



民主與非政府組織的民間外交

◎陳滋松

一、外交的目的與手段

外交政策以確保一國家、政權或社會的生存、安全、繁榮、利益為目的。很多時候這些目的的達到需要訴諸結盟、集體安全、國際條約、國際法或國際輿論的途徑；但某些時候，一個國際參與者（actor），不管是國家或政權，也可秉持獨立自主的方針，尤其當這獨立自主的平行外交形式正足以增進外交空間、籌碼或國家利益。因此，何時採結盟形式，何時需應用國際條約、國際法和國際輿論，或者什麼時候應適時使用獨立自主的政策，便是外交手段運用所必須慎重和斟酌的。

然而，外交手段的運用和選定並不意味外交目的達成；手段的成功運用常常必須有兩項表現籌碼為後盾：實力和語言。在國際政治裏的遊戲理論（game theory）中，主要是以參與者的理性為出發點，去推論出在任何競爭或鬥爭情況發生時，各參與者在不確定或消息不足的情況下如何擬出各決策的優先順序、機率評估和揣摩對手可能採行的方案，目的是欲增加最大利益和控制損失於最小（maximize gains and minimize losses）。這些遊戲理論主要是以理性去評估對手的實力（capability and strength）及其可能採行的優先決策。只是外

交還有一不能輕忽的基礎要素，那就是語言。喜歡與否，政治本身就帶有相當濃厚語言遊戲（language game）成份，而外交正是政治的分支，也是語言遊戲的前鋒和重頭戲，常常外交主角在語言交鋒時，用詞方式和身體語言的隱含意義，就會改變對另一造的政策機率取用與決策先後順序，在這種情況下，外交語言遊戲的使用會強烈影響一方對另一方的意向猜測或決策方向，也因此會將對手國力與實力（capability and strength）置於較輕忽、較不重要或較不真實的評估地位。

強調外交是政治上「語言遊戲」的重頭戲並不是外交史上的新發明，然而在資本主義與民主思潮的逐漸全球化下，民主一詞如何融入於外交語言的運用或轉換成外交實力（如民主國家間的意念結合與互相感召或政治結盟）自然是當今步入二十一世紀時外交從事的重要課題。尤其是台灣，其幅員小且資源並不豐沛，再加上其外交的主軸絕少如巴勒斯坦和北愛爾蘭一樣以武力、暴力或恐怖手段為主要手段和籌碼，因此台灣現階段如何使用「民主外交」來增加其權力平衡的中介力量就顯得格外地重要。

◎本文作者現為亞太公共事務論壇研究員，美國聖母大學政府與國際關係博士（Ph.D., University of Notre Dame）。



二、民主與國際法的承認問題

隨著民主時勢，「民主」也在國際法的國家承認條件中重要起來，約自1995年以來，美國政府常常把「民主」當作是一個外國政府內部本身的合法性條件，其也有將「民主」當作外交承認的考量趨勢。而在正式的國際法中，承認國對被承認國外交承認有其客觀和主觀測試和認定的條件，在客觀上，被承認政府能對其國家行政機器行使所謂事實上的控制；被承認政府的權威並沒有被抵抗；且該政府的權威有具體且重要公共輿論的支持。在主觀的認定上，被承認國是否矢言遵守國際法，是否保障少數者及族群的權利，是否保證不改變現有疆界；是否同意裁武和和平地解決爭端（to settle disputes peacefully）等常成為一些國家行使承認的判準。美國、歐盟（the European Union）和希臘近年來在處理外交承認問題上，除依客觀條件認定外，就有逐漸強調「和平」與「民主」的主觀要素，儘管他們並不是每一次都嚴謹地遵從這些主觀認定。

在台灣的中華民國其被承認的客觀認定實已全然吻合國際法所條例的，差只差在各承認國的政治反對（political objections），當然其政治反對的理由可能是基於對國際政治或軍事現實的屈就或妥協，也可能是對經濟利益或其他因素的考量。而此「政治反對」也正顯示出國際法上承認問題的泛政治化本質，而且似乎在可預見的未來也很難有清楚的規範來釐清「泛政治化」的現象。雖是如此，台灣並不需要自

暴自棄而自絕於國際社會，從1980年代中期以來，台灣內部民主的轉型成功與鞏固正與緊跟在後的世界第三波民主化潮流相匯集，因此台灣仍可在國際承認泛政治化的逆流中，運用細緻的「民主外交」籌碼來營造出一個有尊嚴的國際地位。

值得一提的是，「民主外交」並非僅限於國家和高層間的官方形式交往，民間社會亦有其應有的重要角色和功能。因為民間社會（civil society）下的一些獨立且自發的非政府組織、社團或論壇乃是民主的基礎，其活力充沛且無遠弗屆的特性，看似鬆散，但一旦凝聚展現出來，不但能強而有力的釋放，且較能永續經營。以下，吾人就最近十年來，第三波民主潮流和民間社會的民主外交例子作一簡述。

三、非政府民間二軌外交的一些案例

1989年底，在象徵東西間冷戰、極權與民主陣營分野的柏林圍牆倒塌之後，世界便緊鑼密鼓地吹起一股市場經濟和民主化的全球化風潮，各國國內如波蘭、捷克、匈牙利、東德、東歐，及蘇聯便如骨牌效應式地掀起民主革命和改革力量，氣勢澎湃，不僅如大江流水不可抑遏，且有穿越國際向亞、非洲感染與蔓延。隨著第三波民主潮流的滾動，國際間的民主外交也跟著相映成勢，逐漸成為二十世紀末的最後十年與新世紀的強勢規範力量，近年來這種



民主外交力量的具體實例相當多，其中非政府(NGOs)的民間外交成效更是舉步可及，如1998年七月上旬，聯合國大會通過(一百二十四票贊成；四票反對；十票棄權)提升巴勒斯坦現有觀察員的身份並給與其進一步的權利和特殊權(rights and privileges)，其中包括有權參與大會的一般性辯論、有權在任何全會(meeting of the plenary)針對非巴勒斯坦和中東議題發言、有權行使回覆權(the right of reply)、有共同對巴勒斯坦和中東問題等決議案決定提出提案權和議程順序問題。巴勒斯坦在全球地位的提升與智利在中南美洲為其召開非政府的研討會(NGO Symposium on the Question of Palestine)有密切的關係，而在聯合國內民主表決的實質意義更是不可忽視。

同年七月十八日聯合國在歷經波折後，終於成立世界第一個永久國際刑法庭(一百六十國贊成，美國是少數投反對票之一)，成立過程顯示國際間外交民主屬性與民主多數決定的逐漸重要；而法庭的會章和成立意義也呈現出國際法內民主化、人性化與人權化的上升比重，就連世界的唯一超強——美國——也難以抵制民主的投票方式。另外，在1996年台海飛彈危機時，由於台灣正進行其有史以來的總統直接民選，此一劃時代的民主意義使民主國家(如美國和日本)和其他東南亞國家皆實質或道德上的支持台灣，整個亞洲的權力平衡機制遂有向台灣傾斜的局勢，中國大陸的飛彈試射恫嚇才不至於盤旋升高(spiraling escalation)釀成

熱戰衝突。1998年七月初的「柯江會談」後，美國參、眾兩院及一般輿論有強烈反制柯林頓的「三不」，其重申台灣關係法是美國的國內法律並有傾向用較民主化的方式(非暴力及和平式的民主自決)來解決兩岸和台灣問題；值得注意的，美國參、眾兩院是較能代表民間民主心聲的有效機構。

在1998年五月印尼因經濟危機而引發政治革命與社會暴動，其中被凌虐強暴的華裔婦女達一百六十人以上，之後由印尼教會所主導的民間社會便組成代表團到美國國會請願遊說，強烈譴責印尼政府縱容暴行，頓時便引起美國朝野的注意與重視，眾院及國務院發言人皆以嚴肅的措辭或其他可行的政治及經濟制裁，來強烈要求印尼政府迅速調查。代表團之所以能引發美國政府跨國界的仗義直言和干預，便是仰賴聯合國所公認的人權宣言和意義，可見「民主」一詞底下的民權和人權內涵確實能產生跨國界的外交籌碼力量。有趣的是，當國際輿論正同聲譴責印尼政府的漠視華裔婦女的人權時，中國也難抵民主潮流地加入同聲譴責印尼政府的行列。

由上可知，在國際外交的「語言遊戲」中，民主外交仍是當前聯合國成員和非成員的一個重要趨勢和籌碼，而民主外交可藉由下列的具體精神加以彈性運用並實現出來：「獨立自主」、「民主自決」、「和平」、「法治」、「人權」、「人民主權」、「理想的對話情境」(這裡所謂的理想的對話情境是指免於暴力和溝通



扭曲的對話公共空間和舞台)。在上面例子裏，我們提到在民主化主流披靡全球後，民間社會組織和社團如何能以會議、論壇或輿論傳播的角色，很有效且重要地影響國際間的輿論和某一國家的外交決策。在巴勒斯坦、印尼和台海危機的案例中，皆可說明民間二軌外交如何能挾其國際民主潮流和民主意涵，發揮其巨大的外交功能。尤其，民主體系下的民間社會外交是出於自發性的公民動機(不管是國家公民或世界公民)，其不但有充沛力、彈性，且有延續力，而這些是官方一軌的官僚體系、惰性，和過度伸展(over-stretching)所難以匹敵的。因此台灣在全球化下的民間二軌外交，實可被界定以民間社會外交為範圍，其用理性、開放、對話的途徑，以先加入人權、環保、教育、衛生、公益性的反地雷組織、或聯合國的觀察員為初期目標，來促使台灣成為全球村下的當然成員。

那麼二軌民間外交如何定位呢？其又如何與一軌官方外交來接軌呢？以台灣的當前外交情勢來說，一軌可被定位在官方和正式外交的機制，其主要是運用民主的語言遊戲與國力的籌碼來處理「高政治、高敏感性」(high politics, high sensitivity)的問題(如主權、安全或其他高層次的國家利益)；而二軌則定位於民間社會外交，主要用「低政治，高重要性」(low politics, high priority)來介入且扮演其國際民間社會網絡串結的角色，儘管二軌有時也能達到一軌的目標。職是之故，二軌與一軌是

既平行又交錯的互補關係，二軌不應被次級化或只定位於資料收集功能，因為被次級化，則民間社會外交的功能便會大打折扣而附屬於官方外交下。所以，就整體利益而言，政府一軌外交有時必須以合作並平行的態度來鼓勵民間外交的推行，這樣子才能增加官方外交的彈性和籌碼。而二軌也不應對一軌政府的過度或全然依附，否則也難綻放其獨立自主，活潑熱情的民間社會力量。總言之，一、二軌外交關係應是平行、獨立發展，且又可交錯互補的機制。

四、結語

外交目的的達成必須仰賴外交整體政策和手段的彈性靈活運用。以美國為例，其外交的總體政策和手段主要是隨著國內外環境作彈性調整，總盤旋於內向與外向、退縮與救贖式的大躍進、悲觀與樂觀的光譜上，單就二次大戰後的外交政策，美國就已歷經冷戰、圍堵、越戰退縮症候、重振雄風(Eagle Resurrection)和後冷戰等不同的政策階段。中國外交亦有其活潑堅強的一面，從五十年代共產革命後的向蘇聯一面倒、六十年代與蘇聯決裂、七十年代與美國唱和、八十年代的獨立自主外交和今日九十年代與美國既鬥爭又友好交往等，在在顯示出中國在外交政策上靈活運用其語言與國力遊戲(language and power games)去追求本身的國家利益。現時，台灣欲擴展其國際與外交地



位，除需要提升國力外，如何運用民主外交(尤其是非政府或民間的民主外交)來充實外交語言遊戲籌碼便是突破外交困境的重要課題。

今年八月一日，亞太公共事務論壇舉辦「全球化下的民主與民間外交」來思考如何突破困局，與會學者(包括陳隆志、陳必照、李登科、吳英明和筆者)皆一致同意台灣必須要走出傳統外交的格局去發展多軌且全方位的外交，其中利用非政府的民間外交去促使台灣進入IMF、WTO、ILO、WHO、UN或其他國際非政府組織(INGOs)更是多位學者所推薦的可行管道，陳隆志博士甚至很有遠見地提出非政府組織也可以成爲一獨立的行爲主體，這恰可補充官方政府外交的不足。筆者從一開始便強調成功的外交是實力和語言遊戲的藝術應用，除傳統官方外交外，民主體制和潮流下的民間社會組織也能提供另一種嶄新的外交途徑，我們看到巴勒斯坦這個比台灣還不像國家的國家，利用非政府組織來成功地提升自己在聯合國和國際的尊嚴與地位，這也許正可提供台灣如何運用非政府的民間社會外交以提升國際地位一個重要的反省點與參考點。

後註：亞太公共事務論壇及其非政府的民間定位

亞太公共事務論壇(Asia-Pacific Public Affairs Forum: APPAF)係以「經營全球民間社會跨文化友伴結盟」為使命的國際非政府(NGO)、非營利(NPO)及市民社會組織(CSO)。「亞太公共事

務論壇」的發起國是台灣，在1997年透過一群企業家、民間領袖及學術界朋友，以開放社會的心胸和跨世紀視野正式成立於高雄。「亞太公共事務論壇」的成立目標在建造一種「對話」和「聯結」(dialogue and linkage center)中心，以提供哈伯瑪斯(Habermas)所言的理想言談情境(ideal speech condition)，期能解放出跨文化交流和跨國界的友伴結盟機會。簡言之，APPAF這種「對話」和「聯結」中心的目的是為了使不同文化、國家、社會、族群間能夠合作與分享(cooperation and sharing)。

在全球中(包括中美洲、北美洲、非洲、東北亞、東南亞及澳紐南太平洋)，APPAF皆有當地民間、政界及學術界領袖和機構成爲國際顧問及結盟組織(Affiliates)。因此，APPAF可以說是結合產、官、學、民的一個國際資源網絡，透過兩年一次的大會、不定期區域會議及與其他國際民間組織網絡互動，共同經營全球民間社會並使民間社會(尤其是非營利的國際民間社會組織)能針對特定重要議題以開放、理性、批判的活力共同為跨國界、跨文化的癥結提供一較和平的解決方案。APPAF期許自己已掌握二十一世紀的全球動能，為全球民間社會來營造「跨文化友伴結盟」的力量，而APPAF的營造方法是力化全球參與(to empower global participation)、富化人性資本(to enrich human capital)和開化全球公民責任(to enlighten responsibility as a global citizen)。