

出國報告（出國類別：研究）

國際人道援助機制 作為臺灣人道外交之參考

服務機關：外交部
姓名職稱：張水庸 專門委員
派赴國家：尼泊爾(勘查)及美國
夏威夷「東西中心」(East-West Center) 研究
出國期間：2015-04 及 2015-08
報告日期：2015-10-06

國際人道援助機制

作為臺灣人道外交之參考

撰寫人：張水庸

國際人道救援的行動準則，係參酌1991年「聯合國大會46/182決議」所載的人道援助原則¹，以及1994年多個人道救援組織共同研擬的「國際紅十字和紅新月運動及從事救災援助之非政府組織行為準則」²。多年來國際間政府及非政府團體歷經重大災難的實際救災經驗，逐步奠定現今的全球人道救援機制。

臺灣的國際處境特殊，然而每當國際重大天然災害，政府及民間從不缺席，且展現高度救援意願及能力³，近年具體實例包括：日本311大地震臺灣捐款居世界之冠；菲律賓海燕颱風第一時間以軍用運輸機及軍艦送達救援物資；海地大地震迅速馳援獲國際高度肯定；尼泊爾地震列全球第六大醫療人員派遣國；非洲地區伊波拉病毒援贈防疫裝備及經費；因應中東地區因伊斯蘭國造成之動盪與各界進行援助合作。此外，臺灣的醫衛團隊及民間組織的身影，遍佈海外各地，默默進行醫衛及人道救援⁴。

臺灣已然存在於國際人道救助暨災害防救（Humanitarian Assistance and Disaster Relief, HA/DR）體系之中，然而，面對複雜多變，又涉及國際組織及受援國政府政策，以及臺灣的國際限制，臺灣如何以其特殊國情卻擁有的高度救援能力，在現有的國際救援機制中，扮演更適切的角色？

本文從涉外視角，以作者的實際參與國際援救經驗，並參考臺灣歷次參與的人道援救平台及機制中，探索臺灣可能進一步加強互動的管道。內容將涵蓋：（1）**國際人道救援機制**-以UNOCHA、UNISDR及國際會議為例；（2）**外交主導的人道救援機制**-以美國、日本為例；（3）**軍隊參與人道救援平台**-以亞太地區美國主導的RIMPAC聯合軍演、新加坡甫設立的RHCC人道區域協調中心為例。

¹ A/RES/46/182 78th plenary meeting 19 December 1991, Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations

² The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief, 1994.

³ 國際人士肯定臺灣人道援助包括：諾貝爾和平獎得主Kailash Satyarthi、美國學者Bonnie Glaser、美聯邦眾議院外交委員會亞太小組主席Matt Salmon、美國民主黨全國委員會通過決議讚許「面對全球各項挑戰，臺灣扮演關鍵角色」。另參考Alain Guilloux, *Taiwan, Humanitarianism and Global Governance*, London and New York: Routledge, 2009.

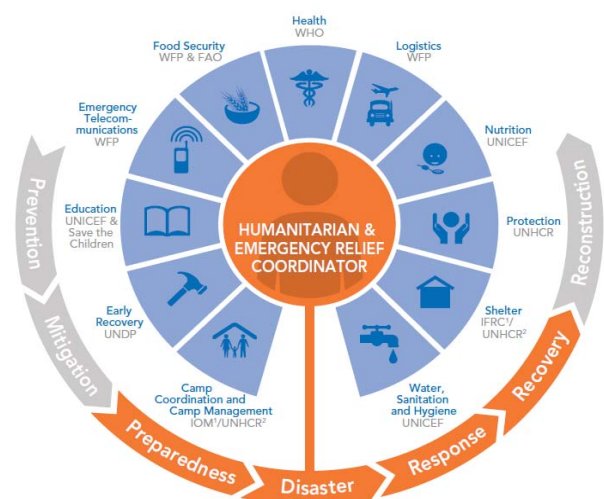
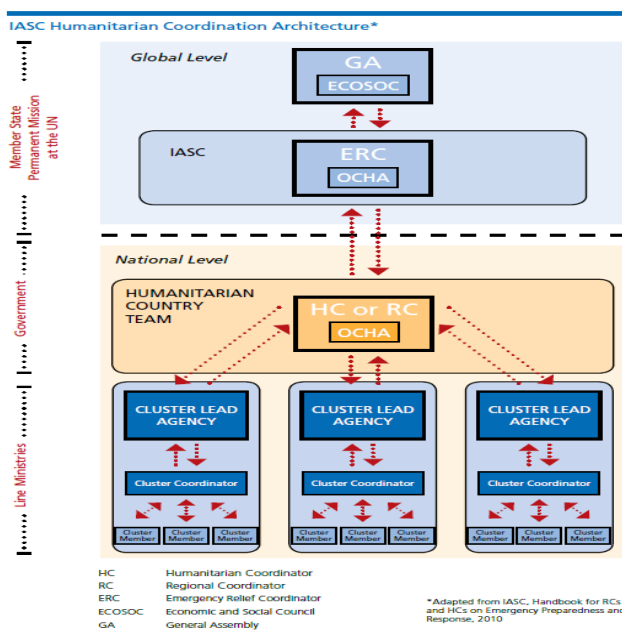
⁴ 外交部施政績效-善盡關懷 國際人道救援」（2015/05/29: http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx

一、國際人道救援機制：(以UNOCHA、UNISDR、人道援助會議為例)

(一) 聯合國人道事務協調辦公室(UNOCHA)：

「聯合國人道事務協調辦公室」在國際間重大災害或人道危機發生時，整合各方救災資源，提供救災作業的協調平台。鑒於人道救援緊急且複雜，該辦公室參酌歷年的實務經驗，訂定「災害應變指導手冊」(Disaster Response in Asia and the Pacific- A guide to International tools and Services)⁵。

指導手冊的「人道協調架構」分三大層，其中第3層架構，係聯合國於2005年改革後，採取的最重要協調機制(Cluster Approach)，該機制依援助性質，共分為11個小組(如下圖)，每個小組均有其對應的聯合國組織及協調窗口⁶。



中華民國雖非聯合國會員，然在諸多國際領域則以聯合國準則作為在國際的行動依歸，因而從聯合國的官方文件中，也經常有關於臺灣參與活動的紀錄。以人道救援為例，臺灣在歷次國際救援時，與OCHA均有密切互動，並多次獲得OCHA的肯定，具體實例包括：援救海地大地震、海燕風災、南亞大海嘯等，此外，OCHA也曾派員協助臺灣的921大地震及莫拉克風災等。另外，例如本年尼泊爾地震災期間，OCHA官方資料紀錄也有關於臺灣的下列記載：

⁵ Disaster Response in Asia and the Pacific- A guide to International tools and Services, UNOCHA,

⁶ Cluster Coordination, UNOCHA, <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/cluster-coordination>

1. **臺灣派遣醫療人員名列全球第6**：前5大國分別為美國、中國、印度、以色列、日本⁷；
2. **臺灣民間團體「慈濟」的救援物資及善款救助10餘萬災民**：設置專頁翔實登載慈濟提供之救援項目及數量⁸；
3. **公布我國捐贈30萬美元及我國醫療團隊在尼國賑災訊息**；
4. 此外，如上所述，聯合國在經歷多次國際救災經驗中，不斷檢討提升協調合作的流程，以整合國際救援的力量，發揮效能。此次臺灣派遣的「**臺灣國際醫衛行動團隊**」(Taiwan International Health Action, Taiwan IHA) 醫衛專家及官方人員抵達尼國後，即依據流程在加德滿都機場的UN櫃台註冊、隨即出席各種公開會議取得資訊及救援管道。上述互動在兵荒馬亂的救災現場，至為重要，謹摘錄重要活動紀要，提供將來政府及民間人道救援時參考，以避免我救援團體單打獨鬥錯失黃金時機，並快速納入國際救援機制：
 - **第一天**：本團抵達尼泊爾時即在 UN 於機場所設立的 Reception Desk 註冊報到，瞭解 UN 及尼國協調平台；獲建議於當天晚上到聯合國駐尼國辦公室協調會議，現場向 UNOCHA 的 Health Cluster、WHO 及相關人員請教…(略)。
 - **第二天**：前往尼泊爾衛生部聽取災區簡報、了解各災區概況及迫切需要救援物資、依據 WHO 的表格填寫我國醫療隊的成員組成、可提供的援助內容、及專業能力，提交尼國衛生部作為其救災地點及項目的建議參考…(略)。
 - **第三天**：參加 UN 辦公室由尼國衛生部及 WHO 辦理的 Health Cluster meeting，除了解目前尼國針對醫療衛生部分需要國際團隊協助的項目，並與出席會議的各國團體（約 200 餘人）交換意見，此外…(略)。
 - **隨後數日本團勘查後評估**：(1) 近年來多次國際災難事故的救援經驗，國際社會已逐漸建立一套標準作業流程，包括快速評估，人力資源登錄，緊急救難，醫療援助後勤支援等；(2) 因應未來層出不窮的國際災難事件，國內醫療部門，應整合人力與資源，建立快速反應機制，並依循國際慣例與制度；(3) 妥善規劃採購當地物資、藥物、器材、運送，並雇用當地人加入援助工作，此種應用當地人力與資源來進行援助的模式，有助於順應當地原有文化，快速融入當地社會體系，能有效率執行各項援助活動…(略)。

⁷ Nepal Earthquake: Foreign Medical Personnel Snapshot, ReliefWeb, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FMTSnapshot_130515.pdf

⁸ 2015 Nepal Quake, Humanitarian Aid from Tzu Chi Foundation, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Nepal_1.pdf

(二) 國際減災策略組織 (UNISDR)：

「國際減災策略組織」是聯合國全球防災協調窗口⁹，本年3月第三屆全球減災會議在日本通過「仙台行動綱領」(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)以接續2015年到期的「兵庫行動綱領」，訂定於2030年前降低全球自然災害預防及衝擊的目標¹⁰。

中華民國雖非上述綱領推動國，然歷來國際減災組織辦理的計畫及活動，臺灣學者專家及官方均有參與，並貢獻救災科技及經驗，頗為活躍。謹自相關的公開資料，整理我國參與情形如下：

- (1) 聯合國本年在日本舉辦上揭仙台全球減災會議，臺灣雖未參與最高層級之「政府部門會議」(Intergovernmental)，然曾參與公共論壇(public forum)及主題討論(multi-stakeholder)兩部門會議¹¹。其中我「社團法人臺灣災害管理學會」(DMST)曾與日本、韓國學者專家共同辦理亞太地區減災論壇¹²。
- (2) 我國於2011年協同UNISDR、「國際科學理事會」(ICSU)、「國際社會科學理事會」(ISSC)三個國際組織共同發起「災害與風險整合研究」(Integrated Research on Disaster Risk)計畫，並在中研院設置「國際災害風險整合研究中心」(IRDR-ICoE)作為災害研究合作平台¹³，推動涵蓋我國在內防災之專案計畫¹⁴。
- (3) 我政府機構及官員與聯合國/區域救災組織互動情形：例如「行政院國家科委員會」(現科技部)及「國家災害防救科技中心」(NCDR)在臺灣辦理救災訓練課程¹⁵；接待聯合國學者專家訪華團；此外，臺灣出席APEC資深災害官員會議、我國NCDR與「太平洋防災中心」(Pacific Disaster Center)簽署防災合作備忘錄¹⁶。

⁹ UNISAR website: <http://www.unisdr.org/who-we-are/mandate>

¹⁰ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, <http://www.wcdrr.org/preparatory/post2015>

¹¹ 大會三大級別：政府部門會議(Intergovernmental Segment)與會者為各國部會首長；攸關團體(multi-stakeholder)參與者為經過大會邀請認證者；公共論壇(public forum)，開放各地公民參與。

¹² Public Forum Program, Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, <http://www.bosai-sendai.jp/doc/A3.pdf>

¹³ UNISDR, *The FORIN project: Understanding the Causes of Disasters*, February 2015, <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=44268&cid=245>

¹⁴ The Forensic Investigations of Disasters (FORIN) project of the Integrated Research on Disaster Risk (IRDR) programme, 2015, <https://irdr-icoe.sinica.edu.tw/about.html>

¹⁵ 行政院國家科學委員會(現科技部)主辦訓練課程: <http://www.unisdr.org/we/inform/events/13776>

¹⁶ 國家災害防救科技中心代表我國出席2014年「第六屆亞洲部長級降低災害風險研討會」

(4) 我「國家災害防救科技中心」、「氣候天氣災害研究中心」(CWCDR)及中央研究院等專家學者，經常參與UNISDR轄下之科技顧問團(Science and Technical Advisory Group)活動及出版專文¹⁷。

(5) 此外，我國重視救災並響應聯合國訂定之每年10月15日「世界減災日」(The International Day for Disaster Reduction, IDDR)。

(三) 全球人道高峰會(World Humanitarian Summit)：

聯合國訂於2016年5月在伊斯坦堡召開首度「全球人道高峰會」，聯合國秘書長潘基文日前表示，高峰會旨在建構一個更融合、多元及全球性人道體系。本年聯合國透過網路論壇(on-line consultations)在全球7個區域徵求各方意見，隨即在各區域分別召開諮詢會議(regional consultation meeting)。例如上年7月已完成亞洲地區會議，本年於9月、10月分別在柏林及日內瓦召開歐洲地區會議，進一步就各議題及網路論壇提出的意見討論¹⁸。

高峰會邀請對象為：各國元首、公民團體領袖、私部門、受災社群及多邊組織(a platform for Heads of State and Government, and leaders from civil society, the private sector, crisis-affected communities and multilateral organizations)；討論主題四大領域：提高人道救援效能、降低災害風險、轉型創新、衝突救助¹⁹。

上述「網路論壇」或實體諮詢會議，已有諸多國家的人道救援組織踴躍參與討論²⁰。臺灣官方雖不易直接參與高峰會，然民間團體或半官方機構應可適時呼應高峰會各大議題，尤其是具國內外救災經驗及曾參與聯合國/國際組織網際網路活動者(經查臺灣有十餘個NGO團體在聯合國網頁已有登載資料，部分團體具有聯合國諮詢身份-consultative status²¹)，均可把握契機，協助臺灣與世界人道活動接軌。

http://www.ncdr.nat.gov.tw/Files/DisasterReduction/6th%20AMCDRR_%E8%91%89%E6%A3%AE%E6%B5%B7

¹⁷ UNISDR Science and Technical Advisory Group Report 2015: Science is Used for Disaster Risk Reduction.

¹⁸ Aim to build a more inclusive, diverse and truly global humanitarian system, World Humanitarian Summit, at <https://www.worldhumanitariansummit.org/>

¹⁹ UN Secretary-General's remarks to Member States briefing on the World Humanitarian Summit, UN, April, 2015, <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8555>

²⁰ https://www.worldhumanitariansummit.org/whs_nsea

²¹ 臺灣非政府組織具聯合國諮詢地位者 10 餘個，資料來自聯合國經濟社會理事會 (ECOSOC) 非政府組織聯絡點 (UN Department of Economic and Social Affairs NGO Branch) 網站：

<https://esango.un.org/civilsociety/simpleSearch.do?method=search&searchTypeRedef=simpleSearch&sessionCheck=false&searchType=simpleSearch&organizationNameee=taiwan>

(四) 世界人道日 (World Humanitarian Day):

聯合國大會將8月19日訂為「世界人道日」，旨在悼念人道救援的殉職者，並喚醒人們對人道救援的重視。本年活動地點在義大利米蘭(Expo Milano 2015)，聯合國邀請國家及有意願參與者參展(Country pavilions and other participants²²)。

在人道日當天，聯合國及世界各國紛紛發表聲明（例如美國白宮/國務院/國際開發總署等）呼籲支持人道普世價值²³。此外，在全球宣傳方面，聯合國曾邀請美國流行歌手Beyonce（碧昂絲）在其大會廳以I Was Here為題，錄製影片吸引全球千萬人點閱；聯合國也架設主題網站，將特定的英文信息，透過用戶的臉書、推特、Linkedin等社交網站轉發友人。該活動意在廣邀民眾透過社群網路共襄盛舉，扮演人道的使者（Messenger of Humanity）²⁴。

諸如上述聲明或虛擬網路，均適合政府及民間參與，藉由論壇發聲彰顯臺灣對人道救援的支持，並在聯合國相關記錄及文件，留下曾經參與的足跡（謹查：臺灣歷年對「世界人道日」的著墨方式，有中華民國紅十字會於2014年舉辦人道攝影比賽²⁵，外交部亦在NGO雙語網站宣介；至於年輕族群及NGO團體則較少參與，似值得加強推廣）。

²² Country pavilions and other participants are invited to join in the celebrations and demonstrate their support to humanitarian assistance in a bid to transform a large part of the Expo site according to UN colours and branding. at: <http://www.un-expo.org/en/un-days/world-humanitarian-day>

²³ “Secretary Kerry on World Humanitarian”, U.S. Department of State, August 19, 2014, <http://iipdigital.ait.org.tw/st/english/texttrans/2014/08/20140819305949.html#axzz3cYgZVCB4>

²⁴ 人道使者網站，旨在運用社群網絡強大力量呼籲人道關懷：<http://worldhumanitarianday.org/>

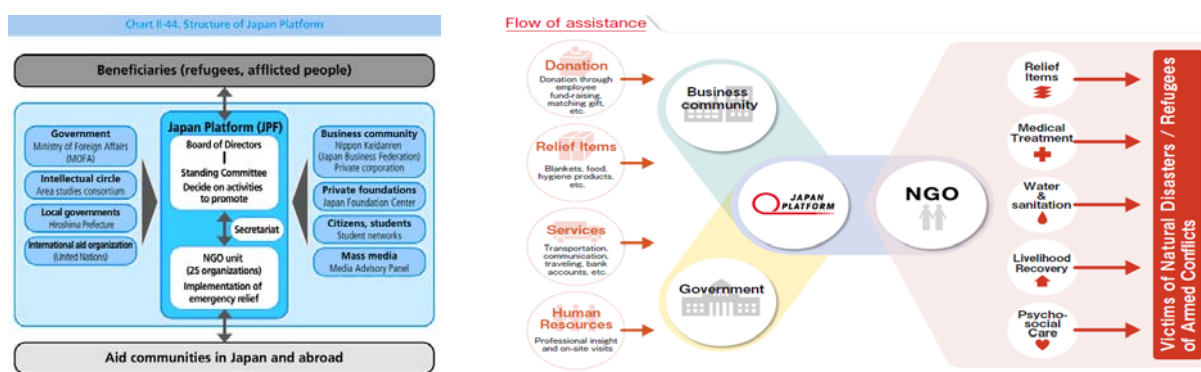
²⁵ 「第一屆人道攝影展-十方有愛」開幕儀式暨頒獎典禮：<http://www.newtaiwannet.com.tw/page1.aspx?no>

二、外交主導的人道機制（日本、美國）：

（一）日本外務省建立的「日本平台」(Japan Platform)

日本在1950年代投入國際人道援助，迄2001年仍是全球最大援外提供者（現為美國）。依據「日本人道援助政策」載明：人道援助乃包括災害援救及災後重建，除協助災民脫離險境，並進一步達致自力更生的目標²⁶。外務省之「國際協力機構」(JICA) 為政府開發援助(ODA)之主要執行單位。

外務省另於2000年成立「日本平台」，結合政府、民間、企業成為強而有力的合作機制。該平台決策單位之理事/常設委員中，有1名來自外務省的NGO事務部門主管官員，援助計畫則透過40餘個NGO執行。請詳下圖「平台架構」及「救援流程」：



「日本平台」經費及物資來自政府及民間，其中外務省每年編列預算為大宗，迄至2012年共資助209億日圓(約1億6千萬美元-以2012年為例，資助36億日圓(約3千萬美元)用以供NGO團體在全球31個國家推動計畫，包括海地震災、非洲旱災、敘利亞戰亂、南蘇丹、北斯里蘭卡、阿富汗及巴基斯坦等²⁷。經查該平台現有會員40餘個，均具國際知名度及行動力：

Member NGOs of the Japan Platform (As of October 2013)

AAR Japan (Association for Aid and Relief, Japan) [AAR]	JEN [JEN]
ADRA Japan [ADRA]	Japanese Organization for International Cooperation in Family Planning [JOIFP]
Bridge Asia Japan [BAJ]	Japan Rescue Association [JRA]
BHN Association [BHN]	Japanese Red Cross Society [JRCS]
CARE International Japan [CARE]	Kokkyo naki Kodomotachi (Children without Borders) [KnK]
Campaign for the Children of Palestine [CCP]	Millennium Promise Japan [MPJ]
Civic Force [CF]	National Federation of UNESCO Associations in Japan [NFUAJ]
CWS Japan [CWS]	Nippon International Cooperation for Community Development [NICCO]
Engineers Without Borders Japan [EWBJ]	ONE ASIA [OAJ]
Good Neighbors Japan [GNJP]	Operation Blessing Japan [OBJ]
Habitat for Humanity Japan [HFHJ]	PAROIC [PAROIC]
HOPE International Development Agency Japan [HIDA]	Plan Japan [PLAN]
Humanitarian Medical Assistance [HuMA]	Peace Winds Japan [PWJ]
ICA Japan (The Institute of Cultural Affairs Japan) [ICA]	RESULTS Japan [RJP]
IVY [IVY]	Save the Children Japan [SCJ]
Japan Agency for Development and Emergency [JADE]	SEEDS Asia [SEEDS]
Japan Asian Association and Asian Friendship Society [JAAS]	SNS International Disaster Prevention Support Center [SNS]
Japan Association for Refugees [JAR]	Shanti Volunteer Association [SVA]
Japan Actions for Relief Center [JARC]	Thai-Japan Education Development Foundation [TJED]
Japan Center for Conflict Prevention [JCCP]	World Vision Japan [WVJ]
Japan Chernobyl Foundation [JCF]	

²⁶ Humanitarian Aid Policy of Japan, Ministry of Foreign Affairs, Japan, 2011

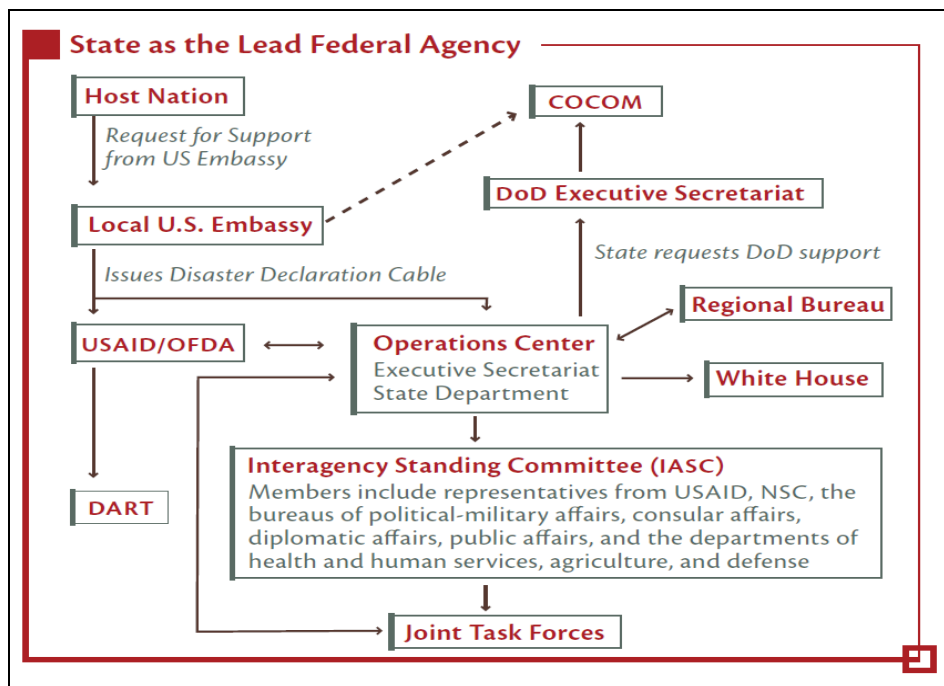
²⁷ International Cooperation and NGOs, Partnership between the MOFA Japan and Japanese NGOs, 2013, p 9-10

(二) 美國國務院主導的救災機制(USAID及PRM)

美國為全球最大人道救援國家²⁸，國務院所訂定的援外原則為：支持並鼓勵受援助國共同參與，而非取代該國援助事項；美國鼓勵與國際間共同推動人道救援²⁹。

美國人道救援體系兩大支柱：美國國際開發總署(USAID)及國務院(State Department)。此二機構的執行單位分別為：USAID國外救災辦公室(OFDA)、國務院人口難民和移民事務局(PRM)。業務分工方面，USAID/OFDA主掌天然災害/人為災戰害之非糧食援助事務(non-food assistance)，主要係透過NGO進行。PRM主掌難民事務，主要係透過多邊機構(如聯合國難民署UNHCR、國際紅十字會ICRC；聯合國OCHA)³⁰。

下圖為國務院主導之人道救援流程圖(State as the Lead Federal Agency)³¹，其中Interagency Standing Committee大部分為國務院單位，此外，國防部亦扮演重要角色。



²⁸ 美國援助 47 億美元、歐盟第二為 19 億美元- Global Humanitarian Assistance 2014, p27

²⁹ U.S. supports and encourages host country participation in disaster and supplements rather than replaces host country disaster relief resources...also supports and encourages broader international cooperation in foreign disaster response and assistance.參閱 U.S. Department of State Foreign Affairs Manual Volume 2 General (2 FAM 060), International Disaster and Humanitarian Assistance, at: <http://www.state.gov/documents/organization/84372.pdf>

³⁰ Trends in US humanitarian policy, Humanitarian Policy Group, Report No.3, April 2002, p2, <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/367.pdf>

³¹ Charina M. Perry, Finding the Right Mix: Disaster Diplomacy, National Security, and International Cooperation, Institute for Foreign Policy Analysis, January 1, 2009, p. 5-10

(三) 外交機構推動「全球醫衛外交」(Global Health Diplomacy):

聯合國及國際紅十字會的行動準則揭示，國際人道援助不僅止於災難現場的緊急救難，更重要的是建構當地醫療體系與社會的長遠發展。

近年國際間興起「全球醫衛外交」，除「世界衛生組織」(WHO)設置專責部門負責推廣及提供訓練外³²，美國國務院於2013年成立「全球醫衛外交辦公室」(Office of Global Health Diplomacy)推動跨部會之「美國全球醫衛方案」(Global Health Initiative)³³，該辦公室成員包括國務院官員、其他部會專家、借調人員、約聘及實習人員等共12人，現任主管為HIV/AIDS醫衛專家³⁴。日本外務省於2011年頒佈「全球醫衛政策」(Global Health Policy)核撥50億美元推動全球醫衛合作³⁵，由外務省「國際合作局」(Intl. Cooperation Bureau)的「全球醫衛部門」(Global Health Policy Division)負責規劃協調。

臺灣在 1960 年代已參與國際援助及醫療救援，1962 年12月首度派遣醫療團前往利比亞服務。目前雖未如上述國家成立正式設置「全球醫衛外交」單位，然我國外交部及駐外館處長年推動的雙邊及多邊合作、「財團法人國際合作發展基金會」(ICDF)結合我國醫療院所之專業知識與經驗，在全球多個友好或開發中國家推動公衛醫療專案計畫³⁶；衛生福利部推動的國際醫療合作，以及臺灣歷年以世界衛生體系之一員為準則，並自2009年以來連續獲「世界衛生組織」(WHO)邀請我以觀察員身分參加並出席「世界衛生大會」(WHA)，這些既有的成果及合作計畫，奠定臺灣推動「全球醫衛外交」的良好基礎。

³²Michaud J, Kates J. Global health diplomacy: advancing foreign policy and global health interests. 2013;1(1):24-28, <http://dx.doi.org/10.9745/GHSP-D-12-00048>

³³S/GHD focuses on providing diplomatic support in implementing the Global Health Initiative's principles and goals. Office of Global Health Diplomacy, US Department of State, <http://www.state.gov/s/ghd/>

³⁴A Healthier World, Office strengthens global health diplomacy STATE MAGAZINE, January 2014, p 18-19, <http://cdn.coverstand.com/11956/189800/5e663a1096ff8f218297babf6653c476a9a5e894.7.pdf>

³⁵Japan's Global Health Policy 2011-2015, http://www.mofa.go.jp/policy/oda/mdg/pdfs/hea_pol_ful_en.pdf

³⁶外交部網站「國際醫療資訊專區」、國合會網站及外交部在立法院報告「我國對國際人道救援之長期與緊急應對機制以及參與國際組織之挑戰」報告。立法院公報 第104 卷 第43 期頁126-129

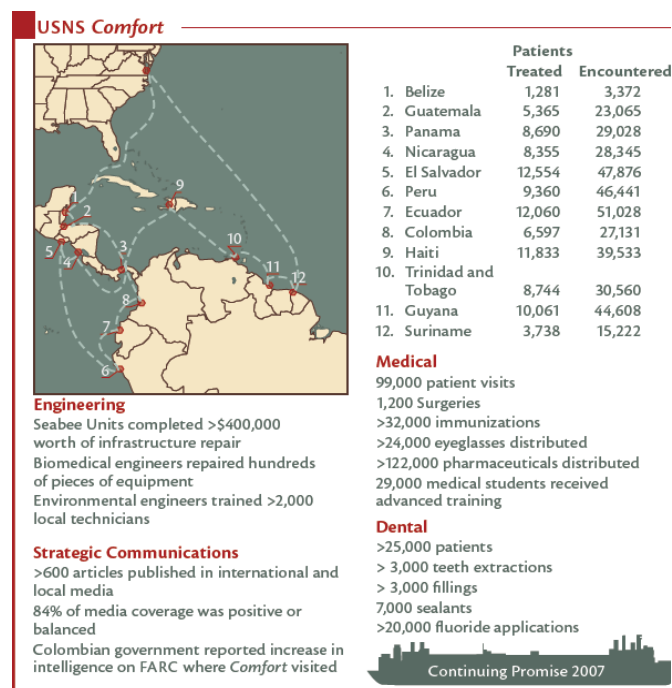
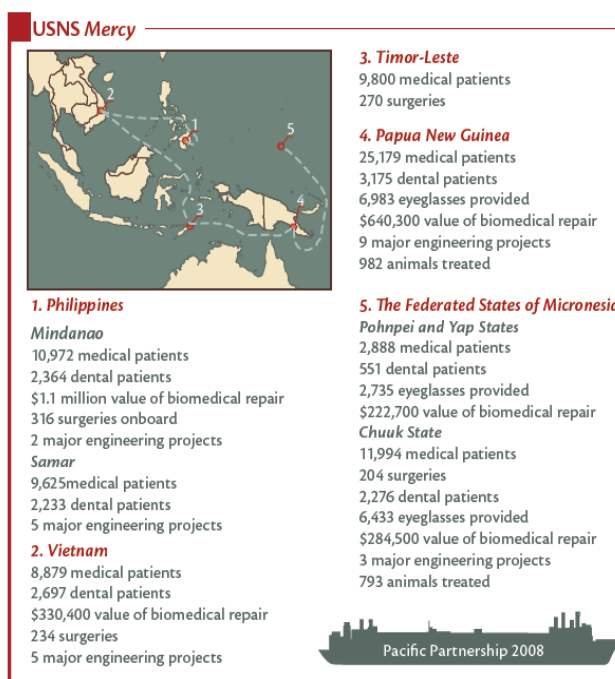
三、 軍隊參與人道救援：

(一) 軍隊參與人道救助與災害防救 (HA/DR) 已有長遠歷史，例如2013年菲律賓賓海風災共有21國派遣海空機艦馳援，其中美國是最大派遣國，派遣軍隊1萬3千餘名、飛機66架、船艦12艘執行物資運輸、人員救援撤離及醫療等任務³⁷。臺灣亦於第一時間派遣18架次運輸機及軍艦將救援物資送抵菲律賓。

軍隊除在災害發生後第一時間救援，也在承平時擔任醫衛外交的角色；例如美國醫療艦「慈悲號」(USNS MERCY) 在太平洋/印度洋執行「太平洋夥伴計畫」(Pacific Partnership)；「安慰號」(USNS COMFORT) 在大西洋的「永續承諾計畫」(Continuing Promise)³⁸，平均各計畫對各國的醫療人數達萬人(詳下圖)³⁹。臺灣的軍艦也具備執行人道救援能力，例如近年自造的「磐石軍艦」等，即配備野戰醫院醫療設施；此外，立法院曾有臺灣派遣醫療艦及設置亞太地區人道救援平台之議⁴⁰。

美國海軍慈悲號- 太平洋夥伴計畫(Pacific Partnership)

美國海軍安慰號- 永續承諾計畫 (Continuing Promise)



³⁷ 資料來源 UNOCHA 及 “U.S. Military Scales down Aid Efforts in Philippines”, Reuters, November 23, 2013.

³⁸ 10th Pacific Partnership mission prepares to renew regional ties, U.S. Pacific Fleet Public Affairs, May 12, 2015, <http://www.cpf.navy.mil/news.aspx/010399>

³⁹ Charina M. Perry, *Finding the Right Mix: Disaster Diplomacy, National Security, and International Cooperation*, Institute for Foreign Policy Analysis, January 1st, 2009, p. 55-56

⁴⁰ 立法院公報第 104 卷第 43 期委員會紀錄(2015 年 5 月 11 日) 頁 135

鑒於軍隊救災牽涉層面廣，聯合國「人道援助協調辦公室」設有軍民協調部門(Civil-Military Coordination Section, UNOCHA)並制訂軍隊救災準則供各國參考（如2007年Guidelines on The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief及2014年Humanitarian Civil-Military Coordination A Guide for the Military）。

我國於2010年發布「國際人道救援前運作業要點」，揭櫫：國軍為配合國家整體外交政策，執行國際人道救援任務，藉由擴大參與國際社會活動，拓展軍事交流深度與廣度，特訂定本要點。該要點在立法院提出建議修正，擬於「國防法」中增列對動用國軍執行海外災害防救任務之法律授權⁴¹。

（二）臺灣參與亞太地區人道救援軍演平台（RIMPAC、RHCC）：

（1）環太平洋聯合軍演（RIMPAC）：

美國聯邦參眾兩院通過2016會計年度「國防授權法案」(National Defense Authorization Act)⁴²申明美國應協助提升臺灣海軍之能力，且應提供機會予中國大陸及臺灣參加RIMPAC、Pacific Partnership、Pacific Angel等多邊演習的人道援助及災難救濟，該法案係美國會首次提出支持我國參與有關軍事安全之多邊機制⁴³。

上述RIMPAC兩年一度全球最大海上聯合軍演，最近一次於2014年6-8月共22國在夏威夷海域舉行，中國雖首次受邀，惟因雙方互信程度，加以美國國會曾對中國解放軍的軍事交流規定十餘項限制領域，因而演習項目偏重海盜防制及天然災害等非傳統（non-traditional threats）領域⁴⁴。

反之，臺灣係美國亞太地區戰略夥伴，雙方具深厚軍事合作及互信基礎；且我國海軍的傳統作戰及人道救援能力與配備精良。將來臺灣如何納入美國主導的亞太地區軍演及人道救援，將牽動亞太戰略佈局，備受各方矚目。

⁴¹立法院第8屆第7會期第16次會議議案關係文書，104年6月10日院總第850號

⁴² Michal Thim, Taiwan's RIMPAC Dream, Australian Strategic Policy Institute, 21 May 2015, <http://www.aspistrategist.org.au/taiwans-rimpac-dream/>

⁴³立法院第8屆第7會期 外交業務報告(2015/03/16)頁10

http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=052449DD01A26E24&sms=DF52F83A5B7D2A47&s=18D89DB51FE4B16D

⁴⁴ “China-US HADR Exercise and its Implication for the Asia-Pacific”, China & US Focus, Feb 16, 2015; U.S.-China Military Contacts: Issues for Congress Shirley A. Kan Specialist in Asian Security Affairs October 27, 2014, <http://fas.org/sfp/crs/natsec/RL32496.pdf>

(2) 新加坡樟宜人道救援區域協調中心 (RHCC)：

2014年4月新加坡國防部長黃永宏在夏威夷出席會議時，陳述亞太為天然災害頻繁地區，為於災難發生後，掌握關鍵時刻展開立即救援行動，建議將區域協調設在新加坡「樟宜海軍基地」(Changi Regional HA/DR Coordination Centre)⁴⁵。該提議獲美國國防部長黑格 (Chuck Hagel) 支持，獲汶萊、菲律賓、泰國、紐西蘭、法國及中國大陸參與，並與美國太平洋司令部 (USPACOM) 「高效災害管理和人道救援中心」(Center for Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance CFE-DMHA) 及「聯合國人道事務協調辦公室」資訊分享。本年該協調中心曾於尼泊爾震災期間，以實際行動參與救援任務⁴⁶。

經查臺灣與新加坡在1970年代即有實質的軍事交流，新加坡星光部隊也曾在臺灣921地震及88風災參與救災。新加坡目前設立上述區域協調中心，正持續尋求ASEAN國家及亞太地區其他人道救援組織支持。

臺灣身處災害頻仍的亞太地區，在未參與本地區多國救災安全機制之際（如國防部長擴大會議ADMM-plus等），除可持續爭取參與ASEAN的人道救援機制外，可同步參與創立中的「樟宜人道救援區域協調中心」⁴⁷，藉由人員交流的加強、救災資訊的提供、專業援救技術及經驗的分享等方式，參與其中，共同承擔責任，成為人道救援網絡的一員。

結 論

綜上所述，國際人道援助與災害防救 (HA/DR) 已是人類共同關切的議題；臺灣多年來也以具體行動及高度救援能力⁴⁸，愛心善舉遍及全球最需要的角落，已成為臺灣在國際的優良標記。

國際人道救援的成功關鍵，在於掌握黃金時刻，運用盡可能的管道，即時將救援必需品送達災區。然而近年的實際國際救援案例顯示，往往在援助的關鍵時

⁴⁵ 國防部《國防譯粹》第42卷5期頁9，2015年5月號

⁴⁶ 新加坡國防部新聞稿：http://www.mindef.gov.sg:80/content/imindef/press_room/official_releases/mq/2015/20jul15_mq.ht

⁴⁷ 華府智庫 CSIS 本年初專文亦提及臺灣應參與亞太人道救援機制，參閱：Bonnie S. Glaser, Jacqueline Vitello, Taiwan's Marginalized Role in International Security, Jan. 2015, p28-34

⁴⁸ Jackson, Robert H. and Georg Sorensen. *Introduction to International Relations: Theories and approaches*. 3rd ed. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2007, p. 106

刻，國際組織及主權國家間，在實際的協調合作上，仍面臨諸多不易克服的困難，此一困境對臺灣而言，更因受限於國際空間及兩岸關係，顯得更加嚴峻⁴⁹。

臺灣的國際人道援助之路，不容易從高層政治（high politics）正面突圍，然而可思考從人類安全的低層政治（low politics）領域，逐步在各個國際人道場域，建立管道，扮演關鍵角色。本文作者以其實際參與國際救災的經驗，嘗試探討看似不易參與的聯合國救災體系中，臺灣政府及民間將來在執行面可能接觸的管道；另以實地接觸亞太地區由外交及國防單位主導的機制中，列舉我國可能參與或參考的管道⁵⁰。

最後，期望臺灣國內有意投入國際人道援救的機關團體，應以全球宏觀視野，善用其專業及優勢，在性質相近的國際機制中，實際參與或透過網際網路合作的方式，累積正面案例，以時間換取空間，逐步在其中產生影響力，以期讓臺灣的人道關懷優良標誌，在各國際場域中，賦予更高尊嚴、神聖及宏觀的定位，進而成為國際人道救援機制中的一員，共同承擔國際責任。

⁴⁹ 有人說，臺灣的國際空間，美國的支持是重要門票，也有認為最短的路徑是經由北京，但多年來證明：中國大陸堅守「一個中國」原則，並不因我政黨輪替而有改變；反之，爭取美、日等理念相同的國家之支持，不可或缺。參考：監察院「我國參與國際組織專案調查研究報告」頁 133-134(2009 年 12 月 16 日)；臺灣參與國際之美國立場：Statement by the President on H.R. 1151, The White House, July 12, 2013, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/07/12/statement-president-hr-1151>

⁵⁰ 作者於 2015 年尼泊爾震災隨我國派遣的「臺灣國際醫衛行動團隊」(Taiwan IHA) 勘查，接觸聯合國及國際救援組織；並赴美國智庫夏威夷「東西中心」(East-West Center)訪問學人，與亞太地區及美軍方所屬人道救援機構互動。