

南 華 大 學

歐 洲 研 究 所

碩 士 論 文

歐盟 LRRD 之研究—以塔吉克斯坦為例

A Study on EU' Linking Relief, Rehabilitation and
Development-The Case of Tajikistan

指導教授：王思為博士

研 究 生：鄭秀如撰

中華民國九十九年四月

南 華 大 學

歐洲研究所

碩 士 學 位 論 文

歐盟 LRRD 之研究—以塔吉克斯坦為例

研究生： 鄭秀如

經考試合格特此證明

口試委員： 王思庭

鍾志明

楊河意

指導教授： 王思庭

系主任(所長)： 郭孔平

口試日期：中華民國 99 年 4 月 29 日

謝 辭

寫論文有如出席武林大會，雖然得以觀看各路英雄豪傑獨門絕學，但若無法領略箇中奧妙，融會貫通，功力則無法更上一層。

雖說「師父領進門，修行在個人」，但師父在徒弟百思不得其解或誤入歧途時，能夠適時指點，對於徒弟而言是不可或缺的，而環境的支持，也是關鍵所在。因此，論文得以修練完成，必須感激許多人的付出。

首先感謝我的恩師王思為老師，除了傳授寫論文的技巧外，每當我遭到瓶頸，欲振乏力時，總是能面授機宜，讓我有持續的動力。此外，還要感謝張福昌、楊三億和鍾志明三位老師，因為您們的指導，才能使這篇論文更加的完整。而歐研所其他老師平日的教導，也讓我獲益良多，真的謝謝您們！

再者，要謝謝周遭一群超級貼心的好朋友，除了忍受我三不五時的抱怨、幫我分擔工作之外，還經常為我加油打氣，實在是「足感心耶！」

最後要特別感謝我最敬愛的姐姐、姊夫和三個可愛的外甥女，因為有你們細心的照顧外婆，才能讓我無後顧之憂，專心於研究所的課業，辛苦你們了！

能夠順利完成人生另一個階段的目標，真好！

論文名稱：歐盟 LRRD 之研究—以坦吉克斯坦為例

校（院）所組別：南華大學歐洲研究所碩士班

畢業時間及提要別：九十八學年度第二學期碩士學位論文提要

研究生：鄭秀如

指導教授：王思為 博士

論文提要內容：

歐盟是世界上最大的人道救援捐助者，然而單從緊急人道救援方面著手，只能治標而無法治本。因此除了提供緊急援助外，該如何解決危機的源頭，儼然成爲歐盟更應努力的方向。

歐盟強調較好的發展能夠減少緊急救援的需求，較好的緊急救援有助於發展，人道救援及發展援助之間必須有良好的連結，才能提升災民的能力，以應付危機的產生。此外，援助的目標並非只是回到之前的生活，而是希望提供人民更好的生活條件且能保護自己對抗周遭的風險，這也正是 LRRD 的核心概念。

本論文以 LRRD 概念之演進爲出發點，首先介紹 LRRD 概念產生之背景及其內容，繼而認識歐盟之 LRRD 策略，並透過實例，瞭解 LRRD 的實際運作情況，最後進行歸納分析，檢討歐盟之 LRRD 及其所面臨的挑戰。

關鍵字：LRRD、歐盟人道救援、歐盟發展援助

Title of Thesis : A Study on EU' Linking Relief, Rehabilitation and Development
-The Case of Tajikistan

Key words : Linking Relief, Rehabilitation and Development ,
EU humanitarian aid, EU development aid

Name of Institute: Institute of European Studies, Nan Hua University

Graduate Date: July 2010

Degree conferred: Master

Name of Student: Hsiu-Ju Cheng

Advisor: Dr. Szu-Wei Wang

Abstract:

EU is the biggest contributor of humanitarian aid in the world. However, the humanitarian aid is not the real solution to the problems. It's the root cause of the crises that EU needs to endeavor to solve.

EU emphasizes that a better development can reduce the need of relief and a better relief would be a help to development. Therefore, the relief should link properly with development in order to promote the victims' ability to handle the crises. Moreover, the target of the aid is not only lead to a return to normal life but to provide them better living conditions, so they can protect themselves against the risks. And this is the core concept of LRRD.

This thesis starts from the evolution of LRRD. First, it introduces the background and the contents of LRRD, and then through the case of Tajikistan to understand the operation of LRRD. In the end, it reviews EU' LRRD and finds the challenges that EU faces.

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與研究目的	1
第二節 研究方法與研究架構	4
第三節 研究限制	5
第四節 文獻探討	6
第二章 LRRD 之演進與內容	9
第一節 救援與發展援助關係之演變	9
一、冷戰時期	9
二、後冷戰時期	9
第二節 LRRD 之演進、特色及原則	12
一、演進	12
二、特色	14
三、原則	15
第三節 LRRD 之內容	17
一、救援、重建、發展之定義	17
二、理想的模式	18
三、規劃之對象	22
第四節 LRRD 之實踐	22
一、受援國之參與	22
二、跨領域議題的考量	23
三、不同的行動者	25
四、合作與協調	26
五、財源	27
第三章 歐盟之 LRRD	29
第一節 政策的發展	29
一、概念的蓬勃	29
二、政策的出爐	30
三、文件的檢視	33
四、後續的發展	34
第二節 援助之策略	34
一、危機類型	35
二、援助架構	36
第三節 執委會對外援助行動者之關係	40

一、主要行動者	40
二、行動者之關係	43
第四節 LRRD 之執行	45
一、流程	45
二、分權	46
三、合作夥伴	46
第四章 歐盟 LRRD 之運作實例—塔吉克斯坦	51
第一節 國家之背景	51
一、歷史	51
二、困境	53
第二節 歐盟之援助	55
一、法律架構	55
二、財政工具	57
三、援助進程	59
第三節 LRRD 策略之運作	61
一、基本需求的確認	61
二、減貧活動的支援	63
三、活動的執行	64
第四節 LRRD 之評估	69
一、ECHO 不遺餘力	69
二、進退場時間	69
三、工具的配合	70
四、協調的提升	70
第五章 結論	71
第一節 歐盟 LRRD 之檢討	71
一、減貧為重	71
二、掌握時間	71
三、同時進行	72
四、加強協調	72
第二節 面臨的挑戰及未來的展望	73
一、面臨的挑戰	73
二、未來的展望	73
附錄	76
參考書目	88

附錄

附錄一：2000-2009 年十大人道危機.....	76
附錄二：古典人道主義與新人道主義之特色.....	77
附錄三：執委會對外援助之機構.....	78
附錄四：ECHO 透過不同合作夥伴進行人道救援之資金比例.....	79
附錄五：中亞地圖.....	80
附錄六：ECHO 對塔吉克斯坦援助金額.....	81
附錄七：ECHO 於塔吉克斯坦之援助成果.....	82
附錄八：里斯本條約發展合作相關條文.....	83
附錄九：里斯本條約人道援助相關條文.....	85
附錄十：中英文名詞對照表.....	86

第一章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

人類的發展雖然由野蠻逐漸走向文明，但在這歷史巨輪的滾動中，卻充滿了不斷的衝突與戰爭。科技的快速發展，固然使人類生活水準提升，但也讓我們付出了代價。戰後國際社會始終致力於國際組織的成立，希望能藉此在走向發展的同時，保有和平及安全的生活，然而事實證明，衝突並未因此而銷聲匿跡。隨著冷戰的結束，不同性質的衝突應運而生¹，造成了更嚴重的人道危機。值此之際，國際間除了提供更多的平台，謀求和平之道外，人道救援儼然已成爲國際社會關注的重點。

蘇聯集團的瓦解，被認爲是 20 世紀歷史上最重大的政治變化。在這不久前的 80 年代初期，世界仍清楚地區分爲兩大集團，由美蘇超強國家主導行動，而各國政府也都知道自己該往哪邊靠，因爲所謂的盟友將提供他們武器以及人員的訓練。反過來當這些盟友需要援助時，他們則提供相同的回報。然而自 1980 年代中期，東西兩大陣營之界線已逐漸消失。

隨著冷戰的結束，國際上出現了許多新興國家，爲整個國際關係帶來巨大的轉變。雖然整個世界尚未開始意識到這兩大強權控制力的消逝，但卻出現了兩股別具影響力的趨勢：全球聯繫能力的增加以及逐漸走向非中央集權的政治²。

冷戰結束後，種族意識抬頭，點燃了國內武裝衝突的戰火。儘管從 1990 年開始，重大的武裝衝突數量下降，然而不同於以往，這些武裝衝突大部份來自於國家的內部。根據斯德哥爾摩和平研究機構調查，1989 年，也就是冷戰的最後一年，全球大約有 36 起重大的武裝衝突事件，其中 5 起屬於國際性，但到了 1993 年，32 起重大的武裝衝突，則全部爲國內衝突³。不管這些國內衝突是來

¹ 王振軒，《人道救援的實際與理論》（台北：鼎茂，2003），頁 3。

² Kimberly A. Maynard, *Healing Communities in Conflict: International Assistance in Complex Emergencies* (New York: Columbia University Press, 1999), p. 4.

³ *Ibid.*, p. 7.

自於種族、文化、宗教或其他原因，可以肯定的一點是，衝突造成更多的平民死傷。

人道救援一直是歐盟(European Union, EU)對外關係重要的一環，歐盟各成員國然在許多外交事務上難以取得一致的步調，然而卻經常透過共識來強調對於人道救援行動的強力支持，究其原因，除了人權一向是歐盟自視珍貴的文化遺產之外，更希望藉此提升歐盟在國際社會上之能見度。

在人道救援的舞台上，歐盟扮演著減少人類受苦的一個要角，其目標乃儘速地幫助需要幫助的人，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。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。此外，其救難活動有時也會在缺少媒體關注，所謂的「被遺忘的危機」⁴地區和後衝突(post-conflict)以及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⁵。

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⁶。透過了人道救援之共同聲明，歐盟提出人道救援的價值、指導方針及其政策範圍，藉此提升歐盟協助災民的能力⁷，而成爲當今世界上最大的人道救援捐助者之一⁸。因此，儘管外界對於歐盟外交事務批評頗多，但歐盟在人道事務的努力上，卻也爲人所稱道⁹。

由於歐盟的緊急救援爲期較短，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

⁴ 被遺忘的危機指的是受到較少或沒有媒體關注的危機，相對地受難者也得到較少或沒有國際的援助。參見：Summaries of EU legislation, “European Consensus on Humanitarian Aid”, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r13008.htm> (accessed on 2009/10/5).

⁵ European Union, “Humanitarian Aid”, http://europa.eu/pol/hum/print_overview_en.htm (accessed on 2009/10/5).

⁶ 張福昌，《邁向歐盟之路》（台北：三民，2002），頁 184。

⁷ ECHO, “Background & mandate”, http://ec.europa.eu/echo/about/what/history_en.htm (accessed on 2009/10/7).

⁸ 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：ECHO, “Echo’s Finances”, http://ec.europa.eu/echo/funding/finances_en.htm(accessed on 2009/10/7).

⁹ 陳勁，《歐盟外交政策與對外關係》（台北：五南，2004），頁 148。

期性的發展援助計畫取而代之。

歐盟認為需要填滿人道救援及發展援助之間的缺口。前者主要由非政府及國際組織提供立即性的援助，而後者則與國家之間夥伴關係的發展政策有關。在這方面，執委會強調較好的發展能夠減少緊急救援的需求，較好的緊急救援有助於發展，兩者之間的過渡期則靠重建(*rehabilitation*)來加速完成。而重建也有了新的思維，主要為提升民眾的能力以應付因危機而產生的需求，惟其目標並非只是回到正常的生活而已，而是希望提供人民更好的生活條件，能夠保護自己對抗周遭的風險，這也意謂著國家必須走向現代化並且致力於改革，為將來做好準備¹⁰。

從緊急救援到重建的階段誠屬於困難的灰色地帶(*grey zone*)，因為它得承擔著緊急人道救援停止後，一無所有的風險。為了降低此種風險，歐盟要求執行救援活動之合作夥伴在擬定計畫時必須建立退場策略(*exit strategy*)，也就是當救援行動撤離時，如果無法將責任交還於日趨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，因此救援、重建及發展之連結(*Linking relief, rehabilitation and development, LRRD*)概念，便成為歐盟人道救援行動退場策略的指導方針¹¹。

從無疆界醫師組織(*Médecins Sans Frontières*)於 1998 年後，每年所公佈的十大人道危機中可以發現，絕大多數的危機來自於內部的武裝衝突¹²。因此單從緊急人道救援方面著手，只能治標而無法治本。所以除了提供緊急援助外，該如何解決衝突的源頭，是全世界所應共同努力的方向。這也是前聯合國秘書長蓋里(*Boutros Boutros-Ghali*)在 90 年代提出三個重大議程¹³的宗旨所在。

國際援助團體均希望透過 *LRRD* 這樣的概念來提升開發中國家的發展，從根杜絕危機的產生。而歐盟如何落實這樣的概念，其做法為何及其所面臨的挑戰，令筆者想一探究竟。因此本論文以 *LRRD* 概念之形成為起點，首先認識 *LRRD*

¹⁰ Xavier Ortégat and Sylvie Mantrant, “The European Union and Support for Rehabilitation”, in: Claire Pirotte, Bernard Husson and François Grünewald (eds.), *Responding to Emergencies and Fostering Development: The Dilemmas of Humanitarian Aid.* (London: Zed Books, 1999), p. 168.

¹¹ 同註 5。

¹² 參見附錄一

¹³ “An Agenda for Peace”, “An Agenda for Development”, “An Agenda for Democratization”.

概念的演進及其內容，進而瞭解歐盟 LRRD 之策略，並以 LRRD 應用於塔吉克斯坦的實例，檢討歐盟 LRRD 之運作情形及其面臨的挑戰，以作為往後對此議題感興趣者更深入研究之參酌。

第二節 研究方法與研究架構

一、研究方法

所謂研究方法，意指資料蒐集與分析的方法。就社會科學而言，其研究方法並無固定形式，代表同一研究目的，能有多種研究方法。而本文之研究方法將採文獻分析法及個案分析法。

（一）文獻分析法：

本研究進行文獻分析法時，分為兩個部份。第一部分針對 LRRD 概念及其演進過程，透過歐盟網站、國內外專書、期刊、研究報告相關文獻之蒐集，分析整理後，以建立論文的基礎知識。第二部份針對研究之個案，蒐集相關之文獻，作為個案分析探討之基礎，並綜合專家學者之觀點，彌補作者在進行研究時思考邏輯上的不足。

（二）個案分析法：

個案分析法乃透過對個人、團體、組織或事件的調查，以幫助研究者瞭解、描述或解釋某一現象。塔吉克斯坦為歐盟實踐 LRRD 一個良好的例子，因此擇其作為個案研究之對象，企望透過研究報告、歐盟官方及其他人道機構網站，瞭解歐盟 LRRD 於該國之運作情況，進而分析 LRRD 於該國的執行成效。

二、研究架構

災難不斷地發生，促成 LRRD 概念的產生，國際間也希望將這樣的概念化為具體的行動，為災難的化解找到出口。本論文以 LRRD 概念之演進為始，首

先對 LRRD 概念之起源與內容有整體性的認識。其次藉由歐盟與 LRRD 相關文件之研究，瞭解歐盟對此議題採取之策略，並透過何種工具及行動者來實踐這樣的概念。而透過實例，不僅可以更容易瞭解歐盟 LRRD 實際的運作情況，亦有助後續的檢討工作。茲將上述之研究架構分為五個部分加以說明：

第一部份從冷戰時期和後冷戰時期，救援與發展援助關係的演變切入。冷戰時期，援助團體傾向將救援與發展活動區分開來。然而隨著危機不斷的發生，國際間也逐漸意識到這樣的劃分無助於危機的解決，應該加強救援和發展之間的連結，而 LRRD 的概念也就在這樣的背景下形成。

第二部份在於探討 LRRD 的內容及實踐，由於 LRRD 涉及救援、重建和發展之活動，因此在落實這樣的概念時，必須對救援、重建和發展的定義與內容有所瞭解，如此在進行規劃的過程中，考量的層面才能多元化。而受援國民眾的參與、跨領域議題的考量、行動者的合作與協調、財源皆與 LRRD 的實踐密不可分，也影響著 LRRD 的執行成果。

第三部份分析歐盟之 LRRD，歐盟於 1996 年和 2001 年提出有關 LRRD 的政策文件，這兩份文件也成為歐盟實踐 LRRD 的重要基礎。歐盟透過了不同的財政工具及相關的部門將 LRRD 的概念化為具體的行動，惟 LRRD 涉及歐盟對外關係兩個不同的領域，因此工具之間的互補、行動者之間的互動關係，也將影響 LRRD 實地運作的成效。

第四部份探討 LRRD 實地的運作情況。藉由實例，我們可以更瞭解歐盟如何執行 LRRD 的策略以及相關行動者、工具之間的配合情形。塔吉克斯坦為歐盟實踐 LRRD 的一個良好例子，但仍可從外部的評估中發現應持續加強的部份，而透過實例的經驗累積，則可作為歐盟於其他國家落實 LRRD 策略時之參酌。

最後，藉由上述各部分之探討及分析，對歐盟之 LRRD 做出檢討，瞭解其所面臨的挑戰，以達成本論文之目的。

第三節 研究限制

國內雖然有許多研究人道救援之中文資料，但大都偏於非政府組織 (NGO)、聯合國及紅十字會所主導的行動，而與此相關之歐盟人道救援資料，亦多著重於短期的人道救援任務，對於 LRRD 的探討著墨較少。再者，參考國外資料時，亦因個人語言能力，大部分為英文相關資料。惟英文專書、期刊有時對於欲探討之議題不易獲得，則需藉由歐盟官方網站文獻，補足資料的完整性。

第四節 文獻探討

就概念而言，提升能力 (capacity building) 乃 LRRD 之核心任務，Ian Smillie 認為，透過國際非政府組織進行雙邊或多邊的援助活動，可能轉移受援國所應承擔的責任，因而削弱當地的能力，使其依賴情形加深。此外，緊急救援階段，由於當地組織彼此之間，加上難民和當地民眾經常因搶奪外來物資而產生了緊張關係，如此一來反而破壞了捐助者原本的善意。因此，負責緊急救援的重要行動者應著重於提升當地民眾的能力¹⁴。

而 Mary B. Anderson 則指出，人道援助工作者通常可以順利地完成解救生命及減少苦難的任務，然而其所採取的行動模式通常將災民置於無法或很少能替他們自己做些什麼的假設中。因此，被視為災民的當地民眾，甚少機會參與援助方面的事宜。而援助團體只著重於物資的發放，並非和災民共同解決問題的方式，也使得受援的民眾只能處於被動、接受的角色，長久下來，災民可能將外來的援助視為理所當然，而產生依賴的情況¹⁵。

Thomas Mark Turay 也強調，所謂的提升能力必須使災民擁有確保糧食安全與其他基本需求的能力，且能夠得到改善其生活條件、環境和社會所需要的知識及技能，這也是一個需要外來者傾聽他們心聲的過程¹⁶。可以看出即使處於危

¹⁴ Ian Smillie, "Capacity building and the Humanitarian Enterprise", in: Ian Smillie (ed.), *Patronage or Partnership: Local Capacity Building in Humanitarian Crises*. (Bloomfield: Kumarian, 2001), p. 7.

¹⁵ Mary B. Anderson, "You Save My Life Today, But for What Tomorrow? Some Moral Dilemmas of Humanitarian Aid", in: Jonathan Moore (ed.), *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*. (Maryland: Rowman & Littlefield, 1998), pp. 137-138.

¹⁶ Thomas Mark Turay, "Sierra Leone: Peacebuilding in Purgatory", in: Ian Smillie (ed.), *op. cit.*, p. 171.

機中，對災民而言，仍有恢復生產以及走出被動接受援助的空間，因此行動者應與災民取得互信，著眼於能力的提升，致力於解決危機的根本原因。惟能力的提升並非短期可成，仍需各方捐助者長期的協助。

至於和平的謀求，Kimberly A. Maynard 認為和平關係的發展乃屬於一種內化的過程，無法靠外在力量強加於民眾身上，必須在合適的時間，並在參與者準備妥當的情況下，才能著手。但無論如何，外來者仍扮演著相當重要的支援角色¹⁷。而 Mary B. Anderson 也強調在衝突地區，援助者必須瞭解外來者和受援者之間的關係，即使在和平時期，援助工作者也必須知道他們的角色。畢竟身為外來者，要為別人的幸福負責是項複雜且艱鉅的任務。鑒於有時無法避免兩難的情況，因此援助工作者應該繼續研究且學習如何作為一個最佳的外來者¹⁸。由此可見，相關行動者在援助過程中，必須體會到受援國家應有的參與權利，避免主宰整個援助計畫的內容。

而在執行的層面，Humanitarian Practice Network 指出大多數的歐盟成員國，由不同的部門來處理有關人道救援和發展合作方面的事宜，其決策程序或財源也因此而有所不同。而執委會中，與開發中國家長期發展之合作事宜及人道救援行動亦由不同部門負責，由於兩者行動之標準有所不同，因此當歐盟於 1996 年提出 LRRD 的相關政策時，引起了捐助者、聯合國以及非政府組織熱烈的討論。之後，執委會也呼籲救援、重建及發展必須進一步協調，才能解決武裝衝突所導致的長期危機¹⁹。Richard Pinder 則表示，由不同部門共同負責緊急救援和發展活動的做法，若意謂著有更多的工具、更多輔助的方法得以使用，未嘗不是件好事。問題在於這樣的任務分擔經常造成部門間的區隔，加上嚴格劃分緊急救援、重建和發展之相關事宜，因此較無彈性的空間，有鑑於此，歐盟已致力於此種情況的改善²⁰。

¹⁷ Kimberly A. Maynard, *Healing Communities in Conflict: International Assistance in Complex Emergencies*. (New York: Columbia University Press, 1999), p. 158.

¹⁸ Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace-or War*. (London: Lynne, 1999), pp. 146-147.

¹⁹ Humanitarian Practice Network, "Linking Relief, Rehabilitation and Development: The Debate Continues", *Humanitarian Exchange Magazine*, No. 5, 1996, pp. 17-18.

²⁰ Richard Pinder, "Complex Reconstruction in Bosnia", in: Claire Pirotte, Bernard Husson and François Grünwald (eds.), *Responding to Emergencies and Fostering Development: The Dilemmas of Humanitarian Aid*. (London: Zed Books, 1999), p. 61.

此外，Pierre Laurent 強調，財政一直是非政府組織在整合救援和發展活動時面臨的最大問題。大部分的非政府組織都無法單靠其自身的財源來支援整個行動，因此需要國內或國際機構的捐助，而這些國內或國際機構也的確可以幫助非政府組織彌補其資金的缺口，使其工作得以持續。再者，政府或國際組織與非政府組織合作也有其實質上的利益，因為後者在行動力方面擁有前者所缺乏的速度和彈性²¹。儘管在援助的領域中，捐助者和非政府組織得以互惠，惟非政府組織同時接受多個捐助者資助，經常造成任務的重疊和資源的浪費，卻也是不爭的事實，因此如何協調其活動，成了另一大課題。

我們可以用「給魚吃、教釣魚、有魚釣」來理解 LRRD 的遠大目標。由於 LRRD 涉及兩大領域的連結，因此這樣偉大的理想，在實踐的過程中，其複雜的程度自然可以想像。由上述我們知道許多要素對 LRRD 的執行成效皆會造成影響，而這些也同樣是歐盟落實 LRRD 所應考量的層面。

²¹ Pierre Laurent, “Political Constraints”, in: Claire Pirotte, Bernard Husson and François Grünewald (eds.), *Responding to Emergencies and Fostering Development: The Dilemmas of Humanitarian Aid.* (London: Zed Books, 1999), p. 62.

第二章 LRRD 之演進與內容

任何理論的提出，往往與當時的環境背景密不可分，而 LRRD 概念的產生與整個冷戰時期之後局勢的改變亦息息相關。

第一節 救援與發展援助關係之演變

一、冷戰時期

今日救援行動的性質在許多方面都和冷戰時期不太相同。首先，我們可以看到，冷戰時期國際非政府組織(INGO)和其他的人道援助機構在進行援助時，通常將短期的救援和長期的發展援助區分開來。其次是除了國際紅十字會以外，聯合國及其他的國際非政府組織並沒有參與衝突地區的救援行動，因此，援助的範圍通常比較小，任務方面也比較容易確認。

冷戰時期，許多國家強調主權至上和不干涉內政的原則，使得大部分的人道活動只能在衝突地區的外圍，或者停火之後才能進行。儘管有些國際非政府組織確實在發生衝突的地區執行中立的人道救援行動，但這樣的行動並沒有形成一股趨勢。

大致上來說，此時救援的目的，通常在於減少遭逢天災之民眾的苦難，例如協助因乾旱而導致的飢荒或是洪水所帶來的災難。而對於這類非政治性質的災難，國際間逐漸發展出一種線性的回應模式(linear response)，也就是先解決災難所帶來的立即性影響，接著再進行發展方面的援助活動¹。

二、後冷戰時期

(一) 救援—發展連帶關係(Relief-Development Continuum)

¹ Joanne Raisin and Alexander Ramsbotham, "Relief, Development and Humanitarian Intervention", in: Humanitarian Studies Unit (ed.), *Reflections on Humanitarian Action: Principles, Ethics and Contradictions*. (London: Pluto, 2001), pp. 142-143.

1990 年代初期，國際情勢發生重大的轉變，因此援助團體均認為應該加強救援、重建和發展活動之間的連結，才能對某些緊急的情況做出更有效的回應。

由於國際間逐漸意識到飢荒通常與貧窮脫離不了關係。因此，如果不從根本的貧窮問題著手，那麼發生飢荒的風險依然很高，而透過了發展活動，的確可以減少某些地區發生飢荒的頻率，對於緊急救援的需求也相對地減少。這樣的體認，使得救援與發展活動之間有了更進一步的連結。

此外，許多援助團體也察覺，緊急救援可能會產生依賴的情形²，而使得災民的生活能力減弱，我們可以在遭逢飢荒的災民身上發現這種例子。這些生活於難民營的民眾通常沒有維生的工具，或者早已變賣所有的資產和維生的工具，而處於此種情況下的災民，通常需要一段長期的時間來重建其謀生的方法，不過這些方法有時可能會傷害到一些已經展開的發展活動。再者，災民本身所從事的發展計畫經常無法應付乾旱、氣候或經濟因素所帶來的衝擊，而這些衝擊對於弱勢的社區往往造成重大的影響。

最後，在政府功能無法正常運作的情況下，許多援助團體經常避開政府機構，直接進行其救援活動，不過這樣的舉動可能會讓受援國政府在緊急階段結束之後，無法負起應該承擔的責任，而使得接下來的發展活動更加困難。因此，就技術上的考量，應該著重救援與發展之間的連結³。

(二) 災難性質的改變(The Changing Nature of Disasters)

1980 年代後期，非洲大陸所發生的複雜政治急難事件(complex political emergencies, CPEs)⁴遽增，引起國際間的熱烈討論。然而不同於天災，複雜政治急難事件通常來自於人為的因素，此種危機嚴重傷害了社會在文化、公民、政治和經濟方面的整合。此外，複雜政治急難事件持續的時間通常較長，如果時間拖得愈久，災民的生產能力愈低⁵。

² 對於一些難民危機而言，國外救援機構最快的作法當然是蓋難民營並提供食物給予難民。然而一旦蓋了難民營，吸引的人數往往超過原來所預期的，也造成有些難民不願回家，而過多的難民則容易導致傳染病的發生以及內部安全的問題。

³ Joanne Raisin and Alexander Ramsbotham, op. cit., pp. 143-144..

⁴ 歐盟將其定義為涉及武裝衝突的長期危機。

⁵ Joanne Raisin and Alexander Ramsbotham, op. cit., p. 144.

(三) 戰爭下之救援—發展連帶關係(The Relief-development Continuum in War)

隨著冷戰的結束，國際非政府組織在人道活動中所扮演的角色、其行動範圍和重要性不但與日俱增，也希望透過援助的手段來減少武力衝突的發生。在此種情勢的發展下，許多官方的援助機構開始將援助資金轉移到國際非政府組織的手裡，也慢慢地提升了國際非政府組織行動的合法性。這股趨勢，加上緊急救援的需求增加，使得國際非政府組織在進行大規模的人道救援行動時，能有更大的空間。如此一來，國際非政府組織不但增加與聯合國合作的機會，同時也得到聯合國的授權，開始在發生衝突的地區展開救援的行動。

爲了因應整個局勢的改變，1990年代援助的政策著重於解決武裝衝突對人民的影響。此外，援助團體也希望能夠像處理天災的方式一樣，加強救援和發展之間的連結，解決武力衝突發生的根本原因⁶。

(四) 軍事人道主義的崛起(The Rise of Military Humanitarianism)

儘管冷戰時期，已有軍事行動的介入來協助人道活動的進行，但這樣的行動主要還是侷限於個別的國家對其他國家人民的權利受到迫害時所做出的回應。此時的維和行動(*peacekeeping operations, PKO*)⁷只是處於敵對雙方中間，監督停火協議的一個角色，其行動必須得到交戰雙方的同意，而且除了自衛以外，不得使用武力，行動亦必須中立。

冷戰結束後，國際合作日漸增加，國際間將災難的性質擴大解釋，而逐漸演變成由聯合國決議的集體介入，賴比瑞亞、伊拉克和索馬利亞正是這樣的例子。在這些例子中，介入的重點慢慢地轉變爲解決內戰對人道所造成的傷害。

在聯合國的授權下，執行人道任務的軍事行動經常併入一些重要的發展內

⁶ Ibid., pp. 144-145.

⁷ 維和行動是一種獨特的工具，目的是幫助處於衝突的國家創造實現永久和平的條件。
參見：UN, “United Nations Peacekeeping”, <http://www.un.org/en/peacekeeping/> (accessed on 2009/12/5).

容⁸。前聯合國秘書長蓋里，曾建議將維和行動與緊急救援連結⁹，其中強調貧窮通常與衝突脫離不了關係，也進一步提出了援助方法必須加以整合，才能有助於和平的鞏固並且提升發展，這樣的想法也促成了跨領域維和任務 (multidisciplinary peacekeeping) 的產生¹⁰。

(五) 新人道主義的崛起

冷戰結束後，人道救援無論在原則、目標及運作上都有所改變¹¹。在此之前，人道救援的目的大部分為拯救受到天災影響之民眾的生命。然而，自 1990 年代初，為了回應新的國際政治背景，捐助者、聯合國和非政府組織開始進入武裝衝突地區，展開其人道救援的工作。此外，他們對人道救援的可能性也抱持著樂觀的看法，認為人道救援可以擴展到提升未來的發展，並促成和平的到來，因此希望透過一種更加整合的人道救援手段，一方面有助於危機的解除，另一方面則能夠避免危機的再發¹²。

第二節 LRRD 之演進、特色及原則

一、演進

(一) 不同的危機

1. 糧食危機

1980 年代非洲發生了糧食危機，也使得 LRRD 首度成為援助時的討論議

⁸ 其任務包括停火協議的監控；武裝部隊的重組和解除；繳械武器的摧毀；前戰士重新融入公民生活；掃雷計畫的設計和執行；加速難民和遷移人口的返回；人道援助的部份；新警力的訓練；人權的監控；支持憲法、司法和選舉改革的落實；協助經濟的復原與重建。

參見：Joanne Raisin and Alexander Ramsbotham, op. cit., p. 146.

⁹ An Agenda for Peace. UN report, 1992

¹⁰ Joanne Raisin and Alexander Ramsbotham, op. cit., pp. 145-146.

¹¹ 參見附錄二。

¹² Karlos Pérez de Armiño, Linking Relief, Rehabilitation and Development in the Framework of 'New Humanitarianism' (Bilbao: Institute of development Studies and International Co-operation, 2002), p. 1.

題。當時「預防勝於治療」(prevention rather than cure)的呼籲引起國際上對於救援和發展過程的重視。

由於非洲的糧食危機，早期 LRRD 的重點，強調透過更合理的土地管理措施與農業體系以減少天災的重複發生。然而在當時由於許多降低風險的計畫施行成效不彰，再加上之後發生了許多眾所矚目的政治衝突事件¹³，使得國際對於發展與降低天災風險之間的連結議題熱度稍減¹⁴。

2. 武裝衝突

1990 年代後期，LRRD 依然為討論的主題，但重點已轉移到協助垮臺政府的重建，此時與衝突相關的急難事件不斷地增加，也吸走了快速成長的援助資源¹⁵，無疑阻礙了發展活動。因此，需要有些新的方法，才能達成「良好的發展得以減少緊急救援的需求，良好的救援有助於發展，良好的重建可以使兩者之間順利地過渡」的目標¹⁶。

3. 環境的改變

2001 年 911 的恐怖攻擊之後，安全議題成了國際政治的焦點，使得國際政治架構有了改變，自此，發展合作也逐漸著重安全方面的政策。2003 年歐盟安全策略認為恐怖主義、大型毀滅武器的擴散、區域衝突及組織犯罪為歐盟所面臨的主要威脅，也是國際社會在安全政策的前提下所必需對抗的。因此自 2001 年後，安全儼然成為連結救援與發展活動討論的議題。然而，許多人道救援組織表示，受到政治左右的人道救援，不但會癱瘓其援助的目標，對於救難人員也會帶來生命的威脅，因此強烈反對政治的介入¹⁷。

¹³ 索馬利亞解放運動(1986-1992)，盧安達大屠殺(1994)。

¹⁴ Ian Christoplos, "Links between relief, rehabilitation and development in the tsunami:synthesis of initial findings", Tsunami Evaluation Coalition, 2006, p. 26.

¹⁵ 1970 和 1980 年代，人道救援占官方發展援助(Official Development Assistance, ODA)之金額不到 3%，自 1999 年之後，已經達到 10%。參照上註。

¹⁶ Ian Christoplos, op. cit., p. 26.

¹⁷ Venro, Linking relief, rehabilitation and development: Approaches and Financing Instruments to Improve the Transition Between Relief, Rehabilitation and Development Co-operation. *Venro-Working Paper*, No. 17, 2006, p. 4.

1980 年代 LRRD 的重點，著重於降低天災的風險，然而隨著政治局勢的改變，這個議題的確冷卻了一段時間。不過，近年來由於重大天災的發生（如南亞海嘯），使防災的活動再度成為討論的焦點。一些國際機構(人道事務協調辦公室¹⁸、聯合國開發計畫署¹⁹)也重新檢視了天災和人為衝突現存的區隔，期望能整合出更好的方式，對於天災做出更有效的回應²⁰。

（二）援助方式

自 1980 年代以來，援助團體一直按照時間依序(continuum)來執行 LRRD 的活動，對災民先提供緊急的救援，接著再進行重建的工作，直到能夠開始進行發展計畫為止。

冷戰結束，危機類型日益複雜，援助必須視受援國情況而定。因為某些受援國，其境內有些地方長期以來相當平靜，而有些地方則衝突不斷²¹，在這樣的背景下，同時進行(contiguous)緊急救援和發展活動可能更為合適²²。

主張緊急救援和發展活動同時進行的學者認為人為衝突所導致的危機，並非一朝一夕，而是逐漸發展而成的。因此，需要採取整合及全面的方法，才能有效回應產生衝突的各個層面²³。

二、特色

（一）結合救援與發展活動

救援和發展向來各有其不同的活動內容，救援的主要目的在於對遭逢天災

¹⁸ United Nations for the Coordination of Humanitarian Affairs, UNOCHA，成立於 1991 年，其主要任務為動員及協調國內和國際援助行動之事宜。參見：UNOCHA, “About Us”, <http://ochaonline.un.org/> (accessed on 2009/12/5).

¹⁹ United Nations Development Programme, UNDP，成立於 1968 年，其主要目的為消弭貧窮、改善人民的生活以及走向永續發展。參見：UNDP, “About UNDP”, <http://www.undp.org/>(accessed on 2009/12/6).

²⁰ Ian Christoplos, op. cit., pp. 26-27.

²¹ 索馬利亞、蒲隆地和剛果民主共和國便處於此種情況。

²² European Commission, In the Limelight: Linking Relief, Rehabilitation and Development. *Le zoom de Rosa*, No. 8, p. 1.

²³ Karlos Pérez de Armiño, op. cit., p. 3.

人禍的災民提供緊急的人道需求。至於發展，聯合國文件中強調，人類發展 (human development) 雖然可以用對生活的期盼、成人識字的能力、能獲得基本和中高等教育以及收入來衡量，但更廣義的人類發展應該將個人的幸福，也就是從他們的健康情況一直到經濟及政治上享有自由一併考量²⁴。

由於複雜急難事件層出不窮，因此必須有新的回應方式，才能解決新型的危機，而過去將救援和發展活動分開進行的結果，使得援助團體在緊急情況結束之後，往往要等上許久，才能繼續得到資助，如此一來，在過渡時期時，資金很明顯地出現了缺口，而災民及社區所承受的風險也再度升高²⁵。因此發展必須採取長期性的觀點，透過長期的活動，加強開發中國家在經濟、政治和社會的能力。

(二) 加強發展性的援助

儘管緊急救援最重要的是確保人民生命的安全，但隨著衝突不斷的發生，各國政府和捐助者也開始體認到，只靠短期的救援並不能夠解決災民龐大的需求，因此援助活動不能單獨進行，在執行的過程中必須同時考量發展的長期目標、避免災民產生依賴或加深衝突。這樣的體認也使得援助團體逐漸重視開發中國家機構能力的提升，並加強對個人以及社區的協助。

治標更要治本的觀念，促使許多開發中國家、非政府組織和捐助者逐漸走向同時進行救援和發展的活動，希望藉助更具發展性的方法來進行援助，以減少複雜急難事件的發生²⁶。

三、原則

(一) 為發展奠定基礎

過去十幾年，可以看到人道救援領域的發展十分多元化，因此參與此領域

²⁴ Worldbank, "What is development",
http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondco/beg_01.pdf

²⁵ Giulia Campanaro, Davidson Hepburn, Malgorzata Kowalska and Ann Wang , Development Relief :The European Perspective, Interaction, 2002, p. 13.

²⁶ Ibid., 13-14.

的行動者一直希望援助機構能夠更專業化，與捐助者之間有更大的合作空間，以避免造成衝突，因此許多的程序已逐漸地統一和標準化。

爲了落實 LRRD，救援、重建和發展，每個階段參與的組織彼此間必須相互合作。此外，爲了促進長期的發展與預防未來危機再度產生，執行的活動不僅要考量社區的需求，實施計畫之前也要評估居民的能力以及最脆弱的地方。

爲了使 LRRD 能做更有效的連結，專家們提出了一些有助於發展的救援原則：

1. 瞭解受援國家的背景(Understand the context)
2. 勿造成傷害(Do no harm)
3. 將立即性的需求與未來的發展結合(Combine immediate needs with future development)
4. 加強服務單位與基礎建設(Strengthen services and infrastructure)
5. 加強當地組織的能力(Capacity of local structures)
6. 永續性(Sustainability)
7. 加強且善用當地居民的能力(Strengthen and make use of the capabilities of the local people)
8. 參與並授權(Participation and empowerment)
9. 注意性別議題(Gender issues)
10. 保障人權(Protection of human rights)
11. 建立和平(Peace-building)
12. 責信度(Accountability)
13. 傳遞適當的訊息和形象(Convey appropriate messages and images)
14. 遵守人道原則(Observe humanitarian principles)
15. 將發展作爲減少未來災害的一種手段(Development as a means of reducing future disasters)
16. 最脆弱的團體及地區優先(Prioritize the most vulnerable groups and areas)
17. 備災(Disaster preparedness)
18. 防災(Disaster prevention)
19. 減輕災難(Disaster mitigation)
20. 避免衝突(Conflict prevention)²⁷

²⁷ Karlos Pérez de Armiño, op. cit., pp. 3-4.

（二）視情況調整

許多與 LRRD 有關的早期文獻對於援助活動的成果看法上較為樂觀。認為只要用對了方法，就能天衣無縫(*seamless web*)，解決所有的問題，不管是個人、家庭、社區或國家皆能由救援進入到發展階段。然而此種樂觀的想法隨著時間而逐漸消逝，因為國家發生衝突之後的情況以及天災不斷增加所帶來的政治緊張關係和不安全的環境都會影響 LRRD 的發展²⁸。

冷戰結束後，衝突的類型則不同於以往，因為衝突幾乎都發生於國內(例如南斯拉夫、剛果、獅子山和印尼)，而有些國家的內戰甚至持續數十年。這些問題使得國際人道救援組織必須重新思考過去從事救援和發展行動的一些做法，尋求更有效的解決方式²⁹。

因此 LRRD 並非單一的概念，它代表著不同的活動必須交由不同的行動者來執行，且在規劃時，必須根據受援國家衝突的情況和脆弱的程度進行調整，才能將救援、重建和發展活動連結起來，而能否順利地從救援過渡到發展則視援助的架構、規劃和執行的方法而定。此外，由於 LRRD 的執行涉及內部機構的運作和對外的關係，因此每次的行動都必須根據災難後的情況做出合適的回應³⁰。

第三節 LRRD 之內容

一、救援、重建、發展之定義

（一）救援

一般而言，救援的目標乃針對自然或人為災難所產生之需求做出回應，而救援最根本和最重要的任務就是拯救生命、保護弱勢的團體並對災民的需求做出立即性的回應。

²⁸ Ian Christoplos, *op. cit.*, p. 26.

²⁹ Giulia Campanaro et al., *op. cit.*, p. 13.

³⁰ Ian Christoplos, *op. cit.*, p. 25.

（二）重建

重建行動的目標則是提供援助以恢復被摧毀的社會及經濟結構，其相關的活動應著重個人正常生活的恢復，以及社會、文化和制度這些基本條件的重建。不過，這並非代表著重建計畫並須重新建立一些和緊急情況發生之前一模一樣的單位和社會機關。事實上，從很多的例子可以看到，先前的單位在後衝突情況下無法再持續下去（例如南斯拉夫）³¹。因此，重建計畫的重點在於創造一些合適的條件，讓國家得以重建一些社會單位，為民眾提供長期的服務，而不是類似於緊急情況發生之前的情形。

（三）發展

至於發展，其定義更為複雜。我們可以將它區分為發展過程和發展方案。就性質上來說，發展過程是無止盡的，而且必須視許多不同的因素而定，其中包括了國際關係和總體經濟的變動。而發展方案則是在設定好的一段時間內，完成一些具體而且可以測量其結果的計畫³²。

二、理想的模式

（一）良好的發展

良好的發展在於減少衝擊(shock)發生的頻率以及衝擊所帶來的影響。此外，良好的發展也必須考量到個體和總體經濟的層面，就發展的角度，連結救援和發展的關鍵在於找到方法來減少衝擊發生的頻率及其所造成影響，如此才能減少緊急救援的需求。

1. 減少衝擊發生的頻率

減少衝擊發生的頻率表面上看起來似乎超過政策的能力所及，不過許多衝

³¹ Giovanna Brambilla, Giovanna Solari and Olivia Lind Haldorsson, *Linking Relief to Rehabilitation and Development*, Voice and CISP, 2001, pp. 9-10.

³² Ibid.

擊的發生事實上與政策脫離不了關係。因為除了天災之外，國家政策、市場波動、社區活動以及戰爭也會對民眾造成衝擊。而身為政策的制定者，其首要任務便是獲取哪些人較容易受到衝擊影響的相關資訊，以及如何減少衝擊發生的頻率，其所採取的方法可能包括防洪措施、抑制增稅或市場介入以穩定穀物價格。

2. 減少衝擊的影響

減少衝擊的影響意謂著個人、家庭和經濟比較不受到衝擊所帶來的影響，而且比較容易從衝擊中復原。而此時介入的方式可能包括：修正農業體系的發展方向（例如鼓勵栽種耐旱的作物）；透過非農業的活動來增加收入的機會；採取囤積穀物、飼養牲畜或植樹這類實質的方式，或者在當地的銀行或信貸單位存款以鼓勵儲蓄；發展醫療及水利設施以降低生病的風險，並減少糧食危機、健康情形惡化和營養不良之間所衍生的問題³³。

（二）良好的救援

良好的救援必須與發展具有連貫性，並且有助於發展。這意謂著良好的救援必須符合兩個條件：第一，也是最基本的，救援不應該削弱發展，其次為救援應有助於發展。

1. 救援不應削弱發展

救援不應削弱發展代表著救援行動必須早些介入，才能看管發展所需的資產³⁴，也代表捐助者必須提供政府財政方面的支援，以穩定總體經濟。此外，援助團體展開行動之前，應該訂定一些適用於發展計畫的基本原則，不過這方面並不容易。

³³ Margaret Buchanan-Smith and S. Maxwell, "Linking Relief and Development: An Introduction and Overview", *Institute of Development Studies Bulletin*, No. 25, 1994, p. 5.

³⁴ 1980年代中期在 Gujarat(印度西部的一邦)發生乾旱，救援行動必須提供飼料給該區，讓乳牛得以生存。Margaret Buchanan-Smith and S. Maxwell, *op. cit.*, p. 6.

一般的救援模式不同於長期的糧食安全計畫，通常採取權力集中(centralized)由上到下(top down)、標準化(standardized)、資源集中(resource-intensive)、仰賴捐助者的方式，所以經常造成地方行政機構沒有能力來執行一些相關的計畫。

良好的救援必須將援助計畫整合於現有的政府結構中，由地方政府負起抵擋衝擊的第一道防線。當然最好的狀況是地方政府已準備妥當、經過訓練，並有足夠的財源來應付緊急的情況，同時能取得現有行政部門的支援（例如，發生乾旱時，可能需要開發額外的水資源，這必須由現有的水資源部門來負責）。除此之外，有時也需要進行額外的糧食發放工作，這可能得由現有的健康中心或糧食與營養機構負責執行。

在缺乏強而有力的地方政府協助下，非政府組織(NGO)通常扮演著重要的角色。從許多成功的例子中可以看到，非政府組織與地方組織密切合作，致力於提升當地民眾的能力，這也是它們介入的重要目標³⁵。

2. 救援儘可能有助於發展

符合良好救援的第二個條件是救援必須儘可能有助於發展。不管哪一種救援，最直接的作法當然是拯救生命。但在某些情況下，對某些人而言，仍有可能將消耗性的補助(consumption subsidy)轉變為投資性的補助(investment subsidy)。這方面的作法包括：不直接發放救援的糧食，而將其做為支付從事發展工作的薪水。因此，災民並非免費得到糧食，而必須做些築路、種樹、協助灌溉或水土保持的工作，這些可以提升災民的收入並減少未來面臨危機時的無助感。此外，也可用糧食和現金來支付從事發展活動的薪水，並進而透過市場機制，以穩定物價及獲取現金來支付公共工程。

利用緊急救援來發展基礎建設在緊急情況結束後是相當重要的。例如，如果確定新的健康中心或水利資源是必要的地方性或區域性計畫，那麼在規劃救援活動時，便可以納入考量，如此一來，也能加速後續的發展計畫，不過重要的是這些基礎建設往後是否得以繼續使用³⁶。

³⁵ 例如國際非政府組織 OXFAM 1992 年於肯亞北部所進行的救援行動。

³⁶ Margaret Buchanan-Smith and S. Maxwell, *op. cit.*, pp. 6-7.

（三）良好的重建

1. 提供改變的機會

不管在學術或援助政策上，比起救援和發展，重建較少受到重視。危機結束後，特別是由戰爭所引起的急難事件，對於重建之需求通常十分龐大，例如 1992 年莫三比克所面臨的情況。該國自 1980 年代以來，大約有 150 萬人的死亡與戰爭有關，其貿易輸出總額累積減少 200 億美金，不但運輸系統及社會結構遭到破壞，全國也有一半以上的人口無法從事生產工作（大部份是國際難民或國內難民）。不只是莫三比克，安哥拉、波士尼亞或盧安達都面臨著同樣的問題。

因此，重建不只是回到現況而已，更應該著重於它所帶來的正向改變。厄利垂亞(Eritrea)內戰後，婦女地位獲得了改善，就是最佳的例子。此外，從許多難民由戰後返回的例子中也可以看到，重建階段提供了減貧及提升產量的機會，這方面都應納入國內總體經濟政策的規劃之中。

一般而言，戰後的重建工作，包括返回家園的交通重建、栽種食物直到收成、農作物的生產方式、土地的使用權、身心及社會結構的復原、短期的就業，而在戰區，還包括了掃除地雷的活動。

2. 有助於未來的發展

援助團體通常很難區分人民難以維生的原因究竟來自於旱災、戰爭，或是長期處於貧困之中所致，因此經常可以發現非政府組織與其他國際組織同時進行救援、重建和發展的活動，所以援助工作必須進行協調，以避免過多的重疊的情況發生。

成功的重建計畫同樣地必須包括適用於救援的一些發展原則，例如與當地機構合作或透過當地機構進行任務，並諮詢當地人民的需求，可能的話，將重建工作與現有或相關的計畫連結起來³⁷。

³⁷ Ibid., pp. 7-8.

三、規劃之對象

(一) 家庭和社區

救援和發展的連結通常以家庭和社區為出發點，而著眼於像是糧食這類資源的取得，或是提升災民抵擋衝擊的能力，這方面包括了提升較弱勢民眾所擁有的資源、對於衝擊的敏感度、復原的速度和自立更生的能力。而弱勢家庭的判斷則以處理衝擊的能力來判斷其脆弱的程度。因為面對突然而來的衝擊，有的家庭可以很快地復原，有的則毫無招架之力，因此對象不同，需求亦有所差別。

(二) 國家

儘管對窮人而言，比較能夠感受到衝擊對家庭和社區所帶來的影響，但事實上，衝擊也影響到國家的發展。就拿雨量不足的情況來說，它不但使得農產量減少，對於水利發電、工業生產一直到政府的預算、收支的平衡、通膨和生活水平也會造成影響。因此有些研究非洲危機的專家指出，旱災所帶來的影響可能是最大的，不僅僅對於農業，甚至於發展中的經濟同樣地也會受到傷害³⁸。可見危機對於個人或國家所造成的影響將相互牽動，這也是規劃時值得注意的面向。

第四節 LRRD 之實踐

一、受援國之參與

(一) 政府機構

危機之後緊隨而來的重建和發展工作，必須和受援國政府合作，以確認優先進行的項目。不過有些國家在歷經長期的武裝衝突之後，政府通常比較缺乏能力，因此對於國家未來的重建和發展工作，往往不知從何著手。但無論如何，政府的參與絕對是必要的，因為受援國政府的支持，是重建工作得以持續的先決條件。

³⁸ 辛巴威 1992 年的旱災，由於缺水和缺電，加上輸入和需求的減少，使其整體產量減少 25%。
Margaret Buchanan-Smith and S. Maxwell, *op. cit.*, p. 4.

（二）當地民眾

救援、重建和發展的連結，最重要的先決條件在於行動的一開始，就必須與當地的行動者建立良好的夥伴關係。然而不可忽視的是，在許多發生衝突的地區，參與對話的人，很可能本身就涉及了衝突，仰賴他們可能使中立的原則受到質疑。話雖如此，但救援計畫若無當地行動者的參與執行，民眾產生依賴的風險很高³⁹，因此在執行上，援助機構需要以高度的專業知識和能力對於當地的情況進行分析，才能挑出比較不受衝突局勢所影響的合作夥伴。

此外，災民在恢復原本的生活時，過程中經常是一團亂，也無法融入援助的計畫，因為歷經災難之後，人們並不在乎人道的原則，而是比較擔心再度捲入衝突之中，因此，他們必須在今天的生命和明天的生活中有所妥協。災民們當然瞭解當地的因素會影響到他們的生命和生活，不過對於周遭突然蜂擁而至的外國援助團體，心理仍舊有些不安。另一方面，儘管災民們很努力想恢復原有的生活，但卻不知該如何利用與救援、重建和發展相關的計畫，緊張關係往往因而產生⁴⁰，因此援助團體必須加強災民對於援助計畫相關資訊的取得。

二、跨領域議題的考量

隨著時間的發展，援助機構逐漸將一些像是性別、HIV&AIDS 以及衝突管理的問題歸納為跨領域的議題。因為無論在救援、重建或發展合作的執行上，這些議題在每個計畫中都扮演著相當重要的角色。因此如果不將這需議題列入考量，將對計畫的執行成效造成影響⁴¹。

（一）HIV&AIDS

天災經常造成社會結構的瓦解，特別是武裝衝突，這樣的情況可能加速 HIV 病毒的擴散，而已經感染 HIV 或有 AIDS 的民眾在災後、戰爭中或危急的情況

³⁹ Giovanna Brambilla, Giovanna Solari and Olivia Lind Haldorsson, p. 11.

⁴⁰ Ian Christoplos, op. cit., p. 25.

⁴¹ Welthungerhilfe, "Orientation Framework Rehabilitation in Overseas Co-operation", 2007, p. 33.

下更顯得脆弱，若加上糧食和飲用水不足、醫療和社會體系崩潰，將使得情況更爲惡化⁴²。

（二）性別

進行活動的規劃時，經常礙於時間的壓力，而無法考慮性別的關係，然而根據援助的經驗顯示出，能將性別的差異納入考量，才能算是真正的援助。女性和男性受到戰爭或災難的影響不盡相同，在發生衝突的期間，女性及兒童經常遭到性攻擊，而且女性通常因爲教育程度較低、缺乏經濟資源，特別容易成爲弱勢的族群，應特別注意⁴³。

（三）對衝突的敏感度

援助有時可能會被誤用而直接或間接地讓某一方獲得好處，而使得衝突加深。因此在援助方法的設計上，對衝突的發生必須具有敏感度，以避免潛在的或新的衝突產生。許多人道組織都盡力堅守行動準則(code of conduct)⁴⁴來避免這樣的風險，而不傷害原則(do no harm)的內容便是針對這類的問題，事先對於援助時可能遭遇到的風險進行分析⁴⁵。

（四）災難的風險管理

災難造成生命和財產的損失，也使得經濟或環境遭到某種程度的破壞，這些都是人民難以應付的，而位於熱帶或亞熱帶的開發中國家尤其容易受到天災的威脅。過去三十多年，全世界有 96% 的天災發生於開發中國家，對於這些處於較弱勢的人民而言，天災帶來的威脅有時直接影響到其生存。

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid., p. 35.

⁴⁴ 國際紅十字會於 1994 年提出人道救援的十大指導方針，內容如下：

1. 迫切的人道需求優先。2. 援助不分種族、宗教信仰及國籍。3. 援助不以政治或宗教爲出發點。4. 援助不能作爲政府外交政策的工具。5. 尊重受援地區的文化及風俗習慣。6. 提升回應災難的能力。7. 援助的管理必須考量受援者本身的計畫。8. 緊急救援必須能夠減少未來災難的發生以及符合基本的需求。9. 與提供資源者及接受援助者建立互信的關係。10. 在相關資訊和宣傳的活動中必須尊重災民的尊嚴。參見：ICRC, “Code of Conduct”, <http://www.ifrc.org/publicat/conduct/code.asp> (accessed on 2009/12/10).

⁴⁵ Welfhungerhilfe, op. cit., p. 37.

鑑於應付天災日益困難，因此國際的發展合作正積極投入災難的風險管理，我們當然不太可能阻止天災的發生，但如果方法得當，應該能減低它們所帶來的影響。災難的風險管理之所以成為跨領域的任務，代表著每個計畫都必須進行風險的分析，對於該地區及人民所受到的相關威脅才能有所依據⁴⁶。

三、不同的行動者

（一）國內的非政府組織

一般說來，受援國國內或地方性的非政府組織是援助機構最佳的合作夥伴。因為這些國內的非政府組織對於當地的背景瞭解較深，透過它們的協助，活動較能順利地執行。有些國家在戰爭之後，國內幾乎沒有任何非政府組織，因此援助機構對於一些合適的非政府組織應該給予支援，若情況需要，也可以考慮成立新的非政府組織⁴⁷。

（二）國際非政府組織

除了安全方面的特別任務會交由聯合國或其他多國聯盟來執行之外，其他的援助活動則經常由非政府組織來執行⁴⁸。由於政府機構和非政府組織均著重於災民的基本照顧與最迫切的基礎建設，因而有時進行的活動難免會發生重疊。此外，加上每個組織都想要有具體的表現，使得援助的過程中，產生了競爭的現象，甚至於導致衝突與敵對的情形⁴⁹，所以在援助的現場，協調的工作就更加重要了。

⁴⁶ Ibid., p. 39.

⁴⁷ Ibid., p. 18.

⁴⁸ 非政府組織也採取了許多不同的作法，以符合救援和發展之間的變化。首先，有些非政府組織調整它們目前的救援計畫，將發展活動納入，例如 Concern Worldwide 原本是個救援組織，但在其新的計畫中，已經開始融入一些長期的觀點。相反地，其他組織，像是之前只集中於發展計畫的 Trócaire Irland，也逐漸將救援活動包含在其任務內。

⁴⁹ Welthungerhilfe, op. cit., p. 19.

（三）國際組織

在國際的維和行動中，經常可以看到國際組織的出現。過去聯合國部隊通常不會出現在和平的場合，但現在對他們而言，協助處理危機和災難後的重建卻很平常，使得軍事行動和援助活動的區分逐漸模糊化，對此議題，國際間也有不少爭論。

聯合國底下，有許多不同的組織，像是聯合國人道事務協調辦公室(UNOCHA)、聯合國最高難民總署(UNHCR)⁵⁰、世界糧食計畫署(WFP)⁵¹和國際移民組織(IOM)⁵²積極參與危機的處理和災難後的行動，而每個組織皆有其特定的任務。此外，一些擁有特殊技術的組織（如掃雷專業人員）也經常參與行動⁵³。

四、合作與協調

重建及發展的目標十分複雜，需要有個整體的概念。理論上來說，所有參與的行動者同意在設計和執行活動時，必須將責任的歸屬列為優先考量，也就是尊重受援國政府的「自主權」(ownership)。不過實際上，國際捐助者經常控制整個過程、規劃以及執行機構的成立，此乃因為受援國政府通常較缺少財源以及專業的知識。一般而言，援助機構必須透過聯合的計畫，讓組織以輔助性的方式參與符合其擁有的資源和能力的活動。值得注意的是，援助團體的個別計畫有時因無法妥善協調而造成了競爭，這是比較不樂見的，而最好的狀況當然是透過聯合協調會議，儘可能順利地連結這些個別的計畫。

⁵⁰ United Nations High Commissioner for Refugees, 成立於 1950 年，其主要任務為指導及協調國際保護難民的行動和解決難民的相關問題。參見：UNHCR, “About us”, <http://www.unhcr.org/> (accessed on 2009/12/12).

⁵¹ World Food Programme, 成立於 1962 年，其主要任務為對抗全世界的飢餓問題。參見：WFP, <http://www.wfp.org/> (accessed on 2009/12/12).

⁵² International Organization for Migration, 成立於 1951 年，與各國政府、跨國政府及非政府夥伴密切合作，處理移民相關問題

⁵³ Welthungerhilfe, *op. cit.*, p. 18.

2005 年底，聯合國大會通過了以「聚合方式」(Cluster Approach)⁵⁴來改善國際團體對於人道災難反應的方法和能力，將不同任務之責任歸屬轉移至聯合國旗下特定的組織。此外，飲用水、衛生設備、醫療、後勤等等問題，也包涵在聯合國與其他國內和國際援助機構的協調內容之中⁵⁵。

五、財源

大部分歐洲的非政府組織都可以從許多方面得到資金的支援，包括歐盟、聯合國的機構、自己的政府、歐洲其他國家的政府、美國、基金會以及私人的捐助。正因為資金來源的多樣性，使得非政府組織和捐助者之間的關係也有所不同。

大部分的非政府組織都提到與捐助者共同進行發展性救援時，會面臨到一些問題。許多組織表示，捐助者在救援與發展的連結方面，通常有自己的一套策略，因此改變的空間不大。而有些組織則認為救援和發展資金之間，仍劃分得很清楚，不過也有些組織則表示，某些捐助者已逐漸站在長期的觀點來支持援助的工作。

再者，捐助者對於人道救援的定義也有所不同。有些捐助者對於人道救援的定義較廣，使得援助團體可以在人道援助的計畫下進行發展性的活動，不過有些捐助只願意資助短期性的人道救援工作。此外，即使議題相同，捐助者負責的部門也有所差異，有些國家由同一個部門負責救援和發展的行動，有些則由不同的部門分別處理救援和發展事宜，但也有些捐助者正努力地減少不同部門之間所產生的一些隔閡⁵⁶，這些都將影響到財源。

由此可見，捐助者的援助政策及部門缺乏整合，加上協調性不足，有時導致緊急救援資金充裕，而重建及發展活動資金卻十分有限的窘境，這些都會阻

⁵⁴ 聯合國緊急救援協調處(Emergency Relief Coordinator)於 2005 年針對全球人道救援體系進行人道回應檢視(Humanitarian Response Review)，確認主要人道行動者之間落差較嚴重的地方，並提出建議。隨著建議之後，聯合國提出以聚合的方式，建立夥伴關係，來解決這些落差，加強有效的人道回應。此外，聚合方式也澄清各組織的角色並進行分工，以確保國際對於人道急難事件所應負起的責任。參見：OCHA, “Cluster Approach”, <http://ocha.unog.ch/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=70> (accessed on 2010/01/12).

⁵⁵ Welfhungerhilfe, op. cit., p. 19.

⁵⁶ Giulia Campanaro et al., op. cit., p. 8.

礙 LRRD 的進行。

綜合上述，我們可以瞭解，援助團體一開始將救援和發展援助區分得十分清楚，但隨著災難不斷的重複發生，也逐漸意識到，若不從災難發生的根本原因著手，只會造成週而復始的救援需求，而 LRRD 的概念也在這樣的思維下逐漸茁壯。

因此欲落實 LRRD，必須對於整個 LRRD 概念的演進及內容有整體性的認識。透過上文，我們可以知道從規劃時考量的層面，一直到執行時所涉及的事物，任何環節都會影響 LRRD 施行的成效。因此，援助機構和政府必須共同致力於減少各個環節所產生的障礙，才是落實 LRRD 的不二法門。

第三章 歐盟之 LRRD

歐盟將 LRRD 視為一種策略性的政策架構，讓歐盟執委會(European Commission)和其他捐助者可以相互結合並密切合作，確保援助得以持續而且有效率。LRRD 欲具成效，從援助的設計到活動的執行必須有良好的資訊交流和協調。歐盟希望針對各種援助工具的獨特性，賦予其明確的任務，協助落實 LRRD 的策略。

第一節 政策的發展

一、概念的蓬勃

1980 年代中期，非政府組織對於非洲天災的熱烈討論使得歐洲各界也開始重視救援、重建及發展之間的連結問題，進而產生了一種共識，那就是救援計畫和發展策略之間必須進一步協調，才能避免危機情況更加惡化。這樣的局勢也使得許多國際組織，像是發展研究機構(Institute of Development Studies, IDS)¹、紅十字會與紅新月會國際聯合會(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC)²、聯合國及海外發展機構(Overseas Development Institute)³紛紛投入此議題的研究行列中。

在這樣的背景下，執委會開始針對與救援和發展活動相關的議題進行一連串的對話。1993 年 5 月，執委會向歐盟理事會和歐洲議會提出了一份文件，針對陷於內戰和天災的國家，提出了特別的重建計畫。此外，許多研究機構也在

¹ 發展研究機構是知名的全球性組織，成立於 1966 年，從事有關國際發展方面的研究、教學和訊息的交流。

² 第一次世界大戰後，美國紅十字會領導人 Henry Davidson 於 1919 年倡議聯合各國紅十字會成立類似國際聯盟的組織，並於同年成立紅十字會協會。1991 年更名為紅十字會與紅新月會國際聯合會(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC)，著重於與天災相關的救援，而紅十字國際委員會(The International Committee of the Red Cross, ICRC)則負有關武裝衝突方面的保護與協助。參見：曾文娟，《紅十字之父—亨利·杜南》，(台北：中華民國國際紅十字會總會，2005)，頁 37-39。

³ 海外發展機構為英國知名的獨立智庫，從事有關國際發展和人道議題方面的研究。

LRRD 的概念下，舉行了不少的相關會議⁴。

1996 年，歐盟提出了第一份有關 LRRD 的文件⁵，並在 2000 年初，針對 1996 年的文件進行檢視，進而於 2001 年提出了評估後之文件⁶，這兩份文件也成為歐盟 LRRD 政策的基礎。

二、政策的出爐

(一) 1996 年文件內容

1. 協調性的提升

大部分的捐助國，其國內通常由不同的部門來處理緊急救援和發展援助的相關事宜。此外，對於長期的危機，其處理的方式通常根據該國所重視的層面而定，以致於提供的援助不一定符合災民的需求。因此，到底該提供災民什麼樣的援助以及何時援助便格外地重要。

至於援助方面的協調工作，文件中提出可以在總部和援助的實地，成立任務編組(Task Forces)，由涉及救援、重建和發展工作的官員組成，提升與執行夥伴之間的協調性，並邀請執行夥伴出席所舉行的相關會議。再者，為了確保不同階段的任務均能夠順利地的交接，不管在哪一個階段，決策過程必須快速⁷。

2. 策略計畫書的擬定

歐盟對於發展中國家，應該針對其發展各階段擬定策略計畫書(strategic plan)，此計畫書應該包含政治性、發展性、社會性和技術性等議題，並能處理以下的問題：

⁴ 發展研究機構於 1994 年舉辦了一場名為連結救援和發展(Linking Relief with Development)的會議，而國際紅十字會、丹麥紅十字會和歐盟也於 1995 年贊助一場「走向發展之救援規劃」(Programming Relief for Development)的會議。

⁵ Communication on linking relief, rehabilitation and development [COM(1996)153].

⁶ Communication entitled “Linking relief, rehabilitation and development-An assessment” [COM(2001)153 final].

⁷ Tasneem Mowjee, European Union Policy approaches in Protracted Crises, A background paper for HPG Research Report 18, July 2004. p. 4.

- (1) 將防止衝突和建立和平的方法併入發展合作的策略中。
- (2) 發展計畫該考慮災難預防(disaster prevention)和脆弱性分析(vulnerability analyses)。
- (3) 以重建和發展為長期目標進行人道救援活動。
- (4) 國家在緊急情況之後該如何進行重建的工作，才能從緊急救援順利過渡到長期的發展⁸。

3. 救援之影響分析

歐盟對於長期處於危機的國家，必須進行救援影響的分析，如此才能有助於往後的行動，並提升援助的效率。這些分析應該包含政治議題（救援會不會影響到當地的安全情況？當地的安全情況是否會影響到救援？）、社會議題（援助對於某一族群或年齡層是否有長期的負面影響）以及經濟和環境議題。此外，這些分析也應該檢視救援對當地行政結構的影響，經過一段時間的分析，發展出「良好的救援法則」（Relief Code of Good Practice）⁹。

4. 規劃的原則

進行援助的規劃時，救援階段應考量長期的目標，發展計畫則應避免緊急情況再度產生，而重建則是兩者之間的橋樑，每個階段的規劃都必須秉持一些基本的原則：

(1) 救援階段

- a. 救援行動應該整合於現有的政府機構或獨立的當地非政府行動之中。
- b. 救援行動和物資的發放應該符合當地的文化和社會背景。
- c. 救援行動應該考慮性別的層面。
- d. 救援行動結束的時間必須可以預期，而不能突然的結束。

⁸ Ibid., pp. 4-5.

⁹ Ibid., p. 5.

(2) 重建

在重建的階段，應重視人的層面，除了基礎建設之外，更須恢復公民社會，著重於法治的重建，並支持政治對話的發展，以提升大眾參與決策的過程。不過展開重建活動的過渡時期，國家必須有擁有最基本的安全並尊重民主的價值與基本的自由。

(3) 發展

執行發展活動的行動者如著眼於國家總體經濟時，應將發展的三個原則謹記在心：

- a. 容易發生災難的國家，在進行經濟改革時，應更有彈性。
- b. 容易發生災難的國家，其國家在預算和經濟改革的計畫中，必須包括防災活動。
- c. 經濟改革計畫必須確保有充裕的資金來成立基本的社會單位。

(4) 衝突的預防

2001 年的文件也結合了另一份文件「歐盟與非洲的衝突議題：建立和平、防止衝突並且更加超越」¹⁰的幾個重點，其中之一為「有效防止衝突比對其後果做出回應要來得好」，使得防止衝突的發生也成為歐盟回應衝突的重點¹¹。

(二) 2001 年文件內容

1. ECHO 任務的限制

由於執委會並沒有其他特別的工具來負責短期救援以及長期發展之間（灰色地帶）的工作，因此大部分的活動仍由 ECHO(Humanitarian Aid Development

¹⁰ European Commission, *The EU and the Issue of Conflict in Africa: Peace-Building, Conflict Prevention and Beyond*, 1996.

¹¹ Tasneem Mowjee, *op. cit.*, p. 6.

of European Commission)¹²負責。因此，未來執委會在人道援助方面，將逐漸把 ECHO 的角色限定於救援的核心任務之中。此外，執委會也會進一步釐清灰色地帶的責任歸屬，確保 ECHO 儘快找到退場策略。

2. 援助方法的調整

至於援助方法，歐盟已逐漸體認到，天災可能較適合依時間順序來進行 LRRD 的活動，而面對情況更複雜的武裝衝突，則必須同時使用不同的援助工具，較切實際。此外，文件中也提出了執行夥伴的選擇和工具的運用都將影響到 LRRD 執行的成效。

3. 增加附錄

執委會強調與開發中國家所協議的國家策略報告書(Country Strategy Papers, CSPs)¹³中必須加上附錄(addenda)，說明該國何時應進行人道救援。此外，附錄也必須訂出援助策略的方向、目標和優先的事項，再由執委會跨部門小組(inter-disciplinary Commission teams)與夥伴國進行協商，以整合不同的工具¹⁴。

三、文件的檢視

(一) 1996 年之文件

1996 年通報文件雖然提到同時(*contiguum*)進行緊急救援、重建和發展活動可能比依時間順序(*continuum*)較符合危機的變化，但其實際的援助重心仍以後者為行動的基礎。此外，除了未調整決策程序以利 LRRD 的施行之外，對救援所造成的影響未能做系統化的分析，且對開發中國家也缺乏整體性的政策，這些都影響到 LRRD 的進展。因此，歐洲議會於 2001 年的報告指出，這份文件提

¹² ECHO 的縮寫來自於其早期的名稱 European Commission Humanitarian Aid Office. 雖然現今其正式的名稱為歐盟執委會人道援助部門，但由於 ECHO 的能見度高，一般仍以 ECHO 稱之。 Source: ECHO information team

¹³ 國家策略報告書乃歐盟執委會與開發中國家合作的策略架構文件。

¹⁴ Tasneem Mowjee, *op. cit.*, pp. 7-9.

出五年以來，其實具體的行動很少¹⁵。

(二) 2001 年之文件

1. 正面的意義

站在 ECHO 的觀點，這份文件最正面的影響在於它澄清了連結的議題並不是一個人道救援的問題，而是執委會重建和發展工具所應承擔的責任。其次，文件提出了在某些情況下，可能很難執行連結的工作。況且 LRRD 並不只是將 ECHO 工作移交給其他工具接手而已，而是這些工作很可能同時涉及到執委會多項的資助工具，也因此增加了協調的難度。此外，文件也認為備災與預防衝突的產生應由執委會發展工具來負責。

2. 缺點

首先，這份文件並沒有要求不同的單位必須針對危機或後衝突的情況進行聯合的分析，因此不同的行動者很難有整合且互補的行動。其次，儘管文件瞭解到緩慢的決策程序是執行 LRRD 策略的障礙之一，但它並沒有為這些程序的修訂做好準備工作。此外，執委會雖然提到執行夥伴的選擇和工具的運用都將影響到 LRRD 執行的成效，但並沒有提到該如何解決這個問題，這或許可以說明為何歐洲議會批評這份文件過於理論化，缺乏具體的解決方案及行動的時間表，而執委會內部缺乏協調，也一直是落實 LRRD 最大的阻礙¹⁶。

四、後續的發展

目前，發展總署已逐漸提早接手 ECHO 的工作，對於危機的處理，執委會採取一些包括短期的救援和長期的活動，例如對於 2006 年非洲角(Horn of Africa)所發生的乾旱危機，ECHO 將資金用於主要的人道需求方面，但同時也透過歐洲發展基金和糧食安全計畫，對於導致乾旱的相關問題，尋求長期的解決之道¹⁷。

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Helen Versluys, *Coherence in EU external action: the case of humanitarian aid*, Paper presented at the 10th Biennial EUSA Conference, panel Session on “Development aid and economic partnership agreement”, Montreal, 2007/5/17-19, p. 10.

第二節 援助之策略

一、危機類型

前面兩份文件，將危機類型歸納為三種。而隨著危機的不同，LRRD 的重點亦有所差異。

(一) 天災

結構性的問題和極度的貧窮都可能是災民受苦於乾旱的真正原因。這樣的國家，其實整個經濟社會和政治結構都需要進行徹底的改變，而缺少雨水通常只是壓垮駱駝的最後一根稻草。因此處理乾旱之後的援助行動時，必須記住一個重要的原則，那就是監控援助對當地糧食價格機制所造成的影響，以避免影響到未來農作物的生產。再者，由於救援必須持有長期的觀點，因此當捐助者投入援助行動時，必須努力確保像是牲畜、種子及農具這類發展資產的安全。

此外，洪水、地震及熱帶氣旋所帶來的危機通常需要捐助者及援助單位儘速提供援助，因此當危機發生時，才開始著手建立當地政府管理方面的能力，往往緩不濟急，對此，最好的解決之道便是防災計畫。而防災的重點應著眼於當地政府能力的加強、確認救援所需要的補給及庫存量，另外官員及地方代表也必須接受訓練，具有應付危機的能力，且在必要的時候，能與國外的機構進行合作¹⁸。

(二) 武裝衝突

這類型的危機最為棘手，尤其是長期處於危機和戰爭不斷的國家。再者，此類型危機大部分都是在情況危急、緊張關係升高、危機惡化、緊張關係減緩、情況較為穩定的模式下擺盪，而且每個國家在危機後的過渡時期情況不盡相同，因此連結策略必須考慮到負責的部門、地域層面以及確認合適的時間，才能從極不穩定的政治環境中順利過渡。

¹⁸ European Commission, Communication from the Commission to the Council and The European Parliament on Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD), COM(96) 153 Final, 30 April 1996. p. 2-3.

再者，武裝衝突經常是緊張關係累積到最高點的表現，因此歐盟應多著手發展出減少危機產生以及能夠避免緊張關係升高的機制和工具，也應該把這類避免衝突和危機發生的機制整合於發展合作的計畫之中。此外，在危機時期，不但必須支持和平的建立，在危機後的重建活動更應該加強預防的工作，未來才能避免危機再度發生¹⁹。

（三）結構及其他類型危機

歐盟目前也利用人道援助工具來協助一些既不是遭逢天災，也不是處於戰爭中的國家。一般說來這些國家因政治、經濟和社會的積弱不振，而使得人民生活艱困。像烏克蘭、摩爾達瓦、白俄羅斯這些社會結構較為脆弱的國家，在過渡時期，都可以從 ECHO 得到人道的援助。

此外，由於這些國家通常缺少適合從緊急情況過渡到穩定情況的發展工具，或是足夠的財源來支援過渡時期的需求，因此歐盟也會加以援助。不過由於歐盟條約中強調尊重人權以及民主，因此對於有些無法致力於落實法治的國家，除了人道救援外，歐盟與這些國家只進行部份合作或完全暫停合作計畫²⁰。

二、援助架構

（一）財政工具

一般而言，執委會有兩項特別用於處理緊急救援的工具，也就是 ECHO 負責的人道救援以及對外關係總署(DG RELEX)管理下的快速回應機制(Rapid Reaction Mechanism, RRM)²¹。另外也有許多主題式的工具，像是歐盟民主暨

¹⁹ European Commission, Communication from the commission to the Council and The European Parliament on Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD), COM(96) 153 Final, 30 April 1996. p.7.

²⁰ Tasneem Mowjee, op. cit., p. 8.

²¹ 快速回應機制，用於危機管理（主要是衝突），但不同於 ECHO，它並非以中立為原則，因為其援助的目的在於提供政治的穩定。參見：Summaries of EU legislation, “Rapid Reaction Mechanism”, http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/(accessed on 2009/12/12).

人權之倡議(European Initiative for Democracy and Human Rights, EIDHR)²²、重建(rehabilitation)、與非政府組織共同資助計畫(NGO co-financing)²³，以及針對地理區域，如 CARDS²⁴（巴爾幹地區），TACIS²⁵（東歐及中亞），ALA²⁶（亞洲和拉丁美洲）以及 MEDA²⁷（地中海地區）以及 EDF²⁸（ACP 國家）的發展合作預算路線²⁹。

2007 到 2013 年，歐盟提出 6 個支援對外援助行動的工具。

1. 歐盟睦鄰及夥伴關係工具(European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI)

歐盟透過此工具，對 17 個國家提供援助，包含與歐盟成員國的鄰近地區進行特定的跨邊界合作。

2. 歐洲發展基金(European Development Fund, EDF)

歐洲發展基金以歐盟與非加太國家所簽訂的科多努協定為基礎，對 ACP 國家及其成員國海外國家與領地提供援助，而第 10 個 EDF 於 2008 年一月生效。

3. 發展合作工具(Development Co-operation Instrument, DCI)

發展合作工具對三個部份進行協助，第一，針對南非、拉丁美洲、亞洲和中亞以及中東 47 個開發中國家（不在 ENPI 或 EDF 所包含的國家）提供協助。

²² 1994 年因歐洲議會的提倡而成立，其預算主要用於提升人權、民主和預防衝突，一般透過非政府組織及國際組織來執行。參見：Summaries of EU legislation, “European Initiative for Democracy and Human Rights “, http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/(accessed on 2010/2/12).

²³ 與非政府組織共同資助計畫(NGO co-financing)，主要用於資助開發中國家有關社會和經濟性質的發展活動，而活動則交由歐盟的非政府組織進行。參見：Summaries of EU legislation, “NGO co-financing”, http://europa.eu/legislation_summaries/other/r12500_en.htm(accessed on 2010/2/23)

²⁴ Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation.

²⁵ Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States.

²⁶ Asia and Latin America

²⁷ Middle East and North Africa Program

²⁸ European Development Fund

²⁹ Tasneem Mowjee, op. cit., p.12.

第二，支持 18 個 ACP 國家進行蔗糖生產的重整。第三，資助 5 個主題式的計畫³⁰。

4. 歐盟民主暨人權工具(EIDHR)³¹

協助非歐盟國家提升民主和人權。

5. 穩定工具(Instrument for Stability, IfS)

穩定工具的目標在於提供有效的回應，以維護及重建有利於歐盟發展與合作政策執行的重要條件，力求國家的穩定。此外，歐盟的合作政策如能在國情較穩定的第三世界進行，便可利用此工具進一步協助該國建立能力，做好危機前後的準備，共同解決全球和跨區域的威脅。

6. 核能安全合作工具(Nuclear Safety Co-operation Instrument, NSCI)

核能安全合作工具支持高層級的核能安全、輻射防護，並協助第三世界有效使用與安全看管核能原料³²。

(二) ECHO 任務的擴大

執委會對於 ECHO 所負責的任務解釋較為狹義，因此也嘗試著將其資金從灰色地帶抽離，轉移至立即性的緊急救援。然而，由於執委會對於長期危機的處理方式並沒有標準的模式，因此當執委會決定以同時進行(*contiguum*)的方法來解決長期的危機時，也賦予 ECHO 處理該國或該地區有關糧食安全、供水以及醫療方面的任務。不過，發展合作所需要的政治穩定和安全條件並不容易達

³⁰ 投資於人的計畫；環境及天然資源包括能源的管理；進行發展合作時，協助非政府行動者以及地方當局；糧食安全計畫；移民及庇護。參見：EuropeAid, “Development Co-operation Instrument (DCI)”, http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci_en.htm(accessed on 2010/2/20)

³¹ 2007 年提出的 EIDHR 取代 2000-2006 年的倡議，並以 2000-2006 的倡議為基礎，協助非歐盟國家提升民主和人權。參見：EuropeAid, “European Instrument for Democracy & Human Rights(EIDHR)”, http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm(accessed on 2010/2/20).

³² EuropeAid, “How we finance”, http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm (accessed on 2009/07/18).

成，我們可以在蘇丹看到這樣的例子。歐盟於 1999 年底開始與該國當局進行政治對話，四年後，眼看政府與南部反對派即將達成和平協議，執委會也準備恢復與蘇丹的發展合作，但最後還是破局，因此 ECHO 只能繼續執行任務³³。

自 1994 年開始，ECHO 對於長期危機，展開全球行動計畫(Global Plans)，每次為期 6 或 12 個月，這份計畫使 ECHO 得以發展出針對國家和區域的行動政策。再者，全球行動計畫讓 ECHO 的參與更為主動，而不是接到任務時，才做出回應，因此可被視為與受援國政府或地方當局缺少政治關係時的一種聯繫³⁴。

(三) 共同外交暨安全政策

共同外交暨安全政策(Common Foreign and Security Policy, CFSP)提出之後，ECHO 便不斷強調其援助的中立性和公正性，希望與外交政策區分開來。為了能夠資助具有政治性的活動（例如人權，媒體關注的焦點，以及危機或後危機中警力的訓練和選舉的監控等等），對外關係總署於於 2001 年成立快速回應機制，希望藉此克服所面臨的問題。

前對外關係總署執行委員彭定康(Chris Patten)³⁵曾提出對外行動並非外交政策，而應具有更寬廣的概念，涉及像是環境和庇護的政策領域。話雖如此，但援助團體比較擔心的是經過協調的援助活動可能使發展和人道援助成爲一種外交政策的工具。

(四) 里斯本條約

人道和發展援助在歐盟憲法草案中（歐憲首次將人道救援部分獨立出來），都屬於歐盟對外關係的領域，兩種援助都應在歐盟對外行動目標和原則的架構下進行，而歐盟對外行動的主要目標則強調民主、法治、人權和自由的普世化及個別化，並且尊重符合聯合國憲章的國際法。

³³ Tasneem Mowjee, op. cit., p. 12.

³⁴ Ibid. pp. 12-13.

³⁵ 彭定康於 1999 年至 2004 年爲歐盟執委會負責對外關係之執行委員。

起初，歐盟憲法草案並沒有強烈要求人道援助必須保持中立，僅是簡單陳述人道救援活動應該符合國際人道法的原則，尤其是公正和無歧視，但在非政府組織以及前發展與人道救援總署執行委員尼爾森(Poul Nielson)³⁶的遊說下，才將中立的原則納入³⁷。雖然歐憲遭到否決，但其內容在取代它的里斯本條約(Lisbon Treaty)中，依然不變。

里斯本條約生效後，儘管歐盟對外行動在制度上有了大幅度的改變，惟新任歐盟外交高級代表未來 5 年在與各相關單位的磨合壓力下³⁸，歐盟外交政策是否能夠創新，也值得後續的觀察。

第三節 執委會對外援助行動者之關係

一、主要行動者

(一) ECHO

1. 任務

執委會於 1992 年成立了 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。ECHO 之任務在於確保物資和設備得以快速運達發生危機的地區，其所援助的物資可能包括基本供給、特殊食品、醫療設備、醫藥及燃料，而設備可能包括醫療團隊、淨水系統及災後重建的物資³⁹。

2. 活動內容

ECHO 的主要目的在於拯救生命，對災民提供必要的援助，而在後緊急階段(post-emergency phase)，則針對基礎建設和設備，進行短期間的復原和重建

³⁶ 尼爾森於 1999 年至 2004 年為歐盟執委會負責發展及人道援助之執行委員。

³⁷ Tasneem Mowjee, *op. cit.*, p.18.

³⁸ 蘇宏達，〈里斯本條約生效後對歐盟對外行動能力與民主治理機制可能的影響〉，《政治科學論叢》，第 40 期，2009，頁 109。

³⁹ ECHO, “Background and mandate”, http://ec.europa.eu/echo/about/what/history_en.htm (accessed on 2009/07/17).

工作，並透過相關計畫來協助難民的遣回與安置，且從事有關天災的預防工作以及使用合適快速的預警系統⁴⁰。

（二）歐盟援助合作辦公室

1. 任務

歐盟援助合作辦公室(EuropeAid Co-operation Office, Europeaid or AIDCO) 成立於 2001 年，其任務乃將援助有效且快速地送達最需要的地方。歐盟援助合作辦公室在資助發展行動之前，必須仔細分析情況並透過諮詢，以確保每年數百萬的歐元能做有效的運用，而其行動也將受到評估和監控⁴¹。

歐盟援助合作辦公室是歐盟執委會負責執行對外援助計畫的總署，與歐盟鄰國、俄羅斯、非加太地區、拉丁美洲和亞洲密切合作，確保其援助可以朝著聯合國千禧年的目標邁進，並希望透過援助的行動，讓歐盟在世界的舞台上擁有較好的形象⁴²。

2. 活動內容

在規劃的階段，歐盟援助合作辦公室必須分析受援國國內和機構的水平，確認所要解決的問題、面臨的阻礙和擁有的機會，並根據發展總署（針對 ACP 國家）和對外關係總署（世界其他地方）所擬定的多年期計畫來進行發展援助。

歐盟援助合作辦公室負責整個過程的設計，在確認夥伴國的需求之後，開始展開研究，並籌備所有必要的財政決定，以及擬定所需的招標、監控和評估過程，同時必須考量其他總署所提出的策略以及長期的援助計畫⁴³。

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ EuropeAid, “About EuropeAid”, http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm (accessed on 2009/07/18).

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

（三）發展總署

1. 任務

發展總署(Directorate General for Development, DG DEV)根據歐盟條約草擬發展政策，致力於減貧活動。在此前提下，發展總署和 ACP 國家及其成員國海外國家與領地擬定合作策略，並透過歐洲發展基金以及發展合作計畫提供資助。這些國家大部分都是洛美公約(Lomé convention)的簽署國，此公約於 2000 年由柯多努協定(Cotonou Agreement)所取代，並於 2003 年生效⁴⁴。

2. 活動內容

發展總署透過永續發展、提升民主、和平及安全，協助開發中國家致力於減貧計畫的落實，希望能完成消除貧窮的終極目標。此外，並擬定對所有開發中國家的發展政策，諸如貿易與發展的連結、區域整合與合作、支持總體經濟政策與提升社會單位的平等入口、援助運輸單位、提升食物安全、偏遠地區的永續發展以及機關能力的建立，這些均為其發展政策的焦點所在。而人權的提升、男女平等、兒童權以及環境等也為其關注的議題⁴⁵。

近幾年，發展總署更進一步地針對糧食援助和糧食安全、環境（熱帶雨林）和醫療等主題進行規劃，以支持執委會的發展政策，這些計畫都必須與歐盟援助合作辦公室共同合作。除此之外，發展總署也致力於由其他單位負責的環境、貿易、漁業等等政策的擬定，並同時與歐洲投資銀行、非洲發展銀行以及非洲聯盟、G8 等等進行合作⁴⁶。

（四）對外關係總署

1. 任務

⁴⁴ DG Dev, "Mission and Role", http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm(accessed on 2009/07/17).

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

對外關係總署(Directorate-General for External Relations, DG RELEX)致力於對外政策的形成，並與其他總署，尤其是歐盟援助合作辦公室、發展總署、貿易總署和 ECHO 總署密切合作。

再者，對外關係總署亦負責執委會與國際組織的關係，如聯合國、歐洲安全合作組織(OSCE)與歐洲理事會(The Council of Europe)，並參與共同外交暨安全政策(CFSP)，以及歐盟派駐於第三世界超過一百三十個代表團及國際組織的管理。此外，對外關係總署也負責歐盟睦鄰政策的業務⁴⁷。

2. 活動內容

歐盟不斷加強其處理緊張關係和不安全情勢的能力，並運用發展合作和對外援助、貿易政策工具、社會及環境政策、外交工具和政治對話，與國際夥伴和非政府組織進行合作以避免暴力的發生。

為了解決像是貧窮、歧視、土地及自然資源被剝削且分配不均、人權的迫害與性別不平等這類導致暴力衝突產生的問題，歐盟強調法治、民主的落實、公民社會的發展及安全部門的改革。而在後衝突情況中，對外關係總署積極投入重建活動、解除武裝及整合計畫之中，朝著建立永久和平的目標努力。

此外，對外關係總署更積極參與危機的管理，從預防性政策到危機後的復原與重建，透過特定的工具，像是穩定工具(IfS)，在發生政治危機的國家投入大量的資源⁴⁸。

二、行動者之關係

ECHO 雖為負責人道救援事務之專職機構，但由於 LRRD 涉及人道與發展，因此彼此所進行之活動亦會相互影響，這些行動者主要為發展總署、歐盟援助合作辦公室、對外關係總署⁴⁹，以下就其關係略為陳述。

⁴⁷ External Relations, “About us”, http://ec.europa.eu/dgs/external_relations/index_en.htm (accessed on 2009/07/17).

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ 參見附錄三。

（一）ECHO 與發展總署

由於執委會希望負責發展和人道活動的部門之間能有更多的連貫性，因此在 1999 年，ECHO 交由發展總署之執行委員負責。惟人道救援不管在援助品質和程序方面的要求都不同於採取長期觀點的發展政策。因此儘管人道救援總署和發展總署由同一位執行委員負責，不過除非兩者能夠有配合良好，否則並不見得一定能走向發展性的人道救援。此外，人道救援的本質使得 ECHO 必須在較無法預測的情況下行動，因此預算或救援方式必須更具彈性⁵⁰，同時也必需提升行政方面的效率以及加速決策的過程。

不過爲了提升 ECHO 的援助速度和中立性而將救援與發展部門分開，但並無適合的程序，讓兩部門可以對危機的情況做出聯合的分析，或共同擬定援助的策略，如此可能會妨礙歐盟援助政策的連貫性。通常 ECHO 只是將一些提議送達發展總署和對外關係總署，讓執委會的發展部門對於人道行動所從事的活動有所瞭解。不過，這樣的資訊分享還是不夠的，因爲進行諮詢時，ECHO 往往已經規劃好所要進行的活動，所以不太可能再調整內容，不過執委會的官員通常也不會去諮詢 ECHO 所積極參與的國家發展計畫⁵¹。

（二）ECHO 與對外關係總署

就不受到歐盟外交事務干預的角度而言，ECHO 算是相當成功，因爲對外關係總署往往會給予歐盟援助合作辦公室一些政治上的意見。ECHO 於 1992 年剛開始成立時，由對外關係總署執行委員和合作暨發展總署執行委員共同負責。到了 1993 年，只由合作暨發展總署執行委員負責，藉此限制對外關係總署對歐盟人道援助政策的干預。1995 年，ECHO 有了專屬的人道援助執行委員，但自 1999 年之後，ECHO 再度和發展總署由同一位執行委員負責，不過仍不在對外關係的管轄範圍⁵²。

⁵⁰ 災難爆發之後，ECHO 在 24 到 48 小時可以做出撥款的決定，但對外關係總署或發展總署平均需要 6 個月才能做出有關長期援助計畫的決定。參見：Helen Versluys, *op. cit.*, p. 19.

⁵¹ Helen Versluys, *op. cit.*, pp. 19-20.

⁵² *Ibid.*, p. 20.

(三) ECHO 與歐盟合作援助辦公室

歐盟援助合作辦公室有幾個單位的工作與 ECHO 相關，這些單位為：

1. AIDCO E4：負責管理對外關係總署設立的快速回應機制，確保能夠做出快速且明確的回應。
2. AIDCO E5：負責安全和移民之單位。在安全方面，包括警察的改革、邊界控管、打擊非法犯罪、恐怖主義；在移民方面，負責處理合法或非法移民以及庇護政策；此外還包括退場策略、難民問題等方面的危機處理。
3. AIDCO ALA South-East Asia：與對外關係總署合作，負責拉丁美洲及東南亞的難民計畫。
4. AIDCO 區域處(geographical directorates)：處理有關 LRRD 之事宜⁵³。

第四節 LRRD 之執行

一、流程

從執委會與夥伴國共同擬定國家策略報告書開始，就必須考量 LRRD 的層面。如果國家策略報告書完成之後，夥伴國內部危機情況升高，就必須將與 LRRD 相關的附錄加入國家策略報告書中。

其次，執委會雖有許多可以應用於 LRRD 的財政工具。然而，根據情況，有些特定的預算路線，像是：ECHO、EDF 的 B 路線⁵⁴、快速回應機制、緊急預備金⁵⁵、主題式資金（重建、與非政府組織共同資助和糧食安全路線），可能更為合適。

⁵³ Ulrich Daldrup François Grünewald, Hanja R. H. Maij Weggen and Graham White, Evaluation: The European Commission's Directorate General for Humanitarian Aid(DG ECHO)2000-2005, 2006, pp. 19-20.

⁵⁴ B 路線處理一些無法預料的需求，也協助國際協議的減免債務倡議及減少出口收入不穩定所帶來的不利影響。參見：FAO, "Kingdom of Swaziland", [http://www.fao.org/europeanunion/funding/country/eu_swz/en/\(accessed on 2009/12/17\)](http://www.fao.org/europeanunion/funding/country/eu_swz/en/(accessed on 2009/12/17)).

⁵⁵ 緊急預備金(Emergency Reserve)用於臨時發生的特殊事件。
參見：European Commission, "working document of the commission services", http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/fiche74/fiche74en.pdf (accessed on 2010/02/17).

行動方面，內外部的協調、資訊的分享以及更具彈性的工具，都是影響 LRRD 成效的重要因素。就內部協調而言，執委會成立了跨部門指導小組 (interservices steering group) 提升援助工具和部門之間的協調。而外部協調則透過駐各國的代表團 (delegation) 與成員國、其他捐助者、國際組織、非政府組織和聯合國進行協調。

總之，LRRD 的落實需要快速的決策過程以及善用現有的工具，不管在工具或部門之間都必須發揮互補的作用，才能提升其執行的成效，而執委會將權力釋放給歐盟駐各國代表團的做法，對於任務的協調和監控幫助極大。執委會希望透過上述的方式，加速對於危急情況的反應，並加強人道援助和發展行動之間的連結⁵⁶。

二、分權

執委會於 2000 年，開始對於組織及對外援助的執行方式進行改革，希望所進行的活動可以更貼近民眾的需求，促進捐助者之間的協調並加速行動。因此，執委會決定將權利下放 (devolution)，讓其代表團，也就是派駐於各夥伴國家的代表負起援外的重任⁵⁷。這些代表不僅作為執委會派駐於各國的觀察員，也能代表執委會與派駐國當局和社會，進行面對面的溝通。而援外計畫的執行由執委會駐外代表團及歐盟援助合作辦公室共同統籌⁵⁸，駐外代表團主要負責確認計畫、評估其可行性、執行計畫並針對其成果進行評估，而歐盟援助合作辦公室位於布魯塞爾的總部則負責整個計畫的連貫性。此外，總部也負責與執委會其他總署、成員國以及其他機構之間的協調工作，並進行整體行動的規劃及援助進度的報告。

分權有助於對外援助效率的提升，不僅能使代表團在當地扮演著更積極的角色，對派駐國家解釋並執行歐盟的政策，同時也能向總部回報派駐國家的政策和發展情況，並得以與派駐國家進行協商的活動。

⁵⁶ International Workshop on Food Security in Complex Emergencies, “Building Policy Framework to Address Longer-term Programming Challenges”, Tivoli, 23-25 September 2003.

⁵⁷ 此種概念的產生乃基於「能在發生問題的現場處理相關事宜及做出決定，會比交由布魯塞爾來得好」的原則。參見：EuropeAid, “Devolution”, http://ec.europa.eu/europeaid/how/devolution/index_en.htm (accessed on 2010/02/17).

⁵⁸ 黃偉峰，〈歐盟執委會駐外代表團之分析〉，《問題與研究》，43 卷 2 期，2004，頁 149。

2007 年 OECD 對於歐盟的發展合作進行檢視，做出了以下的結論：布魯塞爾可以將管理的責任下放到代表團的手中，一直是改革過程中最關鍵的部份。分權不但受到夥伴國高度的肯定，也在改進共同體行動效率的舞台上，扮演著相當重要的角色⁵⁹。

三、合作夥伴

通常 ECHO 只負責資助及協調救援的行動，並非親自執行援助行動，而是透過合作夥伴進行其救援的任務。而每個夥伴皆有其專屬之角色，例如在內戰的背景下，基於某些政治因素，災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的許可，從事救援行動。而在某些較複雜的危機中，因涉及之地域十分寬廣，且人口遷移之數量龐大，唯有聯合國才有所需的後勤能力以確保援助的行動。而面臨天災這類緊急且無法預測的事件，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。因此多樣性的合作夥伴對 ECHO 是相當重要的，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⁶⁰，下面就這些合作夥伴與 ECHO 的合作關係加以說明。

（一）聯合國

聯合國擁有全球的支持和豐富的經驗，主要的人道救援行動者都能接受 UNOCHA⁶¹ 做為人道救援主要的協調組織，包括公民保護機制，而 ECHO 總署一直被聯合國視為整個協調過程中強大的夥伴。

儘管 ECHO 對聯合國相當重要，但這兩個組織的合作並非十分容易。因為執委會和聯合國的體制不管在行政或文化上截然不同。目前 ECHO 與聯合國機構的合作仍有加強的必要，因為雙方的做法不見得相互配合，從以下幾方面可以看出。

⁵⁹ 同註 57。

⁶⁰ European Union, “Humanitarian Aid”, http://europa.eu/pol/hum/print_overview_en.htm (assessed on 2008/10/5).

⁶¹ 參見第二章註 18。

1. 聯合國希望 ECHO 可以長期共同資助聯合國的計畫，但是 ECHO 比較願意資助短期的方案。
2. 聯合國機構會從計畫中撥款資助其他方面的支出，但 ECHO 希望這些花費可以完全透明化，不希望這些錢用於聯合國體系中一些與計畫無關的花費。
3. 聯合國機構所進行的計畫往往涉及許多的捐助者，但是 ECHO 總署希望它捐助的部份能有辨別度，不和其他的捐助者混在一起，以符合責任的原則。
4. 聯合國體系通常由自己或其會員國的審計部門負責稽核的任務，因此 ECHO 只能核對或監控。
5. 聯合國自己發展出雙邊捐助者能夠接受的報告體系，然而 ECHO 總署也有自己的要求⁶²。

(二) 紅十字會

儘管歐盟成員國和 ECHO 總署捐助紅十字會的金額雖然很高，不過，對於紅十字會的影響力還不如美國（捐款幾乎只有歐盟的一半），其原因在於歐盟的捐款來自於 27 個國家加上執委會，無法擁有一致性的策略，因此對於國際紅十字會的影響力也大打折扣。

從 2003 年開始，基於 ICRC 和 IFRC 兩組織的國際地位，ECHO 利用策略性夥伴關係對話(Strategic Partnership Dialogues, SPDs)，讓夥伴對於重大議題有交換意見的機會，提升彼此的合作關係。新的夥伴關係架構協定(Framework Partnership Agreement, FPA)⁶³，代表著雙方關係的進步。

儘管如此，但 ECHO 職員過於細微的處理方式(micro-management)，以致於紅十字會所提出的報告未能符合 ECHO 的要求，而造成雙方的緊張關係。如

⁶² Ulrich Daldrup et al., op. cit., p. 23.

⁶³ 夥伴關係架構協定之目的在於確認執行人道活動時，ECHO 及其執行夥伴的角色和責任。
參見：ECHO, “The Framework Partnership Agreement”,
http://ec.europa.eu/echo/about/actors/fpa_en.htm(accessed on 2009/11/17).

此一來將加重紅十字會的工作量，據估國際紅十字會對 ECHO 總署進行報告的人員數量相當於對其他捐助者進行報告的總和⁶⁴。

（三）非政府組織

不管在數量或資金分配方面，非政府組織都是 ECHO 最大的合作夥伴，ECHO 對於非政府組織的資助在 1997 年和 2000 年之間大幅度的增加，而聯合國則相對的減少，一直到 2001 年開始，情況才有所改變，以求平衡⁶⁵，目前非政府組織大約佔 ECHO 每年預算的 50%。

ECHO 總署目前大約與 200 個非政府組織簽訂夥伴關係架構協定，這些非政府組織有的專精於技術方面的知識，有的則對於某些地區有特別的經驗，其能力和專業水準也有所不同。不過根據多年的經驗累積、每年的評估活動，ECHO 已逐漸掌握這些非政府組織的能力所在。

ECHO 總署十分重視與非政府組織之間的合作關係，因此致力於改進非政府組織的品質、加強其能力並將其視為重要的夥伴，每年 ECHO 都會邀請這些團體出席會議，對於未來的政策進行資訊和簡報的交流。而 ECHO 和非政府組織深厚的關係也使得 ECHO 對非政府組織的影響力要比其他的國際機構來得大。不過我們也必須瞭解有些非政府組織幾乎都是靠 ECHO 的資助才得以生存的。

此外，ECHO 的職員實際上有很多具有非政府組織的背景，這也是 ECHO 和非政府組織聯繫較強的原因，而且 ECHO 過於細微的處理方式通常來自於這些職員，因此對非政府組織行得通，但國際援助機構對於這樣的做法，則頗有微詞。

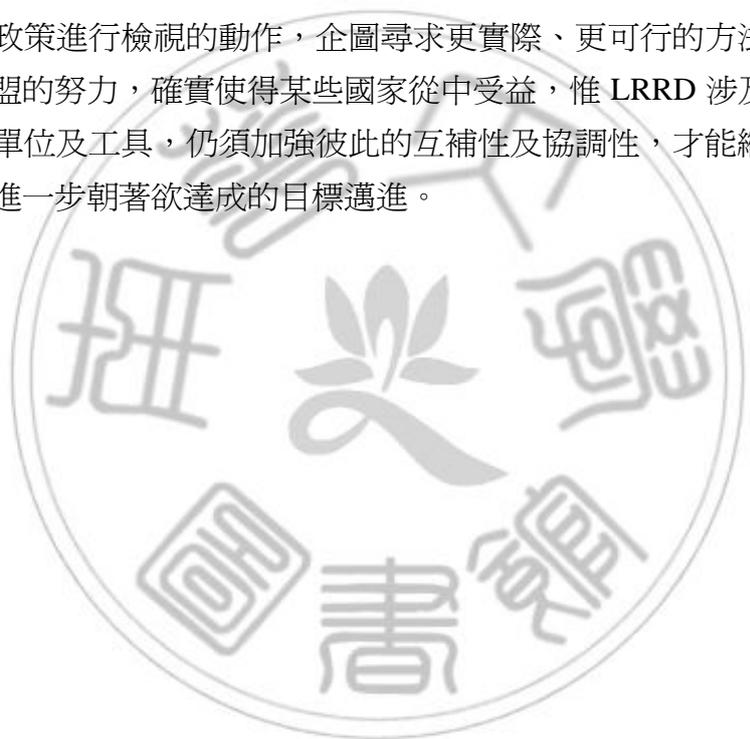
非政府組織如想取得 ECHO 的資金，就必須簽訂夥伴關係架構協定，而由 ECHO 檢視申請者的財務狀況及行政能力。不過 ECHO 和某些非政府組織的關係也不見得很好，因為這些非政府組織通常想要獨立作業，但 ECHO 則希望對

⁶⁴ Ulrich Daldrup et al., op. cit., p. 23.

⁶⁵ 參見附錄四。

於自己所資助的活動具有影響力。在實地上，ECHO 的技術協助通常涉及計畫的確認、設計和監控，某些干預是非政府組織所不樂見的。對此，ECHO 則提出，站在責任的角度，這是必要的。此外，由於非政府組織也從歐盟成員國得到財源，而每個成員國都有自己的一套做法，因此在援助的程序上必須加以協調，才能使非政府組織的工作順利⁶⁶。

由上可以瞭解到，歐盟深深體會到欲減少危機的發生，必須從導致危機產生的根本原因著手，因此提出了相關的 LRRD 政策，希望有助於危機的化解。然而即使政策十分完美，若無具體的實施手段，美麗的計畫也只會淪為空談。歐盟針對其政策進行檢視的動作，企圖尋求更實際、更可行的方法以利於政策的落實，歐盟的努力，確實使得某些國家從中受益，惟 LRRD 涉及層面廣泛，許多不同的單位及工具，仍須加強彼此的互補性及協調性，才能縮小理論與實際的落差，進一步朝著欲達成的目標邁進。



⁶⁶ Ulrich Daldrup et al., op. cit., pp. 27-29.

第四章 歐盟 LRRD 之運作實例—塔吉克斯坦

自 1993 年以來，ECHO 對塔吉克斯坦(Tajikistan)人民所提供的人道援助超過了 1 億 6000 萬歐元，隨著人道情況的改善，加上負責人道和發展活動之行動者的積極投入，過去幾年，塔吉克斯坦無論在經濟或政治上，已慢慢趨於穩定，而不再被視為「被遺忘的危機」¹，不過許多塔吉克斯坦的人民，生活仍舊十分的困苦²。

除了人道援助之外，歐盟更透過 LRRD 策略來改善塔吉克斯坦整體的發展，LRRD 策略愈成功，代表著塔吉克斯坦未來在人道救援的需求上將愈少。

第一節 國家之背景

一、歷史

塔吉克斯坦位於中亞的東南部，屬於內陸國家，是中亞面積最小的國家³。其東和中國新疆毗鄰，西為烏茲別克(Uzbekistan)，南與阿富汗(Afganistan)接壤，北接吉爾吉斯(Kyrgyzstan)⁴。全國人口約 730 萬，境內多山，山地面積約佔國土 93%，素有「高山國」之稱⁵。

西元 1868 年，塔吉克斯坦被併入了俄國，其南部的布哈拉汗國(Khanate of Bukhara)則成為俄國的屬地。20 世紀初期，塔吉克斯坦之共產黨在俄國的扶持下成立，並於 1918 年在塔吉克斯坦的北部建立了蘇維埃政權，而後加入了土庫曼自治共和國(Turkmenistan)。1924 年塔吉克斯坦自治共和國成立，接著於 1929 年成為塔吉克斯坦共和國，且在同一年加入了蘇聯⁶。

¹ 參見第一章註 4。

² ECHO, “Tajikistan & Central Asia”, http://ec.europa.eu/echo/aid/asia/tajikistan_en.htm

³ 邢廣程，《崛起的中亞》(台北：五南，1993)，頁 3。

⁴ 參見附錄五。

⁵ 新華網。塔吉克斯坦概況。 [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/\(accessed on 2009/08/02\)](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/(accessed on 2009/08/02)).

⁶ 中華民國外交部。塔吉克共和國。

<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=197&ctnode=1131&mp=1>(accessed on 2009/08/02).

在蘇聯的羽翼下，未開發且多山的塔吉克斯坦開始著手進行經濟改革，人民也逐漸有了國家的意識。而後塔吉克斯坦政府陸續修築了水壩以作為發電和灌溉之用，於 Vakhsh 河谷一帶開始發展工業。此外，更進一步引進蘇聯的醫療體系和教育體制，使得杜尚別(Dushanbe)轉變為一個現代化的首都⁷。

蘇聯於 1991 年的瓦解，促使塔吉克斯坦於同年 9 月 9 日宣布獨立。不料，獨立一完成，國家旋即陷入了混亂的內戰。共產黨為了保有原來的權力，和伊斯蘭激進派份子發生嚴重的衝突⁸。

1991 年 11 月，塔吉克斯坦之前共產黨強人納比耶夫(Rahman Nabiyeu)贏得總統大選。納比耶夫上任後，其排除反對派的舉動，引發了 1992 年 3 月大規模的示威活動。四月，政府對示威者開火，使得暴動很快地蔓延到南部以及其他的地方。到了九月，反對派勢力將納比耶夫驅逐，並暫時接管政府。十一月，拉赫莫諾夫(Imomali Rakhmonov) 主導的政府，得到俄軍的支持，掌管政權，結束了第一階段的內戰。內戰導致了許多人逃往阿富汗，使得塔吉克斯坦的伊斯蘭激進派勢力與阿富汗的盟友相互結合，繼續發動戰爭，不斷攻擊俄國和塔吉克斯坦駐守於邊界的軍隊，而持續的內戰也造成了數萬人的死亡以及超過 50 萬人的遷移⁹。

1994 年，政府與叛軍達成停火協議，拉赫莫諾夫被選為總統，然而一些零星的戰爭依舊持續至 1997 年，最後在聯合國的調停下，背後支援內戰的俄國及伊朗¹⁰展開和平協議，雙方勢力退出塔吉克斯坦，結束了戰爭，塔吉克斯坦也因此得以享有自國家獨立以來，難能可貴的和平。

內戰(1992-1997)使得塔吉克斯坦的經濟遭到了嚴重的破壞，因此必須仰賴

⁷ Britannica, "Tajikistan", <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/581047/Tajikistan/214553/History>(accessed on 2009/08/02).

⁸ 同上註。

⁹ 同上註。

¹⁰ 塔吉克斯坦係中亞唯一非突厥民族國家，與伊朗同屬波斯語系。伊朗亦為塔國獨立後，第一個在其首都設立大使館的國家，由此可見伊朗對於該國的重視。參見：傅仁坤，〈當前中亞五國政經現況與展望〉，傅仁坤（編），《發現中亞》。台北：三文，2005，頁 16。

外國的援助，民眾才得以溫飽¹¹。而隨著協議的簽訂，叛軍也重回政治和社會的生活。雖然異議團體仍以政府為攻擊的目標，不過拉赫莫諾夫仍在某些曾是對手的支持下，於 1999 年贏得連任¹²。

自 2001 年塔利班政權被推翻之後，從阿富汗流入的戰士也逐漸的減少。不過，仍有少許的伊斯蘭激進派份子持續由邊界滲透，企圖擾亂塔吉克斯坦以及其他中亞國家的生活和商業活動。此外，塔利班的垮臺加速了阿富汗的毒品生產，也使得塔吉克斯坦很快成為阿富汗毒品運往歐洲或其他地方的轉運站¹³。

二、困境

（一）生活貧困

對於塔吉克斯坦而言，短期看來，其較優勢的經濟利益來自於棉花和鋁製品的生產。而大量的水資源，除了可以用來發電以及擴大灌溉的地區之外，也意謂著就中長期的角度而言，塔吉克斯坦仍有其他的發展機會。不過，有鑑於目前的競爭優勢，政府特別重視棉花和鋁製品產業，因此將 60% 的電力都用於製鋁工業。

冬天對於塔吉克斯坦是項嚴峻的考驗，整個國家電力嚴重短缺，對於經濟和社會生活造成極大的影響。由於國家大半年處於電力短缺的情況，因此難以支援商業活動以及提供用水，使得學校和醫院運作不易。

由於大部分的地方都無法取得由電力或中央系統所提供的暖氣，以至於濫砍的情況十分頻繁，而嚴重地破壞了生活的環境。再者，毫無控制地飼養牲畜，導致山坡地被羊群啃得精光，使得環境更加受損，而環境的破壞導致土石流和洪水氾濫的情況加劇，進一步威脅到人民的生命和財產¹⁴。

¹¹ 同上註，頁 17。

¹² 同註 6。

¹³ 同上註。

¹⁴ Peter Holdsworth, Anna Gorter and Robert Stryk, *Evaluation of LRRD in Tajikistan*(Brussels:Sher Ingénierus Conseils, 2007), p. 13.

（二）土地貧瘠

位於 Sughd 和 Khatlon 的灌溉平原，由於缺乏資金建立運河系統，以至於農地因為鹽化而無法耕種，進而影響棉花這類經濟作物和糧食的生產。由於政府將棉花的生產列為農業的優先項目，因此最好的土地都用來栽種棉花，一般的民眾只能夠在土質較差的土地(garden land)和分配到少許較肥沃的土地(president land)上耕種。然而，人民必須在私人的棉花田農場(Dehkan)¹⁵工作，才能夠分配到較肥沃的土地。不過這些農民，經常與地主對抗，因為對他們而言，栽種棉花並無太大的利潤，唯一的好處是可以在較肥沃的土地上耕種，但無論如何，農民還是無法安心地在這些較肥沃的土地上耕種，因為所有權的問題仍取決於政府¹⁶。

（三）人口的外移

在棉花地區耕種不易，加上創業十分艱辛，導致塔吉克斯坦的人口大量外移，Khatlon 地區，情況尤其嚴重。這些外移者通常以年輕男性居多，因此種植棉花的重擔便落在婦女和小孩的身上。

對於塔吉克斯坦而言，外移人口匯回的錢(remittance)雖然可以維持某些偏遠地區的家計，但外移的情況也導致更多女性必須扛起家計的重擔。近年來，塔吉克斯坦政府雖然也努力提倡將匯回的款項做為投資之用。不過，鑑於投資環境不佳，人民還是寧願將匯款拿來消費或蓋房子，而不願自行創業¹⁷。

（四）入學率偏低

教師的薪水低，對教育單位影響極大，因此，相較於蘇聯時代，民眾的入學率較低，加上課程並未更新，以致於民眾認為教育無關緊要，而影響了入學率。此外，鑑於目前的教育制度，再加上聘用及擢升雇員傾向於利用關係而不

¹⁵ 獨立後的塔吉克斯坦於 1992 年開始邁入市場經濟的過渡時期，此時出現了一種新的中型農場，稱之為 dehkan。參見：Wikipedia, "Agriculture in Tajikistan",

http://en.wikipedia.org/wiki/Agriculture_in_Tajikistan(accessed on 2009/07/17).

¹⁶ Peter, Anna and Robert., op. cit., pp. 13-14.

¹⁷ Ibid.

是以任用資格為準則，也使得塔吉克斯坦經濟成長的潛力更加受限¹⁸。

(五) 知覺的提升(awareness raising)

由於過去長期處於蘇聯的體制下，因此在塔吉克斯坦所進行的發展活動必須融入提升知覺的活動。由於先前的體制受到莫斯科中央政府的大力補助，所以短期內想讓某些單位回到蘇聯時代的水準是不太可能的，這些訊息都必須持續地傳達給災民知道，而後再慢慢朝著永續服務的方向邁進¹⁹。

(六) 技術性問題

由於塔吉克斯坦比較適合小規模的經濟結構，因此蘇聯時期所留下來的科技，大部分並不適用於塔吉克斯坦。換句話說，過去專為蘇聯大型農場所設計的農業科技和設備並不適合目前塔吉克斯坦的情況。鄰近的中國很快地便掌握住這點，而將大量的科技產品輸往塔吉克斯坦，使得塔吉克斯坦順理成章地成為中國科技的消費者。

在塔吉克斯坦，如何才能提供更具效率的服務，這方面的知識，必須從頭開始，而且必須利用這個國家十分有限的技術和社會能力。在這個國家，幾乎沒有任何國際組織曾想過成立職業訓練學校，以協助小規模企業的發展，從而生產一些實用的產品，像是家庭工具或其他類似的東西，所以大部份外移者所匯回國的錢還是用來購買這方面的產品²⁰。

第二節 歐盟之援助

一、法律架構

(一) 夥伴關係暨合作協定(Partnership and Cooperation Agreement, PCA)

歐盟和塔吉克斯坦雙邊關係的法律架構以1989年歐盟和前蘇聯時期所簽訂

¹⁸ Ibid., pp. 14-15.

¹⁹ Ibid., p. 15.

²⁰ Ibid., p. 14-15.

的貿易暨合作協定為基礎(Trade and Cooperation Agreement, TCA)，這份協定也在 1994 年得到塔吉克斯坦政府的批准。

2004 年 10 月歐盟與塔吉克斯坦於盧森堡簽定了夥伴關係暨合作協定，取代了原來的貿易暨合作協定。夥伴關係暨合作協定強調歐盟在塔吉克斯坦的立場和利益，這份協定也使得歐盟與整個中亞國家的關係更為一致²¹。而在得到所有歐盟成員國批准這份協定的過渡時期，則由 2005 年所簽定的貿易暨其相關事宜臨時協定(Interim Agreement on Trade and Trade-related Matters)來進行夥伴暨合作協定中與貿易相關的事務²²。

夥伴暨合作協定包含了許多傳統的政策，像是政治的對話、經濟的合作、民主和人權、非法活動的防範、文化與金融合作，以及一些有關共同利益的新合作領域，像是大型毀滅武器(WMD)、移民，以及在後冷戰時期，因整個國際體系改變而產生的恐怖主義²³。

(二) 2007-2013 年歐盟-中亞策略報告書 (EU-Central Asia Strategy Paper 2007-2013)

歐盟東擴之後，中亞地區的安全和穩定，對歐盟而言，重要性日益增加。歐盟-中亞策略報告書，採取區域性的方式對中亞地區提供發展方面的援助。

歐盟透過多年期的指標性計畫(multi-annual indicative programme)落實這份策略報告書²⁴，而 2007-2010 年的指標性計畫共撥款 3 億 1400 萬歐元，用以協助區域性以及國家層級的計畫。

區域性計畫的目標在於提升區域之間的合作，以及加強中亞國家的睦鄰關係。而在國家層級計畫方面，塔吉克斯坦可以得到將近 6600 萬的歐元補助，這些援助將優先使用於以下幾個領域：

²¹ The European Commission's Delegation to Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan, "The relation with Tajikistan", <http://delkaz.ec.europa.eu/joomla/>(accessed on 2009/12/27)

²² 夥伴關係暨合作協定於 2010 生效。

²³ Matteo Fumagalli, Tajikistan and the EU: from Post-conflict reconstruction to critical engagement, *CEPS Policy brief*, No. 130, 2007, p. 4.

²⁴ 2002-2006 年歐盟-中亞策略報告書由 2002-2004 年，2005-2006 年的指標性計畫資助。

1. 區域性及當地的社區發展。
2. 鄉村地區單位和社會單位的改革。
3. 經濟改革。
4. 民主的發展和善治（提升公民社會、社會對話和民主的過程、司法的改革和法治的社會等等）。
5. 進行貿易和市場規則的改革，並提升行政能力²⁵。

二、財政工具

歐盟透過各種不同的工具，希望提升塔吉克斯坦各方面的能力，朝著千禧年的發展目標(Millennium Development Goals, MDGs) ²⁶邁進。

(一) 糧食安全計畫(Food Security Programme, FSP)

糧食安全計畫目的在於提升農業的生產力和競爭力，以增加糧食長期性的安全，同時減少過渡時期和進行改革時所造成的影響。因此糧食安全計畫著眼於最貧窮的人口，透過預算資助(budget support) ²⁷的方式，對塔吉克斯坦的農業部門和社會保護部門提供技術上的援助。

²⁵ EuropeAid, “Tajikistan”, http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/country-cooperation/tajikistan/tajikistan_en.htm(accessed on 2010/01/21)

²⁶ 千禧年的八大發展目標為：1.消除極端貧窮和飢餓。2.普及小學教育。3.促進兩性平等並賦予婦女權力。4.降低五歲以下兒童的死亡率。5.改善產婦保健。6.對抗愛滋病毒和愛滋病(HIV/AIDS)、瘧疾以及其他疾病。7.確保環境的永續發展。8.發展全球夥伴關係。

千禧年的六大檢驗目標為：1.2015 年底，低收入、飢餓的人口比例皆能降低一半。2.2015 年底，全球各地的兒童，不論男女，皆能接受小學教育。3.2015 年底，將五歲以下的兒童死亡率，減少三分之二。4.2015 年底，將產婦的死亡率降低四分之三。5.至 2015 年，能抑止愛滋病毒和愛滋病(HIV/AIDS)的蔓延，並消滅瘧疾，以及其他重大的疾病。6.2015 年底，無法得到或負擔不起安全飲用水的人口比例，能減少一半；2020 年底，使至少居住在貧民區一億貧民的生活，能獲得重大的改善。參見：UNDP, “What are the Millennium Development Goals?”, <http://www.undp.org/mdg/basics.shtml>(accessed on 2009/12/27).

²⁷ 執委會將預算資助視為一種財源的轉換，這些財源將成為夥伴國家整體財源的一部份，得以用於公共財政方面的支出。參見：Europaid, “How the Commission provides budget support”, <http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/>(accessed on 2010/2/24).

(二) 歐盟民主暨人權倡議(EIDHR)

歐盟於 2003 年 8 月利用歐盟民主暨人權工具，促進塔吉克斯坦人權的發展、進行刑法的改革、重視囚犯的權利、提升民主和善治與媒體自由，並加強法治、安全結構（警察和軍隊）以及衝突的防範。

(三) TACIS

透過 TACIS，執委會採取三條路線進行援助活動：

1. 路線一(track 1)：區域性合作計畫

促進良好的睦鄰關係、致力於交通和能源網、資源的永續使用、國際環境公約的執行以及建立法治的社會。2002-2004 年的指標性計畫，協助塔吉克斯坦進行多項的計畫，包括邊境管理和毒品管制(BOMCA²⁸/CADAP²⁹)、環境保護和致力完成京都議定書中所做的承諾。

2. 路線二(track 2)：區域性援助計畫

區域性援助計畫交由國家層級來執行，其目標為進一步走向永續的經濟發展，並協助中亞國家的經濟整合於世界之中。2002-2004 年的指標性計畫著眼於塔吉克斯坦公民社會的改革、改善海關及邊境的管理、協助貿易暨合作協定（之後為夥伴關係暨合作協定）的執行以及教育改革和職業訓練。

3. 路線三(track3)：減貧計畫

針對塔吉克斯坦南部的 Khatlon 地區和 Ferghana 河谷進行減貧計畫，著眼於最弱勢團體的社區發展。

²⁸ Border management in Central Asia

²⁹ Central Asia Drug Action Program

4. 總體財政援助(Macro-Financial Assistance)³⁰

這項特別的財政援助，得以讓塔吉克斯坦減少對歐盟的負債。2001 年塔吉克斯坦從歐盟得到 6000 萬歐元的貸款，而在 2001-2004 年獲得減債 3500 萬歐元。

5. 人道援助

ECHO 總署透過每年的計畫，進行糧食援助，改善營養不良、乾旱之後的灌溉工作、醫藥方面的補給、醫療人員的培訓、健康教育、飲水和衛生等相關事宜，自 1993 年以來，其援助金額已超過 1 億 6000 萬歐元³¹。

三、援助進程

1. 戰後情況

就發展環境來看，塔吉克斯坦面臨著相當複雜的挑戰，因為過去生活於蘇聯體制下，所以人民習慣由政府來供應諸如水和電力這方面的設備，以及一個正常運作的社會體系，能夠提供民眾一些福利、醫療和教育。因此，年紀較大的人仍然認為政府是個值得信賴的單位，也往往將目前的發展與先前的情況做比較。

由於受到內戰的影響，蘇聯體制在塔吉克斯坦所受到破壞比起其他鄰近國家來得更深，一直到內戰結束後情況才逐漸穩定。大多數的利害關係人 (stakeholder) 都認為在 1997 年左右，部分的秩序才慢慢地恢復。然而在衝突期間，因為許多社會和基礎設備遭到破壞，所以戰後人民無法很快地取得用水和電力。此外，在衝突期間，雖然大部分的學校和醫療設備仍可持續地運作，但只能維持較低的水平³²。

³⁰ 此工具僅用於協助處於經濟過渡時期的中等收入國家，像是巴爾幹半島、中東歐國家和濱臨地中海的國家。其目標為針對各個國家的需求量身訂做一些政策，以穩定其財政情況，並建立以市場為導向的經濟體制。參見: DevelopmentPortal.eu, <http://www.developmentportal.eu/wcm/subsite/snv1v2/content/view/66/93/>(accessed on 2010/01/22).

³¹ 同註 2。

³² Peter , Anna and Robert., op. cit., p. 12.

2. 救援行動

救援行動從衝突的最後階段，也就是援助可以抵達偏遠的地區時開始展開。在發放食物的初期，捐助者和政府的首要任務在於提供緊急的用水問題和醫療服務。而接下來的兩年，某些 ECHO 的合作夥伴已經能夠從緊急的援助行動過渡到重建的階段，也就是從糧食的發放過渡到種子的發放，並開始振興農作單位。此外，國際非政府組織也開始引進一些以社區為主的發展方法，讓當地的社區可以參與跟他們生活息息相關，而優先進行的一些活動³³。

3. 旱災爆發

第一階段的重建工作因 2000 年的旱災而中斷，這也使得許多的捐助者又重新回到糧食發放的救援工作，並從事一些直接回應緊急需求的活動。不過，值得注意的是，儘管旱災是因為降雨不足，但灌溉系統無法發揮功效，也是農作物欠收和糧食短缺的重要原因。此外，發展階段的活動也直到旱災結束之後，才又重新上路³⁴。

4. TACIS 與 FSP

自援助活動的早期，TACIS 便是執委會主要的發展工具³⁵。1997 年，由於安全問題，使得計畫受阻，一直到 2003 年，計畫才再度展開。此外，從 1997 年開始，執委會便積極投入糧食安全計畫，在重建階段已經提供了一些以社區為主的活動，這些計畫中均有很清楚的發展目標³⁶。

5. LRRD 退場策略

2003 年，ECHO 於塔吉克斯坦提出了 LRRD 退場策略，此時期的援助著重

³³ Ibid.

³⁴ Ibid., pp. 12-13.

³⁵ 蘇聯解體後，各加盟共和國紛紛尋求獨立，此時不管在政治、經濟和社會都處於真空的狀態，各方面都極需要協助，因此執委會於 1991 提出 TACIS，以協助獨立國協國家走向市場經濟及民主的社會。

³⁶ Peter, Anna and Robert., op. cit., p. 13.

於醫療、用水和糧食三方面。在提出 LRRD 的期間和接下來的時刻，ECHO 開始知會其合作夥伴國有關 LRRD 的情況，以及 LRRD 的目的與該如何將 LRRD 整合於合作夥伴的整個計畫之中。然而對於這樣的告知，合作夥伴所做出的回應不一，有些合作夥伴的計畫，能夠呼應 LRRD 的活動，有些則無法從救援活動轉移到發展活動，另有合作夥伴則運用些策略，尋求資金以填補他們自己的計畫³⁷。

第三節 LRRD 策略之運作

歷經了 5 年艱苦的內戰，加上 2000-2001 年的旱災和過去蘇聯體制的模式使得塔吉克斯坦人道情況更加惡化。但隨著人道的援助，國家已逐漸趨於穩定。2003 年，ECHO 和執委會其他的工具合作，開始著手進行 LRRD 的退場策略。

一、基本需求的確認

當 ECHO 決定撤出在塔吉克斯坦的行動時，其援助特別針對幾個要項，像是塔吉克斯坦人民一般的健康情形、營養的改善以及食物和水源的取得，這些需求同時也是執委會其他工具的努力目標。為了更加落實 LRRD 的策略，工具間互相輔助乃是提升效率的不二法門。

1. 健康

根據 2003 年塔吉克斯坦政府向聯合國提出有關千禧年目標的進度報告，塔吉克斯坦最迫切的需求仍停留於營養、健康、水和衛生這些項目。報告中指出 2015 年底前，兒童的死亡率不太可能減少三分之二，而母親產下胎兒的死亡率不太可能減少四分之三。此外，瘧疾蔓延的情況也不太可能抑止，而且如果長期無法取得安全的飲用水，那麼想將感染的人數減為一半，將極為困難。

由於供需吃緊，塔吉克斯坦一直是個缺乏糧食的國家，雖然沒有任何指標顯示糧食的供給可能中斷，但自 1992 年以來，食用品質較差的糧食，人口日益

³⁷ Ibid.

增加，很多宣稱一天只吃一餐的家庭從 1999 年的 13% 上升到 2003 年的 46%，儘管這幾年，鄉村地區的農產收穫量有所改善，使得緊急的糧食援助需求降低許多（根據 WFP/FAO 的資料，2002-2003 年為 25%），但人民仍然無法取得所需要的種子、肥沃的土地和灌溉用水。在都市方面，老人和殘障者依然無法擁有土地，而通貨膨脹的壓力更加影響了家庭的消費能力。再者，每年工作人口大量的外移，導致家庭收入減少，也使得這些問題更為嚴重。

此外，食量和食物的成分都會導致與營養不良相關的疾病或併發症的發生。兒童長期營養不良，會造成體重過輕，而生過小孩的婦女和五歲以下的兒童則容易缺乏鐵質或維他命。因此，根據 2004 年塔吉克斯坦國家營養調查 (National Nutrition Survey) 結果，民眾營養不良的情況相當嚴重，儘管各地有所差異，但一般而言，兒童的存活率相當低，也造成入學率偏低，這個問題在杜尚別、Khatlon 和 RRS 地區特別嚴重，尤其是女孩子，由此可以看出，家庭經濟問題扮演著一個非常重要的角色³⁸。

2. 醫療

醫療也是非常受到關注的一個單位，儘管 2004 年國內預算和社會的支出大幅度的成長，但對於醫療部份的支出卻下降，每人仍舊低於 1.5 歐元（2002 年，教育支出每人 4 歐元，社會保護每人 3 歐元），加上傳染病的爆發也使得醫療體系運作十分的吃緊。此外，從 1999 年以來，瘧疾疫情不斷的蔓延，這方面雖然無法取得真正的疫情資訊，但某些指標顯示出國家仍有許多地方，很容易感染這類的疾病，因此需要投入大量的資源，才能有效地控制疫情。

目前 HIV 的通報病例雖然不多，這可能與當地的篩檢工具有關，不過文化上的障礙，也有可能發生人數短報的現象。此外，HIV 的主要傳染途徑乃透過針頭的注射，因此儘管性工作者較缺乏安全的性行為知識，但醫療單位不足以及外移人口多，可能也是病例逐漸增加的重要因素³⁹。

³⁸ European Commission Directorate-General for Humanitarian Aid, Humanitarian Aid Decision 23 02 01, 2005, p. 3.

³⁹ Ibid., p. 4.

3. 水和衛生

水和衛生方面的問題，情況並不樂觀，似乎也不可能達成千禧年將無法取得安全飲用水的人口減少為一半的目標。在塔吉克斯坦的偏遠地區，不到 50% 的人可以取得自來水，而且大部分的供水系統，都不安全、不可靠，也無法得到良好的維護。此外，由於小鎮和鄉村的水質逐漸惡化，因此而產生的疾病，對民眾也造成極大的威脅，這些地方，幾乎有 25% 的人使用溪水、運河、灌溉溝渠和水池作為飲用水。而都市的情況也不見得理想，2004 年 Varzob 河谷洪水爆發，使得水源受到污染，而無法供應首都杜尚別的用水，因此 ECHO 撥款 35 萬歐元，協助應付這樣的突發事件。

而在衛生方面，較貧困的地區，大部分的人還是使用挖坑的廁所。在 GBAO 地區，28% 的民眾仍舊沒有現代化的沖水廁所。根據一項抗飢餓行動調查(Action Against Hunger)結果指出，使用肥皂來洗手的民眾依然很少⁴⁰。

4. 天災

塔吉克斯坦是個經常發生天災的國家。容易發生天災，再加上應付天災的能力薄弱，使得弱勢的社區必須承擔極大的風險。此外，塔吉克斯坦也常發生地震、洪水、雪崩、土石流，2004 年在 Varzob 地區的洪水和土石流，不但摧毀了基礎的建設，更污染了供應首都杜尚別 60% 用水的 Varzob 河。而發生於 2005 年 2 月的數百起雪崩，對 Rasht 河谷以及東南部的 Pamir 河谷也造成極大的傷害，導致通往首都杜尚別的交通中斷，迫使 2800 人遷移⁴¹。

二、減貧活動的支援

整個 LRRD 的策略著重於 ECHO 的撤出、TACIS 的減貧計畫(Poverty Alleviation Scheme)和糧食安全計畫。2006 年 ECHO 做出最後的決定，希望能夠加強一些行動計畫，將 ECHO 最後的計畫與執委會其他的工具連結起來。此外，ECHO 也在撤出的階段持續進行有關水、衛生以及醫療單位方面的活動，因為解決偏遠地區人民處於貧困和脆弱的問題一直是 LRRD 策略的重心所在。

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

(一) 減貧策略報告書(Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP)⁴²

隨著塔吉克斯坦政府於 2002 年 6 月通過的減貧策略報告書，國家的情況也逐漸地好轉。惟減貧策略報告書雖然提出了塔吉克斯坦社會和經濟的發展策略，但截至 2005 年為止，減貧策略報告書的重心大部分仍著重於私人單位的發展，不過，社會方面的公共支出已有逐漸增加的趨勢。根據政府於 2003 年提出的減貧策略報告書進度顯示，塔吉克斯坦當局正倡導醫療體系的改革，希望能將醫療單位的資源轉移到更重要的醫療體系以及預防的單位⁴³。

(二) TACIS 與 FSP

除了減貧策略報告書之外，執委會所資助的減貧計畫也開始展開。TACIS 計畫的第三條路線著重於減貧活動，並於 2004 年針對 Khalton 省和 Ferghana 河谷提出了 650 萬元歐元的減貧計畫。此外，糧食安全計畫也在缺席了幾年之後，重新開始，並於 2003 年撥款 8 百萬歐元進行糧食方面的援助，且於 2005 年和 2006 年更進一步，撥款金額達到 1 千 7 百萬歐元⁴⁴。

三、活動的執行

(一) ECHO

1. 解決基本需求

歷經三年(1999-2001)嚴重的乾旱後，2002 年塔吉克斯坦的降雨量幾乎已回到正常的情況，但無論如何乾旱仍然對整個國家造成了影響。2002 年之後，ECHO 針對三個特定目標持續進行援助的行動。首先是協助人民取得基本的糧

⁴² 減貧策略報告書乃一個國家為提升其經濟成長和減貧所提出的總體經濟、組織架構、社會政策與計畫，以及相關的財源需求報告書。此報告書須由政府籌備，透過公民社會、發展夥伴國家，包括世界銀行和國際貨幣基金共同參與。

參見：Eucam Eu-Central Asia Monitoring, No. 2, October 2008, p. 6.

⁴³ European Commission Directorate-General for Humanitarian Aid, Humanitarian Aid Decision 23 02 01, 2005, pp. 1-2.

⁴⁴ Ibid.

食，同時提升弱勢家庭的糧食安全；其次是人民能夠得到醫療的照顧，對於傳染病能夠有良好的回應，並且提升社區的健康意識，以減少發病率和死亡率；最後是讓更多的人民可以取得飲用水，以及宣導如何安全地使用水源，才能避免感染與水源有關的一些疾病⁴⁵。

2. 為後續發展鋪路

除了緊急的人道救援之外，ECHO 透過一些建立能力的方法，以 LRRD 的觀點來執行它在塔吉克斯坦的計畫，而其目標在於執行計畫時，同時提升受援社區的自主權(ownership)和自立更生(self-reliance)的能力。這些方法包括提升大眾對於健康相關議題的瞭解、醫療人員的訓練、成立用水委員會(creation and instruction of water-user committees)以確保 ECHO 所資助的給水系統可以得到長期的維護及持續的使用⁴⁶。

3. LRRD 退場策略

人道情況的改善，加上塔吉克斯坦政府、歐盟所支援的工具和其他國際組織所進行的減貧計畫，讓 ECHO 可以開始逐步撤出在塔吉克的活動。

2002 年執委會其他的資助工具，在缺席了數年之後，已準備重新開始啟動。這些行動於 2003 年底和 2004 年初展開，ECHO 也加強與執委會其他單位和捐助者的聯繫，以便加速 LRRD 的進程⁴⁷。

2003 年 ECHO 採取了為期 3 年逐步撤出塔吉克斯坦的計畫，以全力配合執委會的 LRRD 策略。ECHO 的撤出行動於 2004 年開始，第一年撥款 800 萬歐元資助人道的行動，比前一年少了 200 萬歐元，而 2005 則進一步減少為 600 萬歐元。至於 2006 年，也就是撤出的最後一年，撥款金額為 300 萬歐元。儘管撤出

⁴⁵ European Commission, "Report from the Commission-Directorate-General for Humanitarian Aid: Annual Report 2002", COM/2003/0430 final

⁴⁶ European Commission Directorate-General for Humanitarian Aid, Humanitarian Aid Decision 23 02 01, 2005, pp. 1-2.

⁴⁷ European Commission, "Report from the Commission-Directorate-General for Humanitarian Aid(ECHO): Annual Report 2002", COM/2003/0430 final

對某些合作夥伴的資金流向有所影響，不過很多合作夥伴也從 TACIS 或其他從事發展活動的行動者中獲得更進一步的資助計畫，讓它們可以繼續在塔吉克斯坦從事援助的活動，邁向發展性的計畫。

2004 年執委會透過其他工具（尤其是糧食安全計畫和 TACIS 路線三）接手塔吉克斯坦的工作，然而 ECHO 總署仍與塔吉克斯塔政府、其他捐助者、非政府組織、聯合國以及執委會其他部門保持密切的聯繫，希望這些長期的工具可以善用 ECHO 所奠定的基礎⁴⁸。

4. 備災方案(Disaster Preparedness ECHO, DIPECHO)

天災一向是中亞地區最大的敵人，因此在 2003 年 4 月，ECHO 提出了第一個針對中亞的區域性備災行動計畫(regional Disaster Preparedness Action Plan)，其內容包括成立當地災難管理計畫(local disaster management plans)、預警系統(early warning systems)、快速反應的訓練及裝備(training and equipping rapid response)、研究、醫療及搜救小組、改善無線通訊並加強協調機制。此外，也進行一些小規模的減災活動，像是修築擋土牆之類的輔助活動⁴⁹。

儘管 ECHO 已於 2007 年 9 月結束其行動，但直到今日，ECHO 仍舊密切注意塔吉克斯坦的天災及其導致的人道需求，也透過 DIPECHO 行動計畫持續協助塔吉克斯坦的防災工作。

2007 年 12 月，ECHO 總署舉行了第一次有關降低災難風險(Disaster Risk Reduction)的區域性諮詢會議，確認此地區與 DIPECHO 相關的事務以及成功的地方，這次的會議也讓夥伴國對於第五個 DIPECHO 計畫(2008-2009)內容，可以互相磋商⁵⁰。

⁴⁸ European Commission, "Report from the Commission-Directorate-General for Humanitarian Aid: Annual Report 2004", COM(2005)0580 final, See the Annex (SEC(2004)1099), p. 30.

⁴⁹ European Commission, "Report from the Commission-Directorate-General for Humanitarian Aid: Annual Report 2003", COM(2004)0583 final, See the Annex (SEC(2004)0583), p. 45.

⁵⁰ European Commission, "Report from the Commission-Directorate-General for Humanitarian Aid: Annual Report 2007", COM(2008)449 final, See the Annex (SEC(2008)2236), p. 76.

(二) TACIS

TACIS 透過指標性計畫(Indicative Program, IP)執行其活動。2005-2006 年中亞地區指標性計畫詳細地說明執委會接下來兩年的任務。計畫中也進一步加速中亞國家之間在司法和內政、天然氣和石油部門以及環境方面的合作，而其中期的目標，將致力於減貧計畫的執行。此外，歐盟同時必須提升 TACIS 和執委會其他工具之間的互補性，尤其與糧食安全計畫之間的合作⁵¹。

由於整個 LRRD 策略的執行著重於 ECHO 的撤出和 TACIS 的減貧計畫。因此以下將更進一步瞭解 TACIS 路線三的內容。

1. 特色

TACIS 路線三直接進行減貧的計畫，並以長期合作的觀點，針對選定的地區，進行實驗性的計畫。歐盟採取的方法基本上以社區為主，針對最弱勢的民眾進行一些相關的活動，希望達成有效、長期性以及可以看得到的成果。這條路線遵循著 LRRD 的原則，且根據執委會先前的一些計畫，例如 ECHO、重建和糧食安全計畫所獲得的經驗來擬定計畫。此外，所有的 TACIS 計畫更著重於公民社會的提升，使民眾可以參與決策的過程以及監督政府的行動。

2. 內容

TACIS 路線三針對兩個目標區域進行減貧計畫⁵²，這兩個地區不但收入低，加上食物的供給常處於不安全的狀況、無法善用土地、缺乏乾淨的飲水、公家單位無法正常運作等等原因，使得該區的生活條件更加惡劣。因此 TACIS 的計畫重點為：

(1) 增加糧食的安全性

首先協助該地區民眾，在土地和飲用水的取得上可以獲得改善。其次為協

⁵¹ European Commission, "Takis: Central Asia Indicative Programme 2005-2006", 2004, p. 3.

⁵² Khatlon 地區以及 Ferghana 河谷。

助小型農民組織的發展，以增加農作物的多樣性及改善農產品的加工過程和整個市場機制，這些都是可以增加糧食安全、提升收入和減少貧窮的重要方法，相對地也可以減少社會的不安。

(2) 加強社會結構

人力資源的發展、職業教育和訓練、技能的提升均能增加就業的機會和提升收入，因此也必須列入當地發展策略的考量之中。

(3) 提升能力

提升社區的能力是進行規劃時一個重要的指導方針，為的是讓民眾可以解決自己的問題，也能夠參與決策的過程。除此之外，更須提升民眾對於環境和衛生方面的知覺以及重視移民和性別的議題，在這方面，須儘可能提升地方層級之間的合作⁵³。

(三) FSP

LRRD 策略是歐盟從事糧食援助活動時一個相當重要的原則，其用意在於解決救援和發展之間的過渡時期所面臨的一些問題。換句話說，緊急危機結束之後，援助團體必須提出一些計畫，慢慢接手後續的工作，不但要穩定經濟和社會的情況，更要有長期的計畫，而糧食安全計畫便應用了這樣的概念。

1. 目標

(1) 短期目標：避免處於危機中的災民情況惡化。

(2) 中期目標：援助最弱勢的民眾，確保其生計的安全。

(3) 長期目標：協助政府落實公民社會，以建立合法及發揮功能的機構，避免危機的發生。

⁵³ European Commission, “Tacis: Central Asia Indicative Programme 2005-2006”, 2004, p. 32-33.

2. 內容

歐盟於塔吉克斯坦所進行的糧食安全計畫不但與塔吉克斯坦本身所進行的減貧策略一致，更透過預算資金協助塔吉克斯坦政府進行農業、土地方面的改革，並加強社會的保護，以減少糧食不安全的情形發生。此外，糧食安全計畫也針對一些特定的主題來進行援助，以增加糧食的安全性⁵⁴。

第四節 LRRD 之評估

根據歐盟人道援助的規則，執委會必須對所資助的人道救援行動進行評估，以便瞭解這些行動是否達到它們的目標，藉此形成一些改善往後行動的指導方針。塔吉克斯塔雖然是 LRRD 策略應用良好的一個例子，但仍有許多值得改善的地方。

一、ECHO 不遺餘力

ECHO 與大部分的合作夥伴都十分致力於 LRRD 的落實，而且由於 ECHO 在塔吉克斯坦停留的時間較長，對於當地情況和合作夥伴甚為瞭解，使其能見度相較於其他援助機構來得高。就這部份而言，ECHO 總署的努力是值得讚賞的⁵⁵。

二、進退場時間

爲了讓塔吉克斯坦情勢更加穩定，ECHO 採取爲期三年的退場決定，但退場的時間似乎太晚，也拖得過久。因爲如此一來，不但會造成某些合作夥伴對於 ECHO 的資金依賴，也會延遲執委會其他工具，甚至於其他捐助者的進場時間。因此，執委會其他長期性的工具應更快速且更具有彈性，讓 ECHO 能夠早日退場。然而，有些非政府組織則有不同的看法，它們認爲三年的退場時間可以讓過渡時期更加穩定，使其對於資金的取得較不成問題，此外，太早退場，

⁵⁴ The European Commission's Delegation to Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan, "The relation with Tajikistan", <http://delkaz.ec.europa.eu/joomla>(accessed on 2009/12/27)

⁵⁵ 參見附錄六、七。

ECHO 可能必須再度投入新形成的人道危機之中，一切從頭開始。但無論如何，ECHO 仍需早點退場，並縮短其退場時間。

因此對於 ECHO 何時退場，其他工具何時進場這類重大的議題，必須發展出一套指導方針。例如以安全程度、非政府組織開始提出重建與發展策略、政府展開減貧計畫、大部分的人民能夠重回家園以及一些單位（如飲用水、醫療）的特殊指標作為參考的依據⁵⁶。此外，ECHO 也應該對 LRRD 進行檢視，將檢視結果視為一種策略，以重新安排任務。

三、工具的配合

就塔吉克斯坦的情況而言，執委會的工具並沒有完全地配合，如果 LRRD 被視為一種工具，其目的在於促進救援和發展之間的過渡，那麼它並沒有完全發揮⁵⁷。由於許多發展活動必須仰賴執委會長期性的發展工具而不是 ECHO，因此過渡時期，執委會如何調配工具，也是 LRRD 的重點所在。

四、協調的提升

儘管 ECHO 當地的專家長期與歐盟執委會、非歐盟行動者、其他捐助者、受援國政府進行協調，但在過渡期間，救援和發展團體間的協調不見得很好。塔吉克斯坦的問題在於協調的中層出現了落差。不過這些落差可以透過聯合國的聚合方法來加以改善⁵⁸。此外，在過渡時期，藉由定期的會議、相互的瞭解，增加 ECHO 當地專家與代表團之間的溝通，都是良好的協調所必須具備的要素。

塔吉克斯坦逐漸恢復穩定，使 ECHO 得以順利退出，也讓其他的發展工具能夠接手，繼續走向長期性的發展活動，解決導致危機產生的根本原因。惟歐盟之 LRRD 於塔吉克斯坦運作的經驗，雖然得以作為歐盟在其他國家運用此項策略的參考，但歐盟及其他援助組織於塔吉克斯坦的後續發展活動，仍需取得更好的協調。

⁵⁶ Peter, Anna and Robert., op. cit., pp. 27-28.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

第五章 結論

災難重複的發生，不管對物力或人力都造成極大的損傷。有鑑於此，援助團體或學者專家皆致力尋求長久的解決之道，而 LRRD 的概念便在這樣的背景下逐漸成形。

不管就人道或發展援助的層面，歐盟都是最重要的捐助者。透過發展共識，歐盟強調解決過去發展政策上的一些缺失，以永續發展為前提，消弭貧窮為目標，並希望進一步加強緊急救援、重建和發展的連結方法，以減少危機的產生。

第一節 歐盟 LRRD 之檢討

綜觀歐盟 LRRD 於塔吉克斯坦的運作實例，我們可以歸納出以下幾個重點：

一、減貧為重

貧窮一直被視為與危機的發生有著密不可分的關係，因此減貧活動始終為歐盟援助政策的重點所在。因此在實務上，我們可以看到歐盟透過 TACIS 的第三條路線（著重於減貧活動）和 FSP，致力於塔吉克斯坦基礎結構的改革，企圖從根解決危機的產生，經過幾年的努力，人民的生活雖有起色，但仍需持續的援助。從里斯本條約再度強調減貧為歐盟與開發中國家發展合作的核心目標可以得知，減貧依然是歐盟未來援助活動的主軸。

二、掌握時間

塔吉克斯坦是個救援階段結束了很久，ECHO 才撤出的一個國家。然而撤出並不代表不管人道的情況的變化，但如果不趁國家局勢較穩定的機會，解決其結構性的問題，未來仍舊潛藏著危機。惟 ECHO 並沒有辦法解決這樣的需求，因為就一個緊急救援的捐助者而言，ECHO 在發展和重建方面的經驗有限。

對 ECHO 而言，何時退場一直是個老生常談的問題，時空條件的差異使得

每個國家狀況不同¹，因此最好的解答當然是視情況而定。不過執委會仍需對許多國家在救援之後各方面的狀況進行聯合分析，藉由經驗的累積發展出更明確的指標，使執委會其他部門能夠提早擬定發展工具進場的相關事宜，讓 ECHO 可以將重心置於其核心任務。

三、同時進行

歐盟剛開始對於救援、重建和發展活動採取線性的回應方式，但此種方式並不合乎危機的實際情況，因此歐盟也逐漸調整其援助方式。我們可以看到，當 ECHO 仍在塔吉克斯坦持續其任務時，執委會其他發展工具（例如 TACIS, FSP）也同時加入援助的行列之中。

然而儘管 TACIS 在 ECHO 開始展開其正式的 LRRD 策略之前，已經啟動，但 TACIS 花了兩年的時間，運作才逐漸進入狀況²，也影響 ECHO 之退場時間，這也是執委會發展工具必需改善之處。

四、加強協調

不管 ECHO 或代表團均需透過合作夥伴來執行援助的活動，因此合作夥伴與 ECHO 總署對於 LRRD 的不同解釋，也將影響其成效的表現。在塔吉克斯坦的例子中，有些合作夥伴認為 LRRD 只是 ECHO 想早點退場的一種策略，而他們則希望即使救援階段完全結束，ECHO 也能夠繼續提供過渡時期的資金，顯示出合作夥伴對於 ECHO 和執委會其他工具的角色見解不同。此外，合作夥伴從救援轉移到發展活動的能力不一，也影響到它們對於 LRRD 的解釋。

此外，由於 LRRD 涉及救援和發展兩大領域，因此合作夥伴如欲跨足兩個領域，勢必得逐漸調整其結構，才能符合實際的需求。相對地，對執委會而言，除了必須留意競爭資源的情況之外，同時也必須使不同的援助組織適得其所，才得以發揮所長。至於不同組織各自的執行文化，不管 ECHO 或 EuropeAid 仍需要透過會議，與合作夥伴持續進行對話，找出雙方均可接受的平衡點。

¹ 林沁雄，〈對邦交國的最適援助—兼論歐盟國家在援外之經驗與借鏡〉，《台灣國際研究季刊》4 卷 1 期，2008，頁 18。

² Peter, Anna and Robert., *op. cit.*, p. 17.

第二節 面臨的挑戰及未來的展望

一、面臨的挑戰

(一) 概念上的矛盾

歐盟人道救援共識強調人道救援獨立的原則，而獨立的原則也意謂著人道救援的目標擁有自主性，不同於其他的目標。不過共識中也強調即使於過渡時期，人道救援在堅守本身目標及原則的同時，仍需與發展援助合作。這樣的觀念當然有點相互矛盾，因為兩個領域如果要充分的合作，勢必不可能做到完全獨立。³因此負責人道救援和發展援助部門，願意合作到什麼程度，也關係著 LRRD 執行的深度。

(二) 脆弱國家危機難解

從研究中可以瞭解，歐盟 LRRD 策略在塔吉克斯坦之所以能夠順利地進行，主要還是受援國整體情況較容易掌握。反觀危機程度愈複雜的國家，其連結的問題也更加棘手。由於這些國家的背景比較特殊，因此政府當局所從事的發展性活動並不見得會得到反對派的支持。加上如果國家本身擁有重要資源或涉及地緣政治因素，那麼危機更加難解。

從過去無疆界醫師所公佈的十大人道危機來看，純粹由天災所引起危機的很少，絕大多數都是與內戰相關的危機。尤其是剛果民主共和國和索馬利亞，自 2001 年以來，年年榜上有名。儘管歐盟及其他捐助者在這些國家投入的援助不少，但成效有限，可見國際對於脆弱國家的援助方式仍有許多檢討的空間，因此各方捐助者、行動者不管在策略或行動上必須有新的思維，才可能對現況有所突破。

³ Kai Koddenbrock and Martin Büttner, “The Will to Bridge? European Commission and U.S. Approaches to Linking Relief, Rehabilitation and Development”, in: Julia Steets and Daniel S. Hamilton (eds.), *Humanitarian Assistance: Improving U.S.-European Cooperation* (Berlin: Global Public Policy Institute, 2009), p. 127.

二、未來的展望

(一) 里斯本條約

里斯本條約將歐盟發展政策定義為一種特別的對外政策，其目標在於消弭貧窮⁴，因此條約賦予執委會與成員國共同負責發展政策的任務，希望促進開發中國家的永續發展，而完成千禧年目標則是其中的一個重點工作。可以看出歐盟之發展政策以提升開發中國家及其人民的利益為導向。

目前歐盟及其成員國均承諾，其行動必須以開發中國家所關注的發展政策為原則，這也意謂著發展政策應該符合開發中國家的需求⁵。此外，人道救援於里斯本條約中，首度有了法律基礎⁶，條約中強調人道救援必須以公正、中立、無歧視為原則，因此儘管人道救援被視為歐盟對外政策的一環，但在執委會的行政組織中依然扮演著獨立的角色。

為了提升對外的行動能力，條約規定由理事會任命歐盟外交事務暨安全政策之最高代表(HRFASP)，負責歐盟共同外交與安全政策的籌劃和執行。此外，此代表亦身兼執委會副主席，負責對外關係以及歐盟對外行動各層面的協調工作。而理事會、執委會官員以及各成員國外交官所組成的歐盟對外行動處(EEAS)⁷將協助此最高代表處理相關事宜，同時執委會代表團未來也將成為歐盟代表團，納入 EEAS 的管轄。

不過如此一來也帶來了一些難題，像是執委會該如何與理事會進行合作？因為兩者可能有些對立的情況產生。再者，ECHO、發展總署、AIDCO 又該如何定位？如果它們獨立於 EEAS 之外，那麼執委會內部可能必須成立另一個單位來提升整個歐盟的發展政策。但如果將它們納入 EEAS，那麼可能會造成發展政策和人道救援將受制於外交計畫的疑慮⁸。

⁴ 參見附錄八。

⁵ Eurostep, “Five compelling reasons why the Eu’s development policy needs to remain outside the Europe’s diplomatic service”, http://www.eurostep.org/wcm/dmdocuments/BP_44_EAS.pdf(accessed on 2010/5/01)

⁶ 參見附錄九。

⁷ European External Action Service

⁸ Joyce Haarbrink, *EU Institutional Reforms Implications for International Development and Humanitarian Assistance*(London:Bond, 2009), P. 6.

歐盟外交政策主要在於保護歐盟及其人民，與其發展政策自然有所不同，因此兩政策的利益衝突是可以預料的。所以如何設計一套機制以確保這樣的衝突不會影響到其各自目標的完成，便格外地重要了。

不管執委會、理事會或議會，任何一方都希望對 EEAS 擁有較大的影響力，也使得 EEAS 目前的發展尚未明朗化，惟任何妥協下的決定都不應忘了里斯本條約的初衷。EEAS 未來會以何種樣貌呈現，將如何協助歐盟外交事務暨最高代表及執委會副主席來推動歐盟對外關係之政策，這些都值得我們後續的觀察。我們也期待里斯本條約所帶來的改變能夠突破以往歐盟所面臨的一些困境，而非帶來更多的歧見，如此才能提升援助的成效。

（二）後續之研究

前面述及由於歐盟的援助預算來自於 27 個成員國與執委會，因此不管對聯合國或紅十字會，其影響力反而不如美國。儘管在援助的領域中，美國甚少使用 LRRD 這個詞，而較常以發展性的援助稱之。然而，歐盟與美國若能在此議題上，提升合作的層次，相信將有助於援助的成果。因此，筆者希望未來能繼續透過實例，比較美國和歐盟的 LRRD，從中尋求其可能合作之處。

附錄

附錄一：2000-2009 年十大人道危機

	十 大 人 道 危 機
2000	安哥拉、車臣、醫藥的取得、印尼、阿富汗、剛果(DRC)、孟加拉、獅子山、哥倫比亞、奈及利亞
2001	蒲隆地、車臣、中國、哥倫比亞、剛果(DRC)、被忽略的疾病、難民問題、索馬利亞、斯里蘭卡、西非
2002	安哥拉、哥倫比亞、剛果(DRC)、北韓、賴比瑞亞、索馬利亞、蘇丹、車臣、醫藥的取得、人權
2003	查德、車臣、蒲隆地、哥倫比亞、剛果(DRC)、瘧疾、索馬利亞、中國、醫藥的取得、象牙海岸
2004	烏干達、剛果(DRC)、哥倫比亞、肺結核、索馬利亞、車臣、蒲隆地、北韓、衣索比亞、賴比瑞亞
2005	剛果(DRC)、車臣、海地、HIV/AIDS、印度東北部、蘇丹南部、索馬利亞、哥倫比亞、烏干達北部、象牙海岸
2006	索馬利亞、中非、肺結核、車臣、斯里蘭卡、營養不良、剛果(DRC)、哥倫比亞、海地、印度中部
2007	索馬利亞、辛巴威、肺結核、營養不良、斯里蘭卡、剛果(DRC)、哥倫比亞、緬甸、中非、車臣
2008	索馬利亞、緬甸、辛巴威、剛果(DRC)、兒童營養不良、衣索比亞、巴基斯坦、蘇丹、伊拉克、HIV/肺結核
2009	巴基斯坦、索馬利亞、葉門、斯里蘭卡、阿富汗、剛果(DRC)、HIV/AIDS、被忽略的疾病、蘇丹、兒童營養不良

資料來源：無疆界醫師, “Top Ten Archive”

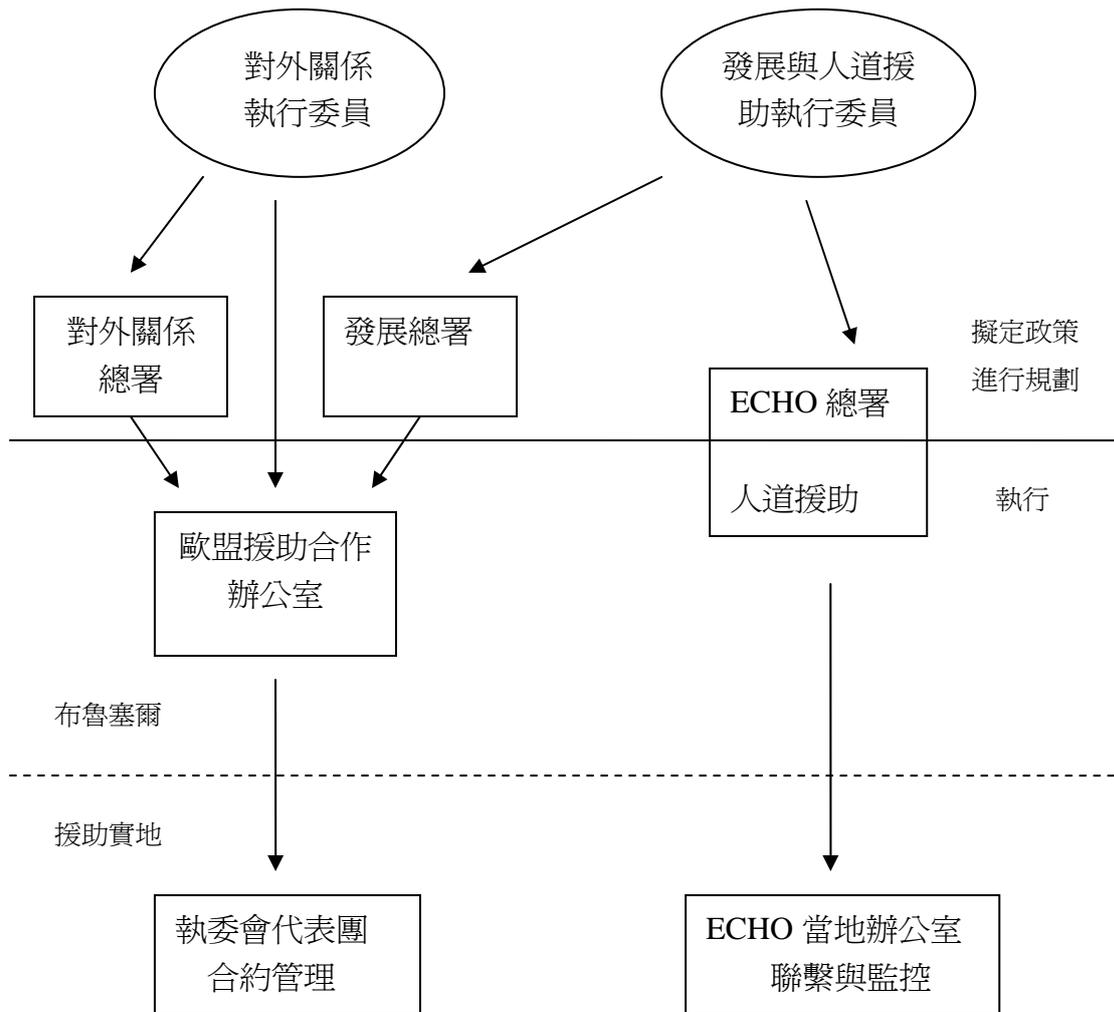
<http://www.doctorswithoutborders.org/publications/topten/2009/archive.cfm>

附錄二：古典人道主義與新人道主義之特色

	古典人道主義	新人道主義
期 限	短期性的目標	長期性的目標
目 標	拯救生命與減少苦難，對餘生者提供協助	促進和平與發展，如協助、保護、捍衛人權、災難的防備以及衝突的避免
與政治之關係	無關政治	涉及政治以及整合部分政治的策略
協 助 對 象	協助災民	協助政治及社會過程
性 質	強制性、災民的權利	不再是強制性的，不再是災民的權利
原 則	中立、公正、獨立的原則	基於政治的標準
援 助 條 件	無條件的	有條件的
行 動	獨立的	大部分由政府控制，部份採用軍事

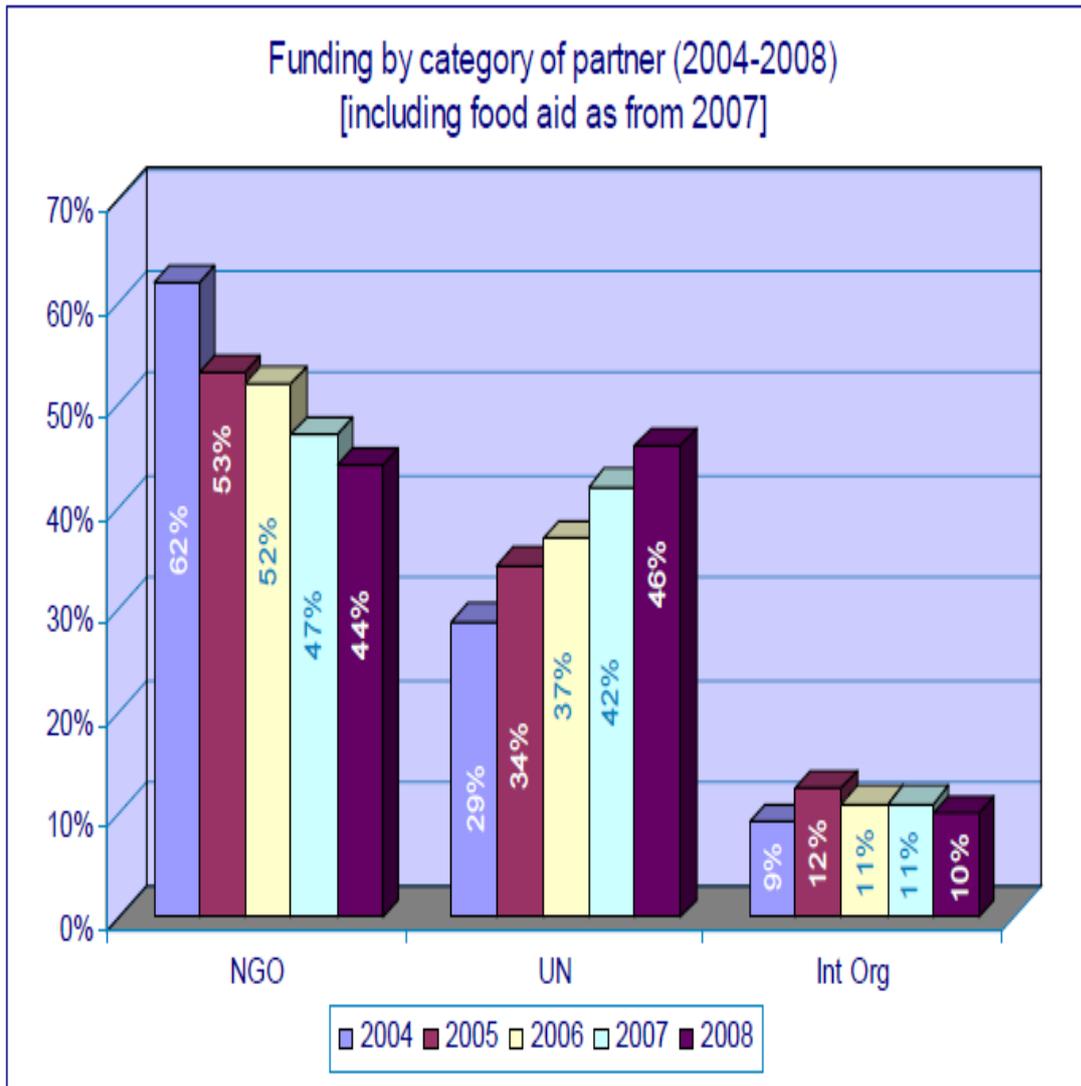
資料來源：Karlos Pérez de Armiño, Linking Relief, Rehabilitation and Development in the Framework of 'New Humanitarianism', 2002, p. 2.

附錄三：執委會對外援助之機構



資料來源：Helen Versluys, *Coherence in EU External Action: the case of Humanitarian Aid*, 2007, p. 30.

附錄四：ECHO 透過不同合作夥伴進行人道救援之資金比例



資料來源：ECHO, “Financial resources”,

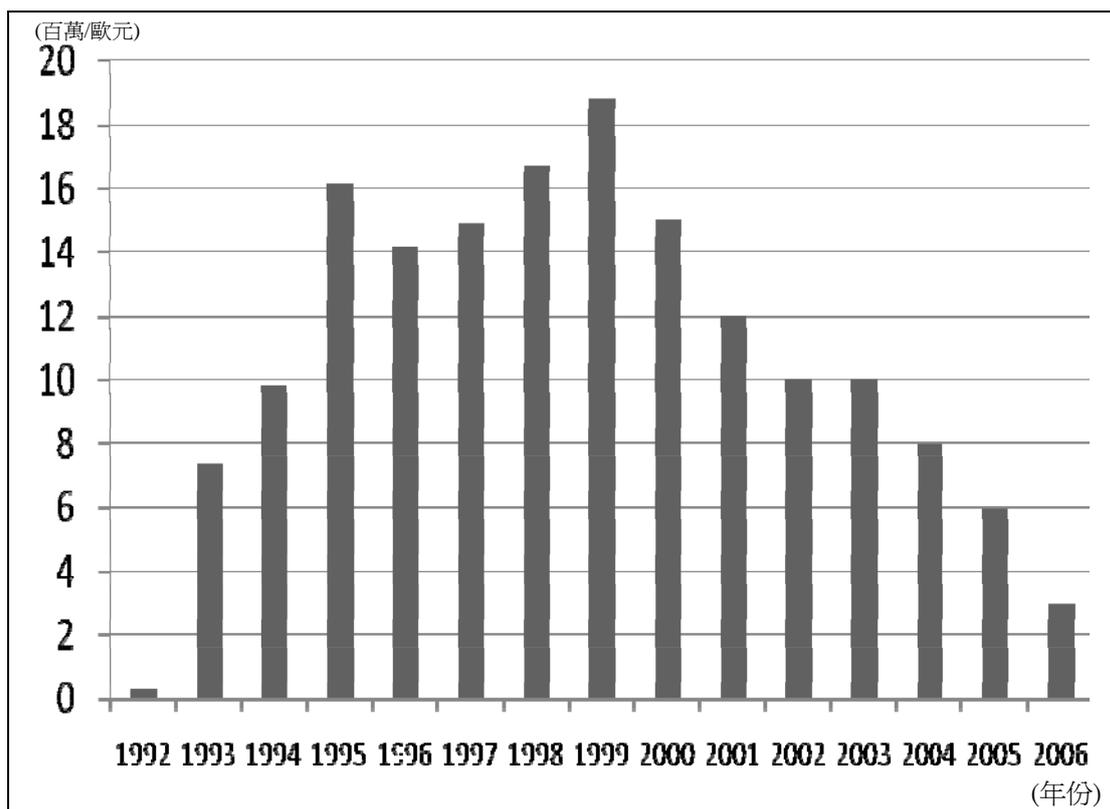
http://ec.europa.eu/echo/files/funding/budget/partners_funding_food_aid_en.pdf

附錄五：中亞地圖



資料來源：Advantour, “Central Asia Map”,
<http://www.advantour.com/central-asia/map.htm>

附錄六：ECHO 對塔吉克斯坦援助金額



資料來源：Commission, European Community Regional Strategy Paper for Central Asia For the period 2007-2013, Annex 4.

附錄七：ECHO 於塔吉克斯坦之援助成果(2001-2007)

援助 年份	成 果
2001	除了資助糧食、醫療和飲水計畫之外，另以小規模之糧食安全計畫來減少嚴重乾旱所造成的負面影響。
2002	5 萬 5 千個塔國民眾得到糧食援助（包括 1 萬 5 千個營養不良的兒童），2 萬 7 千戶偏遠家庭受惠於短期的糧食安全計畫，同時有 25 萬人的飲水獲得改善，此外，人民均能得到基本的醫療照顧。
2003	8 萬個塔國民眾得到糧食援助（包括 2 萬個營養不良的兒童），2 萬戶偏遠家庭受惠於短期的糧食安全計畫，同時有 25 萬人的飲水獲得改善，此外，人民均能得到基本的醫療照顧。
2004	4 萬個塔國民眾得到糧食援助（包括 2 萬個營養不良的兒童），4 萬戶偏遠家庭受惠於短期的糧食安全計畫，同時有 28 萬人的飲水獲得改善，此外，人民均能得到基本的醫療照顧。
2005	恢復汲水設備及供水體系，廁所、社區訓練、教育計畫的重建等等，尤其是協助成立國家藥品採購中心(NDPC)。
2006	透過國家藥品採購體系，讓人民能夠得到更好的醫療照顧。
2007	ECHO 退場後，透過中亞備災方案行動計畫，持續活動於塔吉克斯坦，也密切注意塔吉克斯坦人道的情況。

資料來源：ECHO, “Annual Report”,

http://ec.europa.eu/echo/media/publications/annual_reports_en.htm

表：作者繪製

附錄八：里斯本條約發展合作相關條文

Development cooperation

Article 208

1. Union policy in the field of development cooperation shall be conducted within the framework of the principles and objectives of the Union's external action. The Union's development cooperation policy and that of the Member States complement and reinforce each other.

Union development cooperation policy shall have as its primary objective the reduction and, in the long term, the eradication of poverty. The Union shall take account of the objectives of development cooperation in the policies that it implements which are likely to affect developing countries.

2. The Union and the Member States shall comply with the commitments and take account of the objectives they have approved in the context of the United Nations and other competent international organisations.

Article 209

1. The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, shall adopt the measures necessary for the implementation of development cooperation policy, which may relate to multiannual cooperation programmes with developing countries or programmes with a thematic approach.

2. The Union may conclude with third countries and competent international organisations any agreement helping to achieve the objectives referred to in Article 21 of the Treaty on European Union and in Article 208 of this Treaty.

The first subparagraph shall be without prejudice to Member States' competence to negotiate in international bodies and to conclude agreements.

3. The European Investment Bank shall contribute, under the terms laid down in its Statute, to the implementation of the measures referred to in paragraph 1.

Article 210

1. In order to promote the complementarity and efficiency of their action, the Union and the Member States shall coordinate their policies on development cooperation and shall consult each other on their aid programmes, including in international organisations and during international conferences. They may undertake joint action. Member States shall contribute if necessary to the implementation of Union aid programmes.

2. The Commission may take any useful initiative to promote the coordination referred to in paragraph 1.

Article 211

Within their respective spheres of competence, the Union and the Member States shall cooperate with third countries and with the competent international organisations.

附錄九：里斯本條約人道援助相關條文

Humanitarian Aid

Article 214

1. The Union's operations in the field of humanitarian aid shall be conducted within the framework of the principles and objectives of the external action of the Union. Such operations shall be intended to provide ad hoc assistance and relief and protection for people in third countries who are victims of natural or man-made disasters, in order to meet the humanitarian needs resulting from these different situations. The Union's measures and those of the Member States shall complement and reinforce each other.

2. Humanitarian aid operations shall be conducted in compliance with the principles of international law and with the principles of impartiality, neutrality and non-discrimination.

3. The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, shall establish the measures defining the framework within which the Union's humanitarian aid operations shall be implemented.

4. The Union may conclude with third countries and competent international organisations any agreement helping to achieve the objectives referred to in paragraph 1 and in Article 21 of the Treaty on European Union.

The first subparagraph shall be without prejudice to Member States' competence to negotiate in international bodies and to conclude agreements.

5. In order to establish a framework for joint contributions from young Europeans to the humanitarian aid operations of the Union, a European Voluntary Humanitarian Aid Corps shall be set up. The European Parliament and the Council, acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure, shall determine the rules and procedures for the operation of the Corps.

6. The Commission may take any useful initiative to promote coordination between actions of the Union and those of the Member States, in order to enhance the efficiency and complementarity of Union and national humanitarian aid measures.

7. The Union shall ensure that its humanitarian aid operations are coordinated and consistent with those of international organisations and bodies, in particular those forming part of the United Nations system.

資料來源：Lisbon Treaty website, "Lisbon Treaty",
<http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty.html>

附錄十：中英文名詞對照表

縮寫	英文名稱	中文譯名
ACP	Africa, Carribean and Pacific	非加太國家
AIDCO or EuropeAid	EuropeAid Co-operation Office	歐盟援助合作辦公室
ALA	Asia and Latin America	亞洲與拉丁美洲
BOMCA	Border Management in Central Asia	中亞地區邊界管理計畫
CADAP	Central Asia Drug Action Programme	中亞地區藥品行動計畫
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization	協助巴爾幹地區重建、發展與穩定之工具
CFSP	Common Foreign Security Policy	共同外交與安全政策
DCI	Development Co-operation Instrument	發展合作工具
DG DEV	Directorate General for Development	歐盟發展總署
DG RELEX	Directorate-General for External Relations	歐盟對外關係總署
DIPECHO	Disaster Preparedness ECHO	ECHO 之備災計畫
ECHO	European Commission Humanitarian Aid Department	歐盟執委會人道援助部門
EDF	European Development Fund	歐洲發展基金
EIDHR	European Initiative for Democracy and Human Rights	歐盟民主暨人權之倡議
ENPI	European Neighborhood and Partnership Instrument	歐盟睦鄰暨夥伴關係工具
FPA	The Framework Partnership Agreement	夥伴關係架構協定
FSP	Food Security Programme	糧食安全計畫
ICRC	The International Committee of the Red Cross	紅十字國際委員會

IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies	紅十字會與紅新月會國際聯合會
IfS	Instrument for Stability	穩定工具
INGO	International Non-Government Organization	國際非政府組織
IOM	International Organization for Migration	國際移民組織
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development	救援、重建及發展之連結概念
MDGs	Millennium Development Goals	聯合國千禧年目標
MEDA	Middle East and North Africa Programme	中東與北非之援助計畫
NGO	Non-government organization	非政府組織
NSCI	Nuclear Safety Co-operation Instrument	核能安全合作工具
OSCE	Organization for Security and Cooperation of Europe	歐洲安全合作組織
PCA	Partnership and Cooperation Agreement	夥伴關係暨合作協定
PKO	Peacekeeping Operation	維和行動
RRM	Rapid Reaction Mechanism	快速反應機制
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	減貧策略報告書
SPDs	Strategic Partnership Dialogues	策略性夥伴關係對話
TACIS	Technical Assistance for Commonwealth of Independent States	獨立國協之技術援助工具
TCA	Trade and Cooperation Agreement	貿易暨合作協定
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	聯合國最高難民總署
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	聯合國人道事務協調廳
WFP	World Food Programme	世界糧食計畫署
WMD	Weapon of Mass Destruction	大型毀滅武器

參考書目

—中文部份—

一、專書

王振軒，《人道救援的實際與理論》。台北：鼎茂，2003。

邢廣程，《崛起的中亞》。台北：五南，1993。

陳勁，《歐盟外交政策與對外關係》。台北：五南，2004。

張福昌，《邁向歐盟之路》。台北：三民，2002。

傅仁坤，《當前中亞五國政經現況與展望》。台北：三文，2005。

曾文娟，《紅十字之父—亨利·杜南》。台北：中華民國紅十字會總會，2005。

二、碩士論文

黃佳琪，《歐盟人道援助政策之發展與實踐》。台北：淡江大學歐洲研究所碩士班，2002。

三、專書論文

傅仁坤，〈當前中亞五國政經現況與展望〉，傅仁坤（編），《發現中亞》。台北：三文，2005，頁 1-39。

四、期刊論文

林沁雄，〈對邦交國的最適援助—兼論歐盟國家在援外之經驗與借鏡〉，《台灣國際研究季刊》，4 卷 1 期，2008，頁 1-23。

黃偉峰，〈歐盟執委會駐外代表團之分析〉，《問題與研究》，43 卷 2 期，2004，頁 141-169。

蘇宏達，〈里斯本條約生效後對歐盟對外行動能力與民主治理機制可能的影響〉，《政治科學論叢》，第 40 期，2009，頁 81-126。

— 外交部份 —

一、專書

- Anderson, Mary B., *You Save My Life Today, But for What Tomorrow? Some Moral Dilemmas of Humanitarian Aid*. Maryland: Rowman & Littlefield, 1998.
- Anderson, Mary B., *Do No Harm: How Aid Can Support Peace-or War*. London: Lynne Rienner, 1999.
- Haarbrink, Joyce, *EU Institutional Reforms Implications for International Development and Humanitarian Assistance*. London: Bond, 2009.
- Koddenbrock, Kai and Martin Büttner, *The Will to Bridge? European Commission and U.S. Approaches to Linking Relief, Rehabilitation and Development*. Berlin: Global Public Policy Institute, 2009.
- Lindenberg, Marc and Coralie Bryant, *Going Global: Transforming Relief and Development NGOs*. New York: Kumarian Press, 2001.
- Laurent, Pierre, *Political Constraints*. London: Biddles, 1999.
- Maynard, Kimberly A., *Healing Communities in Conflict: International Assistance in Complex Emergencies*. New York: Columbia University Press, 1999.
- Ortégat, Xavier and Sylvie Mantrant, *The European Union and Support for Rehabilitation*. London: Biddles, 1999.
- Pinder, Richard, *Complex Reconstruction in Bosnia*. London: Biddles, 1999.
- Raisin, Joanne and Alexander Ramsbotham, *Relief, Development and Humanitarian Intervention*. London: Pluto, 2001.
- Smillie, Ian, *Capacity building and the Humanitarian Enterprise*. Bloomfield: Kumarian, 2001.
- Turay, Thomas M., *Sierra Leone: Peacebuilding in Purgatory*. Bloomfield: Kumarian, 2001.

二、專書論文

- Anderson, Mary B., “You Save My Life Today, But for What Tomorrow? Some Moral Dilemmas of Humanitarian Aid”, in: Jonathan Moore(ed.), *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*. Maryland: Rowman & Littlefield, 1998, pp. 137-138.

- Koddenbrock, Kai and Martin Büttner, “The Will to Bridge? European Commission and U.S. Approaches to Linking Relief, Rehabilitation and Development”, in: Julia Steets and Daniel S. Hamilton (eds.), *Humanitarian Assistance: Improving U.S.-European Cooperation*. Berlin:Global Public Policy Institute, 2009, p. 117-143.
- Laurent, Pierre, “Political Constraints”, in: Claire Pirotte, Bernard Husson and François Grünewald (eds.), *Responding to Emergencies and Fostering Development: The Dilemmas of Humanitarian Aid*. London:Zed Books, 1999, pp. 62-64.
- Ortégat, Xavier and Sylvie Mantrant, “The European Union and Support for Rehabilitation”, in: Claire Pirotte, Bernard Husson and François Grünewald (eds.), *Responding to Emergencies and Fostering Development: The Dilemmas of Humanitarian Aid*. London:Zed Books, 1999, pp. 164-168.
- Pinder, Richard, “Complex Reconstruction in Bosnia”, in: Claire Pirotte, Bernard Husson and François Grünewald (eds.), *Responding to Emergencies and Fostering Development: The Dilemmas of Humanitarian Aid*. London:Zed Books, 1999, pp. 60-62.
- Raisin, Joanne and Alexander Ramsbotham, “Relief, Development and Humanitarian Intervention”, in: Humanitarian Studies Unit (ed.), *Reflections on Humanitarian Action: Principles, Ethics and Contradictions*. London:Pluto, 2001, pp. 142-143.
- Smillie, Ian, “Capacity building and the Humanitarian Enterprise”, in: Ian Smillie (ed.), *Patronage or Partnership: Local Capacity Building in Humanitarian Crises*. Bloomfield: Kumarian, 2001, pp. 7-23.
- Turay, Thomas M., “Sierra Leone: Peacebuilding in Purgatory”, in: Ian Smillie (ed.), *Patronage or Partnership: Local Capacity Building in Humanitarian Crises*. Bloomfield: Kumarian, 2001, pp. 157-174.

三、期刊論文

- Buchanan-Smith, Margaret, S. Maxwell, “Linking Relief and Development: An Introduction and Overview”, *Institute of Development Studies Bulletin*, No. 25, 1994, pp. 1-19.

Fumagalli, Matteo, “Tajikistan and the EU:from Post-conflict reconstruction to critical engagement”, *CEPS Policy brief*, No. 130, 2007, pp. 1-6.

Fumagalli, Matteo, “Eucam Eu-Central Asia Monitoring”, *CEPS Policy brief*, No. 2, 2008, pp. 1-7.

Humanitarian Practice Network , “Linking Relief, Rehabilitation and Development :The Debate Continues”, *Humanitarian Exchange Magazine*, No. 5, 1996, pp. 17-18.

Venro, “Linking relief, rehabilitation and development:Approaches and Financing Instruments to Improve the Transition Between Relief, Rehabilitation and Development Co-operation”, *Venro-Working Paper*, No. 17, 2006, pp.1-20.

四、研討會論文

Workshop on Food Security in Complex Emergencies, “Building Policy Frameworks to Address Longer-term Programming Challenges”, Tivoli, 2003/9/23-25.

Versluys, Helen,Coherence in EU external action:the case of humanitarian aid, Paper presented at the 10th Biennial EUSA Conference, panel Session on “Development aid and economic partnership agreements”, Montreal, 2007/5/17-19.

五、研究中心報告

Brambilla,Giovanna, Giovanna Solari and Olivia Lind Haldorsson, Relief to Rehabilitation and Development:Ideas and Suggestions from European NGOs ”, Voice and CISP, 2001.

Christoplos, Ian, Links between relief, rehabilitation and development in the tsunami:synthesis of initial findings, Tsunami Evaluation Coalition, 2006.

Campanaro, Giulia, Davidson Hepburn, Malgorzata Kowalska, Ann Wang, Development Relief :The European Perspective , InterAction, 2002.

Daldrup, Ulrich, François Grünewald, Hanja R. H., Maij Weggen, and Graham White, Evaluation of The European Commission’s Directorate General for Humanitarian Aid(DG ECHO)2000-2005, 2006.

De Armiño, Karlos Pérez, Linking Relief, Rehabilitation and Development in the Framework of 'New Humanitarianism'. Bilbao: Institute of development Studies And International Co-operation, 2002.

Holdsworth, Peter , Anna Gorter and Robert Stryk, Evaluation of LRRD in Tajikistan, Brussels: Sher Ingénierus Conseils, 2007.

Mowjee, Tasneem, European Union Policy approaches in Protracted Crises, A background paper for HPG Research Report 18, 2004.

六、官方文件

European Commission, Communication on linking relief, rehabilitation and development, COM(1996)153.

European Communication, Linking relief, rehabilitation and development-An assessment, COM(2001)153 final.

European Commission, Report from the Commission-Directorate-General for Humanitarian Aid:Annual Report 2002, COM/2003/0430 final.

European Commission, Report from the Commission-Directorate-General for Humanitarian Aid:Annual Report 2003, COM(2004)0583 final, See the Annex (SEC(2004)0583).

European Commission, Report from the Commission-Directorate-General for Humanitarian Aid:Annual Report 2004, COM(2005)0580 final, See the Annex (SEC(2004)1099).

European Commission, Tacis:Central Asia Indicative Programme 2005-2006, 2004.

European Commission, European Commission Directorate-General for Humanitarian Aid, Humanitarian Aid Decision 23 02 01, 2005.

European Commission, Communication from Commission to the European Parliament and the Council: Towards a European Consensus on Humanitarian Aid, 2007.

European Commission, Report from the Commission-Directorate-General for Humanitarian Aid:Annual Report 2007, COM(2008)449 final, See the Annex (SEC(2008)2236).

七、網路資料

<http://www.britannica.com/> 大英百科

<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=197&ctnode=1131&mp=1/>

中華民國外交部

<http://www.doctorswithoutborders.org/> 無疆界醫師網站

<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/> 新華網

<http://zh.wikipedia.org/> 維基百科

http://europa.eu/index_en.htm 歐洲聯盟官方網站

http://ec.europa.eu/delegations/tajikistan/index_en.htm 歐盟駐塔吉克斯坦代表團

官網

<http://www.un.org/> 聯合國官方網站

<http://www.eurostep.org/> Eurostep