

國際人道援助的政治邏輯： 從聯合國《2023 年全球人道概覽》談起

郭銘傑

國立臺灣大學政治學系助理教授

摘要

聯合國《2023 年全球人道概覽》所提出的多邊國際人道援助工作規劃藍圖，因具有法律程序與組織表現上的正當性，而對世界各國政府制定其對外人道援助政策具有參考價值。然而，由於多邊國際人道援助的議題設定，本質上具有體現主要捐助國國際政治經濟利益的政治邏輯，若以迎合聯合國每年規劃的國際人道援助工作項目為重點，可能會失去主動形塑國際人道援助議題的能力，或淪落至只能被動配合其他主要捐助國國家利益的下場。建議我國應以過去在海地、尼泊爾與菲律賓的雙邊國際人道援助經驗為借鑒，在以個案為基礎，分析我國外交政策需要與國內外利害相關者的國際政治經濟利益後，持續以雙邊途徑並納入民間協力者形式來推展我國的對外人道援助工作，以便讓世界看見我國成為躍然於在國際人道援助上的議題設定者。

關鍵詞：聯合國、多邊國際人道援助、政治邏輯、雙邊途徑、民間協力者

一、聯合國《2023年全球人道概覽》的工作規劃

聯合國人道事務協調辦公室（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UN OCHA）於2022年12月1日發布了《2023年全球人道概覽》（2023 Global Humanitarian Overview）文件。¹這份文件不但回顧過去一年人道事務的工作進展與成果，同時也展望未來一年中世界各地可能面臨的人道需求，預先進行多邊合作的協調與規劃。

據該辦公室估計，2022年全球有2.74億人有人道援助（humanitarian assistance）的需求，但2023年有此需求的人數則增加到3.39億，年增25%。其中，有將近1.03億人出於種種原因過著顛沛流離的貧困日子、還有將近2.22億人是過著有一餐沒一餐的生活；更有將近100萬生活在阿富汗（Afghanistan）、衣索比亞（Ethiopia）、海地（Haiti）、索馬利亞（Somalia）、南蘇丹（South Sudan）與葉門（Yemen）的民眾有餓死的風險。上述國際人道現實，明顯與17項聯合國永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）中的「消除貧窮」（no poverty）與「消除飢餓」（zero hunger）理想之間存在巨大的鴻溝。²

至於「良好健康和福祉」（good health and well-being）的聯合國永續發展目標就更難以實現。因為新冠肺炎全球大流行（global COVID-19 pandemic）病故身亡的人數，至今依然每天在世界各國境內持續增加。此外，因應新冠肺炎百年大疫的預防與控制所造成的全球醫療資源排擠，已經使嬰幼兒預防接種疫苗的全球覆蓋率來到過去30年來最大的降幅，而使未來的世代承受相對大的健康風險。

理解《2023年全球人道概覽》所勾勒國際人道需求驟增的現實，也就不難預期聯合國實現永續發展目標的許諾將在新的一年持續落空。除了新冠肺炎外，還有兩個舉足輕重的國際因素導致此一嚴峻國際人道現勢。

首先是軍事衝突，特別是懸而未決而對民眾帶來政治經濟動盪的長年內戰。在諸如敘利亞、葉門等國家，常規的經濟活動因為頻繁的內戰而無以為繼，民眾自然也就無法安居樂業，而顛沛流離。2022年2月24日俄羅斯（Russia）對烏克蘭（Ukraine）展開的特別軍事行動則使人道問題雪上加霜。根據路透社（Reuters）截至2023年1月31日的統計，俄烏兩國的軍事衝突至今已經造成至少約4.2萬人死亡，5.4萬非致命傷者，15萬人失蹤，1,360萬人流離失所，14萬棟建築物遭到損毀，自然不用說電力、供水與醫療系統的破壞。³俄烏戰爭儼然是成為第二次世界大戰（World War II）結束以來，最重大的人道危機之一。

其次則是氣候緊急狀態（climate emergency），即人類必須立刻採取行動控制氣候變遷，以

¹ 有關《2023年全球人道概覽》，請參閱：United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2022). *2023 Global Humanitarian Overview*. <https://www.unocha.org/2023gho>

² 聯合國永續發展目標在全球進展的最新報告將在2023年9月釋出。目前最近一次的《全球永續發展報告》已在2019年釋出。請參閱United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2019). *Global Sustainable Development Report 2019*. https://sdgs.un.org/sites/default/files/2020-07/24797GSDR_report_2019.pdf

³ Faulconbridge, G. (2022, November 10). Explainer: Blood, treasure and chaos: The cost of Russia's war in Ukraine. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/europe/blood-treasure-chaos-cost-russias-war-ukraine-2022-11-10/>

避免潛在和不可逆轉的環境破壞發生。乍看之下，氣候緊急狀態與人道需求無關，然而當氣候變遷帶來實質環境破壞釀成家破人亡、流離失所的天然災害時，氣候緊急狀態可以倏地搖身一變成為驚人的人道危機。最近發生在巴基斯坦（Pakistan）的洪災就是一個經典案例。⁴ 2022 年 6 月起，巴基斯坦因全球暖化發生突破降雨紀錄的季風暴雨，3 分之 1 的國土遭洪水淹沒，估計有上千人死亡，上萬人受傷，並有超過 3,300 萬人受災而無家可歸。另外，非洲之角（Horn of Africa）則一直是受到極端氣候影響而有糧食安全問題的地區。2022 年夏季，光是衣索比亞、肯亞、索馬利亞 3 國，就有約 2,200 萬人—相當於全臺灣總人口—有糧食不足的狀況，有些甚至已經在饑荒中九死一生。

要完全滿足上述所有事先設想到的全球人道需求，根據聯合國人道事務協調辦公室的估計，總共需要編列 5,106 億美元的人道援助經費。然而，目前可用於人道援助的預算只有整體需求的 47%。在如此有限的預算下，聯合國緩減國際人道危機的工作勢必受到掣肘，而必須在既有的工作項目中排序分配有限經費，方能務實推動國際人道援助工作。

二、多邊國際人道援助的政治邏輯

上述的經費缺口凸顯國際人道援助中的一個根本政治邏輯：國際人道援助本質上是一個全球公共財（global public good）。國際政治中依循理性自利行動的國家，很少會真正出於人道關切的理由去提供其他國家內部所需的國際人道援助。⁵ 如果理性自利的國家在國際政治上表達人道關切，背後真正的理由往往不是人道危機本身，而是人道危機的議題具有影響自身國家利益的負面外部性（negative externalities），諸如新冠肺炎全球大流行、區域地緣軍事衝突，乃至氣候緊急狀態，或甚至是移民控制等。⁶ 因此，不論聯合國在相關文件中自陳的全球人道援助理想如何崇高，也不論其所描述的全球人道援助目標多麼重大，必然經常因為成員國（member countries）在國際人道援助上具有「搭便車」（free-riding）的普遍自利誘因而存在經費缺口；同時，也只有國際人道問題的負面外部性範圍擴大到讓理性自利的國家不得不體認到彼此休戚與共，理性自利的國家才會有充分的自利誘因而來積極投入資源到聯合國的多邊國際人道援助中。⁷

⁴ Hassan R. S., & Shahzad, A. (2022, September 5). Pakistan struggles to avert danger as floods rise, death toll tops 1,300. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/pakistan-struggles-avert-danger-floods-rise-death-toll-tops-1300-2022-09-05/>

⁵ 以難民保護為例的學術研究作品，參見：Betts, A. (2003). “Public Goods Theory and the Provision of Refugee Protection: The Role of the Joint-Product Model in Burden-Sharing Theory.” *Journal of Refugee Studies* 16(3): 274-29; Suhrke, A. (1998). “Burden-Sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action.” *Journal of Refugee Studies* 11(4): 396-415.

⁶ 將人道援助做為移民政策的嚴謹學術研究作品，參見：Bermeo, S. B. & Leblang, D. (2015). “Migration and Foreign Aid.” *International Organization*, 69(3): 627-657.

⁷ 參見：Vayrynen, R. (2001). “Funding Dilemmas in Refugee Assistance: Political Interests and Institutional Reforms in UNHCR.” *International Migration Review*, 35(1): 143-167; Whitaker, B. E. (2008). “Funding the International Refugee Regime: Implications for Protection.” *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 14(2): 241-258.

排序分配有限經費則凸顯國際人道援助中的另一個根本政治邏輯：國際人道援助本質上也是國際社會價值的權威性分配（authoritative allocation of international social values）。做為被國際社會委以協調國際人道援助重任的權責機構，聯合國人道事務協調辦公室無法在有限經費下提供每一位實際有人道援助需求的民眾及時和充足的幫助，亦難以完成每一項事先預定的工作任務。此時，如何排序分配有限經費的最終決定，除了反映國際法律程序賦予聯合國人道事務協調辦公室的正當性（legitimacy），更反映聯合國人道事務協調辦公室在有限的經費下，來決定那些國家中所發生的人道危機比較急迫與重要，而需要優先獲得人道援助，以及分配到較多的人道援助份額。從而，聯合國人道事務協調辦公室依據正當國際法律程序來排序分配有限經費所反映的國際社會價值分配，形同具有權威性；尤有甚者，聯合國人道事務協調辦公室透過每年發布工作報告來協調與執行人道援助工作的表現本身，也賦予該辦公室基於表現的正當性。⁸如此，聯合國人道事務協調辦公室便透過法律程序與組織表現來獲得進行國際人道援助工作的正當性。這使包括我國在內的世界各國政府不得不以聯合國人道事務協調辦公室馬首是瞻，並以其每年定期發布的相關工作報告做為制定對外人道援助政策的參考。

然而，若進一步考慮這兩個政治邏輯的交互作用，一個理性自利行動的國家是否願意透過聯合國的多邊合作來對國際人道援助做出多少貢獻，很大程度上取決於聯合國人道事務協調辦公室所排序分配每年不同人道援助工作項目的有限經費，是否與該國的外交政策目標一致。意即，當聯合國人道事務協調辦公室的年度工作規劃越貼近一國的外交政策與國際政治經濟利益，理性自利的國家才會越願意藉由聯合國的多邊制度提供國際人道援助的國際公共財。這同時也表示，為了確保每年至少一定規模的有限經費來推動預定的工作項目，聯合國人道事務協調辦公室不免在每年定期發布的工作報告中，多加考量「主要捐助國」（major donor countries）的外交政策與國際政治經濟利益，來對所有工作項目排序並分配有限經費，從而給予主要捐助國透過聯合國人道事務協調辦公室來對每年國際人道援助進行議題設定的非正式權力（informal power）。⁹其結果，在像《2023年全球人道概覽》這類聯合國人道事務協調辦公室每年定期工作報告中，主要捐助國理論上不免隱諱地留下其控制議題設定的影響痕跡。

以2022年聯合國人道事務協調辦公室的預算為例，最後獲得最多資金挹注的多邊援助計畫是因應俄羅斯入侵烏克蘭引發人道危機而提出的《烏克蘭緊急行動》（Ukraine Flash Appeal）。該計畫共獲34.68億美元，募得規劃所需經費的80.8%，是該年度聯合國募款最為成功的多邊國際人道援助計畫。¹⁰然而，這個計畫一開始並不在聯合國人道事務協調辦公室的《2022年全

⁸ 關於國際組織正當性的學術論著，請參見：Hurd, I. (1999). "Legitimacy and Authority in International Politics." *International Organization*, 53(2): 379-408; Dellmuth, L. M., Scholte, J. A., & Tallberg, J. (2019). "Institutional Sources of Legitimacy for International Organizations: Beyond Procedure versus Performance." *Review of International Studies*, 45(4): 627-646.

⁹ 參見：Stone, R. W. (2013). "Informal Governance in International Organizations: Introduction to the Special Issue." *Review of International Organization*, 8(2): 121-136.

¹⁰ 有關2022年所有聯合國多邊人道援助計畫的經費需求與挹注情況，可參見：<https://fts.unocha.org/appeals/overview/2022>

球人道概覽》預算規劃之中，因為該辦公室無法事先預料到俄羅斯將在 2022 年 2 月 24 日對烏克蘭發動「特別軍事行動」，全面爆發軍事衝突至今。如果我們進一步拆解總經費高達 34.68 億美元的《烏克蘭緊急行動》主要經費來源，其中有 12.55 億美元（占總經費 36.2%）來自美國政府，遠高於德國政府捐助的 3.46 億美元（占總經費 10%）以及歐盟捐助的 3.08 億美元（占總經費 8.9%），還有來自世界各國私人與民間組織捐款總和的 1.55 億美元（占總經費 4.5%）。¹¹ 換言之，如果不是美國政府做為主要捐助國，提供出手闊綽的資助；還有聯合國人道事務協調辦公室因應美國提議而在 2022 年的多邊國際人道援助議程中臨時插入《烏克蘭緊急行動》，此一針對烏克蘭的多邊國際人道援助計畫不會在募款上如此成功，甚至成功到讓其他聯合國人道事務協調辦公室長期持續推動的多邊國際人道援助計畫都望塵莫及。主要捐助國對聯合國多邊國際人道援助議題設定的影響顯然並不只是紙上談兵的大膽猜想而已。

三、補充多邊國際人道援助的雙邊途徑

至於無法或難以透過聯合國人道事務協調辦公室來形塑每年國際人道議程的其他利益相關國，則只能從側重雙邊並納入民間協力者的形式另闢蹊徑，根據切身的外交政策與國際政治經濟利益對相關的國家展開人道援助。這也正是我國自退出聯合國後進行國際人道援助的做法。例如在 2022 年 7 月 12 日，我國外交部就與財團法人賑災基金會簽署合作備忘錄，共同協助邦交國海地 2021 年 8 月 14 日發生芮氏規模 7.2 強震的災區恢復農業生產，緩解當地糧食短缺問題。¹²

我國政府的雙邊國際人道援助也不僅限於邦交國。在 2015 年 4 月 25 日，尼泊爾（Nepal）發生芮氏規模 7.9 強震造成嚴重災情，致使百餘名我國旅客受困。我國政府亦透過雙邊管道捐贈 30 萬美元救災，並設立 3 個賑災專戶進行海內外民間愛心勸募，最後由外交部將募得款項轉交尼國。另外，外交部亦協調眾多民間企業與團體出力，共同運送各類募得的賑災物資至尼國交通不便的災區中。¹³ 像這樣雙邊的國際人道援助模式早在 2013 年就已經出現。當時，菲律賓中部各省受到超級颱風「海燕」（Haiyan）侵襲而災情慘重，我國除由政府於當年 11 月 10 日出資捐贈 20 萬美元賑災，亦協調相關部會與民間團體協力募集和運送救災物資及人力。¹⁴

不論是在邦交國海地，還是在非邦交國尼泊爾，或甚至更早之前的菲律賓，我國政府側重雙邊並納入民間協力者所進行的國際人道援助行動都反映背後所涉的外交政策與國際政治經濟利益。在海地，賑災不單單是為了國際人道援助，存在其後的是我國穩固邦誼的外交政策需

¹¹ 有關《烏克蘭緊急行動》主要經費來源，可參見：https://fts.unocha.org/appeals/1102/donors?order=total_funding&sort=desc

¹² 即中華民國外交部「海地西南部震災後糧食安全及生計強化計畫」，可參見外交部網站新聞中心紀錄：<https://www.mofa.gov.tw/Theme.aspx?n=3914&sms=69&s=135>

¹³ 我國對尼泊爾人道救援可見：<https://www.mofa.gov.tw/theme.aspx?n=452&s=20&sms=69>

¹⁴ 我國對菲律賓人道救援請見：https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=318&s=79436

要；在尼泊爾，賑災也不僅僅是為了國際人道援助，存在背後的還有我國順利營救受困滯尼泊爾臺灣旅客的國家利益；在菲律賓，賑災同樣不僅只是為了國際人道援助，背後還有隨 1946 至 1975 年間正式邦誼發展出的綿密的雙邊貿易、投資、生產及勞動關係。

四、結論與政策意涵

正如前文指出，國際人道援助本質上是一個國際公共財，同時也是透過聯合國人道事務協調辦公室，所反映出主要捐助國利益的國際社會價值權威性分配，讓國際人道援助自然具有高度政治性。因此，聯合國《2023 年全球人道概覽》依循多邊國際人道援助的政治邏輯規劃的國際人道援助工作項目，雖然可供我國政府制定年度對外人道援助政策的輔助參考，但不足以做為主要依據。2023 年 2 月 6 日釀成重大人員傷亡的土耳其強震更暴露了《2023 年全球人道概覽》在國際人道援助工作協調上的緩不濟急。

甚而，我國應該以過去在海地、尼泊爾與菲律賓的人道援助工作為鑒，以個案為基礎（case-based）分析我國外交政策需要與國內外利害相關者的國際政治經濟利益後，持續以雙邊途徑並納入民間協力者形式來推展我國的對外人道援助工作。在無法參與聯合國的狀況下，若以迎合聯合國《2023 年全球人道概覽》規劃的國際人道援助工作項目為重點，可能會失去主動形塑國際人道援助議程的能力，或淪落至只能被動配合其他主要捐助國國家利益的下場，更無法讓世界看見我國成為躍然於在國際人道援助上的議題設定者。