

# 非政府組織跨國倡議運動： 1997-98 年反多邊投資協定運動之研究

---

## NGO Transnational Advocacy Campaign: The Case Study of Anti-MAI Campaign during 1997-1998

吳美智 *Mei-Chih Wu*

國立政治大學外交系博士候選人

*Ph.D. Candidate of Department of Diplomacy,*

*National Cheng-Chi University*

### 摘要 / Abstract

在新自由經濟全球化的意識型態下，隨降低貿易障礙而來的是尋求解除外國直接投資的障礙，最終更挑戰到國家自主權。由於跨國公司的遊說及美國的推動，自 1995 年起 OECD 開始進行多邊投資協定的談判，協定內容在追求投資自由化，並未相對規範企業社會責任。草案一公布隨即被反對者冠上「公司治國條約」之名，以及國際經濟決策缺乏民主參與機制之批評，全球各地非政府組織串聯進行反對運動。隨著談判的拖延，非政府組織倡議取得優勢，這要

歸功於非政府組織對幾個關鍵 OECD 會員國密集的遊說奏效，而且也要拜國際網路之賜，增進非政府組織跨國集體行動的力量。本文將採用 Margaret E. Keck 與 Kathryn Sikkink 的倡議網絡概念，分析非政府組織反多邊投資協定運動如何形成、如何運作及其有效條件。

With the removal of barriers to foreign direct investment (FDI) which follows the lowering of barriers to trade, the neo-liberal globalization has ultimately challenged state sovereignty. Under the push of the United States as well as the pressure of multinational capital, since 1995 the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) began to initiate negotiation of multilateral agreement on investment (MAI) which would have high standards of liberalization with scarcely a mention of the social responsibility of corporations. In the language of the opponents, this is not an investment agreement, but a corporate rule agreement. As the negotiation dragged on, non-governmental organizations (NGOs), opposed to the MAI, gained ground. This occurred largely as a result of intensive NGO lobbying of several OECD member states. Also, the Internet greatly facilitated activities of NGO activists. This article examines how the anti-MAI campaign emerged, worked, and had influence, seeking to apply Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink's advocacy network theory to this case study.

---

**關鍵詞：**非政府組織、行動者、跨國倡議運動、新自由經濟全球化、多邊投資協定

**Keywords:** NGOs, activist, transnational advocacy campaign, neoliberal economic globalization, Multilateral Agreement on Investm

## 壹、緒論

二十世紀末世界政治重要轉變之一，就是非政府組織（Non-Governmental Organizations，以下簡稱NGOs）參與國家與政府間國際組織的互動所扮演的政治角色被凸顯出來，並發揮政治影響力。NGOs行動者（activist）<sup>1</sup>因價值或理念而結合，當他們意識到國家和政府間國際組織政策、或是市場的商業力量，有害社會的永續發展，以及忽視基層民眾參與可能影響到他們生活的政策決定過程時，為了被忽視人們的需要，NGOs行動者進行動員、闡述理念，主張他們在地方、國家或國際層次的決策中代表人民的利益。NGOs扮演的倡議角色已經被視為公民社會中不可或缺的一部分，並表現出其強烈企圖心，藉由在國內與國際政治舞台改革不平等的權力關係，以追求人類社會生活及發展的規範性改變（normative change）。<sup>2</sup>

近年 NGOs 數量的快速成長，NGOs 的倡議活動正在滲入每一個主要的國際政治議題領域，從安全、人權、環境議題到全球經濟治理領域。1997 至 1998 年間發生的 NGOs 跨國結盟打擊在經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，以下簡稱 OECD）談判中的多邊投資協定（Multilateral Agreement on Investment，以下簡稱 MAI）事件，這個案例的學術研究價值及重要性在於，這是全球公民社會動員反對一個直接觸及經濟全球化核心的國際協定--對外直接投資規則的一致化，尤其是這個協定是受到世界最具政治經濟權力的先進國家及跨國公司所強烈支持的。在這個事件之後我們還繼續看到這種跨國公民行動網絡，不斷挑戰政府間國際會議的新自由

---

<sup>1</sup> Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink 將行動者（activist）定義為「對某議題的關心，足以使他們準備付出相當成本及採取行動去達成他們的目標。」 Margaret Keck and Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), p.14.

<sup>2</sup> Lisa Jordan and Peter van Tuijl, "Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy," *World Development*, Vol.28, No.12 (2000), p.2052.

經濟議程，1999年世界貿易組織西雅圖會議的反全球化示威再一次證明公民團體的力量，直到現在這種抗議全球經濟議程的公民跨國集體行動仍持續在發生，使得對反 MAI 公民運動的研究更具有學術啟發意義。現實上，NGOs 不被允許參與政府間國際組織的決策過程；相較 MAI 的強烈支持者－跨國公司，NGOs 擁有的資源處於弱勢。這種情況下，NGOs 如何動員資源、招募追隨者、向大眾倡導反 MAI 理念、向決策者施壓，實現終止 MAI 談判目標，為本文之研究目的。在理論探討上，本文將先考察 NGOs 跨國倡議概念，接著採用 Margaret E. Keck 與 Kathryn Sikkink 的跨國倡議網絡（transnational advocacy network）理論，尋求為反 MAI 運動的形成、運作與成功條件建立理論的分析架構，並且將研究重點放在對運動議題、網絡與目標行為者等三種主要因素的探討，以用來評估反 MAI 運動可能的成功條件。

## 貳、理論的分析架構

### 一、NGOs 跨國倡議運動的概念

NGOs 通常被指涉為非營利的、志願性的、為某種公共服務目的或倡議目的而組成的公民團體。儘管仍有很多 NGOs 不涉及政治與倡議工作，但有越來越多的 NGOs 積極並長期從事於全球倡議政治。NGOs 倡議活動初始於分散的地方，再隨著活動的擴散（diffuse）與跨國結盟（coalition），而成為一種跨國倡議運動。Keck 與 Sikkink 將運動（campaign）定義為：「一個分散但有主題的網絡內組成份子為了追求共同的目標（通常是一個共同反對的目標），所進行的數組策略性連結的活動，網絡內的組成份子因此發展出清楚可見的聯繫關係及相互承認的角色。」<sup>3</sup>

研究 NGOs 的學者們在倡議運動的定義上並不一致，他們各自強調了倡議活動的不同面向。有的學者強調 NGOs 倡議的行動面，在於影響公部門或私部

---

<sup>3</sup> Keck and Sikkink, *op.cit.*, p.6.

門之政策改變，諸如L. David Brown、Sanjeev Khagram、Mark H. Moore及Peter Frumkin等人；<sup>4</sup>有的學者像是John Clark與Nuno Themudo著重的是NGOs倡議對資訊的策略運用，透過資訊的有效組織以促成現行不平等權力關係的民主化。<sup>5</sup>學者Lisa Jordan與Peter van Tuijl則認為，這些定義都在強調NGOs倡議運動對政治機構的衝擊，因而忽略了倡議活動可以直接影響到人們真實的生活面，而不只是在政策面。因為倡議運動不僅賦予社會的弱勢族群可以取得資訊及接近決策者的機會；更重要的是，透過倡議運動弱勢族群提高了他們的尊嚴、增進了他們的自信以及對彼此的互信，這些都是發展一個健全的社群所不可或缺的元素。<sup>6</sup>

成功的跨國倡議運動有反奴隸運動及婦女參政權（suffrage）運動，近期著名的例子包括反興建大壩運動、反MAI運動、國際反地雷運動（The International Campaign to Ban Landmines, ICBL）等。倡議運動所推行的理念必定是涉及對與錯的價值判斷議題，<sup>7</sup>諸如人權、環保、和平、婦女、兒童或原住民權益等。因為這樣的議題才能激發公眾熱烈的情感，覺得支持這個運動是有意義的，使得這個運動得以招募更廣大的志願者加入，而成為公民社會要求新規範或改變規範的一股力量。至於1980年代以來NGOs跨國倡議運動的興起與規模擴大，則與全球化過程的急劇加速有著密不可分的關聯性。全球化過程至少在下列三個面向提供了有利的社會基礎：

（一）全球性議題的興起：冷戰結束使安全問題從國際政治的優先地位退位，貿易、環境、人權、衛生等議題的重要性與迫切性浮現。特別是在經濟社會生活方面，在全球經濟一體化的快速發展下，世界各國經濟相互依賴達到空

---

<sup>4</sup> L. David Brown, Sanjeev Khagram, Mark H. Moore, and Peter Frumkin, "Globalization, NGOs, and Multisectoral Relations," in Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue eds., *Governance in a Globalizing World* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000), pp.271-296.

<sup>5</sup> John Clark and Nuno Themudo, "The Age of Protest: Internet-Based 'Dot Causes' and the 'Anti-Globalization' Movement," in John D. Clark ed., *Globalizing Civic Engagement: Civil Society and Transnational Action* (London: Earthscan Publications Ltd, 2003), pp.109-126.

<sup>6</sup> Jordan and van Tuijl, *op.cit.* pp.2051-2053.

<sup>7</sup> Keck and Sikkink, *op.cit.*, p.26.

前的程度，跨國公司所代表的市場力量足以與國家權威相抗衡，以致於市場開始主導政治過程，政治決策往往服從並受制於經濟利益。<sup>8</sup>市場功能雖有助於達成最大經濟效率，卻無法顧及社會的公平與正義。NGOs的倡議活動，特別是政府失靈與市場失靈方面，看到問題並提出解決方案。致使經濟社會公平運動成為繼和平運動、環境運動及人權運動之後，成為全球化過程中最受矚目的公民倡議活動。

（二）資訊科技的進步：即時與低成本。包括衛星通訊、網際網路、即時通訊等新的資訊科技的誕生，資訊的跨國快速擴散，使得各地社會運動團體得以密集交流，並方便教育公眾意識到全球性問題的重要性。跨國傳播不僅在於傳來遠方人們與團體的活動訊息，更促使我們去關心他們（others）身上發生的事件，使全世界不同地方的關聯性增強。在跨國結盟上，傳播的即時性與便利性使不同地方、遠距離的行動者容易合作，包括行動策略與抗爭手法（protest repertoire）的仿效，使得運動的跨國界串聯更為緊密。

（三）民族國家權力的移轉：在全球化的過程中，民族國家已經在實質上讓出一部分的國家管制權威予超國家制度，諸如世界貿易組織、國際貨幣基金會與世界銀行等政府間國際組織或機構所制訂的國際政策或決議，其影響力甚至可以滲入國界衝擊到各國公民的生活。<sup>9</sup>這些國際機構所擁有的權力就像憲法般，足以改變人民的社會生活與發展，但是他們的決策過程對普通公民而言，卻幾乎是不透明的。公民團體為了爭取對這些國際政策制訂的發言權，或為追求不同於主流秩序的制度規範，有必要採取跨國集體行動的方式以追求以全球為範圍的政治目標。

## 二、Keck 與 Sikkink 的跨國倡議網絡

當NGOs長期或臨時地與其他包括國家與非國家的、國內與跨國的行為者

---

<sup>8</sup> Thomas Fredman, *The Lexus and the Olive Tree* (New York: Anchor Books, 2000), pp.10-15.

<sup>9</sup> Josée Johnston and Gordon Laxer, "Solidarity in the Age of Globalization: Lessons from the anti-MAI and Zapatista Struggles," *Theory and Society*, Vol.32, No.1 (2003), p.44.

合作，這種合作關係或模型被Keck與Sikkink稱為跨國倡議網絡，包含了那些跨越國界倡導一個議題的相關行為者，這些行為者因為有分享的價值、共同的論述、以及資訊與服務的密集交流而結合在一起，而且這樣的網絡大多是盛行於具有高度價值內容與資訊不確定性的議題領域。<sup>10</sup>由於網絡鬆散、非正式的結構型態，可包含各種行為者，包括NGOs成員、社會運動行動者、政府官員、國際組織的官員、或不以職務身分參與的政府部門中的個人等，透過這些網絡成員的互動，幫助弱勢或缺乏資源的行為者在他們所處的社會中獲取政治槓桿力（leverage）。Keck與Sikkink認為要解釋跨國倡議網絡為何能有效影響政治結果，需檢視其議題特質與行為者特質。議題特質涉及在何種議程中可以為公共政策辯論注入新理念，並容易獲取大眾的共鳴；行為者特質解釋什麼樣的網絡強度與密度可以幫助行動者獲得影響目標行為者（target actor）的槓桿力，成功影響政策。議題的共鳴（issue resonance）、網絡的密度、及目標行為者的易責性（vulnerability）三種要素為倡議活動成功的關鍵條件。<sup>11</sup>分別探討如下：

#### （一）議題

倡議運動就是議題的建構過程--指出問題、陳述理由及提出解決方案。<sup>12</sup>行動者首先必須指出一個問題的存在為痛苦的根源，並向更廣大的公眾傳達或教育其理念。在那些資訊高度不確定的議題領域，行動者對資訊的詮釋尤其扮演了關鍵的角色。行動者通常是藉由將資訊內容以對與錯的判斷來簡單地框架出議題，以用來說服和激勵人們採取行動。一個有效的議題框架應該呈現出事務的一個既定狀態，而不是自然的或偶然的狀態，指出必須為這個狀態負責任的團體。這些目標清楚的要求以及有力的傳達，並訴諸普世的價值或共通的原則，對目標行為者就可以產生較強的衝擊。<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Keck and Sikkink, *op.cit.*, p.2.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p.26.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p.8.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p.19.

在運動過程中，行動者也可以尋求以創新的方式重新框架舊議題以帶進公共議程，因而轉變目標行為者原先對行動者的認知及對行動者利益的理解。例如，當亞馬遜河流域的土地使用權問題，被以森林流失的環保議題來重新框架以取代過去的發展議題時，就可以展現不同的議題特質並獲得與過去不同的行動盟友。<sup>14</sup>同樣地，在反MAI議題上，當代表勞方利益的國際工會聯盟開始納入環境保護及其他社會及經濟政策的議題，而不再侷限於以往僅對勞工權益的關心時，環保與社會正義意義框架的納入就能使反MAI運動以一種完全不同的特質呈現，以及爭取到新的行動盟友。

## （二）網絡

每個倡議網絡的密度及強度並不相同，Keck與Sikkink假設網絡的強度與密度會影響特定理念成功倡導的可能性。特定議題必須透過網絡才能成為跨組織、跨階層、及跨國家間傳遞的強烈訊息，當網絡內的團體有高度聯繫，網絡與眾多行為者密集互動，並進行可靠的訊息交流，這樣的網絡就能發揮有效的運作功能。<sup>15</sup>密集的資訊交換是網絡的重要特性，行動者透過資訊的策略性動員，幫助新議題的形成，以及對決策者進行遊說與施壓，最終目的在於影響政策結果。Sidney Tarrow認為，這樣的假設如同社會運動組織的動員強度，既具有足夠有力的聯繫結構以與對手持續對抗，又具有足夠靈活度以促使人們與社會網絡相互聯繫的非正式關係凝聚起來。<sup>16</sup>

網絡是溝通的結構，為了影響論述、程序及政策，行動者透過網絡而成為更大政策社群的一部分，以致於來自四面八方的行動者可以從各種文化與制度面來共同從事一個議題。網絡可以被理解為一種政治空間，以使各種不同情況的行動者可以在這個空間內正式地或非正式地談判他們的聯合計畫，而有意義

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p.17.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p.28

<sup>16</sup> Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* (New York: Cambridge University Press, 1998), p.124.



地形成一個網絡的社會、文化與政治意涵。<sup>17</sup>行動者本身必須是有意識地在形成一種跨國網絡，藉以發展及分享行動策略與技巧，以及評估其活動的優勢與限制。但是核心行動者扮演了更為關鍵的角色，包括動員他者（others）及發動網絡組成份子或團體間的結構整合與不同文化間的溝通協調。在成功的倡議運動中都可以清楚看出扮演核心行動者角色的人物們，例如：國際反地雷運動的Jody Williams、反北美自由貿易協定運動暨反MAI運動的Ralph Nader。

### （三）目標行為者

跨國倡議團體為了放大其影響力，在面對目標行為者時（可能是國家或跨國企業）必須採取各種策略性行動。Keck與Sikkink指出，網絡活動的目標行為者在面對道德的或實質的壓力時必須是易受責的（vulnerable）。當目標行為者是民主國家的政府時，公共政策的制訂往往經過社會公開的辯論，政策執行亦受到輿論的監督。公民團體與個人可以透過輿論、請願、代議政治、以及最直接的公民投票權等方式，向執政者施壓，促使國家改變或制訂新政策。這個論點類似Thomas Risse-Kappen提出的「國內結構」概念，解釋處於民主環境的跨國行為者為何較易活動成功。<sup>18</sup>但僅從「國內結構」來看，尚不足以解釋同處於民主環境下的不同行為者與議題，為何有些卻無法獲得同樣成功。

Keck與Sikkink於研究人權議題上，用「彈回效果」（boomerang effect）解釋人權行動者啟動跨國網絡，透過外國政府或國際組織，向封閉的目標國政府施壓，因而成功改變目標國違反人權的行為。<sup>19</sup>但是在國際貿易議題上則呈現另一種移轉模式，由於當前國際貿易組織的民主機制不如國內政治機構，行動者反而將運動的目標轉移回國內，尋求國家修改國際條約或改變在國際組織的決定。Kathryn Sikkink在她的另一篇文章中，稱這種模式為「防衛性的跨國化」

<sup>17</sup> Keck and Sikkink, *op.cit.*, p.3.

<sup>18</sup> Thomas Risse-Kappen, "Bringing Transnational Relations Back In: Introduction," in Thomas Risse-Kappen ed. *Bringing Transnational Relations Back In: Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions* (New York: Cambridge University Press, 1995), pp.22-25.

<sup>19</sup> Keck and Sikkink, *op.cit.*, pp.12-13.

(defensive transnationalization) 或為「民主赤字」(democratic deficit)。<sup>20</sup>反MAI運動就是一個很顯著的例子，NGOs初期的行動在於尋求向OECD表達NGOs的立場與訴求，在無法與OECD建立有效的溝通管道情況下，於是將反MAI運動轉移為以會員國政府為目標的國內運動，終至影響決策。Keck與Sikkink的跨國倡議網絡理論指出，從一個倡議活動的議題、網絡及目標行為者的特質來理解，可以幫助解釋倡議團體可能成功或失敗的理由何在。在研究反MAI運動的案例上，反對運動為何能夠成功，從議題、網絡及目標行為者等三種要素特質來檢視，同樣可以幫助我們理解NGOs可能成功的理由。

### 參、MAI 的談判與爭辯

OECD 所以制訂 MAI，在於二十世紀後期全球經濟的加速整合，外人直接投資 (foreign direct investment, FDI) 迅速成長，跨國公司透過母公司對子公司的投資，以「公司內貿易」(intra-firm trade) 的策略性經營活動來提高其公司獲利，成為跨國公司全球商業佈局的新趨勢。全球投資自由化成為經濟整合的新目標，國際投資規則逐漸走向解除國家權威對跨國資金的管制。在美國的主導下，投資自由化條款首先被寫入 1994 年生效的區域性北美自由貿易協定，接著就是希望在 OECD 會員國間簽訂一個更具世界性的 MAI。

1991 年開始美國就推動在 OECD 進行談判一個廣泛的、具拘束力的投資條約，以訂定高標準的投資自由化、投資者保護及爭端解決程序。1995 年的七大工業國家高峰會議 (G7)，聲明支持在 OECD 內進行投資規則的多邊架構談判。這是因為這個又被稱為「富國俱樂部」(the richmen's club) 的 OECD 會員國，占了全球大部分的外國直接投資流量，而且以 OECD 當時二十九個會員國

---

<sup>20</sup> Kathryn Sikkink, "Pattern of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition," in Donatella della Porta and Sidney Tarrow eds., *Transnational Protest and Global Activism* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2005), pp.163-164..

的有限會員數量，<sup>21</sup>達成投資協定談判的速度應可比在會員眾多且異質性高的世界貿易組織進行，較為快速且複雜性較低。

然而，支持與反對MAI談判的爭辯首先出現在對談判場所的爭議--OECD是否為談判國際投資規則自由化的合適場所？從美國及支持者的觀點來看，一方面OECD會員國都是接受自由化價值與政策開放程度較高的國家，他們對外國直接投資待遇的高度共識，將有助於將高度自由化的投資標準體現在條約上；另一方面先在OECD達成進步的投資規範後，就可以促進OECD以外國家接受新的標準，並反映出OECD作為大國市場經濟的共識論壇，以及資本自由化價值的傳播者。<sup>22</sup>但是，反對者對這樣的會員侷限性卻有不同看法，因為在OECD的談判將無法包含那些真正遭投資者抱怨受到歧視待遇之資金輸入國。所有OECD會員國都體認到，真正對外國直接投資新規則的攻擊會來自於OECD以外的國家。從非OECD會員國的觀點來看，他們不是MAI的談判者，卻在實質上成為受MAI規範的接受者，包括那些正在吸引外資的亞洲新興經濟體、巴西與印度等正致力在世界貿易組織等國際組織抗拒投資自由化的國家，他們才是MAI真正的攻擊者。<sup>23</sup>

在談判的實質內容方面，以投資利益為優先的MAI規範內容則是另一個更重要的爭議點。就跨國資金而言，投資自由化措施可以減輕企業遭國家徵收的

<sup>21</sup> OECD在1995年5月展開MAI談判前有會員國二十五國，包括：美國、加拿大、英國、澳洲、奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、冰島、愛爾蘭、義大利、日本、盧森堡、墨西哥、荷蘭、紐西蘭、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、斯洛伐克等30國，談判期間尚有捷克（1995年12月入會）、匈牙利（1996年5月入會）、波蘭（1996年11月入會）及韓國（1996年12月入會）等四個新興工業化國家成為正式會員。這二十九國包含世界上絕大部分已開發國家，占全球最大多數外國直接投資流出量及流入量，其國民生產毛額占全球三分之二。2000年12月另有斯洛伐克加入，目前OECD共有會員三十國。

<sup>22</sup> Elizabeth Smythe, "State Authority and Investment Security: Non-State Actors and the Negotiation of the Multilateral Agreement on Investment at the OECD," in Richard A. Higgott, Geoffrey R. D. Underhill, and Andreas Bieler eds., *Non-State Actors and Authority in the Global System* (New York: Routledge, 2000), p.79.

<sup>23</sup> 林俊宏，〈試探開發中國家與國外直接投資之相關問題-兼評多邊投資協定之適當性〉，《經濟與管理論叢》，第2卷第1期（2006），頁93-99。

危險，以及避免國家為了保護國內市場而限制外資的投資產業，所以跨國公司不斷遊說母國政府，希望建立一個保障投資利益的國際條約，作為投資者的法律工具，以對抗地主國想要改變或增加對公司限制的意圖，就算地主國這樣的意圖是在回應社會的要求也不應被允許。事實上，從過去貿易自由化的談判經驗來看，企業團體的動員對形成國家的談判立場至關重要。1997 年 1 月所形成的MAI草案約本充分反映了投資者的訴求，包括：給所有投資者國民待遇的承諾；國家有義務保護外國投資者免於國家恣意行動；禁止國家設定企業績效表現條件；以及訂立公司對國家的爭端解決機制等。<sup>24</sup>

但是，現實上國家不可能全然無視投資利益以外的其他社會政策考量，結果是各會員國對MAI的規範範圍與適用存有太多歧見。當 1997 年 3 月各會員國開始向談判小組主席提出他們的保留時，這種分歧與差異性就顯現出來，例如：北美自由貿易協定國家美國、加拿大和墨西哥，列出超過 80 個不遵守措施，這些大部分是複製自北美自由貿易協定第十一章投資篇的附錄；法國則堅持文化產業的例外措施。各會員國提出越來越多的保留項目，這樣的差異性很難提供繼續談判的基礎。各國談判代表對如何處理保留問題沒有共同定義，主要歧見也無法獲得解決，使得有一致性的部分無法足以形成一組規則。<sup>25</sup>

隨著MAI草案被NGOs揭露並快速在網路上散佈，環保團體諸如「世界自然基金會」(World Wide Fund for Nature, WWF)及「西拉俱樂部」(Sierra Club)開始散佈抨擊MAI的資訊，<sup>26</sup>並與橫跨北美及歐洲的國際工會聯盟及社會正義

<sup>24</sup> 李政達，〈OECD多邊投資協定內容以及我國因應之道〉，《經濟情勢暨評論》，第 2 卷第 4 期（1997），頁 142-149。

<sup>25</sup> Elizabeth Smythe, *op. cit.*, pp.84-85.

<sup>26</sup> 「世界自然基金會」成立於 1961 年，原名「世界野生動物基金會」(World Wildlife Fund)，在聯合國經濟及社會理事會享有諮詢地位，成立宗旨在於透過與政府、其他非政府組織、科學家、產業界、宗教與在地人士之合作，促進自然生態保護。目前在全世界擁有四百七十萬個會員，在二十六個國家設有組織及二十二個計畫項目辦事處。其工作目標在於保存基因、物種和生態系統的多樣性；確保對可再生資源的利用；提倡減少污染及對能源和資源的浪費性開發和消費。主要活動包括積極支持在非洲、亞洲、歐洲和拉丁美洲地區生物多樣性的保護，目前「世界自然基金會」的全球網絡已在一百五十七個國家投資超過一萬多個保育計畫項目。資料參閱王杰、張海濱、張志洲主編，《全球治理中的國際非政府組織》（北京：北京大學，2004），頁

NGOs互相合作。<sup>27</sup>針對MAI的談判，有好幾個NGOs要求在OECD表達意見，現實是這些NGOs無法進入這個政府間制訂條約的談判過程。1997年10月以Ralph Nader為首的「公共公民」(Public Citizen)聯合27個NGOs在巴黎發佈「NGO聯合聲明」(Joint NGO Statement)，<sup>28</sup>他們要求在尚未對MAI對社會、環境及發展上的衝擊作廣泛評估前，應先中止談判1年；要求協定內應強化對勞工、人權及環境的承諾，及排除投資者對國家的爭端解決機制；並呼籲OECD的談判過程應該透明化及廣泛地進行公開諮詢。<sup>29</sup>

中止談判的呼籲遭到OECD拒絕後，這些NGOs改變策略，他們將遊說重點轉移到主要會員國，特別是那些公民容易接近其決策者的國家。各地NGOs在不同會員國內進行一連串抗議活動，以及擴張他們的跨國網絡達到70多個國家的逾600公民團體。<sup>30</sup>到此地步，OECD已經非常不確定要如何處理NGOs問題。尤其這些NGOs已經關閉在巴黎與OECD的協商過程，他們發展出非正式的跨國結盟，集中在幾個關鍵會員國進行公民反對運動，包括加拿大、美國、法國、英國、澳洲等。陷入泥淖的MAI談判，加上NGOs在各地持續的抗爭，隨著1998年10月法國政府宣布退出談判，在OECD的談判工作也正式宣告終

---

352-353；「西拉俱樂部」創立於1892年，其國際計畫部則成立於1972年，在聯合國經濟及社會理事會享有諮詢地位。會員包括個人和團體，主要在北美洲。目前在二十七個國家共有六十萬名會員，在美國設有七十五個辦事處，在加拿大設有二個辦事處。其工作目標在於保護未開發的地區；促進負責任的利用地球生態系統與資源；保護和恢復自然環境與人類環境的品質。「西拉俱樂部」透過影響公共政策、支持有環境意識的公職候選人、教育及訴訟等途徑，來推行其目標。近年來，該組織也開始重視環境與人權的問題。資料參閱王杰、張海濱、張志洲主編，《全球治理中的國際非政府組織》(北京：北京大學，2004)，頁355-356。

<sup>27</sup> Daphné Josselin, "Back to the Front Line? Trade Unions in a Global Age," in Daphné Josselin and William Wallace eds., *Non-State Actors in World Politics* (New York: Palgrave, 2001), p.180.

<sup>28</sup> 「公共公民」成立於1971年，在美國，代表消費者利益，監督政府施政之民主可責性與公開性。主要工作目標包括：發展乾淨的、安全的、永續的能源；追求符合社會與經濟正義的貿易政策，提高衛生、安全與環境保護；促進安全的、有效的、可負擔的醫療照護等。該組織在全美有六個辦事處。為保持其獨立性，該組織不接受企業、專業人士公會、或政府之捐款。資料參閱網站：<http://www.citizen.org/>

<sup>29</sup> 「NGO聯合聲明」公佈於網站：<http://www.citizen.org/trade/issues/mai/Opposition/>

<sup>30</sup> Stephen J. Kobrin, "The MAI and the Clash of Globalizations," *Foreign Policy*, No.112 (1998), p.97.

止。

表一：支持與反對 MAI 的爭辯

	支持 MAI	反對 MAI
行為者	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 跨國公司</li> <li>◆ 跨國公司聯盟</li> <li>◆ 政府貿易部門</li> <li>◆ 政府間國際組織(OECD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 環境、社會正義 NGOs</li> <li>◆ 工會聯盟</li> <li>◆ NGOs 跨國結盟</li> <li>◆ 發展中國家</li> </ul>
主張	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 資本移動全球化是不可避免的趨勢，提高投資保障是有必要的</li> <li>◆ 全球經濟更深層的整合在於解除資本移動管制</li> <li>◆ 全球經濟整合帶來的福利對全人類都有益</li> <li>◆ 全球經濟整合的趨勢沒有替代方案</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ MAI 限制國家管制勞動與環境法規之權力，造成社會「向下沈淪」(race-to-the-bottom) 現象</li> <li>◆ 國際經濟組織決策缺乏透明度、破壞民主政治</li> <li>◆ 修正全球經濟權力集中在少數國家及跨國公司之現象</li> <li>◆ MAI 只造福少數跨國公司與菁英，造成不公的財富重分配</li> <li>◆ 反對經濟與投資利益優先於其他社會目的</li> </ul>
政策提議	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 支持經濟持續成長</li> <li>◆ 將勞工、環境議題與多邊投資協定脫勾</li> <li>◆ 降低國家干預投資的角色、促進投資安全</li> <li>◆ 建立公司對國家爭端解決機制</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 以社會永續發展取代經濟成長</li> <li>◆ 將勞工、環境議題與多邊投資協定相連結</li> <li>◆ 強化國家經濟主權</li> <li>◆ 改革國際經濟組織民主赤字</li> <li>◆ 提昇企業社會責任</li> </ul>

資料來源：作者自行整理。

這樣的發展對照於 1995 年剛發動MAI談判之初，美國、OECD談判小組及跨國企業團體在談及投資自由化規則時，幾乎沒有提到過勞工、環境、人權等企業社會責任之規範義務，<sup>31</sup>這樣的結果完全出乎過去長期與政府力量結合推行貿易自由化的跨國企業之意料外。綜論之，支持與反對MAI的爭辯可以從「附表」大致區分出兩種敵對勢力的行為者及論點。一般而言，MAI的支持者包括：跨國公司、跨國公司聯盟、追求經濟成長的政府貿易部門、以及OECD本身；反對者主要為：追求社會正義與永續發展各種NGOs、勞工團體、跨國NGOs結盟、以及無法參與談判的發展中國家。

### 肆、反 MAI 運動的議題建構

議題建構是倡議政治策略的基礎。成功的議題建構可以幫助行動者進行公共政策辯論，並容易教育更為廣大的民眾，以引起社會的高度共鳴。因此，對反 MAI 運動的分析首先要瞭解 NGOs 如何將 MAI 化為簡單的對錯問題，從而形成運動團體間乃至於國際組織、政府和普通公民對此問題的共同認識。參與運動的 NGOs 包括有國際與國內的勞工、人權、發展、環境、消費者與社會正義等團體，他們雖然來自不同的倡議領域，卻能在反 MAI 議題上發展出分享的認同，這涉及他們對當今新自由經濟全球化意識型態的批判，致使這些社會不同階層不斷在各種國際與國內場合提高他們要求改變規範的呼聲。

#### 一、對經濟全球化的批判

對當代經濟全球化的爭辯來自於兩種對立的世界觀，一邊是受全球資本主

---

<sup>31</sup> 企業社會責任可以被廣泛認為，公司在作決策時結合利害關係人 (stakeholder) 利益與股東 (shareholder) 利益的一種實踐，以同時關注到社會的與股東的價值，包括勞工、社區居民、與國家都是公司決策行為的利害關係人。跨國公司隨著規模的擴增，在其活動範圍他們對企業社會責任所盡的努力，或是不做努力，都會深深影響到他們所投資的社會與經濟環境。David Antony Detomasi, "The Political Roots of Corporate Social Responsibility," *Journal of Business Ethics*, Vol.82, No.4 (2008), p.807.

義驅動下的最先進國家及跨國企業所發展出來的政策與實踐，這些跨國公司行為者與政府決策者是站在支持取得更低廉勞力和自然資源與更廣大市場的立場，因為根據新自由經濟觀點，市場會以最有效率的方式製造及分配財富，因此世界秩序應該遵循市場法則；另一邊是勞工與普通公民，他們認為持續擴張的全球市場造成一連串生態問題、惡化社會不公平現象、以及威脅到多元、傳統的文化價值，這些公民團體與個人所欲求的世界秩序應該要重視人民更勝於重視市場，但是現今的全球政治過程卻漠視世界上更為眾多人民的意見與檢視。<sup>32</sup>相對於新自由經濟的倡導者以「效率」為其首要價值，更多公民社會團體或社會運動組織看重「公平」的價值，倡導以「公平的全球化」對抗新自由經濟全球化。因為在以全球市場機制為主導的經濟型態下，貨物製造、服務業及文化產業的全球生產與營運，只為公司及少數跨國菁英帶來大量利潤，卻產生了更為嚴峻的社會後果。對自由經濟全球化的批判有來自社會、文化、環境及人權等各領域，這些社會問題正侵蝕著全球化的正當性。<sup>33</sup>反新自由經濟的行動者指出，在相互依存的世界裡，貧窮與受壓迫的現象將會是世界繁榮與穩定的威脅，矯正國家間與地區間的不公平現象更應該受到重視。<sup>34</sup>

## 二、運動議題的框架

反 MAI 的理念源於社會這股長久以來對抗新自由經濟全球化的力量，在這樣的理念下，運動團體對 MAI 的抨擊被框架在：公司治國的危害、國家主權的維護、以及國際制度的不民主等三大議題。分述如下：

（一）公司治國的危害：NGOs 嘲諷此為「公司治國條約」（the Corporate

---

<sup>32</sup> Jackie Smith, *Social Movements for Global Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2008), p.3.

<sup>33</sup> International Labour Organization, "A Fair Globalization: Creating Opportunities for All," *The Report of the World Commission on the Social Dimensions of Globalization*, p.8, <http://www.ilo.org/public/english/wcsd/docs/report.pdf>

<sup>34</sup> Lauren Langman, "From Virtual Public Spheres to Global Justice: A Critical Theory of Interneted Social Movements," *Sociological Theory*, Vol.23, No.1 (2005), pp.51-52.



Rule Treaty), 或是「公司權利憲章」(the Charter of Rights for Corporate)。NGOs 行動者分析其為公司取得的權利包括：公司對政府訴訟機制，公司可以因為政府通過可能減損公司潛在利潤的法律而控告政府，而且判決結果對政府具有拘束力；這個協定也容許外國投資者質疑政府對社會計畫的出資會不會造成自由市場與公平競爭的扭曲；而且，如果政府決定讓國營企業民營化，即不能夠再給予國內買主優惠待遇。<sup>35</sup>「加拿大人理事會」(Council of Canadians)的Tony Clarke與Maude Barlow兩位反MAI運動的核心人物就指出，<sup>36</sup>MAI將賦予公司直接執行國際條約的權力，然而這些公司既不是MAI的簽約方，也不負擔條約義務；這個協定會讓外國投資者獲得龐大的新權利，有權力挑戰各國政府的經濟計畫、政策和法律，而國家將失去對抗外國公司的自主能力。「西拉俱樂部」主席Michael McCloskey也批評，這個協定只談公司享有什麼權利，完全不談公司負有什麼責任。<sup>37</sup>

(二) 國家主權的維護：誠如上述，公司透過這個協定可以取得對抗國家的法律地位。從國家主權的角度來看，這是國家在面對公司力量時對本身主權地位的讓步，國家將因此失去其制定社會計畫、政策或法律的自主權，因為只要公司認為這樣的國家行動損害了公司的潛在利潤，即可對國家採取訴訟行動。研究反MAI運動的學者Johnston與Laxer指出，NGOs對MAI將弱化國家的自主權感到不安，憂心國家管制國內環境、勞動人權、與社會福利計畫的權力受到國際條約的束縛，以致於國家無法再扮演社會福利提供者的角色，國家管

<sup>35</sup> Wayne Ellwood著，王柏鴻譯，《全球化反思：粉碎假面經濟榮景》(台北：書林，2002年)，頁83-84。

<sup>36</sup> 「加拿大人理事會」成立於1985年，是加拿大最大的公民組織，其工作目標在於公平貿易、乾淨水資源、能源安全、公共衛生及醫療照護、及其他社會與經濟議題上，追求進步的政府政策。該組織發起的重要活動包括反對北美自由貿易協定、反對MAI、以及反對與美國進行更深層的經濟整合，為維持其獨立性，該組織不接受政府與企業捐款。資料參閱網站<http://www.canadians.org/>

<sup>37</sup> Public Citizen, Friends of the Earth, and Sierra Club, "International Coalition Launches Campaign Against the MAI – A New Stealth Investment Agreement," February 12, 1998, [http://www.citizen.org/pressroom/print\\_release.cfm?ID=235](http://www.citizen.org/pressroom/print_release.cfm?ID=235)

制能力的降低更會造成社會「向下沈淪」的負面後果，NGOs主張維護國家自主權才能保持國家作為社會衝突的仲裁者以及勞工、弱勢與邊緣團體權利的守護者角色。<sup>38</sup>維護國家主權的議題，在不同國家的反對運動，依其歷史背景有不同的包裝。例如：法國因MAI缺乏對文化產業投資的例外規定，反對運動特別強調對國家文化的威脅；加拿大從反北美自由貿易協定到反MAI公民運動，則延續其經濟民族主義的傳統；其他國家則往往會因美國的強勢主導感到不滿，由於美國對協定多種例外規定及對其本國法境外適用的堅持，反而激發他們對國家自主權的主張；<sup>39</sup>至於非OECD會員國的發展中國家，則視MAI為對南方國家的「再殖民地化」。<sup>40</sup>

（三）國際制度的不民主：MAI談判的不透明受到NGOs極力抨擊。「地球之友」（Friends of the Earth）會長Brent Blackwelder批評，<sup>41</sup>MAI是對民主的嚴重傷害。<sup>42</sup>在「NGO聯合聲明」裡主張，MAI談判應舉行公聽會，向OECD會員與非會員國、媒體、民意機構及大眾公開談判資訊及進行諮詢。NGOs行動者認為，在國際組織所制訂的協定，其影響力足以衝擊到各國公民的經濟社會生活，但其決策過程對普通公民而言卻幾乎是不透明、也不具有發言權。這也就是全球經濟整合所顯露出來的「民主赤字」危機，<sup>43</sup>它反映出兩種層面的意

<sup>38</sup> Johnston and Laxer, *op.cit.*, p.71.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 61.

<sup>40</sup> Gordon Laxer, "Progressive Inter-nationalist Nationalisms," in James Goodman and Paul James eds., *Nationalism and Global Solidarities: Alternative Projections to Neoliberal Globalisation* (New York: Routledge, 2007), p.114.

<sup>41</sup> 「地球之友」成立於1971年，其國際秘書處設在荷蘭阿姆斯特丹，在聯合國教科文組織及聯合國經社理事會享有諮詢地位，會員遍及六十二個國家，擁有近一百萬個人會員。其主要工作目標為：保護地球，防止環境惡化，並恢復因人類活動造成的環境破壞；提高公眾對環境保護和自然資源管理的廣泛參與和民主決策；在地方、國家及全球層次實現社會和經濟正義，以及公平獲得資源之機會；在地方、國家及全球範圍內促進環境可持續的發展。資料參閱王杰、張海濱、張志洲主編，《全球治理中的國際非政府組織》（北京：北京大學，2004），頁350-351。

<sup>42</sup> Public Citizen, Friends of the Earth, and Sierra Club, *op.cit.*

<sup>43</sup> 「民主赤字」問題首先被研究歐洲整合的學者所提出，它反映出一種矛盾現象，意指雖然西歐每個國家都是民主的，但隨著更多的權力被移轉到歐盟的政治機構，決策過程卻反而逐漸脫離公民及其代表機構的控制。結果是，歐盟各會員國都是民主制度，歐盟本身卻不是。全球經

涵，一方面是國際條約的制定與執行不符合國內代議政治的原理，民主政治正受到被弱化的威脅；另一方面則意味著國際經濟決策已經被限定在新自由經濟全球化安排的軌道上發展，因而忽視了其他可能的替代方案。<sup>44</sup>

## 伍、反 MAI 運動的 NGOs 行動者網絡

NGOs 或社會運動組織在面對擁有豐富資源的跨國公司行為者及擁有更多權力的先進國家政府決策者之情況下，資源處於劣勢，因此行動者必須採取策略性行動，以放大其政治影響力。反 MAI 運動的 NGOs 行動者網絡，如何幫助在 NGOs 之間建構凝聚力（solidarity）與協調跨國集體行動，是成功動員公共輿論及向權力中心遊說的重要要素。

### 一、NGOs 跨國結盟

1990 年代全球經濟整合的主流意識型態下，各種雙邊自由貿易協定與北美自由貿易協定陸續被簽訂的同時，來自基層人民的反經濟全球化勢力也在凝聚。這些反自由貿易協定的行動者發展出一個不斷擴大的聯繫網絡，1994 年來自 65 國反自由貿易協定運動老手組成「全球化國際論壇」（International Forum on Globalization, IFG），成為這些反經濟全球化跨國運動團體的聯繫網絡，成立後首次全球性戰役就是被用來動員對抗 MAI 談判。<sup>45</sup>在這個全球反自由貿易協定聯盟的動員基礎上，聯合包括「地球之友」、「西拉俱樂部」及「世界自然基金會」等大型國際環境 NGOs，以及各地勞工、環境及其他公民團體，形成全球反 MAI 運動網絡。

---

濟整合的發展過程亦遭受同樣的批評。Jeffrey M. Ayres, "Transnational Political Processes and Contention against the Global Economy," in Jackie Smith and Hank Johnston eds., *Globalization and Resistance: Transnational Dimensions of Social Movements* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2002), p.192.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> Ruth Reitan, *Global Activism* (New York: Routledge, 2007), pp.116-117.

藉由這個網絡，核心行動者發展行動策略及分享技巧，向外傳達協調的行動訊息。具代表性的核心行動者如：「公共公民」的 Rudolf Nader 與 Lori Wallach、「加拿大人理事會」的 Tony Clarke 與 Maude Barlow、「焦點」(Focus on the Global South)Walden Bello、「第三世界網絡」(the Third World Network)的 Martin Khor、同為「第三世界網絡」與「科學技術生態研究基金會」(Research Foundation for Science, Technology and Ecology)的印度生態學家 Vandana Shiva 等人，這些核心行動者代表他們所屬的團體在網絡內密集進行聯繫，參與行動策略會議，發動運動及採取具體行動。

網絡為跨國運動提供了重要的協調、聯繫場所，使得網絡的組成份子可以在此進行理念的孕育與整合，形成可合作的目標以採取共同行動。網絡是議題框架談判、訊息傳遞、凝聚力建構、以及跨國行動協調的重要節點 (node) 與催化劑。透過網絡的不斷擴散與動員，反MAI行動者得以進行公共教育，並爭取更多向決策者遊說的政治資源。<sup>46</sup>

## 二、網路的角色

網路科技促進了分權化的、靈活移轉的網絡結構之形成，使得個人或組織都可以在這個網絡中相互聯繫甚至採取集體行動。因此，反 MAI 運動的行動者不僅有像「地球之友」或「世界自然基金會」這種擁有較多會員與資源的大型的、國際性的 NGOs，更有為數眾多的小型、地方性的公民團體是透過請願書的線上簽署 (online sign-in) 方式來表達他們的反對立場並參與運動。例如，透過網路聯署，反對 MAI 的「NGO 聯合聲明」可以在短短 3 個多月內獲得全球各地 600 個 NGOs 的聯署支持，提高了反對運動的動員強度。

網路也為各地運動團體架起溝通的橋樑，幫助他們不斷向外擴張及招募參與者。行動者透過網站之間的縱橫連結，提供各地運動團體資訊及具體行動建議。擁有較多資金與人力的NGOs提供資訊研究分析，再將他們的原創分析

---

<sup>46</sup> Ruth Reitan, *op.cit.*, pp.116-117.

(original analysis) 透過電子郵件通訊群組 (listserves) 廣為散發，相同的分析報告通常被張貼在無數的網站上。例如，發表於 1997 年 4 月 3 日加拿大全國性報紙 *Global and Mail* 頭版的 Tony Clarke 評論 MAI 文章，隨後被其他無數 NGOs 引用，透過網站張貼向全球散佈。<sup>47</sup> 各地 NGOs 團體擷取這些網路資訊後，可以依各自的目的需要裁剪這些資訊，做成衍生的分析 (secondary analysis)，以成為符合他們所關心的議題題材，使得不同的 NGOs 團體諸如環保與人權團體或中央與地方團體所關心的領域雖然各有不同，但卻能凝聚在一個共同的反對目標下進行運動。

這種極具彈性的反 MAI 動員形式，被學者 Ronald J. Deibert 稱為網路所生成的「新品種」 (new species) -- 藉由電郵通訊清單與全球資訊網 (World-Wide Web) 所連結的公民行動者網絡，以作為監督全球政治經濟的守門員。這種「新品種」網絡不論是國家範圍或是議題領域，都可以輕易地在地方、國家與全球層次之間轉移。<sup>48</sup> 經由這種網絡形式集結了全球反 MAI 的行動者，他們充分利用網路將資訊資源散佈到各地行動者盟友，再依其各自情況來調整運用。如此一來，這些資訊可以被極具創造力地及有效地擴展其意義框架，以適應於不同的地理區域及不同的部門，再結合成一個具凝聚力的價值信仰系統。

### 陸、反 MAI 運動的目標行為者：OECD 及各會員國

為了達到阻止 MAI 談判的目的，NGOs 團體先是採取直接向 OECD 表達反對立場的聯合行動。在與 OECD 的溝通無效後，將其目標轉向各會員國政府，特別是在幾個主要會員國內發動的公民運動。在政府間國際組織的決策仍是由國家在作決定的情況下，國內動員成為反對運動成功的必要途徑。對 NGOs 的動員而言，OECD 及各會員國兩種目標行為者的關鍵差異即在於其民

---

<sup>47</sup> Johnston and Laxer, *op.cit.*, p.53.

<sup>48</sup> Ronald J. Deibert, *op.cit.*, pp.264-265.

主易責性。在理解國際與國內政治結構對行動者所提供的機會及造成的限制後，才能有效評估反 MAI 運動如何演進及為何成功。

### 一、向 OECD 的遊說

NGOs初期的反對運動也是企圖以聯合陣線直接向OECD施壓。早在MAI草案內容於1997年2月被揭露之前，針對在OECD的談判，屬於溫和派的「世界自然基金會」及「地球之友」就已經形成一個向OECD遊說的跨國聯合陣線，他們的訴求是尋求OECD制定一個改良版的MAI，以納入對環境及人權議題的關照。一些來自南方國家的NGOs也加入這些北方陣線，主張應該制訂一個允許環境保育例外的MAI。<sup>49</sup>但是，此時的OECD並不願與這些溫和派的NGOs團體接觸，以避免在協定內加諸投資者任何「無關商業」的義務。

1997年10月，也就是協定內容揭露後半年多，一方面是二十七個NGOs在巴黎發佈一份「NGO聯合聲明」，全然否定MAI的正當性，並要求OECD先中止談判；另一方面是OECD為了處理NGOs升高的反對聲音及持續的遊說，MAI談判小組決定開會討論環境及其他相關問題。隨著公民團體反MAI運動在各會員國內越演越烈，OECD想回頭邀請那些溫和派的NGOs團體到巴黎開會以平息NGOs的反對聲浪，顯然已經太遲。<sup>50</sup>

在這個階段，NGOs與OECD的溝通是失敗的。對NGOs而言，當在巴黎召開反MAI集會時，他們還沒有可靠的選民基礎，也沒有大規模的動員能力。直到NGOs將反對運動轉移到各會員國內，不但彌補了其選民基礎不足的缺點，<sup>51</sup>況且各國政府才是真正決定談判的人。NGOs行動者體認到，反對MAI運動

---

<sup>49</sup> Johnston and Laxer, *op.cit.*, p.55.

<sup>50</sup> 類似的雙重策略，NGOs也同樣運用在與企業的交往上，NGOs一方面扮演給企業施壓與批評的角色，另一方面又扮演企業實現具體計畫的夥伴角色。當激進的NGOs行動者以街頭抗議行動對企業施壓時，那些溫和的NGOs就更有可能是受邀進入與企業菁英對話的場合，從企業活動的內部參與監督及改革。Michelle Beyeler, "Two Worlds Apart? Davos' World Economic Forum and Porto Alegre's World Social Forum," in Karsten Ronit ed., *Global Public Policy: Business and Countervailing Powers of Civil Society* (New York: Routledge, 2007), pp.150-151.

<sup>51</sup> Johnston and Laxer, *op.cit.*, p.56.

必須回歸到國內公民運動、政府、與政黨之間的互動，也就是傳統的公共政治運作，NGOs才能獲取足以影響政策改變的政治槓桿力。

## 二、以國內為基礎的反對運動

反對 MAI 的公民運動在幾個關鍵會員國成功發揮作用，包括加拿大、美國、澳洲、英國及法國等。反 MAI 運動之所以在這幾個國家特別突出，各有其不同的政治文化與歷史背景因素，但相同的是這些國家都是民主開放程度較高的國家，公民團體容易透過國內爭議政治的手法向決策者施壓。民主國家政府受到責任政治的制約，政府的易責性特別顯現在議會政治與公眾輿論上，因此 NGOs 行動者一方面利用議會政治制約行政部門的行動，另一方面也利用政府貿易部門--MAI 的支持者--與其他諸如環境、勞工、文化等行政部門的觀點差異，分化政府一致的談判立場。此外，行動者也巧妙地運用國內某些政治事件的發生，以作為爭取更多公眾支持其理念的機會之窗。

### (一) 反北美自由貿易協定的延續

在加拿大，由於長期以來就有反對與美國進行更深層經濟整合的經濟民族主義傳統，因此加拿大國內原本就有較強的反北美自由貿易協定公民聯盟，組成份子包括：經濟民族主義支持者、環保人士、天主教與基督教的社會正義行動者、工會聯盟、消費者、文化及婦女團體等。所以當反MAI的議題被提出來，就可以比在其他國家更容易地、快速地漫延開來。<sup>52</sup>在北美地區，除了加拿大，反北美自由貿易協定的理念早就吸引美國及墨西哥知識社群加入，像是「加拿大人理事會」及位在華府的「公共公民」都是很活躍的反北美自由貿易協定公民團體，他們長期所累積的經驗不但被再度用來動員反對MAI，也為其他國家的運動提供了組織與行動策略以及資訊，在協調全球反MAI運動中扮演了關鍵的角色。

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp.53-55.

## (二) 政府部門的分歧

議會政治常是公民運動的主要戰場，國會所擁有的法案決議權，可以用來牽制行政部門的外交政策；就算政府已經簽署了國際條約，國會也可以行使拒絕批准條約的權力。在美國，由於反北美自由貿易協定聯盟及環保人士的成功遊說，致使柯林頓政府無法取得國會的快速立法授權，行政部門因此喪失在OECD進行談判的自主策略，這是美國反MAI者在國會贏得的初步勝利。<sup>53</sup>

澳洲是另一個國會成功制衡行政部門的顯著例子。主導談判的財政部一開始並未進行任何公開諮詢，造成越來越多的公民團體質疑談判工作的秘密性與不透明，逐漸升高的公民反對運動促使澳洲政府決定將MAI草案先送國會審查，這是第一次將談判中的國際條約先送國會審查。國會的「條約聯合常設委員會」(Joint Standing Committee on Treaties)收到總計超過九百件陳述，並聽取來自政府代表、商業團體、工會、各種社群組織的證言，絕大部分是負面意見，致使這個委員會作出了不利的審查報告，澳洲政府因此在尚未全盤評估MAI的整體利益之前，就決定拒絕MAI。<sup>54</sup>

反MAI運動也有效利用政府貿易與其他行政部門間的觀點差異，貿易部門重視的是國內經濟成長的提升，但經濟成長並不是其他諸如環境部門、衛生部門或文化部門的施政重點。行動者遊說環境、文化、與衛生部長們注意此協定對國家各種管制權力的限制，將使保護消費者、環境、勞工、公共衛生、及地方文化的法規變成企業的「未來利潤喪失」(future losses of profits)而被迫廢止。<sup>55</sup>例如在法國，最強烈的反抗來自文化團體，文化部長Jacques Lang的反對立場尤其扮演了一個很重要的角色，他們主張國家有權補助多元化的文化

---

<sup>53</sup> Elizabeth Smythe, *op.cit.*, p.86.

<sup>54</sup> Ann Capling and Kim Richard Nossal, "Parliament and the Democratization of Foreign Policy: The Case of Australia's Joint Standing Committee on Treaties," *Canadian Journal of Political Science*, Vol.36, No.4 (2003), pp.846-847.

<sup>55</sup> Ruth Reitan, *op.cit.* p.119.



產業，以及反對給予他國文化產業國民待遇。<sup>56</sup>

### （三）偶發事件的政策機會

特定政策的倡議團體會利用某社會與政治事件的發生所帶來的機會，藉機倡導或對抗其主張或反對的政策，但是結果還是取決於各種因素的綜合，以及這些因素如何被巧妙地連結。<sup>57</sup>在1997至1998年反MAI公民運動期間，幾件發生在會員國內的政治事件為行動者帶來有利的政策機會，包括：發生在加拿大的Ethyl公司控告加國政府事件；以及英國與法國都適逢大選，兩國左翼的政黨雙雙擊敗原來執政的右翼政府，執政者的意識型態改變對反MAI公民團體的遊說帶來機會。

在Ethyl公司對加拿大政府訴訟事件中，MAI複製自北美自由貿易協定第十一章投資自由化規定，加拿大就是最早適用的國家之一。1998年夏天正是加拿大國內公民反MAI運動進行期間，美國跨國公司Ethyl石油公司依據北美自由貿易協定公司對政府訴訟機制，控告加拿大政府對MMT（一種隱性神經毒素）汽油添加物禁令造成該公司潛在利潤的喪失。加拿大政府以庭外和解方式，支付Ethyl公司1千3百萬美元以補償其所失利潤，並解除對MMT之禁令。<sup>58</sup>這個事件激起加拿大環保人士及經濟民族主義者的憤怒情緒，行動者充分利用此事件機會，一方面向公眾大力宣傳MAI賦予公司對國家訴訟權利的嚴重弊害，另一方面也促使政府的環境部門注意到MAI可能對國內環境政策的潛在威脅。在各種因素綜合下，加拿大政府從熱心推動MAI談判，轉變為主張在協定下應訂立各種針對環境、衛生、社會與教育服務、原住民、文化、及農糧供應

---

<sup>56</sup> Johnston and Laxer, *op.cit.*, p.59.

<sup>57</sup> 這就是研究公共政策學者John W. Kingdon所提出的「政策之窗」(policy window)概念，政策之窗為某個既有提案帶來機會，這樣的機會開啟只在事件發生時短暫的一時間，行動者必須要能夠把握時機推銷其問題概念與提案，並施予政治壓力。John W. Kingdon, *Agenda, Alternatives, and Public Policies* (New York: Harper Collins Publishers, 1995), p.166, 201.

<sup>58</sup> Andrew Walter, "Unravelling the Faustian Bargain: Non-state Actors and the Multilateral Agreement on Investment," in Daphné Josselin and William Wallace eds., *Non-State Actors in World Politics* (New York: Palgrave, 2001), p.161.

管理機制等相關例外規定。<sup>59</sup>

政府的更替往往被視為是最重要的政策機會。<sup>60</sup>英國與法國政府的執政者在此時更替，為反對運動行動者帶來改變的機會。英國執政長達 18 年的右翼保守黨在 1997 年的大選被偏左的工黨所擊敗，對 MAI 談判持反對立場的工黨上台後，也改變了英國政府對 MAI 的立場，英國談判代表開始將對勞工標準及環境保護的關心帶進 OECD 的談判。在法國，1997 年 6 月左翼的社會黨贏得國民議會選舉，社會黨總理 Lionel Jospin 以 MAI 對國家主權的威脅及尊重文化差異為由，於隔年 10 月的國民議會上宣布法國政府退出 MAI 談判，終於導致在 OECD 的 MAI 談判工作宣告終止。<sup>61</sup>

## 柒、結論

全球公民行動與溝通科技帶來 NGOs 跨國倡議活動的興起，傳統權力中心不論是「國家中心」(state-centric)、「市場中心」(market-centric) 都不可能再忽視 NGOs 的存在。然而，為何有的倡議活動像反 MAI 運動可以成功，有的卻失敗？從對 Keck 與 Sikkink 的跨國倡議網絡理論探討與反 MAI 運動的案例分析中，本文歸納了反 MAI 運動的成功條件。

其一為框架議題與辯論的能力，社會運動框架理論承認，NGOs 與社會運動團體的成功在很大程度上是取決於他們框架運動議題的能力，是否足以吸引廣大參與者進而影響政府決策者。反 MAI 議題的建構是在對抗新自由經濟全球化的思潮下，NGOs 企圖凸顯以國際條約保障跨國公司權利的不正當性。跨國公司很顯然是 MAI 受惠者，然而跨國公司向來被認為相較於勞工團體、消費者團體、或在地居民，已經擁有較多、較龐大的物質資源及較強勢的結構性地位，所以擴大公司權利保障的正當性容易受到攻擊，這也是在回應於一般民

---

<sup>59</sup> Johnston and Laxer, *op.cit.*, p.58.

<sup>60</sup> John W. Kinson, *op.cit.*, p.168.

<sup>61</sup> Elizabeth Smythe, *op.cit.*, p.86.

眾的認知；不僅如此，更嚴重的後果是國家的自主能力與作為弱勢族群福利提供者的角色將會受到國際條約與跨國公司的限制。反 MAI 議題被 NGOs 行動者以明瞭易懂的因果關係框架，而能夠爭取更廣大公眾的共鳴。

其二為 NGOs 跨國結盟的凝聚力，根據 Keck 與 Sikkink 的倡議網絡理論指出，足夠強度與密度的網絡可以幫助行動者獲得影響目標行為者的政治槓桿力。1990 年代 NGOs 反新自由經濟全球化的凝聚力在一個不斷擴大的跨國聯繫網絡匯聚，這個成形中的網絡因反 MAI 運動而更加強了它的聯繫密度與動員強度。結合國際與國內的環境、勞工、人權、發展及社會正義團體的 NGOs 跨國結盟，藉由這個網絡傳遞訊息、建立共識、及協調與分享行動技巧。尤其是網路通訊的即時與便利幫助了反 MAI 運動的動員，透過網站的連結與電子郵件的傳送成功動員了公眾輿論，使得政治決策者無法忽視民意的力量。

其三為與政府力量的連結，在當前 NGOs 無法參與政府間國際組織決策之情況下，NGOs 要對國際條約談判發揮影響力必須借助政府的力量，因此 NGOs 能否有效影響政府的談判立場與自己的訴求一致，是倡議運動成功的關鍵。<sup>62</sup> 在反 MAI 議題上，NGOs 如何與政府建立連結關係可以從兩方面來討論：一方面是 OECD 會員國都是民主開放程度較高的國家，政府受到責任政治制約，NGOs 與公民團體較易透過國內政治運作對政府施壓，以影響政府的談判立場；另一方面是 NGOs 的訴求或許剛好與其國家利益相符合，因為在美國政府與跨國公司合力推動下的 MAI 談判，對其他 OECD 會員國而言，其實尚不具有足夠的共識以形成一部綜合性的國際投資法典，這可以從談判過程中各國總計提出高達 1300 多項的例外要求獲得證明。至於不在談判之列的發展中國家，則始終是 MAI 談判的強烈攻擊者。在這樣的國際現實政治條件下，使得 NGOs 的反對運動可以成功結合政府的力量以實現其政治目標。

不可否認地，NGOs 已成為跨國政治的重要行為者之一。反 MAI 運動的成

---

<sup>62</sup> Baogang He and Hannah Murphy, "Global Social Justice at the WTO? The Role of NGOs in Constructing Global Social Contracts," *International Affairs*, Vol.83, No.4 (2007), p.724.

功顯示出，NGOs有能力與國家及政府間國際組織或市場的力量相抗衡，以致於影響國際政治過程的結果。對這個案例的研究，在國際政治理論與實務的發展上具有深遠的啟發。首先，資訊是NGOs倡議運動的主要權力來源，資訊科技瓦解了傳統的層級結構，將資訊及權力分散給那些不具有傳統權力的公民與團體，使得各地公民之間可以依不同的目的進行合作。<sup>63</sup>世界各地的NGOs與公民行動者藉由網路匯聚他們的知識、專長與資源，以共同建構一個超越國界的運動網絡。<sup>64</sup>這種以網路為基礎的公民運動，它所花費的政治成本低，它的動員結構更具流動性，是當代跨國倡議運動最為突出的特徵。

其次，反 MAI 運動凸顯出公民行動者對國家自主權的支持，勝過對國際條約管制力量的信任。他們對經濟全球化正在侵蝕國家主權感到不安，憂心在一個高度統一的全球經濟中國家自主能力正在下降，國家管制國內環境、勞動標準、及制定社會福利計畫的權力受到國際條約的束縛，國家因此將無法再扮演福利提供者的角色。很顯然地，在這裡我們看到的反 MAI 運動的行動者甚或是反經濟全球化的行動者，他們追求的非但不是超越國界的世界主義（cosmopolitanism），反而是支持國家自主的經濟民族主義。也就是說，這樣的發展並不如全球公民社會論者所預期的--國家的重要性已經在消褪。

最後，全球公民行動主義興起使得政府間國際組織的決策過程不能再以這是主權國家的場合為由，將 NGOs 拒於門外。許多政府間國際組織開始體認到建立與公民社會交往的議程，是國際組織無法迴避的課題。不論這些政府間國際組織是願意或不願意，NGOs 都已經在實際上介入了許多層面的全球政策過程。政府間國際組織有必要重建一種民主的形態來納入 NGOs 的參與，根據不同 NGOs 的專長與優勢將他們融入國際體系，以尋求與 NGOs 建立夥伴關係的可能性，並改善全球經濟整合的民主赤字現象。

---

<sup>63</sup> Jessica T. Mathews, *op.cit.*, p.52.

<sup>64</sup> Ronald J. Deibert, *op.cit.*, p.271.