

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

台灣積極參與國際 NGO 之研究：

以打造台北為全球地方議員論壇總部為例

A Study for Taiwan's Vigorous Participation in  
International Non-government Organizations (NGOs):

Exemplified by Taiwan's Efforts to Transform Taipei  
City into the Headquarter of Global Councils Forum

林 晉 章

Chin-chang Lin

指導教授：張亞中博士

Advisor: Ya-chung Chang, Ph.D.

中華民國103年7月31日

July 2014

# 國立臺灣大學碩士學位論文

## 口試委員會審定書

台灣積極參與國際 NGO 之研究：  
以打造台北為全球地方議員論壇總部為例

A Study for Taiwan' s Vigorous Participation in  
International Non-government Organizations (NGOs) :  
Exemplified by Taiwan' s Efforts to Transform Taipei  
City into the Headquarter of Global Councils Forum

本論文係林晉章 ( P97322011 ) 在國立臺灣大學政治學系  
完成之碩士學位論文，於民國103年7月31日承下列考試委員審  
查通過及口試及格，特此證明

口試委員：



(簽名)

(指導教授)

李大強

林建甫

## 謝辭

首先感謝張亞中老師允擔任指導教授並悉心指導，更感謝李大維主委及林建甫教授擔任口試委員兩次提出非常寶貴的修正建議。同時感謝陳蔚芳博士幫忙將本論文不論格式或實質內容之調整修正，使更符合論文架構格式。也感謝徐欣蕾助教在產假銷假上班後即與口試委員各位老師配合我趕在整個 EMPA 學程的最後一個晚上完成口試。

另外感謝蕭全政老師對本班 EMPA 八期同學論文全部完成的關心，也感謝本班陳國慶、吳思瑤、丁瑞峰等暨班上多位學長的打氣與鼓勵，總算在台大 EMPA 入學六年後的最後一個學期的最後一個晚上完成了這幾乎不可能完成的論文，把本班所缺的最後一塊拼圖終於予以補齊。

我辦公室的秘書蘇月星幫忙蒐集國內外資料及助理陳世珍、吳姿瑩幫忙各項校對等行政事務，均表萬分感謝；其他助理同仁在我閉關趕論文時幫忙很多行程的分擔代理出席，亦一併感謝。

最後感謝內人靖芬及家人對我論文完成的支持與忍受。

## 國立臺灣大學 102 學年度第 2 學期碩士學位論文提要

論文題目：台灣積極參與國際 NGO 之研究：

以打造台北為全球地方議員論壇總部為例

論文頁數： 128

所 組 別：政治學 系(所) 政府與公共事務碩士在職專班 (學號：p97322011)

研 究 生：林晉章

指導教授：張亞中

關 鍵 字：非政府組織、國際非政府組織、全球地方議員論壇、第三條路、兩岸統合、一中三憲、兩岸三席、大屋頂中國、一中框架、一中架構、中國議會、世界首都、歐盟首都、亞洲首都、風中之葉

### 論文提要內容：

本論文主要以台灣位處西太平洋島鏈又處與中國大陸一海之隔的中國大陸東南一隅，均以華文為共同語言文字，台灣其四百年來全球地位的重要性，對照歐盟小國比利時首都布魯塞爾及德法邊界法國阿爾薩斯省首都史特拉斯堡分別為歐盟的行政及立法首都暨中國大陸海南島博鰲之為亞洲首都。台灣在 1971 年退出聯合國後被中國大陸到處打壓，到 2010 年兩岸簽署 ECFA 後，台灣應思考如何重返國際社會，包含如何加入聯合國。而本文認為應從積極參與國際 NGO 開始。本論文透過文獻回顧台灣 NGO 的國

際參與經驗及其所面臨的挑戰及限制，得出以國際 NGO 做為兩岸共同參與的實踐場域的「第三條路(The Third Way)」，而台灣不只要積極參與國際 NGO，還要思考如何以台灣在全球的特殊地位來打造台灣台北為國際 NGO 總部。本論文另就台北市在台灣都會走廊中的發展定位暨台北在全球化亞太區域地位之比較來分析台北作為國際 NGO 總部的條件。本論文以紐約為聯合國總部而為公認的世界首都，本論文就是思考如何打造台灣台北為國際 NGO 總部時，使台灣台北成為繼紐約之後的另一個世界首都。而如何打造台灣台北為國際 NGO 總部、世界地球國首都？本論文以自身參與台灣台北地方自治經驗觀察，並實際了解全球國會議員的聯盟組織暨各國地方議員聯盟組織現況，發覺迄今尚未有各國地方議員聯盟的全球性組織存在，乃以透過籌組台灣地方民代公益論壇並於舉辦 2014 年度論壇時邀請美國、日本、歐盟的全國性及全歐地方議員聯盟會長齊聚台北參與國際論壇，並藉機發起籌組全球地方議員論壇，預計於 2015 年八月下旬由台北籌辦第一屆全球地方議員論壇，並爭取將全球地方議員論壇總部設在台北等的具體作為來做為本論文的具體實踐第一步。而在這以國際 NGO 做為兩岸共同參與的實踐場域之具體作為時，發覺張亞中教授的兩岸簽署和平協議、兩岸統合、一中三憲、兩岸三席暨黃年所主張的大屋頂中國理論和許信良的中國議會主張，大陸學者閻學通的兩岸蘇聯模式入聯主張，及 2013 年 6 月

吳習會的一中框架、一中架構主張，均是對達成本論文的研究課題有具體加分發揮臨門一脚達成之功效。而本論文的以「打造台北為全球地方議員論壇總部」，來做為以國際 NGO 做為兩岸共同參與的實踐場域，正可以是台灣完全被排除在國際社會或是參加國際政府組織之外的「第三條路(The Third Way)」，亦可以說是台灣在「避陸戰略兩岸對立深、聯陸戰略政治風險大」兩難路徑外的「第三條路(The Third Way)」。

## **ABSTRACT**

A STUDY FOR TAIWAN'S VIGOROUS PARTICIPATION IN  
INTERNATIONAL NON-GOVERNMENT ORGANIZATIONS (NGOS):  
EXEMPLIFIED BY TAIWAN'S EFFORTS TO TRANSFORM TAIPEI CITY INTO  
THE HEADQUARTER OF GLOBAL COUNCILS FORUM

by  
CHIN-CHANG LIN

JULY 2014

ADVISOR(S): YA-CHUNG CHANG, PH.D.  
DEPARTMENT: DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE  
MAJOR : COLLEGE OF SOCIAL SCIENCES  
DEGREE: MASTER THESIS

### **KEY WORD:**

Non-governmental Organization, International Non-governmental Organization, Global Councils Forum, The Third Way, Cross-Strait Integrating, One China Three Constitutions, Three Seats across the Strait, China under One Roof Expanded, One China Framework, One China Structure, Chinese Parliamentary Advocate, World Capital, The European Capital, The Asian Capital, Leaves in the Wind

In 1971, the UN expelled Taiwan, ROC and transferred China's seat to the People's Republic of China (PRC). From that time up until recently, the PRC has suppressed Taiwan everywhere, trying to frustrate it in each respect on the international stage. However, in 2010 the two sides signed the ECFA, and after that time, Taiwan pondered on how to rejoin the international society, including how to return to the United Nations. This thesis considers that Taiwan should take active participation in International NGOs (INGOs) as the first step to reach the purpose.

Through the literature review, this thesis found that in view of the previous participation experience involved in the INGOs and the challenges and limitations Taiwan faced, providing a practical field for INGOs activities for the cross-strait joint participation, as called "The Third Way" in this thesis, could be a ideal solution to deal with the situation. Under the theory of "The Third Way", this thesis analyzes that Taiwan should not just participate in INGOs activities; instead, Taiwan should consider

how to transform Taipei City into the INGOs' headquarters by virtue of its special status in the world.

As New York City is generally recognized as the "World Capital", one hand this thesis contemplates transforming Taipei City into the Headquarters of the INOGs; on the other hand its viewpoint is to make Taipei City become another World Capital after New York City. To collect the study materials for this thesis, the author utilized his own 25-year Taipei City councilor experiences and studied related documentation to deeply understand the currently existing global parliament assemblies as well as the local councils associations. The author found that not ever had an organization, which globally assembles national or regional council, been established in the world. By calling the 2014 Annual Meeting of Taiwan Local Councils Representatives Community Forum (TCF) in June, the founder of TCF, the author himself, took the opportunity to introduce the initiation of the establishment of the Global Councils Forum (GCF) to the invited foreign attendees, the presidents of the state/regional/local legislative associations from the USA, Japan and the EU, and proposed hosting the first GCF Meeting in Taipei in 2015, and locating the Headquarters of the GCF in Taipei. From the initiation of the GCF to hosting the first meeting to GCF's Headquarters proposal, all of these structured routes have initially reflected the keynote study in this thesis.

This thesis aims to explore the practice and future path of establishing Taipei as the INGOs' Headquarters and the World Capital through the GCF organization. If supporting with the domestic political theories, such as Cross-Strait Peace Agreement, Cross-Strait Integrating, One China Three Constitutions and Three Seats across the Straits in Professor Chang Ya-Chung, China under One Roof Expanded in Huang Nian, Chinese Parliamentary Advocate in Hsu Hsin-liang, and With Soviet Model to UN for Two Sides in Mainland scholar Yan Xuotong, as well as One China Framework and One China Structure in Wu-Xi Meeting (June 2013), all of these theories will perfect the research topics of this thesis. When Taiwan is fundamentally excluded in the international society and from participation in International Government Organizations, this thesis found that transforming Taipei City into the INGOs' Headquarters as the field of practice for the cross-strait mutual participation provides a third way, a way that Taiwan could resolve the "deep antagonism arises if taking indirect contact with Mainland China" and "huge political risks exist if seeking cooperation with Mainland China" dilemma.

# 目 錄

|                                   |           |
|-----------------------------------|-----------|
| 口試委員會審定書.....                     | I         |
| 誌謝.....                           | II        |
| 中文摘要.....                         | III       |
| 英文摘要.....                         | VI        |
| <b>第一章 緒論.....</b>                | <b>1</b>  |
| 第一節 研究動機.....                     | 1         |
| 第二節 研究目的.....                     | 3         |
| 第三節 研究方法與架構.....                  | 6         |
| 第四節 研究範圍與限制.....                  | 8         |
| <b>第二章 文獻回顧.....</b>              | <b>11</b> |
| 第一節 台灣參與國際 NGO 之文獻回顧.....         | 11        |
| 第二節 台灣參與國際 NGO 所面臨挑戰之文獻回顧.....    | 17        |
| <b>第三章 台灣參與國際 NGO 的現況與機會.....</b> | <b>31</b> |
| 第一節 台灣參與國際 NGO 的情形.....           | 31        |
| 第二節 台灣參與國際組織的限制.....              | 42        |

|  |            |
|--|------------|
| 第三節 以國際 NGO 做為兩岸共同參與的實踐場域 .....                | 45         |
| <b>第四章 全球性議員論壇組織現況分析 .....</b>                 | <b>49</b>  |
| 第一節 全球國會議員聯盟組織現況分析 .....                       | 50         |
| 第二節 全球地方議員聯盟組織現況分析 .....                       | 56         |
| <b>第五章 台北作為國際 NGO 總部的條件分析 .....</b>            | <b>81</b>  |
| 第一節 台北在台灣都會走廊中的發展定位 .....                      | 81         |
| 第二節 台北在全球化亞太區域地位之比較 .....                      | 83         |
| <b>第六章 打造台北做為「全球地方議員論壇 (GCF)」總部的具體作為 .....</b> | <b>89</b>  |
| 第一節 台灣地方自治及其與國際接軌的參與經驗－以台北市議會為例 .....          | 89         |
| 第二節 台灣地方議員聯盟組織現況分析 .....                       | 95         |
| 第三節 打造「全球地方議員論壇 (GCF)」的機會與挑戰 .....             | 99         |
| <b>第七章 結論與建議 .....</b>                         | <b>103</b> |
| 第一節 研究發現 .....                                 | 103        |
| 第二節 建議 .....                                   | 109        |
| <b>參考文獻 .....</b>                              | <b>113</b> |

|  |     |
|--|-----|
| 附錄一：「台灣台北設立全『全球地方議員論壇(GCF)』提案」(2009<br>年4月15日) .....     | 119 |
| 附錄二：2014「台灣地方民代公益論壇(TCF)」年度論壇開幕式致<br>詞稿(2014年6月7日) ..... | 125 |

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

1993 年以前，國人所受教育為我是台灣人也是中國人，我們要反攻大陸，後修正為透過三民主義統一中國，但仍抱持台灣若能擁有地大物博的中國大陸，我們一定可以成為世界經濟強國的信念。

然而中華民國政府自 1971 年被逐出聯合國後，雖然一再希望重返聯合國，但受到中國大陸一路打壓，強調中國只有一個，台灣是中國不可分割的一部分，使我國重返聯合國之路備受阻礙。由於不能參與聯合國，連帶著許多國際組織的參與也受到很大的影響，包含新成立的國際政府組織（International Government Organization, IGO）及國際非政府組織（International Non-Governmental Organization, INGO，本論文以下均簡稱 INGO 為國際 NGO），中華民國都被排除在外。更有甚者，連早已以中華民國名義加入的國際組織，中國大陸後來要加入，也都要求我國政府不能用中華民國的國旗及國名。這種現象促使台灣民眾對於自己「我是台灣人也是中國人」的身分認同，及統一中國的概念愈來愈遠。這也是形成台灣內部統獨對立嚴峻，愈來愈烈的因素之一。

1993 年 7 月 8 日以中華民國露營協會理事長的身分率同由 18 位團員所組成的代表團前往法國巴黎參加世界露營大會及世界大露營，由此而思及我國重返聯合國所遭受的種種問題。事實上從我中華民國在台灣的经济發展，國民所得及人口數方面而言，比較聯合國中的許多國家，中華民國政府在參與聯合國資格上是無庸置疑的，其中的關鍵障礙，自然就是因為兩岸政治關係還沒有妥善解決。

在參考了歐美日各國國會參眾、上下二院制，思考讓世界各國以地球為一國

〈即地球國或地球村的概念〉的可能性，因此在回國後寫了一篇「邁向地球國的新紀元」登在雜誌《我愛台北》（1993年8月）<sup>1</sup>，在中國國民黨第十四全國代表大會上散發。該該文寫道：「當我們一行人到達德、法邊界法國阿爾薩斯省時，才知道該省首都史特拉斯堡不但是阿省的首都更號稱是歐洲的首都，緣於歐洲的議會便設於此。而歐體正在歐洲大陸廣泛探討中，截至目前為止，歐洲的議會成效雖然不大，但歐洲各國為結合一體所做的努力，使我思考中的地球國理念隱約成型及得到印證。」（頁1—4）這是本論文研究動機的起始，也就此開始蒐集並閱讀有關海峽兩岸、兩德統一、聯合國、參與國際組織的困難之文獻。

自1989年底當選台北市議會第六屆議員，至1993年即將任滿第一任任期，雖然力求獨善己身、盡忠職守，但也有感推己及人、兼善天下的困難，在議會中時有深深的孤獨感，尤其在面臨藍綠對峙與統獨爭議的情況時尤是。直到2006年底尋求第五度連任，並隨後當選第十屆台北市市議員時，這種孤獨感仍然持續著。

2007年底台北市議會破天荒在第十屆議員就職週年慶時，首度與台大政治系合作舉辦論壇，由時任台大政治系主任的蘇彩足教授主持，本論文作者全程參與並發言討論。2008年初突接到台大政治系政治碩士在職專班EMPA簡介資料，發覺課程之規畫方向有助於釐清為何在過去十幾年間擔任議員時備感孤單的困惑，乃一鼓作氣向台大報名考試並獲准入學。

2008年9月開始二年四個學期，每週六一整天的上課，上了課才感到不孤單，以在議會十幾年所看到與感受到的，學校教授早就分析出來，但同時也納悶，既然學者早就看到問題，怎麼一、二十年了還是改不過來？兩年的學習有相當收穫，自己又充滿了信心回到議會。

在台大政治系碩士專班求學期間正值全球化議題盛行，授課老師要求學期報

---

<sup>1</sup> 林晉章，〈邁向地球國的新紀元〉，《我愛台北》，1993年8月。

告要自選至少六本書閱讀，並自訂題目撰寫報告。當時選了陳春山所著，於 2007 年由聯經出版的《2020 全球趨勢與全球治理》，以及張亞中教授所著，於 2003 年由聯經出版的《全球化與兩岸統合》與其他四本書。題目幾經修改，最後以「全球化趨勢對台灣的影響」為題。在撰寫報告時，有感於台灣地位的日益重要性，其中陳春山所主張之應發揮台灣華人民主的力量催化中國大陸走向民主，應積極參與國際 NGO，並設法在台灣籌設國際 NGO 的總部或分部，建設台灣為國際 NGO 的首都（the Capital of NGOs）的論述（陳春山，2007：227-228），以及張亞中教授所提倡之以兩岸統合的推動來做為兩岸治理的實踐，以「兩岸三席」與國際參與做為國際關係中的兩岸治理（張亞中，2003：279），自彼時起即開始思考未來兩岸最有可能成功的解決模式便是透過「兩岸統合、兩岸三席」的途徑來完成，乃開始蒐集張亞中教授之有關著作並進行研究，以謀思如何將理念付諸實踐，以徹底解決兩岸統獨爭議。

另外，於 2009 年初修習全球化課程時，因應課程要求撰寫一篇將自己工作與國際接軌的報告，因而綜整擔任議員二十年來的心得，完成一篇「台灣設立全球地方議會議員論壇芻議」的報告，也作為本論文研究的基礎。基於過去工作與求學歷程中所學所感，本論文乃以「台灣積極參與國際 NGO 之研究：以打造台北為全球地方議員論壇總部為例」為題，以期探討台灣過去現在與未來積極參與國際 NGO 之可能性。

## 第二節 研究目的

本論文研究探討的四個面向：第一、台灣如何重返國際社會，包含加入聯合國？本論文認為應從積極參與國際 NGO 開始；第二、如何打造台灣台北為國際 NGO 總部、世界地球國首都；第三、如何打造台北為「全球地方議員論壇」總部；第四、如何落實兩岸統合、一中三憲、兩岸三席及大屋頂中國、中國議會理論之

實現。

重返國際社會及參與聯合國是台灣人民的企望，但中國大陸堅持只有一個中國，並且台灣是中國的一部分，處處阻擾台灣在國際的生存空間。雖然認為台灣要走出這個困境，可以由積極參與國際 NGO 開始，然而儘管參與國際 NGO 比參與 IGO 的困難度相對較低，但若是未能解決源頭問題，還是會遭遇事倍功半的情形。如何解決兩岸分治六十五年來的問題，便是本論文研究目的之一。

當全球化已是一股浪潮，一個趨勢，吾人不能不去面對它。台灣的地理位置非常重要，韓戰爆發，台灣成為圍堵共產世界的防線，但隨著兩岸開放探親、觀光等以來，2010 年簽署 ECFA (Economic Cooperation Framework Agreement, 兩岸經濟合作架構協議)，使兩岸由敵對走向交流，但距兩岸的共同認同還有一大段距離。事實證明，中國大陸對台灣國際生存空間的打壓，特別是在台灣參與國際組織 IGO 及國際 NGO 等問題上，使得兩岸人民的認同感反而越來越遠。然而，現在生活在台灣人民，除原住民外，幾乎全是來自中國大陸，彼此種族、膚色、語文、宗教相通，這個認同是不變的，台灣信徒最多的媽祖、關聖帝君、法主公、保生大帝等等宮廟，那一個主神不是來自中國大陸？照著族譜及祖先牌位返回中國大陸尋根也是一種美的文化。但談到兩岸主權與治權，其認同卻愈離愈遠。而解決之道，便是因著研究目的之一的「台灣如何重返國際社會，包含加入聯合國，從積極參與國際 NGO 開始」，試著依台灣地位的特性，參考海南島博鰲的發展——本論文作者稱它為亞洲首都，是否能在中國大陸的支持下，如何打造台北為國際 NGO 總部、世界地球國首都，這就是本論文研究目的之二。

國會議員是國家主權的象徵。聯合國有 193 個會員國，全球有 164 個國家的國會加入全球國會議員聯盟組織 (Inter-Parliamentary Union, IPU)，中華民國因為

不是聯合國會員國，立法院因而被排斥在外，<sup>2</sup>反觀中國大陸的全國人大常委會，不是由人民直選的國會議員，卻是 IPU 的會員。全球化的浪潮造成國家主權式微，卻促進地方政府的城市外交蓬勃發展，地方議會議員隨著地方及城市的相互交流越來越頻繁，台灣地方民代公益論壇（Taiwan Local Councils Representatives Community Forum, TCF，本論文以下均以「台灣地方民代公益論壇（TCF）」來稱呼「台灣地方民代公益論壇」）就是在這種氛圍下於 2010 年成立，期做為連結各國地方議會議員的橋樑，以突破國會議員在外受打壓之困境。鑒於歐美日澳紐都有全國性的地方議會議員組織，「台灣地方民代公益論壇（TCF）」乃於 2014 年籌辦年度論壇時邀請歐美日諸國地方民代全國聯盟會長來台參與活動，並藉機發起籌組「全球地方議員論壇」（Global Councils Forum, GCF，本論文以下均以「全球地方議員論壇（GCF）」來稱呼「全球地方議員論壇」），期能將總部設在台灣台北，以朝向研究目的二：「如何打造台灣台北為國際 NGO 總部、世界地球國首都」及研究目的之一：「台灣如何重返國際社會，包含加入聯合國，從積極參與國際 NGO 開始」目標邁進。所以以如何打造台北為「全球地方議員論壇（GCF）」總部就成為本論文研究目的之三。

然而，若在兩岸政治定位尚未獲得解決的情況下，中國大陸很有可能鐵了心腸，打壓到底，那國人的努力都將徒勞。如何避免中國大陸打壓，就需有另外一套說詞來獲取中國大陸的實際支持，也才能落實本論文的研究初衷。而張亞中教授長期關注海峽兩岸問題的解決，提出「兩岸簽署和平協議、兩岸統合、一中三

---

<sup>2</sup> 但依 2014 年 8 月 7 日中國時報 A7 版及中央通訊社 2014 年 8 月 6 日 13:34 新聞報導：第 44 屆亞洲太平洋國會議員聯合會（Asia-Pacific Parliamentarians' Union, APPU）2014 年 8 月 6 日在台北舉行年會閉幕典禮，在 21 個會員國中有 14 國參與，逾 80 位國會議員出席，大會理事主席為林郁方立法委員，閉幕由中華民國立法院長王金平主持，會中簽署公報支持會員國加入跨太平洋夥伴協定（TPP）及區域全面經濟夥伴協定（RCEP）。這個組織是在亞太地區由日本及中華民國主導，參閱中央社 2009 年 8 月 10 日新聞指出：APPU 是台灣唯一以正式會員國加入的國際性國會組織，總部設在日本。台灣早先由美國推薦加入另一 APPF（The Asia-Pacific Parliamentary Forum）受中國大陸抵制不能加入，台灣立法院得以加入此一 APPU，這也是一項進步。暨為 APPU 會員國，在兩岸 ECFA 簽訂後，台灣在成為 IPU 會員國亦將指日可待。

憲、兩岸三席」等主張，聯合報前總主筆黃年所提出之「大屋頂中國理論」，以及民進黨前主席許信良提出的比照「歐盟議會」的成立「中國議會」的論點，均有助於思考如何援引以落實本論文的研究初衷。所以「如何落實兩岸統合、一中三憲、兩岸三席及大屋頂中國、中國議會理論之實現」便是本論文研究目的四。

## 第三節 研究方法與架構

### 一、研究方法

本論文將採「文獻分析法」及「參與觀察法」作為研究方法。首先，本論文利用「文獻分析法」來蒐羅並分析台灣參與國際 NGO，以及台灣地方自治與全球各國地方自治制度組織等主題的相關文獻，以期探討台灣參與國際社會時遭遇的兩難途徑。

「參與觀察法」則融合過往擔任台北市議員的經歷，探討如何將台灣地方自治與國際社會進行接軌，並從自身參政經驗與實證觀察對我國參與國際組織遭遇的政治限制、如何尋求兩岸政治關係的突破、台北是否可能做為國際 NGO 總部的條件分析等議題進行闡釋。

### 二、研究架構

本論文以「台灣積極參與國際 NGO 之研究：以打造台北為全球地方議員論壇總部為例」為題，全文共分七章，各章概述如下。

第一章為緒論，主要說明本論文的研究動機、研究目的、研究方法與架構、研究範圍與限制等。

第二章為文獻回顧，蒐羅並分析以下相關文獻：中華民國參與國際 NGO 及其挑戰以及台灣地方自治與全球各國地方自治制度組織比較，並以此為基礎，輔以

親身參政經歷，提出兩岸關係應走向第三條路（The Third Way）<sup>3</sup>，以及籌組全球性地方議員聯盟來加強各國地方議會的橫向連繫之主張。

第三章探討「台灣參與國際 NGO 的情形」，分就「台灣參與國際組織的情形」、「台灣參與國際組織的限制」及「以國際 NGO 做為兩岸共同參與的實踐場」等進行分析與討論。

第四章分析全球性議員論壇組織的現況，分別就全球性的國會議員聯盟組織與全球性的地方議員聯盟組織的發展現況進行討論。

第五章分析台北作為國際 NGO 總部的條件，將從「台北在台灣都會走廊中的發展定位」以及「台北在全球化亞太區域地位之比較」兩個方向進行思考，以作為推動國際 NGO 在台北建立總部，使台北成為世界的首都，並以打造台北為「全球地方議員論壇（GCF）」總部之作為來做為實踐的第一步。

第六章承接第五章，論述如何將台北打造成為「全球地方議員論壇（GCF）」總部，以台北市議會為例，探討台灣地方自治及其與國際接軌的參與經驗，隨後分析台灣地方議員聯盟組織的發展現況，以及打造「全球地方議員論壇（GCF）」的機會與挑戰，探討小國在大國間扮演重要角色的可能性。<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> 也就是在完全被排除在國際社會或是參加國際政府間組織之外的第三條路，亦即透過在台建立國際 NGO 總部的方式，將台北和台灣打造為世界首都。

<sup>4</sup> 有一本書名大國崛起（唐晉著，2007年8月，台北：易富文化），其實源於中國大陸2006年在中央電視台首播的一部12集電視紀錄片，紀錄了葡萄牙、西班牙、荷蘭、英國、法國、德國、俄國、日本、美國九個世界級大國相繼崛起的過程並總括大國崛起的規律。後又有一書名為小國崛起（張亞中著，2008，台北市：聯經）。介紹大國崛起時的小國戰略；歷史轉捩點上小國的關鍵抉擇。歷史是人類走過的足跡，從中可以看到國家的興衰；歷史也是一面鏡子，可以看到前人成功與挫敗的原因。《小國崛起》一書以歷史為鏡，探討在大國崛起的重要時刻，小國之自我定位與關鍵抉擇。一般歷史討論的多是王公貴族與英雄的大國歷史，但是真正對大多數國家有啟發的卻是一些平凡百姓所依靠的小國歷史。小國如何生存、發展，為何有的最終站上世界的重要舞台，而有的終究只在國際社會中隱沒？本書縱貫千年歷史，以威尼斯、尼德蘭、瑞士、普魯士、芬蘭、愛爾蘭為討論焦點，期望從他們身上找尋他山之石，並兼顧歷史性、知識性、故事性與啟發性，不僅對國家的抉擇有參考價值，對於任何一個次國家區...。另外，吳祥輝寫了四本書：《芬蘭驚艷》（2006：遠流）、《驚歎愛爾蘭》（2007：遠流）、《驚喜挪威》（2009年5月：遠流）《陪你走中國》（2011.2：遠流），就是在探討小國在大國間或旁邊生存與崛起的藝術。

第七章是「結論與建議」，研究結論如下：第一、台北可以成為國際 NGO 總部、世界首都；第二、海峽兩岸可以共同推動兩岸統合、一中三憲、兩岸三席、大屋頂中國、中國議會等；第三、台北可先結合全球各國地方議員聯盟，組成「全球地方議員論壇（GCF）」，並設總部於台北；第四、改變過去「技術輸入」的方式，改以「服務輸出」的方式來參與國際 NGO；第五、國際 NGO 的場域是全世界的，因此台灣可以在經營國際 NGO 後回過頭去協助中國大陸改善治理，將台灣 NGOs 的財力與人力做最有效的發揮；第六、十八世紀的英國人口也不過兩千多萬，就統治了全世界，今日我們也有兩千多萬人，以和平的方式，參與和領導全世界，有何不可？第七、做為整合國內資源參與國際社會 NGOs 之動力，我國未來參與國際 NGOs 網絡時，可採政府基金支持之服務性基金會或 NGOs 火車頭策略。

對於未來的建議，包括：第一、強化「台灣地方民代公益論壇（TCF）」的組織與論壇活動之舉辦；第二、定期輪流在國內外舉辦「全球地方議員論壇（GCF）」；第三、規劃建設台北市仁愛路空軍總部舊址為國際 NGO 交流總部；第四、持續推動兩岸統合、一中三憲、兩岸三席及大屋頂中國、中國議會理論；第五、建議設立一個官民合作機構，全力推動工作；政府應編列專款成立基金會，資助積極參與國際活動的國內民間團體。第六、建議兩岸會談時以「第三條路（The Third Way）」議題進行討論做出決議。

## 第四節 研究範圍與限制

本論文以《台灣積極參與國際 NGO 之研究：以打造台北為全球地方議員論壇總部為例》為題。事實上中華民國政府自從 1971 年被迫退出聯合國以來，中華民國在各項國際組織之參與，包含 IGO 及國際 NGO，均被中國大陸長期以「中國只有一個，台灣是中國的一部分」為由打壓，使得台灣人民非常鬱卒。要解決兩岸

隔海分治六十五年以來的種種糾葛，尚非一篇碩士在職專班的論文所能解決。因此，本論文不討論參與困難度最高的聯合國等 IGO，而把範圍限縮至「台灣積極參與國際 NGO 之研究」，並「以打造台北為全球地方議員論壇總部為例」來限縮討論，使研究範圍明確而實際。

本論文的研究限制乃在於時間及方法上之限制。由於本身有日常工作進行，常身不由己，時間片斷，難以有整段時間供綜合思考，尤其是已到修業年限，2014 年又逢地方大選年，時間未感充足，因而在分析或論述上難免有所不盡完美之處。在研究方法的選擇上也由於受限於時間因素，只選擇了文獻分析法及參與觀察法，曾想輔以歷史研究法及深度訪談法進行研究，同樣因時間不足而不得不放棄，這是研究方法的限制。



## 第二章 文獻回顧

維基百科視非政府組織（Non-Governmental Organization, NGO）是一類自詡不屬於任何政府、不由任何國家建立的組織。非政府組織通常是非營利組織，他們的基金至少有一部分來源於「私人」捐款。由於各國文化、法律等的差異，不同國家對這個概念的指稱所適用的對象範圍也各不相同。美國一般稱之為「非營利組織」、「獨立組織」或「第三部門」（The Third Sector），英國稱之為「志願組織」（Voluntary Organization），還有許多國家則用「社團」稱之。最早之一的是 1863 年建立的國際紅十字會。

「非政府組織」一詞開始於 1945 年聯合國成立，在聯合國憲章第 71 條第 10 章中提出作為機構的諮詢角色。國際 NGO 的定義由 1950 年 2 月 27 日聯合國經濟社會理事會（Economic and Social Council, ECOSOC）的 288（B）決議首次提出：「國際非政府組織就是任何不通過訂立國際條約而成立的國際組織」<sup>5</sup>。20 世紀的全球化提升了 NGO 發展的重要性。

### 第一節 台灣參與國際 NGO 之文獻回顧

由於國家發展需要，國內對於推動台灣參與國際 NGO 已有諸多討論。前外交部次長高英茂便曾在「台灣非政府組織的國際參與」一文中表示：「總之，非政府組織著重於自主性，強調非營利、重理性、私部門的特質。為了順應以自由、民主、人權與和平為基礎的國際潮流，台灣的國際參與必須朝向多元多面向的角度思考，並建立公民社會的意識，積極擴大非政府組織的國際參與。這些工作對提升台灣的國際能見度、走出被聯合國排除在外的困境，有很大的幫助。…台灣的非政府組織的成立必須向政府登記制。要求每一個非政府組織的成立必須向政府

---

<sup>5</sup> <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%9D%9E%E6%94%BF%E5%BA%9C%E7%BB%84%E7%BB%87> (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

登記並接受政府審核，待政府審核通過後才可以註冊成立。相較於歐盟與美國等民主先進國家，政府對非政府組織的運作態度是開放的，只要公民社會的成員有共同的目的，無需向政府登記即可成立與運作。」

高英茂所言說明我國參與國際 NGO 的動因，卻也點出我國所實行的政府登記制對 NGO 發展所可能產生的限制，針對這一點，吾人似有同感。不過依國際上 NGO 的慣例，經費大都靠募款而來，而 NGO 所開立之捐款收據均可扣免稅款，倘如未向政府登記並接受審核，對於捐款收據之公信力較難為民間所接受，加以最近政府不論中央與地方對 NGO 的管控均已大幅放寬，因而尚可接受。

現在較大的問題是諸如美國紐約、瑞士日內瓦、比利時布魯塞爾等城市已經成為很多國際 NGO 的總部，反觀台灣的法令卻跟不上時代脚步，自信不足，認為其他國家絕不可能將國際 NGO 總部設在台灣，反而把很多可能成為國際 NGO 總部的機會平白往外推。就舉國人所自創的國際佛光會為例，其總部就不在台灣而在美國。另外如國人所自豪的，且每年花費鉅資辦理的「世界自由民主聯盟」（簡稱世盟，本屆世界總會長為饒穎奇），雖然近些年來的大會均在台北舉行，世界總會長也均由台灣人出任，但它的註冊總部卻不在台灣，而是在韓國。<sup>6</sup>

財團法人亞太公共事務論壇文教基金會與陳隆志新世紀文教基金會在 2000 年聯合舉辦「邁向 21 世紀之台灣非政府組織（NGOs）」研討會，<sup>7</sup>會中討論並分析

---

<sup>6</sup> 高英茂（口述），蘇芳誼記錄整理，2012 年 12 月，台灣非政府組織的國際參與，《新世紀智庫論壇》，第 60 期，頁 35。

<sup>7</sup> 該研討會發表了〈全球治理：趨勢與侷限〉（明居正），〈全球化與非政府組織（NGOs）對國際關係之影響〉（宋學文），〈台灣 NGOs 在國際社會所扮演的角色與功能〉（鄭讚源），〈從網絡觀點詮釋台灣非政府組織在全球治理中的角色與準備：以國際衛生政策領域為例〉（蕭元哲、黃維民），〈台灣未來參與國際非政府組織（NGOs）網絡之策略〉（吳英明、許文英、盧政峰），〈台灣未來參與國際 NGOs 網絡的策略：安全議題、第二軌道外交與非政府組織連結的戰略思維〉（林吉郎）等 6 篇論文，並由時任總統的陳水扁以〈為我國參加非政府組織開闢新的活路〉、時任外交部長的田弘茂以〈前瞻我國參加非政府組織的努力方向〉、時任青輔會主委的林芳政以〈對參加非政府組織的期待〉提書面致詞，由陳隆志新世紀文教基金會董事長及陳敏賢亞太公共事務論壇董事長以〈邁向 21 世紀之台灣非政府組織（NGOs）〉為題為研討會引言，並由時任中央研究院社會學研究所研究員蕭新煌撰寫〈全球民間社會力：台灣 NGOs 與國際社會的改革〉、政

我國參加國際 NGO 的契機、限制與可能作為，對本研究具有不少參考價值。

## 一、台灣應該參與國際 NGO 的原因

就參與國際 NGO 的環境而言，與會者多同意全球化的趨勢為非政府組織在國際重要決策上，不論在政策的輸入、過程、或產出都扮演更為重要角色。世界各國各樣的國際組織共有 5 萬以上 (50,373)，其中 87% (43958) 屬於非政府組織，其中 13% (6,415) 為政府間國際組織 (陳隆志，2000：9)。而全球化時代下的資訊與交通快速流通，使得「全球世界村」、「世界公民」等名詞，變成可能實現的理想，積極開發「本土公民社會」的能量，同時加強國際結盟的策略，以進一步落實「全球思惟，在地行動」(Think Globally, Act Locally) 的理念 (顧忠華，2000：17-18；陳敏賢，2000：11)。換言之，不管你是否願意或是否屬 UN 會員，各該國或社會均會受到該決議的影響，譬如對於 Montreal Protocol，我國產業絕不敢掉以輕心 (王世榕，2000：26)。

受到 1971 年退出聯合國的影響，中華民國的外交不論在雙邊或多邊官方關係的開展上都受到許多侷限 (田弘茂，2000：5-6)，然而，提升我國的國際地位仍是國人的共同期望，因此陳水扁總統在五二〇的就職演說，除表示繼續加強與友邦的友好關係之外，特別強調國人應更積極參與各項非政府性的國際組織，顯見加強與國際 NGO 的互動對我國參與國際社會的重要性。參與國際非政府組織網絡，一方是實踐多元外交政策的重要選擇，亦可謂當前我國在中國大陸強力打壓之下，置身於國際間既存不對稱的外交態勢當中 (林吉郎等，2000：85)。

更重要的是，國際 NGO 的場域是全世界的，因此在經營中國大陸之外，台灣還能在利用參與國際 NGO 的經驗，回過頭去協助中國大陸，將台灣 NGOs 的財力

---

治大學社會系教授顧忠華撰寫〈21 世紀非營利與非政府組織的全球化〉、新時代基金會執行長王世榕撰寫〈台灣參與全球公民社會的策略：台灣如何營造對全球公民社會的影響力〉、外交部諮詢委員林德昌撰寫〈結合民間非政府組織，強化我國的人道關懷與援助〉。

人力，做最有效的發揮（王世榕，2000：25）。而愈來愈多的本土非營利/非政府組織，以「全球思維、在地行動」為原則，將成功的經驗提供「全球公民社會」共享，是台灣回饋國際社會的最佳途徑（顧忠華，2000：17）。特別是在政治民主化完全達成之後，台灣的民間社會和所有的 NGOs 都應該再上一層樓，從完成本土的改革之後，進而投入參與國際民間社會的改革運動（蕭新煌，2000：16）。

## 二、台灣參與國際 NGO 的限制

非政府民間組織的互相磋磨、交換經驗，將是二十一世紀世界公民的任務，不過國人的公民參與感一向不高，缺乏政府積極的輔導與企業界的補助，加上嚴格的法律規範，使得許多民間非政府組織，不知如何面對許多切身有關的社會問題（陳敏賢，2000：11）。

政大企管系黃秉德教授 1998 年曾著手調查台灣成立超過五年以上的六大非營利組織（包括宗教、文教、職業、社福、藝術及環保）經營管理特色的分析，純就組織內部的「治理」來看，台灣的非營利組織仍存在許多問題，包括管理鬆散、流動率高、不重視制度及程序、人治色彩濃厚、缺乏策略規劃的能力、專業化程度低、決策不民主等問題，而如果非營利組織本身不夠健全，不能夠「承載」公民社會的價值，那它們促進台灣社會進步的動能便會大幅減弱，也無法在實質上厚植台灣的民間力量（顧忠華，2000：21-24）。

大致說來我國 NGO 有幾項缺點有待克服。在內在環境上：(1)組織不夠健全。(2)自有財力（即基金）不足；無法支撐持續性活動。(3)人才不足：各行各業人才不願加入，就算加入組織也泰半不願全力貢獻，訓練不足，無力做長期性國際性工作之推動。而各 NGO 專業受薪人員之缺乏，也限制了我國 NGO 工作計劃之展開。(4)資訊不足：NGO 彼此之間，或且與國際 NGO 之間缺乏聯繫。在外在環境方面，我國 NGO 也臨了許多困境。譬如：(1)迄今人民團體組織法之規定，

仍然無法鼓舞 NGO 之大力發展。(2) 與國際 NGO 聯繫時，人才不足。由於國內 NGO 泰半財力有限，此更限制了 NGO 在國際上之活動。(3) 中國大陸從未停止或放鬆干擾打擊我國 NGO 參與國際 NGO 之活動。(4) 國內缺少 NGO 之資訊交換/互享機構和針對 NGO 提供訓練之機會。(5) 我國 NGO 創立期間不長，彼此也忙於國內活動，因此沒有餘力從事國際性活動（王世榕，2000：27-28）。

### 三、台灣參與 NGO 的可能作為

（一）從技術輸入走向服務輸出：若期待台灣本土非營利組織能夠逐漸走向全球，無疑必須先從自我健全做起。而「全球思惟，在地行動」仍可視做是踏出第一步的指導原則：先在資訊上知己知彼，強化在地經營的實力，再謀求行動上的國際結盟。和過去多半由國際性社團（如獅子會、扶輪社、青商會、紅十字會等）在台灣設立分會的「技術輸入」階段相比較，近年來台灣若干慈善和宗教組織（如慈濟、伊甸等）已經開始進行「服務輸出」，並在開拓國際合作事務上有顯著成果，這些經驗累積下來，將成為後來者寶貴的參考，這也是台灣回饋國際社會的最佳途徑（顧忠華，2000：21-24）。

（二）組織 NGO 的國際論壇：國際 NGO 在全球政策上的發言力量已越來越受重視。目前聯合國之正式會議如婦女、環保、醫藥、開發等全球性會議，一向都另外設立「NGO 或社會論壇」，邀請國際 NGO 和各國的 NGO 與會，從而將決議列入大會議程，加以討論（王世榕，2000：26）。因此我國的 NGO 大可循此管道，有所貢獻。並且由於國人絕對具有與全球社會跨域接軌的交往能力，若能將此能力付諸實行及貢獻於全球善治的自覺心，自能發揮重要角色（吳英明等，2000：72）。

（三）扮演國際 NGO 的領袖角色：雖然我國 NGO 在國際上的聯繫或活動剛在萌芽階段，但是若我國人才也能在國際 NGO 扮演領袖角色，便能將世界當做我們的舞台，我們可以提供國際合作最佳的人力和貢獻，只有如此，我們才可以自

豪地說，我們推動了地球村的建立（王世榕，2000：28）。更重要的是，NGO 是自由民主社會的產物與基石，是在自由主義、個人主義下組織起來為促進個人和社會公益的自由人的集合體，在地球村的趨勢下，NGO 必得擁抱國際主義，它才能發揮功能，這也是我國可以透過參與國際 NGO 走入國際社會的重要基礎。

（四）透過國際 NGO 積極參與全球治理：隨著全球化不斷的發展，國家的主權有逐漸削弱的趨勢，國家角色在重大的變化下，非政府組織將扮演「補足全球治理的不足」之重要角色（明居正，2000：36），在我國國際空間受限的情況下，若能透過參加國際 NGO 來參與全球治理，或能彌補國際社會中政府與市場的不足（鄭讚源，2000：56）。此外，我國若能派出 Professional and Peace Corps 以協助其他國家發展建設，並完成政府的外交使命，對於促進我國外交政策目標也必能起到關鍵作用（蕭元哲等，2000：62、71）。

（五）成立政府基金支持之服務性基金會：政府基金支持之服務性基金會可以做為整合國內資源參與國際社會 NGO 之「動力火車頭」策略。先進國家如日本、美國、德國等皆有創設以全球為視野的基金會，其初期的資金來源即為政府，結合民間眾基金會出資。我國的政府單位應思考成立類似的政府支持的基金會，不僅可以成為 NGO 的整合機制，亦可做為集結台灣其他 NGO 的力量，誘導其貢獻並協助他國的 NGO，鞏固國內公民社會力量，亦可促使亞太地區公民社會的成長（吳英明等，2000：78）。

（六）打造虛擬外交國際空間：台灣亦應善於利用本身在網際網絡的發達資訊科技技術，打造台灣的虛擬外交國際空間。推動成立以「地球村」為名、地球村民為會員資格的其他全球性組織，廣闢台灣與全球接軌的管道，參與全球事務的國際活動舞台。成立類似「地球村國會議員聯盟論壇」國際性組織為例。由於國會議員對於其國政府的內政外交政策皆具舉足輕重的影響能力，因此我國一直

亦希望能成為諸如亞太國會議員論壇(The Asia-Pacific Parliamentary Forum, APPF)的成員之一，儘管美國曾經向該組織提出建議讓台灣成為 APPF 的會員，然而卻難逃遭中國大陸否決的命運。基此，我國可以結合現有的「中(台)德國會聯誼會」等國會議員聯誼組織及其他全球議員共同成立類似「地球村國會議員聯盟論壇」，爭取在台成立總部或分部機構，定期邀集全球國會議員討論全球地區在政治、安全、貿易、投資與環境保護方面等加強合作以完善全球治理的相關議題(吳英明等，2000:83)。同時，也可搭建起與國際 NGO 的對話管道，同時更應發揮 NGO 的機動性與靈活運作能力，主動開創議題與參與空間，以達到參與國際非政府組織網絡的外延與內展雙向目標。

## 第二節 台灣參與國際 NGO 所面臨挑戰 之文獻回顧

2014 年 6 月 28 日《中國時報》A17 版刊載國立台灣師範大學副教授施正屏所寫「參與國際的兩難路徑」一文，點出「避陸戰略兩岸對立深、聯陸戰略政治風險大」的兩難路徑，這也是兩岸分治 65 年來一再上演的戲碼；也是 1972 年 1 月 1 日中華民國政府正式退出聯合國，由中華人民共和國政府取代；1972 年 9 月 29 日日本與中華人民共和國建立正式外交關係並與中華民國斷交同時聲明廢除中日合約；1978 年 12 月 16 日美國宣布與中國大陸自 1979 年 1 月 1 日起正式建交，並與中華民國斷交，同時還廢止了中美共同防禦條約。<sup>8</sup>台灣自此成了世界的孤兒及亞

---

<sup>8</sup> 美國與台灣斷交後，為了保障台灣的安全，並使商務(包括軍售)、文化的關係不致中斷，美國國會於 1979 年 4 月制訂了「台灣關係法」(美國國內法)，提供台灣具備足夠的自衛能力、明列美國總統與國會磋商，依憲法程序因應台海危機。與台灣維持了半官方的關係，設立美國在台協會，並繼續軍售或是將技術移轉給台灣。而中共為了貶抑「台灣關係法」的效力，曾與美國雷根政府在一九八二年簽訂「八一七公報」，節制美國對台軍售在質與量上的發展，並要美國承諾「無意追求『兩個中國』或『一中一台』政策」，以壓縮台灣的生存空間。不過，台灣與美國的實質關係，在斷交之後仍繼續以不同的形式發展，中華民國還是一個自由而民主的實質存在，至今依舊屹立不搖(km.moc.gov.tw 鄭懿瀛文)。這個模式便成了日歐等全世界各國採行模式至今。

細亞的孤兒，但德不孤必有鄰，台灣走得雖然辛苦，但畢竟還是挺過來了。<sup>9</sup>

## 一、兩岸關係的困境

2012 年總統大選時，國、民兩黨候選人就有「經由中國大陸連結國際」及「經由國際連結中國大陸」之別，後來代表國民黨的馬英九勝出，但他的第二任總統任期，雖然一再主張不統、不獨、不武，但仍被台灣人民撲天蓋地的擔心總統馬英九的過於傾中賣台，致使兩岸在 2010 年 6 月 29 日簽了 ECFA 後迄今幾乎後繼無力，這個事實現象，正與施正屏副教授所分析的完全吻合。此亦可由大陸國台辦張志軍主任在海峽兩岸分治 65 年後，繼 2014 年 2 月我陸委會王郁琦主委首度以官員身分飛往南京上海進行王張會後，於 2014 年台灣 318 太陽花學運後的 6 月 25 日首度以大陸正部級官員身分抵台訪問。但抗議民眾如影隨形，雖順利進行了王張兩會，也走訪了新北市朱立倫市長、高雄市陳菊市長，在 6 月 27 日高雄西仔灣發生潑油漆、灑冥紙事件，雖未潑及張志軍主任，但其隨扈則被潑了一身漆。6 月 28 日訪問完台中市胡志強市長後，在走訪鹿港前，鹿港爆發流血衝突，致張志軍主任提前於 6 月 28 日下午飛返中國大陸。這就是海峽兩岸及台灣內部激烈的衝突與對立。

此次雖然張志軍主任帶來關於助台加入「跨太平洋夥伴關係協定」（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP）、「區域全面經濟夥伴協定」（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）等區域經濟整合問題，雙方正式同意將共同啟動「兩岸經濟發展與區域合作進程相銜接」的可行性研究，務實探討兩岸經濟共同發展與區域經濟合作進程，相銜接的適當方式與可行途徑。看似在 318 學運後帶來的好消息一個，但台灣民眾，尤其中南部更

---

<sup>9</sup> 林晉章，2012 年 1-2 月：獨家報導第 1121 期，頁 5，《生為台灣人的悲哀還是光榮？》：美國 2011 年 12 月 22 日宣布台灣成為美國第 36 個免簽證國的候選國。這是台灣再一個光榮時刻。1949 年英國第一個與中華民國斷交而承認中華人民共和國，62 年後當兩岸簽了 ECFA 後，英國率先給予我台灣人民免簽證，也帶動歐盟給台灣免簽證。聯合國至 2011 年為止，共有 193 個成員國。中國邦交國 172 個，43 個國家和地區提供免簽證或落地簽證，而台灣邦交國只有 23 個，卻有 124 個國家和地區提供免簽證或落地簽證，加上美國為 125 國，這是台灣的光榮。（至 2014 為 140 國）。

展現其激烈抗爭，為什麼？

2014年6月29日《中國時報》A17版刊載由中國大陸學者鑒銘寫了一篇「台灣參加國際組織，兩會先協商」回應前一天國立台灣師範大學副教授施正屏所寫「參與國際的兩難路徑」一文指出的「避陸戰略兩岸對立深、聯陸戰略政治風險大」的兩難路徑。該鑒銘文指出：

*「台灣參加重要國際經濟組織，對兩岸來說都是一個重大的敏感議題，也是個複雜議題，儘管台灣先後以不同特定方式加入了亞銀、APEC 與世貿組織等，但並沒有形成一種慣例或通例，均是個案解決。…大陸的態度也非常明確，主張通過兩岸協商解決相關問題，強調共同探討兩岸經濟發展和參與區域經濟整合問題，這也是提出「共同研究」的目的。」*

在國際參與問題上，中國大陸根本不想通案解決，而想要一個一個個案解決。中國大陸也許就是想透過扼阻台灣加入各種 IGO 及國際 NGO 組織的空間，讓台灣經濟停頓甚而下滑，雖然中國大陸憲法序文寫道：「台灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分。完成統一祖國的大業是包括台灣同胞在內的全中國人民的神聖職責」，但中國大陸可能也洞知美日對台灣之企圖，即美日想讓台灣維持不統、不獨、不武的現狀，讓台灣經濟力下降，愈來愈依賴大陸，減低台灣結合美日對中國大陸的威脅，也是一個可能的思考。

美國前國務卿希拉蕊 2014 年 6 月 24 日接受《商業周刊》<sup>10</sup>專訪時提出嚴肅警告：「失去經濟獨立將影響台灣政治獨立自主性」、「越倚賴中國，台灣越脆弱」。話雖如此，固然美國在提醒台灣不一定要走「聯陸戰略」及「經由中國大陸連結國際」的路線，而可考慮採取「避陸戰略」及「經由國際連結中國大陸」的路線。但再依施正屏教授所寫「過去 20 年，台灣參與國際經貿組織之思維係採取「避陸戰略」，認為台灣應先加入區域經貿組織，再走向大陸市場。事實證明此戰略路

---

<sup>10</sup> 《商業周刊》，2014 年 6 月 30 日，第 1389 期，頁 54-73。

徑思維只造成兩岸嚴重政治對立，而美國也無實力協助台灣加入區域經貿組織。新加坡總理李顯龍 2014 年 6 月 24 日在華府美國智庫「外交關係協會」明白表示，台灣能否加入 TPP 要取決於中國和其他 TPP 成員是否同意，因為加入 TPP 不僅是經濟問題，也是政治問題。」

誠然台灣就真如施正屏教授所寫「參與國際的兩難路徑」中所指的「避陸戰略兩岸對立深、聯陸戰略政治風險大」。而台灣就真只有這兩個途徑可選擇嗎？難道沒有第三條路可選擇嗎？

原來的兩條路都將引導台灣經濟走向死胡同，把台灣變成美日中競逐的基地，台灣永遠走不出去，吃虧的是台灣民眾自己，台灣人將變得越來越沒有信心，投資不來、失業率居高不下、薪資停頓、消費減弱、人才外流，台灣過去出去是台商，後來成為台幹，將來可能成為台勞，與菲國無異。那麼，什麼是第三條路？

## 二、現實挑戰中尋找契機

自 1993 年 8 月開始撰寫〈邁向地球國的新紀元〉，刊在《我愛台北》雜誌，並於國民黨 14 全大會現場散發。後自 2012 年 1 月起至 2014 年 3 月止在獨家報導雜誌共撰寫了十篇文章。<sup>11</sup>以上 11 篇論述均是本論文中所提的台灣參與國際組織除了「聯陸戰略」、「經由中國大陸連結國際」及「避陸戰略」、「經由國際連結中國大陸」外的「第三條路」，其具體內容便是：

馬英九總統可以順著中國大陸之意旨，在 APEC (Asia-Pacific Economic

---

<sup>11</sup> 這十篇文章題目分別是：一、〈生為台灣人的悲哀還是光榮？〉2012 年 1-2 月，台北：獨家報導，第 1121 期，頁 5。二、〈建設台灣為地球國首都〉，2012 年 7 月，台北：獨家報導，第 1124 期，頁 20。三、〈什麼是地球國首都？〉2012 年 8 月，台北：獨家報導，第 1125 期，頁 24。四、〈兩岸民代四川成都第三屆雙百論壇〉，2012 年 11-12 月，台北：獨家報導，第 1127 期，頁 22。五、〈同胞須團結 團結真有力〉，2013 年 3 月，台北：獨家報導，第 1129 期，頁 16。六、〈支持「一中三憲 兩岸統合」來團結台灣同胞化解藍綠統獨惡鬥〉，2013 年 4-5 月，台北：獨家報導，第 1130 期，頁 16-17。七、〈民共交流與兩岸和平協議之簽定〉，2013 年 9 月，台北：獨家報導，第 1134 期，頁 18。八、〈兩岸簽和平協議邁向兩岸統合 一中三憲 兩岸三席〉，2013 年輔助侵權月，台北：獨家報導，第 1136 期，頁 24。九、〈國民黨建黨及甲午戰後 120 年台灣何去何從〉，2014 年 1-2 月，台北：獨家報導，第 1138 期，頁 36。十、〈在 APEC 前進行馬習會〉，2014 年 3 月，台北：獨家報導，第 1140 期，頁 46-47。

Cooperation，亞太經合會）之前，不必強人所難硬要要求兩岸領導人在 APEC 場合見面，馬可以以國民黨主席身分與中國大陸習近平總書記在中國大陸及台灣以外的第三地，包含新加坡、夏威夷檀香山甚或南海的太平島<sup>12</sup>見面，洽簽兩岸和平協議。並逕行進入兩岸政治談判。其目標長期為建立海峽兩岸對世界和平的貢獻，中期為解決兩岸統獨紛爭，短期為協助台灣加入國際組織，包含 IGO 與國際 NGO。

其具體做法為：依習近平總書記在 2013 年 6 月 13 日在北京會見代表國民黨馬英九主席吳伯雄榮譽主席時所提：「大陸和台灣雖然尚未統一，但同屬一個中國，是不可分割的整體。國共兩黨理應堅持一個中國立場，共同維護『一個中國框架』；增進互信，核心就是要在鞏固和維護『一個中國框架』這一原則問題上，形成更為清晰的共同認知和一致立場」，吳伯雄代表國民黨回應習總書記「一中框架」，首度在馬英九總統授權下提出「一中架構」，亦即是「一個中國架構」；而這個「一中」或「一個中國」既指中華民國也指中華人民共和國。它是屋頂概念的中國，也就是台灣聯合報總主筆黃年所著《兩岸大架構—大屋頂下的中國》一書（天下出版，2013 年 2 月）及聯合報社論再三提出的大屋頂中國理論。而黃年前總主筆的大屋頂中國的具體做法，便是台灣大學張亞中教授（兩岸統合學會理事長）自 2003 年以來即主張的「兩岸統合」、「一中三憲」及「兩岸三席」做法。

所稱「兩岸統合」即是比照歐盟經驗的統合，統合非統一（歐盟尚非未來絕對沒有統一之可能）。

所稱「一中三憲」是指一個中國框架（架構）下，有三部憲法，第一部憲法即是 1947 年 12 月 25 日在中國大陸所頒佈在台灣施行至今的中華民國憲法（含增修條文），第二部憲法即是在 1982 年所頒佈之中華人民共和國憲法，第三部憲法即是兩岸大屋頂的憲法，亦即是一中框架（架構）的憲法，比照歐盟它不一定是成文憲法，它可以是兩岸各項協議簽定累積而成的不成文憲法，歐盟亦同。兩岸

---

<sup>12</sup> 2014 年 3 月 12 日聯合報 A14 版公孫策的去梯言，以「馬習會何不在太平島？」為題。

兩會於 2010 年 6 月 29 日所簽的 ECFA 及／或以前以後兩會或兩岸所簽之協議均可累積視同兩岸第三憲的一部分。

所稱「兩岸三席」，其有別於「兩岸兩席」中國大陸長期不願接受。即指聯合國席位有中華人民共和國第一席（安理會常任理事國），中華民國第二席，大屋頂中國（一中框架、一中架構的一中）第三席。

台灣《聯合報》在 2013 年 3 月 31 日 A13 版報導：「陸學者建議兩岸蘇聯模式入聯」。該報導指出，被視為大陸對台鷹派的北京清華大學國際關係研究院長閻學通於 2013 年 3 月 30 日在台北指出，兩岸加入聯合國可仿效『蘇聯模式』，聯合國成立當年蘇聯有三個政體加入聯合國」。他進一步指出：「蘇聯當年在聯合國有三個席位，在聯合國的名字叫做『蘇維埃聯邦共和國』，除了蘇聯之外，還有白俄羅斯、烏克蘭這兩個加盟共和國進入聯合國席位，形成『一國三席』」。這也是回應了張亞中教授「兩岸三席」的可能性。

2013 年 4 月 4 日《聯合報》A2 版以「兩岸能否仿效蘇聯一國三席」為題做為社論的題目，文章裡寫到：「在大陸，『一國兩席』等提法，過去皆曾出現過，但後來都以封口或否定收場。閻學通是大陸重量級學者，在北京習李體制接任之際，這次談話又進入了過去的『禁區』，或許可視為對岸漸將升高兩岸政治談判的投石問路」。社論寫到：「我們認為，仿效蘇聯『一國三席』的說法，打破了一些條條框框，確實呈現了比較開闊的思考方向」...

*「一、在聯合國籌立之初，蘇聯為增加入會後的投票實力，主張其十六個『加盟共和國』在聯合國皆有投票權，後來美英等國只接受增加烏克蘭及白俄羅斯兩席，是為『一國三席』的由來。在『一國三席』成立以前，烏克蘭及白俄羅斯已是『蘇維埃聯邦共和國』（蘇聯）的『加盟國』。二、蘇聯憲法規定，每一『加盟共和國』都有權與外國直接發展關係，簽定協議及互派外交及領事代表，並有建立武裝部隊的權力」，「閻學通的提議仍應視為具有開創性、建設性，值得歡迎與珍惜」，「在大屋頂中國下，中華民國是民主中國，中華人民共和國是社會主義中國；二者皆是一部分的中國，同屬*

『一個（大屋頂）中國』，亦即『兩岸主權相互含蘊並共同合成的一個中國』，「北京說過多次，『從未主張一個中國就是中華人民共和國』；那麼『一個中國』究竟是什麼呢？而如果『從未主張一個中國就是中華人民共和國』，即何不考慮『大屋頂中國』？因為『大屋頂中國即是一個中國』，並非閻學通所指的『兩個中國』。因此，雖可參照『蘇聯模式』，但仍須開創『中國模式』。

2013年6月13日北京吳習會所提出的「一中框架」、「一中架構」應是對這些海峽兩岸民間先行的學者所拋出議題的具體回應。至於上面所稱雖可參照『蘇聯模式』，但仍須開創『中國模式』。什麼是「中國模式」？

2013年6月20至21日由「中國社會科學院」台研所、大陸國台辦與兩岸統合學會（張亞中任理事長）主辦的「北京會談」有台灣方面37位學者專家出席，包括藍綠陣營人士；而大陸方面則有四十多位學者專家與會。前民進黨主席許信良公開表示他前往北京參加「北京會談」研討會，將呼籲兩岸參考歐盟模式的「歐洲議會」，成立「中國議會」，以討論兩岸事務。他又提出，正視「一中框架」已不可避免，不管國民黨或民進黨都無法迴避，最好能共同合作、取得共識，主動出擊，提出對台灣最有利的「一中框架」，也就是「中國議會」。

許信良在2013年6月14日在台灣綠營呼應北京吳習會提出的「一中框架」、「一中架構」即「獨排眾議」，拋出「大膽一中」概念，直言若「一中框架」不可避免，台灣就該從中找出自身利基，他甚至建議兩岸可參考歐盟模式成立「中國議會」，藉民主機制發揮台灣優勢。他又說：仿效歐盟模式的「一中框架」，是對台灣維持現狀最有利的辦法，因為二十年前歐盟成立時，無論政府架構、議會制度，都與其他主權國家沒有兩樣。這個新國家（指歐盟），不會妨礙德國、法國的主權。他又建議：「兩岸應該效法歐洲議會形式，成立『中國議會』，透過兩岸各自選出議會代表，將民主精神引入中國社會，若台灣代表是民選的，中國大陸的

代表能是官派的嗎？」<sup>13</sup>。

但以上《聯合報》前總主筆黃年所提《兩岸大架構—大屋頂下的中國》<sup>14</sup>及台灣大學政治系張亞中教授自 2003 年以來所提的「一中三憲，兩岸統合，兩岸三席」主張，還是一直僅止於討論，仍叫好不叫座的情況。<sup>15</sup>如果再這樣無限期拖延下去的話，對台灣不利，處處受中國大陸圍堵國際組織的參加，當然對中國大陸也不見得會好，會導致台灣獨派抬頭，抗爭愈激烈，另外，對全世界和平都有不小的潛伏危機存在。

如何能使《聯合報》前總主筆黃年、張亞中教授、民進黨前主席許信良所提的主張早日付諸實現，於茲特再提出本論文作者自 1993 年以來不斷主張的「打造世界地球國首都—台北，台灣—掌握風中之葉的命運」，或可扮演臨門一脚的功能。

那什麼是「台灣—掌握風中之葉的命運」？什麼是「打造世界地球國首都—台北」？首先談什麼是「台灣—掌握風中之葉的命運」？

據《經典雜誌》於 2002 年 8 月 1 日所刊載的：「全球化已是一股浪潮，一個趨勢，吾人不能不去面對它。台灣是一個蕞爾小國，其有四百年來不由自主如風中之葉的命運，歷經漢人、日本人、荷蘭人、西班牙人、德國人、法國人、英國人、美國人都曾經於不同時期活躍在台灣這個舞台上」。<sup>16</sup>

把台灣地圖攤在世界地圖上看，就仿如在汪洋大海中一片樹葉，隨風飄流，像極了風中之葉的不由自主，而它四百年來的真實命運也像極了它在汪洋大海上不由自主風中之葉的命運，它四百年來歷經漢人、日本人、荷蘭人、西班牙人、德國人、法國人、英國人、美國人都曾經於不同時期活躍在台灣這個舞台上。

台灣它在中國地理上是第一大島（海南第二，崇明第三），台灣新竹距離大陸

---

<sup>13</sup> 「北京會談：許信良將促設中國議會」，《中國時報》，2013 年 6 月 15 日，A4 版。

<sup>14</sup> 台北：天下出版，2013 年 2 月。

<sup>15</sup> 2012 年 12 月台北會談大陸國台辦副主任孫亞夫基本上發言表達支持，海協會張銘清副會長亦曾表達支持張亞中教授的主張。

<sup>16</sup> 《經典雜誌》，2002 年 8 月 1 日，第 49 期，頁：楔子。

最近點福建平潭只有 120 公里，有點遠又不太遠，近又不太近。如以空運陸路距離 120 公里比台北至高雄 400 公里還近，但它是以前海峽與大陸隔海相望，似近又不太近，台灣海峽中間又有個黑水溝，清朝時期大舉移民來台就有「六死、三留、一回頭」可歌可泣的故事。與大陸相隔，又為什麼重要？致世界各強國大家都想占有台灣？理由無他，因中國大陸自古以來就是一個大國，不只物產豐富可以外銷全世界，早年絲、茶、瓷器即是，同時也是一個很大的消費市場，世界各國都想把產品行銷到中國，除了鐵路運輸外，貨物流通最經濟的便是海運，早年不管美洲或歐洲行船遠赴亞洲中國，如能以台灣做為整補基地，是做為與大陸接觸的最佳據點，也難怪歷史上自從葡萄牙人發現台灣，驚呼台灣為福爾摩沙—美麗之島後，不論日本人、荷蘭人、西班牙人、德國人、法國人、英國人、美國人都曾在不同時期活躍在台灣這個舞台上，或多或少也想占有它。所以台灣的地位重要。

中國大陸自從 1978 年改革開放以後，經濟成長快速，成為僅次於美國的世界第二大經濟體，全世界都想與中國大陸有貿易往來，但中國大陸政治不够民主，太過人治，而中文又是全球語文中獨特的一種，台灣早已實施政治民主化與西方接軌，思考模式一致，且同以中文（華文）為國語，是世界各國前進中國大陸的最佳跳板。就似愛爾蘭成為美國前進歐洲之跳板一般。台灣就是要掌握它這個奇特的風中之葉不由自主的命運。

台灣原本就有原住民，但自從葡萄牙人發現台灣後，開始有大陸移民來台，愈來愈多的客家人、福佬人把原住民趕往山中，四百年來的移民，包含明清至 1949 年政府自大陸撤退來台及晚近陸配移民的出現，不分來台先後，只要愛台灣就是台灣人。最早荷蘭占領台灣南部（1624 年—1662 年），西班牙曾占領北部（1626 年—1642 年），後鄭成功自大陸撤退來台（1661 年），趕走荷蘭人（1662 年），台灣奉祀鄭成功都還沒大陸對鄭成功的紀念之大張其鼓，主要紀念鄭成功趕走荷蘭

人，收復台灣，台灣實不知所措。清廷重用施琅，於 1683 年打敗鄭成功之後的鄭經、鄭克塽，台灣歸為清廷版圖，設官分職治理台灣。清朝時及現今中國大陸亦紀念施琅收復台灣統一至中國之內，曾拍歷史電視連續劇以為紀念，台灣也不不知所措。倒是施鄭不婚的習俗至今還在台灣流傳著，大家信嗎？

當台灣於 1683 年重回清廷懷抱，清廷治台 212 年間（1683 年至 1895 年）曾發生三次重大民變，最主要原因都是清廷派來台灣官吏素質粗劣、官民間語言的隔閡、以及清廷對台灣住民的高壓政策所致。<sup>17</sup>歷史上鄭成功為了反清復明，在台灣創立洪門天地會，而這三次民變均與天地會有關。它們是 1721 年朱一貴事件、1787 年林爽文事件、1862 年戴潮春事件，<sup>18</sup>三次都被清廷派兵平定，尤以林爽文事件全台除南部台灣府、諸羅，中部海港鹿港外均陷落。<sup>19</sup>因桃竹苗客家鄉親以鄉勇形式組織義民團練，配合清軍圍攻、抵抗林爽文軍隊，保衛自己財產。清廷費時一年四個月平定，之後清乾隆皇帝為了「嘉」獎諸羅縣義民「義」舉，而將諸羅改名為「嘉義」。<sup>20</sup>

1894 年清廷甲午海戰敗於日本，1895 年簽訂馬關條約被迫割讓台灣予日本，丘逢甲呈文，反對割臺。條約生效後，丘逢甲倡立民主國，率紳民奉旗、璽及總統印，獻於巡撫唐景崧，並聲援義軍反抗。5 月 23 日，唐景崧發表《臺灣民主國獨立宣言》。5 月 25 日，臺灣民主國成立，年號「永清」，唐景崧出任總統，劉永福為大將軍，丘逢甲為義勇軍統領，唐景崧駐守臺北，丘逢甲奉命駐兵南崁策應。5 月 29 日，日軍登臺，進佔基隆，守軍不敵。6 月 4 日，總統唐景崧棄職，乘德

---

<sup>17</sup> <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%87%BA%E7%81%A3%E6%B8%85%E6%B2%BB%E6%99%82%E6%9C%9F>（最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日）。

<sup>18</sup> 黃昭堂主張：在十七、八世紀時，台灣住民之間已經有了做為「台灣人」的共同意識。《台灣淪陷論文集》，1996，台北：財團法人現代學術研究基金會，頁 86。

<sup>19</sup> 當年林爽文如果判亂成功，說不定當時台灣就獨立了。參維基百科：現代在鹿港建有福靈宮，專為洪門天地會林爽文反清起義事件所設立。另外在台中沙鹿福興宮，也是崇拜在林爽文事件中，以標榜「反清獨台」天地會九龍山的王勳，並尊為主神來祭祀。  
<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%87%BA%E7%81%A3%E6%B8%85%E6%B2%BB%E6%99%82%E6%9C%9F#.E9.96.8B.E5.8F.B0.E6.99.82.E6.9C.9F>（最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日）。

<sup>20</sup> <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%87%BA%E7%81%A3%E6%B8%85%E6%B2%BB%E6%99%82%E6%9C%9F#.E9.96.8B.E5.8F.B0.E6.99.82.E6.9C.9F>（最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日）。

商輪船逃往廈門。丘逢甲見局勢不可為，便返回臺中，攜家眷內渡廣東嘉應州。離臺前有詩：「宰相有權能割地，孤臣無力可回天；扁舟去作鳴夷子，回首河山意黯然。」，傳頌一時。<sup>21</sup>

台灣拍攝的電影「一八九五」，描寫台灣割讓予日本時，清廷下令派駐台灣駐軍一律不准抵抗日軍上陸，等待接返大陸，當時這些大陸派遣來台駐軍因家眷均在大陸，又上級有令，便沒有人想為台灣奮戰到底，當時日本當局亦通令台灣民眾要留要回大陸均可自由選擇，臨時派遣來台者當然選擇返回大陸。電影就是當時原住民結合客家人從桃園、新竹、苗栗、台中抗日打到彰化八卦山才被日軍殲滅的可歌可泣故事。另外電影「賽德克 巴萊」亦在介紹霧社原住民武裝抗日的悲慘故事。

林少貓（1866年－1902年），生於臺灣鳳山縣（今高雄市鳥松區），乃是台灣早期的抗日領袖，1895年清政府依照馬關條約，將臺灣本島、澎湖群島割讓給日本。同年，林少貓接獲此消息後，即散家資，以銀元召募閩南人、客家人一萬餘人，與數千名卑南族勇士合成抗日部隊，並獲得劉永福之傭兵援助，共計三萬餘人。與簡大獅、柯鐵虎被並稱為「獅虎貓抗日三猛」。在台灣日治時期初期，受台灣總督府招降，1902年遭日軍處決。對林少貓的評價不一，日本台灣總督府認為他劫掠平民。中華民國政府則認為他是抗日義士。<sup>22</sup>

以上所述就是台灣武裝抗日重要片斷，當時要是抗日成功，台灣或為也已經獨立，世事真難料。

1895至1945年日本殖民統治台灣50年，把台灣人民看成次等公民，沒給台灣人與日本人一樣地方自治權限。台灣新竹人吳濁流在日據時代末期以日文寫了一本以胡太明為故事主角的小說，書名為「亞細亞的孤兒」，後翻成中文出版。本

---

<sup>21</sup> <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%98%E9%80%A2%E7%94%B2>(2014年7月15日最後瀏覽)。

<sup>22</sup> 參閱林明正，2014.5.30，〈台灣抗日第一猛林少貓〉，中國時報，A26版。

論文作者於 2013 年 6 月 29 日在臉書上 PO 了一段介紹這本小說的故事內容，特摘錄於下：

最近在歐習會及吳習會後，兩岸產生了「一中框架」、「一中架構」新議題，我於 2013 年 6 月 19 日向獨家報導雜誌投了一篇名為「一中框架、一中架構之探討」的文章，提到「一中三憲、兩岸統合、兩岸三席」、「大屋頂中國」、「比照歐洲議會的中國議會」及「打造台北為世界地球國首都、掌握台灣風中之葉的命運」，有些好友我請他們指教我的文章，他們特別希望邀我專程為他們講述文章之內涵，我今早利用一個偶然機會回應他們我為何寫這篇文章，但仍來不及講文章之內涵。

我大概如以下這樣說：

李登輝在 1994 年曾說過生為台灣人的悲哀。2010 年我曾提出生為台灣人的悲哀還是光榮？

台灣新竹人吳濁流在 1945 年寫了一本名為「亞細亞的孤兒」一本小說（後來羅大佑唱紅了一首「亞細亞的孤兒」這首歌）。馬英九在 2008 年當選總統後在總統府一樓展廳展出林滿紅寫的一句話「台灣是亞細亞的孤兒還是寵兒？」

我接著簡述吳濁流這本「亞細亞的孤兒」小說的摘要如下：

小說主角為胡太明，新竹客家人，日據時代在台出生成長，感於在日本統治的台灣有生為台灣人是次等國民的悲哀，乃決心去日本本土深造，期逃避次等國民之悲哀，那知到了日本，先到的台灣人都警告他不能自稱是台灣人，否則很難做人做事，可佯稱是福岡人，因福岡口音與東京有別。主角胡太明不解為什麼明明是台灣人也是日本人，為什麼不能表達自己是台灣人而鬱卒，後來不小心透露自己是台灣人，那個來日的台灣人前輩就不理胡太明，怕被他拖累。這時在日本有一股來日留學的中國人，秘密集會想推動台灣回歸中國，一些不滿遭日本次等國民待遇的台灣人覺得擺脫日本殖民統治也是台灣人的目標，乃秘密加入，但也不敢表明自己是台灣人，胡太明進了這個組織，不同於其他台灣人，大方表達自己是台灣人，終被這群中國人排斥逐出這個組織，因他們認為台灣人是日本人，可能

是日本派來的間諜。

胡太明終於決定日本不能待，轉往投入中國去。初到中國，只會說閩南話及日本話的胡太明根本無法融入中國社會，比他早去中國的台灣前輩乃要胡太明閉門在家苦學中文，直到可以才出去求職，果然以他的條件居然被錄取進入學校當老師用中文教數學及日文，還娶妻生女，生活平順。未料日本開啟侵華戰爭，尚未被日本占領的地區開始排日，連胡太明這位來自台灣的日本人，雖沒有刻意突顯自己是台灣人，卻被中國政府逮捕入獄，離別妻女，理由是可能為潛伏中國的日本派來間諜，幸經胡太明的老師相救，終無法再見妻女，就直接逃回台灣。

時值二次大戰末期，日本戰事節節敗退，台灣人被徵兵徵糧，民眾苦不堪言，主角胡太明在摯愛的母親被日本人氣得病死後，胡太明失蹤了，市街流傳胡太明變「起肖」（台語的發瘋）。

故事結束。

我又說我碰到一些主統的極藍人士，我問他們有沒有「在台灣被稱為外省人，在大陸又被稱為台胞」的尷尬，他們同意有這種角色混淆的悲哀。

我又引去（2012）年11月李登輝在議會的一場演講提到，1998年底馬英九競選台北市長時，身為總統及國民黨主席的李登輝在總統府前的造勢晚會舉起馬英九的手問他是那裡人，馬英九答「新台灣人」，李登輝在去年演講時說馬英九答錯了，台灣人不應分新舊，台灣人有原住民、平埔族、客家人、福佬人、也有1949年後來台的同胞，甚至於最近的陸配都是台灣人，不應分新舊。如果一定要有新舊之分，那就應統稱為「新時代的台灣人」，因台灣從1996年開始，人民可以自己用選票選出自己國家的領導人，可稱為「新時代的台灣人」，不應該稱為「新台灣人」。

我最後說要解讀那篇文章，時間要長些，今天就沒有解讀。

類似這種聚會小則10人、20人，多則百人，本論文作者由台灣北至南講過多場，尤其在綠大於藍的台灣中南部或台北市的綠營票倉，更能引導大家一起來思

考台灣未來的出路。而以上所述聯合報前總主筆黃年的「在兩岸大架構建設大屋頂下的中國」，張亞中教授的「兩岸統合、一中三憲、兩岸三席」，民進黨前主席許信良所提「大膽一中」與「中國議會」主張，為求能早日附諸實現，特再提出本論文作者自 1993 年以來二十年來不斷主張的「打造世界地球國首都—台北，台灣—掌握風中之葉的命運」，就是本論文要強調的台灣未來參與國際組織的「第三條路」。

# 第三章 台灣參與國際 NGO 的現況 與機會

## 第一節 台灣參與國際 NGO 的情形

### 一、青商會、獅子會、扶輪社、同濟會等國際服務性社團的台灣參與

#### (一) 青商會 (JCI)：

國際青年商會 (Junior Chamber International, JCI) 是當今國際上唯一一個不屬於任何宗教派別或政黨的「青年服務」組織。其前身是「青年勵進會」(YMPCA)，成立於 1915 年 10 月 13 日，在 1916 年改名為「青年公民協會」(Junior Citizens, 俗稱 JCs、Jaycees)，其後改為「青年商會」(Junior Chamber of Commerce)。1944 年，第一次會議在墨西哥城舉行，標誌著 JCI 的正式成立。以服務人群、訓練自己為宗旨。<sup>23</sup>

1951 年 2 月，世界青商主管亞洲區副主席維蘭紐瓦 (Mr. Rober to T. Villarnuew) 來華訪問，他希望把青商運動推介給我國青年朋友，鼓勵大家籌備成立中國分會，敦促派員出席在香港、日本舉行的第一屆與第二屆青商亞洲區年會。經我內政部同意，國際青年商會中華民國總會在 1953 年 3 月 1 日舉行成立大會，後為配合世界總會名稱，在 1961 年改名為「中華民國青年商會」，1962 年 2 月又呈准更名為「國際青年商會中華民國總會」。

國際青年商會中華民國總會目前在台灣各縣市及重要鄉鎮均有分會組織，根據統計，到 2014 年共計有 156 個分會，六千多位現職會員。於每年召開全國會員

---

<sup>23</sup> <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E9%9D%92%E5%B9%B4%E5%95%86%E6%9C%83> (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

代表大會時選舉總會會長、理監事，代表全國會員行使會務活動及所有對外事宜，並設有秘書處並聘受薪人員處理例行會務。「服務人群、訓練自己」是青商人最高的理想，為鼓勵青年服務社會、創造事業、發揚傑出成就，自 1963 年開始並舉辦「十大傑出青年」選拔，至今已 52 屆，成效卓越。

至 2014 年全世界共計有 100 個會員國分佈在四大區域，不過由於受到中國大陸的打壓，中華民國在參與國際青年商會 (JCI) 期間不曾當選過世界青商總會長，只有林桂朱及鄭瑋煌當過世界青商會常務副會長，蔡啓志擔任過世界青商財務長，此外還有多位台灣人曾任世界青商副會長，<sup>24</sup>反觀鄰近日本、韓國、香港、菲律賓，至少有一人以上當選過世界青商總會長。

## (二) 獅子會 (LIONS)

1991-1992 年，我當時擔任國際獅子會 300A2 區 (台北市) 總監 (Governor)，正熱烈慶祝國際獅子會成立 75 週年紀念，它是世界上最大的服務性國際 NGO 社團；與同年國際冷戰結束，蘇聯解體；形成強烈對比。

獅子會的歷史可追溯至 1917 年<sup>25</sup>，當時美國芝加哥的一位企業領導人有感於應該關注商業議題以外的事物，並為達成美好的社區與世界而盡心盡力，其他想法相近的人群與他共同聯繫全美性質相近的團體，於 1917 年 6 月 7 日在芝加哥召開組織會議，會中沿用其中一個與會團體的名稱，即「獅子會」(Association of Lions Clubs)，作為新成立團體名稱，同年 10 月於德州達拉斯召開全國性會議。三年內，獅子會就成為國際組織，目前是全球最大的服務團隊組織，也是最有效的組織之一，全球共有四萬六千個分會和 135 萬名會員，會員從事任何所需的工作以協助當地社區。不論在何處工作，都會結交朋友。

---

<sup>24</sup> 中華民國青商前總會長陳嘉陵 2014 年 6 月 14 日口述。

<sup>25</sup> <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%9B%BD%E9%99%85%E7%8B%AE%E5%AD%90%E4%BC%9A> (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

國際獅子會台灣總會（原名：中華民國總會）於 1926 年 11 月於天津市創立，是全世界第三個成立獅子會的國家（300 區編號代表亞洲第一個）。嗣後因連年戰亂，因此天津、青島兩地獅子會亦相繼停止活動，國際總會於 1949 年 3 月 27 日正式凍結天津及青島兩地獅子會會籍。

1953 年在菲律賓僑領蔡顯祖獅友（馬尼拉獅子會）的幫助下，6 月 24 日在台北市成立第一個獅子會（即現今台北市中央獅子會），1958 年台北市南區獅子會成立，為達成國際總會憲章所訂，凡地區內設有 6 個獅子會始可成一臨時區 Provisional District，在熱心人士奔走下，1959 年 6 月前，又先後成立台南市、基隆市、台中市、台北市西區等獅子會，因而於 1959 年 7 月，經國際總會正式授與我 300 臨時區番號，1978 年在台北市召開 300 複合區第一次年會，從此 300 區中華民國的獅子會，邁進新的里程，2004 年獅子會的「中華民國總會」更名為「台灣總會」。

「台灣總會」在近些年來已成為會員成長及獅子基金的捐獻大國，卻未出任過國際獅子會總會長，也是受中國大陸打壓之故，國際獅子總會回饋予台灣的便是將中文列為國際獅子會官方語文，中國大陸最近有限度慢慢逐步開放成立獅子會分會，便搭上了我會為中文所鋪的國際語言之路，這是我會值得驕傲之事。

### （三）扶輪社（ROTARY）

國際扶輪（Rotary International），也被稱為國際扶輪社，是由分布在 168 個國家和地區，共約三萬三千個扶輪社組成的國際組織。<sup>26</sup>2010 年 4 月 30 日時，在全球 168 國家或地區中共有 33,855 個扶輪社，1,224,384 位社員。扶輪社主要提供各種社會服務，各地扶輪社的成立皆須向國際扶輪申請且獲得同意，並遵循共同的準則運作；原則上各扶輪社都是獨立運作的社團，但會間接受國際扶輪的指

---

<sup>26</sup> <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E6%89%B6%E8%BC%AA#.E6.AD.B7.E5.8F.B2>（最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日）。

導。

國際扶輪的特色之一，是每一個扶輪社的成員需來自各種不同的職業，並鼓勵社員在各自的職業中提高職業道德，進而提供各項社會服務；另一個特色是各扶輪社固定每周利用一次的早餐、午餐或是晚餐時間舉行例行聚會，聚餐時間既是社交活動又是一起討論服務目標的機會，聚會中通常都會邀請各種來賓做關於各種課題的演講。

全球第一個扶輪社是由保羅·哈里斯結合一群來自不同行業的朋友，於 1905 年 2 月 23 日創立於美國芝加哥；首次聚會中，由保羅·哈里斯和三位朋友出席。最初此扶輪社的定期聚會是每週輪流在各社員的工作場所舉辦，因此以「輪流」（Rotary）作為社名。1910 年正式成立扶輪社全國協會（The National Association of Rotary Clubs），之後扶輪社逐漸推廣到美國及加拿大各地；1921 年全球六大洲都成立了扶輪社，於是隔年的 1922 年便通過改以國際扶輪（Rotary International）作為正式名稱。1925 年，在全球共成立超過 200 個社以及超過 20,000 名社員。當時包括作家托馬斯·曼、人道主義者艾伯特·史懷哲和作曲家讓·西貝流士都是扶輪社的社員。

為了執行各項服務計劃，國際扶輪分成扶輪社、地區和國際等不同的層次。各地的扶輪社皆由當地的社員組成，而國際扶輪則是由所有扶輪社組成，總部設在美國芝加哥郊區的埃文斯頓，負責各項行政管理作業。而全球各地多達三萬兩千多個的扶輪社則被劃分為 529 個地區和 34 個地帶。每個扶輪社在國際扶輪規章制度下享有自主運作的權利，社長及幹部皆由社員從彼此之間選出，任期固定為一年。

中國大陸的第一個扶輪社—上海扶輪社，於 1919 年 10 月成立於上海，也是亞洲第二個扶輪社，至二次大戰前，中國大陸已有 25 個扶輪社，二次大戰期間造

成部份扶輪社停止運作，戰後中國各地開始重新成立扶輪社，也有部份扶輪社開始恢復運作。但是在中華人民共和國實際控制中國大陸地區後，各地的扶輪活動逐漸停止，在 1952 年 1 月之後，中國大陸境內已無任何之扶輪社；僅剩下香港的香港扶輪社、九龍扶輪社，澳門的澳門扶輪社，以及台灣的台北扶輪社。2003 年，在中華人民共和國政府的同意下，扶輪社重新在中國大陸出現，北京和上海先後成立了兩個臨時扶輪社，並於 2006 年成為國際扶輪的正式成員。

台灣最早的扶輪是在日據時期，由東京扶輪社所輔導成立的台北扶輪社。戰後台灣第一個扶輪社也名為台北扶輪社，由昆明扶輪社之成員協助成立，但英文社名為「Rotary Club of Taipei」，與臺灣日治時期台北扶輪社不同；新的台北社於 1948 年 2 月 5 日成立於台北招待所，同年 10 月 9 日舉行授證典禮，創社時社員有 33 名，主要成員為從大陸撤來台灣之扶輪社員以及外國駐華官員，第一任社長為嚴家淦。

1960 年 7 月台港澳地區才正式設置國際扶輪 345 地區。1998 年 7 月 1 日，台灣的四個地區獲國際扶輪理事會批准重劃為七個地區，香港、澳門與蒙古國則合設一個地區。首位來自台灣的社友黃其光即將於 2014 年 7 月 1 日赴美國芝加哥扶輪總部就任為期一年的國際總社長，這是國人的光榮，也是國際上四大服務性社團，首次突破中國大陸的打壓與禁忌，由台灣人出任總會長，期待未來有更好的突破與發展。<sup>27</sup>

#### （四）同濟會（KIWANIS）

國際同濟會（Kiwans International）是一個以「關懷兒童，無遠弗屆」為任務目標的服務性組織，1915 年 1 月 21 日創建於美國底特律。現在，國際同濟會的總部在印第安納波里斯。

---

<sup>27</sup> 「台灣第一人，黃其光掌國際扶輪總社」，2014 年 7 月 2 日，《Taiwan News 電子報》，[http://www.etaiwannews.com/etn/news\\_content.php?id=2519305](http://www.etaiwannews.com/etn/news_content.php?id=2519305)（最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日）。

「Kiwanis」源於底特律地區的一種印地安語中的「Nunc Kee-wanis」，意思是「我們交易」(We Trade) 或「祝你愉快」(We Have a Good Time)。經大會討論，國際同濟會在 1919 年開始選擇以服務為重心。1987 年以前，這個組織只有男性參加，然而在該年開始加入女性成員後，女性成員的比例日漸提高。身為全球第三大的服務性組織，同濟會不是一般社交性的俱樂部，也非秘密或政治性的組織，亦不拘束個人的生活方式，而是一個以集思廣益服務社會大眾為主旨的國際性公益服務團體。

中華民國同濟會於 1973 年成立中華民國總會，1976 年創立台北分會，中華民國總會並經由國際同濟會升格為區總會，其代表地位得以確定，祇要有同濟會的國家地區都承認中華民國同濟會，在國際性會議上都懸掛中華民國國旗，這是身為同濟會會友所感到欣慰與光榮的。

## 二、國際奧林匹克委員會及各單項運動世界總會的台灣參與

國際奧林匹克委員會（法語：Comité international olympique，CIO；英語：International Olympic Committee，IOC；簡稱國際奧委會）是一個非政府、非盈利的國際體育組織，總部位於瑞士的洛桑。由法國人皮埃爾·德·顧拜旦（Pierre de Coubertin）於 1894 年 6 月 23 日建立，目前有 100 個委員和 32 個榮譽會員。

國際單項體育聯合總會（GAISF）是國際單項體育總會的聯合組織。1967 年 4 月 21 至 23 日，26 個國際單項體育總會聚會瑞士洛桑，決定並成立了該組織。它分為正式會員、聯繫會員和臨時會員 3 類。目前正式會員有 73 個。中華民國體育運動總會下轄 72 個會，幾乎都有加入上述世界總會為會員，但出賽模式均比照奧會模式。<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> 包括中華民國卡巴迪運動、西洋棋、冰球、滑水、鐵人三項運動、射箭、田徑、羽球、棒球、籃球、健美、保齡球、拳擊、自由車、馬術、擊劍、足球協、高爾夫、體操、手球、曲棍球、

### 三、國際紅十字會的台灣參與

世界紅十字（International Committee of the Red Cross, ICRC）會創立於 1864 年，是一個遍布全球的慈善救援組織，目的是為推動「紅十字運動」（或稱「紅十字與紅新月運動」），也是類似組織中組織最龐大與最有影響力的。<sup>29</sup>除了許多國家立法保障其特殊地位外，戰時紅十字也常與政府、軍隊緊密合作，成為了一個人盡皆知的慈善組織。紅十字會由瑞士銀行家亨利·杜南（Henry Dunant）成立，他的生日 5 月 8 日因而訂為「世界紅十字日」，而紅十字的圖騰標誌，便是由他的祖國瑞士的國旗顏色翻轉而成。

紅十字會的「紅十字」是一個專有標誌，依照日內瓦公約的規定，紅十字具有國際法上的效力，非戰時僅有各國紅十字會或國際委員會、國際聯合會可以使用，戰時則作為戰地醫療人員的保護標誌，任何武裝部隊均不得攻擊標誌紅十字的車輛、人員、設施，否則即為戰犯。

此外，在臺灣、大陸及香港，紅十字標誌也分別受到《中華民國紅十字會法》、《中華人民共和國紅十字會法》及《香港紅十字會條例》的明文保護。中華民國在大陸創設紅十字會後遷來台灣，仍由政府主導運作，至 1992 年 3 月 5 日召開 81 年會員代表大會，通過「中華民國紅十字會總會章程」，選舉理監事及正、副會長，往後會務皆依章程運作。陳長文曾擔任過會長，郝龍斌曾擔任過秘書長。

### 四、國際童子軍總會

---

柔道、空手道、劍道、合球、武術、橇雪車運動、飛行運動、現代五項暨冬季兩項運動、健力、滑輪溜冰協、划船、欖球、射擊、滑冰、滑雪、壘球、軟式、游泳、桌球、跆拳道、巧固球、網球、排球、舉重、角力、帆船、合氣道、山岳、民俗體育運動、太極拳總會、殘障體育運動總會、運動傷害防護、摔角、槌球協會，十字弓、輕艇、體育運動舞蹈總會、撞球運動、拔河、木球、慢速壘球、漆彈等協會。台灣省體育會、台中市體育總會、新北市體育總會、台南市體育總會、台北市體育總會、桃園縣體育會、金門體育會、中華民國大專運校體育總會、中華民國高級中等學校體育總會等總共 72 個協會。

<sup>29</sup> <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%BA%A2%E5%8D%81%E5%AD%97%E5%9B%BD%E9%99%85%E5%A7%94%E5%91%98%E4%BC%9A>（最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日）。

世界童軍運動組織（World Organization of the Scout Movement, WOSM、世界童軍組織）是一個國際性非政府組織，負責管理各國童軍運動組織，成員有 2,800 萬人。世界童軍組織創立於 1920 年，總部位於瑞士日內瓦。<sup>30</sup>

世界童軍組織大約四年舉辦一次世界童軍大露營，亦會邀請世界女童軍協會的成員。世界童軍基金會擁有一筆長年基金，由另一群人管理，<sup>31</sup>是世界各地的人捐出來予世界各地發展童軍所用的。世界童軍組織是非政府組織，於聯合國代表童軍運動。它和世界女童軍協會都在聯合國經濟及社會理事會裡面有顧問地位。

世界童軍大露營（官方以法文命名為 Jamboree Scout Mondial）為國際間童軍大露營的一種，通常有數千甚至數以萬計來自世界各地十四至十七歲之青年參與。第一屆世界童軍大露營由倫敦英國童軍總會主辦，近年則由世界童軍組織（WOSM）舉辦。此後除戰時外，基本上世界童軍大露營每四年舉行一次。

童軍活動是由義務服務員負責籌畫，由各地組織童軍團體，進而在各國組成童軍總會，再由各國童軍總會形成世界童軍組織。目前，全世界有 160 個國家或地區有正式的童軍組織。

童軍運動於 1911 年傳入中國，雖然自 1990 年代在台灣法人化後，不再如過去般享有高度的行政支援，不過從國際參與的面向觀照台灣童軍運動，其對於我國退出聯合國之後於國際場域的活動，意義甚大。1971 年我國退出聯合國，在安理會席次由中華人民共和國的政府接任，其後我各友邦接連與我國斷交；在種種不利於我國外交活動的國際情勢下，童軍活動仍然積極並大量地提供了非正式外

---

<sup>30</sup> 世界童軍組織其下六個地區都有支部：歐洲區在瑞士日內瓦、比利時布魯塞爾及塞爾維亞貝爾格萊德；阿拉伯區在埃及開羅；非洲區在肯亞奈羅比、南非開普敦及塞內加爾達卡；亞太區在菲律賓馬卡地市、澳洲及日本東京；美洲區在巴拿馬知識城；歐亞區在烏克蘭古舒夫及俄羅斯莫斯科。

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%96%E7%95%8C%E7%AB%A5%E8%BB%8D%E9%81%8B%E5%8B%95%E7%B5%84%E7%B9%94>（最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日）。

<sup>31</sup> 按一般社團法人另籌組基金會財團法人之作法，都由社團法人卸任會長為基金會之董監事，以收監督與協助之效。

交途徑（朱俊彥，2010.6：63、67、73），使我國在國際場不至於缺席。

## 五、國際佛光會、全球慈濟人的台灣創辦及參與

### （一）國際佛光會

國際佛光會是一個純粹由台灣人所創辦的國際 NGO，很可惜它的總部不在台灣，與前述青商會、獅子會、扶輪社、同濟會等四大國際服務性社團總部一樣，其總部也設在美國。

國際佛光會（Buddha's Light International Association, BLIA），是佛光山開山宗長星雲大師於 1992 年創辦的佛教組織，總部設於美國加州哈仙達崗的佛光山西來寺（Hsi Lai Temple）。其前身為「中華佛光協會」，於 1991 年 2 月 3 日成立，之後陸續在世界各地建立分會，在 1992 年 5 月 16 日，也就是國際佛光日時，國際佛光會世界總會於美國洛杉磯正式成立。目前全球會員人數為六百萬人，全球協會、分會等遍佈五大洲，是一個由出家僧眾及在家居士所組成的佛教組織，主旨在於把佛法生活化以及提倡人間佛教。國際佛光會並非屬於某一宗派、某一寺院或某一個人所有，而是屬於全世界有心的佛教人士，只要認同佛光會的宗旨和精神者皆能加入，如今在五大洲百餘個國家地區均成立了國際佛光會的協會及分會組織，以「只要能看見太陽的地方，就能看見佛光的身影」、「有太陽的地方就有佛光會，有海水的地方就有佛光人」為宗旨。ECOSOC 於 2003 年 7 月在瑞士日內瓦召開的年度理事會議當中，正式授證國際佛光會為其非政府組織諮詢顧問（NGO in Special Consultative Status）。在全世界二千餘擁有參加資格的 NGO 當中，國際佛光會是極少數由華人組成的國際性 NGO 組織之一，並且是唯一的中國佛教民間團體，其參加這項攸關人類社會發展的重要會議，意義非凡。

### （二）全球慈濟人

慈濟基金會或慈濟功德會，是總部設於台灣的全球佛教慈善團體，其範圍橫跨社會服務、醫療、媒體、教育、環保等的非政府國際組織。<sup>32</sup>其前身為證嚴法師在 1966 年 4 月 14 日於花蓮縣創立之「佛教克難慈濟功德會」，1980 年 1 月 16 日核准立案，將「慈濟功德會」改稱為「慈濟基金會」。1994 年中華民國內政部核准「財團法人中華民國佛教慈濟慈善事業基金會」立案。慈濟基金會的信眾及服務已遍及全球，因而以全球慈濟人稱之，全球慈濟機構均由在台灣的總部指揮運作，不過它未如國際佛光會般將總部設在美國。將來也許能由全國性財團法人升格為全球性 NGO 的社團法人，但總部設在台灣。

慈濟基金會於 2010 年 7 月獲聯合國 ECOSOC 特別諮詢地位。目前在該理事會中，一共有 3,323 個具有諮詢身份的非政府組織，其中有 2,197 個組織具有特別諮詢地位<sup>33</sup>。雖然慈濟的起源地在台灣，但它是一個以人道關懷和人道救援為主的全球性慈善組織，在提出申請時已清楚表明不涉政治議題的立場，因此審核過程中也得到 ECOSOC 成員國之一——中華人民共和國政府的支持。從 1991 年開始，慈濟就已經在中國大陸進行人道救援的工作，到目前為止，從來沒有間斷過。

另外，慈濟自 2003 年即開始參與經社理事會民間社團網路（Civic Society Network）的公共資訊部門（Department of Public Information）會議。2008 年提出「特別諮詢地位」的申請，申請案在審核過程中，得到中國大陸、英國、印度、秘魯和多明尼加共和國等 5 個國家的支援。40 多年來，慈濟參與過全球 70 個國家的災難和人道救援工作，包括海地、智利、四川和伊朗地震、美國的卡特裏娜颶風、阿富汗難民危機、以及南亞海嘯等，目前在全球 47 個國家設有分支機構或聯絡處。

---

<sup>32</sup> <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%85%88%E6%BF%9F%E5%9F%BA%E9%87%91%E6%9C%83>（最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日）。

<sup>33</sup> 「台灣慈濟獲聯合國機構特別諮詢地位」，《美國之音新聞》，2010 年 7 月 23 日。  
<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/content/article-20100722-taiwan-ngo-un-99047504/513046.html>（最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日）。

## 六、聯合國國際 NGO 的台灣參與

受到政治環境的限制，中華民國政府自 1971 年以後便失去在聯合國的代表資格，雖然教廷以及 2002 年以前的瑞士同樣不是聯合國會員國，但是後兩者均係基於其特殊考量而有意為之，教廷係基於宗教與政治宜分離之考量，瑞士則以其位於中歐之重要戰略地理位置，選擇保持中立國之型式，以減少國際政治干擾，<sup>34</sup>與中華民國政府係被迫被排斥於聯合國之外的情況有所不同。

ECOSOC 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，在聯合國龐大的組織機構中，非政府組織在重大決策的行程上扮演愈來愈重要的角色，它們透過眾多的專業機構，實際參與聯合國很多的議題。台灣地區的非政府組織在解除戒嚴後蓬勃發展，中華民國政府並自 1998 年開始大力推動我國民間組織參與國際組織，尤其是聯合國系統的 NGO 相關活動或會議，我國因而趕上 2000 年在日內瓦舉辦之的特別大會及 NGO 論壇，代表並獲准進入會場擔任觀察員（陳麗瑛，2002.6：54-70）。

我國的國際佛光會在 2004 年取得 ECOSOC 的諮詢地位，慈濟基金會則於 2010 年 7 月獲 ECOSOC 特別諮詢地位。<sup>35</sup>在 ECOSOC 及附屬組織中，將「非政府組織 NGO」列為諮詢對象，主要是聯合國已體認到在國際社會的經濟、文化、教育等領域中，具有專門經驗及技術知識的民間組織往往有其特殊輿論觀點，對 ECOSOC 從事國際合作及發展行動有重大價值，因此明文規範聯合國組織體系與近 2,300 個「非政府組織 NGO」的來往關係，以為如國際佛光會及慈濟基金會等的世界民間組織，於國際事務之中有提出意見及專業貢獻的機會。

---

<sup>34</sup> 瑞士於 2002 年 3 月份的公民投票已通過參與聯合國的決議。

<sup>35</sup> 慈濟 2010 年 7 月 23 日新聞稿。

<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/content/article-20100722-taiwan-ngo-un-99047504/513046.html>（最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日）。

對於如何提高台灣在聯合國非政府組織體系的參與，陳麗瑛曾提出幾項建議：第一、自行培養可能獲得聯合國諮詢地位的 NGO；第二、除了與聯合國相關的國際 NGO，也應注重其他影響力大的國際組織；第三、加強對參與國際組織人才的培訓，包括對語言、組織國際會議文件、國際禮儀、國際議事規則等方面的能力培養；第四，企業界應捐款成立資助型基金會以支持國人參與國際 NGO 等（2002：頁 54-70）。本論文認為除了第一點外各點均極表贊同，尤其第四點更可做為本論文之結論與建議。至第一點為何會有不同意見，乃因聯合國為國家才能加入，台灣既被排除，對於聯合國 ECOSOC 下轄之國際 NGO 諮詢對象之爭取，固不排除也樂觀其成，但就是不要花主力在此，畢竟它會事倍功半，寧可在第二點多做努力，不只加入，還可自行創辦，就像國際佛光會、全球慈濟人及「全球地方議員論壇（GCF）」。

## 第二節 台灣參與國際組織的限制

### 一、國際環境的因素

聯合國於 1945 年 6 月 26 日於舊金山簽約成立時，<sup>36</sup>有 51 個創始會員國，<sup>37</sup>中華民國是當時的創始會員國，並且是安全理事會五個常任理事國之一，至今聯合國憲章第 23 條還載明中華民國為安全理事會常任理事國，<sup>38</sup>迄今未修改成中華人民共和國。1971 年 10 月 25 日聯合國大會投票通過中華人民共和國政府的合法席位，恢復其在聯合國的合法權利，亦即當年我國國內新聞所寫的「排我納匪」案。換言之，中華民國政府因而從 1972 年 1 月 1 日開始便被排除在聯合國之外。

自此以後，中華民國的國際空間日益受到排擠，1972 年日本宣布與我斷交，

---

<sup>36</sup> 正式生效日為同年的 10 月 24 日，這一天也被訂為聯合國日。

<sup>37</sup> 必須是在 1942 年 1 月 1 日聯合國宣言簽字的國家才可成為創始會員國。

<sup>38</sup> 聯合國大會曾在 1963 年 12 月 17 日修改其憲章第 23 條，也僅只於把安理會成員國由 11 國改成 15 國，從此至今第 23 條就沒被修改過。

1978 年底美國宣布與我斷交，<sup>39</sup>目前與我維持邦交的國家不到三十國，雖然持有中華民國護照可以在世界一百三十多個國家和地區享有免簽證的待遇，<sup>40</sup>但是國際空間受到壓迫是不爭的事實。

在國民政府遷台以前，我曾以中華民國的名義加入國際 NGO，隨著國民政府在 1949 年遷台，這些 NGO 組織跟隨來台，繼續參與國際 NGO 活動。此時的中國大陸因發生文化大革命事件及尚未改革開放而未能成立或加入國際 NGO。但在 1971 年中國大陸政府取代中華民國政府在聯合國席位之後，陸續與世界各國建交，在一個中國的原則下，這些與中國大陸建交的國家也隨後與中華民國斷交。在國際 NGO 的部分，中國大陸縱然尚未加入，卻也不斷對仍保有中華民國會籍的國際 NGO 施壓，例如圍堵我們的國旗、國名，甚至是以中華民國為名的會名，<sup>41</sup>這種圍堵的情況在中國大陸陸續加入國際 NGO 後更為嚴重。不過由於 NGO 是非政府組織，如能堅持 NGO 的精神，不理會來自政府之施壓，只遵各自的憲章或組織章程，那麼中國大陸的施壓就不會得逞。例如至今還使用中華民國國旗、國名與會名的童軍組織及中華民國露營協會。

---

<sup>39</sup> 美國與台灣斷交後，為了保障台灣的安全，並使商務（包括軍售）、文化的關係不致中斷，美國國會於 1979 年 4 月制訂了「台灣關係法」（美國國內法），提供台灣具備足夠的自衛能力、明列美國總統與國會磋商，依憲法程序因應台海危機。與台灣維持了半官方的關係，設立美國在台協會，並繼續軍售或是將技術移轉給台灣。而中共為了貶抑「台灣關係法」的效力，曾與美國雷根政府在一九八二年簽訂「八一七公報」，節制美國對台軍售在質與量上的發展，並要美國承諾「無意追求『兩個中國』或『一中一台』政策」，以壓縮台灣的生存空間。不過，台灣與美國的實質關係，在斷交之後仍繼續以不同的形式發展，中華民國還是一個自由而民主的實質存在，至今依舊屹立不搖（[km.moc.gov.tw](http://km.moc.gov.tw) 鄭懿瀛文）。這個模式便成了日歐等全世界各國採行模式至今。

<sup>40</sup> 林晉章，2012 年 1-2 月：獨家報導第 1121 期，頁 5，《生為台灣人的悲哀還是光榮？》：美國 2011 年 12 月 22 日宣布台灣成為美國第 36 個免簽證國的候選國。這是台灣再一個光榮時刻。1949 年英國第一個與中華民國斷交而承認中華人民共和國，62 年後當兩岸簽了 ECFA 後，英國率先給予我台灣人民免簽證，也帶動歐盟給台灣免簽證。聯合國至 2011 年為止，共有 193 個成員國。中國邦交國 172 個，43 個國家和地區提供免簽證或落地簽證，而台灣邦交國只有 23 個，卻有 124 個國家和地區提供免簽證或落地簽證，加上美國為 125 國，這是台灣的光榮。（至 2014 邦交國為 22 國，免簽證國增至 140 國，依國民黨 2014.7.3 文傳會 email 文宣記載）。

<sup>41</sup> 我擔任過理事長的中華民國露營協會即是，2002 至 2012 年中國大陸一直提出有條件入會，要中華民國露營協會改名，幸因我會近四十年來年年積極參與，又國際理事會的堅持，2012 年中國大陸才無條件入會。

中華民國在國際上的特殊地位，主要來自於長期遭受中國大陸非理性的外交打壓所致，也導致國際社會漠視我國有能力也有權利加入聯合國。長期受到國際社會孤立的影響，我國長期僅有二十餘個邦交國，且大多數是不太重要的小國。當正式外交極端困難時，台灣若要走出去與國際社會接軌，在國際社會上得到其他國家的尊重與公平對待，透過非政府組織與公民社會與國際社會接軌是最可行的方式（高英茂，2012：35），也是台灣突破國際政治環境限制的最重要管道。

## 二、兩岸政治關係的因素

兩岸關係是當今世界上最複雜也最難解的議題之一，造成兩岸關係如今混沌不明的局面由來，與過去的歷史因素和政治現實都有密不可分的關係。台灣在甲午戰爭後被迫割讓予日本，1945年日本戰敗投降，中華民國政府光復台灣，同年中華民國成為聯合國創始會員國，聯合國憲章第23條更明載中華民國為聯合國安全理事會五個常任理事國之一。隨後國共發生內戰，國民政府退守台灣，在遷台之初仍然懷有反攻大陸的決心。然而隨著時間的流轉，之後對中國大陸的政策陸續從「反攻大陸」、「三民主義統一中國」到「九二共識，一中各表」時期，在中國大陸方面，也經歷了「血洗台灣」、「和平解放台灣」、「一國兩制」到「一中原則，九二共識」時期。

在長達65年的兩岸分治時期，中國大陸和台灣在各自內部發展上都逐漸取得不錯的成績。中國大陸在1971年取代中華民國政府加入聯合國後，其外交空間便不斷拓展，1978年鄧小平實行改革開放政策，更使其整體實力與國際影響力大幅提升，其GDP（Gross Domestic Product）在2010年便已經超越自1968年以來便一直是世界第二大經濟體的日本，並很有可能在未來數年間超越美國，成為全球最大的經濟體。

在台灣方面，雖然自1971年退出聯合國以後，外交空間不斷受到限制，但是

隨著十大建設的開展，台灣經濟也順利在 1980 年代起飛。在政治民主化的部分，自解除戒嚴與開放黨禁報禁以後，台灣也逐漸從威權體制轉型到民主政治，1996 年舉行第一次總統直選，2000 年總統選舉時並完成第一次執政黨政黨輪替。

在兩岸關係的發展上，隨著 2008 年馬英九當選為中華民國第十二屆總統以來，兩岸正式進入大交流時代，2010 年兩岸簽署 ECFA，一切好似朝正面方向發展，但是實質上台灣內部分裂卻越來越嚴重，兩岸認同已逐漸走向異己關係，這一矛盾的結果與李登輝和陳水扁執政時期有系統且有目的的種種去中國化舉措有關，每每遇到選舉時，統獨議題總是不斷被有心人士利用來操縱民心，不但對台灣內部的凝聚力產生破壞性的影響，也不利於兩岸關係正向發展。

兩岸關係最大的離心力來自於台獨人士的主張，及民進黨的台獨黨綱，其中民進黨在 1999 年 5 月為了爭取台灣執政，曾制定了台灣前途決議文：主張「台灣是一主權獨立國家，任何有關獨立現狀的更動，必須經由台灣全體住民以公民投票的方式決定」。其明知台獨黨綱在台灣無法獲得過半支持，民進黨至今仍不願意放棄。受到統獨兩種主張的激烈拉扯，對台灣的經濟也產生不小的影響，不但造成本國及外來投資減少，失業率攀升，經濟發展遲滯不前，不管由哪一黨執政，總有至少 40% 的民眾為反對而反對，嚴重影響一些對台灣人民有利的決策順利推行。<sup>42</sup>

### 第三節 以國際 NGO 做為兩岸共同參與的實踐場域

張亞中教授在其自選集《論統合》一書<sup>43</sup>自序寫道：「百年來藕斷絲連的兩岸，因外侵而割讓（台灣），繼而憑藉武力擊敗日本復歸統一，又因內戰而分隔。這一

---

<sup>42</sup> 諸如兩岸服務貿易協定的簽訂一直受到不理性的杯葛就是最典型的例子。

<sup>43</sup> 張亞中，2014，《論統合》，台北：中國評論學術出版社有限公司。

代的兩岸領導人向人民宣告，願意用和平的方式來解決彼此的爭執。用什麼方式才能（和平）破解兩岸的僵局？」（張亞中，2014：序言3）。張亞中教授認為，如果仍然執迷於主權「離與一」的兩極辯證，最終可能還是難以逃脫以武力解決的困境，因而提出「反對分離、接受分治、推動統合、共議統一」的階段論主張，以及「一中三憲，兩岸統合」的路徑圖。<sup>44</sup>

在「一中三憲，兩岸統合」的路徑圖中，張亞中教授並提出「兩岸三席」的概念，透過「兩岸治理」與「兩岸共同參與」的方式來推動兩岸統合。對此，歐洲共同體的經驗是兩岸可以借鑒學習的對象。「兩岸三席」的主張是從「沒有參與就沒有認同」的基礎出發，今日兩岸的認同會發生越來越嚴重的歧異，主要因素就是兩岸始終缺乏共同參與的場合，因此，如果兩岸可以在國際間共同出現，共同代表，將有助於促進兩岸的共同認同。不過張亞中教授也強調，在兩岸和平協議簽署以前，兩岸在 IGO 成立「第三席」的主張尚難實現，須待兩岸均同意「反對分離·接受分治」後方可能推動。張亞中教授為兩岸開出的良方能否得以實踐，端視對岸的中國大陸有沒有「有容乃大」的氣度，也有賴我國政府的決策智慧。<sup>45</sup>不過在 NGO 方面，由於涉及國家主權意涵低，兩岸現在就可以嘗試尋求「兩岸三席」的實踐。

在台灣參加重要經濟組織的問題上，對兩岸來說都十分敏感，中國大陸學者

---

<sup>44</sup> 在「一中三憲，兩岸統合」的路徑圖中，張亞中並提出「兩岸三席」的概念，透過「兩岸治理」與「兩岸共同參與」的方式來推動兩岸統合。對此，歐洲共同體的經驗是兩岸可以借鑒學習的對象。雖然在簽署兩岸和平協議，以制度框架確立兩岸政治定位以前，「兩岸三席」很難獲得實現，但是張教授「一中三憲，兩岸統合」的主張為突破現今兩岸關係的僵局指引出非常具有實踐意義的方向，值得吾人深思。

<sup>45</sup> 筆者曾為獨家報導撰寫一篇關於探討一中框架與一中架構的文章（2013年8月，1133期，頁20-23），並於一次在與馬英九總統的座談中，提供該文予總統並簡要述說：吳習會的「一中框架、一中架構」正是呼應張亞中教授「一中三憲、兩岸統合」的主張，正跨耀兩岸前景一片看好。未料馬總統尚未閱讀該文，脫口而出：「一中架構」的一中係指中華民國。中國大陸習近平的創新前進改革，而我國領導人卻為了怕被罵傾中賣台，不思如何為台灣及兩岸解套，以化解中國大陸對台灣的打壓，也不了解台灣人民需求的底限，實無法消除台灣人民害怕被國民黨政府傾中賣台的疑慮，如此原地踏步，沒有前進，實令筆者失望至極。

鑒銘曾指出，雖然中華民國過去曾以不同的特定方式加入亞銀、APEC、WTO（World Trade Organization）等，但是並未形成慣例或通例，全部都是個案解決，因此他認為兩岸應該盡快協商解決相關問題，特別是如何促進兩岸經濟發展與參與區域經濟整合的問題上進行解決。<sup>46</sup>對於我國而言，拓展國際空間也是攸關國家未來的關鍵問題，如果任由中國大陸扼殺我國加入各種 IGO 與國際 NGO 的機會在經濟上越來越依賴大陸的情況下，若政治上也無法尋求突破，將使台灣變得越來越脆弱。<sup>47</sup>

當然，台灣未必只能在施正屏教授所言的「聯陸戰略：經由中國大陸連結國際」或是「避陸戰略：經由國際連結中國大陸」的兩難路徑惶惶不知所以，<sup>48</sup>這兩條路線可能都會將台灣帶往死胡同，把台灣變成美日中競逐的基地，永遠走不出去，連帶也將影響外國在台投資減少、失業率居高不下、薪資停頓、消費減弱、人才外流，過去的台商與台幹在將來可能成為台勞，與菲國無異。不過，除了「聯陸戰略」和「避陸戰略」，台灣是否有可能走向如同當年英國工黨出身的前首相布萊爾所提的「第三條路」？<sup>49</sup>

舉例來說，兩岸領導人若要會面，不必刻意一定要在 APEC 的場合見面，台灣這邊可以以執政黨領導人的身分，與大陸的領導人在中國大陸及台灣以外的第

---

<sup>46</sup> 「台灣參加國際組織，兩會先協商」，2014年6月29日，《中國時報》，A17版。

<sup>47</sup> 美國前國務卿希拉蕊 2014年6月24日接受《商業周刊》專訪時提出嚴肅警告：「失去經濟獨立將影響台灣政治獨立自主性」「越倚賴中國，台灣越脆弱」。

<sup>48</sup> 「參與國際的兩難路徑」，2014年6月28日，《中國時報》，A17版。

<sup>49</sup> 筆者在 1993年8月曾為《我愛台北》雜誌撰寫〈邁向地球國新紀元〉一文，並在國民黨第十四全大會現場發放，此外，自 2012年1月至 2014年3月為止，陸續在獨家報導發表十篇文章，試圖闡釋台灣在國際組織的參與上走出第三條路。這十篇文章分別是：〈生為台灣人的悲哀還是光榮？〉（第 1121期，頁 5）、〈建設台灣為地球國首都〉（第 1124期，頁 20）、〈什麼是地球國首都？〉（第 1125期，頁 24）、〈兩岸民代四川成都第三屆雙百論壇〉（第 1127期，頁 22）、〈同胞須團結 團結真有力〉（第 1125期，頁 24）、〈支持「一中三憲 兩岸統合」來團結台灣同胞化解藍綠統獨惡鬥〉（第 1129期，頁 16）、〈民共交流與兩岸和平協議之簽定〉（第 1134期，頁 18）、〈兩岸簽和平協議邁向兩岸統合 一中三憲 兩岸三席〉（第 1136期，頁 24）、〈國民黨建黨及甲午戰後 120年台灣何去何從〉（第 1138期，頁 36）、〈在 APEC 前進行馬習會〉（第 1140期，頁 46-47）。

三地新加坡、夏威夷檀香山甚或南海的太平島<sup>50</sup>見面來洽簽兩岸和平協議。兩岸若得以進行政治談判，解決政治定位，短期可以助於解決台灣加入國際組織，包含 IGO 與國際 NGO 的困境，中期可以解決兩岸統獨紛爭，長期則為建立海峽兩岸和平乃至世界和平做出貢獻。不過，在兩岸簽署和平協議的時機成熟以前，台灣方面還是要有所作為，因此現階段可以推動「打造台北為『全球地方議員論壇(GCF)』總部」來為第三條路創造有利的空間和契機。以下將論述世界各地發展地方議員論壇組織之情況，以及分析如何打造台北為「全球地方議員論壇(GCF)」總部，以共同參與國際 NGO 來尋求兩岸關係的突破。

---

<sup>50</sup> 公孫策，〈馬習會何不在太平島？〉，《聯合報》，2014年3月12日，《聯合報》，A14版。

## 第四章 全球性議員論壇組織現況分析

截至目前為止，遍查現有的文獻與網絡資料，尚無任何全球性的地方議會議員聯盟組織出現。全球性的地方議會議員聯盟組織與全球國會議員聯盟組織不同，前者參與者為地方層級的立法議會議員，後者參與者為各國國會議員。後者目前已有「各國國會聯盟」International organization of Parliaments (Inter-Parliamentary Union, IPU)。「各國國會聯盟」由英、法兩國國會議員發起，早於 1889 年 6 月 30 日在巴黎創立，目前會員來自 164 個國家的國會，<sup>51</sup>在亞洲有如中國大陸的全國人民代表大會、<sup>52</sup>日本眾、參議院等。

由於我國政府自 1972 年起正式被聯合國拒於門外，所以雖然我國的立法委員也屬國會議員，却一直被排除在 IPU 的之外。<sup>53</sup>國會議員對於其國政府的內政外交政策皆具舉足輕重的影響能力，因此我國亦希望能加入諸如 APPF，美國甚至曾經向該組織建議讓我國成為 APPF 的會員，不過最後仍難逃遭中國大陸否決的命運（吳英明等，2000：83）。

世界各國議員民主制度，綜分二大類：一為只選出國會議員，不選地方議員，如新加坡、法國；<sup>54</sup>另一為除選出國會議員外，還選出地方議員，而地方議員又有

---

<sup>51</sup> 包含美國等美洲地區有 13 個美洲國會（議會）聯盟（Confédération parlementaire des Amériques, COPA）成員國沒加入 IPU。

<sup>52</sup> 中國大陸全國人大常委，等同於是中國大陸有立法權的國會議員，但它與歐美日澳紐等國家國會議員基本上都由人民直接選舉選出有很大的不同。

<sup>53</sup> 吳英明教授等曾在 2000 年發表〈台灣未來參與國際非政府組織（NGOs）網絡之策略〉一文指出，推動成立以「地球村」為名、地球村民為會員資格的其他全球性組織，廣關台灣與全球接軌的管道，參與全球事務的國際活動舞台，他因而建議台灣可以結合現有的「中（台）德國會聯誼會」等國會議員聯誼組織及其他全球議員共同成立類似「地球村國會議員聯盟論壇」，爭取在台成立總部或分部機構，定期邀集全球國會議員討論全球地區在政治、安全、貿易、投資與環境保護方面等加強合作以完善全球治理的相關議題（台北：新世紀智庫論壇，第 11 期，頁 83）。然而，此等全球性的國會議員論壇已經存在，IPU 甚至已容納中國人大常委會的參加，而我國立法委員因而一直被拒於門外。最主要原因乃聯合國及中國大陸不願承認中華民國台灣是一個國家。

<sup>54</sup> 法國是施行中央集權的到制度，地方自治的觀念至為淡薄，並且中央與地方的關係極為密切，所以地方政府乃被視為完成中央任務的一部份，立法權認為係制定法律應歸屬於國會（羅孟浩，1959：3）。

分一級地方議員或二級地方議員。相較於早在 1889 年成立的全球性的「各國國會聯盟」，目前則尚未有全球性的地方議員聯盟，不過在各國內多有地方議員或地區民意代表的論壇組織，例如我國於 2010 年成立的「地方民代公益論壇」，在歐<sup>55</sup>、美<sup>56</sup>、日<sup>57</sup>、英<sup>58</sup>、德<sup>59</sup>、澳<sup>60</sup>、紐<sup>61</sup>、巴西<sup>62</sup>等區域或國家都早有其全國性的地方立法會議員的聯盟組織，這些組織均屬於 NGO 的範疇，每年至少召開一次年度大會，且往往邀請外國類似組織列席參與。<sup>63</sup>以下將說明全國國會議員聯盟以及各國地方議員論壇的狀況。

## 第一節 全球國會議員聯盟組織現況分析

### 一、「各國國會聯盟」(Inter-Parliamentary Union, IPU)

(一) 成立目的：「各國國會聯盟」(Inter-Parliamentary Union IPU) 由英、法兩國國會議員發起，於 1889 年 6 月 30 日在巴黎創立，依據其聯盟章程第一條第一項，是集合各國國會組成的國際政治團體。<sup>64</sup>該聯盟是各國國會立法者的對話和國會外交的中心，也是觀察世界各地政治觀點和趨勢的一個平台，並透過促進各國國會議員間的對話，來增進國際的和平和合作，鞏固代議民主體制。

(二) 主要使命：根據其章程第一條第二項與第三項，「各國國會聯盟」有五

<sup>55</sup> 1997 年成立的「歐洲地方議會聯盟」(Conference of European Regional Legislative Assemblies, CALRE)。

<sup>56</sup> 美國最早在 1924 年創立了「美國城市聯盟」(National League of Cities, NLC)，1975 年成立「美國州議會議員聯盟」(National Conference of State Legislatures, NCSL)。

<sup>57</sup> 日本會議(全國)地方議員連盟則創立於 2005 年。

<sup>58</sup> 英國地方政府協會(Local Government Association, LGA) 創立於 1997 年。

<sup>59</sup> 1949 年成立的德國「地方行政管理共同機構」(Kommentale Gemeinschaftsstelle fuer Verwaltungsmanagement, KGSt)。

<sup>60</sup> 澳大利亞地方議會政府聯盟(Australian Local Government Association, ALGA) 在 1947 年成立。

<sup>61</sup> 紐西蘭地方議會政府聯盟(Local Government of New Zealand, LGNZ) 成立於 2003 年。

<sup>62</sup> 巴西國家立法機關和立法者全國聯盟(União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais, UNALE) 也是在 1997 年召開第一屆年會。

<sup>63</sup> 台灣地方民代公益論壇在 2014 年舉辦第四次年度論壇時，就邀歐美日相關組織會長與會，舉辦國際論壇。

<sup>64</sup> <http://www.ipu.org/english/home.htm>。(最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

項主要使命：第一、鼓勵各國國會與國會議員的接觸、協調及經驗交流；第二、關於國際性利益及國際間關注的問題，聯盟會考量並發表看法，以便各國國會和各國議員採取行動以解決國際問題；第三、聯盟亦從事捍衛及促進人權活動，此乃國會民主和發展的一個重要因素；第四、幫助各各國國會有更好的運作知識與能力，加強並改進其採行的方法；第五、除了支持聯合國各項宗旨並與之密切合作之外，同時亦與具有同一個理念的區域國會間的組織、國際政府間的組織及非政府組織合作。<sup>65</sup>

（三）發展策略：2011 年 10 月，「各國國會聯盟」以〈更好的國會，更強的民主〉名義，通過一項五年策略計劃，名為「2012-2017 策略」。「2012-2017 策略」列出該聯盟在未來五年的發展項目，希望達到三大目標：第一、透過各國國會以落實並加強民主制度；第二、改進性別平等；第三、捍衛及促進人權。藉此策略，希望透過各國國會的合作，增進民主制度的文化與價值，使「各國國會聯盟」成為普世性、有活力兼具有效率的組織。

（四）組織結構：目前全球共有 164 個國家的國會都是 IPU 會員，另有 10 個組織會員（Associate Members，像歐洲國會、歐洲理事會議員大會均屬之）。<sup>66</sup>聯盟一年舉行春季和秋季兩次大會，在不同的國家舉辦。參加的人數依會員國人口多寡而定（最多 10 位）。由理事會主導的常務委員會協助大會完成各種事項，如舉行會議、準備報告、草擬決議等；聯盟大會是表達聯盟本身對政治問題看法的主要法定機構，匯集國會議員，研究國際問題，並提出行動建議；大部分會員都隸屬於六個「地理政治團體」<sup>67</sup>，這六個地理政治團體目前均活躍在「各國國會聯

---

<sup>65</sup> 同上註。

<sup>66</sup> <http://www.ipu.org/english/membshp.htm>。（最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日）。

<sup>67</sup> 「各國國會聯盟」以地理區域區分為六大地理政治團體，分別是非洲地理區（46 會員）、阿拉伯地理區（18 會員）、亞洲太平洋地理區（31 會員）、歐亞地理區（7 會員）、拉丁美洲及加勒比海地理區（22 會員）、Twelve-plus（47 會員分散各大洲），亦有未加入前述地理政治團體的國家（目前僅一國未加入）。<http://www.ipu.org/strct-e/geopol.htm>。（最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日）。

盟」。<sup>68</sup>

聯盟並設有理事會，一年召開兩次會議，視需要增開會議。每一會員國有三名代表，每一代表必須是現任議員。IPU 主席是由理事會在每年的第 2 次大會會期選出，任期三年，卸任主席三年內不得連任。「各國國會聯盟」主席也是理事會的當然主席。理事會是「各國國會聯盟」決策機構，有多個委員會和工作小組，聽令於理事會並向理事會提出報告。理事會制定年度計劃和聯盟預算，負責會員和準會員的接受或停權，及建立大會觀察員的名單。<sup>69</sup>

此外，還有 17 名成員組成的執行委員會，負責監督「各國國會聯盟」和提供諮詢給理事會。<sup>70</sup>秘書處最高長官是由理事會選出，所有聯盟的員工均需聽令秘書處指示行事。<sup>71</sup>

（五）主要活動：「各國國會聯盟」的主要執行活動包括有六大方面。在促進全球民主的部分，依據 1997 年在埃及開羅通過的《世界民主宣言》，敦促各國國會透過正式的國會立法與監督程序，確定人民的意願可以被表達，以保障人民的權利、自由和和平，還透過技術支援計劃，提供諮詢、指導和多種形式的幫助，協助全球婦女參與國會，以及加強提供會員之間的資訊。<sup>72</sup>

在捍衛人權的部分，透過於 1976 年成立的人權委員會，協助會員國對抗違反基本人權的事件，為會員國的人權問題提供表達意見的發聲平台，協助會員國的人權工作，以及在國家、區域和國際人權組織之間建立合作關係。<sup>73</sup>

在國際和平方面，聯盟關注裁軍及制定武器交易規範，在如中東問題、波斯

---

<sup>68</sup> <http://www.ipu.org/strct-e/1stconf.htm>. (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

<sup>69</sup> <http://www.ipu.org/strct-e/cnlpres.htm>. (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

<sup>70</sup> <http://www.ipu.org/strct-e/excom.htm>. (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

<sup>71</sup> <http://www.ipu.org/strct-e/sg.htm>. (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

<sup>72</sup> <http://www.ipu.org/dem-e/overview.htm>. (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

<sup>73</sup> <http://www.ipu.org/iss-e/hr-law.htm>. (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

尼亞、黑塞哥維那、克羅地亞和南斯拉夫聯邦共和國等國家所產生的問題，更成立任務小組給予和平談判及人權維護的協助，此外也透過自 1992 成立的「地中海安全與合作會議」(Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean, CSCM)，為地中海成員提供對話和談判平台。

在促進女性政治方面，強調兩性以真正夥伴關係進行合作，再以平等、互補來尋求共同進步以進行社會事務的重要性。<sup>74</sup>

在永續發展方面，聯盟堅持永續發展的概念，超越侷限於環境考量及經濟成長的範圍，因此其永續發展的概念還包含人的發展、社會和經濟正義及民主的進步，特別在經濟和社會的永續發展及環境的永續發展，對此聯盟並設置「永續發展、財政和貿易常務委員會」。<sup>75</sup>

在教育、科學與文化方面，對世界各國國會所關注的特殊利益的議題提出研究項目，還透過專業會議處理類似問題。例如 1994 年 6 月在東京舉行亞洲和太平洋地區聯盟大會的「用於區域性永續發展的科學和技術」會議，以及在 1996 年 6 月由「各國國會聯盟」和聯合國教育科學文化組織在巴黎聯合舉辦的「教育、科學、文化和傳播即將進入 21 世紀之境」會議。<sup>76</sup>

## 二、「美洲國會（議會）聯盟」(Parliamentary Confederation of the Americas, COPA)

(一) 成立目的：1997 年因應加拿大魁北克省的省議會 (National Assembly) 倡議，400 位國會議員在魁北克市聚集成立「美洲國會（議會）聯盟」(Parliamentary Confederation of the Americas, COPA)，以美洲的國會議員為參與對象，意在促進美

---

<sup>74</sup> <http://www.ipu.org/iss-e/women.htm>. (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

<sup>75</sup> <http://www.ipu.org/iss-e/sustdev.htm>. (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

<sup>76</sup> <http://www.ipu.org/iss-e/ed-cltr.htm>. (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

洲國會議員間的對話與合作。

(二) 主要使命：COPA 鼓勵美洲國家間在合作和整合之議題展開對話，特別是在「美洲國家和政府元首高峰會議」(Summits of the Heads of State and Government of the Americas) 以後所建立的計畫與機制。因此，COPA 的成立是為了加強議會民主，建立一個尊重有尊嚴、人權、和平、民主、團結、社會正義和性別平等的美洲。目標為為美洲各政府機關，處理美洲整合進程中所產生的問題與影響，發展及加強議會運作的方法，以及在美洲各國國會、區域性議會及議會間組織之間，建立一套新的協力合作機制。<sup>77</sup>

(三) 會員組成：美洲區域的單一國、聯邦政府及聯邦州(省、特區)政府的國會(Congress)或立法議會(Parliamentary)，區域性議會和國際間議會組織，在執行委員會建議下，由聯盟大會決定是否可以加入 COPA 成為會員。目前共有 35 個國家加入，<sup>78</sup>包括 6 個聯邦政府<sup>79</sup>和 29 個單一國<sup>80</sup>。依會員國會立法體制一願制或兩院制的設計，共有 55 個國家級議會(Assemblies)，另外還包括聯邦政府轄下的州、省、特區(含附屬領土)，有 235 個地方級議會，再加上 10 個區域性議會和國際間議會組織，共有 300 個會員。<sup>81</sup>

美洲地區以外的單一國、聯邦政府及聯邦州(省、特區)政府的國會(Congress)或立法議會(Parliamentary)，區域性議會和國際間議會組織，在執行委員會建議下，由聯盟大會決定是否可加入 COPA 成為永久性的觀察會員，它們須繳年費，有發言權，但無投票權。

---

<sup>77</sup> <http://www.copa.qc.ca/eng/who/mission.html>. (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

<sup>78</sup> <http://www.copa.qc.ca/eng/who/List/Repertoire.html>. (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

<sup>79</sup> 美國、加拿大、阿根廷、委內瑞拉、巴西、墨西哥。

<sup>80</sup> <http://www.copa.qc.ca/eng/who/Donnees-Etats-Ameriques.pdf>. (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

<sup>81</sup> <http://www.copa.qc.ca/eng/who/Donnees-Parlements-Ameriques.pdf>. (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

(四) 組織結構：聯盟大會是最高決策單位，一年召開一次，由主辦的國會或議會與執行委員會共同決定舉辦地點、時間與大會議程等。<sup>82</sup>

執行委員會負責掌管 COPA 組織與行政方面的活動。<sup>83</sup> 成員包括主席、第一副主席、11 位副主席（5 個區域性議會各選出 2 位女性聯網主席 1 人）、財政及卸任現職主席、來自國會或議會、美洲女性議員聯網、常設性的主題工作委員會、執行秘書處及區域性秘書處的代表，任期不得超過 2 年但得連任。執委會一年舉行一次常會，視需要召開及特別會。

此外，還設有常設性的專題工作委員會，共有 6 個工作委員會，<sup>84</sup> 一年至少召開一次會議。<sup>85</sup> 各個專題工作委員會按照各自的領域，各有自己專題目標，特別是美洲元首高峰會議提出的美洲自由貿易區（FTAA）後續談判，也有由執行委員會分派的方案。專題工作委員會可使擁有技術專長或解決類似專題的議員們，進一步參與工作委員會並拉緊彼此之間的關係。各委員會提出專題報告、建議、提案或意見，以供大會討論和批准。各委員會設有一名主席、一名副主席和根據具體情況而定的報告員數量，並應當獲得秘書處的行政支援。

執行秘書處總部設於墨西哥的 Venustiano Carranz，區域性秘書處總部設於巴西的巴西利亞和加拿大的魁北克。

此外，特別的是，COPA 還設有「美洲女性議員聯網」（Network of Women Parliamentarians of the Americas），是結合美洲單一國制、聯邦政府制及邦聯制國會，區域性議會和國際間議會組織的女性議員而成的組織，自 1999 年以來即成為 COPA 底下的一個組織。有關婦女問題，各國成員會採取協調一致的態度，以專家

---

<sup>82</sup> <http://www.copa.qc.ca/eng/assembly/index.html>. (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

<sup>83</sup> <http://www.copa.qc.ca/eng/executive/index.html>. (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

<sup>84</sup> 分別是民主與和平委員會，經濟、貿易、勞工、競爭力和區域貿易組織委員會，教育、文化、科學和技術委員會，衛生和社會保障委員會，環境與永續發展委員會，人權、原住民和人民安全委員會。

<sup>85</sup> <http://www.copa.qc.ca/eng/committees/index.html>. (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

研究的積極方式，以便在個別國家的立法機構內，為各種婦女問題採取行動。「美洲女性議員聯網」每年舉行一次年會，通常與 COPA 的聯盟大會一併舉辦。雖然它的工作與 COPA 緊密連接，但女性議員聯網依然有其自主性的組織活動。<sup>86</sup>

(五) 主要活動：為了加強美洲議會民主，COPA 制定選舉觀察團方案，為了部署執行此任務，COPA 在 2005 年制定選舉觀察團章程，並在 2006 年通過 COPA 選舉觀察員的準則。國會議員會提供觀察意見摘要，並提出觀察報告。COPA 還成立了斡旋使命機制 (Good-Offices Missions)，用以促進和解，以預防並和平解決國家間發生的衝突危機。<sup>87</sup>

在 COPA 的會員國中，也參加 IPU 的共有 23 國，包括阿根廷、波利維亞、巴西、加拿大、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、古巴、厄瓜多爾、薩爾瓦多、瓜地馬拉、海地、宏都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、多明尼加、蘇利南、特里尼達和多巴哥、烏拉圭和委內瑞拉等。

## 第二節 全球地方議員聯盟組織現況分析

### 一、「美國城市聯盟」(National League of Cities, NLC)

「美國城市聯盟」(National League of Cities, NLC)，成立於 1924 年，是代表美國 49 州，19000 個市鎮、村落的倡導團體，其宗旨是為地方官員提供一個集思廣益、分享經驗、培訓機會及培養領導能力的論壇，討論政策和解決問題，並舉辦會議，遊說國會，幫助各城鎮的領導人有更好的政績及建立良好社區，促進城鎮興旺（該組織的網站標語就寫著：Helping City Leaders Build Better Communities）。

---

<sup>86</sup> [www.feminamericas.net](http://www.feminamericas.net). (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

<sup>87</sup> <http://www.copa.qc.ca/eng/missions/index.html>. (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

「美國城市聯盟」是目前美國最大的城市聯盟組織，其下設諸多委員會，宗旨即在於促進城市間及與聯邦政策制定者的交流，並且幫助市政官員們，提高行政能力，培養領袖素質，並為各地城市創造機會，向聯邦層級的決策者們，反映城市問題，從而推動城鎮進步。

每一州聯盟代表州內所有城鎮州內各城鎮之市府官員想要成為 NLC 會員，必須先成為該州聯盟（State Municipal League）的會員，再填申請書向 NLC 申請，會費依該城鎮人口多寡而訂。另有合作會員（Associate Members），亦即在城鎮做生意的公司行號及其他組織，以及公司合夥人會員，提供公司行號領導人與城鎮領導人交流機會，只有應邀者才能參入會員。

「美國城市聯盟」一年有二次重要會議。「國會城市會議」（Congressional City Conference），每年三月在華府舉辦，討論立法重點、分享傑出的市政成果與政策和參與培訓機會；「都市立法大會暨展覽會」（Congress of Cities & Exposition），每年秋季舉行。主要提供各種研習會及課程，提供各自治區官員交流、討論機會及加強治政能力。

「美國城市聯盟」的立法大會於每年三月召開，由各州聯盟提出立法重點及欲推行的政策議程表給 NLC。每年秋季的都市立法大會，各委員會審查核准提案，最後再交由 NLC 的決議委員會決議。

聯盟下設七個政策委員會，欲加入委員會者，須由各州聯盟主席指定。委員會每年召開兩次會議；各委員會設有政策推動小組，欲成為政策推動小組成員者，須另外申請，再由 NLC 主席遴選出來擔任，政策小組每年開 4 次會議，推動小組策劃每年的會議及會議中要主張及要決議的政策。

七個委員會包括社區及經濟發展、能源、環境和自然資源、財務、行政和政府間關係、人類發展、資訊科技及通訊、公共安全和犯罪預防、交通基礎設施及

服務。此外，還設有各種族群團體（Constituency Groups），結合有共同背景、利益及關注主題的會員，如亞太裔市府官員團體、拉丁裔市府官員團體、女性市府官員團體等。

## 二、「美國州議會議員聯盟」(National Conference of State Legislatures, NCSL)

「美國州議會議員聯盟」(National Conference of State Legislatures, NCSL) 則於 1975 年創立，是由共和黨及民主黨共同組成的非政府組織，主要提供各州之州議會的立法決策者在州立法技術上的研究、協助與訊息的交換，距今將滿 40 年。其成員包括全美各州參眾議員共計 7000 名及其立法助理 33000 名組成，所有州議會議員及立法幕僚都可以是 NCSL 會員。每年舉行春秋兩次論壇，春季固定在華府舉行，秋季則在全美擇地舉行，每年還有一次立法高峰會議，是年度的盛大會議，選擇在夏天州立法議會休會期間舉行，今年將於 8 月 18-22 日假明尼亞波利斯市舉行。

「美國州議會議員聯盟」的主要使命為加強州政府在整個聯邦制度的角色，具體作法包括改進州議會的品質與效率、推動政策之創新和溝通、確保全國各州之州議會在聯邦系統中，有更強更具有凝聚力的聲音。為了處理跨越多個常務委員會的議題，組成臨時性的「任務執行」來處理此類事件，目前有 8 組「任務執行」編制：農業小組、能源供應小組、聯邦醫療改革小組、移民小組、國際關係小組、軍事和退伍軍人小組、選區重劃小組、州和地方稅小組。

「美國州議會議員聯盟」還設有八個常務委員會，成員是州議會議員及其幕僚，包括預算與收入、通信，金融服務和州際貿易、教育、健康及人群服務、勞工及經濟發展、法律與刑事司法、立法效力、自然資源和基礎設施等委員會。另

外，還提供各項研究資料及出版物<sup>88</sup>以及會議及教育訓練<sup>89</sup>供會員利用。

「美國州議會議員聯盟」會長 Senator Bruce Starr 與「歐洲地方議會聯盟」會長 Pilar Rojo Noguera、「日本會議（全國）地方議員連盟」會長松田良昭於 2014 年 6 月受邀來台參加 2014「台灣地方民代公益論壇（TCF）」，Bruce Starr 亦於會中當面邀請台灣參加「美國州議會議員聯盟」的年會。

### 三、「歐洲地方議會聯盟」（Conference of European Regional Legislative Assemblies, CALRE）

歐盟 28 個會員國中，計有 8 國共 74 個具有立法權的地區議會，<sup>90</sup>涵蓋 2 億的歐盟人口。「歐洲地方議會聯盟」於 1997 年組成，現任會長為西班牙籍的 Pilar Rojo Noguera，2014 年的年度大會將於 11 月 6 至 8 日在西班牙加利西亞地區舉行，會長亦於 2014 年 6 月受邀來台時當面邀請日本及台灣前往參加。

在歐盟現有的架構下，根據其組織規則第一條，「歐洲地方議會聯盟」其組織團體性質是更深入參與歐盟民主立法之過程、維護地方區域的價值、加強地方區域議會彼此間的連結尊重並統籌配合歐盟的輔助原則。

「歐洲地方議會聯盟」成立的目的是在於防止「民主赤字」<sup>91</sup>，影響各地區並保護「輔助性原則」<sup>92</sup>得以實踐。不論是在「歐洲地方議會聯盟」會員之間或者是在

---

<sup>88</sup> 如「State Legislatures Magazine」（州議會雜誌）是 NCSL 出版已近 40 年的刊物，一年出版 10 次。

<sup>89</sup> 有視訊教學（一個月兩次）、網路教育訓練（NCSL 與國家網路合作，由其提供全國最新法令資料庫供會員使用）。

<sup>90</sup> 西班牙自治區、意大利地區議會、德國和奧地利聯邦各州的議會、葡萄牙 l'Açores 及 Madeira 地區、英國的威爾士、蘇格蘭和北愛爾蘭、芬蘭 Åland 自治區和比利時自治區及行政區。

<sup>91</sup> 歐洲共同體創始條約規定，歐洲議會應提出議員直接普選草案，各會員國依統一選舉程序選舉歐洲議會議員。因為各會員國無法達成共識，拖延 20 餘年，至 1976 年 9 月 20 日方簽署「歐洲議會議員直接普選法」，但各國仍無統一選舉程序，須依各國國內法規來選舉議員。代表歐洲人民之歐洲議會組成結構長期違反條約規定以及無足夠的立法權控制行政立法程序的現象，稱之為「民主赤字」（王玉葉，歐洲聯盟之輔助原則，歐美研究，第三十卷第二期，2000 年，頁 3）。

<sup>92</sup> 歐洲聯盟為了維持共同體與會員國間的權力均衡，乃提出輔助原則作為權力分配之準則。輔助原

國家議會和歐洲議會之間，彼此都要有交換的訊息的管道；作為各區域議會的聲音，讓超國家層次的歐盟聽取民眾的觀點，將最基層的聲音帶進歐盟的決策過程。

為了使地方區域議會的主張或倡議，能有效率進入歐盟決策過程，在歐盟整合進程中，除了想表達自己地方區域政治理念以外，希望自己地方區域的利益與文化在歐盟「超國家層次」<sup>93</sup>中也能被重視彰顯出來，不要再讓國家層次的會員國獨占與歐盟機構間的聯繫與溝通機會，因此透過「歐洲地方議會聯盟」的活動來加強地方區域議會之參與以及彼此之間的關係，並支持對跨境活動，協調會員對第三方組織的建構，以及尊重各區域議會的自治權。

由於「歐洲地方議會聯盟」不是由歐盟會員國的國家議會首長組成，只要是歐盟具有立法權限的地方區域議會均可申請為會員。會員資格之准否由常務委員會考慮申請者的特定特色後決定。不過自其創立迄今，其會員始終是 8 國 74 個區域議會，未曾增加或減少。

「歐洲地方議會聯盟」設有常務委員會（Standing Committee），負責規劃會員大會的舉行、安排會議議程、指派演講者、決議重大議題等，每年開 3-4 次會議；另有全員大會（Plenary Assembly），任務是將決議文（Declaration），進行提案、修改、討論及表決投票，每年開一次會議。每年的全員大會中都提出一份決議文（Declaration），進行提案、修改、討論及表決。「歐洲地方議會聯盟」主席必須將該經表決投票後的決議文，以「歐洲地方議會聯盟」之名送到歐盟總部，使該決議文內容所提的計畫或方案能被採用。

---

則是一個規範社會組織的基本原則，簡而言之，即在一個社會裏直接影響人民生活之決定，原則上應由最接近個人的小單位來做，只有在他們做得不夠好時，才由大單位接手加以協助（王玉葉，歐洲聯盟之輔助原則，歐美研究，第三十卷第二期，2000 年，頁 1 及 6）。

<sup>93</sup> 在歐洲的統合過程當中，因各會員國間逐步地發展政治合作，促使會員國需將其主權移轉，使歐盟擁有部份的主權，藉以推動內部的共同政策，並享有獨立財源以及歐洲法院建制，成為一個超國家的組織。因此歐洲統合形成了超國家層級、國家層級、次國家層級（各國的地方政府及區域單位）等三個層級的運作體系，也就是許多學者所提出的「多層級治理」之理論與相關概念（許琇媛，歐洲聯盟的多層級治理特質，2010 年，頁 6）。

「歐洲地方議會聯盟」還設有歐盟區域政策小組、<sup>94</sup>移民政策小組、輔助原則督導小組、凝聚策略（Cohesion Policy）工作小組、<sup>95</sup>電子化民主政策小組等，<sup>96</sup>是依常務委員會之目標或策略而提案設立的工作小組，小組人員將被要求至常務委員會會議報告，但不具投票權。

#### 四、「日本會議（全國）地方議員連盟」

「日本會議是 1997 年 5 月由各界代表及日本各都道府縣代表所參加設立之組織。「日本會議」所屬的全國地方議員，為了從地方議會傳達「創造令人驕傲的國家」的信念，因而在 2005 年 3 月 6 日設立了「日本會議（全國）地方議員聯盟會」<sup>97</sup>。在全日本近 4000 名地方議員中，已有 1700 位議員加入，每年年費 1 萬日元。「台灣地方民代公益論壇（TCF）」係透過其「民代論壇」臉書<sup>98</sup>結識「日本會議（全國）地方議員連盟」這位臉書朋友。

「日本會議（全國）地方議員聯盟」的成立與日本在戰後所面臨的關於外交、國防、教育、文化等國家根本的基本問題有關。近年雖然有教育基本法的制訂、國民投票法案的成立、國防省的升格等擺脫戰後體制的行動，但這些並不能算是太重大的潮流。因此，有志的地方議員以「創造令人驕傲的國家」為目標與「日

---

<sup>94</sup> 在歐盟迅速地擴大化後，為了解決日益突顯的內部結構差異，尤其是核心和邊陲國家之間經濟發展之落差，歐盟理事會於是在 1988 年開始的區域政策（Regional Policy）：第一、以 CoR（Committee of Regions，簡稱 CoR）來遂行歐盟多層次治理的體系。第二、強化歐盟治理的下層結構，讓理事會在各區域獲得更多夥伴，有助於歐洲整合的深化與廣化，並促使歐洲公民社會的理想早日達成（黃榮源，全球治理體系的下層建構：歐盟「區域委員會」（CoR）之探討，第二屆「全球化與行政治理」國際學術研討會論文，2007 年，12 頁）。

<sup>95</sup> 為了拉近會員國之間的經濟差異，解決區域發展不平衡，歐盟設立凝聚策略方針，希望歐盟法規與政策能同時考量所有會員國、區域、城市的相關利益。

<sup>96</sup> 使用 ICT（資訊和通訊科技）提升人民對政治之參與，促進政府公開透明以及提升公共服務遞。  
<http://www.calrenet.eu/upload/plandemocracy2013en.pdf>。（最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日）。

<sup>97</sup> <http://0901plala.blog81.fc2.com/>（最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日）。

<sup>98</sup> 台灣地方民代公益論壇的「民代論壇」臉書，是限於台灣 22 市縣各地方議會議員才可加入為朋友，至今全台近 860 名議員中已有近七成議員加入為朋友，大家每天可以在臉書上 PO 文發表自己為民服務心得與紀錄，也可觀摩各地地方議員的服務近況。許多非議員者擬加入為朋友，都被轉介到「民代論壇」粉絲團。國外議員方面已有日本、韓國、香港、馬來西亞不少位議員加為朋友。

本會議」合作，從地方議會開始動作，以制訂新憲法為目標，設立日本會議首都圈地方議員懇談會，懇談會由跨黨派的眾參國會議員 285 位，所組成，佔日本全國國會議員的 40%)。

除了尊重皇室與傳統文化以外，「日本會議（全國）地方議員聯盟」的基本方針就是為了提倡制訂「新憲法」、「新教育基本法」，以實現守護獨立國家的主權及名譽的外交及安全保障，鼓勵使青少年對祖國感到驕傲並愛著祖國，以此為目標致力於教育改革。

「日本會議（全國）地方議員聯盟」往往與「日本會議」合作，並以日本會議（全國）地方議員聯盟會為據點，進行下列運動：基於修正之教育基本法，致力於國旗國歌、日本教職員組織、思想偏頗的教科書問題等的教育改革；青少年的健全培育、性別平等思想；向地方行政推動反對可能會破壞議會制度的自制基本條例等保守的良知等。

## 五、「澳大利亞地方議會政府聯盟」( **Australian Local Government Association, ALGA** )

「澳大利亞地方議會政府聯盟」( Australian Local Government Association, ALGA ) 創立於 1947 年，比美國 NLC 的 1924 年晚，但早於美國 NCSL 的 1975 年，它由澳洲 560 多個地方政府的議會議員組成，共 6600 位議員共同參加。

澳大利亞的政治制度仿英國採議會民主制，自中央以下至州、地方政府，各行政部門的首長皆由立法部門的成員擔任，眾議院多數黨組成聯邦內閣，其黨魁為聯邦總理，例如：聯邦眾議員 ( House of Representatives ) 組成聯邦政府、州議員組成州政府 ( State Government )、市議員組成市政府 ( City Council ) 等。其行政

區劃分為六大州和兩個自治領地，<sup>99</sup>行政層級分為三等，即聯邦（Commonwealth）、州（State）和地方政府（Local Government Areas, LGAs）。<sup>100</sup>州政府對於州內的立法和督導的重大權限與責任都下放給地方政府，賦予地方政府能個別審議和推廣與地方政府有關的法案。

成立於 1947 年的「澳大利亞地方議會政府聯盟」是結合全國 560 多個地方政府的組織，在 1976 年於坎培拉設立總部，其成立的目的為代表地方政府參加國家級的或部長級的會議，針對有關地方政府之利益及地方政府關心的議題向聯邦政府提案（Submission），以及提供全國地方政府一個溝通平台（論壇）。

在策略重點方面，「澳大利亞地方議會政府聯盟」重視加強地方政府財政，建設地方道路、交通和其他基礎設施，改善自然及環境建設的成果，加強地方政府區域間的平衡與發展，建立地方政府永續發展的能力，聯繫地方政府感情，有效參與聯邦政府事務之進行等。「澳大利亞地方議會政府聯盟」的主席代表全國所有的地方政府出席澳大利亞內閣會議（Councils of Australian Government，簡稱 COAG）。參加此高層會議的人有澳洲總理（Prime Minister）、各州州長（State Premier）、領地的首席廳長（Chief of Minister）及 ALGA 主席，共同討論攸關全國的議題。

「澳大利亞地方議會政府聯盟」設有理事會（Board），每州及領地各有最多 2 位代表，制定聯盟的政策；另有主導團隊，成員包括主席（獨立代表）、副主席、首席執行長（Chief Executive），由首席執行長掌管所有聯盟的事務，所有的提案均由其署名提出。「澳大利亞地方議會政府聯盟」每年十一月在坎培拉舉行全國地方

---

<sup>99</sup> 六大州有 6 個州議會：新南威爾斯（首府雪梨）、昆士蘭（首府布里斯本）、南澳（首府阿德萊德）、塔斯馬尼亞（首府霍巴特）、維多利亞（首府墨爾本）西澳（首府伯斯）；兩個自治領地也有自治議會：北領地（首府達爾文）、首都領地（簡稱 ACT，首府坎培拉）。

<sup>100</sup> 地方政府，英文是 Local Government Areas，英文簡稱為 LGAs，中文直譯是地方政府區域，簡稱為地方政府。

政府大會，會中與聯邦、地方首長及學者討論跟地方政府有關的重大議題。每年年中舉行全國道路及運輸大會，參加人數約 250 至 300 人。<sup>101</sup>

此外，「澳大利亞地方議會政府聯盟」還透過網路、新知報導、專題報告和舉行會議，提供會對地方政府產生影響的國家政策及趨勢給地方政府參考；也代表全國地方政府，參加國家等級的會議，如參加澳洲政府會議（Council of Australian Governments, COAG）；此外，還代表全國地方政府與聯邦部長、部門、影子部長、其他政黨，與全國地方政府事務有關的國家級組織聯絡和協商；以地方政府的角度，積極參與國家政策的制定；有全國關注的重大議題時，「澳大利亞地方議會政府聯盟」的特別方案能被重視以提升地方政府地位；最後，也常向國會遊說並舉行遊說活動，以便政策能達到目的。

## 六、「紐西蘭地方議會政府聯盟」（Local Government of New Zealand, LGNZ）

「紐西蘭地方議會政府聯盟」由 78 個地方政府，即由議會議員組成地方政府所組成，於 2001 年成立。<sup>102</sup>

紐西蘭的政府架構包括中央政府及地方政府，在 78 個地方政府之中又分為 11 個區域政府、61 個次區域政府及 6 個單一管理局（Six Unitary Councils）<sup>103</sup>。<sup>104</sup>中

---

<sup>101</sup> 全國 85% 的道路網絡由全國地方政府擁有並維護，藉由此會，每年全國地方政府代表聚集討論，並分享政府首長、運輸部官員、技術專家及策略專對道路及運輸等重大議題的意見。

<sup>102</sup> 紐西蘭地方政府聯盟，英文全名是「New Zealand Local Government Association Inc.」，對外只稱作「Local Government New Zealand」，簡稱 LGNZ。

網址：<http://www.lgnz.co.nz/assets/Uploads/About-Us/LGNZ-Rules-updated-2012.pdf>（最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日）。

<sup>103</sup> 單一管理局（Unitary authority），是一種地方管理形式，它是合併上級兩級政府（以紐西蘭言，是合併地方當局與區域政府兩級地方政府）的功能和權限，形成只有「單一層級結構」的地方政府，在特定區域中負責所有地方政府的機能，或者施行某些特定機能。

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%96%AE%E4%B8%80%E7%AE%A1%E7%90%86%E5%8D%80>（最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日）

<sup>104</sup> 資料來源：<http://www.lgnz.co.nz/home/nzs-local-government/>（最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日）。

央政府的民選國會負責國家大事，78 個地方政府負責地方事務。在 2003 年 7 月 1 日正式實施新「地方政府法」(Local Government Act 2002) 以前，地方政府及其權力均來自於中央政府的國會立法授權，並未受憲法的保障。不過正式實施新地方政府法以後，地方政府的憲政角色更加突顯，特別是新法授權成立的獨立「地方政府委員會」(Local Government Commission) 是一個獨立委員會，不再由中央政府任意立法來改變地方政府的架構，委員會負檢視每 5 年的立法，確保一致的架構不會妨礙立法的執行。<sup>105</sup>

「紐西蘭地方議會政府聯盟」的成員來自全國 78 個地方政府，繳納會費且經核准即成為會員。「紐西蘭地方議會政府聯盟」的聯盟規章自 2001 年開始使用，最近一次修正是在 2012 年 7 月 15 日。<sup>106</sup>其主要職責在於促進地方政府的國家利益，遊說有利地方政府之政策及提供會影響地方政府利益的訊息給地方政府，促進和推動與國家級的或部長級、議會黨團及署、部機關的對話及保持與國會議員良好關係，為地方政府權益或代表其會員的責任，對相關事項負起研究、徵查及調查之責，提供地方政府在法律、角色及實務問題等之諮詢及教育訓練，為建立及發展政策，舉辦總年會及論壇。

「紐西蘭地方議會政府聯盟」設有全國理事會 (National Council)，是最高執行機關，由六大區 (Zones) 及四種部門團體 (Sector Groups)<sup>107</sup> 各指派 7 人，再加上主席 1 人，共 15 人組成全國理事會，制定「紐西蘭地方議會政府聯盟」的政策。另設有執行長 (Chief Executive)，是最高行政首長，由全國理事會指派，並且

---

<sup>105</sup> 方志豪，西敏寺模式的地方政府變革--以英、紐、澳為例，國立東華大學公共行政研究所碩士論文，2005 年，頁 132。

<sup>106</sup> 資料來源: <http://www.lgnz.co.nz/assets/Uploads/About-Us/LGNZ-Rules-updated-2012.pdf>。(最後瀏覽日: 2014 年 8 月 13 日)。

<sup>107</sup> 以地理區域及人口數量訂出合適的政府規模，將全國地方政府，分為 4 種部門團體 (Sector Groups)。為促進區域間發展與合作，將全國劃分六大區 (Zones)，在地方政府之上成立六個「大區會議」(Zones Meetings)，建構跨區的整合平台，推動廣域事務的合作。大區會議不屬於政府架構的正式層級，但其決策影響區域未來發展。

是基於契約關係而來，其執行全國理事會決議下來的政策及指示，依排定日期開會或因緊急事項所需，亦可召開緊急會。

全國理事會可依事務之目的性成立次委員會（**Sub-committees**），如運輸建設委員會、環境委員會、社區議題委員會、經濟發展委員會等。「紐西蘭地方議會政府聯盟」每年於七月底舉行年度總會（**Annual General Meeting**），若有必要時，可依規章規定的程序及要件召開特別總會。此外，每年還舉辦 14 場「大區會議」（**Zones Meetings**）、11 場「4 種部門會議」（**Sector Meetings**）、全國理事會會議（**National Council Meetings**）等。

「紐西蘭地方議會政府聯盟」的活動目的在於為全國地方政府利益，倡議政策活動（如地方政府改革、經濟發展、運輸、方言、環境等），並提出建議書（**Submission**）。例如 2013 年 8 月對現行食品法及食品衛生法提出修法建議提供各種量身訂制的服務：技術指導、業務解決方案、治理和管理支持系統及訓練課程，以加強地方政府的效能與效率。

## 七、「巴西國家立法機關和立法者全國聯盟」（**União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais, UNALE**）

「巴西國家立法機關和立法者全國聯盟」（**UNALE**）於 1997 年召開第一屆年會。該聯盟係由包括巴西境內全國 27 州議會。<sup>108</sup>「巴西國家立法機關和立法者全國聯盟」每年舉辦年會是拉丁美洲最大的議會會議，提供與會者討論和交流，就國家內相關問題的處理加強民主國家內立法機關的行動和改進。

2008 年聯盟主席曾拜訪我國駐巴西代表處，邀請我國縣市級議員參加其年會，以促進兩國議會交流。同時也邀請其他美洲地區之州級議會代表共襄盛舉。

---

<sup>108</sup> 駐西代表處 2008.4.16 巴西字第 0970000560 號函。

巴西代表處把公文發給台北市、高雄市、台南市議會，台北市議會因正值大會期間，未能派員參加，而將公文存查，殊為可惜。在 2014 年 5 月舉辦的第 18 屆年會中，共有巴西議員 842 人出席，其他還有來自阿根廷、智利、巴拉圭、烏拉圭和中國等地的地方議員、地方民意代表、省人大常委。<sup>109</sup>

## 八、「英國地方政府協會」(Local Government Association, LGA)

「英國地方政府協會」(Local Government Association, LGA) 於 1997 年成立，係以郡為單位，基於自願性參與的連繫性社團。<sup>110</sup> 主要業務內容包括：對參與之各郡，提供各類業務協調、連繫、諮詢、研究之服務；協助參與各郡建立與公眾間的連繫管道；整合各郡對全國性公共政策建議，並負責向中央遊說；對公共議題進行研究創新，並協助參與各郡推動；協助參與各郡建立與其他全國性社團之連繫。

「英國地方政府協會」並設有「地方政府改善發展局」(Improvement and Development Agency for Local Government, IDeA)，主要提供各郡研究發展工作的諮詢與協助，具體業務內容包括：提供郡議會各項改善與變革趨勢的資訊與建議；提供具豐富實務經歷的專業人士，協助各郡議會處理各項專案或政策；協助各郡培育訓練所需公務人力；轉介各郡改善創新所需資源；實際針對特定業務，提供個別郡議會顧問協助。

這些中央政府與全國性社團的設立，雖然主要是服務性的，即提供各郡議會業務上的整合、與中央部會及跨地方政府間的連繫，以及專業的研究、發展、教育訓練等輔助，但是實際上卻可發揮控管與取代的功能，一方面，郡議會各項業

---

<sup>109</sup> 中國大陸各省人大常委並非由人民直接選出，却也受邀參加，顯見中國大陸的積極參與。台灣相較之下，對國際議員交流是較不熱衷。

<sup>110</sup> 趙永茂，「地方政府組織改造策略之研究」，2008 年 4 月，「地方政府組織改造策略之研究」，台北市：內政部民政司委託研究，頁 86-104。

務內容與品質，都要符合全國性的標準，或是依循相同的程序；另一方面，在這些機制直接提供服務下，郡議會自然毋需自行設置負責該類業務的一級單位。

## 九、「德國地方行政管理共同機構」(Kommenale Gemeinschaftsstell fuer Verwltungsmanagement, KGSt)

德國有關鄉鎮市、縣市之行政改革的事項，係由一個民法上的社團法人加以推動，其名稱為德國「地方行政管理共同機構」(Kommenale Gemeinschaftsstell fuer Verwltungsmanagement, KGSt)在1949年成立。<sup>111</sup>這是一個由德國各鄉鎮市與縣市所共同設置的一個社團法人；旨在從事地方管理有關的研究，現有有1600個會員。

該社團法人主要研究地方（涵蓋鄉鎮市與縣市）之行政領導、調控與組織。其行為旨在經由鑑定意見的提出，協助地方自治團體一般或各別地從事有關的改革；其次則是舉辦各種的專業研究課程或專案研討會；此外則是發行定期的通訊報導新的發展或趨勢，以促成經驗交換；此外則是在建立比較的網絡以便促成各地方自治團體對各自部門的施政績效為全國性的比較。

「地方行政管理共同機構」的研究特色，在於其提出鑑定意見書的過程當中，必定邀請各相關領域的專家而且係來自不同的地方自治團體，而為共同的討論。整體而言，其最後所為結論及建議，一般均與實務貼近，而不會「有天馬行空」、「外國的月亮比較圓」毛病（趙永茂，2008：97-114）。

## 十、比較表

前述九個全球地方議員聯盟組織，每一組織均有其特色及其宗旨與使命，今特將今年（2014）受邀來台參加「台灣地方民代公益論壇（TCF）」年度論壇的三

---

<sup>111</sup> 趙永茂，2008年4月，《地方政府組織改造策略之研究》，台北市：內政部民政司委託研究，頁31-47。

個國家（美國 NCSL、日本及歐盟 CLRE）連同另兩個經邀請卻因故無法前來的地方議員聯盟組織（美國 NLC 及澳洲 ALGA）整理如下表所示，藉由此表來比較每個組織團體性質、成立目的、組織主要工作、會員資格、組織舉辦的活動及委員會，方便對照之外亦一窺各國地方議員聯盟組織之異同。

## 美國、澳洲、歐盟、日本及台灣之地方民代團體介紹

|        |   |  |   |  |  |  |
|--------|---|--|---|--|--|--|
|        | 美國全國城市聯盟<br>(National League of Cities – 簡稱 NLC)  | 澳大利亞地方政府聯合會(Australian Local Government Association – 簡稱 ALGA) | 美國州議會聯合會<br>(National Conference of State Legislatures – 簡稱 NCSL) | 歐洲區域議會聯合會<br>(Conference of European Regional Legislative Assemblies – 簡稱 CALRE)   | 日本會議(全國)地方議員連盟   | 台灣地方民代公益論壇<br>(Taiwan Local Councils Representatives Community Forum – 簡稱 TCF) |
| 創立日    | 1924 年創立  | 1947 年創立   | 1975 年創立  | 1997 年創立   | 2005 年創立   | 2010 年創立   |
| 組織團體性質 | NLC 是代表美國 49 州，19000 個市鎮、村落的倡導團體，其宗旨是為地方官員提供一個集思廣益、分享經驗、培訓機會及培養領導能力的論壇，討論政策和解決問題，並舉辦會議，遊說國會，幫助各城鎮的領導人有更好的政績及建立良好社區，促進城鎮興旺 | 加強地方政府區域間的財政、建設與平衡發展；聯繫地方政府感情；有效參與聯邦政府事務之進行                    | 由共和黨及民主黨共同組成的非政府組織，主要提供各州之州議會的立法決策者在州立法技術上的研究、協助與訊息的交換            | 結合歐盟 8 個會員國，具有立法權限的 74 個歐洲區域議會的主席，在歐盟架構下：<br><br>1. 更深入參與歐盟民主立法之過程、維護地方區域的價值、加強地方區域議會彼此間的連結<br><br>2. 尊重並統籌配合歐盟的輔助原則 (CALRE 規則第 1 條) | 1. 「日本會議」是 1997 年 5 月由各界代表及日本各都道府縣代表所參加設立之組織<br><br>2. 「日本會議」所屬的全國地方議員，為了從地方議會傳達「創造令人驕傲的國家」的信念而在 2005 年 3 月 6 日設立了「日本會議(全國)地方議員連盟」 | 結合現任、卸任地方民代及學者專家，透過論壇方式，提供問政協助與問政資訊，作為施政參考，善盡監督職責                              |

|      | NLC (USA)   | ALGA (AUSTRALIA)  | NCSL (USA)   | CALRE (EU)  | 日本地方議員聯盟 (JAPAN)   | TCF (TAIWAN)   |
|------|---|---|--|---|--|--|
| 成立目的 | <p>目的：</p> <p>幫助各城鎮之領導人建設更好的社區（該組織的網站標語就寫著: <b>Helping City Leaders Build Better Communities</b>）</p> | <p>目的：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 代表地方政府參加國家級的或部長級的會議</li> <li>2. 針對有關地方政府之利益及地方政府關心的議題，ALGA 向聯邦政府提案</li> <li>3. 提供全國地方政府一個溝通平台（論壇）</li> </ol> | <p>目的：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 改進州議會的品質與效率</li> <li>2. 推動政策之創新和溝通</li> <li>3. 確保全國各州之州議會在聯邦系統中，有更強更具有凝聚力的聲音</li> </ol> | <p>目的：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 防止民主赤字<sup>112</sup>影響各地區並保護輔助性原則<sup>113</sup>得以實踐</li> <li>2. 不論是在 CALRE 會員之間或者是在國家議會和歐洲議會之間，彼此都要有交換的訊息的管道</li> <li>3. 作為各區域議會的聲音，讓超國家層次的歐盟聽取民眾的觀點，將最基層的聲音帶進歐盟的決策過程</li> </ol> | <p>目的：</p> <p>日本會議（全國）地方議員聯盟以下列事項為目標：聯合有關外交、國防、教育、文化等國家根本的基本問題，彼此合作，修正「憲法・教育基本法」</p> | <p>構想來自台北市議員林晉章，成立目的：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 結合各縣市民代經驗，探討解決地方政府施政時所面臨的問題，透過中央與地方分工，提升行政效率</li> <li>2. 壯大「台灣地方民代公益論壇（TCF）」成為「全球地方議員論壇（GCF）」，提升台灣能見度</li> </ol> |

<sup>112</sup> 歐洲共同體創始條約規定，歐洲議會應提出議員直接普選草案，各會員國依統一選舉程序選舉歐洲議會議員。因為各會員國無法達成共識，拖延 20 餘年，至 1976 年 9 月 20 日方簽署「歐洲議會議員直接普選法」，但各國仍無統一選舉程序，須依各國國內法規來選舉議員。代表歐洲人民之歐洲議會組成結構長期違反條約規定以及無足夠的立法權控制行政立法程序的現象，稱之為「民主赤字」。(王玉葉，歐洲聯盟之輔助原則，歐美研究，第三十卷第二期，2000 年，3 頁)。

<sup>113</sup> 歐洲聯盟為了維持共同體與會員國間的權力均衡，乃提出輔助原則作為權力分配之準則。輔助原則是一個規範社會組織的基本原則，簡而言之，即在一個社會裏直接影響人民生活之決定，原則上應由最接近個人的小單位來做，只有在他們做得不夠好時，才由大單位接手加以協助。(王玉葉，歐洲聯盟之輔助原則，歐美研究，第三十卷第二期，2000 年，1 及 6 頁)。

|       | NLC (USA)        | ALGA (AUSTRALIA)   | NCSL (USA)   | CALRE (EU)   | 日本地方議員聯盟 (JAPAN)   | TCF (TAIWAN)   |
|-------|------------------|--|--|--|--|--|
| 計畫與目標 | 幫助各城鎮之領導人建設更好的社區 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 加強地方政府財政</li> <li>2. 建設地方道路、交通和其他基礎設施</li> <li>3. 改善自然及環境建設的成果</li> <li>4. 加強地方政府區域間的平衡與發展</li> <li>5. 建立地方政府永續發展的能力</li> <li>6. 聯繫地方政府感情</li> <li>7. 有效參與聯邦政府事務之進行</li> </ol> | NCSL 致力於強化州立法機構的功能，抵制對立法程序的不信任，並透過公私部門的對話，幫助立法者面對與解決當代面臨的關鍵問題等重要工作 | <p>在歐盟整合進程中，除了想表達自己地方區域政治理念以外，希望自己地方區域的利益與文化在歐盟超國家層次<sup>114</sup>中也能被重視彰顯出來，不要再讓國家層次的會員國獨占與歐盟機構間的聯繫與溝通機會：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 希望地方區域議會的主張或倡議，能有效率進入歐盟決策過程</li> <li>2. 更深入參與歐盟民主立法之過程，維護地方區域的價值、加強地方區域議會彼此間的連結</li> <li>3. 尊重並統籌配合歐盟的輔助原則 (CALRE 規則第 1 條)</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 由於日本在戰後有關外交、國防、教育、文化等國家根本的基本問題，存在許多弊病。近年雖然有教育基本法的制訂、國民投票法案的成立、國防省的升格等擺脫戰後體制的行動，但這些並不能算是太重大的潮流</li> <li>2. 鑑此，有志的地方議員以「創造令人驕傲的國家」為目標與日本會議合作，從地方議會開始動作，以制訂新憲法為目標，設立日本會議地方議員聯盟</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 近期目標:舉辦研習會、活絡會員交流</li> <li>2. 中期目標:聘請中外學有專精學者、政要人物擔任講師及舉辦講座，增長會員之學經知識</li> <li>3. 遠期目標:積極參與國際間各項公益或文化節慶活動，協助會員提升問政品質 優化政府形象</li> </ol> |

<sup>114</sup> 在歐洲的統合過程當中，因各會員國間逐步地發展政治合作，促使會員國需將其主權移轉，使歐盟擁有部份的主權，藉以推動內部的共同政策，並享有獨立財源以及歐洲法院建制，成為一個超國家的組織。因此歐洲統合形成了超國家層級、國家層級、次國家層級（各國的地方政府及區域單位）等三個層級的運作體系，也就是許多學者所提出的「多層級治理」之理論與相關概念。（許琇媛，歐洲聯盟的多層級治理特質，2010年，6頁）。

|      | NLC (USA)   | ALGA (AUSTRALIA)   | NCSL (USA)  | CALRE (EU)  | 日本地方議員連盟 (JAPAN)  | TCF (TAIWAN)  |
|------|---|--|---|---|---|---|
| 網站內容 | <p>www.nlc.org</p> <p>主要出版物有全國城市週報 (15000 寄送名單)</p> | <p>http://alga.asn.au /</p> <p>網站特色：檔案資料豐富 (歷年媒體新聞檔案、歷年提案書 (submission) 檔案、ALGA 出版物)</p> <p>1. 網站上的「政策與研究 POLICY AND RESEARCH」，底下數十個獨立主題均說明 ALGA 對該議題之策略、理念與計畫並提供相關資料的連結供參</p> | <p>www.ncsl.org</p> <p>「成員」、「研究」(提供各項研究資料及出版物)<sup>115</sup>、「會議及教育訓練」<sup>116</sup>、「NCSL 在華府」、「書店」<sup>117</sup>、「部落格」等</p> | <p>www.calrenet.eu</p> <p>「工作小組介紹」、「歷年工作檔案及計劃書」、「重要會議」等</p> | <p>http://0901plala.blog81.fc2.com/</p> <p>針對議會會員 (年費日幣一萬) 設置會員專用網站，提供會員有關對於國會動態、時事問題的見解及全國地方議會的動向等社會運動資訊</p> | <p>www.gcforum.org.tw</p> <p>1. 因應會員需求，網站內容有「民代論壇」、「台灣地方民代公益論壇 (TCF)」、「問政智庫」等</p> <p>2. 除架設網站，另有發行電子報、建立臉書平台、Line 群組暨 email 資料庫，做為本會活動紀錄報導及各類會員連絡之用</p> |

<sup>115</sup> 如「State Legislatures Magazine」(州議會雜誌)是 NCSL 出版已近 40 年的刊物，一年出版 10 次。

<sup>116</sup> 有視訊教學 (一個月兩次)、網路教育訓練 (NCSL 與國家網路合作，由其提供全國最新法令資料庫供會員使用)。

<sup>117</sup> 商品多樣化，是增加財源的一大利器。

|        | NLC (USA)   | ALGA (AUSTRALIA)   | NCSL (USA)  | CALRE (EU)  | 日本地方議員連盟 (JAPAN)  | TCF (TAIWAN)   |
|--------|---|--|---|---|---|--|
| 組織主要工作 | <p>全國城市聯盟是目前美國最大的城市聯盟組織，其下設諸多委員會，宗旨即在於促進城市間及與聯邦政策制定者的交流，並且幫助市政官員們，提高行政能力，培養領袖素質，並為各地城市創造機會，向聯邦層級的決策者們，反映城市問題，從而推動城鎮進步</p> | <p>提供會對地方政府產生影響的國家政策及趨勢給地方政府參考</p> <p>以地方政府的角度，積極參與國家政策的制定；有全國關注的重大議題時，ALGA 的特別方案能被重視以提升地方政府地位</p> <p>向國會遊說並舉行遊說活動，以便政策能達到目的</p> | <p>NCSL 提供網絡研討會、會議和培訓，以增強各成員技能，了解急迫的議題，與全國各地的同行分享想法，並告訴國會和白宮什麼是各州政府所需要的</p>                     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. CALRE 在歐盟的框架內，致力於區域立法議會的民主參與，並加強區域立法議會之間的關係</li> <li>2. CALRE 支持跨部會合作的活動</li> <li>3. CALRE 統籌協調會員參與他人在組織建構的方案</li> <li>4. CALRE 尊重每一會員的自治權 (CALRE 規則第 2 條)</li> </ol> | <p>基本方針</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 尊重皇室、傳統文化</li> <li>2. 提倡制訂「新憲法」、「新教育基本法」</li> <li>3. 現守護獨立國家的主權及名譽的外交及安全保障</li> <li>4. 使青少年對祖國感到驕傲並愛著祖國，以此為目標致力於教育改革</li> </ol> | <p>針對民眾關切的議題，由成員歸納分析，提出改善方針提供民代作為問政依據或做為向中央建言之參考</p> |
| 黨派色彩   |   |  | <p>會員雖是由兩黨州議會議員及立法幕僚共同組成，NCSL 也與其他較小的政府組織保持良好關係，如州政府議會 (Council for State Government - CSG)</p> | <p>黨派色彩恐無法左右組織的運作，因為 CALRE 是由歐盟 8 個會員國，具有立法權限的 74 個歐洲區域議會所組成的組織</p>   | <p>目前約 1700 名超越黨派的全國地方議員</p>  | <p>拋開意識形態，以理性及科學討論台灣問題，是超越黨派的論政，不會有黨派色彩</p>          |

|           | NLC (USA)   | ALGA (AUSTRALIA)   | NCSL (USA)             | CALRE (EU)   | 日本地方議員連盟 (JAPAN)              | TCF (TAIWAN)  |
|-----------|---|--|------------------------|--|-------------------------------|---|
| 會員資格及申請辦法 | <p>1. 州聯盟 (state municipal league): 全美 49 個州聯盟組成 NLC, 每一州聯盟代表州內所有城鎮</p> <p>2. 州內各城鎮之市府官員想要成為 NLC 會員, 必須先成為該州聯盟 (state municipal league) 的會員, 再向 NLC 申請, 會費依該城鎮人口多寡而訂</p> <p>3. 合作會員 (Associate Members): 在城鎮做生意的公司行號及其他組織</p> <p>4. 公司合夥人會員: 提供公司行號領導人與城鎮領導人交流機會, 只有應邀者才能參入會員</p> | ALGA 代表全國 560 多個地方政府的聲音, 自 2001 年, 成員包括「澳大利亞首都直轄區政府」(簡稱 ACT, 結合國家和地方政府的職能) | 所有州議會議員及立法幕僚都是 NCSL 會員 | CALRE 不是由歐盟會員國的國家議會首長組成, 只要是歐盟具有立法權限的地方區域議會均可申請為會員。會員資格之准否由常務委員會考慮申請者的特定特色後決定。8 個會員國包括: 西班牙自治區、意大利地區議會、德國和奧地利聯邦各州的議會、葡萄牙 l'Açores 及 Madeira 地區、英國的威爾士、蘇格蘭和北愛爾蘭、芬蘭 Åland 自治區和比利時自治區及行政區 | 目前約 1700 名的全國地方議員。(年費日圓 1 萬元) | <p>會員可分為當然團體會員、當然會員、當然榮譽會員、個人贊助會員、團體贊助會員:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 當然團體會員 (各地方議會)</li> <li>2. 當然會員 (現任議員)</li> <li>3. 當然榮譽會員 (卸任議員)</li> <li>4. 個人贊助會員或團體贊助會員 (贊同本組織之個人或團體者可申請之, 贊助會員又可區分為鑽石級、白金級及金級)</li> </ol> |

|         | NLC (USA)  | ALGA (AUSTRALIA)  | NCSL (USA)  | CALRE (EU)  | 日本地方議員連盟 (JAPAN) | TCF (TAIWAN)  |
|---------|--|---|---|---|------------------|---|
| 組織舉辦的活動 | <p>一年有兩次重要會議：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>國會城市會議 (Congressional City Conference)：每年三月在華府舉行，討論立法重點、分享傑出的市政成果與政策和參與培訓機會</li> <li>都市立法大會暨展覽會 (Congress of Cities &amp; Exposition)：秋季舉行。主要提供各種研習會及課程，提供各自治區官員交流、討論機會及加強治政能力</li> </ol> | <p>一年有兩次重要會議：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>全國地方政府大會：每年 11 月在坎培拉舉行 (會中，將與聯邦、地方首長及學者討論跟地方政府有關的重大議題)</li> <li>全國道路及運輸大會：每年的年中舉行，參加人數約 250-300 人</li> </ol> | <p>一年有兩次重要會議：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>秋季論壇：在全美擇地舉行，解決最迫切的問題、進行各州的議程，NCSL 給國會的倡議藍圖</li> <li>立法高峰會議：是年度的盛大會議，選擇在夏天州立法議會休會期間舉行</li> </ol> | <p>一年有兩次重要會議：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>常務委員會 (Standing Committee)：每年開 3-4 次會議。主要任務包括召集成員、決定議程，任命主講人，解決重要性案件，並在全員大會之前舉行會議</li> <li>全員大會 (Plenary Assembly)：選擇在每年 9-12 月期間開一次會議 (CALRE 規則第 15 條)</li> </ol> |                  | <ol style="list-style-type: none"> <li>原則一年一次年會</li> <li>除了每年一次的年度論壇大會外，年度中各項大小論壇及講習之舉辦，視情不定期舉辦，惟以三個月至少辦理一次為原則，並於此一舉辦時同步召開理監事會，由會長召集之</li> <li>定期舉辦議員助理研習班及菁英研習班，培養將來做為議員助理及議員的人才培訓班</li> </ol> |

|      | NLC (USA)  | ALGA (AUSTRALIA)   | NCSL (USA)  | CALRE (EU)  | 日本地方議員連盟 (JAPAN)   | TCF (TAIWAN)  |
|------|--|--|---|---|--|---|
| 任務執行 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 聯邦政策倡議：NLC 的聯邦政策倡議團隊是各城鎮在華府的聲音，以達到保護城市利益、尋求聯邦對當地投資的支持及聯邦政策影響地方治理的使命</li> <li>2. 替各城鎮尋求解決問題的方案：透過三個獨特的組織，NLC 提供方案、資源和服務，幫助城市面對城市問題的挑戰</li> <li>3. 建立施政技能和網絡：透過提供資源、教育、會議和各種機會，NLC 致力幫助城市領導人建立施政技能和網絡並與其他城市領導人交流與交換施政經驗</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 代表地方政府參加國家級的或部長級的會議（譬如 ALGA 主席代表全國地方政府出席澳大利亞內閣會議（COAG）</li> <li>2. 針對有關地方政府之利益及地方政府關心的議題，ALGA 向聯邦政府提案；（從 ALGA 向聯邦政府的提案數量來看，提案是 ALGA 年度重要職務之一，最近 6 年，每年平均有 5-10 項的提案）</li> <li>3. 提供全國地方政府一個溝通平台（論壇）</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 為了處理跨越多個常務委員會的議題，組成臨時性的「任務執行」小組來處理此類事件</li> <li>2. 目前有 8 組「任務執行」編制：農業小組、能源供應小組、聯邦醫療改革小組、移民小組、國際關係小組、軍事和退伍軍人小組、選區重劃小組、州和地方稅小組</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 每年的全員大會將提出一份決議文（Declaration），進行提案、修改、討論及表決（CALRE 規則第 16-17 條）</li> <li>2. CALRE 主席必須將該經表決投票後的決議文，以 CALRE 之名送到歐盟總部，使該決議文內容所提的計畫或方案能被採用。（CALRE 規則第 22 條）</li> </ol> | <p>與「日本會議」合作，以日本會議（全國）地方議員連盟為據點，進行下列運動：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 基於修正之教育基本法，致力於國旗國歌、日本教職員組織、思想偏頗的教科書問題等的教育改革</li> <li>2. 青少年的健全培育、性別平等思想</li> <li>3. 向地方行政推動反對可能會破壞議會制度的自制基本條例等保守的良知</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. TCF 在 2011 年開始每年舉辦年度論壇會議，該年度論壇會議為「財政收支劃分法與五都建設財源」；2012 年與國際青商會共同舉辦「青商會世界年會國際民代論壇」，2013 年年度議題為「議會應否建立速紀錄制度」，另 TCF 2013 年度選舉辦「都更問題座談會</li> <li>2. 2014 年擴大舉辦年度論壇，邀請世界各國與地區有地方議員聯合會組織的領導人到台灣出席會議，希望透過各國地方議會聯合會的交流，讓 TCF 可以汲取更多的國際經驗</li> </ol> |

|  | NLC (USA) | ALGA (AUSTRALIA) | NCSL (USA) | CALRE (EU) | 日本地方議員聯盟 (JAPAN) | TCF (TAIWAN) |
|--|-----------|------------------|------------|------------|------------------|--------------|
|--|-----------|------------------|------------|------------|------------------|--------------|

|     |   |  |  |  |                  |  |
|-----|---|--|--|--|------------------|--|
| 委員會 | <p>1. ①設有 7 個政策委員會（欲參入委員會者，須由各州聯盟主席指定），每年開 2 次會議，②各委員會設有一個政策推動小組（欲成為政策推動小組成員者，須另外申請，再由 NLC 主席遴選出來擔任），每年開 4 次會議，推動小組策劃每年的會議及會議中要主張及要決議的政策</p> <p>2. 7 個委員會含社區及經濟發展、能源、環境和自然資源、財務、行政和政府間關係、人類發展、資訊科技及通訊、公共安全和犯罪預防、交通基礎設施及服務</p> | <p>1. ALGA Board：每州及領地各有 2 位代表（最多 2 位），制定聯盟的政策</p> <p>2. 主導團隊：主席（獨立代表）、副主席（獨立代表）、副主席、首席執行長（Chief Execute 掌管所有聯盟的事務，所有的年度提案均由其署名）</p> | <p>1. 設有 8 個常務委員會（成員是州議會議員及其幕僚）<sup>118</sup></p> <p>2. 有 8 個常務委員會包括預算與收入、通信、金融服務和州際貿易、教育、健康及人群服務、勞工及經濟發展、法律與刑事司法、立法效力、自然資源和基礎設施等委員會</p> | <p>1. 常務委員會：任務是召集會員籌劃舉辦會員大會、決定會員大會要討論的議程、指派演講者、決議重大議題等等</p> <p>2. 全員大會（Plenary Assembly）：任務是將決議文（Declaration），進行提案、修改、討論及表決投票。<br/>CALRE 主席必須將該經表決投票後的決議文，以 CALRE 之名送到歐盟總部，使該決議文內容所提的計畫或方案能被採用</p> <p>3. 秘書處</p> | 日本地方議員聯盟 (JAPAN) | <p>1. TCF 會長、副會長及理監事任期二年，會長不得連選連任，其餘職務沒有連任限制</p> <p>2. 會長、副會長及理監事之選舉於每屆第一年在論壇總部台北市舉行，第二年輪流至全台各縣市辦理，基本上以當選之會長所屬縣市辦理為原則</p> <p>3. 除了每年一次的年度論壇大會外，年度中各項大小論壇及講習之舉辦，視情不定期舉辦，惟以三個月至少辦理一次為原則，並於此一舉辦時同步召開理監事會，由會長召集之</p> |
|-----|---|--|--|--|------------------|--|

<sup>118</sup> 8 個常務委員會每年在夏天及秋天見面，透過交談、會議或特別召開的會議、網路、各式書面文件及視訊會議彼此交換訊息、汲取經驗、了解新法律及治理立法部門。常務委員會的成員可以提出各州的議題來討論，但委員會不會針對該議題對州立法的政策方向提出建議。

|  | NLC (USA)   | ALGA (AUSTRALIA) | NCSL (USA) | CALRE (EU)  | 日本地方議員連盟 (JAPAN) | TCF (TAIWAN) |
|--|---|------------------|------------|---|------------------|--------------|
|  | 3. 設有族群團體 (Constituency Groups), 結合有共同背景、利益及關注主題的會員, 如亞太裔市府官員團體、拉丁裔市府官員團體、女性市府官員團體等 |                  |            | 4. 工作小組: 是依常務委員會之目標或策略而提案設立的工作小組, 目前有歐盟區域政策119小組、移民政策小組、輔助原則120督導小組、凝聚策略 (Cohesion Policy)121小組、電子化民主122政策小組。小組人員將被要求至常務委員會會議報告, 但不具投票權 |                  |              |

<sup>119</sup> 在歐盟迅速地擴大化後, 為了解決日益突顯的內部結構差異, 尤其是核心和邊陲國家之間經濟發展之落差, 歐盟理事會於是在 1988 年開始的區域政策 (Regional Policy): 第一、以 CoR (Committee of Regions, 簡稱 CoR) 來遂行歐盟多層次治理的體系。第二、強化歐盟治理的下層結構, 讓理事會在各區域獲得更多夥伴, 有助於歐洲整合的深化與廣化, 並促使歐洲公民社會的理想早日達成。(黃榮源, 全球治理體系的下層建構: 歐盟「區域委員會」(CoR) 之探討, 第二屆「全球化與行政治理」國際學術研討會論文, 2007 年, 12 頁)。

<sup>120</sup> 歐洲聯盟為了維持共同體與會員國間的權力均衡, 乃提出輔助原則作為權力分配之準則。輔助原則是一個規範社會組織的基本原則, 簡而言之, 即在一個社會裏直接影響人民生活之決定, 原則上應由最接近個人的小單位來做, 只有在他們做得不夠好時, 才由大單位接手加以協助。(王玉葉, 歐洲聯盟之輔助原則, 歐美研究, 第三十卷第二期, 2000 年, 1 及 6 頁)。

<sup>121</sup> 為了拉近會員國之間的經濟差異, 解決區域發展不平衡, 歐盟設立凝聚策略分針, 希望歐盟法規與政策能同時考量所有會員國、區域、城市的相關利益。

<sup>122</sup> 使用 ICT (資訊和通訊科技) 提升人民對政治之參與, 促進政府公開透明以及提升公共服務遞。  
<http://www.calrenet.eu/upload/plandemocracy2013en.pdf>. (最後瀏覽日: 2014 年 8 月 13 日)。



# 第五章 台北作為國際 NGO 總部的 條件分析

## 第一節 台北在台灣都會走廊中的發展定位

台灣屬南北狹長型，東西短而南北長，東西兩邊中間隔著中央山脈等南北縱走之山脈，兩邊的交通除了飛機、北迴及南迴鐵路外，就是靠南迴公路、橫貫公路（北、中、南）及東北角海岸公路、蘇花公路連通台灣東部與西部。因中央山脈縱貫其中，交通十分不便，自從台北宜蘭間的雪隧通車後，國道五號蔣渭水高速公路帶來台北宜蘭間的快速與便利，也大大縮短了西部與東部的通行時間，但還是不及台灣西岸南北走向兩條國道高速公路（一號與三號），一條高鐵（台北至左營）及為台鐵環島鐵路一環的西部縱貫鐵路南北間通行的快速與便利。

台灣四週環海，為何西部開發快而東部開發慢？緣於東部海岸臨接太平洋，加上東部山脈靠海，地理落差大，除了花蓮港堪稱良港外，只有一些小漁港。而與太平洋彼岸的美國又相隔數千公里遠，除了日本可能選擇東岸登陸外，鮮有人船由東部上岸。反觀台灣西岸，由於與中國大陸福建省隔著台灣海峽相望，最狹處的福建平潭與台灣新竹之間僅距 120 公里，所以四百年來不斷有自大陸冒險渡海來台的移民，當年「唐山過台灣」、「六死三留一回頭」，便是為了「台灣錢淹腳目」的神話而不顧生命危險，強渡黑水溝。<sup>123</sup>

在此背景下，台灣人口構成除了原住民外，幾乎全是四百年來先後移自大陸的台灣人，包括早期移民來台的客家人與其他漢民族，1949 年後隨國民政府撤退

---

<sup>123</sup> 清康熙 23 年（西元 1684 年）清廷頒禁止渡台令：（1）欲渡台之人士，必須具有台廈廳之證明文獻，出入船舶須受嚴密檢查，並嚴罰失察船主和地方官。（2）渡台人士不得攜家帶眷，已渡台者亦不得引眷屬入台，康熙 50 年（西元 1711 年）時再度頒布禁止渡台令。「唐山過台灣」，2003 年 11 月 1 日，《經典雜誌》，第 64 期。依筆者家的族譜，筆者的第 11 世先祖正是 1711 年渡海來台，迄今已超過 300 年。筆者為第 19 世。

來台的大陸各省同胞，到最近甚為暢行的陸配。最早自大陸渡海來的那批人選擇在台南落腳，台南因而有府城之稱，後來隨著移民日多，人口逐漸往北移，乃有沈葆楨上奏清廷成立台北府，時有「一府、二鹿、三艋舺」之稱，即南部府城安平港，中部彰化鹿港，北部台北城淡水河畔的艋舺。

明清時期台灣的治理中心在台南，在牡丹社事件後，為分散風險，因而由沈葆楨就上奏成立台北府，這也是台北市政府將一樓大廳命名為沈葆楨廳的由來。台北城在 1872 年開始修建城牆，1884 年竣工，同年中法戰爭爆發，清廷派劉銘傳以福建巡撫身分督辦台灣軍務，他到台後積極整備岸防，並曾一度擊退登陸基隆的法軍。在中法戰爭落幕後，清廷於 1885 年決定在台灣建省，劉銘傳便成為首任巡撫，他把巡撫行署設在台北，台北自此變成台灣的首都（羅致政，2010.11：1）。

2010 年 12 月 25 日台灣的地方自治與行政區劃步入一個新的歷史里程碑，就是台北縣升格為新北市、台中縣市合併為大台中市、台南縣市合併為大台南市、高雄縣市合併為大高雄市；台灣從原本兩個直轄市變成五個直轄市，桃園縣也將在 2014 年 12 月 25 日成為第六個直轄市，整個政治生態環境丕變，但綜觀這幾個直轄市都位在台灣西部的都會走廊，而台北市、新北市、基隆市與未來之桃園直轄市可合併稱為北北基桃的北部都會區，而台中縣市合併而成的大台中市連同彰化南投而成的中彰投中部都會區，至高雄縣市合併及台南縣市合併而成的大高雄市及大台南市便成了南部都會區。

根據台北市政府於 2005 年 12 月委託林同棧工程顧問公司以「辦理空軍總司令部用地開發規劃國際交流總部（國際村）案」的總結報告書中對台灣都會走廊發展的報告，台北的都會發展和定位可以分別在都會功能、產業分工與運輸建構等方面利用現有的優勢謀求進一步發展（林同棧工程顧問公司，2005：2-39）。在都會功能方面，台北可以發展為全國政治與文化中心區域、全國經濟與金融中心

聚落、全國研發與創意腦力核心以及全國知識與科技整合平台；在產業分工方面，可以發展高科技產業、知識產業、會展產業、金融產業及高階服務業等；在運輸建構方面，可以發展國際自由貿易空港園區。這些方向均以發展成為國家門戶都會為首要主題，以成為全球都市之核心都市為目標。

## 第二節 台北在全球化亞太區域地位之比較

經濟發展之全球化會促使都市系統與世界經濟整合，而所謂的「全球都市」須具備有下列特性（林同棧工程顧問公司，2005：2-14）：企業總部集中、跨國企業集中、國際機構集中、先進服務業或生產性服務業（如：金融、會計、廣告、律師等服務）集中、國際資本集中與累積、研究與教育機構集中、國際金融中心與展覽中心集中、國際貿易集中、安全可居性高。據此，在亞太地區符合做為「全球都市」標準的城市，大體而言有香港、廣州、上海、北京、天津、東京、大阪、名古屋、首爾、釜山、台北、高雄、新加坡、吉隆坡、曼谷、馬尼拉等。

就全球都市階層而言，可分為主要核心城市、次要核心城市、主要半邊陲都市以及次要半邊陲都市四種。在經濟全球化的發展之下，台北身為全球都市的地位已不容置疑，但是在全球都市階層體系中，台北仍然比不上如紐約、倫敦與東京等的主要核心都市。不過隨著亞太地區在近幾十年來面臨經貿、財務與生產的整合，當前亞太跨界都市走廊在中南半島與日本海將更進一步浮現經濟合作區，而這合作區將以香港、上海及台北所構成新黃金三角（New Golden Triangle）作為發展中樞。換言之，21 世紀亞洲最重要的新經濟成長黃金三角，就是由長江三角洲上海城市區域、珠江三角洲的香港城市區域及台灣所圍成的經濟區域。所以台北市在全球都市體系當中，已是「區域性全球都市」中最有活力的重要跨國節點之一。

所謂的全球城市乃在於其國際性，具體來說，是城市的幅射力和吸引力，以

及其新產生的聚散影響所波及的範圍是否能擴大甚至超越國界的束縛。在成為全球城市的目標上，台北若要向國際接軌直通，必須充分發揮現有的人才與資源競爭力，配合地理優勢，依靠納入國際經濟體系找定生存之道。在具體作法上，可以有以下發揮的空間。首先，應該將世界當成一個舞台，正確定位自我與其他的競爭者的實力和限制；其次，將產業重心與國際市場緊密連結，擴大多邊貿易與無形貿易（例如資訊、技術、專利或商標等）的比重；再者，發展具有知識經濟價值的智慧產業和知識服務業；另外，必須整合現有的經營模式，為來訪者創造更簡便的出入境手續，使台北成為其他國家或城市在進行國際政治、經濟、文化與旅遊等活動的首要選擇；還有，在金融服務上更加促進資本流動與外幣匯兌的自由化；最後，應該發揮台灣的創意精神和能力，將商品進行更有創意的製作、包裝和行銷，充分發揮文化外交或公共外交的效果。

以上舉措涉及複雜的政策規劃、產經整合與思想革新，實非一蹴可及，因此，最直截的推動方式，就是在台北傾全力設置各式各樣、有形或無形的，供國際組織、企業法人能自由無礙地交往、交流、交換與交易的空間，將台北打造為「國際知識經濟與智慧產業的門戶市集」，成為國際 NGO 的總部以及與國際接駁的樞紐，結合來自世界各地的智慧，並為全球人才提供各式各樣的發展平台。

基於前述分析，本論文自「全球都市」的標準、經濟實然面等兩個層面，用排除法來篩選那個城市可以成為國際 NGO 總部及地球國的首都。自「全球都市」的標準層面來看，在亞太地區符合做為「全球都市」標準的城市，大體而言有香港、廣州、上海、北京、天津、東京、大阪、名古屋、首爾、釜山、台北、高雄、新加坡、吉隆坡、曼谷、馬尼拉等。中國大陸因近年崛起快速，美日等國都不期待中國大陸大者恆大，強者恆強，所以廣州、上海、北京、天津、香港先被排除，接著日本與中國大陸的恩怨情仇，中國大陸既被排除，日本的東京、大阪、名古屋也不可能入榜。韓國因係亞洲中國大陸延伸的半島，其與日本的瓜葛，首爾、

釜山也不可能獲選。再就東南亞諸國，除菲律賓、新加坡外亦均是亞洲中國大陸的延伸，曼谷及吉隆坡可為東南亞的重點城市，要做為世界重心的城市，還是會被排除。新加坡太小，與馬來西亞太過接近，且已具有其他國際地位還是被排除，而菲律賓的馬尼拉由於整體國力關係，還是得被排除。剩下台灣的台北與高雄，而台北與高雄在前一節台灣自身的分析，已將高雄排除，只剩台北市未被排除，這就是本論文分析為何台北市可以在亞洲的全球都市勝出做為打造國際 NGO 總部及地球國的首都之緣由。

另自經濟實然面的層面來看，首先是 2012 年，美國國家地理頻道紀錄片《亞洲新視野：台灣醫療奇蹟》介紹：台灣醫療亞洲第一，全球第三。台灣醫療技術在國際間早已享有盛名，全球前 200 大醫院中，台灣就佔了 14 家，僅次於美國及德國，排名全球第 3，也是亞洲第 1。<sup>124</sup>顯見台灣對於由全球人士來台開會或駐點，在與身體健康有關之醫療系統，它是亞洲第一友善且宜居的城市。其次，依據國際評比的經濟自由度、經商容易度、社會永續等資料，進而評選出全球 10 大偉大社會，<sup>125</sup>該評比以經濟機會和生活品質是造就一個偉大社會的兩項重要指標，在這個標準下，德國是全球最偉大的社會，其次為荷蘭、英國，台灣則名列第 10，超越了許多國家。其前十名排序 1 到 5 名為德國、荷蘭、英國、法國、日本，6 到 10 名為澳洲、加拿大、南韓、美國、台灣。在此排名中，同屬亞洲的日本排名第

---

<sup>124</sup> 2012 年，英國《經濟學人》雜誌在評估《世界健康排行榜》時，綜合各項指標，將台灣列為世界第 2 名，僅次於瑞典。2008 年諾貝爾經濟學獎得主克魯曼（Paul 克魯格曼）曾撰寫題為《驕傲、偏見、保險》的文章，要求美國政府虛心向台灣學習全民健保的經驗，盛讚台灣全民健保堪稱世界典範。此外，台灣地區的醫療院所中，已有 12 家通過全球醫界公認可信度最高的 JCI（Joint 佣金 International）國際醫院評鑑，可見台灣的醫療體系及技術，已經達到世界級水準。凡通過 JCI 國際醫院評鑑，美國的保險公司將支付到該醫院醫療所花費的費用。

台灣醫療享譽國際，另根據英國經濟學人（EIU-Economist Intelligence Unit）2000 年所做的國民健康評比，台灣民眾健康水平名列全球第二，這得歸功於台灣優質的醫療服務，能細心照顧出健康的居民；台灣的醫療水準早已享譽國際舞台，在肝腎移植、顱顏手術、心血管外科、人工生殖及關節置換手術等重症更是國際醫界翹楚。

<sup>125</sup> 發表「世界 10 大偉大社會」（The World's 10 Great Societies）一文的作者莫杜庫塔斯（Panos Mourdoukoutas）及紐約聖若望大學商學院助教史特凡尼迪斯（Abraham Stefanidis）說，經濟機會可以讓民眾為自己 and 社會創造財富，而生活品質則能讓民眾享受財富、提升個人和大眾的生活水準。

5，南韓名列第 8，台灣第 10。而大陸、印度等則因經濟市場由政府當局掌控，所以沒有進榜。日本及韓國排名雖在台灣之前，但依前面所述在政治面易被首先排除，而台灣又名列全球第 10，亞洲第 3；再其次，台灣土地面積排名介於瑞士與比利時之間，排名世界第 138 位，人口數量則與馬來西亞、敘利亞相當，排名約世界第五十位，<sup>126</sup>但台灣總體名目 GDP 在 2013 年為全球第 27 名，<sup>127</sup>亞洲第 6 名(次於中國大陸、日本、印度、南韓、印尼，排名在泰國、馬來西亞、新加坡、香港、菲律賓之前)。而台灣名目人均 GDP 在 2013 年為全球第 38 名，<sup>128</sup>在亞洲排名第 6 名(次於新加坡、汶萊、日本、香港、南韓)。如以經購買力平價指數調整(Purchasing Power Parity, PPP)後的總體 GDP，台灣 2013 年在 IMF 的全球排名第 20 名，<sup>129</sup>亞洲排名在前有中國大陸、印度、日本、南韓、印尼，排名在後有泰國、巴基斯坦、馬來西亞、菲律賓。就經購買力平價指數調整(PPP)後的人均 GDP，台灣在 2013 年為全球第 27 名，<sup>130</sup>亞洲排名在前有澳門、新加坡、香港，日本及南韓則以第 36、40 名落於台灣之後。<sup>131</sup>

綜上，台灣的台北在亞太地區的全球城市中，自然能以其獨特的地理位置重要性及前述各種經濟因素，包含購買力平價指數，易被接納為國際 NGO 總部的候

---

<sup>126</sup> 任雪麗著、姚睿譯，《台灣為什麼重要：Why Taiwan Matters: Small Island, Global Powerhouse》2013 年 3 月，台北：貓頭鷹，頁 293。

<sup>127</sup> [http://www.360doc.com/content/13/0628/12/1542087\\_296114222.shtml](http://www.360doc.com/content/13/0628/12/1542087_296114222.shtml) (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

<sup>128</sup> [http://www.malaysiaeconomy.net/world\\_economy/gross\\_prod\\_calc/world\\_gdp\\_rank/2013-07-11/24541.html](http://www.malaysiaeconomy.net/world_economy/gross_prod_calc/world_gdp_rank/2013-07-11/24541.html) (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

<sup>129</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_GDP\\_\(PPP\)](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(PPP)) (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

<sup>130</sup> [http://www.photius.com/rankings/economy/gdp\\_per\\_capita\\_2013\\_0.html](http://www.photius.com/rankings/economy/gdp_per_capita_2013_0.html) (最後瀏覽日：2014 年 8 月 13 日)。

<sup>131</sup> 林晉章，2012 年 1+2 月〈生為台灣人的悲哀還是光榮？〉(登載於獨家報導第 1121 期第 5 頁)：繼 2011 年 12 月 22 日美國宣布將台灣列為免簽證之候選國後，隔天 12 月 23 日聯合晚報刊載遠見雜誌創辦人高希均之專文並引用英國經濟學人專刊，指 2012 年台灣每人 GDP 經「購買力指數」(ppp)調整後，每人真實所得將超越日、德、法、英。該資料指未經調整之台灣每人名目 GDP 為 22170 美元，雖低於日本之 50830 元、德國之 43740 元、法國之 42930 元及英國之 39770 元，但經過購買力平價指數調整後，台灣以 43120 美元領先德國之 40280 元、英國 36310 元、法國 36220 元及日本之 36000 元。亦即日法英德諸國賺了錢來台灣花費很好用，但台灣賺錢到這幾個國家消費就會覺得物價實在太高，再一度感到生為台灣人的光榮。我們應珍惜這一成果，發揮全球更大的影響力，展現台灣汪洋大海中「風中之葉」的命運之特色。

選國城市，具有可獲選而不易被排除的最佳條件。下章將就打造台北做為「全球地方議員論壇（GCF）」總部進行討論與分析。



# 第六章 打造台北做為「全球地方議員論壇（GCF）」總部的具體作為

## 第一節 台灣地方自治及其與國際接軌的參與經驗—以台北市議會為例

如前所述，兩岸關係的困境不但阻礙台灣內部的發展，也使中華民國的外交空間不斷受到壓迫，出於對台灣未來發展的關懷，經結合過往參與地方自治的經驗與閱歷，本論文提出將台北打造為世界的首都的主張，以期透過推動成立全球性的地方議會議員論壇，並將總部設於台北，希望為拓展中華民國的外交空間提供更多元的環境和機會。以下將從梳理台灣地方自治法規變遷開始，說明為何能夠從台北市議會出發，將台北打造為世界首都，將台灣建設為國際 NGO 的總部。

### 一、台灣地方自治法規變遷

（一）台灣光復初期：<sup>132</sup>台灣光復初期，為奠定地方自治基礎，1945 年 12 月 26 日臺灣省行政長官公署公布「臺灣省各級民意機關成立方案」，並根據國民政府公布的「市參議會組織條例」及「參議員選舉條例」，於 1946 年 4 月 15 日成立台北市參議會。台北市參議會雖為民意機關，但在當時僅具諮詢性質而已，計選出參議員二十六名，任期二年，採候補制度，其任期以補足前任未滿之任期為止。因時奉省令延長任期共達四年六個月又十六天，計產生總數三十五名參議員，任期至 1950 年 11 月 28 日止。

根據上述法規，此時期的參議會雖為民意機關，但在當時僅具諮詢性質而已，所以只是榮譽職，與後來的議員有預算及法案審議權完全不同。

---

<sup>132</sup> 1945 年 12 月 26 日至 1950 年 4 月 24 日，即「臺灣省各級民意機關成立方案」、「市參議會組織條例」及「參議員選舉條例」時期。

(二)「台灣省各縣市實施地方自治綱要」時期：<sup>133</sup>此時期共選出六屆省轄市台北市議員。1967年7月1日台北市由省轄市升格為直轄市，原省轄市台北市議會奉令同時改制為台北市臨時市議會，原任第六屆市議會議員均由內政部聘為台北市臨時市議會議員。1968年7月1日，由於近郊原台北縣管轄之內湖、南港、木柵、景美、士林、北投等六鄉鎮正式併入台北市，該六鄉鎮原任縣議員者，亦由內政部提前加聘為台北市臨時參議會議員，使臨時市議會議員總數增加至70名，迄至第一屆直轄市議會成立為止（1969年12月25日），由台北市臨時市議會踐行職權（任期自1967年7月1日至1969年12月25日）。

根據上述法規，在此時期除規定台北市議員不得兼任公務員外，更明定議員為「無給職」，但得支領研究費，在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費。前項費用支給標準由行政院定之。

(三)「台北市各級組織及實施地方自治綱要」時期：<sup>134</sup>共選出直轄市第一至七屆（1969-1998年）議會議員。

(四)「直轄市自治法」與「地方制度法」時期：<sup>135</sup>至今共選出直轄市第八至十一屆議員。依據1994年7月29日公布施行「直轄市自治法」<sup>136</sup>，明定市設市議會為市之立法機關。其職權包括議決市法規、預算、稅收、財產處分、市政府及市屬事業機構之組織規程、市政府或市議員提案，審議決算報告，接受人民請願等。直轄市自治法將台北市議會定位為地方立法機關，<sup>137</sup>有地方立法權及審議預決算之權，與立法院之職權無二致，所不同者在於法的位階順位。在直轄市自治法施行之四年內（1998年7月28日以前）為中央法律、中央法規、地方自治條

---

<sup>133</sup> 1950年4月29日至1967年7月台北市改制為行政院直轄市為止。

<sup>134</sup> 1967年6月22日行政院訂頒自治綱要至1994年7月8日直轄市自治法立法院通過為止。

<sup>135</sup> 1999年1月25日至今。

<sup>136</sup> 參附錄一。

<sup>137</sup> 有別於我國憲法第六十二條立法院為國家最高立法機關之規定，既名為最高，就證明可有其他層級的立法機關。

例、地方法規；但直轄市自治法施行四年後法的位階順位自動變為中央法律、地方自治條例、中央法規、地方法規。<sup>138</sup>此外，還規定市議員不得兼任公務員、公私立各級學校專任教師或其他民選公職人員，亦不得兼任市政府及其所屬機關、事業機構任何職務或名義；與立法委員不得兼任官吏或兼任公營事業機構之職務之規定相似。但是在待遇上，直轄市自治法只規定市議員得支研究費等必要費用，在開會期間並得酌支出席費、交通費及膳食費，有別於立法委員有給職的待遇，1999年1月25日實施「地方制度法」並未對此進行改革。

## 二、台北市議會之沿革

台灣光復初期，為奠定地方自治基礎，於1946年4月15日成立具諮詢性質的台北市參議會。當時議長為周延壽，副議長林金臻。1949年12月7日國民政府遷臺後，地方自治制度並未遵循憲政體制運作，於1950年4月24日另頒「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」做為在臺灣推動地方自治的依據，台北市議會隨之進入省轄市市議會時期。於1950年11月29日成立省轄市時期第一屆台北市議會，每屆任期二年，第一屆選出議員50名〈1950年11月29日至1953年1月15日〉，第二屆57名〈1953年1月16日至1955年1月15日〉，一、二屆議長為黃啟瑞，副議長為張祥傳。第三屆起任期改為三年，議員名額增為66名〈1955年1月16日至1958年2月20日〉，議長為張祥傳，副議長為王飛龍。第四屆77名〈1958年2月21日至1961年2月20日〉，第五屆降為62名〈1961年2月21日至1964年2月20日〉，四、五兩屆議長同為張祥傳，副議長為周財源。省轄市時期最後一屆選出議員60名〈1964年2月21日至1967年6月30日〉，議長為張祥傳，副議長為陳少輝。

---

<sup>138</sup> 可惜在直轄市自治法實施滿四年之際，中央又於1999年4月14日廢止直轄市自治法，而於1999年1月25日公布實施地方制度法，將法的位階順序調回原來的中央法律、中央法規、地方自治條例、地方法規，大大壓縮地方立法機關之立法權。

1967年7月1日台北市由省轄市升格為直轄市，原省轄市台北市議會奉令同時改制為台北市臨時市議會，原任議長張祥傳及副議長陳少輝亦分別加聘為臨時市議會議長、副議長，爾後內湖、南港、木柵、景美、士林、北投等六鄉鎮正式併入台北市，許炳南等十人亦由內政部提前加聘為台北市臨時參議會議員，使臨時市議會議員總數增加至70名。

當時直轄市自治的法制並未完備，仍以行政命令，即1967年6月22日訂頒的「台北市各級組織及實施地方自治綱要」做為直轄市自治的法源。直轄市第一屆台北市議會選出議員48名，任期改為四年（1969年12月25日至1973年12月25日），第二屆49名（1973年12月25日至1977年12月25日），第三屆51名（1977年12月25日至1981年12月25日），第一、二、三屆議長為林挺生，副議長為張建邦。第四屆51名（1977年12月25日至1981年12月25日），第五屆51名（1981年12月25日至1985年12月25日），第四、五屆議長為張建邦，副議長為陳健治，張建邦議長於1989年6月1日榮任交通部長辭去議長職務，經改選陳健治為議長，郭石吉為副議長。第六屆51名，為配合直轄市自治法的實施及直轄市市長民選，議員任期延長一年共計五年（1989年12月25日至1994年12月25日），議長為陳健治，副議長為陳炯松。

民國1994年7月29日「直轄市自治法」公布實施後，台北市議會在地方自治的立法權、財政監督權及行政監督職權，始獲得法律保障，並真正落實憲法第118條「直轄市之自治，應以法律定之」的規範。第七屆市議員係依最新公佈實施之「直轄市自治法」，與直轄市市長同日選舉，共選出議員52名（1994年12月25日至1998年12月25日），議長為陳健治，副議長為吳碧珠。

為因應中央與地方分權的時代潮流，1998年1月25日公布施行的「地方制度法」，將直轄市與省縣（市）自治分流的規範整合為一，開啟台灣地方自發展史

的新頁。第八屆〈1998年12月25日至2002年12月24日〉，議長為吳碧珠，副議長為費鴻泰，第九屆〈2002年12月25日至2006年12月24日〉，議長為吳碧珠，副議長為李新，第十屆〈2006年12月25日至2010年12月24日〉，議長仍為吳碧珠，副議長為陳錦祥。為因應台灣地方區劃為五都十七縣市，地方制度法修正直轄市議員名額上調，第十一屆台北市議會選出62名市議員〈2010年12月25日至2014年12月24日〉，議長為吳碧珠，副議長為周柏雅。

吳碧珠是台北市議會歷史上最久任的議長，她擔任議長期間搭配了四任副議長，包括費鴻泰〈新黨〉、李新〈親民黨〉、陳錦祥〈國民黨〉、周柏雅〈民進黨〉，分屬不同黨籍，勘稱全台議會之最，尚無人能出其右。吳碧珠迄今已任八屆市議員，共計33年，亦是目前台北市議員任職最多屆者，陳政忠議員以七任次之，再來就是周柏雅及本論文作者，均為六任，排名第三。

### 三、在台北設立「全球地方議員論壇（GCF）」芻議

2009年，以參與台北市議會20年的經驗與心得，加上接待來自世界各國的議員、陪同議會出國訪問各姊妹市的地方議會之經歷，寫成「台灣台北設立『全球地方議員論壇（GCF）』芻議」，並於該年4月15日議員生活座談會及政黨協商中，茲提出「台灣台北設立『全球地方議員論壇（GCF）』」之提案，建議由議會秘書長研究成立國際事務處理委員會，各黨團推派成員參與規劃，獲得共識。<sup>139</sup>

在「台北設立『全球地方議員論壇（GCF）』提案」的引言中提及，台灣在過去四百年來，漢人、日本人、荷蘭人、西班牙人、德國人、法國人、英國人、美國人都曾經於不同時期在此活躍，明末鄭成功、清末劉銘傳、日本殖民時期等經

---

<sup>139</sup> 後來雖然沒有此一國際事務委員會之設置，但在「台灣地方民代公益論壇」成立後每年所舉辦的民代論壇，台北市議會吳碧珠議長、周柏雅副議長、王鴻薇議員、楊實秋議員、王正德議員、徐佳青議員、陳建銘議員、秦慧珠議員、李新議員、厲耿桂芳議員、吳思瑤議員、何智偉議員、郭昭巖議員、吳世正議員、陳彥伯議員、汪志冰議員、梁文傑議員都曾參與，尤其台北市議會秘書處給予很大的協助。

營台灣的經驗顯示，台灣發展的目標應該是作為全球商業中心，台灣未來的發展應在全球的政經布局中找到自己的定位（張亞中，2003：296）。

有鑑於此，在提案中提出如下主張：

第一、在全球化的趨勢下，國際組織、區域組織、跨國公民網絡重要性日益上升，也挑戰傳統主權國家的權威，而中華民國政府受限於國際政治現實，在傳統主權國家的外交場域未有多少發揮空間，因此或可利用此一趨勢，在全球治理體系中扮演積極角色。特別是台灣在維護民主、人權、自由與多元文化等價值上深具經驗，可以此為優勢領航全球華人社會，並以爭取國際 NGO 在台設立總部或分部，將台灣成為 NGO 的發展及營運中心的方式，來取得國際公民組織的領先地位。對此，也呼應陳文賢所言，台灣可以大量舉辦國際型會議與籌組國際型組織，不但不會在國際社會上再受到排擠，反而可以起到主導作用（陳文賢，2004：233-245）。透過非政府國際組織與國際社會接軌的努力，台灣將能有效參與全球治理，拓展參與國際社會的空間。

第二、受到國際政治現實與兩岸政治定位不明的影響，在全球近兩百個國家中，與中華民國維持邦交的國家不到三十個，甚至在參與國際組織時也備受阻礙。不過由於我國的民主化與經濟的奇蹟，其他國家對我國仍是欲拒還迎，並且為了避開國對國的問題，往往以城市對城市之外交來取代；更有甚者，為了避開政府對政府的敏感問題，乃有城市議會外交的出現。台北市議會由於是首都議會，而最近三任總統都曾任過台北市長，接受過台北市議會議員的監督，所以世界各地的議會常會主動拜訪台北市議會，或透過外交部組織的議員訪問團，絡繹不絕於途。在接待或訪問外國議員的過程中，有時會遇到彼此語言不同的情況，但透過翻譯，也會發覺各自關心的議題非常雷同，這樣的城市議會外交為我國爭取更多的外交機會與國際情誼。

第三、當今在國際上已有國會議員的論壇組織，但畢竟台灣身處幾無邦交的國際場合，還是有甚多的不便之處；另外，近年來甚多政府間的城市論壇也如雨後春筍般的出現，台北或台灣其他城市也有參加，雖然受到的杯葛較少，但是仍有可能受到政治因素的干擾，若談到地方議會議員論壇似未聽聞過。為了將台灣與台北更好地與全球接軌，因此提倡設置「全球地方議員論壇（GCF）」，並在台北設立總部，以為中華民國的外交空間再添多元化與積極性。

在具體作法上，本論文主張在尋求台北市府會與外交部等中央政府支持後即可籌備委員會，考察全球地方議會的情況及其議員人數，由中央與地方政府分別編列預算，並比照亞洲博鰲論壇設台北為永久論壇總部，每年均開一次大會，每二年一次在台北舉辦，每二年一次在全球各大城市輪流舉辦。

2014年6月舉行「台灣地方民代公益論壇（TCF）」年度論壇後隔一天，論壇邀集美國 NCSL 會長 Bruce Starr，歐盟 CALRE 會長 Pilar Rojo Noguera，與暨日本會議地方議員連盟會長松田良昭，討論每年各國辦理該國聯盟年度大會的同時輪流辦理「全球地方議員論壇（GCF）」的可行性，外交部 NGO 委員會執行長牟華瑋亦全程列席指導。在得到與會者共識後，2015年8月下旬將在台北辦理第一次「全球地方議員論壇（GCF）」。<sup>140</sup> 此一籌組若能成功，當成為全球第一個，並且也是惟一的全球性地方議會議員論壇之聯盟。

## 第二節 台灣地方議員聯盟組織現況分析

為了推動在台北成立「全球地方議員論壇（GCF）」的成立，以親自常年參加

---

<sup>140</sup> 2014年7月初接到歐盟 CALRE 會長 Pilar Rojo Noguera 來信感謝此行受邀來台，她信中提到今（2014）年6月20日 CALRE 在布魯塞爾召開的「常務委員會（Standing Committee）」中，會長 Mrs. Pilar Rojo Noguera 向「常委會」提出先前在台北晶華酒店台灣地方民代公益論壇筆者本人倡議籌組「全球地方立法議會議員論壇」「Global Councilores Forum（GCF）」之事，在其這次來函中，則告知此項倡議經其提出後，已獲得「常委會」委員的“positive answer”，即肯定的答覆。

台灣地方自治 64 年的經歷，以及擔任台北市議員逾 24 年以上的經驗，加上多次在議會陪同或代表議長接待來自世界各國的地方議會議員及陪同議長、副議長出國訪問各姊妹市地方議會之心得，在 2009 年 4 月 15 日台北市議會議員生活座談會及政黨協商提出「台灣台北設立『全球地方議員論壇（GCF）』」之提案，並在會中獲得共識。其後雖然未及成立提案中的國際事務委員會，但是在 2010 年 3 月獲得一些退休地方議會記者及學者之支持與鼓勵之下，乃於同年依照中華民國人民團體法規定，發起籌組成立「台灣地方民代公益論壇（TCF）」之社團組織，並獲內政部於 2010 年 11 月發給台內社字第 0990210950 號立案證書（統一編號 26318827）。之所以在民代兩字加公益二字，係緣於部分學者建議，倘能加「公益」二字當更能為各界所接受而告定案。

本論壇的會址設於台北市，以各地方議會為當然團體會員，現任議員均為當然會員，卸任議員為當然榮譽會員，贊同本組織之個人或團體得為個人贊助會員或團體贊助會員，贊助會員區分為鑽石級、白金級、金級。會員、榮譽會員及個人或團體贊助會員均可參加本論壇所舉辦之各項論壇活動，但只有當然團體會員依其所推派之代表（現任議員）有選舉權及表決權，唯所有當然會員（現任議員）均有被選舉權。<sup>141</sup>被選舉為本論壇會長、副會長及理監事於任期中成為卸任議員者，仍可續任本論壇之職務至本論壇該當選任期屆滿為止。

本論壇會長、副會長及理監事任期二年，會長不得連選連任，其餘職務沒有連任限制。選舉於每屆第一年在論壇總部台北市舉行，第二年輪流至全台各縣市辦理，基本上以當選之會長所屬縣市辦理為原則。除了每年一次的年度論壇大會外，年度中各項大小論壇及講習之舉辦，視情形不定期舉辦，惟以三個月至少辦理一次為原則，並於此一舉辦時同步召開理監事會，由會長召集之。

---

<sup>141</sup> 五都 17 縣市共有 22 縣市，五都有 311 位議員，17 個縣市有 542 位議員，台灣總共有 853 位議員。

在加上公眾聯繫上，本論壇還架設網站、發行電子報、建立臉書（Facebook）平台、Line 群組暨 email 資料庫，做為本會活動紀錄報導及各類會員連絡之用。也定期舉辦議員助理研習班、並定期舉辦菁英研習班，培養將來做為議員助理及議員的人才培訓班。

本論壇自 2011 年開始，每年均舉辦年度論壇會議。<sup>142</sup>2014 年 6 月 7 日擴大舉辦年度論壇，並邀請世界各國與地區有地方議員聯合會組織的領導人到台灣出席會議，希望透過各國地方議會聯合會的交流，讓本論壇可以汲取更多的國際經驗。身為論壇的創會人，在 2014 年的年度論壇上代表致詞，在致詞中提到，在過去 25 年的民代生涯中，時常深深體會到地方民代的無奈與無力感，由於整個憲政體制的設計仍然是「權力向中央靠攏、財政由中央掌控」的局面，讓台灣的地方自治無法依照憲政理論健全發展。在 2010 年 12 月 25 日，台灣行政區劃由兩個直轄市增加為五個直轄市後，地方自治步入一個新的歷史里程碑，桃園縣也將在 2014 年 12 月 25 日成為第六個直轄市，整個政治生態環境丕變，當然有會產生更多的地方施政問題，尤其是分配不均的地方財政問題。因此，希望透過論壇的成立，可以結合各級現任、卸任地方民代與認同本組織的人士，共同探討地方自治、區域發展、地方建設所面臨的挑戰與解決辦法，提供給各地方政府作為施政之參考，並達成中央與地方政府垂直及水平分工與合作，解決區域問題之目標。

與一般沒有官方色彩的民間社團比較，「台灣地方民代公益論壇（TCF）」最特殊的是同時成立「智庫」組織，希望透過由學者專家所組成的智庫，對於地方民代提供問政協助，透過智庫學者所發表的相關論文與雙向溝通，提供民代精闢與

---

<sup>142</sup> 例如 2011 年 6 月 20 日年度論壇會議為「財政收支劃分法與五都建設財源」研討會，2012 年 11 月 20 日年度論壇則與國際青年商會（JCI）合辦「青商會世界年會國際民代論壇—探討青商會（JCI）在各國對政治、對經濟的影響」，2012 年 4 月 9 日與苗栗縣政府合辦，在全國地方財政會議中，邀請專家學者發表「日益邊緣化的地方財政」論文研究，2013 年年度論壇議題為「議會應否建立速紀錄制度？」，同年還舉辦「都更問題座談會」。

獨特的問政資訊，善盡監督各級政府的職責。

在致詞中同時提倡建立全球性的地方議員論壇。二十多年前剛擔任台北市議員時，曾藉由台北市與其他國家的姐妹市互相訪問，還有先後擔任獅子會、溜冰協會、露營協會、圍棋協會等社團負責人的機會，先後跑遍世界各國，當時即提出「世界地球村」的概念，認為未來國家的觀念與功能會逐步弱化，取而代之的是「城市」的概念，未來主導國際活動的是世界各大都市，後來歐盟的成立、蘇聯的解體，證實不管是西方世界或是共產國家，「城市」將會慢慢取代「國家」的角色。鑒於世界局勢發展與演變迅速，尤其我國因為國際地位特殊，在外交方面面臨許多困境，成立全球性的地方議員論壇便是試圖透過城市交流來弭補外交困境，以另外一種方式來爭取國際社會對台灣的支持，讓台灣可以在國際上打出知名度。

在全球化的時代，各種非政府組織（NGO）當道，尤其中國大陸的「博鰲」原本是個沒沒無聞的小地方，卻因為每年「博鰲論壇」的舉辦，成為世界各國元首或領導人在會談期間的聚集地，使得「博鰲」現在已經成為舉世皆知的地方，與本論文作者當年的主張完全不謀而合。因此在成立「台灣地方民代公益論壇（TCF）」的同時，同時推動成立「全球地方議員論壇（GCF）」，希望能夠慢慢結合世界各國各大城市的議會議員，組成一個國際 NGO 組織，並將總部設在台北市，每年舉辦一次年會，其中每兩年一次在台北市舉行，另一次則在其他國家的城市舉行，透過每年年度論壇的召開，各國議會成員可以相互交換工作經驗與情感交流，逐步達成「世界地球村」的目標。

### 第三節 打造「全球地方議員論壇(GCF)」 的機會與挑戰

如前所述，除了我國以外，在其他地方或國家內部，例如在歐、美、日、英、德、澳、紐、巴等，已多有以地方議會議員為參與主體的全國性地方議會議員的聯盟組織，它們屬於 NGO，每年至少召開一次年度大會，且多有邀外國類似組織列席參與。然而，截至目前為止，遍查網站資料，均查無任何全球性的地方立法議會議員聯盟組織出現。不同於全球國會議員組織：「各國國會聯盟」International organization of Parliaments (Inter-Parliamentary Union, IPU)，是集合各國國會組成的國際政治團體，全球性的地方立法議會議員聯盟則是以集合世界各國的地方議會議員為目的，期望以此做為全球地方議會議員的交流平台。

為了為世界各國的地方議會議員建立合作與交流的機制，以及利用這個機會提高我國的外交空間和國際能見度，在 2014 年 6 月舉辦的「台灣地方民代公益論壇(TCF)」時便倡議成立「全球地方議員論壇(GCF)」，並獲得與會者的共識和支持。依照計畫，「全球地方議員論壇(GCF)」將每年舉辦一次，第一屆將於 2015 年 8 月下旬在台北舉行，2016 年將舉行第二屆，至於由哪一國主辦，由於歐盟、美國和日本三位會長都表示其會長任期只有一年，無法逕行決定，不過他們會在其國內理事會時提報。

依照與會共識，「全球地方議員論壇(GCF)」將比照各該國年度大會般，每名出席者自付交通住宿費，並繳交同額註冊費，正式的組織名稱尚未定案，留待近期以書信討論。2014 年 7 月初歐盟 CALRE 會長 Pilar Rojo Noguera 曾致函感謝此行受邀來台參與「台灣地方民代公益論壇(TCF)」，她於信中提到 2014 年 6 月 20 日在布魯塞爾召開的常務委員會(Standing Committee)時，已向委員會提出先前倡議籌組「全球地方議員論壇(GCF)」之事，在其來函中，告知此項倡議經其

提出後，已獲常委會委員的肯定答覆（Positive Answer），對於該論壇的籌組是一  
大佳音。「全球地方議員論壇（GCF）」的籌組如能成功，當成為全球第一也是唯  
一的全球地方立法議會議員論壇聯盟。

自 1971 年聯合國通過第 2758 號決議案以來，中華民國政府長期被排除在聯  
合國與其體系下的功能性國際組織，長期受到國際社會的孤立，導致我國的邦交  
國越來越少，具有影響力的國際或區域大國均不願與我國維持正式的邦交關係。  
台灣一定要走出去與國際社會接軌，才能在國際社會上得到其他國家的尊重與公  
平對待。當正式外交極端困難時，透過非政府組織與公民社會則是台灣與國際社  
會接軌最可行的方式，這對拓展台灣的外交空間非常重要（高英茂，2012：35）。  
雖然教廷也非聯合國會員國，但是這是教廷基於宗教與政治宜分離之考量而有意  
為之，並且教廷已在聯合國總部設有常駐觀察員代表團；巴勒斯坦也非聯合國會  
員國，但是聯合國大會已於 2012 年 11 月 29 日通過決議，給予巴勒斯坦聯合國觀  
察員國地位。<sup>143</sup>中華民國卻彷彿國際孤兒般，自 1971 年以來，始終被排除在聯合  
國及其體系之外。

## 一、打造「全球地方議員論壇（GCF）」的機會

幸而隨著全球化的發展，為我國開拓國際空間帶來新的機遇，特別是若能掌  
握全球網際溝通科技新趨勢，台灣則能善用本身在網際網絡的發達資訊科技技  
術，打造虛擬外交國際空間，推動成立以「地球村」為名、地球村民為會員資格  
的其他全球性組織，廣闢台灣與全球接軌的管道，參與全球事務的國際活動舞台  
（吳英明，2000:83）。以成立類似「地球村國會議員聯盟論壇」國際性組織為例，  
由於國會議員對於其國政府的內政外交政策皆具舉足輕重的影響能力，因此若能  
加入類似組織，將有助於我國突破外交困境，積極參與全球治理。

---

<sup>143</sup>維基百科聯合國介紹除中華民國台灣外尚包括北賽普勒斯土耳其共和國、南奧塞梯共和國、阿布  
哈茲共和國、撒拉威阿拉伯民主共和國等尚未獲准加入聯合國。

不過由於「國會議員聯盟論壇」成員為各國國會，屬於政府間組織，而在目前兩岸政治定位未明，國際僅承認中華人民共和國的一個中國原則之下，我國實難加入類似的國會議員聯盟組織或論壇。而全球性的地方議員論壇聯盟，由於參與者為各國國內的地方政府或是次級政府，其組成屬於非政府組織，初衷是以城市交流來弭補外交困境，以另外一種方式來爭取國際社會對台灣的支持，其成功的可能性相較於全球國會議員聯盟將更為可行。

在國際組織的運作上，小國往往有其特殊地位。例如歐盟的執委會主席，過去曾由葡萄牙、比利時、西班牙籍的人士擔任，始終未有如英法德等國的人士出任；同樣的，除了第一屆的秘書長來自英國，過去的聯合國秘書長從未來自五個安理會的常任理事國，現任的秘書長潘基文為韓國籍；而歐盟也不將行政首都和立法首都設在如倫敦或巴黎等大城市，而是分設在布魯塞爾和史特拉斯堡，由此可見小國在國際組織中，往往更容易發揮其協調與斡旋的角色，起到槓桿作用，一方面平衡各大國的力量，另一方面也提升小國的國際影響力。台灣若能從在台北成立「全球地方議員論壇（GCF）」開始，將台北打造國際 NGO 的總部，自然可以充分發揮小國的作用，並且在吸納各國的人才、資金與資源之後，不論對於我國未來的國家發展還是外交突破，都將起到極為正面積極的作用。

## 二、打造「全球地方議員論壇（GCF）」的挑戰

前之述及打造「全球地方議員論壇（GCF）」的機會，看來機會很大，但也並非全無挑戰。依這幾年推動「台灣地方民代公益論壇（TCF）」的經驗得知，單推動國內組織都有下述事項需予配合改善：

（一）中央政府需真正重視本議題，蓋中央政府以中央集權為目標，並不真正想落實地方自治，則地方再怎麼努力還是事倍功半，所以一定要中央政府登高一呼，地方響應，自能事半功倍。

(二) 如果單要全靠中央發起，地方不自己努力爭取也是徒勞無功。蓋長期以來，地方民代為了求順利當選連任，便只有勤跑基層，對於沒有選票的跨縣市地方民代的連繫好似多此一舉，中央既不支持，就不去理它。國內事務都懶得參加，國際事務更不會參加。

(三) 依台灣地方制度法的規定，地方民代為無給職，事實上要地方民代再自己花錢處理全國性地方民代全國性事務也有其困難，所以各地方議會應編列預算讓有心於全國性及全球性地方民代事務者能無經費的後顧之憂，當然中央政府的預算支持亦不在話下。

(四) 地方民代外語能力的提升，也是一種挑戰。過去高學歷會外文的地方民代不多，涉及國際事務不只花費大又沒選票難能連任，誰要參與？如果全台灣各地民眾有共識，對參與台灣國際事務者都能確保其較易當選連任（當然他服務處的選民服務不能打折），此時，高學歷會外文的地方民代才有出來參與及出線的機會。

(五) 政府經費與力量畢竟有限，民力可以無窮，透過地方民代全國性及全球性組織的建立，遊說法的透明，相信可使這個 NGO 發揮極大的橋樑工作，而這一切即是為了台灣參與國際 NGO 做後盾。

以上先列舉數點做為努力的開始。

# 第七章 結論與建議

## 第一節 研究發現

在全球化的趨勢下，政府影響力不斷降低，有些國際組織、區域組織、公民組織已足以與國家政府抗衡，目前 NGO 在全球受民眾信賴遠甚於政府或多國籍企業，至 2020 年，國際 NGO 將成為全球信賴核心（陳春山，2007：34-38）。NGO、網路、新媒體快速促進及維繫全球民主人權，在華人人口佔全球近四分之一的情况下，台灣若能掌握全球趨勢下的全球治理體系，應嘗試盡可能扮演積極角色。中國大陸經濟不斷崛起而具有全球經濟政治重大影響力，因此在可見的未來，華人社會將成為全球經濟的引擎，進而成為全球社會主軸，而台灣在民主人權、媒體自由、多元文化的優勢及模式，恰可領航全球華人社會（陳春山，2007：5）。

換言之，應用台灣民間活力，使台灣 NGO 國際化以取得國際公民組織領先地位，爭取國際 NGO 在台設立總部或分部，使台灣成為 NGO 的發展及營運中心，是我國突破現今外交困境，謀求國家未來發展的關鍵之路。台灣的民主發展已成功建立公民社會架構，尊重多元文化亦已為社會共識，如能以建立華人公民社會、全球公民社會為目標，並提出與執行具體策略，必可提高格局，創造台灣社會更高價值與全球認同，國人成為全球首屈一指的全球公民，台灣成為全球公民組織的首都（the Capital of NGOs）（陳春山，2007：227-228）。透過大量舉辦國際型會議，籌組國際型組織，使台灣非但不會被排除甚至可加以主導（陳文賢，2004：233-245），透過非政府國際組織與國際社會接軌，有效參與全球治理，當可拓展國際空間。

### 一、台灣台北可以成為國際 NGO 總部、世界首都

如把世界上看成一國，就是現時流行的「地球村」、「地球國」的概念。聯合

國如同美國參眾兩院的參議院（一州兩位參議員，不分大州小州），而世界地球村或地球國就缺一個像美國眾議院的組織存在，有沒有可能將台灣建設為地球國（村）的下（眾）議院的首都？

歐盟將行政及立法首都分開設置，地球國當然也可以以上下兩院制分開設置，在紐約之外再建設一個類似聯合國總部的世界首都，本論文因而研究如何將台北建設為國際 NGO 的總部。

台灣地處中國大陸及亞洲面對美洲及世界的門戶，是歐美日諸國前進亞洲及中國大陸的跳板，有其地理上的優勢，也有時代發展的機遇。原本是沒沒無聞的「博鰲」小地方，卻因每年「博鰲論壇」的舉辦，成為世界各國元首或領導人在會談期間的聚集地，使得「博鰲」現在已經成為舉世皆知的地方，海南島都可以成為亞洲的首都，將台北建設為世界的首都又有何不可？

2010 年台灣與中國大陸簽訂 ECFA 以後，對台免簽證國家已由原 54 國增至 140 國（淨增 86 國）。這是 ECFA 簽訂的無形影響力。

ECFA 簽訂之後，兩岸往來益加密切，美國卻也自 2012 年開始興起棄台論。但由任雪麗著、姚睿譯的《台灣為什麼重要：Why Taiwan Matters: Small Island, Global Powerhouse》<sup>144</sup>一書是美國兩岸研究權威寫給全美國人的台灣觀察報告，她在書中最後一章寫道：

*「就一個國家而言，台灣並不算大，國土面積僅介於瑞士與比利時之間，排名世界第 138 位；人口數量則與馬來西亞、迦納及敘利亞相當，排名約世界第五十位。但就政治與經濟實力來說，台灣在世界舞台上有著不成比例的影響力。」（頁 293）*

她又說：

---

<sup>144</sup> 任雪麗著、姚睿譯，《台灣為什麼重要：Why Taiwan Matters: Small Island, Global Powerhouse》2013 年 3 月，台北：貓頭鷹。

「台灣的重要性在於它能證明民主制度可行，能證明美式同盟值得信賴。台灣之所以重要，是因為它是礦坑裡的金絲雀，用來對中國的崛起提出警告。台灣對中國、對美國、對全世界都很重要，但最重要的是，台灣對生活在其上的人很重要。台灣不是為別人作嫁，它寫自己的歷史；台灣不是別人的棋子而是自己的主人。以這種方式看待台灣並不會對兩岸關係的發展構成限制，但卻能讓別人支持肯定台灣尊嚴，發揚台灣民主的結局」。(頁 308)

上述評價便是回應前美國在台協會理事主席卜睿哲在 2013 年 1 月其所著新書《未知的海峽》所指出的：「如果美國繼續信守目前的對台政策，會促使中方以『更具創意、更有意義的方式』解決兩岸爭議」，亦即美國不會放棄台灣。至於卜氏所提『更具創意、更有意義的方式』究何所指？本論文認為就是 2013 年 6 月 13 日北京吳（伯雄）習（近平）會所提「一中框架」、「一中架構」，與之前一再論述的「一中三憲，兩岸統合，兩岸三席」、「兩岸大架構」、「大屋頂下的中國」、，以及「大膽一中」及「中國議會」之主張有相似意涵。

我國領導人及國人要對「打造台灣台北為世界地球國的首都、國際 NGO 的總部」有信心，不懼與中國大陸直接政治談判，透過前面分析，中國大陸應沒有不接受之理。在兩岸達成共識的情況下，就像 ECFA 簽了後給台灣免簽證國家就淨增 86 國，從「打造台灣台北為世界地球國的首都、國際 NGO 的總部」出發，如同海南島成為亞洲首都般，將台灣打造成為地球的首都及國際 NGO 的總部，進而創造「一中三憲、兩岸三席」的機會，之後自然可以突破國際政治現實的阻礙，尋求外交空間的突破。

## 二、海峽兩岸可以共同推動兩岸統合、一中三憲、兩岸三席及大屋頂 中國、中國議會

張亞中教授在 2000 年出版《兩岸統合論》，書中提到兩岸統合第一步就是簽署「兩岸基礎協定」。<sup>145</sup>該書結論提出：「統」、「獨」、「維持現狀」外的第四種思考，也就是兩岸以「統合」的方式來追求未來（頁 351）。<sup>146</sup>與本論文所提到的第三條路不謀而合。張亞中教授 2003 年出版的《全球化與兩岸統合》一書中，提出的「兩岸三席」，也是本論文所討論之「尋求兩岸政治關係的突破」以及「以國際 NGO 做為兩岸國際共同參與的實踐場域」所提到的第三條路的理論基礎。

接受大中國的架構的學者，除了張亞中教授「兩岸統合、一中三憲」，還有黃年的〈兩岸大架構一大屋頂下的中國〉、許信良的「大膽西進、中國議會」，以及與大陸對台鷹派學者閻學通，<sup>147</sup>以上學者的理論更強化本論文所提出的第三條路。

### 三、台北可先結合全球地方議員聯盟組成「全球地方議員論壇(GCF)」 並設總部於台北

台灣是一個小國 (Small Island)，但却有無限影響力 (Global Powerhouse)，<sup>148</sup>台北市議會在「台灣地方民代公益論壇 (TCF)」創會人實際推動下，已連續四年在台北市舉辦「台灣地方民代公益論壇 (TCF)」年度論壇大會，2014 年 6 月更結合歐美日各全國性及全歐洲地方議員聯盟會長來台參加國際論壇，2015 年 8 月

---

<sup>145</sup> 2008 年 10 月中國評論第 130 期，改以「兩岸和平發展基礎協定」加了和平發展四個字。

<sup>146</sup> 施正鋒著，2003，〈統合理論與台灣〉，《歐洲統合與台灣》，台北：前衛，頁 345-378。係表達反對與中國作任何形式的統合，理由是擔心失去政治主權、經濟自主、甚至於獨特的認同，進而危害國家安全。(頁 368) 我們不應該「為統合而統合」，為何要與中國統合？要何種統合體？要如何進行統合？歐盟模式是否適用於台、中關係？台灣與中國有何共同利益？如果台灣願意與中國統合成為某種安全共同體，美國或日本會接受嗎？(筆者按：這是十年前的看法，台灣還在原地踏步，每況愈下，難以走出去)。

<sup>147</sup> 大陸對台鷹派學者閻學通在 2013 年 3 月來台時建議兩岸以蘇聯模式加入聯合國，因而聯合報於 2013 年 4 月 4 日在其社論探討「兩岸能否仿效蘇聯一國三席」的「一國三席」，閻學通不只沒有反對「兩岸三席」，反而對「兩岸三席」找法理依據。可視為兩岸關係往前邁進一大步。

<sup>148</sup> 《台灣為什麼重要》一書的封面介紹。(任雪麗著、姚睿譯，2013，台北：貓頭鷹)。

下旬更將在台北辦理第一屆「全球地方議員論壇（GCF）」，如能成功，便可順勢提案要求將 GCF 總部設在台灣台北，其被接受的可能性甚高。

#### **四、從過去國際 NGO 參與的「技術輸入」改為現今的「服務輸出」**

與過去由國際性社團（如獅子會、扶輪社、青商會、紅十字會等）在台灣設立分會的「技術輸入」階段相比較，近年來台灣若干慈善和宗教組織（如慈濟、伊甸等）已經開始進行「服務輸出」。並在開拓國際合作事務上有顯著成果，這些經驗累積下來，將成為後來者寶貴的參考，這也是台灣回饋國際社會的最佳途徑（顧忠華，2000：21-24）。

透過「台灣地方民代公益論壇（TCF）」正在籌組「全球地方議員論壇（GCF）」之倡議，已獲得內政部及外交部的重視與鼓勵支持，如能順利成功，就不再是國際 NGO 參與的「技術輸入」，而是一種國際 NGO 參與的「服務輸出」。以國際 NGO 做為兩岸國際共同參與的實踐場域」便是台灣可以走的第三條路。

#### **五、中國大陸將是台灣在經營國際 NGO 後回過頭去協助的地方。**

為達成前述 1-4 點的目標，有賴兩岸取得一定的政治共識。因此，若台灣能與中國大陸進行政治協商，簽署兩岸和平協議，在國際 NGO 與中國大陸共享「兩岸三席」之餘，台灣還可以放眼國際，將國際 NGO 的財力人力，在全球做最有效的發揮，中國大陸也才致認為台灣利用國際 NGO 之參與，試圖顛覆其政權。

#### **六、以和平的方式，參與和領導全世界**

在中國大陸無情無義的打壓下和我國的一中原則下，台灣在國際上受到不公平的對待，如何利用參與國際 NGO 的機會，全力拓展台灣的國際關係已是責無旁貸的工作。十八世紀的英國人口也不過二千多萬，就統治了全世界，今日我們有

兩千多萬人，以和平的方式，參與和領導全世界，有何不可（王世榕：2000：27）？美哉斯言！瑞士人可以創國際紅十字會；法國人可以創國際奧會；英國人可以創國際童子軍；美國人可以創國際青年商會、獅子會、扶輪社及同濟會；台灣人也可以創國際佛光會及全球慈濟人；中國大陸可以創博鰲亞洲永久論壇總部；如果中華民國領導人及全國人民都能有立足台灣、胸懷大陸、放眼世界的雄心大志，我們又何嘗不能創設「全球地方議員論壇(GCF)」的國際 NGO，並以台北為總部？我們又何嘗不能將台灣台北建設為國際 NGO 的總部及地球國的首都？

## 七、我國在參與打造國際 NGO 須待克服的內外環境限制

內在環境的問題有組織不夠健全、自有財力（即基金）不足、人才不足（參與度低、訓練不足）及資訊不足（與其他 NGO 缺乏聯繫）。外在環境的困境包括 1.國內法律的限制 2.人才不足;3.中國大陸的干擾與打擊；4.欠缺資訊交換或互享機構和訓練機會；及 5.無力從事國際性活動。

目前除了外交部 NGO 委員會編列預算予以支持各 NGO 參與國際 NGO 外，就幾乎找不到其他單位有可以支持之處，而據外交部 NGO 委員會表示，預算也是被迫年年下修，顯見政府高層對支持國際 NGO 之參與，仍有很大努力空間。

## 八、做為整合國內資源參與國際社會 NGOs 之「動力台灣未來參與國際 NGOs 網絡可採政府基金支持之服務性基金會或 NGOs 火車頭」

### 策略

台灣政府應創設以全球為視野的基金會，<sup>149</sup>成立由政府支持的基金會，<sup>150</sup>使之成為 NGO 的整合機制。行政院研究考核委員會曾兩次針對民間團體及在國內設

<sup>149</sup> 中華民國台灣外交部下有設 NGO 委員會，每年由政府編列預算支持各 NGO，尚非屬民間資源亦能加入之基金會。

<sup>150</sup> 台灣 2003 年曾成立台灣民主基金會，有類似功能，但大體以與民主有關事宜方予支持，與支持 NGO 尚有別。

秘書處的團體作問卷調查，發現存在許多缺失，<sup>151</sup>也提出各項建議。<sup>152</sup>

外交部 NGO 委員會雖有政府編列的預算，但民間捐款亦因種種因素沒能進來，只能運用分配有限的政府預算。如果能由政府資金與民間基金會合資並各派董監事合組一個 NGO 基金會，雙方均相對編列原有預算金額供 NGO 基金會支用，再由合組的基金會自己對外依比例負責籌款來擴大合組基金年度使用規模，供國內所有 NGO 參與國際 NGO 之使用。而這個由合組基金會自己對外依比例負責籌款來擴大基金年度使用規模乙事，<sup>153</sup>過去官方出資的基金會或官民合資的基金會基本上均只負責年度基金額度之支配，而鮮有自行開發擴大可用基金之功能，針對此點，本論文將提供具體建議如下節所述，以資解決問題。

## 第二節 建議

### 一、強化「台灣地方民代公益論壇 (TCF)」組織與活動之舉辦

「台灣地方民代公益論壇 (TCF)」自 2010 年成立迄今，每年舉辦年度論壇，參與的議會及議員逐年遞增，2014 年年度論壇由於有學者的參與及國際人士的到來，無論是議長或議員參與人數都創歷年新高，而且與會者都深覺獲益良多，透過論壇的成立，可以結合各界人士，共同探討地方自治、區域發展、地方建設所面臨的挑戰與解決辦法，提供給各地方政府作為施政之參考，並達成中央與地方政府垂直及水平分工與合作，解決區域問題之目標。

### 二、定期輪流在國內外舉辦「全球地方議員論壇 (GCF)」

第一屆「全球地方議員論壇 (GCF)」將於 2015 年 8 月在台北舉辦，由來自

---

<sup>151</sup> 包括沒有專任受薪人員、推展業務狀況不理想、國際會議時使用正式國號國旗的比率太低，及希望政府提供經費、專業人才等援助。

<sup>152</sup> 包括：考慮設立一個官民合作機構，全力推動工作；政府應編列專款成立基金會，資助積極參與國際活動的國內民間團體；蒐集資訊、定期發行刊物，以引發更大參與興趣，培育國際活動人才；輔導民間社團健全組織，使其正常運作，邀請重要國際非政府組織之負責人士來華訪問，設法爭取主辦某國際組織的重要會議及重返聯合國等。行政院研考會編，我國參與國際非政府組織發展關係之研究，台北：行政院研考會，1993 年 5 月，頁 65-69。

<sup>153</sup> 現大學研究所就有開課「非營利組織的經營與管理」。

全球各個國家的地方議員代表參加，包括主辦國議員在內。未來計畫每年輪流由一個國家組織在該國組織的原來年度大會中加一場國際論壇，成為每年一次的全球地方議員論壇大會。由於是台灣發起創設，計畫提議四年一次由台灣主辦，其餘三年輪由各國組織爭取承辦。每年舉辦的「全球地方議員論壇（GCF）」應設定一年度討論主題，供與會者發表與討論，做成決議並付諸實施。前述計畫若能順利達成，台北將可成為「全球地方議員論壇（GCF）」總部，如能搭配其他國際 NGO 亦能將總部設於台灣，那台灣自然可以成為號稱地球國的首都，而與紐約之為聯合國總部而齊名。

### 三、規劃建設台北市仁愛路空軍總部舊址為國際 NGO 交流總部

建議比照歐盟以法國阿爾薩斯省首府史特拉斯堡為歐洲議會所在的立法首都，建設台灣台北為地球國下議院首都，其中又以台北市仁愛路空軍總部舊址做為國際 NGO 交流總部尤佳，其原因來自於台北市政府都市發展局在 2004 年 7 月委託林同棧工程顧問股份有限公司製作之《辦理空軍總司令部用地開發規劃國際交流總部（國際村）案總結報告書》寫明：「台北市政府特依行政院經濟建設委員會『推動國際村方案』……，……空軍總部用地於台北市中心，具備交通便利與區位適中之優勢，符合『設置都會或區域國際化服務中心』要素，可規劃吸引各國經貿辦事處與 NGO 暨文化組織進駐，藉以型塑為北市之國際交流中心。緣此，配合本基地區位特質及具備優勢條件，……促進北市國際文化交流與經濟發展，發揮用地特性，凝聚社區共識，勾勒共同營造國際社區之願景。」本論文認為該報告既起源於中央要求，自有其重要性與價值性，只要市府規劃，策劃將該地做為國際 NGO 交流總部自是適當政策。

### 四、持續推動「兩岸統合、一中三憲」、「兩岸三席」、「大屋頂中國」、

#### 「中國議會」

兩岸簽和平協議，持續「推動兩岸統合、一中三憲、兩岸三席及大屋頂中國、中國議會理論」是兩岸關係在「統」、「獨」、「維持現狀」外的第四種思考。雖然

兩岸要簽政府對政府的和平協議，<sup>154</sup>以現況看來難度還頗高，然而，若能在「兩岸統合，一中三憲」的架構下，依照張亞教授主張：在軍事議題方面持續舉辦兩岸退休將領與學者的「築信研討會」呼籲兩岸簽和平協議來相互築信；在涉外事務方面持續舉辦兩岸外交退休人員的「夏合研討會」來推動「兩岸三席」；在文化事務方面，發行「中華卡」；就海洋事務方面，建議兩岸將 7 月 11 日訂為中華海洋日，並建議兩岸政府維護懸掛「中華旗」的漁商船隻（張亞中，2014：自序頁 5-7）。此外，「『全球地方議員論壇（GCF）』芻議」也要追隨張亞中等的腳步，將之實際付諸實際推動，期望早日幫台灣走出困境，建立台灣永續發展的立基。

## 五、建議設立一個官民合作機構，全力推動工作；政府應編列專款成立基金會，資助積極參與國際活動的國內民間團體

行政院研究考核委員會曾兩次針對民間團體及在國內設秘書處的團體作問卷調查，也發現存在許多缺失，包括沒有專任受薪人員、推展業務狀況不理想、國際會議時使用正式國號國旗的比率太低，及希望政府提供經費、專業人才等援助。研究報告中，也提出了各項建議，包括：考慮設立一個官民合作機構，全力推動工作；政府應編列專款結合民間基金合組成立基金會，資助積極參與國際活動的國內民間團體；蒐集資訊、定期發行刊，以引發更大參與興趣，培育國際活動人才；輔導民間社團健全組織，使其正常運作，邀請重要國際非政府組織之負責人士來華訪問，設法爭取主辦某國際組織的重要會議及重返聯合國等。<sup>155</sup>

令人不解的是，為何報告已出來十年、二十年，至今還在原地踏步沒有進展？誠如本論文在研究動機所提的，學者早就看出現行地方民代運行的有關缺失，却沒有有司單位去進行改善一樣。希望透過本論文之分析研討及建議能做起到不止坐而言，而能起而行，則國家幸甚！

---

<sup>154</sup> 筆者曾在 2013 年 9 月以《民共交流與兩岸和平協議之簽定》刊載於獨家報導（第 1134 期，頁 18）。2013 年 11 月以《兩岸簽和平協議邁向兩岸統合 一中三憲 兩岸三席》刊載於獨家報導（第 1136 期，頁 24）。2014 年 3 月以《在 APEC 前進行馬習會》刊載於獨家報導（第 1140 期，頁 46-47）。

<sup>155</sup> 行政院研考會編，我國參與國際非政府組織發展關係之研究，台北：行政院研考會，1993.5，頁 65-69。

## 六、建議兩岸會談時以「第三條路 (The Third Way)」議題進行討論 做出決議

將本論文中以「打造台北為全球地方議員論壇總部」、「打造台灣台北為國際 NGO 總部」及「打造台灣台北為世界地球國首都」等主張做為以國際 NGO 兩岸共同參與的實踐場域之「第三條路 (The Third Way)」，包含兩岸統合、一中三憲、兩岸三席、大屋頂中國理論和中國議會、兩岸蘇聯模式入聯、一中框架、一中架構等主張，提供給政府在兩岸會談時能就此議題進行討論做出決議。

# 參考文獻

## 一、中文部份

- 丁建弘、陸世澄、劉祺寶主編，1996，《戰後德國的分裂與統一》，北京：人民出版社。
- 王玉葉，2000，歐洲聯盟之輔助原則，歐美研究，第三十卷第二期。
- 王世榕，2000，〈台灣參與全球公民社會的策略：台灣如何營造對全球公民社會的影響力〉，《新世紀智庫論壇》，第 11 期，頁 25-30。
- 王懷中，1962，《中外歷史大事年表》，新竹：台灣省教育廳獎勵著作，歷史參考用書。
- 公孫策，2014，〈馬習會何不在太平島？〉，中國時報，3/12，A14 版。
- 白樂崎、費浩偉等著，楊基銓主編、施正鋒編輯，1999，《台灣關係法二十年》，台北：前衛。
- 田弘茂，2000，〈前瞻我國參加非政府組織的努力方向〉，《新世紀智庫論壇》，第 11 期，頁 5-6。
- 江炳成，1981，《古往今來話台灣》，台北：幼獅文化。
- 行政院研考會編，1993，《我國參與國際非政府組織發展關係之研究》，台北：行政院研考會，頁 65-69。
- 行政院研考會編，2002，《台灣非政府組織國際參與策略之研究》，台北：行政院研考會。
- 姚睿譯，2013，《台灣為什麼重要》，台北：貓頭鷹。譯自 Shelley Rigger. *Why Taiwan Matters: Small Island: Global Powerhouse*, 2010
- 吳正龍，2000，《鄭成功與清政府間的談判》，台北：文津。

- 吳濁流作、黃玉燕譯，2005，《亞細亞的孤兒》，新竹縣：文化局。
- 吳密察編撰，1998，《唐山過海的故事—台灣通史》，台北：時報文化。
- 吳祥輝，2006，《首部曲 芬蘭驚艷：全球成長競爭力第一名的故事》，台北：遠流。
- 吳祥輝，2007，《二部曲—驚歎愛爾蘭》，台北：遠流。
- 吳祥輝，2009，《最終曲—驚喜挪威：台灣的國家記憶 挪威的心靈密碼》，台北：遠流。
- 吳祥輝，2011，《陪你走中國：一位台灣父親給兒子的畢業禮物》，台北：遠流。
- 吳英明、許文英、盧政鋒，2000，〈台灣未來參與國際非政府組織（NGOs）網絡之策略〉，《新世紀智庫論壇》，第 11 期，頁 72-84。
- 宋學文，2000，〈全球化與非政府組織（NGOs）對國際關係之影響〉，台北：《新世紀智庫論壇》，第 11 期，頁 43-51。
- 李志宏，陳雪琴紀錄整理，2012，〈台灣非政府組織的國際參與〉，《新世紀智庫論壇》，第 60 期，頁 43-48。
- 李英明，2001，《重構兩岸與世界圖象》，台北：生智。
- 李英明，2002，〈資訊時代下的兩岸關係--認同和主權問題的討論〉，頁 85-114，〈全球化時代下的台灣如何走出困境〉頁 153-166，《全球化時代下的的兩岸關係》，台北：生智。
- 李登輝，2013，《二十一世紀台灣要到那裡去》，台北：遠流。
- 明居正，2000，〈全球治理：趨勢與侷限〉，《新世紀智庫論壇》，第 11 期，頁 38-42。
- 林同棧工程顧問股份有限公司，2005，《辦理空軍總司令部用地開發規劃國際交流總部（國際村）案總結報告書》，台北：台北市政府都市發展局。
- 林吉郎、王士豐，2000，〈台灣未來參與國際 NGOs 網絡的策略：安全議題、第二軌道外交與非政府組織連結的戰略思維〉，《新世紀智庫論壇》，第 11 期，頁 85-94。

- 林芳玫，2000，〈對參加非政府組織的期待〉，《新世紀智庫論壇》，第 11 期，頁 7-8。
- 林明正，2014，〈台灣抗日第一猛林少貓〉，中國時報，5/30，A26 版。
- 林晉章，1993，〈邁向地球國的新紀元〉，《我愛台北》，1993 年 8 月。
- 林晉章，2012，〈生為台灣人的悲哀還是光榮？〉，台北：獨家報導，第 1121 期，頁 5。
- 林晉章，2012，〈建設台灣為地球國首都〉，台北：獨家報導，第 1124 期，頁 20。
- 林晉章，2012，〈什麼是地球國首都？〉，台北：獨家報導，第 1125 期，頁 24。
- 林晉章，2012，〈兩岸民代四川成都第三屆雙百論壇〉，台北：獨家報導，第 1127 期，頁 22。
- 林晉章，2013，〈同胞須團結團結真有力〉，台北：獨家報導，第 1129 期，頁 16。
- 林晉章，2013，〈支持「一中三憲兩岸統合」來團結台灣同胞化解藍綠統獨惡鬥〉，台北：獨家報導，第 1130 期，頁 16-17。
- 林晉章，2013，〈民共交流與兩岸和平協議之簽定〉，台北：獨家報導，第 1134 期，頁 18。
- 林晉章，2013，〈兩岸簽和平協議邁向兩岸統合一中三憲兩岸三席〉，台北：獨家報導，第 1136 期，頁 24。
- 林晉章，2014，〈國民黨建黨及甲午戰後 120 年台灣何去何從〉，台北：獨家報導，第 1138 期，頁 36。
- 林晉章，2014，〈在 APEC 前進行馬習會〉，台北：獨家報導，第 1140 期，頁 46-47。
- 林添貴譯，2013，《未知的海峽－兩岸關係的未來》，台北：遠流。譯自 Richard C. Bush (卜睿哲) . *UNCHARTED STRAIT-The Future of China-Taiwan Relations: The Brookings Institution*, 2012.
- 林德昌，2000，〈結合民間非政府組織，強化我國的人道關懷與援助〉，《新世紀智庫論壇》，第 11 期，頁 31-35。
- 邱榮舉、王保鍵，2014，〈論議會運作透明化：以英國大倫敦市為例〉，台北：2014「台灣地方民代公益論壇 (TCF)」年度論壇大會手冊，頁 106-116。
- 施正鋒編，2003，《歐洲統合與台灣》，台北：前衛。

- 施正屏，2014，〈參與國際的兩難路徑〉，中國時報，6/28，A16版。
- 高英茂，蘇芳誼記錄整理，2012，〈台灣非政府組織的國際參與〉，《新世紀智庫論壇》，第60期，頁33-35。
- 許信良，2013，《台灣現在怎麼辦》，台北：許信良。
- 許琇媛，2010，《歐洲聯盟的多層級治理特質》，2010年地方自治新局的開創與展望學術研討會。
- 陳文賢執筆，施正鋒主編，2004，〈全球化下台灣對外關係的挑戰與契機〉，頁233-245。《全球化與台灣國家發展》，台北：國展會、台灣心會。
- 陳立剛，2014，〈美國市經理制初探：兼論台灣直轄市內區政府的體制選擇〉，台北：2014「台灣地方民代公益論壇（TCF）」年度論壇大會手冊，頁96-105。
- 陳水扁，2000，〈為我國參加非政府組織開闢新的活路〉，《新世紀智庫論壇》，第11期。
- 陳隆志，2000，〈邁向21世紀之台灣非政府組織：研討會引言〉，《新世紀智庫論壇》，第11期，頁9-10。
- 陳敏賢，2000，〈邁向21世紀之台灣非政府組織：研討會引言〉，《新世紀智庫論壇》，第11期，頁11。
- 陳健民、周育仁主編，2001，《九七修憲與憲政發展》，台北：國家政策研究基金會。
- 陳建仁，2007，《跨域治理中的地方立法權之定位：以日本廣域行政的議會設計為例》，台北：台灣民主基金會主辦地方自治與民主發展：台灣經驗的省思。
- 陳春山，2007，〈前膽2020全球化十大趨勢：全球公民社會的契機〉，頁9-118。  
〈「全球華人社會」實踐全球公民社會的策略〉，頁215-238。《2020全球趨勢與全球治理》，台北：聯經。
- 陳麗瑛，2002，〈聯合國非政府組織體系之運作及我國參與策略〉，《新世紀智庫論壇》

- 壇》，第 18 期，頁 54-70。
- 黃年，2013，《大屋頂下的中國：兩岸大架構》，台北：天下遠見。
- 黃光國，2010，《最後的亞細亞孤兒：從李登輝、彭明敏、黃光國的生命故事看台灣人的 1949》，台北：天下。
- 黃昭堂，1996，《台灣淪陷論文集》，台北：財團法人現代學術研究基金會，頁 86。
- 黃榮源，2007，全球治理體系的下層建構：歐盟「區域委員會」(CoR) 之探討，第二屆「全球化與行政治理」國際學術研討會論文。
- 張亞中，1999，《德國問題：國際法與憲法的爭議》，台北：揚智文化。
- 張亞中、孫國祥，1999，《美國的中國政策：圍堵、交往、戰略伙伴》，台北：生智。
- 張亞中、李英明，2000，《中國大陸與兩岸關係概論》，台北：生智。
- 張亞中，2000，《兩岸統合論》，台北：生智。
- 張亞中，2003，《全球化與兩岸統合》，台北：聯經。
- 張亞中主編，2006，《歐盟全球戰略與對外關係》，台北縣：晶典文化。
- 張亞中，2008，《小國崛起》，台北：聯經。
- 張亞中，2008，〈兩岸和平發展基礎協定芻議〉，《中國評論》，第 130 期。
- 張亞中，2009，〈一中三憲：兩岸法理與政治統合的新構想〉，旺報，9/21，C7 版。
- 張亞中，2010，《統合方略》，台北：生智。
- 張亞中，2010，《兩岸政治地位探索》，台北：生智。
- 張亞中，2012，《剝復之間：兩岸核心問題探索》，台北：生智。
- 張亞中，2014，《論統合》，台北：中國評論。
- 張亞中，2014，〈一中兩憲走向一中三憲〉，台北：《中國時報》，A14 版。
- 詹中原，1999，〈全球化之國家主權與經濟--兩岸加入 WTO 之分析〉，《新公共管理政府再造的理論與實務》，台北：五南。

- 廖育信，2007，〈全球化的開展與台灣國家認同的轉型〉，頁 105-144。〈全球化的內外部效果和台灣國家認同的走向〉頁 145-248。《全球化對台灣國家認同的影響》，台灣大學國家發展研究所，博士論文。
- 趙永茂，2008，《地方政府組織改造策略之研究》，台北市：內政部民政司委託研究。
- 鄭讚源，2000，〈台灣 NGOs 在國際社會上所扮演的角色與功能〉，《新世紀智庫論壇》，第 11 期，頁 52-61。
- 劉丕林編著，2006，《國共對話秘錄》，台北：靈活文化。
- 聯合報社論，2014，〈大一中架構：唯一不是兩國論的架構〉，聯合報，5/30，A2 版。
- 閻學通，2013，《下一個十年：全球變局大預測》，新北市：八旗文化、遠足文化。
- 鍾孝上編著，1982，《台灣先民奮鬥史》，台北：台灣文藝。
- 戴瑞銘，2013，〈兩岸三席 拓展台灣國際空間〉，旺報，1/18，C4 版。
- 蕭新煌，2000，〈全球民間社會力：台灣 NGOs 與國際社會的改革〉，《新世紀智庫論壇》，第 11 期，頁 12-16。
- 蕭元哲、黃維民，2000，〈從網絡觀點詮釋台灣非政府組織在全球治理中的角色與準備：以國際衛生政策領域為例〉，《新世紀智庫論壇》，第 11 期，頁 62-71。
- 羅孟浩編著，1959，《各國地方政府》，台北市：正中。
- 羅致政主編，2010，〈地方政府治理的新局與挑戰〉，台北市：新台灣國策智庫。
- 顧忠華，2000，〈21 世紀非營利與非政府組織的全球化〉，《新世紀智庫論壇》，第 11 期，頁 17-24。
- 鑒銘，2014，〈台灣參加國際組織 兩會先協商〉，中國時報，6/29，A17 版。

## 附錄一：「台灣台北設立全『全球地方議員論壇（GCF）』提案」（2009年4月15日）

### 一、引言

全球化已是一股浪潮，一個趨勢，吾人不能不去面對它。台灣是一個蕞爾小國，其有四百年來不由自主如風中之葉的命運，歷經漢人、日本人、荷蘭人、西班牙人、德國人、法國人、英國人、美國人都曾經於不同時期活躍在台灣這個舞台上（經典雜誌，2002年8月1日，第49期）。明末鄭成功、清末劉銘傳、日本殖民時期等經營台灣的經驗顯示，台灣發展的目標應該是當時荷蘭商人以及鄭芝龍所設定的全球商業中心，而非作為二戰前日本、二戰後美國等強權遂行其戰略目標的「基地」，台灣未來的發展應在全球的政經布局中找到自己的定位（張亞中，2003：296）。

在全球化的趨勢下，政府影響力於21世紀將降低，國際組織、區域組織、公民組織足以與國家政府抗衡。2020年的全球信賴核心是國際NGO。NGO在全球受民眾信賴遠甚於政府或多國籍企業。NGO、網路、新媒體快速促進及維繫全球民主人權。兩岸四地〈中國、香港、新加坡、台灣〉及歐美亞等華人社會，占全球人口近四分之一。台灣就控制全球趨勢的全球治理體系，應嘗試盡可能扮演積極角色。華人社會將為經濟引擎，必可成為全球社會主軸。台灣在民主人權、媒體自由、多元文化的優勢及模式，適可領航全球華人社會。應用台灣民間活力，使台灣NGO國際化以取得國際公民組織領先地位，爭取國際NGO在台設立總部或分部，使台灣成為NGO的發展及營運中心。華人占全球人口四分之一以上，近年來中國大陸經濟崛起而具有全球經濟政治重大影響力。台灣民主發展已建立公民社會架構，尊重多元文化亦已為社會共識，如能以建立華人公民社會、全球公民社會為職志，並提出與執行具體策略，必可提高格局，創造台灣社會更高價值與全

球認同。台灣近六十年追求經濟及民主發展，未來數十年，台灣公民必可成為全球首屈一指的全球公民。那時台灣已成為全球公民組織的首都（the Capital of NGOs）。台灣要大量舉辦國際型會議，籌組國際型組織，使台灣非但不會被排除甚至可加以主導。台灣應透過非政府國際組織與國際社會接軌的努力，有效參與全球治理，拓展台灣參與國際社會的空間。

1993年7月，於擔任中華民國露營協會理事長一職時，帶團到法國阿爾薩斯省參加世界大露營，十天活動中除了體驗到無國界地球村的感受外，一位法國二次大戰的老兵帶他孫女參加，常來我們營位，他不會英文，我們不懂法文，只好由老兵的孫女做為我們英法文的翻譯，那老兵說他參加過二次世界大戰，在這種無國界的地球村的世界大露營能讓這個世界和平再也不要戰爭，他不想他可愛的孫女長大再遇到戰爭。在露營期間阿爾薩斯省首都史特拉斯堡的文宣資料自稱為歐洲的首都，我在想為何他會如此自稱，特專程租車前去，才知因歐盟議會就設在該市，所以其自稱為歐洲的首都。回國後台灣正面臨是否統一及加入聯合國不可得諸多問題，晉章遂在自己發行之「我愛台北」雜誌（1993年下半年在國民黨第十四次全國代表大會會場散發）寫了一篇名為「邁向地球國的新紀元」短文，參照歐美日參眾、上下二院制提出地球國取代聯合國的概念，而以聯合國做為地球國的上院，在台灣建立地球國的下院，以維繫台灣永遠不墜的全球政經地位。從這以後，十幾年來在台北市議會歷經吳伯雄、黃大洲、陳水扁、馬英九、郝龍斌市長，我都曾在黨部及議會向渠等做如上建言，可否向中央反應，得到市長回應只是叫好不叫座，虛應一番，後來陳、馬兩市長先後當了總統，也未見回應與討論。博鰲論壇崛起，抗衡 APEC。「亞洲人談亞洲事」對抗「美國價值」，主導亞洲經濟霸權地位意圖明顯。位於海南省東岸博鰲小鎮的東嶼島，原是萬泉河出海口的水鄉澤國，240戶人家，一千居民不到的渡假小鎮，在2000年被北京宣布為「博鰲亞洲論壇」（BAF）的永久會址之後，博鰲小鎮一夕間，竟成為中國建構亞洲

經濟新戰略的試驗基地。中國不惜耗費數十億元人民幣投注博鰲的硬體建設，其意圖不僅在整合亞洲多股新興經濟勢力，更期待在美國主導的 APEC 之外，另行搭建由中國主控的亞洲經濟新論壇與溝通平台。台灣蕭萬長、蔣孝嚴都曾以民間團體代表人前往參加。

十年來晉章每年印送的全年竹曆都一直以「打造世界地球國的首都—台北」「台灣—掌握風中之葉的命運」為口號。我曾在議會與馬英九市長對談，我問他世界的首都在那裡？馬市長答紐約，我說我同意；我又問他歐洲的首都在那裡？他想了好一下子答稱比利時的布魯塞爾（行政首都，歐盟總部設於此），我說只同意三分之一，馬市長問我為何只同意三分之一，我說還有法國阿爾薩斯省的史特拉斯堡，他問我為什麼，我答因歐盟議會就設在該市（立法首都），馬市長恍然大悟說那一定還有一個司法首都（原以為是荷蘭海牙，但實際仍設在布魯塞爾）；我又問亞洲首都在那裡？他說他不知道亞洲有首都，我說是大陸博鰲，他問我博鰲在那裡？我說是海南島，因亞洲諸國自 2002 年起已把該地建設為亞洲論壇永久總部（我曾在 2006 年底率團親訪博鰲去實際體會想像其開會之盛況，2008 年 3 月 20 日總統大選前國人很多人還不知博鰲，我在 2008 年 2 月 22 日 撰寫報致台大 EMPA 的研究計畫即以博鰲為重點之一，馬蕭當選後蕭萬長副總統當選人延續他自 2003 年起每年前去博鰲參加亞洲論壇的經歷前往與中國國家主席胡錦濤會談，終於讓全台民眾知道了博鰲這個地方）。我建議馬市長向中央建議將台北建設為如美國紐約聯合國般的國際永久論壇總部，將可使台灣維持永遠不墜的政經地位，聯合國不讓我們加入，我們就想辦法讓外國人進來台灣，馬市長答稱構想很好，他會安排邀約更多的國際論壇與會展在台北召開，現在馬市長已成為馬總統，在這個領域上還在原地踏步。當然台北 2009 年的聽障奧運及 2010 年的花卉博覽會也算是邁出小小一步，但進展還是太緩慢。

我曾在議會二十年陪同或代表議長接待來自世界各國的地方議會議員及陪同議

長、副議長出國訪問各姊妹市地方議會之心得提出「台灣台北設立全球地方議會議員論壇」之題目，並期望能付諸實現。

我中華民國台灣由於與海峽對岸的關係，導致在全球近二百個國家地區中，與我國維持邦交的國家不到三十個，加入聯合國或其他國際、區域組織也都受到很多的困難始終不得其門而入，但由於我國的民主化與經濟的奇蹟，導致世界各國對台灣仍是欲拒還迎，為了避開國對國的問題，乃以城市對城市之外交來取代；更有甚者，為了避開政府對政府的敏感問題，乃有城市議會外交的出現，而這個城市議會外交正是海峽對岸人民所追求與欠缺的。台北市議會由於是首都議會，而最近三任總統都曾任過台北市長，接受過台北市議會議員的監督，所以世界各地地方議會主動接洽來拜訪台北市議會，或透過外交部安排來台北市議會訪問的各國地方議會議員訪問團，絡繹不絕於途，台北市議會每次均能圓滿達成接待或訪問任務。

在接待或訪問過程中，透過交流，全球地方議員雖來自全球不同國家城市，彼此語言不同，但透過好的翻譯，也會發覺彼此關心的議題非常雷同，當然每個國家城市還是有其獨到而可供學習之處。而通常擔任過議員者有的將來可能成為國會議員，也可能成為地方政府首長，將來也有可能成為一國元首或總統，在其未發跡之前與台灣有過交往，將來一旦掌政，跟我們還有那一份情在。

據悉，當今全球已有國會議員的論壇組織，我國國會議員也有人曾參與過，但畢竟台灣在無邦交的國際場合中，還是有其甚多的不便之處。我們也知道，除了國際與區域間由政府組成的組織我國政府無法參加外，近來甚多政府間的城市論壇也如雨後春筍般的出現，台北或台灣的其他地方城市也有參加，較不受杯葛，但仍有可能受到干擾。若談到地方議會議員論壇似未聽聞過，我曾經在近二十年前陪同陳健治議長接受台北美國姊妹市的邀請參加在美國 TULSA 城市舉辦的全美姊妹市年會，有來自美國大大小小的城市代表與會，同時邀請這些美國城市在全世

界各國的姊妹市一同與會，我曾參與國際獅子會每年在世界上不同的國家城市舉行世界年會多年，美國姊妹市年會與獅子會世界年會相同每年在不同城市舉辦，參加者自付機票交通費，自付主辦城市為參加者爭取到打了折的旅館住宿費，還要每個人繳交大會註冊費，大會會安排幾餐歡迎歡送餐會，或由城市地方政府或州政府招待一餐，開幕典禮時各國各城市依英文序逐一進場，當然國旗甚或國服不可少，就好似奧運開幕進場般，熱鬧極了。開幕典禮後安排各種專題報告與分組討論，儼然好似小聯合國般的國際會議，會期中穿插著有的國家城市自辦酒會，憑邀請卡參加，忙碌異常，但聯誼效果無限；末了，還來一個閉幕典禮與總合結論報告，最後再由主辦單位安排一個經典的一日旅遊，以便不虛此行；會期中有免費巴士往來於大會場及全市旅館間，只要掛著註冊名牌就可通行無阻；購物用餐還可打折；如此年復一年的舉辦，永遠有新的一批人參加，不怕沒人來。

據本論文作者了解，全球有城市論壇，有國會議員論壇，就是還沒有全球地方議會議員論壇舉辦，為了台灣及台北與全球接軌，特擬議如上。

## 二、作法

- (一) 在台北市府會取得共識
- (二) 尋求外交部等中央政府之支持
- (三) 籌組籌備委員會
- (四) 調查全球有多少個地方議會（國會以外均屬之）及議員人數
- (五) 最快預計明年（2010）暑假辦第一次
- (六) 中央地方開始編列預算
- (七) 參加及舉辦方式如引言所述
- (八) 此論壇比照亞洲博鰲論壇設台北為永久論壇總部
- (九) 設為每年辦理一次，但每二年一次在台灣台北舉辦（未來最好如亞洲博鰲論壇有一個固定會議場所），另每二年一次在全球各大城市輪流舉辦。



## 附錄二：2014「台灣地方民代公益論壇（TCF）」年度論壇開幕式致詞稿（2014年6月7日）

本論文作者在 2014 年 6 月 7 日「台灣地方民代公益論壇（TCF）」年度論壇開幕式上之致詞稿：

各位議員女士、先生、各位教授、各位貴賓：我是「台灣地方民代公益論壇（TCF）」創會人，也是連任六屆現任台北市議員林晉章，非常感謝大家在百忙之中抽空出席今天由「台灣地方民代公益論壇（TCF）」所舉辦的年度論壇，尤其是遠至美國、日本、歐盟（會長為西班牙籍）等地的地方議會聯合會的會長能夠不遠千里而來，本人在此更要表達內心十二萬分的歡迎與謝意。

「台灣地方民代公益論壇（TCF）」在 2010 年 3 月 1 日就開始籌備，當年 8 月 20 日得到內政部申請同意核准立案，經過將近十個月的籌劃，2011 年 6 月 20 日「財政收支劃分與五都建設財源」研討會成為本論壇第一場處女秀，當時曾經引起熱烈迴響。

本人當初想要成立「台灣地方民代公益論壇（TCF）」，是希望藉由結合各縣市地方民代，共同探討如何解決區域問題與地方政府施政所面臨的困境，並透過中央與地方合理的分工，提升行政效率，有效解決民謨。

本人從 1989 年正式擔任台北市議員，至今已經連續擔任六屆，時間長達 25 年，在 25 年的民代生涯中，深深體會到地方民代的無奈與無力感，因為台灣雖然在台灣光復後於 1950 年之後，開始實施地方自治，從中央到地方六十多年來，大小選舉頻繁舉行，但整個憲政體制的設計仍然是「權力向中央靠攏、財政由中央掌控」的局面，讓台灣的地方自治無法依照憲政理論健全發展。

在 2010 年 12 月 25 日台灣的地方自治與行政區劃步入一個新的歷史里程碑，就是台北縣升格為新北市、台中縣市合併為大台中市、台南縣市合併為大台南市、高

雄縣市合併為大高雄市；台灣從原本兩個直轄市變成五個直轄市，桃園縣也將在2014年12月25日成為第六個直轄市，整個政治生態環境丕變，當然有會產生更多的地方施政問題，尤其是分配不均的地方財政問題。

當然「台灣地方民代公益論壇（TCF）」關切的不僅是財政問題而已，本論壇成立的宗旨，主要希望結合各級現任、卸任地方民代與認同本組織的人士，透過論壇方式，共同探討地方自治、區域發展、地方建設所面臨的挑戰與解決辦法，提供給各地方政府作為施政之參考，並達成中央與地方政府垂直及水平分工與合作，解決區域問題之目標。

與一般沒有官方色彩的民間社團比較，「台灣地方民代公益論壇（TCF）」最特殊的是同時成立「智庫」組織，希望透過由學者專家所組成的智庫，對於地方民代提供問政協助，透過智庫學者所發表的相關論文與雙向溝通，提供民代精闢與獨特的問政資訊，善盡監督各級政府的職責。

另一方面，本人希望將「台灣地方民代公益論壇（TCF）」擴大，成為「全球地方議員論壇（GCF）」，結合世界各國地方議會議員共同加入，比照「非政府組織」（NGO）方式，並將總部設在台北市，隔年在台北舉辦一次全球論壇，另一年在台北以外國家城市輪流舉辦一次全球論壇，提供各國地方議員國際交流學習的平台，提升各國地方議員在各國地方政府問政的能力與發揮全球在地化的特色，同時藉以提升台灣在國際非政府組織（NGO）的國際參與，並協助台灣政府爭取國際政府組織（IGO）國際活動空間，如：聯合國、東協、TPP、RCEP。

二十多年前，本人剛擔任台北市議員不久，藉由台北市與其他國家的姐妹市互相訪問，還有先後擔任獅子會、溜冰協會、露營協會、圍棋協會等社團負責人的機會，先後跑遍世界各國，當時本人就提出「世界地球村」的概念，認為未來國家的觀念與功能會逐步弱化，取而代之的是「城市」的概念，未來主導國際活動的是世界各大都市，後來歐盟的成立、蘇聯的解體，證實不管是西方世界或是共產

國家，「城市」將會慢慢取代「國家」的角色。

後來世界局勢發展與演變迅速，尤其台灣因為國際地位特殊，確實在外交方面面臨許多困境，即使台灣已經經歷過兩次政黨輪替，但不同政黨執政的政府在國際外交的努力，仍然無法突破現實的困境。本人提出「世界地球村」的概念，就是主張透過城市交流來弭補外交困境，透過另外一種方式來爭取國際社會對台灣的支持，也讓台灣可以在國際上打出知名度。

這樣的觀念與主張，在二十年之後，現在各種非政府組織（NGO）當道，尤其中國大陸的「博鰲」原本是個沒沒無聞的小地方，卻因為每年「博鰲論壇」的舉辦，世界各國元首或領導人在會談期間齊聚該地，使得「博鰲」現在已經成為舉世皆知的地方，與本人當年的主張完全不謀而合。

因此在成立「台灣地方民代公益論壇（TCF）」的同時，本人也同時推動成立「全球地方議員論壇（GCF）」，希望能夠慢慢結合世界各國各大城市的議會議員，組成一個國際 NGO 組織，並將總部設在台北市，每年舉辦一次年會，其中每兩年一次在台北市舉行，另一次則在其他國家的城市舉行。

在推動這項工作的過程中，我們發現美國最早在 1924 年創立了美國城市聯盟 National League of Cities（NLC）。澳大利亞地方議會政府聯盟 Australian Local Government Association（ALGA）在 1947 年成立。<sup>156</sup>德國「地方行政管理共同機構」（Kommentale Gemeinschaftsstelle fuer Verwaltungsmanagement; KGSt）在 1949 年成立。<sup>157</sup>美國在 1975 年成立美國州議會議員聯盟 National Conference of State Legislatures（NCSL）。

歐洲地方議會聯盟 Conference of European Regional Legislative Assemblies（CALRE）則創立於 1997 年。英國地方政府協會（Local Government Association, LGA）也創

---

<sup>156</sup> 澳大利亞地方政府聯盟，英文是 Australian Local Government Association，簡稱 ALGA。網址：<http://alga.asn.au/>。

<sup>157</sup> 趙永茂，2008：45-60。

立於 1997 年。<sup>158</sup>巴西國家立法機關和立法者全國聯盟（UNALE）也是在 1997 年召開第一屆年會。紐西蘭地方議會政府聯盟 Local Government of New Zealand（LGNZ）成立於 2003 年。日本會議（全國）地方議員連盟則創立於 2005 年。「台灣地方民代公益論壇（TCF）」最遲在 2010 年成立。

顯示本人計畫推動的理想，在世界各國早就行之多年，但我們在研究相關資料中發現，國際上似乎還沒有全球性的地方議會組織，因此我們決定加快腳步，結合世界各國有類似組織的團體，希望成立「全球地方議員論壇（GCF）」，透過每年度論壇的召開，各國議會成員可以相互交換工作經驗與情感交流，逐步達成「世界地球村」的目標。

或許有不少人認為本人的想法太過於理想化，想要達成上述目標絕非易事，所要耗費的人力與財力更是難以估計；事實上「有志者、事竟成」，今年本論壇首度舉辦國際性論壇，就順利邀請到全美州議會聯合會（NCSL）主席 Bruce W. Starr、日本會議（全國）地方議員連盟會長松田良昭（Yoshiaki Matsuda）、歐洲區域議會聯合會（CALRE）主席 Pilar Rojo Noguera 等貴賓出席，給本人莫大的鼓舞與信心，相信「全球地方議員論壇（GCF）」在這次會議結束後，很快就可以順利成形。

---

<sup>158</sup> 趙永茂，2008：45-60。