

## 第二章 非政府組織概論

傳統國際關係領域的研究，是以國家間的關係作為主要探討的核心，從 Hans J. Morgenthau 的《國家間政治》(*Politics Among Nations*)、Kenneth Waltz 的《國際政治理論》(*Theory of International Politics*)，到 John J. Mearsheimer 的《大國政治的悲劇》(*The Tragedy of Great Power Politics*)，都指陳出國家乃是國際關係之中最重要的行為者，至於其他行為者如國際組織(International Organization)、跨國企業等(Multi-Nations Corporations, MNCs)，則往往加以忽略或不予以重視。

1

不過，Robert O. Keohane 與 Joseph S. Nye 卻對國際關係有不同的詮釋，在兩人合著的《跨國關係與世界政治》(*Transnational Relations and World Politics*)與《權力與相互依賴》(*Power and Interdependence*)中，皆認為國際關係並不僅侷限於國家間的關係，還應包括非國家行為者如國際組織、跨國企業與非政府組織等與國家間的互動往來，而全球社會的相互依存則是國際政治的重要特性。<sup>2</sup>

的確，非政府組織已成為國際社會不可或缺的一份子，然而令人好奇的是，非政府組織本身具有哪些特質而得到社會大眾信賴並支持？非政府組織是運用何種策略來推展自身的理念與活動，使其成為社會大眾的焦點？以及在全球化、多元化的國際社會中，非政府組織又是如何與國家、國際組織和跨國企業進行互

---

<sup>1</sup> Hans J. Morgenthau 是傳統現實主義(realism)的代表人物，他認為國際關係中，國家是唯一的行為者，相關內容見 Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*. (New York: Knopf, 1953)；Kenneth Waltz 則為新現實主義(Neo-realism)的代表人物，他的論點修正傳統現實主義的一些假設，在行為者的部分，他認為國家雖然不是唯一的行為者，但卻是最重要的，他亦承認國際組織、跨國企業等其他行為者的存在，但他卻認為其重要性是相對較低，甚至是不重要的，進一步論點見：Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*. (Mass.: Addison-Wesley Pub, 1979)；John J. Mearsheimer 為攻擊性現實主義(offensive realism)的代表人物，他的論點仍是以國家為主要的行為者，進而探討大國間的相互關係，至於其他行為者，亦未能得到應有的重視，詳細的內容請見 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*. (New York: Norton, 2001)。

<sup>2</sup>Robert Keohane 與 Joseph S. Nye 是新自由制度主義(Neo-liberal institutionalism)重要的大將，他們提出「相互依賴」的概念，並認為透過多元行為者的互動與合作，將促使國際社會建立建制(regime)。進一步內容請參考 Robert Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. (Boston: Little, Brown and Co., 1977)。

動的呢？本章將對非政府組織的定義與分類，非政府組織的發展策略，並從非政府組織與國家、國際組織與跨國企業的關係，作一系統性的探討。

## 第一節 非政府組織的定義與分類

當 1997 與 1999 年的諾貝爾和平獎分別頒給國際反地雷組織(International Campaign to Ban Landmines, ICBL)與無疆界醫師組織(Médecins Sans Frontières, MSF)之際，似乎也代表著國際社會對非政府組織長期的付出與貢獻給予最直接的肯定。進入二十一世紀，非政府組織的活動正逐漸深入世界每個角落，提供各項服務與協助，非政府組織的專業能力也不斷強化，並化身成為政府、國際組織的重要智庫；同時，根據國際組織年鑑 (*Yearbook of International Organization*)<sup>3</sup>2002 年的統計，非政府組織的數量已超過 25,000 個，這種質與量的轉變確實是前所未見的。已故管理學大師——彼得·杜拉克(Peter F. Drucker)對非政府組織的見解，正可作為此現象最佳的註腳，他認為：「在政府走過四百年來權力發展的巔峰後，國家已不再是人類社會唯一的統合型態，未來的多元社會既是全球性的，卻又必須是地方性與個別性的；面對日益嚴重而複雜的問與服務需求，人們需要的是一個「公民社會」的架構，而非政府組織正扮演著架構中的關鍵角色。」<sup>4</sup>然而對於非政府組織的理解與認識，卻仍有賴更多的學者投入研究，以期能更完整評估非政府組織，本節將對非政府組織的定義與分類進行討論，期望在眾多學者的研究成果中，能整理出更為全面與明確的概念。

### 一、非政府組織的定義

有關「非政府組織」一詞的使用，最早於 1945 年的《聯合國憲章》(UN

---

<sup>3</sup> 國際組織年鑑為國際協會聯盟(Union of International Associations, UIA)的年度刊物，內容包含國際組織的種類、數量、法律地位、活動等，其中對於非政府組織的定義具有權威性的地位。

<sup>4</sup> 杜拉克(Peter F. Drucker)，《使命與領導：向非營利組織學習管理之道》(*Managing the Non-Profit Organization*)，余佩珊譯，(台北：遠流，2004)，13。

Charter)。<sup>5</sup>而後在聯合國相關的決議中，對非政府組織則有更完整的論述，包括 1946、1950 年經濟暨社會理事會(Economic and Social Council, ECOSOC)的第 3(II) 號決議、第 288B(X)號決議、1968 年的第 1296(XLIV)號決議與 1994 年的聯合國檔案。其中 1946 年的決議規定：

任何未透過政府間協議而建立的國際組織，應被視為是非政府組織；<sup>6</sup>

1968 年的決議則進一步闡述：

非政府組織包括那些接受政府指定成員的組織，只要這種指定是不干涉組織本身觀點的自由表達，即是非政府組織；<sup>7</sup>

1994 年的聯合國檔案將非政府組織定義具體化：

為一非營利的實體，其成員是由一個或多國的公民所組成，其行動是為成員的集體意志所驅使，旨在回應與 NGO 合作的一個或數個社群的需求。<sup>8</sup>

從上述文件中，可看出非政府組織應具有、「非政府性」(Non-governmental)、「自主性」(Self-governing)、「非營利性」(Non-profit)等特質。然而，當前學界對於非政府組織的定義仍莫衷一是，<sup>9</sup> P. J. Simmons 認為應從非政府組織的目標、成員與資金來源與其他相關因素等面向來進一步界定；<sup>10</sup> Lester Salamon 則認為，非政府組織應具有「非政府」、「非營利」、「自治性」、「志願性」、「組織性」

---

<sup>5</sup> 「聯合國憲章」第七十一條

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於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。

<sup>6</sup> <http://www.un.org/docs/ecosoc/documents.asp>.

<sup>7</sup> <http://www.globalpolicy.org/ngos/ngo-un/info/res-1296.htm>.

<sup>8</sup> P. J. Simmons, 'Learning to Live with NGOs,' *Foreign Policy*, 112 (Fall, 1998): 81.

<sup>9</sup> 如 P. J. Simmons 認為非政府組織最大的問題就是本身定義的不明確，請見：P. J. Simmons, "Learning to Live with NGOs," *Foreign Policy*, 112 (Fall, 1998): 82；Bas、Reinalda 與 Noortmann 等學者則認為非政府組織本身帶有負面的含義，使一般人無法釐清非政府組織的功能，請見：Bas Arts, Bob Reinalda, and Math Noortmann, eds., *Non-State Actors in International Relations*. (Aldershot: Ashgate, 2001), 2.

<sup>10</sup> Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, *Global Civil Society: Dimensions of Nonprofit Sector*. (Maryland: Johns Hopkins University Press, 1999), 23-27.

等特徵；<sup>11</sup> Bob Reinalda 等人認為非政府組織的源起往往是私人的，但卻以達成公共的目標為己任；<sup>12</sup> Sebastian Oberth 等人歸納出三項標準：<sup>13</sup>

第一，並非依據政府間協定而成立；

第二，由專家團體、知識社群所組成的機構；

第三，具有自由表達獨立觀點的能力。

結合上述聯合國的界定與各家學者的見解，非政府組織實應具有「自主運作」、「非營利目的」、「組織結構」、「公益性目標」、「志願服務」等五大特質：

#### (一)自主運作

非政府組織的組成乃是私人的結合，並且在體制上是獨立於政府之外，因此，非政府組織較不會受制於政府，也無須向政府負責。<sup>14</sup>一般而言，非政府組織的自主性可從三個面向展現：

##### 1.財務：

對於非政府組織而言，在財務上的獨立相當重要。資金的來源將直接影響非政府組織的運作，並使社會大眾對其責信度(Accountability)產生疑問，若是過度與某一資助者密切往來(例如政府或是財團)，將有可能使非政府組織起初的目標與使命變質。<sup>15</sup>因此，非政府組織的資金來源多是從社會各界募款而來，雖然非政府組織有時也必須尋求政府或企業的贊助，但在處理上卻是相對謹慎的。<sup>16</sup>

<sup>11</sup> P. J. Simmons, "Learning to Live with NGOs," *Foreign Policy*, 112(Fall, 1998): 83.

<sup>12</sup> Bas Arts, Bob Reinalda, and Math Noortmann, eds., *Non-State Actors in International Relations*. (Aldershot: Ashgate, 2001), 2.

<sup>13</sup> Sebastian Oberth etc. *Participation of Non-Governmental Organization in International Environmental Governance: Legal Basis and Practical Experience*. (Berlin: Centre for International & European Environmental Research, 2002), 42.

<sup>14</sup> 這裡並不是指非政府組織不受到政府的管理，而是針對非政府組織內部運作而言。非政府組織仍要透過國內法律的程序登記註冊，並在政府所制定的相關規範下活動。

<sup>15</sup> 資助者有時會期待非政府組織能達成資助者個人的目標，而這個目標必不盡然與非政府組織的立意相同，這也成為非政府組織的兩難。而後也演變出新型態的非政府組織—資助導向的非政府組織(DONGOs)，有關此一部份的論述請見：Thomas G. Weiss and Leon Gordenker eds., *NGOs, the UN, and Global Governance*. (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996), 1-17.

<sup>16</sup> 一般而言，非政府組織的董事會在尋求資助對象上，即扮演著重要的守門員(Gatekeeper)角色，透過董事會的篩選，才能一方面得到足夠的資源，另一方面又不偏離組織的宗旨與目標。

## 2.人事：

非政府組織的重要幹部多是以會員來擔任為主。傳統上認為，參與非政府組織應以一般社會大眾居多，但近年來，有部分非政府組織已有政府官員的參與，這是否會對其自主運作會造成影響仍有待評估。不過，非政府組織在與政府或企業進行合作時，往往會先做好權責劃分的工作，以避免過度的介入與干預，特別是在領導層級，非政府組織常有所堅持，以確保其自主性。

## 3.活動：

非政府組織的活動在於實踐其願景與使命。因此，非政府組織在籌備發展策略與活動計畫時，應是主動的參與而非被動的配合，特別是在決策過程，非政府組織應將其使命作為最高行動準則。部分政府的外圍組織與企業基金會往往是在執行政府或是企業的活動方針與策略，這樣的運作方式將減弱非政府組織的自主運作的功能。

上述三個面向看似獨立，其實卻是環環相扣的。因為財務狀況影響人事的任免，人事安排則決定了活動的籌畫，而活動的迴響又關係到未來財務的景況。所以，在非政府組織的界定上，自主運作將成為檢視的第一重點。

### (二)非營利目的

所謂非營利目的，是指非政府組織是不以追求利潤為目的，且其活動與提供的產品與服務亦是非利潤取向的。這是與私人企業間重要的區隔，不過，非政府組織雖無法分配獲利，但並不意味著非政府組織不能獲利。相反的，越來越多的非政府組織開始投入造產的工作，例如販賣圖書刊物、舉辦園遊會、跳蚤市場(Second-hand Market)，與成立營利的分支部門等，來尋求更穩定的資金來源。誠然，非政府組織若是在財務上達到自足甚或有餘，對於其自主運作有直接的助益，但若是非政府組織過度市場化經營，則有偏離初始願景的可能。因此，非政府組織如何在資金自足與實踐公益目標兩者間取得平衡，將是未來非政府組織發展的重要課題。

### (三)組織結構

非政府組織既為「組織」，必有一定的組織結構，所謂的組織結構應包括：

- 1.組織章程的建立，在於定義組織內部結構屬性，並設立成員間的行爲準則；
- 2.角色與任務的分工，透過職位層級劃分，來訂定不同的工作內容；
- 3.績效評估機制的設計，對組織的各項活動工作的實際成果進行有系統的評估。

然而非政府組織與政府、私人企業的組織化仍有差距。<sup>17</sup>一般而言，非政府組織的組織結構是相對鬆散的，在章程規範上較具有彈性，常隨著目標的調整而有較寬鬆的解釋；在角色與任務上，組織內部的職權來自成員間的認同，較不易出現官僚化的景況，在任務達成上也較無強制性，端賴領導者如何提振成員的士氣與熱情。

### (四)公益性目標

在非政府組織的組織結構中，公益性目標往往是非政府組織設立的重要宗旨，許多知名的非政府組織如綠色和平組織、世界展望會(World Vision)、樂施會(Oxfam)等，其創立的宗旨在於謀求公眾的利益。因此，非政府組織若持續關切全球性的議題，如裁軍、人權、環境、女權、兒童、貧窮等，或是致力於喚醒對國內普遍性問題的重視，如兩性平等、生態保護、弱勢團體等，皆可視為公益性目標的展現。但值得注意的是，公眾利益的界定，往往因著不同地區、國家、區域而有所不同，至於全球性的利益，更因各國認定的差異，容易產生誤解與衝突，致使非政府組織遭受到不平等的對待；<sup>18</sup>此外，部分為少數族群如弱勢團體提供服務的非政府組織，其排他性是否有違背公益性目標的問題，其實並不然，前述非政府組織雖有特定的服務對象，但其所欲達成的目標在於重新分配社會資源，

---

<sup>17</sup> 非政府組織與政府、私人企業之間最大的不同在於成立的目的，非政府組織

<sup>18</sup> 例如非政府組織在進行人道救援時，常有救濟物資未能送到實際需要的民眾手中，甚或被交戰方所利用，進一步論述見 P. J. Simmons, 83-85.；另外，非政府組織在進行援助的過程中，常發現該國貧窮落後的根本問題在於政治問題，這無形中造成了非政府組織的兩難，若是將其目標轉向政治改革，則將會遭到受援助國的排擠，另一方面若是僅進行人道的援助，將無法有效改善受援助國的狀況，但在此同時，非政府組織亦很容易遭到當地國政府的猜忌。

並尋求適切的社會地位與尊嚴，就此角度觀察，這些非政府組織仍處在廣義的公益性目標之下，應是無庸置疑的。

#### (五)志願服務

如上所述，如果公益性目標是非政府組織設立的願景，而「利他主義」與「奉獻精神」則是非政府組織活動的使命，並透過志願服務來加以實踐。因此，志願服務意味著是一種非強制性的參與，透過有組織的結合，以公益為目標的行動，換言之，自由捐款、志工服務等均是志願服務的具體作為。不過，一般社會大眾對於非政府組織常有「志願的迷思」，認為真正的非政府組織在於將志願精神發揮到極致，不論是資金來源或服務對象，尤有甚者，部分學者認為非政府組織在於取代政府的功能。<sup>19</sup>平心而論，非政府組織的志願性不應被過分高舉，而應合乎中道地評估。就實際的趨勢來看，在資金來源的部分，私人捐助的比例是逐年下降的，而與政府或是私人企業的合作，則成為非政府組織維持經費來源的重要方式，再者，非政府組織的服務對象，就需要族群或目標來看，其服務的範圍仍是相對有限的，並非遍及世界各地。由此可知，非政府組織並非要取代政府，而是透過合作，試圖發展出「第三條道路」，藉以補足在各領域被忽視的部分的缺憾。因此，志願服務之於非政府組織來說是應具備的條件之一，但在評估時卻不應過分被強調。

## 二、國際非政府組織(International Non-governmental Organizations, INGO)

國際非政府組織與非政府組織常被學者們混合使用，但實際上兩者仍有所區別，誠如國際協會聯盟(Union of International Associations, UIA)是以七個標準來界定國際非政府組織：<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> 關於這部分的論述，可見 David Held, McGrew, Goldbalatt & J. Perration, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. (London: Policy Press Limited, 1999).

<sup>20</sup> Union of International Associations eds, *Yearbook of International Organizations 2001/2002: Guide to Global Society Network*. (Munchen: K.G. Saur, 2001) Vol 1B, Appendix 2, 2404-2405.

(一)目標(aims)：

必須具備國際性，且不能圖利於特定成員。換言之，該目標應至少可於三個國家以上進行運作；

(二)成員(membership)：

至少由三個國家以上的個人或團體所組成，並能參與組織事務與擁有完整的投票權，且不能被單一的成員所控制；

(三)組織結構(structure)：

有正式且持續運作的組織結構，並建立由成員定期選舉組織幹部的機制，因此，組織幹部應是由各國成員輪流擔任，而非由一國家加以主導；

(四)組織幹部(officers)：

會員可由制度化的管道被選派擔任工作職務，且機會是均等的，不過，仍有在某一時期均由一國的成員擔任的可能；

(五)財政(finance)：

財務來源應由三個國家以上來提供；

(六)組織間關係(relations with other organizations)：

不受其他組織所控制，且平等地相互往來。所謂其他組織必須具備獨立自主且自行選舉組織幹部等條件；

(七)活動(activity)：

組織應有持續性的活動，且獲得其他國家或組織的承認與參與，若超過四年沒有任何活動，則被視為解散。

由上述可知，國際協會聯盟對非政府組織的界定著重於「國際性」，不論是在設立目標、組織成員或是財政來源等方面，皆明確定義須三個國家以上，因此國際非政府組織與非政府組織的區隔在於是否具備「國際性」。不過，1996年聯合國經社理事會第1996/31號決議，卻對於非政府組織的定義有較為寬鬆的解釋，該決議中將非政府組織的認定範圍跨大至一國或一地區活動的非政府組織，並允許其可按照一定程序以個人名義在經社理事會中表達意見。這反映出經社理



事會賦予非政府組織新的界定：亦即非政府組織的目標在進行跨國界的活動，而其成員或財政來源將不會對其「國際性」產生影響。換言之，評估國際非政府組織的標準僅在於「國際性目標」的有無。

反觀聯合國與其他周邊機構的官方文書中，鮮少使用國際非政府組織，而是普遍採用非政府組織一詞，<sup>21</sup>這一方面由於國際與國內事務的分野越來越模糊，要明確地去界定非政府組織的目標屬性並不容易，<sup>22</sup>另一方面，非政府組織常被視為一個整體的概念，而下又區別為國內非政府組織(National NGOs)與國際非政府組織(INGOs)等各種類型。

因此，本論文將採用「非政府組織」一詞進行研究分析，並將其定義為：是一可自主運作，有明確組織結構，以非營利為目的，透過志願服務，達成公益性目標（可以是國際性或是特定族群）的組織，其活動乃是公民社會(Civil Society)的展現。

### 三、非政府組織的分類

學界對於非政府組織的分類可說是五花八門，國際協會聯盟在歷年的《國際組織年鑑》將非政府組織分為傳統類、其他類、特別類與不確定主體等四大類，每類尚有更詳細的劃分，<sup>23</sup>這樣的分類雖然鉅細靡遺，但在進行研究上卻過於龐雜；一般而言，非政府組織多從議題領域、源起區域、資金來源、官方關係與活動方式來進行分類(見圖 2-1)。在議題領域部分，包括軍事、人權、婦女、兒童、環境、貧窮、疾病等各種包羅萬象的訴求，如國際特赦組織(Amnesty International, AI)、紅十字會(International Committee of the Red Cross, ICRC)、綠色和平組織

---

<sup>21</sup> 目前聯合國經社理事會將具有諮詢地位的非政府組織劃分為三大類，分別是 Category1、Category2 與 Roster，不同類型的非政府組織與經社理事會合作關係也有所不同，這說明聯合國是採用「非政府組織」一詞。

<sup>22</sup> 例如國內的伊甸基金會成立的宗旨在於關懷國內身心障礙的人士，但該基金會亦是國際反地雷運動(ICBL)的成員之一，因此要如何去劃分其是國際非政府組織與否，實有一定的困難，進一步認識伊甸基金會，請見 <http://www.eden.org.tw/web/eden/about.php>。

<sup>23</sup> 如傳統類又分為 A、B、C、D 四項，其他類則有 E、F、G 三項，特別類有 H、N、R、S、T 五項，不確定的主題類包含 J、U 二項，詳細說明請見：<http://www.uia.org/organizations/vol1.php>。

等。<sup>24</sup>

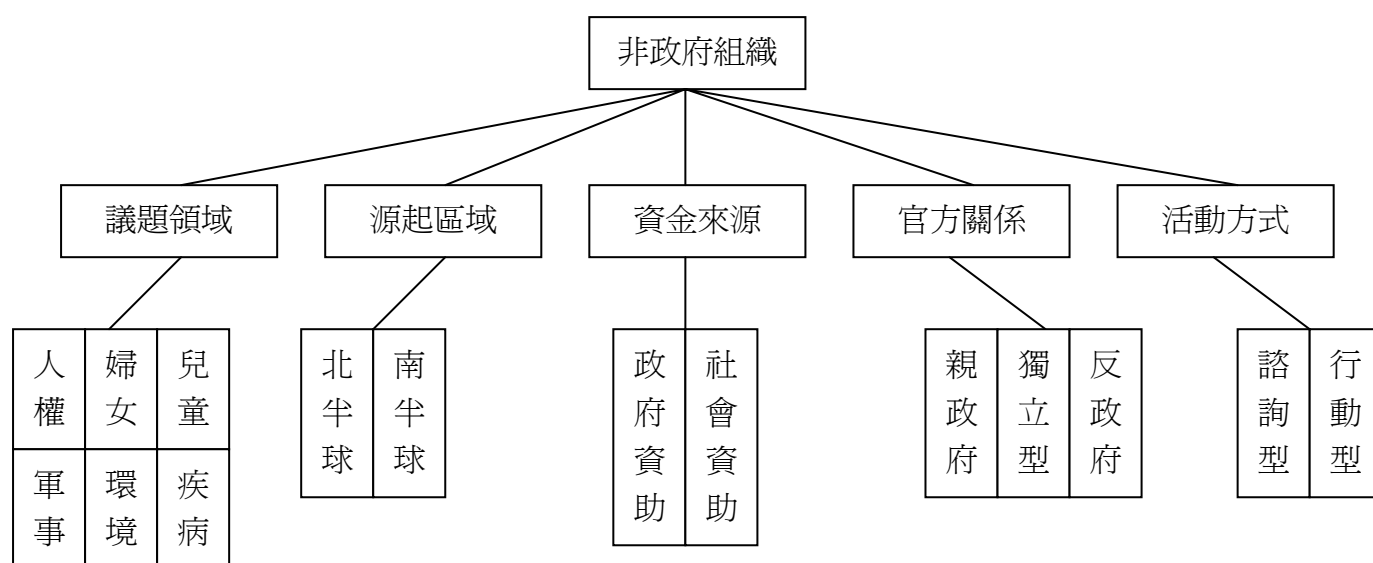


圖 2-1：非政府組織分類表

資料來源：作者自行彙整。

在源起區域部分，Ann Hudock 採行北半球非政府組織與南半球非政府組織的二分法，所謂北方非政府組織是指成立於北半球國家(經濟上處於已開發狀態，而不限於位置在北半球)的非政府組織)，這些非政府組織不論是在資金、人力或是技術上都佔有優勢，因而在國際舞台上頗負盛名。她們所從事的工作包括永續發展的實踐，人道救援的關懷、以及生態、人權、婦女等議題的倡議。南半球非政府組織則成立於南半球(經濟上處於開發中或低度開發的國家，而不限位置在南半球)，在資金上多仰賴國際的資助，因此在規模、人力上皆未能與前者相比，其工作多針對國內或地區進行服務或是成爲中介組織。<sup>25</sup>

在資金來源上，Bob Reinada 則認爲以公眾利益爲導向的非政府組織

<sup>24</sup> 目前相關論述非政府組織的專書，多是根據議題來加以分析非政府組織的角色與功能，相關著作請見 Thomas G. Weiss and Leon Gordenker eds., *NGOs, the UN, and Global Governance*. (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996); Bas Arts, Bob Reinalda, and Math Noortmann, eds., *Non-State Actors in International Relations*. (Aldershot: Ashgate, 2001).

<sup>25</sup> 所謂中介組織是指這些南半球非政府組織常扮演支持其他非政府組織或社區團體的角色，而非直接參與社區服務，進一步論述可見 Ann C. Hudock, *NGOs and civil society: democracy by proxy?*(Malden, MA: Polity Press, 1999)

(Public-interest-oriented NGOs, PINGOs)，應包含五種類型：<sup>26</sup>

1. 標準非政府組織(Proper NGOs)：源自於私人目的，採取有原則的行動，並獨立於政府之外。
2. 準非政府組織(Quasi NGOs, QUANGOs)：具有標準非政府組織的特徵，但其資金來源有大部分來自於公部門；
3. 政府組織的非政府組織(Governmentally Organized, GONGOs)：由政府一手創設的單位，其目的在於實踐政府的相關政策；
4. 社會資助的非政府組織(Donor Organized NGOs, DONGOs)：其資金來源是由社會資助而來；
5. 草根性組織(Grassroot Organizations, GROs)：以會員為基礎的組織，其活動目標旨在進行基層的服務；
6. 公民網絡(Citizen Networks)：透過公民自發性的結合，針對公共議題進行討論與串聯，較不具組織性。

上述六個類型，其中前四項是以資金來源作為劃分的依據，然而當前非政府組織的資金來源呈現多樣且複雜的狀態，一部分可能源自於社會資助，另一部分則由政府、企業出資，或為非政府組織成立其他營利分支部門獲得，因此，若用資金來源區分較不明顯。至於以會員資格取得與否來劃分，亦是另一可供參考的分類方式。

在官方關係上，John Keane 依非政府組織與政府的關係，將非政府組織劃分為親政府的非政府組織、反政府的非政府組織，以及介於兩者之間多數的獨立的非政府組織；<sup>27</sup>最後在活動方式上，Lars Gulbrandsen 與 Steinar Andresen 將非政府組織分為兩大類：一類是為諮詢型(Advisory NGOs)，此一類型的非政府組織多屬於專家、學者型的研究組織，期能以專業知識提供決策者資訊與參考，特別

---

<sup>26</sup> Bob Reinalda, "Private in Form, Public in Purpose: NGOs in International Relations Theory," in Bas Art eds., *Non-State Actors in International Relations*. (Aldershot: Ashgate, 2001), 12-14.

<sup>27</sup> John Keane, "Global Civil Society?" in Helmer Anheier ed., *Global Civil Society 2001*. (New York: Oxford University Press, 2001), 36.

在於法律、科技、科學事件等範疇，並隨時成為政府的諮詢單位，或可稱之為政府的「智庫」；另一類則為行動型(Activist NGOs)，這類非政府組織建立在廣大會員支持的基礎之上，並以此取得行動所需的資金來源。<sup>28</sup>

本論文研究的非政府組織，是以長期關注氣候變化議題的非政府組織為主，並試圖從源起區域的差異、資金來源的異同、官方關係的親疏以及活動方式的運用做進一步深入探究。在對非政府組織的界定與分類有初步的認識後，接下來將針對非政府組織的發展策略與運用進行分析與討論，以求能完整呈現非政府組織於當前國際社會的發展態勢。

## 第二節 非政府組織的策略

非政府組織之所以能發揮影響力的重要關鍵，即在於策略的運用。從早期的人道援助到現今的公民運動，非政府組織以其特有的彈性不斷進行策略的調整，以使其作為盡可能地達到公益性的目標。正因為如此，我們必須更深入地探究非政府組織是如何在時空的轉變下，調適本身的定位與方向，本節將從時空的縱切面與場域的橫切面兩大主軸來觀察非政府組織的策略運用，前者著重於非政府組織策略的發展歷程，後者則是聚焦餘非政府組織策略運用的展現，最後並鎖定本論文討論的關鍵對象—環境類非政府組織，在策略、資源與活動場域的運用與展現。

### 一、非政府組織的發展策略

在時空背景的變遷下，非政府組織的發展已產生質與量的改變。<sup>29</sup>21世紀已

---

<sup>28</sup> Lars H. Gulbrandsen and Steinar Andresen, "NGO Influence in the Implementation of the Kyoto Protocol: Compliance, Flexibility Mechanisms, and Sinks." *Global Environmental Politics*, 4 (November 2004): 54-75.

<sup>29</sup> 自二次大戰後，非政府組織的數量與體質都產生驚人的變化，學者 Lester Solomon 認為是一種「結社革命」，Jessica Mathews、P. J. Simmon 則認為非政府組織的發展已衝擊了國際社會，相關論點請見：Lester M. Salamon. "The Rise of the Nonprofit Sector," *Foreign Affairs*, 73 (July/Aug 1994): 109-122; Jessica T. Mathews. "Power Shift," *Foreign Affairs*, 76 (Jan/Feb 1997): 50-66; P. J. Simmons. "Learning to Live with NGOs," *Foreign Policy*, 112 (Fall 1998): 83-98。

邁入第四世代非政府組織的階段。<sup>30</sup>第一世代的非政府組織著重於人道救援與社會福利的推展，特別是在戰時或飢荒時的人道救助，內容包括醫療、食品、暫時收容等服務，這主要是因為當時處於戰後重建的階段，非政府組織透過即時的服務，協助國家進行復原工作。活動的範圍是以歐洲為主，而後再繼續拓展至第三世界國家，此時活躍的非政府組織以宗教團體居多，樂施會可視為此一世代的代表。<sup>31</sup>然而第一世代的非政府組織常因人員、資金與行政才能的限制，無法對服務地區的需求有深入的了解。<sup>32</sup>

第二世代的非政府組織則進一步協助地方的自立，並在開發中國家進行基礎建設，以提供當地人民的需要，這也補足了第一代非政府組織的缺憾。這個時期推展的工作多以專案方式進行，如以預防為主的醫療服務、新品種農作物的引進、耕作方式的創新、農業基礎設施的建立以及教育工作的推展等，這些建設工作往往是長期而持續的，因此對於當地生活的改善有莫大助益。此外，透過人才的培訓，使相關設施得以繼續運作，也在實踐「與其釣魚給他吃，不如給他釣竿與教他釣魚的方法」的重要觀念。不過實際上，此觀念常流於口號，<sup>33</sup>部分非政府組織對於服務地區甚至採取較為強勢的手段，這也造成與當地政府或權力精英的對立。<sup>34</sup>

第三世代的非政府組織是以永續發展為其發展目標，並對於政策與制度有更

---

<sup>30</sup> 詳細請見 David Korten ,*Getting to 21<sup>st</sup> Century: Voluntary Action and Global Agenda*. (Bloomfield: Kumarian Press, 1990), 95-113.

<sup>31</sup> 樂施會最早於 1942 年成立於英國牛津，香港在 1976 年亦成立分會，詳細介紹請見：<http://www.oxfam.org/en/about/who/>。

<sup>32</sup> David Korten 認為，第一代非政府組織的效果，常取決於其人員、資金與行政能力的優劣，換言之，居於弱勢地位的非政府組織將無法發揮其功能；另外，這種對受助者立即與可見的需求作出反應，往往是一種被動的操作，這將無法對其需求進行深入的分析。

<sup>33</sup> 根據 David Korten 的見解，這是因為受助地區的既有惰性與當地政策結構高度控制資源所致，由於政府機構充斥貪污的現象，使得民眾沒有辦法得到基礎的服務，進而對外來的幫助產生依賴感。

<sup>34</sup> 非政府組織在受助地區服務時，往往會使當地政府對其產生敵意，特別是北半球非政府組織常被解讀為另一種的形式的殖民或帝國主義。此外，非政府組織所推動的理念中，有時並未將當地文化納入考量，而帶有種族、文化優越感、並以父權式作風來強加於當地民眾之上，這也造成了非政府組織與受助國當地權力精英的緊張。有關此論點請見：Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Network in International Politics*. (Ithaca: Cornell university, 1998)。

深入的參與。第二世代非政府組織的工作阻礙，一方面固然是地區惰性所致，另一方面，沒有受助國政府的支持，亦是建設成果無以為繼的關鍵。因此，第三世代非政府組織的發展策略將從兩方面著手：第一乃是要使受助者得以自立，不過份倚賴援助者，換言之，即便沒有外在援助，當地社會仍具有發展成功的潛能；第二，欲維繫此一成果，端賴當地政府持續地支持，因此，非政府組織深切體認到政策制定與制度建立對於目標的達成是有實質的重要性。<sup>35</sup>

所以，第三世代非政府組織積極營造一個優質政策與制度的環境，而欲達成此一理想，必須與當地國政府建立合作關係，並以「感召」(elighen)的方式促使權力精英願意進行改革，使民眾的需求得以被滿足。於此同時，非政府組織也透過參與國家和國際組織的決策過程以試圖發揮其影響力，換言之，第三世代非政府組織的活動場域不再侷限於地方或一國之內，而是以跨區域、跨國界為其活動範圍。

第四世代非政府組織目前正處於發展的階段，其要點在於以全民運動(People's Movement)，促使社會環境產生根本性的變革。非政府組織在此一階段試圖營造出「全民參與」的氛圍，給予社會大眾爭取美好未來的可能，進而對國家、國際社會產生輿論壓力，以造成政策或制度面的轉變。此時的策略將更靈活，一方面，非政府組織對於自我的方向與激勵志工的本質有高度的掌握，並能將此轉化成前進的動力，另一方面，非政府組織間將建立以全球為範圍的策略聯盟，透過政策倡議、社會運動等方式，並在軍事、人權、婦女、環境、貿易等領域全面性的展開活動。<sup>36</sup>

David Korten 認為，世代交替的非政府組織實包含著歷史演進的特質，但這並不意味著前一代消滅後才會出現接替的新一世代，相反地，這四個世代可能是同時並存的，只是由於整體社會環境的變遷，促使非政府組織亦不斷地調整其方向與步伐。換言之，非政府組織最重要的特質，即在於其深具彈性的發展策略，

---

<sup>35</sup> David Korten, 100-101.

<sup>36</sup> *Ibid.*, 105-106.

方能在歷史洪流中持續前進。

表 2-1 非政府組織世代發展屬性

	第一世代	第二世代	第三世代	第四世代
特徵	人道或福利	社區發展	持續的系統發展	全民運動
問題點	物品短缺	地區性惰性	政策制度與限制	不足的願景轉移
時程	即時計畫	專案	10-20 年	未可限制的未來
對象	個人或家庭	里鄰或村落	區域或國家	國家或全球
主要行動者	非政府組織	非政府組織+社區	相關公私立機構	鬆散定義的公民與組織網絡
發展教育	免於飢餓	社區發展與自助	限制的政策與制度	太空梭式的地球
管理概念	物流管理	專案管理	策略管理	自我管理型網絡的聯合與激勵
非政府組織角色	執行者	轉移者	催化者	活動者/教育家

資料來源：David Korten, *Getting to 21<sup>st</sup> Century: Voluntary Action and Global Agenda* (Bloomfield: Kumarian Press, 1990), 117。

的確，從表 2-1 可以得知非政府組織發展策略的調整與適應，David Korten 所觀察的非政府組織乃是一種縱面的剖析，以社會環境的轉變為主軸，理出世代更迭的脈絡，然而，這並非是每一個非政府組織都必須按著前述的發展模式，一個世代、一個世代的調整，相反的，在科技進步與資訊發達的刺激下，非政府組織將可一躍成為第四世代的一員。David Korten 的分析架構有助於我們理解非政府組織策略演進的歷程，而上述策略是如何實際發揮其功能，將在下一小節進行討論。

## 二、非政府組織的策略運用

對於非政府組織縱向的發展策略有所認識之後，接著我們從橫向來進一步探究非政府組織策略的運用，Margaret Keck 與 Kathryn Sikkink 提出非政府組織的四種策略模式：<sup>37</sup>

### (一)資訊政治(information politics)

資訊的取得對於非政府組織而言是至為重要的。在科技發達的今日，電話、傳真、電子郵件、網際網路使資訊的傳遞無遠弗屆。非政府組織往往會對所取得的資訊進行解釋，並透過簡易的對錯二分法來框架問題，以達到說服與喚醒人們起來行動的目的。<sup>38</sup>可靠性對於非政府組織而言是相當重要的，「水能載舟，亦能覆舟」，拜科技之賜，非政府組織可以盡其所能得到所需要的資訊，但非政府組織也將受到相同的檢驗，如果沒有足以信服的證據，將使非政府組織的誠信大打折扣。然而什麼才是事實，以及有何證據可以作為佐證呢？事實上，非政府組織常會選擇有利於己的事實內容，並以誇張、戲劇性的手法加以呈現，<sup>39</sup>以此獲得社會大眾的重視。

資訊與數據固然具有說服力，<sup>40</sup>但更重要的是表達的方式，非政府組織懂得選擇時機與透過大眾傳媒來突顯議題，甚至創造議題以尋求人們的關注。然而資訊有時會出現彼此衝突的情況，這時候非政府組織便會選擇性運用資訊。舉例來說，環境議題仍存在許多的不確定性，非政府組織便會巧妙地規避這些疑慮，改以個案的方式呈現，他們生動地描述受害者的處境，藉以使關注的人們採取行動，如北極熊因北極冰山的融化，被迫游泳到更遠的區域覓食，致使在往返的途

---

<sup>37</sup> Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Network in International Politics*. (Ithaca: Cornell university, 1998), 18-25.

<sup>38</sup> 根據 Keck and Sikkink 的見解，要使框架問題的方法發揮作用在於：第一，說明問題是處於某個特定狀態，且既非自然亦非偶然的；第二在於確認責任歸屬為何；第三則是提出可行的方案。

<sup>39</sup> 關於這個部分，Keck & Sikkink 提出介入/轉換的分析，意指非政府組織在發現與提供證據的過程是經過多次的轉換，許多講述的經歷在經過非政府組織轉述後，往往會出現極大的差異，也就是說，講述者可能對他們原本講述的內容失去控制，但這並不是扭曲事實，而是非政府組織欲突顯問題的手法。

<sup>40</sup> Keck & Sikkink 認為，這些個案與技術或數據資料結合將更具有說服力。舉例來說，綠色和平組織一方面透過事件、個案喚醒大眾對環境保護的認識，另一方面也透過科學研究的數據、資料來強化其論點。



中過度勞累而淹死；非政府組織與雀巢公司在餵養母乳的議題的對抗亦是如此，非政府組織透過文宣品指控雀巢公司透過促銷活動造成餵養母乳的比例下降、進而造成嬰兒的抵抗力減弱或死亡，雀巢公司為此與非政府組織進行法律訴訟，但卻不知此舉反而促使此一議題的廣泛討論。

因此，資訊之於非政府組織是一項極為重要的資產，不論是在取得或是傳遞上，而與傳媒的合作就更顯得重要。在資訊政治中，非政府組織透過資訊的包裝，試圖引起傳媒的注意，從而將議題推上檯面，使社會大眾開始重視。

### (二)象徵政治(symbolic politics)

一些重大的象徵性事件往往會成為非政府組織可資運用的工具。非政府組織常透過象徵性的解釋來喚醒公眾意識，並說服更多支持者加入。不過，通常並非單一事件就可以促使人們改變想法，採取行動，而是要透過一連串不斷發生的事件才會對人們產生衝擊，舉例來說，2004、2005 年歐洲的熱浪、水患、美國卡崔娜颶風與南亞海嘯等所造成的重大損失，便成為非政府組織可資運用的重要象徵事件，在非政府組織戲劇性的闡述下，人們對於全球暖化有著更為深刻的認識，並間或促進了《京都議定書》的談判。

### (三)槓桿政治(leverage politics)

非政府組織運作的目的在於，目標行為者(target actor)的改變或不改變，這些目標行為者包括政府、跨國企業、國際組織(如世界銀行)等。欲達成此一目標，非政府組織常透過遊說與施壓的方式撼動目標行為者，並在過程中尋找有力的「槓桿」，這通常包含物資與道德兩大部分。

所謂的物質槓桿，是指將經濟援助、投票權、人事任命權等特殊利益與議題掛勾，例如在人權議題上，美國往往會與經貿議題掛勾，使他國在欲與美國發展經貿之際，必須在人權議題上讓步；非政府組織則是透過資訊政治或象徵政治的策略提出人權議題並強調其重要性，再說服政府以此與經貿議題相聯繫；同樣的，環境議題與世界銀行貸款的掛勾，亦是非政府組織運作的成果之一。

而道德槓桿則是所謂的「恥辱運動」(mobilization of shame)，即是把目標行

為者的所作所為曝露在國際社會的監督之下。例如在氣候談判時，非政府組織會發行每日刊物「ECO」，其中會依據當日談判中國家代表的表現，頒發「今日化石獎」(Fossil of The Day Award)，來諷刺在談判中不願配合的國家代表。<sup>41</sup>由於政府、企業對於自身形象的重視，非政府組織若是能確切地提出相關的證據來揭發前者不當的行為，常會使其迫於壓力而不得不改變，但有的時候並不一定能達成目標。

#### (四) 責信政治(accountability politics)

非政府組織常藉著政府發表公開聲明的機會，進一步使政府負起責任。當政府對某個原則(例如人權或民主)作出宣示時，非政府組織便會以此作為依據，適時揭露與其言論與實際作為的差距，政府往往為了挽回其信譽，而必須進行調整、改變，以縮小這種差距。舉例來說，在人權議題上，1975年《赫爾辛基協定》(Helsinki Agreement)是人權發展上的重要里程碑，這也成為非政府組織向前蘇聯、東歐國家施壓的重要依據，非政府組織將應重視的人權價值與其國內事件相對比，迫使這些國家必須正視人權問題；在台灣，威權統治時期對於人權的剝奪，也常招致國外的人權團體的關切，如透過一人一信的方式，癱瘓政府部門的運作，或是透過媒體大肆報導，讓政府不得不重新審視相關作法。<sup>42</sup>

不過，並非每一個國家都願意接受非政府組織的做法，並給予回應。相反的，如果沒有進一步的壓力，例如司法體系的監督，<sup>43</sup>政府有時仍會對非政府組織的作為視而不見，一般而言，民主國家的接受程度是較高出非民主國家。<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> 有關進一步的頒獎標準，請見：

<http://www.climatenetwork.org/home-page-content-panel/nairobi/fossil-of-the-day-1>。

<sup>42</sup> 例如美麗島大審，政府為洗刷剝奪人權的罪名，遂開放媒體採訪，讓司法審判得以公諸於世。相關資訊請見台灣人權資訊網：[http://www.2003hr.net/book\\_1.php](http://www.2003hr.net/book_1.php)。

<sup>43</sup> 歐美對於司法體系所扮演的角色也有不同的見解，例如對於美國而言，對政府進行訴訟是可採取的途徑之一，然而對於歐洲國家卻不見得可以發揮應有的效果。關於這部分的討論，請見：Susan Rose Ackerman, *Controlling Environmental Policy: The Limits of Public Law in Germany and United States*. (New Haven: Yale University Press, 1995).

<sup>44</sup> 這一方面是由於民主國家的政府要顧及選民的態度，因而必須有所讓步，有關這部分的論述，亦可見於

### 三、環保類非政府組織的策略、目標與資源

而本文主要探討的環保類非政府組織，學者 Gulbrandsen & Andresen 是從諮詢型與行動型兩大類型來分析所採取的策略(strategy)、選定的目標(target)以及依賴的資源(resource)等。就策略層面而言，可分為三種模式，<sup>45</sup>其一為局內人策略(insider strategy)，旨在與政府決策者、談判代表建立緊密的工作夥伴關係，並試圖從中影響政府的決策<sup>46</sup>；其二為局外人策略(outsider strategy)，非政府組織會以社會運動的形式表達其訴求，包括遊行示威、抗議信、抵制貨品、「極端污辱」<sup>47</sup>(shaming)等。目的在於獲得公眾輿論的支持，藉以向談判代表、國內政府施加壓力，以促使國際公約或協定的履行，並揭發不法業者並為其營造負面的大眾形象以迫其改善。其三則是部份擁有龐大資源的非政府組織而發展出來的雙向策略(dual strategy)，在於可交互運用上述兩種策略，如綠色和平組織、自然基金會即為一例。<sup>48</sup>

再來看目標層面，<sup>49</sup>所謂「目標」是為非政府組織欲發揮其影響力的活動場域與對象，可從四個面向來加以觀察：

#### 1、國際組織與國際談判

國際組織是為重要的國際論壇，非政府組織可於其中置入議題，引起政治注意，進而設定成為國際關切的焦點。就當前的發展而言，部分的非政府組織已取得相關國際組織中觀察員的身分，<sup>50</sup>也使非政府組織更具有發揮的空間。此外，非政府組織亦可成為一國談判代表之重要智庫、甚或擔任政府代表，進行談判；

---

<sup>45</sup> Lars H. Gulbrandsen and Steinar Andresen, 56.

<sup>46</sup> 舉例來說，非政府組織可以進行議題設定(agenda-setting)，並以此建構知識基礎，進而改變或不改變決策者、談判代表的立場與主張，相關論述見 P. J. Simmons, 82-97。

<sup>47</sup> 所謂的極端污辱是指採取激進的做法迫使特定對象屈服並接受非政府組織的主張。舉例來說，非政府組織可以利用資訊科技、大眾傳媒等工具，迅速透過網際網路公佈某特定對象的內幕消息，使該特定對象因承受不住此壓力而改變其作為。

<sup>48</sup> 關於這部分的介紹，參閱 Paul Wapner, *Environmental Activism and World Civic Politics*. (New York: University of New York Press, 1996)。

<sup>49</sup> Lars H. Gulbrandsen and Steinar Andresen, 57.

<sup>50</sup> 如 CAN、Greenpeace、WWF 等百餘個非政府組織 皆已取得 UNFCCC 的觀察員資格，進一步資料參閱 <http://maindb.unfccc.int/public/非政府組織.pl?mode=wim>。

<sup>51</sup>而在談判過程中，場外也成爲非政府組織發揮其影響力的重要地點，或以和緩，或採激進的方式集會活動，以向場內的談判代表施加壓力。

## 2、國內政策與菁英態度

此一領域亦是多數非政府組織著力的重點，諮詢型的非政府組織可成爲政府政策制定者腦力激盪的重要成員，並提供專業知識與建議，進而影響國內政治菁英的態度；<sup>52</sup>行動型非政府組織則透過廣大的成員基礎，形塑公眾輿論，以其能向政府官員、決策者施壓，以接受國際公約的規範，甚或將其目標鎖定在部份未批准公約的國家。<sup>53</sup>

## 3、特定產業的政策與作爲

以氣候變化議題爲例，部分的產業成爲所謂的「目標團體」(target group)<sup>54</sup>，例如石油、天然氣公司、交通運輸業、能源產業，以及在生產過程中會排放溫室氣體的相關工業，在經過非政府組織進行科學評估與審查之後，相關產業便成爲非政府組織鎖定的目標；而締約國境內若尙未有明確的政策與法令時，非政府組織的監督角色也更形重要。

## 4、全球公民社會

非政府組織特別在於形塑議題、喚起公眾意識上有令人肯定的成就，這也是由於非政府組織具有廣大群眾的支持基礎。非政府組織透過教育、宣傳其理念，重塑全球公民的認同，轉變其利益，進而改變其行爲。因此，如何吸引更多非政府組織的成員加入，也是非政府組織的重要目標。

最後由非政府組織運作時所依賴的資源的層面來看，主要可分爲四方面：<sup>55</sup>

### 1、知識基礎(Knowledge base)

---

<sup>51</sup> Jessica T. Mathews, 55.

<sup>52</sup> 一般而言，若是國內政治菁英對於非政府組織的主張與建議加以採納，則由於其在傳媒之高曝光度、對民意的影響力，將使非政府組織的方案更有可能加以落實，關於這方面的論述，可參閱 Steinar Andersen and Shardul Arawala, "Leaders Pushers and Laggards in the Making of the Climate Regime," *Global Environmental Change*, 12 (2002), 43-45.

<sup>53</sup> 例如京都議定書尙未生效之前，非政府組織會對締約國中關鍵國家(如美、俄等)施壓，以使該國能轉變態度並加以批准，進而在國內制定相對應的氣候政策。

<sup>54</sup> 有關工業排放溫室氣體的部分，可參閱「京都議定書」的附件 A 有更明確的說明。

<sup>55</sup> Lars H. Gulbrandsen and Steinar Andresen., 58.

此為非政府組織發揮其影響力的重要資本，其中又以知識社群(epistemic community)特別受到重視。<sup>56</sup>可說是其推銷政策、提供建議的利器，不論是透過直接與決策者進行諮商，或是提出學術研究報告描繪當前景況，以喚起大眾媒體、政府官員對該議題的重視，以氣候變化議題而言，聯合國政府間氣候變化小組(International Panel on Climate Change, IPCC )所扮演的角色最為重要。<sup>57</sup>

## 2、會員基礎(Membership base)

行動型非政府組織的有力背景即在於其具有廣大的會員支持，不論財政上的資助、行動上的參與，皆可經由國內、跨國的會員得到收益。

## 3、政治基礎(Politic base)

非政府組織落實其理念的關鍵，在於是否與政府決策者、談判代表間建立暢通的溝通管道與良好的政治關係。例如，非政府組織若能取得政府智庫的角色，將有助於其理念的實踐。

## 4、財政基礎(Financial base)

環保類非政府組織的運作，除了擁有高度熱忱的會員之外，財務的來源也相當重要，這將提供非政府組織在進行相關議題研究、撰寫年度報告、參加國際會議，以及一般行政性的工作的需要。是故，非政府組織若能具有一穩定的經費來源，將更強化其運作。

表 2-2 不同類型非政府組織的策略、目標與資源

	行動型非政府組織	諮詢型非政府組織
採取策略	雙重策略；局外人策略	局內人策略
選取目標	國際組織與國際談判； 國內政策與菁英態度；	國際組織與國內談判； 國內政策與菁英態度；

<sup>56</sup> Peter Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, 46 (1992), p.3. ;

<sup>57</sup> 關於 IPCC 在氣候議題扮演的角色，可參閱李河清，「知識社群與氣候談判」，*問題與研究*(第 43 卷第 6 期，2004 年 11/12 月)，頁 73-102。

	特定產業政策與作為； 全球公民社會	(特定產業政策與作為)；
主要依賴來源	會員基礎	知識基礎 (政治基礎)

資料來源：Lars H. Gulbrandsen and Steinar Andresen. “NGO Influence in the Implementation of the Kyoto Protocol : Compliance, Flexibility Mechanism, and Sinks.” *Global Environmental Politics*, 4 (November, 2004): 89.

從以上的分析可以得知，不同類型的環保非政府組織在策略、選取目標與主要依賴的來源上的是有所異同。表 2-2 即說明，行動型的非政府組織由於其主要的資源來自於廣大的會員，在財務上、知識上皆有所助益，因此在策略上除運用局外人策略外，部份大型的非政府組織甚至可運用雙重策略等；而諮詢型非政府組織主要是建立在知識基礎之上，故在策略運用上多採局內人策略。不過，如何取得重要的政治基礎則是兩大類型非政府組織積極努力的目標，就諮詢型非政府組織而言，正因其在科學研究等專業領域得到決策者、談判代表的肯定，也更易透過提供政策建議建立政治基礎；行動型非政府組織也逐漸體認到體制外的抗爭雖可得到傳媒的重視、並向政府官員施壓，但更積極的作為卻是進入體制內影響決策，<sup>58</sup>正因為如此，雙向策略的運用將是非政府組織未來發展的趨勢。

值得注意的是，當前的非政府組織為增強對各項議題的影響力，逐漸走向策略聯盟，以「議題連結，行動串連」的方式展現新的運作型態，其中具代表性的乃是氣候行動網路(Climate Acton Network, CAN)。CAN 成立於 1989 年，由超過 280 個的非政府組織所組成，其成立的目標在於：促成政府與個人的行動，並將人類所造成的氣候變化侷限在生態永續的層次之上；協調有關國際、地區和國家的氣候政策與問題的資訊交流；形成有關氣候問題的政策選擇與立場的報告；採取進一步合作行動。促使非政府組織有效地參與並防止全球暖化威脅的努力。<sup>59</sup>

<sup>58</sup> 例如歐洲的綠黨即是以投入政治的方式，直接將其理念實踐於立法之中。

<sup>59</sup> 有關氣候行動網路的相關資訊，參閱 <http://www.climateactionnetwork.org/>。

目前 CAN 在不同地區均設有辦公室，以期能共同分享資訊、協調全球非政府組織的行動，並結合眾多 CAN 的力量，增強對於全球暖化的防治。

### 第三節 非政府組織與其他行為者的關係

非政府組織之所以具有影響力，除了策略運用得宜外，尚有更重要的關鍵在於與目標行為者之間的互動，以使目標行為者改變或不改變。這些目標行為者便是國際關係研究中最常被討論的「國家」、「國際組織」與「跨國企業」，就新自由制度主義的觀點而言，國際社會由於多元行為者的相互合作，進而得以形成建制，建立一定程度的秩序，<sup>60</sup>然而，行為者間的關係必然是合作嗎？當利益相衝突時，合作的可能性還存在嗎？本節將深入探究非政府組織與國家、國際組織與跨國企業的互動與關係，以對非政府組織與目標行為者之間的影响力有更清楚的認識。

#### 一、非政府組織與國家

關於非政府組織的興起，一般多從經濟學的角度切入，認為非政府組織的出現是「市場失靈」(market failure)所致。<sup>61</sup>所謂的「市場失靈」，是指市場機能在充分發揮下，不能如預期地圓滿達成經濟效率的現象。造成市場失靈的原因有很多，其中又以「公共財」(public goods)與「外部性」(externalities)最常被提及。所謂公共財，意指市場上的某種財貨或勞務對社會大眾而言是共享且無法排他的，例如國防本身即是最大的公共財等，這一方面造成「搭便車者」(free rider)的行為出現，另一方面由於個別成本不易估算，致使廠商沒有意願進行生產；外部性則是指經濟行為造成不屬於當事人的利益或是不必承擔的成本，就外部成本來看，其中最明顯的例子便是在生產過程中，廠商為謀求自身的利潤而造成社會

---

<sup>60</sup> Robert Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. (Boston: Little, Brown and Co., 1977), 25-33.

<sup>61</sup> 張清溪等著，《經濟學》(台北：翰蘆圖書，1998)，189。

大眾負擔其污染環境的成本，這也是媒體所稱的「社會成本」。此外，尚有「契約失靈」(contract failure)的出現，這是由於廠商與消費者在產品或服務上的資訊不對稱，造成消費者無法有效監督契約的履行。<sup>62</sup>

於此時，非政府組織將可適時彌補上述的問題，例如由非政府組織提供公共財(社會福利或偏遠地區服務)，或是非政府組織倡議將外部成本內部化(例如建立環境的價值評估標準)<sup>63</sup>，以及非政府組織本身不分配盈餘的特性，使違約的可能性降低，並獲得社會大眾的信賴，非政府組織也可提供更完善的服務，以促進市場效率。不過，政府公權力的介入將更有助於強化市場機能。

政府一方面生產社會大眾所需要的公共財，另一方面，對製造外部成本者進行管制或課稅，並採取適當的所得重新分配政策(例如課稅或補貼)、財政政策與貨幣政策來補足市場機能的缺失。然而，政府也有出現失靈的可能，由於政府的干預所引發的不良副作用及其能力的限制，亦會造成「政府失靈」(government failure)的出現。一般而言，政府失靈的原因包括<sup>64</sup>：第一，民主國家的多數決有時會產生前後矛盾的現象；第二，由政府生產公共財，並不能完全抑制搭便車的行爲；第三，政府官員與民意代表並未能做到完全以民意爲依歸的決策，而有本位主義的考量；第四，競租(rent seeking)行爲影響政府決策，所謂競租，乃是利益團體向政府遊說或施壓，以謀取有利於己的活動；第五，官僚體系的僵化以致於反應能力與效率不足；第六則是制度的漏洞造成政府的公權力不彰(如避稅或逃稅)。

當政府失靈出現之時，非政府組織的存在將更爲重要。一方面非政府組織擁

---

<sup>62</sup> Henry Hansman, "Economic Theory of Non-Profit Organization" in Walter W. Powell ed. *The Non-Profit Sector: A Research Handbook*. (London: Yale University Press, 1987), 27-42.

<sup>63</sup> 有關這部分的討論可參閱 Eric A. Davidson 著,《生態經濟大未來》(You Can't Eat Gnp: Economic As If Ecology Mattered), 齊立文譯(台北:經濟新潮, 2001); Friedhelm Schwarz 著,《氣象經濟學 (Und Jetzt—Die Wirtschaftsaussichten)》, 范瑞薇譯(台北:臉譜, 2006)。

<sup>64</sup> 學者 Tullock 從公共選擇的角度來分析政府失靈的原因有六,包括票決矛盾(voting paradoxes)、滾木立法(vote trading)、尋租成本(rent seeking)、稅之避逃(tax evasion)、官僚體系(bureaucracy)與聯邦制(federalism), 詳細討論請見: Gordon Tullock, Arthur Seldon, and Gordon L. Brady, *Government: Whose Obedient Servant? A Primer in Public Choice*. (London: IEA, 2000)。



有政府所缺乏的效率與彈性，在政府力不能及的問題上(例如疾病、環境、社會福利)，非政府組織將可填補其空缺；另一方面，非政府組織的目標是以公益為導向，而非以利益為考量，因此也較能取信於社會大眾。由此可知，非政府組織乃在扮演「補充」的角色，透過非政府組織，得以化解「市場失靈」、「政府失靈」的困境。

然而，Lester Salamon 卻認為以「市場失靈」或「政府失靈」來解釋非政府組織的存在，是無法解釋非政府組織與政府之間長期互動的關係，上述的論點僅是賦予非政府組織一種殘餘的地位，其目的不過在彌補市場與政府的不足。正因為如此，Lester Salamon 提出「第三者政府」(The third-party government)的概念，來重新詮釋非政府組織與政府的關係。所謂的「第三者政府」是指政府雖是主要提供公共服務者，但政府亦可透過非政府組織來提供此項服務，甚至運用非政府組織來達到政府的目標，這一方面可以使政府、地方政府與非政府組織共同分享責任，另一方面則可調和社會大眾對公共服務的期待，但又懼怕大政府出現的感受。

不過，非政府組織是否也會有失靈的情況呢？的確，Lester Salamon 亦提出「志願失靈」(Voluntary failure)的概念，他認為以下四種可能將造成志願的失靈：<sup>65</sup>第一稱之為「公益的不足」(Philanthropic insufficiency)，是指非政府組織由於資源(資金、人力)來源不穩定，所以造成服務的提供也出現不穩定的情況；第二則為「公益的特殊性」(Philanthropic particularism)，非政府組織有時可能會發展成極端或排他性極強的組織，並僅為少數的族群服務；第三是「公益的父權性」(Philanthropic paternalism)，非政府組織可能被少部份人所控制，造成非政府組織成為圖利私人，謀取不當利益的工具；第四是「公益的業餘性」(Philanthropic amateurism)，由於參與公益活動多是志願服務者，但常會出現熱情有餘而專業不足的問題。

---

<sup>65</sup> Lester Salamon, "Of Market Failure, Voluntary Failure and Third-Party Government." *Journal of Voluntary Action Research*, 16 (1987): 29-49.

非政府組織該如何因應「志願失靈」呢？Lester Salamon 認為政府與非政府組織其實是可以互補的，一方面，政府所擁有的資源不論是數量或是素質都較非政府組織穩定，如果由政府提供資源則可彌補公益的不足；二方面，政府所關注的乃是大多數民眾的權益，若由政府委託非政府組織進行活動則可避免公益的特殊性；三方面，透過政府的監督與指導，將使非政府組織不至於為少數人所操控。因此，就政府失靈的角度來看，非政府組織是扮演補充者的角色，相反的，一旦發生志願失靈時，政府就成為補充的角色。換言之，在公共服務上，應優先讓非政府組織來提供，若其無法滿足社會大眾的需要，則政府再從中介入。

誠如 Lester Salamon 所言，政府與非政府組織的確具有「截長補短」的效果，然而非政府組織的存在是否將使國家主權趨於弱化呢？在全球化的時代，學者們對於國家主權的未來趨勢有著不同的見解，<sup>66</sup>一派認為國家主權已逐漸式微，取而代之的將是跨國企業(MNCs)、非政府組織等非國家行為者，未來的世界將不再是以國家與國際組織所構成的社會，而是由多個非國家行為者共同治理的「全球治理時代」。Susan Strange 並從政治經濟學的角度觀察認為<sup>67</sup>：第一，主權國家在運用社會與經濟的權威時出現越來越大的不對稱性；第二，由於科技與金融的變革，且國家經濟體快速整合進入單一的全球市場經濟中，致使政府的權威逐步削弱；第三，國家在市場經濟中的根本責任並未能履行，反而被其他組織個體逐漸替代。

另一派的學者則認為國家主權並非衰退乃是轉移，因為現階段的全球經濟管理仍是以國家為主體，不論是世界銀行(World bank)、國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)均是以國家為主體單位，至於世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)雖然並非視國家為唯一主體，但在本質與運作上，仍是以國家為主。Paul Hirst 等人更以實證的角度來說明國際經濟開放與整合的程度並不

---

<sup>66</sup> 關於這部份的討論，可參閱張亞中，〈全球治理，主權與權力的解析〉，《問題與研究》，第 40 卷第 4 期(民國 90 年 7/8 月)：1-23。

<sup>67</sup> Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in World Economy*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 4-5.

明顯，以資本的流動為例，工業化國家並未將投資轉移至開發中國家。而世界經濟體系的運作是以歐洲、亞太與北北三大區域經濟體進行，與真正的「全球」仍有一段距離，若是透過協調與安排，全球市場仍可加以規範與控制。<sup>68</sup>換言之，Paul Hirst 與 Grahame Thompson 認為國家在國內與國際的經濟上仍扮演重要的角色，國家主權只是逐步轉移至部份國際組織與非國家行為者之中。

其實，綜合上述兩派之論點方能完整陳述非政府組織與國家主權的關係。非政府組織之於國家，並非要取代政府成為新的統治者，也無法完全繼承政府的功能，然而國家亦不能無視於非政府組織所帶來的衝擊與變化；國家主權在全球化的浪潮下，確實有逐漸弱化的趨勢，<sup>69</sup>不過，這種弱化並非是權力的衰退或崩解，反而是國家有限度的「讓渡」予非國家行為者。也就是說，當前非政府組織是處在與國家共享權力的狀態之下，而權力的來源仍是出自一國之政府。

在釐清非政府組織與國家間的權力關係後，接下來觀察非政府組織與國家的交往模式。一般而言，可以分為兩大類型：第一是合作與互補，關於這個部份的討論，Leter Salamon 已經清楚且具體的陳述，許多實例可加以佐證：如在環境議題上，政府有賴於非政府組織的專業知識與建議，並以此來擬定對策；在社會福利議題上，政府則透過非政府組織來補足缺乏效率的問題，以達到照顧弱勢團體的理念。第二是對立與監督，當國家不願與非政府組織共享權力或是試圖箝制非政府組織的影響力時，非政府組織往往會採取對立的態度來進與政府進行抗爭。例如政府訂定經濟政策時，若不重視非政府組織對於環境保護的建議與主張，非政府組織將會透過遊行、示威的手段要求政府正視。非政府組織有時也會扮演監督者的角色，在政府的作為上進行批判與評論。基本上，非政府組織會透過社會運動的方式向政府施壓，或者向外尋求連結來迫使政府改變其立場。<sup>70</sup>以

---

<sup>68</sup> Paul Hirst & Grahame Thompson, *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. (Cambridge: Polity Press, 1996), 2-3.

<sup>69</sup> 經濟全球化固然是檢視國家主權弱化的一項指標，但從另一個角度來說，全球化模糊了國內與國際事務的界線，許多一國之內的問題轉而成為全球性問題，於此同時，非國家行為者成為另一股力量。然而，非政府組織仍必須依照政府的規範與法條運作，且在得到政府許可下，進行其活動。

<sup>70</sup> Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, 12-13.

上兩種模式或許並不能完全涵蓋非政府組織與國家之間的互動，但大致而言，兩者的關係應取決於兩種模式程度的高低。

## 二、非政府組織與國際組織

非政府組織與國際組織的互動已有長遠的歷史。Bob Reinalda 等人認為國際組織之所以有意願與非政府組織合作，其目的在於避免受到國家的操控；非政府組織則希望透過國際組織的管道，來表達其意見。<sup>71</sup>因此，非政府組織與國際組織儼然形成一種聯盟的狀態。在此聯盟中，非政府組織可以對政府進行施壓、提供資訊給國際組織等服務，而國際組織則以諮詢地位或參與會議的資格來回應非政府組織。然而，當非政府組織接受國際組織的安排，以進入國際政治的舞台之際，國際組織一方面確保非政府組織在處理國家間議題的工具性角色，另一方面，國際組織卻逐步限縮非政府組織的活動空間，使其規範在國際組織所認可的活動範圍與官方立場之下。<sup>72</sup>

Bob Reinalda 的觀點，在聯合國與非政府組織的關係中可見端倪。的確，從《聯合國憲章》到歷次的決議案，<sup>73</sup>聯合國不斷在界定與非政府組織的互動方式。透過這些文件，非政府組織得以與經社理事會建立正式的諮詢關係，更給予了非政府組織直接與聯合國接觸的機會。此外，非政府組織尚與 20 個以上聯合國體系的機構建立正式關係。<sup>74</sup>

在經社理事會與非政府組織的關係方面，經社理事會在 1946 年即成立了非政府組織委員會(NGO committee)。<sup>75</sup>委員會每兩年召開一次會議，目的在於討論非政府組織的申請取得諮詢地位的議案。根據 1996 年第 31 號決議案，該委員會

---

<sup>71</sup> Bob Reinalda & Bertjan Verbeek, "Therorising Power Relations between Ngos, Intergovernmental Organisation and State," in Bas Arts, Bob Reinalda, and Math Noortmann, eds., *Non-State Actors in International Relations*. (Aldershot: Ashgate, 2001), 154..

<sup>72</sup> *Ibid.*, 155.

<sup>73</sup> 有關這部份的詳細內容，請參閱第一節「非政府組織的定義與分類」。

<sup>74</sup> 詳見聯合國網站：<http://www.un.org/english/>。

<sup>75</sup> 該委員會是根據 1946 年經社理事會的第 2/3 決議案成立，由 19 個聯合國的會員國組成，相關資訊請見：<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>。

的主要的功能包括：<sup>76</sup>

1. 對於諮詢地位的申請，與要求變更諮詢地位的非政府組織進行考核；
2. 考核非政府組織（一般或特殊諮詢地位）所提交四年一度的工作報告；
3. 定期監督非政府組織與經社理事會的諮詢關係；
4. 其他由經社理事會要求委員會必須關注的議題。

所以，非政府組織委員會乃是扮演橋樑的角色，一方面對非政府組織諮詢地位的申請進行把關，另一方面也成為非政府組織與經社理事會溝通的重要管道。至於在諮詢地位取得上，一般而言，非政府組織的性質與活動、以及是否能提供協助與協助程度的多寡皆是經社理事會考量的因素，在經過評估後，非政府組織會被賦予三種不同類型的諮詢地位：<sup>77</sup>

#### 第一類：一般諮詢地位(General Consultative Status)

一般諮詢地位通常是給予較大型的非政府組織。這類型的非政府組織所從事的工作多是經社理事會及其附屬機構所關注的議題。

#### 第二類：特殊諮詢地位(Special Consultative Status)

特殊諮詢地位的賦予主要是非政府組織特別關注某類議題，或是僅部份參與經社理事會的活動。這一類型的非政府組織通常規模較小且成立時間尚短。

#### 第三類：列名諮詢地位(Roster consultative status)

若是取得諮詢地位但既不屬於第一類，也無法歸於第二類的非政府組織，則被視為是列名諮詢地位。另外，非政府組織若是取得聯合國的週邊機構或特別組織的正式地位，亦被視為經社理事會的列名諮詢名單。這類的非政府組織對經社理事會或附屬機構而言，是具有正式且有用的貢獻。

表 2-3 進一步說明了這三類非政府組織所被賦予的權利義務，非政府組織不但可以派遣代表常駐聯合國、參與會議，<sup>78</sup>並於會議上提出書面或口頭的建議，

---

<sup>76</sup> 請見 <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>。

<sup>77</sup> 請見：<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>。

<sup>78</sup> 1972 年的人類環境會議可視為非政府組織參與國際會議的濫觴，在該次會議，非政府組織不但與聯合國共同進行會前工作，並於會議中成立平行論壇，使非政府組織的聲音得以透過大眾媒

更得以出席聯合國的內部會議，以對各項議題的資訊能充分掌握。由此觀之，非政府組織與聯合國、經社理事會的互動是相當頻繁的。

表 2-3 三類非政府組織在經社理事會下所賦予的權利義務比較

權利義務	一般	特別	列名
是否可指派代表參與經社理事會及其附屬機構的公開會議	√	√	√
是否可以在經社理事會及其附屬機構的會議口頭發言	√	√	
是否可以在經社理事會及其附屬機構的會提出書面聲明	√	√	
是否可以在經社理事會發言	√		
是否可指派代表常駐聯合國	√	√	√
是否可以參與聯合國主辦之會議	√	√	√
是否可以旁聽聯合國內部會議	√	√	√
是否必須提出四年一次的工作報告	√	√	

資料來源：作者彙整於 <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>。

表 2-4 則統計自 1948 年起，非政府組織取得諮詢地位的數量變化。整體而言，數量是持續成長的，這也代表著有更多非政府組織與聯合國、經社理事會建立夥伴關係，透過資訊的交流與意見的表達，積極地在所關注的議題上採取行動。

---

體表達；1992 年的環境暨發展會議更可說是非政府組織參與國際會議的高峰，有關進一步內容請見第三章第三節「非政府組織的參與」。

表 2-4 非政府組織歷年取得諮詢地位統計(1948-2005)

年度	一般	特別	列名	總計
1948	13	26	1	40
1968	17	78	85	180
1992	38	297	409	744
1993	40	334	410	784
1994	40	334	410	784
1995	65	406	415	886
1996	76	468	497	1041
1997	85	582	517	1184
1998	100	742	663	1505
1999	111	918	909	1938
2000	122	1048	885	2050
2001	124	1132	895	2151
2002	131	1197	906	2234
2003	131	1316	903	2350
2004	134	1474	923	2531
2005	136	1639	944	2719

資料來源：作者整理自 <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>。

除了經社理事會外，聯合國秘書處下的新聞部(Department of Public Information, DPI)亦與非政府組織有正式的聯繫關係，新聞部下設有非政府組織科，是專門負責與非政府組織進行聯絡，提供資訊與服務的窗口；<sup>79</sup>至於聯合國

<sup>79</sup> 非政府組織必須先取得與新聞部的聯繫地位，方能使用相關的資訊與服務。至於詳細的規定請見：<http://www.un.org/dpi/ngosection/about-ngo-assoc.htm>。

非政府聯繫服務中心(UN Non-Governmental Liaison Service, NGLS)，則為未具有正式地位的非政府組織取得聯合國相關資訊的重要管道。<sup>80</sup>此外，非政府組織與聯合國的專門機構也有密切的聯繫。<sup>81</sup>

誠如 Bob Reinalda 所言，非政府組織與聯合國確實建立某種「夥伴關係」，然而這種夥伴關係確是不對稱的。聯合國一方面希望透過非政府組織來強化其獨立性，而不被少數國家(例如美國)挾制，成為其附庸的工具，但另一方面，在實質的關係建立上，卻又設下種種限制，例如取得諮詢地位、聯繫地位的條件等。更值得注意的是，非政府組織雖得以聯合國兩大重要機構——經社理事會與秘書處建立聯繫關係，可是在更重要的決策的機構——大會與安全理事會，非政府組織卻難有置喙的餘地。此外，非政府組織在與聯合國體系進行互動時，尚面臨到諸多困境，學者 Ken Conca 就以環境類的國際組織為例，提出目前所面臨的四大困境：<sup>82</sup>

第一在於切入點選擇的問題，由於環境議題在環境暨發展會議後呈現跨領域的趨勢，傳統的機構似乎已無法因應新興議題的浮現，這時候需要的乃是新的論壇空間。永續發展委員會的成立雖是一個成功的範例，然而這將衝擊到舊有的機構，並使得相關的資源與非政府組織的焦點轉移。因此，如何有效的整合相關機構，將是未來發展的一大挑戰。

第二則為參與途徑的問題，在地球高峰會後，非政府組織的參與有逐步增加的趨勢，在永續發展委員會亦復如此，但卻使長期處於諮詢地位的非政府組織與新進的非政府組織產生緊張關係。一方面，非政府組織的廣泛參與，意味著管理

---

<sup>80</sup> 非政府聯繫服務中心是一個不隸屬聯合國任何一個部門的跨機構計畫，其目的在於促進聯合國各機構與非政府組織的夥伴關係，透過資訊、建議與支援服務，成為聯合國重要的對話管道。詳細工作執掌請見：<http://www.un-ngls.org/>。

<sup>81</sup> 例如國際勞工組織(ILO)、聯合國教科文組織(UNESCO)、聯合國糧農組織(FAO)、世界衛生組織(WHO)、國際電信聯盟(ITU)、世界智財權組織(WIPO)、國際海事組織(IMO)、聯合國貿易暨發展會議(UNCTAD)、聯合國工業發展組織(UNIDO)等等皆與非政府組織進行合作，進一步內容請見：<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>。

<sup>82</sup> Ken Conca, "Environmental Organizations and the UN System," in Thomas G. weiss & Leon Gordenker eds., *NGOs, the UN, and Global Governance*. (Colorado: Lynne Rienner publishers, 1996), 114-116.



上的寬鬆；另一方面，非政府組織實際可以運用的時間、空間卻沒有隨著數量的增加而轉變，這代表非政府組織間將彼此競爭，以取得提供書面文件與口頭發言的機會。是故，唯有將非政府組織參與的狀態進行全面的調整，否則這種緊張關係將持續下去，非政府組織的影響力也會相抵而減弱。

第三是聯合的原動力與南北衝突的問題，永續發展委員會的成立，並未能化解南北的衝突，此一衝突也從國家擴散到非政府組織，北半球非政府組織與南半球非政府組織一直存在不對稱的互賴關係<sup>83</sup>，這亦削弱了非政府組織的影響力。

「合則強，分則弱」，這對於南、北非政府組織來說都是適切的警語，而兩者聯合的關鍵在於所關注利益是否趨同，例如在對抗世界銀行的行動。不過，北半球非政府組織的意願與南半球非政府組織態度的轉變，卻是合作關鍵所在。

最後則是合作的代價問題，非政府組織在與強而有利的國際組織合作之際，要如何保留原有批判的本質。多數政府組織無法一方面透過聯合國體系，去影響國家代表，對特定機構持續地施壓，另一方面又對於聯合國與國家、特定機構所建立的溝通管道，善盡批判的功能。因此，非政府組織如何選擇有效的活動策略，仍與聯合國體系、國家間互動模式的轉變而定。

事實上，上述的困境雖然是以環境類國際組織為主體，但亦投射出當前非政府組織與聯合國體系互動時，普遍面臨到的問題。這些制度或是結構上的問題，皆不同程度的顯現在各議題領域中，唯有正視上述的問題的急切性，才能有效地展現非政府組織的力量。

至於非政府組織與世界銀行和世界貿易組織的互動，亦是值得觀察的另一面向。非政府組織與世界銀行的合作關係在 1970 年代已展開，世界銀行在開發中國家所進行的工作，不論從項目的制定到計畫的實施、管理，非政府組織皆參與其中。1982 年世界銀行並成立非政府組織委員會，使雙方在消滅貧窮、環境保護、永續發展等議題的合作更為緊密。但是，非政府組織也開始針對委員會的責

---

<sup>83</sup> 這種不對稱的關係包括人才、資源、規模等，有關進一步討論請見：Ann C. Hudock, *NGOs and civil society: democracy by proxy?*(Malden, MA: Polity Press, 1999)。

信度與執行方式提出質疑，世界銀行則逐步對於制度透明度、責信度等方面進行改革。由此可知，非政府組織與世界銀行的關係是既合作又對抗的。而世界貿易組織亦賦予非政府組織諮詢地位，在非政府組織的努力之下，環境與貿易的相關性亦逐步被納入世界貿易組織的規範之中。<sup>84</sup>

### 三、非政府組織與跨國企業

有關跨國企業的探討，學界已有相當程度的探討與分析，<sup>85</sup>然而在非政府組織與跨國企業的關係上，相關的研究卻不是很多。在全球化的浪潮下，非政府組織與跨國企業均是重要的非國家行為者，特別是跨國企業的發展，在全球前 100 大的經濟體中，跨國企業即佔了 51 個。Noreena Hertz 更認為已進入了「企業併購國家」的時代。<sup>86</sup>跨國企業所造成的效應，不但影響政府的決策(或是說操作了政府的決策)，更逐步扼殺了民主制度的功能。<sup>87</sup>不過，Noreena Hertz 也告訴我們不必過於悲觀，透過公眾意識的覺醒，公民社會的力量，是可以重塑民主制度，恢復社會公平正義的。<sup>88</sup>而非政府組織更應在此關鍵時刻發揮影響力，擔負起監督與批判的重要角色。

其實，非政府組織與跨國企業最大的差異即是發展目標的不同，非政府組織是以公益為導向，而跨國企業卻是以利潤為目的，正因為如此，跨國企業往往為了謀求利潤的極大化，造成「企業消費，全球買單」的國際問題，例如為了壓低成本而在勞力使用出現不合理的情形，特別是童工與囚工的問題，為當前全球共同努力去禁絕之重要項目之一；<sup>89</sup>至於環境污染等外部成本，也間接的轉嫁到全

---

<sup>84</sup> 有關這部分的探討，可參考：任建蘭等著，《基於全球化背景下的貿易與環境》(北京：商務印書館，2003)。

<sup>85</sup> 國際政治經濟學對於跨國企業有著廣泛而全面的描述，一般而言，國政經又分為重商主義、自由主義、結構主義等三大流派，不同派別對於跨國企業的解讀與分析又有所不同，進一步分析請見：張亞中、苗繼德著，〈國際政治經濟學理論〉，於張亞中編，《國際關係總論》(台北：揚智，2003)，144-171。

<sup>86</sup> 赫茲(Noreena Hertz)，《當企業併購國家：全球資本主義與民主之死》(*The Silent Takeover: Global Capitalism and Death of Democracy*)，許玉雯譯(台北：經濟新潮社，2003)

<sup>87</sup> 同前註，95-125。

<sup>88</sup> 同前註，245-279。

<sup>89</sup> 有關人權的相關保障，國際間已通過了許多的公約要求各國共同遵守，然而事實上大部分的條約在實踐上仍有很大進步的空間。舉例來說，根據國際勞工組織(ILO)的統計，截至 2000 年為

球身上。而非政府組織則是爲了公眾利益持續努力，不論是提供公共服務，或是進行教育宣導。所以，兩者之間的互動往往是對抗多於合作，從歷史發展的趨勢來看，兩者衝突的例子顯而易見，這包括綠色和平組織與殼牌石油公司在鑽油平台處理的對抗、對消費者倡議抵制伐木業、童工、囚工製品等。<sup>90</sup>

不過，這並不意味著跨國企業與非政府組織沒有合作的空間，<sup>91</sup>但關鍵仍在於雙方的態度，如果前者仍對非政府組織採取敵視的態度，並認爲它才是導致利潤下降的主因，則彼此的對抗關係將永無寧日。相反的，部分企業已體認到「永續發展」的重要，並開始著手改革，例如採用符合環保標準的器材、設置回饋金贊助公益活動，並與非政府組織展開對話等，這不但可逐步去除令人詬病爭議，無形中也提升了企業自身的形象；而非政府組織雖肩負著批判與監督的責任，但適當的與跨國企業進行交流，妥善運用回饋金來擴大倡議行動，並對跨國企業良好的示範予以推廣，這勢必更有助於非政府組織達成公益的使命。

## 小 結

非政府組織正活躍於國際舞台上，然而在定義與分類上仍未有定論，這一方面是當前尚未有完整的理論來解釋非政府組織的現象；另一方面，因爲學者研究的角度不盡相同，運用的界定標準便有所差異。不過，非政府組織的五大特質：「自主運作」、「非營利目的」、「組織結構」、「公益性目標」、「志願服務」卻是多數學者的共識，因此，本文在界定非政府組織時，採取上述有共識的部分，並將其定義爲：是一可自主運作，有明確組織結構，以非營利爲目的，透過志願服務，

---

止，全球約有 2 億 1 千 1 百萬名兒童在從事工作，他們的年齡爲五歲到十四歲；另外，國際勞工組織在 2000 年所公佈的《一個沒有童工的未來》(A Future without Child Labor)的全球報告中，更強調童工之問題在於「惡性循環」；至於囚工亦爲一種非自願性勞力，這也是當前國際社會所要積極去保障的勞動人權。

<sup>90</sup> 相關內容請見：<http://www.greenpeace.org/international/campaigns>。

<sup>91</sup> 有時候非政府組織會成爲跨國企業的附庸，例如全球氣候聯盟(Global Climate Coalition, GCC)，但這並不是常態。

達成公益性目標（可以是國際性或是特定族群）的組織，其活動乃是公民社會 (Civil Society) 的展現。

在國際非政府組織與非政府組織的劃分上，以聯合國所作出的解釋來看，兩者之間的差異性僅是「國際性目標的有無」，而國際與國內事務的分野已趨於模糊，許多非政府組織看似是以地區服務為其目標，但卻可能已涉及國際事務。再者，在聯合國及相關機構的官方文件中，使用非政府組織的頻率明顯超過國際非政府組織。因此，本文將採「非政府組織」一詞作為主要的論述，而不刻意作出區別。在非政府組織的分類上，又可從議題領域、源起區域、資金來源、官方關係以及活動方式等五種類型來加以區分，其中又以議題領域最常被學者們所使用。本文所採取的分類亦是以議題為主，其他方式為輔，並著重長期關注氣候變化的非政府組織，並因著源起區域的差異，資金來源的變化、官方關係的好壞而產生不同的活動方式。

至於非政府組織的發展策略，從時空縱軸來看，非政府組織所扮演的角色為因應環境的轉變而有不同，從即時救助的執行者，到專案建設的轉移者，而後成為改革制度的催化者，以及現今的全民運動的活動者與教育家；再從策略橫軸檢視，非政府組織可資運用的策略有以下四種：資訊政治、象徵政治、槓桿政治、責信政治，透過掌握資訊、運用資訊、尋求有力連結與訴諸輿論等方式，非政府組織得以展現其能力。至於環保類非政府組織則發展出局內人、局外人與雙重策略，並在國際組織、政府、企業、及全球公民社會的場域中加以發揮。

最後則為非政府組織與國家、國際組織與跨國企業的關係，就非政府組織與國家來說，非政府組織的興起與國家實有密切的關係，不論是從經濟學或是社會學、政治學的角度，皆顯示了非政府組織存在的目的，然其存在卻不必然使國家主權削弱，反而是一種與國家共享權力的狀態，此一狀態也反映在兩間的互動關係上，有互補合作，也有對抗批判；非政府組織與國際組織的互動則有呈現各取所需的景況，國際組織尋求非政府組織的協助，已脫離國家的操控；非政府組織則有賴國際組織的資訊、論壇來表達其訴求，這種聯合的方式即表現非政府組織

與聯合國關係上。而世界銀行、世界貿易組織與非政府組織的互動時有對抗，時有合作，但基本上仍未脫離上述的範疇；非政府組織雖看似與跨國企業有著不可避免的衝突，但若是雙方能調整其態度，則對於相關議題的推展，亦大有助益。

從上述的論述，我們可以得知非政府組織於當前的發展概況。再對非政府組織組織有初步的認識後，接下來則從實證的角度來觀察，並以環境議題—全球暖化作為切入點，來更深入地剖析國際社會乃至於非政府組織的因應與處理。