

建構與國際接軌的總體策略

吳英明 / 亞太公共事務論壇 (APPAF) 執行長

許文英 / 亞太公共事務論壇 (APPAF) 研究員

為因應資本主義經濟全球化帶來的全球化轉型效應，本文從「全球創價分享」的思維與實踐角度出發，提出政府、NGOs及企業的三角協力體關係可以朝三個方向，來思考邁向全球之台灣NGOs與國際社會接軌的發展策略：1.合作建立整套跨部門國際交流網絡體系；2.推動複合式社區發展合作計畫；3.積極參與旨在改善全球管理體制的相關IGOs、INGOs活動。

壹、前言

受到經濟全球化與世界多極化的二大發展趨勢的影響，使得包括都市 (city)、社區 (community)、多國籍公司 (multinational corporations, MC)、全球社會運動 (global social movements, GSMs)、多邊經濟組織 (multilateral economic institutions, MEIs) 及非政府組織 (NGOs) 等的非國家行為者 (non-state actors)，在國際接軌上扮演更為靈活也益發重要的角色。在強調世界地球村的時代裡，國際接軌不應簡單地窄化為傳統外交的代名詞；國際接軌是在提升自身全球競爭力並與世界融合時所必然發生的一個經驗過程。準此，國際接軌應更好地將之理解為是一種學習跨文化的溝通、全球治理，以及視野延伸拓展的全球化組成部分。

另一方面，資本主義經濟全球化帶來的全球化轉型效應，不僅對傳統主權國家的管理模式產生程度不等的解構化影響，即

使是非政府組織自身，亦逐漸感受到必須同步因應全球化轉型，以能持續推動全球秩序管理體制改革之迫切需要。台灣NGOs在參與全球事務的能量釋放上正逐漸向上攀升，然而，與全球其他地區NGOs所面臨的處境類似，台灣NGOs如何能在瞬息萬變的全球化趨勢中厚植能量以維持全球治理的永續參與能力，是台灣「NGOs-政府-企業」這個三角協力體必須嚴正看待的議題。尤其是在與全球社會做跨域接軌的具體實踐上，受到自身條件的掣肘，台灣NGOs在建構與國際社會接軌上的深度與廣度上，仍有值得提升的空間與必要，以適應全球化的轉型需求，從而能更為靈活地也更加永續地參與全球事務的管理志業。從外交來看NGOs與國際接軌的意義，將是使國家超越傳統的外交工作，運用（而非僅僅是利用）NGOs與國際接軌的實質，拓展台灣服務國際社會的能量。從這樣的一個觀點來看，外交等政府

公部門支持協助NGOs，共同強化與國際接軌的國際跨部門合作交流發展，亦應可收到補足傳統外交工作力有未逮的助益之效。

貳、建構與國際社會接軌的策略方向

政府、NGOs及企業的三角協力體關係可以朝三個方向，來思考邁向全球之台灣NGOs與國際社會接軌的發展策略：(1)合作建立整套跨部門國際交流網絡體系；(2)推動複合式社區發展合作計畫；(3)積極參與旨在改善全球管理體制的相關IGOs、INGOs活動。

一、強化國際跨部門網絡連結功能

台灣NGOs、企業與政府這個三方協力夥伴體，未來在邁向全球的通經網絡（Global Access Network）建構方向上，宜朝建立跨國公私部門的垂直水平網絡連結努力。政府部門應協助國內NGOs協同企業與國外的NGOs政府主管部門、國際合作發展部門及經貿部門架構跨國公私部門對話橋樑，進而建立起台灣NGOs與國際更靈活的公私跨部門對話窗口機制。

台灣可由外交部非政府組織國際事務委員會加強與各國的NGOs政府主管部門，例如美國國務院參與舉辦的「非政府組織國家外交政策會議」（The National Foreign Policy Conference for Non-Government Organization）、紐西蘭外交暨貿易部（MFAT）官方發展援助（NZODA）舉辦的「國際發展會議」（Council for International Development, CID）等的雙向聯繫功能，媒合雙方NGOs進行定期的跨國交流合作，未來「台灣非政府組織（NGOs）」的全國性

會議，可以朝加開由各國輪流定期舉辦的「全球非政府組織高峰論壇」的模式發展，這是一種透過各國政府由上而下，為促進其國內NGOs邁向全球的主動積極性做法。

外交部國際發展合作基金會宜積極與各國政府的國際發展合作部門發展協作關係，例如美國國際發展總署（U.S. Agency for International Development, USAID）、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）、加拿大國際開發總署（Canadian International Development Agency, CIDA）、紐西蘭官方發展援助（New Zealand's Official Development Assistance, NZODA）等，建立雙方NGOs及企業部門進行參與國際發展合作的跨國公私部門合作窗口，這對於各國在國際發展合作工作的推展以及各項官方發展援助計畫（ODA）的運用上，應可收到跨國經驗交流與效益倍增之雙效功能。

企業部門與政府經貿部門在協助台灣NGOs邁向全球的角色扮演上，可以協力發揮行銷者與慈善者的雙重功能。如同希望促進台灣本土企業國際化的目標一樣，企業部門的基金會也宜思考國際化的視野開拓與能力提升等議題。未來台灣企業部門的基金會之運作與經營，不但可以與國際上許多跨國公司支持的基金會，例如福特基金會（Ford Foundation），作跨國經驗的學習與交流，雙方並可尋求建立基金會策略聯盟的合作模式，在這同時，並可連結台灣其他NGOs與跨國公司基金會進行接軌合作的通路建構。另一方面，為協助非以營利為目的之第三部門的永續發展，企業部門與政府經貿部門可共同成立「第三部門發展基金」，藉由企業與政府

經貿部門的基金募集與管理長才，創造「以會助會」的效益，以此作為協助並培養台灣NGOs成為更專業化與全球化的NGOs經理人基金來源，形成企業經濟部門與NGOs兩者間的建設性網絡連結。企業部門可參考 George Soros 創設旨在支持民間社會的「開放社會基金網」的經驗，台灣可鼓勵國內的基金管理公司（或結合有志一同的其他亞洲基金管理公司），在全球設立由當地公民組成的委員會主持的基金或NGOs網絡，以尊重其決定什麼是當地的優先急務，而由台灣NGOs提供經驗協助或建立夥伴關係。

台灣NGOs在強化邁向全球的網絡連結功能做法，可朝幾個方向思考：

1. 國內的倡議型、教育型、以及慈善捐助型等各種不同類型的NGOs，宜積極進行國內與國外的彼此議題連結與功能整合，以克服不同類型NGOs自身面臨的困境，達到彼此的功能互補，增強台灣NGOs邁向全球的活動能力與靈活彈性，以迎接管理全球化的挑戰。

2. 台灣NGOs可進行國際NGOs交換學習的教育訓練合作計劃，初期可選擇與台灣締結姊妹市關係的城市進行雙邊合作，以進一步活絡台灣與全球姊妹市的實質關係。APPAF透過長期積極參與Civicus及IAVE等國際公民社會與志工組織所發展出的國際網絡，目前分別與紐、澳、新加坡、歐洲及美洲國家積極推動「NGOs與志工國際交流實習計畫」，以期達到促使台灣NGOs及志工「視野升級、組織接軌、區域深耕、民間生根、經驗交流」的多重目標。

3. 另一方面，台灣NGOs亦應強化與社區的連結機制，以形成更為活化及更具資源性的第三部門。NGOs可以結合地方或

社區發展「NGOs公民產業」，將台灣NGOs發展成結合公益理念、市民教育及社會創價的新文化產業。換言之，台灣NGOs在邁向全球的同時，應積極思考NGOs自身的多元化轉型，政府、企業及民間可將跨部門的互動合作關係，擴展成為連結NGOs（志工學習）、企業（觀光旅遊）及當地人民（社區實習）的新興產業，讓NGOs發展成為一種也可以投資的產業。例如生態保育NGOs與花蓮賞鯨產業；文化、體育NGOs與宜蘭童玩節、冬山河休閒產業等。甚至台灣的其他人道關懷救助型NGOs亦可參考國際經驗（非洲志工旅遊團），將志工服務與旅遊教育相結合，發展人生價值體驗之旅的另類志工服務觀光產業。APPAF與國際志工組織合作的「NGOs與志工國際交流實習計畫」未來也期望能擴展成為連結NGOs（志工學習）、企業（觀光旅遊）及當地人民（社區實習）的新興產業。

4. 為使NGOs的社會公益倡議活動更具專業可信度與政策接受性，以消除政府、NGOs以及企業之間，因相互不信任所產生的對立緊張關係，台灣NGOs除應強化與學術機構及研究智庫的功能互補整合以提昇NGOs的研究能力，NGOs亦宜發展與產官界的政策反饋機制，以增加公共意見轉化為政府政策的可能性。未來，台灣NGOs應與學術研究機構建立更為緊密的合作關係，政府亦可推動國科會計畫與中央研究院等研究機構的學術研究成果同台灣NGOs作進一步的連結，發揮資源的有效整合。目前APPAF與全球近三十個相關國際學術單位及二十位國際顧問締有結盟合作關係，持續在討論有關NGOs各種議題上，研究如何與政府、企業及第三部

門進行合作，並提供建議與相關公司部門參考。APPAF目前與學術單位及企業界在經驗理論研究及民主化（e-Democracy）的架構主軸下，成立「亞洲民主資源中心」（Asia Resource Center for Democracy）推動亞洲的民主發展。尤其台灣的民主奮鬥歷程是繼「經濟奇蹟」（Economic Miracle）之後再令世人廣為讚許的「政治奇蹟」（Political Miracle）許多關懷全球民主發展的人士（包括中國民運領袖王丹、魏京生等）在進行民主經驗比較研究時，皆重視台灣民主發展歷程的實地田野調查價值。基此，其他關懷民主、人權、和平的NGOs亦可整合資源將台灣發展成亞洲民主資源中心，與全球社會分享並交流民主奮鬥經驗。此外，APPAF也結合學術單位與地方政府成立「都市外交與全球治理研究中心」（City Diplomacy and Global Governance Research Center），與國際性都市合作進行都市全球化議題的知識研發，並協助提供當地政府在有關國際姊妹市或全球化活動專業管理服務，以期使台灣發展為具有連接全球都市知識源中心能力的國家。

5. 台灣NGOs可以發揮自身的國際網絡連結優勢，發展成為政府部門在全球社會的草根親善大使，協同外交部及僑委會及無任所大使們共同為展現台灣的全球睦鄰善意而努力。APPAF秉持上述理念與國際上具有民主理念、全球視野的當地人士刻正推動成立“Taiwan NGOs Office in EU”之計畫。外交部可借重台灣NGOs的國際網絡連結優勢，支持協助國內NGOs在公民社會已高度發展化的歐盟或是美洲國家組織、非洲團結組織等區域性組織，與當地環保、人權、國際人道救助之NGOs形

成網絡。此外，青輔會可與國際志工組織聯繫，使臺灣的國際志工組織得以和世界對話及互動，APPAF經與IAVE長期互動交流後，今（2001）年12月將正式「台灣志願服務國際交流協會」（IAVE Taiwan），以期推動陳水扁總統向國人倡籲的「志工台灣」精神的全球在地行動落實。

二、增加跨域社區經營廣度與深度

在增加跨域社區經營的廣度與深度方面，NGOs、企業以及政府可以透過與全球社會合作提供「商業、管理及福利發展」三合一功能的一攬子社區發展計畫，以更好的發揮三者之間的策略聯盟功效。企業及NGOs可以在活化當地社會資源、富化當地生活品質以及強化當地管理能力上，扮演共同參與者及協助者的創價角色。這不但是創造企業新文化、迎接新消費主義時代來臨的企業經營轉型模式之一；對於台灣而言，也使一個可以幫助形塑國家對外經貿關係正面互惠總體形象的途徑。在國內，企業可以將自身的經營項目與NGOs之間建立公益品牌合作關係，政府則站在政策獎勵與行動協助的立場，鼓勵民間部門投入社區管理與資源福利創造的行動，從整體上建構「社區自治與全民創價」的運行機制。企業可以將商品與NGOs理念結合，將企業經營利潤所得以消費回饋的方式，透過與NGOs的議題活動進行連結合作，為社區及族群挹注營造更具生活品質所需的資源與文化，例如統一企業的「超商好鄰居」結合商業與公益活動的經營方式，即是可以推廣的複合式特色企業文化，而這樣的「NGOs-企業-政府」三角聯盟所協力推動的社區總體營造模式，亦可進一步的與其他國家進行交流合作。

具體而言，政府部門可協助企業界與

NGOs進軍全球同各國的經貿部門、當地政府或社區自治首長洽談「複合式創價投資計畫」，行銷「商業、管理及福利發展」功能的「互惠投資計畫」、「國際發展合作計畫」、「官方發展援助計畫」及「經貿夥伴計畫」。例如經濟部、外交部以及僑委會等相關政府部門應加強對台商的服務及協力，讓世界各國的台商亦可善用台灣NGOs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發展，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。以喜馬拉雅基金會與APPAF合作為例，他們在1999年曾邀請馬來西亞、印尼、菲律賓、泰國等國家，與當地具有姊妹關係之基金會，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，共同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。換言之，跨部門可經由間接--直接的多重運用方式來達到台灣參與國際NGOs網絡與全球事務的目標。

三、強化全球管理體制參與

在積極與西方工業化國家發展雙邊關係的同時，台灣在全球秩序管理體制改革的訴求運動中亦不應缺席，以恰當平衡台灣在全球社會中應有的自主立場與角色扮演。政府部門在尋求友邦支持台灣爭取成為聯合國成員的同時，亦應考慮結合台灣NGOs與INGOs的民間組織化力量，以其廣大的草根民意基礎，由下而上敦促各國國會及行政部門支持聯合國自身體制的改革。台灣應積極把握聯合國憲章授權經濟

暨社會理事會（UN Economic and Social Council, ECSOC）與各種非政府組織會商有關理事會職權範圍內事件的國際非政府組織參予聯合國相關活動的法源依據，思考如何透過現已加入的近千個國際非政府組織與世界接軌。在具體做法上，政府部門可協助已具有全球行動能力的台灣NGOs，將其培養成與IGOs、INGOs積極連結的主力軍，尋求他們的支持以協助台灣加入其他國際政府組織，例如國內相關醫學的非政府組織積極尋求其他INGOs的支持以協助台灣爭取加入世界衛生組織（WHO）的努力即是一例。

在社經發展議題的全球管理體制改革上，台灣在爭取加入世界貿易組織（WTO）之餘，在其他國際經貿組織的參與上，例如經濟合作暨發展組織（OECD）、世界銀行（The World Bank）、國際貨幣基金組織（IMF）等，應結合國內外NGOs的力量，加強與該些國際經貿組織相關的議題連結能力（issue-linkage capability），進而促進全球經貿體制更為公平合理的改革。具體做法上，政府部門如中國輸出入銀行在專責台商海外投資相關事宜時，除提供台商於開發中國家的投資保障保險協助外，可協助台商及世界台商總會等台灣NGOs，結合其他跨國企業及INGOs，尋求與世界銀行集團（World Bank Group）的多邊投資保證署（Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA）、國際開發協會（International Development Association, IDA）、國際財務公司（International Finance Corporation, IFC）、非政府組織--世界銀行委員會（NGO-World Bank Committee）等，共同推動「市民社會發展海外投資計畫」，從協助當地市民

社會發展的角度，提供跨國企業赴海外投資的另一種柔性保障。在此基礎上，政府部門與台灣NGOs可以進一步結合其他發展中國家及INGOs，共同推動國際經貿組織對於開放全球各經濟體更為公平合理的參與權利，以爭取台灣加入該些國際經貿組織。

在全球政治秩序及人權促進的體制改革方面，政府部門應協助台灣NGOs與向來重視人權議題的歐盟及美洲等地區的INGOs，加強彼此聯繫及發展合作關係，共同推動「全球華人促進民主和平發展計畫」。具體做法上，台灣可以響應成立「亞洲和平發展基金」及「亞洲民主資源中心」，結合其他關心亞洲區域安全與和平發展的國家及NGOs，從發揮全球華人市民社會民主參與力量的反饋與擴溢效應（feedback and spillover effects）角度出發，共同促進亞洲地區朝向更為民主、和平與自由的永續方向發展，同時也敦促全球政治體制進行更為民主、開放的平等建制改革，以接納更多愛好和平、實行民主體制的全球社群參與，落實聯合國憲章民族自決精神，達到消弭族群衝突，建構全球安全社群體制的和平目標。APPAF刻以積極籌辦2002年「全球華人社會的民主市民參與」（Democratic Civil Participation of Global Chinese Society）國際會議，希望藉此與國際社會共同激發全球華人社會的民主市民參與，以促進全球的和平與民主，目前包括澳洲學術研究機構及其他國家國會議員與國際NGOs並已表達共同協辦之濃厚興趣與高度意願。

參、「全球創價分享」：思維與實踐--代結語

全球化轉型的趨勢要求欲邁向全球台灣NGOs必須作相應的轉型革新，而強化

與國際社會接軌的能力，是台灣NGOs更能有效地參與全球事務的首要基本要求。從過去到現在，台灣NGOs在與全球社會接軌的開展上累積了一定的經驗與實力基礎，展現台灣人民參與全球事務的誠意與活力，以及台灣作為國際社會一分子其履行國際義務、承擔國際社會責任的擔當與能力，也因此在此無形當中為台灣在拓展國際生存空間上提供不少助力。

如今，在面臨更加迅速也可能更為嚴峻的全球化轉型挑戰，為避免在資本主義經濟全球化的過程中被泡沫化，不論是台灣NGOs、企業界或是政府部門，都無法迴避也益發感覺必須進行自我調整轉型的必要性與迫切性。在各界普遍認知並強調必須提昇自身在全球社會的競爭力的同時，「邁向全球的台灣NGOs」在思考建構國際社會接軌的總體策略時，有需要「台灣NGOs-企業-政府」這三角協力體在對於公益、管理以及經濟層面的價值認知上進行重塑。政府必須從提昇效率及專業化的目標上進行分權化（此為「政府分權化的創價」）；企業應從提升企業全球在地競爭能力的宏觀經濟利益角度出發，提升其企業公民文化素質及展現企業公民責任的擔當能力（此為「企業責任化的創價」）；民間部門則應朝強化永續經營能力的目標努力，將NGOs產業化所創造的利潤再投資於公民社會，同時並秉持完善全球治理體制的善念，強化權力的改革運用能力（此為「NGOs產業化的創價」）。跨部門進行策略聯盟以提升台灣總體的全球競爭力之際，有必要建立在上述「創價分享」的全球思維與格局上，從強化國際跨部門網絡連結功能、增加跨域社區經營廣度與深度以及強化全球管理體制參與的總體方向上，發揮台灣貢獻全球善治的能力與功效。