

國際開發與援助講義 (4)

卜正球老師 2013.09

肆、發展中國家與 NGO

一、發展中國家政治環境與 NGO 的發展

(一) 背景：

1. 冷戰後國際社會各種國與國之間的矛盾激化及全球性問題的日益尖銳化，反而促進了國際間 NGO 網絡的形成，以及 INGO（國際非政府組織）的興起及蓬勃發展，影響所及，亦為第三世界發展中國家的 NGO 的發展提供了良好外部條件。
2. 第三世界國家中 NGO 的出現與發展，不僅緩和了國家與個人之間的矛盾，另一方面，其發展結果也連帶增強了政府的執行能力。
3. 雖然存在著這種令人鼓舞的趨勢，但在大多數開發中國家的政府仍然欠缺如何邁向可持續永續發展的手段，對 NGO 的認知及態度仍存有許多不確定性。

(二) 發展中國家政府對 NGO 的政策架構【Fisher,1998:Chap.2】

1. 第一種政策就是防範 NGO 進行活動。這是一種最不利的政策，某些國家的領導人把 NGO 視為反政府力量（反對黨）的一環，不是對這類組織進行嚴格的審核，就是禁止其設立運作，即便對 INGO 而言，也會認為是外國勢力在國內的間諜組織，會協助在國內發展反政府力量。
2. 第二種政策就是無視 NGO 的政策（或可稱為懷柔政策）。對於 NGO 允許其設立某種程度的活動空間，但一旦 NGO 具有政治行動時，政府便很難再無視他們，這時就會進行介入。何以如此，恐怕係因為某些國家沒有能力採行強有力的政策，所以允許 NGO 一些活動空間。
3. 第三種政策就是收編 NGO。這種情況通常發生於 NGO 要有更多資源需求與政府想控制 NGO 而發生的衝突中。政府有時候也會試圖建立基層組織【如中國大陸由政府所成立的「中國扶貧基金會 (FURC)」】與 NGO 來進行合作，甚至進而取代或收編這些 NGO，但要維持長期控制是不太可能的。
4. 第四種政策就是利用 NGO，向 NGO 學習，而不是去控制他們。理由：(1) 國外 NGO 的贊助是外匯來源；(2) 給 NGO 更多活動空間，有利本身國際地位的合法化，藉此取得一些政治優勢；(3) 基於軍事及國家安全的目的(NGO 可以作為政府與反抗團體間之中介力量，或因此削弱反抗團體的力量)；(4) 如果沒有 NGO 的資源或專業技術，政府有許多事情沒法去做。
5. 第五種政策是政府和 NGO 在相互獨立自治的關係上，互相合作與學習。國家成為國內 NGO、國外 NGO 之間的互聯點，而國外 NGO 亦可為政府培訓一些專業勞動力（包括公務員）。

(三) 政府對 NGO 政策的決定因素【Fisher,1998:Chap.2】

1. 政治環境因素：

- (1) 「**政權類型**」：在言論及結社自由的國家中，政府在其民主環境很顯然地較不會對 NGO 實施壓制的政策與作為，但這並不意味對所有 NGO 都會進行壓制。
- (2) 「**政治文化**」：所謂政治文化係指「個體對政治系統內成員的政治觀點、態度和立場的表現方式」(Almond & Powell, 1966: 50)，每個國家由於具有不同的歷史根源，故有不同類型的政治文化，這種政治特性也決定了政府與 NGO 關係的條件。參與式文化下較有利 NGO 的發展，但家長式或臣屬式的文化下，則較不利 NGO 的發展。
- (3) 「**國家能力的程度**」：在國家能力較差的環境下，NGO 較易有發揮的空間，但在這種條件下：
 - a. 雖然 NGO 可以影響政策，但不能保證政策的實施；
 - b. 政府很難形成對 NGO 持續、穩定及一致的政策；
 - c. 制度化的薄弱反映出政府對 NGO 的變化無常；
 - d. 地方政府欠缺實施管理的能力可能因此促成基層支持組織的增長。
- (4) 「**政治穩定度**」：國家在內戰、種族衝突的環境下，政府對於 NGO 更極端不信任。即便是國際的 NGO 在對這些國家地區實施人道救援任務時，也經常會遭遇到政府或敵對團體的不適當干預活動。

2. 政治改革對 NGO 發展的影響：

- (1) 第三世界國家中，政府官僚體系通常成為國家中上層的雇用工具，他們對廣大貧窮民眾欠缺所謂的責任感。
- (2) 以政府財政為例，所反映的不是民眾最優先的需求，而是官僚團體的權力地位及利益。
- (3) 但自 1970s 起國際 NGO 已發起應讓受援國家的 NGO 能有更多的參與機會及管道。自 1980s 起許多發展中國家陸續地推行了建立在支持自治基層組織的官僚制度的改革，影響所及，更多 NGO 參與的實施，亦連帶地對原有官僚體制的衝擊與影響，官僚體制被迫要進行一些內部改革，以資因應。這些改革大多仍是零星的，而非全面性的。
- (4) 總結，第三世界政府的管理方式改革一定會加速對 NGO 政策的正面變化，但如要在政府的官僚體制內引進參與機制，仍將需要更有效及長期的干涉。

二、開發中國家 NGO 對政府的影響

(一) NGO 的自治 (主) 【Fisher,1998:Chap.3】

1. 背景：

- (1) 大多數開發中國家，NGO 所面對是”軟弱的”、”缺乏制度的”國家體制，儘管政府允許 NGO 設立及運作，但 NGO 必須透過基層的力量，來推進社會的發展，並使國家能以或多或少的民主方式來運作。
- (2) NGO 不僅不能夠與基層民眾失去聯結，亦應加強與政府的聯繫及建立自身的倡議功能，這樣，才可以從政府部門獲得訊息，另一方面可以避免被政府壓制。
- (3) 自治 (主) 較高的 NGO 比缺少自治 (主) 的 NGO，能夠更好更進一步加強本身的獨立性，並強化與政府相互作用中已產生的影響力。
- (4) 組織的自治 (主) 被定義為：「在充分自主程度上做出決定的自由」。

2. NGO 自治的要素：

- (1) **組織的承諾**：任何 NGO 都需要一個清晰的、自我意識的對自治的承諾，這種承諾隨著與政府接觸的普遍而增多及被強調。亦即在與政府合作過程中，NGO 仍應保持自己的價值觀。
- (2) **財政分散**：大多數第三世界國家中，由於一些政經社會及文化的因素，私人捐贈極為薄弱，相對照下，如有來自國外的財政收入則較有助於避免來自政府方面的壓力。
- (3) **公眾基礎**：
 - a. 二種類型 NGO 網絡具有群眾基礎，亦即「水平的基層組織網絡」(有時稱社會運動團體)，以及由各基層組織、基層支援組織或其他公眾性團體組織(如工會、甚至政黨)所組成的「垂直網絡」。
 - b. 基層組織通常可以採取抗議(爭)或參與問題解決的方式，來產生集體影響力。
 - c. 基層組織有些是「非正式組織」，但通常組織比較正式者，有助提高基層組織成為主要政治參與者的可能性。
 - d. 基層組織如具有較強或較廣公眾支持者，則具有更強的自治和政策影響力。
- (4) **技術專長**：如 NGO 具有與政府政策相關的科學知識及專業技術，則可以加強自身的自治及政治影響力。
- (5) **社會與管理知識**：如 NGO 具有這類知識，亦較具有相政府施加影響力的機會。
- (6) **策略知識**：如 NGO 具有由上而下的策略規劃能力，則更能發揮影響力。
- (7) **培訓政府工作人員的經驗**：NGO 可藉由這種機會與政府建立起夥伴關係，並產生增加影響力或依賴的結果；當對政府部門人員施行教育訓練時，NGO 的自治權亦隨之而增強。但有二種潛在風險：
 - a. 如果 NGO 做的太好太成功，反可能導致政府不再承擔提供服務的責任；
 - b. 政府的政策亦可能會削弱了 NGO 的組織擴張。

(二) NGO 與政府相互作用方式【Fisher,1998:Chap.4】

1. 第三世界國家中，政府—NGO（包括 INGO 亦然）的關係可約略區分為：「對抗」、「協商」及「合作」三種。第一種是讓自身完全迴避，以求自保；第二種是通過倡議工作致力於國家事務；第三種是通過平等或互惠的事項與國家政府進行合作。
2. 第三世界國家的政治發展過程中，NGO 是民主化的先鋒，NGO 與政府的相互作用可以促進政治的發展，換言之，NGO 的作用即在於促進民主化進程作為更廣泛過程的一部分。
3. 在 NGO 等基層組織內進行賦權，具有促使權力結構民主化的潛力。在某種程度上，加強了組織與民眾的關聯，推動了內部的民主化程度及影響政府的能力，而且提高了促進以下二種類型的民主化能力：
 - (1)「由下而上的民主化」：透過由下而上的過程，促使政府擴大了政治參與空間及公民權利的內涵；
 - (2)「由上而下的民主化」：透過 NGO 的作為或監督，促進政治改革，從而進一步擴大公民權力的行使。

(三) NGO 對待政府的三種策略

1. 政治迴避 (Avoidance)：

- (1) 一些 NGO 都會有意識地決定在某些時候避開政府，通過建立群眾基礎，加強網絡，以期發展從長期角度影響政府政策的方法。迴避策略特別適合於壓制性的國家，NGO 可以藉此來保護自己的生存。
- (2) 迴避策略不僅可以保護 NGO 的生存，亦可讓 NGO 免於被政府收編。雖然處在壓制或被收編的政治環境下，迴避策略可以發揮顯著的效果，但如果沒有來自國際社會的支持，仍然是很有可能被攻擊的。
- (3) 短期言，可以靠迴避來保生存，長期而言，亦有可能及潛力為將來提供一種適合可持續發展的自我模式；
- (4) 儘管迴避及自我保存的策略對政府的發展政策及由上而下的民主化沒有影響力，但透過這種方法能夠促進持續發展及加強公民社會，對地方基層的政治參與及民主化進程仍是有幫助的。

2. 政策倡議 (Advocacy)：NGO 可以使用多種不同的倡議手段，包括勸說、提示、遊說、競選、呼籲等。

- (1)「勸說」：兩端分別為 NGO 及政府，運用勸說來試圖建立起與政府決策者較為積極的關係，以期減輕政府所持的懷疑或負面態度。
- (2)「提示」：指運用如發起訴訟、寫信、座談等方式，讓政府瞭解 NGO 的訴求及意圖，其實是對政府有正面效益的，讓政府在某種程度上不再自認為高不可攀。(或許類似於民眾陳情或向政府建言)
- (3)「遊說」：依靠法律所允許的手段去影響政府的政策(包括行政及立法部門)，

但通常所費不訾。

- (4)「**競選**」：NGO 人員直接參選，或聯繫特定政黨或人士，協助其競選（這是險招）。
- (5)「**建立網絡**」：與其他性質會類別的 NGO 進行串聯，藉此來發揮對政府政策的影響。

3. 相互合作 (Cooperation)：

- (1) 不論是政府還是 NGO 所發起的，一般在項目的合作較為普遍，合作策略可從「平行合作」到「全面合作」。
- (2) 合作策略與政策倡議經常是可以共存的，不會相互排斥的。
- (3) 雖然 NGO 與政府的合作不會產生如同政策倡議所帶來的由上而下的民主化效果，但如果兩方的供求合作習慣之後，亦可以提高政府對公民社會的認可程度。但從另一方面，合作也有可能會使 NGO 被政府收編了。

三、南、北半球 NGO 之間的關係型態及特性

(一) 南、北半球 NGO 之間關係的本質背景【江明修譯,2003:Chap.1,2】

- 1.參照第三世界國家 NGO 開展活動的經驗，不僅可能面臨到來自當地政府部門的干預及阻擾之外，另一個主要的問題障礙，亦來自於援助國方面的捐贈者及 NGO（以下簡稱北半球 NGO）不願意放棄關鍵性的決策控制權，這些包括了援助的資源項目、資源分配、使用及成效的評估。
- 2.北半球 NGO 在第三世界開展活動時，迫於當地語言、文化、習慣及社會人脈資訊等因素，必須尋求當地 NGO（以下簡稱南半球 NGO）的協助或合作，始能開展活動。但為確保其資源的有效性起見，或因對南半球 NGO 的人力或能力缺乏信心或不信任，勢必對南半球 NGO 施加一些相關規定或附帶限制條件。換言之，隨著資源的取得也就產生了重要的政治影響力。
- 3.大多數的南半球 NGO 必須藉由獲得北半球 NGO 的資助，始能有條件去執行組織的使命。但當向外尋求國外的資源後，往往迫使他們無法讓民眾表達自己的需求，反而必須以接受外部控制及不必要干預公民社會發展過程作為條件。
- 4.” 儘管南半球非政府組織具備與社區團體一起工作的有利條件，但卻少有組織有足夠的時間或資源可以投入這些任務。南半球非政府組織對北半球非政府組織在資源上的依賴，意味著前者是替後者工作；而南半球非政府組織也發現，當他們從北半球非政府組織得來的援助增加時，他們花在辦公室的時間也增加了…，其花在辦公室撰寫專案報告、旅程報告、基金計畫書、評估、…、專案報告等文件的時間，將比花在田野的時間來得多。”
【江明修譯,2003:14】
- 5.” 南半球非政府組織在依賴北半球非政府組織提供資源的前提下，最好的情況是，即使是對其共事的團體所進行的活動失去了控制的能力，仍保有與社區團體互動的能力；而最差的情況，則是失去與顧客團體的接觸，並花費所有時間在辦公室的行政事務上，以維持北半球非政府組織的支持”
【Ibid】
- 6.綜上，南、北半球 NGO 之間存在著不適當與不對等的關係。最壞的結果是，讓北半球 NGO 無助於南半球 NGO 的制度發展，或無法促其與當地社會團體合作共事的關係。此外，由於南、北半球 NGO 間的關係本質及其運送資源的方式，亦可能讓南半球 NGO 必須依賴外部支援，無法在公民社會的發展上產生效果。

(二) 相關文獻的批判：【江明修譯,2003:Chap.2.3】

1.南、北半球 NGO 之間存在「夥伴關係」？

- (1)” 當北半球非政府組織傾向於增強其支配性，而南半球非政府組織卻更依賴北半球非政府組織的資源時，則所謂的「夥伴關係」(Partnership) 在此是不適用的。” 【江明修譯,2003:15】。在許多文獻中，將北半球非政府組

織與南半球非政府組織的關係形容為「夥伴關係」，但這樣論述是有弱點的。

- (2) ” 「夥伴」一詞，反映北半球非政府組織與南半球非政府組織的理想互動關係，不是一種現況的描述；再者，「夥伴」一詞隱含著北半球非政府組織與南半球非政府組織間許多的交易，通常被視為獨立事件而非過程的一部分” 【Ibid:30】
- (3) ” 由於北半球非政府組織提供南半球非政府組織發展工作所需的資源，導致南、北半球非政府組織間的關係常由北半球非政府組織所支配，這模糊了南半球非政府組織對北半球非政府組織的貢獻。”
- (4) 南半球非政府組織所處的外在環境並不穩定，即便北半球非政府承諾與南半球非政府組織有該種夥伴關係，亦不見得可以提供其所需的必要資源，因此，或許不應該透過這種關係型態獲得所需的資源。

2. 「利他動機」可以用來解釋南、北半球 NGO 間的關係？

- (1) 非政府組織文獻中經常強調一種「利他 (Altruistic) 動機」，這確實是許多非政府組織存在的目標之一。但當面對潛在競爭者時，組織更應以自身利益為首要考量。
- (2) 這種利他迷思在非政府組織內被視為是一種獨特的價值基礎，被重視的程度遠勝於組織的存廢問題，但此種迷思卻導致非政府組織獲取資源的重要性被模糊了。
- (3) 非政府組織對如何獲取資源將對組織產生影響：” 第一、對於稀少資源的競爭。其將不利於網絡或聯盟等募集基金機制的形成。第二、尋求資源。其將使非政府組織背離他們所抱持的基本價值。” 【Ibid:34】

(三) 理論分析架構【江明修譯,2003:Chap.3】

1. 概念性分析架構的假設：

南半球非政府組織在獲取北半球非政府組織資源時，一方面尋求資源的過程將對其組織效能形成衝擊，二方面，也可能對其組織自主性形成衝擊。南、北半球 NGO 之間的相互依賴性，可以用以下分析假設進行探討：【Ibid:32】

- (1) 南半球 NGO 依賴北半球 NGO 的資源現象，已逐漸侵害南半球 NGO 與其顧客團體互動的能力，更扭曲落實相關方案的立場與優先順序。
- (2) 北半球 NGO 的利益來自與南半球 NGO 的互動關係。
- (3) 強化南半球 NGO 的能力，將會涉及改變北半球 NGO 的組織結構與運作模式，因為必須允許南半球 NGO 去接觸顧客團體，並且根據其認可的優先順序來實現自身的計畫。
- (4) 上述分析架構是建基在「資源依賴觀點」及「不對稱相互依賴性」的理論基礎之上。

2. 「資源依賴觀點」：

- (1) Pfeffer & Salancik 認為「組織必須與環境中其它要素交易，無論是公共組

織、私人組織、小組織，或是大組織，甚至是官僚組織、有機組織等，方能獲得所需的資源。」【1978:2 引自江明修譯,2003:33】

- (2) ”資源依賴觀點的基本前提是沒有組織是完全獨立且自主的，所有組織必須與外在環境中的其他組織互動，以獲得賴以維生的必要資源；相對於外在環境變動的不確定性，組織對其環境的依賴似乎就顯得微不足道。”
- (3) 組織間的相互依賴關係隨著是否獲取資源而產生變化，有三種情況會決定一個組織對另一個組織的依賴程度，分別為：【Ibid:36】
 - a. 該項資源對組織的重要性：意指資源的所占比重及重要性。
 - b. 裁量層級的問題：意指資源擁有者的分配權力及決定權。
 - c. 獲取資源的替代性管道：意指資源控制是否具有獨占性。

3. 「不對稱相互依賴性」：【Ibid:37】

- (1) Keohane & Nye 認為【1989:9-10】：「相互依賴關係總是離不開成本的觀念，因為相互依賴性限制了自主性導致於無法明確說明那一種關係所獲得的利益勝過於成本，這端視行動者所抱持的價值觀及該項關係的本質而定」。
- (2) 相互依賴性的成本利益分析關切以下事項：
 - a. 雙方共同的利益或成本。
 - b. 雙方因交換所引起的相對利益。
- (3) 相互依賴並不意指行動者之間存在平衡的交易，事實上，大多數的交換關係都具有不對稱的特徵。正因為如此，不對稱的相互依賴性就是一種權力的來源。

4. 南、北半球 NGO 關係下的影響效果：【Ibid:40-41】

- (1) 當南半球 NGO 依賴北半球 NGO 提供的資源時，如遇以下情況時，南半球 NGO 勢將依北半球 NGO 的意圖而運作：
 - a. 當南半球 NGO 瞭解到北半球 NGO 的意圖。
 - b. 當南半球 NGO 依賴北半球 NGO 提供資源而生存運作時，且無法從其他組織獲得這些資源。
 - c. 當南半球 NGO 無法對北半球 NGO 產生任何制衡作用時。
 - d. 當南半球 NGO 對北半球 NGO 的監控表達順服時，南半球 NGO 只會更加順服，以遵行北半球 NGO 的意圖。如果南半球 NGO 又面臨到其他競爭者時，則情況可能更糟。
- (2) 總結，南半球 NGO 為了獲取所需的資源，通常會犧牲本身的自主性，而去滿足北半球 NGO 的需求。

5. 可能的改變途徑：

- (1) 要改變現有南、北半球 NGO 的關係型態是很困難的，因為問題的本質是政治而非組織問題，這也是為何有關增加南半球 NGO 的能力建立方案總是失敗的原因。因為能力建立方案無法解決南、北半球 NGO 權力不對稱的根本原因—資源分配不均。

(2) 改變南、北半球 NGO 之間關係仍有可能性：

- a. 不要將其關係視為全贏或全輸的零和競賽，而是視之為相互依賴的關係，因為關係的改善，將有利於北半球 NGO 提升南 NGO 的發展效能；只要最終受益最大的是援助發展計畫的標的對象，並滿足其需求即可。
- b. 當任何形式的 NGO 計畫實際上惠及處於貧窮困境的民眾時，便是實踐了該組織對民主的貢獻，而 NGO 只是執行了符合其代理人的角色 (by proxy) (意即將捐贈人的物資順利交到受援助標的對象手中)。

四、國際組織與南、北半球 NGO 之間的關係【江明修譯,2003:Chap.4,5,7,9】

(一) 北半球 NGO 對南半球 NGO 能力建立 (構) 的觀點：

1. 定義：【Ibid:46-49】

- (1) 何謂「**能力建立**」？簡單來說，「就是北半球 NGO 嘗試使南半球 NGO 成為具有永續經營與較佳方案執行能力組織的過程。」
- (2) 若狹義界定「**能力建立方案**」，其焦點在於協助南半球 NGO 能即刻完成與計畫相關的服務標的物資供應，以及技術的支援。能力建立包含了物資、財務及人力資源的發展。就「**能力建立**」本身而言，應當是一個目的，而非達成目的的手段。
- (3) 此種能力建立方式的缺點，在於過分強調南半球 NGO 的行政及財務管理能力，以使其能夠執行北半球 NGO 或捐贈者運作的活動。簡言之，在於強化南半球 NGO 實現北半球 NGO 及捐贈者所設定的議程，而非他們本身的計畫方案。
- (4) 另一種觀點，則將南半球 NGO 視為完成一個更廣泛目的的手段。南半球 NGO 不僅在開發及傳遞服務上占有較大的優勢，更被視為是強化公民社會的一個適當媒介。

2. 能力建立的方案：【Ibid:49-50】

- (1) 許多人相信這種途徑，認為支持南半球 NGO 等同於強化當地的公民社會，但事實並非如此，除非能夠做到以下幾點，能力建立方案對於公民社會才具有貢獻：
 - a. 透過參與開發計畫、遊說、勸說等活動，來增加公民明確主張自身利益的能力。
 - b. 回應民眾認為最緊迫的需求。
 - c. 透過網絡形成與集體行動，來抵銷既有的政治經濟利益擁有者，以增加社會資本。
- (2) James (1994) 認為依據北半球 NGO 對南半球 NGO 的提案，能力建立方案的優先順序排列方式如下：(最後二者很少見於一般的能力建立方案中，其關注在於改善組織與外在環境的關係)
 - a. 在夥伴關係中，給予夥伴更大的權力→
 - b. 使用財務支持方法→
 - c. 提供團體基金→
 - d. 支持管理訓練→
 - e. 鼓勵組織發展有關諮詢的相關面向→
 - f. 提供管理顧問/幕僚人員→
 - g. 支持南半球 NGO 網絡發展→h. 支持設置南半球 NGO 訓練/諮詢研究中心。

3. 對能力建立的評析：【Ibid:52-60】

- (1) 南半球 NGO 在進行能力建立之前，應先進行自我評估來決定其特定的需求。美國國際開發局 (the United States Agency for International development,

USAID) 的作法是建議組織應先審視以下五個問題：

- a. 組織的社會目標為何？
 - b. 我們為誰存在？
 - c. 我們所為何事？價值追求或探索何種重要事件？
 - d. 我們的成果如何？
 - e. 我們的計畫為何？
- (2) 就北半球 NGO 而言，最好的方式可區分為以下三個範疇：(最後一個最為重要)
- a. 那些措施可用來協助南半球 NGO 成為真正的組織。
 - b. 那些措施可用來協助南半球 NGO 達成方案執行所應有的績效。
 - c. 那些措施可用來強化南半球 NGO 與外在環境的關係，這關乎資源提供與南半球 NGO 所不可缺乏的存在正當性。
- (3) 北半球 NGO 是南半球 NGO 外在環境的主要行動者，因此，若改變北半球 NGO 的結構與運作，對南半球 NGO 的運作是有助益的。北半球 NGO 可以藉由改變本身在決定如何運用、分配資源與後續課責的方式等，以增強南半球 NGO 的能力，並可因此減少北半球 NGO 允諾支持的不確定性。
- (4) 一般而言，北半球 NGO 係透過「補助」或「契約」的方式，來支援南半球 NGO 的活動。採取補助的方式，可保有最大的實施空間，使資金使用有明確目標，執行過程中又可讓接受者保有適當的裁量權。但近年來北半球 NGO 考量於控管行政、人員成本及補助管道減少等因素，已迫使北、南半球 NGO 必須簽定詳細內容的契約，以資規範。
- (5) 北半球 NGO 為南半球 NGO 設定能力建立的途徑具有一種特色，亦即反映出一種單方向思維—鮮少論及南半球 NGO 在能力建立過程中能提供北半球 NGO 那些需求，簡言之，這是一種「家長式作風 (Paternalistic)」的途徑，而非從建立「夥伴關係」出發。
- (6) 南、北半球 NGO 之間的政治關係，以及在發展議題設定上的相互尊重的角色，已逐漸受到一些國際捐助者及國際組織的關切。例如，美國國際開發局 (USAID) 在 1995 年舉行的「世界社會發展高峰會 (the World Summit for Social Development)」便提出「新夥伴關係方案 (New Partnerships Initiative, NPI)」，該方案的核心要素之一，就是鼓勵透過「授權」方式，讓南、北半球 NGO 共同致力於目標的達成。但即便如此，要透過夥伴關係的安排來解決南、北半球 NGO 之間的政治關係問題，仍有很長的路要走。

(二) NGO 與國際組織之間的政治關係

1. 背景：

- (1) 許多北半球 NGO 瞭解到他們的協助及作為反而限制了南半球 NGO 回應當地草根社會團體的能力，因此有必要賦與南半球 NGO 更多的資源與決策的主控權，事實上，有許多情況是北半球 NGO 無力去改變的。

- (2) 國際多邊組織或捐贈者可以藉由推動政策議題及提供資源的方法，來支持南、北半球 NGO 之間的合作事項，以及完成北半球 NGO 的工作。【Ibid:8】
- (3) 國際多邊組織及捐贈者與南半球 NGO 之間如對於公民社會發展目標是相互吻合時，則將改變北半球 NGO 既有對南半球 NGO 的援助方式，相對地，也會影響到南、北半球 NGO 之間關係的本質，對提升南半球 NGO 的自主性及其對發展自身公民社會的貢獻，反而是件好事。【Ibid:8】

2. 聯合國與 NGO：【Ibid:65-67】

- (1) 聯合國係由會員國所組成的最重要國際性組織，即便如此，亦與 NGO 有形成相互對話及合作的機制。
- (2) 聯合國憲章第 71 條提供「聯合國經濟暨社會理事會 (the UN Economic and Social Council, ECOSOC)」為 NGO 建立諮詢機制的權限。依據 1968 年該會第 1296 號決議，共區分為三種類型 NGO：第一類的 NGO 規模最大，關切全面性大範圍的議題。第二類為具有處理聯合國經濟暨社會理事會所屬部分議題技術的組織。第三類則是名列於該會諮詢名單中，為最具有貢獻力的 NGO。
- (3) 1948 年成立的聯合國非政府組織大會，其擔任聯合國經濟暨社會理事會諮詢者的角色。這個協調性團體被視為非政府組織利益的護衛者，並且提供了非政府組織針對其共同利益而進行合作的基本架構。
- (4) 1972「聯合國人類環境大會 (the United Nations Conference on the Human Environment)」【斯德哥爾摩】；1985「第二屆世界婦女大會 (the Second World Women's Conference)」【奈洛比】；1992「環境暨發展大會 (Conference on Environment and Development)」【里約熱內盧】；1995「聯合國第四屆婦女大會 (Fourth United Nations Women's Conference)」【北京】。

3. 世界銀行與 NGO：【Ibid:67-68】

- (1) 世界銀行係由各國政府所共同組成的國際金融組織，其主要合作對象為各國政府，但與 NGO 亦有相互對話及合作的機制。世界銀行不僅是非政府組織的政治槓桿，並提供大量的發展資源，並有傾向與非政府組織結盟。
- (2) 例如簽署 1981「操作性政策備忘錄 (Operational Policy Notes)」；1989「操作指南 (Operational Directive, OD)」；1997「良好操作 (Good Practice, GP)」。
- (3) NGO 對世界銀行的貢獻，在提供：a.世界銀行「消滅貧窮」使命所需之技術與管道；b.發展議題之多重分析；c.在決策者及公眾之間的影响力，特別對捐助國的影響更大；d.運作方案各階段的投入；e.各國重大的新政策在策略形成及諮詢階段所需之協助。
- (4) 世界銀行對 NGO 的貢獻，在提供：a.與政府合作對話的機會；b.擴展成功的發展專案所需的資源；c.與發展策略相關的資訊；d.刺激政府為非政府組織提供較佳之工作環境。

4. NGO 影響力及其衍生的政治意涵：【Ibid:71-81】

- (1) NGO 影響力：非政府組織與聯合國及世界銀行的持續互動，並不代表其對

該等組織的政策或活動的影響力也隨之擴大。聯合國及世界銀行願意與非政府組織建立非正式管道之部分原因是，對非政府組織服務的需求很快超過了官方的政策及程序，透過非正式的互動與影響，NGO 已由單純的提供資金及服務的角色轉變為參與型塑政策的任務。

(2) NGO 與聯合國及世界銀行的關係，已轉變為三個面向：**【71-73】**

- a. 聯合國及世界銀行在專案或計畫執行層面，均希望納入 NGO，理由有二：第一，NGO 被視為促進民主化及公民社會發展的媒介；第二，可以促進一些西方國家提倡的主流意識型態（如「小政府」、「私有化」、「市場競爭」）。
- b. 將 NGO 視為較佳的合作管道，而非僅是政府能力不足時的臨時夥伴。
- c. 當國際組織與 NGO 的關係開始轉變之後，促使更多南半球 NGO 能夠參與原先僅由北半球 NGO 才能參與的活動。

(3) 當國際組織與南半球 NGO 的關係及互動更密切時，連帶就挑戰了當地政府的主權地位，反而可能引發政府的不合作或杯葛（通常 NGO 為反對黨大本營），例如一些人道及環境議題。如處在這種情境時，就國際組織言，應力求在當地政府與 NGO 之間尋求平衡點，以化解來自政府方面的反彈。至於 NGO，則應注意無須陷入與政府從事「零和賽局（Zero-sum-game）」的困境中，應嘗試利用互動以爭取政府的信任。**【Ibid:75-76】**

(4) 南半球 NGO 能力的變遷因素：南半球 NGO 角色及能力的變遷，係由於國際組織透過以下二種方式增強其能力。第一，國際組織使其有能力獲取資源，並贏得這些國際組織的認同。第二，隨著與聯合國及世界銀行的直接來往互動，更強化了南半球 NGO 對北半球 NGO 的重要性，也迫使北半球 NGO 必須重新界定雙方在發展過程中的角色定位。**【Ibid:77-81】**

(三) 南半球 NGO 對應北半球 NGO 的比較優勢—北、南半球 NGO 的共事合作，係建立於彼此的比較優勢上

1. 南半球 NGO 在促進公民社會的貢獻：**【Ibid:130-133】**

- (1) 南半球 NGO 有能力提供當地就業機會，特別是提供給一些受過教育的專業及技術人士。另 NGO 也被視為培訓未來公務員的搖籃，並可避免人才外流（不少 NGO 工作人員具有國外教育的背景，可在當地國內、外 NGO 任職）。
- (2) 南半球 NGO 有能力去利用及培養在這些國家被輕忽的非正式技巧及地方性知識，而這些技巧及知識對開展工作極為重要。
- (3) 南半球 NGO 有能力去創造及維持與當地草根團體、有力人士或傳統領導者的本土網絡。
- (4) 南半球 NGO 能透過提供切合當地文化且具有系絡特性的訓練及動員，並有利於提升倡議技巧及不斷創新。
- (5) 可以在發展過程中扮演領航者的角色，另外，有利於化解當地因宗教、種族、語言或其他傳統因素所造成的不信任或不團結。

2.北半球 NGO 應重新調整能力建立方案—北半球 NGO 在協助南半球 NGO 建立能力時，不應僅反映出本身的偏好及優先順序，宜考慮到當地基層團體的需求。基於改進南半球 NGO 的效率，以及正視、接近及克服外在環境的能力，北半球 NGO 推動南半球 NGO 能力建立方案時，應納入以下事項：

【Ibid:135-140】

- (1) 北半球 NGO 應針對南半球 NGO 的需求，修改及調整有關管理者的教育訓練，讓管理者具備更佳的領導及管理能力。
- (2) 北半球 NGO 可以藉由提供募款與公關的訓練，來促進南半球 NGO 資金來源的多樣化。
- (3) 北半球 NGO 可藉由遊說或倡議活動，來減少南半球 NGO 在面對廣大外在環境中所遭遇的限制。
- (4) 北半球 NGO 可幫助南半球 NGO 藉由組織規範及業務的制度化與標準化，讓這些組織的內部治理及組織功能更趨完善。例如，有關 NGO 理事會的功能設定上。
- (5) 北半球 NGO 可藉由提供援助，要求當地政府部門採行必要的配合或改進措施，藉此有效降低南半球 NGO 與政府交易的成本。
- (6) 當北、南半球 NGO 在當地共事時，北半球 NGO 可以採用許多創意的策略或作法，藉此協助南半球 NGO 發展本身的管理營運能力。

3.南半球 NGO 如何發展永續財務的策略：【Ibid:144-154】

(1) **定義**：

- a.意指非政府組織可以自力更生，不需要捐贈者的支援。
- b.意指非政府組織必須妥善管理基金，以使捐贈者可以繼續支持。
- c.意指非政府組織運用其收受的捐贈者資金來從事投資，並可依靠從投資的獲利來維持組織的持續運作。

(2) **策略**：「請求慈善捐款」、「從事企業經營」、「主辦特殊競賽項目」、「使用循環性貸款」。

(3) 「**請求慈善捐款**」：在先進國家中，運用此種方式相當普遍，但在新興國家中卻非易事，理由：第一，相關法律或稅制未臻完備，無法產生鼓勵或促成的作用；第二，缺乏足夠規模的中產階級，以及普遍的貧窮問題。

(4) 「**從事企業經營**」：非政府組織實際從事企業（如經營所謂的「**社會企業**」），或與既有企業進行合作（如由銀行金融機構發行的「**認同卡**」）。

(5) 「**主辦特殊競賽項目**」：藉由舉辦一些種類的競賽活動（如運動競賽、社會捐助或環境保護等活動），向外界募集資金，並可推銷組織的公眾形象。

(6) 「**使用循環性貸款**」：藉由取得生產性的借貸來克服外在環境的困難，因為預期的報酬可以大於借貸的成本。但這些必須符合政府相關的法規及金融機構的認可，且存在風險性要超過前述三種策略作法。