

全球區域衝突轉型，臺灣的策略與行動

祝康偉

《國際開發援助現場季刊》主編

當全球告別疫情威脅，原本期待將迎來經濟全面復甦，沒想到根據世界銀行（World Bank）2024年1月公布的《全球經濟展望》（Global Economic Prospects）數據顯示，預估2024年全球國內生產毛額（gross domestic product, GDP）成長2.4%，連續第3年放緩，2020年到2024年間恐創下近30年來最糟的5年表現。世銀強調，2020年代前半段全球經濟成長的幅度，甚至比1990年代的亞洲金融風暴、2000年的網路泡沫，以及2008年金融海嘯還低，若不計2020年疫情期間的嚴峻萎縮，2024年將是自2009年金融危機以來，全球經濟最疲弱的一年，且若全球經濟發展方向沒有重大修正，2020年代將淪為白白浪費的10年（a decade of wasted opportunity），尤其，對許多開發中的貧窮國家影響最為嚴重，此波衝擊不僅讓其債臺高築，更有近3分之1的人口難以取得糧食。

世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）發布的《2024年全球風險報告》（The Global Risks Report 2024），特別以4種結構性因素進行分析，包含探循「氣候變遷」（Climate change）全球暖化的變遷軌跡，及對地球系統造成的相關後果；「人口成長分岔」（Demographic bifurcation）全球人口規模、成長與結構的改變；「科技加速」（technological acceleration）先進科技的發展路徑；以及「地緣策略轉變」（Geostrategic shifts）地緣政治力量集中，與因應新資源及材料需求，觸發的資源爭奪。報告清楚指出，以上4種結構性的轉變正形成全新的全球風險情境，且將帶來更多不確定性及動盪。

世界經濟論壇常務董事薩迪亞·扎希迪（Saadia Zahidi）在報告序言就直指，全球正遭逢衝突及氣候兩大危機的衝擊，原已不穩定的全球秩序，受潛在地緣政治緊張局勢，以及多個地區爆發的敵對行動影響，呈現出兩極分化、信任削弱和不安全感的特徵；屢破紀錄的極端天氣，無論在類型、規模和強度迥異以往，讓各國在適應及資源運用上疲於奔命；另通膨、生活成本壓力加劇、假訊息氾濫等眾多風險，亦隨自然生態到社會結構產生系統性且全新轉變大幅提高，進一步挑戰各國治理體系極限及全球風險格局的轉型。

種種結果皆顯現，全球經濟、地緣政治和社會脆弱性將持續加劇。隨著持續地劇變成常態，國際社會數十年來在人類發展的投資及復原力正慢慢被削弱，即使是相對強大的國家或個人也難逃衝擊。觀察近來如烏俄戰爭、中東衝突，以及臺海危機等全球安全高風險熱區間的緊張情勢，國際社會莫不關切當氣候變遷從根本改寫地球的紀錄，各國債務及地緣經濟條件不斷惡化，全球在強權競爭、各自為政下，世界秩序變得支離破碎，弱化了國際社會共識及合作意願，是否會滋生更脆弱的國家和更脆弱的人口，引發新一波的軍備競賽及衝突，並衝擊國際合

作發展工作的推動？

一、俄烏戰爭凸顯大國競爭白熱化及新型態戰略

對於近來全球爆發的區域衝突，政治大學國際事務學院連弘宜院長認為，2022年2月24日俄羅斯入侵烏克蘭，這場在第二次世界大戰後歐洲規模最大、傷亡最多的戰爭，迄今已屆兩年的交戰，是一個重要的指標。

冷戰，源於二戰後以美國為首的西方陣營與蘇聯為首的東歐集團間，兩大強權長達近半世紀的政治和區域軍事對抗。1991年蘇聯解體，美蘇冷戰結束，共產主義與資本主義的意識形態鬥爭告一段落，美國成為全球唯一超級大國，世界進入「一超多強」的後冷戰局面。由於主要敵人不復存在，西方各國大幅削減國防預算，邁向市場行銷、公司管理、管制鬆綁的經濟實踐，也朝向促進全球合作安全和人類安全等多樣化的議題，加上全球化潮流擴大經濟規模，各國經貿往來依存日深，網路科技出現亦加速全球交流，形成全球社會關係的強化，民主和威權國家的交融。

連弘宜院長指出，此一階段大國對抗不再，取而代之的是種族、宗教、民族、資源或邊界爭奪的摩擦與衝突，以及強權隱身其後下指導棋的「代理人戰爭」；國際的氛圍也從核武、生化戰爭的「硬權力」(hard power)，攸關國家存亡和國際安全的「高階政治」(high politics)，轉向關注經濟和社會事務如氣候變遷、跨國犯罪等的「軟權力」(soft power)與「低階政治」(low politics)。

他強調，30多年來，雖然全球衝突未曾停歇，亞非地區動用武力的「熱戰」(hot war)仍不斷，但真正吸引國際媒體關注的屈指可數，直到俄烏戰爭的爆發，才讓國際社會如夢初醒：「冷戰時期大國介入戰爭的血淋淋場景，並未走入歷史，隨時可能重演且一觸即發！」

此役亦讓大國之間的競爭更加白熱化。除讓長期保持中立的芬蘭及瑞典陸續加入北大西洋公約組織陣營，促成會員國空前大團結，拜登政府尋求國會支持烏克蘭軍援時，亦提及相較美蘇冷戰時美國無法打擊到蘇聯的困境，只要以少數的國防預算，便能讓對手折損一半的軍備，達到削弱俄國實力的效果，在大國競逐下可謂事半功倍。然而，因俄烏之役已經進入消耗戰階段，目前雙方呈現無法全勝，也不會全敗的拉鋸。儘管美國、歐盟等西方國家對俄羅斯給予史上最嚴厲的國際制裁，俄羅斯受創嚴重卻沒有崩潰，反而另謀生路，從窘迫的困境中回穩；加上中東地區爆發新的戰爭，轉移國際社會對於烏克蘭的關注，普丁政府開始大張旗鼓地增加軍事預算，也讓人對西方國家的軍援究竟還能維持多久產生質疑，凸顯了大國地大物博，資源及人力在持久戰發揮的優勢。

俄羅斯打破了大國不入戰場的迷思，美國及北約會員國等大國則創造了新型態的代理人戰爭。傳統的代理人戰爭是大國以支援盟友或協助其中一方作戰以介入區域衝突，此役美國及北約組織國家等大國，則直接與烏克蘭在經濟金融及軍事上分工，前者透過軍援及制裁，並提供即時情資及戰場管理助攻，後者則在國土上與另一個軍事大國交鋒，美國及北約組織國家介入

之深非過往代理人戰爭能及。

另外，連弘宜院長也指出，2020年發生於高加索地區，亞塞拜然與亞美尼亞兩國為欲脫離亞塞拜然獨立的納哥諾卡拉巴克地區（Nagorny Karabakh）重啟干戈的雙亞戰爭，以及將長期對抗的以色列與巴勒斯坦衝突，帶入前所未有的暴力對抗的以哈衝突，都顯現了全球區域衝突已進入新型態戰爭的模式。

他認為，近來的戰役很明確的演示了高價值軍武面對高科技不對稱武力的脆弱，軍隊攻守思維面臨顛覆性的挑戰。首先，為了節省成本，在科技運用上，資訊戰會先行於實體戰，透過網路竊取情資，駭進敵方指管系統，或攻擊衛星通訊系統、雷達、電網，企圖以不費一兵一卒的方式，癱瘓敵方組織，使其無法運作。其次，面對資訊戰無法破壞的部分，進一步發動無人機，作為監視和直接攻擊的重要裝備，破壞重要基礎設施，甚至進行「斬首」行動，戰爭在「資電優先」的策略下，敵方極可能在進入傳統熱戰前就已舉白旗投降。

當前俄烏、以哈戰爭尚看不見盡頭，結合了尖端科技各種更為精良、射程遠、準確度和殺傷力更強武器，陸續投入戰場，平民、盟友與民營企業全部被捲入其中。由於地緣政治緊張局勢愈演愈烈，經濟復甦步履蹣跚，發展鴻溝不斷拉大，自然災害和極端天氣事件頻發，使得全球人道危機不斷惡化。

二、人道援助面臨規模最大且最艱困的挑戰

根據聯合國難民署（United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR）2023年的統計，截至6月底全球有1.1億人因迫害、衝突、暴力、侵犯人權等事件被迫流離失所。半年間，增加了超過160萬人，等於全世界每73人中就有超過1人遭遇不幸。以近來中東、非洲、拉丁美洲、加勒比海地區、東歐、亞洲持續爆發區域衝突，長遠看來，全球被迫逃離家園人口按年遞增，現已達到有紀錄以來的新高，規模之大史無前例。

台灣世界展望會李紹齡會長指出，在2023年，台灣世界展望會參與脆弱國家（地區）人道救援的回應方案數量，比2022年同期增加18.3%，剛邁入2024年，全球世界展望會的人道援助工作，便已遍及60國且持續增加中。她分析，衝突是人道需求的主因之一，2024年在東非和南部非洲將有7,410萬人需要人道援助，而蘇丹危機幾乎佔總數的40%；在西非和中非，有6,510萬人需要援助，包含在布吉納法索和尼日的人道危機持續在擴大；在北非與中東地區，有5,380萬人需要援助，其中敘利亞危機導致敘利亞境內和鄰國有3,250萬人持續仰賴人道援助支持其生活。亞洲及太平洋地區，有5,080萬人需要協助，其中3,060萬人因阿富汗危機而需要協助；而在緬甸，需求也隨著危機大增。

她強調以下3大威脅將為全球人道援助與發展工作夥伴，帶來嚴峻且棘手的挑戰，而援助形式的轉型勢在必行：

（一）援助資源趕不上需求飆升的規模

根據聯合國人道事務協調廳（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UNOCHA）2023年人道援助成果來說，全年呼籲567億美金的人道援助款、目標支持2.45億人的人道需求，截至2023年12月僅達成35.1%的捐款目標。

這樣的數字是自2010年以來罕見的緊縮，且可預見的是，在2024年經費縮減將持續發生。李紹齡會長指出，到2023年末，聯合國難民署及世界糧食計畫署（World Food Programme, WFP）皆昭告募款的縮減及人道援助行動的延緩，從2023年7月開始，世界糧食計畫署便預測2024年度中糧食發放的數量將會減少，因為其2023年整體募款的缺口達到驚人的60%，意謂將有2,400萬人因為世界糧食計畫署的方案縮減，而重新落入到嚴重急性營養不良的風險中。

（二）衝突現場安全性及進入許可更形嚴峻

人道衝突現場的安全性與進入的許可是援助工作得以展開的重要關鍵之一，不過，從中東危機、蘇丹危機、敘利亞西北部的人道需求、海地、緬甸、葉門、阿富汗或索馬利亞，到近來100多名聯合國援助人員在以哈衝突中喪生，都顯現許多目前備受關注的熱區仍存在著程度不一的進入風險或在地當局的進入限制。

她以蘇丹危機為例，自2023年4月爆發的衝突後，外國人道工作者要進入到蘇丹港的簽證許可，一直到今年1月初才有比較明朗的流程；這期間，世界展望會在周邊各國展開行動，協助難民的收容，包含查德、中非共和國、南蘇丹、衣索比亞等，同時，持續協調蘇丹南部州的政府當局，恢復在地人道救援工作，例如台灣世界展望會在青尼羅河州的母嬰健康計畫；世展會在蘇丹港、南部州區、邊境周邊各國設置了聯繫點，並持續地與蘇丹當局進行溝通，同時，以既有蘇丹世界展望會資源、還有周邊世展會夥伴國的資源，推動行動醫療、母嬰健康、水資源衛生等，以維持流離失所者的生活及尊嚴。

由於人道援助的安全通道建立，需要持續地與不同政治實體進行交涉，以阿富汗為例，在塔利班當局重新執政後，包括聯合國在內的所有人道組織都暫停運行的時候，世展會因秉持中立性與獨立性運作，強調不涉及政治實體的偏好，並遵守有關當局的規定來進行人道工作，得以與各地方勢力及州的當局進行協商，維繫當地行動醫療、公共衛生等工作，推動當地100萬人受益（其中50%是兒童）的重要方案。

（三）衝突及環境劇變，援助形式面臨多元轉型

當人道危機從短期衝擊延續成長期事態，且變化迅速複雜，針對脆弱兒童與家庭，過往會先投入緊急人道救援，如今援助形式則需同時兼顧長短期需求。李紹齡會長指出，因應此一趨勢，在敘利亞、阿富汗、剛果民主共和國、宏都拉斯、索馬利亞、烏干達、黎巴嫩、馬利等脆弱環境，世展會發展了一套「脆弱地區事工模式（Fragile Context Program Approach）」，依不同情境推演合適的方案內容，規劃「生存」（survive）、「調適」（adapt）、「興盛」（thrive）面向

的工作內容，並設定環境局勢監控的關鍵指標與風險評估架構，依實際變化靈活地調整各項工作內容、預算，強化在地合作夥伴的應變培力，符合國際資助機構重視的方案設計審查與責信標準，使人道工作得以持續、安全有效地推展。

考量從國外直接捐贈物資緩不濟急、動員龐大、不易追蹤且易擾亂地方市場，透過兌換券使用、銀行或匯款公司第三方轉移、手機電子系統等多元現金發放，有助提升糧食安全、增加家庭飲食的多樣性、降低家庭落入極度貧窮風險等亦是重要趨勢。李紹齡會長表示，世展會在數位化的多元現金發放工作上是人道社群的先驅，不僅發展出多項標準作業流程，亦協助其他人道機構推廣。在 2024 年至 2027 年間，更將力推「Cash Roadmap 2.0」計畫，擴大多元現金方案操作的培力、機構間影響力與應用在人道危機事件募款的倡議，希望在 2027 年前達成協助 1,100 萬名受災害和衝突影響民眾（其中 600 萬是最脆弱的兒童）自立的目標。

另外，面對疫情所帶來的工作方法改變，以及全球人道環境快速變動所需的革新措施，從援助機構到援助工具的數位化已不可避免，包括工作環境改善、溝通平臺建立、資訊安全維護、在地供應鏈及協作組織的數位系統整合、創新金融服務等，藉以即時掌握人道援助現場情況、工作進度，與資助人、社會大眾溝通，大幅降低人道工作營運成本，並且掌握更多關鍵資料以提供更多創新式的服務。

三、國合會攜手發展夥伴，因應全球共同危機

國合會李朝成秘書長指出，全球挑戰接連而起，帶來的衝擊超越國界，國合會扮演臺灣發展平臺角色，為因應全球共同危機，除積極投入人道援助計畫，亦運用臺灣模式，擴大既有計畫規模、深化合作內涵，提升國內外夥伴關係，擴充發展合作資源，透過以下面向共同投入夥伴國發展計畫，與開發合作社群齊心協力：

（一）投入災後復原重建，首開發展型援助計畫

他表示，面對災害發生，一般而言，人道援助介入可分為「緊急援助」與「災後復原及重建」兩階段。在緊急援助階段，主要是將救災資源運入災區，協助災民度過危急的生存困境；災後復原及重建階段，則為協助災民恢復生計活動，進而讓災區經濟復甦，這也是國合會人道援助工作的重點項目。

綜觀當前國際人道援助的趨勢，是結合發展型計畫元素（Humanitarian Development Nexus），強調人道援助不僅要回應災害所需，也要降低相關風險與脆弱性。國合會多年來與國際非政府組織（INGOs）合作，如世界展望會、美慈組織（Mercy Corps）等，有效接軌國際，適時提供受援地區所需資源；更於 2023 年首度嘗試發展型人道援助計畫，與瑞士國際非政府組織「世界兒童權利組織」（Terre des hommes Foundation, Tdh）於肯亞脆弱社區合作執行計畫，協助目標地區衛生機構改善供水、衛生、廢棄物管理及環境清潔等，緩解人道需求同時更要有系統地提升災區及受益對象應對類似災害的能力。為強化夥伴國遭遇天然災害時的公衛醫療緊

急應變能力，亦透過與國內醫療院所合作，協助友邦熟悉災害應變的處理機制，提升緊急醫療及救護能力，縮短災害發生時的回應時間。

（二）善用我國高等教育資源，提升友邦人才資安防禦能力

隨著數位系統廣泛使用並日漸複雜，各國屢遭駭客攻擊，不斷擴大的網路威脅超過目前能夠有效預防及管理的能量，一旦受駭所帶來的衝擊較以往更難以估計，觀察國際衝突情勢，網路攻擊已成關鍵攻防領域。為因應迫在眉睫的危機，國合會善用我國高等教育資源，提升友邦人才資安防禦能力，藉由研習班深化學員資訊安全的核心概念，強化學員編碼及資安能力，提升友邦地區政府機構與公司的資安防禦能力，培養具評估資訊安全風險、整合性的資訊系統應用人才，在協助友邦國家資安人才培育上有顯著成效。

（三）分享臺灣農業優勢技術與發展經驗，開創多元糧食生產供給及經濟價值

民以食為天，區域衝突、氣候變遷、極端氣候和經濟萎縮等因素威脅著全球農業糧食體系，在全球油價和糧價飆升的壓力下，糧食安全儼然成為國際社群的隱憂，凸顯了已開發國家與開發中國家在農業生產上的不平等，阻礙了為所有人提供營養、安全及可負擔的膳食的目標。

為此，國合會運用臺灣農業優勢技術與發展經驗，協助友邦與友好國家建立優良稻種繁殖及供應體系，並依據當地環境及發展進程，改善資源可及性以提升生產收益，藉由生產技術提升穩定生產、降低成本，並開發市場通路增加生計收入，以因應糧食危機。

他強調，在俄烏戰爭之際，國合會亦秉持發展機構雨天不收傘的精神，持續與歐洲復興開發銀行（European Bank for Reconstruction and Development, EBRD）合作扶助當地農企業，並藉由企業發揮向前與向後整合的效果，協助農業部門從戰爭中復甦，強化區域糧食供給能力，並透過研習交流，協助學員提升母國面臨氣候變遷之危機處理能力，以及智慧農業整合科技應用、農業廢棄物再利用等方式，減少供應鏈糧食損耗，匯聚政府與民間資源，開創多元糧食生產供給及經濟價值。

四、臺灣的策略與行動

2023年，國際危機組織（International Crisis Group, ICG）所列出10個衝突中，烏克蘭位居首位，臺灣則排在第10位。而在2024年美國智庫「外交關係協會」（Council on Foreign Relations, CFR）公布的最新報告，則連續第4年將臺海危機列為全球潛在衝突的第一級風險，強調臺海與南海緊張局勢加劇，美中擦槍走火的風險將隨之攀升。

由於臺灣在全球戰略觀點上，居於聯繫太平洋與印度洋各國海上交通的重要樞紐，具有亞太地區絕對優越之戰略地位，亦為箝制中國大陸軍事力量擴張出第一島鏈的制衡點。臺灣的科技業亦為全球供應鏈的重要據點，蔡英文總統曾在《外交事務》雜誌（Foreign Affairs）談及臺

灣的晶片業為保護全球的「矽盾」，避免威權政體激進地破壞全球供應鏈。

（一）連弘宜院長：謹守小國外交策略，避免陷入代理人之戰

身處全球區域衝突熱區，臺灣面對兩岸關係與外交及國際參與空間，連弘宜院長提醒，小國生存之道就是強化自己、具備實力並與人為善，且要避免不溝通而誤判、擦槍走火，即使不免一戰，過程中仍要不斷溝通談判，因為戰爭造成的死傷及發展倒退，恐將為臺灣人民及全球帶來不可彌補的後果。

他進一步分析，美國拜登政府近年來行政、立法部門提出多項對臺友善的政策與法案，讓臺灣對美國派兵協防臺海的信心增加。不過，美國即將進入大選年，以內政為主的「孤立主義」可能抬頭，美國對臺態度也可能生變，加上美國介入全球區域衝突的戰備能量，可能達到其戰略設計的極限，未來美國派兵協防臺灣可能性不高，比照烏克蘭模式在臺海打代理人戰爭恐是發展趨勢。一旦進入代理人戰爭模式，以俄烏戰爭的持久戰為例，當公眾對烏克蘭的同情和支持下降，盟友對其外援行動延遲，且全球其他熱點問題不斷出現，小國不再成為國際媒體關注的焦點，大國獲勝的機率將與日劇增。

因此，他認為臺灣應思考如何更加國際化，以「愈國際化愈安全」為原則，吸引國際企業來臺投資，跟世界各國的利益綁在一起，讓國際社會與臺灣密不可分。另外，身處中美大國之間，不妨選擇如新加坡、印尼的外交之道，試著在兩強中尋求平衡，而非偏向某一方，非友即敵的孤注一擲，尤其，不要刻意升高彼此對立的關係，避免劍拔弩張，變成對方首要解決的目標，或許才是趨吉避凶的一種策略。

（二）李紹齡會長：發揮臺灣人道優勢，與國合會聯手爭取國際空間

李紹齡會長指出，臺灣人一向樂善好施，雖身處區域衝突的險境，仍對全球人道衝突區域最脆弱環境（國家）及最弱勢的社區及兒童，充滿同理且積極投入資源。由於臺灣是有目共睹的IT與矽晶產業的科技國家，同時也在社會工作、醫療產業、性別平等與環境永續上都有深厚的基礎。她認為，以人為本、用科技整合軟硬體，輸出人才、觀念與技術到國際社群，將更讓世界看見臺灣的貢獻。

此外，透過「人道工作的數位化」不僅提高了效率，還可以改善對受益者的服務，例如數位身份記錄系統、數位支付系統和遠程醫療服務，通過數位身份記錄，服務對象可以更輕鬆且有尊嚴地獲取服務，例如糧食、教育、醫療和金融服務。另外以人工智能和機器學習，利用數據分析和預測技術來更好地理解災害和危機的影響，並規劃和執行相應的援助措施，也有助於提前預防和應對災害；在「建立國際網絡與加強資源整合」部分，臺灣因特殊的外交情勢，在國際人道援助的參與上的確受到很多限制。但仍可藉由與NGO及私部門共同參與增加臺灣對全球人道救援的貢獻，這也呼應永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）中強調私部門參與的目標。她建議政府應更積極進行NGO、私部門甚至學術單位的資源整合，促進多邊合作模式，同時協助民間單位接軌國際援助的趨勢與標準，讓臺灣的人才及資源能在符合國

際期待的情況下有所發揮；關於「性別平等與社會包容」部分，在區域衝突的人道援助現場，最弱勢的常常是婦女、兒童與殘疾人士，臺灣的援外機構可以參與重要的國際會議、論壇與社群媒體，以過去累積的相關經驗與成果為弱勢族群發聲。

她也強調，國合會是台灣世界展望會在人道工作上重要的夥伴，每年都有合作的經驗並且同仁間有密切的交流、學習。作為 NGO 組織，台灣世界展望會在目前的人道環境趨勢下，希望可以更積極地發展三重樞紐的工作架構，而在和平建構的工作上，或許可以透過與國合會的合作，藉由公私協力的機制，透過外交斡旋、或是政府協商的方式，在複雜且多重危機下的人道現場爭取臺灣人道工作者、或是非政府組織的運作空間。

此外，國合會也是連結許多人道工作在友邦與臺灣應用的先驅，包含醫療、農業、資通訊與現金發放等，做為半官方的基金會，國合會有很大的能量可以帶領臺灣在海外人道工作的準則與方法上有更符合世界標準的架構。例如：國合會引進世界銀行的「計畫循環」7個步驟的方案發展與品質監控模式；世展會除注重方案是否符合人道工作準則，亦強調內控的「LEAP 管理模式」，藉此掌握方案執行的變革理論與關鍵進程，確保對於目標的兒童福祉產生影響力。

所以，她期待透過彼此在方案管理上的經驗，或許臺灣在人道工作上，從資源募集到工作執行架構、責信報告等都可以彙整出一套更廣泛適用於國內產官學的標準，以提升臺灣人道工作在全球範圍內的影響力。