

理論與實務之間的交流： 回應《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》

張鎧如^{*}

壹、前言

首先，筆者要先向國家災害防救科技中心的李香潔組長與莊明仁副組長致謝，《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》一文（以下稱該文）中，從實務面的角度，針對筆者《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（以下稱原文）所提出的「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」等五大項組織協力動機，分別從垂直型災防府際協力、水平型災防府際協力、跨部門災防組織協力等三大面向，從實務經驗與行政法規的角度，與筆者的文章進行對話，補強筆者原文訪談資料可能的不足，讓災組織防協力動機相關理論與實務的探究，具有更多的深度與廣度。

回應特約邀稿，非送審查類文章

^{*} 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。

進一步拜讀李香潔組長等人該文後，筆者嘗試從以下五個面向，提出綜整性的回應。

貳、地方政府從事各類型的組織協力，其動機有主次之分

筆者認為，李香潔組長等人該文最關鍵的論點，乃是點出地方政府從事組織協力背後的「動機」，就臺灣目前地方災害管理的實務上，有主次之別。兩位實務專家認為，垂直型災防府際協力は種特別的組織協力類型，其中，中央與地方政府之間，具有「共同目的價值觀與信念」是其前提，且又需要以「關鍵領導力」作為支撐，「權威的服從與追求」為地方政府的主要動機，「資源的依賴與交換」為次要動機；水平型災防府際協力當中，資源計算是主要動機，對中央政府的「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；跨部門災防組織協力當中，直轄縣市政府與民間團體協力的主要動機為「資源的依賴與交換」，民間團體的動機則傾向「共同目的價值觀與信念」、「取得或提升正當性」。直轄縣市政府和企業進行協力的主要動機，是對中央政府的「權威的服從與追求」，次要動機則為地方層級的「關鍵領導力」。針對以上的觀察，筆者認為未來可據此論點發展後續研究。筆者原文因受限於研究設計與研究方法，無法從訪談資料中，萃取並判斷地方政府從事各類型災防組織協力行動，背後動機的次序性。建議後續研究可透過問卷調查結合「層級分析法」（Analytic Hierarchy Process），調查地方政府對於這些協力動機因素的重要性程度並計算權重，其研究發現或許能與李香潔組長等人該文論點進行更深入的對話。

參、「關鍵領導力」與「共同目的價值觀與信念」對於促成垂直型災防府際協力的重要性

筆者原文將垂直型災防府際協力，定義為「中央政府與地方政府之間，針對災害防救相關政策與行政管理運作，利用各種政策工具，進行垂直協力行動」（張鎧如，2018：88）。這個概念的理論基礎，奠基於過去探討跨層級政府之間的「府際管理」（intergovernmental management），與「多層次治理」（multi-level governance）等相關研究，著眼於探究不同層級政府間夥伴關係的建立與維繫

(Agranoff & McGuire, 2003；李長晏，2016)。因此，筆者認為，垂直型的府際協力的特點，在於透過跨政府層級間的協商談判與溝通協調，化解政策執行上可能面對的問題與衝突，並在尊重各級政府的業務職掌與利益的前提下，實現政府跨層級業務分工合作，以實現整體政策目標。因此中央與地方政府，或上級與下級政府之間，並非僅是指揮命令的關係，而是存在有更為對等與相互尊重的平等地位。

關於垂直型府際協力形成的目的，過去文獻已發現，主要是基於中央與地方之間，或是上級政府與下級政府之間，相同業務之整合（陳建仁，2008）；國外研究也點出，如果獲得社區本身與「政治上主管的支持」（supports from their communities and political superiors）地方政府會願意花更多時間與不同層級的政府機關建立關係（Mullin & Daley, 2010: 773）。這些論點反映出具有共同目的和獲得領導支持，對於促成垂直型府際協力有其重要性。筆者原文，除了認同共同的目的價值觀與信念對於垂直型災防府際協力動機有其解釋力，針對關鍵領導力該因素影響的討論，雖受限於訪談資料以及受訪者對象，以及受訪對象職務層級的觀點，無法直接萃取出描繪政府領導者如何促成跨政府層級災防協力等相關論述，但是筆者原文也透過訪談資料發現，地方首長對於災防議題的態度和重視程度，對於影響地方政府從事不同類型的災防組織協力行動，可能亦是關鍵的背景因素之一（張鎧如，2018：104-105），而上述這些觀點亦呼應了李香潔組長等人該文對於促成垂直型府際協力的論點。

肆、對於資源競合現象影響水平型災防府際協力動機的觀察

李香潔組長等人該文提及，針對水平型災防府際協力，在實務上，地方政府的動機較類似資源計算考量後的「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」的複雜結合。進一步來說，地方政府會在計算本身擁有的災防資源多寡，來決定協力與否，地方政府之間有無相互支援協定反而不是主要的考量，因此該文認為，相較於政治計算，資源競合的考量，才是影響水平型災防府際協力背後的動機。此處必須先說明，筆者原文對於政治計算的討論，乃依照訪談資料的呈現，著眼於地方政府對於簽署相互支援協定與否背後的考量，並非探究資源競合的現象。不過，筆者認同李香潔組長等人該文，對於資源競合現象的觀

察。事實上，筆者原文也曾提及，地方政府在災時，在不確定本身轄區是否可能也會受到災害的影響下，為確保本身應變災害的資源足夠，地方政府可能不會主動分享資源或是提供協助給其他地方政府。只是筆者原文認為，上述的資源考量，可能是讓災防相互支援協定不見得能發揮作用的原因（張鎧如，2018：100）。

過去文獻曾指出，「資源共享」（resource sharing）可視為定義協力概念重要的內涵之一，但是資源共享的行為可能有不同的形態，而且資源本身的「屬性」（attributes），例如「功能性」（functionality）、「重要性」（importance）、「有形性」（tangibility）、「以及「可得性」（availability），乃會影響資源共享者如何權衡資源分享行為背後可能帶來的利弊得失，進而最終會影響到資源共享所建立的協力與夥伴關係（Tschirhart, Amezcua & Anker, 2009）。有鑑於李香潔組長等人該文與筆者原文皆觀察到災防資源競合現象，可能對於地方政府從事水平型災防府際協力帶來的影響，建議未來研究，可就地方政府各自擁有的災防資源，蒐集相關資料，針對資源的屬性，進一步分析探討地方政府可能的資源競合策略行為。

伍、依照協力對象的類型的差異，可能存有不同的跨部門 災防組織協力動機

針對跨部門災防組織協力動機，筆者原文主要是針對地方政府與非政府組織的協力關係進行探究，但確實如同李香潔組長等人該文提及，並沒有特別區分不同的非政府組織類型，例如民間團體、大學研究中心、企業等，並進一步個別探討這些組織在地方災防工作中所扮演的角色，以及地方政府與其建立協力關係背後的動機。李香潔組長等人該文認為，地方政府與不同類型的非政府組織進行跨部門災防組織協力，背後各自應存有不同的協力動機。筆者認同該觀點，也認為這是後續研究應持續發展探究的方向。

初步檢視政府與非政府組織從事災防組織協力相關研究，目前，已有不少相關文獻探討分析災防工作中非營利組織扮演的角色，以及地方政府與其從事組織協力的動機與關係（Simo & Bies, 2007; Brudney & Gazley, 2009；賴育宏，2011；謝儲鍵、林煥笙、陳敦源，2016），但針對大學研究中心投入地方災防工作的相關文獻，雖已有些許研究初步探討其中介角色與發展防災社區的關係（Chen, Liu & Chan, 2006; Chang, 2019；周瑞生、吳家輝，2014；劉怡君、陳亮全，2015），相

關理論發展與文獻卻仍有限；至於鼓勵地方政府與企業合作，發展災防組織協力關係，雖然概念上獲得支持，但是如何鼓勵企業長期投入地方災防工作，與地方建議穩健的社會網絡，並提升本身的災防意識與能量，實務上一直是個難題。舉例來說，根據 Shaw 和 Izumi (2015) 的觀點，鼓勵企業投入災害防救工作，須從「法律面」(legislation)、「動機面」(incentive)、「積極參與」(engagement) 等三大面向著手。從法律面來看，可透過將「企業社會責任」(Corporate Social Responsibility) 法制化、強制位於高風險地區的企業導入持續「營運計畫」(Business Continuity Plan)、或是將「公私協力」(Public Private Partnership) 投入災害防救工作法制化等方式，來促使企業參與災防工作。動機面則是強調，企業參與災防工作，需要有經濟上與社會上的獲益作為其行動的動機。積極參與面則點出，可透過導入多元利害關係人的途徑，讓企業與政府、媒體、非營利組織、學術單位、公民社會合作，讓企業在積極參與災害防救工作的過程中，持續累積經驗不斷學習。由此可見，地方政府若要與企業發展長期穩健的跨部門災防組織協力關係，其實是需要透過多方面的規劃與配套，並且需要深入了解企業方的動機和需求，但是目前相關的本土研究仍相當有限。基此，筆者認為後續跨部門災防組織協力動機研究，可透過區分不同類型的非政府組織，進一步探討各自的協力動機，了解其願意或不願意參與協力的原因，以利地方政府針對不同類型的非政府組織夥伴，發展特定的協力策略，提升整體地方災防能量。

陸、中央政府對於地方政府形成垂直與水平組織協力動機有顯著影響力

過去文獻曾指出，在垂直型府際協力中，上級政府可透過「賦能」(enabling)、「特定條款」(provision)、或是「命令指揮」(command-and-control) 等方式，影響地方政府的行動 (Gerber & Loh, 2015)。在李香潔組長等人該文中，指出「權威的服從與追求」，根據實務觀察的經驗，可視為垂直型災防府際協力的主要動機、水平型災防府際協力的次要動機、以及跨部門災防組織協力中地方政府與企業協力的主要動機。而依其文章的描述，地方政府從事垂直與水平組織協力背後的考量，多基於權威的服從而非權威的追求，筆者認為這個現象，可能與我國地方自治發展的程度有關。

雖然我國中央政府與地方政府之間的關係，已逐步從中央集權走向地方分權，也越來越強調地方治理的概念，但是國內學者曾批評我國地方自治仍長期處於自治選舉的發展階段，地方只算擁有半自治權，負責處理中央委辦事項，以及執行中央法規命令與預算（趙永茂，2009：45），而這個現象讓中央政府對地方政府所從事的各項垂直或水平組織協力行動具有高度的影響力。不過也有學者點出，我國地方自治發展有逐漸從爭取組織自主權擴大到爭取立法自主權與財政自主權的趨勢（方凱弘，2016：31），筆者認為，未來如果發展方向不變，我國地方政府從事垂直型災防府際協力、水平型災防府際協力、以及跨部門災防組織協力背後的動機，地方政府本身主導性將被強化，而「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」等動機因素的解釋力也會提升。

柒、結語

組織協力研究自發展以來，多處於面臨如何填補理論與實務之間落差的掙扎（O’Leary & Vij, 2012），災防研究一直是應用性色彩濃厚的政策領域，理論與實務的對話顯得更為重要。因此，如何持續加強學者與實務工作者之間的交流，建立彼此共同的語言並取得共識，一方面促進理論與學術的發展，另一方面亦有效提升實務工作的成效，將是未來學術界與實務界應長期發展與合作的目標。此次的觀點對話經驗，筆者從中獲益良多，期能拋磚引玉，搭建災防協力理論與實務工作之間長期且具建設性的對話管道。

參考文獻

- 方凱弘（2016）。建構區自治的議題與選項：美國地方自治與行政專業化的啟發。台北：翰蘆。Fang, Kai-Hung (2016). *Chien kou chu tzu chih te i ti yu hsuan hsiang: Mei kuo ti fang tzu chih yu hsing cheng chuan yeh hua te chi fa [Issues and Options for Constructing District Self-government: Inspiration from Local Self-government and Administrative Professionalization in the United States]*. Taipei: Hanlu Publishing.
- 李長晏（2016）。如何強化中央與地方府際合作協調機制。國土及公共治理季刊，4（3），42-57。Li, Chang-Yen (2016). Ju ho Chiang hua chung yang yu ti

- fang fu chi ho tso hsieh tiao chi chih [How to strengthen the cooperation mechanism between central and local governments]. *Public Governance Quarterly*, 4(3), 42-57.
- 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, Chia-Hui (2014). Tai pei shih tou hui she chu fang tsai kuan li shih wu tui tung [Management and promotion of disaster-resilient community in Taipei City]. *Journal of Property Management*, 5(2), 35-52.
- 陳建仁（2008）。單一制國家中央與地方夥伴關係之建構—以日本地方分權改革為例。東吳政治學報，26（4），97-143。Chen, Chien-Jen (2008). Dan yi jhieh guo jia jhong yang yu di fang huo ban guan si jhieh jian gou: Yi rih ben di fang fen chyuan gai ge wei li [The construction of central-local partnership in the unitary state: A focus on Japan's decentralization reforms]. *Soochow Journal of Political Science*, 26(4), 97-143.
- 張鑑如（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 kuo ti fang cheng fu tsung shih tsai hai fang chiu tsu chih hsieh li chi tung chi: Li lun yu shih wu te pi chiao [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.
- 趙永茂（2009）。我國地方制度的改革工程。研考雙月刊，33（4），44-59。Chao, Yung-Mao (2009). Wo kuo ti fang chih tu te kai ko kung cheng [Reform of our local government system]. *Research, Development, and Evaluation Commission Bimonthly*, 33(4), 44-59.
- 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學刊，4（2），59-81。Liu I-Chun & Chen Liang-Chuan (2015). Fang tsai she chu chih hui ku yu ko ti [Reviews and issues of disaster-resilient communities]. *Journal of Disaster Management*, 4(2), 59-81.
- 賴育宏（2011）。協調合作網絡在跨越邊界救災的角色：臺灣與新加坡紅十字組織個案之比較。載於趙永茂、謝慶奎、張四明、徐斯勤（編），公共行政、災害防救與危機管理（121-150 頁）。北京：社會科學文獻出版社。Lai, Yu-Hung (2011). Hsieh tiao ho tso wang lo tsai kua yueh pien chieh chiu tsai te chiao se: Tai wan yu hsin chia po hung shih tzu tsu chih ko an chih pi

- chiao [The role of coordination and cooperation networks in cross-border disaster responses: A Comparative Analysis of Red Cross Organizations in Taiwan and Singapore]. In Chao Yung-Mao, Hsieh, Ching-Kui, Chang, Ssu-Ming, & Hsu, Ssu-Chin (Eds.), *Kung kung hsing cheng tsai hai fang chiu yu wei chi kuan li [Public Administration, Disaster Prevention and Protection, and Crisis Management]* (pp. 121-150). Beijing: Social Sciences Academic Press.
- 謝儲鍵、林煥笙、陳敦源 (2016) 緊急災害管理中之協力網絡分析：以莫拉克風災災後的教育重建為例。行政暨政策學報，62，59-125。Hsieh, Chu-Jian, Lin, Huan-Sheng & Chen, Dun-Yuan (2016). Jin ji zai hai guan li zhong zhi xie li wang luo fen xi: Yi mo la ke feng zai zai hou de jiao yu zhong jian wei li. [Understanding collaborative networks in emergency management: A case study of education reconstruction after 2009 Typhoon Morakot in Taiwan]. *Public Administration & Policy*, 62, 59-125.
- Agranoff, R., & M. McGuire (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Brudney, J. L., & B. 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.
- Chang, K. (2019, May) *The roles of public educators for developing disaster-resilient communities: A knowledge brokering perspective*. The 80th Annual Conference of the American Society for Public Administration, Washington, DC, U.S.A.
- Chen, L. C., Y. C. Liu, & K. C. Chan (2006). Integrated community-based disaster management program in Taiwan: A case study of shang-an village. *Natural Hazards*, 37(1), 209-223.
- Gerber, E. R., & C. G. Loh (2015). Spatial dynamics of vertical and horizontal intergovernmental collaboration. *Journal of Urban Affairs*, 37(3), 270-288
- Mullin, M., & D. M. Daley (2010) Working with the state: Exploring interagency collaboration within a federalist system. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4): 757-778.
- O’Leary, R., & N. Vij (2012). Collaborative public management: Where have we been and where are we going? *The American Review of Public Administration*, 42(5), 507-522.
- Shaw, R. & T. Izumi (2015). Challenges and potentials of private sectors in disaster

- management. In T. Izumi & R. Shaw (Eds.), *Disaster Management and Private Sectors: Challenges and Potentials* (pp. 333-342). Tokyo: Springer.
- Simo, G., & A. L. Bies. (2007). The role of nonprofits in disaster response: An expanded model of cross-sector collaboration *Public Administration Review*, 67(s1):125-142.
- Tschirhart, M., A. Amezcua, & A. Anker (2009). Resource sharing: How resource attributes influence sharing system choices. In R. O’Leary & L. Bingham (Eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century* (pp. 15-29). Washington, DC: Georgetown University Press.

