

台灣未來參與國際非政府組織(NGOs)網絡之策略

國立中山大學大陸研究所教授 / APPAF 董事兼執行長 吳英明

國立中山大學大陸研究所博士生 許文英

國立中山大學大陸研究所博士生 盧政鋒

摘要

全球治理的改革要求全球決策體系奠立在更具諮商、透明化與責任制度的治理原則基礎上。正當台灣屬高政治性的外交戰役日益吃緊之際，柔性化低政治性的國際性非政府組織擅揚時代才正悄悄開始。本文採取市民性公共管理途徑分析台灣參與國際非政府組織網絡的策略。為達到全球善治的目標，本文認為台灣應培養參與國際非政府組織網絡與全球事務的健全心智。參酌國際上其他政府與非政府組織接軌的實踐經驗，本文認為台灣應秉持「善治」的基本原則，由政府資金支持之非政府組織帶頭參與國際非政府組織網絡，並透過與各國政府支持之非政府組織連結等策略，促進台灣參與國際非政府組織網絡為全球善治貢獻心力。

關鍵詞：國際非政府組織、全球治理、台灣非政府組織、市民性途徑、

「重要的不是應該很快或用什麼激進的辦法去取消或者限制國家的主權；從長期歷史的發展角度來看，人權比國家的主權日益重要；未來的國家將成為這個地球上眾多的行政單位之一，如現在的州、地區、市或各種其他的國際組織或區域組織。所有這些行政單位在一起要創造出在一個非常複雜的世界所有人類所能共處的結構。在這結構上面應該有一最高價值---人。尊重人、尊重人各方面的自由，尊重人的尊貴。這種對人的尊重，應該是整個人類社會共同承擔的責任。」

----捷克共和國總統哈維爾(Vaclve Havel)

前言

「全球治理」(global governance)在傳統上一直被視為是有關國家應如何行為的政府間關係與協議(a set of intergovernmental relationships and agreements)。儘管這樣的現實依舊存在，然而改革的呼聲卻要求全球的決策體系必須奠立在諮商(consultation)、透明化(transparency)與責任制度(accountability)的治理原則基礎上。¹對於正在形成的這股全球治理新趨勢而言，投票箱僅是一個粗鈍的工具，它並不具有針對所有政策而與人民的選擇進行溝通的能力，更別說是要考慮那些具有完備內容的個人提議了。²

此外，諸如性別、種族以及經濟資源的使用等議題更是成為社會上仍存在政治不平等(political inequality)的主要因素。³民主是一個變數(variable)而非常數(constant)，它決定於決策制訂與規則時公眾參與的質與量層面上，而非僅是選舉的實行或憲法的呈現而已。⁴對於站在地球與未來子孫立場說話的環保 NGOs 而言，民主過程中的協商目標需要的不僅只是依靠選區勢力而贏得合法地位的代表性(representation)而已，它還需要儘可能地傾聽來自各方的不同觀點。唯有如此，代表性與責任性才能無所矛盾。對於 NGOs 而言更重要的是，龐大的國際政府間組織諸如「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO)及其他多邊組織所擁有的權力，使得 NGOs 已經開始思考關於民主的問題，以及國家政府因為被國際規則所束縛從而對國內法律與優先要務僅能盡做一些無意義的舉措這樣的事實，亦即，人民雖可投票使政府更迭，然而一旦加入一項國際協議後要想再從其中擺脫則是難上加難。對於 NGOs 來說，貿易和投資的自由化無法個別自外於「加強民主」、「掃除貧窮與差別待遇」以及「保證永續發展」等目標的達成。⁵一九九九年人類發

¹ Yasmine Shamsie, *Engaging with Civil Society: Lessons from the OAS, FTAA, and Summits of the Americas* (Ottawa: The North-South Institute, January 2000), pp.3-4.

² Clifford Maynes and the Ontario Environment Network, *Public Consultation: A Citizen's Handbook* (Toronto: Ontario Environment Network, 1989).

³ David Held, *Models of Democracy* (Stanford: Stanford University Press, 1996).

⁴ John Booth and Mitchell A. Seligson, *Elections and Democracy in Central America* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1989), p.12.

⁵ Hemispheric Social Alliance for the Americas, "Preamble to Civil Society Forum Documents: Investment, Finance and Debt in the Americas and Social Exclusion, Jobs, Poverty and the Proposed Free

展報告(*Human Development Report 1999*)指出，全球管理面臨困境乃是因許多國家的財政部、外交部、貿易部等其他政府部門代表之間缺乏連貫凝聚性的政策所導致。⁶ 全球治理的新趨勢還源自於對區域動態 (regional dynamics)、美國領導 (US leadership) 以及外國勢力支配 (foreign dominance) 等層面的政治考量。⁷ 因此，即便建立起區域性的政府間組織的機制，然而由於區域國家間彼此權力懸殊差異的存在事實，NGOs 的參與使得這些區域性的政府間組織的合法性得以獲得重新確立，從而進一步再次活化該政府間組織的機制生命。⁸

另一方面，從服務的替代性角度來看，政府與多邊機構亦需要尋求一個更具成本效益與有效的方式以提供市民各項服務，因此，國家角色的轉變乃涉及到將公共行政領域中的生產與服務以及控制與參與，逐漸地轉移成為市民的共同承擔責任。⁹ 從 NGOs 的角度出發，國際 NGOs 網絡的重要性則在於，透過與國際 NGOs 的接軌與交往，不但可以減少許多團體組織的孤立感，並且得以與其他國家分享全球治理的超國界經驗。

台灣社會過去對於國內或國際公共事務的處理經常瀰漫著以「政府」、「政治」、「官方」或「外交」高政治 (High Politics) 做為單一面向的思考模式。惟除上開途徑，尚有「社會人文」、「民間」、「感性友誼」等低政治 (Low Politics) 的柔性特質議題領域 (Issue-area) 可供運用，¹⁰ 特別是在處於兩岸情勢緊張低迷、國際情勢詭譎不清的廿一世紀初的台灣對外關係。正當台灣屬高政治性的外交戰役日益吃緊的同時，柔性化低政治性的「國際性非政府組織」 (International Nongovernmental Organizations, INGOs) 擅揚時代才正悄悄的開始。

Trade Area of the Americas (FTAA),” Toronto, November 1-3, 1999, p.5.

⁶ Quoted in “World Civil Society Conference: Building Global Governance Partnerships,” *WOCOSOC Briefing Paper*, (Canada: Montreal, December 7-11, 1999), p.7.

⁷ Yasmine Shamsie, *op. cit.*, pp.4-5; also see Viron P. Vaky and Heraldo Munoz, *The Future of the OAS* (New York City: The Twentieth Century Fund Press, 1993), p.31.

⁸ Yasmine Shamsie, *op. cit.*, p.6.

⁹ Inter-American Development Bank, *Annual Report 1998* (Washington: Inter-America Development Bank, 1999), p.17.

¹⁰ 吳英明著，「國際參與民營化」，*市民社會與地球村*（高雄市：宏文館圖書出版，1999年），頁

基於上述體認，本文論述的主旨乃是針對「台灣參與國際非政府組織網絡的策略」此一議題，嘗試提出一些探索性的思考架構與策略。本文主要從台灣與全球兩個向度分析，首先從如何正確地理解國際非政府組織的思維架構，以及台灣應如何建立起一個參與國際社會的健全心智(Mentality)的角度，論述未來台灣參與國際非政府組織及全球發展事物應有的正確態度與行動。其次，進一步從美國、日本、加拿大、紐西蘭等個別國家以及主要的國際政府間組織--「聯合國」(The United Nations)、「世界銀行」(The World Bank Group)、「美洲國家組織」(Organization of American States, OAS)等--兩個不同層面，歸納整理其如何與國際非政府組織接軌互動的國際經驗，以提供台灣未來參與國際非政府組織網絡時的借鏡參考材料。最後，從台灣自身的實際條件出發，本文嘗試提出台灣未來在參與國際非政府組織網絡時可以思考的基本原則與政策目標設定，從而提出一些可嘗試努力運作的行動策略架構與方案。

一、台灣參與國際非政府組織網絡與全球發展事務的新思維

NGOs 之思維架構與公共管理理論中的三種基本模式密不可分：一為由政府透過其公權力的影響所主控的「公共政策途徑」(Public policy-approach, 簡稱 P 途徑)；二為以市場經濟為導向由企業影響力主控的「企業管理途徑」(Business-approach, 簡稱 B 途徑)。¹¹第三則是強調公民潛能開發及公民社會組織實踐的「市民性公共管理途徑」(Citizen-approach, 簡稱 C 途徑)。未來人類社會的經營管理當中，上開三類模式並非相互排斥，反而應是相互互補，它們分別各司政府、企業、民間在關於拓展國際合作與延伸跨國情誼的重要職責自不待言。亦即，政府(P 途徑)可透過其對政策的主控影響能力妥適地引導企業(B 途徑)與市民社會組織(C 途徑)兩者的有效結合；企業(B 途徑)亦可發揮其市場經營管理長才而與政府(P 途徑)及(C 途徑)市民社會組織建立協作關係協力而創造其最佳經營附加價值；市民社會亦不能無視政府與

企業對於達成「善治」目標過程中所扮演角色重要性的事實，因而若一昧抱持排斥與政府及企業的這種簡約二分化法的自我孤立心態，欲以市民社會組織力量而獨立完成「善治」的目標無疑有失實際。實際上，市民社會組織(C 途徑)得以藉由與政府(P 途徑)與企業(B 途徑)兩者的政策協商與資訊提供管道以及資金挹注等配套措施，促進市民社會組織所追求的「善治」目標達成能獲致最佳效益。因之從 NGOs 所強調的核心精神檢視之，顯然適宜發展以 C 途徑為主軸而與政府、企業共同形塑嶄新、堅實的協力伙伴關係 (Cooperative Partnership)的公共管理思維模式，進而強化全球治理之能力。從而，欲全面性地瞭解政府、企業與 NGOs 之間接軌的建設性交往關係，乃有必要深入了解各類途徑中所蘊含的舉凡參與國際社會的思維心智、能力、永續、傳承以及整合經營理念等關鍵元素，茲分述如下：

第一，我們應建立參與國際社會的健全心智(Mentality)：台灣的公民須理解全球運作的模式，亦須承諾並積極參與全球治理的重責大任，特別是非政府組織及公民社會組織。世界公民的積極參與，確可影響人類社會的現在與未來。處於世界各角落的公民，倘皆建立起「吾輩即為地球村村民」之全球視野的心智，NGOs 實質之民主、自動自發、超越時空疆界的精神才具推廣價值。參與國際 NGOs 並不只是為了拓展一國的外交實力，蓋 NGOs 乃為文明社會的自發性行動，亦是對國際社會的回饋。以宏觀的角度審視之，政府不該利用 NGOs 來達到狹隘、短視的政治目的，而當了解國際性 NGOs 真正關心的議題及基本的運作方式，從而與其形成堅強的協作伙伴關係，協力解決人類的共同問題與困擾。

台灣過去受限於來自中共在外交場合的打壓，本身公民社會亦未臻成熟，又加上語文能力的限制，因之台灣與國際之間的互動能力仍處於萌芽狀態，削弱了對外積極性、平添「走出去」的內心深層恐懼，進而導致昔日台灣參與國際公民社會的經驗，實質效果闕如。如何在現階段全球社會中，積極地使人感受到台灣在全球社會的責任及素養實乃當務之急。一般而言，參

¹¹ B. Bozeman, *Theory of Public Organization*, 2nd ed, (CA: Books/Cole, 1993).

與在國際 NGOs 網絡絕不能將其簡約成為僅僅是「為台灣拓展外交」或是「行銷台灣」，倘抱持斯項心態，肯定弄巧成拙，並使他人看輕台灣之國際視野與涉外氣度，而永續的資源網絡更難以建立。在此同時，台灣也要擺脫自己是小國的錯誤認知；台灣實力不是偶然的奇蹟，而是鐵與生命的事實，倘台灣的 NGOs 能突破是項障礙，必能活力四射服務全球社會。¹²在對外關係中，只有民間多元、普遍及自然的參與，才能擺脫枯燥、停滯及沒有永續韌性的宿命。

第二，台灣參加國際 NGOs 網絡及「跨域」的能力建構 (Capability-building)。NGOs 本身的經營管理能力、董事會之經營團隊操作實務能力、財務管理及募款能力以及長於作議題聯結的能力，特別是 NGOs 對於所關心之議題的專業性，凡此即為吾輩所認定之經營核心問題，而非僅是以參加活動、舉辦活動、甚至「拍攝活動」而自滿。除上開外，台灣之 NGOs 應試圖與其他的國際 NGOs 網絡在議題聯結及議程設定 (Agenda-setting) 上形成鍊結，亦即自國際社會中各種不同 NGOs 所關心的議題中尋找交集的可能，從而產生彼此間相互對話、協商以及合作的發展空間。

另一方面，所謂的國際事務人才不僅是要具備外語能力，更需具備跨文化溝通協調、國際連繫與組織運作，以及能夠觀察國際民間社會脈動、尋表對話話題等能力。簡而言之，即為學習與它種文化相「連結」(Bonding) 的能力，其意義即在於雙方或多方在情緒上及認知上與他人積極相關連，而不能在國際社會當中孤立於彼此，嗣因我們並非處於一個封閉的系統，而應當不斷地培養與其他外在的新力量、新視野、新想法以及新刺激互動的能力。¹³這樣的能力體現在以下二種特質上：一為架構橋樑 (Bridging) 的能力。其意涵即為將不同的文化或不同的事務，甚至看起來不相關連的事情予以相互連結。唯有培養觀察國際民間事務的能力，尋找介面 (Interfaces) 方能夠把不同事務巧妙地搭建起橋樑；二為營造 (Building) 的能力。此乃一種佈局、一種友

¹² 吳英明著，「接軌政府外交與民間社交」，*前揭書*，頁一九〇。

¹³ 吳英明著，「民間參與國際社會」，*前揭書*，頁一九五。

伴關係的營造，亦即佈置營造出彼此可以深交、相互成長的共贏賽局。¹⁴

綜上觀之，培養「跨域」的超界視野才是臺灣加入國際 NGOs 網絡能力養成之核心精神所在。

第三，永續、傳承及整合的經營哲學：¹⁵國內的 NGOs 經常落入「辦活動」的窠臼，而非經營網絡產生實質影響力。因此國內的 NGOs 應當立即學習如何為下次活動累積經驗、動能以及資源，嗣因未來國際 NGOs 的永續化發展絕對是不可抵擋之趨勢。

傳承管理是一種培養公民力、人文力以及生態力的課題；加強對自己的文化、生態以及社會變遷的瞭解，並能夠營造自己的社會使之成為有品味、有吸引力、有內涵的社會。因而當國內的 NGO 與國際社會互動時，乃必須很清楚瞭解到我們自己擁有什麼？缺乏此種公民力、人文力以及生態力，將難與外在社會產生互相激勵的互動。

整合性的經營哲學即懂得利用本身的相對優勢，而能與其他國際 NGO 的相對弱勢相結合，以營造出「創價」的優勢。以我國而言，台灣某些方面的相對優勢或是相對弱勢若能即時把握區域及全球變遷的趨勢而能加以整合，就能營造出具策略性的「整合優勢」。¹⁶台灣的優勢結合其他地球村成員的劣勢能夠營造出廣結善緣的整合優勢；台灣的弱勢若能透過共贏賽局的佈置，結合他者的劣勢，亦能產生界面性整合優勢的效果。

綜上，同時兼顧永續、傳承及整合的 NGO 經營哲學，方能使 NGO 在時間、空間以及本身的存在上皆獲得安頓與發展。

二、政府與非政府組織接軌的國際經驗

參與政府與非政府組織接軌交往並發展建立彼此之間的協作伙伴關係一直是西方各國致力的課題。以下將從美、日、加、紐等國以及聯合國、世界銀行、美洲國家組織等國際政府間組織兩個層級，分別回顧它們參與國際

¹⁴ 同上，頁一九五 一九六。。

¹⁵ 同上，頁二〇〇。

¹⁶ 吳英明著，「接軌政府外交與民間社交」，*前揭書*，頁一九〇 一九一。

NGOs 網絡的實踐經驗。

(一) 個別國家經驗

1. 美國

自一九六一年起設立的美國國際發展總署即開始執行美國政府海外發展及人道救援計劃，近年每年投資將近五億美金於推展全球民主發展相關工作上。冷戰結束之後，美國外交政策的一項重要更張即是支持世界各地的民主擴展，以取代過去的圍堵政策。美國國務院因而成立國際資訊計劃 (International Information Programs)設有「民主問題」(Issues of Democracy) 網站。¹⁷

眾多以華府為遊說及活動重心的國際非政府組織對美國外交政策的制定及形成具有關鍵影響力，他們經常受邀出席國會山莊的聽證會，除爭取主導美國外交政策議題外也分享各種資源。¹⁸隨著這種趨勢的發展國際非政府組織的角色更顯出重要性，也成為美國執行與制定外交政策必須予以重視的領域。¹⁹二〇〇〇年五月十九日，美國領導海外聯盟(The Coalition for American Leadership Abroad-Support U.S. Engagement in World Affairs)與美國國務院合辦了「非政府組織國家外交政策會議」(The National Foreign Policy Conference for Non-Government Organization)，美國國務卿歐布萊特 (Madeline Albright)及國務院高層主管官員均列席致詞並與會。²⁰

二〇〇〇年六月二十五日至二十七日來自全球八十五個國家的非政府組織代表、專家、領先思想家、世界領袖齊聚波蘭華沙召開「世界民主論壇」(the World Forum on Democracy)。這項會議由一九九八年五月七日方在華沙

¹⁷ U.S. Department of State, International Information Programs, "Issues of Democracy," <<http://www.usinfo.state.gov/journals/itdhr/0500/ijde/ijde0500.htm>>

¹⁸ Anthony Judge, "NGOs and Civil Society: Some Reality and Distortions," 請見 Union of International Associations 網站<<http://www.uia.org/uaidocs/ngocivil.htm>>

¹⁹ Tom Barry, "Challenges and Conundrums of a New Global Affairs Agenda," *Foreign Policy In Focus: Internet Gateway to Global Affairs*. 請見美國外交政策研究所網站 <[Http://www.foreignpolicy-infocus.org/papers/gfintro/index.html](http://www.foreignpolicy-infocus.org/papers/gfintro/index.html)>.

²⁰ The Coalition for American Leadership Abroad-Support U.S. Engagement in World Affairs, "The National Foreign Policy Conference for Non-Government Organization," May 19, 2000. 請見該組織網站<<http://www.colead.org/coleads.htm>>

成立的 Stefan Batory Foundation 及在美國成立已有五十九年的 Freedom House 共同主辦。「世界民主論壇」主要的目標在於提供來自不同宗教、種族、文化及政治背景的領袖人物共同討論民主擴展所面臨的全球化、人道救援、國際法、邁向開放及自由社會、確保少數族權及法治等問題，它同時設立網站提供全球大眾發表意見並與為數不少的全球知名人權非政府組織聯結。²¹透過這第一屆的「世界民主論壇」，國際非政府組織代表們呼籲全球民主國家團結一致並努力推動成立「民主社區」(Community of Democracies) 部長級會議。²²

Stefan Batory Foundation 成立的主要宗旨在於促進波蘭朝民主開放社會發展，他們努力的計劃有提高公民的認知及素養、增加與東中歐等國家的合作、提升教育發展、支持文化活動，它的創立者及主要運作資金提供來源為國際金融聞人索羅斯(George Soros)。²³ Freedom House 在過去將近六十年的歷史中，在反對中非及智利等獨裁統治、南非種族隔離、布拉格民主之春的鎮壓、蘇聯入侵阿富汗、波士尼亞及盧安達的殘暴屠殺及古巴、緬甸、中國、伊拉克的人權狀況不良均有不可抹滅的貢獻。²⁴

Freedom House 每年並對全球各國家進行人權及自由評估並發表報告，目前它有四項支持民主改變的計劃在推動：一為 The American Volunteers in International Development Program 用於支助美國專家在中、東歐、亞洲、南美、前蘇聯等地區從事管理、媒體、經濟發展、非政府組織運作；二為訪問學者計劃，每年可提供五百名申請名額赴美國研究或訓練；三則以作為美國國際發展署民主網絡的一部份，與全球各地 NGO 從事人員交換計劃；四為

²¹ 請見世界民主論壇網站<<http://www.fordemocracy.net>>

²² 請見 Freedom House 網站“International NGO Forum Calls for World’s Democracies to Unite,”<<http://www.freedomhouse.org/news/pr062700.html>>

²³ 請見 Stefan Batory Foundation 網站<<http://www.batory.org.pl/english/aims.html>>

²⁴ 它的主要經費來源為美國的 The Lynde and Harry Bradley Foundation、The Byme Foundation、The Carthage Foundation、The Eurasia Foundation、The Ford Foundation、The Freedom Foundation、Grace Foundation, Inc.、Lilly Endowment, Inc.、The LWH Family Foundation、National Endowment for Democracy、The Pew Charitable Trusts、Sarah Scaife Foundation、The Schloss Family Foundation、Smith Richardson Foundation, Inc.、The Soros Foundation、The Tinker Foundation、Unilever United States Foundation, Inc.、US Agency for International Development、US Information Agency。請見 Freedom

Partnership for Reform in Ukraine 以獎助方式贊助獨立的公共政策研究機構並提升烏克蘭政治、經濟、社會條件促進民主變遷。²⁵二〇〇〇年三月中共、古巴及一些獨裁統治國家聯手指責 Freedom House 及其他 NGO 在日內瓦聯合國人權委員會對他們的指控。²⁶

另一方面，美國自憲法第一條修正案辯論開始即有在聯邦層級設立和平研究所之議，一九三五年至一九七六年國會共有一百四十個提案要求聯邦政府設立一和平研究機構，一九八四年雷根政府因而立法設立美國和平研究所以強化美國解決國際衝突的能力，希望透過包括：獎助訪問學者、舉辦會議、圓桌討論、圖書館服務、出版品、教育活動等計劃安排網羅國際與美國第一流頂尖人才加入和平研究的工作，提供具獨創性的思維與方法解決國際衝突。美國和平研究所的主事者須經總統認命參議院同意通過，是一超黨派非營利的聯邦機構。長期以來美國和平研究所推動以「第二軌道外交」(Track II Diplomacy)鼓勵衝突各造藉由對話解決爭端，同時也提供美國政府介入調停或斡旋的準備方案，美國和平研究所也對於美國高中至研究所有關非暴力解決國際衝突的手段及理念設置了教育課程。²⁷

2.日本

一九九九年日本的官方發展援助報告中揭櫫了日本參與經濟合作暨發展組織附屬機構「發展援助委員會」(Development Assistance Committee, DAC)而結合包括日本官方發展援助(Official Development Assistance, ODA)、日本國際合作總署(Japan International Cooperation Agency, JICA)、日本國際合作銀行(Japan Bank for International Cooperation, JBIC)、地方政府、社區以及 NGOs 在內的共同推動「發展援助委員會發展夥伴策略--型塑二十一世紀/促進合作發展」(DAC Development Partnership Strategy: Shaping the 21st Century:

House 網站<<http://www.freedomhouse.org/about.html>>

²⁵ 請見 Freedom House 網站<<http://www.freedomhouse.org/about.html>>

²⁶ “Freedom House, Other NGOs under Attack By Dictatorships at United Nations,”請見

<<http://www.freedomhouse.org/news/pr052300.html>>

²⁷ 請見美國和平研究所網頁<<http://www.usip.org/>>

The Contribution of Development Co-operation)。²⁸為促進日本的國際化，日本外務省(MoFA)透過官方發展援助架構推動「參與發展：協助非政府組織活動」(Participatory Development: Assistance for NGO Activities)，經由「非政府組織計畫補助」(The NGO Project Subsidy)協助日本 NGOs 推動在發展中國家的諸項發展合作活動的部分費用，以利其推行：農、漁村發展、人力發展、婦女自賴援助、健康與衛生保健、醫療、地方工業的促進、生活環境的促進、環境保護、私人援助物資的運輸、地方整合發展、發展合作所需科技轉移與擴展、專家派遣等國際合作發展計畫。²⁹在推動日本海外合作志願工作(Japan Overseas Cooperation Volunteer, JOCV)時，地方政府尤其扮演主要的角色。

一九九九年科索沃(Kosovo)戰事爆發，日本外相河野洋平(OYohei Kono)指出：基於日本對「人類安全」(Human Security)保證的考量，日本政府將透過 ODA 致力於科索沃衝突的解決。³⁰一九九九年日本外交藍皮書(Diplomatic Blue Books 1999)中甚至提出日本打算在聯合國之下成立一個以五億日圓為基礎的「人類安全基金」(Human Security Fund)合作計畫。³¹為參與科索沃難民的人道救援活動，原先未獲挑選隨同北約組織部隊進入科索沃進行人道救援工作的幾個日本 NGOs 如 Peace Winds Japan, Japan Emergency NGOs (JEN), the Japanese Red Cross Society, and the Medical Relief Unit, Japan (MeRU)最後突破各項障礙，經由專家的協助與談判取得他們所希望援助的科索沃災區，其中日本 Hyogo 縣捐助了避難住宅供給部隊；日本政府並採取彈性支持補助 NGOs (flexibly supported subsidies for NGOs) 以及草根計畫贈款援助 (grant assistance for grassroots projects)協助日本 NGOs 展開各項救援行動。³²

²⁸ “DAC Development Partnership Strategy: Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation,” *Japan’s Official Development Assistance Annual Report 1999*. (Introduction and Summary).請見網站 <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref4.html>

²⁹ NGO Activities and Support Systems: The Subsidy System for NGO Projects.請見網站 <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/category/ngo/system.html>

³⁰ Japan’s Official Development Assistance Annual Report 1999.請見網址 <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/foreword.html>

³¹ Diplomatic Bluebook 1999: Japan's Diplomacy with Leadership Toward the New Century.請見網站 <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1999/II-3-a.html>

³² Japanese NGOs' Activities to Assist Kosovar Returnees.請見網址

3.加拿大

加拿大政府向來承諾促進更多的公眾參與它的外交政策制訂。一九九四年一個國會特別聯合委員會(Special Joint Committee of Parliament)呼籲加拿大政府與其人民進行對話並希望有更多的公眾投入。加拿大外交政策發展中心(The Canadian Centre for Foreign Policy Development)、年度的加拿大全國國際關係論壇(National Forum on Canada's International Relations)、政府與NGOs及專家的諮商，以及與散佈於幅員遼闊的加拿大人民之間在重要政策上的部長級會議等機制安排，都是加拿大對於強化市民在外交政策制訂過程所扮演的角色而做的努力。³³在對於NGOs的財政支持方面，一九九六年在加拿大外長Lloyd Axworthy的創設下，John Holmes Fund提供可以作為加拿大外交政策選項來源的公眾提議計畫，該基金的成立主要為回應「紅皮書」(Red Book)中對於加強非政府組織參與外交政策制訂所做的承諾，同時也是呼應一九九五年二月加拿大政府外交政策聲明--「世界中的加拿大」(*Canada in the World*)。³⁴此外，對於加拿大人民而言，該基金的成立還驗證了加國政府藉由人民的納稅做最有效的使用並優化其支出，以為加拿大人民提供更佳的服務。

另一方面，除了全國層次的政府與NGOs之間的有效機制運用外，加拿大也致力於發展與國際性組織間的互動關係，並積極尋求參與各項全球性事務，加拿大在美洲國家組織中的積極活動即為一例。一九九〇年一月八日加拿大正式加入OAS成為該組織的第三十三個成員，成功扭轉自一九七二年以來僅能有的永久觀察員(Permanent Observer)地位。在努力的這段期間，加拿大一直在包括地雷運動、掃除貧窮、人權保護以及與打擊非法藥物等領域中奮戰並積極展現其領導能力。一九九〇年加拿大政府首先倡議成立「民主促進小組」(the Unit for the Promotion of Democracy)，其後該倡議獲得接受，

<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/topics01.html>

³³ CCFPD/CCDPE, 請見 Canadian Centre for Foreign Policy Development 網站
<http://www.cfp-pec.gc.ca/WhatWeDo/what-e.htm>

³⁴ CCFPD/CCDPE, 請見 Canadian Centre for Foreign Policy Development 網站

現並為加強及鞏固成員國的民主進程與制度提供了有力支持，該組織的首任全職行政協調者即由加拿大人擔任。此外，加拿大還是 OAS 第二大捐助者，它提供大約 12.4% 的常務基金（二 0 0 0 年提供了總值一千三百六十萬美元）。透過加拿大國際開發總署 (Canadian International Development Agency)，加拿大每年亦捐助二百萬美元予「美洲國家間整體發展會議志願基金」(Voluntary Fund of the Inter-American Council for Integral Development)，藉以支持該組織的社會、經濟及文化發展活動。除此之外，加拿大還每年捐助六十萬美元予「美洲國家間藥物濫用管制委員會」(Inter-American Drug Abuse Control Commission)。加拿大矢志促進 OAS 暨其專業機構內部的革新與財政會計責任，以達到使該組織應對該區域的變化關係時能更具全體性。³⁵

4. 紐西蘭

紐西蘭政府將與國際性市民社會特別是與非政府組織部門之間的交往，視為是對其共同未來的一種投資(*Investing in Our Future*)。³⁶為促進與市民社會的交往，紐西蘭外交暨貿易部下的「紐西蘭官方發展援助」(New Zealand's Official Development Assistance, NZODA)計畫除了強調減少貧窮外，最主要的任務即在發展一套 NGO/NZODA 關係的策略政策架構。在促進與南島的市民社會交往推動上，二 0 0 0 年一月的 NZODA 運作計畫將太平洋地區列為在促進永續發展、善治以及人權方面扮演關鍵角色的一個重要目標，強化市民社會被視為是強調該區域內的小島國家脆弱性的核心要素。³⁷目前紐西蘭主要致力於斐濟、薩摩亞以及所羅門等群島長期的 NGOs 能力建構計畫，透過基金計畫援助 NGOs 進行與該地區社區推動如農村發展、地方能力建構以及性別和發展等活動；在太平洋地區層次，NZODA 與太平洋

<http://www.cfp-pec.gc.ca/WhatWeDo/back-e.htm>

³⁵ Canada World View-Issue8-Summer2000-Canada and the OAS, 請見網站

http://dfait-maeci.gc.ca/canada-magazine/wv_8/8t2-e.htm

³⁶ 以下有關紐西蘭政府與民間非政府組織部門間的交往經驗資料主要皆參考自紐西蘭外交暨貿易部(MFAT)的「紐西蘭官方發展援助」(NZODA)方案計畫：*Summary of NZODA Engagement with Civil Society*, p.1.

島嶼非政府組織協會(Pacific Islands Association of NGOs, PIANGO)保有長期的關係，並支持 PIANGO 主要的網絡與教育訓練事務，包括資助一項新的太平洋非政府組織管理認證程序規劃(PACIFIC Diploma Programme in NGO Management)。³⁸

另一方面，在與北島的市民社會交往上，「志願機構支持方案」(Voluntary Agencies Support Scheme, VASS)提供主要的基金特別強調紐西蘭境內與其夥伴國家的 NGOs 能力建構，尤其是發展中國家的 NGOs 夥伴以及在貧窮社區的草根性層級。³⁹此外，NZODA 提供了全國非政府組織傘體(the national NGO umbrella body)的國際發展會議(Council for International Development, CID)最主要的支持，以推動強化該部門的各項訓練與管理計畫，CID 尤其扮演將 NGOs 的意見向部長反映，以及促進與 NGOs 社區內彼此合作的關鍵角色。⁴⁰同時，NZODA 還作為定期對於政策及規劃事務互動的機制安排，這包括每六個月的全國 NGOs 與 NAODA 人員的會議、與 CID 的資深管理層級的定期會議，以及其他共同關心議題的定期會議。⁴¹

海外志願服務(Volunteer Service Abroad, VSA)則是紐西蘭主要的國際志願服務派遣機構，一九九九年共有五百萬美元投入支持 VSA 在南太平洋、亞洲與非洲的工作。⁴²一九九九年經 NZODA 渠道資助紐西蘭 NGOs 的基金總額共計一千七百萬二十八萬美元；紐西蘭與國際 NGOs 亦是 NZODA 資助急難救助的一個主要的配置管道，一九九九年有二百三十四萬美元即透過此途徑捐助。此外，NZODA 亦提供一百九十五萬美元予如國際紅十字會(International committee of the Red Cross)與國際親子關係計畫聯盟(International Planned Parenthood Federation, IPPF)等國際性 NGOs。⁴³透過替代貿易組織支持措施(Alternative Trading Organizations Support Facility)，

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, pp.1-2.

³⁹ *Ibid.*, p.3.

⁴⁰ “NZODA Relations with NZ Non-government Organizations,” *NZODA Annual Review for 1999*, p.5.

⁴¹ *Summary of NZODA Engagement with Civil Society*, p.3.

⁴² “NZODA Relations with NZ Non-government Organizations,” *NZODA Annual Review for 1999*, p.5.

⁴³ *Ibid.*, p.4.

NZODA 提供二十五萬八千一百六十六美元以貿易援助的名義，從發展中國家購買產品以協助改善貧窮地區的人民生活水平；另一方面，NZODA 透過資助全國資源發展中心(the national Development Resource Centre, DRC)進行長期訊息、教育與訓練規劃，以促進紐西蘭公眾對於國際援助及發展議題上的意識。⁴⁴

(二) 國際政府間組織經驗

1. 聯合國

聯合國難民總署(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)的網站上徵求全球各地獨立個人、企業、機構、國家出資援助。⁴⁵—一九九八及一九九九年聯合國難民總署已各發表了其工作「全球報告」(Global Report)，對其在全球各地的任務執行及捐助來源和參與之國際非政府組織均有詳細列表，一九九九年聯合國難民總署與 544 個國際非政府組織進行合作，支出的經費約三億美金。在一九九九年聯合國難民總署的「全球報告」中，來自全球各地的許多國際非政府組織投入參與柬埔寨、泰國、緬甸及東帝汶的難民人道救援運作。⁴⁶中共於一九八二年九月二十四日分別簽署了「一九五一年有關難民地位公約及其一九六七年備忘錄」(the 1951 Convention

⁴⁴ *Ibid.*, p.6.

⁴⁵ United Nations High Commissioner for Refugees: You Can Help 請見 UNHCR 網站
<<http://www.unhcr.ch/welcome.htm>>

⁴⁶ 參與柬埔寨與泰國邊界難民人道救援運作的國際非政府組織包括有：Action Against Hunger, Action Nord Sud, American Refugee Committee, Association to Aid Refugees(Japan), Cambodia family Development Services, Cambodia Red Cross, Cambodian Mines Action Centre, DEEP Village Water Supply Programme、EMERGENCY Life Support for Civilian War Victims, Halo Trust, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, International Rescue Committee, Malteser Hilfsdienst(Germany), Mines Advisory Group, World Leaning/Consortium(USA), ZOA Refugee Care(Netherlands)，他們與 UNHCR 及 United Nations Development Programme, United Nations Volunteers 及泰國、柬埔寨政府共同合作。另外，參與泰國及緬甸邊境的國際非政府組織則有：Burmese Border Consortium (Thai Baptist Missionary Fellowship, Christ Church of Thailand, International Rescue Committee, Jesuit Refugee Service Thailand, ZOA Refugee Care Netherlands)、Catholic Office for Emergency Relief and Refugees, Foundation in Support of Refugee Assistance, Programmes in Thailand, International rescue Committee。參與東帝汶運作的國際非政府組織有：Caritas Indonesia, Jesuit refugee Service, Action Contre la Faim, Concern Worldwide, Danish Refugee Council, Goal, International rescue Committee, Timor Aid, Peace Winds Japan, Save the Children Fund, National Refugee Council, Yayasan Pembinaan Masyarakat Desa, Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia, Indonesia Red Cross, American Refugee Committee, Community and Family Services International, United Nations High Commissioner for Refugees, 1999 *Global Report: Achievement and*

Relating to the Status of Refugees and /or Its 1967 Protocol) ，但中共官方對於上述三個人道救援活動皆無資助。

國際非政府組織被稱為聯合國難民總署的右臂(right arm) ，他們向來比任一政府間國際組織或國家更能深入各艱困地區並且積極長久地協助難民的生活。一九九四年聯合國難民總署即與全球將近三百個國際非政府組織相互合作，聯合國難民總署約有四分之一的預算用於支援國際非政府組織，總當時金額約三億美金，這些支出分別用於糧食、交通後勤、國內需求、水(非農業)、衛生設施、健康營養、庇難設施、社區服務、教育、農作生產、家畜耕作、林業、漁業、提高收入、合法保護援助及行政運作等項目。⁴⁷國際非政府組織執行照顧與保護難民的第一線實質工作，除將國際援助力量駐進難民區外也將災區的情勢反應給外界。一九五〇年十二月聯合國大會通過成立難民總署時，國際非政府組織與難民總署的相互合作關係既已展開，難民總署必須借助國際非政府組織散佈於全球各地的專家發展及執行本身的援助計劃。聯合國經濟暨社會理事會並給與國際志願者團體協會(International Council of Voluntary Agencies, ICVA)諮商及難民總署委員會成員的地位，國際志願者團體協會可以觀察員的身份參與難民總署執行委員會的年會並享有會議聲明權。⁴⁸

由於國際非政府組織參與國際難民救援行動大幅增加其重要性，兩者間的協調也日益複雜，一九九〇年二百個 NGOs 與 UNHCR 共同發表了「聯合國難民總署 -- 國際非政府組織伙伴關係」(UNHCR-NGO Partnership: Reference on Relationship Between UNHCR and NGOs) 文件、一九九三年提出了知名的「行動伙伴關係」(Partnership in Action, PARinAC) 、一九九四年六月共有來自八十三個國家一八二個國際非政府組織與聯合國及其他國際

Impact. 請見 UNHCR 網站<<http://www.unhcr.ch/fdrs/gr99/toc.htm>>

⁴⁷ Christiane Berthiaume, “NGOs and UNHCR: Our Right Arm,” *Refugees Magazine*, Issue 97 (III, 1994), 請見聯合國難民總署(United Nations High Commissioner for Refugees)網站<<http://www.unhcr.ch/pubs/rm097/rm097toc.htm>>

⁴⁸ Santiago Romero-Perez(UNHCR NGO Coordinator), “NGOs and UNHCR: Partnership in Action,”<<http://www.unhcr.ch/pubs/rm097/rm09702.htm>>

組織和政府代表共同參與於奧斯陸(Oslo)召開的「行動伙伴全球會議」(the PARinAC Global Conference)。⁴⁹一九九九年五月十一至十二日美國外交關係委員會(the Council on Foreign Relations)與聯合國難民總署在紐約召開「與人道及人權 NGOs 強化國際難民保護體系之合作會議」(Strengthening Collaboration with Humanitarian and Human Right NGOs in Support of the International Refugee Protection System)尋求解決各方在執行工作上之合作步驟及指導原則。⁵⁰

2. 世界銀行

世界銀行每年提供 200 多億美元的發展援助，俾使發展中國家利用這些貸款加強經濟和擴大市場，雖然世界銀行只為各國政府提供貸款，但它亦與地方社區和非政府組織合作，並通過國際金融公司與私人企業合作，促進持續增長。⁵¹為加強與 NGOs 等其他部門的合作，世界銀行乃於一九八二年成立「非政府組織--世界銀行委員會」(NGO-World Bank Committee) 作為其與 NGOs 之間的互動機制，並藉以增加 NGOs 參與世界銀行的金融計畫。一九八零年代中期，該委員會將焦點轉為政策連結領域，委員會會議提供了世界銀行的經理人們以及來自世界各地的二十六位 NGOs 領袖一個共同討論的正式、國際性的論壇場域。委員會的 NGO 成員來自「世界銀行非政府組織工作小組」(NGO Working Group on the World Bank, NGOWG) ，其代表組成涵蓋了所有地域性，包括來自非洲、亞洲、拉丁美洲與加勒比海地區以及歐洲的代表各五名，北美及太平洋地區代表四名以及二名國際性代表。⁵²

按世界銀行對於 NGOs 的分類標準，運作型非政府組織(operational NGOs)主要可類分為三種：一為以居住特定地理區域的社區型組織

⁴⁹ Anthony Judge, "Evaluation of the Cooperation between UNESCO and Nongovernmental Organizations," 請見 Union of International Associations 網站<<http://www.uia.org/organiz/unesa.htm>>

⁵⁰ Larry Minear, "Partnership in the Protection of Refugees and other People at Risk: Emerging Issues and Work in Progress," *UNHCR Working Papers*, 請見 UNHCR 網站<<http://www.unhcr.ch/refworld/pub/wpapers/wpno13.htm>>

⁵¹ THE UN IN BRIEF.請見網站 <http://www.un.org/Overview/brief.html>

⁵² Contacts & Links -- NGO-World Bank Committee.請見 The World Bank-NGOs 網站<<http://wbln0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/d3f59aa3a570f67a852567cf00695688/3fdb87396561d180852567ed004c499f?OpenDocument>>

(community-based organizations, CBOs)；二為運作於個別發展中國家的國家型組織(national organizations)；三為總部設在已開發國家並在一個以上的開發中國家運作的國際型組織(international organizations)。一九七〇年代至一九八〇年代世界銀行及 NGOs 合作多涉足國際性組織，近年來情形則有所轉變，在一九九四年度預算的有關 NGOs 合作計劃中，CBOs 囊括 40 % 預算，國家型及國際型組織的預算比例則分別各佔 70 % 與 10 %。⁵³

3. 美洲國家組織

OAS 機構在處理人權、環境及社區發展議題時，與市民社會組織之間保持著正式與非正式的關係，市民社會組織被允許以觀察員或特別來賓的身分參加大部分的 OAS 會議。⁵⁴ 早至一九九四年，由該區域一些國家組成的「市民社會之友」(Friends of Civil Society)團體及 OAS 市民參與委員會(OAS Committee on Civil Society Participation)及依據聯合國經濟暨社會理事會(Economic and Social Council of the United Nations, ECOSOC)綱領精神，歷經數次討論會議終於一九九九年十一月三十一日通過 OAS 綱領，規定了市民社會組織參與的標準，即開放予所有涉足美洲國家間人權委員會(Inter-American Committee on Human Rights)的改革工作，並且具強烈代表性的有興趣的人權市民社會組織共同參與。⁵⁵

OAS 致力於市民社會組織的參與主要是受到歷次高峰會議所獲致的決議而鼓舞，例如一九九四年的邁阿密(Miami)高峰會、一九九六年波利維亞(Bolivia)永續發展會議高峰會以及一九九五年聖地牙哥(Santiago)高峰會，尤其是在波利維亞高峰會上，該區域的國家首腦要求 OAS 協助各政府在實踐上表現得更具有參與性，因此，「OAS 永續發展小組」(OAS' Unit for Sustainable Development, USD)在聯合國環境計畫(United Nations

⁵³ Overview - NGO World Bank Collaboration.請見 The World Bank-NGOs 網站<
<http://wbln0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/d3f59aa3a570f67a852567cf00695688/1d2ce4f70a3749c7852567ed004c48b4?OpenDocument>>

⁵⁴ Yasmine Shamsie, *Engaging with Civil Society: Lessons from the OAS, FTAA, and Summits of the Americas* (Ottawa: The North-South Institute, January 2000), p.10.

⁵⁵ *Ibid.*, p.11.

Environment Program)、美國國際發展總署以及聯合國教、科、文組織(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)等機構的支持下，開始發展一項有關政府與市民社會組織交往的具體策略——「美洲國家間關於促進公眾參與永續發展決策制訂策略」(Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision Making for Sustainable Development, ISP)。⁵⁶

另一方面，許多市民社會組織亦深入參與在邁阿密高峰會時所提議的關於在二〇〇五年完成美洲自由貿易區(Free Trade Area of the Americas, FTAA)協議的部長級談判會議；一九九八年在加拿大貿易部長的提議下成立了「市民社會參與的政府代表委員會」(Committee of Government Representatives on the Participation of Civil Society, CGR)以鼓勵市民社會組織提供與 FTAA 事務有關的意見。⁵⁷除了全國性層次以及保持與委員會工作的紐帶關係外，其他市民社會組織則採取第三種策略：一九九七年五月在巴西 Belo Horizonte 舉行的一場共計有七百個市民社會組織參加的論壇會議上，墨西哥代表提議成立一個跨洲的社會聯盟以建構一個具有相同意念而跨越整個半球的網絡組織——The Hemispheric Social Alliance(HSA)，該組織至一九九一年起運作至今，主要目的即是形成一個聯合力量以影響政策制訂者。⁵⁸此外，在聖地牙哥行動計畫中，與會者還要求 IDB 發展金融機制以強化市民社會組織與公眾參與，因此，IBD 乃成立美洲間加強市民社會能力與投入基金，而據牛津分析(Oxford Analytica)的一項研究披露，在拉丁美洲僅有約八百萬的網際網絡使用者，對於缺乏資金的許多地區組織而言，仍多僅能依靠面對面的會議進行對話，⁵⁹此也可顯示出該區域在利用科技以擴大公眾參與決策這方面仍有強化的需要。

綜觀上開各國以及國際政府間組織在推動與非政府組織接軌與交往的

⁵⁶ *Ibid.*, p.12.

⁵⁷ *Ibid.*, p.14.

⁵⁸ *Ibid.*, p.16.

⁵⁹ *Ibid.*, p.9.

國際經驗顯示，大致可從中歸納以下三點特徵：

第一， 建立政府與非政府組織的溝通協商機制。各國政府都瞭解到應與 NGOs 之間建構起協商互動的橋樑或良性機制，唯有如此才能充分發揮市民社會組織的公共管理途徑(C 途徑)效益。例如美國國務院與美國領導海外聯盟(COLEAD)共同舉行的「非政府組織國家外交政策會議」；日本外務省透過官方發展援助架構推動「參與發展：協助非政府組織活動」；加拿大外交政策發展中心、年度加拿大全國國際關係論壇、政府與 NGOs 之間的部長級會議；紐西蘭的國際發展會議(CID)等；世界銀行成立的「非政府組織—世界銀行委員會」及世界銀行非政府組織工作小組；聯合國難民總署召開的「行動伙伴全球會議」和「與人道及人權非政府組織強化國際難民保護體系之合作會議」；OAS 市民參與委員會；FTAA 成立的「市民參與的政府代表委員會」以及 HAS 等。

第二， 提供建制化的 NGOs 能力建構及活動經費預算補助款項及捐助。各國政府都瞭解到對於 NGOs 的能力建構與其活動的經費資助，事實上正是對於人民、國家、甚而全球的一種永續投資。例如美國國會對美國和平研究所以及美國亞洲協會等 NGOs 的預算支持以及美國國際開發總署對 NGOs 的經費資助；日本官方發展援助成立的「非政府組織計畫補助」；加拿大國際開發總署及加國外長創設的 John Holmes Fund 對 NGOs 的經費資助；紐西蘭官方發展援助下的「志願機構支持方案」各項 NGOs 經費資助、美洲國家間整體發展會議志願基金等。

第三， 建立跨區域的國際非政府組織協力伙伴關係。各國政府皆體認到唯有透過與跨區域的國際 NGOs 形成緊密的協力伙伴關係，才能實踐「全球善治」的終極目標。例如 NZODA 與太平洋島嶼非政府組織協會(PIANGO)保有的長期關係；聯合國與 NGOs 的「行動伙伴關係」(PARinAC)；美洲國家地區的「市民社會之友」等。

三、台灣參與國際非政府組織網絡的策略思考方向

台灣未來參與國際NGOs網絡的思考方向基本上可從原則與目標的確立出發，繼而依地區性、全國性以及全球性的不同層次分別擬定實際運作的架構與策略方案，未來可以嘗試的幾個思考方向如下：

(一) 基本原則與目標

1.原則

政府與NGOs之間的交往應秉持共同為「完善治理」(good governance)的宗旨，台灣可以參考學習紐西蘭外交暨貿易部(MFAT)的「紐西蘭官方發展援助」(NZODA)方案計畫中，針對NGOs與MFAT之間互動所研擬的七項基礎原則：相互尊重(Mutual Respect)、獨立自主性(Independence)、負責制度(Accountability)、參與性(Participation)、對話(Dialogue)、簡化政府程序(Simplification)、學習(Learning)。⁶⁰

2.目標

二〇〇〇年六月五日外交部長田弘茂在立院所作的外交政策報告內容中明確揭示，台灣未來將稟持「民主」、「民間」及「民意」的「三民」觀念以加強推動既有全方位務實外交的工作目標。依據這樣的外交施政理念要旨，⁶¹未來台灣參與國際NGO網絡應致力於下列目標的達成：

- (1) 滿足要求擴大參與政府決策過程與協商的國內社會人民需求，提高政府施政的合法性地位，以利政府各項政務工作的有效推行。
- (2) 團結政府以及台灣市民社會組織的總體力量，凝聚國人共識，發揮全民外交效能，向台灣面臨的艱困國際處境突圍，以增加台灣在國際空間的能見度，從而提升台灣的國際地位。
- (3) 提升台灣與全球交往的能力，參與完善全球治理的各項全球事務，具體展現台灣承擔全球治理的責任與實力。

⁶⁰ 這七項原則基本上參考自。參見 New Zealand's Official Development Assistance, *Third Draft: Strategic Policy Framework for Relations between NZODA and NGOs* (13 April 2000).

⁶¹ 田弘茂，當前外交施政，立法院第四屆第三會期外交及僑務委員會，民國八十九年六月五日。請見中華民國外交部網站，立法院第四屆第三會期外交施政報告。

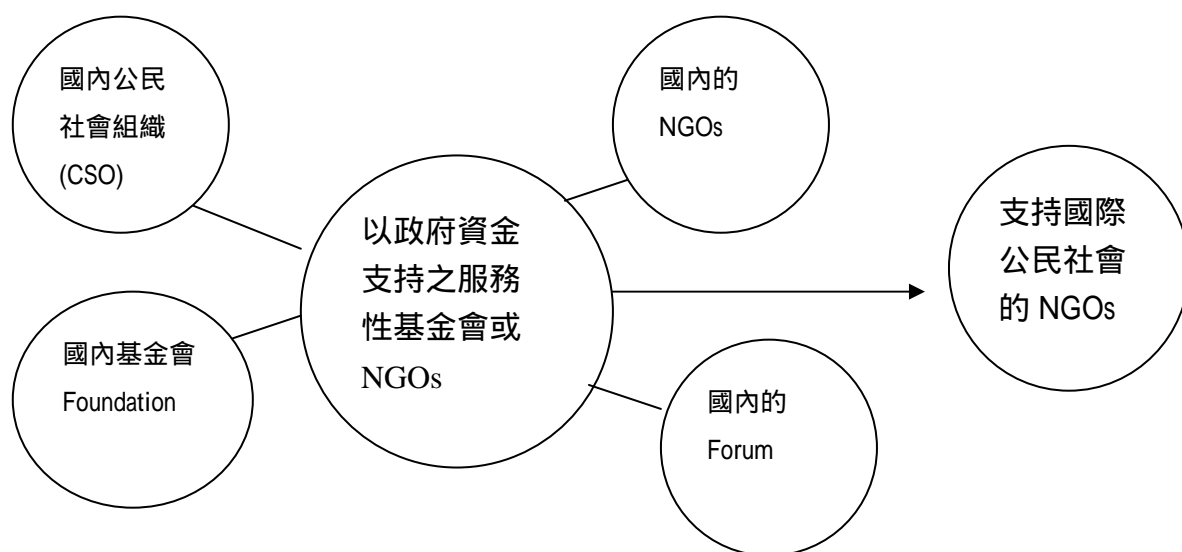
（二） 參與策略

依性質區分，國際 NGOs 略可分為下列幾項：一為與聯合國密切互動的 NGOs；二為單一議題的 NGO，例如 International Alert（總部設於倫敦，從事國際的衝突解決）、International Transparency（總部設於柏林，主要從事政府反腐化的運動）；三為會員制的 NGOs，例如 Civicus（目前世界最大推動公民參與的組織）、Civitas International（主要推動民主的公民教育養成與推廣）；四為浮動性的 NGOs 網絡，它們沒有固定的辦公場所，而是虛擬網絡的聯結，亦設有主席及秘書長等職，但皆為輪流參與，同時屬不同國家公民，例如 World Federation for Future Study。然不論孰類 NGOs，其運作基本上鬆散但卻亦具規律與彈性，雖有主要核心人員但又非純然封閉；其基金來源大體皆面臨不穩定與不充足之境，在基金的取得方面，除自募款外，亦企望與其他的 NGOs 合作或從政府取得基金支助。台灣唯有深知各種不同 NGOs 的基本思維、核心運作方式以及所面臨到的共同困境與限制，方能從中提供資源並尋找參與的議題和界面。

台灣未來參與國際 NGOs 的策略架構可從以下幾個方向思考：

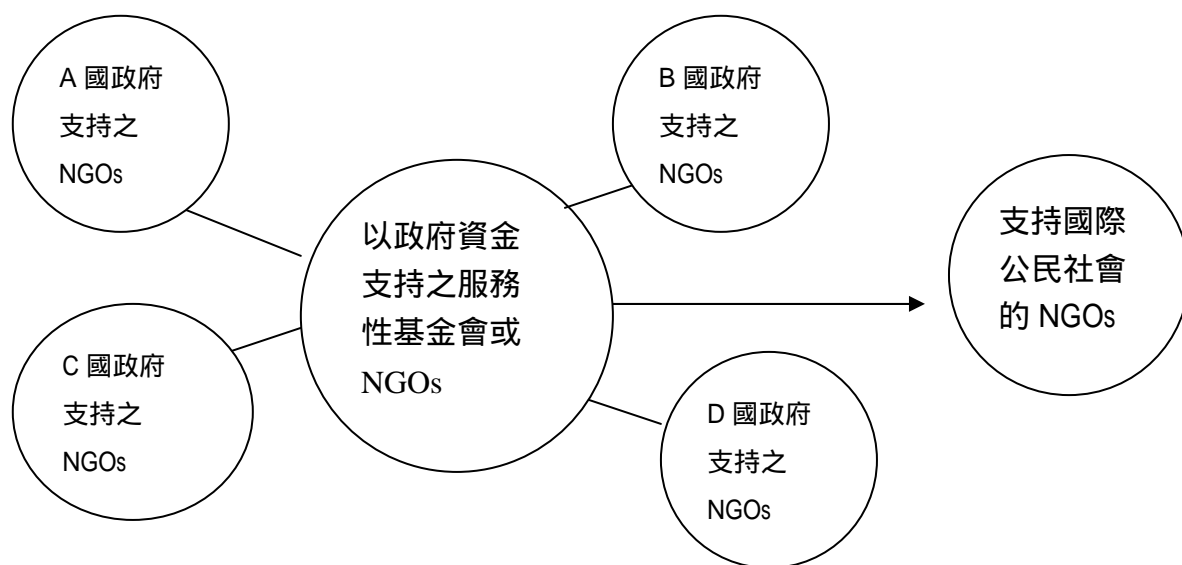
首先，台灣應以政府基金支持之服務性基金會或 NGOs 做為整合國內資源支持參與國際社會 NGOs 的動力火車頭（如圖一所示）。當今世界各國政府都了解如何用 NGOs 的方式來實踐其理想，政府必需以足夠的智慧，透過改良修飾過的方式來與外界聯繫，以盡力排除來自國際社會對其所產生的疑慮。先進國家皆有創設以全球為視野的基金會，其初期的資金來源即為政府，例如美國初期的 Asia Foundation、日本的 Japanese Foundation 以及德國的 German Foundation 等組織，它們做的即是給予經費的援助(Grant Making)以支持 NGOs 從事國際事務的支援行動。以 Japanese Foundation 為例，即是結合許多企業的基金會(例如 Toyota Foundation)共同致力於影響亞太的公民社會，近年來透過由日本政府帶頭，結合民間之眾基金會出資，共同進行協助亞洲的公民社會組織及非政府組織一起探討亞太地區的問題，強

化民主價值以及提高公民素養的各項方案。臺灣的政府單位應可比照思考成立類似的政府支持的基金會(Government-backing Foundation), 此不僅可以成為「類白手套」, 亦可做為集結台灣其他 NGOs 的力量, 誘導其貢獻並協助他國的 NGOs, 如此不僅得以成為鞏固國內公民社會力量的基石, 亦可促使亞太地區諸國公民社會的成長。



圖一 政府資金支持之 NGOs 帶頭參與國際 NGOs 網絡的「火車頭」策略

其次, 國內政府要去識別出(Identify)那幾個國際非政府組織, 其背後是由該國政府支持的(Government-backing NGO)。從我國政府的角度來看, 雖說只是白手套與白手套之間的交流, 透過握手雙方的熱情仍可相互傳遞、連繫, 情感的流通因而產生。擅於與這些 NGO 做議題的聯結、進而產生影響力, 台灣進入國際社會的阻礙亦可能因之消解 (如圖二所示)。



圖二 與各國政府支持之 NGOs 連結的「白手套交流」策略

在上述策略架構下，政府不應抱持干預、從中獲利、操弄或是控制議程等引人非議心態，尤其此種拙劣手法及心態乃為公民社會所最不能接受容忍。然而，這並不是說要拒絕政府與 NGOs 有所往來，反之更要加強保持各種途徑連結管道的暢通。例如經濟部、外交部以及僑委會等相關政府部門應加強對臺商的服務及協力，讓世界各國的臺商亦可善用「C 途徑」來協助當地設置公民社會組織，給予公民教育進而強化該國公民社會，使之可在當地深耕、生根。其他如經濟部的中小企業處，除了定期舉辦向東南亞國家對外行銷台灣中小企業經營方式的活動以外，亦可思考邀請當地對致力於公民社會建構的中、小企業到國內來，與台灣的 NGOs 作有機的連結，此亦為一種「C 途徑」之連結方式。以亞太公共事務論壇為例，1999 年曾邀請馬來西亞、印尼、菲律賓、泰國等國家，由與當地具有姐妹關係之基金會，以及對當地公民社會建構有助力的中小企業負責人各五員赴台研習更新的技術，並因之獲得更多的利益以貢獻當地公民社會。此外，如青輔會可與國際志工組織聯繫，使臺灣的國際志工組織得與和世界對話及互動。外交部亦可與環保、人權、國際人道救助之 NGOs 形成網絡。換言之，即以間接—直接多重運用的方式來達到台灣參與國際 NGOs 網絡與全球事務的目標。

至於在具體作法上，台灣未來可以思考朝以下幾個層面推動參與國際 NGOs 的全球事務活動：

1.地區性層次(The Local Level)

- (1) 推動市民社會組織 (civil society organizations, CSOs)、非政府組織 (NGOs)及非營利組織(not-for-profit organizations, NPOs)同社區(community)的連結。
- (2) 鼓勵相同類別的 CSOs、NGOs 及 NPOs 的策略聯盟。
- (3) 促進不同類別的 CSOs、NGOs 及 NPOs 建構功能性協作伙伴關係。

2.全國性層次(The National Level)

- (1) 成立政府與 CSOs、NGOs 及 NPOs 之間的全國性界面(interface)與聯絡 (liaison)組織。
- (2) 鼓勵仿照美國民間為支持美國參與世界事務 (Supporting U.S. Engagement in World Affair)而結合四十個 NGO 成員所共同成立的「美國領導海外聯盟」之組織與活動(The Coalition for American Leadership Abroad, COLEAD)，⁶²推動國內成立凝聚人民共識、支持台灣參與國際活動等多元外交政策的全國性 NGOs 聯盟。
- (3) 國會支持對於政府與 NGOs 交往，以及促進 NGOs 提升其國際交往能力的發展計畫的預算編列。

3.全球性層次(The Global Level)

- (1) 經常參與聯合國附屬機構計劃的 NGOs 活動並發展聯繫管道建立關係。

冷戰結束後，國內衝突(civil conflict)的紛擾是挑戰當前國際社區的難題之一。根據瑞典斯德哥爾摩國際和平研究中心(Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI)的統計，一九九五年全球爆發的三十個武裝衝突中均全部為「國內戰爭」(intrastate wars)，⁶³一九九九年全球還是有二十七個

⁶² 請見 The Coalition for American Leadership Abroad (COLEAD) 網站
<<http://www.colead.org/coleads.htm>>

⁶³ Margareta Sollenber and Peter Wallensteen, "Major Armed Conflicts," *SIPRI Yearbook 1996: Armaments, Disarmament, and International Security* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 1996), p.15.

主要武裝衝突發生，而其中有二個是國際性的衝突。⁶⁴自一九九〇年至一九九七年國際社會分別在那米比亞(Namibia)、哥倫比亞、薩爾瓦多(El Salvador)、尼加拉瓜(Nicaragua)、莫三比克(Mozambique)、安哥拉(Angola)、盧安達(Rwanda)、波士尼亞(Bosnia) 等地區至少進行了九次的「後衝突和平建立」(postconflict peacebuilding)，這些和平的建立過程裡許多的國際行動者(international actors)包括各種國際的救難及發展機構、國際非政府組織、國際財政機構等均涉入頗深，他們從交戰雙方解除武裝到提供財政及人道援助、監督及執行選舉、難民送反、心靈與物體重建、安全及管轄人員的訓練與諮商等各種事項均可能必須安排。⁶⁵一九九九年聯合國的和平行動在剛果(Congo)、東帝汶(East Timor)、科索沃(Kosovo)、獅子國(Sierra Leone)等新的區域展開。⁶⁶

依據聯合國憲章第七十一條內容規定，經濟暨社會理事會(UN Economic and Social Council, ECSOC)得採取適當辦法，俾與各種非政府組織會商有關本理事會職權範圍內之事件。此項辦法得與國際組織商定之，並於適當情形下，經與關係聯合國會員國會商後，得與該國國內組織商定之。⁶⁷這一條款向來被視為是國際非政府組織參予聯合國相關活動的依據。⁶⁸台灣過去幾年尋求加入聯合國但仍未能如願，⁶⁹新政府外交部長田弘茂六月五日於立法院首次進行施政報告強調，參與聯合國是我國長期奮鬥目標，現階段工作目標則為積極爭取參與其他功能性及區域性國際組織，與協助國內民間團體參加非政府間國際組織，並增進我方在已經加入之國際組織的合法權益與地位。

⁶⁴ “Highlights from the SIPRI Yearbook 2000,” *SIPRI Yearbook 2000: Armaments, Disarmament, and International Security*. 請見 SIPRI 網站<<http://editors.sipri.se/pubs/yb00/pr00.html>>

⁶⁵ Roland Paris, “Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism,” *International Security*, Vol. 22, No. 2 (Fall 1997), pp. 54-89.

⁶⁶ “Highlights from the SIPRI Yearbook 2000,” *SIPRI Yearbook 2000: Armaments, Disarmament, and International Security*. 請見 SIPRI 網站<<http://editors.sipri.se/pubs/yb00/pr00.html>>

⁶⁷ 陳隆志總策劃、許慶雄總編輯、李明俊主編，*當代國際法文獻選集* (台北:前衛出版社，一九八八年十一月)，頁十三。

⁶⁸ Andrew E. Rice and Cyril Ritchie, “Relationship between International Non-governmental Organizations and the United Nations,” 請見 Union of International Associations 網站<<http://www.uia.org/uiadocs/unngos.htm>>

⁶⁹ 有關台灣加入聯合國行動請見中華民國外交部網站，*參與聯合國資料*.<<http://www.mofa.gov.tw/un/frame17b.htm>>

⁷⁰根據外交部統計我國迄八十八年九月底止已參加之非政府間國際組織共計九五九個。⁷¹台灣如何透過這些組織與世界接軌，對於新政府而言應會有發揮的空間。

(2) 積極參與國際政府間組織及其相關機構的 NGOs 協商機制活動，爭取在台主辦國際政府間組織的 NGOs 協商會議，並尋求成為國際政府間組織專責 NGOs 事務相關機構或委員會的成員。

過去加拿大致力參與 OAS 有關 NGOs 協商機制活動，從而由原先的永久觀察員身份晉升為成員的經驗可供台灣借鏡。特別是台灣致力與中美洲統合體 (System of Central American Integration, SIGA) 發展關係的同時，⁷²對於如何透過參與此區域的 NGOs 協商機制活動爭取成為 SIGA 成員，甚至進而擴溢至更廣泛層級的 OAS，凡此皆是未來台灣可以努力的方向。

台灣應從既有的國際非政府組織協商機制開始著手，積極參與如世界銀行成立的「非政府組織—世界銀行委員會」及世界銀行非政府組織工作小組；聯合國難民總署召開的「行動伙伴全球會議」和「與人道及人權非政府組織強化國際難民保護體系之合作會議」；OAS 市民參與委員會；FTAA 成立的「市民參與的政府代表委員會」及 HAS；美洲國家地區的「市民社會之友」以及太平洋島嶼非政府組織協會(PIANGO)等國際 NGOs 協商活動，並爭取成為協商機構組織成員，繼而進一步影響國際 NGOs 其其他成員支持台灣參與全球事務的平等國際地位。

此外，根據「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)公約規定，其對於有關「政府」入會應

⁷⁰ 田弘茂，當前外交施政，立法院第四屆第三會期外交及僑務委員會，民國八十九年六月五日。請見中華民國外交部網站，[立法院第四屆第三會期外交施政報告](http://www.mofa.gov.tw/mofa8943.htm)。

<http://www.mofa.gov.tw/mofa8943.htm>

⁷¹ 其中醫藥衛生類二〇七個最多，其次分別為體育類九七個、科技類九一個、工會類八〇個、研究發展管理類六九個、商業金融才金類六八個、宗教哲學類五九個、社會福利類四四個、農林漁牧類四二個、文化藝術類三〇個、工業技術類二九個、休閒娛樂類二六個、教育類二〇、交通觀光類二〇、生態保育類十七個、工程類十六個、礦業能源類十二個、電子機械類十一個、法律警政類十個、婦女童軍類八個、新聞類三個。請見中華民國外交部網站，[其他國際組織資料](http://www.mofa.gov.tw/frame21b.htm)。

<http://www.mofa.gov.tw/frame21b.htm>

⁷² 同上，頁一二二 一二四、六一二。

具何條件並無明白規定，而僅載明「任何政府如願準備承擔會員國之義務」，大會「得」邀其入會。我國學者早已研究並分析出台灣根據 OECD 入會規定加入之策略，並指出台灣加入 OECD 可以在貿易政策及總體經濟政策扮演協調角色及參與國際援助合作等上有所貢獻，但在政治上可能遭遇的困難有兩點。一為「名稱問題」，由於需以政府名義，我國對於代表權須採彈性做法。第二為「全體一致決」問題，我國需加強 OECD 國家對此問題的關注，至少須使有困難投贊成票之國家轉變為棄權投票之態度。⁷³在永續發展 (sustainable development) 的既定政策下「二十一世紀 OECD 夥伴關係戰略」(OECD's Partnership Strategy for the 21st Century) 將與非會員展開對話，台灣不應在此一場合缺席。事實上中共與巴西、印度、印尼、俄羅斯被 OECD 稱為五大(Big Five)國，他們的人口及環保問題的發展困擾著美國、日本、德國等先進國家。⁷⁴

台灣經濟的崛起在國際上早已具有示範及重要的地位，而台灣與 OECD 國家間之關係包括貿易、投資、技術合作與國民旅遊等亦日益密切。因此，台灣亦應積極透過與國際 NGOs 的協力合作，共同推進台灣加入 OECD 等組織。

(3) 參與「世界銀行」推動的「商業夥伴發展計畫」(Business Partners for Development, BPD)，結合商業、NGOs 以及政府組成三邊聯盟(tri-sector partnerships)共同推動「全球台商草根大使深耕計畫」。

台灣應參考日本推動「發展援助委員會發展伙伴策略---型塑二十一世紀 / 促進合作發展」的經驗，協助台商發展並強化與跨國公司的策略聯盟力量，以藉其全球影響力共同協助台灣參與國際社會事務。台灣尤其應鼓勵在東南亞地區佔有重要投資地位的台商，結合 NGOs 與當地政府共同致力當地市民社會的發展，以贏得當地人民的堅實友誼。

⁷³ 林正義、葉國興、張瑞猛，*台灣加入國際經濟組織策略分析* (台北:國家政策研究資料中心，一九九〇年七月)，頁一〇七至一六六。

⁷⁴ "Sustainable Development: A Renewed Effort by the OECD," *OECD Policy Brief*, No. 8, 1998. 請見請見 OECD 網站 <<http://www.oecd.org/publications/pol-brief/1998/9808-eng.htm>>

同時，藉由推動已與台灣經濟部簽署策略聯盟意願書的美國 AT&T、MOTOROLA、IBM...，德國 SIEMENS、BAYER、BECKER....，法國 FRAMATONE、DASSAULT、CASINO...，義大利 FINMECCANICA、OLIVETTE、MARCONI SPA，瑞士 CIBA/GIGY、LANDIS&GYR，荷蘭 PHILIPS，澳洲 CSR，瑞典 ABB、AVEST SHEFFIELD，比利時 BARCO，加拿大 NORTEL、BOMBARDIER，丹麥 VOLUND 等國際知名大企業公司與台灣 NGOs 攜手聯盟合作，⁷⁵亦可達到善用跨國公司的全球影響力來幫助台灣參與全球事務的策略目標。

(4) 參與協助美國建構全球民主社區(Community of Democracies)的發展。

冷戰結束，國際政治學界有所謂「民主和平論」(democratic peace theory)，⁷⁶所持的理由有民主國家不打民主國家、⁷⁷民主國家因為有較完備的議會監督，國家領導人若要發動戰爭或調動軍隊需經較多時間完成國內民主機制運作，國際社會若要進行外交調解也較有足夠時間因應、民主國家一切作為應尊重民意、民主國家甚至不威脅使用武力、民主國家以和平解決爭端、民主體制的國家發動戰爭應遵尋國際法的規範。⁷⁸美國總統柯林頓(William J. Clinton)在一九九四年一月二十五日發表的國情諮文(1994 State of the Union Address)即認為民主國家間較少發生戰爭，為確保永久的安全與和平，美國將支持世界各地的民主進程，他承諾將致力推展全球民主化。⁷⁹柯林頓總統首任國家安全顧問雷克(Anthony Lake)在一九九四年九月美軍登陸海地(Haiti)後，也重申散佈民主價值(spreading democracy)有助美國利益，因

⁷⁵ 朱維瑜主編，1999 *世界年鑑*（台北市：中央通訊社，1998年），頁二〇四。

⁷⁶ David E. Spiro, "The Insignificance of the Liberal Peace," *International Security*, Vol. 19, No. 2(Fall 1994), pp. 50-86; Edward D. Mansfield and Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War," *International Security*, Vol. 20, No. 1(Summer 1995), pp.5-38; Bruce Russett, "The Democratic Peace: 'And Yet It Moves'," *International Security*, Vol. 19, No. 4(Spring 1995), pp. 164-175.

⁷⁷ Michael Doyle, "Liberalism and World Politics" *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 4 (December 1986), pp. 1151-1169.

⁷⁸ Bruce Russett, "Can A Democratic Peace Be Build?" *International Security*, Vol. 18, No. 3(Spring 1993), pp. 277-282; Christopher Layne, "Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace," *International Security*, Vol. 19, No. 2(Fall 1994), pp.5-49.

⁷⁹ "Transcript of Clinton's Address," *The New York Times*, January 26, 1994, p. A.17.

為民主政府較不濫用人民權利或對另一國發動戰事。⁸⁰一九九九年十二月美國國家安全會議(US National Security Council)所發表的「新世紀國家安全戰略」(A National Security Strategy for a New Century)強調它的三個主要目標為：確保美國安全、提昇美國的經濟繁榮及促進全球民主與人權。在其所揭櫫的交往戰略(Strategic of Engagement)原則下，美國責無旁貸的將挑起世界領導者的角色，而執行建立下一世紀安全的主要及唯一方法是透過國際合作(international cooperation)。⁸¹二〇〇〇年一月二十七日，柯林頓總統任期屆滿最後一次國情諮文再度表示：美國無法接受國際社會有一部分的人可以享受新經濟的益處，而另一部分的人卻在為求取生存掙扎著，我們必須盡我們的力量改變落後地區人民生活的情況，我們必須擴展貿易、增加援助以及擴展自由。⁸²二〇〇一年柯林頓政府向國會爭取約佔聯邦總經費 0.42% 總額 228 億美金的國際事務經費，其中美國國際發展總署(U.S. Agency for International Development, USAID)將獲得其中佔 34% 的 75 億美金。⁸³

新政府強調以台灣民主經驗致力推行「人權外交」、「民主外交」之際，⁸⁴應可考慮透過結合國際 NGOs 網絡共同參與協助美國建構全球民主社區(Community of Democracies)的發展。

(5) 參與亞洲地區的國際 NGOs 區域網絡中心的建構，成立亞洲台灣國際 NGOs 網絡總部或分部機構，協助支援其他發展中國家的 NGOs 能力建立，尤其可考慮援助並參與國際非政府組織在前蘇聯及東歐、中亞國家建立公民社會(Civil Society)的活動。

台灣可參考紐西蘭 NZODA 支持 PIANGO 的網絡與教育訓練計畫等經

⁸⁰ Anthony Lake, "The Reach of Democracy: Tying Power to Diplomacy," *The New York Times*, September 23, 1994, p. A35.

⁸¹ The White House National Security Council, "A National Security Strategy for a New Century," December 1999. 請見美國白宮國家安全會議網站<<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/html>>

⁸² The White House Office of the Press Secretary, "President William J. Clinton State of the Union Address," January 27, 2000. 請至白宮網站<<http://www.whitehouse.gov/WH/SOTU00/sotu-text.html>>

⁸³ USAID, "USAID's FY2001 Budget Request," 請見 USAID 網站<<http://www.info.usaid.gov/press/releases/2000/budget2001.html>>

⁸⁴ 田弘茂，當前外交施政，立法院第四屆第三會期外交及僑務委員會，民國八十九年六月五日。請見中華民國外交部網站，立法院第四屆第三會期外交施政報告。<<http://www.mofa.gov.tw/mofa8943.htm>>

驗，例如由台灣支持在柬埔寨、緬甸、越南等東南亞國家地區的 NGOs 能力建構計畫。為協助前蘇聯解體後獨立之國家及東歐、中亞共產國家穩定邁向民主化過程，許多國際非政府組織及以美國為首的西方國家或國際組織紛在這些國家境內鼓勵或協助成立各種專業團體，傳播民主生活價值與體制運作原則、協助生活改善並發展這些國家與外界之交往關係。⁸⁵總部設於美國華盛頓的 Voice International Voluntary Organizations Initiative in Central & Eastern Europe/Eurasia 即是其中之一，它透過網站 Clearinghouse 聯結與分享有關資源與資訊，出版刊物 VOICE Newsletter 及提供技術援助公民組織設立以達成目標。⁸⁶如今在前蘇聯國家及東、中歐地區以成功地經此而成立不少國際非政府組織，⁸⁷台灣亦可考慮投入此項國際性 NGOs 能力建構活動。

(6) 推動在各國註冊成立國際 NGOs 總部或分支機構，藉地利之便拓展資源，並與其他國際 NGOs 策略聯盟或建立協作夥伴關係，以利共同爭取台灣在國際政府間相關機構的發言地位與空間。

過去美國亞洲協會(The Asia Foundation，簡稱「亞協」)成功在亞太地區的十五個國家設立辦事處，分別為孟加拉、柬埔寨、印尼、日本、韓國、馬來西亞、蒙古、尼伯爾、太平洋島國、巴基斯坦、菲律賓、斯里蘭卡、泰國和越南，台灣則於一九九六年正式成立台灣亞洲基金會(Asia Foundation in Taiwan, AFIT)，亞協的海外辦事處之設立，使其得以與美國國務院轄下的國際開發總署形成相得益彰的通力協作關係，俾便美國在海外各項民主發展等

⁸⁵ 請見 Center for Civil Society International 網站
<<http://www.friends-partners.org/~ccsi/ccsihome.html>>

⁸⁶ 請見網站<<http://www.voiceinternational.org>>

⁸⁷ 例如 **Albanian** Foundation for Civil Society、United Way **Belarus**、Union of **Bulgarian** Foundations、CERANEO-Centre for Development of Nonporfit Organization、**Croatia**、ICN-Information Center for Foundations and Other Nonprofits、**Czech Republic**、Network of **Estonian** Nonprofit Organizations、CDIC-Civic Development International Center、**Georgia**、NIOK-Nonprofit Information and Training Center、**Hungary**、NGO Centre-**Latvia**、CCI-Center for Civic Initiatives、**Macedonia**、BORIS-Support Office for the Movement of Self-Help Initiative、**Poland**、CENTRAS-Assistance Centre for NGOs、**Romania**、SCISC-**Siberian** Civic Initiatives Support Center、Russia、SAIA-**Slovak** Academic Information Agency、FSCI-Foundation to Support Civil Initiatives、Tajikistan、Innovation and Development Centre-**Ukraine**。請見 VOICE International Voluntary Organizations Initiative in Central Eastern Europe/Eurasia, *VOICE Newsletter*, Autumn 1998.<<http://www.voiceinternational.org/newsletter2.html>>

工作的順利推行。⁸⁸利用地利之便，亞協並與亞太地區的第三部門建立伙伴關係共同推動各項計畫，例如美國的銀行家信託基金會(Bankers Trust Foundation Inc.)、福特基金會(Ford Foundation)、洛克菲勒兄弟基金(Rockefeller Brothers Fund)、洛克菲勒基金會(Rockefeller Foundation)以及在美國註冊之日立基金會；韓國的大宇基金會、延世大學東西研究院、LG Yonam Foundation 以及三興福利基金會(Samsung Welfare Foundation)；日本的世川和平基金會(SasaKawa Peace Foundation)以及日本國際交流中心(Japan Center for International Exchange)；澳洲的 Myer Foundation；菲律賓的菲律賓促進社會進步企業聯盟(Philippine Business for Social Progress)以及泰國的泰國農村重建運動本部(Thailand Rural Reconstructlor Movement)。⁸⁹

此外，洛克菲勒基金會、福特基金會和卡內基國防和平基金這三大基金會的努力下，亦分別在本國及海外資助設立許多機構，推動國際瞭解、國際和平以及戰後重建等重大工作。例如在紐約與海外設立外交事務委員會(Council of Foreign Relations)、外交政策協會(Foreign Policy Association)、日內瓦研究中心(Geneva Research Center) 巴黎國際研究會(International Studies Conference)、哥本哈根經濟和歷史學院(Institute of Economics and History)；在倫敦設立皇家國際事務學院(Royal Institute of International Affairs)、羅馬美國學會(American Academy)、耶路撒冷美國東方研究學院(American School of Oriental Research)等。⁹⁰

參考上開途徑，台灣亦可考慮由政府支持資助的 NGOs 或企業成立的基金會(Corporate Foundation)與外交部國際合作發展基金會共同在海內外設立據點，並與當地國的其他第三部門形成伙伴聯盟關係，強化台灣的全球治理能力。

(7) 推動虛擬外交(Virtual Diplomacy)，利用網際網路(Internet)等科技，進行

⁸⁸ 王世榕編著，*第三部門：美國亞洲協會與台灣*（高雄市：財團法人亞太綜合研究院，一九九七年），頁三九。

⁸⁹ 同上，頁五五 五六。

⁹⁰ 同上，引自該書「前言」部分。

台灣與全球的虛擬外交活動。

一九九四年的盧安達(Rwanda)難民救援行動中，廣播的使用使許多的離散兒童得與他們的父母重聚。一九九九年春的科索沃(Kosovo)難民援救行動裡，網際網路(Internet)發揮重要的功用，國際紅十字會(International Committee of the Red Cross, ICRC)透過其網站 <WWW.ICRC.ORG> 或 <WWW.CICR.ORG> 協尋失蹤人員，並有六千多名單公佈其上，同時，許多的阿爾巴尼亞(Albanian)救難組織亦設立相同的網站協助離散家庭的重聚。一九九一年即設於馬其頓(Macedonia)的 EL Hilal 非政府組織在當時動用了六十名全職人員在其網站分十四個部門及一五〇個次部門，共收集了七萬多難民資料，而這一資料庫的成立也讓國際救難委員會(International Rescue Committee)的 Paul Meyer 發展出了 Kosovar Family Finder 計劃。在五萬美金的預算支持下 Paul Meyer 和許多的阿爾巴尼亞科技專家收集了上萬個名單並將他們以黃色紙張列印四千份在科索沃、六千份在難民營中發放，同時在所設立之網站 <WWW.KOSOVOFAMILYFINDER.ORG> 張貼訊息，允許友人與家人上網搜尋親人下落，這個網站每天均有千人使用，並帶領了許多的組織及個人設立相同的協尋網站風潮。在科索沃危機中，國際電腦軟體巨人微軟(Microsoft)公司除支援了二十名專業志工外，也發動了其相關產業夥伴 Compaq、Hewlett-Packard、Securit World Ltd.、ScreenCheck B.V 等協助聯合國難民總署發放數位式(Digital)難民身分證等認證文件，並籌資 240 萬美金作為經費。在馬其頓境內難民營中也可見衛星天線、碟盤，美國資訊總署(United States Information Agency, USIA)透過衛星與國際移民組織(International Organization of Migration, IOM) 連線，讓難民與外界保持聯繫並協助網際網路訊息快速傳輸。⁹¹

此外，一九九四年美國和平研究所在其成立十週年舉行的「管理渾沌」(Managing Chaos)研討會上已認為，國際非政府組織近來在國際衝突的解決

⁹¹ United States Institute of Peace, "The Internet and the Kosovo Humanitarian Crisis," USIP Virtual Diplomacy Report, Vol. 9, Issue 9 (October 18, 1999). 請見

上逐漸扮演關鍵性的角色，如何整合並改進各非政府組織間或與政府及國際組織的協調能力相當重要。而今日的資訊及通訊科技(information and communication technologies, ICTs)的進步發展正可以在這方面做出貢獻，透過這種新科技的革命也更能有效整合經濟、社會、政治及地理等資料於和平支援及人道救助上，或發展相關的計劃。一九九七年五月十八日華盛頓雜誌(Washington Magazine)刊載了 E.J. Dionne, Jr.的文章，他是首先將這一情形稱之為「虛擬外交」的人。一九九七年美國和平研究所已將「虛擬外交」列為該機構的主要任務之一，並設置了「虛擬外交計劃」(Virtual Diplomacy Initiative)以協助實務參與者及學者專家共同了解並利用資訊及通訊科技於衝突的預防、管理、解決上，同時也對新科技對國際關係的發展所產生的衝擊與影響予以密切研究。⁹²

掌握全球網際溝通科技新趨勢，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。

(8) 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。

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家政府的內政外交政策皆具舉足輕重的影響能力，因此台灣一直亦希望能成為諸如亞太國會議員論壇(Asia-Pacific Parliamentary Forum, APPF)的成員之一。過去，儘管美國曾經向該組織提出建議讓台灣成為 APPF 的會員，然而卻難逃遭中共否決的命運。⁹³

基此，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。

<<http://www.usip.org/oc/vd/vdiplo-share/ipko.html>>

⁹² United States Institute of Peace, "the Global Communications Revolution and International Conflict Management," USIP Virtual Diplomacy Fact Sheet. 請見<<http://www.usip.org/oc/virtual-dipl.html>>

⁹³ 朱維瑜主編，*前揭書*，頁六一七。

(9) 台灣應鼓立民間設立類似美國和平研究所(U.S. Institute of Peace)的智庫，從事跨學門、跨領域的和平研究。

(10)強化台灣駐外單位與國際非政府組織的互動。

結語

非政府組織(nongovernmental organizations, NGOs)的迅速崛起與多極化體系的世界發展局勢密不可分；全球化(globalization)與本土化(localization)兩股勢力的不斷衝擊與相互調整，同時也使得 NGOs 的國際行為能力與「全球在地化」(glocalization)的市民呼聲(civil voices)彼此之間形成互為增長強化的動力泉源。超國界的地球村鄰關係(global village neighbors relationship)不但使主權國家不得不改變過去的藩籬化思維，轉而積極尋求與其他國際成員（包括雙邊的、多邊的以及國際政府間與非政府組織等）建立起各式各樣的協作伙伴關係(cooperative-partnership relations)；另一方面，NGOs 也不斷進行其自我能力的提升與轉化，從而加強其與全球接軌的有效能力。事實顯明，國際非政府組織網絡(international NGOs networks)的不斷擴散與強化趨勢銳不可擋，這對於正面向二十一世紀的全球公民(global citizens)來說，無疑彰顯一種「市民治理」(civil governance)的跨時代象徵意義；對於面臨特殊國際處境的台灣人民來說，更是一種強調「全球善治」(global good governance)理念的跨時代契機，從而也是一個必須牢牢掌握住的重要參與時機。

台灣人民絕對擁有與全球社會跨域接軌的交往能力，如今所需要的是台灣人民將此能力付諸實行並貢獻於全球善治的自覺心。未來台灣應站在全球視野的宏觀角度出發，透過「市民性公共管理途徑」，以健全的心智參與國際非政府組織網絡及全球事務。台灣可以藉由政府資金支持之 NGOs 帶頭參與國際 NGOs 的「火車頭」策略，及其與各國政府支持之 NGOs 連結的「白手套交流」策略，推動台灣參與國際 NGOs 網絡。參酌各國政府及國際政府間組織與 NGOs 的協作伙伴交往經驗，台灣應建立政府—NGOs 的溝通諮商

機制，提供建制化的資助管道協助 NGOs 活動及其能力建構，並推動建立跨區域的國際 NGOs 協力伙伴關係。台灣唯有積極參與活躍於國際政府間相關組織的 NGOs 協商機制活動，致力奉獻於全球善治的相關議題，如此才有可能廣結善緣，並可藉此將台灣在國際 NGOs 網絡的活力與感動力擴溢 (spill-over) 至國際政府間組織層級，進而真正讓台灣人民昂揚全球國際社會！

Abstract

The reform of global governance demands that the ethos of the global decision-making systems, now more than ever, be based on the principles of consultation, transparency, and accountability. Given the high politics of Taiwan's struggling for existence, it is the time for Taiwan to engage with international NGOs network. This paper analyzes the strategic policy framework for Taiwan engagement with civil society by the "Citizen-approach". It argues that Taiwan should cultivate healthy mentality to engage with international NGOs and participate in global affairs in order to achieve the objective of global good governance. With the lessons from other government-NGOs partnership experiences, this paper suggests that Taiwan could cooperate with international NGOs, based on the "good-governance" principle, through "Taiwan & foreign government-backing NGOs partnership" strategy to contribute to global development.

Keywords: International-NGOs, Global-governance, Taiwan-NGOs, Citizen-approach.