

非政府組織(NGOs)外交：台灣經驗的戰略思考

林吉郎

國立暨南國際大學公共行政與政策學系兼任副教授

摘 要

「非政府組織(NGOs)外交」已然成為國際間漸具影響力的新型態外交途徑。NGOs 外交，可從兩個角度觀察：就 NGOs 角度觀之，實為廣結善緣、濟弱扶貧，或藉由從事各種議題的活動，達成特定使命，從而產生的附加價值；從政府立場而論，則為拓展、鞏固或增進友邦邦誼，而利用 NGOs、政府單位與企業界之間，協力達成若干戰略外交目標。NGOs 外交業已成為國際間正式外交之外不可或缺的考量與選擇。對台灣所面臨特殊的外交環境而言，NGOs 外交的重要性尤其明顯，同時具有獨特的意義。蓋因全球化的發展趨勢，使得台灣 NGOs 必須作相應的轉型革新，而強化與國際社會接軌的能力，是台灣 NGOs 更能有效地參與全球事務的首要基本要求。美伊戰爭之後，台灣勢將面臨更加迅速也可能更為嚴峻的全球化轉型挑戰，不論是 NGOs、企業界或是政府部門，都必須進行轉型的調適。邁向全球的台灣 NGOs 外交在思考建構國際社會接軌的總體策略時，需要「NGOs-企業-政府」這三角協力體在對於公益、管理以及經濟層面的價值認知上進行重塑。研究發現：

- 一、NGOs 外交已成為國際間重要的新型外交模式。
- 二、美伊戰後，NGOs 外交在環保、人權、安全、宗教和解、衝突預防與解決及人道救援上扮演更為吃重的角色。
- 三、台灣 NGOs 外交已逐漸取代傳統外交，亦且成為外交政策中因應外交挑戰的主要戰略選擇。
- 四、台灣 NGOs 外交的主要型態包括：環保、人權、藝文、二軌/預防外交、宗教外交與人道救援等。
- 五、台灣 NGOs 外交成效奠基於 NGOs 的變遷調適、資源整合、國際行銷與能力建構等四項關鍵條件。

關鍵詞：非政府組織(NGOs)、外交、人道救援、預防外交、國際行銷

前 言

非政府組織¹置身於全球化與資訊革命的發展趨勢當中，在愈發寬廣的國際外交舞台與決策空間上，逐漸扮演不可或缺的角色。因之，「非政府組織外交」（以下簡稱 NGOs 外交）在全球公民社會(global civil society)蓬勃發展，NGOs 互動頻繁，「全球治理」(global governance)風潮湧現的戰略觀環境中，²已然成爲國際間漸具影響力的新型態外交途徑。³相較於正式外交關係，NGOs 外交模式則顯現出民間、多元與軟性等特質。NGOs 外交，可從兩個角度觀察：就 NGOs 角度觀之，實爲廣結善緣、濟弱扶貧，而藉由從事各種議題的活動，達成特定使命，所產生的附加價值，甚至對外交政策的影響；此外從政府立場而論，NGOs、政府單位與企業界之間，爲鞏固或增進邦誼，而協力達成若干戰略外交目標，業已成爲國際間正式外交之外不可或缺的考量與選擇。

相對於台灣所面臨特殊的外交環境而言，NGOs 外交可謂「全民外交」之一環，重要性明顯，同時具有獨特的意義⁴。這幾年，台灣民間非營利組織隨解嚴、民主化後，已產生結構性的轉變，除數量的增長，治理的能力，也明顯提昇，大抵而言，具發展規模

¹ 所謂非政府組織 (non-governmental organization, NGO) 泛指相對於政府與企業部門以外的民間組織。1945 年成立聯合國以來，由於國際政治、人權或專業領域不斷擴張，各種功能性、區域性或專業性組織不斷膨脹，聯合國經濟社會理事會 (Economic and Social Council; ECOSOC) 遂於 1950 年以 288 號 B 決議文定義：凡是因「非政府間協商」成立的國際組織，均稱爲國際非政府組織 (INGO)。社會學者顧忠華教授在探討全球化下的「公民社會」觀念時，同步使用「非政府組織」與「非營利組織」，強調兩者是在「公民權」大幅伸張的環境下崛起，擁有「公共性」、「自主性」的雙重特性。世界銀行則定義「非政府組織」是指公共或營利部門以外個人的集合，強調不以合法註冊爲要件，因此包括具草根性質的「社區性組織」(community-based organizations, CBOs)、中介組織(intermediary organizations) 在內。國內外許多文獻或場合，我們也經常看到「非營利組織」(non-profit organizations, NPOs)、「公民社會組織」(civil-society organizations, CSOs)、「志願性組織」(voluntary organizations, VO)、「慈善組織」(philanthropic organizations) 等名詞的出現。在不同的國際組織或場合，以及不同的國家或議題領域，非政府組織及其名詞適用，往往有不同的特殊政治文化背景意義指涉。但近幾年來，在學術界的研究帶領下，「非營利組織」一詞被廣泛使用，而確實也有愈來愈多的此一部門成員以「不以營利」(not-for-profit) 爲目的作爲彰顯組織之特性。儘管如此，我們可以歸納出一個趨勢，那就是不論名詞指涉爲何，相對於政府與市場部門之外的獨立自主運作，以及「透明化」(transparency) 與「責任度」(accountability) 的運作原則，是檢視組織是否非營利或非政府的兩大基準原則。

² 參閱 Wolfgang H. Reinicke, *Global Public Policy: Governing Without Government?* (Washington: Brookings Institution, 1989); Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order* (Princeton: Princeton University Press, 2001), pp.390-402.

³ David Davenport, 'The New Diplomacy,' Policy Review, No.116. http://www.policyreview.org/dec02/davenport_print.html.

⁴ Dennis Hickey, "NGOs Keep Diplomacy on Track," Taipei Times, Oct. 20, 2003. URL: <http://taiwansecurity.org/TT/2003/TT-102003.htm>; 另參閱：林德昌，「台灣非政府組織與國際社會參與：三個層面的分析」，台灣非政府組織與國際社會參與學術研討會論文（92 年 11 月 8 日）（高雄：中山大學國際非政府組織研究中心）。

的 NGO 組織，如勵馨、主婦聯盟、婦女新知、兒福聯盟等，為婦幼工作事工的推展；老人聯盟、殘障聯盟、伊甸基金會、創世基金會等，為弱勢族群的服務；世界展望會、願景聯盟、路竹會、慈濟、醫界聯盟、荒野協會等大步跨向國際救援與交流，其所開展的「台灣走出去」NGOs 外交效應不可忽視。

全球化的發展趨勢，業已使得台灣 NGOs 必須作相應的轉型革新，而強化與國際社會接軌的能力，是台灣 NGOs 更能有效地參與全球事務的首要之舉。從過去到現在，台灣 NGOs 在與全球社會接軌的開展上累積了一定的經驗與實力基礎，展現台灣人民參與全球事務的誠意與活力，以及台灣作為國際社會一分子其履行國際義務、承擔國際社會責任的擔當與能力，也因此在此無形當中為台灣在拓展國際生存空間上提供不少助力。⁵

如今，美伊戰爭之後，台灣勢將面臨更加迅速也可能更為嚴峻的全球化轉型挑戰，⁶不論是 NGOs、企業界或是政府部門，都必須進行轉型的調適。邁向全球的台灣 NGOs 外交在思考建構國際社會接軌的總體策略時，需要「NGOs-企業-政府」這三角協力體在對於公益、管理以及經濟層面的價值認知上進行重塑。⁷政府必須從提昇效率及專業化的目標上進行分權化；企業應從提升企業全球在地競爭能力的宏觀經濟利益角度出發，提升其企業公民文化素質及展現企業公民責任的擔當能力；民間部門則應朝強化永續經營能力的目標努力，將 NGOs 產業化所創造的利潤再投資於公民社會，同時並秉持完善全球治理體制的善念，強化權力的改革運用能力。跨部門進行策略聯盟以提升台灣總體的全球競爭力之際，從強化國際跨部門網絡連結功能、增加跨域社區經營廣度與深度以及強化全球管理體制參與的總體方向上，發揮台灣貢獻全球善治的能力與功效。據此，本文旨在勾勒 NGOs 外交形成的背景、特質、類型與發展途徑，同時以台灣為例，探討我國 NGOs 外交的挑戰／因應與前景。

壹、NGOs 外交的發展背景

英國社會學家紀登斯（Anthony Giddens）在「2001 年全球公民社會」（Global Civil Society 2001）一書的序言指出，「全球公民社會的出現，可謂當前世界最波瀾壯闊的發展現象之一」。近十餘年來，全球公民社會現象，蓬勃發展，銳不可擋，從而塑造 NGOs

⁵ 吳英明、許文英，「建構與國際接軌的總體策略」，新世紀智庫論壇，第 16 期，URL：<http://www.taiwanncf.org.tw/index-c.htm>。

⁶ 參閱：沈玄池，「美伊戰爭與全球外交動向」，美伊戰爭與國際局勢座談會引言稿，中興大學全球和平與戰略研究中心舉辦（2003.04.11），URL：<http://cgps.nchu.edu.tw/modules/wfsection/article.php?articleid=78>。

⁷ 同上。

外交的發展條件，亦且凸顯 NGOs 在政府部門的對外政策中的角色功能。事實上，從 1990 年到 2000 年期間，乃被視為藉由社會運動、非政府組織以及市民網絡的連結，活動力道足以跨越國界擴散至全球的 10 年。⁸國際 NGOs 在這 10 年間快速增加；致力於全球公民社會的參與者所舉辦會議的次數，也呈現戲劇性的成長。從事全球公民社會發展的團體積極致力於倡導及影響一些重要的國際協議的簽訂，例如反地雷、國際犯罪法庭及全球氣候的改變等議題，目不暇給。同樣地，NGOs 對權威提出挑戰，例如抵制製藥廠離譜的藥價、要求過去那些獨裁者如智利皮諾契特(Pinochet)、印尼蘇哈托(Soeharto)、南斯拉夫米洛塞維奇(Milosevic)的下台，以及高登堡、魁北克及日內瓦的示威遊行，這些都成為我們每天新聞的議題。以上種種，充分說明 NGOs 乃集合全體人類的智慧及價值，解決人權、環境保護及社會正義等議題，且其重要性日益增加，甚至逐漸取代政府施政單位對國際事務的言論。

伴隨全球化與資訊科技革命趨勢，當前國際體系之發展特色，也裨益於 NGOs 外交的開展：

- 政治上各國傾向更多的獨立與自主，以追求其在國際社會之獨立人格。
- 經濟上各國傾向更多的整合與互賴，使得許多國與國之間互動主要立基在經貿關係上。
- 社會價值上越民主的國家社會越多元化，但在民主國家之間的社會價值與文化卻更迅速地彼此滲透與融合。
- 國際與國內的畛域越來越模糊，使得許多議題（如環保、安全、打擊犯罪）已跨越國際關係或國內事務之鴻溝，從而重新界定了「外交」之定義與範疇。
- 在全球第三波民主化之波瀾中，民間力量在國際社會中扮演的角色越來越重要，從而提供人民在「外交」發揮力量之舞台。

以上五大特色造成一個結果－國家不再是國際社會之唯一重要角色或活動單位；換言之，除政府所從事的正式外交之外，未來的國際社會將有更大的 NGOs 外交發展的空間。

再者，全球民主化與個人主義之興盛將使得以往「政府」就是「官方」的觀念作革命性的改變。隨著民主化的蓬勃，未來政府之許多職能將直接由「民間」來監督甚至經

⁸ Helmut Anheier, Marlies Glasius, and Mary Kaldor, eds, *Global Civil Society 2001* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

營。換言之，傳統「以官管民」的觀念將相當程度地轉換成「以民督官」。在此趨勢下，許多官方的或外交的活動，將包含更寬廣的民間與企業的參與。

以上這些論點有其理論依據，早在 1970 年代國際關係理論中的新自由學派學者已對現實主義所主張之「國家是國際社會中之主要成員」的假設提出了強烈的質疑。這些具有自由主義思想的學者，從經濟合作與社會分工的角度來觀察當時的國際社會，提出國際間相互依存，分工合作的重要性與未來趨勢。而在 1980 年代，更有學者對所謂「政府為國家參與國際社會唯一合法之決策者與國家資源開發或管理者」，提出反對之意見，且強調非政府組織(NGOs) 與民間社會 (civil society) 之國際角色參與模型，來說明新的國際互動模式，即所謂的「活化民間社會模型」(civil society empowerment model)，這種模型主張顛覆(reverse)傳統上以國家為主要著眼點之跨國關係，而以非政府之方式（如民間與企業）來重新架構國與國之間的關係。這種理論與思想有其歷史與當代社會發展背景，譬如：人類科技與通訊技術之發達；伴隨著觀光旅遊而來之國際文化的彼此滲透；全球經濟與環保之日益緊密之相互依賴；及因全球地球村而日益擴大之四海一家之社會價值等，都使得非政府、非官方之團體與組織更加活躍於國際舞臺。從而刺激了許多國際社會中既存觀念之重新定義，催生或修定新的國際組織並修訂相關法令與新的國際間之遊戲規則。⁹

這種新的「國際關係」事實上已大異於傳統之「外交關係」。民間與企業在國際社會之活力早已在正式的第一軌道外交之外的國際社會提供更多的 NGOs 或第二軌道外交。而這種「多軌外交」之發展，已對傳統之國家安全有了深遠且巨大之影響。

事實上，在 1990 年代冷戰結束後之國際關係研究中，越來越多的學者致力於「非正式」、「非官方」、「跨越政府」、「跨越國界」之研究，從而擴大了國際關係之研究領域與範圍。簡單的說國際關係的研究由「國際政治」與「外交」之研究，逐漸擴大為「國際事務」與「國際參與」之研究。一些學者們發現以國家做為國際社會活動的基本單位 (unit) 是相當不切實際的作法，因為國際互賴 (International interdependence) 所產生的外溢效果 (spill-over effects) 已使得外交的內涵、國界的範圍、政府的職能再再必須賦予新的定義。這種改變使得傳統的第一軌道外交，已不能完全反應當代國際事務之多元性質與面貌；而 NGOs 外交正可彌補此種缺憾。

⁹ 參閱：宋學文，「全球化與非政府組織對國際關係之影響」，吳英明、林德昌編，非政府組織（台北：商鼎文化出版社，2001 年），頁 67-91。

貳、NGO 外交的類型與特質

NGOs 外交所關注的價值光譜，相當廣泛，包括：民主推動、人權保護、文化交流、新聞資訊、醫療衛生、環境保護、經貿投資、科技交換、國際勞工、人道救濟、難民保護、宗教交流等等¹⁰。本文則特別就其中主要項目，包括：環保、人權、文化、安全(二軌/預防外交)、宗教與人道救援等，提出討論。

一、環保外交

環保議題，備受國際 NGOs 矚目，自然也是 NGOs 外交的重要場域。以環境議題而言，有其公共性（如公海保護，全球溫室效應）、越境性（如有毒廢棄物跨國運送）及科學辯證困難性等特質，聯合國自 1970 年代開始即積極正視環境問題的迫切性，鼓勵各國開會討論，訂定國際公約，以永續發展為目標，求取人類與生態環境的共存共榮。1992 年的地球高峰會議，1997 年的京都會議，1998 國際海洋年的指定，綠化 GATT、GNP 的聲浪，ISO14000 的產品認證，對照全球環境品質惡化，與全球氣候劇烈變遷的事實，環保思潮主宰的世紀已將來臨。¹¹

以歐日等國為例，環境哲學的思辯、環境立法、環境科學論證，環境教育、與日常生活的環保實踐，已是國家發展不得不重視的一環；而號稱全世界最浪費的美國，其市民社會的蓬勃與環保遊說的壓力，也使其政府必須正視環境與資源使用等問題。對環境問題的重視，使世界的交流更像地球村，舉日本為例，其固定比例的 GNP 是拿來做援外環境基金，此外，日本環保團體更發展環境教育計劃，與東南亞國家的國家公園合作，培訓人才，並積極與歐美各國進行環境交流，爭取世界性的環保組織進駐日本，鼓勵派員國外進修學習，在此雙重交流下，日本環保界在 1990 年後，朝野已有肩負環境永續為世界公民責任的共識。此等認識，使日本以發展為環境大國自居，也意外的拓展她的外交空間與全球視野。環境問題的國際性，已使環保外交的出擊被視為 NGOs 外交中重要的一環。

¹⁰ 參閱：王振軒，非政府組織概論（台中太平：必中出版社，2003 年）。

¹¹ 杜文苓，「期待全方位的外交視野與策略--環保外交再出擊」，URL：
<http://tc.formosa.org/publications/ezine/vol.1/1tu.html>.

一、人權外交

冷戰結束後，民主自由乃成爲國際社會的主流價值，對人權的維護與保障更成爲現今國際社會中，一項不可或缺的要角。1993年11月生效的馬斯垂克條約揭示鞏固民主與法治精神、尊重人權與基本自由爲實現歐盟共同外交暨安全政策（CFSP）的首要目標之一。¹²另外，根據歐盟執委會以及理事會的實際作業，可知其各自透過政治對話以及對外援助政策的運作方式，並因應各會員國內部以及外部的實際需要，讓歐盟國家的人權保護政策得以強化並落實在共同的對外政策之中。基於此，歐盟透過外交的手段將人權與民主價值推展到國際社會上，其所採用的方式係迥異於傳統外交的人權外交政策。因此，所謂的人權外交乃是一種「柔性的外交政策」，亦即一國藉由其外交的力量，促使他國人權狀況之提升與保障，但在面對不同地區的國家時，也將隨其國家的發展程度，調整其施行方式；在面對不同的人權主題時，也藉由不同的手段工具來達成。但原則上，保障人權的本質卻不應有所改變。

基本上，歐盟實踐人權外交行動主要依據〈聯合國人權憲章〉、〈世界人權宣言〉、〈公民與政治權利國際公約〉、〈經濟、社會暨文化權利國際公約〉所規範的一般框架，人權外交行動主要也是以達成國際與區域保障人權的任務爲目標。而歐盟人權外交的施行區域及對象相當廣泛，舉凡開發中國家或第三世界國家的人權問題，皆爲歐盟國家關注的對象。但在必要時，一些較爲特殊者，如廢除死刑等議題或政策，則不僅限於開發中國家，歐盟對美國與日本是否廢除死刑也表達相當關切的態度，即是一個明顯的例子。不可否認，歐盟處理人權議題的態度，乃同時扮演指導與對話的雙重角色。

根據〈歐洲聯盟條約〉第十三、十四及十五條的規定，共同外交暨安全政策應以共同策略（common strategies）、共同立場（common positions）與一致行動（joint actions）爲主要的法源工具。但實際上根據歐盟所提出近三年來的人權報告書中所示，歐盟實踐人權外交的工具早已超越條約所規定的範圍。因此，人權外交的運作方式，可歸納爲八大方式：¹³

- 共同策略、共同立場與一致行動；
- 採取外交措施與宣言；
- 政治性對話；

¹² 「歐洲聯盟人權外交方式及其成效評估－兼論對台灣人權外交的啓示」，URL：
<http://www.mofa.gov.tw/newmofa/faa/speech20011210-1.htm>

¹³ 同前註。

- 因應特殊政策所採行的行動；
- 與第三國以協定方式簽訂人權條款；
- 區域倡議與伙伴協商機制；
- 派遣選舉觀察團及提供援助；
- 其他的行動與領域運作方式。

二、藝文外交

藝術文化外交是 NGOs 外交最爲柔性的途徑之一，方式多元，效果明顯。對台灣來說，以文化出擊，鼓勵傑出表演團體負國外演出，或邀請世界各國優秀演藝團隊、藝術家及重要人士來華參加主題藝術節，除了彼此觀摩，相互學習，充實文化內涵之外，民眾經由觀賞演出、參與研習營、學術研討會、接待家庭等活動，可增加族群間的了解，發展國際友誼；而國際友人透由藝術節的參與，更能實際了解我國家社會民情；是國家拓展對外關係、獲得國際友誼、邁向國際社會強而有力的憑藉與管道。

三、宗教外交

置身於種族與宗教衝突頻仍的後冷戰時代，宗教外交已逐漸成爲國際間衝突解決、預防性交往（preventive engagement）、建立和平以及宗教對話的新型 NGOs 外交模式。¹⁴對台灣宗教界而言，宗教外交主要係著眼於從事人道救援一端。近年投入國際人道救援行列之中，絕大部分屬於宗教團體。此外，在協力宗教和解（interfaith reconciliation）、解決衝突與災難救援（disaster relief）國際間透過宗教型 NGOs 的努力，也獲致可觀效果。¹⁵

四、人道救援

人道援助是非營利組織進入國際社會途徑中效果最好、爭議最少的方法。對台灣來說，人道救援的從事已累積可觀的外交能量，相當程度裨益台灣在國際社會廣結善

¹⁴ Douglas Johnston ed. Faith-Based Diplomacy: Trumping Realpolitik (Oxford: Oxford University Press, 2003).

¹⁵ United States Institute of Peace, Special Report: Can Faith-Based NGOs Advance Interfaith Reconciliation?: The Case of Bosnia and Herzegovina. URL: <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr103.html>.

緣。¹⁶因為人道救援的理念不但尊重人類價值，還強調博愛精神，主張超越種族、國家、宗教等差異，追求人人平等的境界，而且，人道救援的種類眾多，諸如糧食發放、醫療濟助、災後復建等等皆屬之。人道援助工作的執行者，大都為政府機構和 NPO/NGO，通常政府會支持民間組織參與救援工作，有的則是政府制定援助策略參與救助活動，但若由政府機構親自執行人道援助工作，則大多數政府的彈性與效率皆不若 NPO/NGO 組織，因有時礙於體制、政黨競爭等因素，反而障礙叢生不易執行。已開發國家政府，在人道援助過程中，會考慮經濟成本問題而尋求最佳方案，這些方法包括：

- 捐贈食物和醫藥給受影響的國家。
- 捐贈設備或物資給國內的非政府組織，由這些組織代為執行人道援助。
- 對國內執行人道援助的非政府組織提供財物支援。
- 捐款給聯合國機構。
- 派遣人權監督者或其他觀測機構監督。
- 協調對立的雙方停火。¹⁷

上述方案顯示政府相當依賴非政府組織的運作，NPO/NGO 使命導向的特色和一貫的中立原則，使它進入國際社會執行人道援助時沒有阻力，同時也加速組織邁向國際化之路。

五、二軌／預防外交

第二軌道（second-track）外交泛指以非政府組織（NGOs）為主題所進行的各種多邊性政策議題對話、協商與合作的活動。第二軌道外交對於冷戰時期的結束發揮了關鍵的催化作用，在後冷戰時期更躍升為促進各國在全球性與區域性議題上建立互信與共識、以及推動多邊合作典則建立的重要輔助機制，實則可謂「預防外交」的實踐¹⁸。

¹⁶ Philippe Paquet, "Taiwan's Humanitarian Diplomacy," *Humanitarian Affairs Review*, Summer 2004, URL: <http://www.humanitarian-review.org/upload/pdf/PaquetEnglishFinal.pdf>; David Chang, "Taiwan Hopes Aid Work Will Open Diplomatic Doors," *Humanitarian Affairs Review*, Autumn 2004, URL: <http://www.humanitarian-review.org/upload/pdf/TaiwanNGOArticleIIEnglishFinal.pdf>

¹⁷ The Journal of Humanitarian Assistance .URL : [http://www.jha.ac/greatlakes/b006.htm\(2003/04/26\)](http://www.jha.ac/greatlakes/b006.htm(2003/04/26))。

¹⁸ 林吉郎、王士峰，「台灣未來參與國際非政府組織網絡之策略：安全議題與第二軌道外交」，吳英明、林德昌編，非政府組織（台北：商鼎文化出版社，2001），頁 206。

在全球性安全合作議題的第二軌道外交領域中，與我們生存與發展最息息相關，也是台灣最足以扮演積極角色的方向有兩個：一個是國際安全與和平議題，一個是人權與民主發展議題。在這兩個議題領域，我們充分具備參與多邊對話的基本條件。在安全與和平議題方面，由於亞太地區是二十一世紀最重要的經濟成長帶，但是亞太的經濟前景卻缺乏有效的區域安全合作體制做為屏障，因此亞太地區的安全合作問題將日益受到世界各國的重視，成為全球性安全合作議題中重要一環。而在東亞地區的潛在軍事衝突三個可能引爆點中（朝鮮半島、台灣海峽、南中國海），我國直接捲入其中兩個爭端。同時，我們不但是東亞地區國家中擁有可觀軍事力量的國家，而且也有潛力成為一個重要的武器輸出國，更是一個有實力發展核子武器的國家。在此基礎上，台灣在全球性的安全合作與和平議題上，絕對可以享有一定的發言空間。

參、台灣 NGO 外交的發展現況

「外交是內政的延續」，近年來，台灣在政治、經濟、社會各方面的成就，使「台灣」更容易向國際人士行銷。如果只依賴官方傳統外交作法，在北京當局的打壓之下，成效畢竟有限。然而，如果加上民間的擴大參與，將民間的活力、創造力加以挹注，就可使朝野力量產生加乘效果。尤其置身於詭譎多變的世局，如何有效調適，善用 NGOs 外交，自然是不容忽視的課題。

一、台灣 NGOs 外交發展現況

1999 年所發生的「九二一大地震」，雖然所造成的災害非常嚴重，但是也生動展現了台灣民間的力量，發揮公民社會組織的活力。許多 NGOs 在捐助、整合資源、救災復建所表現的靈活與效能，獲得社會民眾的肯定。公民社會的非政府組織，是台灣社會的一大力量，也是順應世界潮流的一股力量。

對於台灣來說，由於長期以來受中華人民共和國的打壓與排斥，傳統外交的空間受到極大的限制，在政府性國際組織（聯合國等）受到嚴重的排斥。非政府組織及其跨國活動，正為台灣人民提供了一個相當廣闊的活動空間。如何順應全球公民社會運動的潮流，多多參與跨國性、全球性的非政府組織及其活動，不啻是對台灣非政府組織的一個挑戰與機會。

台灣的非政府組織在國內相當多元發展，在國際非政府活動的參與，也日漸增加。繼續充實加強，向國際舞台發展，與國際非政府組織接軌，有待努力，也有待政府、民間與企業的通力合作。

尤當美伊第二次戰爭後國際情勢的發展，在中國已開始積極拓展其影響力的背景下，台灣更難以國家的正式身分加入國際社會，面對正式外交如此不堪的處境，外交策略與外交資源的運用實不能禦限於傳統典型的外交模式，或一味以經援策略為主軸。這種以經貿外交為單一主軸的模式，在中國經濟實力日益壯大的現實中，都將屈於劣勢。因此除了經貿外交，台灣就理應發展有系統、有組織的 NGOs 外交策略。其主要理由大抵包括：¹⁹

- 非政府組織之間的交流，重視議題與期待建設性解決，相較於官方體系，NGOs 系統較富彈性，也較傾向非霸權勢力，較能就事論事，若中國欲強行用政治力干預，反而容易引起他國反彈。
- 社運團體多半是社會進步力量的結合，較不易被世界政經結構或科層概念所扭曲制約。我們只要針對議題言之成理，不難交到朋友，進而結盟。
- NGOs 外交形式自由，去掉繁文縟節，彼此能更實質的了解，而交流形式不拘，如環境學習之旅，多國專家會議，代表會議等皆能為其一環。
- 相較於中國的獨裁與社會力的壓抑，自解嚴以後，台灣在 NGOs 的發展上較健康蓬勃，與國際 NGOs 的語言與思考也較相近，相較於政治掛帥的正式外交關係，在此領域，我們顯然較佔優勢，也更具正當性。
- 我們也能因此外交方向，更開拓國際視野，為未來成為國際組織正式的一員而暖身。

解嚴後台灣的社會力蓬勃綻放，台灣 NGOs 在參與全球事務的能量釋放上正逐漸向上攀升，然而，與全球其他地區 NGOs 所面臨的處境類似，台灣 NGOs 如何能在瞬息萬變的全球化趨勢中厚植能量以維持全球治理的永續參與能力，是台灣「NGOs-政府-企業」這個三角協力體必須嚴正看待的議題。尤其是在與全球社會做跨域接軌的具體實踐上，受到自身條件的掣肘，台灣 NGOs 在建構與國際社會接軌上的深度與廣度上，仍有值得

¹⁹ 參閱：李朝陽，「揚棄元首外交，用 NGO 打造新出路」，URL：<http://www.new7.com.tw/weekly/old/807/807-027.html>；杜文苓，「期待全方位的外交視野與策略--環保外交再出擊」，URL：<http://tc.formosa.org/publications/ezine/vol.1/1tu.html>。

提升的空間與必要，以適應全球化的轉型需求，從而能更為靈活地也更加永續地參與全球事務的管理志業。從外交來看 NGOs 與國際接軌的意義，將是使國家超越傳統的外交工作，運用（而非僅僅是利用）NGOs 與國際接軌的實質，拓展台灣服務國際社會的能量。從這樣的一個觀點來看，外交等政府公部門支持協助 NGOs，共同強化與國際接軌的國際跨部門合作交流發展，亦應可收到補足傳統外交工作力有未逮的助益之效

自 2000 年 5 月我國新政府成立以來，即不斷倡導經由非政府組織等途徑，引導台灣進入國際社會。由於非政府組織所強調的是非官方特性，因此這種非政府組織實質上即亦扮演了全民外交的功能。再者，國際非政府組織的興起，由於其具有相當的專業性，如國際發展合作、人權、環保、醫療、志工和人道災難援助等項目，此亦是傳統由政府體制所無法取代的，此乃造成這些專業國際非政府組織如雨後春筍般的興起。由此觀之，這種全民外交的概念，乃具有其普遍性與全面性，其所包含的意義與層面亦相當的廣泛與深入。

「非政府組織」為公民社會具體實現的一個重要環節。非政府組織藉著積極參與公共領域的服務與決策，在國內社會已逐漸發揮一定之影響力。在全球治理的架構下，非政府組織亦進一步找到國際社會發展的舞台。²⁰目前台灣在某些領域已有許多個別的民間組織參與各項國際活動，尤其在國際人道救援上已有初步的跨國服務經驗，例如路竹會遠赴海外承擔義診醫療服務；羅慧夫基金會前往越南與其他國際機構合作診治唇顎裂患者；知風草協會開始在柬普寨長期駐點工作，此均代表台灣非營利組織正跨入國際人道救援的不同層面。

二、挑戰與回應

在台灣處境下，其實始終存在著一個可能的外交戰略大創新。那就是「NGOs 外交」。「NGOs 外交」可以做為戰略創新的選項，至少有三項道理。²¹第一是「NGOs」擺脫了非官方非政府組織的立場，最不容易受到中共的干擾。NGOs 國際組織最有可能

²⁰ 例如，在一項由新世紀文教基金會與亞太公共事務論壇（APPAF）共同主辦的「邁向二十一世紀之台灣非政府組織（NGOs）研討會」中，國內三十個活躍的 NGOs 參與討論全球治理下 NGOs 的發展、台灣非政府組織在國際社會可扮的角色及應有的策略，並且對實際上的人道關懷與急難援助、推動國際環保工作、企業的角色、人權的保護以及國際醫療合作等特別領域交換意見。再者，值此資訊科技時代，台灣非政府組織在資訊蒐集上亦可著力，以便對當前世界流行的議題能夠交換回應，而避免喪失與國際組織合作議題的機會，值得參與行動的議題事項諸如：推動民主、保護人權、文化交流、資訊輸導、醫療衛生、環境保護、經貿投資、科技交換、國際勞工、人道援助、難民救濟、宗教交流等等。參閱：吳英明、林德昌，前書。

²¹ URL：<http://www.new7.com.tw/weekly/old/807/807-027.html>.

抗拒中共的要求，公平待我。第二是中國迄今仍是個政府強控制的系統，官方大民間小，相對地非政府組織在中國發展甚遲、基礎不穩，我們要在這個戰場上迎戰中國，爭取同情與支持，理直氣壯而且勝算較高。第三是 NGOs 在世界各地的勢力越來越大。民間組織的境外串連，超越了國界、超越了政府之權，可以處理很多國家政府無法處理的事務。隨著全球化進一步深化強化，我們有充分理由相信：國際性的 NGOs 組織會越來越多、越來越強大。

台灣目前對國際 NGOs 組織，瞭解太少。我們去參加國際 NGOs 組織的努力，更嫌嚴重不足。最近幾年，在聯合國登記有數百個 NGOs 組織，我們曾經試圖去加入的，可能祇有個位數。我們似應先求參與 WHO 轄下與衛生健康相關的非政府組織，再嘗試成爲 WHO 的觀察員、甚至會員身分，當前即使進不了 WHO，但也可以透過眾多的 NGOs 來進行公共衛生事務上的合作與交流。

提升台灣 NGOs 的能力，進一步尋求與國際組織接軌，政府可以助一臂之力。政府可以釋出若干主管業務，讓渡給 NGOs 接手。政府同時可以、也應該轉移該部分的資源，給 NGOs 來運用。政府擔負的責任、角色，是構築公平、公開、健全的法律環境，讓 NGOs 不至於扭曲出軌。此外，在目前的困境中，政府更應提供全世界 NGOs 組織的詳盡資料，供台灣民間組織查考之用；政府也可以提供語言、會議組織、協調連絡的服務，讓台灣民間組織更容易去參與國際 NGOs 的運作。事實上，中央部會已經有所努力，也頗具成效。

肆、台灣 NGOs 外交的策略思考

台灣 NGOs 外交的未來發展，能否落實有效，恐怕取決於幾項關鍵策略因素：因應變遷、資源整合、國際行銷以及能力建構等。

三、因應變遷

台灣 NGOs 外交的能否有效開展，根本的問題在於組織本身因應環境變遷的能力一端。路竹會會長劉啓群曾論及，NGOs 最重要的是適應能力的具備。²²不論國內或國際

²² 他曾指出，「NGOs 發展命脈即經費問題。三年前我到非洲義診路過巴黎時，收集了 MSF 一點資料，看他們如何做。他們那時的經費一年約 87 億台幣，當中來源主要有三個部分：國際合作、法國政府補助、及民間捐贈。台灣的 NGOs 剛起步，難以取得信任，要與國際合作有困難，尤其 UN、WHO 的 CASE 因台灣處境特殊也不易拿到。民間的合作可能也因知名度和實力不夠而不易接觸。即使是外交部去年和今年在查德和 Care International 合作，外交部提供 200 萬美金在查德作愛滋病防制的宣導，

環境，這幾年間變化萬端，不僅政府或企業在因應變遷上，都已經顯得捉襟見肘，力不從心，更遑論多數先天不足後天失調的 NPO 或 NGOs。但即使如此，積極尋求應變之道與培養調適能力，已成為 NPO/NGOs 的重要課題。

四、資源整合

義美食品副董事長高志尙認為，NGOs 的資源整合誠然必要，「舉例來說，三年前英國的 Wild Aid 組織一直注意台灣老虎及犀牛的事情，該組織就到外國募集錢拍了一個影片，並找了成龍參與免費拍攝，後來該組織找我們基金會談與台灣媒體播放事宜。當時我就找了各大媒體，結果最後各媒體播放的秒數都是免費的，因為他們想藉此公益廣告來改善過去不良的報導形象。重要的是公信力的建立，像義美基金會現在就代管好幾個環保團體的預算經費，如同社會大眾願意捐款給具有公信力的宗教組織一樣，如果 NGOs 未能建立公信力，則就像 921 的捐款流向後來遭到捐款者質疑一樣，將會嚴重影響未來的捐款意願，此乃因用途上跟透明度不夠的關係使然。」²³

伊甸基金會總幹事林錦川亦認為，「整合真的很重要」，他論及，伊甸在南投做職業重建，開輪椅製造工廠，僱用了很多單親媽媽、災民、殘障朋友，設立烘培屋作便當，作環保袋，安置非常多的南投災民。但這僅止於從事「安置災民」一端。今天如果能夠建立一個機制，包含安身、安命、醫療、教育等功能，「大家都講好你作哪一塊，我作哪一塊，整個分工，而不是說這邊作一點，那邊作一點，基本上我們做了很多，但看起來就是稀稀落落，也就受到很多批評，同樣的，如果今天你是一個受助人，你只得到安

外交部都覺得我們的實力不夠，何況我們要找一個我們不認識的團體要合作，那其實很困難。第二個是從政府拿經費。政府可以幫助 NGOs 的有二方面，一個是政府為其背書，另一個即是給予經費支持。台灣由於外交處境特殊，NGOs 在國際上靠政府外交部協助時，要保持一個平衡點，否則容易被誤認為是政府的白手套，所做的都成為白工。在經費方面，若過於依賴，將成為嗎啡的作用，NGOs 就不再是 NGOs。其次，政府現在會這麼重視 NGOs，在外交部成立 NGOs 委員會，除了是陳總統的政見外，主要是因台灣的處境而作的變通方式。現在 NGOs 向政府申請經費較容易，因為政府需要 NGOs，但國際瞬息萬變，未來若我們加入 WHO、UN，政府不再需要 NGOs，那麼 NGOs 要怎麼辦？第三是民間捐款，以目前台灣 NGOs 來講，這是最基本也是最根本。前一陣子民間捐款非常多，有達上百萬、上千萬、上億者，但這些大筆捐款流向多是宗教屬性的，很少有公益、服務性團體。也許這些宗教屬性團體令人覺得較具公信力，但是否我們其他這些民間團體讓人覺得制度不好、公信力不夠。這是 NGOs 要想獲得民間捐款時要思考的，NGOs 要好好作做而不只是說而已。對於企業家，我想提供他們另一種思維的是，以神之名去做他想做的事是值得肯定跟鼓勵的；但是若不以神之名去作同樣的事情，我想在境界上可能有更深一層的意義在裡面。

²³ 「NGO 國際事務論壇：現勢與展望」，邁向全球之台灣非政府組織研討會實錄暨 NGO 主題展覽（2001 年 9 月 21-22 日）（高雄：亞太公共事務論壇）。

身，但並無法得到職業重建，他還是會怪你說我沒有得到救助，所以說整合真的很重要。遲早要有人出來作整合，怎樣整合這些不同服務性質的機構，一起分工合作，投入資源、資金、人才、專業，給需要的人完整的服務，要不要做到？一定要作，不然是浪費」。其實，NGOs 間資源整合的問題，不但在國內從事各種議題的活動上很重要，在國際間尤其不容忽視。²⁴

基本上，從更宏觀的角度審視，資源整合可從政府、NGOs 及企業的三角協力體關係上來思考。

台灣 NGOs、企業與政府這個三方協力夥伴體，未來在邁向全球的通徑網絡（Global Access Network）建構方向上，宜朝建立跨國公私部門的垂直水平網絡連結努力。政府部門應協助國內 NGOs 協同企業與國外的 NGOs 政府主管部門、國際合作發展部門及經貿部門架構跨國公私部門對話橋樑，進而建立起台灣 NGOs 與國際更靈活的公私跨部門對話窗口機制。²⁵

外交部國際發展合作基金會宜積極與各國政府的國際發展合作部門發展協作關係。²⁶

企業部門與政府經貿部門在協助台灣 NGOs 邁向全球的角色扮演上，可以協力發揮行銷者與慈善者的雙重功能。如同希望促進台灣本土企業國際化的目標一樣，企業部門的基金會也宜思考國際化的視野開拓與能力提升等議題。未來台灣企業部門的基金會之運作與經營，不但可以與國際上許多跨國公司支持的基金會，例如福特基金會（Ford Foundation），作跨國經驗的學習與交流，雙方並可尋求建立基金會策略聯盟的合作模式，在這同時，並可連結台灣其他 NGOs 與跨國公司基金會進行接軌合作的通路建構。

²⁴ 「人道援助與國際發展合作」，台灣非政府組織與國際發展合作研討會會議實錄（高雄：中山大學國際非政府組織研究中心）。

²⁵ 台灣可由外交部非政府組織國際事務委員會加強與各國的 NGOs 政府主管部門，例如美國國務院參與舉辦的「非政府組織國家外交政策會議」（The National Foreign Policy Conference for Non-Government Organization）、紐西蘭外交暨貿易部（MFAT）官方發展援助（NZODA）舉辦的「國際發展會議」（Council for International Development, CID）等的雙向聯繫功能，媒合雙方 NGOs 進行定期的跨國交流合作，未來「台灣非政府組織（NGOs）」的全國性會議，可以朝加開由各國輪流定期舉辦的「全球非政府組織高峰論壇」的模式發展，這是一種透過各國政府由上而下，為促進其國內 NGOs 邁向全球的主動積極性做法。

²⁶ 如美國國際發展總署（U.S. Agency for International Development, USAID）、日本國際合作總署（Japan International Cooperation Agency, JICA）、日本國際合作銀行（Japan Bank for International Cooperation, JBIC）、加拿大國際開發總署（Canadian International Development Agency, CIDA）、紐西蘭官方發展援助（New Zealand's Official Development Assistance, NZODA）等，建立雙方 NGOs 及企業部門進行參與國際發展合作的跨國公私部門合作窗口，這對於各國在國際發展合作工作的推展以及各項官方發展援助計畫（ODA）的運用上，應可收到跨國經驗交流與效益倍增之雙效功能。

另一方面，為協助非以營利為目的之第三部門的永續發展，企業部門與政府經貿部門可共同成立「第三部門發展基金」，藉由企業與政府經貿部門的基金募集與管理長才，創造「以會助會」的效益，以此作為協助並培養台灣 NGOs 成為更專業化與全球化的 NGOs 經理人基金來源，形成企業經濟部門與 NGOs 兩者間的建設性網絡連結。²⁷

五、國際行銷

對台灣而言，NGOs 外交的從事，不應僅止於默默行善，而應該大張旗鼓，敲響台灣名號，打開台灣知名度。恰如何薇玲所提議「行銷台灣」²⁸的主張，台灣 NGOs 如何從企業的國際行銷策略，獲得借鏡，值得深省。大抵言，台灣 NGOs 外交的做法，可朝幾個方向思考：

- 國內的倡議型、教育型、以及慈善捐助型等各種不同類型的 NGOs，宜積極進行國內與國外的彼此議題連結與功能整合，以克服不同類型 NGOs 自身面臨的困境，達到彼此的功能互補，增強台灣 NGOs 邁向全球的活動能力與靈活彈性，以迎接管理全球化的挑戰。

²⁷ 企業部門可參考 George Soros 創設旨在支持民間社會的「開放社會基金網」的經驗，台灣可鼓勵國內的基金管理公司（或結合有志一同的其他亞洲基金管理公司），在全球設立由當地公民組成的委員會主持的基金或 NGOs 網絡，以尊重其決定什麼是當地的優先急務，而由台灣 NGOs 提供經驗協助或建立夥伴關係。

²⁸ 台灣惠普董事長何薇玲受邀於總統府月會發表「縱橫全球，行銷台灣」專題演講時，特別為兩岸貨運直航催生，引起外界注意。何薇玲強調，和中國聯運全球，貨物直航是經濟貿易議題，絕對不是建立在 WHO 的抗爭之上，也不宜建築在兩岸關係的政治條款上。何薇玲認為，貨物交流帶來國力的增強，國力增強再引入其他議題的談判。她很樂見自由貿易港區條例三讀通過，希望帶來的是台灣成為轉運中心，因為台灣資源稀少腹地狹小，附近最大的一塊腹地就是中國大陸，如果貨物不能聯運，淪為貨源空轉的運轉中心，實在可惜。何薇玲以台灣電子產業的成功經驗為例指出，台灣雖然缺乏財力人力投入開發品牌，但藉由和國外廠牌的結合，也達到縱橫全球的效果。台灣品牌在國際商展上的知名度，遠超過台灣在國際政治和文化組織中的成果，這顯示，台灣產品已建立的國際行銷經驗，並沒有在「行銷台灣」發揮。她說，台灣在操作自有品牌常犯的錯誤就是缺乏整體操作，也沒有分工原則，例如有人常把 WHO 的議題，連貫到國防議題，又把國防議題連貫到貿易的議題，最後，全變成兩岸競爭力的議題。她認為，台灣產品要做有力的行銷，各個議題環節要相關，但是不能互相牽制。以商業行為拿來增加體力，才能在政治行為上有所立場。何薇玲表示，最近惠普總裁 Carly Fiorina 女士在中東訪問，受約旦國王之請，雙方成立國家和科技公司的合作條約，在全國高科技架設平台成立聯盟。如果台灣可以如此運作，無論從商業利益或國防的角度來講，台灣都將可以立於不敗之地。因為當台灣能牽動到國際的商業利益運作時，台灣的國家安全與經濟發展程度，都將受到國際間的關注。她認為，台灣國防的天然屏障已不在台灣海峽比武器的船堅砲利，今天全球有超過一半的電子交易背後的運作靠著 Made in Taiwan 的電子系統和電子零件，如果不去捕捉維持電子業的優勢，那真的是浪費了業者奠下四十年的基業。參閱：自由時報，中華民國 92 年 7 月 22 日，第三版。

- 台灣 NGOs 可進行國際 NGOs 交換學習的教育訓練合作計劃，初期可選擇與台灣締結姊妹市關係的城市進行雙邊合作，以進一步活絡台灣與全球姊妹市的實質關係。APPAF 透過長期積極參與 Civicus 及 IAVE 等國際公民社會與志工組織所發展出的國際網絡，目前分別與紐、澳、新加坡、歐洲及美洲國家積極推動「NGOs 與志工國際交流實習計畫」，以期達到促使台灣 NGOs 及志工「視野升級、組織接軌、區域深耕、民間生根、經驗交流」的多重目標。
 - 另一方面，台灣 NGOs 亦應強化與社區的連結機制，以形成更為活化及更具資源性的第三部門。NGOs 可以結合地方或社區發展「NGOs 公民產業」，將台灣 NGOs 發展成結合公益理念、市民教育及社會創價的新文化產業。換言之，台灣 NGOs 在邁向全球的同時，應積極思考 NGOs 自身的多元化轉型，政府、企業及民間可將跨部門的互動合作關係，擴展成為連結 NGOs（志工學習）、企業（觀光旅遊）及當地人民（社區實習）的新興產業，讓 NGOs 發展成為一種也可以投資的產業。
- 29
- 為使 NGOs 的社會公益倡議活動更具專業可信度與政策接受性，以消除政府、NGOs 以及企業之間，因相互不信任所產生的對立緊張關係，台灣 NGOs 除應強化與學術機構及研究智庫的功能互補整合以提昇 NGOs 的研究能力，NGOs 亦宜發展與產官界的政策反饋機制，以增加公共意見轉化為政府政策的可能性。未來，台灣 NGOs 應與學術研究機構建立更為緊密的合作關係，政府亦可推動國科會計畫與中央研究院等研究機構的學術研究成果同台灣 NGOs 作進一步的連結，發揮資源的有效整合。目前 APPAF 與全球近三十個相關國際學術單位及二十位國際顧問締有結盟合作關係，持續在討論有關 NGOs 各種議題上，研究如何與政府、企業及第三部門進行合作，並提供建議與相關公司部門參考。³⁰

²⁹ 例如生態保育 NGOs 與花蓮賞鯨產業；文化、體育 NGOs 與宜蘭童玩節、冬山河休閒產業等。甚至台灣的其他人道關懷救助型 NGOs 亦可參考國際經驗（非洲志工旅遊團），將志工服務與旅遊教育相結合，發展人生價值體驗之旅的另類志工服務觀光產業。APPAF 與國際志工組織合作的「NGOs 與志工國際交流實習計畫」未來也期望能擴展成為連結 NGOs（志工學習）、企業（觀光旅遊）及當地人民（社區實習）的新興產業。

³⁰ 例如：APPAF 與學術單位及企業界在經驗理論研究及民主 e 化 (e-Democracy) 的架構主軸下，成立「亞洲民主資源中心」(Asia Resource Center for Democracy) 推動亞洲的民主發展。關懷全球民主發展的人士（包括中國民運領袖王丹、魏京生等）在進行民主經驗比較研究時，皆重視台灣民主發展歷程的實地田野調查價值。基此，其他關懷民主、人權、和平的 NGOs 亦可整合資源將台灣發展成亞洲民主資源中心，與全球社會分享並交流民主奮鬥經驗。此外，APPAF 也結合學術單位與地方政府成立「都市外交與全球治理研究中心」(City Diplomacy and Global Governance Research Center)，與國際性都市合作進行都市全球化議題的知識研發，並協助提供當地政府在有關國際姊妹市或全球化活動專業管理服

- 台灣 NGOs 可以發揮自身的國際網絡連結優勢，發展成為政府部門在全球社會的草根親善大使，協同外交部及僑委會及無任所大使們共同為展現台灣的全球睦鄰善意而努力。³¹

具體而言，政府部門可協助企業界與 NGOs 進軍全球同各國的經貿部門、當地政府或社區自治首長洽談「複合式創價投資計畫」，行銷「商業、管理及福利發展」功能的「互惠投資計畫」、「國際發展合作計劃」、「官方發展援助計畫」及「經貿夥伴計畫」。例如經濟部、外交部以及僑委會等相關政府部門應加強對台商的服務及協力，讓世界各國的台商亦可善用台灣 NGOs 來協助當地設置公民社會組織，給予公民教育進而強化該國公民社會發展，使之可在當地深耕、生根。其他如經濟部的中小企業處，除了定期舉辦向東南亞國家對外行銷台灣中小企業經營方式的活動以外，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 作有機的連結。³²

此外，建立「行銷通路」，也就是海外據點，當情況允許時是應該戮力從事。蓋因設立海外據點可以充分運用當地人才、物資，同時也較能順應民情發展符合當地所需的服務，使組織在其社會中取得一個更優勢的地位，以慈濟基金會為例，其海外據點的功能組織非常強，各個據點依僑居地的民俗風情特色發展，又不失慈濟總會的精神原則，如南非據點的特色是各種不同的非裔部落，都有人出來擔任慈濟志工，這些非裔黑人志工的運作精神與理念，則完全來自當地慈濟志工的引導，目前非裔志工已是慈濟南非據點重要的成員。此外，國際特赦組織乃國際高知名度的團體，究其原因可以發現國際特赦組織在全球共有數千個地方小組推動人權工作，其海外據點分佈之廣，可謂非營利組

務，以期使台灣發展為具有連接全球都市知識源中心能力的國家。參閱：吳英明、許文英，「建構與國際接軌的總體策略」，新世紀智庫論壇第 16 期，URL：<http://www.taiwanncf.org.tw/index-c.htm>。

³¹ APPAF 秉持上述理念與國際上具有民主理念、全球視野的當地人士刻正推動成立“Taiwan NGOs Office in EU”之計畫。外交部可借重台灣 NGOs 的國際網絡連結優勢，支持協助國內 NGOs 在公民社會已高度發展化的歐盟或是美洲國家組織、非洲團結組織等區域性組織，與當地環保、人權、國際人道救助之 NGOs 形成網絡。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以和世界對話及互動，APPAF 經與 IAVE 長期互動交流後，前（2001）年 12 月成立「台灣志願服務國際交流協會」（IAVE Taiwan），開始推動「志工台灣」精神的全球在地行動落實。參閱：同前註。

³² 以喜馬拉雅基金會與 APPAF 合作為例，他們在 1999 年曾邀請馬來西亞、印尼、菲律賓、泰國等國家，與當地具有姊妹關係之基金會，以及對當地公民社會建構有助力的中小企業負責人各五員，共同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。換言之，跨部門可經由間接--直接的多重運用方式來達到台灣參與國際 NGOs 網絡與全球事務的目標。

織之冠，據點分佈廣闊，組織理念、會務的推動愈能普及。由此可知，海外據點在國際化過程扮演著相當重要的角色。³³

六、能力建構

路竹會劉啓群認為，台灣的 NGOs 要走出去，實力、意願、方法三者缺一不可。³⁴此外，台灣要走「NGOs 外交」，應該培養更豐富的 NGOs 文化。台灣的國家能力（state capability）、政府規模其實都處於快速變遷的環境之中，然而不幸的是，大家都還保留著舊習慣，動不動就預期、依賴政府來解決問題，而沒有足夠的企圖與能力，去組織自主性的 NGOs，用 NGOs 為場域，建構起專業、集團規範。

國內各行業，從法律、新聞、環保、人權到建築、工程、文化事業，都應該創立專業、負責的 NPO/NGOs，來訂定標準、來執行監督、來揚善汰惡。同時，是要開放眼界，密切注意國際間 NGOs 的發展。要讓台灣的 NGOs 知道，有哪些相關的國際 NGOs，人家在哪裡、在做些什麼事、在關心什麼議題、在爭論什麼立場。有接觸，才能參與；有參與，才會有發言權；有了發言權，我們才真正在國際間存在。

³³ 參閱：林吉郎，「我國非政府組織的國際參與策略：國際行銷途徑的分析」，台灣非政府組織與國際社會參與學術研討會論文（2003 年 11 月 8 日）（高雄：中山大學國際非政府組織研究中心）。

³⁴ 劉啓群指出，實力不夠人家不理你，所以應該厚植實力，讓人家覺得缺乏台灣的參與是最大遺憾，做到讓那些會員國幫我們找理由加入。現在台灣要加入國際組織都會遭到中共的阻撓，若我們實力不夠，人家會覺得幫我們而因此得罪中共不值得。此外，要達到個別團體加入國際組織，可能除了慈濟或展望會有此實力外，其他很難，目前我們援外聯盟二、三個月會聯誼一次，並不是固定的組織，但計畫前往歐洲與知名的國際組織討論合作的事宜。當單獨一個組織時可能很弱，但如果我們以聯盟的力量出去的話就很強，例如台灣的醫療雖很少是世界一流的，但長庚的顱顏中心就是世界一流的。其他如我們到第三世界國家去提供醫療援助時，若需要教育、輔導、職訓的，知風草、至善等組織在越南、柬埔寨都有在做，當需要資金時，展望會就可以發揮募款的功效長處。所以，我們以這樣的援外聯盟方式出去，其實裡面就包含四個不同團體。例如在十一月我們與另一個醫療組織將赴柬埔寨進行義診，他們擅長動手術，我們則在鄉間義診，當有需要手術時，則轉到當地首都進行手術治療。對柬埔寨的人民來說，其意義在於我們都是來自台灣的。我們現在即是以這種方式儘可能做能做到的事。參閱：亞太公共事務論壇，「NGOs 國際事務論壇：現況與展望」，邁向全球之台灣非政府組織研討會暨 NGO 主題展覽會議實錄（高雄：亞太公共事務論壇，2001）。

結論與建議

一、結論

本文以「非政府組織（NGOs）外交」為題，粗略勾勒當前國際間 NGOs 在外交場域中的角色與功能，以及台灣在發展「NGOs 外交」上的經驗與意涵，殆可獲得以下幾點結論：

- NGOs 外交已成為當前國際間重要的新型外交模式。
- 美伊戰後，NGOs 外交在環保、人權、安全、宗教和解、衝突預防與解決及人道救援上扮演更為吃重的角色。
- 台灣 NGOs 外交已逐漸取代傳統外交，成為因應外交挑戰的戰略選擇。
- 台灣 NGOs 外交型態大抵包括：環保外交、人權外交、藝文外交、宗教外交、二軌／預防外交、人道救援等。
- 台灣 NGOs 外交成效奠基於 NGOs 的變遷調適、資源整合、國際行銷與能力建構等四項關鍵條件。

二、建議

（一）對政府言

- 政府在推動或引導民間企業與社團加入「NGOs 外交」之行列時，宜主動地提供相關商機、情報與資訊，並發展出緊密之合作關係，如此當可避免流於民間與企業團體在缺乏資訊、不諳法令的情況下，以散兵游勇的方式單打獨鬥。
- 政府應營造並提供一個真正值得民間參與的國際環境。在這方面，政府或許可以考慮在現有的外交部之外規劃成立一個結合產官學三方的「非政府組織中心」，使其具備類似海基會兼具「民」、「官」兩種身分之組織運作方式，以因應目前我國在外交上瀕臨因官方色彩而產生之種種困境。
- 在我國從事「NGOs 外交」似應鎖定下列三大目標，才能有效運用民間與企業之資源：以人權與民主為導向之國際組織，如國際人權組織、世界婦女組織等；以經濟與貿易為主體之國際組織，如亞太經合會（APEC）、世界貿易組織（WTO）等；以環保與地球村為目標之國際組織，如聯合國環保組織（UNEP）、聯合國

開發組織（UNDP）等。以上三個目標是國際關係中「軟性權力」（soft power）的相關議題中，最有利於台灣去開拓的市場。因為經貿議題的實務導向有利於台灣以經貿事務的方式來參與國際社會；人權民主議題則是未來台灣在面對中共威權壓迫時最有利之武器；而環保與地球村的議題則是最不具排他性的國際組織。

- 政府相關部門應多培養國際級 NGO 學者與實務工作者，如此方能結合國際力量，累積 NGO 的國際交流活動經驗，更重要是透過長期與國際 NGO 接觸，建立互信與情感，而裨益於尋求合作或策略聯盟的可能。
- 政府應善用「國際策略行銷」途徑，利用 NGOs 推銷台灣。

(二)企業與 NGO 言

- 企業界與民間團體在參與「NGOs 外交」時，除了與政府緊密配合外，不妨大膽延攬學術界人才。畢竟企業界與民間團體在參與「NGOs」外交時，雖是基於對國家的感情，或對政府政策之支持，但其參與也應有實質的回饋。因此企業界或民間團體若能以「顧問」之方式聘任學者為其企業或社團利益運籌帷幄，一方面可以其豐富之學識為企業界注入更具國際觀之經營理念與深入之分析判斷；另一方面學者也可以在其學術研究之外開闢另一種社會服務之管道。在此種學術界與企業界合作的情況下，可以融合學者對「NGOs 外交」之「理想」與企業界對對「NGOs」外交之「現實」，最後再由政府出面做規範與再整合，從而有助於政府、企業、學術「三合一」之「NGOs 外交」團隊的形成。
- 企業可採取「善因行銷」（Cause Related Marketing, CRM）策略致力於「NGOs 外交」兼顧長期自利考量與行善目的³⁵。

總之，值此我國面對險峻之外交環境時，除政府在正式外交管道上努力外，亟需開拓「NGOs 外交」之民間社會資源；政府與民間必須認知「NGOs 外交」雖然無能取代正式外交，卻可以輔助、配合及豐富正式外交之內容。當前，政府、企業界與民間社會理應攜手合作，以創新的、整合的、靈活的、積極的、主動的態度來共同營造一個沒有國界、沒有外交封殺的國際社會，開展「NGOs 外交」坦途，達成各自所期盼的目標與使命。

³⁵ 傅篤誠，非營利事業行銷管理（嘉義市：非營利事業管理協會，2003年），頁145-64。

參考書目

- 吳英明、林德昌編(2001)。非政府組織。台北：商鼎文化出版社。
- 吳英明、許文英，「建構與國際接軌的總體策略」，新世紀智庫論壇，第 16 期，
<http://www.taiwanncf.org.tw/index-c.htm>。
- 沈玄池。「美伊戰爭與全球外交動向」，美伊戰爭與國際局勢座談會引言稿，
中興大學全球和平與戰略研究中心舉辦。2003 年 4 月 11 日取自網際網路。
<http://cgps.nchu.edu.tw/modules/wfsection/article.php?articleid=78>
- 杜文苓。「期待全方位的外交視野與策略--環保外交再出擊」。取自網際網路
<http://tc.formosa.org/publications/ezine/vol.1/1tu.html>
- 李朝陽。「揚棄元首外交，用 NGO 打造新出路」，取自網際網路。
<http://www.new7.com.tw/weekly/old/807/807-027.html>
- 亞太公共事務論壇(2001)。「NGOs 國際事務論壇：現況與展望」，邁向全球之台灣非
政府組織研討會暨 NGO 主題展覽會議實錄（高雄：亞太公共事務論壇，2001）。
- 林吉郎（2003）「台灣非政府組織的國際參與策略：國際行銷途徑的分析」，台灣非政
府組織與國際社會參與學術研討會。高雄：中山大學國際非政府組織研究中心。
- 林德昌（2003）。「台灣非政府組織與國際社會參與：三個層面的分析」，台灣非政府
組織與國際社會參與學術研討會。高雄：中山大學國際非政府組織研究中心。
- 「歐洲聯盟人權外交方式及其成效評估—兼論對台灣人權外交的啓示」，
<http://www.mofa.gov.tw/newmofa/faa/speech20011210-1.htm>
- 傅篤誠(2003)。非營利事業行銷管理。嘉義市：中華非營利事業管理協會。
- Anheier,Helmut, Marlies Glasius, and Mary Kaldor, eds. (2002). Global Civil Society 2001.
Oxford: Oxford University Press.
- Davenport,David. 'The New Diplomacy,' Policy Review, No.116. from the World Wide
Web :http://www.policyreview.org/dec02/davenport_print.html.
- Gilpin, Robert. (2001). Global Political Economy: Understanding the International Economic
Order. Princeton: Princeton University Press.

Reinicke , Wolfgang H. (1989). Global Public Policy: Governing Without Government?
Washington: Brookings Institution.

Johnston ,Douglas ed. (2003). Faith-Based Diplomacy: Trumping Realpolitik. Oxford:
Oxford University Press.

The Journal of Humanitarian Assistance . April, 26, 2003, from the World Wide Web :
<http://www.jha.ac/greatlakes/b006.htm>

United States Institute of Peace. Special Report: Can Faith-Based NGOs Advance Interfaith
Reconciliation?: The Case of Bosnia and Herzegovina.
<http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr103.html>.

The Non-governmental Organizations (NGOs) Diplomacy: A Strategic Thinking from ‘Taiwan Experience’

Lin, Chi-Lang

Department of Public Policy and Administration ,
National Chi Nan University, Associate Professor

Abstract

The Non-governmental Organizations (NGOs) Diplomacy has become an influential diplomatic approach in the world recently. We can observe the NGOs diplomacy from two dimensions: one is from NGOs itself; the other is from the government's point of view. For NGOs, the purpose of NGOs diplomacy is to take part in issue-based activities, make acquaintance with other foreign NGOs and provide some kinds of assistance to their people. For government, NGOs diplomacy is an important tool to collaborate governmental agencies, enterprises and domestic NGOs to achieve some strategic goals, including strengthen the tie and relationship to other nations.

Taiwan's NGOs diplomacy is unique. This is due to the cause that Taiwan is still facing the tough challenges in diplomatic affairs from the People's Republic of China's strategy to isolate Taiwan from the world. Under China's relentless obstructions, Taiwan has faced major difficulties in establishing and recognizing in the international arena. The interaction between nations no longer relies solely on the maintenance of formal, official relationships. The rise of non-governmental organizations (NGOs) and the rising prominence of an international civil society signify that the international diplomatic arena in the post-Cold War era has gone beyond the boundaries of purely military and political affairs. It now emphasizes on economy, culture, environmental protection and human rights. Investing in these latter categories may not produce immediate results. But under the present distress, Taiwan's sovereignty is a pretext for China's constant threats and suppression of international sympathy; Taiwan's foreign policy must transform to be more comprehensive and pluralistic. Since NGO activities

in the international community are exerting comprehensive influence across different spheres, Taiwan should think about how to establish long-term and stable partnerships with international NGO's. Taking advantage of Taiwan's relatively abundant resources, we should actively engage in such activities as humanitarian relief, cultural exchange, sharing our experience with democratization and economic development, joint development of natural resources, economic and trade cooperation, party and local government diplomacy, and international NGO activities. In practical terms, the government will actively develop "the second track" mechanisms of exchange and dialogue. This practice will help the civilian sector's participation in international non-governmental organizations and activities, and help the conduct of diplomatic activities between cities, academic institutions, political parties, think tanks and businesses. So, we are engaging a new strategy of NGOs diplomacy in order to assist Taiwan's increasingly flourishing civil society to link up with the global civil society that has very clearly become an important actor in the international arena. After the second Gulf War, Taiwan is facing the swift transition of global strategic situation. It is necessary that the Taiwan's NGOs collaboration with government and business to link the international society. The main findings of this research is:

- NGOs diplomacy has become the newest way in foreign affairs;
- After the second Gulf War, NGOs has play a key role in human right, environmental protection, art and culture exchange, security, preventive diplomacy, and religious conciliation, humanitarian assistance etc.
- Taiwan's NGOs diplomacy has replaced the traditional diplomacy approach gradually. The implementation of NGOs diplomacy will be a key strategy to widen diplomatic sphere in the world.
- The main type of Taiwan's NGOs diplomacy include: human right, environmental protection, art and culture exchange, Track II/preventive diplomacy, faith-based (religious) diplomacy, and humanitarian assistance etc.
- The four main elements of adaptation, resource integration, international marketing, and capacity building, will decide the fate of Taiwan's NGOs in the age of globalization.

Keywords: NGOs diplomacy, humanitarian assistance, faith-based diplomacy, preventive diplomacy, environmental protection, human right