

外交部 110 年度選送國內非政府組織幹部赴國際非政府組織實習心得報告

申請人：朱○琪

任職機構：財團法人臺灣兒童暨家庭扶助基金會（以下簡稱家扶）

實習之國際非政府組織：Samatapheap Khnom Organization(以下簡稱 SKO)、
Save the Children Cambodia（以下簡稱 SC Cambodia）

實習之國際非政府組織所在地：柬埔寨

實習期間：110 年 11 月 26 日至 111 年 2 月 23 日

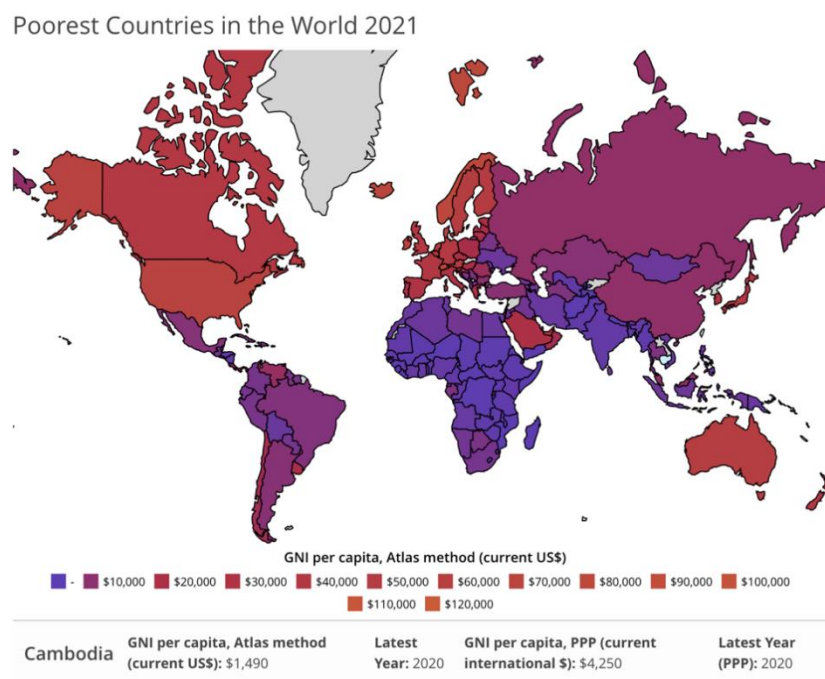
一、赴 INGO 當地實習心得與觀察

(一)柬埔寨背景：

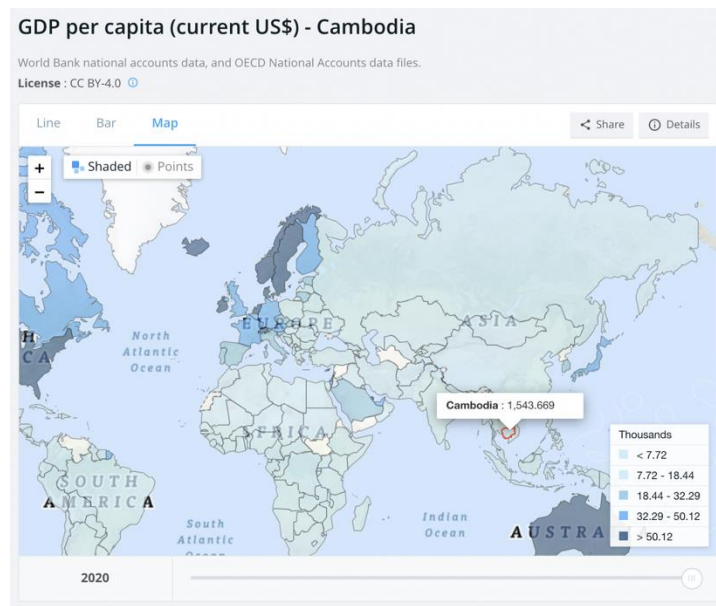
湄公河流經的柬埔寨是中南半島地區悠久的文明古國，但在過去或近代皆經歷許多衝突與戰爭，也為柬埔寨帶來毀滅性衝擊。因近代戰爭導致的影響，各國援助資源與組織駐點於此，數十年過去，柬埔寨雖逐漸成長，但仍是東南亞相對發展中的國家，且有著為數可觀由於戰爭造成的內部移動人口（流動者）與部分族群分歧，以及離開柬埔寨的高棉人、至國外尋求工作機會的移動人口與移入柬埔寨的各國/民族的人等，形成特殊的文化風貌、家庭組成結構與社會人口流動狀態；而因移動人口產生的文化交融現象，由 20 多個民族組成，其中高棉族為民族，占總人口的 80%，少數民族如占族、普農族、老族、泰族、斯丁族等。高棉語 (Khmer language) 為通用語言，而英語與法語也列為官方語言，90%以上的人口信奉佛教。另柬埔寨當地華人社群也形成獨特文化。

回溯柬埔寨首都金邊發展的進程，深受戰爭和紅色高棉種族滅絕悲劇的傷害，正在逐步重建自己。戰後由於城市發展，20 年來，柬埔寨首都金邊的人口增加了兩倍，許多人從外省農村移居，希冀能找到更好的生活條件，不幸的是，這些人往往無法在首都支付租金。這些人與他們預期的財富相去甚

遠，這座城市正在努力吸收這些負擔不起首都租金的新居民，然而這樣的城市擴大，使得全金邊有近 300 個不穩定地區，兒童和家庭生活身處極端貧困狀態，且被邊緣化在首都郊區的貧民窟。這個截至 2020 年擁有 1,672 萬人口的國家仍然是東南亞和最貧窮的國家之一。據 World Bank 統計，柬埔寨 2020 年 12 月人均國內生產總值 (GDP) 為 1,543.699 美元，而 2019 年 12 月為 1,643.121 美元。相比之下，這代表比東亞和太平洋地區平均水平低 7 倍，在這種極端貧困的背景下，許多柬埔寨人很難過上穩定的生活。



圖：截至 2021，柬埔寨仍是世界上最貧窮的國家之一。資料來源：
<https://worldpopulationreview.com/country-rankings/poorest-countries-in-the-world>。



圖：為各國 GDP 國內生產總值色塊圖，柬埔寨之 GDP per capita 截至 2020 年為 1,543.699 USD。資料來源：[World Bank](https://data.worldbank.org/indicators/NY.GDP.PC.CD)。

(二)實習：此次實習內容係為了解柬埔寨社會現況與議題、現地服務經驗的累積、觀察機構與 NGO/INGO 產業運作等。

1. 實習機構

(1)實習機構 I - Local NGO：SAMATAPHEAP KHNOM ORGANIZATION (以下簡稱 SKO)

SKO 自 2007 年起著力於兒童保護與性別議題，致力於通過提供促進人權和支持獲得服務的計畫，來改善柬埔寨最貧困和最脆弱家庭的生活條件，從而最大限度地提高可持續發展的潛力與參與方式。SKO 的工作方法中，發展最為完全的方法學為家庭發展方法(Family Development model)，側重於鼓勵弱勢家庭進行長期、可持續的變革。與每個家庭一起分析他們的問題，與家庭一起制定解決方案，提供支持，並在需要時提供服務以實施這些解決方案。該計畫的一個關鍵要素是不向受益家庭提供物質支持（例如，財務諮詢、學用品、食物等）。

a. 機構經費與人力配置：SKO 最初由 Planète Enfants &

Développement (PE&D)支持，為 PE&D 於柬埔寨的家庭發展計畫(Family Development Project)，計畫結束後則就地立案；現今 SKO 為各 INGO/NGO 的合作夥伴，以承接不同的方案計畫來維持機構運作，目前主要有四大合作夥伴，如 PE&D、UNICEF、REACT (Friend International) 與柬埔寨家扶。SKO 現有 15 位同仁，及各社區的在地志工群。

b. 參與之實習內容：SKO 工作內容包含每日現地訪視孩童及家庭與其評估，實習內容基於各合作夥伴之計畫。

- (a) PE&D 家戶支持方案(HALI Project, Support for families and children in the slums of Phnom Penh (Hali) Phase I & II)：包含於金邊 Khan Mean Chey、Chbar Ampov、Khan Dangkor 與 Khan Prek Knao 等地區之高風險家庭、兒童和青少年提供家庭支持(Family Support)、家庭改善(Home improvement)與社群/區賦權(Community empowerment)計畫，並為家庭、青少年和弱勢兒童提供指導，以便更能了解他們的需求並訂定解決方案。計畫內容也涵蓋社會諮詢和治療等，開展有關兒童權利、兒童保護、憤怒管理、積極養育、家庭暴力的培訓課程和進修計畫。
- (b) UNICEF 兒童保護方案(Child Protection Project)：通過加入地區的支持，加強保護兒童免受暴力侵害，並向家庭、青少年和弱勢兒童提供建議，以了解需求並協助尋找解決方案。同時，與其他非政府組織/單位合作，為家庭、青年、男孩和女孩學習生活技能和能力尋求支持服務，向當局、鄉村和青年志願者、目標群體、家庭、社區提供有關兒童權利、兒童保護、積極教育、家庭暴力、父母角色和責任的培訓。此計畫也發展 OSCaR 個案管理系統，增強案例管理實踐與追蹤。
- (c) REACT (Friend International) 防止家庭暴力方案(Prevent violence and family separation)：當支持兒童面臨家庭破裂風險和處於不安全的家庭環境中時，提供諮詢和管理案例，發展親職教育，增加孩子與家長之間的良好溝通，與了解兒童權利，並為弱勢兒童和家庭提供緊急食品和用品。此計畫也發展 OSCaR 個案管理系統，增強案例管理實踐與追蹤。
- (d) TFCF Cambodia 社區兒童教育暨健康方案：發展社區教育計畫，如移動圖書館提高孩童的教育水平，通過營造有趣的氛圍，如講故事、教育遊戲、娛樂來鼓勵孩童熱愛學習和上學，進而培養閱讀習慣。該計畫也促進生活環境之健康和衛生。

(2) 實習機構 II- International NGO：Save the Children Cambodia（以下簡稱 SC Cambodia）

Save the Children International (SCI) 為世界上規模最大且獨立的兒童權利組織，目前在 120 多個國家開展工作，而自 1970 年以來於柬埔寨發展服務，著重於兒童權利、兒童保護、健康與營養、基礎教育與發展等，以減少兒童貧困及降低災害風險。儘管柬埔寨兒童狀況有所改善，但持續存在的不平等仍屢見不鮮，因此近年 SC Cambodia 發展許多與早期兒童照護與發展 (Early Childhood Care and Development) 與永續發展相關計畫，同時作為柬埔寨政策的重要推力。

- a. **機構概要：**SC Cambodia 於東國當地至今已 50 年，與 30 個 INGO 與 Local NGO 合作實踐各項服務方案，同時與柬埔寨 6 個政府單位合作發展相關政策與落實計畫，目前約有 60%的服務為 SC Cambodia 執行，另 40%為合作夥伴執行。
- b. **參與之實習內容：**
 - (a) **國家策略之地理區域分析(Geographic analysis for country strategy)：**針對 SC 國家策略重點相關業務計畫、指標、現有研究文件、政策和指南進行審查，及制定關鍵問題以供討論，根據指標和標準收集相關數據、整合數據並進行地理評估分析。
 - (b) **現地工作者能力評估(Technical Capacity Assessment)：**針對現地工作者之技術面能力評估，發展相關工作坊/訓練提升其現地所需技能。

2. 田野調查

在洞里薩湖周圍，一系列漂浮的村莊，如 Kampong Phluk、Phat Sanday、Prey Chas 和 Krong Kampong Chhnang 點綴著廣闊的水域，包括越南在內的主要不同民族在水上過著生活。因此，為更了解柬埔寨鄰近洞里薩湖各區之區域發展，於生計、教育、醫療、公共衛生等面向之調查，以製定未來可持續發展目標的潛在計畫與開發合作夥伴。另一個目的是從暹粒和馬德望市的不同組織中學習更多創意或潛在可能性，建立未來可行的社會企業模式。將對柬埔寨洞里薩湖附近居民的生計、教育和健康問題進行實地調查。實地調查於 2022 年 1 月 24 日至 2 月 3 日執行，在五個省進行：Kampong

Thom, Siem Reap, Battambang, Pursat and Kampong Chhnang 。

表：繞湖田調之參訪組織

Organisation	Program	Area	Website
SALASUSU	Community development/vocational training/ Social enterprise	Damdek	https://www.school.salasusu.com/
The Lake Clinic	Healthcare Program	Siem Reap	https://www.lakeclinic.org/
This Life	Community development/vocational training	Siem Reap	https://thislife.ngo/
Children Future International	Education Program	Battambang	https://www.childrensfuture.org/
Phare Ponleu Selpak	Culture & Art into community	Battambang	https://phareps.org/
Good Neighbors Cambodia	Sanitation and Hygiene Promotion Programming	Mechrey Floating Village	https://www.facebook.com/gncambodia.fanpage/
Wateraid Global	Sanitation and Hygiene Promotion Programming	Krong Kampong Chhnang	https://www.wateraid.org/where-we-work/cambodia

3. 實習心得：

在 1979 年紅色高棉下台後的柬埔寨緊急狀態期間，十幾年過去，國際援助大量資源進入柬埔寨，以及草根力量的發展，柬埔寨已在自己的路上逐步前進，不禁令自己回想歷史的進程。現今草根和國際非政府組織在柬埔寨數量眾多，其中包含不同規模大小的組織，從倡議和人權組織到服務提供。在實習期間，發現其中許多以發展為導向的公民社會組織以服務提供為重點的計畫，通常與政府合作，而農業、衛生和教育是計畫的三大領域。這些組織在提供或支持基本社會服務方面發揮重要作用。非政府組織還為發展帶來

了多元方法——強調參與、公平、性別和環境永續性，同時倡導國家改革，以改善健康、教育、治理、人權、法律制度、社會服務、環境以及婦女和兒童的福利。

此次實習參與在地非政府組織與國際非政府組織，觀察到產業中兩種不同規模與運作模式的組織，一般來說，國際非政府組織擁有的資源較多，擁有許多跨領域之專才資源，如人類學、人口學、教育學、發展學、國際發展等領域，能夠提供較多樣化的服務內容給更多的服務對象；此外，也正因為組織規模較為龐大，能夠影響國家政策，但較易受官僚體系影響；雖看似組織內施行服務創新或改革較為困難，由於工作方法與作為資訊轉運的樞紐，經常能夠發展創新的方法學。參與 SC 工作更了解國際非政府組織 (INGO) 運作，global-region-country 間的連結與合作，與各職位角色分工，集結產業最富經驗與能力的同事，更了解自己在發展領域專業能力的不足，也看到跨國且具規模的組織的限制。而參與 SKO 工作，觀察到中小型機構則因管理階層數量少，偏向扁平式組織，有利於訊息傳遞等等，工作氣氛較為緊密。

根據亞洲開發銀行(Asian Development Bank)的柬埔寨 NGO 與公民社會(Civil Society)報告，公民社會組織(Civil Society Organisations, CSOs)主要包含國際非政府組織(International NGO)、當地非政府組織(Local NGO)、社區型組織(Community-based organizations, CBO)與寺廟本位組織(Pagoda-based associations)四類：

表：柬埔寨社會公民組織分類表

名稱	International NGO	Local NGO	社區型組織 (Community-based organizations, CBO)	寺廟本位組織 (Pagoda-based associations)
成員	專職成員	專職成員	個人(individuals)；典型為志願性服務，不支薪(typically work on voluntary basis)	N/A
目的 / 活動	在 1979 年紅色高棉下台後的柬埔寨緊急狀態期間，國際非政府組織在提供援助和其他人道主義服務方面發揮了重要作用。於 1980 至 1990 年代，國際非政府組織在柬埔寨開展的業務主要為服務提供；然而，在雙邊和多邊捐助者於 1993 年加入後，國際非政府組織將其活動轉向社區發展工作。東	在地非政府組織在提供和支持基本社會服務方面發揮著重要作用，通常於偏遠地區和社區，並且存在於柬埔寨的每個省和主要部門。柬埔寨的地方非政府組織同樣可大致分為五個主要類別：民主和人權組織；參與教育、衛生、信貸和其他活動的發展組織；支持專注於人力資源和組織發展培訓活動的組織；社區組織；涵蓋各種發展問題的研究和其他分析	為政府以及人民組織的中介。社區型組織(community-based organizations)、草根型組織 (grassroots organizations)。以社區為主體發展的組織，如村莊發展委員會，或是以類型發展的組織，如農業、漁業、水和衛生等；或以社群性質發展，如婦女等。這類型組織存在於柬埔寨的大多數村莊，但基本上是社區自發的，並依賴於外部支持，以促進社區的物質以及社會福祉。	鼓勵柬埔寨的志願服務和社會服務，主要以村為單位。此類組織在紅色高棉之前就已經存在，儘管受到鎮壓，依舊存在。目前在柬埔寨村莊仍可看到許多以 Pagoda-based 的社會組織。此類組織似乎沒有系統地與發展計畫或權力下放的政府結構聯繫起來，並且被認為與柬埔寨的非政府組織 (NGO) 部門完全分開。

	埔寨的國際非政府組織活動大致可分為五個主要類別： 1. 依賴雙邊和多邊資金並由具有重建和基礎設施發展經驗的大型非政府組織實施的大規模服務提供。 2. 地方機構提供機構能力建設，並與政府機構合作提供服務，特別是在省、區和社區層面。 3. 以村落為基礎，與在地組織開展的社區發展活動。 4. 在國際非政府組織的鼓勵和直接支持下，發展當地非政府	工作和宣傳活動。 在地非政府組織的核心團體繼續作為人權倡導者，包括柬埔寨人權與發展協會、柬埔寨促進和捍衛人權聯盟以及柬埔寨法律援助組織。雖然經常批評政府，但其中一些組織因其自主權而獲得尊重。		
--	---	---	--	--

	組織和社區組織，包括透過培訓進行直接資助和能力建設。 5. 研究和其他分析工作以及相關的宣傳活動，涵蓋一系列發展主題/問題。			
--	--	--	--	--

來源：亞洲開發銀行 (Asian Development Bank) ， 2011 ， Civil Society Brief Cambodia (<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28965/csb-cam.pdf>)

若依據上述表格分類，以 SKO 與 SC Cambodia 作為案例，SKO 屬於當地非政府組織(Local NGO)，而 SC Cambodia 則為國際非政府組織(International NGO)。這兩類主要負責的工作範疇不外乎為柬埔寨當地發展帶來替代模式和方法——強調參與、公平、性別和環境永續性，倡導國家改革，以改善健康、教育、治理、人權、法律制度、社會服務、環境以及婦女和兒童的福利。而這兩類非政府組織所處之層級不同，SC 作為跨國且具規模的組織，匯集多邊資金並協助在地政府進行基礎建設開發與大規模服務提供，同時培力當地社會組織，與發展相關研究工作。而 SKO 則為政府-國際非政府組織之在地合作夥伴，於各社群／區間執行各類方案計畫，帶動社區發展及凝聚社區公民力量。

此外，許多在地公民組織需依賴國際發展／援助資金維持機構運作，而這些資金主要是以國際非政府組織或國外組織之專案為主，意味在地公民組織在執行計畫時仍需考量資金來源機構之需求，而非全以服務對象需求為主體，才能維持相對應之資金。然而，當計畫結束或其發展／援助資金減少時，同業將漸競爭，甚至有些組織無法獲得經費，嚴重影響提供之服務內容與能服務的人數。SKO 於近年也遇過相似的情況，因此在地機構需思考如何發展不同的資金來源，而並非僅仰賴外援，以獲得足夠的資金來維持營運與發展服務。

再者，雖柬埔寨公民組織蓬勃發展，然而，中小型在地公民組織仍面臨專業人力不足的問題，處理現地工作的複雜性需仰賴跨域的專業人才，才能有效地將服務落實。SKO 現行的專職人員僅有 15 位，及其他社區志工成員，主要為社工背景，少數為心理相關背景，但當面臨發展教育、融合創意方式的計畫內容，則需外聘專業人員來補足專業知能上的不足，若以 NGO 要專業化的角度來說，短期間以外聘制度看似能解決短期困境，但並非長遠之計。但 SKO 對於服務對象之培力有顯著成果，目前現職的 3 位專職人員原為服務區域的居民，她們過去也為受支持之服務對象，經年參與 SKO 工作後，也成為 SKO 團隊一員，成為社區／群發展的核心成員。而以 SC 來說，為支持龐雜的工作計畫與內容，需要大量的跨域成員投入，以發展更完整的服務方案與研究內容，正因為跨域成員的組合，也使得有許多工作方法與創意思考的激盪。

二、對所屬 NGO 承辦業務之建議

(一)東埔寨家扶於 2016 年初立案，目前人力編制為 15 名，另有 2 名台籍駐地人員負責管理、營運及行政庶務。因目前人力有限，故東埔寨家扶目前服務的區域為金邊市區，工作模式分為以下兩類：

1. 間接服務：東埔寨家扶就不同專業方案上與各合作夥伴合作，以此補足特殊專業面向的不足，如醫療專業團隊 One-2-One Cambodia、教育相關團隊 Advanced Centre for Empowerment、Children Community Future 與 SKO 等單位。
2. 直接服務：東埔寨家扶提供服務的地區為位於金邊市郊 Peace II 與 Andong 社區，為該市內貧困家庭聚居住地。目前在當地推展服務的模式為：東埔寨家扶定期至當地社區進行 Intake，家庭能夠直接申請，而東埔寨家扶社工訪視並評估家庭的收入與支出，最後決定是否要提供服務，以此可提供最直接的服務給當地有需要的孩童以及家庭。

(二)以下為針對現行家扶海內外之工作建議：

1. 建立研究團隊：建議可組成研究小組，除了就東埔寨各區內外部資源盤點外，也進行現地孩童／家庭面臨不平等與被剝奪的風險以地理區域進行評估，以更準確理解現地狀況，以進行相對應之服務輸送。
2. 系統性專業能力培訓：為因應各種現地狀況與緊急需求，並開發多元的服務模式，有效運用資源於服務對象上，建議可就 global-regional-country 各層級系統性發展專業能力培訓，以增能同仁專業能力，健全工作支持系統。
3. 個案管理系統建置：各國當地由於合作單位與組織之個案管理系統有所不一，建議發展一套適用且符合各國在地脈絡的個案管理系統，以便對於服務對象的後續追蹤，同時也能就機構每年度整體國際服務面向之資源運用進行分析。
4. 派駐人員學習當地語言：現地工作需大量與在地夥伴、同仁、服務對象一起工作，且語言與文化、族群脈絡發展有關，建議台籍派駐人員於派駐前學習基礎對話以協助在地工作，減少語言隔閡與溝通不良的狀況。
5. 盤點並整合社區資源：東埔寨當地公民組織發展蓬勃，許多資源挹注至同一社區，重疊性高，建議中心可盤點所服務區域之 NGO/INGO 或政

府相關資源，進行資源整合與運用；同時，藉此也能找出真正有需要且尚未獲得相關資源的弱勢家庭與孩童，以有效運用並分配資源。

6. 鞏固在地夥伴網絡：作為外來駐地組織，於推動服務方案可能面臨不同的挑戰，尤其受到政府規範與政策限制。為能順利拓展服務及獲得更多資源，建議可逐步穩固並開拓新的合作夥伴網絡。
7. 發展跨域與創新之參與方法：國際人道行動與發展工作所涉及領域與專業相對廣泛，且隨著時代變革，工作方法需與時俱進及創新，建議跨域專業合作能激迸出更多元實踐的方式，也能更發揮超乎預期的成效，例如帶有參與元素之論壇劇場能提供服務對象一對話平台就面臨的困境發聲與討論，同時也能漸賦權／培力服務對象自主性的建立。發展多元方法、整合各計畫創造對話平台與扮演串連各資源的核心人物／機構將成為關鍵。
8. 發展外聘顧問制度：如上所提到國際人道行動與發展工作所涉及領域與專業相對廣泛，內部人員專業背景不盡然能勝任特殊專業之方案規劃、監控與評估等，外聘顧問制度有助於規劃並發展符合服務對象之方案，更能真正落實。

三、對國內 NGO 相關領域之建議

以下為在柬埔寨實習後，針對提供欲到柬埔寨設點的國內 NGO 相關建議。

(一)現地田調與評估：

1. 資源覆蓋：柬埔寨境內目前已有許多 INGO 駐點服務，且有許多 NGO 於各社區服務，若國內 NGO 欲前往柬埔寨發展服務之前，建議先進行事前評估，派駐專業人員於當地做完整的生態評估，熟悉了解當地的歷史政治文化經濟背景，以及進行針對各項議題如教育、兒童保護、性別等進行地理分析評估，確認既有 NGO/INGO 服務覆蓋範圍、機構資源可及性、尚未獲服務支持之服務對象等，來評估是否進駐柬埔寨服務，避免資源重複性。
2. 在地化的服務模式：每個國家／地區，乃至社會或社群都有其歷史與文化脈絡，需發展適於當地服務對象之方案。

- (二)建立與整合當地夥伴網絡：柬埔寨對於 NGO 有相關政策與規範，機構需拿到許可證才可進行服務輸送，相對不易進到社區服務；並柬埔寨當地並未有台北經濟文化貿易辦事處，因此建立與整合當地夥伴網絡相當重要，能適時尋求相關資源，夥伴也可能成為與當地政府交流的橋樑。
- (三)發展長期賦權／培力到永續性的服務：柬埔寨境內有許多 INGO/NGO 資源，整體社會以長期並高度仰賴外援協助，因此需思考培力服務對象自主且永續性的發展面向，建議發展長期計畫，以能長期培力服務對象自主性與應對不同環境變化的韌性(Resilience)。
- (四)派駐人員的敏銳度與跨域專業：跨國工作需面臨文化與語言的差異，除熟諳基礎當地語言外，建議派駐人員能夠對於當地脈絡有高度敏銳度，及回應各項情境的專業能力。

四、 未來我該類 NGO 與相關 INGO 交流及合作之可行性評估

柬埔寨 NGO/INGO 數量眾多，且致力之議題範疇廣，建議可先了解各類組織所扮演的角色、其致力的議題、服務輸送狀況與可運用的資源；並建議須確認該組織是否有公開其財務資訊及組織金流是否透明等，方能確認資源有效運用。合作夥伴網絡的建立有助於柬埔寨各地服務方案輸送；同時，由於柬埔寨 INGO 與跨國組織眾多，也已發展國際現行於人道發展的工作方法，台灣組織能與當地各組織學習的面相相當廣泛。