

聯合國非政府組織體系之運作 及我國參與策略

陳麗瑛 / 中華經濟研究院研究員兼知識管理部門籌備處執行長

聯合國官方組織體系包含大會、經濟社會理事會（ECOSOC）、安全理事會、國際法庭、託管會、秘書處等六個一級單位。非政府組織（NGO）主要在參與大會及經濟社會理事會下各種委員會政策制定及執行的活動。雖然安全理事會偶而亦會有NGO因特定關心議題或區域而參與。各種委員會中設有NGO Focal Points且每五年會輪流召開特別大會的有：社會發展委員會、人權委員會、永續發展委員會、女性地位委員會及人類住居委員會。本文介紹了聯合國非政府組織諮詢體系的申請資格及程序、諮詢地位類別、四年評估及升級制度等運作體系。並以前五大NGO Focal Point的委員會為例，介紹作者所觀察到在ECOSOC中較活躍之INGO，並透過國內NGO問卷調查試圖探索我國切入參與之管道與方法，最後並研擬我國未來參與策略。

壹、前言

台灣自1972年起退出聯合國，台灣非政府組織（Non-Governmental Organization；以下簡稱NGO）在政治、經濟社會的活動，並沒有受到世界適當的注意。但是實際上我們本土的民間組織在解除戒嚴後，蓬勃發展的程度比歐美國家有過之無不及。

台灣是一個面積三萬六千平方公里的海島，只有四分之一的土地適合發展，擁有兩千三百萬的人口，1990年底有13,836家NGO，到了2000年底已增至25,520家，十年內成長了45.8%，可說是成長相當迅速。其中，扣除129個政治組織後，33.3

%是經濟貿易相關的非政府組織（有時也被認為是利益團體），其餘66%則以關懷社會為主。在台灣所有的非政府組織中，有16.8%具國家性，82.7%是地方性的。在台灣，大多數的非政府組織都是草根性組織，並且提供服務。成功的經濟發展和草根非政府組織運動是相輔相成的。

至於國際上非政府組織的興起更早於二次世界大戰前，二次大戰後則蓬勃發展。因此有關非政府組織尤其是國際型NGO的理論、基本條件、功能等的探討文獻紛紛出爐。1945年成立聯合國以來，由於國際政治、人權或專業領域不斷擴張，各種功能性、區域性或專業性組織不斷膨脹，

聯合國經濟社會理事會（Economic and Social Council；以下簡稱ECOSOC）遂於1950年以288號B決議文定義：凡是因「非政府間協商」成立的國際組織，均稱為國際非政府組織。而聯合國逐漸建構其非政府組織諮詢體系，以提供專業性或草根性政策落實活動之需。

我政府自1998年開始大力推動我國民間組織參與國際組織，尤其是聯合國系統的NGO相關活動或會議，但是少部分的國內團體，雖然取得和聯合國ECOSOC有諮商地位之NGO合辦全球或國際論壇或活動，卻連自己所屬的國際型NGO和聯合國關係為何？均不清楚。有鑑於此，本文特別彙編相關資料供國內廣大NGO團體參考。

限於篇幅，本文將省略國際非政府組織理論的回顧；第貳節介紹聯合國官方組織體系；第參節探討聯合國非政府組織諮詢體系及其運作；第肆節說明我國參與現況及未來擴大參與策略；第伍節總結與政策建議。

貳、聯合國官方組織體系

迄2001年為止，聯合國已有189個會員國。¹ 聯合國自第二次世界大戰結束（1945年）以來，由於國際政治、人權或專業領域不斷擴張，其各種功能性、區域性或專業性組織亦不斷膨脹。因此，對聯合國官方體系先有通盤瞭解，才容易探討NGO與其聯繫及運作之方式。圖一列示了聯合國自己所編纂之組織手冊（1997年版）之行政體系圖，該書強調此編制圖也只是呈現了有代表性的單位而已。聯合國的一級單位有六：大會（General Assembly）、經濟社會理事會（ECOSOC）、安全理事會（Security Council）、國際法庭（International Court of Justice）、託管理事

會（Trusteeship Council）；再加上一秘書處提供所有幕僚作業及行政支援需求。本節將以介紹與NGO運作相關之大會及ECOSOC所屬機構或委員會之宗旨與任務為主。

一、大會

聯合國的最高權力機構為大會，每年開一次全體大會（重要議題則以每五年另開一次特別大會之方式檢討執行進度。）大會在1997年5月時有185個會員國，2001年5月又增加到189個。大會之運作依賴三類委員會：

（一）主體委員會（Main Committees），其下又分六個委員會：

1. 第一委員會：裁軍與國際安全（主要處理安理會決議事項提交大會討論或決議案）
2. 第二委員會：經濟與財政（主要處理ECOSOC決議事項向大會之討論或決議案）
3. 第三委員會：社會、人道與文化（同上）
4. 第四委員會：特殊政治與反殖民化（主要處理涉及人權的議題）
5. 第五委員會：行政與預算
6. 第六委員會：法治

（二）程序委員會（Procedural Committee），其下又分（1）共同委員會（General Committee），負責主要會議討論提案的形成、優先次序及協調各委員會的程序及所有和大會主席執掌相應的職責；及（2）資格審查委員會（Credentials Committee），只有九個會員國，每次大會前由主席指定成立，負責審查及報告各國代表的資格。

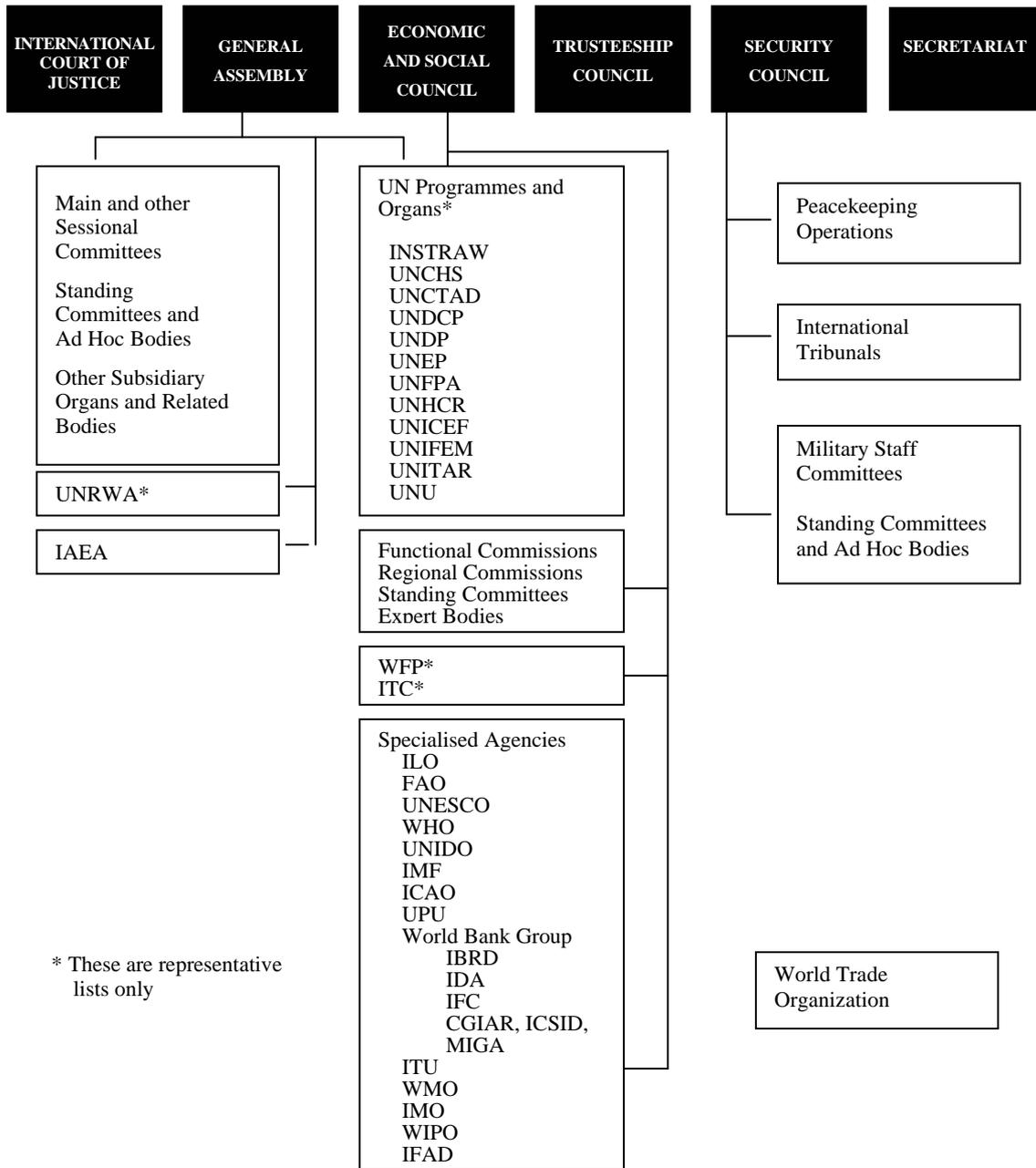
（三）執行委員會（Standing Committees）有兩個：

1. 行政與預算問題顧問委員會（Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions；簡稱ACABQ），主要由第五委員會的推薦下，由大會指定16個會員國擔任執行委員。

2. 貢獻委員會 (Committee on Contributions) , 負責聯合國的費用如何在會員國間分擔, 新會員的評估, 會員國要求評估改變的訴願 (appeals) 等事宜。

若有專業單位的要求增加貢獻的規模, 亦須提到此委員會先評估推薦。組成的會員國數曾幾度擴張, 1997年時為18名。

THE UNITED NATIONS SYSTEM



圖一 聯合國行政體系圖

二、經濟社會理事會

在所有一級單位中囊括最多附屬單位，最費心處理國際政治、經濟、社會、環境、能源、生態保育等問題的就是經濟社會理事會。由圖一所示在經社會下包含的二級單位特別多，其中UN Programmes and Organs所包含的12個直屬單位類似全球政府的內閣部會辦公室，按各部會功能處理該領域的日常全球性業務。

其次龐大但屬於略獨立於聯合國體系外的專業單位 (Specialised Agencies) 如：國際勞工組織 (ILO)、聯合國教育科學文化組織 (UNESCO, 簡稱教科文組織)、世界衛生組織 (WHO)、聯合國產業發展組織 (UNIDO)、國際貨幣基金 (IMF)、世界銀行及其所屬集團...等。其中和NGO比較常互動的有ILO、WHO等涉及勞工權益、全球健康問題等需從社區或草根層面觀照問題之專業單位。

具聯合國諮詢地位的NGO較能活躍的舞台是圖一中ECOSOC下所屬第二框之內各種功能委員會、區域委員會、常備委員會及專家組織，由於其包含單位頗多，且係由各會員國推派代表組成具經社政策決策權，故我們又特別將之臚列於表一。而其中打星號的五個委員會特別重要係因他們除了和NGO有密切合作關係，設有NGO焦點議題 (focal points) 外，均已各自醞釀或發表過全球領袖高峰會型式的宣言 (declaration)，並且每五年需舉辦一次檢討特別大會，讓NGO可同時舉辦論壇或parallel events，可說最適合我國積極切入之領域。其處理的議題和我國參與的近況摘要說明如下：

(1) 社會發展委員會 - 社會發展委員會可說是ECOSOC下最重要也是涵蓋全球社會發展最主要的委員會，其下另分老人 (Aging)、家庭 (Families)、青年 (Youth)、青年就業 (Youth employment)、殘障 (persons with Disabilities)、貧窮 (Poverty) 等六組 (programs)。其相關Program請參閱 <http://www.un.org/esa/socdev/> 網站。1995年發表過哥本哈根宣言 (Copenhagen Declaration)。我國趕上其於2000年在日內瓦舉辦之Copenhagen +5的特別大會及NGO論壇，有三名代表獲准進入會場擔任觀察員。

(2) 人權委員會 - 目前偏重的主題有四：商業權 (Business and Human Rights)、兒童權 (Children's Rights)、發展權 (Right to Development)、人權教育 (Human Rights Education)，尤其1995-2004年被指定為聯合國的人權教育decade。相關資訊請參閱 <http://www.unchr.ch/>。

(3) 永續發展委員會 - 1992年於巴西里約發表高峰會宣言 (即著名的Rio Declaration)。此委員會關心全球氣候變遷、生物多樣性、生態保育、環境資源開發與保育等課題。

(4) 女性地位委員會 - 1995年在北京發表了女性人權宣言，2002年在Geneva 2000 Conference上亦有積極活動，但大致上歸屬社會發展特別大會的重要一支而已。

(5) 人居 (Human Settlement) 或生境 (Habitat) 委員會 - 1976年於溫哥華舉辦第一屆人居高峰會 (Habitat I) 後才成立的委員會。1996年於伊斯坦堡舉辦了二十年一次的第二屆人居高峰會 (Habitat II)

是我國首次有學者接受國際非政府組織邀請出席聯合國會議，並進入特別大會會場擔任觀察員，爾後開啟了我國以NGO模式進入聯合國之門的重要會議。

表一、聯合國經濟社會理事會直屬各功能性、區域性、常備性委員會及專家組織

I. Functional Commissions
* (1) Commission for Social Development (CSD) (2) Commission on Crime Prevention and Criminal Justice * (3) Commission on Human Rights (CHR) ² (4) Commission on Narcotic Drugs (CND) (5) Commission on Population and Development (6) Commission on Science and Technology for Development * (7) Commission on Sustainable Development (CSD) * (8) Commission on The Status of Women (CSW) (9) Statistical Commission
II. Regional Commissions
(1) Economic Commission for Africa (ECA) (2) Economic and Social Commission for Asia and The Pacific (ESCAP) (3) Economic Commission for Europe (UN/ECE) (4) Economic Commission for Latin America and The Caribbean (ECLAC) (5) Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA)
III. Standing Committees
* (1) Commission on Human Settlements (HABITAT) (2) Commission for Programme and Co-ordination (CPC) (3) Committee on Non-Governmental Organizations
IV. Expert Bodies
(1) Ad Hoc Group of Experts on International Co-operation in Tax Matters (2) Committee for Development Planning (3) Committee of Experts on the Transport of Dangerous Goods (4) Committee on Economic, Social and Cultural Rights (5) Committee on Natural Resources (6) Committee New and Renewable Sources of Energy and on Energy for Development (7) Meeting of Experts on Public Administration and Finance (8) UN Group of Experts on Geographical Names

相關資料請參閱<http://www.nuchr.cn/>

三、其他（安理會、國際法庭、託管會、秘書處）

這四個一級單位和NGO的運作與聯繫較不密切。較著名的例子，如聯合國將1998年訂為the year of the International Criminal Court是眾多NGO推動促成，並有超過200個NGO參加相關立法會議之過程，貢獻頗多。此外，不少NGO是為監督上述機構而成立者，例如NGO Working Group on the Security Council即是為監督安理會而成立者。有興趣者請參閱網站<http://www.un.org/MoreInfo/ngolink/dsg38.htm>。聯合國出版之United Nations Handbook, 1997年版（中經院藏書）或最新版，亦是瞭解聯合國組織和NGO運作關係之參考書目。本小節僅對握有否決權的安理會略作說明。

聯合國平時（指不召開大會時）真正最有影響力的是安理會。安理會雖以討論全球安全問題為主要內容，但因五名常任理事國（美、英、法、俄、中）享有否決權，可說集全球政、經、軍決策影響力於一身。近年日本積極參與和平維護運作及人才培訓等工作，想爭取成為聯合國安理會的常任理事會，然迄今均尚未如願。安理會下的特別臨時小組（Ad Hoc Bodies）是因應臨時性重大國際維和任務而籌組的過渡性小組，如近年之波西尼亞、科索沃、東帝汶等衝突地區的重建特別小組。

參、聯合國非政府組織諮詢體系及其運作

聯合國龐大的組織機構中，非政府組織在重大決策的行程上扮演愈來愈重要的角

色，它們透過眾多的專業機構，實際參與聯合國很多的議題，如國際經濟與社會發展、和平的促進與維護、國際法的建構及人道救援等，恰分屬聯合國四個最重要的一級單位：大會、經社理事會、安理會及國際法庭的任務。但是NGO在申請諮詢地位及取得UN Photo ID的登記制度上只有兩個系統：經濟社會理事會（ECOSOC）及公共資訊部。由於公共資訊部的功能在提供聯合國資深官員、學者、媒體等互動的平台，及舉辦各種資訊方案，無法主辦專業性活動或各聯合國大會或各委員會提送議案，功能較為有限。另有兩個屬服務具聯合國諮詢身分的NGO的跨單位組織：非政府聯繫服務（Non-Governmental Liaison Service；簡稱NGLS）及非政府組織會議（Conference of Non-Governmental Organization；簡稱CONGO）。本文對聯合國內NGO諮詢地位之申請、分級、升級、參與等內容，將以取得ECOSOC之NGO諮詢地位之程序為主。³重點摘要說明如下。

一、申請資格條件

1. 申請的組織，其活動必須和ECOSOC的工作有關；

2. 該NGO本身必須有民主決策的機制；

3. 該NGO必須正式向官方登記註冊達兩年以上；

4. 該組織運作的基金，絕大多數必須來自國家各分會/支會、個人會員或其他非政府的成員。

二、申請諮詢地位之類別

聯合國ECOSOC所核定的諮詢等級係按該申請NGO本身可以提供諮詢領域的多

寡分為：一般級、特殊級與列名級三類，而他們所被授與的權利與義務請參閱表二。申請者可評估自己組織之專長與定位申請自己想要的那一級，但負責評審的NGO委員會卻不一定會讓申請的等級獲得甄選合格（Accreditation）。依筆者連續三年在聯合國網站上之觀察，這三年間

甄選合格的家數由1998年7月的1,515家，到2001年7月已晉升至2,012家，其中增加最多的等級為“特殊級”（由750家增至1,005家）。最難晉升的為“一般級”。經由對比表二之權利義務表和表三之家數變動情況，吾人可理解具有一般級諮詢地位之NGO的珍貴性。

表二、不同諮詢地位NGO之權利/義務對比表

Privileges/obligations	General	Special	Roster
Relevance to the work of ECOSOC	All areas	Some areas	Limited
Are in consultative status with ECOSOC	yes	yes	yes
Designate UN representatives	yes	yes	yes
Invited to UN conferences	yes	yes	yes
Propose items for ECOSOC agenda	yes	no	no
Attend UN meetings	yes	yes	yes
Can speak at ECOSOC	yes	no	no
Circulate statements at ECOSOC meetings	2000 words	500 words	no
Circulate statements at ECOSOC subsidiary bodies' meetings	2,000 words	1,500 words	no
Can speak at ECOSOC subsidiary bodies' meetings	yes	yes	no
Must submit quadrennial reports	yes	yes	no

表三、1998-2001甄選合格之家數變動

	1998年7月	2001年7月
1. General consultative status	102家	120家
2. Special consultative status	750家	1,005家
3. Roster (又分三類)	663家	887家
合計	1,515家	2,012家

其次，在2,012家的NGO中，約400家和永續發展議題有關，更使我們感受到全球公民社會對生態保育、能源、環境污染、氣候變化等問題的重視。而我國在這個領域的經驗足為發展中及部份已開發國家的表率，透過聯合國NGO論壇及相關活動的參與，是展現我國善盡國際公民社會成員（民間）及展現國力（政府）的重要管道。

三、申請程序及送件時間要點

在符合正式註冊滿兩年的程序要件後，一個NGO向ECOSOC遞送申請書之前還應先由該組織的領導人備妥一份意向書（letter of intention）先寄給經濟社會事務部（Department of Economic and Social Affairs；DESA）的非政府組織科（NGO Section）表明申請的意圖。信紙需用有該NGO正式信頭，且經秘書長或理事長簽名者。一旦非政府組織科收到這封意向書，會回寄申請書、問卷及所有相關的背景資料，並協助指導如何正確的填寫。通常提送申請案時能有下列三者之一的推薦信，會更有利：

- A. 適用ECOSOC第1296及1996/31決議案由非政府組織委員會向ECOSOC推薦者；
- B. 由聯合國秘書長所推薦者；
- C. 由其他聯合國組織或專業機構所推薦者。

尤其該NGO所聲稱它能為ECOSOC提供的諮詢服務功能是否符合經社理事會所要求的技術性要件，是申請案能否過關的關鍵。是故有明顯政治色彩或意圖的申請書，是不可能通過甄選的。⁴ 若政府有意以積極參與聯合國NGO社群作為我國進入聯合國的敲門磚，則尊重ECOSOC對NGO專業性的要求，才有可能被聯合國

審查通過，並展示我國的誠意。

送件時間務必掌握在欲取得諮詢地位前一年的6月1日以前。例如2003年希望被甄選的NGO，必須要在2002年6月1日前送件，如此才有可能趕得及由NGO科初審，於2003年排入由19個國家所組成的非政府組織委員會（Committee on NGOs）的評選名單中。若一切順利則可望獲得甄選合格（accreditation）。

四、舉辦活動、四年一次報告及升級制度

好不容易取得聯合國經濟社會理事會的諮詢地位之後，積極參與ECOSOC開放給NGO參加之各種會議，並於會員國在召開各種委員會或特別大會時舉辦平行活動（parallel events）或全球論壇，便成了有影響力的國際級非政府組織（簡稱INGO）想極力表現之工作。但是除了有很雄厚財力及具備全球網絡實力的INGO，一般NGO想舉辦全球論壇就不是那麼容易。但因四年就要送一份自我評估報告給ECOSOC審查是否有資格保留諮詢身份（只有一般級和特殊級有此要求），因此確實作到下列要點便是基本要求：

（一）NGO積極參與聯合國活動

* 送簡短、直接又精緻的研究成果給聯合國當報告（需注意聯合國截止日期）

* 主協辦貢獻於國家或全球政府政策的研討會

* 利用各種委員會或特別大會召開會議期間組織研討會或辦理其他活動

* 可以單獨或聯合其他NGOs參與政府間的會議

（二）每四年繳交一份自我評估報告（若未準時於委員會召開前一年的6月1日之前送到NGO科，可能造成改變諮詢等級的

後果)。報告內容：

——過去四年在所參與聯合國的各委員會的任務中，符合該NGO目標及任務的工作內容

——內容宜精簡，double-space，不超過四頁為佳

(以上相關規定請上網<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>)

五、NGO和ECOSOC官方組織互動之模式與功能

由於聯合國所訂的全球政策多數為歐美等政經強國所研擬商定，即使他們已設法兼顧弱勢國家的執行能力與經濟社會需求，但難免還是會忽略了弱勢族群或弱國的承受力(少數議題如全球化例外，係強國的勞工受害多。)因此，NGO在其中扮演平衡者的角色就非常重要。最受聯合國歡迎的NGO乃是能夠提供下列四種功能者：

(一) Advocacy：理念或政策的倡議者。

(二) Information：聯合國關心之議題的資訊提供者。

(三) Expert Consultancy：有能力透過研究發展，而提供專家諮詢意見者。

(四) Grassroot practitioner：有能力動員義工或志工將聯合國促進社會公平發展、照顧人權、提供人道救援等草根性團體。

這也說明了聯合國為何需要那麼多元性質的非政府組織參與其重大議題的決策或落實。

肆、我國參與現況及未來擴大參與策略

一、我國參與之方式與管道

我國一直有兩個NGOs向聯合國登記獲諮詢身份。歷史最悠久的是「世界自由民

主聯盟中華民國總會」，該會乃1945年二次大戰結束後成立，具一般級諮詢地位，但其財務結構百分之百由政府補助，並非ECOSOC認可之INGO，會務人員之專長未符合ECOSOC所訂之技術性標準，故目前在ECOSOC體系內，並無影響力。另一個「亞太商工總會」，隸屬於CONGO，在ECOSOC體系僅屬列名級，並無法實質參與或主辦UN週邊活動。故迄今一直未曾利用此二管道在聯合國的重要會議中扮演積極角色。如此的困境直到1996年國際發展研究基金會(International Research Foundation for Development，以下簡稱IRFD；當時僅具列名級的諮詢地位，但主辦了一場NGO論壇。)邀請台灣學者參與聯合國於伊斯坦堡舉行的Habitat II高峰會(二十年檢討一次的人居議題特別大會，由各國元首出席)，在該會議上發表了一篇鏗鏘有力，介紹台灣如何以生產、生活、生態(三生兼顧)的理念，推動我國的工業化與區域發展並重的政策，⁵ 奠定了我國學者在IRFD全球網絡的學術地位。因而，1997年IRFD選派赴聯合國參加第三十六屆社會發展委員會的會議代表；1998年IRFD取得特殊級諮詢地位，正式有資格派駐聯合國代表時，在相關會議中主辦parallel events中，我國所組的東亞代表團均具有相當的影響力。

總計1996年以來，我國透過IRFD的管道在ECOSOC的社會發展委員會中參與或主協辦會議的情形如下：

- 1996 第一次參加聯合國Habitat II (在Istanbul舉辦) NGO論壇並發表有關台灣生產、生活與生態兼顧之論文(該論文已發表於Contemporary Development Analysis (1997) Vol.2, No.1, pp1-40,

並獲國科會甲等獎)。

- 1997 大英國協人類生態委員會 (CHEC) 和UNCHS在蘇格蘭愛丁堡舉辦之大英國協高峰會會前會論壇 (pre-CHOGM Forum)，發表有關台灣NGO發展之論文，已刊載於CDA (1997) 2:2。

- 1998/2 聯合國第36屆社會發展委員會，擔任觀察員。

- 1998/11 第53屆聯合國大會，擔任觀察員。

- 2000/2 第38屆社會發展委員會，擔任觀察員，協助IRFD在6月Geneva 2000 Conference上主辦社會發展世界論壇。

- 2000/4 出席「聯合國社會發展特別大會第二次籌備會議」發表台灣的區域政經地位聲明書。

- 2000/6 出席Geneva 2000 Conference並協辦社會發展世界論壇，台灣首次組織16人之東亞代表團出席並發表論文，論文品質深獲好評。

- 2001/2 出席PrepCom Meeting for UNGASS-Habitat II+5, Nairobi, Kenya.

- 2001/6 出席IRFD主辦之Urbanizing World and UN Human Habitat II 全球論壇及聯合國人居特別大會 (UNGASS-Habitat II+5)。

這種以借用有聯合國諮詢地位的INGO為管道，以求實質參與聯合國會議或活動的方式在國內日漸普遍之後，目前我國較積極爭取這種模式參與聯合國ECOSOC、WHO、UNCHR等活動的INGOs計有：

- 中華經濟研究院透過IRFD (具特殊級諮詢地位) 及CHEC (具一般級諮詢地位) 擔任駐聯合國代表及東亞網絡協調人，積極參與ECOSOC各項重要委員會或特別大會之NGO論壇及在聯合國官方會

議中擔任觀察員。

- 中華心理衛生協會透過World Federation for Mental Health (具一般級諮詢地位) 由該會張珣副主席積極爭取參與聯合國活動的機會和權益。(不止心理衛生，尚囊括婦女問題。)

- 中華民國職能治療學會透過World Federation for Occupational Therapy (具WHO諮詢地位)，由施杏如常務理事擔任其全球會訊編輯。

- 國際特赦組織中華民國總會透過Amnesty International (共56個全球分會，在聯合國紐約的總部及日內瓦皆設辦公室及常駐人員)，出席重要人權會議。

二、未來擴大參與策略 (一) - 積極參與有NGO Focal Point之委員會

依據本文第貳節所介紹的五個有NGO Focal Point 的委員會和大會期間所觀察到幾個有主導型的NGO和ECOSOC NGO Section 和CONGO, NGLS互動的情形，而整理出表四在ECOSOC中較活躍之INGO的對比表。並於陳麗瑛 (2001) 的問卷調查研究及深度訪談機會中，將台灣有機會國際化之NGO一併整理歸納在第三欄。

為了能確保分散於世界各國的NGO夥伴們能彼此分享經驗及監督聯合國正式大會對NGO所提議案的落實程度。聯合國網站中會提供NGO們交換資訊與意見的共同園地，如Social Watch, ⁶ Women Watch⁷ 等。這也都是關心該領域的NGO們最愛光臨的網站。

表四中值得提醒讀者注意的是：該表將各重要的INGO和ECOSOC下的五個有NGO Focal Point的委員會對比係為了分析方便而將之按NGO名稱歸類，事實上有不少INGO是同時活躍於兩三個以上的

表四、ECOSOC所屬委員會有NGO Focal Point者及其較活躍之INGO

ECOSOC所屬功能委員會（鼓勵NGO參與者）及其專業機構	在ECOSOC中較活躍且具諮詢地位之INGO	在台灣分支或有國際化潛力之NGO
1. 社會發展委員會 （Commission on Social Development, 簡稱CSD） 相關專業單位： ● International Labor Organization (ILO) ● UNRISD ● UNESCO ● UNDP ● UN Population Fund ● UNICEF	*1. International Council on Social Welfare (ICSW) 2. International Movement ATD Fourth World 3. International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU) 4. Catholic Networks CIDSE *5. International Research Foundation for Development 6. World Vision International 7. Rotary International 其他：World Confederation of Labor（在華盛頓）、Family Voice、Global Campaign for Education、International Confederation of Family Support、*Rotary International	^1. ICSW-Taiwan Chapter ^2. IRFD-East Asia Network（中經院） ^3. World Vision Taiwan ^4. Rotary Taiwan（但分區太多、實力無法集中） 5. 中華兒童暨家庭扶助基金會 6. 慈濟基金會
2. 人權委員會（CHR） 其下設16個Working group或sub-Commission，非常活躍而多元，參閱www.unhchr.ch；及UNHCR	*1. Amnesty International （觀察經驗不多，故無法多列）	^1. AI-Taiwan Section 2. 台灣人權促進會
3. 永續發展委員會（CSD） 相關專業單位： ● UNEP ● UNDP ● International Atomic Energy Agency-IAEA http://www.un.org/esa/sustdev http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo	1.The International Institute for Sustainable Development http://www.iisd.org 2.International Institute for Environment and Development http://www.iied.org/	1. 中華民國永續發展論壇/學會 2. 中華企業發展永續協會 3. 看守台灣協會
4. 女性地位委員會 （Commission on The Status of Women, 簡稱CSW），及其相關專業單位： ● UN Development Fund for Women（UNIFEM）	*1.Woman’s Environment & Development Organization（WEDO） 2.International Federation of University Women	1. 婦女權益促進發展基金會 2. 婦女新知基金會 3. Mental Health Association in Taiwan（MHAT）
5. 人居委員會（CHS or Habitat） 相關專業單位： ● UNCHS（Nairobi） ● UNEP ● UNDP	*1.Commonwealth Human Ecology Council（CHEC） 2.Cohort for Environment, Urban Management & Human Settlements（CREUMHS） 3.Forum of Researchers on Human Settlements（FRHS） 4. International Federation of Settlements & Neighborhood Services（IFS） 其他： Shelter Forum Kenya、Architects, Designers & Planners for Social Responsibility（ARC、PEACE）、David M. Kennedy Center for International Studies	^ CHEC個人會員 無
6. WHO	*1. WMF *2. WFOT *3. WFMH	^ WMF-Taiwan MHAT ^ WFOT-Taiwan ^ WFMH-West Pacific Region

註： 1. 打*者代表和ECOSOC有聯繫的眾多NGO中具明顯主導地位者（如主辦全球或區域論壇實力者）
2. 打^者代表台灣之分會和聯合國中的INGO有分支關係者。

不同委員會。如婦女環境發展組織（WEDO）在社會發展委員會及女性地位委員會均相當活躍。IRFD在社會發展、人居、永續發展及區域安全衝突四個領域均有舉辦World Forum的實力...等。凡具「一般級」地位的INGO跨兩、三個委員會是很正常的。

借用INGOs管道達到實質參與聯合國各委員會或週邊NGO活動之作法與功能從上述分析已很清楚，值得我政府大力推動，尤其是我國已有分會者。至於難度較高的我國直接參與聯合國NGO活動的目標，則有賴下列二方式推動：

(1)積極爭取我國有國際化條件之本土NGO（如慈濟基金會、伊甸基金會等）申請ECOSOC的諮詢地位；

(2)積極參與聯合國為落實各項全球重要議題草根推動之「實務典範及地方領導」評獎競比（第三小節專門探討）。以NGO的身分或地方政府的政績提出參與評比之要求，一來可暫避開中共在聯合國內對我國名稱謂之杯葛，二來我國透過INGO管道送件，反而讓中國無法在政治上與我爭議。在未爭取到聯合國會員國資格之前，本節所述的三種實質參與聯合國之方式，均值得政府列為審慎規劃之施政目標。

三、未來擴大參與策略（二）- 參與典範實務與地方領導評獎

聯合國為落實各議題之理念，對於各重要議題的推動倡導“Think Globally, Act Locally”，因此自1996年起擬定各種典範實務（Best Practice）及地方領導（Local Leadership）的競賽方案，期盼經由這些

成功的範例評比，提供各發展中國家學習跟進。有諮詢地位的NGO亦被鼓勵提出案例參加這樣的國際競賽（每兩年一次）。其比賽規則及作品選審標準經常隨經驗累積而改變。⁸

這個獎項所規定的候選資格及評選標準摘要說明如下：

（一）候選資格

這個獎項開放給：

- a、政府組織或機構，包含雙邊援助的機構；
- b、國家人居委員會或焦點議題；
- c、多邊組織，例如聯合國的各機構、世界銀行等；
- d、城市，當地的權威組織或是協會；
- e、非政府組織；
- f、社區組織；
- g、私人部門；
- h、研究與學術機構；
- i、媒體；
- j、公有或私人基金會；
- k、若有個人呈送一特定的創意點子或計劃書符合實務典範的標準，該等個人亦有資格申請杜拜國際獎。

（二）實務典範的評選標準

1、影響力：典範實務應展現積極的且具體的改善人們生活環境的影響力，特別是在貧窮者及弱勢者的生活環境方面。

A、永續居所以及社區發展：

（1）負擔得起的住家、服務以及社區設施；

（2）土地、有保障的土地所有權及融資的取得；

（3）社區計劃以及決策與資源分配過程的參與；

(4) 安全用水的供應與衛生設施；
(5) 城市內核心、鄰里與聚落的復原與再生；

(6) 安全與健康建築材料與技術。

B、永續的都市及區域發展：

(1) 就業創造與消滅貧窮；
(2) 污染減少並且改善環境健康；
(3) 大眾運輸與交通普及性的改進；
(4) 資源回收，再生與再利用的改善；
(5) 城市綠化及公共空間的有效使用；
(6) 改進生產與消費循環，包括替代及減少不可更新資源的使用；

(7) 保護並保存自然資源與環境；
(8) 更有效率的能源使用與生產；
(9) 歷史與文化重要據點的保存；
(10) 整合型及綜合型的都市發展策略的形成與執行。

C、永續的、有效的、負責的、透明的居住管理：

(1) 更有效能及效率的行政、管理與資訊體系；
(2) 在決策制定、資源分配及計劃制定與實行中性別公平與公正；
(3) 犯罪的預防及減少；
(4) 改進災難的準備、減輕及重建；
(5) 社會整合及排外減少；
(6) 激勵行動及改變的領導力，包括公共政策的改變；
(7) 促進負責度及透明度；
(8) 促進社會公平與公正；
(9) 改革組織間的協調。

2、夥伴：典範實務必須有前述(一)候選資格中所提到的至少兩種夥伴關係為基礎。

3、永續性：典範實務必須是至少下列所提到的領域持續性改變所造成的結果：

(1) 用來正式認定議題及問題的立法、法規性的架構、規則及標準；

(2) (次)國家階層的社會政策或部門策略具備可在其他地方被複製的潛力者；

(3) 組織架構及決策制定過程可以清楚區分各種階層級團體的角色及責任，例如中央、地方政府及社區組織；

(4) 能更有效率使用人力、技術、財政及自然資源之有效率的、透明的、負責的管理系統。

4、領導及社區活力化：

(1) 激勵行動及改變的領導力，包括公共政策的改變；

(2) 激勵人民、鄰里、社區精神的展現及其合作的成果；

(3) 接受與回應社會及文化的多元性；

(4) 具可移轉性、適應性及回饋性的潛能；

(5) 依照當地條件與發展程度的適切性。

5、性別平等與社會包容，含下列提案：接受與回應社會及文化的多元性；促進社會公平與公正，例如以收入、性別、年齡、身心狀況為基礎；及認知並對不同能力有所評價。

6、在地方背景及可移轉性下的創新：

(1) 其他人如何學習從提案獲益；

(2) 用來分享或傳遞知識、專業及教訓的方法。

伍、總結與建議

我國由於特殊的政治生態環境，統派團

體疑慮如此積極參與聯合國NGO活動，就是要積極累積台灣獨立的實力；而獨派對於參與聯合國任何活動，卻又賦予太多一廂情願的夢想。經過這六年來以專業形象成功打入聯合國NGO社群的我國專家學者而言，我們如此打拚，其實為的是：

1、增加我國的曝光率，在有限的外交空間上，以非政治性議題及專業形象出現，提升國際人士（尤其歐美）對台灣人的素質有正確認識。

2、依我國目前的發展，可以在NGO相關的議題中，提供相關的經驗與貢獻，確實為全球人民謀福祉。

3、能順利與國際現行潮流、趨勢接軌，避免我國被邊緣化，以累積將來與中國政權談判和平相處的形象實力及國際政治支持。

而我國由於缺乏參與聯合國NGO活動之管道與機會，在參與成員策略等均缺乏整體性規劃，因此，目前應積極著力於參與國際事務（尤其是具有聯合國一般級及特殊級諮詢地位的INGO）所主辦之活動。茲總結建議如下：

一、參與國際的策略：

參與聯合國的政治意義往往較大，但在聯合國中可以結交更多的國際友人，達成交朋友的功能。加入聯合國應以滲透的方式逐漸參與。

1、以參加聯合國為首要任務，透過IRFD或其他我國已有人員參與具聯合國諮詢地位的INGO，參加聯合國會議及其活動、各種聯合國重要的會議及事件，例如人居（Habitat II）、永續發展（Rio+10）等相關議題都應該積極參加。

2、自行培養可能獲得聯合國諮詢地位的NGO。不一定在台北，可以在日本、

香港或是美國各地，培養我國NGO自立的能力。

3、利用友邦達成資訊交流的功能。例如運用我駐紐約辦事處，向可以參加聯合國活動的友邦要求其以代表身分拿取報告、資料，收集各式立即性資訊，再將這些資料傳回國內，這樣即使我國不在聯合國中，仍可獲得第一手的消息。

4、不限於聯合國相關的INGO，只要是國際影響力大，powerful的國際組織都應該參與。

5、上網，在網路無遠弗屆的今日，用英文以Taiwan的名義建立網站製作網頁，時時更新提供最新資料，供外國人士參考，在虛擬卻浩瀚的網路中，中國將無法有效的防堵我國，我國也能藉此大大提高曝光率與知名度。

二、建立各部會參與聯合國會議及支援我國NGO參加相關議題的體制

有人質疑既是NGO，為何又要政府的支援與協助？其實這是我國長久不參加聯合國，對聯合國議題運作及各國官方代表團和NGO代表團相互運作藝術的不瞭解所致。有不少國家（如德國、日本、英國）其NGO代表常需利用晚上和官方代表團一起開會討論聯合國當天各國對各議題之態度，及自己國家應秉持的立場，並商討隔天的回應對策。

此外，過去我國各部會有許多參與國際會議或補助個人參與國際會議的記錄，例如農委會常常補助學者參加國際會議，但往往成效不彰，無法打入核心（如在聯合國特別大會擔任觀察員），成效歸於個人，或回國後交報告了事，因此各部會在參與國際的分工與參加效益的評估方面，需有體制的建立，對各部會與其相關主管

業務的國際議題及國內NGO予以協助。外交部於2000年成立的NGO委員會在這部分可以扮演中介的角色，將NGO的申請送到各相關部會處理。表五為本研究小組初步研擬之各部會與國際相對應議題的列表。

至於外交部應提供國際會議及禮儀訓練及重要聯合國會議之資料蒐集等協助：

1. 語言人才甄選及培訓，各單位做好written和oral presentation人才之訓練。
2. 如何組織國際會議文件能力之培養。

3. 國際會議規則：如提案、附議、否決、提聲明書之格式與慣用與等整理教材以供培訓課參考。

4. 會議出席代表及陪同出席人員之國際禮儀之訓練（含英文電話洽公）。

5. 在會場如何因應中共杯葛或國際不友善人士，對我國政治地位質疑之口頭及書面因應內容。

6. 在紐約、日內瓦、曼谷等聯合國駐在地，請友邦協助蒐集重要參與會議之文件應傳回國給負責主協辦單位。

表五、我國NGO參與聯合國非政府組織焦點議題（UN NGO Focal Points）之政府支援分工體系建議

	聯合國定期舉辦之全球性論壇或會議	研究發展經費支援之相關部會	草根實務及參與典範實務評比等活動
經濟、科技領域	WTO, OECD, APEC, IPRO, ... etc	經濟部、經建會、財政部、央行等	同左
社會發展（含扶貧、弱勢族群等）	Copenhagen Commitment+5, +10...etc	國科會（人文組、國際交流組）、中研院、青輔會	內政部、各少數民族委員會、（國科會除外）、慈濟、世展會
衛生、勞工福利	WHO、UNICEF、WLO等	衛生署、勞委會	同左
永續發展	COP6、巴塞爾公約、CITIS、Agenda 21、SCOPE、UNEP	國科會（永續發展小組）、交通部、環保署、農委會、中研院	同左（國科會、中研院除外）
人類住居	Habitat、WCPA	經建會（住都處）、台北市及高雄市政府、中研院	同左+地方政府（中研院除外）
女性地位	Commission on Women Advancement，北京宣言	行政院婦女權益促進發展基金會	同左，再加上行政院婦權會、青輔會
青少年、兒童	World Youth Forum	青輔會、內政部	同左
人權	人權委員會	總統府人權委員會行政院研考會	同左

三、對國際參與人才與培訓的建議

依照過去在環保署選擇人選參加國際會議時的經驗，請各單位推薦優秀名單，再

以語文及相關論文為標準，評選出可以參與會議的人才，之後積極的訓練與加強其準備相關論文、呈現參加會議的種種能

力。因此，對國際參與的人才方面，有以下的建議：

1、人員必須慎選且不要經常更換。

2、代表我國NGO參加INGO Board meeting者應有公假。獲得具聯合國諮詢地位之INGO之President或Vice-President或駐聯合國代表身分者可配給全額或半額秘書薪水津貼。

3、參與會議的資料必須傳承，不能歸為個人所有。（故各單位應有參與聯合國會議之專業圖書館，或由國家統一設聯合國重點議題研究中心，可以按議題分類收藏）

4、從各部會及我國較有社會信譽的NGO團體之專業人才中，訓練一批懂得國際禮儀、國際會議規則、程序、用語及運作方式，能夠準備會議相關文件，以及能在國際場合應對的人，培養出一批熟悉外務的人才。如果國內沒有良好的訓練者，甚至可以聘請懂得這方面事務的外國人來訓練，而這一類的課程可以包括如何在國際會議中呈現報告？中國杯葛時該如何處理？等問題。

最後，筆者呼籲企業界，要栽培客觀、獨立、超然又具國際影響力的本土籍INGO絕不是一件容易的事情。NGO一般缺乏經費，而企業捐款又無法辨明哪一NGO是真正將大家的善心捐款用得有效率又合理。我們認為國內有必要匯聚熱心企業捐款成立Grant Making型的基金會或中心，一方面賦予其評估國內NGO積效之責任，提供有愛心之企業家合理的捐款參考名單；另一方面亦盼望能透過此一具國際影響力之INGO積極促成本土NGO的橫向交流與整合，尤其在國際資訊搜集、交流與提供專業諮詢之功能上。期使我國

目前蓬勃的NGO活力，能透過國內外NGO共同信仰之公益活動，提昇台灣的生活品質，市民社會的國際形象。

【註釋】

* 作者陳麗瑛博士為中華經濟研究院研究員兼知識管理部門籌備處執行長。她自1998年起擔任具有聯合國特殊及諮詢地位之國際非政府組織「國際發展研究基金會（International Research Foundation for Development, Inc.）」之東亞網絡協調人暨駐聯合國代表。可說是我國目前對聯合國NGO運作體系瞭解最深的一位。本文內容摘自外交部（2001）委託案「如何擴大參與國際組織與活動：以具有聯合國諮詢地位之非政府間國際組織為橋樑」。作者感謝辜巧慧小姐的卓越助理工作。文中若有任何謬誤，歡迎讀者來函指正：leein@mail.cier.edu.tw

1.目前全世界只有四個國家未具備聯合國會員資格，他們是教廷、瑞士、新獨立的東帝汶及台灣。教廷無意成為聯合國會員國係基於宗教與政治宜分離之考量；瑞士則以其位於中歐之重要戰略地理位置，選擇保持中立國之型式，以減少國際政治干擾，不過瑞士於2002年3月份的公民投票已通過參與聯合國的決議；只有台灣係1971年被迫退出聯合國以來，一直不得其門再入。

2.以下另設16個Working Groups of the CHR，或Sub-commission，此說明了全世界人權組織的活躍。

3.詳細規定請參閱<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/> 及 http://www.un.org/esa/partners/civil_society/ngo。

4.我政府未能體察ECOSOC對專業性的嚴格要求，2000年隨便推出一帶有政治色

彩的海外政治性組織打頭陣申請，以致敗北，實應深入檢討。

5. 該篇論文後來被 IRFD 專屬期刊：Contemporary Development Analysis 收納在 Habitat II Special issue 中成為第一篇論文。
6. Social Watch 的相關網址為 <http://www.un.org/esa/socdev/>。
7. Women Watch 的相關網址為 <http://www.un.org/womenwatch/>。
8. 有關2002年申請指南與報告表格可在下列網址取得：<http://www.bestpractices.org/bp2002>，線上的報告格式則在下列網址可以取得：<http://www.dm.gov.ae>。

【參考文獻】

1. 蔡政文，「國際民間組織的理論」，政治學刊第廿期，民國66年8月。
2. 吳娟，「國際非政府組織之研究--成長與挑戰」，民國79年6月。
3. 陳麗瑛、辜巧慧，「如何擴大參與國際組織與活動：以具有聯合國諮詢地位之非政府間國際組織為橋樑」，外交部委託中華經濟研究院，2001年。
4. Robert O. Keohane, "The Demand for International Regimes," (Ithaca and London: Cornell University Press, 1983) .
5. Lyman Cromwell White , International Non-Governmental Organizations: their purposes, methods, and accomplishments (New Brunswick: Rutgers University Press, 1951) .
6. New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade/Manatu Aorere, (eds.), United Nations Handbook 1997.
7. Rong-I Wu, Hsin-Yuen Lai, and Lee-in chen Chiu, "People's Voice: NGO Development in Taiwan," Contemporary Development Analysis Vol. 2 No. 2 (Fall 1997) .