

## 〈第一名〉

# 聯合國的改革與國際社會的發展： 「千禧年發展目標」的複層次意涵與台灣 之參與策略

●徐郁芬／中正大學政治學研究所碩士生

●楊 昊／中正大學政治學研究所博士生

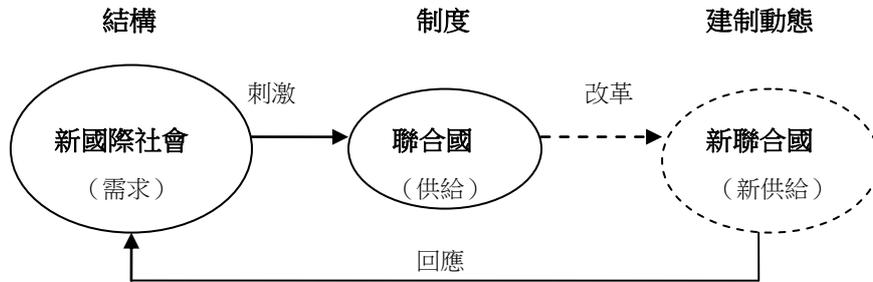
### 壹、站在浪頭上的改革者：聯合 國的改革的動力與發展方向

聯合國並不是一座頌揚前人願景的靜態紀念碑，而是一項不斷進步的動態鉅作——就跟所有人類的努力一樣，都不可能是完美的，但卻也能不斷調整與追求進步。

Kofi Annan, 2002.<sup>1</sup>

2005年6月，聯合國（the United Nations, UN）創設至今已滿六十週年。回顧1945年到2005年整整一甲子時間，國際社會的發展與聯合國的轉型有密切關係，特別是在1960年代初期因為美、蘇間對於維和（peacekeeping）經費問題有不少爭執，並一度致使聯合國瀕臨瓦解；接下來的南北問題（South-North problem）在聯合國內部發酵，形成了國際經濟貧富對立的緊張關係，更凸顯了聯合國內部並

不一致（not united）的態勢。<sup>2</sup> 隨著美、蘇兩強間冷戰的結束，正式邁進所謂的「後冷戰時期」或「後後冷戰（post post-cold war era）時期」，<sup>3</sup> 其間，隨著國際互賴（interdependence）程度的提高、全球化效應在政治、經濟、運輸、環境、科技等不同面向的刺激、以及區域層次的跨國整合運動的刺激等因素影響，國際社會面臨了新的結構與新的挑戰，這也使得國際社會在回應上得透過各個新加入的行為者來尋求對日趨多元之問題的解決方法。<sup>4</sup> 上述源自於國際社會的種種結構性變革，直接或間接地形塑出新時代的新需求（demands），轉而成為在冷戰時期所建立之當前最重要的國際組織——聯合國於新時代從事改革（reform or renew）、演化或營造建制動態（regime dynamics）的主要動力（請參見圖一）。<sup>5</sup>



圖一、聯合國的改革與國際社會發展間的關係示意圖

資料來源：作者自繪。

從歷史發展來看，自1960年代以來，聯合國歷經了三個重要的發展階段（1960、1970以及1980等三個年代），並且大都以經濟轉型與成長為其首要發展目標，特別是致力於推動各國的工業化進程，以追求更繁榮的經濟結果。<sup>6</sup>到了1990年代以降，聯合國所需要同時回應的需求則更為多元，它要如何在一波又一波的改革浪潮中，透過各種行動來維繫國際需求與制度供給（supply）間的動態平衡，使其屹立在改革浪頭上以不致被淹沒，這勢必有賴對組織制度、目標或者執行方式進行重新整頓。

針對此，聯合國現任秘書長安南（Kofi Annan）1996年一上任，旋即揭示聯合國未來改革的主要方針——即建立一個具有更精簡組織、更有效率和效能、更能關切成員的願望和需求、更能實現其目標和承諾的新體制。安南一連串的改革活動，1997年上任後的半年內展開，他將聯合國的組織重新整合為「和平與安全」、「經濟和社會事務」、「人道主義事務」以及「發展」等四個重要的領域，並逐年在組

織設計、維和議程（peace keeping agenda）、人道議題、國際網絡以及發展議程上推動多項倡議與政策。<sup>7</sup>除此之外，由其所推動並在2000年9月8日透過高峰會通過之《聯合國千禧年宣言（United Nations Millennium Declaration）》以及後續揭示的「千禧年發展目標（Millennium Development Goals, MDGs）」更是聯合國近年來除了安理會改革之外所致力革新的目標，亦是聯合國在促進國際社會之繁榮、和平與進步之際的重要關鍵。為了瞭解《聯合國千禧年宣言》之實質意涵，本文擬先就聯合國的改革系絡佐以實際發展與學理觀點之分析，並進一步探討該宣言的目標、內涵以及晚近發展所具有的複層次（multi-level）意涵及其可能面臨之挑戰。最後，本文嘗試回歸台灣觀點，省思我國在參與千禧年計劃上的應然參與策略，並透過實際參與經驗來提供未來可望著力之各種方向。

## 貳、聯合國改革的系絡：從集體安全到新安全的演化邏輯

### 一、改革的本質爭議：逃不開權力政治的理想主義？

聯合國的改革其實與其建立淵源有關，在第二次世界大戰結束之際，為了維繫戰後的全球安全與和平發展因而成立了聯合國。聯合國建立初期的基本信念包括了：(1)重申對基本人權、人格尊嚴與價值，以及男女與大小各國平等權利之信念；(2)創造適當環境以維持正義；(3)尊重由條約或國際法其他淵源而起之義務；(4)促成大自由中之社會進步與較善之民主。這些信念象徵著對兩次世界大戰歷史悲劇的深層省思，從中亦可發現濃厚的自由主義思維。進一步來看，為了達成上述信念，在實踐上則強調：(1)力行容忍，彼此以善鄰之道，和睦相處；(2)集中力量，以維持國際和平與安全；(3)接受原則、確立方法，以保證非為公共利益，不得使用武力；(4)運用國際機制，以促成全球人民經濟與社會之進展。<sup>8</sup> 儘管這個囊括了世界上大多數國家的全球性組織期望透過消極的容忍與積極的規範來追求世界和平與穩定，不過，上述所揭示的第二個實踐方向其實間接透露了聯合國作為集體安全體系 (collective security system) 所具有的現實主義特質。<sup>9</sup>

理想而言，這種兼備現實主義與自由主義思維的折衷機制，在國際事務的實際參與及規範方面應該被期待能掌握更大的政策彈性或治理空間。不過，正因為它所特有的自由主義與現實主義彼此綜合 (synthesis) 卻又衝突的運作邏輯，不但使得本身在制度運作上面臨窒礙難行的困

窘，在計劃推動上亦發揮有限的功能，從而招致了不少來自各方的批評。<sup>10</sup> 為了要克服這些困窘，並進一步回應當代各種因全球互賴所帶來的挑戰，聯合國的改革確實是勢在必行，但改革的方向為何？改革的步調該如何進行？改革所面臨的挑戰又將如何克服？

在2005年的*Foreign Affairs*期刊中，聯合國秘書長安南發表了一篇名為《In Larger Freedom: Decision Time at the UN》的文章，指出當前國際社會在面對各種新型態的威脅之際，確實需要更為廣泛、深入且實質的全球合作機制。特別是對於抑止恐怖主義的威脅，管制核武擴散等方面，全球必須建立起更有效率 (efficient) 與效力 (effective) 的新型態集體安全體系，當然，亦期待能透過此一新集體安全體系為戰禍地區帶來和平、追求人權、民主與發展等核心價值。安南更指出這個新的集體安全體制，正是聯合國長期以來所追求的改革方向。<sup>11</sup> 安南在該文中不斷強調的各種改革訴求，確實為其自1997年以來所推動的各種改革措施下了最完整的註腳。

然而，安南的新集體安全體系之願景，是否意味著聯合國的改革將朝向新理想主義式的模型演進？或者是欲建立一個回歸現實主義思維 (back to realist thought) 的權力政治傳統？這仍有許多的討論空間。不過，值得注意的是，聯合國近年來所推動的改革確實弔詭：由安南長期以來所推動的革新行動一方面想要為整個世界帶來更穩定的發展環境，為人民帶來更好的生活，但卻又不想被冠上理想主義式的世界政府 (world government) 或世界政體 (world polity) 的稱號；一方面想要追

求新一波自由主義式的（liberalist）世界大同目標，卻又無奈地被囿於權力政治的種種競逐。除此之外，無論在維和行動、戰後重建或者是發展計劃的推動上有多正當、多完備的理由，聯合國的種種行動或方案都有可能被批評為反映特定國家利益的手段或工具。<sup>12</sup> 儘管如此，我們難以否認現今國際社會確實需要一個正式的制度性平台，一則能夠有效約制權力政治的惡性競逐，一則亦能透過集體性的彰顯來追求每一個行為者的共同利益以及公平正義。換言之，這個理想中的新集體安全體系將具有兼容並蓄的運作思維，既不絕對地現實主義，亦是不過度天真之理想主義的產物。在實踐上，近年來聯合國為了追求上述目標所推動的改革，大致上可以從下列兩個層向來理解：<sup>13</sup>

（1）敏感的權力設計（power-redesign）層向：這個面向主要包括了最為核心的安理會擴編問題以及聯合國組織的改組問題，前者涉及了國際關係長久以來權力政治之競逐本質的爭辯，後者則涉及了聯合國做為國際制度的主體性維繫與定位。首先，在安理會調整擴編的課題方面，主要涉及了權力擴大（如印度、巴西、日本跟德國的新提案）與權力緩擴（如俄羅斯與美國等保守派）的爭議。<sup>14</sup> 簡單來說，現今安理會的制度設計所反映的是1945年的國際權力分佈結構，實已過時並需要重新調整以反映現今在軍事、財政以及外交等方面的新權力結構，以確保各區域的利益公平。針對此，安南指出安理會由十五國擴增到二十四國已是必然趨勢，只不過在未來的制度設計上仍多有討論空間。因此，他提出了兩個模型：一是增加六個常任理事國及三個非常任理事

國；另一則是增加九個非常任理事國，無論哪一種制度設計，都將對現今的五個常任理事國的權力造成相當程度的影響。<sup>15</sup> 再者，在聯合國組織的改組問題方面，早在1997年上任之際即對內部組織執掌與秘書處的職能進行重新整合與規劃，特別在內部行政官僚與人力資源方面，均朝著精簡、專業、富效率以及具整體性架構的原則設計規劃；除此之外，在近期亦計劃徹底改組長時間被斥為無效力機制的人權委員會（Commission on Human Rights）。除此之外，針對聯合國組織內部部門過去所面臨到的各種問題而言，特別在財政與預算系統上的改革措施，亦是安南與有志於聯合國組織重整行動的規劃細則之一；<sup>16</sup>

（2）彈性的議題治理（issue-governance）層向：這個面向主要包括了各種新跨國與國內問題的監控與管理、全球合作關係的建立以及《千禧年宣言》的落實與發展。特別是《千禧年宣言》中所揭示的貧窮、飢饉、教育、健康、疾病、性別、環境以及其他種種新議題，都將擴張聯合國既有的議題治理範疇，而這也反映了Clive Archer所謂之國際組織的行動（operation）功能。<sup>17</sup> 此外，在執行或操作面上，安南亦強調由行為者、基金以及各種方案所建立的網絡之改革對於聯合國的長遠發展而言，極為關鍵。特別是當行為者授權其自主性於制度主體的同時，他們將有權利與責任來要求更多的透明性與制度責任，而如何追求網絡的透明化，以對諸如跨國疾病、環境、社會、經濟等跨國與國內問題進行監控，旋即成為改革的重要關鍵。在此一網絡中，公部門與私部門、<sup>18</sup> 或者是公部門與第三部門（包括非政府組織）的伙伴關係建立，<sup>19</sup> 將能使得對新

威脅的回應模式更加直接、多元且更具彈性。

從這兩個層面來看，我們可以發現聯合國改革的運作邏輯，其實不完全是傳統的理想主義，儘管它有著宏大的發展目標；當然也不盡然回歸到傳統現實主義的思維中，儘管它仍或多或少地囿於權力政治下之主權國家間的競爭。儘管如此，若要為新世紀中聯合國的改革方向進行定位，或許比較精確地說，這個新聯合國的革新藍圖蘊含著一種類似於「務實的自由主義」（*pragmatic liberalism*）的特殊內涵，從而避免了過度建構理想或過度追求權力的兩個極端。當然，這也是秘書長安南為聯合國所設想的新未來。

## 二、改革的演進邏輯：追求新安全議程的思維發展

無論是涉及權力的改革面向，或者是涉及治理議題的擴增方向大致上均反映了一個重要的國際現實——即聯合國的改革充滿著對於現今不安全局勢（*insecurity*）或共同的脆弱性（*shared vulnerability*）的回應，而其中的關鍵正是將安全、繁榮與自由合而為一的整體概念。這種整合性的概念所強調的將會是一種與人們生活更為接近的行動目標，從學理上的角度來看，聯合國在改革的演進過程中其實隱含著一個頗為關鍵的思維邏輯：一種由傳統的集體安全演進到新安全的運作系絡。

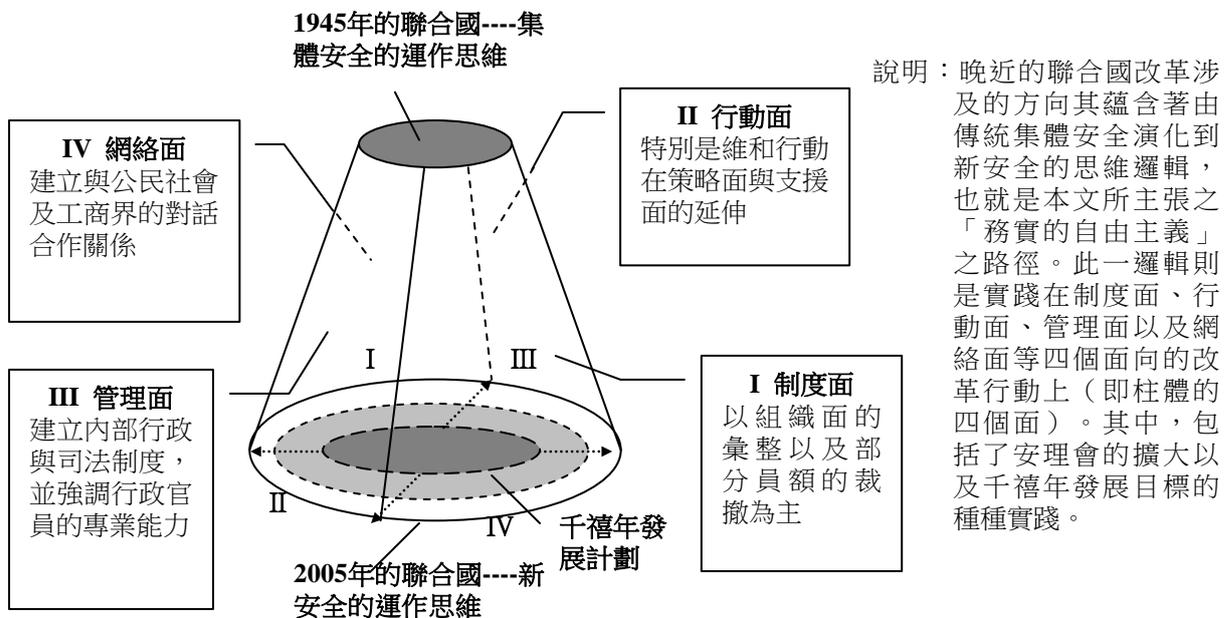
在本質上，聯合國係二戰結束後各國對於戰爭期間的集體安全體制運作不彰所興起的改革產物。在當時的時空背景下，早期的集體安全所涉及的行為者主要以國家為主，強調國家在國際體系中在某個共同同意的規範下，齊力行動來維護既有的安全秩序以避免受到外力的干預或威脅，特

別是秉持著「我為人人，人人為我」（*one-for-all-and-all-for-one*）的精神來維繫偏重於軍事或政治上的集體安全。<sup>20</sup>不過，隨著冷戰的結束與國際和平的延續，論者對於安全的內涵有了更為廣博的定義，特別是聯合國本身的定位與實踐上亦有了延展的空間。針對此，聯合國副秘書長Kieran Prendergast從下列四個角度來描繪出聯合國對於新安全之定位與追求的努力：（1）首先，全球化與快速成長的互賴時代裡，建立一個有效的集體安全體系誠屬重要；不過，新世紀的集體安全必須立基在更廣泛的安全定義上——也就是所謂的人類安全（*human security*），才能反映更複雜的國際需求；（2）再者，若從聯合國組織的正當性與維和行動的種種干預行動來看，聯合國對於預防性外交、維和行動人權與人道議題、經濟、社會與環境面向均重視，這也致使要追求安全所涵蓋的範圍更為廣泛；（3）儘管聯合國在爭端解決中扮演了相當重要的角色，但這並不代表他就是所謂的全球警察（*global policeman*），聯合國其實只是國家最後憑藉的協助者；（4）國際社群間實有需發展衝突預防的新文化，而這種預防亦需在各種議題中實踐。<sup>21</sup>而上述這些主張其實正是安南將安全、繁榮與自由彼此結合的重要原動力。

事實上，上述探討的新安全觀念有兩個重要的內涵，其一與聯合國1994年*Human Development Report*中所大力推動的各種主張有關，從而在發展原則上與實踐上均強調「以人本價值為核心，促成人類社會免於長期威脅或突然的傷害」。<sup>22</sup>有鑑於全球化時代，舉凡跨國移工移民、跨國經濟與網路犯罪、恐怖主義活動、生態與環

境威脅、疾病感染問題、對人權之壓迫等多元多變之新型安全威脅，將對人類之安全有更直接且更深遠之影響。除此之外，另一個極為重要的里程碑則是全球治理委員會（Commission on Global Governance）在1995年的報告，其中不但再次強調「人民的安全與國家的安全都是同等重要」，又進一步重申「人類安全是對於人權與環境的最優先保護」。<sup>23</sup> 到了2004年，聯合國在出版了 *A More Secure World: Our Shared Responsibility* 報告書，其中所揭櫫的新安全共識（new security consensus）或綜合性集體安全（comprehensive collective security）的新概念，正象徵著從傳統重視軍事或政治面向的集體安全逐

漸擴大成「以人為本」以克服各種跨國威脅的轉型歷程。<sup>24</sup> 另外，第二個重要的內涵則反映在近期的安理會改革議程上。聯合國安全理事會的革新係嘗試透過制度設計來反映新時代的國際權力分配結構，並進一步維繫集體安全體系內的新權力平衡。從上述兩個意涵來看，儘管權力政治的核心問題仍屬重要，但新時代的集體安全體系所囊括的不僅是軍事、政治等高階政治（high politics）的議題範疇，更明確地將重點置於各種與人們切身相關的議題上，從而成就一個全面性的安全目標。換言之，上述這兩個內涵正象徵著聯合國改革所依循之「務實的自由主義」路徑（請參見圖二）。



圖二、聯合國的改革系絡示意圖：運作思維的演進方向

資料來源：作者自繪。

在實際改革上，自1997年開始的聯合國改革在制度面推動安理會的擴編改組並在組織層次進行原有部門的彙整與部分員額的裁撤；在管理面上則首重組織內部的行政與司法制度並強化行政官員的專業能力；在行動面的改革則特別對既有維和行動在策略面與支援面的延伸進行檢討；而在網絡面的革新運動則是透過與不同行為者的聯結來建立與公民社會及工商界間的對話與合作關係；最後，透過千禧年發展目標的逐年實踐來強化聯合國在人類發展議題上的各種角色。<sup>25</sup> 這些面向的革新行動，其實已經勾勒出聯合國如何由（組織）內而外（國際社會）地與國際社會更緊密聯繫，並如何由上（國際組織）而下（全球人類）地將落實囊括安全、繁榮與自由的新安全議程，從而追求囊括安全、繁榮與自由等彼此相依的新安全目標。

## 參、新世紀的革新藍圖：千禧年發展目標及其複層次意涵

### 一、千禧年發展目標的緣起與內容

千禧年發展目標係源自於2000年9月8日所舉行的「千禧年高峰會（Millennium Summit）」中由各國領袖所發起並通過的《聯合國千禧年宣言》。該宣言之目的在於消除全球貧窮並藉以改善人類生活，在運作上係透過聯合國開發計劃署（United Nations Development Programme, UNDP）來聯結與協調全球層次與國家層次的努力，並建立聯合國的全球發展網絡。在聯合國的致力推動以及世界各國領袖的支持下，《聯合國千禧年宣言》與千禧年發展目標從而成為新世紀國際發展政策的重要支柱。宣言中所揭示之千禧年發

展目標主要囊括了八項目標，細目上則包括了十八項具體目標以及四十八個指標（請參考表一）。<sup>26</sup> 這些目標不但揭示了全球正義與人權的普世價值，而在具體目標上的各種實踐與努力，更能間接彰顯發展議題與國際與國家安全的緊密關連性。誠如聯合國開發計劃署於2005年最新出版的 *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* 報告書中指出，處於長期貧窮與飢饉之地區將比已開發或高收入地區更可能陷入重要天然資源的困窘，同時亦有可能引起石油、鑽石和木材等稀有資源的爭奪，或者是因為貧窮所引起的遷徙所導致的社會與宗教方面的衝突，以及因貧窮所引起的各種國內與跨國犯罪行為，而這些不穩定的衝突與糾紛均有可能引起更大一波之國內、國際、區域或全球層次的安全威脅。近幾年，不少國家領導人開始重視消弭貧窮與全球安全之間的密切關係，從而使得千禧年發展目標的推動與實踐與國際社會中為了結束暴力衝突、不穩定和恐怖主義所作努力若合符節。<sup>27</sup>

千禧年發展目標的第一個工作重點為「杜絕高度貧窮與飢饉」，透過監控與規劃相關機制，並建立具體的計劃來促進人民收入與糧食安全。第二個發展目標則是致力於「普及初等教育」，據統計開發中國家中平均三個兒童就有一個無法完成基本教育，尤以女童的受教比例更顯不足；因此，該發展目標之重點將置於教育體制的改革與資源的擴增方面，而這一點亦將

表一、千禧年宣言中的整體與具體目標

聯合國所有會員國同意最慢在2015年達成下列目標	
目標一 杜絕高度貧窮與飢饉	具體目標一 日薪不到一美元的人口比例減半
	具體目標二 飢饉人口的比例減半
目標二 普及初等教育	具體目標三 確保所有男童和女童都能完成完整的初等教育課程
目標三 促進性別平等與婦女充權	具體目標四 2005年以前，消除初等教育和中學教育中的性別差距，並在2015年的各級教育中徹底消除
目標四 降低兒童死亡率	具體目標五 五歲以下兒童的死亡率降低三分之二
目標五 提升產婦保健	具體目標六 產婦死亡率降低四分之三
目標六 抵抗愛滋病毒/愛滋病、瘧疾和其他疾病	具體目標七 遏止並開始縮限愛滋病毒/愛滋病的蔓延
	具體目標八 遏止並開始縮限瘧疾和其他主要疾病的發病率
目標七 確保環境的永續發展能力	具體目標九 將永續發展原則納入國家政策和方案，並降低環境資源的損失
	具體目標十 無法持續獲得安全飲用水的人口比例減半
	具體目標十一 到2020年前使至少一億貧民窟居民的生活有明顯改善
目標八 全球合作促進發展	具體目標十二 進一步發展開放的、遵循規則的、可預測的、非歧視性的貿易和金融體系。包括在國家和國際層級上所致力於的善治、發展和減少貧窮之努力
	具體目標十三 滿足最未開發國家的特殊需要，包括：對其出口免徵關稅、不實行配額；加強重債窮國的減債方案，註銷官方雙邊債務；向致力於減貧的國家提供更為慷慨的官方發展援助
	具體目標十四 滿足內陸國和小島嶼發展中國家的特殊需要
	具體目標十五 通過國家和國際措施全面處理發展中國家的債務問題，使之債務可以長期持續承受
	具體目標十六 與發展中國家合作，為青年創造良好與具有生產力的就業機會
	具體目標十七 與製藥公司合作，提供發展中國家能負擔得之基本藥物
	具體目標十八 與私部門合作，提供新技術、特別是資訊和通信技術產生等益處

資料來源：聯合國網頁，請參考：<http://www.un.org/millenniumgoals/>。

會反映在第三個發展目標——「促進性別平等與婦女充權」上。除了教育普及外，「降低兒童死亡率」以及「提升產婦保健」等兩個目標則是將工作重點置於促進相關之國家政策、管制機制的制訂與修訂，並且鼓勵社區之參與。第六個重點係關注在跨國疾病的控管上，透過敦請國際社會支持愛滋病和健康基金，並鼓勵國家投入更多的資源於社區層級來從事防疫與衛生監控措施，藉以「抵抗愛滋病毒/愛滋病、瘧疾和其他疾病」。第七個重點則是擴大到環境與資源面向，強調「確保環境的永續發展能力」，其中最為關鍵的就是安全用水問題，這一點與衛生、環境以及貧窮等發展課題息息相關。最後一個重點，則是主張在金融、經貿、生產、藥物以及技術等多元面向上建立伙伴關係，藉以落實「全球合作促進發展」之務實目標。<sup>28</sup>由上述分析中，我們可以發現千禧年發展目標之所以如此重要的原因大致有四：<sup>29</sup>

第一、此一宣言與千禧年發展目標係由各國領袖在2000年之際所共同承認並致力追求的目標。也就是說，各國領導人均開始關切各種與人權以及發展議題相關之革新課題，不但強化了安全、繁榮與平等的普世關切價值，亦使得聯合國在推動千禧年發展目標上的正當性大幅提升；

第二、該目標將人類發展置於全球發展議程的中心，這意味著以人為本的國際發展策略呼應了安南的主張——「拉近聯合國與人們間的距離」（*bringing the United Nations closer to the people*），<sup>30</sup>並且成為新世紀的聯合國以及全球革新運動的核心精神，並且由人本價值，強調公平為基礎為出發點的各種目標所實踐的革新行動，對於國際社會的未來發展而言更將注

入一股務實的改革能量；<sup>31</sup>

第三、進一步來說，這些新的目標並非只是空談，它有清楚的實踐計劃與監控指標。譬如，從由上而下（*top-down*）的聯合國推動進程來看，透過聯合國開發計劃署結合各國政府、學者專家以及專業人員所建立的全球性的監控與協助網絡，更能實質地對各區域與國家進行適當協助。此外，就由下而上（*bottom-up*）的參與暨聯結策略而言，各國在追求千禧年發展目標的實踐上，亦透過國家參與策略的重新設計以及追求在各種議題上的善治（*good governance*）來強化達成各個指標的能力；<sup>32</sup>

第四、這些目標不僅僅強調發展的結果，更重視富國對於該目標的種種挹注。換句話說，透過千禧年發展目標的達成，將有助於消弭冷戰時間存在的南北問題，並且透過貧富國家間的合作來預防因南北衝突所產生的各種發展與分配不均的問題。誠如聯合國開發計劃署於2005年最新出版的*Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* 報告書所指出的十點建議中，即有好幾項建議均強調已開發國家應該與開發中國家共同努力改善百萬人民的生活環境與條件，從而提升貧窮區域的經濟成長。除此之外，更強調高所得國家應該對逐年增加援外（*Official Development Assistance, ODA*）的規劃比重，並逐年透過杜哈回合（*Doha trade round*）談判來加速其國內市場之開放，以及透過基礎建設之協助與投資來幫助未開發國家之出口競爭力。<sup>33</sup>這些合作優於衝突的精神即是千禧年發展目標想要完成的另一個工作重點。

由上述幾點分析中，我們可以初步觀察出《聯合國千禧年宣言》與千禧年發展目

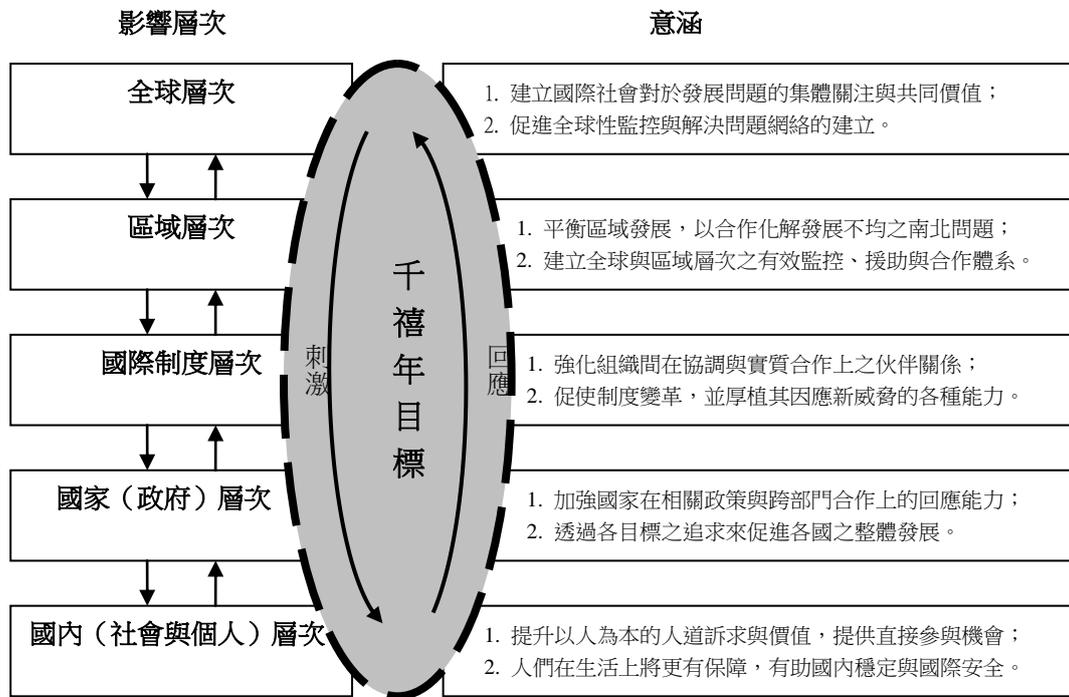
標的所蘊含之「務實的自由主義」精神，更能理解聯合國在新時代中的改革策略除了追求兼具安全、繁榮與自由等目標之新安全觀外，更欲進一步建立一個和諧、互助的新世界。

## 二、千禧年發展目標在行動面的複層次意涵與挑戰

《聯合國千禧年宣言》與千禧年發展目標涵蓋範圍頗廣，在運作上除了涉及聯合國本身所推動的各項行動計劃外，更強調與其他行為者（如特定國際組織、跨國非政府組織以及私部門）間的夥伴關係（**partnership**），因而在執行面上具備了相當特殊的複層次意涵。從規範面的角度來看，我們可以發現在全球層次裡，以聯合國為中心所推動的各種發展議題的改革計劃將建立起國際社會對發展問題的集體關注，從而形塑出全球在發展議題上的共同價值；就此，亦將有助於全球性的監控與解決問題網絡之建立。在區域層次上，千禧年發展目標的實踐意涵在於拉近貧國與富國間的差距，特別是倡議貧富集團間的種種合作，以化解長期以來因發展不均而產生的南北問題。除此之外，另一個重要的實踐意涵，即期望能建立起全球層次與區域層次間之組織互動、協調暨合作模式，例如《千禧年宣言》即指出自1994年以來，聯合國與區域組織間每兩年舉辦一次的高層會議，將會是未來冀望透過與區域組織的協力（**co-production**）來加速區域內各國的經濟、社會發展以及維和等問題；<sup>34</sup> 而這一點亦反映在國際制度層次中，因為制度間在結構上存在著彼此競合之關係，因此再推動實踐千禧年發展目標的過程中，不同組織間如何協力、達成增效（**synergy**），實有賴依議題而重新調

整的制度設計。對於單一組織而言，千禧年發展目標亦有助於促使制度變革，並厚植其因應新威脅的各種能力。再者，對於以主權國家為主體的國家層次而言，千禧年發展目標之實踐能有利於各國整體目標的發展，因此，亦能強化國家在處理環境、民生、經濟等各種問題上的政策回應能力，以及建立政府內部為了因應各種跨領域問題所需要的跨部門合作能力。最後，在受千禧年發展目標影響最深的國內社會與個人層次上，千禧年計劃使得人們在生活上將更將受到保障，不但能提升以人為本的人道訴求與價值，並能提供更多直接參與之機會；就此，透過貧窮與衝突地區的重新整頓，有助於國家內部與國際社群之穩定與安全（請參見圖三）。

儘管千禧年發展目標之實踐在每個層次間均有其特殊意涵，然而更為關鍵地卻是層際間的互動關係所賦予其在未來的實踐過程中的種種挑戰，例如，在監控國內發展指標與實際情況間的過度落差、不同層際間的機構在缺少完善制度設計下無法協力合作、跨部門與跨議題的合作成效溢回（**spill-back**）、政府革新與政策回應過程的不透明與無法運用新治理工具、或者是人民直接參與或發聲的管道不足效果有限等方面。鑑於此，聯合國在推動千禧年發展目標之際（特別是第八個目標以及相關具體項目），更期望能建立一個整體性的合作框架，透過與第二部門（商業界）以及第三部門（跨國非政府組織以及國內非營利組織）協力而成之全球性合作網絡的運作，以新型態的治理途徑來落實千禧年宣言的具體目標。此舉不但開啟了更多非國家行為者的參與機會，更確實拉近了聯合國與全人類間的距離。



圖三、千禧年發展目標的複層次意涵

資料來源：作者自繪。

#### 肆、千禧年發展目標下的台灣國際參與思維

長期以來，囿於主權的爭議，台灣一直被排拒在聯合國以及其他重要的國際組織之外，而深受強權影響的國際政治現實亦使台灣與其他國家間的互動與聯結關係建立進程舉步維艱。如此侷限的國際空間長久以來將台灣形塑成國際孤兒的形象。儘管如此，在相互依賴日盛的全球化時代裡，世界秩序面臨種種的新挑戰，這些挑戰使得主權國家、國際組織或是其他行為者均開始思考如何更有效率地因應更紛雜的國際事務。就此，新型態的跨議題與跨國界的合作，在後冷戰時期如雨後春筍般

出現，這些新的合作模式旋即成為有效的深入問題並解決問題之關鍵。從這個角度來看，即使在高階政治議題中台灣因權力政治的全球化效應而面臨被邊緣化危機，但在全球化所影響的多元議題領域中，我國卻將獲致更多的參與機會，這一點其實與台灣是否能夠精確掌握當前國際核心價值與重要訴求，並運用更符合本身情勢之彈性策略逐步涉入、參與有關。

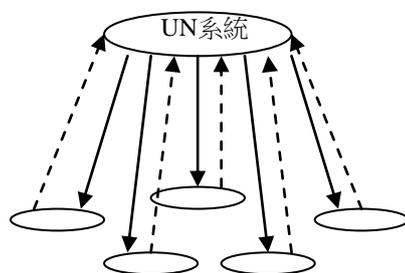
鑑於此，台灣在國際參與上的一個關鍵，即應先開啟並穩定與國際社會的聯繫管道，再進一步推動各種務實計劃與跨國或跨部門合作，以建立台灣在國際參與上的實質貢獻。鑑於此，千禧年發展目標以及聯合國朝向「務實的自由主義」革新的

相關議程，正是台灣在國際參與上的關鍵時刻。在此擬從下列幾點分析提出筆者對千禧年目標下的聯合國策略與台灣應然參與模式之觀察與省思：

#### 一、在地經驗的國際化：雙向行動策略的推動

千禧年發展目標的推動與全球、區域、地方等層次間的互動關係有極為密切的關係。長期以來，聯合國下屬分支機構針對各種議題所設計的系統性計畫，在運作上大致以「全球思維，在地行動」(thinking globally, acting locally)為其一貫邏輯。即從國際層次的宏觀角度設計各項計畫，並向下延伸至區域與國家層次執行。這些計畫往往以各地區不同的重大問題為執行重

點，最後試圖將相關的計畫串連起來進而建構聯合國系統的全球治理基礎。2000年所提出的千禧年計畫為一實例，並且更進一步地定出在2015年所要達成的確切目標。儘管如此，目前的執行進展似乎與預期有一段差距，因而聯合國擬逆向(reverse)強化「公民社會」(civil society)的力量，作為推動千禧年發展目標的另一個動力。換言之，聯合國在新一波的改革與計劃推行進程中冀望於汲取各地的成功經驗，並引入到其他有相同問題的國家或地區，建立一套結合「在地經驗國際化」(非正式管道)與「全球佈局，在地行動」(正式管道)的「雙向行動策略」(如圖四所示)。



說明：

-  代表不同地區、或國家、或議題
-  代表「全球佈局，在地行動」的運作邏輯
-  代表「在地經驗國際化」的運作邏輯

圖四、聯合國在推動發展議題上之雙向行動策略示意圖

資料來源：作者自繪。

從台灣實際參與國際的角度來看，聯合國在千禧年發展目標下所採取的雙向行動策略或可為台灣的實際參與提供若干空間。為加強聯合國的全球治理能力，千禧年發展目標的推動意味著聯合國欲藉其增進組織或體系之效率(organizational efficiency)，一方面透過各個行為者的直接參與來強化資訊之透明性，一方面亦藉此致力於組織

改變(organizational change)。就此，台灣有許多長期致力於環保、衛生、教育等發展議題的非政府組織，正提供了台灣與聯合國或國際社會接軌的重要管道。不過，關鍵在於國內的非政府組織如何與聯合國下設非政府組織暨其相關網絡進行聯結，並就千禧年發展目標進行實質合作，實有賴策略面之研議。

## 二、合作議題的優先性：營造雙贏結果的抉擇

聯合國推動千禧年發展目標的內容相當廣博，鑑於此，台灣或可藉本身較成功的經驗部分著手，也就是循著聯合國所逐漸重視之在地經驗國際化的策略來行銷自己，例如，國內最大的宗教團體慈濟基金會，在醫療、教育、人道救援部分都有諸多貢獻，實為非政府組織實質參與國際之最佳例證。<sup>35</sup> 另外，若以參與千禧年發展目標為強化與聯合國關係之策略為思考主軸，則必須注意千禧年發展目標中的種種議題，其實亦存有所謂的議題優先性（issue preferences）。儘管不同的議題多為環環相扣，但在聯合國的官方宣傳上其實特別強調的幾個重點聚焦於改善貧窮、重視婦女、<sup>36</sup> 兒童權益，以及人權和永續發展，其中特別關注非洲區域的發展問題。所以在國際參與之議題選擇上，我國應該精確研究各項議題之實際執行計劃，並對我國在各項議題中的有效參與進行評估，才能透過政府或國內非政府組織與國際非政府組織間的聯繫，建立與其他組織或國家進行實質合作的策略。

另一項值得注意的發展是，在國際事務中的「青年參與」（youth participation）重要性亦逐漸提高。特別是自聯合國大會在1995年所通過並採用的「2000年及其後的青年全球行動綱領」中首重強化國家推動青年事務的能力，並且亦呼籲要提高青年有效地、建設性地參與社會機會的質與量。<sup>37</sup> 因此，聯合國近年來越開放不少青年參與以及公民發聲的機會，並促成會員國青年代表在大會中的直接參與。<sup>38</sup> 反觀國內，近年來台灣青年的公共參與及國際參與度偏低，<sup>39</sup> 此一現象不但對國

家整體競爭力造成深遠之影響，並使得台灣青年對於全球公民社會的發展過程興趣缺缺。鑑於此，或許可以進一步思考如何強化推動青年參與而喚起根留台灣、接軌國際的意識，特別是在福利、社會與文化議題上亦不可忽略青年的創造力、活力與驅動議題的種種能力。<sup>40</sup>

## 三、二階段參與邏輯：「功能性外掛銜接策略」與「系統性內溢滲透策略」

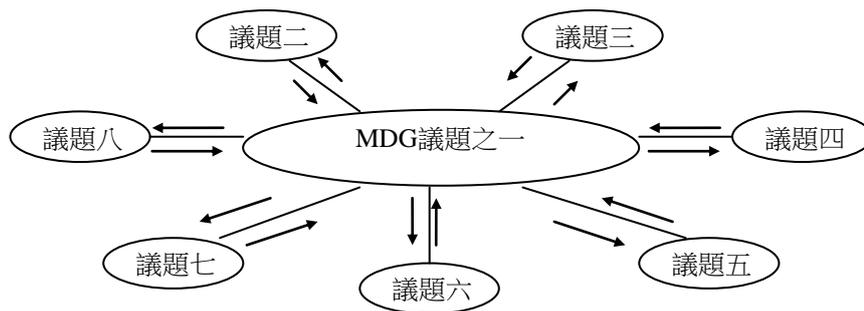
台灣的國際參與策略受到不少的限制，儘管在策略發展過程中歷經許多變遷，不過整體上仍離不開「先參與、後深化」的操作邏輯。筆者以為千禧年發展目標確實是拉近台灣與國際社會的重要契機，主要原因有三：

第一、在本質上，千禧年發展目標所涉議題乍看之下並不具濃厚的政治性，而是著重在改善普遍存在的社會與發展問題。是故，台灣可藉由彰顯關懷國際社會之立場，積極參與千禧年發展目標的種種改革事務。此點將有助於降低國際社會對台灣參與國際之政治動機的種種質疑與負面批評；<sup>41</sup>

第二、千禧年發展目標所涉議題彼此相關連，各具體目標與議題看似獨立，然在實際發展與推動網絡則是關係密切；除此之外，議題領域在不同層次間的交錯發展與相互影響，幾乎使得參與國無論參與任一議題，勢必將進一步面對議題聯結之實質挑戰與更為複雜之合作網絡，也就是所謂的「議題之軸輻合作模式」（hub and spoke model of cooperation）（請參見圖五）。例如在目標八（全球合作促進發展）所揭示的具體目標十二（進一步發展開放的、遵循規則的、可預測的、非歧視性的貿易和金融體系，包括在國家和國際層級上所致力於的善治、發展和減少貧窮之

努力)與目標一(杜絕高度貧窮與飢饉)之具體目標一(日薪不到一美元的人口比例減半),即呈現高度相關。對於台灣而

言,此一複雜且互賴的議題網絡,正賦予了台灣能參與國際事務的更多機會;

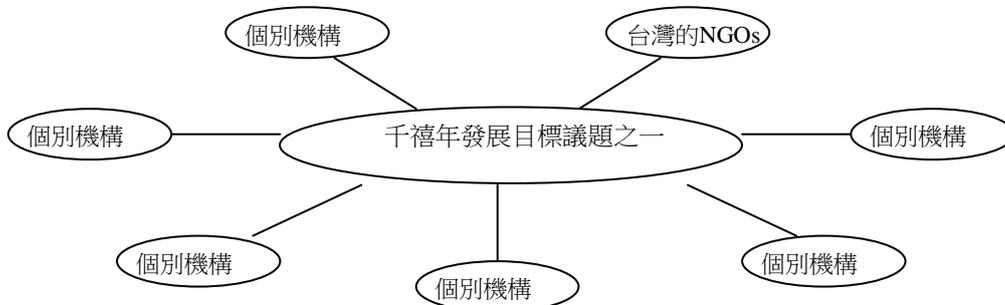


圖五、議題聯結之軸輻合作模式

資料來源：作者自繪。

第三、千禧年發展目標的推動,將逐日提升如聯合國等國際制度對國家或國內社會的影響力,例如為改善貧窮與糧食問題,聯合國的影響力必須得延伸到國內立法與行政層次,從而將透過一連串的國際行動致使國內政府做出回應與改變。從這個角度來看,國際制度與各個國家以及其他行為者(個別機構)間將建立更為堅實的伙伴關

係,國家對於國際制度的責任與回應亦更為關鍵,因而形成了「議題-行為者之軸輻合作模式」。就此,台灣可以藉千禧年發展目標的低階政治性質開啟參與之源,從而藉著千禧年發展目標本身的議題聯結性來凸顯、深化台灣對議題的影響力,並且進一步擴張實質合作網絡(請參見圖六)。

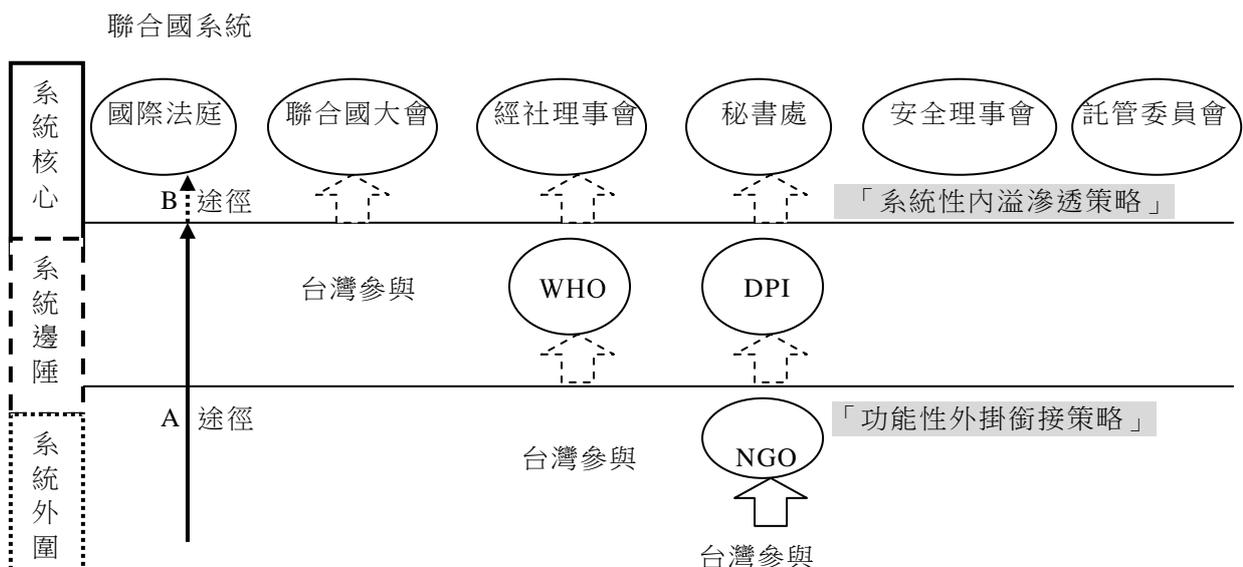


圖六、議題行為者間之軸輻合作模式

資料來源：作者自繪。

從上述三點分析，我們可以發現如欲提高國際社會對台灣的重視，則如何參與國際制度並適時發揮影響力將會是一大關鍵。循著「先參與、後深化」的操作邏輯，本文擬提出「功能性外掛銜接策略」與「系統性內溢滲透策略」等兩種策略以供進一步思考。首先，第一階段的「功能性外掛銜接策略」，強調透過功能性的合作來達成實質參與的目的，並期望能持續不斷地涉入各項議題的計畫推動，努力成為「常設網絡」的一部分（如圖七之A途徑）。此一策略有兩個工作重點，一是「開啟參與機會」，一則是「持續參與」；在推動這兩個工作重點之前，最為關鍵的首重溝通與資訊交換管道的建立，因為唯有暢通的溝通與資訊交換管道才能開啟第一階段的實質合作。例如，國內有許多職能不同的非政府組織「外掛」在各式各樣的議題下來積極從事功能性的國際參與。當越來

越多的非政府組織參與聯合國公共資訊部下設的非政府組織執委會（The Executive Committee of Non-governmental Organizations Associated with the UN Department of Public Information）時，則台灣能獲致更多參與聯合國的管道，並亦能開展第二階段的參與策略。該策略指的正是「系統性內溢滲透策略」，也就是指從聯合國系統外圍的非政府組織逐步向核心溢入，藉由參與的深化來達到影響決策的效果（如圖七之B途徑）。延續上述的例子，當越來越多的非政府組織參與公共資訊部下設的非政府組織執委會後，即可將功能性的影響力從非政府組織執委會拓展到公共資訊部，再間接延伸到聯合國秘書處。<sup>42</sup> 上述二階段參與策略，實可提供台灣在千禧年發展目標之實際參與上一個循著「系統外圍→系統邊陲→系統核心」的運作建議。



說明：A途徑為「功能性外掛銜接策略」；B途徑為「系統性內溢滲透策略」。  
 箭頭部分：實線表示目前已發展或已實質參與之成果，虛線則表示仍須努力的環節。

圖七、二階段參與策略與台灣參與聯合國的操作邏輯

資料來源：作者自繪。

## 伍、台灣國際參與策略的實際經驗與省思（代結語）

本文回顧了聯合國晚近之改革脈絡，亦進一步探討聯合國在2000年後所推動之千禧年目標與其實質意涵，旨在勾勒出國際社會在因應全球化影響下的種種新需求。接續，本文依此需求脈絡進一步探討了台灣的國際參與思維與策略，旨在描繪出台灣可對國際社會供給或者是貢獻之處。最後，本文欲以2005年「聯合國第二屆青年大會」<sup>43</sup>之實質參與為例，進一步探討上述摹寫之「功能性外掛銜接策略」與「系統性內溢滲透策略」的具體實踐，並藉以思考台灣未來在參與千禧年發展目標與參與聯合國上的方向。

### 一、台灣國際參與的實際經驗：以2005年聯合國青年大會為例

聯合國青年大會的成立係呼應聯合國近年來所推動的千禧年發展目標，其首要宗旨即在於推動國際青年參與千禧年發展目標中之各項議題，因此，其具備了「由非政府組織推動」、「提供參與者和聯合國千禧年發展目標接軌的管道之一」以及「以青年參與為連接點」等三項特色。這三項特色對於台灣的實質國際參與而言，實提供了落實「功能性外掛銜接策略」之利基。

#### （一）由非政府組織推動：強調功能性合作

聯合國青年大會由「友善大使基金會」（Friendship Ambassadors Foundation, FAF）所主辦，該基金會為公共資訊部下之非政府組織，以促進國際文化交流（culture exchange）為宗旨，在運作上期

望藉由文化交流與對話來降低不同文化間的緊張並增進相互瞭解、合作與進一步協調。<sup>44</sup>「友善大使基金會」希望透過增加青年參與來健全聯合國系統，故每年定期舉辦青年大會並藉以開拓青年國際參與的管道。由於聯合國青年大會屬於非政府型態之活動性質，所以2005年的台灣代表團主要由國內之「張老師基金會」組團前往紐約聯合國大廈與會。與會過程中發現，友善大使基金會對台灣頗為友善，該基金會除了提供台灣參與青年大會的機會，甚至在未來亦不排除與台灣（包括國內非政府組織）共同推動文化交流合作計畫。不過，在現階段仍需降低高度政治意識之參與宣傳，轉而以功能性議題作為實質參與以及合作之前提，才能提供國際處境艱難的台灣一個發展資訊取得平台及交流管道建立的方向。

#### （二）與聯合國千禧年發展目標接軌的一個管道：折衷與補強的參與型態

千禧年發展目標與聯合國改革密切相關，無論是整體目標亦或是各項具體議題均揭橥以全人類福祉為前提的改革方向。整體而言，千禧年發展目標具有高度的道德性意涵，然在執行方面，則是將欲達成的階段目標以量化的方式具體呈現。聯合國為了避免各國對千禧年發展目標有不同的解釋，近年來致力於推動國際社會的多元參與，並藉此強化其正當性（legitimacy）。於是乎，千禧年發展目標表面上欲以道德價值觀擺脫政治化的限制，正巧鬆綁了台灣因主權爭議而無法參與聯合國的緊箍咒。除此之外，千禧年發展目標的本質卻又不離全球治理的政治內涵，是故若能加深與千禧年發展目標之關係，勢必將影響我國與聯合國間之關係。就此，以推動千

禧年發展目標為主旨的聯合國青年大會，正是台灣可以長期著力的一個重要單位。

另外，聯合國的會員國均須在國內設置聯合國關係處（UN Association），該單位除了作為即時資訊傳遞的機構外，各國也透過此機構進行實質的合作。聯合國青年大會的參與者之中，有許多是該國政府之聯合國關係處所派遣的長期培育菁英。且近年來，聯合國大力推動千禧年發展目標，規定各會員國必須整理各國國內與千禧年發展目標相關的各議題報告書，增加會員國與聯合國之間的合作關係。事實上，台灣正缺少這個與聯合國千禧年發展目標接觸的固定管道，所以若能經由非政府形式之管道實質地與聯合國下之非政府組織進行合作，可以是另一種折衷、補強之辦法。

### （三）以青年參與為連接點：多元、活力與創意的參與視野

在聯合國青年大會的首場講座中，主席 K. Elaine Valdov 揭示了聯合國秘書長安南近年來所積極推行的青年政策，希望喚起青年對千禧年發展目標各項議題的關注，並推動「全球青年行動」（global youth action），一方面促使青年參與決策過程（decision-making process），另一方面促使各國青年發揮其創意與影響力，遊說政府共同致力於推展千禧年發展目標。是故，在為期三天的聯合國青年大會中，主辦單位安排了許多投身於聯合國各項計畫的工作者作為與談人，其目的在於提供青年更為豐富的資訊與管道來深入瞭解千禧年發展目標，並以不同主題的工作坊（workshop）來強化國際間在各項議題上的資訊及經驗交流，以期拉近各國對聯合國下從事各項計畫的距離。今年度的

聯合國青年大會特以「發揮青年影響力」（young people make difference）為會議主軸，希望參與青年大會的各國青年能回國發揮影響力，為推動千禧年發展目標而努力。

在實際經驗上，一位年僅十九歲的女大學生 Jessica Rimington 的經驗實為特殊。她在 2004 年時發起了一個青年行動，名為「全球青年計劃」（One World Youth Project），<sup>45</sup>計畫內容是透過建立全球姊妹校的方式，將美國中、高等學校與世界其他國家的學校進行交流，共同透過文化交流和社區服務來推動千禧年發展目標。該計畫已進行一年，並促成了與十一個國家合作、約一千位世界青年的參與（主要為大學生）。由此觀之，推動青年參與日漸受到重視，而青年的影響力甚至已能夠朝跨國網絡的建立來發展。循此，我國在強化千禧年發展目標的工作重點上，實可透過更為多元的青年國際參與之推動，一方面增加諸如社會福利、性別平等以及教育等功能性議題的實質參與，一方面亦可跟其他國家之新生代菁英建立長期性的良好網絡關係，建立一套多元、活力且深具創意的參與視野。

整體而言，上述三項特色將使台灣在現階段的國際參與進程上能夠從功能性的議題外掛在聯合國的非政府組織網絡中，並進一步朝著落實千禧年發展計劃的方向逐步發展，以期落實第二階段之「系統性內溢滲透策略」。

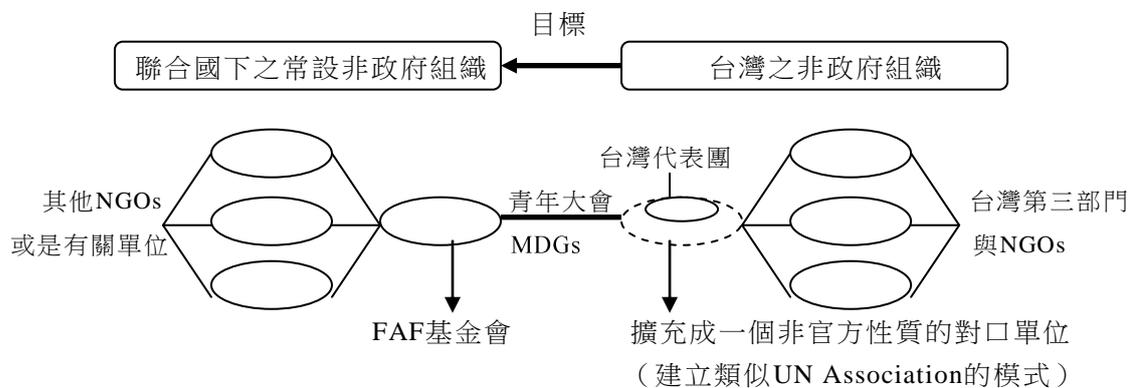
## 二、台灣未來國際參與策略的省思

儘管聯合國青年大會的參與經驗只是台灣近年來種種國際參與的一個環節，但此一經驗實可提未來整體國際參與策略的一些思考方向。在此，我們可以從新型態的

合作模式以及台灣代表團的角色來進行理解。首先，無論是前文所提之「議題軸輻合作模式」（如前文圖五所示）或者是「議題-行為者軸輻模式」（如前文圖六所示），均象徵著由千禧年發展目標下的新型態合作模式之複雜性與多元性。對台灣而言，應著眼於目前國內所長期關注之人權、環境、教育、性別以及金融等發展議題，並透過各種形式的聯結與外掛策略來呼應聯合國之千禧年發展目標。此舉除了將有助於推動千禧年目標之資訊流通與訊息交換外，更能透過既有合作網絡關係來加深與聯合國內部機構、外圍組織以及其他國家間的互動與瞭解。透過長時間的

經營，不但能獲得國際社會之肯定，亦將有助於台灣與聯合國系統內部之緊密聯結，並能增益實質合作內涵的廣博與縱深。

除此之外，台灣在國際參與上的代表團亦扮演著相當重要的聯結角色。譬如在本屆的聯合國青年大會中，台灣代表團欲達成的重要目標亟欲開啟「功能性外掛銜接策略」的關鍵——「實際參與」，並且透過直接參與及發聲來表達台灣的意願與熱誠，並向國際友人詳述目前在參與上的種種艱難。是故，在策略上，台灣代表團將扮演下列三個角色（請參見圖八）：



圖八、台灣參與聯合國青年大會的聯結策略

資料來源：作者自繪。

### （一）資訊傳遞單位

以2005年的聯合國青年大會之參與策略為例，由於該會議旨在推廣千禧年發展計劃，所以透過聯合國青年大會將得以與聯合國內部實際參與計畫推動者有直接接觸之機會，因而將能有助於「功能性外掛銜接策略」在聯合國制度層次的實踐。除此之外，許多與會者本身是各國國內致力於某項千禧年發展計劃的政府代表或是國內

專職之非政府組織工作者，因此台灣代表團可以運用人際網絡的方式，透過交換資訊與經驗分享來落實「功能性外掛銜接策略」在跨國層次的實踐。對於國內層次而言，由於千禧年發展計劃設定於2015年以前要達成所列舉之目標，距今尚有十年，所以台灣代表團可以藉此規劃出為期十年的持續參與計劃，並以相關發展議題為關注與研究主軸。透過制度性的編制與規劃

來擴充成單一非官方性質之對口單位，並建立類似其他會員國所常設之聯合國關係處，從事與青年議題以及千禧年發展目標相關之國內議題整理，以實質呼應聯合國的全球改革與發展行動。

### （二）促進合作之中介者

台灣代表團透過與其他非政府組織之合作來建立跨國合作網絡的橋樑。譬如，友善大使基金會與不少聯合國下之常設非政府組織的關係良好，除此之外，亦與美國聯合國關係處有頗為密切之互動暨合作關係，若台灣代表團能扮演中介角色，促進國內非政府組織與友善大使基金會以及其他聯合國下之常設非政府組織合作，將能增益我國在各個千禧年發展議題中的實際參與機會。目前台灣國內非政府組織成功申請成為聯合國下常設非政府組織者有慈濟基金會以及佛光山，而正在申請加入的尚有勵馨基金會與伊甸基金會等單位。整體來看，若能有效促成國內非政府組織之跨國合作，不僅能增加台灣涉入國際事務的程度，並且亦能有助於國內非政府組織體系生態之健全發展。

### （三）實際合作單位

在國際層次方面，台灣代表團本身也可以作為與聯合國外圍組織實際合作的單位，特別是可以先建立與友善大使基金會間的實質合作關係，譬如：第一，爭取以台灣非政府組織之名義與友善大使基金會合辦下一屆之聯合國青年大會；第二，推動雙方合辦跨國或跨區域文化交流的活動；第三，個別邀請友善大使基金會的資深工作者，或透過該基金會邀請聯合國內部與千禧年發展計劃有關之專業人士來台演講或授課。<sup>46</sup> 另外，在國內層次方面，台灣代表團亦可持續將重點放在千禧

年發展計劃與青年公共暨國際事務之參與上，與政府單位或相關非政府組織協力培養青年菁英與推動青年國際參與，使台灣代表團在每一屆的青年大會中，可以有效為兩千三百萬人民發聲。

上述的三個角色，其實不僅是聯合國青年大會中的台灣代表團所獨有，國內許許多多在不同議題與議會上的國際參與代表機構或個人，均具備了類似的功能與角色。比較不同的是，對於聯合國系統的參與將為台灣的未來帶來更為全面的實質影響。從宏觀層次來看，聯合國近年來所推動的千禧年發展目標不啻給予了台灣在國際實質參與上一個重要的切入點；儘管如此，就相對微觀的國家與國內層次而言，如何掌握此一契機並設計一系列有系統、有前瞻性的策略，將願景（vision）、熱誠（passion）以及行動（action）緊緊結合，是我們需要審慎思考的課題。期待台灣能在不拘泥形式但又能維繫國家尊嚴的前提下，透過「功能性外掛銜接策略」與「系統性內溢滲透策略」的運用來展現我們的熱誠、意願與能力，為千禧年發展目標的種種行動計劃略盡棉薄。

#### 【註釋】

1. 此段聯合國秘書長Kofi Annan的談話，係節錄自2002年發行的*Report on UN Reform*，請參見：<http://www.un.org/reform/>。
2. 周煦，*聯合國與國際政治*（台北：黎明文化，1993），頁25-26。
3. 意指九一一事件之後的國際社會所進入的新階段。
4. 相關討論可參見：David Held et al, "Globalization," *Global Governance*, Vol. 5, No. 4 (1999), pp. 483-496；徐郁芬，楊昊，

- 「台灣拓展國際關係的另一條路：「新外交」的詮釋、實踐與複合網絡策略」，**新世紀智庫論壇**，第28期（2004），頁63-84。
5. 建制變動指的是國際組織或國際建制（international regimes）的發展與演化，其涉及了建制變革（regime change）與建制微調（change within regime）兩種型態，可參見：Stephen D. Krasner, *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983); Volker Rittberger, (ed.), *Regime Theory and International Relations* (New York: Oxford University Press, 1993)；聯合國近年來的改革，在內涵上屬於「建制微調」的演進型態。
  6. Sakiko Fukuda-Parr, “Millennium Development Goals: Why They Matter,” *Global Governance*, Vol. 10, No. 4 (2004), p. 395.
  7. 有關聯合國改革的發展概說內容，可參見聯合國網站：<http://www.un.org/reform/dossier.html>）。
  8. 丘宏達，**聯合國研究**（台北：國立政治大學國際關係研究中心，1994），頁9。
  9. 相關討論，可參考：陳文賢，「聯合國與集體安全」，**問題與研究**，第34卷，第9期（1995），頁1-11。
  10. 例如，自1960年代開始，美國與聯合國間的關係即若即若離，在2003年的美伊第二次波灣戰役中兩者間的關係亦陷入僵局，這不但意味著合作安全（cooperative security）與霸權危機管理（hegemonic crisis management）間的競合關係，更揭露了自由主義體制中所隱含的現實主義式的權力衝突，相關文獻可參考：Gene M. Lyons, “The UN and American Politics,” *Global Governance*, Vol. 5, No. 4 (1999), pp. 497-511; Tobias Debiel, “Strengthening the UN as an Effective World Authority: Cooperative Security Versus Hegemonic Crisis Management,” *Global Governance*, Vol. 6, No. 1 (2000), pp. 25-41.
  11. Kofi Annan, “In Larger Freedom: Decision Time at the UN,” *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 3 (2005), p. 63.
  12. 開發中國家特別關切這個問題；例如，印尼外交部發言人曾經指出，大部分的亞洲國家外長認為聯合國改革的爭論似乎過於集中在條文方面。他並指出「正在進行改革的聯合國安理會應該反映出目前的世界局勢，這一過程很可能需要幾年的時間，而不應該是單純的加加減減」。對於亞洲的大部分開發中國家而言，他們要確保爭論是全面的、達成的結果必須是一致意見，而不是反映個別成員國的利益，請參見網路（<http://www.epochtimes.com.tw/bt/5/7/29/n1002153.htm>）。
  13. 下列兩個層面係參考並整理自 Kofi Annan, “In Larger Freedom: Decision Time at the UN,” *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 3, (2005), pp. 63-74，作者自行進一步分類之。
  14. 在此可以很清楚地發現，傳統上的次級國家（secondary states）都傾向權力核心的擴張，而冷戰時期的兩強（美國與俄羅斯）或者是現任常任理事國，大多採保守立場或不表態（如中國）。特別是對現今的美國而言，為怕損及霸權安排及影響力施展，長久以來均持種種反對的立場。
  15. 對於有實力加入安理會的會員國而言，若能名列安理會則意味著該國在

- 國際政治結構中的位置向權力核心集中，從而使得在重大議題或議程上有決策的權力或否決權（veto power），因而有助於國家利益的維繫或進一步擴張。
16. Ruben P. Mendez, "Financing the United Nations and the International Public Sector: Problems and Reform," *Global Governance*, Vol. 3, No. 3 (1997), pp. 283-310.
  17. 周煦，聯合國與國際政治（台北：黎明文化，1993），頁13。
  18. 有關私部門如何在多邊體制（multilateral system）或聯合國裡建立伙伴關係，可參考：Benedicte Bull, Morten Bøås and Desmond McNeill, "Private Sector Influence in the Multilateral System: A Changing Structure of World Governance," *Global Governance*, Vol. 10, No. 4 (2004), pp. 481-498。
  19. 第三部門（包括非政府組織或非營利組織）與聯合國兼有著越來越密切的關係，特別是從諮詢地位到伙伴關係的發展歷程，更是近年來聯合國所推動的革新行動的一大突破。相關討論可參考：Werner J. Field, Robert S. Jordan, and Leon Hurwitz, (eds.), *International Organizations: A Comparative Approach* (Westport: Praeger Publishers, 1994), pp. 217-249; Peter Willetts, "From 'Consultative Arrangements' to 'Partnership': The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN," *Global Governance*, Vol. 6, No. 2 (2000), pp. 191-212.
  20. Lynn H. Miller, "The Idea and the Reality of Collective Security," *Global Governance*, Vol. 5, No. 4 (1999), p. 303.
  21. 完整談話內容請見：（[http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD\\_Issues/amdipl\\_15/prender\\_15.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdipl_15/prender_15.html)）。
  22. Majid Tehranian, ed. *Worlds Apart: Human Security and Global Governance* (New York: IB. Tauris Publishers, 1999).
  23. The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1995).
  24. The United Nations, *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (Geneva: United Nations Department of Public Information, 2004).
  25. 參見聯合國網站：（<http://www.un.org/reform/dossier.html>）。
  26. 詳見聯合國千禧年發展目標網頁：（[http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi\\_goals.asp](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_goals.asp)）。
  27. Jeffrey D. Sachs, *UN Millennium Project: Investing in Development—A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* (Washington, D. C.: United Nations Development Programme, 2005), p. 6.
  28. 相關內容與實踐策略整理自 *Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declarations: Report of the Sectary-General*，可參見聯合國千禧年發展目標網站：（<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/526/07/PDF/N0152607.pdf>）。
  29. 可參見：Sakiko Fukuda-Parr, "Millennium Development Goals: Why They Matter," *Global Governance*, Vol. 10, No. 4 (2004), p. 395.
  30. 可參見聯合國網站之秘書長介紹：

- ([http://www.un.org/News/oss/sg/pages/sg\\_biography.html](http://www.un.org/News/oss/sg/pages/sg_biography.html))。
31. Chadwick F. Alger, "Thinking about the Future of the UN System," *Global Governance*, Vol. 2, No. 3 (1996), pp. 335-360.
32. 有關國家方面的參與策略，可參見：Jeffrey D. Sachs, *UN Millennium Project: Investing in Development—A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* (Washington, D. C.: United Nations Development Programme, 2005), pp. 23-35.
33. Jeffrey D. Sachs, *Ibid.*, pp. xv-xvi.
34. 請見《千禧年宣言》之第53至55項：  
(<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>)。
35. 請參考台灣佛教慈濟慈善事業基金會網站 (<http://www2.tzuchi.org.tw/go/go.htm>)。
36. 舉例而言，「微型金融服務」(microfinance)對於達成千禧年發展目標下的杜絕貧窮、降低兒童死亡率、促進母親健康以及性別平等有相當重要的影響。2005年是聯合國的「微型信用服務」(microcredit)年。微型信用服務涵括了小額貸款和其他金融服務，例如儲蓄、提供非常貧窮的人自行創業計畫(self-employment project)以帶來收入，並且可以照顧自己以及家庭。「微型信用服務」被認為是其中一個可以達成2015年聯合國將低貧窮目標之最有效的反貧窮策略。2003年底，有八千一百萬的委託人接受微型信用服務，其中有五千五百萬是每日收入低於一美元的極度貧窮人口。接近百分之八十三是女性。
- 而2006年的微型信用服務高峰會將在11月12-15日召開，自一百多個不同國家的兩千多個代表將與會，進行該計畫的第二階段。詳細計畫請參考網站：  
(<http://www.microcreditsummit.org/>)。
37. 許多聯合國系統的組織機構，皆與推動青年相關的政策與計畫。包括聯合國秘書處下設之聯合國經濟社會事務部(UN Department of Economic and Social Affairs, DESA)、聯合國公共資訊部(UN Department of Public Information, DPI)、聯合國藥物和犯罪辦公室(United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC)、聯合國秘書長的青年就業網絡(The Secretary-General's Youth Employment Network)。此外，亦有許多與青年議題相關之計劃，請參考：林德昌，**聯合國與國際青年議題**(台北：行政院青輔會，2004)。
38. 各會員國遴選青年代表的方式各有不同，青年代表有義務在第三委員會(Third Committee，又稱社會、人道、文化委員會)發言，請見：  
(<http://www.un.org/esa/socdev/unyin/youthrep.htm>)。
39. 青輔會近年來致力推動青年參與公共事務與國際參與，已逐漸有不錯之成效。總體而言，青少年國際參與之主要議題包括：(1)培育台灣青少年的世界公民意識，首要之務在於提升其國際視野；(2)青少年國際參與的方式與管道可以朝向多元化發展；(3)青少年參與國際性志願服務，是青少年實踐地球村公民權的有效方式。請參考行政院青輔會編訂之「青少年政策白皮

- 書」，請見：<http://www.nyc.gov.tw/ftp/04th/pdf/youthpolicy.pdf>）。
40. 在會議期間，美國聯合國關係處（UN Association of USA）的官員 David Stillman 以及 Jeanne Betsock Stillman 曾表示，青年可以藉由參與非政府組織的實際行動、推廣千禧年發展目標、以及遊說民意代表等方式來影響政府的種種決策。
41. 筆者曾在與會過程中提出台灣對國際社會的貢獻意願極高，不過，目前所面臨的問題是實質提供協助之管道有限，且亦因為所參與的國際組織有限，從而無法準確瞭解受助者所需為何。從而使得台灣的參與角色依大會與會代表與工作坊與談人所言，往往只能停留在經濟或金錢上的援助，實為可惜。
42. 此一參與邏輯與台灣對世界衛生組織（WHO）的策略類似，一方面呼籲國際社會重視台灣人民的權益，一方面期望透過功能性的實質參與來尋求國際社會的認同。
43. 有關筆者所實際參與之聯合國青年大會之會議內容，請參見網頁：<http://www.faf.org/programs/unyouthassembly2005/youthassembly.html>）。
44. 有關「友善大使基金會」可參考網頁：<http://www.faf.org/>）。
45. 詳細計畫內容請參考網站：<http://www.oneworldyouthproject.org/>）。
46. 針對此，友善大使基金會執行長 Patrick Sciarratta 亦表示日後與我國國內非政府組織之合作管道將愈益多元，不過，國內需要有更為專業且更具系統的合作網絡，才能有效推動更具體的跨國合作計劃。 ◎