

非政府組織與全球經濟議程設定： 理論的分析架構

吳美智

(國立政治大學外交學系博士候選人)

摘要

非政府組織跨國倡議活動已逐漸成為國際關係研究裡一個重要的主題，而有必要整合相關社會學與政治科學的理論方法來考察這種新型態的跨國集體行動。反新自由經濟全球化運動是集結了各種非政府組織與基層人民行動者，這些在跨國政治中相對處於邊緣的行為者，共同努力追求達成某種形式的社會與政治規範改變。對抗新自由經濟主義的行動者在不同的國際與國內決策舞台面對不同的政治機會，這些因素影響了行動者所採取的策略性行動以追求有效達成其政治目標。本文企圖在國家與市場之外探求非政府組織在建構全球經濟議程中所扮演的角色，以用來解釋非政府組織倡議全球社會正義運動之現象。

關鍵詞：

非政府組織、行動主義、新自由經濟全球化、跨國倡議網絡、世界社會論壇

壹、緒論

出席 2009 年 4 月倫敦二十國集團會議(G-20)的這些先進國家的政治家們，可能無法再忽視那些聚集在會場外無數公民團體與基層人民的意見，儘管像這樣的抗議全球經濟議程的公民跨國集體行動已經不是第一次，在可預見的將來也不會是最後一次。

在 1994 年世界銀行(World Bank)與國際貨幣基金會(International Monetary Fund, IMF)成立五十週年的時刻，非政府組織(Non-governmental Organizations, 以下簡稱 NGOs)行動者(activist)發起「五十年已經夠了」(Fifty Years Is Enough)運動，迫使這兩個國際金融機構重新思考其支持新自由主義(neoliberalism)的經濟政策與工作目標。1997 至 1998 年間包含環境、勞工、消費者及社會正義的 NGOs 團體所形成的跨國結盟，擊倒經濟合作發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, 以下簡稱 OECD)為了和諧化外國直接投資規則所進行的多邊投資協定(Multilateral Agreement on Investment, MAI)談判。另一個全球 NGOs 行動者結盟所發起的「朱比利 2000」(Jubilee 2000)運動，有效促使債權國及債權機構對貧窮國家大幅降低債務。1999 年的世界貿易組織(World Trade Organization, 以下簡稱 WTO)西雅圖會議，會場外集結成千上百的 NGOs 團體進行反全球化示威，這樣的抗議場面在後來的 WTO 各次部長級會議場合不曾停歇。

不僅是政府的經濟議程，NGOs 也監視著跨國公司的全球活動。在 NGOs 的動員下，耐吉(Nike)公司被抨擊其海外工廠以惡劣的勞動條件對待勞工，雀巢(Nestle)公司向落後地區國家婦女不當行銷嬰兒奶粉。而對殼牌(Shell)石油公司的強力攻擊是 NGOs 對抗跨國公司最為顯著的案例之一，除了有「綠色和平」(Green Peace)組織等環保團體指控殼牌公司長期破壞環境之外，「公司觀察」(Corporate Watch)組織於 1997 年發表「殼牌公司：百年太長」(Shell: 100 years too long)報告，指責殼牌公司經營一百年來各種破壞環境、忽視人權、虐待勞工、操縱公眾輿論的不當行

為，對殼牌公司商譽與商業行為產生很大衝擊¹。

NGOs 通常被指涉為非營利的、志願性的、為某種公共服務目的或倡議目的而組成的公民團體。儘管仍有很多 NGOs 不涉及政治與倡議工作，但有越來越多的 NGOs 積極並長期從事於全球倡議政治。得利於新的溝通科技與便利的國際旅行，這些 NGOs 更能悠遊於跨國界的組織活動。必須承認的是，NGOs 已經成為有能力影響全球政治的跨國行為者。本文以 NGOs 倡導全球社會正義與經濟公平運動為研究主題，連結在全球層次與國內層次的 NGOs 跨國活動，將研究重點放在 NGOs 如何在全球政治過程中追求參與全球經濟問題的界定；以及，國際與國內的政治舞台為 NGOs 活動提供的政治機會或限制為何，以致於 NGOs 得以有效影響全球經濟議程的設定；最後，探討 NGOs 對全球政治過程所帶來的衝擊，以及 NGOs 活動是否正在改寫以國家或市場為中心的國際政治經濟面貌。

貳、NGOs 在國際關係理論的探討

國際關係理論長期以來都是以國家中心(state-centric)觀點為主導，不論是後來的新現實主義或新自由制度主義亦然。就算是新近的國際關係的建構主義學者像是 Alexander Wendt，在概念上仍然將國家視為世界政治的主要行為者²。但是，國際關係的建構主義受到社會學影響，為國際關係研究開啟了更多的研究徑途，包括在國際政治領域裡融入規範(norm)的研究，以及啟發對非國家行為者(non-state actor)及其策略的研究興趣，使得過去在國際關係研究中受忽視的議題被發掘，諸如理念與規範在形塑行為上扮演的角色、框架行為者的利益、視國際體系與其相關

¹ 王杰、張海濱、張志洲編，**全球治理中的國際非政府組織**（北京：北京大學，2004年），頁 51。

² Alexander Wendt, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol.46. No.2 (1992), pp.391-425.

單元為一個建構的整體、以及質疑國際體系的無政府狀態本質及國際體系由特定行為者所運作³。國際關係理論的國家中心視野已受到這股研究趨勢的挑戰，透過國際關係學者與社會學家的理論對話，探討非政府組織及其活動的形成條件與有效運作，可以為國際關係學者觀察國際與國內政治變遷提供另一種視野。

為瞭解國際關係理論對非國家行為者研究的變遷，將先從 1970 年代開始 Joseph Nye 與 Robert Keohane 所引領的跨國主義 (transnationalism) 辯論作簡要回顧。相對於 1970 年代的跨國主義強調國際經濟關係對國際政治的影響，1980 年代開始社會學制度主義學派的 John Boli 與 George Thomas 等人以世界文化的力量來解釋國際非政府組織的興起及其對國家行為的影響。到了 1998 年 Margaret E. Keck 與 Kathryn Sikkink 的著作 “*Activists beyond Borders: Advocacy Network in International Politics*” 以網絡 (network) 概念連結國際與國內領域的人為分割，並藉由政策社群 (policy community)、公共利益倡議團體 (public interest advocacy groups)、政治機會結構 (political opportunity structure) 等這些理論方法的認知面與理性面來考察跨國團體活動⁴，對非政府組織與跨國政治的研究作出突破性的貢獻。

一、跨國主義

為了對抗國際關係的現實主義典範，Nye 與 Keohane 於 1971 年的著作 “*Transnational Relations and World Politics*” 挑戰現實主義「國家是國際政治唯一重要的行為者」之假設，揭開了國際關係理論長期的辯論。Nye 與 Keohane 將跨國主義的概念廣泛地指涉於非政府行為者的跨國活動，以及社會間多重聯繫管道的形成，因而提出以「世界政治典範」(world

³ Hans-Peter Schmitz, “Mobilizing Identities: Transnational Social Movements and the Promotion of Human Rights Norms,” in Kendall Stiles ed. *Global Institutions and Local Empowerment: Competing Theoretical Perspectives* (New York: St. Martin’s Press, Inc., 2000), p.85.

⁴ Margaret Keck and Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), p.4, 31, 32.

politics paradigm)補充但非取代國家中心觀點⁵。

他們的論點雖然促使國際關係學者開始關注到私行為者的國際互動，但是學者Sidney Tarrow認為Nye與Keohane的跨國主義呈現出三個主要弱點：首先、這個時期剛好也是國際政治經濟學興盛的時期，在與跨國主義相呼應的情況下，許多國際關係學者將研究重點放在國際經濟關係，特別是跨國公司的行為，因而忽略了處理政治與人道面向的跨國活動，諸如人權、婦女與兒童、原住民及環境等議題。第二、Nye與Keohane以態度的改變(attitude changes)看待跨國爭議(transnational contention)，並與國際多元主義(international pluralism)的討論分離，使得這時期關於跨國政治的討論很可惜無法與 1990 年代的爭議政治與社會運動討論接軌。第三、Nye與Keohane的論點隱含跨國行為者活動的提高就代表國家角色的降低，在這樣的模型下無法分析國家何以會刺激跨國活動及促進非國家行為者的利益⁶。學者Hans-Peter Schmitz也評論早期的跨國主義將跨國行為者參與國際政治看作零合(zero-sum)關係，也就是侷限在跨國行為者之所「得」即為國家行為者之所「失」的思維⁷。

隨著 1980 及 1990 年代NGOs數量與影響力的快速增長，學者對跨國政治的研究不再僅著重在國際政治經濟學的領域，開始有不同於以往的觀察視野。政治學者Thomas Risse-Kappen於 1995 年出版的“*Bringing Transnational Relations Back In*”企圖以國內結構(domestic structures)的概念來解釋跨國行為者在相似的國際條件下會因國內結構的差異，而對政策產生不同程度的衝擊⁸。Thomas Risse-Kappen認為分權的政治體系與

⁵ Joseph S. Nye, Jr. and Robert O. Keohane, “Transnational Relations and World Politics: A Conclusion,” in Joseph S. Nye, Jr. and Robert O. Keohane eds. *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1971), p.379, 398.

⁶ Sidney Tarrow, “Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics,” *Annual Review of Political Science*, Vol.4, No.1 (2001), pp.4-5.

⁷ Hans-Peter Schmitz, *op.cit.*, p.89.

⁸ Thomas Risse-Kappen, “Bringing Transnational Relations Back In: Introduction,” in Thomas Risse-Kappen ed. *Bringing Transnational Relations Back In: Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions* (New York: Cambridge University Press, 1995), p.25.

多元的社會比起集權社會更能開放於跨國行為者的滲透⁹。

Thomas Risse-Kappen的著作代表著國際關係學者已企圖將跨國關係與國內政治結構建立連結。但是Keck與Sikkink認為國內結構只能當作瞭解跨國行為者為何及如何形成的一個起點，並無法解釋在何種條件下跨國行為者得以成功，因為國內結構因素無法解釋某些跨國行為者在相同的環境內運作會成功，而其他的卻失敗。Keck與Sikkink認為相似的制度場所(*institutional venue*)卻會導致截然不同的結果，應該要歸因於議題與行為者特質，更勝於歸因於國內或國際結構本身¹⁰。Keck與Sikkink也指出，不論是新舊跨國主義都將各種不同種類的跨國行為者混為一談。他們認為應該區別出追求工具性目標的跨國公司、以科學因果為行動基礎的知識社群(*epistemic communities*)、以及受理念或價值所驅動的行動者等三種類型的跨國行為者，因為這樣的分類才可以反映出不同種類行為者所具有的不同政治資源與影響力¹¹。

這些對跨國主義的批評與疑問，或許來自社會學的研究傳統可以對世界政治的社會與政治變遷過程提供另一種觀察的視野，社會學者從認同(*identity*)與溝通(*communication*)來觀察能動者(*agency*)問題，挑戰了理性主義學者所強調的利益(*interest*)與固定偏好(*fixed preference*)之前提，這是以物質主義為研究基礎的國際關係學者過去所未予重視的¹²。

二、世界政體

同個時期，社會學的制度主義學者John Meyer觀察到制度與規範的廣泛地跨國擴散(*diffusion*)，從考察教育制度、福利制度及國家結構等不同面向的人類活動都發現到跨國異質同形(*transnational isomorphism*)現象¹³。依據制度主義學者的分析，社會結構是分析的起點，它的規則與

⁹ *Ibid.*, p.22.

¹⁰ Keck and Sikkink, *op.cit.*, p.202.

¹¹ *Ibid.*, pp.29-30.

¹² Hans-Peter Schmitz, *op.cit.*, p.86.

¹³ Martha Finnemore, "Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism," *International Organization*, Vol.50, No.2 (1996), pp.334-336.

價值造就了所有與國際關係相關的行為者，這樣的結構論類似於「世界體系理論」(world system theory)，但世界體系論者的結構是物質的與經濟的，是基於資本主義生產方式之必要，而制度主義者的結構是文化的，制度與規範的跨國擴散是基於一種理性化的全球過程¹⁴。

由社會學制度主義所發展出來的「世界政體理論」(world polity theory)學派，包括John Meyer、John Boli、George Thomas等人，他們所構想的國際社會是一個世界文化擴散的場域，擴散的過程本身建構了國家的特質。因此，世界文化力量在建構國家的特質與行動上扮演了一個關鍵的因果角色。雖然各個國家擁有非常不同的歷史、文化、社會與政治結構，但在國家所代表的意義及公民所代表的意義上，不論不同國家的制度發展類型是什麼，卻都有著相類似的概念。世界政體學派認為國際非政府組織是世界文化規範的制訂者，並作為擴散的媒介。世界政體理論學者所描繪出來的世界文化基本原則，包括：普世主義(universalism)、個體主義(individualism)、理性志願主義的權威(rational voluntaristic authority)、人的目的(human purposes)、及世界公民(world citizenship)等¹⁵。

世界政體理論強調文化改變的自然過程，將政治過程邊緣化、將權力關係模糊化、以及省略衝突、暴力與領導關係。但是，Martha Finnemore批評世界政體理論家只從認知的角度來處理文化規範的演進與擴散，完全忽略了世界文化的要素包含有很深的緊張與衝突，這種緊張關係實際上限制了跨國異質同形的發展，以及跨國行為者行為趨同的穩定性。Finnemore認為，諸如人權、公民權、或市場經濟的意涵得以跨國擴散並非只靠認知就可以達到，而有必要將研究焦點放在政治與過程，因為規範上的爭議大多是與政治有關的，這是關於爭議中的價值以及對集體公共生活中何為良善的事務之理解。世界政體理論家在缺乏說明整體結構

¹⁴ *Ibid.*, p.333.

¹⁵ John Boli and George M. Thomas, "INGOs and the Organization of World Culture," in John Boli and George M. Thomas eds. *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875* (Stanford: Stanford University Press, 1999), pp.35-41.

的對立因素之情況下，將無法解釋結構中的多元性與變遷¹⁶。

世界政體理論家所看到的擴散且整合全球的世界文化是西方文化，這個論點也受到許多質疑。Keck與Sikkink指出，從近期許多研究跨國網絡或社會運動學者的經驗研究顯示，國際組織並非只是優勢西方規範的傳播者，更是不同文化與政治談判的場域，因而使得不同的規範在網絡或運動的過程中被轉型。文化不是一個整體化的影響，而是一個持續在轉型的領域。針對特定論述，例如人權的論述，只是為談判提供一種語言，它是一種被動的論述，可以塑造出人權論述內的各種可能性，所以一個成形中的國際人權政策是以非常不確定的態勢在發展；又如，邊緣地區對本土權與文化保存議題的呼聲已成為現代倡議運動的最前端，這顯然與世界政體理論家所主張的以西方文化為主導的發展模式背道而馳¹⁷。

Sidney Tarrow評論世界政體理論的貢獻在於提供我們一個有用的分析架構以觀察跨越地域的規範與制度的共通性，而不是在於理解連結這些跨國行為者的社會機制與政治過程為何¹⁸。

三、跨國倡議網絡

Keck與Sikkink提出的跨國倡議網絡(transnational advocacy network)作為另一種研究跨國變遷的模型，不僅可以視為自由制度與實踐的擴散場域，而且在這個模型中跨國社會的行為者透過彼此的互動，使得行為者間彼此的偏好與認同經常互為影響而發生改變。NGOs除了從事諸如教育、醫療等服務工作之外，他們也會長期地或臨時地與其他包括國家與非國家的、國內與跨國的行為者合作以倡導他們的政策目標，這樣的合作關係或模型被Keck與Sikkink稱為跨國倡議網絡。一個跨國倡議網絡包含了那些跨越國界倡導一個議題的相關行為者，這些行為者因為有分享的價值、共同的論述、以及資訊與服務的密集交流而結合在一起。而

¹⁶ Martha Finnemore, *op.cit.*, pp.339-342.

¹⁷ Keck and Sikkink, *op.cit.*, pp.211-212.

¹⁸ Sidney Tarrow, *op.cit.*, p.6.

且，這樣的網絡大多是盛行於具有高度價值內容與資訊不確定性的議題領域¹⁹。

由於網絡鬆散的、非正式的結構型態，網絡可以包含各種行為者，包括NGOs成員、社會運動行動者、政府官員、國際組織的官員、或不以職務身分參與的政府部門中的個人，透過這些網絡成員的互動，幫助弱勢或缺少資源的行為者在他們所處的社會中獲取政治槓桿力(leverage)。在“*Activists beyond Borders: Advocacy Network in International Politics*”書中Keck與Sikkink以國際人權倡議運動為例，用「彈回效果」(boomerang effect)說明人權行動者啟動跨國網絡，透過外國政府或國際組織，向目標國政府施壓以成功改變其違反人權之行為²⁰。

這些跨國倡議團體為了放大其影響力，在面對目標行為者(target actor)時(可能是國家或跨國企業)必須採取各種策略性行動。Keck與Sikkink從議題、網絡與目標行為者所具有的特質來廣泛解釋倡議團體可能成功或失敗的理由。首先，行動者必須指出一個問題的存在為痛苦的根源，並向更廣大的公眾傳達或教育其理念；然後，當網絡行動者為問題的發生指明理由並提供解決方案，像是「熱帶雨林的濫伐」及「嬰兒奶粉的不當行銷」就可以變成議題而不僅僅是個問題。在這個議題的框架過程中，議題的共鳴(issue resonance)程度是網絡運動能否成功的關鍵條件²¹。

第二，每個倡議網絡的密度及強度並不相同，Keck與Sikkink假設網絡的強度與密度會影響一個特定理念成功倡導的可能性。這樣的假設如同社會運動組織的動員強度，既具有足夠有力的聯繫結構以與對手持續對抗，又具有足夠靈活度以促使人們與社會網絡相互聯繫的非正式關係聚集起來²²。

第三，網絡活動的目標行為者在面對道德的或實質的壓力時必須是

¹⁹ Keck and Sikkink, *op.cit.*, p.2.

²⁰ Keck and Sikkink, *op.cit.*, pp.12-13.

²¹ *Ibid.*, pp.203-206.

²² Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* (New York: Cambridge University Press, 1998), p.124.

易受責的(vulnerable)。當目標行為者是一個民主國家的政府時，公共政策的制訂往往是經過社會公開的辯論，政策的執行亦須受到輿論的監督。公民團體與個人可以透過輿論、請願、代議政治、以及最直接的公民投票權等方式，向執政者施壓，促使國家改變其政策或制訂新政策。這樣的論點類似Risse-Kappen所提出的「國內結構」概念，以解釋處在民主環境的跨國行為者為何較容易活動成功²³。只是「國內結構」尚無法解釋同處於民主環境下的不同行為者與不同議題，為何有些卻無法獲得同樣的成功。

不僅是國家權力的行使如此，當目標行為者是跨國企業時，公司商業行為同樣會受到來自消費者的壓力。公民團體可以以消費者的身份向企業施壓，包括拒買或杯葛、破壞公司商譽等手段，迫使公司改變其不當的商業行為或提昇企業社會責任²⁴。例如，雀巢公司(Nestle)因受到全球消費者團體的抵制壓力，而停止對落後國家婦女行銷配方奶粉。

Keck與Sikkink認為要解釋跨國倡議網絡為何能夠有效影響政治結果，必須要檢視其議題特質與行為者特質。議題特質涉及在何種議程中可以為公共政策辯論注入新理念，並容易獲取大眾的共鳴；行為者特質則解釋什麼樣的網絡強度與密度可以幫助行動者獲得影響目標行為者的槓桿力，以成功影響政策改變。並且強調議題的共鳴、網絡的密度、及目標行為者的易責性(vulnerability)等三種因素為倡議活動成功的重要條件²⁵。

跨國倡議網絡在本體論上提出一個折衷的論點。不論是新現實主義及新自由主義都是採取行動者取向的研究方法，將行動者的偏好假設為給定的，因而總體的政治結果就可以從追求給定偏好的行動者之個體行

²³ Risse-Kappen, *op.cit.*

²⁴ 企業社會責任可以被廣泛的認知為，公司在作決策時結合利害關係人(stakeholder)利益與股東(shareholder)利益的一種實踐，以同時關注到社會的與股東的價值，包括勞工、社區居民、與國家都是公司決策行為的利害關係人。跨國公司隨著規模的擴增，在其活動範圍他們對企業社會責任所盡的努力，或是不做努力，都會深深影響到他們所投資的社會與經濟環境。David Antony Detomasi, "The Political Roots of Corporate Social Responsibility," *Journal of Business Ethics*, Vol.82, No.4 (2008), p.807.

²⁵ Keck and Sikkink, *op.cit.*, p.26.

為中推論出來；世界政體理論則忽略了行動者，採用結構中心論點，試圖從認知面與規範面來認識國際體系；而跨國倡議網絡同時兼具有行動者與結構的雙重特質，Keck與Sikkink承認行動者的本質衍生自結構，正如同結構本身是個別行動者嵌入在其中所形成的，以彌補世界政體理論無法解釋國際體系中持續刺激改變的力量何在²⁶。

參、NGOs 與全球經濟問題的界定

儘管全球化這個名詞被廣泛地使用，但是全球化最深刻的意涵仍然是顯現在貿易、金融和跨國公司對外直接投資等各種經濟層面的影響。當企業與政治菁英高聲提倡解除國家管制以獲致極大化的全球經濟效益時，另一方面倡議全球社會正義的 NGOs 及跨國社會運動組織，也以行動在追求不同於新自由經濟觀點的全球經濟議程。

一、對立的價值：爭議的全球化

行動者所觀察到的價值為何在問題的界定上扮演了實質的角色，當行動者的理想境界與其觀察到的狀態不一致時便產生了問題²⁷。在國內政策過程中，一種價值觀的提出往往在社會上具有高度的可爭辯性，必須經歷公共政策的長期反覆辯論，更何況是被帶入國家的外交政策議程。經濟全球化的利弊得失長期以來就是公共政策辯論的兩極，這涉及兩派敵對陣營各自觀察到的價值不同。

關於當代經濟全球化的爭辯集中在兩種對立的世界觀，一邊是受全球資本主義所驅動下的最先進國家及跨國企業所發展出來的政策與實踐，那些跨國公司行為者與政府決策者是站在支持取得更低廉勞力及自然資源與更廣大市場的立場；另一邊是勞工與普通公民，他們認為持續

²⁶ *Ibid.*, p.207, 216.

²⁷ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (New York: Harper Collins College Publishers, 1995), p.110.

擴張的全球市場造成一連串的生態問題、惡化社會不公平現象、以及威脅到多元的、傳統的文化，這些公民團體與個人所欲求的世界秩序應該要重視人民更勝於重視市場，但是現今的全球政策過程卻漠視世界上更為眾多人民的意見與檢視²⁸。

根據新自由經濟觀點，世界秩序應該遵循市場原則，因為市場會以最有效率的方式製造及分配財富。在這樣的原則下，其基本概念就是各國政府對商業、關稅及工資的過多管制會扭曲了市場力量，因而對公司獲利造成負面影響。推論而知，政府的功能應該被減縮及儘量民間化，才能夠促進更多的資本放在最有效率的投資目的上。自 1989 年以來所奉行的「華盛頓共識」(Washington Consensus)²⁹，或說是「結構性調整」(structural adjustment)，正是這種主流意識型態之體現。在政策上的具體措施包括：對外國投資、資本流動及外國財產所有權人的解除管制；公營企業之民營化；減少公共支出；降低公司稅及對企業實施各種解除管制措施；以及平衡政府預算³⁰。新自由經濟的倡導者認為一個全球化的經濟秩序才能支持持續的經濟成長與科技創新，最終造福的是全人類。

相對於新自由經濟的倡導者以「效率」為其首要價值，更多公民社會團體或社會運動組織看重的是「公平」(equality)價值，倡導以「公平的全球化」(A Fair Globalization)對抗新自由經濟全球化。因為在以全球市場機制為主導的經濟型態下，貨物製造、服務業及文化產業的全球生產與營運，只為公司及少數跨國菁英帶來大量利潤，卻產生了嚴峻的社會後果。許多消費商品的生產可能是出自第三世界的廉價勞工，甚至是

²⁸ Jackie Smith, *Social Movements for Global Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2008), p.3.

²⁹ 1980 年代，針對拉丁美洲國家經常發生鉅額財政赤字，加上效率不彰的公營事業使得財政問題更為惡化；此外，由於政府對本國企業的各种保護措施，使得消費者必須付出較高的價格，來購買缺乏效率的企業所生產的商品；再加上寬鬆的貨幣政策，更使得這些國家的通貨膨脹問題日益嚴重。在這樣的情況下，國際貨幣基金會、世界銀行與美國於 1989 年達成所謂的「華盛頓共識」，其三大支柱分別為財政節約、民營化及市場自由化。

³⁰ Joseph E. Stiglitz 著，李明譯，*全球化的許諾與失落* (台北：大塊文化，2002 年)，頁 89-90。

受剝削的婦工或童工。對自由經濟全球化的批評有來自社會、文化、環境及人權等各方面，而且各種負面後果往往是相互牽連與重疊，勞工人權、社會正義、環境保護等各種社會問題正侵蝕著全球化的正當性³¹。反新自由經濟的行動者指出，在一個相互依存的世界裡，貧窮與受壓迫的現象將會是世界繁榮與穩定的威脅，必須要矯正國家間與地區間的不公平現象³²。

二、反經濟全球化議題的框架

議題的建構是倡議政治策略的基礎，一個議題的建構過程包括指出問題、陳述理由及提出解決方案，以追求在其所關心的領域產生程序的、實質的及規範的改變³³。涉及對與錯的議題容易喚起人們強烈的情感，而能夠吸引更多的志願者及行動者的加入。但是，並不是所有的價值理念都容易被框架以引起決策者及公眾的共鳴，導致倡議網絡的形成，尤其是在社會上具高度爭議性的價值，反經濟全球化的理念即是如此。NGOs及社會運動組織在面對擁有豐富資源的跨國公司行為者與擁有更多權力的先進國家政府決策者之情況下，在資源上相對處於劣勢，因此行動者推行倡議運動必須採取策略性行動。從行動者框架議題的策略，可以觀察到以下特徵：

(一) 認知框架的建構

建構認知框架的目的在於藉著賦予事件意義框架，以組織經驗及引導個別的或集體的行動。意義的建構(meaning construction)就是一種框架過程，藉由這個框架過程，對痛苦的不滿被界定出來，並找到因果連結，而足以形成行動者的集體認同、凝聚力(solidarity)與自覺³⁴。意義框架的

³¹ “A Fair Globalization: Creating Opportunities for All,” *The Report of the World Commission on the Social Dimensions of Globalization*, p.8, <<http://www.ilo.org/public/english/wcsd/docs/report.pdf>> (released in February 2004).

³² Lauren Langman, “From Virtual Public Spheres to Global Justice: A Critical Theory of Internetworked Social Movements,” *Sociological Theory*, Vol.23, No.1 (2005), pp.51-52.

³³ Keck and Sikkink, *op.cit.*, p.8.

³⁴ Lauren Langman, *op.cit.*, p.47.

談判過程也涉及到一個運動過程中戰術的演進，為了達到目標任務，行動的意義可以被再框架。行動者可以尋求在適當的場所，以創新的方式重新框架舊議題以帶進公共議程，並轉變目標行為者原先對行動者的認知及對行動者利益的理解³⁵。例如，在反OECD簽訂多邊投資協定的議題上，當代表勞方利益的國際工會聯盟開始納入環境保護及其他社會及經濟政策的議題，而不再侷限於以往僅對勞工權益的關心時，環保與社會正義意義框架的納入就能使反多邊投資協定運動以一種完全不同的特質呈現，以及爭取到與過去不同的行動盟友。

(二) 資訊的詮釋

認知框架的有效建構涉及資訊的詮釋。資訊是平民的武器，也就是權力的來源。行動者除了分享資訊，並製造分類與框架來組織資訊以作為運動的基礎。在資訊高度不確定的議題領域，資訊的詮釋與有效運用在運動過程中，尤其扮演了關鍵的角色。行動者在倡議運動中散佈的資訊不僅是事實陳述，還有受害者所提供的證言，這些都構成資訊的一部分。行動者通常是藉由資訊內容以對與錯的判斷來簡單地框架出議題，以用來說服人們及激勵人們採取行動。一個有效的框架應該呈現出事務的一個既定狀態，這不是自然的或偶然的狀態，指出必須為這個狀態負責任的團體，例如揭露跨國企業在落後地區工廠的惡劣勞動條件，並促其遵守基本勞工人權。這些目標清楚的要求以及有力的傳達，並訴諸普世的價值或共同的原則，對目標行為者可以產生更強的衝擊³⁶。

(三) 跨文化的整合

跨國倡議網絡必須使不同的組成份子，能融入許多不同國家與文化的信仰系統、生活經驗及民俗。跨國公民運動的困難性即在於如何形成跨越國界的全球性凝聚力，不論是環境保護、社會正義、或是對抗全球資本勢力等議題，雖然這些問題都具有全球性的衝擊力量，但是在每一

³⁵ Keck and Sikkink, *op.cit.*, p.17.

³⁶ *Ibid.*, p.19.

次的跨國公民運動中，文化的差異性仍然為塑造一個共同的理解(common understanding)或分享的認同(shared identity)造成很大的障礙。反經濟全球化的跨國倡議活動必須成功地指陳財富分配的不公平，提出正當的民主結構以促成跨國界的公民參與，並發展出全球性的公民媒體³⁷，以及以多元的觀點來激發公共辯論，尤其是必須跨越南北分歧(North-South Divide)，以納入來自貧富不同地區人們的參與。

一個網絡能夠成功影響更廣大公眾的能力，在於其經驗描繪能否切合更廣大的政治文化。但是，議題的跨文化、跨地方共鳴並不必然就排除了所有潛在的緊張關係，尤其是在一個刻意製造的框架內陳述貧窮與不平等的議題時，特別能感受到這樣的緊張關係³⁸。使得涉及來自先進國家與開發中國家兩種行動者的跨國倡議活動，在議題框架的對話上以及組成份子間的關係上，必然存在著南北分歧的緊張關係。由於跨國網絡中多元文化整合工作之複雜性，跨國運動相較於國內社會運動要成功地框架議題其困難度也就更高。

三、世界社會論壇的實驗

這些 NGOs 行動者如何在政府的或政府間國際組織的議程之外形成自己的界定問題與解決問題的願景，世界社會論壇(World Social Forum，以下簡稱 WSF)的產生是聚集這些跨國 NGOs 團體以為世界秩序形塑替代方案的一種實驗。透過 WSF 過程，全球性政策提議的形塑與發動就在這個關聯環境中形成，追求以全球為範圍的政治目標。

WSF是由跨國NGOs行動者與社會運動團體所發起，首次會議舉行於 2001 年在巴西Porto Alegre，原本是為了和世界經濟論壇(World

³⁷ 公民媒體或稱為公民新聞，意指一名或一群公民的行動者在蒐集、報導、分析及散佈新聞與資訊上扮演積極的角色，目的是在提供民主社會一種獨立、可靠、真實、廣泛的資訊。至於這些參與報導的公民，就稱之為公民記者。與主流媒體記者標榜客觀中立不同，公民記者強調參與與行動，以公民利益為出發點，關心報導的對象小自社區、大至整體社會，他們發表的平台可能是網站、部落格、獨立媒體，也可能透過主流媒體發聲。參照中國時報 98 年 1 月 24 日A6 版。

³⁸ Keck and Sikkink, *op.cit.*, p.17.

Economic Forum)³⁹相抗衡而設立，因此發起者選擇使用「世界社會論壇」之名以反映出與「世界經濟論壇」相對立的理念。但是，WSF很快就從反世界經濟論壇會議的想法蛻變出來，而成為一個以對抗新自由經濟全球化為理念的組織⁴⁰，以連結全球社會運動團體與個人。

NGOs經常使用的策略是選擇在重要國際會議召開時，不論是政府間性質的聯合國會議或是民間性質的世界經濟論壇會議，同時也以自己的議程舉行平行會議(parallel conference)，以表達NGOs對相同議題的不同看法⁴¹。雖然WSF無法針對特定議題作成具體決議，但是他們所展現的政治關聯性在於，透過WSF參與者間的互動，他們各自對期待的世界逐漸採取了分享的理解，對不同的政治議題建立了共同的參考框架(frame of reference)，WSF會議藉由影響與形塑參與者的政治議程，間接發揮了WSF對全球政策的政治影響力⁴²。

WSF呈現的是一種社會運動的本質⁴³，並無一個清楚的組織基礎。WSF的貢獻在於提供了一個實體的暨網路的會議空間，以幫助WSF的參與者在這個空間裡形成更具體的政策提議或計畫。WSF的參與者主張其所代表的是世界上更為多數的人口比例，使得在這個論壇裡所討論的理念具有更高的正當性。但不可諱言的，WSF聚集的是有著類似政治意識型態的人們，那些被認為代表「敵對價值」或「錯誤價值」的人們已被事先排除在外。因此，這樣的場所並不能被說是討論衝突政治價值的真

³⁹ 世界經濟論壇起源於 1970 年代為美國與歐洲等地企業經理人所安排的管理研討會，經過一段時間的發展後，這個企業經理人年度會議成為最受矚目的聚集全球企業與政治菁英的民間會議。世界經濟論壇的組織與資源是建立在那些全球最有錢的企業的人會，這些大型跨國公司藉由設計與提倡一連串的政策提議，本來就可以在建立與協調政策安排上扮演一定的角色，更可藉議程的形塑而使這個論壇成為提倡特定政治理念的舞台。Michelle Beyeler, "Two Worlds Apart? Davos' World Economic Forum and Porto Alegre's World Social Forum," *Global Public Policy: Business and Countervailing Powers of Civil Society* (New York: Routledge, 2007), pp.133-148; Günther Schönleitner, "World Social Forum: Making Another World Possible?" in John Clark ed. *Globalizing Civic Engagement: Civil Society and Transnational Action* (Sterling: Earthscan, 2003), p.128.

⁴⁰ Günther Schönleitner, *op.cit.*, p.128.

⁴¹ Michelle Beyeler, *op.cit.*, p.133.

⁴² *Ibid.*, p.145.

⁴³ *Ibid.*, p.149.

實舞台，而是特定政治立場的倡導者⁴⁴。

研究跨國社會運動學者Jackie Smith指出，透過WSF過程為尋求新自由經濟全球化的替代方案所做的貢獻在於：首先，WSF為人們提供機會以相互分享理念、學習行動技巧、及培養跨國認同；其次，WSF作為在廣大的、分歧的全球體系中民主參與的替代形式之實驗，有助於參與型的全球治理模式之發展；最後，WSF發展出一種空間使得分歧的全球社會運動團體聚集在一起，以更大的規模來組織及擴張他們的全球經濟議程或計畫⁴⁵

肆、NGOs 的政治機會與限制

社會運動理論承認對政治環境(political context)的理解是評估一個運動如何產生及能否成功的關鍵，因為政治環境為挑戰者提供機會也造成限制。對政治環境的評估可以是比較靜態的分析，也就是檢視公民接近政治機構像行政及立法機構以及法院的差異性；也可以是動態的分析，也就是觀察正式的或非正式的政治權力關係長期以來的變遷⁴⁶。因此，國際及國內政治環境的開放或封閉程度直接影響到NGOs跨國集體行動能否有效；換言之，經由政治環境的評估NGOs才能找出反新自由經濟全球化的政治舞台及擬定行動方略(repertoires of action)。

一、國際政治舞台

二次戰後在布列登森林體制(Breton Woods system)所重建的國際金融秩序下，幾個重要的國際金融機構被建立，諸如世界銀行與國際貨幣基金會，這些國際機構所擁有的重要權力甚至像憲法般，可以滲入國界影響到各國公民的生活，但是卻沒有任何民主機制可以讓普通公民對這

⁴⁴ *Ibid.*, pp.145-148.

⁴⁵ Jackie Smith, *op.cit.*, pp.199-200.

⁴⁶ Keck and Sikkink, *op.cit.*, p.7.

些國際政策表達他們的意見；其他經濟貿易領域國際條約的制定或國際會議的決議，亦是如此。這就是為什麼近年來公民團體的抗爭對象也指向這些國際機構或政府間國際組織。

國際政治相較於國內政策過程到目前為止仍然是比較缺乏透明度的。一方面沒有一個「全球性的反對黨」(global opposition party)在制衡全球性的政策；另一方面，國內的政策辯論與政黨政見通常不會將全球性議題當作焦點，因此行政官僚也很少針對全球性議題政策進行公眾諮詢⁴⁷。許多勞工與環境團體的行動者在國內活動面臨到阻力時，也不會去尋求國際政治舞台的支持，這是因為他們相信一旦國家將決策權力轉移到國際政治機構，國內的法規與保護措施反而會受到侵蝕，這就是研究歐盟區域整合的學者所提出來的「民主赤字」(democratic deficit)問題⁴⁸，同樣也反映在反新自由經濟全球化的行動中。民主赤字概念反映出兩種層面的意涵，一方面是國際條約的制定與施行不符合國內代議政治的原理，顯現出民主政治已被弱化的危機；另一方面，民主赤字意味著國際經濟決策已經被侷限在新自由經濟主義安排的軌道上發展⁴⁹。

相對於Keck與Sikkink提出的「彈回」模式，受制於封閉的國內政治結構的行動者尋求將國內議題送進國際議程，因為國際機構對他們的議程而言是較開放的政治舞台。反之，在民主赤字情況下行動者被迫以防衛的角度看待國際舞台，他們的活動目標在於保護他們在國內政治的利益，Kathryn Sikkink稱這種現象為「防衛性的跨國化」(defensive transnationalization)，例如發動抗議北美自由貿易協定或WTO等區域性或全球性國際經濟貿易組織限制了國內環境或勞工法規的管制權力⁵⁰。因

⁴⁷ Jan Aart Scholte, "Civil Society and Democracy in Global Governance." *Global Governance*, Vol.8, No.3 (2002), pp.290-292.

⁴⁸ Kathryn Sikkink, "Pattern of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition," *Transnational Protest and Global Activism* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2005), p.155.

⁴⁹ Jeffrey M. Ayres, "Transnational Political Processes and Contention against the Global Economy," in Jackie Smith and Hank Johnston eds. *Globalization and Resistance: Transnational Dimensions of Social Movements* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2002), p.192.

⁵⁰ Kathryn Sikkink, *op.cit.*, p.155.

為由政府行為者所組成的國際機構或組織對公民行動者而言是封閉的，被成功遊說的可能性較低，這些NGOs與公民行動者進行跨國組織與動員，並不是為了在國際政治舞台多得而是為了少失⁵¹。

對來自民主國家的行動者而言，既然國際機構相較於國內政治是處於封閉的狀態，在策略上行動者先是打擊簽訂設立新的國際經濟制度的條約，例如阻止OECD多邊投資協定的談判；對於已成功設立的現行國際經濟機構，他們就持續施壓以促使這些機構走向更開放的民主參與型態，例如NGOs持續要求提高對世界銀行、世界貿易組織等國際貿易金融機構的民主參與⁵²。反新自由經濟行動者努力的目標仍在於國際機構的民主化，以使這些國際機構決策過程對公民社會更為開放。儘管有些激進的行動者全然否定這些國際經濟機構行為的正當性，例如「五十年已經夠了」運動就是主張要關閉這些國際金融機構；但是，更多行動者的訴求是，促使國際機構的決策更能回應公民社會多元的意見⁵³。

Sidney Tarrow指出社會運動不僅是運作在一個既定的政治機會結構，社會運動也可以製造或擴張現行的機會結構，同樣的原理也適用在國際層次⁵⁴。跨國行動者的目標就是希望在經過一段較長時間的發展後，也可以轉變或重塑他們所處的現行的較封閉的國際政治機會結構，促成國際機構或組織的民主化。

二、國內政治舞台

針對國際政策的形成，在超國家機構內的政策制訂仍然是由國家所議決，或者說國家至少是擁有很大的權力。當貿易或投資協定在簽署前國家具有決定性的權力，簽署後國家的權力就受到條約的限制，但是國家還是可以以集體決議的方式修改條約或改變決定。各種例證顯示，透過國內的民主政治機制比起直接訴諸國際機構，NGOs更可以運用各種國內政治爭議手法，以影響國家的外交議程。因此，對國內公共利益倡

⁵¹ *Ibid.*, pp.163-164.

⁵² *Ibid.*, p.164.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Sidney Tarrow, *op.cit.*, pp.14-15.

議團體的研究，可以幫助我們發現倡議者所使用的戰術特徵。

(一)公眾檢視

在一個民主開放的社會，公共政策的制訂往往是經過社會公開的辯論，政策的執行亦須受到輿論的監督。不僅是國家權力的行使如此，公司商業行為同樣要受到公眾監督。公民團體與個人可以透過輿論、請願、代議政治、以及最直接的公民投票權等民主機制，向執政者施壓，促使國家改變其政策或制訂新政策。因此，透過公共輿論與媒體將一個問題升高到公眾檢視，進而影響行政及議會等政治機構之決策，是NGOs行動者最常使用的戰術。例如，在規範嬰兒食品運動中，NGOs行動者利用公眾檢視去說服國家投票支持世界衛生組織 (World Health Organization, WHO)的行為準則，使得甚至是荷蘭和瑞士這兩個主要嬰兒食品出口國都不得不投票支持這些準則⁵⁵。

(二)議題連結

行動者為達到其追求的政治目標，在戰術上經常會將議題與某種物質相連結，透過議題連結(issue-linkage)，而使得議題成為可談判的。例如，在世界銀行的貸款審查案中，環保人士成功地將環境議題與貸款的取得相連結；又如，人權倡議者經常在政府授予他國貿易優惠待遇上，刻意要求將貿易問題與被授予國的人權實踐相連結；或者，遊說國會在通過提供世界銀行與國際貨幣基金會補充資金的法案上，增加要求這些國際金融機構提高政策透明度以及與公民團體諮商作為附帶條件⁵⁶。愈是民主制度進步或社會開放多元的國家，愈容易透過議題連結將公共事務的處理複雜化⁵⁷。

⁵⁵ Keck and Sikkink, *op.cit.*, p.29.

⁵⁶ Kathryn Sikkink, *op.cit.*, p.164.

⁵⁷ 宋學文，「非政府組織 (NGOs) 在全球治理中的機會與限制：一個政治學的觀點」，*中國行政評論*，第 13 卷第 1 期 (民 92 年)，頁 138。

(三)機會之窗

特定政策的倡議團體也會利用某社會與政治事件的發生所帶來的機會，藉機倡導或對抗其主張或反對的政策，這就是John W. Kingdon所提出的「政策之窗」(policy window)概念⁵⁸。例如，1997至1998年間的加拿大國內反多邊投資協定運動，由於多邊投資協定複製北美自由貿易協定的投資自由化規定，加拿大就是最早適用的國家之一，1998年夏天Ethyl公司依據北美自由貿易協定公司對政府訴訟機制，控告加拿大政府對MMT汽油添加物禁令造成該公司潛在利潤的喪失⁵⁹，激起加拿大國內環保人士及經濟民族主義者的憤怒情緒，剛好給予反多邊投資協定行動者藉以抨擊多邊投資協定弊害的發揮空間，進而使得政府的環境部門也注意到多邊投資協定可能對國內環境政策的潛在威脅。行動者利用這次事件加以後續持續不斷的輿論反對聲音，促使加拿大政府從熱心推動多邊投資協定談判，轉變為主張在協定下應訂立包括環保在內的各種例外規定的保守態度⁶⁰。

不同的政治舞台為不同的議題與行動者提供不同的機會與限制，行動者在運動的過程中必須找出更能實現其政治目標的地點，必要時還可以進行策略性的地點轉移。這樣的概念，類似於法學上所稱的「地點選擇」(forum shopping)，意指當事人為求勝訴，在多個可供選擇進行訴訟的法庭間，策略性地選擇在各種訴訟條件下對自己最有利的法庭進行訴訟。必須強調的是，在一個全球性的社會運動中，對行動者有利的政治舞台可能不只一個。尤其隨著公、私決策部門的全球化，NGOs在組織一個跨國倡議運動時，可預期地將視需要同時在許多不同的政治舞台運作⁶¹。

⁵⁸ John Kingdon, *op.cit.*, p.166, 201.

⁵⁹ Ethyl公司利用北美自由貿易協定第十一章徵收與補償原則，攻擊加拿大政府立法禁止使用一種被視為隱性神經毒素的汽油添加物—MMT。結果，加拿大政府以庭外和解方式，支付Ethyl公司1千9百30萬加拿大幣以補償其所失利潤，並解除對MMT之禁令。

⁶⁰ José Johnston and Gordon Laxer, "Solidarity in the age of globalization: Lessons from the anti-MAI and Zapatista struggles," *Theory and Society*, Vol.32, No.1 (2003), p.58.

⁶¹ Lisa Jordan and Peter van Tuijl, "Political Responsibility in Transnational NGO

伍、NGOs 對全球政治過程的衝擊

NGOs 行動者已經逐漸闖入傳統屬於國家間結構的政策過程，如何將 NGOs 及其他公民社會成員納入政策辯論及決策過程，並提升到全球的層次，成為國際政治最重要的課題之一。但是，這樣的發展究竟對全球政治過程的利弊得失為何？以及對政治決策者及研究國際政治學者帶來何種啟發？可以分別從以下三個問題來討論。

一、全球政治過程的多元化或更混亂？

在古典的政治科學裡，公共政策只會發生在民族國家內部。在國際關係領域裡，現實主義觀點也是視國家為國際體系的優勢行為者，以及國際政策是在國家間所制訂。隨著全球化過程所興起的各種全球性議題，諸如：全球貿易政策、全球環境政策、或全球衛生政策等各種特定議題領域的全球公共政策，其涉及的行為者高度多元化及權威結構多重性⁶²，使得政策過程不能再由國家或透過國家間的合作機制所壟斷，不得不加入來自NGOs與企業等各種私行為者的參與。

研究公共政策學者Diane Stone指出，所謂全球決策過程並不存在，至少從政策研究的要素來理解並沒有一個最高權威的主權決策者。因此，在全球層次的公共問題本質上是屬於政策真空(policy vacuum)狀態。哪個國家或哪個機構應對處理哪些議題負責並不是自動發生的事，而且如果没有足夠的公共財(public goods)，那些負責處理議題的機構或

Advocacy," *World Development*, Vol.28, No.12 (2000), p.2054.

⁶² Rodney Bruce Hall與Thomas J. Biersteker以權威的來源區分出國家權威、道德權威與市場權威等概念，作為全球治理的主要行為者包括：政府與政府代表所組成的政府間國際組織所代表的國家權威、非政府組織所代表的道德權威、以及跨國公司所代表的市場權威。Rodney Bruce Hall and Thomas J. Biersteker, "The Emergence of Private Authority in the international system," in Rodney Bruce Hall, and Thomas Biersteker eds. *The Emergence of Private Authority in Global Governance* (New York: Cambridge University Press, 2002).

國家也不是就自然而然的應該提供他們的資金及其他物質供應⁶³。尤其在當代多元的公民社會，各種非國家行為者對他們所關心的勞工、環境、衛生、與社會福利等政策都在不斷提高他們的聲音，使得議程設定愈富爭議，政策過程已經超越民族國家的範圍，不得不對各種不同政治行動者的意見或異議更為開放。

支持NGOs行動主義(activism)的學者像是Keck與Sikkink就認為利益的多元化是發展一個健全的全球公民社會的象徵，並視這些行動者為「政治能動者」(political entrepreneurs)⁶⁴。當有各種不同的NGOs、跨國公司、國家、及政府間國際組織在同一個公共領域內的全球層次為各自利益發聲，就好比支持全球化與反對全球化運動所代表的一組政治壓力與敵對勢力，就是跨國政治多元利益的展現。像是世界經濟論壇與世界社會論壇這兩種敵對網絡，就各自所代表的利益在全球層次的設定議程或形塑意見上追求不同的政治目標。

但是，反對者認為在這樣的情況下，議程設定過程將會充滿不協調的公共辯論與要求，以致於分不清楚是誰或哪個機構有被授權或有正當性來進行折衝。這樣不僅無法解決談判與妥協的問題，而且也無法確定哪裡才是提出議題的適當場所，例如像國際投資規則這樣的議案應該是放在OECD、或是WTO、甚或是聯合國的場所談判才適當⁶⁵，南方國家與北方國家、NGOs與跨國公司、甚或是不同的NGOs之間都有不同的看法。悲觀者認為，政策協調與政策統合的工作就會在誰來設定全球議程上持續的衝突與權力鬥爭⁶⁶。

這也是為什麼那些由國家組成的政府間國際組織，本質上並不樂意讓NGOs參與屬於國家主權的政策領域，就算是那些在傳統上被認為對企業較友善的國際經濟貿易組織對企業團體也一樣。要在上百個國家間

⁶³ Diane Stone, "Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks," *Policy Studies Journal*, Vol.36, No.1 (2008), p.26.

⁶⁴ Keck and Sikkink, *op.cit.*, p.14.

⁶⁵ Gerald K. Helleiner, "Market, Politics, and Globalization: Can the Global Economy Be Civilized?" *Global Governance*, Vol.7, No.3 (2001), pp.243-263.

⁶⁶ Diane Stone, *op.cit.*, p.26.

達成協議就已經夠困難了，更難以想像要面對上千個NGOs。在面臨全球決策僵局之前，就得先面對如何決定讓哪些NGOs參與，又要排除哪些公民社會團體，以及應該要讓國家或是NGOs來決定哪些NGOs可以參與⁶⁷。

二、重新找回國家的角色？

在這裡我們學到的另一個重要課題是，NGOs 對全球社會正義與經濟公平的倡議寄望於國家作為社會規範改變的解決方案，更甚於對政府間國際組織或機構的期待。相較於在其他議題領域，國家經常被社會運動行動者視為是貪腐且沒有能力追求進步的社會規範者；在全球社會正義與經濟議程的設定上，反新自由經濟全球化的行動者網絡反而積極在找回國家的角色，以對抗資本主義跨國菁英的勢力。

首先，政府間國際組織少有具備民主的政策制定過程之特質。他們所形成的經濟貿易協定的規範力量可以滲入國界影響到各國公民的生活，其決策過程卻對普通公民幾乎是不透明的。相對於在民主國家的政治環境裡，公民行動者反而可以透過國內爭議政治的公共政策辯論與施壓手法以追求其政治訴求。因此，一方面這些NGOs行動者打擊簽訂設立新的國際經濟制度的條約，以阻止國家經由國際協議的簽訂將更多管制國內社會、環境、勞工、衛生等領域的自主權力移轉給國際機構；另一方面，對於已設立的國際貿易金融機構，他們則努力透過與政府力量的連結去影響在政府間國際組織的談判⁶⁸。L. David Brown、Sanjeev Khagram、Mark H. Moore及Peter Frumkin等學者就觀察到，NGOs及其聯盟在採取行動以阻止決策形成的作用上比起解決關鍵問題的作用更為有效⁶⁹。

⁶⁷ Ronald J. Deibert, "International Plug'n Play? Citizen Activism, the Internet, and Global Public Policy," *International Studies Perspectives*, Vol.1, No.3 (2000), p.269.

⁶⁸ Baogang He and Hannah Murphy, "Global Social Justice at the WTO? The Role of NGOs in Constructing Global Social Contracts," *International Affairs*, Vol.83, No.4 (2007), p.724.

⁶⁹ L. David Brown, Sanjeev Khagram, Mark H. Moore, and Peter Frumkin, "Globalization, NGOs, and Multisectoral Relations," in Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue eds., *Governance in a Globalizing World* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000),

其次，NGOs也不喜歡由企業自律(industry self-regulation)⁷⁰來取代或承擔部分公部門的管制功能，以解決全球化過程所產生的問題。例如，聯合國前任秘書長安南(Kofi Annan)在1999年世界經濟論壇會議上所發起的「全球契約」(Global Compact)計畫，由公司在志願的基礎上，引進公民社會的監督，以提昇公司治理⁷¹。許多公民社會團體就不支持這個計畫，認為國家的管制功能將因此受到跨國公司的侵蝕⁷²；而且，長期觀察公司行為的NGOs也憂心不良的公司行為將可透過加入「全球契約」計畫，在聯合國的旗誌下反而被「漂白」⁷³。NGOs與公民社會行動者不但不樂見用管制規則的志願性安排來取代公部門的管制，反而希望更加強化國家的管制角色。

這些NGOs行動者對經濟全球化正在侵蝕國家的自主權感到不安，憂心國家管制國內環境、勞動人權、與社會福利計畫的權力受到國際條約的束縛，以致於國家無法再扮演社會福利提供者的角色，至於國家管制能力的降低更會造成社會「向下沈淪」(race to the bottom)的負面後果，他們認為國家才是社會衝突的仲裁者以及勞工、弱勢與邊緣團體權利的守護者。正如研究NGOs反多邊投資協定運動的學者Johnston與Laxer所指

p.288.

⁷⁰ 企業自律是公司間所採取的一種策略以管理公司與其所處政治環境的多面向關係，公司藉由支持訂立志願性的限制以受益於更多的公共財，以避免被加諸更多的政府的或國際的規範，以及減低公民及消費者行動者採取敵對行動的可能性。企業自律也是一種由非國家行為者所主導的、非傳統的治理。Virginia Haufler, "Globalization and Industry Self-Regulation," in Miles Kahler and David A. Lake eds. *Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition* (Princeton: Princeton University Press, 2003), p.231.

⁷¹ 「全球契約」計畫是建立在參與公司對十項原則的志願性遵守，這些原則是擷取自現行聯合國的及各種國際性的公約所揭櫫的關於勞工、環境、與人權的準則，目的在促進私部門對這些準則以行動展現更大的支持度。加入這個計畫的公司必須承諾對十項原則的支持，並實際改變公司行為以符合這些規範，以及每年向這個計畫辦公室提出改善進度報告並公告。見聯合國「全球契約」網站資料，<http://www.unglobalcompact.org/AbouttheGC/TheTENPrinciples/index.html> (2009年5月瀏覽)。

⁷² Michelle Beyeler, *op.cit.* p.149.

⁷³ Matthew J. Hirschland, *Corporate Social Responsibility and the Shaping of Global Public Policy* (New York: Palgrave Macmillan, 2006), p.95.

出的，當許多全球公民社會論者還抱持著「由下而上的全球化」(bottom-up globalization)的浪漫憧憬時，他們的研究卻發現國家作為法制的結構、衝突的仲裁者、及社會資源重分配的機構，其角色依然堅定不移⁷⁴。

三、NGOs 的合法性與課責性何在？

弔詭的是，當 NGOs 在批評這些政府間國際組織的民主赤字問題時，NGOs 本身也正受到民主合法性的質疑。NGOs 在追求國際政策制定的公開化與透明度時，雖然跳脫了傳統的利益團體政治，但又可能製造出足以達到全球規模之僵局，對國際政策的發展產生不利的影響，卻無須對其所造成的後果負責任。這正是 NGOs 所受到的合法性(legitimacy)與課責性(accountability)質疑，實際上也是政府間國際組織要納入 NGOs 參與國際決策所面臨的困難。

P. J. Simmons就指出這類自發性民間團體在國際事務中所扮演的複雜角色，以及他們所主張的一連串信念、利益與議程，所帶來的利弊得失可能參半；而他們所代表的草根性外交，很多也是以不民主的與不需負責的方式宣稱其代表社會大眾。首先，涉及到無數人利益的國際決策與制度應否交給那些未經選舉而產生的、也未經市場檢驗的、由某一小部分人所組成的NGOs來決定；再者，政府或政府授權的國際組織一旦開啟與NGOs的平等對話之門，可能會傷害本身的決策機能；至於，該與誰對話，應該是擁有龐大會員的團體或是聲譽卓著又有經驗的團體為交涉對象，以及如何交涉，又是另一個難題⁷⁵。

對於NGOs民主合法性的質疑不只來自於公民社會外部，也來自於公民社會內部。各種不同NGOs及社會運動組織的意識型態彼此差異性也很大，更加複雜化了NGOs的代表性問題，代表性正是合法性的關鍵，但是哪些NGOs最具有代表性卻無法被客觀的衡量。例如，擁有龐大會員的國際工會聯盟被批評只為勞方利益發聲，而且提倡的是北方國家的

⁷⁴ Johnston and Laxer, *op.cit.*, p.71.

⁷⁵ P.J. Simmons, "Learning to live with NGOs." *Foreign Policy*, No. 112 (Fall 1998), pp.83, 90-91.

勞工利益而非全世界的勞工利益。而WSF也被批評其參與者主要為巴西及其鄰近的NGOs組織，不具有為全世界被剝削人民發聲的代表性或合法性。而且，所謂跨國倡議網絡往往是由北方NGOs團體或核心份子所領導，因為北方NGOs更容易接近諸如IMF或世界銀行等國際機構以及國際媒體⁷⁶。

這些對NGOs合法性與課責性的質疑主要是來自民主政治理論的檢視，但是NGOs行動主義的支持者卻認為應該要跳脫古典的民主政治理論來看待NGOs活動的民主合法性。Jennifer Chapman就主張NGOs的合法性可以建立在許多不同的基礎上，包括：各種社會服務的積極成就、領域專長、長期接近基層民眾、夥伴關係、及價值等⁷⁷。以WSF為例，Günther Schönleitner指出WSF的合法性與課責性，首先是來自於參與者的數量益增與國際媒體的關注升高，顯示其具有合法性；其次，來自政府與政府間國際組織官員的出席與重視，逐漸肯定了WSF企圖影響全球政治議程的合法性；第三，WSF作為一個集合跨國社會運動組織的論壇，實際上其合法性與課責性是授予每個參與的公民社會團體本身⁷⁸。

陸、結論

早從 1970 年代開始，國際關係學者就逐漸將研究焦點放在跨國的非國家行為者與政府間的互動關係，及其所形成的制度性安排與非正式實踐。只可惜初期的跨國關係研究大多偏重在國際經濟關係，特別是跨國公司的行為。至於對人道面向的跨國活動研究，諸如環境、人權、婦女與兒童、原住民等議題，則是隨著 NGOs 的興起及其倡議活動衝擊到國

⁷⁶ John Clark, "Conclusions: Globalizing Civic Engagement," in John Clark ed. *Globalizing Civic Engagement: Civil Society and Transnational Action* (Sterling: Earthscan, 2003), pp.169-170.

⁷⁷ Jennifer Chapman, "What Makes International Campaigns Effective? Lessons from India and Ghana," in Michael Edwards and John Gaventa eds. *Global Citizen Action* (London: Earthscan, 2001), p.266.

⁷⁸ Günther Schönleitner, *op.cit.*, pp.133-134

際政治的發展，始觸動許多國際關係學者的研究興趣。然而，由於傳統以國家及權力為中心的國際關係研究，對 NGOs 這類民間組織的研究能力很有限，近年來透過與其他社會學科的對話，包括社會學、政治學、公共行政等理論方法的整合研究，豐富了 NGOs 活動在國際關係領域的探討。

本論文研究 NGOs 對抗新自由經濟全球化跨國倡議活動，企圖在國家與市場之外探求 NGOs 在建構全球經濟議程中所扮演的角色，以幫助理解及說明現今 NGOs 倡議全球社會正義運動之現象。事實上，歷史上早有許多跨國性公民運動的例證，為了追求符合其價值的社會規範，尋求以替代方案挑戰主流秩序。當這樣的公民運動在分享的政治目標下自發地建立了跨國的合作網絡，就成為一種跨國性的運動。公民行動者透過經常的溝通，發展分享的認知框架，交換策略上的與技術上的資訊，協調彼此的行動，甚至發動跨國集體行動。由全球 NGOs 與公民行動者所發展出來的像 WSF 這樣的運動組織，不僅作為形塑政策與理念、協調行動的場所，更被視為對抗新自由經濟主義的一種社會力量象徵⁷⁹。

研究跨國社會運動的有效性必須評估其運作的政治環境，這包括國際政治與國內政治環境為行動者所帶來的政治機會與限制。從國際政治環境來看，正如許多「民主赤字」論者所指出的，這些由政府行為者所組成的國際組織或機構其決策過程大部分缺乏民主參與機制，對公民行動者而言是相對封閉的。相較之下，對那些來自民主國家的行動者而言，他們可以透過國內民主政治機制對政府採取各種施壓手法，從政黨、國會與公民運動之間互動的傳統政治運作，更有機會針對特定議題成功遊說政府在國際場合改變政策或採取特定立場。儘管如此，反新自由經濟行動者努力的目標仍然在於促進國際機構的民主化，以使這些國際機構的決策過程更能回應於公民社會多元的意見。

各種實證研究顯示 NGOs 及公民社會行動者已經成為全球政治的重要行為者，他們的倡議活動確實影響到國際政治決策的結果。許多政府

⁷⁹ Lauren Langman, *op.cit.*, p.66.

間國際組織已經開始體認到建立與公民社會交往的議程，是國際組織無法迴避的課題，尤其像是 WTO、IMF 與世界銀行等國際金融貿易組織或機構。但是另一方面我們也發現到，在全球經濟議題及其解決方案上，NGOs 行動者對國家經濟主權的支持勝過對國際經濟貿易組織的支持，他們對經濟全球化正在侵蝕國家的管制權力感到不安，擔心國家將管制環境、勞動標準、與社會福利政策的權力讓渡給國際條約。也就是說，這樣的發展並不如全球公民社會論者所預測的國家的角色已經在消褪。許多例證顯示，反經濟全球化的行動者追求的非但不是超越國界的世界主義(cosmopolitanism)，反而是支持國家自主的經濟民族主義(economic nationalism)。

(收稿：2009 年 8 月 18 日，修正：2009 年 10 月 15 日，接受：2009 年 11 月 03 日)

參考文獻

- 王杰、張海濱、張志洲主編，**全球治理中的國際非政府組織**(北京：北京大學，2004)。
- 王振軒，**非政府組織的議題、發展與能力建構**(台北：鼎茂，民 95)。
- 吳英明、林德昌主編，**非政府組織**(台北：商鼎，民 90)。
- 宋學文，「非政府組織(NGOs)在全球治理中的機會與限制：一個政治學的觀點」，**中國行政評論**，第 13 卷第 1 期(民 92 年)，頁 127-158。
- Joseph E. Stiglitz 著，李明譯，**全球化的許諾與失落**(台北：大塊文化，2002 年)。
- Martha Finnemore 著，袁正清譯，**國際社會中的國家利益**(杭州：浙江人民，2001)。
- Sidney Tarrow 著，吳廣宏譯，**運動中的力量：社會運動與鬥爭政治**(南京：譯林，2005 年)。
- Joseph E. Stiglitz 著，李明譯，**全球化的許諾與失落**(台北：大塊文化，2002 年)。
- Martha Finnemore 著，袁正清譯，**國際社會中的國家利益**(杭州：浙江人民，2001)。
- Sidney Tarrow 著，吳廣宏譯，**運動中的力量：社會運動與鬥爭政治**(南京：譯林，2005 年)。
- Wayne Ellwood 著，王柏鴻譯，**全球化反思：粉碎假面經濟榮景**(台北：書林，2002)。
- Arts, Bas, Math Noortmann, and Bob Reinalda, eds. *Non-State Actors in International Relations* (Aldershot: Ashgate, 2001).
- Ayres, Jeffrey M. "Transnational Political Processes and Contention against the Global Economy," in Jackie Smith and Hank Johnston eds. *Globalization and Resistance: Transnational Dimensions of Social Movements* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2002),

pp.191-205.

Beyeler, Michelle. "Two Worlds Apart? Davos' World Economic Forum and Porto Alegre's World Social Forum," *Global Public Policy: Business and Countervailing Powers of Civil Society* (New York: Routledge, 2007), pp.132-153

Boli, John and George M. Thomas. "INGOs and the Organization of World Culture," in John Boli and George M. Thomas eds. *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875* (Stanford: Stanford University Press, 1999), pp.13-49.

Brown, L. David, Sanjeev Khagram, Mark H. Moore, and Peter Frumkin. "Globalization, NGOs, and Multisectoral Relations," in Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue eds., *Governance in a Globalizing World* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000), pp.271-296.

Carpenter, R. Charli. "Setting the Advocacy Agenda: Theorizing Issue Emergence and Nonemergence in Transnational Advocacy Networks." *International Studies Quarterly*, Vol.51, No.1 (Spring 2007), pp.99-120.

Chapman, Jennifer. "What Makes International Campaigns Effective? Lessons from India and Ghana," in Michael Edwards and John Gaventa eds. *Global Citizen Action* (London: Earthscan, 2001), pp.259-273.

Clark, John. "Conclusions: Globalizing Civic Engagement," in John Clark ed. *Globalizing Civic Engagement: Civil Society and Transnational Action* (Sterling: Earthscan, 2003), pp.164-175.

Deibert, Ronald J. "International Plug'n Play? Citizen Activism, the Internet, and Global Public Policy," *International Studies Perspectives*, Vol.1, No.3 (2000), pp.255-272.

Della Porta, Donatella and Sidney Tarrow. "Transnational Processes and Social Activism: An Introduction" in Donatella della Porta and Sidney Tarrow eds. *Transnational Protest and Global Activism* (Lanham:

- Rowman & Littlefield, 2005), pp.1-17.
- Detomasi, David Antony. "The Political Roots of Corporate Social Responsibility," *Journal of Business Ethics*, Vol.82, No.4 (2008), pp.807-819.
- Finnemore, Martha. "Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism," *International Organization*, Vol.50, No.2 (1996), pp.325-347.
- Fredman, Thomas. *The Lexus and the Olive Tree* (New York: Anchor Books, 2000).
- Hall, Rodney Bruce and Thomas J. Biersteker. "The Emergence of Private Authority in the international system," in Rodney Bruce Hall, and Thomas Biersteker eds. *The Emergence of Private Authority in Global Governance* (New York: Cambridge University Press, 2002), pp.3-22.
- Haufler, Virginia. "Globalization and Industry Self-Regulation," in Miles Kahler and David A. Lake eds. *Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition* (Princeton: Princeton University Press, 2003), pp.226-252.
- He, Baogang and Hannah Murphy. "Global Social Justice at the WTO? The Role of NGOs in Constructing Global Social Contracts," *International Affairs*, Vol.83, No.4 (2007), pp.707-727.
- Helleiner, Gerald K. "Market, Politics, and Globalization: Can the Global Economy Be Civilized?" *Global Governance*, Vol.7, No.3 (2001), pp.243-263.
- Hirschland, Matthew J. *Corporate Social Responsibility and the Shaping of Global Public Policy* (New York: Palgrave Macmillan, 2006).
- Johnston, Josée and Gordon Laxer. "Solidarity in the age of globalization: Lessons from the anti-MAI and Zapatista struggles," *Theory and Society*, Vol.32, No.1 (2003), pp.39-91.
- Jordan, Lisa and Peter van Tuijl. "Political Responsibility in Transnational

- NGO Advocacy,” *World Development*, Vol.28, No.12 (2000), pp.2051-2065.
- Josselin, Daphné. “Back to the Front Line? Trade Unions in a Global Age.” in Daphné Josselin and William Wallace eds. *Non-State Actors in World Politics* (New York: Palgrave, 2001), pp.169-186.
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).
- Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (New York: Harper Collins College Publishers, 1995).
- Krasner, Stephen D. “Power Politics, Institutions, and Transnational Relations” in Thomas Risse-Kappen ed. *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions* (New York: Cambridge University Press, 1995), pp.257-279.
- Langman, Lauren. “From Virtual Public Spheres to Global Justice: A Critical Theory of Internetnetworked Social Movements,” *Sociological Theory*, Vol.23, No.1 (2005), pp.42-74.
- Mathews, Jessica T. “Power Shift.” *Foreign Affairs*, Vol.76, No.1 (1997), pp. 50-66.
- Mendelson, Sarah E., and John K. Glenn. *The Power and Limits of NGOs* (New York: Columbia University Press, 2002).
- Nye, Joseph S. Jr. and Robert O. Keohane. “Transnational Relations and World Politics: A Conclusion,” in Joseph S. Nye, Jr. and Robert O. Keohane eds. *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1971), pp.371-398.
- Patel, I. G. “Global Economic Governance: Some Thoughts on Our Current Discontents” in Meghnad Desai and Paul Redfern eds. *Global Governance: Ethics and Economics* (London: Pinter, 1995), pp.22-38.

- Reitan, Ruth. *Global Activism* (New York: Routledge, 2007).
- Risse-Kappen, Thomas. "Bringing Transnational Relations Back In: Introduction," in Thomas Risse-Kappen ed. *Bringing Transnational Relations Back In: Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions* (New York: Cambridge University Press, 1995), pp.3-33.
- Schmitz, Hans-Peter. "Mobilizing Identities: Transnational Social Movements and the Promotion of Human Rights Norms," in Kendall Stiles ed. *Global Institutions and Local Empowerment: Competing Theoretical Perspectives* (New York: St. Martin's Press, 2000), p.85-113.
- Scholte, Jan Aart. "Civil Society and Democracy in Global Governance." *Global Governance*, Vol.8, No.3 (2002), pp.281-304.
- Schönleitner, Günther. "World Social Forum: Making Another World Possible?" in John Clark ed. *Globalizing Civic Engagement: Civil Society and Transnational Action* (Sterling: Earthscan, 2003), pp.127-149.
- Sikkink, Kathryn. "Pattern of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition," *Transnational Protest and Global Activism* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2005), pp.151-173.
- Simmons, P.J. "Learning to live with NGOs." *Foreign Policy*, No. 112 (1998), pp.82-96
- Smith, Jackie. *Social Movements for Global Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2008).
- Smythe, Elizabeth. "State authority and the negotiation of the Multilateral Agreement on Investment at the OECD" in Richard A. Higgott, Geoffrey R. D. Underhill, and Andreas Bieler eds. *Non-State Actors and Authority in the Global System* (New York: Routledge, 2000), pp.32-48.

Stone, Diane. "Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks," *Policy Studies Journal*, Vol.36, No.1 (2008), pp.19-38.

Tarrow, Sidney. "Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics," *Annual Review of Political Science*, Vol.4, No.1 (2001), pp.1-20.

Tarrow, Sidney. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* (New York: Cambridge University Press, 1998).

Walter, Andrew. "NGOs, Business, and International Investment: The Multilateral Agreement on Investment, Seattle, and Beyond." *Global Governance*, Vol.7, No.1 (2001), pp.51-73.

Walter, Andrew. "Unravelling the Faustian Bargain: Non-state Actors and the Multilateral Agreement on Investment" in Daphné Josselin and William Wallace eds. *Non-State Actors in World Politics* (New York: Palgrave, 2001), pp.150-168.

Wendt, Alexander. "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol.46, No.2 (1992), pp.391-425.

"A Fair Globalization: Creating Opportunities for All," *The Report of the World Commission on the Social Dimensions of Globalization*, p.8, <<http://www.ilo.org/public/english/wcsd/docs/report.pdf>> (released in February 2004).

Global Compact,

<<http://www.unglobalcompact.org/AbouttheGC/TheTENPrinciples/index.html>> (browsed in May 2009).

NGO and Global Economic Agenda Setting: A Theoretical Framework

Wu, Mei-Chih

(Ph.D. Candidate, Department of Diplomacy, National Chengchi University)

Abstract

NGOs transnational advocacy activities are emerging as one of the major topics in international relations research, of which sociology and political science approaches need to be integrated. Anti-neoliberal economic globalization movements are efforts by clusters of NGOs and grassroots activists, which are relatively marginalized actors in transnational politics, to promote some of social or political changes. Activists promoting different goals from neoliberalism face different political opportunities in international and national decision-making arenas, and these factors influence the strategic actions they make. Beyond state and market, this paper attempts to explore the role of NGOs in constructing global economic agenda so as to explain how NGOs advocate global social justice.

Keywords:

Non-governmental Organizations, Activism, Neoliberal Economic Globalization, Transnational Advocacy Network, World Social Forum