政治科學論叢／第十八期／民國 92 年 6 月／頁 23　52

全球治理與公民社會：

台灣非政府組織參與國際社會的觀點*

鍾京佑**

摘　要

結合全球化論述的議題在當今世界成為熱門焦點，從新公共管理與公共政策的研究顯示，全球已逐漸趨向治理概念的架構，所形塑的跨國性決策模式，改變了往常國家扮演單一行動者的角色功能。在全球化的籠罩之下，本文首先探討全球治理的概念，藉以理解跨國性的決策模式之演變；其次，一方面由於公民社會是全球治理格局的中介角色，本文將釐探治理與全球公民社會連結的關係；另一方面，由於以往有許多國際關係理論，將研究聚焦於政府間、國際合作的機制，本文試圖從國際建制理論來分析全球治理，最後，則從台灣非政府組織的觀點，探討非政府組織在公民社會中扮演的功能，以及台灣非政府組織融入國際社會可能面臨的問題與限制。

關鍵詞：治理、全球治理、公民社會、全球公民社會、非政府組織、國際建制

---

* 本文原稿曾經宣讀於台灣社會學會二〇〇二年會〈重訪東亞：全球、區域、國家、公民〉學術研討會，民國九十一年十二月十四、十五日，作者感謝交通大學孫治本教授於研討會的評論，以及〈政治科學論叢〉兩位審查者提供寶貴意見，本文已依審查意見加以修正，但文責仍由作者承擔。

**國立政治大學中山人文社會科學研究所博士候選人。

收稿日期：九十二年二月二十七日；通過日期：九十二年五月五日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

全球化（globalization）為當今自由經濟市場盛行的一種現象[1]，不論是社會學、政治學、經濟學或新政治經濟學等學界都有不少人論述。在國家角色的論辯當中，出現一些可以深入探討的議題，一種與政府統治（government）相關的變革途徑：「全球治理」（global governance），正是來自「全球化」所引發的重要研究主題之一。全球架構下形成的新制度、社會規範、價值體系對國家體制已然產生衝擊，其所帶來的影響大致包括了：公、私部門管理、國家與社會關係、各國政府改革的理論，以及「全球治理」對各國政府的挑戰。這些挑戰最顯著者之一就是，全球化把世界政治、經濟和價值秩序匯集成為一個無國家疆界的場域，從發展社會學、或是國際政治學的角度，國家角色、國家、市場與社會的關係、社會平等或價值分配的問題，都需要給予重新評價、定位；如何整合及解決跨國或國際／國內互動的問題，考驗著各種領域的研究者，衍生出來的是一種跨國性的決策機制—全球之治理，日漸被學者所認同、研究、與批評。在此，治理係基於一種假定，意味著在全球化的效應下，一種解決世界各國跨國合作機制與行動的模式。此種模式下對於國家或區域所產生的影響：一方面，在政治與經濟的面向，國家機器的權力由上至下管理社會的權威結構，必須有所轉變或轉型；另一方面在於國際關係上，各國政府已無法按照以往純粹以國家（或政府）為中心的結構，而需要社會力量的注入與共同行動，換言之，決策與行動不再只是國家獨任，而係來自各方行動者的參與。

涉及各國利益的治理議題比較常見的，諸如：經濟貿易合作、人權或人道援助、溫室效應或環境保護問題、野生動植物保育、以及醫療衛生等等，由於具有國際的共通性（common）而受到各國的政府和社會組織的關切。理論上，這些議題如果依循經濟學的賽局理論（game theories）途徑去解決，或是受到國家主權的框架所限制，未能脫離以政府為統治主體的思維與路徑（approach），而由一國政府去處理全部公共事務，只恐怕力有未逮，當今亟需新的替選機制來加以規範或管理，透過各國政府或區域性國家的連帶（solidarity）進行某種整合，尋求合作、協調的治理機制，被視為一種新的契機。問題是，按照學者以往的研究，在一國的疆界裡面，社會結構到底是以「國家為中心」？抑是以「社會為中心」？長期以來即出現爭論不已的局面，如今由於全球化的因素導入「全球公民社會」的思維模式，當權力範圍放大至全球性的框架，對於全球公民社會的定位與功能，必須先給予澄清。

從國際關係的角度，傳統主權國家參與對外政策，所衍生的國家利益與國家身

[1] 近來學界對此種現象的研究亦可以稱是一種全球化：一九九九年西雅圖以及二〇〇〇年布拉格抗議的群眾提供反思全球化的力量，但是在某種意義上，反全球化運動似乎也是一種全球化。

國立臺灣大學 國家發展研究所 學術期刊資料庫

分（identity）的觀念，已由於全球化的效應而受到質疑，尤其，「非政府組織」（Non-Government Organizations, NGOs）被認為是公民社會中的自發性機構，是相對於國家政府組織的團體，近年來在國際社會活動中日漸增多，許多行動牽涉各國政府的權威，雖然大部分具有分殊性的（particularity）特色[2]，但隨著全球化的發展與演變，有些國內非政府組織藉由參與全球性或區域性議題而進入國際社會的治理機制，公私部門的分際已愈趨模糊，有待釐清它在國際社會中是國家的分身或是互補的角色？它與各國政府之間的互動關係如何？

基於以上的問題意識，本文試圖探討以下課題：結合「治理」與「全球化」的概念，探討全球治理具有的公共政策與管理的意涵；其次，從國際關係的角度，比較全球治理與國際建制的概念，以及公民社會在全球治理中的角色功能；最後，在全球治理的架構下，我國非政府組織參與國際社會的方式，能夠顯示公民社會的實質內涵嗎？以及台灣非政府組織將以何種方式融入國際社會？

貳、治理與全球化的轉變

一、從政府轉化為治理

有論者認為有下列幾個因素影響政府的統治功能（governing），首先，社會公民對於政府制度表達改革的呼聲日益升高，其中比較常見的反映有：各國財政問題（financial problem）、民主參與、政府統治的正當性（participation and legitimacy problem）、和衝突的政策問題（wicked issues）（Peters and Savoie, 1995: 5-11；Clarke and Stewart, 1997: 32-36 ）等等，政府本身的系統功能及其運作方式能否適應環境的變遷，遭受民眾強烈的質疑。其次，民眾對於政府的信任感日漸衰退，促使政府經由控制支出與刪減稅收來維繫其運作規範，並朝向重視專業、政府績效與以績效為基礎的公共管理的模式（Lynn, Heinrich, & Hill, 2001:3）。從美國前任總統柯林頓的政府再造行動中，所採取的三種政策：①公共服務私有化、②非政府組織的利用、以及③公私合作夥伴關係，可以看出美國政府再造逐漸形成一種治理的新型態（Gonzalez

[2] 大部分專注於某個領域的問題，或是關切各國、地區族群個殊性的（particularity）議題個殊性在黑格爾的觀點是肯定其存在，市民社會中雖然普遍存在著自存、自滿的成員，彼此因相互需要而聯合，形成一個自利理性的統一體（unity），相對的，個體也可以自由的發展，參與市民社會的議題，不一定會造成對社會的威脅，但可以顯示出市民社會包容的一面，參見石元康（1990：21-25）。個殊性的議題，即此一問題並非普遍，亦對他國不造成任何影響。例如台灣蘭嶼地區核廢料傾倒處理的問題，核廢料處理的問題是全球性的議題，但在台灣地區蘭嶼的核廢料則屬於個殊性的問題。

國立政治大學 期刊資料庫

III and Bhatta, 1998: 5-6），亦顯示行政改革的趨勢，傾向把原有「政府」的功能推進由內涵更廣的「治理」（governance）概念所取代（Rhodes, 1996: 652）[3]。「世界銀行」（World Bank）在一九八九年的報告中，由於最早提出「治理危機」（crisis in governance）一詞，而使「治理」的概念受到廣泛討論，成為九〇年代國際政治學、經濟學和社會學方興未艾的領域[4]。

政府角色以及政府與社會互動關係已由於治理模式而有所改變，「治理」概念的出現，顯示了政府部門從事改革思維的演變，治理一詞活化了政府從事改革的思考模式，而繼政府之後成為目前學者解構公共政策的形成與執行的新模式。公共政策不只是由中央政府所制定，所有的政策必然是政府與其他部門互動之後的結果，因此中央政府雖擁有最高的權力，但是必須將權力與其他部門分享。政府主要責任在於促進社會與政治的互動，以制定更多解決問題的制度，並提供公共服務（Rhodes, 1997：50-51）。治理意味著處理公共事務的機能不再由政府所獨攬，而由包括企業、非政府組織在內的民間社會各種力量共同的投入和參與，跟政府部門形塑成新的治理格局。加拿大治理研究所（Institute on Governance, IOG）[5] 描述治理的功能「在建構更強的經濟和更好的社會，有效治理、企業、政府和市民都是夥伴的關係」（Gonzalez III and Bhatta, 1998: 5）。從科際整合的觀點[6]，過去政府再造的途徑是取法企業，而朝向政治經濟學或是制度經濟學的領域，治理模式則轉向公民社會（civil society）支持的力量，結合政治社會學強調的公民參與公共領域（public sphere）的精神。

治理意涵非常豐富，但意象仍十分模糊，包含公共行政與公共政策領域，或是政治科學與經濟學許多的理論與途徑，從什麼觀點產生的治理途徑都將顯示不同的思維邏輯，職是，Pierre 和 Peters 認為必須進行治理途徑的識別（Pierre and Peters, 2000: 37），此舉有助於釐清治理的概念，進而運用它作為治理的結構，解決當今社會與國家政策的問題。他們提出政治與經濟活動中許多運用途徑作為治理的理論基礎（Pierre and Peters, 2000: 37-47），主要有：①傳統的權威（Traditional Authority）：認為國家擁有「由上至下」的既定權威，政府是唯一合法權威的來源，法律與專制政體為治理的典型工具，且國家的權力範圍不容許利益團體或政黨的介入，這些都是傳統權威的治理立場。②自理與網絡領控（Autoposis and Network Steering）：和上述假定權力屬於國家的論點相反，認為政府的權力逐漸在消逝，而具有自我組織

---

3 在英文的使用上，與政府有關的詞彙有：統治（governing）、統理（govern）、治理（governance），這些詞彙中，與政府理念較為相近者為治理，其他大多偏向國家合法權力的行使，具有強烈宣示主權的意味。

4 參見 http://www.ap.nhu.edu.tw/cybersun/gg/。

5 加拿大治理研究所是一個非營利性質的私人組織，一九九〇年成立於渥太華（Ottawa）。

6 很多學科對治理產生相當大的研究興趣，例如制度經濟學的學者，研究「公司治理」（corporate governance）在經濟社會應有的功能，而逐漸受到學術界和政策制定者的關注（Bchholze, 1992）。

臺灣學術期刊資料庫

的能力的社會和市場正日益擴張；強調政府無法獨力領控（steering）社會，其所作所為只是提供一個行動的架構，讓具有自理能力的社會和經濟行動者能夠去追求他們的目標。此途徑認為有效的民主治理，需依賴一個支持民主的健全公民社會。③操縱式領控（Cybernetics and Steering）：把治理決策過程中的機構組織概念性的當作是一種系統，這些系統高度的回應所處的環境，暗示政府與其他組織亦回應環境而進行變革，並根據若干指標（indicators）進行調整以保持平衡的狀態。④政策工具（Policy Instruments）：假定政府治理能力所表現的，係擁有政策工具的處分權，在其治理下能夠獲致最大的效率與效能。政府作為政治要素的要件之一，係由於它能夠抉擇強制性最低的政策工具。顯然的，政策工具被視為政策成功與否的關鍵因素。⑤制度分析（Institutional Analysis）：討論制度（institution）在治理過程中扮演的角色，此項途徑已有很多規範性分析，以及制度對治理的影響的實證研究。從制度的分析來理解，例如 J. G. March 和 J. P. Olsen（1989）將制度概念化為一套規範（norms）用以引導政策制定的合適邏輯（logic of appropriate），依循邏輯與體制性的規範（regime's norms）來理解治理本身的意涵。⑥理性選擇（Rational Choice）：基於經濟學功利主義，運用委託—代理人理論（principal-agent）來理解公共官僚的行為，委託人指的是民選的行政首長，藉由契約或其他方法意圖控制他們的代理人，至於代理人指的是官僚機構或其成員，則想辦法縮減（shirk）委託人的監督。此理論假定代理人執行政府所制定的政策，試圖規避委託人的控制，致使政策執行可能偏離原有委託人的意思。⑦網絡與政策社群（Networks and Policy Communities）：與前述由上而下的治理途徑不同，此理論強調社會中各種不同團體經由互動所構成的網絡或政策社群。社會必須自我組織，以避免遭受政府利用組織來壓制社會。政府部門重視社會團體的意見與協商，與私部門建立夥伴關係，並與私部門進行各種合作模式來提供公共服務。⑧新馬克思主義和批判理論（Neo-Marxism and Critical Theory）：此理論認為資本主義國家的角色正處於「正當性危機」（legitimacy crisis）的時刻，危機源自於政府在公共支出的失控，財政方面的壓力終將影響政治系統，導致治理能力的降低，使資本主義經濟體系喪失其正當性。

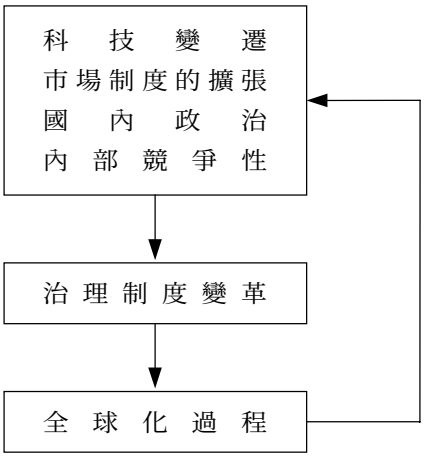
綜上所述，從 Pierre 和 Peters 的論點，顯示治理係從「政府」（government）的概念衍生出來的統治社會模式，只是較政府統治的意涵豐富、運用靈活。

二、全球化啓動了新的治理模式

前所述及 Pierre 和 Peters 基於政治與經濟學的運用途徑提供許多研究治理的途徑，然而他們並未針對「全球治理」如何形塑而成的問題提出理論解釋。就全球治理而言，全球化不單是一種現象，亦可視為一種研究途徑。Prakash 和 Jeffrey 認為它係透過科技的變遷、市場制度的擴張、國內政治和內部政府的競爭而形成，而進一步的促成治理的變革。甚至，治理的變革亦會反過來影響技術變遷、市場制度的

臺灣人文學術期刊資料庫

擴張、國內政治和內部政府的競爭，再次引導全球化，因此全球化既是引發治理變革的變數，又是技術變遷、市場制度擴張、國內政治和內部政府的競爭下的依賴變數（Aseem Prakash & Jeffrey A. Hart, 1999）。其關聯性如圖一所示。



資料來源：Aseem Prakash & Jeffrey A. Hart, 1999

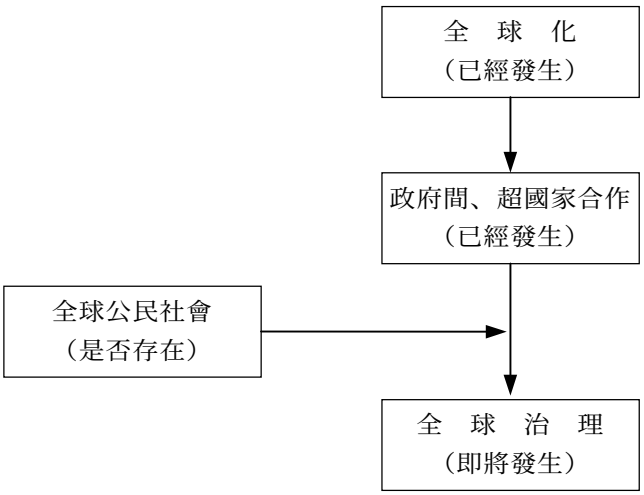
圖一：全球化同時是獨立變數與依賴變數

由經濟資本主義所導出的跨國企業經營世界市場的方式，正撼動世界各國以固定的「空間」領域為基礎的治理模式，並造成跨疆界的經濟、政治、社會和文化的增強與影響。更明確的說，全球化本著自由主義和個人主義的核心意識，將世界視為單一個體，並試圖弱化傳統民族國家（nation-state）角色，模糊人為的政治疆界，形成各種國際事務交流的無障礙空間，組成單一世界性的公民社會（Brown, 1992），因此全球化係從經濟的全球化開始，刺激世界各國的經濟市場、政治、社會和文化等層面，並引發世界各國政府改革潮流（Farazmand, 1999; Kettl, 2000），推究這股潮流最大的特色之一，即是各個國家的自主性日漸降低，對國家主權造成直接的衝擊：首先，跨國性組織模式對民族國家帶來挑戰，勢將迫使各國政府揚棄單一國家的觀念（Beck, 1994），其次，在市場經濟全球化的影響下，各國政府為了維護國內社會政治之穩定和本國經濟成長，以及避免世界性的市場失靈（The World Market Failure），無不希望提升或是擴大政府的職能，然而另方面，跨國企業的活動與國家出現分離的現象，政府的權力被超國家（supranational）功能所取代或是遭受壓縮，例如世界貿易組織（WTO）在某種功能已完全取代政府的角色（Sampson, 1996；詹中原，2001：26-27）。一方面，它促使政府職能的擴大和強化，另一方面，它又有

臺灣大學學術期刊資料庫

可能削弱了政府的權力，出現「二律背反」（antinomy）的現象[7]。

全球化促使各國政府治理傳統的模式轉型（transformation）為全球治理的模式，透過全球經濟、全球生態與全球社會等面向的整合，而走向全球治理（即政治面向的整合），而其關鍵在發展與強化全球性公民社會作為基礎，其互賴關係顯示如圖二。廣義的說，治理不但適用於國家的範圍，並且適用於跨國性的國際社會。前者即所謂的「政府治理」的場域，後者是「全球治理」的場域。這裡的政府治理不能只侷限於政府的活動，Rhodes（1996）認為它是一種比政府範圍更廣泛的現象，包括了政府組織與非政府機構，都可以在治理過程中扮演重要的角色。聯合國（United Nation）下設置的「全球治理委員會」（Commission on Global Governance）在一九九五年曾發表一篇名為《我們的全球夥伴關係》（Our Global Neighborhood）的研究報告，在此報告中，即十分明確的說明「治理」為「很多公共的或私人的個人和機構，在處理他們共同事務的諸多方式的總和。它是使相互衝突或不同利益得以被調和並採取聯合行動的持續過程。它包括有權迫使人們服從的正式機構和建制，以及種種非正式的安排」，該委員會還列出治理具有四個的特徵：①治理不是一套規則，或是一種活動，而是一個過程；②治理過程的基礎不是控制（domination），而是協調（accommodation）；③治理的範圍既涉及公共部門，亦包括私人部門；④治理不是一種正式的制度，而是持續性的互動（Marie-Claude Smouts, 1998: 83-84）。



圖二：全球治理發生過程（資料來源：作者自製）

[7] 所謂「二律背反」係指，在哲學上同時存在兩種相反的現象，兩種現象都可以被解釋，例如全球化既擴大政府的職能；同時又壓縮了政府的權利，兩種相反的情形同時出現。

臺灣大學學術期刊資料庫

根據 Rhodes（1996: 652-667；2000: 55-63）的研究，他指出治理意指「社會操縱系統」（governance as a socio-cybernetic system），這反映了社會權力「從國家轉移至社會」（from state to society）的趨勢，意味著對於國家與社會互動關係的重新檢視，以及強調政府與公民社會組織間共享權力的關係[8]。由 Pierre 和 Peters 提出治理的兩個基本問題當中，亦強調它與公民社會的關係，這兩個問題：一是政府在治理的角色定位；另一是「公民社會」在治理中的功能（Pierre and Peters, 2000: 28）。此觀點隱含公民社會為（全球）治理的要素之一，並與「全球治理委員會」的建議相呼應，該委員會明言：「治理在世界範圍一直被視為政府間的關係，如今則必須看出它與非政府組織、各種公民運動、跨國公司和世界資本市場有關」。從政治社會學的觀點，公民社會可視為國家治理的基礎，跨國的集體行動則是形塑全球治理的格局。換言之，「全球治理的格局是通過國家和非政府組織或更廣義的市民社會力量共同形成的」（李英明，2001）。概括而論，公民社會或公共領域在一個國家中可以是公共政策論述的場域，因此亦可以引申出：全球公民社會在國際關係中，將會是形塑處理國際事務機制的基礎。非政府組織被認為是公民社會的重要環節，自不容忽視它在全球治理當中所扮演的特定功能。

此外，Rhodes 亦提出治理為「國際間相互依賴」（governance as international interdependence），此意味著國家（或政府）間在國際社會互動的關係[9]。從國際關係的觀點，跨國合作機制已是耳熟能詳的話語，國際發展組織並將治理視為一種權力、影響力以及政府與人民實現經濟和社會政策之工具（Gonzalez III and Bhatta, 1998: 3）。在這方面文獻中，有許多理論方法被用來解釋國際間的合作現象與國際組織的運作，包括現實主義（realism）、自由主義（liberalism）、功能主義（functionalism）、理性抉擇理論（rational choice theories）、制度主義（institutionalism）、多邊主義（multilateral）、與建制理論（regime theory）等，這些途徑在某個時期已做出貢獻。尤其，國際建制理論（International Regimes）不只對正式的國際組織有所分析，同

---

8 Pierre and Peters 將治理的涵義區分為結構與過程來加以討論（參見 Pierre and Peters, 2000：14-23）他們把治理的結構分為階層模式（hierarchies）、市場模式（markets）、網絡模式（networks）、以及社區模式（communities），治理過程主要有導引（steering）和協調（coordination）兩種方式；Rhodes 則指出治理具有三個特徵：它意指一種新的統治過程；或是一種已經改變的管制規則；或是統治社會的新方法（參見 Rhodes, 1997: 1-2）。

9 Rhodes 研究指出其他的用法還有： 最小限度的國家（as the minimal state）；公司治理（as corporate governance）；新公共管理（as the new public management）；優良治理（as ‘good governance’）；.新政治經濟（as the new political economy）；自我組織的網絡（as self-organizing networks）等，從這幾種概念，可以發現治理的用法分歧且多元。他與「全球治理委員會」的觀點相近的是，都認為：治理是一種涉及公、私部門的管理過程。其他學者把治理現象視為：政策網絡（Rhodes, 1997）、公共管理（Hood, 1990）、經濟的協調機制（Campbell et al., 1991；Hollingsworth et al., 1994）、公私合夥（Pierre, 1998）、公司治理（Williamson, 1996）、世界銀行與國際貨幣組織的優良治理（Leftwich, 1994）（引自 Pierre and Peters, 2000: 14）。

臺灣博碩士學術期刊資料庫

時著重對合作的原則、規範、規則與決策過程之檢視來解釋國際合作的過程與運作，因此，國際建制理論經常被用來詮釋國際安全、貿易、金融及環境等議題上的國際合作安排與制度發展。後文將先分析公民社會與治理的關係，再透過國際建制理論來探討全球治理的概念，以理解全球治理架構如何形成。

參、公民社會對治理之意涵

一、公民社會的界定

一九七〇年代之後，公民社會 civil society[10]重新成為現代國家討論的焦點（何方，1990：39；何明修，1998：197）。回溯 civil society 概念的發展在西方國家由來甚為久遠，但在學界認定的起源或定義仍然十分模糊，許多學者認為它最初出現於希臘亞理斯多德時期，而真正形成於十六世紀或十七世紀之間（石元康，1998：177；Cohen and Arato, 1992: 84），近代公民社會的概念自蘇格蘭啟蒙運動開始了一段複雜的發展歷程，它代表西方社會的一種形式，主要源頭來自於西方兩個理論傳統，其一是具有歐陸色彩的「公民社會」的概念，黑格爾（G. Hegel）、馬克思（K. Mark）、葛蘭西（A. Gramsci）等學者的論述均屬之，例如黑格爾在「法哲學原理」中將倫理區分了家庭、市民社會和國家這三個環節，市民社會又是家庭和國家的中介；另一個是西方英美等國家「自由主義」理論（Liberalism）的公民社會，係以「公民權」、「公民資格」的論證為核心，著眼於維護個人基本的政治權利，使其不受國家任意侵犯（顧忠華，1998：9-11；1999a：384-385）。西方學者對 civil society 的界定仍然眾說紛紜、莫衷一是，大多強調它相對於國家，具有自主的特性。

---

[10] 中文對英文字 civil society 有著「民間社會」、「市民社會」、「文明社會」、「公民社會」等等不同的譯法。有學者認為「市民」一詞意含資產階級市民與 civil society 之間的密切聯繫，以及強調「私」的一面。「公民」一詞指涉公共的群眾，強調的是 civil society 中公眾在法律保護之下，得以自由的發表意見。「民間」一詞意味著與國家並存的社會概念，不在國家直接控制之下的社會（梁治平，2001：66）。學者梁治平特別指出「公民」與中國古代的政治生活和社會生活完全沒有關聯，「市民」、「民間」係較具有本土的色彩；在空間的範圍，「市民」指的是一個特定範圍的人群，即城市居民；「民間」指的是一個廣大的社會空間，遠較市民具有大的範疇。概略的說，公民顯示其公共連結（public solidarity），市民強調的是個人主義的意含（G.A. Kelly, 1979；引自沈宗瑞，1999），民間則突顯其對抗國家的地位。以上這些從英文 civil society 衍生的中文字義，曾引起廣泛討論而說法不一，就字義而言，中文字「公民」、「市民」和「民間」的確代表不同的涵義。倘若欲窮究 civil society 的意涵，不可一昧在中文字義中打轉，應該從西方 civil society 概念的發展史去探尋，因為只有當瞭解西方 civil society 所具有的意涵以及它所指涉的場域，才能深入瞭解中國社會中有沒有 civil society 這個場域。

臺灣社會學術期刊資料庫

依據現代學者對公民社會的詮釋，主要從自由主義的觀點，例如 Henriksen（1994）強調公民社會概念的四個分析面向，指出：①經濟正當性的類型，具有市場運作的特質；②社會學的結構規則，指涉社區的概念；③一種哲學的概念，具有特定的政治哲學觀點；④指涉意識型態的成分，他同時強調自由（freedom）與個人自主性（individuality）則是貫穿以上四個面向的核心概念；Larry Dimond（1994: 5）指出，所謂公民社會是指「一個自動的、自我組成的、自我支持的、自治於政府之外，而受到法治或共同的規定所規範的組織性社會生活的領域」，在此領域中人民得以集體的表達共同目的，但是只是為了影響政府的政策，而不是以奪取政權為目的。Walzer（1995）認為「公民社會是一種人民不受強制而可以自由的組成各種團體的場域，譬如為了家庭、信仰、興趣、利益、意識型態等理由而結社，由這些團體所構成的關係網絡（relational network）遍佈在此場域裡」（引自官有垣，2001）。Gordon White（1994）指出大多數人所公認的主要觀點是：「公民社會是國家和家庭之間的一個中介性社團領域，這一領域由同國家相分離的組織所佔據（構成），這些組織在同國家的關係上享有自主權並由社會成員自願的結合而形成以保護或增進他們的利益或價值。」此一定義通常排除了企業和家庭[11]。不管從西方學者也好，或是我國的學者也罷，由於每個人不同的使用目的，而賦予它多種多樣的定義或譯法，例如，顧忠華認為從西方政治發展史來看，主要圍繞在「公民權」存在與否、行使範圍，以及如何被行使的爭議中展開、循此論證，應以「公民社會」之譯法較為妥當（顧忠華，1999a：384-385）；石元康認為「市」含有「交易」的意思，較符合黑格爾、馬克思對 civil society 的意義（1990：20）、劉阿榮亦認為 civil society 係指與國家相對待的「市民社會」（劉阿榮，2001）；中國大陸學者梁治平則傾向把 civil society 作為與國家不同並與之相對的「民間社會」（梁治平，2001）。雖然所強調的面向不一，但所指涉的是同一概念，為行文的一致性，本文擬不作區別而把這些名詞均視為同一概念，對於公民社會與治理的關係，以下將從全球治理的角度來觀察[12]。

[11] 何增科譯（1999），〈公民社會、民主化和發展：廓清分析的範圍〉，於何增科主編，《公民社會與第三部門》，北京：社會科學文獻出版社，頁 64。詳見 White, Gordon. “Civil Society, Democratization and Development (I): Clearing the Analytical Ground.” ***Democratization*** 1, (1994: 375-390).

[12] 分析的角度不同，對公民社會的觀察可能就會產生差異，例如從政治學的角度談論公民社會，就會偏重於公民社會參與權力分配的決策過程，以探討促進有效的民主機制；從經濟學的角度討論公民社會，就會傾向探討公民社會自由理性的一面，從而產生資本主義經濟社會與共產主義經濟社會的不同思維；從社會學的角度界定公民社會，就會傾向將它視為社會資本的一環，而探討社區、群體或個人的互動與連結。

國立臺灣藝術 期刊資料庫

二、公民社會介入治理？

公民社會之所以再次受到學界的關注，掀起一股研究公民社會的熱潮，主要由於西方和東歐要回應各自所面臨的問題，而其共同點都是為了重新界定國家與社會的關係（鄧正來，1994：54；何明修，1998：196-201）。在西方福利國家，由政府干預市場的運作，並由政府擬定社會問題的解決政策，遭受到負面的評價與質疑，為了安撫國內改革的壓力和全球環境的變遷，公民社會的功能重又獲得關注；而在東歐社會主義國家，國家組織而成的極權統治型態，不但在經濟上以計畫控制市場，並且在政治上國家權力的過度集中，使得公民自由權利受到極大壓縮，早期即遭致西方自由主義者的批評，而在發出民主改革呼聲之下終致社會主義的崩解，並此引發一波民主化的「蘇東波」，重建了公民社會的概念與地位。西方發展的經驗市民社會的建構乃係在自由經濟市場的基礎上（Vladimir Tismaneanu, 2001: 982），而政治民主化的實現又立基於公民社會的基礎上，顯示三者互相的關係（鄧正來，1994：55）。Juan J. Linz 和 Alfred Stepan 探討新興民主國家民主化之後鞏固民主需要有五項的必要條件，即言明首要條件為「發展出一個自由且活潑的公民社會」，[13]據此他們界定公民社會為「在政治體系的領域中，一些經由自我組織與具有相對自主性的團體、社會運動與人群，試圖表達價值觀念、創造協調、團結與增進利益」，包括各式各樣的社會運動和組織、協會（Linz & Stepan, 1997: 17）。他們的觀點顯示公民社會具有自我組織與自主性（autonomy）的一面。從 Walzer（1995）等人的定義當中，可以發現公民社會強調人民可以自由、自主、志願的組織各種組織團體，顯示公民社會與人民依自由或志願所組成的組織團體有關。從公共行政的觀點來看，公民社會係除了公部門（第一部門）、私部門（第二部門）之外的「第三部門」，包括以公共服務的為目的志願團體、慈善機構、非營利和非政府組織（CCS, 2002；官有垣，2001）[14]。

非政府組織是公民社會的產物，具有專業性與獨立性。「市場失靈」、「政府失靈」或「福利國家危機」、「志願主義」、「第三者政府論」（the third party government）等理論觀點，被認為是造成非營利、非政府組織得以成長的原因（顧忠華，1998；鄭讚源，2001；官有垣，2002）；顧忠華教授並且認為非營利、非政府組織是由於「公民權」的大幅伸張，使它們擁有「公共性」和「自主性」雙重特性，與政府（第一部門）、企業（第二部門）有明顯的不同，從而構成了所謂的「第三部門」（the third sector）（官有垣，2001）。第三部門的論述的基礎可以回溯自八〇年代以來

[13] 其餘條件有：政治社會、經濟社會、國家官僚結構以及法治原則。參見（Linz & Stepan, 1997: 17-18）。

[14] Mark Turner 和 David Hulmer 則認為第三部門指的是：正式登記的全國性非政府組織、社區團體、專業協會、住宅委員會、工會、親屬團體以及合作社等；參見倪達仁等譯。

臺灣大學學術期刊資料庫

新國家主義學者長久以來經常爭辯為的論點：公共政策的決定究竟應以「國家」或是以「社會」為中心。「國家、社會」的二分法，兩者之間形成辯證關係，社會科學直到現在仍難有定論，集中焦點在於：以國家為中心的治理結構決定社會的行動動向，或是社會的自主性影響國家的發展？並指涉政府角色如何定位與轉換的議題。學者以往從「國家理論」的觀點，依照一國內部國家公權力是否存在，把現代國家區分為國家機關與社會結構兩部分；後者又可細分為公民社會（civil society）、政治社會（political society）和經濟社會（economic society）三個部份。政治與經濟社會實質上又都是根源於公民社會，而且在社會文化價值、組織與溝通方式上擁有共同的價值（Cohen & Arato, 1992: ix；孫同文，2001：21）。在國家與社會關係的論述當中，學者大多傾向從政治和經濟的觀點加以探討，致公民社會則常常被學者所忽略（李宜興、官有垣、謝祿宜，2002）。例如，倫敦經濟學院的「公民社會中心」（Centre for civil society, CCS），在解釋公民社會的導論中，就抗議表示「長久以來，社會科學家認為人們是生活在兩個部門之中，一個是市場經濟部門，另一個即是國家政府部門，…沒有任何比這兩個部門更重要的了」（CCS, 2002）[15]。雖然如此，公民社會近年來逐漸成為學術界討論的話題，關於公民社會是否存在於現代國家？以及公民社會在國家統治型態中所扮演的功能？都值得進一步去探討。

各種非營利、非政府組織在各國「公共領域」（public sphere）中興起並有積極的活動，由於具有草根性的「社會自治」（social self-governance）功能，致被認為是公民社會的重要成分；也由於全球（以及在地）相關的公共議題，幾乎都可見到公民們透過非營利、非政府組織參與決策的軌跡，因此，全球治理和全球公民社會被認為已經形成連結[16]。然而此種連結，有一個前提必須先確定，即是假定全球公民社會已經形成而且存在？

三、是否存在一個全球公民社會？

全球治理與全球公民社會得以連結的前提，是認定已存在一個全球公民社會。就歷史發展的事實，歐美社會先於國家而存在，由社會產生的國家建制是以反映社會整體利益為目標。傳統政治學的概念認為國家主權之實行應有一定的疆界，得以實現政府領導的意志，當代的社會概念乃隨著主權國家出現之後而顯現，從國家與社會互動的觀點，國家與社會是互相定義的，公民社會與國家是一體的兩面，公民社會必須依靠國家場域才能顯示其意義（石之瑜，2000：13-14）。由此推論，如果

[15] 為何造成這種情形，係根源於公民社會定義模糊不清，且功能上具有隱性的特質（tacit character），有時需要透過政治社會的公共議題的討論等模式表達其理念，有時需要依靠經濟社會市場機制顯示其理性、自由的內涵，而不同於其他二者具有外顯的作用，能夠在各國政府的政策中加以檢視。

[16] 參見 *http://www.ap.nhu.edu.tw/cybersun/gg/*。

臺灣大學學術期刊資料庫

公民社會必須有特定的國家場域，則全球公民社會也必須有全球國家的制度化場域？全球國家（或是世界政府）存在嗎？由於國家與社會互相賦予各自的定義，全球治理意味著存在一個類似國家機制的全球性組織，並且與全球公民社會產生互相連結的關係。就「聯合國」（United Nation）的組織與治理型態，直接讓人產生它是否可以稱是一種全球的國家建制的聯想？目前聯合國是一個擁有一九一個會員國的政府間組織（inter-government），各會員國參與組織並無損於其國家主權的維持，它協助各國達成國際和平、安全、社會發展與正義，按照聯合國成立的宗旨，聯合國儼然是一種全球政府的形式（Antti Pentikäinen, 2000: 34）。如是，聯合國設定與討論的相關議題，需要有全球公民社會的共同參與才行。

全球公民社會理論架構係大量移植自國內公民社會的模式（Macdonald, 1997: 153），然則全球公民社會意何所指？有論者認為它乃指涉一個公民社會所從事的活動，並牽涉與此相關的幾項要件（Scholte, 1999）：①世界性的議題、②跨國界的溝通、③全球性組織、④跨領域的連結。依此涵義，全球公民社會指的是一個公民社會透過全球性組織針對世界性的議題從事跨國界的連結，全球公民社會假定公民從事的長期性的行動，結合各種多元面向，涉及：①地區、國家和跨國的或全球層次的運作，②這些層次和大眾所關心場域的互動，以及③當代不同社會（政治社會、經濟社會、公民社會）之間的互動（Jonas Zoninsein, 1999: 50）。如此說來，公民社會關心的場域已從國內議題轉入全球性的社會議題（全球性的議題亦可能是國內的議題），全球公民社會的形塑也成為全球化的必然趨勢。對於公民社會間的互動，已有學者提出新的國際互動模式—即活化公民社會模式（civil society empower model），乃強調非政府組織與公民社會在國際上扮演積極參與的角色（Stiles, 1998: 199-216）。

肆、從國際建制檢視全球之治理

除了從公民社會的角度來理解治理之外，從國際關係的理論層面來看，對於國際關係做有系統的思考亦是探討全球治理可依循的途徑。關於國際關係的研究途徑與理論架構的文獻著作頗豐，長久以來存在著新自由主義和新現實主義的爭論，而後有建構主義（constructivism）亦提出不同於新自由主義和新現實主義學者的看法，使得國際關係的解釋途徑顯得熱鬧異常，三者在某些面向各有堅持，主要的差異來自於對權力的詮釋、國家利益與對國際體系的看法等方面。新現實主義基於以下的基本假設（Waltz, 1979）：①國際體系之結構，決定一個國家之前途；②國際社會是一個無政府狀態（anarchic）的社會；③國家是國際社會的主要成員（the main actor）。這些主張對於國際關係的影響主要在於國際體系的行為單位分析上，由於太過於強調國家主權或政府的角色，以致非政府或非官方（nonofficial）之國際互動一直受到忽視。第二個基本假設過於強調國際間與安全的高階政治（high

臺灣大學學術期刊資料庫

politics）的問題，而忽略了國際經貿、環保、人權等低階政治（low politics）的問題；第三個基本假設則有可能使人忽略了國際建制（international regime）在國際合作上所扮演的功能（宋學文，2001a：69-70）。治理的思維邏輯似乎與新現實主義的假設有很大的差異，全球之治理是假定在一個缺乏世界政府的條件下進行經濟與社會的整合，強調國家是國際社會中行動者之一，並且比較偏向經貿、人權、社會與文化等領域的低階政治的管理問題。然而這些主張則與新自由主義若合符節。新自由主義認為國家行為乃追求群體的絕對獲益，國家雖是國際社會的主要行為者，但是國際制度、國際組織甚至個人都可稱是國際社會的成員；並且強調非政府組織與公民社會在國際上扮演角色參與的模型，來說明新的國際互動模式（Stiles, 1998: 199-216）[17]。以上均與新現實主義的主張不同，兩者對於國際建制亦有極大的差異，新自由主義的學者大多承認國際建制的存在具有作用，新自由主義學者則持否定的觀點（林文斌，2002：34）。依據前文所述，全球治理被認為從經濟的全球化開始，政治關係大多為經濟交流所涵蓋，因而使得新自由主義的理論大行其道，現實主義被認為已經過時。學者乃認為「國際政治的得失業已關係不大，政治關係已為經濟交流所涵蓋，國際合作網絡非常緊密而實在，當此之時，國際政治的現實主義做法已經沒有什麼作用」（Senarclens, 1998: 96-97）

自從國際建制理論（international regimes）被學者 John G. Ruggie 於一九七五年提出後，就成為新自由主義經常引用的研究綱領，出現於貿易、金融、環境、或安全等議題上的國際合作安排與制度發展。J. G. March 和 J. P. Olsen（1989）兩位學者為了理解治理的本質，曾經透過制度分析，以建制的規範（regime's norms）來思考政策制定的合適邏輯（logic of appropriate）（Pierre and Peters, 2000: 43）。然而，建制的定義指涉何物？尚待澄清。「建制理論」（regime theory，或譯為「典則理論」）強調政府與非政府的互動關係，在地方層次的都市政府為因應經濟與社會變遷，聚焦於政府與非政府參與者之間合作與協調的問題，基本假定是地方政府為提高效能，而透過非政府參與者的合作與行動（Stoker and Mossberger, 1994: 196）。而「國際建制」係運用於國際關係的一種規則系統，定義上目前較為學者所認同的是 Stephen D. Krasner 的定義，依 Krasner 所詮釋的國際建制是指「在國際關係的特定領域，行為者所共同期望的一組隱性或顯性的原則、規範、規則及決策程序」[18]。

---

[17] 此種模式 Stiles 把它稱為「活化公民社會模式」（civil society empower model），係主張反轉（reverse）國際關係理論以往以國家為分析單位的焦點，強調非國家單位之行動者，例如跨國企業（MNCs）、非政府組織（NGOs）對於國際關係帶來的實質衝擊（參見 Stiles, 1998: 199）

[18] "sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice." 參照 Stephen D. Krasner, 1983, "Structure Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables," in *International*

國家圖書館學術期刊資料庫

亦即，在全球趨向治理的過程中，存在一組「原則、規範、規則及決策程序」，受到所有行為者一致認可與遵循。因此「國際建制的概念並不只包括國際組織，它還包括國際組織運作的原則、規範、會員國權力結構和與其他國際組織互動的模式。」（郭承天，1996：13）換句話說，依國際建制理論，國際合作的形成與國際組織的存在，是建立在一套「原則、準則、規範、及決策程序」所構成的建制上。其中，「原則（principles）是指對事實、因果與正當性的認知或信念；規範（norms）是指就權利與義務所定之行為標準；規則（rules）則是指對特定行為的規定或禁止；決策程序（decision-making procedures）在此是泛指執行與達成集體選擇（collective choice）的一貫過程與方式。」以國際建制理論來詮釋全球治理是指沒有政府的治理（governance without government）。不同模式的國際建制的形成，或為暫時性質、或為特殊需要而設立，或為國際性協商所達成的協議，例如十九世紀的維也納會議（Vienna Conference）；或為制度化與持續存在之國際合作模式，例如國際聯盟（league of Nations）及聯合國（United Nations）等，由於以全球性社群為目標的國際組織，以及針對廣泛而不同的議程而集結的國際行動者的出現而促成（Pierre and Peters, 2000: 84）。就如同現實主義者所主張，國際社會的本質是無政府的狀態，如何在無政府狀態下，達成國際間集體的行動，學者提到以聯合國等建制為中心的觀點來達成，包括原則、規範、程序等協議，引導國際組織與成員的互動，以及國際組織與其他行為者的關係。因此有學者認為全球治理探討的是國際建制之間的關係，是國際建制理論發展的下一個階段（郭承天，1995：15），亦即等到國際建制理論發展成熟，也將是全球治理實現的時刻。

不過，Lawrence S. Finkeistein 認為治理與建制係不同的概念，他認為既有的建制理論已夠使用，因此建議把治理看成是一種活動，而不是一種規則系統，亦即他並不認為治理是一種建制，他還宣稱政府的治理「是在國際做它在國內所做的事」，把「全球治理視為沒有主權的統治，也就是超越國界的關係」（1995：368），此觀點與新現實主義看法有點不同，新現實主義強調國際體系的重要，認為一個國家只是國際體系的一個單位，一個國家的國內事務或政治，並無法改變這個國家在國際上的命運或地位（Waltz, 1979）。因此政府如果把國際關係看成像國內事務般單純，恐怕難以在國際社會有所發展。Rosenau 和 Czempeil 認為治理與國家統治或政府（government）不同，它是一種比統治更廣泛的現象；但與建制（regime）有雷同之處，係皆指涉一系列在管理重複的活動中有所作用的原則、規則和程序，僅有的差別在於兩者適用範圍，後者存在於某一個界線清晰的領域，前者不限於單一領域，而與世界秩序有關（Rosenau and Czempeil, 1992: 9）。莫怪乎全球治理一直被視為是有關國家間應如何行為的政府間關係和協議（a set of intergovernmental relationships and agreements）（Booth and Seligson, 1989: 12）。

Regimes, ed. Stephen D. Krasner, Ithaca, NY: Cornell University Press, p. 2.

臺灣大學學術期刊資料庫

從國際關係的事實層面來看，由於全球化導致以下幾種情境交互作用，可能產生全球治理的現象：①國際交往和資訊相互滲透的加強，各種政府間的國際組織與跨國機構因應而生，並日漸在國際關係中發揮影響力，形成國際關係中行動者日益多元化的趨勢；②許多全球性的問題：全球環保、醫療衛生、犯罪防制等問題需要跨國合作，超越主權國家的思維，亦尋求國際非政府組織的合作；③自由經濟市場中的國際經貿、貨幣交易、社會價值的互通，需要依賴更多國際建制或國際組織的處理、協調與議價。另外，全球非政府組織數量的激增，亦反映全球需要共同治理的事實，近年來非政府組織的成長速度很快，根據國際協會聯盟的「國際組織年鑑」（Year book of international organization），一九九九年世界各式各樣的國際組織共有五萬個以上（50,373），其中約 13%（6415）為政府間國際組織，約 87%（43,958個）屬於非政府組織[19]，其中有一千多個獲得聯合國的諮商地位，在全球治理理念的實踐上，扮演了舉足輕重的角色。非政府組織對於國際重要議題的決策，不論在政策的輸入、過程、或產出都深具影響力。它們在國際上經常扮演許多政府機關的角色，協助各國政府進行協商，並共同處理許多國際性的議題。這種國際結構變化的事實顯示主權行使的條件必須做修正，國家和政府間組織再不是國際秩序與國際合作體系中唯一的行動者與支柱，學者更直言「國際政治目前已受到許多非政府組織的包圍和影響」（Senarclens, 1998: 99）。因此，全球治理在某種意義上，顯示國際關係的研究已穿透公共政策以往國際／國內政策獨立分析的模式，而以跨層次分析（cross-level analysis）[20] 的內涵將國際體系與內政因素予以連結。

伍、非政府組織在國際社會中的行動

非政府組織在發展中國家和已開發國家的蓬勃發展，被稱為一種全球化的「結社革命」（associational revolution）（Salamon, 1994: 109），非營利或非政府組織成為發展中國家重要的新政治行動者，然而政治學對於非政府組織的研究卻很少見（Clarke, 1998: 36-37）。有學者認為非政府組織興起之理論源自於自由主義對國際關係的觀點，自由主義把非政府組織視為補充第一部門（國家）與第二部門（企業）在提升社會經濟發展缺陷的「第三部門」[21]。在理論上，非政府組織有其限制，被

[19] 一般而言，國際組織可分為政府間組織（intergovernmental organizations, 簡稱 IGO）與國際非政府組織（international non-governmental organizations, 簡稱 INGO）兩大類：前者由主權國家組成，後者為非官方性質的組織，參加國際性活動的成員。

[20] 傳統上，國際關係的學者研究國家與國家互動之行為，往往先分析國家所處之國際體系，再分析國家之外交政策，然後分析造成外交政策的內政因素，層次分明，卻未將三個層次分析同時納入一個分析架構或系絡中加以處理（參見宋學文，2001b）。

[21] 依據新自由制度主義（neo-liberal institutionalism）的觀點，政府不能滿足治理的日益複雜的需求因此需要非政府組織的協力（Sanarclens,1998: 97）。

臺灣大學學術期刊資料庫

批評帶有一些自由主義當中天真主義的色彩，其次在行動上，自由主義強調在合作過程中的妥協（coordination）與互惠（reciprocity）原則，在實際上可能面臨什麼議題需要進行妥協，以及雙方之互惠可達到什麼程度的問題（宋學文，2001a：84）。

目前國際建制學者的觀點，非政府組織被視為是國際社會的主要行動者，也可以說是公民社會中民主參與的主要行動者（楊長鎮、張淑玫，2002）。在全球的架構下，非政府組織是全球公民社會中的主要環節（李英明，2002）。非政府組織的組織形式或其名稱具有多樣性，世界銀行定義它為：公共或營利部門個人的組織，並不強調以合法註冊為要件；包括了草根性的社區性組織（community-based organizations, CBOs）、非政府組織（non-government organization, NGOs）、非營利組織（non-profit organization, NPOs）、公民社會組織（civil society organizations, CSOs）、志願組織（voluntary organizations, VOs）、慈善組織（philanthropic organizations）等組織形式。如果依據活動的地理位置、成員和參與的範圍不同，又可區分為：①國際性非政府組織（International NGOs），其推動計畫不限於一個國家，致力於協助其他國家發展的組織；②國家非政府組織（National NGOs），其運作範圍僅限於某一個發展中國家或區域，扮演政府與利益團體的中介角色；③人民組織（Popular organizations），回應同一區域的社區居民的需求，包括鄰里協助、文化合作、小市民聯盟、婦女團體和政治利益團體（Laura Macdonald, 1997: 7）[22]。

依據 Jon Pierre 和 B. Guy Peters（2000）的研究，國家權力移轉給國際組織治理的層次，此種權力遞移的情況，稱為權力向上移轉（moving up）[23]，例如世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）在國際間扮演中介的角色，各會員國經由協議賦予權力，得要求各會員國撤除貿易障礙，限制各國採取監控干預貿易的措施，以促進彼此之間貿易自由化。國際非政府組織一直是國際建制的要角，例如聯合國成立至今超過五十年，通過具體的法條規章，處理國際的事務，為典型的國際建制之一，它提供了所有成員國申訴、溝通和建立共識的管道。在冷戰的結束後，由於意識型態的淡化，聯合國及其規章制度，基於國際經濟和社會發展的需要，獲得各國有力的授權來處理新的國際事務。市場自由經濟更助長此種現象的發展。聯合國

---

[22] 也有論者依據公共事務的範圍、層次不同，將組織區分為：1.國際性非政府組織，其運作涵蓋數個國家，致力於協助其他國家發展的組織；2.中層非政府組織（intermediate NGOs），其運作範圍僅限於某一個發展中國家或某個國家的某個區域；3.基層組織（grassroots organizations, GROs），活動的區域僅限於某一個地區，例如某個城市的一部份地區或某個地方（參見倪達仁等譯，2001：206）

[23] Jon Pierre 和 B. Guy Peters 認為治理將國家權力移轉有三個層次：①向上移轉的治理（moving up）指的是國家主權被國際組織或行動者所穿透或取代的情況；②向下移轉的治理（moving down）意指國家採分權方式，將統治權轉給地區、地方政府及社區治理的情況；以及③向外移轉的治理（moving out）則是指將傳統國家的權力從政治精英手中轉至社會組織或機構，以及藉由非政府組織（NGOs）提供公共服務或執行政府政策方案的現象（參見 Pierre and Peters, 83-91）。

國家圖書館學術期刊資料庫

非政府組織是聯合國的政策網絡參與者之一[24]，聯合國目前有 1000 多個非政府組織作為諮商團體，這些非政府組織依附著聯合國來達成組織的目的。

針對全球（或是在地）的若干公共議題，現代公民參與的管道常常透過非營利、非政府組織參與決策。隨著全球性「從政府到治理」的趨勢，在世界各地推展，當建構中的公民社會以非營利組織或非政府組織的型態呈現之時，不論在國內社會或在國際社會所能發揮功能將日益擴大。全球性的非政府組織參與治理的項目，主要表現在國際組織的合作議題，許多非政府組織因表現卓越，而獲頒獎勵[25]。國際性非政府組織（International Non-Governmental Organizations, iNGOs）、非營利組織（Nonprofit Organizations, NPOs）和公民社會組織（Civil Society Organizations, CSO），已成為人類處理國際公共事務，除了國家建制之外的另一種理想方式（吳英明，1999：202）。「全球治理」意味著全球公民社會中非營利、非政府組織不只扮演著監督者的角色，它們也是行動者，可以與政府進行大規模合作，提供原本由政府負擔、或政府不願提供的公共服務。非政府組織活動方式可能有助於形塑國家和他們自己在公民社會中的角色。其有兩項主要的任務：第一項任務是鞏固公民社會；第二項任務為改革國家政策及其政策，並提出需求和要求公務人員與政治領導者負起公共責任方面的更具效力（倪達仁等譯，2001：226）。

非政府組織被期許負擔多項的社會功能[26]，從國際援助的案例來看，這些功能具有外擴的作用。被援助國的眼中往往將非政府組織的角色定位為民主化與鞏固社會的工具，而西方國家，尤其美國乃希望經由非政府組織的援助來促使發展中國家的經濟改進，並進而落實其政治的改革（倪達仁等譯，2001：212-213）[27]。在實際運作上，非政府組織跨國的策略和行動，涉及全球公民社會的實踐面向，致力於不同國家的社會改革與服務，透過彼此間的聯繫與互動，分享和傳遞重要的資訊，以及使用象徵和符號、故事和行動產生一致的行動；或是透過集體壓力以協助弱勢團體，對於政府、企業，與國際組織產生影響力；另外，也透過全球的影響網絡，說服或迫使某特定政

---

24 其他的網絡參與者，還有聯合國的官僚體系、各國外交官員等。

25 例如無疆界醫師聯盟、國際反地雷的非政府性組織，由於他們對國際合作與和平的貢獻，分別於一九九九年、一九九七年得到諾貝爾和平獎；而國際特赦組織這個世界性人權組織早在一九七七年就得到了諾貝爾和平獎。

26 非營利／非政府組織需要負擔的社會責任有：①提供政府及企業不能或不願提供的服務；②監督政府的公共政策及市場的公平競爭；③支持社會弱勢團體，推展及落實公共利益；④促進公民參與，喚起公民意識，奠定公民文化；⑤整合社會資源，推動社會改革（參見顧忠華，1998：20）。

27 當然，本文並不把非政府組織當作萬靈丹，其仍有發展上的侷限性。非政府組織相較於企業，除了本質上有極大的差異之外，非營利、非政府組織在經營管理方面往往無法與企業相提並論，影響其承擔參與共同治理的功能。但和企業不同的是，非營利、非政府組織往往在經營管理面不夠成熟，資金籌措上不夠寬裕，而無法完全承擔參與共同治理的責任。亦因此，非營利、非政府組織基本的「治理能力」是否達到一定的程度，逐漸受到學者的關注，「治理權」的分享需要有發揮其功能才具有正當性。

臺灣博碩士論文知識加值系統 國家圖書館 期刊資料庫

府和其他權力對象改變其原有的立場和政策[28]。凡此都是非政府組織參與國際社會的模式與方法。

陸、台灣非政府組織參與國際社會的觀點

九〇年代初冷戰結束國際體系解體以後，全球化促使世界形成一個全球經貿體系，加以資訊科技網絡的流通，目前全球已成為「無國界世界」，非政府組織為此體系的行動者之一，在參與國際組織與國際事務上相對擁有比政府更大的彈性空間，因此在國際各項討論議題上，台灣政府想要參與國際合作的治理議題，透過非政府組織積極融入國際社會，在理論上和行動策略上都是可行的（鄭讚源，2001；吳英明等，2001）。

在一項由新世紀文教基金會與亞太公共事務論壇（APPAF）共同主辦的「邁向二十一世紀之台灣非政府組織（NGOs）研討會」中，國內三十個活躍的 NGOs 參與討論全球治理下 NGOs 的發展、台灣非政府組織在國際社會可扮演的角色及應有的策略，並且對實際上的人道關懷與急難援助、推動國際環保工作、企業的角色、人權的保護以及國際醫療合作等特別領域交換意見。值此資訊科技時代，台灣非政府組織需要加強處理資訊的能力，俾對當前世界流行的議題能夠交換回應，而避免喪失與國際組織合作議題的機會，值得參與的議題諸如：推動民主、保護人權、文化交流、資訊輸導、醫療衛生、環境保護、經貿投資、科技交換、國際勞工、人道援助、難民救濟、宗教交流等等（Lin, 2002；陳隆志，2000）。目前台灣在某些領域已有許多個別的民間組織參與各項國際活動，如表一[29]。

在行動策略方面，由於台灣在國際關係發展空間一直遭到中國大陸的壓抑，以政府名義參與的國際組織中普遍受到排斥，而以非政府組織參與國際社會乃成為台灣參與國際社會的替選途徑。此種態勢是有脈絡可循的，北京長期在「一個中國」的原則的思考模式之下，對於台灣各種參與國際社會的機會持續打壓，然而台灣當然不想因為「國家主權」問題，而被排除在國際活動之外，故而依靠各種多元的方式來參與國際活動，除了彈性的使用名稱參與之外[30]，以非政府組織模式來參與國

---

28 參見 *http://www.ap.nhu.edu.tw/cybersun/gg/*。

29 尤其在國際人道救援上已有初步的跨國服務經驗，例如路竹會遠赴海外承擔義診醫療服務；羅慧夫基金會前往越南與其他國際機構合作診治唇顎裂患者；知風草協會開始在柬普寨長期駐點工作，代表著台灣非政府或非營利組織所跨入國際人道救援的不同層面。

30 我國參與國際會議或活動的名稱，有「中華台北」、「中華民國在台灣」等。例如我國是亞洲開發銀行創始會員國，會籍名稱為 Republic of China，但亞銀在一九八六年因中國大陸入會，將我國會籍名稱改為 Taipei, China，我國拒絕接受，但在抗議下仍繼續與會。又例如，由聯合國國際兒童基金（UNICFF）、國際終止童妓協會（ECPAT，International）、日本政府以及兒童權利公約非政府組織（the NGO Group for the Convention on the Rights of the Child）聯合主辦

臺灣學術期刊資料庫

際社會的途徑乃成為當今政府無從選擇的選擇。例如以非政府組織進行國家外交即屬新政府推展「多元外交」的顯著例子，從陳水扁總統的就職演說之中[31]，可以發現政府意圖透過非政府組織的模式來擴展國際發展的空間，參酌各國政府與國際性非政府組織互動之經驗，透過由政府支持之 NGOs 積極扮演和其他國際 NGOs 交流的「火車頭」及「白手套」，以推動台灣參與國際非政府組織網絡（吳英明等，2001）。

表一：我國參加之非政府間國際組織分類表（共計 1,064 個）

科技類	101	文化藝術類	37	教育類	32
新聞類	3	法律警政類	17	工會類	82
工程類	16	交通觀光類	21	休閒娛樂類	27
體育類	100	工業技術類	31	電子機械類	11
醫藥衛生類	232	礦業能源類	18	生態保育類	26
農林漁牧類	48	商業金融財經類	68	宗教哲學類	61
研究發展管理類	76	社會福利類	49	婦女童軍聯誼類	8

資料來源：http://www.mofa.gov.tw/newmofa/org/nation3_other.htm（中華民國外交部網站，資料至二〇〇二年七月）

台灣的國際性非政府組織（INGO）[32] 參與國際社會的管道之一，係透過在聯合國具有諮詢地位的 INGO，尋求實質上參與聯合國各種會議或活動的資格與機會，目前運用這種模式參與聯合國的經濟社會理事會（ECOSOC）、世界衛生組織（WHO）等組織，試圖藉由台灣 INGO 與世界各國 INGO 的交流，進一步與國際社會接軌（陳麗瑛，2002：63）。推究台灣的 INGO 參與國際事務主要基於兩層意義：一是加入國際的多邊會談，得以參與國際事務，避免台灣被邊緣化，並達到參與國

的「第二屆反兒童商業性剝削世界大會」二〇〇一年十二月十七日在日本橫濱「太平洋橫濱會議中心」舉行。在中國作梗下，日本政府強行將我代表團的國籍更改為 Chinese Taipei（中華台北）。類似案例屢見不鮮，參見中華民國外交部網站——http://www.mofa.gov.tw/newmofa/org/ngo910117.htm#a。

31 維護國際人權及推動我國參與國際非政府組織為當前外交事務的兩大重點；例如，前者在總統府成立專案小組，後者於外交部成立「非政府組織國際事務委員會」，以代表政府與民間合作在參與國際事務上能夠發揮整體力量。

32 我國非政府間國際組織（或稱國際性非政府組織，INGO），為非官方性質的組織，參加國際性活動的成員，例如國際特赦組織（Amnesty International）在全球有 56 個分會的成員，國際特赦組織台灣分會（AI-Taiwan Section）為該組織成員之一，台灣分會透過該組織出席國際上重要人權會議。台灣其他具有特色的 INGO，可參見（陳麗瑛，2002：54-70）、中華民國外交部網站：http://www.mofa.gov.tw/newmofa/org/nation3_other.htm。

臺灣學術期刊資料庫

際 NGO 網絡的目標；二是藉由參與國際事務的場合，蒐集國際上特定政策的資訊，以宣揚台灣 INGO 的立場和理念。台灣政府由於外交的挫折與困境[33]，而使得台灣的 INGO 帶有官方支持的色彩，對政府而言，INGO 是展開務實外交、多元外交的機會；但對 INGO 而言，參加國際社會組織活動已不是單純的國際社會的活動，而是身負宣揚政府政策理念的任務。在此背景之下，INGO 與政府在合作關係究應保持何種立場呢？

從最近幾次台灣參與國際社會的案例顯示政府與非政府組織相互依存的關係。二〇〇二年五月十三日台灣欲加入世界衛生會議（World Health Assembly, WHA）觀察員的提案遭致擱置，顯示政府在爭取加入世界衛生組織時有策略性的失誤，其原因係政府想將本土的非政府組織與政府間組織外交的目標連結在一起，只是 NGOs 與外交運作途經有明顯的不同之處：外交事務的折衝協調和雙邊協議直接可以貫徹許多外交的目標，諸如大筆金錢的援助可以直接轉變接受成為正式的聯盟，但是 NGOs 活動主要由公民推動，而不是由政府發動，因此相乘的效果不見得十分有效（Lin, 2002）。再者，台灣 NGOs 參與國際 NGOs 網絡的目的如果簡約成僅僅為了「拓展外交」或「行銷台灣」的目的（吳英明，2001），台灣的 NGOs 可能淪為政府架構下的 NGOs，而不是公民社會中體現公民意志的 NGOs。換言之，台灣的國際非政府組織背負的責任可能已超過 INGO 的定義所能概括的範圍。

就國際建制的理論以觀，台灣過去對於國際公共事務的思考模式經常存在著以「政府」、「官方」、或「外交」的高階政治，此種慣性思考根源於兩岸關係的曖昧與緊張，使得台灣 INGO 參與國際社會缺乏彈性的途徑，一般國際建制對於高階的政治大多略而不談，而大部分進行「社會」、「人文」或「民間」的低階政治的議題（吳英明等，2002：153）。例如歐洲聯盟（EU，簡稱歐盟），整合過程嘗試將西歐國家鞏固為具有凝聚力的經濟區域，經由協議以移除經濟成長的障礙，對於協議的內容大多放下主權國家的觀念，而進行低階的政治與經濟聯盟等議題。自台灣退出聯合國之後，世界各國僅有不到三十個國家承認我國的國際地位，重新加入聯合國成為政府的首要目標[34]。事實雖是如此，然而政府的對外政策有必要跳脫現實主義者一般，將國家視為國際體系中的單一行為者，以國家名義從事國際社會或會議的僵化思維。當此台灣的外交處境一直困頓無法向前邁進之際，似乎需要另尋蹊徑，而以國際 NGOs 作為我國外交政策的輔助工具（蕭元哲、黃維民，2001：144），

[33] 從國家外交的面向分析，陳水扁就任後延續李登輝的「務實外交」做法，多次進行「元首外交」到非洲等各國家訪問，目的無非要讓「台灣走出去」，但目前之外交處境仍無進一步進展。

[34] 扁政府外交部長田弘茂二〇〇〇年六月五日於立法院首次進行施政報告強調，參與聯合國是我國長期奮鬥的目標，現階段的工作目標則為積極爭取參與其他功能性及區域性的國際組織，與協助國內民間團體參加非政府間國際組織，並增進我方在已經加入之國際組織的合法權益與地位。

國家圖書館 期刊資料庫

藉由參與國際非政府組織網絡，有效的連結第二軌道外交[35]，間接的獲得國際社會更多的認同。

一般而言，INGO 與政府經常採取議題合作的方式，例如在二〇〇二年南非約翰尼斯堡（Johannesburg）的地球高峰會議上，台灣環境運動的非政府組織得以參與盛會，顯示的意義與若干爭議值得關注，首先，在意義方面，由於兩岸關係的影響，連帶使台灣 INGO 與政府在進行議題合作時，處於模糊與曖昧的關係，兩者所持立場關乎外界對非政府組織的評價，這是發展多元外交需要釐清的分際；台灣外交工作經常蒙上「金錢外交」的陰影，然而以此次地球高峰會的經驗，顯示可以結合其他議題，例如永續發展、動物保護、人道救援、疾病防治等議題參與國際盛會，以擴展實質上的外交關係。其次，對於此次 INGO 旅費及經費不少由政府部門籌錢資助，引發 INGO 接受政府資助是否背離監督立場的爭議。爭執焦點在於政府與非政府組織之間的關係，兩者既然處於合作、參與、監督等關係，非政府組織與政府部門如何進行議題的合作？有論者認為「NGOs 與政府之間的關係是多元的，而政府資助也成為民主政體擴大第三部門、重視民間公共性的做法」（楊長鎮、張淑玫，2002）；另有論者認為如果政府立場上只是利用 NGOs 協助推行其政策，則其動機有違 NGOs 參與的本意，將使台灣非政府組織被質疑在暗中進行外交或政治上議題的行為，甚至被認為與政府畫上等號（Lin, 2002）。但可以確定的是，假如經費來源從政府部門而來，並不符合聯合國對 NGOs 之要求（陳麗瑛，2002：59）[36]。就 NGOs 自主性的維持立場，不管政府與 NGOs 互動關係的形式如何，兩者合作的基礎端視政府預期 NGOs 扮演什麼角色[37]？兩者的溝通諮詢管道機制仍有待建立，最重要的是儘速建立建制化的合助管道（吳英明等，2001：194），一切制度化、透

---

35 第二軌道外交出自美國一群精神分析師提出的概念，有別於正式的、官方的外交，亦稱為「補充外交」（supplemental diplomacy）、「市民外交」（citizen diplomacy）、「非正式外交」（unofficial diplomacy），具有蒐集、交換、累積知識、探索政策與解決問題的功能（Saunders, 1991: 49-50, 56-57；引自石之瑜、黃競涓，1999：106）。但是，國際 NGOs 從事第二軌道外交時，需要在心態上與結構上能依照自己的意志，與國家機關的合作才能持續進行，否則無助於第一軌道問題的解決（石之瑜、黃競涓，1999：107），並有可能成為只是第一軌道的附屬品。

36 非政府組織欲取得聯合國經濟社會理事會（ECOSOC）的諮詢地位，申請資格條件之一，即是要求 NGOs 運作的基金，絕大多數必須來自國家各分會／支會、個人會員或其他非政府的成員；其餘條件還有：①申請的 NGOs，其活動必須和 ECOSOC 的工作有關；②該 NGOs 本身必須有民主決策的機制；③該 NGOs 必須正式向官方登記註冊達兩年以上（參見陳麗瑛，2002：59）。

37 檢視組織是否為非政府組織的基準，必須看它是否具備自主性（autonomy）、透明性（transparency）以及課責性（accountability）的運作原則，必須不會受到本國政府、政策之控制。台灣非政府或非營利組織發展上的問題，主要有：① NPO 與政府間的互信基礎嚴重不足；②政府施政有口號，但不見長遠政策規劃；③政府部門資訊未能有效對外傳達；④部門間的預算資源運用缺乏協調；⑤國際間缺乏有關台灣公民社會（民主、NPO 等）發展的論述。參見（陳惠琪，http://www.lccncf.org.tw/index-c.htm）。

國家圖書館 學術期刊資料庫

明化，政府不能以經費補助的名義來進行控制或誘導之實，使 NGOs 淪為「背書」的工具（顧忠華，1998：20），而應賦予課責性（accountability）、自主性（autonomy）及透明度（transparency）以增進 NGOs 的自我組織能力，促使它具備處理國際/國內事務的治理資格。當然另一方面，NGOs 亦需要強化與國際社會接軌的能力，得以有效的參與國際事務，同時成為政府與其他國際組織的中介角色[38]。

柒、結　論

九〇年代治理模式之興起，政府已無法單獨擔任統治社會的功能，必須與公民社會加強彼此間的互動，部門間的協調合作、共同決策和實際行動。全球化加深之後，國家（或政府）將無法免除全球化帶來的影響，有關「全球接軌、在地行動」成為世界各國因應的一種公式，在全球化架構下將面對全球性社會的議題。非政府組織作為公民社會的一種重要環節，理所當然亦融入全球治理之中。在此命題之下，能否取代或分擔政府的角色功能？本身的能力逐漸受到關注。換個角度來說，治理模式鼓勵非政府組織參與治理機制，著眼於公民社會中公民權、公共參與的理念，而不是意味著非政府組織較政府組織更有績效。因此，台灣的 INGO 是否能夠呈現國內公民社會公共領域的意見，是觀察 INGO 能否落實「在地行動」草根自治的重點。另從國際關係中建制理論的觀點，國際結構不僅僅是權力組合的等級組織的表現，它的規章制度為各國關注的焦點，亦影響著各國的政策。台灣自從退出聯合國之後，政府計畫重新加入此組織，屬於聯合國建制範疇的國際非政府組織活動，亦是台灣 NGOs 與政府融入國際社會可以參考運用的策略，換言之，台灣欲與全球社會接軌，經由 NGOs 積極參與國際網絡，以獲得外國公民社會的認同與支持，是可以考慮的做法；累積與他國 INGO 的合作經驗，從事非正式外交（第二軌道）的民間交流。

就當前全球治理理論與各國 NGOs 發展的現況，台灣 NGOs 與政府關係的連結將更為密切，INGO 在國際社會的發展上，有很多議題是結合了政府的政策，然而相對的，非政府組織在這方面可能失去監督、評價政府的自主性功能。台灣 INGO 如何融入國際社會的方式，不能只限於讓台灣走出去的方式，如何讓國際組織願意進入台灣社會促進彼此的國際交流，也是台灣參與全球治理可以借力使力的地方，這種跨層次分析的領域值得後續研究加以探討與推動。

[38] 例如二〇〇三年為因應國內嚴重急性呼吸道症候群（Severe Acute Respiratory Syndrome，SARS）疫情的嚴重，國內相關醫學的 NGOs 與政府合作積極尋求其他國家 INGO 的支持，以協助台灣爭取加入世界衛生組織（WHO）的會員，此種參與經驗的累積，將有助於發展雙方協力夥伴關係。

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

參考書目

一、中文部分

石之瑜，2000，〈政治科學與馬克斯主義的共謀—關於全球市民社會與全球資產階級的論述〉，《共黨問題研究》，26, 2：7-22。

石之瑜、黃競涓，1999，〈我國第二軌道外交中的「國家—社會」論述，《政治科學論叢》，11：103-126。

石元康，1990，〈個殊性原則與現代性：黑格爾論市民社會〉，《當代》，47：20-28。

江明修，2001，〈營建「公民社會組織」更健康的成長環境：試讀「非政府組織法的立法原則」，http://www.npo.org.tw/npolaw/index4-2.asp。

李英明，2001，〈全球治理與兩岸關係：安全、主權、認同與區域主義觀的再探討〉，《全球化時代下的—兩岸關係與中國大陸》學術研討會論文集，台北：國立政治大學社會科學研究院。

吳英明、許文英、盧政鋒，2001，〈台灣未來參與國際非政府組織網絡之策略〉，吳英明、林德昌（編），《非政府組織》，頁 151-195，台北：商鼎文化。

何　方，1990，〈從民間社會論人民民主〉，《中國論壇》，47：39-52。

何明修，1998，〈後馬克思主義者的市民社會理論：比較與批評〉，《思與言》，36, 4：193-229。

何增科譯，1999，〈公民社會、民主化和發展：廓清分析的範圍〉，何增科（編），《公民社會與第三部門》，頁 58-92，北京：社會科學文獻出版社。

宋學文，2000，〈全球化與非政府組織對國際關係之影響〉，《新世紀智庫論壇》，11：43-51，台北：新世紀文教基金會。

宋學文，2001a，〈全球化與非政府組織對國際關係之影響〉，吳英明、林德昌（編），《非政府組織》，頁 67-91，台北：商鼎文化。

宋學文，2001b，〈全球化與全球治理對我國公共政策研究之影響：並兼論此影響在兩岸關係研究之意涵〉，《中國大陸研究》，44, 4：1-31。

沈宗瑞，1999，〈國家、社會與公民權的發展〉，《通識教育季刊》，6, 2：65-83。

官有垣，2001，〈第三部門與公民社會的建構：部門互動的理論探討〉，《台大社工學刊》，4：163-201。

官有垣，2002，〈第三部門的研究：理論觀點與研究途徑的檢視〉，《全球

臺灣大學學術期刊資料庫

化與台灣論文集》論文，台北：國立政治大學學術研究與合作委員會。
林文斌，2002，〈國際典則：理論與經驗的對話—以國際銀行監管中巴塞爾協議及協定為例〉，《問題與研究》，41, 6：25-60。
倪達仁，民國 88 年。《當代行政改革理論評析》。台北：國立政治大學公共行政所博士論文。
俞可平，1999，〈中國公民社會的興起與治理的變遷〉，《中國社會科學季刊》（香港），總 27：106-107。
孫同文，1999，〈治理能力與行政革新：香港行政革新的經驗與啟示〉，《暨大學報》，1：237-261。
郭承天，1995。《國際建制與國際組織》，台北：時英。
陳隆志，2000，〈台灣非政府組織向新世紀邁進〉，http://www.libertytimes.com.tw/today0802/today-o1.htm#o1。
陳麗瑛，2002，〈聯合國非政府組織體系之運作及我國參與策略〉，《新世紀智庫論壇》，18：54-70，台北：新世紀文教基金會。
梁治平，2001，〈“民間”、“民間社會”和 CIVIL SOCIRETY—CIVIL SOCIRETY 概念再檢討〉，《當代中國研究》，總 72：63-89。
楊長鎮、張淑玫，2002 年 7 月 21 日，〈台灣 NGO 與政府關係〉，《自由時報》，第 13 版。
蔡英文，1999，〈公民德性、市民社會與主權國家：現代市民社會論述之探討〉，《政治科學論叢》，10：83-112。
鄭先祐，2002，〈新世紀首次大選後的省思－公民社會的建立〉，http://e-info.org.tw/special/election/2001/sp-el01120502.htm
鄭讚源，2001，〈台灣非政府組織在國際社會所扮演的角色與功能〉，吳英明、林德昌（編），《非政府組織》，頁 95-120，台北：商鼎文化。
鄧正來，1994，〈中國發展研究的檢視—兼論中國市民社會研究〉，《中國社會科學季刊》（香港），總 8：50-60。
蕭元哲、黃維民，2001，〈從網絡觀點詮釋台灣非政府組織在全球治理的角色意義〉，吳英明、林德昌（編），《非政府組織》，頁 121-150，台北：商鼎文化。
顧忠華，1998，〈公民社會與非營利組織——個理論性研究的構想〉，《亞洲研究》，26：8-23。
顧忠華，1999a。《社會學理論與社會實踐》，台北：允晨文化。
顧忠華，1999b，〈公民結社的結構變遷—以台灣非營利組織的發展為例〉，《台灣社會研究季刊》，36：123-146。
Turner, Mark and David Hulmer 著，倪達仁、席代麟、王怡文譯，2001，《政府再造與發展行政》，台北：韋伯文化。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、英文部分

Beck, Ulrich. 1994. The Reinvention of Politics. In Ulrich Beck, Anthony Giddens and L. Lash (Eds.), Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order. (pp.5-55). Cambridge: Polity.

Booth, John and Mitchell A. Seligson. 1989.Elections and Democracy in Central America. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Brown, Seyom. 1992. International Relations In a Changing Global System: Toward a Theory of World Polity, Boulder, CO: Westview Press.

Buchholz, Rogene A. 1992. Corporate Governance. In Englewood Cliffs (Ed.), Business Environment and Public Policy: Implications for Management and Strategy. NJ: Prentice Hall.

Centre for Civil Society. 2002. What is Civil Society? In *http://www.lse.ac.uk/Depts/ccs/.*

Coglianese, Cary. 1999. *Transforming Global Governance: From Nation States to International Institutions.* A discussion paper prepared for the fourth annual Visions of Governance for the 21st Century conference, Bretton Woods, New Hampshire, July: 11-14, also in http://www.ksg.harvard.edu/prg/cary/global.pdf.

Cohen, Jean L. and Andrew Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory*. The MIT Press.

Clarke, M. and J. Stewart. 1997. *Handing the Wicked Issues: A Challenge for Government.* Birmingham: Institute of Local Government Management Studies.

Diamond, Larry. 1994. Toward Democratic Consolidation. Journal of Democracy, 5, 3: 4-17.

Farazmand, Ali. 1999. Globalization and Public Administration. Public Administration Review, 59, 6: 509-522.

Finkelstein, Lawrence. S. 1995. What is global governance. Global Governance, 1, 1: 365-376.

Gonzalez III, Joaquin L. and Gambhir Bhatta. 1998. Evoloving Context of Governance in the Asia-Pacific Region. In Gonzalez III, Joaquin L. and Gambhir Bhatta (Eds.), Governance Innovations in the Asia-Pacific Region (pp.1-12). Hants: Ashgate Publishing Ltd.

Krasner, Stephen D. 1983. Structure Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables. In Stephen D. Krasner (Ed.), International Regimes (pp.1-22). Ithaca, NY: Cornell University Press.

Lewis, David. 1999. International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the

臺灣大學學術期刊資料庫

Third Sector. UK: Earthscan Publications Ltd.

Lin, Ten-Chang. 22 May. 2002. NGOs must negotiate carefully in Diplomacy. Taipei Times, Edition 8.

Linz, Juan J. and Stepan Alfred. 1996. Toward Consolidated Democracies. Journal of Democracy, 7, 2: 14-33.

Lynn, Laurence E., Carolyn J. Heinrich Jr. and Carolyn J. Hil (Eds.). 2001. Improving Governance: A New Logic for Empirical Research, Washington, D.C.: Georgetown University.

Macdonald, Laura. 1997. Supporting Civil Society: The Political Role of Non-Government Organizations in Central America. London: Macmillan Press Ltd.

March, James G. and Johan P. Olsen. 1989. Rediscovering Institutions. New York: The Free Press.

Pentikäinen, Antti. 1999. Creating Global Governance, Helsinki: Finnish UN Association.

Peters, Guy and Donald J. Savoie (Eds.). 1995. Governance in a Changing Environment. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

Pierre, Jon and B. Guy Peters. 2000. Governance, Politics and the State. New York: St. Martin's Press.

Plumptre, Tim and John Grsham. 1999. Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives. Institute On Governance, December 3, 1999.

Prakash, Aseem and Jeffrey A. Hart. 1999. Globalization and Governance: an Introduction. In Aseem Prakash and Jeffrey A. Hart. (Eds.), Globalization and Governance (pp.1-24). London: Routledge.

Rhodes, R.A.W. 1996. The New Governance: Governing without Government. Political Studies, XLIV: 652-667.

Rhodes, R.A.W. 1997. Understanding Governance: policy Networks, Governance, reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.

Rhodes, R.A.W. 2000. Governance and Public Administration. In Jon Pierre (Ed.), Debating Governance: Authority, Steering and Democracy (pp. 54-90), New York: Oxford.

Rosenau, J. N. and E. O. Czempeil. 1992. Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

Ruggie, John G. 1975. International Responses to Technology: Concepts and Trends. International Organization, 29: 557-583.

Salamon, L. M. 1994. The rise of the nonprofit sector. Foreign Affairs, 73: 109-123.

Sampson, Gary P. 2001. The Role of the World Trade Organization in Global

臺灣大學學術期刊資料庫

Governance. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers.

Scholte, Jan Aart. 1999. Global Civil Society: Changing the World? Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation Working Paper No.31/99.

Senarclens, Pierre de. 1998. Governance and the Crisis in the International Mechanisms of Regulation. International Social Science Journal, 50, 1: 91-103.

Stiles, Kendall W. 1998. Civil Socirty Empowerment and Multilateral Donors: International Institutions and New International Norms. Global Government, 4: 199-216.

Stoker , Gerry. and K. Mossberger. 1994. Urban regime theory in Comparative Perspective. Environment and Planning C, 12, 2: 195-212.

Stoker, Gerry. 1998. Governance as theory: Five Proposition. International Social Science Journal, 50, 1: 17-28.

The Commission on Global Governance. 1995. Our Global Neighbourhood. New York: Oxford University Press.

Vladimir, Tismaneanu. 2001. Civil Society, Pluralism, and the Future of East and Central Europe. Social Research, 68, 4: 977-991.

Waltz, Kenneth N. 1979. Theory of International politics. Reading, Mass: Addison Wesley.

White, Gordon. 1994. Civil Society, Democratization and Development (I): Clearing the Analytical Ground. Democratization, 1: 375-390.

White, Gordon. 1995. Civil Society, Democratization and Development (II): Two country cases. Democratization, 2: 56-84.

White, Gordon. 1993. Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City. Australian Journal of Chinese Affairs. 29, January: 63-87.

Zoninsein, Jonas. 1999. Global Civil Society and Theories of International Political Economy. In Schechter, Michael G. (Ed.), The Revival of Civil Society: Global and Comparative Perspectives (pp. 38-60). London: Macmillan Press Ltd.

臺灣大學學術期刊資料庫

Global Governance and Civil Society:

Participant in International Society of Perspective of Non-Governmental Organization in Taiwan

Ching-yu Chung*

Abstract

Globalization currently has raised a number of related issues. The prospective of global governance and transnational decision-making is now challenging the traditional model of the national state. This paper focuses on the relationship of governance and civil society in increasingly globalized world, specifically, the role of NGO's (non-governmental organizations) in international society as an interface between citizens and transnational government. Moreover, this paper attempts to explore trend and function of NGOs when it takes action in international society in terms of international regimes. This paper at last argues that, in the case of Taiwan, NGOs have a mediating role in civil society, and tries to explore ways in which Taiwanese NGOs can participate effectively in international society.

Key words: globalization, global governance, civil society, non-governmental organizations (NGOs), international society, international regimes

*Ph.D. Candidate of Sun Yat-sen Graduate Institute of Social Science and Humanities, Chengchi University.
Contact Chung can reach at <ehanks@email.cib.gov.tw>

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫