

書評

Yes We Can Change! 談非政府組織 對抗世界銀行的故事

Yes We Can Change! A Story for Non-Government Organizations against World Bank

陳翰堂 *Han-Tang Chen*

中興大學國際政治研究所博士候選人

*Doctoral Candidate of Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University*

National Chung Hsing University

無論是國際關係亦或國際政治，對於長期浸淫相關領域的研究者們而言，外交政策、軍事戰略、大國關係、地緣政治、權力平衡或權力轉移等相關詞彙一定感到特別熟悉，上述概念是身為國關研究者慣常用以認識世界的視角。即便全球化時代來臨，對多數國關研究者而言，研究對象並不因此改變，國家仍被視為最重要的主要行為者。每當嘗試走訪台灣各大書店的時候，吾人瀏覽國際關係類別的書架，兩岸研究、中國發展觀察、美國外交戰略、以及國際關係教科書，這類談論高階政治書籍充斥在書架之上，彷彿國際關係研究僅止於國家行為與國家間互動的討論，其他行為者如國際組織、跨國公司與非政府組織，常常淪為配角或難以得到更多版面。但實際上，國際組織、跨國公司與非政府組織，乃至跨國公民社會卻是默默著發揮影響力，改變你我的日常生活。

本書《世界銀行與 NGOs：中止納瑪達水壩計畫中的倡議型 NGOs 影

響力》由日本阪南大學國際觀光學部段家誠教授所著，研究案例為 NGOs 在中止世界銀行對印度沙達薩羅瓦計畫（Sardar Sarovar Project, SSP）的貸款。SSP 俗稱納瑪達水壩計畫（Narmada Dam Project），該計畫從 1978 年 11 月世銀的加入，經歷將近 15 年的時間，1993 年 3 月 30 日印度政府以世銀理事會決議有損印度政府自尊心為由婉拒世銀貸款，正式終止和世銀在納瑪達計畫上的合作關係。本次事件被長期關注世銀開發計畫的 NGOs 視為一次重大的勝利，也造就世銀內部的改革。該案的結果，成為研究世界銀行與非政府組織互動的一個重要案例。¹

全書共六個章節，共計 302 頁，一至四章以資料與敘事為主，說明納瑪達水壩計畫的 15 年歷程。第五章則分析倡議型 NGOs 對世銀的影響力，分別以世界銀行為主體的內部因素，以及以倡議型 NGOs 為主的外部因素，突顯出非政府組織扮演的關鍵行為者。在納瑪達水壩案中，倡議型 NGOs 從針對世銀計畫草率評估的批判，對世銀具有重要影響力的先進國家如美國與日本等國，遊說議員、及公開的輿論宣傳等方式，影響國內民意在援外開發案的意見，當世銀意識問題嚴重性嘗試派出獨立調查團之時，介入調查團的團員選擇與協助調查。倡議型 NGOs 的積極活動造就此次納瑪達水壩案的勝利。

納瑪達水壩案作為世銀首次停止貸款的案例，也被稱為「納瑪達教訓」（The Narmada Lesson），世銀的失敗被歸類為下列六點：

一、世銀雖有針對迫遷、環境與原住民等制定相關原則，但既不詳盡亦未嚴格執行，職員欠缺對前述原則的認知和執行意願；

¹ NGOs 的分類依照世銀之定義，分類為下列兩種類型：運作型 NGOs（Operational NGOs）與倡議型 NGOs（Advocacy NGOs），其差異取決於和世銀的關係為何。運作型 NGOs，協助世銀在當地國的開發計畫之推動，包含支援救災、難民保護，以及消滅貧窮等不同面向。後者，倡議型 NGOs 則是就世銀，以及其他各種開發計畫觀察對當地社會、環境、經濟等面向的影響，提出開發案可能造成的問題，並嘗試透過各種網絡關係影響決策，降低或改善開發案造成之影響。請參閱：段家誠著，堯嘉寧譯，《世界銀行與 NGOs：中止納瑪達水壩計畫中的倡議型 NGOs 影響力》，（台北：群學，2014），頁 15-16。

二、世銀在執行納瑪達水壩計畫過程中，採取「同時並行」法，一邊執行計畫，一邊處理發現的問題，造成問題如雪球般越滾越大；

三、對於缺乏公開說明與資訊透明的責任意識，意圖以秘密主義迴避計畫遭遇之挑戰；

四、組織文化的弊病，世銀內部的「貸款核可文化」，官員升遷以其業績為依據，使其重視核准案件數與貸款金額大小，勝於追蹤當地計畫執行造成的人文、環境影響；

五、高階官員的權力過大，內部缺乏有效制衡機制，以 Ernest Stern 副總裁為首的官員，對於無論出自世銀內部的報告，亦或外部 NGOs 提出之意見均採取忽視的態度，使世銀高層無法獲得正確情報，直至問題爆發亦試圖開脫責任。

六、世銀缺乏足夠的問題專家，1980 年代納瑪達水壩案期間，世銀僅有一位環境問題專家，導至世銀內部對環境問題無法充分體認。直至 1991 年才增聘為六位。

從探討世銀與 NGOs 之關係方面檢視本書，不僅有豐富的一手資料，除美國與日本國會相關會議記錄，納瑪達水壩案相關人士訪談資料、世銀內部文件，以及相關書信記錄結合對世銀決策過程的觀察，以及世界各地關心納瑪達水壩案的倡議型 NGOs 分進合擊之記錄。在研究架構上，本書以外部因素施壓說明世銀決策改變的原因，其因在於從內部因素的世銀決策過程與內部組織文化方面，無論由「理事會主導模式」、「總裁主導模式」亦或「秘書處主導模式」，前述失敗原因已證明世銀內部缺乏動機中止計畫執行的誘因。外部因素方面，倡議型 NGOs 先後在美國、日本等先進國家動員，接觸對人文、環境議題感興趣的議員，以及透過各種媒體管道，說明納瑪達水壩案對當地居民生活的影響，提高先進國家國內民眾對該議題關注程度，先後讓美國國會針對世銀計畫介入調查，要求公開內部文件，以及讓日本停止對印度納瑪達水壩案計畫的官方發展援助（Official

Development Assistance, ODA) 之追加貸款。在對世銀的影響上，由於美國國會介入調查，以及日本停止追加貸款，讓世銀意識到問題的嚴重性，倡議型 NGOs 積極接觸同情第三世界國家的理事，讓世銀理事施壓派遣獨立調查團，亦透過理事介入調查團團員的選任。

世銀內部因此事件而決定往後援助計畫的提出，世銀必須對計畫有更通盤的認識，以及對計畫有更嚴格的要求。在內部組織上，世銀需要更重視和改善內部溝通與決策過程。美國方面，由於為世界銀行的主要出資者，在其決策過程中握有龐大的影響力，美國國會議員就是否增資的問題召開聽證會，並要求世銀在內部改革上須滿足以下兩點：1. 情報與資訊公開；2. 建立獨立的調查小組。另外在 1994 年與 95 年分別大砍美國政府提出對世銀的出資預算，藉此施壓世銀要求改革其組織。

冷戰結束，兩極對抗下的傳統安全議題重要性隨之降低，國際新興議題所受關注程度相對提升許多，人權保障、環境保護、原住民保留，以及其他非傳統安全議題的出現，單一國家面對前述議題的難以獨自解決，遂有強調全球化與全球治理等概念的出現。我們可以在各種國際議題上看到國際 NGOs 的活動身影，如環保之於綠色和平 (Green Peace) 與地球之友 (Friends of the Earth, FOE)、人道援助之於無國界醫生 ((Médecins Sans Frontières, MSF) 與樂施會 (Oxford Committee for Famine Relief, Oxfam)、人權保障之於國際特赦組織 (Amnesty International, AI)。倡議型 NGOs 的影響不僅於納瑪達水壩案，同樣也能在世界各地看到他們的努力。如 2006 年，衣索比亞政府決議建立「吉貝三號」(Gibe III) 水庫，引起包含聯合國在內，諸多國際行為者的關注，各大國際媒體、學者與 NGOs 紛紛提出警訊，此舉措將影響歐莫河下游的 50 萬居民，以及附近的生態體系，結果可能是當地的生態滅絕。²

² 吉貝三號的建立目前仍在進行當中，衣索比亞政府對於反對聲音則以強硬的手段回應。相關系列報導可參閱：廖芸婕著，〈水庫專題連載 (一)：「你們很幸運，下次再來，這兒大概面目全非。」台灣和非洲兩個對抗水庫的漫長故事〉，

對於 NGOs 的活躍，對其他行為者如國家、國際組織與跨國公司帶來警訊，更嚴格的監督與檢視各項發展計畫的推動，這些並非每個行為者所樂見。部分國際議題，例如氣候變遷、環境保護與基因改造糧食等高度爭議性的議題，除國家採取更強硬手段回應抗議者外，如衣索比亞的吉貝三號水庫事件，更出現 NGOs 之間的話語權對抗，而對抗背後卻藏有國家與跨國公司等行為者的操作。如針對基因改造作物（Genetic Modified Organisms, GMOs）的辯論，Jeffrey M. Smith 的《欺騙的種子》（Seeds of Deception）一書中詳細揭露本文所稱的全球支配網絡對於 GMOs 推廣的不遺餘力，孟山都結合國家、公關宣傳、NGOs 與知識社群的權力包裝 GMOs，將對基因改造作物的批評被視為缺乏科學依據的恐懼，或訴諸其企業擁有的資源優勢打壓批評聲浪。³這場「小蝦米對大鯨魚之戰」，並未因一次的「納瑪達教訓」告終，而是起點，宣告全球公民社會的崛起和挑戰。身處台灣的我們，面對國光石化開發、六輕汙染、彰南工業區開發與苗栗大埔開發案，這些以經濟開發之名破壞當地生態的案件，段家誠教授的《世界銀行與 NGOs：中止納瑪達水壩計畫中的倡議型 NGOs 影響力》或許能提供相當多的參考。希望有一天，台灣與世界的 NGOs 可以有休息的一天，無須再自嘲 NGOs 很忙。

<http://www.thenewslens.com/post/92371/>

³ 關於孟山都如何推廣 GMOs 的詳細內容可以參考：Jeffrey Smith 著，張木屯譯，《欺騙的種子》（台北：城邦，2012 年）。