

論政府參與非政府組織援外事務應有之取向與角色

一以孫中山先生的世界大同觀點為導向

謝易達**

中文摘要

現今國際社會的發展取向越來越強調專業層面，經濟、環保、醫療、人道援助等軟性議題，所引起的互賴的現象與日俱增。在全球化的治理風潮下，國際舞台的參與者逐漸多元及專業，除了國際事務與國內事務的界線逐漸模糊外，非政府組織的影響力隨著全球網絡的建立及功能的深化，而日顯重要，政府所專有的權力也正面臨企業及非政府組織的侵蝕。台灣如何在此一全球治理的模式下，以豐沛的民間力量，發揮其功能，填補政府某些角色失靈的窘境，和全球以及中國大陸建立更深層的互動，為本文第一個研究動機；政府在參與非政府組織對外事務活動中應有的取向及角色又該如何扮演？為本文的第二個研究動機；同時，中共當局又該以何種角色來看待台灣所推動的國際非政府組織聯結運動，為本文的第三個研究動機。本文藉由相關的文獻分析對非政府組織的定位與功能作一釐清，另以治理、互賴的觀念，提出政府和非政府組織間應有的伙伴關係與界線，並以 SWOT 分析法對台灣非政府組織參與國際援外事務進行優劣勢探討，以期能找出相關的問題及化解之道，最後擬以孫中山先生的世界大同思想，建構出日後政府參與非政府組織援外事務應有之取向角色。

關鍵字：非政府組織、全球治理、人道援助

*感謝兩位匿名審查委員的審查。

**慈濟技術學院通識教育中心助理教授

The Role the Government Should Play in its Participation in Non-governmental Organizations' Foreign Aid Affairs—from Sun Yat-Sen's World Peace Perspective

Yi-Da Hsieh

Abstract

There is increasing emphasis on professional dimensions in international community developmental orientation of today. The interdependence among soft issues such as economy, environmental protection, medical treatment, and humanitarian assistance is steadily on the increase. On the tide of global governance, the participants of the international stage are gradually diversified and professional. In addition to the vaguer borderline between international affairs and domestic affairs, the influence of non-governmental organizations is getting more important as the global network were established and its function is becoming more deepening. The exclusive authority of the government is being eroded by enterprises and non-governmental organizations. The three research motivations of this study are as follows. First, under the mode of global governance, how can Taiwan use its abundant non-governmental forces to make up for some role failures of the government and to establish deeper interaction between both the globe and mainland China? Second, how should government play its role in its participation in non-governmental organizations' foreign affairs? Third, how should PRC authority treat Taiwan's advancing of international non-governmental connections? This paper clarifies the orientation and function of non-governmental

organizations by analyzing related literature. Besides, this paper proposes a proper partnership and borderline between the government and non-governmental organizations. This paper also probes into the strength and weakness of Taiwan's non-governmental organizations in its participation in international foreign aid affairs by SWOT analysis with a hope to find related problems and solutions. In the end, this paper tries to construct the role the government should take in its participation in non-governmental organizations' foreign aid affairs by using the thoughts of Sun Yat-Sen's world peace perspective.

Keywords : Non-Governmental Organizations, NGOs · Global Governance · Humanitarian Assistance

壹、導論：全球治理興起下的非政府組織

傳統以國家為中心的現實主義學派，雖不否認國際體系的參與者，亦包含了非政府組織（Non-Governmental Organizations, NGOs）等非國家行為者，但是其功能與角色都必須附隨於國家及高階軍事、安全議題上來討論，其重要性並不凸顯；但隨著國際政治成為聯動政治，國際經濟演變為超越國家經濟網絡的「複合式相互依賴」趨勢逐漸形成後，國家不再是國際體系的唯一成員，國際體系的結構也無法全然決定國家的命運，高階政治議題的排序逐漸下滑，取代的是世界社會正根據不同的議題，由不同利害相關社群建構新的治理機制，專業性的國際組織及非政府組織的重要性日顯。此外，非政府組織的影響力隨著全球網絡的建立而擴大，國際性非政府組織（International Non-Governmental Organizations, INGOs）的成長速度和影響力與日遞增，其內容包羅萬象，幾乎涵蓋了人類生活的所有範疇。

研究文獻顯示，冷戰結束後的國際關係研究學者，研究領域有從「國際政治」與「外交」之範圍，延伸到「國際事務」與「國際參與」之上的趨勢（宋學文，1999，23-24）。這是基於目前國際體系的發展，國家不再是國際舞台上唯一重要的角色，而全球民主化與個人主義之興盛，使得以往「政府」就是「官方」的觀念遭到顛覆。非政府組織的影響力伴隨著全球多元互賴情境，而更能凸顯其重要性與功能（Rosenau, 1995: 13-17），進而產生許多的外溢效果（Spill-Over Effects），其影響力可說是日漸重要¹。

誠如日本學者大前研一於其著作『民族國家的終結』一書中指出，由於產業（Industry）、投資（Investment）、個人（Individual）、資訊

¹ 例如國際禁止地雷運動及無國界醫生等非政府組織分別於 1997、1998 年獲得諾貝爾和平獎。

(Information) 等四個 I，在二十一世紀的國內外流通越來越順暢，人工劃分的政治疆界及民族國家的某些功能將逐漸喪失（李宛蓉譯，1996：2-16）。跨國經濟活動的盛行、新科技的發展、大眾傳媒的發達，所遽增的人際交流與互動，對國家及人類都產生了衝擊，而國家的主權的概念及功能確實也逐步削弱中（明居正，2000：36-42），但同時又不能不靠國家主權解決資訊革命時代的眾多問題，此一弔詭（Paradox）與全球化與非政府組織對國際關係的衝擊有關，「全球治理」（Global Governance）模式基此逐漸形成。全球治理或許基於論述立場的差異，而未能有一致的定義及獲得全球政治菁英的認同（Rosenau, 1995:13-14；Weiss & Gordenker, 1996:17；謝宗學、劉坤億、陳衍宏等譯，2002：156-159），但無可否認的是，受到全球化的影響，國家的能力有限，國內與對外事務的界線模糊化，國內事務可以引起跨國的迴響，全球性的議題亦可以在各國發酵；並由於公共事務日趨複雜與專業，單憑政府機關或是一國的力量，是無法解決所有的社會問題，所以必須仰賴其他社會資源的協助，在此一事實上，個人、社團、企業或其他非政府組織更能以其機動性、中立性，透過多管道而靈活的參與國內與國際事務，特別是在國際救援方面，非政府組織的績效更是卓著（王杰、張海濱、張志洲，2004：283-288）。

一國非政府組織的發展和該國的經濟、政治、社會結構是否富強、開放、息息相關；在現代開放的社會中，非政府組織必然形形色色，多元而活潑，人民也更會有意願與能力參與公民事務。從理論言之，非政府組織代表的是民間社會，並非政府，在非政府組織的形成和發展過程中，政府公部門是不該積極涉入，只能扮演協助、輔導的功能，其理由就是擔心此一民間組織的自主和活力會因此受限。但沒有公部門的介入、保證，非政府組織的公信力尤顯不足，這將對組織的成長和資源的匯集將產生重大的影響。兩者之間如能建立一個相互依賴的治理關係，

對國家機關及社會團體而言，確實能產生許多的助益。換言之，公、私部門間的關係如能從統治（Governing）轉化成治理（Governance）模式，並且建立在合作的基礎上，就政府部門而論，不僅可以幫助相關政策的推動，也可以藉由溝通、互動、參與獲得和社會團體間極大化的共識，而社會團體當然亦可獲取來自政府的許多的回饋，對於組織的成長與目標的達成都能有所幫助。

誠如 Pierre and Peters 教授所言，受到諸多因素的影響（謝宗學等譯，2002：64-85），例如國家財政能力的衰退、全球化的到來、國家機器的失靈、政府公共管理模式改革、社會變遷與管理議題多樣且複雜，治理的概念逐漸受到重視，政府傳統的科層決策與行政必然受到挑戰。但學者或許由於研究角度與基本概念的不同，致使對治理的定義有不同的主張與解釋（陳恆鈞，2002：88-91）。但可以確定的是，治理不只侷限於政府的單一層次活動，政府的角色與未來的治理必然趨向多元及彈性，不論是市場性的政府、參與性的政府、彈性化的政府及解制式的政府（許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘等譯，2000：35），民間逐漸有多元的渠道或途徑參與公共政策，非政府組織亦可以在治理過程中扮演重要的角色。在公民社會體系中，現代治理理論強調三個面向：1、治理主體的多元性；2、主體間責任界線的模糊性和權力依賴性；3、自主自治網絡體系的建立（王建芹，2005：63-66）。全球治理委員會亦曾列出治理具有四個特徵：1、治理不是一套規則，或是活動，而是一個過程；2、治理過程的基礎不是控制而是協調；3、治理的範圍既涉及公共部門，亦包括私人部門；4、治理不是一種正式的制度，而是持續的互動（鍾京佑，2003：29）。

此外，政府和非政府組織共同參與政府治理過程，其所展示的面貌、型態可說是動態與複雜；兩者間如果是具有合作的伙伴關係，政府可以

扮演著財物提供者、政策資訊提供者、聲譽與合法性基礎的強化者的角色（劉麗雯，2004：104-105）；政府則可藉由非政府組織在服務傳送能力的優勢²，以及相關的人力、社會聲譽共同完成雙方的目標。換言之，經由公私協力（Public-Private Partnership）合作，政府和非政府組織建立起「相負依賴」關係，對於解決當前複雜的社會問題必有幫助。

從理論而言，非政府組織和國際非政府組織都不會也不必受到主權國家的影響，這些組織體不該也不能當作是主權國的代理人，其運作本應秉持著非自利的模式；但事實顯示，由於經濟、社會問題和政治問題具有相當的連結性，非政府組織及國際非政府組織於實際運作過程中常見有政治的角力痕跡，其自主性及理想性並非不可挑戰。從現實政治運作的角度而論，由於非政府組織可以做到政府做不到的事，因此台灣政府所推動或參與的非政府組織援外事務，常存有某些政治色彩和意圖；中共當局也大都視其「外交戰」的一環，而做出反制行爲。過去台灣對外關係的拓展與維繫管道缺乏，爲了將非政府組織有效導入「多元外交」的渠道，而經常賦予其「政府性」之政治任務，這樣的處境與運作，使得台灣非政府組織的本質與功能多了許多的複雜性，例如台灣消基會在一九八二年申請加入國際消費組織時，就飽受國際政治的運作干擾，一九九〇年台灣世界宗教徒協會，也曾被聯合國經濟社會理事會以不夠「國際性」爲由，拒絕和其建立諮詢關係。

兩岸政府在參與非政府組織相關涉外事務或議題時，如果可以多看重其背後所主張的軟性議題的外溢效果，而少點主權、軍事等硬性議題的佈局或對抗，共同參與援外合作或國際非政府組織，未嘗不是一個可以提供兩岸對話的新管道。台灣如何在此一全球治理的模式下，以豐沛的民間力量，發揮其功能，填補政府某些角色失靈的窘境，和全球以及

² 對新方案而言，所需的起始時間較短；有助方案的革心；容易依地方條件來修改方案；較易服務那些困難服務的個案。

中國大陸建立更深層的互動，為本文第一個研究動機；而政府在參與非政府組織援外事務活動中應有的取向及角色又該如何扮演？為本文的第二個研究動機；同時，中共當局又該以何種角色來看待台灣所推動的國際非政府組織聯結運動，為本文的第三個研究動機。本文藉由相關的文獻分析對非政府組織的定位與功能作一釐清，另以治理互賴的觀念，提出政府和非政府組織間應有的伙伴關係與界線，並以 SWOT 分析法對台灣非政府組織參與國際援外事務進行優劣勢探討，最後擬以孫中山先生的世界大同理論，建構出日後政府參與非政府組織援外事務應有之取向，以總結上述的研究結論。

貳、政府與非政府組織最佳治理模式：公私協力

誠如先前所述，受到全球化及公民社會的影響，政府和非政府組織間的關係逐漸從統治到治理，治理和傳統的統治意涵不同，治理代表著政府權力的下放與授權，也說明著公私部門間的關係的轉變；公私協力時代的來臨，可說是非政府組織在理論上取得合法地位的重要關鍵。雖然學者所提出第三者政府理論（The Third-Party Government Theory）及公共財理論（The Public-Goods Theory）（Lipsky and Smith, 1989: 625-648）對於政府扮演角色的探討有所不同見解³，但都無法否定非政府組織在公私協力關係的重要性。

非政府組織一詞雖然於一九四六年就曾在聯合國被首次使用，但是基於所指涉的範圍及廣，其用詞隨著研究學科的不同而分歧；例如，在國內國際關係、政治學、商學、公共行政學、社會學領域的相關論著中，

³ 第三者政府理論認為，政府宜扮演第二線的角色，只有當非政府組織出現運作失靈才出面干預。而公共財理論則認為當政府無法充分提供公共財及服務時，非政府組織才有存在的適當性。

就曾出現非政府組織、私人志願性組織 (Private Voluntary Organizations, PVO)、第三部門 (The Third Sector)、非營利組織 (Nonprofit Organizations, NPO)、公民社會團體 (Civil Society Organizations, CSO) 等不同用語，且混用的情形並不在少數；非政府組織其定義從最寬鬆的泛指「除了政府以及營利部門」的社會組織皆屬之，且不以註冊為要 (何增科，2000：273)，到必須具有以下特定屬性，方能稱為非政府組織：1、是非政府的、自主管理的社會組織；2、合法的社會組織；3、非宗教團體，亦非特定種族團體；4、非具政黨性質、不謀政治權利的社會組織；5、非營利的社會組織；6、組織的活動目標是創造社會公義；7、具有一定的志願性性質 (黃浩明，2000：160)。更有學者主張其必須具備國際性，准許各類似團體加入；超越國家的一般性目標；組織的運作及財源不受一個國家或官方控制；在國際中有諮詢的地位；經由聯合國經社會理事會所屬委員會成立 (王振軒，2003：41)。

除了用詞、概念範疇與定義的分歧外，非政府組織運作經費來自政府的上限比例是多少，亦引發不同的爭論⁴，而其類別有哪些，更受限於不同的判別基礎，而有不同的分法。有從是否為自己的成員利益操作或為他人的利益操作的角度而分為：1、會員式的組織或者自助的組織，如社區組織、合作社、工會、公會；2、非會員式的或協助他人的組織，如人道組織、區域性的福利團體；3、是虛假或不提供協助的組織，如政府成立的非政府組織 GONGOs (葉瑞生，1996：9-10)；而國際協會聯盟 (Union of International Association) 則將其細分為基礎科學科、天文等 73 種分類；另有從業務型態的不同，而簡分為：1、倡議型 (Advocacy)，

⁴ 依據聯合國國家會計系統 UNSAN 的認定，非政府組織的經費來源來自政府部門的比例是不過 50% 以上。美國國內法律是規定不能超過 80% 以上，而最寬鬆的認定是，只要運作經費不是全部來自政府部門就符合非政府組織的定位。

為推廣某一理念與價值為使命或宗旨。2、運作型非政府組織（Operational），以提供人道救援與發展服務為使命。

無可否認的是，由於受到國際體系轉變及全球化的影響，調整了過去非政府組織總是附屬於政府體系或是扮演著代理人的角色，而更能發揮其自主性；在國內事務上，由於非政府組織所強調的是藉由價值分享，共同投入的方式所組成獨立而自主的公民社會，此一理念強調不以營利為目標、不以成本為考量，填補了某些因缺乏誘因而在經濟市場上缺席的社會服務（市場失靈），此外，現代政府機制的運作強調程序、重視民意，但也因此產生沒有效率，社會邊緣人、弱勢團體的需求亦經常受到排擠的現象。

非政府組織由於具有彈性與效率的優勢（宋學文，2000：47-48），而更能活躍於「公共領域」之中，扮演實踐「社會自治」的中流砥柱，解決某些事務存有的政府失靈的現象。法國過去曾出現百分之三到四的人民，無法得到建保與衛生的食物，地方政府卻無法解決，於是有使多團體，包括「世界醫生聯盟」等，紛紛透過管道向政府及人民遊說，後來法國議會終於通過法案，確保了弱勢民眾的福利。此外，經由網絡的聯繫和整合，全球所有的公共議題，都少不了非政府組織的參與，「全球治理」和「全球公民社會」順理成章的聯結起來（顧忠華，2000：18）。其影響力甚至可以大到改變體制，過去在安哥拉、阿富汗、柬普塞、波士尼亞、莫三鼻克所組成的人道、醫療反雷組織，經過長久的努力，就曾說服了七十幾個國家接受在加拿大渥太華所簽署的停止製造地雷協議（台北市政府民政局，2000：3）。毫無疑問，非政府組織在現代社會中確實能扮演著和政府、企業共同鼎足而立的角色。

但是，非政府組織亦非是萬靈丹，除了組織規模、資源與政府不能相比外，研究顯示（Salamon，1987：99-117），非政府組織也有所謂的

「志願服務失靈」的限制，而出現公益不足性（philanthropic insufficiency）、公益特殊性（philanthropic particularism）、公益父權性（philanthropic paternalism）、公益業餘性（philanthropic amateurism）⁵等現象。非政府組織或許可以填補某些政府失靈、市場失靈的角色，但由於非政府組織受到治理能力的限制，絕對無法取代政府的大部分職能。概括而論，政府和非政府之間應該是截長補短相互依賴之正向發展（王紹光，1999：31-47），但兩者之間在多元的發展趨勢⁶下（Coston，1998：358-382），可能基於理念與資源分配優先序的考量差異，而存有敵對性之觀點，但兩部門間不該是相互取代或是監督、制衡模式，而該是伙伴、協力關係，方對政府的治理與非政府組織的運作有所幫助。有些學者亦認為，在資金的投入與服務支援等兩個任務的分工組合上，雖然可以分為政府主導、雙重、合作和第三部門主導等四個運作模式，但基於政府不可能包辦全社會的公共服務，而第三部門主導模式至今亦未有成功的例子（王杰等，2004：283-288）。雙重模式或合作模式可說是更貼近現實運作狀況；例如，北方經濟非政府組織在從事對開發中國家或地區進行相關的援助活動時，基於效率和效果的考量，大都採取和當地政府及非政府組織進行合作的模式，而非非政府組織單一主導；縱使在非政府組織力量與功能甚為強大的美國，政府力量支持與否對其運作與發展仍具有重大的影響性。

⁵（1）公益不足性的產生，是受限於搭便車問題（free-rider problem）與經濟景氣循環等因素，而無法做到穩定、持續的提供社會資源及滿足需求。（2）公益特殊性的產生，是受限於組織的成立動機及執行過程難免基於世俗的考量，而產生類似機構過多或獨厚某特定對象，而產生服務資源的浪費及不均。（3）公益父權性的產生，是指從捐助者的心態、公益資源的掌握與運作，常見有濃厚的個人偏好。（4）公益的業餘性，由於社會事務日漸複雜，由於非政府組織的人員薪資偏低，專業人士聘任不易，又常出現業餘人士，以道德為訴求，來進行相關人群與專業事項服務，這對於組織邁向專業、現代化的發展實構成隱憂。

⁶ Coston 歸納出兩者之間的關係可區分為壓制、對抗、競爭、契約、第三政府、合作、互補、合夥關係。

叁、台灣非政府組織 SWOT 分析

台灣非政府組織的發展從缺乏自主、休閒、俱樂部型態到成為與政府、企業力量相並存的第三股勢力，取決於政治環境的改變、民間經濟力蓬勃發展、政府能力有限等客觀環境的改變；其中又以政治環境的鬆綁佔了很重要的因素⁷，1989年台灣地區全國性的社會社團總數只有821，到了2004年第二季總數已有5747（內政部統計處，2004：70-71），成長幅度十分的驚人；同樣情形也反映在地方性社會團體及公益性財團法人基金會的成長數上，在這些團體中，有不少是因應社會現代問題而形成，希望藉由倡議或是團體的行動力量，表達、匯集需求，影響政策，台灣地區的社會力的蓬勃發展由此可見（官有垣，2002：155-158）。台灣地區非政府組織亦經由全球化下的國際社會網絡，逐漸和某些專業及經濟性質的全球性非政府組織建立伙伴關係⁸，對於台灣能見度的擴展及對全球援外事務的貢獻而言，也都有了一定的成效。

過去台灣地區非政府組織的發展十分快速，憑藉著民間志工多元的活力及來自民間捐款、政府的經費補助，而活躍於公共服務領域。但是根據學者的研究（陳金貴，2002：39-50），由於受到了國際整體經濟的不景氣，來自政府的捐贈逐漸減少；事實上，非政府組織來自私人捐款的比例只佔11%，最主要的經費來自代辦費及其他商業收入（占49%）及政府的補助（占40%）。處在這樣的現實環境中，台灣地區非政府組織必須面對整體外在環境的改變及體認組織的特性，方能在未來的發展上展現其功能。本文擬以非政府組織的 SWOT

⁷ 1989年台灣地區解除戒嚴，1992年制頒「人民團體法」，民間擁有合法及更寬廣的集會、結社權。

⁸ 到2002年7月為止，台灣參加之國際性非政府組織共有1064個，其中以醫療衛生類占最多數。資料來源請參閱：<http://www.mofa.gov.tw/newmofa/org/nation3-other.htm>（中華民國外交部網路）

(Strength, Weakness, Opportunity, Threat) 分析如圖(一)所示。

另一方面，台灣地區非政府組織雖然眾多，可是有能力進行援外事務的可能只有少數宗教及醫療專業團體，憑藉著領導人的號召力、組織的公信力或專業能力，而活躍於國際舞台上，但相對而言的是，其他較不具規模者，縱使有滿股的熱誠，在政府缺乏整合、規劃下，亦難發揮作用；復以過去由政府出資，國家機器介入運作的模式，在現今的政治體制及政治氣氛下，已難獲得國內人民的共鳴與國際社會的支持；非政府組織援外活動之發展，實需進行策略調整，相關的情境，另以非政府組織援外事務進行 SWOT 分析如圖(二)所示。

Strength	Opportunity
1 擁有廣大的志工群 2 服務傳送能力佳	1 公、私協力治理模式 逐漸形成 2 台灣民間力量、 公民社會逐漸展現 3 相關稅捐、法規 日漸完善
Weakness	Threat
1 組織規模過小 及專業人力不足 2 缺乏募款及企業化能力 3 志願型服務失靈	1 政府補助經費逐漸 短缺 2 民間資源匯流過度 集中少數團體 3 政府力量過度的干預

圖(一)：台灣非政府組織的 SWOT 分析

Strength	Opportunity
1 服務熱誠高	1 全球治理型態的形成
2 參與性強、效率高	2 政府的強力支持
3 外溢效果高	3 人道援助為世界潮流
Weakness	Threat
1 資源及專業人力不足	1 國際政治力的介入
2 資訊缺乏	2 組織自主性的動搖
3 知名度及號召力不夠	3 賦予過多的政治期望
4 整合機構的缺乏	

圖（二）：台灣非政府組織援外事務的 SWOT 分析

由於國際援外活動是一項專業涉外活動，所需的經費、人力、資訊都極為龐大與複雜，台灣非政府組織普遍都缺乏世界性的知名度、影響力，和國際非政府組織的連結管道又常受到政治力的干涉，台灣地區雖然有眾多的財團組織、社團組織、基金會而活躍於公部門之外，但是有參與國際援外事務經驗、能力的非政府組織並不多。同時台灣地區社團及基金會的成立大都帶有少許的政、商性任務或淪為節稅之目的，猶有甚者，現今有許多政府所主導而成立的非政府組織，實扮演著政府的白手套，而執行政府所授權的特許民間業務，政治屬性極重。此外，除了少數的非政府組織規模較大外，台灣地區的基金會規模普遍不大，在缺乏外在客觀有利條件下，要推動及有效管理相關的國際援外事務可說是一大難事。因此，政府是否能正確認知非政府組織參與國際援外活動的真義並給予有效的輔助可說是極為重要，公、私部門如能協力，各扮演其角色與功能，如此台灣隨著全球治理與人道援助為世界潮流的順風

車，方能在國際舞台上發揮一定的力量，對於台灣的能見度也才有幫助。

肆、論非政府組織之政治性—台灣第二軌道外交之經驗探討

台灣政府機構和非政府組織之間最重要的合作元素，大抵也是建立在經費的補助上；當然在不同的合作方案及服務體系下，資源的交換、資訊的互動亦扮演了重要的元素。可是一旦非政府組織過於仰賴或是接受了特殊目標的政府經費，組織的自主性難免會受到挑戰（劉麗雯，2004：107-13；行政院研究考核委員會，2002：157-179）。行政院青年輔導委員會在前主委林芳玫博士任內，對於強化台灣地區非政府組織能力與良善發展環境的建構頗有貢獻；另藉由青輔會的經費補助，人力的培訓選派，和國際非政府組織的聯繫與合作關係也日漸成長；但在這些成效展現的同時，許多非政府組織亦感受到活動參與過程中，政府單位的行政主導性過強，其角色扮演是否得當實有待檢驗。

政府於外交事務的運作亦是如此，在政府官員的策略中，以非政府組織所從事的民間民主、人權「外交」可以順利串連國際間的民間社會網絡，讓台灣是地球村成員的事實，由低階議題、場合慢慢得以發酵。其具體作法便是利用台灣當局的經貿實力，做為外交推動的工具，例如一九八九年所成立的經濟部「海外經濟合作發展基金管理委員會」（海合會），就是專責對台友好的開發中國家，進行雙邊對外經濟援助的機構。（Official Development Assistance, ODA）而一九九六年透過立法成立的「國際合作發展基金會」（國合會），乃是從事援外事務的統合機關。

從國際政治學理而論，外交政策以確保國家利益為原則，其目的在於維繫或增進國家、政權或社會的生存、安定和繁榮，台灣當局在外交目標上的設定十分清楚，也就是先讓國際社會先「認知」到其存在，進而得到「認同」，最後才進階到「承認」的範疇。外交戰場的主事者，過去以國家、政府層級為代表，並以高階政治議題為對話核心，民間力量

的參與空間並不暢通。台灣由於實力不足和「遊戲語言」操作失當，在國際舞台上，台灣所涉及的「國際承認」問題，一直被國際間「政治反對」（陳滋松，1998：56-58）。台灣特殊的外交處境，讓非政府組織援外事務或與國際非政府組織的接軌上，多了許多的政治性任務，外交部於部內成立非政府組織委員會，還積極涉入「台灣民間援外聯盟」的成立，其目的就是藉由其涉外活動擴大台灣國際事務的參與空間。國合會近年來相關的援外活動飽受立法院在野黨的批評，其原因也都是來自於其操作過程充斥著政治性。

但對政府而言，由於台灣處境特殊，非政府組織所扮演的第二軌道外交，可說是其推動「多元外交」的重要途徑之一（林吉郎，2001：60-61）。和第一軌道外交相比，其擁有較大的議價空間，策略靈活性的優點，較易保密且能以低姿勢的方式為其鋪路，擁有不計名分而加入國際組織的政策彈性，不易陷入意識型態的爭議等特性和功能（宋學文，1999：25-26）。然而民間二軌的相關作為，是無法完全取代官方外交的功能，況且其運作難免會受到高階政治或國家主權的影響（宋學文，2000：50）。如何對非政府組織進行整合和資源的提供，進而擴展其國際影響力，又不會導致其「政府性」的增加，而破壞其既有參與管道和屬性；對台灣當局而言，擁有高度技巧的操作困難度，甚至可以說是「極困難的任務」。

台灣政府的援外政策由於和「政治利益」「拼外交」糾結不清，外交部所訂的援外整體策略雖以技術為主，金錢為輔；而貸款也只是政府援外方式的一環，但是多年來民眾對政府所從事的援外工作一直有所質疑，加以中共當局的反介入，及相關決策不夠透明、專業，台灣當局的援外工作一直無法獲得重大的成效，甚至被稱為「凱子外交」，及換得「干預他國內政」、「政黨惡鬥」的罵名。此種傳統援外關係，官方色彩極重，接觸的管道是政府對政府的政治性範疇，具有強烈的政治和外交動機，

縱使援外的立意存屬良善，其能施展的空間仍面臨壓縮。尤有甚者，此一援助能否透夠適當的管道將其用於人民身上，使其感受來自台灣的善意、愛心，產生由下而上的民間情誼；還是流入政客口袋，作為政治鬥爭或是欺壓百姓的資源，台灣可能因此成為暴政的幫凶而不自知。

伍、政府參與國際援外事務應有之取向與角色

台灣過去曾是全球援助的對象，現今政府及非政府組織雖初具了回饋國際社會的能力，但在參與國際活動時卻顯的窒礙難行，其原因不外乎是出自於政治力的干擾；然而台灣地區非政府組織所關注的議題，有許多是具有普世價值，例如環保、婦女、勞工、人權等，且在全球化治理的影響下，台灣是無法置身於國際事務之外，也絕對不會被遺忘；只要政府肯面對問題，掌握全球治理的精神，台灣在國際非政府組織的舞台中絕對是有揮灑的空間。

政府近幾年來，一直在探討及鼓吹民間參與國際援外事務之途徑與意願，台灣為什麼要參與國際援助，指導原則又該為何呢？如能拋開政治利益不談，孫中山先生的世界大同觀點或許可以給予相當的啟發。在中山先生的政治思想中，「天下為公」與「世界大同」可說是緊密聯繫，有時甚至可視為同義詞；而中山先生所認知的「天下」，是從國際格局的角度著眼來看這個世界，其大同思想也就不僅限於中國，而且還包括世界各國之間的平等和睦相處關係（章開沅，2002：57-59）。台灣身為地球村的一員，在行有餘力之時，如果能整合民間及政府力量，落實中國文化中固有的濟弱扶傾、人飢己飢的傳統思維，對於需要幫助的國家、人民伸出援助；如此不僅可拉近彼此語言、生活習慣、政治的隔閡，也可以藉由善意、人道關懷化解對立、仇恨。只要世界各國的人民都可生活在免於恐懼、飢荒的環境下，「世界大同」的目標如能逐步實踐，這對台灣及世界都將是**有利無害**的。

由於中山先生認為「無道德即無國家」、「無道德更無大同世界」，在行動意志的表現上，中山先生認為中國在獨立、自由和富強後，必須以中國「固有道德和平」為基礎，發揮「平天下」之志「濟弱扶傾」，以成一個大同之治。換言之，在中山先生的眼中，西方文化強調功利強權，講求霸道，而「以力服人者，非心服也」；而中國文化強調仁義道德，講求王道，「以德服人者，中心悅而誠服也」。由於深知道德的力量勝過軍事力量，民心的依違向背乃是施政者決策的根據與歸宿，中山先生在處理國與國之間的關係，亦是以仁愛、博愛來作為最高道德準則，力求在世界範圍內形成和諧、平等、合作的新格局與新秩序（章開沅，2002：57-60；呂實強，1995：35-41）。而禮記禮運篇所記載：「大道之行也，天下為公，選賢與能，講信修睦。故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養，男有分，女有歸。貨惡棄餘地也，不必藏於己；力惡其不出於身，不必為己。是故謀閉而不興，盜賊亂而不作，故外戶而不閉，是為大同。」這些願景可說是中山先生努力的終極目標。

實踐世界大同之終極目標不僅是中山先生所努力的願景，也是政府及非政府組織在參與國際援外事務時所應該有的最高指導原則，在實踐的過程中，必須要有掌握以下幾個要素：

一、援外的取向：何謂取向，在國際政治學上的概念，指的是一個國家對外界環境的一般態度與承諾，以及達成國內外目標及希望，與克服持久威脅的策略。由於台灣長久以來無法突破中共的政治封鎖，採取務實外交以及積極參與國際組織之策略，或許是捍衛台灣生存空間與國家利益的最佳方案；但是台灣在積極參與國際援外事務時，務必要有正確的態度，那就是：

（一）、要以博愛、人道與服務原則為取向，也就是相關的援外事

務不能有地域、種族、性別、宗教、政黨之區別及考量，而有不同的差別對待。

(二)、在態度及觀念上，要以悲天憫人，人飢己飢、人溺己溺的思維，而非以最佳利益考量為取捨的標準。

(三)、在從事援外事務時，必須尊重文化差異，以服務的道德觀為念，切莫有施捨、輕視的眼光。

(四)、要以服務的觀點、「施比受更有福」的心態做為從事國際援外事務的原始動力，而非以短線操作，有利可圖為出發點。

(五)、政府及民間要以協力互助、任務優先為要。

國際援外事務極為專業、複雜而且是一項長期工程，政府及民間本需密切合作，各自發揮優勢力量來達成援外目標。也因此，政府及民間都必須瞭解自己所能及該扮演的角色，方能恰如其份做好協力分工與達到預期效果。

二、援外的角色：角色指的是符合制約規範下的行為，角色的扮演是否得當，和行為的適合性、合理性、信服性密切相關。台灣雖然擁有豐沛的民間力量，政府也極願意鼓勵民間參與國際組織或國際援外事務，但受限於許多現實因素，如能扮演一個合宜、有實效的角色，援外的效益才能顯現。

(一)、政府在參與非政府組織援外事務時，其角色應該只是參與、協助而非主導者、干預；雖然政府的資金、涉外網絡、訊息掌握、資源整合能力都是非政府組織所不及的，但是非政府組織強調的是組織的公信力、自主性、非政府性；政府過度介入及摻雜太多的政治力痕跡，對非政府組織在參與國際援外事務或和國際性非政府組織接軌上，都將產生負面干擾。

(二)、要避免做到只是資源或是金錢的轉移者，這些類似利用傳統外交工具運作的途徑，未必有效果，必須重視公民意志和公民參與；也就是如能加入受援國家內部的非政府組織的運籌或傳輸力量，援外的效果與意義將更凸顯。

(三)、基於台灣的特殊處境以及資源的有限性，要做好相關援外議題的選項，例如環境保護、災民人道救助，而非漫無目的的參與，如此不僅可以產生最佳援外效果，更可避免捲入受援國內相關的政爭或事端。

(四)、政府要扮演有尊嚴及較彈性的角色，雖然台灣在全球援外事務的參與過程中，所投入的資源和國際影響力而言，不太可能在大型及全球重大援外事務上取得太多的發言權或是主導的機會，但是過去被動、被指示捐錢卻也得不到名分的歧視對待也不宜再次發生；未來在參與國際援外事務時，政府除了要堅持做為一個有尊嚴的捐助及參與者之外；在一些較複雜或敏感的涉外情境中，也可以適時加重民間非政府組織的影響與角色，政府則可退至第二線作為資源及資訊的提供及統合者，台灣非政府組織如能和主要主導國家的非政府組織或受援國的非政府組織由下而上的直接接觸合作，來自台灣的善意及援外成效應該是不會有所損害。

陸、結論：援外事務必須以人道關懷為出發點

受限於國際現實，台灣在傳統外交事務的表現，可說是處於政府失靈的窘境上。政府為了讓國際社會瞭解到台灣的處境及突破中共的外交封鎖，選擇以務實外交及民間第二軌道模式參與國際事務，希望透過各種多邊性政策對話、協商與合作的活動，特別是以國際人道援助和國際社會接軌，讓台灣可以「走出去」，便成為政府當局的重要方案。但是政府過去太重視「外交」此一高政治性的任務，或過於「務實」的參與許多涉外活動，不僅喪失了參與國際援外活動的核心價值，更飽受了國內外的批評。

事實上，參與國際事務必須先拋開高階政治的枷鎖，以服務的觀點取代政治的盤算，尤其是在民主政治與經濟自由，已經普遍成為文明進步的判準，而人道關懷與援助，更是人類社會共同價值之所在，只要台

灣在參與國際社會的過程中，對全球治理有所貢獻，對受援國的國民有幫助，任何強權或是政治體系都無法阻斷台灣政府或是來自台灣的非政府組織，以博愛、人道關懷者的取向和角色積極參與國際事務。台灣慈濟基金會從一九九一年起從事的「國際賑災」等活動，全球至今已超過三十個國家的人民，知曉慈濟是來自台灣的救援慈善團體（萬育維等，2000：127-129），近年來更在大陸、印尼等地區新建了許多「大愛屋」及廣建學校，而飽受當地政府及人民的高度認同。此外，台灣世界展望會、台灣醫界聯盟、伊甸基金會等非政府組織，亦有相當豐富的國外人道救援經驗和參與國際社會的機會，這種於民間紮根所導致的擴散效果，將會經由量變到質變而改善台灣的處境，雖然時間是漫長的，但無疑是正確且有意義的作為。

由政府引導所形成的民間二軌道外交或是相關的合作模式，政府和非政府組織間的分際仍應掌握，雙方是基於人道關懷而結合，而不該淪為背書的工具或是利益的交換。此外，除了積極運用「軟性語言」為述求，藉以化解我國參與國際事務的阻力，非關政治性但涉及全球性的議題、場合，如環保、人道、經濟等周邊組織，都是目前該設定的工作目標與參與的項目。事實上，透過這些服務輸出的接觸與溝通機會，不正也是提供兩岸未來統合的重要契機和管道。同時在非政府組織的運作上，針對特殊、重點具國際性的國際援外事務，也可考量由政府捐贈資金，但相關業務及人事則委由民間來運作的合作模式，藉以降低其政府性，但實可讓國際社會及受援助國感受到來自台灣的關懷。同時相關的援外機制要透明、法制化，國人亦要給予相當的支持，如此方能避免類似一九九九年金援科索沃三億美元所引起的爭議。當然，現階段政府對於從事國際非政府組織專業人才的培訓及補助工作仍嫌不足，現有外交部的輔訓計畫，可說是缺乏常設性、定時的訓練課程，且民間專才和政府官員的交流管道依然封閉，相關政策的推動尚無有效統合及支援。於

今政府可以掌握，但不全然具政府性的外貿協會，所能扮演的柔性外交功能甚大，其在全球各大城市都有支部、擁有豐沛的外語人才和資金，但政府卻無一套有效的運用策略。

當然，在現實政治環境下，兩岸要在國際社會上平等對話有許多的障礙，在外交及涉外事務上全面休兵亦有其困難，國際社會視中華人民共和國為統治中國的唯一合法政權，但台灣的存在是事實，國際社會和中共都無法加以否定。尤其是兩岸的執政者都必須面對民意壓力，台灣必須「走」出去，其途徑之一便是借重非政府組織的便捷性和影響性；面對此一策略，中共必然要有所作為，用以捍衛其法統。面對此一兩難困境，個人以為，雙方政府必須以「新思維」來為對方解套，兩岸關係方能有所突破；那就是台灣不要觸及大陸核心利益（一個中國等政治議題、政治性較高的國際性非政府組織），大陸則要捨棄一些次要利益（人道、醫療、科技性之國際性非政府組織），讓台灣有走出去的空間，兩岸如能在國際非政府組織以柔性議題進行接軌與對話，相信藉由時間和耐心的磨合，其「外溢效果」未來必能影響到政治層面的良性發展。此外，兩岸政府在參與非政府組織援外事務時，目標要很明確、動機要很良善，取向與角色要很清楚；尤其是台灣，在國際社會高標準的檢驗下，任何的涉外援助行為，都必須將其政治性降至最低，善盡地球村成員的責任，以人道的關懷者的情懷，對國際社會或受援國國民提供實質幫助，而非淪為受援國政客政治獻金或酬庸的幫手，更不要再有干預他國內政之嫌，如此兩岸豐沛的民間力量才能在國際社會上發揮其功效，公私協力的精神才能體現。

參考文獻

中文部分

一、書籍：

- 大前研一著。李宛蓉譯。1996。民族國家的終結：區域經濟的興起。台北：立緒書局。
- 王杰、張海濱、張至洲編。2004。全球治理中的國際非政府組織。北京：北京大學出版社。
- 王紹光。1999。多元與統一：第三部門國際比較研究。杭州：浙江人民出版社。
- 王政軒。2003。人道救援的理論與實務。台中：必中出版社。
- 王建芹。2005。非政府組織的理論闡釋：兼論我國非政府組織法律的衝突與選擇。北京：中國方正出版社。
- 內政部統計處。2004。內政部統計年報。台北：內政部。
- 台北市政府民政局主編。2000。NGO 論文集：台北市第一屆亞洲地區非政府組織博覽會。
- 行政院研考會主編。2002。台灣非政府組織國際參與策略之研究。
- 何增科。2000。公民社會與第三社會。北京：社會科學出版社。
- 宋學文。2000。全球化與非政府組織對國際關係的影響。發表於「邁向二十一世紀之台灣非政府組織」研討會。台北：外交部、亞太公共事務論壇和陳隆志新世紀文教基金會共同主辦。
- 明居正。2000。全球治理：趨勢與侷限。發表於「邁向二十一世紀之台灣非政府組織」研討會。台北：外交部、亞太公共事務論壇和陳隆志新世紀文教基金會共同主辦。
- 林吉郎。2001。我國未來參與國際 NGOs 網路的策略。國防雜誌。第十六卷第七期。
- 陳恆鈞。2002。互賴與政策執行。台北：商鼎文化。

許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘等譯。孫本初審定。Peters,B.G (2000)。

政府未來治理的模式。台北：智勝文化出版社。

劉麗雯。2004。非營利組織—協調合作的社會福利服務。台北：雙葉書廊。

鍾京佑。2003。全球治理與公民社會：台灣非政府組織參與國際社會的觀點。政治社會科學論叢。第十八期。

謝宗學、劉坤億、陳衍宏等譯。孫本初審定。Pierre, Jon and Peters,B.G (2002)。治理、政治與國家。台北：智勝文化出版社。

顧忠華。2000。二十一世紀非營利與非政府組織的全球化。發表於「邁向二十一世紀之台灣非政府組織」研討會。台北：外交部、亞太公共事務論壇和陳隆志新世紀文教基金會共同主辦。

二、期刊

呂實強。1995。近代中國雜誌第一〇五期—孫中山先生逝世七十週年紀念專輯。

宋學文。1999。我國在第二軌道外交之功能與限制。政策月刊。第五十期。

林吉郎。2001。我國未來參與國際 NGOs 網路的策略。國防雜誌。第十六卷第七期。

官有垣。2002。國際援助與台灣的社會發展：民間非政府組織角色扮演之歷史分析。社會政策與社會工作學刊第六卷第二期。

陳金貴。2002。非營利組織社會企業化經營探討。新世紀智庫論壇第十九期。

陳滋松。1998。民主與非政府組織的民間外交。新世紀論壇。第三期。

章開沅。2000。王道與霸道—試論孫中山的大同理想。國立國父紀念館

館刊第五期。

萬育維。2000。從資源動員的角度談慈濟九二一救災作為。社區發展。

第十九期。

葉瑞生。1996。誰來打造公民社會—談我國非政府組織運動的發展。資料與研究。第二十二期。

鍾京佑。2003。全球治理與公民社會：台灣非政府組織參與國際社會的觀點。政治社會科學論叢。第十八期。

英文部分

一、BOOKS

Salamon, Lester M (1987) . Partners in Public Services: The Scope and Theory of Government Noprofit Relations. I Powel, W.W. (ed) , The Nonprofit Sector: A Research Handbook. New Haven: Yale University Press.

Weiss, Thomas and Leon Gordenker, ed., (1996) NGO, the UN, and Global Governance, London: Lynne Rienner Publishers.

二、ARTICLES

Coston, Jennifer M. (1998) . A Model and Typology of Government-Ngo Relations. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly,27 (3) .

Lipsky, M. and Smith, S. R., (1989) Nonprofit organizations, government, and welfare state, Political Science Quarterly.104 (4) .