

● 作者/Michael Barnett and Peter Walker ● 譯者/劉宗翰 ● 審者/楊宗興

人道援助體制之變革

Regime Change for Humanitarian Aid: How to Make Relief More Accountable

取材/2015年7-8月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, July-August/2015)

人道援助體制的僵化將導致資源分配不均，直接受影響的就是災民，唯有實施變革才能把世人的善行傳遞到所需之處，也唯有促成轉型才能因應未來世界上各地的人道主義事件。

全球的人道援助體制應與時俱進，才能將資源分配至所需之處。圖為2012年在索馬利亞的人道援助中，孩童排隊領取食物一隅。(Source: AP/達志)



全球的人道主義體制已經受到相當大的侷限，很快將面臨前所未有的考驗。在2013年，人道援助可獲得資金與全球預估所需45億美元之間的落差，至少有三分之一的需求未獲滿足。由於主要捐款者切斷他們的資金挹注，加上人道災害發生頻仍且日益嚴重，這個落差似乎還會擴大。儘管現存相當多的制度，但諸如敘利亞內戰等複合式人道突發事件，已凸顯出這個世界尚未準備好因應大規模的人道變故。例如，2014年在西非爆發的伊波拉病毒，國際社會反應不及與防範失利，已使所有人都對未來的公共衛生突發事件心生憂慮。於此同時，氣候變遷亦助長了天災的毀滅力量，連帶使得暴力事件層出不窮，同時也使政府與援助機構承受巨大的壓力。迅速的都市化與人群向沿岸大規模的遷徙，在在加大了此類危機的傷亡數。

因此，難怪人道主義援助社群始終無法達到眾人的期望——圈外及圈內的觀察家皆然。某種程度上，是因為許多因素非其所能控制。人道主義者所面對的，都是難以尋求解決之道的棘手問題。他們必須對付口惠而實不至、有權有勢的資助家、那些期望援助工作能服膺於自身利益卻不願顧及當地人民的捐款者，以及災害導致首批應變人員在處理事故時與難民同時暴露於危險之中的挑戰。重創敘利亞的此類複合式危機，往往迫使援助工作者必須懇求軍閥、叛亂分子，以及游擊隊給予特別待遇，以協助需要幫助的人；但結果卻反而是被擋在門口，或是在槍口下被迫支付巨大的附加費用。

惟人道主義援助者也要為他們的為德不卒承

擔一些責任。捐款者與大眾對援助機構愛深責切，意識到渠等錯誤愈犯愈多，亦了解到有時候這些機構的所做所為係出於善意卻造成更大的傷害。縱使所有捐款的資金缺口不斷加劇，人道主義預算仍然吸引很多的援助提供者，他們就像是坐在白色豐田Land Cruiser越野休旅車上，一幫唯利是圖的人(ambulance chasers)；有時候，他們的到來使人聯想起巡迴中的馬戲團。難民時常看見渠等亟需的物資遭到浪費，或是消失不見，而援助機構與當地人民之間的真正患難之情也少的可憐。最重要的是，難民因人道主義援助者糟糕的工作品質而覺得渠等並不可靠。這些缺點搞壞了危機應變人員的名聲；亦造成人命的損失。

人道主義社群強烈地意識到這些缺點，而且在過去二十年來，其已在恰如其分的扮演自身角色、協調能力與專業水準上獲致重大的進展。但是援助工作者在其他重要領域上卻甚少有所成就，包含與當地人民建立真正的夥伴關係並對其負責。援助工作看起來仍然僅止於施與受，而非手攜手的合作。

失敗的原因大部分要歸咎於菁英分子所組成嚴密團體組織的影響力，我們可以將其描述成人道主義俱樂部：一個由各個國家、捐款者、國際組織，以及非政府組織(NGO)所組成之系統性與階級制度的網絡，它們匯集在聯合國的體系內。由於執行許多成功的改革，這種團體理應得到許多掌聲，但其也需為缺乏有意義的體制變革負責。當提及人道主義援助，此一俱樂部掌控許多的資源與議程。它設法維持排他性，因此傾向只接納鞏固其自身核心地位的改變——與那些將實

權交到援助受益者手上的團體恰恰相反。

全球人道主義部門未來將何去何從，端看此俱樂部的意願與持續進展的能力。可以抱持樂觀的理由在於，該俱樂部成員真正致力與當地社群建立更強大的夥伴關係，並體認到此一體系仍然停滯不前。它們近期開始推行另一重大改革，且積極為「世界人道主義峰會」(World Humanitarian Summit)做出準備，聯合國秘書長將於2016年召開此項會議，以協助修訂危機反應議程。假使投入這麼多的時間、金錢與善意能獲致成功，而先前的努力卻流於失敗，那麼之前推行的必定只是追求表面工夫的變革。時間正不斷流逝；假使此俱樂部無法順應時勢變革，則新的全球力量勢必會動搖其基礎，對人道主義工作者與災民而言，這將會是悲劇性的結果。然而，這些變革如欲順利遂行，將需要此俱樂部克服其惰性、分享權力，並且接受自身在世界舞臺上逐漸限縮的角色，也唯有採行這些步驟，才能使人道主義體系邁入二十一世紀。

綁著緞帶的禮物

在1990年代，人道主義部門在救災上接連失利——索馬利亞、盧安達和波士尼亞的出師不利——也打擊了其自信心。為挽救信譽，該部門嚴格地檢視自身的表現，並找出許多短處。規劃不良與缺乏共同標準只是開端罷了。有太多的行為者在危機地區各行其是，過多的業餘人士不斷扮演著無照的急診室醫師。該部門亦過於頭重腳輕，壓制了與其相關受益者任何可能的真正夥伴關係。聯合國籌組人道主義工作的方式毫無統合性可言，迫使其自身所屬的不同機構為了資金而相互競奪。

由於這些失敗，人道主義援助者遭致廣泛與嚴厲的批評，渠等想方設法要來收拾殘局。在1992年，聯合國以人道主義事務部取代其過時的災害救濟組織，最後在1998年成立了「人道主義事務協調辦公室」(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA)。由於「機構間常設委員會」(Inter-Agency Standing Commit-

tee, IASC)的創立，使先前專門的諮詢機制變為更加正式，現在成為援助工作的國際中央協調機構。在非政府組織方面，其制定了一項自願性的行為準則；制訂共同標準以滿足難民的基本需求，諸如食物、飲水、醫療與避難所等；並且建立網絡以強化計畫評估與可究責性。

這些一點一滴的變革促成了2005年的全面改革，最終在2011年時聯合國啟動了意義深遠的變革性議程。一個最新的基金體制整合了大部分聯合國機構的援助需求，而新的「中央緊急應變基金」(Central Emergency Response Fund)匯集了資源，並提供快速資金以減少緊急應變的時間。在此一領域中，所謂災害應變的「集群方法」(cluster approach)已然成形，且透過提前分派特定任務給指定的組織，可減少在緊急事件發生期間的混亂。聯合國也給予人道主義協調者更大的權限，在危機地區最資深的聯合國官員可以監督災區的各方人士，並將災區亟需的資源妥適分配。這些在小地方的不斷創新，終將形成有意義的轉型。例如，在

衣索比亞，能幹的人道主義協調者向來能夠使資金挹注於當地飲水與公共衛生計畫上——這通常在人道主義者來自的已開發國家不會是問題——協助對抗往往是在飢荒中死亡的主因：經不潔的飲水所傳染的疾病。在剛果民主共和國，援助機構使用緊急應變資金提供當地百姓基本日用品，該國家庭流離失所的現象，被當地零星的衝突事件蓋過而未遭到重視。援助工作者在評估與回報其成果方面，也獲致長足進步。新的資料蒐集技術已經使渠等能持續追蹤任務走向，並從過去的錯誤中學習。於此同時，經改善過的回報系統已大幅增加援助機構的融資透明度。人道事務協調辦公室所管理的其中一項資源就是融資追蹤服務，現在能對各個危機提供完整的融資圖像。大體上，每當提及援助的傳遞效率時，總是讓人感覺緩不濟急，欲改善此一情況，端賴在高層中更多的協調與事權集中。

然而，這些成就並沒有辦法與精進人道主義行動的可究責性與合法性的進展畫上等號。

事實上，集中事權似乎不是擴大，便是加深了施者與受者間的距離。受援助的人慨歎在一次又一次的調查後，援助機構仍無法滿足其所需，而且也幾乎毫無建樹。持平而論，這些缺失大許多源自於人道主義工作最根本的本質。援助工作者往往倉促成軍，絲毫不知地形地物、當地風俗民情，這些都有可能破壞社群的生存力與恢復力。在抵達災區後，應變人員耗費大量時間向其總部及捐款者回報——在近期的改革之下，這項任務變得更加急迫並增加了回報時間的密集度。安全威脅不斷地增加，迫使援助提供者寧可選擇待在圍欄內的安全區，而不是去和當地的人民站在一塊兒。

這些壁壘結合起來將破壞當地的人道主義援助行動，使信任及拯救性命的重要連結遭到切斷。畢竟，當地資訊如同食物和飲水一般同等重要，而當地的小團體往往是唯一可以提供資訊的一群人。例如，伊波拉危機，若沒有當地社群的醫療人員、部落長者和老師等的主動參與協助說服難民家屬，放棄

傳統的葬禮儀式，以防止感染的傳播，防堵措施最終也難獲致成功——遑論他們冒著生命危險去協助治療病患。尼泊爾大地震之後，當地人執行了主要的搜救行動，而在地方的雪爾帕人(Sherpa)與卡車司機則不顧個人安危，沿著危險的道路協助撤離村落民眾。

經由建立更公正的夥伴關係與實質的責任體制，援助機構一再地保證要使援助傳遞大眾化，但這些大都淪為空談。2013年，一份由英國五家人道機構提出的聯合報告指出，最常見與當地機構建立夥伴關係的方式是「被動反應，通常只在危機發生時，並且受到緊急事件驅策，彼此間的特殊互動方得已形成。」另一項評估是在2013年，由人道主義責任夥伴關係機構(Humanitarian Accountability Partnership，一個自我規範的人道主義暨發展組織)提出，其發現雖然當地參與者有時候能對發覺社群需求做出貢獻，並執行既有的援助計畫，但他們幾乎無法參與那些方案的規劃或是監督。這些調查解釋了為何難民有時會將現代的援

助工作者與過去做比較：出於善意但卻是殖民時期的家長式文明傳教士。

特派的人道主義聯盟

這些成敗都可以追溯到人道主義俱樂部的影響力與勢力。該俱樂部或許並不能以偏概全每一個援助工作者，但其握有實權，且藉由制定人道主義行動規則並控制其方向，可掌控世界因應緊急事件的方式。它還有能力推動對自身有利的改革，並阻止其討厭或過於困難的措施，尤其是在威脅到此一俱樂部特權的時候。

這個俱樂部誕生於第二次世界大戰後，彼時西方國家正在因應重建歐洲的挑戰，並對渠等先前的領地執行去殖民化。雖然俱樂部那時的重點已經轉移至開發中國家，且其成員國數目與範圍逐漸增長，但該俱樂部的成員還是同質性過高。大部分的主要捐款者都是隸屬於「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)的政府，或是該組織成員國內的團體與人民。提到這些政府，該俱樂部最重要的成員是華府，以「美國國際開發總署」(U.S. Agency for International Development, USAID)為代表；其他強而有力的成員包括了英國政府，以「國際發展部」(Department for International Development)代為行事，而「歐盟執委會」(European Commission)則是以「人道主義援助與公民保護部門」(Humanitarian Aid and Civil Protection department)為代表。

西方政府也掌控了全球人道主義網絡的骨幹：聯合國及其專門機構，諸如「聯合國難民事務高

級專員辦事處」(Office of the UN High Commissioner for Refugees, UNHCR)與「世界糧食計劃署」(World Food Programme)，渠等在危機地區總攬全局。環繞在此一體系四周的是十多個非政府組織，諸如國際關懷協會、天主教救濟服務組織(Catholic Relief Services)、國際樂施會(Oxfam International)，還有國際世界展望會(World Vision International)等，其接收大部分由西方主要捐款者挹注的資金，並支配災害應變。

在這個俱樂部之外的是，來自於發展中國家許多愈來愈有名的捐款組織，非政府組織的基礎是建立於崛起的經濟體(諸如土耳其IHH的人道主義救濟基金會與「有人在嗎」[KimseYok Mu]救援協會)及各式的信仰型機構；還有大部分是自行營運的法人團體，其轄下設有慈善部門，Google是這方面的先行者，還有一些大規模的慈善基金會。當然，在緊急事件期間，許多實質工作的遂行其實落在當地非政府組織的身上，然而渠等往往發現自己常吃人道主義俱樂部的閉門羹。

該俱樂部的成員理應遵循共同原則並共享信念——換句話說，人道主義援助必須是中立無私的，且援助傳遞須受到嚴格的標準規範。惟資金也扮演一個很大的凝聚角色，根據一家獨立監督全球援助資金流動，名為「發展倡議」(Development Initiatives)的智庫調查發現，在2007年至2012年間，大約90%政府機構分配給人道主義援助的經費，皆來自於經濟合作暨發展組織成員國。非成員國幾乎碰不到這筆意外之財；大部分資金都流向聯合國機構或主要的國際非政府組織。根據一個名為天主教海外發展基金會(Catho-

lic Agency for Overseas Development, CAFOD) 的英國援助組織指出，在2010年的190億美元資金中，大致僅有9,500萬美元用於全球的人道主義援助，這是國家級非政府組織執行受災害影響地區的費用（雖然總資金的另一小部分透過聯合國機構的次級補助款提供給那些非政府組織）。2012年有五個國家（中非共和國、剛果民主共和國、索馬利亞、南蘇丹與蘇丹）在持續發生危機期間，國家級非政府組織目睹在所有資金挹注中，聯合國共同人道主義基金僅占14%。在海地大地震後，有將近90%的美國援助資源落入國際機構與組織的口袋，誠如全球發展中心提出的證據指出，僅有十分之一的資金實際送達難民手中。

與許多舊式協會與工會相似的是，人道主義俱樂部具有高度的排他性。雖然此一援助部門遠不該這般封閉，但俱樂部成員卻能行使有用的特權：在計畫桌上占有一席之地、具協調會議的邀請資格，以及授予他人聯合國證書。但是全體會員的規範係由大部分資深的俱樂部成員所訂制，圈外的候選者必須通過嚴格的審視。聯合國人道協調機制的主體——機構間常設委員會，便限制其會員資格須是聯合國機構，如國際紅十字會、紅新月運動（Red Crescent Movement），以及一些主要的非政府組織。另外，該俱樂部的運作模式幾乎清一色都是使用英文，這對在災區許多較小型的組織而言常造成困擾。該俱樂部認為外界援助機構追求的議程不夠中立——諸如那些受社會正義理念或宗教所驅使的機構——渠等也發現自己被排擠於體系外。

該俱樂部動員其會員的力量，已使其在近期許

多精進援助效率的作為上起了帶頭作用。惟那些改革是在人道主義行動需要更多協調與規範的前提下所為，這也進一步使體系集權化，並造成階級組織。雖然這些措施迫使機構強化自身標準，它們也鼓勵援助工作者去留意捐款者而不是受助者，這也直接衝擊了這些援助機構的決策方向。

此外，該俱樂部尋求改善部門專業水準的方式——透過強調經驗證據的重要性——已促使在地觀點遭到邊緣化。在廣泛的資料、手冊、清單可靠度逐漸增加下，援助傳遞的效率與透明度已然改善許多，但這卻是以災區人們與團體無法用形式計量的知識所換來的。

地基搖搖欲墜

隨著人道主義俱樂部緩步進行真正有意義的改革之際，許多外部的力量逐漸開始從外在形塑全球人道主義援助體系。事實上，新行為者與科技很快地會帶來該俱樂部一直抗拒的各項改變：賦予更多權力給有影響力的社群，並將人道主義援助轉變成更在地化的事業。但是它們惟有在甘冒大破大立的風險下方能竟全功——將人道主義體系全然瓦解。

還有一件事須提及，人道主義援助的新血正在撼動此一部門。在2013年，該俱樂部以外的捐款者，包含巴西、中國大陸、土耳其與波斯灣各國，渠等政府貢獻了14%的人道主義資金，根據發展倡議智庫調查指出，平均而言這筆金額較十年前高出了7%。是年，單單土耳其在人道主義事件上就貢獻了超過16億美元，幾乎較前一年多出了

50%，其中大部分的資金用於協助伊拉克與敘利亞的難民。這些崛起強權的貢獻逐漸追趕上傳統捐款者，原因在於西方大部分國家近期的經濟蕭條與衰退，這趨勢未來似乎還會持續下去。

好消息是這些新的捐款者可能會將資金挹注於區域協會，使其更能因應當地的需求。不過，壞消息是，他們可能會比人道主義俱樂部的成員更傾向讓人道主義援助充滿政治色彩。例如，波斯灣地區的國家援助

敘利亞的方式，幾乎完全不按照國際的主流做法。它們的行動已造成某些可避免的失敗，與不必要的浪費，破壞援助工作者在難民心中的公信力，而新的批評聲浪則指控援助工作變成地緣政治的工具。

於此同時，新的科技不斷從內部革新此一體系，諸如危機繪圖程式與群眾外包(crowd-sourcing)等創新作為正傳遞著更精確的資訊，使其較容易預測和因應緊急事件。新科技也正在改變各個機構傳遞援助的

方式，渠等捨棄過去以「卡車運送物資」(truck and dump)方式來提供援助給災區，各個機構現正施行直接現金轉帳與憑

計畫；它們發現——如同政治學家布拉特曼(Chris Blattman)和聶豪斯(Paul Niehaus)宣稱般——這些新工具賦予婦女權力、穩定收入，以及強化經濟的持續性。此等創新方式也有助於國際援助的民主化，原因在於它們靠受救濟者來收集資料，因此使人們更全力參與自身的搜救行動。

過去以卡車運送物資來提供援助的方式，未來將演變成以直接現金轉帳與憑券計畫。(Source: AP/達志)



此外，眾多的非傳統行為者——從信仰型機構、跨國公司乃至區域組織——也都不斷擴大渠等角色。舉例來說，東南亞國協(下稱東協)逐漸對區域急難救助負起更大的責任。人道主義援助協調中心(Coordinating Centre for Humanitarian Assistance)現在成為資訊分享與協調的有力樞紐，協助當地的參與者迅速因應印尼山崩、寮國洪水暴漲，以及泰國的旱災。東協國家最重要的角色向來是訓練援助工作者從跨區至聯合應變的演練，使各國政府在援助工作需求來臨時能負起更大的責任。加入東協的新參與者係屬非政府組織，主要目的在發展自身能力，諸如孟加拉農村促進委員會(Bangladesh Rural Advancement Committee, BRAC)著重於減緩極端貧窮，馬來西亞慈愛(MERCY)組織是一自願性的救濟組織，其提供海內外的醫療與人道服務。

海外的猶太人組織也不斷地挺身而出。事實上，全球的匯款流動超過了海外援助總額(人道援助僅占一小部分)的三倍，這些基金中的某部分正扶植著當地的援助機構。非洲現在是許多迅速成長非政府組織的所在地，諸如總部位於肯亞的愛德所(Adeso)慈善機構，其不打算變成西方各個機構的小兄弟，也不願意依賴它們的指導。惟此等組織也不想變成跨國的龐然大物。它們反倒是呈現出二十一世紀新形態的人道主義：規模適中、靈活、知識性，以及根源於當地的生活背景。它們的興起逐漸地激勵愈來愈多的當地行為者追隨其腳步。

齊心協力

自從人道主義俱樂部開始改革以來，其便懷抱著令人注目的未來願景：其中一項便是援助體系將不再受西方國家的壟斷與操控，且能全然的對受益人負責。那理想體系將使各種規模及來自各地的組織都能成為先頭部隊。標準將可以被共同協商、海外專家可以致力於強化當地技能，而重要物資與組織援助將能適時適地的送達所需之地。援助工作者將培養出真正的夥伴關係，可以完全除去所有的家長式作風。最後，俱樂部成員許下承諾，渠等將體現人道主義的信念，而不是僅將自身所作所為當成一分工作。

該俱樂部是否有能力履行此一承諾仍有待觀察，此承諾若要成真，其利益與文化在發展過程中必然會有許多磨合之處。隨著新全球組織勢力的逐漸獨立自主，加上將實質的工作交付給非傳統行為者，眼前再清楚不過的事實是，若此俱樂部不適應當代現勢的不斷改變，幾乎可以斷言其將走入歷史。然而，結果不必然就能改善此一體系，但或許能獲致某些在地成功的案例，但幾乎不太可能有太多重大的進展。

最佳的結局需要耐心、謹慎的步驟才能走向更美好未來，這也是該俱樂部一直以來心之所向的。捐款國擁有各式各樣的資源能使該俱樂部步上軌道，而它們的確仍具有足夠的影響力去這麼做。由於渠等在人道主義上的大量投資及肩負管理精進之責，美國與其他富裕國家在此一進程中扮演關鍵的角色。渠等可以從支持一些適當的倡議開始，使該俱樂部在未來走向更有效率與更合理化的體系。

該俱樂部的第一步就是履行其承諾，以幫助弱

勢社群建立起它們對危機的應變能力，防範災害於未然。俱樂部成員至始至終都應該投入更多精力在可能面臨急難應變地區的訓練工作者與機構。此等花費將須承擔更多的風險，並需要更多的監督，但成果將會是值得的。

捐款國應持續鼓勵並獎勵證據取向的結果。從基於軼事證據到優先以硬數據為主的評估方式，此一轉型過程已經導致驚人的表現。它也協助了援助機構基於是非曲直來挑選當地夥伴，並讓資金流往具有效能的團體，而不是那些擁有強大關係的團體。它們額外所需的所有回報方式，係以證據、是非曲直為主的體系，以強化整個委員會的可究責性，可迫使捐款者切斷表現不佳機構的資金來源，並將資源轉移給更有潛力的候選單位。

然而，改善可究責性將不可能不與當地行為者建立真正的夥伴關係，尤其是緊急事件發生前、中、後的三個階段。援助機構太常引述訓練當地夥伴的鉅額成本，卻僅指派它們從事後勤或行政角色的工作。但是近期研究顯示，即便無法降低成本，和當地團體建立真正平等之工作夥伴關係將大幅增加援助的效能。某些研究指出，事實上，當地夥伴關係可以降低成本支出。例如，直接和平(Direct Peace，係英國一家衝突解決的慈善機構)的一系列報導指出，在剛果共和國，當地組織能夠使先前參與衝突的娃娃兵再度融入社會，而每人平均僅需花費153美元，對比各個國際機構的花費一人均約300至750美元之譜。

這些改革一旦執行下去，或許會導致最重要的改變：態度。要提升當地人民與捐款者之間的可

究責性，那麼人道主義者應該傾聽那些真正需求的聲音。得利於新科技的協助，當地人民已在致力此一目標的達成。尼泊爾震災只是最近的例子，當地人民蒐集手機的衛星定位資料，以協助標繪出災區，俾加速援助工作與救濟的傳遞。諸如臉書、推特等社群媒體平臺有助於受援助國重新組織並更有自信的發言。在國家、縣市、鄉鎮層級的各個地方政府也更勇於向要求完備的專業標準援助機構發聲。老派的慈悲善行正被更有能力的行為者所取代。

事實上，人道主義俱樂部因應急難事件沒有理由不站在、甚至是為災區人民的立場著想。問題癥結點在於「我們該如何為您服務」的態度應該取代當前這樣的共同論述：「你所要做的就是改變自己加入我們。」的確，俱樂部在此一態度轉換的過程當中將會喪失某些權力，但它也許會發現意想不到的利益，包含更強的團隊精神。一個較不具家長式作風過程或許會減少當地的抗拒與不滿，使計畫具有更大的效率。問題將在於人道主義者是否準備好交出權力給那些能解救蒼生百姓的行為者。

作者簡介

Michael Barnett係喬治華盛頓大學艾略特(Elliott)國際事務學院的國際事務與政治學教授，著有《人性王國：人道主義的歷史》(*Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*)乙書。

Peter Walker係查塔姆大學福克永續學院(Falk School of Sustainability)院長，並與Daniel Maxwell合著《形塑人道主義世界》(*Shaping the Humanitarian World*)乙書。

Copyright © 2015, *Foreign Affairs*. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.