

二十一世紀聯合國協助戰亂國家恢復治理能力 之探討

洪秀菊

(崇右技術學院通識中心教授)

摘要

恢復治理和於戰亂國家建立起對政府的信心，是聯合國「政府再造計畫」最主要的目的。聯合國發展計畫署、經濟合作發展組織、世界銀行、區域開發銀行、非政府組織等國際援助機構，21世紀積極參與，協助這些國家增加政府能力，實踐經濟、政治、社會、種族、宗教的重建工作。

本文擷取聯合國在非洲、亞洲、中東、東歐、巴爾幹半島、中亞小亞細亞、南亞、北亞、中南美國家戰後重建，和有效治理的經驗，詮釋有效治理的概念，探討和評估國際援助在恢復治理、重建政府信任所扮演的角色和所得到的教訓。

關鍵詞：聯合國、國際援助、恢復治理

壹、前言

20 世紀末 21 世紀初葉，全球正以歡欣鼓舞的心情迎接和平曙光，卻夾雜著揮不去陰影，媒體不斷報導基督聖經「世界末日」說，和電腦科技過不了「蟲蟲危機」等。世間好不容易遠離兩次世界大戰和美蘇兩大超級強國冷戰對抗，但是地球還有好多國家、好些地區，仍然因為政治、宗教、種族等種種原因，衝突不斷，造成經濟破碎，社會動盪不安。

2006 年 10 月國際危機團，於「危機觀察」(Crisis Watch)刊物，揭露目前仍有 70 個國家發生內戰暴動衝突，不同政黨、種族、族群、宗教派系相互傾軋，甚至挑戰政府威信。¹世界銀行提出一份報告，點出世界最貧窮的國家 80% 都經歷戰火，「世界銀行危機預防小組」(World Bank, Crisis Prevention Unit)預言 21 世紀初將有 40 幾個國家會受到戰亂波及。²「犁田計畫」(Project Ploughshares)，在「2006 年武裝衝突報告」(Armed Conflicts Report 2006)中指出近 30 個國家有積極的武裝衝突，其中 18 個國家最近已經熄火。³

戰亂國家面對危機和種種敵對情勢，最重要的任務是恢復有效治理和建立人民對政府的信賴。缺乏有效治理機制，意即一個沒有效能的政

¹ “Crisis Watch N°38 October 2006,” *International Crisis Group*, <<http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/crisiswatch/2006/crisiswatch-38.aspx>> (October 1, 2006).

² “The Role of the World Bank in Conflict in and Development: An Evolving Agenda,” *World Bank*, <<http://siteresources.worldbank.org/INTCPR/214578-1112884026494/20482671/Role+of+WB+in+Conflict+and+Development.pdf>> (2005).

³ “Armed Conflicts Report 2006,” *Project Ploughshares*, <<http://www.ploughshares.ca/sites/default/files/content/AnnualRpt2006.pdf>> (2006).

府，一個無強有力的私領域部門，甚至看不到朝氣蓬勃的市民社會，國家就會永無寧日，無法重建破碎的家園，穩定不了政治經濟社會秩序，民心浮動，抗爭、示威遊行、暴動事件層出不窮。因此，「有效治理」、「政府信賴」是國家安定和平的必要條件。

本文「二十一世紀聯合國協助戰亂國家恢復治理能力之探討」，主要探究：一、當今戰亂國家和動盪地區缺乏治理能力的現況，二、聯合國有效治理概念之界定，衝突國家有效治理之測量指標為何？三、恢復治理和影響政府治理能力的要件有那些？四、聯合國協助戰亂國家恢復治理能力的途徑，五、評估國際援助在恢復戰亂國家有效治理，和建立人民對該國政府信賴上所扮演的角色？

貳、當今戰亂國家缺乏治理能力之現況

非洲戰亂不斷，1980 年代莫三鼻克內戰幾乎 100 萬人死亡，平民百姓遭遇殘酷射殺，老弱婦孺淪為槍下亡魂，倖存者被迫流離失所的至少 600 萬人，其中 150 萬人逃離國界。⁴1998 年盧安達和烏干達入侵剛果，

⁴ Sally Baden, "Post Conflict Mozambique: Women's Special Situation, Population Issues and Gender Perspective: to be integrated into skills training and employment promotion," *BRIDGE*, <<http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/re44c.pdf>> (June, 1997).

也導致 400 萬人死亡，蘇丹 20 年戰亂，至 2005 年有 200 多萬人死亡，40 多萬蘇丹人滯留難民營，也有越界四散其他鄰國的難民。

1994 年盧安達兩大家族胡圖(Hutu)和圖西(Tutsi)發生種族衝突。胡圖族重施當年希特勒伎倆，對圖西族進行一系列「滅絕種族」(genocide)、「集體屠殺」(mass-killing)、「種族淨化」(ethnic cleansing)。許多胡圖族政治菁英，結合民兵有系統地列出所有要謀殺的圖西族人，不論其年齡和性別，連政治溫和者亦不放過。胡圖族平民被迫參與加害犯罪行動否則被槍斃，並授命要殺死他們圖西族的鄰居。⁵

有關戰爭強姦婦女，1998 年，「盧安達國際刑事法庭」(the International Criminal Tribunal for Rwanda)作出具有里程碑意義的裁決：「戰爭強姦是一種滅絕種族罪行」，⁶雖然沒有發現明確的書面命令，實施強姦或性暴力行爲，事實證明軍事領導人鼓勵或責令其男子強姦圖西族婦女以及縱容該行爲發生。非洲團結組織(the Organization of African Unity)之國際知名人士小組(International Panel of Eminent Personalities)2000 年編寫一份報告，結論是「我們可以肯定，幾乎所有的女性倖存者是種族滅絕的直接受害者，強姦或其他性暴力行爲，深深地影響著她們。」⁷

非洲動盪不安，亞洲也好不到哪裡去，許多苟延殘喘於砲火下的眾

⁵ Catherine Newbury & Hannh Baldwin, "Profile: Rwanda," in Krishna Kumar ed., *Women and Civil War: Impact, Organization, and Action* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001), pp. 27-38.

⁶ "Fourth Annual Report of the International Criminal Tribunal for Rwanda to the General Assembly," *International Criminal Tribunal for Rwanda*, <<http://www.unictt.org/Portals/0/English/AnnualReports/a-54-315.pdf>> (September, 1999).

⁷ Anne-Marie de Brouwer, *Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence: The ICC and the Practice of the ICTY and the ICTR* (Oxford: Intersentia, 2005), p. 11.

生處境淒涼。2002 年正當世界各國關注中亞準備伸出援手時，發現阿富汗 70% 人口營養不良，64% 以上，近 2/3 阿富汗成年人文盲，只 30% 不到的學齡兒童上學接受基本教育，在塔里班政權(Taliban rule)統治之下，禁止婦女受教育，不得給她們職業訓練，接受醫療照顧，或出外工作的機會。都市只有 35%，鄉下 19% 才有乾淨的飲用水喝，這些水都不是自來水而是井水。⁸

亞洲開發銀行估算阿富汗每人平均生產毛額只有 200 美元，1991 年全阿富汗只有 13% 鋪設道路，經過 10 年戰亂都已破舊不堪。⁹聯合國發展計畫署估測，有 100 多萬阿富汗人因戰爭原因被迫離開祖國，另外還有 350 萬難民呆在巴基斯坦和伊朗，這些國家也佈滿地雷和未爆彈。¹⁰

塔里班政權垮臺之後，聯合國於 2001 年在瑞士波昂召開國際會議，簽訂「阿富汗重建永久政府過渡安排協議」(Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions)，成為建設阿富汗國家的一個重要藍圖。¹¹

波昂協議授權一個臨時機構(Interim Authority)，挑選阿富汗全國各地、各民族、各宗教團體、各界代表、婦女，籌組「緊急大會」(Emergency Loya Jirga, General Assembly)，籌組「過渡政府」(Transitional Authority)

⁸ United Nations Development Programme, *Immediate and Transitional Assistance Programme for the Afghan People 2002* (New York: United Nations, 2002), p. 2.

⁹ Asian Development Bank, *Asian Development Outlook 2002* (Manila: Asian Development Bank, 2002).

¹⁰ United Nations Development Programme, *Immediate and Transitional Assistance Programme for the Afghan People 2002*, *op. cit.*, p. 2.

¹¹ John D. Montgomery & Dennis A. Rondinelli, eds., *Beyond Reconstruction in Afghanistan: Lessons from Development Experience* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), pp. 118-119, 128.

領導阿富汗，一直到真正具有代表性的政府誕生。這個臨時機構設立一個「特別獨立委員會」(Special Independent Commission)負責召開全國代表大會制定「阿富汗憲法」(Afghanistan Constitution)，推行憲政。¹²

衰弱無能和戰亂互為因果。政府不能滿足人民的需要，提供食衣住行育樂等社會福利，不能解決他們升遷發展的問題，勢必累積民怨。1980 年代，利比亞百姓缺乏基本生活條件，眼見貪污腐化、用人唯親、物資分配不公，國家歲收短缺，導致龐大負債，對政府極為不滿。1998 年聯合國依照統計數字，發現利比亞 80% 人口生活在貧窮之中，85% 人失業，嬰兒死亡率逐年增加，每誕生 1000 個嬰兒就有 149 個夭折，平均壽命只有 40 歲。衛生條件差，都市只有 17% 住民能使用到這些衛生設備。男生識字率 35%，女生 22%。¹³

維持和平，需要這些動亂國家恢復治理能力，建立人民對政府的信賴。而政府治理能力又仰賴政治領袖的領導能力，不僅自己陣營支持，還要贏得敵對陣營的心，化阻力為助力，一起建設國家。

參、聯合國有效治理概念和測量指標

¹² C. H. Norchi, "Toward the Rule of Law in Afghanistan: The Constitutive Process," in John D. Montgomery & Dennis A. Rondinelli, eds., *Beyond Reconstruction in Afghanistan: Lessons from Development Experience* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), pp. 115-131.

¹³ UNDESA, *Liberia's Governance Program* (New York: UNDESA, 2000), pp. 18-19.

一、聯合國有效治理概念

有效治理(effective governance)，即為善治(good governance)。至於什麼是善治？要給予一個清楚的界定，使援助的聯合國和被援助的戰亂國之間取得共識。

世界銀行是第一個使用「善治」這個概念的機構，當時著重在公共行政。1992年名為「治理與發展」(Governance and Development)的報告中，世界銀行將該概念擴大界定為「運用公權力，管理一個國家之經濟資源、社會資源，以求發展的一種態度」，¹⁴將治理從公共行政擴大到運用公權力的中央政府。

在他們的眼裡，國家有效治理需要達到五項基本任務：1.法治社會、法治國，2.維持一個不受扭曲的政策環境，穩定整體經濟 3.投資社會服務和基礎建設 4.保護環境和弱勢團體 5.政府的當務之急就是分享、減少貧窮、和永續發展，此乃核心價值。¹⁵

有效治理的國家，所發揮的功能可分成三大等級：第一，小功能(minimal functions)—提供保家衛國、法律秩序、私有財產權、總體經濟、公共衛生、和保護貧窮弱勢團體。第二，中功能(intermediate functions)—普及基礎教育、環境保護、管制壟斷、施行醫療優生保健、壽險給付、

¹⁴ World Bank, *Governance and Development* (Washington: World Bank, 1992), p. 1.

¹⁵ World Bank, *World Development Report 1997* (New York: Oxford University Press, 1997), p. 4.

退休撫恤、消費保護、公平交易、和擴大社會保險。第三，激進功能(activist functions)—包括領養制度、公辦民營、資產再分配。

多年來，世界銀行治理的概念，停留在政府的角色和功能。晚近有重大突破，將治理重新再界定為「傳統上，國家權威就是要實踐公共的善(common good)」，為了公共的善，權威當局設計一套機制(i)是選擇、追蹤、考核的過程、(ii)政府有效管理資源，執行完美政策的能力，(iii)人民和政府之間彼此尊重這一套機制，管理種種經濟和社會的事物。¹⁶

「聯合國發展計畫署」(the United Nation Development Programme)將有效治理概念擴大為「運用政治、經濟、行政權威管理國家事務，它是一套複雜的機制、過程、關係、和制度，老百姓、民間團體表達他們的利益，履行他們的權利和義務，排解他們之間的歧見。」¹⁷在這個概念架構之下，政府只不過是運用權威之一，尚有私部門和市民社會組織，為百姓發聲，協助他們表達爭取權益，並且使用憲法所賦給他們的權限。政府不僅扮演好它自己的角色，更配合私部門、市民社會組織，進行公私夥伴關係的各項活動，達成國家目標和公共的善。

計畫署將「善治」界定為：擴大全民參與，依法制定政策，治理機構所做所為必須透明，盡量回應百姓的需求和願望，對待子民要公平、公正、公開，使用公共資源要講究效率與效能，做事認真負責，以戰略

¹⁶ “What is Our Approach to Governance?” *World Bank*, <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20678937~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html>> (December 7, 2006).

¹⁷ United Nations Development Programme, *Reconceptualizing Governance-Discussion Paper No. 2* (New York: UNDP, 1997), p. 9.

眼光規劃未來的發展。¹⁸

聯合國基本概念，就是要求政府重新開發他們自己。爲了實現善治的基本精神，政府本身要提昇他們自個兒的能力，並且有效地和私部門、市民社會組織分工合作，達到聯合國千禧年發展的目標。

1998 年聯合國發展計畫署在曼谷舉行區域研討會，泰國前總理 Anand Panyarachun 發表「亞洲治理：從危機到轉機」(Governance in Asia: From Crisis to Opportunity)，提到國家邁向善治，政府責無旁貸，「政府需要制定一個基本的政策架構，供應重要物資和服務，一切依法行政，建立法治社會，使社會能夠公平、公正、公開」。¹⁹「亞洲開發銀行」(the Asian Development Bank)當年年度報告提出「善治」有四個主要內涵：(1)課責性(accountability)—公務員對他們的行爲負責，(2)透明性(transparency)—允許免費或索費低廉查證資料，(3)可預測性(predictability)—事先給予清楚明確的法律諮詢服務，知道適法性，和明白如何有效地執行法律，(4)參與性(participation)—允許人民獲得政府可靠的資訊，讓政府的所作所爲攤在陽光下，百姓是政府的最佳監督者。

「聯合國經濟合作發展組織」(United Nations, Organization for Economic Cooperation and Development, 簡稱 OECD)，當 1989 年蘇聯解體，義不容辭啓動資助中歐、東歐國家發展計畫，1998 年又配合聯合國成立非會員國合作研究中心、發展中心、發展資助委員會，研究發展中國家的社會與經濟問題。2000 年以後將「善治」界定爲(1)參與性、(2)

¹⁸ United Nations Development Programme, *Governance for Sustainable Human Development* (New York: UNDP, 1997).

¹⁹ Asian Development Bank, *Annual Report 1998* (Manila: Asian Development Bank, 1998), p. 15.

透明性、(3)課責性、(4)法治(rule of law)、(5)政府效能(effectiveness)、(6)公正公平(equity)，善治的主要內涵也大致以這六項為準則。^{20 21}

有效治理和善治這兩個概念，10 多年來(1992-2006)經過聯合國大會、經濟社會理事會、經濟社會事務部、聯合國發展計畫署、世界銀行、聯合國亞太經濟社會委員會、亞洲開發銀行、和聯合國經濟合作發展組織等機構，結合專家學者不斷推敲，漸漸地將概念界說轉化為具體的內涵，並進一步設計成可以測量的全球治理指標。

二、戰亂國家有效治理測量指標

2006 年世界銀行將戰亂國家有效治理測量指標，設定為：1.政府效能，2.政治穩定，3.法治，4.民意與課責，5.品質管制，6.揭弊防腐等六個項目，如表 1。並將所有戰亂國家在每一個指標底下打分數，從 0 到 100，凡是在 25 分或 25 分不到的，列為治理「很弱」(very weak)；凡是 26 到 50 分的，治理稍微「弱」(weak)；51 到 75 分，則治理「相對強」

²⁰ “OECD Glossary of Statistical Terms: Good Governance Definition,” *OECD*, <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7237>> (July 23, 2007). ; “DAC Guidelines and Reference Series Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation,” *OECD*, <<http://www.oecd.org/dataoecd/4/21/37353858.pdf>> (2006). ; “Principal Elements of Good Governance,” *OECD*, <http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_33735_1814560_1_1_1_1,00.html> (2011).

²¹ Daniel Kaufmann, Aart Kraay, & Massimo Mastruzzi, “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002,” *World Bank Economic Review*, Vol. 18, Issue. 2(2004), pp. 253-287.

(relatively strong)；76 到 100 分者，顯示治理「強」(strong)，總共四個等級，爲了好區別，依序將它定爲很弱、較弱、較強、很強順口一點。

一般說來，隸屬「聯合國經濟合作發展組織」(United Nations, Organization for Economic Cooperation and Development, 簡稱 OECD)的國家，各項指標的分數都很高，是強項且相當平均。然而，絕大部分戰亂國家，在每一項指標的評比，都不到較弱或較弱以下，好多都「很弱」，只有斯里蘭卡在法制項，甘比亞在政治穩定，烏干達在品質管制較強是例外。10 幾年前，曾經簽過和平協定的國家如尼加拉瓜、瓜地馬拉、宏都拉斯、薩爾瓦多等中美洲國家，幾經復原和重建，仍然較弱好不起來，相較於 OECD 國家望塵莫及。

表 1 戰亂國家有效治理測量指標

戰亂國家	政府效能	政治穩定	法治	品質管制	民意課責	揭弊防腐
阿富汗	9.1	2.4	1.4	5.4	11.6	2.5
安哥拉	17.7	23.1	8.2	9.9	16.9	10.3
波西尼亞-黑塞哥維納	33.5	24.5	30.4	31.7	43.5	46.3
蒲隆地	7.2	6.1	9.7	9.9	17.4	20.7
柬埔寨	18.7	31.1	11.1	27.2	23.7	8.9
中非共和國	3.3	16.5	7.7	9.4	17.9	11.3
查德	11.5	9.9	8.7	18.3	12.1	6.9

剛 果	1.0	1.4	4.8	4.5	29.0	14.3
象牙海岸	6.2	0.9	3.9	17.3	8.7	5.9
薩爾瓦多	45.9	40.1	44.0	57.4	52.7	44.3
厄立特里亞	14.4	25.9	25.6	2.5	3.4	45.8
衣索匹亞	15.8	8.0	28.0	13.9	19.3	25.1
甘比亞	31.1	51.4	45.9	38.6	28.0	30.0
瓜地馬拉	29.7	21.7	14.5	46.9	35.7	17.7
幾內亞	13.4	17.0	12.6	18.8	15.5	22.2
幾內亞比索	3.8	30.2	6.3	13.4	37.2	12.3
海 地	5.3	3.8	1.9	11.9	10.1	1.0
伊拉克	1.4	0.0	0.5	5.9	9.7	4.9
科索沃	26.8	n.a.	17.9	n.a.	33.3	32.0
寮 國	12.0	37.3	11.6	10.9	8.2	9.4
賴比瑞亞	6.7	8.5	2.4	4.0	24.2	10.8
莫三鼻克	44.0	47.2	31.4	28.2	44.4	31.0
尼加拉瓜	24.9	39.6	32.9	42.9	46.9	35.0
尼 日	24.4	28.8	23.2	31.2	44.9	22.7
盧安達	12.9	12.7	15.9	23.8	10.6	24.1
獅子山	9.6	30.7	12.1	17.8	34.8	17.2
索馬利亞	0.0	0.5	0.0	0.0	1.9	0.5
斯里蘭卡	40.7	10.8	54.1	50.0	39.6	47.3
蘇 丹	8.1	2.8	3.4	8.4	2.9	2.0

塔吉克	12.4	9.4	16.9	15.8	15.9	11.8
東帝汶	14.8	26.9	36.7	14.4	51.2	25.6
多哥	5.7	12.3	14.0	21.8	13.0	4.4
烏干達	36.8	10.4	30.0	53.0	30.9	20.2
西岸迦薩	11.0	5.2	39.1	12.9	13.5	9.9
辛巴威	4.3	7.5	4.3	1.0	6.8	5.4
OECD 國家	88.0	77.7	89.6	91.1	91.3	90.5

資料來源：World Bank, *The Challenges of Restoring Governance in Crisis and Post-Conflict Countries* (New York: United Nations, 2007), p. 12.

(一) 政府效能(Government Effectiveness)

世界銀行測量政府效能指標，指的是評估戰亂國家公共服務的品質、抗政治壓力的程度、政策制定和執行的品質、以及政府致力於政策的信度。²¹

表 1 在這項指標所呈現的數字，動亂國家得到的分數都落在「很弱」、「較弱」這兩個級數，比較不錯的薩爾瓦多、莫三鼻克、斯里蘭卡、烏干達、波西尼亞—黑密哥維那（以前南斯拉夫）、甘比亞、科索沃，經長期復原不見成效，分數最高 45.9 不到 50。政治效能個位數字比比皆是，阿富汗、蒲隆地、中非共和國、剛果、象牙海岸、幾內亞比索、海地、伊拉克、賴比瑞亞、獅子山、蘇丹、多哥、辛巴威，佔了所有戰亂國家的 1/3 以上，抱鴨蛋的是東非索馬利亞。

(二) 政治穩定(Political Stability)

政治穩定指標，是指一個國家政府不容易被非法手段、政治暴力、以及恐怖主義所推翻。表 1 甘比亞表現較強 51.4，阿富汗、蒲隆地、查德、剛果、象牙海岸、衣索匹亞、海地、伊拉克、賴比瑞亞、索馬利亞、蘇丹、塔吉克、西岸迦薩、辛巴威等 15 個國家政治最不穩定、很脆弱，伊拉克得到的分數 0；至於薩爾瓦多、寮國、莫三鼻克、尼加拉瓜、尼日、獅子山，只要控制得宜，政治或許會比較穩定。

(三) 法治(Rule of Law)

法治指標指的是信賴和遵守規範，履行契約、遵守諾言，警察法院執法的威信，犯罪暴力發生率等。2005 年只有斯里蘭卡這項指標得了 54.1 較強，其次是甘比亞和薩爾瓦多，絕大多數缺乏法治，最糟糕的是阿富汗、安哥拉、蒲隆地、中非共和國、查德、剛果、象牙海岸、幾內亞比索、海地、伊拉克、賴比瑞亞、索馬利亞、蘇丹、辛巴威等國，得分均為個位數字。

(四) 品質管制(Regulatory Quality)

世界銀行認定的這項指標，指的是一國政府能夠推動「培植和擴大私部門與民間發展」政策的能力，具備這項能力的國家，比較有可能的

是薩爾瓦多、瓜地馬拉、尼加拉瓜、斯里蘭卡、和烏干達，其他都很弱，意思是多數政府照顧自己都來不及，那有餘力扶植民間企業。

(五) 民意課責(Voice and Accountability)

這項指標在測量一個國家子民，對於憲法賦給他們新聞自由、言論自由、結社自由等諸種權利的認知能力、理解能力，以及選擇他們自己政府的參與程度。表 1 數字顯示，只有薩爾瓦多、東帝汶較強，可以透過民意來監督政府。

(六) 揭弊防腐(Control of Corruption)

防止政府在執行公權力的時候，以各種不當手段，謀取私人利益。在這個指標底下，表現比較好一點的有波西尼亞-黑塞哥維納、斯里蘭卡、厄立特里亞、和薩爾瓦多，其他阿富汗、海地、索馬利亞、蘇丹，貪污腐化仍然盛行。在六項指標總表現第一名是薩爾瓦多，平均 47.4，最後一名是東非索馬利亞，平均 0.5。相較 OECD 國家平均值 88，真有天壤之別。

肆、恢復治理和影響政府治理能力的要件

治理可以分爲狹義的治理和廣義的治理兩種。狹義的治理，是只改善公共管理，加強政府執行政策的能力；廣義的治理，是指擴大政府、私部門、市民社會組織的能力，運用政治、經濟、行政公權力，管理國家事務。

恢復治理，是戰亂國家結束戰爭後，刻不容緩的基礎工作，也是於斷簡殘壁中，重建家園最複雜、最困難的工作之一。簽署和平協議，或安排敵對雙方達至停火協定本身，就在確保和平。世界銀行估計，大約 40% 敵對國家，5 年之內均有可能重啓戰端、重現衝突。²²好的治理，和對政府的信賴，是維繫和平和重建國家的必要條件。

一、恢復治理要件

聯合國多年的經驗告訴我們，戰亂國家面對最急迫、最重要的工作，

²² “Conflict-Affected Countries,” *World Bank*, <<https://www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/cross-cutting-issues/conflict-affected-countries/>> (2006).

是加強他們的治理能力，這些能力展現在五方面：(1)加強國家防衛和社會治安，(2)落實憲政，(3)執行戰後復原和重建計劃，(4)穩定和平衡經濟成長，(5)強化司法機構和調停組織，見圖 1。

圖 1 五大治理要件，大致和西方三權分立吻合，除了(2)立法權，(5)司法權之外，其他(1)(3)(4)都屬於行政權，他們之間相互監督制衡；在每一要件底下，都有許多細部的小項目，小項目和小項目之間，小項目和自己隸屬的要件或不相隸屬的要件之間，不管橫向縱向、裡裡外外，都緊密相連，功能彼此鑲嵌，對恢復治理和影響政府治理能力，都有密切關係。

表 1OECD 國家在政府效能、政治穩定、法治、品質管制、民意課責、揭弊防腐六項治理指標，測量的結果都在 80 至 90 以上，很上軌道，35 個戰亂國家中少數幾個國家得分的平均值，僅及於 OECD 國家的一半，絕大部分國家都是個位數，和原始部落未開發地區沒有兩樣。聯合國想要拉平他們之間的差距，光靠治理的這五大方向恐怕還不夠，還得靠國際援救計劃。因此，本節先嘗試舉出聯合國協助兩個戰亂地區恢復治理五要件的實例，然後統計 21 世紀國際援助 30 多個戰亂國經費的情形。

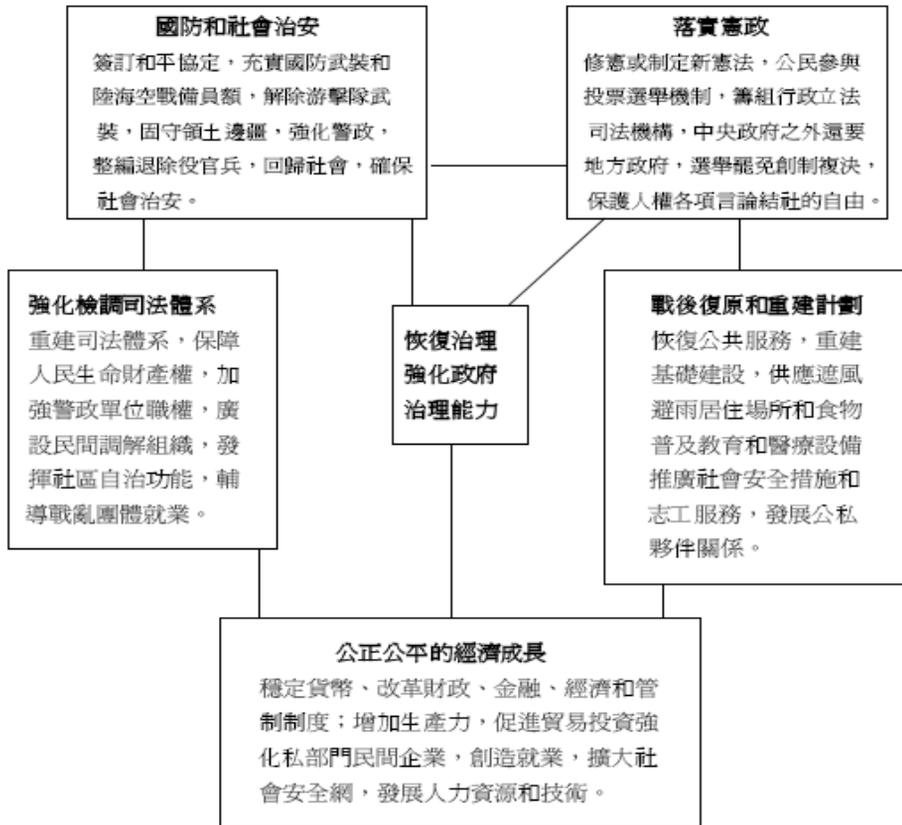


圖 1 戰亂國家恢復治理和影響政府治理能力要件

資料來源：Dennis A. Rondinelli, *The Challenges of Restoring Governance in Crisis and Post-Conflict Countries*, op. cit., p. 17.

1990 年代，聯合國派卡爾必德(Carl Bildt)，瑞典前任總理(the former Prime Minister of Sweden)，當首任駐波西尼亞高級代表，和聯合國駐巴爾幹公使(the first United Nations High Representative to Bosnia and The United Nations Envoy to the Balkans)。他一上任，先安排重建南斯拉夫破碎家園的優先順序，短時間之內要做很多事情，例如結束敵對，保護少數民族，和維護社會治安，決定要成立一個什麼樣的政府，以及採取什

麼振興方案。

沒多久，為波西尼亞、科索沃，巴爾幹境內，創造了一個強的經濟架構，涵蓋貨幣、關稅，課稅制度，債務清償，引進國際貨幣市場，推行商業法和銀行制度，達到經濟穩定成長。²³

在恢復治理五項指標，較具成效的是復原重建計劃與穩定經濟成長，屬行政權，基礎性的立法、司法不見成效，這是內部自發的功能，不待外爍。非洲獅子山王國也有類似的問題。

獅子山王國戰後，緊急供應人道需求，安置退除役官兵，和內戰時被敵軍驅逐離鄉背景的人，使他們重返家園，過安居樂業的生活。整頓司法體系，調解政治派系、宗教派系，和其他種種派系之間紛爭不斷的歧見和恩怨；此外，檢肅貪官污吏，減少民怨，使政府做到課責、透明、廉潔。

2004 年聯合國協助獅子山舉辦地方選舉，將中央政府提供服務的功能，轉移給地方議會和部落酋長，加重 19 個地方議會轉發人民基本社會服務的職責，這些服務包括醫療衛生、墾殖森林、糧農漁牧、教育，地方通商貿易、通訊、交通的基礎建設；中央政府將財務移轉地方政府，確保地方政府有足夠的財源，負起執行政策達成任務的責任。2006 年獅子山表 1 的 6 項治理績效總平均值 20 分，很弱，比較波黑（波西尼亞—黑塞哥維納）35 分，科索沃 28 分較弱治理，要來得望塵莫及，仰賴外來援助乃迫不及待。

²³ Carl Bildt, "Seven Ways to Rebuild Iraq: Hard Earned Lessons on Nation-Building," *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2003/05/07/opinion/07iht-edbildt_ed3_.html> (May 7, 2003).

實際上，恢復治理強化政府治理能力，對於窮途末路、無法自理的貧窮落後國家，想實現西方世界要求的五個要件(1)加強國家防衛和社會治安，(2)落實憲政，(3)執行戰後復原和重建計劃，(4)穩定和平衡經濟成長，(5)強化司法機構和調停組織，簡直緣木求魚，有待外來加持。就像「上帝不能照顧每一個小孩，因而祂創造了母親」一樣，上帝既然不能照顧每一個國家，因而創造了「聯合國」，此為本文探討聯合國如何照顧弱小國家的主要原因。在細談聯合國各種協助途徑和評論國際援助成效之前，先就外來援助，實際去瞭解 35 個受援國，是如何受到援助國和援助機構的援助，其重要與否值得關切。

二、外來援助的重要性

一般主政者深切體會：「有錢」雖非無所不能，但「無錢」萬萬不能，恢復治理亦然，更何況是積弱不振的 35 個戰亂國，更需要用錢。出錢的單位大約有國際財務金融機構、多邊發展援助組織、富國對外援助機關等；就聯合國而言，「聯合國發展計畫署」(United Nations Development Programme, 簡稱 UNDP)、「世界銀行」(the World Bank)、「亞非中歐發展銀行」(the Asian, African, and Central European Regional Development Banks)，每年發動已開發國家有錢出錢、有力出力。

聯合國發展計畫署，從 1992 年到 1996 年共贊助薩爾瓦多、尼加拉

瓜、柬埔寨、西岸迦薩走廊、黎巴嫩、東帝汶、莫三鼻克、波黑國、科索沃、盧安達這些國家共 87 億美元(United Nations Development Programme, no date)，世界銀行 1980 年和 1998 年之間，貸款給戰亂國家 62 億美元，²⁴2000-2002 年貸款給低收入國家 25 億美元，2003-2005 年則貸款超過 40 億美元。²⁵除此之外，還有聯合國會員國 OECD 國家提供的贊助。

表 2 聯合國經合會援助戰亂國家經費（以百萬美元計）

受援助國	2001	2002	2003	2004
阿富汗	322.86	985.92	1,200.32	1,702.49
安哥拉	169.40	336.05	363.87	271.55
蒲隆地	54.70	84.65	121.20	185.72
柬埔寨	265.08	272.75	319.18	298.70
中非共和國	47.72	39.2	32.26	54.80
剛果	143.36	351.01	6,291.84	1,149.81
象牙海岸	169.60	1,162.01	215.76	160.31
厄立特里亞國	151.38	120.76	185.49	177.47
衣索匹亞	365.93	475.91	1,051.40	943.65
甘比亞	13.37	17.54	28.27	11.64
瓜地馬拉	189.82	158.65	201.84	190.4
海地	134.84	124.45	152.22	208.98

²⁴ A. Kreimer, J. Eriksson, R. Muscat, M. Arnold, & C. Scott, *The World Bank's Experience With Post-Conflict Reconstruction* (Washington: World Bank, 1998), p. 96.

²⁵ World Bank, *Engaging with Fragile States: an IEG Review of World Bank Support to Low Income Countries Under Stress* (Washington: World Bank, 2006), p. 81.

宏都拉斯	387.83	291.11	233.8	348.84
伊拉克	137.37	85.05	2,094.98	4,395.66
寮國	150.35	177.82	187.81	177.28
賴比瑞亞	15.63	26.95	70.28	530.57
莫三鼻克	732.96	1,474.01	580.47	741.93
尼加拉瓜	868.4	289.11	536.2	599.38
巴勒斯坦	280.19	410.34	490.81	604.90
盧安達	151.15	199.11	212.95	216.87
塞爾維亞·蒙 特羅	630.88	2,387.03	954.29	624
獅子山	163.65	236.51	203.38	163.1
索馬利亞	88.49	102.41	113.56	139.72
斯里蘭卡	271.61	175.91	269.89	336.72
蘇丹	107.64	232.27	332.02	750.37
塔吉克	63.46	128.79	81.32	91.87
東帝汶	154.16	199.96	265.28	134.56
烏干達	375.56	448.81	587.51	682.65
辛巴威	125.67	164.51	149.67	155.45
特別受援助國 經費總數	6,733.06	11,158.60	17,527.87	16,649.39
所有開發中國 家受援助經費 總數	34,326.69	43,152.78	48,943.32	49,075.76
特別受援助國佔	19.6%	25.8%	35.8%	33.9%

所有開發國家 援助經費百分 比				
-----------------------	--	--	--	--

資料來源：“Development Assistance Committee,” *OECD*, <http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.htm> (February 24, 2008).²⁶

聯合國經濟合作發展組織之「發展援助委員會」(Development Assistance Committee, 簡稱 DAC), 從 2001 年到 2004 年總共捐助了 510 多億美元, 表 2 顯示, 2001 年 29 個受援國援救經費總數從 67 億增加到 2003 年 175 億, 2004 年微降 166 億, 佔所有援助開發中國家經費總數, 2001 年是 20%, 2003 年近 36%, 2004 年佔將近 40%。

世界銀行、「歐洲重建發展銀行」(the European Bank for Reconstruction and Development)、歐盟(the European Union), 和 10 個其他國際組織, 以及 50 個贊助國家, 保證 1996-1999 年捐給波西尼亞—黑塞哥維納重建基金 50 多億美元。²⁷

2001-2004 年丹麥、愛爾蘭、大英國協、瑞典、荷蘭政府捐助 7 億 9 千 1 百萬歐元給阿富汗,²⁸美國答應 2001-2006 樂捐 340 億美元給伊拉克, 美軍加強伊拉克裝備 4500 億美元,²⁹此外給阿富汗 90 億美元從事

²⁶ “Development Database on Aid from DAC Members: DAC online,” *Organization for Economic Co-operation and Development Assistance Committee*, <http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.htm> (February 24, 2008).

²⁷ “Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy,” *World Bank*, <<http://www.oecd.org/dataoecd/22/62/35282080.pdf>> (2004).

²⁸ Government of Denmark, *A Joint Evaluation: Humanitarians and Reconstruction Assistance to Afghanistan, 2001-05 from Denmark, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom* (Koege: Ministry of Foreign Affairs, 2005).

²⁹ United States Government Accountability Office, *Rebuilding Iraq: Governance, Security, Reconstruction and Financing Challenges* (Washington, DC: GAO, 2006), p. 1.

戰後重建，³⁰2006 年捐助會議決定 2006-2007 捐 1 億 7 仟萬美元給蒲隆地從事發展，³¹從表 2 中可以看出，得到援助最多的是伊拉克，其次是剛果和阿富汗。

數據顯示外來援助確有其事，但並不能就此認定它真能發揮最大的效果而無誤，因此更應該用審慎的態度定期觀察檢測，爲了避免失策，於評估國際援助時會做進一步檢討。

伍、 聯合國協助戰亂國家恢復治理能力的途徑

光靠外來金錢援助，並不能立即使戰亂國家恢復治理，或提升治理能力，聯合國將國際援助分成四大類，也就是說聯合國協助戰亂國家恢復治理有四大途徑：(一)暫時取代積弱不振或尚未執行憲政的政府，(二)直接輔佐當地政府，(三)支持公私夥伴關係，(四)透過非政府組織和市民社會組織，如圖 2 所示。

一、 暫時取代積弱不振或尚未執行憲政的政(Substituting for Weak or Yet-to-be-Constituted Governments)

³⁰ United States Government Accountability Office, *Global War on Terrorism: Observations on Funding, Costs and Future Commitments* (Washington, DC: GAO, 2006), p. 7.

³¹ “BURUNDI: Donors pledge US \$170 million for post-war recovery bid,” *Global Security*, <<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2006/03/mil-060301-irin04.htm>> (August 17, 2010).

在簽訂停火協定，結束敵對，創造另一個新國度時，會出現治理的空窗期，此時聯合國和第三國會順勢填補真空狀態，穩定局勢。最常見的作法，是暫時取代本地脆弱政府，成立外來治理機構，迅速有效運送物資，供應緊急人道各項援救必需品，這個途徑細分為：(1)成立過渡政府，(2)國際援助合作機構，(3)國際援助信託基金。

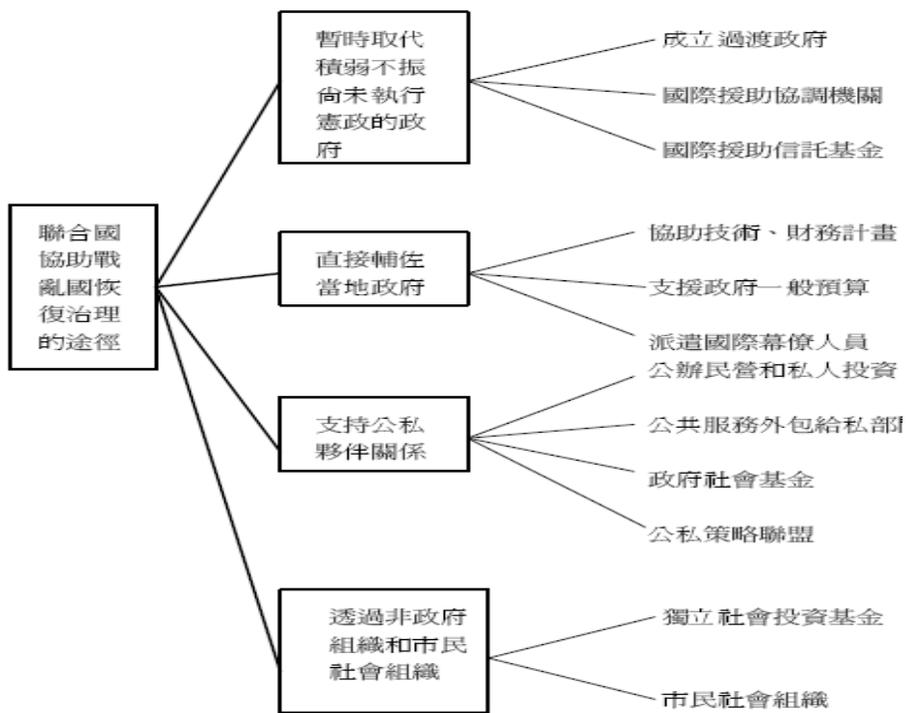


圖 2 聯合國協助戰亂國家恢復治理能力的途徑

資料來源：Dennis A. Rondinelli, *The Challenges of Restoring Governance in Crisis and Post-Conflict Countries*, op. cit., p. 88.

(一) 成立過渡政府(Transitional Governance Authorities)

「聯合國安理會」(The United Nations Security Council)已在科索沃、東帝汶、阿富汗、波西尼亞—黑塞哥維納，成立過渡政府。³²2008 年之前，科索沃名為塞爾維亞的自治省，實際上是由「聯合國科索沃臨時行政當局特派團」(The United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 以下簡稱 UNMIK) 所管轄。UNMIK 已設立了議會、政府、以及總統，發行 UNMIK 護照、身份證、車牌。科索沃總理塔奇(Hashim Thaci) 於 2008 年 2 月 17 日，在議會召開特別會議，由議員投票通過科索沃獨立，按照人民意願，成為「一個主權、獨立和民主的國家」。³³

東帝汶於 1975 年從葡萄牙獨立，被印尼佔領，1999 年聯合國託管約兩年半，治理的 7,687 職員中，部隊 6,281 人，警察 1,288 人，118 個軍事觀察家，737 個國際文職人員，還有 1,745 個本地公務員。2001 年 8 月 30 日，在聯合國東帝汶過渡行政當局的主持下舉行制憲會議。東帝汶獨立革命陣線在 88 席的制憲會議中贏得 55 席，於 2002 年 5 月 20 日零時正式宣佈獨立，取名東帝汶民主共和國。³⁴

「伊拉克臨時政府」(Coalition Provisional Authority) (2003 年 9 月—2004 年 5 月稱「伊拉克過渡政府」，2004 年 6 月—2005 年 5 月稱「伊拉克臨時政府」，2005 年 5 月至今又稱「伊拉克過渡政府」) 是指 2003 年 3 月 20 日美國對伊拉克開戰，推翻薩達姆·海珊(Saddam Hussein) 獨裁政權後，由美國主導佔領當局暫時管理伊拉克國家機構。臨時政府

³² Henry H. Perritt Jr., "Structures and Standards for Political Trusteeship," *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, Vol. 8(Fall/Winter 2003), pp. 385-472.

³³ "United Nations Mission in Kosovo," *United Nations*, <<http://www.unmikonline.org/intro.htm>> (July 5, 2001).

³⁴ "East Timor-UNTAET Mandate According to Security Council Resolution 1272," *United Nations*, <<http://www.un.org/peace/etimor/UntaetM.htm>> (October 25, 1999).

由「伊拉克臨時管理委員會」(the Iraqi Governing Council, 簡稱伊管會)推薦,來自伊國政界、宗教和部族的領導人組成,「伊管會」和原臨時政府一起領導伊拉克過渡成為民主國家。臨時政府於2004年6月1日宣誓就職;6月28日,伊拉克臨時政府與佔領當局實現了政權移交的任務。

35

(二) 國際援助合作機構(International Assistance Coordination Agencies)

國際組織也需要創立準政府,取代不能發揮特定功能,執行重要任務的部門,一旦戰亂國家接到國際援助,都得加派外來人手,經管接濟品和處理財務,並獨立於舊的政府之外。

國際捐助團體,1994年在東非索馬利亞成立「索馬利亞援助合作機構」(Somalia Aid Coordination Body, 簡稱 SACB),眼看2000年成立的過渡政府無能為力,於是 SACB 秘書處設在肯亞(Nairobi, Kenya),秘書處工作成員來自捐助國的代表、聯合國專門機構、國際非政府組織、「政府間發展機構」(the Inter-Government Authority on Development, 簡稱 IGAD)、世界銀行、「非洲團結組織」(the Organization of African Unity, 簡稱 OAU)、 「阿拉伯聯盟」(the Arab League),以任務編組和觀察員

³⁵ “An Historical Review of CPA Accomplishments, 2003-2004,” *Coalition Provisional Authority*, <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fdosfan.lib.uic.edu%2FERC%2Fcpa%2Fenglish%2Fpressreleases%2F20040628_historic_review_cpa.doc&ei=6SbGTuzYEcr0mAX2z5Qs&usg=AFQjCNEBNkUxv52o66KWRkBT1ysyB8N-yA&sig2=EV0jevdrqj1DDsmyUIemLg> (2004).

的身份入駐，並且和「國際紅十字會」(the International Committee of the Red Cross)、「紅十字會聯盟」(Federation of the Red Cross)，大家一起分工合作分配資源。³⁶

(三) 國際援助信託基金(International Aid Trust Funds)

捐助國怕受援國政府貪污，或沒有能力規劃善款之合法使用，因此成立一個準獨立信託基金，幫忙政府強化能力管理捐款。例如 1999 年世界銀行在東帝汶設立一個信託基金，並和亞洲開發銀行合作，共同處理 12 個捐助國和「歐洲委員會」(the European Commission)所捐之重建和 人道經費，指定用在裝置自來水、衛生設備、交通電訊等設施。³⁷

有關查德—喀麥隆油管計畫，世界銀行堅持成立一個石油收益管理信託基金，將查德石油股利和國王授與開採權稅的 10%，當作「未來世代基金」(Future Generation Fund)存放在倫敦花旗銀行；開採稅的 80%和石油紅利的 85%，則作為教育、醫療、社會福利、發展農村、基礎建設、環境水資源管理基金，其餘回饋給石油生產地。信託基金要有一個監督委員會—the College De Controle et de Surveillance des Ressources

³⁶ “Country Re-Engagement Note: UNDP/World Bank Somalia,” *United Nations Development Programme and World Bank*, <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSID=IB/2004/03/25/000112742_20040325090551/Rendered/PDF/282760Somalia0Country0reengagement0note.pdf> (2003), pp. 2-3.

³⁷ “Trust Fund for East Timor (TFET): Report of the Trustee,” *World Bank and Asian Development Bank*, <http://siteresources.worldbank.org/INTTIMORLESTE/Resources/TFET_Report+WorkProgram_May2005-April2006_English.pdf> (2005).

Petrolieres（簡稱 CCSRP），隨時追蹤油錢的流向，CCSRP 成員均是政府、國會、最高法院、市民社會等各界代表組成。³⁸

二、直接輔佐當地政府恢復治理 (Assisting Governments Directly with Restoring Governance)

(一) 協助政府技術、財務計畫(Technical and Financial Project Support)

聯合國發展計畫署和世界銀行先評估戰亂國家阿富汗的需求，然後直接輔佐該政府或透過聯合國會員國和其相關專門機構，給予技術上和專業上的指導，分派日本專注在安頓難民，改善教育訓練和醫療照護，保障婦權，拆除地雷，以免造成傷害。美國提供資金和技術援助，輔導農民轉業，不要再栽種鴉片。³⁹

歐盟答應接納阿富汗婦女，安置難民和流離失所的人，保證施行民主政治，改善市民組織、和社會軍事結構。⁴⁰德國之援助著重在基本教育、醫療水資源衛生，發展私部門和中小企業，訓練警力。⁴¹

³⁸ M. Edgar Barrett, "The Chad-Cameroon Oil Project: Poverty Reduction or Recipe for Disaster," *Thunderbird*, <http://www.thunderbird.edu/knowledge_network/case_series/2004/04-0023.htm> (2004).

³⁹ United States Department of State, *Powell Announces U.S. Giving \$296 Million for Afghan Aid* (Washington, DC: U.S. Department of State, 2002).

⁴⁰ "The EU's Relations with Afghanistan," *European Commission*, <http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/country-cooperation/afghanistan/afghanistan_en.htm> (2002).

(二) 支援政府一般預算(General Budget Support)

「英國國際發展部」(the United Kingdoms Department for International Development)爲了幫阿富汗、衣索匹亞、莫三鼻克、盧安達、塞爾維亞-蒙特內哥羅(Serbia-Montenegro)、獅子山、馬其頓、東帝汶減少貧窮，撥款給當地政府做爲各部門施政之一般預算。1992 年英國補助莫三鼻克政府經費約佔國民生產毛額的 87%，支付款實際佔公共支出一半以上，並大約是公共總投資的 66%。一般預算目的在增加莫三鼻克政府能力，學會做政策分析、預算規劃、財務管理、計畫執行控管透明，削貧預算於 2004 年達到莫三鼻克所有發展援助計劃的 19%。⁴²

(一) 派遣國際幕僚人員(International Staffing or Supplementation of Government Ministries or Agencies)

「聯合國維和部隊」(United Nations Peace-keeping Forces)或「聯合國任務團」(United Nations Mission)到東帝汶戰亂地區平息內戰、維持治安，不僅訓練當地軍隊、警察，而且派遣 19 個國際法官、檢察官、公設辯護律師，教導當地司法人員和改善當地司法體系，幫助他們起草法律。此外，2005 年「聯合國安定海地任務團」(the United Nations Stabilization Mission in Haiti, 簡稱 MINUSTAH)，派遣 6,000 多名軍官，動員 33 個國家之 648 位警官，以及 4 個國家 750 個警政單位到海地，遞補、監督、

⁴¹ “Germany’s Contribution to Reconstruction and Development in Afghanistan,” *Federal Republic of Germany*, <http://www.kabul.diplo.de/Vertretung/kabul/en/03/Wiederaufbau/Develop_2Cemt__Coop__Seite.html> (2002).

⁴² Government of the United Kingdom, *Evaluation of General Budget Support-Mozambique Country Report* (London: Department for International Development, 2006), p. 1.

訓練當地軍隊和警察，聯合海地政府警政單位維護法律和秩序，以防政變。⁴³

三、支持公私夥伴關係 (Supporting Public-Private Partnerships)

(一) 公辦民營和鼓勵私人投資 (Build-Operate-Transfer and Private Investment Arrangement)

不管過渡政府或政府當局，都需要民間和私部門參與。運用民間資金、技術、管理來建造(build)、營運(operate)、轉移(transfer)基礎建設給政府機關部門和「國營企業」(簡稱 BOT)叫「公辦民營」。世界銀行估計，1990-2002 年私人投資 31 個戰亂國家公共工程、基礎建設，總共 1120 億美元，只有 18%約 150 億投資在手機、電子產業、然後是交通運輸、自來水公用事業。⁴⁴

⁴³ United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti* (New York: UN, 2005).

⁴⁴ Jordan Schwartz, Shelly Hahn, & Ian Bannon, *The Private Sector's Role in the Provision of Infrastructure in Post-Conflict Countries : Patterns and Policy Option* (Washington, DC: World Bank, 2004).

BOT 絕大部份承攬電纜工程、高速公路、捷運、高鐵、航空、河川水庫、下水道、碼頭。阿富汗 BOT 是由印度 TCIL 公司承攬，印度政府補助 1400 萬美元，在 11 個城市建造無線通訊網路。

(二) 公共服務外包給私部門(Public Service Outsourcing to the Private Sector)

復原中的戰亂國家都沒有行政、財政、技術、後勤方面的能力，無法提供公共服務給社會一般大眾，國際組織不得不模仿企業行銷網路，與物流概念，將公共服務採取「外包制」(outsourcing system)—建立批發商“wholesaling”和零售商“retail organization”銷售通路，使公共服務全權委託給私人公司、中小企業、非政府組織、宗教團體、部落宗親、同鄉會、弱勢慈善事業團體，以及其他市民社會組織。⁴⁵

政府只要與批發商和零售商簽訂(a)服務契約，(b)管理契約，(c)租賃契約，在特定期間提供特定服務，如辦理廉價住宅，經營學校、診所、醫院，處理廢水、廢棄物。瓜地馬拉政府和民營公司簽訂契約，於都會區採購器材、淨化水質、分配路線、裝置水表、收取水費。1996-2000 年「巴勒斯坦自來水公司」(the Palestinian Water Authority, 簡稱 PWA)，和迦薩管理公司，與挪威兩家公司 Deloitte and Touche Norway 簽訂契約，負責技術上的管理和維修以及財務上的審計查帳。⁴⁶

⁴⁵ P. Collier & N. Okonjo-Iweala, “World Bank Group Work in Low Income Countries Under Stress: A Task Force Report,” *World Bank*, <<http://blogs.law.uiowa.edu/ebook/content/uicifd-briefing-no-2-low-income-countries-under-stress-licus-world-bank-program>> (2002).

⁴⁶ Sophie Tremolet, Padmesh Shukla, & Courtenay Venton, *Contracting Out Utility*

(三) 政府社會基金(Government Sponsored Social Funds)

國際援助機構要求受援國政府，成立社會基金，透過市民社會組織，將基金下放到地方政府、鄉鎮公所、社區、村里鄰，由上到下，保證每個環節都要受到照顧，達到社會發展的目標。⁴⁷

1987-2003 年光世界銀行就提供 60 個社會基金，有些是政府贊助、有些是獨立機構，遍佈在安哥拉、東普賽、東帝汶、厄立特里亞、衣索匹亞、科索沃、黎巴嫩、盧安達、獅子山、斯里蘭卡、西岸迦薩走廊。⁴⁸多數社會基金均隸屬在內閣總理、總統辦公室，有時候在財政部、經濟建設委員會，國家銀行或政府基金。

最大的政府社會基金，是世界銀行在尼加拉瓜所提供的，叫「尼加拉瓜社會投資基金」(the Nicaragua Social Investment Fund, 簡稱 FISE)，當初是 1990 年總統行政命令所設，2000 年代初世界銀行將基金擴大為兩倍，1991-1998 年公共投資占 40%。雖然尼加拉瓜社會投資基金董事會只有四個人，由尼國總統任命，運作相當獨立不受政治干擾，資金在商業銀行有一個特別帳戶，是世界銀行團國際發展協會 (the World Bank Group's International Development Association, 簡稱 IDA) 提供，並由一個獨立組織依照世界銀行審計標準查帳。

四、透過非政府組織和市民社會組織 (Assisting through Non-Governmental Organization)

Regulatory Functions (Washington, DC: World Bank, 2004).

⁴⁷ Mukhmeet Bhatia, *Social Funds: A Review of Public Sector Management and Institutional Issues* (Washington, DC: World Bank, 2005), p. 1.

⁴⁸ Julie Van Domelen, *Social Capital in the Operations and Impacts of Social Investment Funds* (Washington, DC: World Bank, 2003), p. 1.

(一) 獨立的社會投資基金(Independent Social Investment Funds)

如前所述，聯合國國際援助，喜歡將社會投資基金分給非政府組織，然後再轉手社會服務或公共服務給一般社會大眾。獨立社會投資基金，指的是「在中央政府體系之外，由社區團體、地方政府、非政府組織執行所認知、籌備、執行的小規模發展企劃案，以社區補助的方式，發送社會基金。」。⁴⁹

社會獨立基金，投資在造橋修路、辦學校、環境衛生、垃圾分類、菸害防治、優生保健、鰥寡孤獨皆有所養、講信修睦，訓練地方非政府組織、市民社會組織成員執行濟貧方案，擴大服務弱勢團體。

(二) 市民社會組織(Civil Society Organization)

市民社會組織是一個獨立的社團，按道理既不能取代政府職責，也不能和政府有正式的契約關係。市民社會組織，因不同國情而有不同的稱呼，如西德基爾特社會、日本株氏會社、中國市集、波斯巴扎，又如現在的扶輪社、獅子會、同濟會、家扶中心、慈濟、婦女會、農會、工會、商會、專業經理人協會、記者協會、媒體、醫生、律師公會等，不一而足。

儘管從「非政府組織」這個名詞的表面含義來看，NGO 應該是獨立於政府之外，但有些 NGO 卻是依賴於政府撥給它們的基金。飢餓救濟

⁴⁹ *Ibid.*, p. 1.

組織—樂施會在 1998 年的 1 億 6 千 2 百萬美元收入中有四分之一來自英國政府和歐盟的捐贈。基督教救濟和發展機構—展望會 1998 年從美國政府籌集到價值 5 千 5 百萬的物資。諾貝爾獎得主無國界醫生(MSF)46% 的收入來自政府。以下是各式各樣非政府組織和市民社會組織：

宣傳活動和創造議題的組織—中國發展簡報(CDB)、NGO 發展交流網(NGOCN)、濟溪環境交流網路(GSEAN)、國際經濟學商學學生會(AIESEC)、美國公民自由聯盟(ACLU)、國際特赦組織、綠色和平、人權觀察、中國天網人權事務中心、國際難民組織、透明國際、無國界記者、樂施會、雲南永寧山區愛心助學行動。AEGEE、Alliance for the Prudent Use of Antibiotics、American Civil Liberties、Union Attac Borgen Project、Catholics for a Free Choice、China Labor Watch、Cluster Munition Coalition (Alliance of approximately 80 NGOs)、Council of Canadians Ecoles Sans Frontières (Schools Without Borders)、EUFPC European Foreign Policy Council、Front d'action、politique en réaménagement urbain (FRAPRU)、IAESTE、Institute for International Assistance and Solidarity (IFIAS)、JCI (Junior Chamber International)、People & Planet、Transparency International。

世界自然基金會、綠駝鈴、森林管理委員會、愛滋病干預、重慶藍宇工作組、國際青少年服務組織、彩蝶計劃、童軍、基督復臨安息日會前鋒會、生產建設支持、Sadhana Village Village Earth、國際人道救援與發展、基督復臨安息日會安澤救源機構、Adventist Development and Relief Agency (ADRA)、慈濟、國際紅十字會、國際紅新月會、飢餓計劃、國際救援委員會、無國界工程師、無國界醫生、CARE、慈濟功德會、

台灣路竹會、Catholic Relief Services、Christina Noble、Children's Foundation、IRC、International Water and Sanitation Centre、Mercy Corps、Trócaire、WaterAid。

陸、國際援助和有效恢復治理之評估

聯合國和國際援助組織，在協助戰亂國家恢復治理能力的時候，面臨很多挑戰，其成效如何需做進一步分析與評估，可從援助之適當性、援助之平衡性、援助之時機性三方面加以探討，如圖三所示。

一、援助之適當性(Appropriateness)

援助之適當性，是指制定最能符合戰亂國家需要的援助途徑。援助成功與否要考慮下面幾點因素—

(一)了解戰亂國家的需要和實際情形

例如世界銀行在幫助阿富汗新政府的時候會考慮到：(1)糧農生產情形，(2)社區基本需求之供應，(3)難民和流離失所人的安頓和生活，(4)主要道路橋樑之修復，(5)政府是否提供短期就業，(6)婦女教育醫療保健，(7)清除內戰殘餘地雷。⁵⁰

⁵⁰ United Nations Development Programme, *Immediate and Transitional Assistance Programme for the Afghan People 2002*, op. cit., p. 2.

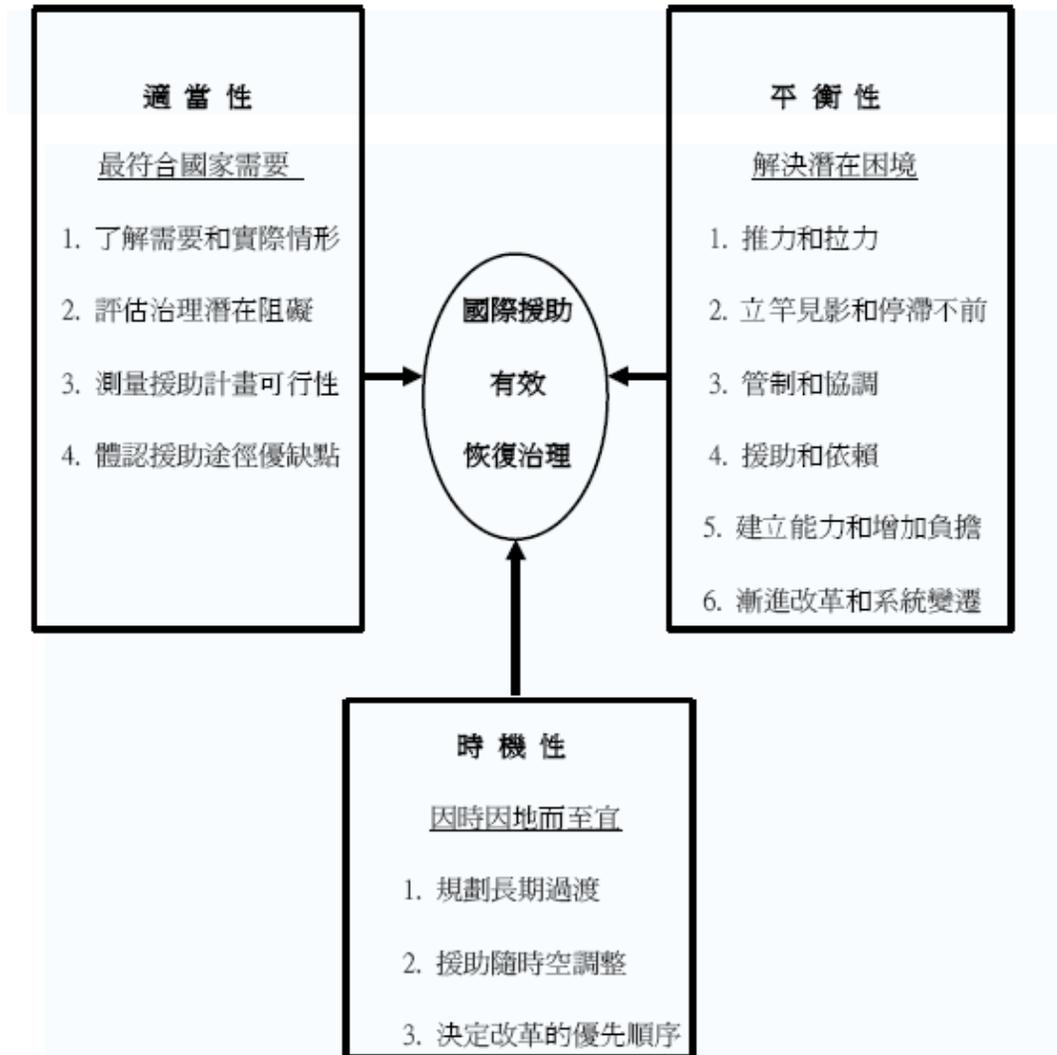


圖 3 國際援助和有效恢復治理

資料來源：Dennis A. Rondinelli, *The Challenges of Restoring Governance in Crisis and Post-Conflict Countries*, op. cit., p. 113.

(二) 評估恢復治理的潛在阻礙

Palidano 評估提到：「他們不會失敗，因為他們放棄不滿意的後果，他們失敗，因為他們從來沒有進入執行階段，他們無心於此道，只是隨便妝點門面。」。⁵¹許多政治改革都是聯合國國際援助組織所加諸給他們的，他們沒有歸屬感，西方的東西他們格格不入，心理怠惰、文化排斥是不能恢復治理能力的一個最大的阻礙。

(三)測量國際援助計畫的可行性

經驗告訴我們國際援助計畫只有符合當地國的需要，適合他們民族、經濟、社會、政治國情，才能贏得政治領袖、政府官員的支持，也才具有可行性。⁵²因此，測量利害關係人的(1)支持度、執著度，(2)現在和未來的執行能力，(3)合作的耐久力，(4)援助經費使用的追蹤考核等。例如聯合國發展計畫署在阿富汗推動的「裁軍、解除動員、復興計畫」(the Disarmament, Demobilization, and Reintegration Programme)，解甲歸田之後，墾殖、經商、職業訓練安插政府工作，使士農工商各行各業自行就業、或繼續在軍中警政單位工作。

⁵¹ C. Palidano, *Why Civil Services Reforms Fail* (Manchester: University of Manchester, 2001), p. 1.

⁵² K. Berhanu, "The Changing Features of Public Administration in Ethiopia: The Challenges," *United States Public Administration Network*, <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/IDEP/UNPAN002347.pdf>> (2000).

(四)體認國際援助的優點和缺點

(1)暫時取代積弱不振或尚未執行憲政的政府，(2)接輔佐當地政府，(3)支持公私夥伴關係，(4)透過非政府組織和市民社會組織，為聯合國協助戰亂國家恢復治理四大途徑之優點。缺點在公私夥伴關係 BOT 公辦民營，常迫使員工離職，造成民怨和集體抗爭，不僅工會雇主之間對立，政府捲在是非圈惶惶不可終日，假如政府和私部門民間企業、非政府組織、市民社會組織契約關係沒辦法履行，施政擾攘不安，則有失聯合國國際援助恢復治理的本意。

二、援助之平衡性(Balance : Resolving Potential Dilemmas)

聯合國國際援助，協助戰亂國家恢復治理，有很多困境要解決，以下六個困境須平衡考量：

(一)推力與拉力，或助力與阻力(Push vs. Pull Assistance)

雖然民營較有能力提昇國家治理能力，但是成效很不令人滿意，因為工人、地方社區反對的聲浪很大，因為大家體認到國家資產即將被財團剝削掏空。⁵³

(二)立竿見影和持久永續(Quick Results vs. Sustained Commitment)

聯合國國際援助機構，面對的另一個困境是 2-3 年援助預算，無法得到立竿見影的成果，很多都要歷經 20-30 年才看出一些端倪。「加拿大國際發展機關」(the Canadian International Development Agency, 簡稱 CIDA) 援助海地，發現要重新界定永續成果的預期標準，將短期目標改為中長程目標。⁵⁴

(三)管制和協調(Control vs. Coordination)

⁵³ World Bank, *Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy* (Washington: World Bank Operations Evaluation Department, 2004), p. 23.

⁵⁴ Canadian International Development Agency, *Canadian Cooperation with Haiti: Reflecting on a Decade of Difficult Partnership* (Ottawa: CIDA, 2004), p. 9.

如果 14 個多邊發展機關、60 個雙邊援助團體、400 個非政府組織都要控管他們的援助計畫，會造成更加的龐雜、無效率、和誤解，此時最好的辦法是協調，才能解決受援國的負擔。⁵⁵

(四)援助和依賴 (Assistance vs. Dependence)

所謂援助依賴指的是「一個國家沒有外來援助經費和專業技術人員，政府無法推動執行其應有的功能」。⁵⁶35 個戰亂國家絕大部分都是這種依賴型的，因此是聯合國和已開發國家的負擔。2003 年尼加拉瓜收到官方發展援助幾乎佔國民生產毛額的 21%，莫三鼻克佔 25%，剛果 98.6%，東帝汶 42%，蒲隆地 39%，阿富汗 35%，賴比瑞亞 28%，獅子山 32%，厄立特里亞 24%、寮國 15%，柬普賽 13%，持續依賴使他們無法自立自強。⁵⁷

(五)建立能力和增加負擔(Building Capacity vs. Imposing Burden)

⁵⁵ “The Role of the World Bank in Conflict in and Development: An Evolving Agenda,” *World Bank*, < <http://siteresources.worldbank.org/INTCPR/214578-1112884026494/20482671/Role+of+WB+in+Conflict+and+Development.pdf>> (2005).

⁵⁶ Deborah Brautigam, *Aid Dependence and Governance* (Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 2000), p. 2.

⁵⁷ Development Assistance Committee, *ODA Receipts and Selected Indicators for Developing Countries and Territories* (Paris: DAC, 2004).

1992 年國際援助組織對莫三鼻克衛生署課以 405 個捐助企劃案，要求每個都要有不同的管理和預算，並提出各式各樣的報告，使多數政府技術官僚不勝負荷。⁵⁸ 建立能力要適可而止，不能超出他們的能力範圍。

(六) 漸進改革與系統變遷(Incremental Improvement vs. Systemic Change)

聯合國希望透過漸進改革，提升戰亂國家治理能力，達到政治、社會、經濟、文化各體系的整體變遷，很多事情不能一蹴可及。

漸進和變遷之間要取得平衡。例如柬普賽政府公務員從中央到地方都沒有受過什麼教育，也沒有職前訓練或在職進修，工作薪水低常曠職，所到之處不是官商勾結就是貪官污吏為非作歹，政治恩寵分贓破壞官僚體系的功績制之專業績效和永業。公家機關政府公務員沒有精確的統計數字，也沒有資料可以了解他們的等級、職責和任用，改革難更不要祈求系統變遷。⁵⁹

三、 援助之時機性(Timeliness)

⁵⁸ M. Wuyts, *Foreign Aid, Structural Adjustment and Public Management: The Mozambican Experience* (Milton Keynes: The Open University, 1996).

⁵⁹ World Bank, *Cambodia: Enhancing Service Delivery through Improved Resource Allocation and Institutional Reform* (Washington, DC: World Bank, 2003).

援助的時機性就是指在對的時間給予對的物資和應有的技術指導，就像乾旱來一場及時雨，且正逢其時(Delivering the Appropriate Assistance at the Right Time)，國際援助要符合權變理論的「因時因地因人而制宜」1. 規劃長期過渡 2. 援助隨時空調整 3. 決定改革的優先順序。

(一) 規劃長期過渡(Planning for a Long-Term Transition)

恢復治理發國際援助機構和戰亂國家政府很長一段時間，所以需要有長期規劃的打算，在不同的時候就要有不同的援助。聯合國協助巴爾幹半島經過 10 幾年來的努力，發覺沒什麼進展，2004 年「歐洲政策研究中心」(the Centre for European Policy Studies)認為這些國家政府仍然沒什麼治理能力，同年歐洲委員會(the European Commission)報告「擺在眼前仍然有很多挑戰，好的政府要權力下放，善治為綱、治安為要、營造一個法治社會，以增加行政能力，提高服務品質」。⁶⁰

(二) 「援助隨時空調整」(Modification and Adaptation of Approaches over Time)

⁶⁰ European Commission, *Stabilization and Association Reports 2004* (Brussels: European Commission, 2004), p. 6.; World Bank, *The World Bank in Conflict Prevention and Reconstruction* (Washington: World Bank, 2003).

政府改革時間表，要經常檢查、追蹤、修正、調整，以因應快速變遷的環境，曾經有一度世界銀行和其他國際組織削減預算，裁減受援國政府過剩的公務員，提供誘因使他們提早退休，因政治經濟不穩定而作罷。世界銀行從援助科索沃、阿富汗、蒲隆地、剛果、馬奇頓、獅子山、東帝汶、塞爾維亞、蒙特內哥羅得到經驗，在減少公共服務的時候發現幕僚人員沒有適當的技能、訓練、和競爭力，應該加強這方面的甄補。⁶¹

(三)「決定改革的優先順序」(Determining Priorities and Sequencing Reforms)。

「德國對外援助計畫署」(the German Foreign Aid Programme)和「聯邦經濟合作發展部」(the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development)擬訂一套優先順序，第一階段 1—3 年，安定和排順序，第二階段 4—7 年，組織再造和制度化，第三階段 8—10 年，穩定鞏固之後回到「正常」，不管國防警政治理、政治行政治理、社會經濟治理，都可以想出一些細部計畫和作為。⁶²

總之，從援助之適當性、援助之平衡性、援助之時機性等三方面全面評估國際援助缺失後，聯合國維持和平行動報告(Report of the Panel on UN Peace Operations)，提出「輕腳印原則」(“light footprint” principle)

⁶¹ World Bank, *Recent Bank Support for Civil Service Reconstruction in Post-Conflict Countries* (Washington, DC: World Bank, 2003).

⁶² “Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies,” *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, <http://www.ulf-terlinden.de/docs/2005Debiel-Terlinden-GG_PC_GTZ.pdf> (2004), p. 21.

作為國際援助之金科玉律。⁶³國際援助需要動員當地人力資源，當地政府從管理階層到僕役都很缺乏，亟需外國職員，時間緊迫要愈早到愈好，邊跑邊綁鞋帶似地忙不迭序，每一個人儘可能做好份內的事，工作不要與當地人重複，什麼都要低調，連工資也是一樣，不可以像阿富汗政府只支付 280,000 公務員每人每個月薪水 50 美元，而幫 NGO、UN、其他雙邊、多邊國際機構工作之 50,000 阿富汗人民卻每個月領 1,000 美元，落差很大，觀感不好。

聯合國在阿富汗要和阿富汗人建立真正的夥伴關係，過程中得支持阿富汗主導的重建工作，「輕腳印原則」不是要減少國際職員，或做一些和阿富汗不需要、不相干的事情，重建要有執行力，實踐真有附加價值的基礎建設；「輕腳印原則」不是光說不練，美國和其歐洲盟邦 2011 年 5 月 3 日成立駐阿富汗國際安全援助部隊 (International Security Assistance Force, 簡稱 ISAF)，不准該部隊到阿富汗卡布(Kabul)政權首都以外的其他地方去，以免擴大事端，這表示多國聯合武裝部隊和北約歐盟正想要利用這個時候重塑維和形象與展現戰略雄心。

「輕腳印原則」不是「匆忙腳印原則」(“rushed footprint” principle)，國際援助組織必須了解，重建國家恢復治理，需要長期投入人力資源和財力資源，因此，聯合國接下來的目標是成立「和平建立委員會」(the Peace Building Commission, 簡稱 PBC)和「和平建立辦公室」(Peace Building Support Office, 簡稱 PBSO)，整合所有協助戰亂國家重

⁶³ “Report of the Panel on United Nations Peace Operations,” *United Nations*, <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations> (October, 2000). ; Lakhdar Brahimi, “State Building in Crisis and Post-Conflict Countries,” presented for 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government (Vienna: June 26-27, 2007).

建國家(State-Building)，恢復有效治理的所有資源，也就是和平建立(peacebuilding)與國家建立(statebuilding)都很重要，兩方面必須雙管齊下，齊頭並進。

本文「二十一世紀聯合國協助戰亂國家恢復治理能力之探討」，剖析闡述：當今戰亂國家和動盪地區缺乏治理能力的現況，聯合國提出有效治理概念之界定，設計衝突國家有效治理之測量六項指標，以及恢復治理和影響政府治理能力的五個要件，聯合國進一步採取行動協助戰亂國家恢復治理能力的四大途徑，然後評估國際援助在恢復戰亂國家有效治理，發展出援助之適當性、平衡性、時機性之各項心得，做為日後國際援助的準則，聯合國所作所為集眾國眾人之志、之智，可說有計劃、有步驟、有開創，理論和實務均相互輝映且深入淺出，這是探討本文最大的收穫。

體認聯合國各專門機構國際行政人員同心協力，日夜不停與聯合國各會員國、非政府組織、專家學者們，協助戰亂國家恢復治理能力，並試圖為學術界、科學界建立理論架構，建立理論架構需要大量的實例和數據做實證研究，因而綜觀 1990 年至 2006 年聯合國在相對穩定的國際局勢中，針對全球 35 個最沒有治理能力和不受世人注目的戰亂國家投入多少心力，各界也共襄盛舉研究他們之間各種錯綜複雜的因素和難分難解的現象，近數十年來已累積相當多的材料，正好提供和佐證本文論述，更欣慰聯合國出面協助與援助戰亂國家的深化和制度化，這是維繫世界和平的必要條件，其正面的績效彰顯聯合國存在的價值。

(收稿：100 年 10 月 17 日，修正：101 年 03 月 08 日，接受 101 年 03 月 19 日)

參考文獻

英文部份

專書

Asian Development Bank, *Annual Report 1998* (Manila: Asian Development Bank, 1998).

Asian Development Bank, *Asian Development Outlook 2002* (Manila: Asian Development Bank, 2002).

Bhatia, Mukhmeet, *Social Funds: A Review of Public Sector Management and Institutional Issues* (Washington, DC: World Bank, 2005).

Brahimi, Lakhdar, *State Building in Crisis and Post-Conflict Countries, presented 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government* (New York: United Nations, 2007).

Brautigam, Deborah, *Aid Dependence and Governance* (Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 2000).

Canadian International Development Agency, *Canadian Cooperation with Haiti: Reflecting on a Decade of Difficult Partnership* (Ottawa: CIDA, 2004).

Development Assistance Committee, *ODA Receipts and Selected Indicators for Developing Countries and Territories* (Paris: DAC, 2004).

de Brouwer, Anne-Marie, *Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence: The ICC and the Practice of the ICTY and the ICTR* (Oxford:

- Intersentia, 2005).
- European Commission, *Stabilization and Association Reports 2004* (Brussels: European Commission, 2004).
- Government of Denmark, *A Joint Evaluation: Humanitarians and Reconstruction Assistance to Afghanistan, 2001-05 from Denmark, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom* (Koege: Ministry of Foreign Affairs, 2005).
- Government of the United Kingdom, *Evaluation of General Budget Support -Mozambique Country Report* (London: Department for International Development, 2006).
- Kreimer, A., J. Eriksson, R. Muscat, M. Arnold, & C. Scott, *The World Bank's Experience With Post-Conflict Reconstruction* (Washington: World Bank, 1998).
- Montgomery, John D. & Dennis A. Rondinelli, eds., *Beyond Reconstruction in Afghanistan: Lessons from Development Experience* (New York: Palgrave Macmillan, 2004).
- Palidano, C., *Why Civil Services Reforms Fail* (Manchester: University of Manchester, 2001).
- Rondinelli, Dennis A., *The Challenges of Restoring Governance in Crisis and Post-Conflict Countries* (New York: United Nations, 2007).
- Schwartz, Jordan, Shelly Hahn, & Ian Bannon, *The Private Sector's Role in the Provision of Infrastructure in Post-Conflict Countries: Patterns and Policy Option* (Washington, DC: World Bank, 2004).
- Tremolet, Sophie, Padmesh Shukla, & Courtenay Venton, *Contracting Out*

- Utility Regulatory Functions* (Washington, DC: World Bank, 2004).
- UNDESA, *Liberia's Governance Program* (New York: UNDESA, 2000).
- United Nations Development Programme, *Immediate and Transitional Assistance Programme for the Afghan People 2002* (New York: United Nations, 2002).
- United Nations Development Programme, *Governance for Sustainable Human Development* (New York: UNDP, 1997).
- United Nations Development Programme, *Reconceptualizing Governance-Discussion Paper No. 2* (New York: UNDP, 1997).
- United Nations Security Council, *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti* (New York: UN, 2005).
- United States Department of State, *Powell Announces U.S. Giving \$296 Million for Afghan Aid* (Washington, DC: U.S. Department of State, 2002).
- United States Government Accountability Office, *Global War on Terrorism: Observations on Funding, Costs and Future Commitments* (Washington, DC: GAO, 2006).
- United States Government Accountability Office, *Rebuilding Iraq: Governance, Security, Reconstruction and Financing Challenges* (Washington, DC: GAO, 2006).
- Van Domelen, Julie, *Social Capital in the Operations and Impacts of Social Investment Funds* (Washington, DC: World Bank, 2003).
- World Bank, *Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy* (Washington: World Bank Operations

Evaluation Department, 2004).

World Bank, *Governance and Development* (Washington: World Bank, 1992).

World Bank, *Recent Bank Support for Civil Service Reconstruction in Post-Conflict Countries* (Washington, DC: World Bank, 2003).

World Bank, *The World Bank in Conflict Prevention and Reconstruction* (Washington: World Bank, 2003).

World Bank, *World Development Report 1997* (New York: Oxford University Press, 1997).

Wuyts, M., *Foreign Aid, Structural Adjustment and Public Management: The Mozambican Experience* (Milton Keynes: The Open University, 1996).

期刊論文

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, & Massimo Mastruzzi, "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002," *World Bank Economic Review*, Vol. 18, Issue. 2(2004), pp. 253-287.

Perritt Jr., Henry H., "Structures and Standards for Political Trusteeship," *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, Vol. 8(Fall/Winter 2003), pp. 385-472.

專書論文

Newbury, Catherine & Hannh Baldwin, "Profile: Rwanda," in Krishna Kumar ed., *Women and Civil War: Impact, Organization, and Action* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001).

Norchi, C. H., "Toward the Rule of Law in Afghanistan: The Constitutive Process," in John D. Montgomery & Dennis A. Rondinelli, eds., *Beyond Reconstruction in Afghanistan: Lessons from Development Experience* (New York: Palgrave Macmillan, 2004).

網際網路

Baden, Sally, "Post Conflict Mozambique: Women's Special Situation, Population Issues and Gender Perspective: to be integrated into skills training and employment promotion," *BRIDGE*, <<http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/re44c.pdf>> (June, 1997).

Barrett, M. Edgar, "The Chad-Cameroon Oil Project: Poverty Reduction or Recipe for Disaster," *Thunderbird*, <http://www.thunderbird.edu/knowledge_network/case_series/2004/04-0023.htm> (2004).

Berhanu, K., "The Changing Features of Public Administration in Ethiopia: The Challenges," *United States Public Administration Network*, <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/IDEP/UNPAN002347.pdf>> (2000).

Bildt, Carl, "Seven Ways to Rebuild Iraq: Hard Earned Lessons on Nation-Building," *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2003/05/07/opinion/07iht-edbildt_ed3_.html> (May 7, 2003).

Collier, P. & N. Okonjo-Iweala, "World Bank Group Work in Low Income Countries Under Stress: A Task Force Report," *World Bank*, <<http://blogs.law.uiowa.edu/ebook/content/uicifd-briefing-no-2-low-income-countries-under-stress-licus-world-bank-program>> (2002).

"An Historical Review of CPA Accomplishments, 2003-2004," *Coalition Provisional Authority*, <<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&e&src=s&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2F>

dosfan.lib.uic.edu%2FERC%2Fcpa%2Fenglish%2Fpressreleases%2F20040628_historic_review_cpa.doc&ei=6SbGTuzYEcr0mAX2z5Qs&usg=AFQjCNEBNkUxv52o66KWRkBT1ysyB8N-yA&sig2=EV0jevdrQj1DDsmyUIemLg> (2004).

“Armed Conflicts Report 2006,” *Project Ploughshares*, <<http://www.ploughshares.ca/sites/default/files/content/AnnualRpt2006.pdf>> (October 3, 2010).

“Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy,” *World Bank*, <<http://www.oecd.org/dataoecd/2/62/35282080.pdf>> (2004).

“BURUNDI: Donors pledge US \$170 million for post-war recovery bid,” *Global Security*, <<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2006/03/mil-060301-irin04.htm>> (August 17, 2010).

“Conflict-Affected Countries,” *World Bank*, <<https://www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/cross-cutting-issues/conflict-affected-countries/>> (2006).

“Country Re-Engagement Note: UNDP/World Bank Somalia,” *United Nations Development Programme and World Bank*, <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/03/25/000112742_20040325090551/Rendered/PDF/282760Somalia0Country0reeengagement0note.pdf> (2003), pp. 2-3.

“Crisis Watch N°38 October 2006,” *International Crisis Group*, <<http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/crisiswatch/2006/crisiswatch-38.aspx>> (October 1, 2006).

“DAC Guidelines and Reference Series Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation,” *OECD*, <<http://www.oecd.org/dataoecd/4/21/37353858.pdf>> (2006).

“Development Database on Aid from DAC Members: DAC online,”

Organization for Economic Co-operation and Development Assistance Committee, <http://www.oecd.org/document/33/0,2340,en_2649_34447_36661793_1_1_1_1,00.htm> (February 24, 2008).

“East Timor—UNTAET Mandate According to Security Council Resolution 1272,” *United Nations*, <<http://www.un.org/peace/etimor/UntaetM.ht>> (October 25, 1999).

“Fourth Annual Report of the International Criminal Tribunal for Rwanda to the General Assembly,” *International Criminal Tribunal for Rwanda*, <<http://www.unictr.org/Portals/0/English/AnnualReports/a-54-315.pdf>> (September, 1999).

“Germany’s Contribution to Reconstruction and Development in Afghanistan,” *Federal Republic of Germany*, <http://www.kabul.diplo.de/Vertretung/kabul/en/03/Wiederaufbau/Develop_2Cemt__Coop__Seite.html> (2002).

“OECD Glossary of Statistical Terms: Good Governance Definition,” *OECD*, <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7237>> (July 23, 2007).

“Principal Elements of Good Governance,” *OECD*, <http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_33735_1814560_1_1_1_1,00.html> (2011).

“Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies,” *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, <http://www.ulf-terlinden.de/docs/2005Debiel-Terlinden-GG_PC_GTZ.pdf> (2004), p. 21.

“The EU’s Relations with Afghanistan,” *European Commission*, <http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/country-cooperation/afghanistan/afghanistan_en.htm> (2002).

“The Role of the World Bank in Conflict in and Development: An Evolving Agenda,” *World Bank*, <<http://siteresources.worldbank.org/INTCPR/214578-1112884026494/20482671/Role+of+WB+in+Conflict+and+Development.pdf>> (2005).

“Trust Fund for East Timor (TFET): Report of the Trustee,” *World Bank and Asian Development Bank*, <http://siteresources.worldbank.org/INTTIMORLESTE/Resources/TFET_Report+WorkProgram_May2005-April2006_English.pdf> (2005).

“United Nations Mission in Kosovo,” *United Nations*, <<http://www.unmikonline.org/intro.htm>> (July 5, 2001).

“What is Our Approach to Governance?” *World Bank*, <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20678937~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html>> (December 7, 2006).

The 21st Century United Nations Contributions to Restoring Governance in Post-Conflict Countries

Hong, Hsiu-Chu

(Professor, Department of General Education, Chungyu Institute of Technology)

Abstract

Restoring governance and strengthening and building trust in government in post-conflict are very important aims of the United Nations' "Reinventing Government" programme. The United Nations Development Programme, Organization for Economic Cooperation and Development, World Bank, Regional Development Bank, Non-Government Organization and other international assistant organizations have participated in helping governments with increasing capacity to carry out the tasks of economic, political, social, racial and religious reconstruction.

This project draws on 21 century United Nations' experiences in Africa, Asia, the Middle East, Eastern Europe, the Balkan, Central, South and North Asia, and Central and South America to review the roles and lessons for restoring effective governance and rebuilding trust in government in the post-conflict period.

Keywords: United Nations, International Aid, Restoring governance