

科技部補助專題研究計畫成果報告 期末報告

地方政府災害防救組織協力之研究：臺灣與美國的跨國比較

計畫類別：個別型計畫
計畫編號：NSC 102-2410-H-004-228-
執行期間：102年01月01日至103年03月31日
執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：張鎧如

計畫參與人員：大專生-兼任助理人員：翁于涵
大專生-兼任助理人員：馬敬婷
博士班研究生-兼任助理人員：林柏州

處理方式：

1. 公開資訊：本計畫可公開查詢
2. 「本研究」是否已有嚴重損及公共利益之發現：否
3. 「本報告」是否建議提供政府單位施政參考：否

中華民國 103 年 06 月 25 日

中文摘要：組織協力，就實務考量上，無論是從垂直面或水平面來看，對於災害防救此高度需要科際整合的政策領域而言，是不可或缺的機制，特別是對於依法被賦予災害防救前線角色的地方政府而言，在有限的人力、物力、與財力之下，透過組織協力的方式來推動災害防救工作，往往被視為不失可行性的解決之道。就學理的探討上，組織協力，也是當前以公共治理、府際關係、組織理論、跨部門治理、新制度論等各家理論為基礎而正在積極發展的理論之一。本研究透過文獻檢閱、深度訪談、以及與筆者過去博士論文之研究發現進行比較分析，探究我國地方政府如何透過垂直與水平不同樣態的組織協力模式推動災防政策，並探究其動機與可能面臨的挑戰與困境，另外，本研究不針對特性的重大災害，而是將研究焦點放在一般性地探討地方政府為何與如何透過組織協力的概念來推展災害防救工作，本研究亦跨國檢視地方政府災防組織協力的動機、活動、與困境，提出綜合性的討論。基此，本研究主要研究問題有三：

1. 臺灣地方政府為何且如何推動中央—地方政府組織協力、地方政府—地方政府協力、與地方政府—非政府組織協力等三種不同樣態的組織協力模式？
2. 臺灣地方災害防救組織協力實務上面臨哪些的困境或挑戰？
3. 相較於美國，臺灣地方政府在發展災害防救的政策上，對於推動垂直與水平組織協力的動機，存在何種相似與相異點？

中文關鍵詞：組織協力、地方災害防救、府際關係、跨域治理

英文摘要：Recently, local emergency (disaster) management collaboration studies have rapidly grown in the public administration research around the world. Because intergovernmental relations in Taiwan gradually change from centralization to localization, local governments are authorized more decision-making powers in local issues, including emergency management. In nowadays, local governments are viewed as the frontline to provide functional activities relevant to mitigation, preparedness, response, and recovery from all kinds of disasters. However, dealing with disasters is usually too complicated to rely on only single jurisdiction. Therefore, collaborating vertically and horizontally with all

levels of governments and non-governmental organizations becomes a useful strategy for local governments to handle emergencies and disasters. However, the discussions about why local governments collaborate based on the analysis of different types of collaboration in emergency management are still limited in the current literature.

Through using the qualitative-method approach, 19 interviewees from central and local governments, non-profit organizations, and the Army Forces for dealing with emergency management issues in Taiwan are interviewed in this project to understand local governments' 1) motivations behind each type of collaboration, 2) perceived obstacles of collaboration, and 3) practical collaborative activities in both vertical and horizontal contexts. Finally, an international comparison study between cases in Taiwan and in the United States based on the findings in this project and in applicant' s dissertation is proposed.

英文關鍵詞： Vertical and horizontal collaborations, Local emergency management, Intergovernmental relations, Cross-boundary governance

壹、前言

臺灣的災害防救體制，自九二一大地震後，隨著災害防救法的施行與修訂，並逐步學習和引進美國、日本等先進國家的災防概念，我國已逐漸從傳統的中央統一指揮制度，趨向視地方政府為災害防救一線單位的三級體制，各級政府對於災害防救政策的重視與發展亦與日俱增。然而，在制度轉變的這段過渡期間，地方政府雖依法為第一線災害防救單位，面對大規模、不易預測、且須動員大量人力物力來因應的災害時，往往仍缺乏能力與資源來進行災害防救和復原工作，而目前法定推行地方災害防救工作的人員多為兼任性質，因此更需要與中央和其他地方政府合作，或透過民間團體的力量來有效預防或是減緩災害對地方帶來的衝擊。從此面向來看，推動組織協力對臺灣地方災防工作能否順利進行有格外舉足輕重的影響。

組織協力的相關研究近幾年來隨著政策網絡（policy networks）、協力治理（collaborative governance）、協力式公共管理（collaborative public management）、跨域治理（cross-boundary governance）等概念的蓬勃發展，國內外公共行政學者越來越重視如何透過協力的概念來解決當前日益複雜的政府管理議題。實務上，地方政府除了在管理和政策執行上彼此合作而互為協力單位，同時也透過組織協力的概念重新去思考中央與地方政府之間的關係，這類的情況也越來越普遍，而災害防救政策便是其中一例。雖然組織協力對於地方政府施行災害防救政策有其重要性與必要性，然而目前國內外以地方災防政策為背景，針對不同類型的組織協力模式進行實證比較分析的研究卻不多。有鑑於此，筆者的博士論文針對美國佛州地方政府的垂直協力模式（聯邦政府—州政府—地方政府）和水平協力模式（地方政府—地方政府、地方政府—非政府組織）等三種不同的組織協力樣態進行研究，試圖透過量化分析釐清是否不同的組織協力樣態背後存有不同的動機與成因，並以組織內部因素、組織外部因素、災害防救能力等三面向為研究架構來分析。同時，透過訪談美國佛州地方災防官員，進一步了解實務上組織協力對於協助各地方政府履行災防職責有何影響。

研究結果顯示，在美國的聯邦制度下，地方政府採行不同樣態的組織協力模式其背後確實存在不同且複雜的動機，資源短缺和依賴、制度標準、以及地方災防管理能力可視為關鍵性的因素來解釋地方政府為何採用垂直或是水平協力模式。就垂直面來看，地方政府須仰賴與州政府和聯邦政府的合作來爭取更多災防經費，但是水平式的組織協力才是地方政府日常運作最常採行的模式，換言之，地方政府之間具有更緊密的互賴性。另外，受訪者普遍認為就地方上的災防工作而言，組織協力的重要且必要的機制，即使實際運作上常常遭遇不同的困難或挑戰。而享有較多人力、物力、和財力的地方政府，往往更具有支援周遭欠缺資源的地方政府或行政區的特殊使命感，政府與民間的合作，也日漸普遍而趨常態，民間企業和非營利

組織的角色在地方災害防救工作上已不容小覷（Chang 2012）。

筆者返台任教後，亦試圖運用所學，從組織協力理論的相關角度來思考與分析臺灣地方政府推動災害防救政策時，背後所支持的組織體制，以及推展協力活動的動機與實際作為為何，更希望進一步比較分析臺灣與美國（佛州）地方政府各自如何透過組織協力的方式來進行互動來推展災害防救政策，有何相似相異之處。雖然筆者已從目前我國蓬勃的相關文獻與研究中，初步對我國實際推行災害防救相關政策的組織與體制有所認識，然而，對於實務上，臺灣中央與地方政府、國軍單位，以及非政府組織，在災害防救這個政策領域，彼此進行互動的動機、方式、還有相關的政策措施，仍相當陌生。為了加強筆者這方面的背景知識，進而能有系統地描繪我國各級政府之間以及與非政府組織的互動與協力現況，本研究蒐集相關質性資料，嘗試歸納不同面向來解釋我國地方政府推動災防組織協力的動機與方式，以及實際面臨的挑戰，並進一步與筆者過去博士論文研究發現進行綜合性的討論。

貳、研究目的與問題

由於本研究由多年期計畫修改為一年期計畫，考量執行時間、資源與可行性後，計畫之研究目的經修改後主要著重於兩方面，首先，本研究著重在分析比較我國地方政府如何透過垂直與水平等不同樣態的組織協力模式推動災防政策，探究其採用不同樣態組織協力模式的動機，以及可能面臨的挑戰與困境，這是國內文獻目前較為欠缺的研究面向，也是本研究不同於過往文獻之處。再者，國內過去的相關災防文獻多半針對某次重大災害進行個案研究，本研究則不針對特性的重大災害，而是將研究重點放在一般性地探究地方政府為何與如何透過組織協力的概念來推展災害防救工作，並透過深度訪談地方負責災害防救政策規劃與執行人員的方式蒐集質性資料，相信有助於國內對於組織協力與地方災害防救政策的研究發展，同時提供資訊做為相關政府單位在推動地方政府組織協力實務工作的參考。最後，藉由質性資料的比較分析，本研究跨國檢視地方政府災防組織協力的動機、活動、與困境，提出綜合性的討論，從兩國的相似與相異處來探究地方政府推動災防組織協力需要特別關注的議題。基此，本研究主要研究問題有三：

1. 臺灣地方政府為何且如何推動中央—地方政府組織協力、地方政府—地方政府協力、與地方政府—非政府組織協力等三種不同樣態的組織協力模式？
2. 臺灣地方災害防救組織協力實務上面臨哪些的困境或挑戰？
3. 相較於美國，臺灣地方政府在發展災害防救的政策上，對於推動垂直與水平組織協力的動機，存在何種相似與相異點？

參、文獻探討

一、組織協力的概念、目的、與類型

組織協力 (organizational collaboration) 的概念隨著過去學界對政策網絡、跨組織互動、以及新制度論對於集體行為的分析研究而逐步發展 (Thomson and Perry 2006)，雖然目前尚未有一個明確且具共識的定義，但一般而言，組織協力被認為是一種具有目的性的行動，透過組織間互動分享和達成共識的過程，來解決過於複雜或單一組織自己無法解決的問題 (Agranoff and McGuire 2003)。Gazley (2008) 強調利害關係人或團體彼此間享有相同目的，是確保組織協力的關係能持續維繫的重要因素，Thomson and Perry (2006) 則認為確保參與者的自主性和維持互惠關係是協力過程中的兩大關鍵。學界一般認為，比起協調 (coordination) 與合作 (cooperation)，組織協力是一種更高層次的互動關係，不只是參與者之間的交換訊息或資源，更意味透過協力來共享權力以達到培力的效果 (Bryson and Crosby 2008)。

隨著公共議題的日漸複雜以及行政疆界 (administrative boundary) 的模糊化 (Kettl 2006a)，政府協力的目的，簡單來說，就是希望透過跨層級、跨部會、或公私部門間的互動合作來整合各種資源以有效解決日趨複雜的社會、經濟、或政治面的公共問題 (Waugh and Streib 2006)。換句話說，協力は政府為了解決日益複雜的公共議題並創造公共價值，所採取一種不同於傳統科層體制或市場模式的互動關係 (林水波、李長晏，2005)。而政府採用組織協力的模式可分別從垂直面和水平面的來觀察 (Agranoff and McGuire 2003)，垂直面的組織協力意指不同層級間政府的協力關係，而水平面的組織協力則指同一層級政府間、或者是同一層級公私部門間的協力關係。對於垂直面與水平面政府組織協力的研究與分析，學理上多以網絡研究、府際關係、府際管理、府際治理、跨域治理、和公私夥伴關係等理論為依據 (史美強，2005；林水波、李長晏，2005；趙永茂、孫同文、江大樹，2001)。

臺灣近年來府際關係的轉變與組織協力概念的導入亦有相當的關聯性，受到新公共管理與共同治理的理念趨勢的影響，臺灣的府際關係走向去任務化、去機構化、和去管制化 (歐信宏、史美強、孫同文、鍾起岱，2011：260-261)。李長晏 (2007：94-114) 進一步整理相關府際合作治理的理論，並提出垂直型府際合作模式、水平型府際合作模式與跨部門夥伴關係等三種類型來加以論述。垂直型府際合作治理的基礎理論來自於新管理體系理論 (new managerial regime theory) 與傳統改革主義 (traditional reformist)；水平型府際合作治理的基礎理論包含了新區域主義、政策網絡理論 (policy network theory)；跨部門夥伴關係治理的基礎理論來源則有公共選擇、多中心治理與新公共管理。換句話說，臺灣地方政府目前組織協力的樣態，可從垂直面的中央政府—地方政府協力，以及水平面地方政府—地方政府協力，和水平面地方政府—非政府組織協力等三個面向來觀察分析。就垂直面向來看，自民國87年通過地方制度法後，中央與

地方政府之間趨近合作、合夥的關係（趙永茂，2001），透過中央與地方建立夥伴關係，地方政府的能力可因此提升，相對的地方政府也可更進一步落實夥伴關係（呂育誠，2001）。就水平面來看，透過倡導新區域主義以及跨域治理等概念，除了地方政府之間的合作，地方政府也開始與社區組織、企業組織、和非營利組織也透過協力的模式發展區域性策略夥伴關係（呂育誠，2012；陳立剛、李長晏，2003）。

二、災害防救與組織協力

緊急事務管理（emergency management）或者更進一步的說災難管理或災害防救（disaster management），乃意指「公共組織對於自然與人為災害進行預防、準備、因應與回復的管理程序與方法。」（丘昌泰，2010：336）。近年來，隨著全球氣候的劇烈變遷，以及各國對於己身國家安全的日漸重視，災害防救政策的推展成為這些年來的政府不容忽視的重要環節。從中央政府的角度來看，結合全球治理與緊急事務管理的概念來達到減災、防災、和救災的相關研究也日漸受到重視（王俊元，2006；王俊元、詹中原，2010）。然而，如果就災害防救工作實務的推動上，地方政府往往扮演著更舉足輕重的角色。以美國為例，在聯邦制度的傳統下，地方政府的權責、偏好和多樣性是被尊重的，這些特性也反映在美國災害防救制度設計上。Drabek（1985）曾提出美國的緊急事務管理制度有四項特點，分別為地區主義（localism）、欠缺標準化（lack of standardization）、單位多樣性（unit diversity），以及零碎細分化（fragmentation）。地區主義強調地方政府在因應各種天災人禍上的重要地位，他們肩負第一線救災的重大責任。欠缺標準化意指由於各種災害的發生常與人事時地物等因素有關，因此緊急事務管理的各項措施無法完全標準一致化，必須按照災害的類別和時空的因素採取因地制宜的策略。單位多樣性則是說明有效的，往往需要不同組織和單位彼此間的相互合作來確實完成災害的減災、整備、應變、復原等工作。至於零碎細分化則是點出緊急事務管理的運作上，垂直面向可能會面臨中央與地方政府因觀點不同而產生的歧異，或者就水平面向各部門組織之間因堅持己見而造成彼此的矛盾與衝突。

近年來，臺灣的災害防救制度的發展，除了導入了全災害的概念（all-hazards approach），亦吸納了地區主義的特點，讓地方政府在災害防救的工作上扮演更重要的角色。根據章光明教授等在2010年行政院研究考核委員會委託計畫報告書《中央與地方災害防救組織職能與角色之實證分析》中所述，過去五十年來從無正式法令到災害防救法的頒布，由中央統一指揮演變到符合地方自治的三級制。中央政府面對災害不再只是針對地方的要求提供協助，而是採主動積極的態度協助地方政府克服困難；地方政府防救災的工作，也由以往被動的救災任務，逐步轉為主動應用科學與知識來訂定地區災害防救計畫以求達到減災的目的。換言之，建立以地方政府為主體的災害防救體系已是現今的趨勢且有其必要性（楊永年，2001；2009）。

地方政府在災害防救的體系中其重要性是無庸置疑的，因此也有越來越多的相關的國外文獻將地方政府視為研究的對象，來探討組織協力和地方災害防救等議題（Brudney and Gazley 2009; Caruson and MacManus 2007, 2008; Gerber, Cohen, Cannon, Patterson, and Stewart 2005; Gerber and Robinson 2009; Henstra 2010; Krueger, Jennings, and Kendra 2009; MacManus and Caruson 2008, 2011; Reddick 2008; Somers and Svara 2006）。但是地方政府往往面臨許多人力、物力、和財力的困境（Krueger, Jennings, and Kendra 2009），促使其更需要透過具彈性且又效率的組織協力模式來整合各部門組織的資源來因應和處理災防問題（Drabek 1990）。就組織協力和在推展災害防救政策的應用上，近年來國外研究紛紛提出協力式緊急事務管理（collaborative emergency management）的概念，研究除了強調垂直與水平面的溝通、協調、和協力對有效應變災禍或極端事件的重要性（Choi 2008; Comfort 2002; Kapucu, Arslan, and Demiroz 2010; Kettl 2006b; Waugh and Streib 2006），也試圖探討影響政府運用組織協力和以推展災防與國安工作背後的因素為何（Hicklin, O'Toole, Meier, and Robinson 2009; Kapucu, Bryer, Garayev, and Arslan 2010; McGuire and Silvia 2010; Reddick 2008; Simo and Bies 2006），並進一步研究政府利用組織協力和去推展災防工作時可能面對哪些困難和挑戰（Caruson and MacManus 2011; Scavo, Kearney, and Kilroy 2007）。

而國內近年來亦有許多個案研究利用公私協力和府際合作等概念來剖析我國的災防體制，例如鍾起岱（2003）以九二一震災為研究個案，從府際垂直面和水平面來探討災後重建的策略，以及各級政府與民間團體在重建工作中的關係。李宗勳（2008）則是以內湖科學園區為個案，試圖導入網絡與公私部門組織協力的概念，來剖析社區安全治理與政策風險管理。張正良（2009）以2004到2005年間因艾利颱風和瑪莎颱風造成桃園地區災害性缺水事件為個案，利用質化研究訪談的方式來探討如何就災難管理的減災、整備、應變與復原等四個階段，結合府際合作的機制來提升我國災害防救的能力，並鼓勵建立常態性的府際溝通平台。楊永年（2009）以研究八八水災救災個案為例，強調應就中央與地方政府間、地方政府與地方政府間、政府與非營利組織/民間團體、政府與國際(兩岸)間建立災害防救的合作機制，並且建立誘因，讓政府部門願意形成一套能相互合作的網絡系統來強化我國救災體系。陳秋政、梁筑雅（2009）同樣以八八水災為個案，但進一步檢視六龜鄉災區來檢討目前我國地方災害防救體制的缺失，希望透過導入協力式治理的概念，以期能建立一套更完善有效的防救災網絡。

三、影響地方政府導入災害防救協力機制的因素與挑戰

過去國外文獻曾就組織本身的管理能力、主管領導力、組織擁有資源的多寡、協力成員的互賴性、共同信念、信任感、共識性、不確定性、或過去協力過程中的衝突經驗等因素來廣泛地探討這些因素對於導入與執行組織協力的影響（Agranoff and McGuire 2001, 2003; Alter and Hage 1993; Ansell and Gash 2008; Bardach 1998; Bryson, Crosby, and Stone 2006; Connelly, Zhang, and Faerman 2008;

Emerson, Nabatchi, and Balogh 2011; Fleishman 2009; Gazley 2008; McGuire and Silvia 2010; O'Leary et al. 2009; Pfeffer and Salancik 2003; Somers and Svara 2006; Thomson and Perry 2006)。國內亦有學者指出，臺灣如果要進一步落實組織協力、發展府際管理網絡和推動跨域治理，需克服法制疏漏、地區本位主義、政黨爭鬥、地方社經發展落後、城鄉差距過大，及民間參與公共事務能力不足等問題（林水波、李長晏，2005；李長晏，2004；趙永茂，2003；劉坤億，2006）。進一步分析可知，目前我國推動垂直型府際合作，容易面臨中央協調機制缺乏與地方合作意願和能力不足、地方自治團體營養不良的症狀、權責不清與本位主義作祟、地方治理資源的稀少性、行政體制隸屬不同，造成實務運作上的溝通不易等困境（李長晏，2007: 146-152）。水平型府際合作治理的困境則包含現行法制規範的疏漏化、黨同伐異對立的磨合化、行政轄區割裂的本位化、地方公共事務的外部化、跨區域資源的未整合化、整體區域發展的落差化（李長晏，2007: 152-155）。而跨部門夥伴合作治理往往缺乏跨部門及區域性整合協調機制、以及地方參與國家經濟決策機制的不足等問題（李長晏，2007: 155-156）。劉明德、徐玉珍（2011）更指出，目前臺灣地方政府之間的合作仍有限，多半停留在共同宣言和研討會的層次，並侷限於交通、垃圾處理等議題。作者透過對臺灣和德國從事跨域合作的個案進行比較分析，認為臺灣的跨域合作不只要有非正式組織，更要從非正式組織進入正式合作的階段，其中的建議包含了以積極取代消極合作、立法地方合作法和修訂財劃法、成立直轄市論壇、都會區公司、直轄縣市聯合協會、建立網絡式上下整合的合作平台、建立夥伴關係等。

如果進一步以災害防救政策為範疇，思考影響地方災害防救組織協力機制的因素，除了上述考量，過去研究亦提醒我們須思考地方政府本身災害防救的專業能力（McGuire and Silvia 2010）、災害的公眾聚焦性（Birkland 1997, 2006）、地方單位對於中央和上級政府災防補助金和相關資源的依賴性（McEntire and Dawson 2007; Sylves 2007）、法規制度（Ostrom 2005; Sylves 2008; Waugh 2011）、災害嚴重的程度（McGuire and Silvia 2010; Rubin 2007）、以及地方屬性（例如人口密度、地理位置、受災風險機率）（Feiock 2008; Ostrom 2005）等因素的影響。國內研究中，張四明、王瑞峯、葉明勳、陳昱旗等人（2011）針對官方文件進行分析並運用深度訪談，來檢視政府與民間組織災變服務合作關係建立所需正視的三個重要面向，分別是合作關係的類型、合作關係建構的成功要素、與地方政府的角色。研究指出，地方政府與民間組織災變服務合作關係的形成，交換理論的資源互賴與互補關係發揮很大的影響力，除此之外，社會因素也在政府與民間組織災變服務合作關係中，扮演了一定程度的角色，換句話說，社會網絡所累積形成的社會資本與具有經驗的核心人士成功網絡開拓者角色，亦是政府與民間組織合作形成與順暢運作的要素。

肆、研究方法

本研究起初設計為兩年期計畫，後核定為一年期計畫，在有限的時間與資源下，本研究調整原本計畫內容，將研究問題設定在了解臺灣地方政府目前進行災害防救組織協力之動機、現況與困境，之後進一步與筆者的博士論文在美國蒐集的訪談資料做比較。本研究主要透過深度訪談的方式，蒐集質性資料進行整理分析，以回答前述所提之研究問題。研究進行初期，邀請國內五位在學術界與實務界具有組織協力、跨域治理、地方災害防救、府際關係等方面專長的學者專家進行焦點座談，針對研究方法與訪談大綱進行討論和修訂，以求修改後的訪談大綱內容能反映臺灣的制度與現況。爾後，基於研究目的、約訪可行性，以及考慮受訪者必須要對目前地方政府災防協力體制與運作現況等相關議題有所了解，本研究一開始採立意抽樣法遴選訪談對象，之後配合滾雪球抽樣方式由相關學者專家推薦可能的受訪者後，再依名單進行約訪。訪談以半結構式問卷為主，並視實際需要延伸訪談內容。訪談的內容，主要請受訪者陳述他們對於組織協力的看法，以及實際執行災防工作時，進行垂直與水平組織協力活動的工作內容以及曾面臨何種挑戰或困境，並說明他們在選擇不同組織協力的樣態時，是基於什麼樣的想法或動機。訪談期間為 2013 年 5 月至 11 月，每次訪談時間約為 1.5 至 2 小時，訪談地點以受訪者於中央或地方的辦公室為主，視受訪者的需求調整，以儘量不耽誤受訪對象處理公務為原則。由於進行訪談期間，往往適逢汛期或者颱風期間，因此需機動調整受訪時間。訪談對象分別包含中央與地方政府從事災害防救工作的公務人員，另為平衡觀點，本研究亦訪談與從事災防工作相關的非政府組織成員與國軍單位，訪談過程經受訪者同意後以錄音方式記錄並轉成逐字稿以利後續分析。

中央政府的部分，基於行政院於 2010 年 2 月 1 日成立「災害防救辦公室」，依業務分成「減災規劃組」、「整備訓練組」、「應變動員組」、「調查復原組」、「資通規劃組」及「管考協調組」等六組，用以協調各部會與地方政府間災害防救業務，並擔任中央災害防救會報及中央災害防救委員會之幕僚作業。因此，本研究約訪行政院災防辦公室的中層主管與業務承辦人員，以進一步了解，從中央政府的角度，是如何思考、看待與推動中央與地方就災害防救這個政策所進行組織協力活動。地方政府的部分，雖然依據災害防救法第九條規定直轄市與縣（市）須設立災害防救辦公室來執行災害防救會報事務，但目前地方上的災防業務，仍多由各直轄市政府與縣政府消防局來主導或兼辦，因此本研究選擇的訪談對象，以目前服務於直轄市、縣市政府消防局，從事災害管理、整備應變，或承辦災防相關業務的公務人員為主，而這些公務人員多半過去具有消防專業背景。後基於約訪的可得性，最後願意受訪之地方災防公務人員，層級涵跨承辦人員以及中高階主管。非政府組織與國軍單位的部分，皆先由學者專家推薦聯繫名單後，由研究團隊進行約訪聯繫。在有限的時間與資源下，本研究最後成功約訪了 2 位服務於中央行政院災防辦的災防公務人員，12 位服務於 9 個跨越北、中、南、東部不同直轄市或縣政府的災防公務人員，

1 位前任地方政府高層公務人員，3 位服務於不同非政府組織單位的成員，以及 1 位服務於國軍單位之軍官。詳細受訪者名單與資料參見表 1，共有 19 位受訪者，本研究皆給予不同代碼代表之，並將 9 個直轄市或縣與 3 個非政府組織分別給予代號來確保受訪者的匿名性。

表 1：受訪者名單

代碼	受訪者單與職稱
中央	
A1	行政院災害防救辦公室中層主管
A2	行政院災害防救辦公室業務承辦人員
北部	
B1	B 直轄（縣）市消防局技正
B2	B 直轄（縣）市消防局高級規劃師
B3	B 直轄（縣）市消防局規劃師
I1	I 直轄（縣）市消防局局長
J1	J 直轄（縣）市消防局股長
中部	
E1	E 直轄（縣）市消防局副局長
H1	H 直轄（縣）市消防局大隊長
南部	
C1	C 直轄（縣）市消防局科長
D1	D 直轄（縣）市消防局專門委員
D2	D 直轄（縣）市消防局組員
東部	
F1	F 直轄（縣）市消防局科長
F2	F 直轄（縣）市前副縣長
G1	G 直轄（縣）市消防局科長
非政府組織	
L1	L 組織督導
M1	M 組織處長
N1	N 組織主任
國軍	
K1	國防部陸軍中高層軍官

資料來源：本研究自行整理

伍、結果與討論

本研究由於訪談對象眾多，逐字稿的內容龐雜，故結案報告僅統合性的針對地方政府從事組織協力的動機、實際活動、面臨的困境以及歸納整理分析訪談結果，最後再針對臺灣與美國受訪者反映之地方政府災防組織協力現況進行比較分析。

一、垂直組織協力

1. 中央與地方政府的垂直協力

(1) 從事垂直組織協力的動機與實際活動

在臺灣，根據地方制度法的規定，災害防救的工作主要是由地方政府來主導，有受訪者指出，理論上，當災害發生時，焦點應該是放在地方，當需要中央對地方提供協力時，其流程是由中央等待地方給予資訊，然後才根據所得資訊提供協助。不過，在實際的情形上，臺灣目前在災害防救的組織協力層面，特別在中央與地方政府之間的垂直協力內涵上，顯現出一種偏向中央政府式的地方自治，換言之，中央與地方政府的關係緊密，以致於地方比較仰賴中央，使得地方政府在災害防救的工作責任就有弱化的疑慮。

中央與地方政府在災害防救工作上所進行的垂直協力活動之考量要件上，主要包括了法令的要求、經費補助、尋求資源、教育訓練與資訊交換等。首先，中央與地方政府因法律規定而進行的垂直協力活動，其中最主要的一項正式機制為災害防救工作訪評，這個部分主要涵蓋的災害防救工作階段為減災與整備階段，其主要的內涵由行政院災害防救辦公室擬定一個年度的訪評計畫，然後由各個部會的業務主管機關，相關的災害防救部會，共同組成評核小組，到各地方政府去進行聯合訪評。在評鑑之前，行政院災防辦會把所有的評鑑項目與評分標準提供給各地方政府，之後，地方政府依據評鑑項目與評分標準來準備各項災害防救工作的資料，提供給評核小組來進行評鑑。

行政院由我們（災防辦）來擬定一個年度的訪評計畫，然後由各個部會的業務主管機關，相關的災害防救的部會，那共同組成這樣的評核小組。然後就決定時間，我們會約定好時間，到地方政府去進行聯合的訪評，然後請他去準備一些書面資料，或是其他的一些資料來供我們做評鑑，那當然在過程之中也可以進行所謂的自行評鑑，也可以做現場勘查，所以這個面向在我們之前就會把所有評鑑項目、跟評分標準等等發給地方政府，這部會看這個，那部會看那個，這個是一個正式的機制，那這件事情來講，對所有的地方政府來講，算是年度災防工作，算是一個非常重要的重點。（A1）

其次，因經費補助而進行的垂直協力活動中，目前一項重要的正式機制為由內政部所推動的深耕計畫，此一計畫的推動是因為目前全國各地方政府，許多的基層的鄉鎮市區公所，沒有設置災害應變中心，故而透過財務上的誘因，促使各地方政府的鄉鎮市區公所去成立正式的災害應變中心，並設置必要的人力與相關的軟硬體設備。

其實當初內政部推這個深耕計畫，就是發現說全國各地方政府，很多的那種最基層的鄉鎮市，他沒有災害應變中心，...，那所以他

就是很直接的說，我就是給你錢，我補助你，讓你每個全臺灣每個鄉鎮市區公所都有自己的災害應變中心。(B3)

第三，因尋求其它資源而進行的垂直協力活動，舉例而言，高雄市政府指出，對於土石流區塊的監測，或可能因為地方政府的能力不足，或可能因為人力的不足，會需要中央提供適時的協助，特別是當土石流發生時，疏散策略的擬定與遷村的決定也都需要中央的支援。

反正現在都是先安全人命疏散為第一，...，配合我們的氣象報導，那就是這類土石流區塊的監測我們可能地方技術也不太夠，人力也不太夠，所以在土石流這個區塊，我是想說中央應該對這方面應該多給我們一些資源或者幫忙這樣，在做整個疏散策略之後，整個遷村的最後決定會有幫助。(D1)

第四，因教育訓練而進行的垂直協力活動，多數地方政府與中央之間的互動，常常是因著中央所舉辦有關災害防救的相關座談會與教育訓練課程，而有許多協力的機會，地方政府也會藉著各類型災害防救的教育訓練課程，邀請各個局處一起參與災害防救的各項活動，有助於地方政府內部水平協力活動的進行。

互動的機會很多，包含了可能一些計畫的推動，包含辦了一些活動，比如說像座談會，或者一些教育訓練。...當然有時候中央會辦一些座談會，或者一些教育訓練課程，...，就誠如剛剛跟老師報告，收文的通常是我們，然後我們再把看他的舉辦的課程是屬於哪種類型的，或說他安排的講的是什麼，我們再請有涉及到的一些局處，也是用縣府的公文，請其他的局處請他們來派員一起去參加中央辦的這個活動。(F1)

最後，因資訊交換而進行的垂直協力活動，舉例而言，某些直轄縣市政府在災害發生前，透過由中央政府所提供災害顯示的資料，如氣象局發佈的豪大雨特報，來進行災情的準備工作；在災中的時候，直轄縣市政府也會透過防救災資訊系統（EMIS），將地方的災情資訊傳給內政部消防署，此外，行政院災害防救辦公室也會根據中央災害應變中心所舉行的各項準備與災害應變會議，向地方政府提供適當的災害應變資訊與措施。

...災前的部份還包括所謂像一些災害顯示資料的提供，比方說他(行政院災防辦)可能會因應氣象局所發佈的豪大雨特報等等，那他會再試著發傳真給我們，做一個確認或做為進一步災情的準備工作，那我們因應這個傳真的話也會回傳給他們...在災中的時候，有利用

EMIS 的相關系統，把我們一些地方的災情匯整訊息的資料傳送回去給消防署，那災防辦也會根據每次他們在中央 EOC 所開設的一個準備會議或應變會議的時候，他們做一些指示的話，也會把那些像總統指示或部長的指示傳真給我們。(B2)

(2) 從事垂直組織協力的困難

中央與地方政府之間在災害防救的垂直協力，每年都有固定必須要進行的計畫或活動，如行政院災害防救辦公室所擬定的年度訪評計畫，這樣的計畫是中央要求每個地方政府都必須完成的工作，然而，從每個直轄縣市政府所擁有資源充足與否的角度來看，因為各直轄縣市政府擁有的資源不一，擁有較多資源的直轄縣市政府某種程度上就能在災害防救的訪評工作上獲得較高的分數，此外，中央對於各個直轄縣市政府災害防救業務的運作差異也不一定有充分的理解，以致於若用相同的標準去要求每個直轄縣市政府，也未必能反映出各個直轄縣市政府實際的工作需求。

...光是應付這些計畫跟評核就已經應付不完了。你看看我們上面是中央，是跟兩個大頭阿，消防署跟行政院這樣的大頭，我們地方就是災管會我們四個成員而已，在應付這兩個大頭，所以我們光應付他們的計劃跟考評，一年就忙不完了。...人家...可以一個消防科五六十個人，那更不要講其他局處，...，這在別的縣市，這都是十幾個人辦的，...，我們沒辦法有分數是因為我們要去顧全部的局處，...，我們當然希望提升，但是我們跟中央建議自己也覺得有一些東西是不必要的，...，那因為評核表它、每個局處它所管的災害不一樣、它看的東西不一樣，就跟我們為了要去要這個分數，就會做出一場符合各評核表的演習，但是跟實際不一樣，...，但有評核就需要預演，可是預演叫勞民傷財之外，他不肯配合，那就是失去這個意義，就是變成有些縣市去找演員，所以只要不評核，大家做出自己想要的，才是真的啦...。(G1)

2. 地方政府與其下轄鄉鎮市區的垂直協力

(1) 從事垂直組織協力的動機與實際活動

根據深度訪談資料分析來看，大部分地方政府與其下轄鄉鎮市區在災害防救工作上的垂直協力活動可彙整為四種類型，首先，以法律規定為主要考量所進行的垂直協力活動中，若以直轄市的情況來看，市政府會透過對防救災工作的督考，查核區級應變中心的防救災工作與能力，同時，區也能自行提出需求，讓區在防救災的工作有某種程度上的自主性，如此讓市政府賦予區在防救災的領域中有一定的角色定位。

...漸漸隨著區的應變中心成立，開始區級化之後，區越來越強大，他對救災能力越來越強大，所以日後就開始有了督考的業務，市府自己辦的督考業務，就開始會去查核區的業務，那說是查核其實是交流啦，變成說區有什麼需要就反應上來，所以區在防災這塊漸漸也有了一定的定位和角色。(B1)

其次，以經費補助為誘因而進行的垂直協力活動中，地方政府透過以里或社區為單位，來發放一定的補助金額，鼓勵里或社區自行編組防救災的團隊或組織，自主進行疏散與搶救的演練，以強化里或社區在災害發生的時的應變能力。

我們前年，今年還在爭取，叫做防災社區的計畫...，但是我們這個比較不一樣，...，我們這個是一年就是六個社區，全國就六個社區...錢也不多，大概第一年三十萬，第二年二十萬，就是你要社區的代表去跟中央簡報，去跟一堆社區競爭...那前年我們開始、去年我們有競爭到，...，那今年它又有經費了，我們會看哪些社區要去報的，我們會協助他們推上去這樣子。(G1)

社區的部份就是說，希望以里為單位或一個社區為單位，能夠自己有一個災害防救的編組，災害發生的時候可以自己先進行疏散或是簡單的搶救，那其實我們的民政局有補助每一個里二萬塊，讓他每一個里能夠自己去辦理一些災害防救的演練，所以其實每一個里幾乎都會有舉辦。(B3)

再次，因教育訓練而進行的垂直協力活動中，多數地方政府會透過舉辦教育講習、防災演練與宣導等方式，將直轄縣市政府所要傳達的防災觀念、認知與技能等，深入到鄉鎮市區的公務人員，甚至是里鄰的民眾，也同時透過這個機制，讓直轄縣市政府承辦防災業務的人員，循序漸進地協助與引導鄉鎮市區的承辦人員，進行相關的災防工作與業務。

當然我們一方面跟鄉鎮市結合逐步來推，一方面我們也教育同仁、教育各鄉鎮市的承辦人員，那分不同的階段，不同的基礎教育到更進階的訓練等，也辦演練、辦宣導，包括我們計劃上的擬定，從觀念、認知、知能、技能這方面來著手，也辦一些示範觀摩。當然我們要深入到里鄰，要跟民眾有一些互動，也要聽聽他們的心聲，...，往往是一個兼辦，不是你自己的業務的話，誰會那麼用心，防救災害是要花錢的、是要長期的，所以這種教育講習，觀念的溝通非常重要，但是我們承辦人員要很有心去協助他、指導他，等於要帶著他跑啦。(H)

最後，以資訊交換為主要考量而進行的垂直協力活動的類型，部分直轄市政府會定期召開災害防救會報，在這個會報中，府內的各局處與各區公所都會來參與，透過這個正式的協調機制，市政府得以追蹤與管制各局處與各區公所所需完成的防救災工作與業務，同時，區公所也能藉此平台來向上反映其需求與執行工作的困難，以利災害防救協力活動的進行。

區固定的話，就是年度災害防救會報，那另外，就是有關市府的災害防救會報每個月開一次的，或是災防辦的工作會議，每個月開一次的這個，區公所也會來參與，是各局處啦，區公所都會來參與這個協調聯繫的平台，有些是否要追蹤的業務，就會透過這平台來督導管制這些單位來辦理，他如果有些困難，他也會反應上來。(B1)

(2) 從事垂直組織協力的困難

多數受訪者指出，地方政府與其下轄的鄉鎮市區在進行垂直的協力活動，最常見的問題是因為鄉鎮市區的資源相對不足，在鄉鎮市區承辦災害防救業務的人員常常不是組織正式編制的成員，而是其它課室的人員來兼辦災防業務，如此這些人員就沒有辦法專責災防工作，也就無法全盤了解災防工作的實質內涵，也無法累積災防工作的知識與實務經驗，致使直轄縣市政府不易順利地推動災害防救的相關事務。

...我覺得就是鄉鎮市的問題就是鄉鎮市它資源更匱乏，我們災管科還是一個專職單位，鄉鎮市對口的這些防災業務承辦人大部分一定都是兼辦的，他們都是民政課的嘛，所以他們資源一定更匱乏。

(G1)

公所他其實就我們推工作大部分承辦人都還滿配合的，只是因為公所他人力也不太夠，他一個人他如果接災防通常他接不久，...，所以我們常常聯繫人就是「哎，什麼誰誰誰他沒有做這個了！」，又換承辦人了，所以對他們就是一個不可承受之重啦。...，就是他可能做一兩年就說「我可不可以找其他人來做這個，因為我可能分內可能做不完了，我還要接災防。」...，其實災防工作來講，他是有一部分是需要經驗上的一個累積，今天你可能我鄉鎮公所的這個資料都做得很完整，結果我原先做了好幾年的承辦人就換了，然後變成一個新進，剛考試畢業的人來，他可能對轄區的狀況都還不是很清楚，你要他從既有的資料去做，推動整個鄉鎮的災防計畫來講是風險滿高的啦。(F1)

二、水平組織協力

1. 地方政府之間的水平組織協力

(1) 從事水平組織協力的動機與實際活動

多數受訪者指出，地方政府與地方政府之間會進行的水平協力活動類型中，以尋求其它資源為主要動機的地方政府其做法可能是透過建立合作平台的方式來進行，以北臺灣為例，由北臺灣八個直轄縣市所建構的核心城市與周邊城市合作機制，其中一個項目是有關災害防救工作的協力機制，其協力機制的主要內涵是針對各直轄縣市所提的災害防救工作議題進行討論，透過每個直轄縣市定期輪流召開會議，討論各種合作與協力的可能性與進行方式，如消防車的派遣，就會透過這個平台來討論各種可能的派遣方式。

其次，以提供人力、財力與物力等資源為主要考量的水平協力活動中，多數地方政府之間都有簽定相互支援協定，主要有兩種協力機制，一為區域型，二為非區域型，前者意味著各直轄縣市政府與其鄰近的直轄縣市政府簽訂支援協定，後者則是與較遠的直轄縣市政府簽訂支援協定，這樣的協力機制即在災害發生時，各地方政府可依據受災直轄縣市的災害狀況，適時投入自身所剩餘的防救災資源給有需求的直轄縣市，而通常支援的範圍會以鄰近的直轄縣市政府開始。

我們有分、這個叫區域型跟非區域型，區域型其實就是鄰近的，...，這種簽的叫區域型支援協定，那非區域型就是比較遠的，...在莫拉克的時候他們有真的支援我們，台北市跟、新北市好像也有，有幾個縣市，那他們直接支援他們救災人員過來，那平時就是我們在演習的時候，像今年演習我們是請台北市的特種部隊來支援我們演練，他們那個有特搜犬阿甚麼，因為我們今年演習是地震，所以他們的人、支援特搜犬的部分來支援我們演練跟訓練，我們請台北市來協助這個部分。(G1)

(2) 從事水平組織協力的困難

雖然地方政府與地方政府之間的水平協力活動有助於防救災能力的提升，但是，受訪者也提到，要讓防救災的水平協力活動順暢進行也不是一件容易的任務。舉例而言，多數受訪者就指出，因為救災有一定的急迫性，一旦對其它直轄縣市政府提供救災資源，就不會考量到事後有關的核銷程序與必要文件，使得救災資源投入之後，會因為未能符合核銷規定，而使經費核銷有一定的困難，進而影響未來地方政府在災害防救上提供資源的意願。此外，直轄縣市政府之間也可能面臨到經費如何分擔的問題，此一困難的原因，受訪者就直接點出「談錢傷感情」的組織文化因素，成為目前地方政府之間的水平協力活動的一項阻力，因此，如何明確訂定經費核銷與責任分擔，以提升地方政府提供防救災資源的意願，實是中央與地方政府共同正視的問題之一。

我們可能去...救災，只是回來之後經費核銷，...真正搞不定的是在主計處或審計處那邊，最後核銷嘛，那因為有救災就趕嘛，那趕您說那些單據什麼，因為臺灣的審計是事後審計的，那事後審計他是看文件的，有時候救災趕呀，什麼的，然後不合於他的規定，有些就核銷不了。(B1)

其次，訪談資料顯示，目前臺灣地方政府之間水平協力活動的進行有聯繫緩慢的問題，地方政府之間還沒有一個正式或非正式的聯繫管道，使地方政府之間在災害防救的協調合作需求上面臨一定程度的困難，因此，有受訪者就建議中央應該在各個地方政府設置一個協調官，負責地方政府之間的協力需求，或可解決此一水平協力活動的困難。

我個人當初建議說其實我們跟中央，應該派駐每個地方都要有個協調官，到目前為止是沒有的，...，但是有時候政府之間的聯繫是很牛步化，很慢的，如果有一個協調官的話，其實是這個問題就可以比較容易解決，這個就可以在所謂的正式跟非正式之間就變成一個橋樑聯繫，有時候一個人就會馬上獲得，而且他協調官上面應該還有他的長官，就可以馬上取得所謂的聯繫這些協調組織上面的一些需求，所以目前為止我們臺灣是沒有這種。(B2)

再者，當災害發生時，各地方政府會因其它直轄縣市受災狀況而提供人力、財力與物力等資源，但是，因臺灣的地理區域較為狹小，一旦災害發生時，受災涵蓋的範圍常常不止一個直轄縣市，甚至可能是多個區域聯防的範圍，如此，各直轄縣市政府會缺乏啟動相互支援協定的意願，因為各直轄縣市政府就只能先解決自身的受災問題，相互支援協定的簽定在此時就可能失去其意義。

因為我們的區域太過狹窄，同一個縣市，同一個區域聯防受災後，基本上鄰近縣市都可能是受災，況且你拿去年的來講，他的一個強降雨，從台北到桃園、到高雄，通通都下了，所以在這種情況，地方政府啟動 (*mutual aid*) 的意願不高。(A1)

此外，直轄縣市政府之間所簽訂的相互支援協定，應該透過實際的演習、訓練或互動，來了解直轄縣市政府之間在災害發生時，如何建置聯絡通訊的機制，並了解自身所處轄區的災害特性，以及知悉鄰近直轄縣市的裝備能量，如此才能在災時提供最適切的支援，然而，有受訪者指出，目前直轄縣市政府之間的相互支援協定僅止於書面上的簽訂，其象徵性意義大過於實質性的意義，能不能發揮真正效用，仍存有疑慮。

這個（相互支援協定）本身就是象徵性意義比實質性意義大。你一個支援協定的話你要了解對方包括一個通訊的機制怎麼建置，第二個的話，裝備能量是怎麼樣？轄區災害特性是怎麼樣？理論上你要透過演習、透過訓練、透過兩人之間的互動。現在沒有阿，現在就是一個公文來蓋一蓋代表我已經跟你支援協定了，但事實上真的有災害時，有簽跟沒簽還不是一樣。（II）

2. 地方政府內的水平組織協力

（1）從事水平組織協力的動機與實際活動

根據本研究的深度訪談資料指出，在地方政府內要促使各個局處一起參與災害防救的協力活動，其中最主要的一個手段就是透過地方政府的災害防救辦公室，設置災害防救辦公室的優點就是能在各個局處之間進行溝通協調的工作，也能整合各個局處的資源，以利災防工作的進行。

災辦有它的好處是說，他可以去 push 其他局處...如果中央一個指示下來，那我們怎麼去 push 它，就是用災辦身分去抓其他直轄縣市、局處進來。我們現在工作就是，...會議也是一樣，我們把所有局處抓進來，用什麼身分？用災辦的身分去抓。（J1）

此外，災害防救的工作內容所涉及的單位，已經不單只是警政或消防的責任，其不同的工作階段需要不同局處的參與，因此，不同的工作內容由不同的局處來負責，那各個局處也就有應當擔負的責任與風險，因此，地方政府內的水平協力活動也能有助於分擔警政單位或消防單位的風險。

土石流防災教育訓練，他也許給同一個窗口，假設給[地方]政府消防局去做收文。當然就實際的內容，也許回歸到農業局的權責...比如說他給五個名額，也許農業局兩個、消防局一個，在疏散也會有警察局的權責，或者社會局的權責，然後我們把它分散，就看每個權責大家去平均受訓的人數。...現在很多災害的權責不是消防局所能處理的，消防局沒那麼厲害，甚至也不是某一個局處能處理的，所以我們要把他們全部拉進來。（J1）

（2）從事水平組織協力的困難

目前的災害防救工作已經不單只是警政單位或消防單位的責任，需要跨局處的協調合作才能讓此一工作順利完成，然而，協調整合各局處進行水平的協力活動會面臨到指揮領導的問題，因為地方政府內的各個局處的位階是平等的，若由其中一個局處，如消防局，來做領導統御的工作，可能不易發揮出整合的效果，各局處配合的程度也可能不如預期，此外，若各個局處皆是執行災害防救的執行單位，那麼由其中一個局處擔任整合協調的角色，也可能會有球員兼

裁判的疑慮，因此，就有受訪者指出，地方政府內部再進行災害防救的協力活動時，是否應該設置一個位階較高的正式單位，或由位階較高的首長來擔任整合協調的角色，可能是未來災害防救工作需要思考的一個問題。

其實災害防救工作，應該是各局處多多少少有相關，那其實外縣市的災害防救辦公室的主任，可能是副市長、副首長或他們的秘書長，他的位階夠高，他可以去要求下面的所屬的局處配合辦理，但是我們的主任是消防局局長...其他的局處或許會認為說，你跟我們一樣都只是一個局而已，就是他的那個要求的力道可能就沒有那麼強。
(B3)

...有時候我們懂得不盡然真的很全面，當然我們又要試著去把你抓進來做，...，所以有時候你試著用這個身分去叫人做事情，或者是去協調，很大的困難就是我懂得不盡然是很多啦。...有時候你試著去嘗試去叫人去做很多事情的時候，也許他也是會部分保留。那甚至也許長官也不曉得，當然他也沒有頭，他就是叫我們去做，當然有時候你可能會碰到很大的挑戰，就是你真的沒有辦法懂很多。...，你可要去透過什麼層面去了解，或者是查資料，當然這個部分會很耗時。那你上面協調，協調也是會有很大的困難。(J1)

執行業務會有一個球員兼裁判，就是我自己是督導、統籌、協調、整合，自己又是執行的那個，會有一些模糊地帶，那以前，如果能分開，是地位比較超然，反正我不執行嘛，那所有各局處都平等。都照規定來，那現在是，你消防局說了算，球員兼裁判等等的就會傳出來，因為地位比較不超然，自己要執行又要督導，有時候就比較不超然，那如果說有一個單位像行政院災防辦的話，他跟消防署之間，原則上我是沒有執行，那各部會都一樣，就可以，業務上就會有點釐清。(B1)

此外，目前基層單位在執行災害防救工作的困難中，其中一個就是承辦災防業務的人員流動率偏高，此一工作性質需要整合、溝通與協調一個組織內的其他單位，也要與民眾互動，故而造成承辦此一業務的公務人員有工作上的壓力，而流動率高，也會讓直轄縣市政府的災防公務人員要不斷重新教育基層的新進人員，如此讓災防工作的實務與經驗不易累積。

因為公所就是人家不要做這一塊啊，公所不願意做，他們流動率很高，不想做啊，為什麼？因為做了就是要整合嘛，你叫一個剛考上地方公務人員考試的人，你叫他去跟他整合其他的公所的單位，還要去跟民眾溝通，那個壓力是很大的，所以他們都做不下去，...不

想做我們也痛苦，你已經又換了，我要重新要跟你溝通要教你，公務電話要怎麼使用要一直教一直教，然後你一直走一直走，所以這也是一個問題。(C1)

3. 地方政府與國軍之間的水平組織協力

(1) 從事水平組織協力的動機與實際活動

目前臺灣國軍在災害防救的組織協力架構，是以作戰區作為主體，其中下轄災防區，範圍涵蓋了直轄縣市，而災防區可再細分為災防分區，災防分區的範圍為鄉鎮市區，受訪者指出，地方政府與國軍之間協力活動的進行，是當直轄縣市政府災害應變中心宣布開設時，那麼災防區也就會隨之開設，換言之，災防分區的開設也是視鄉鎮市區災害應變中心開設與否而定，當兩個以上的災防區開設時，那麼作戰區就會隨之開設，這是目前臺灣地方政府與國軍進行災害防救水平協力活動時的架構與理念。

此外，若以提供人力、財力與物力等資源為考量要件而進行的水平協力活動，本研究的深度訪談資料也點出，國軍在 2009 年之後，當災害發生時，一方面從受災的直轄縣市政府接受受災資訊，另一方面也會主動至災區實際了解受災狀況，同時考量地方政府所提需求與評估實際勘災情形，來決定國軍所需提供的適當資源，以協助直轄縣市政府完成救災的任務。

99 年之後我們才會採取主動支援的方式，也就是說在災害發生時，我一方面接受地方政府的訊息，另一方面我會派遣專業的幹部到災區實施勘災，依勘災後的狀況，再依地方政府的需求，來評估派兵要派多少員、派什麼機具比較適切，...，所以在 98 年最大的轉變是這樣，98 年之前地方政府申請我才派，98 年後，得視除了地方政府的申請外，我還會去看，我的裝備到底能不能支援這一切，你沒申請的，我還有裝備可以執行，我就會主動派來執行，最大的區別就在這邊。(K1)

第三，以法律規定為動機而進行的水平協力活動中，受訪者就說道，自 2009 年八八風災之後，政府了解到災害所造成的損害可能是地方政府能力所無法處理的，故自此之後，政府就將災害防救視為是作戰，而災防法的修訂也將災害防救列為國軍的中心任務之一，一旦災害發生，國軍就需要主動去協助地方政府進行救災工作。

然後在 98 年八八風災之後，才有感覺到災害是突然性的，以及災害有可能大到地方政府沒辦法適應，...，所以說八八風災之後總統就下達指導一要將救災視同作戰。納入國軍的精神，在 99 年的時候就修訂災防法，將災害防救列為國軍的中心任務之一，但不是主要任務，我們主要任務還是在作戰，所以說 99 年開始我們就依照主旨去進行災害防救。(K1)

(2) 從事水平組織協力的困難

當政府將災害防救的工作列為國軍的中心任務之一時，地方政府一旦遭遇到災害時，就可能會馬上提出需求，而不會考量災害所造成的損害是否真的需要國軍協助，進而使地方政府在處理災防工作時，某種程度上對國軍產生依賴性，然而，根據地方制度法的規定，災害防救的工作事實上是由地方政府的首要工作，國軍是協助的角色，因此，一旦地方政府沒有此種自覺的意識，也易使地方政府忽略了災害防救工作中所應擔起的責任

我們將災害防救列為國軍中心任務之一的時候，就會發生一種情況，就要把國軍當作是 119，當有災害發生，或有可能發生的時候，他就馬上提出需求，當國軍過去時，會發現國軍沒事情做，當地方政府首長或鄉鎮長看到國軍沒事情做，就會想辦法讓你有事情做，...，所以說我們在任何的場合或會議時，我們會特別的提醒，災害防救，是地方政府的首要工作，我們沒辦法替他們負任何責任，這個災害防救做不好，你們不可以推給國軍，要自己承擔責任，...，地方也要有自覺，自覺說災害防救是本身的重要任務，國軍永遠都是陪伴在他身邊，但是不要當作主要的角色，都是協助的角色。(K1)

4. 地方政府與非政府組織之間的水平組織協力

(1) 從事水平組織協力的動機與實際活動

根據深度訪談的資料指出，多數地方政府在災害防救的工作上會與非政府組織進行協力活動的其中一個重要因素是尋求人力和物力等資源，以此為動機的協力活動中，如地方政府的災害應變中心開設時，直轄縣市政府常常會邀請非政府組織進駐，不同的局處也有不同對應的非政府組織來相互分工與合作。

...，我們災害應變中心的裡面，就有邀請到像一個非營利的話，就是像紅十字會，...，那如果是在民防來講的話，就警方的民防，那另外在社會局的部份，就有些宗教團體，慈濟，我不知道，很多，法鼓山等等這種大概也會來協助，甚至演習的時候也會提供一些單位。...，紅會不是我們要求他進駐，是我們請他進駐，...，像慈濟那個，他是不跟政府來，但他自己會動，但是會聯繫這樣子，但他自己會有自己的動員和指揮，那其他還有像剛也提到，法鼓山或是，反正有些宗教團體那是跟社會局，我們應變災害開設時，社會局就會負責對口這一塊慈善團體這一塊，聯繫比如說送熱食啦，或是什麼，我們哪裡會有需要。(B2)

非政府組織除了在災時進駐直轄縣市政府所開設的災害應變中心外，更重要的是為災區提供必要的物資，並服務當地的受災居民，一方面提升直轄縣市政府救災的效率，另一方面亦可分擔直轄縣市政府在救災時所要付出的成本。

...那以去年的蘇拉颱風來講的話，他們[非政府組織]其實會直接開拔到那個當地，服務災民的一些吃的東西，或者是說簡單的一些毛毯那些東西，其實他們就會很無私的去做這個...。像我們社區...因為他們[居民]很多房舍都被山上沖下來的土石給毀損了...這些居民的回去住的這些房子...就我知道的資訊，是慈濟基金會，還有包含紅十字會，幫他們蓋起來的。不過他們蓋起來應該是沒有去跟居民做收費啦，那這部份的話其實政府來講是可以節省掉很大的一個資源。其實我們這邊紅十字會來講他也很用心，甚至他會在這邊國軍的營區裡面特別會有一個「物資儲備所」，他裡面會有發電機、毛毯什麼的這些東西，橡皮艇他都有放。(F1)

非政府組織除了在災時提供地方政府執行救災的人力、物力等資源外，在平時，也會透過救災演習、專案計畫與物資捐贈等方式，和地方政府有所聯繫互動。

我們有兩個民間組織是我們自己去有編管的，一個就是紅十字會，一個是臺灣國際緊急搜救總隊，所以紅十字會平常跟我們的聯繫、他在協助我們執行救災上是不用講的，...，甚至它在今年它有做一個防災社區的計畫，它是自己去做的，那我們去協助他們，...。那其他其實有在合作上其實就是救災、演習方面合作的，...有的就是捐贈救護車那種的，...，這是民間捐助救護車的部分。...軍護車、還有一些救護設備，那還有、我們旁邊有一棟、有一個獅子會捐贈的那個防災教育警覺館，那是莫拉克之後捐贈的。...，那紅十字會其實比較在地的一個組織，...平時...，他們自己有那個甚麼、救生隊，他們訓練都是跟我們結合的，這是屬於搶救的部分，那另外是他們自己有物資，有些物資站，他們也是跟我們社會單位在聯繫，就是它們需要支援的時候，他們就會、他們物資車直接運到那邊。

(G1)

其次，地方政府與民間在災害防救上所進行的協力活動中，直轄縣市政府也會可能考量到自身對災防專業的技術與能力不足，而需要對災防情報與知識建立適當的獲取管道，促使直轄縣市政府向民間的團體或顧問公司尋求協助。

...，可能顧問公司，他有一些技術，比如說他可以分析災害潛勢等等這些，那顧問公司的話，就可能有時候是市府去找他幫忙，那但是就是費用給他，他就會幫我們跑災害潛勢，...。(B1)

最後，在災害防救的工作上，直轄縣市政府除了向非政府組織尋求協助之外，非政府組織本身也會向直轄縣市政府提出計畫，與直轄縣市政府建立夥伴關係，這些非政府組織或可能透過計畫來取得經費補助，或可能因為專業技術的不足，或可能在制度結構尚未能符合直轄縣市政府的規定，直轄縣市政府就會透過評核的方式來對非政府組織提供諮詢，強化其災害防救工作上的協力能力。

就是他們會有計畫嘛，我們要去審核。我們說它不好，它就完全沒有機會啊！我們從平時就有建構這些關係，我們也是在輔導它就從專業上、技術上去輔導它，從制度上、結構上去輔導它，讓他們能夠符合評核的規定。現在我們還是跟紅十字會，...還有包括...張榮發(張榮發基金會)，他們會來跟縣府做洽談他們希望做哪一塊。(E1)

(2) 從事水平組織協力的困難

災害防救工作本身的一項特性是救災有時間上的急迫性，因此，當災害發生時，第一線面對救災工作的直轄縣市政府就需要有效率地去動員可用的人力、財力與物力等資源，向非政府組織尋求協助常常是直轄縣市政府的其中一項管道，然而，未必所有的非政府組織在救災能力上，都有獲得充分的教育訓練，而且，不同的非政府組織有其相異的工作性質，而其人力也不見得是以災害防救工作為主來進行培育，因此，地方政府與非政府組織能否在救災進行有效的協力活動，某種程度上會受限於非政府組織本身工作的特質。

因為救災的話人要多動作要快，救災的話是要動用所有可用資源、所有人力物力來做，那民間事實上他的訓練他的機動性，他本身的質量各方面，他平常有它的生活有他的工作有它的受限，他的養成還有他的態度，可能都是我們需要去注意的地方。當然我這邊所講是一個民間的部分。(I1)

其次，災害發生時，許多團體會對災區提供各式各樣的支援與協助，而政府在中間就需要扮演資源協調、配置與整合的角色，以提升救災的效率，而有受訪者點出，政府在各個團體之間，似乎未能協調出誰為整合者，與誰為被整合者，致使救災效率低落，又可能導致零星災區過度集中救災資源或未受到關注等問題。

因為大家從八八之後，其實檢討最多、最多、最多的就是所謂救災效率跟資源整合的一個問題。但是中間總是會有一些溝通上面的..... (L1)

最後，非政府組織裡的成員常常其正式身分是有專職的工作，在工作之餘才在非政府組織裡擔任志工，然而，如果當直轄縣市政府希望非政府組織的成員能夠常常配合其災害防救的演習訓練時，那麼這些有正職工作的志工就沒有辦法在上班時間配合直轄縣市政府進行救災演練，因而就會造成雙方無法進行有頻率較多的協力活動。

有時候比如說我們需要說做得很完美，我們會預演兩次三次四次，...。我們當然希望你全部都來，可是畢竟也許他們有正職，他們正職也許是做什麼公司的，他只是私底下身分是志工，那你如果我們每個時間點都要...我們一定都是上班時間來的，他們也許沒辦法去配合。...。如果是一般的演習訓練，我覺得他們應該就是會爭取他們自己說「我希望只要在正式那天來就好了」。畢竟我有我的工作，他回答這樣你也沒有辦法強迫他怎麼樣，畢竟人家是願意幫助你的。(J1)

三、綜合討論：臺灣與美國之比較

綜合以上分析，我國地方政府在推動災防組織協力上，從垂直面與水平面來看，依據不同的協力對象，從訪談逐字稿中，大致可歸納出幾點來探討我國地方政府推動組織協力來進行災防相關活動的動機，分別為法律規定、尋求中央經費補助、尋求財務資源（非政府補助）、教育訓練、資訊交換、提供諮詢、尋求情報與知識、分擔風險、以及提供各種資源等。根據筆者在 2011 年於美國佛州訪談 15 位地方政府（含郡政府與市政府）災害防救辦公室主任的結果，其推動垂直與水平組織協力的動機，則大致可分成以下幾項，分別是法律規定、尋求聯邦政府經費補助、區域合作計畫補助、尋求特殊或一般人力設備資源、災防訓練、資訊與意見交換、議程設定、提供諮詢、面臨相似風險、以及提供人力設備資源等（Chang 2012）。以下分別針對中央與地方政府垂直協力、地方政府之間之水平協力、以及地方政府與非政府組織之間之協力，依據臺灣與美國佛州地方政府受訪的結果進行初步比較分析。

首先，針對垂直協力的部分，從表 2 可以看出，無論是臺灣或者美國，對地方政府而言，尋求組織協力的動機，大多是因為法律規定，或是基於尋求中央政府的經費補助，或是其他資源的提供，以及尋求災防教育訓練的機會，還有彼此意見的交換，因此就大方向來看，臺灣與美國（佛州）之間沒有太大的差異，不過就美國受訪者有進一步指出，地方政府向聯邦或州政府尋求設備支援時，往往是因為地方缺乏或欠缺特殊設備，像是炸彈摘除等特殊設備或人力，此時便會尋求聯邦或州政府的協力支援；而進行資訊與意見交換的目的，地方

政府除了確保中央與地方災防政策與執行方針同調外，也要確保上層（以州政府為主）在制定相關災防法規時，能考量到地方實際狀況，以免發生上層制定了地方窒礙難行或不切實際的災防政策，換言之，地方政府也有試圖進行災防政策議程設定的想法與作為。

表 3 則是比較臺灣與美國（佛州）地方政府推行地方政府之間水平組織協力的動機，由於在蒐集臺灣訪談資料的時候，有進一步詢問地方政府內部各部門的水平協力，以及地方政府與國軍之間的水平協力，因此也加入比較分析。由表 3 的對照資料中，不難發現，就臺灣地方政府而言，地方政府之間的組織協力活動多半只是尋求或者是提供人力設備等非財務的資源，即使是與國軍之間的組織協力，也多是基於需要國軍救災人力或機具上的支援的原因，而且因為目前已經有災防法規明定的關係，國軍也會主動與地方政府建立聯絡網，參與地方災害應變中心的動員。地方政府內部跨機關單位的合作，一方面是法令規定，一方面也是因為災害的發生與處理可能涉及多個局處的職責，已經不僅是警政或消防的責任，其不同的工作階段需要不同局處的參與，因此，依據不同的工作內容，各局處也應當擔負不同的責任與風險，因此，地方政府內部的水平協力亦有分擔風險與責任的意味。至於美國（佛州）地方政府之間的水平協力，其動機與實際活動相較於臺灣現況是比較活潑與多元的，除了彼此之間會尋求或者提供資源上的協助之外，也會試圖建立正式與非正式網絡關係來交換彼此的意見與訊息，法規上亦有鼓勵並要求地方政府簽訂相互支援協定之相關規定，地方政府間亦有透過區域治理（regional governance）的概念來因應災害的處理，因為鄰近的地方政府之間多具有面臨相似災害風險的共識而了解協力的必要性，另外地方政府之間也會試圖建立區域合作，以利向聯邦或州政府聲請計畫經費補助，這是目前臺灣比較少見的情況。

至於地方政府與非政府組織之間的水平協力，就考量的動機來看，臺灣與美國（佛州）的現況是相似的，除了向非政府組織尋求人力設備資源外，也會向非政府組織尋求專業協助，像是與具備專業災防救難與應變技能的紅十字會合作，在臺灣，也有地方政府請私人顧問公司進行災害潛勢分析等實例。而地方政府本身也回提供諮詢給非政府組織，在美國（佛州）受訪者就曾指出，地方災害防救辦公室曾提供私人企業有關企業防災的專業知能以提升其企業防災能力，我國地方的消防單位也會提供民間救災、救難團體相關諮詢以協助其通過專業認證。

表 2：臺灣與美國佛州地方政府推動垂直組織協力動機之比較

臺灣地方政府推動 防災組織協力之動 機與活動	中央與地方政 府的垂直協力	地方政府與其 下轄鄉鎮市區 的垂直協力	地方政府與聯邦 政府或州政府的 垂直協力	美國(佛州)地方政府推 動防災組織協力之動機 與活動
法律規定	※	※	⊙	法律規定
尋求中央經費補助	※	※	⊙	尋求聯邦政府經費補助
尋求財務以外之 資源	※		⊙	區域合作計畫補助
教育訓練	※	※	⊙	尋求特殊人力設備資源
資訊交換	※	※	⊙	尋求一般人力設備資源
提供諮詢			⊙	防災訓練
尋求情報與知識			⊙	資訊與意見交換
分擔風險				議程設定
提供各種資源				提供諮詢
				尋求情報與知識
				面臨相似風險
				提供人力設備資源

表 3：臺灣與美國佛州地方政府推動水平組織協力動機之比較

臺灣地方政 府推動防災 組織協力之 動機與活動	地方政 府之間 的水平 協力	地方政 府內 部的 水平 協力	地方政 府與 國軍 的水平 協力	地方政 府之 間 的 水平 協力	美國(佛州)地方政 府推動防災組織協 力之動機與活動
法律規定		※	※	⊙	法律規定
尋求中央經 費補助				⊙	尋求聯邦政府經費 補助
尋求財務以 外之資源	※		※	⊙	區域合作計畫補 助
教育訓練				⊙	尋求特殊人力設備 資源
資訊交換				⊙	尋求一般人力設備 資源
提供諮詢					防災訓練
尋求情報與 知識					資訊與意見交換
分擔風險		※		⊙	議程設定
提供各種 資源	※			⊙	提供諮詢
					尋求情報與知識
				⊙	面臨相似風險
				⊙	提供人力設備資源

表 4：臺灣與美國佛州地方政府推動
地方政府與非政府組織水平協力動機之比較

臺灣地方政府推動 災防組織協力之動 機與活動	地方政府與非 政府組織的水 平協力	地方政府與非 政府組織的水 平協力	美國(佛州)地方政府 推動災防組織協力之 動機與活動
法律規定			法律規定
尋求中央經費補助			尋求聯邦政府經費補 助
			區域合作計畫補助
尋求財務以外之 資源	※	⊙	尋求特殊人力設備資 源
			尋求一般人力設備資 源
教育訓練			災防訓練
資訊交換			資訊與意見交換
			議程設定
提供諮詢	※	⊙	提供諮詢
尋求情報與知識	※	⊙	尋求情報與知識
分擔風險			面臨相似風險
提供各種資源			提供人力設備資源

然而，在推行組織協力的過程當中，並非一直都很平順，事實上，無論臺灣或者是美國（佛州），受訪者皆指出在進行垂直或水平協力的時候，往往也面臨許多困境或挑戰。就臺灣的現況而言（見表 5），垂直組織協力當中，中央政府透過定期訪評地方政府的災防工作來監督其災防工作績效，然而地方政府反映由於各地方政府擁有的災防資源，無論是人力、物力、財力，皆有所差異，而且中央政府對各地方的災防實際運作狀況也不一定都能很清楚，以致中央在進行訪評活動的時候，難以做到真正的公平，在有限的資源下，地方政府也不一定都能達到中央政府的要求與期待，因此呈現出中央與地方政府之間因了解不夠與資源落差，導致難以同調的情況；而直轄縣市政府與鄉鎮市區公所之間，最常被指出的協力困境，便是鄉鎮市區公所負責災防業務的人員往往是兼辦災防業務，因此容易發生人力不足的窘境，加上因為業務龐雜壓力過大導致人員流動頻繁，所以相關協力關係難以長期維繫。面對上述兩項困境，其實美國（佛州）的受訪者也有反應出類似的情況（見表 6），地方政府在與州或聯邦政府單位連繫時，也常發現負責災防業務人員流動頻繁，而且因為美國幅員廣大，聯邦政府單位不見得完全了解各州的災防運作情況與相關資訊，而且地方政府（如郡政府、市政府）也不會很密切地與聯邦政府單位聯繫，除非有緊急需求時（如因災害侵襲進入緊急狀態），因此中央與地方之間的資訊分享其實不見得完備。另外美國向來是比較推崇與落實地方主義與地方自治的國家，因此地方政府面對聯邦政府主導災防政策或有其他較具干預性的行政作為時，較容易產生負面的觀感，而不容易建立穩健和諧的垂直組織協力關係。

在水平組織協力的部分，受訪者指出，就災防領域而言，臺灣目前地方政府之間溝通聯繫其實並不即時和密切，各地方政府可能因為忙於本身直轄縣市

的災防業務，或是本位主義的關係，對於鄰近直轄縣市的災防運作狀況，或是災害特性，瞭解並不深，因此真的要進行水平組織協力時，就可能有溝通不良或是認知落差的情況，而且雖然目前原則上各地方政府都有簽署相互支援協定的默契，但是這項協定目前仍流於形式，對於各地方政府因災害發生啟動相互支援機制後產生的行政作業與開銷其實沒有實際的規範，因此往往是前往支援的地方政府自行設法解決或吸收，以致容易發生行政作業上的摩擦；而地方政府內部各局處室在災害防救業務上的水平組織協力，雖然在目前已視為必需的作為，但是涉及權責劃分與資源分配時，各局處室仍容易從本位主義的角度出發，加上地方政府內的各個局處的位階是平等的，若由其中一個局處，如消防局，來做領導統御的工作，可能不易發揮整合的效果，各局處配合的程度也可能不如預期，和產生球員兼裁判的疑慮，故受訪者反映地方政府內部需要強而有力的高階領導者介入來排解紛爭或者做成決策，否則就容易業務整合困難的情況。至於地方政府與國軍之間的組織協力，受訪者指出，雖然目前國軍已被指示將救災視為作戰，但是地方政府仍是災防法規下的主要因應地方災害的機關，國軍單位是處於協助的角色，然而目前地方政府似乎有傾向過度依賴國軍涉入地方災防事務的情形，以致就地方災防而言，國軍有角色定位不明的情況（參見表 5）。而就美國（佛州）而言，受訪者指出地方政府之間水平組織協力的困境，一方面來自於資源的不平均，由於組織協力的推動與維繫，往往也需要人力、知識技能、與其他資源作為基礎來配合，但是對人口稀少、幅員小的郡和市而言，無論人力、財力、物力、專業訓練往往皆不及其他資源豐沛的大型郡或市，因此實際推展水平協力的活動時，會有無法同步的困境。另外，各地方政府，雖然會設法建立區域合作關係，但不可諱言的，在聯邦與州政府經費補助有限的情況下，仍會為爭取災防經費補助形成競爭關係而導致摩擦，不利於水平組織協力的建立與維繫（參見表 6）。

至於地方政府與非政府組織之間的水平協力，臺灣目前遇到的困難，就地方政府的角度而言，是因為非政府組織在災防能力上，獲得教育訓練程度不一，而且，不同的非政府組織有其相異的工作性質，而其人力也不見得是以災害防救工作為主來進行培育，因此，當地方政府與非政府組織在災防領域上的組織協力，或多或少會受限於非政府組織本身工作特性，加上非政府組織裡的成員常有其他專職的工作，工作之餘才在非政府組織裡擔任志工，然後被指派協助災防工作，因此，若地方政府希望非政府組織的成員能夠配合其災害防救的演習訓練時，那麼這些有正職工作的志工不容易配合直轄縣市政府在上班時間進行救災演練。然而，若從非政府組織的角度來看，災害發生時，許多非政府組織與民間團體會對災區提供各式各樣的支援與協助，而地方政府就需要扮演資源協調、配置與整合的角色，以提升救災的效率，但地方政府在各個團體之間，不見得有扮演好指揮調度的角色，導致救災效率低落，或是零星災區獲得過度集中的救災資源等問題（參見表 5）。就美國（佛州）的情況，受訪者則是認為由於非政府組織的組織特性或組織文化、還有制度結構往往不同於政府部門，

因此在推動組織協力的過程中，就容易產生合作上的困難，像是行政運作的流程不同或理念差異，因此在溝通協調整合的過程中需要花費更大的心力。

表 5：臺灣地方政府推動垂直與水平協力活動困難之比較

	垂直組織協力		水平組織協力-地方政府之間、內部、與國軍之協力			水平組織協力-地方政府與非政府組織之協力
	中央與地方政府	地方政府與其下轄鄉鎮市區	地方政府之間	地方政府內部	地方政府與國軍之間	地方政府與非政府組織之間
中央政府對地方現況了解不夠	※					
地方政府災防資源不等	※	※				
災防業務多為兼辦人員		※				
經費核銷規定不明確			※			
溝通聯繫緩慢			※			
本位主義			※	※		
對鄰近直轄縣市的災害特性的了解不充分			※			
領導指揮的困難				※		
承辦災防業務人員流動率高		※		※		
NGO 救災能力不足						※
救災資源整合不易						※
救災角色定位不明					※	

表 6：美國佛州地方政府推動垂直與水平協力活動困難之比較

	中央與地方政府垂直組織協力	地方政府之間之水平組織協力	地方政府與非政府組織之水平組織協力
人員流動導致難以建立長期合作關係	⊙		
欠缺資訊分享	⊙		
中央政府對地方過度干涉	⊙		
欠缺各項資源		⊙	
地方政府之間彼此競爭，以取得上級經費補助造成不愉快		⊙	
組織特性或文化差異			⊙
制度結構差異			⊙

四、結論與建議

組織協力，就實務考量上，無論是從垂直面或水平面來看，對於災害防救此高度需要科際整合的政策領域而言，是不可或缺的機制，特別是對於依法被賦予

災害防救前線角色的地方政府而言，在有限的人力、物力、與財力之下，透過組織協力的方式來推動災害防救工作，往往被視為不失可行性的解決之道。就學理的探討上，組織協力，也是當前以公共治理、府際關係、組織理論、跨部門治理、新制度論等各家理論為基礎而正在積極發展的理論之一。透過本研究進行的文獻檢閱、深度訪談、以及與筆者過去博士論文之研究發現進行比較分析，不難發現，就臺灣目前地方政府推動災防組織協力的情況來說，或多或少都有朝組織協力的方向邁進，無論是形式上或者實質上，而且協力的對象也已經包含許多不同角色。其背後的動機，也相當呼應資源依賴理論的論點，除了法規要求，乃主要是尋求各種人力、物力、財力、還有專業知識的資源，不過，在災防這個領域，擁有豐沛資源的地方政府也會主動提供相關資源協助給受災地方政府，此點發現與筆者博士論文所發現歸納的結論相似，換言之，弱勢或者是受災地方政府透過組織協力は為了尋求資源與支援，但是強勢或是資源豐沛的地方政府，則是為了提供協助，而這自願性的提供協助可能是基於相互支援協定的理念、互助的精神、或政治因素等更高層次的原因考量，這個部分的分析尚待未來衍生研究做進一步的探討。而水平間的公私協力的動機，就地方政府而言雖然是尋求非政府組織的民間資源之支持，但是地方政府的災防機關也提供相關諮詢與訓練，這點也與筆者的博士論文發現相似，不過美國地方政府與非政府組織之間的合作似乎更為多元與自由，相較之下，我國地方政府與非政府組織之間的合作對象，多是大型企業或是大型非營利組織或大型宗教團體，其合作協力活動也較為保守固定。另外一點比較不同的是，美國（佛州）的地方政府災防官員似乎更強調面臨相似風險的概念，因此有建立起跨郡災防區域治理的觀點，但是在臺灣，受訪者似乎仍較多將視角擺在各自的行政轄區內，以及與中央政府的互動上，這或許與臺灣占地幅員較小以及地方主義與自治概念不若美國興盛有關，但仍需要未來作進一步的實證分析探討。

而地方政府實際推動組織協力的情況，往往也因地方政府本身災防相關資源的豐沛程度，以及地方首長與其災防中高層官員對組織協力的重視與了解程度而有所差異。而且不論是臺灣或者是美國（佛州），垂直或是水平組織協力的推動過程中，皆面臨許多挑戰，其中，又以災防人員流動頻繁、溝通與資訊分享不暢、各地方政府災防資源不均等困難最被常兩國受訪者提及。由此可見，未來若要改善目前的我國地方政府災防組織協力狀況，需設法解決此三大困境，此外，相較於美國，我國地方政府在推動災防組織協力的過程中，似乎面臨更多制度尚未健全、本位主義、指揮協調功能不彰、以及協力對象災防能力參差不齊的等問題，而這些問題，未來除了透過政策或制度面來修正，也需要再次透過教育以及專業訓練從根本面強化政府官員、國軍、以及非政府組織對於災防協力的概念以及專業性，才能打破本位主義以及提升專業指揮領導統合的能力，提升地方政府災防組織協力的效率與績效。

參考文獻

- 王俊元，2006，〈全球治理與危機管理之研究—以嚴重急性呼吸道症候群(SARS)防治個案為例〉，《空大行政學報》，第 17 期，頁 53-84。
- 王俊元、詹中原，2010，〈全球危機管理中減災合作的挑戰與契機：印度洋海嘯預警系統經驗之分析〉，《遠景基金會季刊》，第 11 卷，第 3 期，頁 1-58。
- 丘昌泰，2010，《公共管理》。台北：智勝文化。
- 史美強，2005，《制度、網絡與府際治理》。台北：元照。
- 呂育誠，2012，〈跨域治理概念落實的挑戰與展望〉，《文官制度季刊》，第 4 卷，第 1 期，頁 85-106。
- 李宗勳，2008，〈社區治安網絡政策風險管理與「安全治理」個案分析〉，《研考雙月刊》，第 32 卷，第 2 期，頁 16-29。
- 李長晏，2004，〈全球化治理：地方政府跨區域合作分析〉，《研考雙月刊》，第 28 卷，第 5 期，頁 55-65。
- 李長晏，2007，《邁向府際合作治理理論與實踐》。台北：元照。
- 林水波、李長晏，2005，《跨域治理》。台北：五南。
- 張正良，2009，〈我國公共危機管理機制中的府際合作研究—以桃園縣災害性缺水危機為例〉，《中華人文社會學報》，第 10 期，頁 38-76。
- 張四明、王瑞峰、葉明勳、陳昱旗，2011，〈政府與民間組織災變服務合作模式之探討—莫拉克風災的經驗檢視〉《2011 年 TASPAA 年會暨國際學術研討會(5 月 28-29 日)》，台北：台北市立教育大學。
- 陳立剛、李長晏，2003，〈台灣府際關係與跨域管理的發展策略與途徑〉，《兩岸地方政府管理比較研究學術研討會》，東海大學政治系主辦與地方自治研究中心主辦，2003 年 1 月 10 日。
- 陳秋正、梁筑雅，2009，〈八八水災之跨部門治理網絡與問題分析：以六龜災區為例〉，《行政民主與都會永續治理研討會》，國立暨南國際大學主辦，2009 年 10 月 24 日。
- 章光明、吳秀光、洪文玲、鄧子正，2010，《中央與地方災害防救組織與職能之研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究報告書。
- 楊永年，2001，〈建立以地方政府為主體之救災組織體系：以九二一大地震與八掌溪兩岸比較〉，《府際關係與震災重建》，頁 253-290。台北：元照。
- 楊永年，2009，〈八八水災救災體系之研究〉，《公共行政季報》，第 32 期，頁 143-169。
- 趙永茂，2001，〈台灣府際關係的建構方向〉，《府際關係》，頁 293-314。台北：元照。

- 趙永茂，2003，〈台灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探〉，
《政治科學論叢》，第10期，頁53-70。
- 趙永茂、孫同文、江大樹，2001，《府際關係》。台北：元照。
- 劉坤億，2006，〈臺灣地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會〉，《臺灣
民主季刊》，第3卷，第3期，頁1-34。
- 劉明德、徐玉珍，2011，〈地方政府跨域合作模式與案例分析：台灣與德國之
比較〉，《公共行政學報》，第41期，頁37-72。
- 歐信宏、史美強、孫同文、鐘起岱，2011，《府際關係：政府互動學》。台北：
國立空中大學。
- 鐘起岱，2003，《九二一重建政策解析》，台北：秀威資訊科技。
- Agranoff, Robert, and Michael McGuire. 2001. Big Questions in Public Network
Management Research. *Journal of Public Administration Research and
Theory* 11 (3):295-326.
- . 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local
Governments*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Alter, Catherine, and Jerald Hage. 1993. *Organizations Working Together*. Newbury
Park, CA: Sage Publications.
- Ansell, Chris, and Alison Gash. 2008. Collaborative Governance in Theory and
Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4):543-
571.
- Bardach, Eugene. 1998. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory
of Managerial Craftsmanship*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Birkland, Thomas A. 1997. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and
Focusing Events*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- . 2006. *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*.
Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Bryson, John M., and Barbara C. Crosby. 2008. Failing into Cross-Sector
Collaboration Successfully. In *Big Ideas in Collaborative Public Management*,
edited by L. Bingham and R. O'Leary. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby, and Melissa Middleton Stone. 2006. The Design
and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the
Literature. *Public Administration Review* 66:44-55.
- Brudney, Jeffrey L., and Beth Gazley. 2009. Planning to Be Prepared: An Empirical
Examination of the Role of Voluntary Organizations in County Government
Emergency Planning. *Public Performance and Management Review* 32
(3):372-399.
- Caruson, Kiki, and Susan A. MacManus. 2007. Designing Homeland Security Policy
within Regional Structure: A Needs Assessment of Local Security Concerns.
Journal of Homeland Security and Emergency Management 4 (2):Article 7
- . 2008. Disaster Vulnerabilities: How Strong a Push toward Regionalism and
Intergovernmental Cooperation? *The American Review of Public
Administration* 38 (3):286-306.

- . 2011. Interlocal Emergency Management Collaboration: Vertical and Horizontal Roadblocks. *Publius: The Journal of Federalism*:1-26.
- Chang, Kaiju. 2012. Understanding Cross-Sector Collaboration In Emergency Management: The Dynamics Of Vertical And Horizontal Networks. *Electronic Theses, Treatises and Dissertations*. Paper 4765.
- Choi, Sang Ok. 2008. Emergency Management: Implications from a Strategic Management Perspective. *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 5 (1):Article 1.
- Comfort, Louise K. 2002. Managing Intergovernmental Responses to Terrorism and Other Extreme Events. *Publius* 32 (4):29-49.
- Connelly, David R., Jing Zhang, and Sue R. Faerman. 2008. The Paradoxical Nature of Collaboration. In *Big Ideas in Collaborative Public Management*, edited by L. Bingham and R. O'Leary. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Drabek, Thomas E. 1985. Managing the Emergency Response. *Public Administration Review* 45 (Special):85-92.
- . 1990. *Emergency Management : Strategies for Maintaining Organizational Integrity*. New York: Springer-Verlag.
- Emerson, Kirk, Tina Nabatchi, and Stephen Balogh. 2011. An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22 (1):1-29.
- Feiock, Richard C. 2008. Institutional Collective Action and Local Government Collaboration. In *Big Ideas in Collaborative Public Management*, edited by L. Bingham and R. O'Leary. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Fleishman, Rachel. 2009. To Participate or Not to Participate? Incentives and Obstacles for Collaboration. In *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century*, edited by R. O'Leary and L. Bingham. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Gazley, Beth. 2008. Intersectoral Collaboration and the Motivation to Collaborate toward an Integrated Theory. In *Big Ideas in Collaborative Public Management*, edited by L. Bingham and R. O'Leary. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Gerber, Brian J., David B. Cohen, Brian Cannon, Dennis Patterson, and Kendra Stewart. 2005. On the Front Line. *Urban Affairs Review* 41 (2):182-210.
- Gerber, Brian J., and Scott E. Robinson. 2009. Local Government Performance and the Challenges of Regional Preparedness for Disasters. *Public Performance and Management Review* 32 (3):345-371.
- Henstra, Daniel. 2010. Evaluating Local Government Emergency Management: What Framework Should Public Managers Adopt? *Public Administration Review* 70 (2):236-246.
- Hicklin, Alisa, Laurence J. O'Toole, Kenneth J. Meier, and Scott E. Robinson. 2009. Calming the Storms: Collaborative Public Management, Hurricanes Katrina and Rita, and Disaster Response. In *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century*, edited by R. O'Leary and L. Bingham. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

- Reddick, Christopher G. 2008. Collaboration and Homeland Security Preparedness: A Survey of U.S. City Managers. *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 5 (1):Article 22.
- Kapucu, Naim, Thomas Bryer, Vener Garayev, and Tolga Arslan. 2010. Interorganizational Network Coordination under Stress Caused by Repeated Threats of Disasters. *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 7 (1):Article 45.
- Kapucu, Naim, Tolga Arslan, and Fatih Demiroz. 2010. Collaborative Emergency Management and National Emergency Management Network. *Disaster Prevention and Management* 19 (4):452-468.
- Kettl, Donald F. 2006a. 2006b. Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. *Public Administration Review* 66 (S1):10-19.
- . 2006b. Is the Worst yet to Come? *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 604 (1):273-287.
- Krueger, Skip, Eliot Jennings, and James M. Kendra. 2009. Local Emergency Management Funding: An Evaluation of County Budgets. *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 6 (1):Article 43.
- MacManus, Susan A., and Kiki Caruson. 2008. Financing Homeland Security and Emergency Preparedness: Use of Interlocal Cost-Sharing. *Public Budgeting & Finance* 28 (2):48-68.
- . 2011. Emergency Management: Gauging the Extensiveness and Quality of Public-and Private-Sector Collaboration at the Local Level. *Urban Affairs Review* 47 (2):280-299.
- McEntire, David A., and Gregg Dawson. 2007. The Intergovernmental Context. In *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*, edited by W. L. Waugh and K. J. Tierney. Washington, D.C.: International City/County Management Association.
- McGuire, Michael, and Chris Silvia. 2010. The Effect of Problem Severity, Managerial and Organizational Capacity, and Agency Structure on Intergovernmental Collaboration: Evidence from Local Emergency Management. *Public Administration Review* 70 (2):279-288.
- O'Leary, Rosemary, Beth Gazley, Michael McGuire, and Lisa Blomgren Bingham. 2009. Public Managers in Collaboration. In *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century*, edited by R. O'Leary and L. Bingham. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pfeffer, Jeffrey, and Gerald R. Salancik. 2003. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Stanford, CA: Stanford Business Books.
- Reddick, Christopher G. 2008. Collaboration and Homeland Security Preparedness: A Survey of U.S. City Managers. *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 5 (1):Article 22.
- Rubin, Claire B. 2007. Local Emergency Management: Origins and Evolution. In *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*,

- edited by W. L. Waugh and K. J. Tierney. Washington, D.C.: International City/County Management Association.
- Scavo, Carmine, Richard C. Kearney, and Richard J. Kilroy. 2007. Challenges to Federalism: Homeland Security and Disaster Response. *Publius: The Journal of Federalism* 38 (1):81-110.
- Simo, Gloria, and Angela L. Bies. 2006. The Role of Nonprofits in Disaster Response: An Expanded Model of Cross-Sector Collaboration. *Public Administration Review* 66 (S1):125-142.
- Somers, Scott, and James H. Svara. 2006. Assessing and Managing Environmental Risk: Connecting Local Government Management with Emergency Management. *Public Administration Review* 66 (S1):181-193.
- Sylves, Richard T. 2007. Budgeting for Emergency Management. In *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*, edited by W. L. Waugh and K. J. Tierney. Washington, D.C.: International City/County Management Association.
- . 2008. *Disaster Policy and Politics: Emergency Management and Homeland Security*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Thomson, Ann Marie, and James L. Perry. 2006. Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review* 66 (S1):20-32.
- Waugh, William L. 2011. Emergency and Crisis Management: Practice, Theory, and Profession. In *The State of Public Administration: Issues, Challenges, and Opportunities*, edited by D. C. Menzel and H. L. White. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Waugh, William L., and Gregory Streib. 2006. Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management. *Public Administration Review* 66 (S1):131-140.

科技部補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2014/06/23

科技部補助計畫	計畫名稱: 地方政府災害防救組織協力之研究: 臺灣與美國的跨國比較
	計畫主持人: 張鎧如
	計畫編號: 102-2410-H-004-228- 學門領域: 公共行政
無研發成果推廣資料	

102 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：張鎧如		計畫編號：102-2410-H-004-228-				計畫名稱：地方政府災害防救組織協力之研究：臺灣與美國的跨國比較	
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	0	3	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	1	2	100%		
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力 （本國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	1	1	100%		
博士後研究員		0	0	100%			
專任助理		0	0	100%			
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%		章/本
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力 （外國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
博士後研究員		0	0	100%			
專任助理		0	0	100%			

<p>其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)</p>	<p>研究成果部分已改寫為會議論文發表於國內研討會，近一步修改後已投稿國內期刊(TSSCI)，目前為修改後再投稿的階段。</p>
--	--

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科 教 處 計 畫 加 填 項 目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	

科技部補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

本研究原為兩年期的計畫，經調整為一年期計劃後，在有限的時間與經費下，筆者選擇先採用深度訪談的方式蒐集質性資料，以求更全盤性的熟悉臺灣目前的地方政府透過組織協力推動災害防救的動機、現況、與困境，同時透過實地前往地方政府推動災防業務的辦公室，與受訪者對談，一方面實地了解地方政府災防業務的組織架構與現況，另一方面也與中央與地方政府災防公務人員、國軍、以及非政府組織災防人員建立網絡關係，以利後續延伸研究的聯繫與開展。透過這一年的研究計劃的執行，對於剛接觸我國災防相關研究的新進研究人員而言，著實獲益良多。整體來說，本研究之成果可分成兩大部分來談：

學術發展方面：

筆者透過執行本研究所獲得之文獻與資料，預計撰寫三項不同主題的文稿，主題如下：

1. 探討我國地方政府選擇從事組織協力與否之考量機制：從受訪者透露從事組織協力的動機與困難中所獲得之質性實證資料，與當前探討是否從事組織

組織協力之相關文獻進行對話，建構理論來探討影響我國地方政府透過組織協力推動災防政策與否的考量機制，目前論文撰寫中。

2. 歸納整理我國地方政府災防組織協力之特性：透過分析本研究訪談稿中受訪者提及地方政府透過組織協力推動地方災防政策的動機與現況，並參考比較美國(佛州)受訪者提及之美國地方政府推動災防組織協力之動機與現況，就垂直面與水平面來探究思考兩國之間的異同，進一步歸納整理以探討我國地方政府發展災防組織協力的特性，目前論文撰寫中。

3. 發展災防公務人員協力職能研究：除了從組織層次進行災防協力，也將研究觸角延伸至個人層次，探討災防公務人員協力職能。透過本研究蒐集到有關組織協力動機與活動的訪談資料，從提升地方政府災害防救能力的角度切入，與當前相關文獻進行對話，發展相關理論來探討災防公務人員的協力職能面向。筆者已撰寫會議論文發表於國內研討會。目前會議文章已改寫為期刊論文進行投稿，為修改後再投稿的階段，同時此研究主題亦發展為筆者後兩年的新進人員國科會計畫。

林柏州、張鎧如，「災害防救職系人員核心能力之研究：組織協力的觀點」，2013 第三屆建構公民社會：倫理、效能與善治國際學術研討會，國立空中大學，台北市，2013年10月8日。

科技部專題研究計畫(計畫主持人)，災防公務人員協力職能之建構與評估，MOST103 - 2410 - H - 004 - 066 - MY2，執行期間 2014/8 - 2016/7。

提升地方災防組織協力實務工作方面：

除了透過學術理論探究我國地方災防組織協力的現況，本研究更希望從實務面來瞭解與思考，不同樣態的組織協力模式對於地方災害防救的實務工作者，究竟具有什麼實質意義，並解決地方災防實務工作者目前面臨的組織協力困境。約訪的過程當中，筆者有機會與中央和地方災防公務人員、非政府組織災防人員、以及國軍負責災防業務的軍官做面對面的對話，得以深入了解我國當前整體災防組織制度、架構與現況，以及推動組織協力目前所遭遇的困境。透過研究報告的撰寫，以及後續論文的發表，期能持續回饋目前地方災防實務工作者，促使其進一步修正或改善組織協力機制在災害防救實務工作上的運用，並提供中央政府相關政策建議來增進我國整體災害防救體制的完善度，強化組織協力的機制與正面成效。