

掌握關鍵轉機



願 景



年報的結尾，慣例要提出對於新的一年或者更遠未來的願景。在進入主題之前，請容許我先引用丹麥學者德布·馬提努森（John Degenbol-Martinussen）與恩貝爾克·帕迪森（Poul Engberg-Pedersen）兩位在《理解國際發展合作》（*AID: Understanding International Development Cooperation*, 1999）這本名著前言裡的一小段話語：

「這是國際發展合作的危機時刻。許多合作領域的條件改變了，在冷戰結束之後，這種轉變尤為深刻。富國與窮國兩邊對於「合作」這個名詞，都有新的理解；合作形式的特質同樣有所轉變。這些轉變同時發生在雙邊與多邊合作上，也發生在南北國家非政府組織的角色上。」

我之所以引用這段話，是因為我很贊成作者的提醒，但卻又必須很謹慎地不要太彰顯「危機」這個名詞。因為在中文的世界裡，我們對於這個名詞的反射感覺是非常負面的。其實危機的古希臘文作「Krisis」，原本指的是決定疾病是否繼續惡化或好轉的關鍵時刻，也就是判斷病人的自療與抵抗能力，是否已到了足以讓疾病痊癒的階段，當然可能有很負面的危險，卻也可能有很正面的機會。

就這個角度來審視，危機不僅是自外在觀照的客觀過程，也牽涉了醫生與病人自身的主觀認識與判斷。依照社會學者哈伯馬斯（Jurgen Habermas）的看法，若認定某個過程是危機，這種認同即賦予此過程一種規範性的意義：解決危機意味著解放了受到危機籠罩或俘獲的主體。歐康納（James O'Connor）同樣認為，危機不僅是一個客觀的歷史過程，也是一個主觀的歷史過程，是一個決策的關鍵時刻。他也指出，依研究者對結構決定力量與主觀詮釋面向的不同考量，將發展出不同重點傾向的不同危機理論。

綜合整理這兩位著名學者所提出的危機理論，粗略可以分為四種基本類型：（一）經濟危機，指的是經濟系統循環運作不良，無法生產出足夠的消費價值；（二）理性危機，指的是行政系統無法產生足夠的理性決策，以支持、掌握並滿足經濟系統；（三）正當性危機，指的是正當性系統無法提供足夠的普遍性動機，用通俗一點的字眼來說，就是無法喚起足夠的公眾支持；（四）動機危機，指的是社會文化系統無法產生激發行動的意義。

我無意在此進行煞有其事的學術討論，但這原本用來描述國家可能面對四種類型的危機，看來也可以幫助我們，分析本文一開始所引用兩位丹麥學者，所提出當前國際發展合作所面對的危機，並作為國合會思索面對危機時刻可能對策的基礎。為了避免引發不必要的憂慮與誤解，我們使用「轉機」這個更為中性的名詞，提出四項未來的願景方向：

一、以新思維創造新的合作領域，面對經濟轉機

國合會是一個繼承悠久歷史傳統的機構，從一九六一年的「先鋒計畫」、一九六二年中非技

術合作委員會、一九七一年海外技術合作委員會、一九八九年海外經濟合作發展基金管理委員會，一直到一九九六年，正式立法成立財團法人國際合作發展基金會；過去四十餘年，我們一方面提供物資與資金的援助，一方面提供技術與經驗的移轉，不但提供合作國家人民可供果腹的「魚」，更教他們「釣魚」，持續地改善生活，而這種做法也獲致一定的成果，在國際社會裡得到許多肯定與支持。

面對現在新的、「知識經濟」的時代，走過四十年的國合會，應該嘗試以新思維創造新的合作領域，讓經濟轉機有向上提升的機會。我們願意在此勾勒出一個轉型的可能方向：將發掘新資源、創造新機會，列為推動國際發展合作重要的工作重點，更明確地說，就是將過去曾經成功運作的「給魚+釣魚」模式，轉化為下面簡單的一句話：

不僅給一個人一條魚，
也不僅教一個人釣魚，
更要協助他發掘出資源充沛的魚塘。

這句話最重要的目的，是點出一項往往不包括在傳統援外業務裡的工作：「魚塘——新資源的發現」，在此我所強調的「新資源」，並非狹義具體的物資，像是石油、礦產或核能，而是「投入經濟活動的意願」、「進入市場的途徑」、「經營管理的技術」、「引進資金的方法」，甚至「創新發明」等知識經濟領域的抽象資源。

已故的美國經濟學者諾克塞（Ragnar Nurkse），曾說過一句有點刻薄的犀利話語：「一個國家就因為它貧窮，所以才貧窮。」且不論這句話可能隱含的歧視，但他至少明確指出了貧窮之可怕，在於貧窮孕育了貧窮，因此更貧窮，最後形成所謂「貧窮的惡性循環」（the vicious cycle of poverty），而這正是世界上半以上的人類，所面臨的嚴峻挑戰。

惡性循環一旦成形，就幾乎不可能只靠內在的力量打破，必須有足夠「友善外力」的介入，這也是為什麼有援外或國際發展合作這類型事業的產生，以及國合會有必要存在的原因。然而即使有了力量，還得有善用力量的方法，貧窮的惡性循環，要靠什麼方法打破呢？

因研究經濟發展理論，而獲得一九七九年諾貝爾經濟學獎的英國學者魯易士（W. Arthur Lewis），曾把「經濟化的努力」（the effort to economize）、「知識」以及「資本的增加」，列為促進經濟成長的三大主因。也許有些不自量力，但我願意更擴大延伸，詮釋魯易士的經濟成長三大主因。

廣義的「資本」，是對抗貧窮的力量泉源，在我們的比喻裡，就是魚塘；至於如何接近魚塘，不但要有「經濟化的努力」，還先要讓廣大人民建立「經濟化的意願」（the will to economize）。另一方面，「知識」是從魚塘裡捕魚的基礎，但操作性與機械性的知識，若不小

心使用，很可能造成「竭澤而漁」的悲慘困境，反過來更加深貧窮的惡性循環，所以我們更應該引進的是經營管理的知識，或者更精確一點地說，是奠基在「永續性」(sustainability)上的經營管理知識。

再進一步闡釋，低度開發國家的人民，之所以缺乏「經濟化的意願」，往往是因為渺小的個人，對於改善生活毫無期待，對於經濟運作的邏輯一無所知，對於進入市場毫無概念，畏懼風險，畏懼與市場裡的其他角色合作，甚至畏懼經濟發展可能帶來的鉅大改變。

這時，提供對於經濟化過程的基本知識，制度性的激勵，以及類似對照的成功經驗，乃至於廣義眼界的擴大，都有助於提高人民的意願，進而採行「經濟化的努力」。但是，人民有工作意願或甚至有更努力、更長時間的工作意願，並不能保證經濟一定可以發展，關鍵的癥結，在於工作時是否能運用更多的知識、技術、資本來進行投資、專業化生產或貿易。因此經濟發展與工作的關係，並不純然僅繫於人民是否有工作意願或工作勤奮，還在於人民是否以有效的方法工作，社會制度是否以永續的方法，經營管理人民有效的產出。歸納總結，面對新時代，國際合作發展是否能突破一九六〇年代迄今四十餘年傳統模式，帶來經濟轉機，創造新合作領域「魚塘」，端視「建立意願」、「有效生產」與「永續經營」的新思維，是否能在工作中實踐。

二、以新制度改善行政系統，建構理性轉機

將視野轉回組織本身。我們若希望國合會這個機構，能夠產生足夠的理性決策，以支持、掌握並滿足經濟新思維的實踐，則必須在行政系統的運作上有所強化。二〇〇三年我們在制度化上，所獲致的最大成果，在於完成建構全會業務的「標準作業流程」(SOP)，以及第一套包括八大循環、九十三項作業的「內部控制制度」。

然而，標準化只是制度化的第一步，為了避免落入因為僵硬的制度化，可能帶來的形式化、官僚化、缺乏彈性等困境，面對這個變動不居的世界與多元複雜的現實環境，一些決策管理上的重要基本理念，應該再一次釐清。

首先，我們應該有「建立共識」，優先於「通盤規劃」的工作態度。

過去，所謂「計畫化」(projectized)作業原則，一直是我們強調的基本要求，此一原則的重要性無庸置疑；但是我們必須承認，真實世界遠比辦公室裡的紙上規劃複雜得多，國際發展合作是在一種所謂「超大型動態複雜系統」中實踐，從前舊式規劃師所想像的、一切在控制之中、太陽底下沒有新鮮事「全知型」(comprehensive)的、百分之百按部就班的作業，根本不存在。

在一個比以往更不容易依設計者意願發展的世界裡，工作團隊在計畫最開始之際，能夠多花一點時間，耐心地、理性地，經過溝通、衝突、說服過程，而形成目標共識，那麼在中間過程有所變動時，所有的「作用者」(actors，以一個國合會接受委辦的典型計畫裡，則包括計畫承辦人與相關管理系統、外交部地域司與其他相關司處承辦人、外聘專家、技術團、駐外館處、合

作國家政府與非政府組織、執行單位、合作融資機構等) 就可以依共識互動，調整作業腳步與方向。這恐怕比煞有其事「理性地規劃作業程序」來得重要，也來得現實。

再者，我們也應該在心中常存，以「目標管理」導引「程序管理」先後權衡的實踐態度。

在建立共識之後，程序管理當然成為達成目標的重要手段，但我們必須注意，程序無論如何只是手段，甚至不是唯一手段，目標才是吾人所欲。因此我們必須學習接受「程序可變，只要目標不變」的現實要求，讓作業有一定的彈性。

過去「程序重於一切」舊時代裡，遭受嚴重指摘的「變更設計」，落在新的時代與「超大型動態複雜系統」裡，應該是能夠預期會發生、應該被妥善處理的「必然」，而不是人人喊打的「錯誤」或「犯規」。也就是說，我們既要接受程序的重要性，以及尊重SOP的管理地位，但同時也必須隨時準備發現既有程序與SOP的缺陷與不足，隨時準備隨著實踐回饋與目標，檢視後機動調整，而且是即時、必須在短時間內進行的調整。這一點對於所有已經熟悉機構制度化運作的我們而言，絕對是一種心態上的革命；這種心態革命其實相當困難，但卻對建構理性轉機有深刻的意義。

第三點，我們應該認識到自身多邊互動的「介面管理角色」。

在複雜系統中進行目標管理和部門整合，必須特別注意到「介面」(interface) 的問題，這時資訊的即時傳遞與作業的對位互動，就變得非常重要。尤其國際合作發展業務，涉及許多社會文化迥異的國家與人民，溝通與協調不但關鍵，不妥善處理有時甚至造成嚴重衝突。另一方面，我們尤其要注意的是，過去那種一隻手接到別人傳來的計畫包裹，連拆開都不拆開，隨即就另一隻手交給下一位的消極「郵差式」的介面角色，已經完全無法處理問題，甚至會製造或嚴重化問題。知識經濟時代的自我期待，應是自身在這個介面裡，有知識投入與產出貢獻的活性積極角色。

最後也是最重要的是，我們應該鼓勵「綜效」的組織創新。

本會討論「綜效」(或稱為「一加一大於二」效果) 這個概念，已有不算短的時間了，但如何在現實的脈絡裡實踐，仍待大家共同努力。在此，我想強調的，是以組織創新的方式，鼓勵綜效。

國際發展合作的複雜系統裡，資訊成為一種生產的必要元素，其實這在「知識經濟」時代早已經變成一種常識。但是在介面作業中，許多工作必須在其他工作項目的相關資訊輸入之後，才能展開，而一旦工作展開，又會反過來對原輸入的資訊進行修正，然後輸出。值得重視的是，這類資訊新型態的輸入與輸出，與傳統「一次性完整傳遞」概念截然不同，它可以是片斷、多次、有時相互矛盾的，因此「資訊流」與「資訊流的管理」，成為一種新的技術。

這種新的技術，奠基於一種新的邏輯，即是我們才漸漸開始熟悉的「網路邏輯」(Networking Logic)。網路邏輯和程序邏輯不同之處，在於它必須保留彈性空間，讓系統有自主

變化的可能。一方面，管理者必須建構網路架構，在組織與過程中經由新的、流暢的資訊技術執行作業；但是為了更有效率地達成目標，應該注意到網路邏輯無法「結構化」的部分，而這些部分才是最難的部分，也是管理者創新發展、解決問題的動力來源。

在組織型態學上，介面管理的網路邏輯，要求一種柔軟、可變的結構，如同美國社會學者凱利（Kevin Kelly）一九九五年經典之作《失控：機器、社會系統與經濟世界的新生物學》（*Out of Control: The New Biology of Machines, Social Systems and the Economic World*）中精采的預言：「原子是過去式了，下一個世紀科學的象徵，是動態的網路……。原子代表的是單純的簡化，網路頻道則代表複雜的巨大力量……。網路是唯一能夠沒有偏見而成長、不經引導而學習的組織，其他型態則限制了可能性……。網路是最不具有結構的組織，但又可說具有所有的結構。事實上許多彼此相異的組成，只有在網路中還能維持其整合性。連鎖、金字塔、樹枝狀、圓形、齒輪形等排列組合，都可在網路中容納真正的差異，並同時運作。」

關於這一點，我們要慎重其事地來思索落實，在國合會內部與外部建立起一個資訊溝通的網路，並要求自己展現能鼓勵綜效的資訊流管理專業能力。

三、以新態度與社會互動，喚起正當性支持

作為中華民國唯一的國際發展合作專業機構，國合會過去三年來的重要努力之一，是主動、積極、開放地與各界溝通交流，提供透明化的充分資訊，加強民衆對於國際發展合作工作內容的認識與瞭解，喚起國內社會對於這項業務廣泛的支持。

在出版品方面，除了長期發行中文、英文與西班牙文年報之外，二〇〇二年本會開始發行雙週電子報，持續定期出版至今未曾間斷；另外，也在同一年與民營出版社合作，出版「國際合作發展叢書」系列的第一本《台灣心·世界情：愛在他鄉的八個動人篇章》中文版專書。二〇〇三年相關的出版工作，也比前一年擴大許多，一共與民營出版社合作出版四本「國際合作發展叢書」，包括英文版的《To Touch the World: Stories of the Taiwan Spirit》、中文版《公益旅行家》，以及中英、中法文兩本雙語版圖畫書《西非荒漠上的台灣奇蹟》。

另一方面，海外青年志工及資深志工的普遍化與多元化、外交替代役的推動，也是本會創造更有效的擴大參與機制，所進行的重大努力。同時，為了配合海外志工與外交替代役參與人員的招募，本會自二〇〇一年起，即定期赴國內各大專院校，介紹國際發展合作業務。而從二〇〇四年二月起，本會主管將在國立政治大學商學院，首度開設「國際發展合作管理」專業講座，這一項新的嘗試，是希望結合學術與實務經驗，讓國際發展合作這個台灣社會原本並不熟悉的領域，能在校園生根，並且有機會茁壯。

其實，以新的開放態度與國內社會互動，喚起正當性支持，正是國合會進入廿一世紀最重要的嘗試。我們希望這項嘗試，短期內可以發展出四大新興事業方向：

（一）海外志工與外交替代役事業：擴大招募並訓練海外青年志工（年齡在廿五到卅九歲）與

資深志工（年齡在四十到六十九歲），以及外交替代役役男，輔助現有駐外技術團的發展，讓更多國民有機會直接參與國際發展合作業務，開拓國民的眼界與經歷，並培養有國際觀與國際合作能力的台灣新世代。

(二)出版事業：繼續推動「國際合作發展叢書」系列的出版，並規劃除了一般性文字出版品外，考量多元化出版學術性相關著作、適合學齡兒童之圖書以及其他電子化出版品。

(三)公共參與事業：推動包括與地區非政府組織的交流、與一般市民組織的交流，以及與地方政府的交流等公共參與。

(四)合作發展教育支援事業：安排在大專院校開設專題講座、安排本會同仁及返國之海外志工、退伍之外交替代役役男，赴大專院校、社區大學與中小學演講授課，並規劃接受大專院校相關科系在學學生寒暑假實習。

我們相信，伴隨更開放的社會互動與更積極的公共參與，所產生的深度交流與相互理解，絕對有助於強化國際發展合作這項事業的正當性基礎。

四、以新視野審視發展合作，釐清動機意義

正當性基礎的深處，我們需要清楚的、有意義的、有說服力的核心動機，來說服自己與他人：「為什麼要這麼做？」反面來看，最必須釐清的動機，往往來自於最常受到的質疑。國際發展合作業務在台灣最常受到的質疑，是當國內社會依然存在貧窮與發展困境的同時，為什麼要提供有限的資源，給予遙遠國家、在感覺上沒有直接關係的人民？為什麼？

關於這個涉及動機、無可迴避的基本問題，我們可從三個層次來回答。第一個是感性的信仰層次。我們相信，在這個世界上的每一個人彼此都有關聯，應該在儘可能的範圍內互相幫助、互相照顧，因為我們都生活在同一個地球，毫無疑問地是「同舟共濟」。由於是談感性層次的議題，請容許我引用當代台灣詩人羅門一首非常有意思的詩，標題是〈全人類都在流浪〉：

人在火車裡走，
火車在地球裡走，
地球在太空裡走，
太空在茫茫裡走，
誰都下不了車。
印在名片上的地址，
全是錯的。

我們都是地球列車上「下不了車」的流浪乘客，如果再細分國合會的地址在士林區、在台北市、在台灣、在亞洲……，未免太過狹隘，倒不如承認地址就在地球，地球環境的良窳，與每

一位「乘客」的幸福或痛苦程度有關，幸福的人有必要為痛苦的人，做一點改善的努力，因為以茫茫太空的界限來關照，彼此的距離如此接近，我們大家都有關聯。既然有關聯，國內社會的痛苦，當然必須努力解決，同時也應該儘可能地協助國際社會減輕痛苦。

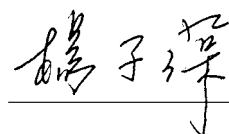
再以理性的自利層次檢視。漸漸地，先進國家普遍深刻體認，如果再不改善南北球嚴重差距的問題，恐怕全球化與資本主義的發展，都已經走到死胡同了。誠實一點地面對二〇〇一年九月十一日震驚世界的紐約恐怖攻擊，以及後來陸續發生的其他國際恐怖事件，我們必須承認，如果我們袖手旁觀，任憑貧富差距繼續擴大、不公不義繼續發生、悲慘在某些地區蔓延、歧視剝削迫害逼得某些人無法翻身，鋌而走險的人所做出瘋狂的舉動，不論基於我們是否可以理解的理由，都勢將危及我們長期苦心經營得來的幸福。因為，不均衡的狀態終究是不穩定的，如果有力量的人，不嘗試努力改善均衡，那麼狀況終將失控；而國際發展合作，很大一部分其實是基於理性分析之後，發展出來的自利利人事業。

最後，必須再落實到台灣發展的實際經驗層次來看。如果有人問我，台灣經驗是什麼？我最簡短的回答是，在自然資源貧乏的條件下，第二次世界大戰之後，有效利用持續至一九七三年終止關鍵的美國援助，把握國際經濟發展中出現的機會，對於人力資源積極地運用與投資，在每一個轉型關鍵勇敢地升級，於是創造出國際分工中比較優勢，進而創造財富與接續的發展機會。任何人對台灣經濟奇蹟稍有認識，都瞭解這樁「奇蹟」發生過程中美援的關鍵角色。

如果台灣經驗是這樣，那麼我們當然有義務在富裕之後適當回饋，如果高度發展的美國，並不那麼需要我們的經濟回饋，那麼其他低度開發國家呢？我們有沒有機會，也在合作友邦裡創造不在台灣發生的「台灣奇蹟」呢？國際發展合作業務一路走到這裡，我們發現真實世界裡的國際分工，不是只有「剝削」與「援助」這兩條極端的路，還有第三條「合作發展、經濟共榮」的新路；只是我們應該更著眼釐清實踐動機、改善行政系統、發掘新資源、創造新機會、建立新的夥伴關係、勾勒出新的合作與分工模式，掌握眼前面臨的關鍵轉機。

掌握關鍵轉機，其實就是這麼一句話。掌握經濟的、理性的、正當性的以及符合社會文化動機的轉機，這是我們對於新的一年或者更遠未來的願景。

財團法人國際合作發展基金會秘書長 楊子葆

 謹識