

國際組織 與 全球治理概論

江啟臣 ◆ 著



國際組織 與 全球治理概論

江啟臣 ◆ 著



國際組織與全球治理概論 / 江啟臣著

一初版, 一臺北市: 五南, 2009, 10

面; 公分,

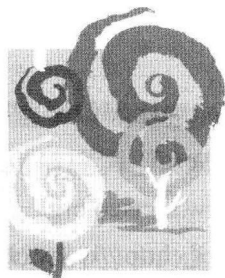
參考書目: 面

I S B N 978-957-11-5777-1 (平裝)

1. 國際組織 2. 國際政治

578.12

98016039



1PU7

國際組織與全球治理概論

作 者 — 江啟臣 (45.4)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 劉靜芬 林振煌

責任編輯 — 李奇業

封面設計 — P. Design 視覺企劃

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址: 106 台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話: (02) 2705-5066 傳 真: (02) 2706-6100

網 址: <http://www.wunan.com.tw>

電子郵件: wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號: 01068953

戶 名: 五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市區中山路6號

電 話: (04) 2223-0891 傳 真: (04) 2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話: (07) 2358-702 傳 真: (07) 2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2009年10月初版一刷

定 價 新臺幣 380 元

序言

聯合國 (UN)、世界貿易組織 (WTO)、亞太經濟合作 (APEC) 會議、世界衛生組織 (WHO)、東南亞國協 (ASEAN) 等「國際組織」已不僅是華麗的國際社團組織名稱，尤其隨著全球化與國際互賴程度的深化，國際組織的言動已與人們的生活緊密地結合在一起，不僅反映國家、人民的需求，同時也加深民眾與國家對國際組織的依賴，甚至是國家與國家、政府與市場、官方與民間，交流、對話、折衝與合作的重要管道與平台。如果說 19 世紀是國際組織萌芽的年代，20 世紀就是國際組織崛起的時代，而 21 世紀則將是國際組織轉型的關鍵時刻。身為國際社會的一員，吾人不得不重視此一國際交流管道與平台之發展與影響。

特別是對本人而言，「國際組織」是個人自 2002 年回國從事教學工作以來即未間斷開設的課程，加上在任教之餘也有幸參與不少國際組織之相關會議與政策研討、推動工作，個人從中更是獲益良多。只是，至今仍難在台灣市面上找到一本適合做為個人教授國際組織相關課程之中文大學教科書。為此，本專書主要目的之一就是將個人所學、教學內容與實務經驗，撰寫為一本適合大學生閱讀之教科書。

傳統上，研究國際組織的途徑相當多元，亦各有其優劣，而事實上由於每個國際組織的形成背景不同，其所適合的研究途徑也會有所差異。大體上，若能從法制、組織角色、決策程序與建制安排等角度切入，應可掌握國際組織或者治理體系的實態。不過，目前全世界重要之國際組織實在太多，非單一專書能全面有系統的加以介紹探討，同時為避免淪為僅是介紹特定國際組織之專書，本書之安排除前面三章有關國際組織與全球治理概念之基本介紹探討外，第四、五章先對當代國際組織變遷與研究過程中最關鍵的「國際聯盟」與「聯合國體系」做一通盤之介紹與探討，也藉此

鋪陳後續章節之內容。

第六章至第九章則採「議題領域」(issue area)分類的方式，選擇「經貿與發展」、「安全」、「人權與人道」、「衛生、環境與資源」等為主要議題領域，以專章方式介紹各議題領域國際合作與國際組織之源起、發展與前瞻，並在內容中帶入該領域中重要國際組織之介紹及探討，讓讀者從議題之國際合作發展過程中有脈絡地了解國際組織之功能與發展，當然也包含這些主要國際組織在當今全球化過程中所面臨之問題與挑戰，以期使讀者更能了解全球化下國際組織的重要性。

此外，隨著全球化的發展帶來了「全球治理」的需要性，因而國際組織、國家、市場、非政府組織、公民社會這些行為者，也就是「政治力」、「經濟力」與「社會力」這三股力量，如何連結成緊密的網絡來落實全球治理便成為當今重要的課題。因此，本書第十章特別針對國際組織與全球化、全球治理之間的關聯性進行深入剖析，並探討全球治理所面臨的挑戰等問題，也以此做為本書之結尾。

最後，光靠一己之力絕無法順利完成本書，在此特別感謝本人97年度國科會研究計畫的四名研究助理，分別是東吳大學政治研究所的黃詩珺、葉俊廷、林奕廷，及日本大阪市立大學法學研究科的范凱云，四位在國內外資料的蒐集與整理上戮力協助，並積極提供建議，讓本人最後得以順利完成該書之撰寫。當然，在此也要感謝五南圖書龐君豪總編輯的力推與編輯諸君的細心校對編排，本書才得以順利出版。縱使有各位的大力相助，礙於個人才疏學淺、能力有限，本書錯誤疏漏之處在所難免，祈望先進俊彥能予體諒，並不吝指正。

江啟臣 謹識
2009年9月9日

國際組織與專有名詞一覽表

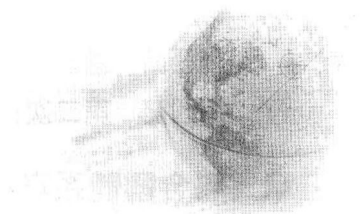
英文簡稱	英文全稱	中文全稱
AU	African Union	非洲國家聯盟
AI	Amnesty International	國際特赦組織
ABAC	APEC Business Advisory Council	APEC 企業諮詢委員會
ARF	ASEAN Regional Forum	東協區域論壇
ADB	Asian Development Bank	亞洲開發銀行
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation	亞太經濟合作
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	東南亞國家協會
BWS	Bretton Woods System	布列敦森林體系
	Community of Andean	安地斯共同體
CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty	核子禁試條約
	Concert of Europe	歐洲協調
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe	歐洲安全暨合作會議
CBMs	Confidence-Building Measures	信心建立措施
COE	Council of Europe	歐洲理事會
	Court of Justice of the European Community	歐洲法院
	Doha Round	杜哈回合
ECOSOC	Economic and Social Council	聯合國經濟暨社會理事會
EURATOM	European Atomic Energy Community	歐洲原子能共同體
ECSC	European Coal and Steel Community	歐洲煤鋼共同體
	European Commission	歐盟執委會
EC	European Community	歐洲共同體
EEC	European Economic Community	歐洲經濟共同體
	European Parliament	歐洲議會
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	關稅暨貿易總協定
	Green Peace	綠色和平組織
OHCHR	High Commissioner for Human Rights	人權事務高級專員
HRW	Human Rights Watch	人權觀察組織

IV 國際組織與全球治理概論

英文簡稱	英文全稱	中文全稱
IBRD	International Bank of Reconstruction and Development	國際復興與開發銀行
ICANN	Internet Corporation for Assigned Names and Numbers	網際網路指定名稱與號碼組織
ICC	International Chamber of Commerce	國際商會
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes	國際投資爭端解決中心
ICRC	International Committee of the Red Cross	紅十字國際委員會
IDA	International Development Association	國際開發協會
IEA	International Energy Agency	國際能源總署
IFC	International Finance Cooperation	國際金融公司
ILO	International Labor Organization	國際勞工組織
IMFC	International Monetary and Financial Committee	國際貨幣金融委員會
IMF	International Monetary Fund	國際貨幣基金
ITU	International Telecommunication Union	國際電信聯盟
ITO	International Trade Organization	國際貿易組織
	Kyoto Protocol	京都議定書
	League of Nations	國際聯盟
	League of Arab States	阿拉伯國家聯盟
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency	多邊投資擔保機構
MAD	Mutually Assured Destruction	相互保證毀滅
NATO	North Atlantic Treaty Organization	北大西洋公約組織
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	經濟合作與發展組織
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe	歐洲安全暨合作組織
	Organization of African Unity	非洲團結組織
OAS	Organization of American States	美洲國家組織
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries	石油輸出國家組織
PBEC	Pacific Basin Economic Council	太平洋盆地經濟理事會
PECC	Pacific Economic Cooperation Council	太平洋經濟合作理事會
PAFTA	Pacific Free Trade Area	太平洋自由貿易區
PIF	Pacific Islands Forum	太平洋島嶼論壇
PAHO	Pan American Health Organization	泛美衛生組織
SCO	Shanghai Cooperation Organization	上海合作組織
MERCOSUR	South American Common Market	南錐共同市場
	South American Community of Nations	南美國家共同體

英文簡稱	英文全稱	中文全稱
SDRs	Special Drawing Rights	特別提款權
CSCAP	The Council for Security Cooperation in the Asia Pacific	亞太安全合作理事會
	The Human Rights Council	人權理事會
OPCW	The Organization for the Prohibition of Chemical Weapons	限制化學武器組織
OIC	The Organization of the Islamic Conference	伊斯蘭會議組織
	The UN Commission on Human Right	聯合國人權委員會
	The Warsaw Treaty Organization	華沙公約組織
TIHAA	Tzu Chi International Humanitarian Aid Association	慈濟國際人道援助會
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees	聯合國難民總署
UIA	Union of International Associations	國際協會聯盟
	Union of South American Nations	南美國家聯盟
UN	United Nations	聯合國
UNICEF	United Nations Children's Fund	聯合國兒童基金會
UNDP	United Nations Development Programme	聯合國開發計劃署
ESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific	聯合國亞太經社委員會
UNESCO	United Nations Educational, Scientific, Cultural Organization	聯合國教育科學文化組織
UNEP	United Nations Environmental Programme	聯合國環境規劃署
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change	聯合國氣候變化綱要公約
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	聯合國難民事務總署
	Universal Postal Union	萬國郵政聯盟
	World Bank	世界銀行
WEC	World Energy Council	世界能源理事會
WHA	World Health Assembly	世界衛生大會
WHO	World Health Organization	世界衛生組織
WMO	World Meteorological Organization	世界氣象組織
WTO	World Trade Organization	世界貿易組織

目錄

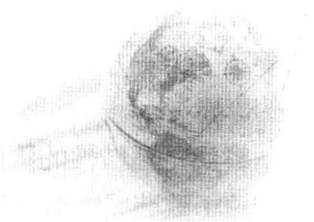


第一章	導論	1
	第一節 國際組織發展的歷史變遷	3
	第二節 國際組織的需求與供給	5
	第三節 認識國際組織與全球治理	7
第二章	國際組織概述	13
	第一節 國際組織的起源	13
	第二節 國際組織的類型	16
	第三節 國際組織的功能與角色	22
	第四節 國際組織的行為者	30
	第五節 國際組織間之互動	35
第三章	國際組織與全球治理之理論探討	39
	第一節 國際組織之理論緣起	39
	第二節 國際關係理論與國際組織	40
	第三節 全球治理概念的興起	53
	第四節 小結	56
第四章	國際聯盟之興衰與聯合國之誕生	59
	第一節 第一次世界大戰與國際聯盟的成立	59

第二節	國際聯盟的組織架構	65
第三節	國際聯盟的特色與成敗	68
第四節	第二次世界大戰與聯合國之誕生	72
第五章	聯合國體系與運作	77
第一節	聯合國的機制與運作	77
第二節	聯合國的成就與困境	86
第三節	聯合國的改革	91
第四節	聯合國與台灣	97
第六章	經貿與發展領域之國際組織	105
第一節	發展背景	105
第二節	國際貨幣基金、世界銀行與聯合國開發計劃署	107
第三節	世界貿易組織與亞太經濟合作會議	120
第七章	安全領域之國際組織	143
第一節	安全概念的發展與沿革	143
第二節	安全領域國際組織的職能與運作	150
第三節	安全領域國際組織面臨的課題與挑戰	160
第八章	人權與人道救援領域之國際組織	167
第一節	人權與人道救援之緣起與發展	167
第二節	人權與人道救援領域國際組織之功能與比較	172
第三節	人權與人道救援領域國際組織之課題與挑戰	184
第九章	衛生、環境與資源領域之國際組織	191
第一節	衛生領域之國際組織	191
第二節	環境領域之國際組織	204

第三節 能源領域之國際組織	215
第十章 國際組織與全球治理	225
第一節 全球化與國際組織的挑戰	225
第二節 全球治理的源起與發展	231
第三節 全球公民社會之發展	236
第四節 國際組織與全球治理的未來	240
附錄一 國際聯盟盟約	245
附錄二 聯合國憲章	259
參考書目	289

第一章 導論



隨著國家與國家之間各方面往來的日益密切，以及國際問題的增加與擴大，對今日一般大眾而言，「國際組織」像是聯合國（United Nations, UN）、世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）、世界衛生組織（World Health Organization, WHO）、亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）會議、歐洲聯盟（European Union, EU）、東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）等想必並不陌生。這些國際組織不僅是出現在報章媒體上的名詞，事實上，國際組織的各項運作早已與人們的生活緊密地結合在一起。不僅反映了國家、社會的需求，同時也加深個人、社會團體與國家對國際組織功能的依賴，甚至受制於國際組織的規範。

舉例而言，WTO 致力於實現自由貿易的理想與目標，加入 WTO 的會員因為關稅與非關稅障礙的消弭，降低了交易成本，進而提高國際貿易的密度與廣度。具體而言，近年來世界各地隨處都可見“made in China”的玩具、“made in Japan”的汽車、“made in Taiwan”的資訊科技產品即是相當有力的證據。而研發機構在美國、區域總部在新加坡、工廠在越南這類多據點的產業分工模式也變得更為普遍。相對地，也因為 WTO 致力於貿易自由化與市場開放，使得多國政府面臨農工產品保護政策鬆綁與市場開放的壓力，台灣在加入 WTO 的過程中即面臨產業調整與市場開放上不小的壓力。再以 WHO 為例，2003 年急性嚴重呼吸道症候群（Severe Acute Respiratory Syndrome，簡稱 SARS）大流行、2006 年的禽流感、2009 年新型流感的爆發，皆在 WHO 掀起不小的風波，各國在 WHO 架構之下針對疫情進行情報交換，再根據科學的證據商討適當的因應對策，並決定疫

情危險性的層級。這些 WHO 架構下的作為一方面有助於抑制傳染病的國際蔓延，另一方面 WHO 所傳遞出的訊息也對於疫區的觀光以及產業有不小的影響。

縱使是區域性的國際組織亦有類似之作用及影響，歐盟（EU）的成立加速了歐洲域內市場整合的深度及廣度，也提高了人員流動的頻率，更帶動了經濟的發展；APEC 的成立促進了亞太地區多元的對話，其推動的自由化、便捷化，與經濟暨技術合作計畫，協助增加區域內的貿易與投資、降低交易成本，同時也加速域內的經濟整合；東協（ASEAN）的整合以及東協對外合作機制的成形，則不只改變了東亞區域的政治經濟版圖，也改變了大眾對於區域的認知與期待。

此外，功能性的國際組織與個人生活、社會運作更是息息相關，例如，如果國際社會沒有「國際電信聯盟」（International Telecommunication Union, ITU），國與國間的長途電話將無法交換，無線電資源也不可能合理分配，各國電話的國際碼分配將大亂，全球通信將陷入混亂的局面。而對今日的網路世界而言，1998 年成立的「網際網路指定名稱與號碼組織」（Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN）對於當今世界資訊的流通、生意的往來與個人的生活更有其不可或缺的重要性，因為 ICANN 負責協調每一台連上網路電腦的名稱、管理這些特定化的辨識名稱（identifier），確保每一台電腦在網際網路上的唯一性，ICANN 也處理根伺服器（root server）系統相關事宜，以維持網際網路運作上的穩定性。再從國際交通觀之，如無國際民用航空組織（International Civil Aviation Organization, ICAO）協調世界各國在民用航空領域內各種經濟和法律事務、制定航空技術與安全的國際標準等，國際航空運輸勢必雜亂無章、充滿危險，更無法真正發揮跨國運輸的功能。

以上諸多的例證皆說明，國際組織在現今的國際社會中已與現實社會、民眾生活緊密地結合在一起。因此，身為地球村的一份子，吾人有必要對國際組織有進一步的認識與了解。做為國際關係的學生，更必須將國際組織的運作、功能與角色視為觀察分析當今全球政治經濟的重要變數。

第一節 國際組織發展的歷史變遷

在我們探究國際組織的發展與諸多面向之前，我們必須先釐清何謂國際組織。就國際法的角度而言，「國際組織是國家間根據條約所組成的團體，以追求共同目標，並且該團體有特別的機關來執行該組織的任務」。

（丘宏達，2008：859）但若以國際關係的角度來看，國際組織是國際關係下的產物，是基於國際間行為者或國家需求所構成的治理安排，目的在調節或管理複雜的國際關係。但不論何種定義，國際組織的內涵、功能與目的基本上與國家脫離不了關係。

早在 1648 年《西伐利亞條約》（Treaty of Westphalia）簽訂之前的多元主權時代，希臘城邦之間的軍事合作、中世紀封建領主之間的「跨域」合作機制便已存在。然而，此時國家主權的概念尚不明確，簽署條約的風氣也並不發達，故雖有跨域合作或安排，但尚稱不上「國際」組織。直到 1648 年「西伐利亞體系」正式確立，國家的地位獲得承認，才邁入主權國家時代。主權國家時代的歐洲，透過歐洲協調及大國操縱的方式維持了國際體系的和平與穩定，同盟協定多所存在。而 19 世紀中葉起國際電報聯盟（International Telegraph Union）、萬國郵政聯盟（Universal Postal Union）等國際性行政組織的建立也開啟了國際組織發展史的新頁。然

《西伐利亞條約》（Treaty of Westphalia）

西元 17 世紀，歐洲地區展開一波宗教革命，隨著天主教徒與新教徒之間的武裝衝突，逐漸演變為歐洲地區政治實體之間的權力鬥爭，使得宗教革命進而成為 1618 至 1648 年爆發「三十年戰爭」的重要導火線。1648 年戰爭結束後，歐洲地區의 交戰各國決定簽署《西伐利亞條約》，規定神聖羅馬帝國境內各公侯領地享有彼此結盟與宣戰的權力，也賦予各國自由信仰宗教的權利。《西伐利亞條約》因此奠定了近代主權國家體系的基礎，主權國家之間的國際關係互動，則被後人稱為「西伐利亞體系」（Westphalia System）。

而，這些國際組織尚止於行政事務合作層次，由於國家主權的意識強烈，較難以觸及主權讓渡或者敏感性的政治經濟議題。

第一次世界大戰後，各國採納美國威爾遜（Thomas Woodrow Wilson）總統的意見，建立「國際聯盟」（League of Nations），旨在透過「集體安全」（collective security）的概念，處理政治糾紛、裁軍及集體安全事務，是為第一個世界性國際組織，其所處理的議題也較為廣泛，自此，國際組織的發展正式邁入「全方位階段」。

第二次世界大戰後「聯合國」成立，基於集體安全、大國權力平衡的概念，以維護世界和平及人類安全為職志。在某個程度上，聯合國也因此被賦予世界政府的期待。由於聯合國功能的多元性、成員的普及性以及代表性，使得國際組織發展進入了高峰期。然而囿於冷戰、缺乏常備武力，冷戰時期的聯合國在國際安全事務上只淪為國際論壇，並無法有效運作。

不過，整體而言，1950年代後，隨著國際關係中行為者的改變（尤其是非國家行為者的興起），國際組織的發展邁入「多元化階段」，全球性、區域性、非營利性國際組織陸續出爐。區域性組織隨區域整合的發展如雨後春筍般出現，非政府組織（諸如：慈濟、國際紅十字會、綠色和平組織等），在國際社會則日漸活躍、嶄露頭角。就議題面而言，除了過去的安全與政治議題外，經濟、人權、社會、環境議題也迅速崛起。不僅國際組織的「質」產生變化，「量」也以驚人的速度增加。光就非政府國際組織的數量來看，2008年就已高達三千多個，若將政府間國際組織納入

集體安全（collective security）

所謂「集體安全」即國際體系中的所有國家加入一個國際組織或條約，其目的是要結合體系內全體成員的力量，以共同的行動來對破壞和平的國家進行制裁，以確保體系內的穩定。而如此精神，若套用國際政治學者摩根索（Hans Joachim Morgenthau）所言，即是「我為人人，人人為我」（one for all, all for one）的概念。

計算，其數量更是可觀¹。然而，在此國際組織的發展背景之下，我們不禁要問為何國際社會需要國際組織？

第二節 國際組織的需求與供給

一、國際組織為何存在

20世紀起國際組織的數量幾乎以倍數成長，國際聯盟、聯合國、歐洲聯盟、亞太經濟合作會議、伊斯蘭會議組織、美洲國家組織等大大小小的「政府間國際組織」(inter-governmental organization, IGO)陸續登上國際舞台。不僅如此，無疆界醫師聯盟(Doctors Without Borders)、樂施會(Oxfam International)、綠色和平組織(Green Peace)、國際紅十字會(International Committee of the Red Cross, ICRC)等「國際非政府組織」(international non-governmental organization, INGO)也紛紛粉墨登場。上述國際組織的成立，就某方面而言，反映了國際社會的「需求」(demand)。

然而，隨著時空背景、成員互動以及成員國內部環境的變遷，「需求」也會跟著改變。舉例而言，歐盟最早以歐洲煤鋼共同體、原子能共同體的型態出現，其原始的目的在於透過共同管理德法間的戰略物資，避免因德法世仇讓戰爭再起，並維持歐洲的秩序，所以政治目的可說是當時主要考量；然而，現在的歐盟卻已發展成以經濟整合為主要考量的國際組織。而東協於1967年成立初期，同樣是以政治目的為主要考量，其目的在於使成員國不參與冷戰時期的東西方結盟運動，並協調成員國之間的政治問題。直到1990年代簽訂東協自由貿易區(AFTA)協定，2003年宣布將以「東協共同體」(ASEAN Community)為發展目標，東協逐漸將運作領域擴及到區域經濟整合範疇。又如APEC之發展，自2001年APEC領袖宣布反恐宣言起，APEC開始關注人類安全議題、展開合作，也將

¹ 詳細數據請參閱 United Nations Economic and Social Council 網站。(http://www.un.org/ecosoc)

APEC 成員之間的合作領域帶向經貿合作以外的其他層面。

除此之外，近年來各國際組織，諸如聯合國、北大西洋公約組織（NATO）、亞太經濟合作會議，紛紛高唱組織改革論，這也都是因應需求結構的改變所衍生出的產物。故欲了解國際組織，我們不能忽視國際組織的「需求面」。這些需求有內生性與外生性的層面與理由，大至民族大義、秩序、經濟、安全，小至情報交換、業務規劃、人才交流等。這些多元的需求也賦予國際組織不同的生命發展，也是各國際組織運作模式各有千秋的重要原因。職是之故，本書其餘各章對重要國際組織的介紹與探討內容，幾乎都無法忽略國際「需求」面之解釋與分析。藉由對需求面之了解，吾人將更能掌握國際組織位未來發展之動向。

二、國際組織如何存在

因應國際社會成員的「需求」，國際組織扮演供給者的角色，負責提供、創造公共財的功能，以滿足成員國不同的需求。然而即便如此，國際組織「如何」存在也是國際組織研究中無法迴避的議題。了解國際組織如何存在、運作不僅可以釐清需求與供給之間的互動關係，更有利於掌握該國際組織未來的發展與國際關係的變化。

「如何存在」的問題，包括：以何種制度存在，是拘束性的組織還是非拘束性的組織，以締結條約為核心任務，或是以會議外交為核心；存在於何種層次，是全球性國際組織還是區域性國際組織，是議題中心的國際組織亦或者是廣域議題的國際組織，他們所關心的議題是高階政治（high politics）還是低階政治（low politics）；在哪些層級存在，最高層級的會議是領袖會議、部長級會議、商業鉅子或者純粹行政性質的會議；以何種頻率存在，組織的主要會議是定期召開，還是依照情勢的需求不定期召開，一年召開幾次等。

釐清這些問題不僅有助於為國際組織進行定位，也有助於我們掌握國際組織的運作實態。與上述問題息息相關的要素包括，國際組織的類型、功能、行為者與角色，這些不但是決定了國際組織如何存在的關鍵因素，