

台灣非政府組織國際參與策略 之研究



行政院研究發展考核委員會
中華民國九十一年十一月

RDEC-RES-090-015 (委託研究報告)

台灣非政府組織國際參與策略 之研究



受委託單位： 台灣新世紀文教基金會

研究主持人： 陳隆志

研 究 員： 陳惠琪

研 究 助 理： 朱玉仿

林志昊

陳建志

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十一年十一月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會立場)

台灣非政府組織國際參與策略之研究 / 行政院研究
發展考核委員會編。——初版。——臺北市：行政院研考
會，民 91

面；公分

參考書目：面

ISBN 957-01-1935-7

1. 國際組織 2. 國際關係

578.12

91016762

台灣非政府組織國際參與策略之研究

編者：行政院研究發展考核委員會

出版機關：行政院研究發展考核委員會

地址電話：臺北市濟南路一段二之二號六樓 (02) 23419066

網址：<http://www.rdec.gov.tw/>

展售門市：

國家書坊：臺北市八德路三段十號 B1 (02) 25787542

網址：<http://www.govbooks.com.tw>

三民書局：臺北市重慶南路一段六十一號四樓 (02) 23617511

臺北市復興北路三八六號四樓 (02) 25006600

網址：<http://www.sanmin.com.tw>

五南文化廣場：臺中市中山路二號 B1 (04) 22260330

新進圖書廣場：彰化市光復路一七七號三樓 (04) 7252792

青年書局：高雄市青年一路一四一號三樓 (07) 3324910

經銷商：紅螞蟻圖書有限公司 (02) 27953656

中華民國九十一年十一月初版

定價：(平裝) 新台幣 350 元

序 言

非政府組織不論在經貿合作、文化交流或是人道援助領域中，近年來已逐漸突破傳統主權國家界線的藩籬，成為國際活動重要參與者之一。這種擺脫傳統政府角色身分進行國際事務參與的做法，實提供我國亟思參與國際事務之際，一種可行的思考方向。而如何借助我國非政府組織與國際社會進行接軌，以及在此過程中政府的角色定位如何與非政府組織發展協力夥伴關係等議題，實有深入探究之必要。因此本會爰請台灣新世紀文教基金會陳隆志教授主持本項研究，俾供我國政策規劃之參考。

本研究首先採取文獻探究法，檢視我國政府對於非政府組織的現有政策及立場，並探究國際上非政府組織發展的現況及目前關注的議題。其次，針對具代表性之十八個組織機構進行深度訪談調查，以瞭解個別組織型態、運作方式、參與國際事務策略及所遭遇之問題；並抽樣 100 個組織機構進行問卷調查，以瞭解一般非政府組織對國際參與之認知及實際活動情況。研究結果提出主要建議事項如次：

- (一) 建議政府部門間橫向聯絡之分工協調機制：現階段非政府組織參與國際事務欠缺部門間橫向聯絡與整合，建議設置行政院層級之統籌協調機制，負責統合協調非政府組織參與國際事務之政策及資源，協助非政府組織在人才培訓、國際資訊蒐集及網絡關係建立等重要工作。
- (二) 善用資源與結盟策略，發揮議題專長：非政府組織發展策略應強化與國際社會之互動，深入瞭解主流議題，並分享台灣公民社會發展經驗。各組織間應透過資訊分享與專長分工模式，共同合作與國際經驗進行接軌。藉由發展專長性議題，加強彼此網絡連結，以發揮以小博大的槓桿效應。

- (三) 發展長期性協力夥伴關係：政府必須避免自我中心之思考模式，尊重非政府組織獨立自主之特性，以確保其國際活動的無阻空間。而在援外工作上，政府必須與非政府組織發展長期且穩固的夥伴關係，在清楚界定合作目標與範圍下，進行合作。
- (四) 鼓勵非政府組織之學術研究及青年國際參與，並推動認識國際社會之公眾教育：建議藉由政策引導來提供更多學術獎助，並計畫性培養青年世代參與國際事務工作。復於各項教育及學習課程中納入有關認識國際社會之內容，提供非政府組織活動資訊。

本報告修正定稿後，本會於九十一年七月十八日簽陳行政院院長核定，函送各有關機關參辦（考）。報告整理竣事後，爰印製成冊，以供各界參考。

本項研究除委請陳隆志教授主持外，另有陳惠琪研究員、朱玉仿研究助理、林志昊研究助理、陳建志研究助理等參與研究工作，本會吳副研究員文峰負責連繫及行政支援工作，併此誌明，以表謝意。

行政院研究發展考核委員會主任委員 林嘉誠

中華民國九十一年十一月

提要

關鍵詞：非政府組織、國際參與、援助發展、人道救援、倡議型組織

一、研究緣起

自 1990 年代起，不論是在聯合國及其周邊會議中的政策討論，或是在國際援助發展或是人道救援領域，非政府組織在國際社會中的重要性日益提高。我國陳水扁總統在 2000 年 5 月 20 日的就職演說中，提出了台灣要「積極的參與各種非政府的國際組織，透過人道關懷、與經貿合作與文化交流等各種方式，積極參與國際事務」的政策宣示，我國非政府組織亦體察國際趨勢，亟思參與國際之道。因此，如何協助我國非政府組織與國際接軌，並實踐政府的政策理念，成為本研究案的探討重點。

二、研究方法及過程

本項研究，分別是以文獻檢閱以及訪談方式，首先針對 1990 年代非政府組織在國際社會發展的歷程，瞭解其形成環境背景、政府間組織的對應調整、以及新興發展趨勢。在國內的資料蒐集研究方面，我們選擇十六家有國際參與經驗並具代表性意義之非政府組織，以深度訪談方式瞭解個別組織之形態、運作方式與國際參與策略的特色、遭遇問題以及對於整體環境面的觀察與建議；同時對其他 100 家非營利組織發出問卷，瞭解一般非政府組織對國際參與之認知及活動情形；最後，並訪談青輔會、外交部、教育部、內政部四個政府主管機關，瞭解其鼓勵非政府組織國際參與的政策和配合措施，以及與非政府組織的伙伴關係。最終，綜合提出對於台灣非政府組織國際參與的策略及建議。

三、重要發現

我國非政組織已開始透過不同的發展策略，參與國際活動。服務型組織在人道救援方面較為活躍，從事國際援助發展工作者仍在少數，以

台灣有限資源，在此方面的活動應以維持國際能見度為目標。相對而言，我國非政組織在加入國際倡議型活動，仍在起步，然發展潛力甚大，應以提昇國際認知度為目標。兩者共同採行的策略應強調資訊與結盟的重要性，「發展專長議題，加強網絡連結，發揮以小博大的槓桿效應」。研究顯示，對本身參與國際活動有明確發展目標與策略，同時能與組織宗旨充分結合者，國際參與的表現較為出色，亦較有長程投入之承諾。

四、主要建議事項

政府應統合協調各部會之功能及資源預算，根據我國非政府組織適合發展之國際議題與參與形態，訂定發展優先順序，給予其實例或潛力之非政組織重點支持。非政組織在國際參與上亦應體認與政府發展伙伴關係的重要性與必要性，並在平等往來的基礎上，加強對責信度、透明度、專業度的自我要求。

目 次

表 次IV

圖 次V

提 要VI

第一章 緒論 1

第一節 研究背景、動機與目的1

第二節 研究設計與實施8

第三節 研究範圍和內容14

第四節 預期效益19

第二章 國際間非政府組織的發展與活動趨勢21

第一節 國際間非政府組織之發展21

第二節 非政府組織與國際組織關係的發展37

第三節 國際新興議題與組織型53

第三章 台灣非政府組織國際參與之經驗與作法 63

第一節 台灣非政府組織國際參與之案例一倡議型組織 63

第二節 台灣非政府組織易參與之案例一服務型組織 94

第三節 台灣非政府組織參與之案例一其他類型組織118

第四章 台灣政府與非政府組織關係現狀之探討 157

第一節 相關政府部門的作法 157

第二節	政府與非政府組織伙伴關係的探討	179
第三節	國際經驗的啓示	186
第五章	台灣非政府組織參與國際之發展與策略	193
第一節	台灣非政府組織參與國際之現狀分析	193
第二節	台灣非政府組織國際參與的目標與策略	208
第六章	結論	217
第一節	研究發現	217
第二節	研究建議	222
附錄		
附錄一	「台灣非政府組織國際參與策略研究」座談會記錄及 出席人員名單	231
附錄二	「台灣非政府組織國際參與策略研究」調查問卷表	233
附錄三	「台灣非政府組織國際參與策略研究」訪談問卷表	239
附錄四	「台灣非政府組織國際參與策略之研究」訪談組織時 間表	251
附錄五	十八個受訪組織訪談問卷之基本資料(按訪談時間 先後順利列)	253
附錄六	台灣世界展望會夥伴盟約	275
附錄七	國合會組織章程	279
附錄八	外交部建議參考之重點交往之國際非政府組織名單	283

附錄九 外交部統計「歷年我國民間團體參與國際人道救援
工作情況」網路資料整理結果..... 287

參考書目..... 293

表 次

表 1-1	「台灣非政府組織國際參與策略之研究」訪談組織名單	12
表 3-1	知風草文教服務協會三十二位教師志工在五所學校培育師一覽表	101
表 4-1	我國參與國際非政府組織分類表（至 1999 年 12 月底止）	164
表 4-2	NGO 使用海外開發援助分配情形	167
表 5-1	問卷調查回覆組織員工雇用數一覽表	194
表 5-2	問卷調查回覆組織英文出版品一覽表	195
表 5-3	公民社會遇到的挑戰	197
表 5-4	外交部、青輔會 2001 年補助出席及舉辦國際會議活動一覽表	202
表 5-5	政府部門鼓勵非政府組織國際參與政策配套	204
表 6-1	鼓勵非政府組織國參與之短、中、長程策略表	227

圖 次

圖 1-1 台灣非政府組織國際參與策略研究架構圖 10

圖 2-1 非政府組織與國際呼應的迴力效應模式 27

圖 3-1 國際合作發展基金會組織編制圖 137

圖 3-2 APPAF 國際策略聯盟流程圖 148

圖 4-1 八十九年教育部主管教育事務財團法人設立年度統計圖 172

圖 5-1 支援性組織及公民社會的挑戰 199

第一章 緒論

第一節 研究背景、動機與目的

一、研究背景

(一)非政府組織在國際上的角色日漸重要

1999 年 11 月，世界貿易組織（WTO）在美國西雅圖舉行部長會議，期間，一千三百多個來自世界各國的非政府組織或公民團體，以場外演講、遊說、抗議的形式，分別就環保、勞工、人權、跨國企業危害等議題領域，不斷對場內的政府官員代表質疑、施壓，並提出訴求主張。最後，主辦的美國政府不得不出動警力，以催淚瓦斯壓制抗議群眾收場。透過媒體的全球立即轉播，這群平日並無固定結盟組織形態的非政府組織成員，以集體力量，首度在國際上有效的傳達「非官方」觀點，展示了參與國際社會公共決策的企圖心與雄厚潛力。西雅圖會議呈現在世人面前的是，非政府組織團體挑戰了傳統國際社會以政府為主體單位的威權，代表的是對現有國際秩序的消極破壞，而這只不過是非政府組織在許多國際會議場合異議發聲的其一而已。

但是，同樣是透過傳媒二十四小時全球無疆界的播送文字、聲音及畫面，世人也可以在不同場景看到，許多飽經國際、國內戰火摧殘，或是遭天災肆虐的不同國境土地上，非政府組織成員在現場提供人道急難救援，以及災後復建發展的工作。即便是聯合國(United Nations, UN)、國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)、世界銀行(World Bank)與歐洲聯盟(European Union, EU)，乃至許多國家的政府都公開承認，非政府組織在合作發展、人道援助各方面，比政府組織瞭解民眾需求，更能快速靈活的輸送服務。這些向來是國際社會活動或決策主體的政府或國際組織，固然對非政府組織成員愛憎兩難，也不得不開始注意這股成員的興起，並設法調整自我的態度、政策以及規章，試圖與非政府組織共同解決各項問題。

（二）台灣非政府組織發展概述

長久以來，許多不同型態的非政府組織一直在台灣社會各個角落默默地從事慈善公益的工作，這其中包括許多國外宗教團體來台宣教、由外籍傳教士主持的單位。

在國民黨主政的戒嚴時代，人民集會結社權受到箝制，許多以非政府組織形態活躍於社會的民間團體，若非執政黨外圍組織，就是能與當局互動且配合良好的團體。而在彼時，少數具有國際色彩的非政府組織的類型基本上有：（1）國際非政府組織在台灣設立的分會，如紅十字會、基督教女青年會等；（2）國際性社團在台灣的网络發展，如青商會、扶輪社、獅子會、同濟會、崇他社等五大國際民間社團；（3）具有特殊政治使命任務，由我國號召推動，並由政府撥款支助運作的國際性組織，以世界反共聯盟為具體代表。

在經濟力量漸次累積厚實後，台灣在七〇、八〇年代間開始出現了許多新興的非政府組織，這些民間團體的成立，有許多是因為政府社會福利預算開始增加，社會上出現替代政府輸送社會福利功能的需求，也漸漸開始出現致力於社會改革的倡議型社會運動團體。

1987年7月政府宣布解除戒嚴，可以視之為台灣非政府組織在質與量發展上的重要分水嶺。1989年完成立法程序的「動員戡亂時期人民團體法」，恢復了公民「結社權」的大部分（顧忠華，2000：130-131）。伴隨政治反對運動追求民主政治的發展，社會運動團體的興起蔚為風潮，針對新進出現的社會議題與人權問題，提出訴求主張。「1980年代以後的非營利組織（Non-Profit Organization, NPO），他們展現關懷社會的方式就是提供弱勢團體協助，而且也直接參與社會改革運動，希望創造更好的台灣社會。」（蕭新煌，2000：116）基本上，它們的訴求多是回應了當代社會發展需求，它們的主張也能貼近本土議題的解決。因此，在社會上，扮演了國家與人民間的中介角色，也形成了台灣公民社會發展的基本雛形。

上述民間團體的發展，就組織形態而言，由於長久以來「人民團

體法」的規範以及主管官署的政策立場，對於成立新的結社均採取嚴格緊縮的審核標準，這段期間設立的非政府組織，多半不是選擇依據由內政部主管之「人民團體法」註冊為「社團法人」，而選擇以「財團法人」基金會的形式，向主管機關辦理登記註冊。但在實際運作層面，這些基金會型態的非政府組織多非從事社會公益的獎助或捐贈(grant-making)，而是屬於在不同議題領域，致力業務推動的「運作型」(operational)機構。這是台灣的民間團體發展與其他歐美國家不甚相同的地方。

就整體發展規模而言，據非正式統計，目前台灣合法正式登記的非政府組織有兩萬家左右，包括「基金會」、「協會」，以及包含醫院、學校、工會、同鄉會等的「特殊法人」組織型態。而未經合法登記立案，但仍有實際運作功能的組織，約略也在這個數目左右。缺乏可信的整體規模及活動數據，此點亦為評估當前台灣非政府組織整體發展上的一個限制¹。然而，這幾乎是許多地區或國家共同面臨的問題。

在有關政府政策法規層面，非政府組織依據其宗旨和業務內容之不同，必須在不同行政官署登記法人資格，相關法令、政策設計或是業務編制並未實際對應非政府組織整體部門發展而作相對調整政策設計。這些，都反映出我國健全非政府組織發展的整體政策法規環境，確有不足之處。

儘管各項設立法規程序相當繁複冗長，事實上，由於社會能量的累積待發，加諸民間團體靈活應變的特質，近二十年來，台灣非政府組織仍然是在蓬勃多元的發展。在許多社會議題領域，如消費者保護、環保、兒童、婦女、教育改革、醫療保健等，非政府組織的積極活動與投入，受到社會相當的認可與尊崇。九二一大地震發生後，相對於政府部門的表現，許多非政府組織在整合資源、救災復建工作上所展現的靈活與效能，更是贏得社會民眾的肯定。然而，台灣大多數非政

¹ 一群來自不同學校、不同專業領域的學者，目前正集體合作從事一項我國非營利組織現狀調查之研究，該研究案是由青輔會、喜瑪拉雅基金會提供贊助，由政治大學非營利組織研究中心負責方案執行。

府組織的編制及運作也反映出「中小企業」的特質，組織化及專職化的程度尚需提升、欠缺整體部門意識、定位及使命目標不清、社會資源未能有效整合等，均是整體部門發展的隱憂。

（三）台灣非政府組織與國際同步發展

1980年代以後，非政府組織參與國際援助發展的活動迅速增加，1990年代以後，特別是在蘇聯瓦解以後的東歐國家，以倡議公民社會、對抗全球化議題的非政府組織在國際上開始串連。位在太平洋一隅，多年來被中國無所不用其極的孤立於國際社會之外的台灣，事實上並未從這「全球結社革命」的風潮中缺席。

過去數年，我國有愈來愈多的非政府組織將其活動觸角延伸至國際，藉著參與會議、互訪、考察、參與國際組織、議題結盟串連等種種不同形式的活動，試圖與國際接軌。社會學學者蕭新煌教授即曾在一場公開演講中指出，台灣民間社會力在1970、1980年代大幅萌芽發展，最明顯的現象是出現許多不同型態的民間團體，致力於台灣本土發展課題的反省、改革或服務行動。這些改革課題雖然是源生於本土需求，但是在議題的掌握上，卻是與國際社會同步進行。不同於世界許多國家公民社會的發展歷程，台灣近年非政府組織的發展，是先有本土化，再全球化。（蕭新煌，2000）

台灣自早期的歷史發展，即不乏以西方教會為基礎的外國民間團體來台工作。晚近，隨著國際商業活動的觸角發展，以及海外移民所衍生的國際社會網絡，台灣非政府組織與國際接觸的介面增多。隨著全球化及傳播科技的發展，台灣非政府組織加入呼應國際或全球性議題的機會增多，能力也隨著增強。但是，長遠來看，台灣非政府組織在國際上的發展也有若干限制，包括國際資訊不足、外語人才不易取得、國際網絡有限、缺乏支持國際活動的普遍意識以及經費等。這些，都亟需有所改善突破，才能使台灣非政府組織在國際間更進一步發揮潛力與影響力。

二、研究動機

(一) 政府政策的宣示與推動

探討我國政府對於非政府組織在國際參與角色上的期待，有兩份文件必須加以審視。其一是陳水扁總統的就職演說，其二是陳總統競選期間提出的外交政策白皮書。

2000年3月18日台灣總統大選，寫下了全球華人社會民主政治首次政黨輪替的新里程碑，陳水扁總統在5月20日以「台灣站起來—迎接向上提升的新時代」為題的就職演說中，提出了他在未來四年帶領台灣發展方向的期許。其中，有關台灣與國際社會之間的關連，以及非政府組織所應扮演的角色，陳總統有如下的陳述：

「目前在全國各地普遍發展的草根性社區組織．．．．．，展現了人文台灣由下而上的民間活力．．．．．我們必須敞開心胸、包容尊重，讓多元族群與不同地域的文化相互感通，讓立足台灣的本土文化與華人文化、世界文化自然接軌．．．．．。我們更要積極參與各種非政府的國際組織。透過人道關懷、經貿合作與文化交流等各種方式，積極參與國際事務，擴大台灣在國際的生存空間，並且回饋國際社會．．．．．。我們希望實現聯合國長期所推動的主張，在台灣設立獨立運作的國家人權委員會，並且邀請國際法律人委員會和國際特赦組織這兩個卓越的非政府人權組織，協助我們落實各項人權保護措施．．．．．。」（陳水扁，2000）

陳水扁總統在競選時期提出的外交政策白皮書中，也提出了相關理念。白皮書內容指出，現今國際體系的最大特色是國家疆界的日趨模糊化與國家主權概念的改變，國家之間的交往已經不是純粹的奠基在正式的官方關係，「非政府組織的崛起」以及「國際公民社會」的隱然成形，意味著國際外交的戰場已經跨越軍事、國防和政治的界線，涵蓋了經濟、環保、人權和貿易等領域。

白皮書中更進一步闡述了台灣積極融入國際社會的實質作法，在於拓展非傳統性對外工作，正式邦交的維持不再是外交唯一的重點，運用台灣本身的豐厚資源，投入國際救援、文化交流、民主與經貿經