

臺灣在國際人道援助的務實作為： 以國合會為例

吳靜怡*、洪志誠**、石家華***

摘要

本文概述國際人道援助之演進及臺灣政府與民間運用優勢強項及臺灣經驗推動國際人道援助之做法。另外，本文重點聚焦在國合會執行國際人道援助之演變及發展脈絡。國合會做為我國政府開發援助執行機構，近年除透過聚焦災後復原及重建、強化與國際非政府組織之合作、加強人員赴海外直接參與人道援助，並與時俱進不斷精進援助作法，接軌國際外，也務實地提升人道援助計畫之效益。

關鍵字：國際人道援助、政府開發援助、災後重建、非政府組織

* 國合會人道援助處組長。

** 國合會人道援助處助理管理師。

*** 國合會人道援助處助理管理師。

一、前言

近年來國際間天災人禍頻傳，例如今（2023）年2月6日凌晨在土耳其東南鄰近敘利亞地區連續發生淺層大地震造成至少4萬7千人死亡，土國政府於地震後即發出呼籲向國際求援，約有70個國家響應且派員投入緊急救災。而我國政府除捐贈200萬美元賑災援款，同時也派遣臺灣國際搜救隊前往土耳其協助搜救，隨後我衛福部啟動賑災專戶供民眾捐款賑災，截至2月21日已募到新臺幣9.8億。另於2022年2月爆發之俄烏戰爭剛屆滿1年，依據聯合國人道事務協調廳（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UN OCHA）財務支出核實處（Financial Tracking Service, FTS）平台統計，迄2023年2月底，聯合國、各國政府與國際組織等投入之相關人道援助已達58.9億美元¹。我國政府自戰爭之初率先啟運援贈醫療物資外，也成立賑濟烏克蘭專戶將民眾善款捐贈予烏克蘭及其鄰國如波蘭、斯洛伐克、捷克等，以安置境內烏國難民，相關援助迄今仍持續進行。由這些重大人道危機的回應可發現，國際社會已普遍認知人道援助是全體的責任，臺灣官方及民間也有此共識，人道援助不落人後。

國合會做為我國「政府開發援助」（Official Development Assistance, ODA）執行機構，更務實地推動具人道主義精神之國際人道援助合作，本文將簡介國際人道援助的興起與發展，說明臺灣在人道援助領域的發展與做法；並以國合會為例，介紹國合會人道援助轉型與發展及未來展望。

二、國際人道援助的興起與發展

現代人道援助的觀念—人道、公正、獨立性及中立²，大約於20世紀下半葉才真正出現，然而探究其起源，一般認為始於1853年克里米亞戰爭（Crimean War）期間英國籍護士南丁格爾（Florence Nightingale）向英國軍方爭取開設戰地醫院，並於1854年帶領護理志願者前往戰地醫院為受傷及感染疾病之士兵提供醫療護理服務³，以及瑞士籍商人亨利杜南（Jean Henri Dunant）於1862年出版的《索爾費里諾回憶錄》（A Memory of Solferino）中公開呼籲成立一個中立援助機構可於戰時協助戰爭雙方之受傷士兵，方引起西方社會對於戰爭期間中立組織的重視⁴。藉由杜南的呼籲及發起，世界上第一個國際人道組織—紅十字會（International Committee of the Red Cross，後發展成 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC）

¹ 根據統計2022年累計53.3億美元，<https://fts.unocha.org/appeals/1102/summary>；2023年迄2/23累計5.6億美元，<https://fts.unocha.org/appeals/1124/summary> (last accessed February 2023)

² UNOCHA. (2022). *OCHA on Message: Humanitarian Principles*. <https://www.unocha.org/fr/node/897> (last accessed January 2023)

³ The National Archives. (2023). *Florence Nightingale*. <https://www.nationalarchives.gov.uk/education/resources/florence-nightingale/> (last accessed January 2023)

⁴ The Nobel Foundation. (2023). *Henry Dunant Biographical*. <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1901/dunant/biographical/> (last accessed January 2023)

於 1863 年成立，並於 1864 年獲得《日內瓦公約》(Geneva Convention)⁵ 正式授權，可為衝突中的平民及軍事受害者提供中立與公正之支持及保護等援助。隨後在第一次世界大戰後，國際間依據《凡爾賽條約》(Treaty of Versailles) 建立了國際聯盟 (League of Nations，即聯合國之前身)⁶。聯合國於 1948 年通過《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights)，自此聯合國開始介入各國國內或國際衝突，而聯合國兒童基金會 (United Nations International Children's Emergency Fund, UNICEF)、世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 及聯合國難民署 (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) 等多個聯合國周邊組織亦相繼成立⁷。

而各地之傳染性疾病、自然災害、飢荒及人為衝突等隨著交通與通訊快速發展加速傳播，讓人道援助也邁向全球化，開始進入非洲、拉丁美洲及亞洲等國家與地區。冷戰過後，伴隨著大量非政府組織 (non-governmental organizations, NGOs) 的設立，且所謂「第三世界國家」(Third World countries) 的概念開始萌芽發展，飢餓兒童 (通常為非洲兒童) 之形象透過各人道組織之宣傳，深入西方社會，成為大眾理解人道援助之主要概念，甚至延續至今⁸。

隨著越來越多的非政府組織出現，累積各種成功與失敗的人道援助經驗，漸漸發展出通用之行為準則，最具代表性的為 1998 年發布的《環球計畫》(Sphere Project) (最新版更名為《環球計畫手冊》(Sphere Handbook)，該手冊讓所有援助組織可依循當中規範的最低需求標準為準則，提高人道援助之有效性並加強各援助組織之責信度 (accountability)⁹。此外，2011 年由聯合國、IFRC、國際移民組織 (International Organization for Migration, IOM) 及重要國際非政府組織組成之聯合國機構間常設委員會 (Inter-Agency Standing Committee) 進行轉型，並聚焦於更好的領導、改進對所有利益相關者的責信度及改善協調等。例如強化關鍵之人道回應行動者角色，包括人道援助協調員 (humanitarian coordinator)、人道援助國家團隊 (Humanitarian Country Team)、國家集群 (country clusters) 及集群領導機構 (cluster lead agencies) 等，以符合現行援助制度，並能更快速挽救身處人道危機的生命^{10,11}。鑒於國際人道援助已訂定原則標準，分層協調機制也已底定，各組織在國際間單打獨鬥已非主流，要能夠進入集群體系內，才能獲得國際組織及受援國之認可。

⁵ Geneva Convention. (1864). <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/treaty/geneva-convention-1864.htm> (last accessed January 2023)

⁶ Encyclopedia Britannica. (2023). *League of Nations*. <https://www.britannica.com/topic/League-of-Nations/Political-history> (last accessed January 2023)

⁷ United Nations. (2023). *Universal Declaration of Human Rights*. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (last accessed January 2023)

⁸ Rysaback-Smith, H. (2015). "History and Principles of Humanitarian Action." *Turkish Journal of Emergency Medicine*, 15(Suppl 1): 5-7.

⁹ Sphere. (2023). Homepage. <https://spherestandards.org/> (last accessed January 2023)

¹⁰ IASC-UNOCHA. (2023). Homepage. <https://interagencystandingcommittee.org/> (last accessed January 2023)

¹¹ UNOCHA. (2023). *What is the Cluster Approach?* <https://www.humanitarianresponse.info/en/coordination/clusters/what-cluster-approach> (last accessed January 2023)

三、臺灣近年之國際人道援助

臺灣近年面臨各式天災、傳染性疾病爆發等人道危機，例如921集集大地震、莫拉克風災、SARS及COVID-19等，從過程中相關救災、防災體制被建立，也獲得許多災難回應經驗，累積臺灣投入國際人道援助之能量。現今我國行政院在全球各地天災發生之緊急救援階段即統籌外交部、衛福部等相關部會研擬投入救災工作，有時亦視情況啟動臺灣搜救隊直接前往災區以協助黃金72小時之緊急搜救任務、提供醫療、衛生、救濟物資及重建等協助予遭逢人道危機的國家，如2011年日本311大地震，臺灣官民捐款金額即超過2億美元（不含救災人力及物資捐贈）¹²；2015年尼泊爾大地震，單是衛福部賑災專戶即募得新臺幣9,600多萬¹³；加上其他臺灣組織另行投入的善款與物資，救災能量相當可觀。自2020年COVID-19疫情在全球爆發後，臺灣提出「Taiwan can help!」，運用防疫國家隊援贈重要防疫物資—口罩給友好國家包含美國、歐盟、臺灣邦交國、新南向國家、非洲及中東等國家運用，其後更增援防護衣、呼吸器、PCR快篩檢測儀及藥品等，透過疫情下的國際人道援助，國際社會確實更加認識也更認同臺灣。

除政府的努力，臺灣民間亦有眾多非政府組織長期投注大量資源在國際人道援助，如慈濟基金會、台灣世界展望會及家扶基金會等大型非政府組織，另近年有許多中小型非政府組織蓬勃發展，積極從事國際發展或人道援助。2013年台灣海外援助發展聯盟（TaiwanAid）成立，迄今連結約30個會員非政府組織，其聯盟宗旨即以人道、公平正義和永續發展的價值，從事全球性的人道援助，辦理學術研討會、工作坊促進國際交流、倡導援外議題等¹⁴，極力推動政府與民間組織國際發展夥伴關係。

四、國合會人道援助轉型與發展

（一）國合會早期人道援助（2001年~2009年）：多元涉獵、起步與夥伴組織前行

國合會作為我國專業援外機構，其捐助章程¹⁵第7條明確指出國合會業務範圍中包括「給予國際難民或遭受天然災害國家以人道救助」。國合會也自2001年起，開始較有規模地投入人道援助計畫，並與一些知名的國際非政府組織（international non-governmental organizations, INGOs）如美慈組織（Mercy Corps）及世界展望會（World Vision）等建立合作關係，例如國合

¹² 中央通訊社（2021），〈311大地震災後送暖 意外牽起台日10年友情〉，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202103110084.aspx> (last accessed January 2023)

¹³ 「外交部辦理尼泊爾地震賑災善款使用計畫」辦理情形，<https://www.mofa.gov.tw/cp.aspx?n=3682> (last accessed February 2023)

¹⁴ 台灣海外援助發展聯盟（2023），<http://www.taiwanaid.org/zh-hant/book/95> (last accessed February 2023)

¹⁵ 財團法人國際合作發展基金會捐助章程，<https://www.icdf.org.tw/wSite/ct?xItem=304&ctNode=31101&mp=1> (last accessed January 2023)

會與美慈組織第一個合作計畫為「阿富汗難民緊急援助計畫」，與世界展望會第一個合作計畫為「蒙古貧童獎學金計畫」，該兩項計畫均於2001年啟動，因此2001年係國合會在人道援助推動上重要的里程碑。

惟國合會早期所執行之人道援助計畫，以捐贈物資或資金為主，在人道援助領域及國家方面也相當多元，包括投入扶貧方案，如前述「蒙古貧童獎學金計畫」及「瓜地馬拉貧童認養計畫」等；也投入短期醫療服務，如在印度的「西藏流亡難民醫療援助計畫」及「菲律賓唇顎裂國際義診計畫」等；亦進行災後緊急援助或重建，如「肯亞東北部水災地區人道物資發放計畫」及「緬甸風災重建人道援助計畫」等。另外援助之國家也不限於邦交國，在許多非邦交國國合會透過我國代表處、國際及臺灣非政府組織在當地執行計畫。

（二）國合會近期人道援助（2010年～迄今）：結合自我優勢，聚焦災後復原重建

2010年國合會進行組織變革，增設人道援助處，實踐投入人道援助業務之企圖心。同年，我國友邦海地發生7級強震，該次大地震迄今仍被視為國際人道援助史上最重大的災難之一。當時從緊急援助階段國合會便成立緊急醫療服務團與路竹會共同投入救災，後續也與其他國際非政府組織執行人道援助，如與台灣世界展望會合作「海地地震緊急救援物資運送計畫」等；更重要的是國合會運用具有常駐技術團之優勢，投入災後重建，協助海地政府在沙萬迪安（Savane Diane）建立新希望村，以讓災民得以重新安置，並輔導居民進行農業復甦及職業訓練，執行生計、供水系統等相關計畫。自完成海地災後重建後，國合會人道援助之主軸逐漸成形，考量到國合會長期在各友邦及友好國家執行發展型計畫，累積之經驗與專長對於重建類型計畫有極高的參考價值；且我國內許多非政府組織能及時募集救災物資，動員力佳，反觀國合會平時並無儲備緊急救難物資或機具，因此相較於國內非政府組織適合投入緊急援助，國合會以災後復原及重建階段為主軸，更可發揮優勢，提升人道援助計畫效益。

國合會在執行人道援助計畫時，則具有3大特色，分述如下：

（一）特色一、接軌國際，深耕在地

國合會執行人道援助計畫模式包含「與受援國政府合作辦理」、「國合會自辦」及「與國際非政府組織合作」3類。前兩項多限於邦交國，因此為藉由人道援助拓展我援外之版圖，且與國際接軌，國合會目前參與國際人道援助計畫之模式，以與國際非政府組織合作為主，此做法有兩個層面之考量。

首先，就國際層面而言，鑒於國際上之重大災難多由聯合國人道事務協調廳整合各項援助資源，並協調各國與國際（非政府）組織相關援助作業，而我國因特殊政治情勢，難以直接參與聯合國援助體系，惟在國際人道援助領域，各國對於協調日益重視，國合會必須透過與有參與聯合國體系救災集群（Clusters）資格之國際非政府組織合作，提供受災國所需資源，除避免投入資源重置，亦能結合國際非政府組織其他資源以最大化國合會資源運用；且能有效連結聯合國體系，提高我國在國際人道援助之能見度。例如自2014年起國合會與國際非政府組織合作

之人道援助計畫幾乎均能以 Taiwan International Cooperation and Development Fund 名義與其他捐助國並列於聯合國人道事務協調廳財務支出核實處平台。

其次，就駐地層面而言，因人道援助計畫執行期間相對較短，通常為期 1 年，因此執行團隊是否已為駐地註冊之團體、熟稔當地法規、且能立即與受災國中央、地方政府、受災居民及聯合國組織駐地辦公室協調合作，為計畫有效執行之關鍵。國合會選擇合作之國際非政府組織，在駐地均設有分會，長期經營駐地關係，掌握人道援助時效，有效動員駐地資源，並能安置國合會派遣之專業人員或專案志工參與計畫，確保其等駐地安全。目前合作之國際非政府組織均國際知名且具相當規模，除前述的世界展望會、美慈組織外，還有對抗飢餓組織（Action Against Hunger）、國際關懷組織（CARE International）、世界兒童權利組織（Terre des hommes Foundation）、挪威難民理事會（Norwegian Refugee Council）及天主教救濟會（Catholic Relief Services）等。

（二）特色二、強調人員參與的人道援助計畫模式

如前所述，國合會近年執行人道援助計畫以與國際非政府組織合作之模式為主，但為了不流於只做為資金提供者，國合會也儘可能深化計畫參與。在計畫設計階段，國合會邀請相關領域專家審查計畫及提供建議，並一同前往計畫地區評估考察，以產出完備的計畫書。在計畫執行階段，視計畫需求派遣我國專業技術人員、顧問或志工，一方面協助計畫推動分享臺灣經驗，另一方面，協助我國國際人道援助人才之養成，深入了解國際人道援助之運作模式。

相關作法上國合會也隨不同時空背景彈性調整，例如在過去數年新冠肺炎疫情間，因無法實地參與計畫，國合會顧問便透過線上方式提供建議，例如邀請國泰醫院專家協助檢視「印度新冠肺炎數位健康創新回應計畫（第一、二期）」計畫開發之應用程式（app）內容與功能；另亦辦理線上研討會邀請臺灣專家分享經驗；也運用駐地臺灣專家人力參與計畫，例如「土耳其境內難民行動健康（mHealth）照護計畫（第二期）」聘請土耳其慈濟基金會負責人胡光中擔任顧問，並運用該基金會在土耳其之網絡及難民相關活動之場合，辦理計畫 app 推廣活動，推廣觸及人次超過萬人。

（三）特色三、與時俱進的人道援助

國合會人道援助無論在領域或是工具上，均隨國際潮流與時俱進。例如現金轉移（cash transfer）、以工代賑（cash for work）及發放兌換券等，皆經需被納入計畫產出。其中，現金轉移成為人道援助主流工具係因 2016 年「世界人道高峰會」（World Humanitarian Summit）上一項名為「大談判」（Great Bargain）的倡議，當時因受到戰爭與自然災害等危機影響的人口以前所未有的速度增加，人道援助需求急速攀升，為確保資金能夠被有效及合理地運用，現金援助

成為此倡議的焦點之一，參加此協定會員國與組織承諾將增加現金援助的使用與協調¹⁶。根據《2022全球人道援助報告》（Global Humanitarian Assistance Report 2022）統計，國際間現金援助相關計畫數量及金額逐年提高，2021年現金援助相關計畫金額達67億美元，占全球人道援助經費比例21%¹⁷。

呼應此趨勢，國合會持續精進擴大現金轉移工具之應用。2020年與「波蘭國際援助中心」（Polish Center for International Aid, PCPM）合作的「黎巴嫩境內弱勢族群新冠肺炎及經濟危機回應計畫」是國合會首個計畫內容以現金援助為主軸之計畫，以房租援助（cash for rent）及緊急現金援助（emergency cash assistance）協助黎巴嫩境內402戶弱勢家庭度過黎國貝魯特大爆炸及新冠肺炎疫情造成之經濟衝擊。此外，新冠肺炎疫情造成全球經濟動盪之時，國合會設立「人道援助現金援助基金」，針對國合會技術團執行中發展型計畫受益戶中的脆弱人口進行現金援助，紓緩疫情造成之生計影響，進而使其等能繼續配合國合會原有計畫活動，確保計畫成果；例如「史瓦帝尼孕產婦及嬰兒保健功能提升計畫」現金援助子計畫對脆弱孕產婦提供現金援助，鼓勵其完成產檢以及購買營養的食物，以維持孕期營養，降低新生兒死亡率。

五、結語與展望

人道援助業務在國合會整體業務中占比不高，以2022年而言，僅占國合會自有經費預算8.74%。但以實務上來看，推行人道援助不僅在於普世價值深獲我國與受援國家大眾的認同，在非邦交國外交的推動上亦扮演重要角色，例如我國在非邦交國的代表處可透過國合會人道援助計畫，與駐在國中央政府或聯合國組織之高階官員會面建立關係；在非邦交國地方政府層級，因對於政治議題不如中央敏感，也往往願意給我方更多能見度空間；另外與國際組織連結上，國合會透過人道援助業務也與愈來愈多國際非政府組織、其他官方援助組織甚至聯合國周邊組織建立關係，這對於臺灣的國際參與也有極大的助益，對於未來持續接軌國際潮流，推動國際人道援助，本文提出建議如下：

持續強化現金援助在人道援助之運用，並加強相關人員專業知識與能力：現金援助目前仍是聯合國及各國際組織推行的重點，只是在領域與方法上不斷地推陳出新及多元化，例如傳統的糧食發放，現在也時常以儲值卡或兌換券的方式讓受益人口自行到指定商店兌換。另外，如何讓現金援助跳脫一次性使用的本質，而能對受益戶產生較長遠之影響，也是人道援助社群共

¹⁶ 迄今參加 the Great Bargain 此一倡議之國家、國際組織、非政府組織總計 65 個，包括 25 個國家（如美、英、法、德、日、韓等）、12 個聯合國組織（如 UNOCHA、UNHCR、FAO 等）、2 個政府間組織、紅十字會與紅新月會國際聯合會及 24 個非政府組織（如 CARE International、Mercy Corps、World Vision International 等）。文獻參照：The Grand Bargain (Official website), https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain?_gl=1%2A1sb10vw%2A_ga%2AMTEExOTI2NjAzMC4xNjc1NDk3MjA2%2A_ga_E60ZNX2F68%2AMTY3NTQ5NzIwNi4xLjAuMTY3NTQ5NzIwNi42MC4wLjA (last accessed February 2023)

¹⁷ Urguhart, A., Girling-Morris, F., Nelson-Pollard, S., & Mason, E. (2022). *Global Humanitarian Assistance Report. Development Initiatives*. <https://devinit.org/resources/global-humanitarian-assistance-report-2022/> (last accessed January 2023)

同努力之方向。國合會在推動人道援助上也將符合國際潮流，持續善用現金援助，為使計畫推動順利，也將鼓勵相關人員與國際現金援助專家密切交流或參加訓練，以建構專業知識與能力。

持續善用第三方資源，擴大人道援助規模：國合會之人道援助計畫過往多以自有經費執行，但礙於預算有限，而現今之人道危機複雜度及規模均不斷提升，倘囿於過去作法，計畫執行成果恐受限。鑒此，國合會開始嘗試運用募得之民眾善款，或與合作之國際非政府組織共同投入資源執行人道援助計畫。例如國合會近期以此模式回應烏克蘭危機，與執行夥伴好鄰居協會（Good Neighbors）以 5 比 5 共同投入經費執行「羅馬尼亞之烏克蘭難民兒童社會心理支持服務提升計畫」，國合會所投入資金一部分是民眾善款。跳脫國合會做為人道援助計畫唯一 / 主要資助者（donor）的模式，應是國合會持續努力的方向，以擴大計畫規模及受益對象。

不僅接軌國際，也深植在地：當前人道援助另外一項不可忽視的國際主流是在地化，因新冠肺炎爆發期間，國際非政府組織人員之撤離使地方非政府組織扮演比過去更直接、重要的角色，促使後疫情時代國際援助者、在地政府及組織均意識到國際人道援助合作應更加強去殖民化（decolonization），擴大與當地組織之合作，提升援助有效性。對國合會而言，最直接之做法為讓地方非政府組織參與計畫，目前國合會人道援助計畫多由國際非政府組織夥伴執行，未來在與國際非政府組織夥伴商談計畫合作時，應鼓勵其瞭解計畫相關領域之地方組織能量，以善用地方組織之資源，或嘗試與當地非政府組織直接合作，提供其所需支持，讓國際人道援助實踐尊嚴與平等之核心價值。

運用本會優勢，執行人道援助結合發展型計畫：近年因戰爭、新冠肺炎疫情及氣候變遷等因素，災難造成的影響往往複雜程度高、歷時長，國際間呼籲鑑於人道援助與發展型計畫之界線亦趨於模糊，未來人道援助應結合發展型計畫的元素（humanitarian development nexus），強調人道援助不僅要回應災難所需，也要降低相關風險與脆弱性。本會執行發展型計畫之經驗豐富，未來或可運用本會優勢領域的強項，嘗試突破原有人道援助框架，執行較長期之人道援助結合發展型計畫，除緩解急性需求，亦建構災區及災民回應類似災變的能力。