台灣非政府組織的國際人道救助與發展合作

●洪智杰／台灣海外援助發展聯盟總召、財團法人至善社會福利基金會執行長

●陳雪琴記錄整理

「台灣海外援助發展聯盟」（Taiwan Alliance in International Development，簡稱Taiwan Aid）於2004年共同成立，最初由台灣五個非政府組織：台灣路竹會、伊甸社會福利基金會、至善社會福利基金會、知風草文教服務協會、及羅慧夫顱顏基金會共同展開國際間聯合服務。

「台灣海外援助發展聯盟」發展至今，約有二十個長期從事國際援助發展工作的非政府組織的參與，譬如有些團體從事人道援助、環境，或是醫療協助等等非常多元化。大家共同意識到光靠一個單位的「單打獨鬥」是不夠的，有必要結合眾人的力量走向世界舞台。

就民間機構的角度來看，在台灣非政府組織（NGO）的國際參與上，我們屬於行動主義派，重視的是實務上如何進行國際人道救援與發展合作。

壹、人道救援四項前提

根據Remi Russbach與Daniel Fink兩位教授的研究指出，人道救援具備四項前提：一、援助管道（Access to victims）；二、與災區當局的溝通對話（Dialogue with authorities）；三、有效掌握人道救援行動的全程（Control over the whole chain of humanitarian action）；四、救難資源的整備（Resources available when required）。也就是具備上述四要件，才能真正達成援助的工作。

一、援助管道

實務上進行人道救援工作時，第一個面臨的問題，就是「對象」在哪裡？找不找得到「對象」？我們必須找到正確的工作「對象」，才可以展開援助。

二、與災區當局的溝通對話

從事國際性的援助工作，一定會面臨與當地政府溝通上的問題，在台灣我們與政府

進行溝通，不會感到有太大的差異性，一旦在國際社會行走時，必須去認識與理解當地的權力架構或如何與當地的組織溝通互動。其中最大的問題是如何進行？台灣在國際上邦交國有限，我們無法透過政府的管道與非邦交國當地的政府進行溝通，大多是仰賴民間自己設法去建立關係。因此，台灣很多NGO是透過台商或自己認識的管道進行，這是第二個我們必須要面對的問題。

三、有效掌握人道救援行動的全程

我們是否有「能力」做好人道救援的工作？我們執行完成的結果，與原本所設想是否一樣，這部分屬於機構能否完成目標的能力。

四、救難資源的整備

人道援助要做好，需要有充足的資源（金錢）。很多國家的NGO進行援助時，背後大多有政府的經費在支持，反觀台灣政府的資源大多是分配到「國際合作發展基金會」（簡稱國合會），主要的目的就是鞏固邦交。至於，對非邦交國家的援助，政府要如何結合民間的能量？到目前為止，還須要進一步討論，因為至今仍無法做到有效的聯結與互動。

以至善福利基金會目前在中國雲南與越南從事人道援助的工作，十六年前剛進入越南時，手中的經費很少，大約只能幫助一千多位當地的小朋友上學受教育的規模。雖然剛開始只有十幾萬美元的經費，發展至今達到五、六十萬美元，可是我們和越南官方洽談登記設立工作站時，並未受到重視，原因是我們投入的經費明顯少於其他國家NGO所投入的資源。在國際社會上行走，你有多大的能量，別人就怎麼對待你，因為至善的計畫小吸引不了越南官方的重視，這就是實力原則。

貳、建議與討論

一、政府與民間互動的觀察

在國際的發展中，逐漸被世人重視的是，如何擴大民間參與或是社會可以共同參與的機會。台灣從事國際長期發展援助上的主要執行者，在國家層級上應屬國合會為主，其次才是從事緊急援助之半官方的紅十字會和官方的消防署。基本上，紅十字會本身的定位還不太清楚，有時覺得是民間單位但又像是政府單位，而且台灣的紅十字會並不是國際紅十字會的正式成員。

政府國際發展工作上將大多數的力量用在國合會的運作，其資源大部分限縮在邦交國部分；另外，民間方面則有慈濟、世界展望會以及家扶中心，基本上這三大組織都用自己的方式在運作，尚未覺得需要與國內其他團體合作。相對而言，台灣海外援助發展聯盟的規模小很多，必須要與其他NGO團體結合起來。這種合作的模式在國外非常普遍，在英國甚至有將近三百多個小型NGO結合在一起的聯盟。

過去外交部底下設置一個NGO委員會，主要是與國內NGO建立密切友善的互動關係，近來隨著政府再造的政策推動，NGO委員會更名為NGO國際事務會。在原始的概念和架構下，委員會的組成是邀請民間團體代表擔任委員共同參與，雖然實際上並沒有這樣落實，但至少在架構上是如此設計。反觀，NGO國際事務會沒有民間團體代表的參與，主責的官員或許覺得現今與過去的工作內容並沒有什麼大差別，那是因為以前就沒有做，現在更是明正言順不用做了。由此，充分凸顯政府與民間對於NGO運作上的互動與思維充滿著落差，要如何透過對話解決上述問題，顯得格外重要。

二、掌握國際思潮動向

從1947美國提出「馬歇爾計畫」（The Marshall Plan）之後，開啟國際社會對於國際援助的進步思潮，經過六十年的發展，2005年OECD（Organization for Economic Cooperation and Development）之已開發國家為了提高國際援助的有效性，提出「巴黎宣言」（Paris Declaration on Aid Effectiveness），而成為當今國際上極受矚目的議題，台灣對外提供人道援助，也是依循「巴黎宣言」的脈絡進行反思，檢討援助的有效性，並首度邀請公民社會團體與會。基本上，國際社會的許多公民社會組織對「巴黎宣言」援助有效性的評估並不滿意，他們覺得為何只有少數民間團體受邀與會，並且規範還是由已開發的工業國家由上而下來制定，為何不能開放更多公民社會參與討論，讓草根的思維被聽見？

在「巴黎宣言」提出之後，國際上的公民社會開始思考與對話，發起創設國際性的Open Forum並提出「伊斯坦堡原則」（Istanbul CSO Development Effectiveness Principle），彙整全世界七十多個國家以及上千個公民社會組織（Civil Society Organization，簡稱CSO）的意見，目前還在持續進行中。原則上，「伊斯坦堡原則」共有八項，可說是CSO目前最新的國際發展援助成效準則，該原則不僅是強調納入公民社會組織的意見，而且為了避免流於發展目標數字化，也會討論到如何保障人權以及推動民主化改革，另外也涉及環境永續、責信透明以及如何互助與彼此學習等事項。

台灣海外援助發展聯盟今年剛辦完兩年一度的「2012亞洲NGOs援助與發展研討會」，此次邀請到「美國獨立部門」（Independent Sector）Diana Aviv執行長發表專題演講，「美國獨立部門」是美國很重要的NGO平台組織，共有六百多位會員，Diana Aviv執行長在演講中提及「伊斯坦堡原則」。另外，受邀來訪的日本及韓國的平台組織代表，也在餐敘中再度提到此原則，特別是韓國已經開始推動，他們打算與所有NGO共同思考，如何具體落實「伊斯坦堡原則」在自己的工作中，並且在OECD與UNDP的國際架構中進行討論，發出公民社會組織的影響力，具體實踐「伊斯坦堡原則」的目標。

三、強化國際網絡連結

在「2012亞洲NGOs援助與發展研討會」召開前，日、韓早已進入這個由Open Forum

和Better Aid促成的全球公民社會網絡，並隸屬「東北亞CSO諮詢會議」（Northeast Asia CSO Consultation）當中，成員包括韓國、日本、中國以及蒙古四國，台灣海外援助發展聯盟因為成功舉辦「2012亞洲NGOs援助與發展研討會」，讓受邀前來交流的日韓等國的NGO，對台灣NGO旺盛的生命力印象深刻。研討會結束後，日本主動對中國表達希望今（2011）年在北京召開的諮詢會議，台灣的CSO也能加入，TaiwanAID也因此順利受邀前往北京。台灣為何有這種機會？主要原因台灣NGO過去總是採取單打獨鬥的方式，既沒有籌組平台型的組織，也沒有一個可以對外合作的對象與窗口。「台灣海外援助發展聯盟」出現後，開始舉辦NGO的國際研討會，讓國際的NGO平台組織，看到一個與台灣NGO接觸進行互動與對話的窗口，而且我們積極的工作表現，也得到他們的信任。

四、公民社會的建構與強化

台灣的NGO與對外聯繫的同時，本身的體質也要加強，其中涉及到如何讓台灣具備更友善的NGO法令與政策？

其實，至善社會福利基金會最初成立的目的是從事國際跨文化的工作，因此我們向外交部提出設立登記的要求，外交部是「台灣民主基金會」與「國合會」的主管機關，卻以依法無據為由駁回至善社會福利基金會的申請。由於至善社會福利基金會的主要工作屬於福利性質，被歸屬於內政部管轄的基金會，根據內政部的規定，至善社會福利基金會的工作內容要以台灣優先，國際工作的比例不能超過百分之五十。以前至善在台灣與海外的工作比例是一半一半，現在雖然仍從事跨文化的社會發展工作，但是台灣工作的比例已經提高到百分之六十，海外援助的部分則減為百分之四十。由此可知，台灣民間的NGO如果真的有心從事國際援助工作，台灣目前的法令環境是不友善的，也不給予一個適當的環境基礎去進行。

結語

最終我們還是得面對價值觀的問題，民間團體的觀點和政府的觀點不一樣的。從政府的角度來看，NGO一定要為國家政府效力，反觀民間的角度則是從人道援助、愛心的角度出發。因為愛心而產生的光榮感或是尊嚴是自然而然產生的，至於，NGO國際援助附帶所產生的政治效果，雖然不反對但也不會是優先考量的部分。

總之，NGO進行援助工作時，以人道考量為優先，有了這種動機才能說服自己，也能說服別人，進行國際人道援助的工作才能可長可久。◆