

# 非政府組織對在全球治理架構中對公衛議題 的角色與功能

王振軒

南華大學非營利事業管理研究學系主任

趙忠傑

南華大學非政府組織研究中心執行長

## 摘 要

傳染病對人類社會的發展有著至關重要的影響。現今更由於全球人口流動的加劇、病毒出現了抗藥性、生態環境遭到破壞等原因，過去已經控制的疾病如霍亂、鼠疫、瘧疾、肺結核和白喉等開始重新出現或擴大傳播範圍，一些新的傳染病如愛滋病（HIV/AIDS）、禽流感 and SARS 等紛紛出現；公共衛生的領域又開始受到世人的關心與重視，而從近來全球幾件傳染病的危機事件來看，NGO 在公衛議題上的重要性，已是不容置疑的事實。為具體提出其依據，本文擬援引 Jon Pierre 和 B. Guy Peters 對全球治理的分析架構觀點，自國際局勢、國家政策與社會公民參與三個層次分析，實質探討 NGO 在此領域的重要性與不可或缺性。

關鍵詞：非政府組織、公共衛生、全球治理、傳染疾病

## 一、前言

回顧歷史，我們會發現，傳染病對人類社會的發展有著至關重要的影響。十九世紀以來，尤其是到二戰之後，伴隨著細菌學、流行病學的發展、公共衛生體系逐漸完善，歷史上曾經是橫行一時、被認為是絕症的天花、肺結核、鼠疫等已經獲得基本上的控制，甚或為人類所淡忘。但是，根據世界衛生組織的統計，在過去 20 多年內至少出現了 30 多種新的傳染病；一些“新”的傳染病開始流行，對人類造成了莫大的威脅，也形成了全球新一波的公共衛生議題，其中最著名的當屬愛滋病（HIV/AIDS）、SARS、禽流感等等；這些傳染病的來襲，除了昭告了世人，公共衛生的問題，迄今仍是人類社會發展上的一大隱憂；也提醒了世人，在全球化效應的衝擊下，國際間除了戰爭與和平的議題外，仍然有許多值得關注的問題。

1992 年美國的醫學協會（Institute of Medicine, IOM）發表了一份引起巨大迴響的報告《新興的傳染病：微生物對美國健康的威脅》。其中提到，由於全球人口流動的加劇、病毒出現了抗藥性、生態環境遭到破壞等原因，過去已經控制的疾病如霍亂、鼠疫、瘧疾、肺結核和白喉等開始重新出現或擴大傳播範圍。一些新的傳染病如愛滋病（HIV/AIDS）、禽流感和 SARS 等紛紛出現。1993 年世界衛生組織也曾經宣佈肺結核成了全球危機，因為肺結核的發病率不斷上升，而且因為病毒對原有的藥品產生抵抗能力，導致病人死亡比例持續增加。2001 年全世界共有大約三千三百六十多萬艾滋病人，每年都會有五百六十萬人感染愛滋病，相當於每天有一萬六千多人被感染。（何帆 2006）聯合國更在 2000 年 9 月訂定的「千禧年發展目標計畫」〔UN Millennium Development Goals, MDG〕中的第六條明定：「迎戰愛滋病毒、瘧疾、及其他疾病：遏止並開始扭轉愛滋病毒的蔓延趨勢；遏止並開始扭轉瘧疾及其他主要疾病的發病例增長趨勢。」（聯合國千禧年發展目標中文網站 2006）這些驚人的統計數據，以及聯合國打擊傳染病的宣示，都說明了傳染病將再度肆虐全球，而公共衛生的議題也將成為國際社會關注的焦點之一。

## 二、什麼是公共衛生

什麼是公共衛生？顧名思義，公共衛生是關係到一國或一個地區人民大眾健康的公共事業。公共衛生的具體內容包括對重大疾病尤其是傳染病（如肺結核、愛滋病、SARS 等）的預防、監控和醫治；對食品、藥品、公共環境衛生的監督管制，以及相關的衛生

宣傳、健康教育、免疫接種等。

1920年，耶魯大學 Winslow 教授將公共衛生定義是：「一門預防疾病，延長壽命，增進身心健康與效率的科學與藝術；經由有組織的社區力量從事環境衛生、傳染病管制、個人衛生教育、組織醫護事業以早期診斷與治療疾病，進而發展社會機構以保障人人均有足以維持健康生活的水準。」世界衛生組織也在 1952 年採納了 Winslow 的定義。(黃文宏、江素慧 2006, 9)此外，英國實業家維寇(Geoffrey Vickers)在擔任英國醫學研究委員會主席期間，從疾病和科學與社會價值觀之間互動關係的角度重新定義了公共衛生。他認為：「政治、經濟和社會發展史上的里程碑都是在某些狀況從“當然存在”轉變為“不可容忍”的時候發生的。因此，公共衛生的歷史，同樣也是不斷地重新定義“不能接受的”的記錄。社會對各種健康問題在不同時空條件下作出不同反應取決於這些問題是否超越當時社會的容忍程度。當健康問題從社會“可容忍狀態”轉變為“不能接受的”狀態，社會就會採取集體行動，作出公共衛生反應。」(黃建始 2005)

綜合言之，公共衛生應可說是：經由公共資源，為公眾提供疾病預防和促進健康的公共事務，它使用預防醫學、健康促進、環境衛生、社會科學等技術和手段。而公共衛生體系的建立，則應由國際公共衛生組織、國家、地方公共衛生組織和民間公衛組織共組而成。

### 三、非政府組織在全球公衛領域中的治理功能

#### (一)全球治理理論

80 年代中葉起，治理 (governance) 一詞，開始成為歐美政治人物及社會科學研究者常用之概念，而概念之存有及流行，總有其形成的基礎與相當程度的共識。治理是組織集體的行動，在工具性的概念下，治理涉及到制度建立；而制度則是規範、禁止行動的遊戲規則。藉由改變誘因，治理制度鼓勵行動者採取克服集體行動困境的策略。成功的集體行動可使行動者在追求目標時進行合作。如果行動者間的利益與成本不對稱時，制度的演化與變遷可能是衝突的；即使失敗者的損失超出勝利者的利益時，制度仍會被建立。因此當制度引起的集體行動不能增加效率時，檢視治理如何演進、其反應誰的偏好、如何影響人類行為是很重要的。(詹中原 2004) 其後，90 年代的西方學者，特別是一些政治學家和政治社會學家，對治理作出了許多不同的界定。全球治理理論的主要創始人之一 James N. Rosenau 在其代表作《沒有政府統治的治理》(Governance without

Government)和《21世紀的治理》(Governance in 21 century)等著書中指出：「治理與政府統治不是同義語，治理為一系列活動領域裏的管理機制，它們雖未得到正式授權，卻能有效發揮作用。換言之，它既包括政府機制，更同時強調非正式的、非政府的機制。」

(Rosenau & Czempeil 1992, 5) 治理理論的另一位代表人物 R·Rhodes 列舉了六個特質來對治理作出定義：1.治理的作用在於能削減公共開支，以最小的成本取得最大的效益；2.治理意指控制和監督企業運行的組織體制；3.治理也指出，政府公共服務的市場化；4.治理強調效率、法治、責任的公共服務體系；5.治理是社會-控制的，它指的是政府與民間、公共部門與私人部門之間的合作與互動；6.治理是建立在信任與互利基礎上的社會協調網路，而前提是公共多元且踴躍的對公共事務的參與。(R·Rhodes 1997, 15)

此外，Gerry Stoker 對目前流行的各種治理概念正理出五個主要的觀點：1.治理意味著各種公共的和私人的機構只要其行使的權力得到了公眾的認可，就都可能成為在各個不同層面上的權力中心；2.治理它表明在現代社會，國家正在把原先由它獨自承擔的責任轉移給公民社會，即各種私人部門和公民自願性團體，後者正在承擔越來越多的原先由國家承擔的責任；3.治理明確說明了民主在當前國家與社會關係上的重要性；4.治理意味著參與者最終將形成一個自主的網路或行為空間，它在此空間中，可能與政府進行合作，也可獨立承擔；5.治理指出政府、市場與公民社會，都可能是處理公共事務的運作中心。(Gerry Stoker 1998, 17-28) 這是有關「治理」在定義上的總合性看法，本研究依此大意認為，雖然，由政府行為組成的國家統治，直到現在仍然是政治分析的核心內容；然而，在經濟全球化和政治民主化的背景下，公民社會組織正在承擔越來越多和越來越重要的公共管理職能。政治學家把這種由民間組織獨立從事的公共管理，以及民間組織與政府部門合作進行的公共管理活動，不再叫作政府統治，而稱作治理。治理一詞的基本含義是指官方的或民間的公共管理組織，在一個既定的公共範圍內，運用公共的手段，滿足公眾的需要的過程。

治理的目的是指在各種不同的制度關係中運用權力去引導、規範和促進公民的各種活動，以最大限度地增進公共利益。所以，治理是一種公共管理及參與的活動。我國學者袁鶴齡則認為，「治理」這個概念可從十個角度釐清：（1）管轄的範圍：超國家的、國家內部的、及跨越國家界限的事務；（2）治理的主體（行為者）：公部門、私部門、及第三部門；（3）權力的結構：分散而多元；（4）治理的層次：多元層次；（5）治理的基礎（運作的方式）：協商與議價；（6）權威的基礎：公民所認同或具共識的非

正式規範；（7）治理的效力：不具拘束力，僅可道德勸說；（8）潛藏的問題：集體行動的困境；（9）國家與社會的關係：平行而互補；以及（10）治理的目標：良好的管理與統治。（袁鶴齡 2004，168）

本研究參據以上各家說法，並援引Rhodes, R. A. W.對治理與統治的差異性觀點，於此提出公民社會的治理行為與以往政府統治行為的四個主要區別：首先，治理雖然需要權力，但這個權利並非一定來自於政府，治理的權力主要源自公民的認同和共識；而統治的權力則必定是但表政府。其次，管理過程中權力運作的方向不同。政府統治權力運作的方向，是自上而下的，而治理則是一個上下互動的共同統制與管理的過程，它主要經由合作、協商、夥伴關係、確立認同和共同的目標等方式實施對公共事務或議題的管理。再者，管理的範圍不同，政府統治所涉及的範圍，應是以領土為界的國家，但治理所涉及的則可能是區域性或全球性的。最後，治理的組成架構是民主價值、多元的社會與公民的參與；而統治最重要的元素，則是「大有為的政府」。（Rhodes, R. A. W. 2000, 54-90）

但隨著冷戰時代結束，民主國家的制度由區域逐漸擴展而至全球，無疑也造成了震撼的全球化(globalization)運動，NGO快速成長，也導致國家或政府治理的壓力增強（蔡志恆 2002）；由此，人類發展新紀元的序幕也因此被揭開。隨著全球化議題的延燒，公民社會中的治理功能，也被擴大的運用，非國家行為者(non-state actors)開始展開與國際政府組織建構全球公民社會的工作；由於他們擁有相對於政府組織更多元彈性優勢，且具有獨特的自主性、人性化、分權化、多樣化、議題化以及魅力化等特點，讓他們在全球公民社會發展過程中，經常發揮比國家政府更多的治理作用，（陳敏賢 2001）換言之，他們在全球治理的架構中，對於全球公民社會的發展，產生了很大的作用，甚至可把他們視為全球治理架構中的主要行為者。

然而，「全球治理」的意義為何？究實而論，這個概念也是眾議紛紜，維基百科給了它一個簡單易懂的定義：「全球治理是一個社會學或國際關係的術語，是指為了解決超出一國或一地區的某一問題，而由各國進行政治協商以共同解決的方式。」（維基百科 2007）這對說明雖然易懂，不過卻太過簡要有繼續詳細說明的必要。除了前述 Rosenau 也給全球治理下過定義外：他認為「全球治理可被界定為涵蓋各個層次的人類活動——從家庭到國際組織——的規則系統（systems of rule），這些規則系統透過控制行動來追求各種目標，進而對各層次人類活動產生跨國性的影響（Rosenau 1995, 13-14），學者

L. S. Finkelstein 同時也有不同的看法，他認為治理視為一種「活動」（activity），而不是一種規則系統；進而強調：全球治理是跨國的治理行動，其間沒有主權的權威成分存在（Finkelstein, 1995, 368）。聯合國「全球治理委員會」（Commission on Global Governance）在同年，對定此作出了相關的概念界定：對全球而言，治理如今與非政府組織、各種公民運動、多國籍公司，以及全球資本市場產生互動與合作的密切關聯，而這些全球治理過程中的行動者，也都與具有廣泛影響作用的全球傳媒互動，而對全球產生了更多意想不到的作用（Commission on Global Governance 1995, 2-3）。質言之，事實上，在形塑、發展全球民社會的過程中，NGO 對全球議題的治理，實已扮演重要且不容小覷的角色，這也本研究欲探討的主題之一。<sup>1</sup>

此外，本研究必須提出Jon Pierre 和B. Guy Peters的觀點和方法，一則是因為其觀點較其他為完整，二則是因本研究在操作上所需；他們將全球治理概念視為是「結構」（structure）、「過程」（process），也是「分析架構」（analytical framework）：在全球社會被普遍認知的治理結構包括：官僚體制（hierarchies）、市場（markets）、網絡（networks），以及社群（communities）等，這些結構都各解決（治理）社會和經濟問題之法也就是說，在全球治理的結構中，政府並不是僅有的行動者，擴國公司等非國家行動者也共同參與了遊戲規則的制定，換言之，國際局勢、國家政策與民間社會此三個層次，乃是整個治理架構中的主要分析架構，也是NGO可發揮其對全球社會議題治理功能的範圍。（Pierre and Peters 2000, 14-15）

其次，全球治理也是一個過程，即治理被認為比較注意過程及其動態結果，而較輕忽正式的制度（Pierre and Peters 2000, 22-23）。它同時也可以作為觀察和瞭解世界政治、經濟與公民社會的分析架構。換言之，如果我們將治理概念放在全球的架構上，便能進一步體察到許多全球的經濟、政治、環保、永續、公衛發展等公共議題的問題，甚至是全球各行動者，在全球或區域間，針就某些治理議題上的互動關係。而本研究乃希望在全球公民社會發展的「預設」前提下，藉由全球治理的分析架構，考察NGO近年對全球公共衛生議題可能可能產生的影響或治理功能。（本研究理論架構參考圖1）

---

<sup>1</sup> 由前面各家對治理、全球治理的探討，大多承認在論及「治理」問題時，必須強調非政府組織所扮演之重要性。他乃是有別於政府、市場，非政府組織構成了所謂的「公民社會」。活躍在「公共領域」（public sphere）中的非政府組織，本著「參與治理」，可以視作是現代發展「全球公民社會」過程中的重要治理角色。也正是由於全球（以及在地）的所有公共議題，幾乎都少不了公民們透過非政府組織參與決策，因此「全球治理」也逐漸幫助「全球公民社會」（global civil society）的形成。

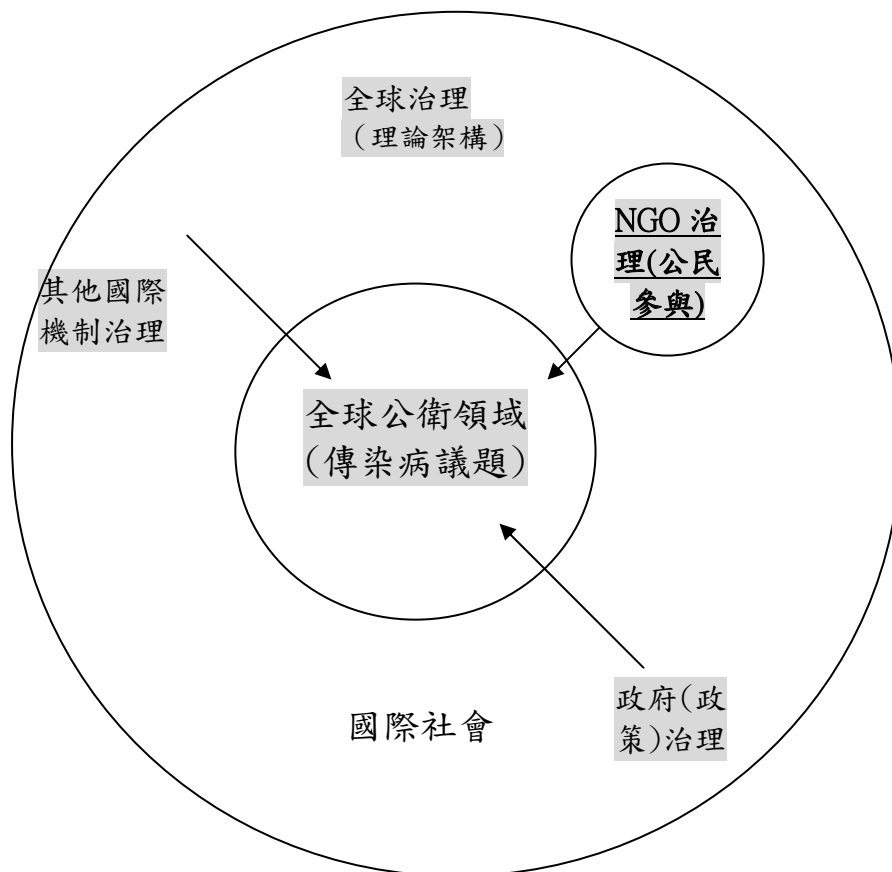


圖1：本研究理論架構圖

資料來源：本研究參考（Pierre and Peters 2000）自行繪製。

## (二)非政府組織對公衛議題治理的迫切性

從近來全球幾件傳染病的危機事件來看，NGO 在公衛議題上的重要性，已是不容置疑的事實。為具體提出其依據，本文擬援引 Jon Pierre 和 B. Guy Peters 對治理的分析架構觀點，自國際機制、國家政策與社會公民參與三個層次分析，實質探討 NGO 在此領域的重要性與不可或缺性：

### 1.公衛問題朝國際化趨勢發展、國際治理機制興起

美國醫學協會（IOM）提出了導致傳染病捲土重來的主要原因，其中包括了：全球化的發展、人口結構的變化和城市化、戰爭和自然災害是瘟疫的催化劑，以及人類對傳染病防治意識的系統逐漸衰落等因素。因此，全球化不只是傳染病逐漸嚴重的重要原因，也是造成公共衛生成為全球重視議題的關鍵因素。從全球化的視野來看，預示著公共衛生問題的全球化，題將給全球的發展與進步帶來了新的挑戰。

在全球化的衝擊下，許多包括公共衛生等的區域性的問題，一躍成為國際性議題，不僅衝擊人類的健康與生命，也影響了全球發展的進程。國際社會不應在著重處理戰爭、和平等問題時，而忽略了其他問題的重要性。在國際關係理論中全球主義學派就提出這樣論點：

- (1) 國際關係所關注問題不應只限於戰爭、和平、安全及秩序，國際環境的變動與複雜，使得國際關係的問題範疇（issue area）更為多元，舉凡人權、環保、南北差距、人口過剩及傳染病防治，都是迫切極待解決的問題。
- (2) 國際關係分析單元不應只限於國家，而應擴及跨國公司、國際組織及非政府組織；分析層次也應由外交、戰略提升為全球社會的層次。
- (3) 相互依存（interdependence）是增強全球社會模式的基礎，經由跨國公司而形成的經濟相互依賴關係，建構全球的經濟社會架構。（蔡政文 1997，85-86）

然而，僅憑國家的力量能否有效處理攤在全球局勢下的多元議題，令人質疑。尤其近年來，許多突如其來的傳染疾病來勢洶洶，威脅著人類健康與生命，如果不是非政府組織積極地投入防治工作，其嚴重後果將不堪設想。例如，不管是愛滋病、或者是對日前肆虐全球的 SARS 等病毒的防治，總能見到像無國界醫師、紅十字會等 NGO 的努力，對全球公共衛生問題，作出大的貢獻。

二十一世紀 NGO 全球化的趨勢下，在國際社會中將扮演更積極的角色與功能，投入各項公共衛生議題的處理，提供更具效益的對策與服務。

## 2. 政府公衛政策的失靈

有限理性<sup>2</sup>導致的政府失靈，(Samuelson 1996, 17-35)是 NGO 在公共衛生領域中，具有不可或缺性的第二個原因。政府並非無所不能的，它也會受“有限理性”的限制。因此，政府制定的計畫、法律、法規也是不完善的，也就存在著政府天然失靈的可能性。例如，政府為了克服醫療服務提供者的惡性競爭，實施的衛生區域規劃，可能會存在計畫需求與衛生服務市場實際需求不符合的現象，同時也可能造成區域內壟斷。

例如，2003 年台灣籠罩在 SARS 的風暴中，雖然政府在處理的態度上，已是不遺餘力、鞠躬盡瘁，但仍有許多民眾不滿。根據事後一項政府抗 S A R S 民調指

---

<sup>2</sup> "有限理性"概念的主要提倡者是諾貝爾經濟學獎得主西蒙(Simon)。即人類的認知受到記憶能力的限制，在決策時追求的不是最佳，而是滿意(satisfice)。(Samuelson 1996, 17-35)



出，民眾對行政院所獲滿意度僅 23.2%、不滿行政院表現高達百分之 60.8%。然而，當時台灣一些公益性的 NGO，像慈濟功德會、勵馨基金會、董氏基金會等，默默地在街角發放抗煞口罩、派員分赴各地從事防治宣導活動的行為，不僅發揮了 NGO 適時彌補政府政策的不足，也獲得社會好評。(中央日報 2003)可見得，此類突發性的公共衛生，對人類的侵害尤其嚴重，如果只靠政府“有限理性”的政策處理，將無法滿足公眾的需求。NGO 正好適時地彌補了政府政策這方面的不足。

### 3. 公民社會概念興起，推動公民參與公共事務的風潮

民主這個意識形態，歷經了三次的努力，現幾已成為全球公認的普世價值。經由民主意識的推波助瀾，「公民社會」的概念也隨之興起，而現代公民社會理論的核心觀念，就是在國家管理範圍之外的民間社會生活領域—即所謂的「公共空間」，公眾能夠和諧的相依並存，並積極地參與有關自己的事務—亦即「公共事務」。(Hodgkinson, Lyman and Associate 1989, 58)而一個人的力量是薄弱的，無法有效參與、影響存在於公共空間的公共事務，因此，在公共空間中便必須存在著眾多的以自願和合作為目的結合起來的社會自組織，並構成一個網路結構，積極的參與公共事務。這不僅意味著人民作主的時代慢慢的浮現當中，也代表了 NGO 對於公共事務的影響力，亦逐漸不容忽視。

無庸置疑地，「公共衛生」不僅關乎社會能否持續發展，也是切身人類生存的重要問題。因此，源自民間的非政府組織，自然不能置身事外，他們除了積極從事於疾病防治的工作，也投入非常多的疾病防治資源。例如，2005 年蓋茲基金會，便提供了四億三千六百六十萬美元的贊助經費，交由它選定四十三項對抗全球最貧窮國家傳染病的研究方案，(中央社 2005)就是一個很好的例子。

## 四、非政府組織與傳染病防治

本文在公共衛生議題的探討上，側重於對人類生存發展威脅極大的傳染病，及其與 NGO 間的關係為主。由於歷史上，對人類造成嚴重侵害的傳染疾病何其之多，不勝枚舉，礙於篇幅無法一一列舉。因此，本文乃以「聯合國千禧年發展目標」中的傳染病對抗標地(愛滋病、肺結核、瘧疾)，以及近來為全球帶來莫大恐慌的 SARS 與禽流感，為探討、分析的主要對象。茲分述如下：

## （一）肺結核

結核病危害人類健康由來已久，是歷史上患病率及死亡率最高的疾病之一。但隨著科學技術的進步和發展，醫學界不斷發現有效對抗結核病的藥物，上世紀五十年代以來，結核病的流行在一定程度上得到了控制。然而由於一些國家對結核病防治的忽視，結核病疫情又有進一步抬頭的趨勢。

據世界衛生組織 2005 年的統計資料顯示，全球目前有近三分之一的人感染結核桿菌，結核病患者達兩千多萬人，每年新增患者八百八十萬人，死亡兩百萬人。該組織在 2005 年發表報告說，全世界每分鐘有四人死於結核病，每天在亞洲地區奪走一千人的生命。在東亞及太平洋地區，每年有一百萬結核病患者無法得到治療，（美國之音中文網 2005）進而加重了疾病的擴散。

### 1. 何謂肺結核

肺結核是由結核桿菌感染肺部所致的疾病，又被稱為肺癆。結核病是古老的疾病，至少可溯至新石器時代，在世界各地的歷史上都不乏有死於肺結核的名人。1882 年柯霍首次發現結核菌，1921 年卡脈特與介嵐發明了卡介苗（BCG），用來預防肺結核，1944 年鏈黴素（Streptomycin）發明，是為第一個有效的抗結核藥物。結核病是由結核桿菌引起的慢性傳染病，可累及全身多個臟器，但以肺結核（pulmonary tuberculosis）最為常見。排菌病人是社會傳染源。人體感染結核菌後不一定發病，僅於抵抗力低落時方始發病。本病病理特點是結核結節和干酪樣壞死，易於形成空洞。除少數急性發病外，臨床上多呈慢性過程。常有低熱、乏力等全身症狀和咳嗽、咯血等呼吸系統表現。（陳繼祥、陳進文 2003，6-8）

### 2. NGO 與肺結核防治

面對結核病新的挑戰，1994 年，世衛組織提出了有效控制結核病的框架，把醫務人員直接觀察、治療下的“短程督導化療”（DOTS）<sup>3</sup>擴展為現代結核病控制策略。世衛組織一直呼籲各國政府加強對 DOTS 策略的重視程度，並表示即使在最貧困的國家，只要堅持這一策略，也能把結核病的治愈率提高到 95% 以上。許多 NGO 像

<sup>3</sup> 又稱為“全程監督短程化療”，是當今全世界公認的治療結核病最有效的方法。具體就是在治療全過程中，每次用藥均在醫務人員直接面視下進行。最近，世界衛生組織（WHO）已將這一方法做為結核病控制對策世界戰略的關鍵措施來強化使用。實踐證明 DOTS 是治療結核病的最佳方法。參考，台北縣政府衛生局，結核病 Q&A，2006 年 1 月 9 日。參考網址：

[http://www.tpsbh.gov.tw/health1.jsp?typeid=01040401&news\\_id=374](http://www.tpsbh.gov.tw/health1.jsp?typeid=01040401&news_id=374)。瀏覽日期：2006 年 7 月 8 日。

紅十字會、無國界醫師等，也積極的配合實施此一肺結核防治政策，深入東南亞、非洲等地，（戴元生 1997，61）幫助當地患病的居民防治肺結核。

國際大型的基金會和慈善組織在肺結核防治的領域中，有著不可替代的重要性。儘管資源遠少於政府，但基金組織能夠更加靈活和變通地發動新的計劃和行動、評估及提供啓動經費，創造性地解決全球健康領域有限資源的高效利用等問題。另一個重要的原因是，非政府組織，它們能夠反應國內和國際最高的呼聲，呼籲增加對健康領域和傳染病控制方面的投入，能夠在建立合作夥伴關係、推廣產品和動員更多的資源方面起到重要的作用。全球愛滋病、肺結核和瘧疾基金”（The Global Fund for Aids, Tuberculosis and Malaria, GFATM）已經為一百二十八個嚴重感染這三種疾病的國家，提供了三十億美元的援助，挽救了幾百萬人的生命；洛克菲勒基金會支援國際肺結核防治行動，參與肺結核藥物發展全球聯盟，是微生物殺滅劑的國際合作夥伴，並且資助非洲和東南亞的科研人員及機構利用最新理論和技術研究肺結核和瘧疾等疾病的防治辦法。（〈美國參考〉2005）

## （二）NGO 與禽流感防治

最早的禽流感記錄在 1878 年，義大利發生雞群大量死亡，當時被稱為雞瘟。到 1955 年，科學家證實其致病病毒為甲型流感病毒。此後，這種疾病更名為禽流感。禽流感被發現一百多年來，人類並沒有掌握有效的預防和治療方法，僅能以消毒、隔離、大量宰殺禽畜的方法防止其蔓延。高致病性禽流感暴發的地區，往往蒙受巨大經濟損失。首次感染人類的禽流感病毒為 H5N1 型，於 1997 年在香港被發現死亡病例，根據世界衛生組織統計自 2004 年 2 月～2006 年 2 月，經實驗室確認之感染人數統計為一百六十九人，死亡個案則達九十一人。（禽流感及 SARS 資料專區 2004）

### 1. 何謂禽流感（禽流感及 SARS 資料專區 2004）

禽流感是禽流行性感冒（Avian Influenza, AI）的簡稱，這是一種由甲型流感病毒的一種亞型引起的傳染性疾病綜合徵狀，被國際獸疫局定為 A 類傳染病，又稱真性雞瘟或歐洲雞瘟。

不僅是雞，其他一些家禽和野鳥都能感染禽流感。按病原體的類型，禽流感可分為高致病性、低致病性和非致病性三大類。非致病性禽流感不會引起明顯症狀，僅使染病的禽鳥體內產生病毒抗體。低致病性禽流感可使禽類出現輕度呼吸道症

狀，食量減少、產蛋量下降，出現零星死亡。高致病性禽流感最為嚴重，發病率和死亡率高，感染的雞群常常全軍覆沒。

一般情況下，禽流感病毒並不容易使人類發病。禽流感病毒屬甲型流感病毒，甲型流感病毒根據其表面蛋白質的不同被分為 H1 到 H15 等十五種亞型。世界各地的禽流感主要由高致病性的 H5 和 H7 兩種亞型引起，而人對其中的 H1 和 H3 亞型易感。而人類感染禽流感病毒的途徑主要是接觸感染，目前尚未發現由於吃雞肉和雞蛋而受到感染的病例。

## 2. NGO 與禽流感防治—NGO 的疫情預警功能

近來，世界衛生組織和美國疾病控制和預防中心及各國科學家們頻頻發出有關禽流感人類變異的警告。美國權威智庫「外交關係委員會（Council on Foreign Relations, CFR）」在其 2005 年 7-8 月合刊的《外交》雙月刊中指出，如果目前肆虐亞洲的 H5N1 型禽流感病毒確認已變異為一種能感染人類的新型流感病毒，那麼，科學家預測將會感染全世界 40% 人口的強烈性流感瘟疫，可能就是這次人類禽流感瘟疫。《外交》雙月刊在分析中舉出專家們的主要觀點，並進一步的指出這次的禽流感疫情如果爆發，將引發致死率高達 54% 的嚴重疫情、對人類經濟和社會造成史無前例的損害、由於嚴格的檢疫措施對國際關係造成直接損害、各國軍隊、警察、聯合國和平部隊的戰鬥力將會在不同程度上削弱等等觀點。最後並在文末警告國際：「迄今為止，世界衛生組織和美國疾病控制和預防中心只有一些大概的計畫，還沒有具體的防預措施。民間和各國政府及各個方面的協調還無從談起。所有國家政府，國際組織、區域組織都應該問這樣一個問題：如果禽流感瘟疫今晚爆發怎麼辦？」（〈大紀元網路報〉 2005）

美國「外交關係委員會（Council on Foreign Relations, CFR）」在對禽流感的防治工作上，雖然沒有實質的參與，但卻對疫情的發展與嚴重性的預警上，發揮了相當大的功能。在外交雜誌上的研究報告，不僅警告了聯合國衛生組織「世界衛生組織」應提出具體的防治政策與作為，也提醒了國際間的非政府組織，應早日攜手合作，預防禽流感疫情的擴散。

### （三）NGO 與 SARS

世界衛生組織十三日發表報告說，截至 2003 年 6 月 13 日全世界 SARS 患者累計

為八千四百五十四人（包括已康復者和部分疑似病人），其中六千七百九十三名患者已經治癒，累計起百九十二名 SARS 患者死亡。雖然，目前其疫情已獲得控制，但 2003 年的 SARS 風暴，著實為國際社會帶來了一場“搶救生命大作戰”的夢魘，也再次提醒人類傳染疾病的可怕。

### 1. 何謂 SARS (行政院衛生署疾病管制局網頁資料 2006)

何謂嚴重急性呼吸道症候群(SARS)，這是世界衛生組織(WHO)於二〇〇三年三月十五日新公布的名稱，其特點為發生瀰漫性肺炎及呼吸衰竭，較過去所知病毒、細菌引起的非典型肺炎嚴重，因此取名為嚴重急性呼吸道症候群（Sever Acute Respiratory Syndrome），簡稱 SARS。WHO 在三月十五日首度公布病例定義，主要症狀為發高燒（ $>38^{\circ}\text{C}$ ）、咳嗽、呼吸急促或呼吸困難。胸部 X 光檢查可發現肺部病變。SARS 尚可能伴隨其他症狀，包括：頭痛、肌肉僵直、食慾不振、倦怠、意識紊亂、皮疹及腹瀉。病例定義可區分為疑似病例（suspect case）及可能病例（probable case），分述如下：

(1). 疑似病例（Suspect Case）：於二〇〇三年二月一日之後出現：

發高燒（ $>38^{\circ}\text{C}$ ）。一種或一種以上的呼吸道症狀，如咳嗽、呼吸急促、呼吸困難並且包括以下一種或一種以上的狀況：

- a. 發病十天內曾與 SARS 病患密切接觸（密切接觸指曾照顧 SARS 個案，或與其共同居住、或曾經直接接觸其呼吸道分泌物及體液）。
- b. 發病十天內曾到過有 SARS 病例集中的地區（根據 WHO 二〇〇三年四月二十二日更新資料，這類集中地區包括中國廣東省、山西省、北京、內蒙古及香港特別行政區、越南河內、新加坡，加拿大多倫多等地）。

(2). 可能病例（Probable Case）：

疑似病例經胸部 X 光攝影判定為肺炎，或有呼吸窘迫症候群（Respiratory Distress Syndrome）。個案因無法解釋的呼吸道疾病導致死亡，解剖報告顯示未知原因引起的呼吸窘迫症候群病理變化。除了發燒與呼吸道症狀外，SARS 病人尚可能伴隨其他症狀，包括：頭痛、肌肉僵直、食慾不振、倦怠、意識紊亂、皮疹及腹瀉等。

### 2. NGO 與 SARS 防治

我國在 SARS 風暴期間，除了政府、醫療機構戮力抗煞外，許多 NGO 紛紛投入抗煞行列，分擔不少政府在 SARS 防治作為上的不足，也充分發揮 NGO 積極公共參與的精神。例如，「聯合勸募協會」在 2003 年抗煞期間，爲了協助各 NGO 建構各項抗煞應變計劃，特蒐集了有關 SARS 的相關防疫資訊，包括服務環境的消毒衛生與健康管理、組織面對必須隔離而停止上班時的組織應變措施、服務應變措施、以及工作人員及服務對象的個人防疫守則，還有其他非政府組織的防煞因應措施策略、防疫單位的相關資訊等，分別以郵件、電子信箱的方式，發散提供民眾與同業參考。而慈濟功德會、勵馨基金會、董氏基金會等非政府組織，也以在街頭分送抗煞口罩，以及募款等方式，全心全力地投入 SARS 的防治工作。

此外，中國大陸在當時，不僅首當其衝地受到 SARS 疫情的傷害，包括香港、澳門等地也都籠罩於 SARS 的風暴中。然而，當地的 NGO 並非沉沒的一群，他們不僅實際地參與了許多對抗 SARS 的醫療工作，也合力募集了許多善款，投注在此次的 SARS 防治工作中。例如，包括中國醫學基金會等十家 NGOs<sup>4</sup>，聯合向全國的非政府組織發出倡議<sup>5</sup>，要求中國大陸的 NGO 戮力齊心關懷弱勢團體，並發起了愛心聯合募款活動，募集慈善資源，充分發揮了 NGO 的慈善公益性。（喜瑪拉雅基金會 2003）

#### （四）NGO 與愛滋病

被稱爲 20 世紀以來「第一號人民公敵」的愛滋病是當今最受矚目的公共衛生議題之一。隨著人們對愛滋病的日加瞭解，對其治療的各種手段日漸爲人們所掌握，我們可以預期的是，愛滋病很可能再未來的某個世紀獲得解釋，如同一般的性病一樣，將僅被

---

<sup>4</sup> 發起單位包括中國醫學基金會、中華慈善總會、中國青少年發展基金會、中國扶貧基金會、中國國際民間組織合作促進會、中國人口福利基金會、中國法律援助基金會、愛德基金會、清華大學公共管理學院 NGO 研究所、NPO 資訊諮詢中心等十個非政府組織。參考，邱淑絹，發揮非營利組織作用 積極抗擊“非典”（SARS）。（喜瑪拉雅基金會：大陸 NPO 新訊 2003）

<sup>5</sup> 該聲明內容有 1、全國的非營利組織積極行動起來，協助各級政府開展防治“非典”的宣傳，增強民眾戰勝疫情的信心和社會責任意識，形成萬眾一心，抗擊“非典”的社會環境。2、向社會各界發出聯合勸募倡議，動員社會各界捐錢捐物，爲“非典”患者和戰鬥在抗擊“非典”第一線的醫護人員，送溫暖，獻愛心。3、我們願意架起一座溝通的橋梁，形成醫護人員和社會各界資訊交流的網路，及時瞭解一線的需求，努力整合社會資源，支援一線，服務社會。4、充分發揮非營利組織的優勢，尋求國際支援，瞭解國內外有關防治“非典”的措施，積極爲個人、家庭提供預防“非典”的知識，介紹有效的方法。5、關心和幫助因“非典”而形成的需要救助的弱勢群體。6、發起實施“非營利組織抗擊‘非典’聯合行動”，辦公室設在中國醫學基金會中國醫藥指南雜誌社。（喜瑪拉雅基金會：大陸 NPO 新訊 2003）

視爲一種討厭的性傳染病。或雖如此，時至今日，愛滋依然如暗夜惡魔般如影隨形的跟隨著人類，其嚴重影響人類世界的程度也絲毫不減。

從聯合國愛滋病組織與世界衛生組織於 2002 年底所發佈的統計數字來看，人類發現愛滋病到現在，已有兩千多萬人死於愛滋病，同時還有四千兩百萬個愛滋病患存活著（2002 年全球愛滋病患總數及地區分布圖參圖一），從一開始發現罹患人數的個位數字，已經快速的成長到六千萬人之多，這個數目字不得不叫人觸目驚心。尤其僅於 1997 年之內，全世界感染者逾 580 餘萬人之眾，意即每日有一萬六千人感染「後天免疫缺乏症候群」(AIDS-Acquired Immunodeficiency Syndrome)！（世界衛生組織衛生宣導專欄 2006）如果與近期舉世震驚的美國 911 恐怖攻擊事件相較，愛滋病對滅殺人類存續、摧毀文明的危害尤殘酷千百倍，其奪害生命幅度之廣闊、影響層面之深遠，可說是 21 世紀最大的人類浩劫。

## 1. 何謂愛滋病

後天免疫缺乏症候群(Acquired Immunodeficiency Syndrome, AIDS)，俗稱愛滋病，這個名稱來自 1981 年在美國發現一群原先身體健壯的年輕、男同性戀者感染了肺囊蟲肺炎、口腔念珠菌和患有卡波西氏肉瘤等。這些疾病在過去多見於免疫缺乏的患者，例如：腫瘤病患接受化學治療或接受免疫抑制劑治療的病患。而爲了和先天免疫缺乏區分，故稱爲後天免疫缺乏症候群。後天免疫缺乏症候群是感染人類免疫缺乏病毒(Human Immunodeficiency Virus，HIV，俗稱愛滋病毒)的末期表現，其診斷標準爲 HIV 的檢驗（抗體、抗原或病毒培養等）呈陽性反應加上(1)CD4 淋巴球數少於 200 個/毫升(2)出現某些特定的伺機性感染、神經系統病症或腫瘤。（世界衛生組織衛生宣導專欄 2003）

HIV (Human Immunodeficiency Virus) 即是人類免疫缺乏病毒，俗稱愛滋病毒。目前可分爲兩型，HIV-1 和 HIV-2。HIV-1 是大多數國家中最主要造成愛滋病的病因。HIV-2 主要分布在西非。兩種病毒的致病力並不相同，感染 HIV-1 後超過 90% 的患者會在十-十二年內發病成爲愛滋病。感染 HIV-2 則往往沒有相關的病症。

## 2. 非政府組織與愛滋防治

### (1). 對抗愛滋大行動 (AIDS Action) 組織—研究與立法

AIDS Action 爲一全國性的愛滋病組織 (national voice on AIDS)。該組織成立

宗旨：為感染愛滋的人奮戰到底（Until It's Over），直到：不再有人受到 HIV 的感染、受到感染的人都能得到適當的照護與支持、發現治療的方法。（愛滋國際行動網 2004）主要的工作項目除了對一般的愛滋病患照護、愛滋防治教育外，該組織還致力於愛滋治療及預防的研究，以及針對愛滋及受感染者提出更有效的社會政策及立法，以找出更有效率的解決之道。例如，主導劃時代的「工作誘因改善法案」（Work Incentive Improvement Act）的通過，使得感染者可以在不失去醫療照護的狀況下繼續工作；就是該組織在社會政策與立法上，非常重要的貢獻。（愛滋國際行動網 2006）

此外，AIDS Action 下轄有一個由政策專家組成的小組、公關部門、及研發部門，共同負責該機構的運作。在 AIDS Action 的協助下，於 1987 年結合一百七十五個全國性愛滋機構：「組織搶救愛滋聯盟」（NORA, National Organizations Responding to AIDS），是一個包含著各種不同種類愛滋機構的聯盟。為了因應伴隨愛滋病而來更多複雜的公共政策與立法問題，該機構目前共組織了一百七十五個在健康、勞工、宗教及權利倡導團體，代表著他們在相關的政策、立法上的共識。透過定期的集會及工作團體，來設定立法及行政措施的優先順序。任務是使有關愛滋的公共政策，在聯邦政府層級能有一更周延的整合。（CDC National HIV Prevention Report 2005）

(2). 艾爾頓強愛滋基金會（The Elton John AIDS Foundation）--結合演藝圈的影響力，募集民間的抗愛資源（艾爾頓強愛滋基金會線上資訊中心 2006）

愛爾頓約翰 AIDS 基金會主要在提供全球各地愛滋防治教育的財務支援及對患者的直接服務工作。該機構於 1992 年由 Elton John 發起成立，並由其擔任主席，於洛杉磯及倫敦均設有辦事處。以提供 HIV/AIDS 防治教育方案的計劃指導與資源以及改善對感染 HIV/AIDS 個人的照護工作為工作願景，其最主要的任務在於提供 HIV/AIDS 防治教育方案的財務支援、消除對受感染個人的偏見與歧視，以及提供對受感染個人或高危險群的服務方案等。

最值得一提的是該基金會亦運用不同的行銷方式擴大基金取得，包括音樂演唱會、節目慶典、慈善餐會、網球名人公開賽及合作廠商商品開發。例如艾爾頓強為了紀念愛滋病發現二十週年，舉辦一場慈善演唱會，請來久未公開露面的伊麗莎白泰勒，擔任神祕嘉賓，現場星光閃閃，在群星的努力下，這場演唱會，



就一共募得超過美金一百萬元。此外於 1994 年由金恩女士及愛爾頓強共同發起的世界網球全明星表演賽（World Teamtennis All-Star Smash Hits）均能邀請世界頂尖的好手來共襄盛舉，球賽所得均捐入愛爾頓強基金會；在 2002 年前的八次表演賽中，也交出了募集兩百五十萬美元的成績。

至今日為止，該基金會在全世界各地所補助的金額已超過三千五百萬美金，自 1992 至 2001 該基金會在北美的補助對象即超過兩千零二十八個，金額約一千七百萬元，其餘的一千三百萬則分別補助世界各地的服務計劃。在北美，其經費的 80% 均直接用作病患照護工作上。

單就 2000 年而言，基金會的支援就影響了超過六百萬人，也有五十五個國家受到資金的支援，從羅馬尼亞、烏克蘭、俄國、印度、孟加拉、泰國、菲律賓、寮國高棉，非洲的肯亞、馬拉威、南非、盧安達等，可以說是非政府組織運作的一個成功的典範。（艾爾頓強 CNN 演說資訊索引| 2006）

## （五）非政府組織與瘧疾

聯合國兒童基金會和 WHO 聯合發表全球瘧疾情況報告說，每年有 100 萬人患瘧疾。報告指出，雖然越來越多的國家開始通過現代的方法抗擊瘧疾，如高效抗瘧藥、高科技防蟲蚊帳等，但每年仍有 100 萬人患瘧疾，其中大部分在非洲國家。（聯合國千禧年全球目標行動網站 2006）可見得，瘧疾在文明如此的現代化社會，仍然是一個不可忽視的傳染疾病。

### 1. 何謂瘧疾

瘧疾是感受瘧毒瘧邪引起的外感熱病。多發於夏秋季節。多見於南方地區，山村發病率較城市為高。臨床表現以寒戰高熱、汗出熱退、休作有時為主要特徵。可引起紅細胞感染潛在危險的寄生蟲病，通過按蚊傳播。有四種類型，其中最危險的是惡性瘧。其他三種（間日、三日、卵圓）一般無生命危險，在亞洲、非洲和中南美洲，瘧疾較嚴重。在瘧疾盛行的地區，如果未採取預防措施，不管是當地居民還是旅行者都可能被傳染。（郭卜樂 2006）

### 2. 非政府組織與瘧疾防治—洛克斐勒基金會台灣防瘧疾的推手

洛克斐勒基金會 Rockefeller Foundation：總部位於美國東岸紐約，為一全球性贊助型基金會，其主要任務為幫助世界各地的窮人或不為社會接納的弱勢族群，讓

他們得以生存。其贊助範圍包含創造發明、文化、糧食安全、醫藥健康、社區發展等。目前為全美排名前 20 大基金會之一。（李依儒 2001）

回顧台灣瘧疾防治的歷史，在二十世紀的頭十年，台灣人口三百多萬人，每年卻有一萬多人死於瘧疾，遠超過戰爭死亡人數，是首要死因，四十年前，台灣靠著聯合國、美國、洛克斐勒基金會的援助，訓練人才、投入藥物、技術支援，成功撲滅瘧疾。直到 1965 年宣佈根除前，瘧疾在台灣已肆虐數世紀之久。日人治台時視之為防疫的第一要務，廣設「瘧疾防治所」進行瘧患的檢查與治療，並在熱帶醫學研究所中設有「熱帶病學科」專門研究瘧疾，採「治療」與「研究」雙管齊下的方式，但仍只能予以「控制」（control）。戰後，在經濟拮据的情況下，國民政府的防瘧工作面臨難以開展的困境，所幸 1946 年美國洛克斐勒基金會（Rockefeller Foundation，以下簡稱洛氏基金會）挾著豐厚的人力、物力、財力，旋即來台設立了「瘧疾研究中心」，開始台灣本土人才的訓練，使台灣的防瘧工作得以延續並進一步開展。（梁妃儀，蔡篤堅 2002，18）

1948 年因洛氏基金會撤離台灣，瘧疾研究中心遂由衛生處接手，易名為「台灣省瘧疾研究中心」，同樣礙於經費問題，工作一度陷於停擺的狀態。此時，國際間在世界衛生組織的引導下，在各國先後展開了瘧疾的防治或撲滅計劃，於是台灣的防瘧工作也在這一波全球性的行動中，得到相當的外援，並有了新的目標。此後，在以梁金廣琪為首的台大前後期醫師群的領導下<sup>6</sup>，經近二十年的努力，台灣終於成功的「根除」（eradication）瘧疾，成為迄今世界上屈指可數之成功根除瘧疾的國家，且被公認為其中成效最佳者，倍受國際間的認同與肯定。（行政院衛生署 1993）在此一傲視國際之成就的背後，若我們細細的去探究台灣撲瘧工作的發展過程與經驗，將可以發現其中洛克斐勒基金會對台完瘧疾防治的偉大貢獻。

---

<sup>6</sup> 這十二位醫師事實上分別畢業自戰前的台北帝大醫學部、醫學專門部與戰後的醫學系，為行文方便，文中概稱之為台大醫師，不過將詳細資料列於此，以供參考：梁琪（台北帝大醫學部第八屆）、陳錫舟（台北帝大醫學部第八屆）、彭瑞雲（台北帝大附屬醫學專門部第九屆）、周聯彬（台北帝大附屬醫學專門部第十一屆）、陳政德（台大醫學院醫科第一屆）、謝獻臣（台大醫學院醫科第二屆）、陳錫火宣（台大醫學院醫科第二屆）、陳萬益（台大醫學院醫科第三屆）、曾柏村（台大醫學院醫科第三屆）、吳耀津（台大醫學院醫科第三屆）、葉盛吉（台大醫學院醫科第三屆）、莊徵華（台大醫學院醫科第三屆）。（梁妃儀，蔡篤堅 2002，21-22）

## 五、結語—非政府組織的治理角色與功能

公共衛生議題的嚴重性，及其全球化的現象，讓國際間認知到，所謂「非傳統安全」(non-traditional security, 簡稱 NTS; 又稱「新的安全威脅」, 「new-security threats」, 簡稱 NST)<sup>7</sup>的問題，對於全球的穩定與發展，已經成爲一股不可小覷的威脅。

(一) **直接服務與處置的功能**：衆所周知的“愛滋病”、“禽流感”和“SARS”等傳染病的傳播，以及對人類社會的侵害，已然說明了這種“非傳統安全”的威脅，有時甚至可以造成比傳統的戰爭破壞更可怕的災難；它們好似蒙面殺手，多半“來無影去無迹”，殺傷力強大且帶有突發性，動輒以“牽一髮而動全身”的形態，席捲人類的社會，並造成重大的災難，而諸如像無國界醫生、紅字會，乃至於國內的路竹會等 NGO，事實上早已很務實的再做醫療直接服務的工作。

(二) **議題倡導與知識傳播的功能**：公共衛生議題，經常要涉及醫療、健康、衛生資訊交換過程乃至社會日常生活的各種局部細節，因而被視爲“低階政治”<sup>8</sup>，以往很少受到重視；然而，包括愛滋病等的傳染疾病，在二十世紀重新崛起，並再度重創人類社會的同時，國際間不得不開始正視這樣一個正逐步延燒全球健康生態的問題。但是，由於全球化的效應，使得公共衛生議題處理的過程變得相當複雜，其影響的範圍也更爲廣泛；因而，它的有效防治，必須倚重的，不只是國家政府，還必須含括比國家單元小的社區和個人，甚或是跨國界的組織。因此，面對公共衛生的問題，應從全球的視野爲出發，以追求人類共生共存的態度，和國際合作的方法，來面對、因應，才有可能獲得有效的處理；許多傳染病預防的知識 M 的散佈以及議題的推動，尙有賴政府、NGO，以及熱心公益的其他相關機構與個人，一齊努力推動，才能獲得更多的效果。

---

<sup>7</sup> “非傳統安全”(NontraditionalSecurity), 這一詞見於冷戰後西方國際安全與國際關係研究界。冷戰後，特別是“9.11 事件”發生以後，包括中國在內的世界各國紛紛把由於恐怖主義、公共衛生、環保、能源、經濟、文化、資訊安全等問題引起的非傳統威脅提升到戰略高度，納入國家安全戰略範疇。簡言之，是人類社會過去沒有遇到或很少見過的安全威脅；具體說，是指近些年逐漸受到國際間重視、而他們又發生在戰場之外的安全威脅。(陸忠偉 2003, 12)

<sup>8</sup> “主流政治”又稱爲「高階政治」(high politics), 指的是在國際體系中與國家安全、和平、軍事及和其他國家間關係等的傳統性安全議題；在東西對抗的國際政治冷戰時期，這些議題主宰了高層政治決策者所關注的議程而得名。一般指主權國家之間和國家安全與國家利益之類的問題。而所謂“非主流政治”，也就是所謂的「低階政治」(low politics), 無非是那些不屬於上述國家之間政治的次級國際關係問題，例如像婦女、環保、公共衛生等議題。請參考，鄧修倫，女性與聯合國，台北：揚智出版社，2003 年 4 月，頁 20。

(三) 促進全球合作、資源整合的功能：從某種程度上說，諸如公共衛生等非傳統安全問題逐漸獲得重視的現象，已逐漸模糊了傳統的高階政治與低階政治的界限，也模糊了國家安全與社會安全的界限。而如何從傳統安全與非傳統安全問題的模糊界線之間，找到國際合作的契機，以及凝聚全球的力量與共識，才是因應公共衛生問題的當務之急。NGO 來自民間、公益性、非政治性，以及靈活性的特質，適足以成爲國際間處理傳統安全問題的一種“正式架構外”的力量，它不僅能結合散見於公民社會中民間力量，也利用其靈活的特性，在傳統的國際政治結構外，搭建一個國際合作的體系，也能爲全球防治公共衛生的議題，開創新的契機。

### 參考文獻

1. 行政院衛生署於 1993 年，《台灣撲瘧紀實》，行政院衛生署。
2. 梁妃儀，蔡篤堅，台灣撲瘧經驗所展現的醫學倫理新貌中央大學哲學研究所應用倫理研究中心：應用倫理研究通訊，第二十四期，2002 年 10 月，頁 18。
3. 陳繼祥、陳進文，《結核病防治百題問答》，北京：醫藥科技出版社，2003 年 8 月，頁 6-8。
4. 陸忠偉，非傳統安全論，北京：時事出版社，2003 年 11 月 1 日，頁 12。
5. 黃文宏、江素慧，全球化與公共衛生，臺北：巨流圖書公司，2006 年 5 月 1 日，頁 9。
6. 蔡政文，「當前國際關係理論發展與評估」，台北：三民書局，1997 年，頁 85-86。
7. 鄧修倫，女性與聯合國，台北：揚智出版社，2003 年 4 月，頁 20。
8. 戴元生，“高治癒率.高發現率”，結核病控制新時期的策略目標.中國防癆雜誌，1997 年，頁 61。
9. Hodgkinson, Lyman and Associate (1989), *The Future of the Nonprofit Sector: Challenges, Changes and Policy Considerations*, San Francisco: Jossey-Bass, p.58.
10. Pierre, Jon & Peters, B. Guy (2000) ,*Governance, Politics and the State*. New York: St.Martin's Press.
11. Redman, Charles L. (1973), *Archaeological Sampling Strategies*. Addison-Wesley Module in Anthropology, 55.
12. Rhodes, Rod A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press Stoker,Gerry (1998),*Governance as throy: Five Proposition*, International Social Science Journal 50

- (1).
13. Roberts, Adam(2001), International NGOs: New Gods Overseas, The Economist.
14. Rodan, Garry (1997), Civil Society and Other Political Possibility in Southeast Asia, Journal of Contemporary Asia 27(2).
15. Rosenau James N. and Czempeil, Ernst-Otto (1992), Governance Without Government: Order and change in world politics, Cambridge: Cambridge University Press.
16. Samuelson (1996), Bounded rationality and game theory, The Quarterly Review of Economics and Finance, 36, special issue, p.17-35.
17. 比爾蓋茲基金會撥逾四億美元贊助對抗傳染病，華盛頓：中央社，2005年6月29日。參考網址：<http://www.epochtimes.com/b5/5/6/29/n969580.htm>。瀏覽日期：2006年7月18日。
18. 世界衛生組織發動消滅肺結核運動，美國之音中文網，2005年8月19日。參考網址：<http://www.voanews.com/chinese/archive/2002-03/a-2002-03-24-8-1.cfm>。瀏覽日期：2006年7月24日。
19. 世界衛生組織衛生宣導專欄，參考網址：HIV infections，[http://www.who.int/health\\_topics/hiv\\_infections/en/](http://www.who.int/health_topics/hiv_infections/en/)。瀏覽日期：2006年2月7日。
20. 台北縣政府衛生局，結核病 Q&A，2006年1月9日。參考網址：[http://www.tpshb.gov.tw/health1.jsp?typeid=01040401&news\\_id=374](http://www.tpshb.gov.tw/health1.jsp?typeid=01040401&news_id=374)。瀏覽日期：2006年7月8日。
21. 艾爾頓強 CNN 演說資訊索引。參考網址：<http://www.eltonjohn.com/now/ejaf/ejaf.asp>。瀏覽日期：2006年7月11日。
22. 艾爾頓強愛滋基金會線上資訊中心。參考網址：<http://www.ejaf.org/>。瀏覽日期：2006年2月8日。
23. 何帆，傳染病的全球化與防治傳染病的國際合作，中國社會科學院世界經濟與政治研究所：中國經濟論壇，2003年10月27日。參考網址：<http://www.doctor-cafe.com/detail1.asp?id=1995>。瀏覽日期：2006年7月21日。
24. 何謂愛滋病問答集，愛滋病防治網：「愛、關懷、希望」活動。參考網址：<http://203.65.72.83/museum/gallery/2/page1-025.htm>。瀏覽日期：2006年7月23日。
25. 李天笑，美國智庫發出驚世警告，大紀元網路報，2005年6月12日。參考網址：<http://www.epochtimes.com/b5/5/6/12/n952797.htm>。瀏覽日期：2006年7月9日。
26. 李依儒，洛克斐勒基金會發起全球性非營利基金，喜馬拉雅基金會，2001年8月21日。參考網址：[http://www.npo.org.tw/PhilNews/Show\\_news.asp?NewsID=2984](http://www.npo.org.tw/PhilNews/Show_news.asp?NewsID=2984)。瀏覽

- 日期：2006年7月20日。
27. 政府抗斂民調六成不滿意，中央日報：統計新聞網，2003年5月27日。參考網址：  
<http://probatat.nuk.edu.tw/news/join.asp?ID=163>。瀏覽網址：2006年7月10日。
  28. 健康生活家庭電子報，線上即時醫學資訊。參考網址：  
<http://health.healthonline.com.tw/>。瀏覽日期：2006年2月7日。
  29. 參考行政院衛生署疾病管制局網頁資料，參考網址：<http://www.cdc.gov.tw/>。瀏覽日期：2006年7月11日。
  30. 郭卜樂，CPO 生理健康網。參考網址：<http://www.zgxl.net/sljkcrb/nueji.htm>。瀏覽日期：2006年7月11日。
  31. 喜瑪拉雅基金會：大陸 NPO 新訊，2003年5月12日。參考網址：  
[http://www.npo.org.tw/PhilNews/show\\_news.asp?NEWSID=5429](http://www.npo.org.tw/PhilNews/show_news.asp?NEWSID=5429)。瀏覽日期：2006年7月22日。
  32. 黃建始，什麼是公共衛生，廣東健康教育網，2005年4月18日。參考網址：  
<http://www.gdjkjy.com/newsuse/message.php?messageid=1920&messageitemid=596&messageitemid=596&messageitemid=596>。瀏覽日期：2006年7月19日。
  33. 愛滋國際行動網。參考網址：  
<http://www.aidsaction.org/http://203.65.72.83/museum/gallery/2/page1-025.htm>。瀏覽日期：2006年2月7日。
  34. 禽流感及 SARS 資料專區，參考網址：<http://www.iosh.gov.tw/sars0.htm>。瀏覽日期：2006年7月10日。
  35. 詳見〈美國參考〉網頁：<http://usinfo.state.gov/regional/ea/mgck>。瀏覽日期：2006年7月20日。
  36. 聯合國千禧年全球目標行動網站。參考網址：  
<http://www.un.org/chinese/millenniumgoals/unsystem/goal6.htm>。瀏覽日期：2006年7月11日。
  37. 聯合國千禧年發展目標中文網站，參考網址：  
<http://www.un.org/chinese/millenniumgoals/>。瀏覽日期：2006年7月10日。
  38. CDC National HIV Prevention, [http://www.aidsaction.org/~National Organizations Responding to AIDS \(NORA\)](http://www.aidsaction.org/~National%20Organizations%20Responding%20to%20AIDS%20(NORA))。瀏覽日期：2006年2月8日。