

國際會議參與和談判

——兼述非政府組織

劉順福 編著



國立編譯館
華香園出版社

主編・出版
總經銷

國際會議參與和談判—
兼述非政府組織

International Conference—
Participation & Negotiation—Including NGO

劉順福 編著

國立編譯館主編・出版
華香園出版社總經銷
2010年5月出版

國際會議參與和談判－兼述非政府組織

編 著 者：劉順福
主 編 者：國立編譯館
著作財產權人：國立編譯館
發 行 人：潘文忠
出 版 者：國立編譯館
地 址：10644 臺北市大安區和平東路一段 179 號
電 話：02-33225558
傳 真：02-33225598
網 址：<http://www.nict.gov.tw>
總 經 銷：華香園出版社
地 址：11062 臺北市信義區松山路 287 巷 11 號 4 樓
電 話：02-87851001・02-87850248
書 庫：02-26602612
傳 真：02-26601010
手 機：0910-228050
Email：hsy.co@msa.hinet.net
網 址：<http://www.goodbook.com.tw>
劃 撥：01110000 華香園出版社
(前後為“0”，中間三個“1”三個“0”)
登 記 證：局版臺業字第 1438 號
展 售 處：國家書店松江門市 TEL：02-2518-0207 (代表號)
10485 台北市松江路 209 號 1 樓
國家網路書店：<http://www.govbooks.com.tw>
台中五南文化廣場 TEL：04-2226-0330
40042 台中市區中山路 6 號 FAX：04-2225-8234
定 價：新臺幣 320 元

中華民國九十九年五月初版

ISBN: 978-986-02-3468-8 (平裝)

GPN: 1009901583

◎ 本書保留所有權利。欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作財產權人同意或書面授權，請洽國立編譯館。

序文

由於尖端科學技術之開發，與乎交通電訊等之突飛猛進，時至今日，世界各國間之距離已日益拉近，尤其在全球冷戰情勢結束後，國與國間之相互依存關係亦益加緊密，進而在國際社會所發生之諸多問題，均有賴於雙邊（bilateral）或多邊（multi-lateral）會議之磋商協調，方有解決之可能，因此，能以和平方式，解決或協調各國間發生利害關係問題之國際會議，其重要性相對地提增，自然亦促使自始即有需要存在之國際組織漸趨增加其重要性。

台灣在極短暫之時間內達成令人刮目相視之經濟成長與民主化發展，已使台灣在國際會議中之發言地位愈來愈受重視，同時國際社會之普遍肯定，甚至極為重要之國際組織主動邀請台灣派員出席或參與之情況亦愈見增多，實在值得國人之欣慰與振奮，尤其在國際處境備極艱辛與遭受各方阻撓下，仍實際參與對外國際會議活動，卻百折不撓，愈挫愈勵。資深外交官陸以正大使曾稱：國際會議是「可能」的藝術，不可能達成的協議是，以會議、會談、磋商、談判等方式，促使不可能的變為可能。

惟不可諱言者，目前台灣在國際社會上正面對著「中國問題」之複雜政治影響，台灣在外交上稍有突破或進展，便立刻遭到中國之橫加干預與百般阻當，並對台灣展開不容情之反撲，力圖將台灣在國際社會生存空間，以各種手段橫加阻絕，以迫使台灣退出國際社會，致使台灣在國際地位蒙受嚴重打擊與挑戰。因此，非政府組織（NGO）為我國參與國際活動之重要途徑之一。前不久，台灣外交部已將中國多年來在全球各地以金錢收買、經貿利誘、政治要脅、軍售示惠等手法，破壞台灣對外活動之具體事例彙整成冊，公諸於世。

雖然如此，但我政府仍秉持著以國家利益為優先考量之大前提，只要與國際和平與安全相關之國際會議，或與我方政策與發展空間直接有關之經貿、投資、糧食、環境、航運、通訊、勞動、教育、文化、

農漁業、銀行、毒品、洗錢、科技、人權、女性、傳染病等等在國際舞台上須討論或研商之各項問題之國際會議，我方均以積極參與之態度，並在討論過程中，致力表達我方之立場與主張，未嘗稍有懈怠。

如欲在國際會議上扮演舉足輕重之角色或爭取主導席位，或將我方立場或主張作有力之表達，則不僅必須掌控或瞭解會議討論主題之實質內容，且須具備有關國際會議之組織與其運作規則等之專業知識，進而必須具備說服他國代表支持我方之口才及能力。選擇錯誤的手段及方向或盲目地主張己方立場的人、團體或國家，是不會取得會議參與代表的肯定或支持，若選擇正確的手段或方向，就可以避免不必要的損失，即使是能力較差的代表，亦能獲得在場的各國代表之賞識與肯定，並取得更好的支持成績，因此，戰略是指選擇此種手段與方向的決定性技術，而會中爭論或討論是有系統地總結此等戰略的學問，故以更堅定之信心與作為，昇高并突破目前以務實外交為主之對外關係。

筆者基於「不盡知用兵之害者，則不能盡知用兵之利也」與「百戰百勝非善之善者也，不戰而屈人之兵，方善之善者也」之道理，籌思再三，深應參與國際會議和談判事宜，對處於此情此境之我國的重要性，以及國人對之有深加探討研究之必要性，乃述工作上之便利，有機會蒐集或接觸若干相關資料，並對略獲粗解之內容，大膽撰寫成本書，期盼本書對將有機會出席或參與國際會議之人士略具參考價值。

但國際會議之範圍既極為廣泛且國際組織或機構之活動復多有變動，取材容有未週與不易，尤其，首次出版，在撰述方式及規則體例上，並無前例足資依循，因此體裁內容疏陋或欠詳盡等，遺誤之處，在所難免，尚祈讀者先進，多予賜教指正，無任感幸。

目錄

第一篇 國際會議及國際機構.....	1
第一章 緒論.....	1
第一節 前言及本書結構.....	1
第二節 國際會議的基本觀念.....	3
第三節 國際會議的種類.....	13
第四節 會議與會期.....	18
第二章 籌劃參加國際會議.....	21
第一節 邀請函、成立籌備小組與選派代表.....	21
第二節 代表團地位.....	24
第三節 訓令.....	27
第四節 全權證書.....	29
第三章 國際機構之組織.....	39
第一節 大會.....	39
第二節 理事會與委員會.....	40
第三節 秘書處.....	45
第二篇 國際會議之架構與召開.....	47
第一章 國際會議機制.....	47
第一節 國際會議行前概況.....	47
第二節 國際會議架構.....	49
第二章 國際會議之基本程序.....	57
第一節 國際會議之召開.....	57
第二節 議程進行.....	58
第三節 代表團之活動.....	64
第四節 參與會議活動.....	67

第三章 會議進行之基本事項	75
第一節 會員國及法定人數	75
第二節 會議成員及基本禮儀	77
第三節 國際社交及外交禮節	85
第四節 發言權與討論	104
第四章 動議之種類與功能	109
第一節 動議與主動議	109
第二節 附屬動議	112
第三節 優先動議與偶發動議	114
第四節 動議之提議與處理	118
第五章 議事進行要項	125
第一節 程序問題	125
第二節 提出異議及發言報名截止與答辯權	131
第三節 暫停與結束辯論	137
第四節 暫停會議或休會及程序動議之順序與修正	141
第五節 擱置動議、動議之撤回及有關權限之決定	155
第六節 提案之重審議及合法性議事進行之拖延	161

第三篇 國際會議之談判 167

第一章 談判之一般運作	167
第一節 談判之風潮	167
第二節 談判開始	175
第三節 談判議案之起草	178
第二章 談判進行過程與能力	181
第一節 力圖採納己方之提議	181
第二節 遏止通過對方或其他代表團之議案	188
第三節 妥協與談判能力	191
第三章 多邊談判之程序形態及應採取之立場	205

第一節 談判時遵循事項	205
第二節 程序形態	211
第三節 達成協議及制裁	213
第四章 談判模式	223
第一節 各國之基本談判模式	223
第二節 集團談判	231
第三節 聯合國內之集團談判	240
第五章 議事決定方式	245
第一節 投票	245
第二節 一致決	262
第六章 聯合國機制之決議案	273
第一節 格式	273
第二節 決議文之提交、協商與修正	277
第三節 決議文與介紹發言文之例	285
第七章 紀錄與報告書	295
第一節 紀錄	295
第二節 報告書	297
第八章 執行主席職務	299
第一節 主席之心理學	299
第二節 主席在會前準備事項	305
第三節 引導討論	306
第四節 執行主席職務	309
第四篇 非政府組織	335
第一章 非政府組織與公民社會	335
第一節 非政府組織歷史與概念之定義	335
第二節 公民社會與國家、市場間互動關係	339
第三節 非政府組織與其他社會領域間互動關係	344

第二章 非政府組織與政府及政策	351
第一節 非政府組織與政府間之關係	351
第二節 聯合國與英美法日國家的非政府組織活動	354
第三節 台灣與韓國的非政府組織活動現況	364
第五篇 結論	379
附錄	393
參考文獻	405

第一篇 國際會議及國際機構

第一章 緒論

第一節 前言及本書結構

一、前言

處於今日瞬息萬變的國際局勢中，國與國之間互動接觸愈頻繁，各式各樣的互動關係衍生出各種遊戲規則，包括交涉、會議、協商及談判等模式，而如何擬定彼此可接納之遊戲規則，至為重要。為了避免發生戰爭，通常是透過會議、協商、談判等方式獲取共識。一個成功的會議可以創造出共同合作之關係，也可解決各種爭端。

本文之主要敘述係有關政府或民間代表參與國際會議及出席國際組織之討論、協商、談判等相關實務活動。近年來，我國參與國際會議愈來愈頻繁，相對地國際社會對我國政治、外交、經濟等方面普遍肯定，並應邀出席或參加國際會議之情況亦愈見增多，如欲在國際會議上扮演舉足輕重之角色或爭取主導性地位，或者將己方立場或主張作有力之表達，則不僅必須掌控或瞭解會議進程序及討論主題之實質內容，且具備有關國際組織與其運作規則等之專業知識，進而必須具備說服其他國家代表支持己方之口才及能力。此外，會議中如何將己方之意見表達完整亦至為重要。

關於參與國際會議和談判的探討，不論是在歐美，或抑亞洲都是相當重視的論題，亦是相當熱門。尤其我國自聯合國退出後，我國外交處境頗為艱辛，在參與國際活動的同時，因為政治因素受制於中國大陸百般阻擾，使我國參與國際社會極為艱難，但我國仍續努力參與國際事務，並採務實的外交取向，擴增我國的國際互動空間。

在本文所述的國際會議係指由國際組織或國際機構，包括政府

間或民間之組織與機構所主辦之會議，亦包括由政府間之國際組織所主辦的特別會議。即只有國際機構召開之國際會議中，所進行的議程、議題等部分內容。

事實上，本文所列的資料來源大都是編者在漢城工作時，從韓國外交通商部相關單位提供或協助收集之資料。此外在中央圖書館、各大學圖書館取得者，惟因編者對日文瞭解有限，故本資料中日文資料較少，而英文資料亦多由編者長女清華全力協助。國內很多單位，包括外交部多以保密為由，不願提供資料或不允許參閱相關檔案，加之，坊間有關出席國際會議或政府間之談判內容及非政府組織活動情況，以及實際參加活動之實務情形或工作之論述著作、文件資料非常稀少，即有本書般之實務用論述與參與活動規範刊物不多見，因此期盼本書對大學教材引用之必要性與助益性，惟資料收集及取材極為不易。尤從事在外交、政治界曾服務過的資深先進，撰寫曾參與國際會議之相關實務經驗著作少之更少。

本文所敘及的範圍相檔龐大，而牽涉問題既繁且多，又對各項論點轉引之資料內容偏多，加以首次出版，在撰述方式及編輯體例上，並無前例足資依循，因此體裁內容疏陋或欠詳盡論述等，遺誤之處勢必難免。惟盼本書將成為拋磚引玉之作用。

二、本書結構

本文之前二篇偏重於國際會議及出席國際會議與國際機構之組織，以及基本國際禮儀等，後二篇則以一般談判之運作、流程、進行、模式等，和非政府組織之定義與活動情況等。

本書全文共分五篇：

第一篇為國際會議及國際機構，主要內容除了緒論外，在簡述會議之重要性及會議種類，並參加會議前之籌劃工作，會議代表團之地位，政府訓令及全權證書或全權委任書，以及國際機構之組織等。第二篇為出席國際會議，敘述一般國際會議機制、架構及基本程序，議

程進行與會議進行之基本事項，國際社交及外交禮節，動議之種類與功能，還有議事進行要項等。第三篇為國際會議之談判，主要探討談判之一般運作，談判進行過程與能力，在多邊談判中程序形態及應採取之立場，談判模式及集團談判，聯合國內之集團談判，以及議事決定方式與一致決之台頭，聯合國機制之決議案，紀錄與報告書，執行主席職務等。第四篇為非政府組織，換言之，與政府無直接關係（非屬政府機構）之民間組織，主要敘及非政府組織與公民社會的關係，非政府組織的歷史與概念之定義，公民社會與國家、市場間互動關係，非政府組織與其他社會領域間互動關係，非政府組織與政府及政策，並簡述聯合國與英美法日國家的非政府組織活動，以及台灣與韓國的非政府組織活動現況等。第五篇為結論。

第二節 國際會議的基本觀念

一、會議的重要性（The Importance of Conference）

第二次世界大戰結束之後，國際關係發展之主軸係自由陣營與共產集團間之冷戰及對峙。惟此一形勢業隨蘇聯分崩瓦解及東歐國家邁向自由化而產生結構上之變化，更揭示世界秩序正步入嶄新階段。回顧國際情勢的演變，大體而言，仍繼續冷戰結束後的趨勢，經濟復甦與貿易擴張仍是各國政府關切的首要事務，亦就是經貿關係主導著國際社會的發展，追求自由民主以及尊重人權法治成為國際社會文明發展的指標。而國際事務的重心由軍事結盟轉換為區域經濟、環保等組合之情況下，原冷戰時期的戰略制衡已失去原有的價值，國際組織及會議協調合作與維護和平之功能日益受重視¹。

冷戰結束後的世局，雖然曾因種族、宗教等的紛爭使波士尼亞

¹ 前外交部部長錢復在立法院提出報告之國際情勢專題報告 p.1. 1995 (84).8.22.

4 國際會議參與和談判—兼述非政府組織

(Bosnia)與盧安達(Rwanda)的人民遭受戰火的蹂躪，然大體而言，國際間仍透過相互對話與會議、談判及國際組織之監督，以解決國際紛爭，已成為明顯的趨勢。如中東地區長達四十餘年的紛爭，因為以色列(Israel)與巴勒斯坦(Pakistan)人民對後者的自治權達成共識，而曾露出和平曙光；北愛爾蘭(Northern Ireland)的內戰，亦在英國(United Kingdom of Great Britain)、愛爾蘭(Ireland)以及愛爾蘭共和軍三方面共同協商下暫時平寂。最值得世人可提的是，長年因種族隔離政策而政局不安的南非(South Africa)，基於族群融和的原則，在1994年順利舉行全民選舉以後，成立了足以代表南非全體國民的政府。此外，北約組織(North Atlantic Treaty Organization: NATO)亦透過追求和平的夥伴(partnership for peace)關係，與原華沙公約化干戈為玉帛，進行合作，為歐洲和平立下基石。此舉均顯示全球國際性組織之整合已蔚為風潮，加上全球性「世界貿易組織(World Trade Organization: WTO)」的成立(取消1948年正式成立的GATT，並於1995年元月起改由WTO取代)，使國際組織活動邁進嶄新的紀元。

由於國際組織與會議已是當前及未來國際關係的重心，亞太地區活躍的各項組織與會議，無疑已在二十一世紀扮演舉足輕重的角色。我國在政經方面均有長足的進展，使我國具有配合當前國際情勢，積極務實推展對外關係及參與各項國際組織與會議的有利條件，亦使我國有能力回饋國際社會，在動蕩的國際局勢中，可承擔合作者、貢獻者及參與者的角色。

時至二十一世紀，由於各國人口增加，科技進步，文化交流頻繁，國與國間關係密切，利害相連，舉凡財經、衛生、通訊、環保、智慧財產權、陸海空運、貿易、關稅、農漁業等，密切而複雜，牽一髮動全身，無任何國家能自外於此。若一國依據傳統主觀立場，一意孤行，以其至高無上之軍力而輕舉妄動，其本國將首先受害，在此情形下，再次顯現以舉行國際會議，來和平方式解決問題之重要性。

審度世局，政治民主、經濟自由與社會開放力量，成為國際社會

發展之主軸，同時以磋商、談判與合作途徑解決區域衝突之模式，亦漸次建立，因此，各國對國際會議愈來愈重視。國際會議係磋商、研討國家間相關問題之對話手段，傳統上認為，會議或會談之本身就是談判或協商之手段，其成敗良窳非僅與國民福祉息息相關，抑且為國家生存發展之基礎。

目前國際社會依然潛藏甚多足以影響和平及繁榮之因素，包括偏狹民族主義之興起，貿易壁壘之升高及全球環境生態之保育等，類此問題皆有賴世人貢獻心力，共謀解決之道，因此，世界各國莫不重視參與國際組織、會議及活動。

舉凡政府與民間所參與之各項國際活動，為求廣泛參與，政府則採務實原則，針對實際狀況，儘可能參與。

另應持續爭取出席、參與國際會議及組織，使各國政府對我之支持外，似亦應加強與非政府組織之一般社會團體或庶民大眾，如大中小城市之醫生、老師、主婦、教會、婦女團體、企業、媒體、智庫、學者等之國際性接觸與交流等活動，透過渠等影響輿論及政界等使其政府對我之態度，轉而支持我方。只要共同努力，終會有收穫，期盼有一天能看到我國有美好的坦途在面前展開。

二、國際會議與組織（International Conference and Organization）

（一）國際會議（International conference）

在當前國際情勢的發展下，國際性的會議，隨著時間的推移而愈趨頻繁。我國參與國際會議亦不例外，但於 1971 年被迫退出聯合國後，外交處境頗為艱辛，在參與國際會議的同時，因受中國大陸的破壞打擊，企圖將我矮化，窒息我國國際活動空間等影響，使我國參與國際活動倍感困難，然政府仍先行厚植國力，進而拓展雙邊及多邊互動關係，為日後參與更多的國際性會議奠定基礎。有鑒於此，近年來，

有關政府官員、學者，專家及工商企業界人士赴國外參加國際會議，或國內召開之國際會議，以利拓展國際互動空間。我國以多年來的政治改革與經濟發展作為拓展對外關係之憑藉，茲參加國際會議有：於2006年9月27日在台灣召開之亞洲選舉官署協會（Association of Asian Election Authorities：AAEA）執行委員會會議；2006年7月3日至7日在菲律賓馬尼拉舉行之亞太防制洗錢組織（Asia-Pacific Group on Money Laundering：APG）第九屆年會及2007年在台灣舉行之APG評鑑會議，此外，2004年12月正式成為「中西太平洋漁業委員會」會員；2005年及2006年分別成為經濟合作暨發展組（Organization for Economic Cooperation and Development：OECD）「鋼鐵」及「漁業」兩專業委員會觀察員；2006年3月我以世界貿易組織會員身分成為「世界關務組織（World Customs Organization：WCO）」「京都公約」修約議定書之「管理委員會」觀察員等，均為參與國際會議或國際組織的成功案例，受到全球普遍重視，使台灣的民主改革與經貿發展的成就獲得國際間進一步的認同與肯定，凸顯了我國在台灣健康茁壯的事實，大幅提昇了台灣的國際地位與形象。今日國際活動趨向多元化及專業化，國際間互動頻仍，參與國際會議已經不是傳統的外交場合，而我國亦隨著愈趨於參與國際性會議，而國人出席國際會議之機會有增無減。我國努力從事對外關係之拓展，亦呈現前所未有之活力，此等發展將使民眾對國際會議更加關切與注意。

國際會議係透過會議外交（conference diplomacy）達成國家目標之論壇（forum）。全球增加更多的國家，加之經貿、文化均成為國際化趨勢，使今日所發生之諸多問題，難以一國之力量就能夠解決，而只有透過多邊國際間協調、談判、合作始能解決，因此，國際會議的重要性與頻繁率日益增大。有二十九個會員國之經濟合作暨發展組織（OECD），每年召開三千日的各項會議，四萬多名政策籌劃者、專家

等人與會²。聯合國與 OECD 相較，召開的會議更是不計其數。在如此繁多的國際會議中，為謀求國家的利益，我方代表採取何種立場與行動，至為重要。本文為提高國際會議的瞭解及針對國際會議的談判中，如何反映我方立場之戰略與技巧，加以進行探討。會議中談判亦是一項遊戲規則，其目的除了解決糾紛或問題外，可以獲得己方之利益及間接獲取對方立場或觀點及宏觀的見解等珍貴的意見。而成功的談判將取決於萬全之準備³。但選擇錯誤的方向或盲目地主張己方立場的會議談判者，是不會取得對方的肯定或同意。若選擇正確的方向與目標，則可以避免不必要的損失。

何謂國際會議？在本文中所述之國際會議係指由國際組織或國際機構（包括政府間或非政府間之組織、機構）所主辦之會議，以及亦包括由國際機構主辦之特別會議（special conference）。如於 1972 年至 1982 年間召開並討論環境、人口、糧食、婦女與最低開發中國家等特定議題之單一議題之環世界會議（Single-Agenda-Item Global Conference）等。惟 G-8 高峰會談、亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation：APEC）、亞歐高峰會談（Asia-Europe Meeting：ASEM）等協議體會議，其重要性絕不亞於其他國際會議，但本文中將不研討陳述，只有國際機構召開之國際會議中進行的議程等部分內容酌為參用⁴。

所謂國際機構（international organization）係指三國政府或三國以上之團體或個人所組成之機構。具有國際機構知名者，大體上應具備下列要件：

1. 必須具備國際性主旨，並由三個以上之國家合組，且有能力實現或

² OECD(1998.2.7). *The OECD Committee Structure - A Review*, CE(98) 1(Paris: OECD), p.13.

³ 徐小波 成功的國際談判 p.2. 外交部「外講所」講義 台北 2002.10.11.

⁴ 資料來源：外交部國際組織司 檔案資料（國際組織年鑑 1996, 1997）。2001.2

傳播其成立宗旨者。

- 2.以會員或會員國之資格，至少有三個機關以上行使其完整之投票權，並得以個別或團體身分參加。
- 3.在擬訂憲章或章程中，必須規定政策決定單位（governing body）與委派成員等正式組織形態，並得設置永久之總會所在處，且為維持持續性之運作，其臨時委員會（adnoc committee）並不視為國際機構。
- 4.應設有選派職（主席、副主席、報告員與委員長等）及任命職（秘書長、副秘書長、秘書及辦事員等）。
- 5.應舉辦有意義的活動。即對世界各國均關注或有益的活動，例如環保、人權、弱勢團體等活動。
- 6.對機構之大小或重要性均不受任何影響⁵。

（二）國際組織（International organization）

參與國際組織之政策目標係增進對外關係，維護國家主權，提高國際地位，並追求國家最大利益。我國外交政策之最高指導原則，明載於憲法第一百四十一條：「中華民國之外交，應本獨立自主之精神，平等互惠之原則，敦睦邦交，尊重條約及聯合國憲章，以保護僑民權益，促進國際合作，提倡國際正義，確保世界和平」。此一目標之達成，必須充分考量國家主權之條件與處境，及所面臨之客觀國際環境，在外交工作上擬訂合宜之因應對策⁶。五十餘年來，我國由於處境特殊，迭遭國際現實環境之考驗及對岸政權多方之挑戰，故而對國際組織、會議之參與更是不遺餘力，其間雖然險阻重重，但國際社會多於對我國政治與經濟發展肯定。

在國際組織中，政府間之國際機構（intergovernmental international organization），係通常依政府間之協定而成立者，非政府間之國際機構

⁵ 資料來源：韓國外務部 國際機構局 國際機構課 檔案 漢城 1992.3

⁶ 外交部 外交報告書 p.2 「外交報告書編輯委員會」 1992（81）.12