

第 14 章 重建的國際、國家、地方伙伴關係

黃瑋瑩、謝志誠◎譯

在重建中的伙伴關係指導原則

- 對成功的重建而言，政府與國際性、全國性及地方性組織的伙伴關係是很重要的。
- 在重建階段後期參與的伙伴，應該尊重那些早期即參與的伙伴與政府及受災社區所訂定的協議。
- 在重建計畫中的協商規則應該要規範政府、非政府組織（nongovernmental organization, NGO）、公民社會組織（civil society organizations, CSO）及受災社區的合作關係。伙伴關係一詞應該要明確定義，並正式書寫下來。
- 應該要謹守全球人道主義平臺（Global Humanitarian Platform, GHP）的「伙伴關係原則」。
- 當 NGO 和 CSO 在他們的專業領域及能力與資源範圍內運作，通常可以發揮較大的效用。
- 政府有權責要求 NGO 和 CSO 遵守在地規則、依循重建政策及定期報告他們的活動。
- 伙伴的定期報告、政府與受災社區的監督及評估，均可改善 NGO 和 CSO 伙伴關係的結果。

一、引言

沒有一個或一類的組織能夠提供成功執行災後重建方案所需要的所有制度、人力、技術與財政資源。組織間的合作是災後住宅與社區重建成功的關鍵。

在第 1 章「早期復原重建：住宅與社區重建的脈絡」已經討論各種組織在重建中的角色，其重點擺在他們不同時期的活動。該章亦檢視了重建歷程如何才可能結束。本章聚焦於組織間的合作機制。它提供資訊來協助分辨組織及其動機的型態，也提供務實的建議，以確保這些組織的介入是有規劃、經過協調，而且是有系統地在進行，並與整體重建政策一致。

二、關鍵決策

1. 政府應該決定由主導的機構或個人去和聯合國人道主義協調員（United Nations Humanitarian Coordinator, UN HC）共同就 UN 參與災害應變取得共識。
2. 災害防救業務主導機構（lead disaster agency）或其他被指派者應與 UN HC 共同決定聯合國機構的角色，包括群組系統是否要啟動；如果要的話，要擺在哪裡。
3. 經與受災社區磋商，災害防救業務主導機構應與伙伴們就 NGO 和 CSO 參與應變及重建的參數達成共識。
4. 災害防救業務主導機構應決定參與重建的 NGO 和 CSO 是否需要登記的程序，且應該與他們就使用的協調機制與報告程序達成共識。
5. 經與政府磋商，伙伴們應該決定他們之間所要採用的協調機制。
6. 災害防救業務主導機構、伙伴與受災社區應該在國家與社區層級一起決定，用來監控伙伴們在重建中參與程度的系統與基準。

三、與伙伴關係有關的公共政策

透過在聯合國系統的參與，政府部門在災後情況下會有聯合國提供給他們的服務與支持。政府、聯合國人道主義協調員（UN HC）與人道主義國家小組（Humanitarian Country Team, HCT）間優異的協調將有助於確保聯合國應變的有效性。NGO 與 CSO 在應變與重建上的角色會因各國情勢而有所不同，在這些組織運作下的合法架構也是一樣的（因各國情勢不同而異）。一般而言，到位的法律要求地方性與國際性 NGO 要登記，而某些類型的 CSO 也是，且這些法令應該在災後脈絡下堅持。法律的要求通常會隨著組織的規模而比例增加，較大的組織被要求如同私人企業一般，揭露他們的財務狀況。

CSO 和 NGO 的登記有助於確保政府知道他們的存在，並讓政府來監督他們的活動；然而，登記規則應該不會完全阻擋他們必要的介入。伙伴們的擴增在復原與重建中是一種風險，所以政府可能需要擴大登記的要求，要求這些組織參與機制的協調及提出更多的報告。

四、技術議題

自從 1980 年代末期以降，國際性組織均已經透過降低災害風險（disaster risk reduction, DRR）來強化他們對於減輕全球天然災害影響的承諾，並改進他們的災害應變能力；同時，他們也致力於改善他們的品質與擴充他們的合作範圍。這些努力有

助於達成某些重要的目標，包括提升國際災害應變能力、增加 DRR 研究與政策發展的資金、擴充國家層級的 DRR 工作及強化機構間的合作。本節簡述某些重要的機構間協議與合作，其中的大多數都有世界銀行的參與。本章也同時指出，這些工作如何與災後住宅及社區重建相關連。

4.1 歐洲聯盟／世界銀行／聯合國聯合宣言

2008 年 9 月，歐洲聯盟、聯合國與世界銀行簽署了「危機後評估與復原規劃宣言」(Declaration of Post-Crisis Assessments and Recovery Planning)，以處理衝突後與災害後的協調機制^[1]。此宣言要求簽約國做出承諾：

- 當我們監控到脆弱與衝突的情況、即時發生或實際上已發生的天然災害，並確認可以提供優勢聯合倡議、共同行動的機會時，在總部與現場層級的策略性溝通。
- 參與國內相關的規劃過程，支持發展與使用共同的基準／成果架構及聯合的監控和審查過程。
- 支持發展與使用共同的衝突後需求評估方法，以及共同的災後需求評估與復原規劃途徑。
- 投資工具及套件的發展與人員的訓練，以深化這些過程的集體及機構能力。
- 透過每年一次的高層會議，監控共同平臺的實施進展。

本宣言下與評估方法有關的活動，詳見第 2 章「評估損害與制定重建政策」。

4.2 全球減災與復原技能

世界銀行在聯合宣言中關於天然災害的活動是由全球減災暨復原重建機制 (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, GFDRR^[2]) 協調。GFDRR 於 2006 年發起，是支持實施兵庫行動架構 2005-2015 (Hyogo Framework for Action 2005-2015, HFA^[3]) 的國際減災策略 (International Strategy for Disaster Reduction, ISDR) 系統的一個伙伴。GFDRR 是由代表參與捐助的伙伴及其他伙伴利害關係人的世界銀行所管理，其宗旨是在國家發展策略下，透過主流化的減災與氣候變遷調適去減少天然災害的脆弱性。

4.3 全球人道主義平臺 (Global Humanitarian Platform, GHP)

GHP 是 2006 年創設的一個論壇，把三大主要人道主義社群結合在一起，包括 NGO、國際紅十字會與紅新月運動 (International Red Cross and Red Crescent Movement) 及聯合國與相關的國際組織^[4]。GHP 的目標是增強人道主義行動的效能。GHP 的創設前提是沒有單一人道主義機構能夠涵蓋所有的人道主義需求，而且

合作不是一個選項，而是必要的。

基於多樣性原則，GHP 並不會設法說服人道主義機構在特定的架構下追求單一行動或工作模式。GHP 的目標在於根據參與組織的不同任務與使命，將互補性最大化，並人道主義回應方面強調其與地方性組織協調及整合的重要性，例如地方性 NGO 和 CSO 等。參與 GHP 的組織均已同意遵守「伙伴原則」(Principles of Partnership)^[5] 作為集體行動的基礎。

伙伴原則

原則	說明
公平	「公平」要求伙伴成員間不論其規模與權力大小都要相互尊重。參與者需要尊重彼此的任務、義務、獨立性及品牌認同，並認知彼此的限制及承諾。互相尊重並不是將組織排除在有建設性的異議之外。
透明	透明需要透過對話來達成（平等的立基點），並強調早期的諮詢與早期的資訊共享。溝通與透明，包括財務透明，可增進組織間的互信程度。
結果導向的途徑	有效的人道主義行動必須以現實為基礎，並以行動為導向。這需要基於有效的能力且具體操作的潛力，以結果為導向的協調。
責任	人道主義組織彼此要有道德義務，帶著誠信，並以相關且恰當的方式，負責任地去完成他們的任務。他們必須確定只有在他們有方法、能力、技能與資格去實現其承諾時，他們才能做出行動的承諾。果斷和穩健的預防人道主義者濫用承諾，還須持續不斷的努力。
互補	如果我們是在我們比較優勢的方面發展並補足彼此的貢獻，那麼人道主義社群的多元性就是一種資產。地方的能力是可增強，並可作為發展基礎的主要資產之一。只要有可能的話，人道主義組織應努力讓它成為緊急應變中不可分割的一部分。應該克服語言和文化的障礙。

4.4 主要的國際性、全國性及與地方性伙伴機構與其角色

4.4.1 聯合國機構間常設委員會

機構間常設委員會（Inter-Agency Standing Committee, IASC）是一個為協調、政策制定及決策的機構間論壇，包括主要的聯合國和非聯合國伙伴^[6]。其制定人道主義政策、同意對各種面向的人道主義協助權責予以明確分工、確認並面對應變上的落差，並且主張有效利用人道主義原則。連同人道主義事務執行委員會（Executive Committee for Humanitarian Affairs, ECHA），IASC 於災害情況下，在主要的人道主義行動者間建構出重要的策略性協調機制。它的正式會員包括世界糧農組織（Food and

Agricultural Organization, FAO)、聯合國人道主義事務協調辦公室 (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UN OCHA)、聯合國開發計畫署 (United Nations Development Programme, UNDP) 及聯合國人居署 (United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT)。它的常設邀請對象包括世界銀行 (World Bank)、紅十字會國際委員會 (International Committee of the Red Cross, ICRC)、國際志願團體協會 (International Council of Voluntary Agencies, ICVA)、紅十字會暨紅新月會國際聯合會 (International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC)、美國國際志工交流協會 (American Council for Voluntary International Action, InterAction) 及聯合國人權高級專員辦公室 (United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR)。

IASC 大多透過緊急庇護群組 (Emergency Shelter Cluster, ESC) 對災後庇護領域做出貢獻。最近, IASC 與 UN-HABITAT 製作了 2008 年版的「庇護所專案」, 監控災後緊急與過渡性庇護所專案¹⁷, 並出版指導手冊 *NFIs for Shelter*¹⁸, 於第 15 章「財政資源與其他重建援助的動員」詳加討論。

4.4.1.1 IASC 全球群組領導團

2005 年 12 月, IASC 主要參與者為九個部門或行動領域指派全球的群組領導團 (global cluster leads, CL); 在過去, 這些部門或行動領域在人道主義緊急情況下, 或者被認為有需要強化與其他人道主義行動者的領導與伙伴關係時 (詳見下表), 缺乏可預期的領導。這九大部門/領域補足了那些領導與責任都已經明確的部門與人口類別, 例如農業由 FAO 負責、食物由聯合國世界糧食計畫署 (United Nations World Food Programme, WFP) 負責、難民由聯合國難民救濟總署 (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) 負責、教育由聯合國兒童基金會 (United Nations Children's Fund, UNICEF) 負責。

全球群組領導團

部門或行動領域	全球群組領導團
營地的協調管理	國內流離失所者 (來自衝突) 聯合國難民救濟總署 (UNHCR)
	災害情況 國際移民組織 (International Organization for Migration, IOM)
早期復原	聯合國開發計畫署 (UNDP)

(續前表)

緊急庇護	國內流離失所者 (來自衝突)	聯合國難民救濟總署 (UNHCR)
	災害情況	紅十字會暨紅新月會國際聯合會 (IFRC) 召集人
緊急通訊		人道主義事務協調辦公室 (OCHA) / 聯合國兒童基金會 (UNICEF) / 聯合國世界糧食計畫署 (WFP)
衛生		世界衛生組織 (World Health Organization, WHO)
後勤補給		聯合國世界糧食計畫署 (WFP)
營養		聯合國兒童基金會 (UNICEF)
保護	國內流離失所者 (來自衝突)	聯合國難民救濟總署 (UNHCR)
	災害/受衝突影響 的平民 (不是國內 流離失所的人) *	聯合國難民救濟總署 (UNHCR) / 聯合國人權高級專 員辦公室 (OHCHR) / 聯合國兒童基金會 (UNICEF)
飲水與公共衛生		聯合國兒童基金會 (UNICEF)

* UNHCR 是全球保護群組 (Protection Cluster) 的群組領導。然而，在災害情況或複雜的緊急狀態下，國家層級沒有明顯的替代時，這三個主要負有保護任務的機構 (UNHCR, UNICEF, OHCHR) 緊密地諮詢，並且在 HC (人道主義協調員) / RC (Resident Coordinator, 駐地協調員) 的全面領導下，同意這三者將承擔保護群組的領導角色。

4.4.1.2 緊急庇護群組 (ESC)

緊急庇護群組 (ESC) 由 UNHCR 及 IFRC (紅十字會暨紅新月會國際聯合會) 共同擔任主持。在衝突造成國內流離失所者 (internally displaced person, IDP) 這個領域，UNHCR 領導 ESC；而在災害情況下，IFRC 是 ESC 的召集人^[9]。在 ESC 中，主要的伙伴有 UN-HABITAT、UN OCHA、挪威難民理事會 (Norwegian Refugee Council)、樂施會 (Oxfam International)、國際關懷組織 (Care International)、國際合作居住基金會 (Cooperative Housing Foundation, CHF International)、庇護中心 (Shelter Centre)、IOM、UNICEF、UNDP、WFP、丹麥難民理事會 (Danish Refugee Council) 以及其他參與緊急庇護的 NGO。ESC 所做的決策將確定之後的住宅與社區重建階段的活動，如第 1 章「早期復原重建：住宅與社區重建的脈絡」所述，這對參與重建的機構，包括世界銀行，是很重要的。

對緊急庇護來說，IFRC 的行動比較像是「召集人」而不是群組領導者。在它的能力範圍內，它已經承諾在災害情況的緊急庇護上，對廣大的人道主義社群、鞏固最

好的做法、勘察能力和落差及引導協調一致的應變等方面提供領導。它不是要像其他的群組領導者一般，去扮演「最後倚靠的提供者」，也不是要對聯合國系統的任何部分負起責任。IFRC 沒有參與聯合國發起的聯合呼籲機制（Consolidated Appeals），反而於天然災難導致的災害中，為了供應緊急庇護，在提供領導與強化能力上，提出個別呼籲尋求支援。

4.4.2 聯合國系統

聯合國系統透過旗下許多機構與組織支援災害的預防、應變與重建。

4.4.2.1 國際減災策略

國際減災策略（International Strategy for Disaster Reduction, ISDR）是一個伙伴系統，其整體目標是為了引起並支持全球性的災害風險降低行動來實施 HFA（兵庫行動架構）。ISDR 獲得 2004 年所舉辦的世界減災會議（World Conference on Disaster Reduction in 2004）與聯合國大會（UN General Assembly）背書，並作為實施地方、全國、區域及國際層級災害風險降低的整體架構。ISDR 在全球減災暨復原機制（GFDRR）中是世界銀行的伙伴。ISDR 的秘書處是聯合國國際減災策略（United Nations International Strategy for Disaster Reduction, UNISDR），是聯合國秘書處內的一個單位。

另外兩個在住宅與社區重建角色特別重要的是聯合國人道主義事務協調辦公室（UN OCHA）及早期復原群組工作小組（The Cluster Working Group on Early Recovery, CWGER）。

4.4.2.2 聯合國人道主義事務協調辦公室（UN OCHA）

UN OCHA 在人道主義服務上支援並幫助聯合國機構、NGO 及國際紅十字會與紅新月運動。它與政府密切配合，支持他們在人道主義應變上的領導角色。UN OCHA 在需求評估、應急規劃與人道主義方案制定上支援 UN HC。UN OCHA 的領導，作為緊急救濟協調者（Emergency Relief Coordinator, ERC），IASC 的主席，必須要含括所有人道主義行動者，包括紅十字會與紅新月運動與三個 NGO 的聯合會。

UN OCHA 在突然的通知下部署工作人員到災害地區，以支持「最大處置量」（surge capacity）機制，包括聯合國災害評估與協調系統（United Nations Disaster Assessment and Coordination System, UNDAC），它可以在天然災害 24 小時內派遣團隊去蒐集資訊、評估需求及協調國際援助。

UN OCHA 也透過聯合呼籲機制（the Consolidated Appeals Process, CAP）募集捐助；代表受災國家發布緊急呼籲；並管理中央緊急應變基金（Central Emergency

Response Fund, CERF)，讓聯合國的機構在天然災害後快速啟動救援行動。UN OCHA 也領導各種活動以改善在災害中的資訊傳播，包括管理災害現場的人道主義資訊中心（如第 17 章「重建的資訊與通信科技」所述）及運作救援網（Relief Web），這是個「複雜的緊急情況和天然災害關鍵時刻的人道主義資訊全球性樞紐」^[10]。

雖然 UN OCHA 的工作大部分不是與庇護有關，但它在推動災後緊急與過渡性庇護的良好做法上有所貢獻，例如透過它與庇護中心的合作，制定「災害庇護：過渡性安置與重建策略」指導方針^[11]。

4.4.2.3 早期復原群組工作小組（CWGER）

UNDP 協調 CWGER，這是聯合國改革議程的一環。CWGER 企圖強化人道主義的應變能力與有效性^[12]。在全球層級的運作上，它藉由「群組領導」的指派以強化備災與技術能力，確保部門或行動領域的領導與責信。在國家層級，CWGER 藉由動員在 UN HC（聯合國人道主義協調員）與 HCT（人道主義國家小組）下所有主要部門的國際機構、組織及 NGO，以確保更一致且有效的應變。CWGER 也致力於在組織間建構一個更清楚的人力部門，並確定在部門內部的角色及職責。在所有的部門或行動領域中，它還充當 UN HC 的「first point of call」及「最後倚靠的提供者」^[13]。下表說明群組系統的重要行動者。

緊急救濟協調員 (ERC)	ERC 是人道事務的副秘書長，也是 OCHA 的領導。ERC 保證在國家層級的群組／部門領導已經達成協議，且該決策是與人道主義伙伴、捐款人及其他利害關係人溝通過的。（UN HC 通知地主國政府與同意安排的國家層級人道主義伙伴。）
人道主義協調員 (HC)	HC（或 RC，在尚未任命 HC 時）是緊急狀況現場最資深的聯合國人道主義官員。此人要保證整體人道主義應變的適當性、連貫性與有效性，並要對 ERC 負責。HC 偕同 HCT 建立協調機制，並負責調整協調機制，以能反映政府的能力。
群組領導團 (CL)	群組領導（有時候稱為部門領導） ^[14] 支援政府的協調和應變工作、促進特定部門內群組伙伴間及不同部門間的協調、鼓勵合作、確保應變過程能遵守既有的指導方針與標準、檢核與分享資訊、確認反應的落差與重複，以及作為最後倚靠的提供者。部門／群組領導機構要對 UN HC 負責任。

4.5 非政府組織

4.5.1 定義「非政府組織」

NGO 是任何非營利，在地方、國家或國際層級組織起來的自願公民團體。一般

而言，是以成果為導向，由擁有共同興趣的人們所推動。NGO 做出各種的服務並表現人道主義的職能、帶領公民去關心政府、倡議並監督政策，並透過組織與提供資訊鼓勵政治參與。某些 NGO 的組成則是環繞著特定的議題，例如人權、環境或衛生。他們提供分析與專業知識，充當早期預警機制，並幫助監控和執行國際協定。國際性、全國性和地方性的 NGO 開展有關災害應變與復原工作。

NGO 的合法形式有很多種，且依各國法律與實務而有所不同。然而，全世界一般認可的 NGO 有四種主要類別^[15]：

- 信託基金、慈善與基金會。
- 非營利的事業。
- 未組成社團與自願者協會。
- 特定 NGO 或非營利法律下，形成或登記的實體。

亞洲開發銀行根據 NGO 主要的（焦點）議題是操作型或倡導型來描繪他們的特徵，相信這種區別是決定亞洲開發銀行與他們互動型態的關鍵：操作型的合作及合作 vs. 政策對話^[16]。然而，銀行承認在很多情況下，是不可能把一個 NGO 的特徵完整地描繪成純粹操作型或倡導型，因為某些 NGO 是兩種型態的活動都會參與。這兩類 NGO 有下列特徵：

操作型的 NGO

- 主要的活動領域是指向貢獻、發展或福利服務的輸送，包括緊急救濟及環境保護和管理。
- 展現一系列的方案、組織架構、操作定位及操作領域，有方案相關的，也有地理的。
- 存在各個層級：社區、地方、地區、國家、區域及國際。

倡導型 NGO

- 主要的定位是倡導解決特定事務、觀點或利益的政策或行動。
- 努力去影響政府的政策與做法、制度發展及發展場域內的其他參與者及公眾。
- 較常存在國家與國際層級，且逐漸形成全國性與國際性的網絡與聯盟，把有類似或共同興趣的團體連結在一起。
- 為作為一個聲音而存在，不然的話，他們認為這些將不會在社會、經濟與政治的過程中被聽到。

2001 年古吉拉特地震之後，由 14 個 NGO 連結而成的聯盟 Kutch Nav Nirman Abhiyan，在 600 個受地震影響的村落與城鎮，說服古吉拉特邦災害管理局（Gujarat State Disaster Management Authority, GSDMA）鼓勵公民參與重建。如下面案例研究

所述。

4.5.2 國際性 NGO

國際性 NGO 包括備受矚目的人道主義行動者，他們在災害應變與復原中扮演極為重要的角色。作為國際性的組織，他們也許不會依照或受制於國家法律；然而，一些國際性 NGO 的運作跟國內組織網絡一樣，每一個都得受到各該國家管理非政府團體組成與義務的法律約束。國際性 NGO 在災後各自行動，集體動員財務、技術上與人力資源，並在像前述的全球人道主義平臺（GHP）倡議上，與聯合國如同同儕般一起工作。主要的國際 NGO 包括紅十字會與紅新月運動、國際關懷組織（CARE International）、美慈組織（Mercy Corps）、樂施會（Oxfam International）、國際培幼會（Plan International）、世界展望會（World Vision International）、國際拯救兒童聯盟（Save the Children Alliance）、國際饑援會（Food for the Hungry）、國際特赦組織（Amnesty International）、國際明愛會（Caritas International）、無國界醫生組織（Doctors Without Borders）、國際救援委員會（International Rescue Committee）及國際仁人家園（Habitat for Humanity International）。

國際性 NGO 經常是在災後第一個動員起來的國際性機構。因為他們的經驗可以很迅速地在國內及災區建立據點（或擴充他們已經有的據點），他們通常在應變的早期階段協助政府進行最初的災後評估、設計，並投入行動，如第 1 章「早期復原重建：住宅與社區重建的脈絡」所述。因此，國際性 NGO 經常很能掌握現場狀況——僅次於政府。

以下卡崔娜（Katrina）與瑞塔（Rita）颶風案例研究，說明兩個國際性 NGO，國際仁人家園（Habitat for Humanity International）和美國基督教國際救濟會（Church World Service），與 53 個以當地社區為基礎的組織（community-based organizations, CBO）共同協助受災家庭修繕及重建。

4.6 公民社會組織

4.6.1 定義「公民社會組織」

本手冊使用詞組「公民社會組織（civil society organization）」作為談論大多數全國性與地方性非政府與非營利組織的一個通用性術語，基於倫理、文化、政治、科學、宗教或慈善考量來表達其會員和／或其他人的利益與價值^[17]。詞組「非政府組織」與「公民社會組織」的運用各國有所差異。在此關於 CSO 所做的許多論點，同樣適用於 NGO，詳見第 12 章「社區組織和參與」討論受災個人、社區和 CBO 參與重建的方法。

私部門以各式各樣的方式直接進行重建，但也可能透過一個 CSO，例如單一產業內的企業協會，或具有特定專業知識的專家協會，如工程或通訊^[18]。DHL 是一家在世界各地災害後就會直接提供服務的私人企業，包括在機場提供後勤服務、管理救濟物資，如下面案例研究所述。

CSO 環繞著共同的興趣、目的與價值進行非強迫性的集體行動。理論上，公民社會不同於國家、家庭與市場。實務上，他們之間的界線可能是模糊的。CSO 在拘謹程度、自律性、權力與可及性上有差異^[19]。當大部分的公民社會活動仍侷限在地方性時，CSO 在過去幾十年間，已經集體努力透過宣傳活動，並動員民眾與資源來形塑全球政策。

在世界銀行，一直存在一個審慎考慮的變動，要遠離「NGO」這個術語的使用而改用「CSO」，其原因在於 NGO 對於倡導及／或提供服務的專業、中介與非營利組織的適用較為狹隘。這反映了世界銀行努力要對更多樣類的組織伸出援手，其包括的不只是 NGO，還有商會、以社區為基礎的組織、社會運動組織、信仰為基礎的機構、慈善組織、大學、基金會、專業協會及其他。在災後重建中，這些更多樣的團體也可能是活躍的。

4.6.2 CSO 的型態

CSO 按照他們的目的、地理位置及基金予以分類。世界銀行根據它的任務是否為慈善、服務導向、參與式或致力於社區培力而予以分類。這裡所用的 CSO 定義，大致包括上述四種 NGO 型式的最後兩類：未組成社團與自願者協會、特定 NGO 或非營利法律下形成或登記的實體。

CSO 也可以在地理上予以分類，例如地方性、全國性或國際性，雖然如前所述，本手冊所指的國際性 NGO 和與國際 NGO 相關的國內組織為 NGO，而非 CSO。在災後情況下，要知道倘若 CSO 已經在災區工作，且因此擁有當地的知識是很重要的。地方性與國際性組織可能都會有當地的知識。CSO 可以許多方式予以分類。由世界銀行為諮詢程序選擇 CSO 而提出類型如下所述。

公民社會組織的類型^[20]

功能	類別範例	選擇標準與過程的意涵
代表性	<ul style="list-style-type: none"> ■ 會員組織，包括工會、女性協會、農民團體。 ■ NGO、聯盟、傘狀組織或網絡。 	<p>這些組織的選擇應該要基於組織的規模與型態及代表的合法性。</p> <p>有助於將組織分類的問題包括：</p>

(續前表)

	<ul style="list-style-type: none">■ 信仰為基礎的組織。■ 原住民組織。	<ul style="list-style-type: none">■ 誰隸屬於這個組織？■ 會員身分的標準為何？■ 組織致力於哪些活動？■ 它只有滿足會員們的需要，或者代表更廣泛的群體採取後續的行動？■ 什麼是組織所涵蓋的地理與部門範圍？
技術專業	<ul style="list-style-type: none">■ 專業與企業協會。■ 智庫及其他研究團體。	選擇應基於議題的專業與知識及會員專業的合法性。
倡導	<ul style="list-style-type: none">■ 商會。■ NGO。■ 人權團體。■ 新聞媒體團體。■ 運動組織。	選擇應基於團體在倡導議題的積極性如何、動員及教育擁護者的能力、它的可信度及在建設性參與所展現的興趣。
能力建構	<ul style="list-style-type: none">■ 基金會（地方性、國際性及社區型）。■ CSO 支持的組織。■ 訓練的組織。	選擇應基於所提專案相關的議題或研究中的策略。一個組織也許代表一個關鍵的對話者，強化公民社會參與諮詢的能力。
服務輸送	<ul style="list-style-type: none">■ 地方性、全國性與國際性 NGO。■ 信用與互助社團。■ 非正式的、草根的及以社區為基礎的協會。	選擇應基於這些議題與所提專案的關係。代表性的議題也可能對於其中一些團體開始起作用。

4.6.3 CSO 在重建中的角色

CSO 在災後重建扮演很重要的角色。他們把機構、人力、技術、社會與財務資源帶到重建——地方性的——而且可以把重建工作連結到受災區域長期永續發展的活動。然而，CSO 在災害脈絡中的角色與影響力變化相當大，取決於他們的規模、贊助組織、財務實力、目的及地理可及的範圍。常見的角色包括：

- 在整個重建歷程的所有階段，提供人道主義、技術、人力、材料、諮詢、技術及財務的協助給政府，或直接給受災者；
- 影響重建政策，特別是在集體行動時；
- 倡導重建過程中的公平性、人權、透明度、責任和正義；
- 在政府、當地民眾、全國性與國際性組織間協調與溝通。

下面關於 Tamil Nadu 庇護顧問小組（Shelter Advisory Group）的案例研究說明一個獨特的案例，在那裡所形成的跨領域公私部門伙伴關係，就參與重建的 NGO 工作提供品質控制。在 Katrina 颶風過後，有一群大學和市民合作為紐奧良第九行政區制

定復興計畫，如下面案例研究所述。

4.7 與 NGO 和 CSO 合作的挑戰

4.7.1 有系統的途徑需求

許多災後評估指出，忽略或未建立 NGO 和 CSO 在重建中基本工作規則的風險。2004 年印度洋海嘯應變評估，呈現一個極端，但不是獨特的案例^[21]。有效利用這些組織帶給重建的資源——制度、人力、技術與財政——需要有規劃的途徑。在概述重建策略時，需要去確認這些組織所扮演的角色。政府也應對於 NGO 和 CSO 的參與重建制定規則來管理他們之間的競爭，要求資訊分享，並建立報告、協調與監控他們活動的機制。透明度與公眾參與是某些，但非全部 NGO 的品質證明，政府也許需要建立社區參與和資訊公開的標準。對於 NGO 與 CSO 在重建中的預期角色應該在政府的重建政策中安排。重建政策範圍的描述涵蓋在第 2 章「評估損害與制定重建政策」中。

2003 年伊朗巴姆（Bam）地震後，政府轉向 UN OCHA 及 UNDP 協調國際性 NGO 的工作，包括在農村與都市地區間降較公平地分配他們的支援，如下面案例研究所述。

4.7.2 組織議程 vs. 政府目標

NGO 和 CSO 有時候會把自己的議程帶到重建脈絡中，而他們的目標未必反映政府的政策目的。這些議程可能包括推銷政治或宗教的意識型態。有些機構是以排除不分享特定宗教與哲理信仰的受惠者而聞名。組織議程在至少兩個方面受到 NGO 或 CSO 資助來源的影響：(1) 對捐助者展現成果的需求，有時可能會模糊組織的評價；(2) 捐助者可能會堅持反映他們價值的特定途徑^[22]。政府必須防範有差別的做法，並確保 CSO 及 NGO 願意把他們的活動與重建政策結合在一起。政府擴大服務範圍、清楚溝通 NGO 和 CSO 的參與目標與條件及機構間的協調機制，都有助於統一救助的準則、標準與形式。

4.7.3 能力限制與強化的需求

對 CSO 操作方式的關切是他們可能因為規模過大、資金不足而擔負太多的責任。當政府資助 NGO 或 CSO 活動時，資金應該要隨組織的能力調整。政府對於 CSO 專案倡議的審查，有助於事前檢測出他們所提議活動的問題；同時，政府也不應該漠視地方性 CSO 的專業或允許國際性 NGO 喧賓奪主。當地的學術機構、專業組織及特許管理機構等 CSO 都是可以在災後重建中扮演重要角色的範例。如果 CSO 的能力因參與重建工作而感到壓力，那麼機構的強化或其他支持是必要的。

4.8 政府／ NGO ／ CSO 合作的正式化

4.8.1 評估 NGO 和 CSO

在和 NGO 及 CSO 一起工作時，政府必須確立他們的合法性，並確認他們的能力。CSO 在他們所建立的專業領域內工作，通常是最有效的，而且不致於無法負擔。評估對於確認組織的支持者、能力、外展能力及技術技能等可能是需要的。

正式的註冊制度可能也有需要，特別是對於國際性 NGO 在災後首次進入國內提供服務。最低限度，註冊或追蹤系統要能保證：(1) CSO 在他們自己的國家是有正式註冊；(2) 有經驗以專業的方法執行合法的、需要的活動；(3) 不會把特定的哲理或宗教加諸在受災者身上，作為服務的條件；(4) 可以也願意回報他們的活動與所控制的財務資源。下表是政府應該考量要求 NGO 和 CSO 在參與重建時，提供資訊。

NGO ／ CSO 註冊系統資料

資料	目的
名稱	國際性及地方性法定名稱及經營名稱。
法律地位	全國性或國際性組織。合作型態或其他法律地位。從國際及／或國內來源取得資金的法律基礎。允許在國內運作。
經驗	在受災國家及／或地區及在類似的災後重建的活動經驗。監督架構及資深工作人員的經驗。
專業	主要服務：財務、技術支援、人力資源。工作人員的語言技能。專案管理系統。
篩選受益者的標準	篩選受益者的標準，特別是哲理或宗教的先決條件，如果有的話。
財務能力	財務管理能力。自我資金的可利用性與來源。管理政府與外部資金的經驗。呈現正確且及時財務資訊的能力。
機構聯繫	總會與機構的資訊，包括資深主管的姓名及董事會（理事會）成員。
聯絡資訊	辦公室地址、電話、傳真、網址、e-mail。

4.8.2 使 NGO ／ CSO 角色正式化

建議政府在重建中正式地與 NGO 和 CSO 合作，以書面的協議或契約確定伙伴關係。特別是對 CSO 來說，UN-HABITAT（聯合國人居署）推動的社區簽約模式，可能是草擬這些協議的有用參考資料^[23]。在其他案例中，可以應用政府採購中所使用的一般簽約架構。協議應該確定預期的產出與評效、建立財務公開與監控需求，並

且確定在契約內有不履行義務時的裁罰。

4.8.3 監督系統

把某些任務委派出去並不能免除政府的監督責任。為確保 NGO 與 CSO 伙伴堅持所建立的重建指導方針與界限，政府的監控有其必要性。災害防救業務主導機構應該指定一個政府機關去協調 NGO 與 CSO 的工作，並監控他們的表現。世界銀行在其所支持的活動中，對參與的 NGO 提出「優良做法備忘錄」，在這個脈絡下也許是有用的^[24]。組織的報告應該參考評效、成果與產出，並涵蓋方案與行政支出。報告應包括計算 CSO、政府或受災社區及家庭所做的對應貢獻。

對於募集議題、檢視資源需求及協商調整投入與產出的預估，起始階段和定期的會議是有用的工具。政府經常要求 NGO 建立並管理協調系統，好讓政府可以一起參與。在這些案例中，NGO 和 CSO 直接支持在社區的參與式重建專案；至於社區及家庭所得到服務的滿意度，政府應該要有與他們定期進行磋商的程序。如果 NGO 在國內的出現只是一時的，則政府或許需要一個持續性的計畫來確保那些 NGO 所啟動的活動可以持續下去。

亞齊（Aceh）在 2004 年印度洋海嘯後，地方性的 NGO 聯盟與印度聯盟 Kutch Nav Nirman Abhiyan 之間發展出成功的南方伙伴關係（即，發展中國家組織間的伙伴關係），詳見下面案例研究所述。

五、風險與挑戰

- 政府允許聯合國或其他伙伴訂定重建政策。
- 群組系統的支持是有用的，但它沒有啟動，或者啟動太晚以致於沒有發揮作用。
- 災後 NGO 和 CSO 大幅度擴張，且政府沒有建立標準或財務限制或協調他們的活動。
- NGO 和 CSO 誇大他們的能力，接受超越他們有能力管理的資金，或是對受災社區做出他們無法達成的承諾。
- NGO 和 CSO 以未經諮詢、由上而下、「交鑰匙」的方式進行他們的工作，把完成的產品交付給「受益者」。
- NGO 和 CSO 要求社區成員符合組織的議程，包括那些宗教性質的，以便有資格取得所提供的福利。
- 政府不要求 CSO 或 NGO 的活動要符合重建政策，或公開重建成果及財務結果。
- NGO 和 CSO 假裝他們代表社區，而沒有支持社區表達他們的喜好。

六、建議

1. 政府應該從聯合國或其他伙伴請求所需要的任何支援，去確定重建政策及執行重建方案，同時維持整體協調的過程
2. 在發展重建方案時，確認最適合聯合國、其他人道主義機構、NGO 及 CSO 的角色，並根據他們的經驗、執行能力、當地知識與財務能力的評估結果，部署伙伴資源。
3. 確保 CSO 在重建過程的角色與組織所建立的任務是一致的。
4. 創造報告機制去監控 CSO 的專案設計、發展及執行活動。
5. 當確定需要地方性 CSO 參與時，提供技術及財務支持他們的初步行動。
6. 當 NGO 或 CSO 接受政府號召去執行某些特定活動時，資助要根據組織的能力調整、方案的關係要正式化，並且要建立方案活動的評效。
7. 針對所有 NGO 和 CSO 的活動建立監控和評估系統，並建立追蹤受服務對象滿意度的機制。

七、案例研究

7.1 印度古吉拉特（Gujarat）地震（2001 年）：Kutch Nav Nirman Abhiyan 透過與公部門的協商來賦予村落權力

Kutch Nav Nirman Abhiyan 是 14 個草根 NGO 連結而成的聯盟，1998 年 6 月 Kandla 龍捲風（氣旋）之後成立。2001 年在印度 Kutch 造成超過 26,000 人死傷的古吉拉特大地震中，它的災後救援與重建角色備受讚揚。以古吉拉特邦災害管理局（GSDMA）保留的最高權威，Abhiyan 在 Kutch 廣闊的區域範圍內 600 個受到地震影響的村落與城鎮，致力於把公民的參與帶入重建過程，並以它對 Kutch 的深入了解彌補 GSDMA 對於當地知識的不足。Abhiyan 幫文盲的村民們連結了技術專家，並致力於確保重建工作能滿足民眾的最大利益。它的做法是藉由鼓勵成立村民委員會來選擇重建的伙伴機構（結果，一些機構並未被認同為社區最佳利益工作而遭到拒絕），幫助村民進行災害與損害評估，並組成委員會在村民與政府機構之間及在村民之間宣傳重建的套件與政策資訊，以確保重建政策與實施的公平性。它也成功地為政策措施進行遊說，大幅度提高透明度、責信度及社區參與，並說服銀行和政府機關直接將重建資金透過銀行帳戶撥給受益者。

資料來源：Lena Dominelli, 2007, *Revitalising Communities in a Globalising World* (Farnham, UK: Ashgate Publishing, Ltd.), http://www.ashgate.com/default.aspx?page=637&calctitle=1&pageSubject=471&pagecount=2&title_id=7729&edition_id=8762&lang=cy; and Abhiyan, <http://www.kutchabhiyan.org>.

7.2 伊朗巴姆地震（2003 年）：協調國際性 NGO 參與重建的經驗

2003 年伊朗巴姆地震，聯合國尚未採取群組途徑來協調災後的國際援助。不過，聯合國人道主義事務協調辦公室（UN OCHA）和聯合國開發計畫署（UNDP）設立了一個協調機制去支援伊朗政府的重建管理工作，包括協調國際性 NGO。作為努力的一部分，UNDP 及伊斯蘭革命住宅基金會（the Housing Foundation of the Islamic Revolution, HF）協調庇護部門的活動。UNDP 安排了初步的會議，包括政府機關，以及伊斯蘭紅月會（Iranian Red Crescent）、聯合國人居署（UN-HABITAT）和國際性 NGO，討論政府的庇護部門政策及其重建途徑。

隨著復原重建工作的進展，定期會議持續在不同的部門召開，包括庇護部門。在巴姆城內或四周積極提供庇護所的國際性 NGO 在地震前大多在農村地區工作，那裡（農村地區）的重建比起都市地區較為快速且比較不複雜。在都市地區，必須遵從細部的結構計畫且建造技術比較複雜。然而，都市地區遭受巴姆地震的損害相當嚴重（大約損失 25,000 個都市住宅單元），所以鼓勵國際性 NGO 去擴展業務，提供多樣化服務。國際性 NGO 在巴姆地震後建造了 3,200 間房屋，其中有 850 間在都市地區。由國際性 NGO 直接提供每個家戶約 4,000-7,000 美元的經濟救助。災民也獲得政府的補助與低利貸款（世界銀行也提供了 2 億 2,000 萬美元的重建貸款，大部分由 HF 用來採購住宅重建的材料）。然而，在這段期間內，大部分國際性 NGO 和 UNDP 的附加價值，不是他們的財政援助，而是他們在重建中參與式途徑的示範，以及對於受災者裡面需求最大的團體的支持。

資料來源：Victoria Kianpour, UNDP Iran, 2009, personal communication, <http://www.undp.org.ir/>; and World Bank, 2004, *Technical Annex for a Proposed Loan of US\$220 Million to the Islamic Republic of Iran for a Bam Earthquake Emergency Reconstruction Project*, <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&enuPK=228424&Projectid=P088060>.

7.3 美國紐奧良卡崔娜颶風（2005 年）：大學聯合起來重建紐奧良

ACRON 住宅——大學聯盟是卡崔娜（Katrina）颶風後成立，協助重建紐奧良的組織。康乃爾大學、哥倫比亞大學、Pratt 學院、紐澤西科技大學及路易斯安那州立大學都參與 ACRON。颶風後四週，聯盟發布「人類計畫克服卡崔娜颶風的憂傷：全面促進更有活力、可持續性且公平性的第九區策略」。此計畫為全部紐奧良利害關係人所接受，居民認為它真正地代表他們的需求。它以 56 個立即性的、短期的和長期的再生措施為特色，處理社區再生的所有面向，包括社會、經濟、環境及實質規劃的議題。2007 年 3 月，紐奧良城市規劃委員會（New Orleans City Planning Commission）及紐奧良市議會（New Orleans City Council）通過決議將計畫的主要元

素納入全面性統一紐奧良計畫（Unified New Orleans Plan）。計畫詳見：<http://www.rebuildingtheninth.org/resources/>。

資料來源：Kenneth M. Reardon, Marcel Ionescu-Heroiu, and Andrew J. Rumbach, 2008, “Equity Planning in Post-Hurricane Katrina New Orleans: Lessons from the Ninth Ward,” <http://www.huduser.org/periodicals/cityscape/vol10num3/ch4.pdf>.

7.4 印度洋海嘯（2004年），印度泰米爾納德：公私伙伴關係為更安全的家園——Nagapattinam 庇護顧問小組

公私合作伙伴關係在泰米爾納德（Tami Nadu）海嘯災後住宅重建期間獲得極大的成功，政府提供土地、規格及基礎建設，NGO 提供房屋。在 Nagapattinam 區，大約需要建造 20,000 間房屋，而建造的品質則是關注重點。儘管有 NGO 認可的承諾，但工作的步調仍有定期監控及現場支持的必要。

非政府組織協調與資源中心（NGO Coordination and Resource Center, NCRC）是一種獨特的單位，是為了協調所有在破壞最嚴重區域工作的參與者而設立。聯合施工品質稽核（Construction Quality Audit）單位也由 NCRC、Tamil Nadu 政府及 UNDP 發起與支持。跨領域庇護顧問小組（Shelter Advisory Group, SAG）是在區域層級創立，由區稅收長擔任主席，並由 Shantha Kumar 教授、位於欽奈（Chennai）的印度技術學院（Indian Institute of Technology）退休教授及 TN 耐災住宅技術手冊主要作者群共同領軍。SAG 由庇護支持小組（Shelter Support Group, SSG）支持，是一支災後建築專業團隊，他們每個月造訪基地並提供技術指導。在村落裡設立了建築工人登記處——培訓耐災施工方法——產生了約 200 名受過訓練的泥水匠及其他勞動人力。SSG 也在災害風險降低技術與建築實務整合上培訓政府建築師、承包商、工程師及工程師協會。根據現場的接觸，SSG 提供 SAG 有關重建進度的資料、募集關切的議題，並提出一般的建議。這些資訊都會在每月一次區域層級的「施工會診」中討論，出席的有 SAG、SSG 和 NGO 等。SAG 會根據 SSG 的回報與關切，個別與集體地給予 NGO 建議。此系統明顯地改善建築施工、改善資訊的流動，並證實了技術專家官員、官僚主義者與實施者可以使用共同的議程與途徑一起工作。

資料來源：C. V. Sankar, India National Disaster Management Authority, 2009, personal communication.

7.5 全球（2005-2007年）：快遞與物流巨人 DHL 動員災害風險團隊

2005 年 DHL 和 UN OCHA 建立策略性的伙伴關係，在大型災難後克服運輸與後勤補給的挑戰，將救助快速輸送到遙遠的地區。作為企業責任方案的一部分，DHL 致力於建立一個災害應變團隊（Disaster Response Teams, DRT）全球網絡，以減少靠近天然災害地點的機場瓶頸。DHL 是德國郵政全球網（Deutsche Post World Net）的

品牌傘，是全球最大的快遞與物流公司。總部在伯恩，全球有 52 萬名員工分布在超過 220 個國家和地區，DHL 已經在全球設立三個 DRT。第一個位於新加坡。南佛羅里達團隊涵蓋拉丁美洲與加勒比海區域。最近成立的 DRT 基地則位於杜拜的 DHL Express UAE，涵蓋中東／非洲區域。一旦發生重大災難時，由受過特殊訓練的 DHL 員工組成的團隊將協助管理靠近災區機場的後勤補給作業，以確保救濟物資可以有效地整理、倉儲與配送。DRT 為海嘯及卡崔娜颶風後的救災行動協助運送了 477 萬磅的救援物資。DHL 與它的 DRT 透過災害的準備與認知，支援 UNDP 在減低災害風險及建構全球各國降低風險能力的領導角色。可透過「災害管理」的全球資訊網：Web site at http://www.dp-dhl.de/en/responsibility/helping_people_gohelp/disaster_management.html 與 DHL 聯絡。

資料來源：UN OCHA, “United Nations Helps Launch DHL Disaster Response Team,” Press Release, May 31, 2006; UN OCHA, “Disaster Response Teams: An OCHA/DHL Partnership,” <http://ochaonline.un.org/tabid/4777/Default.aspx>; and DHL, 2007, “DHL Launches Disaster Response Team for Middle East/Africa,” Middle East Events (October 2007), http://www.middleeastevents.com/site/pres_dtls.asp?pid=2244.

7.6 印度洋海嘯（2004 年），印尼亞齊：成功的南方伙伴

當 2004 年印度洋海嘯的消息傳到外界時，德國天主教組織的海外發展機構 Misereor 體認到印尼城市貧窮連線（Urban Poor Linkage Indonesia, UPLINK）（這是個聚焦在都市貧民議題的 NGO 和 CBO 全國性聯盟，也是 Misereor 在印尼最重要的伙伴）缺乏災後重建的經驗，且需要支持以回應災變的需求。結果，Misereor 在 UPLINK 及 Kutch Nav Nirman Abhiyan（來自印度古吉拉特的 NGO 網絡）安排了伙伴關係，致力於強化社區的復原力和備災能力。Abhiyan 在 2001 年印度古吉拉特地震後的重建扮演了關鍵性的角色，透過它的社區主導途徑去重建，並透過它的努力倡導避免了異地重建。在亞齊，Abhiyan 協助 UPLINK 發展專案概念及設計實施策略，並克服執行上的挑戰。Abhiyan 還負責確保受災者以反映他們需求與能力的方式積極地參與亞齊的復建與重建。伙伴關係產生令人印象深刻的結果，包括重建超過 3,000 間夠品質的房屋。有 Abhiyan 的協助，UPLINK 能夠通過錯綜複雜的復原與重建過程，同時強化它自己的能力（專案贏得 2008 年杜拜最佳實務獎「亞齊海嘯後整體民眾主導的重建」）。志同道合的兩個組織間的伙伴關係在大部分的專案實施中始終持續，並延伸超越在亞齊的合作。

資料來源：Jennifer Dwyne Barenstein et al., 2007, “People-Driven Reconstruction and Rehabilitation in Aceh. A review of UPLINK’s Concepts, Strategies and Achievement” (evaluation by World Habitat Research Center under contract to Misereor), World Habitat Research Center, <http://www.worldhabitat.supsi.ch>; and Profile Uplink Indonesia.

7.7 美國卡崔娜與瑞塔颶風（2005年）：CSO 結合其他力量完成家園修復計畫

國際仁人家園（Habitat for Humanity International, HFHI）與基督教世界救濟會（Church World Service, CWS）在2006年4月形成伙伴關係，利用災害復原基金救助沿著 Gulf 海岸遭到卡崔娜（Katrina）和瑞塔（Rita）颶風重創的低收入家庭。這個兩年期的救助方案是一項共同努力，提供資金給當地的長期復原組織（long-term recovery organization, LTRO），去支持受災家庭修復重建他們的家園。LTRO 是由當地的社區、信仰為基礎及自願者機構所組成。從主要來源（例如聯邦政府及保險市場）接收到災害救助資金後，他們將資源（捐贈的材料、自願勞動者、個案管理及資助）分配給需求仍未滿足的受災家庭。專案的好處之一是讓 HFHI 和 CWS 可以聚焦在他們的核心領域強項（分別是新屋建造及災後社區組織），同時增進彼此的能力，讓他們可以在正常方案的傳輸模式範圍內，回應跨區域的高層次需求。正如同一時期的 Gulf 進行的其他重建專案，由於可供應的自願者與合約勞工有變動，導致修繕完工期有些許延誤，原來的專案時間表得延長 2 個月。在專案結束時，HFHI 和 CWS 已將約 400 萬美元分配給 53 個不同的 LTRO，修復大約 697 棟房屋。

資料來源：Giovanni Taylor-Peace, Habitat for Humanity International and Bonnie Vollmering, Church World Service, 2009, personal communication; and “Habitat for Humanity International, Gulf Recovery Effort,” <https://www.habitat.org/gulfrecoveryeffort/default.aspx>.

八、資料來源

- European Commission, United Nations Development Group, and World Bank. 2008. “Joint Declaration on Post-Crisis Assessments and Recovery Planning.” <http://www.undg.org/docs/9419/trilateral-JD-on-post-crisis-assessments-final.pdf>.
- IASC. 2006. “Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response.” <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/Resources%20&%20tools/IASCGUIDANCENOTECLUSTERAPPROACH.pdf>.
- UN OCHA. 2006. *Exploring Key Changes and Developments in Post-Disaster Settlement, Shelter and Housing, 1982-2006*. Scoping study to inform the revision of Shelter after Disaster: Guidelines for Assistance. New York: UN OCHA.
- Scheper, Elisabeth, Arjuna Parakrama, and Smruti Patel. 2006. *Impact of the Tsunami Response on Local and National Capacities*. London: Tsunami Evaluation Coalition (TEC). <http://www.alnap.org/pool/files/capacities-final-report.pdf>.
- UNISDR. 2007. “A Guide for Implementing the Hyogo Framework.” Geneva: UN. <http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Words-into-action/Words-Into-Action.pdf>.

- UNISDR Platform for the Promotion of Early Warning. 2008. *Private Sector Activities in Disaster Risk Reduction: Good Practices and Lessons Learned*. Bonn: UN. <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=7519>.
- UNISDR , World Bank, and World Economic Forum (WEF). 2008. *Building Resilience to Natural Disasters: A Framework for Private Sector Engagement*. Geneva: WEF. <http://www.preventionweb.net/english/professional/publications/v.php?id=1392>.
- Wisner, Ben and Bruno Haghebaert. 2006. “State/Civil Society Relations in Disaster Risk Reduction.” Discussion paper for “Strengthening Global Collaboration in Disaster Risk Reduction.” Bangkok: ProVention Consortium Forum.
- World Bank. 2000. “Involving Nongovernmental Organizations in Bank Supported Activities.” [http:// web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK :20064711~menuPK:4564189~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20064711~menuPK:4564189~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html).
- World Bank, Civil Society Team. 2007. “Consultations with Civil Society: A Sourcebook (Working Document).” http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/ConsultationsSourcebook_Feb2007.pdf.

附註

1. European Commission, United Nations Development Group, and World Bank, 2008, “Joint Declaration on Post-Crisis Assessments and Recovery Planning,” <http://www.undg.org/docs/9419/trilateral-JD-on-post-crisis-assessments-final.pdf>.
2. Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, <http://www.gfdr.org>. As of late 2009, GFDRR partners include the governments of Australia, Canada, Denmark, France, Italy, Japan, Luxembourg, Norway, Spain, Sweden, Switzerland, and the United Kingdom; the European Commission; and the World Bank.
3. In January 2005, 168 governments adopted the HFA at the World Conference on Disaster Reduction held in Kobe, Hyogo, Japan. The HFA is a 10-year plan to make the world safer from natural hazards. Endorsed by the UN General Assembly in Resolution 60/195, the HFA is now the primary international agreement guiding DRR efforts.
4. Global Humanitarian Platform, <http://www.globalhumanitarianplatform.org>.
5. GHP, <http://www.globalhumanitarianplatform.org/doc00002172.doc>.
6. IASC, <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/>.
7. <http://www.sheltercentre.org/library/Shelter+Projects+2008>.
8. Non-food items. See <http://www.sheltercentre.org/library/Selecting+NFI+Shelter>.
9. A variety of useful tools and guidelines on emergency shelter are available on the Emergency Shelter Cluster Web site, <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=77>.
10. UN OCHA, “ReliefWeb,” <http://www.reliefweb.int>.
11. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA) and Shelter Centre,

- 2010, *Shelter After Disaster: Strategies for Transitional Settlement and Reconstruction* (Geneva: UN OCHA).
12. UNDP, 2008, “UNDP Policy on Early Recovery,” http://www.undp.org/cpr/documents/Early_Recovery/er_policy.pdf.
 13. The “provider of last resort” concept within the cluster system means that it is the responsibility of the CL to call on all relevant humanitarian partners to address any critical gaps in the post-disaster response. If the partners cannot meet a critical need, the CL, as “provider of last resort,” may need to fill the gap. If funds are not forthcoming for these activities, the CL is expected to work with the UN HC and donors to mobilize the necessary resources.
 14. IASC, “Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response,” 2006. <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/Resources%20&%20tools/IASCGUIDANCENOTECLUSTERAPPROACH.pdf>.
 15. Wikipedia, “Non-governmental organization,” http://en.wikipedia.org/wiki/Non-governmental_organization.
 16. Asian Development Bank, 2009, “Nongovernmental Organizations and Civil Society,” http://www.adb.org/Documents/Policies/Cooperation_with_NGOs/ngo_sector.asp?p=coopngos.
 17. London School of Economics Centre for Civil Society, 2004, “What is civil society?” http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm.
 18. A discussion of the essential role of the private sector in reconstruction is beyond the scope of this handbook. Some useful reference material on this topic is included in the Resources section, below.
 19. London School of Economics Centre for Civil Society, 2004, “What is civil society?” http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm.
 20. World Bank, Civil Society Team, 2007, “Consultations with Civil Society: A Sourcebook (Working Document),” p. 64, http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/ConsultationsSourcebook_Feb2007.pdf.
 21. Elisabeth Scheper, Arjuna Parakrama, and Smruti Patel, 2006, *Impact of the Tsunami Response on Local and National Capacities*, London: Tsunami Evaluation Coalition (TEC), <http://www.alnap.org/pool/files/capacities-final-report.pdf>.
 22. For example, one NGO involved in the Hurricane Mitch reconstruction in Honduras was unwilling to address the housing needs of unwed mothers.
 23. UN-HABITAT Regional Office for Asia and the Pacific, n.d., “Community Contracts,” http://www.fukuoka.unhabitat.org/event/docs/EVN_081216172311.pdf.
 24. World Bank, 2000, “Involving Nongovernmental Organizations in Bank Supported Activities,” <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20064711~menuPK:4564189~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html>.