

NGO（非政府組織）在台灣與東南亞關係中的角色與功能：以慈濟在
南亞海嘯的人道救援為例
林韋誠¹

¹ 國立暨南大學公共行政與政策學系碩士班

摘要

與臨近台灣的東南亞國家建立友好關係，向來是台灣外交策略上首要的目標之一。東南亞蘊藏著豐富的資源，地理上又與台灣鄰近，藉由與東南亞國家在多方面合作，可以有效的牽制中國。「南向政策」的提出，就是為了增進我與東南亞國家間的實質交往，但「南向政策」實施以來，無論是經濟面還是政治面，都沒有達到政府預期的成效，這其中很大的原因，在於中國不斷打壓和阻撓台灣在外交活動的空間和途徑。有鑑於此，我們必須思索傳統外交之外的其它外交途徑。非政府組織(Non-Governmental Organization-NGO)是在地方、國家或國際級別上組織起來的非營利性的、自願性公民組織。²在全球化浪潮之下，除了傳統的國家和政府組織之外，非政府組織在國際舞台所扮演的角色也越來越活躍，非政府組織不但可以扮演國家間協調的角色，有些民間團體更是藉由跨越國界的便利，能為國家帶來外交上的突破。

這次南亞的海嘯造成無數人的死亡與失蹤，台灣政府和民間紛紛響應救災的行動，在這個強調經濟合作和社會分工的國際社會裡，讓台灣也能透過像非政府組織、民間團體等媒介，和其他國家建立合作的關係。NGO在國際間特有的角色與功能，不失為台灣在外交努力上，另一種新的契機，另外，人道救援工作是不分國界、不分種族的，不僅能避免中國的干涉，也能普遍獲得世界各地的認同。因此如何透過人道救援來拓展非政府組織在台灣對外關係作為上扮演的角色與功能，未來勢必成為台灣是否能在外交上致勝的關鍵。

本文欲以這次南亞海嘯為例，以慈濟在人道救援上與國際社會的互動，探討NGO在外交上的功能與限制，並對台灣"南向"政策發展與東南亞關係所面臨的困境，予以適當的評估與建議，期以突破台灣目前所面臨的外交困境，且增進我與東南亞國家間互信合作的契機。

關鍵詞：NGO（非政府組織）、人道救援、南向政策

壹、研究動機與目的

隨著中國加入東南亞友好合作條約、東亞自由貿易區共識的成形，台灣在亞太地區被邊緣化的緊張情勢勢必會愈來愈趨明顯，因此如何加強台灣與東南亞國家的友好關係，就成為台灣在外交策略首要的目標之一。在經貿上，東南亞具有著豐富的自然資源、便宜的勞動成本和開放的市場，是個適合經貿發展的區域。在地理上，由於台灣與位處東南亞的國家鄰近，從地緣戰略的考量，藉由與東南

² 聯合國新聞部對 NGO 的認定

亞國家在多方面合作的關係，更可以有效的牽制中國大陸。

外交政策一向是國家在國際合作上重要的環節，近年來台灣在外交方面，雖積極地欲融入國際社會的體系裡，並持續地在爭取加入政府間的國際組織上做努力，但台灣在外交活動的空間和途徑卻不斷受到中國的打壓和阻撓，像加入世界衛生組織(**World Health Organization** -以下簡稱 WHO)和與萬那杜的建交風波³就是兩岸近來在外交角力最好的例子。因此在正式官方管道受到阻遏之下，如何突破重重的外交封鎖，自然成為台灣在外交政策上首要的課題。

南向政策的提出，除了顯示台灣重視東南亞地區之外，並期望藉由增加台灣與東南亞國家的互動，自然而然提升台灣在亞太的國際地位。由於中國在亞太的勢力逐漸壯大，東南亞國家對中國逐漸擴張的軍事力量同樣也感到關切，像新加坡前總理吳作棟就曾表示，對中國日漸增長的力量與軍備，所引發的不適和不安安全感，應公開表明出來。這個共識將有利於台灣與東南亞國家建立在經貿關係之外，更緊密的實質交往。⁴

可是南向政策實施以來，如今看來，具體的成效卻不明顯，儘管南向政策開始時因李登輝總統的元首外交、連戰副總統的渡假外交，為我國南向政策帶來諸多期許，但就「務實外交⁵」而言，原以為透過經貿加強與東南亞的往來，可以建立雙邊在外交的實質關係，可是台灣非但未進入東南亞地區像東南亞國家協會(**Association of Southeast Asian Nations-ASEAN**)、東協區域論壇(**ASEAN Regional Forum-ARF**)的主要組織，連已經身為亞太經濟合作會議(**Asia-Pacific Economic Cooperation-APEC**)成員的台灣，在1994及1996年分別於印尼「茂物」及菲律賓「蘇比克灣」舉行之年會，也沒有因為台灣將兩國列為南向政策的優先投資國，而提升台灣與會代表的層級。⁶隨著中國—東協自由貿易區又逐漸成形，在中國強大的政經實力下，東南亞國家既不敢得罪於中國，又不可能放棄中國這塊龐大的市場。在南向政策無法有效提升我與東南亞國家實質的交往下，必然要尋找其它可讓台灣走出去的外交途徑。

在全球化趨勢之下，國家對於國際間的問題，諸如海瀟、生態環境等，絕非憑藉一國之力就得以解決，必須透過國際間的合作與交流來處理問題。由於非政府組織具有彌補政府功能的角色，因此自1970年代，非政府組織(**Non-Governmental Organization**-以下簡稱 NGO)就成為解決市場失靈或政府

³ 萬那度前總理渥荷在2004年11月3日宣布與台灣建立大使級外交關係，但隨著萬國政權變化後，萬國新政府又聲稱渥荷與台灣簽署的建交公報「自始無效」，但迄今仍未有萬國正式的外交使節，告知萬國將與我斷交，兩岸在萬那杜的外交角力仍在進行著。

⁴ 陳欣之，(1999)，東南亞安全，(台北：生智)，P72~74

⁵ 務實外交在於與國際社會開展多方面、多層次的關係。

⁶ 李文志，(2003.12)，台灣「南向」世界觀的建構：亞太海、陸爭霸的觀點，收錄於蕭新煌主編—台灣與東南亞：南向政策與越南新娘，(台北：中央研究院)，P25~26

失靈的產物，這也造就 NGO 日漸蓬勃的發展。台灣在解嚴以來，隨著民間社會組織的成熟，整體社會發展趨於多元化，連帶也促使 NGO 在台灣的蓬勃發展。台灣因為其特殊的國際地位，傳統的外交途徑，無法突破台灣現有所面臨的困境，而 NGO 不但能提供台灣在國際參與的管道，並能將台灣所訴求的議題呈現出來，尤其是台灣無法參與的正式會議，NGO 的角色就顯得格外重要。

2004 年 12 月 26 日在印尼西部蘇門答臘島西岸外海發生芮氏規模 9 級的地震，造成南亞和東南亞部份地區發生海嘯的現象，由於這場海嘯的人員傷亡和財產損失巨大，也立即觸動救災全球化的行動。聯合國與世界各國，展開這場堪稱史上最大的人道救援行動，試圖展現人類的手足之情。由於南亞地區死傷慘重，台灣在人道救援上自然是不落人後，除了台灣政府提撥捐款之外，民眾更是踴躍的樂捐民生必需品和善款，期望為南亞的災情盡一份心力。但也因為台灣處境特殊，往往在參與國際活動時，會遭到許多不公平的對待，雖然這次在南亞賑災上，我國政府共捐贈了 5025 萬美元⁷，排名全球國家捐款總額第 16 位⁸，但台灣仍沒有受到國際間應有的尊重，連南亞賑災協調高峰會都無法參與，這也讓筆者起了疑惑，那就是在台灣無法尋正式外交途徑與各國交往下，是否能透過民間 NGO 的合作，擴大台灣在國際社會的發展空間呢？以此來做為本篇文章最主要的研究動機，並藉由此次在南亞所發生的海嘯為例，除了透過南亞海嘯看我 NGO 在外交的功能與限制，並說明未來政府若從事 NGO 外交，應注意哪此事項，如何藉由 NGO 讓各國了解台灣的外交困境，使台灣在爭取國際地位與認同上獲得支持。

本文先探討在全球化下 NGO 在國際社會所扮演的角色為何，說明何以 NGO 的地位會愈來愈重要？何以能成為傳統國家之外的主要行為者之一？和人道救援為何是進入國際社會較不具爭議的途徑？接下來簡要說明台灣南向政策的目的是和台灣實行南向政策以來與東南亞的發展和面臨的困境。再以此次的南亞海嘯為例，看台灣的 NGO 在此次人道救援上所具有的功能和面臨的限制，探討如何利用 NGO 促進我與東南亞國家間關係，本章節主要以慈濟這個 NGO 做相關內容的描述。並且在結語部份，對 NGO 在我與東南亞關係應扮演何種角色、政府未來應如何從事 NGO 外交，提出建議。

附表一：各國援助情形

(資料來源：法新社、美聯社、路透社)

(94/01/11 下午)

捐助國	捐助金額 (美元)	捐助國	捐助金額 (美元)

⁷ 附表一

⁸ 不含亞洲開發銀行、歐盟與世界銀行

澳大利亞	81,550 萬	台灣 ⁹	5,025 萬
德國	68,020 萬	南韓	5,000 萬
亞洲開發銀行	67,500 萬	荷蘭	3,400 萬
歐洲聯盟	52,930 萬	沙烏地阿拉伯	3,000 萬
日本	50,000 萬	卡達	2,500 萬
美國	35,000 萬	瑞士	2,381 萬
世界銀行	25,000 萬	新加坡	2,310 萬
挪威	18,190 萬	阿拉伯聯合大公國	2,000 萬
英國	14,080 萬	比利時	1,632 萬
科威特	10,000 萬	愛爾蘭	1,362 萬
義大利	9,500 萬	葡萄牙	1,088 萬
中國	8,300 萬	奧地利	1,088 萬
瑞典	8,000 萬	捷克	933 萬
加拿大	8,000 萬	香港	641 萬
丹麥	7,683 萬	紐西蘭	360 萬
西班牙	6,900 萬	阿爾及利亞	200 萬
法國	6,638 萬	巴林	200 萬
芬蘭	6,616 萬	利比亞	200 萬

連結網址：info.gio.gov.tw/public/Attachment/51121851671.doc

貳、全球化下 NGO 的角色

一、NGO 的界定

NGO 首先由聯合國在 1949 年所使用，其所涉指的團體範圍很廣，包括學校、醫院、慈善團體、宗教組織、發展機構、基金會等……，聯合國認為 NGO 是公民所成立的地方性、全國性、或國際性非營利、志願性組織，以促進公共利益為工作導向，將人民的需求傳達給政府，監督政府政策，鼓勵人民參與地方事務，提

⁹台灣於 2004 年 12 月 27 日宣布捐助 25 萬美元，再於 2005 年 1 月 2 日宣布增加 5,000 萬美元。

供廣泛服務，以發揮人道主義精神為宗旨。學理上，通常政府組織是第一部門，營利性的企業團體被稱為第二部門，而 NGO 通常就被人們稱為在政府和企業之外的第三部門。NGO 的價值在於，當政府未能有效配置社會資源、企業因為利潤問題而不願提供公共物品時，其彌補了這兩種主要的資源配置體制的不足。¹⁰

NGO 通常具有以下特點：一是非政府性，這些組織是以民間形式出現的，既不是政府亦不是其附屬機構，其活動不受到政府的制約，即使接受政府的資助，也不代表政府或國家立場。二是非營利性，即不以獲取利潤為組織的主要目的和宗旨，NGO 在運作過程中雖會取得盈利，但是是以提供公益或公共服務為主要目標，而不是將盈利收為己用。三是自主性，NGO 有正式的組織機構和管理機制，有成文的章程能對其內部的財務、人事···做有效的管理，具有絕對的自主權。四是志願性，NGO 的成員都是自願而非強迫性參加的，因此 NGO 的成員普遍都具有對該組織的使命感和奉獻精神，不求工作報酬和福利，所以 NGO 也稱志願性組織。¹¹

二、NGO 的角色

「當政府組織仍然是國際間往來的主要行為者時，它強調國家主權、政治意涵、意識型態。可是在全球國際化趨勢下，彼此間的交流，往來的範圍，諸如民主推動、國際人道關懷、人權保障、國際勞工、難民保護、國際醫療救助、災難援助、生態保育、宗教文化交流、環境保護、國際發展合作等國際議題，在政府性組織功能受到各種侷限下，NGO 正好發揮了輔佐政府的角色。換言之，它可以做到許多政府性組織無法做到的工作，因此它的重要性，就顯而易見。」¹²全球化效應的加深將使政府必須藉助 NGO 來處理瞬息萬變與複雜的國際事務，NGO 不必受到行政官僚之行政包圍影響，在策略上較具靈活性，可增加在處理跨國議題時的議價空間。¹³在全球化的潮流下，國家不再是國際社會唯一重要的行為者。NGO 不以營利為目的，它們不屬於任何政府或公部門，由於不受制於公部門，NGO 比政府更具彈性。

NGO 更是解決市場失靈跟政府失靈的有效產物。當經濟社會並非處於完全競爭市場，公共財不能透過市場經濟來提供，因為當需求量過小，商人沒有誘因進

¹⁰ 非政府組織在中國崛起，(2002.11.1)，新聞自由導報第 377 期，

<http://www.pressfreedom.com/pfg/big5/contents/37x/377Big5.txt>

¹¹ Salamon L. (1999)，Global Civil Society：Dimensions of the Nonprofit Sector，(Maryland: The Johns Hopkins University)，P3~4

¹² NGO 組織源起—NGO 網站資訊中心，

http://www.taiwanngo.org.tw/ngowbs/organization/F_OrgSummary_axtpg.jsp

¹³ 宋學文，(2001)，全球化與非政府組織對國際關係之影響，收錄於吳英明·林德昌主編—非政府組織，(台北：商鼎)，P82

入市場，就產生了市場失靈的現象。另外，政府負責的是整個社會的公共財，對於局部性的公共財，政府沒有能力顧及，於是一些非主流權益可能就遭到犧牲，產生了政府失靈。但 NGO 以服務大眾為宗旨，不以營利為目的，正好彌補社會的需要，且適時彌補政府不足的功能。¹⁴

NGO 主要是由民間社會所組成，隨著民間力量在國際社會愈來愈受到重視，這讓 NGO 的數目快速的成長。民間團體往往比正式的政府部門更能夠與其他國家的人民建立良好的互動關係，進而開展外交活動，它可以說是在全球化下，一種新的外交途徑。NGO 對於人權、人道救援、環保等議題有相當程度的關注，尤其對台灣所面臨特殊的外交環境而言，藉由與 NGO 在議題上的合作，在相當程度可鞏固和增進我與外國的邦誼。

三、NGO 為我國政府帶來的功能與其侷限

(一) NGO 的功能

1. 彌補政府的角色

NGO 所關注的通常不是個人利益、組織利益或國家利益，而是諸如人道援助、環保等涉及社會或人類共同利益的問題。NGO 不僅能動員社會的各個方面的資源參與社會發展，以彌補政府在社會發展方面的資金不足，更蘊藏了巨大的就業潛力，成為維持社會穩定的重要因素。在國際社會越來越趨複雜下，政府長期形成的思維和既定的模式，面對突發事件的多樣性和多元化，將無法有效的立即反應到政策上。NGO 由於思維邏輯與角度不像政府行政部門受到種種既定約束和干擾，總能最先得到公眾的需求資訊並將訊息傳達給政府，因此 NGO 可以有效的監督和加快政府職能的轉變，並適時的彌補政府的角色。¹⁵在全球化的浪潮之下，國際事務牽涉的領域不僅趨於多元化且範圍愈來愈廣，一個國家內部的事務可能跟全球的政治與經濟都有聯繫，許多事情已無法由國家獨自來解決，這也造就 NGO 為何會蓬勃發展的原因。

2. 提升政府的形象

我國的 NGO 可以跨越國界，突破我目前國際政治困境，與其他國家之民間組織往來與合作，例如災難救助、提供醫療所呈現的效果，一則展現我國善盡國際公民社會的一員之職責，再則藉此協助他國之義舉，贏得國際社會的認同，爭取各國民間人士的支持。NGO 同時展現了我國力，有利台灣的對外關係，有助於提

¹⁴ 張子揚，台灣 NGO 發展概況與展望-公務人力發展中心，
http://www.hrd.gov.tw/03_training/03_09_ebook/ebook.htm

¹⁵ 趙蕾，(2005.1.4)，淺論我國 NGO 的角色定位，中國選舉與治理網，
<http://www.chinaelections.org/readnews.asp?newsid=%7BF9C0E294-56B2-441F-992B-451C790601CB%7D>

升台灣的國際形象。¹⁶台灣在國際社會生存空間屢屢受到中國的打壓、破壞我國邦交或非邦交國家政府的各項事務往來，壓縮我在國際間的生存空間，無論是在萬那杜的外交爭奪戰還是針對我國制定的「反分裂法」，皆讓台灣在外交的困境無疑更是雪上加霜。因此就必須藉助 NGO 來加以突破，例如「世界展望會」的國際災難救助，「慈濟功德會」援助南亞海嘯受災地區的救貧措施，尋求參與國際援助的多元管道，才能拓展台灣在國際的活動空間。

3. 擴大政府的能見度

從國際活動趨勢來看，除了傳統正式的外交，聯合國(United Nations-UN)也愈來愈重視 NGO 的參與，NGO 能扮演民間社會與政府間互動的角色，因此透過 NGO，能讓我們參與國際間各種議題。¹⁷在全球化下，許多議題已經跨越國內與國際事務的鴻溝，以 NGO 和各國進行多邊性政策議題的對話或協商，除了有助於建立我與各國的互信與共識，更可以擴大台灣在國際的能見度。

台灣自一九七二年離開聯合國以來，總是無法正常參加國際活動，對一般國家而言，其 NGO 在國際社會的參與，所獲得的評價與尊重會歸在該特定的組織身上，政府大概不會刻意或需要去分享，但對台灣而言，民間社會的國際交流、合作、串連和援助，卻被賦予另一層「為國家、社會、政府提升能見度和知名度」的作用。這對於 NGO 雖是種負擔，但大多數台灣的 NGO 在只要無損「非政府」本質，不受政治力過多干預，此種「額外任務」倒是都能被接受，而且視之為另一種使命。¹⁸

(二)、NGO 的侷限

1. 無法取代正式官方外交

NGO 具有民間充沛的資源和活力，而且 NGO 能透過許多非正式與非官方的途徑，與其它國家建立互動的管道，這對政府外交工作的助益是相當大的。但 NGO 有其專業和功能，外交只是它的附加價值並不是主要的功能。外交最重要的還是建立正式的邦交關係、做正式的官方接觸，NGO 只能扮演補助的角色，NGO 與政府應該是夥伴關係，政府無法以 NGO 來代替正式外交。NGO 外交雖然無法取代正

¹⁶ 范揚盛，(2003.4.4)，試論「非政府組織」，國政評論，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/092/NS-C-092-130.htm>

¹⁷ 張隆盛、廖美莉，(2001.11.30)，我國 NGO 參與聯合國重大議題會議之官民策略-以永續發展議題為例，國政研究報告，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/090/SD-R-090-045.htm>

¹⁸ 蕭新煌，NPO 與二十一世紀臺灣的全球角色：國際援助的新途徑，回饋會訊第 77 會訊 / 非營利組織論壇，http://www.eshare.org.tw/3_Book/Text.asp?Txt_ID=744

式的官方外交，但 NGO 可做為台灣參與國際組織或活動的途徑，外交部應該在從事國際活動上扮演策劃的角色，協助 NGO 參與國際活動，建立出一套參與國際事務的體制或模式。

2. 國內 NGO 與國際社會接軌的困難

國內 NGO 和國際接軌所遇到最大的困難，在於受援國對 NGO 的不信任，為了能突破受援國的心防，NGO 在援救的過程，必須花費相當時間不斷和受援國政府溝通，保證不帶任何的政治色彩或宗教的意識形態，使其瞭解 NGO 真正的意圖，使得獲取當地政府或民眾的信任與接納。有些受援國還必須審核 NGO 的服務資格才能取得工作證，而且審核的過程極為冗長，有些受援國更有官員貪污的問題，要是不給錢，就無法取得工作簽證。另外像缺乏外語能力的專業人員，由於能招募到外語能力佳又具有專業的人員實在不多，這些都會增加 NGO 在與國際接軌的成本。¹⁹

四、人道救援

人道救援普遍被認為是最有效的外交手段之一，因為它具有軟性且善意的功能，比較容易爭取到受援國善意的回應。人道救援是無國界的，即使因為中國的打壓，讓許多國家不敢接受台灣官方提供的人道援助，但透過各種 NGO 的力量，對提升台灣國際能見度，將產生政府無法達成的效果。人道救援讓我國在外交工作上的施展較為靈活且較不具爭議性，儘管我國與許多國家都沒有正式的邦交關係，但透過人道救援仍可為我國建立與其它國家的情誼。例如：「具有二十多年援外經驗的台北海外和平服務團 (Taipei Overseas Peace Service - 以下簡稱 TOPS) 表示，十幾年前，臺灣與柬埔寨還有外交情誼，TOPS 在外交部贊助下，首次進入柬埔寨推動難民營教育與醫療援助工作，但後來臺灣官方與柬國交惡，外交部撤出官方駐柬機構，柬國政府卻還是熱誠邀請 TOPS 留在當地。」²⁰

人道援助的執行者大都為政府機構和 NGO，一般都由 NGO 參與救援工作，政府負責制定援助策略和救助活動，因為如果由政府機構親自執行人道救援的工作，除了會引發他人不當的聯想之外，大多數政府的彈性與效率皆不如 NGO。一般已開發國家在從事人道救援的主要方法通常包括：1. 捐贈食物和醫藥給需要援助的國家、2. 將捐贈的設備和物資交由 NGO 代為執行人道救援、3. 對國內從事人道救援的 NGO，直接提供財物的補助。NGO 由於使命導向的特色和一貫中立的原則，使其在國際社會從事人道救援時較無阻力。²¹

¹⁹ 邱瑜瑾，(2001)，國際救援關係網絡特質、困境與未來展望，收錄於邁向全球之台灣非政府組織研討會暨 NGO 主題展覽，P236~237

²⁰ 自由新聞網—生活新聞，黃以敬、郭怡君、李文儀／專題報導，(2004.11.8)，國際人道救援 外交新途徑，<http://www.libertytimes.com.tw/2004/new/nov/8/today-life1.htm>

²¹ 林吉郎，(2003.10)，非政府組織(NGOs)外交：台灣經驗的戰略思考，全球政治評論 No.4，P9

NGO 之所以扮演重要角色的因素，是因為 NGO 對於第三世界國家所發生的各種災害，顯然比政府更具有機動力，能夠對受災國家提供立即的援助。而且 NGO 所扮演的角色與功能是多元的，因此 NGO 在國際合作上，已愈來愈受到政府的重視。NGO 本身的非官方性、非營利性和其專業的背景，亦使台灣在推動國際合作時，藉由與當地政府或地方組織共事，或可做為台灣在從事外交上與它國溝通的橋樑。²²

小結：

隨著全球化效應日漸加深，傳統的主權國家不再是唯一的行為者，國際間複雜的事務，往往必須跨越國家主權來著手，也因此在全球化的浪潮下，NGO 在台灣外交的重要性就更趨明顯。因此如何善用 NGO 的功能，就成為台灣不可忽視的要點。在台灣有些較具規模與影響力的 NGO，諸如慈濟在全球多個國家皆設有分部，利用諸如人道援助、環境問題等議題，現身於國際再尋求機會參與國際事務。人道救援是我國進入國際社會途徑中較不具爭議的方法，人道救援超越種族、國家、宗教等差異，諸如糧食的發放、災後的復建、醫療的資源都屬於人道救援的行動。NGO 雖然有其侷限性，但 NGO 的出現，不但為政府提供更多元的溝通管道，更在國際接軌上扮演更靈活的角色，NGO 亦可透過許多非正式與非官方的管道，來完成政府所沒辦法完成的目標。

參、台灣"南向"以來與東南亞關係的發展與困境

一、南向的目的

與臨近台灣的東南亞國家建立友好關係，向來是台灣外交策略上首要的目標之一。東南亞地區為台商在中國以外的主要投資地區。更重要的是，東南亞各國都對中國成為區域霸權所帶來的威脅，具有相當程度的不安全感。因此，台灣可以藉由與東南亞各國在各方面的交流與合作，使雙方互蒙其利、各得所需。

根據英國「經濟學人」雜誌表示，中國自 1978 年改革開放以來，平均經濟成長率為 9.4%²³，成為東亞極具發展潛力的經濟體，而中國也針對台商至中國投資，提出許多優惠的條件與措施，使得兩岸在經貿的依賴日漸加深。為了避免對中國投資過度帶來的風險，政府有必要鼓勵台商前往東南亞投資，於是提出了「南向政策」²⁴。南向政策起源於在 1993 年 8 月，當時的經濟部長江丙坤首先提出台灣勞力密集產業移向東南亞的政策性計畫，接著同年 12 月江丙坤向立法院提出「南進政策」說帖，在 1994 年 1 月，當時行政院長連戰提出以東協國家為主要

²² 林德昌，(2001)，對外經援與國際發展合作：困境與挑戰，收錄於邁向全球之台灣非政府組織研討會暨 NGO 主題展覽，P32

²³ 自由新聞網—財經新聞，記者鄭琪芳／譯，(2005.1.30)，經濟學人：中國降溫 經濟反而更熱，<http://www.epochtimes.com/b5/5/1/30/n797785.htm>

²⁴ 陳鴻瑜，(1998)，從南向政策論台灣與東南亞之關係，東南亞季刊第 3 卷第 1 期，P2~3

經貿拓展區的「南向政策」，同年3月，「南向政策」正式啟動，並制定「加強東南亞地區經貿工作綱領」。²⁵南向政策本身兼具目的與手段雙重作用。就目的而言，東南亞國家在國際政治、經濟和安全的重要性日漸增加，加強與東南亞國家的合作，有助於我國外交、經濟和安全的發展。就手段而言，台灣如能與東南亞國家建立緊密的經貿關係，以東南亞地區做為我經貿的腹地，將能為我與中國在經貿的競爭中，取得較有利的位置。²⁶另外，台灣在經貿方面，雖然在全球佔有不可乎視的地位，但是在外交方面，受限於中國對我外交的圍堵，目前與台灣有正式邦交的國家只有25個，25個國家中，只有8個國家面積超過10萬平方公里。大多數的國家，被聯合國列為最貧困國家，而且這些國家在國際外交上普遍都不具有重要的影響力。²⁷南向政策就是台灣在推動「務實外交」上重要的一環，其背後的思考是藉台灣與東南亞在經貿上的熱絡和與東南亞建立的一些外交途徑，來提升我與東南亞實質外交關係和我國的國際地位。²⁸

目前東南亞國家與台灣並沒有正式的邦交關係，因此，台灣與東南亞國家無論是在政治還是經貿上的雙邊關係，仍然有發展和進步的空間。台灣的經濟實力是台灣發展對外關係的最大資源與籌碼。台灣「南向政策」的提出，其實可從政治和經濟二個層面來看，經由政府對東南亞國家經濟的輸入，在經濟層面，由政府協助台商並加強對東協國家的經濟輸入，除了協助台商在東南亞開展事業，並期望藉由「南向政策」，分散台灣過度對中國投資所帶來的風險。在政治層面，加強與東協國家在經貿上的緊密度，進而參與東南亞間的國際事務，從中換取在政治地位的提升。台灣一開始的「南向政策」其實就是一個政治與經濟結合的政策。²⁹

二、南向的困境

台灣之所以如此重視「南向政策」，不只是因為東南亞有豐富的自然資源，更由於此區域地處太平洋和印度洋之間國際航道要衝，地緣戰略位置尤其重要。利用東南亞國家不願意看到中國成為區域霸權的戰略考量，且又能加強我與東南亞在經貿上的合作，乍看之下，「南向政策」不管是在經貿上抑或政治上，都有助於台灣在東南亞的發展。但事實上，儘管台灣政府在當時為了南向的成功，提供許多優惠的政策，鼓勵台商到中國投資，但效果卻不如預期，在這裡分經濟和政治二層面分別述說。

²⁵ 李文志，(2003.12)，台灣「南向」世界觀的建構：亞太海、陸爭霸的觀點，收錄於蕭新煌主編—台灣與東南亞：南向政策與越南新娘，(台北：中央研究院)，P3

²⁶ 聯合報，(1997)，多目標、多方位的南進政策，收錄於和平之旅，(台北：新聞局)，P196

²⁷ 龍應台，(2005.3.17)，請問雅典在哪裡？談台灣的國際化危機—中時電子報，<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/Philology/Philology-Coffee/0,3406,0+11051301+20050317,00.html>

²⁸ 蕭新煌，(1999)，從全球化的觀點定位南向政策，國策期刊 No. 169 期

²⁹ 顧長永，(2000)，台灣與東南亞的政治經濟關係，(台北：風雲論壇出版社)，頁 266

(一) 經濟層面：

南向政策在 1994 年 3 月正式啟動，鼓勵台商赴東南亞投資，加強與東南亞的經貿關係，目的是為了避免廠商在中國投資過度，以至對中國依賴太深。在政策實行的 1994 年，台灣主要貿易的六個東南亞國家原本佔台灣貿易總額是 9.26%，到了 1995 年東南亞六國佔台灣貿易總額數上升到 11.78%，1994 到 1995 年期間，東南亞六國佔台灣的貿易總額數共成長了 27%，可見南向政策在政府和企業的配合下，一開始的確具有相當的成效，但 1995 年至 2004 年期間，東南亞在台灣的貿易總額數整體而言是呈現緩慢的增長，在 2003 年，這六個主要的東南亞國家，也只佔台灣貿易總額數的 12.71%，從 1995 至 2003 年，東南亞六國佔台灣貿易總額的比例，才成長了 0.93%，不到 1%，甚至在 2004 年下滑至 12.59%，而在對東南亞的出口抑或進口方面，也沒有明顯的增長，台灣與東南亞的貿易並未因「南向政策」的推動而快速增加。

附表二：台灣與東南亞六國貿易總額(資料來源：經濟部國貿局)

東南亞六國 ³⁰	貿易總額百分比	出口百分比	進口百分比
2004	12.59%	13.08%	12.05%
2003	12.71%	11.84%	13.70%
1995	11.78%	13.36%	10.08%
1994	9.26%	12.28%	10.13%

另一方面，南向政策是期望增加對東南亞國家間貿易的合作來轉移與中國的貿易往來，但從 1994 實行南向政策以來，台灣對中國的進出口，非但沒有減少的趨勢，每年更以大幅度的成長。在 1994 年期間，中國僅佔台灣貿易總額的 1.12%，隨著南向政策的實施，非但沒有降低我對中國的進出口，進出口比率反而逐年的提升，到 2004 年中國已佔台灣貿易總額數 14.83%，佔台灣全球貿易總額數的第二名，台灣對中國的出口更是已高居台灣出口國家的第一名，由此可知台灣與中國的貿易關係並未因南向政策而降低，而是隨著時間，讓中國對於台灣的貿易，有佔我外貿比重愈來愈高的趨勢。

附表三：台灣與中國貿易總額(資料來源：經濟部國貿局)

中國	貿易總額		出口		進口	
	百分比	名次	百分比	名次	百分比	名次

³⁰ 東南亞六國：新加坡、馬來西亞、菲律賓、泰國、印尼、越南

2004	14.83%	2	19.55%	1	9.93%	3
2003	11.93%	3	14.86%	3	8.61%	3
1995	1.61%	13	0.34%	28	2.99%	5
1994	1.12%	16	0.14%	45	2.18%	9

「南向政策」在經貿層面，原本是政府想將對中國逐年升高的貿易量及比例移轉至東南亞，降低台灣對中國在經貿上的依賴，但效果卻不如預期。雖然從實施南向以來，台灣對東南亞國家的貿易量及比例是呈現成長的趨勢，但成長的幅度過於緩慢，未如預期。而台灣對中國的貿易總額卻逐年大比例的成長，並未如「南向政策」的目標，降低與中國的貿易往來。這個原因在於台灣除了與中國在地理、歷史、文化、語言各方面相近，更重要的是中國具有廣大的市場、低廉的勞工和眾多的投資機會，中國又針對台商祭出許多投資的優惠方案，著實令台商心動，在 2004 年台灣對中國的貿易量及比例已超越台灣對東南亞六國貿易量的總合。

(二) 政治層面：

台灣在 1994 年正式展開南向政策，與東南亞在經貿往來的穩定發展，的確有助於加強我與東南亞友好的關係，例如：在 1999 年我駐泰機構易名為「駐泰國台北經濟文化辦事處」，泰國亦將駐台代表改為大使層級。台灣駐汶萊代表處更名為「駐汶萊台北經濟文化辦事處」，並在 2002 年 10 月 8 日來台設立「汶萊—台灣貿易旅遊代表處」。雖然「元首外交」、「渡假外交」有助於我與東南亞國家重要首長的互訪，但這些舉動並沒有為我國在「務實外交」上帶來明顯的助益，也就是沒有明顯達到南向的目的，像加入東南亞國家協會、東協區域論壇和東協自由貿易區等，礙於兩岸政治緊張的關係，台灣往往不得其門而入，無法有效增進台灣與東南亞國家在實質外交上的關係。

另外像印尼外交部在 2002 年以中華台北稱呼台灣，並重申一個中國的政策，認為台灣是中華人民共和國的一部份。菲律賓外交部則在 2003 年發表聲明，一個中國是中華人民共和國，菲律賓與台灣的關係僅限於經濟、貿易、旅遊與文化領域。與台灣較友好的新加坡也在 2004 年表示，新加坡並不支持台灣獨立，台灣舉行防衛性公投，會破壞兩岸關係的現狀。³¹連亞太安全理事會（**Council for Security Cooperation in Asia Pacific-CSCAP**）雖是非官方性質，但由於其涉及東協區域論壇（**ASEAN Regional Forum-ARF**）相關的重要安全議題，中國以安全牽涉主權問題，堅決反對台灣成為會員，在各國認為亞太安全如無中國參與，將失去意義下，使得我國僅能以「個人名義」與會，不予台灣完整會員的資格。³²「南

³¹ 陳欣之，(2004.7)，東亞經濟整合對台灣政經之影響，全球政治評論第七期，P39~43

³² 蔡政文，(1997)，中華民國務實外交的理念、評估及展望，收錄於和平之旅，(台北：新聞局)，

向政策」的挫敗卻更突顯「南向政策」的迫切與重要性。這是因為「南向政策」一開始就要賦予反制中國的使命，但是隨著中國愈強大，台灣就更需要與東南亞國家建立良好的關係，但也因為中國更強大，台灣更沒有辦法去達成「南向政策」的目標。³³我國南向政策的目的是期望藉經貿鞏固和加強我與東南亞國家的實質外交關係，但由於在兩岸政治緊張下，礙於政治與經濟的考量，東南亞各國紛紛恪守「一個中國」的政策，總是與台灣保持適當的距離，不敢與台灣維持高度的政治關係。

中國與東南亞國家在 2002 年 11 月 4 日簽訂了「全面經濟合作架構協定」，正式啟動了「中國—東協自由貿易區」的進程。隨著雙方成立自由貿易區後，東協國家可能更加依賴中國之經濟發展，因而增加中國對東協各國之影響力，相對的提升中國在整個東亞的影響力。³⁴雖然台灣與東南亞國家的經貿關係穩定的成長，但與中國的貿易往來卻沒有減緩的趨勢，在中國—東協自由貿易區成立後，台商為求取順利加入此自由貿易區，必使投資外移、產業空洞化，未來台灣對東協的出口市場勢必更加萎縮。³⁵我們可以看到中國近年來在東南亞地區動作頻頻，積極的拉攏東南亞國家，寄望中國—東協自由貿易區成立後，能加快東亞自由貿易區的形成，並利用東協組織提升中國的區域影響力，除了可以掌握在東亞的經濟利益，更藉東亞經濟整合將台灣邊緣化。

小結：

在中國不斷挖我外交牆角下，台灣目前的邦交國只有二十五個，台灣雖然鄰近東南亞，但因中國的阻撓，沒有任何一個東南亞國家與我建交，在參與東協組織或東協安全機制上，更是難以進入。雖然我與東南亞國家在經貿合作有穩定的成長，但本希望藉經貿關係促進我與東南亞國家在「務實外交」上的進展，目前在政策實施以來，看來成效相當的有限。藉由經貿關係提升我與東南亞國家在政治上的層次，雖然成為我國在建立外交管道與互設機構的有利基礎，但由於東南亞國家在地理上靠近中國，又需與其發展經貿關係，在我國展開「元首外交」、「渡假外交」後，隨著兩岸情勢的緊張，反迫使東南亞國家放棄原來與台灣模糊的外交立場，因此以經貿提升我與東南亞國家間的實質外交，具有相當的困難度，因為這可能迫使東南亞國家付出相當的政治代價(中國可能威脅與其斷交)。但 NGO 具有非官方身份，而且 NGO 種類及數量繁多，諸如環保、人權、藝文等..，中國不可能對台灣的 NGO 一一加以打壓和封鎖，且 NGO 交流形式較自由，透過 NGO 的接觸與互訪，建立持久性的友誼，將有利於我與東南亞國家間的交往。

P31

³³ 李文志，(2003.12)，台灣「南向」世界觀的建構：亞太海、陸爭霸的觀點，收錄於蕭新煌主編—台灣與東南亞：南向政策與越南新娘，(台北：中央研究院)，P27

³⁴ 顧長永，(2003.11.20)，東協發展與區域整合座談會引言稿—東協之發展及啓示，發表於國立中興大學國際政治研究所，<http://cgps.nchu.edu.tw/modules/wfsection/article.php?articleid=250>

³⁵ 陳欣之，(2004.7)，東亞經濟整合對台灣政經之影響，全球政治評論第七期，P39

另外一個很重要的原因是台灣「南向政策」所顯現出來的效果，如今看來是短視近利的，當初認為投注台灣的經濟力，就可達到台灣在政治和經貿層面的要求，但事實看來並非如此。南向政策應該是在經濟以外，還帶有政治、外交、文化、安全和怕被邊緣化的思考，應以更全面的思考建立我國南向的策略，了解東南亞國家的背景與需求，才是奠定我國與東南亞國家長期穩定的基礎。

肆、NGO 的功能與限制：以慈濟在南亞海嘯的人道救援為例

2004 年 12 月 26 日在印尼蘇門答臘島外海印度洋發生四十年來威力最大的強震，強震引發的大海嘯以超過八百公里的時速自震央開始向外擴散，巨浪在毫無預警的情況下席捲了東南亞、南亞和非洲等國的沿海地區，這場天災造成無數人的死亡與失蹤，其中又以印尼最為嚴重，據美聯社報導截至 2005 年 3 月 3 日止，共有 172624 人死亡、108297 人³⁶失蹤，其中又以印尼和斯里蘭卡死傷最為慘重，不管是當地人還是遊客皆無法在這場海嘯倖免於難。

當國內在得知南亞遭此天災，也隨即對南亞的救援行動展開規劃與援助，在民間的捐款與救助主要分成兩大部分，第一部份由政府主導，透過代表處與當地政府協商怎樣來救災，進行長期復健工作；第二部分是由民間自行發動，比如慈濟功德會、世界佛光會、伊甸基金會、台灣世界展望會、台灣紅十字會、法鼓山等，不管是政府還是民間，大家紛紛響應救災的行動，期望自己能盡一份心力³⁷這場海嘯波及多個國家，由於 NGO 外交形式較自由，且在整合資源、援助救災上具有相當的靈活性，這讓我國的 NGO 能跨越國界的界線，也能在第一時間趕往災區展開救援行動。

日前，由行政院發起的「一萬個希望」，更以 1 個月 1000 元的方式認養南亞災童，勸募的目標為 3 億 6000 萬，共認養一萬名南亞災區的兒童，這場海嘯不但掀起國人愛心，更使募款總額高達 3 億 9000 多萬，遠超過當初所預定的目標。而認養活動將委託世界展望會、慈濟功德會及家扶中心、兒童福利聯盟等非營利團體，透過國際的非政府組織 (NGO) 辦理認養一萬名災區兒童。

NGO 在國際關係中向來扮演許多角色，而且 NGO 較不受到官僚體制的限制，NGO 的成立就是為了要彌補政府的不足，政府透過和 NGO 之間的合作可以是互惠的。在這次南亞海嘯中，我們也看到我國 NGO 在這次救援行動中，所發揮的功能與面臨的限制，在這裡以慈濟為例做為說明。

³⁶ 附表二

³⁷ 中華民國外交部，<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=15796&ctNode=185>

一、NGO 的功能

(一) 促進與國家成員相互瞭解

目前全球有三十八個國家設有慈濟分支會或聯絡處，慈濟在這次受災嚴重的國家，像印尼棉蘭、馬來西亞檳城和泰國普吉島等地皆有慈濟的志工，所以在海嘯發生後，即可快速的投入救災的行動，而在斯里蘭卡則由台灣和新馬分會的慈濟人前往救援。在此次南亞海嘯中，慈濟跨越了國家的界限，為了因海嘯而受創的國家和災民齊聚在南亞，共同展開人道救援的活動。從慈濟和災民在救災上的互動，除了有助於彼此的了解外，更間接讓各國認識台灣。

「在發生大型災難的現場，往往有許多來自世界不同國家的援助團體，慈濟在其中雖非規模最大者，但亦因某些特殊情勢而成為當地媒體的頭版頭條。例如一九九八年中南美颶風災，慈濟在薩爾瓦多的義診被當地全國性媒體以頭版報導；一九九一年八月十七日土耳其震災，慈濟於十九日進駐土耳其，九月二十一日，同樣的災難發生在台灣，慈濟在土耳其的救災人員並沒有因此撤退回台，而是繼續完成在土國的任務，此舉為土國媒體以頭版巨幅版面加以報導。」³⁸慈濟所到之處所展現的善行和大愛，讓各國皆熱誠邀約慈濟留在當地成立分會，這也為我國在外交受阻上，尋找到其它出路。在台灣受到中國打壓下，增進與其他國家成員間的瞭解和友誼是很重要的，透過人道救援，培養國家間的好感與認同，進而互相合作，這樣的夥伴關係將具有更堅實的基礎，也將更加的可靠。雖然台灣與很多國家都沒有邦交關係，藉由 NGO 與世界各國在人道救援上的共識和長期合作的理念，探索與各國在外交上更多的合作方式，搭建更多的合作平臺，提升我們在國際社會中合作的模式與良好的印象。

(二) 提供各國對我認可的機會

台灣對於加入國際組織一向是不餘遺力，但礙於國際政治的現實，往往不得其門而入，但 NGO 可為我國在外交上的努力提升形象，例如我國在加入 WHO 上：「加入世界衛生組織一直是台灣外交的重心，一九九八年美國眾議院以四百一十八票比零票，一致通過支持台灣參與世界衛生組織之第三四三號決議案。該決議案之前，對此一決議案發表聲明的眾議員即兩度以慈濟國際人道援助為例，說明台灣人民對於參與國際人道事務的積極。」（慈濟道侶，第 308 期）

從以上的例子我們可以看到，慈濟在救災向來不落人後，往往是最先趕到災區的民間團體，透過 NGO 為台灣建立良好的形象，往往比花大錢去做「凱子外交」

³⁸ 不悔大愛兩岸情，(2000)，慈濟文化志業中心，P189~190

或「金錢外交」來的有效，藉由從事國際救援，換得當地政府及媒體肯定。例如：慈濟就與印尼總統和印尼社會部長會合在班達亞齊空軍基地，部長也對總統解說有關印尼佛教慈濟基金會。印尼的總統尤托以印尼人民及印尼政府名譽，感恩慈濟對災民關心的社會態度致以最高敬意與深切的感謝，他也希望慈濟能配合當地官員在現場救災。³⁹慈濟在斯里蘭卡的付出也感動了當地居民，使國外媒體想來義診團一探究竟。來自新加坡電視台的工作人員，就馬不停蹄地跟著慈濟志工四處跑，並且高度地配合慈濟志工的行動。⁴⁰

台灣官方在參與南亞地震海嘯災難的國際救援行動遭遇障礙，但民間的努力仍受到認同，特別是慈濟組織的愛心與行動透過聯合國救濟網站的傳播，更引起國際社會的注意。台灣民間的救援行動由於不受限於政治因素，加上每次重大的災難，慈濟都能在第一時間，以最有組織、功效的方式展開救援行動，慈濟因此不但受到國際社會甚至聯合國機構的矚目。⁴¹雖然我們無法參加南亞救援國高峰會，但我們若是反而更積極地參與人道救援工作，受災民眾看在眼裡，自然會了解台灣的用心與面臨的處境，我們應該由民間建立基礎，自然不難在國際社會交到朋友，再進而尋求是否有合作的機會。由於慈濟在印尼的援助，印尼美拉坡居民就表示：如果台灣有需要的話，印尼人一定會過去幫忙。⁴²台灣因為中國打壓，在國際上常常遭到不平等的對待，其他國家礙於現實無法與台灣交往，但是也正因為我們受到如此待遇，更能受到國際間關注的眼光與支持，所以我們更應該堅持參與國際人道救援，當傳統外交斡旋方式無法發揮功效時，NGO 將可接替政府扮演更重要的角色，以實質行動換得其他國家的認可。

(三)NGO 外交較無阻力

NGO 為台灣在外交上提供活動的空間，至少有三個理由。第一是 NGO 由於屬於民間組織，中國要是想以政治力介入，比較容易受到他國的反彈，要求中國公平對待。第二是中國至今仍然是較專制的國家，NGO 在中國的發展比較沒有那麼健全，相反的，台灣是個民主國家，對於 NGO 的概念與國際較為符合，有利於我 NGO 的發展。第三是 NGO 已經成為國際社會重要的行為者之一，匯集 NGO 的力量，不僅超越政府更跨越國界，可以處理很多國家政府無法處理的事務。在全球化進

³⁹ 全球慈善新聞，(2004.12.30)，慈濟人到亞齊勘災 印尼總統尤托致感謝，Sutar、Bambang／印尼報導，<http://www2.tzuchi.org.tw/tc-express/html/ex-charity.htm>

⁴⁰ 全球慈善新聞，(2005.1.25)，受慈濟感動 新加坡媒體隨行專訪 災民主動當志工、捐土地，邱怡靜、林宜龍、楊昌傑／斯里蘭卡報導，<http://www2.tzuchi.org.tw/tc-express/html/ex-charity.htm>

⁴¹ 自由時報-電子新聞網，愛心無遠弗屆慈濟被認同成為聯合國救濟網站重點，

<http://ny.libertytimes.com.tw/2005/new/Jan/13/today-c2.htm>

⁴² 全球慈善新聞，(2005.1.28)，慈濟持續發放、家訪 美拉坡災民表示：台灣有需要，印尼人也會幫忙，吳屏珊、謝啓泉／印尼報導，<http://www2.tzuchi.org.tw/tc-express/html/ex-charity.htm>

一步深化下，NGO 的數目會越來越多，力量會越來越強大。⁴³

在海嘯災難發生後，台灣政府和民間紛紛伸出援手，但受限於國際政治現實，台灣在參與聯合國主導的國際救援機制遭遇一些困難，例如：印尼雅加達召開的高峰會議和在日內瓦舉行的捐款國會議，台灣都無法出席，但聯合國人道事務協調辦公室（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs-以下簡稱 OCHA）的救濟網⁴⁴卻對慈濟的愛心和具體行動尤其重視，OCHA 在聯合國架構下的救濟行動中扮演了核心的角色，自海嘯發生以來至 3 月 30 日止，已刊登 32 篇關於慈濟在人道救援上的消息。雖然這並無法馬上改變台灣所面臨的外交處境，但也間接讓這個地球村知道台灣的存在和所做的努力。

NGO 之間的交流，重視議題與建設性的交流，相較於官方體系，NGO 較富彈性，也較能就事論事，若中國在國際社會對我 NGO 在人道援助上加以阻攔，反而容易引起受援國政府和人民的反感。反之，台灣提供的人道援助，是一種由下而上出自於內心真正的關懷，台灣可利用人道援助，加強與世界各國的互動。⁴⁵

二、NGO 的限制

（一）NGO 缺乏資金的來源

國內 NGO 目前最大的問題在於缺乏資金，其資金來源除了仰賴私人等民間組織的捐獻外，政府支助乃是最大的經費來源，但是國內 NGO 數量龐大，組織大小不一，若要政府一一補助，國家財力恐怕無法負擔，另一外面，由政府提供資金，又易使人有政府白手套的聯想。歐美地區 NGO 資金來源多半來自私人捐獻，但是台灣捐獻風氣未興，亦是台灣 NGO 經費不足的原因。⁴⁶ 台灣 NGO 雖然很多，但往往缺乏資源和資金，台灣在 921 地震時，一開始有許多國內的 NGO 投入救災，但後來也只剩較具規模和資金的民間宗教團體存在，主要便在於經費的來源不穩定。

大多數的 NGO 是透過像契約、捐款、補助和會費等方式來獲取，為何台灣 NGO 的資金來源，除了宗教團體能取得固定的捐款，其他的 NGO 無法像歐美地區一樣，來自於私人捐獻，很大的原因是除了宗教團體較令人具信服力，一般民眾對台灣的民間團體感到不信賴，覺得公信力不足，認為民間團體沒有良好的體制，且透明度不足，但 NGO 所具有的優勢，又是可以彈性的運用資金，因此要對

⁴³ 李朝陽，揚棄元首外交，用 NGO 打造新出路，新新聞週報 807 期，<http://www.new7.com.tw/weekly/old/807/807-027.html>

⁴⁴ 救濟網網址，<http://www.reliefweb.int/rw/dbc.nsf/doc100?OpenForm>

⁴⁵ 林德昌，(2001)，結合民間非政府組織：強化我國的人道關懷與援助，收錄於吳英明·林德昌主編—非政府組織(台北：商鼎，民 90)

⁴⁶ 張隆盛、廖美莉，(2001.12.17)，我國參與聯合國重要活動之策略，國政研究報告，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/090/SD-B-090-007.htm>

每位捐贈者負責任，詳述資金的去向，確實是很困難。另外，NGO 在著手進行任務時，往往需要許多的資源，但若是資金不足而接受了政府的資金，這將會限制了 NGO 活動能力的彈性及回應力，這也使得 NGO 為何在資金上儘量避免接受政府的援助。⁴⁷

未來台灣應加強健全 NGO 的體制，並將 NGO 所獲得的捐款和用款定期予以公開化，讓社會大眾能自由且公開的取得相關資訊，才能減少民眾對於 NGO 在處理資金的疑慮。因為捐款或贊助經費並不是單純捐給 NGO，而是委託 NGO 用該經費執行任務，所以經費的使用必須被合理的公開，以增加公信力。像慈濟由於有豐富的資源與人力，能讓志工在災後第一時間就發動救援，用最快的時間動員所有人力，走入災區進行救助。而慈濟平日就針對急難與貧困設立慈善基金，災難一發生即可馬上從平日匯集的善款中調撥，慈濟也有系統的彙整各地的愛心捐輸，將其加入慈濟善款中，以便於緊急時，統一調撥救災。至 3 月 24 日止的統計，慈濟共為南亞海嘯募得 NT1,912,828,411 元整⁴⁸，而且也將對災區所捐贈的物品和在救援上中長期的目標，整理出細目表，這都有利加深民眾對 NGO 的信心，在未來有繼續提供資金給民間團體的意願。

(二)容易成為政治操作的工具

政府為援助南亞震災，租下桃園縣聯倉倉儲物流中心存放賑災物資，救援物資不斷湧進，經點收已有兩百多噸，但日前送出的數量為何不到救援物資總量的 5%呢?(聯合報，2005 年 1 月 16 日)，民間團體秉持愛無國界原則，出錢出力找資源、派義工協助看管物資，目的是希望救援物資快速送達每個災區，但為何救援物資仍然送不出國門？很大的原因是由於政治力的介入。

一旦有政治的介入，NGO 可能也無法發揮功用，NGO 普遍認為救援物資送不出去與外交部要以政府名義和軍機載運物資有關，因為在敏感的政治問題下，NGO 所具有的功能也會受到折扣，所幸透過權宜便通，把運送軍機上的國徽以黑色的布所遮蓋，救援物資在 2005 年 1 月 18 日開始陸續運出國門，不致讓國人的愛心泡湯。由於台灣特殊的國際地位，要是政府過於涉入 NGO 的運作過程，難免引人遐想，這也是為什麼一旦牽涉到政治，台灣的 NGO 往往被認為是政府的白手套。

台灣外交是要藉助 NGO 的力量沒錯，但是如果政治色彩太重，甚至牽涉到 NGO 的運作，這就失去「非政府」的原意了，政府跟 NGO 應該要有分工的觀念，政府應儘量從事為 NGO 提供資源收集和整合的輔助角色，而 NGO 則善用資源執行任務，自然能成為台灣外交上輔助的角色。

⁴⁷ 原著：Ann C. Hudock、審訂：江明修，(2003)，非政府組織，(台北：智勝)，P4

⁴⁸ 資料提供：慈濟基金會財務處，<http://www2.tzuchi.org.tw/case/2004sa/html/statistics.htm>

小結：

因為台灣處境特殊，在政府無法透過正式官方管道，讓台灣也在國際場合表達自己的立場下，此時就必須透過 NGO 的活動，來顯現台灣參與國際事務的努力，但也由於台灣在國際社會的特殊地位，在參與國際組織與國際活動每每被拒於門外之下，此時就需要透過 NGO 向國際社會施展壓力，無形中便能提升台灣的能見度。像東南亞國家協會、東協區域論壇，甚至連半官方的亞太安全合作理事會，台灣都僅能以個人名義與會，所以必須利用 NGO 對東南亞國家施壓，去達到政府所不能達到的政策或目標。對於東南亞地區，台灣應多設法參加東南亞地區各種 NGO 的活動，藉由在人道救援、環境問題、甚至是在文化與學術方面的交流，增加與東南亞的 NGO 互動，搭建更多合作的平臺，由淺入深的合作，建立我與東南亞國家間互信合作的默契，NGO 除了可從事援助經費的來源與募集，更可透過 NGO 將我國先進的技術與人才與東南亞做交流，像派遣一些 NGO 至東南亞訪問，舉辦相關的學術或座談，增進台灣與東南亞的友好關係，製造雙贏的局面。

在這次南亞海嘯中，台灣的民間團體在第一時間彙整所有物資與人力，將大愛送到南亞災區，充分顯現國人的愛心與 NGO 的機動力，透過 NGO 在此次南亞海國人道救援的努力，不但能增加我與世界各國的互動，更能獲得國際社會普遍的讚揚。但我們也看到國際間的現實面，像南亞賑災高峰會還是國際海嘯預警機制組織，我政府通通被排斥在外，可見在中國打壓之下，傳統的官方外交管道已行不通，而 NGO 就是跨越國家主權達到我政策目的最好的管道。對於台灣與東南亞的關係，NGO 或許不是萬靈丹，但透過像台商組織及友台華裔社團之力量，不僅是支持台灣政府，更在當地掌握人脈，為台灣與東南亞地區搭起合作的橋樑，有助於我與東南亞關係的拓展，迫使東南亞國家重視台灣的訴求，因此 NGO 對於加強我與東南亞關係的功能還是不容置疑的。

伍、結語：NGO—台灣外交的新機會？

基本上台灣 NGO 相當多，但是在參與國際活動時卻缺乏整體的策略，未從整體面考量，各 NGO 各自尋求管道參與國際事務，反而分散我國活動勢力，無法凸顯台灣參與國際事務的用心及誠意。⁴⁹因此我們除了設法參加各種 NGO，增加國際能見度之外，政府單位應該建立出一套 NGO 參與國際事務的模式，對於這次在南亞海嘯的緊急人道救援事務，台灣的救援行動仍受國際間的現實層面有所干

⁴⁹ 張隆盛、廖美莉，(2001.11.30)，我國 NGO 參與聯合國重大議題會議之官民策略-以永續發展議題為例，國政研究報告，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/090/SD-R-090-045.htm>

預，在官方外交受到阻撓時，NGO 所扮演的角色就格外重要。隨著國際議題多元化，我們更需要各種領域的 NGO，因此政府必需健全 NGO 的發展。

我們與東南亞國家來往也是如此，台灣與東南亞國家的關係相當密切，畢竟東南亞市場大，與台灣的距離也近，南向政策是台灣加強與東南亞國家在政經發展的關鍵，但南向政策不能只注意到政治面、經濟面，東南亞的文化、語言甚至在台灣的外籍勞工或外籍新娘，都是我國南向政策不可忽視的面向，而政府要發展對東南亞全方位的外交，就必須積極的與 NGO 合作，發揮 NGO 的特質與功能，才能逐步的與東南亞建立關係，擴展台灣外交的機會。我們應透過 NGO 作為台灣與東南亞國家互動的橋樑，加強與東南亞國家在雙邊或多邊的非政經關係，像旅遊、宗教、文化等，藉由 NGO 的交流，可以降低中國在政治上的干預。非政府組織最大的正當性來自民間的自主性參與、而且不受各國政府左右，因此，一般國家比較容易接受非政府組織的援助。像這次慈濟在印尼的分會更是台灣唯一一支有能力將救援物資送進亞齊省災區的救援團隊。在台灣無法尋正式外交途徑去拓展我外交關係，NGO 不失為台灣在外交上新的機會。NGO 外交雖有其侷限性，但不失為一值得推展的政策行動。

以下為筆者藉由此次南亞海嘯對政府未來從事 NGO 外交的三點建議：

一、避免政治力的介入

NGO 在從事人道援助時，皆本著為善不欲人知的心態，政府在藉助 NGO 從事外交時，宜儘量避免政治力的介入，政府不應該影響 NGO 內部的事務與運作，這是不容置疑的，但是 NGO 可以扮演政府在外交上輔助、協調的角色。國內 NGO 與國際接軌所遇到最大的困難，就是受援國對 NGO 的抗拒或不信任，尤其是一些第三世界國家，政治民主的發展較慢，擔心 NGO 都是具有政治或經濟目的，所以對外國的 NGO 都有相當的戒心。⁵⁰一旦 NGO 被政府做為外交上的白手套，就違背 NGO 本身的意義，如果一開始就抱著藉 NGO 來達到政治上目標的心態，別人就會拒絕、排斥你。不管是在這次南亞海嘯上，還是未來有更多與國際合作的機會，我們都應該發自內心想能為其它國家做些什麼，當人家感受到我們的誠意，自然會獲得善意的回應。像在 2005 年 1 月 1 日，人道事務協調辦公室(OCHA)救濟網的一篇關於慈濟在亞齊的報導⁵¹，印尼亞齊省由於獨立問題，導致內戰不斷，且由軍人掌控了一切，在海嘯發生初期，外國記者跟救援物資一直無法進入亞齊，但由於慈濟過去在其它的國家的人道援助獲得肯定，當地的一位軍事將領承諾：將會幫助慈濟在亞齊的救援行動，甚至只要慈濟需要，他在亞齊的軍隊和軍

⁵⁰ 邱瑜瑾，(2001)，國際救援關係網絡特質、困境與未來展望，收錄於邁向全球之台灣非政府組織研討會暨 NGO 主題展覽，P236

⁵¹ 該篇報導內容，<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/SODA-6882W6?OpenDocument>

用車，都會給予必要的協助。(A regional military leader, has promised to help Tzu Chi's relief mission in Aceh. He said that the troops and military vehicles under his direct control in Aceh will render assistance to Tzu Chi's effort when necessary.)我們應該把格局放大，用 NGO 建立未來合作的基礎，在外交合作上自然會收到一定的成效。

二、尋求參與聯合國底下具諮商地位或有影響力的 NGO

除了積極參與國際政府間組織外，更應尋求參與國際組織底下相關的 NGO，台灣往往對參加國家間的國際組織，表達高度興趣，但礙於政治現實，台灣在參與聯合國、世界衛生組織 (World Health Organization-以下簡稱 WHO) 等國際性組織卻屢屢受挫，相對的對於聯合國底下數百個 NGO 我政府倒興趣缺缺。國際間 NGO 為數眾多，我政府除鼓勵民間團體踴躍參與外，更可以依是否在國際組織底下具影響力或諮商地位來選擇加入。以 WHO 和聯合國為例，在不能加入 WHO 時，我們何不先參與 WHO 之下與衛生健康相關的非政府組織，透過相關的 NGO 來與世界各國進行公共衛生事務上的合作與交流呢？「像許多非政府組織是政府間國際組織的觀察員，或與政府間國際組織有密切聯繫，例如我國是國際牙醫聯盟的會員，而國際牙醫聯盟與世界衛生組織有聯繫，我國可藉著與這些非政府間國際組織，來廣結善緣、爭取支持。」⁵²對於加入聯合國方面，在聯合國愈來愈重視 NGO 的參與下，台灣雖然不是聯合國的會員國之一，但根據聯合國憲章內容，經濟及社會理事會可以與其理事會職權範圍內事項相關的非政府組織磋商。與其不斷提案要求要進入聯合國，不如尋求參與聯合國經濟及社會理事會具諮商地位的 NGO，例如：台灣所加入的國際志工協會 (International Association for Volunteer Effort - 以下簡稱 IAVE) 就具聯合國諮商地位，國際志工協會為全球最大的志工網絡組織，台灣志願服務國際交流協會 (以下簡稱 IAVE Taiwan) 為 IAVE 全球網絡的第五個分會，IAVE Taiwan 除了先後協助行政院青輔會及國內志工團體組團參與 IAVE 國際年會、區域會議及主題會議，在 2005 年 1 月 26 日至 31 日，IAVE Taiwan 也籌組台灣代表團參與第五屆世界社會論壇 (World Social Forum 5th Edition-WSF 5th Edition)，由於 IAVE 具有聯合國經濟及社會理事會的諮商地位，這將會為台灣爭取有利發言的場合且加強與各國交流及合作。因此，尋求參與聯合國經濟及社會理事會具諮商地位的 NGO，不失為進入聯合國的另一條出路，甚至可以和一些重要的 NGO 形成合縱連橫的合作或結合，都有利於台灣融入國際社會。

三、建立政府與非政府組織部門的長期合作模式

政府和 NGO 要有分工的概念，政府應與民間建立相輔相成的合作關係。例

⁵² 林吉郎、王士峰，(2001)，安全議題與第二軌道外交，收錄於吳英明、林德昌主編—非政府組織，(台北：商鼎)，P204

如：但 NGO 在執行人道救援時，常因缺乏協調和整合，而使得援助內容不適合受援國的實際需要，這時政府就應透過機制的建立，來整合民間的資源，NGO 因為獲得政府的資源與協助，經由協調將可以獲得更大的成效⁵³，政府也應該針對國際所關切的議題，輔導相關的 NGO 與國際接軌，協助 NGO 參與各種國際會議與活動，與它國的 NGO 建立良好的互動關係。而當政府受到中國的打壓而無法出席國際間的會議或論壇，這時 NGO 就能協助台灣與會，並適時表達我方的意見，因此加強與 NGO 的聯繫，利用民間充沛的資源與活力，可以有效的提升 NGO 在我外交上扮演的角色。台灣像慈濟、台灣世界展望會等... NGO，在人道援助方面，其足跡可以說是遍及全世界各角落，只要這些 NGO 表現得當，對提升台灣國際形象，會有相當助益，形成一種魚幫水、水幫魚的現象。政府也應鼓勵台灣的 NGO 與他國的 NGO 多接觸、聯繫及互訪，建立持久性的友誼。隨著 NGO 在國際社會扮演的角色愈來愈重要，政府若能建立一套與 NGO 長期合作的機制，協助 NGO 在制度的建立，讓遊戲規則清楚，除了有利於台灣 NGO 的蓬勃發展，更能提升台灣 NGO 在國際的能見度的正當性，為台灣未來在從事 NGO 外交上奠定良好的基礎。

⁵³ 林德昌，(2001)，結合民間非政府組織：強化我國的人道關懷與援助，收錄於吳英明·林德昌主編—非政府組織，(台北：商鼎)，P44