

台灣參與國際間非政府組織策略

陳隆志*

民間智庫台灣新世紀文教基金會，接受行政院研究發展考核委員會（研考會）的委託，從事「台灣非政府組織國際參與策略」之研究。日前，經審查人評論後，現在正在進行最後修訂過程中。今日的論文報告，就是以此為基礎。

壹、引言

從九〇年代起，不論是聯合國及其周邊會議的政策討論，或是國際援助發展及人道救援領域，非政府組織（Non-Governmental Organizations）**在國際社會中的重要性日益提高。陳水扁總統在 2000 年 5 月 20 日的就職演說中，提出了台灣要「積極的參與各種非政府的國際組織，透過人道關懷、經貿合作與文化交流等各種方式，積極參與國際事務」的政策宣示。因此，如何協助我國非政府組織與國際接軌，並實踐政府的政策理念乃為本研究的探討重點。

* 本文作者陳隆志為台灣新世紀文教基金會董事長。

**所謂非政府組織（non-governmental organization, NGO）泛指相對於政府與企業部門以外的民間組織。社會學者顧忠華教授在探討全球化下的「公民社會」觀念時，同步使用「非政府組織」與「非營利組織」，強調兩者是在「公民權」大幅伸張的環境下崛起，擁有「公共性」、「自主性」的雙重特性。世界銀行則定義「非政府組織」是指公共或營利部門以外個人的集合，強調不以合法註冊為要件，因此包括具草根性質的「社區性組織」（community-based organizations, CBOs）中介組織（intermediary organizations）在內。國內外許多文獻或場合，我們也經常看到「非營利組織」（non-profit organizations, NPOs）、「公民社會組織」（civil-society organizations, CSOs）、「志願性組織」（voluntary organizations, VO）、「慈善組織」（philanthropic organizations）等名詞的出現。在不同的國際組織或場合，以及不同的國家或議題領域，非政府組織及其名詞適用，往往有不同的特殊政治文化背景意義指涉。但近幾年來，在學術界的研究帶領下，「非營利組織」一詞被廣泛使用，而確實也有愈來愈多的此一部門成員以「不以營利」（not-for-profit）為目的作為彰顯組織之特性。儘管如此，我們可以歸納出一個趨勢，那就是不論名詞指涉為何，相對於政府與市場部門之外的獨立自主運作，以及「透明化」（transparency）與「責信度」（accountability）的運作原則，是檢視組織是否非營利或非政府的兩大基準原則。

本項研究，分別以文獻檢閱以及訪談的方式，針對九〇年代非政府組織在國際社會發展的歷程，瞭解其形成環境背景、政府間組織的對應調整、以及新興發展趨勢。在國內的資料蒐集研究方面，我們選擇十八家有國際參與經驗並具代表性意義的非政府組織，以深度訪談方式瞭解個別組織之型態、運作方式與國際參與策略的特色等，並將其參與國際活動的目的與性質，概分為下列三類：

(一) 倡議型——如中國人權協會、勵馨社會福利事業基金會、台灣人權促進會、伊甸社會福利基金會、綠色公民行動聯盟、台灣醫界聯盟基金會。

(二) 服務型——羅慧夫顱顏基金會、中華民國知風草文教服務協會、財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會、台灣世界展望會、台灣路竹會。

(三) 其他類型——喜馬拉雅研究發展基金會、台灣亞洲基金會、中華民國紅十字會、國際同濟會、國際合作發展基金會、亞太公共事務論壇、國際扶輪第 3480 地區。

(這些選擇，受時間實際的限制，頗有顧此失彼之憾，希望以後有機會能就其他非政府組織作類似的研究瞭解。) 在訪談過程當中，我們發現他們所遭遇的各類問題，也瞭解他們對於如何改善國內非政府組織未來發展面向的觀察與建議；同時，我們也對其他一百家的非政府組織發出問卷調查，透過問卷的回收得知一般非政府組織對國際參與的認知及活動情形。再者，為了擴大資料的全面性，我們也到青輔會、外交部、教育部與內政部等四個中央主管機關進行訪談，有助於瞭解政府鼓勵國內非政府組織參與國際事務的政策與態度，政府如何提供相關的配套措施，建構與非政府組織的伙伴關係。最後，綜合提出台灣非政府組織部門在進行國際參與時的限制與優勢，包括個別組織面、部門整體和政府政策結構面的限制與挑戰，進而從非政府組織整

體部門本身的觀點，提出發展策略。

貳、研究發現

台灣的非政組織已開始透過不同的發展策略，參與各類的國際活動。特別是服務型組織在人道救援方面較為活躍，不過從事國際援助發展工作者仍為少數，至於參與國際倡議型活動方面，目前仍在起步階段，未來發展潛力甚大。本研究報告的發現，可歸納如下：

一、非政府組織在 1990 年代興起於國際

聯合國在 1990 年代起陸續舉行的世界性會議，造就了非政府組織開始參與國際社會議題設定、政策論辯主張的機會；而蘇聯瓦解、民主化運動在世界各地普遍興起後所造成的經濟與社會發展落差與動盪，加諸因天災人禍造成部分地區及國家的大規模災難，則提供了非政府組織參與國際援助發展與人道救援的機會，因而益加凸顯角色的重要性。非政府組織在援助發展與人道救援上所表現出的機動、彈性、創意、與效率，證明更能貼近在地民眾的問題與需求。

二、國際參與有「權」也要有「責」

在過去十餘年間，以聯合國為中心的國際社會，歷經非政府組織積極參與的衝擊，在體制及法規方面開始進行調整，代表國家的政府經常是政府間組織抗拒非政府組織發展最力的單位。隨著非政府組織的參與增多、分配資源的責任加重，國際社會對於非政府組織的正當性與責信度、能力評估等，開始有了更為嚴謹的檢視，要求非政府組織在主張有「權」參與國際事務後，更應有「責」。

三、政府與非政府組織建立伙伴關係

國際社會中原本以國家為主體成員，代表國家行使職權的政府在資金、資訊、計畫及行動能力掌握了更多的優勢。非政府組織國際角色的興起意味著其相對的重要性增加，而非取代政府在國際上的功能與角色。因此，雙方如何建構伙伴關係、增進互信基礎，成為一九九〇年代及二十一世紀國際上最主要的探討議題。

四、倡議型組織與服務型組織為國際參與活動的主角

由於倡議活動的發生多是以聯合國及其周邊或後續會議為主，非政府組織藉參與其中蒐集資訊、學習議題、發展策略、加強網絡連結、強化組織的宗旨與主張，活動形態基本上是事件（event）導向。在以援助發展及人道援助為主要內容的服務型活動方面，援助發展的活動是以常態、持續性的方式在各開發中國家與地區進行，主要的經費支持來源及合作對象仍是政府的援外機構（ODA），透過雙邊（兩國關係）及多邊（國際組織如世界銀行或OECD）架構進行。人道救援的活動是因應天災人禍的急難救助與復原，通常需在短時間內動員大量資源、人力投入，資金的來源除了政府或國際組織的援外經費外，民間捐輸也是大項來源。

五、國際組織肯定非政府組織的功能與貢獻

以聯合國為首的國際社會肯定非政府組織扮演了資訊傳播者、服務提供者以及公共政策形成推手的角色，認為其所擁有的彈性、創新、反映多元及地方聲音與需求等的特質，有助於國際決策的開放參與，也就是全球治理的形成；非政府組織也擔負了執行世界上超過百分之十五的援助發展經費的功能，在社會發展、醫療健康以及教育等領域，參與開發中國家的地方及社區

發展。非政府組織的參與，主要是在「質」，而不是「量」方面造成國際社會的變化。

六、不同規模的援助服務型組織有不同的運作特色

從台灣非政府組織的國際參與現狀分析，從事援助服務型的組織有組織規模極化發展的情形。小規模者如知風草協會、羅慧夫基金會、路竹會等，他們組織發展的意義是讓正在起步中的台灣非政府組織國際參與得以有許多不同的觸角伸出及運作模式的創新與嘗試，對於與受援國當地的接觸及互動有更多細緻的觀察及回應。而組織規模龐大者如慈濟基金會、世界展望會等，在歷次國際人道救援上能快速集結資源、運用既有網絡或人脈基礎，有效輸送服務，較小規模組織有更多的救援優勢，形成大者恆大的效應。這類型組織的國際活動，有助於提升台灣的國際能見度。

七、擁有國際網絡資源的組織有支援國內發展的功能

第三（其他）類型的組織，如喜瑪拉雅基金會、台灣亞洲基金會、同濟會、紅十字會、亞太公共事務論壇等組織，多是具有豐富國際網絡資源的機構，一方面扮演國際與國內間的「中介組織」角色，又扮演國內非政府部門的「支援性組織」角色，對於引進國際制度與觀念、代言部門需求，發揮了一定的功能。

八、台灣非政府組織的國際參與仍待加強

台灣非政府組織在國際倡議活動領域，相對落後於服務型態的組織，主要原因是對於國際議題發展的陌生、語言的隔閡以及組織相對的資源不足。造成這種現象的一大原因是，過去三十年來，台灣一直被排除在聯合國及其體系之外。但是，給予適當的協助發展，倡議型組織在國際參與有很大的發

展空間，尤其發展網絡關係的主、客觀條件更為成熟時，應善加利用發揮。

九、政府政策目標清楚、策略模糊、資源未有效利用

我國有清楚的鼓勵非政府組織國際參與的國家政策目標，但缺乏細部的政策規劃與橫向聯繫分工的機制，使現有的預算資源投入，成效打折。在制度面上，呈現的是政府對非政府組織的資源開放程度低、政策與分工規劃模糊不清、彼此信賴程度不足。

十、政府未能有效運用非政府組織的優勢

國際上非政府組織參與最多的援助發展及人道援助方面，我國政府僅在人道救援方面積極邀請非政府組織加入，在援助發展層面，不論是在制度設計或預算分配上，完全不見相關機制與功能的設計與發展。擬議中的援外法案，在理念與精神層面認同「民間參與」的重要性，但在實質的條文內容與後續配套措施方面，不見政府有詳細的研究與規劃。

十一、政府支援非政府組織的方式及重心應有所調整

對於倡議型組織的國際參與部分，政府和民間組織本身同時顯現對於國際議題發生的背景在深度及廣度上都嫌陌生，政府對於政策中優先倡議的議題，缺乏對於實際運作環境及我國非政府組織的能力，欠缺實際的瞭解。同時，在資源的分配上，對於國際會議的參與或舉辦，政府的思考重心仍是以傳統的學會、專業身份協會（如會計師、護理師）互益型聯誼組織（如獅子會）為主，對於公益及政策主張較強的非政府組織，較少整體性的策略思考。

十二、政府政策規劃應與非政府組織的能力與需求相互調和

政府在政策態度上重視非政府組織的援外功能，但是在政策資源上偏重

分配倡議團體的舞台（國際會議）。此外，在政策主張上，強調加入非政府組織參與聯合國相關活動的重要性，而忽略了目前我國多數非政府組織欠缺大型國際會議或活動參與經驗和意願的主觀事實，以及聯合國周邊活動較易受政治干擾的客觀事實。

十三、台灣非政府組織部門欠缺支援性組織與功能

台灣非政府組織在整體結構面上欠缺「支援性組織」的形成與出現，不利於國際參與的部門環境形成。政府部門在過去一年（2001）提供許多的預算與資源，舉辦了許多鼓勵非政府組織參與國際的活動與方案，計畫本身的成效尚待後續評估，但是透過這些活動與計畫，創造了非政府組織之間相互瞭解、擴大視野、進行對話的功能。同盟組織短期內仍不可能實現，但是小規模的群集（cluster）合作似乎已有開始實驗的條件。例如：羅慧夫基金會建議的醫療型態基金會之間小組成型與經驗交流；紅十字會及慈濟基金會目前同在進行救災手冊編製，雙方可能有某種程度的分工或合作機制。政府的政策誘因或是搭建平台的功能，將有助於這種小規模合作的加速形成。

十四、國際參與應與組織的宗旨及使命呼應配合

非政府組織對於自身參與國際活動的目的，和組織宗旨及使命能有愈清楚且合理的連結，則該組織參與國際活動的投入及執行成效就愈大。同樣，當組織本身對於計畫方案有清楚的評估程序及標準，則愈容易整理出方案執行的準則，建立組織本身的知識體系。這類型的組織較能因地因時制宜的推廣計畫及工作，並隨時作組織策略的調整與運用。

參、台灣非政府組織國際參與的策略建議

在互動頻繁的國際場域，如何維繫各國綿密的往來關係，僅依靠傳統的

國際交往模式，想要在既有僵化的意識形態與國家體制的制約下，有所作為，實有其侷限性。非國家成員（non-state actors）如跨國公司、宗教組織、人權與人道團體等，具備組織的特殊性與靈活性，在這多元的國際社會中，反倒比傳統的主權國家，更能夠開展跨國合作的活動。台灣非政府組織國際角色的興起，並不是用來取代政府在國際上的功能與角色，而是與政府形成伙伴關係，發展全民外交。當我們討論各非政府組織今後參與國際活動時，最重要者乃是先清楚界定我們的名稱，如此當是最有效擴大非政府組織共識的第一步。其次，需清楚認知現今國際社會的發展主流及我們可以參與發揮的領域。其他，也有很多具體的建議在此研究報告提出，以期拋磚引玉，集思廣益。

一、台灣正名

所謂名正則言順，當我們的非政府組織打算參與國際活動之前，首先應該把名稱界定清楚，究竟我們的名稱為何？長期以來，中國（中華人民共和國）一再地對外宣稱：台灣是中國的一部分，台灣是中國的內政問題。事實上，眾所皆知，台灣從未受到中國的統治，台灣人民也沒有向北京政府納過任何一毛的稅金，也沒有任何人替北京政府服過兵役。更何況，台灣縣市長、國會、總統都直接由台灣人民選出以後，台灣可謂是達到主權在民公民社會的要件。台灣是一個主權獨立的國家，在「台灣是台灣，中國是中國，一邊一國」的前提下，台灣有權參與任何國際組織，也有權與任何國家建立外交關係。因此，在實務上應以參與以聯合國為主的許多非政府組織作為切入點，避免名稱上涉及中華民國、中國、中華或 China 的字眼，一律以「台灣」（Taiwan）的名義參與國際活動，才能避免被誤認為中國所管轄的非政府組織。組織正名以後，有助於凝聚國人對於台灣名稱的認同及國家意識，才能奠定日後非政府組織進行外交活動時穩定的基礎。

二、順應國際主流價值

簡單而言，就是資訊策略的採行與運用，在知己知彼的情況下，做最有利的發展選擇。例如，在舉世開始以「公民社會」、「全球治理」等觀念取代民主一詞進行探討時，台灣在所謂新興民主國家(new democracies)中，不論是在政治、社會、經濟各領域都有相對均衡的發展，而自由開放程度與構成現代民主的三個部門—政府、企業、非政府組織—結構堪稱完整。因此，各項社會發展過程中的過渡轉型經驗，應能同時為西方及開發中國家所理解或接納。台灣如何掌握此一優勢，選擇我國最具發展潛力的議題領域 (issue area)，做為國際參與的主軸？基本上，可先從兩個方向著手：

- 1、蒐集並研析國際議題的發展源由和脈絡，做好知彼的工作。
- 2、建立台灣有關非政府組織發展的文獻紀錄，並在國際場合中推廣運用。

由於非政府組織研究目前成為國際社會新興顯學，其他相關比較性研究尚在起步探討階段。在今日世界強調「轉型的民主」(Transition to Democracy) 的大潮流下，台灣由戒嚴威權的統治體制轉型為一個民主、自由、重人權的國家之「台灣經驗」，是人類歷史的一大成就與資產。透過多元而富有活力的台灣非政府組織，將此寶貴的台灣經驗與國際社會分享再分享，一定會得到很多國家、政府及非政府組織的肯定與認同，對全體人類的向上提昇，將有無限的貢獻。

再者，在國際社會的主流價值，逐漸走向人道關懷與援助方向之際，台灣許多非政府組織如慈濟功德會、路竹會，甚至是台灣世界展望會等，以關懷世界的腳步走向各個角落，積極推動國際人道援助的工作，廣受國際人士的讚譽。但是，我們發現這些組織因缺乏橫面的整合與協調，往往使得一些援助內容重複，或者不適合受援國的實際需要，甚至受援國人民還誤將台

灣的援助資源當作是中國所提供的援助。由此可見，政府必須透過適當機制的建立，將這些來自於民間的資源，作一個有效的整合，讓民間與官方成為真正的伙伴，才能有效落實人道援助真正的意涵，協助台灣對外關係的拓展。

三、政府部門橫向分工協調機制的建立

儘管政府有明確的國家政策目標，但對於鼓勵非政府組織參與國際事務，卻欠缺細部的政策規劃以及政府部門間橫向聯絡的分工協調機制。為了因應未來國際性的議題發展，必須設立一個跨部會橫向聯繫的協調機制，如能比照於行政院長下設的對外工作會報，作為制訂鼓勵非政府組織參與國際的總體政策統合協調機構，並透過定期之集會以相關跨部會的組織，作為一個制度化的協調機制，相信對於相關政策推動應更具成效。

四、以非政府組織作為援外外交的伙伴

目前我國援外制度中，對於部分委由非政府組織執行或合作的規劃，付之闕如，此與國際發展脫節甚多。隨著現代國際社會快速發展的步調，非政府組織逐漸在國家為主體的國際社會中佔有一席之地，政府適度地將外交的重責大任交由非政府組織來達成，如此正面思考非政府組織所能添加之正向價值，才是陳總統全民外交理念的具體落實。

五、避免以政府為中心的思考模式，尊重非政府組織的自主性

非政府組織是我們目前少數可以在國際上發揮戰力、為台灣發言及爭取國際支持的最佳代言人，正當全球化的發展趨勢與國際關係的內涵漸趨多元化之際，國際性議題透過跨國性非政府組織的合作，形成政策共識已經成為各國政府不可忽視的民間力量。因此，維持非政府組織的獨立自主、與政府角色應有所區隔，是確保非政府組織在國際活動時爭取公信力，同時亦可避

免政治干擾的先決要件。同樣的，非政府組織極力為台灣爭取國際空間之餘，在國際場合應堅持本身的獨立性，以關懷國際社會，營造國際和平的目標，積極參與各類國際事務，是爭取國際支持的主要來源。

六、善加運用資源與結盟策略，與國際分享台灣民主轉型的公民社會經驗

國際社會的主流價值為何？是台灣所有非政府組織參與國際事務時，必須注意的重點，台灣的非政府組織若能掌握國際社會主流價值的深度與廣度，將可強化國際社會對我國非政府組織部門對於社會及民主（也就是公民社會）發展角色與貢獻的認識。再者，以台灣有限的經濟資源，對內應該以政策誘因鼓勵非政府組織間資訊的分享，並以專長分工為合作的型態；而對外則以策略聯盟，透過資金配合的方式，共同學習進入國際社會，並與其他國際性的非政府組織接軌。

七、把握及發揮台灣的專長，積極參與

婦女、環保、人權、原住民、公民社會發展等議題，我們擁有較佳的主觀條件，可以在國際場合中發揮的長項。但是，相對於其他國家的發展條件，或是我國重點交往國家的需求與環境，是否有適當的非政府組織可搭配進行？如果我們能夠加強我們專長相關之項目，符合非政府組織運作特質與模式，加入歐美主要援外國家或世界銀行旗下的方案運作，也是值得詳加研議的方向。

八、政府部門可以扮演適當的階段性功能，協助非政府組織的國際參與

非政府組織長期缺乏政府提供協助，建立整體性發展策略，例如人才培訓、資訊及研究發展、國際關係開展等，這都是非政府組織參與國際社會不可忽視的環節。因此，政府除了提供誘因，吸引民間團體投入非政府組織

的籌設外，更應積極扮演輔助的角色，例如，青輔會如何適切的繼續扮演倡議非政府組織的社會功能；教育部及內政部的經費方案可在國際議題及人才養成的普及化上，發揮功能；外交部則針對特定國際議題或領域的參與上，協助非政府組織的專精發展。

九、外交部及駐外人員可扮演直接支援非政府組織的有力角色

由於外交部及駐外人員是我國接觸國際社會的最前線，最適宜扮演非政府組織國際參與時，直接的支援性角色。但因外交部內部組織輪調制度，及傳統上較忽略非政府組織國際參與等因素，使外交部和其他部會比較起來，在非政府組織的掌握度較不足。建議我國外交人員應增加對於國內及國際非政府組織瞭解的課程，並可參照美國援外總署的作法，定期出版援外組織名錄，持續性的建立我國非政府組織部門國際參與的資料建檔及整理工作。

十、加強對非政府組織國際事務人才的多元培訓

我國非政府組織普遍欠缺研究發展及對本身工作整理論述的能力，目前亦無專門性的研究機構做為政策分析、倡議以及公眾教育的知識動力機構。因此，政府一方面應出面協調組織學術力量，作為支持非政府組織參與國際的知識力量；另一方面，國科會及教育部亦應就學術本科上給更多獎助或政策導引，如開放非政府組織獨立學門及研究，以使高等教育以及學術研究體系得成為非政府組織人才培訓、組織及技能創新的的孕育之所。

十一、系統性規劃鼓勵我國建立及維持非政府組織與政府健全的伙伴關係

包括聯合國、美國、加拿大、歐盟等國際組織或國家，均將青年參與國際事務列為外交工作重點之一，以有計畫的培養年輕世代參與國際事務的視野及歷練。我國政府亦應訂定整體發展目標，有效協調運用資源，在環保、

文化、經濟合作、農業、醫療衛生等各領域，計畫性的培養未來世代之國際參與。

十二、推動認識國際社會之全民教育

推動全民外交為長期以來各界努力目標，然而，國人對於以聯合國為中心的國際活動普遍缺乏認識，對於國際社會共同關切的議題與主張亦多感陌生。為建立國人對非政府組織國際參與之堅實支持基礎，政府應該於各項教育及學習課程中，納入有關認識國際社會之內容，充分提供民眾相關資訊。

十三、建立及維持非政府組織與政府健全的伙伴關係

非政府組織本身亦應有認知，國際參與對組織發展的正向意義，以及與政府結成策略伙伴的必然性與必要性。因此，雙方應在清楚界定的合作目標與範圍下，以事前明確訂定的期約與規範，進行合作。

十四、全力認真推動台灣加入聯合國的運動

台灣的非政府組織在今日的國際社會不能有較大、較強的國際參與及能見度，最根本的原因是台灣被排除在聯合國及其體系之外，已經太久。一旦台灣能成為聯合國的會員國，台灣將可在世界政治的大舞台及其功能性機構與各國政府作正常的互動，對台灣的國際參與及國家安全，都有非常正面的作用。屆時，台灣的非政府組織與國際非政府組織互動結盟，一定暢通無阻，台灣的非政府組織將有無限的國際發展空間。加入聯合國是台灣人民共同的要求與願望，也是政府既定的外交目標及政策；加入的工程雖然鉅大艱難，但是在政府、企業、非政府組織及國內外台灣人民通力合作、認真推動之下，必定大有可為。在現階段，非政府組織的共同努力打拚，是這個加入聯合國全民運動的重要一環。天下無難事，只怕有心人。有志竟成！