

二十一世紀非營利與非政府組織的全球化

■顧忠華／政治大學社會系教授

台灣在種種內外條件日益成熟下，愈來愈多的本土非營利／非政府組織，以「全球思維、在地行動」為原則，將成功的經驗提供「全球公民社會」共享，是台灣回饋國際社會的最佳途徑。

一、前言

自從蘇聯、東歐社會主義政權垮台，長達近半世紀的冷戰宣告結束後，人類世界晉入了一個新的階段，一方面全球經濟與貿易如火如荼地進行整合，另一方面所謂的「全球公民社會」（global civil society）也逐漸成形，「全球化」概念的流行，正反映了這一波發展趨勢。有關「全球化」現象在政治、經濟、乃至文化領域的意義，國內已有相當豐富的文獻加以探討，但對於「全球公民社會」的內涵及其重要性，似乎還較為陌生。事實上，由於溝通科技的發達，地球各個區域的互通聲息愈來愈頻繁，而除了政府和企業組織的跨國交流外，另一種跨國界的連繫與合作，日益受到矚目，也就是各種非營利組織（Non-Profit Organization, NPO）和非政府組織（Non-Government Organization, NGO）在全球範圍的議題上，扮演了十分吃重的角色，這即是「全球公民社會」的構成基礎。本文欲從「全球治理」

（global governance）的角度，檢視跨國性非營利及非政府組織形成的原因、條件及可能發展，並探討此一現象的社會學意義。近年來，我國國內的非營利及非政府組織有明顯的成長，新政府亦宣示將更為重視民間組織的國際參與，本文試圖分析全球化下的新局勢，強調因應此一變遷，政府及民間應先建立共識，積極開發「本土公民社會」的能量，同時加強國際結盟的策略，以進一步落實「全球思維，在地行動」（think globally, act locally）的理念。

二、從「現代化」到「全球化」

過去的數百年來，起源於西方的現代文明，逐漸整合了由資本主義、科學革命、工業革命、政治革命等重大變遷所帶動的發展，形成了一套獨特的生活方式，並挾著船堅炮利的優勢，不斷向外擴張，對於分佈在地球各個角落的人類社會造成了全面性的影響。二次大戰後，原先被帝國主義勢力瓜分的殖民地紛紛獨立，但是這些非西方地區為了提高生活水準，不被貼上

「貧窮落後」、「未開發」的標籤，大多數仍然追求快速的「現代化」，並以引進、模仿西方思想與制度為最主要的手段。這股現代化的浪潮，雖然經歷社會主義陣營之挑戰、伊斯蘭基本教義派之威脅、以及石油危機之挫折，但不可否認已取得相當程度的進展，包括改善了人們的物質生活、普及了教育，而資訊及交通科技的發達，更為「地球村」的成形奠下了基礎。

乍看之下，「全球化」概念不過是「現代化」的進一步延伸，因為除了冷戰結束可做為一個較明顯的分界線之外，整個人類世界的演化似乎仍處在連續大於不連續的狀態下，不似較激進的「後現代」學說所主張，「現代」已經走完了它的歷史，或甚至歷史也「終結」掉了。但是，我們若仔細思考整體形勢的變化，卻也不難發現「全球化」本身帶有不少的「新思維」，不見得只是「新瓶裝舊酒」，這至少表現在下列幾個面向：

首先，「全球化」具有一種「跨越國界」的指謂，這與「現代化」經常以單一「民族國家」為行動單位的意識形態有所差別。無論在經濟、政治、科技、文化等各領域中，民族國家的疆界不再是封閉的力量，如大前研一於《民族國家的終結》一書所言，二十一世紀最重要的四「I」——產業（Industry）、投資（Investment）、個人（Individual）、資訊（Information）——全都在國界內外通行無阻，而受到這種「全球邏輯」（global logic）的衝擊，曾經適合十九世紀封閉國家模式的地盤觀念，將再也維持不下去了。（大前研一著，李宛容譯，1996：22）大部份有關「全球化」概念的論述，都集中在描繪這些新的變

化，譬如阿帕杜拉（A. Appadurai）指出人們對世界所建構出的想像景觀，特別在族群視野（ethnoscapes）、科技視野（technoscapes）、媒體視野（mediascapes）、金融視野（finanscapes）、意識形態視野（ideoscapes）等方面，產生了更多元、分歧的觀點，全球化的文化發展因此較以往更難捉摸。（Appadurai，1990；Smart著，李衣雲等譯，1997）

其次，「現代化」的藍圖，常立基於對科學和理性的信任之上，但諸如核子戰爭的陰影、核能電廠事故造成的恐慌、以及生物基因科技帶來的倫理危機，在在使得現代科技萬能的神話經不太起考驗。德國社會學家貝克（U. Beck）在《風險社會》（Risk Society）一書裡，便描述了「高科技、高風險」的原因和後果，而許多現代風險完全超越了地域限制，和環境污染、物種絕滅、生態破壞、氣候異常……等等議題般，都擴散到全球的範圍。

（Beck，1992）所以貝克在另一本《全球化危機》中，對於「世界風險社會」有更深刻的描繪，這也代表「全球化」不是只有樂觀、正面的意涵，它毋寧包含了更多需要反省「現代性後果」（the consequence of modernity）（Giddens語）的努力，不應再重蹈覆轍，製造更多不負責任的全球風險。（Beck著，孫治本譯，1999）

第三，也是與本文所探討主題最為相關的，是全球「結社革命」（associational revolution）現象的發生，直接或間接地改變了國際政治的生態。美國約翰·霍普金斯大學的沙樂門教授（L.M. Salamon）之所以提出「結社革命」概念，是觀察到過去二十年來，世界各地的非營利／非政府組織數量不斷增加，其國際活動的影響

力也水漲船高，以致一個「全球公民社會」的雛形已經可見。（Salamon，1994）為了掌握此一趨勢，沙樂門教授除積極推動大型的非營利組織跨國比較研究計畫（The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project）外，並在約翰·霍普金斯大學成立「公民社會研究中心」（Center for Civil Society Studies），與耶魯大學的「非營利組織研究專案」（PONPO）相互輝映。（Salamon/ Anheier, 1997；顧忠華，2000）這亦顯示非營利／非政府組織的全球串聯，已成為「全球化」概念的構成元素之一，不容忽視。

就此點而言，「全球化」意謂著新的世界秩序正逐步「相對化」傳統民族國家所扮演的角色，未來人類面臨的是一個「多中心的世界」，各式各樣「超國家」的議題，讓新的跨國行動者和跨國組織大展身手，民族國家和這些跨國民間團體「平起平坐」式地競爭、合作或衝突，這在以往是無可想像的。政治學者羅哲瑠（J. Rosenau）稱此一發展為「後國際政治」，並歸納出五種不同「超國家」情境的類型：1.超國家組織，如世界銀行、天主教教會、麥當勞、義大利黑手黨...等等，而新興的國際非政府組織亦算在此列；2.超國家問題，如全球氣候變遷、毒品問題、愛滋病、種族衝突、全球金融危機等；3.超國家事件，有世界盃運動競賽、波斯灣戰爭、全球轉播之新聞焦點等；4.超國家社群，有各種組成媒介如宗教、知識（專家社群）、生活風格（流行音樂）、血緣、政治（環保運動）等等；5.超國家結構，如勞動、生產和合作形式、財經金融趨勢、科技知識發明等，亦即一切可以跨越距離、製造出超越國界影

響的結構性力量。（引自Beck著，孫治本譯，1999：51；部份譯文參考改譯自魏書娥，2000：7）

總之，「全球化」時代的來臨，不只是拜通訊傳播及交通運輸科技的發達所賜，有更多內在的驅動因素，是來自新的議題、新的需求導致了新的「全球治理」模式，而原本主導權力及資源分配的民族國家，在國際和國內都無法維持其有效的管理或決策地位，必須開放更大的參與空間給于民間的非營利／非政府組織。我們在下一節將剖析何謂新的「全球治理」模式，另一方面也針對「公民社會」概念加以詮釋，以闡明「全球公民社會」的具體內涵。

三、「全球治理」與「公民社會」的意涵

「全球治理」的概念有多重來源，最早的出處是「世界銀行」（World Bank）在1989年的報告中，首次使用了「治理危機」（crisis in governance）一詞，其後有關「治理」的討論，成為90年代國際政治學、經濟學和社會學新拓展的領域。學者們指出，英語中的governance一詞源於拉丁文和古希臘語，原意是控制、引導和操縱，長期以來它與「統治」（government）一詞交叉使用，並且主要用於與國家公共事務相關的管理活動和政治活動中。（智賢，1995；俞可平，1999）但是此一概念愈來愈脫離純粹政府作為的範圍，而增強了應用在涉及權力關係、組織制度和公共事務管理等層面的普遍意義。近來研究「治理」理論的政治學者斯托克（Gerry Stoker）對各種治理概念作了一番梳理，彙整出五種主要的觀點，分別是：

(1) 「治理」意味著一系列來自政府，但又不限於政府的社會公共機構和行為者，它對傳統的國家和政府權威提出挑戰，認為政府並不是國家唯一的權力中心，各種公共的和私人的機構只要其行使的權利得到了公眾的認可，就都可能成爲在各個不同層面上的權力中心。

(2) 「治理」意味著在爲社會和經濟問題尋求解決方案的過程中，存在著界線和責任方面的模糊性。它表明在現代社會，國家正在把原先由它獨自承擔的責任轉移給「公民社會」，即各種私人部門和公民自願性團體，後者正在承擔越來越多原先由國家承擔的責任。這樣，國家與社會之間、公共部門與私人部門之間的界線和責任便日益變得模糊不清。

(3) 「治理」明確肯定了在涉及集體行為的各個社會公共機構之間，存在著權力依賴關係，進一步說，致力於集體行動的組織必須依靠其他組織。爲達到目的，各個組織必須交換資源、談判共同的目標；交換的結果不僅取決於各參與者的資源，而且也取決於遊戲規則以及進行交換的環境。

(4) 「治理」意味著參與者最終將形成一個自主的網絡。這一自主的網絡在某個特定的領域中擁有發號施令的權威，它與政府在特定的領域中進行合作，分擔政府的行政管理責任。

(5) 「治理」意味著，辦好事情的能力並不僅限於政府的權力，不限於政府的發號施令或運用權威。在公共事務的管理中，還存在著其他的管理方法和技術，政府有責任使用這些新的方法和技術，對公共事務進行更好地控制和引導。(Stoker, 1999; 譯文改寫自俞可平, 1999: 1-2)

從以上的定義來看，可以清楚地區別

「治理」所考慮的重點與「統治」有所差異。簡單地說，「統治」的權威是由上往下，強調命令的貫徹與服從，因此指涉的多半是具有公權力的政府行為，這也是主導傳統政治學和公共行政學研究的思維模式；然而「治理」概念跳脫了政府作爲主體的框框，將各種民間組織的活動納了進來，於是治理的範圍較政府行政寬廣了許多，至於它和一般的「管理」(management)概念比較起來，則又不僅僅限於「技術」層次，多了幾分原則性的思考，如公共事務的目標和手段、公私部門合作的基礎、以及權力分配和行使的正當性理由等等。由於治理的範疇隱然超越了國界，聯合國下設的「全球治理委員會」(Commission on Global Governance)便曾於1995年發表名爲《我們的全球夥伴關係》(Our Global Neighborhood)之研究報告，希望引起世人的廣泛注意。在這篇報告中，「治理」指各種「公共的或私人的個人和機構」管理其共同事務之諸多方式的總和。它是使相互衝突的、或不同的利益得以調和，並且採取聯合行動的持續過程。它既包括有權迫使人們服從的正式制度和規則，也包括各種人們同意、或認爲符合其利益的非正式制度安排。「治理」因此有四個特徵：治理不是一整套規則，也不是一種活動，而是一個過程；治理過程的基礎不是控制，而是協調；治理既涉及公共部門，也包括私人部門；治理不是一種正式的制度，而是持續的互動。(全球治理委員會, 1995: 2-3)

大體來說，「治理」的問題意識之所以能夠迅速普及，和90年代以來非營利／非政府組織大量興起有關，早期注意到非營利組織蓬勃發展的學者們，試圖以「市場

失靈」、「政府失靈」或「福利國家危機」等理論觀點，來解釋非營利組織成長的背景。(Powell, 1987)但筆者曾加以檢討，認為這些「失靈論」其實過於消極，因為非營利／非政府組織是在「公民權」大幅伸張的環境中崛起，它們擁有「公共性」和「自主性」雙重特性，與政府（第一部門）、企業（第二部門）有明顯的不同，從而構成了所謂的「第三部門」（the third sector）。尤其活躍在「公共領域」（public sphere）的各種非營利／非政府組織，不啻是時時在踐履草根性的「社會自治」（social self-governance），可以視作是現代「公民社會」的中流砥柱。（顧忠華，1999；2000）也正是由於全球（以及在地）的所有公共議題，幾乎都少不了公民們透過非營利／非政府組織參與決策，「全球治理」和「全球公民社會」才順理成章地連結了起來。

「公民社會」概念本身有一段複雜的發展史，在中文裡有著「民間社會」、「市民社會」、「文明社會」等等不同的譯法，本文不擬多作著墨。和本文論旨相關的，是從「治理」的角度觀察，即使政府不再壟斷公共事務，而建立種種制度性管道——如「公辦民營」、「公私合產」、「公私協力」等——開放讓民間參與，但和企業不同的是，非營利／非政府組織往往在經營管理面不夠成熟，無法完全承擔參與共同治理的責任。亦因此，非營利／非政府組織基本的「治理能力」必須能夠達到一定的程度，對於公共事務欲分享「治理權」的訴求方始具有正當性。換言之，如同個人的「自律」要求般，非營利／非政府組織的「自治」亦應是參與治理的重要條件。當然，與其說這是某種限制

資格的條件，毋寧說這是起碼的「責任倫理」，因為若非營利／非政府組織在內部事務都無法有效地自我管理，如何能讓外界賦予「信任」，讓它們掌握公共資源、執行公共任務、乃至決定公共政策呢？既然「治理」已意味著民間非營利／非政府組織不再只扮演「監督」施政的角色，它們可能與政府進行大規模合作，提供原本由政府負擔、或政府不願提供的公共服務，那麼它們的「治理能力」需要更公開、透明地受到大眾監督，這或許亦是近年來學術界和實務界有關非營利／非政府組織的研究和討論，愈來愈偏重經營管理和績效評估等議題的理由之一。

基於以上的推論，我們可以說，雖然任何一個非營利／非政府組織都有其成立時的崇高使命，但若缺少「自治」的能力，對於承擔公共責任都會力有未逮，遑論參與「全球治理」或「全球公民社會」。放到台灣社會發展的脈絡中來看，1987年解除戒嚴後，台灣民眾方才擁有結社自由，而以「公民」身份組織起來的各種公益社團、基金會，在往後十餘年如雨後春筍般紛紛出現，顯示了「本土公民社會」的旺盛活力。但衡諸台灣非營利／非政府組織的生態，我們發現除了少數大型的非營利／非政府組織外，大多數皆類似「中小型企業」，在經營管理制度上普遍不太健全。為了深入探討台灣非營利組織的經營管理特色，政大企管系黃秉德教授曾著手調查台灣成立超過五年以上的六大類非營利組織（包括宗教、文教、職業、社福、藝術及環保），得到下列的結果：（黃秉德，1998）

1.組織特徵

（1）以專業人員為主的組織，面對著高流動率與經驗傳承的困難。

(2) 決策核心不穩定組織的特徵，包括：專業人員的比例低，面臨與其他NPO的競爭關係，員工關係受到勞基法的衝擊。

(3) 成員的身份重疊、疆域糊模的組織，在取得財源與人力資源方面，面臨較高度的困難。

(4) 依創會理念主導的組織具有較高的公開性，受到較高的公共監督。

2. 管理制度與工具

(1) 鬆散的管理型態：包括疏於建立與維護制度、程序與衡量績效的標準。其原因在於業務的複雜度過高，難以標準化，同時強調運作的便利與彈性；此外，也與缺乏管理的專業能力和輕視制度與程序的價值有關。

(2) 官僚體制的管理型態：除了專業分工、分層負責、充分授權之外，強調過程重於結果。

(3) 簡單組織的管理型態：其特徵在於簡單的管理制度、濃厚的人治色彩、充分的授權、以信任取代控制、只持以簡單的會計制度與管控概念。

3. 組織與外在環境的關係與策略型態

(1) 被動反應型態：難以對環境的變動與組織發展的瓶頸作出適當的反應，肇因於缺乏策略規劃的能力，及缺乏定期的策略規劃。

(2) 主動因應型態：常尋求專家協助，並且避免過度依賴資源提供者的影響，採取自創資源、分散資源來源的措施。

(3) 競爭策略型態：發展差異性的事業目標與策略，或是採取單一事業目標以追求專精為目的，較不依賴聯盟策略與社會資源。

4. 決策特徵

(1) 資源依賴的決策類型：決策受到政府、企業、義工、捐助人的影響愈大，愈不易作長期規劃。

(2) 服務理性的決策類型：決策受到執行人員、服務對象、媒體、專家學者的影響。

(3) 變動環境下的決策類型：決策必須經常調整；方案之間因屬性與條件之不同難以評比。

(4) 理念主導的決策類型：決策受到創辦人、核心義工或捐助人的影響，反倒能作較長期的規劃。

5. 領導風格的取向

(1) 開明的集權領導：領導者的魅力無人可以取代；理念的教化降低控制的需求；重大的決策皆經由上下廣泛的討論，也能給予員工在決策上較多的參與；但領導的風格未必能隨社會變遷而調整。

(2) 開放的動態領導：核心領導者的魅力並非不可取代；核心領導階層經由內部的遴選；管理者給予員工在決策上有較多的參與；重大的決策都會經由上下的廣泛討論。

經由黃秉德教授對台灣非營利組織經營管理特色的分析，我們看到，純就組織內部的「治理」來看，台灣的非營利組織仍存在許多問題，包括管理鬆散、流動率高、不重視制度及程序、人治色彩濃厚、缺乏策略規劃的能力、專業化程度低、決策不民主等等，而如果非營利組織本身不夠健全，不能夠「承載」公民社會的價值，那麼它們「促進」台灣社會進步的動能便會大幅減弱，也無法在實質上厚植台灣民間的力量。回顧起來，台灣由於受到長期戒嚴的影響，民眾對參與公共事務普遍冷漠，過去更缺乏自發地組織社團的機

會，相對地在「結社革命」的時程上，較全球腳步慢了許多。有鑑於台灣特殊的「國情」，我們不忍苛責非營利組織內部管理的缺失，只是若期待台灣本土非營利組織能夠逐漸走向全球，無疑必須先從自我健全做起。在這方面，除了加強改善經營的效能外，最重要的是在價值使命上，能夠擺脫狹隘的本位主義，擴大視野及胸襟，同心協力建構台灣本土的公民社會，使得台灣個別的公民及團體，真正「內化」自由、平等、博愛、民主、人權、和平等普世性的價值觀。惟有如此，當台灣非營利／非政府組織連結到「全球公民社會」的網絡中時，其意義就不只限於尋求新的資源和創意，還可以進一步體現及發揚「全球文化」的大同精神。

四、結論：全球思維、在地行動

從以上的推論中，我們可以理解到「全球治理」和「全球公民社會」都反映了一種理想，並且必然是以落實到「在地行動」作為實踐的場域。事實上，在全球議題的範圍內，非營利／非政府組織近十幾年來才逐漸獲得重視，其成長空間還相當大，尤其在非西方地區的民主化進程中，總會出現公民參與「治理」的呼聲，而聯合國歷年舉辦的大會，則刺激了更多在地的非營利／非政府組織相繼成立。如1972年聯合國在瑞典召開環境議題大會時，尚且只有不到300個非政府組織參加，20年後在秘魯舉行的大會，已有超過1400個非政府組織註冊，並有一萬八千人參與了非政府組織論壇；又如1975年墨西哥世界婦女大會，有114個非政府組織派出六千人與會，1985年在中國舉行第四次大會時，有3000多個非政府組織及三萬多位代表共

襄盛舉，這樣的趨勢，可謂有增無減。（引自王紹光，1999:21；亦參見Hudock，1999；金赫來，1998）

面對新的世界局勢，任何單獨社會想要獨善其身都愈來愈不可行，各式各樣的全球標準，從環保、貿易到人權議題，人類社會正全面性、全方位地互相學習如何合作，共同參與營造新的全球秩序。誠然國與國間、種族與種族間、階級與階級間、北半球與南半球間仍有著數不清的衝突，但就像「全球治理委員會」設立的宗旨，正是想結合所有積極參與的個人和組織，在這充滿不確定、挑戰和機會的變遷過程中，共同塑造出維持全人類繁榮、安全與尊嚴的新願景。為了激勵「世界公民」能夠將理想化作行動，《我們的全球夥伴關係》第七章便詳述了各種行動方案，並以跨國性的非政府組織為主要的訴求對象。（全球治理委員會，1995）其他聯合國轄下的各委員會，亦紛紛將在地非營利組織的活動力與營造「全球民主」（global democracy）、「世界社群」（world community）相連貫一起，形成了風起雲湧的響應之聲。（Baudot, 2000）

總而言之，隨著人類文明的演化，我們看似身不由己地捲進了「全球化」的浪潮，但是如前所述，這一波發展實帶有更多的文化多元性與創新性，台灣的非營利／非政府組織若能紮根本土，放眼全球，未必不能對「全球治理」做出獨特的貢獻。對台灣的非營利／非政府組織來說，「全球治理委員會」所揭櫫的目標並非遙不可及，只是在策略上不必好高騖遠，因此「全球思維、在地行動」仍可視作是踏出第一步的指導原則：先在資訊上知己知彼，強化在地經營的實力，再謀求行動上

邁向廿一世紀之台灣非政府組織 (NGOs)

的國際結盟。和過去多半由國際性社團（如獅子會、扶輪社、青商會、紅十字會等）在台灣設立分會的「技術輸入」階段相比較，近年來台灣若干慈善和宗教組織（如慈濟、伊甸等）已經開始進行「服務輸出」，並在開拓國際合作事務上有顯著成果，這些經驗累積下來，將成為後來者寶貴的參考。另一方面，台灣的新政府已

公開宣示將特別重視非政府組織的國際參與，鼓勵運用台灣的豐厚資源，投入國際救援、文化交流、經貿合作、資源開發領域等等。我們相信，在種種內外條件日益成熟下，有愈來愈多的本土非營利／非政府組織能發揮自身之長，將成功的經驗提供「全球公民社會」共享，這也是台灣回饋國際社會的最佳途徑。 ◎