

論台灣地區參加國際組織的策略

——以台灣地區申請參與 WHO/WHA 活動為例

祝捷*

立基於特定的立場(“一個中國”原則)，中國大陸學界對台灣地區參加國際組織的文獻主要可以分為兩股：其一是從學理上闡述與論證中國政府對於台灣地區參加國際組織的基本觀點和政策；其二是評論、批判台灣地區有關台灣地區參加國際組織的政策、言論和做法。此一“立場定位”(position-oriented)的研究範式對於從學理上堅持“一個中國”原則自有其重要意義，惟在對台灣地區參加國際組織之細部策略的觀察、分析與解釋上尚顯薄弱。本文擬在堅持“一個中國”原則的基礎上，着重考察台灣地區參加國際組織的策略及其轉變，並分析其策略轉變背後的兩岸互動及相關政治考量，嘗試從“策略定位”(strategy-oriented)的面向構建對台灣地區參加國際組織的思考範式。自1997年起，台灣當局即申請參加世界衛生組織(WHO)和世界衛生大會(WHA)的有關活動，並於2009年以“中華台北”名義與觀察員身份參與世界衛生大會(WHA)。台灣地區申請參與WHO/WHA活動已經成為台灣地區參加國際組織的典型範例之一，本文也將以此為例，對台灣地區參加國際組織的策略加以分析和驗證。¹

一、不對稱博弈與策略定位範式

(一) 策略運用的背景：不對稱博弈

當前比較重要的國際組織，大多是建立在主權國家體系基礎上的組織體。對於絕大多數國際組織而言，除非其憲章有特別規定，否則均以主權國家為其成員國。據此，是否加入特定的國際組織，已經具有了“國家承認”和“政府承認”的效果。²因此，台灣當局、政黨和有關人士將是否加入特定國際組織，作為衡判其“主權”或“主體性”獲得“國際承認”

的標準。與此相應，中國大陸也將台灣地區繼續排除出只能由主權國家加入的國際組織，作為其在國際上否定台灣地區“主權”和“主體性”的標誌。大陸和台灣在後者參加國際組織的問題上，已經形成了博弈關係，其本質已經不是單純的台灣能否參加國際組織的問題，而構成了兩岸關係的競技場和測試場。

大陸和台灣在台灣參加國際組織的博弈中並非處於均勢，而是與兩岸間其他博弈一樣，呈現出不對稱博弈的特點。³不對稱博弈在現實中體現為台灣地區難以參加只能由主權國家參加的國際組織。中國大陸的文獻對此問題大多基於“一個中國”原則的立場加以闡述，而缺乏對兩岸關係和國際政治的現實面的關照。本文在堅持“一個中國”原則的基礎上，嘗試從現實主義的角度，透過分析不對稱博弈的國際政治基礎與法理基礎，以便在更深層次上揭示策略在台灣地區參加國際組織中的重要作用。

與中華人民共和國建交的國家數量遠大於與台灣保持“外交關係”的國家數量，構成了不對稱博弈的國際政治基礎。中國政府將是否承認“一個中國”原則作為中國同其他國家建立外交關係的一項前提性原則，與中華人民共和國建交的國家，因而都必須與台灣斷絕“外交”關係。同時，世界各國對“一個中國”原則所形成的國際共識，進一步強化了中國政府的建交原則，而兩者效果的疊加，形成了與中華人民共和國建立外交關係的國家數量遠大於與台灣保持“外交關係”的國家數量的格局。在台灣地區參加國際組織的問題上，以上格局導致中國政府反對台灣地區參加國際組織的主張常常能夠獲得壓倒性多數的支持。以台灣地區申請參加世界衛生組織活動的票決情況為例，在1997、2004、2007年的三次票決中，大會均以壓倒性多數否決了將台灣地區的“會籍”問題列入大會議程的提案，參見表1所示：

* 武漢大學法學院副教授

表 1 WHA 票決台灣地區“觀察員/會員”案情況

年份	票決事由	反對國家	贊成國家	棄權國家
1997	“觀察員”案	128	19	5
2004	“觀察員”案	133	25	2
2007	“會員”案	148	7	2

聯合國 2758 號決議構成了不對稱博弈的法理基礎。絕大多數國際組織都是建構在以其憲制性文件(憲章)為基礎的法體系之上,其運作也都以其法體系為基本依據。即便是有利的國際政治格局,也必須有着明確、規範的法理依據方能發揮作用。前文所述的國際政治格局雖然能夠在國際政治的現實面支撐不對稱博弈的局面,但並不能為不對稱博弈提供法理基礎。因此,從現實主義的角度而言,不對稱博弈必須建築在一定的法理基礎上。在實踐中,1971 年聯合國大會的 2758 號決議為不對稱博弈提供了法理基礎。依據 2758 號決議,各國際組織大多取消或以其他方式重新議定台灣地區的會員資格。如世界衛生組織於 1972 年的一份決議(WHA25.1)即引用聯合國大會第 2758 號決議,恢復中華人民共和國在世界衛生組織的合法席位,該決議因而多次為世界衛生組織引用,以拒絕台灣地區的“觀察員”或“會員”申請。⁴

不對稱結構的國際政治基礎和法理基礎並不是相互孤立的,兩者結合起來,可以有效地解釋台灣地區參加國際組織活動中的某些現象,主要包括兩個方面:第一,對世界各國和有關國際組織在台灣地區參加國際組織問題上的政策和角色進行分析與解釋,廓清台灣地區參加國際組織所採用策略時所考量的外部環境;第二,對台灣地區採取的策略進行適切地分析,以明辨其策略所指向的標的。對於以上兩個方面的問題,本文後續部分將加以詳述。

(二) 策略定位範式的釋出

範式是理論化了的坐標或羅盤,以此坐標為底基,才有可能將某一研究範圍歸類或規劃,其決定了研究者的着眼點,決定了哪些問題是允許提出的,同時決定着如何回答所提出的具體問題以及解決這些問題的方法與手段。⁵“範式”概念對於解決本文所涉問題的意義在於:台灣地區參加國際空間所涉之問題,已經形成了一個“現象的集合”,對現象進行觀察點和思考路徑的選擇,決定了對現象及其本質的理解程度,合理的研究方式,將有助於研究者尋找合適的觀察點和思考路徑,進而更加精細和深刻地把握台灣地區參加國際空間的本質,並為尋求有效、準確的因應之道提供理論支撐。

立場定位範式將研究者所持的政治立場轉化為分析問題的基本工具和主要論據,其優勢有二:第一,在研究中滲透明確的政治立場,有助於為政策提供足夠的理論支撐,事實上,中國大陸學者在研究台灣地區參加國際組織的問題時,多數以解釋和分析政策為主要內容,使得中國大陸的有關政策不僅是一種政治上的決斷,而且具有了一定的理論根基;第二,立場定位範式反映了國際社會有關“一個中國”的共識和國際組織在處理台灣地區“會籍”問題上的共性做法,較好地將不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎融入對預設立場的解釋中,從而有助於從理論上描述不對稱博弈的基本圖景。從方法論的角度而言,研究者很容易從其所持的立場出發,在台灣地區參加國際空間的諸多現象中找出切入點,並縷清其間的邏輯脈絡。然而,立場定位範式的弊端也十分明顯。第一,由於研究者將其所持政治立場作為分析問題的基本工具和主要論據,因此,其結論的正確性植根於政治立場之上,當政治立場遭受到懷疑和否定時,其結論的正確性也一併被懷疑和否定。台灣學者多有以“一個中國”原則為對象的批判性文獻,這些文獻均將“一個中國”的原則視為阻礙台灣地區參加國際組織的最大障礙,因而也否定了立基於“一個中國”原則所推演的相關結論。⁶第二,立場定位範式固然可以較好地描述和分析有關台灣地區參加國際組織的各類現象,但其往往着眼宏觀,因而在對現象的細節把握上有所不足,難以預測現象的未來走向,其所提出的對策也以“堅持‘一個中國’原則”為主軸,操作性和應對性亦有所不足,在方法論上也有“循環論證”之感。

立場定位範式的一個現實背景是大陸與台灣在政治、軍事和經濟實力上的巨大落差,不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎無不是這一落差的直觀反映。立場定位範式將這一落差在理論上予以了理想化的操作,即試圖用兩岸實力落差解釋兩岸不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎,同時預設了兩岸實力落差與“一個中國”原則之間的必然聯繫,以“一個中國”原則貫穿起不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎,從而用這一邏輯鏈對台灣地區參加國際組織的問題加以闡述。以上的邏輯鏈注意到了在現實面中實力與立場之間的聯繫,但其忽略了在大陸與台灣的不對稱博弈中,政治、軍事和經濟實力上的巨大落差並不是絕對的和不可迴避的,不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎因而也並不是不可化解的堅冰。

威廉·哈比(William Habeeb)認為,兩造之間的博

弈中有着三種權力：其一是總和結構權力，指“某造的總資源以及實際能力”；其二是議題構造權力，指“某造在特殊議題或關係脈絡中的資源與能力”；其三是行為權力，指“某造行使權力資源的能力以達到可欲的目標”。⁷ 台灣學者初國華認為，大陸與台灣之間的“不對稱”，僅僅指的是“總和結構權力”的不對稱，並不包括“議題構造權力”和“行為權力”在內，台灣可以通過議題構造權力和行為權力扳回與衡平兩岸在總和構造權力上的不平衡。⁸ 在以上論述中，議題構造權力和行為權力並不是由總和結構權力所決定的，相反，如果議題構造權力與行為權力使用得當，可以有效地制約和抵消總和結構權力。如果用以上論述來檢視立場定位範式，可以得出以下兩點結論：第一，兩岸圍繞台灣地區參加國際組織的博弈固然有着不對稱性，但其不對稱性僅僅指從兩岸在政治、軍事和經濟實力的角度而言的，並不必然意味着大陸在此博弈中居於絕對的優勢地位，亦即實力上的巨大落差並不必然體現為博弈中的巨大落差，或者說博弈中的落差並不如實力上的落差那麼大；第二，如果台灣地區採取的策略得當，充分發揮議題構造權力和行為權力，未必不能化解、迴避博弈的不對稱性，甚至可能起到“以小博大”的效果⁹，這就意味着不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎如果遭遇到特定的策略，是有被化解可能的。

按照哈比對博弈中三種權力的論述，實力與立場之間的聯繫並不如預設的那樣必然和絕對，立場在兩岸的不對稱博弈中，毋寧起着背景和底線的作用，而對不對稱博弈的精細考察，還需關注到策略的作用。為此，本文將構建起策略定位範式，將“一個中國”原則從分析問題的基本工具和主要論據轉化為背景和底線，用策略勾連起不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎，從而對從更深層次上分析台灣地區參加國際空間的問題進行理論上的嘗試。

二、主體策略：從“一國”到“兩體”

“主體”策略所對應的是台灣地區參加國際組織的資格問題。以何種外在的“主體”符號和身份參加國際組織，攸關“一個中國”原則的底線，也是中國大陸方面最為關注的議題。目前，“國家”名號(包括“中華民國”和“台灣”)儘管在台灣島內經常被提起作為參加國際組織的“主體”符號，但其目的更多的是僅具象徵意義的宣示，而不具有實質意義。在政

策面和實踐面上，台灣地區在主體策略上實現了從“一國”向“兩體”的轉變，並試圖借助中國大陸的“兩岸”表述，在參加國際組織的活動中尋求突破。

(一) “兩體”策略的理論意涵

1971年聯合國通過2758號決議後，不對稱博弈具有了足夠的法理基礎，而配合其國際政治基礎，台灣地區已經難以透過“國家”名號參加國際組織。自1980年代後，當時台灣當局所堅持的“一個中國”原則在島內亦受到“台獨”政黨和群體的攻擊。在內外雙重壓力下，台灣當局在參加國際組織的問題，放棄了“漢賊不兩立”的政策，而改以“兩體”解釋、替代和虛化“一國”，並通過對“兩體”內涵的挖掘，推動“兩體”策略逐漸浮出水面並被付諸實踐。

“兩體”策略肇始於台灣當局事實決斷與法理框架之間的矛盾，而“兩體”策略的釋出，也正是事實決斷和法理框架之間折衷的產物。一當台灣當局作成放棄“漢賊不兩立”的政策，而決定在國際關係上“代表台灣地區”時¹⁰，由於台灣地區現行“憲法”並未放棄“一中”的表述，因此，台灣當局的上述事實決斷不僅無法獲得中國大陸和國際社會的認可，而且在台灣地區的法理框架下也有着較大的困難。¹¹ 為了克服事實決斷與法理框架之間的矛盾，在既有的法理框架下，用“兩體”解釋“一中”，營造“虛化一國、營造兩體”的氛圍，就成為台灣地區參加國際組織的必然選擇。

“兩體”的含義可以從兩個方面加以展開。第一，宏觀層面的“兩體”。從歷史淵源上而言，“兩體”策略以“一國兩體”為源頭。“一國兩體”是台灣當局於1990年初期對大陸和台灣政治關係定位的政策描述。¹² 1991年的“國家統一綱領”對“一國兩體”有着如下解釋：其一，大陸與台灣均是中國的領土；其二，互不否認對方為“政治實體”；其三，建立“對等的官方溝通管道”。¹³ 宏觀層面的“兩體”亦為台灣地區“憲法”和有關法律所肯定，是台灣當局所正式承認的兩岸政治關係定位模式。第二，微觀層面的“兩體”。宏觀層面的“兩體”在具體情況下，有着多種不同的表現形式，即微觀層面的“兩體”。如台灣地區以“中華台北”(Chinese Taipei)名義參加國際奧委會、亞太經合組織、世界動物衛生組織等國際組織，以“單獨關稅區”(The Separate Custom Territory)參加世界貿易組織以及以“捕魚實體”(Fishing Entity)參加大西洋鮭魚資源保育委員會、中西太平洋漁業委員會等捕魚國際組織。¹⁴

上述宏觀與微觀兩個層面的“兩體”概念，在台灣地區參加國際空間的策略中有着不同的意義。借由宏觀層面的“兩體”，台灣當局正式放棄與中國大陸競爭“中國代表權”，意圖營造兩岸“分裂分治”局面，以為台灣地區“尋求一個權宜的外交空間”。¹⁵可以說，宏觀層面的“兩體”，是台灣地區參加國際組織的導向性原則。但從操作的角度而言，宏觀層面的“兩體”概念毋寧體現了台灣當局在參加國際組織問題上的政治決心，而未必有多少操作餘地。況且，宏觀層面的“兩體”在“一國兩體”本身得不到國際社會承認的情況下，實難撼動不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎。在實踐中有意義的是微觀層面的“兩體”。儘管微觀層面的“兩體”與宏觀層面的“兩體”在本質內涵上基本相同，但前者的外延要大於後者。如果說宏觀層面的“兩體”是台灣當局的一種政治表述，那麼，微觀層面的“兩體”，則是一種功能性的話語。微觀層面的“兩體”用“中華台北”、“單獨關稅區”和“捕魚實體”等名稱，將台灣地區的“參與名稱”（“中華民國”）“法理名號”作了切割¹⁶，試圖通過“主權”和“國家”概念的分支化，來為台灣地區參加國際組織尋找合適的“主體”符號。微觀層面的“兩體”，在方法論上與米特蘭尼的功能主義相貼合。後者曾主張將各國相同的功能整合起來，交由一個技術化的國際組織去管理，從而實現國家的功能從一個主權國家轉移到一個功能性組織。¹⁷微觀層面的“兩體”試圖通過功能主義的思考路徑，在台灣地區參加國際組織的問題域內解構“國家”和“主權”的概念，從而化解或者動搖不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎。

同時，“兩體”策略借由中國大陸的“兩岸”表述，可以提高中國大陸對台灣地區參加國際組織的容忍度。如果說宏觀層面的“兩體”尚且具有“分裂分治”的政治意涵，那麼微觀層面的“兩體”則已經相當功能化。中國大陸的“兩岸”表述在政治意涵上與“兩體”有着本質的區別，但並非與被功能化的“兩體”格格不入。2002年中共十六大報告正式將“台灣地區在國際上與其身份相適應的經濟、文化、社會活動空間”列為兩岸“可以談”的議題。2005年3月通過的《反分裂國家法》更以法律形式將“台灣地區在國際上與其地位相適應的活動空間”確定為兩岸談判的議題之一。2008年，胡錦濤同志在“12·31講話”中再次指出：“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，可以通過兩岸務實協商作出合情合理安排。”¹⁸中國大陸

的上述重要政策表明，台灣地區參加國際組織的問題未必不能得到解決，而解決問題的關鍵是尋找到台灣地區參加國際組織的合適名稱和方法。僅就這一點而言，中國大陸的“兩岸”表述與微觀層面的“兩體”有着暗合之處：兩者都試圖通過迴避“國家”和“主權”的問題，用敏感度較低的法律問題和技術問題替代敏感度較高的政治問題。儘管“兩體”策略可以提高中國大陸的容忍度，但其界限也是十分明顯的：其一，政治性界限，即真正奏效的“兩體”策略，只能是在微觀層面上解釋和使用“兩體”，而宏觀層面上的“兩體”則早已被大陸方面認定為有違“一個中國”原則，其二，法理性界限，即便是在微觀層面上使用“兩體”策略，也必須有一定的法理依據，即台灣地區只能在相關國際組織的章程有規定時，方能以功能性名稱參加。

台灣當局主體策略上對“兩體”策略的轉變與選擇，表明台灣地區參加國際組織的總體方向已經從“爭正統”向“謀存在”轉變，“兩體”策略因而影響了議題策略和行為策略的選擇與決斷。可以說，“兩體”策略是台灣地區參加國際組織諸策略的基石。

（二）主體策略效果的實證分析

若僅從台灣地區以各種名義參加的國際組織的數量來看，“兩體”策略有着一定的效果。但此種靜態的觀察，有着三點弊端：第一，無法觀察到主體策略從“一國”策略到“兩體”策略轉變的動態過程；第二，儘管台灣當局在操作層面上使用了微觀層面的“兩體”概念，但這並不意味着其不欲達到宏觀層面“兩體”概念的效果，而這一效果無法簡單地從數量上加以判斷；第三，“兩體”策略在特定國際組織上的效果，並不能掩蓋其乃是一個有着嚴格邊界的策略，而這一點也無法從數量上加以證明。本文擬對台灣地區申請參加WHO/WHA的“主體”選擇過程進行實證分析，以期對“兩體”策略的效果進行更加全面的評估，同時也驗證本文對台灣地區主體策略轉變的判斷。

儘管台灣地區於1997年第一次申請參加WHO/WHA，但早在此兩年前，台灣當局行政部門就對以何種名義參加WHO/WHA進行了評估。1995年4月19日，時任台灣地區“衛生署副署長”的石曜堂在一份名為《台北重返世衛組織之展望》的報告中，提出“中華民國在台灣”是申請入會“較為可行之名稱”，並認為“若以國家名義申請入會，可能遭遇中共方面的阻擾與反對”。¹⁹同年9月，台灣當局行政

部門要求各主管部門“提出功能性較大的國際組織作為加入的優先目標”。²⁰ 綜合以上兩個政策細節，可以判斷，早在台灣地區申請參加WHO/WHA前，迴避“國家”名號而改採功能性名稱的觀念就已經開始影響台灣地區行政部門的決策。

1997年3月31日，台灣地區“外交部長”蔣孝嚴致函WHO幹事長中島宏，提出以“中華民國(台灣)”的名義成為WHO/WHA觀察員的意願，蔣氏函件並未提及中華人民共和國代表權的問題，已經透露出將“兩體”策略從紙面的政策討論付諸實踐的趨勢，也體現了台灣當局前文所述的政策考量。此後，直到2001年，台灣當局均以“中華民國(台灣)”名義，申請以“觀察員”(observer)身份參與WHO/WHA相關活動，而並不觸及中華人民共和國地位的阿問題，“兩岸”的概念隱然出現在台灣地區參與WHO/WHA的策略中。但是，由於“中華民國”的“國家”名號仍然出現在台灣地區的申請文件中，因而“兩體”策略運用得並不充分。

2002年，台灣當局放棄“中華民國”的名號，而徑直以“台灣”為名申請成為WHO/WHA的觀察員，將其“兩體”策略首次明晰地展現在世人面前。但是，“台灣”是一個地理性和政治性的符號，而功能性則偏弱，因而2002年台灣當局以“台灣”為名申請成為WHO/WHA的觀察員，雖然運用了“兩體”策略，但也觸及了“兩體”策略的界限，即試圖賦予宏觀層面的“兩體”以微觀意義，從而實現以微觀搏宏觀、以WHO/WHA觀察員彰顯“台灣”“主體性”地位的目的。

2003年，台灣當局仿照“捕魚實體”(Fishing Entity)一詞，創造出“衛生實體”(health authority，或譯為“衛生當局”)的概念，以此作為成為WHO/WHA觀察員的名稱。與“中華民國(台灣)”、“台灣”相比，“衛生實體”是一個完全屬於微觀層面的功能性概念，至少在字面上讀不出任何政治性的意涵，可以說比較清晰地體現了台灣當局主體選擇策略向“兩體”策略的轉向。但是，“衛生實體”在WHO/WHA的章程中並無依據，純係台灣當局的創造，因而台灣當局在意圖繞過“兩體”策略的政治性界限的同時，卻遭遇了“兩體”策略的法理性界限。“衛生實體”的這一缺陷，也為大陸方面所捕捉。同年舉行的世界衛生大會上，中國衛生部長張文康指出：“(台灣當局)發明了一個所謂‘衛生實體’的新名堂，……，世界衛生組織是主權國家參加的聯合國機構，不是甚麼‘實體’組成的機構”，進而否定台灣當局“衛生實

體”名號。

2004年至2006年，台灣當局再次祭出“台灣”名號，重拾2002年所採用的“兩體”策略，也未獲成功。2007年，台灣當局以島內政治為考量基準，在陳水扁任期即將屆滿時，不顧國際政治基礎和法理基礎，而提出以“台灣”名義成為WHO/WHA正式成員的申請，不僅觸碰了“兩體”策略的法理性界限，而且已經接近於突破“兩體”策略的政治性界限。美國、加拿大及歐盟等原本支持台灣地區成為WHO/WHA觀察員的國家，對此亦投反對票。

2008年WHO/WHA恰逢台灣地區“政黨輪替”的過渡期，4月17日，仍由民進黨主導的台灣當局致函WHO/WHA秘書處，延續2007年例，提出成為正式會員的申請，另外又於世界衛生大會會議期間策動“邦交國”提出“邀請台灣成為世界衛生大會觀察員”的提案。²¹ 根據台灣地區“外交部長”黃志芳的表態，正式成員申請和觀察員提案並舉，保持了政策的延續性和彈性，表明台灣當局瞭解成為WHO/WHA正式成員的困難，以及先成為觀察員的意願。“兩案並舉”在一定程度上表明了台灣當局“兩體”策略的回歸與折衷。

2009年1月，世界衛生組織致函台灣當局衛生部門，要求台灣當局推薦一名“台北的聯繫窗口”(Contact Point in Taipei)，採取“台北”而不是“中華民國(台灣)”和“台灣”的名號指稱台灣地區，獲得台灣當局認可。同年4月28日，WHO/WHA幹事長陳馮富珍又致函台灣當局衛生部門負責人葉金川，邀請台灣當局衛生部門以“中華台北”(Chinese Taipei)的名義與觀察員身份出席世界衛生大會，也獲得台灣當局的認可。自此，台灣當局的“兩體”策略在合適的主體符號下終於奏效。

綜觀“兩體”策略在台灣地區參與WHO/WHA上的實踐，“兩體”策略的本質是通過名稱符號的甄選與使用，不斷試探和尋找兩岸的最大公約數和平衡點，而“兩體”策略得以奏效的關鍵，也在於通過合適的名稱符號，借助“兩岸”的外殼，使台灣地區參加國際組織時，總有一絲與“一個中國”的關聯，從而減低大陸的反感與抵制，在一定程度上化解不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎。

三、議題策略：從“權力”到“權利”

在兩岸有關台灣地區參加國際組織的互動中，

“主權爭議”是一個核心議題。議題策略所對應的是台灣地區參加國際組織的理由問題。以甚麼理由參加國際組織，關係到台灣當局參加國際組織訴求的“正當性”基礎、島內民眾和國際社會支持與認同的程度，以及在對抗中國大陸方面的文宣資源。尤其是中國大陸頻頻使用主權話語強化不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎時，採取適切的議題策略，對於台灣地區參加國際組織而言，有着戰略和策略上的雙重意義。儘管台灣當局在應對中國大陸主權話語時，亦不時以防止台灣被“矮化”等帶有“主權”色彩的話語加以回應²²，但這些話語毋寧是一種政治表態，策略上的意義並不明顯。在議題選擇上，台灣當局已經形成了一套借助台灣民意、化“權力話語”為“權利訴求”的策略，挾台灣兩千三百萬人民之意願，並透過中國大陸“寄希望於台灣人民”的主張，試圖為台灣地區參加國際組織背書。

（一）“權利”策略的理論意涵

主權是兩岸有關台灣地區參加國際組織中的一個“結”。中國大陸在應對台灣地區參加國際組織的訴求時，最經常使用的就是以主權為核心的“權力話語”，其構成一個層層遞進的三段論闡述：其一，政府間的國際組織只能由主權國家參加；其二，台灣地區不是“主權國家”；其三，台灣地區無權參加只能由主權國家參加的政府間國際組織。中國大陸所持的主權話語，既是“一個中國三段論”這一政治決斷的產物²³，也有着深厚的國際政治基礎和法理基礎，因而與不對稱博弈的基本結構和客觀事實是相貼合的。以主權話語封鎖台灣地區參加國際組織，是中國大陸應對台灣地區參加國際組織的基本策略，也是一條不可動搖的底線。台灣當局雖然不時有應對之聲，但大多並不具有實質意義。況且，在不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎難以動搖的前提下，台灣地區事實上無法通過對抗中國大陸“主權話語”的方式獲得突破。在此情況下，繞開主權話語，圍繞“權利”構建參加國際組織的新議題，將台灣地區參加國際組織的活動從“彰顯國家的主權”變為“主張人民的權利”，成為台灣地區在參加國際組織的議題策略上的必然選擇。

事實上，“權利”策略仍然是台灣當局在島內重構“主權認同”的產物之一，因而天然地具有“主權”的內核。1949年國民黨退居台灣後，長期堅持對“全中國”的“法統”，延續其在大陸所產生的民意機關，形成所謂“萬年民代”的局面。由於長期不改

選“中央”民意代表，台灣當局在島內實際上並沒有足夠的“正當性”基礎。不過，當時台灣當局獲得“主權認同”的方式並不是依賴於島內民眾的認同，而更多的是通過獲得“外部有權者的承認”，以營造其“外部正當性”。台灣當局佔據聯合國席位、拉住美國、日本等主要國家的“外交關係”，試圖證明其獲得國際上“有權者”承認的“事實”。然而，隨著中美關係正常化、中華人民共和國恢復聯合國合法席位、“台美斷交”等一系列重大事件的發生，台灣當局已經無法從島外“有權者”那裏汲取足夠的“正當性”，只能將“正當性”來源轉向島內。這種趨勢在1990年開始的“憲政改革”後變得更加明顯，台灣當局通過“憲政改革”建構“內部正當性”，即便是“面臨中國統一壓力的憲政危機與對外代表性強化”時，也是通過放開“中央”民意代表選舉、加強台灣地區領導人權威、精簡台灣省級兼建制來樹立一個“台灣主權象徵”。²⁴在“台獨”理論看來，這一過程是台灣當局將“正當性”從“有權者”向“主權者”轉變的過程，標誌着台灣當局將其“正當性”（或曰“法統”），已經從“全中國”轉移到了“台灣”。1996年第一次直選台灣地區領導人，被認為是“內部正當性”最為直接的例證。

從“內部”獲證“正當性”的台灣當局，開始從“權利”的角度謀求在國際組織的存在。1994年4月，台灣地區“外交部”發表《中華民國參與聯合國說帖》，並以“中華民國政府及人民參與聯合國及國際活動之基本權利”為該說帖之副標題，將“權利”策略引入參加國際組織的活動中。在該說帖中，台灣當局提出“推動參與聯合國案系基於下列三項原則及認知”：“繼續追求中國未來的統一；不挑戰中共在聯合國的席位及接受兩岸分裂分治之現實，尋求台灣地區二千一百萬人民基本權利在聯合國中獲得合法之維護，並得有適切之代表，此舉與中國之主權爭議無涉”。²⁵1996年7月，台灣地區“外交部”再次提出《重新檢視一九七一年聯合國二七五八號決議——在台灣的中華民國政府及人民參與聯合國及其他國際組織之基本權利》的說帖，主張兩岸以“平行代表權”模式同為聯合國“會員國”，並再次重申“不挑戰中共在聯合國的既有之席位”、“參與聯合國係在尋求台灣地區二千一百三十萬人民之權利在聯合國內有適當之代表，其目的並非尋求代表全中國”。²⁶這兩份說帖比較清晰地表達了台灣當局運用“權利”策略參加包括聯合國在內的國際組織的意圖，即借助“內部正當性”的強化，將主權話語轉化為權利策略，將參

加聯合國等國際組織的意義從“彰顯主權”向“主張權利”轉變，意欲再次實現其“外部正當性”。當然，這一“外部正當性”不再是1970年代之前“中華民國”對於“全中國”的“外部正當性”，而僅僅是“台灣”的“外部正當性”。

以兩份說帖為標誌，台灣地區參加國際組織的“權利”策略得以確立。“權利”策略包括以下兩個方面的內容：第一，台灣地區參加國際組織並不歸因於“主權”的行使，而是歸因於台灣人民權利的實現；第二，台灣地區參加國際組織僅僅是台灣人民權利實現的過程，與中國大陸在國際組織的地位無關。由是觀之，“權利”策略對於台灣地區參加國際組織而言，至少可以產生以下兩個方面的效應。第一，台灣地區參加國際組織並不需要論證台灣地區是否具備“主權”的要素，即便在無法證成台灣地區“主權”要素的情況下，台灣當局仍可挾“民意”而借助“權利”話語提出參加國際組織的主張，“民意”的產生與滙聚因而替代“主權”的論證成為台灣地區參加國際組織的關鍵要素。民進黨當局在2007年開始鼓動的“入聯公投”，就是為“入聯”滙聚和獲取台灣人民參加聯合國的“民意”的過程。同時，台灣當局借助“權利”策略中的“權利”表達，以期徵得主要國家的“同情”，從而化解不對稱博弈的國際政治基礎。第二，按照“權利”策略的說詞，台灣地區參加國際組織並不意味着與中國大陸爭奪“代表權”，而是“使台灣人民的權利在國際組織有着適合的代表”，從而可以在一定程度上削弱中國大陸以主權話語封鎖台灣地區參加國際組織策略的強度。由於中國大陸在對方方針上一直有着“寄希望於台灣人民”的主張，對於台灣當局所採取的“權利”策略，中國大陸亦因而必須給予正面回應。如胡錦濤在“12·31講話”中專門提出“我們瞭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”²⁷，表明了中國大陸亦須重視台灣人民參加國際組織的權利，而不能概以“主權”封鎖之，體現了“權利”策略確可通過“寄希望於台灣人民”的方針，影響中國大陸在應對台灣地區參加國際組織問題上的決策。

（二）議題策略效果的實證分析

如果說台灣地區參加聯合國的活動，是“權利”策略的緣起，那麼，在台灣地區參加WHO/WHA的問題上，“權利”策略得到了淋漓盡致地體現，成為驗證“權利”策略之運用與效果的最佳案例。對於這一過程的觀察，本文擬從兩個方面着手：第一，考察

台灣當局運用“權利”策略之時機和表達台灣人民“民意”之方式；第二，觀察中國大陸因應台灣當局“權利”策略的舉措，意圖借助以上兩個方面的分析，證明本文對於“權利”策略及其效果的觀點。

台灣當局在參加WHO/WHA的問題上，一般結合階段性公共衛生突發事件，借助“健康權利”或者“健康福祉”等具體的權利表述，運用“權利”策略，而不類在申請“入聯”時所提出的相當抽象的“權利”表述。台灣地區“外交部”2002年5月在一份名為《我國推動參與世界衛生組織(WHO)案說帖》中提出，1998年台灣地區爆發腸病毒，導致180萬人受到感染，400人送醫急救治療，其中80人死亡，而“重大損失”的原因之一就是“(台灣)被排除在世界衛生組織之外，無法即時取得重要的資訊、技術，以及關鍵醫療”。²⁸2002年下半年發生“非典”(SARS)疫情後，台灣當局又將未能獲得國際社會指導和產生重大損失的原因歸咎於“中國阻擾遷遲了六周”²⁹，並不失時機地以“防治SARS”為由，通過台灣地區的“邦交國”提出參加WHO/WHA的提案。2006年，台灣地區“外交部”負責人在向台灣地區立法部門提交的“外交施政報告”中，又以“日益升高之禽流感威脅”為由，提出“全面常態化參與世界衛生組織相關機制及會議”的主張。³⁰

除此以外，台灣地區還善用各類民意聚合方式，將參加WHO/WHA上升為台灣地區的“主流民意”，進而借“主流民意”的表達，為其加入WHO/WHA背書。2007年5月14日，時任台灣地區“外交部長”的黃志芳在“說明今年推動以台灣名義申請加入WHO案記者會”時，提出了台灣地區申請成為世界衛生組織會員的四點主要因素，其中第四點包括兩個部分：其一，根據民調，台灣地區有九成四的民眾支持該提案；其二，台灣地區立法部門不分朝野一致通過決議案，支持申請成為世界衛生組織正式會員。³¹兩個部分實際上對應了兩層民意表達機制：其一為台灣地區民眾之態度，試圖以“九成四”的高支持率表明台灣地區申請參加WHO/WHA已經獲得絕大多數台灣民眾的支持；其二為民意代表機關之態度，試圖以台灣地區之惟一民意代表機關的“決議”，表明台灣地區已經在此問題上達成“朝野共識”。以上兩點，意在說明台灣地區已經形成了參加WHO/WHA的主流民意，無論是WHO/WHA、國際社會還是中國大陸，亦不可忽視台灣地區的“主流民意”。台灣地區“外交部”在事後向台灣地區立法部門提交的一份報告中，更是將“凝聚全民意志”、“順

應民意”等排在此次申請WHO“正式成員”之“正面意義”的首位。³²

中國大陸方面在2002年前仍採取“一個中國”原則，用主權話語封鎖台灣地區參加WHO/WHA的申請，但在面對“權利”策略時，也採取了應對性的表述。中國常駐聯合國代表王英凡在2001年7月2日致聯合國秘書長的一封信件集中表現了中國大陸在此階段的應對策略。該信件的主旨仍是重申不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎，運用主權話語的三段論闡述，否定台灣地區參加WHO/WHA的資格。但在傳統的主權話語下，提出“中華人民共和國在聯合國系統及其所有專門機構，包括世界衛生組織之中自然代表包括台灣同胞在內的全體中國人民”這一表述，用“台灣同胞屬於中國人民”的公式，消解台灣地區的“權利”策略。但是，“台灣同胞屬於中國人民”這一公式在政策面和實踐面上仍然存在着誤差，中國大陸對此亦有體認。³³ 2003年，中國大陸為應對“非典”所需，同意世界衛生組織派員赴台，實際上已經對2001年函件的某些觀點進行了變通，至少在技術層面上承認世界衛生組織確有派員赴台之必要，而不能以“台灣同胞屬於中國人民”為由迴避台灣民眾的“健康權利”問題，也表達了中國大陸正視台灣地區民眾“健康福祉”的觀點和態度。

儘管在“非典”後，中國大陸不再用主權話語應對台灣地區的“權利”策略，但是，仍然嚴格區分台灣民眾“健康權利”、“健康福祉”與政治問題的界限，以對台灣地區的“權利”策略“去政治化”，消解“權利”策略所產生的效應。在此方面最具代表性的文件，是2003年8月7日中國常駐聯合國代表王光亞致聯合國秘書長的函件。在該函件中，中國大陸明確表達了上述兩層意思：其一，提出“台灣人民是我們的骨肉同胞，沒有誰比我們更關心他們的健康安全”，表達了對台灣人民“健康權利”的關心與尊重，以正面回應台灣地區“權利”策略；其二，指出“台灣當局指使極少數國家，借SARS作政治文章，完全是別有圖”，從而點明台灣地區的“權利”策略在本質上仍是一項政治性策略，“既不道德，也不明智”，表達了中國大陸要求對台灣民眾的“健康權利”作“去政治化”處理的主張。³⁴

2005年後，中國大陸在“寄希望於台灣人民”的方針指導下，客觀認識台灣地區的民意，並對台灣民眾參加WHO/WHA的主流民意作出了正面地回應。當年5月“胡宋會”所發佈的新聞公報，從順應台灣民意的角度，正面論述了對於台灣地區參加國際組織的

觀點，而且專門提出“優先討論參與世界衛生組織活動的問題”。³⁵ 2009年3月，溫家寶在“兩會”例行新聞發佈會上表示，對於台灣地區參加涉及台灣同胞利益的國際組織，中國大陸願意通過協商作出合情合理的安排，也專門提到了“世界衛生組織”。³⁶ 中國大陸領導人的表態，即表明了中國大陸政策指針的變化。事實上，“權利”策略的運用，也給了中國大陸為台灣地區參加WHO/WHA鬆綁的契機。2009年1月，台灣地區被接納參與《國際衛生條例》的運作後，國台辦就將其理解為中國大陸“在解決台灣同胞關心的衛生健康問題上”“誠心誠意”的表現。

綜合以上有關台灣地區運用“權利”策略以及中國大陸回應的基本情況，可以發現，“權利”策略的運用，其本質乃是徹底改變不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎的策略。在“權利”策略中，台灣當局並不是改變國際政治基礎和法理基礎，而是採取了釜底抽薪的辦法，將構成該兩項基礎的“主權”要素抽去，而換做更加符合台灣地區實際情況和更能為國際社會所接受的“權利”要素，進而借助“人權”、“人道”等具有普遍意義的價值，強化其參加國際組織的基礎。同時，借助中國大陸“寄希望於台灣人民”的方針，“權利”策略倒逼中國大陸改變運用主權話語封鎖台灣地區參加國際空間的傳統策略，而中國大陸在面對“權利”策略時，也只能作出肯定性的回應，而無法加以直接地反駁，甚至在一定程度上也要借助“權利”話語。從此意義而言，不得不承認“權利”策略在台灣地區參加國際組織的議題操作上，的確可以收到一定的預期效果。

四、行為策略：從“加入”到“參與”

由於不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎，台灣地區並無法具有“正式成員”的身份。行為策略所對應的是台灣當局如何在無法成為“正式成員”的情況下參加國際組織活動的問題。儘管台灣當局也曾謀求成為特定國際組織的正式成員，但這些舉措更多的是一種態度和“決心”的宣示，難說是理性的政治決斷。在以正式成員身份“加入”國際組織較為困難的情況下，台灣當局在實踐面上更加傾向於利用國際組織憲章和重要公約的規定，試圖通過選擇合適的身份，實質性地“參與”到國際組織的運作中，至少爭取在國際社會的曝光機會，以體現其在國際社會的“存在”。³⁷

（一）“參與”策略的理論意涵

國際組織是西方主權國家體系的產物。從原初意義上而言，國際組織存在的目的是主權國家透過國際組織的規則或決策程序，以保障或爭取更多的國家利益。³⁸ 但現代國家之所以積極加入國際空間，並參與國際組織，除了為爭取國家利益外，也在藉此確定其主權的完整性。³⁹ 尤其以非西方體系中的主權國家為代表，如新興民族獨立國家等。對於兩岸而言，爭取外部有權者的承認，成為證成“正當性”的共同策略。不獨台灣當局在現時狀況下是如此，1971年前的中國大陸亦是如此。參加國際組織，對於兩岸而言，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於雙方在法理名號上的認知。⁴⁰ 在此意義上，中國大陸在台灣地區參加國際組織上更加在意的問題，也並不是台灣地區參加國際組織後對中國大陸現實利益的影響，而是台灣地區的參加行為是否會產生對“台灣”“國際承認”的效果。而台灣地區所關注者，也更多在於台灣地區能否通過成為國際組織的“正式成員”，以彰顯其“主權”，以及外部有權者的“認可”。由於中國大陸在認識論上將台灣地區參加國際組織與“台灣”的“國際承認”結合起來，因而借助不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎，不遺餘力地消解台灣地區成為國際組織“正式成員”的可能性。因此，台灣當局雖然堅持以成為“正式成員”為目標，但也採取了將目標進行階段化分解的策略，即先謀求“參與”國際組織，以實質性參與到國際組織的活動中，進而以量變累積質變、以時間換取空間，待機會合適時即實現成為“正式成員”的目的。

“參與”策略中的“參與”，是指不以“正式成員”身份，而以其他身份或者方式參加國際組織相關活動。其中，所謂“其他身份”，是指“觀察員”、“副會員”等不是正式成員、不具有正式成員才能享有的完整權利，但也能行使一部分權利的身份。“其他身份”並不同於“兩體”策略中所言的“主體名號”，如“中華台北”、“單獨關稅區”、“捕魚實體”等，後者已經是“正式成員”。而“參與”策略中所言及的“方式”，是指技術合作、參加會議、信息交換與共享等方式，這些方式雖然並不能為台灣地區賦予特定的身份符號，但可以使其實質性地參加到國際組織的各類活動中。

“參與”策略並不直接謀求成為國際組織的“正式成員”，對於台灣地區而言，有着“自我降格”的意涵，因而體現了台灣當局“務實外交”的政策。1950年代至1980年代中期之前，以“一個中國”原則為基

礎，台灣當局在“外交”上採取“漢賊不兩立”的政策，亦即斷絕所有與中華人民共和國建交的國家、退出所有接納中華人民共和國為正式成員的國際組織。

“漢賊不兩立”政策切合了不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎，造成台灣地區幾乎全面退出“國際空間”的局面。對於“漢賊不兩立”的政策，台灣學者一般給予相當負面的評價，認為“漢賊不兩立”實際上是使得台灣更加孤立的一種政策，“裹住了台灣的手腳、窒息台灣的活力”。⁴¹ 1980年代中期後，台灣當局逐漸改行“彈性外交”的政策，在李登輝時代又將“彈性外交”政策升格為“務實外交”政策。在參加國際組織的問題上，“務實外交”政策提出“採取彈性作法，以謀求實質參與”的觀點⁴²，為“參與”策略的釋出提供了政策基礎。其後，台灣當局雖然在具體舉措上有所變化，但在基本思路上仍然延續着李登輝時期的觀點，“參與”策略因而能夠在台灣地區獲得持續的政策動力與支撐。

“參與”策略在一定程度上繞開了不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎，因而也能獲得比“加入”策略更多的國際支持。第一，一些國際組織在設置“觀察員”和“副會員”的目的，部分地在於為特定主體提供參加國際組織活動的機會，因而台灣地區若以“觀察員”、“副會員”參與國際組織活動，在一些國家看來並不會造成承認台灣地區“主權”的效果。第二，技術合作、參加會議、信息交換與共享等大多是技術性活動，而較少具有政治性的意涵，有些國家也可以以“技術性”為由來規避有關主權的議題。第三，支持台灣地區“參與”國際組織的風險，顯然要小於支持其“加入”的風險，也不必涉及過多的國際法問題和敏感的“主權”問題，因而也為部分國家所能夠接受。第四，“參與”策略在具體運用上，常常與“權利”策略並用，以“權利訴求”為台灣地區“參與”國際組織背書，也更加強化“參與”策略在此方面的效果。由於不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎主要在於限制台灣地區成為國際組織的“正式成員”，而對於台灣地區參與國際組織活動在拘束力尚弱，因而為台灣地區運用“參與”策略提供了實踐環境。

當然，“參與”策略的運用，須得一定的法理基礎，亦即台灣當局所選定的國際組織必須在其憲章或者重要公約中，規定有“觀察員”、“副會員”及非正式會員參與活動的規範依據。從此意義上而言，如果沒有相應的規範依據，“參與”策略並無用武之地。但是，由於台灣當局可以借助其在國際上的支持

力量推動對國際組織憲章或者重要公約的修改，因此，法理上的限制並不構成對台灣當局運用“參與”策略的實質性阻礙因素。

對於台灣地區“參與”國際組織活動的主張，中國大陸方面在 2000 年前較少給予正面回應，而是借助不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎對之加以封鎖。2000 年 1 月，時任國務院副總理的錢其琛提出兩岸可談的五項議題，其中包括“談台灣在國際上與其身份相適應的經濟、文化、社會活動空間問題”。⁴³這一議題在兩年之後，又被作為“三個可以談”的內容之一，載入中共十六大報告，再三年後，又以“台灣地區在國際上與其地位相適應的活動空間”的擴大性表述出現在《反分裂國家法》第七條中。⁴⁴2005 年，“胡宋會”新聞公報又對台灣地區“參與”國際組織做出了正面肯定和回應。“胡宋會”新聞公報的表態在胡錦濤“12·31”講話中獲得了進一步的肯定和說明，尤其是“12·31”講話明確提出“作出合情合理安排”的表述，更加明確了對於台灣地區以合適身份和方式“參與”國際組織的肯定態度。借着中國大陸對於台灣地區“參與”國際組織的包容態度，“參與”策略在台灣地區參加國際組織的問題上，有着較大的適用空間。

(二) 行為策略效果的實證分析

在台灣地區參加WHO/WHA的提案中，除 1997 年使用了“attend”(“加入”)⁴⁵，2007 年使用了“membership application in”(“成為會員”)外，均使用了“participate in”(“參與”)的表述⁴⁶，表明“參與”是台灣地區參加WHO/WHA的主導性行為策略。以“觀察員”身份參加世界衛生大會，並被納入《國際衛生條例》框架，因而也是台灣地區以“參與”為主軸的行為策略的標誌性案例。對於本案例及其“參與”策略的驗證性分析，可以從以下三個方面展開：第一，觀察台灣當局在營造“參與”氛圍、創造“參與”條件、實施“參與”行為方面的各項具體措施；第二，比較分析主要國家對於“加入”和“參與”的態度差異，以此觀察“參與”策略消解不對稱博弈之國際政治基礎的效果；第三，觀察中國大陸對於“參與”策略的態度及其應對，分析“參與”策略在兩岸在台灣地區參加WHO/WHA問題上攻防的效果。

與“加入”是“主權”或“權利”的主張與訴求不同，“參與”常常是功能性的，亦即“參與”特定的國際組織，的確是為實現特定功能之需要，而非“主權”或者“權利”的伸張。如台灣地區衛生部門在通

報被納入《國際衛生條例》一事時，用了“正式加入全球疫情通報以及防治體系”的表述⁴⁷，而沒有使用“主權”和“權利”的相關話語，體現了“加入”與“參與”在邏輯起點上的不同。因此，台灣地區在WHO/WHA問題上運用“參與”策略的前提，是營造有利於“參與”策略的氛圍，論證台灣地區確為國際衛生體系之重要一環的態勢。為此，台灣地區提出國際衛生體系在台灣地區存在漏洞(gap)的觀點，論證台灣地區被納入國際衛生體系的必要性，從而為其運用“參與”策略提創造前提性條件。2002 年 5 月，台灣地區“外交部”發表說帖，認為 1998 年的腸病毒事件是“因被排除在世界衛生組織之外，無法即時取得重要的資訊、技術，以及關鍵醫藥，導致……重大損失”，提出了國際防疫體系在台灣地區存在着“漏洞”問題。⁴⁸在此份說帖和 2004 年 5 月發表的說帖中，台灣當局詳細說明了台灣地區在亞太及全球航運業的中樞地位，提出台灣島系國際交通樞紐和匯聚地，應當成為世界疾病防疫傳播體系的重要組成部分。⁴⁹2003 年“非典”爆發後，台灣當局又以防治“非典”為由，向WHO請求援助，並將WHO延後派遣專家赴台歸咎於台灣地區並未被納入國際防疫體系。2005 年《國際衛生條例》修正後，台灣當局再次提出“積極參與世界衛生組織所建立之全球傳染病防疫機制，以達到世界衛生組織李鐘郁幹事長所稱防疫‘無漏洞’(no gap)之目標”。⁵⁰由於台灣當局的上述觀點和言論大多結合了階段性公共衛生突發事件，因而對於WHO/WHA有着較強的說服力，中國大陸方面亦無法反駁，在一定程度上甚至需要給予正面的回應。

台灣當局運用“漏洞”的說詞為“參與”策略的運用提供了前提，但正如前文所言，“參與”策略之運用須得一定法理基礎，即WHO/WHA的憲章和重要公約具有容納台灣地區“參與”的規範依據。⁵¹WHO/WHA的憲章並未專門規定“觀察員”制度。儘管在實踐中有一些“觀察員”的慣例，但是，這些慣例並未成為規範意義上的制度，且針對對象或為具有特殊性的國家(如 1953 年的梵蒂岡和 1963 年的馬耳他騎士團)，或為形成中的國家(如 1974 年的巴勒斯坦解放組織)，或為國際組織(如國際紅十字會、國際紅十字會及紅新月會聯合會等)，顯然不適用於台灣地區。因此，修改WHO/WHA的憲章和其他重要公約，納入有利於台灣地區“參與”WHO/WHA的規範，是“參與”策略適用的條件。台灣當局深諳此理，除積極尋求通過慣例方式受邀成為“觀察員”外，也通過“邦

交國”和“友好國”推動有關國際公約的修改。在具體操作中，台灣當局所選擇的對象是《國際衛生條例》，並從2004年3月起，多次在修法工作組會議等場合，利用突發公共衛生事件的影響，極力推動該條例納入對台有利的表述。2005年5月，世界衛生大會修改《國際衛生條例》，在第3條第3項規定，“本條例的執行應以其廣泛適用以保護世界上所有人民不受疾病國際傳播之害的目標為指導”。台灣地區稱該款為“普世適用”條款，並認為“普世適用”條款可以作為台灣地區“參與”《國際衛生條例》以及國際衛生體系的初步法理基礎，試圖以“普世適用”消解不對稱博弈的法理基礎。

“漏洞”的營造以及“普世適用”條款的納入，為“參與”策略的運用提供了邏輯起點和法理基礎。借助階段性的突發公共衛生事件，台灣地區不僅開始“參與”WHO/WHA的活動，而且不斷深化“參與”程度，提升“參與”檔次，以“積跬步”的方式，最終成為WHO/WHA的“觀察員”。2003年“非典”期間，台灣當局以“防疫”為名，要求WHO/WHA派官員赴台指導。是年5月至7月，WHO/WHA共派出5名官員赴台瞭解情況。2003年6月，台灣地區更是派出衛生官員和專家參加在馬來西亞舉行的防止“非典”國際會議，以“非典”為契機，台灣地區開始與WHO/WHA進行接觸，並開始頻繁派出衛生官員和專家參與WHO/WHA的技術性活動。但是，台灣當局所要求的並不是“技術性參與”，而是“全面常態化參與世界衛生組織相關機制及會議”。⁵²為此，台灣當局於2006年1月，策動其“邦交國”向WHO/WHA提交促進台灣地區“有意義參與”的提案。2006年5月，台灣當局又要求WHO/WHA幹事長能夠安排其參與有關會議，並希望成為“全球疾病疫情警報與反應網絡”的正式成員。2006年5月14日，台灣當局更是在並未被納入《國際衛生條例》的情況下，自行宣佈提前實施《國際衛生條例》，自動履行該條例所規定的各項義務，試圖通過“提前實施”達到被納入《國際衛生條例》的“既成事實”，也在國際上為其“參與”策略製造輿論氛圍。同時，台灣地區衛生部門也主動向WHO/WHA通報有關台灣地區的衛生事件。如台灣地區衛生部門曾在2008年七次主動向WHO/WHA通報三聚氰胺的調查結果。⁵³這些舉動未見得獲得WHO/WHA的回應，但也為台灣當局“參與”WHO/WHA擴大了影響，積累了條件。2009年台灣地區以“觀察員”身份參加WHO/WHA，雖然在根本上是兩岸良性互動的產物，但在相當程度上也是台

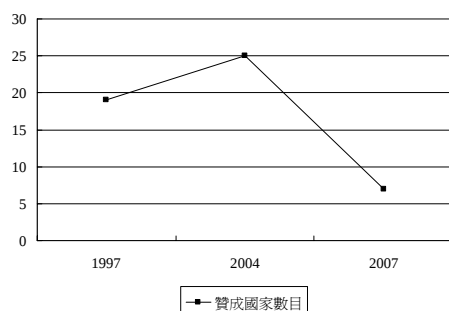
灣地區十餘年來不斷針對WHO/WHA進行滲透和積累的自然產物。

從國際範圍來看，“參與”策略的效果相當明顯。一些固於不對稱博弈之國際政治基礎和法理基礎而無法支持台灣地區“加入”WHO/WHA的國家，在“參與”策略的鼓動下，也繞開不對稱博弈的國際政治基礎和法理基礎，對台灣地區的“參與”訴求表達支持。美國、日本、加拿大和歐盟各國一般通過政府宣言、政府首腦講話、議會決議等方式，表達對於台灣地區“參與”WHO/WHA的支持。如美國雖堅持不支持台灣地區成為WHO/WHA正式成員的立場，但也表態支持台灣地區成為WHO/WHA的觀察員。美國國會在2001年正式以立法的形式，要求政府採取積極措施推動台灣地區成為WHO/WHA的“觀察員”，並多次延長該法的適用期限。2003年“非典”期間，美國衛生部門負責人多次表示，WHO/WHA應當將所有受到“非典”影響的國家和地區，包括台灣地區，納入WHO/WHA的相關計劃與活動。⁵⁴2004年5月，美國又在台灣地區成為WHO/WHA“觀察員”的提案中投下贊成票。⁵⁵2005年5月，美國支持在《國際衛生條例》中納入對台灣地區有利的“普世適用”表述。日本在2003年“非典”期間，以台灣地區在地理上與其接近為理由，提出“地方性之問題亦可能迅速蔓延而影響周邊地區，吾人不可能將世界之任何部分排除”，從而要求將台灣地區納入WHO/WHA。⁵⁶值得注意的是，對於台灣地區參加WHO/WHA的提案，美國、日本、加拿大和歐盟各國大多數情況下都作出了否定性的投票，但又多在投票的解釋性聲明中，支持台灣地區“有意義的參與”WHO/WHA的活動，體現出“參與”策略在爭取各主要國家的支持上，有着明顯的效果。除各主要國家外，“參與”策略對於其他國家也有着明顯的效果。下圖顯示了1997年、2004年和2007年WHO/WHA三次票決台灣地區參加WHO/WHA提案的贊成國家數的變化情況，可以發現，在1997年和2004年投票支持“觀察員”案的數量，明顯地多於2007年的“會員”案，這也從一個側面體現了“參與”策略在消解不對稱博弈之國際政治基礎上的效果。

由於一系列階段性公共衛生事件的影響，中國大陸面臨着國際社會要求將台灣地區納入國際衛生體系的壓力，因而也逐漸放開了台灣地區“參與”WHO/WHA活動的空間，凸顯了“參與”策略對於中國大陸的決策亦有一定效果。2003年“非典”期間，時任國務院副總理兼衛生部長的吳儀表示，中國政府

同意世界衛生組織派專家赴台瞭解情況，又同意台灣地區醫療專家出席馬來西亞舉行的國際會議，表現出中國大陸放開台灣地區“技術性參與”空間的因應策略。2004年5月，時任衛生部副部長的高強在世界衛生大會上提出台灣地區“參與”世界衛生組織活動的四項基本主張，表明了中國大陸對於台灣地區“參與”策略的態度⁵⁷：其一，台灣地區只能在“一個中國”的框架內，在中國大陸政府同意的情況下“參與”WHO/WHA的活動；其二，即便如此，台灣地區也只能“技術性參與”WHO/WHA的活動。2005年4月13日，國台辦發言人透露，中國大陸將與世界衛生組織秘書處協商，研究台灣地區“技術性參與”WHO/WHA活動的具體辦法。⁵⁸同時，中國大陸也向台灣地區通報一些大陸方面的疾病疫情，如2005年大陸有關方面向台灣的有關方面通報了安徽省發生的流腦疫情。⁵⁹中國大陸的容納與推動台灣地區“技術性參與”WHO/WHA活動，一方面是基於兩岸攻防上爭取主動的考量，另一方面，也表明“參與”策略的確起到了一定的效果。

圖1 票決台灣地區參加WHO/WHA提案的贊成國家數目變化圖



值得一提的是，中國大陸的主動措施逼出了台灣當局對於“參與”策略本質的自白。2007年6月15日，台灣地區“外交部”發表說帖，提出“絕不接受世界衛生組織獎台灣實施國際衛生條例納入中國之下”，“在台灣任何有關國際衛生條例防疫措施之實施亦僅能由(台灣當局)相關部門執行”。⁶⁰台灣地區“外交部”的上述表態，表明“參與”策略仍是一個名為“功能性”、實為“政治性”的策略。

五、總結

通過以上對於台灣地區參加WHO/WHA案例的

分析，本文提出的“兩體”策略、“權利”策略和“參與”策略及其各策略的實踐效果都獲得證成，以不對稱博弈為理論背景的策略定位研究範式也獲得了證成。從策略定位研究範式觀察，台灣地區運用各種策略參加國際組織的具體樣態雖然有所不同，但總體的路徑是相同的：第一，將具有高度敏感性的政治語言轉換成敏感度較低的法律語言或技術語言；第二，借助具有替代性的法律語言或技術語言繞開不對稱博弈的國際政治基礎與法理基礎；第三，在中國大陸的政策空間和表述空間內，尋找與替代性的法律語言或技術語言共同之處，不斷積累和豐富其內涵，最終達到參加國際組織的目的。當然，台灣地區所運用的策略並不是純粹法律性或者技術性的，其仍然是在特定立場上所採取的具體措施和手段。策略定位範式並不是模糊具體措施和手段背後的政治決斷，相反，比較以“一個中國”原則為主要話語的立場定位範式，策略定位範式能夠更加準確和有針對性地發現台灣地區參加國際組織所運用的方法、手段及其所發表言論的實質，因而能夠為中國大陸提出因應對策提供理論上的支撐。

最後，本文提出因應“兩體”策略、“權利”策略和“參與”策略的基本思路：第一，正確認識台灣地區借助國際組織的憲章或重要公約的規範申請參加國際組織中的現象，改變一概以立場否定之的政策，而在國際組織憲章或重要公約中尋找合適的反制依據，對於確無反制依據的，根據台灣地區的現實需求和國際社會的認可程度適當開放其以合適名義參加國際組織活動的空間，以“疏”而非“堵”的辦法應對“兩體”策略；第二，利用在國際社會的話語優勢和組織資源，主動維護台灣民眾的各項權利與福祉，尊重台灣民眾的正當權利訴求，防止因政治原因客觀上妨礙台灣民眾權利實現的情況出現，消解“權利”策略的社會基礎；第三，對於台灣地區以合適名義已經參加的國際組織，應當更加注重於如何在“兩岸共處一個國際組織”的情況下，維護國家統一與主權，保障國際組織功能實現，防止“參與”策略效果的進一步累積。當然，以上觀點僅僅是一些基本的思路，至於更加深刻地闡述和論證，本文已經無法承載，只有留待後文論述。

[本文系國家社科基金青年項目“兩岸政治關係定位與台灣地區參與國際空間問題研究”(10CZZ034)的階段性成果。]

註釋：

- ¹ 需要界定的是，本文所稱“國際組織”，均指只能由主權國家加入的政府間國際組織，而不包括可以由非主權國家和非政府組織加入的非政府間國際組織。根據 WHO 組織法，WHO 為聯合國專門機構，因而其成員國需為聯合國成員國，因此，WHO 為一只由主權國家加入的政府間國際組織。
- ² 張啓雄、鄭家慶：《中華民國(台灣)參與 WHO/WHA 會籍的“國際名分”認定》，載於《近代史研究所集刊》，第 66 期，2009 年。
- ³ 初國華：《不對稱權力結構下的兩岸談判：辜汪會談個案分析》，台北：台灣政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，2007 年，第 62 頁。
- ⁴ 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》，載於《歐美研究》，第 40 卷第 2 期，2010 年。
- ⁵ [德]漢斯·波塞爾：《科學：甚麼是科學》，上海：上海三聯書店，2002 年，第 118-119 頁。
- ⁶ 陳隆志：《新世紀台灣的國際角色》，載於《新世紀智庫論壇》，第 10 期，2000 年；林文程：《我國參與國際組織的困境與對策》，載於《新世紀智庫論壇》，第 10 期，2000 年。
- ⁷ 同註 3，第 29 頁。
- ⁸ 同上註，第 13 頁。
- ⁹ 同註 4。
- ¹⁰ 語出蔣孝嚴在 1997 年歐洲議會上的演講。見邵宗海：《兩岸關係》，台北：五南圖書出版股份有限公司，2006 年，第 467 頁。
- ¹¹ 周葉中、祝捷：《兩岸關係的法學思考》，香港：香港社會科學出版社有限公司，2010 年，第 64-69 頁。
- ¹² 祝捷：《海峽兩岸和平協議研究》，香港：香港社會科學出版社有限公司，2010 年，第 95 頁。
- ¹³ 邵宗海：《兩岸關係》，台北：五南圖書出版股份有限公司，2006 年，第 351 頁。
- ¹⁴ 黃異：《國際法在國內法領域中的效力》，台北：元照出版社，2006 年，第 111 頁。
- ¹⁵ 同註 13，第 466 頁。
- ¹⁶ 同註 2。
- ¹⁷ 黃偉峰：《歐盟整合模式與兩岸主權爭議之解析》，載於《歐美研究》，第 31 卷第 1 期，2004 年。
- ¹⁸ 胡錦濤：《攜手推動兩岸關係和平發展 同心實現中華民族偉大復興——在紀念〈告台灣同胞書〉發表 30 週年座談會上的講話》，載於《人民日報》，2009 年 1 月 1 日，第 1 版。
- ¹⁹ 《重返世衛組織 可能性低》，載於《民生報》，1995 年 4 月 20 日，第 21 版。
- ²⁰ 傅依傑：《高孔廉：台北有較大彈性處理兩岸關係》，載於《聯合報》，1995 年 9 月 11 日，第 4 版。
- ²¹ 同註 4。
- ²² 如 2007 年 5 月 14 日，時任台灣地區“外交部長”的黃志芳對台灣地區申請成為 WHO/WHA 正式成員的原因進行了說明，多次提到防止台灣被“矮化”、成為“邊緣人”的話語。見註 4。
- ²³ 同註 12，第 34 頁。
- ²⁴ 葉俊榮：《憲法的上升與沉淪：六度修憲後的定位與走向》，載於《政大法學評論》，第 69 期，2002 年；周葉中、祝捷：《台灣地區“憲政改革”研究》，香港：香港社會科學出版社有限公司，2007 年，第 65-68 頁。
- ²⁵ 台灣地區“外交部”：《中華民國參與聯合國說帖——中華民國政府及人民參與聯合國及國際活動之基本權利》，1994 年 4 月。
- ²⁶ 台灣地區“外交部”：《重新檢視一九七一年聯合國二七五八號決議——在台灣之中華民國政府及人民參與聯合國及其他國際組織之基本權利》，1996 年 7 月。
- ²⁷ 同註 18。
- ²⁸ 台灣地區“外交部”：《我國推動參與世界衛生組織(WHO)案說帖》，2002 年 5 月。
- ²⁹ 同註 4。
- ³⁰ 台灣地區“立法院”：《外交部部長黃志芳報告外交施政並備詢》，載於台灣地區《立法院公報》，第 11 期，2006 年。

- 31 台灣地區“外交部”：《黃(志芳)部長說明我今年推動以台灣名義申請加入 WHO 案記者會》，2007 年 5 月 14 日。
- 32 台灣地區“立法院”：《外交部政務次長楊子葆及行政院衛生署主管副署長專題報告《二零零七年我國推動參加世界衛生組織(WHO)之經過、檢討與展望》，載於台灣地區《立法院公報》，第 50 期，2007 年。
- 33 2001 年王英凡函件全文，見註 4。
- 34 2003 年王光亞函件全文，見註 4。
- 35 《中國共產黨總書記胡錦濤與親民黨主席宋楚瑜會談公報》，載於中國台灣網：http://www.chinataiwan.org/wxzl/zhgzhwyw/200509/t20050903_199004.htm，2011 年 6 月 22 日。
- 36 《溫家寶：願意就台灣加入世界衛生組織進行協商》，載於搜狐新聞網：<http://news.sohu.com/20090313/n262779171.shtml>，2011 年 6 月 22 日。
- 37 同註 13，第 468 頁。
- 38 同註 2。
- 39 Nye, J. S. and J. D. Donahue (2000). *Governance in a Globalizing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. 79-80.
- 40 同註 2。
- 41 蕭全政：《政治民主化與台灣的對外政策》，載於《政治科學論叢》，第 7 期，1996 年。
- 42 林文程：《我國參與國際組織的困境與對策》，載於《新世紀智庫論壇》，第 10 期，2000 年。
- 43 《首都隆重紀念江主席對台重要講話發表五週年》，載於人民網：<http://www.people.com.cn/GB/channel1/10/20000705/130670.html>，2011 年 6 月 23 日。
- 44 在錢其琛的“五個可以談”和中共十六大報告中，台灣地區的“活動空間”被嚴格限定在經濟、文化和社會領域，而不包括政治領域。但《反分裂國家法》顯然取消了有關領域的限制，擴大了前兩者表述的範圍。對於前兩者的含義分析，見陳孔立：《台海觀察：台灣問題專家解讀“三個可以談”》，載於人民網：<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/18/20/20030107/902353.html>，2011 年 6 月 23 日。
- 45 1997 年提案標題的完整表述為“Inviting the Republic of China(Taiwan) to attend the World Health Assembly in the capacity of observer”，即“attend”(“加入”)的目的，仍為具有“觀察員之能力”，而非如 2007 年提案所要的“會員資格”(membership)。
- 46 葉金川：《行政院衛生署專案報告二零零九年參與世界衛生組織之規劃》，載於《社會福利及衛生環境委員會第七屆第三會期專案報告》，台北：台灣地區“立法院”，2009 年。
- 47 台灣地區“衛生署”：《WHO 來函同意將我納入〈國際衛生條例〉運作體系》，2009 年 1 月 22 日。
- 48 台灣地區“外交部”：《我國推動世界衛生組織(WHO)案說帖》，2002 年 5 月。
- 49 同上註及註 28。
- 50 台灣地區“外交部”：《外交部對第五十八屆世界衛生大會通過〈國際衛生條例〉修正條文暨決議之表示歡迎，並感謝相關國家之協助》，2005 年 5 月 23 日。
- 51 WHO 的憲章(constitution)在其官方中文網站上譯為“組織法”，但從其內容來看，屬於 WHO 的憲制性文件，因而本文將其譯為“憲章”。
- 52 同註 30。
- 53 同註 46。
- 54 台灣地區“立法院”：《邀請外交部次長高英茂及行政院衛生署李副署長龍騰專題報告“我國參加世界衛生組織(WHO)工作之檢討”》，台灣地區“立法院公報”2003 年第 36 期。
- 55 台灣地區“立法院”：《外交部政務次長高英茂專題報告“二零零四年我國參與世界衛生組織大會(WHA)之經過、檢討與展望”》，台灣地區“立法院公報”第 34 期。
- 56 同註 54。
- 57 關於高強提出的“四項基本主張”，參見《第 57 屆世界衛生大會第 8 次否決涉台提案》，載於新浪新聞網：<http://news.sina.com.cn/c/2004-05-18/07252556900s.shtml>，2011 年 7 月 3 日。

⁵⁸ 《國務院台辦新聞發佈會實錄》(2005 年 4 月 13 日)，載於國務院台灣事務辦公室網站：http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/201101/t20110106_1679242.htm，2011 年 7 月 3 日。

⁵⁹ 同上註。

⁶⁰ 台灣地區“外交部”：《外交部重申絕不接受“世界衛生組織”(WHO)將台灣實施“國際衛生條例 2005”(IHR2005)納入中國之下》，2007 年 6 月 15 日。幾乎與此同時，台灣地區“立法院”發表意見，“堅持以獨立地位參與國際衛生條例，絕對不接受世界衛生組織將台灣執行國際衛生條例納入中國，或經由中國轉介之安排”，見註 32。