

出國報告（出國類別：考察）

**100 年度赴美慈組織
考察人道援助業務返國報告**

服務單位：國際合作發展基金會人道援助處 劉玲君

派赴地點：美國波特蘭

出國期間：民國 100 年 10 月 22 日至 10 月 29 日

報告日期：民國 100 年 11 月 17 日

摘要

本次赴美慈組織位在波特蘭的總部進行考察，除確認過去計畫執行成效外，另針對美慈組織在緊急援助計畫上的執行方式進行深入瞭解，此外並探詢與該組織未來其他合作可能。

為在緊急情況發生後能迅速反應，平時需投入大量資源維持辦理緊急援助所需人力及設備，本會辦理緊急援助計畫多為與其他機構合作，以節省人力及相關資源。該組織於執行緊急援助計畫有多年經驗，目前雙方所合作之「人道援助合作基金」計畫執行成效尚稱良好，未來將續與該組織合作緊急援助相關計畫。

為使未來反應時間更加快速，同時增加我國在執行人道援助業務上之宣傳並加強我國對外關係，本次考察期間與該組織針對未來人道援助合作基金執行方式及細節進行討論，未來該基金執行期間為 2 年，額度為 50 萬美元，並增加提升能見度之相關規範，未來將在計畫執行地點彰顯本會標誌及我國國旗，另可協助安排本會相關人員赴現地與當地政府官員進行會談，期能增加計畫效益。

本次考察另就雙方其他合作可能交換意見，查該組織欲發展農產運銷相關計畫，且嫻熟美國農產品進口及相關檢疫法規，另有與美國境內銷售商聯繫之管道與經驗。本會具有農業生產技術相關人員，倘能結合雙方優勢就農業產銷方面進行合作，或能降低資源重複並達成相互加乘效果，提升計畫執行成效。

壹、緣起

本會自 95 年起與美慈組織(Mercy Corps)共同成立「人道援助合作基金」(Humanitarian Cooperation Fund)，由雙方各出資 50 萬美元，目的在對全球緊急情況做出及時人道援助回應，該基金為期三年執行至 97 年截止，因執行成效良好，爰於 98 年續與該組織合作進行第二期「人道援助合作基金」。

查第二期「人道援助合作基金」至今已共同執行 5 件計畫，計畫總金額為美金 50 萬元，受益人數初估達 48,985 人，平均每 10.2 美元即可幫助一位災民，受益人數眾多。鑒於本案執行成效良好，為利本會未來推動其他緊急援助計畫，爰派員前往該組織考察緊急援助及災後重建業務執行情形，另針對雙方合作之「人道援助相對基金」作成效檢視，並探詢未來合作發展可能。

貳、工作目標

- 1-1 Understand how Mercy Corps formulates emergency relief and recovery projects.
- 1-2 Understand the management of pool funding that utilizes different funding sources.
- 1-3 Ascertain the function of the Humanitarian Cooperation Fund between Mercy Corps and the TaiwanICDF.
- 1-4 Ascertain the essential items featured in project proposals and final reports submitted by Mercy Corps to the TaiwanICDF.
- 1-5 Develop potential avenues for multilateral cooperation.

參、考察內容

一、美慈組織緊急援助回應程序

- (一) 資訊蒐集：災難發生後首重蒐集資訊，倘當地派有駐地團隊，美慈組織將請駐地團隊協助蒐集災情。倘當地無派駐人員，為免資源重複投入造成浪費，則透過相關災情網站取得最新資訊（如

OHCA 之 ReliefWeb, IRIN, OSOCC, Humanitarian Reform 及 FTS 等¹），或與其他合作伙伴聯絡分享資訊。

本會目前執行緊急援助業務執行方式與該組織大致相同，除自相關網站獲取最新資訊外，亦透過駐外技術團及志工協助蒐集資料，本次亦與美慈組織達成協議，未來將請該組織分享現地第一手消息。

(二) 回應決策：當災難發生之後，美慈組織之決策過程沒有制式流程，多由相關人員開會討論，主要考量之要素如下：

1. 當地需要：災難發生後受援國多半會對國際社會做出回應，以上（99）年海地地震為例，災難發生後海地政府向國際公開求援，或以本年東非大旱為例，由聯合國呼籲國際社會投入救災行列，另以本年 10 月間土耳其東部發生 7.2 級地震為例，土國原表示目前政府尚有應變能力公開婉拒所有援助，後發佈消息表示所需緊急物資項目。因此在發動計畫之前，需確認當地需求，避免造成浪費或遭拒絕。
2. 當地援助資源是否充足：以本年土耳其東部地震為例，目前國際社會投入之資源足以協助土國度過緊急時期，爰美慈組織決定不參與本次救災行列。
3. 是否具備回應能力：以本年東非大旱為例，美慈組織長年深耕非洲東部，目前在非洲之角三國皆有駐地團隊，足以應變。而美慈組織在土耳其並沒有派駐駐地團隊，因此決定不回應。此外另視當時組織可使用之資金多寡決定是否投入。

¹ OCHA (United Nation Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) 為聯合國人道事務協調廳，其下設有多個組織各司人道援助業務之多種面向：ReliefWeb 為一資訊交流平台，供各援助機構及 NGOs 分享最新現地災情及計畫執行情形，為目前緊急援助最主要之資訊網站之一；IRIN (Integrated Regional Information Networks) 亦為 OCHA 旗下之機構之一，目前在全世界超過 70 個國家設有辦公室，除蒐集現地災情，另有專員進行深入分析撰寫相關文章供各援助機構進行參考；OSOCC (On-Site Operations Coordination Centre) 針對天然災害進行即時分享；Humanitarian Reform 提供現地各援助機構人員進行交流，規劃 cluster 時間地點，以利整合現地資源，避免重複；FTS (Financial Tracking Service) 提供目前各地援助資金統計，供援助機構進行資金分配參考。

4. 是否具備未來發展潛力：美慈組織之使命在創造安全、高效及公正之社區，災難發生後，受災民眾多半做好心理準備接受改變，美慈組織視此為一介入機會，評估如何藉此改善社區民眾之觀念，建立較為完整之社區發展。

美慈組織表示，此一決策過程沒有一定制式流程或系統可循，首重快速反應，所作成之決策會依據實際情勢演變做出調整，因此該組織負責緊急援助之人員機動性高，且通訊設備優良，可在短時間內彙整各方意見，迅速做出判斷。

(三) 團隊發動：決策形成後即開始投入緊急援助執行。美慈組織於今年七月新成立了 SRGE Team (Strategic Response and Global Emergencies Team)，與過去不同之處在於，SRGE 是利用籌組專案團隊型式回應緊急災情，整合總部、駐外團隊等資源，有效利用現有人力資源，增加回應彈性。

(四) 計畫執行：若駐外團隊有能力回應，將由駐外團隊負責，若能力不足，將從總部籌組專案團隊赴現地考察。

1. 計畫內容：皆依據環球計畫標準(Sphere Project)進行，針對供水及衛生、糧食及營養、災民安置以及健康照護等四大目標，並參照當地環境及需求設計援助內容。此外，該組織並設有計畫書撰寫作業手冊可供員工參考²。

2. 緊急物資：該組織表示多數緊急物資由當地進行採購，一方面節省成本，另一方面刺激當地經濟復甦。以日本強震為例，美慈組織評估日本本身有完整之物流系統，不需額外自海外運送緊急物資，選擇與當地商家合作採購相關緊急資源。此外平時與聯合國援助機構合作，借用聯合國在杜拜及

² 美慈組織有內部計畫設計、監督及評估手冊(Design, Monitoring and Evaluation Guidebook)，可至 <http://www.mercycorps.org/publications/11874> 下載參考。

巴拿馬之倉儲系統儲備大型物資，但近年來數量下降，改採就地採購方式。至於專業設備則有長期合作之簽約廠商協助提供物品送至現場。

3. 人才招募：美慈組織善用當地人才，團隊僅有少數非駐在國籍人士負責管理，實際執行皆為當地聘用之人才，該組織並設計有人才招募相關規範，首重符合當地法規，其餘相關作業皆有標準作業程序。
4. 會計系統：一律採取就地核銷，倘為 USAID 所委託之計畫，則需符合美國採購規定，例如：不得使用北韓產品等原則性之規範。
5. 資金來源：緊急援助計畫資金多半於災難發生後進行勸募，該組織之財務單位會依據過去經驗提供預估數據，供執行團隊規劃計畫規模參考。倘有其餘資金投入，則視捐贈者之目標規劃執行。
6. 受益戶挑選：鑒於地方政府為最瞭解當地環境及情況之單位，美慈組織與地方政府合作緊密，受益地點及受益戶的選擇多半與當地地方政府共同決定執行。
7. 計畫監督與評估：緊急援助計畫執行階段會由當地團隊進行監督，另外美慈組織有專業團隊針對計畫作期中及期末評估。

(五) 人才培訓：除培訓 SRGE 團隊人力外，另平時對駐外團隊人才進行相關訓練。相關訓練一梯次為期一週，包含基本知識、應變能力、人身安全、團隊籌組等項目。該組織並表示下一場次之訓練將於東普寨舉行，倘本會有興趣參與亦可至臺灣舉辦。

(六) 後續發展：美慈組織將緊急情況視為介入的最佳時機，受益戶已做好心理準備改變，美慈介入緊急情況後，將會視實際情況評估是否發展為長期發展計畫。

二、 人道援助合作基金

本會為加速在緊急援助計畫上之回應速度，自 95 年起與美慈組織合作「人道援助合作基金」(Humanitarian Cooperation Fund)，雙方各出資 50 萬美元將資金投入計畫帳戶中，遇有緊急情況時，由美慈組織與本會合意決定後執行計畫，降低行政流程之限制增加反應速度。鑒於美慈組織於緊急援助計畫反應快速，且該組織目前於全球 40 個國家設有駐外團隊³，計畫執行能良好及本會與該組織合作方式為一比一出資方式共同執行，可增加美慈組織在執行時計畫時之負責程度，爰自 98 年起與該組織續合作第二期人道援助合作基金，基金合作期限至 101 年為止，額度同為美金 50 萬元，至今已共同執行 5 件計畫，本會出資金額為 499,991 美元。相關計畫執行情形及效益表列如下：

第二期人道援助合作基金計畫列表					
計畫名稱	計畫時間	本會出資	美慈出資	計畫內容	執行效益
南蘇丹難民農業支援計畫	2011/09-2012/01	138,319	1,255,763	協助難民建立農業支援系統維持糧食產量供應並回復社區功能	約有 3,500 名難民可受惠
利比亞糧食安全計畫	2011/05-2011/06	95,522	95,522	協助補給當地雞肉商雞隻養殖飼料，以當地穩定雞肉市場價格	北部沿海城市之居民將受惠

³ 美慈組織駐外團隊國家：1. 非洲地區：中非共和國、剛果、衣索比亞、肯亞、賴比瑞亞、尼日、索馬利亞、蘇丹、烏干達、辛八威；2. 美洲地區：哥倫比亞、瓜地馬拉、海地、宏都拉斯、尼加拉瓜、美國；3. 亞洲地區：阿富汗、中國、印度、印尼、蒙古、緬甸、尼泊爾、北韓、巴基斯坦、菲律賓、斯里蘭卡、東帝汶；4. 巴爾幹地區：波士尼亞、科索沃；5. 高加索及中亞地區：喬治亞、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克；6. 中東地區：伊拉克、約旦、黎巴嫩、敘利亞、West Bank and Gaza、葉門。

海地霍亂援助計畫	2011/01-2011/07	50,000	150,000	發放清潔肥皂、淨水錠、水盆及電解質補充液等緊急援助物資，協助當地舒緩災情。另因應長期疫情防制，將進行衛生宣導作業並籌組社區衛生委員會，協助當地民眾建立公衛觀念	約有 13,000 人可直接受益
巴基斯坦洪災小農初期復原計畫	2010/09-2011/01	100,000	100,000	協助當地受災酪農修復養殖設備，並協助酪農重建生產活動，包括重建酪農與獸醫，飼料生產者等農業服務提供者之合作關係，並建立與市場聯結管道	約 2,000 戶小農可直接受益
海地以工代賑緊急援助計畫	2010/01-2010/04	116,150	116,150	招募當地人力進行災後清理及臨時建設工作，並設立 10 座社區工具銀行提供所需之設備及資材	約有 500 戶家庭總計約 700 人可受惠
總金額		499,991	1,717,435		

另查，除本會外其他與美慈組織長期合作提供資金協助之機構有：

(一) 政府機構或國際組織：美慈組織 2010 年總收入資金為 26,860,062 美元，其中 166,874,809 美元（約 63%）來自美國政府資助(主要係 USAID)，另有約 17% 來自其他國際機構或組織(如 DFID/ European Union/UN)，合作時部分情形為指定計畫內容委託美慈組織執行，另美慈組織亦主動提出計畫向美國政府或國際組織申請經費補助。

(二) The Bill and Melinda Gates Foundation：雙方主要對於緊急援助計畫進行合作，在部分發展計畫上亦有合作，合作方式為當災難發生後由美慈組織向該基金會提出計畫書，審核通過後簽約執行。

(三) ITT Exelis：為工程及製造商，專長為防衛科技，長期提供美慈組織緊急援助之資金協助，合作方式為 ITT Exelis 承諾提供一定捐贈款項，但美慈仍須提出計畫書經該公司審核通過後簽約執行。

(四) Xylem：為水資源處理商，與美慈組織合作主要針對水資源計畫，由美慈組織提出計畫書申請，經該公司審核通過後執行。

相較於其他與美慈組織長期合作之機構而言，本會與美慈組織所合作之基金係在災難發生前即提前承諾，反應速度較其他機構快速，鑒於目前該基金第二期已幾乎用罄，本次考察期間針對未來合作辦理第三期人道援助合作基金之架構，與該組織之各單位進行會談，並與其法務相關人員對於合約內容交換意見。建議未來合作辦理第三期人道援助合作基金之架構為：

(一) 執行期間：2 年。

(二) 基金規模：50 萬美元。

(三) 決策程序：當遭遇天災或戰亂等須提供人道緊急援助之情況，本會與美慈組織係共同決議(Jointly decide)是否投入計畫。為加速雙方合作反應時間，建議採取配套措施如下：

1. 本案提報明年度董事會討論(含詳細合約書內容)，並提請董事會討論是否同意第三期人道援助合作基金執行方式為：遇人道危機時，由本會主動要求或由美慈提出計畫書，經本會審核同意並由秘書長簽核確認後即可開始啟動計畫，以縮短回應緊急人道事件之時間。

2. 與美慈共同制訂計畫確認執行流程及相關文件，俾利落實雙方合作執行之精神。

(四) 計畫提案內容及文件格式：本次考察期間與美慈組織業務部門進行廣泛討論並取得共識，確認未來雙方合作時所提出之計畫書、預算及結案報告等相關文件內容及格式，提高計畫文件品質，並降低行程程序往返所需時間。

(五) 能見度部分：美慈組織將協助本會提升能見度，未來除因安全考量外，於計畫執行地點皆將彰顯本會標誌及我國國旗。此外並與該組織達成共識，未來將請該組織協助撰文發送至國際人道援助相關網站。

三、雙方未來合作之可能性

美慈組織希望與本會加強合作關係，除緊急援助計畫外，希望能將計畫擴大至發展計畫，合作方式亦不僅限於資金協助。因此本次就未來合作可能進行討論：

(一) 美慈組織之優勢-農產運銷：美慈組織近年來發展計畫主要項目之一為創造或恢復當地市場經濟，該組織過去在瓜地馬拉執行農業產銷計畫，協助當地農戶與 Walmart 達成協議，由 Walmart 用一定價格收購農戶之農產品。為協助農民增加收入，該組織目前在海地推動農業資訊普及化⁴，另欲推廣產後處理中心計畫(Post-harvest Centers, PHC)，建立完整之農業產銷鏈，灌輸當地農民成本利潤觀念，強化農民組織，並透過適當處理降低產後損失增加利潤，並建立原產地認證制度以利外銷。

(二) 本會之優勢-農業栽培技術：臺灣之農業栽培技術在國際間享有盛名，以提高園藝作物品質為例，我國具有各項栽培技術含育

⁴ 該組織目前在海地推動農業資訊普及計畫，透過手機發送農業相關資訊，包含氣候、農時、肥料價格、市場收購價格等相關資訊，同時搭配手機信用貨幣(Mobile Credit)，協助創造市場經濟。

種、矮化、接稼、蟲害等專業人員，以及完備的相關產業基礎如肥料及套袋等資材生產。本會具備充足之專業農業人才，並對改善當地作物有豐富經驗。

- (三) 計畫執行地點：查美慈組織駐外團隊有推動農業計畫且與本會計畫重疊之國家為瓜地馬拉及海地。本會業已在瓜地馬拉推動木瓜外銷計畫，爰考量海地為未來計畫執行地點。

查海地果農目前種植方式多採放任栽培，栽培方式有很大改善空間，多數果農對於農作成熟後之處理並不熟悉，缺乏採收及分裝相關知識，另亦缺乏銷售管道，容易遭受中盤商剝削。

美慈雖對後續農產運銷出口管道及作業具有專長，熟知美國進口農產品之相關法規，並與銷售端有較緊密之聯繫，但若欲增加農民收入，除加強後端產銷處理外，亦須依靠前端生產技術提昇作物品質，因此美慈表示希望能夠結合雙方優勢項目，或能更有效的協助海地農民增加產品價值及外銷機會。本計畫倘雙方能合作能執行，將能擴大本會農業計畫範圍，並能作為後續其他相關計畫之參考。

肆、考察結論

- 一、美慈組織自 1979 年成立以來已建立出一套完整之作業流程，包含行政程序、資產管理、財務管理、團隊建立、人力資源、採購作業、安全規範及倉儲管理等皆有作業參考手冊，協助團隊迅速回應及建立海外團隊⁵。本會目前缺乏自有緊急援助反應設備及人力，考量現有資源，為將資源做最有效分配，建議未來在從事緊急援助作業時，可持續與國際 NGO 或其他組織尋求合作資源，善用相關組織之長處，合作尋求最佳效益。

⁵ Mercy Corps Office in the Box, <http://www.mercycorps.org/fordevelopmentprofessionals/officeinabox>

- 二、 為加速反應時間，美慈組織於緊急情況發生後，多透過當地地方政府尋求並確認受益地區及名單，與當地社區及地方官員關係良好。未來雙方在執行緊急援助計畫時，將視需要派員赴現地考察，提升本會與受援者間之關係，或能發掘未來進一步發展可能。
- 三、 此外為廣達宣傳效益，本次考察期間與該組織之文宣部門達成協議，未來倘雙方合作執行計畫，將請該組織於撰寫計畫相關文章時將本會之承諾名列其中，提升本會能見度。另請該組織於計畫地點彰顯本會標誌及我國國旗，以達宣傳效果。
- 四、 本次亦針對未來緊急援助計畫執行優先領域進行討論，考量與我國有正式外交關係之國家發生緊急情況，我國有多種管道可提供人道援助，爰將未來計畫執行優先領域定為亞西及非洲地區，期望能加寬本會計畫執行範圍，提昇我國對外關係並達成宣傳效益。
- 五、 本會為我國援外機構，目的在加強國際合作增進對外關係，除與受援國建立關係外，與其他組織建立關係亦為其中一環，本次考察時美慈組織表示樂意協助本會與其他組織建立合作關係，未來倘有國際大型發展會議或研討會亦將主動邀請本會參加，以協助本會拓展對外合作關係。
- 六、 過去美慈組織從事緊急援助與發展計畫的比例約為 6：4，近年來逐漸轉為 5：5。該組織目前多將計畫內容聚焦為市場導向之經濟發展計畫，本會長年深耕初級產業之生產技術，與該組織強項具有互補之效應，倘能結合雙方力量，或可為彼此帶來加乘效果，建議與該組織深化合作關係。

伍、工作日程表

日期	時間	活動內容	相關人員
10/22 (六)	19:49	抵達美國波特蘭	
10/23 (日)		Pre-reading	
10/24 (一)	09:00 12:00	History and Orientation	<u>Paul Dudley Hart</u> , Senior Vice President.
	14:00 17:00	Translating Mission to Impact	<u>Najia Hyder</u> , Director, Global Field Programming. <u>Robert D. Newell</u> , Vice Chair, Board of Directors.
10/25 (二)	08:30 11:00	History & Evaluation of Emergency Response at Mercy Corps and within the Humanitarian Community, Creating a Continuum from Relief to Development	<u>James White</u> , Vice President, Operation. <u>Greg Shortreed</u> , Deputy Director, Procurement Administration Logistics Management.
	11:00 12:00	Mobile Platforms	<u>Mike Maerz</u> , Board of Directors.
	14:00 17:00	Planning at Mercy Corps	<u>Anna Young</u> , Senior Director for Strategy and Learning. <u>Gretchen Shanks</u> , Director, Design, Monitoring and Evaluation.

10/26 (三)	09:00 12:00	Non-emergency ICDF Partnership Strategy	<u>Paul Dudley Hart</u> , Senior Vice President. <u>Craig Redmond</u> , Senior Vice President, Programs. <u>Morteza Anoushiravani</u> , Director of Infrastructure.
	14:00 15:30	Haiti Country Team	<u>Paul Dudley Hart</u> , Senior Vice President. <u>Kathy Fry</u> , Regional Program Director for Latin America, Balkans and Caucasus. <u>Phil Oldham</u> , Regional Program Director for Haiti. <u>John Hanson</u> , Haiti Country Director. <u>Amy Hause</u> , Haiti Senior Program Officer. <u>Denise Rocks</u> , Haiti Business Monitoring Project Manager.
	15:30 16:00	Guatemala Country Team	
10/27 (四)	09:00 10:00	Discussion with Legal Department	<u>Barnes Ellis</u> , General Counsel & Corporate Secretary, Executive. <u>Allison Deverman Vietor</u> , Legal Department Administrator
	10:00 12:00	Communications, Fundraising and Donor Accountability in Emergencies.	<u>Jeremy Barnicle</u> , Chief Development & Communication Officer, RD.
	14:00 17:00	Strategic Response and Global Emergencies	<u>Michael Bowers</u> , Senior Director of SRGE.

10/28 (五)	09:00 10:00	Discussion with Legal Department	<u>Paul Dudley Hart</u> , Senior Vice President. <u>Barnes Ellis</u> , General Counsel & Corporate Secretary, Executive. <u>Allison Deverman Vietor</u> , Legal Department Administrator
	10:00 12:00	Affirming and Redefining Humanitarian Response Fund	<u>Paul Dudley Hart</u> , Senior Vice President. <u>Michael Bowers</u> , Senior Director of SRGE.
	13:00 14:00	Recap and Review	<u>Paul Dudley Hart</u> , Senior Vice President.
10/26 (六)	18:12	離開波特蘭	