Chi-hsiung^{*}
Marc Chia-ching Cheng^{**}

Abstract

This article discusses the position taken by Taiwan and the principles behind Taiwan's efforts to join the WHO from the "accession model" perspective. It reveals the value judgments and cultural implications behind Taiwan's diplomacy. Constrained by this model, Taipei's policy goals remain unrealized as it swings between a "China status" and a "Taiwan status." In 2002, the Democratic Progressive Party government started to pursue "Taiwan status" instead of "China status," which had formed the traditional thinking behind participation in the WHO. In 2007, despite objections from U.S., Taiwan applied to accession to WHO under the name of "Taiwan" to emphasize the status of Taiwan as a sovereign state and gain the results of such a declaration in international law. Then after the change of power to the Kuomintang, the Ma Ying-jeou administration publicly recognized the "1992 consensus." The international status of Taipei's participation in the WHO has returned to a "China status." In short, Taipei's international status must be "like China not China, like Taiwan not Taiwan" in order to be accepted by Beijing, the U.S., and international society.

Keywords: accession model, international status, WHO, WHA

* Institute of Modern History, Academia Sinica

** Department of Diplomacy, National Chengchi University