

從實務經驗與〈初探我國地方政府 從事災害防救組織協力之動機： 理論與實務的比較〉一文進行對話

李香潔、莊明仁*

本文從實務觀點，與《公共行政學報》第五十四期〈初探我國地方政府從事災害防救組織協力之動機：理論與實務的比較〉（於後簡稱〈地方政府協力動機〉）進行對話。〈地方政府協力動機〉一文的精髓，在於「表三、直轄市與縣市政府推動災防組織協力之動機—理論面與實務面的比較」。此表縱軸為協力動機面向，分為「權威的服從與追求」、「資源的依賴與交換」、「取得或提升正當性」、「共同目的價值觀與信念」、「關鍵領導力」。橫軸為不同類型的協力模式，包含「垂直型府際協力」（指向縣市與中央的協力關係）、「水平型府際協力」（縣市之間的協力）、「跨部門組織協力」（縣市與民間團體的協力）。我們利用此表的架構，以進行後續討論。

我們認為「垂直型府際協力」和另外兩種協力的性質較為不同，因為地方與中央必然有互動：中央幫助地方、地方服從中央擬定之規範。哪類縣市與中央的災防互動可稱之為協力，必須事先釐清。假設減少各縣市因災害導致的人命傷亡為縣市與中央的共識，因此所有縣市與中央的災防互動皆可稱為協力，則表三縱軸的「有共同目的價值觀與信念」實為橫軸「垂直型府際協力」的前提。實務上，並非所有

特約邀稿

* 李香潔為國家災害防救科技中心體系與社經組研究員兼組長，e-mail: hchieh@ncdr.nat.gov.tw。

莊明仁為國家災害防救科技中心體系與社經組助理研究員兼副組長。

的縣市首長將上述「減少各縣市因災害導致的人命傷亡」訂為施政目標，這和縱軸的「關鍵領導力」，亦即地方首長是否重視防災習習相關。本中心自 2003 年開始參與每年中央對各縣市的災防評核工作，始自 2016 年，本中心將「是否制訂災害風險管理的施政目標？」列為評核項目，即是為了解縣市首長重視災防的程度（許秋玲、莊明仁，2017）；至 2018 年，此題仍可以有效地區別各縣市首長的差異（許秋玲、莊明仁，2019）。¹ 換言之，我們認為「垂直型府際協力」的前提是「有共同目的價值觀與信念」，「關鍵領導力」又為「有共同目的價值觀與信念」的前提。

在確認前提之後，縣市與中央政府在災防上的關係，確實如同〈地方政府協行動機〉一文所言，以「權威的服從與追求」為主要形式。縣市既然決定服從中央的規劃，當然亦希望中央能提供地方所需資源（資源的依賴與交換）。中央對地方的需求，主要是在地災害風險及災時狀況的資訊，是否能即時回饋予中央；地方對中央的需求則較為多元，作者提及多次的經費為一大考量，另外則有政策、體制、技術等等需求。例如，政策方面，各縣市的地區災害防救計畫，必須依賴中央的基本計畫指出未來的防災重點及方向；體制方面，中央從 2013 年開始致力推動設置災害管理職系，即是為了協助地方解決災管人力不足、多為兼辦、流動率高等問題（陳聯光，2013；中央災害防救會報，2017）；技術方面，文中受訪者提及的土石流監測技術為範例之一，整體而言，地方（尤其是資源較少的縣市）需要中央協助平時的各類災害風險分析技術（如水利署的淹水潛勢分析、水保局的土石流潛勢分析等等）、風險資訊整合技術（如國家災害防救科技中心的災害潛勢圖網站）、災害情境設定技術、各項災害管理或治理操作方法研發（如國家災害防救科技中心針對縣市建置的防災易起來網站綜整了災害風險管理方法和物資預估方法等、國家災害防救科技中心的防災社區網站），以及緊急應變時的颱風路徑分析、資訊整合技術（如國家災害防救科技中心的災害情資網）等等。²

¹ 國家災害防救科技中心參與訪評相關內容，可參閱：張歆儀、許秋玲、莊明仁、詹士樑（2012）。地區災害防救能力評估構面與方法初探。新北：國家災害防救科技中心（NCDR 100-T34）。

² 國家災害防救科技中心（n.d.）。災害情資網，2019 年 9 月 27 日，取自：
<http://eocdss.ncdr.nat.gov.tw>。
國家災害防救科技中心（n.d.）。災害潛勢地圖網站，2019 年 9 月 27 日，取自：
<https://dmap.ncdr.nat.gov.tw>。
國家災害防救科技中心（n.d.）。防災易起來網站，2019 年 9 月 27 日，取自：

從實務經驗與〈初探我國地方政府從事災害防救組織協力之動機：理論與實務的比較〉一文進行對話

我們認為在一定的前提之下，「取得或提升正當性」對於「垂直型府際協力」才有其重要性。這個前提是地方首長重視防災（關鍵領導力）、也重視中央對縣市某些災防項目的評比工作。重視評比結果的首長，或者將之與承辦局處室的考績進行聯結，或者將績優結果利用在地媒體進行宣傳，後者尤其是「取得或提升正當性」的代表範例。

「水平型府際協力」方面，如同〈地方政府協力動機〉一文所言，簽署相互支援協定為主要形式，且幾乎所有縣市皆有互相簽訂，並有〈直轄市縣（市）政府災害防救相互支援協定作業規定〉（內政部，2011）作為依據，動機較類似表三提及的「取得或提升正當性」。但真實狀況較為複雜，會因著緊急時的資源計算結果，來決定競合模式，有無相互支援協定並非主要考量。例如 2016 年美濃地震、2017 年花蓮地震，各縣市派出搜救隊支援，支援過程全力配合在地指揮官，也不要求當地政府的後勤支援；2016 年莫蘭蒂颱風金門大量樹倒，各縣市亦鼎力相助，提供鏈鋸。上述地震、風災皆為單點或少數縣市受災形式，未受災縣市和少數已受災縣市之間並無資源競爭問題，支援行動一方面展現同舟共濟精神，另一方面提升支援縣市的名望，也建立起未來可以提供互相協助的友好關係。換另一種情境，2016 年 7 月尼伯特颱風造成臺東嚴重災情，協助清理的重機具不足，由當時沒有嚴重災情的南台灣各縣市進行支援；但隨後 9 月的莫蘭蒂颱風，臺東及南臺灣皆受創，南臺灣各縣市必須先調回重機具，無法繼續支援還有需求的臺東。再一種更有資源競爭狀況的場景是 2010 年凡那比颱風、2018 年 0823 豪雨有大範圍災區，皆發生地方政府競爭抽水機的情況。是故，「水平型府際協力」在實際運作上，動機較類似資源計算考量後的「共同目的價值觀與信念」（同舟共濟）、「取得或提升正當性」、「資源的依賴與交換」的複雜結合。這個資源計算考量是否等同於〈地方政府協力動機〉一文所提之政治計算，可能要先對政治計算一詞進行定義。

另外，「權威的服從與追求」若有角色，主要是受災縣市在資源不足的情況下，現有制度上會向中央請求支援，中央再協調其他縣市協助；除非像上述幾例當中有多處受災、資源競爭的問題，通常縣市會服從中央指派，協助受災縣市。至於因為「關鍵領導力」而形成「水平型府際協力」的具體例子較少，2012 年臺北市長考慮到大臺北生活圈，建議北北基桃同步決定停班停課，最後成功形成北北基共

<https://easy2do.ncdr.nat.gov.tw>。

國家災害防救科技中心（n.d.）。防災社區網站，2019 年 9 月 27 日，取自：

<http://community.ncdr.nat.gov.tw>。

同協定是代表性的例子。直到 2018 年瑪莉亞颱風，因為只有新北市及基隆市少數地方有受災風險，這樣的協定才首次破局。此協定，可歸類為「關鍵領導力」和政治計算的混合體，因為停班停課決定對縣市首長有高政治風險。

「跨部門組織協力」方面，如同作者所言，以「資源的依賴與交換」為重要考量。文中較少提及大學團隊（以研究中心為主）的角色，但大學團隊是縣市政府「跨部門組織協力」最重要的單位。從 2003 年底行政院支持的「協助直轄市、縣市政府強化地區災害防救計畫三年中程計畫」開始，即有一縣市一大學的機制；2009 年至 2013 年「災害防救深耕 5 年中程計畫」持續這樣的機制；後有 2014 年至 2017 年「災害防救深耕第 2 期計畫」；現在則是 2018 年至 2022 年的「災害防救深耕第 3 期計畫」（內政部消防署，2019）。大學團隊對縣市的需求是計畫和經費，以維持團隊的生存與運作；縣市對大學團隊的主要需求是專業知識和人力。例如，現階段的縣市災害風險圖多以地理資訊系統進行建置，但縣市災防承辦人多無這樣的軟體技術，故多數縣市對於 2022 年後中央補助經費可能中斷問題，感到非常頭痛。「災害防救深耕第 3 期計畫」的主要目的之一，也是希望大學團隊能培育縣市、鄉鎮，甚至村里的災害防救自我持續營運能力，例如中央大學團隊捨棄地理資訊系統軟體，改用微軟簡報軟體對地方政府人員進行教育訓練，即是為了確保部分技術可以成功移轉。整體而言，縣市政府和大學團隊之間的合作，是臺灣災害防救協力關係可見度最高的一環，和其他國家的作法相較，這個一縣市一大學的協力關係也屬於臺灣的特色，為許多其他國家所讚許。

除了大學團隊，還有其他民間志工團體的角色。民間團體主動協助災後重建由來已久，例如財團法人九二一震災重建基金會的非正式統計，1999 年九二一震災後，有提供協助的民間團體多達 130 個。³ 法規方面，則有於 2004 年發布的〈各級政府結合民間團體參與社政災害防救工作注意事項〉（內政部，2016）。2009 年莫拉克颱風之後，縣市政府和民間團體的災防協力關係更加蓬勃發展。因應此發展，當時的內政部社會司於 2012 年開始，在每年一度的縣市災害防救演習裡，要求將民間志工團體救災能量項目納入，包含收容所作業、民生物資等等。⁴ 上述的協力，縣市政府需要民間團體的資源（資源的依賴與交換），民間團體的動機，比

³ 請參考謝志誠教授整理及保存之財團法人九二一震災重建基金會網站，頁面：2-9，全國民間災後重建協調監督聯盟，2018 年 11 月 30 日，取自：
http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/921_10/arch02-09.html。

⁴ 資料來源：101 年災害防救演習綱要計畫。

從實務經驗與〈初探我國地方政府從事災害防救組織協力之動機：理論與實務的比較〉一文進行對話

較是「共同目的價值觀與信念」（同舟共濟）為主、「取得或提升正當性」為輔。

以縣市政府為主的「跨部門組織協力」形式，還有「災害防救深耕第 3 期計畫」開始特別強調地方政府和企業的聯結。這個重點始於現任消防署署長認為臺灣可效法日本，故此動機屬於中央層級的「關鍵領導力」，以及縣市對中央規劃的服從（權威的服從與追求）。當然，地方層級的「關鍵領導力」會決定縣市能見度的不同，例如，新北市消防局副局長、臺南市災害防救辦公室參事的積極性個人特質，的確提升其所在市府與企業聯結努力上的能見度。

綜上所述，我們認為以縣市政府為主的「垂直型府際協力」方面，「關鍵領導力」為「有共同目的價值觀與信念」的前提，後者又是「垂直型府際協力」的前提。前提確認之後，「權威的服從與追求」為主要動機，其次是「資源的依賴與交換」。「水平型府際協力」方面，資源計算是主要動機，對中央的「權威的服從與追求」、「共同目的價值觀與信念」、「取得或提升正當性」、「資源的依賴與交換」為次要動機。「跨部門組織協力」方面，縣市政府需要和大學或民間志工團體協力的主要動機為「資源的依賴與交換」。縣市政府需要和企業協力的主要動機是對中央的「權威的服從與追求」，次要動機則為地方層級的「關鍵領導力」。

參考文獻

- 中央災害防救會報（2017）。中央災害防救會報第 36 次會議紀錄，2019 年 9 月 27 日，取自：<https://cdprc.ey.gov.tw/Page/B370E7DF675168E1/c572c4ac-698f-443e-8c2b-33a8146a962d>。Central disaster prevention and response council (2017). Zhong yang zai hai fang jiu hui bao di 36 ci hui ti ji lu [The record of the 36th meeting of the central disaster prevention and response council]. Retrieved September 27, 2019, from <https://cdprc.ey.gov.tw/Page/B370E7DF675168E1/c572c4ac-698f-443e-8c2b-33a8146a962d>.
- 內政部（2011）。直轄市縣（市）政府災害防救相互支援協定作業規定。台北：內政部。Ministry of Interior (2011). *Zhi xia shi xian (shi) zheng fu zai hai fang jiu xiang hu zhi yuan xie ding zuo ye giu ding [Operation regulations of the mutual support agreement for municipal and county (city) government disaster prevention]*. Taipei: Ministry of Interior.
- 內政部（2016）。各級政府結合民間團體參與社政災害防救工作注意事項。台北：

內政部。Ministry of Interior (2016). *Ge ji zheng fu jie he min jian tuan ti can yu she jheng zai hai fang jiu gong zuo zhu yi shi xiang [Notes for all levels of government which cooperates with civil society to participate in disaster prevention and protection work]*. Taipei: Ministry of Interior.

內政部消防署 (2019)。深耕計畫簡介，2019年9月27日，取自：

<http://pdmcb.nfa.gov.tw/introduction/intro>。National Fire Agency (2019). Shen geng ji hua jian jie [Introduction of national program to enhance the local governments' capabilities]. Retrieved September 27, 2019, from <http://pdmcb.nfa.gov.tw/introduction/intro>.

行政院災害防救辦公室 (2012)。101年災害防救演習綱要計畫。台北：行政院災害防救辦公室。Office of Disaster Management (2012). *101 nian zai hai fang jiu yan xi gang yao ji hua [Outline plan of the 2012 disaster prevention and protection exercise]*. Taipei City: Office of Disaster Management.

財團法人九二一震災重建基金會網站 (n.d.)。2-9 全國民間災後重建協調監督聯盟，2018年11月30日，取自：http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/921_10/arch02-09.html。Website of 921 Earthquake Relief Foundation (n.d.). 2-9 quan guo min jian zai hou zhong jian xie tiao jian du lian meng [2-9 National alliance for post-earthquake reconstruction]. Retrieved November 30, 2018, from http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/921_10/arch02-09.html.

張歆儀、許秋玲、莊明仁、詹士樑 (2012)。地區災害防救能力評估構面與方法初探。新北：國家災害防救科技中心。Chang, Shin-Yi, Hsu, Chiu-Ling, Chuang, Ming-Jen, & Chan, Shih-Liang (2012). *Di qu zai hai fang jiu neng li ping gu gou mian yu fang fa chu tan [Evaluation framework of disaster management capabilities of local governments]*. New Taipei City: National Science and Technology Center for Disaster Reduction.

張鎧如 (2018)。初探我國地方政府從事災害防救組織協力之動機：理論與實務的比較。公共行政學報，54，79-125。Chang, Kai-Ju (2018). Chu tan wo guo di fang zheng fu cong shi zai hai fang jiu zu zhi xie li zhi dong ji: Li lun yu shi wu de bi jiao [Searching motivations of local governments in Taiwan to conduct disaster management collaborations: Comparisons between theoretical and practical perspectives]. *Journal of Public Administration*, 54, 79-125.

許秋玲、莊明仁 (2017)。105年度國家災害防救科技中心參與直轄市、縣(市)

從實務經驗與〈初探我國地方政府從事災害防救組織協力之動機：理論與實務的比較〉一文進行對話

政府災害防救業務訪評業務報告。新北市：國家災害防救科技中心。Hsu, Chiu-Ling, & Chuang, Ming-Jen (2017). *105 nain du guo jia zai hai fang jiu ke ji zhong xin can yu zhi xia shi, shan (shi) zheng fu zai hai fang jiu ye wu fang ping ye wu bao gao [Evaluating report of national science and technological center for disaster reduction about the disaster management capabilities of municipal and county (city) government in 2016]*. New Taipei City: National Science and Technology Center for Disaster Reduction.

許秋玲、莊明仁（2019）。107 年度國家災害防救科技中心參與直轄市、縣（市）政府災害防救業務訪評業務報告。新北市：國家災害防救科技中心。Hsu, Chiu-Ling, & Chuang, Ming-Jen (2019). *107 nain du guo jia zai hai fang jiu ke ji zhong xin can yu zhi xia shi, shan (shi) zheng fu zai hai fang jiu ye wu fang ping ye wu bao gao [Evaluating report of national science and technological center for disaster reduction about the disaster management capabilities of municipal and county (city) government in 2018]*. New Taipei City: National Science and Technology Center for Disaster Reduction.

陳聯光（2013 年 11 月 15 日）。災害管理職系推動研議。社團法人災害管理學會電子報，14，2018 年 12 月 9 日，取自：<http://www.dmst.org.tw/e-paper/14/14/001a.html>。Chen, Lien-Kuang (2013, November 15). Zai hai guan li zhi xi tui dong yan yi [Formulating and promoting disaster management series]. *E-newsletter of disaster management society of Taiwan*, 14. Retrieved December 9, 2018, from <http://www.dmst.org.tw/e-paper/14/14/001a.html>.

國家災害防救科技中心（n.d.）。災害情資網，2019 年 9 月 27 日，取自：<http://eocdss.ncdr.nat.gov.tw>。National Science and Technology Center for Disaster Reduction (n.d.). Zai hai qing zi wang [Information service platform for disaster]. Retrieved September 27, 2019, from <http://eocdss.ncdr.nat.gov.tw>.

國家災害防救科技中心（n.d.）。災害潛勢地圖網站，2019 年 9 月 27 日，取自：<https://dmap.ncdr.nat.gov.tw>。National Science and Technology Center for Disaster Reduction (n.d.). Zai hai qian shi di tu wang zhan [Website of disaster potential maps]. Retrieved September 27, 2019, from <https://dmap.ncdr.nat.gov.tw>.

國家災害防救科技中心（n.d.）。防災易起來網站，2019 年 9 月 27 日，取自：<https://easy2do.ncdr.nat.gov.tw>。National Science and Technology Center for Disaster Reduction (n.d.). Fang zai yi qi lai wang zhan [The easy-to-do

website]. Retrieved September 27, 2019, from <https://easy2do.ncdr.nat.gov.tw>.
國家災害防救科技中心 (n.d.)。防災社區網站，2019年9月27日，取自：
<http://community.ncdr.nat.gov.tw>。National Science and Technology Center
for Disaster Reduction (n.d.). Fang zai she qu wang zhan [Website for
community-based disaster risk reduction]. Retrieved September 27, 2019, from
<http://community.ncdr.nat.gov.tw>.