

赞比亚的非政府组织初探*

刘伟才

内容提要 赞比亚的非政府组织从殖民时期开始出现，独立后在卡翁达时期发展受到限制，在奇卢巴和姆瓦纳瓦萨时期力量不断增强。进入 21 世纪后，赞比亚非政府组织发展日益兴盛，在提供社会服务、发起议题和游说、监督政府和政治经济运转、调查研究并发布信息、宣传教育诸方面表现活跃，与政府间形成复杂互动。然而，资金和人才不足、管理组织能力低下、区域分布和资源分配不均衡以及与政府关系的不确定性仍是其面临的严峻挑战。赞比亚的非政府组织有兴盛有力的一面，也有不成熟、不完善的另一面，体现了非洲国家的非政府组织发展的诸多共性。非洲非政府组织具有表面兴盛而内涵不足的特点，它们有时并不能很好解决实际问题但往往能制造很大影响，如何有效应对，各方仍需探索。

关键词 非政府组织 非洲 赞比亚

作者简介 刘伟才，上海师范大学非洲研究中心副教授（上海 200234）。

非政府组织在非洲国家的经济、政治和社会生活中占据重要地位，既影响着非洲国家本身的发展，也影响着非洲国家之间、非洲国家与外部世界之间的关系。随着中非关系的不断发展和复杂化，非政府组织因素颇引人注目。学术界对非洲非政府组织的研究也在不断加强，但目前仍缺乏针对某一非洲国家乃至某一非政府组织的深入细节性研究，因而也难以对非洲非政府组织有真正全面的认识和较具体的把握。本文以赞比亚为对象国，以笔者在该国

* 本文为“上海高校一流学科（B类）建设计划上海师范大学世界史”项目成果。

实地调研和访谈所获资料为基础，对该国非政府组织进行一些较为细节性的介绍和分析，以期能贡献一些关于非洲非政府组织的具体知识和个人理解。

赞比亚非政府组织的发展历程

赞比亚的非政府组织在殖民时期开始出现，在独立后的卡翁达统治时期受到种种压制但最终取得突破，并在结束卡翁达统治的过程中发挥了重要作用，由此伴随赞比亚政治发展进入快速发展时期。

（一）非政府组织的早期发展：殖民统治时期

赞比亚的非政府组织可以追溯到殖民统治初期，当时的非政府组织主要由早期抵达的白人移民组成。后来，越来越多的白人移民以及逐渐兴起的黑人中产阶级和工人阶层也开始建立非政府组织。从类别看，当时的非政府组织主要是宗教性组织和工会性组织。

宗教性组织较为特别，它们并没有明确组成机制化的非政府组织，而是以已经机制化的宗教组织为核心，利用其在民众中的特殊影响和对特殊领域如教育、卫生等事务的参与来组织力量，进而介入并影响经济、政治和其他事务。一方面，宗教性组织承认殖民当局的统治地位，并协助殖民当局实施控制，客观上开展了扩展殖民影响和强化殖民存在的工作；另一方面，宗教性非政府组织力图保持并扩大自身独立性，在宗教传播（包括非洲传统宗教）、非洲人教育、文化和社会事务方面按自己的主张和规划开展活动。此外，宗教性非政府组织也反对殖民当局对非洲人的一些剥削和不公正做法，而它们所开办的教会学校则在客观上为非洲人民族主义斗争发展提供了知识和人才储备。总的来看，宗教性组织与当局的关系比较复杂，它们在承认当局主导地位的同时，并不完全服从当局；当局在依赖非政府组织开展某些工作的同时，并不完全认同当局的活动，有时甚至敌视当局。

工会性组织主要集中在铜带地区。随着铜矿业的发展，铜带地区的白人移民和黑人劳工不断增加，并且日益集中。为了巩固和提升自身地位、获取更多经济利益和福利待遇，白人移民和黑人劳工分别组织起来。白人在1936年组建了“北罗得西亚矿工联盟”（Northern Rhodesian Mine Workers Union），他们除了要求保证自己的工资和各项待遇外，还要求对非洲人劳工实施限制，禁止非洲人获得某些技术和管理岗位。1949年，非洲人也组建了自己的工会

组织——“北罗得西亚非洲人矿工联盟”（Northern Rhodesia African Mineworkers Union），它主要在提高工资、改善工作和矿区居住条件等方面发声，同时争取能进入保留给白人的工作岗位，乃至要求“同工同酬”和在矿业决策中有发言权。白人工会人数虽少，但由于掌握矿业技术和管理经验、活动组织能力强，且在殖民存在和种族层面上与当局有共同利益，因此其影响不容忽视；而非洲人工会虽然在多个方面处于劣势，但在人数方面却形成压倒性优势，能直接影响矿业生产乃至整个矿区稳定，因此也令当局不敢大意。

宗教性组织和工会性组织的这种由历史形成的特殊地位在独立后虽然受到一定削弱，但其能量仍然较为强大。

（二）非政府组织受限发展时期：20世纪60至90年代

赞比亚独立后，经历了长达27年（1964~1991年）的卡翁达统治。卡翁达统治时期，赞比亚的经济、政治和社会生活被严格控制，非政府组织发展受到阻碍。宗教性组织和一些主要以铜带地区为基地的工会性组织凭借自身的历史基础，在尽可能避免与卡翁达政府直接对抗的同时仍坚持保持独立性，并在特定事务上发出自己的声音。当卡翁达政府试图将“科学社会主义”意识形态纳入赞比亚教育体系时，宗教性组织表示反对，并最终促成这一动议无果而终。

随着经济形势的恶化，赞比亚社会矛盾日益尖锐，民众对卡翁达统治的不满与日俱增，各种社会力量逐渐积聚起来。工会组织开始积极活动，对政府的政策和行为提出批评，要求改善民众生存状况；宗教性组织则发起“人权运动”（Human Rights Campaign），要求解决民众的生存、生活和基本权利问题；部分精英性行业从业者组成的行业协会（如“赞比亚法律协会”，Law Association of Zambia）、赞比亚的学生组织（如“赞比亚大学学生联盟”，University of Zambia Students' Union）也越来越多地参与到国家事务的讨论和批评中来。

尽管这些组织大多只限于就各自领域的问题发表意见和开展活动，并未明确表达对整个政府的不满和敌视，但由此所产生的社会影响和对政府的压力仍然不断增加。这其中，赞比亚大学学生联盟与卡翁达政府的对立较为突出。这些年轻气盛的精英或骨干分子表现得相对激进，在20世纪70年代初期反对卡翁达的“人道社会主义”，后来又在对对外政策方面反对卡翁达支持当

时安哥拉的“安盟”(UNITA, Union for the Total Independence of Angola)。这导致赞比亚大学在1971年和1975年两次被关闭,同时一些外籍教师和学生领袖也被驱逐或被采取限制措施。

到20世纪80年代末,卡翁达政府对社会的控制愈显无力,而非政府组织的力量则明显增强。知识分子、商人、工人、教会等都组织起来对卡翁达政府施加压力,并开始明确要求实施根本性改革。1991年,赞比亚执政党“联合民族独立党”(UNIP, United National Independence Party)和新兴的6个党派性组织举行会谈,商讨进行多党民主选举的问题;9月,3个宗教性组织举行会议,讨论选举问题,并组成“基督教会监察团”(Christian Churches' Monitoring Group)。随后,其他5个非政府组织“赞比亚出版协会”(Press Association of Zambia)、赞比亚大学学生联盟、“国家妇女游说集团”(National Women's Lobby Group)、“非政府组织协调委员会”(Non-Governmental Organizations Coordinating Committee)和赞比亚法律协会加入,与前述3个宗教性组织一道组成“赞比亚选举监察协调委员会”(Zambia Elections Monitoring Coordinating Committee)。在短时间内,赞比亚的非政府组织快速而有效地组织起来,对当局构成强大压力。赞比亚最终结束了卡翁达的长期统治,建立了以“多党民主运动”(Movement for Multi-party Democracy)为执政党、以奇卢巴(Frederick Chiluba)为总统的赞比亚新政府。

(三) 非政府组织发展壮大与兴盛时期:20世纪90年代以来

奇卢巴依托工会开始其政治生涯,在反对卡翁达统治的过程中见识了非政府组织的力量,而其上台也可以说在很大程度上得益于这种力量。因此,奇卢巴政府对非政府组织的态度相对宽容。而实际上,非政府组织的蓬勃发展已经成为一个客观现实,奇卢巴也不得不顺势而为。1996年,赞比亚正式登记的非政府组织已超过1000个^①,其中比较突出的有非政府组织协调委员会、“非洲人权与发展网”(Inter-African Network for Human Rights and Development)、“天主教公正委员会”(Catholic Commission for Justice)、“发展与和平组织”(Development and Peace)、“耶稣神学反思中心”(Jesuit Centre for Theological Reflection)、“南部非洲建设性解决争端中心”(Southern African Centre for Constructive Resolution of Disputes)和“减贫民间协会”(Civil

^① Moonga H. Mumba, “Civil Society Activism in Zambia: A Historical Perspective”, in Fred Mutesa, ed., *State - Civil Society and Donor Relations in Zambia*, UNZA Press, 2010, p. 8.

Society for Poverty Reduction), 等等。但是, 奇卢巴也不可能完全放任非政府组织发展, 他意识到“驯服”非政府组织的必要性, 并尽可能使非政府组织为己所用。上台之初, 奇卢巴宣称赞比亚是一个基督教国家, 呼吁教会团结在以他为代表的政府周围, 为此他在总统府设立宗教事务办公室, 并委任一名教会人士担任副部长级主官。一些福音教会对此表示欢迎, 但天主教教会和安利甘教会则表示拒绝。在第二任期行将结束时, 奇卢巴试图修改宪法以使自己可以再次连任, 并通过施与金钱给某些个人和非政府组织以寻求支持, 但是这一举动遭到很多人士和非政府组织的反对。2001年2月, 一些非政府组织和个人进行集会, 并结成反对奇卢巴谋求第三任期的协调性运动——“绿洲论坛”(Oasis Forum), 极力阻止奇卢巴根据自己意愿修改宪法。最终, 奇卢巴谋求第三任期失败。

继奇卢巴之后上任的姆瓦纳瓦萨(Levy Mwanawasa)在很大程度上继承了奇卢巴时代的对非政府组织政策, 也是在宽容的同时尽可能进行“驯服”。但是, 姆瓦纳瓦萨与非政府组织的关系从一开始就不太和谐, 非政府组织甚至对其上台本身表示怀疑。姆瓦纳瓦萨上台后, 发动反腐败运动, 非政府组织批评其反腐对象具有选择性, 实际上是打击异己; 非政府组织还批评姆瓦纳瓦萨任用亲属担任高级职务, 同时还质疑姆瓦纳瓦萨任用反对党人员的行为, 认为这是为了拉拢反对党的部分人士, 从而削弱反对党。而总体上, 由于在经济和社会发展方面无法取得令人满意成绩, 非政府组织的各种批评声越来越多。为此, 姆瓦纳瓦萨与非政府组织的矛盾一度尖锐。

2003年, 为缓解对立, 姆瓦纳瓦萨提出与反对党和部分非政府组织一道召开协商对话大会。非政府组织表示需要时间筹备, 要求延迟召开, 而姆瓦纳瓦萨则坚持其计划, 以致会议未能召开。2004年, 姆瓦纳瓦萨公开批评一些非政府组织实际上成为反对党, 而非国家发展的伙伴, 并指责非政府组织除了滥用经费外一无是处。^① 2007年, 赞比亚司法部长乔治·孔达(Geroge Kunda)提出一项以规范非政府组织登记、管理和运转等为目的的法律草案, 力求管控非政府组织。但是, 由于遭到大部分非政府组织的反对, 该草案不得不被撤回。

^① Moonga Hangoma Mumba & Rudo Phiri Mumba, *The Status of Civil Society in Zambia: Challenges and Future Prospects*, Zambia Council for Social Development & CIVICUS, 2010, p. 32.

此后，赞比亚先后进入鲁皮亚·班达、迈克尔·萨塔和埃德加·伦古当政时期，非政府组织逐渐发展壮大，并日益活跃（详见下文）。

赞比亚非政府组织的发展现状

进入所谓的“多党民主”时代后，非政府组织已经成为赞比亚国家经济、政治和社会等事务的关键性参与者和影响者，而相当一部分民众也已大体上接受并认同非政府组织的作用和不可或缺性。非政府组织不但已经不是政府可以任意摆弄之物，而且还成为政府活动的重要制约，其发展也已经成为难以遏制的潮流。

（一）非政府组织类型与特点

赞比亚的非政府组织种类繁多，形式各异，由于认定标准不一，较难进行明确界定。根据赞比亚非政府组织人士和相关学者的看法，赞比亚非政府组织包括如下类型：宗教性组织、工会、妇女组织、学生或青年组织、社会发展事务性组织、倡议发起组织、研究和文教事务组织、非营利性媒体、边缘弱势群体权利组织、慈善性社会服务组织、资金募集组织、专业人士协会、社区组织、经济利益联合体、族群性组织、环境组织、文艺娱乐组织和多组织联合体，等等。^①而在这些种类形式纷繁芜杂的组织中，有些组织实际上并非严格意义上或者并不能被承认为非政府组织，比如一些组织实际上只有一个人，而还有一些组织则有很强的政治导向性，更类似于反对党或反对派。

赞比亚的非政府组织具有流动性强的特点。一些非政府组织由于资金不足、活动能力不强、无法抵御外部压力等原因而变更或消亡；一些非政府组织系为临时特定事务而设，因而也会随着完成临时特定事务而解散；还有一些非政府组织则游离于当局视线之外，既无明确机制，也未依规登记。这些原因导致相关部门难以对非政府组织的数量进行确定统计。2003年，在政府部门登记的非政府组织数量高达约10 000个。^②而在2009年《非政府组织法》（NGO Act）通过后赞比亚政府列出的一份需要登记的名单中，非政府组织的数量只有904个。^③

① Moonga Hangoma Mumba & Rudo Phiri Mumba, op. cit., p. 34.

② Ibid., p. 31.

③ [Http://www.civicus.org/media-centre-129/press-releases](http://www.civicus.org/media-centre-129/press-releases), 2014-01-10.

赞比亚的非政府组织尽管数量多,但机构机制完善、活动能力强、影响大的仅限于少数。较具实力的非政府组织主要是国际非政府组织在赞比亚的分支。这些分支有来自总部的物质和网络支持,在遇到挑战时更有总部做后盾,因而往往行事积极乃至激进,可谓“有恃无恐”。比如,“透明国际”(Transparency International)在赞比亚的分支“透明国际-赞比亚”(Transparency International Zambia),它志在担当赞比亚腐败问题的监督者以及“良政”和统一的推动者,在反腐败、“良政”和统一事务方面推动建设性争论和对话,并帮助提升赞比亚相关组织和个人在应对腐败、推动“良政”和统一方面的能力。它在赞比亚开展的一个比较突出的活动是设置了听取公民抱怨、提供法律咨询和协助举报腐败的“倡议与法律建议中心”(The Advocacy and Legal Advice Centre),将一些本该经由政府通道的事务掌控到自己手中。再比如,国际性天主教非政府组织“卡里塔斯国际”(Caritas International)在赞比亚的分支——“卡里塔斯-赞比亚”(Caritas Zambia),它在赞比亚开展的工作涉及男女平等、艾滋病防治、可持续农业发展、突发冲突和灾害干预救助、“良政”和人权等问题和领域。“卡里塔斯-赞比亚”还凭借自己相对较强的物质实力在赞比亚主导相关非政府组织的联合活动或向其他相关非政府组织提供支持。^①此外,比较有代表性的非政府组织还有南部非洲媒体研究所(Media Institute of Southern Africa)在赞比亚的分支——“南部非洲媒体研究所-赞比亚”(Media Institute of Southern Africa Zambia),它的主要工作包括:推动通过信息自由法;提倡设立一个独立的广播电视管理机构,将赞比亚国家广电集团(Zambia National Broadcasting Corporation)转变为一个公共服务者;推行“良政电台计划”(Good Governance Radio Programmes),试图在赞比亚境内设置10个电台,鼓励民众关注和参与“良政”事务;推行“面对媒体计划”(Face the Media),在14个社区电台和私人电台安排电话接听节目,鼓励透明、“良政”和公众参与。^②

除了一些具有传统基础的宗教性组织和工会性组织外,赞比亚本土非政府组织中真正具备较强实力的屈指可数,其中比较有代表性的有两家:“耶稣神学反思中心”和“南部非洲建设性解决争端中心”。

^① 详见“卡里塔斯-赞比亚”官方网站: <http://www.caritas.org.zm>。

^② 参见“南部非洲媒体研究所-赞比亚”内部资料(未注明出版日期)。

“耶稣神学反思中心”是一家宗教性非政府组织，成立于1988年，它在居民生活成本、债务问题、医疗和卫生服务提供、地方民主等重大社会问题方面开展研究，并通过出版、研讨会、会议和媒体表达来公开和分发相关研究成果。它主要开展的工作内容包括：从赞比亚民众生活基本需要出发，定期在赞比亚主要城市和部分农村地区进行居民生活情况和所需成本的调查并发布相应数据；关注赞比亚的债务问题，一方面通过活动要求减免债务，另一方面则监督政府对债务问题的处置并根据跟踪、调查和研究提出建议；以教会为依托开展社会教育，向民众特别是贫穷群体宣扬信仰、公正、平等参与、全面发展、共同福利等观念。^① 耶稣神学反思中心往往并不直接介入政府和政治事务，对相关问题也不轻易发表言论，这使得它更易开展活动和生存。但实际上，它开展的调研、信息发布、教育等仍能对政府和政治事务产生重大影响。

“南部非洲建设性解决争端中心”成立于2000年，主要关注赞比亚和南部非洲区域的和平、安全和民主问题。其宗旨为“推动构建能促进有利于人民可持续发展的公正、和平的政治环境”，强调非暴力、负责任、非党派、容忍多样性、透明、社会公正等核心价值观。南部非洲建设性解决争端中心执行“和平建设、安全和冲突管理计划”（Peacebuilding, Security and Conflict Management Programme）、“负责任和良政计划”（Accountability and Good Governance Programme）、“地方民主建设计划”（The Building Local Democracy Programme）等项目，主要开展的具体活动包括：搜集区域冲突情况资料数据；对预算、立法、政策执行、政府部门治理等进行追踪和监督；在宪法改革、公民权利、中央权力下放、选举、人权等方面开展宣传和教育；建设和运转人权和冲突解决中心。^②

（二）非政府组织的活动方式

独立以来，赞比亚经济、政治和社会诸方面总体发展比较平稳，基本未出现过大规模高烈度冲突，各种势力之间也没有发生持久激烈对立，因而非政府组织开展的活动大都是和平性事务，主要包括如下方面：

第一，提供社会服务。这是非政府组织表明其存在并凸显其对政府补充

^① 详见“耶稣神学反思中心”官方网站：<http://www.jctr.org.zm>。

^② 引自“南部非洲建设性解决争端中心”内部资料（未注明出版日期小册）。

作用的一个重要方面，在赞比亚这样经济社会不发达的非洲国家尤其是如此。非政府组织提供社会服务主要针对特定人群，如部分妇女和青年、儿童、特定疾病患者、残疾人、农村地区居民等。一些非政府组织以提供社会服务为其主要活动领域，比如“赞比亚开放社区学校”（Zambia Open Community Schools），其滥觞是1992年一批女性宗教人士发起的为卢萨卡的米西西社区（Misisi Compound）的48名失学儿童在大树下上课，而其成为正式组织后所秉持的宗旨则是：“每个孩子都有权获得合格教育，每个孤儿和弱势儿童（特别是女孩）必须在学校获得学习机会！”尽管也有一些非政府组织仅把提供社会服务当作其工作的一个方面，但实际上赞比亚大部分的主要非政府组织都具有不同程度的提供社会服务的功能。比如透明国际—赞比亚下设的倡议与法律建议中心，其主要功能是听取公民抱怨、提供法律咨询和协助举报腐败。又如，由12个非政府组织联合而成的“律师服务同盟网”（Paralegal Alliance Network）主持编制了《赞比亚法律援助服务指南》（Civil Society Legal Aid Service Providers in Zambia: Directory），并相应地为特定社会群体（包括妇女、寡妇、孤儿、囚犯、残疾人等）提供法律援助服务。

第二，发起议题和游说活动。发起议题和游说往往针对重大或有影响的政治、经济和社会方面的议程和事件。比如，“南部非洲媒体研究所—赞比亚”联合其他非政府组织——“赞比亚媒体妇女协会”（Zambia Meida Women's Association）、“赞比亚高级记者协会”（Society of Senior Zambian Journalists）、赞比亚出版协会、“赞比亚记者工会”（Zambia Union of Journalists）开展了“信息自由法案”（Freedom of Information Bill）宣传和游说运动，要求政府提供公共信息获取渠道，开展信息公开出版和传播工作。该组织明确指出政府应公开的信息包括：政府运转信息和成本、对政府的抱怨、公众利用信息和参与的程序、影响公众决定的内容和决策过程等。^①又如，由欧盟和北欧非政府组织资助和指导、有赞比亚多个非政府组织，包括“赞比亚教会委员会”（Council of Churches in Zambia）、“南部非洲媒体研究所—赞比亚”、“南部非洲建设性解决争端中心”、“赞比亚国家妇女游说集团”、“民主进程基金会”（Foundation for Democratic Process），联合开展了“非国家行为体—在农村地区建设民主文化”（Non State Actors - Building

^① 引自“南部非洲媒体研究所—赞比亚”内部资料（未注明出版日期小册）。

Democratic Culture in Rural Communities) 系列活动, 在赞比亚的 11 个边远地区展开。该活动涉及的方面具体包括: 当地生活需要评估、政治教育、妇女和青年媒体建设、妇女青年参与决策过程培训、纳税人权利知识教育、选举监督引导教育、妇女和青年领导力提升培训、社区架构建设、设立社区电台、研究媒体法规和政策、出版和分发与政治治理相关材料, 等等。^①

第三, 监督政府行为。监督政府的政治经济运转是非政府组织的一项重要乃至主要功能。和其他很多非洲国家一样, 赞比亚也存在较为严重的政府部门效率低下和腐败问题, 因而相关非政府组织在这方面开展的活动较为突出。最典型的如“透明国际-赞比亚”, 它明确声称自己是赞比亚政府的监督者, 并且在赞比亚政府本身无法有效遏制腐败的情况下“自作主张”地将一些本该属于政府的职能接收过来, 它接受民众关于腐败的举报, 并将民众关于腐败的抱怨和举报传达给政府部门, 甚至还在政府部门不采取措施或拖延时去敦促和推动。还有一些非政府组织则通过自己的定期出版物对一定时期内赞比亚的政府和政治经济运转情况进行梳理和评论, 实际上是一种更细致、更深入也更有力的监督。“卡里塔斯-赞比亚”定期发布季报, 对当期赞比亚的政治、经济和社会事件进行评述; 它还发布《国家状况》(State of the Nation) 年度报告, 对赞比亚在一年中的情况进行总结和分析, 关注政治、经济、社会、农业和粮食安全、媒体、教会发展等诸多问题, 并明确表示报告发布的目的是“评估赞比亚在过去一年中的发展状况, 不仅要指出好的经验以供今后参考, 还要指出不够或不好的以在将来完善或避免。”^②“南部非洲建设性解决争端中心”定期发布年报, 除对组织自身的情况进行介绍和评估外, 还对过去一年赞比亚的主要政治、经济和社会事件进行评述。此外, 该组织还不定期发布对赞比亚重大议程和事务的评估, 比如它发布的《2010 年赞比亚政府治理预算情况分析》, 对赞比亚在《第五个国家发展计划》(the Fifth National Development Plan) 框架下在治理领域的预算投入情况进行评估并指出存在的问题, 明确提出“非政府组织要求了解资金来源和使用情况并参与相关决策”。^③

① 引自“赞比亚教会委员会”内部资料(未注明出版日期小册)。

② Caritas Zambia, *State of the Nation 2012*, Caritas Zambia, 2013, p. 2.

③ SACCORD, *An Analysis and Comments for the 2010 Budget of the Republic of Zambia on Governance*, SACCORD, 2009.

第四, 调查研究并发布信息。这是非政府组织的一个基本活动领域, 这既是发声和开展具体活动的前提的基础, 也是主要方式, 更是扩大影响的重要手段。大部分非政府组织都设置有相关的调查研究项目, 并有定期或不定期的出版物。在这方面, 最突出的是“耶稣神学反思中心”。它最具影响力的调查研究项目是“基本生活需求统计”(Basic Needs Basket), 这一项目定期对赞比亚主要城市的5口或者7口之家的生活成本进行调查和统计, 即将居民基本生活成本划分为基本食品成本、非食品必需品成本和其他成本三大类, 每一大类细致列出不同物品种类、物品数量和当期成本, 据此进行居民生计调查。如卢萨卡居民生活所需的基本食品包括玉米面、豆类、卡彭塔干鱼(Kapenta)、熏鱼、牛肉、叶类蔬菜、西红柿、洋葱、食用油、面粉或面包、汤、茶、鸡蛋、盐、鲜牛奶; 非食品必需品包括木炭、肥皂、洗衣皂、凡士林等护肤品、电力、饮用水和卫生用水、住房; 其他成本包括教育、医疗、交通和燃料。与此同时, 调查表还列出某些职业人员如教师、护士、公务员的工资水平以及低工资人员的平均工资水平, 以资对照。^① 此外, “耶稣神学反思中心”还对赞比亚的非正式部门发展、^② 债务问题、^③ 就业和就业促进问题、^④ 社会和文化权利问题、^⑤ 对外援助使用问题^⑥等开展调查研究, 并发布了独具影响力(因为没有其他机构在这方面有效开展活动)的信息。

第五, 开展宣传教育。宣传教育也是非政府组织活动的一个基本领域, 它既是非政府组织的基本功能, 也是非政府组织有效开展活动的前提和扩大影响的重要手段。大部分非政府组织都有专门的宣传教育项目, 比如“卡里塔斯-赞比亚”开展的关于“议会选区办公室”(The Parliamentary Constituency Offices)的宣传, 告知公众这一机制的存在及其主要活动、功能和性质, 提醒公民可以加以利用。^⑦ “赞比亚教会委员会”联合“卡里塔斯-赞比亚”、“透明国际-赞比亚”、“耶稣神学反思中心”等组织开展的“纳税

① JCTR, *JCTR Basic Needs Basket: Lusaka*, JCTR, 2013.

② 引自“耶稣神学反思中心”内部资料(未注明出版日期小册)。

③ 同上。

④ JCTR, *Survey on Employment Generating Policies and Strategies in Zambia*, JCTR, 2011.

⑤ Hope M. Ndhlovu - Chanda, *Alternative Ways of Protecting and Promoting Economic, Social and Cultural Rights in Zambia*, JCTR, 2010.

⑥ Sydney Mwansa, *IDA - GRZ Increased Access to Electricity Supply Project (Rural Electrification): A Case Study of Mwinilunga and Ikelenge Districts*, JCTR, 2012.

⑦ 引自“卡里塔斯-赞比亚”内部资料(未注明出版日期小册)。

人权利宣传教育运动”，向公众宣传纳税人的性质和地位、纳税人所应享有的权利等方面的知识和信息，特别面向文化水平总体非常低下的农村居民。^① 又如，“耶稣神学反思中心”的“积极行使公民权利”宣传教育活动，通过印发小册子，让民众了解公民权利的性质和具体可行使的公民权利，告诉民众他们的权利远不只参加选举投票，鼓励民众在选举之外进一步广泛参与其他经济、政治、社会各方面的活动，如参与宪法制定和修改过程、要求获得更多公开信息、充分动员和利用公共资源等。^② 此外，一些非政府组织还定期在公开场合通过接受咨询、分发材料等方式开展宣传教育活动。很多非政府组织每年都会于卢萨卡商业中心“曼达山”（Mandahill）对面展览馆（Showground）定期举行的农商展览会上租用场所开展宣传教育，而每周日在卢萨卡市中心一处名为“阿凯兹”（Arcades）的商业广场上都有妇女和青年事务、艾滋病防治等方面的非政府组织等设摊分发材料进行宣传。

（三）非政府组织内部的协调和联合

在开展上述各种活动的过程中，赞比亚的非政府组织往往非常注重协调和联合。

一方面，各非政府组织从单个来说都比较弱小，必须通过协调联合才能保证生存和发挥作用。比如像反腐和“良政”建设这样的事务，易引起政府的注意和打压，如仅由单个非政府组织来开展工作，一旦政府对其物质手段和人员实施限制，那么就很容易导致进程夭折。而一旦多个非政府组织联合起来，政府就有所忌惮，即便某一个非政府组织遭受打击，其他非政府组织也能在提供声援和帮助的同时继续开展斗争。如前述“非国家行为体—在农村地区建设民主文化”计划，它要在赞比亚的11个边远地区开展系列活动，其所需的资金、人员、时间成本非单家非政府组织所能承受。因此，这一计划由“赞比亚教会委员会”、“南部非洲媒体研究所—赞比亚”、“南部非洲建设性解决争端中心”、“赞比亚国家妇女游说集团”、“民主进程基金会”等组织联合开展。

另一方面，一些重大事务往往需要通过相关非政府组织协调联合才能做出比较全面的应对。这方面最突出的是“绿洲论坛”。“绿洲论坛”因反对奇

① 引自“赞比亚教会委员会”内部资料（未注明出版日期小册）。

② Sr. Kayula Lesa, *Active Citizenship: Participation Beyond Elections*, JCTR, 2012.

卢巴谋求第三任期而在 2001 年形成，它由多家宗教性组织和其他非政府组织联合构成，并有众多有影响的个人参与。在挫败奇卢巴的企图后，“绿洲论坛”并没有解散，而是将自己协调联合斗争的目标更新为促进赞比亚的宪政发展，在寻求更合理宪法的同时捍卫宪法。2002 年，“绿洲论坛”向政府施加压力，要求启动宪法改革进程。随后，赞比亚政府指定人员组成了宪法委员会，同时对“绿洲论坛”进行打压。但是，政府始终无法令“绿洲论坛”屈服。领导人任期事关政治全局和长远发展，而与领导人任期相关的，从根本上来说就是宪法。对非洲国家来说，伴随这些问题解决进程的往往是血淋淋的教训，这种重大的事务必须由多种力量联合起来应对。

赞比亚非政府组织与政府的关系

在非洲，非政府组织与政府的关系往往较为复杂。非洲国家政府往往缺乏足够财力、物力和人力来履行其应履行的全部职能，就此而言，非政府组织可以作为重要的补充；但是，非洲国家政府的能力低下、腐败等往往又是非政府组织关注乃至批评打击的对象，当出现这样的局面时，政府和非政府组织之间的关系往往会紧张甚至引发对立冲突。

赞比亚的非政府组织是随着所谓的“多党民主化”和自由化改革而突然繁荣起来的。^①非政府组织因在特定时刻帮助打着“民主”、“自由”旗号的力量获得了胜利，但它们很快发现后者并不能切实履行它们所期望的“民主”和“自由”，也无法有效解决它们所关注的社会问题，于是就开始提出种种批评、建议，甚至“越俎代庖”；而政府也很快发现非政府组织要求太高、指摘太多、难以对付，于是想方设法对其进行“规范”、限制，甚至打压。

2001 年，曾经帮助奇卢巴从卡翁达手中获得政权的非政府组织联合起来阻止奇卢巴谋取第三个任期，它们组成“绿洲论坛”，发起“绿带运动”（Green Ribbon Campaign），通过私人媒体引导公众讨论，并在公开场合分发绿带，佩戴绿带即表明反对奇卢巴谋求第三次担任总统。尽管奇卢巴动用警察力量进行压制，但无济于事。奇卢巴被迫宣布无意谋求第三任期，但仍确

^① Derrick Elemu, “The Emergence and Development of Governance and Human Rights Civil Society in Zambia: A Critical Analysis”, in Fred Mutesa ed., *State – Civil Society and Donor Relations in Zambia*, UNZA Press, 2010, p. 24.

保了能选定姆瓦纳瓦萨为其继承者。而也正是由于这个原因，姆瓦纳瓦萨遭到一些非政府组织的质疑，双方之间从一开始就存在抵牾。姆瓦纳瓦萨政府开展的反腐运动、部分官员任命等举措都受到非政府组织的指摘。当姆瓦纳瓦萨意图修改宪法时，非政府组织在政府之前就提出“应该如何修宪”和修宪日程，除了提出要组成一个技术性委员会外，还很快在议会组建相关机构之前就提出了一个宪法草案。非政府组织这种高效率的“自作主张”激怒了姆瓦纳瓦萨政府，政府以未经合法登记为由宣布禁止相关非政府组织活动，但非政府组织不顾禁令继续活动。最终，姆瓦纳瓦萨如奇卢巴一样，被迫屈服，表示短期内不会有新宪法产生。在与非政府组织角力的过程中，奇卢巴试图通过提供金钱等手段使非政府组织为自己所用，但只能打动一部分并不具备实质性影响力的组织；而姆瓦纳瓦萨态度一贯坚定，也多次尝试反制，但也无法使非政府组织屈服。

可以说，在一些根本性的问题如宪法、选举、政府良劣等方面，非政府组织与政府之间存在难以调和的矛盾。当非政府组织介入宪法、选举等问题以及质疑政府是否负责任的问题时，总是招来政府的怨恨，要么认为它们跟反对党沆瀣一气，要么认为它们是外部资助者的工具。而实际上，所谓“沆瀣一气”的反对党实际上也不是那么喜欢非政府组织，反对党认为非政府组织做了本该由他们做的事。总体上来说，政府和各政党更多地将非政府组织当作对他们权力的威胁而不是一种重要的民主因素。^①从另一方面来看，一些非政府组织也确实存在主张过于激进、态度过于激烈的问题，它们在批评政府一无是处的同时，展现出一种舍我其谁的傲慢。而在一些非政府组织看来，它们只关注问题本身，它们认为应尽可能避免考虑问题产生的客观原因，以避免对问题表示宽容和同情。比如，“透明国际-赞比亚”的人士即认为：我们只关注腐败并指出腐败，至于腐败是不是有什么难以消除的客观因素，我们并不关注。^②这种态度在赞比亚政府看来，无疑是求全责备。

相对于宪法、选举、政府良劣这些“高级政治”而言，非政府组织在教

^① Lee M. Habasonda, “State – Civil Society Relations in Zambia: An Assessment of Conflict Dynamics, Contestations and Cooperation in the Political Space”, in Fred Mutesa, ed., *State – Civil Society and Donor Relations in Zambia*, UNZA Press, 2010, p. 49.

^② 笔者于2013年8月7日对“透明国际-赞比亚”公共信息官姆比亚纳·杰夫·纳尔温多(Mubiana Jeff Nalwendo)的访谈。

育、卫生、文化、研究等“低级政治”领域的活动更易被接受，政府一般也确实希望有力量去做这些事。但是，单纯只关注这些领域的非政府组织是极少的，并且其地位和影响一般也并不突出。而实际上，“低级政治”领域往往只是一些非政府组织当作自身众多活动的一部分，并且往往是被当作为为了更好地推动“高级政治”而开展的活动的一部分，其实归根结底还是在搞“高级政治”。从另一个角度来说，非政府组织在“低级政治”领域的活跃，也恰好能在客观上证明政府的少作为甚至不作为，仍然对政府构成压力。比如“耶稣神学反思中心”所做的关于城市居民基本生活需求的调查，其所提供的数据一方面可以衡量赞比亚经济社会发展水平，可以为政府相关决策提供参考。但另一方面，这种调查所得出的生活成本和工资数据又在政府提供就业能力、政府相关部门工资付给能力、政府解决低收入阶层生活问题能力等方面对政府形成强大的无形压力。

在政府能力低下的情况下，非政府组织的存在和活动已成客观必需。但政府要极力维持自己的合法性和尊严，不能容忍某些非政府组织的“越界”；而非政府组织则觉得政府能力低下，所以自己必须发挥作用。

2007年，赞比亚政府提出一项旨在规范非政府组织的法律草案，遭到非政府组织的强烈反对，一些国际非政府组织也表示关注，要求撤回这一草案。与此同时，非政府组织还对现有的要求协会和组织进行登记的《协会组织法》(Societies Act)发起攻击。一些非政府组织明确表示，政府对非政府组织的规制权应该严格限制，非政府组织只有在严重违法或确实无能无效的情况下才能被追责或取缔。^①而政府则表示，非政府组织总是要求政府更透明更负责，那么政府也有理由对非政府组织作同样的要求。

2009年，《非政府组织法》最终得以通过，它要求非政府组织必须按新法进行登记（此前按《协会组织法》进行的登记无效）后方称合法，而政府有权决定是否对某一非政府组织进行登记；非政府组织登记后，必须服从管理，否则政府有权取消登记。经过一再延期，政府将登记的最后期限放在2014年2月3日，但到期时仍只有82家组织按要求进行了登记。^②与此同时，

^① John Mweshi, “The Potential and Capacity of Civil Society to Self-regulate Through Codes of Ethics: The Zambian Context”, in Fred Mutesa, ed., *State - Civil Society and Donor Relations in Zambia*, UNZA Press, 2010, p. 103.

^② [Http://www.civicus.org/media-centre-129/press-releases](http://www.civicus.org/media-centre-129/press-releases), 2014-01-10.

460家非政府组织联合起来抵制登记，非政府组织协调委员会领导人比阿特丽丝·格里洛（Beatrice Grillo）公开指责《非政府组织法》是一种倒退，称真正的非政府组织不可能按其规定登记。^①非政府组织强烈反对，政府则态度更加坚决，并以“散布错误信息，意图制造公共恐惧和紧张”为由拘捕了“民主进程基金会”主席麦克唐纳德·奇彭兹（McDonald Chipenzi）和另外两名媒体人士。但这一举动并不能压服非政府组织，反而激起了非政府组织更高的反对声浪，也受到国际社会的警告。

政府希望制定法规规范非政府组织，非政府组织则担心政府会以此限制它们。但是，从客观角度来说，规范肯定是有必要的，非政府组织也承认这一点，问题就在于规范哪些方面、规范的程度、如何规范等。从短期来看，赞比亚政府和非政府组织要在这些问题上达成共识殊为不易。

赞比亚非政府组织发展面临的挑战

自20世纪90年代起，经过20余年的发展，赞比亚的非政府组织已经进入一个兴盛期，其数量之多和活动范围之广已成为不争事实，而其多次敢于与政府分庭抗礼且使政府妥协也表明其能量之大。在赞比亚“弱政府”这一局面短中期内难以改变的情况下，“强非政府组织”可能会成为一种常态持续。

然而，由于发展历程短、现实中存在较为严重的硬件和软件瓶颈以及与政府关系带来的不确定性，非政府组织在赞比亚的未来发展仍将面临诸多挑战。

从历史发展来说，赞比亚非政府组织的基础仍非常薄弱，无论是政府还是民众都还远未很好地适应其存在。上述政府与非政府组织之间的种种矛盾，一方面固然是因为二者在活动领域分配之间的争夺，另一方面在很大程度上也是因为二者互相面对的时间不长，磨合不够，双方都不知道如何与对方相处。大部分民众也是如此，一方面，他们对非政府组织的动机和活动持怀疑态度，很难相信非政府组织的非营利性，也很难相信它们的活动会真的有助

^① “NGO’s Refuse to Register under the ‘unconstitutional’ NGO Act”, <http://www.lusakatimes.com/2014/02/03/ngos-refuse-register-unconstitutional-ngo-act/>, 2014-02-04.

于己。而对受教育程度较低的人群（特别是广大农村地区的居民）来说，一些非政府组织宣扬和追求的东西很难为他们所理解和接受。另一方面，一些民众对与非政府组织发生关系持谨慎态度，在涉及国家政策、政府和官员行为的事务方面，因为害怕招致麻烦或者打击报复，民众不会轻易对非政府组织表达自己的真实想法，更不会随便参与。欲获得政府在一定程度上理解和民众在很大程度上的信任，不是一朝一夕之事，非政府组织仍需要在未来相当长一段时间里与政府和民众不断沟通、磨合。

从现实来看，赞比亚非政府组织仍面临种种物质和非物质方面的困难：

第一，资金不足是大部分非政府组织都不得不经常忧虑的首要问题。从现阶段来看，它们所需的资金大部分来源于外部捐助者，但这会带来四方面的问题：其一，接受捐助就意味着要与捐助者保持一致，这可能导致相应的非政府组织在不同程度上丧失独立性；其二，外部捐助者所能提供的资金并不充足且具有选择性，经常不能有效满足非政府组织的需求；其三，在捐助不足且有选择的情况下，非政府组织之间会出现竞争，一些组织还可能背离自身宗旨去迎合捐助者；其四，外部捐助者自身财政状况和对相关非政府组织以及相关项目的态度的改变会影响相应非政府组织的可持续发展和相应项目的可持续运转。按照一项名为“非政府组织指数”（Civil Society Index）的百分制量化评价体系，赞比亚非政府组织在财政可持续性方面的得分仅为50分。^①

第二，人才缺乏是大部分非政府组织正常运转和发挥作用的重大制约。一方面，高级管理人才严重缺乏，特别是本土高级管理人才。对于国际性非政府组织在赞比亚的分支来说，这一问题可在一定程度上从总部派遣人才来解决，但这并非长久合理之计。而对于本土非政府组织来说，高级管理人才基本只能靠本土提供，但以赞比亚目前的政治、经济和社会发展水平来看，这种提供量仍非常少。在这种情况下，少数高级管理人才不得不在多个非政府组织兼职或在其间流动。比如，李·哈巴松达（Lee M. Habasonda）曾担任“南部非洲建设性解决争端中心主任”，后又担任“透明国际-赞比亚”的主席，在转到赞比亚大学任教后，仍不得不以名誉身份兼任“透明国际-赞比亚”的主席，因为各方认为只有他具备充分的经验和相应的威信。^② 另一方

^① Moonga Hangoma Mumba and Rudo Phiri Mumba, op. cit., p. 69.

^② 笔者于2013年8月7日对“透明国际-赞比亚”名誉主席、赞比亚大学政治与行政系教师李·哈巴松的访谈。

面，中低级办事人员和基层工作人员严重不足，业务水平也难以保证。目前，赞比亚大部分非政府组织的办事人员和基层工作者主要来自志愿人员，特别是在卢萨卡之外地方的基层工作者，往往根据相应项目执行需要临时招募。这既是出于成本考虑，因为没有多余的资金给付工资；也是出于难以找到合适的人，因为一般情况下只有有限数量的高中生和大学生供挑选。然而，这种临时招募难以保证质量，也不利于持续性项目的开展，更谈不上非政府组织长远发展所需的自身人才培养和储备。根据“非政府组织指数”评价体系，赞比亚非政府组织在人才建设方面的得分仅为 30.70 分，而人才可持续方面的得分也同样只有 30.70 分。^①

第三，自身管理和组织能力低下是大部分非政府组织在不同程度上面临的问题。这一问题一方面可以看作是上述资金不足和人才缺乏问题的必然结果，另一方面也是因为大部分非政府组织及相关人员仍缺乏管理和组织经验。对于如何与政府打交道、如何与民众打交道、如何进行调查研究、如何实施项目，相当一部分非政府组织（特别是它们的普通工作人员）并没有很深的理解，相应的培训以及刺激机制等也没有跟上来。在政府看来，非政府组织并不从事解决实际工作的工作，更多的只是在调查和研究，然后发布各种各样“纸上谈兵”的文件。赞比亚政府就认为：“非政府组织声称他们代表贫困人群，但他们常常只是做研究、评估贫困方面的工作，而不是去做实际消除贫困的工作。”而在民众看来，非政府组织是国家中少数有知识的精英聚集的场所，与他们相距甚远，无法相互融入。根据“非政府组织指数”评价体系，赞比亚非政府组织在社会参与方面的得分仅为 46.40 分，而在社会植根程度方面的得分仅为 47.93 分。^②

第四，区域分布不均衡和非政府组织间资源分配不均衡也构成制约。从区域上来说，赞比亚的绝大部分非政府组织的总部和主要活动地都在首都，另有一些非政府组织在矿业集中的铜带省的基特韦等少数几个地方，其他既非首都也非经济重镇的地方（特别是广大农村）基本上没有什么像样的非政府组织，尽管会有一些由主要非政府组织设置的分支机构，但其存在和活动能力都不成气候。从资源分布来说，国际和区域大型非政府组织在赞比亚的

^① Moonga Hangoma Mumba & Rudo Phiri Mumba, *op. cit.*, p. 69.

^② *Ibid.*, p. 68.

分支往往占据了大部份份额，它们除了能获得更多的资金外，还能获得更多意图寻找工作机会者的青睐，也有更多的与权势群体和国际社会沟通的渠道。而广大中小型非政府组织——特别是非中心地区、农村地区的非政府组织——则困难重重，处处捉襟见肘。

从与政府的关系来看，非政府组织让政府一次又一次屈服固然显示了它们的力量，但这并非全是好事，这会给非政府组织发展带来诸多不确定性。与政府发生矛盾会消耗非政府组织的力量，非政府组织将不得不拨出人力、物力、财力和时间来回应政府的批评、质询甚至诉讼。在矛盾尖锐的情况下，相关非政府组织的人员可能会受到限制甚至打击，非政府组织本身也可能在法律上被限制发挥作用甚至被禁止活动。此外，外部捐助者也会考虑政府对相应非政府组织的态度，即便它们可能并不认同政府的行为，但如果政府按程序通过了法规和采取了某些措施，它们就会选择遵守，因为从长远来看，它们无法承担与一个合法政府对抗的代价。自从赞比亚政府要求非政府组织按《非政府组织法》进行登记以来，国际社会一方面对此提出异议甚至批评，但也有一些国家和国际组织明确表示，除非赞比亚的非政府组织按此法登记，否则它们将不再提供资助。^①

结 语

考察赞比亚非政府组织的发展历程、发展现状及其与政府的关系，我们一方面必须承认它们兴盛的状态和不容忽视的能量，但另一方面也必须看到它们的不成熟和不完善。

虽然赞比亚并不能代表整个非洲，但其在经济、政治和社会方面的发展仍能反映出一些非洲国家的共性。从一定程度上来说，我们可以从赞比亚非政府组织的发展来管窥非洲非政府组织的发展。非洲非政府组织从20世纪90年代开始进入一个逐渐兴盛的阶段，其数量稳步增加、活动范围逐步扩大、影响力日益扩展，已成为非洲各国需要严肃正视的存在，也成为与非洲各国发展关系的行为体需要严肃考虑并采取实际措施应对的影响因子。而应该明了的是，这种短时期内达成的兴盛具有表面性，非洲非政府组织大部分仍不

^① [Http: //www. civicus. org/media - centre - 129/press - releases](http://www.civicus.org/media-centre-129/press-releases), 2014 - 01 - 10.

成熟，既缺乏历史基础，又面临很多物质限制和非物质能力不足的问题，而与政府的关系也仍有待在未来相当长一段时间里碰撞磨合。

而表面上的兴盛和实质上的不成熟导致非洲非政府组织的发展在总体上呈现纷繁芜杂的局面，它们可能并不能很好地解决非洲的实际问题，但却往往能制造非常大的喧嚣影响。因此，无论是非洲国家政府还是与非洲各国发展关系的行为体，都需要深入、细致、分门别类地对它们进行认识，并据此探索与它们的交往之道。

A Preliminary Study on Zambian NGOs

Liu Weicai

Abstract: The Zambian NGOs emerged from the colonial time. After the independence the Zambian NGOs had experienced limited development in the Kaunda's era, and a strengthened momentum in Chiluba and Mwanawasa's era. Since the beginning of the 21th century', the NGOs have attained a big prosperity and been active in the fields of social service, making agenda and lobby, monitoring the government and governance, survey and research, publicizing and education and so that engaged a complex relationship with the government. However, the lack of money and human resource, the deficiency in management, the imbalance of the area and resource distribution and the uncertain relationship with government are still great challenges. The Zambian NGOs have their strength and weakness and the Zambian experience also has its embodiment in some other African countries' NGOs. The African NGOs have their two sides of strength and weakness, and they may not success in tackling with the problems sometimes but can always make great influences.

Key Words: NGOs; Africa; Zambia

(责任编辑:詹世明 责任校对:冯基华)