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爲熱門焦點，全球治理的觀點形塑跨國性的決策模式，逐漸改變了往常國家扮演單一行動者角色模式；在全球治理的架構下，公民社會是不可或缺極其重要的一個環節，關於治理與全球公民社會的關係因此格外受到關注，兩者如何得以連結？非政府組織參與國際社會在全球治理中具有一定的功能，從台灣公民社會的觀點，非政府組織在公民社會中扮演何種中介的角色，以及台灣非政府組織如何融入國際社會？都爲本文想要探討的主題。

關鍵詞：治理、全球治理、公民社會、全球公民社會、國家與社會、非政府組織

壹、前言

全球化（globalization）爲當今世界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。在國家角色的論述當中，出現一些值得探討的議題：一種與政府統治相關的變革途徑--「全球治理」（global governance），即是來自「全球化」所引發的重要議題之一。在全球架構下形成的新制度、社會規範、價值體系對國家建制產生衝擊，細數全球化

[1]近來學界對此種現象的研究亦可以稱是一種全球化；1999 年西雅圖以及 2000 年布拉格抗議的

帶來的影響大致包括了：公、私部門管理、國家與社會關係，以及各國政府改革的理論，以及所謂「全球治理」的概念。全球化把世界政治、經濟和價值秩序匯集成爲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，重新給予被評價、論述，伴隨而來的是，一種跨國性的治理機制--全球治理，對於一個國家或區域的影響主要有：一方面國家機器的政治力量由上至下管理社會的權威結構，必須轉變或轉型；另一方面，在國際關係上各國政府已無法按照以往純粹以國家或政府爲中心的結構，而需要社會力量的注入與行動，亦即決策與行動不是只有國家獨任，而係來自各方行動者的參與。

涉及全球性的治理議題逐一浮現，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，這些議題如果受到國家主權的框架限制，或是依循經濟學的賽局理論（game theories）途徑，未能脫離以政府爲統治主體的思維與路徑（approach），而全部由一國政府去處理恐怕力有未逮，而需要新的治理機制來加以管理？因此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、協調的機制，被視爲一種新治理的開始。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「國家爲中心」？抑是以「社會爲中心」？長期以來出現爭論不已的局面，如今由於全球化導入「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，有必要對於全球公民社會的定位與功能爲何加以詮釋？尤其，「非政府組織」（Non-Government Organizations, NGOs）被認爲在公民社會中是除了政府組織之外極爲活躍的組織，然而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，[2]藉由國內非政府或國際非政府組織的參與國際議題而進入全球治理機制，它與各國政府之間互動關係又如何？

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。

[2] 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

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，探討全球治理與公民社會的關係；其次，探討全球公民社會存在的意涵以及它在全球治理的功能定位；最後，對於政黨輪替之後，我國公民社會當前的發展傾向，以及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，可以視爲台灣公民社會理念的實現嗎？

貳、全球化與治理的轉變

一、從政府轉化爲治理

有論者認爲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因應環境的變遷，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、政府績效與以績效爲基礎的公共管理的模式（Lynn, Heinrich, & Hill, 2001:3）。美國前任總統柯林頓的政府再造行動中，採取三種政策：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，即是美國政府再造逐漸形成一種治理的新型態（Gonzalez Ⅲ and Bhatta, 1998: 5-6）。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 1989 年的報告中，由於最早使用「治理危機」（crisis in governance）一詞，而使「治理」的概念受到廣泛討論，成爲 90 年代國際政治學、經濟學和社會學方興未艾的領域。[4]

嶼的核廢料則屬於個殊性的問題。

[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/

政府角色與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任，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，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，治理的模式則轉向公民社會，結合政治社會學強調的公民參與公共領域的觀點。

根據 Rhodes（1996: 652-667；2000: 55-63）的研究，他指出治理爲「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，他亦提出治理爲「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。兩種用法顯示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。[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）。在國際關係的領域，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爲一種權力、影響力以及政府與人民實現經濟和社會政策之工具（Gonzalez Ⅲ

---

[5] 加拿大治理研究所是一個非營利性質的私人組織，1990 年成立於渥太華（Ottawa）。

[6] 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。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

and Bhatta, 1998: 3）。

二、全球化牽動了新治理模式

全球化係透過科技的變遷、市場制度的擴張、國內政治和內部政府的競爭而形成，並進一步的促進治理的變革。然後治理變革亦會反過來影響技術變遷、市場制度的擴張、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）。其關係如圖 1 所示。

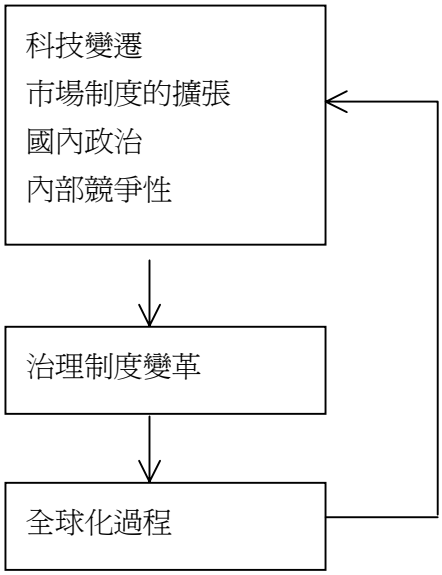

圖 1：全球化同時是獨立變數與依賴變數

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

由經濟資本主義以跨國企業經營世界市場的方式，撼動世界各國以固定的「空間」領域爲基礎的治理模式，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，將世界視爲單一個體，並試圖弱化傳統民族國家角色，模糊人爲的政治疆界，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，衝擊世界各國的經濟市場、政治、社會和文化等層

的優良治理（Leftwich, 1994）等。（引自 Pierre and Peters, 2000：14）。

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（Bech, 1994），其次，在市場經濟全球化的影響下，各國政府爲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，政府的權利被超國家（supranational）所取代，使得政府的權力遭受壓縮，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，它又有可能削弱了政府的權力，形成「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）爲全球治理的模式，透過全球經濟、全球生態等等面向的整合，而走向全球治理（亦即政治面向的整合），而其關鍵在發展與強化全球公民社會作爲基礎，其互賴關係如圖 2。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。政府治理不能侷限於政府的活動，Rhodes（1996）認爲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 1995 年曾發表一篇名爲《我們的全球夥伴關係》（Our Global Neighborhood）的研究報告，在此報告中，說明「治理」爲「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。」該委員會顯示出治理具有四個特徵：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，而是協調；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，而是持續的互動（Marie-Claude Smouts, 1998: 83-84）。以上觀點，與 Rhodes 的看法是極爲相近

[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。

的，亦即都認爲：治理指涉的是一種統治社會的管理過程。[8]從政治社會學的觀點，公民社會構成國家治理的基礎，跨國的集體行動則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），據此觀點顯示公民社會在（全球）治理具有的份量。公民社會或公共領域在國家領域可以形成國家政策，在全球範圍是否亦可以推論出：全球公民社會是否形塑處理國際事務的機制？再者，非政府組織在全球治理當中具有何種作用？以下將逐項探討，首先將檢視公民社會在治理上的功能。

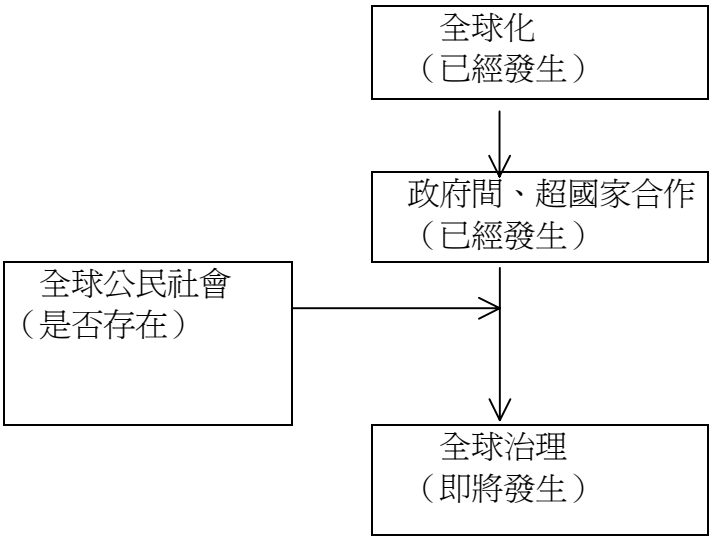

圖 2 全球治理發生過程（資料來源：作者自製）

參、公民社會參與的治理

一、公民社會的意涵

1970 年代之後，公民社會 civil society 重新成爲現代國家討論的焦點（何方，1990：39；何明修，1998：197），中文對英文字 civil society 有著「民間社會」、

[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）。

「市民社會」、「文明社會」、「公民社會」等等不同的譯法。有學者認爲「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，不可一味在中文字義中打轉，應該從西方 civil society 概念的發展史去探尋，因爲只有當瞭解西方 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。

回溯 civil society 概念的發展在西方國家由來甚爲久遠，但在學界認定的起源或定義仍然十分模糊，許多學者認爲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啓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」的論證爲核心，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。

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，但是只是爲了影響政府的政策，而不是以奪取政權爲目的。Walzer（1995）認爲「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，譬如爲了家庭、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。[9]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，[10]事實上，雖然所強調的面向不一，但所指涉的是同一概念，爲行文的一致性，本文擬不作區別而把這些名詞均視爲同一概念，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。[11]

二、公民社會介入治理？

---

[9] 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).

[10] 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）。

[11] 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。

自 80 年代開始公民社會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，而其共同點都是爲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，爲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，即言明首要條件爲「發展出一個自由且活潑的公民社會」，[12]據此他們界定公民社會爲「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」，包括以公共服務的爲目的志願團體、慈善機構、非營利和非政府組織（CCS, 2002；官有垣，2001）。[13]

「市場失靈」、「政府失靈」或「福利國家危機」、「志願主義」等理論觀點，被認爲是造成非營利、非政府組織得以成長的原因。顧忠華教授並且認爲

---

[12] 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）

[13] 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。

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 80 年代以來新國家主義學者長久以來經常爭辯爲的論點：公共政策的決定究竟應以「國家」或是以「社會」爲中心。「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：以國家爲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，把現代國家區分爲國家機關與社會結構兩部分；後者又可細分爲公民社會（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）。後兩者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，社會科學家認爲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）。[14]雖然如此，公民社會近年來逐漸成爲學術界討論的話題，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，致被認爲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

[14]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

球公民社會被認爲已經形成連結。[15]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爲目標。傳統政治學的概念認爲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）。如果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 191 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，聯合國似乎可以稱爲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。

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？有論者認爲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.跨領土的連結。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）。

政策中加以檢視。

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爲全球化的必然趨勢。

肆、非政府組織在（全球）公民社會的角色

一般而言，非政府組織是公民社會中民主參與的主要行動者（楊長鎮、張淑玫，2002）。非政府組織在世界銀行定義爲：是指公共或營利部門個人的組織，但強調不以合法註冊爲要件。因此係包括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。非政府組織可依據活動的地理位置、成員和參與的範圍不同，區分爲：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）。[16]

在全球的架構下，「非政府組織是全球市民社會中最主要環節」（李英明，2002）。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，在世界各地推展致使民間力量逐漸增強，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

---

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

[16]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）

因表現卓越，而獲頒獎勵。[17]國際性非政府組織（International （Non-Governmental Organizations；NGOs）、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。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）, 1999 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, 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。它們在實際上經常扮演許多政府機關的角色，在協助政府解決國際性的議題上扮演重要的地位。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）[18]，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。

非政府組織的功能具有外擴的作用，從國際援助的案例來看，非政府組織的

---

[17]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 1999 年、1997 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 1977 年就得到了諾貝爾和平獎。

[18] 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

角色在被援助國的眼中往往成爲民主化與鞏固社會的工具，而西方國家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）。然而，非政府組織亦非萬能，仍有發展上的侷限性。非政府組織不同於企業，除了本質上有極大的差異之外，[19]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，如此，「治理權」的分享始具有正當性。

在全球公民社會理念的實踐面向，非政府組織的跨國策略和行動，致力於不同國家的社會改革與服務，彼此間透過聯繫與互動，共同分享和傳遞重要的資訊，以及使用象徵和符號、故事和行動來突顯改革目標讓全球更多民眾能夠了解；透過集體壓力以協助弱勢團體，對於政府、企業，或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府和其他權力對象改變其原有的立場和政策。[20]

伍、台灣非政府組織參與治理的觀點

一、台灣非政府組織發展概述

台灣在 80 年代以後隨著對於西方公民社會引發研究的興趣，逐漸發展出非政府组織和第三部門的概念。在解除戒嚴之前，國民黨的「威權體制」容許市場自由，但對於民間非經濟性質的結社自由則有諸多限制，當時台灣似乎未具有與國家相抗衡的「公民社會」。解嚴後，社會運動和民間結社漸次興起，而造成社會結構性的變遷，許多非政府、非營利的民間組織紛紛成立，這些團體在公共領域討論公共政策，同時也提供福利服務，取代了部份政府的公共職能（顧忠華，

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）。

[19] 企業以營利為目的，追求成本效益的評估；非政府組織非以營利為目的，追求一種社會價值體系。

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

1999b）。民主化之後，社會力量蔚成一股不可忽視的力量，各種民間組織在人團法公佈施行後更是如雨後春筍般出現，在九二一震災當中，災區內共同受災或救災經驗的引領下，參與的民眾逐漸體會到不能完全依賴政府，透過社會的合作機制，才是重建社會的關鍵。民間社會強烈對政府回應社會要求的現象提出批判，認爲政府不應漠視民眾權益，強調應由下而上的結合民眾力量，以團隊合作方式解決民眾生活的實際問題（江明修，2001）。許多學者逐漸探討公民社會的議題與發展，試圖重新塑造國家、市場和公民社會三足鼎立的架構（李宜興等，2001）。

「非政府組織」爲公民社會具體實現的一個重要環節。非政府組織藉著積極參與公共領域的服務與決策，在國內社會已逐漸發揮一定之影響力。在全球治理的架構下，非政府組織亦進一步找到國際社會發展的舞台。例如，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。再者，值此資訊科技時代，台灣非政府組織在資訊蒐集上亦可著力，以便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，值得參與行動的議題事項諸如：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，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，此均代表台灣非營利組織正跨入國際人道救援的不同層面。

在二千年政黨輪替之後，從陳水扁總統的就職演說之中，[21]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，想要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

[21] 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

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，2001）。從國際關係角度來看，由於九〇年代初冷戰國際體系解體以後，全球化促使世界形成一個經貿體系，加以資訊科技網絡的流通，目前全球已成爲「無國界世界」，非政府組織在參與國際組織與國際事務上擁有比政府更大的彈性空間，因此在全球各項運動議題上，台灣政府想要參與跨國合作的全球社會治理，亦必須透過非政府組織的國際連結方式，尋求突破。由於我國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爲台灣參與國際社會的另一可行途徑。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」？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，對於台灣的參與國際社會持續打壓，相對的台灣並不想因爲可以發揮的「國家」場域問題，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，以非政府組織模式來參與國際社會的途徑乃成爲當今政府無從選擇的選擇。但已非政府組織進行國家外交，有論者認爲官方外交與非政府組織可能目標一致，惟採取途徑終究有別，兩者不能混爲一談（Lin, 2002）。[22]

二、台灣的國際性非政府組織與政府的關係

台灣的國際性非政府組織（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，避免被邊緣化；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，使得台灣的 INGO 帶有官方支持的色彩，對政府而言，INGO 是展開務實外交的另一機會；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。如果想要融入全球公民社會的話，INGO 與政府在合作關係應保持何種立場？

作在參與國際事務上能夠發揮整體力量。

[22] 以非政府組織進行官方外交的途徑，國際關係學者稱爲第二軌道外交（track-II diplomacy），有別於第一軌道的官方外交。

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一定的關係。2002 年 5 月 13 日台灣欲加入世界衛生協會（World Health Assembly, WHA）觀察員的提案遭致擱置，顯示政府在爭取進入世界衛生組織時有策略性的失誤，以致希望落空。其原因出自民進黨政府的策略係將本土的非政府組織與外交連結在一起，雖然兩者可能殊途而同歸，但是 NGOs 與外交運作途經畢竟有所分別，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爲正式的聯盟，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爲了「拓展外交」或「行銷台灣」的目的（吳英明，2001），台灣的 NGOs 可能淪爲政府架構下的 NGOs，而不是公民社會中體現公民意志的 NGOs。

INGO 與政府進行議題合作似乎已成國際社會日漸流行的趨勢，如何在合作的機制當中仍保持 INGO 的自主性？由於 INGO 在與政府進行議題合作時，所秉持的立場關乎外界對非政府組織的評價，因此，在策略上適合採取議題與政治分離的模式，這方面問題已引起學者的關切。例如在 2002 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，對於 INGO 接受政府資助是否背離監督立場引發若干的爭議。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，如果非政府組織接受政府的資助或是「收編」，就有可能損及其監督的立場。但有論者認爲「NGOs 與政府之間的關係是多元的，而政府資助也成爲民主政體擴大第三部門、重視民間公共性的做法」，「NGOs 主體性不能僅從關係形式上去評定」（楊長鎮、張淑玫，2002）。姑且不管政府與 NGOs 關係的形式，然而就非政府組織自主性的維持立場，兩者合作關係的基礎在於政府所設定的目的，如果政府立場上只是利用 NGOs 協助推行其政策，則其動機有可能牴觸了 NGOs 的價值觀，有論者認爲如此將使台灣非政府組織被質疑暗中進行外交或政治上的議題，而被認爲與政府畫上等號（Lin, 2002）。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。更進一步的說，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。[23]

陸、結論

90 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」成爲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。非政府組織作爲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。

本文首先從全球治理的觀點，理解跨國性的決策模式之演變；其次，公民社會是全球治理格局的中介角色，探討了治理與全球公民社會連結的關係；再者，從台灣公民社會的觀點，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參與國際社會面臨的問題與限制。我國欲與全球社會接軌，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，是可以考慮的策略。就當前台灣的 NGOs 發展的現況，它與政府關係的連結將愈形密切，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將失去監督、評價政府的自主性功能。尤其，關於國際化、全球化的議題，不能只限於讓台灣走出去的方式，如何讓國際組織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，例如，由台灣民間組織主辦國際學術會議活動，或是國際社會、科學、以及文教交流，又何嘗不是使台灣能融入國際社會的一種方式。

---

[23]檢視組織是否爲非政府組織的基準，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，儘量不要受到本國政府、政策之控制。台灣非政府或非營利組織發展上的問題：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）

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**》，第 26 卷第 2 期，頁 7-22。

石元康，1990，〈個殊性原則與現代性：黑格爾論市民社會〉。《**當代**》，第 47 期，頁 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〉，於國立政治大學社會科學研究院之《**全球化時代下的—兩岸關係與中國大陸**》**學術研討會論文集**。

吳英明，1999，《**市民社會與地球村**》。高雄：宏文館圖書。

何　方，1990，〈從民間社會論人民民主〉。《**中國論壇**》第 47 期，頁 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**》。第 36 卷第 4 期，頁 193-229。

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 58-92。

沈宗瑞，1999，〈國家、社會與公民權的發展〉。《**通識教育季刊**》第 6 卷第 2 期，頁 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**》第 4 期，頁 163-201。

倪達仁，1999，《當代行政改革理論評析》。**國立政治大學公共行政所博士學位論文**，未出版。

Turner, Mark & David Hulmer 著，倪達仁、席代麟、王怡文等譯，2001，《**政府再造與發展行政**》。台北：韋伯文化。

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），總第 27 期，頁 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啓示〉。《**暨大學報**》，第 1 期，頁 237-261。

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**。

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**》，總第 72 期，頁 63-89。

楊長鎮、張淑玫，2002，〈台灣 NGO 與政府關係〉。**自由時報**，第 13 版，2002 年 7 月 21 日。

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**》，第十期，頁 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**

顧忠華，1998，〈公民社會與非營利組織——一個理論性研究的構想〉。《**亞洲研究**》，第 26 期，頁 8-23。

顧忠華，1999a，《**社會學理論與社會實踐**》。台北：允晨文化出版。

顧忠華，1999b，〈公民結社的結構變遷——以台灣非營利組織的發展爲例〉。《**台灣社會研究季刊**》，第 36 期，頁 123-146。

二、英文部分

Bech, Ulrich, 1994, “The reinvention of Politics”, in Ulrich Bech, Anthony Giddens and L. Lash, ed., ***Reflexive Modernization,*** Cambridge: Polity.

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 Cliffs, Englewood, ed, ***Business Environment and Public Policy: Implications for Management and Strategy,*** NJ: Prentice Hall.

CCS, 2002, “What is Civil Society?” http://www.lse.ac.uk/Depts/ccs/.

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

Clarke, M. and Stewart, J., 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.

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.

Gonzalez Ⅲ, Joaquin L. and Bhatta, Gambhir, 1998, "Evoloving Context of Governance in the Asia-Pacific Region", in Gonzalez Ⅲ, Joaquin L. and Bhatta, Gambhir , eds, ***Governance Innovations in The Asia-Pacific Region,*** Hants: Ashgate Publishing Ltd.

Lewis, David, 1999, ed, ***International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third Sector, UK:*** Earthscan Publications Ltd.

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

Lynn, Laurence E., Jr., Carolyn J. Heinrich and Carolyn J. Hill, 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.

Pentikäinen, Antti, 1999, ***Creating Global Governance***, Helsinki UN Association. Martin's Press.

Peters, Guy and Savoie, Donald J., 1995, ***Governance in a Changing Environment,*** Eds. 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 Grsham, John, 1999, "Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives", ***Institute On Governance***, December 3, 1999.

Prakash, Aseem and Hart, Jeffrey A., 1999, "Globalization and Governance: an Introduction", in Prakash, Aseem and Hart, Jeffrey A. (ed), ***Globalization and Governance***, London: Routledge, p.1-24.

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,*** New York: Oxford, p. 54-90.

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

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.

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

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***, No. 29, January: pp. 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,*** London: Macmillan Press Ltd.