# 台灣非政府組織與國際參與

●李志宏／財團法人國際合作發展基金會主任

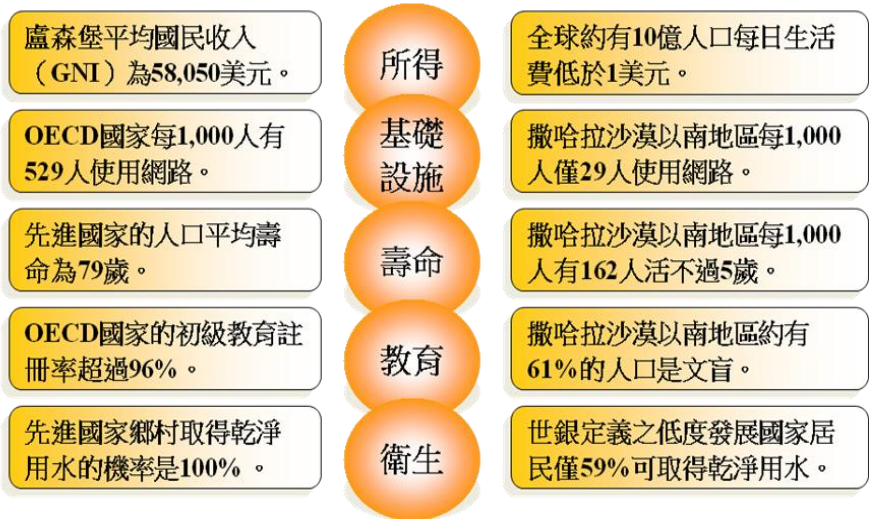
●陳雪琴記錄整理

台灣非政府組織（Non-Governmental Organization，簡稱NGO）在國際參與方面，主要是透過「非營利型態」方式，尤其是以國際援助為主。對於台灣NGO的國際援助部分，可以分為以下三個面向探討：一、國際發展主流議題（包括國際發展上的主要趨勢、領域，以及國際非政府組織較常參與的項目等）；二、如何透過援助方式進行國際參與；三、介紹國際合作發展基金會（簡稱國合會），目前從事國際參與的情形。

## 壹、國際發展主流議題

### 一、國際的問題

世界銀行（WB）針對當前主要的國際問題，包括所得、基礎設施、壽命、教育以及衛生五大發展指標作比較分析。




資料出處：World Bank, World Development Indicator

圖一、全球最高與最低五項發展指標之比較

（一）所得

如圖一所示，歐洲國家盧森堡的平均國民所得（GNI）為五萬多美元，反觀全世界最貧窮的人口約有十億人口，這是一個保守的估計數字，事實上大約有十二億至十四億的人口，每日生活花費不到一美元（約台幣三十元），凸顯全球所得分配貧富不均的現象非常嚴重。

（二）基礎設施

以「資通訊科技」（Information and Communication Technology，簡稱ICT）發展作基礎建設的評比，「經濟合作暨發展組織」（Organization for Economic Cooperation and Development，簡稱OECD）等較富有的國家每一千人中有五百二十九人使用網路，但在落後的非洲撒哈拉沙漠以南地區每一千人中僅二十九人使用網路。在此，凸顯全世界資訊落差的鴻溝相差極大。有人認為一個國家ICT產業的發展與「數位人權」息息相關，如果平常人民生活使用數位化的程度或數位的基礎設備未達一定的水準，等於在數位人權上是落後的，這是當前衡量一國人權水準的最新指標之一。

（三）壽命

就壽命而言，先進國家人口平均餘命為七十九歲，反觀撒哈拉沙漠以南地區的人每一千人有一百六十二人活不過五歲。因此，衣索匹亞有一個特別的戶政制度，就是新生兒未滿五歲前不須戶口登記，這是因為大多數小孩可能活不過五歲平均餘命的困難。

（四）教育

以教育程度觀之，OECD國家的初級教育註冊率超過96％，但撒哈拉沙漠以南地區的人，將近一半以上的人口是文盲。

（五）衛生

以乾淨的飲用水作為衛生條件的評比，先進國家鄉村地區取得乾淨的用水機率是100％，世界銀行所定義的低度開發中國家，則有不到59％的居民可以取得乾淨的用水。

圖一中由所得、基礎設施、壽命、教育、衛生等攸關個人生存發展的面向作比較，可以看出當前世界上存在著發展不均衡的現象，隨著時間的經過，發展差距愈來愈懸殊，已經危及落後地區人民的生存。

## 二、發展的議題

國際社會在二十世紀，為了解決發展的問題，在不同的時期有不同的倡議，解決不同的國際問題。以1944年到1995年全世界各國或社會的主要發展議題（參見表一）：

表一、1944年～1995年發展的議題

| 共同問題 | 集體倡議 | 國際體制 |
|---|---|---|
| 戰後國際經貿體系脆弱，匯率波動劇烈 | 促進投資，穩定匯率，加強信貸 | 1944年設立國際貨幣基金（IMF） |
| 糧食生產受損嚴重，許多地區出現嚴重飢荒 | 改善糧食生產系統，穩定糧食生產與分配 | 1945年成立糧食及農業組織（FAO） |
| 戰後嬰兒潮出現，兒童死亡率劇增 | 降低兒童死亡率，保護兒童生存權益 | 1946年設立聯合國兒童基金會（UNICEF） |
| 歐洲戰後百廢待舉，共產勢力蠢蠢欲動 | 協助歐洲社經重建，樹立反共盟友 | 1947年美國提出馬歇爾計畫 |
| 國際貿易日趨頻繁，關稅壁壘有礙經濟交換效益 | 強化貨品流通，擴大貿易互惠 | 1947年通過關稅暨貿易總協定（GATT） |
| 冷戰展開，發展中國家穩定發展至關重要 | 以官方援助方式協助發展中國家自立 | 1960年設立國際開發協會（IDA） |
| 全球人口快速成長，有限資源面臨挑戰 | 有效管理人口增加速度，開發人力資源以提升全球發展 | 1969年設立聯合國人口基金（UNFPA） |
| 工業快速成長，環境污染日趨嚴重，影響永續發展 | 管理污染物排放，制定各項排放標準 | 1972年成立聯合國環境規劃署（UNEP） |
| 全球貿易競爭加劇，缺乏糾紛仲裁機構 | 制定正式國際規範，建立調解糾紛機制 | 1995年成立世界貿易組織（WTO） |

1944年因為第二次世界大戰與國際經貿體系的問題，有些國家與非營利組織共同倡議希望能穩定匯率並加強信貸，獲得國際社會的呼應，1944年成立「國際貨幣基金」（IMF）。可見，人類對於國際問題的解決，是先注意「共同問題」，其他如區域的問題則比較不會引起注意，要等到發展成人類共同的問題時，經由有志之士透過公、私部門或非政府第三部門的倡議形成壓力，然後在國際的體制下成立永久性的機構；換言之，先有共同問題，再集體倡議，之後才成立一個機構來解決問題。另外，為了解決糧食的問題，1945年成立「糧食及農業組織」（FAO）；等到戰後嬰兒潮的出現，國際社會開始重視兒童的福利、衛生條件等問題，於是1946年成立「聯合國兒童基金會」（UNICEF）。

二次大戰之後百廢待舉，為了幫助歐洲各國重建，美國國務卿馬歇爾於1947年提出「馬歇爾計畫」（The Marshall Plan）。這項「歐洲重建計畫」可以說是全世界首次由官方投入的國際援助，美國提供一百二十億美元進行歐洲的戰後重建，這也是後來全世界政府或非政府組織進行長期重建發展的濫觴。隨著世界秩序的穩定，國際貿易活動日趨頻繁，因為各國存在著非關稅的障礙，導致貨物無法順利流通，為了擴大貿易互惠，1947年成立「關稅暨貿易總協定」（GATT），此為「世界貿易組織」（WTO）前身。

隨著世界進入美蘇兩強對峙的冷戰時期，為了協助開發中國家的穩定發展，1960年

乃設立「國際開發協會」（IDA），作為國際間、政府間、官方間或是國際組織間的重要援助機構；當全世界的人口愈來愈多，有限資源面臨挑戰，於是國際社會倡議成立「聯合國人口基金」（UNFPA）；在工業也快速成長，環境污染的範圍愈來愈大，1972年成立「聯合國環境規劃署」（UNEP）；全球貿易競爭加劇，貿易糾紛持續存在，對於處理貿易糾紛與仲裁機構的需求愈來愈大，於是1995年GATT轉型為「世界貿易組織」（WTO）。

以上是由時間軸的發展，劃分不同的發展問題，國際間針對共同問題集體倡議後，乃成立國際處理機制。由表一中可知，人類長期面對不同的問題，有些老問題始終存在一直沒解決，而新的問題又出現；不同的倡議，來自於不同的時代發展，不同的時代又會出現不同的結果，譬如這些重要跨國組織的成立。其實，很多NGO從事國際參與時，都跟著時代發展的潮流前進，因為不隨著國際潮流發展，NGO無法順勢擴大發展，甚至有可能被國際發展的洪流給淹沒。

## 三、聯合國千禧年發展目標

隨著人類進入二十一世紀，聯合國為了迎接千禧年的來臨，發表「千禧年宣言」（Millennium Declaration）。回顧二十世紀人類所面臨的重大問題，聯合國將其分類為八項，希望人類進入二十一世紀，設定一個指標或年限來解決人類的重要問題，稱為「聯合國千禧年發展目標」（U.N. Millennium Development Goals，簡稱MDGs）。

聯合國千禧年發展目標，共有八大目標：

目標一、減少極度貧窮與飢餓。貧窮與飢餓屬於惡性循環，就如同貧病會循環一樣，長期處於貧窮的狀態是沒有錢去看病，而沒錢看病使得疾病進一步惡化，導致沒有經濟生產力，最後變得更加窮困。這不僅是社區或是國家，而是整個世界同樣面臨這個問題，貧窮是人類的生存與發展，也是國際援助機構無論是官方或是NGO處理的棘手問題，一旦貧窮的問題能解決，則有立竿見影之效，但著實不易。「聯合國千禧年發展目標」預定2015年完成，在減少極度貧窮與飢餓的部分，希望2015年時能將全世界每天生活花費不到一美元的貧窮人口降低一半，但目標似乎很難達成，因為現在已經是2012年底了，時間上恐已來不及完成。

目標二、普及初級教育。在開發中國家將初級教育視為基本人權的一部分，一個人不見得要讀到博碩士，但基本的受教權一定要有。現在許多國際組織或是NGO，除了推動普及初級教育，有些國家或是其服務的社群，成功推動初級教育的普及化，就會進階從事中級教育的普及，如同台灣早期由六年國教變九年國教，再變十二年國教一樣。聯合國千禧年八項發展目標，國際間普遍認為普及初級教育的目標是比較容易達成的。

目標三、促進性別平等並賦予婦女權力。在開發中國家的婦女是相當弱勢的，在很多開發中國家屬於母系社會，母系社會的特色就是女人承擔家計（包括帶小孩或是家計

的維持），現在許多政府與非營利組織，針對開發中國家的婦女提供微額貸款的援助，協助提高婦女的經濟力，對於個人及家庭生活的改善會很有幫助。

目標四、降低兒童死亡率。

目標五、改善孕、產婦的保健。

目標六、對抗愛滋病、瘧疾及其他疾病（肺結核）。

目標七、確保環境永續。1970年代以前，國際社會著重於經濟議題，常忽略環境永續的重要，1970年代後，環境保育的議題才被納入國際援助的項目。

目標八、建立全球發展的夥伴關係。前面七個目標都是議題，但目標八則是一種透過發展夥伴關係，合作從事國際援助的方式。換句話說，過去無論是官方或NGO，總是覺得自己是援助者，而對方則是被援助者，使得援助者與被援助者之間出現尊卑、上下與貴賤的現象。由於每一個被援助者都不希望自己的位階被矮化，所以有人倡議希望任何的國際援助是建立在夥伴的關係上，彼此都是朋友能夠平起平坐。

## 貳、國際援助與國際參與

台灣的NGO如何透過國際援助進行國際參與？基本上，國際援助簡單區分為兩部分：國際人道援助與國際發展援助。

國際人道援助：報章雜誌中常看到的許多有關國際人道援助，一般稱之為緊急的援助，國際人道援助具備不錯的媒體效果，而且有很大的感染力。

國際發展援助：所謂的發展援助，並不是針對個人為援助的目的，而是針對國家或地區的長期發展。譬如早期台灣接受美國十五年的援助，美國每年對台提供一億美元的經濟援助，並沒有針對台灣某個特定對象來援助，而是協助台灣社會能夠自力更生。

一般的「人道援助」大多屬於緊急救援面，因而有所謂的「黃金七十二小時」；而緊急救援之後，可能面對的是災後或戰後長期重建的問題，例如：台灣九二一大地震後需要的是長期的重建援助，這部分大多是由官方或是大型非營利組織來推動的「發展援助」，需要很長的時間、人力與資源的投入。

## 參、國際參與案例

以國際合作發展基金會為例，雖然這是由政府成立的一個對外援助機構，但本身也是一個非營利組織。國合會援外業務的優先領域依次為：農業、公共衛生、人力資源、資通訊（ICT）、環境保護與私部門的發展。

基本上，一個國家的成長與發展，需要資金、技術與人才等三大元素的配合，缺一不可。因此，國合會將投資融資、技術合作、國際教育訓練與人道援助，作為主要業

務。

一、投資融資

國合會提供受援的國家必要的投資協助與融資，所謂「融資」即貸款，而「投資」攸關國家經濟的發展，外來投資連帶吸引外資的注入以及技術的轉移，而且能創造就業機會，進而增加政府的稅收。由於「投資」是一個很重要的國際合作，但層面涉及太廣，需要企業或官方的協助才行，至於非營利組織或NGO則大多是投入「微額貸款」的部分。

二、技術合作

技術合作方面，最具體的就是台灣早期有很多技術團（昔稱農耕隊）到開發中的友邦國家或社區協助農業發展的服務。

三、國際教育訓練

在國際教育訓練方面，包括資金、技術以及協助友邦培養人才。國合會目前與國內十八所的大專院校合作，提供二十八個學士、碩士和博士的學程，並給予獎學金，協助友邦進行專業人才的培育與訓練。「十年樹木、百年樹人」的效果是長遠的，開發中國家原本唸博、碩士的人就很少，如果一個國家內五個專業人才中有三個是台灣協助栽培的博碩士，這些國家的菁英具有很大的政治影響力，即使他們和台灣沒有外交關係，也會與台灣維繫雙邊友好的關係。

四、人道援助

非營利組織或NGO具備機動能力強且志工投入速度快的特質，非常適合從事人道援助；惟因國合會的強項主要在較長期的發展援助，因此國合會在人道援助方面，大多是配合非營利組織或NGO進行國際人道援助。◆