

# 地方公所推動社區自主防災之角色 與限制：知識中介理論觀點<sup>\*</sup>

張鎧如<sup>\*\*</sup>

## 《摘要》

本研究以地方公所為研究對象，從知識中介的理論觀點，探討地方公所在推動社區自主防災的工作上，扮演著何種角色？又如何與鄰里社區互動？以及在推動的過程中面臨了哪些限制與挑戰。藉由文獻的爬梳，以及訪談資料的分析，展開理論與實務的對話，研究發現地方公所角色任務除了部分回應理論面之「災害防救知識傳播者」、「災害防救知識連結者」、「災害防救能力培育者」，以及「民眾災害防救知識需求回應者」等類型，亦同時扮演「災害防救政策執行知識連結者」；其面臨的挑戰與限制，主要來自於地方公所本身有限的災害防救能量，以及公所人員接觸民眾時遇到的各種在地性差異；而地方公所首長本身對於災害防救業務與自主防災社區計畫的支持程度，具有關鍵的影響。本研究有助於累積知識中介理論應用的實證文獻，並就地方公所在回應地方需求、促進多元行動

---

投稿日期：109年7月30日；接受刊登日期：110年7月9日。

<sup>\*</sup> 本文初稿曾發表於臺灣公共行政與公共事務系所聯合會2018年會暨「變動中的公共行政：新價值、新議題與新挑戰」國際學術研討會（6月2日），作者感謝許耿銘教授於研討會中之指正，以及學報兩位匿名審稿人與編輯委員會提供的修正建議，惟一切文責仍由本文作者自負。此外，作者亦感謝研究助理石純瑜、張嘉玲、陳郁欣、林鼎翔在資料蒐集與彙整上的協助。本研究受助於科技部專題研究計畫「公私協力治理下災防知識網絡與中介模式之探究」（MOST 105-2410-H-004-022-MY2）。

<sup>\*\*</sup> 張鎧如為國立政治大學公共行政學系副教授，e-mail: kchang@nccu.edu.tw。

者協力、以及鼓勵社區參與災害防救公共事務的角色期待上，提出進一步的討論，同時也針對地方公所協助鄰里社區推動自主防災工作提出政策建議。

[關鍵詞]：地方公所、災害防救、社區自主防災、質性研究、知識中介

## 壹、緒論

近十年來，國際間大力呼籲「減災優於救災」的概念，並致力於提升國家、地區、乃至於社區的災害韌性。而在減災策略中，仙台減災綱領建議：「藉由活動、社群媒體、以及社區動員，同時考慮特定對象與其需要，推動國家策略以強化減災方面之民眾教育與認知，包括宣傳災害風險資訊和知識」、「透過社區組織或非政府組織，強化地方民眾彼此之間的合作，以傳達災害風險資訊」等作為，突顯建立災害防救知識的重要性，並鼓勵政府與非政府組織、社區、乃至於一般大眾在災害防救知識傳遞與建置上協力合作（國家災害防救科技中心，2015）。

我國政府推動社區自主防災，建立防災社區已有相當時日（劉怡君、陳亮全，2015），中央政府亦編列大筆預算協助地方政府培力防災社區以提升地方災害防救能量。依據目前我國災害防救法之規定，「鄉鎮市區」乃是我國災害防救工作的第一線，其負責行政工作的地方公所也是最接近鄰里社區的政府機關，依法設立災害防救會報推動社區災害防救事宜。然而，回顧國內文獻，對於防災社區的研究，過往主題多聚焦於探討機制的建制、運作過程與成效、或是其中成員的網絡與協力關係（吳杰穎、康良宇，2007；林煥笙、余孟哲、劉康慧，2019；劉怡君、陳亮全，2015；劉麗雯、林雅俐，2015），但對於探討鄉鎮市區公所對於推動鄰里社區從事災害防救工作，發展社區自主防災所扮演的角色之相關討論仍十分有限。

事實上，地方公所與當地鄰里社區有著最密切的聯繫，往往與當地民眾生活息息相關，除了推動政府政策，地方公所亦可能扮演串連地方多元行動者之間的協力合作的橋梁（呂育誠，2010），或是鼓勵社區民眾參與公共事務的推手（柯于璋，2005）。吳偉寧、謝政勳（2018）在其高雄市永安區的個案研究中，亦點出區公所因最能了解當地潛勢，故防災社區的倡導過程中扮演著重要角色，也是提升鄰里社區民眾防災意識的重要推手。若以上述觀點作為立論基礎，本研究認為，近年來蓬

勃發展的「知識中介」(knowledge brokering) 相關理論，<sup>1</sup> 有助於進一步了解與分析地方公所對於推動社區發展自主防災、宣導與教育災害風險知識、強化民眾應變自救能力等工作的角色與地位。

以往國內關於災害防救知識相關研究，重點多半聚焦在如何藉由知識管理理論架構，配合資訊管理技術，將災害防救知識作妥善的保存與利用（柯春旭、鄭淑玲、葉瑞峰、張寬勇，2004；詹中原，2005；2007），缺乏探討這些學理知識是由哪些組織或個人，透過何種方式，進一步創造、解釋、傳遞知識至知識使用者，而知識中介理論，以知識系統、交易、社會改變等多元理論架構為基礎（Oldham & McLean, 1997），廣泛探討知識如何在不同社會群體之間流動並造成影響，有助於補足目前災害防救知識研究的缺口。

知識中介理論逐步受到重視，一方面與學者呼籲應強化科學知識生產與社會需求的連結，讓科學能更有效被社會大眾使用有關，甚至越來越認可非傳統模式（即並非從大學、研究機構產出的知識）所產生的知識之重要性（Turnhout et al., 2013）；另一方面，學者同時也呼籲，應投入更多知識中介實證研究，透過問卷調查或個案研究，蒐集質量化資料，分析探討不同情境、政策領域、區域、國家、和時期下，知識中介者如何進行知識中介行動，用更客觀角度來充實知識中介理論，而非僅將研究重點放在發展理論模型與概念上（MacKillop, Quarmby, & Downe, 2020）。

有鑑於此，本研究以地方公所為研究對象，透過訪談服務於地方公所，負責推動社區自主防災工作的人員，蒐集質性資料進行實證分析，採用知識中介理論觀點，探討地方公所對於鄰里社區推動社區自主防災的工作上，扮演著那些知識中介角色？又如何與鄰里社區互動？以及在推動的過程中面臨了哪些挑戰。本研究期藉由文獻的爬梳、實證資料的分析，展開理論與實務的對話，系統性地分析探討地方公所在推動社區自主防災工作上的各種知識中介角色。本研究有助於累積知識中介理論應用的實證文獻，並就地方公所在回應地方需求、促進多元行動者協力、以及

---

<sup>1</sup> Turnhout、Stuiver、Klostermann、Harms 與 Leeuwis (2013: 357) 認為知識中介內涵上包含：參與和促進知識生產者與知識使用者之間的互動，作為介面鏈結知識供給方與知識需求方，或是同時從事上述兩類行動。而過往研究指出，知識中介者可能擔負起知識管理者、鏈結者、培力者（Meyer, 2010; Oldham & McLean, 1997; Ward, House, & Hamer, 2009），或是評估與調整的角色（Dagenais, Laurendeau, & Briand-Lamarque, 2015; Dagenais, SoméomBoileau-Falardeau, McSween-Cadieux, & Ridde, 2015）。有關知識中介與知識中介者研究的進一步的介紹與討論，詳見後續文獻檢閱章節。

鼓勵社區參與災害防救公共事務的角色期待上，提出進一步的討論，同時也針對地方公所協助鄰里社區推動自主防災工作提出政策建議。

## 貳、文獻檢閱

### 一、社區自主防災政策的發展沿革

建立防災社區，推動社區自主防災的概念，乃是強調透過「賦權」(empowerment)社區，以符合在地特性的推動方式，系統性將專業防救災知識與應災技能傳授給民眾，使社區民眾具備面臨災害風險的認知與行動力(劉怡君、林亮全，2015：64)，同時也是一種「社區災害風險減輕」(community-based disaster risk reduction, CBDRR)的行動。而防災社區的內涵，主要涵蓋耐災、抗災、以及永續三個理念。「耐災社區」(disaster resilient community)強調，因自然災害具有不確定性，因此只能被動地克服災害的發生，在災害來來前，將居住於潛勢地區的居民安全撤離；「抗災社區」(disaster resistant community)意指面對災害時，社區居民在第一時間透過主動互助，有效應變降低傷害，避免己身暴露於災害風險中；最後，「永續社區」(sustainable community)是希望透過民眾主動參加災害防救活動，使其具備災變管理能力，培養與提升民眾風險意識，災前持續投入減災措施，使社區能與災害共存(許耿銘，2017：163-164)。換言之，社區推動自主防災後，應具備「有能力降低災害發生的風險」、「能承受災害衝擊，並降低災害損失」、「災後可以迅速復原重建，並能持續發展」等特性(李瑞陽、陳柏蒼，2016：312)。

觀察我國防災社區的推動歷程(參見表 1)，雖然早期日治時期便已有動員民力投入救災工作的實例，但中央政府提供經費、啟動防災社區計畫，則是要等到九二一集集地震之後。而莫拉克風災造成高雄市甲仙區小林村重大傷亡，使得社會關注提升社區基層應災能力的重要性，也促使地方政府與民間組織積極透入推動防災社區計畫的落實(劉怡君、陳亮全，2015)。而我國推動社區自主防災的實際做法，多半透過單一災害權責的政府機關作為主辦機關，例如農委會水土保持局、經濟部水利署、內政部消防署來擬定與推行防災社區相關計畫，這些計畫通常委託單一領域之專業協力團隊或內部單位負責，多採由上而下的操作方法來執行。<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 協力團隊背景多為學研機關組織或單位，或是民間公司，提供公部門相關領域專業知識和人力協助(李香潔、莊明仁，2019)。

表一 防災社區計畫發展沿革

時期	中央政府政策	發展重點
九二一集集地震之前（1999年以前）	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 日治時期運用基層民眾協助救災。</li> <li>● 擴展至救護與防火宣導。</li> <li>■ 內政部消防署：民力運用計畫（1998年），後續發展出義勇消防隊、鳳凰志工隊、婦女防火宣導隊。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 基層民力運用。</li> <li>● 緊急應變能力養成。</li> <li>● 單向教育訓練。</li> <li>● 火災應變導向。</li> <li>● 個人志工。</li> </ul>
九二一集集地震後至莫拉克颱風前（1999-2009年）	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公部門開始重視社區自主應變救災能力強化的重要性。</li> <li>■ 內政部消防署協助地方社區成立睦鄰救援隊（1999年）。</li> <li>● 中央層級政府機關主導與施行防災社區計畫。</li> <li>■ 行政院：臺灣健康社區六星計畫—社區治安（2005年）。</li> <li>◆ 內政部警政署：內政部推動社區治安工作實施計畫（2005年）。</li> <li>■ 行政院災害防救委員會、行政院九二一震災災後重建委員會：社區防救災總體營造實施計畫（2002年）。</li> <li>■ 行政院災害防救委員會：推動防災示範社區三年工作計畫（2006年）、防災社區實施計畫（2009年）。</li> <li>■ 農委會水土保持局：土石流疏散避難規劃（2000年）、土石流災害防救業務計畫（2002年）、土石流防災示範社區建立及推動計畫（2004年）、土石流防災專員（2005年）、土石流自主防災社區計畫（2007年）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 培力社區自主備災、避災、救災能力。</li> <li>● 拓展至整備與減災。</li> <li>● 從個人轉為社區層級。</li> <li>● 首度納入災害專業團隊。</li> </ul>
莫拉克颱風後（2009年之後）	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方政府正視防災社區重要性。</li> <li>● 中央政府持續投注資源鼓勵地方推動自主防災社區。</li> <li>■ 內政部消防署：防災社區實施計畫（2011）、災害防救深耕5年中程計畫（2009年）、災害防救深耕第2期計畫（2014年）、災害防救深耕第3期計畫（2018年）。</li> <li>■ 內政部建築研究所：坡地社區自主關懷與防災推廣教育計畫（2010年）</li> <li>■ 經濟部水利署：水患自主防災社區（2010年）。</li> <li>■ 農委會水保局：水土保持局自主防災社區2.0計畫（2018年）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 強化社區自主防備災能力</li> <li>● 民間組織涉入。</li> <li>● 強調因地制宜、利用在地資源。</li> <li>● 政府、社區、專業團隊、民間組織逐漸形成夥伴關係。</li> </ul>

資料來源：整理自劉怡君、林亮全（2015：69-70）；吳杰穎、康良宇（2007：217-219）；行政院農業委員會水土保持局（2018）；內政部消防署（n.d.）。

防災社區計畫執行普遍強調民眾的參與和操作的重要性，方能促發社區的自發學習，其計畫內容多元，可能包含觀念宣導、知識教導、技能訓練、評估分析，甚至與工程手段有關，（劉怡君、陳亮全，2015：63）。換言之，自主防災社區能否成功推動的關鍵，除了政府的政策主導，同時也仰賴社區領袖與組織的參與意願、協力團隊的專業能力、以及利害關係之間的夥伴關係（吳偉寧、謝政勳，2018；周瑞生、吳家輝，2014）。吳偉寧、謝政勳（2018）也發現，目前社區自主防災的觀念仍由公部門主導，且相關專業人才不足，推動防災社區計畫的單位之間，往往缺乏共識且執行作業時協調與整合不足，公私部門之間亦未見整合，造成資源分散的情況。由此可見，發展有效推動社區自主防災的策略，僅單純仰賴公部門挹注資源到社區是不夠的，而是需要透過瞭解在地社群，建立有效的災害防救教育管道，熟悉當地災害防救知識網絡，進一步協助居民建構「社區行動圖像」（community operating picture），型塑社區共同的災害防救意識與知識，才可能達成提升社區整體災害防救能量的目標（Comfort & Wukich, 2009）。

## 二、知識中介與知識中介者

### （一）知識中介（knowledge brokering）

所謂的「知識」（knowledge），是一種「經過思考、認知、學習與應用的有用資訊，能協助個人、團體或組織採取行動」，換言之，知識相較於資訊更具「行動」導向（劉宜君，2004：33）。而災害防救知識，指涉「了解生活環境中可能發生的災害種類、性質與因果關係，以及災害對於人類傷害的程度，並具備災害預防措施與災害應變行動的知識」（李瑞陽、陳柏蒼，2016：310）。若從「內隱知識」（tacit knowledge）與「外顯知識」（explicit knowledge）的角度來看，內隱知識屬於高度個人化與情境有關的主觀知識，須經由非正式學習行為與程序而獲得不易以言語溝通表達與傳遞的技能、判斷和直覺，通常需透過組織成員的溝通、協調以及情境配合才能顯現。外顯知識屬於較容易傳授給他人的學識、技能與客觀事實，多透過書面文件、報告、圖片、聲音、參考手冊、媒體、資料庫、數字及影像等方式表達，相對強調理性、連續性與論述導向（劉宜君，2004：39）。本文界定的災害防救知識即是外顯知識，也可以是內隱知識，兩者可以相輔相成，且在創造知識的過程中彼此轉換。

「中介」（brokering）的概念，若從網絡的觀點來看，Kickert 與 Koppenjan（1997）強調網絡管理是一個互動的過程，其中有三項要素：轉換現行關係、建立

共識、解決問題。中間涵蓋幾個過程，包括「啟動」(activation)、「安排」(arranging interaction)、「建置」(structuring)、「中介」(brokering)、「促進」(facilitating interaction)，而中介所強調的是一種媒介、連結、運用各種想法與解決方案的過程。在網絡關係裡的各種中介關係類型的界定，以 Gould 與 Fernandez (1989: 93) 提出的五類「橋樑者模型」(brokerage model) 最被熟知，他們將從事中介行為的橋樑者分成「協調者」(coordinator)、「中介者」(broker)、「守門人」(gate keeper)、「發言人」(representative)、以及「聯絡官」(liaison) (王光旭，2015: 106)。橋樑者模型因同時考量中介行動者的自由度以及其所處的位置，更能清楚說明各類中介行動者的中介能力。

目前對於「知識中介」(knowledge brokering) 概念的詮釋，其實仍相當廣泛，從「科學傳播」(science communication)、將科學知識「轉譯」(translating) 成讓非科學行動者能理解的型態、到「共同生產知識」(joint production of knowledge) 其實都有文獻提及 (Turnhout et al., 2013: 356)。Carlile (2004) 提出 3T 模型，指出跨域知識中介與分享的過程須經過三個階段，從最基礎的資訊處理、「轉換知識階段」(transferring knowledge)，到中層的解釋意涵、「轉譯知識階段」(translating knowledge)，最終到考量現實利害關係可行性，進入「轉型知識階段」(transforming knowledge)，此 3T 過程中，特定領域的專業知識首先進行語詞轉換，然後而進行轉譯，賦予大眾可理解的意義，最後考慮到現實利害關係可行性將特性知識予以轉型，用闡述的方式將知識分享給各個行動者。

Turnhout 等人 (2013: 357) 則回顧過往文獻，認為知識中介內涵的重點包含「參與和促進」(engaging and facilitating) 知識生產者與知識使用者之間的互動、作為「介面」(intermediary) 來「鏈結」(linking) 知識供給方與知識需求方、或是同時從事上述兩類行動。換言之，知識中介包含透過相關專家「供給」(supplying) 合適的知識或專業給知識使用者、透過中介與轉譯不同專業領域知識「橋接」(bridging) 知識生產者與使用者、以及「促進」(facilitating) 知識生產與使用的整合以利產生解決方法來處理所面臨的問題等不同類型的中介型態 (Turnhout et al., 2013: 361-362)。由此可見，知識中介可理解為一種能「促進知識供給方與知識需求方彼此連結互動，讓知識生產者所產生的知識能被知識使用者所理解而運用，甚至雙方進而共同創造出解決問題的知識之行動」。

## (二) 知識中介者 (knowledge broker)

Meyer (2010: 119) 認為，知識中介者是「有助於創造知識、分享知識、與使用知識的個人或組織」。他們的主要任務在於「建立與維持研究者與其聽眾之間的連結，並能夠把『知道如何』(know-how)、『知道為何』(know-why)、『知道誰』(how-who)三方的人或組織串連起來」。Kislov、Hodgson 和 Boaden (2016: 472) 則認為知識中介者是「透過促進互動、交換想法、與商討意義等方式，橋接起社會結構中的『間隙』(gap)，且幫助『知識流』(knowledge flow) 橫跨這個間隙的群體」，這個群體「參與不同的實務社群，具備『轉譯』(translation)、『協調』(coordination)、『結盟』(alignment) 不同的觀點的能力，並能促使不同實務社群之間的進行『交易』(transactions)」(Kislov et al., 2016: 473)。由此可見，知識中介者的功能，可視為一個介面，幫助不同類型的知識得以在社會結構裡的不同群體(如知識生產者與知識使用者)中流動，橋接社會結構中的間隙，進而協助或促進知識的分享、使用和創造，(Kislov et al, 2016; Meyer, 2010)。基於前述文獻，本研究將知識中介者界定為「能夠橋接社會結構中不同背景個人、群體、組織，協助彼此建立關係，幫助知識的分享、使用、創造的個人或組織」。

過往文獻指出，作為知識中介者，可能擔負起以下幾種不同的角色：「知識管理者」(knowledge manager)、「鏈結者」(linkage agent)、「培力者」(capacity builder) (Meyer, 2010; Oldham & McLean, 1997; Ward et al., 2009)。從「知識系統架構」(knowledge system framework)的角度來看，「知識管理者」扮演知識的創造、傳播、與使用的角色，中介行為本身有利於促成知識的創造、傳播，與使用。如果是「鏈結者」，則是以交易架構(transactional framework)為基礎，強調知識中介者作為知識創造者與知識使用者之間的介面，是促成知識生產者與使用者之間的鏈結。至於「培力者」，則是基於「社會改變架構」(social change framework)的角度，認為知識中介者透過提供知識使用者教育訓練，有助於創造正向的社會成果 (Oldham & McLean, 1997; Ward et al., 2009)。近年來亦有文獻發現知識中介者，扮演「評估與調整」(assessing and adjusting)的角色，讓知識能更貼近使用者的期待與需求 (Dagenais, Laurendeau, & Briand-Lamarche, 2015; Dagenais, Somé, Boileau-Falardeau, McSween-Cadieux, & Ridde, 2015)。

Olejniczak、Raimondo 與 Kupiec (2016: 172-174) 更進一步從政策、政治、



商管等不同背景領域的文獻中，歸納出知識中介者的定義與角色包括：「連結者」(connector)、「轉譯者」(translator)、「促成者」(networker/facilitator)、「協商者」(diplomat and negotiator)、「方案推銷者」(promoter of alternatives)、「探索者」(explorer)、「知識販售者」(knowledge seller)。進一步分析知識中介者從事的各項行動種類，Olejniczak 等人 (2016: 175-176) 檢閱 134 篇知識中介者文獻後，發現文獻中主要提及知識中介者從事的行動包括七大類，其中前三大類為「推廣與網絡連結」(outreach and networking)、「轉譯與調適」(translating and adapting)、「能力建構」(capacity building)，剩餘四類則為「辨識與立標」(identifying and targeting)、「協助知識創造」(assisting knowledge creation)、「協商與說服」(negotiating and convincing)、以及「使用知識」(using knowledge)。

從事知識中介工作，其過程往往不會一帆風順，經常遭遇挑戰，在 Kislov 等人 (2016) 以「健康照護」(healthcare) 為政策背景，在探討跨組織協力研究合作關係作為研究議題的論文中，將具臨床實務經驗且被授予組織管理職權的「混合型專業人士」(hybrid professionals)，也就是制度設計作為知識中介者的這些個人作為研究對象。研究發現，這些人會採取：(1) 仰賴其他搭橋者協助，(2) 遵從現行的做事方式，以及 (3) 從培力者轉變成自己動手做等策略來面對知識中介過程中的挑戰。而這三項策略的運用，其實也反映出，作為知識中介者本身面臨的難處，例如這些人其實很需要其他「橋樑」(bridges) 的協助，同時他們也難以立即改變組織內部文化與既定做事方式，最後經常也需要自己參與執行工作，而非僅擔任知識中介者從事培力的工作。而在 McLoughlin、Burns、Looi、Sohal 與 Teede (2020) 近期的研究也發現，將「外來知識」(foreign knowledge) 轉譯進入公部門，對於公部門組織而言，如何處理「合法化」(legitimation) 的課題其實才是最主要的挑戰。

知識中介者相關的研究發展，近期更推展到評估「知識中介者成效」(effectiveness of knowledge broker) 的討論，從政策評估的角度來看，如果將知識中介視為一種「政策介入」(policy intervention) 的工具，那麼對於政策介入的成效則有評估與了解的必要，即使評估知識中介行動後續帶來的成效並不容易 (Cvitanovic, Cunningham, Dowd, Howden, & Putten, 2017; Dagenais, Laurendeau, & Briand-Lamarche, 2015; MacKillop et al., 2020; Ward et al., 2009)。

### 三、地方公所推動社區自主防災的角色與期待

#### (一) 地方公所在我國災害防救制度上的位階與職責

在我國的政府體系當中，鄉鎮市為地方政府制度下的地方自治團體，依照地方制度法第 20 條規定，負責當地的公共安全自治事項，負責災害防救之規劃與執行。而依照我國災害防救法的設計，鄉鎮市為災害防救體系中的最底層，依法設置鄉鎮市災害防救會報，成立災害防救辦公室執行災害防救會報事務（災害防救法第 10、11 條）。當災害生發時，為有效預防或應變，鄉鎮市災害防救會報召集人應視災害規模成立災害應變中心，並擔任指揮官（災害防救法第 12 條）。至於直轄市與縣轄市下轄的區，雖非自治團體，但亦被視為我國災害防救體系的第三級，得比照鄉鎮成立災害防救會報及災害防救辦公室（災害防救法第 11 條）。上述鄉鎮市區等地方公所，在未設置專職人員前，得設置兼職人員，執行災害預防各項工作（災害防救法第 26 條）。

此外，鄉鎮市區等地方公所依災害防法之授權，有規劃與執行地方災害預防、應變、與復原等工作，例如進行災害防救教育、訓練及觀念宣導（災害防救法第 22 條），以及災害防救各項訓練與演習（災害防救法第 23 條）；災害來臨時執行各項應變措施（災害防救法第 27 條），在災害發生或有發生之虞時，為維護生命財產安全，防止災害擴大，更可依法應勸告或強制撤離民眾，將其安置於適當處所；以及勸告或強制有擴大災害或妨礙救災之設備或物件之所有權人、使用人或管理權人，除去該設備或物件，並作適當之處置（災害防救法第 24 條）；於災害復原階段，依權責進行復原重建工作，並鼓勵民間團體與企業參與協助（災害防救法 36 條）。

#### (二) 地方公所的角色期待

從前述的制度面來看，地方公所可視為我國最基層的地方政府。地方政府的角色職能，隨著分權化、全球化、都市化的浪潮，在過去三十年來有了顯著的改變，在這個「從地方政府轉變為地方治理」（from local government to local governance）的趨勢下，由於地方上參與治理的行動者，不再僅止於地方政府，同時也涵蓋了中央政府、私部門廠商、非營利組織、當地居民等多元行動者，進而形成了廣大的互動關係網絡（劉坤億，2003）。呂育誠（2010：33）便指出，依照過去傳統地方主義的思維，地方政府的正當性，在於做為「地方的政府」，反映地方

特色與利益；然而新地方主義則視地方政府為地方關係網絡中的成員，其角色的重要性，在於透過多元動態調整的方式，讓地方關係網絡的成員皆能符合期待。換言之，地方政府一方面，被賦予反映與維護當地利益的任務，另一方面，也被期待能妥善處理地方上複雜的網絡治理問題。若從社區主義者的角度來看，公民社會對於未來的治理模式勢必扮演舉足輕重的角色，面對這個趨勢，公部門應該持續扮演促成的角色，鼓勵公民參與公共事務，培養公民精神與社區意識，發展社區自我管理的能力。然而公部門無法強制民眾參與公共事務，因此除了道德勸說，如何透過政策規劃，鼓勵與創造民眾參與公共事務的誘因，更是政府須持續思考的重點（柯于璋，2005）。

在災害防救的政策領域下，隨著「協力應急管理」（collaborative emergency management）、以及「協力災害治理」（collaborative disaster governance）概念的提出與受到重視（Kapucu, 2008; Kapucu, Arslan, & Demiroz, 2010; Kuo, Wang, Chang, & Li, 2015；王俊元，2019），也越來越強調政府跨層級、跨部會合作的重要性，以及建立與非營利組織、企業、乃至民間社群協力關係的必要性（Patton, 2007）。在「減災」、「整備」、「應變」、「復原」的四個重要災害防救的環節中，傳統上地方政府一直肩負著地方災害應變工作最前線的角色。然而，隨著近年來國際上大力疾呼減災與整備重要性，以及強調社區民眾必須培養自救能力的趨勢下（Pearce, 2003; Burby, 2003; Kim, 2014；王价巨，2017），地方政府被期待透過與社區合作來共同提升地方的災害防救能量，加強地方從災變中迅速復原的能力，因此如何有效達成政府與社區之間的災害防救協力，也成為重要的議題（吳杰穎、康良宇，2007；劉麗雯、林雅俐，2015）。同時，鼓勵公民參與地方災害防救事務，協助社區提升災害韌性，強化自主防災意識，也成為地方政府責無旁貸的責任（Wu, Chang, & Tso, 2016）。

### （三）地方公所作為知識中介者推動社區自主防災

過去文獻曾整理國內自主防災社區計畫推動者可區分成下列三種身分：（1）參與者，可包含社區內居民、商家、當地公務人員、小學老師、消防分隊、派出所、衛生所等；（2）專業者，如相關領域的專家學者，提供災害防救專業知識、協助社區分析災害環境，或研擬解決社區防救災問題策略；（3）促成者，如計畫中受委託的外來專業協力團隊，負責主持或協助防災社區活動的進行，且能引導參與者思考、討論、提出意見，並適時化解參與者之間不同意見的衝突（李瑞陽、林柏蒼，2016：314-315）。

然而，上述的說明無法凸顯這些推動者在傳遞與轉換災害防救知識和實務工作推動過程中，所扮演的角色、任務與彼此之間的互動關係。事實上，連結災害防救知識與實務之間的鴻溝並非易事。Fothergill（2000）研究指出，災害防救知識轉換（transfer）的過程中，主要受到「文化」（culture）、「制度」（institutions）、「連結」（links）、「與「互動」（interaction）等四項非互斥性因素的影響，其中的連結因素，強調災害防救知識轉換過程中，無論是透過個人、組織、工作坊、計畫、研究中心等等各種形式，來連結兩個團體（例如學界與實務界），是非常重要的環節。而互動因素則是基於連結因素而來，強調兩個團體之間必須有緊密的互動，才能有助於災害防救知識的轉換。上述提及的「連結」因素，同時也呼應了知識中介概念，突顯出災害防救知識中介者對於連結災害防救知識創造者與災害防救知識使用者兩者之間的關鍵影響力。

基於前述的理論基礎、法規制度的設計、以及目前實務運作情形，本研究認為，地方公所基於位處的政府層級，作為地方關係網絡上重要的行動者，同時本於災害防救法的規範，除肩負地方災害防救第一線的工作，亦有推動災害防救教育、訓練及觀念宣導、演習的職責，這些教育訓練、觀念宣導，乃至於防災演練，都與災害防救知識的傳遞、分享、使用、甚至創造有關，相較於資訊，這些知識更具有行動導向。而本研究將鄰里社區民眾的自主防災知識，視為廣泛災害防救知識的其中一部分，推動社區進行自主防災，為的是將相關知識傳遞、解釋、進而轉為行動，以提升鄰里社區主動進行減災、整備、應變、與復原的能力。因此地方公所某種程度上，扮演著災害防救知識中介者的角色，進而影響當地自主防災社區推動的成效。

#### （四）災害防救知識中介者類型

本研究以地方公所為主要研究對象，為進一步瞭解地方公所，在推動社區自主防災工作上，扮演的災害防救知識中介者的類型以及其相關中介行動，本研究引用 Ward 等人（2009）依據 Oldham 和 McLean（1997）彙整文獻所提出的知識系統架構、交易架構、社會交換架構，所歸納出知識管理、連結與交換、能力培育等三項基本知識中介理論模型為基礎，加入近年來日漸受到重視，認為知識中介者應扮演評估與調整角色的概念（Dagenais, Laurendeau, & Briand-Lamarche, 2015; Dagenais, SoméomBoileau-Falardeau, McSween-Cadieux, & Ridde, 2015），並參考 Olejniczak 等人（2016）彙整過往知識中介理論文獻所彙整提出的七項知識中介行

動，提出「災害防救知識宣導者」、「災害防救知識連結者」、「災害防救能力培育者」、「民眾災害防救知識需求回應者」等四種災害防救知識中介者類型，分述如下（見表 2）。

表二 災害防救知識中介者類型與定義

類型	知識中介者理論 / 模型依據	定義	特點	相關知識中介活動
災害防救知識傳播者	知識系統架構 / 知識管理	運用社區民眾能理解與可接受的方式，散播與傳遞社區民眾災害防救知識，並有助於相關知識的創造。	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 分享與傳遞知識。</li> <li>◆ 社區民眾能理解所傳遞的災害防救知識內容。</li> <li>◆ 傳遞知識的方式與策略要能讓社區民眾可接受。</li> <li>◆ 有助災害防救知識的創造。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 轉譯與調適。</li> <li>◆ 協商與說服。</li> <li>◆ 協助知識創造。</li> </ul>
災害防救知識連結者	交易架構 / 連結與交換	透過溝通、協調與聯繫，串聯並促使災害防救知識專家（知識生產者）與社區居民（知識使用者）雙方合作。	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 透過溝通、協調、聯繫等策略。</li> <li>◆ 串聯並促使知識生產者與知識使用者雙方合作。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 推廣與網絡連結。</li> </ul>
災害防救能力培育者	社會改變架構 / 能力培育	運用現行災害防救知識，提供社區民眾災害防救教育訓練與演練，以提升其自主防災、應變自救能力。	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 應用知識。</li> <li>◆ 提供災害防救訓練、演練機會。</li> <li>◆ 社區民眾提升自主防災、應變自救能力。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 能力建構。</li> <li>◆ 使用知識。</li> </ul>
民眾災害防救知識需求回應者	評估與調整	藉由了解社區民眾的困難，判斷災害防救知識的需求，滿足社區民眾對災害防救知識的期待。	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 依當地情況，判斷與回應社區民眾的困難和災害防救知識需求。</li> <li>◆ 調整與提供當地所需的災害防救知識。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 辨識與立標。</li> </ul>

資料來源：本研究整理。

「災害防救知識傳播者」，依據知識中介理論中的知識管理人的概念而來（Carlile, 2004; Meyer, 2010; Oldham & McLean, 1997; Olejniczak et al., 2016; Ward et al., 2009）。主要從事轉譯與調適、協商與說服、協助知識創造等知識中介行動，其角色在於運用社區民眾能理解與可接受的方式，散播與傳遞社區民眾災害防救知識，並有助於相關知識的創造。

「災害防救知識連結者」則以知識中介理論中的鏈結者概念（Meyer, 2010; Oldham & McLean, 1997; Olejniczak et al., 2016; Ward et al., 2009），以及網絡研究中的橋樑者理論為基礎（Gould & Fernandez, 1989），災害防救知識中介者透過溝通、協調與聯繫，串聯並促使災害防救知識專家（知識生產者）與社區居民（知識使用者）雙方合作，其主要從事的知識中介行動為推廣與網絡連結。

「災害防救能力培育者」立基於知識中介理論中的培力者（Meyer, 2010; Oldham & McLean, 1997; Olejniczak et al., 2016; Ward et al., 2009）、公民參與和自主防災（Burby, 2003; Pearce, 2003; Wu, Chang, & Tso, 2016; 王价巨, 2017; 劉怡君、陳亮全, 2015）、等觀點，該災害防救知識中介者透過提供社區民眾災害防救相關教育訓練，來提升社區居民自主防災、應變自救能力，主要從事的知識中介行動包含能力建構以及使用知識。

最後，「民眾災害防救知識需求回應者」引用知識中介者扮演評估與調整的角色之概念（Dagenais, Laurendeau, & Briand-Lamarche, 2015; Dagenais, Somé, Boileau-Falardeau, McSween-Cadieux, & Ridde, 2015），以及新地方主義（呂育誠, 2010）強調地方公所作為第一線的地方政府，須能反映與回應地方民眾的需求與利益，解決民眾面臨的難題，調整政策的執行策略。其主要從事的知識中介行動為辨識與立標，希望藉由了解社區民眾的困難，判斷災害防救知識的需求，以滿足社區民眾對災害防救知識的期待。

對於地方公所來說，可能同時扮演上述四種災害防救知識中介角色，也可能作為某種知識中介角色的色彩特別濃厚，為進一步了解我國實務上的情形，本研究以災害防救知識中介者理論架構為基礎，透過訪談服務於中央政府、直轄縣市政府、地方公所，從事社區自主防災相關業務之業務主管或承辦人員，進一步比較分析理論與實務的情況，進行討論與對話。

## 參、研究方法與資料蒐集

本研究聚焦在探討地方公所推動社區自主防災工作中的角色，考量到目前中央政府推動社區自主防災工作，以內政府消防署災害防救深耕計畫、農委會水土保持局土石流自主防災計畫、以及經濟部水利署水患自主防災社區計畫發展相對成熟，且各主管機關推動計畫的方式相近，在有限的時間、經費、與研究人力的限制下，參考不同的災害特性，並希望訪談對象能擴及我國北、中、南、東部地區，本研究將北部直轄縣市政府與下轄的地方公所聚焦在探討推動災害防救深耕計畫的經驗；中部直轄縣市政府與下轄的地方公所則聚焦在探討推動土石流自主防災社區的經驗；南部與東部直轄縣市政府與下轄的地方公所則是聚焦在探討推動水患自主防災社區的經驗。<sup>3</sup>

各地區內，直轄縣市政府與下轄的地方公所訪談名單，則參考過去各類自主防災社區計畫推動的鄰里社區名單，以及直轄縣市政府業務主管或承辦人，以及配合的協力團隊學者專家的推薦，決定最後地方公所訪談名單，爾後請該地方公所推薦合適的公所人員進行訪談，這些地方公所轄區內，都有曾參與社區自主防災相關計畫並獲得肯定的鄰里社區。此外，除了地方公所，本研究亦訪談地方公所的上級直轄縣市政府推動自主防災社區業務的主管或承辦，希望從其觀點，藉此了解不同層級的政府機關對於地方公所角色的觀察。同時，也訪談服務於中央政府機關，具有參與和推動前述三大類防災社區計畫經驗的中高階公務人員，以了解相關計畫的背

---

<sup>3</sup> 本研究所稱之北部、中部、南部、東部地區，是以交通部氣象局之地區劃分為依據，北部指涉臺北市、新北市、基隆市、桃園市、新竹縣、新竹市及苗栗縣；中部指涉臺中市、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣及嘉義市；南部指涉臺南市、高雄市、屏東市；東部指涉宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣。此外，根據國家災防救科技中心過往對於我國之災害研究，其中坡地災害紀錄最多的縣市分別為南投、臺中、苗栗、嘉義、高雄及臺南（氣候變遷災害風險調適平台（n.d.）。臺灣的水災通常都何時發生呢，2020年12月20日，取自：<https://dra.ncdr.nat.gov.tw/Frontend/Disaster/RiskDetail/BAL0000018>），而淹水災害多分布於雲林、嘉義、臺南、高雄、屏東（氣候變遷災害風險調適平台（n.d.）。臺灣的水災通常都何時發生呢，2020年12月20日，取自：<https://dra.ncdr.nat.gov.tw/Frontend/Disaster/RiskDetail/BAL0000014>）。基於中南部地區經常受坡地災害與淹水災害所苦，本研究選擇將中部直轄縣市聚焦在土石流自主防災社區的經驗，南部與東部直轄縣市聚焦在推動水患自主防災社區的經驗，而北部直轄縣市則聚焦在推動災害防救深耕計畫之經驗。

景、現況與未來發展

本研究採用 25 位受訪者的訪談內容進行質性分析，涵蓋 3 位服務於中央政府機關的中高階公務人員、11 位直轄縣市政府中高階公務人員、以及 11 位地方公所人員（參見表 3）。服務於直轄縣市政府與地方公所受訪者，共來自 6 個直轄縣市和 9 處地方公所，這些受訪者本身具有推動地方災害防救業務與社區自主防災計畫的經驗。訪談過程採取半結構式訪談，每次訪談時間約為 1 至 2 小時，訪談過程經受訪者同意後，透過錄音並將內容轉成逐字稿以利後續進行資料分析，訪談大綱請參考附錄一。

深度訪談獲得的逐字稿，透過「譯碼分析方法」（coding analysis），以文獻探討提出的四大類災害防救知識中介者類型為架構，分析訪談資料。訪談資料結果的呈現，主要分成三大部分來呈現，首先，透過探討中央政府提供計畫經費推動社區自主防災的相關政策背景與現況，分析地方公所在政策推動上的定位，後續探討地方公所推動社區自主防災工作扮演的角色以及遇到的限制與挑戰，最後，提出綜合討論進行理論與實務的對話。

表三 深度訪談對象

地區	受訪者代號	受訪者職級*	受訪者服務機關單位	訪談方式	訪談日期
內政部消防署災害防救深耕計畫					
中央	A-H1-1	中層主管	內政部消防署	書面與 電訪	2018/2/8
北部	A-T1-1	中層主管	T 直轄縣市政府消防業務局處	面訪	2018/1/4
	A-T1-2	中層主管	T 直轄縣市政府消防業務局處	面訪	2018/1/4
	A-T-D1-1	中層承辦人員	T 直轄縣市 D1 地方公所	面訪	2018/3/8
	A-T-D2-1	中層主管	T 直轄縣市 D2 地方公所	面訪	2018/3/22
	A-N1-1	中層主管	N 直轄縣市政府消防業務局處	面訪	2018/1/4
	A-N1-2	中層主管	N 直轄縣市政府消防業務局處	面訪	2018/1/4
	A-N1-1	基層承辦人員	N 直轄縣市政府消防業務局處	面訪	2018/1/4
	A-N-D3-1	中層主管	N 直轄縣市 D3 地方公所	面訪	2018/4/26
	A-N-D3-2	中層承辦人員	N 直轄縣市 D3 地方公所	面訪	2018/4/26



表三（續）

地區	受訪者代號	受訪者職級*	受訪者服務機關單位	訪談方式	訪談日期
北部	A-N-D3-3	基層承辦人員	N 直轄縣市 D3 地方公所	面訪	2018/4/26
	A-N-D4-1	中層主管	N 直轄縣市 D4 地方公所	面訪	2018/1/31
行政院農委會水土保持局土石流自主防災社區計畫					
中央	B-H2-1	中層主管	行政院農委會水土保持局	面訪	2018/1/19
中部	B-C1-1	中層主管	C 直轄縣市政府水利業務局處	面訪	2018/11/05
	B-C-D6-1	基層承辦人員	C 直轄縣市 D6 地方公所	面訪	2018/5/24
	B-Z1-1	中層主管	Z 直轄縣市水利業務局處	面訪	2018/11/14
	B-Z-D9-1	中層承辦人員	Z 直轄縣市 D9 地方公所	面訪	2018/8/29
經濟部水利署水患自主防災社區計畫					
中央	C-H3-1	高層主管	經濟部水利署 第十河川局	面訪	2018/3/1
南部	C-S1-1	中層主管	S 直轄縣市水利業務局處	面訪	2018/4/12
	C-S1-2**	中層承辦人員	S 直轄縣市水利業務局處	電訪	2018/12/28
	ABC-S2-1	高層主管	S 直轄縣市災害防救辦公室	面訪	2018/4/12
	C-S-D7-1	中層承辦人員	S 直轄縣市 D7 地方公所	電訪	2018/5/9
	C-S-D8-1	中層承辦人員	S 直轄縣市 D8 地方公所	電訪	2018/12/26
東部	C-E1-1	中層承辦人員	E 直轄縣市工務業務局處	面訪	2018/3/29
	C-E-D5-1	中層承辦人員	E 直轄縣市 D5 地方公所	電訪	2018/12/19

註：\* 本研究將簡任官列為高層主管，薦任官股長、課長職以上未達簡任官歸為中層主管，薦任官但未達股長、課長職歸為中層承辦人員，委任官與約聘雇人員歸為基層承辦人員。

\*\* C-S1-2 受訪者過去曾服務於 S 直轄縣市 D8 地方公所，因此訪談內容聚焦在其過去公所服務的經驗而來。

資料來源：本研究整理。

## 肆、資料分析與討論

### 一、地方公所在自主防災社區相關計畫中的政策定位：配合直轄縣市政府與專業協力團推動相關工作

目前中央政府持續提供經費，鼓勵我國推動社區進行自主防災的相關計畫，主要包含內政部消防署推動的災害防救深耕計畫、經濟部水利署的水患自主防災社區計畫、以及農委會水土保持局推動的土石流自主防災社區計畫。以內政部消防署目前負責推動的災害防救深耕第 3 期計畫來說，希望透過培訓防災士與推廣韌性社區，來強化社區與民眾的自主防災能力。韌性社區的推廣方式，主要透過社區居民辦理講習、演練，以及帶領其認識災害潛勢和社區可能面臨的風險，來強化民眾對居住地區防災相關的知識，在執行上主要是透過直轄縣市政府委託具專業、多由學者或專家組成的協力團隊來進行，並且也要求直轄縣市政府與鄉鎮市區公所配合各項活動的辦理，進行防救災宣導（A-H1-1、A-T1-1）。有直轄縣市政府受訪者指出，隨著過去幾年來的努力，已有少數地方公所有能力向直轄縣市政府申請自主推動防災社區計畫，並且提出具有創意的規劃（A-N1-1）。

農委會水土保持局推動的土石流自主防災計畫，則是針對具有土石流風險的鄰里社區為輔導對象，藉由民眾參與、由下而上的方式來推動社區自主防災（B-H2-1）。2018 年推出的土石流自主防災社區 2.0 計畫，主導角色下放到直轄縣市政府，並且要求直轄縣市政府督導各地方公所進行地方上的自主防災（B-H2-1、B-Z1-1）。這項轉變促使直轄縣市政府成為轄區內推動防災社區的政策主導者，委託合適的協力團隊執行計畫，同時，下轄的地方公所也須與協力團隊合作，保持聯繫彼此配合，此外，兵棋推演、防災演練則改以社區鄰里為單位來推動，這與過去多由地方公所層級來主導演練的方式有所不同。有受訪者認為，該政策作法上的改變，有可能弱化地方公所對於自主防災社區業務推動的參與程度（B-C1-1）。

至於經濟部水利署推動的水患自主防災計畫，乃是針對具有水患風險的鄰里社區作為輔導對象，希望協助該鄰里社區具備自主監控、自主警戒、自主疏散撤離的能力（C-H3-1）。目前的推動方式，也是由各直轄縣市主導，委託專業協力團隊執行，鄉鎮市區公所協助配合（C-H3-1）。有受訪者指出，上述的推動方式，可能讓自主防災社區計畫的推動，多聚焦在直轄縣市政府跟協力團隊本身，而忽略了地方

公所參與的重要性。地方公所作為與地方社區接觸的第一線，因此，直轄縣市政府須重視地方公所的角色，並鼓勵地方公所積極參與自主防災社區計畫的推動。（ABC-S2-1）。

## 二、地方公所推動社區自主防災、減輕社區災害風險的角色與任務

### （一）宣導災害防救資訊與知識，規劃與推動社區自主防災，協助民眾建立自主防災意識

地方公所作為對於推動社區接觸民眾的第一線，往往扮演觸動、鼓勵社區民眾的角色（C-S1-1、C-S1-2）。有受訪者認為，地方公所角色一方面是政策執行者，執行直轄縣市政府的社區自主防災相關政策，宣導災害防救知識與相關法令政策（C-S-D8-1、C-E1-1），另一方面也可能扮演在地社區自主防災的政策規劃者，最終的目的在於幫助地方民眾建立自主防災意識：

我們有時候是忠實的政策規範、政策執行者，有時候是政策規劃者，我們也是可以用公所推社區的自主防災…。（C-S-D8-1）

它[公所]當然是一個中介的角色，而且我覺得它是第一線中介的角色，有時候災防的知識的傳遞成效，其實我覺得公所可能還比那個上面決策的單位還要重要。（C-S1-2）

其實它[公所]最重要就是說，除了它不管是種子教官也好，還有推廣、宣導，甚至實際去做一些教育訓練，讓他們[鄰里社區]有一個自主的意識等等。（A-N-D3-1）

在當地鄰里社區進行災害防救宣導工作時，受訪者指出，宣導的內容上，包含直轄縣市政府局處提供的各類災害最新資訊或自主防災知識與概念，以及政府相關的最新政令法規（A-N-D3-1、A-N-D4-1、B-Z-D9-1），而受訪者也特別提及，這些宣導內容，要盡量生動、簡要、貼近民眾生活讓他們有認同感，當地民眾才比較容易接受這些資訊與知識（A-N-D3-2、C-S-D8-1）。

譬如像消防局或是說水保局平常業務上會提供一些防災的資訊，那我們就利用他們提供的防災資訊，像是火災資訊、火災預防資訊、土石流預防資訊，這些我們就是傳遞給地方民眾知道…。（A-N-D4-1）

那我們其實就是針對該里的那個潛勢曾經發生過的地點，讓他們會有認同感…。(A-N-D3-2)

其實我們內容盡量讓它生動一點。(A-N-D3-2)

角色應該是在法令宣導，加上政令的推動，如何跟社區表達是說，怎樣的做比較有效率比較精簡。(B-Z-D9-1)

有時候上面給的訊息量太大了，我們要去簡化這些訊息量，再給民眾作為宣導。(C-S-D8-1)

而宣導的方式，地方公所經彙整直轄縣市政府內各方的災害防救資訊後，會藉由地方公所舉辦活動、鄰里社區集會的機會，進行災害防救宣導(A-N-D4-1)，或是藉由教育訓練的場合，協請里幹事將最新知識帶到鄰里社區當中(A-T-D1-1)。而進行宣導的時候，會準備宣導品贈送參與活動的民眾，或是透過有獎徵答的方式，以提高社區民眾參與宣導活動的意願(A-N-D3-2、B-Z-D9-1)。

利用各種像是集會場所、集會時機或是說區公所辦活動的時機，我們會去做一個宣導。(A-N-D4-1)

防汛的宣導就是要有誘因請民眾出來…我們會有宣導單，請里幹事把全部去發，然後時間點一定要很清楚，然後會有什麼樣的伴手禮。(B-Z-D9-1)

此外，受訪者也提到里長對於災害防救宣導的重要性，因為里民最認識的人往往就是里長，所以有些地方公所會藉由先向里長闡述最新的災害防救資訊與知識，後續希望透過里長再將相關資訊與知識傳遞到居民手中(A-T-D1-1、B-C-D6-1、C-E-D5-1)。

我們在推這個防災宣導的時候，知識傳遞的過程中，目前我是認為說里長還是蠻重要的，因為大部分的里民認識最多的人就是里長。(A-T1-D1-1)

我們這邊也有里長聯繫會報，如果重大的事情，我們是透過里長來宣導，譬如說現在是防汛期間嘛，防汛期間從5月到11月，這段期間就很密集地對里長宣導，你們要對民眾傳達些什麼訊息，有需要什麼配備、經費可以來跟公所申請。(C-E-D5-1)

另外，為了讓鄰、里長能快速吸收最新的災害防救資訊與知識，也有地方公所的同仁指出，會透過製作宣導短片，藉由不同的場合，播放給鄰、里長觀賞，希望藉由鄰里長的力量，再把這些知識傳授給民眾。

我們其實每年都會製作新的防災宣導短片…那其實各區都有里、鄰長的，等於是他們出去觀訪、觀摩的活動，我們就藉他們在車上的時候，就放最新的防災宣導短片，等於是可以讓各里的各里、鄰長吸收到最新的防災資訊…。(A-N1-D3-2)

除了透過當地的鄰里長或社區的頭臉人物將災害防救資訊與知識傳播到鄰里社區當中，隨著網際網路的發展，地方公所也有提到會把相關的災害防救資訊與知識放在公所網頁或是臉書粉絲專頁(C-S-D8-1)。並且為了擴及災害防救資訊與知識的宣導對象，公所的災害防救宣導活動也會參與到國小課程中，藉此建立當地國小學生正確的災害防救觀念(A-N-D3-2、C-S-D8-1)。

之前去年是有做利用國小的自習課或是早上老師那個講完開會之後的空檔時間，那我們一樣也是利用有獎徵答的方式，…一次一個班，等於是講各類初階的一些防災資訊，等於就是有舉手的就有獎，其實就是小學生都還反應蠻熱絡的。(A-N1-D3-2)

因為我們有替代役，替代役會去某些國小輔導，我們就會找個時間一起做個宣導，再請小孩把那些資訊帶回去給家裡大人。(C-S-D8-1)

## (二) 提供社區居民自主防災知識與資訊相關講習、教育訓練、演習機會

除了透過宣導傳遞災害防救資訊與資訊，地方公所也藉由舉辦相關講習、教育訓練、兵棋推演、實地演練，來培養與提升社區民眾自主防災能力。地方公所會先衡量本身的擁有的各項資源以及預算，以及各地直轄縣市政府相關政策制度，來決定舉辦講習、訓練、演練的頻率與規模。資源較為寬裕的地方公所可以提供經費，鼓勵每個里每年舉辦教育訓練、探勘或演習(A-T-D1-1)，資源比較有限的地方公所可能就採取多里聯合或輪流的方式來舉辦演練(B-C-D6-1、A-N-D3-3)。換言之，考量各地方不同的情況，自主防災的相關講習、教育訓練、或演習可能由里辦公室或地方公所來主辦。

針對社區民眾與鄰里長所舉辦的講習，講習的內容主題多元，包含災害防救基礎知識、還有技能訓練，例如 CPR、抽水機應用、砂包堆疊等(A-T-D2-1)。若

是由地方公所主辦的講習或教育訓練，受訪者表示，有的市政府會透過舉辦訓練和提供教材來培訓地方公所同仁，如果通過市政府的培訓，地方公所同仁本身便可做為種子教師，針對當地自主防災社區的推動，負責講授基礎災害防救知識（A-N-D3-2）。也有地方公所會邀請具有消防、災害防救、衛生專業等具有實務經驗的外部專家或學者作為講師來授課（A-N-D3-2、B-Z-D9-1）。如果是鄰里本身自己想辦理災害防救相關講習或訓練，公所也會協助鄰里找尋合適的專業人士作為講師（C-S-D7-1）。

就是邀請衛生所、消防局，甚至市府講師，主要是我們[公所]這邊為主去做那個講課的說明（A-N-D3-2）

我們請講師…就是都是退休的老師或者是一些教授級的…像一般來講的話，都有進駐到前進指揮所[的經驗]。（B-Z-D9-1）

公所有種子教師，可能市府就不派講師了…變成說我們自己來。（A-N-D3-2）

他們[鄰里社區]會先找公所尋求協助，透過公所來尋求更專業的協助，那公所可以透過市府尋求專業知識，比方說找○○防災研究中心，研究學術單位，來找他們當講師。（C-S-D7-1）

除了參加講習聽課，地方公所也會舉辦至其他自主防災表現優異的社區鄰里進行參訪的活動，讓不同地方的鄰里長與社區居民相互交流，彼此學習與交換經驗（B-C-D6-1）。

就是我們去南投那邊參觀他們的演練，就可以透過去觀摩人家說，其他的形式是怎麼辦理，也有去過高雄。（B-C-D6-1）

至於演練的部分，公所會擬定演練的主題、撰寫腳本，邀請當地社區鄰里長、當地學校主管、自主防災社區幹部與一般民眾參與，讓里長練習擔任指揮官，並賦予參與演練的民眾各種實務角色進行演練。也有針對國中小與高中生，設計不同的演練主題，透過參與演練的方式，認識當地的防災公園與相關設備，以及疏散的路線（A-T-D1-1、A-N-D3-3）。

一定要請當地里的里長，在演習的過程中擔任現場指揮官的角色…。（A-T-D1-1）

那我們藉由就是每年這樣子定期的做演練，讓民眾比較能夠[知道]…其實讓他們基本上還是能夠就整個就是演練跟防災的程序上有一定的了解…。(A-N-D3-3)

大約會在夏天的時候會辦防災公園的開設、測試及教育訓練，我們都會循例邀請公園附近的國中小學生，…那我們會讓他們現場來體驗。(A-T-D1-1)

此外，除了傳統的實兵演練，社區自主防災演習方式也日趨多元，兵棋推演是近期常見的方式之一。有受訪者提到，兵棋推演可以透過撰寫不同類型的腳本，設定不同的災害應變情境，來訓練鄰里社區中的自主防災體系，促進指揮官與幹部們的溝通協調，強化其面對在地不同類型災害應變的能力與熟練度(B-C-D6-1)

以前宣導是比較像上課的方式，請講師來講解的方式，那今年新的型態的話…我們災害來的時候，我們有土石流的防災腳本，然後今年有八種狀況，就是剛才提到的颱風前、中、後，社區的要怎麼處理。那他跟那四個班[幹部]，由里長去指揮，裡的指揮官跟他們的幹部之間可能會發生什麼狀況，然後怎麼溝通，然後進行演練。(B-C-D6-1)

### (三) 作為直轄縣市政府與鄰里社區民眾的溝通橋梁

由於地方公所在目前的政府體系當中，為最底層政府機關，與社區民眾更親近(C-E1-1、A-N1-2)，地方公所經常扮演者直轄縣市政府與社區民眾的橋樑(B-Z1-1、C-S1-2)。當直轄縣市政府推動特定政策需要地方民眾的參與和支持時，透過地方公所與當地里長或社區領袖們建立關係與信任感，作為獲得鄰里社區支持與參與，是常見的方式之一。訪談過程中，地方公所受訪者肯定里長以或社區領袖對於推動社區自主防災的重要性。地方公所同仁往往需要先向鄰里社區中的頭臉人物或居民說明該計畫的內容，幫助他們了解這項計畫，建立信任關係，進而未來能帶動當地社區支持並參與自主防災社區相關活動。由於里長或社區領袖在鄰里社區中的人面較廣，民眾習慣直接接觸這些人以及反映意見，地方公所須在平時與其建立良好的關係與溝通管道，如果獲得里長與社區領袖的信任，願意支持並參與社區自主防災，對當地鄰里社區來說，社區自主防災的推動就較容易成功(A-N-D4-1、B-Z-D9-1、B-C-D6-1、C-S-D8-1)。

因為我們[公所]其實是公對私的第一道，第一個的那個防線，也是最理解他們的，不管是他們的困難、他們遭遇到的事情，也都是我們第一線最了解。(C-S1-2)

算是里長跟市政府中間的橋樑。(C-S-D8-1)

怕的是里長、社區那邊不信任這個機制啊，因為這個東西這個機制，一開始都會跟里長、跟社區去做說明，這個是很重要的一件事情，因為變化一個新的機制要來，人家會覺得說，啊以前我們就沒做也沒事情，為什麼要做，會有這種認知的差別。(B-Z-D9-1)

公所這邊會跟社區[里長]闡述…推動防災社區的主要的目的、里在發生災害的時候會有什麼樣的好處或幫助，這部分公所會跟里長先講一下整個我們防災社區的觀念或流程，後續里裡面那些人要協助或參與的部分。(A-N-D4-1)

#### **(四) 視鄰里社區特性與需求，協助與鼓勵參與自主防災社區計畫，並提供行政協助**

除了透過宣導災害防救知識與資訊，舉辦相關講習、訓練、與演練等活動，與轄區內里長或社區領袖平時建立良好關係並了解其想法外，針對推動社區自主防災，則會更進一步向里長與社區領袖溝通說明目前自主防災社區的概念與推動方式，並推薦合適的鄰里社區踴躍參與和申請相關計畫，並針對里長或社區領袖提出的相關意見或需求，做出回應，例如提供經費與資源協助，或是指派里幹事支援里長處理行政流程，也是地方公所扮演的角色之一。

由於政府提供的計畫經費有限，因此直轄縣市政府較難針對轄區內所有的鄰里社區投注資源來推動，因此目前常見的作法，是由直轄縣市政府委由地方公所視當地情況，推薦適合參與社區自主防災相關計畫的里或社區名單。地方公所透過考量鄰里社區的災害潛勢高低、以及鄰里社區本身的動員能量後，藉由平常與里長或社區領袖的互動與了解，判斷各地里長或社區領袖對於參與自主防災社區的意願，來進一步決定推薦名單(A-T-D1-1、A-T-D2-1、A-N-D4-1、A-N-D3-1、A-T1-2、A-N1-1、C-S1-2、C-E-D5-1、C-S-D8-1)。若當地里長或社區領袖參與的意願不高，但是所處的地區處於災害高風險區，地方公所也會嘗試說服或是鼓勵該鄰里社區參與(A-T1-D2-1)。



有意願，還要有需求，不是說想做就能做，…他[鄰里社區]必須要有列出他的潛勢區、他的需求。所以也不能說我只是純粹想學習就來，因為經費畢竟有限，還要用在有用的地方嘛。(C-E-D5-1)

對公所來說，我們會先去找容易配合的里長，那剛好○○里長在潛勢區裡面，剛好又樂意配合市府做事情。(C-S-D8-1)

我們會先詢問里長他們有沒有意願來看要不要在這個地方推…我們覺得某個地方很適合的話還是會說服他，因為跟里長溝通是一門學問，那我們溝通時候，會提出跟里長溝通說，我們現在做的東西其實是跟你地區特色是結合的，所以應該是要來推。(A-T-D2-1)

此外，推動社區進行自主防災，鄰里社區往往需要撰寫計畫申請經費，然而里長或社區領袖不見得都很清楚該如何撰寫計畫書以及需準備的相關資料，或是後續的公文往來與經費核銷等行政作業，此時，地方公所就扮演起解釋計畫公文、協助里長與社區理事長準備相關文件、經費核銷注意事項的輔助角色(B-C-D6-1、C-S-D7-1、C-E-D5-1、C-S-D8-1)，甚至協助鄰里社區留存過去舉辦相關自主防災活動的資料，以防地方選舉過後，里長或社區理事長換人，導致資料欠缺妥善留存的情況發生(C-S-D7-1)。

因為里長不會看公文，所以我們要解釋公文給里長知道…我們要大概看一下，再去跟里長溝通說是政府想要做那些事情。(C-S-D8-1)

那公所這邊，其實就是我們[公所]核銷啦…，然後就是可能計畫的部分會幫忙寫…。(C-S-D7-1)

我們會給他一些指導，就是他也可能參考別人，就是他現在申請一些如果是要興建活動中心等等，或是設置某個設備。然後他不會寫的話，那我們會給他們一個大綱或是參考一下別人所寫的大致的內容。(C-E-D5-1)

比如說今天要幹什麼，要宣導，今天要辦兵推，你有什麼樣的計劃我可以幫忙申請經費、去申請去執行。(B-C-D6-1)

### 三、地方公所推動社區自主防災面臨的挑戰與機會

#### (一) 地方公所本身災害防救能量的限制

由於地方公所本身人力有限，而災害防救業務多屬於兼辦業務，不見得具備足夠的專業性（C-E-D5-1），對於地方公所本身而言，也難將災害防救工作與推動社區自主防災視為最重要的業務，所以也有受訪者認為知識傳遞的角色應該由專家學者來擔任更合適（C-E1-1）。此外，災害防救本身的業務量大，災害防救宣導、教育訓練、實地演練、甚至後續的考評活動甚多，使得地方公所災害防救業務人力流動率常居高不下（A-T-D2-1、A-N-D4-1、C-S-D7-1），也有受訪者反映地方上災害防救業務經費挹注有限（A-N-D4-1、A-N-D3-1）。整體而言，在人力有限、專業度不見得充足、經費有限、人力流動率高、業務量龐雜等情況下，種種因素成為地方公所在推動社區自主防災時的限制，甚至降低參與推動自主防災社區計畫的意願（C-E1-1、B-C1-1）。

比較困難就是在執行面上本來業務都已經很忙了，工作又加這樣子，做得很累。（C-S-D7-1）

以災防來講，像深耕計畫它有評鑑在下半年，然後在上半年有個災防考核，光是同仁在準備這些考核的東西其實我覺得就算每天加班加到六、七點，都不見得可以把這些東西給完成。（A-N-D4-1）

人其實流動性很高。那通常能夠留下來的，他都有使命感，但這個使命感會有個問題是說能夠撐多久。（A-T-D2-1）

我個人做防災，我也不是專職的承辦人員，我們是兼辦的，各公所都幾乎是這個樣子，只是有的兼得多、有的兼得少而已，也是有的公所是有專職接防災…但是我們基本上是烏合之眾，所以真的我們沒有相關的專業。（C-E-D5-1）

#### (二) 地方公所推動社區自主防災接觸民眾時遇到的困難

而在安排設計與執行社區自主防災宣導活動、以及相關教育訓練、演練時，受訪者也反映，地方公所在接觸與聯繫社區民眾時會遇到以下難題，例如公所舉辦的各項宣導、教育訓練、或演練活動，參與者多半為退休長者，難以觸及正值青壯年

的上班族，這可能與舉辦活動的時間多在上班日有關，但即便將活動改在假日或晚上舉行，這些上班族也不見得有意願參加（A-T-D1-1、A-N-D3-1）；民眾不重視政府的災害防救宣導，反而比較容易接受電視或網路上的訊息（C-S-D7-1）；地方公所需要考量都會型與鄉村型的鄰里社區差異性，採取不同的策略來接觸民眾（A-N-D4-1）；中南部地區的民眾習慣用台語溝通，若公所人員本身台語不流利，在與民眾進行宣導與教育訓練、演練活動時就會發生溝通上的困難（C-S-D7-1）；位處都市區的地方公所，轄區內的移動人口、外來人口、外籍人士眾多，要如何針對這些民眾、外籍人士、或是新住民進行社區自主防災的宣導、教育訓練與演練，也是新的挑戰（A-T-D2-1）。

至於鼓勵鄰里社區參加防災社區相關計畫，也有受訪者表示，鄰里社區本身不見得有意願參加（C-S-D7-1）。此外，雖然先前提到，里長或是社區領袖常是推動防災社區的靈魂人物，若有里長或是社區領袖支持的時候，計畫的推動就會順利很多。然而，由於里長是民選而來，本身就與地方政治有所牽連，若社區領袖與里長雙方有意見或立場上的衝突，產生地方政治上派系的角力，或是遇到選舉選後原本支持推動防災社區的里長下台，防災社區的推動上就容易遇到阻力或是難以維持的情況。而這些地方政治爭議，地方公所人員也不便主動介入調停，成為推動實務工作上的不確定因素（C-S-D7-1、A-N-D3-1）。

有時候可能是那個地方派系的問題啦，比方說社區發展協會的理事長啦，跟里長不同派，那可能兩個都出來想要選，他們可能就是因為這樣子經費的問題，雙方就爭執不下，那可能互相就私底下在那邊攻擊中傷等等之類的，那他們就是乾脆索性就不提計畫了。（C-S-D7-1）

這種很細部的東西，我們真的很難，因為我們要保持中立啊，你下去有時候，他變成說認為你靠哪一邊呀，有時候也是很麻煩…（A-N-D3-1）

而且，受訪者也反映，傳統上透過地方公所聯繫里長，再由里長聯繫在地民眾的方式，也不一定都順利（C-S-D7-1），而且里長同樣也會替自己的選區向地方公所爭取資源和經費，而這些資源經費不見得是地方公所能提供或決定，因此又須反應到直轄縣市政府相關局處（C-S-D8-1）；此外，里長也並非只有協助推動基層災害防救相關業務，鄰里社區事務龐雜細瑣，他們本身可能也分身乏術（A-N-D4-1）。

他們[中央政府]一直認為公所跟地方很容易去推動這些業務，不只是防災業務，但我看到的問題是光是里長就碰到很多阻礙，你還要透過里長再推廣到民眾本身也是一個阻礙。(C-S-D7-1)

…就是錢跟資源，有時候也是要由區長去跟市府承辦再去跟上層講，不然單靠區長還有市府承辦也很難去解決里長的問題。(C-S-D8-1)

畢竟里長也是一天 24 小時，那可能真的到這部分在基層來講，有些里長可能不見得能夠負擔得下去…因為里長畢竟要負擔的不見得是只有災防這塊。(A-N-D4-1)

### (三) 地方公所首長的重要性

雖然許多受訪者提及地方公所在推動社區自主防災往往面臨許多困難，但同時也特別提及公所首長的重要性。受訪者指出，地方公所首長負責治理所負責的轄區，如果地方公所的首長，願意看重且支持社區自主防災計畫的推動，願意主動去串聯里長，推動社區自主防災計畫的相關業務就會順利很多(A-N1-1、C-E1-1、ABC-S2-1)。而地方公所首長對社區自主防災計畫推動的態度，鄉鎮市公所與區公所又有所差異。鄉鎮市公所的民選首長，因有政治考量的需求，如果政治立場上與縣政府不同調，就容易影響他們對於相關業務投入的資源與支持的程度，不見得積極配合縣政府推動相關計畫(B-C1-1)。而區公所因已成為市政府的派出單位，區長對於市政府政策推動的配合成度往往較高。

我覺得公所的首長當然也很重要啦，首長如果支持我們就比較好做。(C-E1-1)

他們那邊因為里長沒有很願意所以他們的靈魂人物就變成是區長，因為區長每場都去…後來去看他們成果…也很不錯，因為他們出席里民都很多，運作也不錯。(A-N1-1)

你鄉長跟我[縣政府]不同派系，他[鄉長]也不會把資源投入在…就是跟他的那個[派系]不同的…不同政黨或是什麼的身上。(B-C1-1)

最重要的是指揮體系的一元化，從市長到區長到里長，那因為區長已經不是民選了，區長是○○官派，是○○派出的單位。(ABC-S2-1)

## 四、綜合討論

從前述的深度訪談資料分析結果可得知，「災害防救深耕計畫」、「土石流自主防災社區計畫」、「水患自主防災社區計畫」三大自主防災社區計畫，除了災害防救深耕計畫一開始因為是針對提昇第二、三級地方政府整體災害防救能量為目的，計畫後期才轉以提升社區災害防救能量為重心，故地方公所長期以來參與該計畫的色彩較濃；另外兩項自主防災社區計畫，長期聚焦在土石流與水患自主防災社區的建置與培力。其推動方式，目前改由地方直轄縣市政府主導、委託專業協力團隊執行，地方公所擔任協助配合政策推動的角色。不過，各個地方公所配合政策、積極參與的程度可能有所差異，而這可能與中央政府推動自主防災社區計畫的方式與策略有關。例如農委會推動土石流自主防災社區 2.0 計畫，其中有關兵棋推演、防災演練的執行方式，目前改以村里為單位來推動，不同於過往由地方公所層級來主導的模式。<sup>4</sup> 該政策作法上的改變，有可能對地方公所對於自主防災社區業務推動的參與程度帶來影響。

再者，透過分析訪談資料，本研究歸納出地方公所至少肩負四類角色任務，分別為「宣導災害防救資訊與知識，規劃與推動社區自主防災，協助民眾建立自主防災意識」、「提供社區居民自主防災知識與資訊相關講習、教育訓練、演習機會」、「作為直轄縣市政府與鄰里社區民眾的溝通橋梁」、以及「視鄰里社區特性與需求，協助與鼓勵參與自主防災社區計畫，並提供行政協助」（參見表 4）。

第一類的角色任務，顯示地方公所照各自所有的資源發展多元的宣導方式，會盡量用簡化、生動、能讓在地產生連結與認同的方式，對鄰里社區或是鄰里長宣導，內容以中央或直轄縣市政府提供的最新的自主防災知識與資訊，以及相關的法規政令為主，並且輔以贈送宣導品來提升民眾參與度。至於宣導的途徑，除了透過

---

<sup>4</sup> 依據行政院農業委員會水土保持局 2018 年所提出的〈水土保持局自主防災社區 2.0 推動計畫綱要說明〉，計畫內容中第一階段的工作項目，包含「自主防災社區兵棋推演」、「自主防災社區實作演練」、「自主防災社區支援體系建立」。其中辦理土石流兵推工作坊，實施對象以村里自主防災組織成員與土石流保全對象為主，辦理兵推工作坊時得邀請所在地之公所防災相關業務單位一同參與。針對自主防災社區實作演練，實施對象為村里自主防災組織成員土石流保全對象與一般民眾，而參與該計畫的村里應於所在地公所與相關單位辦理演練說明會，並得邀請所在地防災相關單位參與腳本討論。此外，村里辦理演練籌備會議，確認演練腳本、任務分工、場地規劃、人員編組、物資調度等實兵演練相關事宜，需邀請在地公所、防災相關單位與村里長參與。

社區活動，也會透過鄰里長，或是與國小課程結合。隨著民眾越來越習慣在網路上找尋資訊，受訪者也有提到，會將相關的資訊與知識放在公所網頁或是臉書粉絲專頁。實務訪談中可發現，地方公所相當程度扮演「災害防救知識傳播者」角色，分享與傳遞社區民眾能理解、可接受的災害防救知識內容，但是對於協助災害防救知識的創造、發揮積極知識管理的功能這個部分則較為欠缺。

地方公所第二類的角色任務，回應了「災害防救能力培育者」類型，訪談資料顯示，地方公所會透過規劃與舉辦相關講習、教育訓練、兵棋推演、實地演練、社區交流參訪活動，來提升社區民眾自主防災的知識與技能。依照各地方公所的資源差異，這些活動可能由地方公所、或里辦公室主辦。而這些講習訓練、演練、兵棋推演的講師，主要由直轄縣市政府相關專業局處人員或具實務經驗的學者專家擔任，或由受過訓練的公所人員本身來擔任。在師資的聯繫上，受訪者提到若是由地方公所主辦的活動，就會負責聯繫合適的講來授課，有時候也會協助鄰里社區找尋合適的學者或實務專家擔任講習或訓練的講師，因此地方公所也擔任了某種程度的「災害防救知識連結者」角色。

不過，若進一步來比較實務和理論上的差異，實務上，地方公所運用現行災害防救知識，舉辦社區民眾自主防災相關教育訓練課程與防災演練，希望提升社區民眾自主防災、應變自救能力，但是整體社區民眾相關能力是否確實有所提升，也就是地方公所作為「災害防救能力培育者」所發揮的成效，訪談資料較難看出成果。此外，地方公所雖有溝通聯繫合適師資、串聯學者專家與社區民眾的作為，但從訪談資料中較難看出後續是否有促使雙方合作的實例。

地方公所第三類的角色任務，為本研究基於訪談資料萃取出新的知識中介者類型，將其界定為「政策執行知識連結者」。為該類型強調地方公所在政策與行政相關資訊與知識的傳達與連結的重要性，其內涵上將地方公所視為連結直轄縣市政府與鄰里社區雙方的橋樑，其任務在於向里長、社區領袖、民眾進行說明與溝通，以建立關係與信任感，進而提升社區參與度，以利推動防災社區相關計畫。不同於其他類型的角色以社區自主防災相關災害防救知識之相關中介行動為主要任務，地方公所作為「政策執行知識連結者」，串聯直轄縣市政府與鄰里社區有關自主防災社區計畫的「政策執行層面資訊與知識」。換言之，地方公所在實務上，除了作為社區自主防災知識的連結者，同時也扮演社區自主防災政策執行知識的連結者。

地方公所第四類的角色任務，也部分回應到「民眾災害防救知識需求回應者」此類型上，主要著重在評估需求的部分。訪談資料顯示，針對鼓勵鄰里社區參與各

項自主防災社區的計畫，地方公所多會負責推薦合適接受輔導的里或社區名單最終由直轄縣市政府決定該年度欲投注資源輔導的鄰里社區。而地方公所推薦名單時，會先考量鄰里社區的災害潛勢高低、鄰里社區本身的動員能量後，藉由平常與里長或社區領袖的互動與了解，判斷各地里長或社區領袖對於參與自主防災社區的意願，再來決定推薦名單。後續也會回應里長或社區領袖提出的相關意見或需求、提供經費與資源協助，並在計畫申請與執行的過程中提供鄰里社區各項行政協助，解決疑難雜症。由此可見，對應於理論，地方公所確實需要對當地災害潛勢、鄰里社區特性、里長與社區領袖的態度與偏好有相當程度的了解與認識，並依照當地特性做出不同的決策判斷，進而提供在地鄰里社區特定需要的協助。只是，若更進一步談到調整提供當地所需的社區自主防災知識，訪談資料未能萃取出與理論對應的部分，這或許與目前制度上，自主防災社區計畫的執行，主要由學者專家組成的協力團隊來負責有關，因此，針對鄰里社區現況，產出與提供因地制宜的專業自主防災知識，協力團隊可能更適合擔任此角色。

訪談資料分析結果亦發現許多地方公所在各項推動社區自主防災時面臨的挑戰，本研究認為，這些挑戰某種程度可以解釋，地方公所從事災害防救知識中介行動，理論與實務上的落差。無論是地方公所災害防救人力有限、災害防救多為兼辦業務卻內容龐雜、人員專業度有限且流動率過高、災害防救經費有限等地方公所災害防救能量上的限制；或是地方公所面對社區民眾遭遇的困難，例如社區特性差異、難以接觸青壯年人、民眾對自主防災議題不重視、服務民眾的背景多元（例如流動人口、外籍人士、外地觀光客）、語言限制等。再加上目前自主防災社區計畫的政策推動的方式，地方公所容易被定位在配合政策業務執行的角色，讓理論上可作為積極災害防救知識中介者的地方公所，實務上偏向將其有限的人力、時間、經費，投注在災害防救知識中介行動的執行層面與相關業務細節。對於災害防救知識中介的成效面，例如透過知識傳遞行動協助災害防救知識的創造、藉由能力培育行動有效提升社區民眾自主防災與應變自救能力、透過串聯知識生產者與使用者促進雙方後續的合作、產出因地制宜的災害防救知識等成果，地方公所反而著力有限。

再者，訪談資料也顯示，地方公所與鄰里社區中的里長和社區領袖的互動與合作，對於推動社區自主防災，可能同時存在一體兩面的關係。受訪者普遍提及，里長與社區領袖被認為是地方公所深入鄰里社區的重要管道，如果能取得里長或社區領袖的理解、支持與配合，推動社區自主防災就更容易深入鄰里社區民眾。然而取得里長與社區領袖的支持本身並不容易，背後的地方政治角力也是另外潛藏的風

險，若社區領袖與里長雙方有意見或立場上的衝突，產生地方政治上派系的角力，或是遇到選舉選後原本支持推動防災社區的里長下台，社區自主防災工作的推動上就容易遇到阻力或是難以維持的情況。此外，里長同樣也會替自己的選區向地方公所爭取資源和經費，如果地方公所無法妥善回應，也可能有損與鄰里社區之間的關係連結與信任。最後，若地方公所僅仰賴里長來深入社區推動自主防災，也可能面臨里長因處理龐雜的鄰里社區大小事，導致無暇顧及推動社區自主防災相關業務這樣的窘境。

有關地方公所面臨之挑戰的研究發現，除了回應了目前知識中介相關研究中認同衡量知識中介行動成效具有相當程度的困難度，但卻有必要持續投入研究的呼籲（Cvitanovic et al., 2017; Dagenais, Laurendeau, & Briand-Lamarche, 2015; MacKillop et al., 2020; Ward et al., 2009），同時，也提供了地方公所思考未來如何克服挑戰，以求積極發揮其角色來強化知識中介者成效之參考方向。例如，地方公所可透過持續與中央政府、直轄縣市政府、專業協力團隊以及鄰里民眾和社區領袖的積極合作，以及導入資通科技，作為「災害防救知識傳播者」與「民眾災害防救知識需求回應者」，未來朝共同創造、傳遞因地制宜的災害防救知識努力；作為「災害防救能力培育者」，除了積極籌備與舉辨符合在地需求的課程、訓練或演習，提升鄰里社區民眾的參與度，亦可思考是否還有其他型式的培力活動，能更有效提升民眾的自主防災知識與技能，促使民眾接受先「自助、互助」而後「公助」的觀念，並願意積極從事備災行為；作為「災害防救知識連結者」，可朝積極鼓勵鄰里社區與學者專家彼此溝通對話、協助雙方後續展開實質交流合作的方向著手。

最後，雖然地方公所推動社區自主防災時往往面臨許多挑戰，但訪談資料分析結果，同時也點出地方公所首長的關鍵角色。雖然地方公所首長是官派或是民選產生，可能會影響地方公所首長推動自主防災社區的態度，但整體而言，如果地方公所的首長，認同災害防救業務的重要性，願意支持自主防災社區計畫、投入資源推動、或是主動串聯里長，地方公所從事的知識中介行動投入的深度以及產生的成效可能會更顯著。



表四 訪談資料的發現與理論的比較

理論面		實務面	
類型	特點	內涵	角色任務
災害防救知識傳播者	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 分享與傳遞知識。</li> </ul>	<p><b>任務：</b> 規劃與執行當地災害防救宣導活動。</p> <p><b>目的：</b> 建立自主防災意識。</p> <p><b>宣導內容：</b> 最新資訊或自主防災知識與概念，以及政府相關的最新政令法規。</p>	<p>第 1 類：宣導災害防救資訊與知識，規劃與推動社區自主防災，協助民眾建立自主防災意識。</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 社區民眾能理解所傳遞的災害防救知識內容。</li> <li>✓ 傳遞知識的方式與策略要能讓社區民眾可接受。</li> <li>■ 有助災害防救知識的創造。</li> </ul>	<p><b>宣導特點：</b> 簡要並生動、具在地認同感、宣導品輔助。</p> <p><b>宣導途徑：</b> 透過社區活動、鄰里長、公所網頁、臉書粉絲專頁、結合國小課程。</p>	
災害防救能力培育者	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 應用知識。</li> <li>✓ 提供災害防救訓練、演練機會。</li> <li>■ 社區民眾提升自主防災、應變自救能力。</li> </ul>	<p><b>任務：</b> 規劃與舉辦相關講習、教育訓練、兵棋推演、實地演練、社區交流活動。</p> <p><b>目的：</b> 建立自主防災意識、提升應變熟練度。</p> <p><b>內容：</b> 由通過受訓的公所同仁或具實務經驗的學者專家提供災害防救知識與相關技能。</p> <p><b>方式：</b> 由公所或鄰里社區主辦。</p>	<p>第 2 類：提供社區居民自主防災知識與資訊相關講習、教育訓練、演習機會。</p>
災害防救知識連結者	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 透過溝通、協調、聯繫等策略。</li> <li>■ 串聯並促使知識生產者與知識使用者雙方合作。</li> </ul>	<p><b>師資聯繫：</b> 聯絡與安排具專業與實務經驗的學者專家作為講師。</p>	
△災害防救政策執行知識連結者	△	<p><b>任務：</b> 向里長、社區領袖、民眾說明與溝通。</p> <p><b>目的：</b> 建立關係與信任感、提升社區參與度、說明與解釋政策內容。</p>	<p>第 3 類：作為直轄縣市政府與鄰里社區民眾的溝通橋梁。</p>
民眾災害防救知識需求回應者	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 依當地情況，判斷與回應社區民眾的困難和災害防救知識需求。</li> <li>■ 調整與提供當地所需災害防救知識。</li> </ul>	<p><b>任務：</b> 推薦合適的鄰里社區踴躍參與和申請社區自主防災相關計畫。</p> <p><b>目的：</b> 實踐社區自主防災</p> <p><b>方式：</b> 判斷里長或社區領袖參與意願與執行能量、回應里長或社區領袖提出的相關意見或需求、提供經費與資源協助、提供各項行政協助。</p>	<p>第 4 類：視鄰里社區特性與需求，協助與鼓勵參與自主防災社區計畫，並提供行政協助。</p>

註：✓為訪談資料與理論契合點，■為訪談資料未見與理論契合點，△為訪談資料中新萃取出的知識中介類型

資料來源：本研究整理。

## 伍、結論與建議

推動社區進行自主防災，本身可視為一種社區災害風險減輕的行動，而過去文獻已強調，這類行動相當強調民眾的積極參與和實際操作，來促成真正的「自主」防災。地方公所做為第一線與民眾密切接觸的政府機關，往往被期待肩負促進鄰里社區積極參與的職責，同時也位居災害防救工作的最前線，以及地方關係網絡上重要的行動者，本研究因此提出地方公所作為災害防救知識中介者角色的論點，透過文獻彙整出「災害防救知識傳播者」、「災害防救知識連結者」、「災害防救能力培育者」、「民眾災害防救知識需求回應者」等四種災害防救知識中介者類型。

實務上，透過分析訪談資料，本研究除了說明地方公所在「災害防救深耕計畫」、「土石流自主防災社區計畫」、「水患自主防災社區計畫」三大自主防災社區計畫中的政策定位，更進一步歸納出地方公所四類角色任務，包含為「宣導災害防救資訊與知識，規劃與推動社區自主防災，協助民眾建立自主防災意識」、「提供社區居民自主防災知識與資訊相關講習、教育訓練、演習機會」、「作為直轄縣市政府與鄰里社區民眾的溝通橋梁」、以及「視鄰里社區特性與需求，協助與鼓勵參與自主防災社區計畫，並提供行政協助」。這些都反映出地方公所相當程度扮演著不同類型的災害防救知識中介者角色，從事知識中介行動。並且，基於地方公所在防災社區計畫政策執行相關資訊與知識的傳達與連結的重要性，本研究透過訪談資料萃取出「災害防救政策執行知識連結者」此類型。此外，訪談資料也點出地方公所首長的重要性，若地方公所首長認同災害防救業務的重要性，願意支持自主防災社區計畫，地方公所從事的災害防救知識中介行動投入的深度以及產生的影響可能更顯著。

本研究同時也彙整地方公所作為災害防救知識中介者，推動社區自主防災工作時面臨的挑戰與限制。這些挑戰與限制一方面與地方公所本身的災害防救能量有關，另一方面也因地方公所各自地理位置、城鄉特性、人口特徵、地方政治的差異性而有所不同。而這些挑戰與限制，以及目前中央政府推動自主防災社區計畫的模式，也部份解釋了地方公所目前多投入精力在災害防救知識中介行動的執行層面與相關業務細節上，較少觸及有關於知識中介行動成效面的原因。換言之，地方公所從事社區自主防災知識中介行為成效之影響的相關討論仍有限，如何在各種挑戰與限制中取得平衡，協助地方公所其發揮知識中介者的特點，將是未來理論與實務上

應持續關注的課題。

整體而言，本研究一方面有助對地方公所位處基層，面對鄰里社區，在推動社區自主防災的工作上，有更進一步的認識，累積我國在災害防救、社區自主防災領域中對於地方公所角色探討的實證研究；另一方面，有助於增進知識中介者理論在災害防救政策領域上的討論，並累積知識中介者理論的實證研究。此外，本研究雖聚焦在地方公所對於推動社區自主防災所扮演的知識中介角色，但並不排除地方上推動社區自主防災工作的其他重要利害關係人，例如里長和社區領袖、受計畫委託的專業協力團隊組織、或是直轄縣市政府，亦可能各自在其工作崗位上同時扮演某種程度上災害防救知識中介者的角色。

在政策建議上，本研究建議應設法爭取或強化地方公所首長對於社區自主防災業務的持續支持和投入，並透過持續修正制度與相關政策，讓地方公所在我國災害防救工作上的角色與任務更為明確，並配合相關資源、經費、人力的支持，例如，透過中央政府與直轄縣市政府提供經費、資源、或是輔導，建立誘因來招聘新人與留住人才於地方公所從事災害防救業務，並提供健全的專業知識課程與技能訓練機制，提升地方公所人員相關專業知能，以及對於本身作為災害防救知識中介者角色的認同感。日前考試院已於 2019 年 1 月 16 日頒布施行「消防與災害防救職系」，希望藉此強化災害防救專職人員專業知能，以及災害管理專業領域專職化。2021 年 1 月行政院提出〈整合推動「消防與災害防救職系」綱要計畫〉，希望透過該計畫，提升災防相關機關之職系人力普及率、發展消防與災害防救職系之職涯地圖及災防職涯路徑，以及建置現職調用與考試選用並進等配套措施，本研究建議後續應持續觀察該計畫的推動對於地方公所人力專業化、人才流動、人才留用之實務上影響。

此外，本研究也建議積極運用知識管理概念，將地方公所推動社區自主防災過程所累積的災害防救知識，以及相關政策執行知識，透過導入資通科技，妥善加以儲存與分享，促進組織內部成員之間的交流與學習，藉以提升地方公所組織及其負責相關業務成員本身的專業度，協助其成為對鄰里社區、協力團隊、直轄縣市政府更具能力與積極的知識中介者，同時也可藉此因應地方公所，因其從事災害防救相關業務之基層人員流動率過高，導致可能無法有效累積實務經驗與相關專業知識的困境。目前臺北市地區災害防救計畫中，關於災害防救基本對策部分，特別點出科技研發與應用對於減災工作的重要性，羅列資料庫建置與管理以及資料應用與分享等相關工作項目，這些對策相當程度反映了知識管理中知識儲存與知識分享的精

神，未來地方公所層級的相關單位亦可參考朝此方向推進。<sup>5</sup>

與民眾接觸的層面上，建議地方公所持續導入專業協力團隊制度，讓地方公所具備更新關於社區自主防災之宣導、培力相關的資訊、知識與技能，並廣泛運用國際網路與資通科技，擴大社區自主防災相關災害防救知識宣導、培力的接觸對象；另外，由於目前防災社區主要的參與者以退休長者為主，建議地方公所將自主防災社區結合企業防災相關政策的推動，藉此持續接觸就業中的青壯年人口；透過上級政府、里長與社區領袖支援與理解，落實作為政策執行知識連結者，協助其肩負更具效能的災害防救知識中介者角色。

在研究限制上，首先，由於多年來曾執行不同類型自主防災社區計畫相關工作的地方公所眾多，受限於時間、資源、與研究人力，本研究無法擴及所有具有推動社區自主防災工作與執行相關計畫經驗的地方公所進行訪談，僅能先參考過去各類自主防災社區推動的鄰里社區名單，同時考量地理位置、地方公所的特性、當地的災害類型，推動社區自主防災工作表現，決定的地方公所的訪談名單，並依照受訪者的意願，透過面訪、電訪、或書面訪談的方式，蒐集訪談資料，減低拒訪可能性。再者，由於服務於地方公所的受訪者，其看法可能受限於個人工作經驗、職級位階，不見得能完全代表地方公所的立場，因此本研究嘗試加入不同層級政府（中央政府、受訪地方公所的上級直轄縣市政府）的角度，來多元探討地方公所的災害防救知識中介角色。儘管如此，本研究仍有其侷限性，故定位成探索性的研究，期為後續研究提供思考與對話的方向。

後續研究的推展上，本研究建議透過進一步思考各類型災害防救知識中介者角色中的內涵，進而建立評估災防知識中介成效的指標，同時藉由了解推動災害防救知識中介過程中可能面臨的難題，構思可能的解決策略，以提升災害防救知識中介的整體成效。事實上，地方公所從事的災害防救知識中介行動，其實也可以理解為某種類型的政策介入，如何評估這些行動的效果，來改善或修正這些災害防救知識中介行動，應是需要持續受到關注與探究的課題；再者，如果地方公所本身其實扮演著不同類型的災害防救知識中介者，那麼，探討如何強化地方公所內部人員對於己身角色的認同、鼓勵其長期發展各類型災害防救知識中介者角色，促進社區民眾提升自主防災的能力的相關研究，也是未來可以持續精進的方向；最後，除了從地

---

<sup>5</sup> 臺北市地區災害防救計畫詳細內容，請見臺北市防災資訊網（n.d.），2021年3月25日，取自：[https://eoc.gov.taipei/News\\_Content.aspx?n=55F3BBFE60263442&sms=9FD7A6CD109CB1E4&s=861D630015E8CA60](https://eoc.gov.taipei/News_Content.aspx?n=55F3BBFE60263442&sms=9FD7A6CD109CB1E4&s=861D630015E8CA60)。

方公所的角度來了解推動社區自主防災工作中的災害防救知識中介者角色，受訪者也提及里長與社區領袖、以及專業協力團隊，對於鄰里社區進行災害防救知識中介行動的重要性，後續可針對這些不同類型成員，以知識中介者理論為基礎，從其視角來了解各自的角色，並進行不同視角之間的對話討論。

## 參考文獻

- 王光旭（2015）。社會網絡分析在公共行政領域研究的應用。調查研究—方法與應用，34，67-134。Wang, Guang-Xu (2015). She hui wang luo fen xi zai gong gong xing zheng ling yu yan jiu de ying yong [The application of social network analysis to public administration research]. *Survey Research- Method and Application*, 34, 67-134.
- 王价巨（2017）。社區韌性與災害管理。載於王价巨（編），災害管理 13 堂專業的必修課程（51-75 頁）。臺北：五南。Wang, Jieh-Jiuh (2017). She qu ren xing yu zai hai guan li [Community resilience and disaster management]. In Wang, Jieh-Jiuh (Ed.) *Zai hai guan li 13tang zhuan ye de bi xiu ke cheng [Thirteen professional required courses in disaster management]* (pp. 51-75). Taipei: Wu-Nan Book.
- 王俊元（2019）。協力災害治理：韌性系統建構與網絡管理策略。臺北：五南。Wang, Chun-Yuan (2019). *Xie li zai hai zhi li: Ren xing xi tong jian gou yu wang luo guan li ce lue [The establishment of resilience system and the strategy of network management]*. Taipei: Wu-Nan Book.
- 內政部消防署（n.d.）。韌性社區統合性之推動策略平台，2019 年 10 月 29 日，取自：[https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=1277&article\\_id=6525](https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=1277&article_id=6525)。National Fire Agency of the Ministry of the Interior (n.d.). [The platform of the promotion strategy for the integration of disaster-resilient community]. Retrieved October 29, 2019, from [https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=1277&article\\_id=6525](https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=1277&article_id=6525).
- 行政院農業委員會水土保持局（2018）。「水土保持局自主防災社區 2.0」推動計畫綱要說明，2019 年 10 月 29 日，取自：<http://www.npf.org.tw/2/3612>。Soil and Water Conservation Bureau of the Council of Agriculture (2018). “Shui tu bao chi ju zi zhu fang zai she qu 2.0” tui dong ji hua gang yao shuo ming [The guideline for promoting the Soil and Water Conservation Bureau’s project

- of “Disaster-resilient community 2.0]. Retrieved October 29, 2019, from <http://www.npf.org.tw/2/3612>.
- 吳杰穎、康良宇（2007）。社區防災推動之探討—以「社區防救災總體營造計畫」為例。《社區發展季刊》，116，213-231。Wu, Jie Ying & King, Ling Yu (2007). She qu fang zai tui dong zhi tan tao— yi “She qu fang jiu zai zong ti ying zao ji hua” wei li [The promotion of disaster resilient community: The case of integrated community-based disaster management program]. *Community Development Journal*, 116, 213-231.
- 吳偉寧、謝政勳（2018）。自主防災社區運作之經驗分析—高雄市永安區個案討論。《公共事務評論》，17（1），89-105。Wu, Wei-Ning & Hsieh, Cheng-Hsun (2018). Zi zhu fang zai she qu yun zuo zhi jing yan fen xi —Gao xiong shi yong an qu ge an tao lun [Lessons learnt from a disaster-resistant community: A case study of Yongan District of Kaohsiung City]. *Journal of Public Affairs Review*, 17(1), 89-105.
- 呂育誠（2010）。從地方主義在台灣的詮釋與定位—我國鄉鎮市區公所人員的認知分析。《政策與人力管理》，1（1），25-53。Lue, Yue-Chang (2010). Cong di fang zhu yi zai tai wan de quan shi yu ding wei —Wo guo xiang zhen shi qu gong suo ren yuan de ren zhi fen xi [Explanation and redefine of localism in Taiwan: Survey of municipal staff]. *Policy and Personnel Management*, 1(1), 25-53.
- 李香潔、莊明仁（2019）。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。《公共行政學報》，57，119-126。Lee, Hsiang-Chieh & Chuang, Ming-Jen (2019). Cong shi wu jing yan yu “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” yi wen jin hang dui hua [Discussing “Searching motivations of local governments in Taiwan to conduct disaster management collaborations” from practical perspectives]. *Journal of Public Administration*, 57, 119-126.
- 李瑞陽、陳柏蒼（2016）。全民防災知識傳播。載於陳柏蒼（編），《災害管理與實務》（307-326 頁）。臺北：五南。Lee, Re-Yang & Chen, Boris Po-Tsang (2016). Quan min fang zai zhi shi chuan bo [The knowledge dissemination of disaster prevention among people]. In Chen, Boris Po-Tsang (Ed.) *Zai hai guan li yu shi wu [Principles and practice of disaster management]* (pp. 307-326). Taipei: Wu-Nan Book.

- 林煥笙、余孟哲、劉康慧（2019）。災害防救與社區韌性發展：以屏東大後部落為例。《公共行政學報》，57，1-38。Lin, Huan-Sheng, Yu, Meng-Che, & Liu, Helen K. (2019). Zai hai fang jiu yu she qu ren xing fa zhan: Yi ping dong da hou bu luo wei li [Disaster management and development of community resilience: A case study of the DaHo Tribe in Pingtung County in Taiwan]. *Journal of Public Administration*, 57, 1-38.
- 周瑞生、吳家輝（2014）。臺北市都會社區防災管理實務推動。《物業管理學報》，5（2），35-52。Chou, Jui-Sheng & Wu, Jia-Huei (2014). Tai bei shi dou hui she qu fang zai guan li shi wu tui dong [Management and Promotion of Disaster-resilient Community in Taipei City]. *Journal of Property Management*, 5(2), 35-52.
- 柯于璋（2005）。社區主義治理模式之理論與實踐—兼論台灣地區社區政策。《公共行政學報》，16，33-57。Ke, Yu-Chang (2005). She qu zhu yi zhi li mo shi zhi li lun yu shi jian—jian lun tai wan di qu she qu zheng ce [The theory and practice of communitarianism: Also studying the community policy in Taiwan]. *Journal of Public Administration*, 16, 33-57.
- 柯春旭、鄭淑玲、葉瑞峰、張寬勇（2004）。地震災害防救知識管理模式之先期研究（編號：D9301-006）。新北市：行政院災害防救委員會。Ko, Chun-Hsu, Cheng, Shu-Ling, Yen, Jui-Feng, Chang, Kuan-Yung (2004). *Dang qian guo nei wai zai hai fang jiu zhi shi guan li zhi xiang guan yan jiu [A preliminary study on knowledge management model for earthquake prevention and response]* (Project number: D9301-006). New Taipei City: Council of Disaster Prevention and Response of the Executive Yuan.
- 國家災害防救科技中心（2015）。2015-2030 仙台減災綱領，2019 年 4 月 29 日，取自：<https://www.ncdr.nat.gov.tw/Files/News/20151008150054.pdf>。National Science and Technology Center for Disaster Reduction (2015). 2015-2030 xian tai jian zai gang ling [Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030]. Retrieved April 29, 2019, from <https://www.ncdr.nat.gov.tw/Files/News/20151008150054.pdf>.
- 許耿銘（2017）。都市水患風險脆弱性之初探：臺南市空間與非空間因素的分析。《政治科學論叢》，74，149-191。Hsu, Keng-ming (2017). Dou shi shui huan feng xian cui ruo xing zhi chu tan: Tai nan shi kong jian yu fei kong jian yin su de fen xi [A preliminary study of flood risk vulnerability in urban areas: Spatial and nonspatial factors in Tainan]. *Political Science Review*, 74, 149-191.

- 詹中原 (2005)。現代政府風險治理之新倫理-總計畫暨子計畫：知識管理與災害防救之研究 (II)。行政院國家科學委員會專題研究計畫 (編號：NSC 94-2625-Z004-002)，未出版。Jan, Chung-Yuang (2005). *Xian dai zheng fu feng xian zhi li zhi xin lun li -zong ji hua ji zi ji hua: Zhi shi guan li yu zai hai fang jiu zhi yan jiu (II) [The Study of Knowledge Management and Disaster Management (II)]* (Project number: NSC 94-2625-Z004-002).
- 詹中原 (2007)。當前國內外災害防救知識管理之相關研究。2018年4月29日，取自：<http://www.npf.org.tw/2/3612>。Jan, Chung-Yuang (2007). Dang qian guo nei wai zai hai fang jiu zhi shi guan li zhi xiang guan yan jiu [The study of knowledge management regarding to international and domestic emergency management]. Retrieved April, 29, 2018 from <http://www.npf.org.tw/2/3612>.
- 劉坤億 (2003)。地方治理與地方政府角色職能的轉變。空大行政學報，13，233-268。Liu, Kun-I (2003). Di fang zhi li yu di fang zheng fu jiao se zhi neng de zhuan bian [Local government and transformation of capacity of local government]. *Open Public Administration Review*, 13, 233-268.
- 劉宜君 (2004)。公部門知識管理之探討：理論與實務分析。台北：韋伯文化。Liu, I-Chun (2004). *Gong bu men zhi shi guan li zhi tan tao: Li lun yu shi wu fen xi [The research of knowledge management in the public sector: Theory and practice]*. Taipei: Weber Publication.
- 劉怡君、陳亮全 (2015)。防災社區之回顧與課題。災害防救科技與管理，4 (2)，59-81。Liu, Yi-Chung & Chen, Liang-Chun (2015). Fang zai she qu zhi hui gu yu ke ti [Community-based disaster risk management: Retrospect and issues]. *Journal of Disaster Management*, 4(2), 59-81.
- 劉麗雯、林雅俐 (2015)。社區防救災社會資本指標之建構。公共行政學報，48，73-108。Liu, Li-Wen & Lin, Ya-Li (2015). She qu fang jiu zai she hui zi ben zhi biao zhi jian gou [The development of measurement for social capital in community disaster management]. *Journal of Public Administration*, 48, 73-108.
- Burby, R. J. (2003). Making plans that matter: Citizen involvement and government action. *Journal of the American Planning Association*, 69(1), 33-49.
- Carlile, P. R. (2004). Transferring, translating, and transforming: An integrative framework for managing knowledge across boundaries. *Organization Science*, 15(5), 555-568.
- Comfort, L. K., & C. Wukich (2009). Designing resilience: Building community capacity



- for action. In R. Shaw & R. R. Krishnamurthy (Eds.), *Disaster management: Global challenges and local solutions* (pp. 384-399). Boca Raton, FL: CRC Press.
- Cvitanovic, C., R. Cunningham, A.-M. Dowd, S. M. Howden, & van E. I. Putten (2017). Using social network analysis to monitor and assess the effectiveness of knowledge brokers at connecting scientists and decision-makers: An Australian case study. *Environmental Policy and Governance*, *27*(3), 256-269.
- Dagenais, C., L. Marie-Claire, & M. Briand-Lamarche (2015). Knowledge brokering in public health: A critical analysis of the results of a qualitative evaluation. *Evaluation and Program Planning*, *53*, 10-17.
- Dagenais, C., T. D. Somé, M. Boileau-Falardeau, E. McSween-Cadieux, & V. Ridde (2015). Collaborative development and implementation of a knowledge brokering program to promote research use in Burkina Faso, West Africa. *Global Health Action*, *8*(1), 26004.
- Fothergill, A. (2000). Knowledge transfer between researchers and practitioners. *Natural Hazards Review*, *1*(2), 91-98.
- Gould, V. R., & R. M. Fernandez (1989). Structures of mediation: A formal approach to brokerage in transaction networks. *Sociological Methodology*, *19*, 89-126.
- Kapucu, N. (2008). Collaborative emergency management: Better community organizing, better public preparedness and response. *Disasters*, *32*(2), 239-262.
- Kapucu, N., T. Arslan, & F. Demiroz (2010). Collaborative emergency management and national emergency management network. *Disaster Prevention and Management*, *19*(4), 452-468.
- Kickert, J. M. W., & J. F. M. Koppenjan (1997). Public management and network management: An overview. In W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (Eds.). *Managing complex network: Strategies for the public sector* (pp. 35-61). London, UK: Sage Publication.
- Kim, H. (2014). Learning from UK disaster exercises: Policy implications for effective emergency preparedness. *Disasters*, *38*(4), 846-857.
- Kislov, R., D. Hodgson, & R. Boaden (2016). Professionals as knowledge brokers: The limits of authority in healthcare collaboration. *Public Administration*, *94*(2), 472-489.
- Kuo, M.-F., C.-Y. Wang, Y.-Y. Chang, & T.-S. Li (2015). Collaborative disaster management: Lessons from Taiwan's local governments. In Y. Jing (Ed.). *The road to collaborative governance in China* (pp. 147-170). New York, NY:

Palgrave MacMillan.

- MacKillop, E., S. Quarmby, & J. Downe (2020). Does knowledge brokering facilitate evidence-based policy? A review of existing knowledge and an agenda for future research. *Policy & Politics*, *48*(2), 335-353.
- Meyer, M. (2010). The rise of the knowledge broker. *Science Communication*, *32*(1), 118-127.
- McLoughlin, I., P. Burns, E. Looi, A. Sohal, & H. Teede (2020). Brokering knowledge into the public sector: Understanding improvement facilitators' priorities in the redesign of hospital care, *Public Management Review*, *22*(6), 836-856.
- Oldham, G., & R. McLean (1997). Approaches to knowledge-brokering. Retrieved April 3, 2009, from [http://www.iisd.org/pdf/2001/networks\\_knowledge\\_brokering.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2001/networks_knowledge_brokering.pdf)
- Olejniczak, K., E. Raimondo, & T. Kupiec (2016). Evaluation units as knowledge brokers: Testing and calibrating an innovative framework. *Evaluation*, *22*(2), 168-189.
- Patton, A. (2007). Collaborative emergency management. In W. L. Waugh & K. J. Tierney (Eds.), *Emergency management: Principles and practice for local government* (2nd ed., pp. 71-85). Washington, DC: International City/County Management Association
- Pearce, L. (2003). Disaster management and community planning, and public participation: How to achieve sustainable hazard mitigation. *Natural Hazards*, *28*(2), 211-228.
- Turnhout, E., M. Stuijver, J. Klostermann, B. Harms, & C. Leeuwis (2013). New roles of science in society: Different repertoires of knowledge brokering. *Science and Public Policy*, *40*(3), 354-365.
- Ward, V., A. House, & S. Hamer (2009). Knowledge brokering: The missing link in the evidence to action chain? *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, *5*(3), 267-279.
- Wu, Wei-Ning, K. Chang & Y.-E. Tso (2016). If only we knew what we know: Factors for mobilizing citizen participation in community-based emergency preparedness. *Chinese Public Administration Review*, *7*(1), 77-109.

## 附錄一：訪談大綱

名詞說明：

災害防救資訊：從事災害防救的過程中，所產生各種與災害有關的情報、事實、或資料。

災害防救知識：基於經驗或教育，從中獲得與災害防救有關的各種理論與實務的事實、資訊與技能。

災害防救知識中介者：在災害防救知識網絡中，具有傳遞、闡釋、以便他人能理解與接受各種跨領域災害防救知識等功能的個人或組織。

1. 整體而言，就災前、災中、災後各階段，針對災害防救資訊的蒐集、彙整、傳遞、過濾除錯、接收上，您覺得您自己與所服務的機關目前扮演怎樣的角色？為什麼？各面臨怎樣的挑戰？
2. 請問該計畫起源、發展現況、與未來規劃為何？
3. 此計畫中，就您的認知，針對災前、災中、災後各階段，目前是透過怎樣的機制，讓一般民眾從中接受與學習相關災害防救知識？一般民眾的意見又會怎樣回應到政府機關當中？其中遭遇過哪些困難與挑戰？解決的方式有哪些？
4. 此計畫中，目前政府有無規劃相關管理與評估機制來了解災前、災中、災後不同階段，災害防救知識的傳授與一般民眾接受程度的成效？若有，內容為何？
5. 此計畫中，針對災前、災中、災後不同的階段，就災害防救知識的傳授與接受過程中，您覺得您自己與所服務的機關單位扮演怎樣的角色？
6. 此計畫中，針對災前、災中、災後不同的階段，就災害防救知識的傳授與接受過程中，還有哪些政府機關單位、非政府組織、民間社群、個人扮演著重要角色？他們各自的功能為何？
7. 此計畫中，您覺得自己或所處的機關單位是災害防救知識中介者嗎？若是，為什麼？若不是，那誰（個人或組織）真正扮演著災害防救知識中介者的角色？他的功能與實際影響力有哪些？

註：題 2 所指的計畫，依照受訪者服務的單位不同，指涉不同的計畫，這些計畫包含內政部消防署推動的災害防救深耕計畫、農委會水土保持局推動的土石流自主防災社區計畫、經濟部水利署與河川局推動水患自主防災社區計畫。

# The Roles of District and Township Offices for Developing Disaster- Resilient Communities in Taiwan: A Perspective of Knowledge Brokering Theory

Kaiju Chang<sup>\*</sup>

## Abstract

This paper aims to explore the roles and limitations of district and township offices in Taiwan in developing disaster resilient communities from a perspective of knowledge broker theory. Four types of knowledge brokering roles are proposed and discussed in this paper, including “disseminating”, “linking”, “cultivating”, and “responding to needs from communities.” After collecting and analyzing qualitative data from interviews, the findings show that district and township offices not only take on the above-mentioned four types of knowledge brokering roles moderately, but also work as a bridge to link central or local governments with communities with respect to policy implementation-related knowledge. The limitations which district and township offices confront are associated with their organizational capacities in emergency management and the diverse natures of local communities. Support from township mayors or district executives could be a key to influence how district and township offices conduct their knowledge-brokering activities in developing disaster-resilient communities. In general, this paper serves to

---

\* Associate Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: kchang@nccu.edu.tw.

accumulate empirical studies in the areas of local governance, emergency management, disaster-resilient community, and knowledge brokering.

**Keywords:** district and township offices, emergency management, disaster-resilient community, qualitative research, knowledge brokering

