

# 台灣的國際組織合作

● 李栢淳 / 財團法人國際合作發展基金會助理秘書長

事實上，聯合國（United Nations; UN）對台灣目前的對外關係或是國際參與來講，是一個重要關鍵。對此，等一下在我的報告中，會跟各位說明現在我們有很多的機會想要參與國際組織，同時也面臨到不少會員及資格限制的問題。其實，我們在國際社會上所遇到的限制，主要的源頭就是聯合國，因為聯合國底下有很多組織，譬如世界銀行、國際貨幣基金（International Monetary Fund; IMF）、世界衛生組織（World Health Organization; WHO）等，都是歸屬於聯合國體系之下的國際組織，但是台灣目前並不是聯合國的會員國，導致我們並沒有機會被同意參與或進入聯合國體系內國際組織的任何活動，這是非常可惜的事情。影響所及，造成台灣有點被國際社會邊緣化，被國際社會排除在外之危機，事實上，台灣不但是世界第十九大經濟體，而台灣的外匯存底又居全世界排名第三，一個整體經濟實力在世界上佔有這麼大而且又重要的國家，竟然不是聯合國的會員，這對台灣而言，實在是很不公平的一件事。

舉例來說，以前我們有一個邦交國 - 名叫諾魯共和國（Republic of Nauru）是一個在太平洋上的一個小島國，該國總面積在僅有二十點六八平方公里，而諾魯共和

國總人口才六千多人，也是聯合國的一個會員國。與諾魯比較起來，台灣有二千三百萬人，在世界上擁有相當大的經濟實力，卻不得在國際政治舞台上立足，這實在是非常不公平。我今天向各位報告有關台灣參與國際組織的現況，等一下各位會發現正式的外交系統我們進不去，我在國際合作發展基金會，從事國際合作長達十八年，表面上國際合作發展基金會是非政府組織（Non-governmental organizations; NGOs）的衣服和帽子的影子，可是骨子裡卻是政府機構，所推動的都是政府的計畫，這些到底能不能把台灣打入正式的國際組織呢？事實上，政府對外工作的推展不但困難，而且非常辛苦，這是十八年來我個人最大的感受。

今天報告的主軸有四：壹、國際組織 / 非政府組織的合作執行模式；貳、當前國際組織發展現況（世界貿易組織、聯合國體系的非政府組織、世界銀行、國際貨幣基金、區域銀行等）；參、我國參與國際組織 / 非政府組織現況；肆、台灣非政府組織未來擴大國際參與之策略：

首先，在政府擴大國際參與面上，政府的正式外交管道，也就是第一部門推展的對外工作，遭遇很大的困難，而企業所屬的第二部門固然重要，與其他國家可以建

立密切的互動關係，但是沒有政府的保護下，本國企業到外國去投資，常常承擔不少的風險，特別是遇到某國國內發生動亂，本國企業無法獲得母國政府的奧援而陷入困境。譬如我國知名三勝製帽公司戴勝通董事長，以企業的角色到海地共和國（The Republic of Haiti）投資，當他到海地投資後不久，遂遇到當地動亂，幾乎整個投資都泡湯了，而且還發生二次跳票紀錄。雖然戴董事長在國內是中小企業協會的理事長，在台灣的中小企業發展歷程中也佔有一席之地，但是當他遇上海地的動亂，使得公司營運資金陷在海地無法自由運用，至今仍然努力在力爭上游，戴理事長希望政府能夠幫助他，我們也希望能夠幫助他，這是第二部門的運作狀況。根據以上所述，第一部門和第二部門都有政府無法運作的風險時，第三部門就比較沒有敏感性的，因此第三部門對我們而言，反而是最重要的。現實的情況是我們沒有辦法加入聯合國組織，並被排斥在很多國際組織之外的時候，我們只有引用第三部門，透過這種非政府組織採迂迴戰術來進入相關的國際機構，嘗試先建立彼此的關係之後，然後再查看有無進入政府性組織的機會。

## 壹、國際組織 / 非政府組織的合作執行模式

基本上，不管是國際組織或非政府組織的執行模式，都會以三種參與的方式：第一種是會員（Member）身份、第二種是資助者（Sponsor）身份、第三種則是夥伴（Partner）參與合作。首先在政府會員的層級方面，台灣參與國際組織的會員少

的可憐，只有十八個，譬如亞洲開發銀行（Asian Development Bank; ADB）、世界貿易組織（WTO），其它的國際組織則多是一些外圍組織，至於在夥伴關係程度上，則是目前我們參與國際組織運作比較多的部分。台灣以會員的身份參與國際組織的部分，像亞洲開發銀行是歷史最悠久的，而2002年1月1日我們才加入WTO，成為WTO第一百四十四個會員國，中國是WTO第一百四十三個會員國，至於現在WTO已經有一百四十九個會員國。

第一部分，以會員的身分參與國際合作的作法，包括有：一、主導議題；二、聯合利益相同之國家保障國家利益；三、派遣專家積極參與各項活動，分享我國經驗，提高我國能見度；四、提供財力資源；五、聯結國內相關機構參與國際事務，培養國際人才。

一、主導議題：主導議題是為了能夠找出台灣的比較優勢。台灣的資訊及通信科技（Information and Communication Technology; ICT）產業很發達，整個全世界資訊科技（Information Technology; IT）產業台灣排名第三名、第四名左右，僅次於美國、日本、德國，甚至有時還超過德國。台灣除了IT產業之外，還有那些比較有競爭能力？各位知道台灣的中小企業也是很有競爭力，可以佔有一席之地。全球經濟體系內各主要國家，像美國、歐洲國家、日本與韓國等，幾乎都是以大型企業為主，但是台灣唯一和別人不一樣的地方，就是台灣有很多優異的中小企業。在很多開發中國家中小企業所扮演的角色很重要，因為中小企業體規模本來就很小，而且有些中小企業是由家族所組成的。所以我們希望以會員的身分，找出自

己比較具優勢的地方，得以在國際組織所推動的計畫中，佔有主導性的地位，讓台灣的能見度能夠提升。

二、聯合利益相同之國家保障國家利益：以農業議題為例，2000年3月展開WTO農業議題談判，並依據杜哈（Doha）部長宣言積極進行農業自由化模式（Modality）之談判；然而，由於各會員對於農業議題立場差異過大，始終無法達成共識。WTO第五屆部長會議於2003年9月10日至14日在墨西哥坎昆市（Cancun）舉行，我們結合十個國家，這些國家與我們的利益是相同的，譬如日本、韓國、芬蘭、智利等十國，把它組成利益相同的共同體，然後透過集團談判力量在整個團體議題裡，有效維護我國利益。幸好，墨西哥坎昆（Cancun）會議上並沒有做出任何有關農業議題之結論，算是沒有結論的結論。由於Cancun會議協商失敗的關係，所以才有日內瓦另外一次的農業議題會議，雖然這些共識還在建立當中。事實上，WTO每一次議題要提到檯面上的時候，底下的工作小組（Working Group）不曉得要開多少次會議，如果當時坎昆（Cancun）會議上做出決議，對台灣的稻米以及很多農產品都會造成很大的衝擊。就我們的角度來看，台灣與其他國家組成利益相同的共同體，透過集體談判力量，維護我國利益的本身決策其實是對的，因為我們先擋住部分對我們不利的決議。我們發現這幾年台灣的農業，不但沒有退步反而是進步。當時大家都認為一旦WTO進來以後，台灣什麼都完蛋了，但是台灣還是有很多企業，譬如台灣花卉出口到美國、歐洲或是日本的花卉市場，都有很好的成果。過去國內的

花卉產量生產過剩，結果花價從二十元打到剩下三元，現在發覺只要把生產過剩的部分，外銷到日本或歐洲之後，國內的價格維持在十六元，價格穩定後，對花農反而是有利的。由此可見，台灣必須在WTO農業議題的緩步進行來維護自我的利益，因為WTO有時是大國在欺負小國，如果沒有利用這種集團的力量時，我們很難得到目的，不可否認這是一項重要運作的策略。

三、派遣專家積極參與各項活動，分享我國經驗，提高我國能見度：台灣有些東西是值得提供給開發中國家參考，比如說台灣海關的現代化。以前我們的海關常為人所詬病，一般人都會講海關人員一天到晚扣出口商的貨並收人家紅包，那是很久以前的事，希望大家不要有這種錯誤的觀念。事實上，台灣海關現代化系統是值得全世界很多國家學習的，台灣海關通關的速度之快不遜於美國等先進國家。在整個管理系統上來講，包括進出口關務、關務報稅等系統建立得相當好。另外動植物的檢疫系統也是很進步，許多開發中國家很喜歡派人來學習我們的動植物檢疫系統，甚至許多開發中國家要求台灣能夠派專家去幫他們講解。四、提供財力資源。五、聯結國內相關機構參與國際事務，培養國際人才。

第二部分，以資助者的身份參與合作：  
一、委託國際專業組織或當地非政府組織執行監督計畫。二、利用槓桿原理，與國際機構共同資助（co-financing）計畫，提高能見度，並創造計畫倍增效益。譬如我們現在協助尼加拉瓜共和國（The Republic of Nicaragua），或者是中美洲任一國家興建公路計畫，與美洲開發銀行

(Inter-American Development Bank; IDB)、世界銀行、聯合國開發計畫署 (United Nations Development Programme; UNDP) 及亞洲開發銀行 (ADB) 共同出資。我們如果能夠在這些國際機構裡沾一點邊，總金額如果是五千萬或五億美金，我們只要出五百萬或五十萬美金，就可以參與全部的計畫。屆時整個計畫會全部呈現出來，我們是資助者也會被列名在上。就像我們在國內舉辦任何活動時，例如主辦者是廿一新世紀基金會，協辦者是外交部等等單位，但是每一個人贊助多少錢，外界並不會知道。其實一般人不會去在意各個出資者之多寡，但這樣一來可以共同掛名，我們的目的也就達到了，所以這是一個槓桿原理 (leverage) 的功效，不管你出多少錢，運用所謂國際計畫的槓桿原理，我們不需要出很多錢，只要意思到就可以，透過參與國際機構的活動，以贊助者的角色參與一部分，我們的名字就會被列在上面，國際社會也就可以看到台灣的貢獻。

第三部分，以夥伴身份參與合作方面，算是我們參與最多的部分。我們可以提供人力、物力、知識與經驗，參與計畫的不同階段。主要的內容包括：一、策略諮詢；二、計畫事前評估、執行與事後評估；三、資助計畫；四、技術指導。不管任何一個機構，在經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development; OECD)、聯合國所屬的任何計畫評估，都有這樣的循環 (Cycle) 機制，如何來運作？首先在最上層的部分，指的是計畫的確認 (Identification)，計畫的內容必須經過調查，譬如尼加拉瓜共和國 (The Republic of Nicaragua) 提出國

會現代化的計畫，這時候專家一定要去瞭解，到底尼加拉瓜這個國家需要什麼樣的現代化？當經過計畫調查確認，倘若所以推動國會現代化的計畫是可行的，不過要有某些條件限制，例如必須要以提供電腦設備或人力訓練的部分為主，同時派出一些專家去實地瞭解這個國家的實際狀況，到底它的政經、社會發展條件為何，以及人民的生活環境又是什麼？接下來，再判定尼加拉瓜政府所提的要求，到底國際社會還可以提供哪些協助。在這種情況之下，我們的專家如果有這方面的能力，就可以去參加這類的活動，我曾去參加經濟合作暨發展組織 (OECD) 等國際機構的 Identification Mission，針對受援國的國家總體經濟，與從受援國的國家財務狀況與其所提出的要求，作一個判定與評估，這個評估有時短則半年，長則也有達到八年或十年之久的。譬如在巴西 (Republic of Brazil) 和巴拉圭 (The Republic of Paraguay) 交界興建水庫的計畫，評估時間就高達二十年，使用時間要長達一百年以上的水庫，幾乎關繫到巴拉圭、阿根廷 (Republic of Argentina) 與巴西人民的生活及電力供應的來源，這是一種很大的計畫。接下來，然後還要準備 (Preparation) 一些資料，進行評估 (Appraisal) 與分析，在這一方面，我們也可以介入到評估的階段，這一部分算是進行第二階段的評估 (Appraisal)。等到所有的資料都準備好，也準備一個總體計畫 (Master Plan)，就開始和受援國家去做談判 (Negotiation)，所有 Sponsor 也要談判。因此，我們經常要跟這些聯合國的機構：聯合國開發計畫署 (UNDP)、聯合國環境規劃署 (United Nations

Environment Programme; UNEP)、世界銀行 (Work Bank)、國際貨幣基金 (IMF)、歐洲復興開發銀行 (European Bank for Reconstruction and Development; EBRD)、美洲開發銀行 (Inter-American Development Bank; IDB) 等，所有相關單位與國家坐下來談，如何進行資金的分攤，然後把受援國找來也坐在旁邊聽，要求受援國也必須負責其中一部分。首先，受援國必須負責土地的提供，解決有關土地的所有權紛爭，過去我們經常在作業的時候，遇上人民抗議，因為我們使用他的土地，必須付錢給地主，因此，有關土地的使用最好是沒有問題。還有受援國在計畫推動的過程裡，必須提出哪些優惠？譬如受援國對專家要給提供免稅優惠、發給專家工作證，又如果發生動亂時，要比照外交人員的待遇，不能讓這些專家受到任何的損傷。接下來，在執行 (Implementation) 的階段中可以提供資金，也可以提出技術方面的指導，按照剛剛所舉的案例，興建水庫必須要有一些水利專家，計算水庫的每秒鐘的出水量，這些都是非常專業的技術。事實上在 Implementation 的階段，也需要進行監督 (Supervision)，你在監督的過程中，就要去發現有沒有任何執行性的問題，一發現問題就要馬上改掉，如果沒有問題則繼續下去，最後每一個是計畫都要做評價 (Evaluation)，到底這個計畫與原來在 Identification 的目標合不合？總之，我們可以伙伴關係 (partnership) 的過程中，發揮專業精神 (professionalism)，參與每一個國際組織，讓國際社會看得起我們。

## 貳、當前國際組織發展現況

關於當前國際組織的現況，在此我先提一下有關聯合國的架構，如果把整個聯合國當成一個人的身體，這個人就有六個主要機關 (principal organs)，包括：託管理事會 (Trusteeship Council)、安理會 (Security Council)、大會 (General Assembly)、經濟暨社會理事會 (Economic and Social Council)、功能委員會 (Functional Commissions) 及國際法庭 (International Court) 等。

聯合國組織架構中，最重要的是經濟暨社會理事會 (Economic and Social Council; ECOSOC)，這裡面它管轄的組織 (Programmes and Funds)，像 UNDP、UNEP 這些組織對很多開發中國家提供協助，還有在 Research and Training Institutes 裡面有很多研究機構等等，特別是經濟暨社會理事會下的功能委員會 (Functional Commissions)，這些都是比較經常性的。另外經濟暨社會理事會還有一些特別的組織 (Specialized Agencies)，譬如像國際勞工組織 (International Labour Organization; ILO)、聯合國糧農組織 (Food and Agriculture Organization of the United Nations; FAO)、聯合國教科文組織 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization; UNESCO)、世界衛生組織 (World Health Organization; WHO)，以及世界銀行集團 (World Bank Group) 底下還設有五個單位：一、國際復興開發銀行 (International Bank for Reconstruction and Development; IBRD) 所出的錢是最多，主要是提供投資信用可靠的低收入和中等收

入國家的政府，提供貸款、政策性建議與技術援助；二、國際發展協會（International Development Association; IDA）主要是提供最貧窮的國家贈款與無息的貸款；三、國際金融公司（International Finance Corporation; IFC）是最主要的財庫，為資金有限國家的私人企業提供投資；四、多邊投資保障機構（Multilateral Investment Guarantee Agency; MIGA），主要是為外國投資商提供防止非商業性的風險，如戰爭、內部動亂與無法轉換國家貨幣等損失的擔保，促進流入發展中國家的外國直接投資的保證機構。換句話說，如果你到國外投資，像在尼加拉瓜、或是宏都拉斯（The Republic of Honduras）、或是巴西等國，必須要向銀行貸款，如果這些銀行不知道你的來龍去脈，一旦有這類機構出面保證貸款人沒有問題，銀行就可以放心借給貸款者；五、解決投資爭端國際中心（International Center for Settlement of Investment Disputes; ICSID）：主要目的是為了解決政府與外國投資商之間的國際投資爭端，提供調停與仲裁的論壇。接下來我們討論的主角是國際貨幣基金（IMF），全球總體經濟都是由它來主導，另外還有「農業發展基金」（International Fund for Agricultural Development; IFAD），五〇年代台灣的農業佔國內生產總額（GDP）產值大約百分之三十三，直到現在為止，台灣的農業產業在國民生產毛額愈來愈少，僅佔有百分之一點八而已。現在全世界總共有一百九十六個國家，但是再加上有些是託管或尋求獨立等等，大約總共有二百零八國。在這當中有三分之二左右的國家，差不多還

停留在農業發展的階段，真正像所謂「富人俱樂部」的經濟暨合作發展組織（OECD），像美國、日本等真正有錢的國家則只有三十個，其它還沒有正式獨立成為國家我們暫時不算，其實那些未成為國家的，也包括台灣在內。事實上，這些二百零八國減掉三十個八千美金以上年收入的國家，還有一百七十八國的國民生產是低於八千美金。除此之外，像聯合國工業發展組織（United Nations Industrial Development Organization; UNIDO）、還有一個簡稱也是WTO剛好與世界貿易組織（WTO）名字一樣，不過它的正式名稱為世界觀光組織（World Tourism Organization）。

聯合國秘書處（Secretariat）所屬也有一些單位，其中跟非政府組織（NGOs）比較有相關的單位是「經濟與社會事務部」（Department of Economic and Social Affairs; DESA）；還有「公共資訊部門」（Department of Public Information; DPI），專門提供外界有關聯合國的相關資訊消息；另外聯合國與非政府組織（NGOs）有業務往來的機構，還包括「聯合國難民組織」（Office of the United Nations High Commissioner for Refugees; UNHCR），這個組織負擔非常重的任務，與現在所有非政府組織（NGOs）在海外所遇到的緊急救難都有合作，將近有六百多個計畫，都委託NGOs來執行，因此它與NGOs的關係最為密切；另外還有「聯合國兒童基金會」（United Nations Children's Fund; UNICEF），這是一個專門對兒童提供保護的組織，以上這幾個單位，都和NGOs彼此串連在一起，而且具備相當密切關係

的組織。

透過以上的介紹，讓各位對聯合國有一些基本上的瞭解，聯合國到底是什麼？這個組織在國際間扮演何種角色？雖然對世界大多數的國家而言，聯合國是一個很平常的國際組織，我希望各位能瞭解，我們現在拼命要走入世界衛生組織（WHO），事實上所得到的反應令我們感到洩氣，目前我們有實力可以加入世界衛生組織（WHO），而未來我們有沒有機會可以加入WHO？我覺得政府對於加入WHO這件事有點over的味道，我之所以會提出over的說法，主要的原因在於加入WHO的基本條件是必須為聯合國的會員國，台灣就算撞的頭破血流，也無法加入WHO。但是每一年WHO所舉辦的年會「世界衛生大會」（World Health Assembly; WHA），台灣可以積極爭取參與WHA並成為觀察員，我倒認為這種作法成功的機會比較大。因此，我認為政府應該對全國人民講清楚真正的狀況，而不是一味地說台灣要參加WHO。我們現在所推動的外交工作，遭遇到一個很大的瓶頸，那就是我們無法加入聯合國的一個事實。如果我們能夠參加聯合國並成為其中的一個會員國，那麼底下什麼問題也都沒有，你要加入聯合國體系下任何的國際組織，不論是「世界衛生組織」（WHO）、「聯合國工業發展組織」（UNIDO）或「聯合國糧農組織」（FAO）等任何聯合國所屬的國際組織都沒有問題，還有世界銀行也是，再舉例來說現在連一些重要的區域性銀行，像美洲開發銀行（IDB）、歐洲復興開發銀行（EBRD）等，能夠參與這些組織所需具備的條件一定是要國際貨幣基金（IMF）

的會員，而IMF就是聯合國架構下的組織。如果我們根本不是IMF的會員，馬上又被擋掉，由此可以看出，我們如果歸本就源，回到最源頭的部分，我覺得是最好的作法。因此，我們一邊常常批評過去的國民黨政府，什麼是堅守「漢賊不兩立」的政策，當時根本沒有想到老百姓的永續發展，導致後面發生一連串的事情，無形當中人民的權益全部被犧牲掉了，造成最後的結果是台灣在國際上沒有地位，連最根本的福利都沒有，這凸顯過去某一些人的獨斷獨行，造成現今我們在這裡非常辛苦過日子，這是很遺憾的一件事情。

接下來，有關世界貿易組織（WTO）的功能，包括：（一）綜理並執行複邊協定；（二）提供進行多邊貿易談判之場所；（三）解決貿易爭端；（四）監督各國貿易及與其他有關全球經濟決策之國際組織進行合作。再者，WTO是一個主張市場開放的組織，其基本理念規則為：（一）無歧視貿易；（二）經由談判逐步開放市場；（三）經由對關稅與農業補貼之約束，及服務業市場開放之承諾等建立市場開放之可預測性；（四）促進公平競爭；（五）鼓勵發展與經濟轉型。在WTO的架構下最高的決策機構是部長會議（The Ministerial Conference），部長會議由所有會員國派員參加，至少每兩年召開一次會議。部長會議的職責是履行世界貿易組織的職能，並為此採取必要的行動，它有權對所有多邊貿易協議的事項作出決定，並對成員國請求的特殊需要作出政策決定。在部長會議中，還設有總理事會（The General Council）是世界貿易組織的常設決策機構，而部長會議下還設有

貿易政策檢討機構 ( Trade Policy Review Body )，其主要職能是定期審議成員國貿易政策、法律與法規是否與「世界貿易組織協定」以及多邊貿易協定等有關規定相符，同時亦可委託外圍的獨立機構幫忙做評估；至於爭端決策機構 ( Dispute Settlement Body )，則是解決世界貿易組織成員國之間的貿易爭端，總理事會交給這決策機構進行仲裁、爭端的解決。其次，在總理事會架構下，還有很多委員會，包括貿易與環境委員會、貿易與發展委員會、區域貿易協定委員會、國際收支委員會、預算財務與行政委員會，以及技術性貿易障礙委員會等多邊委員會，負責執行世界貿易組織協議和各多邊貿易協議賦予的職能，以及其他貿易相關的工作小組與談判小組。

關於我國申請加入WTO的大事紀，我想有些資料在網路上也可以查到，只是沒有寫的那麼清楚。在WTO的發展歷史上，最初起源於「國際貿易組織」 ( International Trade Organization; ITO )。二次世界大戰結束之後，各國除同意成立聯合國之外，亦研議成立特別機構，在包括成立世界銀行 ( World Bank )、國際貨幣基金 ( IMF ) 與國際貿易組織 ( ITO ) 等，惟最後ITO因故未能成立。之後，各國為避免籌組ITO之努力完全白費，且美國政府參與關稅減讓部分之談判業獲國會之授權，因此包括美國在內之各國最後協議，將該關稅談判結果，加上原ITO憲章草案中有關貿易規則之部分條文，成立「關稅暨貿易總協定」 ( General Agreement on Tariffs and Trade;

GATT )，隨後才又發展成為世界貿易組織 ( WTO )。台灣從1990年1月1日以「台澎金馬個別關稅領域」名義，正式向「關稅暨貿易總協定」 ( GATT ) 提出入會申請，經過時間的演變之後，由GATT到現在的WTO，台灣有很多法律及經貿專家的投入，參加很多次工作小組會議，迨至在2002年1月1日才正式成為WTO的會員國。WTO主要有六大議題：一、貨品貿易——包括剛剛提到的農業與農業談判、反傾銷、關稅、市場進入與障礙、防衛措施與補貼等；二、服務業；三、智慧財產權；四、貿易爭端解決；五、貿易政策檢討；六、其他議題。從WTO六大議題與WTO的主體架構相互對照，我們可以發現兩者是相互吻合，都納入很多不同的功能委員會，以及爭端排解等。

再者，在聯合國非政府組織諮詢體系及其運作部分，聯合國六個機關 ( Organ ) 當中，有一個是經濟暨社會理事會 ( ECOSOC )，依據聯合國經濟與社會理事會3 ( 11 ) 號決議，於1946年成立聯合國非政府組織委員會，現在的成員國有十九個，其中五國來自於非洲、亞洲有四國、東歐兩國、拉丁美洲暨加勒比海有四國，歐洲及其他地區則有四國。非政府組織執行委員會的主要目標：一、維繫並加強聯合國與全世界非政府組織的合作關係；二、促使符合諮詢資格之非政府組織 ( NGOs ) 為聯合國長期目標貢獻力量；三、取得諮詢資格之非政府組織得以運用聯合國資源，如透過「公共資訊部門」 ( DPI ) 獲得相關資訊之接收與傳播，另外還可利用諮詢的資格，參與聯合國部分



的決策。

從基礎來看，聯合國經濟暨社會理事會如何來運作？在運作當中，經濟暨社會理事會有一些委員會，還有一些專業委員會（Specialized Committee），還有非政府組織會議（Conference of NGOs in Consultative Relationship with the United Nations; CONGO）與公共資訊部門（DPI），而在秘書處（Secretariat）裡也有一些配合有關NGOs合作的部門，設有聯絡服務處（Non-Governmental Liaison Service; NGLS）。任何一個非政府組織都可以申請成為具有聯合國具普遍諮詢地位的非政府組織，至於要加入聯合國NGOs委員會運作，必須提出申請，共有三個諮詢資格，其中有二個是一般的、一個是特別的，每四年要提出他們的報告。NGO諮詢資格分為三大類，第一級：一般資格具普遍資格者（in general consultative status），其關注領域與理事會大多數活動有關，並能對聯合國有顯著與永續貢獻者。第二級是：具特殊資格者（in special status），其關注領域與理事會及其附屬機構部分活動領域相同，且能力是受認可者。第三級：列名資格者（in roster status）指認同聯合國目標，且對理事會及其附屬機構或是聯合國其他機構能有某些貢獻者。由以上可以發現，在一般諮詢資格所佔的比例比較少只有5.5%，而特別諮詢資格佔比較多達55.6%，在聯合國NGOs註冊的總共有二千多個，特別諮詢資格者有一千三百二十個，列名資格者有九百二十四個，佔38.9%，這是在資格方面所做的比較。在一般諮詢資格方

面，基本上這些NGOs與經濟暨社會理事會（ECOSOC）合作的範疇是涵蓋全部，可以在ECOSOC議程提案、發言、在ECOSOC次團體發言、及其次團體活動中發佈聲明，而且必須每四年繳自我評估報告；在特別諮詢資格方面，跟一般諮詢資格的相異處有二：第一、不能在議程中提議及發言；最後，列名諮詢資格者，限制較多，大部分都沒有。

以聯合國難民組織（UNHCR）與非政府組織合作為例，截至目前為止，很多聯合國難民組織的組織計畫是委託非政府組織來執行。像1950年12月聯合國難民組織設立時，即展開與國際非政府組織（International non-governmental organizations; INGO）相互合作的關係，聯合國難民組織必須借助國際非政府組織（INGO）散佈於全球各地的專家發展及執行本身的援助計畫。1994年UNHCR與全球將近300個INGO相互合作，且預算約有四分之一用於支援INGO，所以UNHCR在1999年的全球報告中，指出國際非政府組織（INGO）為聯合國難民總署不可或缺的右臂（right arm）。

其次，再談談世界銀行如何善用NGO的資源，世界銀行是聯合國專門機構（Specialized Agency）之一，也是世界上最大的政府間金融機構。到目前為止，世界銀行與聯合國在一部分合作計畫中，都是維持著夥伴關係。譬如早期世界銀行的教育機構與外圍組織，對第三世界國家從事教育援助計畫等，不過這些策略執行到現在之結果，國際間對世界銀行的褒貶不一，當然其中有很多因素存在，而這些

因素在很多次的檢討會議裡，都有一番討論，像它運作的策略對不對？影響層面干預到別人的政治，導致某些國家的反彈等等，另外也有更強勢的IMF，是對受援國總體經濟方面的干預，比方說1998年印尼遇上亞洲金融危險需要對外借款時，國際貨幣基金（IMF）強烈要求印尼必須符合IMF的遊戲規則，才願意借款給印尼，這算是一種非常強勢的作為。

## 參、我國參與國際組織 / 非政府組織的現況

到現在為止我國政府參與政府間國際組織，就是以政府力量為第一部門參與的國際組織共有二十二個，其中以經濟、民生方面之組織最多，包括世界貿易組織（WTO），1966年成立的亞洲開發銀行（ADB）、1968年亞非農村發展組織（Afro-Asian Rural Development Organization; AARDO）、1971年成立的亞洲蔬菜研究發展中心（Asian Vegetable Research and Development Center; AVRDC）目前總部設在台南善化、1991年亞太經濟合作（Asia Pacific Economic Cooperation; APEC）、1992年中美洲經濟整合銀行（Central American Bank for Economic Integration; CABEI）等，另外台灣的漁業發展在全世界來講，遠洋漁業我認為僅次於日本，可謂實力相當強，例如2002年北太平洋鮪魚臨時科學委員會（Interim scientific committee for tuna and tuna like species in the north pacific ocean; ISC）。在漁業捕撈業方面，很多國際組織都發

覺，無論是捕撈技術或其他方面，台灣都佔有一席之地，如果不把台灣的漁業納入國際組織中，會顯得很沒有意義。亞太糧食肥料技術中心（Food and Fertilizer Technology Center for the Asian and Pacific Region）也是因為相同的理由，目前該中心是設在台灣台北市的溫州街。有一陣子，亞洲蔬菜研究發展中心曾想要搬離開台灣到大陸，我們希望它不要做這個決定，座落在台灣的國際組織已經不多，希望亞洲蔬菜研究發展中心（AVRDC）繼續留在台灣，而政府也需要提供必要的資源。AVRDC在全球有關於蔬菜種子的收藏相當豐富，像蕃茄、甜椒、豆類都佔有一席之地。

從台灣加入國際組織與非政府組織的現狀裡，做一個簡單的瞭解可知，剛才我們講到以官方性質參與的國際組織有二十二個，而我們真正要達到的還沒有達到。所以，我們需要一步一步慢慢來，歸本溯源我們就是要進入聯合國，尚有很多管道還是可以努力的。關於我國參與國際非政府組織裡，現在大約有一千零六十幾個組織，目前是我國非官方也就是非正式外交的主要管道，使我國人民得以循此途徑，參與國際事務，並加強與世界其他國家或地區人民之聯繫交流。其中在醫藥、衛生類的佔最多，共有二百三十二個；其次是科技類佔一百零一個；另外還有其他有關工會、研發、商業金融、宗教哲學等參與非政府組織（NGO）組織。從我國官方與NGO參與國際組織的比較中，發覺兩者差異非常不成比例，NGO共有一零六八個，而官方僅有二十個，可見在比例上

非常不均等，代表在第一部門裡遭遇到很多困難，所以我們可以從第三部門的身分介入，至少可以把台灣的聲音發出來。如果以我國參與國際非政府組織成員比例中可以看出，個人的身份加入NGO佔76%，團體佔23%，通常是以協會身份來參與；另外，以政府組織為例，像我們的新竹科學園區，參加科技類佔第一位、體育、經濟部商檢局對於商標等加入NGO組織者，合計起來只有八個，在總數一零六八裡面中，以政府的角色參與只有八個，因為一般以政府的角色參與的敏感性是比較高，而其它以學會或個人方式參與，基本上是比較沒有問題。

按照陳隆志教授在《台灣非政府組織國際參與策略之研究》一書中，對NGO分類的屬性上，可以分為三部分：一、倡議型：基本上從概念性為主——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：羅慧夫顏願基金會、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、台灣路竹會等；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、亞太公共事務論壇、國際合作發展基金會等。理論上大家已經有一個共識，如何發揮這個力量。接下來，我要把國際合作發展基金會（International Cooperation and Development Fund; ICDF）目前主要的業務，跟大家做個分享：（一）人道援助；（二）投資及融資；（三）技術合作；

（四）教育訓練。這四部分如果要搭配到NGO，是有很多事情可以做的。

（一）人道援助方面：國際人道援助業務主要係針對友邦及友好開發中國家提供有關天然災害之緊急救助及較長期之重建復建等協助，包括急難救助、災後安頓與關懷，及重建復建等發展計畫。在台灣官方外交部來說，從民國79年開始即編列預算，一年最多大概只有幾千萬台幣，主要對象是非洲南部像馬拉威（The Republic of Malawi），發生饑荒時從台灣運送一些白米與醫療用品等。事實上，國內的NGO與國際方面的接觸已經陸陸續續在進行，至於官方與NGO團體間之接觸，應該是從援助柯索沃（Kosovo）的例子開始，例如國際合作發展基金會與世界展望會到柯索沃，開始有將政府與民間部門聯結在一起的想法，當時的外交部長胡志強先生，也認為應該要成立一個非政府組織委員會，因此經過一番整合後成立出一個NGO委員會，然後陸續開始推動計畫，有很多的計畫是值得參考。我們最近幾年，大概平均一年對人道援助計畫，編列的預算大約一百二十萬美金，約合四、五千萬台幣，當然有些純粹是緊急救援的部分。基本上，人道救援可分為三個層次：急難救助、復建與重建及發展（development）。第一個部分，通常是在發生災害的地方，立即給予食物、飲水或住宅方面的立即提供；第二階段是要復建及重建；第三階段是慢慢發展，比原來更好。

（二）投融資業務方面：投融資業務主要工作方針為協助受援國之經濟發展，藉

以達到增加財富之目的。透過投資、融資的方式，協助友邦國家進行公共工程、社會發展、農業發展及私人部門發展等計畫，以使其國家資源能夠有效地利用與發展，同時提高國民所得，增進國民生活水準，並進一步促進其與我國之邦誼。從1989年到現在大概有七十個計畫，已經投下大約四億美金左右，對開發中國家的貸款，其中也有針對人道，像中美洲提供的貸款，給予房屋協助重建等等。

(三) 技術合作業務方面：因為「人才培育」及「技術移轉」是開發中國家經濟發展最需克服之瓶頸。因此，「如何透過國內各單位之積極參與，以全面開展我國對外之經貿關係並達成協助開發中國家經濟成長之目標」是本會提供技術協助之宗旨。主要工作重點包括中小企業輔導與顧問諮詢、功能機制提昇及專案研究，以及海外服務工作團等。台灣透過中小企業輔導與顧問諮詢、功能機制提升及專案研究，以及海外志願服務工作團等。台灣對外技術工作協助有四十年以上的歷史，早期像農業、醫療等等，一直發展到現在還有工業服務、貿易推廣及中小企業服務等項目。在派遣技術團的業務方面，有短期的技術協助專家去幫忙，派遣技術團前往合作國家，就我經濟發展過程中之經驗與技術，協助其運用本身人力與自然資源，漸次謀求達成自力更生，乃我技術援外最主要的工作目標。協助合作國家發展農業、漁業、畜牧業、手工藝品製造、投資推廣、中小企業、產品出口、交通建設、印刷、工業及醫療衛生等，以促進駐在我國經濟發展，為友邦人民創造財富。技術團

現在還駐在國外者，尚在三十二國派駐三十八個技術團，人數大約二百五十七人，從1959年到現在已經有一百零幾個團，合作國家數達八十一個國家，基本上他們的貢獻很顯著，但在國外普遍名氣很大，只不過國內人民對他們不是很瞭解。海外服務工作團從1996年到現在，我們的志工在二十一個國家，派出一百一十三人，今年又招考了四十三位，其中大概有百分之八十五是女性，因此如果是女性而不能參加外交替代役時，我建議可以參與本會的海外服務志工團，其在開發中國家服務的項目包括有教學、醫療、電腦等等。其次，在外交替代役部分，當然主要都是男性，前三屆的人數，包括第一屆有三十七位，第二屆三十八位，第三屆四十一位，今年現在招考當中，報名二百一十三位準備招進八十位外交替代役男，現在分佈到技術團服務，包括貿易、投資、資訊、畜牧、農業、醫療、水利等等越來越多。國際志工除了志工之外，再加上外交替代役，前一陣子國際志工總會的會長也來到台灣，頒給陳總統一個獎，誇獎總統對國際志工方面的努力與貢獻，這些台灣派出的志工，對增加台灣的國際能見度很重要，而這些替代役分布的國家在非洲、拉丁美洲、加勒比海及亞太地區都有。

(四) 教育訓練方面：教育訓練方針主要以台灣經驗分享為主軸，與國內外之專業機構及大學訓練單位合作籌辦人力資源培訓計畫，共同推動國際人力資源合作，並加速國際化及擴大國際視野。除了辦理國際研習班以訓練相關政府官員外，透過國際合作策略聯盟的成立，並續與國內知

名大學合作辦理英語碩士班國際高等人力培訓獎學金計畫，以強化民間機構參與國際事務之空間。在國際人力培訓部分，我們有辦理訓練班、國際研討會，也邀請國際友人來台參加。另外我們在國內與七個國立大學合作成立策略聯盟，籌辦博碩士班，全部以英語教學。我們在屏東提供農業訓練，政大提供國際經理（MBA for International Managers; IMBA）的課程，清大提供科技管理、資訊管理課程，陽明大學有公共衛生，而師大有人力資源等課程，都是為了要培養高級人力，這些人才以後回到自己國家很快晉升成政府裡重要的職位。這些專業研習班一年大約開設二十班，從以前到現在已經累積很多班，另外這高等人力的培訓，今年開始又增加為七個學校。

ICDF與國際組織及國際非政府組織合作方面，現在累積到五十個計畫與組織合作進行中，合作方式有委託執行、共同融資、專家諮詢、計畫評估等等。ICDF與國際組織合作方面的業務，包括我們在美洲開發銀行，以共同融資方式，協助多明尼加共和國（Dominican Republic）推動國會現代化的計畫、貝里斯（Belize）觀光發展計畫、薩爾瓦多共和國（Republic of El Salvador）環境污染防治計畫、貝里斯（Belize）南部公路整建計畫、尼加拉瓜（The Republic of Nicaragua）水產加工輔導計畫等。這些都與美洲開發銀行（IDB）合作，這種作法就是一種槓桿作用（leverage），也就是我們只要參與這些國際組織的合作計畫，比方說貝里斯南部公路整建計畫，總融資經費是五千萬美

元，我們只要共同融資三百萬美元就好，但是當工程進行中或完工後的紀念碑上時，就有ICDT-Taiwan的字樣，這就是一種leverage的合作案例。其次，參與歐洲復興開發銀行（EBRD）促進中東歐各國私人部門發展及開放市場經濟導向的合作計畫，包括白俄羅斯共和國（The Republic of Belarus）中小企業轉融資、與歐銀合作之特別投資基金，如保加利亞（Bulgaria）之ProCredit Bank貸款計畫，其中ProCredit Bank貸款計畫是一個微額貸款，主要對中小企業方面提供很小金額貸款，作為企業資金的來源，貸款者可以是一般的農民，也可以是攤販，或住家工廠等等。至於，我們與亞洲開發銀行（ADB）的合作方面，因為我們也是亞洲開發銀行的一員，可以直接派人在亞洲開發銀行裡工作，具體參與的計畫有亞洲開發銀行研習計畫、巴布亞紐幾內亞（Papua New Guinea）第三城市供水計畫、區域型緊急援助處理SARS疫情爆發之計畫等。另外，在中美洲經濟整合銀行（CABEI）方面，有中美洲五國中小企業轉融資計畫、基礎建設合作融資計畫、中小企業一千萬轉融資案、社會轉型基金—社會基礎建設計畫、尼加拉瓜稻作及蔬菜訓練班；中美洲貿易推廣研討會；中美洲中小企業輔導計畫、信用保證計畫。在這一部分，台商如果在當地投資需要向銀行借款，包括在尼加拉瓜、史瓦濟蘭、薩爾瓦多、宏都拉斯等國，政府都可提供保證，讓台商取得貸款進行投資。非洲開發銀行（African Development Bank; ADB）方面，史瓦濟蘭公路計畫、聖多美畜禽發

展輔導計畫；聯合國糧農組織（FAO）對沙烏地柑桔病蟲害生物防治計畫、沙烏地無病菌柑桔組織培養苗大量生產計畫。還有在美洲國家組織（Organization of American States; OAS）方面，這是一個國際性政治的組織，它也有做一些經濟的援助。美洲國家組織有六十一個會員國，當中大部分都分佈在中南美洲與加勒比海，當然也有來自區域外歐洲、亞洲國家。歐洲投資銀行（European Investment Bank; EIB）方面，協助海地供水計畫；國際金融公司（International Finance Corporation; IFC）也是為了促成海地微額貸款及投資計畫，這些都是利用槓桿作用（leverage），達成我們的目標。

在ICDF與國際非政府組織合作部分，基本上我們的處理模式，大致上透過下列三個方法：一、直接與當地NGO合作，計畫性質主要是小農貸款、微額貸款、中小企業轉融資、技術協助與人道援助等。在作法上，如與海地當地的NGO合作，提供人民的微額貸款。基本上係透過與該區域NGO合作，由於其條件優於由當地的銀行。主因傳統上NGO較有效率及值得信任的二項特長，把NGO與當地的銀行來做一比較，我們寧可選擇與NGO合作。而透過當地商業銀行來合作的話，除了利息之外還有手續費必須負擔，利息加上手續費等額外的費用對當地的人來講，其實並沒有得到任何好處；至於透過NGO並不需要額外手續費，另外可以在合理的範圍之內，給予很低的利率優惠，簡單說只要一個工本費就可以執行微額貸款。

二、與國內的NGO合作，國內的NGO如路竹會、台灣亞洲基金會等，都慢慢在擴展中，以後政府在這一部分的合作會越來越加強。目前與國內NGO合作方面，其計畫性質多在人道救援與產業輔導，本會與亞洲基金會在今年之合作計畫有兩項，其中包括蒙古的農業發展計畫。

三、與國際NGO合作部分，其計畫的性質主要在人道援助與技術協助。主要合作夥伴有美國美慈組織（Mercy Corps）、法國SODECO、全球併聯社（World Links）。其中World Links是世界銀行最開始的一些人離開世界銀行之後所組織成立的，不過現在已經轉變成為獨立的財團法人身分。我們和World Links合作進行資訊及通信科技（ICT）之合作計畫，到非洲與拉丁美洲國家提供這些國家必要的協助。這就像是前英業達集團副董事長溫世仁所提出的主張，窮鄉僻壤要告別貧窮，惟有藉由網路，他們才有機會站在新的起跑點上。中國的甘肅省黃良川地區是一個非常落後的地方，當地一般人有一餐沒一餐，幾乎沒有什麼希望，不知道自己的明天在哪裡。溫世仁在那裡推展一個IT School計畫，與當地的職業學校合作，剛開始提供給該校十部電腦，讓每一個人都可以上網，協助他們瞭解外面的世界，第一步驟是讓他們的視野打開，學校的畢業生可以透過網路找尋他們的明天，從網路上去找哪裡有工作機會，然後就出去找工作。就這樣剛開始十部電腦，然後一百部，現在學校三、四百個學生裡，幾乎人手一部電腦。此外，透過網路可以把黃良川當地的風土民情等地方特色

資料放在網頁上，讓大家知道黃良川有哪些漂亮的觀光景點，吸引很多外面的人到那邊去參觀或旅遊，現在中國的中央政府都非常重視，提供很多的資源，因為中國大陸目前大部分的開發都是在沿海地區，引用甘肅省這套作法與觀念，應用到中西部等內陸地區的開發上。

設立IT School最重要的目的是希望能告別貧窮，現在全球很多國際組織都在推動這類的活動，比如說美國國際開發總署（US Agency for International Development; USAID）以及世界銀行等。近年台灣也有朝向這方面發展的趨勢，過去很多農產品透過中盤商銷售到市場，往往會被中間剝削，報紙上曾報導有一位住台中東勢的女生，自己直接設計網頁，把家裡所生產橘子拍的很漂亮放在網頁上，當別人看到之後就可以直接從網路上訂購，以前她爸爸去賣一箱橘子，大約只有五、六十元，而她在網路可賣到五、六百元，不需要透過中間商的剝削才發覺到這個方式的可行性很高，我想這是一個很值得參考的發展模式。至於未來不同的發展層次，聯合國的系統底下也有很多，一直延伸到貿易層次像WTO，甚至包括區域性開發銀行、NGO這四個層面裡，幾乎都涉及到我們一開始所談到的議題，這就是為什麼我們要參加聯合國的主因。如果我們能有這樣的機會加入聯合國時，我想所有在外交上的困難都會擺平，所以我們現在最重要的工作，就是持續不斷的努力能重返聯合國。

## 肆、台灣非政府組織未來擴大國際參與之策略

台灣的NGO未來擴大參與國際之策略架構：一、在因應變遷上而言，因為國際環境會不斷在改變，我認為NGO的角色越來越重要，依據經濟合作暨發展組織（OECD）的國家在1991年從事國際援外的金額是六百多億美金，我們再把世銀、聯合國系列的聯合國開發計畫署（UNDP）等等加起來，一年從事於國際援外與提供開發中國家所需的資金的大約有二千二百多億美金。1991年是如此，但是與2002年做一個比較，會發現到它金額減少，然而國際之需求並未減少，其差額主要都是由NGO把它接手下來。因為各國政府的援外經費普遍減少，主要因為政府要取得公民的信任，造成經費減低及預算排斥的現象，反而NGO去把它接手之後，也做了一些政府沒有辦法完成的事情，甚至先前所提二千二百億援助款項裡，其中也有部分是直接委託NGO去執行，而這比例是越來越高。雖然我們國內NGO的體系發展稍微慢了一點，不過沒有關係，我們必須要亡羊補牢，並瞭解國際的趨勢是如何在改變，然後我們要用什麼能力來補強？二、能力的建構，我們現在已經有有能力去建構NGO，再來是要推動人力的發展，特別是瞭解國際間計畫運作的遊戲規則是什麼。在一個運作的循環中，如果碰到一個國際機構的遊戲規則裡，一定要引用這個Project Cycle，在國際會議上召開時，都凸顯人力建構以及適應環境變遷的重要。三、要有行銷能力，

所有的計畫內容一定要透明化，就是有關資金的應用都用到哪裡去？比如說政府在九二一賑災的資金運用的過程沒有透明化，因此遭致民間的批評。再者，人力建構搭配到國際行銷領域中，必須納入專業的知識並引導到國際行銷中，最後才能讓台灣的能見度顯現出來。我覺得現在政府的做法已經有所改善，明顯的例子是十年前世界地圖上是看不到台灣的，如今連國外的世界地圖上可以清楚看到台灣被標示出來，至少經過全民共同的努力，大家才逐漸知道與熟悉台灣，但是這還不夠，因為台灣真正的實力不僅只是這些，因此我們必須強化台灣的行銷能力。四、最後，要達成以上這些目標，當然資源的整合很重要。政府的資源非常有限，有些人就建議要設立NGO的資源整合中心，不要有散彈打鳥一樣各懷鬼胎，甚至政府與NGO接觸時，觀念也不是很正確，總是認為NGO是來要錢的，隨便寫一個報告就交差了事。事實上不能這樣子講，政府在資源提供的過程中，要達到什麼樣的目的？希望它能幫助政府達到什麼目標？政府委託NGO辦理什麼事？政府在制定這個目標要非常明確而且具備整合性的。過去我參加很多次會議，希望NGO可以成立一個統合的組織，我想陳隆志董事長很有能力，由他來組成這樣的組織，可以結合大家的力量，實際上這是一個很重要的工作。當然政府的預算是很有限，如果很多有能力的NGO像慈濟功德會或國際佛光會，他們有自己的財務來源而不跟政府來往；或是沒有充份資源時，NGO跟政府接觸時，政府有一個想法就是NGO是

來要錢的，以上兩者對NGO的發展都是不好的。因此，在整體策略上，就是大家所共同一致認為NGO本來就是一個獨立性，一方面不要讓人家誤會是來要錢的，另一方面他的運作是非常獨立而且非常自主性，又有資源的整合能力。

#### 【Q & A】

學員：

我是東吳大學政治系的學生，想請問是：像台灣在參與國際NGO時，會不會被要求互惠？比如說從一些有關的議題切入，或在這方面的進行雙邊或多邊談判時，我們通常會要求如何來達到互惠？

李栢淳助理秘書長：

這議題很重要，一般國際機構有其自己的重要議題，例如WTO有WTO的議題，剛才我們從聯合國的系統裡，包含非政府組織的系統，從剛才的統計裡可以看出有達到二千多個組織。重要的是如何能進入到聯合國系統的主流，我們雖然沒有辦法成為聯合國的會員，但是希望能夠進入聯合國的非政府組織裡，非政府組織裡在聯合國參與有三個不同層次，有時候不一定自己要跑到最前線，可以應用夥伴關係來參與議題的介入，而讓議題能夠顯現出來，使整個訴求能達到目標。

學員：

有沒有可能外溢到其它議題，然後從中互惠？抑或我們NGO的對外援助，可能都是單方面，也不會要求受援國有什麼回饋。

李栢淳助理秘書長：

台灣參與國際NGO時，當然也會外溢



到其它議題上。關於此，我舉一個例子來說明，例如SARS的防治工作方面，不一定需要NGO去介入，當SARS發生時，台灣有，中國大陸亦有，亞洲其它國家都有，如果我們介入這個議題，願意提供人才、經費到防治SARS的議題上時，同時無形當中也幫助了中國大陸。當然議題裡提出也有可能擴大層面，比原來想像的還要更高，這個議題也許如同剛才講農業的議題，我們可以用夥伴方式，找到跟我們有相似的立場組成策略聯盟，會發現問題可迎刃而解。

學員：

之前看過國際合作發展基金會出版一本書，國際合作發展基金會（ICDF）提供給其它第三世界國家，譬如某些學員到台灣來接受某些專業訓練，想請教有二點：一、我們所提供這些所謂的技術援助也好，給某方面的援助，和西方主要國家的差異點在哪裡？又我們同樣提供，像剛才老師講的花卉或是我們較具有特色的，西方國家難道沒有提供這些東西給需要援助的國家？二、國合會這個組織，一般人對於它比較陌生，國合會是否在剛才提到比較落後的國家，在這之間所擔負對我國及這些需要援助國家之間，比較具體的東西有哪些？請老師說明。

李栢淳助理秘書長：

國際合作發展基金會（ICDF）所舉辦的研習班，一年大概有一、二十個班。在選定班次的時候，會選擇一些台灣具有競爭優勢的，包括像中小企業發展的經驗；WTO系統裡面的比如動植物的檢疫、關稅現代化；在總體經濟台灣發展經驗，這

一些我們認為可以和開發中國家分享的；再如工業區在過去台灣整個發展過程中，台灣的加工出口區自六〇年代至今之發展經驗，可以提供開發中國家，如何善用勞力密集的知識及經驗；有關WHO的議題國合會和行政院衛生署合作，在友邦國家從事熱帶疾病的防治及推廣公共衛生。諸如這些議題的形成，有二個重要因素：一、所謂世界性的議題，像WHO、WTO這些跟台灣比較密切相關的。二、我們的比較優勢，讓受訓的學員，實際去看發展的情況而留下良好的印象，台灣有哪些是可以提供給他們做為日後發展的參考。過去我們的作法是比較偏樣板式，安排受訓的學員參觀中鋼、中船等國家建設，但是現在我們改變作法，讓學員參觀台灣經濟發展成功的計畫，譬如新竹科學園區、南部科學園區，有關科學園區的運作機制、科學園區發展成功又在什麼地方？另外，安排他們參觀科學園區的時候，也要讓他們看看園區外面的傳統產業，使他們了解台灣傳統產業為什麼會一個個的離開台灣？是因為台灣的環境不好所造成？還是因為台灣整個環境的變遷，導致傳統產業必須要離開台灣轉移到其它開發中國家，尋求更低的勞工與土地成本。同時，也可以讓他們瞭解到如何經營及市場上的狀況是什麼？基本上，此等是短期班，其鎖定的對象，來自於三個不同的管道：一、政府部門的中高層官員；二、企業部門的領袖，包含青年領袖；三、NGO。我們推動這一方面的工作，為加強聯繫而成立「國合之友會」（ICDF Alumni Society），國合會的網站上會有一塊專屬於國合之友會的

園地，作為這些國外的朋友或官員與ICDF之間有經常串連的空間，及提供相關參考意見。這些到台灣來受訓的學員，也許原來是中層官員，惟過一段時間晉升當部長、總理或總統。我們與國際間其他國家推動這一類工作，像日本也有這樣的計畫，所以我們要和他們有所區隔，就是認清台灣的發展優勢在哪裡？台灣的優勢與日本的優勢是不會相同的，當然美國也和我們不一樣。另外，就長期的目標而言，有一份數據資料提供給各位做個參考，二十二年前中國大陸投下很多資金，提供來自於世界各國學生，到中國進修的管道，所以到現在為止在中國大陸取得碩士以上學位的總共有六千多人，把這六千多人分佈到全世界，從最進步的美國到最落後的非洲國家，可以發現中國培育這些外國學生，產生一股非常可怕的力量，這些到中國留學的外國學生，幾乎都能講中文。我們經常在國外開會或與國際友人間聊天時談到，我們太慢推動這類的工作，即使在美國的行政部門裡有很多美國人都曾到過中國讀書或受訓；甚至有一次我到查德訪問，我們跟查德復交，我就曾到查德的自由醫院參觀，沒想到出來迎接我的竟是一位講非常標準北京話的黑人院長，這位院長北京話會講的很好，他曾在中國深造長達八年並取得醫學博士學位，然後才回到查德自由醫院擔任院長，因為他是接受中國政府的栽培長大，對我們也就百般的挑剔，而且很不客氣的對我講，台灣的醫生都太年輕，也沒有什麼經驗，中國大陸的醫生都是五、六十歲且經驗很好，所開的藥給當地的人一吃就好。因此，由

此可引伸到其他行政部門，這些到中國受訓的人，渠等會在政府內佔有一些重要的位置，對此我覺得我們動作慢半拍，可見培養友我人才必須推展到每一個角落裡，則顯得非常重要。

學員：

我是台灣大學國際企業學系的學生，您剛才說到，我國加入非政府組織的合作有三種：會員、資助者、夥伴，可是目前看來我們好像三者都有一定參與的程度，可是為什麼目前台灣的國際地位並沒有明顯改善，還有台灣在這一方面的發展方向為何？

李栢淳助理秘書長：

有關你所提出的問題，從剛才的解說中，如以政府的角度來看，我們以會員身份參與的有一、二十個組織，其中最重要的部分可能是在世界貿易組織（WTO）那個部分。儘管如此，我們在WTO的實際運作上，也遭遇到部分排斥的現象，我國駐WTO代表顏慶章先生非常辛苦在打這個仗。至於，民間的部分，以資助者身份或是夥伴身份所參與的國際組織，主要是希望讓國際社會瞭解到有台灣的存在。有很多國際友人願意幫助我們，可是卻不得其門而入，因為有很多的限制，就好像剛才提到的，要加入世界衛生組織（WHO）的基本條件，就是要具備聯合國的會員資格，而要參與美洲開發銀行（IDB），則必須是國際貨幣基金（IMF）的會員，而IMF卻又是歸屬於聯合國的系統之下。因此，我剛才一直在強調，不管台灣爭取加入聯合國要經過幾次挫敗，但我們還是要去爭取，因為只要聯

合國這個重要的關卡通過之後，台灣要參與任何國際組織都沒有問題。現在農委會不斷的說，我們要參與「國際糧農組織」（FAO），可能嗎？我認為非常困難，因為FAO也是聯合國體系下的組織，由於我們的資格不符，恐怕在第一個階段裡就會被排除掉。因此，在推動台灣參與國際組織的策略上，基本上我們要給國人非常明確的資訊，台灣不是聯合國的會員國，如果要很快的變成世界衛生組織（WHO）的會員，我想要突破現有申請入會的條件是有相當的難度，但是參與世界衛生大會（WHA）成為一個觀察員，以現階段來講應該要去努力爭取的。另一方面，我們必須注意中國的勢力這幾年來愈來愈強，先從亞太的區域來講，現在的東協自由貿易區（ASEAN Free Trade Area; AFTA）逐漸形成當中，不論「東協加一」（中國），或「東協加三」（日本、中國、韓國），都沒有看到台灣。可見中國在這個區域裡，試圖要把台灣邊緣化，這是一個很危險的警訊。最近我們接到一個計畫（project）是為因應「東協加三」、「東協加一」的未來發展，準備投入五億美金成立一個特別基金，專門針對亞洲自由貿易區（AFTA）的發展需求。說明二〇〇三年美洲自由貿易區及將成立，而歐盟亦從十五國於本年四月增加到二十五國，就整個世界區域整合的發展潮流趨勢言，如果在亞洲沒有儘速整合的話，就好像違背那個潮流，在此情況下，亞洲自由貿易區本來預訂進度是十年後完成，不過一般反映是愈早成立愈好。

另外我們在美洲開發銀行（IDB）、歐

洲復興開發銀行（EBRD）中，都是年會的觀察員。可是中國現在很強烈的要求介入其中，明年中共打算要加入美洲開發銀行（IDB），中共一但也加進來，對台灣就很不不利，不管我們再怎麼努力，中國就會利用各種方式進行無情的打壓，把台灣檔在外面或邊緣化，說不定以後台灣因中共之作梗而無法參加美洲開發銀行（IDB）年會。基本上，這種中國排斥台灣的壓力現象正逐漸增加中國際友人也瞭解這種狀況且甚感無奈。我們事實上已經做了很多事情，但是那總體的目標、重點還是無法達成，所以我們必須花費很大的精神與成本，尋求開拓國際空間的機會。

學員：

在此提出簡單三個問題：一、畢竟NGO是非政府組織，台灣目前還沒有一個相關的機構去做協調整合的角色，或有沒有比較接近的？剛才也提到政府大概參與國際NGO二十個組織，可否舉例說明大約有哪些組織？二、剛才講到很多NGO參與的計畫，這些相關計畫都是民間的NGO來參與完成的，我想知道他們是透過什麼方式？另外，像這些計畫可能都需要一些經費支援，他們直接透過NGO組織來募款，抑或是由政府提供協助？他們執行達成的比例大約多少？三、這幾年來除了世界衛生大會（WHA）之外，大概還有哪一些NGO的組織是我們比較迫切希望達成的？又從我們的角色來看，可以參與其中哪些層級？

李栢淳助理秘書長：

剛才提到國內NGO的整合機制，事實上好幾年前曾經努力過，不論是召開會議、邀請很多人參加，過去世界展望會的

邵前會長也曾經被推舉出來，但到最後都沒有達到國內NGO團體整合的目標。造成這種現象的因素非常多：一、國內NGO的組成非常複雜，如果我們把國內NGO環境攤開來看時，會發現到有些是宗教團體、有的是醫療團體、甚至也有社會服務...，其組成相當複雜，要取得到一個相同的大目標之共識是很不容易的，因此現在只能取而代之，譬如把相似的NGO團體，將同屬於醫療、保健的團體彙整起來；同樣是社會服務的NGO團體或同樣是宗教的NGO團體達到整合的目標，分別組成為一個次團體，然後再看能否找到一些交集點，再從這些交集點，做好最後全面資源的整合，我想這樣也許有助於我們早日達成目標。有時候在開會的過程中，討論到如何把NGO整合，有點會擔憂自己能力是否足夠，事實上有時倒不一定是能力的問題，而是把這些不同的聲音，全部變成一個聲音是有點困難。現在是國內的NGO參與國際活動一個很重要的時刻，我在各種不同的場合中不斷地向國內NGO強調，全世界已經有這樣的趨勢，也就是結合國際合作再加上企業界、NGO，組成一個合作的鐵三角。剛才提過OECD曾就2002年與1991年的國際合作進行比較，甚且個別的計畫都是由NGO提供。如果把這個整合起來，大家一起去從事國際合作，我們過去常常在各種不同的情況中，如緊急情況（emergency）、重建（reconstruction）、發展（development），延伸出不同的短、中、長期目標的國際合作，在每一個階段裡都會有NGO來參與。在全球性的國際

合作中，日本的國際合作與韓國的國際合作就很相似，都是為了協助國內企業界開拓海外的市場。而我們派出的專家也是到國外搜集資訊，回到國內提供給國內的企業界參考，企業界可以從中知道商機在哪裡？同樣的，我們NGO在國際間參與合作當中，同時也會找到相似的商機，然後再把它們整合起來，對企業界來講，只是坐在那邊等著別人給他消息，而企業界也要有這個認知，必須投資一點經費給研究機構、NGO，提供給他們做研究、做市場調查的經費。譬如統一企業，要在巴拿馬投資養殖事業，要在宏都拉斯投資飼料企業，都可以委託當地的機構幫忙做調查，就統一企業能不能也在宏都拉斯投資設立飼料工廠，以提供整個中美洲市場所需之可行性。

事實上國際開發銀行，包含世界銀行在內，網站上的採購是開放的，如果國內的企業、NGO也能瞭解它們的採購方式，我們也應該鼓勵國內的企業上網去參與投標，只要企業有資金的來源，並不一定每一次都要從政府的補助，自己有這個能力就可以去參與國際的開標工作、國際事務。我們按照規則來做事，結果做的很好、報告寫的很好，國際機構也很能夠接受台灣。

此外，目前所希望加入之NGO，由於其他組織相當龐雜，實有待進一步加以檢討使得以定奪。

（本講座內容發表於2004年7月13日，新世紀台灣聯合國學苑，由陳雪琴、蘇芳誼紀錄整理）