

第三章 台灣非政府組織的現況分析

中華民國(以下交互使用「台灣」)政府在 2002 年加入世界貿易組織(WTO)之後，積極想要加入「世界衛生組織」(World Health Organization, WHO)。訴求理由在於：「在國際高度互動之廿一世紀，在『疾病無國界』的地球村中，全球各國均已成爲 WHO 之一員，僅有台灣二千三百萬人受到排除，這不僅是一項歧視性的待遇，也完全違反 WHO 憲章之精神」¹「我們強烈希望能參與世界衛生組織的工作，與各國交流經驗與資訊，讓台灣人民享有更好的醫療保健服務，也使台灣免除成爲全球疾病防治漏洞的恐懼」²雖然台灣的政治民主以及經濟發展乃有目共睹的事實，³然而，中華民國自 1971 年退出聯合國以來，已加入各種政府間國際組織並不多，例如以官方名義參與的國際組織僅有 18 個，外交亦侷限於少數幾個國家，目前僅維持 27 個。⁴凡此顯示台灣以政府名義參與國際事務的困難，有人認爲台灣外交孤立及不被承認，已造成政府機構，甚至是民間組織參與國際社會的主要障礙 (Jie, 2001 : 634)。台灣 1997 年之後積極推動加入世界衛生組織的行動，至今仍未有具體的成果，關鍵因素固然在於兩岸關係的制約，各會員國考量國際政治的現實，只要中國大陸持續反對，台灣想要加入 WHO 就是一件非常困難的工程。有關台灣當前政府推動的相關策略與做法可參見本文後面的附錄一。

學界提出以非政府組織外交的策略性思考，突顯政府無法參與國際政府間

¹行政院衛生署，〈推動台灣加入 WHO (1996-2000)〉，2002 年 8 月 15 日，

<http://www.doh.gov.tw/cht/content.aspx?dept=R&class_no=108&now_fod_list_no=996&array_fod_list_no=&level_no=2&doc_no=2674&show=>。

²行政院衛生署國民健康局，〈推動加入 WHO--「台灣二千三百萬人的健康基本人權」〉，2004 年 12 月 5 日，<<http://who.ohayo.com.tw/MH/world/item03.asp?UnitID=>>。

³根據經濟部 2001 年的統計資料顯示，台灣以 2,883 億美元 GNP 名列全球第 17 大經濟體，對外貿易總額達 2,301 億美元，名列全球第十五大貿易國；台灣面積共有三萬六千平方公里，目前擁有二千三百萬人口，留居海外華僑遍佈世界各地，這些數據顯示了中華民國的經濟實力。

⁴邦交國數據截至 2003 年爲止，參見中華民國外交部網站，<[>](http://www.mofa.gov.tw)。

組織的困境（鄧昭芳，2003；宋燕輝，2002；林正義、林文程，2002；韓士寧，2002）。近幾年來台灣民間團體的數量成長確實極為快速，擴展了此一多元參與的機會，但是在國際參與的層次上，絕大多數本土型非政府組織仍處於起步的階段，對於國際政府間組織的發展活動相當陌生（林德昌，2003）。少數民間社團具有積極參與國際社會的基本理念，開始倡議推動台灣加入世界衛生組織，展開與政府的協商與合作，如「台灣醫界聯盟基金會」即是一個典型的代表。⁵

然而政府和非政府組織，在參與國際社會上各有不同的目標與思維。對政府而言，在國際社會的發展目標，無非擺在政治外交與國際關係的實質提升，即使推動加入 WHO 政府間組織的行動，也是為了擴展國際社會參與的空間。由於中共在亞太區域政經勢力的崛起，香港主權於 1997 年 7 月 1 日移交之後，中共更積極想要解決他們所謂的「台灣問題」。因此，台灣在第一軌道（政府）外交條件受到極大限制時，乃思考藉由第二軌道（非政府組織）角色來追求這些目標達成。

本章探討台灣非政府組織參與 WHO 之現況。首先回顧台灣非政府組織的發展，參與政府間國際組織的概況；接著檢視我國推動加入世界衛生的運作過程，分別從政府的角度，和非政府組織參與過程的角色定位、參與策略；以及與政府互動關係加以探討。

⁵該基金會的組織章程開宗明義的表示，「推動台灣加入世界衛生組織」為成立宗旨之一，所採取的策略係運用非政府組織的力量參與國際事務促使台灣得以進入世界衛生組織。

第一節 台灣非政府組織的發展與國際參與

台灣非政府組織的發展有其歷史的背景因素，在 50、60 年代實施戒嚴時期公民社會的聲音其實是被掩蓋的，更不用說非政府組織能夠有參與公共服務的機會。在 80 年代以後隨著對於西方公民社會引發研究的興趣，逐漸產生出「非營利組織」、「非政府組織」和「第三部門」的相關概念。在解除戒嚴之後，民間社會展現其相對於國家治理的自主性，各類社團如雨後春筍般在全國各地興起。

解除戒嚴之後，公民社會的意識逐漸抬頭，開放黨禁、報禁以及國會全面改選等措施，民間力量的出現一發不可收拾，大部分為草根性的非政府組織或非營利組織，從事慈善、福利、社會服務等事業，有些則已開始轉化為國際性非政府組織介入國際組織的活動。但是非政府組織從何時開始參與國際社會？以下說明從解嚴後台灣非政府組織的發展情況，以及檢視台灣非政府組織參與國際組織的現況。

壹、我國解嚴後非政府組織的發展

回顧台灣非政府組織等民間社會的發展，與政治民主化與經濟發展趨勢有一定的關係，具體而言，台灣所創造的經濟奇蹟，以及舉辦總統直選、中央、地方民代選舉的民主化過程，對於台灣在國際社會的能見度有不少的提昇，特別是在 1997 年的亞洲金融風暴中，台灣是少數不受影響的經濟體，任何一個國家都無法否認台灣獨立存在的事實。但是早期台灣處於「經濟自由、政治戒嚴」的社會，各種公民社會組織的發展受到壓抑，隨著社會運動的此起彼落，說明著此種受到壓制民間力量的勃興，解嚴後各類社團、基金會等民間組織乃快速成長。從一些統計數據顯示，在 1988 年至 2000 年之間，人民團體中的社會團體，無論是全國性或地方性的，在數量上都有驚人的成長。從歷史的角度，檢視台灣非政府

組織發展的系絡，可以把它區分為幾個發展階段：

一、社會運動階段：自 1970 至 80 年代。

台灣早期內部社會所展現的是一種「充滿國家主義的政經體制」，由國家主導著民間社會的政治、經濟和社會發展。在傳統「威權體制」(authoritarianism)統治之下，所實施諸多牽涉人民的社會政策，明顯呈現一種「政治戒嚴、經濟自由」的特性，對中小型企業支持其市場的自由發展，但對於民間的集會結社則嚴厲的壓制，導致「公民社會」的相關論述在當時臺灣幾乎一片空白，此時期尚缺乏足以與國家抗衡的社會力量。

在 70 年代以後出現不少社會運動，很多是爲了爭取民主的選舉與自由結社權利而集結，可以稱之爲反威權的民主運動。⁶一連串爭取參政權、結社自由的過程，導致台灣社會獲得解除「黨禁」、「報禁」的結果，此爲公民社會的興起建立基礎。此階段台灣的民間社會大概以宗教、慈善與服務等爲宗旨的團體居多，近十餘年來隨著社會運動的轉型，倡議性的機構紛紛成立，與台灣政治民主化的演進息息相關。

台灣公民社會的出現可以大略分爲外在因素及內在因素，外在因素即由於 70 年代初期的石油危機、我國退出聯合國、外交孤立等一連串政治、經濟所造成的結構性壓力，迫使執政黨不得不推動政治改革工程；關於內在因素諸如威權領導中心的認知，以及各種爭取政治參與的運動，逐步促使台灣地區的政治轉化（蕭新煌，1996：355），學者稱此種激進的社會運動背後隱藏著政治改革的要求（李長貴，1992：2）。對於 1987 年解除戒嚴邁向政治民主化的過程，可以把它歸納爲幾項因素：即由於政治反對運動的動員，社會運動的大量興起，加上國家機器本身面臨的危機（王振寰，1989）。

⁶例如 1977 年 11 月 19 日中壢事件；1979 年 12 月 10 日美麗島事件；1986 年「519 綠色行動」要求解除戒嚴令；1987 年民進黨發起「國會全面改選」之簽名運動、示威遊行；1989 年要求「國會全面改選」示威遊行；1990 年「野百合學運」要求解散萬年國會。（參見陳郁秀，2002）

解嚴後所出現的社會運動，諸如生態環境運動、消費者自我保護運動、無住屋者運動、女權運動、學生運動等不一而足，係隱含一種主張自我權益的關懷，這些抗議的群體不全然是受迫害的一群人、亦不是被排斥的團體，許多是自我意識強烈的角色，對既有體制與法規失望，爲了確保其權利而提出抗爭的（南方朔，1986；杭之，1989）。這些民間社團除了持續落實民主選舉的訴求之外，有些是爲了爭取特定利益與權利的自力救濟活動，其範圍幾乎涵蓋了社會生活的重要層面，顯示了傳統的國家治理功能無法承載新的社會動力，其本質與戒嚴時期爲爭取政治參與機會的社會運動略有不同，各種社會運動和民間結社漸次興起，促使社會產生多元性的發展。

加上受到全球性結社革命風潮的影響，使得台灣人民的社團活動出現結構性的變遷，社會運動的轉化，以及公民社會論述的加強；尤其，社會運動開始轉型爲各種基金會的組織形式，得以延續社會運動的精神。各型基金會在 1950 年至 1986 年期間成立的佔總數的三成，而 1987 年解嚴之後成立的基金會則高達七成，亦即，解嚴後至九 0 年代末期是台灣社會基金會蓬勃發展的黃金年代（喜瑪拉雅研究發展基金會，2002）。

二、組織化階段：自 80 至 90 年代後期。

1980 年代後期以後台灣社會的社團登記立案資料，由 1988 至 2001 年間社會團體增加情形可知，台灣地區全國性社會團體總數的增加迅速，自 1988 至 1996 年 8 年間，每年約增加 204 個組織；1996 年至 2000 年四年間，每年約增加 318 個組織；2000 年至 2001 年間則增加了 414 個組織。其中尤其以社會服務及慈善團體的增加數量最爲迅速，平均增加數量持續增加，尙未減緩，且在社會團體所佔比率越來越大。1988 至 1996 年八年間，每年約增加 41 個組織；1996 年至 2000 年四年間，每年約增加 76 個組織；2000 年至 2001 年間增加 107 個組織。這些團體在討論的面向與意涵上，乃意味著社會變遷的問題，而不只是一個管理領域

經營策略的問題，也不只是一個關於政治民主的討論問題。⁷各種民間社團在「人民團體法」公佈施行後尤如雨後春筍般出現，一方面顯示民主化成果的深化，一個自由而充滿活力的公民社會的萌芽與發展，對於台灣民主轉型與民主成果的鞏固是有利的；另一方面，當民主政體獲得鞏固將也有助於社會力量的盡情揮灑，兩者產生相輔相成的效果。⁸

到了 1990 年代，政府大舉擴張社會福利預算，使得相關的民間社團得以發展，相對地更充實福利多元主義的論述意涵。民間社團藉由提供社會服務與自主的功能，形成與政府、企業部門並存的第三股力量，他們除了提供公益與慈善事業，並在公共領域倡導公共政策，分擔了部份政府的公共職能。此階段我國政府的統治型態逐步從威權體制轉型到民主政治，並完成了民主化的歷程。由於經濟自由化、社會多元化等面向的發展與變遷，國家機器對民間社會的主導與支配關係，強度已減弱許多（蕭全政，1991：5）。民間社會對政府回應社會能力產生質疑，更進而強調政府應結合民眾力量，以團隊合作方式才能解決民眾生活的實際問題，民間力量所展現的是更為活潑積極的一面，例如 1999 年九二一震災，災區內共同救災經驗的引領下，使民眾產生不能完全依賴政府的自主意識，透過社會機構的合作機制，開啓重建社會的希望。一些民間組織、志願團體藉著參與公共領域決策與提供服務當中，亦發揮影響政策的功能。

檢視國內非政府組織從事的工作內容，以慈善、教育、福利、文化工作者居多，很多這類組織都是直接提供服務的，蕭新煌（2003）在一項調查指出，我國基金會有幾個發展傾向：1.多元發展：很多倡導型組織，目前也開始從事直接服務；而原本只是從事直接服務的組織，受到倡導型基金會的影響，也開始做倡導工作，要求參與政策的辯論；2.對政府的影響力：早期很多慈善事業的基金會，目的在補政府之不足，今日為了發揮政策的影響力，則發掘新的問題，提供政策

⁷ 參見台灣非政府組織國際交流協會，<http://www.nafia.idv.tw/htm/indexc.htm>

⁸雖然外國有一些案例顯示，社會運動由上而下的促使威權政體轉化為民主政體，但無法維繫民主的成果，如法國大革命、及 1986 年的菲律賓民主運動，不見得保證民主的生根茁壯，卻帶來社會脫序與腐化的後遺症。

建言及與政府進行政策對話，並告訴政府如何修改、調整政策；3.對社會的影響力：很多基金會倡導新的社會議題，強調新觀念的宣導，以及提供教育與服務，不只是慈善事業，而是一種社會改革主義（social reformism）；4.區域連結案例的增加：一些基金會與社團法人都有朝向「區域聯盟」的趨勢，例如原住民、反核、反雛妓、人權等議題都有區域聯盟的走向，由一群共同關懷某個主題的組織一起倡導、共同合辦活動，共同就區域性問題向政府施壓（蕭新煌，2003：20-22）。

三、多元化階段：2000 年以後。

2000 年政黨輪替後，新政府對於民間團體的重視，以及推動台灣加入國際組織的政策宣示，間接鼓勵了非政府組織對於國際社會付出關懷。執政的民進黨政府其政黨屬性原本由社會運動起家，該黨內的精英份子許多人累積早年從事社會運動抗爭的經驗，對於非政府/非營利組織草根功能有深刻的認識，故而深諳民間社會可運用的力量與精神，在對外政策上思圖利用多元方式來參與。例如陳水扁總統在 2000 年就職演說中，提到「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方式，積極參與國際事務」的宣示；同時，他在競選活動時提出的《外交政策白皮書》，也聲稱「台灣應廣泛參與國際社會，除了積極尋求加入聯合國及其他國際間政府組織，以尋求國際承認外，國際間無數的非政府組織亦是台灣應主動爭取加入及參與的對象。我方應積極研究各國際組織的功能、章程、入會資格等仔細研擬參與之道，並結合民間非政府組織之力量，以提升我國的國際地位與能見度」，「支持並協助民間團體加入國際生態保育、衛生醫療、教育文化等非政府組織」，「爭取在醫療、人道、環保、限武、教育、科技、婦女等國際性非政府組織的參與機會，以擴大台灣善盡國際成員義務的機會。在上述的基礎上謀求堅固的國際支持，作為台灣加入聯合國的有利籌碼」。這些具體的政策宣示，無疑具有鼓勵非政府組織參與國際社會，以呼應全球結社革命的潮流，協助台灣脫離外交困境的意義。該黨執政後，兩岸「政府」

關係迄未改善，惟「民間」社會與文化交流卻相對的頻繁，公民社會的議題論述以及非政府組織的發展漸趨向多元化，在全球化與治理的趨勢下，國內非政府組織瞭解跨國界議題的特性，有些民間組織非常積極參與關於人道援助、醫療的國際事務，對於國際社會表達其關懷，例如中華民國紅十字會、台灣世界展望會、佛教慈濟基金會、國際佛光會、台灣路竹會、伊甸基金會等幾個民間機構皆累積不少海外服務及救援的經驗，展現為國際社會貢獻與關切的意圖。

台灣非政府組織國際參與的領域，大多以經濟援助（economic aid）、或是人道救援（humanitarian aids）為主，投入國際性救援的個案數量甚為可觀，在國際人道救援上深具初步的跨國服務經驗，例如「台灣路竹會」長期以來遠赴非洲、南美洲地區擔任義診醫療服務；「羅慧夫顱顏基金會」前往越南與其他國際機構合作診治唇顎裂患者；「伊甸社會福利基金會」輸送物質與提供服務到國外，關懷世界邊遠地區的社會福利，亦積極推動全球反地雷活動，凡此均代表台灣非政府組織跨入國際人道救援的不同層面。換言之，台灣非政府組織從事對外援助的大多偏向經濟與物質救助，而較少其他領域的國際活動，顯示台灣非政府組織在國際參與層面較為狹隘，有待擴展非政府組織參與的領域，俾能提升台灣 NGOs 在國際事務的影響力。以下就我國非政府組織發展的歷史系絡，透過若干的觀察指標整理如下表。

表 3-1 台灣非政府組織發展的幾個階段

階段	社會結構性因素	非政府組織的發展
社會運動階段：70 至 80 年代（1979--1989 年）	宣佈解除戒嚴 開放黨禁、報禁 全球性的結社革命	1.政治上的解嚴使得台灣人民的社團活動產生限制，社會運動漸次興起，引發公民社會的論述基礎； 2.經濟成長使得國民生產毛額倍增、公部門擴充社會福利規模，擴大非政府組織的參與空間。

組織化階段：80 後期至 90 年代 (1990--1999 年)	經濟發展,外匯存底直逼千億美元 社會多元性	1.政府大舉擴張社會福利預算,使得相關的非政府組織得以發展; 2. 公民社會的論述呈現議題多元以及釐清社會福利定位和意涵。
多元化階段： 2000 年以後	政黨首次輪替 全球化與本土化的相互衝擊 兩岸政治關係尚未明朗、民間交流頻繁。	1.社會服務、慈善援助等民間社團大幅成長。 2.非政府組織積極參與人道援助等國際事務,展現對國際社會的關心。

資料來源：作者整理

貳、參與國際組織之概況

從國內文獻檢視台灣參與政府間國際組織的情況。⁹我國自 1971 年退出聯合國之後，如何擴展國際發展空間，一直是政府努力的課題。近年來積極加入政府間國際組織，諸如加入亞太經合會(APEC)、世界貿易組織(WTO)、世界衛生組織、及聯合國等，卻很難有成果顯現，在 2002 年已成功加入 WTO 會籍，將目標放在世界衛生組織身上。1972 年以後台灣與世界衛生組織的官方接觸已完全中斷，惟台灣仍為國際社會的成員，世界衛生組織的傳染病相關訊息通知各國配合執行，我國亦不例外，例如 1979 年世界衛生組織宣告全球天花已絕跡，我國獲知後停止接種；1997 年推動加入世界衛生組織的行動具有政治考量，關於台灣加入世界衛生組織所考量的理由，以及推動加入該組織的過程、參與模式可參見本文附錄一。

根據我國外交部九十一年外交年鑑，台灣以政府名義參與並具有會籍的政

⁹由於國際間對我國公民社會與非政府組織的概況，以及在國際社會的活動內容探討的不多，因此本節係將從國內文獻來檢視台灣參與政府間國際組織的情況。

府間國際組織如下：亞洲開發銀行（ADB）、亞太經濟合作（APEC）、亞洲生產力組織（APO）、亞洲稅務管理暨研究組織（SGATAR）、國際種子檢查協會（ISTA）、國際棉業諮詢委員會（ICAC）、亞非農村發展組織（AARRO）、亞太糧食肥料技術中心（FFTC/ASPAC）、亞洲蔬菜研究發展中心（AVRDC）、亞洲選舉官署協會（AAEA）、亞太防制洗錢組織（APG）、國際防制洗錢組織（Egmont Group）、亞洲科技合作協會（ASCA）、東南亞中央銀行總裁聯合會（SEACEN）等政府間國際組織共 18 個（詳如表 3-2）。

表 3-2 台灣擁有會籍之政府間國際組織一覽表

	組織名稱	加入時間
1	世界動物衛生組織（World Organization for Animal Health）	1954.10.1
2	亞洲生產力組織（Asian Productivity Organization）	1961.5.11
3	國際種子檢查協會（International Seed Testing Association）	1962
4	國際棉業諮詢委員會（International Cotton Advisory Committee）	1963
5	亞洲開發銀行（Asian Development Bank）	1966.8.22
6	亞非農村發展組織（Afro-Pacific Economic Cooperation）	1968
7	亞太糧食肥料技術中心（Food and Fertilizer Technology Center for the Asian and Pacific Region）	1970
8	亞洲蔬菜研究發展中心（Asian Vegetable Research and Development Center）	1971.5.22
9	亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic Cooperation）	1991
10	東南亞中央銀行總裁聯合會（Conference of Governors of South-east Asian Central Banks）	1992.1.24
11	中美洲銀行（Central American Bank for Economic Integration）	1992.11.

12	亞洲科技合作協會(Association for Science Cooperation in Asia)	1994
13	亞洲稅務管理暨研究組織 (Study Group on Asian Tax Administration and Research)	1996.2
14	亞太防制洗錢組織 (Asia/Pacific Group on Money Laundering)	1997.2
15	亞洲選舉官署協會 (Association of Asian Election Authorities)	1998.2
16	「艾格蒙聯盟」國際防制洗錢組織 (Egmont Group of Financial Intelligence Units of the World)	1998.7
17	世界貿易組織 (World Trade Organization)	2002.1.1
18	北太平洋鮪魚臨時科學委員會(Interim Scientific Committee for Tuna and Tuna-like Species in the North Pacific Ocean)	2002.1.30

資料來源：中華民國九十一年外交年鑑

在民間組織方面，國內向內政部登記的人民團體已經多達二萬八千多個，依據 2003 年國際組織年鑑，我國亦有 2074 個非政府組織已經參與國際性非政府組織的活動。¹⁰國內非政府組織已登錄參與國際非政府組織計有 1,071（如表 3-3），其中以醫藥衛生類（234 個）、體育類（102 個）、科技類（100 個）較多。在這份數據當中，包括以個人名義參與國際者，因此實際參與國際的非政府組織並沒有那麼多。我國非政府組織參與國際的活動，主要以從事人道救援領域的居多，例如慈濟、世界展望會、國際佛光會、紅十字會、知風草文教協會等，但由於每個組織有其專業性與獨立性，各團體間各行其道，彼此之間大多缺乏橫向聯繫與合作（林德昌，2003）；尤其在 90 年代之前政府與非政府組織在國際的參與幾乎是各行其道，彼此較少有所互動。在 90 年代以後政府開始與民間團體一起合作參與國際人道救援的服務，民進黨執政之後在外交部成立「非政府組織國際事務委員會」作為政府與民間團體聯絡的窗口（官有垣，2001b），其後也開始思

¹⁰參見我國外交部 NGO 網站資訊中心，
http://www.taiwannngo.org.tw/ngowbs/organization/F_Org_axtpg.jsp。

考研擬成立「非政府組織研究中心」、「非政府組織國際事務中心」的構想。概括而言，台灣非政府組織除了一些國際醫療、人道援助型組織外，大多仍缺乏國際活動的經驗。

表 3-3 台灣參加之非政府間國際組織分類表

科技類	102	文化藝術類	37	教育類	32
新聞類	3	法律警政類	17	工會類	83
工程類	16	交通觀光類	21	休閒娛樂類	27
體育類	100	工業技術類	31	電子機械類	11
醫藥衛生類	234	礦業能源類	18	生態保育類	27
農林漁牧類	48	商業金融財經類	69	宗教哲學類	61
研究發展管理類	77	社會福利類	49	婦女童軍聯誼類	8

資料來源：中華民國九十一年外交年鑑

第二節 台灣非政府組織的國際參與模式

台灣如以政府名義申請成為世界衛生組織的會員或觀察員，顯然機會甚低，相對的，由於 WHO 承認和非政府組織展開的正式工作關係，因此，透過非政府組織與 WHO 發展實質合作的正式關係，或可利用此種途徑影響世界衛生組織的決策，甚至促成台灣加入世界衛生組織的附加價值。此外，聯合國提供許多非政府組織參與事務的機會，例如取得經濟社會理事會諮詢地位的非政府組織，可以參與聯合國所設定的包括世界衛生議題的各種會議。台灣非政府組織就世界衛生組織的相關議題，本節由相關文獻，歸納 NGOs 可以透過下列的途徑參與國際事務：建立與世界衛生組織的正式工作關係、獲取聯合國的諮商地位，以及與政府的密切互動合作。

壹、建立和 WHO 的正式關係

由於世界衛生組織強調與國際非政府組織的合作關係，台灣非政府組織必須從建立和世界衛生組織的正式關係開始，WHO 之所以重視與非政府組織的關係乃基於三個主要目標：1、希望推動世界衛生組織所制訂的政策、策略和計畫；2、和許多世界衛生組織的計畫，進行聯合行動來執行這些策略；3、在一個國家、區域或全球的層面上，在不同的產業部門間，扮演一個追求部門間利益和諧的適當角色（林德昌，2003：14）。因此，我們應該針對世界衛生組織的需要，求取建立正式關係的可能機會。

從法源依據而言，依據世界衛生組織憲章第七十一條規定，世界衛生組織可以作適當的安排，與非政府組織諮商和合作，來執行國際衛生工作。¹¹另根據

¹¹World Health Organization, "Constitution of the World Health Organization," *WHO Policy System*, accessed July 19, 2005, <http://policy.who.int/cgi-bin/om_isapi.dll? hitsperheading

1987年世界衛生大會（World Health Assembly, WHA）40.25號決議案規定，¹²符合世界衛生組織標準與原則的非政府間組織（通常是國際性組織），經過幾個階段的接觸與合作後，經由執行委員會決定，可以與世界衛生組織進入正式關係（Formal Relations），即官方關係（Official Relations），這是世界衛生組織僅有承認一種與NGOs的互動關係，其它的工作關係（Working Relations），均被視為非正式的性質（Informal Character）。¹³

實際上非政府組織與WHO建立正式關係之前，必須經過接觸與合作的過程。非政府間組織與世界衛生組織進入官方關係，一定必須先符合世界衛生組織的標準與原則，世界衛生組織的內規允許經認證地位的NGOs取得與WHO的正式工作關係。建立正式關係的過程是漫長的，首先是非正式的接觸，其目的在於創造共同的瞭解與互助，透過交換訊息，相互派員出席會議，這種接觸都無預定的計劃，是不定期且未有任何期限的；然後至少經過兩年的工作關係，NGOs與WHO共同執行工作方案，交換同意合作的信函，信函內詳細列出活動的細節、期限資源的評估等；接著在合作時期之後，經由評鑑以決定進一步合作的方式，因此估計NGOs至少需要三至四年的工作關係才能得到認可。只要NGOs取得「諮詢」的地位，它就具有永久的地位；「認證」地位只是為某種會議目的而取得的資格。因此，在世界衛生組織具有諮詢地位的非政府組織，即取得正式的工作關係，從而與世界衛生組織發展實質的合作關係。

非政府組織建立與世界衛生組織的正式工作關係，具有某些權利以及負擔若干義務，其大致有如下數項：¹⁴（一）權利方面：1.可以派代表參與世界衛生組織主辦的會議、委員會、座談會，但無表決權；2.取得非機密文件及WHO幹

=on&infobase=basicdoc&record={21}&softpage=Document42>。

¹²World Health Organization, *Basic Document*, 43rd edition, (Geneva: WHO, 2001), pp.77-82.

¹³World Health Organization, “Principles Governing Relations between the World Health Organizations and Nongovernmental Organizations,” *World Health Organization*, accessed May 7, 2004, <<http://www.who.int/ina-ngo/ngo/princ-e.htm>>。

¹⁴ World Health Organization, document EB111/22, fifty-sixth world health assembly, provisional agenda item 21.

事長認可可以散發的其他文件；3.可以向幹事長提出備忘錄，並由幹事長決定是否將備忘錄列入大會議程。(二)義務方面：1.執行和世界衛生組織相互認同的工作；2.必須利用其網絡及管道發布 WHO 的政策和方案；3.必須個別或集團與所在地國家合作執行各層級的衛生保健方案。

台灣非政府組織參與世界公共衛生事務，所隱含的意義至少有兩點：第一，透過國際組織的多邊會談，以及國際非政府組織網絡，可以促使台灣對於國際事務不至於被忽視，亦避免被邊緣化；第二是藉由參與國際事務的場合，蒐集國際上特定政策的資訊，及表達公民行動意識，更容易顯示台灣非政府組織關心全球事務的立場和理念。就這兩種意義，非政府組織參與國際組織，最大的效益在於突破政治的侷限性，避免兩岸繼續在國際進行零和的外交競逐，而促使台灣公民社會與國際接軌。究實而言，台灣能否重返聯合國以及加入世界衛生組織，實際上屬於政治面向，從非政府組織參與的「策略性」觀點，乃著眼於國際社會治理型態的多樣化、多層次，而賦予其參與的機會與挑戰。

觀諸近年來政府爲了加入世界衛生組織與聯合國，具體的計畫係在外交部成立「非政府組織國際事務委員會」，藉此動員非政府組織協助此項政策行動。民間社會亦有多個非政府組織與政府採取長期合作，例如台灣國際醫學聯盟、台灣醫界聯盟、和醫師公會全國聯合會等，對於此項議題之推動不遺餘力。

表 3-4 台灣 NGOs 參與和 WHO 具有正式關係的 INGO 名單

和 WHO 具有正式關係的 INGO	國內參與之 NGO
世界牙醫聯盟 (World Dental Federation, FDI)	中華牙醫學會
國際助產學聯盟 (International Confederation of Midwives, ICM)	中華民國助產學會
國際護理學會 (International Congress OF Nurses, ICN)	中華民國護理學會(已更名爲台灣護理學會)
國際牙科學會 (International College of Surgeons, ICS)	國際牙科協會中華民國總會

國際社會福利委員會 (International Council on Social Welfare, ICSW)	國際社會福利委員會台灣分會
國際糖尿病聯盟 (International Diabetes Federation, IDF)	中華民國糖尿病學會
世界婦產科聯盟 (International Federation of Gynecology and Obstetrics, FIGO)	中華民國婦產科醫學會
國際生殖醫學聯盟 (International Federation of Fertility Societies, IFFS)	台灣生殖醫學聯盟
世界醫學生聯盟 (International Federation of Medical Students Associations, IFMSA)	中華民國醫學生聯盟
國際復健組織 (Rehabilitation on International, ROI)	伊甸社會福利基金會
世界消化系醫學聯盟 (International Federation of Oto-Rhino-Laryngological Societies, IFOS)	中華民國消化系醫學會
國際眼科醫學聯盟 (International Federation of Ophthalmological Societies, IFOS)	中華民國眼科醫學聯盟
國際製藥聯盟 (International Federation of Pharmaceutical Societies, IFPS)	中華民國開發性製藥研究協會
國際運動醫學聯盟 (International Federation of Sports Medicine Societies, IFSS)	中華民國運動醫學會
國際抗癲癇醫學聯盟 (International League Against Epilepsy, ILAP)	台灣癲癇醫學會
國際風濕病醫學聯盟 (International League of Associations for Rheumatology, ILAR)	台大連倚南教授為亞太的區分會的常設委員會委員
國際皮膚科醫學聯盟 (International League of Dermatological Societies, ILDS)	中華民國皮膚科醫學會
國際藥學會聯盟 (International Pharmaceutical Federation, FIP)	中國藥學會
國際放射線技術學會 (International Society of Radiographers and Radiological Technologists, ISRRT)	中華民國放射線技術學會
國際抗癌聯盟 (International Union Against Cancer, UICC)	中華民國癌症醫學會、 中華民國防癌協會
國際防癆聯盟 (International Union Against Tuberculosis & Lung Diseases, IUATLD)	中華民國防癆協會

國際女醫師學協會 (Medical Women's International Association, MWIA)	中華民國女醫師協會
國際扶輪社 (Rotary International, RI)	國際扶輪社台灣分會
國際海洋性貧血聯盟 (Thalassaemia International Federation, TIF)	中華民國海洋性貧血協會
國際奧比斯防盲救盲基金會 (Project ORBIS International, INC., ORBIS International)	台灣國際奧比斯防盲救盲基金會
世界醫學生聯盟 (International Federation of Medical Students Associations, IFMSA)	中華民國醫學生聯盟
世界心理衛生聯盟 (World Federation for Mental Health, WFNH)	中華心理衛生協會
世界核能醫學聯盟 (World Federation of Nuclear Medicine & Biology, WFNMB)	中華民國核醫學學會
世界心臟協會 (World Heart Federation, WHF)	中華民國心臟協會、 中華民國心臟基金會
世界醫學會 (World Medical Association, WMA)	中華醫學會
世界家庭醫師組織 (World Organization of Family Doctors, WONCA)	台灣家庭醫學醫學會
世界自我醫療組織 (World Self-Medication Industry, WSMI)	中華民國藥品行銷暨管理協會
世界精神醫學協會 (World psychiatric Association, WPA)	中華民國精神醫學會
世界展望會 (World Vision International)	世界展望會台灣分會
菸草控制框架公約聯盟 (Framework Convention Alliance, FCA)	董氏基金會 台灣國際醫學聯盟

(資料來源：郭旭崧，2001；蔡明殿、王淑英，2003)

貳、獲取聯合國的諮詢地位

除了加入世界衛生組織的行動之外，聯合國也是台灣當前政府大張旗鼓想要參與的國際組織。由於世界衛生組織在涉及非政府組織時，有些必須遵照聯合國大會或經濟社會理事會的任何決議行事；¹⁵而且世界衛生組織為聯合國的專門機構之一，台灣爭取加入 WHO 所推展的各種活動，背後隱含加入聯合國裡面官方團體的意圖。因此，就功能性目標而言，爭取在聯合國的諮詢地位，對於推動我國進入世界衛生組織有其實質的效果。

聯合國秘書長 Kofi Annan 認為全球需要一種有效治理，則必須擴大參與以及加強行動的課責性，聯合國所扮演的是全球公共政策網絡 (global public policy, GPP) 的平台，從而作為各國家、企業與公民社會的中介角色，促使這些網絡的有效運作，增進其效率與可信度 (credibility)，聯合國與其專門機構在此網絡具有行動力，讓網絡內成員分擔發展的功能，分享跨國性挑戰的知識 (Brühl & Rittberger, 2002)。目前聯合國是一個擁有 192 個會員國的政府間組織，各會員國參與組織並無損於其國家主權的維持，它協助各國達成國際和平、安全、社會發展與正義，而且按照其成立的宗旨、各項議程規則，具有成爲一種全球政府的形式 (Pentikäinen, 2000:34)。雖然聯合國本身是由會員國所組成的一個國際性政府組織，但其宣稱爲人民的聯合國 (People's UN)，可以解決全球非政府組織參與國際社會的缺口，它開放了許多重要議題，考慮提供非政府組織能夠參與的管道與機制。因此，除了主權國家爲聯合國體系的成員之外，非政府組織也是重要的成員。

一、WHO 為聯合國體系的專業機構

在聯合國的官方組織體系中主要機構有：大會 (General Assembly)、經濟暨社會理事會 (ECOSOC)、安全理事會 (Security Council)、國際法庭 (International Court

¹⁵參見世界衛生組織第五十七屆世界衛生大會臨時議程，2004 年 4 月 1 日，A57/32；Jong-Wook, Lee, 2004/04/01. "Policy for relations with nongovernmental organizations," World Health Organization, <http://www.paho.org/English/DEC/Principles_Guiding_Relationswith_NGOs.pdf>。

of Justice)、託管理事會(Trusteeship Council)、及秘書處(Secretariat)。其中經濟暨社會理事會是聯合國較具規模性的機構，其涵蓋聯合國大約將近百分之七十的業務，而其最顯著的功能，乃在於整合協調政府民間意見及專家研究成果，向聯合國大會、附屬國際組織機構、及各會員國家地區，提供社會及經濟層面的發展建議，聯合國所主導的各種國際合作計畫及行動常常以這些建議作為基礎。

在 ECOSOC 及附屬組織中，皆是以主權國家政府組織為代表對象，但聯合國已體認到，在國際社會及經濟、文化、教育事務領域中，具有專門經驗及技術知識的民間組織，代表公民社會的觀點，對 ECOSOC 從事國際合作及發展之行動中具有重大的價值，因此將非政府組織列為諮詢的對象，根據聯合國憲章的七十一條：「經濟暨社會理事會得採取各種適當辦法，俾與各種非政府組織研商有關本理事會職權內之事件。」 ECOSOC 對國際非政府組織的界定，於 1950 年以 288 號 B 決議文定義：凡是因「非政府間協商」成立的國際組織，均稱為國際非政府組織，暗示非政府組織的協商功能取向。因此從憲章以下之各項聯合國法令條文中，皆明文規範聯合國組織體系，與具有諮詢地位的非政府組織有來往關係，希望能夠涵蓋全球民間組織在國際事務之中所提出草根意見及專業貢獻。

世界衛生組織係獨立於聯合國體系外的專業單位，其他如：國際勞工組織 (ILO)、聯合國教育科學文化組織 (UNESCO，簡稱教科文組織)、世界衛生組織 (WHO)、聯合國產業發展組織 (UNIDO)、國際貨幣基金 (IMF)、世界銀行及其所屬集團等，都分別接受非政府組織申請為諮詢地位的非政府組織。取得諮詢地位的非政府組織享有很多參與國際活動的權利，例如可以派遣觀察員出席理事會及其附屬機構的公開會議，可以提出與理事會工作有關的書面意見。它們也可以就共同關心的事項與聯合國秘書處進行磋商。這些機構之間構成聯合國系統，經過多年的運作，已經建立與 NGO 的伙伴關係。

世界衛生組織在涉及非政府組織時，需遵照聯合國大會或經濟社會理事會的任何相關決議行事。WHO 與非政府組織之間關係的目標是以改善衛生結果、加強衛生行動及把衛生問題納入議程的方式加強全球、區域和國家的互動關係；實

現這些作為的方式有兩種：資格認證與合作。¹⁶

二、非政府組織在聯合國體系的運作管道

非政府組織與聯合國建立關係的開始，係 1945 年聯合國憲章第十七條正式承認非政府組織後，非政府組織在聯合國系統與贊助活動的國家的傳承上扮演重要的角色，透過財政、道德與制度的支持，聯合國在過去二十年強化了與 NGOs 的關係，非政府組織也協助聯合國機構建立在各地區的推行方案，尤其難得的，NGOs 作為計畫的執行者所提供改革的新觀點，在政府間會議中帶給各國政府不少壓力（Weiss，1999）。

歸納非政府組織在聯合國的運作管道有三個：經濟社會理事會（Economic and Social Council；ECOSOC）直屬的 NGO 的功能最大，另外兩個是非政府組織會議（Conference of Non-Governmental Organization；CONGO）與聯合國公共資訊部（Department of Public Information；DPI）。CONGO 擁有兩百多個非政府組織註冊其下面，所以其影響力亦很大，至於 DPI 其功能在提供聯合國資深官員、學者、媒體等互動的平台，及舉辦各種資訊方案，無法主辦專業性活動或各聯合國大會或各委員會提送議案，功能較為有限。另有一個服務具聯合國諮詢身分的非政府組織的跨單位組織：非政府聯繫服務（Non-Governmental Liaison Service；簡稱 NGLS）。

（一）議題的合作

圍繞在聯合國處理世界性議題、議程的機制，一直是各種非政府組織參與國際事務的重要途徑。¹⁷國際非政府組織針對某個議題透過各種管道表達意見，更

¹⁶參見世界衛生組織第五十七屆世界衛生大會臨時議程，2004 年 4 月 1 日，A57/32 附件；Jong-Wook, Lee, 2004/04/01. “Policy for relations with nongovernmental organizations,” World Health Organization, <http://www.paho.org/English/DEC/Principles_Guiding_Relationswith_NGOs.pdf>。

¹⁷當前在聯合國討論的「全球議題」區分為四十八個領域：非洲、發展合作、糧食、勞工、統計、老年人口、殘障、經營管理、海洋法及南極海、永續發展、農業、裁軍、衛

介入政策的制訂、實務的運作。聯合國認為 NGOs 擁有彈性、創新、反映多元及在地聲音與需求的特質，此部份有助於國際決策的開放參與，因此他們期望非政府組織在國際社會扮演資訊傳播者、服務提供者以及公共政策形成推手等角色（陳隆志，2002a）。因此非政府組織在人道救援、社會發展、醫療健康以及教育方面在開發中國家能有較大的貢獻。

(二)諮詢地位的運用

非政府組織與聯合國和其 18 個專門機構及各國政府建立諮詢關係，甚至執行聯合國或專門機構所委託之相關計畫，彼此間形成諮詢、契約或伙伴關係。在這些關係當中，以取得諮詢地位對 NGO 而言較具意義與功能性。根據聯合國的文件顯示，至 2003 年已有 2,350 個非政府組織取得了經濟及社會理事會的諮詢地位。這些團體可分為三類：第一類與理事會多數活動有關的組織，稱為一般諮詢地位（General Consultative Status）有 131 個；第二類在特定領域具有特別專長的組織，稱為特殊諮詢地位（Special Consultative Status）有 1,316 個；另一類是列入名冊的諮詢對象，可以非經常性的向理事會、其附屬機構或聯合國其他機構提供諮詢的組織，稱為列名級地位（Roster Consultative Status）有 903 個。¹⁸最近幾年，獲得諮詢地位的 NGOs 持續增加當中，二千年一舉突破 2000 家，顯示非政府組織在聯合國體系的政策中扮演更重要的角色。

生、未開發國家、恐怖主義、愛滋病、毒品管制與犯罪預防、人權、千禧年大會、貿易與發展、原子能、教育、人民安置、巴勒斯坦問題、志工主義、兒童、選舉、人道事務、和平與安全、水、氣候變化、能源、原住民、污染、婦女、文化、環境、資訊傳播技術、難民、青年、脫離殖民、家庭、智慧財產權、社會發展、消除地雷、國際財源、國際法、外太空等（參見聯合國網站，<http://www.unpan.org/NGO.asp>）。

¹⁸參見聯合國網站：<http://www.unpan.org/NGO.asp>。

表 3-5 具有諮詢地位之非政府組織數量表

年次	一般級	特殊級	列名級	合計
1948	13	26	1	40
1968	17	78	85	180
1998	100	742	663	1505
1999	111	918	909	1938
2000	122	1048	880	2050
2001	124	1132	895	2151
2002	131	1197	906	2234
2003	131	1316	903	2350

資料來源：聯合國網站：<http://www.unpan.org/NGO.asp>

非政府組織諮詢地位的取得，聯合國各個機構都有其獨立的認定程序，按規定提出申請、接受審查、被接受後按期提出報告以維持諮詢地位。¹⁹通常非政府組織的業務涵蓋多個國家，或在各國設有分會，在實際運作幾年後較易被聯合國的機構認定為諮詢地位的團體，有些從事人道事務的團體，例如愛滋防治、兒童福利、婦女權益、原住民事務、環保等等，以一個國家為總部再擴展會務的團體，也是較無爭議性可被接受的（蔡明殿，2003）。²⁰NGOs 諮詢地位有三種層

¹⁹各類非政府組織中較具規模且活動力較強的團體，能夠獲得一些權利，如人權領域中的「國際特赦組織」，甚至於被允許在聯合國的紐約總部和日內瓦辦事處設置辦公室，派有長駐人員隨時與聯合國官員和各國外交官聯絡、交涉和遊說法案。其他有諮詢地位的非政府組織則被允許為其人員辦理隨時進出聯合國辦公大樓的識別證，為期一年有效。這些擁有隨時進出的識別證的人，每個團體數目有限，也可稱作該團體派駐聯合國的事務代表。

²⁰關於 ECOSOC 對於非政府組織申請諮詢地位，要求的積極條件：1.該 NGO 的工作計畫必須與聯合國成立的宗旨有關；2.該 NGO 必須正式向官方登記註冊達兩年以上；3.該 NGO 必須成立工作總部；4.該 NGO 本身必須具備課責、民主與透明化的決策機制；以及 5.具有代表性的結構；6.要求 NGO 運作的基金，絕大多數必須來自國家各分會/支會、個人會員或其他非政府的成員；消極條件：如果該組織由政府或政府間協議所建立者，就不被認為是非政府組織（參見陳麗瑛，2002a：59；台灣國際醫學聯盟，2003：56）。

次，各有不同的權利與義務，例如一般級可以參與 ECOSOC 所有領域的會議工作，特殊級只能參與部份領域的會議，列名級則侷限於少數的領域，參見下表。

表3-6 不同諮詢地位NGOs之權利/義務對照表

權利/義務(Privileges/obligations)	一般級	特殊級	列名級
與 ECOSOC 相關工作有那些	所有領域	某些領域	侷限少數領域
在 ECOSOC 具有諮詢地位	是	是	是
可否派遣代表至 UN	是	是	是
獲邀參與 UN 研討會	是	是	是
建議 ECOSOC 議程討論的事項	是	否	否
參加 UN 會議	是	是	是
可否在 ECOSOC 發言	是	否	否
在 ECOSOC 會議之陳述	2000 字內	500 字內	否
可否在 ECOSOC 週邊會議發言	是	是	否
是否必須提報四年一度的報告	是	是	否

資料來源：The official United Nations Website (www.un.org)

三、台灣非政府組織參與聯合國體系之運作概況

目前台灣非政府組織參與國際社會的管道，主要透過在聯合國具有諮詢地位的 INGO，尋求實質上參與聯合國各種會議或活動的資格與機會。運用這種模式試圖打入聯合國的經濟社會理事會、世界衛生組織的台灣 NGO 有（陳麗瑛，2002：63）：1.中華經濟研究院透過國際研究發展基金會（IRFD，具特殊級諮詢地位）及人類生態聯合理事會（Commonwealth Human Ecology Council, CHEC）（具特殊級諮詢地位），積極參與 ECOSOC 各項重要委員會或特別大會之 NGOs 論壇及在聯合國官方會議中擔任觀察員；2.中華心理衛生協會透過世界心理衛生

協會（World Federation for Mental Health）（具一般級諮詢地位），積極爭取參與世界衛生組織、聯合國活動的機會；3.中華民國職能治療學會透過世界職能治療學會（World Federation for Occupational Therapy）（具 WHO 諮詢地位）分擔全球會訊編輯工作；4.國際特赦組織中華民國總會透過國際特赦組織（全球共 56 個分會，在聯合國設有辦公室及常駐人員）出席重要人權會議。

此外，目前台灣只有二個非政府組織，取得聯合國諮詢地位：一為「亞太商工總會」，它隸屬於聯合國「非政府組織大會」（CONGO）之會員，並具有經社理事會的第三級「列名」的諮詢地位，但無法實質參與或主辦聯合國周邊活動。另一個為「世界自由民主聯盟中華民國總會」，它具有聯合國公共資訊處(DPI)之諮詢地位，但不是聯合國經濟社會理事會認可之國際級非政府組織。我國想要取得聯合國經濟社會理事會的第一、二級諮詢地位仍相當困難。台灣路竹會是我國唯一以本身組織的名義加入聯合國非政府組織大會（CONGO）的團體。

政府雖然積極想要重返聯合國，但截至 2004 年止台灣進行加入聯合國的提案已有十二次無法列入大會議程的失敗經驗。當前仍然依靠國內非政府組織去扮演中介角色，在聯合國體系下與其他非政府組織進行串聯，來促進台灣與國際間的交流與互動。因為聯合國每年有重要的高峰會議，國際性的非政府組織會同時舉辦相同的平行會議（parallel conference），例如 2000 年社會發展高峰會、2001 年人類居住高峰會、2002 年永續發展高峰會及 2003 年資訊社會高峰會，非政府組織也會同時舉辦相同主題的平行會議，這些議題都是當年各國所關心的，有許多國家政府代表出席相關會議，例如 2002 年間舉辦的聯合國地球高峰會、聯合國教科文組織韓國第三十七屆國際青年營、聯合國 2002 年約翰尼斯堡世界高峰會、台灣原住民希農族卓社群曲冰部落參與約翰尼斯堡高峰會議周邊活動、聯合國亞太經濟社會發展委員會身心障礙者十年計畫 2002 年大會等。²¹

總而言之，台灣非政府組織參加聯合國的管道，可依循下列途徑：1.具備聯

²¹參見中華民國外交部網站，http://multilingual.mofa.gov.tw/web/almanac2002/03/03__02.htm

合國專門機構的諮詢地位，參與該機構的會議或活動；這也是我國非政府組織想要協助政府推動加入世界衛生組織，可運用的途徑，亦即透過這種方式建立與 WHO 的正式關係。2.在聯合國高峰會議召開同時，參加國際非政府組織舉辦的平行會議。

第三節 台灣非政府組織與政府的推動模式

壹、台灣政府的考量和推動方式

中華民國自 1971 年及 1972 年分別退出聯合國及世界衛生組織。1997 年之後積極推動加入世界衛生組織的行動，以下從文獻整理台灣加入該組織所持理由、推動加入該組織的過程以及參與模式。

台灣想要參與世界衛生組織考量的因素，根據世界衛生組織憲章第三章明確規定參加成員為國家才有資格申請加入，因此 WHO 的合作對象大多是政府，加入該組織可以顯示台灣的主權地位。台灣當前乃以爭取加入該組織觀察員的身分。

觀諸世界衛生大會之程序規則所給予觀察員的權利，第一、可參與世界衛生大會。依據世界衛生大會議事規則第三條：幹事長應於世界衛生大會的一般會議召開至少 60 天前及特別會議召開至少 30 天前，將開會通知送達正式會員和副會員、執委會的代表、及所有被邀且出席會議與世界衛生組織相關的政府間與非政府間組織。

第二、參與衛生大會的全體會議(plenary conference)，世界衛生大會議事規則第十九條規定，除了衛生會議有不同決議之外，衛生會議的全體會議應該開放給所有依據憲章第十條至第十二條的規定由正式會員指派的代表、代理人和顧問，副會員依據憲章第八條及規範副會員地位之決議所指定的代表，執委會的委員，受邀的非會員國及已提出副會員申請書的非主權獨立地區之觀察員，及受邀之聯合國和其他與 WHO 有關聯的政府間和非政府間組織的代表所參與。在全體會議中，代表首長可以指派另一位代表，該代表在任何問題上應具有以其代表為名義之發言與投票權利。再者，在代表首長或任一由其所指派的代表的要求下，主席可以就某一特定的議題上允許其顧問發言。

第三、NGOs 可參與衛生大會及其主要委員會的公開會議。根據世界衛生組織議事規章第四十七條規定，被邀請的非會員國的國家及已提出副會員申請的非

獨立領土之觀察員得參與衛生大會與其主要委員會的某一公開會議。他們得在主席的邀請和衛生大會或委員會的同意下，針對討論中議題提出聲明。最後，NGOs 另一項權利係取得文件和傳遞備忘錄：世界衛生大會議事規章第四十七條第二項：觀察員應享有取得非機密性的文件和其他那些秘書長認為適合讓他們取得的文件之權利。他們可以遞交備忘錄給秘書長，而由秘書長決定這些備忘錄的性質和在什麼範圍流通。

任何國家參與 WHO 的運作有兩種方式，首先是成為 WHO 的會員，其次是成為它的觀察員，但是它並無所謂的觀察員，實際上指的是世界衛生大會(WHA)的觀察員。目前台灣政府係想要參與後者的方式，參與過程陳述如附錄一。

在具體的措施方面，中華民國行政院於 2001 年 4 月宣佈成立「行政院推動台灣加入世界衛生組織專案小組」，由衛生署、外交部、經濟部、大陸委員會、新聞局、文建會等相關部會，及國內民間醫界團體、海外華人團體、無任所大使共同組成此一專案小組，定期召開會議積極推動重返 WHO 工作，討論參與名義、推動的方向及細節安排。跨部會分工情形為：

(一)策略規劃組(外交部主辦)，主要工作：1.規劃推動策略；2.加強洽商及遊說工作；3.適時將推動工作列入兩岸協商議題。

(二)醫藥衛生組(衛生署主辦)：1.參與國際性多邊及雙邊之衛生醫療援助計畫；2.辦理國際衛生研討會及國際學術交流合作；3.爭取參與世界衛生組織各類會議及活動；4.爭取重要國際組織及跨國性醫藥公司之支持。

(三)宣達活動組(新聞局主辦)：1.邀訪全球性知名報社、醫學雜誌等國際媒體，發動全球輿論，爭取國際社會的支持；2.在知名刊物及戶外廣告刊登訴求主題；3.出版世界衛生組織專刊及宣傳小冊；4.辦理相關文化活動及運用海外華文傳播媒體加強宣達效果。

貳、非政府組織的參與方式

雖然世界衛生組織開放許多管道提供非政府組織在國際活動的便利，但是仍以會員國行使決策權，國際會議場合的投票表決，決策背後都有各國政府力量運作的痕跡，因此各種非政府組織在國際社會的活動，有必要維持與政府之間某種互動關係。

近年來幾個非政府組織與政府採取長期合作，對於推動參與世界衛生組織議題極為積極，例如「台灣醫界聯盟基金會」(Medical Professionals Alliance in Taiwan, MPAT)及「台灣國際醫學聯盟」(Taiwan International Medical Alliance, TIMA)、「中華民國醫師公會全國聯合會」(以下簡稱醫師聯合會)等。台灣醫界聯盟基金會其組織成立宗旨，標舉著眼於獲得國際間醫療資訊與技術交流，以保障台灣健康衛生的基本人權，在政府於 1997 年展開重返 WHO 行動之前，1995 年即開始關切此議題，並自 1997 年籌組「推動台灣加入 WHO 宣達團」，連續數年都到日內瓦 WHO 會場遊說。此外，台灣國際醫學聯盟亦關注此項議題，並與台灣醫界聯盟和政府建立合作夥伴關係共同推動台灣入會案。醫師聯合會近年來對此議題亦極熱衷，主要透過各縣市醫師公會組成宣達團，在日內瓦進行遊說、造勢活動，理事長張運東也於 2000 年獲總統府聘請為無任所大使。

國內學界對此項議題亦極表重視，近年來有數場關於世界衛生組織主題的研討會，茲列舉其犖犖大者如下：

(一) 2003 年 5 月 4 日「全民總動員加入 WHO 之策略與角色分工」研討會中，會中討論主題分別為：第一個小組為「台灣加入 WHO 策略知再思考」；第二個小組為「非政府間國際組織與 WHO 之關聯性—台灣 NGO 對我參與 WHO 之貢獻」；第三小組為「台灣加入 WHO 與我國國際人道援助團體之角色」。

(二) 2003 年 11 月 10 日在台灣大學法學院國際會議中心舉辦的「民間團體參與 UN&WHO 國際網絡策略研討會」，承辦單位為中華心理衛生協會、台灣國際醫學聯盟、台灣大學衛生政策與管理研究所。

(三) 2003 年 11 月 8 日在國立中山大學召開的「台灣非政府組織與國際社會參與」研討會，主要為中山大學、中正大學等學校與外交部、台灣民主基金會合

辦的研討會。

(四) 2001 年 9 月 21 至 22 日「邁向全球之台灣非政府組織暨 NGO 主題展覽」研討會，參與的非政府組織包括：台灣新世紀文教基金會、喜瑪拉雅基金會、勵馨基金會、伊甸基金會、慈濟基金會等。

(五) 2000 年 7 月 28 至 29 日「邁向二十一世紀之台灣非政府組織 (NGO)」研討會，由亞太公共事務論壇、台灣新世紀文教基金會及台灣亞洲基金會共同舉辦。

非政府組織如何與政府間國際組織連結？如何參與國際社會的事務？國內多位學者在研討會及學術論著上提出若干的看法，茲論述如下：

林德昌 (2003) 探討台灣援外政策的演變過程，建議非政府組織參與國際社會應強化下列策略：1. 促進非政府組織與政府的互動關係，兩者的角色與功能是互補的；2. 建構台灣非政府組織的協調與合作機制，政府相關單位對於非政府組織參與國際活動應有系統的加以策劃與推動；3. 選擇國際非政府組織作為合作夥伴，此一組織必須在國際社會極其活躍者，試圖建構一種策略聯盟關係；4. 發展參與政府間國際組織的策略思維。這些觀點似乎仍以政府的角度關注於如何連結諸如世界衛生組織、聯合國等國際政府間組織的議題，但他已指出發展國際非政府組織之間的合作與聯盟關係，有助於實質的參與國際社會，以及必須發展參與政府間國際組織的策略。

陳隆志(2002a)在行政院研考會委託研究案《台灣非政府組織國際參與策略之研究》一書中，他發現我國非政府組織以服務型組織在人道救援領域較為活躍，但是從事國際救援工作仍只有少數幾個，相對的，我國倡議型非政府組織在國際的活動亦屬起步階段，顯示我國非政府組織在國際活動的範圍與數量仍不多見；此研究針對政府機構在國際參與面向該如何做提出若干的建言，例如：1. 建立政府部門間橫向聯絡的分工協調機制；2. 建立援外工作上政府與非政府組織的夥伴關係；3. 尊重非政府組織的自主的特性，以確保國際活動的無阻礙空間；4. 善加運用資源與結盟策略，與國際分享台灣民主轉型的公民社會經驗；5. 把握及發揮

台灣的專長，積極參與等。此書難得的針對國內非政府組織如何參與國際提出若干見解，但是其界定國際參與的範圍非常廣泛，使得參與的面向難以聚焦，不同議題的參與方式可能有所不同，例如參與會員性質年會的國際會議和參與政府間國際組織難易程度必然不同。

吳英明等人（2001：163-170）藉由分析政府間國際組織—聯合國、世界銀行及美洲國家組織的發展經驗，發現 1999 年聯合國難民總署與五百四十四個非政府間國際組織進行合作，支出的經費約三億美元，來自全球各地的許多非政府間國際組織投入參與柬埔寨、泰國、緬甸和東蒂汶的難民人道救援運作，從這些案例中他們歸納出三點的特徵：1.建立政府與非政府組織的溝通協商機制；2.提供建制化的非政府組織能力建構及活動經費預算補助款項及捐助；3.建立跨區域的國際非政府組織協力夥伴關係。他們進一步提出台灣可以藉由政府資金支持之非政府組織帶頭參與國際非政府組織的「動力火車」策略，以及連結各國政府支持之非政府組織的「中介者交流」策略。總結其研究，認為非政府組織可優先選擇以下的組織參與：1.與聯合國密切互動的非政府組織；2.單一議題的非政府組織，如「國際特赦組織」、「國際反腐敗組織」等；3.會員制的非政府組織；4.活動性的非政府組織網絡。因此，他們的研究明顯偏向於國際非政府組織的連結，對本文的參考性不高。

鄭讚源（2001：95-120）從制度失靈的觀點，提出非政府組織在國際社會的角色與功能，係為了補充政府與市場之不足；台灣非政府組織在國際化、市場化的趨勢中，一方面扮演補充的角色，但另一方面某種程度的依賴政府。換言之，他從策略規劃的角度來探討非政府組織在國際社會的角色功能，但我們不能忽略非政府組織的國際參與除了這些因素之外，國際環境的變遷例如冷戰結束、全球化或科技的創新可能促成其發展的因素。

林吉郎、王士峰（2001：206-220）研究非政府組織的第二軌道外交功能，認為參與「第二軌道外交」的人員由於非官方代表，在國際對話與協商過程中有較大的發揮餘地，既可以超越「政府」當前政策的底線，也不必為現行官方立場

背書，因此可以在較大的範圍內探討潛在的利益。他們認為現階段「第二軌道」的領域與台灣息息相關者，一個是國際安全與和平議題；一個是人權與民主發展議題。政府在策略與條件上，必須有全盤性的規劃，有效整合國內學術機構與民間智庫的人力資源等。究實而論，他們的研究建議試圖把「非政府組織」的行動與「第二軌道外交」、「安全議題」相互連結在一起。

陳經銓（2001：250-253）認為應建立非政府組織國際網絡關係，加強在各種議題與國際社會交流，並提供政府參考的具體策略為：1.政府不定期與國內非政府組織共同召開或參加非政府組織間國際組織會議，建立對話機制；2.協助我國非政府組織建構參與國際活動能力；3.建構資源分享網路，推動非政府組織與政府間之資訊交換；4.建立我國非政府組織之國際合作管道，以協助我國政府與發展中國家及國際組織建立多層次與多元化之關係；5.在國內召開有關自由民主、人權、環保等議題之國際會議；6.擴大籌組醫療團隊及緊急救難隊前往國外提供援助。他的觀點顯然比較偏重於非政府組織及政府合作策略的實際做法，而且以政府如何參與國際的角度去思考這些問題。

胡志強(1993)在行政院研考會委託《我國與國際非政府組織發展關係之研究》中，針對 1990 年以前非政府組織在國際上的活動型態與方式、我國非政府組織參與的情形，以及聯合國體系的組織範疇進行研究，發現各社團對於國際參與表現強烈的意願，並建議加強 1.擴大參與國際非政府組織活動；2.成立專責機構，整合各項國際活動資訊；3.培訓國際活動人才，協助國內民間團體的國際參與；4.爭取主辦國際活動共同合作等；這些是他所強調國際非政府組織加強聯合的要點，算是較早提出非政府組織參與國際的觀點，然而他也是從政府的立場去構思非政府組織的國際發展。綜合各家的觀點整理如下表。

表 3-7 台灣非政府組織的參與策略重要文獻一覽表

年代	作者	策略性觀點
1993	胡志強	擴大參與國際組織活動；主辦國際活動，促進交流；政府成立專責機構，非政府組織與政府共同合作。
2001	吳英明等	政府與非政府組織的溝通協商機制；非政府組織能力的建構、經費補助；跨區域的國際非政府組織協力夥伴關係。
2001	鄭讚源	從制度失靈的觀點，提出非政府組織在國際社會的角色與功能，係爲了補充政府與市場之不足；台灣非政府組織在國際化、市場化的趨勢中，一方面扮演補充的角色，但另一方面某種程度的依賴政府。
2001	林吉郎、王士峰	「第二軌道外交」、「非政府組織」與「安全議題」相連結。
2001	陳經銓	建立非政府組織國際網絡；推動非政府組織與政府間之資訊交換。
2002a	陳隆志	建立政府部門間橫向聯絡的分工協調機制；建立政府與非政府組織的夥伴關係；尊重非政府組織的自主的特性；善加運用資源與結盟策略；發揮台灣的專長領域。
2003	林德昌	促進非政府組織與政府的互動關係；建構台灣非政府組織的協調與合作機制；選擇國際非政府組織作爲合作夥伴；發展與國際非政府組織的合作與聯盟關係。

資料來源：作者整理

觀諸上述學者之觀點，大多從政府的觀點探討非政府組織的角色，將非政府組織定位爲政府的補充性功能，從策略性思考非政府組織的參與國際，亦強調非政府部門與政府係保持一種依賴的關係。對於如何建立此種互動關係，則較少談及。有些學者（如林德昌；陳隆志）雖強調非政府組織必須與國際非政府組織採

取結盟方式，但對於非政府組織如何參與政府間國際組織論述的不多，顯示這方面仍有待深入探討。

再者，我們從以上的文獻檢閱之中，獲知非政府組織參與國際社會有幾項特點：其一，參與共識的不足：台灣參與國際社會不能忽視政府的外交處境，政府與非政府組織兩者在相互依賴與互動的前提下，建立一種健全的國際合作夥伴關係。其二，政府策略的檢視：政府整合國內非政府組織的人力資源需要加強，才能促使非政府組織建立參與國際的能力，執行世界衛生組織的計畫；其三，非政府組織國際參與的加強：非政府組織除了在國際社會的行動，發揮本身的專業知識，主導或倡議各項議題之外，應選定政府間國際組織、大型國際非政府組織作為策略聯盟的對象，以形成一股國際公民社會的行動力。

參、官民策略的形成

就台灣政府之立場，希望透過跨部會的分工，以產生具體的成效；並且開始結合民間的非政府組織共同合作，許多次的海外宣達團與遊說團大部分都是由台灣醫界聯盟基金會、台灣國際醫學聯盟、醫師聯合會等民間團體發起的，並有政府或是中央民代的成員參與在內，在日內瓦以研討會、酒會、行動劇等活動方式，提出具體的訴求。例如 2001 年衛生署和醫界團體組團前往日內瓦，在 WHA 召開期間展開遊說工作，參加團體除了衛生署官員、立法委員之外，民間團體包括：中華民國醫師公會全國聯合會、台灣醫界聯盟基金會、中華民國牙醫師公會全國聯合會、台中市醫界聯盟、台中市醫師公會等；又如 2003 年參與世界衛生組織第 56 屆世界衛生年度大會，台灣參與會議或活動的成員：非政府組織方面有中華民國女醫師協會、國際女醫師協會代表、國際外科學會、國際小兒科協會、國際青少年健康協會、國際藥學會、台灣醫界聯盟、各縣市醫學會代表等；政府

機構方面有行政院、衛生署、外交部及立法委員等參與。²²顯示一種政府與民間密切合作的策略模式。

從政府的推動策略與若干非政府組織的參與行動之中，可以發現兩者追求的目標相似，都希望能夠參與世界衛生組織的相關議題；而兩者運用的參與策略，似乎亦趨向某種程度的相似性；例如從政府的立場，希望透過爭取美國、歐盟等大國的支持，來促成台灣入會案的成功。此外政府部門不排除與非政府組織合作，以 NGOs 在國際社會的行動較政府靈活，尤其在海外宣達和對於大國的遊說活動，使得政府更樂於與 NGOs 共同行動。

從政府與民間組織合作策略中，可以看出政府與非政府組織的互動關係密切，兩者有一致的目標，行動上也有相似的偏好，尤其在從事海外宣導團的事例更為明顯。一些海外宣達團與遊說團大部分都是由台灣醫界聯盟基金會 (MPAT)、「台灣國際醫學聯盟」(TIMA) 等民間團體發起的，並有政府或是中央民代的成員參與在內，集合民間和政府機構人力共同前往日內瓦舉辦研討會、酒會、行動劇等活動，提出台灣入會案的訴求。每年台灣由醫界聯盟成員為主，結合行政院、衛生署、外交部及民間團體、醫界聯盟、醫師聯合會等的力量，希望加入世界衛生組織成為觀察員，並組成宣達團前往世界衛生組織年會的所在地日內瓦，提出加入的理念，以及向各國政府遊說。

然而從這些行動當中，可以明顯看出所有推動此項行動的策略或方式，則大多從政府的角度出發，嘗試運用民間力量達成台灣加入世界衛生組織的目的，頂多是非政府組織和政府共同合作來推動此一議題，是否影響非政府組織在國際的發展，或產生其他無法預期的後果，值得加以關注。

²²參見江翠如、陳冰虹，2003，〈世界衛生組織第 56 屆世界衛生年度大會—與會報告〉。