

# 東非賑災專案結案報告

## 一、背景說明

東部非洲俗稱「非洲之角」(Horn of Africa)，涵蓋肯亞、衣索比亞、索馬利亞及吉布提等四個國家自 2011 年 8 月起，在長期武裝衝突、環境不穩定及降雨量不足的影響下，發生 60 年來至為嚴重的乾旱及糧食危機。依聯合國國際人道事務協調廳(OCHA)統計，東非四國受災人數高達 1,300 萬人。

糧食危機發生後，本會即與紅十字會與紅新月會國際聯合會(下稱國際聯合會)聯繫，加入國際援助行列，同時展開勸募行動，截至 2013 年 10 月 31 日止共募得款加計利息總計 3,594 萬 7,184 元。

本會自 2011 年 8 月 3 至 2013 年 8 月 31 日止，各項計畫及新台幣支出如下：

- (一)國際聯合會與紅十字國際委員會(ICRC)緊急救援期間之「人道賑濟行動計畫」，支出 580 萬 2,440 元。
- (二)國際聯合會「肯亞境內索馬利亞難民營計畫」，支出 1,516 萬 7,720 元。
- (三)國際聯合會「衣索比亞供水衛生計畫」，支出 582 萬 8,200 元。
- (四)國際聯合會「吉布提人道賑濟計畫」，支出 391 萬 7,260 元。
- (五)紅十字國際委員會(ICRC)索馬利亞人道賑濟行動計畫，支出 302 萬 8,000 元。
- (六)外交部與美國國際慈善組織(Feed the Children, FTC)「糧食援贈計畫」，支出 151 萬 2,750 元。

(七)綜合業務計畫，支出 69 萬 814 元。

## 二、計畫執行成果

### (一)國際聯合會(IFRC)與紅十字國際委員會(ICRC)緊急救援期間之人道賑濟行動計畫

1. 經與國際聯合會多次往來討論、參加 2011 年 7 月 26 日該會與受災國紅十字會舉辦之電話會議，本會依據國際聯合會建議，於緊急期間總計捐助新台幣 580 萬 2,440 元(共 20 萬美金)給國際聯合會於肯亞採購發放穀類食品行動，以及支持 ICRC 於索馬利亞進行緊急援助行動。
2. 國際聯合會在肯亞的食品發放行動主要於 Moyale、Wajir、Isiolo 等 18 個地區執行，並結合用水配給與提供健康醫療服務，以降低失學兒童的比率。

在本會及各國紅十字組織的支持下，計有 3,164 公噸的食品發放給 35 萬 3,513 名上學學童。受益學校的教職員表示，此類食物與用水的發放與配給，是吸引家長讓孩童上學的重要拉力。

3. 紅十字國際委員會在索馬利亞部分，在降雨不足及長達 20 年的武裝衝突下，索馬利亞中、南部地區的糧食問題愈趨嚴重，其中尤以婦女與兒童最常發生營養不足情況。

ICRC 於 2011 年 8 月擴大計畫執行區域，納入中南部地區並發布緊急呼籲後，包括本會捐款在內的資源，共協助 ICRC 提供超過 120 萬人一至兩個月的緊急食物配給(Emergency Food Ration)，以及 34 萬 7,000 人用量的用水配給(Emergency Water Ration)。



水資源有限的情況下，如何將水過濾淨化為可使用的水，是供水衛生工作的項目之一

(圖：國際聯合會)



供水衛生計畫，需依據 SPHERE 規定設定受益人數範圍及品質

(圖：國際聯合會)

## (二)國際聯合會(IFRC)肯亞境內的「索馬利亞難民營計畫」

1. 本會捐助新台幣 1,516 萬 7,720 元(美金 50 萬元)，主要運用於北肯亞 Dadaab 的 IF02 西側及東側難民營，執行有關健康及營養補給工作。

2. 本會援助類型區分如下：

(1)購買藥品及醫療器材：國際聯合會及肯亞紅十字會將本會捐款投入在採購醫療藥品、醫療耗材、實驗設備及試劑上，共計 10,446 名兒童(五歲以上 5,888 人、五歲以下 4,558 人)受益。

(2)緊急醫療需求準備：購置 5 組可提供 1 萬人為期三個月藥品及醫療設備的 Inter-Agency Health Kit(IAHK)，作為預防瘧疾、霍亂等疾病傳染的準備工作。

(3)購置二輛救護車：本會所支持的兩輛救護車總計載送 2,120 名緊急病患至 IF01 難民營內的 GIZ 醫院、Dagahley 難民營的瑞士 MSF 醫院、Garissa 的省立醫院及奈洛比的 Kenyatta 國立醫院進行診治。

(4) 人力資源：國際聯合會經過嚴格篩選、培訓後，運用營中的難民為志工，進行有效的溝通與健康促進行動，本會資金部分亦作為鼓勵答謝這些志工的費用。此外，共有 8 名肯亞紅十字會員工因本會捐助而能參加 Health Emergency in Large Populations (HELP) 課程，提升緊急醫療能力。

3. 整體而言，國際聯合會及肯亞紅十字會有效將嚴重急性營養不良(Acute Malnutrition)比率，自 2011 年的 38.3% 降至 2012 年的 14.9%；成人死亡率則自每天每一萬人中 1.23 人，降至每天每一萬人 0.06 人；而五歲以下兒童死亡率則自每天每一萬人中 3.02 人比例，降至每天每一萬人 0.2 人。

	
<p>藥品的提供對於現地醫療的助益相當之大 (圖：國際聯合會提供)</p>	<p>醫療與健康照護，是降低死亡率及減少疾病的重要準備工作 (圖：國際聯合會提供)</p>

### (三) 國際聯合會(IFRC)的「衣索比亞供水衛生計畫」

1. 本會捐助新台幣 582 萬 8,200 元(美金 20 萬元)，主要運用在衣索比亞境內至為乾燥的摩亞雷(Moyale)及阿法爾(Afar)地區，國際聯合會與衣索比亞紅十字會供水衛生相關計畫。
2. 在本會支持下，總計 63 名志工接受了以社區為本的健康與急救訓練(CBHFA)；其中在摩雷亞地區，共計 104 名志

工(59 位男性、45 名女性)接受「參與式公共衛生訓練」Participatory Hygiene and Sanitation Transformation (PHAST)並得到 PHAST 用品組。

本會資金亦協助修復摩雷亞 Kebele 村落中的 Ketella 小型蓄洪池，並擴增容水量達 2 萬 3,200 立方公尺，衣索比亞紅新月會亦於蓄洪池旁邊設置洗手洗衣的場所，讓居民無須扛著過多過重的水罐往來奔波，計有 3 萬 6,911 人受益。

3. 在阿法爾地區，共計 40 名志工(36 位男性、4 名女性)接受 Participatory Hygiene and Sanitation Transformation (PHAST)訓練並得到 PHAST 用品組；此外，本會資金亦支持當地一個 1 萬 2,500 公升儲水槽的建置，保固期長達十年、附近共計 1,110 戶家庭有乾淨的水資源可使用。



有儲水槽後，衣索比亞居民便可以減少自池塘取水的風險，對於耕作農作亦有所助益(圖：國際聯合會)

#### (四)國際聯合會(IFRC)的「吉布提人道賑濟計畫」

1. 本會捐助新台幣 391 萬 7,260 元(美金 13 萬元)，支持國際聯合會與吉布提紅新月會執行有關人道工作。
2. 運用包含本會的捐款，國際聯合會為吉布提紅新月會等五個鄰近的國家紅十字會舉辦了針對供水衛生的區域災難

應變小組(Regional Disaster Respond Team)訓練，共計 102 名職工與志工參加訓練。

3. 國際聯合會亦協助吉布提紅新月會購置兩套供水衛生用品組(WatSan Kit)，每套可在緊急期間提供 2,000 人飲水及公共衛生等需求。



國際聯合會舉辦的供水衛生 RDRT 訓練，不僅傳授緊急期間有關健康衛生應變的知識，亦讓學員對於水資源的提供過濾有進一步了解。(圖:國際聯合會提供)

#### (五)紅十字國際委員會(ICRC)的「索馬利亞人道賑濟行動計畫」

1. 本會捐助新台幣 302 萬 8,000 元(美金 10 萬元)，支持國際聯合會與索馬利亞紅新月會執行有關人道工作；自 1982 年起參與索馬利亞境內人道援助的 ICRC，除設立在肯亞首都奈洛比(Nairobi)的代表處外，以索馬利亞境內 Mogadishu 地區的 Keysaney、Medina 兩間醫院作為核心支持據點，提供受武裝衝突及天災影響的居民各式緊急援助和一級醫療服務。
2. 除緊急期間進行之食物及用水配給，ICRC 支持索馬利亞紅新月會派遣 12 組行動醫療小組至乾旱好發地區、於瘧疾好發地區發放 7 萬頂蚊帳，以及運作一級醫療診所等醫療事務，並在 IDP 難民營中設立 13 處熟食提供中心(Wet-Feeding Center)，以降低婦女、兒童普遍營養不足的情況。

為改善糧食短缺及居民生計問題，ICRC 針對受到武裝衝突及乾旱的 56 萬 1,060 名境內遷徙難民(Internal Displaced People)提供搭建避難所的材料，另亦提供種子、肥料、釣具等生計工具，協助 74 萬 9,000 位居民自行生產食物或增加收入、提升居民自我意識及信心。

	
<p>小女孩緊緊抓著配給的乾糧 (圖：索馬利亞紅十字會)</p>	<p>紅十字會員工為營養不足的一歲 孩童測量體重 (圖：索馬利亞紅十字會)</p>

(六)外交部與美國國際慈善組織(Feed the Children ,FTC)糧食援贈計畫

1. 本會以新台幣 151 萬 2,750 元(美金 5 萬元)支持外交部與 FTC 辦理 65 萬美金糧食援贈計畫，共計採購 1,150 公噸梗種白米(本會資金約占 88.5 公噸)捐贈給肯亞。
2. 依據外交部與 FTC 合作備忘錄，2012 年 6 月 1 日外交部邀本會於台中港 31 號碼頭舉辦記者會。全數米糧啟運後，包含接收、受益者選定及發送等行動，由 FTC 主責辦理。
3. 本會後於 102 年 12 月 3 日接獲外交部來函，說明本案後續依合約由 FTC 負責後續運送及分配事宜，根據 FTC 最後結案報告，本案業已辦理完竣。

	
<p>米糧上印有本會、我國旗及 FTC 標誌</p>	<p>時任副秘書長謝昭隆先生代表參加啟運記者會</p>

### (七)綜合業務計畫

1. 本項目預算編列新台幣 69 萬 814 元，截至本年度 10 月 31 日止，勸募成本及執行業務必要經費計 38 萬 5,521 元，尚餘 30 萬 5,293 元，係原規劃參加國際聯合會 2013 年 9 月下旬非洲地區夥伴會議差旅費使用。但夥伴會議延至 2014 年 3 月舉辦。本會向國際聯合會非洲代表處表達以該筆款項支持東非四國(肯亞、衣索比亞、索馬利亞及吉布提)有關人道需求之意願，獲國際聯合會建議支持該會與吉布提紅新月會有關公共衛生及供水的「WASH 計畫」，惟經多次詢問，該會皆答覆計畫尚未規劃完畢。
2. 為順利匯撥本項目餘款，本會向國際聯合會提出支持肯亞 2013 年水災之緊急募款呼籲，該會仍建議以吉布提計畫優先考量，希望本會繼續等待吉布提 WASH 計畫並給予支持。
3. 102 年 11 月 20 日國際聯合會東非代表處計畫協調員 Charlie Musoka 先生來信確認，吉布提 WASH 計畫因當地國家紅新月會能量問題，現階段無法提出確切計畫，故本項目餘款轉為支持該會肯亞 2013 年水災緊急募款呼籲，全數款項並於 11 月 26 日匯撥到國際聯合會指定帳戶。



### 三、財務事項

(一)本專案募得現金捐款加計利息共計新台幣 3,594 萬 7,184 元，已全數支用完畢。

(二)總經費支用情形，如表所示：

單位：新台幣元

計畫項目與經費	計畫項目		金額	百分比
	1	國際聯合會與紅十字國際委員會 (ICRC) 緊急救援期間之人道賑濟行動計畫	580 萬 2,440 元	16.2%
2	國際聯合會肯亞境內索馬利亞難民營計畫	1,516 萬 7,720 元	42.2%	
3	國際聯合會衣索比亞供水衛生計畫	582 萬 8,200 元	16.2%	
4	國際聯合會吉布提人道賑濟計畫	391 萬 7,260 元	10.9%	
5	ICRC 索馬利亞人道賑濟行動計畫	302 萬 8,000 元	8.4%	
6	外交部與美國國際慈善組織(FTC)糧食援贈計畫	151 萬 2,750 元	4.2%	
7	綜合業務計畫	69 萬 814 元	1.9%	
	總計	3,594 萬 7,184 元	100%	

### 四、執行檢討與建議

#### (一)國家紅十字會能力建構(Capacity Building)的重要性

相較鄰近東南亞、南亞地區頻繁多樣的天然災害，非洲地區長期處於飢荒、武裝衝突及內戰等常態且循環的人道挑戰中，政治動盪與不穩定氣候環境相互影響，使得非洲地區的人道需求更顯複雜與困難。

然即使位處同一地區「非洲之角」的東非四國，仍會因國土大小、人口多寡與外界關注程度的強弱，在資源的取得有不同的結果。

從國際聯合會立場，吉布堤因國土面積、人口數都遠遠不及衣索比亞、索馬利亞等鄰近大國，一直以來不受外界重視，也使得吉布堤紅新月會的能力相當不足，即便在國際聯合會協助下，仍無法提出完整的後續計畫。迫切的人道需求與弱勢的國家紅新月會，是國際聯合會持續向本會爭取以吉布堤為優先考慮的原因。

本會以捐款方立場，兼具人道援助與責信責任，在一方極度缺乏資源卻尚無法提出具體計畫及預算需求，而另一方需求與計畫相對已臻完備情況下，以後者為兼顧援助與責信的任務。

從與國際聯合會協調本案餘款支持項目的過程中，以下兩點可供本會從事援助工作或內部發展的思考：

1. 「需求迫切度」與「資源爭取/獲得」，不一定為正向關係。即使迫切性大於其他單位，但若無法清楚有效地提出需求時，相對無法說服外界提供資源。因此國家紅十字會能力建構、組織發展更顯重要。
2. 國際聯合會協助各國紅十字會的工作中，能力建構 (Capacity Building) 及組織發展 (Organization Development) 是二項常見且基本的工作內容與目標，卻也是最難從書面資料中看出內涵的項目。未來本會如擬進一步了解國際聯合會如何執行上述二項工作，或可考慮針對尚在建構組織能力的國家，藉由資源支持方式，以特定報告或派員觀察方式觀摩學習。

## (二) 國際連結管道合作的評估

本案是本會首度跨足非洲多國的援助專案，然其天災人禍相互連結、政治力滲入等問題，是國際組織執行人道援助工作所要面對的挑戰。

本次以相對較小金額支持外交部援糧計畫、擴增國際紅十字組織以外的海外援助管道，也相對承擔援外工作難以完全避免的風險。

歷來本會執行援外工作，普遍以人道需求、受災程度、社會反應等為主要指標，涉及政治外交者，如有無邦交等，則為次要的參考。未來援外工作評估上，仍以維持前述指標為要，但針對部分政治力影響人道工作較鉅的國家及地區，本會須更加謹慎評估合作之合作的管道與組織。

### (三) 國際業務策略及範疇評估思考

在前述東非地區政治環境複雜下，本會未來是否持續援助該地區有以下幾個面向可供參考：

1. 面對倡議性勸募挑戰的準備—非洲地區首要的人道議題為「武裝衝突/內戰」及「糧食短缺」。而我國社會對於此類議題所知有限，媒體亦少關注，如何將需求確切呈現並喚起社會關注，是本會需要深度考量及肩負的要務。此外，本會目前以北斯里蘭卡戰後復原工作，進行倡議性勸募，分析可能捐款的族群，避免資源分散，也是一項值得評估的項目。
2. 避免與國內其他 NGO 的計畫重疊—以該地區糧食短缺為例，目前世界展望會、慈濟等國內大型 NGO 組織，皆有非洲援助計畫或服務經驗，其中世界展望會的「飢餓三十」、「資助兒童計畫」已行之多年，為眾所皆知。如何區隔本會訴求，明確定義受益的對象，避免與其他 NGO 重疊，須仔細研議。
3. 本會資源評估—可分為人力資源及資金資源
  - (1) 人力：上述二點建議，其實都需要投注大量時間與精力研讀地區背景、文化及目前的人道挑戰及需求，才能提供深度分析，供內部評估，後續則更需搭配快速

有效率的後勤支援與推動人力。有無完整的人力配置，是需要考量的因素之一。

- (2) 資金：本會的經費關係參與此類人道工作的深淺度。執行專案的必要支出，以及後續實地訪視，關係學習的深度與經驗的累積。台灣與非洲距離遙遠，本會是否有足夠資源提供專案執行人員定期適時的現地訪視，對於專案的落實有重要影響。