

聯合勸募組織因應重大災害的資源動員與管理

周文珍

中華社會福利聯合勸募協會秘書長

綱要

壹、「聯合慈善公益組織」的源起與台灣經驗

貳、面對災害時聯合勸募組織的功能與工作

參、台灣聯合勸募因應莫拉克颱風經驗

- 一、啓動急難救助基金。
- 二、政府救災行動爲先，民間動員爲輔。
- 三、聯勸的承諾—陪伴支持漫長的重建之路。

肆、台灣聯合勸募因應災害的資源觀點

- 一、資源的界定。
- 二、資源動員與運用的原則。

伍、結語

壹、「聯合慈善公益組織」的源起與台灣經驗

「聯合募款組織」(Federated fund-raising organization) 的概念起源英國的「慈善組織會社」，於 1887 年美國科羅拉多州丹佛市，由當時的聖公會牧師 Rev. S.H. Gurteen 成立了「丹佛市慈善組織會社」(Charity Organization Society of Denver)。當時組織係以聯合募款與服務協調爲主要的運作內涵。直到 1913 年，克立夫蘭公益慈善聯合會 (Cleveland Federation for Charity and Philanthropy)，首開聘用專職專業人員運作，成爲美國聯合勸募組織的歷史上被稱爲「第一個現代化聯合勸募組織」；強調這個組織不是只負責募款，而是發展一套現代化的公益慈善運作模式，讓來自各種組織的捐款人與公民得以發揮力量的平台組織。

隨著社會經濟的發展，影響了許多社區工作的推動，「聯合慈善公益運動」在全美各地進而在全世界 41 個國家及地區逐漸發展出類似的模式，但植根在不同社區、國家與文化中的組織均有其獨特性，雖然名稱各有不同，但共享的願景是：

任何社區的人們都可以攜手合作，匯集資源以強於任何個人或單一組織的方式來面對社區共同的需要與問題。「United Way」，意味著這個組織要超越傳統「聯合募款與服務協調」的角色認知，更具主動性地成為足以「反映社區需求以及解決社會問題」(problem solver and need-meeter)的公民參與機制：並且成為善用長期資助社區內社會福利機構所形成的合作夥伴關係，結合在地各種志願服務人力與企業資源，對於當地優先社會需求的共識凝聚，而成為號召問題解決策略的社區意見領袖，進而營造出一個有效解決當地問題的資源網絡。

「中華社會福利聯合勸募協會」(以下簡稱台灣聯勸)自1992年成立以來，從社會各界動員募集的現金資源從募得一千多萬成長到2009年的4億2千萬，透過審查過程，支持社區中的社福計劃的經費總額在2009年也高達3億5千萬，在台灣各地聯結的社區與社福夥伴也達到了452個組織。台灣聯合勸募組織的發展經驗，某種程度上也反應了台灣公民社會力量的蓬勃發展；同時台灣聯勸也藉由企業、捐款大眾與社區、社福組織透過合作計劃所發展出的多邊互動的夥伴關係，實踐了聯勸中介平台組織的社會角色與功能。

貳、面對災害時聯合勸募組織的功能與工作

英文裡「災害」(Crisis)這個詞，常以calamity、catastrophe、disaster等同義字，而這些同義字都用以形容對社區造成區崩解、民眾性命的損傷，以及居民在精神、情感、經濟、社會及心靈等層面損害的事件。

災害發生，不只是受災地區的社區與民眾受到影響，也挑戰著非營利組織『做好事』的努力是否奏效。根據芭芭拉瑞納德斯博士表示，當緊急事件發生時，社會大眾共同關注的是：

- 一、事件的嚴重程度以及影響所及為何？
- 二、該如何做決策？
- 三、是否有參與其中的機會？
- 四、誰能為缺乏資源的弱勢者的把關？
- 五、又該如何讓受災地區重建？

全球各地的聯勸組織在不同的地區、社會經濟文化環境中因應重大災害，提供全面性的復原工作中有著不同的經驗，但其中的共同點是：動員多元資源的動員、為受災地區尚未被滿足的需求倡議並提供資源以及跨組織間的合作。透過支援社區或在地組織與單位，有效地與政府及運作良好的人道救援與災害

處理的單位或機構合作，協助受災地區中在地團體進行需求了解，以掌握尚未滿足的需求，以提供適切的服務，成了聯合勸募組織－中介組織在因應災害資源動員與運用中的獨特角色。

在全球聯合勸募組織體系中我們看見不同地區的經驗，在美國、加勒比海地區及加拿大，聯合勸募成功地整合了跨界的資源與資訊，設立專線服務---211 專線做為溝通系統，迅速、即時地提供包括受災民眾，援助體系、媒體等對象重要的、正確的事實，以成為各界行動前的參考資訊。

參、台灣聯合勸募因應莫拉克颱風經驗

根據國內外經驗看見，重大災害必需經歷急、安、重三個階段，急所指為災害發生的黃金階段，對仍身陷於災害情況中的民眾進行的生命救援與基本生活扶助，如緊急醫療、災民帳棚搭建等；安所指搶救階段後，對災民的安輔與安置計劃，如臨時屋村設置、特殊人口安置；重所指為災區與非災區的各项重建與復原計劃如居民房舍重建、心理與社會救助等措施。在 2009 年台灣經歷的莫拉克風災導致的重大災害時，台灣聯勸的行動是：

一、啟動急難救助基金

由於聯勸向來的核心能力並非是第一線生命救援，在災情不明朗的時刻，究竟災區階段的需求是什麼？我們的專業能為災民做什麼？在資訊不足以提供給組織決策者前，我們得首要行動並非公開勸募，而是啟動的是聯勸既有的「急難救助基金」--以社會發生重大災害導致社會福利服務組織因災受損或因應災害提供緊急經費援助措施。故此，在災後第一天上班日(8 月 10 日)，我們立即去電蒐集受災地區團體/組織因災受損的狀況與程度，隨後即時啟動此基金以協助受災地區社福組織的重建以回復其在地服務能量。

二、政府救災行動為先，民間動員為輔

(一)成立民間 88 水災聯合服務

十年前的 921 大地震，聯勸串連了超過 30 個社福團體在第一時間中動員了 127 位專業社工人力，分七個梯次前往災區提供服務，時間長達一個月。921 立即的經驗與工作方法，在這次的災害中顯得寶貴。

在 8 月 13 日由聯勸的先遣人員南下，實地了解屏東重災區的需求，同時也在 921 的經驗中得知，此時一定要協助受災縣市的社會工作系統，與縣市政府的聯結才能將受災民眾的需求得到協助，813 的勘訪確定社福團體在這次救災行動可以扮演的角色，也建立了受災縣市社會處的正式合作窗口。隨及，814 邀集包

括智總、社工專協、法扶基金會等超過 17 個夥伴團體緊急召開會議，成立「民間 88 水災聯合服務」。本聯合服務的定位為，有組織性地運用專業志工人力組成短期團隊、與災區政府對接以協助解決災區專業社工人力短缺的問題。因此，透過將分批進駐屏東縣與高雄縣災區，協同當地縣政府社會處進駐災民收容中心，協助進行收容中心的個案訪視、需求調查以及後送聯繫系統的建立與轉介，以穩定災民災後生活。

比照九二一救援行動，由聯勸負責所有支援行動所需的經費與物資的募集，並擔任後勤工作團隊及建立前線工作團隊，號召民間團體釋出組織內的專業社工人力，前往災區協助災民的情緒安撫與支持諮詢、生活穩定及各項申辦文件的書寫服務。

(二)緊鑼密鼓開展後勤工作

要有效地支援上述行動，後勤調度中心(主要為聯合勸募工作人員組成，加上中華民國智障者家長總會林惠芳秘書長及台灣福利總盟王榮璋秘書長)立即展相關動員與整備的工作：

- 1.由台灣微軟協助建置短期支援人力線上報名系統。
- 2.統整中央與地方政府即時更新的各項補助措施、民間資源概況。
- 3.梯隊任務說明、前線工作表單與後勤、前線工作團隊聯繫等資訊，彙編成梯隊工作手冊，供每梯隊人員在短期內瞭解此次行動工作。
- 4.組訓並確認每梯隊人力、協調各團體釋出主任級以上專業人員擔任梯隊長以主責前線溝通協調、應變的行動領導人，並為後勤調度中心聯絡的窗口，在派遣上是很重要的關鍵者。
- 5.台灣微軟除了提供支援人力報名網頁的建置外，更動員協力企業提供資訊設備(微星科技、中華電信基金會)，提供 20 台 MSI 小筆電、20 部 3.5G 網卡+SIM 卡，著實補充與提升前線支援梯隊的資訊與行動能力。
- 6.其他各項後勤裝備整備,為免去在地政府接應的負擔,由聯勸擔任各項物資整備外並協調在地合作組織提供住宿、交通等。

(三)開展屏東與高雄災區專業人力支援行動

自 8 月 18 日，屏東第一梯隊出發、8 月 20 日，高雄第一梯隊出發，至 9 月 7 日屏東第六梯隊，為此次民間八八水災聯合服務行動劃下階段的句點，總計動員組成 10 個梯隊、來自全台 169 名的專業社工與志工投入行動。支援行動中，除後勤調度中心提供的工作手冊外，兩梯人員均需交接現場工作，包含環境介紹、現場其他支援團體、住民資訊與接續工作重點等；在重建政策與災民意見的磨合過

程，現場支援的社工則需不斷地了解、收集、協助住民對政府政策的了解，而其中對住民的心情安撫、相關資源的連結、住民迫切需求的即時滿足等等都是任務所在。另，收容安置中心不斷傳出的疫情，現場支援夥伴也需要協助防疫作戰及住民的健康管理。

三、聯勸的承諾—陪伴支持漫長的重建之路

為支持重建區中長期計劃所需的經費，聯勸設有「八八水災重建補助辦法」，以專戶專款支持重建區或其他有意願進入重建區服務的組織、團體提出的方案計劃。

鑒於 88 水災重創嚴重的地區多落在「原鄉」，根據 921 的經驗，重建的歷程是一種消長的過程，外來協助的力量會漸漸散去，後續重建還是得仰賴自發的力量，因此，為了讓在地的力量長出來，對於災後重建提案鼓勵規劃重點為：

1. 扶持災區在地自助力量或團體。
2. 鼓勵在地青壯人才投入。
3. 就社區重建與發展觀點的服務規劃。
4. 跨組織與跨專業合作。

肆、台灣聯合勸募因應災害的資源觀點

資源動員運用與管理一直都是災害救助的重要課題之一，但就上述台灣聯勸因應的經驗中得知，災害救助的過程中所需要的資源遠遠超過於金錢款項。將資源的界定、動員與運用的原則整理如下：

一、資源的界定

舉凡能預防或是減少受災民眾的生命、財產的損失，或是有助於災害生後，社區與社區民眾身心安頓、生活與家庭重建的資源均是在災害救助與重建中所需的資源。

(一) 資訊資源

包括最新災情、受災民眾的需求與現況、甚至於下一次可能發生災情的區域資訊等都對是在防災、救災與備災的循環系統中不可缺的資源。

(二) 物資

包括緊急救援時各項的醫療、搶救裝備、維持受災民眾基本生活的相關器材與公共資源(如水、電、通訊等)。

(三) 協助災民臨時安頓與生活、支援各項救災措施與重建服務的金前款項。

(四) 空間：包括緊急安置的場地、家園重建的地點等等。

(五)跨專業的人力與知能

包括了大家較為熟悉的搶救災、醫護、社工、心衛、關乎未來重建相關訴訟的法律資源外，在本次的經驗中以下的幾點資源則成爲未來重要的資源。

1. 網際網路

在此次風災已扮演資訊傳達、資源募集調配的重要角色。若能善用資訊傳播科技 (information communication technology)，達到降低風險，協助瞭解災害與預警的效果，將有助於災害之資訊彙整、發佈到資源與人力調配與統整。據悉，目前有一種爲了災害傳播專門建置，名爲「SAHNA」的免費災害管理系統。

2. 媒體協助災情通報

八八風災對台灣造成重大傷害，傳媒在此次風災角色舉足輕重，成爲民眾主要的災情通報中心，更有「政府看電視新聞救災」一說。「災難傳播」再度成爲關注的焦點。

二、資源動員與運用的原則

(一)合法性

面對這一次的巨變災難，對於非營利組織來說，確實是一項展現資源動員、展現行動力與進行績效責信的操練機會。2006 年政府爲了保障捐款人的權益並管理勸募行爲所制定並公布「公益勸募條例」及「公益勸募條例施行細則」。就重大災害的資源動員上，該條例允許「先辦後報」的申請程序。雖然有人質疑，完成了申請程序是否就等同於有規劃性的募集與運用呢？但程序正義仍是資源動員與運用的根本確是不容質疑的。

(二)基於解決方案與組織定位與核心能力下的資源募集

因應災害救助或是重建服務的規劃與服務方案應先於資源集的行動。而服務方案與行動應奠基於組織存在的核心能力。

(三)善用合作夥伴

面對災害的救助與重建,非營利組織的角色則更需要跨界合作與分工。透過了合作的共識建立，在具體的承諾下，將是動員資源與運用的最佳法則。

(四)善用公關與傳播營造公民參與

重大災害發生時，透過媒體的傳播往往會在短時間中動員資源；但也因此會對平常就需要社會資源挹注的公益事業造成了排擠的效果。承上，災害救助與重建所需要的資源不只是金錢，因此若能創造的不只是「捐錢」的參與方式與管道，同時將所動員起來的人力、物力組織起來，在效能與效率兼顧下導入受災地區，則是另項重要的法則也是項挑戰。

(五)關注受災地區弱勢人口的需求

這裏所提的弱勢人口不只是老弱貧病，同時也是應關注「非明星」災區的需求。而當導入資源進入時，更應以同理、尊重、意願、參與及發展為運用的原則。

(六)符合責信與倫理

無論是否是災害救助，責信與倫理都是資源動員與運用不變的原則。

伍、結語

依世界銀行 2005 年的「天然災後熱點：全球風險分析」指出，台灣可能是全球自然災害風險最高的地區之一；過去，非營利組織所熟悉的工作模式與資源動員也將因應這風險帶來了不同的挑戰與角色。我們正迎向一個新的經驗：因應、反省、合作、找出新策略！

參考文獻

- 林萬億等編著(2010)。災難管理與社會工作實務手冊。
- 陳文良(2006)資員動員與社區影響力—聯合勸募全球標準的社會福利資源網絡觀點，台北：社區發展季刊(115)。
- United Way International. Crisis Preparedness, Response and Recovery Guide.
- United Way International(2006). Global Standards

作者簡介

周文珍

現職：中華社會福利聯合勸募協會秘書長

學歷：政治大學企業管理碩士

經歷：1.2010 年台北市社會局基金會評鑑委員。

2.2010 年桃園地檢署緩起訴處份金審查委員。