

專案調查研究報告

壹、題目：包宗和委員、陳小紅委員、章仁香、蔡培村委員
調查：外交部補助國內民間團體從事國際參與活動之成效與檢討

貳、結論與建議

因全球化趨勢所向，國與國間之畛域已日漸模糊，原本由政府主導之外交與國際關係已被 NGO 所分擔或挑戰，NGO 影響力已然跨越國界，甚至形成區域聯盟之國際性組織，繼而發展出許多新價值、新論述，展現跨國界之效果，我官方正式外交雖屢受中共強勢阻撓，然外交並非僅能透過正式管道，我政府除仍需加強與友邦之實質外交關係，更應正視並順應潮流趨勢，與 NGO 維持互助夥伴關係，透過 NGO 團體以非正式、非官方管道，並以更靈活、更具彈性之方式來處理跨國界議題，以獲得非邦交國之認同。基此，如何發展第二軌外交，拓展多元外交，以提昇我國國際地位及發揮影響力，實為政府所應積極面對之議題。

然在政府財政困窘前提下，政府補助 NGO 從事國際參與活動，如何妥善運用有限外交資源，發揮最大綜效，且於補助對象之選擇、補助標準是否透明、公平等問題，均有深入瞭解之必要，爰此，本院外交暨僑政委員會乃針對外交部補助國內 NGO 之補助成效、補助機制、NGO 面臨困境及其他面臨之重大議題等組成專案小組進行調查研究，並研提整體性建議，以供政府部門參考，俾有助於提昇政府補助 NGO 之成效，並精進現有之補助制度。案經蒐集學術文獻資料、向外交部調閱相關資料、舉行座談會及赴南韓考察後，業就發現之事實綜整分析完竣，謹提出相關結論及建議如下：

一、目前外交部補助 NGO 經費偏低，因應 NGO 在外交

上所發揮之影響力，政府允宜與 NGO 維持互助合作夥伴關係，共同拓展外交關係，並就現行外交資源分配再行檢視，給予第二軌外交更大之揮灑空間。

(一)近年來公民參與政治，在人權保護、經濟投資、環境保護、醫療衛生、種族平等、人道救濟等議題，透過 NGO 組織、擬定目標，促成政府修訂政策，形成新的價值與產生新論述，這些組織在地化發展成熟後，甚至可以因應全球化趨勢，就諸多共同議題跨越國界形成多國聯盟，並形成主流，NGO 即為民眾參與公民社會之重要管道，其組織之功能及其所扮演之角色非常重要，能有效補足政府不足之處。我國 NGO 積極參與國際事務，協助推動我國全民外交，以往在提高我國國際能見度，爭取國際參與空間，協助我政府維護或爭取我國在各國際組織之權益，擴大與重要國際組織如聯合國 (UN)、世界衛生組織 (WHO) 等聯繫與交流關係等面向助益良多，且能掌握國際重要思潮，針對特定議題發聲，凸顯台灣國際角色，達到公眾外交之效果。故非政府組織對我國外交助益良多，政府如能在外交拓展上與其互助、互補，除可增進我國之國際能見度與提昇國際形象外，更有助於強化我政府整體對外關係。

(二)而因公民社會發展之關係，NGO 數量如雨後春筍般成長，加上我國 NGO 從事國際交流能力及機會與日俱增，NGO 團體向外交部提出經費補助需求的案件量及金額逐年增加。據外交部提供近 10 年來 (92 至 102 年度) 補助國內 NGO 國際參與之經費編列情形觀之，各年度補捐助費用預算於整體外交預算占比來看，每年僅占 1 至 3%，比例相當低，最高占比亦僅 2.67% (95 年度)，然近年來已呈現不

斷降低趨勢，至 103 年占比僅 1.77%。反觀外交經費近 10 年來變化不大，均維持在新臺幣（下同）230 億元以上，顯見外交部編列補助 NGO 之經費有偏低之虞。

(三)又補助國內 NGO 國際參與經費之執行情形，據外交部統計近 3 年（100 至 102 年度，下同）實際補助（捐）NGO 總金額僅 3 億餘元，且有降低之趨勢，100 年為 3.74 億元，102 年降至 3.35 億元，而補助案件卻逐年增加，分別為 664 件（100 年）、732 件（101 年）、754 件（102 年）。又該 3 億餘元中經常性編列預算補助 NGO 團體之補助費用就占了 7 成以上（100 年度為 2.74 億元、101 年度 2.78 億元、102 年度 2.38 億元），而實際用於補助其他 NGO 之經費則未達 3 成，每年約 1 億元左右（100 年 1.00 億元、101 及 102 年 0.98 億元）。亦即上開 7 成以上之經費均用於補助固定編列預算之團體，目前約 11 個，然而我國約有 2 千餘個 NGO 與國際聯結，每年藉參與及主辦國際非政府組織會議與活動，實現國民外交效益，又向內政部登記之人民團體更高達 4 萬餘家，數目龐大，相對能獲得之補助款僅不到 3 成，金額之微薄，不言而喻。

(四)因外交部補助款逐年降低，也因此造成對於 NGO 之協助有減少之跡象，以 102 年外交部對於國內 NGO 參與國際活動之協助來看，整體上 102 年與往（100、101）年相比，該部對於國內 NGO 之協助有限，甚至有減少跡象，例如協助在臺舉辦重要國際會議或活動次數明顯下降，近 3 年分別為 83 次（100 年）、85 次（101 年）及 63 次（102 年）；此外，102 年度培訓國際事務人才人數 452 人，未如 101 年 557 人，更遠低於 100 年 720 人，培訓人數

銳減態勢明顯。

(五)另就 NGO 在外交推廣上之重要性方面，外交部說明，因鑒於 NGO 團體參與國際方式較靈活且具彈性，該部希望提升 NGO 從事國際交流之動能，促成 NGO 與政府建構緊密夥伴關係，共同從事國際交流與合作，展現我國的軟實力，增加我國在政治、經濟、社會、文化、體育、教育、衛生、醫療等各領域於國際上之能見度，以爭取國際社會肯定，並能展現我在援外上之貢獻，足見政府需要 NGO 在外交上之協助。

(六)綜上，NGO 對我國外交多所助益，政府既欲借重 NGO 於外交上之功能，且希冀 NGO 能協助政府達成官方外交所無法達成之實質作用，然而在補助經費部分又未編列充足之預算費用支應 NGO 團體之需求，NGO 團體實難充分發揮。故為因應 NGO 在外交上所發揮之影響力，政府允宜與 NGO 維持互助合作夥伴關係，共同拓展我國外交關係，並就現行外交資源分配再行檢視，給予第二軌外交更大之揮灑空間。

二、外交部就長期經常性編列預算補（捐）助之團體，允宜有計畫的輔導渠等獨立發展，以落實民間自主發展之力量。

(一)據本專案調查研究發現，外交部長期以來對台灣民主基金會、世界自由民主聯盟中華民國總會、中華民國國際經濟合作協會、台灣經濟研究院、太平洋經濟合作理事會中華民國委員會、亞太商工總會、亞洲太平洋自由民主聯盟秘書處、中國回教協會、中琉文化經濟協會、中華民國阿拉伯文化經濟協會、中德文化經濟協會等 11 個團體經常性編列預算補助。該 11 大團體中，外交部 102 年之補（捐）

助經費占其預算逾 9 成者，即高達 7 家。

(二)就該等團體中以外交部 NGO 事務會轄管之 3 個 NGO (台灣民主基金會、世盟及亞盟) 來看，近 3 年 (101 至 102 年) NGO 事務會編列補助國內民間團體國際參與費用近 3 億元 (100 年 2.79 億、101 年 2.85 億、102 年 2.58 億元)，其中補 (捐) 助上開 3 個團體之經費即占 NGO 國際事務會該項預算比例 7 成左右，101 年共補助 1.93 億元、101 年度 1.99 億元、102 年度 1.60 億元，相對之下可用於補助其他 NGO 經費可謂少之又少，近 3 年每年僅約補助 7 千萬元左右。

(三)而論及上開 3 個團體之功能及貢獻，據外交部 NGO 事務會說明，台灣民主基金會參與全球性及區域性的多邊民主機制，並擔任「東亞民主論壇」的秘書處，推動亞洲民主化活動成效，根據美國「外交政策研究所」評鑑全球 6,826 個智庫之「2013 全球智庫指標與簡要報告」，在全亞洲與大洋洲國家與地區 (排除中國大陸、日本、南韓與印度) 31 個國家共 402 個智庫中，位居第 8，在臺灣共 52 個智庫中則排名第 1。又世盟每年舉辦世界自由日慶祝大會暨世亞盟年會，將我國推動自由、民主和人權的成果向國際展現，並邀集各國政要、國會議員、民主人士來台，共同探討與民主、法治及人權相關議題，具體展現我國在全球民主社群中，有相當號召力與凝聚力。另亞盟為配合政府政策目標，近年來舉辦「亞太圓桌會議」(Asia Pacific Round Table) 年會，將年會主題與我加入 RCEP 相結合，有助於藉由亞太地區該領域相關專家之集思廣益，共同營造加入前揭經貿區域整合的國際氛圍之中。

(四)上開三個團體雖有其成立之歷史淵源背景，且對國

家著有貢獻。然而考量政府長期幾近全額補助渠等運作費用，而國家財政又值艱困之際，且渠等於自籌經費上顯較一般小型民間團體更有管道及能力，加以 NGO 之定義也屬於非政府的、自主管理的社會組織，故政府實宜在既有的良好基礎下，輔導渠等獨立發展，降低對外交部資源的依賴，以落實民間自主發展之力量，並將部分原補助經費轉而扶植更需要經費補助之小型並具發展潛力之 NGO 團體，讓有限之資源得以發揮最大之效益。

三、為解決 NGO 募款壓力，政府宜扮演中介者角色，有效媒合企業與需要協助之 NGO，鼓勵企業發揮社會責任，亦可行銷企業形象、促成企業外交功能。另宜積極推廣社會企業，讓 NGO 得以擺脫經營困境、持續提供社會服務。

(一)在全球化時代，政府協調國內 NGO 團體共同參與國際會議與活動、協助建立該等團體之國際合作平台，並鼓勵 NGO 承擔外交夥伴角色日顯重要。然 NGO 需要資金以維持組織之正常運作與發展，其資金來源管道除民間捐贈、企業贊助及基金會捐款外，有一部分係來自政府補（捐）助，然而捐款有其不確定性、穩定性亦不足，且長年以來我國因各級政府入不敷出，致使歲入歲出短絀，每年高達數千億元。以 102 年為例，歲入歲出落差即高達 2,076 億元，財政狀況益形困窘，加上申請補助案件日增，惟政府預算有限甚至減少，補助額度實不足以應付 NGO 需求。本專案調查研究除建議政府能增加對 NGO 之補助經費外，為長遠考量，政府允宜輔導及協助 NGO 能從以往僅接受補助與捐款之經營型態，積極轉型為可自主籌募經費，甚至進一步能夠朝向社會企業方向發展，以建立自給自足的能力

。

(二)近年來雖已有部分企業日漸重視社會責任之實踐，然其行動仍以單次性捐款或捐贈實物為多，能自發性、系統性及長期性贊助 NGO 或與 NGO 合作成為夥伴關係之企業仍居少數，而能自發性長期對社會責任盡力之企業，Patagonia 就是一個很好的例子。這家公司屬全美最大戶外運動服飾品牌之一，年營業額高達 2.6 億美元的企業，每年固定捐出 1% 的營業額支持環保團體，讓環保 NGO 全力保護地球資源，讓企業有永續經營的環境。又如花旗銀行捐出 30 萬美元協助喜憨兒基金會成立餐廳與烘焙坊。甚至，為了喚起社會大眾共同支持心智障礙者走入社會，更在 87 年發行「花旗銀行·喜憨兒」公益認同卡，由花旗提撥每筆消費金額的千分之 2.75 給基金會，開創外商銀行推動公益認同的首例。另本專案調查研究赴韓國考察 SK 經濟研究所發現，SK 為履行企業社會責任，成立韓國高等教育財團 (Korean High Education Foundation) 培養優秀人才，乃致力於學術發展之非營利公益法人，負責推動海外留學獎學金制度、支援亞洲學者訪韓研究、運營海外亞洲研究中心，並與中國北京大學、復旦大學共同舉辦北京論壇、上海論壇等國際學術交流會議，積極為亞洲地區的學術繁榮發展貢獻心力。SK 並成立幸福分享財團 (Happiness Nanum Foundation)，為 SK 的社會公益財團，推動社會型企業事業及教育文化事業，並與 NGO、政府保持緊密合作關係，凝聚各方力量，開展社會公益活動。又成立美少金融財團 (Smile Microcredit Bank)，為針對金融弱勢群體提供無擔保資金或低息貸款之非營利法人。從以上案例可知，為強化社會群

體合作力量，開發社會公益資源，我政府亦應積極鼓勵國內企業自發性踐行社會責任。

(三)我國雖有若干企業與民間 NGO 團體長期緊密聯繫及合作，以落實公益並善盡企業之社會責任，然類似 Patagonia 及 SK 經濟研究所之企業實屬少數，而 NGO 最常面臨之困境是經費不足、缺乏管理人才及組織責信度不足。如何能有效媒合企業與 NGO，鼓勵企業實踐社會責任，亦同時解決 NGO 募款壓力，政府各部門在行使職權之際，實可扮演中介者之角色，鼓勵企業將其商業活動與行銷企劃結合公共議題，將商品行銷結合 NGO 理念，由企業支援來解決 NGO 活動經費不足之問題。企業亦可藉此行銷企業形象、達成企業外交功能，扶植 NGO 組織行政及硬體設備方面之費用，甚至促成企業與 NGO 組成策略性聯盟，建立穩定且長期性夥伴關係，以達成雙贏局面。

(四)再者，「社會企業」近年來逐漸在歐美盛行，係指一個利用商業模式來解決某一個社會或環境問題的組織，例如提供具社會責任或促進環境保護的產品（服務）、為弱勢社群創造就業機會、採購弱勢或邊緣族群提供的產品（服務）等。其組織可以營利或非營利之型態存在，並有營收與盈餘。而其盈餘主要用來投資社會企業本身、繼續解決社會或環境問題，而非為出資人或所有者謀取最大的利益¹。目前我國亦有部分民間 NGO 團體朝「社會型企業」方向發展，故我政府亦可積極推動社會企業，讓 NGO 得以營利模式擺脫經營困境、持續提供社會服務，透過社會企業參與國際性活動，為台灣的外交

¹ 社會企業定義，引自「社企流」網站。

開闢更寬廣的空間。

(五)綜上，為解決 NGO 募款壓力，政府宜扮演中介者角色，有效媒合企業與需要協助之 NGO，鼓勵企業發揮社會責任，亦可行銷企業形象、促成企業外交功能。另宜積極推廣社會企業，讓 NGO 得以擺脫經營困境、持續提供社會服務。

四、外交部各司、處與補(捐)助團體間之資源允宜有效整合，以發揮整體戰力。

(一)拓展我國國際關係為外交部重要工作目標。以往我國參與國際組織，經中共多方阻撓，曾經參與又退出之國際組織，有國際刑警組織、亞太防制洗錢組織等，面對此國際政治現實，許多國際組織甚至要求我更改會籍名稱，而我政府除應積極努力尋求其他國家支持外，更應善用 NGO 團體以透過非正式與非官方之途徑，與其他國家建立互助管道，發揮有別於政府組織之效能。

(二)外交部於 89 年間成立 NGO 國際事務會，積極推動我國參與國際非政府組織及活動，並以經費補助之方式，表達政府對民間團體從事國際交流活動之支持，以提昇民間團體從事國際交流之意願與成效，並藉由參與各項國際合作計畫，積極從事國際人道及醫療援助、消除貧窮與疾病、促進民主與人權及維護永續生態環境，在國際社會充分展現我國的軟實力，提昇我國的國際能見度與形象。該會成立迄今協助 NGO 從事國際參與，在維護或爭取我國在各國際組織之權益、推動具政治外交效益之多邊或雙邊活動邀請國際重要組織或團體人士來國內參加之雙邊或多邊活動參與或推動具外交效益之國際合作案、在國內舉辦重大國際性比賽或活動(包含舉辦次數及國人得獎情形)及補助參加國際會議

及活動等等面向，已然達成諸多具體成果，並為我國外交開創新猷。

(三)然囿於政府整體財政困窘，行政院主計總處每年必須統刪各部會經費以為因應，造成各項政策經費捉襟見肘。而在補助 NGO 國際參與部分，經外交部統計近 3 年度（100 至 102 年度）編列補助經費亦呈逐年降低之趨勢，從 100 年 5 億餘元，至 101 年度降為 4.5 億餘元，到 102 年度更降至 4.1 億餘元。該項經費目前配置分散於該部各業務司處及定期編列預算之補（捐）助團體，其中以 NGO 國際事務會預算每年 2.8 億元左右占比較高，餘落於國際合作與經濟事務司 9 千餘萬元、國際組織司 4 千餘萬元、北美司及歐洲司均 2 千餘萬元等。然而經本專案調查研究發現，該項經費近 3 年度決算數及執行率，100 年度 3.74 億餘元、執行率 72.96%；101 年度 3.75 億餘元、執行率 82.61%、102 年度 3.36 億餘元、執行率 81.54%，各年度執行率均未達百分百，顯見，經費執行上仍有檢討之空間。故除建議政府檢視增加外交經費以給予 NGO 更大的揮灑空間外，同時亦建議外交部宜有效整合各司、處甚至固定編列預算之受補（捐）助團體間之資源。

(四)又從外交部 NGO 國際事務會與該部各地域司承辦民間團體申請補助案件比例觀之，NGO 國際事務會承辦件數自 98 年的 61.24% 至 103 年已成長達 95.41%，各地域司承辦件數自 98 年之 38.76% 降至 103 年的 4.59%，又以 102 年度案件數與預算金額來分析，102 年度 NGO 國際事務會承辦案件比較 101 年度成長 18.53%，然而預算卻降低 10.17%，反觀各地域司承辦案件數降低 65.55%，預算卻只降低 8.3%，顯不成比例，更凸顯外交部實應檢討整體

外交資源配置。

(五)綜上，外交部成立 NGO 事務會協助 NGO 國際參與已歷 10 餘年，並達成諸多外交上具體成果，然面臨中共強勢作為，我國外交仍處於困境，為持續開創外交新局，避免各部門團體間各行其事，力量分散，外交部在促進邦交國關係之實質發展及獲得非邦交肯定之面向上，均應思考如何有效整合部內有限資源，訂定全面性策略，發揮整體戰力，避免資源分配之重疊與浪費。

五、為讓政府資源得以發揮最大之綜效，除強化現有跨部會平台運作之效能外，並宜加強部會間橫向聯繫分工及協調整合，以研擬全面性補助 NGO 從事國際參與策略。

(一)外交部為協調統整各部會補助作為，避免造成資源分配重疊或浪費，業於 101 年於該部 NGO 國際事務會「NGO 雙語網站」建置跨部會之「政府部門補助國內民間團體及機構參與或辦理國際會議及活動整合平台」，就補助資源及其資訊設置資料庫網頁，並於同年 8 月 9 日及 103 年 7 月 22 日函請政府 16 個部會機關定時上網登錄補助案件辦理情形，盼透過相互分享民間團體參與國際會議及活動資訊，協調整合政府補助民間團體參與國際會議及交流之資源，作為各單位評估補助額度時參考。

(二)然而外交部於本專案研究座談會議中說明，該平台之登錄，目前以科技部配合辦理效率最高。該部亦指出，此平台僅能達成各部會補助款資訊交流，無法作為跨部會協調補助策略之機制。欲建立 NGO 與國際接軌之跨部會策略及資源整合平台，仍需由行政院統合主導始有可能，或可參考行政院設置性別平等委員會，定期召集會議之作法。足見該平台

之登錄情形，在即時性與效度方面仍有強化之空間。各部會除宜確實配合登錄以加強現有平台運作效能，讓政府資源得以整合，不至於因重複補助造成資源的浪費外，並宜加強部會間橫向聯繫，以確定該平台資訊之正確無誤。

(三)而就外交部說明「政府部門補助國內民間團體及機構參與或辦理國際會議及活動整合平台」僅能達成各部會補助款資訊交流，無法作為跨部會協調補助策略之機制乙節來分析，目前政府諸多部會均編列有各式補助款，其補助之目的亦有涉及國際交流，諸如，外交部為協助民間團體及機構參加或舉辦國際交流及活動，訂有補助要點；教育部為鼓勵學校、學術研究機構或團體辦理國際學術教育交流活動，以增進彼此交流與互動、提升我國國際形象及能見度，亦訂定「補助辦理國際學術教育交流活動實施要點」；又文化部為鼓勵文化資產相關學術研究風氣，增進國內人士對文化資產保存國際經驗及發展趨勢之瞭解暨提昇我國國際學術地位及促進國際學術交流，亦訂有「文化部補助出席文化資產相關重要國際組織會議及活動處理要點」，另衛福部亦為補助辦理學術科技研討會，有訂定要點補助。鑑於上開各部會均編列有促進職掌業務之補助經費，其目的與國際交流均有相關性，行政院允宜主導將各部會資源進行有效整合，使政府資源發揮最大綜效。

(四)綜上，有鑑於外交乃全國事務，為求發揮資源綜效，除強化現有跨部會平台運作之效能外，並宜加強部會間橫向聯繫分工及協調整合。各部會應跳脫本位主義，共同研擬全面性補助 NGO 從事國際參與之策略，研議如何有效整合經費，主動發掘各職掌

業務相關之國際關注議題、國際會議、論壇、研討會等資訊，就重要參與事項共同補助經費予 NGO，以促其進行更深層面之參與，而不僅止於零星費用之補助，如此將可發揮補助款之最大綜效。

六、外交部允宜加強輔導及鼓勵更多面向之 NGO 合作平台之建立，增進資源交流與經驗分享，集結更大的力量，以推展外交新局。

(一)我國 NGO 數量龐大、類別多元，此正是公民社會之具體展現。然而大多數 NGO 屬小規模之組織，就特定項目之國際參與而言，各 NGO 間往往處於競爭關係，搶奪有限資源，缺少合作及整合，導致力量分散。又國內 NGO 自籌經費能力普遍不足，依據內政部 93 年及 101 年調查 92 年度及 100 年度臺閩地區各級人民團體活動概況發現，國內 NGO 高達 6 成以上認為運作困難，且其中又以經費不足最感困擾，經費的來源又以捐助收入為主，政府補助對非營利組織而言是重要且穩定的財源。然現今囿於政府財政困窘，能給予之補助款非常有限，加上並非所有 NGO 均有能力獲得政府之補助，在此困境下，NGO 組織間如能跳脫競爭立場，結盟發揮團隊之力量，應可解決以上困境。

(二)據外交部選送外交人員赴美國布魯金斯研究所專題研究有關「我政府如何協助台灣非政府組織提升國際參與效能」心得報告指出，有效之 NGO 結盟將可強化成員團體之倡議能力、提升整體能見度、分享強大的網絡力量、拓展資訊分享、建構人力資源，以及提升募款信度。如此之平台如由政府主動發起支持，更可避免未來雙方立場對峙之機率，同時可預先建立雙方之互信及溝通默契。而我國目前已有部分具備國際脈絡之 NGO (如宗教、婦女、法

律及醫界團體等)，其不受國界限制，積極與國際社群交流，行動力強。然民間多數 NGO 仍面臨資源、資訊及人力不足問題，或各自為政，造成力量無法集中。倘相關 NGO 願意有效整合，將可降低資源浪費及人力耗損問題，提升整體效能。

(三)我國目前雖在外交部 NGO 國際事務會輔導及鼓勵下，國內海外援助組織於 2013 年 9 月 23 日已正式成立「台灣海外援助發展聯盟」(Taiwan Alliance for International Development, Taiwan AID)，該組織廣邀國內有志於海外援助之組織，形成聯盟形式的合作平台。聯盟成立宗旨在於提昇國內非政府組織執行國際援助工作之專業能力，提供救援經驗與資源交流平台，並將持續關注永續發展議題，致力推動有利的政策環境。該聯盟並正式向內政部登記立案，成為我國第一個以國際發展及援助為宗旨的平台組織。然而國內有高達 4 萬多個人民團體，平台組織數目顯有極大成長空間。

(四)是以，如更多類別之 NGO 能進行結盟，透過組織平台間之合作，提高組織之曝光度、責信度，並藉由資源的互補，使組織之各項目標更容易達成。故外交部允宜加強輔導及鼓勵更多面向之 NGO 建立平台，增進資源交流與經驗分享，集結更大的力量與國際接軌，以推展外交新局。

七、瞭解當今重要國際組織所重視之議題，設定 NGO 發展議題，藉由積極參與該議題相關之 INGO 活動，分享臺灣經驗以提升國際能見度。

(一)據外交部委託國立中山大學中國與亞太區域研究所林德昌教授研究「強化我國 NGO 國際參與之具體發展策略研析」報告指出，按 the Global Journal 於 2013 年，就全球百大國際非政府組織予以排名

(該評估標準是建立在影響、創新和永續發展等三個概念之上)，從排名中可看出在全球層面上，國際非政府組織所推動的重要議題，仍是以發展、醫療衛生、教育、兒童青年、環保及和平建構等為主。又該研究為探討國內 NGO 在國際參與方面所扮演的角色，將國內 NGO 依公共政策、學術文化、經濟工商、醫療衛生、農業環保、科技能源、人道慈善、社會福利、運動休閒及其他共 10 大議題予以分類，統計推動國際參與的臺灣 NGO 數目，其中以推動醫療衛生的非政府組織最多，高達 197 個，其次則為運動休閒、學術文化和經濟工商等，其數目分別為 133 個、132 個，以及 116 個。從上開研究可知國內注重之議題與國際非政府組織所推動的重要議題仍有出入。

(二)基於全球層面上國際非政府組織所推動的重要議題，仍是以發展、醫療衛生、教育、兒童青年、環保及和平建構等為主，而我國在醫療衛生、運動休閒、學術文化和經濟工商等議題上 NGO 團體之國際參與較為活躍，然在發展、教育、兒童青年、環保及和平建構等重要議題之參與較少，故為加強扶助國內 NGO 團體從事國際交流，順利參與國際非政府組織，提昇臺灣 NGO 在國際事務之影響力，提升國際能見度，除持續於醫療衛生、運動休閒、學術文化和經濟工商等層面上更上一層樓以尋求參與國際非政府組織外，更應擴展參與層面，就國際非政府組織所推動的重要議題，協助國內相關 NGO 團體積極參與，並與和聯合國建立諮詢關係之大型非政府國際組織發展關係，或擔任重要幹部，以提昇其在國際非政府組織中之地位，使我國在外交上能有實質之突破。

(三)又聯合國在 2000 年提出千禧年發展目標為，消除極端貧窮及飢餓、普及小學教育、促進兩性平等，並賦予女性權力、降低兒童死亡率、改善產婦健康、迎戰愛滋病毒、瘧疾及其他疾病、確保環境永續的能力、全球合作促進發展。我國雖非聯合國會員國，惟身為地球村之一員，同樣應善盡國際責任，藉由對國際重視議題之積極參與，適時提供落後地區在商業、醫療、教育或農業技術等各方面之支援和協助。未來我政府亦應持續關注後 2015 年發展議程，俾有助我國務實外交之推展。

(四)綜上，我政府實應瞭解當今重要國際組織，如聯合國、歐盟及國際非政府組織所推動的重要議題，配合國際潮流，據以設定 NGO 發展議題，藉由輔導 NGO 積極參與該議題相關之 INGO 活動，強化國際參與度以分享臺灣經驗並提升我國國際能見度。更進一步培育國內 NGO 團體，以組織名義擴大加入 INGO 以拓展外交關係。且宜鼓勵積極性高之民間 NGO 力爭國際組織非政府團體中之領導地位或頭銜，藉以發揮暨構建區域性及議題性之結盟力量，以增加我國國際參與之能見度暨實質影響力。

八、為求補助機制更臻完備，外交部除宜強化機制之公正、透明、及衡平性外，建議於合法範圍內簡化申請程序、縮短審核時間及簡便核銷方式，以減輕 NGO 之行政作業負荷。

(一)外交部為協助民間團體參加或舉辦國際交流及活動，於年度預算「國際會議及交流」計畫科目項下編列經費補助各該民間團體，並於 94 年間訂定「外交部補助民間團體從事國際交流及活動費用要點」，據以執行。該補助要點就補助對象、補助方式、補助項目、原則及補助後成效管考等面向均有

詳盡規範，且於每年執行時逐步修正制度面不足之處。

(二)然因我國民間團體從事國際交流能力及機會與日俱增，對外交部經費補助提出需求之案件量及金額逐年增加，補助對象非常廣泛，綜觀各類議題之團體均可向該部提出申請，而因應政府財政壓力，外交部相關預算亦必須配合整體預算考量而頻遭縮減，導致該部補助金額無法滿足 NGO 需求，也因此造成對於 NGO 之協助有減少之跡象。據外交部統計近 3 年補助國內民間團體國際參與案件，分別為 664 件（100 年）、732 件（101 年）、754 件（102 年），經按補助金額級距統計發現，各年度補助案件中以補助 10 萬元以下之案件所占比例最高，分別為 523 件（100 年）、584 件（101 年）、571 件（102 年），占比均將近 8 成，然每年補助金額僅約 0.28 至 0.29 億元，未及補助總額之 9%，平均每件補助金額未達 5.4 萬元。至補助金額 3,000 萬元以上之案件，100 至 102 年各 5 至 6 件，合計金額介於 2.26 億元至 2.61 億元，約占補助總額比例之 7 成；其中，100 至 102 年單一案件之最高補助金額分別為 1.49 億元、1.58 億元、1.24 億元，顯示補助案件之資源分配不均，高低落差明顯，有集中補助之情形。

(三)又外交部統計近 3 年每年獲得補助 2 至 5 次之團體，100 年有 125 個、101 年共 144 個、102 年高達 146 個，獲得補助 6 次以上之 NGO，100 年有 10 個、101 年共 6 個、102 年高達 11 個，其中不乏國立大學等責信度較高之團體，單一年度獲得補助次數高達 20 次以上，補助金額累計 183 萬元，顯有偏重情事。雖依據補助要點第 5 點規定，該部得以

專案受理經費申請補助案，經評估確有其效益，則補助金額可不受 1 年至多 100 萬元之限制。然此偏高現象，反映出熟悉政府程序且較具責信度之 NGO 再度獲得補助之機率較高。對此等大型組織來說，政府補助可能如同錦上添花，然而對小型 NGO 來說，無異雪中送炭，而為使補助款能發揮最大效益目標，同時並達成扶植 NGO 之目的，外交部允宜研擬修正補助要點規定，以避免招致補助不公、失衡之議。

(四)再者，據外交部提供近 3 年國內 NGO 申請補助經核定未通過之比率，經統計每年約 14.18% 至 21.90%，未獲通過之原因主要為程序不符（未依補助要點規定於活動舉行前一個月向外交部提出申請），而該項原因占總未通過案件比率偏高，100 年 39.79%、101 年 51.47%、102 年更高達 70.83%，比率逐年升高，外交部允宜就補助程序、標準、審查程序等廣為宣導，讓 NGO 能有所依循，有效降低上開超逾申請時間之情事，以免造成政府政策美意大打折扣。另國內許多具潛力之 NGO，積極在國際舞台上發揚臺灣經驗，然而囿於對補助款申請程序繁雜、活動結束後之需填列表件眾多，核銷手續繁複，而對補助款之申請望之卻步，外交部允宜全面檢視制度，在合法之範圍下給予更便利、更具效率之申請及簡化核銷程序。

(五)綜上，為求補助機制更臻完備，外交部除宜強化機制之公正、透明、及衡平性外，並於合法範圍內建議簡化申請程序、縮短審核時間、簡便核銷方式，加強機制之效率及便利性，以減輕 NGO 之行政作業負荷。

九、建立由過往補助 NGO 所欲達成之目標及補助後所產

生之成果，分年分類評量，以建構未來補助類別、面向與額度之審核機制。

- (一) 隨著我國國際化程度提升，國民參與國際事務的能力逐漸增長，外交部受理補助 NGO 之案件量近 5 年來成長 15%，然而同一時期補助經費預算卻降低 36%，實難在補助款額度上滿足每一個團體的需求，此為外交部辦理補助 NGO 國際參與業務所面臨之困境。
- (二) 外交部以往辦理補助 NGO 國際參與，係就符合補助要點規範之案件予以補助，並要求接受補助 NGO 於會議或活動結束後一個月內，檢附會議或活動舉辦情形及成果報告書等相關文件送該部核銷、撥款。而就補助後之效益分析，該部係根據接受補助之 NGO 團體於核銷補助經費時均須提交成果報告，據以評估其效益。成效評估所建立之效益評估指標為「是否有助國民外交」、「是否有助增進我國國際能見度」、「是否有助展現我國軟實力」、「是否有助 NGO 團體能力建構」、「是否發表論文、獲獎、參選或擔任國際組織幹部」及其他貢獻等。
- (三) 該部雖於補助後依據個案成果報告書進行效益評估，然本院請該部提供補助後經評估執行成效，具有實質貢獻案件占比，該部僅說明各 NGO 團體執行案件均具有其實質貢獻，惟程度不一，卻未提供補助成效評量相關統計數據，無法完整呈現補助 NGO 之辦理績效，及評量補助成果與補助目標之關連性。又經統計近 3 年補助 NGO 從事國際參與之面向，在件數及補助金額上以文化藝術、體育競賽及醫療衛生占比較高，其中文化藝術占比甚至超過 3 成以上，是否妥適及貼近國際關注議題，有待斟酌。囿於有限經費，在補助類別、面向及額度方面

，外交部實宜建立評估機制。

(四)綜上，在補助經費無法與申請案件數呈正比例成長下，外交部所能提供補助 NGO 之經費額度有限，故補助類別、面向之選擇、金額之多寡有必要建立一定之標準，而過往補助案件之實質成效與貢獻，實為未來補助之參考依據，外交部允宜建立由過往補助 NGO 所欲達成之目標及補助後所產生之成果，分年分類評量，以建構未來補助類別、面向與額度之審核機制。

十、由駐外館處協助蒐集國內 NGO 與國外 NGO 互動聯繫之資訊及相關成果，以作為未來補助及重點扶植之參考。

因外交部補助 NGO 國際參與之資源有限，且預算呈現逐年遞減之情況下，除上述建議外交部就補助類別、補助面向與額度宜建立審核機制外，為使補助款發揮最大之效益，補助對象之選擇也至關重要。以往外交部補助 NGO 國際參與活動，除固定編列預算補助之 NGO 外，係由 NGO 主動提計畫向該部申請，由該部評估是否符合維護或爭取我國在各國際組織之權益，有助於達成外交目標、促進國際交流或其他實質關係及能增進各國人民與我國之友誼與瞭解、對提昇我國國際地位及國際能見度有助益等目標，經審查後決定補助與否及額度。本專案調查研究欲瞭解目前外交部補助我國具備國際參與能力之 NGO 團體占所有補助 NGO 之比例一事，經該部說明，我國約有 2 千餘個非政府組織與國際連結，每年藉參與及主辦國際非政府組織會議與活動，實現了國民外交的效益。然外交部於建國 100 年就我國重要 NGO 之軟實力及國際參與成效，共包羅 405 個積極從事國際參與之民間團體，該等團體約占國內所有 2 千餘個與國際有連結

NGO 團體之比例的 20%，占比並不高。故為提高經費補助之價值，擴大補助成效，應思考如何將費用補助給積極參與國際連結、具備國際參與能力之 NGO，藉其協助政府拓展外交。基此，外交部及相關部會應針對國內具有發展國際活動能力與意向且具發展潛力之 NGO 進行了解，並計畫性加以扶植。而如何發掘積極性高之 NGO，外交部實可藉助駐外館處蒐集國內 NGO 與國外 NGO 互動聯繫之資訊及相關成果，以供作未來補助之參考，使有限之資源，能創造出最大之效益。