2010年聯合國人類發展報告書的啓示

楊　昊*

前言

聯合國發展計畫署（United Nations Development Programme, UNDP）從1990年開始，每年都會公布一份《人類發展報告書》（Human Development Reports, HDR）。最早的《人類發展報告書》除了回顧1960年代以來的人類發展情況，同時也建立了評估指標，藉以分析與比較全球主要國家的發展經驗。在2010年的春天，聯合國發展計畫署將發行二十週年版的《人類發展報告書》，該署特別預告本年度的報告書將重新檢視「人類發展」的概念與內涵，並進一步分析當前的發展現況與挑戰，試圖拉高人類發展理念的戰略高度，並提出因應方針。有鑑於此，本文將檢視近十年《人類發展報告書》的重點，並探討即將出版的《2010人類發展報告書》之可能發展方向，同時就臺灣應該如何因應新的人類發展趨勢提出建議。

聯合國發表人類發展報告書的重要意涵

仔細檢視這份已經發行近二十年的《人類發展報告書》，可以發現該份報告書至少具有三項重要意涵：

1. 重申人類價值在發展議題中的重要性：《人類發展報告書》最重要的一項貢獻，就是在於提出「以人爲本」（people-centered）以及「以人民爲導向」（people-oriented）的發展概念。此一概念一方面跳脫了過去「以國家爲中心」（state-centric）的發展觀，另一方面則是將當代重點議題如貿易、援助、天然資源、環境、移民等與人類發展進行連結，就此可以藉著更微觀（相對於國家中心論），但卻更全面（所涵蓋議題更廣）的角度，呈現出各種威脅人類社會秩序穩定運作的安全挑戰。
2. 對發展現況與挑戰進行評估，亦揭示人類發展的新趨勢：該報告書除了針對過去一年的全球發展現況進行主題式的回顧與評估，更重要的是，它藉著最新情勢的比較分析，揭示了人類發展議程中的各項新挑戰以及人類安全（human security）合作的新趨勢。
3. 針對挑戰提出後續觀察方向與政策建議：儘管這份報告書最初的關注，在於藉著比較分析與評估嚴謹地探討「經濟成長」對人類社會所帶

* 作者現爲政治大學國際關係研究中心助理研究員

來的衝擊與影響；不過，更爲關鍵的是，該報告書進一步彙整了全球學者專家的主張，並就人類該如何回應相關挑戰提出許多寶貴的建言。

近十年《人類發展報告書》的趨勢與價值

綜觀《人類發展報告書》過去近二十年來的主題，可以發現該報告書已陸續針對人權、自由、民主、貧窮、科技、安全、文化、外援、國際貿易、水資源、衛生、農業、氣候變遷、災難、移民等當前全球重大議題進行詳盡的分析與評估。近十年來，各種有可能威脅人類社會發展的新安全挑戰，逐漸成爲各界矚目的焦點。舉例來說，2009 年的《人類發展報告書》即以「人類遷徙」爲主題，探討人類遷徙活動的原因與方式，並就移出國（origin countries）與移入國（destination countries）的對策，以及國際間針對移民管理的雙邊與區域合作方針提出政策建議[1]。諸如移民之類的新議題，在過去往往不受各國的重視，但隨著全球化程度的提高，相關議題將可能會引起連鎖效應，從社會、經濟甚至是政治層面嚴重侵蝕、挑戰國家的治理能力，並影響國內社會的穩定秩序。

另一個例子與「水資源」所帶來的新安全挑戰有關。「水資源」對於人類而言並非取之不盡用之不竭，隨著全球人口的快速成長，全球各地受困於水資源缺乏的人口總數亦逐漸攀升。進一步來看，由水資源所牽動的各種敏感議題，將從各個層面挑戰人類的各項發展活動。其實，水資源匱乏的關鍵並不在資源本身是否充裕的問題，箇中關鍵還是與全球不均衡發展結構以及各種不對稱權力關係有關。特別是在基礎建設不足的後進地區，水資源的侷限加劇了在地衛生與環境治理困境，更使得人民無法擺脫貧窮，國家經濟成長受挫。值得注意的是，此種被視爲是天然資源上的非傳統安全挑戰，亦可能會造成國際之間的政治緊張關係與軍事衝突等傳統國防安全挑戰。就此，在 2006 年的《人類發展報告書》中，即以「超越資源匱乏：權力、貧窮與全球水資源危機」爲主題，希望能一一呈現水資源危機所帶來的「非傳統安全」與「傳統安全」挑戰，並探討其中的連結關係。就此，該報告書建議：跨域水資源的治理是人類發展的重要議程，藉著國際合作的推動將可降低潛在衝突爆發的可能性，同時更可以改善共享水資源的品質[2]。

整體來說，近十年的《人類發展報告書》中的全球發展議程大致展現出四種價值（請參見表一）：

1. 建立以人爲本的危機意識：在 2000 年到 2009 年的九本《人類發展報告

[1] Human Development Report, *Overcoming Barriers: Human Mobility and Development* (New York: UNDP, 2009).

[2] Human Development Report, *Beyond Scarcity: Power Poverty and Global Water Crisis* (New York: UNDP, 2006), p. 21.

表一、千禧年後的《人類發展報告書》及其主題

年度	報告書名稱	主題
2000	人權與人類發展	人權、自由、民主、賦權與貧窮問題
2001	藉由新科技來協助人類發展	科技與發展
2002	在分裂世界中的民主深化	民主、治理與安全
2003	千禧年發展目標：國際終結人類貧窮的約定	千禧年計畫與貧窮
2004	在今日多元世界中的文化自由	全球化與文化、多元文化與民主
2005	國際合作的抉擇：不平等世界中的援助、貿易與安全	不平等發展、外援、貿易與暴力衝突
2006	超越資源匱乏：權力、貧窮與全球水資源危機	水資源、衛生、農業與貧窮問題
2007/2008	對抗氣候變遷：分裂世界中的人類團結	氣候變遷與環境、災難與國際合作
2009	克服障礙：人類遷移與發展	移民
2010	二十週年紀念：人類發展的再省思	預計將提出新的人類發展概念

資料來源：作者製表，整理自 http://hdr.undp.org/en/reports/（瀏覽日期：2009/12/31）。

書》所勾勒出的新挑戰，如天然資源匱乏的威脅、環境與氣候變遷的衝擊、貧窮與社會問題等，將穿越國家疆域、不分國界地直接影響人民的生活，從而建立起一套以人為本的危機意識，而此種危機意識正回應了人類安全的七大關切（政治安全、經濟安全、社群安全、環境安全、人身安全、糧食安全以及健康安全）。

2. 推動以人民為首要關切的發展政策：在各種人類安全危機尚未爆發或者是已經發生但影響程度並未加劇之際，各國政府不能再循著功利主義的思維純粹追求經濟數據或統計數字的成長。就此，過去的《人類發展報告書》特別闡述了善治（good governance）的重要性，並指出各國政府應該要將人民置於國家總體發展的首位，並據此重新研擬能確保人民利益、落實善治理想的大政方針。

3. 落實以人民福祉為導向的治理願景：歷年來的《人類發展報告書》以及聯合國千禧年計畫（MDGs）均相當重視全球「貧窮問題」，在此影響下，各國已經將根除貧窮、促進人民福祉作為推動社會進步、落實善治的基礎工作項目。

4. 以推動國際合作為目標的政策方針：《人類發展報告書》反映出現階段有許多跨國議題並非可由單一國家獨力應對。譬如，跨域天然資源的管理、跨域災難的治理、傳染病、環境變遷等非傳統安全挑戰，都必須仰賴雙邊層次、多邊層次與區域層次的國際建制（international regimes）或協商機制，才能進一步落實實際合作方案。就此，《人類發展報告書》一再重申國際合作的重要性，唯有推動更多元、更深層的國際合作，才能確保人類社會的穩定、公平與永續發展。

2010年即將出版的《人類發展報告書》之方向觀察

2010年春天即將出版的《人類發展報告書》不僅對聯合國發展計畫署而言別具意義，對全球發展議程的願景與行動方針來說則更是關鍵。按照聯合國發展計畫署的規劃，今年度的《人類發展報告書》將分爲三個部份：其一，系統性地回顧自1970年代以來的人類發展歷程與重要里程碑；其二，重新檢討各種測量人類發展的方法與指標，譬如，人類發展指數（Human Development Index）；其三，提出新的人類發展主張來回應各種挑戰，更彙整出具有政策指引效果的途徑與發展策略，以作爲政策社群參考之用[3]。

根據近年來全球發展議程的複雜化、多樣化以及近十年來《人類發展報告書》所揭櫫的趨勢，本文認爲在今年春天即將出版的報告書中將會特別強調下列四項重點：(1) 針對發展議程提出一套新戰略，並進一步藉此強化、推廣「以人爲本」的價值；(2) 進一步架構非傳統安全挑戰與傳統安全挑戰之間的議題連結（issue-linkage）與評估其連鎖效應，特別是針對目前最迫切的環境議題與糧食安全等面向；(3) 進一步關注、並且更清楚地呈現發展中國家的觀點與立場，特別是針對氣候變遷、天然災難、發展援助等領域；以及 (4) 將原則性的規範價值與實際政策工具與發展策略結合，並在倡議、執行、監督與評估面帶入更多在地參與（local participation）的可行性。

政策建議

在面對全球發展議程變革的今日，當聯合國與國際社會逐漸提升發展議題的戰略高度的同時，我國應當要審慎思考過去二十年來由《人類發展報告書》所揭示的人類發展趨勢，一方面從中找尋臺灣的定位，另一方面據此研擬出更多元的參與行動方案，或可參考下列建議：

1. 我國應妥善檢視《人類發展報告書》中的各項新人類安全挑戰對於國內社會的影響，如緊急儲糧與國際糧食合作、氣候變遷與環境安全、移民問題等，並拉高各項由發展議題所衍生出的非傳統安全問題之戰略高度。政府一旦能有效將「國內政策」拉高到「國家發展」與「對外政策」的戰略層次，將更能向國際社會宣示臺灣對人類發展議題的重視。
2. 聯合國的「人類發展指數」長期以來並未羅列臺灣的評估數據，在《人類發展報告書》中所進行的各類評估與研究，亦鮮見臺灣的資料。舉例而言，臺灣在東亞移民環境中是一個相當重要的移入國，但在2009年以「克服障礙：人類遷移與發展」爲題所出版的《人類發展報告書》中，無論在移民流動、社會人口地理、經濟指標上均沒有臺灣的參照數值。有鑑於此，經建會與研考會應針對2010《人類發展報告書》中最迫切的發展議題與新評估指標，進行國內實況評估，以利國際接軌。

[3] http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/（瀏覽日期：2010/1/3）。

每年的《人類發展報告書》中都會間接帶出許多新的全球論壇或國際參與平台，譬如在2009年的《人類發展報告書》中即提到目前國際社會對於移民問題的重視，並且另闢「全球移民與發展論壇」（Global Forum on Migration and Development）來探討移民管理的新發展趨勢。就此，國安會與外交部可評估報告書中所轉載的各種新平台是否可作爲臺灣參與國際社會的新途徑，並進一步提出參與的行動計畫，以利後續國際合作的進行[4]。

[4] Human Development Report, *Overcoming Barriers: Human Mobility and Development* (New York: UNDP, 2009).