

國際關係與非政府組織研究*

姜家雄

(國立政治大學外交學系專任副教授)

蔡育岱

(國立政治大學外交學系博士候選人)

摘要

自 1980 年代以來，經濟全球化、通訊技術的革命發展，加上非傳統安全議題的興起，引起國際關係學者對「非政府組織」(Non-Governmental Organizations, NGOs)在理論研究與實務操作上進一步的關注。面對全球性或跨國性問題，除了國家之間的合縱連橫外，國家必須與「非政府組織」合作，共商探討解決之道。

緣此，對於「非政府組織」與國際關係之研究，實乃刻不容緩之議題，然礙於研究 NGOs 之議題尚屬萌芽階段，並無一套有系統之理論論述，學者在文獻理路也莫衷一是。爰本文透過幾個面向來探究 NGOs 與國際關係，首先為界定 NGOs 之概念，接著介紹目前國際關係對於 NGOs 所側重的研究領域，並從國際關係理論對 NGOs 的詮釋，分析 NGOs 對國際關係的影響。希望透過研究文獻闡述與彙整，提供在「非政府組織」研究歷程上的參考。

關鍵詞：

國際關係、國際關係理論、非政府組織、國際非政府組織、非國家行為者

* 作者誠摯感謝三位匿名審查人的專業意見。

壹、前言

在 1970 至 1980 年代，因全球經濟發展，學術界對於「非國家行為者」¹(Non-State Actors, NSAs)的研究主要係以大型「跨國企業」(Transnational Corporations, TNCs)、「多國企業」(Multinational Corporations, MNCs)為對象；之後由於國際關係理論之爭辯，研究轉向以「國際政府組織」(Inter-governmental Organizations, IGOs)，探討「建制」(regimes)或「制度」(institutions)對國際合作的影響；²踵繼而來的是 1990 年代至今的「非政府組織」(Non-Governmental Organizations, NGOs)³研究。⁴此外，NGOs 近幾年引起國際關係學者在理論研究與實務操作上進一步的關注，這主要在於自 1980 年代以來 NGOs 迅速的發展，出現了 Lester M. Salamon⁵所稱「全球結社革命」(global associational revolution)，⁶而經濟全球化與通訊技術的革命性發展，也給予 NGOs 適時的便車，

¹ 所謂「非國家行為者」(Non-state Actors, NSAs)一般涵蓋「政治或非政治以外之實體」(entity)、「政府間組織」、「國際非政府組織」、「跨國企業」、「多國企業」等。

² 有關「典範間辯論」(Inter-paradigm Debate)或是「現實主義」(Realism)與「自由主義」(Liberalism)爭辯著作很多，可謂車載斗量，作者在此只略舉幾篇。Robert Keohane, *International Institutions and State Power* (Boulder: Westview, 1989); Stephen D. Krasner ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983); Yosef Lapid, "The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era," *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 3 (1989), pp. 235-254; Paul R. Viotti and Mark V. Kauppi, *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism* (New York: Macmillan Publishing Company, 1999), pp. 6-12; Ole Wæver, "The Rise and Fall of the Inter-Paradigm Debate," in Steve Smith, Ken Booth and Marysia Zalewski eds., *International Theory: Positivism and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 149-185.

³ 為求行文流暢，以下「非政府組織」皆以「NGOs」一詞代替。

⁴ 以目前較新有關「非國家行為者」兩本專書：*國際關係中的非國家行為者*(*Non-State Actors in International Relations*)與*世界政治中的非國家行為者*(*Non-state Actors in World Politics*)來看，儘管書名是以「非國家行為者」為題，但書中章節內容卻大都是討論 NGOs 在各範圍、領域與層次的影響問題。Bas Arts, Bob Reinalda, and Math Noortmann eds., *Non-State Actors in International Relations* (Aldershot: Ashgate, 2001); Daphne Josselin and William Wallace eds., *Non-state Actors in World Politics* (New York: Palgrave, 2001).

⁵ 本論文中多數學者知名度不高或無統一之譯名，故本論文中學者姓名仍以英文表示。

⁶ 美國 Lester M. Salamon 在其「非營利部門的崛起」(*The Rise of the Nonprofit Sector*)一文中認為，全球結社革命在二十世紀末蓬勃發展，從已開發國家的北美、歐洲、亞洲，到

NGOs在國際關係中的地位和作用越來越引人注目；⁷另一方面，由於全球化與跨國性議題的增加，包括生態環境、恐怖主義、組織犯罪、人權迫害、貧窮飢餓、移民難民、族群衝突、傳染疾病等全球性的公共議題，國家無法獨力解決問題，必須尋求與NGOs合作。

Jessica T. Mathews即指出，由於NGOs具備許多國家政府與「國際政府組織」並不具備的專業知識，使得國家與國際政府組織在解決許多問題時，不得不求助這些NGOs，即使是大國與聯合國，也得與NGOs合作。⁸此外，從第二次世界大戰結束迄今，越來越多的證據顯示，「跨國私人行為者」(transnational private actors)在國內政治與國際政治不斷衝擊著國家權力，導致主權國家不能忽視這些行為者的存在，而是依據他們的多樣化與規模、優點與弱點，將其融入國際體系。⁹

然礙於研究NGOs之議題尚屬萌芽階段，並無一套有系統之理論論述，學者在文獻理路也莫衷一是，單單關於NGOs的定義就難以統一，¹⁰

開發中國家的非洲、拉丁美洲與前蘇聯地區，其興起的意義不亞於十九世紀末的民族國家，這些組織和機構不斷的擴散，可能將長時間地影響國家間與公民間的聯繫。Lester M. Salamon, "The Rise of the Nonprofit Sector," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 4 (1994), pp. 109-122.

⁷ Jessica T. Mathews指出新技術對於NGOs等的遽增影響起了作用，而這主要是指網路(networks)以極低的成本傳播其思想與影響，完全打破了政府及傳統媒體資訊的壟斷，並毫無阻礙的跨越國界。Jessica T. Mathews, "Power Shift," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1 (1997), pp. 50-66.另外在Margaret E. Keck與Kathryn Sikkink編著的**跨越國界的行動者：國際政治中的倡議網路**(*Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*)一書也探討了NGOs透過倡議網路與國家對抗，對主權國家干預的一些議題。Margaret Keck and Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

⁸ Jessica T. Mathews, *op. cit.*, pp. 53-54.

⁹ Daphne Josselin and William Wallace, "Non-state Actors in World Politics: A Framework," in Daphne Josselin and William Wallace eds., *Non-state Actors in World Politics* (New York: Palgrave, 2001), pp.11-13; P. J. Simmons, "Learning to Live with NGOs," *Foreign Policy*, No. 112 (1998), pp. 82-96.

¹⁰ 一般國內學者引用NGOs名稱計有「非國家行為者」、「國際非政府組織」(International Non-governmental Organizations, INGOs)、「非營利組織」(Non-profit Organizations)、「第三部門(the Third Sector)」、「獨立部門」(Independent Sector)、「志願行動」(Voluntary Action)、「私人組織」(Private Organizations)、「慈善團體」(philanthropic organizations)、「跨國企業」(Transnational Corporations, TNCs)、「多國企業」(Multinational Corporations, MNCs)、「公民社會組織」(Civil Society Organizations, CSOs)、「社會運動」(Social

反而削弱了研究成果的力道。爰本論文目的是綜合整理國際關係學者對於NGOs的研究，透過檢視重要文獻，掌握NGOs研究的現況。本文首先是釐清NGOs之概念。其次，有鑑於NGOs是目前「非國家行爲者」的研究重點，將接著探討國際關係對於NGOs的研究所側重的議題領域。再者，NGOs對國際關係的雙重挑戰在於「國家中心」(state-centric)途徑與「權力結構」(power structure)的改變，¹¹若要瞭解NGOs在國際關係領域所扮演的角色，則必須從國際關係理論加以詮釋，探究國際關係理論，包括主流與非主流國際關係理論對於NGOs的定位。最後，則是分析NGOs對國際關係發展的影響的具體事例。

貳、概念的界定

要檢視NGOs在國際政治中的地位和角色，就必須先瞭解NGOs概念。目前不論在學術界或政府機構多數是不將NGOs、「非國家行爲者」、「非營利組織」(Non-profit Organizations, NPOs)等概念做嚴格區分，或是採一種所謂「剩餘式分類」(residual category)¹²，即以不是屬於政府機構的方式，來劃定NGOs。有些學者則提出了不同意見，主張避免使用含有「否定定義」(negative definition)的詞彙，建議改採較具正面意義的「私人組織」(private organizations)，¹³或是「私人部門」(private sectors)、「私人行爲者」(private actors)代替NGOs。¹⁴不過目前較慣用、較普及的

Movements)等等。

¹¹ Fred Halliday, "The Romance of Non-state Actors," in Daphne Josselin and William Wallace eds., *Non-state Actors in World Politics* (New York: Palgrave, 2001), p. 21-22.

¹² Bob Reinalda, "Private in Form, Public in Purpose: NGOs in International Relations Theory," in Bas Arts, Bob Reinalda, and Math Noortmann eds., *Non-State Actors in International Relations* (Aldershot: Ashgate, 2001), p.12. 不過Bob Reinalda認為此分類並不能為大眾提供一個清楚的界定。

¹³ Karsten Roint and Volker Schneider, "Private Organizations and Their Contribution to Problem-solving in the Global Arena," in Karsten Roint and Volker Schneider eds., *Private Organizations in Global Politics* (London: Routledge, 2000), pp. 6-8.

¹⁴ Bob Reinalda除了在國際關係中的非國家行爲者(*Non-State Actors in International*

名詞，仍以NGOs與「國際非政府組織」(International Non-governmental Organizations, INGOs)堪為主流，其兩者概念的界定分茲如次。

一、NGOs 之概念

(一)NGOs 之定義

雖然NGOs是一個使用非常普遍的詞語，但是NGOs目前並沒有一個普遍公認的定義。界定NGOs一般都是以三份聯合國文件中對NGOs的說明為基準，分別是1950年經社理事會(ECOSOC)第288(X)號決議與1968年經社理事會第1296(XLIV)號決議和1994年聯合國E/AC.70號文件(U.N.Doc.E/ac.70/1994/5)。1950年第288(X)號決議指出：「任何國際組織，凡是未經政府間協議而建立，都被視為是NGOs」。¹⁵1968年的第1296(XLIV)號決議則是288(X)號決議的補充：「NGOs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，就是NGOs」。¹⁶最後，1994年聯合國文件對NGOs定義則是：「為一非營利實體，其成員是由一個或多國公民組成，以及其活動取決於成員之集體意志，以回應與NGOs合作的一個或數個社群需求」。¹⁷

上述文件對於NGOs定義強調三項特徵：「非政府性」、「獨立性」與「非營利性」，尤其是NGOs的非營利性，排除了純粹追求私人利益的企業與市場力量，如跨國企業與多國企業等。許多學者也強調NGOs的非營利性質，Bob Reinalda就將NGOs界定為一種「私人的形式」並追求「公共的目的」(private in form, public in purpose)，¹⁸而Lester M. Salamon亦將NGOs認定為「在國家機構外追求公共目標的非營利私人組織」。¹⁹

P. J. Simmons提出的NGOs定義則是將焦點放在NGOs的目標、成

Relations)一書述及此類概念外，亦視NGOs為政府以外的所有行為者。

¹⁵ *Union of International Associations: Yearbook of International Organizations 2000-2001* (München: K.G. Saur., 2000), p. 1658.

¹⁶ <http://www.globalpolicy.org/ngos/ngo-un/info/res-1296.htm>

¹⁷ P. J. Simmons, *op. cit.*, p. 83.

¹⁸ Bob Reinalda, *op. cit.*, p. 12.

¹⁹ Lester M. Salamon, *op. cit.*, p. 109。

員、資金來源及其他相關因素。²⁰Lester M. Salamon列出NGOs五大特徵，分別是「非政府性」、「非營利性」、「自治性」、「自願性」、「有組織性」，²¹同樣是由NGOs的特徵，來清楚辨認是否可歸類為NGOs的標準。

(二)NGOs 之分類

依據NGOs的特徵來界定NGOs之外，進一步對NGOs加以分門別類，也可以增進對NGOs概念的認識。NGOs的分類呈現多樣式，最普遍的分類方式是參照「議題取向」、「與官方關係」、「資金來源」以及「利益取向」(如圖一)。根據議題取向，NGOs可分為人權、婦女、環境、教育、宗教、文化等類別。²²依與官方關係來區分，則有所謂「反政府NGOs」與「親政府NGOs」。²³而以「資金來源」分類NGOs，可分為「接受政府資助」的QUA-NGOs(Quasi NGOs)與「只接受社會資助」的DO-NGOs(Donor Organized NGOs)；²⁴Richard A. Higgott認為「接受政府資助NGOs」還可再細分為三類，分別是「由政府組織」的NGOs(GO-NGOs, Governmentally Organized NGOs)、「受政府操作」的NGOs(MA-NGOs, Manipulated NGOs)與「由政府創建管理」的NGOs(GRI-NGOs, Governmentally Regulated and Initiated NGOs)。若以「利益取向」來區分，NGOs則有追求「公共利益」的PI-NGOs(Public

²⁰ P. J. Simmons, *op. cit.*, p. 83.

²¹ Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, *Global Civil Society: Dimensions of Nonprofit Sector* (The Johns Hopkins University Baltimore Press, 1999), pp. 23-27.

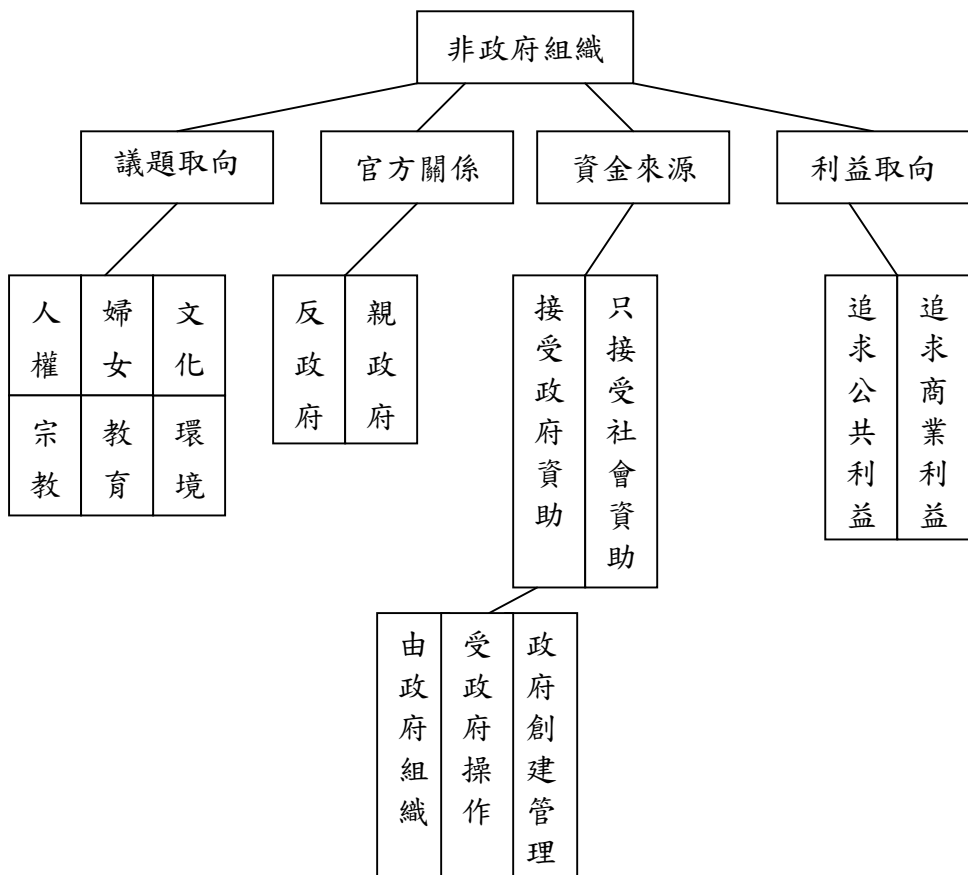
²² 目前以議題研究的專書，可參考Bas Arts, Bob Reinalda, and Math Noortmann eds., *Non-State Actors in International Relations* (Aldershot: Ashgate, 2001); Daphne Josselin and William Wallace eds., *Non-state Actors in World Politics* (New York: Palgrave, 2001); Margaret Keck and Kathryn Sikkink eds., *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998); Thomas Risse-Kappen eds., *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995); Thomas G. Weiss and Leon Gordenker eds., *NGOs, the UN and Global Governance* (Boulder: Lynne Rienner, 1996).

²³ 這種以反政府或與政府關係密切的NGOs，常見於非洲或拉丁美洲區域。John Keane, "Global Civil Society?" *Global Civil Society 2001* (New York: Oxford University Press, 2001), p. 36.

²⁴ Bob Reinalda, *op. cit.*, p. 14.

Interest NGOs)與追求「商業利益」的BI-NGOs(Business Interest NGOs)。²⁵另外還有一種比較特殊的分類，是Ann C. Hudock的提議，將NGOs區分為來自較低度開發國家的「南半球NGOs」(Southern NGOs)，與較高度開發國家的「北半球NGOs」(Northern NGOs)。²⁶

圖一：NGOs 的分類



資料來源：作者自行整理。

二、國際非政府組織之概念

²⁵ Richard A. Higgott, Geoffrey R. D. Underhill and Andreas Bieler eds., *Non-State Actors and Authority in the Global System* (London and New York: Routledge, 2000), pp. 1-2.

²⁶ Hudock曾經從事NGOs之實務工作，其採從南、北半球NGOs的資源不對等角度切入，討論NGOs間財政流動管道的方式、互動本質，及其影響公民社會的關鍵因素。Ann C. Hudock, *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy?* (Malden, MA: Polity Press, 1999).

國際關係研究一般在提及NGOs時，幾乎會與「國際非政府組織」交換使用而不加以區分，抑或以「國家的NGOs」(national NGOs)與「國際的NGOs」(international NGOs)或「跨國的NGOs」(transnational NGOs)來加以區別。Bob Reinalda就指出NGOs屬於一種「國內行為者」(domestic actors)，其活動受制於其國內政治體制，不過當NGOs一旦跨越國家藩籬，與他國或更多國的NGOs連結合作時，就成爲一種國際非政府組織的機制。²⁷

在二十世紀末期，隨著國家、國際政府組織與國際非政府組織往來密切，促使跨國行爲增加，國際社會也開始關注國際非政府組織。對於國際非政府組織的界定強調應該具備的基本條件，例如「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)，僅僅要求國際非政府組織是：(1)非營利；(2)將經費花用在第三世界國家的發展、或是在第一世界(自由市場經濟國家)推動「意識提升」(awareness-raising)的活動。²⁸另外，權威性的「國際組織年鑑」(Year Book of International Organizations)則規定得更嚴謹，列舉國際非政府組織四項必備的條件：²⁹

- (一)組織宗旨是具有國際性質，並意圖在至少三個國家展開活動；
- (二)有完全自主性投票權，成員至少應來自三個國家；
- (三)有固定總部、機構、行政官員，並定期選舉；
- (四)預算應至少來自三個國家，並不以營利爲目的。

根據以上說明，大概可以整理出國際非政府組織一個廣義的定義，若NGOs強調「國際」聯繫、活動傾向多邊，或結構國際性質明顯，就可認定爲國際非政府組織。不過，一般國際政府組織文件，甚至是聯合國經社理事會，都甚少使用INGOs此名詞，反倒是多採NGOs一詞，主要是不刻意強調NGOs的「國際性」。其實不強調NGOs之「國際性」

²⁷ Bob Reinalda, *op. cit.*, p. 12.

²⁸ Colette Chabbott, "Developmental INGOs" in John Boli and George M. Thomas ed., *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875* (Stanford: Stanford University Press, 1999), pp. 222-226.

²⁹ Saur Munchen, *op. cit.*, pp. 1684-1685.

並不損及運作或功效，統一使用 NGOs 一詞反而可加強 NGOs 與國家內部結構的聯繫，若在研究上對 INGOs 與 NGOs 加以區分，往往只是反映要分析的案例與突顯所涉及研究的層次。

三、其他相關之概念

另一個與 NGOs 相關的流行用語，是「第三部門」(the third sector)。所謂「第三部門」，是有別於政府部門(第一部門)、企業部門(第二部門)之外的民間部門。第三部門所負責處理的工作，通常是政府與企業沒有能力做或沒有興趣做的事務。由於第三部門主要關切的是弱勢團體、社會福利議題，因此必須與社區或公民保持密切的聯繫；但為了爭取補助、稅捐減免與遊說，勢必要與政府部門保持關係，而且第三部門也必須同時與企業組織保持互動，俾能募集資金或爭取支持，以實現公益目標。³⁰

「第三部門」經常是政府與企業間的橋樑，所追求的是公益的活動，包括醫療服務、教育訓練、貧困救助、文化休閒等；Peter Drucker 就將美國社會中，具有公益性質的民間組織稱為「第三部門協會」(third-sector associations)。³¹不過，也有學者主張第三部門實涵蓋 NGOs 與「非營利組織」，差別在於 NGOs 係指國際性、非某一特定國家之公益組織；而「非營利組織」則常用以指某一國家內之公益組織。³²

鑑此，第三部門單單在名詞上即區隔第一部門的政府組織、第二部門的企業機構，所涵蓋亦然是強調非政府性與非營利性，不過目前國內對於第三部門一詞的運用與推廣尚屬建構階段，³³使用還不及 NGOs 普

³⁰ 江明修、鄭勝分，「國際非營利組織發展之析探」，**國家展望文教基金會** (2005 年)，頁 6。<http://npo.nccu.edu.tw/content/section02/item03_doc/2003.pdf>。

³¹ Peter Drucker 教授認為這些第三部門組織例如：醫院、醫療協會、學校、紅十字、童軍團、基督教（女）青年會(YMCA、YWCA)等，這些團體幫忙紓解了一部份的社會問題，建立一種社區意識與認同感。Peter Drucker, *The New Realities: In Government and Politics, In Economics and Business, In Society and World View* (New York: Harper Collins, 1989), pp. 195-197.

³² 江明修、鄭勝分，前引文；或見 Joseph S. Nye Jr. and John Donahue, *Governance n a Globalizing World* (Washington: Brooking Institution Press, 2000).

³³ 國內目前積極倡導第三部門概念與成立研究單位運作，係屬政治大學第三部門研究中心(<http://333.nccu.edu.tw/>)最積極，並可上網瀏覽。

遍。

參、NGOs 在國際關係的研究議題

目前有關NGOs與國際關係的研究，大致分為幾個類別：「NGOs本質研究」³⁴、「跨國人權運動」(transnational human rights movement)、「跨國環境運動」(transnational environmental movement)、「跨國女權運動」³⁵(transnational women's movement)、「跨國宗教運動」(transnational religious movement)、「跨國援助運動」(transnational developmental movement)與「全球公民社會」(global civil society)等等³⁶，分別扼要敘述如下：³⁷

一、跨國人權運動³⁸

³⁴ 這部分的研究是針對NGOs本身問題，像是NGOs與國際關係理論、NGOs的功能、NGOs組織研究、個案研究、NGOs可責性(accountability)、NGOs面對的挑戰與缺失等。

³⁵ 此類的研究大部分探討人權組織與女權關聯、女權運動與NGOs、女權運動與聯合國等。有關NGOs與女權運動研究目前較新且重要文章，可參考下列專書、期刊：Nitza Berkovitch, "The Emergence and Transformation of International Women's Movement," in John Boli and George M. Thomas eds., *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875* (Stanford: Stanford University Press, 1999), pp. 110-126; Martha Alter Chen, "Engendering World Conferences: The International Women's Movement and the UN," in Thomas G. Weiss and Leon Gordenker ed., *NGOs, the UN and Global Governance* (Boulder: Lynne Rienner, 1996), pp. 139-158; Jutta Joachim, "Framing Issues and Seizing Opportunities: The UN, NGOs, and Women's Rights," *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 2 (2003), pp. 247-74; Margaret Keck and Kathryn Sikkink, "Transnational Networks on Violence against Women," in *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), pp. 65-198; Jacqui True and Michael Mintrom, "Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming," *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 1 (2001), pp. 27-57.

³⁶ 由於每個議題範圍甚廣，本文只概略性介紹，相關議題內容，請參考作者所附註解之國外專書與期刊。

³⁷ 由於「NGOs本質研究」與本文上述第一部份「NGOs概念定義」類似，而「跨國女權運動」實含括「跨國人權運動」，故兩者不在此部分另做補述。

³⁸ 有關NGOs與人權運動目前較新且重要文章，可參考下列專書、期刊：Margaret Keck

對於NGOs與人權議題探析，目前側重於人權NGOs或人權NGOs與聯合國關聯等研究。第二次世界大戰結束至1970年代末期，人權NGOs發展迅速，主要是由於冷戰的緩和；冷戰結束後，聯合國在人權事務作用日益增強，但聯合國與各會員國間缺乏一連結樞紐，倡議人權運動的NGOs，正好起了橋樑作用，例如「國際特赦組織」(Amnesty International)、「人權觀察」(Human Right Watch)、「國際人權聯盟」(International Federation of Human Rights)等，³⁹對於促成1997年的《渥太華公約》(Ottawa Convention)，一般稱為《禁雷公約》(Mine Ban Treaty)⁴⁰的批准與1998年通過設立「國際刑事法院」(International Criminal Court, ICC)的《羅馬規約》(Rome Statute of International Criminal Court)，⁴¹都扮演關鍵角色。不過Felice D. Gaer認為隨著人權NGOs的數目、專業與影響力增加，來自政治的掣肘力量亦隨之增加，因此，未來人權NGOs必須有新的結盟與分工合作，才能透過聯合國發揮更大的功效。⁴²

and Kathryn Sikkink, "Human Rights Advocacy Networks in Latin America," in *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), pp. 79-120; Yoyng S. Kim, "Constructing a Global Identity: The Role of Esperanto," in John Boli and Georeg M. Thomas ed., *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875* (Stanford: Stanford University Press, 1999), pp. 127-148; Felice D. Gaer, "Reality Check: Human Rights NGOS Confront Governments at the UN," in Thomas G. Weiss and Leon Gordenker ed., *NGOs, the UN and Global Governance* (Boulder: Lynne Rienner, 1996), pp. 51-66; Ann Marie Clark, *Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms* (Princeton: Princeton University Press, 2001); Thomas Risse-Kappen, "The Power of Norms versus the Norms of Power: Transnational Civil Society and Human Rights," in Ann M. Florini ed., *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999), pp. 177-209.

³⁹ 劉貞曄，*國際政治中的非政府組織* (天津：人民出版社，2005年)，頁40-58。

⁴⁰ 其全名又稱為《關於禁止使用、儲存、生產和轉讓殺傷人員地雷及銷毀此種地雷的公約》(Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction)。

⁴¹ P. J. Simmons, *op. cit.*, pp. 82-84.

⁴² Felice D. Gaer, "Reality Check: Human Rights NGOS Confront Governments at the UN," in Thomas G. Weiss and Leon Gordenker ed., *NGOs, the UN and Global Governance* (Boulder: Lynne Rienner, 1996), pp. 51-66.

二、跨國環境運動⁴³

對於NGOs與環境議題的研究，著重NGOs如何以議程設定來影響國內政府、多邊制度、國際政府組織與本國或跨國企業行為的研究，例如1992年的《氣候變化綱要公約》(Framework Convention on Climate Change, FCCC)、《生物多樣性公約》(Convention on Biological Diversity, CBD)，以及1997年的《京都議定書》(Kyoto Protocol)等國際環境規範的建立，環境NGOs的貢獻都受到高度肯定。⁴⁴Margaret Keck與Kathryn Sikkink認為環境議題與人權議題不同，因環境議題範圍甚廣，並直接涉及到「公共財」(public goods)的層面，所有環境議題皆可跨越疆域國界，以多元複雜的形式運作，人權議題只是挑戰國家既有的主權觀念，而環境議題則是喚起對所有生物體間的和諧訴求，進一步涉入國內政治層面的爭執。⁴⁵目前環境議題已經是一種全球議題，Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley認為全球環境問題來自「共同的悲劇」(Tragedy of the Commons)，未來在處理全球性環境議題時，不再是由強勢國家來引導，而是由國家和NGOs等國際行為者共同發展關於全球環境保護的規範。⁴⁶

三、跨國宗教運動⁴⁷

⁴³ 有關NGOs與環境政策目前較新且重要文章，可參考下列專書、期刊：Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley, "Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program," *International Studies Quarterly*, Vol. 48, No. 2 (2004), pp. 471-493; Ken Conca, "Greening the UN: Environmental Organizations and the UN System," in Thomas G. Weiss and Leon Gordenker ed., *NGOs, the UN and Global Governance* (Boulder: Lynne Rienner, 1996), pp. 103-120; Margaret Keck and Kathryn Sikkink, "Environmental Advocacy Networks," in *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), pp. 121-164; Kal Raustiala, "States, NGOs, and International Environmental Institutions," *International Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 4 (1997), pp. 719-740; Alison Rooy, "The Frontiers of Influence: NGO Lobbying at the 1974 World Food Conference, the 1992 Earth Summit and Beyond," *World Development*, Vol. 25, No. 1 (1997), pp. 93-114.

⁴⁴ Bas Arts, "The Impact of Environmental NGOs on International Conventions," in Bas Arts, Bob Reinalda, and Math Noortmann, eds., *Non-State Actors in International Relations* (Aldershot: Ashgate, 2001), p. 195.

⁴⁵ Margaret Keck and Kathryn Sikkink, "Environmental Advocacy Networks," in *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), pp. 121-164.

⁴⁶ Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley, *op. cit.*, p. 473.

⁴⁷ 有關NGOs與跨國宗教運動目前較新且重要文章，可參考下列專書、期刊：David Ryall,

有些NGOs具有宗教的背景或色彩，例如Colette Chabbott認為NGOs早期普遍是以道德(moral)為根基，這些組織多半是以「宗教」或「道德」為宗旨。事實上，在1900s初期，超過2/3的NGOs還是以宗教名稱作為組織頭銜。⁴⁸此外，許多人強調應將宗教運動的推廣視為一種跨國行為，而宗教團體與組織，則被視為一種NGOs的型態，例如推行「伊斯蘭運動」(Islamist Movement)的「穆斯林兄弟會」(Muslim Brotherhood)，Katerina Dalacoura認為伊斯蘭運動是一個具有相當大力量的非國家行為者，跨國的活動相當活躍。⁴⁹又如David Ryall視「羅馬天主教」(Rome Catholic)為全世界最古老與規模最大的跨國NGOs，並在各國國內建立廣大的NGOs⁵⁰網絡，與其他機構建立合作關係。⁵¹

四、跨國援助運動⁵²

“The Catholic Church as a Transnational Actor,” in Daphné Josselin and William Wallace eds., *Non-State Actors in World Politics* (New York: Palgrave, 2001), pp. 41-58; Katerina Dalacoura, “Islamist Movements as Non-State Actors and Their Relevance to International Relations,” in Daphné Josselin and William Wallace eds., *Non-State Actors in World Politics* (New York: Palgrave, 2001), pp. 235-248; Jeff Haynes, “Transnational Religious Actors in International Politics,” *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 2 (2001), pp. 143-158; Ivan Vallier, “The Roman Catholic Church: A Transnational Actor,” *International Organization*, Vol. 25, No. 3 (1971), pp. 479-502.

⁴⁸ Colette Chabbott, “Developmental INGOs,” in John Boli and Georeg M. Thomas eds., *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875* (Stanford: Stanford University Press, 1999), pp. 222-248.

⁴⁹ Katerina Dalacoura, “Islamist Movements as Non-State Actors and Their Relevance to International Relations,” in Daphné Josselin and William Wallace eds., *Non-State Actors in World Politics* (New York: Palgrave, 2001), pp. 235-248.

⁵⁰ 屬於天主教的NGOs像是各國的Pax Christi、Opus Dei、Focolare、Community of St. Giles等。

⁵¹ David Ryall, “The Catholic Church as a Transnational Actor,” in Daphné Josselin and William Wallace eds., *Non-State Actors in World Politics* (New York: Palgrave, 2001), pp. 41-58.

⁵² 有關NGOs與國際援助研究目前較新且重要文章，可參考下列專書、期刊：Colette Chabbott, “Developmental INGOs,” in John Boli and Georeg M. Thomas eds., *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875* (Stanford: Stanford University Press, 1999), pp. 222-248; Peter Sollis, “Partners in Development? The State, DGOS, and the UN in Central America,” in Thomas G. Weiss and Leon Gordenker eds., *NGOs, the UN and Global Governance* (Boulder: Lynne Rienner, 1996), pp. 222-248; Firoze Manji and Carl O’Coill, “The Missionary Position: NGOs and Development in Africa,” *International Affairs*, Vol. 78, No. 3 (2002), pp. 567-583; David Fieldhouse, “A ‘New

NGOs與聯合國對於發展中國家所提供的援助，往往成爲NGOs研究的焦點，如Ann C. Hudock以個案研究方式討論南北半球資源分配不均問題，⁵³ Colette Chabbott探討跨國NGOs在國際社會與世界政治所扮演的角色，從早期提供醫療衛生等實質「援助」(aid)的NGOs，到後來強調「國際發展」(international development)的NGOs，反映出援助制度的變遷，許多從事發展援助的NGOs都算得是家喻戶曉，從早期「專業人道組織」(specialized humanitarian organization)，例如1863年成立的「國際紅十字會」(International Committee of the Red Cross, ICRC)，或是「私人慈善機構」(private philanthropies)，例如1911年創設的「卡內基基金會」(Carnegie Foundation)與1913年創立的「洛克斐勒基金會」(Rockefeller Foundation)，到「急難救助機構」(emergency relief organizations)，例如1943年成立的「樂施會」(The Oxford Committee for Famine Relief, Oxfam)、以及1945年成立的「國際關懷協會」(CARE International)等等。

54

五、全球公民社會

目前西方學術界對全球公民社會的研究大致可分爲幾個領域：(1)全球公民社會具體內容研究，包括全球公民社會內的政府間組織、NGOs、跨國社會運動、跨國公共領域活動與影響(如Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, Daniel Feakes等)。(2)有關全球治理(Global Governance)研究，這類研究是透過全球化、全球治理、公民社會與NGOs的關聯，強調全球化已逐漸驅使國際社會朝向跨國性決策模式，改變以往國家扮演的單一行爲者角色(如James N. Rosenau and Peter Waterman等)。(3)從國際關係角度進行研究，分析全球公民社會對國際政治、國際關係理論的衝擊與挑戰(如Marlies Glasius, Mary Kaldor, and Helmut

Imperial System'? The Role of the Multinational Corporation Reconsidered," in Wolfgang Mommsen and Jürgen Osterhammel eds., *Imperialism and After: Continuities and Discontinuities* (London: Allen & Unwin, 1986), pp. 225-240.

⁵³ Ann C. Hudock, *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy?* (Malden, MA: Polity Press, 1999).

⁵⁴ Colette Chabbott, *op. cit.*, pp. 222-248.

Anheier, Richard Price, Susan Park等)。不過在實際研究中，這些研究領域是相互影響，難以區分。⁵⁵

肆、國際關係對NGOs之學理論述

冷戰結束後，國際體系與權力結構有重大改變，使得國際關係研究領域變得複雜。而國際關係學者對於NGOs的研究，目前除側重實務面的個案分析和NGOs與其他行為者互動研究外，相關學理論述，尙是鳳毛麟角，⁵⁶缺乏完整的理論及分析架構。然而若要瞭解NGOs在國際關係領域所扮演的角色，必須回歸到國際關係理論，探究國際關係理論，包括主流與非主流理論如何詮釋NGOs。

一、主流國際關係理論之論述

對國際關係的主流理論而言，雖然國家已不是國際關係中唯一的行為者，但仍是最重要的行為體，亦是構成當今國際體系的基本單位，⁵⁷在

⁵⁵ 有關NGOs與全球公民社會目前較新且重要文章，可參考下列專書、期刊：Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, *Global Civil Society: Dimensions of Nonprofit Sector* (The Johns Hopkins University Baltimore Press, 1999); Daniel Feakes, "Global Civil Society and Biological and Chemical Weapons," in Fiona Holland ed., *Global Civil Society 2003* (London: London School of Economics, 2003); James N. Rosenau, "Governance in the Twenty-first Century," *Global Governance*, Vol. 1, No. 1 (1995), pp. 13-42; Peter Waterman, *Globalization, Social Movements and the New Internationalisms* (London: Continuum, 2001); Marlies Glasius, Mary Kaldor and Helmut Anheier eds., *Global Civil Society 2002* (Oxford: Oxford University Press, 2002); Richard Price, "Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics," *World Politics*, Vol. 55, No.4 (2003), pp. 579-606; Susan Park, "The Role of Transnational Advocacy Networks in Reconstituting International Organization Identities," *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, Vol. 4, No. 2 (2004), pp. 79-92.

⁵⁶ Bob Reinalda認為目前有關NGOs的研究主要有「多元主義」(Pluralism)、「跨國主義」(Transnationalism)和「集體社會行動」(Collective Social Action)三種，在這三種論述中，非政府組織都被視為一種行為體，有獨自的目標和活動目的。不過此說法目前尚未普遍引用。Bob Reinalda, *op. cit.*, pp. 16-18.

⁵⁷ 有關主流與非主流論述部分請參酌：Yosef Lapid, "The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era," *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No.

這種前提之下，國際關係的研究大都聚焦在國家，而較少關注NGOs。

以「新現實主義」(Neo-realism)而言，新現實主義是從體系結構作為解釋國際關係的途徑，國家乃是體系結構主要的行為者，其行為受到體系內權力分配的限制，在國際無政府狀態下，生存、安全以及權力成為重要之國家利益，國家間較難有合作的可能。⁵⁸儘管Kenneth Waltz曾有條件地承認NGOs與其他非國家行為者的存在，以及跨國行為擴散顯而易見，不過Kenneth Waltz仍強調國家還是最有力的行為者。⁵⁹另外，Robert Gilpin亦認為雖然國際經濟的全球化與多國合作角色的增加，但並無損國家在國際社會中的首要地位，國家依然是國際社會中的主要行為者。⁶⁰

新現實主義沒有為NGOs預留政治空間，因為強調國家才是國際政治的主要行為者，並透過個體經濟學邏輯來推導國際體系現象的轉變，其餘的行為者在國際社會只是被動的受制者。不過新現實主義強調國際社會的「無政府狀態」(anarchy)，卻反倒給予「跨國行為者」(transnational actors)發揮的餘地，因為假設國際社會係屬無政府狀態(無最高政治威權統治)，那麼多國之下，國家間的交流，跨國現象鐵定是存在的；反之，如果國際社會為完全的「自給自足」式(autarkic)，如同古代帝國，那麼

3 (1989), pp. 235-254. Emmanuel Navon, "The 'Third Debate' Revisited," *Review of International Studies*, Vol. 27, No. 4 (2001), pp. 611-625. Steve Smith, "Positivism and Beyond," in Steve Smith, Ken Booth, and Marysia Zalewski eds., *International Theory: Positivism and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 11-44; Scott Burchill, "Introduction," in Scott Burchill and Andrew Linklater eds., *Theories of International Relations*, 2nd ed (Basingstoke, Hampshire: Palgrave, 2001), pp. 1-26.

⁵⁸ 新現實主義的學者與理論分支領域眾多，如Kenneth Waltz, Robert Gilpin, Stephen D. Krasner, Stephen Walt, John Mearsheimer, David Baldwin, Robert Jervis, Sean M. Lynn-Jones, Jack Snyder, Christopher Layne, Colin Elman等，由於本文非探論國際關係理論，有興趣讀者可參考中文期刊：莫大華，「國際關係理論大辯論研究的評析」，**問題與研究**，第39卷第12期(2000年12月)，頁65-90；盧業中，「主要國際關係理論中新現實主義、新自由制度主義與建構主義之比較研究」，**中山人文社會科學期刊**，第9卷第2期(2001年12月)，頁21-52。鄭端耀，「國際關係攻勢與守勢現實主義理論爭辯之評析」，**問題與研究**，第42卷第2期(2003年3-4月)，頁1-22。

⁵⁹ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1979), pp. 95-97.

⁶⁰ Robert G. Gilpin "No One Loves a Political Realist," *Security Studies*, Vol. 5, No. 3 (1996), pp. 3-26.

將不會有跨國行為者產生，因為所有跨邊界互動皆需受制於官方授權，皆是在一帝國體制內進行。⁶¹

「新自由制度主義」(Neo-liberal Institutionalism)學者Joseph Nye與Robert Keohane指出在國際政治中，國家不再是國際關係中唯一的行為者。⁶²其他非國家行為者，如NGOs、跨國公司、國際政府組織等所發揮的作用也必須重新檢視，而國家間透過制度、建制的形成，將有助於合作的出現，國際社會因貿易互賴將使發動戰爭的代價與成本提高，故以軍事維繫安全的作用也相對的減低。⁶³如上所述，新自由制度主義者不忽視國家以外行為者的影響力，間接肯定了NGOs的存在。⁶⁴再者，國家間合作的可能、建制與制度的形塑與運作也開啓了NGOs活動的空間。

然而，儘管新自由制度主義，強調國際建制的重要與國際政府組織合作，同時給予NGOs等非國家行為者留下可能發揮的空間，新自由制度主義有意區隔「國家」行為者與「非國家」行為者，用以強調國家在促進國際合作與在國際建制中的自主性。由於新現實主義與新自由制度主義兩者採同樣「本體論」(Ontology)的「客觀主義」(Objectivism)，⁶⁵前者強調國家行為與體系結構，後者則重視國家行為與國際制度。明顯地，新自由制度主義有意讓國家在國際社會中保持其主導的角色，用以凸顯國家行為對國際制度的影響。因此只承認NGOs是有影響力的行為

⁶¹ Stephen D. Krasner, "Power Politics, Institutions, and Transnational Relations," in Thomas Risse-Kappen ed., *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), pp. 257-258.

⁶² Joseph Nye and Robert Keohane, "Transnational Relations and World Politics: An Introduction," *International Organization*, Vol. 25, No. 3 (1971), p. 330.

⁶³ Joseph Nye強調不是因為貿易可以預防國與國之間的戰爭，而是貿易讓國家從新定義其國家利益在哪裡，這才是使國家降低戰爭的原因，進而以協商合作去取代衝突競爭。Joseph S. Nye, "Conflicts after the Cold War," *The Washington Quarterly*, Vol. 19, No. 1 (1996), pp. 5-24.

⁶⁴ Robert Keohane 與 Joseph Nye在擔任*International Organization*的主編時，曾於1971年的夏季號闡述跨國公司、教會、基金會等非國家行為者在國際政治中的重要意義。Robert Keohane and Joseph Nye, *op. cit.*, pp. 329-349.

⁶⁵ 雙方都主張國家為一理性行為者、國際社會是無政府狀態、以及國家為主要的行為體，並把國際關係看成是物質有形的關係。

者，但不是支配者。⁶⁶

二、非主流國際關係理論之論述

Thomas Risse-Kappen認為20世紀60年代、70年代，「國家」這個概念在政治學研究中遭到Robert Dahl「自由多元理論」(Liberal Pluralism)和C. Wright Mills「權力菁英」(Power Elite)的質疑，認為「國家」這個概念已日漸式微。⁶⁷ Thomas Risse-Kappen強調跨國關係在過去幾十年發生的變化，並著力於考察跨國關係中的國際非政府組織、跨國利益集團等跨國社會運動力量對國家內部結構產生的作用，⁶⁸而這種「國家中心」與「權力結構」的移轉，則適時給予NGOs較大的發揮空間。

對於「國家中心」途徑與「權力結構」改變有不同詮釋的非主流論述，⁶⁹則試圖解構國家中心論調，並挑戰主流國際關係物質主義，使得NGOs得以催生新的國際政治領域。其中以「建構主義」(Constructivism)⁷⁰

⁶⁶ Ian H. Rowlands, "Transnational Corporations and Global Environmental Politics," in Daphne Josselin and William Wallace eds., *Non-state Actors in World Politics* (New York: Palgrave, 2001), pp. 133-148.

⁶⁷ 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* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), pp. 17-25.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ 後實證主義(Post-positivism)，有著不同於主流學派之認識論基礎，其中最大分歧在於對「國家中心論」見解不同，相關論述包括「批判理論」(Critical Theory)、「女性主義」(Feminism)、「後現代主義」(Postmodernism)、「建構主義」(Constructivism)等等。相關著作可參酌：Robert Cox, "Social Forces, States, and World Orders: Beyond International Relations Theory," in Robert O. Keohane eds., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), pp. 204-254; Christine Sylvester, "The Contribution of Feminist Theory to International Relations," in Steve Smith, Ken Booth, and Marysia Zalewski, eds., *International Theory: Positivism and Beyond* (Cambridge: Cambridge University), pp. 254-278; Richard Devetak, "Postmodernism" in Scott Burchill and Andrew Linklater eds., *Theories of International Relations* (Basingstoke, Hampshire: Palgrave, 2001), pp. 181-208; Emanuel Adler, "Constructivism and International Relations," in Walter Carlsnaes, Thomas Risse-Kappen, and Beth A. Simmons, eds., *Handbook of International Relations* (London: Sage, 2001), pp. 95-118.等。

⁷⁰ 社會建構論其所著重觀念的形塑，從共有知識(shared knowledge)、物質性因素(material resource)作用，到不斷社會實踐(practice)的結果。秦亞青，「國際政治的社會建構—溫特及其建構主義國際政治理論」，*美歐季刊*，第15卷第2期(2001年)，頁231-264。

而言，強調行為者間的互動建構了社會，⁷¹這種互動的過程乃是社會結構存在的基本條件。由於建構主義十分重視國際社會結構，強調規則在身份和利益形成過程中所具有的重要作用，這對NGOs的正向發展有一定的理論意義，加上建構主義有助於強化NGOs與國際政府組織的認同與共識，例如在John Boli與George M. Thomas所編著的《建構世界文明：從 1875 年至今的國際非政府組織》(*Constructing World Culture: International Non-governmental Organizations since 1875*)一書，藉著探究國際政府組織、NGOs與地方行為角色所產生的影響，傳達了建構主義對世界文化建構過程的理論憑據。⁷²

換言之，社會結構乃是動態的互動過程，可以從不同程度的互動，反映出國際社會型塑的過程，亦反映出NGOs活動空間的延伸，從透過共有知識的建構，使國家之外的其他行為者也受到結構影響而對共有知識產生認知的變化，進而形成制度化，這種論述似乎較能解釋當今NGOs所扮演的角色與功能。Thomas Risse-Kappen就認為具備「知識社群」(epistemic community)的跨國科學團體，對環境議題之全球意識提升有所貢獻，具備知識、規範基礎網絡的跨國NGOs，在人權、安全、環境議題尤其有比較大的影響力。⁷³

另外，隨著全球化的發展下，「全球治理」(Global Governance)⁷⁴漸漸成為國際政治研究的熱門課題，而NGOs也就成為該領域研究的主題之一。其中關於全球化的三種不同觀點⁷⁵，明顯的探討全球化與國家主

⁷¹ 秦亞青，前引文，頁 251-253。

⁷² <http://www.sociology.emory.edu/jboli/cwc/excerpt.html>

⁷³ Thomas Risse-Kappen, *op. cit.*, p. 4.

⁷⁴ 簡單的說「治理」是涉及公共部門與私人部門的一個過程、透過協調，而持續互動，不同於「統治」由上往下的決策執行，「治理」下層機制亦可參與上層權威決策。James N. Rosenau認為全球治理為多層次的人類活動，從家庭到國際組織，透過系統規則以控制行動來追求各種目標，進而對各層次達到跨國性的影響。James N. Rosenau, *op. cit.*, pp. 13-14. 有關「全球治理」概念，可參考：張亞中，「全球治理：主體與權力的解析」，**問題與研究**，第 40 卷第 4 期 (2001 年 7、8 月)，頁 1-24。

⁷⁵ 全球化大致可區分為三流派：「全球主義論」(Globalist Position)、「懷疑論」(Skeptical Position)、「轉型主義」(Transformationist Position)。David Held, *Global Transformation: Politics, Economics and Culture* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1999), p. 3. 或中

權的關聯。除了對全球化抱持懷疑的「懷疑論」(Skeptical Position)外，其餘「全球主義論」(Globalist Position)與「轉型主義論」(Transformationist Position)均認為全球化下國家正重新建構政府的權力與功能。在全球治理的論述中，強調國際社會中行使權威的「主體」將不再只是國家，而是包含了NGOs、公民運動、跨國企業等非國家行為者。⁷⁶緣此，不論是公共或私人部門皆參與了全球事務的共同治理，並分攤共同責任，使得NGOs在全球治理下提升其重要性。

總括而論，自1980年代迄今，竄起的非主流國際關係理論正面看待NGOs，挹注了NGOs的發展，而NGOs也提供了非主流論述的理論素材，彼此相得益彰。

伍、NGOs 在國際關係的主要影響

NGOs的快速發展與日益活躍，已對國際事務產生重要的影響。在四個議題，NGOs對國際關係研究的影響是特別顯著—促使學者重新檢視國際關係理論、催生新的國際合作內容、促進重要議程的設定，以及連結國內事務與國際事務。

一、重新檢視國際關係理論

經由主流與非主流國際關係理論對NGOs看法的比較，國際關係學者體認到必須重新檢視國際關係理論。後冷戰期間，不論在政治、社會與經濟的跨國行為或是區域主義、全球化議題，都顯得活力十足，在這些發展的推波助瀾下，NGOs為後實證主義的論述增添研究素材。⁷⁷NGOs

譯本：沈宗瑞等譯，**全球化大轉變：全球化對政治、經濟與文化的衝擊**（台北：韋伯，2001年）。

⁷⁶ 張亞中，前引文，頁3。

⁷⁷ 作者在這裡主要是要表達，後實證主義所要挑戰實證主義的兩大系統：「國家中心」與「權力

結構」，分別因為國際環境的NGOs出現，而使得後實證主義在論述中多了一些佐證

的角色提升與影響力增加，可說是一種對國家主權的制約，國際關係研究不再侷限於國家為中心的權力與軍事的議題，轉而是擴及到全球性、跨國性的議題。隨著NGOs對國際事務影響力日益月滋，行為者在國際社會互動模式的改變，將有助於國際關係學者擺脫傳統單一議題取向的研究，開始關注起國際關係中的其他行為者。

二、催生新的國際合作內容

第二次世界大戰結束後，NGOs發展迅速，⁷⁸在國際社會扮演的角色日益增強，衝擊著傳統國家中心的思維，透過NGOs的協調與合作，也催生了新的國際合作內容。以「合作安全」(Cooperative Security)為例，合作安全論壇的非官方地位，使得NGOs得以非主權國代表身份參加，讓討論範疇更加具有實質感。⁷⁹再者，所謂「第二軌外交」(Track Two Diplomacy)，即以非官方形式⁸⁰，由學者專家、政府官員、民間領袖等共同參與，研商各種安全議題，⁸¹為國際合作增添新的交流對象、新的合作空間，亞太安全合作理事會(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP)就是一個很好的例子。⁸²

三、促進重要議程的設定

有些NGOs會以設定議程的方式，影響本國政府、多邊制度、國際政府組織與跨國企業的行為，例如NGOs促成1997年生效的《渥太華公

與素材。

⁷⁸ Colette Chabbot指出超過80%的「國際非政府組織」在此時期成立。Colette Chabbot, *op. cit.*, p. 227.

⁷⁹ Craig A. Snyder, "Regional Security Structures," in Craig A. Snyder ed., *Contemporary Security and Strategy* (London: Macmillan Press, 1999), pp. 114-115.

⁸⁰ Edwin Bakker, "Early Warning by NGOs in Conflict Areas," in Bas Arts, Bob Reinalda, and Math Noortmann, eds., *Non-State Actors in International Relations* (Aldershot: Ashgate, 2001), p.269.

⁸¹ David Dewitt, "Common, Comprehensive, and Cooperative Security," *The Pacific Review*, Vol. 7, No. 1 (1994), pp. 1-15.

⁸² John Borawski, ed., *Avoiding War in the Nuclear Age: CBMs for Crisis Stability* (Boulder, Colorado: Westview, 1986); 林碧炤, **信心建立措施(CBMs)與國防研討會** (台北市: 台灣綜合研究院戰略與國際研究所, 1999年)。

約》與1998年通過設立「國際刑事法院」；⁸³再者，有些跨國性質議題，主權國家無法獨立應對，需要NGOs的參與協助，例如在環境議題，NGOs就對《氣候變化綱要公約》與《生物多樣性公約》都有具體貢獻。⁸⁴

Bertjan Verbeek與Bob Reinalda指出，NGOs對國際議程設定有影響，主要是因為NGOs往往具備了政府缺乏的專業性(如擁有學者專家的顧問群)。另外NGOs善用大眾傳播媒體，以及大眾對政府部門的不信任，而私人企業願意將資源、資金挹注在NGOs，讓NGOs能夠影響重要國際議程的設定。⁸⁵除此之外，NGOs的策略也是關鍵，為了宣傳自己的觀點和訴求，NGOs通常會利用遊說、抗議、監督與舉行論壇的方式，對正在參與會議的政府代表施壓，⁸⁶或有時主動尋求與政府合作。⁸⁷

透過議程設定，NGOs得以參國際事務，增強了這些多邊國際機制的決策合法性，Jackie Smith就認為NGOs對國際條約的制訂與參與，成為決策機制民主化重要的基礎，⁸⁸由於NGOs促進議程設定的影響，也使決策機構運作更透明化與負責化。

四、連結國內事務與國際事務

儘管一國內政不容干涉，但是由於NGOs等的呼籲與訴求，使得許多國內事件因而擴大成為國際問題，導致國際社會介入。NGOs可透過聯合國系統強化與會員國連結，取得聯合國經社理事會有諮商地位的

⁸³ P. J. Simmons指出一般NGOs在國際政治中的四種影響途徑：議程設定、談判結果、授予合法性與使決議發揮作用。P. J. Simmons, *op. cit.*, pp. 82-84.

⁸⁴ Bas Arts, "The Impact of Environmental NGOs on International Conventions," in Bas Arts, Bob Reinalda, and Math Noortmann, eds., *Non-State Actors in International Relations* (Aldershot: Ashgate, 2001), p. 195.

⁸⁵ Bertjan Verbeek and Bob Reinalda, "Theorising Power Relations Between NGOs, Inter-Governmental Organizations and States," in Bas Arts, Bob Reinalda, and Math Noortmann, eds., *Non-State Actors in International Relations* (Aldershot: Ashgate, 2001), pp.150-151.

⁸⁶ Bas Arts, *op. cit.*, pp. 198-200.

⁸⁷ 以反地雷公約簽訂為例，加拿大政府與一個包括來自23國、超過350個人權與反武組織所組成的聯盟，使用網路、傳真、電子郵件、新聞信、甚至是超人與蝙蝠俠等漫畫宣傳方式，使該條約在14月內獲得122國支持。P. J. Simmons, *op. cit.*, p. 84.

⁸⁸ Jackie Smith, "Global Civil Society?" *American Behavioral Scientist*, Vol. 42, No. 1 (1998), p. 93.

NGOs，⁸⁹可以透過經社理事會諮商論壇相互交流，並對會員國內政進行監督，迫使相關政府為維護國家形象與聲譽而改善施政。⁹⁰

在人權議題，有些國家與NGOs所抱持的意見扞格不入，受到NGOs批評的政府，希望限縮NGOs在聯合國的參與。不過NGOs卻反以積極策略喚起公眾關注人權迫害問題，對相關國家政府施壓，⁹¹NGOs對相關國家的壓力，除了連結國內事務與國際事務，另一方面也對國家主權造成挑戰。⁹²不過Kal Raustiala認為雖然NGOs基於本身的技能與資源而成為一個特殊的主體，但卻不表示NGOs因而威脅或挑戰國家主權，反倒是增強了國家管理全球事務的能力。國家不需反對NGOs，因為NGOs影響力擴大不代表主權國家的衰敗，反而是彰顯國家利益；面臨NGOs如雨後春筍般出現年代，由國家本身來賦予NGOs地位，反而更鞏固國家地位，使新秩序合理化。⁹³

陸、結論

過去的半世紀，非國家行為者日趨活躍，對於國際事務也有重大影響；情勢使然，許多國際關係學者開始正視他們的存在，將非國家行為者納入研究範疇。無論就實務或學術而言，在眾多類型的非國家行為者，NGOs在國際關係領域更是後來者（late comer），得到的關注相當有限。

⁸⁹ 隨著NGOs的增加擴散，聯合國為了加強與其關係，1968年經社理事會終於確定了NGOs在

經社理事會諮商的三類地位，分別為Category1：一般(General)、Category2：特別(Special)與列名(Roster)，繼之與其互動合作。P. J. Simmons, *op. cit.*, pp. 92-93.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Felice D. Gaer, "Reality Check: Human Rights NGOs Confront Governments at the UN," in Thomas G. Weiss and Leon Gordenker eds., *NGOs, the UN and Global Governance* (Boulder: Lynne Rienner, 1996), pp. 51-66.

⁹² 對於國家權力遭受挑戰與限制，出現了幾個相關用語，如剩餘的(Residual)、虛擬的(Virtual)、消蝕的(Eroding)、軟弱的(Powerless)、式微的(Eclipse)、邊緣的(Marginalization)等。劉貞曄，**國際政治中的非政府組織**（天津：人民出版社，2005年），頁6。

⁹³ Kal Raustiala, "States, NGOs, and International Environmental Advocacy Networks," *International Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 4 (1997), pp. 719-721.

本文算是清點庫存，對於國際關係領域的 NGOs 相關研究文獻，做一初步的彙整，提供研究者參考。

在國際關係領域，對於 NGOs 的研究仍屬啓蒙階段，而現有的 NGOs 研究多為敘述性質，偏重個案的報導或分析。無可諱言，NGOs 研究甚少涉及國際關係理論的應用或檢驗，更遑論理論的建構。鑑此，深入探討國際關係理論與 NGOs，將 NGOs 合理地納入國際關係理論，可以做為未來 NGOs 研究的重點課題之一。其次，NGOs 對於國際事務的影響增強，是否改變國家的角色地位，以及如何衝擊到國際體系的結構，是另一個值得進一步研究的問題。最後，國際關係走向全球化、跨國化、非政治化 (depoliticization) 或私有化 (privatization)，國內與國際的界線消失，公領域與私領域的板塊重疊，無論是「全球治理」(global governance)、「跨國治理」(transnational governance) 或「無政府治理」(governance without government) 的框架，在國際公共政策的場域，NGOs 都會有一席之地。換言之，將 NGOs 視為理所當然的「國際行為者」(international actor) 是吾輩研究國際關絕對無法忽視的議題。

(收稿：2007年3月14日，修正：2007年7月27日，接受：2007年8月9日)

參考文獻

- 沈宗瑞等譯，**全球化大轉變：全球化對政治、經濟與文化的衝擊**（台北：韋伯，2001年）。
- 何增科，**公民社會與第三部門**（北京：社會科學文獻出版社，2000年）。
- 林碧炤，**信心建立措施(CBMs)與國防研討會論文集**（台北：台灣綜合研究院戰略與國際研究所，1999年）。
- 政治大學第三部門研究中心網址〈<http://333.nccu.edu.tw/>〉
- 秦亞青，「國際政治的社會建構—溫特及其建構主義國際政治理論」，**美歐季刊**，第15卷第2期（2001），頁231-264。
- 莫大華，「國際關係理論大辯論研究的評析」，**問題與研究**，第39卷第12期（2000），頁65-90。
- 張亞中，「全球治理：主體與權力的解析」，**問題與研究**，第40卷第4期（2001），頁1-24。
- 鄭端耀，「國際關係攻勢與守勢現實主義理論爭辯之評析」，**問題與研究**，第42卷第2期（2003），頁1-22。
- 劉貞曄，**國際政治中的NGOs**（天津：人民出版社，2005年）。
- 盧業中，「主要國際關係理論中新現實主義、新自由制度主義與建構主義之比較研究」，**中山人文社會科學期刊**，第9卷第2期（2001），頁21-52。
- Arts, Bas, Bob Reinalda, and Math Noortmann, eds., *Non-State Actors in International Relations* (Aldershot: Ashgate, 2001).
- Betsill, Michele M. and Harriet Bulkeley, "Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program," *International Studies Quarterly*, Vol. 48, No. 2 (2004), pp. 471-493.
- Boli, John and George M. Thomas, eds., *Constructing World Culture: International Non-governmental Organizations since 1875* (Stanford: Stanford University Press, 1999).
- Borawski, John ed., *Avoiding War in the Nuclear Age: CBMs for Crisis Stability* (Boulder Colorado: Westview, 1986).
- Burchill, Scott and Andrew Linklater eds., *Theories of International Relations*, 2nd ed (Basingstoke, Hampshire: Palgrave, 2001).
- Carlsnaes, Walter, Thomas Risse, and Beth A. Simmons eds., *Handbook of International Relations* (London: Sage, 2001).

- Clark, Ann Marie, *Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms* (Princeton: Princeton University Press, 2001).
- Clark, Ann Marie, Elisabeth J. Friedman, and Kathryn Hochstetler eds., "The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights, and Women," *World Politics*, Vol. 51, No. 1 (1998), pp. 1-35.
- Dewitt, David, "Common, Comprehensive, and Cooperative Security," *The Pacific Review*, Vol. 7, No. 1 (1994), pp. 1-15.
- Drucker, Peter, *The New Realities: In Government and Politics, In Economics and Business, In Society and World View* (New York: Harper Collins, 1989).
- Florini, Ann M. ed., *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1999).
- Glasius, Marlies, Mary Kaldor and Helmut Anheier eds., *Global Civil Society 2002* (Oxford: Oxford University Press, 2002).
- Gilpin, Robert G., "No One Loves a Political Realist," *Security Studies*, Vol. 5, No. 3 (1996), pp. 3-26.
- Haynes, Jeff, "Transnational Religious Actors in International Politics," *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 2 (2001), pp. 143-158.
- Held, David, *Global Transformation: Politics, Economics and Culture* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1999).
- Holland, Fiona, *Global Civil Society 2003* (London: London School of Economics, 2003).
- Hudock, Ann C., *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy?* (Malden, MA: Polity Press, 1999).
- Joachim, Jutta, "Framing Issues and Seizing Opportunities: The UN, NGOs, and Women's Rights," *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 2 (2003), pp. 247-74.
- Josselin, Daphne and William Wallace eds., *Non-state Actors in World Politics* (New York: Palgrave, 2001).
- Keane, John, *Global Civil Society 2001* (New York: Oxford University Press, 2001).
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).
- Keohane, Robert O. ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1993).
- Krasner, Stephen D., ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983).
- Lapid, Yosef, "The Third Debate: On the Prospects of International Theory

- in a Post-Positivist Era,” *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 3 (1989), pp. 235-254.
- Manji, Firoze and Carl O’Coill , “The Missionary Position: NGOs and Development in Africa,” *International Affairs*, Vol. 78, No. 3 (2002), pp. 567-583.
- Mathews, Jessica T., “Power Shift,” *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1 (1997), pp. 50-66.
- Mommsen, Wolfgang and Jürgen Osterhammel eds., *Imperialism and After: Continuities and Discontinuities* (London: Allen & Unwin, 1986).
- Navon, Emmanuel, “The ‘Third Debate’ Revisited,” *Review of International Studies*, Vol. 27, No. 4 (2001), pp. 611-625.
- Nye, Joseph S. Jr., “Conflicts after the Cold War,” *The Washington Quarterly*, Vol. 19, No. 1 (1996), pp. 5-24.
- Nye, Joseph S. Jr. and John Donahue, *Governance in a Globalizing World* (Washington, DC : Brooking Institution Press, 2002).
- Nye, Joseph S. Jr. and Robert Keohane, “Transnational Relations and World Politics,” *International Organization*, Vol. 25, No. 3 (1971), pp. 329-349.
- Park, Susan, “The Role of Transnational Advocacy Networks in Reconstituting International Organization Identities,” *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, Vol. 4, No. 2 (2004), pp. 79-92.
- Price, Richard, “Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics,” *World Politics*, Vol. 55, No. 4 (2003), pp. 579-606.
- Raustiala, Kal, “States, NGOs, and International Environmental Institutions,” *International Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 4 (1997), pp. 719-740.
- Risse-Kappen, Thomas eds., *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institution* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).
- Roint, Karsten and Volker Schneider eds., *Private Organizations in Global Politics* (London: Routledge, 2000).
- Rooy, Alison, “The Frontiers of Influence: NGO Lobbying at the 1974 World Food Conference, the 1992 Earth Summit and Beyond,” *World Development*, Vol. 25, No. 1 (1997), pp. 93-114.
- Rosenau, James N., “Governance in the Twenty-first Century,” *Global Governance*, Vol. 1, No. 1 (1995), pp. 13-42.
- Ruggie, John, “International Responses to Technology: Concepts and Trends,” *International Organization*, Vol. 29, No. 3 (1975), pp. 536-572.
- Salamon, Lester M., “The Rise of the Nonprofit Sector,” *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 4 (1994), pp. 109-122.

- Salamon, Lester M. and Helmut K. Anheier, *Global Civil Society: Dimensions of Nonprofit Sector* (The Johns Hopkins University Maryland Press, 1999).
- Simmons, P. J., "Learning to live with NGOs," *Foreign Policy*, No. 12 (1998), pp. 82-96.
- Smith, Jackie, "Global Civil Society?" *American Behavioral Scientist*, Vol. 42, No. 1 (1998), pp. 93-107.
- Smith, Steve, Ken Booth, and Marysia Zalewski eds., *International Theory: Positivism and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- Snyder, Craig A. ed., *Contemporary Security and Strategy* (London: Macmillan Press, 1999).
- Smith, Steve, Ken Booth, and Marysia Zalewski, eds., *International Theory: Positivism and Beyond* (Cambridge: Cambridge University, 1999).
- True, Jacqui and Michael Mintrom, "Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming," *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 1 (2001), pp. 27-57.
- UN High-level Panel, *A more secure world: our shared responsibility*.
< <http://www.globalpolicy.org/ngos/ngo-un/info/res-1296.htm> >
- Underhill, Geoffrey R. D. and Andreas Bieler eds., *Non-State Actors and Authority in the Global System* (London and New York: Routledge, 2002).
- Vallier, Ivan, "The Roman Catholic Church: A Transnational Actor," *International Organization*, Vol. 25, No. 3 (1971), pp. 479-502.
- Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1979).
- Waterman, Peter, *Globalization, Social Movements and the New Internationalisms* (London: Continuum, 2001).
- Weiss, Thomas G. and Leon Gordenker eds., *NGOs, the UN and Global Governance* (Boulder: Lynne Rienner, 1996).
- Willets, Peter, *Pressure Groups in the Global System* (London: Pinter, 1982).

The Study of International Relations and NGOs

Chiang, Alex

(Associate Professor, Department of Diplomacy, National Chengchi University)

Tsai, Yu-Tai

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

Abstract

NGOs have arrived at International Relations. Since the 1980s economic globalization, revolution in information technologies, and the emergence of non-traditional security issues, among others, have led both researchers and practitioners of international relations to closely examine the role of NGOs. The fact of matter is very simple. In dealing with international problems of increasingly global or transnational in nature, the states have to seek the assistance of NGOs, in addition to the cooperation from other states.

The study of NGOs in international relations is still at its developing stage. This article provides a survey of state of research on NGOs in international relations. Four specific issues will be examined: the concept of NGOs, international relations theory and NGOs, major research topics in NGOs studies, and the implications of NGOs for international relations. Our study reveals that the lack of scholarly interests and the inattention to theoretical framework have defined and circumscribed NGOs research in the field of international relations. To fully incorporate NGOs into international relations research agenda will be not only necessary but also

very rewarding.

Keywords:

IR、IR Theory、NGOs、INGOs、NSAs