

「境外 NGO」 挑動中共的敏感神經

非政府組織（Non-Governmental Organization），簡稱 NGO，在美國一般以「第三部門」（The Third Sector）稱呼，是一類不屬於任何政府或國家建立的組織，具非商業化的、合法的特質，常涉及社會文化和環境相關議題的倡議，綠色和平、國際特赦組織、紅十字會皆屬之。

■ 趙允中

中共於去（2017）年1月1日起實施《境外非政府組織境內活動管理法》（下文簡稱〈管理法〉），該法係針對在中國大陸境內活動的境外 NGO（下文簡稱 INGO），運用登記、處罰等手段實施管控，並將 INGO 主管機關由原本的民政部移交給公安部。專法管控 INGO 不僅在世界各國少見，亦與 NGO 的獨立、不依附國家政府的先天特性相互扞格。

一水之隔 態度大不同

反觀我國，蔡總統於去年 7 月接見「無國界記者組織訪問團」時表示，期盼吸引更多國際非政府組織（INGO）來臺灣設立辦公室，顯見相對歡迎的態度；臺中市並於今（2018）年 3 月依循政策，在霧峰區的光復新村成立「國際非政府組織中心」；文化部隨後在立法院實施業務報告時亦指

出，基於中共實施〈管理法〉，可能造成 INGO 遷離之契機，將加強推動國際組織來臺設點，將我國發展成為亞太地區 NGO 的國際總部，並可進行國際各項文化交流活動，外交部亦表示將藉持續辦理各項培訓活動，以提升我國國際參與能力。

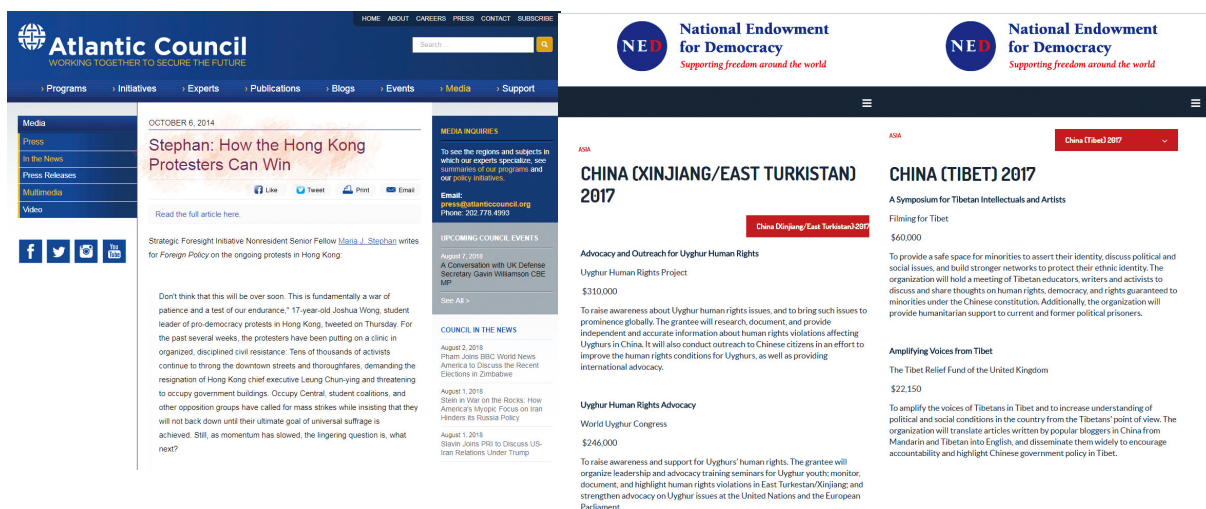
中共自 1980 年代實施改革開放後，即有「救世軍」、「樂施會」、「世界宣明會」



總統接見「無國界記者組織訪問團」，期盼吸引更多國際非政府組織來臺設立辦公室。（圖片來源：總統府，<https://www.flickr.com/photos/presidentialoffice/35138302424/in/photostream>）



臺中市政府在霧峰區的光復新村成立「國際非政府組織中心」，全力推動我國與國際非政府組織的合作交流。（圖片來源：臺中市社會局，<https://www.society.taichung.gov.tw/13729/830091/post>）



大西洋理事會發表的〈香港抗議者如何能贏〉文章及美國國家民主基金會持續在資助的疆獨及藏獨之 INGO 組織，在在挑動中共當局敏感神經。（Photo credit: Atlantic Council, <http://www.atlanticcouncil.org/news/in-the-news/stephan-how-the-hong-kong-protesters-can-win>; National Endowment for Democracy, <https://www.ned.org/region/asia/china-xinjiang-east-turkistan-2017>）

等首波 INGO 開始進入從事公益以及慈善方面的協助，90 年代則有「綠色和平組織」、「兒童基金會」等環保以及衛生保健組織進入，中共政府不僅藉由這些 INGO 獲取發展經驗、協助國家整體發展，更可藉此作為國家向世界開放的橋樑；2001 年加入世界貿易組織（WTO）後，吸引更多的 INGO 進入境內，甚而建立更緊密的聯結；時至今日，中共不論面對境內的低端人口治理問題，或是全球性的醫療、災防及環保等議題，都無法切割 INGO 的協助。

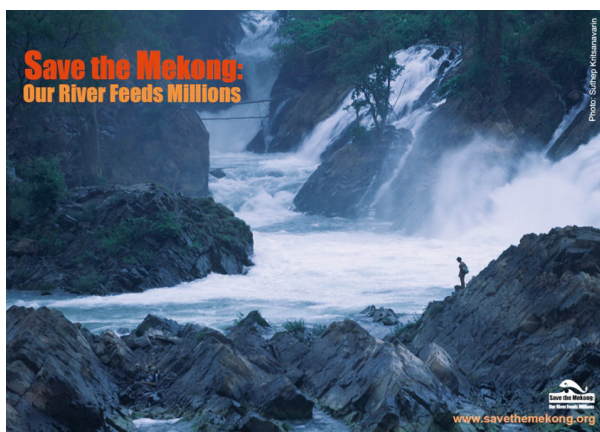
思想的先鋒、政權的顛覆者、經濟的重鎚？

誠然 INGO 對中共具有不可或缺的功能，但在蘇聯解體後，中共對於西方國家進行的「和平演變」政策更加嚴密提防，接著發生「天安門事件」、「阿拉伯之春」、

「顏色革命」等內外一連串的「民主化運動」，中共中央黨校鑒於部分主張人權、民主的 INGO 在其中扮演重要的角色，2006 年於該校發行的《學習時報》以〈部分外國非政府組織破壞政治穩定〉專文抨擊：境外 NGO 計有危害國家安全、破壞中國政治穩定、助長腐敗、在中國推行外來模式四種危害；之後在 2011 年的香港「占中事件」，美國和平研究所、大西洋理事會等 INGO 還發表〈香港抗議者如何能贏〉的文章，想必更加挑動中共當局敏感神經；甚且，INGO 也讓中共認為與境內的分離勢力具有直接或間接關聯，甚至背後有大國介入主導，例如美國 1983 年撥款成立的「美國國家民主基金會」，在 2014 年度的報告中，不諱言指出曾於 2013 年資助「美國維吾爾人協會」、「世界維吾爾代表大會」、「國際聲援西藏運動」、「自由西藏學生運動」、「西藏婦女協會」等，被中共視

為有關疆獨及藏獨之 INGO 組織，對於中共的威脅性更不在話下。

除和平演變與獨立運動的威脅外，INGO 對於中共所推行的「一帶一路」國家戰略，亦具有相當的挑戰，因「一帶一路」的建設工程與東南亞、非洲等沿線國家環保存在著必然的矛盾，不少關注環保的 INGO 因此號召當地居民予以抵制，例如在泰國湄公河建壩工程，因 INGO 帶領的「反壩、反礦和反油氣管道」活動造成進度延宕；另外，人權問題也是 INGO 經常挑戰中共國際形象的焦點，例如 2012 年國際特赦組織（Amnesty International）將蘇丹達爾富爾（Darfur）內部衝突的問題，矛頭指向中共的軍售致使該地人權狀況惡化。



由 INGO 發起的活動經常造成工程延宕，阻撓中共推行的國家戰略。（Photo credit: International Rivers, <https://www.internationalrivers.org/resources/over-sixteen-thousand-call-on-regional-governments-to-save-the-mekong-7404>）

以促進交流合作為糖衣

中共改革開放以迄今日，INGO 對中共而言始終具有錯綜複雜的功能與威脅，雖

然〈管理法〉開宗明義宣稱，該法的目的為「規範、引導境外 NGO 在中國境內的活動，保障合法權益，促進交流與合作」，但在今年中共舉行的第 13 屆全國人民代表大會即明確指出，訂定〈管理法〉、《國家安全法》、《反恐怖主義法》、《網絡安全法》、《國家情報法》等法律，都是為了「加速國家安全法治建設，貫徹落實總體國家安全觀，維護國家安全、保障核心利益和重大利益」；〈管理法〉中亦規範在中共境內的 INGO「不得危害中國的國家統一、安全和民族團結，不得損害中國國家利益、社會公共利益和公民、法人以及其他組織的合法權益，倘有違犯，將追究法律責任」，綜上，中共當局並非要將 INGO 拒之門外，但前提是要它們符合其「國家安全」以及「國家利益」，這才是〈管理法〉立法的核心意涵。

境外非政府組織（或代表機構）不得出現之違法情形

- 1 煽動抗拒法律、法規實施
- 2 非法獲取國家秘密
- 3 造謠、誹謗或者發表、傳播其他有害資訊，危害國家安全或者損害國家利益
- 4 從事或者資助政治活動，非法從事或者資助宗教活動
- 5 有其他危害國家安全、損害國家利益或者社會公共利益情形



因從事人權議題的 NGO 工作者李明哲去年赴中國大陸境內遭中共國安部門逮捕，可見〈管理法〉亦對國人安全造成威脅。（圖片來源：楊明，美國之音，<https://www.voacantonese.com/a/taiwan-ngo-worker-under-detention-in-china/3784860.html>; <https://www.voachinese.com/a/Sharing-Taiwan-democracy-experience-with-people-in-China-is-innocent-said-detained-Lee-Ming-Chehs-wife-20170329/3786830.html>）

對我純然具有國際發展機會，抑或存在風險與威脅？

值得注意的是，縱然〈管理法〉引起 INGO 諸多疑懼，去年英、美、德等國駐陸使館官員，仍出席北京市公安局舉辦的境外 NGO 頒證儀式；因此，面對中共實施此法之舉措，我國不能完全抱持著全然的樂觀期待，認為 INGO 將在兩岸之間一面倒地向我靠攏，如立委在今年 3 月指出，世界衛生組織（WHO）以取消合作為手段，要求與其有正式關係或合作的 INGO 將官網上有關臺灣 NGO 的名稱，改為「臺灣，中國」（Taiwan, China），或「臺灣，中國的一省」（Taiwan, Province of China），顯見中共透過對 INGO 的影響力，作為對我國打壓之運用。

〈管理法〉亦可能對我國人安全造成威脅，如我國長期從事人權等議題的 NGO 工作者李明哲先生，去年赴中國大陸境內遭中共國安部門逮捕後，我國國安局前副局長周美伍曾表示李先生係因觸犯〈管理

法〉所致，故此法雖為國內法，但也對於我國以及各國赴陸從事 NGO 活動的國人產生潛在的危險。

結論

就短期而言，中共實施〈管理法〉不免引起其境內 INGO 的反彈以及遷離；但就長期而言，在全球化的趨勢下，各國與 INGO 相互依存，國家考量的是如何取其利而避其害，而 INGO 則思考如何擴大層面達成組織目標，且大國間早已將 INGO 視為角逐的戰場，隨著中共綜合國力持續增長，對 INGO 而言是更大的發展與挑戰，INGO 是否會因應中共的政策與法令而逐漸妥協，甚而為其掌控？一直苦於被偏向西方國家之 INGO 挑戰之中共當局，是否欲「以其人之道還治其人之身」？且更進一步將其影響力運用於兩岸關係以及我國在中共境內之國人？這些都是我國努力爭取 INGO 協助、拓展國際外交空間時，必須持續關注的重要課題。