

# 非政府組織和公民社會的建構與發展： 國際與國家層面的解析

**林德昌**

國立中山大學國際非政府組織研究中心主任  
大陸研究所教授

**王重陽**

高雄市立空中大學法政學系兼任講師

## 摘要

從國際政治經濟的觀點來看，自第二次世界大戰以來，國際社會已然歷經了許多重大的轉變。從冷戰體系下東西集團的對立，到 1990 年蘇聯等共黨國家的解體，使國際政治產生了重大的變化。以國家為主要行為角色的國際關係，自 1980 年代以後，逐漸面臨來自民間社會的競爭。傳統政府所推動的政治、軍事和外交，已然無法滿足與因應國際社會的轉變。國際議題的多元化，以及軍事和政治不再是國與國之間互動的唯一重點，造成了民間團體的行為角色興起。沒有任何的單一議題，可以主導與壟斷整個國際社會。由於議題的多元化與多樣化，故亦逐漸形成國與國之間的相互依賴，以及國際社會的邁向全球化與全球治理。國際非政府組織的興起，可說是在此一國際政經重大變遷下的產物。非政府組織所關切的人類發展議題，同時亦推動了國際社會民主、人權與公民社會的建構。雖然在國際社會的層面，以及全球化的架構下，可以觀察到非政府組織的發展趨勢，但從國家層面的觀點來看，在各國非政府組織的發展之間，以及在民間組織與政府的互動關係上，卻又呈現了相當的差異性。本文試圖從理論上的觀點，引導我們對這些問題的觀察與思考。

關鍵詞：非政府組織、公民社會、全球化、全球治理、國家與社會關係

## 一、前言

隨著經濟的快速發展，以及民主化程度的日益深化，台灣公民社會正處於建構的階段中。基本上，一個國家公民社會的逐漸成型，並非來自政府政策的主動引導，而是源於民間的一股自主性力量。而在這股民間重要的力量來源中，非政府組織(Non-governmental Organization, NGO)無疑扮演著最重要的角色。迄目前為止，在內政部登記的台灣民間非政府組織，共計有二萬多個；而其中有二千多個民間非政府組織，以團體或個人會員的名義，參與了各種類型的國際非政府組織(International Non-governmental Organizations, INGO)。<sup>1</sup>這些統計數字說明了近幾年來台灣民間力量的快速興起與發展，但更反映了國際社會邁向全球化的趨勢。

從宏觀的層面來看，國際關係理論的演變，不但說明了國際政經環境的變遷，更反映了國際社會的發展趨勢。因此，全球化與全球治理概念的興起、非政府組織所扮演的功能與角色、人類議題的重要性，以及公民社會的建構等議題，皆已然成為國際社會、國際組織與各國政府所共同關注的焦點。然而當國際社會在思考全球公民社會或全球治理之際，卻也發現面臨了諸多困境與難題。從國家與社會的觀點來看，儘管國家對社會的控制力在弱化，但國家對社會影響力的存在，卻仍是一項不爭之事實。雖然民間非政府組織的專業化與多元化，造成了國家角色與功能的受到侷限，亦使得非政府組織在議題和功能取向方面，創造了與國際社會更多的接軌機會。然而問題的癥結在於，儘管民間非政府組織的積極參與國際性非政府組織或政府組織，以及提供人類發展的協助與服務，但其仍然無法完全取代國家政府的角色。易言之，政府的類型、角色與功能，依然影響一個國家公民社會的形成與建構。因此，民間非政府組織的發展方向，實與一個國家的政府體制，有著密切的關聯性。

然而值得注意的是，各國政府對社會的影響力，卻有其程度上的差異性。此一差異性，雖然解釋了各國非政府組織與公民社會發展的特殊性，但也成為建構全球治理與全球公民社會的一道障礙。從微觀的角度來看，非政府組織的發展，是和一個國家的政治、經濟和社會發展環境息息相關。一個國家的特殊發展背景，不但決定了民間非政府組織的發展特色；同時，一個國家公民社會和民主政治的發展層次，亦與民間非政府組織和政府的互動模式，產生必然的關聯性。因此，一個國家內部的政治體制與環境，在相當的程度內，決定了該國非政府組織的特殊性，也進而塑造了公民社會的發展特色。由此觀之，公民社會也是一種環境下的產物，各國政治環境的差異性，也決定了該國公民社會發展的特殊性。

---

<sup>1</sup> 林德昌，*台灣民間參與國際非政府組織現況調查計畫*，外交部委託研究計畫，2003年12月。

根據上述之探討，本文乃試圖從國際政經環境，以及政經理論的變遷下，從現實主義到全球化與全球治理的出現，探討國際非政府組織在推動人類發展，以及建構公民社會上，其所扮演的重要地位與角色。其次，本文亦將從國家的層面，探討與分析各國非政府組織與公民社會發展的特殊性。從學術理論的觀點而言，本研究主要亦試圖從國際與國家的不同層面進行分析，破除我們對於非政府組織與公民社會發展的傳統迷思，並對全球化和全球公民社會發展的侷限性提出觀察與解釋。

## 二、國際關係理論的變遷

從國際政治經濟的觀點來看，自第二次世界大戰以來，國際社會已然歷經了許多重大的轉變。從冷戰體系下東西集團的對立，到 1990 年蘇聯等共黨國家的解體，使國際政治產生了重大的變化。首先，以國家為主要行為角色的國際關係，自 1980 年代以後，逐漸面臨來自民間社會的競爭。傳統政府所推動的政治、軍事和外交，已然無法滿足與因應國際社會的轉變。國際議題的多元化，以及軍事和政治不再是國與國之間互動的唯一重點，造成了民間團體的行為角色興起。沒有任何的單一議題，可以主導與壟斷整個國際社會。由於議題的多元化與多樣化，故亦逐漸形成國與國之間的相互依賴 (interdependence)。由於人類的日益重視環保、臭氧層、人權、保育、愛滋病、發展，以及醫療衛生等方面，此乃造成具有專業分工的民間非政府組織興起。因此，在國際社會的活動中，政府與民間角色如何建立合作夥伴關係，遂愈來愈受到重視。易言之，政府不再是解決各種國際議題的主要行為者，其唯有與民間團體合作，才能在國際社會繼續發揮其角色與功能。此外，許多議題的國際化，亦造成許多民間團體的國際化，如國際非政府組織在人權和環保等議題的倡導與推動，此更使得政府的角色與功能受到相當的侷限。本文即試圖探討在國際政經環境的發展與變化下，何以非政府組織所扮演的角色愈來愈重要。

從國際關係理論的演變進程，有助於吾人觀察國際社會的變動模式。基本上，一個國際關係理論的興起與更迭，即充份反映了當時的背景與特色。理論是知識的有系統整理，試圖從所欲探討的事物中，觀察與發現其中所存在的發展模式(patterns)何在。以此論之，各種不同理論在不同時間的興起，事實上即代表這些理論的試圖解釋周遭環境之變遷。理想主義(idealism)的興起，充份反映了在第一次世界大戰以後，人類對於戰爭的唾棄，並期望能藉著民主政治的發展，以及國際組織的建立<sup>2</sup>，來改變與控制國與國之間的行為。但第二次世界大戰的爆發，國與國之間的嚴重衝突，無疑說明了理想主義的失敗。不過，值得注意的是，理想主義基本上是對國際社會發展的一種期望，也是一種

---

<sup>2</sup> 在兩次世界大戰之間，國際聯盟的設立，即是此一理想主義的付諸實踐。

假想，更是烏托邦式的思想。其理論假設在於，當人性本善時，人與人之間即不易發生衝突。同理，當一個國家追求民主，或走向民主化時，國與國之間的戰爭與衝突必然有所減少。因此，理想主義是一種由內而外的推論，期望能建設更好與更和平的國際社會。

在與烏托邦式的理想主義相比較下，現實主義(realism)則試圖解釋與分析國際社會所面臨的實際問題。在第二次世界大戰以後，現實主義者認為國與國之間的衝突，乃是國際社會的普遍現象。由於國家(state)是國際關係的主要行為角色，因此當國家為了追求與保護本身的國家利益(national interest)，即不斷強化其權力(power)以實現其目標。基本上，現實主義假設可說是建立在理性(rationality)之上。從理性的觀點來看，每一個國家皆有其追求的目標(goals)。為了要追求此一目標，國家必須思考與選擇所應採取的手段與方式(means)。而在考慮目標與手段的過程中，國家亦必須從成本與代價的觀點，來選出一個最適合與最有利於其本國的策略與手段。例如，嚇阻理論(deterrence)即是此一國家思考行為的具體表現。這是一種邏輯推理的思考過程，也充份反映了國家行為的擬人化。易言之，一個國家的對外政策，即如同個人的外在行為表現。與理想主義不同的是，現實主義強調人性本惡的觀點，因此遂造成國與國之間的戰爭與衝突不斷。冷戰體系下的東西集團，以及國與國之間的軍備競賽，皆闡述了國家利益與意識形態的衝突。

到了 1970 年代和 1980 年代，由於貿易、投資和環保等重大議題的出現，亦逐漸改變了現實主義所強調的國際關係本質。國與國之間不再只有軍事、外交折衝、權力和衝突，合作與相互依賴的概念亦開始萌芽。於此一背景之下，造成了新現實主義(neo-realism)的興起。新現實主義強調在國際關係中，儘管政府的角色依然存在，但其他的國際行為者亦同時出現，如民間團體和跨國企業等。這些非政府行為者的出現，改變了從國家角度來完全解釋國際關係的方式。例如，兩個國家之間可能存有重大的歧異，以及存在著衝突的可能性，但在經貿關係的發展，以及其他如環保與醫療議題上，這些國家依然是可以進行合作的。因此，國際議題的本質與取向，亦可解釋出誰是最適當的國際行為者。雖然在現實主義的標準之下，美國係屬霸權(hegemony)。但在經濟的領域上，日本和歐洲國家的興起，亦足與美國抗衡。由此觀之，權力的概念乃呈現一種多元化的趨勢。軍事是一種權力，同時經濟也是一種國家的力量。更重要的是，國與國之間除了潛在的衝突外，亦可能存在著合作。是故，在 1970 年代以後，相互依賴的觀念乃告應運而生。

亦值得注意的是，從理論的層面來加以觀察，新現實主義強調國際結構(international structure)的重要性。其主要的論點在於，國家行為在某種程度下，係受到特定國際結構的影響。對現實主義而言，國家政府是其行為的主宰者；因此國家的追求其利益，解釋了國與國之間的互動模式。但新現實主義者認為，國際結構乃是解釋國家行為表現的因素。國際體系(international regime)概念的出現，即說明了國家行為可能也為受到體系的

影響。根據克雷斯納(Stephen D. Krasner)教授的看法，體系是一種規範(norm)、原則(principle)、規定(rule)，以及決策(decision-making)。<sup>3</sup>國際體系與國際組織(international organization)的主要差異，在於前者是一種單一議題的呈現，如關稅貿易總協定、世界貿易組織，以及石油國輸出組織等。當一些國家基於共同的考量而組成國際體系時，其即必須要遵守該體系的遊戲規則。因此，一個特定的國際體系，在某種程度上，可以解釋一個國家在特定議題上的行為表現。基本上，新現實主義並非完全取代現實主義，前者僅是對後者提供一些補充與修正。同時，新現實主義也承認國家依然是國際政治的重要行為者，但由於國際議題的多元化與多樣化，亦闡釋了權力概念的轉變、其他國際行為者的出現，以及在國與國之間合作與衝突並存的局面。

誠然，一個國際關係理論的建構，是要試圖解釋當時的發展模式；但從另一個角度來看，理論的建構亦是要從過去的實證研究(empirical study)中，發現人類發展的規律性，以避免戰爭和衝突的來臨。從理想主義、現實主義到新現實主義，皆無法達到此一重大的使命。失敗的關鍵，主要在於人類社會的複雜性，以及人類思想和行為的無法預測。再者，1980年代以來，國與國之間的戰爭雖然大為減少，但在第三世界國家內部所發生在不同種族、宗教之間的內戰和衝突，卻造成了更多人類的傷亡與流離失所。為了要突顯此一議題的重要性，以及為了解決第三世界國家所面臨的此一政治困境，遂造成了國際社會(international community)與地球社區(global community)兩種不同概念的興起。這種概念試圖從全球的層面來解決國家之間，以及國家內部所發生的傾軋與衝突。前者強調在一個國際組織主導下，由國家所組成的一個和平與穩定的國際大環境。但後者卻主張以人類為主體的社區，此亦是所謂地球村的概念。於此些大型理論(grand theory)的推波助瀾之下，一些區域化與全球化(globalization)的思想乃逐漸興起，並試圖從國際社會的層面，來規範國與國之間的行為，並加強各國人民與社會的協調與合作。

### 三、全球化與全球治理

基本上，全球化(globalization)的概念，隱含著跨區域流動和社會互動模式等規模的擴大、加速和深化。<sup>4</sup>但值得注意的是，全球化是屬於一種多層面的概念。根據吉登(Anthony Giddens)教授的看法，全球化包含了現代化四種組織層面的傳播，即全球國家系統(global nation-state system)、全球軍事秩序(world military order)、世界資本主義經濟

---

<sup>3</sup> Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner, ed, *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp.1-5.

<sup>4</sup> David Held and Anthony McGrew, "The Great Globalization Debate," in David Held and Anthony McGrew, eds., *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate* (Cambridge: Polity Press, 2000), p.4.

(world capitalist economy)，以及國際分工(international division of labor)等。<sup>5</sup>赫德(David Held)教授則指出了全球化的七項觀點，即政治的全球化、有組織暴力的擴展、全球貿易和市場、全球財政、企業和全球生產網絡、文化全球化，以及環境的全球化等。<sup>6</sup>但科傑爾(Anne Mette Kjaer)教授則強調了全球化的三種類型，即經濟的全球化(economic globalization)、軍事的全球化(military globalization)、環境的全球化(environmental globalization)，以及社會文化全球化(Sociocultural globalization)等。<sup>7</sup>

對科傑爾教授而言，經濟的全球化主要係指跨區域網絡的建立、全球貿易、投資、財政的流動，以及跨國公司規模和數目的增加。軍事的全球化則意涵著，在現代武器的擴展下，全球人類皆處於武力的潛在威脅下，如戰爭、核子武器、大規模毀滅性武器，或國際恐怖主義。因此，軍事力量的全球化，實與戰爭系統、武器和軍事科技的全球傳播，具有相當密切的關係。另亦值得注意的是，自冷戰結束以來，已然產生了新的衝突類型。在已發展國家之間，國與國之間的衝突已愈來愈少，而內戰和地方性的衝突，卻已不斷出現在許多的第三世界國家中。這些發展中國家的政府一般均缺乏行政管理能力，且經濟與社會的發展多處於貧窮落後的局面。由於政府經常違反人權，因此導致其內部亦經常處於對立與衝突的情勢。<sup>8</sup>但於一背景下，富有的已發展國家卻無法忽視這些貧窮與落後第三世界國家的存在事實。此主要係因這些國家的貧窮與衝突，可能成為恐怖主義者的溫床，也可能會造成許多政治和經濟上的難民，此必然會對已發展國家產生重大的衝擊。因此，國際社會若欲致力於戰爭和衝突的解決，則如何解決第三世界國家的貧窮與落後問題，已屬當務之急。

根據柯漢教(Robert O. Keohane)教授的定義，全球化是一種多層面的相互依賴網絡。這些網絡之間的連結，主要是透過資金、物資、資訊、觀念、人民，以及與環境和化學有關物質的流動和影響。因此，在與相互依賴觀念的比較下，全球化具有如下兩項特色：(一)全球化是一種多層面接觸的網絡關係，而不是僅是一種單一的連結。例如，我們可以指出美國和日本在經濟和軍事上的相互依賴，但不能視為是美國和日本的全球化。因此，美國和日本的相互依賴，只是現代全球化中的一環而已。(二)凡被視為是全球化的網絡關係，必須含蓋各洲之間的聯繫，而不是只有區域性的特色。<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity* (Cambridge: Polity Press, 1990).

<sup>6</sup> David Held, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture* (Stanford: Stanford University Press, 1999).

<sup>7</sup> Anne Mette Kjaer, *Governance* (Malden: Polity Press, 2004), pp. 64-77.

<sup>8</sup> I. William Zartman, *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Political Order* (Boulder: Lynne Rienner, 1995).

<sup>9</sup> Robert O. Keohane, *Power and Government in a Partially Globalized World* (London: Routledge, 2002), pp. 193-194.

在環境的全球化方面，1992年的里約地球高峰會議，已將全球的環境議題列為最優先的國際議程。任何一個國家和區域所面臨的環境問題，其影響亦必然是屬於全國性的。例如，整個環境的惡化，意指著全球生態系統的改變，此對人類的身體健康和經濟社會發展，勢必產生重大的負面影響。全球氣溫的普遍升高，即所謂的溫室效應，其對全球層面所造成的影響乃是不言而喻。因此，如何有效維護生態環境，追求環境的永續發展，亦成為國際社會所必須重視的課題。最後，在社會文化的全球化方面，由於政府不再是國際社會互動的唯一角色，因此在民間社會的交流過程中，我們可以看到一個國家的文化、認同和政府機制，開始不斷的遭受挑戰。造成這些轉變的原因，包括了科技的革新，以及通訊和資訊系統的一日千里等。因此，在一個全球化的過程中，如何使不同的國家皆享有獲得這些科技與資訊的管道，已成為國際社會的重要責任。

根據上述之分析，人類在軍事、經濟、環境和社會文化等方面的相互依賴程度，已然日益深化。但值得我們注意的是，在全球化的發展過程中，國家的角色何在？是否國家的功能，必然喪失在全球化的浪潮之下？基本上，對於此兩個問題的答案都是否定的。因為全球人類在面臨經濟、軍事、環境和社會文化等發展困境時，國與國之間必須採取集體性的合作與協調，必共同擬訂國際社會所應遵循的標準與規範。因此，在全球化的發展進程中，國家與國際社會依然分別扮演著不可或缺的重要角色。<sup>10</sup>

既然現代國家的角色依然有其重要性，則在國際體制中，我們應如何定位國際組織，尤其是聯合國的角色與功能，及其與國家的關係應如何建構。在人類的歷史上，不同的國際組織在不同的階段，皆有其角色與功能扮演，如聯合國、世界衛生組織、國際貨幣基金、世界銀行，以及世界貿易組織等。首先，我們要探討的是，何以國家願意經常透過國際組織作為集體合作的管道？愛伯特(Kenneth W. Abbot)教授從集中化(concentration)與獨立性(independence)等觀點，試圖解釋國際組織與國家之間的關係。<sup>11</sup>集中化概念係指，國際組織藉著提供具體和穩定的組織結構和行政體系，不但有利於支持國與國之間的集體合作，更能強化國際組織對國家的影響性。而獨立化的概念，隱含著在特定的領域內，行動自主性的程度。易言之，國際組織在處理國與國之間的爭端和衝突時，如何發揮其中立性與公平性。雖然國際組織的獨立性受到相當大的限制，如強國可以限制國際組織的自主性、干預組織運作、不遵守組織的規定或指示，甚或是重新建構國際組織等，但是該組織所發揮的中立角色，確可強化個別和集體行動的合法性。此乃使得強權國家，願意去支持國際組織的潛在獨立性。再者，國際組織的推

<sup>10</sup> Anne Mette Kjaer, *Governance* (Malden: Polity Press, 2004), p.78.

<sup>11</sup> Kenneth W. Abbot and Duncan Snidal, "Why States Act Through Formal International Organizations," in Paul F. Diehl, ed., *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2001), pp.10-11.

動協定之談判與執行、解決爭端、提供技術援助，以及建立全球對話等，皆亦有助於一個理性國家(rational state)的考慮採取與國際組織的合作。<sup>12</sup>

在推動全球化的過程中，逐漸拆除了國與國之間的貿易和資本流動壁壘；此外，並透過技術的進步，以及運輸、通訊等費用的下降，使得地球村的局面漸次形成。基本上，全球化為全世界帶來了經濟的成長、生活水準的提升，以及技術和管理技能的革新與擴散，同時也為個人和國家帶來了新的經濟機會。但令人困惑的問題，則在於何以全球化會引起許多人民的反對？

為了回答此一問題，我們必須體認到，很少有人、團體或政府會反對全球化本身。基本上，這些人所反對的是全球化結果所造成的懸殊差異。首先，全球化的好處和機會，僅高度集中於少數國家。<sup>13</sup>其次，在最近幾十年來，國與國之間亦出現了一種發展不均衡的現象；環境的惡化、人權的不重視，以及貧窮問題的加劇，皆說明瞭全球化對許多發展中國家的影響，反而產生了負面的效果。這些國家在面臨全球化的衝擊下，已然產生了經濟不穩定與社會失調的現象。從背景的層面 (level of context) 來看，可以解釋全球化對已發展國家和發展中國家所造成的差異性。<sup>14</sup>因此，一個國家的經濟發展，必然受到該國特殊社會和政治結構的影響。

值得注意的是，全球化也帶來了許多負面的影響。例如，網路犯罪、傳染病的擴散、跨界污染問題，以及販賣人口、毒品和武器等，使國與國之間面臨了更多亟待共同解決的問題。此外，網際網路的發展，雖然亦快速改變了全球的經濟格局，必大破了國與國之間的傳統格局，但是這些優點對於多數發展中國家的民眾而言，依然是遙不可及。因此，通訊革命在國與國之間所產生的效應，顯然有極大之落差。此乃導致國際社會所謂貧者愈貧，而富者愈富的情況。就一國內部而言，由於接觸通訊技術的分佈不均，因此亦造成城鄉貧富差距的擴大。由此觀之，全球化的進程，不僅衝擊到國際社會層面，而且對一個國家內部亦產生了重大影響，如何解決此二不同層面的困境，實值得我們深思之。

根據上述之分析，整個問題的關鍵乃在於如何確保全球化所帶來的好處，但同時可以控制或免除其對人類所可能造成的負面影響。對筆者而言，一個可能的有效解決架構，乃係建立在治理(governance)的概念上。在傳統研究國家(state)與社會(society)的關係上，一般均強調國家對社會的控制，進而忽略了社會本身的力量與變動因素。傳統的集

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p.11.

<sup>13</sup> Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents* (New York: W.W. Norton & Company, Inc., 2002), p.4.

<sup>14</sup> Martin Staniland, *What is Political Economy? A Study of Social Theory and Underdevelopment* (New Haven: Yale University Press, 1985), pp.1-9.



權與威權體制，說明瞭國家完全控制社會的例子。<sup>15</sup>然而，民主政治的擴展，以及 1990 年冷戰的結束，均說明瞭民主的價值戰勝了社會主義。民主代表人民的普遍參與，也象徵著社會力量的興起。政府的決策，必須以社會的民意為依歸；同時，政府的公共政策，亦會受到民意的反對而終止或改變。因此，社會的力量已顯然凌駕在政府的權威之上。由此可知，社會力量的興起，代表了一股以人為本的概念，也是一種民眾展現自我治理的重要成果。

然而治理的概念，並非僅隱含一個國家內部的治理；更重要的是，如何將此一治理的概念，擴展到國際社會，進而在國與國之間建立共同的治理，更是我們所必須面對與探討的議題。同時，治理也是一種自我組織和跨組織網絡關係的建立，並擁有相當的自主性、獨立性，以及資訊和資源的交流。<sup>16</sup>自 1980 年代以來，由於國際關係本質的改變，使國與國之間從傳統的政治、軍事和外交關係，逐漸轉向經濟、社會和文化等方面的交流與互動。這種議題的多元化與多樣化，亦造成了政府角色的式微。由於政府部門已無法完全處理國與國之間的各項事務，如環保、醫療衛生、保育、海洋生態，以及臭氧層破裂等問題，因此政府已然不再是處理國際關係的唯一重要角色。於此一情況下，遂造成民間組織的興起。這些民間社會組織由於有其專業分工，故在處理特定國內或國際議題時，必然較政府更適合角色的扮演。由於政府力有所不逮，遂造成民間專業力量的興起，國與國之間的界線乃因之變得更為模糊。這一股來自社會的力量，帶動了國與國之間直接社會交流，也推動了在不同種族、宗教和語言的人類之間，開始進行交流、協商與合作。這種在社會與社會之間直接聯繫，擴大了傳統國與國之間的關係，亦使得整個國際社會逐漸形成一種地球村的態勢。

根據以上之分析，整個國際政治經濟的領域，從早期強調以國家為主的現實主義 (realism)，以及重視國際體制 (international regime) 的新現實主義 (neo-realism)，到了近十餘年來的主張國際社會 (international society) 和地球社區 (Global Community) 等，皆顯示了整個國際潮流的發展趨勢。因此，一個嶄新國際環境的形成，再加上面臨著前所未有的特殊難題與困境，則必須要採取新的思維來解決之。發生在一個國家內部的問題，也同時必然是屬於國際社會所共同關切的議題。同理，發生在國際層面的事件，亦必然直接或間接的影響及每一個國家。更值得注意的是，當一個國家受到某事件的衝擊時，受到影響的對象不僅只有政府，廣大的民眾才是直接的受害者。據此推論，我們可以發現推動良好的治理，不僅是眾人之事，同時也是國家所必關切者，更是國際社會所必須共同

<sup>15</sup> 林德昌，*廣東與四川的國有企業改革：國家與社會關係的新詮釋* (台北：成文出版社，民國 90 年)，頁 26-50。

<sup>16</sup> Anne Mette Kjar, *Governance*, p.3.

正視的議題。因此，儘管治理的概念有其重要性，但在一個全球化的架構下，我們必須更強調超脫國家層面之上的共同治理。

在國與國之間，思想、交通、通訊和貿易的互通有無，促成了國際社會相互依賴網絡關係的更形密切。這種跨國間的活動，不但縮小了國與國間的距離，而且也各國人民的意識與行為。因此，全球化的興起，將有助於促使人類透過集體行動的方式，來處理共同所面對的議題，如發展、疾病和環境等問題。此外，透過對這些議題的關切，也可能促使國際社會新制度或體系的建立。由此可知，全球化伴隨著國際市場經濟，以及交通和通訊技術的改變，而獲得更進一步的強化。同時，不可否認的是，冷戰的結束，亦有助於各國的推動民主化。但值得注意的是，全球化的發展過程與結果，有其正面與負面的效果。首先，資本和技術的流動，帶來了市場的國際化，也為國際社會創造了財富和樂觀的未來。但是全球化的過程，也造成經濟弱勢團體的大量出現。因此，貧富差距的現象不但出現在國與國之間，而且在某些第三世界國家的內部，此一現象更有惡化的趨勢。

在全球化的衝激下，國際政治經濟發展模式，亦產生了重大的變化。自 1990 年代以來，許多國家皆出現了市場力量擴大，而政府角色逐漸弱化的趨勢。傳統的國家政府與主權概念，開始受到強大的衝擊。值得注意的是，在面對全球經濟的衝激下，政府所能扮演的角色已然受到很大的限制。因此，各種民間專業團體乃告隨之興起。民間非政府組織由於具有專業、多元、彈性與效率的特點，故乃在許多國際議題上逐漸嶄露頭角。

#### 四、政府與非政府組織的互動模式

根據上述之探討，自國際層面的觀點來看，從現實主義到新現實主義，以及自 1990 年代全球化與全球治理概念的形，反映了國際社會的一種普遍發展趨勢。再者，非政府組織的興起，以及其所扮演的角色與功能，儘管亦已逐漸成為國際社會所重視的焦點；但不可否認的是，由於各國政府的政策取向，及其特殊的政治、經濟和社會環境，對於非政府組織的發展，必然產生重大的影響力。但是從國家層面來看，國與國之間政治環境與政治體制的差異，亦必然直接或間接地決定了一個國家的非政府組織發展政策。易言之，國與國之間政治背景的差異性，在相當大程度內解釋與決定了非政府組織與政府的互動模式，以及民主政治與公民社會的發展過程與特色。

儘管政府對非政府組織的發展，具有正面的影響，但毫無疑問的是，不同類型的政府亦產生了與非政府組織的不同互動模式。而互動模式的差異，亦決定了一個國家公民社會與民主政治的形成與建構。基本上，從國家的層面來看，政府與民間非政府組織的互動，可分為如下數種方式：

- 1) 政府對民間非政府組織採取敵視的作法；由於認為非政府組織是反政府的，因此政府對民間非政府組織，經常採取鎮壓手段；例如，中東國家的政府即對非政府組織採取質疑的立場，並採取政治上的監督。
- 2) 政府不重視民間非政府組織的發展；自 1970 年代初到 1980 年代初期，此為政府所經常採取的方式。
- 3) 政府對民間非政府組織採取收編(co-optation)的方式；此主要係因政府希望爭取更多的資源，以及渴望對非政府組織的加強控制。
- 4) 政府希望利用非政府組織來追求本身的政策目標，而非試圖去直接控制非政府組織；例如，政府期望透過被動的接受非政府組織，來加強政府的合法性，或進行重要的改革。
- 5) 政府和民間非政府組織採取合作的方式，或在彼此間建立合作夥伴關係。根據上述五點，我們可以發現政治環境的差異，不但影響到政府和民間非政府組織的互動方式與內容，而且也決定了該國家民主政治的發展特色。因此，由於政治發展環境的不同，乃進而決定了拉丁美洲、亞洲、中東和非洲等地區，非政府組織發展的差異性。

從民間非政府組織的層面來看，在決定與政府的互動關係上，所採行的策略亦有下列三種：

- 1) 非政府組織完全脫離與政府的關係，保持獨立自主的運作空間。
- 2) 透過倡議 (advocacy)，與政府產生互動關係。<sup>17</sup>
- 3) 非政府組織透過與政府進行共同的實地參與合作計畫 ( collaborative field projects)，與政府建立合作夥伴關係。

基本上，無論是從政府或非政府組織層面的探討，均有助我們了解非政府組織與民主政治發展的關聯性。由於非政府組織的發展，有助於強化與平民百姓的關係，以及組織內部的民主化，因此非政府組織不僅加強了本身的自主性，以及影響政府的能力，而且也開啟了人民與政府互動的兩種民主化過程：

### 1)由下而上的民主化 (bottom-up democratization)

受到非政府組織的影響，使得平民百姓的力量大為提升，此不但強化了公民社會的自主性，也對擴大民間政治活動的空間，以及加強政治體制的責信度 (accountability) 等方面，產生了間接且深遠的影響。此外，一些由下而上的抗議或遊說事件，如爭取婦女

---

<sup>17</sup> 這種互動關係，可能是衝突，也可能不是衝突的。

權利、雛妓問題、社會福利、勞工議題，以及環保問題等，亦皆促使政府擴大對公共政策的思考與擬訂。

## 2)由上而下的民主化 (top-down democratization)

雖然非政府組織的鼓吹政治和社會改革，係採取由下而上的方式，但值得注意的是，非政府組織作為實際的選舉參與者，以及透過司法程序挑戰政府的壓迫或不當政策，也可帶動由上而下的改革。例如，有一些缺乏草根性平民基礎的人權組織，亦可間接引導出由上而下改革政策的制定。

儘管政府和非政府組織間的關係是互動的，但無可否認的是，非政府組織的形成與發展，確受到政府政策與當時政治環境的影響。<sup>18</sup>許多第三世界國家的政府，對非政府組織採取敵視的立場，並防範這些組織的進行活動。對某些政治領導者而言，非政府即意味著反政府。絕大多數的中東地區政府，皆懷疑民間非營利組織，並經常進行審查。<sup>19</sup>1995年，肯亞政府亦禁止了民間非政府組織的存在，同時創建了由政府所建立的非政府組織。此外，伴隨著非政府組織力量的茁狀，有些政府亦會採取相應的限制措施或政策。在1980年代後期的孟加拉，其政府即規定若無40個政府部門的簽署，則任何非政府組織的發展項目必然無法啟動。但在印度雖然有時政府會採取對非政府組織的限制措施，但基本上政府部門依然積極尋求與民間組織的合作。

許多第三世界國家的政府，亦採取了無視於非政府組織的政策。基本上，這種作法對非政府組織的影響較小。從1970年代初期到1980年代中期，第三世界國家政府對非政府組織所採取的最普遍態度，即是無視於非政府組織的政策。例如，在玻利維亞，歷屆政府都會拘捕反對派領導人，然卻允許民間非營利組織的自由發展。值得注意的是，此主要反映了政府缺乏採取任何強而有力公共政策之能力。<sup>20</sup>但是當非政府組織的活動日趨增強，並開始具有政治行動意涵時，政府即很難以繼續採去忽視的立場和態度。馬利政府最初對非政府組織，採取了懷柔的立場，但後來即通過了強制加強稅收等政策。<sup>21</sup>在烏干達亦然，所有的非政府組織皆必須向政府登記與註冊，且必須在國家批准後才可獲得國外的捐贈與支助。<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Julie Fisher, *NGOs and the Political Development of the Third World* (West Hartford: Kumarian Press, Inc., 1998), pp.39-46.

<sup>19</sup> Sief Theunis, ed., *Non-Governmental Development Organizations of Developing Countries* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1992).

<sup>20</sup> Gunner Myrdahl, *The Challenge of World Poverty* (New York: Pantheon Books, 1970).

<sup>21</sup> Willard R. Johnson and Vivian Johnson, *West African Governments and Volunteer Development Organizations* (Lanham: University Press of America, 1990), p.68.

<sup>22</sup> Zie Gariyo, "NGOs and Development in East Africa," in Michael Edwards and David Hulme, eds., *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World* (West Hartford: Kumarian Press, 1996), p.163.

另一種政府對非政府組織發展的政策是收編(co-optation)。造成收編情況的產生，主要源自於非政府組織對資源的需求，以及政府試圖強化對該些組織的控制上。斯里蘭卡政府即試圖透過其所建立的非政府組織，來強化與民眾的關係。同時，政府的資源亦集中在某些特定的民間組織上，以削弱其他不支持政府的非政府組織。<sup>23</sup>在辛巴威的「兒童生存與發展基金會」(Child Survival and Development Foundation)，係由其總統夫人所設立，因此可以順利獲得來自國際社會大量的捐贈，同時亦不需向國家繳交稅收。<sup>24</sup>

一個國家的政府對非政府組織所採取的另一種政策，乃是利用非政府組織，並要非政府組織學習，而非試圖控制這些組織。其主要原因，多與財政資源有關。由於政府財政資源的匱乏，因此無法繼續向人民提供各項福利，因此只有透過非政府組織來扮演此些功能。中國大陸在進行國有企業改革以後，由於需要照顧大量離職勞工的社會保險與福利(如退休保險與失業保險等)，再加上政府本身的缺乏財力，因此只有任由民間非政府組織與國際非政府組織的發展。<sup>25</sup>此外，中國大陸農村的普遍貧窮，亦造成政府需要依賴非政府組織的進行扶貧活動。由此可知，在政府政策的有利架構下，必然有助於民間非政府組織的發展與成長。從另一個角度來看，若無非政府組織的支持，政府即難以推動重大的變革。

造成一個國家接受非政府組織的因素，亦可能在於政府本身合法性的需要。例如，墨西哥的哥塔瑞(Salinas de Gortari)總統，賦與了非政府組織更大的自由活動空間，俾使這些民間組織與國際社會接軌，並因此獲得來自國際社會的大量援助與捐贈，凡此均將有助於其個人國際地位的合法化與正當性。<sup>26</sup>此外，政府為了軍事或安全目的，亦在相當程度內支持了民間非政府組織的發展。例如，民間的非政府組織亦可作為對抗游擊隊的基地。民間基層組織的設立與存在，基本上有助於削弱叛亂者的地方影響力。

在政府和非政府組織之間的最理想模式，乃在於彼此間的相互合作與學習。這種合作的方式已然出現在許多的第三世界國家中，如印度、多哥、墨西哥、約旦、埃及、烏干達和菲律賓等。在基層社區中，非政府組織不但可協助政府訓練剩餘勞動力，並亦可組織與動員人民從事社區發展與建設；同時，政府亦可透過財政資源和技術提供，協助

---

<sup>23</sup> James V. Riker, "From Cooptation to Cooperation and Collaboration," in Noeleen Heyzer, James V. Riker and Antonio Quizon, eds., *Government-NGO Relations: Toward an Enabling Policy Environment for Asia* (New York: St. Martin's Press, 1995), p.112.

<sup>24</sup> Julie Fisher, *NGOs and the Political Development of the Third World* (West Hartford: Kumarian Press, Inc., 1998), p.42.

<sup>25</sup> Jude Howell, "NGO-State Relations in Post-Mao China," in David Hulme and Michael Edwards, eds., *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* (London: Macmillan Press, LTD, 1997), pp.202-215.

<sup>26</sup> Hugo Frohling, *Non-Profit Organizations as Opposition to Authoritarian Rule: The Case of Human Rights Organizations and Private Research Centers in Chile*; Program on Non-Profit Organizations, working paper no. 96; Yale University, Institution for Social and Policy Studies.

非政府組織的功能與角色發展。由於非政府組織來自民間社會，比政府更了解民間的發展問題；同時非政府組織亦具有專業人材，亦可補足政府部門的不足。因此，政府的透過民間組織進行社區發展活動，乃是最低成本與最有效率的作法。

以中國大陸為例，自 1978 年推動改革開放以來，在提供經濟和社會服務等方面，由於受到政企分開和黨企分開的影響，政府開始需要民間組織的協助。北京政府相信藉著非政府組織所提供的各項服務，有助於中共的強化其統治的合法性和正當性，並進而帶來社會與政治的穩定性。但在另一方面，中共對非政府組織的發展，所可能導致的政治風險，仍然抱著憂慮的態度。例如，天安門事件、法輪功運動、勞工抗議，以及許多宗教抗議事件，由於皆與民間非政府組織有相當的關聯性，因此北京乃先後在 1989 年和 1998 年，分別頒布了「社會團體登記管理條例」，試圖透過民間組織的註冊與登記，加強對這些組織的控制。<sup>27</sup>此反映出中國對於非政府組織的發展，所採取的一種既合作又控制的方式。

## 五、歷史發展、政治文化與政權類型

經由上述之探討政府與非政府組織之間的可能關係後，本文將繼續分析與解釋，何以不同的政府會對做出對非政府組織的不同政策？決定一個國家的非政府組織發展政策的主要因素為何？不可否認的是，一個國家的政治環境，乃是影響民間非政府組織發展的最重要之決定性因素。基本上，一個國家的政治環境，可操作為政權類型、政治文化、國家執行政策的能力，以及政治穩定的程度等變數。

從政權類型的角度觀之，重視言論和結社自由的民主環境，較有利於非政府組織的發展，並能在相當大的程度內，免除來自政府的壓制。一個民主的政府，可以強化基層民間組織的作用，並鼓勵民間社會發出自己的聲音。同時，透過基層民間組織的民主運作與自我決策和管理，亦有助於推動民主的意識和民主的發展。整體而言，雖然非政府組織的發展，與政府的民主化有相當密切的關係，但在一些專制的政權中，由於亦仰賴基層組織來滿足人民的基本生活需求，因此某種程度內，亦相當重視非政府組織的發展與成長。

政治文化(political culture)是一個國家在特定時間內，對某一政治事件所形成的態度(attitudes)、信仰(beliefs)和感覺(feeling)。政治文化受到一國歷史發展背景的影響，也受到政治、經濟和社會活動過程的衝擊。因此，政治文化乃得以影響個人所扮演的政治角

---

<sup>27</sup> Qiusha Ma, *Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Paving the Way to Civil Society?* (London: Routledge, 2006), pp.47-75.

色與行為、對政治上的要求，以及對政府政策和法律的回應等。<sup>28</sup>因此，一個國家所特有的政治文化，影響了該國非政府組織的發展。茲以南非為例，只要種族隔離政策持續存在，則政府與非政府組織間的正面合作關係即不易維持。同時，許多第三世界國家所特有的家長式政治文化，亦影響了政府的支持非政府組織在基層社會的發展。

一個國家政府執行能力的低落，亦必然影響及民間非政府組織的發展。以秘魯為例，由於政府的缺乏合法性，相關政府機構的缺乏行政效能，因此雖然民間非政府組織在某種程度上，可以影響政府的政策，但卻無法保證政策的落實。其次，政府亦難以制定有關非政府組織發展的穩定和持續性政策。但亦值得觀察的是，中央和地方政府的缺乏執行與管理能力，亦有可能促進民間非政府組織的發展。<sup>29</sup>

由於獨特的歷史發展背景，許多第三世界國家極易發生內部的衝突事件。因此，在這種內戰和種族衝突的情況下，經常造成了政府對非政府組織的極度不信任。在衣索比亞的內戰期間，政府對在衝突地區從事救援活動的「艾利救濟協會」(Eritrean Relief Association)，即採取了相當敵視的態度。<sup>30</sup>因為這些民間組織主要是動員與組織了平民，此極易深化政府對這些民間組織的不信任。再者，當民間非政府組織開始獲得國際社會的捐助後，更易使政府加強對這些民間組織的指控。

政治環境不僅對非政府組織的政策產生影響，其亦會對非政府組織的發展產生影響。同理，非政府組織的發展，亦影響及政府的政策，也從而改變與塑造了政治環境。在中東地區的埃及、黎巴嫩、約旦、摩洛哥和突尼西亞等國，由於正在推動民主化，因此非政府組織的發展相當快速。但亦不容忽視的是，致力於實現基本需求政策的專制政權，亦會間接鼓勵地方民間組織的成長，以強化其對地方社區與民眾的基本生活需要。此外，雖然基層民間組織會強調其獨立性和自主性，但在較強大的國家中，民間非政府組織較易扮演其重要的角色。一般而言，公共部門愈強大，政府愈民主，則民間組織和民眾對政府的要求合作，將會更為明顯。

然而，民間非政府組織數目的成長，與政府實現地方化的能力，乃屬於一種反面的關係。易言之，能夠對農村地區提供重大服務的獨裁政體，基本上阻礙了民間基層組織的興起與成長。早期的越南和古巴，以及在 1970 年代和 1980 年代的台灣和南韓，皆屬此例。在墨西哥，由於國家對社會無所不在的影響，以及政府的高消費力，皆造成不利

---

<sup>28</sup> Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: System, Process and Policy* (Boston: Little, Brown and Company, 1978), p.25.

<sup>29</sup> Julie Fisher, *NGOs and the Political Development of the Third World* (West Hartford: Kumarian Press, Inc., 1998), pp.39-46.

<sup>30</sup> Alan Fowler, "The Role of NGOs in Changing State-Society Relations: Perspectives from Eastern and Southern Africa," *Development Policy Review*, No. 9, 1991, pp.53-84.

非政府組織發展的因素。<sup>31</sup>由此觀之，民間非政府組織傾向於在政府地方執行能力較差，以及在較小壓制政策的環境下發展。當政府無法對農村地區提供農民的基本經濟和社會需要時，民間組織所能發揮的功能，即會獲得快速的發展。整體言之，不管是民主政體或專制獨裁政體，只要其無法滿足基層民眾的各種經濟和社會需要時，則必然提供了民間非營利組織的一個成長空間。以台灣為例，在 1987 年解嚴以來，由於經濟和社會的快速發展，雖然可以看到社會民間組織的快速興起，但同時政府部門對社會的整體影響力，卻依然高於市場和民間組織對社會的影響。<sup>32</sup>

根據以上之討論，我們可以發現一個國家所特有的政治文化，必將對非政府組織與政府關係產生影響。同時，政治的不穩定，亦會強化政府對民間組織的不信任。雖然民主政體比獨裁政體更不會壓制非政府組織的發展，但關切基層農村發展的獨裁政體，如中國大陸等，亦可能會鼓勵民間非政府組織的發展。此外，民間非政府組織在民主政體之下，極易獲得成長；但在能夠對地方進行強有力控制的專制政體下，非政府組織的發展則經常遭到阻礙。同理，對於那些對地方事務影響力較小的政府，無論是民主或專制，民間組織皆有極大的成長與發展空間。

在第三世界國家中，於不同的歷史時期與階段，就民間非政府組織的發展而言，皆顯現出相當大的差異性。同時，在非洲、亞洲和拉丁美洲之間，亦因政治背景的不同，而在彼此間產生了相當的落差。但亦不容忽視的是，在每一個地區內的國家，亦可觀察出不同的民間非政府組織發展模式。

就中南美洲國家而言，此一地區公民社會的自主性，要比亞洲和非洲等地區還來得強大。主要原因在於，於非政府組織大量出現之前，中南美洲的政治體制係傾向於開放的和異質的。在 1980 年代，中南美洲國家政府主要面對著中產階級的要求與主張。自 1990 年代以來，這些政府亦需面對著許多利益團體的壓力；此意謂著在中南美洲地區，政府難以壓抑民間組織與公民社會的成長與發展。此外，由於拉丁美洲政府長久以來，即無力對基層人民提供基本服務，以及實施經濟和社會等發展政策，此乃更造成民間非政府組織力量的蓬勃發展。

由於歷史發展的差異，在亞洲地區政府和非政府組織之間的關係，主要係由政府及其相關機構所決定。基本上，在亞洲地區政府和非政府組織的關係，主要可區分為

---

<sup>31</sup> Jonathan Fox and Hernandez Luis, "Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs and Local Government," *Alternatives*, No. 17, 1992, pp.165-208.

<sup>32</sup> Teh-Chang Lin, *Transforming State-Society Relations: The Challenge, Dilemma and Prospect of Civil Society in Taiwan* (Redmond: Paradoxal Press, 2007), pp.36-39.



依賴(dependent)、對抗(adversarial)、壓制(repressive)和合作(collaborative)等方式。<sup>33</sup>但自1980年代以來，亞洲各國政府開始意識到與非政府組織採取合作的重要性。此主要因為這些民間組織，開始獲得來自國際社會的捐贈與支持，以及這些組織具有提供基本社會的能力。當各國政府缺乏必要的財政資源時，如何透過民間組織的力量，強化對社會大眾的服務，乃成為公部門所必須考量的重點。1989年，中國大陸的中國扶貧基金會的設立，即是此一背景下的產物。再者，政府與非政府組織的合作關係，亦有助於減輕非政府組織的負擔。根據1992年的一項調查顯示，在孟加拉、巴基斯坦、印尼、菲律賓和印度等國家，多數的非政府組織均認為註冊的程序，以及獲得國外捐贈的管理程序上，均已獲得了簡化。<sup>34</sup>

除了上述所探討的合作模式外，亞洲國家之間亦存在著相當大的差異性。例如，在孟加拉、斯里蘭卡、印度、尼泊爾和新加坡政府，皆認為民眾對基層組織的支持，乃是對政府的一種威脅。在斯里蘭卡，政府透過媒體對沙模達亞(Sarvodaya)非政府組織進行批評，主要原因在於該組織人事和財政的龐大規模，引起了政府的不安與不滿。<sup>35</sup>在孟加拉，政府亦曾透過媒體的壓力，迫使某些非政府組織遭到臨時關閉。

對於非洲地區非政府組織發展的研究，事實上比上述兩個地區更為困難。一般而言，非洲的獨裁國家，均普遍對非政府組織採取了敵視與壓制的態度。例如，實行一黨制的辛巴威和肯亞，雖然皆承認非政府組織的基本社會服務功能，更卻限制他們的發展。因此在1980年代，非洲國家的非政府組織，均極力避免對政府批評，因為此種批評的態度與非洲地區的政治文化相違背。但到了1990年代中期以後，絕大多數的非洲國家皆已意識到非政府組織存在的重要意涵。不過，在尼日和坦尚尼亞等國，依然看到了民間非政府組織被迫解散的局面。

在1980年代後期，非洲地區政府多試圖收編一些成功的大型非政府組織，而僅允許小型的民間組織發展。基本上，這些遭政府收編的民間組織，皆發展成為政府的白手套，並成為政府的宣傳工具和代言人。此外，許多政府亦設立了相關政府機構，對非政府組織進行控制和操縱。同時，對於地方非政府組織與國際社會的接觸，並獲得國際社會大量的財政支援，亦引起了許多非洲政府的疑懼。蘇丹和肯亞政府即曾因為如此疑

---

<sup>33</sup> Rajesh Tandon, *NGO Government Relations: A Source of Life or a Kiss of Death* (New Delhi: Society for Participatory Research in Asia, 1989), p.28.

<sup>34</sup> Adrienne A. Allison and Lily P. Kak, "NGO/Government Collaboration in Maternal Health and Family Planning Programmes," *Transnational Associations*, No. 3, 1992, pp.163-166.

<sup>35</sup> Rajesh Tandon, *NGO Government Relations: A Source of Life or a Kiss of Death* (New Delhi: Society for Participatory Research in Asia, 1989), p.13.

慮，主動取消了一些民間非政府組織的註冊。<sup>36</sup>但到了 1990 年代，由於來自國際社會，尤其是世界銀行(World Bank)的資金與基金，大量擁入了非洲國家，進而減緩了政府對民間非政府組織的干涉與控制。然不可否認的是，政府部門對民間非政府組織的監督與限制，卻是依然存在。但更值得注意的是，在不同的政治背景下，必然孕育出不同組織與功能的非政府組織。同時在政府和非政府組織之間的互動關係，亦隨不同的政治環境而有所差異。但不容否認的是，各國非政府組織在組織與功能上的差異性，同時也阻礙了國與國之間民間社會在各項議題上合作的可能性。以中國大陸為例，由於受到中共專制威權體制的影響，國內環保組織在抗議長江三峽大壩的興建之際，試圖與國際非政府組織建構倡議網絡(advocacy networks)，卻因政府的鎮壓而未能成功。<sup>37</sup>

## 六、結論

自第二次世界大戰以來，國際政治經濟情勢歷經了許多重大的轉變。理想主義、現實主義、新現實主義、自由主義，以及新自由主義的理論發展，說明了國際政治經濟所歷經的許多變化。在這些演變的過程中，我們看到了國際行為者角色與功能的變化，同時也觀察到了國際重要議題的由單一的軍事外交，演變到多元的議題；再者，這些議題亦造成相互連結，其重要性亦難分軒輊。在不同的背景之下，國家所強調的議題不但有所不同，而且不同的國家對特定的議題，亦可具有不同程度的影響力。更重要的是，國際議題的多元化與專業化，亦說明了傳統外交功能的喪失效力。例如，環保的議題、臭氧層的問題，以及愛滋病的預防與治療等，顯然非傳統的外交人員所能處理。因此，議題的專業化，以及在國際政經背景的演變下，已然造成政府部份角色與功能的喪失，同時也造成民間專業非政府組織的興起。更重要的是，在全球化的衝激下，透過網絡資訊的流通，國與國的疆界儼然已不復存在，民間社會的交流日益熱絡。不可否認的是，非政府組織於此一發展過程中，係扮演著一股相當重要的力量。

自 1990 年冷戰結束以來，由於民間力量的加強，公民社會正在逐漸萌芽與發展。此外，在全球化與全球公民治理趨勢的推波助瀾之下，更推動了國際非政府組織的蓬勃發展。近幾年來，國際非政府組織的成長速度相當驚人，其所擁有的資源、活動力，以及資訊網路的有效利用，已經跨越了國與國之間的疆界，其影響力已逐漸達到了國際層面。在任何國際重要議題的討論上，皆可發現非政府組織已然扮演愈來愈重要的角色。這些重要的國際議題，包括了推動民主、永續發展、環境保護、醫療衛生、人道援助、

<sup>36</sup> Julie Fisher, *NGOs and the Political Development of the Third World* (West Hartford: Kumarian Press, Inc., 1998), pp.53-54.

<sup>37</sup> 林德昌，中國大陸國家與社會關係的演變模式：一項理論上的探索 《遠景基金會季刊》，第七卷，第四期，2006 年 10 月，頁 1- 42。

消滅貧窮、保障人權、婦女與青年問題、失業問題，以及科技交流等。

根據上述的探討，可以發現全球化的過程，對於公民社會的建構，以及非政府組織的興起，均產生了重大的影響。同時，全球化、公民社會和非政府組織的互動，亦有助於國與國之間的邁向全球治理。透過國與國之間非政府組織的互動與合作，以及一種思想認同和制度的安排，將亦有助於許多國際性政策的達成。此外，民間的非政府組織透過國際資訊與訊息的交流，可以發現當前國際社會所存在未被發現和解決的問題。例如，國際透明組織(Transparency International)致力於提高民眾對全球腐敗問題及其影響的認識。世界觀察研究所(The World Watch Institute)亦強調全球性的環境危機。

其次，非政府組織在國際社會的層面上，亦可協助建立一種國際價值觀和規範。例如，在永續發展的議題上，透過各國非政府組織的研究與討論，可建立一種共識與規範，俾共同解決未來全球的環保問題。在愛滋病的防治、消滅貧窮，以及解決文盲等問題上，各國的非政府組織亦已建立了共同的行動綱領。這些共同行動的確立，有助於引導未來政策的產生。

但值得注意的是，在不同的國家之間，由於彼此間內外環境的差異，亦造成各國非政府組織與公民社會發展程度的差異。毫無疑問的是，決定這些差異的因素，主要仍在於一個國家所處在的特定歷史發展背景、政治文化，以及政治體制等。同時，這些決定因素的存在，亦解釋了政府與非政府組織互動模式的特殊性。從國際層面來看，雖然全球化已成為國際社會的重要發展趨勢，但由於受到各國公民社會與非政府組織發展的差異性，此遂使得國際社會在邁向全球公民社會與全球治理的進程中，遭遇到了困境與障礙。同時此一發展趨勢亦反映出，國家政府的整體角色，雖然有弱化的傾向，但其對國內公民社會與非政府組織的建構與塑造，卻依然存在著不同程度的影響力。這些影響力的存在，更進一步削弱了在非政府組織之間，共同建構倡議網絡、跨國聯盟和跨國社會運動等合作方式的可能性。

## 參考文獻

- 林德昌，2001。《廣東與四川的國有企業改革：國家與社會關係的新詮釋》。台北：成文出版社。
- 林德昌，2003年12月。《台灣民間參與國際非政府組織現況調查計畫》，外交部委託研究計畫。
- 林德昌，2006/10。《中國大陸國家與社會關係的演變模式：一項理論上的探索》，《遠景基金會季刊》，第七卷，第四期，頁1-42。
- Abbot, Kenneth W. and Duncan Snidal, 2001. "Why States Act Through Formal International Organizations," in Paul F. Diehl, ed., *The Politics of Global Governance: International*

- Organizations in an Interdependent World*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2001.
- Allison, Adrienne A. and Lily P. Kak, 1992. "NGO/Government Collaboration in Maternal Health and Family Planning Programmes," *Transnational Associations*, No. 3, pp. 163-166.
- Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell, Jr., 1978. *Comparative Politics: System, Process and Policy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Bebbington, Anthony and John Farrington, 1993. "Government, NGOs and Agricultural Development: Perspectives on Changing Inter-Organizational Relationships," *Journal of Development Studies*, Vol. 29, No. 2.
- Blair, Harry, 1998. "Civil Society and Building Democracy: Lessons from International Donor Experience," in Amanda Bernard, Henny Helmich and Percy B. Lehning, eds., *Civil Society and International Development*. Paris: OECD.
- Clark, John, 1991. *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*. West Hartford: Kumarian Press.
- Clark, Ann Marie, Winter 1995. "Non-Governmental Organizations and Their Influence on International Society," *Journal of International Affairs*, Vol. 8, No.5.
- Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink, 1998. "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol 52, No, 4.
- Fisher, Julie, 1998. *NGOs and the Political Development of the Third World*. West Hartford: Kumarian Press, Inc.
- Fowler, Alan, 1991. "The Role of NGOs in Changing State-Society Relations: Perspectives from Eastern and Southern Africa," *Development Policy Review*, No. 9, pp. 53-84.
- Fox, Jonathan and Hernandez Luis, 1992. "Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs and Local Government," *Alternatives*, No. 17, pp. 165-208.
- Gariyo, Zie, 1996. "NGOs and Development in East Africa," in Michael Edwards and David Hulme, eds., *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. West Hartford: Kumarian Press.
- Giddens, Anthony, 1990. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David and Anthony McGrew, 2000. "The Great Globalization Debate," in David Held and Anthony McGrew, eds., *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David, 1999. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press.
- Howell, Jude, 1997. "NGO-State Relations in Post-Mao China," in David Hulme and Michael Edwards, eds., *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* London: Macmillan Press, LTD, pp. 202-215.

- Johnson, Willard R. and Vivian Johnson, 1990. *West African Governments and Volunteer Development Organizations*. Lanham: University Press of America.
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink, 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Keohane, Robert O., 2002. *Power and Government in a Partially Globalized World*. London: Routledge.
- Keohane, Robert, ed., 1993. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Khagram, Sanjeev, James V. Riker and Kathryn Sikkink, 2002. "From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics," in Sanjeev Khagram, James V. Riker and Kathryn Sikkink, eds., *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kjaer, Anne Mette, 2004. *Governance*. Malden: Polity Press.
- Krasner, Stephen D., 1983. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner, ed, *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 1-5.
- Teh-Chang Lin, 2007. *Transforming State-Society Relations: The Challenge, Dilemma and Prospect of Civil Society in Taiwan*. Redmond: Paradoxal Press.
- Ma, Qiusha, 2006. *Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Paving the Way to Civil Society?* London: Routledge.
- Myrdahl, Gunner, 1970. *The Challenge of World Poverty*. New York: Pantheon Books.
- Najam, Adil, 1996. "Understanding the Third Sector: Revisiting the Prince, the Merchant, and the Citizen," *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 7, No. 2, pp. 203-219.
- Pearce, Jenny, 2000. "Development, NGOs and Civil Society: the Debate and Its Future," in Deborah Eade, ed., *Development, NGOs and Civil Society*. London: Oxfam.
- Riker, James V., 1995. "From Cooptation to Cooperation and Collaboration," in Noeleen Heyzer, James V. Riker and Antonio Quizon, eds., *Government-NGO Relations: Toward an Enabling Policy Environment for Asia*. New York: St. Martin's Press.
- Rosenau, James N., 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Staniland, Martin, 1985. *What is Political Economy? A Study of Social Theory and Underdevelopment*. New Haven: Yale University Press.
- Stiglitz, Joseph E., 2002. *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Tandon, Rajesh and K. Naidoo, 1999. "The Promise of Civil Society," in Rajesh Tandon, ed., *Civil Society at the Millennium*. West Harford: Kumarian Press, pp.1-16.

- Tandon, Rajesh, 1989. *NGO Government Relations: A Source of Life or a Kiss of Death*. New Delhi: Society for Participatory Research in Asia, 1989.
- Theunis, Sief, ed., 1992. *Non-Governmental Development Organizations of Developing Countries*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Wuthnow, Robert, 1991. *Between States and Markets: The Voluntary Sector in Comparative Perspective*. Princeton University Press.
- Zartman, I. William, 1995. *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Political Order*. Boulder: Lynne Rienner.

## Abstract

From the perspective of international political economy, international community has experienced a vast transformation. The end of the Cold War has helped to the emergence of non-state actors. Interdependence and globalization has thus gradually played a crucial role in international arena. In international dimension, the concepts of globalization and global civil society have paved the ways for the increasing interaction among people. This trend also highlights the limitations of the traditional function of the states. However, in national level, the development of non-governmental organizations and the relationship between the governments and the NGOs inevitably illustrate the disparity among states. For those states with their unique contexts, they all present their own ways of the development of civil society. In other words, although the tendency of globalization can be identified internationally, the discrepancy of civil societies in state level can not be ignored as well. This article tends to explore this issue from a theoretical aspect and to make a comparative study from an international and national level of analysis.

Key words: non-governmental organizations, civil society, globalization, global governance, state-society relations