台灣的公民社會與全球治理

●吳英明／高雄市立空中大學通識教育中心教授

●蘇芳誼記錄整理

2001年個人曾與林德昌教授合作撰編寫一本《非政府組織》，其實我的專業領域是有關政府管理與公共政策的研究，個人多年的工作經驗，一直是從大格局與未來發展的面向，探討問題的發生與解決之道。因此，我要利用今天這個機會，從另外一個全球治理的實踐角度，瞭解非政府組織的重要性。

長久以來，個人始終有一種體悟，假使台灣人民未能真正分辨國際化（Internationalization）與全球化（Globalization）的不同，台灣將無法走出目前所面臨的發展困境。怎麼說呢？國際化或全球化都為台灣帶來發展的機會；全球化的世界與國際化的世界，兩者最大的差別在哪裡？是困境與機會並存嗎？全球化帶給我們不單是機會而已，同時還存在著矛盾與困境。如何從全球化的痛苦與矛盾中，尋找一個發展的契機？這帶給非國家行為者（Non-state actors）什麼樣參與全球治理（Global Governance）的機會？這是今天我們所欲探討的重點。

台灣社會常見政治人物失去政治舞台之後，才體會到非政府組織（Non-Governmental Organization，簡稱NGO）的重要性。有些人甚至是面臨司法審判時，為了爭取法官的同情才頓悟擔任志工（Volunteer）或投身公益事業貢獻社會的良善性。以上種種現象，凸顯國人對非政府組織、志工團體等公民社會的瞭解和素養普遍不足。

全球化與全球治理

全球化的起源來自於超資本主義、市場經濟、交通運輸科技與資訊傳播科技綜效產生超界跨域的世界一體感。這種全球發展的新趨勢，改寫國與國之間、政府與政府之間、甚至是公部門（Public Sector）與公部門等國際關係的理論；同時，也凸顯全球治理——一種以全球為場域、地方為行動的多部門與多邊的共同治理的重要性。

全球化的新趨勢讓我們感受到，全球治理的概念已實質共存於地方、國家及國際等不同的層面，生活在地方區域的居民，他們生活福祉的良窳，逐漸同時被界定及構序在地方、全國及全球三個層次的整合互動。舉例來說，在高雄旗津發生的代誌，不但與台灣有關聯，也與全世界有關連。紐約（New York）是國際的世界，高雄的旗津是在地的

世界，在地世界與國際世界都是世界的一部分。

在全球化的場域中，台灣人要培養新的世界觀，自我肯定台灣的影響力與重要性。如果台灣人未能深切的體會到我們所作的每一件小事情具有全球意義的，我們無法從每一件已完成的事情中，獲得自我的肯定與鼓勵。台灣人面對當前世界的問題時，往往是採取悲觀及負面的態度，認為自己又不是什麼大人物，哪會有什麼世界影響力？對此，我常問學生一個問題：「陳樹菊女士在哪裡賣菜？」學生回答說「她在台東某一個菜市場賣菜」，陳樹菊女士只在台東某一個菜市場賣菜，並沒有全國走透透，為什麼現在她不但在台灣出名，在國際社會也很有名？若我們仔細思考不難發現真正對世界有影響力的人，幾乎都不是最會賺錢的人；那些有影響力的人，一定具備一些更終極、更高層次的特質。

在一個公民社會中，一個人若能扮演好自己所該扮演的角色，在「在地」的工作崗位上表現勝任、專業、正直與有活力，善於與他人分享願景，他絕對能夠產生影響世界的能量，自然而然會成為具有高知名度的人士。顯然，這純粹是觀念上的問題、價值觀的問題，也是行動自我肯定的問題。

價值領導的內涵

公民社會強調每一個人要發揮全新的創意，只要在所居住生活的空間內好好發揮，都有能力影響全世界。古倫神父（Anselm Grun）在新書《價值領導勇敢決策》中強調「價值」是一種健康的驅動力，有價值觀的人會產生健康的力量，為人類社會帶來幸福與進步的驅動力。

基本上，價值領導（Value-driven）的內涵，包括：世界觀、資源觀、治理觀與信仰觀：

（一）世界觀：世界到底在哪裡？以前我們老覺得世界在本國疆界很遠的地方，世界就是距離本地很遠的地方。世界到底在哪裡？世界可以在這裡，也可以在哪裡。以全球為場域的全球治理，不能迷思於國際社會的觀點才算有世界觀，而忽略以在地豐富世界才是很健康自在的世界觀。

（二）資源觀：在地世界有其獨特的生態資本、人才資本與社會資本，每一個在地世界的組成份子（包括：產業、企業、大學或公民社會組織等），若能有效整合並釋放其本身具有的能量，公民社會就能夠取得躍升的資源，影響整個世界。

（三）治理觀：台灣真的能夠參與人類社會的治理嗎？我們應該要脫離傳統為台灣拚外交的思維。在全球治理中「在地世界」與「國際世界」其實都是世界的一部分。實際而言，只要我們能夠認識到自己是世界的一部分，治理在地世界就是在參與全球治理，瞭解在地世界才能有效參與全球治理，這不僅是為了台灣本身，也包括整體人類社

會。

（四）信仰觀：什麼樣的價值、信念與信仰是在地世界要堅守的，公民社會的每一份子應共同去演進發展在地世界轉化世界社會的信仰，並內化於每一個人的生活當中，這樣的在地世界才有其世界魅力與感動力。

台灣的公民社會不應該自我設限，面對當前的發展困境，必須去創造自己的新律動：第一是願景（vision）；Vision這個字非常重要，可以稱為視野、願景或是異象。簡單而言，公民社會的人有使命感、有願景，對現狀有一種神聖的不滿足感。第二是社會智商（Social Quotient，簡稱SQ）。我們社會常提到智商（IQ）是幫助人學習解決問題，但卻很少提到社會智商（SQ）。甚麼是SQ？乃是超越問題、超越疆界的能量。公民社會應該重視社會倫理，積極參與非政府組織，透過非政府組織與外界產生互動，學習進入共榮社會的能力，如果我們有能力創造並分享公共財，我們就學習到社會智商（SQ），破除虛榮的假象，培養「超越問題」的社會觀察和社會互動的能力。

我們常聽人說「我何德何能可以改變世界？」，我相信一個人的能力，雖然不見得可以完全改變世界，但是透過一種思想、典範、價值的提出和堅守，絕對可以啟發與驅動人類。

台灣的全球戰略價值

台灣除了國家名號難用外，有其他什麼可用且好用的資源？我們該如何佈局藍海經營策略，共同創造台灣特殊的全球戰略價值？

美國杭廷頓（Samuel P. Huntington）教授在《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》一書中，提到全球第三波民主化的發展，對台灣在推動民主化的進程中，能夠維持經濟發展與安定，有很高的評價。但是，令人感到可惜的是近年來，台灣社會一再偏重於「拚經濟，顧腹肚」，卻忽視「台灣民主」的資源，所可能創造台灣特殊的戰略價值。

一種思想、典範、價值的提出，絕對可以產生啟發與驅動的力量。台灣社會現在所欠缺的是學習如何「價值領導」。舉例來說，台北與高雄是台灣兩個主要的大都市，這兩個城市各有優缺點，雖然高雄曾經因為發生登革熱疫情，但不因而減損高雄的戰略價值。這怎麼說呢？高雄發生過登革熱疫情的肆虐，對於登革熱的疫情防治特別重視，高雄如果做好登革熱的防治，我相信防治登革熱的成功經驗，會是高雄不可多得的全球資產。

如何防治登革熱蔓延？不只是台灣高雄要面對的問題，我們中南美洲的邦交國、東南亞國家也無法迴避。高雄如果願意分享防治登革熱的成功經驗，將可吸引東南亞各國的公民社會、縣市議會以及公務人員到高雄參訪並接受教育訓練，順便也可以進行旅遊消費等活動，每年至少可以吸引幾千人到高雄來做城市治理見學，相信這些人對於促進高雄觀光旅遊市場活絡大有幫助。這就是有效控制登革熱蔓延的治理經驗，帶給高雄另

一種創造價值的機會。

台灣的公民社會有必要重新檢視台灣社會還有什麼資源，可以向全世界展現，凸顯台灣的價值。公民社會所倡議的內容，不一定得先取得政治人物的同意，才可以推動進行。公民社會之所以可貴，在於自動自發產生的社會力與價值觀，透過在地的闡述，最後創造一種人民對追求自由民主與幸福生活的力量。

傳統上，台灣推動對外關係，偏重於歐洲、美國與日本等先進國家的雙邊互動關係，卻疏於經營與東南亞各國的關係。對台灣而言，不論是城市的治理、社會與經濟的發展等面向來看，我們比東南亞各國更具有優勢。就資源使用的效能來看，如果我們派一個人到巴西參與地球高峰會，計算一個人機票、吃住等生活費用的經費開銷，足以滿足五到十個人到菲律賓出席國際會議的費用。因此，台灣的NGO應該思考，如何在有限的資源下，使用最少的開銷取得最大的效用。積極鼓勵參與東南亞地區的國際會議，是一個值得努力的方向。

此外，台灣是一個熱帶的國家，過去我們的想法總是依循溫帶國家的思考模式，只要台灣回歸熱帶國家的本質，積極走入東南亞區域社會，展現熱帶（亞熱帶）治理優勢的特色，發揮城市及公民議題的社會能量，台灣的公民社會大有可為。值得強調的是，台灣有將近一百萬新住民來自東南亞各國，台灣需要在這方面投入更多的關心。

全球化趨勢社會的互動

過去我們所面對的世界是國與國所組成的社會，如今我們所看到的世界已不再是純粹的國際社會（international society）。更進一步說，我們現在的社會已經由國際化的世界進入全球化的社會（global society）。全球化造成一個超國界的世界整體感，包括以下四大要素：超資本主義、市場經濟、交通運輸科技與資訊傳播科技。上述四者被綜合起來的結果，造就出一種超越國界以世界為一體的潮流，它表現在大量生產（mass production）、大量消費（mass consumption）、大量傳播（mass communication）以及大量參與（mass participation）等的個人與集體行為。同樣的，全球化也產生包括：新移動力與穿透力（Mobility & Penetrability）的出現、風險衝突與不確定性（Risks, Conflicts & Uncertainty）、全球暖化（Global Warming）以及全觀性（GloNaCal）等諸多的矛盾與困境。

全球化的世界也造成全球治理觀的改變，全球化趨勢社會的互動，則讓我們體會光靠政府治理並不可行。全新的社會運作，表現在From Government to Governance、Governance with or without Government、Trans-Sector & Network 與 The Emerging Power of Non-State Actors in Global Governance等不同的層面上。每一件事都有全觀性的影響，而且需要跨部門協力伙伴關係。

面對全球化世界發展的新趨勢，台灣公民社會的組織必須調整步伐，培養全球治理的世界觀，積極強化參與全球價值領導趨勢的勇氣，甚至超越傳統只為台灣拚外交的思維與想法。台灣只要能夠參與其中，自然而然就可以發揮改變人類整體社會的效果，進而贏得世界社會的尊重與肯定。

城市治理時代的來臨

2012年台灣總統選舉過程中，兩位主要政黨的候選人並未將「城市治理」列入選舉政見的一環，非常可惜。他們都將城市視為地方政府，卻忽略城市是未來人類社會治理的主軸，以及城市可能為台灣帶來發展的機會。

一般人把都市當作地方政府，學者Stone提出城市就是「地方國家」（Local State）的概念，「地方國家」並不是以反叛或打破現有體制為目的，而是為了因應當前世界發展的趨勢，調整地方治理的心智模式，朝向共同參與國家治理，甚至展開全球佈局的視野與行動。為了強化城市參與全球治理的面向，「中央國家」可以經由配套的制度設計，接納城市在全球行動的機會與事實。更進一步說，城市參與全球治理，並無損於國家主權，因此中央政府賦予地方政府一個「準外交角色」，使城市得以在國際社會參與如經貿、教育、文化與環境等等議題的合作。

面對全球化的趨勢，以國家主權與疆界為基礎的管制與指令，在現今世界社會更顯露其侷限，從而也宣告傳統的城市治理思維及行動必須適時翻新時代的來臨。基本上，統治一個城市與治理一個國家乃是站在同一個基礎之上，從國際關係的角度來看，國家可以推動國家外交，如今從全球治理的概念，城市也可以推動「城市外交」（City Diplomacy）。

值得一提的是，「城市外交」強調在全球化的過程中，一個都市應該善於展現在地本土特色，發揮市民創意，及經營全球對話，否則這個都市便失去優勢及魅力。台灣的國土面積並不算大，各城市之間應該採取合作互助的路線，而不是相互競爭的模式。我們應該善用本身特殊的資源，學習包括：日本橫濱的CityNet、布里斯本的APCS或是高雄成功爭取的「地方環境行動國際委員會」（International Council for Local Environment Initiatives，簡稱ICLEI）的城市參與全球治理經驗。台灣的城市參與這些地方政府所參與的國際組織，與全球各國或各城市間建立連結關係的機會，可以帶動台灣城市的公民社會與世界接軌，這不但對台灣城市的發展有益，對台灣的未來也有幫助。

城市治理與根經濟

在全球治理中，都市具備角色多元與功能多樣的特質，它是一個主要的「非國家行為者」，也是一個能夠被經營發展的政經實體（Real Political Economy Entity）；都市可

作為區域化的推手，也是全球對話的中心；都市既是世界地球村的基本成員，也是強化全球行動的力量與促進國家社會公民力量的來源。

國家安全的意涵在全球化的發展趨勢下出現變化，國家安全不再單指軍事安全而已，還有「經濟安全」、「生態安全」、「氣候變遷」與「世界衛生安全」等攸關國家生存與發展的多項重要議題。面對當前許許多多全球發展的問題，尤其是在台灣特殊的國際困境與發展的挑戰下，台灣人民要透過公民社會，以「根經濟」（Deep Economy）取代以市場經濟為主體的發展概念，解決當前市場就業機會不足的問題，為台灣找出另一條全新發展的途徑。

「根經濟」主要是凸顯公民結合在地文化、特色產業及人才資本為在地創造在地永續的人文魅力、就業機會及產業價值，讓社區資源成為生活財富和魅力的資源。根經濟創造社區工作的性質，不同於傳統上班就業。根經濟強調質感而非數量，且注重消費者的滿足遠超過物質的買賣。此外，根經濟也吸引社區及外來人士一起做，大家工作賺錢，雖然賺得不多，但是大家很有成就的工作，一旦社區工作得以推動，社區自然有活力、愈能彰顯台灣獨有的魅力。另外，根經濟也可以是文化創意商品、社區農漁林產業、社區文化資產等等，透過產品、商品或服務的體驗型、操作型、或見學型的方式來創造社區多元價值。

大部分人所關心的是生產、消費與交易等過程是否具效率（efficiency）的問題，僅有少部分人關心經濟體系運作是否公平或公正的問題。相較而言，根經濟具備較高的公共及文化內涵，包括「土地的耕作」、「心智的培育」、「更永續的生產」與「更公平的交易」。我們可以發現年輕人在社區創業與公民社會的發展息息相關，他們在創業過程中與台灣這塊土地產生密切的互動，不論是根經濟、根文化與根知識，皆符合公民社會所強調「在地」的特色。

學者Bill Mckibben在其著作 *Deep Economy: The Wealth of Communities and the Durable Future*，再三強調根經濟是透過密切的社區網絡，促進永續發展以創造自己的糧食、能源、文化與娛樂等。根經濟也是追求重質不重量的生活方式，這個理念與當今深受年輕人認同的「美學的經濟」、「風格美感經濟」、「文化經濟學」等流行語彙和行動不謀而合，這是根經濟與台灣在地文化連結後，才會出現的特色。簡單來說，高雄在地特色的文化是不可能創造出有巴黎內涵的產品，高雄的產品唯有凸顯高雄本身的風味與特色，才有存在的價值。台灣長期以來，並未認真看待如何凸顯本身獨有的特色，以致於未能突破現有的困境，這不僅涉及台灣經濟的發展，也是阻礙台灣文化邁向世界舞台最大的絆腳石。

此外，「根經濟」亦強調「熟年在鄉授業，青年小鄉創業」。近來隨著社會的發展，科學園區不再是年輕人未來發展的唯一出路，更多年輕人自動進入台灣基層的社

區，提出「買在地，吃在地，支持在地產品」、「在地經濟商店是環境永續的希望」、「如果不盡量支持多元的在地產業，我們很快就會進入一個不環保又無趣的世界」等論述，創造未來就業與發展的機會，這是台灣經濟發展的正確路徑，也是公民社會未來發展的必要過程。

韌性城市

「韌性城市」（Resilient City）的概念，主要是倡導新建都市結構必須能夠符合未來的永續性；強調「韌性」是未來城市發展的新概念：一個未來的永續城市，必須要能夠承受全球暖化或氣候災難所帶來的衝擊或危機，並且很快在歷經災難後回復到正常的狀態。在氣候變遷所帶來的各種困境下，未來將是一個資源缺乏且充滿不確定性。因此，一個現代化進步的社會本身除具備吸收衝擊、危機的能力之外，同時面臨未來挑戰時，也能夠確保現有社會、經濟、系統與基礎建設等方面，也能繼續維持在相同的機能、結構與系統的穩定。另外，從城市的角度來看，城市本身可以創造許多不同的議題，可提供公民社會直接參與全球共同治理的機會。

結論

公民社會強調 One Person Can Change the World 的精神。1992年聯合國在巴西里約熱內盧召開地球環境高峰會，有一個加拿大小女孩Severn Cullis-Suzuki代表兒童環保團體（Environmental Children’s Organization，簡稱ECO），向在場與會的各國代表以「世界因你而改變」為題發表演說，強調「用我們每個人的力量來改變世界」，世界將會因你而改變，因你而變得更好。此外，美國一位平凡的黑人羅莎（Rosa Parks）女士，發揮勇氣以非暴力的反抗運動，抗拒當時美國社會對黑人的不公平對待與歧視，隨後並引發一系列爭取黑人的民權的社會改革。其他還有緬甸的翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi）女士與台灣的陳樹菊女士等，他們都身體力行實踐 One Person Can Change the World 的信念，透過個人的奉獻影響世界。

總之，台灣如何加入或何時加入聯合國？我覺得最根本或最重要的地方，在於台灣如何培養更大的格局。台灣要對國際社會發揮更大的影響力，一旦國際社會無法漠視台灣存在的重要性，台灣要加入聯合國的目標自然水到渠成。

未來，台灣要因為城市而偉大，台灣的公民社會必須創造一種價值領導，而不是一再被政治人物所左右與利用。◆