



台灣非營利組織災變應對平台模式之發展-從九二一震災到莫拉克風災

馮燕、黃瓊億

緒論

在 1999 年 9 月 21 日發生於中部的 921 大地震災害，促發了台灣非營利組織界第一次組成異業聯盟「全國民間災後捐款監督及服務協調聯盟」，積極投入重大災變後的救援與重建工作長達數年，累積了許多寶貴的經驗與成果，且備受社會肯定。2008 年 5 月 12 日中國大陸四川發生汶川大地震時，更由一群熱心、有經驗的台灣非營利組織，自發性地成立了「512 川震台灣服務聯盟」，將台灣 921 大地震的災後重建經驗，移轉、投入四川大地震的救災重建工作上，發揮很大的成效。直到 2009 年 8 月 8 日莫拉克颱風帶來的鉅量豪雨重創南台灣，民間的非營利組織更是立即成立「88 水災服務聯盟」再次投入救災重建工作，並積極扮演民間與政府溝通合作的平台。從 921 集集大地震、512 汶川大地震到 88 莫拉克風災這十年間，我們逐漸領悟到重大災變的無常，跟自然災害的必然性，其中讓我們學習到的寶貴教訓是：除了各種友善環境的全民教育與政策措施之外，最佳災變應對機制，是靠平時做好的減災備災工作；重大災變發生以致政府暫時失靈的狀態下，較有彈性的民間非營利組織部門發揮緊急應對功效，可以安定民心，進而幫助災民減少創傷、加速復原。本文即在整理從 921 震災到 88 莫拉克風災發生後，民間非營利組織的集體應變經驗，並借鏡國外民間整合型災難應變與管理機制實例，提出我國是否應建立常態性的民間備災救災聯盟體系之議題。

壹、大型災變下第三部門資源整合平台的催生

1999年9月21日凌晨1點47分，在台灣中部的集集小鎮發生芮氏7.3級大地震，撼動了整島，規模之大與破壞之鉅，被視為台灣百年未見。震災發生之後，引發社會上極大規模的全民主動捐募行動，許多善心民眾、慈善及社會福利組織立即投入災區的緊急救助工作；然而隨著救濟物資的湧現及募款帳戶的急速出現，媒體亦報導出一些不好的個人行為與社會現象，像是有人囤積救災物資、大筆賑災捐款的流向與分配不明問題、甚至有人進行私人募款等。原本應負責監督管理的各級政府單位，在忙亂之餘無力顧及，亦未能及時提出協調資源流通及管理募款的辦法，促使民間團體自動組織聯盟以爲因應。

當年9月27日，聯合勸募協會理事長蔡調彰召開臨時理監事會，追認動用急難救助金，以支持秘書處在災後第一時間即協調各社福組織資深社工人員，組成社工災後支援專業志工小組，搶進災區協助政府救災的預算；會中討論到災後的捐款亂象，恐怕將傷及未來民間非營利組織的公信力，故決議應及早呼籲社會大眾理性捐款。同一時間，台北市婦女救援基金會召開臨時董事會，董事沈美貞及李子春提議發起籌組民間救災聯合團體，以發揮最大

救災力量。因此，9月28日聯勸常務理事馮燕收到來自婦援會沈美貞董事傳真後，立即回應商討如何邀請各相關民間組織聯合投入救災事宜；因爲是國內第一次試圖連結各種異質民間組織，需要有一個知名度高，具備社會公信力的民間召集人，故商請婦援另一董事中研院社科所籌備主任瞿海源，緊急聯絡仍在國外的中研院李遠哲院長，並於其回國當晚，共赴中研院遊說李院長擔任總召集人，以昭公信，號召民間組織聯盟，定下以「互通救災訊息，協調服務及人力物資以有效運用救災資源，並作震災捐款的募集、流向與使用之監督」爲號召的聯盟主軸。10月1日在臺大社會系館會議室召開第一次籌備會議，當時即有26個團體組織正式響應，共有代表三十餘人出席，初步就聯盟名稱、宗旨、策略交換意見。10月2日確認聯盟名稱爲「全國民間災後捐款監督及服務協調聯盟」（6個月後因捐款監督任務結束而改爲「全國民間災後重建聯盟」，簡稱全盟），並於10月7日召開記者會，正式宣佈由民間團體結盟的全盟成立，當天同時公布全盟的宗旨與策略（馮燕，2009），包括「1.結合民間資源，協助災後重建；2.監督震災捐款流向的運用；3.協助推動重建工作的有效性與持續性；4.建議重建期各種法律政策之制訂」；在組織架構方面，總召集人之下設立秘書處、服務協調委員會及捐款監督委員會，其中服務協調委員會包含

十一個組別（原住民、家園重建、文化資產、教育重建、社工服務、心理重建、兒少照顧、宗教關懷、醫療衛生、法律權益、諮詢整合），各自召集盟員就災後服務工作進行協調分工。全盟定位為協調整合機制，並因扮演民間捐款監督角色，故不自行對外募款，而是制定「重建服務計畫審核辦法」，審查不同團體提出之服務計畫暨經費需求申請案之有效及可行性，向其他基金會或募款單位推薦，以進行「媒合」作業（其後全盟與 TVBS 關懷台灣基金會策略聯盟，協助該基金會審查分配一億元災後愛心捐款，給一年後仍然留駐災區及在地工作之團隊進行災後重建）。捐款監督委員會則由聯合勸募協會、律師公會全國聯合會、台北律師公會、台灣省會計師公會及台北市會計師公會、和消費者文教基金會六個團體組成，主要工作重點在很短時間內（一個月）擬定九二一震災募款帳戶監督原則、徵信稽核作業要點，並聯絡募款單位進行各大型募款單位的實地訪視，作捐款監督的工作，並定期在媒體上公布結果；運作六個月後結束作業，將監督功能轉回給政府單位。此外，為協調各界有效投入災後重建工作，全盟先後在各個重建區設置 40 個聯絡站，以直接收集災區工作團隊資訊，反應重建區民眾意見、提供工作團隊必要協助、協助全盟業務，後因政府設立的九二一基金會開始積極運作，而逐漸結束工作或轉型成在地組織。全盟

架構實際運作兩年，形成國內第一次因應大型災變而組成之多元背景的民間聯盟組織。

貳、整合型民間組織應變聯盟經驗的複製與轉移

2008 年 5 月 21 日下午大陸四川亦發生罕見的芮氏 8 級大地震，除紅十字總會立刻出動人道救援外，台灣社工、心理各界亦紛紛收到大陸災區人士和各地社工學者專家，透過各種管道的尋求支援；當年 5 月 30 日國內海棠文教基金會陸宛蘋執行長、中華民國紅十字總會陳士魁秘書長、臺灣大學馮燕教授及張珏教授，見到各方需求殷切但亦出現重複或衝突的現象，故商議結合有災後重建經驗和能力的各路團體與人力，共同發起促成較有組織的跨海支援，並由募得民間款項最多之紅十字會總會提供資源平台，成立「512 川震台灣服務聯盟（簡稱川盟）」（馮燕，2008）。在成立會議中，由 31 個成員組織共同擬定聯盟的組織宗旨及策略，包含「1.積極整合台灣災後重建資源，共同協助 512 災區重建；2.整理協調台灣 921 震災重建經驗，支援培訓大陸相關專業人員快速就位提供服務；3.配合台灣紅十字會總會在大陸認領的川震特定災區之重建工作；4.支援大陸地區參與救災及重建之在地 NGO 工作」，定位為以災後重建經驗轉移、大陸災

區在地實務工作人力培訓為主，災區直接服務提供為輔的功能，且採硬體綁軟體策略，以有劃定給台灣紅十字總會硬體援建的市鎮，為主動服務地區，俾利收整合性重建之效。期藉由台灣 921 震災後重建的經驗，再次集結各民間專業團體的力量，共同協助大陸各地相關人員與組織，順利進行災後重建工作。在組織結構方面，除參與的盟員組織依據功能大致分類為社工組（海棠基金會、兒福聯盟基金會召集）、心理組（中華心理衛生協會、張老師基金會召集）及後勤支援組（紅十字總會、聯合勸募協會召集）外，亦推選出決策小組以應對平時狀況、公開發言並代表協調相關決策；在初期半年密集召開聯盟會議，制定相關辦法與資源分配準則，並協調台灣各相關人員組織赴大陸各地災區支援的資源，在支援模式穩定後，則以網路平台及決策會議記錄溝通並保持聯繫。

在與大陸的重建工作團隊互動方面，是以積極扶持大陸當地 NGO 在地工作為主，例如：成都的四川社會科學院研究員郭虹教授，即結合河流研究基金會及其他當地草根性組織，成立「512 民間救助服務中心」作為在地服務 NGO 的支援平台，協調服務，提供培訓，成為兩岸互動的對口單位；同時川盟決策小組成員馮燕教授，亦受大陸國務院下設汶川地震應急專家委員會邀請，參與多次專家會議及救災重建措施評估討論會議，提供中國重建政

策制訂者以台灣及川盟經驗。

在主動提供災後社區重建服務方面，當年 9 月 22 至 28 日由海棠文教基金會陸宛蘋執行長帶領社工組人員，走訪四川省廣元市朝天區、雅安市雨城區及陝西省勉縣等地，就贊助清寒兒童獎學金的寒梅計畫及社區重建計畫，與大陸地方政府及各相關單位進行溝通與研討，據以擬訂「中華民國紅十字會總會社區重建計畫」，並於成都設立辦公室作為基地。計畫主要分為硬體援建區及非援建區二部分，在硬體援建區部分，籌設社區重建中心，並依社區民眾及重建中心需求，發展服務方案；經評估決定在甘肅省西和縣薛家集村、四川省德陽市綿竹天河社區、雅安市名山縣中峰鄉，及陝西省勉縣四個地區，建立生活重建中心，分別由台灣海棠文教基金會、兒童福利聯盟文教基金會、中華基督教救助協會及國範文教基金會承辦，以找到在地伙伴結合當地資源方式，輔導在地組織運作，建立社區資源網絡，落實各項服務工作。而在非硬體援建區部分，則以服務專案方式，由各川盟組織向紅十字會申請方案補助，以進行四川災區重建工作，例如亞裔身心健康協會的「汶川地震災後重建專案—安縣社區心理重建工作坊」、老吾老基金會的「培訓映秀綿竹與汶川駐點社工及志工災後社區重建」、伊甸基金會的「四川地震—復健服務暨人力培訓計畫」、山達基教會的「512 四川震災心靈重

建—生命關懷援助計畫」、信誼基金會「超越災難，永存希望—四川學童訪問團紀錄片拍攝」…等，並且持續推展其他災後重建服務方案。此外，為方便災後重建資料的傳遞、訊息交換及成果紀錄，由肯愛基金會與喜馬拉雅基金會規劃並建置了「512 川震台灣服務聯盟網站」，作為汶川地震災後重建工作資訊交流的平台。紅十字總會根據台灣 921 災後重建經驗，框列軟體（服務）援建經費，支持「512 川震台灣服務聯盟」各種服務，規劃汶川地震災後重建支援為五年期任務。迄今（2010 年 7 月）聯盟仍按規劃及預算持續運作，提供川震災區援建，駐點服務，地方生計重建社會企業探索、人才培訓等服務。

參、民間組織災後應變聯盟的再生與功能擴展

2009 年 8 月 8 日臺灣發生莫拉克風災並衍生出空前雨量造成巨大水災之害，國內各社會服務團體，持續承繼「921 地震」及「512 地震」的應變經驗模式，立即投入採取應變措施，例如聯合勸募協會即刻動支急難救助經費，招募有經驗的社工員組隊前進災區，到臨時災民收容中心、及屏東縣高雄縣政府做行政與社工支援；川盟亦於 8 月 10 日決定轉型成立「八八水災服務聯盟」，8 月 12 日的第一次籌建大會上就有 81 個團體組織簽到，參與盟員共有

5 個贊助企業（中華電信、台灣微軟股份有限公司、全通物流快遞、華碩電腦股份有限公司及微星科技公司），和 76 個非營利組織團體。在組織結構方面係參照過往經驗，分為社工/社區組（召集人—海棠文教基金會陸宛蘋執行長）、心理組（召集人—中華心理衛生協會張珣常務監事）、行政後勤組（召集人—聯合勸募協會周文珍秘書長）、醫療/健康組（召集人—康泰醫療教育基金會江綺雯執行長）、文化組（召集人—國家文化藝術基金會江宗鴻執行長）、法律組（召集人—法律扶助基金會郭吉仁秘書長）、教育組（召集人—台灣輔導與諮商學會張德聰理事長）、資訊組（召集人—中華電信基金會呂學錦董事長）、安置組（召集人—中華民國紅十字會總會陳士魁秘書長）與專家學者組（召集人—台灣大學學務長馮燕教授）共十組，由各領域學者專家與實務工作者合作，運用各組織本身的八八災後募款，及紅十字會框列出來的八八善款軟體重建經費，藉由此聯盟平台整合服務與資源，提供全方位、跨領域的服務。並由台灣微軟公司贊助建置網路平台（<http://www.88alliance.org/>），分享資訊並邀集各界團體共同投入救災、安置及重建工作。聯盟成員共識訂定以六年為重建工作期程，設立之近程目標為：促進資源統整與服務協調；中程目標為：協助受災居民社區與生活重建，輸送專業服務於居民安置處與受災重建地區；以及長程

目標：建立重大災害因應與重建系統，強化備災救災能量與教育推廣，並促成大眾文化教育之成長。聯盟工作策略包括：(一) 邀集政府各相關部門、受災縣市政府與未受災之協力縣市政府，形成縱向系統。(二) 邀集民間相關專業團體，分組並推派召集人形成聯絡網，掌握組內服務能量，以服務據點形成跨專業服務團隊，整合該點內跨專業發展服務方案。(三) 召開定期會議，邀集政府部門與民間部門共同參與、主持，以建立橫向服務網絡。(四) 建立網站資訊平台，提供災後重建所需資訊和資源，並以多媒體模式記錄重建區支援活動及成果。(五) 出版工作手冊及相關資料，提供各方學者專家組織工作人員使用。(六) 提供盟員經審核通過之服務所需經費與資源。

由八八聯盟策略內容可以看出，累積了前幾次的災後應變經驗，民間聯盟已瞭解到各級政府在應變方面的侷限性，願意主動積極地提供不帶批判的支援，因而能擴張提供資源和服務功能，進而扮演村民、民間服務團體、和地方政府負責單位之間的橋樑。例如：在九月中發生新型流感群聚傳染之前，及時協調民間組織（如勵馨基金會率先認領仁美營區、世界展望會認領工兵學校營區、至善基金會認領鳳雄營區、和溝通分析協會協同兒福聯盟基金會、家扶基金會、介惠基金會等四個組織共同認領最大的陸軍官校營區），兩日內

由四散各地的收容中心支援模式，轉換成陪村民一起進駐四個安置營區的臨時社區模式，幫助高雄縣政府與軍方安頓村民，提供陪伴與駐點服務；聯勸招募的專業志工組，亦採十天一班的接力方式，協助屏東縣加祿堂營區村民的遷入安置與營區管理服務；同時，也有專家組專案進行協助台東縣政府、嘉義縣政府做災後評估與重建需求規劃。再者，聯盟決策小組公推總召紅十字會秘書長代表聯盟，主動橫向聯繫其他獨立作業的大型民間（宗教）組織，並勤於出席各級政府重建會議，以協調在各災區規劃的軟硬體重建工程。另一方面，更多盟員也以服務專案方式，向八八聯盟申請方案補助，以進行災區重建工作，像是中華心理衛生協會「八八水災心理重建網路工作平台計畫」、國際生命線台灣總會「八八水災心理關懷服務方案」、台灣公益團體自律聯盟「八八水災民間捐輸透明平台計畫」、南華大學文學系「小林村災後重建紀錄計畫」、台大新聞所「屏東原住民部落的災難重建暨文化紀錄」、台灣原住民原緣文化藝術團「東古沙—拉帕斯帕斯—巫師祈福儀式心靈活動計劃」、學者專家組「小林村生計重建專案」…等。期望藉由不同領域組織及學者專家的合作，發揮整合性服務的加乘效果，尊重受災地區多元文化的自主性，預防災後二度創傷，為重建區的民眾帶來最佳的福祉與協助。

由 921 集集大地震、512 汶川大地震到莫拉克颱風造成的 88 水災，都可以見到台灣第三部門快速動員，組成臨時異質聯盟所展現的彈性與應變力。921 大地震災後重建進行了約有九年，「全督協」持續監督捐款六個月，「全盟」亦實際運作了兩年，大多是社工和社區營造領域專家學者的投入與推動，然而當時的工作投入者大都僅關注於行動面，以達成社區重建為行動目的，鮮少有人留意到資料的彙集甚或進行系統的研究，除了 921 災後半年出版「921 震災捐款監督報告書」，詳細報告當時全國捐款流向與資源分配資訊外，「全盟」並未留下完整的救災與重建記錄，或明確的運作模式；直到 2008 年川震發生後，川盟行動者在動員資源投入應變工作，尋找培訓教材時，才察覺過去 921 民間經驗欠缺統整的遺憾。因此，投入莫拉克風災重建工作的「八八水災服務聯盟」即特別成立「專家學者組」，除服務性專案、提供各種專業諮詢外，亦期能從事記錄、評析、整理推動重建的相關工作。但是這些資料與資訊的紀錄和整理，需要有永續性的經營機制，才能將知識進行累積，以建構出台灣救災重建過程中，民間各非營利組織的合作營運模式。

回顧台灣非營利組織投入救災重建工作的經驗，可以看到一個明顯的社會發展脈絡：921 大地震「全國民間災後重建聯盟」時，提供服務協調的是眾多社工與社

區營造團體的合作，但結合會計師、律師專業的捐款監督強制徵信行動，卻是更受社會矚目的全盟功能；到「512 川震台灣服務聯盟」中，可以隔海輸送經驗的服務中，加入了心理與社工/社區之整合，和不同宗教團體、另類療癒的多元模式；再到莫拉克風災後的「八八水災服務聯盟」時，除了上述服務輸送組織外，更跨入網路資訊科技、原住民多元文化保存、法律扶助、企業組織等領域之資源整合；另一方面，雖然媒體報導更加煽情，但因網路資訊發達，透明度大增，弊案空間較少，民眾可以自行作出較理性的判斷，民間捐款監督行動已非迫切需要，令我們感覺到台灣社會發展漸趨成熟。

八八聯盟各行動者在救災與重建過程中，強烈地意識到災難當中的大害，即為「紛亂」和「缺乏整合」，造成很多的無謂紛擾和資源浪費，故在討論聯盟長程目標時，一致贊同做好平時減災備災，是極大化救災效能的不二法門，因而將建立制度化的重大災害因應與重建系統，為下一次災難作好準備，作為願景。其後各地投入重建的實務經驗，亦促使建構常態性非營利組織救援重建聯盟平台的想法逐漸發酵；事實上，目前在台灣的民間組織互動模式，已經出現類似美國「全國志願組織災難行動聯盟 National Voluntary Organizations Active in Disaster」（簡稱 NVOAD）的救災重建平台雛形。未來如果能仿效

NVOAD 發展成為常設性組織，並且協助進行國內災變資訊與資料的整理和彙整，成為常態性救災平台和資料庫，將會是台灣防救災體系的一項重大突破。

肆、美國志願組織災難行動聯盟 (NVOAD) 簡介

美國志願組織災難行動聯盟「National Voluntary Organizations Active in Disaster」（簡稱 NVOAD）是一個跨非營利組織的資源整合聯盟團體，在災變管理階段的整備期（Preparedness）、應變期（Response）、復原重建期（Recovery）、減災期（Mitigation）中，扮演著交換知識與資源的平台角色，以有效地協助受災民眾及社區。

在 NVOAD 成立之前，美國政府、商業部門與第三部門各自投入災區，這些組織提供不同的方法進行救援與重建，然而分別獨自運作造成不可避免的服務重疊，導致資源浪費與無效率，有時更有服務死角、災區之間服務分配不均、志工訓練不足、災區的服務資訊不流通…等失靈問題，皆因組織之間各自為政，無一整合機制存在所致。美國的 NVOAD 即在此情況下，於 1970 年由七個非營利組織共同發起成立，共同願景為 4C（Emergency Management Institute，2009）：

一、合作（Cooperation）：組織成員間需彼

此合作依賴，以面對不同的災變規模與環境。

二、溝通（Communication）：組織成員間需定期分享彼此的資訊，如：組織能力、服務內容、服務限制與所承諾的工作；成員組織必須參與資訊共享平台，並定期的開會與溝通。

三、協調（Coordination）：透過仔細的規劃與參與，NVOAD 幫助組織成員即時進行資源快速整合。

四、合作共享（Collaboration）：組織成員在共同目標或專案下，建立伙伴關係，共享合作過程與成果。

至今 NVOAD 在全美已有超過四十個志願性組織成員代表，定期舉行會議，會議內容包含資訊分享、人力資源互通、資源協調與整合、專案執行與規劃…等，所有 NVOAD 會員皆可參加。此聯盟運作以董事會方式運作，九位董事由過半數組織成員推選出，每三年改選一次，董事可以連任一次；組織營運體包含一位執行長、一位副執行長、一位財務長、及一位執行秘書和若干行政人員。

NVOAD 地位重要，不但是全國非營利組織和志工的災後應變行動領導者、國家應變協調中心（National Response Coordination Center, NRCC，隸屬美國聯邦緊急災難管理署總部）之民間協調窗口，同時也是國家應變計畫（National Response Plan）的簽約方。美國聯邦急難管理署

(Federal Emergency Management Agency, FEMA) 與 NVOAD 的互動密切，不但定期參與 NVOAD 的董事會會議、委員會會議、年度會議、年度領袖會議，更在 1997 年與 NVOAD 簽訂合作備忘錄 (Memoranda of Understandings, MOUs)，這個合作備忘錄明定 FEMA 和 NVOAD 在整備期、應變期、復原重建期和減災期的合作內容。

除了國家層級的 NVOAD，州層級與地方層級也有志願組織災難行動聯盟 (Voluntary Organizations Active in Disaster，簡稱 VOAD)，作為與 NVOAD 簽署成員的地方合作聯盟，由當地志願組織組成，其願景與 NVOAD 的 4C 雷同。VOAD 的主要任務有：規畫組織間的分工、訓練組織的救災能力、召開會議協調溝通、與州政府或地方政府建立夥伴…等。由於 VOAD 更能深入地回應地方需求，因地制宜的規劃、救災與地方重建，各州有越來越多的 VOAD 成立，且與 NVOAD 和州政府、地方政府往來密切。透過 VOAD 的領袖會議，FEMA 有機會與地方層級和州層級的 VOAD 建立融洽的關係，如此政府與志願組織的角色整合、聯邦與地方的垂直溝通漸趨順暢，能為地方建立起穩建的災變管理計畫，有助於減災 (mitigation)、整備 (preparedness)，也因此更有助於應變 (response) 與重建工作 (recovery)。

舉例來說，在減災期時 NVOAD 會協

助各 VOAD 培訓發展應變能力與提升品質，確保他們在未來災難發生時能夠及時發揮功能，除此之外，NVOAD 也致力於政府、企業、VOAD 間的連結，加強整備期的協調度；而 FEMA 則會提供內部訓練課程或訓練經費給 NVOAD 與 VOAD (Kim, 2002)。又以應變期為例，災變發生之後，NVOAD 會召開會議，提供志願部門溝通協調的平台，並鼓勵聯盟成員與 FEMA 分享資訊；而 FEMA 或州政府會與美國紅十字會代表、基督教世界救濟會 (Church World Service) 代表和地方 VOAD 的組織成員共同擬定長期復原重建計畫，並共同完成計畫 (Kim, 2002)。

綜上所述，NVOAD 主要任務非常明確 (Emergency Management Institute, 2009)：

- 1.開會：或是透過 E-mail、網路論壇聯繫，以增進組織間的認識。
- 2.教育或訓練：提供聯盟成員災變相關訓練（如：跨領域的專業認識），協助組織加強整備期 (preparedness) 工作。
- 3.外展：NVOAD 鼓勵地方成立 VOAD，並且指導 VOAD 的建立。
- 4.出版：NVOAD 出版季刊、聯盟成員名錄…等，大部分的資料都能在網站上瀏覽（網址：www.nvoad.org）。
- 5.代表參與政府協調機制：NVOAD 與 FEMA 簽署合作備忘錄並保持良好關係，同時也參與聯邦、州和地方的災變

管理計畫。

6.致力減災：NVOAD 鼓勵成員致力於減災工作，以減少災變帶來的衝擊。

NVOAD 在災變管理中扮演經紀人角色，拉起了政府與民間組織的網絡，並且極其重視災前的準備與分工，能避免資源重疊、增進服務的速度並有效減少災難帶來的損失；對於災後的救災與重建，NVOAD 下的 VOAD 在地方上更是扮演舉足輕重的角色。NVOAD 組織常態、帶狀、縱向連結與橫向分工的優點，實為我們可以仿效設立的對象。

伍、結論

當重大災難發生時，民間擁有專業及愛心的非營利組織絕對不會置身事外，由過去幾次發生在我國的民間組織聯盟合作經驗觀之，從單一非營利組織紛紛投入救災與重建工作，走向組織聯盟合作的模式，已成為令我們足以欣慰的台灣公民社

會特色；面對驟起的重大災變與重建管理，藉由組織聯盟帶來的多元化整合資源、知識與經驗，是可以較有效率地進行災後救援與重建。這些臨時性的聯盟雖可以帶來彈性的資源整合，進行短中期的救災重建，然而，仍有許多整體重建合作上的困境，降低整體救災重建的效能。在認知到災難不會停止的現在，我們不得不思考常態性、融入災難管理架構的非營利組織救災重建聯盟的必要性，協助資源更有效能地長期達成整合與經驗傳承，包括知識文字化、救災方式及重建工作的模式化等。如此，讓民間團體可以找到彼此合作的利基、強化溝通與合作，將每一個團體組織的力量與資源發揮到淋漓盡致，才有更佳實力回應未來重大災難的各種挑戰與需求。（本文作者前為國立臺灣大學社會工作學系教授兼學務長；後為國立台灣大學商學研究所博士）

參考文獻

馮燕（2009），「921 救災與重建資源運用之檢討-民間捐款與監督的經驗」，世紀災變之借鑑與啓示-921 十週年論壇。台北：財團法人新社會基金會。

馮燕（2008），「災後重建的 NGO 聯盟-從全盟到川盟的臺灣經驗」，汶川地震全球對話：挑戰與治理。四川成都：香港大學、北京師範大學巨災管理工程。

八八水災服務聯盟網站：<http://www.88alliance.org/pages/wedo.htm>

512 川震台灣服務聯盟網站：<http://www.512tsa.org/>

- Emergency Management Institute (2009, June 10). Working Together. Retrieved April 9, 2010, from the World Wide Web: <http://training.fema.gov/EMIweb/IS/is2881st.asp>
- FEMA (1999), "The Role of Voluntary Agencies in Emergency Management", www.fema.gov
- Kim, S. (2002, March 25). What is NVOAD?. Disaster News Network, <http://www.disasternews.net/news/article.php?articleid=2948>
- National Voluntary Organizations Active in Disaster (NVOAD) (n.d.). About Us. Retrieved June 15, 2010, from the World Wide Web: <http://www.nvoad.org/index.php/about-us-.html>