

從公民社會觀點論國際發展工作新架構

盧有恆

財團法人至善社會福利基金會研究發展專員

摘要

公民參與世界聯盟（World Alliance for Citizen Participation, CIVICUS）在 2012 年 9 月於加拿大蒙特婁召開世界大會，共計一百多國的八百多位代表參與。大會標題為：「定義新的社會契約，共同開創未來」。會議分成三大主題：（一）透過公民改變國家；（二）建立社會創新的夥伴關係；（三）重新定義全球治理。本次大會探討的諸多議題中，國際發展是其中一項討論重點。本篇文章介紹當前公民社會觀點中的國際發展工作原則與架構，包括「超越 2015」及「伊斯坦堡公民社會組織發展效能原則」。除了說明國際社會中發展工作的趨勢外，本文也介紹台灣公民社會組織對於國際發展領域的串聯以及未來發展方向。

關鍵字

公民社會、國際發展、伊斯坦堡公民社會組織發展效能原則、超越 2015、永續發展、台灣海外援助發展聯盟

一、前言

公民參與世界聯盟¹（World Alliance for Citizen Participation, CIVICUS）成立於 1991 年，當時東西冷戰告一段落，世界各地的公民社會團體期盼透過成立全球性的聯盟，推動世界各地公民社會團體、商業界以及公共部門的對話與交流，故成立 CIVICUS，保障公民社會的發展不會受到壓制與威脅，強化公民社會意見在各層級的決策過程中發揮影響力，並促進公民參與行動，藉以創

1 <https://www.civicus.org/>

造公平正義世界的全球社群。目前 CIVICUS 在全球八十多國擁有超過三百個會員，組成地區性、全國性、跨國性的網絡，推動各項工作。CIVICUS 工作包括推動各地公民社會組織串聯、保護人權空間、培力公民參與式治理、強化公民社會組織透明與責信、舉辦全球性交流會議、發表各國公民社會發展報告²等等。

從 1995 年開始，CIVICUS 已經舉辦過十一屆世界大會，2012 年 9 月的世界大會在加拿大蒙特婁舉辦，主題為「定義新的社會契約，共同開創未來」。會議分成三大主題：（一）透過公民改變國家；（二）建立社會創新的夥伴關係；（三）重新定義全球治理。CIVICUS 會議進行模式強調參與者的討論與意見彙整，各工作坊進行期間，保留超過一小時以上的時間讓參與者進行對話，並且由工作人員製作會議紀錄。³ 本次 CIVICUS 大會探討的各項議題中，國際發展是其中一項主要討論重點，本文將介紹這次大會中所提出與探討的國際發展工作架構及原則，以及台灣公民社會可以參考借鏡之處。

二、簡介國際發展

國際發展（international development）是已開發國家或是收入較高的發展中國家之國際組織、政府、公民社會組織透過設備、技術、資金等方式與發展中國家合作，協助發展中國家改善生活狀態。在第二次世界大戰前，國際間大多只有短期單一性的跨國援助工作，到了第二次世界大戰後，美國發起大規模的援助計畫，協助戰後歐洲進行重建，⁴ 國際發展工作開始進入長期且持續的階段。

在 1950 至 1960 年期間，國際發展偏重在發展中國家進行基礎建設投資（例如：電力、通信、交通等），協助發展中國家進行轉型。1970 年代，國際間體認到除了基礎建設外，也需要協助個人改善生活，因而出現較多改善人類基

2 CIVICUS 曾於 2005 年發表過台灣公民社會評估報告，請參考以下網址：<https://cswatch.org/zh-hans/user/37/article/civicus-civil-society-index-country-report-taiwan>

3 CIVICUS 世界大會會議記錄下載網站：<http://civicus.org/2012-12-05-07-21-42/projets-transversaux/assemblee-mondiale/assemblee-mondiale-2012>

4 美國在二次大戰後為了防堵蘇聯的共黨勢力擴張，提出「馬歇爾計畫」，以 120 億美元協助歐洲重建。

本需求條件（例如：健康、教育、營養、乾淨用水）的相關計畫。1980年代受到新古典經濟學派影響，強調調整發展中國家經濟結構，透過緊縮受援助國政府財政，並進行經濟自由化與民營化的改革。然而這樣的工作方針卻沒有改善發展中國家的狀態，貧窮問題依舊持續存在 1990 年代後，降低貧窮成為國際發展工作主流，透過多元的模式達到改善貧窮問題的目標。

2000 年聯合國通過千禧年發展目標（The Millennium Development Goals, MDGs），⁵ 預定在 2015 年達成各項消弭貧窮的任務。另一方面，經濟合作發展組織⁶（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）從 2003 年起在羅馬、巴黎、阿克拉、釜山舉辦過四屆援助效能高階論壇（High Level Forum on Aid Effectiveness），並且發表《巴黎援助成效宣言》⁷（The Paris Declaration on Aid Effectiveness），以及《阿克拉行動議程》（Accra Agenda for Action），⁸ 並於 2012 年提出《釜山宣言》（Busan Declaration），⁹

5 聯合國千禧年發展目標共有八個目標：目標一：減少每日收入低於一美金的人口；目標二：全球孩童都能完成初等教育；目標三：促進兩性平等，消除各級教育中的性別差異；目標四：將五歲以下兒童死亡率降低三分之二；目標五：減少四分之三母親生產的死亡率；目標六：對抗愛滋病、瘧疾及其他種類疾病；目標七：確保環境永續發展；目標八：促進全球發展夥伴關係。以上八個目標預定要在 2000 年至 2015 年的十五年期間達成。http://www.un.org/chinese/millenniumgoals/

6 「經濟合作與發展組織」（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的前身是成立於 1948 年的「歐洲經濟合作組織」（Organization for European Economic Co-operation, OEEC），其目的是幫助執行二次大戰後歐洲重建的馬歇爾計劃。後來其成員國逐漸擴展到非歐洲國家，1961 年改名為經濟合作與發展組織，目前有 34 個國家組成，提供會員國合作的平台，協助會員國制定政策促進經濟發展與社會福祉。

7 「經濟合作暨發展組織」於 2005 年 3 月間在巴黎舉行「高層論壇」，由 116 個國家及國際組織代表共同簽署通過「巴黎援助成效宣言」，並提出五大援助行動準則：(1) 在地化：由受援國主導本身發展政策及策略，並負責協調援助資源之分配；(2) 一致性：援助國應支持受援國之發展策略、合作機構及執行政序；(3) 諧和性：援助國之行動應和諧化及透明化以發揮綜效；(4) 成果導向：援助之資源及決策應以成效為主要考量；(5) 互相負責：援助國與受援國彼此對發展成效負責。參見 <http://idct.cier.edu.tw/a02.htm>。

8 <http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>

9 <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/busanpartnership.htm>

15 台灣海外援助發展聯盟由至善社會福利基金會擔任籌備處，目前正在申請立案，發起組織有：至善社會福利基金會、羅慈夫顯顏基金會、中華民國搜救總隊、開拓文教基金會、中華人權協會台北海外和平服務團、中華民國基督教女青年會協會、中華民國野鳥學會、台灣醫療品質促進聯盟、中華基督教救助協會、台灣展翅協會、台灣國際青年文化交流協會、台灣國際醫療行動協會、彰化基督教醫院海外醫療中心、勵馨社會福利事業基金會、國際阿尼色弗兒童之家、台灣兒童暨家庭扶助基金會、嘉義基督教醫院、中華民國牙醫師公會全國聯合會、台灣口腔照護協會、願景青年行動網協會、台灣基督徒醫學協會。

以發展取代過去的援助概念，並加強南南合作（發展中國家－發展中國家）與三角合作（發展中國家－發展中國家－已開發國家），作為捐贈國與受援助國共同工作時的參考原則。

上述的國際發展是國家以及以國家為成員的國際組織作為主體，規劃、執行或外包國際發展工作各項計畫，透過引進援助國的資本與技術改善受援國的社會環境，進而開放受援國的市場並使用其自然資源，進行新自由主義中的資本累積，主要目的是以經濟成長為導向的發展。然而在這樣的發展模式中，受援國家會面臨自然資源快速耗盡，外資工廠造成的環境污染，以及未受保障的薪資待遇和危險的工作環境，快速現代化也造成傳統文化與社會連結的式微。針對這種由國家與國際機構主導的主流經濟發展模式，公民社會團體認為應該轉變成以人類、環境、社會轉型為主的發展模式，注重人權保障、參與式投入、文化多樣性、環境永續性、資源世代公平等面向。

本次 CIVICUS 大會針對千禧年發展目標以及經濟合作發展組織提出的指導原則進行探討，並提出公民社會的觀點，重點包括「超越 2015」以及「伊斯坦堡公民社會組織發展效能原則」。

三、國際發展工作新趨勢

（一）超越 2015

千禧年發展目標即將在 2015 年到期，不過有多項目標難以達成當初所設定的標準，聯合國目前正在積極研擬 2015 年之後的國際發展架構。全球公民社會團體面對即將產生的新一輪國際發展架構，提出「超越 2015」（Beyond 2015）¹⁰ 倡議運動，針對 2015 年後新的國際發展架構提出需要遵守的必要條件，其中包括以下重點：

- (1) 聯合國是全球治理架構中唯一合法代表，能設定未來國際發展的架構，此過程不可由 G20，G8，經濟合作發展組織或其它不具代表性的全球論壇單方制定。

10 <http://www.beyond2015.org/>

- (2) 各國政府對此架構必須擁有主導權、國際機構必須尊重且支持適合當地已在執行的國家發展架構。
- (3) 新架構的發展必須完全開放、透明、具備可參與性，並且回應遭受貧困與不正義狀況影響者所提出的相關意見以及專家看法。
- (4) 新架構的發展以及監督必須包含廣泛性諮詢，諮詢成員包括地方、區域、全球層級的所有利害關係人。這必須是正式且有意義的過程，讓公民社會參與其中，其中包括最被邊緣化的團體。不具備聯合國經濟與社會理事會地位的公民社會團體應該納入諮詢，無法參與網路諮詢的團體也應該納入。
- (5) 新架構必須設定全球目標、具備脈絡性的國家發展目標、發展中國家的永續且平等的全球發展，根除極端貧窮的目標。
- (6) 新架構必須完全符合國際人權條約與架構。
- (7) 新架構必須針對以下情況設定解決目標：所有國家中貧窮以及不正義的根本原因，不論是最富有或是最貧窮的國家；環境永續性與氣候變遷；政府永續管理自然資源與財務資源的責任。
- (8) 新架構必須明確設置具備強制力的責信機制，在國家、區域、國際層級實施責信流程。這必須包括國家監督以及國際層級的獨立監督機制、公民能確保政府維持責信的機制、政府與捐贈者之間相互責信的機制、政府以及公民社會相互檢視的機制。

「超越 2015」運動強調在制定新的國際發展架構時，不可由少數已開發國家或是已開發國家組織單方面制定工作目標，而是要由具備全球代表性的聯合國、接受協助的受援國，各層級的公民團體以及各利害關係人共同討論並制定，特別不可排除受壓迫的邊緣的聲音。針對新的架構，受援國政府要具備主導權，而非被動強制接受。在新架構下的各項目標必須納入與遵守各項國際人權條約；新架構也需要保護環境，確保自然資源永續利用，並回應氣候變遷的挑戰。此外，新架構在各層級執行時應具備獨立、透明且具備強制力的責信機制。「超越 2015」運動目前有 80 國（非洲 29 國；亞太 13 國；歐洲 24 國；

美洲 14 國），379 個團體加入，公民團體線上連署還在持續進行當中。

（二）伊斯坦堡公民社會組織發展效能原則

經濟合作發展組織舉行過四屆援助效能高階論壇，並且發表《巴黎援助成效宣言》以及《阿克拉行動議程》。相較於單方面被動接受由經濟合作發展組織中已開發國家政府所制定的國際發展工作指導原則，全球公民社會團體認為必須提出具備公民社會主體性的國際發展原則作為對應。2008 年起「公民社會組織發展效能公開論壇」（Open Forum for CSO Development Effectiveness，下簡稱 Open Forum）針對全球七十國（北美與太平洋區 10 國；中南美洲 20 國；歐洲 21 國；非洲 18 國；亞洲 21 國），上千個公民團體進行意見諮詢與彙整，於 2010 年提出「伊斯坦堡發展效能原則」（Istanbul CSO Development Effectiveness Principles），¹¹ 其中包含八項原則：

- (1) 遵守並促進人權與社會正義。
- (2) 具體實現性別平等與公平，並且促進婦女與女孩的權利。
- (3) 注重人民的賦權、對民主的享有及參與。
- (4) 促進環境永續。
- (5) 實踐透明與責信。
- (6) 貫徹公平的夥伴關係與團結。
- (7) 創造並分享知識，承諾相互學習。
- (8) 承諾實現正面永續變革。

「伊斯坦堡發展效能原則」不單單僅是抽象的指導性原則，Open Forum 製做了實踐工具書與倡議工具書，¹² 讓公民社會團體在進行發展工作時可以具體實踐，並針對不同對象進行倡議宣廣。

四、國際公民社會團體行動觀察以及台灣公民社會團體的回應

筆者參加本次 CIVICUS 會議，觀察到 CIVICUS 以及 Open Forum 在進行

11 <http://www.cso-effectiveness.org/IstanbulPrinciples?lang=en>

12 <http://www.cso-effectiveness.org/Toolkits?lang=en>

國際倡議工作時，十分注重公民團體意見的表達與彙整，在各工作坊中留下極長的時間讓各與會團體可以發表意見，而非僅由幾位專家代表進行演講，並且留下會議記錄。此外，這些公民社會團體也計劃性的針對重要國際組織與會議進行倡議工作。聯合國預計在 2015 年之後針對國際發展架構召開多場重要會議，CIVICUS 在本次大會中公佈了這些會議的資訊，讓與會組織可以針對這些會議制定倡議行動。Open Forum 也在經濟合作發展組織於韓國釜山舉辦援助效能高階論壇前，與韓國公民社會團體合作，舉辦伊斯坦堡發展效能原則相關培訓工作，並在會議期間進行倡議活動。

在本次會議中，筆者接觸了 Open Forum 的工作人員。他們十分歡迎台灣公民社會團體能加入國際倡議活動與相關會議，並希望可以了解台灣公民社會對「伊斯坦堡發展效能原則」的意見。筆者參與完 CIVICUS 大會後，便協助翻譯「伊斯坦堡發展效能原則」，由 Open Forum 工作人員上傳到網站上。¹³此外，筆者亦前往台灣海外援助發展聯盟以及國際合作發展基金會¹⁴介紹本次 CIVICUS 大會中國際發展工作的重點，蒐集各組織對於伊斯坦堡發展效能原則的建議，包括文化多樣性與族群差異性、身心障礙者人權、原住民權利等等，並且將台灣公民社會團體的意見回覆給 Open Forum。Open Forum 表示會將台灣公民社會團體的建議彙整到相關工具書中。

反觀台灣公民社會團體對於國際發展工作的關注與連結，目前有台灣海外援助發展聯盟持續運作中。¹⁵台灣海外援助發展聯盟致力於建立台灣從事國際人道援助與永續發展民間組織的合作平台；透過集體行動，創造有利的政策與

13 http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/istanbul_principles_chinese_2.pdf

中華民國搜救總隊有將伊斯坦堡發展效能原則的中文版本放在網站上，請參考以下網址：
http://www.rescue.org.tw/internal%20reports/Internal_rescue--cso.html

14 <http://www.icdf.org.tw/>

15 台灣海外援助發展聯盟由至善社會福利基金會擔任籌備處，目前正在申請立案，發起組織有：至善社會福利基金會、羅慧夫顏顏基金會、中華民國搜救總隊、開拓文教基金會、中華人權協會台北海外和平服務團、中華民國基督教女青年會協會、中華民國野鳥學會、台灣醫療品質促進聯盟、中華基督教救助協會、台灣展翅協會、台灣國際青年文化交流協會、台灣國際醫療行動協會、彰化基督教醫院海外醫療中心、勵馨社會福利事業基金會、國際阿尼色弗兒童之家、台灣兒童暨家庭扶助基金會、嘉義基督教醫院、中華民國牙醫師公會全國聯合會、台灣口腔照護協會、願景青年行動網協會、台灣基督徒醫學協會

環境；促進會員組織的服務品質與專業實踐的能力，藉以推動永續發展的使命，維護人性尊嚴。台灣海外援助發展聯盟積極推動台灣國際發展工作與國際交流，指派成員參加 Open Forum 於 2012 年 11 月舉辦的東北亞公民社會組織諮詢會議；¹⁶ 以及 2013 年 2 月舉辦的亞洲發展聯盟曼谷會議。¹⁷ 台灣海外援助發展聯盟未來將持續參與國際社會中的國際發展工作相關聯盟。國內部份，將繼續推廣《伊斯坦堡公民社會組織發展效能原則》，並辦理相關工作坊，提升國內進行國際發展工作組織的效能，並且對台灣援外政策發揮正面影響。

六、結論

國際發展工作從早期的二次戰後協助重建，到中期協助發展中國家的經濟發展與基礎建設，以及晚近針對全球貧窮狀況的消弭貧窮行動，顯示出國際發展在不同時期的演變。但是以往的國際發展工作相對缺少保障人權、對自然資源以及環境永續性發展的重視、援助國與受援國平等夥伴關係、各層級透明與責信機制的建議與運作。因此全球公民社會針對未來的國際發展提出「超越 2015」運動以及「伊斯坦堡公民社會組織發展效能原則」，展現公民社會對於國際發展工作由下而上產生的意見彙整與倡議，致力於開創具備公平正義以及永續發展的全球社群。

台灣公民社會團體長期以來一直在進行國際發展工作，除了在第一線的直接服務外，各組織現在也彼此串聯進行意見交換增進彼此知能，更進一步對於台灣國際發展與援外政策進行倡議。期待台灣未來能與國際公民社會建立更多合作關係，加強國際發展倡議工作，在台灣舉辦各種國際發展議題培訓活動，並將各項國際發展原則融入服務工作之中。此外，也期待能與人權團體以及環保團體有更多的互動，針對國際發展工作如何能確保環境保護以及人權保障能有更多的交流合作。

16 http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/cso_beijing_consensus_nea_consultation_on_cpde_2012_11_27_final_draft.pdf。

17 <http://www.whiteband.org/sites/default/files/ADA%20Bangkok%20Declaration%202013.pdf>。

參考文獻

- 日本國際協力機構編著。李明峻譯。2004。《援外的世界潮流》。台北：桂冠。
- 彼特斯（Jan Nederveen Pieterse）。2012。謝明珊、陳彥秦譯《發展理論：解構與重構》。台北：韋伯文化。
- 財團法人國際合作發展基金會編。2007。《國際發展合作的概念與實務》。台北：財團法人國際合作發展基金會。

A New Framework for International Development: the Viewpoint of Civil Society

Yu-heng, Lu

Researcher, Zhi Shan Foundation TAIWAN

Abstract

CIVICUS (World Alliance for Citizen Participation) held CIVICUS World Assembly at Montreal in September 2012. Over 800 participants from more than 100 countries joined this conference. The theme of the conference was “Defining a New Social Contract—Making the Future Together.” Three topics were discussed: (1) changing nations through the participation of citizens; (2) building partnerships for social innovation; (3) redefining global governance. Among the issues in the conference was “International Development.” This note introduces civil society’s viewpoint of international development principle and framework, including “Beyond 2015” and “Istanbul CSO Development Effectiveness Principles.” In addition to the trends of development work in international community, this article also introduces the network and future working direction of Taiwanese CSOs in international development field.

Keywords

civil society, international development, Istanbul CSO Development Effectiveness Principles, Beyond 2015, sustainable development, Taiwan Alliance in International Development