

面對全球人道援助危機及趨勢， 臺灣的機會與挑戰

祝康偉

《國際開發援助現場季刊》主編

2022年年底，聯合國發表了最新的全球人道主義年度概覽報告（Global Humanitarian Overview）。令人警醒的是，此一報告自問世 20 多年以來，首度顯現人道主義系統正遭逢前所未有的挑戰：包含面對 COVID-19 疫情和氣候變遷引發的系統性衝擊，更多國家陷入人道危機且承受危機的時間拉長，以及投入人道援助的國家預算受全球經濟放緩牽制，俄烏戰爭可能引爆更廣泛衝突的風險，並對全球燃料和糧食危機帶來連鎖影響，以上的多重危機將使得人道援助的需求不斷攀升。

報告預估，2023 年急需人道援助的人數將較 2022 年增加 25%，達 3.39 億人，與各國人口數相比，已超過美國總人口數，僅次於中國、印度，若以全球人口數換算，代表平均每 23 人，就有 1 人正等待援助。而聯合國主管人道事務的副秘書長葛瑞菲斯（Martin Griffiths）也強調，2023 年全球人道計畫投入資金將高達 515 億美元（約新台幣 1 兆 5,765 億元），不僅規模將打破紀錄，更挑戰只有 44% 到位的資源運用，可以預期未來的發展將十分嚴峻。

一、掌握 4 大趨勢，因應 3C 危機

設立於 1964 年，帶動國人投入關懷全球貧童與人道救援行列，將臺灣愛心擴及全球 70 餘個國家的台灣世界展望會，對全球人道援助趨勢特別有感。台灣世界展望會國際事工處吳正吉主任呼應聯合國的報告，將目前全球面臨的人道援助危機，歸納為 3 個 C。

他指出，第一個 C 是 Conflict（衝突），近年全球地緣政治衝突不僅加劇，且有長期化的趨勢，例如敘利亞、葉門及新近的俄烏戰爭，對援助工作者、在地社區及兒童影響甚鉅。第二個 C 是 Climate（氣候），過去 8 年來，應該是全球有紀錄以來最熱的 8 年，已有 15 個國家面臨氣候危機，甚至進入了氣候緊急狀態，尤其位於非洲之角的國家，如衣索比亞、南蘇丹等皆面臨 40 年來最嚴重的乾旱，而西非的奈及利亞爆發 10 年來最嚴重洪災，南亞的巴基斯坦季風暴雨則打破了一個世紀以來的紀錄，3 分之 1 國土被洪水淹沒，氣候變遷助長了流離失所、糧食不安全及營養不良的危機。第三個 C，就是持續 3 年的 COVID-19。疫情使得許多國家或國際組織因經濟壓力削減資金，而各國關閉邊境亦對國際援助工作者的派遣形成挑戰。若從疫苗分配正義角度來看，許多先進國家因疫苗接種率高，迄今已邁入共存階段，但仍有許多開發中國家無

法分配到足量的疫苗，接種率也偏低，以致眾多確診人數造成醫療資源排擠、醫療系統崩潰。他強調，眾多風險彼此重疊，更加深了複雜的緊急情況，對身陷困境的災民無疑雪上加霜。經全球人道援助組織苦尋解方，歸納出了以下趨勢：

（一）在地化已成必然方向

成立於 2019 年，聚焦於全球社區發展工作、守護弱勢兒童的台灣好鄰居協會，楊國正秘書長便分享了近年來全球人道援助因應的趨勢及作為。他表示，透過在地化（localization）推展業務，以及借重在地 NGOs 的力量，是這一波多重危機下極為重要的方向。

他分析，此一趨勢除了與因疫情各國管制邊境，人員派遣受限有關，更與全球地緣政治衝突長期化，以及近年來部分國家擔心 INGOs 由海外干涉內政，因國安之由限縮 INGOs 的權限及資格有關。也就是說，當 INGOs 到各地拓點時，除了與當地的 NGOs 合作外，若要在當地駐點，必須在當地政府的監督下，依法註冊立案，設置獨立的組織，方能提供服務、從事募款等一般活動。過去總會由上而下管理各國分會的方式，也順應此一趨勢，為了更融入當地，重新調整管理型態，並強調彼此的對等關係，互相支援搭配。

他以烏克蘭援助工作為例，當好鄰居協會評估俄烏戰爭恐將長期化，便尋求烏克蘭所屬的 NGOs 協助援助難民的工作，若以過往模式多會以捐助款項，並將行政、採購、運送、撰寫報告等事宜委由合作的 NGOs 全權處理，協會主要扮演監督者角色，然而戰地狀況多變，當地合作的 NGOs 分身乏術，便直截了當地表示，需要好鄰居協會負責採購，並運送至他們的倉庫，如此分工方能有助於他們專注緊急援助工作。另關於今年 2 月初土耳其南部和敘利亞西北部發生強烈地震，傷亡嚴重，好鄰居協會災後第二天即抵達現場做需求評估，當時土耳其政府便表明 INGOs 不能獨立於當地從事救災工作，必須與當地的 NGOs 合作，配合此一政策，好鄰居協會迄今已與超過 10 家的 NGO 合作投入救援工作。

吳正吉主任則指出，部分國家以在地化之名，對國際援外組織多所限制，看似具政治上的意圖，但換個角度來說，這也是開發中國家運用地資源，培養援助能力的機會。尤其，要邁向永續之路，在地化是必然的方向。

他進一步說明，由於世界展望會在社區推動計畫大多會沿續 8 至 12 年，往往會透過 8 個步驟長期陪伴社區邁向轉型化發展：計畫最初，步驟 1 至 3 會開啟「我們是誰？」、「你是誰？」、「過去做了什麼？」的探索，了解社區具有哪些能力，有哪些需求，哪些他們可以做，哪些大家要一起做，世界展望會能協助的方法有哪些？步驟 4 至 5 則與在地夥伴建立合作關係，藉由分享及分析相關資料，規劃發展優先的順序，步驟 6 至 8 分別為共同訂定目標、工作時間表及分工計畫，實施、監測並評價計畫成效，以及確保社區可成熟運用資源、獨立運作，以培力社區夥伴，提升其永續性。在方案設計過程，居民同時扮演了參與者、設計者跟執行者，透過轉型化的發展，逐步邁向自立的目的，這便是在地化最重要的意涵。

（二）緊急救援結合發展、和平締造，並善用新科技

在人道援助的緊急救援部份，近年來也有明顯的轉變。吳正吉主任指出，過去談到緊急救援，聚焦的多是單純的災後醫療投入，但當全球面臨多重危機，災區的突發狀況往往急切且多變，與其一味提供短期的援助，不如思索如何增強其面對災難的韌性，因此，近來緊急救援計畫都會納入發展、和平締造的思考及設計，他強調：「我們現在針對災區設計緊急救援方案時，不會只是提供一個短期的援助，而是如何將其變成一個長期的發展，而長期發展的設計中，又會加入應變突發狀況的機制，簡而言之，災難救援往往不會明顯去區分緊急救援或是發展工作，而是改採整合性的設計。」

他以世界展望會在脆弱地區推動計畫時採取的「脆弱環境項目模式」（Fragile Contexts Program Approach, FCPA）為例，當災區處於「緊急救援階段」，世展會對應的是「生存」的策略，此時會儘力提供他們從災害中存活下來的工具；當災區慢慢脫離緊急的狀況，進入「恢復階段」，則以「適應」的策略，讓他們開始融入一些比較長期的工作，藉此建立能力、韌力與持續性。第三個階段則是邁入「轉型（銜接）階段」，為了面對災後的新常態，則以「茁壯」策略回應，透過防減災軟硬體建置，降低脆弱性，並由居民自行管理、銜接過去的發展工作，助其穩定生活與降低未來受災風險。

他強調，如何決定何時該使用「生存」、「適應」及「茁壯」這三套劇本，依靠的是明確的量測工具，以數據量化的方式，讓第一線的工作者或是援助機構，能明確知道社區目前面對的狀況及可能的發展走向，並幫助捐款者或設計方案的人，判斷計畫進程該走到哪一個模式，藉此整合及調整相關資源及作法。

另一個新的趨勢則是善用新科技，所謂數位人道主義（digital humanitarian），便是利用資訊科技如應用程式（apps）、地理資訊系統（Geographic Information System, GIS），對於災後重建與因應措施給予協助，與傳統的人道救援相比，物資發放、災害訊息的傳播與取得上變得更加快速便利。吳正吉主任指出，世界展望會便善用手機、網路扮演量測的工具，與聯合國世界糧食計畫署（World Food Programme, WFP）合作，運用「最後一哩路行動解決方案」（Last Mile Mobile Solutions, LMMS）軟體管理糧食發放程序，有效提升糧食發放工作的效率，以及難民對糧食發放的信任。

發放方式是由工作人員透過安裝在 Android 手機裡的 LMMS 軟體掃描糧食發放卡上條碼，確認領取糧食的難民身份（家庭人數與獨特糧食發放卡號），不僅可以防範少數受益者使用仿冒卡片重複領取糧食，還能追蹤物資的流動。

（三）氣候變遷加劇的因應

隨著極端氣候出現的頻率愈來愈高，諸如乾旱的時間持續更久，洪災來的又快又急，影響了糧食生產及傳染病的傳播，種種氣候危機使得困境雪上加霜，讓原本脆弱的人群更不堪打擊，也加劇了現存的人道問題。

吳正吉主任強調，由於氣候變遷已成影響發展工作極為重要的關鍵，也是跨領域的複雜議題，因此，世界展望會無論是水資源、健康、營養、教育等類型的計畫，在每個階段都會進行環境保護評估，並以「不傷害」為指導原則，針對環境及氣候風險做風險管理及災難控制，以確保方案推動過程不會對環境造成傷害，例如推動生計方案，規劃小農的農業技術訓練時，會以作物多樣化（兼顧地力復原）、減少大型土壤擾動的友善耕作、天然堆肥訓練等方式提高家戶生計收入。

另擬定環境管理政策及準則，其中包含了8項主要的工作，如自然資源管理（natural resource management, NRM）、混農林業暨農民管理之自然再生工法（agroforestry and Farmer managed natural regeneration, FMNR）、氣候智慧農業 保育式農法/農業生態（climate-smart agriculture conservation agriculture/agro-ecological approaches）、以社區為基礎之災害風險管理（community-based disaster risk management）、整合式水資源管理（integrated water resource management）、經由環境與氣候變遷教育之氣候賦權（climate empowerment through environment and climate change education）、廢物處理（waste management）、能源效率技術（energy-efficient technologies）藉以提高因應氣候變遷的韌性。

二、後疫情階段 NGO 的挑戰及品牌經營

回憶 2020 年 3 月 11 日世界衛生組織（World Health Organization, WHO）宣佈 COVID-19 進入「全球大流行」（pandemic），吳正吉主任指出，當時世界展望會隨即發起了全球 COVID-19 人道救援行動，動員 93 個夥伴國，展開有史以來最大的跨洲、跨國、跨夥伴的回應計畫，並透過 4 項主要工作，包含協助家戶跟社區做預防的措施，加強開發中國家衛生單位及人員回應的能力，回應受疫情影響的家庭、社區或是兒童健康、教育的需求，以及加強兒童於疫情期間的保護，3 年間已在 70 個國家回應了約 8 千萬人次的工作。

不過，當全球步入後疫情階段，各國逐漸開放邊境與疫情共存，世界展望會此一回應計畫也將隨之轉型，除將持續預防相關措施推廣，面對金融倒退、供應鏈斷裂、農業生產尚待恢復，以及氣候變遷加劇帶來的「全球飢餓危機」，也將延續前項計畫的寶貴經驗，聚焦包含非洲之角、亞洲地區等 26 個國家。他強調：「在 3 年期間，我們得到了很好的學習機會，不僅建立了全球整合的模式，學會如何跨國、跨不同框架做出共同回應，也學會如何讓資源更有效的利用。現在回應疫情的夥伴模式，已成為世展會常態性的架構，未來可以應用在突然且大型的危機上面！」

受疫情波及的還有募款問題，在全球資源縮減的情況下，NGOs 如何開源常會形成一種競爭及排擠的效果。根據遠見雜誌調查，新冠肺炎疫情不僅使得產業受到嚴重影響，帶來的整體社會衝擊更使得全臺非營利組織面臨捐款下降、活動停擺、物資缺乏 3 大危機。楊國正秘書長分析，大型的 NGOs 因品牌的知名度較為根深蒂固，受疫情的衝擊較小，真正受創嚴重的多為中小型 NGOs。因此，如何塑造品牌，增加開源的管道，並進一步把餅做大，是值得深思的

課題。

好的品牌策略是幫助組織了解自己是誰、要對誰說、該說什麼，並釐清品牌的使命、願景、價值、獨特性、品牌識別等，藉以對外呈現獨特的價值、美感、訊息、承諾及信任感，與受眾產生情感連結。

儘管世界展望會為國際級的非營利組織，近年來仍積極從事品牌行銷工作，吳正吉主任表示，台灣世界展望會明年將邁入 60 周年的里程碑，為提升大眾的熟悉度及認同度，特別將品牌溝通視為 2023 年重要的目標，以國際事工處的立場，聯合國永續發展目標（SDGs）將是與社會大眾分享的重點，因為面對未來全球人道援助的趨勢，無論是前期的緊急救援，中期的發展工作或是和平締造的目標，都與永續發展密不可分。

楊國正秘書長也認為，SDGs 目前已是全球的顯學，是 NGO 塑造品牌很好的立基點。他發現臺灣新課綱的推動，已將經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）提出的「教育 2030」學習框架納入，其中最關鍵與重要的，就是 17 項 SDGs 永續發展目標，若能將品牌傳遞的價值觀與社會關切的議題結合，例如與教育連結，便可增進家長、師生對國際援助的認識，進而願意投身其中；如與企業連結，無論是 SDGs 或是由 SDGs 延伸出的 ESG，透過環境保護（E, environmental）、社會責任（S, social）以及公司治理（G, governance）等指標評估，都具有衡量企業是否具備永續經營能力的效果。因此，若 NGO 要獲得企業的認同、資助，把募款的餅做大，必然得熟悉企業的思維，與國際接軌，跟上企業的脚步。

三、善用 3 種作法，整合公私部門資源

吳正吉主任也分享了台灣世界展望會善用公私部門的資源的 3 種作法：第一種是「資源提供」的思考，先衡量夥伴國家需要什麼樣的物資，再尋求有能力提供的公私部門協助。針對公部門，則透過申請方式，例如為了緊急救援斯里蘭卡，向農糧所申請了 1000 噸的大米，並與當地政府合作，確保糧食送到需要的人手中，讓斯里蘭卡的人知道台灣的愛心。第二種是「技術交流」，以在我國友邦史瓦帝尼推動的「史瓦帝尼孕產婦及嬰兒保健功能提升計畫」為例，便是整合世界展望會史瓦帝尼分會及國合會史瓦帝尼技術團彼此技術，成功交流進而納入台灣世界展望會的資源，擴大為第二期，透過提供現金援助，保障脆弱家戶的產婦及新生兒健康。第三種合作方式是「業務委託」，就是借助世界展望會全球分會的資源，由其扮演平台，提供有心參與援助的企業投入資源，再由世界展望會快速回應當地需求，例如烏克蘭危機，便有許多企業看重世展會在羅馬尼亞設有長期駐點及工作人員，有助快速回應難民需求而攜手合作。

楊國正秘書長則呼籲企業：「其實投入援外工作的好處非常多！」像是企業捐物資除可降低庫存、幫助他人，還可以減稅。他強調，如前所言，投入 ESG，能夠提升企業形象和聲譽，吸引更多投資者，並通過各國政府相關規定，促使企業創新、發現新機會及對環境友善。他以韓國及臺灣企業相較，韓國企業在 ESG 的努力上，就顯得積極許多。諸如三星電子、起亞汽

車及韓國電力公社都是韓國好鄰居協會的合作夥伴，舉例來說，三星電子在烏干達運用旗下的平板電腦協助醫院達到更有效率的醫事管理，起亞汽車在肯亞、越南與好鄰居合作推動 Green Life Project，協助當地培訓汽車維修人才，推出環保垃圾車，公部門韓國電力公社則在柬埔寨幫忙家戶安裝太陽能。

他分析，許多韓國企業著眼海外 ESG 的推行，在乎的是如何以自有品牌打入國際市場，臺商或臺灣本土企業可能多為設計或製造代工，以短期來說，投入 ESG 的動力可能不高，但以長期角度來說，隨著許多國際大型企業陸續朝向環保轉型之路邁進，身為國際代工供應鏈一環的臺灣，無疑會受到這個趨勢所影響。因此提早佈局 ESG，並與海外生產基地的居民建立良好關係，將有助於未來的轉型及發展。

四、責信的作法

Accountability 一詞在商界被稱為當責、課責、問責，若應用在被社會賦予責任的非營利組織上，則常被稱為「責信」，意指須對其利害關係人負責，並提供豐富、清楚的資訊，說明其運作概況與績效成果，主動邀請大眾監督，證明其為可信賴之組織的事實。畢竟「信任」是公益組織運作的關鍵議題，直接影響的就是能取得多少資源（金錢或人力等）及主導資源如何運用的邏輯，間接影響了實現組織宗旨的能量（capacity）及永續性（sustainability）。

吳正吉主任指出，現今 NGO 所面對的企業或公部門捐助者的觀念，隨著參與發展工作經驗增加，變得更在乎過程及成果，「責信」也變得愈來愈重要。他分享世界展望會的作法，首先強調的「社會責信」，不光是針對捐助者，且將受益人視為主體，將其感受、意見納入責信內容。在方案啟動時，會先與受益人溝通，他將會得到哪些服務，方案結束時，則會蒐集受益人的回饋，將整體反應呈現在報告中，究竟有沒有滿足受益對象的期待。

其次，為符合捐助者確實幫到需要幫助對象的期待，世界展望會會透過 GESI (Gender Equality and Social Inclusion) 的原則，優先以性別、社會弱勢、殘疾人士、單親家庭、孤兒等「性別及社會包容」的概念選擇受益人，並滿足這些脆弱族群的需求。另外，責信最重要的是，方案設計是否有實證基礎，所以世界展望會會依過往經驗的實證基礎（empirical basis）提出 output（產出）、outcome（結果），以及設計的邏輯架構。

他進一步說明，若執行的方案十分龐大，例如回應 COVID-19 的全球計畫，牽涉到跨區域、跨夥伴時，除依據世界展望會 LEAP 計畫管理方法，透過學習（learning）、評估（evaluation）、責信（accountability）和規劃（planning）等元素，進行前期調查、設計與規劃、執行與監測、評估等步驟，由於世界展望會特別強調行動研究及與在地夥伴學習改進的歷程，在監測與評估部分，會委由計畫所在的夥伴國協助，並透過世界展望會的全球事工管理平台（Horizon）進行資訊管理及分享，且配合世界展望會全球方案日漸多元龐大，責信需求層次提升，目前正著手效益監測管理的優化工作，以期發揮更大的影響力。

五、臺灣的機會及國合會努力的方向

面對全球共同人道危機及趨勢，臺灣近年累積各式天災、傳染性疾病等災難回應經驗，建立了相關應變、救災、防災體制，提出了「Taiwan Can Help, and Taiwan is Helping!」的主張，除了透過政府的努力，亦有如台灣世界展望會、慈濟基金會、台灣好鄰居協會等眾多非政府組織長期投注大量資源，以具體行動提供協助，彰顯了臺灣作為世界良善力量的角色，確實讓國際社會更加認識也更認同臺灣。

國合會作為我國專業援外組織，多年來亦透過人道援助計畫，積極貢獻國際社會，並在投入領域及工具運用上，隨國際潮流與時俱進。從早期捐贈物資、資金，逐步轉型為以災後復原及重建階段為主軸，充分發揮國合會長期執行發展型計畫累積的經驗與專長，在提升人道援助計畫效益上，屢屢獲得受益國家及人道援助社群的肯定。

國合會李志宏副秘書長表示，為回應人道援助在地化的趨勢，國合會近年執行人道援助計畫的模式，是透過與具聯合國體系救災集群 (clusters) 資格的 INGOs 合作，藉此連結聯合國體系，提高我國在國際人道援助的能見度，並藉助其長期在地經營的優勢，迅速協調受災國中央、地方政府、居民及聯合國組織駐地辦公室，有效動員駐地資源，且能妥適安排國合會派遣的專業人員或專案志工參與計畫，可謂一舉數得。

另外，在回應人道援助計畫結合發展元素部分，國合會與國內非政府組織擅長的緊急援助分工，發揮常駐技術團在發展型計畫長期累積的專長及經驗，投入災後復原重建，著眼的即是如何降低災區相關風險與脆弱性，並增強其面對災難的韌性。

在科技應用方面，近年國合會在推動人道援助計畫也參考了國際潮流，運用了許多創新的工具，例如在印度協助初級醫療機構醫護人員運用數位科技 (app) 提升能力，回應新冠肺炎；在史瓦帝尼透過現金援助改善目標孕產婦營養狀況，即是採用當地普遍的行動支付提供現金援助，為了增進援助效率，未來也將持續尋求適合目標群體的科技投入人道援助業務。

在人才培育方面，為分享臺灣實務經驗，協助我國國際人道援助人才深入了解國際人道援助的運作模式，國合會除在計畫設計階段，邀請專家前往當地評估考察、提供建議，在執行階段亦派遣我國專業技術人員、顧問或志工駐地協助，深化計畫參與。

鑒於全球人道主義需求創歷史新高，聯合國在 2022 年世界人道主義日，特別將主題訂為「眾志成城」(It Takes A Village)，並引用了諺語：「養育一個孩子需要全村人的支持。」(It takes a village to raise a child.) 隱喻陷入人道主義危機的災民同樣也需要「全球村民」的支持。李志宏副秘書長強調，臺灣身為國際社會的一分子，多年來在援助工作上與全球夥伴並肩互助、不遺餘力。尤其，推行國際人道援助，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，對臺灣突破政治現實，接軌國際潮流，參與國際有實質的助益。

他進一步指出，人道援助在地化已成為現今趨勢，無論是我國政府或臺灣的 NGOs、相關組織，應積極思考如何擴大與具良好責信度的在地組織或是國際非政府組織在該國已深耕多年

的分支機構合作，培植在地人脈，拓展實質合作，嘉惠當地民眾，更能贏得 Taiwan Can Help 的口碑。

在援助規模部分，近年來人道援助的金額日益增加，臺灣因非聯合國成員，無法直接參與統籌基金，且單倚靠我國政府的官方援助，實在杯水車薪。但是大家可以從近來烏俄戰爭、土敘地震等危機中看到我國民間善款募款蜂擁而至，我政府藉由善款除直接提供夥伴國政府外，或可結合前述所提的當地機構，提高我國人道援助的力道與量能。最後，他也殷切期望能有更多第三方資源的投入，無論是來自於民間、政府或合作組織，讓國合會有機會將人道援助計畫規模擴大，以因應當今快速增加的人道援助需求！