

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

■王世榕／新時代基金會執行長

INGO的場域是全世界的，因此中國大陸並非台灣全力經營的地方，而是台灣在經營了INGO後才回過頭去協助的地方，將台灣NGOs的有限財力人力，做最有效的發揮。

前言

公民社會 (Civic or civil society) 乃是近代社會的產物，沒有權利意識的覺醒和民主政治之來臨，就不可能產生。如今，公民社會或稱第三部門或獨立部門，與政府和工商部門，構成了現代民主社會勝衰最主要的三個支柱，各有職司，相輔相成，共同完成一個更美好的社會。

隨著地球村的形成，民主政治之廣泛和資訊資本經濟 (information economy) 的席捲市場，市民社會也在1970年後逐漸國際化，走上全球化的道路。譬如以保護人權為例，國際特赦組織 (Amnesty International) 就不單單是在國內活動；又如國際紅十字會，這都是大家耳熟能詳的事。今日，從事商務，如果不走上國際，一定不易經營；市民社會演變的第三部門也一樣，不走上國際，不從國際的視野和觀點來經營和推廣，也一樣發揮不了

作用。

第三部門是由一群志同道合的人士在共同的理念和目的下，自由結社而成的組織。組織功能之所以越來越發揮，主要即在政府的職能往往不彰 (government constraints)。譬如說，政府無法在短期內擬訂政策或法律來執行；法律經常受國會/立法院各政黨的要脅及利益團體的影響而曠日廢時，同時在妥協下，也往往弄成四不像，如此就必需由第三部門挺身而出，有所匡正；同樣的，許多公益事業也往往得不到企業青睞，因為鐵定會賠錢，譬如設立智庫研究中心，此時第三部門的運作就可彌補市場機置所達不到之處 (market failure)。

也由於第三部門之國際化，紛紛成立國際非政府組織 (international non-governmental organizations)，以有效地支援各會員國的業務和推動國際事務。譬如當年有名的綠色和平彩虹戰士號就成功地困擾法國政府在南太平洋島上的核子試爆，以反核後成

功地導致核爆之全面禁試；又如WTO去年12月在西雅圖召開大會，然而全球各地蜂湧而至的勞工、中小企業、弱勢群族及NGOs，卻成功地迫使大會無法圓滿達成決議。在這個NGOs蓬勃發展的時代，會隨著全球化現象在國內和國際上更加蓬勃發展，有人戲稱，當今我們是處在一個（global associational revolution）「全球NGO革命」的時代，是頗有道理的。

研究方法與觀點

一般說來，研究和觀察一個組織的成長或衰亡，通常必須從四個面向切入。一是目的，該組織必須具有清晰的目的（good），可達成之目標（objectives）。天下沒有一個組織業務可以無所不包。政府不能，美國政府不能，聯合國更不能，就算百年後，天下歸於一統，設立世界政府，那個世界政府，也不可能。有限的人力，財力和當時之處在環境（局勢），如何加以運用達成目標，如何擬定策略、管理，都必須設定目的，加以考慮。因此每一個NGO的宗旨，尤其是長短期發展目標，更必須清晰不可。

第二個切入面為外在環境。以我國NGO所面臨之局勢而言，不外乎資訊資本主義社會之來臨，區域和全球性NGO在全球策略或發展上已逐漸增大並參與發言；其次我們看到全世界人口大量移動，因此在運作上，我們必須活用internet，computer，也必須活用各地人才（不管是本國或外國的人才）。最後，在邁向美好的未來社會中，世人已逐漸將注意力集中於人權，民主、和平、環境、自然資源……等問題，因此我們NGO發展的重點，必須先朝以上領域大步邁進。第三個

切入面則在於了解本身的實力，最後的切入面則在擬定長期發展計劃，而後全力以赴，我們希望能有一個協調良好的運作網路，才不會浪費資源。然而必須注意的是發展的重點，永遠是國內NGO。因此國內NGO之理/董事和全職職員，就是主要的player，理/董事係兼職，因此我們要鼓勵具國際觀，外文佳而又熱心之經理以上人才加入，我們更希望其背後的公司或學校，設立「員工加入國內及國際NGO鼓勵辦法」加以支持。我們更希望各NGO業務之專業職員，能受到良好訓練和優渥薪資，這些人才不妨從學校和企業界挖角。事實上，每一個NGO只要有5到9位熱心人員，經常與國外和INGO聯絡開會面對面洽談即可大力展開業務。在INGO領導內，誰最熱心，誰有點子，誰又有鈔票，鮮不躍昇為該INGO的領導階層的。過去我們沒有好好計劃的培訓和支持，因此在一些INGO上，往往曇花一現，無法長遠發揮主導力。

外在環境之認識

在面臨全球社團之革命時代，INGO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INGO和各國的NGO與會，從而將決議列入大會議程，加以討論。因此我國的NGO大可循此管道，有所貢獻。

其次在地球村的趨勢下，全球各地有形無形，早已緊密地連接在一起，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。

再其次，在中國無情無義的打壓和我國早期愚蠢的一中原則下，我們在國際上受到不公平的對待。因此如何利用此一「天降大任於斯人也」的良機，全力拓展我們的國際關係，促進國際瞭解更是責無旁貸的工作。如何加入U.N，如何在INGO扮演更重大的角色，乃成為當今新台灣人的宿命。也因此，我們只有全力擁抱世界，走入世界，以世界為舞台，一展我國人的長才，從而培養一個活活潑潑的國際心靈 (international mind)，發揮己飢己溺的慈悲心，來貢獻一己的力量。十八世紀的英國人口也不過二千多萬，就統治了全世界，今日我們二千多萬人，以和平的方式，參與和領導全世界，有何不可？然而我們的NGO卻面臨了好多自身的弱點。

一般說來目前國際組織可分為政府間國際組織 (intergovernmental organizations 簡稱IGO) 與非政府間國際組織 (international non-governmental organizations, 簡稱INGO) 兩大類。前者由主權國家參加，後者則由國際性成員參與，但為非官方性質的組織。根據國際組織年鑑 (Year book of international organizations) 的統計，1999年全世界共有各種類型的IGO 6415個，INGO 43,958個。如果只計算傳統看法，也是最具重要性的四類國際組織：國際組織聯盟 (federations of international organizations)，會籍普遍性組織 (universal membership organizations)，洲際組織 (intercontinental organizations)，和區域組織 (regional organizations)，則IGO共251個，INGO共5825個。而我國在IGO和INGO方面參加的非常少，與我國政府或民間的實力，簡直不成比例。

當然我國國籍人士擔任各該IGO或INGO理事長、秘書長之職的，好像還沒見到。因輪值而擔任理事或委員會主任委員的，間或出現，至於在各該組織任職的，那就又少之又少了。這也是個人建議，以我國充沛的適合人力，絕對可以為以上IGO或INGO效勞。

自身實力

解嚴前我國的NGO在威權體制下被視為顛覆政權能力之團體，因此除極少數如扶輪社、青商會之社團外，一切均由政府嚴格控制，並且透過當時的非常時期人民團體組織法予以嚴格限制新社團或財團法人的產生。然而解嚴之後不到十年時間，人民團體，即NGO之數目由200躍進到2000以上，同時也積極與INGO接觸。大致說來我國NGO有幾項缺點有待克服。

(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INGO之間缺乏聯繫。

在外在環境方面，我國NGO也面臨了許多困境。譬如：

a. 迄今人民團體組織法之規定，仍然無法鼓舞NGO之大力發展。如政府之主管機構享有甚大權力卻無力提供服務……。

b. 與INGO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。

c. 中國從未停止或放鬆打擊我國NGO參與INGO之活動，此種干擾，的確令人傷腦筋。

d. 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。

e. 我國NGO創立期間不長，彼此也忙於國內活動，因此沒有餘力從國際視野來從事國際性活動。

當然我國的NGO有著以上先天或後天不一的缺陷，然而一些NGO還是能突破自身的限制有所表現；不過在我國NGO「走出去」的大目標下，能夠在國際上擁有活動力的NGO還是不多，目前比較活躍的不過仍然是那幾個。

譬如我國慈濟基金會和功德會在國際人道援助項目就頗具好評，世界展望會台灣分會，歷史更悠久，在扶養兒童方面，我國在國際上也相當有名。

新時代基金會 (Epoch Foundation) 以提供一千萬美金給MIT方式從而將MIT科技之人才與創意和台灣聯結起來，這也是相當令人激賞的雙邊計劃，又喜瑪拉雅基金會加入APPC (亞太慈善機構聯盟) 推動亞太地區基金會之研究與合作，也不失為加入國際活動的方法，又如成立不久的台灣歐盟研究協會 (Taiwan EU Study Association) 利用身為歐盟研究協會乙員的身份，堂堂進入歐盟相關會議，這也是另一種方式的國際行動，最近TEUSA正進行「瑞典2000年」計劃，將19位年輕人送去瑞典實習和學習，希望在未來數十年之後，我國數百名年輕人皆通過此一「2000年」計劃，訓練出我國未來具國際視野和各國經驗的領導人，再如台灣亞洲基金會 (The Asia Foundation in Taiwan) 透過與美國亞洲基金會策略聯盟，一下子

將亞太37個國家的資訊，資源挪為己用，這也是高招。

然而以上我國NGO在國際上的聯繫或活動，事實上剛在萌芽階段，我們希望我國人才不僅在國內NGO活躍 (國內NGO越活躍，就越表示我國的民主社會越成熟)，同時更希望我國NGO人才也能在INGO扮演領袖角色，只有這樣，才可以說我們台灣是以世界當作我們的舞台，我們提供了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。在我國NGO走出去方面，以下提供一些不成熟的具體看法。

今後台灣十年在INGO方面之策略：

A. 擬定長期發展策略，有幾點原則必須先釐清：

(1) 是此一十年計劃的目標必須具體而且清晰，具有步驟，如此才能在每一階段加以評估、修改。

(2) 必須深刻了解我國NGO和我國政府在國內外的實力；如此釐訂的計劃才不會紙上談兵，不切實際。

(3) 必須深刻了解外在環境有利和不利點，並均必須有所研究和分析，如此釐訂的計劃才會切中不至打高空。

(4) 計劃之擬訂是用來執行，因此NGO領導人和政府領袖的共識，推動的決心以及資金的準備和人才羅致，就必須好好籌措和準備。

B. 在推動的步驟上，計有以下幾個步驟，提供出來以供參考：

(1) 先擬訂十年發展草案，並成立小組共同研究該草案；或者由該小組共同經過反覆討論而提出詳細草案亦可。

(2) 產、官、學、NGO界共同舉辦研討會，討論草案。

(3) 設立推動委員會，做為推動的火車頭，甚至決策單位，當然，該委員會可依事權和經費而稍繁雜化，然而絕對不能成為官方的或唯一的推動機構，該委員會的主要功能不如說是在協調和障礙之排除，及資金之確保方面，來得恰當。INGO乃民主社會的基石，就算推動進出INGO，主角也仍然必需是各該NGO，而不是本「太上皇」的委員會。

(4) 推廣訓練工作以及INGO資訊收集和研究工作之展開。這些工作委由NGO即可。

(5) 定期舉辦（每半年乙次？）檢討會，以了解和監督十年長期計劃之推行。

C.此一十年長期發展計劃分三個階段進行：

第一階段（1-3年）

基礎建設期

主要在於基礎建設如國內外NGO資訊之取得，分析和研究（目前喜馬拉雅基金會已進行中，並且加入亞太NGO資訊網站；又如委託學術單位進行國內外NGO之研究和教學。

監設全國NGO訓練發展中心（以前美國亞洲基金會設立過，可惜現已停止運作）。其次更重要的工作即在國內NGO領導人之聚會，溝通和共識之建立。

第二階段（4-7年）

人才訓練和INGO試探期。

第三階段（8-10年）

經過7、8年的養精蓄銳，我國NGO應該有許多人進入INGO，大肆活躍才對。如同上述，每一個INGO如果經常保持5到9位我國NGO人士在活躍著，不發生一點影響力，也實在很難。過去1970-1980年，正是我國青商會在國際青商會大顯身

手的時刻。

除了會長乙職因為政治因素，國人無法擔任外，十年期間至少產生2位常務副會長、10位副會長、二任財務長亦為我國人士擔任。在這期間，我國會員人數由2千躍進到6千，同時也舉辦了兩次世界大會（1972與1983年）、兩次亞太大會，至於其他國際性的活動，那更是多得數不清，篇幅所限，茲不贅述。因此希望此一十年計劃，在各NGO的努力下，至少能在第10年時，至少有3位擔任有影響力的INGO理事長，理事30席以上，秘書等職員5席以上，而INGO的秘書長也至少有二席。

以上的成績只是頭一個10年，第二個和第三個10年的成績一定更亮麗，我國INGO在世界各INGO的努力，也一定使得世界更美好，更民主，同時也更和平。

結論

NGOs是自由民主社會的產物，同時它也是自由民主社會的基石，因此NGO本身也必得是一個通過民主程序組織的社會團體。它乃是在自由主義、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，因此清晰符合公益的目的或任務乃是它的靈魂。它的運作的透明度和負責任可受公評（Transparency and accountability）乃是它的生命，它運作經營之有效與否，就是INGO的軀體了。在地球村，天下一家的趨勢下，NGO必得擁抱國際主義，它才能發揮功能。在十年的長期發展計劃中，我們沒有特別標明那一類別的INGO才是我們積極經營的團體，主要的原因是將它留給幾個NGOs，自個兒去評估和留待促進委員會去分析，只要先評估一下自己NGO的實力和國家

邁向廿一世紀之台灣非政府組織 (NGOs)

的需要，從這兩個因素出發就可以了。大體說來，型塑今日世界面貌的INGO，而我國又有能力發揮力量的可以從智庫（政治、安全）下手，譬如當年的國策中心（今日的國策研究院）就在政黨基金會的整合方面頗有貢獻。我們也應該急起直追，出錢出力，出來領導，特別在人道協助方面，（我國的慈濟口碑甚佳，應該再接再勵），至於在環保、宗教和文化方面，我國人才很多，這些INGO，都是我們可以發揮的地方。

總之，在積極加入INGO的活動方面，

我們才剛起步，就是因為才剛開始，我們才有機會好好思考，將有限的財力人力，做最有效力（optimal）的發揮。INGO的場域是全世界，因此中國大陸並不是我們要全力經營的地方；中國大陸應當是我們在經營了INGO後才回過頭來協助的地方。何況，在威權的共產制度下，又那裡會有真正的NGO組織？中國大陸的NGO，就像台灣戒嚴時期的NGO，都是paper NGO，本身就不是自由結社而組成的組織。◎