台灣非政府組織的國際參與

●高英茂／前外交部次長

●蘇芳誼記錄整理

台灣過去在中國國民黨白色恐怖與戒嚴威權統治之下，一切接受政府的管控、輔導，人民僅有形式上參與公民社會（Civil Society）、成立非政府組織（Non-Governmental Organization，簡稱NGO）的權利。為了爭取真正的民主、自由與基本人權，眾多民主運動前輩上街頭進行抗爭，不惜流血與流汗，向中國國民黨政府要求人民應有的公民與政治權利。特別是1990年代後，台灣政治與社會的發展，隨著民主化與本土化的改革，民間社會豐富的生命力獲得釋放，社會走向多元與開放。而民主、自由與多元的社會氣氛，則提供公民社會與非政府組織蓬勃發展的養分與環境。

政治的民主化與公民社會發展息息相關

首先，從歷史宏觀的角度來看，政治的民主化與公民社會的發展息息相關。美國知名的國際人權組織「自由之家」（Freedom House），總部位於華盛頓特區（Washington D.C.）主要是致力於民主、政治自由以及人權的研究，尤其是針對世界各國民主自由的程度，分別從媒體、傳播、政治與經濟等不同面向的發展進行調查，提出年度綜合評估報告，最受矚目。

美國「自由之家」對全世界共一百九十五個國家或政治實體（包括台灣）的自由程度，進行綜合評比，分為「自由」（free）、「部分自由」（partly free）與「不自由、（not free）三等級。根據2012年最新提出的報告，被列入「自由」者有八十七個國家（約佔45％）、「部分自由」者有六十個（約佔31％），剩餘的四十八個國家則為「不自由」（約佔24％）。再者，全球目前預估有七十億的人口，其中約43％的人口生活在「自由」的體制環境，22％的人口生活在「部分自由」的體制環境，剩下35％的人口則處在「不自由」的獨裁、專制與威權國家之下。

基本上，每一個國家民主自由的程度與每一個國家內公民社會是否活躍？或公民社會是否真正自主？有絕對密切的關係。一般而言，民主自由的政治體制，社會的本質偏向於多元開放，社會得以提供非政府組織或公民社會發展的空間與機會；反觀不民主、不自由的封閉社會，則是以管控為本質，在此以北韓為例，從政權的繼承、人民的生活

方式，甚至國慶閱兵儀式等，都讓我們無法置信，進入二十一世紀的今天竟然還存在著這種封閉的國家。除了北韓之外，還有中美洲的古巴、南美洲的委內瑞拉以及亞洲的中國都算是不自由的國度。中國共產黨雖然積極推動經濟的自由化與開放，但是對於政治的管控還是相當嚴格，屬於中國共產黨獨大的專制獨裁社會。

至於，被列入「部分自由」的國家，雖然其中存有公民社會與非政府組織，但並非真正的獨立自主，仍受政府在背後的控制。政府如何控管非政府組織？主要的作法不外乎下列幾種：

第一、非政府組織的成立必須向政府登記制。要求每一個非政府組織的成立必須向政府登記並接受政府審核，待政府審核通過後才可以註冊成立。相較於歐盟與美國等民主先進國家，政府對非政府組織的運作態度是開放的，只要公民社會的成員有共同的目的，無需向政府登記即可成立與運作。

第二、對於非政府組織人事的干預。以中國為例，最典型的作法乃是在每一個非政府組織設立「黨委及書記」——「黨委及書記」被視為中國共產黨派駐在非政府組織輔導的代表，設置「黨委及書記」主要目的在於方便中國共產黨的管控。

第三、非政府組織所有的活動必須事先登記。以台灣為例，目前政府要求任何人民團體舉辦的遊行活動，必須事先向主管機關提出申請。在這方面，新加坡的規定更甚於台灣，新加坡政府要求五人以上的集會，必須向政府登記。

第四、對於經費的控制。一般而言，在公民社會中非政府組織如何募款，政府是不應該涉入的。但是在獨裁專制或半自由的國家內，非政府組織非常不容易透過募款活動取得運作的經費與資源。非政府組織的經費不足，有時還向政府申請補助，提供了政府將黑手伸入非政府組織的機會，也限制了公民社會的正常自主發展。

總結而言，一個民主社會的正常發展與公民社會是否真正獨立自主，具有不可切割的關係。儘管許多國家的表現被列入「自由」陣營的一份子，所代表的僅是形式上的表現，公民社會必須不受政府的干預享有獨立運作的空間，才能算是實質上真正「自由」的國家。

台灣透過非政府組織與國際接軌

其次，從政治哲學的觀點來看，威權專制體制的特色強調政府是「萬能」的，共產黨式社會主義思想的政府強調政府負責的範圍，從一個人的出生到死亡，政府無所不能包山包海負責處理—— 換句話說，個人不需要自作聰明，將一切事情交給政府來處理即可。反觀一個真正民主自由的社會，首重於政府的權力是「有限度」的，必須避免政府包辦一切公權力，對人民造成傷害。所以，民主自由的社會強調給予政府有限度的權力，大部分的權責則下放給公民社會，交由公民社會來組織統籌並分配處理，可以達到

最佳的效果，符合人民自我所需。因此，人民應該將權力交給「有限度的政府」或是「無限度的政府」來處理？這與公民社會的發展息息相關。

人類社會進入全球化的時代，全球超過上十億封的E-mail每天在網際網路的世界中自由流通，這都是透過私部門（private sector）的串連將全世界整合在一起，反觀公部門（public sector）的影響力則被排除在外。這種因為電腦科技突飛猛進所形成的發展趨勢，引起中國政府的緊張，中國政府為此設置了資訊警察（information police）與「資訊派出所」，專職控管人民在網際網路或E-mail內的言行。

台灣特殊的國際地位，長期遭受中國非理性的外交打壓，漠視台灣有能力也有權利加入聯合國為會員國的條件。自1971年以來，台灣被聯合國與其體系下功能性國際組織排除在外，長期受到國際社會的孤立，影響到台灣僅有二十三個邦交國，且大多數是不太重要的小國。台灣一定要走出去與國際社會接軌，才能在國際社會上得到其他國家的尊重與公平對待。當正式外交極端困難時，透過非政府組織與公民社會則是台灣與國際社會接軌最可行的方式，這對拓展台灣的外交空間非常重要。舉例而言，由涂醒哲理事長、羅榮光秘書長所領導的「台灣聯合國協進會」是一個以公民力量推動台灣加入聯合國為目的的非政府組織。我們可以想辦法，與其他國家性質類似的組織建立雙邊或多邊合作關係，基於認同聯合國成立的宗旨，根據聯合國普遍性原則，共同宣揚台灣有權利也有義務加入聯合國為會員國，爭取台灣應有的權利，並增進世界的公義、和平與安全。除此之外，還有宗教性、人道救援、消除貧窮、環境保育、經濟參與、科技合作等各方面的非政府組織，都是台灣可以投入參與國際合作的領域。

總之，非政府組織著重於自主性，強調非營利、重理性、私部門的特質。為了順應以自由、民主、人權與和平為基礎的國際潮流，台灣的國際參與必須朝向多元多面向的角度思考，並建立公民社會的意識，積極擴大非政府組織的國際參與。這些工作對提升台灣的國際能見度、走出被聯合國排除在外的困境，有很大的幫助。◆