

學術論文

探索失敗國家問題研究分析架構： 以奈及利亞為例

The Exploration of an Analytic Framework for Failed State Study: The Case of Nigeria

林侑靜 *Yi-Ching Lin*
政治大學外交學博士
Doctor of Diplomacy Studies
National Chengchi University

摘要 / Abstract

歐美學界已逐漸建立觀察研究失敗國家的架構及途徑，過去十年間，也已見跨國資料庫及綜合評量指標，如和平基金會提出「失敗國家指數」(Failed State Index)。相較之下，國內相關研究尚在初探階段，對於失敗國家一詞仍感陌生，多囿於軍事衝突、恐怖主義等理解，較少與國際決策及學術社群有所對話及接軌。本文旨在廣泛陳述關於失敗國家的概念、特徵、文獻探討，呈現問題研究的圖譜，並建立較具層次感的分析架構。另以一失敗國家奈及利亞為例，說明失敗國家研究取向可從治理、安全及發展三者相關，從中建立對失敗國家研究的問題意識及分析層次，並呈現出對失敗國家研究，整體而言可歸納係對一國政治、經濟及社會安全等整體的脆弱性之觀察與檢視，並對應外部風險之評估。

As compared with international academic community committed to the building of analytic frameworks, observable indications and assessment measures for failed state studies, Taiwanese academia has not yet seen the similar efforts. Failed state is still a young term for Taiwan, casting uncertainty and chaos to the IR policy makers and researchers, often inappropriately identified as the acronyms of terrorism.

As such, for a better understanding of the terminology, concept, definition and agenda for failed state studies, this paper will present a trajectory of state failures and display some credible measurement indicators through a wide literature review and the case study of Nigeria. The purpose of the paper is to result in more coverage of analytic work for observation and evaluation of the state failures and the spillover risks. Through this article, it will be seen that the nexus between governance, security and development exercises a powerful explanation effect and illuminates the implication of fragility for theory and policy.

關鍵字：失敗國家、奈及利亞、脆弱性、治理、安全

Keywords : Failed State, Nigeria, Fragility, Governance, Security

壹、前言

國際間對於「失敗國家」(failed state)問題研究日愈盛行，這是鑒於失敗國家所延伸國際安全隱憂，另亦係對國際關係傳統「國家中心論」(state-centric)之深層反思。¹在國際體系之中，並非所有的國家都是合格的成員(qualified player)。1990年代後冷戰，非洲、中南美洲等國家內戰頻仍，種族屠殺等大規模死傷，導致國家頻於瓦解情形不斷，不僅造成人道危機，亦對他國邊境、區域安全造成威脅。

失敗國家一詞對國內學界尚稱陌生，事實上，早在冷戰結束，九〇年代初期，發生在盧安達、索馬利亞等地族群殺戮及大規模的內戰，已引起國際關切，警覺國際衝突形式已有所轉變，而國際安全威脅正來自國家內部，然而，仍未引起歐美各國政府的正視。直至2001年發生紐約恐怖攻擊事件，失敗國家一詞獲得國際社會嚴正關切，失敗國家似已與國際恐怖主義互為代名詞。然而，失敗國家與恐怖組織並非同義詞。為了解失敗國家內部激烈衝突、血腥暴力的面貌，英國、歐盟、加拿大等西方政府，以及國際組織如聯合國、世界銀行(World Bank)、經濟合作發展組織(OECD)等，近數十年來已投入大量援助及人力資源，學界亦逐漸對失敗國家特徵、成因及影響等，有了較為全面的了解。

國際關係主流學界雖尚無理論建構，但已見研究社群之雛形，深入探討失敗國家意涵、表徵、成因及影響等，呈現較完整分析架構；另一方面，相關研究機構等建立跨國研究資料庫，提出具體評量指標及解釋效益。相較之下，國內學界仍處概念探索及零星個案研究之初探階段，缺乏專題研究文獻，亦少見探討失敗國家問題研究的分析層次，呈現複雜成因及衍生內

¹ 關於「國家中心論」討論，可見：林侑靜，〈共構國際關係理論「國家中心論」之三部曲-現代性、主權及安全〉，《淡江人文社會學刊》，第64期(2011年)，頁137-163。當代國際關係所認定的「國家」蘊含現實主義及自由主義思維，賦予國家排他性的管轄及正當性之外，亦認定國家扮演領土安全及公共服務提供者的必然角色。

外部效應及危機感。鑒此，本文研究目的在於呈現失敗國家問題研究的圖像，包含源起、定義、成因及研究觀點等，並比較幾項重要國際評量指標，提供重要觀察研究面向；嗣以奈及利亞為個案，檢視失敗國家呈現問題意識及分析架構。

貳、失敗國家問題研究圖譜

一、9/11 事件效應

失敗國家危機並非近期才發生，早見於冷戰時期。2001 年 9/11 事件，「失敗國家」取代「流氓國家」(rogue states) 成為美國安全關切；² 國際社會亦日愈關注內戰衝突國家和平與發展之議題。進言之，9/11 事件重塑美國外交政策，開始迫切因應失敗國家問題，2002 年 9 月美國安全戰略報告即將「失敗國家」界定為國家安全及利益之主要威脅。國際各界也日愈關注其對國際安全帶來的危機感。2009 年各國官方發展援助 (ODA) 對失敗國家的援助金額高達 470 億美元。³ 在國際反恐氛圍下，失敗國家問題從國內層次擴大至國際層次。⁴ 為尋求有效衝突降低、預防策略，從「安全」觀點逐漸擴展至「發展」的觀點，重視一國政府治理及人民生活水平優劣影響所及。2001 年之後，學界亦較深入探討失敗國家特徵、意涵、成因以及所致內部及外溢的安全威脅，逐漸可見概念探索、類型化及分析架構等的知識社群。整體而言，失敗國家問題研究可歸納出三個層次的討論，一為國家層次，探討治理、職權、效能等功能性及正當性的課題；二

² Mohammed Nuruzzaman, " 'Failed and Fragile States' in International Relations: Revisiting Issues and Rethinking Options," <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2008/Nuruzzaman.pdf>

³ David Carment and Yiagadeesen Samy, "Assessing State Fragility A Country Indicators for Foreign Policy Report," CIFP 2012 Report, <http://www4.carleton.ca/cifp/app/serve.php/1407.pdf>

⁴ Derick Brinkerhoff, "Rebuilding Governance in Failed States and Post-Conflict Societies: Core Concepts and Cross-Cutting Themes," *Public Administration and Development*, Vol.25 (2005), p.3.

為區域及國際層次，即失敗國家的外部效應；三為失敗國家與國際援助的關係，援助國政府及國際組織如何因應失敗國家衝突與發展困境。⁵相較衝突國家、危機國家或流氓國家等外部特徵，失敗國家的核心討論，回歸到國際關係數百年以來所確立的國家概念，即「現代國家」(modern state)的意涵，⁶檢視國家被賦予的功能及權力的內涵，以及與國際和平穩定的辯證關係。

二、定義

關於失敗國家概念與界定，已見於諸多文獻，⁷仍處於概念發展的階段，但可歸結係對政府治理、安全及發展等三者的探討，⁸簡言之，即一政體已無法或無意在現代世界執行民族國家(nation-state)的基本任務，⁹或言國家基本功能已不復存在。¹⁰從外顯狀態觀之，經歷革命戰爭、族群戰爭、劇烈政體變遷及種族屠殺等所致政治不穩定。¹¹在國際意涵，缺乏一國對外可信賴的政治實體。¹²國家行為者成為核心分析單元，「國家」已非如傳統國際關係理論所稱「毫無問題行為者」；國際安全已非囿於國對國

⁵ Finn Stepputat and Lars Engberg-Pedersen, "Fragile States: Definitions, Measures and Processes," in *Fragile Situations: Background Papers* (Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2008), pp.22-23.

⁶ 關於「現代國家」的概念討論，可見：林俊靜，〈共構國際關係理論「國家中心論」之三部曲-現代性、主權及安全〉，《淡江人文社會學刊》，第64期(2011年)，頁137-163。

⁷ 失敗國家一詞受到廣泛關注，與1990年代初期美國前國務卿 Madeleine Albright 及聯合國有關。

⁸ Valentin Cojanu and Alina Irina Popescu, "Analysis of Failed States: Some Problems of Definition and Measurement," *The Romanian Economic Journal*, No.25 (November 2007), pp.113-118.

⁹ Robert Rotberg, "The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention and Collapse," in Robert Rotberg ed., *When States Fail: Causes and Consequences* (Princeton: Princeton University Press, 2003), pp.1-6; Carment, *op. cit.*, p.409.

¹⁰ Cojanu and Popescu, *op. cit.*, p.115.

¹¹ Carment and Yiagadeesen, *op. cit.*

¹² Brinkerhoff, *op. cit.*, p.4.

戰爭與和平，國家內部衝突暴力亦衝擊區域及國際和平與穩定。¹³

表一：健全國家與失敗國家對照比較

特徵	健全國家	失敗國家
國家對武力的獨占	高	近乎沒有
國家主權	高	低
國家正當性及人民忠誠	高	低
安全保障	高	低
國家對領土掌控	存在	近乎沒有
政府機關的效能	高	低
執行身體暴力的方式	集中在合法授權 國家及人員	非國家行動者 非法行使
貪汙及犯罪問題	低	高
法律秩序	可信賴	不可信賴
經濟發展	健全發展	嚴重危機
人口變遷	正常變化	急遽變化, 失控局面

資料來源：Martin Malek, "State Failure in the South Caucasus: Proposal for an Analytical Framework," *Transition Studies Reviews*, Vol.13, No.2 (2006), pp. 441-460.

倘深層審視，將可覺察失敗國家概念鑲嵌在「現代國家」論述脈絡，係基於 1648 年西發利亞體系，數百年以來國際社會對於「國家」之想像及期待繫於一個有為政府，絕對獨佔公共權力及主權管轄權，對內可確保社會秩序，對外可與其他國家成員對等交涉互動，並防止外力干預內政。¹⁴國家能力構成國家地位（statehood），包含實體安全、合法政治機構、經濟管理及社會福祉。國家權力機關無能並/或無意提供人民核心生活必需，如安全、財產保障、公共服務及基礎設施等。較為動態意涵為：國家職能不足以因應不穩定風險。組織暴力（organized violence）的掌控成為判定一國失敗與否重要面向。另積極定義，更包括健全經濟、社會經濟水平諸如嬰

¹³ 林份靜，〈失敗國家與國家安全：衝擊與回應〉，《全球政治評論》，第 24 期(2008 年)，頁 121-159。

¹⁴ Rotberg, *op. cit.*, pp.1-6; "Failed States, Weak States: Causes and Indicators," in Robert Rotberg ed., *State Failures and State Weakness in a Time of Terror* (Washington DC: Brookings Institute Press: 2003), pp.3-8.

兒死亡率、高識字率及壽命等，健全國家與失敗國家之比較，可見表一。整體而言，係對一國治理能力之檢視，這係鑒於失敗國家共通性均表現於薄弱治理能力（weak governance），而與暴力衝突及人民福祉有存有高度相關所致。

值得深究的是，究竟失敗國家的界定為何？相關文獻日增，國際援助組織及歐美政府亦已建立許多量化及質化基準，將於下文討論。於此，作者認為如何斷定一國是否為失敗國家，將有助建立研究架構及分析單元，然，失敗國家問題，之於國際關係研究意涵，應更著重失敗成因及外溢衝擊及效應，並從而建立觀察指標及整體分析架構。

在概念釐清方面，相關文獻所指涉「薄弱國家」（weak states）、¹⁵「脆弱國家」（fragile state）、¹⁶「瓦解國家」（collapsing state）等，¹⁷世界銀行近期所指「脆弱及衝突國家」（Fragile and Conflict-Affected State, FCS），¹⁸均與失敗國家描述類似，定義多有重複；¹⁹在此，失敗國家的定義，就狹義而言，倘國家仍可運作，並可提供最小程度的公共財，就尚未能稱之失敗；後者則是認為只要為政者無意或無能，國內存在持續政治動亂、衝突

¹⁵ Gunnar Myrdal 指涉二次戰後去殖民浪潮中建國非洲國家，因外力或協議劃分國界，國家未曾統一，亦無整合的宗教及文化基礎，獨裁領導，政府脆弱，國家處於嚴重的發展低落。此等情狀並未隨世代更迭而有所改變，這成為國家失敗的根本因素。Gunnar Myrdal, *The Challenge of World Poverty* (New York: Random House, 1970)。薄弱國家與失敗國家定義多有重疊，倘要區別二者，前者政府職能略優於後者，失敗國家中央機關已喪失提供基本公共財的功能。見：“Weak State,” http://en.citizendium.org/wiki/Weak_state

¹⁶ 意指一國難以維持穩定、有效管理國內秩序及涉外關係；根本而言，無法承諾、符合國際社會對「國家」的期待與想像。Stepputat and Engberg-Pedersen, *op. cit.*, p.21.

¹⁷ 為失敗國家情勢最嚴重者，一國已成無政府狀態，政治財完全私有化，地方軍閥勢力龐大，政府國內治理基礎喪失，此類國家如索馬利亞、波西尼亞、黎巴嫩、阿富汗等。Rotberg, “Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators,” p.9.

¹⁸ 此類國家普遍具有薄弱政府、貪污、政治不穩定、存在長期暴力或是歷史仇恨等特徵。World Bank, “FCS Countries Are a Key Priority for the World,” <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:23176362~menuPK:64256345~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>

¹⁹ Carment and Yiagadeesen, *op. cit.*

暴力，就可稱為失敗國家。各者差異在於國家功能惡化及國內衝突之嚴重程度，²⁰ 參見圖一。上揭所指均已涉及政府管理、公共機關、行政體系等提供和平及繁榮功能之弱化、消失的情態，²¹ 以之檢視失敗國家的表徵。誠如上言，失敗國家並非靜態概念，情勢可能惡化，亦可能獲得改善。



圖一：脆弱國家、失敗國家及瓦解國家三者演變過程

基本上，大多數的失敗國家普遍存在以下現象：

(一) 長期國內暴力：政府軍長年對抗一個或多個叛亂或武裝團體，不同形式及激烈程度的暴力衝突；存在社群團體對立緊張關係。

(二) 無法有效控管邊境領土安全：中央政府管轄僅止於首都或單一族群地區，地區武裝團體常攻擊首都軍民，政府軍警通常無力制止或節制。

(三) 政府對人民的迫害：政府為反制叛軍或謀取利益，常傷害無辜人民或與民爭利。

(四) 犯罪暴力的增加：國家無力維持公共秩序，黑道幫派橫行；政府也常涉入犯罪事件或與幫派勾結。

(五) 政府機構嚴重失能：已缺乏行政立法的制衡關係，行政機關缺乏效能及責信，司法機關缺乏獨立審判功能。

(六) 基礎建設缺乏或長年失修：長期缺乏電力、飲水、運輸道路、灌溉設施等。

²⁰ 失敗國家的發展並非呈現線性發展，其具備類似特徵及成因，然失敗程度及所致外部效應不盡相同。一些國家自建國起便呈現積弱不振，但終未演變成失敗國家；一些失敗國家因內部或外成因消失而免於瓦解。Rotberg, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators," p.9.

²¹ Stepputat and Engberg-Pedersen, *op. cit.*, pp.21-29.

(七)教育及醫療資源私有化：政府無力支付教師、醫護人員薪資，學校及醫院物資短缺情形嚴重。

(八)人民素質降低：識字率降低、愛滋病人口提高、平均壽命降低，貧窮人口持續擴大。

(九)經濟機會不均：國家資源為少數權貴或有利團體所壟斷，貧富差距嚴峻。

(十)貪腐問題嚴重：政府官員普遍貪汙，浪費公帑，常與廠商勾結，從中收取暴利；軍警等執法機關收賄普遍。

(十一)國民所得下降：國家經濟衰落，財富集中在少數團體，人民普遍貧窮，國民所得持續減少。²²

本文個案奈及利亞究竟是否為一失敗國家，尚有爭論，然檢視相關文獻探討，可察奈及利亞雖不及索馬利亞、蘇丹、查德等嚴重，但已具失敗國家的樣貌；倘採取狹義定義，奈及利亞僅能被歸之為積弱不振、好發衝突的脆弱國家，國家尚未完全失敗，只是處於失敗中，中央政府仍具若干權威及職能，國家功能並未完瓦解。²³2009年英國BBC提出「奈及利亞是否已為失敗國家？」一題，可見各方不同觀點及見解。²⁴然本文採取廣義意涵，認為當一國政府無意或無能提供公共財，並經歷長期內部衝突，即具失敗國家的意涵。

三、研究觀點

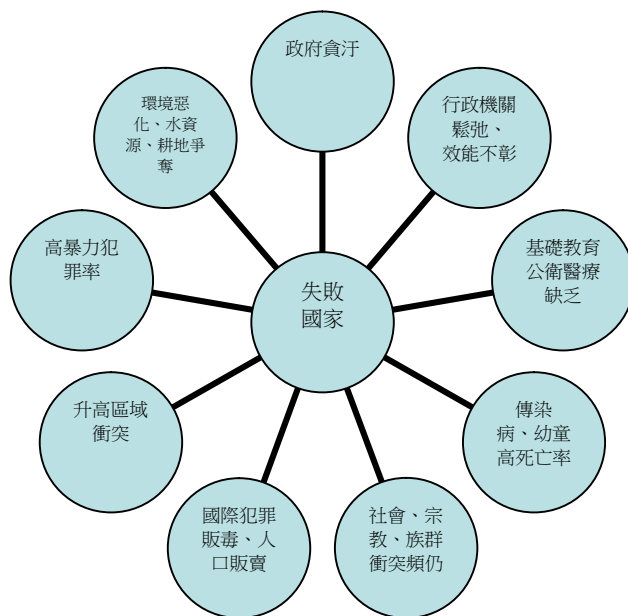
失敗國家問題研究涉及多元學科，涵蓋範疇十分龐雜，國家正當性及職能的喪失導致如人民災難、大規模遊離失所、環境惡化、區域不穩定、能源安全隱憂、全球傳染病擴散、國際犯罪、大規模武器擴散國際恐怖主義

²² Ibid., pp.5-9.

²³ Daron Acemoglu and James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (New York: Crown Publishers, 2012), Chapter 2.

²⁴ “Debate: Is Nigeria a failed state?” <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8112800.stm>

等，已涵蓋傳統及非傳統安全議題，見圖二，這些現象已成為衡量失敗國家的風險指數，另亦涵蓋國家及非國家行動者單元；分析層次也區分出國內、區域及國際範疇。²⁵



圖二：失敗國家存在的內部及外部問題

資料來源：作者自繪。



圖三：失敗國家意涵：治理、發展及安全三者連帶關係

資料來源：作者自繪。

²⁵ Cojanu and Popescu, *op. cit.*, pp.114-120.

研究觀點取決於對於「界定問題」的面向，主要分為「安全」(security)及「發展」(development)兩大面向。前者指涉國際衝突及安全的議題，著重區域及國際分析層次；後者關切政府治理及人類發展，著重國內層次的分析，多來自援助者的分析觀點。然而，單一研究觀點其解釋效益有限，唯有同時檢視兩者，方可提供分析效力，這是鑒於失敗國家的問題意識，呈現在治理、安全及發展三者連帶關係所致的整體的脆弱性，呈現公共管理及社會生活的問題，見圖三。

(一) 國際安全分析層次：衝突及穩定觀點

在國際安全分析層次，可分衝突及穩定兩項觀點；前者在於探討冷戰後，盧安達、獅子山及索馬利亞的事件，呈現國內衝突已成為國際衝突新貌；當前國際多數征戰，好發於境內或是國家對非國家行為者的戰鬥，²⁶強調衝突解決及預防措施。而在穩定觀點上，失敗國家問題不僅是內政問題，亦衝擊區域及國際穩定，關切其外溢危機。²⁷初期文獻探討國家內部衝突與國際安全的關連，關切區域軍事安全如軍備競賽、武器擴散等，近期則更關注非傳統安全，如經濟能源安全、跨國犯罪、海盜、傳染病及難民等。²⁸以失敗國家的難民問題為例，因動亂導致大批人民流竄至鄰近國家，接踵而來的疾病、饑饉、肢體衝突的擴大，即造成他國邊境、國內安全危機，失敗國家成為鄰國「惡鄰」。²⁹以次撒哈拉非洲為例，奈及利亞、獅子山共和國、賴比瑞亞等國內極端團體及武裝組織，常向聖戰組織(Jihadist movement)如「蓋達」(Al-Qaeda)組織等伸出援手。國際資助恐怖組織

²⁶ Carment, *op. cit.*, p.408.

²⁷ Monika Francois and Inder Sud, "Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States," *Development Policy Review*, Vol.24, No.2 (2006), pp.141-60.

²⁸ "CIFP Failed and Fragile States FAQ," <http://www4.carleton.ca/cifp/app/serve.php/1172.pdf>

²⁹ Zaryab Iqbal and Harvey Starr, "Bad Neighbors Failed States and Their Consequences," *Conflict Management and Peace Science*, Vol.25 (2008), pp.318-331; Nuruzzaman, *op. cit.*, pp.4-5.

已經在這些國家境內尋覓長期據點。失敗國家與恐怖主義兩者具有高度關聯。³⁰ 亦呼應前者關於失敗國家特徵，即無法完全掌控團體暴力的使用，對於國內恐怖行徑無法節制，而對國際恐怖主義滲透亦無力排拒。

（二）國內分析層次：治理的觀點

2005 年起，世界銀行建立四種因應模式，分別對應失敗國家：（1）延伸的政治危機；（2）後衝突時期或政治轉型的急遽動亂；（3）逐漸改善觀察期；以及（4）持續惡化的政府治理等。³¹ 世界銀行於 2012 年設立「全球衝突、安全及發展中心」（Global Center on Conflict, Security and Development），即旨在加強因應脆弱及衝突國家的能力及資源運用。2000 年以來，「國際發展組織」（International Development Association, IDA）已對衝突重建國家援助 123 億美元。如何重建失敗國家的經濟建設被視為降低貧窮及根除衝突的關鍵。³² 聯合國於 2005 年成立「建立和平委員會」（Peacebuilding Commission），即認識到失敗國家成因複雜，衝突復發率高，需要整體及多元的和平計畫，透過強化政府治理及社會重建計畫，根除國內衝突根源。³³

（三）成因研究分析：內部及外部因素

失敗國家成因研究構成最大宗文獻探討，這是反映個別失敗國家涉及歷史、政治社會文化脈絡之複雜性，涵蓋殖民時期的統治經驗、政治領導的失敗、經濟不振、環境生態惡化、資源爭奪等。檢視相關文獻，可歸納

³⁰ Tiffany Howard, "Failed States and the Spread of Terrorism in sub-Saharan Africa," *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol.33, No.11 (2010), pp.960-988.

³¹ Stepputat and Engberg-Pedersen, *op. cit.*, p.26.

³² David Lawrence, "After the Shooting Stops—Rebuilding Infrastructure," <http://blogs.worldbank.org/psd/after-the-shooting-stops-rebuilding-infrastructure>

³³ 林儉靜，〈聯合國與建立和平：以獅子山共和國為例〉，《國際關係學報》，第 27 期（2009 年），頁 117-160。

為兩大論點，一派認為失敗成因源自「國家」本身，與外在世界無關；另一派則認為，國際政經變遷製造失敗國家的產生。³⁴Michael Ignatieff 指出，國家失敗導因自原住民菁英階級不當作為、外力干預及貧窮國家貿易條件長期惡化。³⁵Robert Rotberg 指出國內暴力及國家機關無法提供人民良性政治財兩者，強調人為不當為主因，國家失敗來自國家本身的問題，無關乎外在變動世界；政府失能與內部暴力存在高度相關。³⁶相較於上揭國家職能觀點，Shahar Hameiri 提出社會衝突理論，指出國家社會本質，呈現在不同社會階級、派系及分配聯盟競逐國家權力及資源的爭奪關係。當社會階級及派系激烈爭逐，危機自國家結構內部發生，逐漸導致國家失能狀態。³⁷外部因素方面，戰後國際經濟秩序是其一。布列敦森林體系的擴展及深化過程，加速全球資本主義的擴張，造成國家內部及國家間不均經濟關係，也弱化了國家經濟體制。具有強健經濟體系的國家成為全球化的受益者，世界銀行及國際貨幣基金會施予援助方案導致發展不濟的國家更大困境，激化社會、派系衝突；1970-80 年代剛果民主共和國接受世界銀行及國際貨幣基金會經濟改革方案，之後導致礦產業失調、族群及社會衝突加劇及助長槍枝文化的猖獗，之後族群衝突蔓延至邊境之外。³⁸

四、評量指標：「脆弱性」的衡量

目前失敗國家研究呈現實證取向，研究途徑有田野考察、建立跨國長期資料庫、初級及次集資料交叉分析比較等。檢視當前幾項代表性指標(詳下文)，可察評量項目有所差異，但基本上都已關照到政治、經濟及社會

³⁴ Nuruzzaman, *op. cit.*, p.7.

³⁵ Michael Ignatieff, "Intervention and States Failure," *Dissent*, Vol.49, No.1 (2002), pp.114-123.

³⁶ Rotberg, "The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Collapse," pp.26-27.

³⁷ Shahar Hameiri, "Failed States or a Failed Paradigm? State Capacity and the Limits of Institutionalism," *Journal of International Relations and Development*, Vol.10, No.2 (2007), pp.122-149.

³⁸ Nuruzzaman, *op. cit.*, p.9.

文化等面向，僅在觀察範疇及解釋效益有所差異，目的均在於評估一國政經及社會結構脆弱度、衝突易發性，從而建立可觀察的指標，提供國際社會預警訊息。以下列舉幾項較具代表性之指標。

(一) 失敗國家指標

1. 受壓之低收入國家 (Low Income Countries under Stress): 世界銀行於 2003 年設立「受壓之低收入國家工作小組」(LICUS Take Force)，關切脆弱衝突國家的情勢，專責評估受援國家治理能力、政策及制度效能等，指出待受援政府常見拙於提供人民公共服務、缺乏責信、透明及公開，及貪腐情形嚴重；另國內政治不穩定及好發衝突。³⁹早期援助計畫，評估基準囿於受援國的收入水平，遭受多方批評，鑒此，2002 年世銀總裁 James Wolfensohn 提出「受壓之低收入國家」方案，旨在重新建立評估援助受援國基準，重視一國政府治理及經濟結構的效能問題，要者，加入國內衝突情勢之考量，衡量指標包括：(1) 公共機關弱化程度；(2) 國內衝突的密度；(3) 社會經濟環境惡化程度以及 (4) 為國際社會遺棄的可能性等。⁴⁰近年列入 LICUS 名單優先援助國家包括索馬利亞、賴比瑞亞、海地、蘇丹等國。奈及利亞並非低收入國家，然卻是高度治理危機及好發暴力衝突的國家，透過 LICUS 指標，即可觀察到非經濟的面向。

2. 政治不穩定工作小組 (Political Instability Task Force, PITF): 為美國官方單位，前身為「因應失敗國家工作小組」，專就非洲衝突事件進行長期觀察分析，歸納衝突好發的因素及影響層面，觀察指標包括：(1) 政體形式；(2) 貿易開放度；(3) 人口規模；(4) 都市化程度；(5) 殖民經

³⁹ "Low-Income Countries Under Stress: Updated,"

http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/LICUS_Update.pdf

⁴⁰ "Low-Income Countries Under Stress (LICUS): A World Bank Program,"

<http://blogs.law.uiowa.edu/ebook/content/uicifd-briefing-no-2-low-income-countries-under-stress-licus-world-bank-program>

驗影響；(6) 國內歧視；(7) 領導風格等。⁴¹重要的研究發現有 (1) 民主轉型國家更有可能經歷國家失敗，常見於混合民主、部分民主、不自由民主國家等政體；(2) 國內存有嚴重的族群歧視；(3) 社會發展低落：嬰兒死亡率高；(4) 貿易開放程度低；(5) 重大內戰即易涉及兩國或更多國家邊界。⁴²

表二：2009-2012 失敗指數(前二十名)

年度排名	2009	2010	2011	2012
1	索馬利亞	索馬利亞	索馬利亞	索馬利亞
2	辛巴威	查德	查德	剛果民主共和國
3	蘇丹	蘇丹	蘇丹	蘇丹
4	查德	辛巴威	剛果民主共和國	查德
5	剛果民主共和國	剛果民主共和國	海地	辛巴威
6	伊拉克	阿富汗	辛巴威	阿富汗
7	阿富汗	伊拉克	阿富汗	海地
8	中非共和國	中非共和國	中非共和國	葉門
9	幾內亞	幾內亞	伊拉克	伊拉克
10	巴基斯坦	巴基斯坦	象牙海岸	中非共和國
11	象牙海岸	海地	幾內亞	象牙海岸
12	海地	象牙海岸	巴基斯坦	幾內亞
13	緬甸	肯亞	葉門	巴基斯坦
14	肯亞	奈及利亞	奈及利亞	奈及利亞
15	奈及利亞	葉門	尼日	新幾內亞
16	衣索比亞	緬甸	肯亞	肯亞
17	南韓	衣索比亞	蒲隆地	衣索比亞
18	葉門	東帝汶	緬甸	蒲隆地
19	孟加拉	北韓	新幾內亞	尼日
20	東帝汶	尼日	衣索比亞	烏干達

資料來源：“Failed States Index,” http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive

3. 失敗國家指數 (Failed States Index)：由和平基金會與外交季刊共同執行跨國研究，針對全球 178 個國家，調查政治、經濟、社會等穩定程度，觀察指標包括：(1) 人口壓力；(2) 大規模難民流動；(3) 敵意極端

⁴¹ State Failure Task Force, *op. cit.*

⁴² *Ibid.*

團體的影響；(4) 人力長期出走；(5) 發展不均；(6) 貧困及經濟衰落；(7) 國家正當化；(8) 公共服務；(9) 人權及法治情勢；(10) 國家安全機關 (11) 菁英派系及 (12) 外力的介入。⁴³ 2006 年起每年所做失敗國家指數報告，列出「非常高度警戒」、「高度警戒」、「警戒」、「高度預警」等九個等級。列入前二級警戒國家重複性頗高，2009 年及 2010 年前數名均為索馬利亞、查德、蘇丹、辛巴威及剛果民主共和國等；2011 年為索馬利亞、查德、蘇丹、剛果民主共和國及海地。2012 年非常高度警戒國家為索馬利亞、剛果民主共和國兩國；高度警戒國家包括：蘇丹、南蘇丹、查德、辛巴威、阿富汗等。失敗指數惡化常與國內突發或升高的武裝衝突有關。上揭國家同時經歷「低度職能」(公共治理) 及「高度壓力」(經濟社會發展) 的困境，參考圖四。



圖四：各國壓力與職能程度分布

資料來源：The Fund for Peace, “Country File: Nigeria,” p.7.

4. 「全球脆弱性排名」(Global Fragility Ranking)：加拿大 Carleton 大學與加國政府合作執行多年期「各國外交政策指標」(CIFP) 計畫，探討國家權威、職能及正當性三者的關係，以分析一國衝突、動亂的脆弱度。共分六大面向：(1) 民主參與；(2) 政治施政及經濟效能；(3) 責信；(4)

⁴³ The Fund for Peace, “Conflict Assessment Indicators, The Failed States Index,” pp.1-20.

人權情勢；(5) 政治穩定及國內暴力；(6) 法治程度，⁴⁴ 提出「全球脆弱性排名」(Global Fragility Ranking)，2011年針對197個國家調查，重度脆弱國家包括：索馬利亞、阿富汗、查德、剛果民主共和國、葉門、蘇丹等。奈及利亞與安哥拉、蒲隆地、辛巴威等國被列入中度國家。前二十名嚴重脆弱國家多為非洲國家。⁴⁵ 另提出失敗國家的類型，索馬利亞、阿富汗、蘇丹等國長期處於「脆弱陷阱」(fragility trap)，而逐漸脫離，走向穩定的國家如柬埔寨、孟加拉、馬拉威等國；而情勢時好時壞則如馬利、喀麥隆、幾內亞、盧安達等國，突發的暴力衝突事件容易升高一國內部緊張、動亂。⁴⁶

表三：全球前十大高脆弱國家(2009-2011年)

排名	2011年	2010年	2009年
1	索馬利亞	查德	索馬利亞
2	阿富汗	索馬利亞	查德
3	查德	阿富汗	阿富汗
4	剛果民主共和國	中非共和國	剛果民主共和國
5	葉門	剛果民主共和國	加薩走廊
6	中非共和國	蘇丹	厄立垂亞
7	蘇丹	葉門	葉門
8	厄立垂亞	厄立垂亞	巴基斯坦
9	巴基斯坦	尼日	蘇丹
10	象牙海岸	幾內亞	蒲隆地

資料來源：David Carment and Yiagadeesen Samy, "Assessing State Fragility A Country Indicators for Foreign Policy Report," CIPF 2012 Report, <http://www4.carleton.ca/cifp/app/serve.php/1407.pdf>

(二) 指標意涵：脆弱性與衝突的相關

上揭各項指標，世界銀行較關注一國經濟社會發展，美國「政治不穩定工作小組」較著重政體型態及民主轉型的困境；然所列失敗國家名單相似度頗高，而調查發現也十分類似，重要訊息包括：

⁴⁴ Country Indicators for Foreign Policy, "Indicator Descriptions," http://www4.carleton.ca/cifp/ifs_indicator_descriptions.htm

⁴⁵ Carment and Yiagadeesen, *op. cit.*

⁴⁶ Ibid.

1. 嚴重國家多位於非洲，如索馬利亞、剛果民主共和國、查德、蘇丹，其次為中亞、中東地區，如阿富汗、葉門等；
2. 失敗國家呈現持續性的失敗狀態，具有結構性的脆弱因子；
3. 低收入國家與衝突好發性存有高度相關；
4. 衝突暴力事件容易引發國家政經體制惡化；
5. 衝突因素不易消失，國內衝突具有若干程度的外溢影響
6. 獨裁或僅具民主形式的政體好發大規模的暴力衝突。

基本上，失敗國家所呈現的脆弱常是貧窮、衝突及政治動盪等三者交錯影響的結果；亦對應國家核心職能的問題，呈現在權威、正當性及職能三者。發生在政治、經濟及社會等危機常形成惡性循環。

參、奈及利亞：長期的失敗狀態

根據上揭「失敗國家指數」2012年報告，奈及利亞為非洲失敗國家第10名，全球排名第14。2011年、2010年等，奈國亦在警戒名單。⁴⁷該項排名每每遭致奈國政府強烈抗議，然也再次突顯該國政經及社會發展的困境。奈及利亞多年進入紅色警戒名單，同級國家包括海地、阿富汗、象牙海岸、幾內亞等，同為承受高度社經壓力及低度職能的國家（參見圖三）。然而，與其他同級的失敗國家相較，奈及利亞內戰早已終止、政體變遷緩和、實行民主，另天然災害較少，要者，為全球第十二大石油出口國、第九大天然氣蘊藏量，非洲最大石油生產及出口國，目前每日油產量可達250萬桶，油產收入豐，經濟條件不俗，⁴⁸其承受的脆弱度應當較低，然而卻長年處於失敗國家的狀態。奈及利亞的現況為單一商品經濟體、複雜人

⁴⁷ 2005年排名54，2006年排名22，2007年排名17，2008年排名18，2009年排名15；2010及2011年均為14名。

⁴⁸ 〈邊境市場／奈及利亞可望成非洲最大經濟體〉，
<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR2/7943474.shtml#ixzz2VrSMP8Bn>

口分布、貪腐嚴重、基礎設施缺乏、高愛滋病感染率、宗教仇恨對立嚴重、暴力犯罪猖獗等，⁴⁹ 政府已無法管制各地的血腥衝突、殺人勒贖及改善全國近 70% 貧窮人口的基本所需。

檢視失敗國家名單，奈國條件非最惡者，為何未見健全穩定？奈及利亞自 1960 年獨立，政治協議引發長達一年宗教族群緊張關係，1966 年聯合政府總理 Sir Abubakar Tafawa 於軍事叛變中身亡，1967 年東邊省分建立「比亞法拉共和國」(Republic of Biafra)，開始長達三年內戰。之後頻繁政變導致劇烈社會動盪。1976 年 Olusegun Obasanjo 建立總統選舉制度，之後軍事獨裁再起，歷經多次政變。1999 年舉行國會及總統大選，Obasanjo 就任總統，奈國結束數十年的軍人執政，然宗教衝突隨轉為激烈。2000 年北部省分採行伊斯蘭律法，引發穆斯林與基督徒的緊張衝突，發生數百名死傷。2001 年在東中部貝努省發生部落戰爭，數千人流離失所。2001 年後，國內武裝暴力事件頻傳，和伊斯蘭極端組織「博科聖地」(Boko Haram)⁵⁰ 的活躍有關，國內安全情勢持續惡化。

建立民主體制並未改變奈國困境，⁵¹ 人民民主黨 (People Democratic Party) 取得政權之後，未如人民預期獲得改善，執政黨仍如前朝，對於人民生活苦楚及國家發展漠然，也無意改善政府機關效能，反而涉入更深的油產利益爭奪及政治迫害。1970 年代石油危機，奈及利亞從飆漲國際油價獲利，奈國政府曾一度振興經濟，無奈因嚴重貪汙及不善治理而錯失良機，直至今日，情況無異。

奈國全國共有 37 州，有 1 億 7000 萬人口，是非洲人口最多的國家，非

⁴⁹ Christopher Kinnan et al., *Failed State 2030: Nigeria-A Case Study*, Occasional Paper No. 67 (Montgomery, AL: Center for Strategy and Technology, Air War College, 2011), p.2.

⁵⁰ Alex Thurston, "Nigeria's Terrorism Problem," *Foreign Policy*, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/08/26/nigerias_terrorism_problem ; David Francis, "The Rise of Boko Haram," *Foreign Policy*, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/12/27/the_rise_of_boko_haram

⁵¹ 奈及利亞獨立建國之後，軍事獨裁與不斷內戰，持續了數十年，直到 1999 年頒訂了新憲法之後，政治動盪平緩，2003 年舉行大選，係奈及利亞史上首次民主表現。

洲有四分之一的人口是奈及利亞人。其中北方以信奉伊斯蘭教為主，南方則篤信基督教，前者約佔一半人口，後者約占 40%。奈國共有 350 個族群，也是族群數目最多的非洲國家。獨立之初，因殖民時期的統治，許多族群併而治之，因語言、宗教及習俗差異，時有衝突、殺戮，1960 年代末期的伊博族 (Igbo) 之亂為族群衝突所致的內戰，死亡達百萬。近期內部衝突則好發於南北宗教的仇恨對立。⁵² 此外，各地區的族群問題、暴力犯罪、販毒、武裝攻擊等，已嚴重危及人民的身家財產，亦使外資卻步，政府已無法扮演安全及秩序的提供者，人身安全保障成為私有財。



圖五：奈及利亞地圖

伊斯蘭極端組織「博科聖地」近年已陸續控制東北方多個重鎮，本年 5 月 7 日，該組織襲擊尼東北部巴馬鎮的軍營、警察局和監獄等，為 2009 年來最嚴重血腥襲擊，奈國政府增派部隊進入情況最嚴重的阿達馬瓦 (Adamawa)、波諾 (Borno) 與尤比 (Yobe) 三省，惟總統 Goodluck Jonathan 於 5 月 14 日即宣布該三省緊急狀態並稱已失去掌控，近 2000 名當地居民

⁵² Douglas Jaquish, "The Social Schisms of Nigeria," in *Failed State 2030: Nigeria A Case*, pp.21-22.

逃往鄰國尼日及喀麥隆。⁵³Jonathan 公開表示近年反恐努力無效，該組織不僅是武裝犯罪團體，更是危及國家領土統一的恐怖組織。宗教仇恨已成奈國衝突主要來源，然其他形式暴力衝突亦危及國家安全及區域穩定。

一、暴力衝突

奈及利亞長期存在宗教衝突，在南北交錯的中央地帶，北方穆斯林與南方基督徒時傳流血暴力事件。達度納省（Kaduna）影響最劇，北邊為穆斯林勢力範圍，南邊則為基督徒所掌控。一省之中即存在六大族群及二十多個少數族群。⁵⁴盤據東北地區的「博科聖地」時常策動武裝攻擊，疑似與「蓋達」關係密切。⁵⁵2012年6月，該組織攻擊位於達度納省教會，隨即當地基督教團體予以回擊，宗教戰爭一觸即發。⁵⁶奈國政府曾大力鎮壓，2009年奈國安全部隊狙殺該組織首領 Mohammed Yusuf，軍方狙擊約800名組織份子，來年該組織很快重新集結予以報復攻擊，2011年後，自殺恐怖攻擊頻傳，已對該區域造成莫大安全威脅。⁵⁷同年7月，新任總統 Jonathan 稱將與該組織展開談判，惟仍無力遏止接續自殺炸彈攻擊，8月位於首都阿布札省（Abuja）聯合國總部爆炸案23人死、11月在東北薩馬吐魯（Samaturu）鎮至少63人死傷；12月在北部偏東的波諾（Borno）與尤比（Yobe）等省，政府安全部隊與該組織的武裝份子激戰。

北方為奈國最貧窮地區，遂成為「博科聖地」勢力擴大的溫床。⁵⁸南

⁵³ *The Economist*, May 23, 2013.

⁵⁴ The Fund for Peace, “UNLock Nigeria: Beyond Terror and Militants,” <http://library.fundforpeace.org/library/cungr1215-unlocknigeria-12e.pdf>

⁵⁵ 目前並無確證證明該組織與恐怖組織「蓋達」相關，該組織宣稱要在穆斯林地區建立伊斯蘭國家，較屬宗教及意識型態訴求，惟常有自殺炸彈攻擊、殺害軍警等暴力行徑，奈國政府已視之為恐怖行動。*The Economist*, May 1, 2013.

⁵⁶ Daveed Gartenstein-Ross, “Is Nigeria the Next Front in the War on Terror?” *Foreign Policy*, http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/07/03/is_nigeria_the_next_front_in_the_war_on_terror

⁵⁷ Francis, *op. cit.*

⁵⁸ “Is Nigeria A Failed State?” *op. cit.*

北發展不均，識字率不及南方商業大城拉格斯（Lagos）三分之一，少於5%的婦女識字，每人所得只有南方地區的一半。⁵⁹加上官員貪污嚴重，更使得民心轉而認同叛軍。⁶⁰「博科聖地」意指「西方教育為惡」，反對世俗政府及西化，為極端伊斯蘭武裝團體，為2001年所創，揚言建立伊斯蘭律法的國家，時常攻擊基督徒及教會。奈國政府多年始終無法有效遏止，造成恐怖氣氛。⁶¹2009年之後，首腦尤瑟夫遭殺後，該組織轉為地下活動，以游擊戰及恐怖攻擊為策略，2010年後，該組織轉為全國性的武裝行動，自稱奈及利亞的塔利班。⁶²「博科聖地」反映長期以來奈國政府重南輕北的問題，尼日三角洲流域油產佔全國90%，為國家命脈所在，政府花多數心思在與當地好戰團體周旋，並集中建設發展，以確保原油輸出無虞。盜油及非法交易引發該地區暴力衝突，2004年開始，該區武裝團體要求中央分給地方更多油產利潤未果，進而引發一連串破壞油管設備的行動。

尼日三角洲流域省份亦為幫派盤據區域，部落權力爭奪、幫派林立、暴力集團，凶殺命案頻傳，此外也存在政府濫權情事。該區安全問題不同於南北宗教對立，而是治安敗壞衍生的犯罪暴力，民眾對政府機關失去信心，加入地方幫派尋求身家財產保障，幫派爭鬥激化，使得公共秩序更加脆弱。⁶³中部山區省份則是族群衝突問題，衝突情勢逐年升高；人口成長壓力及洪災災害，及地方公教人員薪資短缺等問題，中央政府均無力解決。⁶⁴位於東北方的阿達馬瓦省，同遭遇洪災嚴重，另鄰近喀麥隆邊境拉克多（Lagdo）大水壩為防止潰堤而洩洪，因政府單位未妥善告知居民撤離，造成公共建設及人民財產極大的損失，突顯政府災害防治、城鄉建設及急難管理不足。南方則社會暴力犯罪最嚴重地區，綁架事件、武裝搶劫

⁵⁹ *The Economist*, March 2, 2013.

⁶⁰ *The Economist*, May 25, 2013.

⁶¹ *The Economist*, March 2, 2013.

⁶² Francis, *op. cit.*

⁶³ The Fund for Peace, *op. cit.*, pp.8-10.

⁶⁴ *Ibid*, p.11.

及人口販運問題嚴重，幾乎已成無法可管之化外之地。⁶⁵ 奈及利亞綁架犯頻繁的程度，國際震驚，除了政治因素外，大多都是為了贖金，甚至成為貧窮失業人民賺取生活所需的工具，特別是中產階級興起的第一大城拉格斯，勒贖案頻傳。根據 2013 年上半年的統計，發生在奈及利亞的綁架案，佔全世界同類型犯罪的 26%，已成為全球綁架犯罪率最高的國家。⁶⁶

二、貪腐嚴重與資源搶奪

奈及利亞為原油輸出大國，前三年，隨著尼日三角洲武裝活動情勢停緩，原油產量創新高，然人民貧窮指數亦升高，國家財富遽增，人民愈加貧困，成為普遍社會觀感。⁶⁷ 奈國每年仍需進口煉油，國內四座煉油廠長期廢置。1975 年第一次石油危機，全球油價飆高，石油資源更加珍貴異常，自此，陷入官民爭奪戰，毒品交易亦開始盛行。⁶⁸ 政府、投資份子、武裝團體等都爭先汲取原油利益。中央政府亦從透過與石油公司的交易，獲取豐厚利益，政府高層結合軍方及油商形成賺取暴利共犯結構。⁶⁹ 尼日三角洲遂成為兵家必爭之地，2003 年，武裝團體「尼日三角洲解放運動組織」(Movement for the Emancipation of the Niger Delta, MEND)⁷⁰ 為達政治目的，轉而控制油產區，進而攻擊油管，以迫使奈國政府妥協並獲取國際關注。⁷¹ 2006 年，武裝份子多次攻擊油管及綁架外國工人，要求對油區有更多的控制權。2008 年至 2009 年數度與政府軍激戰。事實上，該組織獲

⁶⁵ "Is Nigeria A Failed State?" *op. cit.*

⁶⁶ *The Economist*, September 14, 2013.

⁶⁷ Sheriffdeen Tella, "Nigeria and 2012 Failed State Report," <http://www.punchng.com/opinion/nigeria-and-2012-failed-state-report/>

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ "Nigeria, A Failed Sates, Say CACOL Boss," <http://saharareporters.com/news-page/nigeria-failed-state-says-cacol-boss>

⁷⁰ 尼日三角洲地帶有多個武裝團體，MEND 為規模最大者，宣稱要對抗政府及企業對該地區的剝削及壓迫，要求地方獲得更多油產利潤等政治訴求；該組織聯合許多武裝團體，不時攻擊油產區的設備、油管及工作人員，對外國企業資產及員工造成莫大安全威脅。

⁷¹ "Nigeria, A Failed Sates, Say CACOL Boss," *op. cit.*

得當地人的支持，認為跨國公司剝削勞工，開發案無利地方發展，居民不僅可能參與抗爭，甚至還會參與破壞設施、綁架員工等事件。⁷²

相較於其他失敗國家，奈國存在公民社會的參與，反映出社會團體不滿的情緒。2012年1月初，為期一周的抗議行動幾乎癱瘓奈國。此次全國大罷工也再次凸顯，奈及利亞作為全球石油輸出國，卻仍仰賴煉油進口，國內煉油廠停擺，國家財政80%仰賴原油收入，但超過70%人民長期貧困。奈國承諾將每年80億美元用於改善教育、醫療及電力供應，人民普遍認為政府款項最後將仍淪入政客富商之手。奈國反貪腐領袖聯盟（The Coalition against Corrupt Leaders）指出，奈及利亞建國52年，早是失敗國家，作為石油輸出國，而數以百萬人民生活普遍匱乏，這是少數案例，原因在於經濟資源集中少數菁英團體手中，相較於殖民時期，該國情勢每下愈況。更重要的是，國家領導人無意及缺乏能力去解決貪腐問題。

三、社會經濟發展低落

奈國前總統歐巴桑久自1999年執政，結束長達數十年反覆的軍事叛變，該國貧窮水準已致60%，目前的強納森政府更達70%，失業問題日趨嚴重，90年代以來，青年失業問題已成最嚴重內政問題，執政者均無計可施，目前約有600萬青年失業人口。⁷³ 另奈國傳染病問題嚴重，以瘧疾及愛滋病最甚，每年國內約有27萬兒童死於瘧疾，70%懷孕婦女染疾。另約有5百萬愛滋病患者，因醫療及教育宣導缺乏，愛滋病人口趨於年輕化，危及主要生產力人口。奈及利亞一半人口為15歲以下青年；高生育率，每年新生兒人口約為500萬，然新生兒營養不足及不足五歲死亡者比例高於所有非洲次撒哈拉沙漠國家；新生兒及產婦死亡率也比開發中國家平均高

⁷² 嚴震生，〈阿爾及利亞恐怖劫持人質的省思〉，

http://mag.udn.com/mag/world/storypage.jsp?f_ART_ID=438623#ixzz2JKKrbksmPower By udn.com。

⁷³ Tella, *op. cit.*

出 90%。為健康醫療嚴重不足國家之一；近年更見國內專業人才出走，經歷嚴重人才荒。人口快速成長，加上經濟社會發展不均，兩者成為奈及利亞社會壓力來源之一。低度就業，大量青年失業，遂涉入國內及國際犯罪活動，加深社會衝突的密度。事實上，奈及利亞經濟發展條件不惡，資源豐富、人口眾多，深具成長潛力，然未因內戰中止、軍事危機解除及實行民主而改變國運，原因仍在於貪腐問題過於嚴重。⁷⁴

四、恐怖主義、毒品及跨國犯罪溫床

恐怖主義形式可分國際恐怖主義、國家恐怖主義、叛軍恐怖主義、分離運動恐怖主義等四種。⁷⁵ 奈及利亞「科博聖地」屬分離運動恐怖主義，中部 MEND 武裝行動則屬國家恐怖主義。宗教、族群複雜，殖民統治、建國之初不當整併，成為仇恨根源；尼日三角洲油產區的資源爭奪，則是造就反壓迫、反剝削的政治武裝團體。兩者訴求不同，但是均以發動暴力攻擊突顯政治目的。政府管理不當、經濟利益集中少數菁英團體、生活水準低落、教育就業機會缺乏，加上貪腐成為社會風氣，都是擴大國內恐怖主義蔓延的要因；為取得外來奧援，國內武裝團體也容易與國際恐怖組織連結。⁷⁶ 毒品及武器走私成為重要管道。

近來，西非已成為供應歐洲毒品的來源，其中新幾內亞、迦納、象牙海岸等為主要產地，而奈及利亞則成為運毒的大本營，操縱販毒的網絡，其中政府軍、地方派系、跨國犯罪組織等均介入集中，形成最具規模的犯罪集團，為全球多達 80 個國家販運毒品。⁷⁷ 西非也是現今全球主要販毒管

⁷⁴ 陸以正，〈貪腐毀了奈及利亞〉，<http://www.npf.org.tw/post/1/8474>。

⁷⁵ 嚴震生，〈非洲恐怖主義與國際反恐機制〉，
http://africataiwan.org/opinion/detail.php?o_id=9&o_country=Africa

⁷⁶ 同前註。

⁷⁷ “Nigeria: The Next Failed State,”

<http://www.strategyinternational.org/index.php/en/sectors/goeconomicsgeopoliticsgeography/geopolitics/84-nigeria-the-next-failed-state>

道，取代長久從拉丁美洲的通路，進入歐洲；甚至也取代黎巴嫩及其他亞洲國家的渠道。⁷⁸毒品販運涉及產地、地方運送網絡及國外交易等，奈及利亞在地方販運上提供大量的後勤支援，地方派系涉入販運以籌資武器，國際恐怖組織也藉以獲得資金的管道。奈及利亞成為蓋達組織的重要據點，和當地頗具規模的毒品販運形成共生的關係。⁷⁹奈及利亞為該區唯一的石油輸出國，尼日三角洲同時成為國際犯罪、洗錢的溫床，同時存在嚴重人口販運的問題。特別面對緝密資金及武器走私的網絡，加上高科技洗錢的技術，更暴露政府管轄能力不足，使得打擊恐怖主義、國際犯罪等的工作更加艱鉅。近年，奈及利亞跨國犯罪集團深入全球各地，以網路或電話進行詐騙，國際更以「奈及利亞 419」專稱，已成為各國打擊對象。⁸⁰



圖六：西非地圖

上揭各項並非獨立現象，實為相互關聯，而形成惡性發展循環。貪腐

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ 〈奈及利亞 419 詐騙案(Nigerian 419 Scam)〉, <http://blog.trendmicro.com.tw/?p=5364>

問題並非只是國內層次，已經擴展至國際層次的安全問題；跨國犯罪逐年成長，直接反應奈國國內安全環境的惡化，然也顯現貪腐所造成政府公信力下降及社會信賴不足。⁸¹

肆、綜合研究與分析

一、失敗指數意涵

奈及利亞亦在國際高度關切名單之內，最嚴重失敗指數顯現於幾個面向，包括國內團體不滿、發展不均、國家正當性危機、政府公共服務能力以及派系菁英爭鬥問題（請參見表四），政府領導成為最大失敗成因，呈現在國家正當性危機、公共服務及社會團體的不滿等項目。這與相關文獻研究結果一致，認為領導與治理的問題是導致奈國成為失敗國家的主因。而複雜的族群宗教及人口成長則加劇治理危機。政府無法遏止持續成長犯罪率、合理管理油產利益、改善青年失業率、抑止宗教極端份子的武裝行動、改善基本生活所需等，均造成高度的社會壓力，社會團體不滿程度持續升高，國家正當性遭遇危機。奈及利亞失敗指數長期居高不下，隱含國家職能、經濟及社會等素質持續惡化的情況，呈現在社會治安、經濟發展、貧窮擴大、公共服務缺乏、人口成長的壓力等。⁸² 相較其他失敗國家，奈及利亞在難民問題、外力干預等項目較不嚴重，2011年之後情勢較差，與鄰國賴比利亞有關，該年約有 8,600 名賴國難民湧入；另國內巴耶爾沙省（Bayelsa）水患也導致該區居民大舉遷移。⁸³

⁸¹ Jaquish, *op. cit.*, pp.27-28.

⁸² Tella, *op. cit.*

⁸³ The Fund for Peace, “Country File: Nigeria,”
http://www.ecoi.net/file_upload/1829_1277803981_nigeria-31-03-2010.pdf

表四：奈及利亞各項失敗指數 2009-2012 年

年度 衡量指標	2012	2011	2010	2009
人口壓力	8.4	8.3	8.4	8.5
難民湧出或湧入	6.5	6.0	5.8	5.3
社會團體不滿	9.7	9.6	9.5	9.7
人力出走	7.6	7.7	8.1	8.3
發展不均	8.9	9.0	9.3	9.5
貧窮及衰敗	7.5	7.3	6.9	6.6
國家正當性危機	9.1	9.0	9.4	9.2
提供公共服務	9.1	9.0	9.1	9.0
人權及法治情況	8.6	8.6	8.8	8.6
安全機關能力	9.2	9.2	9.3	9.4
派系菁英	9.8	9.5	9.4	9.6
外力干預	6.6	6.9	6.2	6.1
總分(全球排名)	101.1(14)	99.9(14)	100.2(14)	99.8(15)

資料來源：The Fund for Peace, Failed States Index 2012, 2011, 2010.

二、國內及國際分析

導致奈國國家失敗的要因，可歸納有宗教族群衝突、暴力犯罪及發展低落等，政府貪腐加劇安全秩序的瓦解，邊境安全難保，國際犯罪猖獗等因素。如同其他資源豐富的非洲國家如查德、獅子山、蘇丹等，「資源」成為加劇貧富差距、衝突暴力的負面因子。

(一) 結構性的積弱：國內層次分析

導致奈國成為失敗國家之社會結構，主要來自不同信仰團體間緊張、衝突，而導致衝突成因，並非僅是意識形態差異，更是來自於社會發展問題，包括貧窮、失業問題及爭奪土地等等。族群宗教成為緊張衝突的來源，在幅員廣大的奈及利亞，高達 1.7 億的人口，超過 500 不同族群，最大三大族群為豪薩族 (Hausa)、伊博族 (Igbo) 及約魯巴族 (Yoruba)。三個在宗教信仰、語言、社會制度有極大差異的族群，被迫要認同一個從未存在的「奈及利亞」，整個社會仍受到族群文化的支配，我者與他者的界線鮮明，因爭奪耕地、水源等的衝突事件，容易升高為族群或宗教的緊張

對立關係。⁸⁴

奈及利亞於 1970 年結束內戰，此後軍事叛變不斷，軍人領政局面，直至 1999 年，國家政體趨於穩定。然而文人執政並未改善政府治理及人民生活水準。奈國雖未如索馬利亞、查德等國，國內存在與中央對抗之強大叛亂團體，基本上，奈國政府對國內仍管轄權，然卻不足以遏止各地的武裝暴力。2009 年之後國內安全情勢惡化，反映在失敗國家指數上，和「科博聖地」領袖尤瑟夫在其支持者與政府軍激戰中身亡，之後該組織密集發動暴力攻擊有關，特別針對軍警、基督教教會及聯合國在首都阿布札的總部大樓。⁸⁵ 此外，各地搶匪猖獗，地方政府無力維安，居民常遭遇暴力搶劫，必須自組治安團體防禦。

表五：奈及利亞政府機關貪汙嚴重度排名

排名	機關單位
1	警政部門
2	政黨
3	全國及州議會
4	地方政府
5	聯邦及州行政委員會
6	交通警察

資料來源：轉引自：Uno Ijim Agbor, “Leadership Behaviour and The Crises of State Failure in Nigeria: Towards a Transformational Leadership Attitude for Addressing Nigeria’s Failing State,” p.30.

從多項指標可查奈及利亞正處於國家正當性的困境，觀察指標包含政府貪腐、行政效能、政治參與、選舉制度、民主化程度、非法經濟活動、抗議示威活動及權力鬥爭等面向。中央政府缺乏有效領土控及合法武力的使用，是所有失敗國家共同的問題。⁸⁶ 而在奈及利亞，領導行為係國家危機的主因。各級政府的貪腐已成常態，並深植社會文化，政府漠然、貪婪及

⁸⁴ Jaquish, *op. cit.*, p.4.

⁸⁵ *The Economist*, May 1, 2013.

⁸⁶ “Is Nigeria A Failed State?” *op. cit.*

自私不負責任的態度形塑出惡質政治文化，導致國家社會整體發展往下沉淪。最為嚴重機關包括：警務、政黨、國會、地方政府及聯邦行政委員會等，詳見表 5。從中央至各級地方政府都視貪汙為常態，各種選舉也充斥買票、做票等，⁸⁷民主體制僅具形式，而未見實質的人民參與。

庇護習性（Patronage）深植於奈及利亞的社會文化，各級政府收賄情形普遍。貪汙並不僅影響政府效能，加劇資源爭奪及犯罪暴力。豐富油產資源助長貪汙風氣，官商勾結，使得每年超過 900 億美元的產油收入，由少數人壟斷，大多數國民生活水準仍低於每日一美元的貧窮線。貧窮助長極端及犯罪團體的活躍，奈及利亞已形成國內犯罪網絡，常常和販毒及幫派結合，近年來，校園兄弟會組織或幫派涉入大規模犯罪案件及選舉暴力衝突見繁，亦深入政黨活動，政治深受幫派勢力主導，這反映學校教育不健全及就業困難等發展困境。⁸⁸

奈及利亞政府確有意改善，而近年外界也看好其經濟成長潛力，然，好發衝突的社會體質，動搖國家穩定。2003 年及 2007 年國家舉行大選後旋發生暴動，2011 年，奈國政府曾致力防止選舉欺詐發生，惟仍發生選後暴力事件。2011 年大選加深南北宗教及族群緊張關係，導致更為嚴重國內衝突；⁸⁹ 這顯示民主轉型、部分實行民主的國家經歷的政治動盪，舉行大選非但無法促進民主，反而招致國內動亂。貪汙惡習成風之外，「科博聖地」頻繁的恐怖攻擊，奈國政府無力遏止，甚至迄今仍無法掌握該組織的據點行蹤，也暴露國家情報安全機關的問題；兩造對抗，為主導局勢，政府軍警常傷及無辜，死傷者眾，造成當地人民恐慌，加上對政府觀點不善，常有轉向支持武裝團體之情事，預估安全情勢短期內並無法獲得改善。⁹⁰這從

⁸⁷ Uno Ijim Agbor, "Leadership Behaviour And The Crises Of State Failure In Nigeria: Towards a Transformational Leadership Attitude for Addressing Nigeria's Failing State," *Public Policy and Administration Research*, Vol.2, No.4 (2012), p.30.

⁸⁸ *Ibid.*, p.31.

⁸⁹ The Fund for Peace, "Country File: Nigeria," p.3.

⁹⁰ *The Economist*, April 27, 2013.

上揭「失敗國家指數」中「安全機關能力」項目多年處於高度失敗狀態可映證。

（二）外溢的安全威脅：區域及國際分析

奈及利亞為非洲人口最多國家，近 1.7 億人口，平均壽命 46.9 歲，約有 70 % 人民生活於貧窮線之下，政府醫療措施缺乏，貧窮、疾病、衝突事件頻傳，國境成為國際犯罪、販毒、恐怖主義的溫床。奈及利亞業已成為運毒的大本營，也是人口販運、搶劫、綁票猖獗國度。倘因突發事件，如飢荒、傳染病或族群流血事件，造成奈國人民逃離，將對鄰國造成安全威脅。如 2011 年奈國霍亂擴大，已造成超過 1,500 人死亡，政府無法提供醫療措施是主因。另本年 5 月間政府軍與「科博聖地」的激戰幾周內已有超過 6,000 人從東部戰區湧入鄰國尼日，3,000 多人逃到奈及利亞與喀麥隆的邊界地區，數百人逃往查德，⁹¹ 這都將衝擊周邊鄰國的安全與穩定。鄰近地區亦多為動盪不安國家，2011 年，近 8,600 來自利比亞難民湧入奈國，使得原本社承受經壓力更形惡化。從北非到西非，世俗政權對伊斯蘭基本教義派的壓抑，讓希望引進伊斯蘭律法（Sharia）的激進組織長期不滿，在奈及利亞，「科博聖地」成為隨時引發衝突的不定時炸彈，彼此串連，再有「伊斯蘭北非蓋達組織」（Al-Qaeda in the Islamic Maghreb, AQIM）的奧援，將形成區域的嚴重威脅。⁹²

奈及利亞穩定與否，影響美國安全及經濟利益，美方正密切注意進一步的發展。「科博聖地」的頻繁活動，引起國際高度關注，恐於其與國際大型恐怖組織連結，成為策動恐怖行動的據點。「科博聖地」2010 年後發動多起國內恐怖攻擊事件，疑與「伊斯蘭北非蓋達組織」關係密切，奈國政府並無法遏止該區的動亂。2011 年 4 月，強納森被選為總統，「科博

⁹¹ 〈奈及利亞衝突已致近萬人逃亡，反叛組織再殺 9 學生〉，
<http://news.sina.com.tw/article/20130619/9941742.html>。

⁹² 嚴震生，〈阿爾及利亞恐怖劫持人質的省思〉。

聖地」隨即對首都阿布札發動攻擊，當時聯合國即呼籲國際採取具體措施打擊恐怖主義。這說明，該組織已被視為恐怖團體，而奈及利亞已經成為國際恐怖犯罪的據點。⁹³

伍、結論

2001年紐約恐怖攻擊事件發生，失敗國家成為國際安全的隱憂。失敗國家問題所呈現的危機意識，不僅對一國人民的傷害，亦構成他國人民生命威脅。後冷戰初期，失敗國家帶來的衝突危機獲得國際嚴重關切，涵蓋傳統及非傳統安全關切，前者如武裝衝突、軍備競賽、武器擴散等；後者如貧窮、飢荒、傳染病、難民潮、種族殺戮等。失敗國家問題實然已非戰爭與和平課題，而是涵蓋治理、國家安全及人類發展的困境，影響國際和平穩定的行動者更加多元。近十年相關文獻見增，各界對於失敗國家面貌、成因及外部衝擊等有了更多理解。失敗國家研究已顯現出國內及國際分析層次，前者著重政體、公共治理、政策效能及行政領導等面向；而國際層次主要為衝突穩定研究，關切失敗國家之於周邊區域及國際安全的安全危機。

評量一國失敗程度，國際已見具公信力衡量指標，常被引用者包括和平基金會「失敗國家指數」、世界銀行「低收入壓力國家」及加拿大「各國外交政策指標」(CIFP)等，各者均有批評者，但仍可提供觀察一國政治、經濟及社會發展的強弱。這些評量指標及研究報告，均已顯示國家職能與國內衝突穩定的連帶關係，深層觀之，即對一國整體的「脆弱性」之檢視與評估。界定一國是否可稱失敗國家，可從政府職能、效能及正當性等觀察，其中政府當局是否有能節制暴力、管制犯罪、滿足人民基本所需等，是關鍵的觀察面向。以奈及利亞為例，經濟指數會發展指數低落，為

⁹³ The Fund for Peace, "Country File: Nigeria," p.5.

高度貧窮人口社會，另國內衝突暴力的型態及密度亦是重要警訊，本年5月政府軍與「科博聖地」激戰，總統強納森之後宣稱已無法掌控東北戰區局勢，便已顯露政府對於組織暴力以失去掌控全。如同其他失敗國家，奈及利亞國內存在極端主義、暴力犯罪等組織，北部伊斯蘭極端組織「科博聖地」多年來持續恐怖，中部尼日三角洲油產區石油爭奪火熱化，南部幫派橫行，燒掠搶奪頻仍；另國際恐怖、販毒及人口販賣集團，已在奈國境內建立據點。國內安全秩序的敗壞，是失敗國家最顯著特徵。奈國政府雖有意改善現況，但並無實質進展。2005年來，該國失敗國家指數持續上升，反映國內貧窮人口擴大、衝突暴力惡化趨勢，其中「科博聖地」2009年以來對政府軍警、基督教會的攻擊，以及尼日三角洲地區破壞油管、綁架外國人員事件日增，實為主因。

另政體形式提供另一項研究指標，根據美國中情局所屬「政治不穩定工作小組」研究，獨裁、部分民主或僅具民主形式的國家好發持續性的暴力衝突。奈及利亞雖實行民主，亦舉行過全國選舉，但行政、立法及司法部門功能喪失，官員貪汙嚴重，選舉買票為常態，民主體制已不具正當性，社會團體不滿升高，使得原本承受高度經濟社會壓力的政府更加脆弱。

探索失敗國家成因，基本上係基於西方自由主義、新韋伯主義的國家概念，即檢視現代國家的內涵。對多數的失敗國家而言，多見公共治理及政策效能惡化，失去對合法暴力的掌控，衝突暴力充斥，另一方面經濟社會發展低落，承受高度的團體壓力。綜合失敗國家成因討論觀點，多數著重於國家領導及職能的歸因，亦有強調國際政經體系不均、殖民統治及外力干預者，國內及外部因素影響的程度，仍須回歸個案國家發展的實存脈絡。檢視多數失敗國家案例，公共治理優劣與社經發展指數同與國內暴力好發程度存在高度相關，世界銀行即指出貧窮與衝突暴力形成惡性循環，強調政府優劣在衝突、安全及發展三者關聯扮演關鍵角色。總體而言，失敗國家問題研究架構可建立在「治理」、「安全」及「發展」等三者

的辯證關係，藉以突顯國內及國際分析層次，治理惡化並不只危及國內安全及人民福祉，更可能危及區域及國際安全。

細究奈及利亞成為「失敗國家」的因素，族群、宗教等文化多元並不能視為直接歸因，而是必須細究國家職能的失能如何導致社會團體壓力升高。奈及利亞為全球前十二大的石油出輸出國，然而 70% 人民仍生活於貧窮線以下。根深蒂固的貪腐文化，擴及各級政府機關，加上油產資源集中在少數政治經濟精英，國家機關不僅無法成為資源提供者，反而成為與民爭利的資源搶奪者。爰此，族群宗教差異實非歸因，而是在不良的治理體系下，成為衝突惡化的催化劑。國家長期處於派系爭鬥情勢，加劇石油資源爭奪，更引入國際販毒、人口販運非法活動及恐怖組織的勢力。政府貪腐使得國家原具資源優勢成為衝突的來源。

失敗國家隱含一國的脆弱程度對國內及國際安全穩定之衝擊，涵蓋政治、經濟、社會及軍事等面向，不僅對人民、鄰國、區域及全球社會都可能造成危害。國際社會對失敗國家的援助和平計畫，致力於解決預防衝突並預防國家的瓦解，及恢復政府權威、職能及效能。這再次說明公共治理與國家安全與發展間相互消長的關係，透過「脆弱性」的概念呈現，將能提供研究失敗國較具分析層次及解釋效益的知識架構。