

第一章 導論

The world is like the human body: If one part aches, the rest will feel it,
if many parts hurt, the world will suffer.

Michael P. Todaro

第一節 研究動機與目的

我們今天身處於一個分裂的世界，物質環境的高低與差異，使得已開發國家（Developed Countries）與低度開發國家（Least Developed Countries, LDCs）人民，生活在兩個全然不同的環境中。冷戰結束後，東西方對峙正式告一段落，卻連帶凸顯出南北發展不平衡問題。造成南北落差的原因極為複雜，主要歸因於歷史背景與經濟因素：十五世紀新航路與新大陸的發現，為世界經貿奠定雛型；十八世紀後期工業革命，伴隨交通、通訊和機械製造的進步，使機器生產成為資本主義的普遍現象，¹ 也因而開啟了不平等的國際分工，使南方國家無法再擺脫「邊陲」的命運。今日，因為日漸增加的跨國交流、經濟互賴、移民、難民等跨國界議題的擴大，使已開發國家不能繼續坐視低度開發國家的惡劣情況，因為沒有一個國家能在這個「地球村」中獨善其身。²

西發利亞條約（Peace of Westphalia）確定了「民族國家」的主權體制，至今我們仍生活在國家的界線中；但是近年來，國家主權卻屢屢遭受挑戰。無論是在政治領域（如：聯合國、歐洲聯盟）、經濟領域（如：世界貿易組織）、軍事領域（如：北大西洋公約組織）、安全與社會領域（如：國際刑事法院、京都議定書等）都已具有成熟且蓬勃發展的非國家行為者（non-state actors）的參與；在這些領域，國家將部分主權「讓渡」予相應的跨國性政府間國際組織，以解決因全球性連結與互賴，所產生單一國家主權無法有效解決的問題。但更重要的是，除了政府間組織之外，非政府組織（non-governmental organizations, NGOs）在廿世紀晚期快速的成長，帶給世界一個新的面貌。如果十九世紀是全球最大的結社革命是民族國家的蓬勃發展，廿世紀的代表則是非政府組織。³ 無論在人權、環保、

¹ 齊爾寇(Ronald H. Chilcote)，《批判的範式：帝國主義政治經濟學》（*The Political Economy of Imperialism: Critical Appraisals*），施楊譯（北京：社會科學文獻出版社，2001年），頁7。

² 王振軒，《非政府組織議題與發展》（台北：鼎茂圖書，2005年），頁71。

³ Lester M. Salamon, "The Rise of the Nonprofit Sector," *Foreign Affairs* 73 (July/August 1994), pp.

商業、婦女、人道救援等議題及領域，都可以看到非政府組織的蹤影；這些組織與其活動跨越了國界、挑戰民族國家的主權，在許多場合影響、甚至形塑國際社會之輿論與認同，迫使國家接受其訴求或倡議。因此，在某種程度上來說，非政府組織已經突破西發利亞體制的絕對主權限制，在國際事務扮演日益重要的角色，發揮無可取代的功能。

非政府組織除了在重要國際事務的場域，佔有重要的一席之地，也對協助南方國家發展、縮小世界鴻溝、消除傳染性疾病、增進公共衛生等議題的參與不遺餘力；而上述這些議題所發生的地區，都與「低度開發國家」有直接的關聯。根據聯合國 2001 年對低度開發國家統計報告，全世界有 49 個國家被列為低度開發國家，佔世界人口的 10.7%，但其國民生產毛額僅佔世界的 0.5%；⁴ 而到了 2005 年的統計，低度開發國家人口則升至世界人口比率的 12.5%。⁵ 這些低度開發國家除了需要政府間組織的發展援助外，也在跨國性非政府組織公益或愛心的趨使下，做為其一個適切且重要之行為場所。

受限於國際現實環境與兩岸關係等外部因素，中華民國外交處境艱難。既然非政府組織在許多議題上活躍於低度開發國家中，若能利用非政府組織作為推展外交的助力，不啻為一項可行的選擇。現有文獻與研究，多集中於討論特定類型之非政府組織在全球網絡之地位與發展，較少針對某一個國家進行有系統之研究與實證調查。如能針對單一低度開發國家境內之非政府組織運作與發展做一完整的實證探討，除了有助認識此類型國家與非政府組織的互動與彼此間關係，亦可藉由分類整理，進一步瞭解各類型非政府組織在低度開發國家發展策略與行為模式，提供未來在該等特定國家或其他類似狀況的國家與地區中，系統性或協助民間投注非政府組織之類型、與活動模式之參考，使有限的資源得以更合理的配置與利用。

基於上述原因，本文選擇以非政府組織在低度開發國家活動、與雙方關係的態樣的為主軸，並試圖有系統地探討與回答以下議題：

一、對非政府組織活動與低度開發國家的個別描述，及其當前面臨環境的系統性

109-122.

⁴ 王振軒，前揭書，頁 134。

⁵ UN-OHRLLS, "Facts About Least Developed Countries (LDCs)," see <http://www.unohrlls.org/UserFiles/File/Publications/Factsheet.pdf>, accessed 2009.9.23.

整理；同時兼論在現存的國際關係與聯合國架構下，雙方的發展模式？

二、檢視低度開發國家與各類型非政府組織的一般性關係理論，及雙方的各種互動關係，在不同的政治環境或目的下，是否會採行不同的關係策略？

三、以選定之低度發展國家為對象，觀察非政府組織在該國參與各項事務之具體觀點與選擇策略，另藉實例印證目前雙方關係理論成立與否，及非政府組織之運作成效？

第二節 文獻回顧

「反地雷組織」(International Campaign to Ban Landmines, ICBL) 與「無國界醫生組織」(Medecins Sans Frontieres or Doctors Without Borders, MSF) 分別於 1997 年及 1999 年獲頒諾貝爾和平獎，顯示我們不能忽略某些跨國性 NGOs 在議題領域的成功；國際紅十字會 (International Committee of the Red Cross, ICRC)、國際特赦組織 (Amnesty International, AI)、樂施會 (OXFAM) 在全球援助與議題領域的參與、及其力量也是不容小覷。京都議定書 (the Kyoto Protocol) 的生效也被視為是非政府組織與全球公民社會成功參與的證據、及其積極運作的里程碑。學者對以上議題性與功能性的研究投入頗多，但是相對地，針對非政府組織在特定區域 (或國家) 活動的研究則較少；因而有關本論文相關文獻的探討，將由非政府組織之定義與角色與功能著手，瞭解非政府組織在國際關係理論研究的地位，再探討非政府組織與國家的關係、及非政府組織與低度開發國家的關係。首先藉由文獻探討，瞭解當前的研究趨向，以設定本研究的適當地位。

「非政府組織」在不同時期、不同國家中，有許多不同的相似稱號，如 NPOs (non-profit organizations)、PVOs (private voluntary organizations)、NGOs (Non-governmental Development Organizations) 等，一般而言，其廣為接受的名詞為「Non Governmental Organizations, NGOs」；⁶ 雖然非政府組織的名稱出現於聯合國憲章第 71 條，⁷ 許多學者也就此一領域投入研究，可歸納出非政府組織

⁶ Jude L. Fernando and Alan W. Heston, eds., *The Role of NGOs Charity and Empowermen* (Thousands Oaks, C.A.: Sage Press, 1997), p.10.

⁷ 聯合國憲章第 71 條：經濟暨社會理事會得採購適當辦法，俾與各種非政府組織會商有關於本

所涵蓋的非營利（non-profit）、自願性（voluntary）、私部門（private sectors）、公民社會（civil society）的幾種特性。⁸ 而一般廣為接受者為 P. J. Simmons 對非政府組織其所下的定義：為一非營利性質的實體，其成員是由一個或多個國家的市民所組成，其行動是為成員的集體意志所決定，旨在回應與非政府組織合作的一個或數個社群的需求。⁹

聯合國經濟暨社會理事會將具有諮詢地位（consultative status）的非政府組織劃分為一般（General）、特別（Special），與列名（Roster）三類，與其進行各種程度的合作與諮商，使它們更加活躍於國際經社活動上。雖然這些非政府組織多集中在已開發、民主國家，但在一些開發中國家非政府組織也開始萌芽，正改變社會規範、挑戰國內政府以及尋找跨國聯盟，並向金融、貿易等高階政治領域挺進。¹⁰

從國際關係理論的角度來審視國際組織（International Organizations, IOs），可以發現：新現實主義學者認為無政府狀態與國家利益的衝突與競逐，將使國際社會更為動盪，¹¹ 自由制度主義學者以制度與建制角度予以回應，解釋國家何以合作；¹² 但兩者都認為「國家」是國際社會唯一的行為者，總不若建構主義學者「以文化、理念與觀念面探討，賦予國際組織為一有機體的身份」此一解釋來得貼切；¹³ 亦即：國家雖然創造了它，但卻不能支配它。在建構主義努力賦予政府間國際組織本體性的同時，也有助於對非政府組織地位的提昇。

另一種理論建立的研究方向，是以社會學的觀點，從公民社會的角度出發，將非政府組織視為全球公民社會的一個重要標誌，¹⁴ 以「非政府組織提供政府所不能提供的公共財，或以更有效的方式提供」的關係，因此出現政府失靈論、

理事會職權範圍內之事件。此項辦法得與國際組織商定之，並於適當情形下，經與關係聯合國會員國會商後，得與該國國內組織商定之。

⁸ John Boli and George M. Thomas, eds., *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875* (Stanford: Stanford University Press, 1999), pp. 3-10.

⁹ P. J. Simmons, "Learning to Live with NGOs," *Foreign Policy* 112 (Fall 1998), p. 81.

¹⁰ *Ibid.*, p. 82.

¹¹ John J. Mearsheimet, "The False Promise of International Institutions," *International Security* 19 (Winter 1994/95), pp. 5-49.

¹² See Robert O. Keohane and Lisa L. Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security* 20 (Summer 1995), pp. 39-51; and Lisa L. Martin, "The Political Economy of International Cooperation," *Global Public Goods* 9 (July 1999), pp. 51-65.

¹³ Michael N. Barnett and Martha Finnemore, "The Politics, Power and Pathologies of International Organizations," *International Organizations* 53 (Autumn 1999), pp. 699-732.

¹⁴ 史密斯 (J. Smith), 〈全球性公民社會？〉(Global Social Society?)，收錄《公民社會與第三部門》，何增科主編（北京：社會科學文獻出版社，2000年），頁130。

市場失靈論和第三者政府論，¹⁵ 認為非政府組織可以有效影響國際政治、國內政府、多邊組織/制度、及本國或跨國企業，發揮新型態的外交功能，擔任全球利益的槓桿作用，帶來國際合作的新機制。¹⁶

不過，以上各項研究所描繪的情形，多符合於高度開發國家的現狀，經由媒體與傳播的力量，造成一股全球皆然的氛圍。因此，除了議題與公共理論領域之外，檢視非政府組織在低度開發國家活動與發展的情形，探討非政府組織所發揮的效能是否與預期一般，即是本論文所感興趣的重要議題。

一、第三世界國家發展與非政府組織

在非政府組織與國家之間關係研究的方面，多數學者以國家整體為研究對象；不過因為學者對非政府組織在分類上角度與範圍的不同，就對切入的方向與觀察重點有所差異。例如在研究跨國性非政府組織行為時，通常以全球議題來區分，如針對環保、人權或緊急援助等範圍；¹⁷ 討論的重點置於跨國性非政府組織的角色與作為。即使研究的地理區域涉及不同國家，但也多是強調非政府組織在知識社群（epistemic community）、與跨國倡議網路（transnational advocacy networks）的角色。

另外，在探討政府對非政府組織的互動反應時，通常將國家視為一個單一行為者，忽略國內的階層政治，亦即區分中央與地方、菁英與草根力量。Hass 與 Betsill 雖然以次國家層次的不同面向，除了知識社群、跨國倡議網路外，注重草根性社會運動（social movement）的力量，¹⁸ 卻是對次國家體系（城市）的跨國路倡議網絡結合，未針對固定區域（或國家）內，探討非政府組織的作為或與

¹⁵ 沈奕斐，〈超越國界：國際非政府組織的政治行為研究〉，收錄《國際關係研究：理論、視角與方法》，包霞琴、蘇長和主編（上海：文匯出版社，2002年），頁82-84。

¹⁶ See P. J. Simmons, "Learning to Live with NGOs," *op cit*, p. 83; David Davenport, "The New Diplomacy," *Policy Review* 116 (Dec. 2002 & Jan. 2003), pp. 17-30; 及沈奕斐，〈超越國界：國際非政府組織的政治行為研究〉，參前註，頁92-93。

¹⁷ See Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), pp. 121-164; and Colette Chabbott, "Developmental INGOs," in *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*, eds. John Boli and George M. Thomas (Stanford: Stanford University Press, 1999), pp. 222-248.

¹⁸ See Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley, "Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program," *International Studies Quarterly* 48 (June 2004), pp. 471-493; and Peter M. Hass, "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control," *International Organization* 43 (Summer 1989), pp. 377-403.

國家之間的關係。

無論將非政府組織視為公民社會的體現，或是國家與非政府組織處於相對的觀點上，似乎多強調已開發國家非政府組織的經驗和實踐，此一描述，是否能代表全球，尤其是非政府組織與低度開發國家的關係仍有疑問。雖然在不同的地理區域，非政府組織都表現出刻意與國家保持一定的距離，以確保其運作獨立之通性；但以人權議題為例，基於東、西方對政治人權與經濟社會人權的認知與要求不同，使國家與非政府組織之間的互動又成為一項令人關心的主題。¹⁹

因此，非政府組織在低度開發國家活動質與量的增加，該國家的反應如何，是否會使政府感到威脅；而當地國政府面對非政府組織時所採的因應策略，及非政府組織又以何種態度回應面對，就必須要先廣泛地瞭解該地區（或國家）的政治體制、社會組成、與文化等變數。不過，學者針對「低度開發國家」所做的研究數量較少，這一方面，我們可以從學者對「第三世界國家」、或個別國家的個案研究中找尋答案。

非政府組織與當地國政府的關係，在已開發國家和開發中國家是顯然不同的。²⁰ 因此我們不應將非政府組織與已開發國家的關係，移植到第三世界國家來。許多研究發現，非政府組織在非洲數量的擴展，並未出現如西方所寄望的地區政治性功能，只是一種當地政權獲取利益的工具。²¹ 在非政府組織協助一國政治發展的研究方面，學者認為，冷戰時期非政府組織對非洲、拉丁美洲、亞洲部分低所得國家而言，有效促使國內「公民社會」與「民主化」，以健全國家必備之要素；²² 就如同 Salamon 稱非政府組織在全球各地的高度成長為「全球性結社革命（global associational revolution）」一般。²³

另一方面，南方國家學者在非洲國家為對照基礎時，以種族及地區特性闡述

¹⁹ Felice D. Gaer, "Reality Check: Human Rights NGOs Confront Governments at the UN," in *NGOs, the UN and Global Governance*, eds. Thomas G. Weiss and Leon Gordenker (Boulder: Lynne Rienner, 1996), pp. 51-66.

²⁰ 費希爾 (Julie Fisher), 《NGO 與第三世界的政治發展》(*Nongovernment: NGO and the Political Development of the Third World*)，鄧國勝、趙秀梅譯 (北京：社會科學文獻出版社，2002 年)，頁 42。

²¹ Patrick Chabal and Jean-Pascal Daloz, *Africa Works: Disorder as Political Instrument* (London: International African Institute, 1999), pp. 17-31.

²² Colette Chabbott, "Developmental INGOs," in *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*, *op cit*, p. 230.

²³ Lester M. Salamon, "The Rise of the Nonprofit Sector," *op cit*, p. 109.

雙方對「公民社會」看法的明顯差異，表示非洲地區並未因非政府組織的增加，而有任何證據顯示公民社會出現功能性的運作。²⁴ 因為在對「公民社會」的指涉上，並非只是非政府組織的集合如此單純的集合，它至少包含了市場、社團、與公眾辯論。²⁵ 同樣地，即使在中歐與東歐的前共產國家中，在脫離社會主義近 15 年後，非政府組織仍然無法有效而健全地發展；²⁶ 亦即，若只靠外界協助成立非政府組織，並不保證帶動該地區非政府組織自發性與健全的發展。

事實上，非政府組織在國際層次與國家層次的驚人成長現象，多數原因在於援助者對第三世界發展援助想法的轉變，與全球對非政府組織服務需求的增加所致。²⁷ 除了非政府組織在自由主義學者口中的「低成本」，提供了主要需求的誘因外，冷戰後各國不再因意識形態援助第三世界，西方國家的公眾態度，也較傾向在發展第三世界國家時有非政府組織的參與。²⁸ 此外，無論在對第三世界的援助或發展的工作上，非政府組織都顯示了它較為彈性的一面，將它自己塑造成為一個良好的援助載具。有關這個方面，我們可以區分為國家與市場兩方面來分別說明。

在大多數的第三世界國家，政府無力（或無法）對國家進行有效的發展，尤其是撒哈拉沙漠以南非洲國家的政府，少數獨裁政治人物更是被視為對社會、經濟、與政治發展的阻礙；此一情形，自然地反應在非政府組織於該地區的擴張上，以填補此一發展的真空（development vacuum）。²⁹

而從市場的角度來說，多數的非洲經濟，面臨著負成長率、與國民所得不斷降低的窘境；為平衡外債持續攀升的情形，接受國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）的援助，但也因接受其結構調整等附帶條件，而必須承擔體質改革的後果，這些情形似乎無止盡的循環，無論實施社會主義或資本主義的

²⁴ Nira Wickramasinghe, "The Idea of Civil Society in the South: Imaginings, Transplants, Designs," *Science & Society* 69 (July 2005), p. 458.

²⁵ Victor Perez Diaz, *The Return of Civil Society: The Emergence of Democratic Spain* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993), p. 56.

²⁶ Stefan Toepler and L. M. Salamon, "NGO development in Central and Eastern Europe: An Empirical Overview," *East European Quarterly* 37 (Fall 2003), p. 365.

²⁷ Michael Edwards and David Hume, eds., *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World* (Westford, CT: Kumarian Press, 1996), pp. 2-4.

²⁸ Makoba J. Wagona, "Nongovernmental Organizations (NGOs) and Third World Development: An Alternative Approach to Development," *Journal of Third World Studies Americas* 21 (Spring 2002), p. 59.

²⁹ Stephen N. Ndegwa, *The Two Face of Civil Society: NGOs and Politics in Africa* (Westford, CT: Kumarian Press, 1996), p. 15.

國家皆然。³⁰ 因此對援助者而言，貪污無能的政府和第三世界國家脆弱的經濟體質與財政結構，加速了它們對非政府組織的依賴。

二、非政府組織與第三世界國家之關係

非政府組織與第三世界個別國家的關係是因國而異，顯示出極大的差異性與複雜度。雖然第三世界國家非政府組織的興起多起因於當地政府失靈的情形下產生，在不同的政治地理架構下，非政府組織與不同國家的關係亦有所差異。最好的情形是，多元的政府遇上真心促進發展計畫的非政府組織，反之，弱勢保守政權碰到積極在爭議地區活動的非政府組織就會有不良後果。³¹

Julie Fisher 認為第三世界國家政治架構（包括政體、政治文化、國家能力與穩定性）對非政府組織具有直接的影響力，在對其擴展尤然。³² 因此，可以辨別出在拉丁美洲，非政府組織獨立不受政府控制的例子較為可見，不若亞洲大多數非政府組織受到政府的控制；而非洲的情形則明顯產生分歧，又再度依個別國家不同而有顯著的差異。部分集權國家雖然接受非政府組織提供的服務，但卻限制其權力，較民主的非洲國家則與非政府組織保持愛恨交織（sweet and sour）的關係；不過共通點是在人權或政治議題，都會受到國家的限制。³³

除此之外，由於非政府組織的獨立性，與其行為與目標達成之間有極大的相關性。因此有必要釐清第三世界國家非政府組織影響其自主程度的五個要素：(1)與地方性的聯繫關係（strong grassroots ties）、(2)是否具有清晰的組織使命（clear, self-conscious organizational commitment）、(3)財務結構的多元性程度（diversified financial support）、(4)對地區發展的科技與管理基礎、(5)訓練政府人員或與政府合作的情形。非政府組織通常充分利用其優勢的資源與經驗能力，在當地政治架構下，藉與政府接觸的機會，轉變政府的態度以獲取較大的政治空

³⁰ Thomas M. Callaghy, "State, Choice and Context: Comparative Reflections on Reform and Intractability," in *Political Development and The New Realism in Sub-Saharan Africa*, eds. David E. Apter and Carl G. Rosberg (Charlottesville and London: University Press of Virginia, 1994), p. 201.

³¹ Robert Livernash, "The Growing Influence of NGOs in the Developing World," *Environment* 34 (June 1992), pp. 17-19.

³² Julie Fisher, "Local and Global: International Governance and Civil Society," *Journal of International Affairs* 57 (Fall 2003), pp. 25-26.

³³ *Ibid.*, p. 23.

間、機會與影響力。³⁴ 因此，非政府組織在第三世界國家內活動的研究，應在不同的政治地理架構中，探討非政府組織在第三世界國家的角色。

在強調某一特定地理範圍的研究時，應先將該區域活動的非政府組織妥為分類，以利區分它們不同的活動策略，進而觀察它們與國家的關係。參考 Simmons 分析，依據非政府組織的：(1)目標（成就之方式與策略。如改造社會規範、影響議事議程、監督政策執行、解決公共問題等）；(2)會員（不限制或具專業性質）；(3)人事；(4)經費來源；(5)活動類型（視其目標而定）作為分類觀察的標準。但在第三世界國家，或涉及非政府組織於低度開發國家的活動時，似需依實際運作特性予以調整。不過，具備跨國活動能力的非政府組織，多屬已開發國家大型非政府組織的分支機構，它們的能力與資源，與地方性的非政府組織自然不同。故應將跨國性非政府組織，與地方性的非政府組織，分別賦予不同的地位來觀察較為妥當。

在跨國性非政府組織在國際社會中實踐的方面，可由其組織、治理、策略、產出等方面來看，前兩項與治理結構和組織目的有關，後兩項涉及戰略和產品；事實上，可以簡化為「存在」與「運作」兩個部分。³⁵ 藉此可以瞭解非政府組織的地理環境、支持背景、會員、財務資訊、法律地位等。進一步從治理面向可以瞭解何種非政府組織應接觸的政府政策及行政工具等資訊，從策略面向瞭解非政府組織的目的、甚至在聯合國架構中的活動結果。³⁶

另一種研究則著眼於當地型非政府組織的生成原因，區分為「由上而下」（top-down）的取向，強調傳統雙向與多向的交流，國家利益與權力分配決定了主要結果；以及「由下而上」（bottom-up）的取向，強調社群組織、草根運動、在地參與，以符合本土的利益。³⁷ 或是將當地型的非政府組織，分成 GROs（grassroots organization）及 GRSOs（grassroots support organization）兩種，³⁸ 分別探討其與國家的關係。

³⁴ *Ibid.*, pp. 27-28.

³⁵ Leon Gordenker and Thomas G. Weiss, "Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions," in *NGOs, the UN and Global Governance*, eds. Thomas G. Weiss and Leon Gordenker (Boulder: Lynne Rienner, 1996), pp. 41-43.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Thomas Princen, "NGOs: Creation a Niche in Environment Diplomacy," in *Environmental NGOs in World Politics*, eds. Thomas Princen and Matthias Finger (London: Routledge, 1994), pp. 29-33.

³⁸ Julie Fisher, "Third World NGOs: A Missing Piece to the Population Puzzle," *op cit*, p. 7.

三、非政府組織與第三世界國家互動模式與實證探討

國家在面對非政府組織的發展與活動時，有其反應的基本架構。³⁹ Julie Fisher 針對第三世界國家的研究指出，政府對非政府組織在其境內的活動會有「防範」、「不理」、「收編」、「利用」、「合作」等幾種根本的反應或管理的形式；⁴⁰ 對應之下，第三世界國家非政府組織在面對其與政府的關係時，也會因應不同的環境，而存在「合作與互補」、「對立與零和」、「依賴與制約」、「各行其道」幾種基本可能的模式。⁴¹

此外，第三世界國家與非政府組織之間的關係，及雙方應採用何種策略，多視於其政府的特質，尤其是當地國政府的政治架構與需要，以及當時的環境處境而定。每個國家都有其特殊的政經環境，不同非政府組織亦有其歷史背景及任務特質，因此在特定地區（或國家）架構下，政府與非政府組織所採用之策略也就自然不同，政治環境與架構愈複雜，第三世界國家與非政府組織的關係就愈多元。以上的分類與分析，多以綜合性及一般性的模式處理，將所有政府與非政府組織反應做一歸納性的呈現，不過也因而犧牲了個別性與差異性的探討。

在學者針對特定地區（或國家）的研究中，Sollis 針對發展性非政府組織在中美洲國家地區 1960 至 1980 年代實際參與的研究，指出在經過一段彼此相安無事的共生期之後，非政府組織的態度會逐漸轉為傾向改造政府或建立人權體制的根本性努力；而當地國家則在面對非政府組織與自主團體的逐漸增加，漸感威脅，而採用立法限制、鎮壓、推舉、創造競爭性非政府組織等方式來因應；⁴² 尤其在對人權非政府組織在國內的活動上更是如此，此一研究讓我們不能忘記政府對人權議題的敏感與其對主權的堅持。

此外，Ebrahim 在針對印度境內兩個水利發展性組織（AKRSP(I)、Sadguru）研究上，區分出在不同時期創建的非政府組織，因應其不同的時代背景（自 1960 年代「基本需求（basic needs）」、1970 年度「政策參與」策略、1980 年度「專業

³⁹ Michael Edwards, "Civil Society and Global Governance," in *New Millennium, New Perspectives: The United Nations, Security, and Governance*, eds. Ramesh Thakur and Edward Newman (Tokyo: UNU Press, 2000), p. 214.

⁴⁰ 費希爾 (Julie Fisher), 《NGO 與第三世界的政治發展》，前揭書，頁 37-40。

⁴¹ 王杰、張海濱、張志洲,《全球治理中的國際非政府組織》(北京:北京大學出版社,2004年),頁 36-8。

⁴² Peter Sollis, "Partners in Development? The States, NGOs, and the UN in Central America," in *NGOs, the UN and Global Governance*, *op cit*, pp. 189-208.

化」、1990 早期「外資與顧問專家」介入)，所發展出的基本價值與重點不易改變。⁴³ 除此之外，值得注意的是其所衍生出的兩點結論，一是當地政府在 1980 年代，對接受外國資金的非政府組織，加強其管制與監控，呼應國家對非政府組織的發展所帶來的主權流失或外國勢力介入的恐懼；第二，即使是同區域、同類型的非政府組織，也可能因其創設原因背景、是否遭逢重大事件等因素，而不易歸納出一般性的發展論述。

在中、東歐地區的方面，由於 1989 年蘇聯解體後，西方世界（尤其是西歐）的援助與發展計畫便源源不絕地流入，由於民族與地理的趨近，加上歐盟入盟的政經誘因，世界各國對中東歐的期望一向很高。雖然許多實證的結果指出，非政府組織在經過 10 餘年的努力，在政府的收編與利用上出現許多醜聞，而且因為彼此協調統合的不足，充其量只造成當地國家表象的改變而非根本性的成功，⁴⁴ 但也不可否認許多學者投入此一區域的研究。印度半島方面，則有對印度境內個別非政府組織的成效及差異比較，⁴⁵ 以及證明適用於其他地區的建議或模式，不一定適合斯里蘭卡等國家。⁴⁶

在對特定國家的研究時，對非洲地區各國的研究結論則顯得較為分歧。如前所述，非洲國家特性差異較大，集權國家與較民主的非洲國家無法混為一談。⁴⁷ 而相對於其他地區，非洲國家也普遍較為原始落後，因此在成本效益的考量下，亦鮮見對單一國家內非政府組織發展的完整實證調查；也因此使得類似研究愈形重要。

鑑於非政府組織在第三世界國家已具備重要的行為能力，無論發展、救助與人權等議題，均佔有重要的一席之地；故欲探討非政府組織與低度開發國家的關係，宜選定國家，透過對其政治架構、環境與文化的檢視，瞭解當地特殊環境與時代背景，以有助於後續的分析與解釋；另對非政府組織在當地的發展、非政府組織與當地國家關係的實證研究，一方面可檢證前述理論的合宜性，另一方面

⁴³ Alnoor Ebrahim, *NGOs and Organizational Change: Discourse, Reporting, and Learning* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp. 34-50.

⁴⁴ Stefan Toepler and L. M. Salamon, *op cit*, pp. 365-378.

⁴⁵ Alnoor Ebrahim, *op cit*, pp. 34-50.

⁴⁶ Ranjith Wanigaratne, "The State-NGO Relationship in Sri Lanka: Rights, Interests and Accountability," in *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* eds. David Hulme and Michael Edwards (London: Macmillan Press, 1997), pp. 216-231.

⁴⁷ Julie Fisher, "Local and Global: International Governance and Civil Society," *op cit*, p. 23.

藉完整而細膩的分析與判斷，提供實務運用與政策建議。

第三節 研究方法

本文以文獻分析法與個案的實證研究為主。

雖然各種文獻對非政府組織的論述極多，但鮮少有系統地針對低度開發國家做完整探討；而且，針對非政府組織與國家的討論則多見於國外文獻，雖然國內研究者也對此一議題有所著墨，但多傾向以台灣地區國情與社會環境為背景之描述。因此，本研究將系統性的自低度開發國家出發，並以撒哈拉沙漠以南非洲地區做為低度開發國家地區的選項，探入針對非政府組織與低度開發國家關係做一個統整性的分析。

其次，藉由馬拉威共和國為漠南非洲國家的代表，將該國在獨立後之政經處境，以「體系層次」探討在南北關係、非洲國家之命運，以瞭解漠南非洲地區及馬拉威共和國在「低度開發國家」之代表性與特性，並對馬拉威共和國政治發展有一全貌之認識，有助我們瞭解馬拉威的政治文化與對非政府組織之可能態度與政策。另外也會針對非政府組織的相關論述與基本問題，做一基礎性的介紹；以各項文獻資料分析比較，透過非政府組織與低度開發國家整體、漠南非洲地區、馬拉威共和國之彼此關係探討，做為進一步實證研究的基礎。

最後以不同屬性非政府組織在馬拉威的重要活動，以實證方式做一全面與深入的描述，期能藉其發展的現況歸納特點，究其及在低度開發國家活動之有利與不利因素。最後以「國家層次」為討論範圍，以國家對跨國性非政府組織之管理與態度，對照跨國性與國內非政府組織之行為模式，檢視國家主權與非政府組織之間之關係，期發掘非政府組織在開發中國家之最佳發展策略，為非政府組織或中華民國在投注於此方面之策略建議。

本論文在對馬拉威國家層次的討論後，將以兩個實際案例，比較非政府組織與馬拉威共和國，在整體政策設計、中央政府施政諮詢等方面的互動，以驗證非政府組織與政府間的策略關係。

第四節 研究範圍與研究限制

南方國家、第三世界國家、開發中國家、低度開發國家等名詞，在不同的討論領域中或有區分、或視為同義詞；本研究之目的，在探討非政府組織與低度開發國家之關係，故以聯合國定義的「低度開發國家」⁴⁸ 為討論主體。因該等國家數目眾多，故將選擇非政府組織在與中華民國有邦交之一低度開發國家為個案研究之對象，也因此無法建立非政府組織在所有低度開發國家之通則性行為模式及發展理論，此為主要限制。

中華民國在 2006 年初尚有 25 個外交邦交國，其中有 8 國屬於聯合國正式歸類之「低度開發國家」，而非洲的邦交國即佔 5 國；⁴⁹ 因此本研究的對象即以非洲國家為優先。另外，由於語言文化的便利性，在英語系的甘比亞、史瓦濟蘭、馬拉威等三國中，擇定國土較大、較具代表性之馬拉威共和國為研究對象。⁵⁰ 馬拉威境內較無種族對立與衝突問題，政治發展相對穩定、人民良善，素有「非洲溫暖之心」(the warm heart of Africa) 稱號，因此，在此一相對較為穩定的內政環境下，實證討論可減少許多不確定性因素之干擾。

在此一原則下，本論文以馬拉威共和國做為低度開發國家之研究案例，並對非政府組織在該國低階政治範圍中之活動類型、與參與程度現況及成敗策略之探討。為有效歸納在低度開發國家之投入發展建議，本研究將著重於跨國性非政府組織為主要探討標的，唯亦未忽略其國內當地型非政府組織，以利未來做一統整性的運用。

由於國情、內政穩定性、或歷史因素之不同，不同國家對非政府組織的接受程度與管制限制亦有所差異，因本文之研究僅針對單一國家，所歸納出之因素與特點，雖具參考價值，但在適用於其他地區或國家時，應針對不同國家背景的差

⁴⁸ 依據聯合國貿易及開發會議 (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) 官方網站臚列低度開發國家。參考網址：http://www.unctad.org/en/docs/ldc2004annex_en.pdf；查詢日期：2006 年 1 月 9 日。

⁴⁹ 依據 UNCTAD 表列國家，對照中華民國外交部官方網站各地區邦交國，計有大洋洲吐瓦魯 (Tuvalu)、索羅門群島 (Solomon Islands) 等兩國，中美洲海地共和國 (Haiti)，及非洲布吉納法索 (Burkina Faso)、查德 (Chad)、馬拉威 (Malawi)、史瓦濟蘭 (Swaziland)、甘比亞 (Gambia) 等五國；參考網址：<http://www.unctad.org/Templates/webFlyer.asp?intItemID=3432&lang=1>，與 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct?xItem=11624&Cmode=123>，查詢日期：2006 年 1 月 9 日。

⁵⁰ 馬國為英語系，面積 118,482 平方公里，人口 1216 萬人；詳見外交部官方網站資料，參前註。

異性，予以適度調整或修正研究設計，以獲取較正確之結論。

另外值予特別說明的是，本研究在 2005 年從事研究設計與對象選擇時，有鑑於非洲資訊環境本就較他地為差，資料取得亦多屬不易。當時中華民國與馬拉威外交關係已歷 30 餘年，雙方互信與交往素來深厚，且正值我政府廣泛運用官方與民間資源，向外拓展外交關係之際；在外交環境便給的前提下，研究者也得以獲得各項協助，便於投入馬拉威進行現地實證探討。不過，中華民國與馬拉威的外交關係已於 2008 年 1 月 14 日正式告終，本研究的內容與設計亦予以相應的修正。未來對馬拉威共和國的後續研究，則有賴其他國際機構文獻的補強印證。

第五節 論文章節架構

本論文共區分五章，從全面性與普遍性的描述，逐漸集中焦點至單一國家的論證，並以實際案例做為最後引結的基礎；分述如下。

第一章為導論，自本論文研究動機與目的做為引導，進行初步的文獻分析與回顧；並概述研究方法、研究範圍與限制，提供閱讀本論文的基礎引述。

第二章論述非政府組織與低度開發國家的議題，以承啟後續之深入探討。內容上，分別初探非政府組織的發展類別與活動類型，提供其在國際關係的地位與運作分析；以及低度開發國家的來源與特性，及聯合國在其間的作用。同時，瞭解非政府組織與低度開發國家的初步結合原因與雙方互動關係，並提供聯合國在雙方之間所扮演的角色。

第三章聚焦於非洲漠南地區國家與非政府組織的關係。首先定位非洲漠南地區在低度開發國家的角色，並究其國家與政治特性，做為延續分析的起點；再予探討非政府組織與非洲漠南地區的各项聯結與關係因素，最後拓展非政府組織與非洲漠南地區各行為體的互動探討。

第四章選定馬拉威共和國為非洲漠南地區國家的研究對象。本章先對馬拉威政經情勢做一全面的描述，並對其政治情勢與經濟社會特點做一系統性分析，以瞭解馬拉威在國家層面與國內層面的影響因素。隨即針對非政府組織與馬拉威政府雙方發展的互動關係，審視彼此的看法，試圖求得模式性與系統性的統整；再

藉由 2002 年馬拉威饑荒事件、及 2008 年臺馬斷交事件兩個實證案例，做為非政府組織與馬國政府兩者相互關係的映照。

第五章將綜合整體本研究的發現與心得，並提供未來可在本研究的基礎上再予策進或深入研究的方向。



第二章 非政府組織與低度開發國家

自從「國家」確定成為國際社會的主要行為者之後，傳統的國際關係指的即是國與國之間的互動關係，非國家行為者的存在與活動並不在主要的討論之列。第二次世界大戰後，為著不同的目的、或為了因應各種跨國行為所增加的管制與統合機制，使政府間國際組織逐漸躍上國際舞台，並取代部分主權國家的功能，扮演著舉足輕重的角色。

理論上，主權國家對一國國內的所有事務，均享有絕對的權力。但由於非政府組織的活動範圍，多在國家或政府間國際組織所無法兼顧的議題，所以為了解決國內或國與國之間因交流而衍生的問題，主權國家也不得不與非政府組織合作。¹ 這種主權讓渡的現象，伴隨著非政府組織逐漸增加的數量，已經使非政府組織成為國際關係中不可忽視的一股重要力量。

不可諱言的，國家在主權讓渡上也有一定的界限；涉及高階政治議題的部分，非有必要，仍然是主權國家或政府間國際組織的專屬權利，只有低階議題，方交由非政府組織介入，不過非政府組織介入的界線仍然無法明顯切割。另外，基於各國政治情況不同，在不同時間對非政府組織的態度與關係亦隨之不同，由於跨國活動需大量之資金支持，許多非政府組織的成立，本就是西方發展國家所倡議參與，針對低度開發國家的特定議題、經濟發展、或援助的行為。因此首先試圖要瞭解的問題，即是非政府組織在低度開發國家的活動方式和類別，與彼此間有無共同性與整體性的關係。

為瞭解非政府組織與低度開發國家之關係，首先個別性地探討非政府組織的發展類別與活動特性，及低度開發國家特性與地理分類，再整體檢視非政府組織在低度開發國家區域之活動有無一致性，及兩者間之普遍關係，並與學者之研究做一印證。接下來，由於聯合國在國家發展議題上，非政府組織與低度開發國家都與之有密切的聯結，故將加入聯合國因素後，再總結本章的初步發現。

¹ P. J. Simmons, "Learning to Live with NGOs," *Foreign Policy* 112 (Fall 1998), p. 82.

第一節 非政府組織發展歷程與活動特性

今日的國際關係或跨國互動，若缺少了「非國家行為者」的參與，國際關係的研究也就無法解釋現今世界的許多現象。20 世紀 1980 年代之後，非政府組織的大量發展，引發了許多學者研究的興趣。Salamon 教授更指稱非政府組織的對 20 世紀的重要性，將與 19 世紀民族國家的蓬勃發展同等重要。² 但是非政府組織的發展也隨著時代背景而有所興衰；雖然學者認為早在 19 世紀初，即有非政府組織的活動，但隨著在第二次世界大戰爆發期間，及東西冷戰等政治因素，使得非政府組織兩度面臨式微的命運，直到冷戰結束，國際間的交往與關係日趨複雜，非政府組織才正式活躍於國際舞台。³

本節首先即欲個別性地探討非政府組織的發展源起、類別與活動特性。事實上，學者對非政府組織的研究數量極多，本節僅對主要研究者之研究成果及重要演變過程做一概要描述，重點仍置於非政府組織在國際關係上的影響與限制，以做為本文後續探討之基礎。

一、非政府組織之定義

對非政府組織的起源追溯可說是眾說紛紜，具有現代意義、或目前仍發揮作用的非政府組織多是 19 世紀所萌發的產物。⁴ 20 世紀後，冷戰的結束與全球化的興起、社會變化的多元性，使政府主權的控制力日趨不足；另一方面，商業活動的頻繁，也擴大了國際競爭與分工，新興技術提升了部分地區或國家人民的生活水準；惟生活條件的提升卻無助社會公平正義的實現。故在「政府不能、企業不為」的背景下，第三部門遂在因應公民社會需求下興起，以補足政府與企業的功能缺口；第三部門的範圍雖未在本研究討論之列，但非政府組織顯然是除了政府與企業之外，另一個顯而易見的功能團體。

「非政府組織」一詞的正式出現與確定，起源於 1945 年起草的聯合國憲章第

² Lester M. Salamon, "The Rise of the Nonprofit Sector," *Foreign Affairs* 73 (July/August 1994), pp. 109-122.

³ Steve Charnovitz, "Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance," *Michigan Journal of International Law*, Volume 18 (Winter 1997), p.190.

⁴ 張貴洪，《國際組織與國際關係》（杭州：浙江大學出版社，2004 年），頁 298。

71 條之規定：「經濟暨社會理事會得採適當辦法，俾與各種非政府組織會商有關於本理事會職權範圍內之事件。此項辦法得與國際組織商定之，並於適當情形下，經與關係聯合國會員國會商後，得與該國國內組織商定之。」聯合國憲章雖然對非政府組織有了描述，但當時並未直接給予明確之指涉，因此對於它的起源與定義，便出現了許多討論。

不過，聯合國成立之後，由於其職權以及各項國際專門領域的不斷增加，非政府組織的參與程度也愈形深入；聯合國經濟暨社會理事會遂於 1950 年通過決議文對非政府組織做一個原則性的定義：因「非政府間」的協商所成立的國際組織，均稱為國際非政府組織，⁵ 以利其後續建構與非政府組織間的聯繫基礎。

從聯合國的認知角度，國內學者也引述聯合國曾在其網站上指出，非政府組織為公民所成立的組織，無論以地方性、全國性、或國際性的形態出現，均具備非營利、志願性的特質，其目的在促進公共利益，提供多元服務，及發揮人道精神；它將人民的需求傳達給政府，同時監督政府政策，鼓勵人民參與公共事務。非政府組織可提供政策分析與專業技術，建構預警機制，協助監督與執行國際協定。部分非政府組織以人權、環保或醫療衛生為宗旨，依其目標、管轄區域、與所受授權之不同，與聯合國各分支與轄屬機關保持密切的關係。⁶

但若觀之學界對非政府組織的定義則精準許多；不過，一般雖然普遍採用 P. J. Simmons 所下「為一非營利性質的實體，其成員是由一個或多個國家的市民所組成，其行動是為成員的集體意志所決定，旨在回應與非政府組織合作的一個或數個社群的需求」的定義，⁷ 但是，也有許多學者由「組織性」、「非政府性」、「非營利性」、「自治性」、「志願性」等五個特徵的觀察來界定。⁸ 另外，國際協會聯盟（Union of International Association；UIA）於 2004 年所出版的國際組織年鑑中，在界定非政組織應有之特性時，特別要求非政府組織之成員，至少應由三個國家以上的個人或團體所組成，財政必須由三個以上的國家提供，這又顯示在有不同目的或研究或角度時，所界定之方法亦有些許之差距。

聯合國經濟暨社會理事會以推展全球公民社會、民主價值為著眼，並為符合

⁵ ECOSOC Resolution, 288B(X) of 27 Feb 1950.

⁶ 王振軒，《非政府組織議題與發展》（台北：鼎茂圖書，民 94），頁 5。

⁷ P. J. Simmons, "Learning to Live with NGOs," *op cit*, p.81.

⁸ Lester M. Salamon, S. W. Sokolowsik and Regina List, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector* (Maryland: The Johns Hopkins University, 1999), p.29.

聯合國憲章之諮詢聯繫之特性來定義非政府組織；國際協會聯盟在資訊統計上，則強調必須取得最低之門檻標準；學界則以概括性與涵蓋性的特性來切入。雖然，在界定無論對非政府組織在起源或定義上的不同見解，與尚未達成一致性的看法，甚至在名稱上亦有不同的使用方式，但是都不能否認非政府組織在 20 世紀已發生前所未有的蓬勃發展，並且成為國際社會中重要的行為者。

另外，為了更有效地推動組織的活動，達到預期的目的，不同的非政府組織之間結合成合作網路，甚至與政府或其他國際組織建立各種關係或機制。由於非政府組織所涉及的議題或成立原因、宗旨極為廣泛，為了瞭解非政府組織的活動與特性，並在後續之分析上取得共識，必須先從妥慎界定其類型與功能著手，方有助吾人瞭解其活動背後所象徵的意義。

二、非政府組織之分類與發展演變

在國際協會聯盟於 2004 年所出版的國際組織年鑑中，將非政府組織做了基礎科學、天文、地理、氣象等 73 種分類；此種分類方式自 1908 年起即已採用，1950 年聯合國經濟暨社會理事會也採用這種分類方式。⁹ 在今日高度分工的社會中，要清楚區分行業屬性與類別並非易事，即使做出清楚分類，也必須視使用目的而定，詳盡的業別分類對後續之研究具有基礎資料之價值。

非政府組織的分類，依不同的劃分標準可以得到不同的結果。依非政府組織的功能來看，可以簡單區分為倡議型非政府組織（Advocacy NGO）與運作型非政府組織（Operational NGO），¹⁰ 在運作型非政府組織的部分，依其運作內容又可分为服務輸出（Service）與援助（Grant）兩類，由於此三種型態為一般最為常見的外在表現與功能，以下逐一說明。

倡議型的非政府組織的成立使命，在於強力推廣某特定觀念與價值，進而透過此種價值的建立以改變社會現狀。許多倡議型非政府組織成立於地方，屬於草根型的非政府組織，但隨著活動的推廣，規模日益擴大，逐漸成為國際非政府組

⁹ 王振軒，《非政府組織的議題、發展與能力建構》（台北：鼎茂圖書，2006 年），頁 23。

¹⁰ 參前註。

織。¹¹ 從經營管理角度來看，促成組織成立的力量，都將成為組織未來運作的有形與無形資源，而促成組織成立的因素，也將影響組織使命目標的界定。倡議型非政府組織有時也會提供弱勢者直接的服務，而在表現上難以與運作型的組織區別，但其主要的差別在於組織的資源分配與運用都將配合倡議策略，組織運作內容也偏重於蒐集有關議題的外在資訊、與社會環境變化或接受情形，並且著重對外的公共傳播與溝通的公關作為。

倡議型非政府組織的運作，與國際或國內整體政治環境有很大的關係。通常倡議型組織在理念上較為堅定，亦會運用多種方式影響政府政策；其倡議策略包括：提供資訊、阻礙執行、揭露缺失、設定公共議程、司法訴訟、選民動員、聯盟合作、法制協商、日常行動倡議等。綜前所述，此類組織多起源於國內某一需求的草根性發展，這些活動方式在已開發國家可能即會發生與政府目前政策或利益的挑戰，當倡議型組織推動跨國倡議活動，或與其他國家非政府組織取得聯繫倡議時，是否會與當地政府產生複雜、甚至碰觸國內政治的敏感議題，而與當地國產生不和諧的關係，即是本研究試圖瞭解的目的之一。

服務型非政府組織通常提供人道救援與社會發展的服務為主；此類國際組織與援助型非政府組織較為相似，兩者均活躍於低度開發國家之中。第二次世界大戰後大量新興國家的誕生，為該類非政府組織提供活動的場域。新興國家政府在職能上雖具形式，但功能上卻無法提供國內民眾良善的照顧，或有效因應國際環境快速變遷的專業需求。國際紅十字會（International Committee of the Red Cross, ICRC）成立的年代可追溯到西元 1863 年，早期關懷重點為戰爭時的平民保護，近期則致力照顧弱勢族群；無國界醫生組織（MSF）實際提供醫療衛生服務等，前述兩個組織即是服務型非政府組織最有名的例證。

援助型非政府組織主要以經費援助或資助之方式，對低度開發國家政府或民間機構，提供經費的支援。在全球化的浪潮，以及媒體選擇性曝光的作業下，許多已開發國家人民，逐漸認為物競天擇的達爾文理論，並不足以解釋何以不同地區的人民有不同的命運，因此逐漸將同理心與資源透過援助型非政府組織，以民間的方式流入低度開發國家。全球化不僅使國與國的距離更加接近，已打確了國家之間部分主權的藩籬，民主、平等、自由的價值獲得更多的認同，使各類型非

¹¹ 參前註，頁 25。

政府組織也扮演居間的推手角色。

依據組織發展的原理，各類型非政府組織無論其初衷是以倡議或運作為導向，都必須注重其基本的生存與發展，方能實現其成立的目的價值。依據 Korten 所分析的非政府組織，基於因應不同發展過程與環境變化的可能性，建構三個演化的世代模式，各世代皆有不同的策略。

第一個世代是救援與福利，其目的在立即滿足受益者；此時期的非政府組織主要在針對貧窮等事實的短暫舒解，並未觸及問題根本的成因。到了第二個世代，非政府組織注意發展更良善的專案管理技巧，逐漸從一個實行者轉向為動員他人的角色；但在第三個世代階段，非政府組織試圖在永續的基礎上，與其他的組織或機構聯結，成為具影響力的組織發展，最後再朝向制度化甚至政策對話的努力。¹²

因此，上述理論可以解釋，當今非政府組織在經過半個世紀的蓬勃發展後，逐漸走向跨國網絡的聯結與合作；同時也將說明何以非政府組織在成立的不同時期、處於不同環境，對相同的問題會有不同的看法與策略；我們也可以理解，何以不同的非政府組織，雖然目的相同，且處於同一環境，對同一事件的看法或處理方式卻有不同的反應。

三、非政府組織的內外制約因素

從政治經濟的角度觀察與解釋，非政府組織的出現，是「市場失靈」與「政府失靈」兩個面向出發所得的產物。依據 Salamon 教授所言，無論從市場失靈與政府失靈角度所觀察出的結果，將非政府組織的出現視為一個「補充」的角色，都不足以完全說明，應該以一個新制度型態來解釋之。¹³ 因此，「第三者政府論」（third party government）的學者，主張此一現象的出現是一個優先機制，而非補充性的角色。¹⁴

因此，從第三者政府論的角度出發，雖然非政府組織補足了政府與市場不

¹² D. C. Korten, "Third Generation NGO Strategies: a Key to People-centred Development," *World Development* 15 (supplement 1999), pp. 145-159.

¹³ L. M. Salamon, *Partners in Public Services: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State* (Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1995), pp. 41-43.

¹⁴ 張潤書，《政治學》（台北：三民書局，2008年），頁309。

足，但也有「志願性失靈」的缺失存在：¹⁵

1. 慈善的不足性：此一弱點反映集體財貨的搭便車問題，由於志願系統沒有強制或有效的來源，一但遇到不預期狀況或經濟景氣等社會環境有所變動，非政府組織可能無法提供足夠且穩定持續的資源與服務，更遑論在廣大的地理範圍與所有的主權國家。
2. 慈善的特殊性：理論上我們無法要求受惠對象遍及各階層甚至整體民眾，但是在執行的過程與考量中，可能受到意識型態、宗教、種族等影響，從而忽略其他的團體，甚至有資源浪費或重複分配的情形。
3. 慈善的家長制：非政府組織的經費來源多為捐助，且尚無完整共識之監督機制；因此，高額經費的捐助者，或掌握最多資源者，對組織資源運用與分配具有極大的影響力，也會在組織的運作中，表現強烈的個人偏好。
4. 慈善的業餘性：許多非政府組織的組成，充滿熱忱的志工佔有多數比例，雖然組織中也有部分職工的聘用，但援助或服務任務的地點，多是落後且條件不佳，很難找到適才適所的專業人才。因此，專業性的不足，很大成份地影響組織運作的成效。

值得重視的是，上述問題的產生，與非政府組織之設定價值與組織使命的關聯性並不大。當吾人在陳述非政府組織出現志願性失靈的缺失時，不能忽略無論是政府部門或市場機制，都可能遇到此類問題。諸如在受惠對象的考慮中，行政部門也會受到民意或媒體的力量，而集中資源在少數團體或地區；若將場域放大至國際社會，聯合國等政府間國際組織也受到國際政治權力角逐的支配，使得資源分配產生不公的現象。

此外，第三者政府論所詮釋的缺失，並不僅限於服務型或援助型非政府組織，倡議型非政府組織在資源投入時，也可能產生此種情形。諸如為取得更穩定的資金來源，各類型非政府組織都會儘量爭取曝光率，因此在議題或對象的選擇上，可能就有偏執的情形。雖然倡議型組織成員的專業性，普遍較其他類型組織為高，對其理念的闡述有極大的助益；但專業人員兼職性質較高，且地方實際執

¹⁵ L. M. Salamon, *Partners in Public Services: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, *op cit*, pp. 45-48.

行者亦可能無法全面掌握專業內容，致儘具照章執行之能力。

由於非政府組織已成為公認的國際關係之行為者，因此將非政府組織放在更為複雜的國際體系環境之下，仍可透過比較關係檢視其自身缺陷，以致影響它們在國際關係中發揮的決定性效果。具體來說，有以下幾個限制的項目：¹⁶

1. 與國家相較，非政府組織具有其自身的侷限性。

一方面，與國家相比，非政府組織可以使用影響政策的手段非常有限。依據 Holsti 的歸納，國家可以使用勸說、獎勵提供、獎勵給予、與威脅懲罰等非暴力手段，以及武力等方式，影響其他國家或國際政策。¹⁷在這些影響方式中，非政府組織可以使用的只有「勸說」。另一方面，與國家相比，非政府組織可以利用的資源也相當有限，政府與政府間國際組織仍然在國際關係的運作中佔有優勢地位。

2. 不同的非政府組織之間，存在競爭性衝突。

無論是資金來源、支持力量或影響力等各方面，非政府組織之間，都存在著不等的競爭關係與潛在衝突。國際環境可以提供場域供非政府組織表達各別理念，但議題相似的非政府組織，其潛在的支持者與資金來源都具有驚人的相似性，使得非政府組織之間，可能因為相互較勁、取得領先地位、或爭取資金籌募等原因，相互抵消對國家或國際政策的影響力。

3. 不同時期、不同地區、不同國家的非政府組織的發展差距。

具有影響力的大型非政府組織，多為已開發國家國民所成立，多數開發中地區非政府組織甚至仰賴其財務支援。此舉雖有助於跨國網路的建立，但無助於相互學習與成長。不同國家的非政府組織因國家文化差距，彼此間基本理念雖相近，運作執行與手段選擇可能差別極大，同時也對國際間非政府組織的合作，產生無形的阻礙。

4. 國際法或國際建制中，缺少對非政府組織權利義務的規定。

¹⁶ 張貴洪，前揭書，頁 309-314。

¹⁷ K. J. Holsti, "Power, Capability, and Influence in International Politics," in *The Global Agenda: Issues and Perspectives*, eds. Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, 5th Edition (New York: The McGraw-Hill Companies, 1998), pp. 21-22.

許多國家的國內法均有對非政府組織成立、管理、運作等相關之規定，但在國際法之中卻缺乏相關的規範。即使聯合國憲章與經社理事會對非政府組織列有原則性的權利條文，但聯合國此一國際組織仍是主權國家權力競逐的場域，各會員國仍然將本國利益置於關鍵地位。因此，非政府組織並無會員地位，非政府組織與國家合作的主動權仍然掌握在主權國家手中。

由前述的分析可知，國家與政府間國際組織，在國際關係層面的討論上，是非政府組織主要的共同行為者。而且，除了少數倡議型非政府組織僅在國際活動，與國家間互動較為薄弱外，其餘的非政府組織都必須要在主權國家內運作，方能推展其使命。因此，非政府組織與國家、政府間國際組織、其他非政府組織之間的互動關係，便是本研究主要欲探究的課題。

四、非政府組織跨國活動對國際關係之影響

依據 Nye 與 Donahue 的分類，第三部門依照性質可區分為非營利組織與非政府組織，前者常用指某一國家內之公益組織，後者用於指國際性、非某一特定國家之公益組織。¹⁸ 由此可知，非政府組織的活動，雖然存在者內外的限制與制約因素，但其跨國性行為對國際關係已經起了許多根本性的影響。

非政府組織雖然不擁有任何強制手段，但其特有的柔性型態，卻是參國際事務的巨大優勢；而已開發國家民眾對非政府組織的認同程度，較政府間國際組織或跨國公司相對為高。¹⁹ 而非政府組織的宗旨與議題，與各國人民的切身利益有直接的關係，尤其是其志願性的組織型態，使得許多中小國家的政府感到較不具威脅性，而樂於接受其援助。隨著全球化步伐不斷加快，非政府組織對國際事務的參與日益深入，同時也無可避免地在國際關係中起了一定的作用與影響。

Simmons 曾以「設定議程」、「談判協商」、「授予合法性」、「實施解決」等四個方面，來界定非政府組織對主權國家、國際組織、跨國公司的影響。²⁰ 以此

¹⁸ Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue, *Governance in a Globalizing World* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2000), p.13.

¹⁹ 范麗球，《全球化的社會變遷與非政府組織》(上海：上海人民出版社，2003年)，頁95。

²⁰ P. J. Simmons, "Learning to Live with NGOs," *op cit*, p.82.

種制度分析的方法，非政府組織在國際關係中的作用，可以區分為以下幾個方向。

第一，非政府組織可以提出全球公益議題，並促使列入政府議程。目前全球所出現的許多問題，並不是單一國家可以獨立面對或解決。諸如日益惡化的環境、跨國界的傳染病、兒童教育等問題，長期受到部分國家刻意或無意的忽視。非政府組織並非代表某一特定個人、種族，而是世界人民集體利益，故在公益領域發揮無可替代的作用，愈來愈多的非政府組織受邀參加主權國家或政府間國際組織的討論活動，以求問題合理解決。

其次，非政府組織成為國際組織及政府援助項目的主要執行者。現今的世界處於一個發展極度失衡的環境中。對於極需外界援助的低度開發國家來說，他國政府很難以直接的方式介入該國援助執行，另一方面，以經費援助的方式，又因低度開發國家政府不健全，而無法有效滿足基層需求。因此，非政府組織在援助執行的方面顯得特別重要。

非政府組織依賴其在某特定領域之專業，及不涉及國際政治利益與權力分配的影響下，可以將其意見與主張，轉化為中性、且可執行的具體政策選項，提供解決方案或政策建言。此外，一項國際公約的共識，甚至國際法的制定，可能僅靠國家間的自願遵守，因為缺乏監測或監督的機制，而不易落實。非政府組織的訴求，一旦促成國際公約的簽署或共識，將成為非政府組織未來追求其目標的工具，若國家未能遵守條約精神或刻意迴避，非政府組織將動員民眾抗議，甚或訴諸國際媒體譴責。

最後，非政府組織的理想與使命可以運用聯合國的資源與倡議平台來完成。非政府組織與聯合國的合作，可以追溯至聯合國憲章的賦權，1996 年聯合國經濟暨社會理事會第 297 號決議已同意非政府組織可以參與聯合所有領域的活動。非政府組織可以申請聯合國經社理事會諮詢資格，可以經常性或非經常性提供諮詢，不但可以觀察員身分參加會議、發言，亦有權提出臨時動議，充分表達其理念與計畫。另外，在聯合國舉辦全球大型會議時，提供非政府組織最好的舞台，非政府組織得以與其他組織或機構聯結，成為具影響力的組織發展，最後再朝向制度化甚至政策對話的努力。

第二節 低度開發國家特性與發展問題

第二次世界大戰前，由於世界秩序是由強權國家所制定，武力成為評斷國力的主要因素，各國競相擴張爭奪海外殖民地，以為國家獲取最大的利益；當時的國際關係完全符合現實主義的描述。因此，自 19 世紀工業革命以來，雖然世界經濟與工業產值不斷增長，但是世界各國的發展差異極大，西方所謂宗主國，有權力對殖民地，被殖民國家及人民的權利，也從未被認真對待過。

目前的世界經濟秩序，是二次世界大戰後，由所謂西方強權國家所主導發展和確立。以國際金融與國際貿易主導的國際經濟規則，有利於工業國家向外拓展資源與市場，在資本密集的工業基礎下，建立更大的經濟優勢。因此，世界整體的經濟發展，在石化產業及高科技的帶動下，雖然呈現巨幅的增長，但貧窮國家與富裕國家的差距反而愈加擴大。由於工業發展的富裕國家多處於北半球，與非洲為主貧窮無助的南半球國家逐漸形成強烈的對比，南北貧富差距也受到世界各國重視。

即使在網際網路普及與全球化發展快速的現在，世界是平的，人類的命運卻大不相同。目前南方國家與北方國家貧富的差距已經到了令人驚訝的地步。據統計，工業發達國家與開發中國家人均國內生產總值的差距已經從 1983 年的 43 倍，擴大到 2001 年的 60 多倍，而聯合國開發計畫署發佈 1999 年「人類發展報告」顯示，20% 的發達國家人口所擁有的世界總產值高達 86%；²¹ 此外，全球四分之一的人口每日生活所得不到 1 美元，近二分之一人口少於 2 美元。²² 更令人不解的是，世界經濟在不斷發展，全球低度開發國家數量卻也不斷攀升。

依據聯合國的統計，1990 年全球低度開發國家計有 36 國，目前則已增加至 49 國，其中非洲國家所占的比例又最高。國際貨幣基金組織前總裁康得蘇也指出，若聽任南北貧富差距不斷擴大，貧困問題將引起國際社會的動盪和衝突，最終將會影響人類社會的整體秩序。

²¹ 新華網，〈千年之交看南北經濟差距〉，查詢日期：2009 年 9 月 23 日，參考網址：<http://www.macrochina.com.cn/zhzt/000066/002/20010529006335.shtml>。

²² Dan Ben-David, Hakan Nordstrom and L. Alan Winters, *Special Studies 5: Trade, Income Disparity and Poverty* (Switzerland: WTO, 1999), p.1.

一、低度開發國家認定標準

在 1971 年聯合國尚未對「低度開發國家」做出定義之前，國際社會一般使用「第三世界」來描述比較落後的家和地區。「第三世界」的說法最先由經濟學家 Alfred Sauvy，於 1952 年 8 月 14 日的法國雜誌 *Le Nouvel Observateur* 中所提出來；原本是指法國大革命時代的第三階級（the Third Estate），後來則被引申描述冷戰時期，一些在國際政治上傾向中立，而經濟發展也較為落後的亞洲、非洲與拉丁美洲國家。該種描述係在冷戰背景下的意識型態着眼，目前則泛指在聯合國人類發展指數（Human Development Index）排名較後的國家。²³

「低度開發國家」（Least Developed Countries）一詞，最早出現在 77 國集團於 1967 年，在阿爾及利亞舉行第一次部長級會議時，所通過該組織的憲章之中。²⁴ 在此之前，聯合國貿易與發展會議（UNCTAD）在 1964 年，首次於該會第一次貿易發展會使用「較不開發」（less developed）之用語，接著在 1970 年，聯合國大會通過第 2724 號決議，要求確認開發中國家發展最差之各國，以使該等國家儘早自其附屬機構所通過之特別措施獲得實質惠益。²⁵ 嗣於 1971 年，大會通過第 2768 號決議，核定發展設計委員會（Committee for Development Planning）第七屆會議報告書第六十六段內，所列 24 個低度開發國家名單；並要求經社理事會指導發展設計委員會，與聯合國貿易與發展會議合作，繼續檢查與修訂低度開發國家之標準。²⁶

1971 年聯合國大會所核定首批低度開發國家之名單，係依據經社理事會下

²³ 人類發展指數由聯合國發展計畫（United Nations Development Program, UNDP）所設定衡量國家發展之指數，除了所得考量外，計入三個社會面向的衡量數據；包括，預估壽命、成人識字率與學校普及度、及以購買力平價調整的人均 GDP 以衡量生活水準。詳參閱 United Nations Development Program, *Human Development Index* (New York: Oxford University Press, 1994), pp. 90-93.

²⁴ Part 2 F (d) At the second session of the Conference, a special working group should be set up to study the practical problems related to: (i) Trade expansion, economic cooperation and integration among the developing countries, including consideration of the special problems of the least developed countries; 及 G Special Measures to be Taken in Favour of the Least Developed Among the Developing Countries, in the First Ministerial Meeting of the Group of 77: Charter of Algiers, 1967.10.10-25, see <http://www.g77.org/doc/algier~1.htm>, accessed 2009.5.25.

²⁵ 聯合國大會第 2724 號決議，第廿五屆大會，1970.12.15 通過，參考網址：<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/57/IMG/NR034857.pdf?OpenElement>，查詢日期：2009 年 5 月 27 日。

²⁶ 聯合國大會第 2768 號決議，第廿六屆大會，1971.11.18 通過，參考網址：<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/327/84/IMG/NR032784.pdf?OpenElement>，查詢日期：2009 年 5 月 27 日。

之發展設計委員會所建立之標準，內容包括以下三個具體項目：

1. 人均國內生產總額（GDP）為 100 美元以下（以 1968 年計算）；
2. 製造業份額佔國內生產總額（GDP）10% 以下；
3. 成人識字率為 20% 以下。

表一 全球低度開發國家列表

年 度	核 定 國 家	解 除 國 家	增(減)數	累 計 數	
1971	阿富汗 Afghanistan 不丹 Bhutan 蒲隆地 Burundi 衣索比亞 Ethiopia 海地 Haiti 寮國 the Lao People's Democratic Rep. 賴索托 Lesotho 馬爾地夫 Maldives 尼泊爾 Nepal 盧安達 Rwanda 蘇丹 Sudan 坦尚尼亞 Tanzania 薩摩亞群島 Samoa	貝南 Benin 波札那 Botswana 查德 Chad 幾內亞 Guinea 馬拉威 Malawi 馬利 Mali 尼日 Niger 索馬利亞 Somalia 烏干達 Uganda 布吉那法索 Burkina Faso 葉門 Yemen Arab Rep.		24	24
1975	孟加拉 Bangladesh 中非 Central African Republic 民主葉門 Democratic Yemen	甘比亞 Gambia		4	28
1977	維德角島 Cape Verde	葛摩 Comoros		2	30
1981	幾內亞比索 Guinea-Bissau			1	31
1982	吉布地 Djibouti 赤道幾內亞 Equatorial Guinea 聖多美普林西比 Sao Tome and Principe 獅子山 Sierra Leone	多哥 Togo		5	36
1985	萬那杜 Vanuatu			1	37
1986	吉里巴斯 Kiribati 吐瓦魯 Tuvalu	茅利塔尼亞 Mauritania		3	40
1987	緬甸 Myanmar			1	41
1988	莫三比克 Mozambique			1	42
1990	賴比瑞亞 Liberia			1(1) ^註	42
1991	柬埔寨 Cambodia 所羅門群島 Solomon Islands 民主剛果 Democratic Rep. of Congo(formerly Zaire) 尚比亞 Zambia	馬達加斯加 Madagascar		5	47
1994	厄利垂亞 Eritrea 安哥拉 Angola	波札那 Botswana		2(1)	48
2001	塞內加爾 Senegal			1	49
2003	東帝汶 Timor-Leste			1	50
2007		維德角島 Cape Verde		(1)	49

註：南北葉門於 1990 年統一，當年底度開發國家數量配合減列。

資料來源：作者依聯合國相關年度資料統計。

同時，發展設計委員會每 3 年將對該名單實施檢審。1998 年，發展設計委員會改組為發展政策委員會（Committee for Development Policy），繼續執行本項工作。發展政策委員會重申前項低度開發國家評定標準，但以變動性計算之原則面向來決定；目前三個決定國家開發狀況之面向分別如次：

1. 所得層面：以人均國家收入毛額（gross national income）計算；
2. 人力資源：以人力資源指數（human assets index）衡量；
3. 經濟脆弱度：以經濟脆弱性指數（economic vulnerability index）衡量。

因此，列入低度開發國家之標準，由單純的單一具體項目，經多次調整改為變動性之指數衡量方式，計算方式亦需參照各項指標而得。以最為單純的所得層面舉例來說，列名低度開發國家所得標準目前為人均國內生產總額 800 美元以下，而除名標準則是 900 美元。一國符合該三項標準者，即列入低度開發國家之名單，若經濟成長程度達到其中兩項標準以上，即自低度開發國家名單中除名。不幸的是，自聯合國 1971 年核定低度開發國家名單以來，只有波札那因鑽石開採，及維德角因經濟發展有成，脫離低度開發國家的行列，至 2009 年，低度開發國家的數目，已較當年倍增為 49 國，愈形顯示全球經濟發展不均的事實。（參見表一）

二、低度開發國家形成理論

「沒有一體適用的經濟模式」；John Kay 認為所有發展的國家都是市場經濟體，但是市場必須嵌入社會、政治和經濟等關聯中，才能發揮作用。²⁷ 非洲剛果富含銅、鈷、鋅、錫、鎳、鈾和鑽石等各種礦物資源，但是即使擁有這些天然資源的財富，並未帶給這個非洲國家及人民富裕的生活，反而帶來傷害。使得人們懷疑曾經成功的經濟發展與成長案例，是否能直接套用在具有結構性矛盾和制度上缺陷的低度開發國家身上。

對於個人的貧窮問題，新古典經濟學家以收入的不同來解釋貧窮的存在。因此，設思提升收入的方式，包括增加人員的技術、能力，認為提升人力資本及其生產力，便是掃除貧窮的有效手段。也有制度派的學者，認為勞動市場可以分成

²⁷ 江凱(John Kay)，《市場的真相-富人恆富、窮人如何翻身》(The Truth about Markets: Why Some Nations Are Rich but Most Remain Poor)，陳琇玲譯（台北：商周出版，2005 年），頁 15。

兩個部門，低工資部門的特色是僱傭關係不穩定和普遍的跳槽現象，因此，這些說法，都可以說是將貧窮的責任往窮人身人推的意思。²⁸

直至 Barry Bluestone 在 1968 年認為，貧窮的問題主要是窮人們在從事工作時所遭遇的問題，而且社會的階層藩籬阻礙窮人變換職業；同時也將資本主義的經濟區分為「核心」(core) 與「邊陲」(peripheral) 等兩個不同的分區，因此，貧窮產自資本主義經濟不平均的發展，也是進步的資本主義社會中，結構性衝擊的結果。²⁹

在早期的國家貧困的方面，1950 年代美國的 Ragnar Nurkse 提出「貧困惡性循環理論」，認為開發中國家之所以貧困，是因為這些國家經濟中的資本缺乏和形成不足，形成一個「低收入-低儲蓄-低生產率-低產出-低收入」的惡性循環，低收入又會產生「低收入-低購買力-投資誘因不足-低資本形成-低生產率-低產出-低收入」的重複循環，故要打破此惡性循環，必須增加儲蓄、擴大投資、促使資本形成。³⁰ 在此同時，自由派學者 Rostow 對國家現代化的論述，也認為國家發展的軌跡是相同的，所有社會都會歷經傳統社會、起飛前預備、起飛、邁向成熟、高度大眾消費時期等五個階段，單線進化。³¹ 因此，就如果早期對個人貧窮的解釋一般，先進國家對相對落後國家的發展並無害處；另在策略上，應該學習吸收西方國家的技術、制度與成長經驗，帶動國內發展。

但是 19、20 世紀普遍的殖民現象，使被殖民國家處於開發不足或不當開發。亦即，殖民國家可能不當地決定被殖民國家的經濟活動，使其所有貿易與交換，必須依靠殖民母國方能生存。因此，貧窮國家的窮困，其實是當代國際經濟制度的受害者，也是富裕國家財富的支撐者。另一方面，到了 1970 年代，新興獨立國的之經濟發展仍未能如一般現代化理論描述般單純，開發中國家與西方國家差距愈形擴大，在此一背景下，依賴理論這類主張則更能獲得貧窮國家的經濟學家和政治家的青睞。

1947 年成立的聯合國拉丁美洲經濟委員會 (The United Nations Economic

²⁸ 洪謙德，《新馬克思主義和政治經濟學》(台北市：揚智文化，1999 年)，頁 116。

²⁹ 參前註，頁 117

³⁰ 沈開豔、權衡等，《經濟發展方式比較研究》(上海：上海社會科學出版社，2008 年)，頁 356。

³¹ Walt W. Rostow, *The Stage of Economic Growth: A Non-Communist Manifest* (New York: Cambridge University Press, 1960), pp. 4-16.

Commission for Latin America, ECLA) 可說是依賴理論的濫觴。該委員會發言人 Prebisch 和英國學者 Singer 提出類似的論點，成為「普雷畢斯－席格命題」(Prebisch-Singer thesis)。³² 該命題的主張在於工業化的歐洲將邊陲經濟(peripheral economies)加諸開發中國家，使這些國家專事生產農業與週邊產品，導致中心國家與邊陲國家的所得差異日形擴大，週邊經濟唯有退出國際交易體系，發展本身領域，才能獲得成長。

學者 Frank 以資本主義體系中都會與衛星城市的對立與共生觀念，解釋西方國家與開發中國家的關係；他認為拉丁美洲的落後是殖民母國和衛星國互動(metropolitan-satellite interaction)的結果，代替 ECLA 的中心和邊陲概念。³³ 已開發國家是世界資本主義的中心，就像都會一般是交易與剝削中心，低度開發國家則是都會的衛星；透過都會與衛星的制度設計與分工模式，西方國家剝削低度開發國家的原料與剩餘價值，使財富逐漸向都會國家移動。因此，Frank 並不認為低度開發國家的落後是其國家本身的問題，而是由於其經濟被資本主義統合，及資本世界不平等的分配之上，才會導致低度開發國家無法有效成長的主因。

1974 年 Wallerstein 出版「現代世界體系」，持續吸取了 Frank 的觀點，並在都會－衛星架構下，增加一個新的層級，將資本主義世界體系分為「核心」(core)、「邊陲」(periphery)、與「半邊陲」(semi-periphery)，三者關係為核心剝削半邊陲，半邊陲又剝削邊陲，邊陲國家則被完全剝削。³⁴ 核心國家能夠承受貿易失衡所引起的經濟壓力，剩餘的財富開始流向核心區域，使核心國家愈形富強；反之，財富的流出使邊陲國家更為貧窮，並且降低它們的發展，最後造成邊陲國家不得不在政治與經濟上都必須依賴核心國家的現實。Wallerstein 的見解，首先使國家發展理論跳脫單一地區或國家的論述，而以整體世界體系角度解釋，注重國家定位、政治經濟發展、在體系間的角色與國際關係活動的關聯性，直指西方國家利用國際金融與貿易體制，建構為控制開發中國家的工具。

現代化理論(modernization paradigm)與依賴理論(dependency theory)皆無法完整回答國家發展的問題，依賴理論強調外在限制，避談一國內各種積累已

³² 江凱(John Kay)，《市場的真相-富人恆富、窮人如何翻身》，前揭書，頁 353。

³³ Andre Gunder Frank, "The Development of Underdevelopment", *Monthly Review* 18 (September 1966), pp. 17-31.

³⁴ Immanuel Wallerstein, *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the 16th Century* (New York: Academic Press, 1974), pp. 229-233.

久的變數；現代化理論雖然說明國內問題，但過度強調社會與文化等無法立即改善的缺陷，缺乏對外在環境的連結與特定政策選擇。³⁵ 兩者都是在當時環境背景下，試圖解釋國家發展區別的發展理論，但是否能有效解釋當代全球化時代來臨後的社會，則仍有爭議。

亞洲四小龍的經濟起飛，是以政府主導的發展時代的最佳註腳，以工業化模式，成功的使該地區脫貧，但在 1997 年亞洲金融風暴時，卻經不起國際投資集團的衝擊，使得低度開發國家利用現代化理論，在資金自由與快速流動的全球化時代是否仍然適用、一國政府能否藉由管理國家發展方向達到國家發展目標，進而擠入現代化之林產生悖離。同時，政府的透明度與政策可信度在低度開發國家也是一大障礙，使現代化理論的基本要件產生偏移。

另一方面，低度開發國家也應該避免讓自己陷入依賴理論的對立衝突中，Wallerstein 的世界體系理論之所以歷久不衰，即是他補救依賴理論只重資本流動的偏頗，進而注意國家內外的制度性結構與互動關係，低度開發國家必須認清全球經貿供需鍊、及全球價值鍊之間的關係，擺脫「中心與邊陲」的架構，找尋自己所適合的地位；這就需要全球政府及非政府部門，以及以聯合國為主的國際組織給予協助與支持。

三、聯合國對低度開發國家發展作為

在 20 世紀後半個世紀以來，由於科技進步與全球經濟發展，人類平均生活水準已有顯著的改善；平均壽命自 1950-1955 年間的 46.4 歲，上升至 1990-1995 年間的 64.4 歲；長期營養不良人口的絕對數量從 1970 年的 9 億 4100 萬人，到 1990 年下降為 7 億 8600 萬人；整體而言，世界是朝發展的方向行進。不過，在同一時期，富裕國家所獲得的利益遠超過貧窮國家；從整個世界看來，全球收入前 20% 人口與後 20% 人口的比值，從 1960 年的 30 比 1，到 1990 年代已逐步提升為 60 比 1。³⁶ 同樣地，依據聯合國相關報告指出，1970 年代，全球收入最低的五分之一國家，佔世界總財富的 2.3%，至 20 世紀末僅剩 1.4%，表明不僅是

³⁵ Thomas D. Lairson and David Skidmore, eds., "Rich and Poor States in the World Economy," in *International Political Economy: the Struggle for Power and Wealth*, 3rd edition (Beijing: Peking University Press, 2004), p.260.

³⁶ Thomas Homer-Dixon, *The Ingenuity Gap* (New York: Knopf, 2000), p.33.

個人財富，世界各國間的經濟不平等程度也在加劇。第三世界的 44 億人口中，五分之三缺乏安全的污水處理設施、三分之二缺少廁所、三分之一沒有潔淨飲水可供使用，五分之一享受不到任何現代醫療服務。³⁷

自 1971 年聯合國大會核定低度開發國家名單以來，聯合國貿易發展會議即得以針對具體名單與國家，分析與建議若干特殊措施，以協助該等國家之發展；並分別在 1972、1976 年，兩次通過有關全面採行相關措施的內部決議。³⁸ 並在 1975、1978 年，兩次組成政府間小組（intergovernmental group），研商針對低度開發國家發展的特殊措施；最後決議在 1979 年由專家小組向貿易發展會議秘書處提交全面建議，以利在 1980 年代實施。此次會議結論也間接地為聯合國第一次低度開發國家會議催生。

貿易發展會議於 1979 年審閱專家小組所提對低度開發國家的行動建議，並通過 122 號決議，主要包括兩個主要部分：(1)立即行動措施(1979-1981)；及(2)80 年代新行動計畫綱領（substantial New Programme of Action, SNPA），³⁹ 廣泛要求對低度開發國家增加投注國外支援，並倍增對其之援助。接著，在聯合國大會針對前項決議，決定召開對低度開發國家的全球會議，以聯合各會員國對該行動計畫綱領進行確認。

1981 年 9 月 1 日至 14 日，聯合國於法國巴黎召開第一次低度開發國家會議（The First United States Conference on the Least Developed Countries），並一致通過了行動計畫綱領，冀望在國際支援下，協助低度開發國家執行國內行動計畫。雖然國際社會諸多努力，1980 年代低度開發國家整體表現仍然不盡如人意。國內政策執行的缺陷、天然災害、及不利的外部因素，都是造成該計畫成果不佳的主要原因。此外，對大多數的低度開發國家而言，即使有些微的經濟成長，也會被沈重的外債與利息所抵銷。

對於國際社會而言，1980 年代是整體經濟成長快速的年代。因此，對不斷增加的低度開發國家數量，及逐漸惡化的社會與經濟情勢，都有道義上的責任。

³⁷ 葛利可(Joseph M. Grieco)、伊肯(G John Ikenberry)，《國家權力與世界市場：國際政治經濟學》（*State Power and World Markets: The International Political Economy*），王展鵬譯（北京：北京大學出版社，2008 年），頁 299-300。

³⁸ UNCTAD III, 1972, Resolution 62(III); and UNCTAD IV, 1976, Resolution 98(IV).

³⁹ UNCTAD V, 1979, Resolution 122(V).

因此，在第七屆聯合國貿易發展會議（UNCTAD IIV）的建議下，於 1987 年的第 42 屆大會時，召開第二次低度開發國家會議。1990 年 9 月 3 日至 14 日，全球 150 個國家政府參與此次會議，會中回顧低度開發國家在這 10 年來的發展概況與國際社會援助情形，希望總結 1980 年代的經驗，制定因應 1990 年代的發展策略與國際行動措施。

聯合國第二次低度開發國家會議成果，體現於通過「巴黎宣言」（Paris Declaration）與 1990 年代行動計畫綱領（Action for the Least Developed Countries for the 1990s）。國際社會承諾對低度開發國家採取緊急而有效的實際支援行動，遏止日益惡化的經濟情勢，振興其國家的經濟增長與發展。⁴⁰ 本次會議所通過的行動綱領包含許多新的特點，首先值得注意的是在國家層級部分，要求以人民為中心的政策考量與廣泛國內支持，其次強調對人權的尊重和遵守法治程序、改進政府機構能力與效率，在各級決策時，要求民主與透明度；除此之外，已開發國家也承諾投入更多資金資源。

貿易發展會議的努力，從最初建立低度開發國家名單以來，逐漸引導全球認識這些國家的特殊需要，並影響許多國家、聯合國及其他多邊機構的政策。這些轉變包括提升官方對低度開發國家的援助額度、依據 Board Resolution 165(S-IX) 開發中國家債務與發展問題（Debt and Development Problems of Developing Countries, 1978）決議促使對低度開發國家債務註銷、許多多邊組織對該等國家的重視與增強其協助作為，如 WTO 對低度開發國家的次級委員會的成立及對低度開發國家行動計畫、⁴¹ 八大工業國家組織於 1985 年成立向非洲漠南地區提供援助的專家小組、⁴² 洛梅公約的普遍優惠制之貿易優惠條款等，國際間對低度開發國家的重視，也加強各組織間的術合作活動。

聯合國於 2001 年 5 月 14 日至 20 日，於比利時布魯塞爾召開第三次低度開發國家會議，通過新的 10 年行動綱領（Brussels Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010），規範富裕國家有責任透過救援、

⁴⁰ UN Documents Cooperation Circles, “Paris Declaration and Programme of Action for the Least Developed Countries for the 1990s,” see <http://un-documents.net/ac147-18.htm>, accessed 2009.9.24.

⁴¹ WTO, “Plan of Action for the Least Development Countries,” see http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/action_plan.htm, accessed 2009.9.24.

⁴² Peter I. Hajnal, *The G7/G8 System: Evolution, Role and Documentation* (Aldershot: Ashgate, 1999), pp. 36-37.

貿易優惠與債務減免等方式幫助低度開發國家脫貧，但低度開發國家同時也有進行國內政治與經濟改革的義務，再次強調政府問責制與政策透明度。各項具體承諾內容體現於以下七個方面：(1)建立以人為本的政策框架；(2)國內層次與國際層次的良善治理；(3)建立人力資源與制度能力；(4)為低度開發國家建立生產力與全球化工程；(5)加強貿易在國家發展之角色；(6)降低國家脆弱性及保護環境；(7)財務資源調度。⁴³

從聯合國歷次對低度開發國家舉辦會議中，可以看出的是，國際社會對低度開發國家的關注，並未因時間演變而減少；相反地，從原來單純的援助行動，逐漸朝向國內層次改革的努力。低度開發國家在獲取國際社會援助之前，有義務致力於國內政策可信度與透明度的提升。在政策範圍內涵方面，配合全球化的發展，也在協助低度開發國家融入國際貿易體系、提升可持續性發展之政策，增強低度開發國家之整體競爭能力。

在此之前，聯合國於 2000 年 9 月間，召開千禧峰會議，會中 191 個會員國政府，就消除世界貧窮等諸多議題進行討論，會議達成永續發展的共識，並通過簽署一份聯合國千禧年宣言，商定一套能計量成果的發展目標，並將這些目標視為全球事務的核心地位，稱為「聯合國千禧年發展目標（UN Millennium Development Goals, MDGS）」包括八項主要目標、18 項分項目標、48 項監測指標，要求已開發與開發中國家，合力消除現今貧窮問題，達成真正永續發展。（參見表二）

聯合國在 1980 年代開始，幾度召開低度開發國家會議，期望以各會員國以具體的作為與行動，協助低度開發國家之發展。雖然協助低度開發國家發展、消除世界貧窮的目的不容易達到，對聯合國千禧年目標所列的項目也不見得都能在期限內順利完成，但是也代表國際社會對低度開發國家的支持與協助。

⁴³ Statistics Division, Department of Economic and Social Affairs, *World Statistics Pocketbook Least Developed Countries* (New York: United Nation, 2003), p.iii.

表二 聯合國千禧年發展目標

目標	主目標	分項目標
目標一	減少極度貧窮與飢餓	1.在 2015 年前，讓每日花費不滿 1 美元的人口減半。 2.在 2015 年前，讓生活於飢餓的人口比例減半。
目標二	達成初級教育的普及	3.在 2015 年前，所有兒童無論男女均可完成初級教育的所有課程。
目標三	推動性別平等與提升婦女地位	4.在 2015 年前，達成消除初級與中等教育的性別差異，並且在 2015 年前消除所有教育中的性別差異。
目標四	降低嬰幼兒死亡率	5.在 2015 年前，使未滿 5 歲的嬰幼兒死亡率減少三分之二。
目標五	改善孕產婦健康	6.在 2015 年前，讓孕產婦的死亡率降低四分之三。
目標六	防止 HIV/AIDS、瘧疾及其他疾病的蔓延	7.在 2015 年前，完全阻止並開始減少愛滋病的蔓延。 8.在 2015 年前，阻止並開始減少瘧疾及其他主要疾病的發生。
目標七	確保環境永續發展的可能性	9.將永續發展原則與各國的政策或策略相互整合，阻止環境資源的喪失，並到致力回復已損失者。 10.在 2015 年前，將無法持續使用安全飲用水的人口比例降低一半。 11.在 2020 年前，使居住於貧民窟的一億以上人口的生活大幅改善。
目標八	建立開發的全球夥伴關係	12.進一步建構開放且據規則、可預測且無歧視的貿易及金融體系。 13.滿足最貧窮國家的特別需求。 14.滿足內陸及小島嶼型開發中國家的特別需求。 15.藉由國內及國際性措施，全面處理開發中國家的債務問題，使其成長為長期且永續性債務。 16.與開發中國家合作，擬定並實施策略，以提供青壯年合適的生產性工作。 17.與製藥公司合作，使開發中國家的人民能購得與利用負擔得起的必需性藥品。 18.與民間部門合作，使開發中國家能夠得到新科技，特別是資訊、通訊科技帶來的利益。

資料來源：United Nations Millennium Development Goals, see <http://www.un.org/millenniumgoals/index.shtml>, accessed 2009.09.24.

第三節 非政府組織在全球低度開發國家發展情形

以聯合國為主的國際社會自 1970 年代起，開始注意低度開發國家發展的困境，並致力縮短富裕國家與貧窮國家之鴻溝。但是，經過三次全球低度開發國家會議的討論與近 40 年的實際行動，低度開發國家的情形仍未有明顯的改善，在某些國家或地區，甚至有惡化的趨勢。依據聯合國大會 2006 年的報告承認，前兩次對低度開發國家會議所決議的行動綱領，都無可否認地遭受挫折，⁴⁴ 因此

⁴⁴ General Assembly, "Summary of Informal Interactive Hearings of the General Assembly with Representatives of Non-governmental Organizations, Civil Society Organizations and the Private Sector," A/61/162, 2006.7.19, p.4, see <http://www.un.org/special-rep/ohrls/ldc/MTR/Civil-Society/LDC%20Hearing%20summary%20Englis>

對 2001 年國際社會對低度開發國家的承諾與未來實現與否，也出現某種程度的不確定性。

從國際社會歷次對低度開發國家討論的內容中，除了顯示對低度開發國家的持續關注外，也可以看出非政府組織逐漸吃重角色的趨勢。非政府組織不僅在實際援助上具有優勢，近年來，也不斷朝向與聯合國合作、提供諮詢建議的方面努力。此外，除了對政策制定與執行階段的參與，在各項指標的監測與預期成效、及低度開發國家透明度等政策檢討，也扮演積極的角色。不同地區、型態的非政府組織之間，也成立合作機制，使非政府組織在協助低度開發國家的發展議題上，展現更大的參與性及廣泛的角色。

一、非政府組織在低度開發國家活動類型

從經濟學的觀點上看，最初的供給是由需求所決定的；包括非政府組織的第三部門，在「政府不能、企業不為」的背景下，因應公民社會需求、補足政府與企業的功能缺口之說，即符合此一假設。此外，從行銷學的觀點來看，許多消費者並不瞭解自己的需求，因此，供給也可以創造新的需求；這個假設也可以某種程度的解釋在低度開發國家中，部分倡議型非政府組織投入「政府不為、企業不為」的議題中。在此一邏輯下，吾人分別探究低度開發國家需求議題的角度、及非政府組織成立運作的角度，再予交叉檢視雙方的需求異同。

在探求低度開發國家需求的議題上，首先以政府角度來看，國家貧窮是第一個主要問題，由於低度開發國家發展條件的限制，政府無法有效解決貧窮與飢餓問題，故貧窮議題歷次均列為聯合國行動方案的首要目標；貧窮引發的相關議題，則包括基礎教育不足、醫療衛生缺乏、致命性傳染病等，致低度開發國家無論在人力資源或經濟基礎建議等領域，都將面臨結構性與關聯性的缺乏問題。在這個命題下，有關國際開發援助、及公共衛生類型的非政府組織即應運而生。同時，國際間對非傳統安全威脅的注重，也有助國際社會積極解決低度開發國家貧窮或公共衛生不足的態度。

低度開發國家由於內戰、種族衝突所引發的動盪，無法使國家政府平穩的發

展。1993年盧安達種族屠殺、蘇丹境內達富爾地區動亂、及索馬利亞政策內亂、索羅門群島種族內戰等事件，所引發的人道救援與難民安置等需求，並非聯合國或少數國家介入可以得到解決，在政府與民間資源整合與配置上，必須靠非政府組織擔任上下游援助的整合角色。人道救援議題未如前項開發援助與公共衛生等低階政治議題，在政府不能的前提下，會獲得政府的全力支持，非政府組織在該等議題上，經常處在無政府環境中，此一特性，則又會加強非政府組織與國際組織或區域性政府間國際組織合作的需求。

另一方面，隨著全球公民社會的興起，改變了國際公共事務治理的過程，愈來愈多的國際公共議題不再由國家設置議程，甚至逐步削弱國家的能力，⁴⁵此一部分，又以人權議題最為明顯。人權在過去一直屬於國家主權管轄的範疇，定義為國內事務，但在二次大戰後，世界人權宣言（*Universal Declaration of Human Rights*）的發表，逐漸使人權代表普世的價值，受到國際社會共同的關注。至今，非政府組織在資訊提供、國內外遊說、人權救援、人權教育等面向，發揮顯著的功能；因此，或許主權國家的政府在人權議題上不願受到外界規範，但是在實務上，非政府組織已經步入國家的人權議題，甚在結合援助與開發計畫。非政府組織在人權議題中，廣泛地與其他組織交換訊息，更與聯合國保持密切關係。

最後，在環境保護的議題方面；雖然環保議題已經是全球的共識，但是因為缺乏一套具有上下隸屬關係的中央權威機制，加諸部分環保議題具專業性，故該類的非政府組織以北方國家居多，除了多數扮演倡議的角色外，尚有監測、糾舉的功能。由於許多低度開發國家政府急於發展國家經濟，延襲於亞洲新興工業國家，多以犧牲本國環境與自然資源為發展的動力；或國內政治層次的利益團體，不願為環境保護減損自身的利益，使低度開發國家的環境問題更令人擔憂。雖然環境保護議題不若人權議題般敏感，屬低階政治的範疇，但是環保團體在低度開發國家所面臨的阻力卻不比人權議題為小。

因此，在低度開發國家需求議題的角度來看，消滅貧窮、開發援助、公共衛生等議題方面，是屬於國家內部需求帶動外部供給；人道救援、難民安置等議題，則是區域性需求帶動的供給；在環境保護的議題上，則是受全球所關注的事件，低度開發國家不得不接受相關非政府組織的監督及全球規範。

⁴⁵ 趙可金，《全球公民社會與民族國家》（上海：上海三聯書店，2008年），頁418。

二、非政府組織與聯合國合作機制

非政府組織要提昇本身組織的功能，必須與外界合作聯繫，以達到資訊與資源交流的目的；其中效益最大的，就是透過參與聯合國，在聯合國的平台，與其他非政府組織、主權國家、政府間國際組織等建立合作機制，不但在形式上有助提升組織的能見度，也可以達到實質上拓展組織績效的目標。

非政府組織參與聯合國事務，主要在聯合國大會及經濟社會理事會下的各委員會，在政策制定及執行的活動。非政府組織除了在程序上應完成註冊，納入聯合國非政府組織名錄外；在實際作為上，必須具備以下四種能力，方能受到聯合國各組織或委員會的歡迎：(1)具備理念或政策的倡議的能力；(2)對聯合國或所屬機構關心議題的資訊提供能力；(3)有能力透過研究發展，而提供專家諮詢意見的能力；(4)有能力動員義工或志工，將聯合國促進社會公平發展、照顧人權、提供人道救援等草根性團體。⁴⁶ 在國家權力行使的聯合國組織，非政府組織的參與，可以扮演政策平衡的重要角色。

聯合國憲章第 71 條、及經濟社會理事會 1996 年第 31 號決議案，賦予非政府組織技術專家、顧問參與聯合國推動各項工作的權利與機會。非政府組織對聯合國的諮詢地位可分為三類，依據前述決議案，具體規定了一般、特別及列名等三種不同別的非政府組織，分別依其所得地位與權利義務的不同，參與聯合國經濟暨社會理事會各項事務。(參見表三) 另於 1946 年，依據經濟社會理事會第 3 號決議案，於理事會下設非政府組織委員會，負責非政府組織申請諮詢資格申請的審查。

聯合國於 1945 年創立以來，適逢非政府組織逐漸興起、並逐漸取得國際關係中重要行為者角色的時期；因此，非政府組織在各不同的時間，與聯合國之間合作關係也不盡相同。在這段歲月中，經過不同形式的互動，非政府組織在聯合國的地位與重要性也不斷提升，成為聯合國處理國際事務的重要分子；吾人可以將兩者的關係，依不同年代與接觸形式，概分為三個時期予以討論：⁴⁷

⁴⁶ 陳麗瑛，〈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》，第 18 期（2002 年 6 月），頁 62。

⁴⁷ Tony Hill, "Three Generations of UN-Civil Society Relations," United Nations Non-Governmental Liaison Service, 2004.4, see <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/177-un/31824.html>, accessed 2009.6.16.

表三 非政府組織參與聯合國經濟暨社會理事會之事項

非政府組織之權利或義務	一般 (General)	特別 (Special)	列名 (Roster)
與經濟社會理事會工作相關性	所有方面	特定方面	有限
經濟社會理事會一般的諮詢地位	是	是	是
指定聯合國代表	是	是	是
受邀參與聯合國會議	是	是	是
為經濟社會理事會議程提出建議	是	否	否
參加聯合國會議	是	是	是
在經濟社會理事會之發言權	是	否	否
在經濟社會理事會循環陳述說明	2000 字	500 字	否
在經濟社會理事會之附帶會議循環陳述說明	2000 字	1500 字	否
在經濟社會理事會之附帶會具發言權	是	是	否
遵守四年一次的報告	是	是	否

資料來源：王振軒，《非政府組織的議題、發展與能力建構》，前揭書，頁 219。

1. 第一代關係（自聯合國成立至 1980 年代冷戰結束）

此段時間主要是各種形式的國際非政府組織逐漸成型，並獲得聯合國正式諮商地位。如同冷戰形塑及影響了各國政府在聯合國的關係一般，非政府組織在聯合國亦缺乏顯著的動態和作用。此一時間，非政府組織雖然保有自治與自主特性，但參與聯合國工作的程度並不高，也未能有效評論或審議聯合國工作。惟一例外是在 1972 年斯德哥爾摩人類環境會議（United Nations Conference on the Human Environment），國際發展行動聯盟（International Coalition for Development Action, ICDA）在貿易與發展會議主持下，與其他非政府組織進行南北對話，可視為實際的參與。除此之外，第一代關係所代表的是形式關係，而非政治關係。

雖然如此，在第一代關係中，非政府組織為聯合國注入許多新的觀念與想法；首先，是有關非政府組織的權利，致力建立非政府組織參加聯合國會議審議的機制，並要求以實際的行動，體現憲章 71 章所賦予的權利。進一步而言，這是一種新型政治型態的掘起，包含國際性與區域性非政府組織的出現，與全球公民社會在聯合國場域的出現與初步實踐。

2. 第二代關係（冷戰結束至 1990 年代末）

第二代關係期間，大量的非政府行為者參與重大聯合國國際會議，及其籌備會與後續討論在議題的參與上，也可以見到廣泛的擴大，在環境與發展、人口與發展、人權、婦女權利、社會發展、糧食安全等議題，都可以看到非政府組織參與的身影。與第一代關係的顯著不同在於，第二代關係期間，非政府組織已試圖直接參與政府間的討論，並透過倡議、動員等行動，影響政策與結果。

此一時期，值得註記的是開發中國家及國內非政府組織的大量參與。經濟社會理事會 1996 年第 31 號決議，取代 1968 年的 1296(XLIV)，正式賦予國內非政府組織申請聯合國諮詢地位的法律框架。因此，在第二代關係時間，數量更多、規模更大的非政府組織得以更廣泛的參與聯合國系統內的各項機構，提供更多樣化問題的建言。此外，這種參與是政治性的，也象徵著全球治理的一部分。

此一時間另外一個重要的特徵，是非政府組織與聯合國各專門機構展開「運作性」的合作機制。不同於過去聯合國在經費撥付上均透過國家政府，非政府組織在對南方國家運作執行上，與聯合國進行更為廣泛的合作。如聯合國難民高級公署（UNHCR）33%至 50%的經費，是透過國際性或國內性非政府組織來執行。非政府組織與聯合國秘書處及其他機構的合作，在全球治理和實踐的架構下，是一個重要的發展標誌。

3. 浮現中的第三代關係（21 世紀以來）

2002 年 9 月在約翰尼斯堡舉行的可持續發展峰會（World Summit on Sustainable Development），體現了多國政府間與非政府組織的合作，並且形成某種形式的聯盟發展。這種新形式的夥伴關係，與第二代關係時間的非政府組織倡議網絡並存，未來聯合國是否會成為國家網絡與非政府組織網絡的平台功能，成為新形式的多邊主義全球治理型態。

今日，聯合國已經從單純政府間對話的場域，演變為在政治上，兼納國家權力、經濟實力與公民意見的綜合體。在全球議題上，聯合國仍將吸引公民社會在已設定的政治框架下互動，並在聯合國外滙集公民意見，

聯合國所設定的千禧年計畫中，已經大幅要求非政府組織的參與，以利各項目標的達成。

目前，全球公民社會的形塑，已經使全球管理架構起了結構化的變化，其中非政府組織成為重要的驅動力量。國家權力與全球政府間國際組織的作用仍然持續，但是非政府組織也將繼續投其公眾輿論力量的增強，以提升在國際社會與議題間的影響能力。未來在聯合國系統上，非政府組織仍是政府間決策一個有效的參與及監督力量，從而增加政策透明度與責任，這是本世紀之初，甚至聯合國成立之初所無法意想的結果，而且此一演變仍在持續。

三、非政府組織與聯合國及低度開發國家的互動關係

低度開發國家需要國際社會的協助是一個無可避免的命題。而低度開發國家的主權問題是不容忽視的，因此，將繼續依賴所有聯合國會員國及非政府組織在聯合國的統合協調下通力合作，方能協助其國家發展。⁴⁸ 非政府組織參與低度國家開發議題是多邊主義興起的產物，在聯合國的架構下，非政府組織能更有效率地解決問題。因此，非政府組織在聯合國體系下對低度開發國家的發展是一個必然的現象，而非僅一個政策選項。

非政府組織在低度開發國家高級專員公署（Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States, OHRLLS）未成立前，透過政策倡議與聯合國各專門機構的合作，協助低度開發國家開發問題。為確保聯合國第三次低度開發國家會議召開後，對 2001-2010 年行動綱領之執行、監督與審查，聯合國大會於 2002 年 2 月 28 日通過 227 號決議，設立低度開發國家高級專員公署，⁴⁹ 主要任務在：(1) 協助聯合國秘書長在各國國內、區域及國際層級，統合與協調聯合國體系各機構，以確保資源之調度及行動綱領之執行；(2) 為大會及經濟社會理事會提供統合性支援，評估與協助瞭解行動綱領執行現況；(3) 推動聯合國各機構、非政府

⁴⁸ Alec Barrett, "Ahead of the Curve", *Harvard Political Review* (2008.4.22), see <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/177-un/31825.html>, accessed 2009.6.17.

⁴⁹ United Nations, General Assembly, "Third United Nations Conference on the Least Developed Countries", A/RES/56/227, 2002.2.28, see <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/494/54/PDF/N0149454.pdf?OpenElement>, accessed 2009.6.18。

組織、學術與媒體合作，執行有利低度開發國家之倡議；(4)研擬新措施以協助統合低度開發國家之資源；(5)對低度開發國家的諮詢提供適當協助。

除了成立主要專責機構外，聯合國體系與所屬專門機構與低度開發國家援助發展相關者，數量極其眾多，由於許多國際議題均與貧窮、發展、衛生等相關；且近年來，由於非法移民、毒品販賣、疾病、環境保護等非傳統安全威脅日益嚴重，而世界銀行、國際貨幣基金組織亦提供對開發中國家的開發援助計畫，種種原因都使聯合國各機構與低度開發國家緊密連結。經低度開發國家高級專員公署的官方統計，在聯合國體系及其他專門機構與公署組織，經常共同協助低度開發國家發展援助。非政府組織亦得以透過公署，或直接與相關議題之機構，或其地區分支機構聯繫，達到政策倡議、資訊提供或執行監督之目標。(參見表四)

表四 聯合國體系參與低度開發國家發展之機構與組織

體系	機構／組織名稱
UN Departments or Regional Commissions (聯合國各部門)	1.International Trade Center 2.The Global Compact 3.United Nations Conference on Trade and Development 4.UN Department of Economic and Social Affairs 5.UN Department of Political Affairs 6.UN Economical Social Commission for Asia and the Pacific 7.UN Economic Commission for Africa 8.Office of the High Commissioner for Human Rights
UN Funds and Programmes (聯合國基金或計畫)	1.Global Environment Facility 2.United Nations Capital Development Fund 3.United Nations Children's Fund 4.United Nations Development Group 5.United Nations Development Programme 6.United Nations Environment Programme 7.United Nations Fund for Women 8.United Nations Population Fund 9.UN-Habitat 10.World Food Programme
Specialized Agencies and Related Organizations (專門機構與相關組織)	1.Food and Agricultural Organization 2.International Fund for Agricultural Development 3.International Labour Organization 4.International Maritime Organization 5.International Telecommunications Union 6.United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization 7.United Nations Industrial Development Organization 8.Universal Postal Union 9.World Health Organization 10.World Meteorological Organization
Other Multilateral Organizations (其他多邊組織)	1.International Monetary Fund 2.International Organization for Migration 3.World Trade Organization 4.World Intellectual Property Organization 5.World Bank

資料來源：UN-OHRLLS, Partnerships,

參考網址：<http://www.unohrlls.org/en/partnerships/related/55/>, accessed 2009.6.16.

除了透過聯合國體系之外，國際性或國內非政府組織直接參與、投入低度開發國家開發、援助等議題，目前活躍於世界之非政府組織類型眾多，謹臚列少數重要與全球性活動組織如下：⁵⁰

1. 紅十字國際委員會（ICRC）

紅十字國際委員會 1863 年於瑞士日內瓦成立，主要工作在保護捲入戰爭的平民、戰俘、被拘留者，重建因戰爭而失散的家庭及尋找失蹤者。援助受到戰爭影響的人，保證醫療服務和清潔用水；推廣國際人道法，進行反地雷行動、人道外交，提高人道事務意識等，目前該會在全球逾 11,000 餘名員工。由於日內瓦公約（Geneva Conventions）賦予的權利，使 ICRC 經常穿行險域與交戰國交涉；目前該會活動區域遍及非洲 47 國、中東和北非 20 國、中歐和中亞 15 國、中西歐和巴爾幹半島 21 國、亞洲和大洋洲 38 國及美洲 27 國，可謂是全球最著名與專業的人道非政府組織。

2. 樂施會（Oxfam）

樂施會係 1942 年於英國牛津成立，最初旨在為二次世界大戰中被納粹德軍占的希臘提供援助。主要工作以參與式的方式積極扶貧，協助發展與救災，幫助窮人善生活，自力更生。同時參與公眾教育和倡議工作，務求改革不合理政策和制度，建立公平的世界。該會成員國為英美等 13 個富裕國家組成，有 3000 餘個合作伙伴，活動區域亦遍及世界各地；樂施會的「貿易公平（Make Trade Fair）」運動，即是關懷低度開發國家的明顯活動。

3. 明愛會（Caritas）

明愛會係 1897 年於德國弗萊堡（Freiburg）成立，主要工作在全球各地關懷貧窮地區與計畫執行。同時推行婦女發展計畫、鄉村教育計畫、協調教會內的社會服務，舉辦各種課程研習等。明愛會共有 164 個會員國，工作地點超過 200 個國家或地區，活動區域包括非洲 53 國、歐洲 44 國、亞洲及中東 37 國、大洋洲 6 國美洲 24 國。由於該會是隨著天主教會成立的組

⁵⁰ 相關非政府組織資訊請參考：黃心慧，《善行：16 個非政府組織的理念與實踐》（台北：經典雜誌，民 96）；暨以下網址：紅十字國際委員會 www.icrc.org，明愛會 www.caritas.org，樂施會 www.oxfam.org，國際關懷 www.care-international.org，美慈組織 www.mercycorps.org，無國界醫生組織 www.msf.org，拯救兒童 www.savethechildren.net，綠色和平組織 www.greenpeace.org 等。

織，各地工作人員多為當地人士，也為宗教團體與非政府組織結合的代表。

4. 國際關懷（Care International）

國際關懷成立於 1945 年的美國，起因於第二次世界大戰期間，22 個美國組織合力籌集「關懷包裹」到歐洲戰區。主要工作在研究貧窮根本原因，進而幫助弱勢群眾脫貧，也特別關注婦女的扶貧工作；除此之外，該會也進行農業與自然資源、教育保健、經濟發展等廣泛的計畫。國際關懷在全球超過 65 個貧窮國家活動，深入鄉村協助當地人民。

此外，在貧窮救助的部分，尚有源於美國的美慈組織（Mercy Corps）在 40 餘落後國家參與救助與醫療活動；法國的無國界醫生組織（MSF）在全球超過 70 個國家提供緊急醫療援助與推行長期醫療計畫；英國拯救兒童（Save the Children）及美國教會組織的基督教兒童福利基金會（Christian Children's Fund）在全球致力兒童保護、兒童教育及健康等事項。而人權觀察（Human Right Watch）則針對人權議題提供全球倡議與監督活動；綠色和平組織（Greenpeace）則以研究、遊說及非暴力直接行動手法，引起全球各界對環保的關注。

小 結

本章旨在釐清非政府組織與低度開發國家，在國際關係中之角色。非政府組織在 20 世紀的蓬勃發展，在世紀初實無法想像，至今並已逐漸取代或取得國家之部分功能與權力；其不僅活躍於低階政治議題中，近年來，隨著全球公民社會發展，經由人民的賦權，非政府組織得以在國際上從事跨國行為，無論在低階政治議題或高階政治議題皆然，成為國際社會一股不可忽視的力量。

為了有效拓展非政府組織的功能與達到理想，非政府組織利用聯合國為重要的活動場域，並在此一平台與國家、政府間國際組織、及其他非政府組織進行合作與串聯。從非政府組織的分類與實際運用來檢視，最早出現的世代以「救援與福利」工作為主，在「政府不能、企業不為」的背景下，成為一個補充的角色，並以「運作型」的非政府組織為世代的代表。

經過組織成長的演變，非政府組織逐漸朝向永續經營與傳達理念的階段，無

論在國際或國內的場所，嚐試碰觸與挑戰貧窮問題形成的原因，而這樣一來，也會與政府的利益產生衝突，這也促使非政府組織更加倚重向聯合國的倡議與資訊合作，即使仍無法與國家權力相提並論，但以專業資訊提供與監督的方式，朝向制度化及政策對話的方向努力。

目前世界上共有 49 個國家為聯合國所認定之「低度開發國家」。由世界體系的角度觀察，低度開發國家欲求國家發展，並非僅靠國家一方面的努力即可達成，有賴國際社會的援助與政經體系的支持。聯合國及其所屬機構對低度開發國家建立多項發展行動綱領及開發計畫，但聯合國也苦於無法將資源傳達到實際需求之地，故最初的援助多透由政府執行。

因此，在非政府組織的協助下，不但得以更為有效的執行與分配，更可監控國內政府的執行、提升國內政府透明度，在基礎建設及政策執行上，要求低度開發國家逐漸符合全球規範。非政府組織成為全球治理的重要驅動力量，而且仍在不斷設法強化此種力量。

非政府組織在全球的活動，不但透過與聯合國體系的合作，協助低度開發國家的國家發展，也經由直接的管道，進入低度開發國家國內、或與其區域性、國內非政府組織合作聯盟，以取得更大的成效。低度開發國家國內非政府組織在與國際組織接軌的過程中，不但有助於組織成長與影響力的提升，更將有效地接觸當地人民，使發展與成長起根本性的轉變。

非政府組織與低度開發國家之間的關係，雖然獲得聯合國的支持，但要取得根本性理念的實踐，最終終將碰觸國家權力的行使。尤其低度開發國家之所以貧窮落後，其國內政治環境的複雜與不良結構有絕對性的關連。低度開發國家範圍涉及全球五大地區，各地區政治發展與文化背景迥異，試圖以單一結論解釋所有問題勢將徒勞無功，本文將逐漸限縮區域與國家，期藉次第聚焦的方式，尋求問題的解答。

在此分析架構與邏輯下，區域國家群體與個別國家政府如何看待非政府組織在其內部的活動，非政府組織在低度開發國家內部產生的影響力，各級政府對非政府組織的管理與因應策略，及兩者間的複雜關係，本文將逐次分析探討。

第三章 非洲漠南地區國家與非政府組織之關係

2009 年 1 月底，萬那杜政府官員在聯合國經濟暨社會理事會中表示，該國願意繼續維持在低度開發國家的名單中。實際上，萬那杜人均年所得已達 1799 美元，由於擔心離開低度開發國家名單後，可能失去許多特權，諸如貿易出口優惠及世界銀行及亞洲開發銀行年息 0.75% 至 1% 的低利貸款等。事實上，正因萬那杜首相在 1997 年在聯合國大會中發言，表示願意繼續名列低度開發國家名單之列，當年 210 號決議暫緩了對該國除名的建議。

每個國家都希望看到國家發展，但低度開發國家名單中的優惠與特權，又讓政府猶豫是否要升級到貿易競爭激烈、援助不再的現實國際社會。低度開發國家之中，大洋洲區域共佔 5 國、拉丁美洲 1 國、亞洲 10 國，另外位於非洲的 33 國則佔了絕大多數的比例，且全數都在撒哈拉沙漠以南的區域內。非洲不僅是列名低度開發國家最多的地區，也是國家最集中、國家發展狀況最差的區域。全世界國家若依發展程度，以人類發展指數（Human Development Index, HDI）排名，最後 20 名全數位於非洲漠南地區。¹

經由前章的分析，我們可以瞭解，非政府組織要產生力量，必須在一個群眾的基礎上，藉由公民社會的整體潛力，得到賦權。此外，公民社會的特性在於，並非僅有大型的非政府組織足以代表公民意見，各中小型或區域內的非政府組織亦是一個公民力量的單位，惟有統合、聯繫各單位的公民力量，方有擴大非政府組織賦權基礎與工作能量。在此同時，非政府組織與政府間國際組織、或國家的關係亦是發展的重要變數；非政府組織若想在國家主權範圍內實現各項理想，必須在某種程度上地和主權國家、或政府間國際組織取得授權。因此，「公民賦權」與「國家授權」成為非政府組織運作的一個考慮因素。

由於大洋洲地區國家整體狀況較其他地區略佳，拉丁美洲名列低度開發國家名單僅 1 國，另亞洲地區各國地理分佈較為分散，非洲漠南地區國家在地理上較具整體性，政經狀況亦較為整齊，在分析非政府組織在資源調度或整體作為上，

¹ United Nations Development Program, "Human Development Indeces: A Statistical Update 2008 – HDI Rankings," in *Human Development Reports 2008*, see <http://hdr.undp.org/en/statistics>, accessed 2009.09.25

應可採取較一致或明顯的策略，有助研究者進一步之探討。因此，本章即選擇非洲漠南地區為目標區域，首先依循政治經濟的分析方法，先探討本地區特殊政治、經濟背景與發展；其次檢視非政府組織在該地區之活動概況與特性，亦在「公民賦權」與「國家授權」的理則下，討論非政府組織與主權國家的關係。最後，比照前章模式，討論非洲政府間國際組織與非政府組織間之關係，以瞭解本地區與非政府組織之整體關係。

第一節 非洲漠南地區國家政治經濟發展

漠南非洲（Sub-Saharan Africa）是一個地理術語，用來描述非洲撒哈拉沙漠以南的廣大區域；²因此，本文亦以此一分界定義此地理區域。以國家的分佈而言，只有阿爾及利亞、埃及、利比亞、摩洛哥、突尼斯、西撒哈拉等 6 個非洲國家或地區，非屬漠南非洲的範圍。漠南非洲國家普遍受到經濟管理不善、政治專制或腐敗、種族衝突的影響，使該地區擁有全球最多的低度開發國家數量。

如果我們想要找出非洲漠南地區特有的政治型態，恐怕要不幸落空。雖然漠南非洲，甚至整個非洲大陸是個地理的整體，不過它卻涵蓋了 50 餘個主權獨立的國家，每個國家都有其特殊而獨特的政治系統與特性。³ 在地理範圍上，蘇丹較甘比亞大了 250 倍；奈及利亞人口 1.21 億，賴索托僅 200 萬人；波札那是個乾燥少雨的氣候，剛果則遍佈雨林；衣索比亞人口為單一種族，南非則為多種族之邦，北就地區為伊斯蘭教區，南部非洲則為基督教國家；依每個地區與區域的不同，發展出不同的政治體系。

雖然如此，研究者仍嚐試自漠南非洲國家的成立背景與政治特點，各國對外顯示的政治體系雖然極為分歧，但仍有些許共同的來源或基礎。漠南地區多數國家在二次世界大戰前，均為西方國家之殖民地，在戰後獨立，這些特殊的殖民背景與政治關係，及這些關係是否導致類似的行為特性，即是研究者在本節主要所欲探索的議題。

² Wikipedia, Sub-Saharan Africa, see http://wikipedia.org/wiki/Sub-Saharan_africa, accessed 2009.9.25.

³ Alex Thomson, *An Introduction to African Politics*, 2nd edition (UK: The Cromwell Press, 2004), p.3.

一、非洲漠南地區國家形成背景與政治特性

1960年代是非洲獨立運動最為集中的年代；漠南地區除了賴比瑞亞、衣索比亞和南非以外，幾乎全是新興獨立的國家。依據英國學者 Tordoff 的研究，這些國家在獨立之時，可以歸納以下些許共同點存在。首先，漠南非洲國家獨立前，幾乎全是英國、法國、德國、義大利、西班牙及葡萄牙等國的殖民地，而殖民歷史通常不超過一百年，在此之前，各國也有其自己的歷史，因此這些國家雖然在國際法的立場上是新興獨立國家，卻也是古老的社會。⁴ 由於西方國家在建立殖民地時，並非在考慮各國未來獨立的基礎上，未以當地原有政治經濟和民族文化格局為基礎，導致原有的文化共同體瓦解或分裂；尤有甚者，為有效統治殖民地，以某一部落壓制另一部族的情形也非常普遍。⁵ 此一殖民安排，在未來也引發盧安達的種族屠殺事件，更為非洲國家內部造成衝突與矛盾的隱憂。

其次，非洲國家獨立時雖然已得到國際承認，但它們需要將來自不同種族、不同語言、不同政治發展階段的國民，整合為一個民族，重建新的國家認同。⁶ 因此，這些國家都面臨著程度不一的國家建構與發展問題，由於支撐和維繫國家的紐帶過於脆弱，國家賴以立基的歷史文化基礎與傳統合法性亦極待建立，中央政府有效權力行使與行政能力，及舉國一致的國家情感與認同意識都有嚴重缺失或不足；也使得如何克服國內各部族，各地區隔閡，由原來散聚或不一致的城邦轉變為內聚向心的國家，成為各國共通的問題。

第三，由於漠南地區國家大多是窮國，農業或初級產業在國內所占國家財政或個人收入比重過高，一旦貿易條件惡化，或國際原物料產品價格下跌，即使各國從外界取得發展援助，都將被迅速侵蝕而回到貧困的原點。⁷ 漠南非洲國家政府雖然致力使經濟多樣化，在世界經濟與科技高度發展的今日，國際分工體系明確、貿易結構固定，及亞洲新興國家已成功複製出口替代策略的前提下，若未考量原油或重要天然資源發現與出口，想要打破或跳脫現有國家地位，重新尋找國家利基與發展模式，並非易事，也使得國家貧困成為漠南非洲國家始終難以擺脫

⁴ 托道夫 (William Tordoff), 《非洲政府與政治》(Government and Politics in Africa), 肖宏宇譯 (北京: 北京大學出版社, 2007 年), 頁 4。

⁵ 劉鴻武、李新烽, 《全球視野下的達爾富問題研究》(北京: 世界知識出版社, 2008 年), 頁 7。

⁶ 托道夫 (William Tordoff), 《非洲政府與政治》, 前揭書, 頁 4。

⁷ 參前註。

的宿命。

最後，漠南非洲國家政治動蕩，不僅政治領導人幾乎完全沒有管理政府的經驗，中央政府賴以執行及推行政策的政黨與行政機構，也是缺乏行政能力，甚至極不穩定。⁸即使透過教育累積或海外返國之政治菁英，也難以貼近基層民眾的需求。因此，非國地區政府與民眾，無論在教育水準、思想觀念或生活型態上，都無法有效結合，在這種結構下實行民主制度，無非是一個大膽甚至危險的政治實驗；而即使政治菁英有能力設定成熟而可執行的政策，也因為與基層民眾的隔閡，使政策難以落實及產生預期成效。

無論如何，非洲漠南地區在各種不利影響因素與複雜歷史背景下，仍然陸續成立。總體而言，當代非洲國家得以在短時間內陸續創立，必然有其一致性的特點；不同於其他地區國家的成立模式，漠南地區多數國家大多是人為地建立起一個國家，再為這個國家的生存與發展尋求必要的經濟、文化與民族基礎。相較於二次世界大戰後，世界其他地區民族自決的潮流，許多亞洲新興國家在前殖民時期，使已是具有相同歷史文化的政治實體，在非殖民化運動下，所表現的多是古老國家的重建或復國，藉重統一的民族、文化或宗教、語言，達到維繫國家穩定的作用。

漠南非洲國家建立模式的缺點是，一但前述的經濟基礎無法有效建立，國家就得靠外國政府、前殖民宗主國、國際組織的援助與協助渡日；若是文化與民族基礎無法有效及持續地維繫，輕則政府不能合法性的推動長期政策，重點使國家陷入分離或動亂的危險。但另一方面，許多國家在基礎薄弱的連結中勉力維持國家統一，就可能出現反民主、民主獨裁或軍事控制的現象，為漠南國家發展埋下諸多潛在的障礙。

漠南非洲國家建立的程序與模式雖然有著明顯的缺陷，但卻也無法重新回到戰後情勢重新安排。這些國家在獨立之後，在前 20 年呈現出某些共同趨勢，這些趨勢為研究者在後續對特定時期的交叉研究中提供許多線索：⁹

1. 多數漠南非洲國家從多元主義朝向權力集中化：多數國家在殖民宗主國所扶植的多黨政治，因為政治菁英人數的不足，逐漸朝向一黨制；國內

⁸ 參前註，頁 5。

⁹ 參前註，頁 6-10。

政治的競爭也由政黨競爭到一黨內部的競爭。

2. 權力不僅集中於單一政黨，而且成為總統的個人集權化：在某些國家中，權力的個人化使得國家權力集中與壟斷於總統，使個人想法提升為官方統一意識型態。在一個獨立的新國家中，傑出領袖造成的權力個人化可能對國家有短期好處，長期而言，伴隨出現的就是威權主義、缺乏責任心與透明度，使政府人員濫用權力，最後也引發權力的繼承危機。
3. 在某種型態或某種程度上，對社會主義的提倡：非洲的社會主義是一個相當廣泛的概念，而且帶有民族主義的暗示。但只有少數領導人是正統馬克思主義者，而是強調「社會責任」，並實行公有制，將原屬國外企業或個人資產公有化，企圖增加國家資本。
4. 伴隨政黨權力的衰弱，使官僚權力逐漸上升：在非洲國家獨立後，鮮少有國家政黨，實現最初所設計的「動員群眾」的力量，部分政黨領袖有目的地將行政機構做為發展的動力，強化行政官僚的權力。
5. 許多國家文官政府被軍人政權所取代：軍隊做為國家利益的保護者，有時會為了驅逐無效政客而干預政治，有時則為了保護自己的利益受損而干政。通常參與政變的人數極少，帶來的變化僅限於權力的上層，即管理國家的菁英層面。
6. 政府由聯邦和准聯邦制向一元的中央集權制轉移：許多非洲國家都面臨民族主義的問題，因此聯邦制的行政分權，將損及總統權力；非洲國家傾向於認為聯邦制憲法會鼓勵次民族主義，使民族一體化的任務更為困難，而且權力的分散將無助國家統一的維持。
7. 社會經濟層面的變化加速，並影響政治發展：由於經濟發展的限制造成不平等情況的加劇，使政府採取若干措施限制私營企業，卻從而鞏固特定人員或既得利益的權力，增加社會的不穩定性。
8. 非洲國家致力追求獨立的外交政策：由於瞭解國家處境與弱勢地位，非洲國家傾向嚐試組成區域政治或經濟聯盟；此外，許多西方國家試圖拓展與非洲貿易聯繫，使外援管道多元化，擺脫後殖民時期強國的控制，但是這些舉措並未結束非洲國家經濟對外依附的狀態。

不過，到了 1990 年代，非洲發生許多重要的變化，使前述兩項重要的政治趨勢發生改變。持續上升的失業率引發的經濟危機和社會問題，促使政治改革壓力，並導致民眾對社會主義的排斥，轉而信仰資本主義；同時，認同西方多黨制政府的設計，認為只有廢除威權、腐敗的一黨獨大政權，才能遏止非洲經濟的螺旋性下降。¹⁰ 意即，非洲各國民眾認為在政治改革之前，經濟領域難有作為。使得在此一時期，隨著整個非洲地區朝向政治多元化的發展，經濟自由化的舉措也在同步進行中。

對非洲漠南地區國家形成背景與政治特性的基本研究，可以建構一個漠南非洲國家的雛型。亦即，在二次世界大戰之後，某地區人民由於政治菁英的鼓吹或是殖民宗主國的自決政策，在原有殖民領域範圍，或相關利益西方國家的協商下，成立新的國家，並獲得聯合國的承認。由於殖民時期宗主國的政策，在政治上採行間接統治，扶植當地某一勢力管理全國，也因如此，使部落習俗及各地特有文化得以保持，但也造成國內政治勢力分歧、埋下未來不安的因素。另一方面，在經濟上規劃栽種單一或特殊作物，成為殖民母國供應鍊的一環，但也造成該國產業結構嚴重畸形，難以脫離貧窮的宿命。

漠南非洲國家成立之初，由於對政治偶像崇拜及民主性不足，領導人多透過「社會責任」的部落文化概念激勵選民，伴隨而來產生權力集中的現象。傑出的政治菁英因長期執政逐漸造成威權統治與官僚腐敗，引發武裝軍事人員干政或介入內部政爭的誘因。隨著社會階層不平等的擴大，行政官僚擴權並以資源賄賂選民支持，在威權統治下政治強人的凋零或民眾承受的臨界點，引發政府改組及多黨發展，使國家進入下一個不穩定民主政治的開始。這些種種發展，在每個時期的重要節點或政府失靈的場合，都提供非政府組織出現及運作的良好時機。

最後，在以國家計票的國際組織中，漠南國家以新興大量成立的特點，某種程度上地倚重國際組織或區域組織的力量，一方面運用集體力量促使國際社會重視發展不均的現實以提升援助，一方面有效轉移國內政治壓力，為民眾提供遠景，但整體而言，此類國際政治與外交作為帶給國內民眾實質助益並不大。

¹⁰ 參前註，頁 10-13。

二、非洲漠南地區國家經濟文化背景

在過去五個世紀的過程中，非洲經濟是與歐洲和北美擴大的和商業化的經濟接觸所形成。歐美的國家尋找奴隸、棕櫚油、棉花、咖啡、銅和其他原料，而非洲被高壓手段（直接的殖民統治、稅收政策、軍事或警察行動），或者被國際市場價格關係的滲透所迫而供應這些物資，非洲在國際分工中被迫在本質上扮演被榨取的角色。¹¹ 殖民時期不僅在政治上留給非洲地區無法磨滅的印記與後獨立時期的政治矛盾，經濟上更是深化該地區的脆弱本質。

漠南地區國家普遍性地陷入經濟困境的現況，其中一項值得深究的原因，即是西方國家在該地區的殖民政策，或以更精確的方式來說：殖民經濟政策。首先以地區方式的分界，大體而言，非洲殖民地經濟可以概分為三個部分：沿海地區、單一經濟產品區、及糧食作物生產區。¹² 沿海地區由於交通之便，多數具有早期商業的背景，而且在 16 至 19 世紀早期即有歐洲的商人在部分沿海地區建立商站和據點，使其熟悉西方經濟與運作規律；因此，歐洲在地利的考量，使漠南非洲的部分沿海地區，成為此一次大陸與世界經濟聯繫的樞紐。

在漠南非洲的內陸地區殖民地中，某些地區因為發現某種礦物生產，或因應殖民母國的需求成為栽種單一經濟作物的地區。這些經濟作物或礦產的唯一功能就是出口，因此，殖民宗主國對此類地區的基礎建議，多是為了提供出口的便利，也因此形成特殊的交通或貿易網路，使當地絕大多數人的生計，都融入此一殖民經濟的設計內，進而產生結構性的穩定，難以輕易突破。

最後一類，也是範圍最為廣大的則是糧食物生產區，此類地區是西方國家投資最少，基礎建設最差的地區；雖然這種經濟分工也經常出現在當今世界，但不同地區形成不同的經濟政策，帶來了民族集團的社會分化。這種不平等也出現在未來獨立的國家中，為漠南地區國家發展帶來更複雜的議題，也在政治上增添不穩定的因素。

在殖民主義的世界裡，非洲的任務一是為工業國家的機器與工廠，提供其生產所需的原料。非洲農民種植棉花，並在出售後獲取報酬，而利潤也僅止於此；

¹¹ 拉根姆等 (Colin Legum)，《一九八〇年代非洲：一個危機中的大陸》(Africa in the 1980s: A continent in Crisis)，楊逢泰譯 (台北：台灣商務印書館，1981 年)，頁 121。

¹² 李安山，《非洲民族主義研究》(北京：中國國際廣播出版社，2004 年)，頁 235-237。

棉花在織成布匹、裁製為成衣後再回銷非洲。這種以非洲原料交換製造品的進口、透過固定進出口的價格及償付工業國家貸款本金或利息的方式，使財富轉移至工業國家，使非洲國家處於貿易的劣勢中。¹³所有漠南新興國家在貿易與交換上，都得接受這種不利的條件，使西方國家仍然利用這種控制轉移財富，問題並不在各國獨立之時而解決。

美國學者 Lana Wylie 在對漠南非洲西方影響與本土現實發展的探討中，認為在漠南非洲部分地區，西方國家的貨幣經濟，給傳統組織帶來災難性的後果，扭曲了傳統的社會與經濟制度。殖民主義引進的經濟作物，對適合生產或運輸經濟作物的地區影響深遠，對其他地區則影響較小，形成一種二元經濟的模型。¹⁴同時，總結漠南非洲國家三種可能的發展或可供選擇的路徑：盧安達、南非、或波札那。盧安達因國內種族問題而引發的政治失序，或是如同南非般的西方式民主與經濟改革的快速推動，挑戰非洲本土的社會、政治和經濟現實，使尚未成熟的多黨民主轉為實際上的一黨威權政體，抑或在波札那一樣，本土因素和西方因素出現某種結合，從而為未來發展奠基。¹⁵

在經濟文化的影響上，儘管在 1960 年代多數殖民地取得政治獨立，但經濟的依附並沒有改變，歐洲大公司長期壟斷的結果，使絕大多數非洲本土企業的經營範圍僅限於最低水準的商業活動，私人企業多從事小型貿易活動；掌握管理技術者非常少，結果延宕了非洲中產階級的發展。由於缺少一定規模的私營企業，非洲國家幾乎都建立起大量的公營企業。¹⁶就發展而言，阻礙增長的主要因素似乎是文化上的，這一地區的文化尚不足以適應現代化的發展，也無法適應代議制的多元性政府。¹⁷事實上，這個論點與非洲特有的部落文化的相互倚賴與氏族支援網也產生驚人的一致性，資本不足影響商業機會，商業網絡的不足造成就業不足，使非洲漠南地區人民普遍在心理上瀰漫著對國家與社會的依賴性。

¹³ 戴維生 (Basil Davidson), 《非洲現代史》(*Modern Africa: A Social and Political*), 蔡百銓譯 (台北: 國立編譯館, 1995 年), 頁 249。

¹⁴ 懷利 (Lana Wylie), 〈撒哈拉以南的非洲: 西方的影響與本土的現實〉, 收錄《非西方發展理論: 地區模式與全球趨勢》(*Non-Western Theories of Development: Regional Norms versus Global Trends* ed. Howard J. Wiarda), 寧騷主編 (北京: 北京大學出版社, 2006 年), 頁 86-96。

¹⁵ 參前註, 頁 96。

¹⁶ 托道夫 (William Tordoff), 《非洲政府與政治》, 前揭書, 頁 39-40。

¹⁷ 威亞爾達 (Howard J. Wiarda), 《新興國家的政治發展: 第三世界還存在嗎》(*Political Development in Emerging Nations: Is There Still a Third World?*), 劉青譯 (北京: 北京大學出版社, 2005 年), 頁 182。

三、漠南非洲國家發展現況探討

漠南非洲經過近半世紀國家獨立與經濟發展，總體來說，人均經濟增長基本上陷於停滯的狀況。依聯合國開發計畫署的統計，漠南非國家人均 GDP 平均每年下滑 1%，¹⁸ 使貧困問題在該地區愈顯突出，甚至還有加重的趨勢。從絕對貧困情況來看，在 20 世紀的最後 10 年，每日生活費用低於 1 美元的人口，從 2.2 億增加到 2.9 億人；同一時期，貧困人口佔全部人口比率始終維持在 46%，使漠南非在成為世界上貧困人口所佔比例最大的地區，由於世界其他地區的貧困狀況相對改善，使全世界的貧困正在向該地區相對集中。¹⁹

無論漠南非洲各國在政治上的分歧或國內政治競爭，爭取國家脫貧發展，或至少解決內部民眾基礎生存問題，對所有領導人而言，都是至關重要的，也關係著自身政權的穩固。由於當地人民有限的收入均使用於生活必需支出，很少用於儲蓄，以西元 2000 年為例，漠南國家國內儲蓄率為 18.8%。²⁰ 儲蓄率的低落導致資本不足，使國家處於財政困乏的狀況；因此，外部資金成為支持經濟增長及社會發展的關鍵所在。一般來說，無論是國際或國內的政策設計，對漠南國家脫貧發展可概分為三個基本方式，包括加強對外貿易、國外直接投資、及國外發展援助。

首先在強化對外貿易方面，由於世界貿易組織是規範全球貿易框架的主要機構，且西方國家在經濟實力雄厚、科技發達等前提下，在貿易上處於主動地位，而綜合國力較弱的漠南非洲各國則處於不利地位。如果我們將經濟發展定義為貿易額，這一解釋可由東亞地區新興國家的國內經濟表現與對外貿易表現的一致性得到驗證；因此出口數量佔全世界比例的變化，可以某些程度地解釋發展的進展。依據世界貿易組織的統計，20 世紀後半世紀，非洲國家的表現最令人不安，50 年代尚占世界出口市場 6.5%，但到 90 年代末已下降至 2%。²¹（參見表五）

¹⁸ 聯合國開發計畫署 (UNDP)，《2001 年人類發展報告》(The Human Development Report 2001)，中國財政經濟出版社譯（北京：中國財政經濟出版社，2001 年），頁 179。

¹⁹ 楊光，〈可持續發展問題的挑戰〉，收錄《國際形勢黃皮書：中東非洲發展報告 2002-2003》，楊光、溫伯友編（北京：社會科學文獻出版社，2003 年），頁 5。

²⁰ The World Bank, *African Development Indicators 2002* (Washington, D. C.: The World Bank, 2002, Apr), p.25.

²¹ World Trade Organization, *International Trade Statistics 2000* (Geneva: WTO, 2000), p.28, see www.wto.org/english/res_e/statis_e/stats2000_e.pdf, accessed 2009.6.5.

表五 世界出口貿易額與出口地區比例(1948-1999)

	1948	1953	1963	1973	1983	1993	1999
世界出口額 (10 億美元)	58	83	157	578	1,835	3,639	5,473
北美地區比例	27.5	24.6	19.4	17.2	15.4	16.8	17.1
亞洲比例	13.8	13.2	12.6	15.0	19.1	26.3	25.5
中國比例	0.9	1.4	1.3	1.0	1.2	2.5	3.6
非洲比例	7.4	6.5	5.7	4.8	4.4	2.5	2.0

資料來源：World Trade Organization, *International Trade Statistics 2000*, (Geneva: WTO, 2000), p.28, see www.wto.org/english/res_e/statis_e/stats2000_e.pdf, accessed 2009.6.5.

此外，除了全球貿易制度的結構性劣勢外，農業及初級工業（如紡織品）是漠南非洲主要產出，但西方國家對國內農業補貼造成生產過剩及國際市場產格低落的結果，使漠南國家政府逐漸形成「種糧不如買糧，經濟作物比糧食更重要」的思想，²² 也間接導致糧荒的發生。而漠南各國工業基礎薄弱，有助勞動密集型的紡織工業，雖然對低度開發國家關稅與配額的相對開放，但是面對西方國家非關稅壁壘及亞洲國家素質較為整齊的技術勞工，漠南國家藉由貿易取得國家發展的比例並不高。最後，在單一經濟主導的漠南國家，人民僅能獲得基本的生存，若遭逢國際大環境變動，可能在短時間內失去累積的資本投入。

其次，在經濟全球化的背景下，國際投資的發展較之國際貿易的發展更為迅速，主要表現在外國直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）的項目上。由於非洲大陸資源豐富，跨國公司對非洲的直接投資以石油、礦產等初級產業部門為主，具有明顯的要素追求動機；而部分西方國家對非洲優惠政策也促使對非投資的流入，如利用美國 2000 年 5 月通過的非洲成長與機會法案（Africa Growth and Opportunity Act）放寬紡織品輸美條件等。通過外國直接投資，理論上可達到增加當地產品出口競爭力，提高進入國際市場機會，促進經濟發展的功能。²³

不過，外國直接投資在非洲國家的比例仍然太低，如果從世界性的外國直接投資額流入分配的情形來看，漠南非洲顯然是逐漸被邊緣化的趨勢；同時，相較於其他地區來看，投資分布十分集中，主要在資源豐富的國家。在基礎建設相對

²² 姚桂梅，〈非洲與多邊貿易談判〉，收錄《國際形勢黃皮書：中東非洲發展報告 2005-2006》，楊光主編（北京：社會科學文獻出版社，2007 年），頁 45。

²³ Labour Resource and Research Institute, “Characteristics Extent and Impact of Foreign Direct Investment on African Local Economic Development,” 2003,12, p.5, see <http://www.sask.fi/Documents/ALRN/PilotStudies/ForeignDirectInvestment.pdf>, accessed 2009.6.5.

較不完善、勞工技術水準相對較低的情形下，對於國外投資者來說，除了獲取當地原物料及自然資源外，很難找到其他的投資方向。²⁴ 在前述直接投資的政策下，被投資國也很難由外國直接投資中得到具體的發展利益。（參見表六）

表六 漠南非洲外國直接投資流入比例（1970-2003）

	1970s	1980s	1990s	2000	2001	2002	2003
世界 FDI (百萬美元)	24,124	93,887	401,028	1,387,953	817,574	678,751	560,115
開發中國家 (百萬美元)	6,109	21,356	121,769	252,459	219,721	157,612	172,033
漠南非洲 (百萬美元)	966	1,273	4,323	6,202	14,700	8,862	10,599
漠南非洲占 世界比例	3.8	1.4	1.1	0.4	1.8	1.3	1.9
漠南非洲占 開發中國家比例	14.8	6	3.5	2.5	6.7	5.6	6.2

資料來源：UNCTAD, *Economic Development in Africa-Rethinking the Role of Foreign Direct Investment 2005* (Geneva: UNCTAD, 2005), p.5.

最後，在國外發展援助方面，漠南非洲在全球國際援助中，長期均占據中心的地位，約占全球援助總額的 30%。²⁵ 流入非洲的國際援助主要可區分為：西方或亞洲國家雙邊援助，及歐盟、世界銀行、國際貨幣基金組織和聯合國轄屬機構兩部分。此一援助提供大多數國家解決燃眉的減貧問題、經濟基礎建設，或天然災害、愛滋病等專門協助與衛生保健等機制。雖然資金使用效能仍然取決於援助方的流向與受援國的管理使用，但整體而言，若國際援助與受援國得以密切結合，加之良好的治理結構與能力，財外援對減貧的效益仍是明顯確實的。

雖然國際援助是非洲漠南國家減緩貧困的重要因素，但是以本研究的觀察，還沒有一個國家因為國際援助而終止貧困；而且外援也可能給受援國帶來匯率上升等風險。除此之外，當前國際援助也面臨援助不足的履約危機、援助方與受援國協調性不足導致弱化效應、援助機制缺之約束性與中立性、及援助附帶條件濫

²⁴ 朴英姬，〈非洲的外國直接投資〉，收錄楊光主編，《國際形勢黃皮書：中東非洲發展報告 2005-2006》，前揭書，頁 63-69。

²⁵ Robert Picciotto and Rachel Weaving, eds., *Impact of Rich Countries' Policies on Poor Countries: Towards a Level Playing Field in Development Cooperation* (New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 2004), p.38.

用降低實質成效等困境。²⁶ 使得非官方無附帶條件的國際援助，相對較受到受援國家的歡迎。也使非政府組織在漠南非洲活動站有重要的一席之地。

第二節 非政府組織在非洲漠南地區活動概況

要重建一個社會的新體制，關鍵在於如何認識和增強公民社會的價值及其意義，使它成為與市場和政府平等的參與者；但是，由於非政府組織為了生存與發展，需要依賴市場和政府，反過來說，市場和政府也能促進公民社會的發展。²⁷ 因此，非政府組織與國家之間的各種互動關係，成為許多研究者的焦點；本節試圖透過不同角度的觀察，評估學者在非政府組織與國家之間各種策略關係此一主題的論述，先做一整理闡述。

在進一步探討非政府組織在非洲漠南地區活動之前，研究者回顧第一章所採用 P. J. Simmons 對非政府組織所下的定義：「為一非營利性質的實體，其成員是由一個或多個國家的市民所組成，其行動是為成員的集體意志所決定，旨在回應與非政府組織合作的一個或數個社群的需求」。²⁸ 由於市民組成、及尊重集體意志的特性，使非政府組織與公民社會成為不可分割的名詞。非洲漠南地區國家普遍低度開發的特性，非政府組織在成立與活動應與西方國家有所差異。因此，南方國家非政府組織之特性，亦為本節注重之焦點，並引申漠南國家與非政府組織間相互的態度與策略。

一、非政府組織與國家關係之論述

非政府組織與其他政府或民營組織相同，無法脫離外界環境獨立生存，在參與社會活動中，必然與其他行為者產生互動；因此，有必要探究非政府組織與國權政府及企業間的關係。在探討非政府組織與國家關係之前，先就政府對於非政

²⁶ 安春英，〈非洲減貧與國際援助〉，收錄《國際形勢黃皮書：中東非洲發展報告 2005-2006》，前揭書，頁 44-47。

²⁷ 費希爾 (Julie Fisher)，《NGO 與第三世界的政治發展》(Nongovernment: NGO and the Political Development of the Third World)，鄧國勝、趙秀梅譯 (北京：社會科學文獻出版社，2002 年)，頁 2。

²⁸ 請參閱本文第一章，註 9。

府組織的角色與功能做一描述。

西方國家政府功能較為完整，政府與非政府組織之間的關係亦較穩定，在社會福利的領域中，Gidron、Kramer 與 Salamon 所提出的觀點，以政府及非政府組織在財務與服務提供者的角度交叉對應，得出四種不同的關係模式：亦即(1)政府主導模式，政府以租稅收入提供資金，並利用政府人力提供服務，在此大政府的情形下，非政府組織活動空間較為狹小；(2)雙元模式，政府與非政府組織各自提供財務與服務，互不影響、亦少合作，雙方均有一定的自主性；(3)合作模式，典型的合作模式是由政府提供資金，非政府組織負責實際服務行為，以一種有計畫分工的合作方式，提升政府財政效率；(4)第三部門主導模式，非政府組織同時提供資金與服務，此在社會福利尚未普遍被接受的國家較為明顯。²⁹（參見表七）

表七 政府與非政府組織關係分類模式

關係模式	政府主導模式	雙元模式	合作模式	第三部門主導模式
財務提供者	政府	政府與第三部門	政府	第三部門
服務提供者	政府	政府與第三部門	第三部門	第三部門

資料來源：L. Gidron, M. Kramer and L. M. Salamon, *Government and The Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States* (San Francisco: Jossey-Bass, 1992), pp. 16-21.

在 Kramer 與其他學者的實例研究中，仍將國家與非政府組織兩者互動關係區分為財政上（fiscal）、管制上（Regulatory）、服務輸送（service delivery）、與政治性（political）等四大類別。僅在最後政治性的互動中，闡述政府與非政府組織之間，會希望對方的行動能夠符合自己的期望，採行倡導與遊說等行動。³⁰ 即使在國內學者的引申上，也因為偏重國內非營組織的角色，認為政府在國家之內，可能透過獎助、契約或稅賦優惠等方式，給予非政府組織財務資助的財務功能關係；其次，政府以一種較為超然的立場，訂定法律規章，監督非政府組織的

²⁹ L. Gidron, M. Kramer and L. M. Salamon, *Government and The Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States* (San Francisco: Jossey-Bass, 1992), pp. 16-21.

³⁰ Kramer, Ralpj M., Hakon Lorentzen, Willem B. Melief and Sergio Pasquinelli, *Privatization in Four European Countries: Comparative Studies in Government-Third Sector Relationships* (Armonk, New York: M. E. Sharpe, 1993), pp. 15-19; 轉引自林淑馨,《非營利組織管理》(台北市:三民書局,2008年),頁96。

督導功能；第三，因應現代化社會變化，政府可能介入發生問題的非政府組織，形成保護功能；最後，政府可能透過諮詢與輔導，協助非政府組織正常運作與發展，所產生的諮詢功能。³¹

早期學者在論述上較偏向以國家為主的觀點，係從國家政府角度出發，視非政府組織為一個公益政策補充角色的結果，與漠南地區國家結構具有先天缺陷、政府財政能力不足、地方政府缺乏行政人才、民眾普遍窮困的現況相距甚遠，在實際分析使用上，亦受侷限。雖然非政府組織一般從事的活動或服務中，皆具有公益的性質，但由於非政府組織與國家之間各有偏好的目標與手段，故在分析上，都應考量彼此尋求不同結合的可能性。

因此，在非政府組織與政府關係的一般性理論討論方面，便需借重 Najam 的研究。Najam 提出第三部門與政府間的四種互動關係模型，以雙方所欲達成的目標與偏好的策略為分析基礎。在非政府組織與國家兩者的目標相同、策略相似時，雙方即可能出現合作的（cooperation）互動模式；相反地，如果目標與策略兩者均不同，就可能產生衝突的情況。進一步而言，非政府組織與政府的目標相同，若僅在偏好的策略上有所差異，兩者可以形成互補的關係；最後，若兩者目標不同、策略相似，則相互間可能出現籠絡吸納的關係，³²端視兩者力量與資源的多寡而有不同的結果。（參見表八）

表八 第三部門與政府互動關係模式
欲達成之目標

		相似	不相似
偏好的策略	相似	合作	籠絡吸納
	不相似	互補	衝突

資料來源：A. Najam, "The Four-C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Cooptation," *Nonprofit Management & Leadership*, Vol. 10, No. 4 (Summer 2000), p.383.

在 Najam 的四種關係模式中，非政府組織與政府間如在目標上有差異，無論策略是否相同，兩者之間難以有長久與延續性的合作或協力關係。因此，在合

³¹ 陳惠馨，《財團法人監督問題之探討》(台北市：行政院研究考核委員會，1995年)，頁209-212。

³² A. Najam, "The Four-C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Cooptation," *Nonprofit Management & Leadership*, Vol. 10, No. 4 (Summer 2000), pp. 375-396.

作模式下，雙方最能處於一個對等的地位，彼此為達到共同或類似目標而努力。抑或在互補性模式中，雙方透過各自所具有的比較利益來各取所需，達成目標，且需相互瞭解，對於彼此差異能予包容，互補關係方得以建立。³³ 相對於 Salamon 的論點，認為非政府組織與政府間的協力關係主要作法，是由政府出資，而非政府組織提供服務已有顯著不同。

就國內學者的觀察中，認為無論由資源流向觀點（Resources Flows）、互動型觀點（Interaction Types）或比較利益觀點（Comparative Advantages）皆無法完整解釋非政府組織與政府間出現的各項關係。故歸納兩者間五項關係型態：³⁴

1. 合作關係（Cooperation）

形成合作關係必須符合三個條件，即在「目的規範」、「資源」與「供給」三個互動領域中，非政府組織與政府皆有高度的互動狀況。非政府組織可能擁有較強的服務輸送能力，使政府不得不與它們聯手，另外，兩部門亦在政治與行政層面有所互賴。但互賴並不必然成為合作伙伴，須視資源的重要性、替代的可能性及操縱供給的能力而定。因此發展合作關係需長期的經營，建立互信與尊重。

2. 互補性關係（Complementary）

Salamon 認為非政府組織是反映市場失靈的優先機制，因此，非政府組織可做的事，在交易成本的角度，政府不會急著親身去做。另外，面對多元複雜的社會需求，政府與非政府組織在公共財的提供上皆有其限制，雙方可以截長補短、合則兩利。

3. 契約性關係（Contracting）

從比較利益的角度，非政府組織由於成本較低（非利潤導向）、服務品質有保證及彈性較大之優點，成為政府因應社會需求的求助之門。在此一狀況下，政府傾向利用非政府組織上述優點，透過契約方式，轉移生產與配置的責任，非政府組織也樂於接受此一可靠財源，擴展自己的服務領域與使命。

³³ *Ibid.*

³⁴ 呂朝賢，〈非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例〉，《台灣社會福利學刊》，第 1 卷第 2 期（2002 年），頁 39-54。

4. 敵對性關係 (Adversary)

從現實狀況來說，非政府組織可能會遊說政府改變福利或其他政策，以履行它對民眾的責任，進行對政府施壓；而政府可能企圖藉由規範非政府組織或回應它們所倡導議題來影響與管制對方，使雙方關係陷於緊張或甚至敵對的情形。

5. 補充性關係 (Supplementary)

補充性關係可由政府失靈理論來說明；由於受限於消費者與政策制定者的資訊問題，或特別偏好，造成政府服務無法滿足需求，使非政府組織擔負起補足此一功能失靈的缺口 (Gap-filling)，及在財貨與服務的生產上具有補充性的角色。惟在此一關係中，政府與非政府組織的權力關係是不對等的，政府占有較大的權力優勢，非政府組織僅能填補空缺。

一般而言，對非政府組織與國家關係的論述，多是站在西方國家立場，無論是國家階層或國際階層，仍無法完全跳脫開發國家的思維，並將理性、民主等價值視為必然；即使是國內學者的實證研究，亦未完全站在不同的角度或環境來思考。此種思維，在低度開發國家是否仍然適用，即是一個值得討論的課題。

二、第三世界國家非政府組織之特性

第三世界國家語意涵蓋較廣，整體而言雖然不若低度開發國家的落後程度與發展遲緩，但一般而言，國內經常陷於政治紛爭及經濟不穩定的環境中，國家政治仍不如西方先進國家成熟。因此，學者對第三世界國家的觀察，應可普遍適用及解釋於非洲漠南地區。依據 Julie Fisher 的觀察，第三世界國家的政府，普遍缺乏朝向永續發展的手段；而這些方案的要件之一，即是菁英與平民之間的合作夥伴關係，體現於兩種主要的非政府組織類型：以地方社區為基礎的民眾基層組織 (Grassroots Organizations, GRO) 和以全國性或區域發展援助組織為基礎的民眾基層支持組織 (Grassroots support Organizations, GRSO)；通常基層支持組織由專家組成，它為基層組織引入國際基金，協助地方性的發展。³⁵

³⁵ 費希爾 (Julie Fisher)，前揭書，頁 3-5。

因此，南方國家的非政府組織因為國情因素，雖然依據共同意志組成團體，但資金與專業技術人員均極為缺乏，難以達到其預設的使命；另一方面，國際性的非政府組織因國情或其他因素，有能力與意願協助該類國家解決相關議題，若當地政府無法有效或可信地達成非政府組織的目的，這些組織就必須面對當地非政府組織的選擇。因此，除了基層組織之外，需要特殊的基層支持組織的中介與協調，使國際性非政府組織得以利用更經濟及有效的手段，達到其預設的目的。也使得基層支持組織成為南方國家特殊的活動類型。

基層支持組織的興起始於 1960 年代末期，從供給方面來看，這一時期湧現大量的官方和西方國家志願組織的援助資金；從需求面來說，各國政府擴大對大學的投資，造就一批有理想主義色彩的青年知識分子，援助資金為他們提供了新的就業機會，使他們毋需進入政府部門或移居國外，即可實現他們為貧窮民眾謀取福利的願望。³⁶ 因此，除了基層支持組織與基層組織縱向的聯繫之外，在基層支持組織中，逐漸形成橫向的聯結網絡，使南方世界國家的非政府組織雖然無法在國際上形成聯繫網絡，但是在國內層級建立互相支持網，使非政府組織聯結網絡在南方國家中亦得以充分發展。

非政府組織需要由下而上的賦權；在西方國家的非政府組織具有明顯的公民社會背景，亦即擁有明確的基層賦權，使它們在與政府的競合關係上，擁有一定的權力基礎。南方國家的基層組織擁有來自社區基層民意的基礎，但在基層支持組織方面，則透過三個方面獲得賦權：(1) 基層支持組織與國外非政府組織、國外官方援助機構的聯繫，及資源取得；(2) 基層支持組織網絡間的聯繫與知識網絡；(3) 代表基層組織的需求。也就是說，基層支持組織的賦權是兼具由上而下（top-down）及由下而上（bottom-up）雙重來源。

依據賦權的原理，所有與基層組織或基層民眾擁有密切聯繫關係的政府或組織都擁有權力與影響力；政府雖然在政治形式上獲得基層民眾的支持，但這種支持有時是薄弱而未經驗的，南方國家基層支持組織試圖透過基層的聯繫，取得更大的自主權，與政府的權力形成一個相對的競爭關係。因此，在探討南方國家政府與非政府組織的關係時，瞭解基層支持組織的特殊形式，可供研究者進一步瞭解政府與非政府組織雙方策略的取向與形成原因。

³⁶ 參前註，頁 7。

三、第三世界國家政府對非政府組織的策略關係

第三世界國家政府因應非政府組織在國內漸次發展，通常將其視其能力與國內環境，在對非政府組織的態度上，產生不同的策略架構：³⁷

1. 防範：

此為對非政府組織最不利的政策，其前提是認為非政府就意味著反政府，故極力防範民間組織進行活動。而隨著非政府組織力量和影響的增強，政府會發展相應的限制性措施，

2. 無視：

此種政策對非政府組織的影響力較小；基層支持組織出現初期，第三世界國家政府最普遍的反應就是採取無視的政策。當非政府組織急遽發展，並具有政治行動時，政府就傾向轉變態度，制定相應的管理政策。

3. 收編：

通常在非政府組織對更多資源的需求，或政府意圖控制而發生的衝突中。部分國家或以政策資助某一基層支持組織，以削弱其他基層支持組織，或藉官方與親信建立基層支持組織，取代其他組織由援助團體取得更多的資源。

4. 利用：

在政府具有財政上的原因時，便傾向向非政府組織學習而非控制。另外，由於政府合法性的需要，給予非政府組織更多的自由，以利自己國際地位合法化，獲得國外奧援。

5. 合作：

政府與非政府組織在相互獨立自治的關係上互相合作，相互學習；一方面，國家成為基層組織和基層支持組織之間相互聯繫的結點，另一方面，基層支持組織為政府培訓過剩的勞動力。最後，財政預算的壓力會使政府與非政府組織進行合作，此點尤以非洲為然。

³⁷ 參前註，頁 34-40。

非政府組織與國家之間的關係，在西方世界與第三世界是截然不同的。若將範圍雖小，在第三世界中，各地區的差異性也難以概括。通常來講，拉丁美洲由於公民社會的自治性與民族性較強，政府若想控制或壓抑非政府組織，較亞洲或非洲均為不易，這是國家長期無力提供基本服務或實施發展政策的結果。³⁸ 非政府組織可以協助改革國內政治與社會制度，但每一國家的實際情形仍視政治環境而異。

儘管有觀察家或學者試圖依據政權的類型對國家與非政府組織的關係進行歸納，但對非洲的評價似乎特別困難。非洲在 1990 年代的獨裁國家普遍壓制了非政府組織的活動；一黨制的國家承認提供社會服務的非政府組織，但卻限制它們的發展；多黨制的民主國家與非政府組織的關係則是甜蜜與痛苦的混合物。³⁹ 普遍而言，非洲地區的政治環境與殖民背景，給予政府壓抑非政府組織的傾向，因此非政府組織普遍採行了低姿態的活動趨勢，也避免批評政府或與政府作對；因為批評政府無論是個人或團體，都可能是危險的舉動，也不符合非洲地區部落家長制的文化傳統。

事實上，無論在中南美洲、亞洲、非洲或中東地區，政府對非政府組織的政策差異，國家的政治環境要比地理環境更能決定之；政治環境無論是集權還是民主、穩定還是不穩定、薄弱還是強大，都有可能有助於加強政府與非政府組織的合作。因此，從國家的政治環境而言，政權類型、政治文化、政治穩定程度等，都是決定國家對非政府組織的策略關係。

一個民主與多黨制的自由政治環境，明顯地較易避免採用對非政府組織採行壓制的策略。此外，民主的政府也可以加強基層組織的作用。⁴⁰ 但是在一個專制的政權中，政策的採行就顯得彈性得多。由於對外形象或爭取國際援助資金的考量，甚或是開明專制的政體，都有可能對非政府組織採取積極合作的態度。在此一方面，議題的分類就相對成為重要的因素；很明顯地，人權性質的非政府組織也難以在此一政體中順利生存。

部落家長式的制度可能是非洲漠南地區最具代表性的文化表現，而它也一定

³⁸ 參前註，頁 42。

³⁹ 參前註，頁 47。

⁴⁰ 參前註，頁 51。

程度地影響政治行為。因此，基層支持組織若非得到政治環境的默許，或基層部落組織的賦權，不易在既定的組織網絡中發展。國際性非政府組織在人權倡議的部分，也在政治環境與政治文化雙重不利的情形下，僅能針對地方性或涉外性的議題，在民族主義的掩護下，由國內非政府組織提出不涉及問題根源的倡議，使漠南非洲的非政府組織極度向援助型及發展型組織傾斜。

南方國家政府對非政府組織的政策從全面壓制到積極合作與學習雖然不盡相同，但政府政策並非持續不變，它持續反映出所統治社會的複雜性。隨著民主化與全球化的進程，壓制策略可能僅侷限於一些特殊的部門中，政府愈來愈不會忽視基層組織和基層支持組織的急遽增長。⁴¹ 政治文化對政府與非政府組織關係的影響非常重要，政治的不穩定也會影響政策的實施，漠南地區國家政治文化在長期而言，也會隨著政治體制有所改變，加諸國際非政府組織與國家內部的聯結也愈來愈多元，在通信與網絡漸次發展的非洲，合作與學習是雙方關係的一個重要選項。

第三節 非政府組織與漠南非洲各行為者之關係

由非洲漠南地區國家的政經環境與特色的探討，可以初步認識非政府組織在此地區可能面臨的政治、經濟與文化環境。表面上看來，非政府組織在全球舞台與議題上，既然已經取得許多成果，在國家發展不均、亟需外援的漠南非洲地區，應可獲得相當的尊重與執行便利，非政府組織也能依據其理念，主導或擁有較其他地區非政府組織更大的權力。

不過，非政府組織在漠南非洲國家，實際上所需面臨的挑戰並不比已開發國家為低。雖然某些議題在國際層次已有相當共識，但尚未實踐在國家層級的運作上，尤其在獨裁或境內政治不穩定的漠南非洲國家為然。非政府組織在這些國家的活動，不但必須顧及組織內部的缺陷，更重要的是充分瞭解外部環境，取得與各行為者彼此的平衡與和諧。

⁴¹ 參前註，頁 68。

一、非政府組織在漠南非洲國家發展與活動特色

在非洲、南亞、中東或拉丁美洲這些開發中國家的公民社會與非政府組織的發展道路不盡相同。雖然，某些國家的非政府組織發展較其他地區或國家平均值都要活躍；究其原因，可能是通訊技術的發展、對政府中心的政治體制不滿、以及創新對農村貧困人口賦權的方法等。⁴² 不過，一般而言，開發中國家非政府組織從業人口較已開發國家的比例仍然較低。原因之一可能是這些國家的社會文化特點，即是它們保存了依賴族群和家庭關係進行社會互助的傳統方式，而非利用非政府組織。另外，傳統社會和現代威權型的政權經常串通一氣，使得可能威脅到政治現況的獨立組織發展受限。⁴³

以地區來看，非政府組織在拉丁美洲較開發中國家的平均規模較大；但以活躍性而言，非洲地區顯然較為突出，而且非政府組織從業人口比例也較高。一般而言，非洲多數非政府組織從事於服務性與發展性的活動，可觀察的特點是發展組織較慈善服務組織更多了倡議與賦權的傾向，究其原因，可能是在反殖民統治與爭取獨立過程的副品，尤以南非為然。⁴⁴ 不過，地區內的每個國家發展情形又有不同的差異，要精確地描述非政府組織在漠南非洲國家發展與活動特色有其實際上的困難。

由於地區性的限制無法概括描述，故若暫時排除來自國家因素給予的影響，首先探討非政府組織自身發展與自主性，透過問責與自主程度，以瞭解非政府組織在漠南地區的組織特性。非政府組織成立之初或之前，首要決定的即是組織使命及理念；由於活躍於漠南非洲國家的非政府組織，多數具有服務與發展性質，在面臨與政府合作議題時，首要目的在解除民眾疾苦的組織，較不易與政府形成對抗的情況，若以推動清廉善治為使命的發展機構，則可能視本身組織的強弱，在不同時期與政府形成不同的互動。

財政來源的獨立性困擾許多非政府組織的運作；在大多數的漠南非洲國家，國內募捐的風氣尚不普遍，民眾的能力與意願均有不足，因此，獲得國外非政府

⁴² Julie Fisher, *The Road from Rio: Sustainable Development and the Nongovernmental Movement in the Third World* (Westport, CT: Praeger Publishers, 1993), pp. 224-263.

⁴³ 薩拉蒙等 (L. M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski and Associates), 《全球公民社會：非營利部門國際指數》(*Global Civil Society: Dimension of the Non Profit Sector*, Vol. 2), 陳一梅等譯(北京：北京大學出版社，2007年)，頁 53。

⁴⁴ 薩拉蒙等 (L. M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski and Associates), 前揭書，頁 55-58。

組織資金來源或仰賴國內政府部會撥款的基層支持組織，在對政府政策的支持度上，必然地將有所差異，也相對地表現在抗拒國家收編的誘惑上。此外，非政府組織的群眾基礎與賦權來源，若是基層支持組織受基層組織的賦權，並與跨國性非政府組織建立緊密的網絡，對該組織在國內活動自主性與政策影響力有正面的助益。

另外一個在漠南地區活動的非政府組織類型，即為跨國性的非政府組織；由於跨國性非政府組織的財政來源是國外捐贈，因此，傾向於具有較強的獨立自主性，但缺點是不易取得當地活動空間與直接賦權。跨國性非政府組織必須在直接行動或與當地非政府組織合作兩個策略間做一選擇，由於直接派駐各國的直接性成本過於高昂，可能過度侵蝕有限的資源，各跨國組織都在某一程度上，與當地基層組織或基層支持組織合作，故仍需受當地非政府組織的合作策略所影響。

在漠南非洲國家，任何非政府組織對政府的政治策略都可能是支持、反對或介於兩者之間，視政治環境的不同和本身條件的不同而自發性的調整。若當地非政府組織對自身的身份與目標定位不明確，便傾向反映所處國家當地的政治文化和環境，而較無能力對所處國家權力與政策的重塑或挑戰。

二、漠南非政府組織對國家的策略

在探討漠南地區非政府組織對國家政府的可能策略上，本研究仍採用 **Julie Fisher** 對第三世界觀察的角度，分別以迴避、倡議與合作三個基本策略。透過各組織及其網絡與政府的接觸，產生各種不同的關係形態：⁴⁵

一、政治迴避：

某些基層組織和基層支持組織，都會有意識地決定在某些時候迴避政府，另行建立群眾性的基礎，以加強區域活動網絡，發展長期策略；因此，迴避策略特別適合不友善的政權環境，避免被壓制或收編。不過，若無國際社會的支持，迴避策略可能會使非政府組織遭受政府攻擊。

迴避策略可能不全然是為了避免壓制或收編，某些國際非政府組織刻意迴避

⁴⁵ 費希爾(Julie Fisher)，前揭書，頁 107-138。

政府，試圖建立自己的網絡，或與當地基層組織合作，以保持其獨立判斷的地位，避免被不同政治背景的政黨或官員所利用或攻擊。因此，多數滇南地區非政府組織至少在運作之初，都盡量採取政治迴避的策略，並將自我保護的需求置於組織發展之前。

二、倡議：

第二個政治策略是倡議，它是基於拒絕被收編或被控制的基礎上，但與政府的政策有直接聯繫。非政府組織的倡議技巧包括勸說、提示、遊說、競選、呼籲等。勸說是以一個較為積極的方式，建立政府的關係，並減輕政府的懷疑；提示則透過論壇或宣傳活動，提供政府必要的處理建議；遊說與改革立法不同，法律性的努力在第三世界通常效果較低，利用遊說手段可以減緩政府對非政府組織的敵力與壓力。基層支持組織的領導人，有時因曝光機率的增加，進而直接進入政界，或支持特定競選人，建立日後政治基礎；最後，採用公眾呼籲則需視議題的敏感性，但在涉及專業知識與技術時，非政府組織通常願意採用公眾呼籲的策略。

在非政府組織利用倡議策略時，使用競選與公眾呼籲經常被視為是危險的舉動。雖然倡議策略所收到的效果較大，也有利公民社會的發展，但地方性非政府組織在運用時都較為謹慎。另一方面，致力於人權、環境保護和維護婦女權利的非政府組織倡議網絡的增長較為突出，促進跨國倡議網絡的形成。在地方性非政府組織的要求未獲政府回應下，它們傾向於尋求國際非政府組織的協助，國際社會便可能出於不同的動機向有關國家政府施加壓力，這也是跨國倡議網絡得以產生和發揮影響的過程。⁴⁶

三、與政府合作

無論合作是由政府所發起，或是非政府組織所發起的，合作策略從項目性的合作到全面合作，但以項目性的合作較為普遍。有一定程度的非政府組織與政府合作的範圍僅限於特定機構，也因此非政府組織策略的方式可以顯得更為複雜，如以迴避為基礎的部分合作項目等。

在與政府合作的過程中，非政府組織傾向尋求組織與政府的平行利益與共同

⁴⁶ 凱克 (Margaret E. Keck)、辛金克 (Kathryn Sikkink)，《超越國界的活動家：國際政治中的倡議網絡》(*Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*)，韓召穎、孫英麗譯 (北京：北京大學出版社，2005 年)，頁 12。

利益，在不涉及雙方策略基礎或目標使命上，找尋共同及平行利益，同時互不形成不利的影響。惟與政府合作的過程中，若非政府組織無法取得固定的國際社會或基層的支持，可能在資源缺乏的情形下，不可避免的受到政府收編政策的影響。

非政府組織與國家及政府可能採取的策略雖然廣泛，但經由以上的描述，終究無法避免一項關鍵性的限制因素：資源。國際非政府組織資金來源獨立，在漠南非洲國家所能選擇的政策選項就較為彈性，無論是迴避、倡議及有限度的合作項目，都能視議題或組織活動情形予以調整。至於基層支持組織與基層組織，則必需在選擇策略的同時，考量資源與支援的來源；若未獲國際性資金挹注，各項政治策略的採行都只是暫時的作為。

其次，漠南非洲國家政府的態度，仍為影響非政府組織在策略選擇的重要關鍵；拜全球民主普世價值廣播之賜，漠南國家民主化程度亦逐漸深化。除了索馬利亞、獅子山共和國、民主剛果等少數熱點國家或地區仍然時有衝突之外，原有種族屠殺的盧安達、軍事極權的烏干達都已逐漸擺脫舊日的不安，走向平穩的民主政治。由近日非洲國家選舉來看，一黨專政的情形也逐漸有所鬆動，原本評等為民主專制的國家也走向民主轉型。⁴⁷ 此等政治環境的改變，有助於非政府組織朝向倡議與合作的基礎，擴大非政府組織的力量，進而影響民主化的進程。

三、非政府組織在國家體系內與各行為者之關係

非政府組織的策略既受資源分配與國家政府的影響，非洲漠南地區非政府組織在機構性合作與外部夥伴關係的建立，也與援助系統和管道呈現緊密的相關。由於跨國性非政府組織既能跨越國境與洲際於漠南非洲活動，其經費來源自有其獨立性與特殊管道；因此，就實際在基層工作的漠南非洲國內非政府組織而言，欲加強組織的整體能力，對外必須強化其與區域內各機制的合作關係，對內必須加強對基層能力建構；亦即，必須在它們所活動的國家範圍持續發展，擁有獨立的研究與發聲能力，同時與外界進行競合的工作。

首先，研究者應當先對可持續生存發展及獨立自主的基層組織定位；依據

⁴⁷ 美國 CIA 對各國評等標準，詳請參閱網址：

<http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>，查詢日期：2009 年 7 月 19 日。

Wardle 的看法，認為持續發展並非僅限擁有自主財源，必須達成能執行有意義工作的能力、與目標團體和地方政府等主要行為者發展出良好關係、具有多樣化的資金來源、及本身具備完善的組織性與管理能力等四個指標，⁴⁸ 此種組織必可吸引援助者的青睞，自然形成財源穩定的自主有效組織。自主性的要求，是期望組織不受外界壓力的影響，能有充分的權限決定本身策略，並與地區內其他行為者（包括西方國家的非政府組織在內）維持平行關係。⁴⁹

21 世紀非洲漠南地區非政府組織的發展，有一項明顯的變化；即是在 1990 年代援助的資源多透過國際或國內的非政府組織所傳遞，為了推動漠南國家政府善治，及確保資金直接使用於貧窮的消滅，國際援助資金逐漸透過減貧策略文件（Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP）⁵⁰ 的程序，使漠南國家政府得以增加資金援助，相對減少非政府組織的獲得數額。⁵¹ 此一變革，某種程度地改變了國際非政府組織或其他捐助者，與漠南國家非政府組織的關係。

過去，當地組織傾向以實地計畫，取得援助者的支援；現在，該計畫必須表明係符合援助機構的既定策略，使援助機構取得議題設定與公關的權力。尤有甚者，國際非政府組織與捐助機構得以要求國內非政府組織，從以往的服務傳遞導向，逐漸將重心轉型為倡議導向，在國家層級中取得優勢。接著，在以上的客觀環境下，研究者嘗試析述非洲漠南國家非政府組織與其他行為者的合作關係。

第一個部分，是漠南國家非政府組織與跨國性非政府組織的合作關係。在普遍的觀察下，雙方一直擁有樂觀的合作夥伴關係，此一合作關係在跨國性的非政府組織上更為明顯。⁵² 事實上，許多非洲基層組織或基層支持組織的成立的起源，即是因應跨國性非政府組織的援助與服務遞送；亦即在在 1980 年代之後如雨後春筍般運作的跨國性非政府組織，在非洲國家尋求可資搭配的伙伴。因此，

⁴⁸ Chris Wardle, "Re-thinking Sustainability," in *Ontrac* No.21 (Oxford:INTRAC, 2002, May), p.6.

⁴⁹ Vicky M. Brehm et al., *Autonomy or Dependence: Case Studies of North-South NGO Partnerships* (Oxford: INTRAC, 2004), pp. 3-8.

⁵⁰ IMF 與 World Bank 自 1999 年起，為增加受援國政府問責所推行的減貧改革措施，每 3-5 年對受援國提出觀察報告與減貧成效，並評估未來資金援助計畫，詳見 IMF 與 World Bank 網站：<http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp>; and <http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK;22283891~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201,00.html>, accessed 2009.7.31.

⁵¹ Oliver Bakewell, Vicky Brehm, Esther Mebrahtu, Sarah Methven and Mia Sorgenfrei, *Institutional Co-operation between African NGOs and External Partners: Current Constraints and Ways Ahead* (Addis Abeba: African Union Conference Center, 2004), p.7.

⁵² *Ibid.*, p.8.

兩者的關係上，非洲基層組織很大程度地配合跨國性非政府組織的意向所行動，僅是在執行面上的單位合作接受者。

前述觀點也符合 Brehm 的實證研究，他發現北方非政府組織在面對漠南國家基層組織時，多採取「功能性」(functional) 導向；透過南方國家非政府組織合作的手段，真正重點係是否能達成其組織使命或資源提供者的戰略目的。另一方面，非洲非政府組織採取「共構」(solidarity) 方式面對合作夥伴，將重點置於能力建構以強化公民社會的發展，北方非政府組織必須全面因應合作事項，而非個別選擇，但最終的支持力量仍在背後的援助支持者。⁵³ 因此，漠南非洲非政府組織運作的真正權力關係是在非洲之外，跨國性或北方的非政府組織，與當地非政府組織存在於高度不平等的合作夥伴關係。

上述雖屬一般性的歸納，漠南地區國家內部仍有許多基層與基層支持組織，它們以社區為背景，擁有基礎的民意支持，也不受限於國際性或北方非政府組織的資金，擁有較大的自主性，但是其活動的範圍仍然受到資源的限制，難以跳脫前項的歸納。不過，也有例外的情況，如基督教教會援助組織、清真寺援助組織、扶輪社等。

第二個部分，探討漠南非洲非政府組織與官方發展援助(Official Development Assistance, ODA) 的互動。官方發展援助是在漠南非洲發展合作上的重要項目，但是對漠南非政府組織或公民社群的援助而言，由於缺乏一個統合性及制度性的透明機制，亦非援助團體的首要考量事項，故至今尚無明確的資金援助策略。不但不易評估整體援助成效，也使資源難以統籌運用至最需要的部門。在此一基礎上，欲將官方援助做一般性歸納就顯得較為困難，但仍可以由主要官方援助單位策略，比對其與非政府組織的相互關係。

在多邊組織方面，世界銀行與國際貨幣基金組織對非洲漠南地區援助一向不遺餘力，但近年來循減貧策略文件 (PRSP) 的程序，直接援助國家政府部門，與非政府組織形成間接的關係。聯合國各專門機構則在各別的需求議題上一如聯合國難民事務高級公署，與非洲非政府組織建構各種不同的互動架構。最後，歐洲聯盟也是重要資金來源，透過比利時與法國政府，對法語非洲的大量的援助方

⁵³ Vicky M. Brehm, "The Malawi NGO Consortium: Lessons Learnt," in *Ontrac*, No.27 (Oxford: INTRAC, 2004, May), p.6.

案，間接資助非政府組織的各項計畫。此外，在雙邊的機構合作上，也呈現多樣化的形式；可觀察的包括北歐斯堪地那維亞國家及加拿大 CIDA，傾向於參與國家發展和國家內各行為者的能力建構；而法國、美國的援助計畫（如 USAID）則具有短期的指導特性，通常附帶某種政治意涵。⁵⁴

因此，由上述的現實情況歸納可知，官方援助漸向國家政府集中，以雙邊協議或預算補助的方式，透過國家補助（如世界銀行給予漠南國家發展援助），或減貧策略文件程序直接投入受援國家的政府部門。此外，依據 2001 年共識成立的全球基金（Global Fund）募集 59 億美元，旨在協助全球低度開發國家，預定在漠南非洲投入 61% 所募資金；而在分配原則上，政府即佔 51%，而非政府組織 25% 的比例內，跨國性非政府組織將佔主要分配數額。⁵⁵

第三個部分，漠南非洲當地非政府組織與北方援助者的人道救助合作。非洲漠南地區國家由於民主化程度不一、加諸種族衝突與歷史情結，部分國家經常發生內部動亂，需要國際社會及非政府組織的人道救助。雖然在此一地區時有人道援助的行為，但當地非政府組織與北方援助者在此一領域的合作機制與伙伴關係卻一直無法有效發展。

漠南非洲當地非政府組織援助能力的建立，一直是爭議中的議題；就距離與融入當地文化的面向來看，非洲基層組織顯然是一個結構性的行為者，但是北方資源援助者通常無法找到適任的執行人員，而是在衝突地區也充斥者政府貪瀆與無效統治，當地基層組織也難以避免與衝突某方的意識型態選擇，使當地基層組織人道援助能力遲遲無法建立。⁵⁶ 但是，跨國非政府組織同樣也可能發生相同的問題，使人道援助成本與效益難估量。

雖然具有上述的實際狀況，但無可否認的，跨國非政府組織仍在漠南非洲人道援助上扮演主要的行為者角色。回顧 1960 至 1970 年代，國家的中央及地方政府仍是主要處理難民及人道危機事件的主要負責機構，1980 至 1990 年代聯合國

⁵⁴ Oliver Bakewell, Vicky Brehm, Esther Mebrahtu, Sarah Methven and Mia Sorgenfrei, *Institutional Co-operation between African NGOs and External Partners: Current Constraints and Ways Ahead*, op cit, p.10.

⁵⁵ 相關數據係參考聯合國網站，查詢日期：2009 年 8 月 5 日，參考網址：

<http://www.un.org/special-rep/ohrls/ldc/Contributions/Global%20Fund%20Compendium.pdf>,

⁵⁶ Astri Suhrke, "From Relief to Social Services: An International Humanitarian Regime Takes Form," in *Eroding Local Capacity International Humanitarian Action in Africa*, eds. Monica K. Juma and Astri Suhrke (Uppsala, Sweden: Nordiska Afrikainstitute, 2002), pp. 19-34.

難民事務高級公署（UNHCR）則接手國際上各區域的人道救助行動。⁵⁷ 嗣後於 1994 年，聯合國難民事務高級公署發起行動夥伴（Partners in Action）的程序，試圖聯合國際力量協助非洲漠南基層組織建立能量，但是跨國性非政府組織仍然在進入成本上具有優勢，整體情形仍未見改變。

對跨國性非政府組織及援助者來說，主要的發展障礙仍在對漠南非洲基層組織的信任與認定問題上。如同 Gundel 的研究顯示，在跨國性非政府組織救助索馬利亞內戰的難民行動，尋找適合的基層支持組織或基層組織的合作時，由於視為「撈好處」的機會，各種組織即如雨後春筍般的大量成立，事實上，許多基層組織背後都是交戰方所支持，企圖藉此增強自己的實力。⁵⁸ 由於人道行動多出現在衝突地區與國家內，國內政府與基層組織在客觀上實難有效建立適當的能量，亦難擺脫衝突方的控制，使國際社會與援助行動將人道援助範疇的行動交由跨國性非政府組織執行的決定顯得合理且有效，也使基層組織在此一領域面臨愈來愈弱勢的循環。

小 結

漠南非洲地區因為歷史與環境因素，成為全球開發程度最低的地區之一；不僅名列聯合國低度開發國家的數量最多，也是最集中的地區。雖然全球各洲發展情形不一，但整體而言，俗稱黑暗大陸的漠南地區，無論站在國家穩定度、經濟成長率、及人口素質等角度，都是低度開發國家的最佳代表地區；因此，以漠南非洲代表全球低度開發國家為本研究的討論對象，應可達到充分代表的效果。故在本章的研究中，可以歸納幾個結論。

一、漠南國家政經特性雷同，但在一致中仍有分歧。

漠南地區各國在第二次世界大戰之後相繼獨立，但與亞洲新興獨立國家不同處在於，漠南地區各國在獨立時，受到原殖民宗主國的政治運作，未能以原有的

⁵⁷ Monica K. Juma and Astri Suhrke, eds., *Eroding Local Capacity International Humanitarian Action in Africa* (Uppsala, Sweden: Nordiska Afrikainstitute, 2003), pp. 5-18.

⁵⁸ J. Gundel, "Humanitarianism and Spoil Politics in Somalia," in *Direct Funding from a Southern Perspective: Strengthening Civil Society?* (Oxford: INTRAC, 2003), p.151.

政治經濟和民族文化格局為基礎，使部分國家內部在政治上種下衝突與矛盾的遠因。這些由不同種族、文化，甚至相互對立的氏族所形成的國家，通常在建立新的國家認同有極大的困擾，使支撐和維繫國家的紐帶過於薄弱，這是政治上所面臨的先天性弱點。

在經濟文化上，由於被殖民時期的經濟政策，使大多數國家成為單一經濟作物或糧食生產國，此種經濟規劃在追求附加價值的全球工業環境與不利貿易條件下，成為西方國家的依附經濟型態。就傳統文化上，部落文化所延續的依賴性，也限制漠南非洲國家經濟獨立發展。在此種環境下，若邁執政的政府施政效能不彰、內部衝突或自然災害，政府難以就其職權協助民眾，國際社會與西方援助大量透過非政府組織的進入，協助漠南非洲國家脫貧與發展，即成為自然的結果，也為全球跨國性及當地非政府組織提供最好的活動場域。

但是由於漠南非洲各國原殖民宗主國政策的不同，以及後續對新獨立國家的財務支援、漠南國家本身政治穩定性、天然資源蘊藏等差異，使各國所呈現出來的政治與經濟型態亦各有獨特之處。表現在政治上，產生獨裁、民主獨裁及轉型民主等不同的體制；在經濟與文化上，也會表現在教育水準或城鄉發展的差距。凡此種種，均可能對非政府組織的互動產生影響。

二、漠南非洲國家與非政府組織權力的消長，表現在彼此關係策略的選擇上。

學者在針對非政府組織與國家的研究時，多是以跨國性的非政府組織或西方國家非政府組織為研究對象，所形成的一般性關係理論亦多基於此一基礎。本章主要聚焦於討論低度開發國家的非政府組織，因此結合漠南非洲政治、經濟與文化的特性，分別將國家政府對非政府組織的觀點、非政府組織對國家的策略，及非政府組織內各行為者的關係作一描述與分析，以與一般性理論做一區隔。

漠南非洲國家政府由於本身效率、能力或專業的先天缺陷，初期對非政府組織通常可能採取防範、無視、或合作的漸次態度，此三種策略會隨著該等國家的民主化或多黨政治的成熟，而逐漸向後者移動。也就是說，愈是極權或強人統治的國家，或受到部落家長制影響程度較深的國家，對非政府組織就可能採取較為強勢或防範的態度；愈是民主化的國家政府，則傾向與非政府組織進行各種的合作。另外，政府也會在對意圖控制或藉官方與親信名義建立基層支持組織時，便

傾向兼採收編的策略，使非政府組織的資源為政府所用；同時也可能因為政府在財政上的需求、或為取得國際上合法地位，而利用非政府組織。

若以非政府組織的角度來看，政治迴避、倡議、與合作三項策略，是對政府的三種基本策略型態。採取政治迴避的策略不僅是在不友善的政權中，非政府組織最可行的作為，同時也可能為了保持組織的獨立與自主，而刻意採取的策略。跨國性非政府組織所能進行的策略選擇較多，而多數漠南國家基層支持組織也傾向以政治迴避的策略來取得援助國或援助組織的信任。

在本章的研究中可以發現，無論非政府組織或政府採取何種策略，最終可以連結到一項關鍵性的限制因素，也就是「資源」。國際性或跨國性的非政府組織由於資源的來源較為多樣化與獨立，因此所能選擇的政策選項就較為彈性，能夠視議題或組織活動情形予以調整；南方國家基層組織或基層支持組織則必須在選擇策略的同時，考量資源的來源，以獲得國際性資金的挹注。此外，國家對非政府組織的態度，也會某種程度地影響到非政府組織的策略；因此，權力的因素在漠南非洲地區仍是值得關注的變數之一。

三、漠南非洲國內非政府組織因取得資源受限，仍難建立自有能量。

除了跨國性非政府組織活動之外，在觀察漠南非洲國家當地非政府組織的型態時，可以發現兩種主要的型態：即是以地方社區為基礎的基層組織，及以全國性或區域發展援助組織為基礎的基層支持組織。其中基層支持組織在一般性基層組織資金與專業技術人員匱乏的環境下，透過其中介與協調的能力，使跨國性非政府組織得以透過該等組織以更經濟有效的方式接觸基層，成為南方國家特殊的活動類型。

由於資源的限制，使得漠南地區當地非政府組織，與各行為者產生微妙的權力關係。直到 1990 年代，國際援助多透過非正式管道，由非政府組織所傳遞；到了 21 世紀，隨著聯合國各項減貧策略的出爐，雖然尚無法明確證實是源於各國政府的推動，但國際援助資金逐漸以改善漠南國家政府善治的理由，增加政府獲得的資金援助，相對地，即減少了非政府組織所能獲得的奧援。在此一情勢下，漠南地區基層組織與基層支持組織，和跨國性非政府組織逐漸朝向不平等的合作關係發展，跨國性非政府組織逐漸擁有議題設定與策略選擇的主導權，非洲基層

組織則很大程度地配合跨國性組織的意向行動，成為執行面上的合作接受者。

除此之外，在官方援助傾向直接投入受援國家的政府單位，及跨國性非政府組織，也使基層組織無法建立自我有效的能量，此點在人道救助的議題上更是如此，使漠南國家基層組織無論在面對國家政府，或跨國性非政府組織上，都處於愈來愈弱勢的循環中。



第四章 非政府組織與馬拉威共和國之關係

在研究探索非政府組織與低度開發國家關係時，前章以漠南非洲為主體，概述該地區政經特性，及非政府組織與該地區國家的普遍性關係。由於漠南非洲地區仍是一個廣大的地理範圍，在檢視非政府組織的關係適性時，有必要選擇特定國家以利與通則性結論做一比對，除了驗證通則性的適用效果之外，也有利研究者探究能否在通則中找到例外的條件，進一步瞭解此一例外的強度。

馬拉威共和國 (Republic of Malawi) 在非洲整體舞台及話題事件上表現並不突出；事實上，它隱身於東非中部的內陸國家，但在本研究主題的聯繫上，卻有著明顯的優點，使研究者不得不將目標集中在它的身上。首先，馬拉威是一個低度開發國家的典範；馬拉威不僅在條件上符合低度開發國家的設定，而且也是在世界排名第 162 位的貧窮國家，¹ 使得它充分具備低度開發國家的代表資格。第二，與中華民國曾有 42 年的連續邦交，國內亦無軍事政變，政治穩定與相對關係的和善，有利於研究者資料蒐整與後續研究工作。最後，馬拉威國土大小適中，約為台灣的 3 倍、人口 1,200 萬人，並非彈丸之地，使研究結果得以具備相當的價值，而非僅為特例。

本章內容安排將延續本研究的國際政治經濟假設邏輯，先對馬拉威的國家發展與政治文化做一整體性的描繪，除了可以與前章漠南非洲國家特性做一比對，利於比對其異同，同時也可以為後續非政府組織的活動探討提供說明。接著以非政府組織在馬拉威國內活動，及馬拉威政府對非政府組織的態度或管制作為做一通盤性的探討，試圖為前章或通則理論尋求對照性的補強與解釋；最後，藉實際案例做為說明非政府組織與國家關係的例證。

¹ United Nations Development Program, "Human Development Indeces: A Statistical Update 2008 – HDI Rankings," in *Human Development Reports 2008*, see <http://hdr.undp.org/en/statistics>, accessed 2009.09.25.

第一節 馬拉威國家發展與政治文化

馬拉威共和國是一個位於非洲東南部的內陸國家，西鄰尚比亞（Republic of Zambia）、北接坦尚尼亞（United Republic of Tanzania）、東部與南部則與莫三比克（Republica de Mocambique）接壤；地形上南北受東非大裂谷貫穿，谷底即是非洲第三大的馬拉威湖（Lake Malawi），佔馬拉威總面積的 20%。裂谷兩面均為海拔 900 至 1,000 公尺的高原地形，平均高度均在 1,000 公尺以上，馬拉威北部甚至高達 2,000 公尺；另一方面，馬拉威南部雖有高達 3,000 公尺的高山，但平均海拔較低。

馬拉威國土總面積 11 萬 8,480 平方公里，人口 1,393 萬人；² 境內人民以信奉基督教為主，佔總人口 79.9%，其次則為回教（佔 12.8%），人民平均壽命 43.8 歲，係一個總統制的民主共和國。³ 馬國於 2009 年 5 月 19 日舉行總統及國民議會的改選，執政的政黨為民主進步黨（Democratic Progressive Party, DPP），總統為該黨主席莫泰加博士（Dr. Bingu wa Mutharika）。

馬拉威人在傳統上是個友善熱情的民族，素有「非洲溫暖之心」的美譽。因此，在國家政策的選擇與對外關係的態度上，是傾向於容易接受外界的模式與影響，此點有利於針對該國在面對非政府組織的態度上，做一個比較性的檢驗。

一、馬拉威共和國成立背景與政治改革進程

馬拉威共和國與西方國家接觸可溯源自 1859 年，當時英國蘇格蘭教會的傳教士 David Livingstone 抵達湖區，並將他所視的大湖命名為尼亞薩湖，於 1883 年，當時英國政府的領事認可該地區境內「中部非洲的國王與酋長（Kings and Chiefs of Central Africa）」，嗣於 1891 年成立尼亞薩蘭保護領（Nyasaland Protectorate），英國政府直到 20 世紀的前半世紀仍對該地區具有實施統治權力。直到 1944 年，部分在歐美受教育的非洲菁英，成立尼亞薩蘭非洲議會（Nyasaland

² 人口統計至 2008 年 6 月份；查詢日期：2009 年 9 月 25 日，詳請參閱中華民國外交部網站：<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=138&ctnode=1131&mp=1>。

³ CIA, "The World Factbook," see www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mi.html, accessed 2009.09.25.

African Congress; NAC)，積極參與政治活動。⁴

英國在 1953 年對該地區做了較大的政治改組，將南、北羅德西亞(Rhodesia，即現今的尚比亞與辛巴威)與尼亞薩蘭，合併成立「羅德西亞與尼亞薩蘭聯邦(Federation of Rhodesia and Nyasaland)」，以聯邦政府轄管尼亞薩蘭，企圖維護英國的利益，但仍無法對抗日起的獨立呼聲；直到 1958 年班達博士(Dr. Hastings Kamuzu Banda)返國領導非洲議會，後成為馬拉威國會黨(Malawi Congress Party, MCP)，於 1961 年在立法議會選舉中贏得壓倒性勝利，英國旋於 1963 年給予尼亞薩蘭自治地位，⁵ 1964 年 7 月 6 日馬拉威宣佈獨立成為大英國協的獨立國家，並於同年 12 月 1 日加入聯合國，1966 年 7 月 6 日通過憲法改制共和，班達博士成為第一任總統，也成為馬拉威共和國民民主改革的象徵。

馬拉威獨立憲法延襲了英國西敏寺模式(Westminster Model)的議會式政府設計，雖然在原則上展現多黨政體，但事實上卻是呈現班達總統領導的國會黨一黨獨大的局面，早在 1965 年就有部分北方地區的閣員反對當時班達總理的獨裁和壓制的領導作風與決策，這些挑戰被班達視為對他權力運作的潛在威脅。⁶ 為了進一步鞏固他的權力，班達總統率領的國會黨在 1966 年通過憲法，廢除議會系統與多黨政治；⁷ 由於他對西方政治哲學家三權分立的反對，到了 1970 年，主政的馬拉威國會黨更通過法案，賦予班達總統成為終身總統的權力。⁸

在班達總統執政期間，馬拉威與大多數非洲國家的宿命相同，成為一個一黨專政的國家，但是在這個強人政治的背後，卻是受到西方國家反共立場的政治支持；由於東西方陣營的冷戰，使班達總統堅決的反共立場得到西方國家的青睞，為了增加聯合國的同盟席次，西方國家默許班達總統的非民主統治，而這也是大多數低度開發國家獨裁統治的根本源由。⁹ 在此期間，政府的權力與功能集中於

⁴ US Department of State, "History of Malawi," see <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/7231.htm>, accessed 2009.10.05.

⁵ B. Juwayeyi Muluzi, M. Y. M. Makhambera and D.D. Phiri, *Democracy with a Price: The History of Malawi since 1900* (Oxford: Heinemann Educational Publishers, 1999), pp. 30-55.

⁶ V. M. Chirwa, "What We Fought for," in *From Freedom to Empowerment: Ten Years of Democratisation in Malawi*, eds. B. Immik, S. Lembani, M. Otti and C. Pters-Berries (Lilongwe: FDP, KAF, MGPDD and NICC, 2003), pp. 49-60.

⁷ Republic of Malawi, Constitution, Section 4 of 1966 (Amended).

⁸ Republic of Malawi, Constitution of 1966 (Amended), Act No. 35 of 1970.

⁹ A. P. Mutharika, "The 1995 Democratic Constitution of Malawi," *Journal of African Law*, Vol. 40, Iss. 2 (Sep. 1996), pp. 205-220.

中央政府行政部門的手中，立法與司法部門則成為行政執行的橡皮圖章。¹⁰馬拉威行政獨裁的另一個特徵，就是對人權價值普遍性的違背，表現在警察權力的不正常擴張，與非法逮捕知識分子與對此一體制的反抗者，限制政治性活動與對人權的迫害。¹¹

馬拉威首次多黨選舉於 1961 年 8 月舉行，當時有 4 個政黨競爭：馬拉威國會黨、基督教民主黨（Christian Democratic Party, CDP）、國會解放黨（Congress Liberation Party, CLP）、及團結聯邦黨（United Federal Party, UFP）；雖然當時 UFP 是馬拉威國會黨的勁敵，但選舉結果，國會黨囊括所有下議院（Lower Roll）20 個席位與上議院（Upper Roll）的 4 個席次；此一壓倒性的結果顯示民眾對脫離「羅德西亞與尼亞薩蘭聯邦」的堅強意願，也表達人民在聯邦體制下剝奪政治與民主權利的不滿。¹²

班達總統在位期間，帶給馬拉威的是高品質的菁英教育體制；也在 1965 年創建馬拉威大學。¹³ 不過在國內逐漸升高的反對威權統治與對人權壓制的不滿情緒下，終於在 1992 年 3 月 8 日，隨著四旬期牧函（the Lenten Pastoral Letter）「活在信念」（Living Our Faith）的出版而迅速突顯出來，教會強調要允許人民實現自由的權利，是達到國家聯合與人類尊嚴的方式。¹⁴ 同時在冷戰結束、國際重回自由民主價值的氛圍下，馬拉威最後在 1993 年 6 月 14 日舉行公民投票，多數馬拉威人贊同回復多黨政治，使聯合民主陣線（United Democratic Front, UDF）、民主聯盟（Alliance for Democracy, AFORD），及其他 5 個反對黨的活躍，也促成憲法對多黨政治的修正。1994 年 5 月 16 日，班達總統簽署公告新憲，並於次年正式生效；¹⁵ 1994 年 5 月 17 日，馬拉威舉行全國多黨普選，由 UDF 主席莫魯士當選總統，至此，馬拉威終於結束 30 年來的一黨專政。

莫魯士總統（Bakili Muluzi）領導的 UDF 來自於人口稠密的馬拉威南部，獲

¹⁰ V. M. Chirwa, "What We Fought for," in *From Freedom to Empowerment: Ten Years of Democratisation in Malawi*, *op cit*, pp. 49-60.

¹¹ B. Juwayeyi Muluzi, M. Y. M. Makhambera and D.D. Phiri, *Democracy with a Price: The History of Malawi since 1900*, *op cit*, pp. 30-55.

¹² Adamson S. Muula and Emmie T. Chanika, *Malawi's Lost Decade 1994-2004* (Balaka: Montfort Media, 2005), pp. 3-4.

¹³ *Ibid.*, p.5.

¹⁴ V. M. Chirwa, "What We Fought for", in *From Freedom to Empowerment: Ten Years of Democratisation in Malawi*, *op cit*, p.52.

¹⁵ African Studies Center of University of Pennsylvania, "Malawi's Constitution," see http://www.africa.upenn.edu/Govern_Political/mlwi_const.html, accessed 2009.10.02.

得 47% 的選票，但在單院國會 177 個席位中僅取得 84 席，MCP 與 AFORD 分別取得 55 與 36 席，為確保新政府的運作，少數執政的莫魯士與 AFORD 聯合，並任命該黨主席為第二副總統，以取得國會多數的執政地位。雖然莫魯士初期政治權力尚未完全穩固，但因為終結一黨執政的班達總統，使他成為政治改革的象徵，並順利於 1999 年連任。

莫魯士政府一般評價為促進國民教育的普及，與改善國內人權狀況；他釋放班達總統期間囚禁的政治犯，並關閉部分監獄；政治改革的努力，及 90 年代非洲少見的平和政治選舉景象，使他榮獲許多榮譽博士的殊榮；也在 1994 年擔任東南非洲共同市場（Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA），及 2001 年南部非洲發展共同體（Southern African Development Community, SADC）的主席。不過，他在經濟上的措施則遭到普遍批評；同時，社會上的高通貨膨脹率與政府腐敗，也導致許多民怨。

在第二屆總統任期期間，馬拉威已經受到高度通貨膨脹之苦、政府缺乏財政紀律，政府官員貪污情形嚴重，使莫魯士的執政遺留下一個缺乏財政紀律與降低教育標準的國家。¹⁶ 因此在他的任期的尾聲，莫魯士試圖動員國會修改憲法，使他可以競選第三任總統，但此一企圖遭到輿論，甚至黨內的反對，使他在 2004 年不得已任滿卸任。

2004 年 5 月 20 日，共有 5 位候選人角逐莫魯士遺留下的總統大位，同時有多達 15 個政黨或政治團體參加同時舉行的國會選舉，時任經濟計畫與發展部部長（Minister of Economic Planning and Development）的莫泰加博士（Dr. Bingu wa Mutharika）受莫魯士總統的親自挑選代表 UDF 參加競選。最後莫泰加博士以 35% 的得票率贏得總統選舉，UDF 則獲得國會 49 席次（國會總席次 193 席）。雖然 UDF 仍然保有總統的執政權，但從選舉結果來看，大多數的選民投票予其他候選人，傳達了民眾思變的明確訊號，也是對莫魯士總統執政及 UDF-AFORD 政治聯盟的不信任投票。¹⁷

2004 年的大選前，國會僅區分為 3 個主要政黨，本次大選共有 6 個新興政

¹⁶ A. S. Muula and E. T. Chanika, *Malawi's Lost Decade 1994-2004*, op cit, p.70.

¹⁷ D. Kadima and S. Lembani, "Making, Unmaking and Remaking Political Party Coalitions in Malawi," in *The Politics of Party Politics Coalitions in Africa*, ed. D. Kadima (South Africa: EISA, KIS, 2006), pp. 111-146.

黨進入國會，同時也有 39 個獨立候選人當選國會議員。MCP 獲得 59 席，連同反對黨的席次已經超過國會三分之二，對甫黨選的莫泰加政府的施政，造成強而有力的牽制。¹⁸ 雖然如此，馬拉威歷次政權均能和平轉移，內部亦無大型混亂或是內戰的發生，成為非洲地區 20 世紀少數的幾個政治模範生。

二、馬拉威共和國政府體制與近年政治環境

馬拉威 1995 年的新憲實行了一系列的改革，建立政府分權架構，亦強調人權保障與建立法院結構，使馬拉威憲法成為最高指導依據。¹⁹ 在多黨政治系統下，總統不僅是國家元首的象徵，也是政府實際統治者；政府擁有行政權力，國會則被賦予立法權；²⁰ 司法獨立於行政與立法權之外。依據憲法第 7、第 8 與第 9 條的規定，三個部門分開與獨立運作，互不干預，同時憲法也律定三權相互制衡，以確保獨立履行其各自職權。²¹

自從多黨制民主政體確立後，馬拉威在良善治理上已經有大幅度的改善。具有監察性質的機構，如馬拉威人權委員會（Malawi Human Rights Commission, MHRC）與反貪調查局（Anti-Corruption Bureau; ACB）等機構相繼成立，對民間社會或社團的管理則由公共事務委員會（Public Affairs Committee, PAC）負責，具有壓制政治自由的法案也同時被廢除。²² 在此一架構設計下，馬拉威人民應享有更多的自由。

新憲法以第四章全章的篇幅，規定所有的基本人權和自由是受到國家的保護，包括言論自由、新聞自由與政治結社等。²³ 除了人權委員會與反貪調查局的設立，政府也據以成立國家賠償法庭（National Compensation Tribunal, NCT）與選舉委員會（Electoral Commission, EC）等，負責促進與保障人民的基本權利或人權。

¹⁸ Malawi Electoral Commission, "2004 Parliamentary Results Summaries," see http://www.sdn.org.mw/~solomon/mec/par_summaries.htm, accessed 2009.10.02.

¹⁹ The Constitution of the Republic of Malawi 1995, Section 5.

²⁰ The Constitution of the Republic of Malawi 1995, Section 49 (1) (Amended).

²¹ See Malawi Law Commission, "The Character of the Legislature under the Constitution of Malawi," *Constitutional Review Programme: Discussion Paper*, No.2 (Lilongwe, 2006, Jun).

²² Preservation of Public Security (Amendment) Act 1993 and Penal Code (Amendment) Act, 1993.

²³ The Constitution of the Republic of Malawi 1995, Chapter IV: Human Rights, see <http://www.sdn.org.mw/constitut/chapter4.html>, accessed 2009.9.25.

莫泰加總統 1999 年獲選為總統時，正是馬拉威政治的轉型期間，也是社會受到衝擊最大的時刻。莫泰加總統經濟背景完整，他在印度新德里獲得經濟碩士的學位，並在西太平洋大學（Pacific Western University）得到發展經濟的博士學位；學成後曾在尚比亞及馬拉威擔任公務員，後因不見容於班達政府而轉往海外發展。他於 1975 年任職世界銀行，1978 年加入聯合國非洲經濟委員會（United Nations Economic Commission for Africa）並逐漸升任貿易處處長（Director for Trade and Finance Division），1991 年成為東南非洲發展共同體的秘書長。

莫泰加總統曾是 UDF 的創黨人員之一，1997 年因為在經濟政策上與莫魯士總統有所爭議，曾短暫自組聯合黨（United Party, UP），並投入 1999 年的總統大選中。由於在該年僅得不到 1% 的選票，莫泰加於是解散 UP 後重新加入 UDF，在莫魯士總統執政期間，莫泰加獲任命為中央銀行副總裁，並於 2002 年升任經濟計畫與發展部部長，2004 年成為莫魯士總統親自挑選的接班人，而莫魯士總統在莫泰加黨選總統後，仍然保留 UDF 主席的身份。

此一政治安排明顯的欲將莫泰加總統當做執政黨 UDF 的傀儡；因此，莫泰加總統就任後的幾年，即因為與 UDF 之間的內部矛盾而在施政上有所調整。一般相信，莫魯士總統之所以挑選莫泰加總統為繼任人選，一方面因為莫泰加在馬拉威期間不長，尚未取得人心，使 UDF 易於掌控；另一方面，莫泰加當選第一任總統時已時齡 70 歲，而莫魯士僅 61 歲，讓莫魯士得以繼續以黨領政、穩固其成為實際執政指導的角色。

莫泰加總統就職當日慶宴演說中，向所有外賓出乎意外的宣布，將對貪污採「零容忍」（zero tolerance）的重大政策，²⁴ 此一政治宣示立即造成新舊政權的緊張。隨即在新政府的內閣名單中，也藉貪污調查之名排除許多 UDF 重要人物，甚至在同年 7 月間，以貪污罪嫌命令逮捕莫魯士親信 Humphrey Mvula，使前後兩任總統關係正式決裂，²⁵ 莫魯士因此授意 UDF 聯合在野政權在國會提出彈劾案，後因未達法定彈劾人數而失敗。²⁶

莫泰加總統終於在 2005 年宣布脫離 UDF，聯合部分在野及獨立候選人另組

²⁴ Afrol News, "One Busy Month for Malawi's New President," 2004.06.20, see <http://www.afrol.com/articles/13416>, accessed 2009.10.2.

²⁵ BBC, "Malawi's President Rules 'his way'," 2004.09.01, see <http://www.news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3618948.stm>, accessed 2009.10.02.

²⁶ D. Kadima and S. Lembani, *op cit*, pp. 111-146.

民主進步黨 (Democratic Progressive Party, DPP)，並重新改組內閣，任命 DPP 議員擔任部會首長。由於馬拉威憲法仿效英國政黨政治之精神，規定國會議員於當選期間不得跨黨 (cross the floor)，否則將喪失議員資格。²⁷ 因此，莫泰加總統此舉在國內輿論及法界造成廣大的討論，更引發加入 DPP 議員的身份疑慮；UDF 也要求法院釋憲，企圖提前改選國會，重創莫泰加總統的威信。

儘管莫泰加總統在政治上遭受反對勢力的聯合挑戰，在國會也深受未過半數之少數執政所苦，但是一般國際組織與研究機構，在政府紀律與經濟規劃與改革的方面，仍然給予莫泰加正面的評價。²⁸ 執政期間，甚至受到國際貨幣基金組織對馬拉威反貪作為與政府紀律的肯定，於 2006 年達到重債窮國的減債標準，成為全球第 20 個受減債國家。²⁹ 莫泰加政府不但逐漸重新贏回國際捐助國的信心，同時亦於 2006 年起，推動全國性肥料補貼計畫，有效確保國內糧食供給的穩定，安定民眾生活。

在贏得國內基層民眾穩定的同時，莫泰加總統也積極在政治上回應莫魯士的攻擊。莫魯士總統於 1995 年成立的反貪調查局 (Anti-Corruption Bureau, ACB)，受命對其個人及親信在任期間涉嫌貪污事件調查，莫泰加總統並指控時任副總統 Cassim Chilumpha 涉嫌買通殺手企圖暗殺莫泰加總統而將其停職。³⁰ 馬拉威多數民眾居住鄉村，對政治並不熱衷，在糧食安全獲得保障後，並不積極探究政治對錯；與非洲各國相同，執政當局在充分掌握政府預算權力與宣傳機器的氛圍下，朝野的政治鬥爭永遠是執政的一方占有優勢。

莫魯士在受到莫泰加總統的壓力下，不顧馬拉威憲法總統僅能連任一次的規定，認為依據憲法字面的解釋，並未禁止馬拉威已任兩屆之總統，在下台後再度

²⁷ The Speaker shall declare vacant the seat of any member of the National Assembly who was, at the time of his or her election, a member of one political party represented in the National Assembly, other than by that member alone but who has voluntarily ceased to be a member of that party and has joined another political party represented in the National Assembly. In The Constitution of the Republic of Malawi 1995, Chapter VI: The Legislature, Section 65 (1), see <http://www.sdn.org.mw/constitut/chapter6.html>, accessed 2009.9.25.

²⁸ Institute for Security Studies, "Political History and Governance," see http://www.issafrica.org/index.php?link_id=14&slink_id=3936&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3&link_country_id=48, accessed 2009.8.21.

²⁹ International Monetary Fund, "World Bank and IMF Support Malawi's Completion Point under the Enhanced HIPC Initiative and Approve Debt Relief under the Multilateral Debt Relief Initiative," 2006.09.01, see <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2006/pr06187.htm>, accessed 2009.10.02.

³⁰ Investor Relations Information Networks (IRIN), "Malawi: Concern Over Threat of Renewed Political Instability," 2006.05.02, see <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=58899>, accessed 2009.10.02.

競選擔任總統的規定。³¹ 因此，於 2007 年起即公開表示將慎重考慮再度投入 2009 年總統的選舉。為阻止莫氏參選，反貪調查局即表示將起訴莫魯士侵占 1,100 萬美元，包括台灣、蘇丹及阿拉伯國家的國外援助資金，³² 至 2009 年 2 月，莫魯士指控政府使用恐嚇手段阻止他參選總統的資格；³³ 選舉委員會也表示莫氏並無具備競選總統的資格。³⁴ 最後，在 2009 年 5 月 16 日，亦即總統投票的前三日，馬拉威憲法法院裁定莫魯士不得再次競選，同時失去總統候選人的資格。³⁵

事實上，2009 年 5 月的總統大選，在野的 UDF 與 MCP 未能順利推舉共同的總統候選人時，就已經再次預期了莫泰加總統將會連任的結果。雖然歐洲聯盟的觀察小組指出，馬拉威國營電視台與廣播電台並未在選舉的宣傳活動中保持中立，³⁶ 但依舊無法改變莫泰加總統連任的事實。莫泰加總統以 75 歲的高齡，在 446 萬選民中囊括了近 66% 的選票，領先 MCP 總統候選人 150 餘萬票。莫泰加總統所領導的 DPP 也在國會議員選舉中獲得 114 席，取得絕對多數的地位；³⁷ 至此，莫泰加總統得以完全擺脫莫魯士與 UDF 的陰影，踏上完全執政之路。

三、馬拉威共和國經濟與社會發展

馬拉威的經濟體系是依靠農業為主的初級經濟體；農產品佔國內生產毛額的 45%，以及全年貨物出口比例的 90%。主要出口作物為茶葉與煙草，國內可食性

³¹ The President, the First Vice-President and the Second Vice-President may serve in their respective capacities a maximum of two consecutive terms..... In The Constitution of the Republic of Malawi 1995, Chapter VIII: The Executive, Section 83(3), see <http://www.sdn.org.mw/constitut/chapter8.html>, accessed 2009.9.25.

³² Reuters, "Malawi Gunning for Former President," 2008.03.18, see http://www.int.iol.co.za/index.php?set_id=1&click_id=84&art_id=nw20080317153139234C832229, accessed 2009.10.02

³³ Agence France Presse (AFP), "Malawi's Former President Complains of Intimidation," 2009.02.22, see http://www.google.com/hostednews/afp/article/AleqM5i_iE_OdsAaIzePatS834ECpVIXeA, accessed 2009.10.02

³⁴ Malawi Electoral Commission, "Press Release: Determination of Nomination Papers for Presidential Candidates," 2009.03.20, see <http://www.sdn.org.mw/2009-elections/mec-on-presidential-candidates-20-3-9.html>, accessed 2009.10.02.

³⁵ Agence France Presse (AFP), "Malawi Court Dismiss Ex-president's Bid for Office," 2009.05.16, see http://www.google.com/hostednews/afp/article/AleqM5gKoHs79XbUJFG_ha2awvm4FzOIRQ, accessed 2009.10.02.

³⁶ European Union Election Observation Mission-Malawi 2009, "A Well Managed Election Day-Important Shortcomings Demonstrate Need for Continued Reform," 2009.05.21, see <http://www.euommalawi.org/PDF/EU%20EOM%20Malawi%20Press%20Release%2021%20May%202009.pdf>, accessed 2009.10.02.

³⁷ Malawi Electoral Commission, see <http://www.sdn.org.mw/~demster/elections2009/> and http://www.sdn.mw/~bless/elections_09/results.php?link=president, accessed 2009.10.03.

作物則為玉米，馬拉威湖的漁產亦占國內經濟的重要比例。總體而言，大部分馬拉威人仰賴農業維生，但食物來源並不穩定，境內自然害頻傳，時有乾旱或水災發生，可耕地也因人口的持續增長而呈現不足。³⁸

馬拉威於建國初期的 1966-1990 年，由於在農業與基礎建設的投資、保守個體的經濟政策、及具紀律半國營體系的經濟框架下，曾經維持每年人均國民所得達 3% 的短暫成長；但在接下來的 15 年中，馬拉威則面臨國內的乾旱年度、向國際借款的利息與還款壓力，及國際上農產品價格持續滑落、油價的波動等因素，使經濟遭受劇烈的衰退；此外，東方鄰國莫三比克的內戰，也嚴重波及馬拉威的主要對外聯繫與貨物出口路線，使經濟狀況雪上加霜。

馬拉威於 1981 年起實行一連串的政策改革，經由世界銀行與國際貨幣基金組織的贊助，執行結構調整與穩定計畫 (Structural Adjustment Programmes) 以解決經濟結構脆弱、並調整經濟方針以求永續成長，此一改革得以直至 1991 年穩住馬拉威之經濟情勢。³⁹ 1992 至 1994 年間，乾旱再度襲擊馬拉威的農業，重創經濟，國際煙草市場價格的下跌更使國內生產毛額劇降 25%；許多國外援助亦於同一時期因馬拉威政府內控不足與治理不善，而取消援助額度。因此到了 2004 會計年度，內債已經達到國內生產毛額的 25%，利息支出占全年預算的四分之一，外匯存底則降至僅供 1 個月的平均進口數額。⁴⁰

經過一段時期的經濟衰退與疲弱後，在千禧年的前數年改善總體經濟環境與執行適當經濟政策，並於 2002 年執行馬拉威減貧計畫 (Malawi Poverty Reduction Strategy, MPRS)，終於在 2005 年達到實質國內生產毛額 5.3% 的成長；由國際經濟組織的角度來看，除了糧食進口增加舉債外，財政表現令人滿意。⁴¹ 經濟成長率由 2003 年的 1% 增加至 2006 年的 7.9%；同時由於糧食收成的穩定，通貨膨脹率也受到有效控制，於 2007 年首度降低至個位數的成長；⁴² 此外，外債總額

³⁸ 中華民國外交部，查詢日期：2009 年 7 月 1 日，參考網址：

<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=138&ctnode=1131&mp=1>。

³⁹ Ephraim W. Chirwa, *Macroeconomic Policies and Poverty Reduction in Malawi: Can We Infer from Panel Data* (Washington D. C.: Global Development Network, 2005.1), p.1.

⁴⁰ Institute for Security Studies, "Political History and Governance," see note 28.

⁴¹ International Monetary Fund, "IMF Executive Board Concludes 2006 Article IV Consultation with Malawi," 2007.5.3, see <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0749.htm>, accessed 2009.10.2.

⁴² International Monetary Fund, "Statement by the Mission to Malawi," 2007.10.17, see <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/pr07232.htm>, accessed 2009.10.5.

也由 2005 年的 3,732 億馬幣降至 675 億馬幣。⁴³

馬拉威政府於「成長與發展策略文件 (Malawi Growth and Development Strategy, MDGS)」承諾將致力國內財政紀律、貪污零容忍與政策制定等方向，有效取代 MPRS 成為 2004 年以後莫泰加政府的政策方針。在莫魯士政府與國際貨幣基金組織的衝突之後，馬拉威終於在莫泰加政府重新建立與該組織的合作關係，並於 2005 年 8 月順利實行減貧與成長計畫 (Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF)，表現出令人接受的總體經濟政策執行效果。2006 年 8 月，馬拉威政府順利達到重債窮國 (Heavily Heavily Indebted Poor Countries, HIPC) 的減債條件，使該國近 90% 的外債因此而減除。⁴⁴

中程經濟展望一般呈現正面的結果，政府總體經濟政策也將持續推行，不過不定期的乾旱仍是馬拉威農業經濟的一大威脅。由於馬拉威湖海拔較低，無法利用灌溉系統提供國內廣大高原地區的農作水源，而馬拉威主要倚賴的農業出口產品要靠規律的降雨；一但降雨狀況不佳，不但對咖啡、煙草、茶葉等主要經濟作物生產造成影響，同時也對糧食安全產莫大威脅。在馬拉威無法有效分散以農業為主的經濟型態前，任何經濟成長方案都將受到天然氣候的限制。

在馬拉威的整體經濟政策規劃中，於 1998 年制定「眺望 2020」(Vision 2020) 文件，做為長程經濟規劃指標；於 2002 年制定 MPRS，為未來長程目標提供中程政策框架。嗣於 2006 年適用 MDGS 取代 MPRS，標識著政府 2007 至 2011 會計年度發展策略，主要目標在促進經濟成長與增加就業，藉私人企業的扶植與強化外銷力量，以協助人民脫貧解困。

在社會情形方面，馬拉威如同其他非洲國家一般，主要由 5 個較大種族所組成，所操語言亦有些許差異，惟全國各地尚能有效溝通。⁴⁵ 各種族均能和平相處，因此，最可能造成馬拉威不平等的因素是地域問題而非種族問題，由於北部

⁴³ Reserve Bamd of Malawi, "External Debt Statistics," see <http://www.rbm.mw/data/ecodata/index.asp?content=externaldebt>, accessed 2009.10.5.

⁴⁴ International Monetary Fund, "World Bank and IMF Support Malawi's Completion Point under the Enhanced HIPC Initiative and Appooove Debt Relief under the Multilateral Debt Relief Initiative," see note 29.

⁴⁵ 馬拉威主要種族包括 Chewa, Tumbuka, Yao, Lomwe, Ngoni 等 5 個種族，及包括 Sena, Tonga, Ngonde, 亞洲及歐洲人後裔；另常用語言包括 Chichewa, Chitumbuka, Chinkhonde, Chilomwe, Chiyao, Chisena, 及 Chitonga 等語，但以 Chichewa 使用最為普遍。詳請參閱 CIA 網址：www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mi.html.

地區雖然人民較為重視教育，但人口較為零散，與南部農業區域人口稠密形成對比，因此，在民主政治屬於少數勢力，在政治權力上經常難以與中、南部的政治人物相提並論。

由於區域主義的鮮明立場，自 1994 年實施多黨選舉後，向由南部地區出身的候選人贏得總統選戰。早在馬拉威成立之初即致力提倡國內多黨民主選舉的齊哈那（Chakufwa Chihana），於 1971 年即遭班達總統監禁後流亡海外，1992 年返國時於機場再遭安全單位逮捕，素有「馬拉威民主之父」之稱，惟在 1994 年總統選舉仍無法獲得中南部民眾的支持，⁴⁶ 即為一明顯例證。

馬拉威的醫療情形與非洲其他國家並無明顯差異，境內人民受到愛滋病與瘧疾的威脅極大；由於國內大學並無醫學院之設立，故醫療環境與基礎設施均不普及。近年來人均壽命於由 2004 年的 36.3 歲略為升高至 2006 年的 39.8 歲，⁴⁷ 但成人的愛滋病染病率達 14.2%，亦即全國仍有 94 萬人受到愛滋病的侵襲，至今仍是馬拉威最大的致命威脅。⁴⁸ 馬拉威 2006 年擁有 499 間國營衛生醫療院所，但僅有 194 位合格註冊醫師，主要醫師均集中於北、中、南共三間中央醫院，餘由短期訓練的醫事人員負責地區衛生系統。衛生部的施政目標在逐漸提升國內醫療水準，並推動各項健康照顧計畫，提升國內醫事品質。⁴⁹

馬拉威的人權在 1995 年憲法中受到較完整的保障，最大的改革是廢除傳統法庭系統（Traditional Courts System），⁵⁰ 在傳統法庭系統下，被告並無法律代表，並將出席於部落酋長所組成的陪審團。莫魯士總統上任後，釋放被囚禁的政治領袖，並關閉 3 座酷刑監獄；因此，1994 年後如雨後春筍出現的反對黨團即是人權提升的主要表現，人民有權自由加入政治組織，毋需擔心被羅織入獄。⁵¹

儘管有以上的人權進步，但是在莫魯士執政時，也有案例顯示言論、免於酷刑等自由、或政治權利與自由在此期間受到侵犯；特別是在受警察拘留或服刑期

⁴⁶ A. S. Muula and E. T. Chanika, *Malawi's Lost Decade 1994-2004*, *op cit*, p.54.

⁴⁷ United Nations Development Programme(UNDP), *Human Development Report 2006* (New York: UNDP, 2006), see <http://www.hdr.undp.org/en/media/HDR06-complete.pdf>, accessed 2009.10.9.

⁴⁸ United Nations Children's Fund (UNICEF)-Malawi, "Malawi Humanitarian Situation Report," 2007.5.31, see http://www.unicef.org/infobycountry/files/Malawi_external_Humanitarian_Update_31may07.pdf, accessed 2009.10.9.

⁴⁹ Institute for Security Studies, "Political History and Governance," see note 28.

⁵⁰ The Constitution of the Republic of Malawi 1995, Section 103 (3).

⁵¹ V. M. Chirwa, "What we Fought for," in *From Freedom to Empowerment: Ten Years of Democratisation in Malawi*, *op cit*, p.54.

間意外或不明死亡事件的發生。例如，音樂家 Evison Matafale 譏謗莫魯士總統下獄後不明原因死亡，更突顯此一問題。⁵² 到了莫泰加政權後，未追隨莫泰加的新黨，選擇繼續留在 UDF 的副總統齊倫發（Cassim Chilumpha），於 2006 年因企圖買兇謀殺總統的罪名遭到行政停職，並被控以叛國的罪名；此一行為即類似班達總統對付政敵的手段，而號稱獨立的司法系統也因此被受批評；另外，法官若做出不利政府的判決，通常會被冠以受到反對黨的指使的名聲。最後，在 2007 年國會批評跨黨議員應喪失議員資格，並蘊釀揚言再度彈劾總統時，莫泰加總統也做出揚言解散國會的負面示範。

第二節 非政府組織發展與馬拉威政府之關係

馬拉威共和國不同於非洲漠南國家多有內部動亂的歷史，它在政治上安定的特性，使得許多政策產生可預期性與可解釋性，有助研究者藉由當地環境與政治背景做出結論。在討論非政府組織與馬拉威關係時，值得注意的是，由於馬拉威地窮人貧，國內發展向來依賴國際援助至深，也是各國政府或政府間國際組織援助的主要對象之一。以英國為例，該前殖民宗主國是馬拉威最大的雙邊援助國，在馬拉威獨立初期的 1964-1973 年間，獲得援助的金額在當時英國聯邦非洲 12 個國家中，是僅次於肯亞的第二大受援國。1995-1999 年，英國每年平均提供馬拉威官方援助淨額約 8,000 萬美元，亦占馬拉威同期援助的 31.2%。⁵³ 直到本世紀，於 2000-2003 年獲 3.25 億美元、2004 年獲 1.12 億美元，2005 年英國 DFID 保證在接續 6 年間提供 1.93 億美元用於衛生服務。⁵⁴

本節旨在探討非政府組織與馬拉威的關係，因此對英國、美國、歐盟、甚至中華民國等國家對馬拉威的雙邊或多邊援助予以忽略。事實上，標識著馬拉威在對非政府組織態度的重要戰略性政策文件，即是 2000 年所制定的「非政府組織法案（Non-Governmental Organisations Bill）」，律定非政府組織在馬拉威活動的指導原則與程序。一國政府對某一事件或組織的態度表現，除了透過政策制定、

⁵² A. S. Muula and E. T. Chanika, *Malawi's Lost Decade 1994-2004*, op cit, pp. 90-95.

⁵³ 高晉元，《英國—非洲關係史略》（北京：中國社會科學出版社，2008 年），頁 352。

⁵⁴ 參前註。

施政手段、國內或國際公開場合表達外，最為明確的即是制定法律頒行。因此，本節將藉馬拉威政府制非政府組織法案內容與執行現況的角度，析論非政府組織與馬拉威政府間的關係特性與型態。

一、非政府組織在馬拉威整體活動概況

非政府組織在馬拉威活動已有相當歷史，若以結合政治情勢階段區分，可以概分為三個時期。在殖民時期（1890-1964）的主要特徵是政治宣傳與教會健康醫療教育議題的發展。當時知識份子與教會領袖透過小型組織成為最早的壓力團體；到了 20 世紀，已有包括當地人士與獨立教會等 15 個協會組織，代表當地政治社會與文化利益，與殖民政權對話，試圖獲得政治影響力，⁵⁵ 這些都是當時重要的宣傳與遊說團體，也是促成馬拉威日後獨立的一股重要力量。

非政府組織發展的第二階段為班達總統執政的一黨獨大時期（1964-1994），班達總統於 1965 年向國會發表演說「Nothing is not my business」，⁵⁶ 當時的馬拉威是典型的大政府結構，伴隨著政府對非政府組織的疑慮，在此一時期非政府組織極難獲得參與機會。馬拉威國會黨對非政府組織採取極為嚴格的控制，限制其活動範圍在健康、教育、社會福利與慈善等活動，在此政治環境下，沒有任何人權議題的非政府組織。⁵⁷

由於班達政府認為非政府組織參與國家發展的程序，即代表政府的失能，因此諸如天主教醫療協會（Christian Health Association of Malawi, CHAM）等服務遞送型組織，也僅能在政府的監視與控制下，於最小範圍內運作；跨國性非政府組織僅能在境外活動，各種非政府組織聯盟非都被禁止。⁵⁸ 簡單的說，在班達總統執政時期，非政府組織的發展完全處於停滯狀態。雖然如此，救援性的非政府組織在莫三比克內戰時，在協助政府安置湧入馬拉威的難民工作上，仍然參與重要的工作。主要策劃與提供救援物資者是跨國性的非政府組織，但此一事件也

⁵⁵ Hendrik van der Heijden ed., *Strategy to Associate Non-state Actors in the Development and Implementation of the EDF Country Support Programme in Malawi* (Lilongwe: Geomar International SARL, 2005, June), p.2.

⁵⁶ Sholto Cross and Milton Kutengule, "Decentralization and Rural Livelihoods in Malawi," in *Rural Livelihoods and Poverty Reduction Policies*, eds. Frank Ellis and H. Ade Freeman (London: Routledge University Press, 2005), p.120.

⁵⁷ Hendrik van der Heijden, ed., *op cit*, p.3.

⁵⁸ *Ibid.*

為當地非政府起了良好的示範效果，開啟了合作模式，該等非政府組織後來也活躍於馬拉威。

班達總統執政後期的 1990 年代，教會組織逐漸取得宣傳與倡議的重要地位，非政府組織也在國內外環境下成長，不限於從事慈善範圍內運作，近而參與社會與政治性活動，在該時期勞工團體勢力的抬頭，藉由罷工活動給予馬拉威 30 年獨裁統治重擊，至 1994 年的新憲明確保障人民結社等基本自由，政治倡議型非政府組織也在此一階段成立，使馬拉威獨裁政治劃下句點。

因此，第三個時期即是多黨民主政治時期（1994 以後），標識著非政府組織大量的成長與多元化。非政府組織不僅在原有的領域中活動，甚至集中於減貧與減債倡議，也提供政府缺乏的職能方向，成為「補充性」組織。同時，也逐漸出現的基層組織（grassroots），使非政府組織的觸角更為全面與完整。接下來，跨國性非政府組織也就積極地活躍於馬拉威，社會各層面與各議題都廣泛的與非政府組織有所接觸。人權、民主化、經濟倡議、性別平等、環境保護等新議題（new concern）的倡議型非政府組織，在跨國性非政府組織或國外官方援助下，也能得到蓬勃的發展。⁵⁹

隨著非政府組織的蓬勃發展，非政府組織的能力也愈趨強大，並且由外界取得資金數量也日益龐大。非政府組織每年約可由國際性非政府組織獲得援款約 3000 萬美元、由國外官方援助 4000 萬美元，並且可以提供馬拉威約 1 萬人工作機會，成為一個龐大的社會機構，⁶⁰ 也有效協助馬拉威的穩定與成長。活動議題遍及服務遞送、技術援助、貧窮救助、醫療衛生、人權倡議等各項目；活動範圍則多在城市倡議與鄉村救助上。不過在非政府組織的發展與成長並非完全平等互助，強弱之間差距極大。大型非政府組織如 Plan International 可協助近 10 萬名兒童或家庭的救助活動；National Smallholder Farmers' Association of Malawi 則可協助 12 萬名自由農戶。⁶¹

在大量的非政府組織在短期間蓬勃發展之時，一個具有統合功能的超然機構就逐漸成為必須。考量國外官方援助（雙邊或多邊）、政府補助、跨國性非政府組織援贈等不同來源，各類型非政府組織如果各自為政，將使資源無法得到最佳

⁵⁹ *Ibid.*, p.4.

⁶⁰ *Ibid.*, p.5.

⁶¹ *Ibid.*, p.8.

的配置，也難以應付大型的急迫性事件的需求。另一方面，莫魯士政權雖然受益於非政府組織的協助，也逐漸對倡議型非政府組織的批評感到憂心，尤其在對民主參與的要求日殷，使其倍感壓力。在兩者的需求與壓力下，就在 2000 年催生了非政府組織法案，並成立統合協調機構。

二、馬拉威政府對非政府組織之法制管制

低度開發國家政府制定非政府組織管理法制或規範，對非政府組織的健全發展，甚至公民社會與民主化過程，通常具有負面的效應，而且近年來有愈趨嚴重的趨勢。2009 年 1 月衣索比亞國會通過的民間組織註冊法（*Proclamation for the Registration and Regulation of Charities and Societies*），由於強制要求非政府組織的登記、限制接受國外人權團體經費、政府成立監督管理機構介入運作等具爭議性內容，是近期最受國際組織批評的案例之一。⁶² 因此，政府對非政府組織的法令成為國際關注及評估國家對各組織態度的檢測標準之一。

依據國際非營利組織法研究中心（*International Center for Not-for-Profit Law*）的評估，國家政府針對非政府組織制定新的法令或規定，可能產生正負面的影響，但是觀察低度開發國家的作為，可以區分為五個主要負面影響範圍：⁶³

1. 限制成立框架：

對非政府組織成立登記、運作與活動範圍的限制，不但違反公民和政治權利國際公約（*International Covenant on Civil and Political Rights*）對自由結社的保護，也是政府試圖限制民主、人權與公民社會蓬勃發展的措施。⁶⁴ 政府利用立法為工具，可能以介入非政府組織監督與運作，亦將損害非政府組織的獨立性；此一情形可於衣索比亞、烏干達、獅子山共和國、厄瓜多爾等國得

⁶² The Guardian, “Ethiopia curb on Charities alarms human rights activists,” 2009.1.26, see <http://www.guardian.co.uk/world/2009/jan/26/ethiopia-charities-human-rights>; and Abugida Ethiopian American Information Center, “Canadian MPs write letter to their Prime Minister asking to condemn Zenawi’s regime,” 2009.1.22, see <http://www.abugidainfo.com/p=7210>; and UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Ethiopia: New law on charities passed despite objections,” 2009.1.9, see <http://www.irinnews.org/Report.aspx?Reportid=82223>, accessed 2009.10.2.

⁶³ International Center for Not-for-Profit Law, *Global Trends in NGO Law*, pp. 4-12, see <http://www.icnl.org/globaltrends/>, accessed 2009.9.1.

⁶⁴ International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) and National Endowment for Democracy (NED), *Defending Civil Society: A Report of the World* (Washington D. C.: World Movement for Democracy, 2008,02), pp. 10-19.

到印證。

2. 限制國外資金：

經由檢視約旦、葉門、巴林王國、埃及等國相關令發現，國家藉由限制恐怖活動資金及洗錢行為、增加外國援助整體效能、確保國家主權等原因或理由，未能仔細規範或查證，將對依賴國外援助至深或從事人權的非政府組織，遭受重大的營運危機。

3. 限制專業流動：

委內瑞拉政府強制非政府組織對與國外接觸、合作的案例提出詳盡報告，或指派監察人查帳等措施，藉以斷絕國外勢力在委國影響力的立法手段，引起秘魯、玻利維亞、墨西哥及尼加拉瓜等中南美洲國家不同程度的跟進。此一立法條文將擴大政府職權，產生對非政府組織運作的干擾。

4. 政府資金分配：

政府資金抑注非政府組織，或成立政府基金協助公民社會發展，原為有效協助政府職權不足或提高效率之方式；惟此舉亦可能造成對非政府組織的控制或影響其獨立性的有效工具。若無透明的配套措施，極可能造成以資金控制影響非政府組織作為的手段；此項措施在中東歐國家最為普遍。

5. 其他財政干擾：

政府利用稅法規則的改變，對某些特定資金來源或使用用途，取消原享有之免稅措施；或取消一般公司捐贈非政府組織的免稅條款等，使非政府組織傾向支持政府特定決策或行動。此項較為間接的管制干擾，在俄羅斯、墨西哥、蒙地內哥羅等國家均可觀察得到。

在全球經濟危機的今日，由於國際援助或個人捐款的減少，政府透過法制作為對非政府組織所造成的負面影響，將更甚於以往。因此，低度開發國家對非政府組織的法制作為亦將成為雙方態度的主要觀察項目。以漠南非洲為例，奈及利亞政府訂定「禁止特定組織法案（Prohibition of Certain Associations Bill）」，禁止準武力群體組成之政治、宗教、種族、文化或與社會利益有關之團體，以維護社

會安定；儘管如此，也在聯邦高等法院遭指控妨礙憲法所保障的結社自由。⁶⁵

馬拉威國會於 2000 通過「非政府組織法案 (Non-Governmental Organizations Bill)」，全文共分 11 章、36 條。主要規範議題在將境內非政府組織予以註冊，期使非政府組織在活動地域、關注部門及活動議題上得以平均分配，增加透明度與問責性，在活動上能與政府統合與協商，及有助政策解釋的一致性；期能強化非政府組織援助的效率與公平，促進經濟民生。⁶⁶ 法案於 2001 年實施後，理事會於 2003 年 2 月公佈核准非政府組織登記情形；共計 181 個國內與跨國性非政府組織依據非政府組織法案完成登記程序；⁶⁷ 依據歐盟聯盟的實證研究，約計 92% 的非政府組織註冊登記。⁶⁸

由於馬拉威是一個低度開發國家，需要大量國外發展援助，因此在定義非政府組織時，即以「公共利益」的目的為界定依據，並以涉及發展與慈善用途的目的為主，教育、衛生、福利、宣傳等目的為輔。⁶⁹ 法案目標在鼓勵非政府組織與公民社會發展，體現人權價值，同時促進捐助者信心，促進非政府組織之間關係，與政府建立建設性合作夥伴關係。⁷⁰ 充分顯示政府對非政府組織功能之肯定與重視，及未來正面之期許。

NGO 法案將「國際非政府組織」單獨定義，指依據條約、公約或外國法律，為公共利益的目的所成立，並在馬拉威活動的組織；⁷¹ 同時除了形式上明定，沒有成文章程或未依本法登記的組織將免除適用本法；也在內涵上，將純粹傳道或說教的教會及宗教組織、政黨或工會、代表馬拉威政府或其他政府所建立管理或控制的組織排除規範之內。⁷² 因此，無論在形式與內涵上，馬拉威政府以定義國際非政府組織之方式，顯現避免外國政府控制非政府組織運作之明確態度。

在資訊公開的範疇，依該法所成立的委員會應成立公共文獻中心，提供公眾

⁶⁵ International Center for Not-for-Profit Law, "Country Reports: Sub-Saharan Africa," *IJNL* Vol. 5 Iss. 1, see http://www.icnl.org/KNOWLEDGE/IJNL/vol5iss1/cr_9.htm, accessed 2009.9.1.

⁶⁶ Memorandum of Non-Governmental Organizations Bill, see <http://www.sdn.org.mw/ngo/bill-2000/index.html>, accessed 2009.8.25.

⁶⁷ Council for Non-Governmental Organizations, "Malawi NGO List," 2003,02, see <http://www.sdn.org.mw/ngo/ngo-mw-list.html>, accessed 2009.08.25.

⁶⁸ Hendrik van der Heijden ed., *op cit*, p19.

⁶⁹ Malawi Government, Non-Governmental Organizations Bill, Section 2 (f).

⁷⁰ Malawi Government, Non-Governmental Organizations Bill, Section 3.

⁷¹ Malawi Government, Non-Governmental Organizations Bill, Section 2 (d).

⁷² Malawi Government, Non-Governmental Organizations Bill, Section 4 and Section 5.

免費的登記資訊與數據資料庫，並向主管部會提出獎勵建議。⁷³ 為避免政治操縱或干預選舉，非政府組織必須發表聲明，不得參與黨派政治，包括競選和政治性活動。⁷⁴ 無論在管理機構或是非政府組織本身，法案均強調獨立避免政治干預或干預政治的設計。

在漠南非洲的低度開發國家之中，馬拉威長期的內部穩定及民主實踐結果，都可體現在對非政府組織法的設計理念中。既然非政府組織是解決低度開發國家現有問題及協助未來發展的一股重要力量，一般對非政府組織所要求的獨立性與透明性，及對保證資源有效率的運作，即是確保平衡發展的重要要求。

不過，從另外一個面向，即非政府組織法案是否對非政府組織形成負面干擾或影響。首先，馬拉威政府通過的法案，並未完全參酌民間組織的討論意見，致使共識性不足。有關此點，馬拉威人權顧問委員會主席聯合天主教正義與和平委員會等 14 個獨立組織發表聲明表示，法案內容並未涵蓋前與民間社團的討論建議，可能破壞非政府組織與政府間建立的信任關係。⁷⁵

法案同時成立兩位重要機構：董事會（Board）與理事會（Council for Non-Governmental Organizations, CONGOMA），負責非政府組織的管理與協調運作。⁷⁶ 並且強制規定非政府組織必須完成登記，並必須成為理事會的成員，⁷⁷與馬拉威憲法第 32 條保障人民結社自由牴觸。且董事會人員任命程序與決策職權不夠透明，卻擁有對未能遵行法案的非政府組織行扣押、暫停或撤銷註冊之決定，沒有保證獨立的董事會成員，容易使董事會成為政府操縱的工具。

董事會依據法案第 18 條賦予的職權，得以建議與決定財政鼓勵措施，以增強非政府組織的傳導性；由於達成此一目的並未訂定明確的規範，使掌握董事會的政府或特定組織，得以對資源做出分配的決定。同時理事會依據 20、23 條的規定，對違法從事「競選或政治活動（electioneering and politicking）」，或涉及政治黨派（partisan politics）的非政府組織，予以撤銷註冊之裁決，在沒有客觀的標準界定以上各項名詞前，容易受到主觀的解釋與政府的介入。

⁷³ Malawi Government, Non-Governmental Organizations Bill, Section 18.

⁷⁴ Malawi Government, Non-Governmental Organizations Bill, Section 20.

⁷⁵ Daily Times, "Civil Society Appeal on the NGO Bill No. 19 of 2000," 2001.01.10, see <http://www.sdn.org.mw/ngo/bill-2000/appeal.html>, accessed 2009.8.25.

⁷⁶ Malawi Government, Non-Governmental Organizations Bill, Section 6 and Section 24.

⁷⁷ Malawi Government, Non-Governmental Organizations Bill, Section 20(3)(a)(v).

非政府組織法案在眾多問題之下，也面臨修正的呼籲。事實上，許多非政府組織並不反對該法案，認為只要能提出強化政府與非政府組織聯繫與合作的具體方式，減少政治干預，董事會的登記與協調功能也是必要的運作。未來如能納入其他非國家行為者，使境內各組織資源與行動得以充分協調，站在改善非政府組織與政府的立場，補充非政府組織行為條款（Code of Conduct）是一種可行的處理方式。⁷⁸ 由於非政府組織理事會早在 1992 年成立，當時是社會福利署（Social Welfare Services）的分支機構，以加強非政府組織之間相互協調與支持，使發揮最大與最效率之影響。2004 年已擁有 274 個跨國或國內非政府組織會員；非政府理事會與非政府組織刻正透過持續的討論協商，為未來研擬政府與非政府組織雙方都能接受的方案。

三、非政府組織與馬拉威共和國之關係

依據歐洲聯盟與馬拉威政府 2005 年共同主持的一項實證研究，對象涵蓋跨國性（21%）及地方性（79%）的非政府組織；研究結果顯示非政府組織執行運作時，仍以透過地區基層組織或社區協會（含部落）為主要之管道（佔 75%）、經由政府雇員則未及半數（佔 46%）；顯示非政府組織仍然是馬拉威政府的一項補充職能，相當比例地說明馬拉威政府失能的情形（附表九）。⁷⁹

另外，與政府合作可取得的優勢指數也以技術性支援（佔 43%）為主、協調功能（32%）與國家層次支持（24%）則尚待加強；顯示非政府組織法實施後，政府仍無法有效滿足非政府組織之統合與協調需求，且政府對非政府組織之政策效能仍待發揮（附表十）。⁸⁰ 相對地，與政府合作時也會遭遇不同的限制；最大比例是對計畫執行的延誤所造成的不滿（佔 40%），另外也對政府出資比例及缺乏執行目標保證之不滿，而擔心影響政治獨立性則幾乎未在考慮之列（佔 4%）；顯示政府的執行效率尚待加強，而非政府組織若尋求政府協助，則通常不會在意獨立性受到影響（附表十一）。⁸¹

⁷⁸ Hendrik van der Heijden ed., *op cit*, p.19.

⁷⁹ *Ibid*, p.97.

⁸⁰ *Ibid*, pp. 97-98.

⁸¹ *Ibid*, p.98.

表九 馬拉威非政府組織執行運作管道

執行管道	有	無
經由基層組織或社區團體	75%	21%
直接透過個人單位	60%	35%
直接透過家戶單位	56%	39%
經由政府	46%	50%
經由其他非政府組織夥伴	40%	56%
經由會員	40%	54%

資料來源：Hendrik van der Heijden ed., *op cit*, p.97.

表十 馬拉威非政府組織與政府合作優勢

優勢項目	比重(提及項目百分比)
取得技術支援	43%
統合協調利益	32%
國家層次支持	24%
政策性支持	14%
資訊分享	14%
聯合服務遞送利益	12%
實物補助	12%
財務補助	10%

資料來源：Hendrik van der Heijden ed., *op cit*, p.98.

表十一 馬拉威非政府組織與政府合作限制

限制項目	比重(提及項目百分比)
計畫執行延誤	40%
主要資金出資取向	21%
缺乏達到目標的保證	20%
政府能力不足	13%
對目標瞭解程度不足	8%
政府最小可接受程度	4%
政治獨立之威脅	2%

資料來源：Hendrik van der Heijden ed., *op cit*, p.98.

此外，非政府組織的資金來源，很大比例地決定其未來的方向；財務無法獨立，或財源過於集中，均可能影響非政府組織的未來發展與運作。在上述的研究中，有 86% 的非政府組織將資金取得視為面臨的重要問題，⁸² 若對照非政府組織取樣的跨國性比例來看，幾乎所有的國內非政府組織，在資金上的取得均有程

⁸² *Ibid*, p.102.

度上的困難，也將使得非政府組織仍需依賴政府補助或支持，難以有效發揮獨立判斷或倡議的功效。

若由非政府組織的角度來評估與政府的關係，馬拉威的非政府組織在經過多年的運作實踐後，也能逐漸學習與官方互動與適度展現自身實力；多數服務遞送及慈善型的非政府組織也與馬拉威政府發展出特殊的合作策略型態，主要的體現在於三個方面。首先，提供政府政策性設計與監督政策執行；非政府組織在補充政府職能、參與政策設計部分，有效與政府採取合作與互惠的方式，獲得隱性政治權力，並確保政策得以順利有效的執行。

其次，非政府組織與政府申請共同計畫運作；單獨執行計畫在獲得國外及跨國非政府組織援助的力度，不如得到政府合作與共同執行來得具吸引力。國外援助團體或跨國性非政府組織因人力或地域因素，無法實際執行，為確保援款有效運作，多傾向信任或透過當地非政府組織執行，但在執行中若能獲得政府部門的合作保證與行政政策支援，更能擴大執行成果。

最後，非政府組織與政府部門技術合作；無論是正向獲得政府資源補助，或逆向以技術計畫邀請政府合作執行。多數非政府組織在提供政府技術支援，或以本組織的技術取得國外援助計畫，主動要求地方政府參與或訓練公職幹部，藉以廣泛觸及鄉村民眾，使合者兩利，提升自身組織的能見度與參與度，積極發展組織能力。

從另外一個角度來檢視政府與非政府組織關係方面；在整體的評估上，馬拉威所制定的非政府組織法案，過度偏向發展型非政府組織的觀點，而該類組織與政府關係密切，不時與政府各部會在不同議題與不同程度的合作，因此，並未充分反映人權、宣揚良善治理等類型非政府組織的觀點，同時也對不與政府合作的非政府組織不利。⁸³ 此一論點，也馬拉威經濟正義網絡（Malawi Economic Justice Network）及消費者聯盟（Consumers Association of Malawi）的立場相符。⁸⁴

因此，以國際非營利組織法研究中心的標準檢視法案內容，馬拉威對非政府組織仍然存在成立框架的限制，試圖控制國內非政府組織之成長與各項活動；同

⁸³ National Democratic Institute, “Malawi Draft NGO Law: A Critical Review by International Experts,” see <http://www.ndi.org/node/12869>, accessed 2009.09.04.

⁸⁴ Hendrik van der Heijden ed., *op cit*, p.20.

時藉由行政系統的力量，無論從資金分配、財政鼓勵措施的角度，有效管理境內非政府組織的運作；另一方面，也藉由促進「平衡發展」與「地域分配」的原則，避免民間力量過於集中，形成未來隱憂。

馬拉威政府對運作型非政府組織的基本態度，原則以合作為主，另輔以防範或收編的策略加以控制或預防。除此之外，現任莫泰加總統自行成立與運作「銀髮族基金會」(Siver Gray Fundation)，以提升或代表總統與第一夫人個人形象。由於現任總統的地位，基金會得以輕易自跨國性非政府組織或主要捐援國家獲得援助，並成立分支機構廣為擴張組織；此舉有效達到美化形象的效果，也可藉由非政府組織之力，將政治影響力推展到特定區域的選民。

也就是說，由於馬拉威地形特殊，國土屬南北走向、距離深遠，加諸城市與鄉村差距較大，在人民識字率偏低的前提下，除幾個主要城市外，中央政府政令可達範圍有限，鄉村地區主要仍然受到部落首領的影響極大；同時受限於財政困難，政府需要非政府組織從事補充政府職能不足，馬拉威政府透過非政府組織法案，預為管理與間接防範民間勢力，可以達到防止政權受到以非政府組織為名義介入，及不受不同政治基礎及理念團體利用，而對統治階級產生不利的衝擊。

第三節 非政府組織與馬拉威關係實例探討

非政府組織在馬拉威已有多年的發展經驗，從最初的殖民時期宣揚獨立(或自治)，到 21 世紀初已經涉足各類活動領域，成為馬拉威社會上一股重要的力量。前節以原則性的方式，綜述非政府組織不同時期在馬拉威的活動概況及對政府的態度；另一方面也探討馬拉威政府對非政府組織的管制與法制措施。達到以制度性的框架，對雙方互動關係的初步討論。

非政府組織的蓬勃發展，在某種程度上未必能等同於公民社會的建立，或其預期功能的充分發揮；即使在整體的表象上，非政府組織與政府雙方均能給予對於正面的評價，但在特殊或緊急事故發生時，是否仍能維持原有的合作進度，方是本研究所關注的焦點。

本節旨在以馬拉威近 10 年期間兩個重要事件為實例，分別透過政治性及經

濟性的案例，尋找非政府組織在各個事件中的地位、其發展的功能、與政府間互動的範圍，以檢視非政府組織之發展與雙方之關係是否符合原定之假設；同時也透過兩個案例分析的歸納結果，做為本章小結。

一、2002 年馬拉威饑荒事件

2002 年間，馬拉威發生國史上最嚴重的饑荒事件，造成全國性饑荒的原因很多，雖然據媒體報導，2001 年確實發生乾旱與水災，造成糧食生產數量減少；國家糧食儲備局（National Food Reserve Agency, NFRA）於 2001 年因利息壓力，出售 15% 應翻新的戰略性存糧亦遭受廣泛的批評。主要涉及的成因包括「政治性」與「技術性」兩大部分，必須以整體的角度看待。

馬拉威人平日的主食，係以種植硬質玉米收成後，研磨成粉末煮食；2001 年 2 至 3 月份發生於中、南部的的水災，使當年玉米產量由 2000 年的 250 萬噸，減為 170 萬噸，與平均年度玉米消費額產生 27 萬噸的差距。不過在危機初期中，因為其他食品如樹薯與根莖作物的產量錯估，使政府與國外援助團體都低估了此一糧食差距。⁸⁵ 因此，將本次事件定位為「玉米歉收」而非「糧食缺乏」，延緩了公眾對此一危機的反應。

NFRA 於 2001 年間，因翻新存貨、支付利息等原因，出售約 10 萬噸的戰略性存糧，國際貨幣基金組織在審視政府的初期產量預估下，也不反對此一作法，使存糧水平由 16 萬 5000 噸降至 6 萬噸。⁸⁶ 此外，在同年間，由於莫魯士政府的貪污與治理問題，國外政府與馬拉威政府關係正處於停滯狀態，暫停各項援助活動與實質合作。⁸⁷ 2001 年 7 月馬拉威政府依據最終玉米產量預估，表示 27 萬噸的玉米生產缺口，將分別向國內外採購補足。

馬拉威於 2001 年 8 月決定向南非訂購 15 萬噸玉米，但南部非洲包括尚比亞與辛巴威等國亦有相同問題，使 NFRA 採購程序遭遇困難，最後以高於原預估購價 20%，進口 13 萬 4000 噸玉米，並計畫於同年 10-12 月份運輸到貨，可以及

⁸⁵ Christopher Stevens, Stephan Devereux and Jane Kennan, *The Malawi Famine of 2002: More Question than Answers* (Lilongwe: Institute of Development Studies, 2002, July), p.1.

⁸⁶ *Ibid.*, p.2.

⁸⁷ James Tyler Dickovick, *Africa 2008: the World Series*, 43rd edition (WV: Stryker Post Publication, 2008), p.278.

時解決國內糧食需求。不過，事實顯示原先的進口速率預估也過於樂觀，由於南部往莫三比克邊界鐵、公路因雨季來臨而造成損傷，豪雨引發的洪水沖毀聯外橋樑、公路，使運輸作業更為困難，實際上直到 2002 年 4 月，進口糧食到貨率尚未達 10 萬噸，⁸⁸ 使災情更為擴大與嚴重。

為有效因應此一變化，政府企圖增加民營部門的功能，公告全國各營業人士可以 13% 的加價，出售購自各地 NFRA 的玉米存糧。不過此一政策的問題在於民營企業仍需自行負擔抵達更為偏遠地區的運輸成本，而馬拉威此一內陸國家，油料成本原就較沿海運輸成本為高，故在糧荒期間，政府雖然強力遣責零售商趁此機會賺取超額利潤，仍然無助於問題本身的解決。

2001 年 12 月，馬拉威政府禁止私營企業或人士向 NFRA 購買玉米，指定國營的農業發展與運銷公司（Agricultural Development & Marketing Corp, ADMARC）為統一承購與轉售機制。不過政府並未考慮到低層人民的困境，在以農業生產維生的農民，於荒災時期並無農作物可資交換貨幣，最後不是出售生財器具，影響未來生計，使問題更為複雜；就是接受私營部門的委託，可供各地零售商仍然利用農民出面向 ADMARC 申購，再以高價轉售。⁸⁹ 甚至當時負責為 ADMARC 運送的卡車司機，亦廣傳利用謊稱貨物遺失，依官價賠償後，再轉售圖利的變通方式，更使整個政府救助體系瀕臨崩潰。

2002 年 2 月 27 日，莫魯士總統宣稱糧荒事件為國家級災難，並表示為數達 1000 萬的馬拉威農村低階人口中，70% 處於饑餓狀態中；同時指稱此為馬拉威 50 年來最嚴重的饑荒事件，呼籲國際緊急援助。同年 5 月，副總統 Justin Malewezi 表示馬拉威至少需要 2160 萬美元，以有效執行人道協助的目標，各界援助 500 萬美元仍與目標相距甚遠。關懷國際（CARE International）等非政府組織再度反映鄉村低層人民實際饑荒情形，要求國際官方援助應適時反映與協助。⁹⁰

2002 年 1 月至 4 月之間，已有數百位馬拉威人死於饑荒與相關的疾病，由於沒有精確的官方統計數字，但死亡人數在 300-500 人之間是一般可接受的最低

⁸⁸ Christopher Stevens, Stephan Devereux and Jane Kennan, *op cit*, p.2.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ IRIN, "Malawi: Donors Slow to Respond to Famine, NGO," 2002.05.07, see <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=31803>, accessed 2009.9.4.

範圍；⁹¹ 不過公民團體所預估的 1,000 至 3,000 人則是較為可信的統計。無論正確死亡數字如何，均較 1949 年尼亞薩蘭饑荒事件死亡約 200 人更為嚴重；而且死亡對象多數是最弱勢的農村人口及兒童。⁹²

馬拉威此次獨立建國以來最大的饑荒事件，各國官方或國際組織均欲探究發生的真正原因，以做為未來協助與評估漠南非洲等類似國家的案例；另一方面，非政府組織也在此一事件中扮演各種多元的角色與發揮功能。

首先，在資訊的蒐整獲得與傳播部分，政府的不當限制與錯誤，放任危機的形成。饑荒早期預警系統（Famine Early Warning System, FEWSNET）於 2001 年對玉米產量的估計，連續三次下修至 27 萬噸的糧食缺口，但由於政府的農業部與灌溉水利部等兩個部會評估根莖作物產量為「良好」，使 FEWSNET 預測總體糧食缺口為 6 萬噸，仍在 NFRA 的戰略存糧範圍內。故直到 2002 年 1 月，FEWSNET 仍維持其樂觀評估，災後政府亦將主要問題指向民眾對飲食習慣的堅持；⁹³ 凡此種種均顯示政府對危機的漠視與反應不足。

另一方面，跨國性非政府組織在資訊的獲得與調查方面，最早由英國的拯救兒童組織（Save the Children）於 2001 年 10 月即在 Mchinji 地區發出報告警訊，表示當地玉米價格較元月份已飛漲 3.4 倍，近 40% 的家戶已經面臨斷糧危機。⁹⁴ 該組織於 11 月於首都要求召開立即會議商討此一情勢；但政府與主要援助國家仍對糧荒事件存疑，認為依據政府統計調查並無立即危險。直到 2002 年 2 月拯救兒童組織在兩個地區進行營養調查，以國際標準檢視 Salima 地區 3 個月來失衡比例自 9.3% 升高至 19%，方被視為具體證據，引起廣泛的注意。

馬拉威國內非政府組織在資訊的傳播方面也扮演相當的角色。經濟正義網絡（Malawi Economic Justice Network, MEJN）為 45 個非政府組織的網絡組織，自 2001 年底開始，即動員各式活動團體、及透過媒體施壓，要求政府儘速宣布國家面臨饑荒危機，宗教團體如天主教正義與和平委員會（Catholic Commission for Justice and Peace, CCJP）也積極彙整各地死亡人數等數據與案例，提供政府及國

⁹¹ H. Taifour, *Nutrition Survey Report: Salima and Mchinji Districts* (Lilongwe: Save the Children (UK), 2002), p.2.

⁹² Stephen Devereux, "The Malawi Famine of 2002," in *The New Famines*, IDS Bulletin, University of Sussex, Vol.33 No.4 (Winter 2002), p.70.

⁹³ FEWSNET-Malawi, *Monthly Food Security Update* (Lilongwe: FEWSNET, 2002, March), p.12.

⁹⁴ G. Sawdon, *A Final Report on the Findings of a Household Economy Assessment and Training in Mchinji District, Malawi* (Lilongwe: Save the Children (UK), 2001), pp. 1-4.

內外媒體報導。莫魯士總統起初否認其嚴重性，最後才在各方壓力下宣佈此一情勢為國家級災難。

第二，在政府、主要援助國家與國際組織部分，存在著官僚性的缺陷。馬拉威以農立國，多數農民靠糧食為生，政府 1999 年成立獨立的信託機構 NFRA，保障馬拉威具有足夠的戰略存糧緩衝（Strategic Grain Reserve, SGR），以備不時之需，而 SGR 的管理由半國營的 ADMARC 負責。西方援助國與國際組織認為 ADMARC 並非獨立機構，迭有不滿。NFRA 於 1999 年貸款購進 SGR，而 2000 年玉米豐收後，國際貨幣基金組織與世界銀行要求 NFRA 出售部分 SGR 以償還部分款項，以致衍生後續爭議。⁹⁵

另一方面，主要援助國家的態度也未能幫助解決此一特殊事件。由於各援助國家依據馬拉威官方樂觀的糧食預測，及政府出售 SGR 的舉動，認為 2001-2002 年為玉米收成危機而非糧食危機，延緩及淡化了對糧荒問題的重視。同時，各援助國與主要國際組織，當時與馬拉威政府正處於停滯與對立的糾結關係。2000 年 7 月，國會的公共支出委員會（Public Accounts Committee）發表一份報告，高度批評政府機構對公款的浪費與貪污情形，英國大使館於 2000 年 10 月公開批評政府管理不善，揚言取消援助預算；英國國際開發總署（DFID）、歐洲聯盟與美國於 2001 年 11 月凍結援助計畫；IMF 也停止預算赤字的平衡援助；丹麥政府更撤回所有發展計畫等。⁹⁶ 因此，國際與國內政治的不穩定，及政府治理失敗，致使援助國與國際組織面臨馬拉威要求急難援助時，未能及時採取因應措施。

第三，糧食援助受運輸限制，未能有效遏止危機的擴大。NFRA 受命於內閣會議的指示，向南非購買玉米紓困；但預定於 2001 年年底抵運的價購糧食，直到 2002 年 4 月僅到貨三分之二，更遑論有效分配至受災區域。國內運輸方面則如前所述，政府在公共補貼分配管道、暨利用民營力量運輸糧食的兩項設計均告失敗，農村弱勢人民只能面對節節高升的糧食價格興嘆，也充分反應出政府在國際運輸與國內分配的束手無策。

由於政府對緊急糧食配送及運輸問題已無能力解決，馬拉威國內部分非政府

⁹⁵ Stephen Devereux, "The Malawi Famine of 2002," in *The New Famines, op cit*, p.73.

⁹⁶ *Ibid.*, p.76.

組織積極宣導要求跨國非政府組織介入。⁹⁷ USAID 遂於 2002 年 4 月主辦「城市論壇」(town meeting)，聚集馬拉威境內大型非政府組織與援助團體，討論協助援助物資配送與合理分配；會議決議成立非政府組織民間聯盟 (Malawi NGO Consortium)，完成對全國 24 萬噸救援糧食的遞送負責，會中並推選 CARE 為聯盟主導組織。聯盟成立後，原本由美國、歐盟等國家的援助，決定統籌交由世界糧食計畫 (World Food Programme, WFP)，因此聯盟成為 WFP 契約責任下，執行聯合緊急糧食援助計畫 (Joint Emergency Food Aid Programme, JEFAP)。⁹⁸

非政府組織聯盟主要由 12 個馬拉威非政府組織所組成，其中 10 為跨國性非政府組織、2 個國內非政府組織。聯盟不另設秘書處，由擔任主導組織的 CARE 兼行其職責。此外，聯盟僅設法統合各非政府組織的資源，分配糧食配送區域，並代表出面與地方政府、教會組織、基層非政府組織協調，以達到「確保涵蓋」與「避免重覆」的最大目的。⁹⁹ 依據最終評估，截至 2003 年 3 月止，聯盟共計完成 20 萬噸救援物資配送，至少 350 萬農村人民受惠。¹⁰⁰

最後，發生饑荒的根本原因，仍在政府治理與結構性的經濟購買力的貧弱。早在 1991 年班達總統執政期間，南部非洲各國亦遭逢嚴重乾旱，馬拉威當時玉米產量銳減 80 萬噸，並未發生饑荒事件。¹⁰¹ 當時馬拉威仍然保持複雜的政治與官僚體系，雖然政府機構層級繁複且所費不貲，但總能因應危機與提供適切的支援，確保糧食安全。嗣後新政府實施政治經濟結構調整，廢除肥料補貼計畫、小型農戶信貸協會的崩潰、及 ADMARC 的民營化等，加諸私營部門並未接替原有功能，導致悲劇發生。¹⁰² 另一方面，馬拉威不良政治治理，與低度開發國家人民經濟購買力逐漸降低的事實，使農村人口較以往更為弱勢，若在承平時時期尚未

⁹⁷ 包括各領域非政府組織如倡議型的 MEJN，教育性的 CQBE，農業 CISANET，及衛生醫療的 MHEN 等，向跨國性非政府組織如 CARE, Oxfam, ActionAid, National Democratic Institute 等組織呼籲關注饑荒事件。詳請參閱 H. Goyder and R. James, *The Malawi NGO Consortium Model*, p.7.

⁹⁸ H. Goyder and R. James, *The Malawi NGO Consortium Model: Experiences, Lessons Learnt and Future Opportunities*, *op cit*, pp.1-2.

⁹⁹ *Ibid.*, p.9.

¹⁰⁰ USAID, "USAID/Malawi Coordination Key to Success in Reaching Most Vulnerable People in Remote Rural Areas, 2003," see http://africastories.usaid.gov/seach_details.cfm?storyID=83&countryID=13§orID=0&yearID=3, accessed 2009.09.04.

¹⁰¹ CARE Southern and Western Africa Regional Management Unit, *Livelihood Erosion Through Time: Macro and Micro Factors that Influenced Livelihood Trends in Malawi Over the Last 30 Years* (Lilongwe: USAID, 2003, March), pp.14-16.

¹⁰² Stephen Devereux, "The Malawi Famine of 2002," in *The New Famines*, *op cit*, p.77.

能凸顯脆弱性，一但遭逢些微變化即無法有效因應。¹⁰³

綜觀非政府組織在本事件中扮演的角色，並探討其與政府間的關係，可以得到若干結論：

1. 非政府組織仍然扮演主要的補充性功能：

非政府組織在 2002 年饑荒事件的功能，具體來說可以歸納為三項。一是倡議型非政府組織在政府資訊功能失靈時，適時填補此一真空，提供正確訊息向外界爭取支援；二是非政府組織在政府對外關係受阻時，以較具可信度的角色，發揮重新聯結的效果；三是以 CARE 為首的民間聯盟，在政府政策執行失效時，具體地肩負起救援物資運送的責任。凡此種種，均有效證明非政府組織在低度開發國家所扮演的重要角色與功能。

2. 跨國性國際非政府組織仍較國內非政府組織力量龐大：

跨國性國際非政府組織資源較國內非政府組織豐富，且具備向政府間國際組織爭取援助經驗之技能；在低度開發國家中甚至具備與政府合作折衝之能力。因此，在呼應重大事件時，跨國性非政府組織無論在硬實力或軟權力上，都較國內非政府組織龐大。以馬拉威非政府組織民間聯盟為例，具備能力的跨國性非政府組織在數量比例及實際執行功能上，仍然居於領導地位。此外，地區性基層組織雖然是跨國性非政府組織之合作夥伴，但權力仍是以單向流動為主，國內非政府組織並無決定性之力量；跨國性非政府組織亦未有系統地建立此種地區能量。

3. 非政府組織無法在高階政治或治理議題發揮預期效能：

雖然非政府組織群體力量在糧荒事件中得以具體展現，但綜觀整體危機處理與形成之原因，非政府組織並無法根本性的改變整體政府生態，甚至並不試圖改變政府治理問題。在本次事件上，雖然不缺乏非政府組織對政府功能的倡議與批評，但多迴避對政府良善治理等高階政治議題的碰觸，此點尤以跨國性非政府組織為然。合理的解釋似乎在於跨國性非政府組織旨在提供低度開發國家人民服務遞送與生活改善，而不直接挑戰政府治理，僅試圖在被接受的範圍內運作。

¹⁰³ Lawrence Rubey, *Malawi Food Crisis: Causes and Solutions* (Lilongwe: USAID, 2003, May), see <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC14136.pdf>, accessed 2009.10.5.

二、2008 年臺馬斷交事件

中華民國外交部於 2008 年 1 月 14 日下午，由楊子葆次長召開記者會發表鄭重聲明，馬拉威政府在中國威脅利誘下，決定與中國建交，中華民國政府對此至表遺憾。為維護國家尊嚴、主權及人民福祉，中華民國決定自即日起中止與馬拉威外交關係，並停止一切援助計畫。¹⁰⁴ 由於馬拉威與中華民國建交於 1966 年，雙方邦誼已歷經 42 年，官方往來關係深厚，非政府組織對馬拉威援助亦所在多有，故藉臺馬斷交事件檢視雙方整體關係非政府組織的角色，試圖引發迴響，亦利後續研究參考。

馬拉威一向秉持獨立自主的外交原則，採取溫和、務實、親西方的路線；對共產及社會主義國家採選擇性之不結盟原則。由於與西方國家的密切友好關係，使財經技術援助持續不斷而來。¹⁰⁵ 證諸當時國際政治情勢區分兩大陣營，班達總統反共親美的思想，必將與西方國家維持良好的關係，而在英美等國的援助下，當時馬拉威幣幾乎與美金等值；¹⁰⁶ 同時，在政治上，也形成班達總統的國會黨一黨專政 30 年的背景因素。

中華民國政府於 1966 年 7 月 11 日與馬拉威共和國建交，而在建交前即與馬拉威政府已簽訂農業技術合作協定，由台北方面派遣農耕隊進駐，協助馬拉威種植水稻。馬拉威農耕團後擴編為農技團，在馬拉威北中南分設 12 個工作站；¹⁰⁷ 至 1996 年 7 月 1 日，國際合作發展基金會(International Co-operation and Development Fund, ICDF) 成立，接替農技團提供馬拉威共和國各項農業、職業技術的訓練。此外，每年也提供名額與經費，供馬拉威政府遴派農技、土改、關稅、經貿、軍事、警察官員來台受訓，雙方關係密切良好。

ICDF 以民間的身分從事援助工作，除了農業技術與職業訓練之外，依據 1966 的合作協定，台灣方面要從 1998 年開始，興建北部地區中央醫院捐贈馬拉威政府，並於 2000 年派出醫療團協助醫院營運。因此，馬拉威醫療團於 2002 年由屏東基督教醫院承接，在北部 Muzuzu 中央醫院完工後，即投入醫療服務與醫院管

¹⁰⁴ 中央社，〈我與馬拉威 42 年邦誼畫下句點〉，2008 年 1 月 14 日，參考網址：<http://blog.udn.com/sheujialan/1539133>，查詢日期：2009 年 10 月 5 日。

¹⁰⁵ 蕭曦清，〈外交風雲：1990 年代的馬拉威對外關係〉(台北市：牧村圖書，2004 年)，頁 181-182。

¹⁰⁶ 截至 2008 年 12 月止，馬拉威幣兌換美金官方匯率已達 139:1；黑市價格更達 158:1。

¹⁰⁷ 蕭曦清，前揭書，頁 199-201。

理工作，截至 2007 年中旬，治療當地愛滋病患已逾 4 萬人，並獲得世界衛生組織刊物報導，肯定防治成果。¹⁰⁸

台北方面對馬拉威進行農業、職訓、醫療等社會上全方面的援助，無非是要藉 ICDF 的工作，深入民間、紮根成長，獲得社會上廣泛的支持與好感，在艱困的國際環境下達到支援政治外交的目的。而除了政府、使館、及具半官方身分 ICDF 的努力之外，台灣民間團體與非政府組織，主動給予馬拉威的關懷力量也是不容小覷。

台北市大安教會吳和隆與羅榮光兩位牧師，自 1995 年往訪馬拉威後，即與中部非洲長老教會（CCAP）的 Nkhoma Synod 建立聯繫，後續每年組團前往馬拉威配合宣教團與發放救援物資等活動。¹⁰⁹台灣「社團法人圓通人文關懷協會」的慧禮法師在馬拉威成立「阿彌陀佛關懷中心」（Amigofa Care Center, ACC），已在南部大城 Blandyre 收養近百位孤兒，2007 年計畫在首都里朗威建造孤兒院。¹¹⁰凡此民間組織在馬拉威的援助，雖然未如大型跨國性非政府組織的規模，但均在特定領域從事協助馬拉威民眾的工作。

經由近 40 年的努力；馬拉威在中華民國的邦交國中，於國際場合上的政治支持一向不遺餘力。在中華民國政府 1992 年起推動臺灣參與聯合國運動後，即連續多年在聯合國大會上，發言支持中華民國（臺灣）2,100 萬人民應擁有聯合國代表權或適度參與。其中更在 2006 年連署「參與案」與「和平案」兩案，並在聯合國大會總辯論時，以強硬發言支持臺灣進入聯合國及其他專門機構。¹¹¹

臺馬關係正常發展至 2007 年開始出現反常現象，當年 9 月 25 日的聯合國大會上，莫泰加總統一反常態地未在大會的總辯論發言支持台灣入會。雖然莫泰加總統隨即分別致函聯合國秘書長、該屆聯大主席及 10 月份安理會輪值主席等三人，要求正視台灣申請加入聯合國案。¹¹²但在聯合國正式文件所產生之文書效

¹⁰⁸ 中央社，〈台灣在馬拉威防治愛滋成果亮眼，獲世衛肯定〉，2007 年 7 月 16 日，參考網址：<http://news.epochtimes.com.tw/7/7/17/60649.htm>，查詢時間：2009 年 9 月 11 日。

¹⁰⁹ 基督教長老教會大安教會網站，參考網址：<http://www.taian.org.tw/malawi/workatmalawi.htm>，查詢日期：2009 年 9 月 11 日。

¹¹⁰ 馬拉威阿彌陀佛關係中心網站，參考網址：<http://blog.huayuworl.org/ASALYGROU/13942/2009/05/20/31328>，查詢日期：2009 年 9 月 11 日。

¹¹¹ 黃兆平，〈第 14 次叩關聯合國的省思〉，收錄《2007 世界年鑑》（台北市：中央通訊社，2006 年），頁 326-328。

¹¹² 莫泰加總統於 2007 年 9 月 28 日致函聯合國秘書長潘基文、安理會 10 月份輪值主席迦納駐聯

力上而言，私人信函終究無法與大會紀錄相比。至於莫泰加總統當時是否已藉此動作暗示中國，或雙方已達成某種程度之默契，則不得而知。

2007年12月24日，台北中央社引述馬拉威當地民營電子媒體 Nyasa Times 網站報導，指出馬拉威兩位部長級官員將於24日赴北京洽談建交事宜，並將與中國簽署備忘錄，為兩國建立全面外交關係鋪路。¹¹³ 在此同時，中華民國外交部政務次長楊子葆也赴馬拉威鞏固邦交。雖然馬拉威外交部一再保證兩國邦誼未有任何改變，但外交部官員也採取「高度警戒、全力鞏固」，密切注意事態發展。

中華民國外交部長黃志芳於2008年1月2日出發赴南非，計畫於3日赴馬拉威挽回邦交。但期間幾經協調，馬拉威外交部於4日清晨正式通知，其外長 Joyce Banda 「無法接見」，中華民國外交部表示「這是個很不正常的外交現象，外交部將盡全力，也已做好各種心理準備」。¹¹⁴ 馬拉威外長接受當地媒體訪問表示，她並不清楚黃志芳來訪消息，並強調「馬國政府將必須決定對台灣和中國關係的改變，在此之前，任何消息報導都只是謠傳而已」。¹¹⁵

臺北時間2008年1月14日下午4時45分，馬拉威外交部長 Joyce Banda 向中華民國駐馬拉威大使莊訓鎧先生遞送外交節略，表示將於下午5時召開記者會，宣佈馬拉威於2007年12月28日已與中國簽訂兩國建交備忘錄，建立正式外交關係；並在一個中國的原則下，承認臺灣是中國領土不可分割的一部分，同時終止與中華民國的外交關係。¹¹⁶ 臺北方面則於由外交部在6時30分發表正式聲明「中華民國政府為維護國家尊嚴、主權及人民福祉，決定自即日起中止與馬拉威外交關係，並停止一切援助計畫。」¹¹⁷

合國常代 H. E. Leslie K. Christian 及第 62 屆聯大主席前馬其頓外長 H. E. Srgjan Kerim 等 3 人，針對近來有聯合國會員國代表台灣提出入會申請遭到斷然拒絕，且馬拉威政府迄未接獲聯合國方面解釋台灣申請被拒之理由，莫泰加總統深表遺憾。詳中華民國總統府新聞稿，〈馬拉威總統莫泰加閣下致函聯合國秘書長等人表達支持我入聯案〉，2007年10月5日，查詢網址：

<http://www.mac.gov.tw/big5/gov/961005.htm>，查詢日期：2009年9月11日。

¹¹³ 中央社，〈馬拉威駐台大使：台馬邦誼沒有改變〉，2007.12.24，參考網址：

<http://www.epochtimes.com/b5/7/12/24/n1952586.htm>，查詢日期：2009年9月14日。

¹¹⁴ BBC 中文網，〈台灣外長赴馬拉威鞏固邦交〉，2008.01.03，參考網址：

http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7160000/newsid_7169300/7169390.stm；中國時報，〈馬拉威月內與我斷交〉，2008.01.05，參考網址：<http://www.cooloud.org.tw/node/14309>，查詢日期：2009年9月14日。

¹¹⁵ The Nation, "Bingo Snubs Taiwan Envoy," 2008.01.04, p.1.

¹¹⁶ The Nation, "Malawi Dumps Taiwan," 2008.01.15, p.1; and The Daily Times, "Malawi Dumps Taiwan: MOU Signed Dec 28," 2008.01.15, p.1.

¹¹⁷ 中央社，〈我與馬拉威 42 年邦誼畫下句點〉，參本章註 104。

值得注意的是在整個邦交危機期間，自 2007 年 12 月 21 日起至 2008 年 1 月 14 日止，非政府組織在面臨馬拉威轉移外交承認的關鍵，是否以自身的利益或專業考量提供意見，呼籲馬拉威政府做出正確的決定。

邦交危機期間，可觀察的明顯現象即是媒體對邦交選擇的廣泛討論；不過，非政府組織卻一直沒有針對此一重要議題公開提供意見。直到 2007 年 12 月 31 日，12 個馬拉威非政府組織聯盟 The Civil and Political Space Platform（包含教會與人權組織）聯合發表新聞稿，表達共同立場；在論述國際普世價值，並比較臺灣與中國個別與馬拉威關係及非洲鄰國經驗後，以感性肯定的結論支持台灣：¹¹⁸

The story of mainland China and Taiwan is synonymous to the famous stories like those of Cain and Abel; David and Goliath; Sikusinja ndi Gwenembe, our own Malawian tale. In all these stories, the majority have always favored the seemingly weak but morally upright character. If we are to ask the Malawians about whom they would prefer, the answer is an obvious one. Taiwan has been and continues to be one of our most admirable and trusted allies.

在 2008 年 1 月 12 日對 Malawi Watch 執行主任 Billy Banda 在媒體專訪中，亦持相同的立場，但也強調政府若有其他明確的理由，證明轉換外交關係較符合馬拉威的利益，當局有權決定建交對象。¹¹⁹ 除了上述兩項公開發言，馬拉威境內各非政府組織在此期間均未再有相關的言論。另一方面，跨國性非政府組織與中華民國使館及技術團、醫療團多有合作計畫，但在此一事件並未表示任何意見。

在馬拉威政府確定與中華民國斷交後，非政府組織方面僅 Malawi Watch 執行主任再次接受媒體訪問表示，政府終於公開宣布邦交選擇是明確的作法，希望當局已完成對兩國邦交的利弊評估，並設法保持與臺灣的經貿關係。¹²⁰ 媒體對本次事件的報導也逐漸朝向「如何向中國爭取最大利益」之論調，及避免步入鄰國與中國負面事件的後塵；¹²¹ 很明顯地，馬拉威民間組織立即接受政府的決策，

¹¹⁸ 12 個非政府組織包括：Association of Progressive Women(APW), Catholic Commission for Justice and Peace(Chikwawa Diocese), Catholic Commission for Justice and Peace(Dedza Diocese), Catholic Commission for Justice and Peace(Lilongwe Diocese), Catholic Commission for Justice and Peace(Muzuzu Diocese), Center for Human Rights and Rehabilitation(CHRR), Christian Service Committee(CSC), Church and Society-Blantyre Synod, Church and Society-Livingstonia Synod, Church and Society-Nkhoma Synod, Evangelical Association of Malawi, and Women's Legal Resource Center(WORLEC)，詳請參閱 The Nation, "Taiwan and Mainland China," 2007.12.31, p.12.

¹¹⁹ Malawi News, "Nakawu Should Re-examine its position," 2008.01.12, p.7.

¹²⁰ The Daily Times, "People's Reactions on Taiwan Ditching," 2008.01.15, p.3.

¹²¹ 相關報導請參閱 The Daily Times, "Let's Learn from Neighbours on Mainland China," 2008.01.15,

並將關注重點轉移至如何得到中國援助的保證等現實面，馬拉威人權協會（Human Rights Consultative Committee, HRCC）亦轉向觀察中投資與勞動運用的議題。¹²²

在臺馬斷交事件上，研究者得以清楚的區分非政府組織在馬拉威政府對外關係決策上所扮演的角色：

1. 跨國性非政府組織採取政治迴避的態度，尤以高階政治議題為然。

對跨國性非政府組織而言，多數來自西方歐美國家，在其組織總部所在國家均已對中國政治承認，且積極要求受援國遵循法治的理念下，馬拉威對中國政治承認並無任何可議之處，故無著力之點。另一方面在政府對外關係上，具有外國色彩的跨國性非政府組織亦不願涉入馬拉威國內政治選擇，避免政府表達干涉內政之疑慮。

2. 馬拉威國內非政府組織在政府政策決定後，傾向於立即接受現實。

中華民國政府在與非洲國家斷交時，傾向將官方與半官方援助機構與計畫完全撤出，對馬拉威國內非政府組織而言，將損失一個明確穩定的援助管道。因此，多數獨立的非政府組織為示負責，在政府政策決定之前，都可能客觀地公開倡議，包括支持台灣邦誼在內。但政府政策決定後，則採取與政府合作與政治迴避的綜合立場，不再質疑政策的合法性，而將重點轉移至未來執行評估。

3. 馬拉威政府對非政府組織意見完全不予理會與回應。

馬拉威政府在對外關係此一高階政治議題上，完全未理會非政府組織之呼籲或回應其要求；充分表現出低度開發國家政府政治權力集中，與馬拉威社會文化中，權威與領導階層官僚政治特性的體現。

在對臺馬斷交事件的分析中，除了得到以上三點結論之外，由中華民國外交部因應作為中，可知在確定兩國政府中止外交關係後，台北方面各項援助計畫亦隨之撤離；但反觀民間組織如阿彌陀佛關懷中心、大安教會等非政府組織的工作，仍然將持續進行，且逐步擴充至南部非洲其他國家。因此，在探討馬拉威非

p2; Weekend Nation, "Why Secrecy on China?" 2008.01.20, p.7; The Sunday Times, "Highway to Beijing," 2008.01.20, p.2.

¹²² AllAfrica, "Malawi: NGO Keeping an Eye on Govt's New Best Friend," 2008.05.26, see [www.http://allafrica.com/stories/printable/200805270011.html](http://allafrica.com/stories/printable/200805270011.html), accessed 2009.09.11.

政府組織與政府間關係的同時，也可以發現非政府組織確實在國際之間，能夠在某種程度上成為「非政治目的援助」的主要機制，只是在針對如馬拉威此類漠南非洲國家而言，無法完全發揮其預期的功能。

小 結

本章延續前章對非政府組織與漠南非洲國家的關係探討，試圖以馬拉威共和國為低度開發國家的代表，探討非政府組織與馬拉威政府的相互關係。由於馬拉威的政治穩定、經濟結構單純，使其具備政策可預測性與可解釋性，致使研究者在歸結非政府組織與馬拉威的關係時，較易得出定性之結論。

首先，非政府組織在馬拉威的發展可概分三個時期，目前在馬國境內以服務遞送的組織類型為主，而且活動頻繁、取得資金數量也日益龐大，並可提供約一萬人之工作機會，成為一個大型社會機構，符合非政府組織在漠南非洲發展的基本型態。此外，政府對非政府組織的援助雖然歡迎，但也採行法制管制措施，避免外國政府控制非政府組織運作的態度明確，對內亦防範其他政治勢力利用非政府組織籠絡人心，故基本原則係以合作為主，另輔以防範或收編的策略加以控制或預防，與學者評斷多數漠南非洲國家採行策略相仿。

本章主要以第三節的篇幅，擇定馬拉威共和國兩個代表性案例，做為實證研究的具體對象。在詳細描述事件發生背景與過程後，檢視非政府組織在事件中的角色與作為，同時探討非政府組織與馬拉威政府間的關係，並分別予以總結於各案例之後，以下謹概要說明案例結論。

在透過經濟危機事件的案例中，研究者得以瞭解非政府組織在低度開發國家內，仍然無可取代地扮演著主要的補充性功能，並填補政府失靈的真空。同時，跨國性國際非政府組織仍較國內非政府組織力量龐大，兩者之間雖然密切合作，但權力仍以單向流動為主，無論硬實力與軟權力皆然。但是，非政府組織在低度開發國家高階政治或治理議題方面，仍然難以發揮預期效能，僅能在政府接受的範圍內運作，此為其主要限制。

在總結政治性案例的探討方面，透過臺馬斷交事件此類政治性的案例探討

中，可以發現跨國性國際非政府組織在面對低度開發國家內政事務所採取的明確迴避態度，尤以高階政治議題為然；而另人稍感意外的是，國內各類型非政府組織在政治倡議上反而相對較為活躍，不過也在政府決策確定後，傾向立即接受現實的馴化表現。至於政府方面，對非政府組織在內政方面之意見，完全不予理會與回應，顯示漠南國家政府權力集中，與氏族部落文化傳承中，臣服於領導權威的現象，短期內應仍難破除。

雖然研究者尚無法在此具體引證，非政府組織在其他漠南非洲國家、甚或低度開發國家全體，均如馬拉威共和國案例顯示，無法於實際於政府治理議題方面施展效益。但以馬拉威共和國此種政治相對穩定與政體相對民主的國家中，尚無法觀察到非政府組織在國家治理上獲得具體正面效應的訊息，也令人難以對其他更為不穩定的低度開發國家抱持更大的期待。

第五章 研究發現與結論

如果說國家的形成是為了集體暴力的合法化，¹ 非政府組織的形成則是集體善念的實踐方式。善念的動念容易，善念的實行則需要較多的善念集合；而集合善念的組織更涉及許多不同的因素。因此，非政府組織即是在使集體善念的效用發揮到最大。

通常組織成立之後，所有的挑戰才剛開始；愈是大型的組織，愈需要管理的技能與策略的規劃。所以非政府組織在效用發揮的命題上，與組織的整體效能即息息相關。非政府組織與國家的相對關係與模式，影響到它在國家內計畫執行的策略；而在低度開發國家，來自國家的影響因素顯得較已開發國家單純，但是非政府組織在每一個國家所遭逢的因素卻可能不同。而非政府組織運作的成效，又脫離不了這些因素的糾纏。

本論文在研究動機上，即欲釐清非政府組織與低度開發國家的關係模式，以利建構一個透明且可合理預測的環境，使非政府組織未來在該等國家的執行效能上更能有效發揮。國內一般對非政府組織的研究偏重於理論探討，與非政府組織在國際建制的功能；既然非政府組織在善念的動念上是為了更平等的世界，就讓研究者在研究對象的選擇上，決定在全球發展最不平等的低度開發國家；並且藉由實際走訪馬拉威共和國的經驗與例證，體驗非政府組織與該國的關係。

第一節 研究心得與發現

經過本論文對低度開發國家的瞭解，從而選擇莫南非洲做為低度開發國家的代表區域；嗣在莫南非洲國家之中，排除政治與內戰干擾，決定以馬拉威共和國為個案研究的對象。在學者們對於非政府組織在低度開發國家的發展，及其相互關係的論述中，並對照該國實際案例後，可以得到三個基本結論，謹分述如次。

¹ A state is a human community that claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory. In Max Weber, "Politik als Beruf," speech given at Munich University, Munich, Germany, 1918; in Max Weber, *Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1946), p.78.

第一，非政府組織在低度開發國家從事服務遞送與災難救援等類型之活動，成效卓著；惟導致低度開發國家依賴心理。

不可否認地，非政府組織在非洲已經是一股重要的力量，尤其在漠南非洲地區國家的救援活動與服務遞送方面，更是成就許多重大的貢獻。由於承擔較少的官僚組織與機構，非政府組織之靈活性、創新能力與適應新環境的能力，一向受到公認的肯定，在馬拉威 2002 年饑荒事件中，非政府組織更是以補充政府職能的角色，協助馬拉威政府擔任配送糧食之工作，使危機逐漸受到控制。此點無論是西方援助國家或政府間國際組織，都無法在短期內藉當地政府力量或組織援助團體深入農村而完成。

當然，由於國際貨幣基金組織要求馬拉威政府做出機構改革，並在增加競爭力與扶植民營企業的觀點上，使無效率的社會服務機構民營化，這在促進低度開發國家回歸資本主義競爭模式、納入國際貿易體系等考量上，原屬無可厚非之舉。但國際間現存的政治或貿易體制並非一蹴可及，在民營體制不完整的低度開發國家實施「震撼療法」所得的效果實屬兩極。因此，很可能使該等國家原應擔負社會扶助與公共責任，卻讓外界誤認的「無效組織」與「無效人力」隨之解散，同時間，新的制度又無法有效替代運作，難以應付特殊事件的衝擊。

在救援活動與服務遞送方面，無論是跨國性或國內的非政府組織在救人為先的前提下，與低度開發國家政府保持一種合作的關係，補充政府無法達到的職能，並藉此開展該組織的國際能見度。相對地，低度開發國家政府在確保社會安定與政權穩定的基礎上，亦在此一議題充分與非政府組織配合運作，尤以遭逢特定災難時，雙方合作的力度更為深廣，關係與態度也最為友好和睦。

由本研究中馬拉威政府的反應來看，漠南非洲國家或是低度開發國家，已經將非政府組織有關災難救助與服務遞送之補助功能，視為其政府職能之一部分。由於國家財政與重點發展項目的排擠，政府一方面積極與非政府組織協調合作，另一方面減省其應有之政府職能，若國際整體援助環境不利，如 2009 年國際金融遭逢全球性災難，致捐款可能減少；或緊急性與臨時性災難來臨，因國際社會反應不及致災情擴大，對低度開發國家而言，在完全倚靠外援，忽略建立自有能量的情形下，對民眾救助將有負面之影響。

第二，非政府組織在低度開發國家對高階政治議題的參與，仍有根本性的限制。

民族國家在西發利亞條約後逐漸形成，至 20 世紀兩次世界大戰中的對抗權力達到巔峰；雖然現今的國際社會中，超國家與非國家行為者的出現，某種程度上地侵蝕了國家的部分主權，國家政府也選擇部分事務將相應的主權讓渡出去。但是，由於國家主權的象徵意義重大，即使在國際上已有許多非政府組織與公民社會的倡議，對於高階政治的議題，國家之間即使容許非政府組織的倡議與建言，卻始終無法讓非政府組織有效參與和進入決策體系。

西方國家最早確立國家主權獨立與至上的原則，即使是聯合國等國際組織也在「不干涉內政」的前提下，建立國際建制，實踐國與國之間的對話與合作。西方成熟國家逐漸接受公民社會的理念，將非政府組織的倡議內容納入決策的考慮因素之一，但也時常在國家利益的角度犧牲整體社會福利或公民權利。低度開發國家、或漠南非洲國家民主實踐相對較為短暫，又受到殖民時期種種不利政策的影響，部分國家內部政治勢力眾多、整合不易，憂心公民社會或非政府組織假倡議之名，行分權之實；部分國家建立後沿襲部落體制形成民主專制，在主觀上更認為非政府組織的倡議是對政治權力的挑戰。因此，低度開發國家政府與非政府組織之間，始終存在著一層隔閡與距離。

非政府組織在低度開發國家實施服務遞送與社會救助等工作，在低階政治議題上與政府存在著互補互利與互相需要的合作關係。隨著非政府組織在低度開發國家涉入愈深，影響所及愈為廣泛，低度開發國家的數量卻不斷增加，人民生活的環境也與非政府組織介入前差異不大。非政府組織愈是深入，政府職能卻愈是萎縮，協助發展的目標愈訂愈高，大多數人民的生活卻不見令人信服的改善。

非政府組織終將察覺，所有低度開發國家貧窮不幸的根源，仍在於政府的治理不善，也就是非政府組織必將在不同程度上，朝著倡議政府良善治理的道路前進，無論是軟性的提供諮詢、訓練、教育、獎賞，或是強迫性的批評、倡議、要求、撤離，都是企圖從根本上改變低度開發國家政府的弱點，從制度上提升政府官僚及其機構的效率與廉能。

在馬拉威的研究案例中可以看出，非政府組織在 NGO 法案通過前的集體倡議，對政府最終通過之法案內容並無根本性的影響，馬拉威政府仍是以管制的角

度制定法案；在 2002 年饑荒事件期間，非政府組織對全國性危機的先期預判與批評，莫魯士政府也無法接受，因為對整體政府功能不當的承認，將導致反對黨的有力批評，不利執政當局的連任競選。最後，在 2008 年台馬邦交危機上，非政府組織對政府的任何言論，甚至未納入決策的考量因素，因為外交選擇是純粹的內政問題，這是跨國性非政府組織所不願碰觸的議題。

非政府組織在低度開發國家的倡議活動所面臨的另一個屏障，就是人民知識水準的低落，與對權力的臣服本能。馬拉威人民 90% 居住於農村，識字率低，個性溫和，故在傳統的部落社會洗禮下，對酋長與權力象徵的臣服性強烈，在政府掌握所有國內宣傳機器，及中央與地方政府政策的壓力之下，倡議本身所造成的效果不佳。鄉村農民對於今日是否能得以溫飽，較之於兩個中國邦交的選擇更為關心。西方國家選賢與能的政治理念，遠不如肥料補貼或政策買票來得實惠。

不過，跨國性非政府組織對政府政策的冷漠態度，並非完全以迴避策略來概括解釋；在不願以體系外壓力改善政府治理，以免落入不利地位的跨國性非政府組織，選擇兩個基本方向策略。一是短期內，仍將以政府體系內的諮詢與協助、對政策執行者的教育與訓練，灌輸政治責任觀念，提升政府政策的效能；二是長期而言，利用補助與捐援的方式，逐步提升民眾教育水準，內化其公民權利的意識，未來有效參與管理自己的國家。

總之，在現階段，無論是跨國性的非政府組織，或是低度開發國家國內非政府組織，在政策宣導或高階政治的倡議領域，在馬拉威的案例上，都無法對政府起任何的作用。因此跨國性非政府組織在刻意迴避類似議題、國內非政府組織則以非對抗的方式向政府提出倡議；但政府對非政府組織的態度仍是不予理會，在整體的效果評估上仍屬無效。即使如馬拉威政治相對穩定與政體維持民主的國家，非政府組織在高階政治議題上，所能著力之處尚屬有限，更令人無法對其他低度開發國家抱持正面的期待。

第三、低度開發國家中跨國性與國內非政府組織能力對比太大，權力不均，使國內基層組織能量始終無法有效建立。

在低度開發國家，大多數的情形下，非政府組織間的權力關係是由跨國性非政府組織到國內政府組織的單向傳導。漠南非洲國內基層組織的成立多於 80 至

90年代，主要在回應跨國性非政府組織的區域需求；大部分的基層組織或基層支持組織，將大多數的時間與注意力集中在提供服務和解決地區性問題的基層工作，因此策略的選擇使它們無暇、亦無能力關注宏觀的政策議題。因此，倚靠跨國性非政府組織或政府間國際組織的計畫，成為主要的活動類別。

另外，在先天的功能與定位選擇上，低度開發國家的國內非政府組織處理政策的問題的能力即明顯薄弱，僅有極少數的非政府組織將重心放在能力建構上。即使國內非政府組織有意提升能力，也面臨三個結構性的困境。

首先在能力的建構上，國內非政府組織多僅是平日被動的訓練，而在危機處理與規劃能力的參與則付之闕如。跨國性非政府組織或基於本身組織存續能力與政策主導性，無法、也無意願有效提升基層組織的合作互惠能力，僅將國內非政府組織單純視為政策的接受者；即使在2002年饑荒事件，馬拉威組成的非政府組織民間聯盟，無論在數量或是意願上，跨國性非政府組織均未有系統地訓練國內非政府組織的整體規劃能力，以個別非政府組織為領導組織，而未成立秘書單位聯合作業，不利馬拉威國內非政府組織在未來類似事件中建立自有能量。

其次，第二個因素是國內非政府組織資金的資源來源的過於集中，使國內非政府組織的策略受到根本性的限制。無論是分散資金來源、提升募款能力、建立業利潤中心等方式，試圖提高非政府組織擴展自有財源或提升獨立性的解決方案與構想，在低度開發國家都難以實現。馬拉威國內非政府組織的資金的三個主要來源，分別是國際組織、跨國性非政府組織與政府的合作計畫；除此之外，民間資金的募集在低度開發國家實屬不易，在社會文化即視接受援助為常態、與民間商業系統不建全的環境下，尚難尋獲成功的明顯例證。

最後，在技術的能力上，低度開發國家國內非政府組織甚少具有政策研究分析、或影響政策的能力。低度開發國家政治與輿論權力集中於少數菁英人士，即使獻身非政府組織也將選擇待遇福利完善的跨國性非政府組織，因此對於少數的倡議份子，政府若非採取籠絡與控制的雙重策略，就是置之不理，將其政策建言視而不見，此在馬拉威各項例證中得到印證。在跨國性非政府組織刻意缺席、政府充分掌握國內宣傳機器、及民眾普遍漠視的情形下，即使此類非政府組織具有倡議能力，亦難獲大多數人民瞭解與共鳴。

在前述三個結構性的困境下，低度開發國家國內非政府組織，即使具有區域熟悉的優勢，但在權力不均及能量無法有效建立的情形下，勢將在跨國性非政府組織、國際組織、國家政府等三重關係下，成為附屬與依賴性地位。在長期而言，非但對低度開發國家的良善治理顯然並無任何助益，而且未來若再度遭逢緊急性的危機事件，在政府與國內非政府組織均無力主導的情形下，仍需靠跨國性非政府組織等第三勢力提供協助，國內非政府組織的獨立與自主能量在先天不足與複雜結構下，仍難得到根本性的解決。

整體而言，若僅在低度開發國家與非政府組織的關係界定上，宜予區分組織性質後，再就議題的不同來做更細緻的探討。

首先，就組織的本質來區分，在低度開發國家中，跨國性的非政府組織與國內非政府組織兩者間的地位與權力極不相等。跨國性非政府組織挾其豐沛的資源、技術與能力，在低度開發國家本就較國內非政府組織擁有相對較高的權力；或使國內非政府形成計畫的從屬與執行關係，也使國內非政府組織能量無法有效擴展，亦難以獨立，造成雙方權力的不對等。而這個權力的不對等，有時也會顯現在跨國性非政府組織與政府的關係上。

許多低度開發國家政府，在過去數十年的實踐經驗，已將跨國性非政府組織的服務遞送與救援活動視為當然。政府對人民應盡的福利照顧與社會救助，就如同部落社會所倚重的互助精神般，將非政府組織的援助計算為政府職能，並無證據顯示政府建立自有能量的跡象。因此，在此一方面，跨國性的非政府組織已將短期的援助延長為長期的存在，並與政府互不形成不利的影響下，取得合作的關係。因此，低度開發國家政府在服務遞送的議題上，必須尊重跨國性非政府組織的能力與國內非政府組織的區域執行功能，使雙方在平等的模式下合作，符合多數政府與非政府組織關係理論的合作、補充或契約關係。

不過，在針對倡議的議題而言，就可能出現令人驚訝的結果。以一般性的認知而言，低度開發國家由於政治民主性尚不穩固，國內政治勢力複雜，在追求發展時可能犧牲民眾權利等特性，因此非政府組織與低度開發國家政府在倡議的議題上，可能時常出現緊張或敵對的關係。但就本研究的案例顯示，國家政府對非

政府組織的倡議出奇的冷漠，非政府組織本身也對國家倡議有不同的策略。

首先，跨國性非政府組織的倡議力度，可能反較不如國內非政府組織來得強大與明確。跨國性非政府組織傾向與低度開發國家政府保持一個安全的距離；雖然它們可能瞭解國家發展真正的問題在於政府治理，但是對此表達出關切的機率較低，仍以提供服務性救助為主，並以漸進的方式，循體制內方向的勸說與遊說手段，促進政府官僚的改革，不傾向以強烈的手段解決問題，尤其不會碰觸高階政治的敏感議題。符合 **Julie Fisher** 在第三世界觀察所得到「政治迴避」與「消極性倡議」模式。

其次從國內非政府組織的角度來看，除了在基層地區從事服務執行的非政府組織之外，在都市地區也有不同程度的倡議組織，而且不但在一般技術、法制上的倡議，在人權、政府施政評論、甚至外交等高階議題上均有所著墨。但由於國內非政府組織倡議規模通常不大，而且受限與政治現實的影響，法令上亦多限制非政府組織不得參與政治或競選活動，使低度開發國家國內倡議型非政府組織僅限於政策制定前的柔性倡議行為，一旦政府政策確定後，則在協助政府的立場上善盡提醒政府未來應注意的方向，較少採取積極批評的方式。

最後，低度開發國家政府對不同非政府組織的倡議行為，傾向採取最簡單的策略：無視或不予理會。多數政府近年來在防範的原則下，訂定非政府組織法案等類似法令限制，避免非政府組織踏入禁區，亦設定潛在性的心證條文，保有最終的裁定權力後，即忽視非政府組織的倡議舉動。由於農村人口仍是執政當局最大的支持來源，都會區少數倡議組織的作為，亦難影響其統治與領導；在此前提下的漠視策略也就符合其最佳利益。

今日，國家仍為國際舞台上最主要的行為者，國家權力也是國家專屬的主權象徵，這層最主要的限制仍然難以突破；而低度開發國家政府更是積極建構與維持其政府權力。非政府組織對低度開發國家而言，已是政府一個不可或缺的，且具職能性的合作夥伴；雖然非政府組織在國際社會與西方已開發國家中代表著公民社會的輿論，但在低度開發國家的領域中，由於政府的主權意識仍高，尚無證據顯示可突破高階政治議題的範圍。

第二節 未來研究方向

如同 Julie Fisher 曾經明確表達「非政府組織與當地政府的關係，在已開發國家和開發中國家是顯然不同的」，²因此不能將非政府組織與已開發國家的關係，移植到低度開發國家。因此，本文在嚐試探討非政府組織與低度開發國家的關係，也因而取得前節各項初步結論。

另一方面，在本研究第一章即已述明有關非政府組織與低度開發國家個別的關係是因國而異，顯示出極大的差異性與複雜度，故對馬拉威為對象所得研究結論，亦不宜套用在所有低度開發國家上。因此，對非政府組織與低度開發國家關係的議題上仍有繼續討論的空間。

L. M. Salamon 在約翰霍普金斯大學創立非營利部門比較計畫 (Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project)，針對各國非營利部門進行普遍性的基礎調查研究，彙整非營利部門在各國所占的各項基本資料，截至 2009 年已拓展至全球 36 國；相信惟藉有實地的基礎調研，連同特定事件的綜合分析，才得以對非政府組織與各國實施交叉比較分析。雖然該研究計畫尚未包括馬拉威共和國，但在未來具備更詳細的資料後，可以使整體的分析更為全面且具說服力。

低度開發國家在國際政治與國際關係上，屬於相對弱勢的一個群體；不過卻又是多數非政府組織的實踐場域所在，自然值得後續的深入研究。本研究雖然在政治穩定度，及與臺灣方面曾經擁有政治外交關係的前提下，選定馬拉威共和國做為漠南非洲的代表，又將漠南非洲國家做為低度開發國家的樣板，並期對未來中華民國在非洲邦交國的援助上提供相應的建言。惟馬拉威共和國於 2008 年 1 月 14 日與中華民國斷交，今後若欲更為全面瞭解非政府組織與低度開發國家的關係，則仍有繼續努力的空間，故提供數點未來可行的研究方向。

一、非政府組織與其他低度開發國家的關係研究，及與本研究的異同分析。

截至 2009 年 9 月 30 日止，全球仍有 49 個國家名列聯合國低度開發國家名單，顯示低度開發國家的發展問題在本世紀仍是值得研究關注的全球性議題之

²費希爾 (Julie Fisher)，《NGO 與第三世界的政治發展》(Nongovernment: NGO and the Political Development of the Third World)，鄧國勝、趙秀梅譯 (北京：社會科學文獻出版社，2002 年)，頁 42。

一。由於低度開發國家較不受主要研究計畫所青睞，而自非政府組織的觀點、或低度開發國家政府的觀點來探討，也將會產生些許角度上的差異，影響資料的選擇與結論判斷。因此，獨立的研究機構或未涉及某低度開發國家利害關係的研究計畫，相較之下可能得到較為客觀的結果，值得未來針對另一低度開發國家的雙向關係研究。

非政府組織與低度開發國家的關係是否存在某些關聯性，如相似或相異的地區、政治體制與文化傳統等，是否造成雙方關係的變數；或個別國家之間都具有獨特的關係模式，即待樣本數量足夠後，方能進一步做為異同的比較基礎。

二、非政府組織與低度開發國家在高階政治與倡議議題的關係。

非政府組織在已開發國家逐漸成為公民社會的表徵，無論在倡議議題與國際合作上，都展現出高度的參與度；因此，全球高階政治議題上，經常會發現非政府組織的運作痕跡。低度開發國家與已開發國家存在著許多的根本的差異，由本研究的實證來看，也不存在非政府組織對高階政治議題的影響力。

基此，非政府組織未來在低度開發國家有關高階議題的參與，是否將如往常般缺席，抑或逐漸取得相當的諮詢地位，端視議題的複雜性，與國家的發展與接受程度而定。若能加強監測與觀察非政府組織在低度開發國家高階政治議題的參與程度，相信可以在全球倡議與參與上提供更多的政策選擇。

三、非政府組織對低度開發國家發展的根本性關聯。

由於非政府組織的善念初衷在於協助需要的地區與人民，但在低度開發國家中，所有國家發展的議題最終終將碰觸根本性的探討，即政府的成熟度與良善治理。非政府組織若滿足於現今的援助成就，對於低度開發國家的發展並非根本性的解決之途，而應深究該等國家潛在問題根源。

全球低度開發國家人民生活水準的提升、低度開發國家未來脫貧之道，應在更多單一例證或案例中尋找共同的關係。現今國際組織在尋求國家發展的實驗上屢次出現不同的結果，非政府組織的功能，僅是危難援助的補充機制，或是未來低度開發國家的發展伙伴，仍有賴對雙方根本性關聯的釐清，也有助釐清國際關係中，現實主義、自由主義與建構思維等各種理論的爭辯。

參考書目

壹、中文部分

一、專書

- 戈斯汀 (Joshua S. Goldstein)。《國際關係》(*International Relations*, 4 ed.)，歐信宏、胡祖慶合譯。台北：雙葉書廊，2004 年。
- 王杰、張海濱、張志洲，《全球治理中的國際非政府組織》。北京：北京大學出版社，2004 年。
- 王振軒，《非政府組織議題與發展》。台北：鼎茂圖書，2005 年。
- 王振軒，《非政府組織的議題、發展與能力建構》。台北：鼎茂圖書，2006 年。
- 包霞琴，蘇長和編。《國際關係研究：理論、視角與方法》。上海：文匯出版社，2002 年。
- 史密斯 (J. Smith)，〈全球性公民社會？〉(*Global Social Society?*)，收錄《公民社會與第三部門》，何增科主編。北京：社會科學文獻出版社，2000 年。
- 安春英，〈非洲減貧與國際援助〉，收錄《國際形勢黃皮書：中東非洲發展報告 2005-2006》，楊光、溫伯友編，頁 37-47。北京：社會科學文獻出版社，2003 年。
- 托道夫 (William Tordoff)，《非洲政府與政治》(*Government and Politics in Africa*)，肖宏宇譯。北京：北京大學出版社，2007 年。
- 江凱(John Kay)，《市場的真相-富人恆富、窮人如何翻身》(*The Truth about Markets: Why Some Nations Are Rich but Most Remain Poor*)，陳琇玲譯。台北：商周出版，2005 年。
- 李安山，《非洲民族主義研究》。北京：中國國際廣播出版社，2004 年。
- 沈奕斐，〈超越國界：國際非政府組織的政治行為研究〉，收錄《國際關係研究：理論、視角與方法》，包霞琴、蘇長和主編，頁 69-93。上海：文匯出版社，2002 年。
- 沈開豔、權衡等，《經濟發展方式比較研究》。上海：上海社會科學出版社，2008 年。
- 拉根姆等 (Colin Legum)，《一九八〇年代非洲：一個危機中的大陸》(*Africa in the 1980s: A continent in Crisis*)，楊逢泰譯。台北：台灣商務印書館，1981 年。
- 林淑馨，《非營利組織管理》。台北：三民書局，2008 年。
- 威亞爾達 (Howard J. Wiarda)，《新興國家的政治發展：第三世界還存在嗎》(*Political Development in Emerging Nations: Is There Still a Third World?*)，劉

- 青譯。北京：北京大學出版社，2005年。
- 洪謙德，《新馬克思主義和政治經濟學》。台北市：揚智文化，1999年。
- 范麗珠編。《全球化下的社會變遷與非政府組織》。上海：人民出版社，2003年。
- 倪世雄。《當代國際關係理論》。台北：五南，2003年。
- 高晉元，《英國—非洲關係史略》。北京：中國社會科學出版社，2008年。
- 張亞中主編。《國際關係與現勢》。台北：晶典，2004年。
- 張貴洪，《國際組織與國際關係》。杭州：浙江大學出版社，2004年。
- 張潤書，《政治學》。台北：三民書局，2008年。
- 盛紅生、賀兵。《當代國際關係中的第三者：非政府組織研究》。北京：時事出版社，2003年。
- 陳惠馨，《財團法人監督問題之探討》。台北：行政院研究考核委員會，1995年。
- 凱克(Margaret E. Keck)、辛金克(Kathryn Sikkink)，《超越國界的活動家：國際政治中的倡議網絡》(*Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*)，韓召穎、孫英麗譯。北京：北京大學出版社，2005年。
- 費希爾(Julie Fisher)，《NGO與第三世界的政治發展》(*Nongovernment: NGO and the Political Development of the Third World*)，鄧國勝、趙秀梅譯。北京：社會科學文獻出版社，2002年。
- 黃心慧，《善行：16個非政府組織的理念與實踐》。台北：經典雜誌，2007年。
- 黃兆平，〈第14次叩關聯合國的省思〉，收錄《2007世界年鑑》。台北：中央通訊社，2006年。
- 楊光，〈可持續發展問題的挑戰〉，收錄《國際形勢黃皮書：中東非洲發展報告2002-2003》，楊光、溫伯友編，頁1-13。北京：社會科學文獻出版社，2003年。
- 葛利可(Joseph M. Grieco)、伊肯(G John Ikenberry)，《國家權力與世界市場：國際政治經濟學》(*State Power and World Markets: The International Political Economy*)，王展鵬譯。北京：北京大學出版社，2008年。
- 趙可金，《全球公民社會與民族國家》。上海：上海三聯書店，2008年。
- 齊爾寇(Ronald H. Chilcote)，《批判的範式：帝國主義政治經濟學》(*The Political Economy of Imperialism: Critical Appraisals*)，施楊譯。北京：社會科學文獻出版社，2001年。
- 劉鴻武、李新烽等，《全球視野下的達爾富問題研究》。北京：世界知識出版社，2008年。

- 蕭曦清,《外交風雲：1990年代的馬拉威對外關係》。台北：牧村圖書，2004年。
- 戴維生 (Basil Davidson),《非洲現代史》(*Modern Africa: A Social and Political History*)，蔡百銓譯。台北：國立編譯館，1995年。
- 聯合國開發計畫署 (UNDP),《2001年人類發展報告》(*The Human Development Report 2001*)，中國財政經濟出版社譯。北京：中國財政經濟出版社，2001年。
- 薩拉蒙等 (L. M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski and Associates),《全球公民社會：非營利部門國際指數》(*Global Civil Society: Dimension of the Non Profit Sector, Vol. 2*)，陳一梅等譯。北京：北京大學出版社，2007年。
- 懷利 (Lana Wylie),〈撒哈拉以南的非洲：西方的影響與本土的現實〉，收錄《非西方發展理論：地區模式與全球趨勢》(*Non-Western Theories of Development: Regional Norms versus Global Trends ed., Howard J. Wiarda*)，寧騷主編，頁80-95。北京：北京大學出版社，2006年。

二、期刊論文

- 呂朝賢,〈非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例〉。《台灣社會福利學刊》，第1卷第2期，2002年，頁39-54。
- 陳麗瑛,〈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》，第18期，2002年。

三、網路文章

- 中央社,〈台灣在馬拉威防治愛滋成果亮眼，獲世衛肯定〉，2007年7月16日，<http://news.epochtimes.com.tw/7/7/17/60649.htm>。
- 中央社,〈我與馬拉威42年邦誼畫下句點〉，2008年1月14日，<http://blog.udn.com/sheujialan/1539133>。
- 中華民國總統府新聞稿,〈馬拉威總統莫泰加閣下致函聯合國秘書長等人表達支持我入聯案〉，2007年10月5日，<http://www.mac.gov.tw/big5/gov/961005.htm>。
- 中央社,〈馬拉威駐台大使：台馬邦誼沒有改變〉，2007年12月24日，<http://www.epochtimes.com/b5/7/12/24/n1952586.htm>
- 中國時報,〈馬拉威月內與我斷交〉，2008年01月05日，<http://www.cooloud.org.tw/node/14309>。
- BBC 中文網,〈台灣外長赴馬拉威鞏固邦交〉，2008年01月03日，

http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7160000/newsid_7169300/7169390.stm。

新華網，〈千年之交看南北經濟差距〉，

<http://www.macroschina.com.cn/zhzt/000066/002/20010529006335.html>。

貳、英文部分

一、專書

- Apter, David E. and Carl G. Rosberg, eds. *Political Development and The New Realism in Sub-Saharan Africa*. Charlottesville: University Press of Virginia, 1994.
- Arts, Bas, Math Noortmann, and Bob Reinalda, eds. *Non-state Actors in International Relations*. Aldershot: Ashgate, 2001.
- Bakewel, Oliverl, Vicky Brehm, Esther Mebrahtu, Sarah Methven and Mia Sorgenfrei. *Institutional Co-operation between African NGOs and External Partners: Current Constraints and Ways Ahead*. Addis Abeba: African Union Conference Center, 2004.
- Boli, John and George M. Thomas eds. *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- Brehm, Vicky M. et al. *Autonomy or Dependence: Case Studies of North-South NGO Partnerships*. Oxford: INTRAC, 2004.
- CARE Southern and Western Africa Regional Management Unit. *Livelihood Erosion Through Time: Macro and Micro Factors that Influenced Livelihood Trends in Malawi Over the Last 30 Years*. Lilongwe: USAID, 2003, March.
- Carlsnaes, Walter, Thomas Risse, and Beth A. Simmons, eds. *Handbook of International Relations*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2002.
- Chabal, Patrick and Jean-Pascal Daloz. *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. London: International African Institute, 1999.
- Chabbott, Colette. "Developmental INGOs." In *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*, eds. John Boli and George M. Thomas, 222-248. Stanford: Stanford University Press, 1999.

- Chilcote, Ronald H. *The Political Economy of Imperialism: Critical Appraisals*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1999.
- Chirwa, Ephraim W. *Macroeconomic Policies and Poverty Reduction in Malawi: Can We Infer from Panel Data*. Washington D. C.: Global Development Network, 2005.
- Dan, Ben-David, Hakan Nordstrom and L. Alan Winters. *Special Studies 5: Trade, Income Disparity and Poverty*. Switzerland: WTO, 1999.
- Diaz, Victor Perez. *The Return of Civil Society: The Emergence of Democratic Spain*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993.
- Dickovick, James Tyler. *Africa 2008: the World Series*, 43rd edition. WV: Stryker Post Publication, 2008.
- Ebrahim, Alnoor. *NGOs and Organizational Change: Discourse, Reporting, and Learning*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Edwards, Michael and David Hume eds. *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. Westford, CT: Kumarian Press, 1996.
- Ellis, Frank and H. Ade Freeman, eds. *Rural Livelihoods and Poverty Reduction Policies*. London: Routledge University Press, 2005.
- Fernando, Jude L. and Alan W. Heston eds. *The Role of NGOs Charity and Empowerment*. Thousands Oaks, CA: Sage, 1997.
- FEWSNET-Malawi. *Monthly Food Security Update*. Lilongwe: FEWSNET, 2002.
- Fisher, Julie. *The Road from Rio: Sustainable Development and the Nongovernmental Movement in the Third World*. Westport, CT: Praeger Publishers, 1993.
- Gaer, Felice D. "Reality Check: Human Rights NGOs Confront Governments at the UN." In *NGOs, the UN and Global Governance*. eds. Thomas G. Weiss and Leon Gordenker, 51-66. Boulder: Lynne Rienner, 1996.
- Gundel, J. "Humanitarianism and Spoil Politics in Somalia." In *Direct Funding from a Southern Perspective: Strengthening Civil Society?* Oxford: INTRAC, 2003.
- Hajnal, Peter I. *The G7/G8 System: Evolution, Role and Documentation*. Aldershot: Ashgate, 1999.

- Heijden, Hendrik van der ed. *Strategy to Associate Non-state Actors in the Development and Implementation of the EDF Country Support Programme in Malawi*. Lilongwe: Geomar International SARL, 2005.
- Homer-Dixon, Thomas. *The Ingenuity Gap*. New York: Knopf, 2000.
- Hulme, David and Michael Edwards, eds. *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* London: Macmillan Press, 1997.
- Immik B., S. Lembani, M. Otti and C. Pters-Berries, eds. *From Freedom to Empowerment: Ten Years of Democratisation in Malawi*. Lilongwe: FDP, KAF, MGPDD and NICC, 2003.
- International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) and National Endowment for Democracy (NED). *Defending Civil Society: A Report of the World*. Washington D. C.: World Movement for Democracy, 2008.
- Juma, Monica K. and Astri Suhrke eds. *Eroding Local Capacity International Humanitarian Action in Africa*. Uppsala, Sweden: Nordiska Afrikainstitute, 2003.
- Kadima, D. ed. *The Politics of Party Politics Coalitions in Africa*. South Africa: EISA, KIS, 2006.
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Kegley, Charles W. Jr. and Eugene R. eds. *The Global Agenda: Issues and Perspectives*. Wittkopf, 5th Edition. New York: The McGraw-Hill Companies, 1998.
- Kramer, L., Gidron, M. and L. M. Salamon. *Government and The Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.
- Kramer, Ralpj M., Hakon Lorentzen, Willem B. Melief and Sergio Pasquinelli. *Privatization in Four European Countries: Comparative Studies in Government-Third Sector Relationships*. Armonk, New York: M. E. Sharpe, 1993.
- Lairson, Thomas D. and David Skidmore eds. In *International Political Economy: the Struggle for Power and Wealth*, 3rd edition. Beijing: Peking University Press, 2004.
- Muluzi, B. Juwayeyi, M. Y. M. Makhambera and D.D. Phiri. *Democracy with a Price:*

- The History of Malawi since 1900*. Oxford: Heinemann Educational Publishers, 1999.
- Muula, Adamson S. and Emmie T. Chanika. *Malawi's Lost Decade 1994-2004*. Balaka: Montfort Media, 2005.
- Ndegwa, Stephen N. *The Two Face of Civil Society: NGOs and Politics in Africa*. Westford, CT: Kumarian Press, 1996.
- Nye, Joseph S. Jr. and John D. Donahue. *Governance in a Globalizing World*. Washington, D. C.: Brooking Institution Press, 2000.
- Picciotto, Robert and Rachel Weaving, eds. *Impact of Rich Countries' Policies on Poor Countries: Towards a Level Playing Field in Development Cooperation*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers, 2004.
- Princen, Thomas and Matthias Finger, eds. *Environmectal NGOs in World Politics*. London: Routledge, 1994.
- Reinalda, Bob. "Private in Form, Public in Purpose: NGOs in International Relations Theory." In *Non-state Actors in International Relations*, eds. Bas Arts, Math Noortmann and Bob Reinalda, 1-10. Aldershot: Ashgate, 2001.
- Rostow, Walt W. *The Stage of Economic Growth: A Non-Communist Manifest*. New York: Cambridge University Press, 1960.
- Rubey, Lawrence, *Malawi Food Crisis: Causes and Solutions*. Lilongwe: USAID, 2003.
- Salamon, L. M. *Partners in Public Services: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1995.
- Salamon, Lester M., S. W. Sokolowsik and Regina List. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Maryland: The Johns Hopkins University, 1999.
- Sawdon, G. *A Final Report on the Findings of a Household Economy Assessment and Training in Mchinji District*. Lilongwe: Save the Children (Malawi), 2001.
- Sollis, Peter. "Partners in Development? The States, NGOs, and the UN in Central America." In *NGOs, the Un and Global Governance*, eds. Thomas G Weiss and Leon Gordenker, 189-208. Boulder: Lynne Rienner, 1996.

- Stevens, Christopher, Stephan Devereux and Jane Kennan. *The Malawi Famine of 2002: More Question than Answers*. Lilongwe: Institute of Development Studies, 2002.
- Taifour, H. *Nutrition Survey Report: Salima and Mchinji Districts*. Lilongwe: Save the Children (Malawi), 2002.
- Thakur, Ramesh, and Edward Newman, eds. *New Millennium, New Perspectives: The United Nations, Security, and Governance*. Tokyo: UNU Press, 2000.
- Thomson, Alex. *An Introduction to African Politics*, 2nd edition. UK: The Cromwell Press, 2004.
- Wallerstein, Immanuel. *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the 16th Century*. New York: Academic Press, 1974.
- Weber, Max. *Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 1946.
- Weiss, Thomas G. and Leon Gordenker, eds. *NGOs, the UN and Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner, 1996.

二、期刊論文

- Barnett, Michael N. and Martha Finnemore. "The Politics, Power and Pathologies of International Organizations." *International Organizations* 53 (Autumn 1999): 699-732.
- Betsill, Michele M. and Harriet Bulkeley. "Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program." *International Studies Quarterly* 48 (June 2004): 471-493.
- Charnovitz, Steve. "Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance." *Michigan Journal of International Law*, Vol. 18 (Winter 1997): 183-286.
- Davenport, David. "The New Diplomacy," *Policy Review* 116 (Dec. 2002 & Jan. 2003): 17-30.
- Ferguson, Yale H. "What Is the Polity? A Roundtable." *International Studies Review* 2 (Spring 2000): 21-38.

Fisher, Julie, "Local and Global: International Governance and Civil Society," *Journal of International Affairs* 57 (Fall 2003): 19-39..

Fisher, Julie. "Third World NGOs: A Missing Piece to the population puzzle." *Environment*, Vol. 36 No. 7 (September 1994): 6-17.

Frank, Andre Gunder. "The Development of Underdevelopment." *Monthly Review*, Vol. 18 No. 4 (September 1966): 17-31.

Hass, Peter M. "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control," *International Organization* 43 (Summer 1989): 377-403.

Keohane, Robert O. and Lisa L. Martin. "The Promise of Institutional Theory." *International Security* 20 (Summer 1995): 39-51.

Kortern, D. C. "Third Generation NGO Strategies: a Key to People-centred Development." *World Development* 15 (supplement, 1999): 145-159.

Livernash, Robert. "The Growing Influence of NGOs in the Developing World." *Environment*, Vol. 34 No. 5 (June 1992): 13-20.

Martens, Kerstin. "Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations." *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 13 (September 2002): 271-85.

Martin, Lisa L. "The Political Economy of International Cooperation." *Global Public Goods* 9 (July 1999): 51-68.

Mearsheimet, John J. "The False Promise of International Institutions." *International Security* 19 (Winter 1994/95): 5-49.

Mutharika, A. P. "The 1995 Democratic Constitution of Malawi", *Journal of African Law*, Vol. 40, Iss. 2 (September 1996): 205-220.

Najam, A. "The Four-C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Cooptation." *Nonprofit Management & Leadership*, Vol. 10, No. 4 (Summer, 2000): 383-392.

Salamon, Lester M. "The Rise of the Nonprofit Sector." *Foreign Affairs* 73 (July/August 1994): 109-122.

Simmons, P. J. "Learning to Live with NGOs." *Foreign Policy* 112 (Fall 1998): 82-96.

Stephen Devereux. "The Malawi Famine of 2002." *The New Famines*, IDS Bulletin, University of Sussex, Vol. 33 No.4 (Winter, 2002): 70-78.

Toepler, Stefan and Salamon, L. M. "NGO Development in Central and Eastern Europe: An Empirical Overview." *East European Quarterly* 37 (Fall 2003): 365-378.

Wagona, Makoba J. "Nongovernmental Organizations (NGOs) and Third World Development: An Alternative Approach to Development." *Journal of Third World Studies Americas* 21 (Spring 2002): 53-63.

Wapaner, Paul. "Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civil Politics." *World Politics* 47 (April 1995): 313-42.

Wardle, Chris. "Re-thinking Sustainability." *Ontrac* 21 (May 2002): 6.

Wickramasinghe, Nira. "The Idea of Civil Society in the South: Imaginings, Transplants, Designs." *Science & Society* 69 (July 2005): 458-486.

三、官方資料

CIA, "The World Factbook."

www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mi.html

European Union Election Observation Mission-Malawi 2009. "A Well Managed Election Day-Important Shortcomings Demonstrate Need for Continued Reform." 2009.05.21. <http://www.eucommalawi.org/PDF/EU%20EOM%20Malawi%20Press%20Release%2021%20May%202009.pdf>

International Monetary Fund. "IMF Executive Board Concludes 2006 Article IV Consultation with Malawi." 2007.5.3. <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0749.htm>

International Monetary Fund. "Statement by the Mission to Malawi." 2007.10.17. <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2007/pr07232.htm>

International Monetary Fund. "World Bank and IMF Support Malawi's Completion Point under the Enhanced HIPC Initiative and Approve Debt Relief under the Multilateral Debt Relief Initiative." 2006.09.01. <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2006/pr06187.htm>

International Monetary Fund. "World Bank and IMF Support Malawi's Completion Point under the Enhanced HIPC Initiative and Approve Debt Relief under the Multilateral Debt Relief Initiative."

- Malawi Electoral Commission. "2004 Parliamentary Results Summaries."
http://www.sdn.org.mw/~solomon/mec/par_summaries.htm
- Malawi Electoral Commission. "Press Release: Determination of Nomination Papers for Presidential Candidates." 2009.03.20. <http://www.sdn.org.mw/2009-elections/mec-on-presidential-candidates-20-3-9.html>
- Malawi Electoral Commission. <http://www.sdn.org.mw/~demster/elections2009/>
and http://www.sdn.org.mw/~bless/elections_09/results.php?link=president
- Malawi Law Commission. "The Character of the Legislature under the Constitution of Malawi." Constitutional Review Programme: Discussion Paper, No.2 (Lilongwe, Jun 2006)
- Tony Hill, "Three Generations of UN-Civil Society Relations," United Nations Non-Governmental Liaison Service
<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/177-un/31824.html>
- United Nations, Development Program. *Human Development Index*. New York: Oxford University Press, 1994.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division. *World Statistics Pocketbook Least Developed Countries*. New York: United Nations, 2003.
- United Nations, General Assembly. "Summary of Informal Interactive Hearings of the General Assembly with Representatives of Non-governmental Organizations, Civil Society Organizations and the Private Sector." A/61/162, 2006.7.19.
<http://www.un.org/special-rep/ohrls/ldc/MTR/Civil-Society/LDC%20Hearing%20summary%20English.pdf>
- UN Documents Cooperation Circles. "Paris Declaration and Programme of Action for the Least Developed Countries for the 1990s."
<http://un-documents.net/ac147-18.htm>
- UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. "Ethiopia: New law on charities passed despite objections." 2009.1.9.
<http://www.irinnews.org/Report.aspx?Reportid=82223>
- United Nations Children's Fund (UNICEF)-Malawi. "Malawi Humanitarian Situation Report." 2007.5.31.
http://www.unicef.org/infobycountry/files/Malawi_external_Humanitarian_Update_31may07.pdf
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

http://www.unctad.org/en/docs/1dc2004annex_en.pdf

United Nations Development Program. “Human Development Indeces: A Statistical Update 2008 – HDI Rankings.” In *Human Development Reports 2008*.

<http://hdr.undp.org/en/statistics>

United Nations Development Program. “Human Development Indeces: A Statistical Update 2008 – HDI Rankings.” In *Human Development Reports 2008*.

<http://hdr.undp.org/en/statistics>

United Nations, General Assembly. “Third United Nations Conference on the Least Developed Countries.” A/RES/56/227, 2002.2.28.

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/494/54/PDF/N0149454.pdf?OpenElement>

UN-OHRLLS. “Facts About Least Developed Countries (LDCs).”

<http://www.unohrlls.org/UserFiles/File/Publications/Factsheet.pdf>

US Department of State. “History of Malawi.”

<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/7231.htm>

World Trade Organization. *International Trade Statistics 2000* (Geneva: WTO, 2000),

www.wto.org/english/res_e/statis_e/stats2000_e.pdf

World Trade Organization. “Plan of Action for the Least Development Countries.”

http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/action_plan.htm

四、網路及新聞資料

Abugida Ethiopian American Information Center. “Canadian MPs write letter to their Prime Minister asking to condemn Zenawi’s regime.” 2009.1.22.

<http://www.abugidainfo.com/p=7210>

African Studies Center of University of Pennsylvania. “Malawi’s Constitution.”

http://www.africa.upenn.edu/Govern_Political/mlwi_const.html

Afrol News. “One Busy Month for Malawi’s New President.” 2004.06.20.

<http://www.afrol.com/articles/13416>

Agence France Presse (AFP). “Malawi Court Dismiss Ex-president’s Bid for Office.” 2009.05.16. http://www.google.com/hostednews/afp/article/AleqM5gKoHs79_XbUJFG_ha2awvm4Fz0IRQ

Agence France Presse (AFP). “Malawi’s Former President Complains of Intimidation.” 2009.02.22.

http://www.google.com/hostednews/afp/article/AleqM5i_iE_OdsAaIzePatS834EC

[pVIXeA](#)

AllAfrica. "Malawi: NGO Keeping an Eye on Govt's New Best Friend." 2008.05.26.

[www.http://allafrica.com/stories/printable/200805270011.html](http://allafrica.com/stories/printable/200805270011.html)

Barrett, Alec. "Ahead of the Curve." *Harvard Political Review*. 2008.4.22.

<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/177-un/31825.html>

BBC. "Malawi's President Rules 'his way'." 2004.09.01.

<http://www.news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3618948.stm>

Council for Non-Governmental Organizations. "Malawi NGO List." 2003.02.

<http://www.sdn.org.mw/ngo/ngo-mw-list.html>

Daily Times. "Civil Society Appeal on the NGO Bill No. 19 of 2000." 2001.01.10.

<http://www.sdn.org.mw/ngo/bill-2000/appeal.html>

Hill, Tony. "Three Generations of UN-Civil Society Relations." United Nations Non-Governmental Liaison Service.

<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/177-un/31824.html>

Institute for Security Studies. "Political History and Governance."

http://www.issafrica.org/index.php?link_id=14&slink_id=3936&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3&link_country_id=48

International Center for Not-for-Profit Law. "Country Reports: Sub-Saharan Africa."

IJNL Vol. 5 Iss. 1. http://www.icnl.org/KNOWLEDGE/IJNL/vol5iss1/cr_9.htm

International Center for Not-for-Profit Law. "Global Trends in NGO Law."

<http://www.icnl.org/globaltrends/>

Investor Relations Information Networks (IRIN). "Malawi: Concern Over Threat of Renewed Political Instability." 2006.05.02.

<http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=58899>

Investor Relations Information Networks (IRIN). "Malawi: Donors Slow to Respond to Famine, NGO." 2002.05.07.

<http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=31803>

Labour Resource and Research Institute. "Characteristics Extent and Impact of Foreign Direct Investment on African Local Economic Development."

<http://www.sask.fi/Dovuments/ALRN/PilotStudies/ForeignDirectInvestment.pdf>

Malawi News. "Nakawu Should Re-examine its position." 2008.01.12.

Memorandum of Non-Governmental Organizations Bill.

<http://www.sdn.org.mw/ngo/bill-2000/index.html>

National Democratic Institute. “Malawi Draft NGO Law: A Critical Review by International Experts.” <http://www.ndi.org/node/12869>

Reserve Band of Malawi. “External Debt Statistics.”
<http://www.rbm.mw/data/ecodata/index.asp?content=externaldebt>

Reuters. “Malawi Gunning for Former President.” 2008.03.18.
http://www.int.iol.co.za/index.php?set_id=1&click_id=84&art_id=nw20080317153139234C832229

The Daily Times. “Let’s Learn from Neighbours on Mainland China.” 2008.01.15.

The Daily Times. “Malawi Dumps Taiwan: MOU Signed Dec 28.” 2008.01.15.

The Daily Times. “People’s Reactions on Taiwan Ditching.” 2008.01.15.

The Guardian. “Ethiopia curb on Charities alarms human rights activists.” 2009.1.26.
<http://www.guardian.co.uk/world/2009/jan/26/ethiopia-charities-human-rights>

The Nation. “Malawi Dumps Taiwan.” 2008.01.15.

The Sunday Times. “Highway to Beijing.” 2008.01.20.

USAID. “USAID/Malawi Coordination Key to Success in Reaching Most Vulnerable People in Remote Rural Areas, 2003.” http://africastories.usaid.gov/seach_details.cfm?storyID=83&countryID=13§orID=0&yearID=3

Weekend Nation. “Why Secrecy on China?” 2008.01.20.

參、相關網站

聯合國 <http://www.un.org/>

紅十字國際委員會 <http://www.icrc.org/>

明愛會 <http://www.caritas.org/>

樂施會 <http://www.oxfam.org/>

國際關懷 <http://www.care-international.org/>

美慈組織 <http://www.mercycorps.org/>

無國界醫生組織 <http://www.msf.org/>

拯救兒童 <http://www.savethechildren.net>

綠色和平組織 <http://www.greenpeace.org/>

美國 CIA <http://www.cia.gov/>

IMF <http://www.imf.org/external/index.htm>

World Bank <http://www.worldbank.org/>

中華民國外交部 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/mp?mp=1>

中央社 <http://www.cna.com.tw/>

基督教長老教會 <http://www.taian.org.tw/malawi/workatmalawi.htm>

馬拉威阿彌陀佛關懷中心

<http://blog.huayuworld.org/ASALYGROUP/13942/2009/05/20/31328>

