

國際開發援助現場季刊

Development Focus Quarterly

2023年人道援助趨勢

● 當季專論

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
消失的國界：俄烏戰爭中波蘭對烏克蘭的援助
後疫情時代的國際人道援助合作：受援國在地NGO的角色轉變
臺灣在國際人道援助的務實作為：以國合會為例

● 焦點企劃

面對全球人道援助危機及趨勢，臺灣的機會與挑戰

第**11**期

2023年3月出版

March 2023

Issue **11**



發行人 / 項恬毅
總編輯 / 史立軍
副總編輯 / 吳台生
編輯委員 / 林子倫、邱弘毅、林月雲、黃勝雄、
劉曉鵬、李栢淳、史立軍、吳台生、
王宏慈、顏銘宏
主編 / 梁嘉桓、祝康偉
執行編輯 / 張子弋、黃光宇、楊詒婷
英文編輯 / 鍾立飛
美術編輯 / 周雅芬
出版發行 / 財團法人國際合作發展基金會
會址 / 111047
臺北市天母西路62巷9號12-15樓
電話 / (02)2873-2323
傳真 / (02)2876-6475
電子信箱 / j.h.liang@icdf.org.tw、
k.w.chu@icdf.org.tw

《國際開發援助現場季刊》
工本費每冊新臺幣150元

印刷者 / 大光華印務部
地址 / 臺北市廣州街32號6樓
電話 / (02)2302-3939

封面設計：以圓球象徵全球視野，以平行線條代表深入趨勢，透過色塊與線條的連結，期許本刊能扮演國際合作發展議題討論的重要平臺，匯聚專業論述與倡議，與國際開發援助社群接軌。

Issue 11 Contents | 目錄

2023年人道援助趨勢

2 編者言

當季專論

- 9 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
- 15 消失的國界：俄烏戰爭中波蘭對烏克蘭的援助
.....鄭欽模
- 21 後疫情時代的國際人道援助合作：
受援國在地NGO的角色轉變
.....林秉賢、廖福民
- 32 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

焦點企劃

- 40 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電子書
請掃描進入



國際開發援助現場季刊

Development Focus Quarterly

2023年人道援助趨勢

● 當季專論

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

消失的國界：俄烏戰爭中波蘭對烏克蘭的援助

後疫情時代的國際人道援助合作：受援國在地NGO的角色轉變

臺灣在國際人道援助的務實作為：以國合會為例

● 焦點企劃

面對全球人道援助危機及趨勢，臺灣的機會與挑戰

第**11**期

2023年3月出版

March 2023

Issue **11**

編者言

當疫情遠離 人道援助挑戰未歇

過去一年，在疫情、戰爭與天災的衝擊下，全球需要人道援助的人口不斷攀升，根據聯合國去 (2022) 年發布的《2023 年全球人道概覽》(2023 Global Humanitarian Overview) 預估，今年需要人道援助的人數將達 3.39 億人，超過美國的總人口。就在大家還在為新冠疫情即將走到盡頭而鬆一口氣的同時，2023 年的 2 月 6 日，土耳其與敘利亞的邊界發生了規模 7.8 的地震，造成超過 4 萬人死亡及 12 萬人受傷；此外，從 2022 年 2 月即開始的俄烏戰爭截至目前亦沒有結束的跡象，再加上目前發生於全球各地超過 100 場的武裝衝突，使得 2023 年人道援助需求也達到史上最高的 515 億美元 (約合新臺幣 1.5 兆元)。除了人道援助所需的經費大增之外，受疫情影響，人道援助在執行方式上也出現了轉變，特別是在疫情期間，因為各國國境封閉的影響，許多國際非政府組織 (INGOs) 無法進入受援國進行援助，而必須仰賴受援國當地的非政府組織協助，因此，本期的《當季專論》特以〈2023 年人道援助趨勢〉為主題，邀請相關領域專家、學者，從聯合國的《2023 年全球人道概覽》出發，首先從國際人道援助的政治邏輯談起，自各國國家利益的角度，來探討提供國際人道援助經費與國家外交政策間的關聯性；接著呼應當前國際趨勢，針對波蘭對烏克蘭進行人道援助的歷史背景及方式進行爬梳，接續則探討後疫情時代，在地非政府組織角色的轉變，以及這樣的轉變對於全球執行人道援助工作的影響，最後再回到臺灣，討論在 2023 年全球人道援助趨勢下，我國如何執行國際人道援助工作，以及如何透過這些工作增加與國際間的連結。

而在本期的《焦點企劃》，則以〈面對全球人道援助危機及趨勢，臺灣的機會與挑戰〉為題，特別訪問台灣世界展望會國際事工處吳正吉主任、台灣好鄰居協會楊國正秘書長及國合會李志宏副秘書長，透過他們的訪談，分別從國際非政府組織及政府官方援外機構的角度，分享對 2023 年人道援助趨勢的看法，以及對於今年度人道援助工作的展望。

從聯合國過去的統計數據來看，全球對於人道援助經費的需求節節攀升，然而在各國國際政治的盤算下，並非所有需要人道援助的角落都能獲得適當的協助，這也有違聯合國永續發展目標中，「不遺落任何人」的精神，因此，希望藉由本期的文章，帶領讀者思考當國際人道援助工作與國家利益碰撞時，孰先孰後，以及我國在後疫情時代，全球環境出現變化之際，如何更有效地參與國際人道援助工作。

當期論文摘要

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）

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救援議題的能力，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。

消失的國界：俄烏戰爭中波蘭對烏克蘭的援助

（鄭欽模，淡江大學外交與國際關係學系主任）

2022 年 2 月 24 日俄羅斯進入烏克蘭，發動了震驚世界的俄烏戰爭，而在這場戰爭中，波蘭對烏克蘭提供了大量的援助，成為引人矚目的亮點，本文嘗試從歷史的角度，來剖析波蘭及烏克蘭的關係，並從中梳理出波蘭在本次俄烏戰爭中，之所以大力援助烏克蘭的背景因素，未來，波蘭與烏克蘭亦將攜手致力兩國經濟的發展，以彰顯兩國間特殊的情誼。

後疫情時代的國際人道援助合作：受援國在地 NGO 的角色轉變

（林秉賢，東海大學社會工作學系助理教授；廖福民，靜宜大學人文暨社會科學院兼任講師）

2019 年 COVID-19 的爆發及擴散，使得全球第一、第二及第三部門之間的角色與行動因此受到一定程度去全球化（de-globalization）的結構性變化影響而被迫轉型，對國際人道援助合作領域而言，「南北合作」的人道行動，國際間參與的各部門則同時面臨緊迫與受阻的情境。準此，本文旨在探討受援國的第三部門遭遇疫情至今，在國際合作發展的範疇中，其角色與運作模式上轉變的因素以及後疫情時代的定位。透過服務輸送路徑、服務輸送模式、部門角色分工、組織經營管理及財務責信結構等層面的切入，得出受援國在地 NGO 部門因身處服務輸送終端的紐帶（tie）位置且同時有跨服務再領域化（re-territorialization）的需求，臺灣國際人道援助合作行動將能夠趁勢運用本國政府部門整合策略規劃，結合非營利組織的敏捷特性，進一步凝聚內部力量並且對外綻放，以「不對稱援助競合」的形式與其他 OECD 國家一同躋身於國際合作發展領域的舞台。

臺灣在國際人道援助的務實作為：以國合會為例

（吳靜怡，國合會人道援助處組長；洪志誠，國合會人道援助處助理管理師；
石家華，國合會人道援助處助理管理師）

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台灣經驗推動國際人道援助之做法。另外，本文聚焦在國合會執行國際人道援助之演變及發展脈絡，做為我國政府官方援助組織，國合會近年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，也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。

Even as the pandemic subsides, humanitarian aid challenges continue

Over the past year, the number of people requiring humanitarian aid has continued to rise amidst global pandemics, wars and natural disasters. According to the United Nations' *2023 Global Humanitarian Overview*, the estimated number of people in need of humanitarian aid this year will reach 339 million, exceeding the total population of the United States. While everyone breathes collective sighs of relief at the subsiding COVID-19 pandemic, humanitarian disasters continue to strike around the world. On February 6, 2023, a magnitude 7.8 earthquake occurred at the border of Turkey and Syria, resulting in more than 40,000 deaths and 120,000 injuries. In addition, the ongoing conflict between Russia and Ukraine that began in February 2022 shows no signs of ending, and over 100 other armed conflicts rage on across the globe. All told, these events caused the humanitarian aid needed in 2023 to reach a record high of \$51.5 billion. Still, despite the severity of these other events, the pandemic is notable for not only incurring significant increases in humanitarian funding requirements but also for changing the way such aid is delivered. Especially during the pandemic, many international non-governmental organizations (INGOs) were unable to enter recipient countries due to border closures. Instead, they relied on local non-governmental organizations (NGOs) for assistance. In this issue, we analyze and interpret these developments as we adopt the theme of "Trends in Humanitarian Aid in 2023." We build on work published in the United Nations' *2023 Global Humanitarian Overview* by inviting experts and scholars in relevant fields to discuss related topics. They begin by examining the political logic of international humanitarian aid and then later explore the links between a country's aid contributions and foreign policy from the perspective of national interests. Then, echoing current global trends, they examine the historical context and methodology of Poland's humanitarian aid to Ukraine. The experts subsequently consider the importance of local NGOs in the post-pandemic era as well as the impact of their changing roles on the execution of global humanitarian aid. Finally, the discussion returns to Taiwan, exploring how the country can carry out aid projects while expanding connections with the international community, all while adapting to 2023's humanitarian aid trends.

For this issue's special report, the topic is "Taiwan's opportunities and challenges when facing global humanitarian aid crises and trends." We interviewed the Manager of the International Programs Group of World Vision Taiwan, James Wu; the Secretary-General of Good Neighbors Taiwan, Kuo-Jeng Yang; and Deputy Secretary-General of TaiwanICDF, Stephen J. H. Lee, giving them a platform to share their perspectives on humanitarian aid trends for 2023 and the prospects for humanitarian aid

this year, from the view of INGOs and official aid agencies.

According to statistics from the United Nations, the global demand for humanitarian funding has been steadily increasing. However, due to the international political calculations of various countries, some worthy causes do not receive adequate assistance. This goes against the spirit of the United Nations' sustainable development goal of "leaving no one behind." Therefore, we hope that, through this issue, we can lead readers to reflect on how they prioritize international humanitarian aid and national interests. Furthermore, we hope they can see how Taiwan actively and effectively contributes to international humanitarian aid goals in the post-pandemic era, even amid changing global conditions.

Summary

The Political Logic of International Humanitarian Aid:

Starting from the United Nations' *Global Humanitarian Overview 2023*

(Jason M. Kuo, Assistant Professor at the Department of Political Science, National Taiwan University)

The multilateral international humanitarian aid plan proposed in the United Nations' *Global Humanitarian Overview 2023* is authoritative in terms of legal procedures and organizational performance, and it is therefore a useful reference for governments around the world as they formulate their foreign humanitarian aid policies. However, due to the agenda-setting nature of multilateral international humanitarian aid, the overview inherits the political logic of major donor countries, including their political and economic interests. If our country blindly follows international humanitarian aid projects planned by the United Nations every year, we may lose the ability to actively shape the international humanitarian agenda or fall into a situation of passive cooperation with the national interests of major donor countries. Instead, our country should draw on its past bilateral aid experiences in Haiti, Nepal and the Philippines, analyzing the needs of our foreign policy and the political and economic interests of domestic and foreign stakeholders on a case-by-case basis. Then, we may continue to promote our country's foreign humanitarian aid work through bilateral approaches and the incorporation of civil cooperation. This will allow the world to see our country as an agenda-setter for international humanitarian aid.

Disappearing Borders: Poland's Assistance to Ukraine in the Russo-Ukrainian War

(Chin-mo Cheng, Director at the Department of Diplomacy and International Relations,
Tamkang University)

On February 24, 2022, Russia entered Ukraine and launched the Russo-Ukrainian War, shocking the world. Poland soon became a focus of attention for providing substantial assistance to Ukraine. This article analyzes the relationship between Poland and Ukraine from a historical perspective, sorting out the background factors behind Poland's strong assistance to Ukraine during this war. In the future, Poland and Ukraine will continue working together to promote shared economic development, highlighting the special friendship between these two countries.

International Humanitarian Aid Cooperation in the Post-Pandemic Era: The Transitioning Role of Local NGOs in Recipient Countries

(Ping-Hsien Lin, Assistant Professor at the Department of Social Work, Tunghai University;
Fu-Min Liao, Adjunct Lecturer at the College of Humanities and Social Sciences,
Providence University)

The outbreak and spread of COVID-19 in 2019 resulted in a certain degree of de-globalization, and the resulting structural shift forced a transformation in the roles and actions of the first, second, and third sectors worldwide. For example, in the field of international humanitarian aid, global actors involved in North-South cooperation are now obstructed in facing urgent situations. This article explores factors that have led to changes in the roles and operating models of the third sector in recipient countries since the pandemic's outbreak, as well as changes to third sector positioning in the post-pandemic era within the scope of international cooperation development. By examining aspects such as service delivery pathways, service delivery models, sector role divisions of labor, organizational management, and financial accountability structures, we discovered that local NGOs derive certain benefits from their positioning at the service delivery site following the re-territorialization process. Thus, Taiwan can take advantage of the inherent agility of these non-profit organizations as well as the Taiwanese government's own integrated strategic planning capacity to consolidate its resources and project outward, enabling Taiwan to join other OECD countries in the international cooperation development arena through asymmetrical aid competition.

Pragmatic International Humanitarian Assistance by Taiwan:

A Case Study of the TaiwanICDF

(Ching-I Wu, Division Chief at the Humanitarian Assistance Department, TaiwanICDF;
Chih-Cheng, Hung, Assistant Specialist at the Humanitarian Assistance Department, TaiwanICDF;
Chia-Hua Shih, Assistant Specialist at the Humanitarian Assistance Department, TaiwanICDF)

This article provides an overview of the evolution of international humanitarian assistance and the practices of the Taiwanese government and civil society in utilizing their strengths and experiences to promote said assistance. In addition, this article focuses on the evolution and development of the Taiwan International Cooperation and Development Fund (TaiwanICDF) in implementing international humanitarian assistance. As the official aid organization of the Taiwanese government, the TaiwanICDF has recently focused on aiding post-disaster recovery and reconstruction, strengthening collaboration with international non-governmental organizations, and increasing direct personnel participation in international humanitarian assistance. It has also continuously improved its assistance methods in order to reflect international standards and enhance the effectiveness of its humanitarian assistance programs.

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。

消失的國界： 俄烏戰爭中波蘭對烏克蘭的援助

鄭欽模

淡江大學外交與國際關係學系主任

摘要

2022年2月24日俄羅斯進入烏克蘭，發動了震驚世界的俄烏戰爭，而在這場戰爭中，波蘭對烏克蘭提供了大量的援助，成為引人矚目的亮點，本文嘗試從歷史的角度，來剖析波蘭及烏克蘭的關係，並從中梳理出波蘭在本次俄烏戰爭中，之所以大力援助烏克蘭的背景因素，未來，波蘭與烏克蘭亦將攜手致力兩國經濟的發展，以彰顯兩國間特殊的情誼。

關鍵詞：波蘭、烏克蘭、俄烏戰爭、國際援助

一、前言

2022年2月24日俄羅斯大軍進入烏克蘭，發動了震驚世界的俄烏戰爭，也為飽受疫情摧殘的世界，增添幾許悲情與無奈，感嘆地緣政治的脆弱性，更無奈獨裁者始終未曾改變的窮兵黷武。然而在殘酷的戰爭中，並非只有墮落與貪婪，人們仍可以看到許多人性的光明面與希望。西方國家不再複製2014年的姑息與綏靖，北約堅定地站在烏克蘭的背後，提供各式各樣的軍事援助，歐盟與七大工業國（G7）則祭出一輪一輪的經濟制裁，削弱侵略者支撐戰爭的底氣，包括臺灣在內的許多國家，都從各個面向提供烏克蘭抵抗侵略所需要的資源，甚至派遣志願軍前往烏克蘭戰場，俄烏戰爭儼然已經成為文明世界對抗獨裁者破壞國際秩序與既有價值體系的戰場。而在這場攸關文明與價值的戰爭中，波蘭對烏克蘭的各種援助，無疑是戰場外最引人矚目的亮點，也是人類歷史上少有的「唇齒相依」的兄弟邦誼。

波蘭的挺身而出，相當程度緩解了戰爭中最難解的一項困境：難民問題。回顧2011年敘利亞內戰造成的近8百萬難民，而且有將近一半在歐洲大陸滯留，遠超過歐盟的負載能力，因此造成不少人道危機。殷鑑不遠，此次俄烏衝突一爆發，人們念茲在茲的就是人道災難。所幸波蘭在戰爭伊始即親上火線，發揮人溺己溺的精神，不但提供各式各樣的援助，還開放邊界廣納烏克蘭難民，很大程度地減輕了戰爭帶來的人道危機。本文將從波蘭和烏克蘭歷史上的恩怨情仇出發，檢視兩國的地緣政治處境，再聚焦波蘭對烏克蘭提供的人道主義援助，最後歸納總結此一人道主義的國際合作典範。

二、歷史上的波蘭與烏克蘭

從16世紀後半葉到18世紀波蘭的強盛時期，也就是盧布林聯合（Unia Lubelska）的波蘭立陶宛聯邦時代，今日烏克蘭的大部分領土曾隸屬於波立聯邦。18世紀末俄、普、奧三國聯手瓜分波蘭，烏克蘭全境併入俄羅斯。一戰後波蘭重獲獨立，為了東部邊界爭議，分別與烏克蘭、蘇聯和立陶宛開戰，戰後波蘭獲得了寇松線（Curzon Line）以東被俄羅斯佔領的土地。二戰期間烏克蘭極端民族主義團體為了爭取國家獨立，曾對居住在烏克蘭東部的波蘭人進行大規模屠殺，也就是波蘭文化和國家遺產部副部長雅羅斯瓦夫·賽林（Jaroslaw Sellin）於2022年8月中旬所提到，烏克蘭政府必須承認烏國在二戰期間所犯下的種族屠殺罪行，該結果導致10多萬波蘭人死於非命，而波蘭也對境內的烏克蘭人進行報復。而當年的波蘭東部領土，在二戰結束後被英、美、蘇三國協議決定讓渡，變成了蘇聯治下烏克蘭、白俄羅斯和立陶宛3個加盟共和國的領土，最終導致波蘭國土約47%的流失。這是波蘭人的歷史創傷，也是70多年來波蘭人與烏克蘭人難解的心結。¹

¹ “Poland wants Ukraine to admit genocide.” *RT*, August 16, 2022. <https://www.rt.com/news/560961-poland-ukrainegenocide-bandera/> (accessed on February 11, 2023).

波蘭與烏克蘭的歷史糾結並沒有阻礙波蘭援助烏克蘭的決心，倒是俄羅斯的官方藉此大作文章，在沒有任何實質證據的情況下，俄羅斯總統普京（Vladimir Putin）多次強調波蘭人「一直希望能併吞烏克蘭西部領土」，俄羅斯聯邦安全會議秘書帕圖雪夫（Nikolay Patrushev）指控「華沙已經採取行動要兼併烏克蘭西部」。俄羅斯對外情報局局長納雷什金（Sergei Naryshkin）強調，波蘭認為烏克蘭不可能戰勝俄羅斯，所以有收回烏克蘭西部領土的計畫。² 克里姆林宮的目的恐怕不是真的認為波蘭會入侵烏克蘭，而是要凸顯普京所謂「烏克蘭只是一個拼湊出來（artificial）的國家」，強調俄羅斯人與烏克蘭人應該統一的理論基礎。³ 筆者曾就教波蘭雅捷隆大學（Jagiellonian University）的學者盧比納（Michał Lubina）此一問題，他表示波蘭和烏克蘭確實有一小段互相殘殺的過去，但造成悲劇的元兇之一是俄羅斯，俄羅斯才是兩個民族共同的敵人，這相當程度解釋了為什麼波蘭能盡釋前嫌，大力支援烏克蘭抵抗俄國入侵。

三、唇亡齒寒的地緣政治因素

波蘭支持烏克蘭的民族獨立可以追溯到上個世紀的 1920 年代，當時波蘭第二共和的肇始者，也就是波蘭國父的畢蘇斯基（Józef Piłsudski）元帥曾說過：「除非烏克蘭能夠從莫斯科獨立，否則以俄國對領土的貪婪，將會讓歐洲持續動盪。」他強調：「如果沒有獨立的烏克蘭，就不會有獨立的波蘭。」因此他在 1920 年發起軍事行動，支持烏克蘭的民族主義者反抗布爾什維克統治。⁴ 人稱「普京大腦」的杜金（Alexander Dugin）則撰文宣稱，依據麥金德（Halford John Mackinder）的地緣政治理論，烏克蘭、波蘭和東歐國家，一起構成了所謂「隔離帶」的一部分，西方只要用「隔離帶」攔住，俄羅斯及歐亞區域就不能形成一個完整的帝國，因此沒有烏克蘭，俄羅斯就不是一個帝國。⁵ 歐洲外交關係協會（European Council on Foreign Relations, ECFR）華沙辦公室主任蓋貝特（Konstanty Gebert）指出：「烏克蘭不只在為自己的自由而戰，也在為我們的自由而戰。」他進一步指出，俄國入侵之前，以波蘭為首的前蘇聯衛星國家與成員國，就不斷向北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）主要成員國美、英、法、德警告：俄羅斯很危險。⁶

² Stanislav Kuvaldin, “Why Russia Keeps Insisting That Poland Is Preparing to Partition Ukraine,” Carnegie Endowment for International Peace, July 12, 2022. <https://carnegieendowment.org/politika/88585> (accessed on February 8, 2023).

³ Vladimir Putin, “On the Historical Unity of Russians and Ukrainians,” President of Russia Office, July 12, 2021. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181> (accessed on February 6, 2023)

⁴ Piotr Bejrowski, “Polish Ukrainian Cooperation during the Polish-Soviet War,” Polish History, <https://polishhistory.pl/pilsudski-and-petliura-together-against-the-bolsheviks/> (accessed on February 11, 2023).

⁵ Yaroslav Hrytsak, “Putin Made a Profound Miscalculation on Ukraine,” *New York Times*, March 19, 2022. <https://www.nytimes.com/2022/03/19/opinion/ukraine-russia-putin-history.html> (accessed on February 11 2023).

⁶ Jakub Bodziony, “Bez fobii i bez uległości - nowe otwarcie w relacjach polsko-niemieckich,” *Kultura Liberalna*, November 15, 2022, <https://kulturaliberalna.pl/2022/11/15/bez-fobii-i-bez-uleglosci-nowe-otwarcie-w-relacjach-polsko-niemieckich/> (accessed on February 11, 2023).

曾任波蘭總統顧問的庫斯尼（Roman Kuźniar）曾撰文指出，烏克蘭居中東歐地緣政治的核心地位，烏克蘭是俄羅斯帝國「皇冠上的珠寶」，俄羅斯要延續霸權就必須征服烏克蘭，因此波蘭在此一地區的外交政策就是要爭取（win over）烏克蘭，因此烏克蘭的獨立對於波蘭的安全與歐洲的擴大至關重要，這也就是為什麼波蘭積極引介西方國家、組織的力量來支持烏克蘭獨立。⁷ 對普京而言，構建後蘇聯時期空間（the post-Soviet space），也就是和前蘇聯加盟共和國的進一步整合，仍是最重要的政治工程，這一般也被解讀為恢復前蘇聯。⁸ 另一方面，波蘭民眾也非常害怕「俄羅斯勢力」的再度崛起。其實包含立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞，甚至中亞國家如哈薩克的民眾，都感受到昔日蘇聯衛星國家，對於俄羅斯有意重建「帝國」野心感到疑慮，這也是為什麼相較西歐國家，中東歐國家對俄羅斯的態度更為強硬，施加更嚴厲制裁。

四、援烏總動員

此次波蘭對烏克蘭的援助可謂全國上下總動員，不但在外交上積極奔走，推動對烏克蘭的軍事援助，支持歐盟一輪又一輪對俄羅斯的經濟制裁，更安置了大量的烏克蘭難民，也成為自由世界援助烏克蘭的窗口，波蘭總統杜達（Andrzej Duda）更多次親訪基輔，成為烏克蘭堅實的後盾。而波蘭政府於開戰後不久的3月7日，就提出特別法案，內容是關於烏克蘭難民的居留權、提供安家津貼、與波蘭人同樣享有兒童津貼、提供接待家庭為期2個月的每日補助、烏克蘭人工作權、行政簡化等，希望幫助烏克蘭人在波蘭盡快展開新生活。⁹ 波蘭的GDP沒有西歐國家高，但波蘭卻是這次俄烏戰爭中捐獻僅次於美國的國家，也是歐洲花費最多經費接納烏克蘭難民的國家，許多民間組織也自發性地協助身邊的烏克蘭人。波蘭還得積極處理過度依賴俄羅斯天然氣的問題，幸好今年冬天波蘭可從波羅的海以及立陶宛導入天然氣，雖然費用較為昂貴，但可以減少對俄羅斯的依賴。

波蘭人在支援烏克蘭所展現的動員力與組織力令人欽佩。戰爭爆發後，各地波蘭人透過社區、網路社群、慈善機構發起募資活動，獲得全民響應，以驚人的速度將募得的物資送到烏克蘭、波烏邊境，以及提供波蘭各城市的烏克蘭難民使用。波蘭邊境的難民接收站隨處可見以烏克蘭文書寫的住宿、工作、物資、交通資訊，有志工們的協助、有行動餐車提供免費熱食、飲料給長途跋涉而來的難民，讓初抵波蘭的人們安心迎接未來的生活。波蘭人在精神上同樣大力支持烏克蘭，城市裡隨處可見烏克蘭國旗和反戰標語，舉辦大型遊行抗議俄羅斯的侵略。令人感動的例子不勝枚舉，波蘭南部觀光勝地扎科帕內（Zakopane）的飯店業者為難民提供免費住

⁷ Kuźniar Roman, *Poland's Security Policy 1989-2000* (Warsaw: SCHOLAR Publishing House, 2001), 52.

⁸ 鄭欽模（2016）。《重返強權：俄羅斯國家安全政策變革之研究（1998-2019）》，頁173-174。臺北：翰蘆出版社。

⁹ Marek Strzelecki, "Poland to set up \$1.75 billion fund to assist Ukrainian refugees," *Reuters*, March 7, 2022. <https://www.reuters.com/world/europe/poland-set-up-175-bln-fund-help-ukrainian-refugees-2022-03-07/> (accessed on February 11, 2023).

宿，知名入口網站 onet.pl 首頁多了一個特別的區域——烏克蘭專區，以烏克蘭文提供各項重要資訊，包含即時新聞、物資取得、免費醫療服務、波蘭東正教堂活動、兒童教育、交通、心理諮商、求職訊息等，透過全方位的資訊，在物質上與心理上幫助烏克蘭人在波蘭安心生活，波蘭迄未廣設難民營，人們敞開心胸接納上百萬烏克蘭難民到家中住宿，這些都是自發性的援助行動。¹⁰

五、結論

波蘭在此次俄烏戰爭中對烏克蘭的援助，不但贏得世人極大的尊敬，也創下了國際合作與援助的典範，除此之外還有許多伴隨而來的附加價值。首先化解了波蘭和烏克蘭曾經的歷史糾結，二戰期間那段因為極端民族主義與爭取民族獨立所造成的互相屠殺的仇恨，將在此次波蘭的援烏努力下，相當程度獲得化解，波蘭、烏克蘭兩國將跨過宗教的藩籬，成為兄弟之邦。相反地，俄羅斯將長時間失去這個東正教兄弟，俄羅斯人與烏克蘭人、波蘭人在歷史有相當多的恩怨情仇，普京的野心侵略不但擴大了這些仇恨，更結下了千古難解的深仇大恨。

這次俄烏戰爭大大團結了北約，也化解了波蘭長期的地緣政治焦慮。冷戰結束之後，北約這樣的集體防衛（collective defense）軍事同盟理應隨著蘇聯及華沙公約組織（Warsaw Pact）的解體而解散，然而西方為了應對潛在的危機，仍堅持讓北約繼續存在，擔負著維和（peace keeping）、對抗恐怖主義，甚至因應氣候變遷的任務，較之過去面對蘇聯的軍事威脅，北約成員國承擔義務的意願大大降低了。波蘭身處歐洲防務的最前線，對於北約的轉型憂心忡忡，對於普京擴大俄羅斯安全空間的企圖尤其戒慎恐懼。俄烏戰爭的爆發首先證明波蘭並非杞人憂天，波蘭積極團結北約支援烏克蘭也為自己贏來更安全的地緣政治環境。美國總統拜登（Joe Biden）不但親赴華沙發表演講，強調「俄羅斯不要想入侵北約一吋領土。」同時部署大量的空降特種部隊及愛國者飛彈系統在波蘭境內，且與波蘭軍隊進行聯合演習。英國也在波蘭部署先進的導彈系統，德國提高千億歐元的軍武預算，使軍費支持達到 GDP 的 2%，這些都是遏制俄羅斯西向野心的利器。

2014 年俄羅斯併吞克里米亞，導致許多烏克蘭人痛失家園，同時，波蘭經濟快速增長，出現了大量的勞動力需求，兩個條件結合之下，受到戰爭波及的烏克蘭紛紛湧入波蘭尋求工作機會，¹¹ 截至 2022 年俄烏戰爭爆發之前，已經約有 135 萬烏克蘭人在波蘭居住或工作，同時前往波蘭就讀大學的烏克蘭學生也在持續增加中，根據波蘭中央統計局（Central Statistical Office,

¹⁰ Jo Harper, “Poles helping out as Ukrainian refugee crisis intensifies,” *Poland Weekly*, February 28, 2022. <https://polandweekly.com/2022/02/28/poles-helping-out-as-ukrainian-refugee-crisis-intensifies/> (accessed on February 11, 2023).

¹¹ Maciej Duszczyk and Kaczmarczyk Pawel “The War in Ukraine and Migration to Poland: Outlook and Challenges,” *Intereconomics* 57, No. 3 (2022), (<https://www.intereconomics.eu/contents/year/2022/number/3/article/the-war-in-ukraine-and-migration-to-poland-outlook-and-challenges.html>) (accessed on February 11, 2023).

GUS) 的數據顯示，2021/2022 學年在波蘭就學的外國學生，最大宗即是來自烏克蘭 (約 36,000 人)，佔所有外國學生的 42%。¹² 因此，在可以預見的未來，波蘭與烏克蘭將攜手致力兩國經濟的發展，尤其俄烏戰後烏克蘭的重建工作，我們可以用「兩國同心、其利斷金」來總結此一國際合作與援助的典範。

他山之石可以攻錯，我國致力於人道援助與國際合作，已有相當悠久的歷史，早年由於國際空間的限縮，主要聚焦於邦交國的民生建設與經濟援助，當年我國的農耕隊在中南美洲、非洲、大洋洲等地區，協助當地發展農業，解決當地人民的糧食問題，享有極大的盛名。隨著臺灣經濟的高度發展，我國援外的規模與內涵都在提升，甚至成立財團法人國際合作基金會作為統籌機構，不問是否邦交，也不計較恩怨，遠如中國的汶川大地震、日本 311 大海嘯，近如土耳其大地震，都看得到臺灣的影子。尤其 COVID-19 疫情初期，臺灣首先對友邦提供市面上已幾乎被搜刮殆盡的口罩、防護衣…等醫療物資，而立陶宛、斯洛伐克、捷克、波蘭…等國家，也在隨後捐贈臺灣難以順利購得的疫苗。捷克參院議長更於 2020 年 8 月下旬突破中國的外交禁忌，率團訪問臺灣；立陶宛也率先以臺灣為名相互設立駐外館處。波蘭與臺灣的例子，在在都證明友誼與正義可以化解恩怨，更能突破政治的藩籬，引領願意展開胸懷的國家與人民，共同面對困難、化解難關、迎向未來。

¹² Central Statistical Office, <https://stat.gov.pl/en/topics/education/> (accessed on February 11, 2023).

後疫情時代的國際人道援助合作： 受援國在地 NGO 的角色轉變

林秉賢*

東海大學社會工作學系助理教授

廖福民**

靜宜大學人文暨社會科學院兼任講師

摘要

2019 年 COVID-19 疫情的爆發及擴散，使得全球政府部門、私人企業組織及非營利部門之間的角色與行動受到一定程度去全球化（de-globalization）的結構性變化影響而被迫轉型，對國際人道援助合作領域而言，「南北合作」的人道行動，國際間參與的各部門則同時面臨緊迫與受阻的情境。準此，本文旨在探討受援國的第 3 部門遭遇疫情至今，在國際合作發展的範疇中，其角色與運作模式上轉變的因素以及後疫情時代的定位。透過服務輸送路徑、服務輸送模式、部門角色分工、組織經營管理及財務責信結構等層面的切入，得出受援國在地 NGO 部門因身處服務輸送終端的紐帶（tie）位置且同時有跨服務再領域化（re-territorialization）的需求，臺灣國際人道援助合作行動將能夠趁勢運用本國政府部門整合策略規畫，結合非營利組織的敏捷特性，進一步凝聚內部力量並且對外綻放，以「不對稱援助競合」的形式與其他 OECD 國家一同躋身於國際合作發展領域的舞台。

關鍵詞：國際合作、國際人道援助與發展工作、新冠狀病毒、非政府組織

* 通訊作者，東海大學社會工作學系助理教授 E-mail：max1028@thu.edu.tw。2008-2021 年間係全職第 3 部門從事國際人道援助與發展工作的實地國際社會工作者，研究領域為國際社會工作實務與發展性介入。

** 靜宜大學人文暨社會科學院兼任講師 E-mail：vouterliao@gmail.com。國立中興大學國際政治研究所碩士，現為原民會專業扎根計畫區域督導，2018-2022 為臺灣國際合作發展領域實務工作者

一、前言

2019 年年底，新型急性呼吸道冠狀病毒 (severe acute respiratory syndrome coronavirus 2, SARS-CoV-2) 始爆發，由於疫情持續擴散全球且急遽攀升，世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 遂於 2020 年 1 月 30 日正式公布此為公共衛生緊急事件 (Public Health Emergency of International Concern, PHEIC)，¹ 並於同年 2 月 11 日將此新型冠狀病毒所造成的疾病命名為 COVID-19 (Coronavirus Disease-2019)，便於全球有一致命名並找出方法在各層面上與之對抗。

其高速擴散的後果，緊接而來的便是阻礙了跨國間各項行動與交流，無論在全球政府部門、私人企業組織及非營利部門之間相互往來上無不受害。尤其世界各國為避免疫情持續擴散及跨國交叉傳染，在 2019 年底至 2022 年底此 3 年間，紛紛針對其本國人以及外國人旅遊或各項出入境行動祭出防疫所需之管制，此舉更使得一切政府、商業、非營利活動皆無法再以既有互動模式進行，被迫接受一定程度的停擺或轉型，國際合作發展的服務輸送模式上，也必然有相應的策略以接受變化及挑戰。

二、「南北合作」下的國際人道援助合作框架

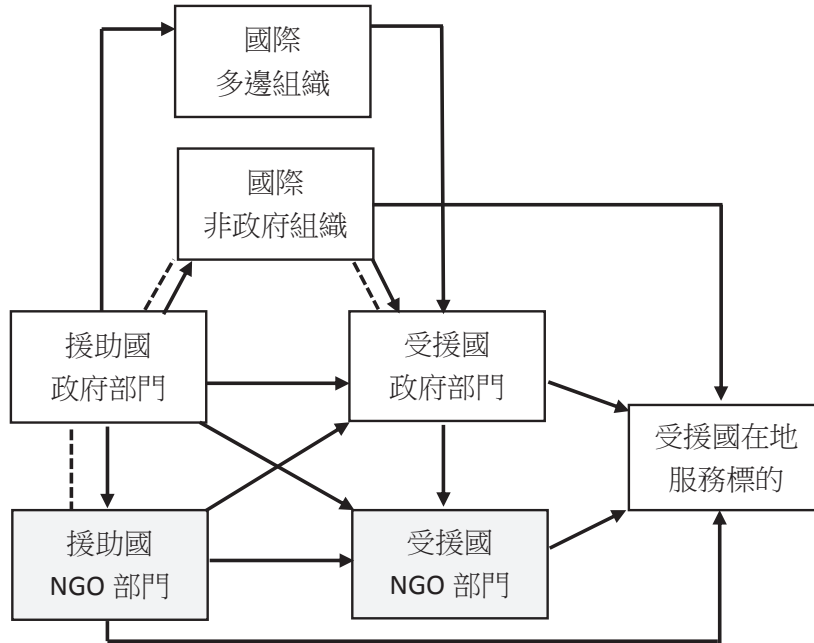
在承平時時期，國際合作發展範疇的共同認知，「南北合作」是既有的圖像 (puzzle)，意即由北方國家將物質與能力或者技術以單向或雙向的方式輸送至南方國家，但隨歷史演進，全球合作的模式有了更細緻的轉變，無論從經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) 等國或者站在臺灣的立場出發，現代國際援助都同時存在著「北—南」、「南—南」的雙邊援助模式 (bilateral aid)，以及「北—南—南」或「南—北—南」的三邊合作模式 (trilateral aid co-operation)。²

建立在此雙邊或是多邊援助合作的基礎框架上，主要又可以繼續聚焦在援助單位與受援國的幾個重要部門，分別是國際部門下的多邊組織、援助國的政府部門、援助國的非政府組織 (non-governmental organizations, NGOs) 部門、受援國的政府部門及受援國的非政府組織部門等 4 方利害關係人，並且從實踐中得知數條實際輸送的路徑，見圖 1。

¹ WHO. (2020). "COVID-19 Public Health Emergency of International Concern (PHEIC)." [https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-public-health-emergency-of-international-concern-\(pheic\)-global-research-and-innovation-forum](https://www.who.int/publications/m/item/covid-19-public-health-emergency-of-international-concern-(pheic)-global-research-and-innovation-forum)

² Wu, Yi-Chen, & Chien, Shiu-Shen. (2022). "Northernization for Breaking-through International Isolation: Taiwan's Trilateral Aid Cooperation in the Middle East Refugee Crisis and beyond." *Development Policy Review* 40(1): 1-26.

圖 1：跨國援助合作服務輸送路徑圖



資料來源：作者自行繪製。³

國際援助與發展性工作，本質上是一個資源流動的過程與結果。無論循著圖 1 所示的任一條路徑，在資源跨境進入受援國的方式上，又可以「形式上」進一步聚焦，較為結構性分類則可類比世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）在服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）的 4 種跨國移動的概念，⁴如表 1。

由於表 1 在類比上除了「商業組織呈現」較容易理解外，其餘概念較易混淆，故再援引案例說明釐清概念。舉例而言，臺灣將口罩寄送至外國或者我國 NGO 提供遠端方案執行諮詢，給予當地草根組織建議等，無論實體送達或透過網路突破地理限制的「單向」輸送，都屬於「跨國提供服務」；而「國外消費服務」，原為人員經跨境移動後在他國所產生的消費，成立的條件有「人員跨境」及「金錢輸出」，在人員跨境部分可做一致性類比，但金錢輸出上則須轉換為「服務輸出」，如任一形式的志願服務隊、愛心物資捐助隊等，連同人員與物資勞務等，在從 A 國前往 B 國並達成輸送目的時，即屬此類型。簡言之，此 4 類型易混淆之處，在於「自然人呈現」與「國外消費服務」的差異。其最大的差別在於，「自然人呈現」是前往他國提供自身專業，即「專業輸出」，故若於此形式上進行類比代換，便是如技術團、醫療團、甚至是以專家資格的個人身分，前往受援國提供專業協助、交流，或現場諮詢指導等。

³ 圖 1 的援助國政府部門與援助國 NGOs 部門或國際非政府組織之間有單向實線也有虛線，是指跨國合作行為在實踐上，各類型非政府組織未必需要經過援助國政府部門的協助或是指引，也能直接向他國 NGOs 或是當地需要的服務對象進行服務輸送與跨國合作，其自身即可為服務發起的起點。

⁴ WTO. "General Agreement on Trade in Services." https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm

表 1：跨境貿易形式定義與跨境合作形式類比

WTO 規範下的 跨境服務	WTO 規範下的跨境交易型態	國際合作發展跨國服務輸送模式型 態類比
跨國提供服務	指服務或物品跨境輸送如：遠距教學、線上購物等。	遠距會議、遠距專業工作坊等，以及海空運物資輸送。
國外消費服務	指自然人自外國入境本國消費，本國人前往他國，主客易位時亦同，如：觀光旅遊團。	人員進入他國後，在當地提供物資或金錢捐助或服務及其延伸。如：志願服務團
商業組織呈現	指前往他國設立據點 如：設立海外分行、分店。	至海外設立具當地法人性質之據點（非短期工作站）
自然人呈現	指自然人移動至他國提供專業服務，如：跨國專業顧問（自營個體）。	短期技術交流合作團、義診團，或有時間限制之跨國合作短期駐點等。

資料來源：作者自行整理。

三、疫情下的全球參與衰退

在無全球性事件時，表 1 所示的 4 項跨境合作與服務輸出的形式均能合理的被實踐。但自從疫情爆發的 3 年多以降，對於人類經濟活動上的全球化停滯危機（crisis on the stagnation of globalization），已於諸多學術討論上被明確實證，⁵ 且更進一步地說，除了經濟活動之外，若從全球人類各面向實體活動角度觀察，其全球參與衰退的現象，也在西班牙智庫艾爾卡諾皇家研究所（Elcano Royal Institute）所提出的最新一份《2022 全球參與報告》（Global Presence Report 2022）中，透過全球參與指數（Global Presence Index 2022）加權計算方式，顯示在人類的經濟、軍事與軟性活動（含合作發展行為）上的分數，幾乎全面性地呈現衰退的狀態。⁶ 就實踐上，本文針對 2021 年時任家扶基金會柬埔寨分事務所外派人員（匿名）的一次訪談中，也得到了以下陳述：

「…在柬埔寨這邊，當時疫情一爆發，很多歐美的跨國 NGOs 很快就被召回了啦，一下子就撤退了啦，跟外商外資暫時關閉一樣，計畫型的很好撤退…」

⁵ Abdal, A., & Ferreira, D. (2021). “Deglobalization, Globalization, and the Pandemic: Current Impasses of the Capitalist World-Economy.” *Journal of World-Systems Research*, 27(1): 211-226.

⁶ Olivé, I., & Santos, M. G. (2022). “Global Presence Report 2022.” Elcano Royal Institute, <https://www.realinstitutoelcano.org/en/reports/elcano-global-presence-report-2022/>

換言之，無論從研究或實踐的角度，對於後疫情時代，或者稱作需要與疫情共存的時代，很明顯地對於發展合作或者援助的實體參與頻率以及時間長度上都難再如過往，對照表 1 的 4 種服務輸送樣態，也僅剩下「跨國提供服務」的遠距工作模式是最後的選擇，然而對於受援國或原先的受援對象而言，不管哪個部門、用何種形式，此期間對於在地發展與各項援助的需求並不會因此而消失，甚至可能會變得更加迫切需要。

四、社會地景牽動下的受援國在地 NGOs 角色與任務轉變

然而，面臨更加緊急且嚴峻的需求，受援國政府部門所承擔的角色，則必須以總體調控為首要，比如國民健康政策、出入境政策，緊接其後的尚有經濟衰退、內政民生物資、境內防疫措施與醫療照護系統建置等所有政策面向的快速追趕與彌補，以便快速因應疫情期間任一無法預期的社會事件，再次導致社會秩序混亂加深，特別對開發中國家（developing country）本就屬於脆弱度（vulnerability）高的社會狀態下，更需要政府快速回應以免社會秩序崩盤。⁷

（一）受援國在地 NGOs 的社會照顧角色需求浮現

有鑑於此，第 1 個使在地 NGO 部門角色產生轉換的結構性因素，就是政府部門與非政府組織部門面對社會需求議題的分工比例變化。

雖然「總體政策調控」與「執行社會照顧」的角色分工上，本就偏向於政府與民間各自側重之事，但當政府量能需完全聚焦在國家所有政策的緊急安排，以及政府的人力編制與預算設定本就依「一般時期」進行規劃的情況下，當突發事件產生時，政府部門的觸角無法延伸至社會微觀層面各個需要受照顧的地方，此時受援國 NGO 部門就地應變與照顧的角色，相較於一般時期的比例上而言，便會更加吃重。

此種情形不僅會在受援國發生，就連資源相對充足的援助國都有可能出現，當災害來臨，政府側重自身角色，且以總體角度做出調控時，需要 NGOs 的民間力量加以彌補，以避免顧此失彼的情形發生。

舉例來說，在 2021 年臺灣實施三級警戒疫情最嚴峻時，以衛福部的衛政防疫政策考量為首，輔以經濟、內政、社政、警政、國防、外交等總體規劃，希望將三級警戒所造成的傷害降到最低，尤其特別在社政方面自中央至地方縣市推出無息貸款、職業訓練、安心就業等各項紓困方案以緩解民生經濟壓力，⁸但地方政府公部門人力除自身原有業務之外，尚需要運用大量時間在通報、回報、核實、資源盤點等各項工作，無法再做詳實的地方政策宣導或解說，甚至是

⁷ OECD. (2020). “Developing countries and development co-operation: What is at stake?” https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132637-tfn40fwe1w&title=Developing-countries-and-development-co-operation_What-is-at-stakehttps://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm

⁸ 我的 E 政府（2023）。「112 年政府因應疫情相關紓困及振興措施總整理」，中華民國數位發展部，2023 年 2 月 23 日，https://www.gov.tw/News_Content.aspx?n=37&s=610106&sms=9100#active2

滾動式的回報修正，導致在政府部門全力做好緊急對策因應以及資源調控的同時，民生的細節則馬上會難以完全兼顧。

從臺灣社區據點與長照服務為例，在各據點因三級警戒關閉之後，粗估即有2萬5千名長輩囿於防疫政策，致其無處進行活動或者受到社區照顧，進一步影響家中照顧的壓力，此連鎖性的壓力因應，在當時有台灣失智症協會推出線上影音資源，並且推出線上支持團體方案，而中華民國家庭照顧者關懷總會也推出線上關懷照顧者之相關方案，才使得因疫情所做的政策，在總體面的防疫與長照面的細節皆能兼顧，⁹由於NGOs本身也必須面臨疫情，在一般業務推動之餘，對於此新型業務的快速開展跟補位，自然也是一種社會照顧執行面角色的實質展現。

試問，若經濟水準與社會制度相對完善的援助國都尚且如此，對於國際援助中受援國的角色，實務上見到就連社會安全網制度尚未完善、基礎建設尚待興建、以及基礎衛教觀念如洗手、刷牙都還需要推廣的狀態，有更多的「細節」在流行病或是其他突如其來的災難來臨時，NGO部門自然會在廣度與深度上都需要更進一步，也更吃力地負擔社會照顧的責任。

（二）角色變遷中資金與組織功能調適之挑戰

第2個迫使受援國在地NGO部門角色或功能轉換的結構性因素，則是組織的財務問題（fiscal problem）導致的組織功能或任務上必須轉變或調整，即便任一受援國的NGO有意願成為支撐社會角落的一股力量，它們首先最需要憂心的是疫情爆發後的資金來源（funding sources）是否足以支撐組織業務繼續進行，甚或是有能力拉高服務量能來填補前段所述的第1個角色結構性因素。¹⁰站在國際合作發展的角度看受援國當地NGOs的捐款收入來源，其組成除了眾所周知的當地政府支持、當地私人部門支持之外，也包含了多邊組織、援助國政府部門、援助國NGO部門的支持（參照前圖1）。

其中，看似有多部門的支持挹注，然而即便是從OECD的資料統計數據中，都能清楚看出OECD國家的私部門（private sector）捐助款（grants）數額急遽縮水350億美金，相當於2019年水準的4分之3強。¹¹對於受援國的NGOs人道業務執行而言，無疑是一個沉重的打擊，因為對於受援國一般的經濟狀態而言，無論是當地政府或民間，其政策跟家計單位（household）優先考量循著資本主義國家的發展路徑，必然側重於經濟發展層面，這也使得本土能夠給予社會福利與社會照顧層面的資金預算支持相對較少，並且能得出當地NGOs必然因為受到疫情造成

⁹ 張子午（2021）。〈三級警戒下的照護危機之1：「很多家庭快撐不住了！」社區據點因疫情關閉，失智者照顧雪上加霜〉，2021年6月30日，<https://www.twreporter.org/a/covid-19-level3-alert-long-term-care-dementia>

¹⁰ Waniak-Michalak, H., Leitoniene, S., & Perica, I. (2022). "The NGOs and Covid 19 Pandemic: A New Challenge for Charitable Giving and NGOs' Mission Models." *Inzinerine Ekonomika-Engineering Economics* 33(2): 183.

¹¹ 資料顯示，2019年OECD國家之私人部門捐助總額高達462億餘美金，但至2021年底的統計結果僅剩108億餘美金。OECD. (2023). "Grants by private agencies and NGOs." <https://data.oecd.org/df/grants-by-private-agencies-and-ngos.htm>

的經濟衝擊，導致取得本土募資更為困難，以及對於境外資金更為仰賴的合理解釋。^{12,13} 為此，受援國的 NGOs 為了取得資金穩定，就必須在既有的經營管理模式下做出調整與選擇，我們可以借用學者亞歷山大·奧斯特瓦德（Alexander Osterwalder）所提出的知名商業模組—「商業模式畫布」（Business Model Canvas），將之應用在非營利組織經營管理，加以清楚辨識有哪些面向，並進一步理解需調整之部位，如下表 2。^{14,15}

在表 2 所列出的 9 個面向中，最後 3 項因屬於遭受壓力且待維持平穩的項目，故無須討論，至於因疫情導致的組織存續壓力，對於受援國當地 NGOs 產生性質轉變的呈現，則首先會出現在服務範疇（client segments）的面向上，必須打破界線以爭取更多的捐款訴求，這是維持收入的一種方式。另一方面，當然也是因為疫情本身對於受助對象所造成的多面向影響，早已破壞單一服務項目的結構，反而需要注重更多綜融式、社區式的整體性服務提供，才有辦法為服務對象解決問題，因此對於當地 NGOs 來說，才會有服務對象界線模糊化的產生，且會進一步影響關鍵服務（key service）的內容。

既有的單項服務模式可能不足以應付疫情的來襲，好比教育支持機構若僅關注受助家庭的教育問題，而忽略經濟與衛生狀況對於孩童的影響，很可能因此無法達到服務目標；同時，既有的單項服務內容也很可能不足以或者不相容於既有的社會狀況，好比說文化推廣型的當地非營利組織，在本身的服務項目上並非為疫情期間受助對象所需要，也非大眾所關注的議題等狀況，進而影響捐款者的選擇。

然而，服務內容往往必須與組織宗旨緊密扣連，因此，當關鍵服務有所改變之時，又會更往組織核心信念深入改變，也就是朝著價值主張（value proposition）方面的期待「能夠解決什麼問題」或「為社會帶來什麼改變」面向擴散，最終在確立了前三者的變化後，達成捐款者關係（donor relationships）在質和量上的維繫，並確保組織收入水準與成本控管上能持續生存的目標，即使組織內在樣貌需要犧牲舊有路線而被迫轉型。

¹² 開發中國家的 NGOs，在業務推行上可在相關個案研究得知，原先就較為仰賴國外資金。Saungweme, M. (2014) “Factors influencing financial sustainability of local NGOs: The case of Zimbabwe.” Stellenbosch University, pp.48-63.

¹³ 自 2015 年聯合國永續發展目標 (SDGs) 出現後，為了實現 SDGs 的各項目，在募資上更推出了混和式金融（blended finances）的概念，期望把商業組織納入國際援助發展，透過投資利率優惠、貿易補貼、開發獲利分潤，甚至取得碳權進而交易獲利等誘因，促進本土或境外商業組織投入受援國境內的各項建設，但由於此概念所提及的集資誘因多屬於政府部門權力，受援國在地非營利組織無論是基於權力上，或身處疫情期間的人力負擔上等理由，都難以採取此方式主動募資。關於混和式金融概念，詳見：OECD. (2023). “Blended Finance.” <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/blended-finance-principles/>

¹⁴ Osterwalder, A., & Blank, S. (2016). “The Mission Model Canvas: An Adapted Business Model Canvas For Mission-Driven Organizations.” <https://steveblank.com/2016/02/23/the-mission-model-canvas-an-adapted-business-model-canvas-for-mission-driven-organizations/>

¹⁵ Oliveira, Au-Yong M., & Ferreira, Pinto J. J. (2011). “Book review: Business Model Generation: A handbook for visionaries, game changers and challengers.” *African Journal of Business Management* 5(7): 2.

表 2：商業模式畫布於非營利組織經營管理應用表

原始項目	應用 NGO 經營管理	備註 / 差異
客戶區隔 (Customer Segments)	服務對象 / 範疇區隔 (Client Segments)	潛在可交易客戶與潛在有受助風險對象。
關鍵活動 (Key Activities)	關鍵服務 (Key Services)	交易行為與服務行為。
價值主張 (Value Propositions)	價值主張 (Value Propositions)	問題解決導向與服務宗旨信念差異。
客戶關係 (Customer Relationships)	捐款者關係 (Donors Relationships)	有償關係與無償關係。
渠道 (Channels)	渠道 (Channels)	交易、宣傳渠道與服務、宣傳渠道。
關鍵合作夥伴 (Key Partners)	關鍵利害關係人 (Key Stakeholders)	利益合作關係與價值合作關係
關鍵資源 (Key Resources)	關鍵資源 (Key Resources)	屬營利與非營利內生性差異，不列舉。
成本結構 (Cost Structure)	成本結構 (Cost Structure)	屬營利與非營利內生性差異，不列舉。
收入來源 (Revenue Streams)	收入來源 (Revenue Streams)	屬營利與非營利內生性差異，不列舉。

資料來源：作者自行整理。

（三）受援國在地 NGO 關鍵利害關係人擴大之因應

第 3 個結構性因素所導致的在地 NGO 角色變化，則必須從「財務維持」繼續延伸，並從表 2 的渠道（channels）、關鍵利害關係人（key stakeholders）兩個層面繼續著手說明，因為其關係到組織責任（accountability）問題。

基於前述捐款收入需求與服務界線的模糊化、對海外援助依賴以及因疫情特性所造成一定程度的去全球化等理由，服務行為無論對組織或對受助對象而言，都有必須存續不可的壓力，也因此服務輸送的管道必然為了現實情形由實體接觸轉往遠端數位化操作，來達成維持服務輸送的暢通，比如採用社群媒體的大量曝光，或以 E-mail 寄送並加強原有電子報、定期刊物、問候信等溝通內容，藉以達到主動開發資源與維持關係的目標。

對於關鍵利害關係人的層面，若重新對照圖 1，受援國在地 NGOs 部門同時扮演著服務輸送的需求端組織層次的終端節點，且同時連接著多方供給端服務，援助部門從供給端面對無法親臨現場的結果，便會在評估受援國現地情境以及成效上，有著多面向的雜音與干擾（noise

and distortion)，無論是主動提供援助或是被動接受請求，在提供資源上比起過往更有責信疑慮。¹⁶ 也因此，由於受援國的 NGO 部門在服務區位上最為接近現地，同時也身兼服務遞送最後流程的位置，在角色上便需要承擔起執行前「輿情蒐集及綜合現況」的責任，並且在執行各項計畫方案後，於「成果評估」上提供援助方合理可信的報告，以確保後續資源能夠再度被提供，也連帶使受助對象的人權多了一層保障。

五、結論與建議

疫情以來，跨國合作發展領域上的各部門皆因為全球結構面向上的改變，使得角色上都有著相互牽動而生的動態轉變，並且為了預防下一次或許更為嚴峻的情境發生，本次經驗所遺留下來的角色轉型或措施，也不會因為進入了「後疫情時代」就回到疫情前的樣貌。以本文來說，受援國 NGO 部門面對挑戰時，主動與被動綜合調適的角色變化有三：（一）在地社會安全角色責任加重（包含預防與因應）；（二）組織宗旨與任務從單一走向整合綜融；（三）任務模式從供需雙向實體進行，轉化為雙向遠端數位進行，成為加強援助國與受援國責信紐帶（ties）的關鍵角色。¹⁷ 未來的國際合作發展也將可能慢慢走向受援國在地趨勢。

最後回到本國。回顧臺灣在國際合作發展的路徑上，從曾經的受援國逐漸走向內政經濟穩定繁榮的社會，並且能將繁榮的果實向外輸送，顯示我國已經具備從事國際間利他行為的經濟資本與社會資本（social capital）基礎條件。筆者亦綜合前述內容，並從臺灣的國際合作發展角度出發，建議 2 點如下：

（一）援助國的立場：疫情可以是國際合作發展整隊的接著劑與契機

臺灣的國際合作發展領域現況，無論在何部門或何領域間，過去並沒有太多的機會意識到整合的理由，然而隨著疫情的爆發，讓我們有機會看見如何滿足受援國當地的需求，以及如何與當地 NGO 部門對接合作。

雖然我國現有的國際合作發展領域正朝跨界與重組的領域化（territorialization）、去領域化（de-territorialization）至再領域化（re-territorialization）3 階段中之第 1、2 階段間嘗試，¹⁸ 但時

¹⁶ 跨國非營利組織相關研究早有顯示，即使在平時，非營利組織決策者仍然對於「責信」的合理範圍、對象、以及其必須性並沒有全面性的認知。故本文引此文獻證明在災害來臨後，必然引起資源提供者對「責信」區塊有更多的疑慮，詳見：Schmitz, H. P., Raggio, P., & Vijfeijken, T. B. (2012). "Accountability of Transnational NGOs: Aspirations vs. Practice." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41(6): 1186-1190.

¹⁷ Granovetter, M. S. (1973). "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology*, 78(6): 1360-1380.

¹⁸ 領域化、去領域化及再領域化 3 階段的觀念，來自於政治地理學對於國界、都市化研究、人口移動時的觀念，於此可借用為專業本位界線的建構、解構與再建構。原概念參照：Tuathail, G. O., & Luke, T. W. (1994). "Present at the (Dis) Integration: Deterritorialization and Reterritorialization in the New Wor(l)d Order." *Annals of the Association of American Geographers*, 84(3): 381-398.; Harrison, J. (2010). "Networks of connectivity, territorial fragmentation, uneven development: The new politics of city-regionalism." *Political Geography*, 29(1): 17-27.

有面臨組織間本位主義或是不知如何整合之困境。以目前我國現有的國際合作發展推動的相關訓練，有全球合作暨訓練架構（Global Cooperation and Training Framework, GCTF）或者由外交部、僑委會、國合會等官方或類官方組織所辦理的各項跨國與跨組織訓練交流。雖能理解專注在單一領域上的研習可使議題聚焦，但是在未來海外合作發展工作的拓展，應對受援國當地面臨的跨領域、跨部門且多層次整合之需求時，則相對較少有與之對應的專業訓練或任何形式的推動來整合我國各界的援外力量。

因此，建議可透過本次契機，在未來訓練的層次上保持既有的單一議題做為主軸，但同時亦拉出多重合作的概念框架，鼓勵我國各界參與，讓臺灣厚實的公民力，能夠在國內凝聚後，開枝散葉至國外，並於提供協助時，有能力於在地重新與我國、其他援助國以及受援國的3大部門一同分工整合，成為能分散穿透並於當地扎根的跨國界公民力與「巧實力」（smart power）。

（二）國家層級：組成國際合作發展國家隊及「不對稱援助競合」的概念¹⁹

組成國際合作發展國家隊並非新提議，早在疫情發生前的2018年，學者簡旭伸教授及時為其博士研究生吳奕辰即曾投書網路媒體《天下雜誌評論》，在篇名為〈外交典範轉移，從「外交事務與國際發展部」開始！〉²⁰中提到：「……需要務實地建立與全球各國的實質關係，並以綜合性的國際合作發展思維，定義臺灣在全球之中的位置，提出相應的策略規劃。」

延伸此點，筆者之所以再次建議成立國家隊，於發展政策與策略整合之外的另一層意義在於，積極回應目前臺灣與OECD國家對於援外工作在資金不對稱且又已被搶得先機的情況下，如何進行一場不對稱而又能有效地投入競合。

臺灣現有的非官方部門，尤以第3部門至少相對於整個亞洲而言，有較大的組織規模及動能，國家隊的成立，除了前述的策略規劃以及整體式的視野結合傳統與非傳統的管道達成外交目的之外，另外對於建置平台以提供國際間最新開發援助需求、相關國際組織計畫、服務輸送管道或協助媒合等各項資訊，就能夠更有效地結合官方的對外交涉優勢與非官方組織的敏捷度優勢，在我國投入政府開發援助（Official Development Assistance, ODA）資金與其他國家龐大的政府開發援助資金投入的不對稱關係下，方有進入競合關係的可能。亦即，大筆政府開發援助資金投入雖然資源充足，但行動上的自由度卻多受限於政府政策規劃與指令，而臺灣國際合作發展國家隊的成立，並非提供資金，而是提供政府部門與非營利組織部門相互分工分享交流的平台，透過私人部門或我方NGOs與當地NGOs接觸，直接滿足其當地服務提供的終端，即

¹⁹ 「不對稱援助競合」的原始概念來自於軍事領域之「不對稱作戰」，係指能夠在兵力劣勢的情況下，利用特有優勢以小搏大。筆者用以延伸，是因為臺灣對外投入於國際援助之資金與規模，即使以ODA加上NGO部門整體的資金，都難敵日、韓、歐美等對外援助大國，而在此資源不對稱的情況下，又希望能夠透過臺灣非政府組織蓬勃發展的優勢，在國際開發援助的領域上能與這些大國相互競爭並找尋條件共同合作，是為「不對稱援助競合」。

²⁰ 簡旭伸、吳奕辰（2018），〈外交典範轉移，從「外交事務與國際發展部」開始！〉，獨立評論@天下，瀏覽日期2023年1月28日，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/6845>

在地 NGO 部門在各角色轉變上的需要。

換言之，國家隊與共同平台建置，無論資源媒合轉介提供實質協助、組織公關宣傳利基、資源責信過濾以及國家外交形象等各面向上，皆有利臺灣國際合作發展及外交轉型，更有機會實現「敏捷管理、精準馳援」的「不對稱援助競合」。

六、結語：COVID-19 疫情與再現的《想像的共同體》

在學者安德森（Benedict Anderson）的知名鉅作《想像的共同體》（imagined communities）中，提到了語言與文化保存人們的記憶，也保存了人們記憶中的時空跟認同，認同則超越了時間及空間的物理界線，其存在與消逝則決定了群體與民族的形成與解散。²¹ 如今疫情延燒雖僅 3 年，但其所帶來的人類生存型態卻足以影響一個世代，這些「後」、「新」的概念，都是全球人類的共同記憶，宛如另一種形式的「共同體」再現，過程中任何一個部門的角色轉換都是為了生存與互助，因此，期許這次集體記憶的建構，不再是為了築起認同的隔閡而殺戮，而是為了全人類的和平與共榮。

²¹ Anderson, B. (2006). *Imagined Communities-Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. New York and London: Verso, pp. 9-187.

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。

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！

《國際開發援助現場季刊》撰稿規範

※ 為統一本刊文稿規格，特編訂論文撰稿體例，敬請遵循採用。

一、 本刊出版目的在匯集對於國際開發援助領域有興趣的國內產官學界人士，透過專業論述討論目前國際開發援助的趨勢，以及在進行國際開發援助工作中所遭遇之問題、挑戰及發展契機，並針對當前國際開發援助領域的趨勢及實務做法提出分析及建言。文稿請用橫式寫作。論著請附中文摘要，以300字為限；並附關鍵詞。

二、 撰稿格式：

（一）本文部份

1. 正文及註釋，平常引號請用「」標示，書名、期刊用《》，文章篇名和碩、博士論文用〈〉標示。臺灣之「臺」，書名或文章名，無論中、日文，均依照原書、原文之寫法，除此之外，內文中遇有臺灣之「臺」，一律採用繁體寫法。
2. 中、日紀元（西元紀年）的情形，一律採用「咸豐2年（1852）」的形式，若單以西元紀年表記則不在此限。
3. 括號一律採用全型（）；雙括號時，以（〔 〕）的方式表示。
4. 文中數字與西元紀年以阿拉伯數字表示。
5. 獨立引文每行前後均空二格；遇多段之引文，則每段開頭多空二字。正文內之引文，請加「」；若引文內別有引文，則使用『』表明。引文原文有誤時，應附加（原誤）。引文有節略而必須表明時，不論長短，概以節略號六點……表示，如「×××……×××」；英文句中三點…，句末則為四點……。
6. 註釋號碼，請用阿拉伯字數碼表示，並請置於標點符號之後。
7. 所附之照片、圖表，需於縮版印刷後，仍然清晰可辨識。說明文字、數字及符號，須與內文一致，並以橫列為原則，由左至右書寫；如需直寫，則由右而左。表、圖均需編號，並加標題於表之上、圖之下；相關說明文字，則均置於圖、表之下。
8. 文章或註釋當中，若出現作者「按」，無論係改正錯誤或僅為說明文字，均採取〔按：×××〕之形式表示。
9. 凡正文中使用特殊字型如明體改楷體、加粗或斜體等，強調特定語詞時，須加註說明，方便讀者閱讀。

（二）註釋部份

1. 註釋中，作者與譯者之表現方式，如各僅為一人時，二者間以頓號表示，如「×××著、×××譯，……」；若作者或譯者有二人以上時，以「×××、×××著，×××譯，……」或「×××著，×××、×××譯，……」之方式表示之。

2. 正文及註釋，平常引號請用「」標示，書名、期刊用《》，文章篇名和碩、博士論文用〈〉標示。
3. 論著註釋，請依下列格式加註：
第一次出現時：
 - (1) 專著：作者，《書名》（出版地：出版社，年份），頁碼。
 - (2) 論文著作集：作者，〈論文名〉，收於編者，《書名》（出版地：出版社，年份），該文起迄頁碼。
 - (3) 期刊論文：作者，〈篇名〉，《刊物名》期：別（年月），頁碼。再次出現時：
 - (1) 作者，篇名或書名，頁碼。
 - (2) 同出處連續出現在同頁時，採「同上註，頁碼。」之形式標示。
4. 註釋中若遇合刊之期刊，以《期刊名》3：3/4的形式表示。
5. 註釋或參考書目中之頁碼，以頁1、2、3-4的形式表示（採用頓號、以-取代~）。
6. 文叢、研叢及原刊年的表現方式：
陳淑均，《噶瑪蘭廳志》（臺北：臺灣銀行經濟研究室，臺灣研究叢刊第47種〔以下簡稱「文叢」〕，1957；1852年原刊），頁11-12。
7. 期刊卷期之後需附上出版時間，或簡（只有年代）或繁（年月均有）皆可。
8. 報紙的表現方式：
第一次出現時：
〈標題〉，《報紙名稱》，年月日，版次。
再次出現時：
〈標題〉。
9. 引用電子資料時，請註明下列資料：
作者（年代），〈篇名〉，下載日期，網址。

（三）引用書目部份

1. 全篇論文之後，詳列引用之書目。不分期刊論文、論文著作集，或是專著，中、日、西文並列時，中、日文在前，西文在後中、日文書目，可按作者姓名筆劃，西文書目依字母次序排列，姓在前，名在後。
2. 引用書目中，若有版本或原刊年等說明文字，皆於該書後加括號說明之。
3. 書目範例：期刊論文、論文著作集、專著書目，依下列格式編排之。
 - (1) 期刊論文：
王世慶（1985）。〈從清代臺灣農田水利的開發看農村社會的關係〉，《臺灣文獻》36(2)：107-150。
Coe, M. D. (1955). "Shamanism in the Bunun Tribe, Central Formosa." *Ethnos*, 20(4): 181-198.

(2) 論文著作集：

松田吉郎（1992）。〈臺灣の水利事業と一田兩主制〉，收於陳秋坤、許雪姬主編，
《臺灣歷史上的土地問題》，頁 105-138。臺北：中央研究院臺灣史田野研究室。

Wang, T. (2013). Legal Modernization and Repeated 'Extension of Mainland': From Late
Japanese Colonial to Early Postwar Taiwan. In Kuo-hsing Hsieh (Ed.), *Shaping Frontier
History and Its Subjectivity*, pp. 89-155. Taipei: Academia Sinica.

(3) 專著：

曹永和（1985）。《臺灣早期歷史研究》。臺北：聯經出版事業公司。

Shepherd, J. R. (1993). *Statecraft and Political Economy on the Taiwan Frontier, 1600-
1800*. Stanford: Stanford University Press.

《國際開發援助現場季刊》稿約

- 一、財團法人國際合作發展基金會（以下簡稱本會）出版之《國際開發援助現場季刊》，每年三、六、九、十二月下旬各出版一期，刊登有關國際開發援助領域研究之相關文章。
- 二、投稿者請依本刊體例撰稿，文稿請用橫式寫作。論著請附中文摘要，以 300 字為限；並附關鍵詞。
- 三、來稿文幅以 3,500~5,000 字為度，文稿請依下列四部分撰寫，標題自訂：
 1. 議題相關事件陳述；
 2. 相關事件對於國際開發援助的意涵；
 3. 對臺灣的影響或相關問題剖析；
 4. 提出具可行性之政策建議或針對國際援助發展工作進行專業性論述、倡議、討論、分析與經驗分享交流。
- 四、來稿請用真實姓名，載明通信地址、電話、電子信箱、學經歷及服務單位名稱、職務。
- 五、投稿請一律寄文稿 word 電子檔一份；如寄文稿紙本者，請再附 word 電子檔。
- 六、《國際開發援助現場季刊》編輯委員會已接受刊登之論文，作者需非專屬授權本會刊行電子版，或從事其他非營利性質之利用。本刊物每期電子全文將刊登於本會網頁，並輔以紙本刊物出版。
- 七、來稿經刊登後，即依相關規定致送稿酬，並獲得當期出版之《國際開發援助現場季刊》紙本三份。
- 八、經《國際開發援助現場季刊》發表之論文，由作者自負文責。
- 九、來稿如係一稿兩投，恕不刊登。
- 十、來稿及通訊請寄：111047 臺北市天母西路 62 巷 9 號 13 樓國合會《國際開發援助現場季刊》編輯委員會收；或將電子檔寄至：j.h.liang@icdf.org.tw 或 k.w.chu@icdf.org.tw，連絡電話：28732323#6018、6019。

著作權授權書

一、授權內容：

立書人同意永久無償授權財團法人國際合作發展基金會 (國合會)，將下列著作 (以下簡稱授權著作) 發表於「國際開發援助現場季刊」

第____期：_____

立書人同意國合會或其他經國合會授權之資料庫業者得進行授權著作之數位化、重製等加值流程後，收錄於資料庫，並得以電子形式透過單機、網際網路、無線網路或其他公開傳輸方式，提供用戶進行檢索、瀏覽、下載、傳輸、列印等行為。

本授權書為非專屬授權，立書人仍擁有上述授權著作之著作人格權及著作財產權。立書人擔保授權著作係立書人之原創性著作，立書人有權依本授權書內容進行各項授權，且未侵害任何第三人之智慧財產權。

二、為協助國人掌握全球援助發展趨勢，透過大眾傳播媒體推廣與分享援助發展相關專業知識，

立書人同意經國合會授權之媒體業者，得以配圖、下標、潤稿方式將全文轉載刊登於紙本及電子媒體方式傳播，並得於文末附上原文連結。

立書人同意經國合會授權之媒體業者，得以配圖、下標、編輯方式將全文轉載刊登於紙本及電子媒體方式傳播，並得於文末附上原文連結。

立書人姓名：_____

身分證字號：_____

通 訊 電 話：_____

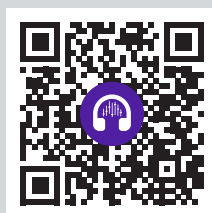
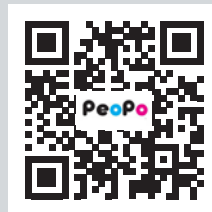
電 子 信 箱：_____

通 訊 地 址：_____

立書人簽章：_____ (親簽)

中華民國_____年_____月_____日

邀 訂 閱



@TaiwanICDF

捐款訂閱 一次捐款新臺幣2,000元以上，
贈閱《國際開發援助現場季刊》1年份
一次捐款新臺幣1萬元以上，
贈閱《國際開發援助現場季刊》5年份
一次捐款新臺幣10萬元以上，
贈閱《國際開發援助現場季刊》終身
捐款訂閱專線 / (02)2873-2323#6018、6019

捐款帳號
銀行：兆豐國際商業銀行-天母分行
戶名：財團法人國際合作發展基金會募款專戶
帳號：02110441009
活動期間：111年8月9日至112年8月2日
募款許可文號：衛部救字第1111362335號



財團法人國際合作發展基金會

111047 臺北市天母西路 62 巷 9 號 12-15 樓

Tel.886-2-2873-2323 Fax.886-2-2876-6475

www.icdf.org.tw

ISSN 2709-1082



9 772709 108202