

結合民間非政府組織，強化我國的人道關懷與援助

■林德昌／政治大學國際關係研究中心副研究員、外交部諮詢委員

政府應建立適當機制，有效整合民間的資源，並結合官方的對外經濟援助，長期而言，必然有助於台灣對外關係的拓展。

一、我國推動經援外交所面臨的困境

在國際政治經濟的層面上，今日的中華民國具有兩項特色。首先在經濟方面，過去三十餘年來，台灣的快速經濟發展，已經成為許多第三世界國家發展的典範（paradigm）。從1987年到1999年之間，中華民國的年平均經濟成長率，約為百分之七點一左右。同時，在1972年，台灣的全體貿易順差有四億七千五百萬美元。1999年，貿易順差金額已增達一百零九億美元。1997年，我國的國民生產毛額為二千八百四十億美元，排名全球的第廿位。1999年，我國的外匯存底亦高達一千零六十二億美元。由此可見，台灣雖然受限於本身狹小地理面積的限制，以及自然資源的匱乏，但近二、三十年來台灣在國際社會所累積的經濟實力，已不容輕忽。

值得注意的是，當前我國在國際政治外交層面上所面臨的處境，卻無法與雄厚的經濟實力相提並論。自1971年我國退出聯合國後，北京即不斷在國際社會上無情的

打壓和孤立台灣的國際生存空間。迄目前為止，在與北京激烈的零和外交競賽下，我國僅剩二十八個邦交國。對於那些試圖與中華民國建立或提升實質關係的國家，北京方面均不斷威脅以斷交或降低關係。因此，兩岸關係的持續不穩定，除造成兩岸長期性的外交競賽外，更嚴重影響及我國在國際社會的發展與生存空間。

自1990年代以來，我國為了要重返國際社會，拓展國際生存空間，乃採取了務實外交路線，試圖利用我國雄厚的經濟力量，加強與友好國家的關係，並擴大與其他第三世界國家的政經合作關係。為達此目的，對受援國提供雙邊對外經濟援助（official development assistance, ODA），乃成為中華民國追求外交政策目標的重要工具之一。同時，自1970年代以來，北京為了要爭取第三世界國家的支持，以及為了打壓我國的國際生存空間，因此北京亦大量使用經濟援助，作為追求這些外交目標的重要工具。例如在1994年，江澤民即曾表示北京將動用任何可資運用的經濟資源，不遺餘力的封殺我國在拓展外交方面所作的努力。由此可見，海峽兩岸在外交

上的競逐，均使得雙方不斷利用經濟援助，來加強對一些第三世界國家的影響力。這種以經援配合對外目標的追求，乃亦成為兩岸外交競賽上的一大特色。

然而在回顧過去十年來，我國政府在推動雙邊對外經濟援助工作時，卻發現面臨了諸多難題和困境，遂導致我國的援外工作一直無法獲得順利且正常的開展。基本上，造成這些困境的原因，主要有三方面。第一，民眾對援外工作本質，普遍缺乏正確的認識與了解；同時，政府在宣導與教育民眾方面亦做的不夠，因而造成政府和民間對經援的認知不同，更影響民眾對援外必要性的普遍懷疑。第二，由於北京極力封鎖我國拓展國際生存空間，此遂同時導致我國的援外工作受到嚴重阻礙。例如，有些受援國因受制於北京的政治壓力，而拒絕來自台北的經援。兩岸政治上的對立，再加上國內政治生態的多元化，更使得國人對援外工作無法取得相當的共識。第三，自1950年代以來，我國的對外經援決策過程不夠透明，亦造成民眾不斷對政府秘密外交的質疑。例如，1999年我國政府對科索沃所承諾的三億美元援助案，即反映了經援的決策過程缺乏透明與法制化。儘管我國在1988年和1996年，即分別成立了「海外經濟合作發展基金管理委員會」和「國際合作發展基金會」，使得我國在實際執行援外業務方面，首度邁向法制化、透明化與專業化；但在援外決策過程中，欠缺透明化與法制化的缺點依然存在。由於上述因素的交互影響，遂導致我國多年來在拓展外交和推動援外工作方面，受到了相當大的限制。

新政府自今年五月成立以來，在利用對外經濟援助拓展我國的國際生存空間方

面，即已面臨與承襲上述之難題與困境。因此，如何在當前兩岸依然處於政治對立，以及國內政治和社會生態多元化的情況下，妥善結合與運用國內各種資源與組織機構，開展我國的對外經濟援助工作，並突破外交困境，已然成為新政府所必須思考與突破的重點。

二、人道關懷與援助：國際社會的主流價值

我國自1980年代後期，開始推動務實與經援外交以來，其所達成的具體成效為何，依然引起相當大的爭議。民眾和國民黨政府對經援的認知不但有所不同，而且朝野兩黨對援外的看法亦有所差異。經援外交等於金錢或凱子外交的概念，一直在許多民眾的腦海中揮之不去。因此，在內(國內民眾)外(北京)交相指責與批評的情況下，國民黨政府過去十年來的經援工作，不但難以在外交上獲得重大突破，而且亦無法獲得國內民眾的普遍認同，此遂成為昔日國民黨政府一項內政外交上的沉重包袱。

值得注意的是，儘管援外業務的推展受到許多主客觀環境的限制，進而導致實際成效不彰和諸多民怨；但從國際政治經濟的觀點、對外經援的本質、我國的試圖重返國際社會，以及兩岸敵對狀態等層面來看，我國的對外經濟援助依然有其存在的必要與價值。例如，我國和北京的援外競賽，雖然耗費了許多寶貴的經濟資源，而且亦遭致凱子外交的批評，但從政治外交的觀點來看，台北方面所推動的援外，卻都是屬於一種相當無奈的情境。易言之，持續不斷的推動經援外交，雖然會遭致北京和國內朝野人士的抨擊，但若完全放棄

經援，則無異自廢武功，坐等北京大挖台北的邦交國。因此，新政府處於這種困境與難題下，必須思考如何藉由經援工作的推展，加強對第三世界落後國家的援助，重返國際社會與結合國際社會的主流價值，並又不會引起北京激烈的外交打壓。因此，如何在這些因素的互動下，求取最佳平衡點，乃成為新政府必須審慎考量的重要課題。

然而，雖然新政府在推動對外經濟援助的工作時，承襲了既有的結構；不過值得注意的是，由於許多新因素的出現和環境的變遷，使得新政府在開展援外事務時，亦出現了新的轉機與新的思考方向。首先，自1999年1月，我國與馬其頓建交以來，政府與民間不斷提供人道援助予馬國政府。同時，我國對科索沃的人道援助，亦是延續我國對外的人道關懷工作。因此，近年來我國基於人道主義所對外提供的緊急災難援助，儼然成為我國援外工作中的主流價值。這種以人道主義為精神，對受援國人民生活疾苦的關切，使得北京難以在國際社會上公開抨擊，或利用外交手段進行干預。反之，我國卻可以運用這種人道援助，加強與受援國人民的關係。基本上，傳統雙邊援外是採取一種由上而下，強調政府與政府上層政治性接觸的模式；但這種政治性關係，卻是建立在脆弱的政治與外交基礎上。在相互對照之下，我國所提供的這種人道關懷援助，卻是試圖要與受援國人民，建立一種由下而上的草根性 (grass-root) 關係。就與受援國政府和民間建立長遠與穩定的關係而論，這種草根性關係的根植，實值得吾人重視與努力。

其次，去年台灣的「九二一」大地震，

雖然帶來了國人生命財產的重大損失，但就我國對外援助工作而言，卻具有兩項特殊的涵義。第一，此次的大地震，除了政府的全力施救外，吾人亦可看到國內非政府組織大量參與救援賑災的工作。這些非政府組織所顯現出的效率和成效，實令國人印象深刻。基本上，許多國內非政府組織，如慈濟、台灣世界展望、台灣醫界聯盟、路竹會和伊甸基金會等，亦已累積了相當多國外人道援助的工作經驗。因此，如何協調與借助這些既有非政府組織的角色與功能，提升我國的對外援助工作，實亦值得新政府思考。第二，在「九二一」大地震期間，除國內非政府組織的大量投入外，吾人亦可看到來自許多非邦交國家的非政府組織，積極參與地震的援救工作。此顯示出人道援助不僅無國界之分，而且亦可看出人道關懷的工作，已然發展成為全球的一種主流價值。因此，如何鼓勵與協助我國民間的非政府組織，加強對受災國家的人道援助，並與國際社會建立健全的網絡關係，實亦為新政府努力的目標。

三、民間非政府組織應扮演關鍵角色

去年 (1999年) 1月，我國與馬其頓建交，由於正逢馬國受到戰爭的影響，地方經濟發展困難，民不聊生，因此我國政府對馬其頓承諾了經濟援助，並提供了一些官方的人道援助。其後，我國政府亦承諾科索沃三億美金的經濟與人道援助。不過值得注意的是，在台灣的許多民間組織，如慈濟、台灣世界展望會、路竹會、伊甸基金會，以及台灣醫界聯盟等，亦皆基於人道的立場，紛紛主動的前往馬其頓和科

索沃地區，進行人道救援工作。這些民間性的組織，即所謂的「非政府組織」或「非營利組織」，在對外提供人道援助方面，不但獲得了受援國政府與人民的歡迎，而且亦贏得國際社會的普遍讚揚與迴響。

基本上，由政府所推動的雙邊經濟援助，具有較強烈的政治和外交動機。而由民間非政府組織所提供的人道關懷與援助，則旨在從人道主義的角度，對受災的地區提供緊急的援助；因此這種援助的性質，無形中降低了政治性的色彩。從兩岸外交競逐的觀點來看，北京經常痛批台北的「凱子外交」；同時，受援國政府亦知道台海兩岸係為了外交競爭因素而提供經援，故自然也了解到這只不過是一種相互利用的行為。此可以解釋，何以有許多第三世界國家，會經常在外交的承認上遊走於兩岸之間，並利用兩岸的政治對立關係而從中牟利。但是對於我國提供給馬其頓和科索沃的人道援助，北京的批評很難有著力點。因為北京若針對我國對受援國民間疾苦，所提供的人道援助進行外交性的批判，則必然引其受援國政府和人民的反感，對於北京的國際聲譽亦會造成相當的負面影響。對受援國人民而言，台灣所提供的人道援助，其所感受到的乃是來自台灣政府和民間的真正關懷之心。換言之，這種人道援助所發揮的政治功效，乃是一種由下而上的發展，此與政府性雙邊經援由上而下的態勢不同。在我國目前外交普遍面臨困境的情況下，如何在受援國產生這種由下而上的紮根與擴散作用，進而深植我國民間與受援國人民的良好互動基礎，乃成為未來我國發展對外經援的一個重要方向。

如前所述，因受限於邦交國的數目，我國在推動官方的雙邊援助時，亦受到相當的限制。例如，在我國對外提供經援貸款方面，因受到政治因素的影響，共約只有二十個左右的受援國而已，此實無法與北京每年的七、八十個受援國家相比擬。不過為求在此一困局下有所突破，由台灣民間組織機構所發動的人道關懷與援助，似可在台灣所處的特殊國際背景下發揮重要功能。茲以日本對北韓所提供的經援為例，由於雙方並無外交關係的存在，因此日本政府所提供的官方經援，不易獲得北韓的接受；因此日本政府只得透過民間的一些「非營利組織」，對北韓提供相當多的人道援助。由於民間所發動的人道援助，有助於深入那些與我國無正式外交關係的國家，因此如何妥善運用我國民間的人道援助，積極與一些開發中國家民間或地方建立穩定的經濟、社會和文化關係，則是當前我們所應努力的目標與方向。

四、結合政府與民間的努力

在我國民間「非營利組織」的對外提供人道援助方面，由於台灣經濟發展水準的不斷提高，人民對災難性的救災工作，普遍懷有正面的看法。例如，九二一大地震引起全民賑災的極大迴響，就是一個很好的例子。在國際性的人道援助方面，事實上慈濟、台灣世界展望會等，都已積極在推動，其足跡不但遍及全世界各角落，而且這些「非營利組織」亦皆本著為善不欲人知的心態。但在這些組織機構同時對外提出人道援助時，常因缺乏橫面的整合與協調，而使得一些援助內容重覆，或者是不適合受援國的實際需要。因此，政府如何透過適當機制的建立，將這些來自民間

的資源，作一個有效的整合，則長期而言，必然有助於我國對外關係的拓展。

今年1月，一些台灣民間組織共同宣佈成立了「台灣民間援外聯盟」。並對該聯盟的有關章程，以及具體的一些實際發展目標，開始進行籌備與起草的工作。未來此一援外聯盟的正式運作，除有助於提升相關資訊的交流外，亦將有利於援外工作的整合和協調。更重要的是，該援外聯盟亦可在政府和民間的各個「非營利組織」之間，扮演一個中介角色，藉以處理來自政府有關部門各種資源的提供與分配。在美國和澳洲的一些「非營利組織」，亦早已成立類似「台灣民間援外聯盟」的機制。更值得一提的是，美國與日本的一些民間「非營利組織」，亦早已建立兩國間的合作機制，如Common Agenda，共同對

經濟發展較落後的第三世界國家提供人道援助，如印尼、越南和北韓等；這些援助的內容，主要包括了人力資源素質的提升和職業技能的訓練與加強等。

最後，我國官方的雙邊對外經濟援助，倘能與民間的人道援助，做適度的結合，則不但可以提升我國的整體對外經援工作，且亦可使我國的經援內容更為多元化。當政府相關部門能夠了解或掌握民間各個「非營利組織」的性質後，則必可針對不同的援助對象，將一些具有特色的人道援助，委託給適當的組織機構執行之。同時，這些「非營利組織」在進行對外人道援助時，亦可因為獲得來自政府的資源和協助，以及彼此間的相互協調，而得以發揮更大的援助成效。 ◎