

歐盟人道救援組織之運作與實例

鄭秀如

南華大學歐洲研究所 碩士生

摘 要

人道救援一直是歐盟對外關係重要的一環，歐盟各國雖然在外交事務上難以取得一致的步調，然而卻透過歐盟共識這樣的動作來強調對於人道救援行動的強力支持，原因除了人權一向是歐盟自視珍貴的文化遺產之外，更希望藉此強化歐盟成員國團結的實質利益，進而提升歐盟在國際社會上之能見度。

本文沿著歐盟人道救援組織成立之背景，首先認識其任務及資金來源，接著瞭解其運作方式，繼而以實例說明歐盟人道救援執行之過程。

儘管歐盟人道救援組織在人道救援領域上貢獻良多，但面對新的挑戰及批評，歐盟勢必得找出更妥善的因應策略，才能突破人道救援工作所面臨之困境，使得救援得到更好的成效。

關鍵字：歐盟共識、歐盟人道救援、人權



前 言

各種衝突和災難的景象總是不斷出現在我們的電視和新聞的頭版上，而歐盟正扮演著減少人類受苦的一個中心角色，其目標是要儘速地幫助那些需要幫助的人，不論其種族、宗教或政治立場，也不論這些危機是來自於人爲的衝突或是天然的災害。

在很多災難現場都可以發現歐盟的足跡，其中包括伊拉克、阿富汗、巴勒斯坦以及非洲許多地方。其救難活動屬於全球性，但有時也會在缺少媒體關注，所謂的「被遺忘的危機」¹地區和後衝突（post-conflict）、極不穩定的地區進行。這些地區包括北高加索（尤其是車臣），喀什米爾、尼泊爾，緬甸、西撒哈拉以及哥倫比亞²。

歐盟常以「共同聲明」來處理某些國際的事務，尤其反映在處理人權及新的國際衝突議題上³。歐盟透過了人道救援共識之共同聲明，提出歐盟人道救援的價值、指導方針及其政策範圍，藉此提升歐盟協助災民的能力⁴，也促使此區塊成爲當今世界上最大的人道救援捐助者之一⁵。

人道援助的基本概念，像是運送藥品、食物，以及其他的補給品予以紓困並拯救生命，看似簡單，然而在不同的人道組織、官方捐助者、政府和聯合國之間，卻經常對於該採取何種行動途徑來進行援助的運送而有所爭辯⁶。因爲人道救援實際上是項困難且嚴謹的任務，必須細心籌劃，而非即興創作。援助運送的選擇直接影響到數百萬人的性命。因此歐盟秉持著國際人道法的原則（不偏袒、不歧視、獨立及中立），執行其堅定的人權政策，透過許多計畫，長時期協助第三世界，尤其在最貧窮的地區以及危機地帶提供了基本需求的救難援助⁷。

¹ 被遺忘的危機指的是受到較少或沒有媒體關注的危機，相對地受難者也接受到較少或沒有國際的援助。參見：<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r13008.htm> (accessed on 2008/10/5).

² http://europa.eu/pol/hum/print_overview_en.htm (assessed on 2008/10/5).

³ 張福昌，《邁向歐盟之路》（台北：三民，2002），頁 184。

⁴ http://ec.europa.eu/echo/about/what/history_en.htm (assessed on 2008/10/7).

⁵ 歐盟所提供的人道救援資金佔整個國際人道救援的 55%，其中 30%來自於歐盟人道救援辦公室（ECHO），25%則來自於成員國。參見：http://ec.europa.eu/echo/funding/finances_en.htm

⁶ “Humanitarian Aid and Intervention: The Challenges of Integration.”, *Ethics & International Affairs*, Vol. 18, No. 2, 2004, pp. 1-2.

⁷ European Commission, “European Humanitarian Aid Values and Principles”, (Brussels: European Commission, 2005), pp. 2-3.



雖然外界對於歐盟外交事務批評頗多，但在某些事務的努力上，卻也為人所稱道⁸。透過本文，我們可以更加瞭解歐盟如何進行迅速而且有效率的人道救援工作，提升其維護人權的決心。

壹、歐盟人道救援組織

執委會的人道援助完全以人民的需求和真實的回應作為依據。不管何時，不論何地，只要必要、有所需求，歐盟便會竭盡全力，提供支援，不論其政治背景以及受影響的國家與歐盟的關係如何，因此其人道援助有「非政治」的特性，這對整個歐盟在人道方面的努力有附加的價值⁹，同時也是歐盟強調的重點所在。

一、ECHO

(一)成立背景

歐盟於 1960 年代末期便開始進行人道方面的援助，1980 年初觸角所及已達 30 個國家；然而隨著冷戰的結束，一連串的危機，包括庫德族難民潮以及前南斯拉夫的戰爭爆發，引起了歐洲共同體對於提供人道援助的高度關切。據此執委會於 1992 年成立了歐盟人道救援辦公室(European Community Humanitarian Aid Office, ECHO)，專職處理人道救援事務，以因應整個世界局勢的重大轉變¹⁰。

ECHO 成立之前，歐盟人道救援工作由執委會內不同的部門執行，因此其創立的主要目的在於提升效率並且賦予共同體的人道救援工作更高的使命感。

執委會希望 ECHO 負起人道救援、緊急食物援助以及災難防備方面行政上的連貫性。不過一直到 1996 年，歐洲議會和執委會在經過長期及密集的辯論，通過了人道救援規範之後，¹¹才使其獲得合法的基礎。這些規範明白指出 ECHO 不受外國的利益或其他形式的政策所左右，而以避免及減少人類受難為其目標¹²。

(二)任務

⁸ 陳勁，《歐盟外交政策與對外關係》（台北：五南，2004），頁 148。

⁹ “European Humanitarian Aid Values and Principles”, p. 5.

¹⁰ 王振軒，《人道救援的實際與理論》（台北：鼎茂，2003），頁 160。

¹¹ EC1257/96 of the council of 20 June 1996 on humanitarian aid.

¹² Francisco Rey, “The Complex Nature of Actors in Humanitarian Action and the Challenge of Coordination”. In: The Humanitarian Studies Unit (ed.), *Reflection on Humanitarian Action*. London:Pluto, 2001, p. 107.



ECHO 之任務在於確保物資和服務得以快速抵達危機地區，物資可能包括基本供給、特殊食品、醫療設備、醫藥及燃料。服務可能包括醫療團隊、淨水系統及災後重建的物資。ECHO 的行動，反映出整個世界嚴重危機的擴大，也明白表示歐盟願意提供一些重要的設備和專業人員來幫助受難者。此外，ECHO 還從事其他相關的活動：

1. 進行可行的人道救援行動方案研究。
2. 監控人道救援計畫並建立協調計畫。
3. 提升及協調災難的預防措施。
4. 給予夥伴技術上的指導。
5. 透過直接的活動，提高民眾對人道援助事務的了解。
6. 資助人道領域之網路及訓練研究計畫¹³。

(三)財政

每一年歐盟執委會需草擬及執行歐盟之整體預算，而由理事會及歐洲議會通過。ECHO 財政上的兩個主要來源是共同體的整體預算和歐盟發展基金 (European Development Fund, EDF)，其整體預算分成四條路線：

1. 資助人道救援行動；
2. 涵蓋 2007 年 1 月 1 日開始的糧食援助活動；
3. 資助支援行動以及災難防備行動；
4. 用於支援上的花費；

爲了能夠對一些在預算已經完成，而臨時發生的特殊事件做出迅速的回應，歐盟人道救援總署 (Directorate-General ECHO, DG ECHO) 可以要求動用緊急援助準備金 (Emergency Aid Reserve, EAR)，但這個部份需經執委會、理事會及議會三方面的協議。至於 ACP 國家 (African, Caribbean and Pacific countries)，DG ECHO 則可利用歐盟發展基金。

如同執委會其他部門，DG ECHO 必須向理事會及議會負責，尤其透過詳述其活動之年度報告。其預算之管理必須符合審計部的查核，而審計部則必須向議會和理事會報告，因此每年議會和理事會均受邀對過去的預算提出意見¹⁴。

執委會體認到它有責任妥善運用納稅人的錢，也完全了解成員國、議會及審計部的期望和審慎的態度，因此不斷尋求財務制度的改善和管理，審查計畫是否值回票價並杜絕貪污¹⁵。

¹³ 同註 4。

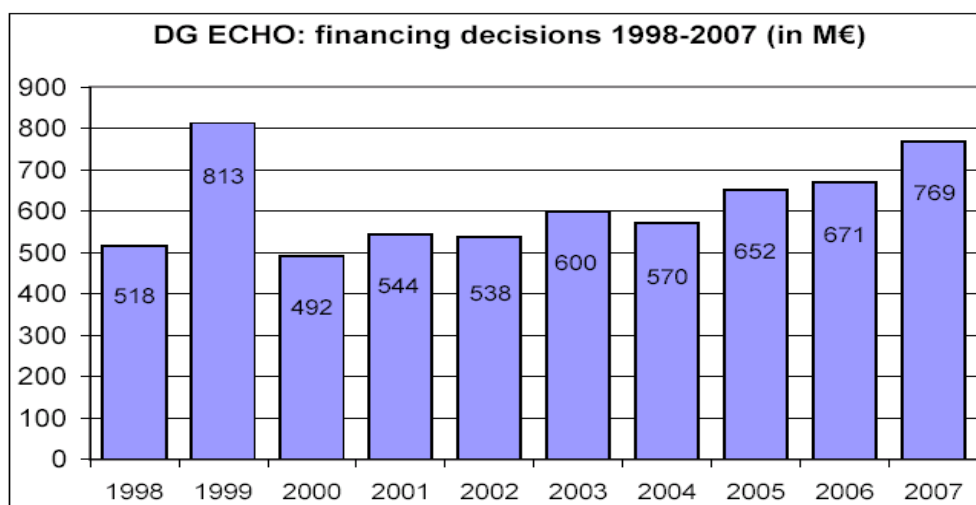
¹⁴ 同註 4。



歐洲共同體的獨特之處在於將人道援助及其他形式的對外援助清楚地區分開來，DG ECHO 是世界上唯一負責資助人道援助運送且公開的資助部門。

其人道救援之基本原則（中立、不偏袒、獨立）符合了國際人道法，而授權的決定完全建立於受援人民之需求評估的基礎上。透過 DG ECHO，歐盟執委會每年花在人道援助上平均為 6 億 2 千 3 百萬歐元¹⁶。從（表一）可以看出從 2004 年以後，ECHO 投入的經費有逐年增加的趨勢。

表一：DG ECHO 1998—2007 年財務總支出表



資料來源：ECHO 官方資料

http://ec.europa.eu/echo/files/funding/budget/funding_decisions_en.pdf

二、援助途徑

人道救援首要目標針對發展中的人民，包括的不僅僅只是短期的救難，包含了災難的預防和重建的工作。不管是天災或人禍，只要有需要，這些行動便會一直持續下去。

短期的援助通常持續 6 個月，其主要的工作在於：緊急及災後立即拯救生命，提供必要的援助和救難予以受到長時間危機不斷升高，因而受到影響的民眾，尤其是戰爭爆發的地區。在後緊急階段（post-emergency phase），執行短期間的恢復和重建工作，特別是基礎建設和設備。此外，透過相關計畫來協助難民的遣回及安置於合適的地方，並處理人口移動所造成的影響，以及確保有關天災的預防工作與使用合適快速的預警及介入系統¹⁷。

¹⁵ 同上註。

¹⁶ 同上註。

¹⁷ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r10001.htm> (assessed on 2008/10/5).



（一）援助工具

爲了達成目標，歐盟從事人道救援有三個主要工具：

1. 緊急援助：

緊急救援提供金錢以購買及運送一些基本的東西，像是醫藥、食物、避難所、醫療設備、淨水系統、燃料及災後重建的物資。

2. 食物援助：

食物援助則有兩種類型：第一類，歐盟提供正常份量的食物給予飢荒或乾旱的地區，維持供給上的安全直到正常產量得以恢復。第二類，歐盟提供緊急的食物援助予以因人爲或無法預料到的天災而造成食物短缺的地區。

3. 對逃離衝突地區的難民和因戰爭而在自己的國家或區域進行遷移的人民提供協助：

歐盟及其成員國對於被國家驅逐的難民以及在該國國內或區域內進行遷移的人民能夠予以協助。緊急期間，歐盟會給予密切的協助，直到他們能夠回家或在新的國家定居¹⁸。

再者，對於天災所帶來的危機，歐盟則有不同之工具。歐盟之人道救援強調應在高風險的國家中發展一種災害預防的文化，兼顧理論與實際。ECHO 對於預防災害所提出的災害防範計畫（Disaster preparedness ECHO, Dipecho），正符合了這個需求。

Dipecho 主要目標用以評估天災的風險且限制其影響。計畫採取了全球性的方式，同時將重心集中於高風險的地區，整個目標是要減少高風險區域的脆弱性。2001 年 6 月，歐盟通過了一項新的行政程序，使其得以對一些無法預測的緊急情況立即介入，結果從原本最少需要 5 天減少爲最多只要 24 到 48 小時便可投入救援行動，這使得 ECHO 在人道救援團體中成爲最快速的反應部隊之一¹⁹。

此外，人道救援及發展援助之間的缺口需要填滿。前者主要由非政府及國際組織提供立即性的援助，而後者則與國家的發展政策及策略有關。執委會強調較好的發展能夠減少紓困的需求，較好的紓困有助於發展，兩者間的過渡期則靠「重建」來加速完成，因此有了紓困、恢復及發展之間的聯繫（Linking relief, rehabilitation and development, LRRD）策略²⁰。

¹⁸ 同註 2。

¹⁹ European Commission, “European solidarity with the victims of humanitarian crises” (Brussels:European Commission, 2002), pp. 10-11.

²⁰ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r10002.htm> (assessed on 2008/10/5).



重建援助導入了一種新的想法，用意在於提升更多的能力以應付因危機而產生的需求，其目標並非是回到正常生活，而是希望提供人民及社會新的生活、更好的條件以及更能保護自己對抗週遭風險的可能性，這也意味著國家必須現代化、鼓勵改革，為將來做好準備²¹。

(二) 出口策略(exit strategy)

由於歐盟對災難及緊急援助幾乎只限於短期，其援助行動通常不超過六個月。因此當人道援助行動撤離時，歐盟希望確保一點，就是它所幫助的人民能夠應付接下來的情況，或者以另外一種較長期的發展性援助計畫取而代之。從災難的紓解到恢復的階段屬於困難的灰色地帶過渡期，因為它得承擔著人道救援停止後，一無所有的風險。為了降低此種風險，歐盟要求合作夥伴在擬定計畫時必須建立出口策略。當援助撤離時，如果無法交回趨於穩定的當地政府手中，亦必須確保在他們離開之後有其他的援助組織接手。

歐盟已經在巴爾幹完成了出口策略，巴爾幹行動的結束使得資金可以轉往中東、亞洲，特別是非洲的緊急行動。而後衝突援助行動已經在賴比瑞亞、蒲隆地、剛果民主共和國、獅子山、蘇丹達弗以及鄰近的查德展開，同時也採取了一些方法來解決非洲南部幾個糧食嚴重短缺的國家²²。

三、救難人員之安全

援助行動牽扯的範圍相當廣大，使得工作人員生命也因此受到嚴重的威脅，有人遭到綁架、有人被搶和毆打，有人甚至遭到殺害。當區域衝突變得愈來愈激烈，當保護人民的國際人道法日漸遭到破壞，歐盟勢必得採取一些行動來改善安全並且保護救難人員。

- (一) ECHO 與夥伴組織簽約時，將引進條款，用以確保救難人員的安全。
- (二) 根據契約，ECHO 將資助特殊的安全項目。
- (三) 對於一些安全問題較嚴重的地區，ECHO 將支援特殊的安全計畫予以合適的夥伴。
- (四) 對於內部職員 ECHO 將不斷更新其安全對策並提供合適的訓練²³。

²¹ Xavier Ortégat and Sylvie Mantrant, “The European Union and Support for Rehabilitation”. In: Claire Pirotte, Bernard Husson and François Grunewald (ed.), *Responding to Emergencies and Fostering Development: The Dilemmas of Humanitarian Aid*. London: Biddles, 1999, p. 168.

²² 同註 2。

²³ 同註 2。



貳、歐盟人道救援組織之運作

歐盟的人道援助計畫可因執委會、非政府組織、國際組織，成員國或受援國的要求而發起。部門所做出的決定及行動，完全以人道需求之評估為準，不受政治左右，其目標在於將物資直接送達災民手中。

一、援助前之評估

每種不同的援助都有其獨特的進行方式，在設計每種計畫時，必須考量某些因素：像是危機的長度及範圍，以及相關社會的特質（經濟水平、結構和每一個相關團體的習俗），還有地理因素（熱、冷、乾或濕）。除此之外，人類的衝突有時也會因為天災，像是乾旱、洪水或地震而加劇。

大部分人道救援行動展開的國家都是被國際團體視為低度發展的國家，他們嚴重地缺乏收入，加上經濟結構不良，使其更為脆弱，只有三分之一接受援助的國家在國際統計上被列為中等收入國家。無論如何，大多數接受人道援助的國家其唯一的共同點就是「極度貧窮」。在處理武裝衝突所造成的危機時，尊重人權和性別平等尤其重要。在計畫階段和執行時，必須確保計畫不會有負面的效果，否則介入有時反而傷害了受援者的權利，而非強化之²⁴。

援助前之評估講求快速及可靠，仰賴人道救援專家之網路尤其重要，對此，執委會日益增加專家之數量並接受其他機構行動者對於方法評估的訓練²⁵。

二、不同的決定程序

根據援助前的評估，歐盟人道救援組織針對各種不同程度的危機，做出最合適的決定程序。

(一)代表程序：

為了加速對突發的緊急狀況做出回應，執委會得以委託 DG ECHO 署長，在某些限制內（最高金額 3 百萬歐元，最長為期 3 個月），對初步的緊急人道援助做出決定。

(二)授權程序：

負責人道救援工作之執委會成員被授權，對於金額上達 3 千萬歐元，最長為期 6 個月的緊急行動以及最高 1 千萬歐元的非緊急行動做出決定，這些決定必須符合諮詢的程

²⁴ “European solidarity with the victims of humanitarian crises”, op. cit., p. 10.

²⁵ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/133233.htm> (assessed on 2008/10/5).



序（內閣、部會間）。超過 1 千萬歐元的緊急決定和超過 2 百萬歐元的非緊急決定需要人道救援委員會的同意。

(三)書面程序：

所有未包括在代表或授權程序的決定得以書面程序決定之。

在這當中，執委會必須負起管理、監控以及行動評估的責任。爲了符合委員會的程序，必須由各成員國代表所組成的委員會加以協助。由於援助可能來自於 NGO、國際組織、UN、執委會或其他成員國的專門團體，因此執委會在活動的協調中，扮演著相當重要的角色²⁶。

三、與夥伴合作

ECHO 並非親自執行援助行動，而是透過 NGO、UN 專署及國際組織進行其救援的任務。

(一)選擇夥伴

需要運送緊急救難物資、提供救難團隊、在新的國家建立緊急在地醫院以及安排臨時的聯絡系統時，歐盟和 ECHO 本身無法動員，只能資助並且協調這些行動，同時依賴 NGO、UN 專署以及紅十字這些人道組織夥伴來進行食物和設備的運送並且執行緊急的計畫。

每個組織夥伴皆扮演其專屬之角色，在某些內戰的情況中，由於某些政治因素，受難的人民無法接觸到聯合國的救援組織，只有少許的非政府組織可以得到當局許可，展開救援工作。在某些較複雜的危機中，因爲牽涉到廣大的地理區域以及大量的人口移動，只有聯合國專署才有所需的後勤能力用以確保救援的行動。同樣地，有些十分緊急且無法預測的事件，像是天災，只有網路遍佈全世界的紅十字會，結合其獨特的在地經驗，才能確保援助可以及時送達²⁷。多樣性的合作夥伴對 ECHO 是相當重要的，因爲如此才能因應世界各個角落以及情況日益複雜的不同需求（DG ECHO 透過不同組織進行人道救援工作資金比例如表二）。從表二可以看到 ECHO 透過聯合國進行的援助行動日益增加，而 NGO 則有減少的趨勢。

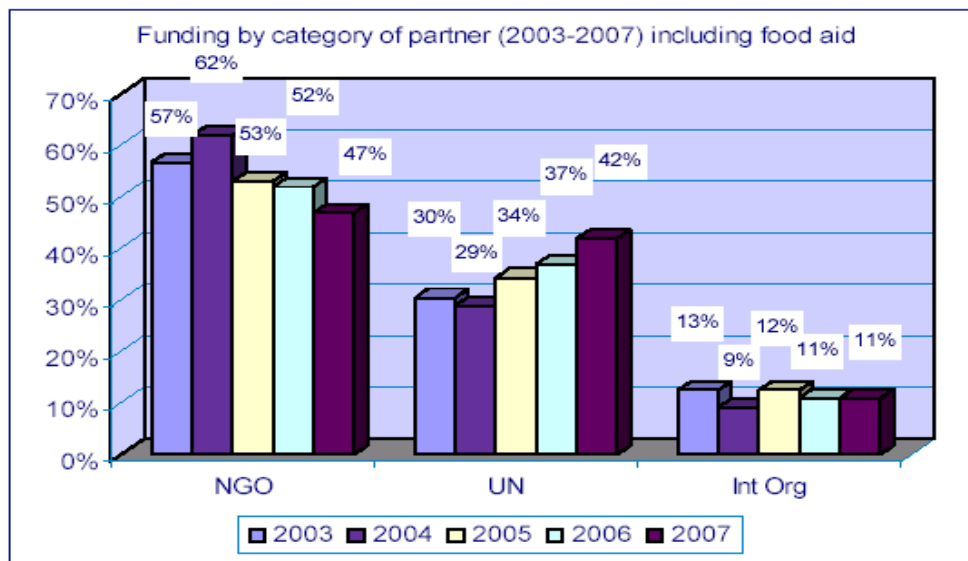
²⁶ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r10001.htm> (assessed on 2008/10/5).

²⁷ 同註 2。



表二：過去 5 年人道救援總署透過不同組織夥伴進行人道救援工作的資金比例

Over the last four years there has been a decrease in NGO funding and an increase in UN funding as shown below:



資料來源：ECHO 官方資料

http://ec.europa.eu/echo/files/funding/budget/partners_funding_food_aid_en.pdf

(二) 簽定協議

歐盟透過其夥伴組織進行救援工作，不管是聯合國、紅十字會或非政府組織，雙方的合作都是建立在互信、熟悉彼此的基礎上。其夥伴關係必須可靠，透明化，能夠共同研擬策略以及尋求更有效率的行動發展。此外，人道救援工作者必須得到公平的工作條件以及擁有將工作做到最好的學習文化，彼此間的資訊及溝通必須暢通，促使每個夥伴在所給予的特殊計畫內容中，都能夠發揮所長減少災難²⁸。而在政策議題和人道援助行動兩方面的層級上，ECHO 也一直朝著與夥伴建立更緊密的合作關係邁進為了使援助達到最大的效果，歐盟通常根據夥伴的專業能力和豐富的經驗與其簽訂協定。歐盟與合作夥伴簽定了架構夥伴關係協議（Framework Partnership Agreement, FPA），此協議定義了夥伴的角色、權利和義務以及應該遵守的法規，形成救援行動的基礎²⁹。截至目前，超過 200 個夥伴組織與歐盟簽下了架構夥伴關係協議。ECHO 和聯合國專署另於 2003 年簽定了財政與行政架構協定（Financial and Administrative Framework Agreement, FAFA）³⁰，自此協定後，雙方合作更為提升，對天災及人禍的援助方面，更加迅速³¹。

²⁸ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r10007.htm>. (assessed on 2008/10/5).

²⁹ 同上註。

³⁰ 主要有 UNICEF、UNHCR 和 WFP。

³¹ 黃佳琪，〈歐盟與國際組織在人道救援領域之合作〉，《淡江大學歐盟中心通訊》，19 期，2008 頁 34。



此外，爲了確保 ECHO 與合作夥伴間有策略及值得信賴的對話，ECHO 與每個組織建立年度高層策略夥伴關係對話（Strategic Partnership Dialogues, SPDs），SPDs 代表 ECHO 和其主要夥伴對於重大議題及發展有交換意見的機會，提升彼此的合作關係³²。

四、援助後之報告

（一）意義

ECHO 負責評估其所資助的活動，且大部分使用獨立的評估者，這個行動的法律基礎乃根據歐盟人道援助的規範，也就是執委會必須對所資助的人道救援行動進行評估，以便了解這些行動是否達到它們的目標，並且形成一些改善往後行動效果的指導方針。

（二）方式

每一年執委會必須向歐洲議會及理事會提交一份人道救援行動摘要的年度報告。其次，每年在與歐盟人道援助委員會商討後，都會有一份指標性的評估計畫，這份計畫極富彈性，可以調整包含在初步計畫中所無法預見的評估，以因應特殊的事件或情況的改變³³。

此外，DG ECHO 有一份包含行動、夥伴及主題式議題之評鑑計畫，其作用著重於援助前、援助後、真正執行時之評鑑，惟出爐時間不定。另外亦有來自外部的評估，重點在於檢視相關捐助者透過 ECHO 執行任務之整體表現，並提出建議，希望藉此提升發展及人道組織的品質³⁴。

參、歐盟人道救援實例—以哥倫比亞為例

哥倫比亞 40 年複雜的武裝衝突，現今又扯上了政府和數個不同的武裝團體介入，造成了拉丁美洲最大的人道危機，促使 ECHO 在這塊大陸上發起了龐大的人道救援行動。

一、受援國之背景

（一）武裝衝突

哥倫比亞人口大約 4 千 4 百萬，也是南美洲人口第三多的國家，其人民有 76% 居住於市區。儘管農地肥沃，礦產、能源（石油、天然瓦斯、煤礦）等天然資源豐富，土地

³² European Commission, “Report from the Commission-Directorate-General for Humanitarian Aid (ECHO): Annual Report 2007”, COM(2008)449 final, 9th July 2008. See the Annex (SEC(2008) 2236), p. 80.

³³ 同註 4。

³⁴ “Report from the Commission-Directorate-General for Humanitarian Aid(ECHO):Annual Report 2007”, COM(2008)449 final, 9th July 2008. See the Annex(SEC(2008) 2236), op. cit., p. 85.



改革的失敗，使得大部分的財富已被長達 40 年的內部武裝衝突消耗殆盡，也阻礙了社會經濟的發展以及國家的穩定。

內部衝突涉及哥倫比亞政府軍以及被美國列入恐怖組織名單的非法武裝團體，這些團體經常違反國際人道法。衝突團體大部分透過毒品製造、綁架、勒索、石油收入以及其他事業活動來自籌財源，繼而因社會的不公、貪污、政治的無能、暴力及毒品走私使其情況加劇。雖然近幾年美國提供大量的軍事援助，企圖加強政府軍的力量並擴大政府所能掌控的土地，但對於內戰的結束，則無太大進展。

衝突的舞台極其複雜並經常改變，當每一個武裝團體有了新的企圖，想要控制某地、城鎮、道路或河川時，便會導致一群新的人民被迫離開家園，讓哥倫比亞成為繼蘇丹之後，第二個擁有最多內部遷移人口的國家³⁵。

(二)待援之處

根據估計，過去 20 年來，內部的遷移人口有 380 萬，2006 年將近有 22 萬人必須放棄他們的家園。這些逃離家鄉的人們通常被迫居住在不安全的庇護所，無法得到基本所需，像是乾淨的水及衛生。衝突的結果導致有些較高年級的學生受到非法武裝團體強行徵召的情形日益嚴重，此外，一些反個人事件也造成許多社區被孤立起來而落入武裝部隊的控制之下。此種困境使民眾遭受到遷移、綁架、搶劫的苦難以及難以忍受的折磨。

遷移人口的數目不僅僅只是一種人口統計的指標而已，因為哥倫比亞武裝衝突的結果已漸漸波及到鄰近的國家。傳統而言，鄰近的國家像是厄瓜多和委內瑞拉以及最近的巴拿馬都願意接受這些難民，但這些國家每天都必須應付不斷湧進的難民，著實為該國增添不少壓力。據聯合國難民事務高級專員辦事處（UNHCR）估計，超過 50 萬的哥倫比亞人逃到鄰近的國家³⁶。

大部份新抵達鄰國的哥倫比亞人都需要像食物、水以及衛生這方面立即性的緊急援助。接著他們需要獲得相關的權益，得到難民該如何註冊這方面的協助，才能儘速融入。此外，哥倫比亞對於天然災害，尤其是地震、火山爆發及洪水也較缺乏應付的能力³⁷。

³⁵ Humanitarian Aid Committee, "Humanitarian Aid for Internally displaced people, refugees and other vulnerable groups in Colombia and Neighbouring Countries global Plan 2005", Brussels: European Commission, 2005, P. 4.

³⁶ 同註 4。

³⁷ "Report from the Commission-Directorate-General for Humanitarian Aid(ECHO):Annual Report 2007", COM(2008)449 final, 9th July 2008. See the Annex(SEC(2008) 2236), op. cit., pp. 69-70.



二、援助過程

毫無疑問，如何解決哥倫比亞人口遷移的需求是 ECHO 所面臨的最大挑戰。在與實地參與的夥伴協調中，透過縮小的組織及諮詢，確定每個單位優先援助的事項以及地理區域。這種協調有助於了解遷移在地理上的延伸，對人道援助需求將有更詳細的分析，得以讓 ECHO 順利執行其行動。執委會正式授權，透過其夥伴：歐洲的非政府組織、紅十字會以及聯合國體系的專屬機構在哥倫比亞進行援助。

(一)1993 年—2006 年之援助行動

從 1993 年，歐盟透過其專屬機構 ECHO，發起第一次的緊急人道救援行動開始，執委會對哥倫比亞的遷移人口所擔負的責任逐漸增加。為了重申此種承諾，1997 成立了人道救援全球計畫，其目的在於取得更好的援助協調，將資源送達到更多的地區，產生更大的影響力。自此，歐盟在人道方面的協助超過了 1 千萬歐元，直接援助從家鄉遷移、受限於自己的省份或在鄰國尋求庇護的人民。

2006 年 3 月，執委會更通過 1 千 2 百萬歐元援助金額，對哥倫比亞遭受到衝突的難民持續提供保護、協助及紓困並處理人口遷移對哥倫比亞及鄰國所造成的影響，特別是委內瑞拉和厄瓜多。

(二)2007 年之策略

2007 針對哥倫比亞的任務在於提升且協調全球計畫以幫助遷移的人口，因此 ECHO 提出它第 11 個全球計畫，強調歐盟對於受難人民的任務。接著，執委會與 ECHO 的緊急援助取得協調，積極從事發展方面的援助。ECHO2007 策略延續前幾年所建立的基礎，並據此加以強化，其主要目的在於提供保護、援助及生活必需品給予哥倫比亞及鄰國受到內戰影響的的民眾。其主要援助目標為：

1. 改善內部遷移人口的生活條件。
2. 保護：國際人道法遭到衝突的武裝份子破壞殆盡，全球計畫將協助減少這些問題並解決其根本原因。
3. 孩童：據估計，將近有 1 萬 4 千名 18 歲以下的兒童涉及非法的武裝團體，此項協助將避免更多兒童受到招募。
4. 難民：透過聯合國高級專員，對厄瓜多、委內瑞拉、巴拿馬的哥倫比亞難民提供援助。



5. 協調：執委會將透過聯合國體系提供資金促使哥倫比亞的人道救援行動有更好的協調³⁸。

在此計畫下，據估將有超過 5 萬個因衝突被強迫遷移的人，可以得到為期三個月包括食物及非食物的緊急援助（女性持家的家庭主婦則為 6 個月），將近有 8 萬人可以獲得非緊急狀況的基本人道協助來改善他們的生活條件以及融入社會，3 千個兒童可得到合適的保護協助，同時，大約有 6 萬 4 千名在厄瓜多、委內瑞拉、巴拿馬的難民可以從這項援助中受益。據估計 2007 年得到執委會救助的民眾將超過 19 萬 7 千人（包括哥倫比亞、厄瓜多、委內瑞拉以及巴拿馬的難民）³⁹。

三、援助結果

(一) 成果

從 2003 年到 2006 年，DG ECHO 總共撥款 4 千萬歐元（2006 年佔了 1 千 2 百萬）協助哥倫比亞及其鄰國之人道救援工作，而另以 50 萬歐元援助洪水所帶來的災害。

2007 年，大約 7 萬人在遷移後的前三個月透過國際紅十字會得到食物及非食物的援助。此外，超過 4 萬名新的遷移者、遭到限制或被封鎖的人以及社區負責人接受緊急援助後的協助，包括庇護所的改善、非食物項目的分配，並獲得基本的服務（基本的健康照顧、水及衛生）以及社會心理方面的幫助。

DG ECHO 繼續將重點擴展到公家機關難得一見的偏遠地區。在這些地方，兒童保護問題優先，幫助了超過 1 千 5 百名的遷移兒童加速融入學習循環，以便為再次進入正規的教育體系中鋪路。同時，為了避免他們再次被非法的武裝份子吸收，DG ECHO 的援助重點在於透過國營機構提供協助，執行的夥伴必須站在協助的立場幫助當地政府，並在不久的未來將任務交給他們。

DG ECHO 同時也資助厄瓜多、委內瑞拉和巴拿馬的計畫，以協助由哥倫比亞逃出的難民。藉由 DG ECHO 的資金，聯合國難民事務高級專員辦事處協助各國有關難民的接受、註冊、文件、及融入機構的強化，以改善尋求庇護者的保護架構。

此外，基於雨季的強大影響，必須對幾乎有 25% 受到洪水影響的哥倫比亞行政區做出回應，DG ECHO 的介入集中於國家的西北部（Cordoba 及 La Mojana 地區），並提供緊急援助（食物、水、衛生及農業投入）給予 4 萬 5 千人，儘可能做好災害的防範措施。

³⁸ ReliefWeb, “12M of humanitarian assistance for victims of the internal conflict in Colombia”, <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/> (accessed 2008/10/24).

³⁹ 同註 4。



所以 2007 年撥款 1 千 3 百萬歐元，1 千 2 百萬用於援助衝突的受害者（國內及鄰國），另外 1 百萬則用於援助 40 年來最嚴重的水患⁴⁰。

值得注意的是，儘管 ECHO 在哥倫比亞將大部分的基金用於遷移的人口上，但仍然有其他的計畫同時進行，像是針對人道救援緊急狀況的快速反應以及災害的防範計畫。Dipeco 的目標重點在於減少人類面對天災時的脆弱⁴¹。

（二）挑戰

截至目前，武裝衝突變數仍大，加上地理區域十分複雜，使得物資難以抵達災區，這些都是 ECHO 所面臨的難題⁴²。根據以往所得經驗，LRRD 是該國的可能出口策略，DG ECHO 和歐盟代表在尋求 LRRD 的策略中保持密切的聯繫，以及採用其他主題式的預算路線，並透過執委會其他機構的支持，提供國家機制的協助以改善該國政府的功能，期望早日將行動交還給當事國⁴³。

歐盟透過全球計畫、緊急人道援助、LRRD 以及 Dipeco 計畫，對這些人道危機的受害者提供了持續且重要的支持，完全符合了歐盟人道救援的原則：不管人為或然的災難，在緊急狀況或危機之後立即拯救及維護人類的生命⁴⁴。

結 語

人道救援行動者今日面對著許多的挑戰。人為和自然兩方面人道災難所帶來的影響，不管在強度或頻率上與日俱增。這些趨勢當然和氣候的改變、衝突本質的變化、極度貧窮和不良的治理有關，但無論如何，一般民眾總是最大的受害者。再者，違反及忽視人道和國際法的情形日益嚴重，不但危害了人道走廊⁴⁵，進而阻礙了救難工作的執行。因此執委會認為這正是透過歐盟共識，以明確的原則及價值的聲明來強化人道救援行動的時刻，再經由密切的合作，提升對人道危機的整體反應，改進人道援助運送上的連貫性⁴⁶。

⁴⁰ “Report from the Commission-Directorate-General for Humanitarian Aid(ECHO):Annual Report 2007”, COM(2008)449 final, 9th July 2008. See the Annex(SEC(2008) 2236), op. cit., pp. 69-70.

⁴¹ 同註 4。

⁴² 作者訪問 Mrs. Susanne Mallaun(Team Leader Latin America of ECHO A3), 2008/11/3.

⁴³ “Report from the Commission-Directorate-General for Humanitarian Aid(ECHO):Annual Report 2007”, COM(2008)449 final, 9th July 2008. See the Annex(SEC(2008) 2236),op. cit., pp. 69-70.

⁴⁴ 同註 4。

⁴⁵ 人道救援工作者需要有能夠將援助送達災民、提供災民保護，而不會使其本身陷於危險之中的行動環境。參見：<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r13008.htm> (accessed on 2008/10/5).

⁴⁶ <http://www.eubusiness.com/Development/echo-eu/>



執行救援過程中，人道救援專署必須掌握傳統人道原則以及強調自由和平與穩定的衝突管理原則之間的矛盾所在，更應該知道自己所扮演的角色，瞭解政治的介入對人道走廊造成的阻礙，清楚自己所應堅守的原則⁴⁷。

歐盟在人道救援的表現上，樹立了學習及可靠的標準，不管在人道行動的信賴度、定期的評估，提升 NGO 的角色及有效的協調方面，都獲得極高的評價，不過在提升緊急援助到重建及發展之間的過渡時期成效仍然有限。雖然歐盟積極尋求改善，惟歐盟人道救援一個重要的特性就是彈性不足以及受限於多邊任務，這也是歐盟今後努力的方向⁴⁸。

維護人權及民主一向代表著歐盟在國際間的重要形象⁴⁹，也成為歐盟處理對外關係時所強調的一個重要原則。對內，尊重人權象徵著會員國對歐盟的認同。對外，則有助於爭取國際社會對其政策的支持⁵⁰。透過了人道救援行動，歐盟將繼續朝著捍衛人權的道路往前邁進。

參考書目

一、中文資料

1. 王振軒，《人道救援的理論與實際》。台北市：鼎茂，2003。
2. 陳勁，《歐盟外交政策與對外關係》。台北市：五南，2004。
2. 張福昌，《邁向歐盟之路》。台北市：三民，2002。
3. 黃佳琪，〈歐盟與國際組織在人道救援領域之合作〉，《淡江大學歐盟中心通訊》，19期，2008，頁33-37。
4. 黃琛瑜，《歐洲聯盟—跨世紀的政治工程》。台北市：五南。

二、外文資料

1. Duffield, M., Joanna Macrae and Devon Curtis, "Editorial: Politics and Humanitarian Aid", *Disasters*, Vol. 25, No. 4, 2001, pp. 269-274.
2. COM(2008)449 final, 9th July 2008.

⁴⁷ Mark Duffield, Joanna Macrae and Devon Curtis, "Editorial: Politics and Humanitarian Aid", *Disasters*, Vol. 25, No. 4, 2001, p. 273.

⁴⁸ Dara, "Press Release 2007 HRI: Donor countries' efforts are still not enough to respond to humanitarian needs", p. 4,

⁴⁹ 黃琛瑜，《歐洲聯盟—跨世紀的政治工程》（台北：五南，1999），頁122。

⁵⁰ 王振軒，同前註，頁182。



3. European Commission, *Solidarity with the victims of humanitarian Crises*. Brussels: European Commission, 2002.
4. European Commission, *European Humanitarian Aid Values and Principles*, Brussels: European Commission, 2005.
5. Humanitarian Aid and Intervention: The Challenges of Integration, *Ethics & International Affairs*, Vol. 18, No. 2, 2004, pp. 1-2.
6. Humanitarian Aid Committee, *Humanitarian Aid for Internally Displaced People, Refugees and Other Vulnerable Groups in Colombia and Neighbouring Countries Global Plan 2005*, Brussels: European Commission, 2005
7. Ortégat, Xavier and Sylvie Mantrant, “The European Union and Support for Rehabilitation”. In: Claire Pirotte, Bernard Husson and François Grunewald (ed.), *Responding to Emergencies and Fostering Development: The Dilemmas of Humanitarian Aid*. London: Biddles, 1999, pp. 164-168.
8. Rey, Francisco, “The Complex Nature of Actors in Humanitarian Action and the Challenge of Coordination”. In: The Humanitarian Studies Unit (ed.), *Reflection on Humanitarian Action*. London: Pluto Press, 2001, pp. 99-119.

三、網路資料

1. 歐盟官方網站：<http://ec.europa.eu/>
2. 歐盟人道救援辦公室網站：<http://ec.europa.eu/echo/>
3. Dara, <http://www.daraint.org/>
4. EU business, <http://www.eubusiness.com/Development/echo-eu>
5. ReliefWeb: <http://www.reliefweb.int/rw/dbc.nsf/doc100?OpenForm>



The Operation of EU's Humanitarian Aid and Example

Cheng Hsiu Ju

Summary

The humanitarian aid is a very important part in European external relation. It's difficult for all State Members to have the same pace in the foreign affairs, but they always support strongly the humanitarian aid through the joint declaration. That's because EU regards the human rights as their valuable heritage, besides, it hope to strengthen the benefits of solidarity and promote the visibility of EU by the aid.

This article begins with the background of EU's humanitarian aid. First, we will know its commission and funding, then understand its operation and process through the example.

Even though EU has a lot of contribution in the field of humanitarian aid, it still needs to find the better strategy to get the better effects in the face of new challenges..

Key Words: joint declaration, EU's humanitarian aid, human rights

