

# 台灣未來參與國際非政府組織 (NGOs) 網絡之策略

■吳英明／中山大學大陸研究所教授

■許文英／中山大學大陸研究所博士生

■盧政鋒／中山大學大陸研究所博士生

台灣人民絕對具有與全球社會跨域接軌的交往能力，需要的是台灣人民將此能力付諸實行及貢獻於全球善治的自覺心。

## 前言

非政府組織迅速崛起與多極化體系世界發展局勢密不可分；全球化與本土化兩股勢力不斷衝擊與相互調整，也使NGOs的國際行為能力與「全球在地化」的市民呼聲形成互為增強的動力泉源。超國界的地球村鄰關係使主權國家不得不改變過去藩籬化思維，轉而積極尋求與其他國際成員建立各式各樣的協作伙伴關係；另一方面，NGOs也不斷進行能力的提升與轉化，從而加強與全球接軌的有效能力。國際非政府組織網絡的不斷擴散與強化趨勢彰顯「市民治理」的跨時代意義，對於面臨特殊國際處境的台灣人民來說，更是一種強調「全球善治」理念的跨時代契機，從而也是一個必須牢牢掌握住的重要參與時機。

台灣社會過去對於國內或國際公共事務的處理經常瀰漫以政府、政治、官方或外

交等高次元政治做為單一面向的思考模式。惟除上開途徑，尚有社會、人文、民間、感性友誼等低次元政治的柔性特質議題領域可供運用，特別是在處於兩岸情勢緊張低迷、國際情勢詭譎不清的廿一世紀初的台灣對外關係，柔性化低次元政治的國際性非政府組織擅揚時代才正開始。

基於上述體認，本文主旨針對「台灣未來參與國際非政府組織網絡之策略」此一議題，嘗試提出一些探索性思考架構策略。本文主要從台灣與全球兩個向度分析，首先從美國、日本、加拿大、紐西蘭等個別國家及主要國際政府間組織--聯合國、世界銀行、美洲國家組織(OAS)等--兩個不同層面，歸納整理其如何與國際非政府組織接軌互動的國際經驗，以提供台灣未來參與國際非政府組織網絡時借鏡參考材料。其次，進一步從如何正確理解國際非政府組織的思維架構，以及台灣應如何建立參與國際社會的健全心智角度，論述未來台灣參與國際非政府組織及全球

發展事物應有的正確態度與行動。最後，從台灣自身的實際條件出發，本文嘗試提出台灣未來在參與國際非政府組織網絡時可思考的基本原則與政策目標設定，從而提出一些可嘗試努力運作的行動策略架構與方案。

## 一、政府與非政府組織接軌的國際經驗

### （一）個別國家經驗

#### 1. 美國

自1961年起設立的美國國際發展總署即開始執行美國政府海外發展及人道救援計劃，近年每年投資將近五億美金於推展全球民主發展相關工作上。美國國務院並成立「國際資訊計劃」設有「民主問題」網站。2000年5月19日，「美國領導海外聯盟」與美國國務院合辦了「非政府組織國家外交政策會議」，美國國務卿歐布萊特及國務院高層主管官員均列席致詞並與會，肯定NGOs對於美國推動民主和平等外交工作的重要性。

2000年6月25日至27日來自全球85個國家的非政府組織代表齊聚波蘭華沙召開「世界民主論壇」。該會議由國際金融聞人索羅斯於1998年5月7日方在華沙成立的Stefan Batory Foundation及在美國成立已有59年的Freedom House共同主辦。「世界民主論壇」主要目標在提供全球領袖共同討論民主擴展所面臨的全球化、人道救援、國際法、邁向開放及自由社會、確保少數族權及法治等問題。第一屆的「世界民主論壇」呼籲全球民主國家團結一致並努力推動成立「民主社區」部長級會議。

Stefan Batory Foundation成立宗旨在於

促進波蘭朝民主開放社會發展，他們努力的計劃有提高公民的認知及素養、增加與東中歐等國家的合作、提升教育發展、支持文化活動。Freedom House每年對全球各國家進行人權及自由評估並發表報告，目前它有四項支持民主改變的計劃在推動：一為The American Volunteers in International Development Program用於支助美國專家在中、東歐、亞洲、南美、前蘇聯等地區從事管理、媒體、經濟發展、非政府組織運作；二為訪問學者計劃，每年可提供五百名申請名額赴美國研究或訓練；三則以作為美國國際發展署民主網絡的一部份，與全球各地NGO從事人員交換計劃；四為Partnership for Reform in Ukraine以獎助方式贊助獨立的公共政策研究機構並提升烏克蘭政治、經濟、社會條件促進民主變遷。

另一方面，1984年雷根政府立法設立美國和平研究所強化美國解決國際衝突的能力。美國和平研究所的主事者須經總統認命參議院同意通過，是一超黨派非營利的聯邦機構。長期以來美國和平研究所推動以「第二軌道外交」鼓勵衝突各造藉由對話解決爭端，同時也提供美國政府介入調停或斡旋的準備方案，美國和平研究所也對於美國高中至研究所有關非暴力解決國際衝突的手段及理念設置了教育課程。

#### 2. 日本

1999年日本的官方發展援助報告中揭櫫了日本參與經濟合作暨發展組織附屬機構「發展援助委員會」（ODA）而結合包括日本「官方發展援助」、「日本國際合作總署」、「日本國際合作銀行」、地方政府、社區以及NGOs在內的共同推動「發展援助委員會發展夥伴策略--型塑二

十一世紀/促進合作發展」。為促進日本的國際化，日本外務省 (MoFA) 透過官方發展援助架構推動「參與發展：協助非政府組織活動」，經由「非政府組織計畫補助」協助日本NGOs推動在發展中國家的諸項發展合作活動的部分費用。在推動「日本海外合作志願工作」時，地方政府尤其扮演主要的角色。

1999年科索沃戰事爆發，日本外相河野洋平指出，基於對人類安全之承諾，日本政府將透過ODA致力於科索沃衝突的解決。「1999年日本外交藍皮書」甚至提出日本打算在聯合國之下成立一個以五億日圓為基礎的「人類安全基金」合作計畫。為參與科索沃難民的人道救援活動，原先未獲挑選隨同北約組織部隊進入科索沃進行人道救援工作的幾個日本NGOs最後突破各項障礙，經由專家的協助與談判取得他們所希望援助的科索沃災區，其中日本Hyogo縣捐助了避難住宅供給部隊；日本政府並採取彈性支持補助NGOs以及草根計畫贈款援助協助日本NGOs展開各項救援行動。

### 3. 加拿大

加拿大政府向來承諾促進更多的公眾參與它的外交政策制訂。1994年一個「國會特別聯合委員會」呼籲加拿大政府與其人民進行對話並希望有更多的公眾投入。「加拿大外交政策發展中心」、年度的「加拿大全國國際關係論壇」、政府與NGOs及專家的諮商，以及與散佈於幅員遼闊的加拿大人民之間在重要政策上的部長級會議等機制安排，都是加拿大對於強化市民在外交政策制訂過程所扮演的角色而做的努力。在對於NGOs的財政支持方面，1996年在加拿大外長Lloyd Axworthy

的創設下，John Holmes Fund資助可作為加拿大外交政策選項來源的公眾提議計畫，該基金的成立主要為回應「紅皮書」中對於加強非政府組織參與外交政策制訂所做的承諾。此外，對於加拿大人民而言，該基金的成立還驗證了加國政府藉由人民的納稅做最有效的使用並優化其支出，以為加拿大人民提供最佳的服務。

另一方面，除了全國層次的政府與NGOs之間的有效機制運用外，加拿大也致力於發展與國際性組織間的互動關係，並積極尋求參與各項全球性事務，加拿大在美洲國家組織中的積極活動即為一例。1990年1月8日加拿大正式加入OAS成為該組織的第33個成員，成功扭轉自1972年以來僅能有的永久觀察員地位。在努力的這段期間，加拿大一直在包括地雷運動、掃除貧窮、人權保護以及與打擊非法藥物等領域中奮戰並積極展現其領導能力。1990年加拿大政府首先倡議成立「民主促進小組」，其後該倡議獲得接受，現並為加強及鞏固成員國的民主進程與制度提供了有力支持，該組織的首任全職行政協調者即由加拿大人擔任。此外，加拿大還是OAS第二大捐助者，它提供大約12.4%的常務基金。透過加拿大國際開發總署，加拿大每年亦捐助二百萬美元予「美洲國家間整體發展會議志願基金」，藉以支持該組織的社會、經濟及文化發展活動。除此之外，加拿大還每年捐助六十萬美元予「美洲國家間藥物濫用管制委員會」。加拿大矢志促進OAS暨其專業機構內部的革新與財政會計責任，以達到使該組織應對該區域的變化關係時能更具全體性。

### 4. 紐西蘭

紐西蘭政府將與國際性市民社會特別是

與非政府組織部門之間的交往，視為是對其共同未來的一種投資。為促進與市民社會的交往，紐西蘭外交暨貿易部下的「紐西蘭官方發展援助」(NZODA)計畫除了強調減少貧窮外，最主要的任務即在發展一套NGO/NZODA關係的策略政策架構。在促進與南島的市民社會交往推動上，2000年1月的NZODA運作計畫將太平洋地區列為在促進永續發展、善治以及人權方面扮演關鍵角色的一個重要目標，強化市民社會被視為是強調該區域內的小島國家脆弱性的核心要素。目前紐西蘭主要致力於斐濟、薩摩亞以及所羅門等群島長期的NGOs能力建構計畫，透過基金計畫援助NGOs進行與該地區社區推動如農村發展、地方能力建構以及性別和發展等活動；在太平洋地區層次，NZODA與「太平洋島嶼非政府組織協會」(PIANGO)保有長期的關係，並支持PIANGO主要的網絡與教育訓練事務，包括資助一項新的太平洋非政府組織管理認證程序規劃。

另一方面，在與北島的市民社會交往上，「志願機構支持方案」提供主要的基金特別強調紐西蘭境內與其夥伴國家的NGOs能力建構，尤其是發展中國家的NGOs夥伴以及在貧窮社區的草根性層級。此外，NZODA提供了全國非政府組織傘體的「國際發展會議」(CID)最主要的支持，以推動強化該部門的各項訓練與管理計畫，CID尤其扮演將NGOs的意見向部長反映，以及促進與NGOs社區內彼此合作的關鍵角色。同時，NZODA還作為定期對於政策及規劃事務互動的機制安排，這包括每六個月的全國NGOs與NAODA人員的會議、與CID的資深管理層級的定期會議，以及其他共同關心議題

的定期會議。

海外志願服務(VSA)則是紐西蘭主要的國際志願服務派遣機構，1999年共有五百萬美元投入支持VSA在南太平洋、亞洲與非洲的工作。1999年經NZODA渠道資助紐西蘭NGOs的基金總額共計一千七百萬二十八萬美元。此外，NZODA亦提供一百九十五萬美元予如國際紅十字會與國際親子關係計畫聯盟等國際性NGOs。透過替代貿易組織支持措施，NZODA提供二十五萬八千一百六十六美元以貿易援助的名義，從發展中國家購買產品以協助改善貧窮地區的人民生活水平；另一方面，NZODA透過資助「全國資源發展中心」進行長期訊息、教育與訓練規劃，以促進紐西蘭公眾對於國際援助及發展議題上的意識。

## (二) 國際政府間組織經驗

### 1. 聯合國

聯合國難民總署 (UNHCR) 的網站上徵求全球各地獨立個人、企業、機構、國家出資援助。在1999年UNHCR的「全球報告」中，來自全球各地的許多國際非政府組織投入參與柬埔寨、泰國、緬甸及東帝汶的難民人道救援運作。中共於1982年9月24日分別簽署了「1951年有關難民地位公約及其1967年備忘錄」，但中共官方對於上述三個人道救援活動皆無資助。

國際非政府組織被稱為UNHCR的右臂，1994年UNHCR即與全球將近300個國際非政府組織相互合作，UNHCR約有四分之一的預算用於支援國際非政府組織，總當時金額約三億美金。國際非政府組織執行照顧與保護難民的第一線實質工作，除將國際援助力量駐進難民區外，也將災區的情勢反應給外界。UNHCR必須借助

國際非政府組織散佈於全球各地的專家發展及執行本身的援助計劃，聯合國經濟暨社會理事會並給與國際志願者團體協會 (ICVA) 諮商及難民總署委員會成員的地位，ICVA可以觀察員的身份參與難民總署執行委員會的年會並享有會議聲明權。

由於國際非政府組織參與國際難民救援行動大幅增加其重要性，兩者間的協調也日益複雜，1990年200個NGOs與UNHCR共同發表了「聯合國難民總署--國際非政府組織伙伴關係」文件、1993年提出了知名的「行動伙伴關係」(PARinAC)、1994年6月共有來自83個國家182個國際非政府組織與聯合國及其他國際組織和政府代表共同參與於奧斯陸(Oslo)召開的「行動伙伴全球會議」。1999年5月11至12日美國外交關係委員會與UNHCR在紐約召開「與人道及人權NGOs強化國際難民保護體系之合作會議」尋求解決各方在執行工作上之合作步驟及指導原則。

## 2. 世界銀行

世界銀行每年提供200多億美元的發展援助，俾使發展中國家利用這些貸款加強經濟和擴大市場，雖然世界銀行只為各國政府提供貸款，但它亦與地方社區和非政府組織合作，並通過國際金融公司與私人企業合作，促進持續增長。為加強與NGOs等其他部門的合作，世界銀行乃於1982年成立「非政府組織--世界銀行委員會」作為其與NGOs之間的互動機制，並藉以增加NGOs參與世界銀行的金融計畫。1980年代中期，該委員會將焦點轉為政策連結領域，委員會會議提供了世界銀行的經理人們以及來自世界各地的26位NGOs領袖一個共同討論的正式、國際性

的論壇場域。委員會的NGO成員來自「世界銀行非政府組織工作小組」，其代表組成涵蓋了所有地域性，包括來自非洲、亞洲、拉丁美洲與加勒比海地區以及歐洲的代表各五名，北美及太平洋地區代表四名以及二名國際性代表。

按世界銀行對於NGOs的分類標準，運作型非政府組織主要類分為以居住特定地理區域的社區型組織、運作於個別發展中國家的國家型組織以及總部設在已開發國家並在一個以上的開發中國家運作的國際型組織。1970年代至1980年代世界銀行及NGOs合作多涉足國際性組織，近年來情形則有所轉變，在1994年度預算的有關NGOs合作計劃中，社區型組織囊括40%預算，國家型及國際型組織的預算比例則分別各佔70%與10%。

## 3. 美洲國家組織

OAS機構在處理人權、環境及社區發展議題時，與市民社會組織之間保持著正式與非正式的關係，市民社會組織被允許以觀察員或特別來賓的身份參加大部分的OAS會議。早至1994年，由該區域一些國家組成的「市民社會之友」團體及OAS市民參與委員會即依據聯合國經濟暨社會理事會綱領精神，歷經數次討論會議終於1999年11月31日通過OAS綱領，規定了市民社會組織參與的標準，即開放予所有致力「美洲國家間人權委員會」改革工作，並具強烈代表性的人權市民社會組織共同參與。

OAS致力於市民社會組織的參與主要是受到歷次高峰會議所獲致的決議而鼓舞，尤其是在1996年波利維亞(Bolivia)永續發展高峰會上，該區域的國家首腦要求OAS協助各政府在實踐上表現得更具有參

與性，因此，「OAS永續發展小組」在聯合國環境計畫、美國國際發展總署以及聯合國教、科、文組織等機構的支持下，開始發展一項有關政府與市民社會組織交往的具體策略——「美洲國家間關於促進公眾參與永續發展決策制訂策略」。

另一方面，許多市民社會組織亦深入參與在邁阿密高峰會時所提議的關於在2005年完成美洲自由貿易區（FTAA）協議的部長級談判會議；1998年在加拿大貿易部長的提議下成立了「市民社會參與的政府代表委員會」以鼓勵市民社會組織提供與FTAA事務有關的意見。除了全國性層次以及保持與委員會工作的紐帶關係外，其他市民社會組織則採取第三種策略：1997年5月在巴西Belo Horizonte舉行的一場共計有700個市民社會組織參加的論壇會議上，墨西哥代表提議成立一個具有相同意念的西半球社會聯盟網絡組織——The Hemispheric Social Alliance（HAS），該組織至1991年起運作至今，主要目的在形成一個聯合力量以影響政策制訂者。此外，在聖地牙哥（Santiago）行動計畫中，與會者還要求美洲開發銀行（IDB）發展金融機制以強化市民社會組織與公眾參與，因此，IDB乃成立「美洲加強市民社會能力與投入基金」；而據牛津分析（Oxford Analytica）的一項研究披露，拉丁美洲僅有約八百萬的網際網絡使用者，對於缺乏資金的許多地區組織而言，仍多僅能依靠面對面的會議進行對話，此也可顯示出該區域在利用科技以擴大公眾參與決策這方面仍有強化的需要。

綜觀上開各國以及國際政府間組織在推動與非政府組織接軌與交往的國際經驗顯示，大致可從中歸納三點特徵：(1)建立

政府與非政府組織的溝通協商機制。(2)提供建制化的NGOs能力建構及活動經費預算補助款項及捐助。(3)建立跨區域的國際非政府組織協力伙伴關係。

## 二、台灣參與國際非政府組織網絡的思維與策略

未來人類社會的經營管理當中，「公共政策途徑」、「企業管理途徑」、「市民性公共管理途徑」三類模式應彼此互補而非相互排斥。從NGOs所強調的核心精神檢視之，顯然適宜發展以市民性途徑為主軸而與政府、企業共同形塑嶄新、堅實的協力伙伴關係的公共管理思維模式，進而強化全球治理之能力。從而，台灣應先建立參與國際社會的健全心智，了解國際性NGOs真正關心的議題及基本的運作方式，協力解決人類的共同問題與困擾。其次，台灣應促進參加國際NGOs網絡及「跨域」的能力建構。試圖與其他的國際NGOs網絡在議題聯結及議程設定上形成鍊結。第三，台灣應加強對自己的文化、生態以及社會變遷的瞭解，營造有內涵的公民社會。利用本身的相對優勢，與其他國際NGO的相對弱勢相結合，以營造「創價」優勢。台灣的弱勢若能透過共贏賽局的佈置，結合他者劣勢，亦能產生界面性整合優勢效果。

### （一）基本原則與目標

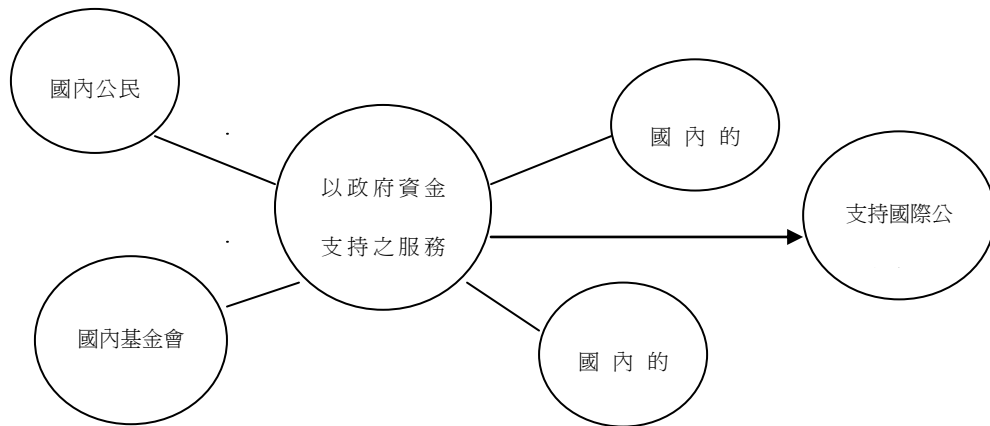
台灣可參考紐西蘭外交暨貿易部（META）的紐西蘭官方發展援助方案計畫中所研擬的「相互尊重、獨立自主性、負責制度、參與性、對話、簡化政府程序、學習」等原則，以作為政府與NGOs之間的互動原則。

未來台灣參與國際NGO網絡應致力達成：(1)滿足擴大參與協商的國內社會人民需求，透過國內NGOs的參與讓國內政府施政與全球連結而具全球思維與視野，以提高政府施政的合法性地位。(2)團結總體力量，凝聚國人共識，發揮全民效能。(3)促進並鼓勵台灣之NGOs參與全球高階事務與議題連結設定之能力，展現台灣承擔全球治理的責任與實力。

### (二) 參與策略

台灣未來參與國際NGOs網絡可朝幾個思考方向出發：首先，台灣可採政府基金支持之服務性基金會或NGOs做為整合國內資源支持參與國際社會NGOs之「動力火車頭」策略（如圖一所示）。先進國家皆有創設以全球為視野的基金會，其初期

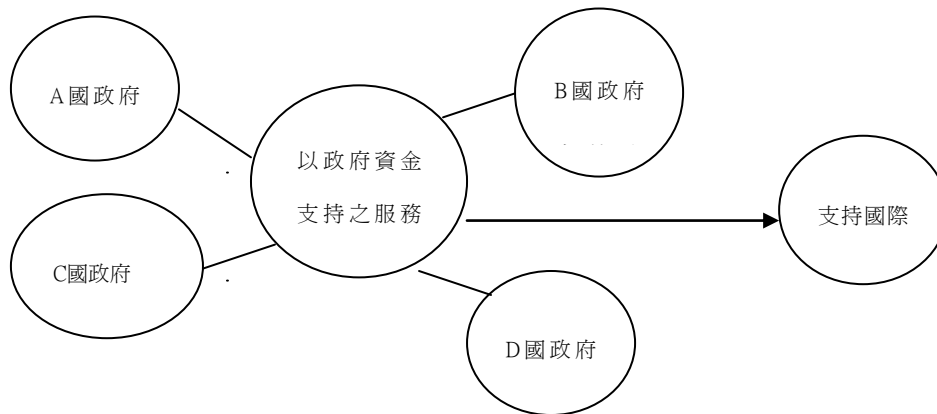
的資金來源即為政府，例如美國初期的Asia Foundation、日本的Japanese Foundation以及德國的German Foundation等組織。以Japanese Foundation為例，透過由日本政府帶頭，結合民間眾基金會（例如Toyota Foundation）出資，共同進行協助亞洲的公民社會組織及非政府組織一起探討亞太地區的問題、強化民主價值以及提高公民素養的各項方案。臺灣的政府單位應可比照思考成立類似的政府支持的基金會，此不僅可以成為NGOs的整合機制，亦可做為集結台灣其他NGOs的力量，誘導其貢獻並協助他國的NGOs，如此不僅得以成為鞏固國內公民社會力量的基石，亦可促使亞太地區諸國公民社會的成長。



圖一 政府支持之NGOs帶頭參與國際NGOs網絡的「動力火車頭」策略

其次，國內政府可識別由他國政府支持的主要國際非政府組織。從我國政府的角度來看，透過與其他國家政府所支持的NGOs「中介者交流」策略，雙方的熱情

仍可相互傳遞、連繫，情感的流通因而產生。擅於與這些NGO做議題的聯結、進而產生影響力，台灣進入國際社會的阻礙亦可能因之消解（如圖二所示）。



圖二 與各國政府支持之NGOs連結的「中介者交流」策略

在上述策略架構下，政府應加強保持各種途徑連結管道的暢通。例如經濟部、外交部以及僑委會等相關政府部門應加強對臺商的服務及協力，讓世界各國的臺商亦可善用市民性途徑來協助當地設置公民社會組織，使之可在當地深耕、生根；經濟部中小企業處，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作機制性地連結。以亞太公共事務論壇及喜馬拉雅基金會為例，1999年曾邀請馬來西亞、印尼、菲律賓、泰國等國家，由與當地具有姐妹關係之基金會，以及對當地公民社會建構有助力的中小企業負責人各五名人員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。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與和世界對話及互動；外交部亦可與環保、人權、國際人道救助之NGOs形成網絡。

在具體作法上，台灣可朝幾個層面推動參與國際NGOs的全球事務活動：

### 1. 地區性層次（The Local Level）

(1) 推動NGOs同社區的連結。

(2) 鼓勵NPOs進行策略聯盟及建立功能協作伙伴關係。

### 2. 全國性層次（The National Level）

(1) 成立政府與NGOs的全國界面聯絡機制，並可參考美國民間為支持美國參與世界事務而結合40個NGO成員所共同成立的「美國領導海外聯盟」，推動國內成立支持台灣參與國際活動的全國NGOs聯盟。

(2) 國會支持促進NGOs提升其國際交往能力的預算編列。

### 3. 全球性層次（The Global Level）

(1) 參與聯合國附屬機構的NGOs機制活動並爭取成為成員。

冷戰結束後，國內衝突的紛擾是挑戰當前國際社區的難題之一。自1990年至1997年國際社會分別在那米比亞（Namibia）、哥倫比亞、薩爾瓦多（El Salvador）、尼加拉瓜（Nicaragua）、莫



三比克 (Mozambique)、安哥拉 (Angola)、盧安達 (Rwanda)、波士尼亞 (Bosnia) 等地區至少進行了九次的「後衝突和平建立」，這些和平的建立過程包括從交戰雙方解除武裝到提供財政及人道援助、監督及執行選舉、難民送反、心靈與物體重建、安全及管轄人員的訓練與諮商等各種事項均需藉助NGOs協力安排。1999年聯合國的和平行動在剛果 (Congo)、東帝汶 (East Timor)、科索沃 (Kosovo)、獅子國 (Sierra Leone) 等新的區域展開。

依據聯合國憲章第七十一條內容規定，經濟暨社會理事會得採取適當辦法，俾與各種非政府組織會商有關本理事會職權範圍內之事件。此項辦法得與國際組織商定之，並於適當情形下，經與關係聯合國會員國會商後，得與該國國內組織商定之。這一條款向來被視為是國際非政府組織參予聯合國相關活動的依據。台灣過去幾年尋求加入聯合國但仍未能如願，新政府外交部長田弘茂6月5日於立法院首次進行施政報告強調，參與聯合國是我國長期奮鬥目標，現階段工作目標則為積極爭取參與其他功能性及區域性國際組織，與協助國內民間團體參加非政府間國際組織，並增進我方在已經加入之國際組織的合法權益與地位。根據外交部統計我國迄88年9月底止已參加之非政府間國際組織共計959個，台灣如何透過這些組織與世界接軌，對於新政府而言應會有發揮的空間。

(2)積極參與其他國際政府間組織的NGOs機制活動，並尋求成為國際政府間組織專責NGOs事務相關機構或委員會的成員。

過去加拿大致力參與OAS有關NGOs協

商機制活動，從而由原先的永久觀察員身份晉升為成員的經驗可供台灣借鏡。特別是台灣致力與中美洲統合體 (SIGA) 發展關係的同時，對於如何透過參與此區域的NGOs協商機制活動爭取成為SIGA成員，甚至進而擴溢至更廣泛層級的OAS，凡此皆是未來台灣可以努力的方向。

台灣應從既有的國際非政府組織協商機制開始著手，積極參與如世界銀行成立的「非政府組織—世界銀行委員會」及世界銀行非政府組織工作小組；聯合國難民總署召開的「行動伙伴全球會議」和「與人道及人權非政府組織強化國際難民保護體系之合作會議」；OAS市民參與委員會；FTAA成立的「市民參與的政府代表委員會」及HSA；美洲國家地區的「市民社會之友」以及太平洋島嶼非政府組織協會等國際NGOs協商活動，並爭取成為協商機構組織成員，繼而進一步影響國際NGOs其他成員支持台灣參與全球事務的平等國際地位。

此外，根據「經濟合作暨發展組織」(OECD) 公約規定，其對於有關「政府」入會應具何條件並無明白規定，而僅載明「任何政府如願準備承擔會員國之義務」，大會「得」邀其入會。儘管台灣仍面臨「名稱」與「全體一致決」問題，在永續發展的既定政策下，「二十一世紀OECD夥伴關係戰略」將與非會員展開對話，台灣不應在此一場合缺席。台灣經濟的崛起在國際上早已具有示範及重要的地位，而台灣與OECD國家間之關係包括貿易、投資、技術合作與國民旅遊等亦日益密切。因此，台灣亦應積極透過與國際NGOs的協力合作，共同推進台灣加入OECD等組織。

(3)參與世界銀行「商業夥伴發展計畫」，結合商業、NGOs以及政府組成三邊聯盟共同推動「全球台商草根大使深耕計畫」。

台灣應參考日本推動「發展援助委員會發展伙伴策略---型塑二十一世紀／促進合作發展」的經驗，協助台商發展並強化與跨國公司的策略聯盟力量，以藉其全球影響力共同協助台灣參與國際社會事務。台灣尤其應鼓勵在東南亞地區佔有重要投資地位的台商，結合NGOs與當地政府共同致力當地市民社會的發展，以贏得當地人民的堅實友誼。

同時，藉由推動已與台灣經濟部簽署策略聯盟意願書的國際知名大企業公司與台灣NGOs攜手聯盟合作，亦可達到善用跨國公司的全球影響力來幫助台灣參與全球事務的策略目標。

(4)參與和協助美國建構全球民主社區的發展。

冷戰結束，國際政治學界有所謂「民主和平論」，美國總統柯林頓（William J. Clinton）在1994年1月25日發表的國情諮文即認為民主國家間較少發生戰爭，為確保永久的安全與和平，美國將支持世界各地的民主進程，他承諾將致力推展全球民主化。1999年12月美國國家安全會議所發表的「新世紀國家安全戰略」強調它的三個主要目標為：確保美國安全、提昇美國的經濟繁榮及促進全球民主與人權。在其所揭櫫的交往戰略原則下，美國責無旁貸的將挑起世界領導者的角色，而執行建立下一世紀安全的主要及唯一方法是透過國際合作。2001年柯林頓政府向國會爭取約佔聯邦總經費0.42%總額228億美金的國際事務經費，其中美國國際發展總署將獲

得其中佔34%的75億美金。

新政府強調以台灣民主經驗致力推行「人權外交」、「民主外交」之際，應可考慮透過結合國際NGOs網絡共同參與協助美國建構全球民主社區的發展。

(5)參與亞洲地區國際NGOs區域網絡中心的建構，成立亞洲台灣國際NGOs網絡總部或分部機構，協助支援其他發展中國家的NGOs能力建立，尤其可考慮援助並參與國際非政府組織在前蘇聯及東歐、中亞國家建立公民社會的活動。

台灣可參考紐西蘭NZODA支持PIANGO的網絡與教育訓練計畫等經驗，例如由台灣支持在柬埔寨、印尼、馬來西亞、越南等東南亞國家地區的NGOs能力建構計畫。為協助前蘇聯解體後獨立之國家及東歐、中亞共產國家穩定邁向民主化過程，許多國際非政府組織及以美國為首的西方國家或國際組織紛紛在這些國家境內鼓勵或協助成立各種專業團體、傳播民主生活價值與體制運作原則、協助生活改善並發展這些國家與外界之交往關係。總部設於美國華盛頓的Voice International Voluntary Organizations Initiative in Central & Eastern Europe/Eurasia即是其中之一，它透過網站Clearinghouse聯結與分享有關資源與資訊、出版刊物VOICE Newsletter及提供技術援助公民組織設立以達成目標。如今在前蘇聯國家及東、中歐地區以成功地經此而成立不少國際非政府組織，台灣亦可考慮投入此項國際性NGOs能力建構活動。

(6)推動在各國註冊成立國際NGOs總部或分支機構，並與其他國際NGOs策略聯盟或建立協作夥伴關係，以利共同爭取台灣在國際政府間相關機構的發言地位與空

間。

過去美國亞洲協會（簡稱「亞協」）成功在亞太地區的15個國家設立辦事處。亞協的海外辦事處之設立，使其得以與美國國務院轄下的國際開發總署形成相得益彰的通力協作關係，俾便美國在海外各項民主發展等工作的順利推行。利用地利之便，亞協並與亞太地區的第三部門建立伙伴關係共同推動各項計畫。此外，洛克菲勒基金會、福特基金會和卡內基國防和平基金這三大基金會的努力下，亦分別在本國及海外資助設立許多機構，推動國際瞭解、國際和平以及戰後重建等重大工作。

參考上開途徑，台灣亦可考慮由政府支持資助的NGOs或企業成立的基金會（Corporate Foundation）與外交部國際合作發展基金會共同在海內外設立據點，並與當地國的其他第三部門形成伙伴聯盟關係，強化台灣的全球治理能力。

(7)推動「虛擬外交」，利用網際網路等科技，進行台灣與全球的虛擬外交活動。

1994年的盧安達（Rwanda）難民救援行動及1999年春的科索沃難民援救行動裡，網際網路發揮重要的功用，國際紅十字會透過其網站協尋失蹤人員。1991年即設於馬其頓（Macedonia）的EL Hilal非政府組織成立的資料庫也讓國際救難委員會的Paul Meyer發展出了Kosovar Family Finder計畫，並帶領了許多的組織及個人設立相同的協尋網站風潮。在科索沃危機中，國際電腦軟體巨人微軟公司除支援了20名專業志工外，也發動了其相關產業夥伴Compaq、Hewlett-Packard、Securit World Ltd.、ScreenCheck B.V等協助聯合國難民總署發放數位式難民身分卡等認證

文件，並籌資二百四十萬美金作為經費。在馬其頓境內難民營中也可見衛星天線、碟盤，美國資訊總署透過衛星與「國際移民組織」連線，讓難民與外界保持聯繫並協助網際網路訊息快速傳輸。

此外，1994年美國和平研究所在其成立十週年舉行的「管理失序」研討會上已認為，國際非政府組織近來在國際衝突的解決上逐漸扮演關鍵性的角色，如何整合並改進各非政府組織間或與政府及國際組織的協調能力相當重要。而今日的資訊及通訊科技的進步發展正可以在這方面做出貢獻，透過這種新科技的革命也更能有效整合經濟、社會、政治及地理等資料於和平支援及人道救助上，或發展相關的計畫。1997年5月18日《華盛頓雜誌》刊載了E.J. Dionne, Jr.的文章，他是首先將這一情形稱之為「虛擬外交」的人。1997年美國和平研究所已將「虛擬外交」列為該機構的主要任務之一，並設置了「虛擬外交計畫」以協助實務參與者及學者專家共同了解並利用資訊及通訊科技於衝突的預防、管理、解決上，同時也對新科技對國際關係的發展所產生的衝擊與影響予以密切研究。

掌握全球網際溝通科技新趨勢，台灣亦應善於利用本身在網際網路的發達資訊科技技術，打造台灣的虛擬外交國際空間。

(8)推動成立以「地球村」為名、地球村民為會員資格的其他全球性組織，廣關台灣與全球接軌的管道、參與全球事務的國際活動舞台。

以成立類似「地球村國會議員聯盟／論壇」國際性組織為例，由於國會議員對於其國家政府的內政外交政策皆具舉足輕重的影響能力，因此台灣一直亦希望能成為

諸如亞太國會議員論壇（APPF）的成員之一。過去，儘管美國曾經向該組織提出建議讓台灣成為APPF的會員，然而卻難逃遭中共否決的命運。

基此，台灣可以結合現有的「中（台）德國會聯誼會」等國會議員聯誼組織及其他全球議員共同成立類似「地球村國會議員聯盟／論壇」，爭取在台成立總部或分部機構，定期邀集全球國會議員討論全球地區在政治、安全、貿易、投資與環境保護方面等加強合作以完善全球治理的相關議題。

(9)鼓勵民間設立類似「美國和平研究所」的智庫，從事跨學門、跨領域的和平研究。

5月20日陳水扁總統『台灣站起來--迎接向上提升的新時代』的就職演說指出：「兩岸的政府與人民若能多多交流，秉持『善意和解、積極合作、永久和平』的原則，尊重人民自由意志的選擇，排除不必要的種種障礙，海峽兩岸必能為亞太地區的繁榮與穩定做出重大的貢獻，也必將為全體人類創造更輝煌的東方文明。」台灣的和平已成亞太地區發展最不確定的因子，台灣透過成立非官方身份但獲官方撥款支助的民間性和平研究機構，開闢與大陸及國際戰略安全學者專家進行對話，這不僅可以凸顯台灣追求兩岸及國際和平的理想與希望，也可以加入冷戰後國際非政府組織對和平發展的關切，更能針對兩岸面臨的諸多問題找到長期穩定的解決方案，也是台灣善盡國際責任的契機。目前台北民間「台灣綜合研究院研究第四所」已有「和平論壇」的設立，台灣對和平研究應仍有許多可待開發的空間。

當然，前述各項方案僅是眾多參與選項

的嘗試性思考方向之一，儘管可能有運作上的難易程度之別，但大致而言，應是可以同時多頭並進的嘗試作法之一。簡言之，台灣應積極運用既有的國際非政府組織網絡參與機制，搭建起與國際NGOs的對話管道，同時更應發揮NGOs的機動性與靈活運作能力，主動開創議題與參與空間，以達到台灣參與國際非政府組織網絡的外延（reach-out）與內展（reach-in）雙向目標。

## 結語

全球治理在傳統上一直被視為是國家應如何行為的政府間關係與協議。儘管這樣的現實依舊存在，然而改革的呼聲卻要求全球的決策體系須奠立在諮商、透明化與責任制度的治理原則基礎上。對於正在形成的這股全球治理新趨勢而言，民主只是一個變數而非常數，它決定於決策規則制訂時公眾參與的質與量層面，而非僅是選舉的實行或憲法的呈現而已。對站在地球與未來子孫立場而言的環保NGOs，民主過程中的協商目標需要的不只是依靠選區勢力贏得合法地位的代表性而已，它還需要儘可能地傾聽來自各方的不同觀點，唯有如此，代表性與責任性才能無所矛盾。更重要的是，龐大的國際政府間組織諸如世界貿易組織及其他多邊組織所擁有的權力，使得NGOs已經開始思考關於民主的問題，以及國家政府因為被國際規則所束縛從而對國內法律與優先要務僅能盡做一些無意義的舉措這樣的事實，亦即，人民雖可投票使政府更迭，然而一旦加入一項國際協議後要想再從其中擺脫則是難上加難。對於NGOs來說，貿易和投資的自由化無法個別自外於加強民主、掃除貧窮與

差別待遇以及保證永續發展等目標的達成。「1999年人類發展報告」指出，全球管理面臨困境乃是因許多國家的財政部、外交部、貿易部等其他政府部門代表之間缺乏連貫凝聚性的政策所導致。全球治理的新趨勢還源自於對區域動態、美國領導以及外國勢力支配等層面的政治考量。因此，即便建立起區域性政府間組織機制，然由於區域國家間彼此權力懸殊差異的存在事實，NGOs的參與使得這些區域性政府間組織的合法性獲得重新確立成為可能，從而得以再次活化該政府間組織的機制生命。

另一方面，從服務的替代性角度來看，政府與多邊機構亦需尋求一個更具成本效益與有效的方式以提供市民各項服務，因此，國家角色的轉變乃涉及將公共行政領域中的生產、服務、控制與參與，逐漸轉為市民共同承擔之責任。從NGOs角度出發，國際NGOs網絡的重要性則在於，透過與國際NGOs接軌與交往，不但可減少許多團體組織的孤立感，並且得以與其他國家分享全球治理的超國界經驗。

台灣人民絕對具有與全球社會跨域接軌的交往能力，需要的是台灣人民將此能力付諸實行及貢獻於全球善治的自覺心。未來台灣應從全球視野的宏觀角度出發，透過市民性公共管理途徑，以健全的心智參與國際非政府組織網絡及全球事務。台灣可藉由政府資金支持之NGOs帶頭參與國際NGOs的「動力火車頭」策略，以及與各國政府支持之NGOs連結的「中介者交流」策略，推動台灣參與國際NGOs網絡。參酌各國政府及國際政府間組織與NGOs的協作伙伴交往經驗，台灣應建立政府與NGOs的諮商機制，提供建制化資助管道協助NGOs活動及能力建構，主動開創議題連結和參與空間，並推動建立跨區域的國際NGOs協力伙伴關係。台灣唯有積極參與活躍於國際政府間相關組織的NGOs協商機制活動，致力奉獻於全球善治相關議題，才有可能廣結善緣，將台灣在國際NGOs網絡的活力與感動力擴溢 (spill-over) 至國際政府間組織層級，進而讓台灣人民真正昂揚全球國際社會！◎