

南 華 大 學  
非營利事業管理研究所  
碩士論文

我國非政府組織援外與扶貧之研究：  
以中華至善社會服務協會為例

**A Study of Taiwan's NGO  
Foreign Assistance and Poor Eradication :  
A Case of Compassion International**

研 究 生：楊國涼 撰

指 導 教 授：王振軒 博士

中華民國九十四年五月廿五日

# 南 華 大 學

非營利事業管理研究所

碩 士 學 位 論 文

我國非政府組織援外扶貧之研究-以中華至善社會服務協會為例

研究生：楊國京

經考試合格特此證明

口試委員：  
于振乾  
傅運誠  
羅天人

指導教授：于振乾

系主任(所長)：于振乾

口試日期：中華民國九十四年五月二十五日

# 謝啟

滄海桑田世事多變遷，物換星移總在彈指間；天體運行不曾停歇，世事轉化分秒在變。我曾佇立蒼穹，靜心探思，究竟理解幾許？也曾敞開雙手，試圖掌握一些。爾今，驀然回首卻驚覺時間的長河又流逝了兩年的歲月，顛預如我，不禁躊躇趑趄，幸而尚能撰成此篇論文，稍堪慰藉。

由於學識能力的不足，在論文的撰寫上顯得踉蹌而侷促，幸蒙多方協助，始能竣筆草成。感謝口試老師羅天人教授、傅篤誠教授，不吝賜教與殷切指正，也感謝指導老師王振軒所長，毫不保留的傾囊相授。在個案訪談期間，深蒙中華至善社會服務協會洪智杰秘書長、韓世寧督導、黃欣怡小姐，以及前督導鄧湘漪小姐、Taiwan News楊永智先生，盛情受訪，全力協助，無任感禱。

而，一路相伴的家人和相互勵勉的同學陳夢麝、陳瑜、王美只、賴森林、曾櫛源、張文玲、黃惠暖等在精神上的加持，以及吳青如老師、趙忠傑老師和陳美秀小姐的鼎力相助，隆情厚誼，於此一併申謝。



## 摘要

全世界大約有三十億的貧窮人口，其中將近十三億人是生活在每天收入不到一美元的赤貧困境，他們沒有安全的飲水，沒有電力的供應，也沒有基本的衛生設備，不只是無法得到溫飽，連健康也受到極大的威脅。貧窮更不是落後國家的專利，即使在經濟堪稱富裕的我國，貧窮問題也有逐漸擴大的跡象，根據家扶中心（CCF）2005 年的調查報告指出，我國每九十分鐘就增加一個貧窮兒童。因此，貧窮問題的嚴重確實不容忽視。

近年來，國際社會對降低貧窮的關心日益升高。諸如：世界銀行與國際貨幣基金會提出的降低貧窮策略計畫書（Poverty Reduction Strategy paper, PRSP），以及聯合國千禧年發展目標（Millennium Development Goals, MDGs）等，都宣示要在 2015 年，讓全世界赤貧人口減半的目標。為了達到降低貧窮的目標，以世界銀行為首的主要援助者，相繼提出新的援助方法或援助策略，對全世界的援助方向造成極大的影響。

我國在國際援助舞台上的表現，向來都是相當積極、不遺餘力。但是，因為國情的特殊，我國政府在對外援助的過程中，容易蒙上政治的色彩或是涉入外交的考量。而非政府組織則可以適度迴避政治、外交的掣肘，並且靈活的運用資源，展現援外的意志與扶貧的真諦。因此，本文嘗試以非政府組織的觀點，探討我國非政府組織在援外場域的具體實踐，包括援外的面向、援外的方法與策略，從而了解其援外扶貧的努力成果。同時，掌握兼具效果與效率的援助模式，藉以找出改善貧窮的有效方法。

關鍵字：非政府組織，國際援助，降低貧窮，扶貧。

# Abstract

There are about 3 billion of the poor in the worldwide countries, among them, 1.3 billion of the poor population has been suffered from extremely hardship living with income less than one US dollar. They do not have the safe water for serving, no electrical power supply, and further no basic sanitary facilities. They are not only unable to get warm and meals but also have their poor health under threatening. The poor is not the exclusive right of lagging countries, even in Taiwan, a rich country, the problem of the poor is expanding gradually. According to the survey report of 2005 from CCF (Taiwan Fund for Children and Families, CCF), one poor child is increased every 90 minutes. Therefore, the problem of the poor shall not be neglected.

International society concerns much to solve the problem on lowering the poor recent years, for example: Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP, and Millennium Development Goals, MDGs, etc. declared that the poor population in the world was expected to be reduced an half in 2015. In order to implement the goal on poverty reduction, the major leading supporters and sponsors in the worldwide banking organizations raised continuously their new assistance methods or support strategies that have created a great influence on supporting direction in this global world.

Taiwan is always progressive and enthusiastic to provide the foreign assistance and support to all programs implemented by international organizations. However, for having a special identity status, it is quite easily for Taiwan to have involved in the political or diplomatic colors during the process of foreign assistance case. Non-Governmental Organizations, NGOs can avoid appropriately the political and diplomatic interference and apply the resources flexibly to display the determined will of Taiwan on foreign assistance with essence of poor eradication. As a result, this study tried to research on practical foreign assistance cases implemented by Non-Governmental Organizations, NGOs in Taiwan from a viewpoint of Non-Governmental Organizations, NGOs, including the direction, methods, and strategies of the foreign assistance. Furthermore, the achievement result of foreign assistance on poor eradication can be realized fully. Meantime, we utilize the assistance modes with effective and efficient method to seek for the best way on improving the poor.

Keywords: Non-Governmental Organizations, NGOs.

Foreign Assistance

Poverty Reduction

Poor Eradication

# 我國非政府組織援外與扶貧之研究： 以中華至善社會服務協會為例

## 摘要

### 第一章 導 論

第一節 研究動機	1
第二節 研究目的	4
第三節 研究途徑與研究方法	5
第四節 研究架構	9
第五節 研究限制	11

### 第二章 文獻探討

第一節 援助體系	13
第二節 我國援外體制與作為	18
第三節 我國非政府組織的國際參與	25
第四節 援助新形勢	30

### 第三章 中華至善協會的越南醫療計劃

個案簡介 至善略述・越南簡史	37
第一節 至善協會的醫療計畫概況	41
第二節 至善醫療專案的探討	46
第三節 醫療援助的方略	53

## 第四章 中華至善協會的越南文教發展計劃

- 第一節 至善協會的文教發展概況……………60
- 第二節 文教發展的扶貧形式……………67
- 第三節 比較非政府組織的文教發展作為……………73

## 第五章 中華至善協會原住民部落重建中心

- 第一節 至善協會的原鄉部落扶貧概況……………81
- 第二節 社區發展的參與式扶貧……………89
- 第三節 至善協會的原鄉發展策略……………96

## 第六章 結 論

- 第一節 研究發現……………103
- 第二節 政策建議……………109
- 第三節 未來研究方向建議……………112
- 參考文獻……………114
- 附錄一 專有名詞與縮寫解說……………121
- 附錄二 訪談紀錄概要……………125

# 第一章 導論

## 第一節 研究動機

### 貧窮的景象\_\_

食不裹腹、衣不蔽體、住不避風寒，這是描述貧窮的情境。中國的造字更是傳神的表達了貧窮的意象。貧者，分貝也。貝是古時財貨的通稱，把財貨分散殆盡，當然就會「貧」；而躬身在洞穴中，則謂之「窮」，也就是說連用來棲身的簡陋洞穴，都小到無法站立，必須躬身而入，如何安身立命，可見貧窮何其悲戚。

根據世界銀行的統計，2000年全世界尚有三十億人每天生活在收入不到二美元的貧窮困境當中，更有將近十三億人是生活在少於一美元的赤貧階層<sup>1</sup>。赤貧人口的生活沒有安全的飲水，沒有電力的供應，也沒有基本的衛生設備。而赤貧兒童有百分之五十，得不到溫飽，由於營養不良，其中有百分之二十，活不到五歲。貧窮的問題長久以來，一直存在於人類社會，而且有漸次蔓延的趨勢。因此，積極尋求解決貧窮問題的有效方法，是國際社會當前的主流課題。

### 受援的經驗\_\_

我國在四、五十年前，也曾經是個貧窮落後的國度。在第二次世界大戰結束之後，百廢待舉、民生凋蔽、生靈塗炭。特別是在偏遠的農村，物資極為匱乏，生活相當困頓，三餐以地瓜、野菜裹腹尤恐不繼，何能奢求香濃的牛奶和米食。在這樣窘迫的生活困境中，幸運的得到國際社會的援助，一些外國的民間團體及教會等非政府組織，相

---

<sup>1</sup>：遊戲無窮，2002，香港，樂施會。



繼提供偏遠鄉村的援助，不定期發放牛奶、麵粉和米食，幫助貧窮居民的基本生活需求。

其中，最主要援助則是來自美國。儘管，美援的初衷旨在協防我國，圍堵共產主義的勢力擴張，維護太平洋的區域安全。然而，在軍援的同時，對我國的經濟發展，如基礎建設、民生工業、社會福利等，也提供了相當程度的援助，建構了我國日後經濟起飛的堅實根基。隨著我國經濟日漸蓬勃的發展，美國國際開發署 (Agency for International Development, AID) 評估已經無需繼續援助我國，遂於 1970 年代停止對我國的所有援助，同時，外援的民間團體也紛紛在本土自立，並且陸續發展成為援外的非政府組織，至此我國正式終結了受援的年代。

## 脫貧的典範\_\_

我國在受援時期，憑藉著全民勤奮的工作、企業拼鬥的精神，以及政府精心規畫正確的經濟發展政策，使經濟快速的成長，累積了龐大的外匯存底，締造了舉世嘆為觀止的經濟奇蹟。早期的傳統產業，獨占世界鰲頭者，不知凡幾，如紡織、帽子、成衣、鞋子、雨傘……等。堆砌了製造業的紮實基礎，提供日後產業升級的良好條件，到了晚近的數位科技產業，同樣擁有傲人的成績，如筆記型電腦 (NB)、主機板 (MB)、液晶監視器 (LCD MNT)、光儲存產品 (ODD) 等，都躍居世界第一。另外，在半導體產業、材料特化產業、精密機械產業等方面，也有不俗的表現，如 IC 設計世界第二、ABS 樹脂世界第一、木工機械世界第三<sup>2</sup>……等。總之，數十年來我國所創造的經濟能量，連許多先進國家都顯得望塵莫及。

---

<sup>2</sup>：台灣的優勢，經濟部人力網，[http://hirecruit.nat.gov.tw/chinese/html/taiwan\\_04.htm](http://hirecruit.nat.gov.tw/chinese/html/taiwan_04.htm)

雖然，我們曾經貧窮落後，也接受了國際的援助，但是幸運的，我們在這塊資源匱乏的土地上，所做的耕耘與努力，得到了十足的收穫與肯定。今日的台灣已經普遍擁有極佳的生活水準，以及持續發展的能力。富庶的經濟、優渥的民生，全然改變了貧窮的歷史宿命，是全世界極少數國家掙脫貧窮的典範。

## 大同的思維\_\_

「人飢己饑、人溺己溺」的博愛精神是大同的基本思維，也是援助的原始動力。孫中山先生曾經提出：「聰明才智愈大者，當盡其力服千萬人之務，造千萬人之福，聰明才智略小者，當盡其力服十百人之務，造十百人之福，而聰明才智較差者，當盡其力服一人之務，造一人之福。」來倡導人生以服務為目的，這種服務的精神，就是濟弱扶貧的援助理念。

誠然，在人類社會中，或因歷史的桎梏，或因社會功能的失調而存在著許多貧困、孤苦的弱勢族群。而透過社會濟助的方式，可以適度改善貧困孤苦者的基本生活需求。因此，在早期的社會就有一些思想家，提倡社會救助的觀念，希望激起社會的力量，圓滿解決社會問題。如：墨家兼愛思想，主張「有力者疾以助人，有財者勉以分人，有道者勸以教人，若此，則饑者得食，寒者得衣，亂者得治」；儒家提出的大同思想，「故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，矜寡孤獨廢疾者，皆有所養」。這些理念思維，即是在追求一個無貧無苦，祥和的理想社會，至今而言仍舊是社會救助的終極目標。

## 援外的實踐\_\_

我國幸運的掙脫了貧窮，因為經濟快速的成長，蓄積了可觀的財

富，為了反饋國際社會，一直都相當積極的尋求各種形式參與國際援助。除了政府擴大提供友好國家及第三世界國家的經濟援助之外，民間的非政府組織更於八〇年代以後，漸次活躍於援外的場域。

由於，我國的國情特殊，政府的援外事務容易涉入外交的考量，或是國際政治現實的掣肘，難免扭曲了援助的真諦。而非政府組織的角色，可以適度迴避政治、外交的牽絆，在援外事務的運作上，就顯得相當靈活寬廣，也比較能夠忠實呈現援助價值的原貌。再者，如何降低貧窮是現階段國際援助的主流議題。因此，驅動了本文針對我國非政府組織援外扶貧的研究，以中華至善社會服務協會為例。

## 第二節 研究目的

許多証據顯示，全世界的貧窮問題有日益嚴重的趨勢。這不只是肇因於一個貧窮家庭，可能衍生出數個貧窮家庭的「貧窮惡性循環」而已。諸如，數位化科技的發展，使財富過度的集中，只造就了少數的電子新貴；全球化提供了跨國企業搜刮財富，更便捷的途徑，卻衝激出許多的新貧族群；經濟的成長，並沒有真正的使貧窮階層獲得實質的利益。這些因素都導致了全世界貧富的差距加速擴大，使貧窮問題更形惡化。貧窮問題的龐雜與難解的程度，其實不難想見。

解決貧窮問題，的確是一項艱鉅的工程，一項極為嚴峻的挑戰。非政府組織雖然具有高度靈活的操作能力，但是在援外扶貧的某些層面，仍然有其不能作為的侷限性。例如，稅賦制度的不公、社會資源分配的不均……等，足以產生貧窮的結構性因素，是非政府組織難以施展作為的層次，其影響結構性改變的能力實在非常有限。

基於上述的思維，本研究嘗試探索的問題是：

- 1.現今，世界潮流的援外形式為何？

2.非政府組織援外扶貧的背景經緯？

3.非政府組織之於援外扶貧，可以作些什麼？

因此，本研究期望透過探討我國非政府組織援外扶貧的具體實踐，達到以下幾個目的：

1.了解現階段全世界的貧窮狀況與援外的形式。

2.了解我國非政府組織援外扶貧的成長與發展。

3.在援外扶貧的技術層次上，截取過往優質的經驗，作為鑑往知來的除錯參考，從而找出改善貧窮的有效方法。

### 第三節 研究途徑與研究方法

#### 一、研究途徑 (Approach)

「途徑」，通俗的說法是到達目的地的通路。而在研究的過程中，為了有效率的完成研究的目的，更必須選擇明確的「研究途徑」，才能獲致事半功倍的研究綜效 (Synergy)。所謂的研究途徑，是指研究過程中一項原則性的指導方向。換句話說，就是研究題材和相關資料的抉擇與選用標準。然而，研究途徑相當多元，各類的研究途徑大都不能作嚴格的區分。一般而言，研究者實際採用的常是混合了各種的研究途徑<sup>3</sup>。

為使研究取材能夠獲致較佳的成果，並且在經濟的時間內，完成較具價值的研究目的。因此，本研究擬以「習性研究途徑」及「相關研究途徑」混合運用，也就是以相關的學術理論、文獻資料及非政府組織援外扶貧的具體實踐之經驗，做為實証研究的基礎，然後再就其他非政府組織的援外面向、世界援外的最新形式、相關人員的深度訪談以及田野的實地觀察，綜合分析、比較，藉以確定本研究的原則與

---

<sup>3</sup>：朱泓源，撰寫博碩士論文實戰手冊，台北，正中，民88，頁160。

方向。

(一)習性研究途徑（行為模式）：

這是「心理研究途徑」(psychological approach)的一環，也就是從「點」(個體)的觀點著手，把援外非政府組織、援外專業工作人員、受援者，均視為分析單位，故也都是「點」的分析。習性的概念，還包括一些常用的次級概念，如意見、態度、意識形態、價值和信仰等，這是最典型的經驗主義之操作模式。透過對相關人員的深度訪談及實地的田野觀察，從而獲取援外非政府組織，詳盡的實務經驗，繼之導入「相關研究途徑」進行更廣泛的討論。

(二)相關研究途徑 (approach of correlation)：

這是從「面」的觀點著手，也就是把國內援外的非政府組織、世界援外的形式，以及相關的文獻資料，均視為相關性的觀察與分析標的，予以全面性的探討、分析、比較，以了解非政府組織在援外扶貧的場域中，所採用的最佳策略與最優形式，擴大論證的涵蓋層次，從而獲致較佳的研究成果。<sup>4</sup>

## 二、研究方法 (Method)

研究方法是指在研究過程中，用來蒐集與處理資料的手段，及其進行的程序。研究者慎選合宜的研究方法，將有助於完整且優質的解釋研究成果。

本研究選擇質化研究方法 (qualitative research)，主要是考慮國內多數的援外非政府組織，在援外扶貧的議題上，各自有其不同的訴求與關懷的重點，若採用量化研究方法 (quantitative research)，可能不易通盤且深入的了解援外扶貧的內涵。

質化研究方法，強調的是概念的澄清性。因此，本研究將以文獻

---

<sup>4</sup>：同前註3，頁182。

探討為基礎，廣泛蒐集相關文獻作為分析、探討的根源，來建構清楚的核心概念；同時，透過田野觀察、深度訪談及個案分析等方法，充分了解研究對象的觀點，並且深入描述其援外扶貧各項作為的意義；再以比較研究法，將所整理的理論與實務相互印證，以及其他類似組織之間的差異比較。藉此分析架構，使研究問題獲得深化、質化的討論。

### (一)文獻探討

文獻探討的主要目的，是針對本研究主題的相關領域，搜尋已經被思考過與被研究過的資訊，以歸納的方法 (inductive) 來分析資料，做一個有系統的摘要與整合，並且歸納為更具體、更有方向的論述，以清楚的建構出本研究的核心概念。

本研究蒐集的文獻資料來源包括：

- 1.國內外學者專家之相關學術論著、研究論文、期刊雜誌；
- 2.政府出版品及相關法令規章、政府部門相關計畫、報告；
- 3.援外非政府組織出版之相關資料、執行計畫；
- 4.相關網站上的資訊。

本研究文獻資料的來源選擇與聚焦處理，如圖示。

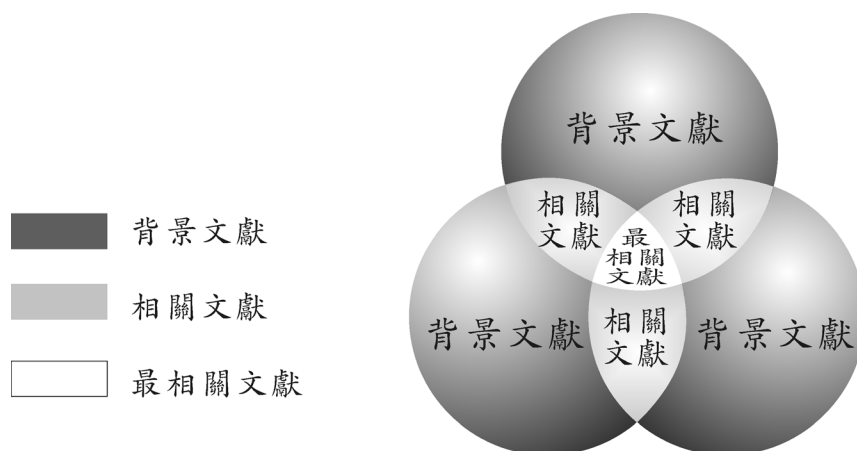


圖 1-1 文獻探討的聚焦處理

資料來源：朱滋源，撰寫博碩士論文實戰手冊，台北、中正，民 88，頁 106。

## (二)田野觀察

質化研究的資料蒐集，最好的方式之一，就是研究者以自身的核心概念，以及所關心的背景脈絡，在行動發生的實際場域 (actual settings) 進行「田野觀察」，並以真實的紀錄作為直接搜尋資料的來源。因此，田野觀察強調的是研究者本身的洞察才是分析、討論的關鍵性工具。

本研究為攫取第一手資料，以利研究問題的探討與分析，筆者親身遠赴越南順化、廣治的受援當地，嘗試理解受援者的生活世界、文化差異、援助過程的全貌，以及援助者與受援者的互動關係。這不僅是去紀錄援外扶貧的活動表象，而是以相當嚴謹的態度，深入實際場域親自體驗援外扶貧的真實情境。從而，發掘更多事件的真相，並忠實描述援外扶貧的情境過程，藉以增加本研究的信度。

## (三)深度訪談

深度訪談，可以近距離且多角度的了解受訪對象的主觀經驗，從理解受訪對象所建構的實體觀中，獲取研究問題的描述性 (descriptive) 資料。這也是質化研究中一種資料蒐集的重要方法。

本研究運用深度訪談的目的旨在，了解援外工作人員的主觀經驗，主要援外形式對受援者的合適性，以及推動援外事務可能遭遇的問題。因此，本研究的訪談對象包括，研究個案的主管層級、行政人員、方案執行人員與相關志工人員等。採用結構型訪談方式，也就是根據研究目的，擬定出相關問題的訪談大綱，分別就受訪對象進行實地的提問。過程中也會徵詢受訪對象的同意，在某些問題上自由交談，以保持實際訪談的彈性。故而常會在訪談的互動過程中，激盪出一些新的徵候與現象，增添了資料蒐集的豐富性。

#### (四)個案研究

個案研究能夠深入了解研究對象所處的文化脈絡，並且在研究過程中與研究對象密切的互動，能讓研究者更深切體會研究對象的情境，從而分析與詮釋研究成果，更能完整且忠實的呈現個案的現況。雖然，單一個案不能作為普遍化的推論，然而，統計的精確性也不能代替概念的澄清性。個案研究的深度、詳盡與連貫的描述，也是一般調查研究、實驗研究所無法達成的。<sup>5</sup>

本研究選擇以個案研究為探討主軸，採用文獻探討、田野觀察、深度訪談等方法，廣泛蒐集完整的資料，充分掌握整體的背景脈絡，建構援外扶貧的核心概念。在進入研究情境之後，力求與研究對象建立和諧、密切的互動關係，深入分析真相，了解個案背後的意義，進而提出研究成果與具體建議。

#### (五)比較研究

在運用文獻探討、田野觀察、深度訪談等方法，針對研究個案進行深入性的分析與探討之後，本研究更援引其他非政府組織在類似的援助方式上，給予適當的比較研究，嘗試掌握個別的差異，並從中探討其優、劣之處。此一目的旨在，從比較研究的結果中，提出相互觀摩與個案本身的反思，同時對日後我國非政府組織在援外扶貧的政策上，提供具體的建言。

### 第四節 研究架構

本研究架構的形成，是先確定國際援助與降低貧窮的核心概念，再統合政府部門的援外政策、非政府組織援外扶貧的具體實踐，以及國際組織的援外形式與策略等相關概念，建構援外扶貧的立論基礎，

---

<sup>5</sup>：江淑美等，教育研究法專題報告一個案研究，2000頁，23-24。



用以檢定個案研究的各項具體作為，繼而獲得探討、分析之後的研究成果，並據此提出結論與政策建議。本研究架構，如圖所示：

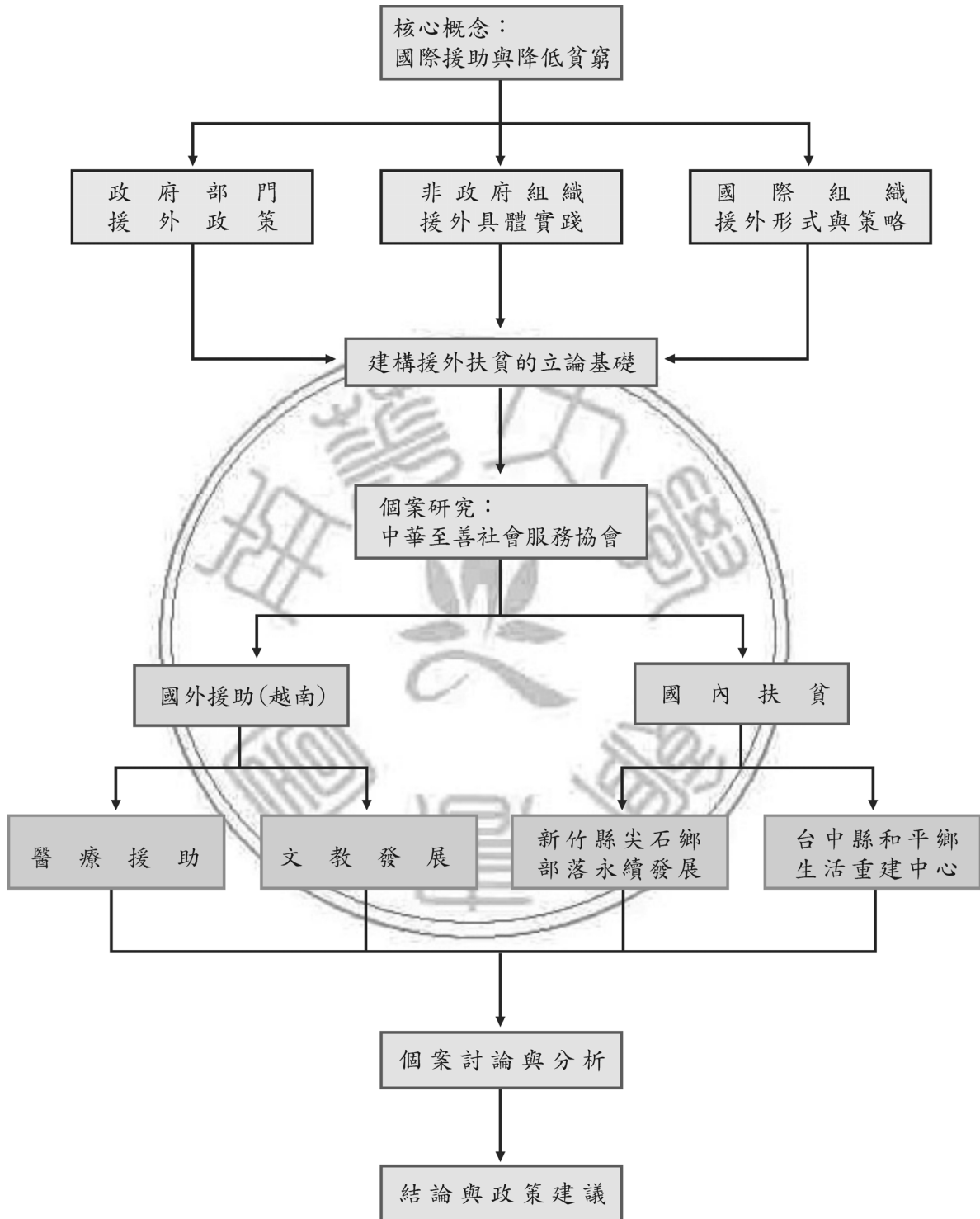


圖1-2 本文研究架構圖

## 第五節 研究限制

由於我國非政府組織的援外歷史並不長，而且多數的組織規模都不大，其所涵蓋的援助層面也都明顯較小。因此，相關的文獻資料與實証的研究成果都極為有限，徒增研究非政府組織援外扶貧議題的困難。儘管如此，本研究仍嘗試積極的搜尋不同的資料來源，勉力針對非政府組織援外扶貧的各項論著、資料，作一項有系統的歸納與整理，期能有助於非政府組織援外扶貧議題的研究。此外，本研究尚有幾項背景因素的限制：

### 一、取樣的限制

我國非政府組織中，參與國際援助領域者，為數不多，而且大都各自有其不同的訴求重點與關懷對象。因此，具有相同援外經驗的非政府組織更是少數，因為樣本極為有限，本研究在援引有類似經驗的對象，作為比較研究時，明顯有取樣上的困難。若就研究成果的外在效度而言，取樣的限制確實不易改善研究成果的可推論性。

### 二、時空的限制

一般而言，受援的地區大都位處偏遠窮鄉，本研究的個案場域，一在國內的偏遠山區，另一處更遠在越南中部的窮鄉僻壤。因為交通的不便及地理環境的阻隔，研究者在進行深度訪談與田野觀察時，都是極大的負擔。由於，時空限制的影響，研究者在實際場域與個案的情境互動，恐有不夠深入之處。

### 三、文化差異的限制

援外的場域是研究者全然陌生的環境，受援地區的人文習俗也完

全迥異於研究者成長的經驗。因此，文化差異的限制和語言溝通的障礙，對研究者進行的深度訪談與田野觀察，也都形成莫大的困難。同時，研究者在事件或現象的描述以及訊息的傳達上，也容易因為文化的差異，而對事件真相背後的意義產生曲解或詮釋不足。

#### **四、質化研究的限制**

本研究是採用質化的個案研究，而個案研究亦有三項限制。其一、在個案研究中，研究者本身就是關鍵性的研究工具，在詮釋事件的過程中，難免涉入本身的主觀意識，而使研究結果較易產生質變。其二、個案研究的單一性與特殊性，不易作為普遍化的推論。其三、實際場域的深度訪談與田野觀察的技巧，須要經過嚴謹的訓練，才能完整的蒐集、紀錄資料，並且有效地掌握與研究主題的相關性。因此，研究者的專業能力、敏感度與洞察力也是極大的限制。

## 第二章 文獻探討

國際開發援助基本上是「資本移轉運動」的範疇，也是國際經濟合作所依循的主要方式。當一個國家將資源提供給另外一個國家，無論是有償或無償，這種國與國之間的資源轉移就是國際援助。國際援助的途徑可以是政府部門，也可以透過民間組織甚或跨國企業進行，而在資源移轉的過程中，又經常會涉入複雜的權力結構，或是夾雜濃厚的政治目的。本章將就相關文獻內容分述如後：

### 第一節 援助體系

#### 一、援助的意涵

中國古諺說：「施比受有福」，是在鼓勵援助的精神，「施」就是援助。援助的意涵簡單地說，就是資源分享。前世界銀行(World Bank)主席麥勒馬拉(Robert McNamera)曾說：「那些擁有的人能和沒有的人分享，是一件對的事」，與人分享確實是快樂的、良善的，應該被鼓勵的事，它同時也可以開發出本身的利益。

已開發國家的人民錦衣玉食、過著安和樂利的生活，相對於低度開發國家的人民飢寒交迫、貧病孤苦，兩種極端的生活面貌實在是天壤之別。現今人類的處境就像 Michael P. Todaro 所說：「世界就像人的身體，當一個器官疼痛，其他的器官也會感受到；如果許多器官受傷，整個人就會感到痛苦」(The world is like the human body: If one part aches, the rest will feel it; if many parts hurt, the whole will suffer.)。因此，富裕國家根本無法忽視貧窮國家水深火熱的惡劣情況，試想如果全球整體環境惡化，其他國家終將無一倖免。

在上述利他 (altruistic) 才能反饋利己 (self-interest) 的概念下，已

開發國家透過其所屬機構、國際組織、民間組織，以提供人力、物質、資金、設備、技術、知識……等方式，幫助低度開發國家發展經濟，提高收入、增進社會福祉，來改變貧窮的生活面貌。類此「資源分享」、「資源移轉」林林總總，故而「援助」於焉誕生。

「援助」的目的旨在縮小已開發國家與低度開發國家之間的貧富差距，不管「援助」的初始意圖為何？在現今國際經濟的脈動中，無論受援者或援外者都能欣然接受，「援助」已成為國際關係中客觀必然的現象。

## 二、國際開發援助

早期的國際援助大都帶有濃厚的政治目的，像冷戰時期蘇聯對其共產主義的盟邦提供軍事援助、經濟援助，而民主主義的陣線亦復如是。縱有資本主義國家高懸區域平衡發展的旗幟，提供資源給其他國家，其背後仍然隱藏著本國商業利益的色彩。誠如現實主義學派大師摩根索(Morgenthau Hans J.)所言：「援助的目的是為政治利益，也必須偽裝成經濟發展」<sup>6</sup>。

晚近的國際援助行為者，除國家(政府)、國際組織之外，非政府組織(NGOs)更是顯得活躍，積極地推動援助，並甚少牽扯政治意圖與商業利益。

### 1. 國際援助的途徑與方式<sup>7</sup>

#### (1) 雙邊援助

是指援助國與受援國一對一的關係，經由雙方簽訂某些協定，由援助國直接提供資源(包括有償及無償)，以幫助受援國發展經濟、舒解困難。

---

<sup>6</sup>：摩根索(Morgenthau Hans J.) 將援助分為六種：「人道援助」、「維持援助」、「軍事援助」、「收買援助」、「威望援助」、「經濟發展援助」(1962:71-72)，以現實主義的國際關係觀點而論，任何援助幾乎都帶有政治意圖或商業利益。

<sup>7</sup>：<http://www.jwc.fudan.edu.cn/xwzx/2004春教學大綱/yj/326.040.1b.doc>

## (2) 多邊援助

是由國際組織擬訂援助計畫，並向其他援助國募集資源，按照他們本身的整體援助規劃，系統性的向受援國提供資源，此時援助國只是扮演資源提供的角色。

## (3) 財政援助

是指援助國為滿足受援國，在經濟發展和社會發展上的需求，以及舒解受援國財政上的困境，所提供的資金或物質方面的援助。

## (4) 技術援助

是指援助國，對低度開發國家（受援國），提供知識、技術、工藝、資訊等方面的援助，包括專家諮詢、考察培訓、技術專題研究、專案規劃設計、採購諮詢、工程監理，以提昇受援國的執行能力，增加生產效能，奠定完整、良好的發展基礎。

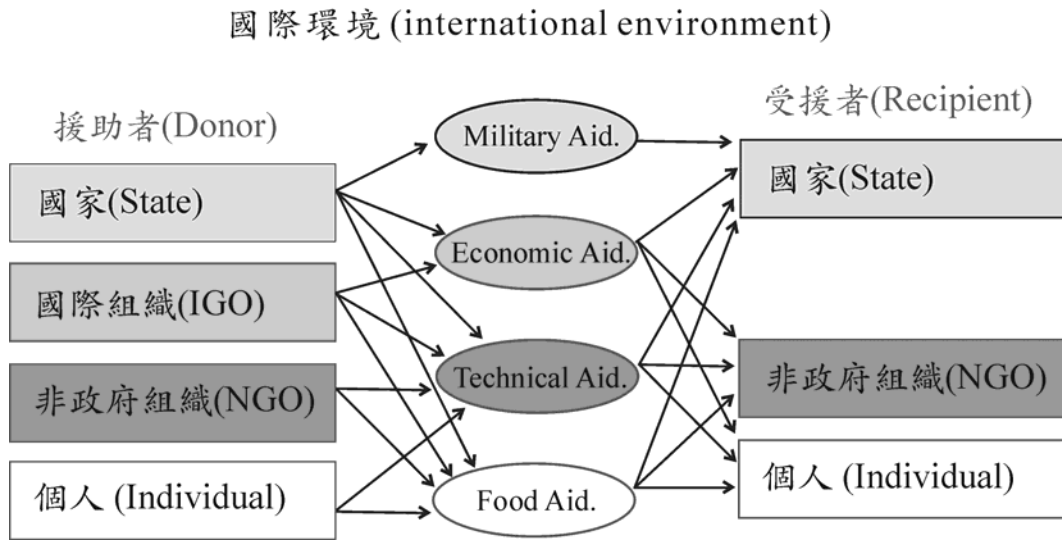
## (5) 專案及方案援助

是指援助國將援助的資金直接用在受援國某一項具體建設目標的援助。或者是根據一定的方案計畫而不是單指某個具體的工程項目提供的援助。

## 2. 國際援助體系

國際援助體系，其援助者可以是國家、國際組織、非政府組織、跨國企業或個人，其受援者也可以是國家、地區、非政府(民間)組織及個人；所提供的援助標的物更是琳琅滿目，整個援助體系何其複雜而龐大。如圖 2-1 所示。

圖2-1 國際援外體系



資料來源：李幼嵐。非政府組織之援外活動。碩士論文，  
民國 91 年。頁，21。

### 3. 國際開發援助的典範

#### (1) 世界銀行團

世界銀行團 (world Bank Group) 1944 年成立，旨在推動各種經濟建設計畫，以消滅貧窮、改善人民的生活。多年來世界銀行團皆藉重非政府組織各個領域中的人才及專業，在全球執行國際開發援助。並於 1982 年成立非政府組織與世界銀行團委員會 (The NGO-World Bank Committee) 為消滅貧窮、環境保護等議題，廣泛地與非政府組織展開溝通合作。例如在巴勒斯坦，世界銀行團就直接貸款給非政府組織，並邀請當地人民及非政府組織代表，共同商議、凝聚共識，以一千四百五十萬美元執行了包括：安置殘障人士、兒童的健康維護、設立衛生所與幼稚園、小型經建計畫、推廣環境保護等，讓三十六萬巴勒斯坦人民的生活獲得了長足的改善<sup>8</sup>。

<sup>8</sup>：參照世界銀行團網站 <http://www.worldbank.org/about/whatis/glance.htm>

## (2) 亞洲開發銀行

亞洲開發銀行 (Asian Development Bank, ADB；簡稱亞銀) 始於 1966 年，旨在消滅貧窮、促進經濟發展、開發人力資源、改善婦女地位、保護生態環境。亞銀與非政府組織也有相當密切的合作關係，尤其是以發展工作 (development) 為導向的非政府組織。由於非政府組織長期經營地方，知道地方的需要，瞭解在地的人文，可以協助亞銀正確的執行發展計畫，並長程監控管理，確保成果。例如在尼泊爾的 Manaslu，亞銀與非政府組織及當地政府，共同推動保護多元的生態系統，興建停機坪、湖泊港口，架設通訊系統及衛生醫療系統，保留該地的原始生態，免遭污染破壞<sup>9</sup>。

## (3) 美國國際開發總署

1961 年，美國依據其國外援助法成立了美國國際開發總署 (The U. S. Agency for International Development, USAID)，主管全球經濟援助，推動災難救援、消滅貧窮、民主改革等工作。美國國際開發總署在推動援外計畫時，大都借重私人志願組織 (Private Voluntary Organization, PVO) 的豐沛資源與專業經驗。例如在印度、在辛巴威、在莫三比克，美國國際開發總署由私人志願組織的導引及配合下，大幅改善印度的醫療品質、幫助辛巴威的中小企業發展，更與世界救難組織共同在莫三比克推動災難救援，提供防疫醫療藥品、分發糧食、清理水源，以確保災民有安全的飲水，控制疾病的蔓延<sup>10</sup>。

---

<sup>9</sup>：參照亞洲開發銀行網站 <http://www.adb.org/Document/policies/cooperation-with-N/ngo-approaches.asp?p=coopngo>

<sup>10</sup>：參照美國國際開發總署網站 <http://www.usaid.gov/about/acmpli.htm>



#### (4) 歐盟

歐洲委員會 (European Commission) 自 1976 年起，就與非政府組織共同推動發展中國家的基礎建設、經濟開發、災難救助。歐洲的非政府組織更積極的協助歐盟制定有效的救援、開發方案，並協調執行各項計劃。例如在巴西、印度，在非洲的肯亞、烏干達、衣索匹亞、塞內加爾，都有歐盟與非政府組織共同開發、援助的足跡<sup>11</sup>。

## 第二節 我國援外體制與作為

### 一、我國的援外體制

「有心栽花花不發，無心插柳柳成蔭」，1950 年代由於國際情勢的轉變，美國開始軍經援助我國，政治的安定、國防的穩固也造就了我國的「經濟奇蹟」。美援的動機本在協防我國，以圍堵共產勢力的擴張，維護西太平洋的區域安全，但在我國政府精心規劃的經濟政策及國人克勤克儉的努力之下，得以掙脫貧困的枷鎖，創造了舉世稱奇的經濟發展。於是在美援中斷之後，我國已深植雄厚的經濟實力，並且開始對外援助的工作。

我國對外援助起源於 1959 年派駐越南的農耕隊，對越南農、漁、牧的短期協助，其後的幾十年間，因為國際局勢的變遷，為了爭取更多的邦交國，更與中國大陸展開對外援助的競賽，甚至荒腔走板的大演金援外交的戲碼。現階段我國的援外政策雖然仍以政治、外交為首要考量，但也擴及一些對我友好的無邦交國家，我國援外體制的發展為因應時代的改變及經濟發展的需求，做了重大變革。

---

<sup>11</sup>：參照歐盟網站 <http://www.eurunion.org/>

## 1. 海外技術合作委員會

1960年，我國政府為加強與非洲新興國家的友好關係，及配合美國國際開發總署和聯合國糧農組織所倡導的綠色革命，希望透過農業和糧食生產技術合作，協助落後國家的經濟發展<sup>12</sup>。遂由外交部研擬對非洲的技術合作方案，1961年定名為「先鋒案」(Operation Vanguard)，除邀請非洲各國農工界領袖來訪，也派遣專家前往非洲研究如何提供技術協助，並由外交部、經濟部、美援會和農復會等部會代表，共同組成「先鋒案執行小組」，以推動對非技術協助事宜。其後又因技術合作的規模日益擴大，業務漸趨繁雜，原設小組的組織功能不符所需，1962年乃擴編為「中非技術合作委員會」。

六〇年代，我國也相繼與一些中南美洲和亞太地區國家建立技術合作關係，1968年外交部將「拉丁美洲農業技術合作小組」改設為「海外技術合作委員會」。在1971年我國退出聯合國之後，一些非洲國家轉向支持中國大陸，我國乃將技術合作的重點擴展到非洲以外的地區。因為該項業務的改變，於1972年將「中非技術合作委員會」併入「海外技術合作委員會」(Committee of International Technical Cooperation 簡稱海外會)總攬國際技術合作事宜，一直到1997年歸併國際合作發展基金會(International Cooperation Development Fund, ICDF 簡稱國合會)，歷經三十六年，正式走入歷史<sup>13</sup>。

## 2. 海外經濟合作發展基金管理委員會

1980年代我國在經濟上已有長足的發展，累積相當龐大的外匯存底。行政院遂於1988年指示經濟部，成立「海外經濟合作發展

<sup>12</sup>：楊德睿，戰後援外體制與台灣援外政策，台灣大學政治學研究所碩士論文，1993：100。

<sup>13</sup>：參照海外技術合作委員會歷經三十六年之回顧。

基金管理委員會」（簡稱海合會），用以回饋國際社會，援助友我國家的經濟發展。

海合會成立的宗旨目標是：第一、協助友好開發中國家發展經濟；第二、拓展與開發中國家的經貿關係；第三、配合我國重返國際社會；第四、突破我國的外交困境。因此，海合會在執行對外援助時，仍以政治及外交為主要考量。此外，海合會也建立評估制度，在每個援助案執行之後進行考評，以作為日後類似案件的參考。

自海合會成立以來，對受援國的經濟發展，深具成效。但畢竟海合會本身只是臨時性的行政編組，承辦的業務人員均由其他行政機關調兼，援外的專業與經驗明顯不足，無法獨立承辦援助計劃案。一般都是依任務的需要，暫時延攬專家或顧問設立專案小組或委請民營公司、專業機構參與執行。除了人員編制受限、業務繁重外，與其他組織機構的溝通協調方面也經常遭遇困難，在在都使海合會的工作推展產生阻礙。為求統合援外事權、善用人力資源、強化援外功能、彰顯援外成效，我國政府遂重新調整援外體制，於1996年成立國際合作發展基金會。海合會始於1988年，終於1996年，結束其階段性的任務<sup>14</sup>。

### 3. 國際合作發展基金會

前述「海外會」由外交部主導，「海合會」是經濟部所屬，然而援外業務所涉層面既深且廣，經常需要協調數個組織部會的支援及參與相當耗時費事。1991年，外交部針對海外會及海合會的組織功能提出諸多研討。鑒於援外業務日益專業，援外資源應予整合運用，因此亟需成立一個獨立的專責機構來辦理援外事務、拓展對外

<sup>14</sup>：參照海外經濟合作發展基金簡訊。

關係。

1995年12月19日，行政院提請立法院三讀通過「財團法人國際合作發展基金設置條例」，1996年1月15日經總統明令生效，「國際合作發展基金會」（簡稱國合會），於同年七月一日正式成立並運作。其基金由海合會決算淨值後移入新台幣116億，再加入基金孳息及其他收入，迄二〇〇三年十二月底止，累計基金約新台幣124億。目前國合會承辦的援外業務主要有：無償技術協助（包括專家顧問諮詢、設備贈送、人道救援、人力資源發展計畫、海外志工團及外交替代役），以及農、漁、醫療、經貿等技術團的駐地服務；有償的部分則是提供受援國專案貸款及投資授信保證。

國合會整併了海合會和海外會，成為我國唯一專責的援外機構，使援外事務法制化；此外，國合會必須定期向立法院報告，接受民意監督，又使援外工作透明化。再者，國合會以財團法人的民間組織形態執行援外，可以適度降低政治、外交的干預，又可靈活運用資源，聘請專家學者及企業界代表共同參與，使援外業務更臻專業化<sup>15</sup>。

## 二、我國的援外作為

古文軼事「不食嗟來食」中，闡述一個貧窮書生為了堅持文人的風骨，不吃「可憐哦！來吃吧」所援助的食物，最後餓死街坊。援助者原來的善意，因為沒有顧及受援者的自尊，而演變成一樁憾事，確實可惜。近年國際援助的理念，已從過去父權心態「給予式」的援助（Assistance Aid）轉變為發展合作（development cooperation），這種謙卑的改變，使得援助工作的推動，更加順暢寬廣。

---

<sup>15</sup>：參照國際合作發展基金會網站 <http://www.icdf.org.tw>。

由於時代背景的不同，現階段世界先進國家對外援助的議題，也由早期的軍事安全、經濟援助轉向多元的人類發展課題，如 1999 年世界銀行與國際貨幣基金共同策劃的降低貧窮策略計畫書（Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP），2000 年聯合國通過的「千禧年宣言」（Millennium Declaration），2002 年全球永續發展高峰會（World Summit on Sustainable Development, WSSD）訂定的「廿一世紀議程」（Agenda 21），包括貧窮、環境、衛生醫療、投融資開發等人類多面向的發展需求。<sup>16</sup>而我國的援外作為，大體上也都能夠符合當今的世界潮流。概述如下：

### 1. 協助發展經濟、積極扶貧

貧窮導致生活條件不佳、環境惡劣，其後伴隨而來便是飢餓、疾病、教育不足、社會不安等問題。聯合國「千禧發展目標」（Millennium Development Goals, MDGs）欲在 2015 年將全球赤貧人口減少一半，目前世界先進國家多將扶貧列為開發援助的重點目標。我國在非洲、中南美洲及加勒比海地區等嚴重貧窮的國家，提供資源、協助發展經濟，對扶貧工作著墨甚深。例如：在查德、甘比亞、布吉納法索、塞內加爾等地的稻作增產計畫；宏都拉斯的水產計畫；尼加拉瓜的養豬計畫；馬拉威、海地的微額貸款計畫等，協助當地人民發展經濟，增加人民收入創造財富，提高生活水平，相當程度的降低貧窮。<sup>17</sup>

### 2. 技術協助及人力資源培訓

鑒於中小企業為我國帶來經濟發展的繁榮景象，我國在援外的技術協助上，除了農、漁、牧等專門技術外，特別著重在中小企業

<sup>16</sup>：李柏淳，我國政府開發援助現況—援外的世界潮流國際研討會論文，2004 國合會，頁，8~15。

<sup>17</sup>：參照國合會九十二年年報。

經營管理的經驗移植。2003 年共推動廿二項技術協助，包括十四項中小企業的輔導服務、四項機構功能提升、二項專案研究、二項研討會。

此外，為提供貧童及清寒學生的教育需求，在東加勒比海四友邦及蒙古等國家，共設置五十萬美元的獎助學金。在高等教育方面，有六所國立大學（屏科大、政大、海大、清大、陽明、師大）合作辦理「高等人才培訓計畫」，以及協助中美洲五友邦，發展網際網路教育。<sup>18</sup>

### 3. 善用志工、替代役推廣公共外交

自 1997 年迄今，我國已派遣 133 名志工，遠赴 21 個友邦或友好開發中國家參與援外業務，其服務項目涵蓋中小企業輔導、電腦、行政、教學、電子、環保、醫護、農業等。為了充分善用人力資源，更於 2003 年開放志工年齡上限，以爭取退休族加入志工行列，貢獻專業。

我國獨步全球的外交替代役制度，自 2001 年開辦迄今，派往各受援國服務的替代役男，也有 112 名。分別按役男專長在農藝、醫療、水利、漁技、畜牧、經貿、資訊等領域發揮所學。<sup>19</sup>

透過海外志工及外交替代役男的參與，借重其專業與熱情，使援外工作納入更豐富的民間色彩，加強與受援國的民間互動。從受援國的民間、社會營造我國的國際形象，進而被國際社會所報導與理解，藉此「公共外交」(public diplomacy)的能量，推升我國的外交空間、發揮在國際社會的影響力。<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup>：同前註。

<sup>19</sup>：同前註。

<sup>20</sup>：羅致政，國際援助與公共外交—援外的世界潮流國際研討會論文，2004 年國合會，頁，40。

#### 4. 加強與國際組織及非政府組織合作

為達到援外的廣度及深度，以及因應未來國際合作發展的趨勢，在援外資源有限的情況下，我國持續與亞洲開發銀行(ADB)、中美洲經濟整合銀行(CAEBI)、美洲開發銀行(IDB)、非洲開發銀行(AFDB)、歐洲復興開發銀行(EBRD)，等國際組織合作執行發展計畫。例如：「史瓦濟蘭公路案」、「中美洲五國中小企業融資計畫案」、「歐銀—台北特別基金」等。

近年來國內外非政府組織蓬勃發展，為借重其專案執行經驗及深入在地的靈活執行能力。我國援外業務也經常尋求與國內外非政府組織共同合作。例如：「巴拿馬小漁貸款案」就是由國合會與當地七家漁民合作社共同負責執行。<sup>21</sup>

#### 5. 掌握全球議題、推動永續發展

在全球化的潮流下，各國政府深切體認地球只有一個，必須共存共榮。在滿足當代需求的同時，不能損及後代子孫的發展。於是聯合國倡議「永續發展」的理念，針對環境保護、水資源、能源、健康、農業、消滅貧窮等議題，呼籲國際組織與各國政府，以實際行動落實永續發展的目標。

我國在推動援外工作上，除了協助受援國發展經濟、降低貧窮外，在文化教育、生態環境的保護方面，也都積極參與並結合國際組織、非政府組織共同推動「永續發展」。例如：與美洲開發銀行在薩爾瓦多共同執行「降低危險地區環境污染計畫」，協助當地政府保護水源、維護空氣品質、處理廢棄物等<sup>22</sup>。

---

<sup>21</sup>：參照國合會網站 <http://www.icdf.org.tw>

<sup>22</sup>：同註 11。

### 第三節 我國非政府組織的國際參與

#### 一、我國非政府組織的援外發展

威權體制和貧窮落後都是非政府組織萌芽、發展的絆腳石，我國非政府組織的援外發展，正是經歷了這樣的時空環境。如果依成立與成長背景而論，我國非政府組織的援外發展約略可分為兩大型態：

##### 1. 移植型的援外非政府組織

80 年代以前，我國的政治環境無法充分實施「公民權」中的結社自由，「公民社會」的觀念並不成熟；經濟條件也還不算富裕，這樣的氛圍並不符合非政府組織的成長與發展要件。當時我國的非政府組織大都沒有自主性，一些基金會、協會在國內略施小善，都顯得力有未逮，更遑論援外。因此，稍具組織規模日後又發展成為援外的非政府組織，大多數來自國外。例如：「台灣兒童暨家庭扶助基金會」(CCF 簡稱家扶基金會)，原是美國教會人士為照顧我國兒童福利、收養貧童，設在我國的分支機構。1977 年「家扶基金會」開始在國內招募自立基金，1985 年「家扶基金會」已能經濟自立，不再接受國外援助，1987 年更將觸角延伸國際，認養國外貧童，足跡遍及美、亞、非二十多個國家。

又如：「台灣世界展望會」，前身是一個國際性的基督教人道救援機構。1964 年為照顧我國山區、濱海、離島的窮困居民，在我國設立了分會，援助的物資與資金主要還是來自國外。其間筚路藍縷、開疆闢土，到了 80 年代「台灣世界展望會」也能自行募款延續組織使命，更擴大服務範圍，兼顧國內、外災難救援及社區發展工作，讓我國的愛心普及全球。這些國際性非政府組織，在我國推行各類援助，初期所有的人力、技術、資金都是由



國外移轉而來。類此從受援到援外的非政府組織，可稱為「移植型」，如表 2-2 所示。

表 2-2 我國移植型的援外非政府組織一覽表

機構名稱	成立時間	援外發展史略
台灣兒童暨家庭扶助基金會	1964	1964 正式在台灣成立分會 1977 籌募自立基金 1985 不再接受外援 1987 開辦認養國外貧童
中華民國紅十字會	1949	1949 隨國民政府遷台 2000 捐助土耳其震災
台灣世界展望會	1964	1964 受援成立 1980 救助衣索匹亞大飢荒
天主教台灣明愛會	1968	1968 台灣明愛會正式成立 1975 應「美國明愛會」邀請 參加世界性難民服務工作

資料來源：整理自各相關機構網站(2004.10 下載)

## 2. 本土型的援外非政府組織

由於歷史情結的牽絆，早期我國本土型的援外非政府組織，大都只是政府政策的延伸，而徒具非政府組織的框架。例如：「中華救助總會<sup>23</sup>」，其組織成員及經費募集，處處可見國家機器運作的痕跡，而其成立的主要目的是在救助流散泰北的華人、中國大陸難胞、義胞以及中南半島的華裔難民，可見當時政府濃厚的政治干預色彩。

<sup>23</sup>：中華救助總會，1950 年成立名為「中國大陸災胞救濟總會」，1991 年更名「中國災胞救助總會」，2000 年再更名為「中華救助總會」。

再如：「台北海外和平服務團」<sup>24</sup>，其意識形態雖不如「中華救助總會」那麼強烈，但其組織仍以政府要員為主幹，經費更是泰半來自官方，而其援助對象依然鎖定在泰國邊境的各華人難民營，其執行政府意志的用心可見一斑。

80年代以後，我國政治禁錮逐漸解放，民主聲浪高漲，社會多元文化百花齊放，「公民社會」的意識也漸次成型。此外，經濟起飛、民生富裕，非政府組織於此一時期開始活躍。到了90年代更如雨後春筍地蓬勃發展，各項普世的議題逐漸受到重視，諸如：環保、人權、婦女、兒童、貧窮……等問題，而以援外為使命的非政府組織也相繼成立，加上原本只服務國內，後又轉向援外的組織，如：慈濟基金會，伊甸社會福利基金會……等，共構了我國「本土型」的援外非政府組織。如表 2-3 所示：

表 2-3 我國本土型的援外非政府組織一覽表

機構名稱	成立時間	援外發展史略
中華救助總會	1950	1950 救助中南半島、泰北難胞。 1990 擴大對全世界華人的關懷。
慈濟基金會	1966	1985 慈濟志業延伸海外。 1991 救助孟加拉颶風重災。
台北海外和平服務團	1980	1980 支援、協調各難民服務團體。 1995 非洲殘障重建及泉水保護。 1996 柬埔寨資源學區、教育專刊計畫。 1998 盧安達難民、肯亞落後地區居民。
伊甸社會福利基金會	1982	1987 推動「愛無國界、救援無礙」。進行輪椅捐贈的國際救援行動。 1991 阿富汗捐贈輪椅。

<sup>24</sup>：台北海外和平服務團，1980年成立名為「中泰難民支援服務團」，1993年更名為「台北海外和平服務團」(Taipei Overseas Peace Service, TOPS)。

羅慧夫顱顏基金會	1989	1999 柬埔寨、金邊義診 2000 菲律賓、越南、中國大陸義診
中華滋根協會	1991	1991 援助中國大陸發展基礎教育、醫療衛生。
中華民國文化教育交流協進會	1992	1992 菲律賓義工交換。
中華至善社會服務協會	1995	1995 越南認養孤兒院院童。 1997 越南失學貧童助學方案。 1998 「阿福」醫療計畫，扶助柬埔寨貧童復學。
台灣路竹醫療和平會	1995	1999 馬其頓科索沃難民營義診。 2000 非洲：賴比瑞亞、史瓦濟蘭。 亞洲：印尼、菲律賓、印度、錫金。 南美洲：玻利維亞、巴拉圭、秘魯。
中華民國知風草文教協會	1996	1996 柬埔寨華人學校中文教學。
台灣國際醫療行動協會	2001	2001 強化南印度藏人公共衛生。 尼泊爾藏人健康醫療。
台灣國際奧比斯防盲救盲基金會	2002	2002 成立迄今環繞地球 12 次以上，在 80 餘國完成 500 項醫療活動，1700 餘萬失明人士受惠。

資料來源：整理自各相關機構網站(2004.10 下載)

## 二、我國非政府組織的國際參與

英國律師彼得班那森(peter Benenson)把聲援人權的行動，化為持續性的國際性運動，創立了國際特赦組織，對保護人權所做的努力獲得舉世的肯定，1977 年得到諾貝爾和平獎。美國威廉斯女士(Jody Williams)組織了 60 個國家，1300 多個非政府組織的聯盟，成功的遊說 122 個國家簽署禁止生產製造、儲存和使用地雷的全球公約，為人類和平與安全帶來極大的貢獻，1997 年獲頒諾貝爾和平獎。非政府組織憑

藉著本身的獨立性，靈活的連結跨國聯盟，其所成就的事功，連許多政府性組織都無法望其項背。

1990 年代起，聯合國為各項普世議題，陸續舉行世界性高峰會議，創造了非政府組織參與國際議題的設定及政策辯論的機會。經濟全球化所帶來的社會發展落差，以及天災人禍造成部分地區、國家大規模的災難，也提供了非政府組織參與國際援助與人道救援的機會。在全球化的時代裡，非政府組織為了提升服務的廣度、深度及運作效率，與國際接軌是必然的趨勢。

我國非政府組織因為起步較晚，加上國際政治因素的作梗，國際參與之路走來格外艱辛。雖然如此，我國非政府組織透過不同的策略、積極運作，目前已有 1000 多個加入非政府間的國際組織，也算小有成績。特別是在援助服務型組織方面較為活躍。例如：慈濟基金會、羅慧夫顏顏基金會、台灣路竹會、台灣世界展望會、知風草協會……等。其中，羅慧夫基金會、台灣路竹會、知風草協會，因為規模較小，其組織發展的意義與成功的運作模式，正可以作為大多數我國非政府組織在國際參與時的借鏡。而組織規模龐大的慈濟基金會與世界展望會，在歷次國際人道救援上，其驚人的服務效率，也屢獲受援國的讚賞，佳評如潮。對我國積極推動的全民外交也有相當程度的助力。至於在國際開發援助方面，因為必須投入相當龐大的人力與資金，而且更要長期、持續性的經營，目前我國非政府組織，除了國際合作發展基金會外，甚少參與。

過去三十年來，我國一直被排除在聯合國的體系之外，國際地位沒有被廣泛的承認，加上語言的隔閡、組織資源的不足，對於國際議題發展的陌生。因此，我國非政府組織在倡議型活動的國際參與明顯不足。倡議型的活動，多是以聯合國及其周邊或後續會議為主，其活

動型態基本上是事件導向。如果給予適當的協助，我國倡議型的非政府組織。在國際參與上，仍有很大的揮灑空間。

為因應全球化的趨勢，我國非政府組織必須強化與國際接軌的能力，才能善盡國際社會的責任，2000年陳水扁總統在就職演說中也宣示，我國要積極的參與各種非政府的國際組織，期望透過非政府組織的國際參與，突破我國當前的外交困境，拓展我國在國際上生存的空間。2002年陳水扁總統在三芝會議的結論中，更強調「結合我國民間無限的活力，與全球各種非政府組織加強互動，推動我國成為國際非政府組織(NGO)的亞太據點」。2004年陳水扁總統又在其就職演說中，再度重申我國願意持續以積極奉獻的角色參與國際社會；積極參與國際非政府組織，與地球村的其他成員共同分享並維護自由、民主、人權的普世價值。

## 第四節 援助新形勢

### 一、貧窮議題

1996年的DAC<sup>25</sup>高層會議，設定了「在2015年之前要將絕對貧窮人口減半」的國際發展目標(IDGs)；1999年世界銀行與國際貨幣基金會(IMF)，也共同策劃了「降低貧窮策略計劃書」(PRSP)；2000年聯合國的千禧年宣言與千禧年發展目標(MDGs)，也將「減少極度貧窮與飢餓」列為首要的發展目標；2002年全球永續發展高峰會(WSSD)通過的廿一世紀議程(Agenda 21)更針對貧窮的議題，強調降低全球貧窮、永續農業、糧食安全等共識。近年來，幾乎所有的國際性開發援助議題，均在貧窮問題的架構下進行討論，繼而擬定策略及執行目標。如何

<sup>25</sup> : DAC，正式名稱為 OECD/DAC Organization for Economic Cooperation and Development/ Development Assistance committee (經濟合作暨發展組織／開發援助委員會)

降低貧窮已然成為當前國際開發援助的最高目標。

## 1. 貧窮的定義

以人類生存的基本需要而言，食不裹腹、衣不蔽體、住不避風寒，就是貧窮。但是，目前國際上對於貧窮的定義，已非僅此單一指標。諸如：人均壽命、衛生保健、教育、安全的飲水和合適的食物等，都是考量的因素。因此，不同的劃分標準，就表述不同型態的貧窮。

絕對貧窮：是指所得或消費不能維持社會公認的最低生活水準。而社會公認最低生活水準的必要限度是貧窮線；換句話說，所得或消費在貧窮線以下者，即視為絕對貧窮。國際上通常以一天一美元（以 1985 年一美元的購買力換算）作為貧窮線的基準。但因國情不同，各國所訂定的貧窮線也略有差異。例如有些國家是以每日所需最低卡路里，算出取得這些卡路里所需的金額，再加上其他生活必需品來計算。

聯合國則提出以恩格爾係數<sup>26</sup> (Engel's Coefficient) 來劃分貧窮與富裕的標準。亦即恩格爾係數在 60% 以上者為絕對貧窮，50~59% 為溫飽，40~49% 為小康，30~39% 為富裕，30% 以下者為最富裕。

相對貧窮：是指與社會平均所得或消費相比，處於相對低落者稱為相對貧窮。通常是把社會全體人口的一定比例，確定在相對貧窮的生活之中，例如有些國家把所得或消費最低的 20% 人口，列為相對貧窮；世界銀行則是以收入低於平均所得 1/3 者視為相對貧窮

---

<sup>26</sup>：恩格爾係數，是德國統計學家恩格爾根據統計資料得出：家庭收入越少，其家庭收入中用來購買食物的支出所佔的比例越大。家庭收入越多，其家庭收入中用來購買食物的支出所佔的比例越小。以此推論，貧窮者用來購買食物的支出佔總支出的比例越大；富裕者用來購買食物的支出佔總支出的比例越小。其計算方法：食物支出金額除以總支出金額，等於恩格爾係數。

。如果採用相對貧窮的概念，貧窮階層就永遠不會消失。

低度開發國家：聯合國對於低度開發國家，是以低收入(alow income)、低度經濟(a low level of economic diversification)、低落的人力資源(weak human resources)來評定。也就是以平均國民生產毛額低於 800 美元的國家；或是以製造業佔國民生產的比率、工業從業人員比率、人均商業能源消費、商品外銷集中指數；抑或是以平均壽命、卡路里的攝取量、教育普及率、成人識字率等指標，作為評定低度開發國家的標準。

低度開發國家的貧窮狀況，令人聞之鼻酸，從表 2-4 便可窺其堂奧。已開發國家與低度開發國家的國民所得落差，竟然高達 2、300 倍。換言之，富裕國家人民的一年所得，在貧窮的國度裡，人民必須胼手胝足、含莘茹苦 2、300 年，試想人生誰得 2、300 歲，貧窮何其悲戚？

表 2-4 貧窮國家與富裕國家的所得比較

低度開發國家	國民所得	已開發國家	國民所得
普隆地	140	美國	36200
剛果共和國	110	瑞士	28600
衣索比亞	100	義大利	22100
幾內亞比索	160	法國	24400
馬拉威	210	英國	22800
尼泊爾	210	德國	23400
尼日	200	日本	24900

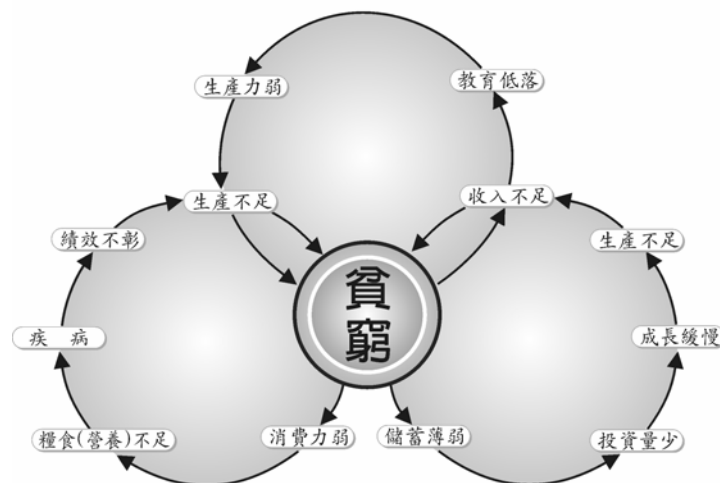
資料來源：王振軒，非政府組織概論  
台中·鼎茂。民國 92 年，頁，75。

## 2. 貧窮的成因

造成貧窮的原因極為複雜，天災、人禍、地理環境、自然資源

、人力資源、社會文化特質、經濟結構的轉變等等都是，各種論點不一而足。例如，要素短缺論：認為貧窮是缺乏經濟發展所必需的要素，包括資本、技術、自然條件、文化素質與創業精神等，以致經濟發展落後，造成貧窮；貧窮文化論：則認為長期生活在貧窮家庭或貧窮社區，形成一套窮人的生活模式及行為準則和價值觀念，窮人在這種文化下成長，學習如何應付貧窮，最終卻又承襲了貧窮，導致貧窮的延續及循環；文化環境失衡論：將貧窮歸因於缺乏生活必需品、生產力落後、自然資源折舊和人文環境失敗。<sup>27</sup>一般而言，無論貧窮的成因為何？一旦落入貧窮，就很難跳脫貧窮的惡性循環。如圖 2-1 所示：貧窮者，或因收入不足；或因消費力弱；或因儲蓄薄弱，導致教育低落、營養不足、投資減緩，繼而衍生出各種循環的不良效應，最終都因生產不足、收入不足，再度返回貧窮的窘境。重重的漩渦，越漩越緊、越攪越深，終致陷入惡性循環的貧窮深淵，而無法自拔。

圖2-1 貧窮的惡性循環



資料來源：洪丁福。國際政治的理論與實際。  
台北：啓英。民國91年，頁288。

<sup>27</sup>：百報扶貧網；<http://www.baibaofp.com/>



## 二、援助新形勢

前述「降低貧窮」已成為國際開發援助的主流，為因應開發與貧窮等多面性的課題，冀望有效達成扶貧的目標。國際間相繼提出各種援助方法，其中「治理」(governance)的觀念首度被引用；「經濟成長」在援助的領域，更是不可或缺；再者，從社區開發延伸為整個「社會發展」，也是近年來新興的援助形態。試討論如下：

### 1. 治理的層面

「苛政猛於虎」，不健全的官僚體系，會腐蝕掉所有開發援助所做的努力。世界銀行與國際貨幣基金會(IMF)在撒哈拉以南地區的援助，總是不能產生預期的效果，關鍵在於政府的責信度不夠、決策不透明；亞銀的統計資料，在印度地區竟有高達 33% 的非貧人口，必須以賄賂方式，取得生活及工作上的方便。<sup>28</sup>

國際間各援助機構深切檢討這些現象，咸認必須有「良好的治理」才能確實執行扶貧政策，有效地降低貧窮。因而開始推行改善公共部門的管理包括：精簡政府人事、民營化、地方分權、強化稅收、改革司法、防止貪污等。促使受援國提高公共服務的效率、確保公共資源的使用透明化、消弭貪污及浪費。從而導入選擇性援助(Selectivity)的觀點，對於擁有健全良好管理機制的受援國，得施以包括資金在內的各項援助；對於不具備健全良好管理機制的受援國，則提供政策改善的知識和資訊方面的協助。<sup>29</sup>

### 2. 經濟成長的層面

理論上，用經濟成長的手段，解決貧窮的問題，是最直接有效

<sup>28</sup>：李志宏，當前國際扶貧援助趨勢，國合會訊第 12 期，<http://www.icdf.org.tw>。

<sup>29</sup>：日本國際協力機構(JICA)，援外的世界潮流，頁，10-16，2004，台北：桂冠。

的方法。經濟成長所創造的就業機會及活絡的商機，可以使人民增加收入，改善貧窮的生活面貌，但許多經驗証實，要達成「滴漏(trickle down)理論<sup>30</sup>」委實不易。

在全球化急速發展的過程中，帶來的不全然是經濟成長的正面效益。有些跨國公司或自由貿易，為求其利潤極大化，大量低價的搜刮貧窮國家的農工原料，或者嚴重剝削貧窮國家的勞工待遇，甚至打擊貧窮國家的企業及產業，使得貧窮問題雪上加霜；有些高技術性的跨國投資又只是創造部分的新貴，卻擴大了貧富差距。此外，富者挾其雄厚的財力，政、商關係左右逢源，甚至進行遊說影響政策，獲取不當利益。凡此種種，市場經濟的成長卻無助於降低貧窮，這種情形國際間已有相當清楚的認知。因此，在執行援助計畫時，除確立經濟成長之外，更直接加惠窮人，例如：推動受援國的基礎建設、提升教育、保障工作權、提供窮人微額貸款等。

### 3. 社會發展的層面

在某些情況下，當經濟成長的手段失靈或有疏漏，無法解決貧窮問題時，就必須以社會救助的手段來彌補。但是社會救助只能稍解燃眉之急，當社會救助的機構或資源撤離時，受援者又會返回貧窮，無法達成降低貧窮的目標。於是國際間乃將社會救助推演為社會發展，祈望幫助受援者能夠真正脫離貧窮。

初期社會發展著重在基礎教育和社會保健上，藉由教育提高人力資源以因應經濟成長所帶來的工作機會，或者是提供福利服務給在經濟成長中無法顧及的社會弱勢族群，儘管其後又強化了安全的飲水及建構社會安全網絡等。但仍只是被定位為補充經濟成長過程

---

<sup>30</sup>：滴漏(trickle down)理論，以工業部門為主軸的經濟成長，其成果會滲透到社會全體。

的措施和手段。

歷經 1995 年的哥本哈根宣言，1999 年的「降低貧窮策略計劃書(PRSP)、2000 年的千禧年宣言以及 2002 年的永續發展高峰會等，國際間對社會發展逐漸形成共識，一致朝向參與和賦權<sup>31</sup>、永續生計<sup>32</sup>的概念推展。也就是藉由提高開發效率、賦與人民更多的權力、增加人民參與政策的制定來達到社會正義的實現；著重人類潛能的開發，使人類最終能夠自立自助。

過去的國際援助比較偏重在資金援助的面向，經過歷次的檢討與修正，目前轉為全面性的社會發展，並結合經濟成長的策略與良好的監督管理，共構成新形態的援助模式，期許能達成降低貧窮的目標，真正落實照顧貧窮人民生活的宗旨。

---

<sup>31</sup>：賦權：Empowerment 賦與權力，是指人類為了豐富自己人生的選擇，而取得社會、經濟、政治上的地位與影響力及組織能力等廣義的力量 (power)。除了提升個人的資質與能力之外，此一概念還包含改善社會、經濟、政治、組織等環境，以助個人發揮資質等議題。(同註 29)

<sup>32</sup>：永續生計 (Sustainable Livelihoods, SL) 是來自環境保育的「永續發展」概念，以及農村開發的「生計」想法為基礎，全盤掌握影響貧窮階層「生活」的各項要素，以建構全面性的貧窮對策為目標。(同註 29)

## 第三章 中華至善協會的越南醫療計畫

### 【個案簡介】至善略述·越南簡史

#### 一、民胞物與、扶貧利他的至善

大學首章云：大學之道；在明明德，在親民，在止於至善。文義闡釋，大學所講的道理是在彰顯人類天賦靈明的德性，在親愛人民，讓人民都能夠日新又新，進步不已，最終可以達到至善的境界。中華至善社會服務協會成立的宗旨，即在於扶持貧窮的人民，使窮人都能夠達到苟日新、日日新、又日新的至善境界。

善山師父是一位宗教人士，也曾經是越南的難民，越戰結束後逃離家鄉，輾轉到過法國、德國，爾後落腳在台灣。一路學習和修道，心心念念總是故鄉的種種，那裡的殘破與貧窮，實在令人心酸。隨處可見無家可歸的孩童，不時在垃圾堆中翻找可以填飽肚子的東西，夜幕低垂又得露宿街頭；有時更可目睹因為貧窮，看不起醫生、買不起藥物而斷送生命的病童。

善山師父深切了解越南人民生活的悲苦，於是經常募集小額善款，返鄉救助孤苦無依的貧童、流浪兒。因感於需要受援的對象實在太多，杯水車薪難以濟助於萬一。遂在台灣師範大學語文中心研習中文時，號召數位不同國籍，卻有相同悲天憫人胸懷的善心人士，共同發起成立「中華至善社會服務協會」（簡稱至善協會），期望透過有組織、有制度且深具公信力的慈善機構，擴大募款以援助更多貧窮苦難的越南人民。

根據非官方的統計，1995年光是在越南的胡志明市，就有30萬人無家可歸，大約有60萬流浪在街頭乞討的孤兒，更有不計其數的小女

孩淪為雛妓。基於幼吾幼以及人之幼的情懷，1995 年中華至善社會服務協會正式成立後，即秉持著愛心無國界，尊重生命及關懷兒童的理念，踏上這塊最貧窮、最荒漠的土地，針對飽受戰火蹂躪、天災人禍肆虐的越南中部，展開人道救援的工作。其援助內容以貧童教育與醫療為主軸，包括推動認養孤兒院院童、流浪兒、棄嬰；修繕或籌建孤兒院、幼稚園；每年援助一千餘名貧童接受教育；並且規劃社區發展服務，積極改善受援地區的基本生存條件；以及每年安排 200 多名肢體殘障的貧童，接受醫療矯治手術。

1998 年，又感於台灣原住民的貧窮無助，社會資源相對匱乏，以致原住民的孩童學習落後、教育不足，乃擴大至善協會的教育方案，將服務範圍拓及新竹尖石鄉，包括原住民兒童服務、社區關懷、校園惜福，以及緊急救助專案。同年，在援外部份則增加對柬埔寨的兒童救援服務，繼柬埔寨之後，更將觸角推展到寮國。

1999 年，台灣發生撼動天地的百年大震「九二一大地震」，中部山區鬼哭神嚎，受創異常慘重。霎時間，國內外各大小公益慈善團體，傾所有資源，爭相投入救災的行列。至善協會更接受台中縣政府的委託成立工作站，在台中縣和平鄉協助原住民部落重建，足跡遍及大安溪沿線：三叉坑、雙崎、烏石坑、竹林、達觀和雪山坑六個部落。

不管在世界的那個角落，兒童永遠都是我們未來的希望，生命是可貴的，不應該被貧窮輕賤它的價值。中華至善協會傾其所能，秉持「愛心無國界」的理念，從越南、柬埔寨、寮國到台灣，用愛心灌溉貧童幼小的心靈，極力減輕他們的苦痛，積極為每位貧窮的孩童，開創一條希望之路，給他們勇氣面對自己的人生，讓悲願慈航、將大愛廣被人世間。

## 二、顛沛流離、歷盡滄桑的國度

越南古名「交趾」、「南越」、「安南」、「大越」。其祖先應為生活在紅河中、下游的雒越人。地處中南半島東側，沿東京灣向南延伸至暹羅灣；北與中國接壤、西鄰老撾、柬埔寨、東臨南中國海。自古即為重要的交通孔道，熙來攘往的各種民族在此融合數千年，衍生出現在的越南民族。細數整部越南歷史，宛如一部千年抵禦外敵的滄桑史。

西元前 214 年，秦始皇即在此地設置了南海、桂林、象三個郡。西元前 207 年建立了“南越”國，成為中國的地方割據政權，它存在了一個世紀。西元前 111 年漢武帝揮軍南下，平定南越國，並正式納入中國的版圖，賜名“交趾”。從此，越南隸屬中國封建王朝的直接管轄，直到中國宋朝都是中國的郡縣，歷史上稱為“郡縣時代”。期間深受中國文化的薰陶，政治牽連綿延數千年，幾乎是中南半島上最進步的民族。中國唐朝在此設安南都護府，“安南”是以得名。西元 968 年，丁部領趁唐朝末年地方封建勢力紛亂之際，建立丁朝。旋於西元 973 年，被宋太祖冊封為安南郡王，此後越南經歷了數個封建王朝，前黎朝、李朝、陳朝，到了 1428 年後黎朝改稱“大越”。1802 年建立了阮朝，完成全國統一大業，取國號為“南越”，次年，中國清朝（嘉慶 8 年）將其更名為“越南國”，封阮福映為國王，越南之名因此延用至今。回溯 2000 多年來，越南一直與中國封建王朝維持著藩屬關係。西元 1858 年，法國藉口保護其傳教士，派兵入侵越南。1884 年的法、越「順化條約」和 1885 年的中、法「天津條約」，相繼承認法國對越南的保護權。中國與越南的藩屬關係也正式的劃上休止符。

終止了與中國的藩屬關係，越南成為法國的殖民地，反而喪失了更多的自主權。1940 年日、法簽訂「河內協定」，法國承認日本對越

南的主權，越南又成為日本的殖民地。在日、法帝國主義殖民統治的 60 年間，越南人民的生活處處受到箝制、剝削和奴隸。1930 年，胡志明創立印度支那共產黨，領導越南人民進行長期艱苦的抗戰。1945 年 8 月終於起義成功，阮氏王朝末代皇帝保大也被迫宣告退位，史稱「八月革命」。胡志明遂於河內發表「獨立宣言」，宣佈「越南民主共和國」誕生。但是，悲情的越南人民並沒有因此而過著太平盛世的日子，因為法國的侵略軍幾乎在同一時間，又捲土重來，1946 年法軍更大規模地對越南發動全國武裝攻擊。自此，越南又再度陷入了將近八年的「抗法戰爭」，直到 1954 年，越南在中國的支援下取得了「奠邊府戰役」的重大勝利，迫使法國簽訂「日內瓦協定」全面撤軍，並將越南分為南、北越。

法國全面撤軍之後，美國為了防堵共產勢力的擴張，1955 年，美國在越南南方扶植親美傀儡政權，強行介入越南內戰。1964 年，美國更製造「北部灣事件」，大量增兵轟炸北越，開啟了人類史上最殘酷、最慘烈的戰爭——「越戰」。

轟轟烈烈打了將近 10 年的「越戰」，美國派兵高達六百五十萬人次<sup>33</sup>，在越南境內投擲了一千五百萬噸炸彈，安裝不計其數的地雷，其慘烈程度可以想見。更殘酷的是，美國為了摧毀藏匿於叢林中的敵軍補給線、暴露敵軍行蹤及毀滅敵軍軍糧的來源——「農作物」，噴灑了四千二百萬公升的落葉劑<sup>34</sup>（Agent Orange 橙劑；含有戴奧辛的劇毒）。這場戰爭，造成 300 萬越南人民死亡，超過 400 萬人受傷。美國也付出了相當沉痛的代價。

爾今，四處理伏的未爆彈，無處不在的地雷，隨時殘害越南人民

<sup>33</sup>：楊永智，經濟快速起飛中的越南背後，1995 年，中國時報浮世繪。

<sup>34</sup>：越戰後的省思 <http://home.kimo.com.tw/swatsdu.tw/sog18.htm>

的身家性命。落葉劑的遺毒，更是越南人民揮之不去的夢魘，它使土地荒蕪、農漁產品受到污染，人民怪病纏身，禍害綿延數十年。

1973 年，美國終於承受不了鉅大的耗損及慘痛的傷亡，圍堵共產勢力的策略宣告失敗。同年在法國巴黎簽訂「恢復和平協定」，還給越南一個獨立、統一的國土。細數越南二千多年的歷史，簡直是一部抵禦外敵的滄桑史。尤其在近代的第二次世界大戰之後，經過了 8 年的抗法戰爭（1946~1954）和 21 年的內戰（1954~1975）。特別是後期的內戰，美國無所不用其極的摧殘與蹂躪，國家元氣枯竭殆盡，生靈塗炭、民不聊生。長達 30 年的戰禍，使越南人民顛沛流離，真是歷盡滄桑的國度。

## 第一節 至善協會的醫療計畫概況

越戰期間，美軍在越南中部噴灑鉅量的落葉劑 (Agent Orange)，嚴重污染環境、破壞自然生態，年久月深影響著當地居民的健康，造成數十萬名先天畸形、肢體殘障的兒童。其比例之高，令人咋舌，大約每一千名新生兒就會有廿四個是畸形或肢體殘障，遠高於全國平均的千分之六<sup>35</sup>。

1998 年，至善協會在越南中部發現了一個重度顱顏畸形的殘障兒「阿福」，他因為腦膜突出、眼瞼發育不全，無法闔眼、唇顎裂造成口鼻腔凹陷形成一個大窟窿，五官幾乎無一完好，頸部及四肢也需要復健。鑑於越南的貧窮落後、醫療資源嚴重匱乏，根本無力矯治這樣的病患。中華至善協會秉持人道關懷的精神，於是開啟了在越南的醫療援助計畫。

從 2001 年開始，中華至善協會在越南中部的順化、廣治兩省，邀

---

<sup>35</sup>：駐越南台北經濟文化辦事處經濟組，1999，<http://verytea.com/a.htm>



請當地政府（人口—家庭—兒童委員會 CPFC）與順化醫學院，共同執行一連串的「貧童醫療矯治計畫」，至今四年有餘，深獲當地政府及居民的熱烈歡迎與支持，在醫療成效和社會意義上也得到極佳的成果，同時也把觸角擴及廣平省。本節將以中華至善協會在越南的醫療矯治計畫，做一概略性的陳述。

## 一、醫療矯治計畫的內容概況<sup>36</sup>

1. 合作單位：順化醫學院、當地政府（人口—家庭—兒童委員會 The Committee of Population-Family-Children, CPFC）。
2. 執行地點：越南中部順化、廣治、廣平三個省份。
3. 矯治對象：四肢殘障或生育、消化系統疾病的貧困兒童。  
（①16歲以下，②貧窮家庭的兒童，有貧戶証或收入低於貧窮標準，③已經確定需要手術，但經濟能力無法負擔手術費且尚未接受過手術的病童。）
4. 受益名額：計畫每年矯治 210 名殘障貧童，由當地政府（人口—家庭—兒童委員會 CPFC）與順化醫學院，負責評選符合矯治手術的貧病兒童。
5. 執行時程：
  - ①溝通宣傳：計畫專員簡單訓練 CPFC 工作人員，使其了解符合矯治資格、合作過程及建立病童檔案。再由 CPFC 到各社區宣導此項醫療服務，並調查需要接受手術的病童人數。
  - ②病童評選：計畫專員、CPFC、整形外科醫師、內外小兒科醫師共同合作，下鄉評選符合受助標準的病童，並確定具體治療計畫後，安排病童住院治療。製作病童醫療檔案，包括術前、術後的照片。
  - ③矯治手術：計畫專員、醫院手術部門、相關部門合作，提供病童

---

<sup>36</sup>：資料來源：中華至善社會服務協會提供。

諮詢、安排手術及術後照顧，並協助病童及家屬適應醫院生活。

- ④術後照顧：若病童術後需要復建照顧，即由 CPFC 安排到順化醫院或廣治醫院照顧，並提供病童輔助工具（如：專用鞋子、夾子、義肢）。

## 5. 職責分配：

當地政府 (CPFC) 的責任：

- ①與醫療站配合，發掘病童並安排參加醫師的評選。
- ②聘請醫學院的醫師，參加挑選病童。
- ③確定家庭收入符合資格及初步決定協助手術的病童。
- ④通知每位符合資助條件並經醫師挑選出的病童接受手術。
- ⑤收集病童個案記錄、術後追蹤報告。
- ⑥與醫學院簽約，下鄉挑選病童和進行手術；與順化醫院、廣治醫院簽約，提供復健補助設備和為病童做復健。
- ⑦提供季度、年度計畫報告、病童檔案資料及各項活動資料。
- ⑧向 paccom<sup>37</sup> 報告當地執行計畫狀況。

醫學院的責任：

- ①指導、提供資訊和簡介給 CPFC 以確定符合手術條件的病童。
- ②派醫師下鄉評選、確定符合條件的受助病童，每年 8-12 次。
- ③每年從受援地區，安排 210 個案件接受矯治手術。
- ④提供手術費用報告給當地 CPFC。
- ⑤評估手術結果
- ⑥安排計畫專員與當地 CPFC 及至善協會聯繫，配合執行計畫。

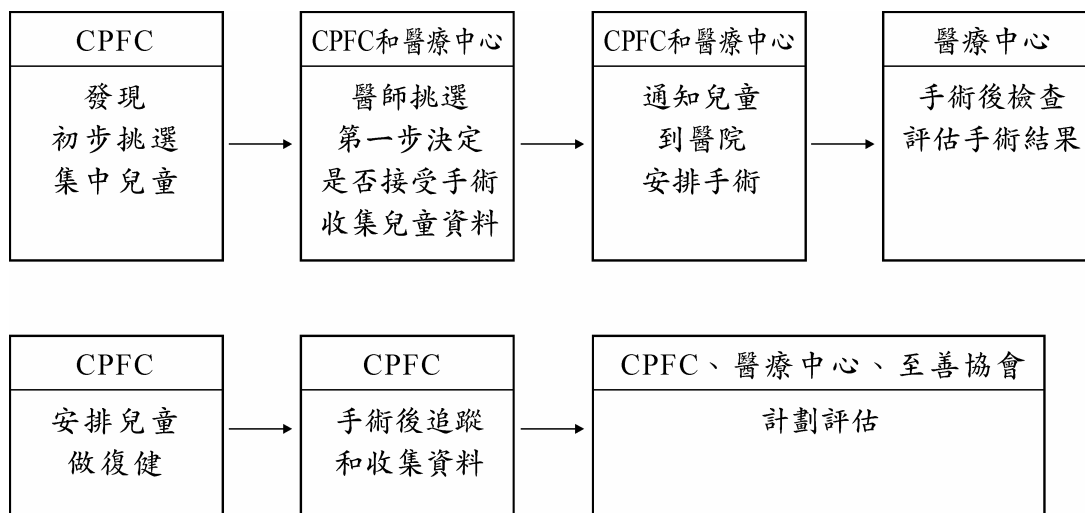
中華至善協會的責任：

---

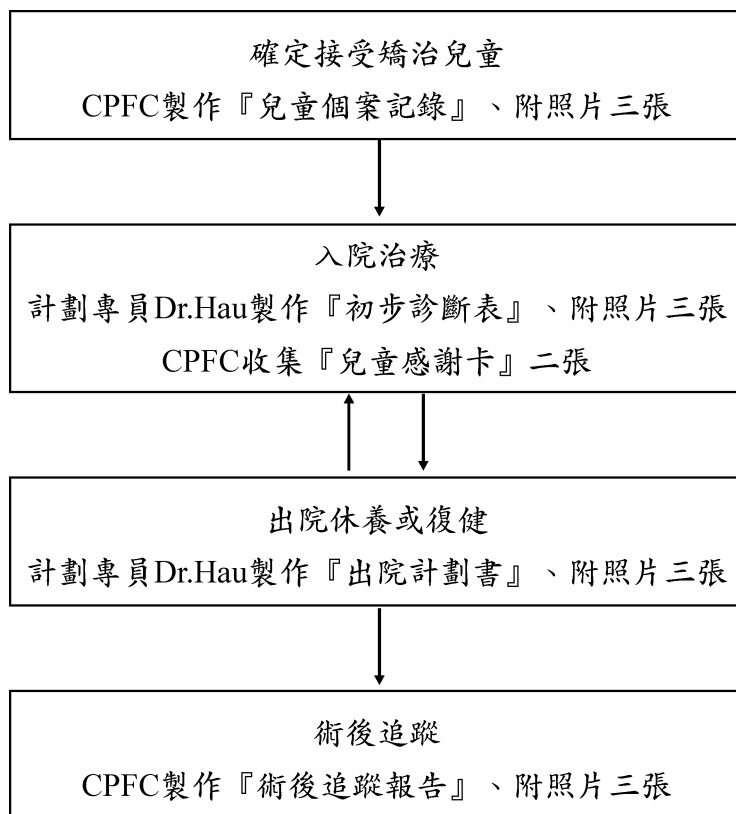
<sup>37</sup>：paccom 是越南政府對外事務的單位，任何外國非政府組織進出越南都必須向該單位報告，並獲准許。其全稱為 VIETNAM UNION OF FRIENDSHIP ORGANIZATIONS PEOPLE'S AID COORADINATING COMMITTEE

- ①資助計畫經費。
- ②決定計畫目標和預算。
- ③監督計畫執行狀況、進行定期或不定期檢查。

計畫執行責任示意圖：



計畫執行流程示意圖：



## 二、阿福專案概況<sup>38</sup>

阿福本名杜德緣，出生在越南中部廣治省的貧瘠鄉村，他一生下來，顱顏嚴重畸形，近乎怪物的模樣，令人不忍卒睹。就連母親第一眼看到阿福時，都暈了過去，然而母性的光輝，使她隱忍痛楚，咬緊牙根決定把阿福養大。

阿福的不幸，母親猜測，可能是阿福的父親曾經到過灑下落葉劑的叢林地區當兵所致。雖然至今沒有正式的醫學檢驗報告，但據推測，極可能是美軍灑下大量落葉劑的後遺症。

由於家庭的貧窮以及當地醫療資源的不足，阿福只能頂著一張破碎的容顏，孤寂的、無助的伴隨著家人，聽天由命的渡過每一個晦暗的晨昏。直到 1997 年 11 月中華至善協會在善山師父和如明師父的帶領下，探訪廣治市郊區古辰村的貧戶時發現了他，阿福的生命才燃起了一絲希望。經過至善協會的奔走、努力，獲得了林口長庚醫院的鼎力協助，決定為阿福執行矯治手術、重建顱顏。1998 年 6 月，至善協會帶著阿福來台就醫，展開他人生的重要旅程，當時的阿福才 1 歲兩個月。

住進了林口長庚醫院，接受一系列的檢查，由長庚醫院召集一流的精英，組成醫療團隊，為阿福進行顱顏重建手術。第一次手術，頭顱整型，為阿福嚴重缺損的顱骨重新排列組合，手術後接近正常的形狀。第二次手術，顏面（眼、鼻、唇）及右手指整型，長庚的醫療團隊將阿福的五官歸回到正常的位置，並為左眼裝上義眼，右眼仍有感光能力，但必須等到眼瞼鬆馳時才可做角膜移植手術；鼻子內部裝上鼻管，阿福的鼻尖仍嫌扁塌，日後再做墊高手術；唇裂部分也修補完成；至於顎裂部分則須待日後再行重建。歷經長庚醫療團隊二次的整

---

<sup>38</sup>：資料來源：中華至善社會服務協會提供。

型矯治手術，阿福返回越南，開始漫長的復健之路。

六年多來，至善協會一本初衷，長期呵護照顧著阿福，並繼續奔走徵詢、評估阿福後續治療的可能性。2001年，長庚醫療團隊建議暫時先讓阿福留在當地進行後續治療工作。然而幾度到胡志明市醫院做醫療檢查，其結果都沒有進一步提供阿福任何的幫助。胡志明市眼科中心診斷結果，阿福的右眼完全沒有治療的可能；顎裂中心診斷結果，院方怕開刀影響阿福腦部，無法為阿福做顎裂手術，因此計畫聯絡國外醫療小組，協助阿福赴美國治療。2002年，阿福再度到胡志明市醫院由美國醫療團做顎裂檢查，診斷結果依然沒有任何具體答覆，只表示希望帶阿福至美國檢查。

目前阿福的健康狀況尚佳，但復健情形不如預期理想，他的四肢發展緩慢，原因很多，主要是因為缺乏視力，對外來刺激和做復健的配合有很大的限制，至於聽、說能力因阿福無法說話，所以也很難再正確的評估。儘管如此，至善協會對阿福依然沒有放棄，因此和台灣醫療翹楚顱顏基金會（長庚醫療團隊）接觸討論，希望再次將阿福帶回台灣長庚醫院做更詳細的醫療檢查，重新規劃阿福未來的復健方式、方向。

## 第二節 至善醫療專案的探討

1998年，中華至善協會帶著嚴重顱顏畸形的阿福來台就醫，那張破碎、無孤的臉，引發台灣人民高度的同情。當時，在台灣高經濟、低心靈的氛圍下，經由媒體廣為傳播，確實獲得很大的迴響，也因此募集了相當龐大的捐款<sup>39</sup>。這當然是對中華至善協會過去的努力，做了某種程度的肯定，然而過度迅速的成長，卻也為至善協會帶來某些困

---

<sup>39</sup>：據至善協會稱，阿福醫療計畫所募集的捐款是新台幣七百萬元。

擾，尤其是對如何妥善運用該筆龐大捐款，意見相左產生齟齬。甚至有內部人員發函鼓動捐款人，向至善協會要求退還愛心捐款；更有惡毒的黑函攻訐，指控至善協會長期內鬥造成會務停滯，公益形象及對捐款人的承諾完全破產。這對至善協會多年的努力，是何其重大的打擊，所幸至善協會處理得宜，才能安然的化解這項危機。就這部分，將對非政府組織的責信度提出討論。

另一方面，中華至善協會對重度顱顏畸形的殘障兒「阿福」，所提供的醫療援助，不僅投入偌多的醫療資源，其後續的復健更是浩大、艱辛的工程。時光如梭，六年晃眼流逝，爾今的阿福依然無法站立，不能說話也看不見，食、衣、住、行的基本生活能力付之闕如。從某個角度來看，至善協會耗費了九牛二虎之力，阿福除了有一張比較好看的臉龐，終究也只是「活著」而已，誠如至善協會副理事長袁立德醫師所言：「我們希望可以再為他做些什麼，但從醫療方面看來，能幫助的實在有限。」當然，如果以同樣的醫療資源，必定可以協助不少比較輕微的殘障兒童。但是，醫生的立場只要有任何一絲的希望，都不可能輕言放棄；至善協會的立場，身為國際援助組織，幫助最嚴重、最需要的孩子，更是責無旁貸。況且，阿福專案有其特殊的服務價值，因為阿福，促使至善協會毅然展開往後的「醫療矯治計畫」；因為「醫療矯治計畫」，至今已經嘉惠六百多名越南中部 16 歲以下的殘障貧童。於此，也將對重症醫療的援助稍有琢磨。

## 一、力挽狂瀾、堅守責信

九二一大地震之後，「中華民國嘉邑行善團」打著造橋鋪路的善蹟，向南投縣政府及八大電視公司，承攬九二一震災工程，並涉嫌浮報工程費，牟取將近五百萬元的不法利益。弊案揭露，不但自毀長城

，更拖累了名稱近似的「嘉義市嘉邑行善團」和「何明德行善團」，雖然後兩者皆出面極力澄清，卻也無端折損不少形象。

何明德先生於 1968 年創立嘉邑行善團，默默造橋行善，30 年多來興建多達 312 座橋樑。1995 年，曾經榮獲菲律賓「麥格塞塞獎」的社區領袖殊榮，載譽歸國後又獲內政部頒發「內政一等獎章」，這對何明德先生及嘉邑行善團，是無上的榮耀。1998 年，何明德先生仙逝，嘉邑行善團遂一分為二，即「嘉義市嘉邑行善團」及「何明德行善團」，雙雙皆以繼承何明德遺志自許，繼續造橋鋪路的善舉。

一顆老鼠屎壞了一鍋粥，因為張冠李載的「中華民國嘉邑行善團」，魚目混珠、營私舞弊，幾乎毀損了何明德集團成員 30 多年風霜雨露、點滴凝聚的「責信」。責信度 (Accountability)，是具有向社會大眾說明、以昭眾信，並且能夠符合社會大眾的期望與標準；它更是非政府組織維持公益形象的不二法門。對非政府組織而言，完美無瑕的責信度，才能獲得社會資源的挹注。

九一一恐怖攻擊事件發生之後，美國各大、小公益慈善團體，瞬間募集了相當龐大的捐款，金額之大，史上罕見。在全國齊聲譴恐、反恐、義憤填膺的氛圍下，真是「募款容易、用款難」，有的公益慈善團體，頓時之間尚來不及規劃如何妥善運用龐大捐款；甚且夾雜有心懷不軌、居心叵測的不法之徒，想趁機海撈一票，導致社會大眾與傳播媒體，對應該如何有效分配這些鉅額捐款，提出強烈質疑。

其中，全美規模最大的人道組織之一，美國紅十字會，計畫將部分捐款挪作他用，更是引起喧然大波。原因是，美國紅十字會並沒有在先前的募款廣告上，忠實的告知捐款者，將來部分捐款可能轉為其他用途。而一般捐款者的認知，當然是希望捐款能直接分配給 911 事件的受難家屬，這樣才符合他們原來慷慨解囊的初衷。美國紅十字會

，事先沒有詳細說明捐款的運用方式，確實會誤導捐款者的捐款意向，進而危及本身的責信度。

在傳播媒體與社會大眾質疑的聲浪中，美國紅十字會回應表示，救援基金募得的五億六千四百美元，將保留二億六千四百美元暫不發放，主要是預防後續可能發生的恐怖攻擊，或其他相關攻擊而造成的人員損傷。然而，捐款者不被尊重的疑慮，依然存在。

由於決策的失當，美國紅十字會總裁 Dr. Healy 只好下台謝罪，以平眾怒。為了亡羊補牢，紅十字會緊急提出修正措施，充分回應社會大眾的期許，並且讓捐款的運用更加透明化。<sup>40</sup>

中華至善社會服務協會，在 1998 年，也發生過類似美國紅十字會同樣的棘手問題。當時，至善協會為了阿福的醫療計畫，在台灣舉辦募款活動，也許是當年迅速致富的台灣，為了尋求心靈的慰藉，霎時間竟然湧入為數相當可觀的捐款，完全超乎預期的理想。正因為成長過速，許多援外計畫配合不及，先是內部意見分歧，繼而引發捐款者強烈質疑捐款流向。

一如美國紅十字會，問題的癥結就在至善協會募款之初，沒有詳細告知捐款者，將來會如何使用所得捐款；再者，倉皇之中，許多在募款時承諾的相關援外計畫配合不及，是以招致外界強烈批評。值此之際，至善協會內部又因溝通不良、協調失當，產生歧見。內、外紛擾，造成會務裹足，嚴重折損公益形象、挫傷責信度。

為了療傷止痛，至善協會緊急召開理監事會，成立危機處理小組，商討解決之道。包括：重新聘任執行長、專業顧問、明定權限、健全管理系統；指揮系統明確化；越南工作透明化；聘用專業人才、適

---

<sup>40</sup>：高永興，募款倫理與責信～國外個案研究，「變動環境下的多元策略—台灣非營利部門資源與運用研討會論文集」，2002，頁 16-17。



才適所；財務運作公開化、透明化。試圖讓這場傷害降到最低，經過開誠佈公的協商、努力，終於撥雲見日、化解危機，使會務重新上軌。

「前事不忘，後事之師」，2003年，中華至善協會再度為「小雲專案」募款時，即清清楚楚告知捐款者，將來善款的分配運用方式。

哈佛商學院教授 Regina E. Herzlinger 也曾經提出有效監督非政府組織的四個方向：(1)組織的錢是否用對地方；(2)組織是否實踐「跨代公平」的理念；(3)資金來源和用途是否一致；(4)組織能否永續經營；這些都是讓非政府組織健全、茁壯的關鍵指標。而中華至善協會能夠化解危機，力挽狂瀾、堅守責信度，實在令人敬佩，足為日後之殷鑑。

## 二、重症醫療援助的琢磨

公益團體提供重症病患的醫療援助，是一件相當沈重的負荷，責任極其艱鉅，不只是所使用的醫療資源較多、療程較長，而且後續所承擔的復健及心理輔導更是偌大的工程。如同中華至善協會對重度畸形兒阿福的醫療援助，努力了六年有餘，阿福的現況其實也只是毫無意識的活著而已。那麼，公益團體對重症病患的醫療援助，究竟是「延長生命」，還是「延長死亡」？這是哲學思辯的問題，此處不擬費舌，而是將琢磨的重點聚焦在重症醫療援助所產生的綜效(synergy)。因此，特舉在台灣耳熟能詳的兩個重症醫療援助案例，作一比較。

### 案例名稱與醫療援助單位：

台大醫院社會工作室—忠仁、忠義連體嬰分割案。

中華至善社會服務協會—阿福的顱顏矯治手術專案。

### 背景略述：

忠仁、忠義—1977年在台灣誕生的罕見男性三肢連體嬰，由於收容的高雄兒童急救中心無法處置，遂將兩兄弟送往台中中山醫

學院附設醫院。因為家庭經濟拮据，父母無力負擔龐大的醫療費用及後續的撫養重擔，無奈地聲明放棄。中山醫學院秉持尊重生命的理念，細心呵護、慢慢成長，二年過後，相連的軀體成了他們生活、生存的最大阻礙。為了生存的需求，醫師群開始商討、研究分割的可能性，在中山醫學院與台大醫院的評估下，終於決定為這對孿生兄弟進行分割手術。1979年，忠仁、忠義在全國滿心的祝福、祈盼之下，渡過了12小時漫長的手術，台大醫院終於宣告手術成功，並造就了史上男性坐骨三肢連體分割成功的第一例。

阿福專案—1997年出生於越南中部一個非常貧瘠的鄉村，是一個先天相當嚴重的畸形兒，腦膜突出近乎有二個頭，眼瞼不全、眼睛外裸、唇顎裂使口鼻凹陷，五官無一完好。出生的霎那，助產員當場愣住，隨即轉送他處，不敢給阿福的母親看，騙她說，孩子缺氧，已經送到醫院，助產員心想這孩子大概活不了多久，阿福的父親也想讓他自生自滅，可是母親不忍，這是上天給她這個孩子，不管鄰人如何嘲笑，她都要把阿福養大。1998年，中華至善協會到越南中部訪視，發現了阿福，於是展開了對阿福的醫療矯治旅程。

#### 後續發展：

忠仁、忠義—成功分割的短暫喜悅，其實只是醫界成就的賀采，以及衷心祝福的不相干個人。在沒有親情的關愛下，這對孿生兄弟伴隨著病痛，孤獨、艱苦地走過了20多年不堪回首的蒼涼歲月。

父母聲明放棄，台大社工室早年為他們籌募了一筆鉅額的生活基金，尋求保母、安排生活起居，儘管呵護他們無微不至，卻因為肢體殘障、行動不便、時有病痛，他們的成長過程

，仍然佈滿荊棘、充滿挫折，不斷的換房子、換保母、經常跑醫院掛急診是這對孿生兄弟的生活寫照。

術後的忠仁、忠義，由於身體結構扭曲的擠壓，各有不同的病痛纏身。忠仁，苦於腎結石、超音波震不碎、內視鏡取不出，輸尿管經常發炎，每隔一陣子就要到台大醫院急診室躺幾天。忠義，則是腸沾黏嚴重，無法自行排便，只要用餐不慎，腹脹、絞痛、急診洗腸，也是經常折騰的暗無天日。

當親情如輕煙消逝；當病痛如影隨形，孤獨、痛苦地為生存掙扎的忠仁、忠義也曾經吶喊：「當初為什麼要讓我們活下來」。而今年紀稍大，再深的怨恨與傷痛，只有默默的接受，何況世界不會永遠下著雨，也會有陽光照耀在心底，生命中總會有值得珍惜的美好時光。

阿福專案—經過林口長庚醫院二次的矯治手術，第一次頭顱整型；第二次顏面整型，終於有了一張比較好看的臉龐，但是由於腦部受損嚴重，看不見、聽不到、不會開口說話、無法站立，以致於影響後續的復健成效。術後的六年多來，食衣住行的基本生活能力毫無進展，依然必須仰賴父母的照顧。健康狀況雖稱良好，但其實也只是活著的一個軀體而已，不過在母親殷切的期盼下，只要有任何一絲治療的可能，中華至善協會依然不會放棄援助的承諾。

#### 綜效：

忠仁、忠義—台大社會工作室，當初替忠仁、忠義籌募了鉅額基金，只是為了照顧這對孿生兄弟的生活、成長所需，並沒有配套計畫，因此並無其他的建樹。隨著歲月的流逝，二十多年來，大小手術費、學費、保母費、房租都所費不貲，這筆生

活基金也將耗用殆盡，目前忠仁、忠義的生活已略顯困頓，未來這對孿生兄弟，是否能夠帶著病痛的殘疾，養活自己，實在令人茫然。

阿福專案—雖然阿福的癒後復健不如預期理想，但是中華至善協會當年為了「阿福」的醫療計畫，募集了龐大的資金，並積極推動往後的「醫療矯治計畫」，幫助越南中部 16 歲以下，肢體殘障的貧童。自 2001 年開始，每年援助 210 名的殘障貧童，目前已有 600 多名的殘童接受矯治手術，而且大部分的復原情況都非常良好。

綜觀上述兩個重症醫療的援助案例，就醫學層次來看，兩者都算相當成功的手術，在當時的台灣社會也都獲得如雷的掌聲和熱烈的迴響，但是如果以癒後的後續發展，則中華至善協會的阿福計畫，顯然產生了相當宏大的綜效。

### 第三節 醫療援助的方略

我國非政府組織，以提供醫療援外服務的約有 8 個，其中羅慧夫顱顏基金會，台灣路竹醫療和平會、台灣國際醫療行動協會、台灣國際奧比斯防盲救盲基金會等，更是專門從事醫療的援外組織。因為每個團體成立的宗旨不同、理念不一，所呈現的服務樣貌也就各自相異，本節將以其執行方式、受惠層面，歸納為點、線、面，論析如後：

#### 一、點—單點的醫療援助

醫藥捐贈、義診及緊急醫療救援，都是屬於短時間、單點式的醫療服務。

醫藥捐贈：該項醫療援助方式，其實比較像是物質、經濟上的急

難救助，只是標的物換成醫療器材及藥物而已。因為是賑災的形式，在提供「醫療援助」的領域上較無可議。國內非政府組織中，以慈濟基金會執行最多此項服務。

義診：這種援助方式尤如蜻蜓點水，對援助者而言是比較簡單、容易的，而且成效立即可見。國內援外的非政府組織提供這類的服務相對較多，也由於援助者來去匆匆，因此只適合不需要後續追蹤的疾病診療。

例如：羅慧夫顱顏基金會就專注於「唇顎裂」的義診，自 1998 年，跨出醫療援外開始，至今已到過越南、菲律賓、柬埔寨、中國大陸，幫助超過六百名的貧童重拾笑靨。「唇顎裂」的手術只要一個小時，癒後情況也都大致良好，因此適合以短期的義診來完成。台灣路竹醫療和平會對援外義診的著墨亦深，自 1999 年，科索沃難民營的義診開始，至今足跡更遍及馬其頓、阿富汗、印北達蘭沙拉、錫金、賴比瑞亞、蘇門答臘、史瓦濟蘭、秘魯、玻利維亞、巴拉圭等十個國家，數萬人受惠，對貧窮落後、醫療資源缺乏的國家確實提供不少的助益。

但是，義診這種短期、單點的援助，究竟能夠發揮多大的效益，不禁令人費疑。在國內衛生條件堪稱良好的情況下，小如平常的感冒，有時都必須看診二、三次，如果又伴隨著咳嗽症狀，療程甚至長達二、三星期。這豈是環境衛生相對落後的受援地區，倉皇義診所能竟其功？更遑論需要長期療程或是需要癒後追蹤的重大疾病。從醫學的觀點而言，短暫的義診實在很難達到積極面的醫療效果。

緊急醫療救援：雖然也屬於短期、單點的醫療援助範疇，但其執行難度卻遠高於一般的義診。啟動緊急醫療救援，通常是在天災人禍的剎那，必須在極短的時間內調派適合的醫、護人員，以及運送所需

的醫療器材和藥物。因此，了解災情、評估醫療需求的經驗必須相當豐富，再者，前往不同語系的國家，語言的隔閡、文化的差異、政治的干預等都使得緊急醫療援助困難重重。以台灣路竹醫療和平會為例，2001年911事件後，希望前往阿富汗提供戰區醫療服務，但阿富汗當局卻不發給醫療團簽證；次年，非洲剛果發生火山爆發，醫療團透過管道表達前往救援，也是因為政治干預無法成行。

另一方面，由於對災難現場的狀況掌握不易，因此，國內非政府組織在提供緊急醫療救援服務時，大多傾向與其他比較專業的國際非政府組織合作，一來可以避免亂中失序，損及救援時效。二來，可以從中學習，累積緊急醫療援助的實地經驗。以國內最具規模的慈濟基金會為例，1994年盧安達種族屠殺事件，慈濟基金會即尋求與法國世界醫師聯盟(MDM)合作，共同設置緊急醫療站及協助難民返鄉；1998年阿富汗大地震，慈濟也與美國洛杉磯騎士橋國際救援組織合作，發放醫療藥物、抗生素及消炎藥、糧食等。

一如慈濟基金會這樣龐大的非政府組織，人才濟濟、資金充沛、超強的動員能力，對執行緊急醫療援助尚且選擇與更專業的國際救援組織合作，足見其難度極高。因此，國內其他的非政府組織較少提供緊急醫療的救援服務，偶有參與多數並非獨立完成。

## 二、線一中、長期的醫療援助

不同於義診、緊急醫療救援的短暫、單點的援助方式，醫療人員的培訓、社區衛生教育、重症醫療矯治手術，都必須是中長期的佈線，才能顯現成效。

醫療人員培訓：培育訓練受援地區的醫師、護理人員，讓他們學會先進的醫療技術，以便醫治自己的同胞，而不再仰賴外援。台灣路竹醫療和平會就有對受援當地進行「種子醫師」的培訓與醫療衛生觀

念的宣導。羅慧夫顱顏基金會，除了在受援當地傳承醫療技術外，更安排當地醫、護人員到台灣進修，目前已有二十多名越南、柬埔寨、菲律賓、中國大陸的外科、麻醉科醫師及護理人員來台接受培訓，其中菲律賓的種子醫師已能獨立在自己家鄉成立一所專門的顱顏中心。

成功的培訓受援地區的醫護人員，使他們能夠自立而不用依靠外援，固然是醫療援外最理想的目標。但是，受援地區如果沒有現代化的醫療設備、沒有現代化的醫療基礎設施，這些受過精良訓練的「種子醫護人員」是否仍能發揮最大的醫療效益，也不是全然毫無疑問。

醫療矯治手術：從醫療援助的角度而言，畸形與肢體殘障的矯治手術，確實是最艱鉅的工程，它需要比較長期的療程、癒後的復健追蹤、以及心理輔導。中華至善社會服務協會在越南中部，針對 16 歲以下，肢體、消化、生殖器官有障礙的貧童，展開「醫療矯治計畫」，長期深耕，頗具建樹。

例如：1998 年，中華至善社會服務協會安排重度顱顏畸形的「阿福」，來台接受矯治整形手術，「阿福」原本腦膜突出造成眼瞼發育不全、唇顎裂、五官無一完整，經過二次外科手術，外觀著實有大幅改善。然而，現在阿福長大了，基本生活能力依然沒有進展，因為腦部嚴重受損，阿福還是無法站立、不會說話，未來的復健之路還是相當漫長。

又例：「小雲」出生時背部長瘤，下半身癱瘓、雙腳萎縮、大小便失禁，無法正常作息，大部分時間只能坐在輪椅上，而每天上、下輪椅成為小雲人生最大的折磨，因為只要稍一移動，背部的巨大腫瘤會讓她疼痛難耐。中華至善社會服務協會不畏艱難，承擔了小雲開刀治療的重責大任，而今小雲的癒後情況良好，只是復健依然路遙。

再如：「小黎」曾經因為殘障無法行走的雙腳，生活在絕望的日子裡。在中華至善社會服務協會的幫忙下，接受矯治手術，目前小黎

的左腳經過二次手術後已復原，右腳繼續治療中。

畸形、肢體殘障的矯治，動輒數次的手術，療程甚長，癒後的復健、心理的輔導更是耗時費力，很難立竿見影。為使「醫療矯治手術」更順利的推動，中華至善社會服務協會邀請了當地政府（順化、廣治、廣平的人口—家庭—兒童委員會(CPFC)及順化醫學院，共同合作。由當地政府(CPFC)發掘貧窮的病童，並安排順化醫學院的醫師參與評選病童，評估矯治手術的可能性，再會請中華至善社會服務協會共同決定協助執行手術，術後的復健工作則交由貧童家庭配合醫學院一起執行。

中華至善社會服務協會，不僅資助矯治手術的全程經費，監督執行狀況，並且進行定期或不定期檢查，而每個矯治個案均是由協會、家庭、當地政府、醫學院通力合作；祈使每個「醫療矯治手術」更臻完善。目前為止，中華至善社會服務協會已在越南中部幫助過 600 多名的貧童，執行矯治手術，而且癒後情況都非常良好。

### 三、面—建構全面性的醫療援助

為使「醫療援外」在受援地區生根，全面性提昇受援地區的醫療品質，嘉惠更多貧病人民，在受援當地興建現代化的醫療院所、增添先進的醫療器材及藥物，會比較一勞永逸的方式。然而，這種「醫療援外」形式必定所費不貲，並非每個非政府組織所能負擔。再者，徒具華麗的硬體設備，而沒有優質的醫護人員，周邊的環境衛生不能有所改善、沒有安全的飲水，仍然無法發揮功能、彰顯成效。因此，國內非政府組織在援建醫療院所的同時，大都會有全盤的考量，包括訓練受援地區的醫護人員、開發安全的水資源、衛生教育的宣導等。

以富邦慈善基金會在莫三比克的醫療援助為例，莫三比克的偏遠鄉村相當貧窮落後，疾病叢生，醫療資源嚴重不足，老舊簡陋的診所無法留住合格的醫護人員，人民就醫困難，得不到良好的醫療服務，



大部分人民還是延用傳統療法治病。2003 年，富邦慈善基金會經由台灣世界展望會的協助，在莫三比克的 Caiave 及 Nhaluanda 兩個村落，各援建一座完整的社區醫療中心(Health Center)，試圖改善當地的醫療、環境品質，以吸引合格的醫護人員任職，提高社區民眾的就診意願。援建的醫療中心，包括硬體設施及相關設備，特別是興建一座幫浦水井，以提供社區醫療中心用水資源。後續的營運則交由當地政府和社區共同管理。

1993 年，慈濟基金會與法國世界醫師聯盟 (M.D.M) 合作，在衣索匹亞的三年醫療援助計畫，也援建了 2 所醫療中心、14 間醫療站、15 個集水區，改善當地的醫療品質、提供安全的飲水，並且培訓當地 300 多名醫護衛生人員，藉以提昇醫療服務水準，嘉惠數以萬計的窮苦居民。

2000 年，慈濟基金會又再度協助衣索匹亞擴建岱柏柏罕醫院，增建現代化的手術室，增添相關醫療設施，也提供醫護人員在職進修，為當地 167 萬民眾做最好的醫療照顧。

表 3-1 我國非政府組織醫療援外方式概略表

機 構 名 稱	點			線		面	
	醫藥捐贈	一般義診	緊急醫療 救 援	培訓醫護 人 員	重症醫療 矯治手術	推 廣 衛生教育	援(擴)建 醫療院所
慈 濟 基 金 會	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
羅慧夫顏顏基金會		✓		✓	✓		
中 華 滋 根 協 會						✓	✓
中 華 至 善 社 會 服 務 協 會					✓	✓	✓
台 灣 路 竹 醫 療 和 平 會		✓	✓	✓		✓	
台 灣 國 際 醫 療 行 動 協 會				✓			
台 灣 國 際 奧 比 斯 防 盲 救 盲 基 金 會		✓					
富 邦 慈 善 基 金 會							✓

資料來源：整理自各相關機構網站(2004.12.下載)

#### 四、結語

非政府組織參與醫療援助的方式很多。為使援助效益臻於完善，一般都會審酌組織本身的條件與能力，選擇合宜的方式，在最需要的地方，提供醫療援助。例如，慈濟基金會組織規模龐大、資金充沛、人力動員超強，因此，大如援助建設醫療院所；難如緊急醫療救援，慈濟基金會均能從容以對，游刃有餘。然而，我國非政府組織一般而言，規模多半不大，在時間、人力、資金的侷限之下，大都選擇短期、單點的方式提供醫療服務。

中華至善社會服務協會，是我國援外非政府組織中，極少數在受援地區長期耕耘、默默播種的公益團體。而以其袖珍型的組織規模，卻願意執著在需要龐大醫療資源的肢體殘障矯治手術，以及衛生教育的推廣上，實屬難能可貴。就醫療的角度來看，在受援地區長期深耕，確實比較能夠達到積極面的醫療效果；若以扶貧的觀點而言，中華至善協會的醫療援助方式，對越南中部幾個相當貧窮的鄉村，著實發揮了很大的助益。

## 第四章 中華至善協會的越南文教發展計畫

### 第一節 至善協會的文教發展概況

中華至善社會服務協會於 1995 年進入越南，隨即展開長期的、持續的扶貧援助，特別是在文教發展方面著力甚深。因為至善協會堅信，只有教育，才能使越南人民真正的掙脫貧窮、追求希望與夢想。至善協會在越南的文教發展計畫，包括貧童認養、助學方案、捐贈教科書以及興建幼稚園。經由這些計畫的推行，十年來，至善協會已經幫助過上萬名越南貧童，使他們有機會接受基礎教育、家庭生活得到改善。隨著越南社會的發展，至善協會絲毫不敢怠惰、與時俱進，逐年針對文教發展的各項方案，進行考察、俯案鑽研、提出檢討，不斷地調整、改進原有的援助方式，期使每一分資源都能夠發揮最大的效益。茲就其各項文教發展現況，擇要說明如後。

#### 一、貧童認養方案<sup>41</sup>

九〇年代以來，大量的孤兒、流浪兒是越南相當嚴重的社會問題，為了安置這些露宿街頭的兒童，由政府及民間組織成立了流浪兒童中心，收容、認養、保護及教育流浪兒童。至 2004 年在順化省就有 12 個流浪兒童中心，共收容 610 名兒童，為使這些孤兒、流浪兒能夠得到更好的教養，協助他們獨立生活、肯定自己，以便將來在社會上有較好的發展，中華至善協會從 2000 年起策劃貧童認養方案，開始資助其中的兩個收容中心。

##### 1. 方案資助單位

<sup>41</sup>：資料來源：中華至善社會服務協會提供。

德山孤兒院—由順化承天佛教會成立。

順化流浪兒童中心—由順化省人口家庭兒童委員會(CPFC)配合該省胡志明共產青年團成立。

## 2. 方案目標

準時定期提供德山孤兒院 137 名院童及順化流浪兒童中心 30 名兒童，全年的生活費及助學金。

## 3. 方案目的

就養：健康成長、保護這些兒童能夠得到基本的生活品質。

就學：鼓勵認養兒童接受基礎教育、減少失停學比率。100%的兒童完成學業（80%兒童達到優秀的成績 70 分以上）。

## 4. 認養對象

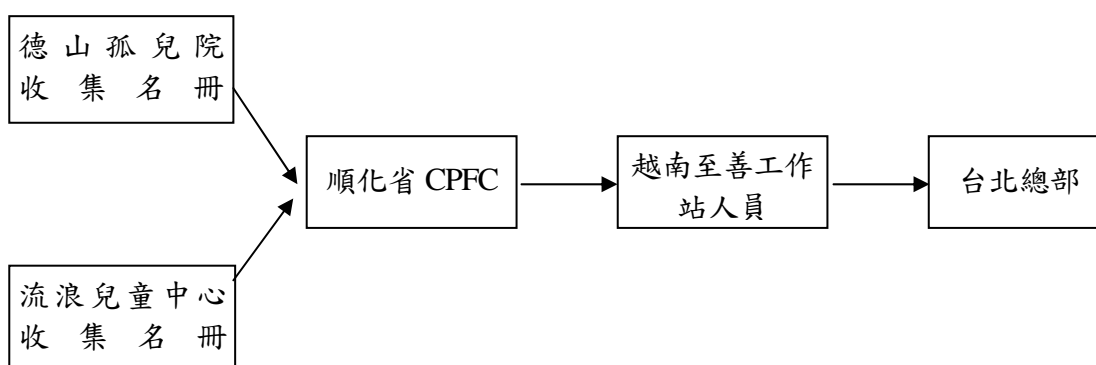
順化流浪兒童中心：該中心共有 33 名兒童，至善協會資助認養其中 30 名兒童，並提供助學金。

德山孤兒院：該院共有 190 名院童，至善協會認養其中 137 名，並提供助學金。

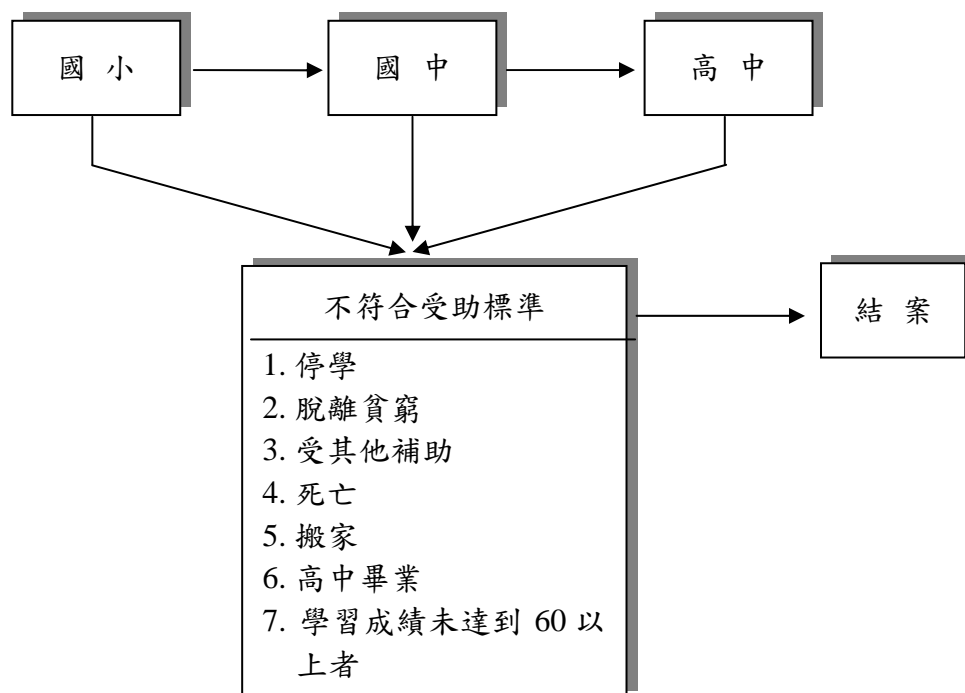
認養對象評選標準為十六歲以下，孤兒或來自貧窮家庭之院童。

## 5. 方案執行方式

認養對象評選流程



認養過程及結案原因：



說明：隔二年重新審核兒童受助資格。認養過程中，若發現不符受助標準者，由合作單位向至善協會呈報結案，並遞補新案。

## 6. 方案成效評估與檢討

- (1) 認養學童完成當年學業，其中是否有 80% 學童學習成績達到 70 分以上。
- (2) 所有學童健康是否良好。
- (3) 方案執行是否按原定流程進行。
- (4) 合作單位的參與進度。
- (5) 經費使用的成效。
- (6) 孩子學習成績是否改善。

## 二、助學方案<sup>42</sup>

<sup>42</sup>：資料來源：中華至善社會服務協會提供。

越南政府充分瞭解基礎教育對脫離貧窮及整體發展的重要性，所以已經實施國小義務教育，但是即使學雜費全免，一般貧窮家庭仍然無法負擔子女的上學費用，如書籍費、文具費等。因此，到 2000 年雖然已有超過 90% 的入學率，但是其中仍有將近 30% 的學童無法完成小學教育，中途輟學的原因如：家庭居無定所，兒童隨父母四處流浪謀生；家庭孩子多，父母負擔不起孩子的教育費用；家庭過於貧困，孩子必須停學去工作幫助家計；父母對孩子接受教育的認識不高，易為經濟負擔而無法繼續就學。綜觀上述中途輟學的原因，其實只有「貧窮」二字，中華至善協會遂分別於 1998 年、2000 年在廣治省及順化省推展「貧童助學方案」，資助的學齡從小學到高中，2005 年開始也將該方案擴及廣平省。至善協會冀望盡有限的力量，幫助更多貧窮家庭的兒童，確保他們能夠順利完成基礎教育，並繼續接受國中、高中的教育，學習基本生活知識與謀生技能，進而追求更高的生活品質，徹底掙脫貧窮的枷鎖。

#### 1. 方案合作單位

廣治省教育廳、順化省 CPFC 及廣平省 CPFC。

#### 2. 方案目標

每年幫助廣治、順化、廣平三省，共 1500 位學童完成目前學業，並鼓勵 70% 的受助學童學年成績達到 70 分以上。

#### 3. 方案目的

鼓勵貧童接受基礎教育、減少失停學比率；提高文化水準、減少社會問題；透過相關活動提高家長與社會對兒童教育權的認識。

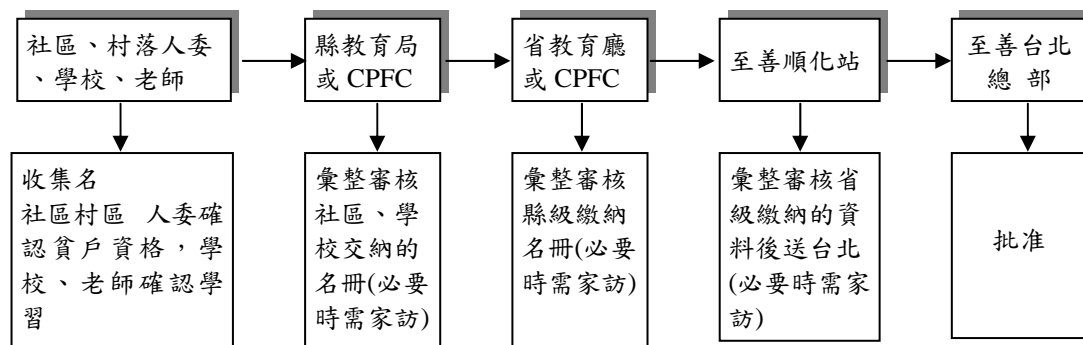
#### 4. 認養對象

廣治省七個縣市，共計 911 名學生；順化省六個縣市共計 450 名學

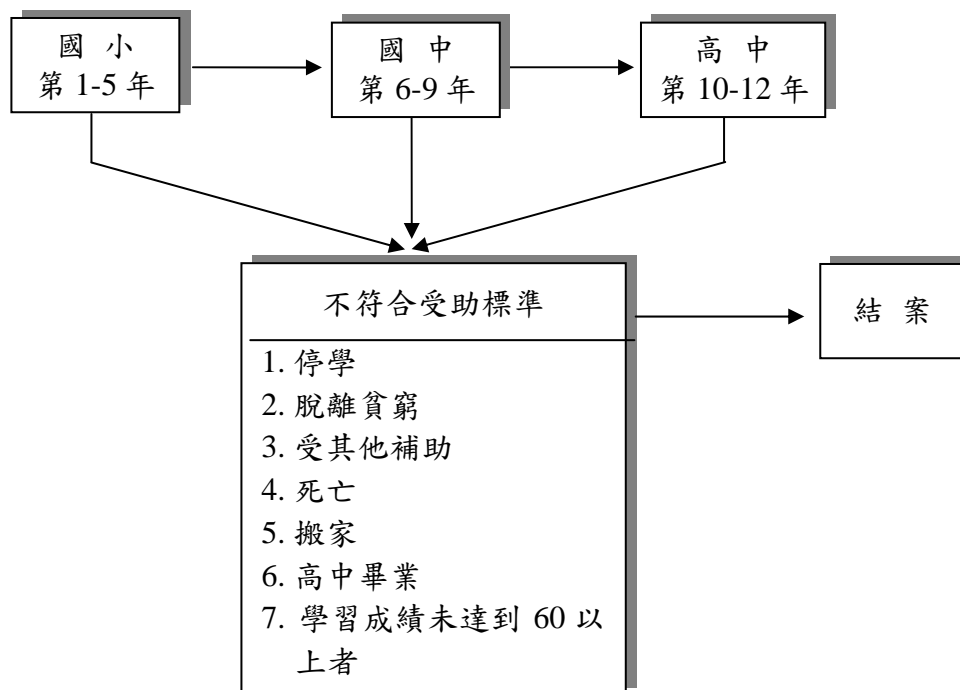
生；廣平省 150 名學生。認養對象的資格為：在校學生；有貧戶証或貧窮證明家庭的學生；在校成績達到 50 分以上。

## 5. 方案執行方式

### 認養對象評選流程



### 認養過程及結案原因



說明：每年審核認養對象資格。認養過程中，若發現不符受助標準者，由合作單位向至善協會呈報結案，並提遞補名單。

## 6. 方案評估與檢討

- (1) 資助的 1500 名學生完成當年學業，其中是否有 70% 學生的成績達到 70 分以上。
- (2) 方案執行是否按原定流程進行。
- (3) 合作單位的參與進度。
- (4) 1500 名學生完成及未完成當年學業的原因，蒐集統計。
- (5) 經費使用的效果。
- (6) 學生學習成績是否改善。

## 三、興建幼稚園方案<sup>43</sup>

幼稚園是上國小前的基礎教育，可以減少兒童上國小後的學習困難。目前在越南幼稚園是由民間出資建立的，在經濟困頓的越南 6 歲以下的兒童只有 50% 接受幼稚園教育，政府正努力希望到 2005 年幼稚園就學率能提升到 85%。幼稚園的興建不只能讓兒童順利與小學教育接軌，為將來的教育、人格發展奠下基礎，更能改善兒童的健康及體質，並且可以節省父母的勞動力，讓父母有更多的時間去工作提高收入，改善家庭經濟。

2004 年，中華至善協會在廣田縣南洋村，興建了第一所至善幼稚園，提供當地 78 名 2-5 歲的兒童優質的就學空間。以此經驗，2005 年至善協會更預計在廣田縣廣工社區繼續興建兩所幼稚園，嘉惠更多的貧窮家庭。

### 1. 方案合作單位

順化省人口家庭兒童委員會 (CPFC)。

---

<sup>43</sup>：資料來源：中華至善社會服務協會提供。



## 2. 方案目標

- (1) 完成興建兩所幼稚園（包含三間教室、小庭院、廚房、及基本廚具）。
- (2) 完成一次師資訓練，為廣工社區所有幼稚園老師及鄰近社區的老師，提供 10 天期的師資訓練。
- (3) 完成受助兒童資料收集及二次健康檢查。

## 3. 方案目的

- (1) 改善廣工幼稚園教育硬體設備。
- (2) 提升幼稚園就學率從 83% 到 100%，以及一部分 2 歲孩子就學。
- (3) 提升學童學前教育品質。
- (4) 提升社區幼稚園老師教學能力。
- (5) 改善孩子的營養及體質。

## 4. 方案服務對象

- (1) 廣工第 1、2 村，3~5 歲的學童，69 人。
- (2) 廣工第 3、4、14 村，3~5 歲的學童，84 人。
- (3) 廣工及鄰近社區的幼稚園老師，35 人。

## 5. 方案執行合作方式

- (1) 由順化省 CPFC 協助登記批准、監督協調執行過程、撥發計畫經費。
- (2) 當地社區提供興建用地、以現金或人力投入興建幼稚園費用，每所 2 千美元、協辦興建幼稚園的各項行政手續、監督檢查幼稚園興建過程、負擔幼稚園老師薪資、保證興建後的幼稚園正常運作發揮最高效果，協助至善順化站收集相關資料。
- (3) 由廣田教育局，設計舉辦師資訓練、為幼稚園興建過程及師資訓

練提供諮詢。

- (4)中華至善協會，提供硬體建設及師資訓練經費二萬二千零五十美元、監督檢查執行過程、召開討論會議、評估方案執行成果。

## 6. 方案評估

- (1)幼教的硬體設備是否改善、老師的教學能力是否提升。
- (2)學童的健康與學習成績是否有改善。
- (3)社區政府及村民的支持度如何。
- (4)多少家庭和孩子將受惠。

## 第二節 文教發展的扶貧形式

「書中自有千鍾粟、書中自有黃金屋」是古人勸學的經典名言，卻也為文教發展解決貧窮問題，做了最佳的註解。在眾多的扶貧形式中，唯有讀書、受教育，才是治貧之道的最優途徑，正所謂治貧先治愚。因為只有接受良好的教育，才可能提升人力素質、提高生產力、激發創意、增加收入，進而改善生活、掙脫貧窮。老子道德經云：「夫為嗇，是謂早服，早服謂之重積德。重積德則無不克。」意即，只有糧食，才是每天要吃的。重視吃飯的問題，就是注重智慧。有了智慧的積累，就沒有解決不了的問題。該段文字雖然有較強烈的農本思想，但是放諸今日似乎亦無不妥，欲解決當今的貧窮問題，必先啟迪民智，而智慧的增長端賴教育。為使教育功能彰顯、確實治貧，就必須落實普及的基礎教育。因此，晚近的國際非政府組織在推展扶貧援助時，都非常重視文教發展的課題。

### 一、文教發展是社會發展的基石

在人類歷史的長河中，社會發展的過程歷經了漁獵經濟時代、農

業經濟時代、工業經濟時代，一直到廿一世紀所強調的知識型經濟。每個時代都各自有其不同的思維方式，從初始的直觀思維、形象思維，到工業經濟時代的分析性邏輯思維，演化至近代的系統性、非線性的整體思維。無論何種思維方式，人類為了求取生存及追求最佳的生活質量，就必須擁有相關領域的知識。尤其在農、工經濟時代以後，為提高農、工產品的品質及效率，必須不斷地創新技術、靈活生產，因此更需要具備豐富的專業知識，在轉入知識型經濟之後，腦力的勞務提供，更是不可或缺。而知識的獲得，奠基在教育，教育確實能夠提高生產效率、增長經濟。例如，在次撒哈拉及南亞地區，受過教育的農民，其收成可以增加百分之八。<sup>44</sup>

但是，在以人為本的概念下，社會發展不應該只是著眼在經濟的成長，因為經濟成長強調的是國民生產總值的增加，而不是改善人民的生活條件；經濟發展的過程，只是把人看成是參與生產的因素和手段，而不是目的。因此，社會發展應該包括社會全部範圍的變化，特別是人民在物質、精神上追求更卓越的生活狀況和條件。以此觀點，則教育又扮演著極其重要的角色，因為教育可以開啟智慧、增長知識、提升生活水平，況且教育與貧窮，有其不可分割的關係。例如，在越南，家長未受過教育的家庭中，有百分之六十八是貧窮的；家長有小學教育程度的，百分之五十四是貧窮家庭；家長有中學教育程度的，只有百分之四十一是貧窮家庭。<sup>45</sup>而且失學又有跨代的效應，也就是說沒有受過教育的父母，其子女入學的機會相對減少，使貧困的情況雪上加霜。足見，人民生活品質的良窳，取決於接受教育的優劣。

再者，教育還可以降低幼兒的死亡機率，每年全球約有一千二百

---

<sup>44</sup>：基礎教育與發展，2004，香港，樂施會，<http://www.oxfam.org.hk>

<sup>45</sup>：同前註。

萬名未滿五歲的幼兒，死於因為貧窮直接引發，但可以避免的傳染病，如果母親能多接受一年的小學教育，其子女夭折的比率就可以減少百分之八。<sup>46</sup>

此外，根據世界銀行評估顯示，在孟加拉的農村婦女只要接受幾個月的基礎識字教育，就可以使她們參與社區活動的信心大增；在柬埔寨東北與老撾邊境的高山原住民，因為外來伐木業者的威脅，瀕臨喪失土地權，經過當地非政府組織的教育訓練，就能懂得爭取法律保障土地的權利。<sup>47</sup>教育更可以使民智大開，要求公平、正義及被尊重的意願，因此，民主政治也需要佐以教育發展才能真正落實。

當然，人類的社會發展因為多元結構與不均衡，衍生出許多相當複雜的社會問題，諸如：戰爭衝突、種族歧視、生態破壞、先進國家在經濟上的巧取豪奪……等，並非單靠「教育」就可以全然解決。但是，教育卻可以力求增進人類控制自己的命運、掌握自身發展的能力。例如，社會的演進使人類取得物質生活的艱辛程度漸次的下降；科學的進步使人類抵抗死亡的能力不斷的提升。

綜觀上述，人類的社會發展無論是經濟成長、改善民生、求取生存、民主政治，都與教育息息相關。因此，教育在人類的發展與前進過程中，有其不可取代的重要地位。教育儼然成為世界上最龐大且重要的事業，2000年聯合國千禧年宣言，即將「普及初等教育」列為施政的第二項重大目標。並且，確定在2015年，使全世界每一個地方的孩童，無論男孩、女孩都能夠得到完整的初等教育，而依據聯合國的調查報告，目前世界各地區初等教育的狀況如下：

---

<sup>46</sup>：同前註。

<sup>47</sup>：遊戲無窮，2002，香港，樂施會。

### 1. 初等教育的淨入學率

*Net enrolment ratio in primary education*

	Primary-level enrollees per 100 children of enrolment age		
	1990/91	1998/99	2001/02
Northern Africa	81.7	88.1	91.9
Sub-Saharan Africa	53.9	57.1	62.2
Latin America and the Caribbean	86.4	94.4	95.7
Eastern Asia	97.7	100.4	92.1
Southern Asia	72.7	79.4	79.7
South-Eastern Asia	92.4	90.1	90.8
Western Asia	81.0	80.2	82.9
Oceania	74.2	77.0	79.4
Commonwealth of Independent States (Asia)	84.7	87.4	94.4
Commonwealth of Independent States (Europe)	91.1	82.6	86.5

### 2. 完成 1~5 年級課程的小學生比率

*Proportion of pupils starting grade 1 who reach grade 5*

	Percentage of students enrolled in the final grade of primary school <sup>a</sup>					
	1998/99			2001/02		
	Total	Boys	Girls	Total	Boys	Girls
Northern Africa	83.9	87.3	80.3	85.6	88.2	82.8
Sub-Saharan Africa	49.4	54.4	44.3	52.9	57.0	48.6
Latin America and the Caribbean	89.0	86.6	91.5	98.1	97.2	99.0
Eastern Asia	107.1	106.7	107.6	102.2	102.1	102.2
Southern Asia	66.3	73.2	58.9	73.1	79.2	66.6
South-Eastern Asia	88.4	89.3	87.5	92.7	92.8	92.6
Western Asia	77.2	82.9	71.1	76.1	80.9	71.1
Oceania	64.0	65.0	62.9	63.3	64.6	61.8
Commonwealth of Independent States (Asia)	96.1	96.5	95.6	97.6	98.1	96.9
Commonwealth of Independent States (Europe)	79.4	81.4	77.3	78.8	78.8	78.7

### 3. 15~24 歲人口的識字率

*Literacy rate of 15-24-year-olds*

	Literacy rate, 1990 and 2000-2004 (percentage)					
	1990			2000/04 <sup>a</sup>		
	Total	Men	Women	Total	Men	Women
Northern Africa	66.3	76.3	55.8	78.5	84.1	72.5
Sub-Saharan Africa	67.4	74.9	59.8	76.6	81	72.3
Latin America and the Caribbean	92.7	92.7	92.7	94.7	94.2	95.2
Eastern Asia	95.5	97.6	93.3	98.9	99.2	98.6
Southern Asia	61.5	71.1	51.0	72.3	81.5	62.5
South-Eastern Asia	94.3	95.5	93.1	95.4	96	94.9
Western Asia	80.1	88.2	71.5	85.6	90.7	80.3
Oceania	73.5	78.5	68.0	81.3	84.4	78.1
Commonwealth of Independent States	99.2	99.2	99.2	99.4	99.4	99.3

資料來源：聯合國網站 <http://www.un.org/>

由上述資料可以發現，無論是淨入學率、完成小學的比率或是識字率，都有逐漸改善的趨勢。但是，部分地區的淨入學率和完成五年小學的比率，仍有相當程度的落差。例如，在次撒哈拉地區 2001/02 的淨入學率為 62.2，而完成五年的小學比率卻只有 52.9；若就整體受教情況來說，則屬南亞地區最為落後。據此觀之，聯合國宣示在 2015 年要普及全球兒童的初等教育，使人類社會得到均衡發展，勢必還要經過一番長期的奮鬥。

## 二、教育拓展知識、知識告別貧窮

知識就是力量，當經濟學家還在爭論繼工業經濟時代之後是否稱之為「知識經濟」(Knowledge-based economy) 之際，「知識」已悄然成為現階段「新經濟」型態的主導力量。誠然，自人類社會產生以來，任何經濟型態就都是知識經濟，從來沒有不需要知識或以知識為基礎的經濟。因此，現今的「新經濟」型態是否該稱之為「知識經濟」就留待經濟學家定奪。這裡所謂的知識型經濟，是指以知識為資本，並將知識資源轉化成生產最重要的因素，也就是說以更少的材料和更少的能源消耗，加入最高的知識，創造出最大的價值。管理大師彼得杜拉克 (Peter F. Drucker) 也說：「在現今的經濟體系中，最重要的資源不再是勞工、資金或土地，而是知識。」更簡單地說，就像比爾蓋茲的微軟，他們用極少的材料和能源消耗，製作軟體應用程式創造驚人的價值，讓比爾蓋茲在極短的十數年中成為當今的世界首富。可見在信息化的世界，無形資產重於有形資產，擁有較多知識的人就容易獲得較高的報酬，知識確實能夠創造鉅大的財富。

黃羊川經驗是知識經濟脫貧的成功典範。黃羊川是甘肅河西走廊最東端的一個小山村，在蒼涼荒莫的河西走廊上，放眼望去，只有無盡的黃土和貧瘠乾涸的丘陵，人們經年企盼雨水、等待雨水，到最後

對雨水失望。雨水不足，莊稼欠收，生活就會陷入困頓，學生就會大量失學。那裡的孩子，每天只能喝生水配冷硬的大饅頭，數千年來，黃羊川的人民一直過著貧窮與絕望的生活。英業達集團決定要改變他們的命運，打開他們的心靈，給他們希望和夢想。<sup>48</sup>

2000年，英業達集團捐贈了十餘台電腦給黃羊川職中，並且培訓了三位老師，幫助他們建立黃羊川網站 ([www.YellowSheepRiver.com](http://www.YellowSheepRiver.com))，讓黃羊川與世界接軌。另一方面，請全校師生為黃羊川網站製作網頁，把黃羊川的生活點滴、鮮明活潑的搬上網站。當他們聯上網際網路時的喜悅與成就，適足為他們帶來無比的信心與鼓勵，近在眼前的繁華世界，也開啟了他們的希望與夢想。利用電腦學習英文、製作網頁、與世界接軌的聯網，全然改變了他們的生活模式。

2002年的冬天，這個貧瘠的山溝小村，把以前賣不出去，也不知道賣去哪裡農產品的，透過聯網的電子商務，成功的銷售三萬美元，成效斐然<sup>49</sup>。這種不需要傳統市場的交易方式，不但讓他們眼界為之大開，而且效益很大。更重要的是他們已經懂得如何在信息世界，靠自己的知識爭取財富，揮別貧窮。現在黃羊川職中的學生，已經了解唯有唸書才能脫離貧窮的困境。

雖然網際網路無法直接解決貧窮的所有問題，也不能取代繁瑣的日常生活，尤其是一開始，在連基本生活都顯捉襟見肘的窮鄉僻壤，要他們聯上網際網路簡直是緣木求魚。但是，在英業達集團的教育與培訓之下，數位科技驅動了黃羊川前所未有的朝氣與活力，改變了學生與鄉民的觀念，見識了知識經濟的魅力。

目前的黃羊川開始有了現代化的設備，行動電話通了，寬頻網路

---

<sup>48</sup>：林光信，黃羊川，頁41，2001，台北，未來書城。

<sup>49</sup>：溫世仁：消滅貧窮，就是最大的市場，2003，7月，e天下雜誌專欄。

有了，五星級的國際會議中心，提供國際人士現代化的生活機能。地方政府也修繕了黃羊川的聯外道路，共構黃羊川網路城鄉中心，讓黃羊川完全改變了貧窮的面貌，成為發展知識經濟的典範。

黃羊川從貧瘠的山溝小村一躍成為資訊網路城鄉，其實僅僅三年的時間，這是在農、工經濟時代所無法達成的。知識經濟的快速與無窮的潛力的確令人驚慄，就象全球四大電腦公司 IBM、Compaq、HP 和 Dell，在 2000 年以不到五十萬名的員工生產高達 2100 億美元的產值，遠遠超過同年中國八億農民 1700 億美元的生產總值。<sup>50</sup>知識經濟以最少的材料、最少的能源、大量的知識，快速創造出龐大的財富，讓傳統倚賴土地、人力和自然資源的生產方式望塵莫及。然而，知識來自於教育，為使教育的根基紮實，就必須重視整體的文教發展。

### 第三節 比較非政府組織的文教發展作為

「十年樹木、百年樹人」，教育是樹人的百年大計。因此，文教發展必須從基礎做起，一步一腳印根基才能紮實穩固。大體上，非政府組織在援助文教發展時，也都著重在受援地區的基礎教育上，一方面，是儲備未來發展的能量及追求貧窮孩童能有公平受教的權利；另一方面，則是受限於經費資源，在基礎教育尚未普及之際，如果去發展精英教育，就會顯得本末倒置、不切實際。

除了 2000 年，聯合國千禧年宣言，將普及初等教育列為施政的第二項重大目標外，中國大陸早在 1988 年，就由中共團中央出資成立中國青少年發展基金會 (China Youth Development Foundation)，大規模的展開，援助貧窮地區失停學少年，重返校園的「希望工程」。

由於經濟的落後和人口的沈重負荷，中國大陸的教育發展舉步維

---

<sup>50</sup>：溫世仁·林光信，告別貧窮，2002，台北，未來書城。



艱，九〇年代，先進國家的人均教育經費，每年約為一千美元，相形見绌的中國大陸卻只有十美元之譜，在不能溫飽的貧窮地區更是不忍卒睹，而且每年還有約 400 萬名小學生失停學。<sup>51</sup>在這樣窘迫的困境下，單靠政府有限的教育經費，實在很難雨露均霑，於是透過中國青少年發展基金會對外籌募，匯集社會的力量，展開浩大的「希望工程」用以援助貧窮地區失學的孩童重返校園。

百川匯為洪流，「希望工程」基金廣納社會及國際間的龐大捐款。十年內，資助超過 200 萬名失學貧童重返校園，援助建設 7000 多所希望小學，「希望工程」已然成為貧童求學的保障，以及改善貧窮地區教學條件的希望。其對中國大陸基礎教育的巨大貢獻，在近代的非政府組織堪稱無人能出其右。令人沮喪的是，1998 年由於管理階層的懈怠，爆發挪用捐款操作股票的疑雲，導致「希望工程」蒙塵<sup>52</sup>。至此，希望工程不再接受捐款，而將捐款直接引介給受助單位或個人，省卻管理捐款的行政運作成本，把重心轉移到「希望之星」及「希望網校」，也就是從 200 萬名希望工程的受助生中選拔出「希望之星」繼續追蹤培育；在 7000 多所希望小學加強師資培訓及現代化教學設施，建構「希望網校」展開遠距教學，期望在文教發展上開創另一層次的貢獻。<sup>53</sup>

我國致力於文教發展的援外非政府組織屈指可數，大概只有慈濟基金會、中華滋根協會、知風草文教服務協會以及中華至善社會服務協會等四個組織。除了慈濟基金會，其他的三個，組織規模可說都相當迷你。即使是慈濟基金會，雖然文化、教育名列為該會的四大志業，但在文教發展方面的實績與中國青少年發展基金會的希望工程相比

---

<sup>51</sup>：中國青少年發展基金會，<http://www.cydf.org.cn/>

<sup>52</sup>：大紀元 e 報，<http://www.epochtimes.com.tw/>

<sup>53</sup>：同註 50。

，卻仍顯得微不足道。也因為規模不大，所展現的強烈企圖心格外令人敬佩，尤其可以帶動社會關注基礎教育，喚起社會扶貧濟困的周邊效益，厥功甚偉。我國非政府組織在推動援外的文教發展，主要鎖定在興建或修繕校舍、捐贈圖書、助學金、師資培訓、孤兒貧童教養與技職教育等五個面向，而且各自有其不同的關懷重點，茲逐一比較如後。

### 一、援助興建、修繕、開辦學校

慈濟基金會的教育志業，強調全方位的完全教育，除了專業智能的培育，更著重啟發健全的人格本質。對興建、開辦學校不遺餘力，從慈濟幼稚園、慈濟中小學、慈濟大學到研究所，全程兼備，以追求其完美理想的教育志業。九二一大地震之後，慈濟援助興建了 50 所災區學校，規模之大獨步國內的非政府組織。而在援外的部分，從 1982 年至今援助興建、開辦學校的成績亦然輝煌，例如：美國洛杉磯、英國倫敦、加拿大溫哥華、澳洲雪梨、加拿大密西沙加、馬來西亞吉蘭丹等慈濟人文學校的開辦；在中國大陸、墨西哥、南非、巴拉圭、印尼、泰國、多明尼加、馬來西亞等落後國家也援助興建了數十所慈濟小學，對貧窮地區的基礎教育貢獻卓著。<sup>54</sup>

由於興建學校需要龐大的資金，因此其他三個規模不大的組織，在這方面的建樹就相對較少。不過，在能力所及的範圍內，他們也都竭盡心力協助達成受援地區的需求。像知風草文教服務協會，在柬埔寨也補助了十多所華文學校重建、修繕校舍；中華至善協會，也排除萬難在越南興建至善幼稚園，這對貧窮落後的受援地區也是相當可觀的助益。

---

<sup>54</sup>：慈濟基金會 <http://www2.tzuchi.org.tw/>

## 二、捐贈圖書、改善教學設施

中華滋根協會的理念是每個人微薄的支持，可以積沙成塔、聚少成多，幫助偏遠艱困的地區消滅貧窮。1991 年成立至今，中華滋根協會，一直致力於發動各界人士參與中國大陸最貧困地區發展基礎教育，支持這些窮困居民借由自己的力量和智慧，擺脫貧窮、改善生活。因為強調人民對人民，同胞對同胞的援助，也許資金不多、規模不大，卻相當的深入而且深具意義。因此，在中國大陸越偏遠越窮困的地區，越能看到中華滋根協會的足跡。為發展貧窮鄉村的基礎教育，特別專注在捐贈圖書及改善教學設施上。例如，在雲南西北永寧鄉寧海中學捐贈圖書室，北京民工子弟學校、河北鳳凰山鄉小學捐贈圖書、儀器、文體器材……等，凡此種種深入窮鄉僻壤，協助學校、捐贈圖書、改善教學設施的援助義行，不勝枚舉。<sup>55</sup>

知風草文教服務協會，對柬埔寨偏遠窮困學校的圖書捐贈，用心之深也是有目共睹。自 1997 年至今，已協助柬埔寨 20 多所華文學校成立中文圖書館，並且不定期在台灣募集中文圖書，捐贈各校，累計高達九萬餘冊。<sup>56</sup>

在越南中部偏僻山區，教育資源普遍缺乏，居民生活條件異常窮困，家長能讓小孩上學已屬難能可貴，根本無力負擔購買教科書的費用，三個孩子共用一本流傳許多的陳舊課本，是這些山區學校共同的場景。中華至善協會，除了為這些窮困的孩子填購教科書外，還透過與學校合作，將助學資源擴及全校師生及鄰近社區，讓老師、家長、孩子共同參與提升小學教育。

2000 年起，慈濟基金會南加洲分會連續四年贈書給低收入家庭學

---

<sup>55</sup>：中華滋根協會，<http://www.zigen.org/Taiwan/>

<sup>56</sup>：知風草協會，<http://www.fra.org.tw/frameolo.htm>

童，光是在 2003 年就分送六萬七千本新書給 73 所小學的貧童。

### 三、提供助學金

中華民國知風草文教服務協會，本著「一點露培育一枝草」的理念，在柬埔寨為弱勢、苦難的華裔提供人道援助<sup>57</sup>。收容流浪街頭的孤兒、貧困學童及無醫療地區人民，使他們獲得教育的機會，以啟迪智慧、學習謀生技能，進而自力更生，並且讓中華文化在柬埔寨得以發揚傳承。1995 年起，知風草協會開始提供各偏遠地區的華文學校助學金，協助貧困兒童上學，激勵求知精神，並審酌實際狀況給予全額或半額的學費補助。近十年來，已經嘉惠上萬名的華裔貧童。

中華至善協會為鼓勵貧童接受基礎教育、減少失停學的比率；提高文化水平、減少社會問題；強化社會對兒童教育權的重視，1998 年起分別在越南中部的廣治省、順化省、廣平省推展貧童助學金方案。並且邀請當地教育廳或人口家庭兒童委員會，共同合作執行，每年幫助約 1500 名貧童完成上學的願望。

慈濟基金會在助學金的援外扶貧方面，則表現在 2004 年，為幫助清寒的高中畢業生繼續升學，由慈濟美國總會設立清寒獎助學金。

中華滋根協會在提供助學金方面的金額雖然不大，但在中國大陸的貧困地區，例如雲南、貴州等偏遠山區，每年也幫助數百名貧童免於失停學的困境，對普及基礎教育也有不小的助益。

### 四、師資培訓

師者，所以傳道、授業、解惑，沒有良好的師資，很難孕育出優秀的下一代。然而，在教育越落後的貧窮地區，就越缺乏優良的師資，這已經變成是社會結構的一則鐵律。因此，要改善貧困地區的教育

---

<sup>57</sup>：同前註。

問題，就必須先培訓良好的師資。

知風草協會，為提升柬埔寨華文學校的教學品質，推展華語教育，針對當地的課程，長期培訓師資，並協助教師準備教材。更於 1998 年，在台灣招募 32 位志工前往五所華文學校任教，以增進華校教師的教學能力。同時，也提供偏遠地區教師的薪資補助，至 2004 年共補助了 10 所華文學校 88 位教師，以維持正常教學、傳承中華文化。

中華至善協會，藉由在越南援助興建幼稚園的機會，下鄉實際堪察，發現受援地區的師資甚差，教學內容與方法也不盡理想。於是與當地教育單位合作，針對受援地區內 30 多位幼稚園老師舉辦師資訓練課程。並且補助教師薪資、協助老師運用當地資源，開發具有文化與教育意義的教材、教具，藉以改善幼稚園的教學品質。

## 五、孤兒、貧童教養與技職教育

1995 年，中華至善協會進入越南開始，即對胡志明市的四所孤兒院院童展開資助教養。1998 年更將服務範圍擴及到越南中部的順化、廣治，2000 年起更精細的策劃對順化省兩個收容中心的資助方案，提供 16 歲以下的孤兒或來自貧窮家庭的兒童，全年的生活費用及學費，計有德山孤兒院及順化流浪兒童中心，共 167 名兒童。並且支持受助孩子繼續求學或參加技藝訓練班，學習謀生技能，增進獨立生活的能力。例如，木匠技術、法國麵包烘焙、修理摩托車等。每年也都開辦縫紉訓練班，讓學生畢業後都能找到工作，自力更生。但因經費短缺，目前暫停開辦技職教育訓練。<sup>58</sup>

知風草文教服務協會，1999 年成立「知風草之家」，在泰、東邊境收容近百名 6-15 歲貧苦無依的兒童，以家庭式的教養，培育兒童完整的人格。除了正規學校教育外，並且針對院童的興趣及意願，安排

---

<sup>58</sup>：資料來源，中華至善社會服務協會提供。

進入職訓中心學習技藝。諸如，織布、縫紉、按摩、手工藝、理髮等。未來在院童畢業、完成技藝訓練後，發給結業證書，並輔導就業或提供創業貸款，期望真正擺脫貧窮無盡輪迴的宿命。

## 六、結語

我國非政府組織援外的文教發展作為，或因組織的成立宗旨不同，或因執行理念不一，或因受援地區的需求相異，每個組織所強化的援助面向稍有差異。然而，殊途同歸，無論關懷的重點為何，最終都能各盡其所、扶貧濟困，對偏遠貧窮地區的基礎教育，提供相當程度的幫助。

慈濟基金會，文教發展是其四大志業之一，財力也較為雄厚，因此在需要龐大資金的興建校舍和開辦學校方面，援助最多表現最為亮麗。然而，慈濟援助興建的學校，色系相近、風格雷同，一眼望去便知道是慈濟援建的學校，不能融入受援當地的意志與人文特色，較易招致父權心態的質疑。

中華滋根協會，資金不大、規模較小，全力奉獻在圖書捐贈及獎助學金上。但是因為強調人民對人民，同胞對同胞的援助，所以使整個文教扶貧的發展過程相當深入而且深具意義。

知風草文教服務協會，是一個全力聚焦在文教發展的援外非政府組織，在上述五個援助面向都有相當深刻的鑿痕，誠屬難得。但是，過度執著在延續中華文化的傳承理念，在柬埔寨絕大部分只推展華文教育，援助苦難的華裔子民，是否較易引起當地居民的排擠，而得不到當地政府的挹注？

中華至善協會雖然組織規模遠遠不如慈濟，也不像知風草協會只專心致力於文教發展。但是，至善協會在越南所推展的各項文教發展

計畫，無論是認養貧童方案、助學金方案或援助興建幼稚園方案，一系列的規劃，都必先取得當地居民與政府的共識，充分融入當地文化、尊重受援地區的人民意志，並且協調各自分擔職責，共同參與推動。在地方政府、居民、協會三方合作的關係下，使各項方案的推展皆能獲得事半功倍的成效，對越南基礎教育的發展，提供了相當實惠的建樹，也造福了貧窮的孩子得以如沐春風，如化時雨。



## 第五章 中華至善協會的原住民部落重建計畫

### 第一節 至善協會的原住民部落扶貧概況

「台灣錢淹腳目」，這是 80 年代我國經濟登峰造極的盛況，曾幾何時這般榮景已經漸次式微、凋零。如今，取而代之的卻是台灣「新貧 (New poverty) 議題」的討論，引發這波新貧現象的是全球化經濟的失業浪潮和資訊革命後的社會結構轉變。1998 年，歐洲社會學者迪克森 (John Dixon)、馬夸洛夫 (David Macarov) 就指出：「一種全球性貧窮，正透過資本主義全球化的社會經濟效應而逐漸形成。」<sup>59</sup>

根據家扶基金會的統計，台灣每 90 分鐘就增加 1 名貧困兒童，家扶基金會更引述內政部的資料說明，受到近年經濟景氣低迷的侵襲與失業率攀高的影響，台灣低收入戶及人口數有逐年成長的趨勢，低收入戶從 1998 年的 5 萬 4780 戶增加到 2002 年的 7 萬 0417 戶，低收入的人口數則在過去五年增加了 4 萬 6 千多人<sup>60</sup>。在這些貧困族群當中，又以原住民最為弱勢，從行政院原住民族委員會歷次的相關調查報告，就可以略見端倪。報告顯示，原住民的失業率高於全國平均的 2~3 倍<sup>61</sup>；原住民的平均家庭收入只有台灣地區平均家庭收入的 4 成<sup>62</sup>。由於，社經地位結構性的落差，使原住民長期以來一直得不到競爭的優勢，無論是在基本生存條件或是發展機會，始終處在相對的弱勢地位，更因此導致原住民的貧窮世代循環。

中華至善協會因感於台灣原住民社經地位的弱勢、社會資源普遍

<sup>59</sup>：郭奕伶，對貧窮的恐懼就像癌症，2003, 03.31 商業周刊，<http://www.businessweekly.com.tw/>

<sup>60</sup>：「台灣弱勢兒童福利需求報告」，2003, 11.26，台灣兒童暨家庭扶助基金會。

<sup>61</sup>：原住民族委員會簡訊月刊，91，11，頁 13。

<sup>62</sup>：原住民基本資料庫，<http://www.pts.org.tw/>



匱乏，教育明顯落後，難以掙脫貧窮的枷鎖，遂於 1998 年，針對台灣最偏遠、最貧窮的新竹縣尖石鄉，提供原住民學童的教育資助，以及社區整體發展的服務。包括：國小生資助專案、成龍計畫、私立高中生助學金計畫等。1999 年，九二一大地震重創台灣中部山區，原住民部落瘡痍滿目，使原已困頓的生活更是雪上加霜。翌年，中華至善協會乃接受台中縣政府的委託，深入台中縣和平鄉，協助大安溪沿線的原住民部落重建。包括：部落教室、共同廚房、共同農場、兒少服務、社區共同照顧、福利諮詢轉介、急難救助、社區資源網路建立、文化紀錄、產業振興等。茲就中華至善協會在原住民部落的扶貧概況略述於後。

### 一、新竹尖石鄉的原住民部落永續發展<sup>63</sup>

新竹縣尖石鄉是台灣最偏遠的窮困山鄉<sup>64</sup>，八成以上的居民是泰雅族原住民，主要是以務農或打零工維生，收入微薄且不穩定，生活極為艱困。由於經濟的困頓，無法提供孩子良好的教育，以致當地的國中畢業生只有百分之一，得以考上公立學校，而對就讀私校的昂貴學費又望之怯步。因此，當地原住民的教育程度以國小居多，國中次之，高中或大專以上則是微乎其微。

教育程度影響就業機會，以目前台灣的就業市場而言，大學畢業都未必能夠找到一份理想的工作，更何況教育程度普遍不高的尖石鄉原住民。沒有就業競爭力，找不到好工作，就無從改善經濟，最終又落回拮据的生活，這正是本文第二章第四節所討論的貧窮惡性循環的鮮明例証。

---

<sup>63</sup>：資料來源：中華至善社會服務協會提供。

<sup>64</sup>：尖石鄉幅員廣闊，後山因地處偏遠、交通不便，生活水準較前山更為低落，因此至善協會以服務後山原住民為主，包括：秀巒、石磊、新光、玉峰等四所國小。

尖石鄉原住民的經濟條件低落，九成以上的家庭卻苦於無法通過政府制訂的低收入標準，而得不到公部門的福利照顧。因此，需要政府以外的社會救助機構的協助。基於上述的認知，中華至善協會乃以教育的方向著手，希望能培養當地人才，提升教育水準，改善當地的生活環境。經過與家庭、學校、部落組織多方接觸，了解當地的需求，中華至善協會透過在地思考、在地參與、捨棄個人、個案的救助方式，而以社區整體發展為考量，提供環境改善資源，執行符合在地需求的扶貧方案。

### (一)國小生資助專案

#### 1. 營養午餐補助

當地小學生的在校時間較長，或因家長工作關係，無法正常用餐，因此學校的營養午餐就顯得格外重要，雖然目前新竹縣政府已有補助當地國小的營養午餐費，但仍嫌不夠。中華至善協會持續補助約 300 名學童，每人每月 200 元的營養午餐費，經費亦可用於設備、廚工、運費或學生飲食相關活動，希望藉此提升學童營養午餐的品質。

#### 2. 原住民學生獎助學金

為鼓勵清寒學生及成績優異學生能夠繼續努力，中華至善協會每學期提供清寒獎助學金及表現優異獎學金共 50 個名額，每名可得 3000 元，藉此增強學童的自我肯定及努力求學的意願。

#### 3. 活動補助金

中華至善協會每學年提供當地每所小學各 5000 元，舉辦校外教學活動，讓學童除了在校課程之外，也能增加接受外界刺激，增廣見聞，獲取其他的知識、激發專長，不致成為井底之蛙。

#### 4. 急難救助

提供至少 5 位國小學童家庭發生緊急危難時給予補助，暫且紓解當下的經濟壓力。並協助轉介給原住民委員會，盡量把服務回歸到政府體系，協助政府處理的速度，改善當地使用政府服務的情況。

#### 5. 司馬庫斯就學補助

補助司馬庫斯村落 15 位學童上下學的交通費用，使部落能固定提供良好車輛與司機，確保學童安全無虞，並邀集學校、部落、家長三方討論補助的形式，藉以提高學童家長的責任，免於影響學童就學動機。

### (二)成龍計畫

尖石鄉因為地處偏遠山區，交通不便，與外界互動不多，當地原住民學生若無越區就讀，國中之前大都只在尖石鄉求學，甚少接觸外界，根本無法感受平地學生的激烈競爭，加上當地教育資源不足，父母本身教育程度較低，大多不太重視孩童教育，因此造成學生的學業成就較低，深深影響畢業後的升學狀況。

為了提升當地的教育水準，改善國中生的學業成就，增進日後升學的適應性與競爭力。中華至善協會與新竹縣泰雅爾族部落永續發展協會，攜手合辦「成龍計畫」，希望藉由原住民大專生利用寒暑假，回到自己生長的故鄉，協助輔導部落國中生的課業。一方面，給予大專生回饋部落與工讀的機會；另一方面，帶動國中生唸書的氣氛，以及給予國中生一個學習的模範。計畫執行以來，每期協助約 50 名國中生完成課業輔導，提昇學業成績至少 10%，同時也提供約 10 名大專生與高中生熟悉部落、回饋鄉里的機會。

泰雅爾族部落永續發展協會，是由當地居民組成，對當地狀況甚

為了解，與其一起合辦推動「成龍計畫」較為順利，亦可帶動學生家長參與社區事務。從社區發展的角度而言，更可提升當地組織的工作能力、培養當地人才，協助在地組織發展成為自行運作的成熟機構。

### (三)私立高中生助學金計畫

由於城鄉教育水準的落差，尖石鄉大部分的國中畢業生都無法考上公立學校，而私立學校昂貴的學費又負擔不起，當地青少年常常不能如願順利完成高中學業。為了降低升學的阻力，中華至善協會提供了私立高中生助學金，每學期補助約 50 名學生，新生每人 10000 元，非新生每人 7000 元，適度減輕學生家庭的經濟壓力，順利完成高中學業，希望藉此提升當地教育程度、培養當地人才，日後可以回饋部落，成為部落事務的推手，一起為部落整體發展而努力。

### (四)多元就業的社區發展計畫

2004 年，艾利颱風重創尖石鄉，摧毀原鄉大半的家園。中華至善協會協助政府單位，緊急安排災民到山下的臨時安置中心。一方面，協調聯繫讓學生到竹東鄰近的學校寄讀；另一方面，扶持安置中心的災民維持生計，至善協會提供臨時工作津貼，與發展多元就業的技藝班，讓災民在安置期間能夠賺取生活費用。

災後，隨著居民陸續返回山上，中華至善協會為了增加居民的謀生技能，乃將安置中心的技藝班延續到山上的部落，讓更多部落居民參與。並且協同在地組織一起推動部落的產業技藝發展，希望透過包括木雕、皮雕、編織等傳統技藝的學習訓練，發展出商品化的產品，讓部落除了農產、民宿以外，擁有更多的收入來源，改善社區的經濟。

## 二、台中縣和平鄉大安溪沿線部落重建<sup>65</sup>

2000年，中華至善協會接受台中縣政府委託，成立「台中縣和平鄉大安溪沿線生活重建中心」，為九二一大地震受災慘重的大安溪沿線部落<sup>66</sup>，提供社會福利的服務。至善協會串聯了公部門及數個公益團體的各項資源，並結合在地組織，共同推動部落重建工作，經過四年的努力，目前原住民社區發展已粗具成果。例如：

### (一)大安溪部落教室

為了推廣部落的成人教育，刺激居民求知學習的推動，至善協會於2002年春天，開辦了大安溪部落教室，課程有：泰雅母語教學、泰雅傳統編織、社區報編採工作坊等。是年秋，交由台灣原住民族學院促進會成立的泰雅中心，建立起自主的部落教室。

### (二)部落共同廚房

共食共做是泰雅族的文化傳統，由部落中的幾戶人家一同耕種、一同打獵，收成的作物與獵物共同分享，老弱婦孺得以在共食的團體中受到照顧。可惜，在漢化的私有財產觀念入侵之後，部落共食共做的傳統逐漸瓦解。

至善協會在2003年四月，開辦了部落共同廚房，大家一起開伙，有人把家裡的菜帶來，有人幫忙採野菜、有人幫忙弄廚房、有人幫忙洗碗筷，形成一個共食團體，希望藉此強化部落的凝聚力。現在有了部落的共同廚房，也對獨居老人和重症病患提供送餐的服務，尤其在寒暑假更成了孩童們最大的營養午餐中心，孩子們也都能夠得到妥善的照顧。

### (三)部落共同農場

<sup>65</sup>：資料來源：中華至善社會服務協會提供。

<sup>66</sup>：大安溪沿線共有三叉坑、雙崎、烏石坑、竹林、達觀、雪山坑等六個部落。

由於原住民的農業技術不足，計畫欠佳，農業經濟無法與平地農民競爭，於是逐漸對土地失去信心。年輕人紛紛前往都市謀生，卻因部落的培養和教育不夠，到都市闖蕩的年輕人受到很大的挫折，最後又回到部落無所事事。共同農場旨在聘用弱勢居民，促進在地就業、振興部落產業。在勞委會「弱勢戶輔導就業方案」的補助下，達觀部落開啟了共同農場的先河，集合大家的力量，一起開發、一起種植、一起照顧、一起收成，並且積極研發具有地方特色的農產品，建立自己的行銷通路。無論未來共同農場的結果如何，都是部落彌足珍貴的經驗。

#### (四)部落老人服務

##### 1.醫療專車服務

九二一地震造成公車停駛，至善協會購買了一台九人座車，解決需要往返東勢的就醫老人和就學學生的交通問題。在公車通車之後則移做醫療專車，目前每週五趟班次，往返東勢和大安溪沿線部落之間，服務行動不便的老人、固定洗腎患者和結核病患。

##### 2.老人送餐服務

因為共同廚房成功的推動，目前部落共同廚房已經照顧到大安溪沿線六個部落的老人及重症患者，讓部落用自己的力量照顧部落的老弱婦孺，發揮傳統共有共享的美德。

#### (五)部落兒少服務

為幫助大安溪沿線部落的學童，走出教育資源不足及缺乏主流環境競爭力的負擔，至善協會執行以下三個方案，期待部落兒少的身心與課業能夠得到正常的發展。

### 1. 獎助學金

每年提供獎助學金，獎勵具有特殊才藝、表現突出的國小應屆畢業生，加深對自身文化的認識；以及提供就讀私立高中生獎助學金，提高學童繼續升學的意願、減輕家庭經濟壓力。

### 2. 繪本共讀

為增加部落學童的文化刺激，至善協會在 2000 年開啟流動圖書館，每週巡迴至各部落，讓孩童有機會閱讀各類書籍；2003 年中，則轉型提供繪本說故事，由故事媽媽到學校和孩童一起分享繪本故事、刺激孩童想像力。現在更將繪本共讀計畫拓展到苗栗縣。

### 3. 國小學童陪讀

為彌補教育資源的落差，於桃山部落訓練婦女在每週一到週五放學後，陪同國小學童一同寫功課、解決孩子課業上的問題，也提供一個讀書的環境和親子互動的機會，同時讓家長培養關心孩子功課的習慣。

## (六) 三叉坑部落工作

九二一地震，三叉坑部落受災最為慘重，所有的房屋幾乎全倒，2000 年，至善協會開始協助三叉坑部落的社區重建，2002 年，社區總體營造進入三叉坑，幫助部落用自己的力量，以杉木和桂竹建造一棟屬於自己的泰雅傳統屋，帶給族人無比的信心與希望。

2004 年，在遷村計畫中，至善協會除了協助居民重新申請築巢方案的補助、幫助部落居民理解所有遷村的資訊，更引介協力造屋的規畫，推動部落年輕人組成協力造屋工作隊，透過換工的方式協力把地震摧毀的家園，重新建造起來。

## 第二節 社區發展的參與式扶貧

中華至善協會，自 1995 年起在越南、柬埔寨、台灣，長期且多面向的從事扶貧濟困的社會服務，積累了十餘年的扶貧經驗。從早期個案單向式的援助，調整至近期以社區發展的主軸、以居民生活為主體的參與式扶貧。特別是在新竹縣尖石鄉推動的部落永續發展，以及台中縣和平鄉大安溪沿線的部落重建，都有令人激賞的成效。

社區發展的內涵，主要在於以居民為主體，協助居民擴展社會網路，確保外部資源能夠順利的傳遞給窮困的居民，並且訓練居民能夠自主的獲取和運用資源。在社區發展的過程中，引導居民參與決策、參與執行，從而強化居民自我組織，自我動員的能力，使扶貧工作更為積極、有效，最終可以達到改善居民的生存條件、提升生活品質的目的。

然而，社區發展並非扶貧的鐵律，許多歷史經驗顯示，仍有不少失敗的例証。茲就社區發展的脈絡探析較佳的扶貧形式。

### 一、社區發展的演進

社區 (community) 是公民社會一種最基本的組織形態，泛指公民社會生活聚落的共同體；發展 (development) 具有興起、成長、擴大的意義。社區發展旨在透過某種形式的努力，使聚落的公民得到生活上的改善，並且可以持續的成長。而社區發展的概念源自於歐、美的先進國家，在第二次世界大戰之後蓬勃的發展起來。

#### 1. 沒有政府支援的社區發展

探索社區發展的歷史，必須追溯早期歐洲的一些社區建設的指導思想。例如，羅伯特·歐文 (robert owem 1771-1858) 是一個空想



社會主義者，他以教育、道德、慈善為宗旨，在英國拉納克郡開辦工廠，以及在美國印第安州建立「新加諧」社區，試圖為窮困的人民建設一個理想的社會，可謂是當前社區發展的先驅。但是，他的社區脫離了當時整個社會的發展，終告失敗。<sup>67</sup>

又如，蒲魯東(1809-1865)和克魯泡特金(1842-1921)，都是強烈反對任何形式威權的無政府主義者，他們提供的理論認為，人類都具有互助的本能，它是人類社會進步的要素和道德發展的基礎。因此，透過對基層民眾的動員，採取和平的合作手段，可以建立一個互助、自助的自治社區。而未來的理想社會，應該是沒有任何權力支配的各種團體，在自由意志下的聯合。<sup>68</sup>然而，這種理想的社區，終究無法抗拒私有化的社會思潮，在個人毫無止境的追逐自身利益之下，宣告瓦解。從歷史的實踐證明，沒有政府的支援與扶植，社區得不到應有的發展，甚至無法長期存在。

## 2. 由上而下的指導式社區發展

七〇年代，由於市場經濟的蓬勃發展，導致貧富出現嚴重的落差。歐、美先進國家於是提出社區發展，試圖以此解決貧富懸殊的問題。當時的社區發展，通常是由政府主導，透過政府聘請的專家，制定一套社區發展的藍圖，所有的社區則按圖索驥，依循藍圖的指導方法推動執行，最後卻是功敗垂成。因為政府制定的發展藍圖，並不能適合每個社區，也不能有效的滿足居民的需求。沒有居民的參與，社區建設就無法得到永續發展。<sup>69</sup>

台灣早期的社區發展，也同樣經歷過上述的問題。1968年，台

<sup>67</sup>：社區在西方：歷史、理論與現狀 <http://www.hrbmzj.gov.cn/>

<sup>68</sup>：同前註。

<sup>69</sup>：社區參與行動簡訊第四期，中國 NPO 服務網，<http://www.npo.org.cn/>

灣受聯合國提倡社區發展運動的影響，也熱烈地在全國各地推動社區發展的工作。而當時的社區發展，都是根據中央及地方各級政府所訂頒的政策與行政指導，例如：「台灣省社區發展十年計畫」、「台灣省現階段社區發展工作實施方案」……等，透過社政單位以行政的方法，由上而下採取全國統一的模式執行。探究當年的時空背景、社區發展所要彰顯的是政府照顧人民、人民擁戴政府的意象。因此，社區發展的推行，不過是國家建設的一部分，它主要是成就國家的政績，而不是凝聚社區的意識。這種由上而下的指導式社區發展，具有濃厚的執政色彩和太多的行政考量，最後必然無法達成縮短城鄉差距與均衡地方發展的期望，對基層人民的生活品質也沒有太大的改善。<sup>70</sup>

八〇年代，歐、美各國鑑於由政府指導式的社區發展，無法奏效，轉而尋求私營企業的協助，利用私營企業來推動社區發展。也就是政府給予私營企業租稅方面的優惠或減免，鼓勵企業到窮困的社區開辦生產線、發展商業，以增加窮困社區的就業機會。但是，僅僅提供部分居民的工作，仍然不能解決社區發展的困境。因為居民還有文化、教育以及提升生活質量等方面的需求。<sup>71</sup>同此時期的台灣，企業進駐社區的發展策略，使大部分的社區居民非但未蒙其利，先受其害，最後甚至引發社區居民的反彈、抗爭。

### 3. 由下而上的參與式社區發展

八〇年代末期，由英國提出了社區重建。社區重建最大的特色在於，它是根據社區居民的實際需求，而不是遵循政府制定的藍圖規劃來執行。這種理念的轉變，使得政府必須依賴社區組織的反饋

---

<sup>70</sup>：跨世紀的社區營造課題，社區資訊網，<http://921.yam.com/community/index.htm>

<sup>71</sup>：同註 69。

渠道，來了解居民的具體需求，畢竟社區組織比政府更了解居民的想法。同時，社區重建也強調社區發展是居民、非政府組織、企業、政府共同的責任，並且提出建立由下而上的參與機制。這種新的方式，一方面讓所有的人都進來參與，可以充分考慮到各方的利益；另一方面，透過居民自發性的參與，推動由下而上的專案，更能貼近居民的需求，從而使社區得到持續性的發展。這樣的結果，全然改變了政府與居民的關係，過去是政府的意志左右居民的生活，現在則是居民的意識改善自己的生活。<sup>72</sup>

在台灣九〇年代，也有一波官民互動模式的社區總體營造。事實上，社區總體營造，不單純是一種政府政策，而是一種思想，一種做事的方法或理念。它的核心部分在於有關社區的各種公共事務，都應該由社區居民來共同參與和關心。在操作層次上，社區總體營造引進許多不同領域的專家，激發社區居民自主性的動力，由下而上，由內而外去營造自己的社區，希望透過社區居民的腦力激盪、提出看法、貢獻服務，凝聚生活共同體的意識，進而在居民自身的驕傲和認同當中自發地永續經營。因此，社區總體營造的終極目標，是在建立一種新的人際關係，新的社區生活。<sup>73</sup>

綜觀整個社區發展的演進，人類為了追求更優質的生活，從不斷的挫敗中，思索、修正，務期尋求更合適、更有效的方法，用以創建理想的社會。直到晚近，無論是社區重建或者是社區總體營造，都有不錯的效果，甚至可以帶給社區居民更美好、更長遠的願景。而歸納兩者最核心的部分，則是在於了解居民需求、由下而上的參與以及永續發展的理念。

---

<sup>72</sup>：同註 69。

<sup>73</sup>：社區總體營造的軌跡，行政院文化建設委員會。

## 二、社區發展的參與式扶貧

「參與」的概念萌芽於七〇年代，之後的十年更發展為「政策與決策的參與，不是手段而是權利」的觀點。例如，在聯合國農糧組織通過的「農民憲章」(Peasants, Charter)，就將「參與影響自己生計的制度或體系」視為「基本人權」。世界銀行的降低貧窮策略計畫書 (PRSP)，也以「參與」在決策過程中的重要性為焦點，更將「參與」視為「社區主導發展」(Community Driven Development: CDD) 的具體方法。<sup>74</sup>

而在社區發展的具體實踐中，更清楚地發現，透過居民，非政府組織、專家、政府的共同參與，彼此維持良好的互動關係，可以完善的因應居民的需求，提高降低貧窮的效果，強化社區發展的永續性。

### 1. 居民的參與

社區發展的目的既是在改善居民的生存條件，提升居民的生活品質，那麼居民當然就是社區發展過程中的主體。因此，保障居民充分參與影響自己生計的社區發展，自是基本人權的表彰。但是，早期的社區發展方案，從計畫、實施到監測、評估。絕大部分都由政府全程包辦，居民根本無從置喙，最多只在計畫實施的階段，投入簡單的體力和勞動。這樣的結果，通常是官方大肆歌功頌德，宣揚社區發展的優異成果，而居民卻沒有感受到真正的助益。究其原因，沒有居民參與的決策，政府不能了解居民實際的需求；監測、評估的過程，不能聽取居民的建議和想法，也只是政府或專家的主觀認定。可見，居民參與社區發展的全部過程至關重要。

只有透過居民的全程參與，社區發展才能貼近居民的需求，也由於目標的明確，才可以使資源的運用獲得最大的效益。同時，也

---

<sup>74</sup>：日本國際協力機構 (JICA)，援外的世界潮流，頁，190，2004，台北·桂冠。

可以幫助居民建立社區的民主監督、決策和管理機制，增強社區的凝聚力，提高永續發展的能力。

中華至善協會在原住民部落的扶貧計畫，每個方案的擬訂都能事先充分的與居民溝通討論，徹底了解居民的需求，並且邀請居民共同參與執行。例如，在新竹縣尖石鄉的「司馬庫斯就學補助方案」，為解決學童上下學的交通問題，確保學童安全無虞，而邀集學校、部落、家長共同討論補助的形式，並由學校監管執行成效。又如，台中縣和平鄉大安溪沿線部落的「共同照顧計畫」，透過部落居民的參與，了解泰雅族的傳統文化，發展出部落共同照顧的模式，從近程的部落老人醫療接送、中程的部落共同廚房與送餐，以及遠程的泰雅美食複合式產業。

## 2. 非政府組織的參與

促進社會公益、提供多元的協調溝通、彌補政府的不足、以靈活的組織達成高效率的目標，這是非政府組織存在的功能<sup>75</sup>。因此，非政府組織在社區發展的扶貧過程中當然不容缺席，有些專案甚至不止一個組織參與其中。目前國內的社區總體營造，幾乎都是由非政府組織提案、執行，顯見非政府組織參與社區發展的份量舉足輕重。特別是在地組織，更是外部所賴以溝通、協調的反饋渠道，沒有在地組織的參與，許多專案將會窒礙難行、效率不彰。

中華至善協會，為使資源的運用達到最高的效益，在推動許多原住民社區的扶貧專案時，都會串聯其他的非政府組織或在地組織，共同參與。例如：在新竹縣尖石鄉的「成龍計畫」，為使推案順利，特別尋求在地組織——泰雅爾族部落永續發展協會一起合辦，

---

<sup>75</sup>：王振軒，非政府組織概論，頁 48-49，2003，台中，鼎茂。

鼓勵原住民大專生利用寒暑假，回鄉輔導國中生課業。再如，台中縣和平鄉大安溪沿線的「部落教室」專案，為刺激部落居民求知學習的動力，保留珍貴的語言、文化，與台中縣山線社區大學合作，開辦「泰雅學院」，並且邀請台灣原住民學院促進會共同參與推動開課及相關業務。

### 3. 專家的參與

許多專案在實施管理的過程中，須要專門技術的投入和支援，才能使專案實施的質量，獲得較佳的成果。因此，專家的參與就顯得相當重要，有了專家的參與，不但可以在專案的計畫管理上，針對當地居民的需求，以及實際的情況和基本條件，幫助居民找出最優質的解決途徑；更可以在專案的實施、監測和評估的過程中，提供專業的技術支援，使整個專案朝向更合理、更理想的方向發展。

例如，中華至善協會在台中縣和平鄉大安溪沿線部落的「家屋再造計畫」，除了串聯了聯合勸募、台灣世界展望會、台北海外和平服務團等非政府組織的資源外，更引介了建築專家——「謝英俊建築師團隊」的規畫案，推動協力造屋，把部落裡被地震摧毀的房屋新建造起來。

### 4. 政府的參與

為民排憂解困、提升人民生活質量是政府的天職，政府參與社區發展的扶貧工作，自是責無旁貸。在社區發展的過程中，沒有政府的參與，某些層次的問題根本沒有解決的可能。像是一些涉及多領域的專案，就必須依賴政府協調各部門共同完成。還有行政資源的提供，以及政策的配合支援等，更是非政府無以成事。最重要的是政府可以義不容辭的提供資源和資金，這是成就社區發展的一大支柱。

中華至善協會在新竹縣尖石鄉的「多元就業開發方案」，就是與行政院勞工委員會合作，一起推動深具原住民文化特色的部落產業，希望透過木雕、皮彫、編織等傳統技藝的訓練，發展出有經濟價值的產品，以利提高多元的就業機會。另外，在台中縣和平鄉大安溪沿線的生活重建計畫，更是有台中縣政府、文建會、921 重建委員會、勞委會等多個政府部門，共襄盛舉。期望藉由政府參與，提高災後重建的力度，使窮困的災民儘早安居樂業。

### 第三節 至善協會的原鄉部落發展策略

原住民因為深居偏遠高山，基本條件較差，發展不易，無論是教育、文化、經濟、社會生活，大都相對落後。長期以來，儘管政府費盡心思，推動了許多原住民相關的福利措施。然而，原住民的生活情況依舊改善不多，顯見原鄉部落的發展極其困難。中華至善協會，秉持一貫的大愛精神，不畏艱難的進入原鄉部落，了解部落的實際需求，竭盡心力展開各項扶貧工作，試圖為原鄉部落打造理想的家園，增進原鄉人的生活質量。

「凡事豫則立，不豫則廢」，有週詳的行事計畫，總是比較能夠獲得事半功倍的成效。中華至善協會深諳此理，因此，擬訂每項專案都會事先調查部落需求、掌握實際情況，提出周延計畫，期使各項扶貧工作都能順利推展、各種資源的使用更加合理、更有效益。特別是在飽受震災、風災蹂躪的原鄉，更有完整的部落發展策略。

#### 一、建立與政府的協力關係

若以「相互依賴」(mutual dependence)的角度而言，非政府組織與政府之間建立協力的關係，彼此同心協力 (coordination) 進行合作，共

同承擔公共服務的功能，會是解決當前現代化國家社經問題的最佳模式。<sup>76</sup>

非政府組織的優點在於執行新方案的起動時間較短，有助於方案的革新。而且，非政府組織比政府部門更容易依據地方的條件，回應地方的需求，也比較容易提供困難個案的服務。因此，非政府組織擁有超越政府提供服務的輸送能力。相對的，政府則擁有穩定與充足的資金。依此資源的互賴，政府部門透過非政府組織傳送公共服務，將可減少政府在財政上及政治上的負擔；另一方面，非政府組織如果獲得政府在經費上的挹注，除了可以減輕本身在募款上的壓力與經費上的不足外，更可藉此擴大本身的服務範圍與建立品牌信譽的機會。<sup>77</sup>

基於上述的概念，中華至善協會為擴大服務的範圍，於 2000 年，接受台中縣政府的委託，協助台中縣和平鄉大安溪沿線部落的生活重建。四年多來，從輸送政府的社會福利服務，到輔導部落居民有能力為自己的社區發展貢獻心力，其間的成就不容小覷。

在協力關係的過程中，政府解決了行政上人力、專業人員的不足，而中華至善協會可以適時彌補政府福利輸送體系的缺口，並且在沒有募款的壓力下，全力提供服務，徹底展現社會工作的專業能力。這印証了上述「相互依賴」理論的最佳模式。因此，中華至善協會在千頭萬緒的部落發展工作上，選擇與政府建立協力關係，希望藉此發揮相乘組合效果 (synergy effect)，達成彼此共同的目標，並且擴大自身的服務範圍。

## 二、串聯資源與在地組織的培力

---

<sup>76</sup>：江明修、鄭勝分，政府與第三部門協力關係：理論辯證與策略析探，台灣非營利組織研究網，[http://npo.nccu.edu.tw/content/section02/item04\\_doc/200109.pdf](http://npo.nccu.edu.tw/content/section02/item04_doc/200109.pdf)

<sup>77</sup>：呂朝賢，非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例，台灣社會福利學刊（電子期刊）第二期，頁，47，[http://www.sinica.edu.tw/asct/asw/journal/TJSW2\\_2.pdf](http://www.sinica.edu.tw/asct/asw/journal/TJSW2_2.pdf)



「眾人同心，其利斷金」說明了資源串聯的威力，尤其在部落發展的龐雜工作上，更要積極地串聯與整合不同領域的資源，避免資源重疊的浪費，或者零散各處的單打獨鬥折損效率。中華至善協會，在這方面的努力有相當豐碩的成果。例如，串聯九二一重建會與謝英俊建築師團隊，完成協力建屋，又如，串聯台灣社區重建協會、台灣原住民部落重建協會、原聲報、全盟等，建立合作關係和默契，共同創造部落發展的綜效。

在地組織對自身的風土、民情比較熟稔，對地方的人脈也相當暢達，是部落發展的一道巧門。若以在地組織為基礎，來推動部落的發展，相信能夠駕輕就熟、指日可待。然而，大部分部落的在地組織，並不成熟，無法自行完善的運作，政府部門為了強化在地組織的運作能力，於是開辦了許多相關的培訓課程。但是，不同單位透過各自的動員網絡所進行的培訓課程，常常發生重疊的現象，甚至為求執行績效而互搶學員，不但造成政府部門資源的浪費與錯置，更重要的是這些培訓課程，無法真正符合部落的需求。<sup>78</sup>

中華至善協會，協助在地組織的方法是內部發展與方案合作，特別是藉由方案的合作，讓在地組織從實作中學習組織、動員的運作能力。至善協會則以部落陪伴的角色，陪伴在地組織及部落居民，了解部落需求，透過在地參與及在地思考的途徑，提供符合部落實際需求的服務。

扶助在地組織、培養在地人才，是中華至善協會在原鄉部落發展策略的中程目標。期望經由在地組織的培力，引發在地居民自覺地參與部落公共事務，進而真正投入部落的發展工作，達成自給自足、永續經營的遠程目標。

---

<sup>78</sup>：金惠雯，學習型部落與資源整合的學習，台灣原住民族學院促進會 <http://atipc.homelinux.org/>

### 三、部落整體發展

一般而言，社區總體營造除了產業的振興之外，更強調的是景觀的維護、環境的改善、文化的保存和藝術的創作。然而，這些對新竹縣尖石鄉及台中縣和平鄉的偏遠原鄉來說，尤如空中城堡，華而不實。所謂民以食為天，在溫飽尚有疑慮、生活極為困頓的原鄉部落，奢談藝術創作、景觀維護，無異緣木求魚。

中華至善協會在原鄉部落的發展主軸，是以部落的整體現況為考量，捨棄個人式的救助，紮紮實實從部落居民的生活角度切入。例如，多元就業、學童教育、老人安養以及家屋再造等，務使每項作為都能滿足部落居民的需求，並且落實在地參與、在地思考，從解決當下的經濟問題開始著手，循序漸進、因地制宜，最終希望部落居民能夠憑藉自己的力量，打造自己理想的家園，進而可以持續發展。

#### 1. 部落發展植根於教育

教育是啟迪民智、開發人力資源的原動力，藉由教育的推廣可以全面提升居民的素質和生活的質量，教育可說是部落發展的重要手段和根本途徑。本文第四章第二節，對文教發展是社會發展的基石，已有初步討論。這裡所要強調的是，部落發展的客觀支撐，除了體制內的基礎教育、高等教育之外，還要積極的推動終身教育。也就是說，把學校教育、家庭教育和部落的成人教育串聯起來，將是促進部落穩定與持續發展的充分且必要條件。

七〇年代，聯合國教科文組織（UNESCO）即大力倡導終身教育與學習的理念，邇後歐、美先進國家競相推動終身教育，蔚為風潮。例如，1990年日本的「終身學習振興法」；1994年美國亦將終身學習列為教育發展的主要目標；歐盟也將1996年訂為終身學

習年；1997年德國更發表「漢堡宣言」揭示終身學習是通往廿一世紀的關鍵。<sup>79</sup>顯見先進國家對終身教育的重視程度。

窮困地區的教育，向來是中華至善協會最關注的部分，因此在部落發展植根於教育的理念下，即從教育方向切入原鄉部落的發展。而且，不只關懷學童的基礎教育，對部落的成人教育同樣的重視。例如：在新竹縣尖石鄉的國小生資助專案、成龍計畫、私立高中生助學金計畫；在台中縣和平鄉的兒少服務專案，以及大安溪部落教室—泰雅學院等。希望藉由教育提升部落居民的自信心，從而使部落發展得到充足的動力。

## 2. 老人安養

禮運大同篇云：「老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼……使老有所終，壯有所用……」，這是兩千多年前儒家思想中，老人能夠終其安養的理想世界。環顧今日，老人的安養問題在先進國家的社會福利政策中，也是極被重視的部分。尤其在漸入老年化的社會中，解決老人的安養問題，會是賦予社會安定的一股重要力量。唯有老人獲得妥適的照顧，才能彰顯祥和的社會。

中華至善協會的部落老人共同照顧計畫，來自部落互相照顧的原生想法。在原鄉部落的文化中，部落是一個不可被切割的整體，當部落有獨居老人時，會自然產生一個互助網絡。至善協會沿此傳統文化，由部落居民來照護老人，不但熟知老人習性可以照顧周全，更使老人需要被關懷的心理獲得滿足。同時，由部落共同廚房為老人提供送餐服務，以及醫療專車接送需要就醫的老人，更為老人舉辦康樂活動，讓老人走進部落活潑的生活。

---

<sup>79</sup>：李瑛，原住民終身學習體系的建構，<http://www.nioerar.edu.tw/basis/699/a9.htm>

### 3. 家屋再造

家是人類安養生息、遮風避雨的窩巢，沒有家屋何以安居樂業。中華至善協會為解決原住民居住的問題，與九二一重建基金會及謝英俊建築師團隊合作，以協力造屋理念進行部落家屋重建。

在經費籌措方面，協助居民向九二一重建基金會築巢方案、原住民委員會傳統建築補助、台灣世界展望會住屋重建等，申請補助款。

在實際建屋部分，則引介謝英俊建築師團隊的規畫案，推動協力造屋訓練營。由各部落年輕人組成協力造屋工作隊，一起學習蓋房子，再透過換工的方式，甚至是勞動合作社，協力把部落被震倒的房子重新建造起來。

### 4. 多元就業、產業振興

經濟問題是改善生活的重要指標，原鄉部落的經濟能力式微已久。長期以來，部落的就業機會不足、產業相對落後，居民無法負擔足夠的生計，加上天災地變無情的肆虐蹂躪，使困頓的生活更形殘碎。

為使原住民跳脫經濟的困境，中華至善協會確定以聘用弱勢居民、促進在地就業、發展在地產業為主軸，在原鄉部落推動了多元就業、產業振興等多項專案。例如，在新竹縣尖石鄉的多元就業服務方案，為期二年的計畫先授予部落婦女 30 小時的皮彫課程，再與錦延生態旅遊保育協會以及其他部落居民，進行半年的多元就業服務方案。透過木雕、皮彫、編織等傳統技藝的商品化、民宿、霞客羅國家步道重建、農特產品，共構多元的經濟收入管道；而在台中縣和平鄉則針對部落農業、編織品等產業進行協助、輔導。協助居民建立產銷平台，幫助居民在台北設攤義賣、作公關接訂單，並且在三叉坑推動部落共同農場，由至善協會幫忙申請勞委會臨時工

作津貼，把失業的年輕人組織起來，利用舊部落荒蕪的農地，重新復耕，種植蔬菜。三叉坑蔬菜班，一方面使地盡其利、再者可以解決年輕人的賦閒問題，甚至給予勞委會以工代賑方案很大的啟示。更因此而讓至善協會獲選為災區永續就業工程的成功案例之一。另外，在部落共同廚房，則開設「泰雅傳統美食」課程，輔導居民習得技術，考取証照，開發具市場競爭力的泰雅美食產品；共同廚房因位於大安溪沿線整個流域的交通要道，計畫發展成為觀光產業的客服中心，為弱勢居民提供就業機會。

#### 四、結語

新竹縣尖石鄉和台中縣和平鄉的原住民部落，都是幅員遼闊的偏遠高山，都是交通極為不便的窮鄉僻壤，基本生活條件也都相當惡劣。尤其在震災、風災蹂躪過後，部落瘡痍滿目、百廢待舉，在這樣的基礎條件下談發展，簡直難如上青天。即便是擁有穩定財源和政策支援的政府部門，對原鄉部落的發展，即顯得力有未逮，況乎組織規模不大，勢單力薄的非政府組織。

國內的非政府組織，不畏艱難投入原住民部落，提供援助與服務者不在少數。然而，大都以短期針對個人或個案式的救助，儘管對原住民也有相當程度的幫助，但就長期發展而言，稍嫌不足。

中華至善協會，在原鄉部落的服務，真正落實社區發展的最高指導原則，採行蹲點與在地化的作法，長期陪伴部落居民，一起並肩奮鬥，是唯一長駐原鄉部落的外來非政府組織。透過在地參與、在地思考的途徑，從部落硬體的家屋再造、公共空間的建設到軟體的精神文化保存、社區意識的凝聚，原鄉原味、細心體貼地為原鄉勾勒出長遠且整體的部落發展策略。經過多年的經營、點滴的累積，以及串聯各個不同領域的資源贊助，無論是新竹尖石鄉或是台中和平鄉的部落生活，都明顯的獲得改善。足見，中華至善協會扶持貧窮的決心及其部落發展策略的得宜，確有令人喝采之處。

## 第六章 結 論

### 第一節 研究發現

國際援助，自第二次世界大戰以來，即是國際關係中相當普遍的活動。但是，早期的國際援助經常會涉入複雜的權力結構，或者夾雜濃厚的政治目的。特別是在冷戰時期，東西兩大陣營各自對其盟邦的援助，大都以軍事安全為主。對於經濟的發展、貿易的促進以及人道的救援，雖然也極為重視，卻明顯的附屬在政治考量之下。

隨著冷戰的結束，國際局勢有了極大的變遷，六〇年代之後，國際組織、非政府組織、跨國企業，如雨後春筍般的蓬勃發展，並且在國際援助的場域中嶄露鋒芒，積極推動多元性的援助議題。諸如，經濟、貿易、貧窮、環境、衛生醫療等人類多面向的需求。也因此逐漸淡化了以政治、外交掛帥的援助思維。

我國的對外援助始於 1959 年，派駐越南的農耕隊。其後的海外技術合作委員會（海外會，1960～1996 年），以及海外經濟合作發展基金管理委員會（海合會，1988～1996 年），無論就其成立的宗旨、援助的動機或是在援助對象的選擇，均可輕易發現其以外交利益為主軸的運作痕跡。即便是 1997 年，兩會合併後的國際合作發展基金會（國合會），雖然已經轉為法人的組織形態，可以適度降低政治、外交的干預。但是，實際上國合會的援外業務，依然無法完全擺脫執行「政府意志」的色彩。而真正擁有自主性的援外非政府組織，則大部分開始活躍於 80 年代以後。儘管起步較晚於西方先進國家，然而針對各項普世議題的關懷，卻是相當積極，尤其是在援助服務的面向，更是不遑多讓。

近年來，幾乎所有國際性開發援助，均聚焦在貧窮的議題上。例如，1996 年聯合國開發援助委員會（Development Assistance Committee DAC）設定要在 2015 年之前將絕對貧窮人口減半的目標；1999 年世界銀行與國際貨幣基金會的「降低貧窮策略計劃書」（PRSP）；2000 年聯合國千禧年宣言的減少極度貧窮與飢餓以及 2002 年全球永續發展高峰會的廿一世紀議程（Agenda 21），強調要降低全球貧窮。由此觀之，「扶貧」已然成為現階段國際援助之主流議題。

國際援助體系相當龐大複雜，援助議題極為多元，援助形式更是琳琅滿目。一個研究者僅對一個組織或是幾個個案，加以介紹和分析，從而想要精闢解釋援助的全貌，其實是一項不可能的任務。本文嘗試由非政府組織援外、扶貧的具體操作，來驗證援外世界潮流的新形式，進一步發現適切、有效的扶貧策略。

## 一、成長與發展

成長 (Growth) 乃生成、茁壯之意，有了成長才會繁榮、茂盛，也就不會枯萎、凋零。利用經濟成長解決貧窮問題，是古典的扶貧議題，理論上經濟成長可以創造更多的就業機會、活絡商機、增加收入，確實能夠適度的降低貧窮。儘管，經濟成長要達到「滴漏 (trickle down) 理論」並非易事，但是沒有經濟成長，就難以期待跳脫貧窮。顯然，經濟成長是降低貧窮的必要條件。

而當經濟成長的手段失靈或有疏漏時，就必須以社會救助的手段來彌補。早期社會救助的扶貧方式，大都採用「給予式」的援助，這種「給予」的方式只是稍解燃眉之急的權宜措施，並無助於降低貧窮，因為當援助資源撤離之後，受援者又會返回貧窮。因此，現階段的國際援助對於資金援助的作為，都顯得較為保守、審慎。本文研究個

案，中華至善協會積累了十餘年的援助經驗，無論是在越南的順化、廣治、廣平，或是台灣的新竹縣尖石鄉、台中縣和平鄉，除了貧童的獎助學金，會直接給予資金援助之外，整個扶貧的主軸已轉為「社區發展」的面向。

社區發展的扶貧形式，超越了經濟成長的層次，中華至善協會的社區發展著重在基礎教育的提升，進而從社區生活中不同的角度切入，例如：產業振興、環境維護文化保存、衛生醫療……。透過這些形式的努力，使聚落的居民得到生存空間的改善、提升生活質量，並且可以持續的成長，達到真正遠離貧窮的目的。

## 二、協調和參與

加總三方力量謂之「協」(三指多的意思)，言而周全謂之「調」。為了使援助資源獲得充分有效的運用、適度排解可能的阻力，進而產生乘數的綜效，「協調」在援助的工程上就變得極為重要。尤其是在社區發展的過程中，難免會有利益分配不均、意見相左或是立場扞格的情形，透過多方的協調以營造和諧的互動，採取適當可行的援助方法，適可迴避衝突與爭議。因此，近年來的國際援助對於援助協調的態度相當積極，因為經過協調的援助方案，執行起來不但容易、順利，同時亦可確保較高的品質、較佳的效率。本文研究個案在推動每項援助的前置作業，都能夠和受援者或相關參與者，充分溝通、協調，藉以尋求較優的援助方法，從而達到預期的理想目標。例如，中華至善協會在越南興建的至善幼稚園，經過與當地官方、在地居民確實的協調，在完全尊重在地意志之下，明訂各自的責任、義務，以極短的時間和不多的資金，建構當地優質的基礎教育搖籃。

在社區發展的實証層次上，另一項極為重要的概念是「參與」。



過去的社區發展，都是由政府制定政策、由政府指導執行，由政府歌頌成果，一切只是官樣文章，最後並沒有真正達成社區發展的期望，居民的生活質量也沒有得到太大的改善。晚近的國際援助已經將「參與」視為基本人權，也就是說人民有「參與影響自己生計的制度或體系」的權利。因此，社區發展從決策、執行、監測到評估，都應該邀請居民全程參與，也唯有如此才能貼近居民的實際需求。另外，非政府組織的參與，具有提供多元的協調、溝通管道，以及彌補政府不足的功能；而專家的參與，則可以在執行管理的過程中，投入相關的專門技術及知識支援，使執行的成果更臻完善。這就是理想的社區發展扶貧模式，透過居民、非政府組織、專家、政府，由下而上共同參與，彼此維持良好的互動關係，可以真正的改善居民的生活，提高降低貧窮的效果。

### 三、串聯與整合

在援助體系裡，援助者可能是國家（政府）、企業、非政府組織或是個人；或因單一援助者力量較小，或因各有不同的擅長領域。為擴大服務範圍及提高援助效率，可以透過「串聯」達到彼此共同的目的。像 1997 年獲頒諾貝爾和平獎的 Jody williams 串聯了 60 個國家，1300 多個非政府組織，成功的締造反地雷公約，這就是串聯最鮮明的實證。本文研究個案，在台中縣和平鄉原住民部落的重建工程中，也適度發揮了串聯的功能。例如，串聯九二一重建會、世界展望會與謝英俊建築師團隊，完成了家屋再造；再者，為使各項重建工作順利接軌，串聯了台灣社區重建會、台灣原住民部落重建協會、原聲報……等數十個組織，共同努力。這項成果更是串聯成功的一大例証。

而在援助服務的輸送過程中，重覆、浪費以及分配不當的情形所

在多有，就像九二一地震當時，數以百計的公益團體爭相提供災區援助，但是其中許多資源的運用確實不甚理想。因此，為提高資源使用的效能，則有賴於資源的「整合」。資源整合的模式，可以是方案合作、策略聯盟、委託關係，或是協力關係，形式多樣不一而足。然而，資源整合也並非全然毫無負面效果。例如，接受政府的委託，如願取得資源後，卻喪失了自主權；與企業合作，以「公信力」為合作方案背書，最後卻無意間圖利了企業；非政府組織之間的策略聯盟，因為組織文化的差異，造成彼此之間的衝突……等。因此，欲建立有效的資源整合機制，就必須清楚了解整合對象的組織特性，充分發揮非政府組織的靈活、效率與彈性。本文研究個案，接受台中縣政府的委託，執行大安溪沿線原住民部落的生活重建，彼此遵循「相互依賴」的關係，共同負擔公共服務的功能，可謂是資源整合正面效果的實証。

#### 四、長期蹲點、在地化

在眾多的援助形式中，幾乎都必須經過長期的耕耘，才能顯現出援助的成效。也許緊急災難的人道救援，可以在短期之間完成，但是災後的重建仍然會是漫長且龐雜的工程，而解決貧窮的問題，亦非三年五載即可湊功。可惜的是，國內援外的非政府組織，大多數採行短期、不定點的援助方法。若以援助精神的角度而言，這種零星的、片段式的援助，尚且無可厚非，若以援助的實質意義來說，短期、淺化的給予方式，受援者實在很難得到真正的助益，特別是在扶貧的場域，斷無可能幫助受援者真正的脫離貧窮。

在援助的過程中，或因文化的差異，或因價值觀的分歧，許多的善意不但左右了受援居民的生活方式，而且往往變成只是在形塑援助

者理想中的價值目標，這樣的結果容易讓人產生殖民的聯想。因此，尊重受援者的在地意志，去除援助者的父權心態，建立彼此之間良好的互信、互動關係，才能使援助過程有更大的揮灑空間。

本文研究個案「中華至善協會」，是我國援外非政府組織中，極少數在固定的受援地區長期駐地，默默耕耘的公益團體。無論在越南或台灣，從文教發展、醫療援助到社區生活重建，各項援助都強調「在地參與」、「在地思考」，凝聚受援地區居民的整體力量，經由在地化的過程，提供真正符合居民需求的援助服務。例如，在越南的醫療援助，中華至善協會並不因為本身組織規模不大，就選擇比較容易執行的短期義診，而是執著在需要長期服務的肢體殘障矯治手術；又如，在台中縣和平鄉的部落生活重建，中華至善協會更是十數個外來的援助團體中，唯一駐點，長期陪伴的非政府組織。由此可見中華至善協會為求援助成效的用心。

## 五、永續生計

援助扶貧的目的是在幫助受援者最終都能夠自給自足、自立更生，完全掙脫貧窮。永續生計的概念，即是在協助貧窮階層建構所有足以影響生活的全部能力，並且能夠因應短中長期可能遭受的意外狀況，同時又可以從損害中完全的自力回復、持續強化自然資源的生產力，進而提供下一代更安定的生活機會。

檢視本文研究個案的各項援助方案，大都符合永續生計的理念。諸如，積極培養在地組織的運作能力、開設技藝班、產業振興與協力造屋……等，可謂是永續生計的具體實踐，唯降低貧窮的成效並非短期可以湊功，尚需長期、持續的關注。

## 第二節 政策建議

本文研究個案「中華至善協會」，積累了十餘年的援外扶貧經驗，在組織經營上，已經有了相當成熟穩健的運作模式；在援助策略上，也有足堪讚許的援助成果。於此，謹就兩項策略性選擇，提出一些看法。其一，中華至善協會是一個小型的非政府組織，但其援助的面向卻很多元，包括：在越南的文教發展、醫療矯治，以及在台灣的原住民部落生活重建。以其不大的規模去操作多面的援助，精神固然可佩，然而是否適當？其二，由於近年來台灣經濟景氣低迷，加上幾次重大災難對捐款的磁吸效應，造成小型非政府組織募款困難，中華至善協會在越南的援助，有無可能在地宣募？

### 一、多面向援助的反思

非政府組織與企業的屬性不同，當然無法全盤相互比擬，但是在經營管理的策略上，其實也有相似之處可以借鏡，尤其在多面向經營的層次上，也許能夠從企業經營的角度獲得一些啟示。

企業經由多角化經營，有機會爭取到較多的商機，創造較大的利潤，來擴張企業的版圖，使集團可以橫向的壯大。自 1960 年代以來，許多國際性大企業都相當熱衷於多角化經營，期間固然有成功的例子，但是失敗的案例也不在少數。就像韓國大宇集團，因為不當的多角化經營，導致有效資源分散、利用率下降、規模效應降低，結果偌大的企業還是不支倒閉，宣告破產。反觀，電腦軟體業的巨人～微軟公司，1975 年創業之初，只是一個 4 名員工，3000 美元資本的小企業，到了 1996 年總裁比爾蓋茲，已經名列世界首富。然而，微軟公司審度多角化經營的風險，不願跨足其他領域，堅持依循軟體產業的單一路徑，至今微軟開發了數百種的電腦軟體，幾乎壟斷了全球 80% 以上的

軟體市場。據此以觀，單極深化的經營模式，亦有可取之處。事實上，近年來大多數的企業已不太強調多角化的經營，反而比較關注如何拉長本業的縱深。

非政府組織的資金，大部分來自於募款，有多少資金，做多少援助，一分資金就是一分援助效果，不像企業投資可以利用財務槓桿原理，以小搏大，使利潤極大化。因此，非政府組織在一定資金、資源下，去操作多面向援助，恐怕會產生資金排擠，或是稀釋原來應有的援助品質，或是人力不足窮於因應的窘境，致使組織運作發生困難，進而影響執行中的援助方案。

所以，非政府組織欲操作多面向援助，至少必須具備豐沛的資金和充足的人力二項關鍵要素。例如，組織規模相當龐大的慈濟基金會，無論在人道救援、文化教育或是醫療援助…等多個面向都有傲人的表現，其憑借的就是取之不盡的資金和用之不竭的人力資源。然而，環視國內非政府組織，又有幾人能出其右。

一般而言，組織規模不大的非政府組織，涉足過多的援助領域會模糊組織的核心目標，管理太多專案的複雜性也容易導致溝通、協調的困難。因此，國內大多數小型非政府組織，都只針對本身成立的宗旨，鎖定單一面向提供援助服務。例如，路竹會專注於義診、羅慧夫基金會專注於顱顏矯治、知風草協會專注於文教……等。

儘管，幫助最需要幫助的人，是非政府組織責無旁貸的使命，但是受援標的如果超過組織援助的領域，其實也不一定非得事必躬親，善用策略聯盟或者引介給適當的組織，同樣能夠達到援助的目的。就此而言，小型非政府組織為免資金排擠的壓力，以及人力資源窘迫的困境，堅守單一援助面向的深化策略，也是值得慎思的方向。

## 二、宣募在地化

由於經濟景氣不佳，由於重大災難對捐款的磁吸效應，由於大型公益團體挾高知名度的擠壓，即使在台灣這樣溫情的社會中，小型非政府組織的募款，都面臨了漸次艱難的困境。「宣募在地化」，強調的不是募款技術的層次，而是募款戰略方向的主張。對援外非政府組織而言，在地宣募是其募款策略的終極目標，也唯有在地宣募，才能在最有利的位罝，追求募款效果的極大化。

早期幾個國際非政府組織，在援助我國的過程中，也都相繼採取「在地宣募」的策略，日後這些組織在我國的分支機構不但能夠自立，並且又發展成為援外的非政府組織。試舉三例來強化「在地宣募」的可行性。

- (1) 台灣兒童暨家庭扶助基金會 (CCF 家扶基金會)，原是美國教會人士為照顧我國兒童福利、收養貧童，1964 年設在我國的分支機構。初期所有的經費、資源完全仰賴外援。1977 年「家扶基金會」發起扶幼運動，開始在地募款，經過八年的努力，「家扶基金會」已能經濟自立，不再接受國外的援助，並於 1987 年將觸角延伸國際，認養超過 20 多個國家的貧童、孤兒。
- (2) 天主教台灣明愛會，是源自於德國的教會慈善機構。1958 年即在我國從事社會服務工作，1968 年正式成立「台灣明愛會」開始在地籌募經費，1975 年應「美國明愛會」邀請參加世界性難民服務工作。
- (3) 台灣世界展望會，前身是國際性基督教人道救援機構，1964 年在我國設立分會，初期借助海外捐款，照顧我國偏遠地區貧困弱勢的居民。到了 1980 年之後開始在我國境內自行募款，一方面延續組織的使命，另一方面擴大服務範圍。把我國的愛心

帶到海外幫助 76 個國家。

上述三例是「宣募在地化」成功的典範。本文研究個案「中華至善協會」在越南的援助已經十年有餘，期間所有的援助經費與資源全數來自於我國。爾今，越南的經濟逐漸起飛，正是中華至善協會實施「宣募在地化」的契機。果若如此，一、二十年以後，吾人將有機會看到「越南至善協會」正式在當地成立，並且開始有能力對外提供援助服務。而中華至善協會更可另覓受援地區，繼續拓展援外扶貧的組織使命。

### 第三節 未來研究方向建議

貧窮的成因極其複雜，援助的方法也相當多元，為尋求有效的解決貧窮問題，國際援助的形式也不斷的更新變革。本次研究僅以單一非政府組織的援外扶貧方式，作為取樣的標的，在浩翰的援外扶貧領域中，只不過是滄海一粟，難以窺其全貌，探討與分析的範圍略嫌狹隘，涵蓋的廣度明顯不足。因此，建議未來有興趣鑽研該項議題的研究者，能夠擴大範圍，廣泛的納入國際組織、國際非政府組織在該項領域的具體作為與策略，綜合分析比較，必定能夠獲得更詳實、更珍貴的研究成果。

本次的研究，偏重在非政府組織援助方法具體實踐的驗證，欠缺對援助議題與援助策略的關注，以及對國際社會援助動向的掌握。因此，未來還有許多值得深入探討的研究方向。於此，略提三項建議：

1. 治貧如治病，醫生必須慎查病因，才能對症下藥，病痛才有痊癒的可能。治貧亦是如此，不能了解貧窮的成因，只一味探討援助的方法，恐有本末倒置之虞。因此，如何診斷「貧窮問題」的結構性因素？非政府組織應該提出什麼對應策略或援助方法？

2. 分配與賦稅，也是降低貧窮的關鍵因素。社會資源分配不均、生產所得分配不公、稅賦制度不公。在這些範疇中，非政府組織應該做些什麼？能夠倡導什麼？
3. 在掌握國際社會的援助動向上。例如，為什麼九一一恐怖攻擊事件之後，歐美先進國家會提高援外金額的預算？是否意謂「貧窮」是造成戰亂的根源？

後續研究者，若能廣泛納入各種層面的議題，深入探討、分析，將使非政府組織援外扶貧的研究更臻完善，激盪出更多具有效果與效率的援外扶貧方法，達成全球降低貧窮的願景。



## 參考文獻

### 一、中文部份

- 王志弘譯。2003。〈工作、消費與新貧〉。台北：巨流。
- 王振軒。2003。〈非政府組織概論〉。台中：鼎茂。
- 台灣世界展望會。1999。〈跨世紀的展望—國際救援發展研討會論文集〉。台北：台灣世界展望會。
- 朱章才譯。2000。〈第三世界的覺醒與貧困〉。台北：麥田。
- 江明修主編。2000。〈第三部門經濟策略與社會參與〉。台北：智勝文化。
- 吳英明、林德昌主編。2001。〈非政府組織〉。台北。商鼎。
- 吳英明、許文英。2001。〈建構與國際接軌的總體策略〉。財團法人。台灣新世紀文教基金會：智庫論壇，第十六期。
- 吳聰敏。1988。〈美援與台灣的經濟發展〉。台灣社會學研究季刊。
- 呂朝賢。〈非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例〉。第二屆非營利組織管理研討會。
- 李幼嵐。2001。〈台灣非政府組織之援外活動—以慈濟為個案研究〉。台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 李志宏。〈當前國際扶貧援助趨勢—從亞銀第一屆「亞太地區降低貧窮論壇」談起〉。財團法人國際合作發展基金會。
- 李國慶。〈積極進行援外方式改革，提高援外經濟效益和社會效益〉。中國對外經濟貿易年鑑 1995/96。
- 李登科。1999。〈中華民國援外政策之研究〉。政治大學社會科學院：國際關係學報。
- 李增祿。1995。〈社會工作概論〉。台北：巨流圖書公司。

- 周添城。1991。〈我國「對外援助」政策的設計與功能〉。台北：二十一世紀基金會。
- 官有垣。2000。〈非營利組織與社會福利—台灣本土的個案分析〉。台北：亞太圖書。
- 林光信。〈黃羊川的故事〉。2001。台北：未來書城。
- 林吉郎。〈非營利組織資源開發與整合—理論與實踐〉。2003。嘉義：中華非營利組織管理學會。
- 林德昌。1990。〈海峽兩岸援外政策之比較研究〉。台北：成文。
- 胡志強。1993。〈我國與國際非政府組織發展關係之研究〉。台北：行政院研考會。
- 香港樂施會。1998。〈踏出中國扶貧路〉。香港：樂施會。
- 香港樂施會。2002。〈遊戲無窮〉。香港：樂施會。
- 夏立言。2000。〈民間組織對增進國家全球化和國際地位的角色〉。台中：大同資訊。
- 孫成煜譯。1985。〈群體貧窮本質之探討〉。台北：今日世界出版社。
- 孫廣相。1992。〈1991年我國對外援助工作〉。中國對外經濟貿易年鑑 1992/93。
- 徐宗國譯。1997。〈質性研究概論〉。台北：巨流圖書公司。
- 財團法人國際合作發展基金會編。2003〈九十二年年報〉。台北：國合會。
- 財團法人國際合作發展基金會編。2004〈援外的世界潮流〉。台北：桂冠。
- 陳隆志，2001。〈台灣參與國際間非政府組織策略〉。財團法人台灣新世紀文教基金會：智庫論壇，第十八期。
- 陳隆志。2002。〈台灣參與國際間非政府組織策略〉。財團法人台灣新世紀文教基金會：非政府組織春季論壇。

- 傅篤誠。2002。〈非營利事業管理〉。台北：新文京。
- 楊德睿。1993。〈戰後援外體制與台灣援外政策〉。台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 溫世仁、林光信。〈告別貧窮〉。2002。台北：未來書城。
- 趙既昌。1985。〈美援的運用〉。台北：聯經出版社。
- 劉楚俊譯〈經濟發展與自由〉。2001。台北：先覺。
- 蔡明哲。1987。〈社會發展理論—人性與鄉村發展取向〉：台北：巨流圖書公司。
- 鄭讚源。〈NPO 與政府之合作：水乳交融 vs.相敬如賓？〉非營利組織管理與發展系列研討會。嘉義：國立中正大學。
- 鄧湘漪。2002。〈進出邊境—以台灣某國際援助發展組織為例〉。台灣大學社會工作學系碩士論文。
- 蕭新煌。2000。〈台灣非營利組織的現況與特色〉。蕭新煌主編，非營利部門組織與運作(第 109-128 頁)。台北：巨流圖書公司。

## 二、英文部份

- Alkire, S. et al. 2001. Community-Driven Development. World Bank, Washington, D.C.
- Archer, C. 1992. International Organizations. London: Routledge Press.
- Asian Development Bank. 1994. Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries. Manila: Asian Development Bank.
- Babbie, E. 1995. The practice of social research. Belmont, CA: Wadsworth Publishing.
- Bolling, L. R, with Craig Smith. 1982. Private Foreign Aid: U.S. Philanthropy for Relief and Development. Boulder: Westview Press.
- Browne, S. 1990. Foreign Aid in Practice. New York: New York

- University Press.
- Burnell, P. 1997. *Foreign aid in a changing world*. Philadelphia: Open University Press.
- Cammack, Paul. 2002. *Attacking the Poor*. NLR 13. January-February 2002, pp.125-34.
- Carney, D. 1999. "Approaches to Sustainable Livelihoods for the Rural Poor," ODI Poverty Briefing, No. 2. Overseas Development Institute: London.
- Chabbott, 1999. "Development INGOs." In *Constructing World Culture: International Non-governmental Organization*, edited by John Boli & George M. Thomas. Stanford: Stanford University Press.
- CIDA (Canadian International Development Agency) .1987. *Sharing Our Future*. CIDA, Hull.
- Conway, T., De Hann, A. and Norton, A. (eds.) 2000. *Social Protection: New Directions of Donor Agencies*. Department for International Development, London.
- Crawley, H. 1998. *Living up to the empowerment claim? The potential of PRA*. In Guijt, I. & Shah, M.K. (Eds.), *The myth of community*. (pp.24-34). London: International Technology Publications.
- DFID (Department for International Development. 1999. *Sustainable Livelihood Guidance Sheets*. DFID, London.
- Ekeh, P. 1974. *Social Exchange Theory: The Two Traditions*. Cambridge: Harvard University Press.
- Garver, J. W. 1993. *Foreign Relations of the People's Republic of China*. Englewood Cliffs: Press.
- Goldthorpe, J.E. 1996. *The sociology of post-colonial societies: Economic disparity, cultural diversity, and development*. New York: Cambridge University Press.

- Hulme, David and Michael Edwards. 1997. "NGOs, States and Donors: An Overview." In *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* Edited by David Hulme and Michael Edwards. London: Macmillan Press.
- Kaplan, 1997. "Understanding Development as a Living Process" In *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* Edited by David Hulme and Michael Edwards. London: Macmillan Press.
- Karner, R. M. (1987). *Voluntary agencies and the personal social services.* In Powell, W.W. (Ed.), *The nonprofit sector: A research handbook.* New Haven: Yale University Press.
- Klitgaard, E. 1973. *Systems for Evaluating Foreign Aid: Theoretical Benefits and Practical Problem.* Santa Monica: The Rand Corporation.
- Krantz, L. 2001. "The Sustainable Livelihood Approach to Poverty Reduction: An Introduction." Swedish International Development Agency, Stockholm.
- Mandle, J. R. 2002. *Globalization and the Poor.* Cambridge University Press.
- McNeill, 1981. *The Contradictions of Foreign Aid.* London: Croom Helm.
- Mishler, E.G. 1986. *Research Interviewing: Context and narrative.* Cambridge, Ma: Harvard University Press.
- Natsios, A. 1996. "NGOs and the Un System in Complex Humanitarian Emergencies: Conflict or Cooperation?" In *NGOs, the UN & Global Governance* edited by Thomas G. Weiss and Leon Gordenker. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Newman, Katherine 2000. *No Shame in My Game: The Working Poor in the Inner City.* Vintage.
- OECD. *Development Cooperation Review Series: United States, 1995.*

- Paris: OECD, 1995.
- Patton, M. Q. 1990. Qualitative evaluation and research methods.  
Newbury Park: Sage.
- Rawnsley, D. 2000. Taiwan's Informal Diplomacy and Propaganda. New  
York: St. Martin's Press.
- Singh, N. and G. J. 1999. "Making Livelihoods More Sustainable"  
([www.undp.org/sl/Documents/documents.htm0](http://www.undp.org/sl/Documents/documents.htm0)) (October 16,  
2002)
- Singh, N. and W. S. 1998. Concept Paper: The Sustainable Livelihood  
Approach. United Nations Development Programme, New York.
- Stamp, E. 1982. "Oxfam and Development. " In Pressure Groups in The  
Global System-The Transnational Relations of Issue-Orientated  
Non-governmental Organizations edited by Peter Willets.  
London: Frances Pinter.
- Terkel, S. 2003. Hope Dies Last: Keeping the Faith in Difficult Times.  
New Press.
- Tisch, S. J., & Wallace, M. B. 1994. Dilemmas of development assistance.  
San Francisco: Westview Press.
- Townsend, P. 1993. The International Analysis of Poverty Sussex:  
Harvester Wheatsheaf.
- United Nations. 1995. "Report of the World Summit for Social  
Development" ([www.un.org/esa/socdev/wssd](http://www.un.org/esa/socdev/wssd)) (October 19,  
2002)
- Wilson, W. J. 1987. The truly disadyantaged: the inner city. the  
underclass, and public policy, Chicago: University of Chicago  
Press.
- Wilson, W. J. 1997. When work disappears: the world of the new urban  
poor. New York: Alfred A. Knopf.

Wood, L. T. 1993. Asia-Pacific Diplomacy: Nongovernmental Organizations and International Relations. Vancouver: UBC Press.

World Bank. 1998. Participation and social assessment: Tools and techniques. Compiled by McCracken, J.R. & Narayan, D. Washington: The World Bank.

### 三、網際網路

中華人民共和國。百報扶貧網 <http://www.baibaofp.com/>

中華民國知風草文教協會。2001。 <http://www.tra.org.tw/>.

中華至善社會服務協會。2001。 <http://www.citw.org.tw/>.

中華兒童暨家庭扶助基金會。2001。 <http://www.ccf.org.tw/>.

中華救助協會。2001。 <http://www.cra.org.tw/>.

中華滋根協會。2001。 <http://www.zigen.org/Taiwan/>

台灣世界展望會。2001。 <http://www.worldvision.org.tw/>.

台灣路竹醫療和平會。2001。 <http://www.taiwanroot.org/>.

伊甸社會福利基金會。2001。 <http://www.eden.org.tw/>.

國合會。2001。 <http://www.icdf.org.tw/>.

聯合新聞網。2002。卡爾紮伊保證善用國際援助基金。

<http://www4.chinesenewsnet.com/>.

國立政治大學社會科學學院。政策論壇電子報。

<http://www.socialsciences.accu.edu.tw/society/composition/>

## 附錄一、專有名詞與縮寫解說

資料來源：整理自援外的世界潮流。2004。日本國際協力機構。台北。桂冠

專有名詞、縮寫	概 要
BHN	Basic Human Needs：人類基本需求。源自二次大戰戰後重建工作中有關「生活水平」的討論。具體而言，是指「私人消費中，家庭所需之最低限度的衣食住及設備」，以及「基本成員的共同消費需求而由廣義之地區社會所提供的基本服務（安全的飲水、衛生、公共運輸、保健教育及文化設施等）。」
CDD	Community Driven Development：社區主導的開發。係世界銀行近年來積極推動的方法，主要是委託可信賴且無排它性的社區組織（Community-Based Organization: CBO）負責開發行為的相關決策及資源管理，也就是由基層輔助原本由市場與國家所運作的活動。
CDF	Comprehensive Development Framework：全面性開發架構。世界銀行總裁沃夫森 (James D. Wolfensohn) 於一九九八年秋天所提倡，主張在各國保有其主體意識 (ownership) 的「參與型」架構下，以更全方位的模式從事開發活動，即所謂「全面性開發架構」。
DAC 新開發策略	正式名稱為「形塑廿一世紀：開發合作的貢獻 (Shaping the 21 <sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Co-operation)」，係一九九六年 DAC 高層會議所通過的廿一世紀長期開發策略，一般通稱 DAC 新開發策略。
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility: IMF* 的加強結構調整機制。



GOVNET	DAC Network on Good Governance and Capacity Development：良好治理與能力開發網絡。隸屬於OECD/DAC，於二〇〇一年五月舉行第一次會議，對開發合作上重要性與日俱增的「良好治理」與「能力開發」進行概念整理暨執行檢討。並在會中分享各援助國的知識及經驗。
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries：高度負債的貧窮國家。
HIPC Initiative	一九九六年由世界銀行與 IMF*所共同提倡，以高度負債貧窮國家為對象的債務救濟措施，目前已得到各國政府的認同。該措施係規劃在貧窮國家達到一定條件後，便協助其降低沈重的債務負擔，以助其達成永續發展的目的。
IDGs	International Development Goals：國際發展目標。
LICUS	Low-Income Countries under Stress：陷入困境的低收入國家。LICUS 是世界銀行用語，意指被認定在治理、政策、制度上有失當之處，而無法藉既有管道獲得經濟援助的國家。
MCA	Millennium Challenge Account：千禧年挑戰專戶。二〇〇三年三月由美國創設，目標為促進開發中國家的經濟成長以減少貧窮。
MCC	Millennium Challenge Corporation：千禧年挑戰機構，是運作 MCA*的組織。
NEPAD	New Partnership for Africa's Development：非洲開發新夥伴計畫。在非洲諸國領袖的倡議下，為改變過去依賴先進國家援助的體質，而針對開發所提出的改革理念，以自立自強與自我負責為基本內容。
NIEO	New International Economic Order：新國際經濟秩序。

NIES	Newly Industrializing Economies：新興工業化經濟體。
Poor Performer	表現貧乏的開發中國家。與 LICUS*相同，屬於在國家治理等方面發生問題而造成援助效果不彰，以致經常被排除在援助對象之外的國家。OECD/DAC 用語。
PRA	Participatory Rural Appraisal：參與型農村評估。於一九七〇年代以後開發的簡便、經濟而有效的農村實際狀況分析方法，並在具體實踐下持續進一步發展。
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility：IMF*的降低貧窮與經濟成長機制。
Pro-poor growth	有助於降低貧窮的經濟成長。(譯註：內文簡譯為「扶貧之成長」)
PRSC	Poverty Reduction Support Credit：世界銀行的降低貧窮支援融資。
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper：降低貧窮策略計畫書。詳盡載明以降低貧窮為目標的重點開發課題及對策的三年經濟、社會開發計畫。這個構想始於一九九九年的世界銀行與國際貨幣基金聯合大會上，決定針對開發中國家政府制定 PRSP，藉以作為適用高度負債貧窮國家債務救濟措施與國際開發協會(International Development Association: IDA) 融資的評估資料。
SL	Sustainable Livelihoods：永續生計。SL 係指包括一切人類生活所需之能力、資產或活動等人類「生計(生活)」的理想狀態，必須因應各種意外情事，維持並強化潛在能力與資產，而且不損及下一個世代與其他人的生計。

SPA	Strategic Partnership with Africa：非洲策略夥伴。在世界銀行的倡議下，於一九八七年十二月由雙邊及多邊援助機構組成的特殊援助架構，以支援深受債務積累所苦的非洲撒哈拉沙漠以南低收入國家進行結構調整。
VFM	Value for Money：以「利用最低成本提供最大價值之服務」為基本理念，這個詞彙原本是指英國柴契爾政府所推動之行政暨財政改革目標。
WSSD	World Summit on Sustainable Development：全球永續發展高峰會。二〇〇二年八月至九月於南非約翰尼斯堡舉行。會議主要針對進一步執行一九九二年聯合國環境與發展會議所通過的「廿一世紀議程」。
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations：聯合國糧食暨農業組織。
IMF	International Monetary Fund：國際貨幣基金。
JICA	Japan International Cooperation Agency：日本國際協力機構（在二〇〇三年九月之前稱為日本國際協力事業團）。
OECD/DAC	Organization for Economic Co-operation and Development/ Development Assistance Committee：經濟合作暨發展組織/開發援助委員會。
UNICEF	United Nations Children's Fund：聯合國兒童基金。

## 附錄二、訪談紀錄概要

一、能否請概略講述至善的成立因緣？

答：1994 年，善山師父在胡志明市的一個市場遇到一位無助母親帶著病危的小孩，當師父第二天買了藥回來時，小孩已經等不及而去世了。善山師父於是決定回台灣向同學募款，幫助越南。Dan Rocovits 決定幫忙善山師父。1995 年 5 月 26 日在台北萬華成立 Compassion International。並選舉 Dan Rocovits 為第一任理事長。CI 是由 Dan 建議，取名 International 是因為成員及資源來自不同國家，成立之初以服務胡志明市的孤兒為主。

二、需要受援的地方很多，至善為何選定越南？又為何以越南中部為援助重點？

答：選定越南為援助重點，是植因於善山師父是越南人，對越南的貧窮困苦有著刻骨的感受。一開始其實是在胡志明市提供援助服務，1998 年，至善才將資源移轉到承天順化省、廣治省。其間的轉折乃是至善認為胡志明市已經有許多的國際非政府組織在此提供服務，至善應該做一些別人不想做、不能做的事，於是將觸角伸入越南中部偏遠地區提供援助。

三、越南貧窮的原因為何？依你進出越南的見聞，越南究竟有多貧窮？

答：越南貧窮的原因很多，應該是來自於戰禍的影響最為嚴重，長達二、三十年的戰爭，摧毀了無數的家園，民生凋蔽，生靈塗炭，其次是共產主義的瑣國政策，隔絕與外界的接觸，資訊不發達，工商建設幾近停滯，再者戰後美國對越南採取的經濟制裁，也使越南經濟發展受到很大的阻礙。越南的貧窮狀況相當嚴重，大約有五分之二的人，生活在貧窮線之下。

四、越南是社會主義國家，對人民自由已多所限制，外國 NGO 進出其國境是否遭遇困難？至善是如何突破困境？

答：越南雖是社會主義國家，但是你問當地的人民生活上有沒有什麼限制，其實他們的答案是很自由，不會有什麼樣的不方便。至於對外國的非政府組織，越南政府當然會比較有戒心，也許會懷疑非政府所提供的援助服務背後是不是有其他的圖謀。而至善的因應方法是，我們不斷的做，長期的提供援助，從而取得當地政府的了解，建立互信的基礎。

五、至善在招募或培育援外專業人才上有何問題？例如：性別、專業考量、語言能力。

答：至善協會本身的組織規模並不大，其實沒有培育援外專業人才的計畫，即使國內其他的非政府恐怕也都沒有培育援外專才的機制。對至善而言，只要有熱情、有意願，專業的問題可以慢慢培養。當然，有時在援外人員的銜接上，會出現斷層，不過還是可以用時間來彌補。

六、如何招募、聘任越南當地的工作人員？

答：在越南招募當地的工作人員，可以透過平面媒體，包括報紙、DM、雜誌的刊載，別外當地的政府也提供在電視上的公益招才服務，只要給付少許的費用即可。至善聘任當地工作人員的資格，原來因為考量語言溝通的問題，所以主要以當地中文系的學生為聘任要件，但是，中文系的學生實在不太好找，因此現在聘任的資格，已經不在侷限在中文系的大學生。

七、援外導向的募款計畫，會不會受到國內排擠？

答：若就大眾的募款而言，應該不會有所謂排擠的現象，倒是在對企業的募款上，可能因為至善的名氣不大，可能援外議題對企業沒

有吸引力或是沒有利基點，因此企業在提供贊助時，大都沒有考慮至善。我們對企業的募款能力相當薄弱。另外，大型災難發生時，也會產生吸金的現象造成募款的困難。

八、阿福專案募得龐大善款，卻也引發協會內鬨，甚而由內部人員具名鼓動捐款人向協會要求退還捐款，協會工作幾近停滯，如何處理該項危機？如何建立機制防範日後類似情事的發生？

答：引發協會內鬨，主要是因為對阿福專案基金的使用，有著不同的看法，又由於溝通不良、協調失當所出現的狀況。後來兩派意見相左的工作人員也都相繼離開，協會重新聘任理、監事明定權限、健全管理系統，使越南的工作更透明化，財務運作公開化，建立這些機制期望日後可以防範類似事件的發生，並使會務重新步上軌道。

九、越南當地或華僑對類似援助的態度為何？

答：越南受援當地的人民態度相當友善，並且極為肯定至善無我的奉獻精神，無償的提供他們需要的援助。在越南中部幾乎沒有華僑，一般而言，華僑大部分集中在胡志明市。

十、至善與其他 NGO 的互動為何？有無可能與其他 NGO 做資源整合或策略聯盟？

答：至善與當地非政府組織或其他的外國非政府組織的互動情況良好，並且與其他的非政府組織也有一些合作，例如：去年和 D.W. 合作南洋村的至善幼稚園，同時也提供合作平台，引介唇裂病童給羅慧夫顏顏基金會。現在，至善更長期派駐專員在越南，加強與當地及其他的非政府組織的連繫與互動，增加彼此合作的空間。

十一、在什麼背景下，至善想去推動「醫療矯治計畫」？其內容為何？

答：推動醫療矯治計畫，是在阿福專案之後。1995 年，至善在越南即

從事兒童教育和醫療之人道救援，有鑑於越南中部醫療資源匱乏、醫療需求龐大，至善遂執行長期的醫療援助工作，包括藥品的發放、義診和贈送醫療器材。1997 年當至善工作人員發現阿福之後，乃著手規劃「阿福計畫」，希望幫助重度畸形的阿福重建顱顏。1998 年透過「阿福計畫」募得為數可觀的醫療基金，從而延伸「醫療矯治計畫」。醫療矯治計畫主要是針對 16 歲以下，肢體殘障的貧童提供矯治手術的援助，每年援助 210 名的殘障貧童，目前已有 600 多名殘童接受矯治手術，而且術後的復原情況相當理想。

十二、阿福專案的執行成果對至善有何影響？

答：阿福是一個比較單一的特殊個案，所耗費的時間、金錢與醫療資源，均遠高於其他的醫療矯治計畫。一般矯治個案，平均療程不超過半年，所需經費約在 6 千台幣之譜，而阿福一案至今已進行五年，耗費約 5 萬台幣，由此可見，其他的矯治個案顯然較為經濟，成效亦較佳。

但是，若從至善組織發展的角度來看，透過「阿福計畫」，至善將越南兒童缺乏醫療資源的訊息，傳播給台灣社會並得到大眾愛心的關注，至善協會因此累積人脈、經費，且順利推動了日後的「醫療矯治計畫」，擴大了醫療援助的層面，進一步整合了台灣與越南當地社會服務與醫療資源。

十三、小雲專案似乎沒有阿福專案那樣獲得社會廣大的回響，原因為何？

答：募款本身就存在著競爭的因素，在小雲專案執行募款的時點，剛好國內其他的非政府組織也推動幾個類似的方案，又正值非典型肺炎 (SARS) 流型期間，因此沒有像阿福專案那樣獲得社會廣大的

回響，是可以理解的。另一方面，小雲殘障的情況也沒有阿福那樣震撼，而至善方面其實一開始在專案選擇上，只規劃募集 800 位認養人的目標，所以小雲專案沒有阿福專案同樣的回響，也是在至善的預期之中。

十四、與順化醫學院合作過程為何？有什麼困難？病童如何評選？有無官僚阻礙或貪污？

答：與順化醫學院合作的過程，原來院方是希望至善提供一筆經費讓他們從事研究報告，再來執行醫療矯治手術的實務工作。但是經過至善的溝通與協調，院方接受直接執行醫療矯治手術的實務工作，再從中完成院方所要的研究報告。順化醫學院的配合度相當高，沒有什麼合作上的困難。

對病童的評選分二階段進行，先由當地政府 CPFC（人口—家庭—兒童委員會）到社區宣傳初步挑選經濟較差、符合受助資格的病童，再安排至善指定醫師進行殘障情形的評估與確定。因為二階段的病童評選過程，加上術後的訪問追蹤，可以適度降低官僚的阻礙或收賄的情形發生。

十五、至善在越南的文教發展計畫有那些？

答：在文教發展方面，目前繼續推動的重點仍然是貧童認養方案、助學金方案、至善幼稚園的興建，以及教科書的捐贈。過去，至善也執行過技藝班的訓練。以培育貧童進入社會的謀生能力，但是由於經費所限後來停止開辦，將來若有機會，經過評估可行，至善還是會再朝向這方面來努力。另外，偏遠山區教師的生活條件極差，為使教師無後顧之憂，專心致力於教學品質的提升，至善也已著手規畫，為偏遠山區的老師興建教師宿舍。

十六、推動文教發展計畫與醫療矯治有何差別？資源的使用有無優先



順序？

答：文教發展與醫療矯治的差別，在於文教發展須要很長時間的推動，日積月累才能顯現出成果；而醫療矯治所須的時間相對較短，平均一個個案的療程大概在半年左右。因此，若談資源的使用優先順序，至善會以文教發展為優先考量，畢竟暫停援助醫療矯治所影響的層面不大，但是對文教發展的援助一旦停止，則可能前面的所有努力，全部化為泡影。所謂十年樹木百年樹人，援助貧窮著重人民教育的啟發，所以至善會優先處理文教發展的各項執行方案。

十七、至善的文教發展計畫執行時間相對較久，目前為止有何成果顯現？有何缺失？

例如：如何追蹤受助過的貧童，長成後在社會上的發展情形？

孤兒及流浪兒的管教問題？

如何評估受助貧童，受助後的效果？

答：至善在越南援助的時間，不過十年左右。目前還沒有受助過的貧童長成進入社會，因此沒有資料可以顯示受助貧童在社會上的發展情形。但是，至善在越南的工作人員，曾經針對受助過的貧童，在學成績做了一些調查，藉以了解受助貧童的學習情況，結果顯示百分之八十的受助貧童在當學期的成績都有顯著的進步，至善對這樣的成果感到欣慰。

十八、什麼背景下，至善會想回到國內推動原住民部落重建的工作？

答：至善協會本著愛心無國界的理念除了在越南的援助扶貧之外，有鑑於國內原住民的貧窮與弱勢，1998 年就已在新竹尖石鄉提供原住民的援助服務，至善的初衷是希望比照越南的援助模式，在新竹縣尖石鄉推動文教發展方面的援助。921 震災之後又接受台中縣

政府的委託進入大安溪沿線部落，協助原住民災後的生活重建。

#### 十九、部落重建重點計畫有那些？

答：在新竹尖石鄉的援助，是以文教發展為執行重點，包括：國小生資助專案（營養午餐補助、學生獎助學金、活動補助金、急難救助、司馬庫斯就學補助）、成龍計畫（獎助原住民大專生利用寒暑假，回鄉輔導部落的國中生）、私立高中生助學金計畫。另外，為協助原住民部落的永續發展，在新竹尖石鄉也推動了多元就業的社區發展計畫。

在台中縣和平鄉的部落生活重建，因為是接受台中縣政府的委託案，又屬災後生活重建的範疇。因此，以協助原住民整體生活重建為主軸，不過至善仍然相當重視文教發展的部分。在台中縣和平鄉推動援助的重點有：大安溪部落教室、部落共同廚房、部落共同農場、部落老人服務、部落兒少服務、協力家屋再造等。

#### 二十、推動部落重建所需的人力與資金，會否造成至善極大的負擔？

答：援助的據點增加，當然在人力的需求上會增加一些負擔，不過至善在人力的調度方面，都還能勝任沒有什麼困難。至於資金方面，對原住民援助與越南援助的資金結構有很大的不同。在越南援助的經費百分之九十五來自於至善本身的募款；而在原住民部落的援助，其經費主要來自政府部門。因此，在推動原住民部落重建的資金需求，並不會影響至善原來的規劃。

#### 廿一、接受政府的委託案，會不會失去至善的自主性？

答：這不是至善失去自主性的問題，而是受援的原住民可能失去自主性。因為，政府提撥的資金是按照政府既定的政策，必須執行政府想要完成的工作，不能挪做他用，而政府想要完成的政策，並

不一定是受援的原住民必要的需求。因此，原住民必須在政府制定的框架中執行。

廿二、幾次的天災重創，對至善辛苦耕耘的部落有何影響？是否前功盡棄？至善如何因應？

答：就社會工作者而言，有天災的重創也才有提供服務的機會，至善在這方面甚為樂觀。過去，在原住民部落所有的援助，並不會因為幾次的天災重創而前功盡棄，當然在硬體建設的部份會遭受嚴重的損失，但是軟體的部份依舊存在，我們的人在、智慧在、Know How 在。因此，至善並不擔心天災的肆虐。