

消滅貧窮、保障人權與發展合作： 非政府組織與聯合國千年發展目標

林德昌

國立中山大學國際非政府組織研究中心主任
大陸研究所教授

廖郁雯

大仁科技大學觀光事業系助理教授

摘要

人類發展與貧窮落後的問題，一直是發展中國家自第二次世界大戰以來所面臨的重大議題。已發展國家透過政府發展援助，不斷經援發展中國家，但皆未看到明顯的經濟發展成效，進而使人類普遍貧窮落後的問題，一直無法獲得澈底的解決。公元 2000 年的千年發展目標，即是代表聯合國的試圖採用務實的方法，解決人類的發展問題，改善與提升人類的生活水準。根據千年發展目標，其主要所追求的議題，乃是消滅貧窮、保障人權，以及國際發展合作等。聯合國並同時號召國際組織、區域組織、國家政府、地方政府、社區，以及非政府組織等，共同攜手合作，以實際且務實的方法，解決人類發展的問題與困境。為此，第三世界國家必須為本身的發展負起實際責任，並與西方援助國家建立合作夥伴關係，此即為當前國際社會所極力推動的國際發展合作。國際發展合作強調以人為中心的價值，並鼓勵由發展中國家的政府與民間，共同參與擬訂和執行發展項目，其主要目的即在於建立受援國的自我治理概念。故對聯合國而言，倘能推動國際社會各層級的協調與合作，再配合以喚起發展中國家政府與民間的責任感，則必然有助於第三世界國家發展目標的達成與改善。

關鍵詞：非政府組織、發展合作、聯合國千年發展目標、消滅貧窮、民主人權

一、前言

西元 2000 年 9 月，在聯合國的千年高峰會議中，世界各國領導人就消滅貧窮、饑餓、疾病、文盲和指標、環境惡化和對婦女的歧視，共同擬訂了一套有時限，但也能夠測量的目標(goals)和指標(indicators)。這些目標和指標被置於全球議程的核心地位，統稱之為「千年發展目標」(Millennium Development Goals, MDG)。值得注意的是，千年發展目標為整個聯合國系統(United Nations System)所欲追求的共同目標，建立了一個重要的基本架構。

聯合國千年發展目標主要係針對全球的發展與消滅貧窮等問題，進而擬訂出 8 項具體目標。這些目標包括了消滅極端貧窮和饑餓、普及初級教育、促進男女平等並賦與婦女權力、降低兒童死亡率、改善產婦保健、防治愛滋病毒/愛滋病、瘧疾和其他疾病、確保環境的永續能力，以及全球合作促進發展等。¹自公元兩千年以來，國際社會在實施千年發展目標時，多已取得相當的進展，但這些進展不但緩慢，而且分佈不均衡。絕大多數的國家在推動千年發展目標時，皆必須依賴外來的支援，如資源、知識和倡議(advocacy)等。此外，無論是已發展國家或發展中國家，渠等所面臨的最大挑戰，乃皆在於如何調集必要之資源，以及提出堅定的政治意願，共同為千年發展目標擬訂具體的優先順序，進行能力建構。但更值得注意的是，在致力解決發展中國家所面臨的發展問題時，聯合國亦相當強調民間非政府組織共同參與的重要性。

從國際發展合作的角度來看，聯合國千年發展目標所欲解決的問題，乃是第三世界國家自 1950 年代以來，即已面對的發展難題與困境。但更值得注意的是，對第三世界國家的廣大民眾而言，這些問題亦隱含著人權與民主的意涵。長期以來，台灣一直推動民主人權外交，在某種程度內，亦提升了台灣在國際社會的形象。但不可否認的是，長久以來，台灣亦忽略了建構與第三世界國家的經濟與社會發展關係。從人權的定義來看，第三世界國家人民的人權，主要奠基於如何獲得公平的教育機會、如何獲得充份的糧食與清潔的飲用水、如何獲得醫療衛生、如何免除愛滋病的威脅，以及如何提升人力資源等。因此，如何順利取得這些生活的必要條件，即已成為廣大第三世界國家人民的基本人權。易言之，一個缺乏人權與民主決策的發展機制，實亦無法完善建立以人為本的公民社會。將推動人權與民主的概念與作法，傳送到第三世界國家社會的媒介，即是來自民間社會的非政府組織。

¹ <http://www.un.org/millenniumgoals/>。

由於人類發展與貧窮的議題，以及這些議題所延伸而出的其他人類安全問題，一直是國際社會所面臨的困境與關切的焦點，因此在聯合國的發展歷史上，首次勾劃出「千年發展目標」，試圖解決人類自第二次世界大戰以來，所無法確切解決的人類發展困境。爲了探討此些問題，本文亦擬分別從非政府組織與國際社會的合作機制著手，並從消滅貧窮和人權保障的層面上，分析解決人類發展困境的途徑何在。最後，本文亦試圖針對聯合國的「千年發展目標」，進行成效評估，俾深化我們對於人類發展議題的思考。

二、非政府組織與跨國倡議網絡

在國際社會的層面上，自第二次世界大戰後，美國所推動的馬歇爾計畫以來，一直到 1980 年代，西方國家在冷戰體系的戰略思考下，不斷地利用雙邊經援去追求外交和戰略上的目標。美國對以色列所提供的大量經援，即是一個很好的例子。到了 1990 年代，由於蘇聯的解體、東方集團和華沙公約組織的瓦解，使國際政治經濟局面，進入了一個嶄新的階段。西方主要援助國政府在如何達成第三世界國家永續發展 (sustainable development) 方面，已逐漸建立起一種共識。此一共識的緣起，主要係因爲西方國家根據多年的經援經驗，發現透過經援所追求的經濟成長，仍無法散播到發展中國家內部的每一個角落，因此仍不足以改善第三世界國家人民的普遍貧窮問題。因此，在冷戰結束後，許多西方國家乃更強調受援國的長期發展結構策略，如民主化、消滅貧窮、提升人力資源，以及弱勢團體的保護等。²

1994 年，美國國際開發總署 (US Agency of International Development) 曾對孟加拉、智利、薩爾瓦多、肯亞和泰國等五國，進行有關建構公民社會的研究。雖然此五個國家並未建構出一個相當健全的理論架構，但渠等卻提供了一個發展和民主化的寶貴經驗。易言之，美國國際開發總署的研究目標，主要有如下兩點：第一，是否美國和其他的援助國政府已然認知到，建構公民社會是一種邁向民主政治的主要途徑？第二，根據研究所得的結論和經驗，必將有助於設計更有效對民主政治的援助策略。值得注意的是，推動公民社會發展的動力，主要源自於民間組織的自發性與自主性力量。非政府組織之所以能扮演此一重要的角色，其原因可歸諸於如下三端：

1) 鼓勵公民對決策過程的參與；

² Harry Blair, "Civil Society and Building Democracy: Lessons from International Donor Experience," in Amanda Bernard, Henny Helmich and Percy B. Lehning, eds., *Civil Society and International Development* (Paris: OECD, 1998), p. 65.

- 2)強化國家在公民眼中的信任性；
- 3)提供社會有關民主政治的公民教育。

民主政治如果可以在基層扎根，則必然有助於社會大眾的共同參與與地方治理，加強地方政府的獲得民眾的信任感，而且亦可示範民主政治的運行機制。³由此可知，非政府組織和公民社會、民主政治的建構之間，實具有相當緊密的關係。因此，政府與民間相關組織機構，在推動民間力量與公民社會的建構方面，在未來應著重於機制的建立，使此一發展趨勢得以獲得永續發展與經營。

基本上，公民社會的強化，與非政府組織的發展，兩者之間實具有正面的關係。例如，包括非政府組織在內的所謂第三部門 (the third sector)，其主要目標即是在加強社區發展和提升社會的變遷。因此，非政府組織經常被視為是推動社會邁向組織多元化 (organizational pluralism) 的重要步驟。⁴社會組織的專業化與多元化，實亦為觀察公民社會發展的重要指標。

許多非政府組織成立的主要宗旨，乃是要鼓吹政治權利 (political rights) 和公民自由 (civic liberties)。因此，有關推動人權的非政府組織，在第三世界國家是相當的活躍。從國際人權特赦組織，到區域性、國家性或地方性的人權組織，有關人權的推動和倡議 (advocacy)，實引起了各國非政府組織的重視。這些非政府組織對於人權議題的追求與強調，由於引起了社會大眾的普遍重視與政治意識的強化，故進而形成了公民社會發展的堅實基礎。

因此，在 20 世紀後期，國際政治所呈現的重大特色之一，即在於國際非政府組織和跨國社會運動的普遍興起。由於這些非國家行為者，開始與國家、國際組織產生互動關係，彼此之間乃逐漸形成了所謂的跨國集體行動(transnational collective action)。非政府組織由於在經濟、資訊和智識上的優勢，使其在許多政府難以處理的重大國際議題上，扮演著相當重要的角色。⁵再加上國際制度並非全然建立在國家和政府之上，故非

³ Ibid., p. 67

⁴ Anthony Bebbington and John Farrington, "Government, NGOs and Agricultural Development: Perspectives on Changing Inter-Organizational Relationships," *Journal of Development Studies*, Vol. 29, No. 2, 1993, p. 203.

⁵ Ann Marie Clark, "Non-Governmental Organizations and Their Influence on International Society," *Journal of International Affairs*, Vol. 8, No. 2, Winter 1995, p.508.

政府組織已然成爲不可忽視的國際行爲者。⁶

在國際集體行動中，國際非政府組織和國內非政府組織，所共同表現出來的行爲，主要是以跨國網絡(transnational networks)爲主。跨國網絡係指一些跨國的行爲者，擁有共同關切的議題和理念，並進行資訊和服務的交流。跨國網絡的形成，基本上是以志願、互利和橫向交流爲基礎的一種組織形式。值得注意的是，由於這些網絡關係，主要係以非國家行爲所共享的道德理念或價值觀爲核心，並透過彼此間資訊的交流，對特定的議題表達其看法與立場，故亦可稱之爲跨國倡議網絡(transnational advocacy networks)。⁷由於此一網絡的出現，改變了國內社會與國際社會的互動方式，因此政府與其國民之間關係的界線，乃變得愈來愈模糊。跨國倡議網絡的主要行爲者，首先指出特定議題的重要性，並使此一議題能爲更多的社會大眾所了解、接受與支持，並透過民衆參與行動的方式，推動特定國家政府或國際組織行爲或政策的改變。因此，跨國倡議的主要目標，乃是要創造、加強、執行，以及監督國際規範(international norms)。⁸在國際社會的層面上，我們可以觀察到人權、婦女和環保等議題，經常係透過此種跨國倡議網絡的方式進行之。

然而，由於許多跨國非政府組織的力量相當薄弱，制約了影響國際政治的能力，因此這些組織經常得訴諸於資訊、說服(persuasion)和道德壓力(moral pressure)的使用，俾引導國際組織和政府政策的改變。由於非政府組織代表了在國家和企業之外的第三部門，其所汲汲追求的是理念與存在的意義。因此，屬於第三部門的個人和團體，其動機皆在於秉持其所懷有的原則和理念，來影響和重新建構國際社會。⁹由此觀之，在建構主義的架構下，相同理念的結合，乃成爲跨國非政府組織合作的重要基礎。換言之，當地方上的非政府組織，在推動有關人權或環保議題時，即經常與國際非政府組織建立倡議網絡，以加強對政府的壓力，尋求既有政策的修訂與改變。

至於跨國倡議網絡應透過那些方式，才可發揮其預期的作用？根據凱克和西欽(Kathryn Sikkink)教授的研究，主要係透過四種不同的方式，即資訊政治(information

⁶ James N. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p.39.

⁷ Robert Keohane, ed., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 8-10.

⁸ Sanjeev Khagram, James V. Riker and Kathryn Sikkink, "From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics," in Sanjeev Khagram, James V. Riker and Kathryn Sikkink, eds., *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002), p.4.

⁹ *Ibid.*, p.11.

politics)、象徵政治(symbolic politics)、槓桿政治(leverage politics)，以及負責政治(accountability politics)。¹⁰資訊政治意味著網絡內部行爲者之間的資訊交流與分享，使此一網絡得以發揮最大的影響力。此一資訊的交流和分享，主要是採取非正式的方式，如電話、電子郵件、傳真，以及小冊子的散播等。象徵政治指出了利用實際的運動，以及對於現象和事實的描述和解說，有助於強化社會大眾對於對特定議題的了解與支持，從而強化了該網絡的影響力。至於槓桿政治，則係強調跨國行爲者建立跨國倡議網絡的最終目標，在於遊說或影響目標行爲者(target actors)的政策改變。最後，負責政治則意指網絡內具有影響力的行爲者，必須利用其所掌握的立場和訊息，促使目標行爲者在言論和政策的實際執行之間，必須言行一致。

在特定議題領域上的規範和原則(norms and principles)程度之高低、全球擴散的程度，以及在國家、多邊機構和跨國企業的程序和結構、制度化程度的高低，皆影響了跨國倡議網絡在改變發展動力上的有效性。¹¹但值得注意的是，跨國倡議行動的成長，再加上國際規範的全球性散播，雖然有助於形成對政府的壓力，但其並非必然可以獲得其所預期的結果。基本上，一個國家內部的政體結構，以及民主化的程度等，皆制約了跨國倡議組織的行動與效力。雖然非政府組織、人民團體和社會動員，有能力組織和動員龐大數目的人民進行多層面的倡議，但是類如興建大型水庫的活動，若發生在一個專制威權的政體，以及內部行爲者無能力動員草根人民的反抗運動時，則這種跨國倡議網絡，改變興建水庫既定政策的能力，必將大爲降低。但重要的是，透過對建構主義和跨國倡議網絡關係等理論意涵的了解，在全球化的架構下，國與國之間的社會交流不但已日漸加強，而且一些有系統的議題交流與合作，亦已逐漸形成。此些跨國議題合作，如人權、環保、婦女、教育和醫療等，透過國際非政府組織與本土非政府組織的網絡合作，已然影響一個國家內部民間社會意識的興起，更進而直接衝擊到民間與政府的傳統互動關係。

非政府組織在強化公民社會的發展上，主要是強調一種由下而上的民主化(bottom-up democratization)過程。此一理論的意涵在於，民間非政府組織的發展，除了有助於地方社區力量的凝聚外，並可引導社會大眾對國家的政策提出質疑和看法，進而

¹⁰ Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), pp.16-25.

¹¹ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol 52, No, 4, 1998.

提升個人的民主參與和意識。此不但是社會大眾對自我治理(self-governance) 概念的體驗，也是一種民主決策的表現。亦值得注意的是，在公民社會的建構過程中，亦必然根植在人權、發展與民主概念的推動上。公民社會主要奠基於以人為本的精神，只有在個人意識到生命存在的意義時，其才會透過民主與自我治理的方式，追求個體與群體的更好發展。

三、人類發展的困境與挑戰

自第二次世界大戰以來，隨著美國對西歐國家提供馬歇爾計畫的成功，發展理論(development theory) 一直成為西方國家經濟發展的主要模式。因此，西方國家乃經常將發展概念視為一種政治經濟上的工具，試圖協助第三世界國家的經濟與政治發展。從經濟的觀點來看，其重點即在於如何使這些開發中國家，從貧窮落後的經濟，走向更好的經濟發展。由此觀之，發展的概念，即意謂著現代經濟的發展與成長，而且也是一種邁向現代化的進程。自 1990 年代以來，發展概念更具有政治上的意涵。其經常與西方國家的民主政治、多元主義、公正、平等和尊重人權等，具有相同的意涵。但在觀察第三世界國家的經濟發展時，許多學者開始發現發展是一個相當複雜的觀念；將發展概念的過度單純化，亦容易忽略發展中國家所面臨的實際問題。因此，將西方發展理論的指標(indicators)，整套移植應用在落後的第三世界國家之上，必然無法產生預期般的成效。

自第二次世界大戰以來，西方國家一直不斷對第三世界國家提供政府發展援助(official development assistance)；同時許多國際組織亦相繼對第三世界國家，提供經濟發展和社會重建的發展基金和貸款。但一直到 1990 年代為止，我們發現除了台灣、日本和南韓等少數國家，因曾獲得來自西方的經濟援助，而獲得經濟的發展與政治的民主化外，很少有其他的第三世界國家歷經相同的成效，而導致經濟的起飛與發展。根據學者的實證研究，在東西冷戰的架構下，受援國所獲得來自西方經援的多寡，實與該國的經濟成長，無必然的邏輯關係。¹²

首先，在已發展國家和發展中國家之間的經濟發展差距，已有日益擴大的趨勢；其次，第三世界國家中城市和農村的二元經濟(dual economy) 發展，亦加身了彼此間的鴻溝。此外，更值得注意的是，在社會大眾之間，貧者愈貧和富者愈富的貧富差距日益嚴重；再加上環境和社會問題的急速惡化，皆使得西方國家所謂發展的理念，其應用性

¹² Raymond Mikesell, *The Economics of Foreign Aid* (Chicago: Aldine, 1968), 258.

與有效性受到更普遍的質疑。因此，自 1960 年代以來，發展理論開始歷經許多轉變與修正；許多思想與學說紛紛興起，開始質疑西方發展理論的合理性與適用性。但不可否認的是，在與其他的經濟理論相比較下，發展理論依然被視為檢驗一個國家經濟發展成敗的重要架構。

雖然對第三世界國家經濟發展的研究，仍多以發展理論作為主要的分析架構，但對於發展理論的諸多缺失，學術界依然致力於找尋與解釋，真正造成第三世界國家發展持續落後的重要因素。再者，學術界並根據西方國家和第三世界國家在政治、社會和歷史等方面，所表現出來的差異性，不斷的試圖重新闡釋與修正發展的內在意涵，以及一種更適合第三世界國家的經濟發展政策。自 1980 年代後期以來，西方國家承認了對第三世界國家雙邊和多邊經援發展政策的失敗，以及開始轉而強調與受援國的國際發展合作 (international development cooperation) 與合作夥伴關係的建立，¹³亦說明了西方發展觀念與內涵，正面臨著重大的調整與修正。值得注意的是，這種國際發展合作與合作夥伴關係，主要乃是建立在以人為本的發展基礎上。從另一個角度來看，倘個人層面的貧窮問題無法獲得解決，則高談國家層面的經濟發展與成長，皆屬毫無意義可言。

其次，在推動共同治理的過程中，其所面臨的主要障礙依然源自於許多的第三世界國家。經濟發展的落後，以及專制威權的體制，造成了人民的普遍貧窮和人權的遭到漠視。於此一情況下，這些國家乃形成了推動有效且共同治理的重要障礙。但為了考量這些人民的利益與發展，國際社會必須協助這些國家提升本身的治理能力，而非進一步損害其能力。為了要提升這些國家的治理能力，則首先必須要求這些國家，對其本身的社會負有責任；其次，每一個國家的公民，亦應集體對全球人類的生活共同負責。此一雙重責任，即是治理和共同治理的具體表現。

為了要推動國際治理，聯合國必須因應國際政經情勢的發展，作出相應的改革與修正。例如，聯合國安全理事會的會員組成，無法反映出全球化的實際需要。由於全球化的影響遍及所有的國家，因此所有的國家皆必須於此進程中，享有共同的發言權。聯合國由於具有普遍會籍的原則，以及共同的「聯合國憲章」價值觀，故在全球化的過程中，其必須要確保全人類的和平與安全，並使所有的人類免於饑餓與貧窮。對這些經濟發展落後的第三世界國家而言，治理意謂著更多的參與，以及共同責任的承擔。為此，所有的政府部門、企業界、所有的民間社會組織團體，以及所有的民眾，皆必須致力於這些

¹³ 林德昌，如何強化我國的國際發展合作，外交部委託研究計畫。2001 年 3 月，頁 105-115。

責任的付諸實行。

此外，就國際層面而言，各國在相關領域上所推動政策的一致性，亦是減少全球化所造成各國差異性的良策。例如，在宏觀的經濟政策、貿易政策、經援政策、財政政策，以及環境政策之間，各國必須要建立更大的一致性，俾使這些政策皆能協助人類均衡且公平的獲得全球化的具體成果。再者，就第三世界國家而言，如何預防內部衝突，以及加強災難後社會的重建與和平，並獲得來自國際社會的人道援助，以及建立發展合作夥伴等，皆有助於這些發展中國家的順利過渡到全球化的國際社會。否則政策的缺乏統籌，以及互不相容，不但使得其難以推動治理，而且亦無法實現國際社會共同治理的目標與理念。

對聯合國而言，若要順利的處理全球化所帶來的挑戰，則首要任務即在於關切與推動「以人為本」的發展目標。質言之，滿足人民的實際與迫切需要，實現人民的願望，乃是聯合國的具體任務。根據 1999 年秋天，聯合國委託蓋洛普公司，針對 6 大洲的 60 個國家，針對五萬七千名的成年人，進行了所謂的千年民意調查。¹⁴根據調查的結果發現，全球人民皆認為身體健康和家庭幸福，比任何其他東西更寶貴。在有衝突的地區，人民亦強烈殷切生活在一個沒有衝突的地方。此外，就人權而言，認為人權受到充份尊重的公民不到十分之一，而有三分之一的民眾，則認為人權完全未受到尊重。此調查亦顯示出，多數人民認為保護人權，乃是聯合國最重要的任務。

對於多數發展中國家而言，貧富差距的擴大、文盲率、饑餓和暴力、營養不良、傳染病、公共衛生、醫療保健、教育和就業等，一直是阻礙其內部無法達成治理的主因。因此，在一個全球化的架構下，全球所面臨的重要挑戰乃來自於下列三層面：即消滅貧窮、免於恐懼的自由，以及推動永續發展。值得注意的是，前兩項挑戰乃是聯合國在創建時的主要目標，可惜迄今仍未能完全解決；但對於永續發展的議題，則是起草「聯合國憲章」時所始料未及。

值得注意的是，在全球化的衝激之下，以及試圖建構一個地球村的過程中，自 1990 年代以來，我們發現全球化所產生的利益，幾乎全然集中在已開發國家的身上。絕大多數的發展中國家，在面臨全球化的不均衡，以及不公正的衝擊下，不僅未能享受到全球化的成效，反而使本國的發展更處於不利之地位。因此，當前國際社會雖然不斷強調全球化的重要性，但對第三世界國家人民而言，這種概念並無助於其加快發展的腳步，且

¹⁴ <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/ga/millennium/sg/report/sg.htm>。

在國與國之間，以及國家本身的內在貧富差距，卻不減反增。因此，當已發展國家人民在享受高度的生活水準之際，絕大多數的發展中國家和低度發展國家之民眾，卻依然面對著貧窮與落後。

再者，我們也可以發現人類貧窮的問題，事實上是比統計數字所顯示的更為嚴重。儘管統計數字告訴我們在第三世界國家中，約有三分之一的人口，是屬於收入不足 (income-poor)，而且根據聯合國計畫署 (United Nations Development Programme) 的人類發展索引 (Human Development Index)，全球約有四分之一的人口屬於貧窮狀態。例如，在工業化國家中，有超過一億的人口，係生活在收入貧窮線 (income-poverty line) 之下。¹⁵

但值得思考的是，貧窮不僅僅是有多數目的人口生活在某一標準之下的問題，其亦必須包含社會隔離的問題、弱勢團體處境、人權的缺乏，以及環境的惡化等問題。對此，我們不禁要思考，自 1945 年聯合國成立以來，以及在國際關係重要思潮的演變下，何以人類安全的問題一直無法獲得澈底解決？人類的尊嚴與人權何在？與人類生活具有密切關係的環境保護問題，為何持續惡化？國與國之間的戰爭與衝突依然存在？已發展國家和發展中國家，為何面臨了不同定義的經濟發展 (economic development)？¹⁶ 不可否認的是，聯合國做為一個重要國際機制，如何鑑往知來，擬訂與解決上述的難題，實已責無旁貸。因此，值此世紀之交，聯合國所揭櫫的「千禧年宣言」(Millennium Declaration) 與「千年發展目標」，乃係試圖總結過去 50 餘年的國際政治與經濟發展經驗，結合與號召多重的國際行為者，從不同的國際、區域、次區域、國家，以及地方等層面，認真的面對、處理這些問題，並提出與擬訂解決的策略。

值得注意的是，在 1980 年代非政府組織在國際社會所扮演的角色，已是愈來愈重要。由於非政府組織具有專業化、多元化、有創意，以及受到民眾的信賴等，因此其無論在發展中國家或已發展國家，均已發揮了相當重要的功效與能力。在發展中國家，由於政府缺乏處理與滿足民眾的需要與能力，因此非政府組織經常深入民間，協助當地人民解決生活所面對的難題與困境。同時，已發展國家人民對非政府組織的公開支持，造成了這些民間組織財政經費的不虞匱乏。北方非政府組織的不斷參與發展中國家的援助

¹⁵ Jenny Pearce, "Development, NGOs and Civil Society: the Debate and Its Future," in Deborah Eade, ed., *Development, NGOs and Civil Society* (London: Oxfam, 2000), pp.16-17.

¹⁶ 西方發展理論的實踐結果，乃是向上的經濟成長與繁榮；但對絕大多數的第三世界國家而言，這種發展理論實踐的結果，卻是向下的未發展 (underdevelopment)；其經濟不僅未見成長，反而是陷入停滯與倒退。

與發展，更造成了南北非政府組織合作夥伴關係的建立。從另外一個角度來看，南方的非政府組織已然致力於各國的經濟、社會和環境發展等工作；而北方的非政府組織亦經常透過大眾傳播和遊說等，以建構有利於發展與合作的國際大環境。¹⁷是故，非政府組織的參與和協助全球人類發展，已然是責無旁貸。

四、消滅貧窮

自 1990 年以來，每日依賴不到一美元生存的人數，已從 13 億人，減少到 12 億人。然而，此一下降趨勢，並非在每一地區皆同。例如，在東亞地區，貧困率已大為降低，並且可能在 2015 年達到所預期的目標。但對許多非洲國家而言，貧窮的程度反而日趨惡化。雖然貧困人口在南亞地區最多，但撒哈拉沙漠以南的貧困人口比例卻是最高，即在所有的人口中，約有百分之五十一的每日生活費，依然低於一美元。為此，聯合國大會乃在西元 2000 年，所舉行的第 24 屆特別會議上，再次強調了消滅貧窮的重要性。為瞭解貧窮的問題，該會議乃設定了一項全球性指標，決定要在 2015 年之前，要將極端貧窮人口的比例下降一半。其後，在聯合國的千禧年宣言中，更是承諾支持此一全球性指標的落實。

但值得注意的是，收入並非是衡量貧困的唯一指標。民眾的營養不良，以及身體健康狀況不佳，亦皆為造成貧窮的重要因素。因此，造成貧窮的原因是多層面的。¹⁸雖然在 1990 年到 1998 年之間，發展中國家營養不足的民眾，已然減少了四千萬人之多；但在這些國家中依然有八億二千六百萬的人民，處於饑餓、健康貧乏和缺乏正常生活的邊緣上。此外，第三世界國家每年約有一千一百萬名兒童，在 5 歲前死亡；而其中的六百卅萬兒童係因饑餓而亡。因此，減少民眾的饑餓程度，不但可以減緩貧窮的程度，且亦有助於個人勞動力和生產力的提升，並藉著收入增加，而改善個人的整體生活機能。如何思考提高糧食的生產，解決民眾的饑餓問題，乃屬刻不容緩之事。因此，就統計數字而言，全球約有 75 % 的貧困民眾，係居住在農村地區，並依農業為生。農業產品和糧食產量如能提升，必能降低價格，使更多的農民具有更大的購買力。

為解決與確保糧食生產的問題，在 1996 年全球糧食高峰會議(World Food Summit)

¹⁷ John Clark, *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations* (West Hartford: Kumarian Press, Inc., 1991), p. 3.

¹⁸ John Healey and Tony Killick, "Using Aid to Reduce Poverty," in *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, edited by Finn Tarp (London: Routledge, 2000), 223.

所通過的「關於世界糧食安全的羅馬宣言」(The Rome Declaration on World Food Security)和「世界糧食高峰會議行動計畫」(World Food Summit Plan of Action)中，強調了個人、家庭、國家、區域和全球各層面，邁向落實糧食安全的重要途徑。基本上，全球糧食高峰會議的主要目標，乃是要建構有利的政治、經濟和社會環境，並以男女的平等與充份參與為要件，解決全球人類所面臨的貧窮問題。在 2001 年 11 月所召開的全球糧食高峰會議，亦審議了自 1996 年會議以來的各項成果，進而提出在國家和國際層面上的行動計畫。

水資源的問題，亦是影響許多第三世界國家貧窮的關鍵因素之一。雖然在發展中國家已有約 80% 的人民，已能獲得良好的水資源，但仍有十億民眾依然無法享用清潔的飲用水供應；此外，亦約有 24 億的民眾，無法擁有基本的衛生設備。更有甚者，隨著經濟發展和人口的急速成長，全球有限的水資源所受到的壓力愈來愈大。因此，如何對水資源進行有效的管理，並對民眾提供安全飲用水和衛生設備，已然成為聯合國的優先重點目標。

改善一個國家的貧窮與落後，亦與該國教育水準的提升，具有相當密切的關聯性。發展中國家在過去幾十年來，在教育的發展方面，雖然已有長足的進展，但依然有許多仍待努力的空間。在 1998 年，全球約有一億一千三百萬名兒童，無法接受小學教育。在第三世界國家中，這些缺乏小學教育現象，基本上呈現出了幾項特色。首先，97% 是發生在發展中國家；其次，約 60% 是屬於女童；最後，教育機會的缺乏，主要仍分佈在農村地區。

教育機會的欠缺公平性與普及性，對於發展中國家的解決貧窮問題，無疑是一項重大的障礙。在第三世界國家中，平均每三個兒童中，約有一個人無法接受小學教育。雖然許多地區的學童入學率已大為提升，但教育的質量依然偏低。此外，在貧窮和富裕人口之間，以及在男女之間，教育機會的龐大落差，嚴重造成貧窮婦女的社會弱勢地位。此不但將影響整個經濟和社會的發展，亦使得社區的勞動力素質大為降低，以及生產力的無法提升，更造成了家庭普遍窮困的主因。反之，各國政府若能加強投資於女童教育，則必然可以改變其家庭背景，以及提升營養、降低生育率、強化衛生保健，以及減少貧困等。

就全球層面而言，在 1995 年，每年約有五十一萬五千名婦女，死於與懷孕有關的疾病，其中 97% 皆發生在發展中國家。基本上，懷孕婦女死亡率的降低，取決於該國的

衛生保健服務是否健全而定，尤其是在懷孕期間所可能引起的併發症而定。有鑑於此，如何使懷孕更安全的倡議，乃成為聯合國所追求的全球性目標之一。此一倡議強調，若欲大幅度持續降低產婦和嬰兒的死亡率，則主要關鍵在於是否能提升孕婦的保健服務品質。一個國家保健系統的無法獲得提升，必然影響到勞動力的素質，以及個別家庭的基本生活品質。

婦女乃是全球貧困人口中，屬於最為貧困的社會團體。在每日生活費低於一美元的人口，有三分之二是婦女。此一高比率的存在，說明瞭婦女和貧困之間，實具有相當密切的關聯性。在過去廿年來，處於絕對貧窮狀態的農村婦女，人數增加了 50 %，而面臨同樣處境的男子，卻僅增加了百分之卅。若欲改變此一不平等的形勢，則婦女顯然需要獲得對財政和物資資源的重要控制權，也需要保障其獲得更多的教育機會。此外，聯合國亦鼓勵各國政府承諾，在 2005 年之前，廢除所有歧視性的法律規定，並消除使婦女和兒童無法獲得有效法律保護，以及對性別歧視等，進行追訴的法律缺失。在 1999 年，在「國際人口與發展會議」(International Conference on Population and Development) 中，177 個會員國通過了進一步實施國際人口與發展會議的主要行動，呼籲各國政府實行對性別問題敏感的法律和政策，以保護和促進婦女和女童的基本人權。

此外，從 1990 年到西元 2000 年間，5 歲以下兒童的死亡率正在降低；此一比率，已從每千名嬰兒中有 94 名夭折，減少到 81 名。但不可否認的是，在第三世界國家中，每年約有一千一百萬名 5 歲以下的兒童死亡，且多死於可預防的疾病。有些地區在減少兒童的死亡率上，近幾年來未見有重大突破，主要原因在於受到愛滋病和愛滋病毒的影響，以及瘧疾和結核病等傳染病的肆虐。¹⁹此外，整個家庭、社區發展環境的惡質化，再加上教育機會的貧乏，衛生保健的不良，均促使兒童死亡率無法獲得更明顯的改善。

至於青年人的議題，在全球的發展過程上，亦扮演著相當重要的角色。全球的青年男女人口，目前約有 10 億之多。到了 2010 年時，預計經增加 1 億多人，其中有 50 % 以上的青年人口，皆是集中在亞太地區。此外，青年人口亦佔全球失業人口總數的 40 % 以上。在 2001 年，全球青年的失業人口，估計有六千六百萬；與 1995 年的數目相比較，約增加了一千萬之多。為了有效解決青年所面臨的失業問題，聯合國在西元 2000 年乃與企業界、民間社會等共同合作，設立了青年就業問題的高級政策網絡。此一網絡的目標，是要透過一些富有創意的的方法，為青年創造就業機會；並鼓勵各國政府制訂國家行

¹⁹ 嚴重影響兒童的六大疾病，分別為小兒麻痺症、白喉、百日咳、麻疹、破傷風和結核病等。

動計畫，將青年就業的議題，納入國家的整體發展進程內。

在西元 2000 年，僅一年中即有約三百萬人死於愛滋病，另外亦有三千六百萬感染了愛滋病或愛滋病毒。至西元 2000 年止，全球已有約二千二百萬人，因感染愛滋病或愛滋病毒而死亡。此外，由於治療設施的不完善，在第三世界國家中，對許多藥物皆會產生抗藥性的肺結核，其增加的速度相當快。並造成了每年約八百萬人的感染活性肺結核，亦約有二百萬人死亡。其中超過 90 % 的病例和死亡事件，皆發生在第三世界國家。此外，肺結核亦是愛滋病和愛滋病毒感染者的主要死亡原因。對發展中國家而言，瘧疾亦是一向困擾各國政府的問題，其嚴重影響了絕大多數民眾的健康。由於衛生系統的不足、環境惡化、人口遷移，以及對殺蟲劑產生抗藥性，皆造成在過去廿年來，全球每年皆有一百萬人死於瘧疾。

近幾年來，有鑑於疾病對人體健康所造成的重大影響，因此各國政府愈來愈重視透過政治和財政手段，來解決此一問題。因為這些疾病的感染，不但影響及人體的健康，而且亦嚴重阻礙貧窮問題的解決，以及國家經濟和社會的整體發展。因此在 2001 年 6 月所召開的關於愛滋病和愛滋病毒的特別會議上，各國政府強調在國家、區域和國際層面的防疫措施，必須以預防愛滋病毒的感染為首要目標。對於已感染愛滋病毒者，各國政府要求提供必要的預防、保健和醫療。由於愛滋病患者的過逝，造成了大量的愛滋病孤兒；目前全球的爱滋病孤兒已達一千三百萬之多，90 % 以上來自撒哈拉以南的非洲地區。就未來 20 年的展望而言，此一地區的爱滋病孤兒數目，可能會增加到四千萬名之多。此外，更由於許多愛滋病患者係屬壯年時期，無法從事正常的勞動生覽，因此愛滋病在無形中亦導致地區貧困的惡化與加劇。

在全球人口的增加方面，對許多國家的經濟發展亦形成了重大的壓力。據估計在人類的下一代，全球的城市人口將增加一倍，即從 25 億成長到 50 億之多。但幾乎所有人口的增加，都是來自第三世界國家。人口的大量增長，再加上絕大部份皆過份集中在城市地區，因此對都會地區的生活機能品質，無疑形成了重大的挑戰。此造成了全球城市居民，約有四分之一欠缺適當的住房，且無法獲得完善的基本社會服務，如清潔的飲用水源，以及各項的衛生設備等。因此，在發展中國家的許多城市地區，因人口密度的過高，以及經濟活動的頻繁，乃使得貧民窟的數目大為增加。由於貧民窟地區，缺乏基本的社會市政服務，如用水、衛生、垃圾收集，以及排水系統等，此乃對地方資源、生態系統和環境帶來了重大的壓力。

爲了面對與解決發展中國家所面對的問題，聯合國乃與其他的國家共同合作，透過一些重要的改革，如無貧民窟的城市倡議、全球促進安全保有權運動²⁰、全球城市管理運動，以及非洲城市用水管理等。這幾項活動的主要目標，乃在於確保國際社會對提供基本社會服務，如爲城市貧民提供安全用水，以及衛生條件的支援。其次，亦要鼓勵各國政府，制訂綜合性的參與城市規劃和管理方案。最後，這些活動並希望透過公私部門的合作夥伴關係，以確保良好的城市管理和規劃工作。

五、人權保障

聯合國的設立目標，主要是重申保護基本人權、尊重人類的尊嚴和價值，以及男女的平等。人權的重要性，突顯了以人爲本的發展概念。在人類的政治、經濟、社會和文化的發展方面，個人仍然應被視爲發展的主體。當個人的生活遭到忽視時，發展即失卻其意義。同理，在缺乏保護人權的地方，經常也是貧窮落後，以及衝突頻仍的地區。因此，如何滿足災民和貧困人民的基本生活需要，乃是所有人道主義行動的核心原則。所有人道主義者必須採取任何可能的措施，減輕戰爭和自然災害所加諸於人民的痛苦；其次，災民享有正常生活的權利，因而有接受救助的基本人權。²¹

爲了要尊重並充份維護「世界人權宣言」，並要求各國全面保護人民的基本權利。目前有關國際人權條約，包括了「經濟、社會、文化權利國際盟約」(International Covenant for Economic Social and Cultural Rights, 145 國簽署)、「公民和政治權利國際盟約」(International Covenant on Civil and Political Rights, 147 國簽署)、「消除一切形式種族歧視國際公約」(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 158 國簽署)、「消除對婦女一切形式歧視公約」(Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 168 國簽署)、「禁止酷刑和其他殘忍、非人道或有辱人格的待遇或處罰公約」(Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 126 國簽署)，以及「兒童權利公約」(Convention on the Rights of the Child, 191 國簽署)。值得注意的是，雖然已有許多政府簽署承諾保護人權，但在承諾和實際付諸行動之間，仍然有著相當大的差距。

²⁰ 全球促進安全保有權運動的主要目的，是要在 2015 年之前，爲每一個社區的所有居民，提供具有安全保有權和必要服務的適當住所。

²¹ 環球計畫：人道主義憲章與賑災救助準則(高雄：國立中山大學國際非政府組織研究中心，2002 年)，頁 1。

人權也是聯合國改革的中心原則，所有聯合國系統的活動，亦應以人權為中心。在聯合國所追求的各项目標中，如安全與和平、人道救援，以及國際發展合作等，皆是建立在重視人權的基礎上。因此，在國際社會追求人類的各項發展中，人權必然是不可輕忽的議題。而且，在聯合國系統所推動的各项政策、方案和策略上，亦應融合人權的標準。西元 2000 年，聯合國人權委員會即明列了促進與鞏固民主的主要指標。例如，公平和定期的選舉、司法獨立、透明施政，以及公民社會的發展等。為此，「執行聯合國千禧年宣言的行進圖」擬訂了維護人權的行動策略，即(一)支援各國將人權機制納入國家機構中，尤其是建立人權委員會和法律改革委員會等；(二)透過機制改革，提高公民意識，加強民主原則；(三)強調少數民族、原著民和社會弱勢團體的權利；(四)強化聯合國系統的工作，確保自由、公正選舉的原則。

反對任何形式的對婦女暴力，亦是維護人權的重要環節。婦女地位的提升，以及在女性和男性之間的性別平等，不但屬於人權的議題與範疇、追求社會公正的重要條件，而且也是建立一個永續、公正和發展社會的唯一途徑。賦與婦女的權利和力量，以及維繫性別上的平等，亦是達成全球人類政治、社會、經濟、文化和環境安全的必要條件。²²因此，目前已有 168 個國家簽署了「消除對婦女一切形式歧視公約」，承諾結束對婦女一切形式的歧視。然而，在許多國家中，對婦女和兒童的暴力，亦持續在社區和家庭中發生。再者，許多國家的經濟、政治和社會結構，由於無法對婦女和兒童提供保護的機會，故常使其喪失受教育的機會，並陷入貧窮、疾病的處境。為解決此些困境，國際社會應鼓勵各國政府進行立法改革，加強國內的執法機制，保護婦女和兒童的人權。其次，各國政府亦應保障婦女具有平等享受教育、社會和保健服務的權利，並鼓勵婦女積極參與相關政策的決策過程。

基本上，民主、人權和治理乃是相互聯結的概念。一個民主政治的建立，必須要以人權的保護，以及完善的治理機制為基礎。因此，所有的政府，以及民間的社會團體，皆必須採取互動與合作的態度，以共同的參與和透明的決策，推動民主法治的建立。為了要協助各國政府的加強民主治理法律架構，聯合國似可採取如下的策略：(一)鼓勵各國設立議會、司法機構和選舉管理機構；(二)建立人權機構和解決衝突的機制和技能；(三)加強地方政府和民間社會參與決策過程；(四)強化公共部門的管理、透明度和責任制。

²² Lisa Ann Richey, "Gender Equality and Foreign Aid," in *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, edited by Finn Tarp (London: Routledge, 2000), 247.

此外，新聞媒體的自由，亦是確保民主的透明度和責任制之重要原則。然而雖然保障媒體與新聞自由的立法存在，但侵犯新聞與媒體自由之事件亦層出不窮。在區域的層面上，美洲國家組織在西元二千年，簽署了「關於言論自由的原則宣言」(Declaration of Principle on Freedom of Expression)，試圖保障下列的權利與自由：言論自由、自由接收傳遞資訊的權利、禁止事先檢查，及以任何手段和形式表達觀點的權利。因此，各國應改革以國家安全、誹謗、誣衊和蔑視司法等理由，不當限制言論的立法。

從西元 2000 年到 2002 年，全球保護人權的工作成效，毀譽參半。許多嚴重侵犯人權的犯罪者，已然接受了法律的制裁。但在一些國家中，侵害難民和流離失所者的權利，以及恐怖份子的攻擊，均顯示了人權的保障出現了漏洞。2002 年 7 月 1 日所生效的「國際刑事法院規約」(Statute of the International Criminal Court)，乃是第一個能夠調查，並將滅絕種族罪、戰爭罪、危害人類罪者，訴諸於法律的永久法院。然而，爲了要使民主確實有效的運作，所有各國政黨皆必須接受並尊重自由、公正的選舉結果，獲勝的一方必須要尊重並保護失敗者的權利。同時，一個國家只要擴大參與，確保透明的政治程式，則推動民主進程並非難事。但值得注意的是，在許多第三世界國家中，由於經濟的貧窮落後，以及社會的對立與衝突，反而使許多民主的成果大開倒車。

對於聯合國而言，保護處於緊急狀況下的弱勢者，乃是所有會員國的基本關切事項。在全球的許多地區和國家，自然和人爲的災害依然層出不窮。在這些不同的災害中，受害最大的就是婦女和兒童。據統計，過去數十年來，死於戰爭的人中，約有 75 % 是平民。而在戰爭或內戰衝突期間，婦女和兒童極易受到侵害。在整個 1990 年代，共約有二百多萬兒童在武裝衝突中喪失性命，亦有六百多萬人受到嚴重的傷害或殘疾。

保護這些弱勢婦女和兒童的責任，主要在於各國政府。倘各國政府並未具備有效保護弱勢團體的能力，則聯合國系統、非政府組織，以及各區域組織等，皆應與各國政府進行協調與合作。最近幾年來，聯合國的會員國和安全理事會，業已承諾保護處於緊急災難狀況下的平民百姓。此外，聯合國亦已制訂政策，在實施禁運時加強保護人民的實際措施。於實際的行動策略上，各國應加強司法系統，確保保護平民國際法的執行；並呼籲衝突各方，能對弱勢團體提供救助。

1989 年 11 月 20 日，聯合國大會通過了「兒童權利公約」，並於 1990 年 9 月正式生效。迄自 2001 年 8 月 14 日，共有 191 個國家批准了該公約。西元 2000 年 5 月 25 日，國際社會亦通過了「兒童權利公約」的兩項附加議定書，即關於兒童捲入武裝衝突的問

題，以及關於買賣兒童、兒童賣淫，以及兒童色情物品的問題等。爲了要解決這些問題，各國政府必須推動立法和政策改革，並制定國家行動計畫，以及設立促進兒童權利的國家機構。「兒童權利公約」亦要求強化新聞和教育活動，確保對所有兒童權利的尊重。在實際的行動方面，各國必須要承諾停止利用兒童當兵，並考慮到婦女和兒童的特殊需要。

整體觀之，雖然在保護緊急狀況下的平民方面有所進展，但由於內戰與武裝衝突依然持續存在，導致人民的流離失所，以及婦女和兒童的受害於戰爭，失去其人權的保護等，依然時有所聞。目前全球共約有二千多萬人被破離開家園，僅非洲一地就有五百多萬的難民。爲了協助這些難民問題，國際社會不斷提供人道援助和政府發展援助，雖然暫時改善了難民的困境，但若欲釜底抽薪仍非易事。另一項困擾的問題在於，這些難民的遷徙與定居，對於東道國而言，已然造成一筆龐大的財政負擔。此外，再加上環境惡化的問題，以及社會和政治的動蕩不安，皆使該國無能力單獨處理大批難民的問題。此亦是國際社會所必須共同面對與解決的課題。

六、國際社會的合作與協調

根據上述之討論，發展與消滅貧窮的問題，乃是當前第三世界國所面臨的困境與難題。無論是從婦女、青年、兒童、傳染疾病、教育、環境、水源，以及糧食等角度來觀察，都可以看出唯有消滅貧窮，才可擁有進一步的發展。而且在推動發展的過程中，個人在其中所扮演的角色是最重要的。因此，對第三世界國家而言，只有強調以人爲本的發展，即重視每一個不同社會團體，如婦女、兒童和青年等所面臨的困境，並加以解決之，否則發展的目標是難以達成的。當國際社會瞭解貧窮的成因，以及貧窮的對象以後，接下來的重要步驟即應根據每一個國家和區域所面臨的內外環境，擬訂適當的永續政策。例如，就發展中國家而言，如何解決其所面臨的貿易、資金、金融和施政等問題；就國際層面而言，如何建立系統性的國際合作，強化發展中國家與國際社會的互動關係，並透過資金的流動，以及政府發展援助的提供，促進第三世界國家的發展。

對第三世界國家而言，如何調動國內本身的資源，乃是維持發展的重要基礎之一。國內的資源，主要是在對國內的投資，以及對社會方案的融資方面，可以扮演重要的角色。而對國內重要基礎設施和社會方案的投資，同時亦有助於經濟的成長，以及貧窮程度的減緩等。但爲了要鼓勵國內的增加儲蓄，以及投資的支持，則國內的經濟發展環境、

條件，以及其他配套措施，亦必須相對的完善建立。例如，健全的財政政策、負責任的社會支出，以及自由競爭的金融體系，皆是組成一個國家良好治理的重要因素，並與該國經濟與社會發展的成敗具有密切的關聯性。

當一個國家內部缺乏資金時，對外來資金的仰賴與需求，乃成爲不可或缺者。外國資本對一個缺乏資金調度國家而言，必然可發揮其功效。例如，自 1978 年中國大陸進行改革開放以來，外商直接投資(foreign direct investment)的大量擁入，造成了中國大陸的經濟發展呈現快速增長的局面；同時，外資在中國大陸投資設廠的增加，亦推動了對外進出口貿易的成長。因此，外資對一個發展中國家的經濟起飛與發展，實具有無與倫比的重要性。此外，國際資本市場亦是各國政府可以利用的資金集散地。從 1990 年到 1999 年期間，全球外商直接投資的金額增加了 4 倍，即從二千億美元增加到八千八百四十億美元。整體而言，外商的投資於發展中國家，基本上亦是呈現增加的趨勢。但對於政治不穩定，以及經常發生內戰衝突的國家而言，外國資金的流入受到了很大的限制。

除了外商直接投資外，貿易亦是推動一個國家經濟成長的主要動力之一。對外進出口貿易，不僅可以爲一個國家賺取外匯，而且在出口貿易產品的生產上，亦可創造大量的就業機會。在過去數十年來，從關貿總協定開始，一直到今日世界貿易組織的設立，國際社會所追求自由貿易方面，已然作出了重大的努力。但值得注意的是，貿易自由化的主要受益對象，仍然是在於已發展的工業國家。發展中國家的產品，在工業國家的市場上，仍然面臨著障礙。換言之，發展中國家最具有競爭力的初級產品，如農業和工業製品等，基本上亦正是受到已發展國家保護最嚴密的產品。

在整個 1990 年代，根據世界銀行的統計，中上收入經濟體的貿易發展，增加的最爲快速。這些經濟體在全球商品貿易中的比例，於 1990 年到 1998 年間，由 8 % 增加到了 11 %。從人民消費能力的觀點來衡量，可以發現貿易佔國內生產總值的比例，可以說是在 25 % 以上。但屬於全球最貧困的 48 個經濟體，其所佔的比例僅有約 4 % 左右。因此，全球化與自由貿易的發展，對不同的區域和國家而言，所呈現的是一種分佈不均衡的情況，故亦造成了國與國之間貧富的更加懸殊。爲此，在 2001 年 5 月所召開的第三屆聯合國低度發展國家問題會議(The Third United Nations Conference on the Least Developed Countries)上，乃通過了所謂的行動綱領。爲了加快發展中國家的經濟成長與永續發展，該行動綱領提出了一個全球夥伴關係的架構。其致力於建立以文爲本的政策框架，並推動在國家與國際層面的良好治理，以及在政府和民間的深入合作，藉以提升

國家的生產能力，使全球化的效益亦能擴展到最不發達的第三世界國家。

絕大多數的第三世界國家，由於經濟發展落後，因此皆面臨嚴重的外債問題。此一問題的存在，更惡化了其本身的內在發展與建設。1996年9月，國際貨幣基金會和世界銀行共同召開臨時委員會，指出凡負有嚴重外債的第三世界國家，在符合必要的條件之後，即可獲得減免這些國家的債務，使其得以透過收口收益、經濟援助，以及資本流入等，來償還所剩餘的外債。在對具有嚴重外債的發展中國家進行全面評估與審查後，西元2000年12月乃核准了22個重債國家，期望能透過對這些國家的減免外債，使其得以將更多的資源和資金使用在社會和經濟發展之上。²³值得注意的是，在符合減免債務條件的22個國家中，有17個是屬於非洲最不發達的國家。此外，根據重債國家的標準，有11個低度發展的國家，正面臨著無法持續承擔債務。造成這些國家經濟和社會發展落後的最大主因，應該在於受到內在衝突的影響。

絕大多數的政府發展援助，其所標榜之目標，皆係欲加速受援國本身之經濟發展與成長。這種對外經濟援助，也經常被視為提升受援國經濟發展的主要方式之一。故從經濟發展的角度觀之，對外經濟援助的一項重要假設，乃在於若無外來的經濟援助，則受援國的經濟成長，不但緩慢、痛苦，而且不易實現。²⁴1976年，世界銀行通過了一項滿足「基本人類需要」(basic human needs)的政策，作為對發展中國家提供經援的依據原則。此一政策的主要意涵，乃在於強調應先滿足窮困人民的基本生活需要。因此，各國提供經援所應關注的重點，即應在於如何援助貧窮落後國家之人民，解決其有關健康、糧食和居住等切身的問題。然而，從真正付諸實行的成效來看，滿足「基本人類需要」的援外政策，大體而言仍未獲實現。²⁵

1989年12月，在「發展援助委員會」(Development Assistance Committee, DAC)所召開的高峰會議中，頒佈了關於1990年代的「發展合作政策聲明」(Policy Statement on Development Co-operation)，勾劃出「發展援助委員會」的援外基本原則和方針，如消除第三世界國家的貧窮、文盲和環境惡化等問題。但值得注意的是，「發展援助委員會」的會員國，亦一致認為民主化和保障人權，乃是發展中國家社會和經濟發展的重要基

²³ 這些負有嚴重外債的發展中國家，皆希望其債務總額，能減少三分之二左右。

²⁴ Birla Institute of Scientific Research Economic Research Division, *Does Foreign Aid Help?* (New Delhi: Allied Publishers Private Limited, 1981), 1.

²⁵ Peter Boone and Jean-Paul Faguet, "Multilateral Aid, Politics, and Poverty: Past Failures and Future Challenges," in *The Global Crisis in Foreign Aid*, ed., by Richard Grant and Jan Nijman (Syracuse: Syracuse University Press, 1998), 12.

礎。再者，爲了要協助第三世界國家的經濟發展，則必須要同時由政策、組織和政治制度等層面並進之。²⁶

根據 1990 年的第二次最不發達國家問題會議，通過了由已發展國家提供給這些最不發達國家的政府發展援助，其目標應爲各國國民生產所值的 0.15 % 到 0.2 % 之間。在與此一指標相比較下，西元 2000 年的實際政府發展援助金額，卻僅有 0.06 %，遠低於該會議所設定的期望值。政府發展援助規模的縮減，必然影響到許多亞洲和非洲發展中國家的經濟與社會發展。在 1990 年代，整個國際社會對非洲國家所提供的雙邊和多邊經濟援助，其金額處於不斷下降的趨勢中。易言之，從 1990 年的 251 億美元，下降到 1998 年的 185 億美元。同一時期，提供給亞洲國家的政府發展援助，亦從 195 億美元，減少到 161 億美元。對於發展中國家而言，由於需要政府發展援助，以推動重要基礎設施的建設，並藉以吸引更多外國資金的流入。因此，對許多發展中國家而言，若要在 2015 年實現預定的聯合國千年發展目標，則來自國際社會的雙邊和多邊經濟援助，其金額與規模勢必要持續增加。

七、聯合國千年發展目標的成效評估

根據「聯合國千禧年宣言」所提出的全球發展目標，已然顯示出全世界的政治領袖，均承諾於消滅貧窮運動，使全球人類，不分男女、宗教與種族，皆能獲得有尊嚴的生活；並使每位人類均能掌握自己的發展權，享有免於匱乏與威脅的生活。自第二次世界大戰以來，歷經了 50 餘年的發展，絕大多數的第三世界國家依然過著貧窮與落後的生活。同時，在國際社會的體系中，貧富之間的鴻溝亦愈來愈深。全球有六分之一的人類，正面臨疾病、饑餓和環境的惡化。而在發展中國家約 40 億的人口中，雖然不再生活在災難的邊緣，但與已發展國家的生活水準相比較，則在物質和精神上仍有相當大的落差。區域與區域之間，以及國家與國家之間的发展差異，已得聯合國的推動千年發展目標，受到嚴重的挫折。雖然在東亞和南亞地區的經濟發展，已經出現了長足的進步，但在中南美洲，以及非洲的許多地區，卻依然面臨更惡劣的生活條件。

就整個世界而言，極端的收入貧窮，已經從 1990 年占發展中國家人口的大約 29 %，遞減到 1999 年的 23 %。從統計數字上的分析，此一重要的進展，使得第三世界國家欲在 2015 五年將貧窮比例減少一半的目標，愈來愈有實現的可能性。但值得憂慮的是，

²⁶ DAC, Principles for Effective Aid (Paris: OCED, 1992), 7.

此一全球的發展趨勢，缺掩蓋了區域之間發展的不均衡。事實上，在東亞和太平洋地區的極端貧窮比例，已經從 1990 年的 28 %，下降到 1999 年的 14 %。然而在不同的區域，進步的情況卻未見如此明顯。例如，在撒哈拉沙漠以南的非洲地區，在 1999 年約仍有 3 億的人口，生活在極端的貧窮之中。與 10 年前的情況相比較，非洲地區可謂毫無進展。至於南亞地區的發展雖有進展，但距離實現 2015 年的千年發展目標，依然是遙不可及。

此外，在實現千年發展的具體內容上，各個區域亦顯示相當大的差異性。例如，東亞地區雖然順利的減少了饑餓人口的比例，但非洲國家人民營養不良的情況，缺依然未見起色。在非洲地區，營養不良的人數，估計在 1990 年代約增加了二千七百萬。此外，幾乎在所有地區的初級教育機會普及化，皆已取得重大的進展，但在發展中國家的許多地區，由於改革的速度過慢，已無可能在 2015 年之前達到聯合國所設立的千年發展目標。此一情形，在撒哈拉以南的非洲國家最為嚴重。在一些非洲國家中，除了學童的入學率相當低外，在各級教育的就學中，亦可明顯看出性別的不平等。重男輕女的教育政策，乃嚴重阻礙了這些地區的經濟與社會發展。

對第三世界國家而言，兒童死亡率的居高不下，亦反映了貧窮與落後的經濟與社會。在全球層面，每年約有數百萬的兒童，因缺乏醫療、清潔用水、安全的室內環境，以及營養物資，而導致死亡情事。例如，在 1995 年，五歲以下兒童的死亡率，查德每千人中即有二百零九位兒童死亡；在莫三比克每千人中，亦有二百位兒童死亡。²⁷雖然國際社會承諾要在 1990 年到 2015 年間，將兒童的死亡率減少三分之二，但依照目前的進展速度，僅能夠減少四分之一。非洲國家在降低兒童死亡率方面的成效不彰，乃是造成此一進展緩慢的主因。在產婦的死亡率方面，最嚴重的地區是在撒哈拉以南的非洲地區和中南亞地區，由於取得的進展不彰，故亦無法達到 2015 年的發展目標。

儘管許多發展中國家，尤其是除東亞以外的地區，皆無法實現千年發展目標，但聯合國依然最關切如何解決最貧窮國家的貧窮問題。事實上，消滅貧窮的議題，是相當的艱鉅。許多發展中國家的人民，因貧窮落後，故亦造成了疾病的散播、營養不良、童工、衝突和環境災害等問題，然而這些問題的存在，卻有更惡化了人民的貧窮程度。雖然國際社會在推動實現千年發展目標方面，遭遇到相當多之障礙，但聯合國仍致力於內外政策的推動，期能確保千年發展目標在 2015 年的實現。為此，聯合國主張只有尊重各個

²⁷ World Bank, World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century (Washington D. C.: The World Bank, 2000), 232-233.

區域和國家的發展特殊性，並配合總體的國際經濟條件，從金融和資金等方面著手，強化國與國之間的全球合作夥伴關係，才有可能實現千年發展目標。

就國際層面而言，2001年11月，於多哈(Doha)所召開的世界貿易組織第四屆部長級會(The Fourth Ministerial Conference of the World Trade Organization)的貿易談判中，將發展中國家的參與多邊貿易體系提出討論，試圖建立一個公開、公平，以及非歧視性的貿易和金融制度。此一體系倘能建立，則在全球化的衝擊下，發展中國家應能從國際貿易獲得更多的利益。其次，2002年3月在墨西哥蒙特雷(Monterrey)所舉行的發展籌資問題國際會議(International Conference on Financing for Development)，就調動國內和國際資源所需的政策，以及需要經援的數量上，皆獲取了共識。由這兩個重要的國際會議可看出，聯合國確實在思考並提出解決發展中國家貧窮與落後的策略。

就國內層面而言，發展中國家對本身的發展，實肩負著首要的責任。良好的政治體制，以及有利於發展的經濟條件，如有利於民間與外商投資的環境，乃是發展中國家推動經濟起飛的要項。此外，為了建構適合經濟與社會發展的大環境，發展中國家亦必須對健康、營養、教育、水資源的供應，以及環境衛生等基本設施，進行持續性的投資；並確實追求性別的平等，以及環境的永續發展，以滿足社會大眾的基本生活需要。

自1950年代以來，西方國家即不斷對第三世界國家提供政府發展援助。由於經濟援助對於第三世界國家的發展，具有無比的重要性，因此如何持續且加強對發展中國家提供協助，已成為國際社會所關注的焦點。同時，第三世界國家在強調建立全球新經濟秩序(New International Economic Order, NIEO)時，亦呼籲西方工業國家加強經援的提供。²⁸在過去20餘年來，官方發展援助占國民生產總值的百分比，一直呈現下降的趨勢。1997年，降到歷史新低，只有0.22%。值得注意的是，在1995年和1996年，美國的官方發展援助占其國民生產所得，僅約為0.1%和0.12%。²⁹2001年，西方援助國家的官方發展援助總額，僅有510億美元。在2001年，只有5個國家實現了聯合國所設定的0.7%目標。但在蒙特雷會議之後，估計在2006年之前，國際社會的雙邊和多邊政府發展援助，每年至少將增至120億美元。然而，據聯合國的估計，發展中國家若欲實現千年發展目標，則所需的合理經費至少是500億美元。由此可見，在理想與實際之間，依然存在著相當大的落差。

²⁸ Joan Edelman Spero, *The Politics of International Economic Relations* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1990), 156.

²⁹ OECD, *United States: Development Cooperation Review Series*, 1998 (Paris: OCED, 1998), 61.

解決第三世界國家嚴重的外債問題，亦有利於這些國家的追求經濟發展與成長。因此，目前的國際社會正在努力，如何協助發展中國家的外債問題，以免這些債務成為發展的絆腳石。根據重債窮國的債務倡議，已經為 26 個發展中國家，帶來了約 410 億美元的債務減免。但在 2001 年底到 2002 年 4 月底之間，僅有另外 4 個國家達到倡議所規定的決定點。因此，對許多發展中國家而言，經濟發展的落後，必然惡化了外債的償還能力；同時，外債的積累，亦必然阻礙經濟發展。這是一種惡性循環，也是發展中國家所面臨的最大困境之一。但不幸的是，在邁入廿一世紀之際，全球的經濟發展卻正處於倒退與蕭條的情勢，此對於第三世界國家的發展前景，無疑是雪上加霜。

根據聯合國秘書長在 2002 年 7 月 31 日，於聯合國大會第 57 屆的「聯合國千年宣言執行情況」報告中，強調了防治疾病，以實現千年發展目標的重要性。³⁰對發展中國家而言，各種傳染病的肆虐，不但會阻礙經濟的發展，而且也要縮短民眾的預期壽命，以及降低生產率和人均收入。在「聯合國千禧年宣言」中，各國政府承諾在 2015 五年以前，要阻止並扭轉愛滋病毒和愛滋病、瘧疾和其他主要疾病的傳播。2001 年 6 月，在聯合國大會的第 26 屆特別會議上，會員國一致通過了「關於愛滋病毒和愛滋病問題的承諾宣言」(the Declaration of Commitment on HIV/AIDS)，重申防治愛滋病的決心與承諾。

至 2001 年 12 月止，全球共約有四千萬人為愛滋病帶原者；另亦有二千萬人已死於愛滋病。僅在 2001 年，即有五百萬人被感染，三百萬人死於此病。撒哈拉沙漠以南的非洲，依然是持續遭受此一重大疾病最嚴重的地區，共有二千八百萬愛滋病帶原者。值得警惕的是，在所有的人口團體中，青年人的感染率最高。每年估計有六千名 15 到 24 歲的年輕人，感染了愛滋病毒，幾乎是占有所有感染人口的一半。有鑑於此，在許多國家防治愛滋病的策略中，如何預防年輕人的感染，已成為最緊迫的優先課題。但同時也有很多發展中國家，缺乏一套教育青年有關疾病傳染的課程。例如，根據「聯合國兒童基金會」(United Nation Children Funds)指出，在撒哈拉以南的一些非洲國家，幾乎在 15 歲到 19 歲的女青年，每 4 位中即有 3 位對預防愛滋病毫無概念可言。由於治療愛滋病的疫苗，就可預見的未來，依然無法研究而出，因此如何設計適當的教育課程，喚醒社會大眾的意識，則是此一階段的主要工作重點。

³⁰ <http://ods-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/no2/506/68/pdf/n0250668.pdf>。

八、結論

「千禧年發展目標」的擬訂，主要乃是試圖解決全球人類所面對的發展與貧窮問題，尤其如何消滅貧窮的議題。由於貧窮問題的產生，並非僅源之於經濟發展的不佳，造成人民貧窮的因素乃是相當的複雜。因此，一個社會或國家所面臨的貧窮問題，實無法僅憑單一的外來援助即可獲得解決。為此，聯合國的千年發展目標不但強調以人為本發展概念的重要性，更分別從國際、區域、國家和地方的觀點，探討各層級所應扮演的角色。除了橫面的每一層級的推動消滅貧窮運動，聯合國更要求各層級加強垂直的溝通與交流。由此觀之，千年發展目標乃形成國際社會自西元 2000 年以來，推動消滅貧窮的重要架構與行動標準。

然而自西元 2000 年以來，國際社會所推動的消滅貧窮政策，儘管已見相當進步的成果，但在許多第三世界國家中，其執行成效卻仍令人擔憂。此一區域不均的現象，雖然亦導因於國際社會援助經費的短絀，以及全球化所造成的利益不平等，但發展中國家本身亦應負起相當大的責任。就傳統的對外經援概念而言，受援國一向是被動的接受來自援助國的協助，政策的擬訂或工程項目的選擇，均為援助國政府所決定。然而，由於每一個援助國和受援國的歷史發展背景皆有相當之歧異，因此欲將援助國的主觀價值移植在受援國之上，必然產生嚴重的問題。自第二次世界大戰以來，許多第三世界國家的依然貧窮與落後，說明了西方國家發展概念的失敗。因此，第三世界國家必須為本身的發展負起實際責任，並與西方援助國家建立合作夥伴關係，此即為當前國際社會所極力推動的國際發展合作。國際發展合作強調以人為中心的價值，並鼓勵由發展中國家的政府與民間，共同參與擬訂和執行發展項目，其主要目的即在於建立受援國的自我治理概念。故對聯合國而言，倘能推動國際社會各層級的協調與合作，再配合以喚起發展中國家政府與民間的責任感，則必然有助於第三世界國家發展目標的達成與改善。

根據上述之討論，台灣民間非政府組織在追求民主與人權的議題方面，雖然有助於台灣公民社會的建構，以及加強台灣人權的保障和民主的深化，但這些作法只是我們努力的部份目標。但重要的是，也許也是未來我們更應注意的，就是要思考如何將這些議題與國際社會接軌。如上所述，我們不僅要將台灣民主的成就與人權的維護，擴大在國際層面的倡導，而且更應該將我們的核心價值，擴展到更多的發展中國家。第三世界國家的廣大群眾，儘管面臨嚴重的貧窮與落後問題，但他們亦有人權來追求本身的生活與環境需要。因此，從民間的角度出發，我們應該更致力於去加強與維護廣大第三世界國

家人民的人權。當然，強化第三世界國家人民的人權概念，從另一個角度來思考，就是協助這些貧窮落後民眾的生活與發展。由於這是一項中長期性的工作，故更有助於台灣民間社會與這些國家的建構更穩定和密切的關係。

近幾年來，台灣民間非政府組織的發展，業已開始重視到民主與人權的議題。民主與人權的議題獲得重視，代表了國內民間人權團體的努力獲得了重視。值得注意的是，隨著台灣的解除戒嚴，乃推動政治和社會層面的大幅度改革。於此之際，許多特定領域的非政府組織乃紛紛設立，如女權團體、中國人權協會、台灣人權促進會、環保團體，以及原住民權利倡議團體等皆是。值得注意的是，此一發展趨勢亦反映在各國的推動民主發展過程中，非政府組織經常扮演重要的角色。

然而，台灣民間組織在推動民主與人權時，卻經常忽略與國際社會聯結的重要性。本文從國際發展合作的觀點，探討了人類的教育權、文化權與環境權等，這些基本的人權不僅是國內所必須正視的議題，同時也是第三世界國家人民所欠缺者。目前台灣已有許多民間組織，在國際社會進行人道救援與發展工作，對於致力推動落後國家民眾的基本權利，實有莫大之助益。因此，如何有系統的整合台灣有限的民間資源，以長期耕耘的觀點，協助解決第三世界國人民的發展問題，並提升雙方民間社會的友好關係，實有賴政府與民間的共同努力。

參考文獻

林德昌，2002，《環球計畫：人道主義憲章與賑災救助準則》。高雄：國立中山大學國際非政府組織研究中心。

Bebbington, Anthony and John Farrington, 1993. "Government, NGOs and Agricultural Development: Perspectives on Changing Inter-Organizational Relationships," *Journal of Development Studies*, Vol. 29, No. 2, p. 198-223.

Birla Institute of Scientific Research Economic Research Division, 1981. *Does Foreign Aid Help?* New Delhi: Allied Publishers Private Limited.

Blair, Harry, 1998. "Civil Society and Building Democracy: Lessons from International Donor Experience," in Amanda Bernard, Henny Helmich and Percy B. Lehning, eds., *Civil Society and International Development*. Paris: OECD.

Boone, Peter and Jean-Paul Faguet, 1998. "Multilateral Aid, Politics, and Poverty: Past Failures and Future Challenges," in Richard Grant and Jan Nijman, eds., *The Global Crisis in*

Foreign Aid. Syracuse: Syracuse University Press.

Clark, Ann Marie, Winter 1995. "Non-Governmental Organizations and Their Influence on International Society," *Journal of International Affairs*, Vol. 8, No. 2, pp.502-528.

Clark, John, 1991. *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*. West Hartford: Kumarian Press, Inc.

DAC, 1992. *Principles for Effective Aid*. Paris: OCED.

Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink, 1998. "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol. 52, No. 4.

Healey, John and Tony Killick, 2000. "Using Aid to Reduce Poverty," in Finn Tarp, ed., *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge.

Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink, 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Keohane, Robert, ed., 1993. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.

Khagram, Sanjeev, James V. Riker and Kathryn Sikkink, 2002. "From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics," in Sanjeev Khagram, James V. Riker and Kathryn Sikkink, eds., *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press, pp.3-23.

OECD, 1998. *United States: Development Cooperation Review Series, 1998*. Paris: OCED.

Pearce, Jenny, 2000. "Development, NGOs and Civil Society: the Debate and Its Future," in Deborah Eade, ed., *Development, NGOs and Civil Society*. London: Oxfam, pp.1-23.

Richey, Lisa Ann, 2000. "Gender Equality and Foreign Aid," in Finn Tarp, ed., *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge.

Spero, Joan Edelman, 1990. *The Politics of International Economic Relations*. New York: St. Martin's Press, Inc.

Rosenau, James N., 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press.

World Bank, 2000. *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*. Washington D. C.: The World Bank.

Abstract

The issues of human development and poverty have been the major themes for most of developing countries to tackle with, ever since the end of the World War II. Although developed countries have offered official development assistance toward the recipients, they have still failed to enhance the latter's rapid economic development. Consequently, United Nations' Millennium Development Goals (MDG) has thus endeavored to practically resolve the problem of human development. For the first time ever, the MDG encourages the cooperation among international organizations, regional organizations, national government, local government, communities and NGOs. In order to achieve the targets of MDG, three topics need to be paid great attention and then put into effect, that is, poverty reduction, secured human rights, and development cooperation.