

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*

張鎧如**

《摘要》

本研究以探討我國地方政府從事災防組織協力動機為出發點，透過訪談中央與地方災防公務人員，蒐集質性資料，歸納分析直轄市和縣市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之動機，並藉由理論與訪談資料的比較，進行綜合性的討論，進一步提出穩固與強化地方政府災防組織協力機制之政策建議。研究結果顯示，直轄市和縣市政府從事垂直型災防府際協力的動機，權威的服從與追求、資源的依賴與交換、取得與提升正當性、共同目的價值觀與信念等四種理論角度，提供了較完善的解釋。針對水平型災防府際協力，本文所彙整的五種理論面向皆提供了部分的解釋力。而資源的依賴與交換、取得與提升正當性、共同目的價值觀與信念等三種理論角度，對於跨部門災防組織協力則提供了較佳的說明。此外，在探討直轄市和縣市政府從事不同類型的災防組織協力動機的同時，亦需考量過去的災害經驗、面臨的災害規模、以

投稿日期：105年9月12日；接受刊登日期：106年9月15日。

* 本文初稿曾發表於臺灣公共行政與公共事務系所聯合會2015年會暨「建構永續與公平的社會—公共行政的角色與挑戰」國際學術研討會，作者感謝李宗勳教授於研討會中之指正，以及學報兩位匿名審稿人提供的修正建議。此外，作者亦感謝世新大學行政管理學系林柏州博士候選人在資料蒐集與彙整上的協助。本研究受助於國科會（科技部前身）專題研究計畫「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」（NSC 102-2410-H-004-228）。

** 張鎧如為國立政治大學公共行政學系助理教授，e-mail: kchang@nccu.edu.tw。

及地方首長對於災防的重視程度等背景因素的影響力。

[關鍵詞]：災害防救、組織協力動機、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

壹、緒論

由於氣候變遷現象加劇，世界各國面臨極端氣候帶來的威脅，全球天然災害數量激增，根據我國「國家災害防救科技中心」（National Science and Technology Center for Disaster Reduction, NCDR）以聯合國的「緊急災害資料庫」（the Emergency Events Database, EM-DAT）之資料進行統計分析，發現近 20 年來（1993—2012），災害平均每年約 340 件，前 10 年平均發生 308 件，後 10 年平均發生 373 件，顯高於前 10 年。若從各災害發生類型來看，洪災與風暴為這 20 年中最主要的災害，洪災在 2006 年發生次數最多，風暴造成災害最多是在 2005 年，2004 年以地震災害紀錄最頻繁，2012 年則是極端氣候最多的一年（行政院，2014：20）。而根據聯合國「國際減災策略組織」（United Nations International Strategy for Disaster Reduction, UNISDR）所做的統計分析顯示，2002—2012 年間，天然災害已造成全球 1.7 兆美元的損失，120 萬人因天災而喪生，其中，因天災而死亡的人數，2002—2011 年間平均有 62.62% 居住在亞洲，居全球五大洲之冠，2012 年則攀升至 64.41%（UNISDR, n.d.）。

臺灣地處板塊交界處，加上氣候多變，成為風災、水災、地震等天然災害的高風險地區，而高度都市化的結果，加上過度的國土開發，導致臺灣更容易面臨複合型災害的威脅。根據內政部統計，1999 年的九二一集集大地震，造成 2,444 人死亡或失蹤，105,479 房舍及建物全毀或損毀；2009 年的莫拉克風災，造成 703 人死亡或失蹤，400 人重傷，1,187 房舍及建物全倒或損毀。¹ 雖然在歷經九二一地震、莫拉克風災與八八水災等重大災害後，我國政府持續致力於災害防救的制度化並提高災防資源和預算的配置，除了導入了「全災害的概念」（all-hazards approach），

¹ 中華民國統計資訊網內政部消防署（n.d.）。2016 年 6 月 20 日，取自：
<https://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=15396&CtNode=3602&mp=4>。

將災害防救的工作整合成從「減災」(mitigation)、「整備」(preparedness)、「應變」(response)、「復原」(recovery)四階段著手外，亦強調地方優先的邏輯，讓地方政府成為扮演災害防救政策推展與落實的關鍵角色(楊永年，2001，2009)，² 透過《災害防救法》(以下簡稱《災防法》)的施行與修訂，逐漸從傳統的中央統一指揮，趨向視地方政府為災害防救最前線的三級體制，各級政府對於災害防救政策的重視與發展亦與日俱增。

然而過去研究顯示，相較於中央政府，地方政府往往面臨人力、物力、和財力困窘的情況，故需要透過彈性有效率的協力模式，統整各部門的資源來處理災防問題(Drabek, 1990; Krueger, Jennings, & Kendra, 2009)。地方政府雖依法為災防最前線，卻往往欠缺足夠的能力與能量，進行災害搶救和復原工作，特別是當災害具有大規模、須動員大量人力物力進行搶救等性質的時候。近年來發生在臺灣各地的天災人禍，例如復興航空澎湖空難、高雄氣爆事故、新北八仙樂園派對粉塵燃燒事故、臺南地震維冠大樓倒塌事故，凸顯我國中央與地方防救災體系與對策具有結構性脆弱的問題(李鴻源、馬士元，2014)。事實上，災害防救不是單純的工程技術問題，是對於人的管理、資訊的管理、資源的管理、以及政策的管理的全面整合(李鴻源、馬士元，2014：51)，在政策規劃與實際執行的層面上，皆需要與中央和地方政府的合作，或透過公私協力的方式與民間建立良好的互動或夥伴關係，因此推動「組織協力」(organizational collaboration)對臺灣整體災防工作之順利進行有格外舉足輕重的影響。

傳統上，除了「府際關係」(intergovernmental relations)、「府際管理」(intergovernmental management)等理論長期關注中央與地方政府之間，以及地方政府之間的關係，近幾年來隨著「網絡治理」(network governance)、「協力治理」(collaborative governance)、「協力公共管理」(collaborative public

² 針對災害的預防、因應、與復原的相關行動，目前國內學界多以災害管理、災難管理、災害防救等名詞指涉之。根據我國《災防法》第 2 條，災害防救意指：「災害之預防、災害發生時之應變及災後之復原重建等措施」。而「災害管理或災難管理」(disaster management)，一般意指「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)。而國外常用的「應急管理」(emergency management)一詞之概念，往往涵蓋整個災害管理概念當中，而且也是由減災、整備、應變、復原重建等四項階段所構成，唯緊急事件較災害事件的觀念來的廣泛，而推廣應急管理主要的目的，希望透過迅速有效的處理緊急事件，以降低其轉變成災害的可能性(吳杰穎等人，2007)。本研究統一採用災害防救一詞代表災害管理或災難管理等概念。

management)、「跨域治理」(cross-boundary governance)、「區域合作」(regional cooperation)概念與理論的發展，運用組織協力來回應當前複雜的災害防救議題，嘗試建立理論並進行實證，成為國內外學界日漸重視的研究主題。國外文獻除了強調溝通協調、協力合作對災防工作的重要性(Comfort, 2002; Choi, 2008; Gazley, 2013; Kettl, 2006; Kapucu, Arslan, & Demiroz, 2010; Kapucu & Garayev, 2011; Waugh & Streib, 2006)，亦探討影響政府運用組織協力推動災防工作的可能因素(Hicklin, O'Toole, Meier, & Robinson, 2009; Kapucu, Bryer, Garayev, & Arslan, 2010; McGuire & Silvia, 2010; Reddick, 2008; Scholtens, 2008)，以及可能遭遇的困難與挑戰(Brooks, Bodeau, & Fedorowicz, 2012; Caruson & MacManus, 2011; Scavo, Kearney, & Kilroy, 2007)。

國內研究則多從個案出發，結合協力治理、府際協力的理論，分析我國災防體制。例如，以九二一震災為例，從垂直和水平面探討災後重建的策略，並探究各級政府與民間團體在重建工作中的關係(鍾起岱, 2003)；以內湖科學園區為個案，運用網絡與公私協力的概念，探討社區安全治理與政策風險管理(李宗勳, 2008)；以八八水災為個案分析對象，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、以及政府與國際間，建立災害防救的合作機制，提升我國救災體系效能(楊永年, 2009)；以莫拉克風災經驗為例，運用交易成本理論，比較分析當巨型災害來臨時，防救災資訊如何在層級節制與三邊治理兩種模式中進行選擇(李天申、周韻采, 2014)。

儘管組織協力的概念日漸受到重視，然而這些研究相對來說較少運用整合性的觀點，比較思考不同類型的組織協力模式之間的相似性與差異性，就理論運用的多元性與豐富性來說，國內以組織協力理論為基礎所進行的災防研究仍有很大的發展空間(張鎧如, 2014)。此外，雖然組織協力往往被視為成功推動災防工作的核心之一，但是仍少有文獻進一步結合理論與實務，來探討或比較地方政府推動不同類型的災防組織協力，其背後動機或考量的差異。

災害防救本身可視為公共財的一種，具有正面外部性和外溢效果(Sylves, 2007: 301)，若透過市場機制，以私部門來提供災害防救的服務，可能面臨市場失靈的窘境，因此需要透過政府介入來主導災害防救公共服務，地方政府在現今的制度設計下，被視為災害防救的最前線。然而極端氣候與科技風險下，災害的規模與複雜度日趨擴大，同時地方政府有限的人力、物力、財力、資訊與專業，亦侷限地方政府的災防能量，種種因素加重了地方政府應變災害的負擔。組織協力對於地方

政府而言，可能因此成為一種提升地方災防能量的策略，但從組織理論來看，相較於依賴與協調合作，組織本身往往偏好「獨立自主」（autonomy）（O'Leary, 2015: 89），若從理性自利的角度來思考，組織協力這個「集體行為」（collective action）亦可能因個體的「搭便車」心態而面臨「公地悲劇」（tragedy of commons）的困境（Ostrom, 1990）。換言之，雖然災防組織協力常被認有其必要性，實際上能否成功推動還有許多變數待考量。

近年來國外文獻對於探討組織協力背後動機的相關研究已陸續開展，例如探討跨部門組織協力中，非營利組織決定協力與否背後的動機與困境（Fleishman, 2009），或是探究非營利組織為何不願意與地方政府從事協力行動的原因（Gazley, 2010）；Feiock（2008）則是針對美國地方政府之間的自願性協力行動，以制度論與交易成本理論為基礎，分析影響「集體行動」（collective action）背後的動機與因素。此外，Agranoff 與 McGuire（2001: 298-301）指出，若從「公共網絡管理」（public network management）的角度來看組織協力，透過了解組織協力背後的動機，得以針對不同動機做出相應的管理行為，例如「啟動」（activating）、「設定」（framing）、「動員」（mobilizing）、「整合」（synthesizing）來促成或確保組織協力成功。

因此，本研究認為，對於我國地方災害防救工作而言，若地方政府認同組織協力為必要的行動，那麼先釐清其為何願意或不願意從事災防組織協力，也就是背後的動機，進而理解哪些因素得以促成或穩固不同類型地方災防組織協力，便成為重要且值得深入探究的研究主題。本研究一方面呼應公共管理文獻中，針對組織協力的前置因素、過程、以及結果，應發展更具全觀性研究的論點（Bingham, O'Leary, & Carlson, 2008; Fleishman, 2009），同時累積國內組織協力動機研究的相關文獻，另一方面亦有助於尋求激勵我國地方政府從事災防組織協力的方法。

有鑑於此，本研究以探究我國地方政府從事災防組織協力動機為出發點，整合目前文獻，從權威的服從與追求、資源的依賴與交換、取得或提升正當性、共同的目的價值觀與信念、關鍵領導者等面向著手，分析不同樣態的災防組織協力，背後存在的動機為何，並比較其中的差異性，作為後續找出激勵地方政府從事不同類型災防組織協力政策建議之依據。為回答上述研究問題，本文透過文獻的檢閱與歸納，整理學理上解釋組織協力動機之相關理論，以我國中央與地方政府從事災害防救業務的成員為深度訪談對象，蒐集質性資料，歸納實務上我國地方政府從事垂直與水平面向災防組織協力之動機，再藉由文獻與質性資料的比較，進行綜合性的分

析與討論，並提出後續相關研究之建議。

貳、文獻檢閱

一、災害防救與組織協力概念的連結

近代的組織協力研究，奠基於政策網絡、夥伴關係以及新制度論中探討集體行動相關文獻。組織協力普遍被認為是具有目的性的行動，藉由組織彼此間的互動、分享和達成共識，進而解決過於複雜或單一組織無法獨自解決的問題（Agranoff & McGuire, 2003）。Gazley（2008）認為協力關係中，利害關係人或團體彼此間享有共同目的，是確保協力的關係能否存續的關鍵。同時，協力參與者的自主性和互惠關係亦是維繫協力關係不可或缺的要件（Thomson & Perry, 2006）。Gray 點出協力是種動態、相互影響，以及演化的概念，其過程往往包含「配合」（cooperation）與「協調」（coordination）（引自李長晏，2007：133）。相較於配合與協調，學界多半認同協力是種更高層次的互動關係與長期整合的過程，參與者在此協力過程中能夠看到問題的多種面向，透過認識彼此的差異，故能超越原有的看法，找到共同可行的解決方案（Thomson & Perry, 2006: 23）。

隨著全球自然與人為災害頻傳，災害與緊急事件的規模擴大，並多以複合型災害的方式出現，促使災防工作的範圍和內容日趨龐雜，基於災前、災中、與災後的情況不同，政府的災防業務可能涉及民政、水利、工務、消防、軍警、社會福利與救助等多方政府機關的工作範疇，業務的繁複性，顯示災害防救工作的成敗，除了仰賴專業技術的支持，更強調政府機關領導管理與協調功能的重要性（Waugh & Streib, 2006; Waugh, 2011）。學者 Waugh（2011）在其研究中指出，美國應急管理工作有 8 項關鍵原則，分別是全面、先進、風險導向、協力、整合、協調、彈性、專業。而 Kapucu（2011: 507-509）認為，公共行政系所開設應急管理認證課程時，應確保課程規劃涵蓋下列 11 項要點：清楚的災防工作角色界定、有效的組織管理、技術與研究的整合和應用、用跨領域的方式來解決問題、透過溝通與分析技能進行有效領導、建立有效的網絡和協調並推動夥伴關係與協力、從環境因素與社區的角度來了解災防工作、用全災害式的思維模式處理緊急狀況、以知識訓練和經驗為基礎制定決策、建立水平式平等且值得信任的關係、以及透過彈性的結構、行動與思維來執行法規。

基於組織協力對於推展災防工作的關鍵影響，Kapucu、Arsla 與 Demiroz (2010) 發展出「協力應急管理」(collaborative emergency management, CEM) 的概念，CEM 的要件涵蓋了協調、溝通、建構網絡、夥伴關係、以及互操作性。協調的功能，在於去除不必要的累贅，減低人力物力財力的資源浪費；溝通則是為了增加人們彼此的了解，以及傳遞組織間資訊，幫助協調工作的順利進行；組織透過建立網絡與夥伴關係，來突破環境限制，並增加多元資源的可得性；建立互操作性的目的，是為了瞭解不同夥伴組織間，彼此如何一同工作、對話、以及使用資源，以便組織能順利推展推展災防協力工作（林柏州、張鎧如，2015：101）。Lai (2011: 448-453) 以臺灣紅十字會為研究個案，提出災防組織若要進行協力工作，須考量四個面向，分別為目的、結構、溝通、資源，此四大面向可用來檢視與評估災防組織協力的「能量」(capacity)。其中，目的面向由領導、共享願景、與網絡成員構成，結構面向則包含正式與非正式程序和清楚的角色，溝通面向包括資訊聯結和主動溝通，資源面向的兩大核心工作分別為知識和技能以及財務權力等。

從上述文獻可知，組織協力概念對於災害防救工作的順利進行，影響甚深，這些文獻從論述性的角度來闡釋組織協力與當代災防工作的緊密關係，並試圖連結兩者以進一步發展災防組織協力的概念，其分析與論述可視為近期災防研究發展的重點之一，相當程度呼應了 Comfort、Waugh 與 Cigler (2012) 在其文章中，透過回顧應急管理相關的公行研究與實務，呼籲未來災防研究課題，應持續朝剖析組織協力與相關政策協調的方向前進。

二、地方政府從事組織協力模式：垂直與水平面向

從組織的「協力管理」(collaborative management) 角度來看，Agranoff 與 McGuire (2003) 指出協力管理的模式亦有垂直面與水平面的不同，其中垂直協力管理以府際管理為核心概念，在美國聯邦主義的發展脈絡下，探討不同層級間政府的協力關係與互動，而水平協力管理則是以「跨組織網絡」(interorganizational network) 為理論基礎，分析組織（可能是政府或非政府組織）內部或組織之間的水平協力關係與互動。事實上，府際管理的概念深受行政革新與政府再造運動的影響，強調政策執行上的問題解決取向，期待透過非層級節制的網絡行政，以協商談判的方式化解可能的衝突來達成政策目標，因此不只涉及公部門之內的組織間關係，更含括了公私部門之間的關係網絡（歐信宏、史美強、孫同文、鍾起岱，2004：22）。而跨組織網絡的概念，與當前「跨域管理」(boundary-spanning

management) 概念相呼應，從廣義的角度來看，跨域管理意指特定政府內不同機關或組織之間的部際互動關係，兼顧靜態組織體系以及動態政策執行網絡的公部門管理課題，可包含政策統合協調等概念。對於地方政府以及府際管理的重要性，乃是基於學界與實務界體認到組織與外部環境互動的重要性，而且要透過動態行政與政策運作，從組織的外部環境汲取或交換所需的各項資源（朱鎮明，2013：9-10）。

而李長晏（2007）提出的「府際協力理論架構」（intergovernmental collaborative governance），整合過去相關文獻，以府際關係理論為基礎，融合治理的概念，認為政府從事組織協力應可分成三種模式，分別為垂直型府際協力、水平型府際協力模式、以及跨部門夥伴關係模式。其中垂直型府際協力模式，中央政府以發展國家經濟或分配總體資源角度出發，規劃區域發展，地方政府多扮演配合執行的角色，在此模式之下，中央與地方政府之間權限爭議與協調、以及中央對地方的經費補助之核發與監督成為關注焦點；水平型府際協力模式則重視地方政府之間，就跨縣市或區域內因涉及競合管轄或管轄爭議事宜，在互助互惠的前提下，進行橫向連繫與合作，透過建議對話平台，針對區域性事務進行協調與資源整合，以求有效處理與應對複雜跨域的公共事務；跨部門夥伴關係模式則是將民間視為政府在處理棘手複雜公共問題時的夥伴，一方面透過運用豐沛的民間資源來突破目前公部門普遍面臨財政困難的窘境，一方面回應當前鼓勵政府資訊公開透明，增進公民參與的趨勢。

防災組織協力模式的探究，多以前述理論為基礎開展。從垂直面向來看，由於防災體制牽涉中央與地方政府之間的權責劃分與歸屬，中央政府多可藉由經費補助，以及透過平時對於各地方政府災防工作績效的訪評，進行監督，以確保地方政府積極推展或執行災防政策。地方政府則基於地方自治與分權的精神，依當地的需求與災害風險，發展在地化災防政策。雖然各層級政府之間，基於災防事務的龐雜與繁複性，無論是事前的防災、災難發生時的救災工作以及災後的重建事務，多認同彼此間必須彼此通力合作，方能達成預期目標。然而實務運作時，卻常因多元參與者聯合行動的複雜度，或是中央與地方之間各自為政的問題（張四明，2001），導致「垂直分離」（vertical fragmentation）的情況發生（Sylves, 2008），在我國更常發生「中央集權、地方依賴」的困境，以致於「中央支援、地方負責」的災防體制理想無法實踐（李長晏、馬彥彬、曾士瑋，2014）。

若從水平面向來看，政府各機關也可能因本位主義，妨礙官僚組織內部協調，引起政府內各部門不同領域的專家發生衝突，面臨到集體行動的社會困境（廖洲

棚、吳秀光，2007），或基於科層體制職能分工，使得各部門雖各司其職，但因欠缺整合聯繫，而使得組織在面對突如其來的緊急事件而顯得遲鈍（李長晏、詹立煒，2004），連帶影響災防資源配置的優劣；地方政府之間，也可能因為缺乏妥善的溝通對話，產生不易協調的情況，進而導致「水平分離」（horizontal fragmentation）的情況產生，阻斷了災防政策的有效運作。

為了降低上述情況的發生，地方政府需要在平時或災害發生前，事先建立穩健的互助機制或支援協定，讓各地政府清楚各自的災防目標、職責以及可請求支援的對象，以便災害發生時各地政府能有效應變各種災害（Sylves, 2008）。對應急管理而言，政府組織之間的協調是不可或缺的關鍵，協調工作的完成需透過政府組織之間的「垂直與水平整合」（vertical integration and horizontal integration），而組織協調的成敗，往往取決於：（1）災前的連結，促使組織能在平時熟悉彼此的災防知識、技術、和能力程度；（2）容易使用的災害資訊分享工具；（3）共同合作的意願（McEntire & Dawson, 2007: 61）。換言之，災防工作的成敗，仰賴中央與地方政府，以及地方政府之間能否建立良好的協調機制而定，唯有相對健全的府際關係，才能避免各級政府可能的溝通不良與目標不一，進而化解各層級政府之間因垂直或水平分離的帶來的潛在衝突。在我國現狀上，為強化地方政府之間的水平協力，雖制度上有導入「相互支援協定」（mutual aid）機制，³ 但相互支援協定普遍被認為「徒具形式，缺乏拘束力」，原因可能在於相互支援協定內容，並未納入履約義務、經費分攤原則等重要條款與執行細節，導致在實際災害發生時無法及時發揮作用（李長晏、馬彥彬、曾士瑋，2014）。

「跨部門協力」（cross-sector collaboration）的概念亦逐漸運用在災防研究上，成為另一種地方政府投入的災防組織協力模式（Comfort & Kapucu, 2006; Waugh & Streb, 2006）。Simo 與 Bies（2007）與賴育宏（2011）分別修正 Bryson、Crosby 與 Stone（2006）的跨部門協力模型，探討非政府組織在災防工作中所扮演的重要角色，研究肯定跨部門協力中非營利組織所提供的協助，有助於減緩災害發生時，政府機關無法及時因應或滿足民眾基本需求時的困境，對於當地長時間的災後復原重建工作助益良多（Simo & Bies, 2007）。而非營利組織的角色與

³ 相互支援協定機制的產生，是基於災害發生往往不以行政區域為限，災害發生後又多需要其他地區、國家的技術或物資支援，秉持人道及互惠原則，因此在災害發生前，事先與其他地區或國家簽訂相互支援協定，建立資源與資訊互通的管道，做為降低災害所造成損失的其中一種政策工具（吳杰穎等人，2007）。

功能，可彌補災時公部門無法提供正常的公共服務所產生的缺口，透過能有效動員救災資源與人力，將資源有效送達受創災區，並且在災後重建階段藉由與當地社區合作，提升社區從災害中復原的能力（賴育宏，2011）。地方政府透過與非營利組織形成合作關係來提供災民多元的災變服務，包括了災民日常生活物資的提供與運送、緊急與中期的收容安置、永久屋的興建等等（張四明、王瑞峰、葉明勳、陳昱旗，2011）。

綜合上述文獻，本研究採用 Agranoff 與 McGuire（2003）、以及李長晏（2007）對於政府從事組織協力模式的分類方式，結合我國地方政府制度，以我國直轄市和縣市政府為主要研究對象，就其與中央政府之間的垂直型府際協力，之間的水平型府際協力，以及與非政府組織之間的跨部門組織協力三種模式做進一步的分析，探究地方政府從事這三種不同類型的組織協力模式進行災害防救工作，其背後可能的組織協力動機差異。

本研究所指涉的垂直型災防府際協力，意指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，從事垂直協力行動。水平型災防府際協力，定義為地方政府之間，針對災害防救相關政策問題與行政管理運作，基於平等互助互惠，進行水平連繫與合作的協力行動。跨部門災防組織協力，強調地方政府與非政府組織之間，針對處理或解決災害防救相關的公共問題，建立夥伴關係從事協力行動。以下進一步探究政府機關採取協力行動推動災防工作背後動機的理論基礎。

三、地方政府從事災害防救組織協力之動機

基於公共問題的複雜化以及行政疆界的模糊化（Kettl, 2006），相較過往，當代政府顯得更需要透過跨層級、跨部會、跨部門之間的合作，來整合各種資源以有效解決日趨複雜的公共問題。某種程度上，亦是政府試圖跳脫傳統科層或市場體制，企圖避免「政府失靈」或「市場失靈」，處理公共問題與創造公共價值的一種策略（林水波、李長晏，2005）。各級政府透過垂直與水平層面的權力分享，與民間建立夥伴關係；藉由市場化、賽局、與結盟概念的操作，型塑政府組織之間，以及與民間的互惠機制與誘因，建立合作關係，促成多元治理與政策網絡。而政府間的合作之所以能彼此獲益，往往基於一套能供雙方遵守的規則或制度，而這套規則或制度的存在便是保障雙方的合作能對彼此皆有利，且能降低政策過程中的交易成本，使社會資源的配置更具有效率（趙永茂，2003：57-58）。

李長晏、鄧怡婷（2004）進一步指出，地方政府間興起跨域合作的原因，大致可歸類於施政資源相互依賴、追求部會功能整合、公共議題變得複雜棘手且跨域、地方上的利益團體與社群參與促使地方政府逐漸公開決策過程、以及地方政府競爭與合作對象已走向全球化等因素。若從第三代政策執行的觀點來看，各級政府之間的跨組織合作，往往是基於三種誘因，分別是「權威」（*authority*），使其感到合作是種責任；再者為「交換」（*exchange*），讓參與合作的組織可以獲得其他不同於政策目標的利益；最後是「共同利益」（*common interest*），也就是讓參與合作的組織都認同政策目標。採取整合觀點的第三代政策執行研究，將政策執行理解成組織間的合作與協調，強調政策網絡的重要性，並且重視提供組織合作的誘因，才能確保政策執行的成果（李翠萍，2007：96）。

陳敦源、張世杰（2010：36-37）則從「公私協力夥伴」（*public-private partnerships, PPPs*）的角度，剖析跨部門公私組織之間「協力式網絡關係」（*collaborative networks*）的本質，並指出這種關係的重要面向有三，分別為平等互惠關係、協力過程、信任與社會資本，其中又以協力過程最為重要，文中強調協力過程需要被治理，因為往往參與協力過程者眾，且因各自的利益打算和不同之參與目的，使得參與者代表在協力過程中常常來來去去，導致網絡關係結構呈現相當的動態性。因此，若要建立穩定發展、持續學習的協力過程，透過了解協力動機來平衡集體目標與個人利益，則有其必要性。

若從組織從事協力行動與否的角度來思考，其動機的探究，理論上大多可從經濟、政治、制度等面向著手，考慮資源依賴性、交易成本、財務與政治的不確定性對組織決定從事協力與否的可能影響的方向（Gazley, 2008）。Fleishman（2009）認為組織是否願意成為網絡關係中的一員，就理論上而言，可從「資源的依賴與交換」（*resource dependency and exchange*）、基於「共同目的」（*common purpose*）、「共享信念」（*shared beliefs*）、「政治利益」（*political interests*）以及「關鍵行動者」（*catalytic actors*）等角度來分析與解釋。Graddy 與 Chen（2009）則認為組織追求協力夥伴的原因不外乎基於三種動機：「資源或計畫上的需要」（*resource/programmatic needs*）、追求「組織正當性」（*organizational legitimacy*）以及降低「交易成本」（*transaction costs*）等。以上文獻對於組織協力動機的探討，多半從「自願式協力」（*voluntary collaboration*）機制的角度出發，較少針對「命令式協力機制」（*mandated collaboration*）的情況來分析，Rodríguez、Langley、Béland 與 Denis（2007）試圖補足這個研究缺口，沿用 Benson（1975）所發展的「跨組織網

絡理論」(interorganizational networks)，以及 Hardy 與 Phillips (1998) 的「權力依賴理論」(power dependency) 分析加拿大公衛照護組織系絡中的個案，探究命令式組織協力機制運作的情況。Rodríguez 等人 (2007) 指出在命令式的組織協力機制中，組織之間的協力是一種政治過程，跨組織之間夥伴關係的建立，決定於夥伴組織之間對於權力、價值與利益的依賴。

綜合上述文獻，並考量到在災防領域中，地方政府的從事組織協力，往往有法條作為後盾（例如我國的《災防法》，美國的《史坦福法》(Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)），以致於地方政府的垂直與水平組織協力往往混合著自願式與命令式組織協力機制的精神，本文彙整出五大面向，用以分析地方政府推動災害防救組織協力的動機，分述如下：

（一）組織協力基於權威的服從與追求

Hardy 與 Phillips (1998) 的研究中指出，跨組織關係的形成，特別是在層級節制的位階中，可能是基於對「正式權威」(formal authority) 的考量，而正式權威所指涉的概念，意指組織具有「合法權力來做決策」(legitimate right to make decisions)。具有正式權威的組織（如中央政府），可透過各種權威策略，如法規訂定、重新設定組織之間的場域，讓其他組織加入跨組織網絡當中 (Benson, 1975)。其他組織基於對權威的服從，或不願承擔因不服從可能帶來的政治風險或合法性危機，因此決定建立組織協力的關係。

另外，組織亦可能基於對正式權威的追求而形成協力關係，依據政策網路的理論，組織參與政策網絡，往往希望藉此獲得參與重大政策議程設定的機會，降低政治的不確定性，甚至成為政策決定者，以確保組織本身政治利益的最大化 (Heclo, 1978; Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997; Sabatier, 1993)。若將組織協力視為實踐跨域治理理念的工具，丘昌泰 (2010: 347) 指出：「跨域治理涉及地方自主權的行使範圍與界限，且涉及跨域者之間的權利或利益共享與義務或責任負擔的問題，故必須進行密切縝密的政治協商與談判，否則必將流於空談。」因此地方政府與中央政府、其他地方政府、或是非政府組織之間，可能透過組織協力的方式，以求發展其災防政策網絡的影響力，甚至因此影響中央政府的災防政策走向。

（二）組織協力基於資源的依賴與交換

根據 Pfeffer 與 Salancik (2003) 資源依賴理論的假定，單一組織往往欠缺足夠的資源來達成組織的目標，因此需要仰賴「環境」的支援，而環境本身又多由

「組織、團體、與個人的互動之集合」所形成 (Van de Ven, Emmett, & Koenig, 1975: 19)，在此前提之下，基於組織對於環境資源的依賴，組織之間自然就會發展出資源交換行為。對於擁有重要或稀有資源的組織來說，他們形成一種權力的依賴性，得以吸引其他組織前來與其建立協力關係 (Hardy & Phillips, 1998)。就地方政府從事災害防救事務上，欠缺足夠人力、物力、財力、資訊、專業技術，往往被認為是無法有效完成災防工作的原因之一 (Krueger, Jennings, & Kendra, 2009)，因此透過組織協力的方式來尋求或交換資源，降低人力、物力、財力、資訊的不確定性，以有效達成災防工作，降低災損，可視為地方政府從事組織協力以有效處理災防事務的動機之一。

(三) 組織協力基於取得或提升正當性

組織為了取得或增進本身正當性，可能會選擇具有威望、名聲、良好形象與主流規範相符的其他組織建立協力關係 (Aldrich, 1976; DiMaggio & Powell, 1983)。而具有「話語正當性」(discursive legitimacy)的組織，雖然不具有正式權威或是稀少資源，但仍能藉由其在某特定議題的發話權來動員群眾或發揮影響力獲得支持 (Hardy & Phillips, 1998)，進而能吸引其他希望能透過與其建立協力關係，來增加其行動正當性的組織。因此，對地方政府而言，與其他具有良好形象或名聲的政府或非政府組織，針對災防領域上建立協力關係，可能是希望藉此取得行動上的正當性而獲得大眾的認同，提升組織的名聲或威望，讓組織的影響力或權力藉此機會一併得以擴大。

(四) 組織協力は基於共同的目的、價值觀與信念

組織之間是否享有共同的目的、相似的價值觀與信念是組織協力的建立與維繫能否成功的關鍵 (Fleishman, 2009)。組織之間透過彼此的認識與了解才能有效形成合作的意願 (Alter & Hage, 1993)，⁴ 也能減少因資訊不對稱帶來的交易成本，進而促成組織協力機制的建立。在 Rodríguez 等人 (2007) 的研究裡，引用 Ouchi (1980) 所發展出來，不同於之前 Williamson (1975, 1979) 所提出的科層與市場治理概念的「集團治理」(clan governance) 理論中，亦說明了共享的價值觀與信念對於組織合作關係建立與維繫的重要性，而且組織之間可以透過持續的互動，增

⁴ 原文如下 “...willingness to cooperate starts from the awareness and understanding of other organizations’ needs and the perception that they are in some way compatible with one’s own.” (Alter & Hage, 1993: 39)

進彼此了解，進而調整價值觀以求得更高的共識，而讓協力關係穩健平順。就災防領域而言，面對可能「危害」(hazards)與「風險」(risks)，地方政府往往都意識到，不論身處何處，都不可能完全脫離災害的威脅，對於幅員狹小的台灣可能更是如此，因此面對災害，各地的地方政府可能都有命運共同體的心理準備。

(五) 組織協力は基於關鍵領導力的推動

組織協力能否有效建立與維繫，領導者的推波助瀾以及決策制定方式可能是另一個關鍵 (Gazley, 2008)。組織協力的過程中，往往容易面對觀念上或行動的歧異，導致協力參與者的不愉快，甚至讓組織協力破局，因此組織內部的領導者，以及主導整個組織協力運作的協調者，能否用正面積極的態度看待組織協力，運用其軟實力化解紛爭，異中求同，取得最大共識，往往是組織協力能否成功的重要因素 (Agranoff & McGuire, 2001; Bardach, 1998; Kickert & Koppenjan, 1997)。因此對於地方政府而言，地方首長對於災防政策的重視，以及是否願意與積極採用跨域治理的模式，以區域治理的視野與角度，建立與其他政府與非政府組織的協力關係，可能是另一種解釋地方政府從事災防組織協力的重要因素。

參、研究方法與資料蒐集

本研究透過深度訪談，運用「譯碼分析方法」(coding analysis)探索性地瞭解，地方政府從事不同類型的災害防救組織協力之動機。譯碼指涉賦予分析單位有意義的標籤，以便進行對於資訊的描述或推論 (Miles & Huberman, 1994; 徐宗國譯, 1997)。針對譯碼分析的進行，本研究於初始階段先針對原始訪談資料給予概念性標籤。該階段中，因筆者尚未能完全掌握訪談資料中的核心現象，故須逐字逐句分析逐字稿，以避免遺漏重要的主題或概念。舉例來說，針對地方政府與中央政府所形成的互動關係，受訪者指出從直轄市和縣市的觀點來看，與中央政府互動和合作關係的形成，往往基於依法配合中央政策，扮演政策執行者的角色而來。因此，在該訪談資料中，本研究賦予「遵循中央」、「配合執行政策」等兩個初步概念性標籤 (參見表一)。

接著，抽象化初步的概念性標籤後，再檢視最初的譯碼，以確認分析的主要概念朝研究主軸聚焦，形成「副範疇」(subcategory) (Miles & Huberman, 1994; 徐宗國譯, 1997)。承接前述的例子，本研究檢視受訪者所描述地方政府與中央

政府之間的互動關係後，透過整合類似的概念，賦予更抽象的概念。舉例來說，前述「遵循中央」、「配合執行政策」兩個初步概念性標籤經抽象化後，本研究賦予「接受上級指導監督、執行政策」為其中一種副範疇，以利後續釐清地方政府從事垂直與水平組織協力的動機（參見表一）。

表一 譯碼過程範例：副範疇的形成

副範疇	概念	原始資料
依法受上級指導監督、執行政策	<ul style="list-style-type: none"> ● 遵循中央 ● 配合執行政策 	因為它[中央政府]其實每年都有例行性的業務都一定會跟地方政府有所聯絡，那他如果很多政策需要執行的話，它不可能自己去執行，一定都是交由地方政府去從事實際執行面，其實，我們地方政府跟中央政府之間，絕大多數都是中央有什麼政策，然後地方政府就是遵循他們實施去辦…

資料來源：本研究自行整理

經檢視能反映主題的概念與副範疇後，本文將之前資料分析所形成的副範疇再更抽象化為「核心範疇」（core category），以說明訪談資料裡的主要現象與特質（Miles & Huberman, 1994；徐宗國 譯，1997）。表二呈現出本研究已根據訪談資料歸納出兩項副範疇，包含「接受上級指揮監督與執行政策」，以及「政治利益或計算」。而這兩項副範疇再經抽象化而形成「服從法規命令與政治計算」此一核心範疇，做為顯示訪談資料中，我國地方政府從事垂直型災防府際協力與水平型災防府際協力的動機。

表二 編碼過程範例：核心範疇的形成

核心範疇	副範疇
服從法規命令與政治計算	<ul style="list-style-type: none"> ● 依法接受上級指揮監督與執行政策 ● 政治利益或計算

資料來源：本研究自行整理

本研究蒐集訪談資料的方式，基於研究目的、約訪可行性，以及考慮受訪者必須要對地方政府災害組織協力相關議題有所了解，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。本研究的訪談大

綱，以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三種協力關係發展而成，以半結構式訪談法，視實際需要延伸訪談內容。透過受訪者就其個人災防工作經驗之描述，藉由了解受訪者過去或目前從事災防組織協力的活動內容與過程，以及曾遭遇的阻力與助力，進一步從中窺知各類樣態組織協力背後的動機。分析訪談資料時則以歸納的方式，統整受訪者的意見，形成副範疇與核心範疇來呈現最終的分析結果。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，訪談對象分別包含中央與地方從事災害防救工作的公務人員，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。

本研究訪談中央災防公務人員的部分，基於行政院於 2010 年 2 月 1 日成立「災害防救辦公室」，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，本研究約訪了行政院災防辦公室的中層主管與業務承辦人員，就其工作經驗與認知，了解中央如何看待與地方政府之間的協力關係，以及背後的組織協力動機為何。地方的部分，依照《災防法》直轄市和縣市政府為主管機關，因此本文以服務直轄市和縣市政府的災防公務人員為主要訪談對象。而《災防法》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，仍多由各直轄市和縣市消防局來主導或兼辦，因此受訪對象以目前服務於直轄市和縣市政府消防局，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，層級涵跨承辦人員以及中高階主管。本研究共分析了兩位服務於中央政府、十三位服務於臺灣北中南東部，不同直轄市和縣市政府的災防公務人員的訪談資料。^{5 6} 中央地方共十五位受訪者，

⁵ 本研究以《災防法》中的二級政府，即直轄市與縣市政府，作為主要研究對象，乃基於以下立論基礎：首先，依據我國《地方制度法》，判定地方行政區應設立直轄市或是縣市政府，主要乃以人口規模作為依據，並參考政治、經濟、文化及都會區域發展情況決定。學理上，在探究影響地方政府參與組織協力行動意願的因素時，確實會考量地方制度的差異。根據 Feiock (2008) 所發展出的「制度性集體行動」(institutional collective action, ICA) 理論模型，地方政府之間決定協力與否，地方政府制度，例如地方政府是採「市長議會制」(mayor-council plan)、「委員會制」(commission plan) 或是「議會經理制」(council-manager plan)，應納為其中一項需考量的變數。然而就我國情況而言，無論是直轄市或是縣市政府行政首長，皆依法由民眾選出來綜理政務，四年一任，且首長依法任免政府一級單位主管或所屬一級機關首長(人事、政風、會計、警察主管或首長除外)。直轄市與縣市政府之行政組織，則皆由內政部擬訂準則，報行政院核定。換言之，我國直轄市與縣市政府，就直轄市長、縣(市)長角色地位與組織體制的設計來看，有一定程度的相似性。再者，依照我國《災防法》，直轄市與縣市政府同

皆給予不同代碼代表之，並將九個地方政府分別給予甲、乙、丙、丁、戊、己、庚、辛、壬等代號來確保受訪者的匿名性，受訪者名單與資料參見附錄一，訪談大綱參見附錄二、三。

肆、資料的分析與討論

以下，本研究初步探討三種災防組織協力樣態，其背後的協力動機與實際協力活動，同時透過整理訪談資料，歸納出各種不同的副範疇，以進一步形成核心範疇，以利後續與理論面向進行對照和比較。引用的訪談資料中，於中括號內呈現的文字，為作者根據訪談內容語意額外補充的說明文字。

一、垂直型災防府際協力

（一）災害始於地方、災防工作權責涉及多方

在臺灣，根據《災防法》與《地方制度法》的規定，地方性的災害防救的工作主要是由地方政府來主導，中央政府扮演協助的角色，換言之，災害防救的工作，地方政府須自己先有作為，當災害性質或者規模超過地方政府能夠負荷的狀態時，地方政府會再向中央或國軍請求協助：

列為我國災害防救體系的第二級，平時設立災害防救會報，負責（1）核定各該直轄市、縣（市）地區災害防救計畫；（2）核定重要災害防救措施及對策；（3）核定轄區內災害之緊急應變措施；（4）督導、考核轄區內災害防救相關事項。災時則成立災害應變中心，執行災害應變措施。故若以《災防法》的定位來看，我國直轄市與縣市政府肩負相似的災防權責。基於以上的理由，本研究故將直轄市與縣市政府，同視為我國災防體制二級政府，並不進一步區別其差異，以綜合探究其所產生的三種不同類型災防組織協力背後的動機。

⁶ 本研究選定新北市、臺北市、桃園縣（訪談時尚未改制）、臺中市、臺南市、高雄市、南投縣、花蓮縣、以及臺東縣作為個案，透過滾雪球的方式與受訪者進行約訪。選擇這些服務於這些地方政府的災防公務人員作為訪談對象，一方面考量約訪的可行性，一方面考量地域的個殊性，這九個地方政府管轄超過台灣 60% 以上的土地總面積、70% 以上的總人口、涵蓋臺灣本島北中南東部，且其執政黨涵蓋國、民兩黨。而這些地方政府在訪談前，已經歷過九二一震災以及多次嚴重風災，如象神、潭美、桃芝、納莉、敏督利、南瑪都、辛樂克、莫拉克、凡那比風災等我國近十多年來的重大災害，訪談資料應具有一定程度的代表性。

或許因為是涉國土安全或是其他部份裡面，也不是他能夠完全處理，甚至在某種災害應變到達某種程度時，超越他的能力，他必須要申請國軍或中央的資源…（A1）

地方政府你要認清自己的責任啦，把自己的災防法先搞清楚…本來就要自救，不要動不動就要中央[協助]…你剛剛講的「協力」，你自己不救的時候，你怎麼要求人家？（H1）

針對災害防救這個領域，地方政府一般都有這樣的認知，就是大家同在一塊土地上，救災責無旁貸，而且災害防救工作往往不是一個單獨的機關可以完善處理完畢，且往往因為權責涉及多方，因此跨機關、跨部門的垂直與水平組織協力は必要的：

其實就整個救災的觀念來講，我覺得就是責無旁貸，其實中央跟地方也是一樣，都在同一塊土地上…（D1）

因為我們有句話說，災害永遠發生在地方，那地方政府必需要妥善的在第一時間去處理，可是，沒有一個人、政府能夠拍著胸脯說，任何一個災害他都能夠單獨的處理，所以他又必需要跟其他的機關，跟其他的縣市政府，跟其他的政府，來進行合作協力…（A1）

（二）接受上級指導監督，執行政策

就災害防救領域來說，臺灣目前中央與地方政府之間，顯現出一種偏向中央集權式的地方自治，中央扮演政策制定的角色，而地方政府多負責政策執行的工作，在這樣的氛圍與制度之下，讓位居地方的直轄市和縣市政府多習慣從層級節制、服從上級指示、接受中央政府的指導與監督的角度思考他們與中央政府之間的組織協力關係，但是對中央政府而言，災防政策能否順利推動也需要地方政府的積極配合與執行，因此保持彼此之間良好的夥伴關係是必要且重要的：

…中央、地方的夥伴關係當然是有啦，不是沒有，可是以我們台灣我覺得還是屬於那種上級、下級，我覺得那種指揮的層級的感覺會比較強烈。（C1）

其實，我們地方政府跟中央政府之間，絕大多數都是中央有什麼政策，然後地方政府就是遵循他們實施去辦…（B2）

（三）與中央建立並持良好互動，尋求經費支援

依據受訪者的理解，相較於地方政府往往都是比較地區性的思維與經驗，中央政府可能具備更宏觀的視野與經驗，且對於直轄市和縣市政府來說，除了接受中央政府指導與監督，配合政策的執行外，更希望透過與中央建立並持良好互動，以獲得經費支援，可能是一項重要的動機，受訪者指出：

比方說單就經費這個現實面的來講，其實他們[中央政府]也可以很多面來跟我們指導，當然資源共享，當然我們[地方政府]都是很樂意接受啊，所以基本上應該我們覺得更重要本來就是應該要採取合作的態度，其實我們覺得也應該請求他們、拜託他們多給我們一點資源，然後把這個工作能夠做得更往上提升。（D1）

因經費補助而進行的垂直協力活動中，近期內最重要的一項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許多直轄市與縣市的鄉鎮市區公所，沒有設置災害應變中心，故而透過財務上的誘因，促使各直轄市與縣市支持其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[中央]就是很直接的說，我就是給你錢，我補助你，讓你全臺灣每個鄉鎮市區公所都有自己的災害應變中心。（B3）

（四）尋求或交換其他資源

除了尋求經費支援，直轄市和縣市政府也會透過協力關係向中央政府尋求其他資源，舉例而言，直轄市和縣市政府，對於土石流區塊的監測，可能因其能力、人力的不足，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：

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）

直轄市和縣市政府在尋求中央政府協助災防工作的同時，也往往會進行彼此的

資訊交流工作。舉例來說，直轄市和縣市政府在災害發生前，透過由中央政府所提供災害潛勢的資料，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，直轄市和縣市政府也會透過「防救災資訊系統」（Emergency Management Information System, EMIS），⁷ 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，向直轄市和縣市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潛勢資料的提供，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)

（五）尋求有能力的中央政府之協助，回應民代壓力

直轄市和縣市政府與中央政府維持良好互動，建立協力關係的動機，也有可能是為了回應民意代表或利益團體的施壓，透過地方政府與中央政府的合作，強化行政權威，降低行政部門之間的溝通協調成本，提升政府行動的效率：

前沒多久那個豪雨，就下在中南部地區，結果我們[中央政府]這邊正在應變的時候，就收到了一個某位立法委員的來函，正在應變喔，他很快就來，那他就說他接到了選民告訴他說，在雲林某條溪旁邊有很多的這個大概有車輛呀，機具呀，非常多，上百輛，因為他在採收的時候，突然溪水來了，他就來不及，就跑了，所以放在那兒，可能會被沖走，所以他就透過這樣來跟地方政府施壓，地方政府他可能沒有這個能力，所以他就把這轉到我們中心來… (A1)

⁷ EMIS 系統現已整合為應變管理資訊雲端服務系統（Emergency Management Information Cloud, EMIC）。

二、水平型災防府際協力

(一) 同舟共濟的精神

針對探究地方政府之間水平組織協力的動機，受訪者透露直轄市與縣市可能基於同舟共濟，資源共享互助的精神，從事水平型災防府際協力：

台灣社會，如果有災難的時候，大家是同舟共濟，…在救災那剎那，大家好像是比較全國一心啦（B1）

應該災害在哪邊，我們就是支援到哪邊！（B2）

(二) 尋求或提供其他資源，或基於政治利益或計算

然而，跨地方政府之間的協力活動，也可能跟尋求或交換其他資源，以及政治利益的考量有關。在實際推動的水平型災防府際協力活動中，相互支援協定的簽署是其中一種，主要有透過兩種機制來落實，一為區域型，二為非區域型，前者意謂著與鄰近的直轄市和縣市政府簽訂支援協定，後者則是與較遠的直轄市和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地的災害狀況，適時投入自身所剩餘的防救災資源給有需求的地方政府，而通常支援的範圍會以鄰近的地方政府開始：

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。（G1）

這其他縣市政府哪邊需要的話，我們應該就會適時的投入我們所剩餘的防救災資源給他們…以實務面上來講的話是這樣，但照制度法令的話，我們會從鄰近的縣市政府[開始]…（B2）

但受訪者認為，簽屬相互支援協定，其實都是比較形式上的，往往欠缺實質上的意義與效果，甚至簽屬協定背後的目的，也有可能是基於政治上的考量：

我們跟所有的縣市幾乎都有簽定所謂的支援協定，這也是中央鼓勵…事實上連金門馬祖都有，都有簽定，那當然，其實從事務上來講的話，這個支援協定事實上只是像國際間姐妹城市一樣，可能只是一個表面上的工作…（B2）

別人可以跟他簽那也是好啊，但簽那個也是形式上的，他有時候他有他多

種的作用跟效果，他為什麼要去支援你？有他政治上面的考量…這個本身就是象徵性意義比實質性意義大。（I1）

此外，簽署相互支援協定不見得能真正發揮作用的原因，可能是基於各直轄市和縣市政府各自為了確保己身的災防資源足夠，在不確定自己的行政區是否也會受到災害影響的情況下，不願意主動分享資源或是提供協助給其他直轄市和縣市，以免之後若真的受到災害來襲，自己的行政轄區卻沒有足夠資源應變的窘境：

所以…protect myself，最起碼我要顧一下自己，所以我可能我沒辦法給你[資源]，在不確定、不抵定的情況之下，我可能沒辦法幫你…（A1）

（三）建立形象與名望

其他受訪者也認為，要說服各直轄市和縣市簽署相互支援協定本身也不見得是容易的事情，因為基於地方自治，沒有強制各直轄市和縣市要簽屬這樣的協定。各直轄市和縣市最終願意協調配合，背後往往也可能也有其他的考量，像是營造形象、曝光率等原因：

大家其實最後願意協調，其實說實在我現在就是要曝光率、或是我現在就是我要營造我的形象，這個是我們講的很白的後面那塊，所以它可能就是說明是虧錢的事情長官你怎麼做？其實他背後有這一塊…（A2）

（四）與熟識或表現良好的地方政府進行意見交流

此外，直轄市和縣市政府之間也會透過意見交流來吸取彼此的經驗，而且選擇交流的對象，可能是基於彼此熟識，或者是認為對方災防工作表現良好，有值得學習之處，而建立起這樣的互動關係，但往往是比較處於非正式場合：

我們都用討論的方式、都用詢問的方式，…，其實都是互相吸取各方的經驗嘛，但是我們都不是正式的場合開會。（G1）

我們會找幾個比較、我覺得在災防工作上它其實比較走在龍頭的地方…我覺得他們災防工作做得滿好的…單位的人我們也都滿熟的，所以我都會直接問他們…（G1）

（五）首長態度、考量、與非正式聯繫

除了簽署相互支援協定，地方政府之間，也可能透過建立平台或結盟合作的方式來強化彼此之間災防業務的連結，以過去北臺灣為例，由北臺灣八個縣市所建構

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市和縣市所提的災害防救工作議題進行討論，透過每個直轄市和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。受訪者指出：

北台八縣市的話就每一個縣市他會主辦一個項目，比如說像是新竹還是誰，是主辦災害防救，他就會定期的開會、召集，看看各個會員城市之間有沒有什麼議題要提，有沒有什麼要合作的。(B1)

而這樣的結盟，可能是直轄市和縣市首長之間基於政治考量所做的決定，因此其中牽涉的溝通協調，在沒有法規條文的正式文字之下，也往往仰賴直轄市和縣市首長們的非正式聯繫，例如電話溝通：

那事實上很多這種組織，都是政治上的結盟，…像大台北雙子城也是馬總統第二任之後才開始，那因為剛好是政治上的結盟，一個動作出來，所以說他在工作上結盟的話，這個是很務實的一個作法。(B2)

正式上的話，就是一個組織來做一個協調，那如果沒有的話，就變成首長之間的電話熱線聯繫，這種方式來做解決…(B2)

三、跨部門災防組織協力

(一) 尋求其他資源

根據深度訪談資料，多數直轄市和縣市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的協助。非政府組織除了在災時進駐直轄市和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，一方面提升當地政府救災的效率，另一方面亦可分擔當地政府在救災時所要付出的成本：

那民間的話其實有很多這種民間的資源，包含了一般像義消、一些搜救總隊，這是傳統上去配合跟消防單位做救災之外，那他還會包含了一般像社會局處會動員的，比如像紅十字會、慈濟功德會這些。(F1)

…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…。

(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，和直轄市和縣市政府有所聯繫互動：

有一些善心人士跟一些企業，他就會主動來詢問我們就是說他要捐贈救護車…還有一些救護設備…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。(G1)

平時因為他們[紅十字會]有一些訓練，他們自己有救生隊，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…(G1)

其次，直轄市和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，促使其向民間的團體、顧問公司、學術機構尋求協助，建立協力關係，以獲取災防情資，或是有利於推動災防政策的相關建言：

從去年開始我們就試著跟私人機構：天氣風險公司，這個協力團隊來支持、來提供我們更不一樣的一些[資訊]…(J1)

事實上我們是一個行政單位，行政單位他不可能有太多的餘力去做這方面專案的研究，而且，災害種類那麼多，災害範圍那麼廣，一定要一個能夠透過專家學者他們來參與、來把脈、來建言…他們才有餘力，他們有他們學術的基礎、有理論的基礎，但是跟我們的實務經驗要能夠結合在一起。

(II)

我們消防局這部份…透過協力團隊來幫我們檢視…有哪些地方需要更新的，然後幫我們提供意見…(F1)

(二) 選擇可信任、有頭銜的非政府組織

此外，有受訪者特別強調非政府組織的可信任度，是影響直轄市和縣市政府是否願意與其建立協力關係的關鍵，而這個可信任度，往往來自於非政府組織本身的評價與名氣，如果與比較不具有名氣的非政府組織合作，可能會讓人產生疑慮，為避免這樣的情況產生，地方政府會多選擇與有名氣、有頭銜非政府組織合作：

如果你沒有一個說…「我就是紅會的」，那大家信任紅會，那就說 OK！好！沒事…可是如果你聽都沒有聽過這是什麼…你可能會怕！而且你一定有很多東西不敢信任，其實我覺得組織大小、人來的多少都不是問題，其實這個是 title 的問題… (A2)

(三) 設身處地、建立共識

也有受訪者特別強調，直轄市和縣市政府若要順利與非政府組織合作，建立協力關係，必須學習從對方的角度思考，建立共識的方向著手，雙方才能建立成功長遠的協力關係：

我們以前的思維都他應該怎樣，而沒有站在他的立場，所以我們後面在推很多的工作的時候[這樣想]，我們一起救災、我們一起合作，我們都是做功德。相對這樣在溝通上我就覺得容易多了… (E1)

災害防救工作就是要全面的嘛，大家一起來做嘛，要能夠很深入的，要能夠有共同認知，不是一個單打獨鬥不是一個單一機關來做的，大家要有共識，整合各方面的力量，這樣共同來投入的話才有辦法去把它做好。

(I1)

(四) 提供經費補助、給予非政府組織表現機會並適時獎勵表揚

地方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地方政府提出計畫，與其建立夥伴關係，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市與縣市政府的規定，直轄市與縣市政府就會透過評鑑、列管的方式，來對非政府組織提供諮詢，加以輔導，強化其災害防救工作上的協力能力。在這個過程當中，雖然直轄市和縣市政府能提供給非政府組織的補助並不多，但仍可以透過這樣的列管輔導機制，建立對於非政府組織的影響力，甚至成為領導指揮非政府組織的一種機制，而且若要穩固這樣的水平協力關係，應要透過給予表揚、獎勵等提升其正當性的方式，給予非營利組織與政府合作的動機：

他們[非政府組織]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。(E1)

[非政府組織]你要接受我們的指揮調派，你要接受我們的專業訓練，你要接受我們的認證，必要的時候要補助他、要表揚他，要有一些能夠控制他…這除了靠情義相挺以外，你要透過評比、表揚、訓練、補助… (I1)

四、影響地方政府從事災防組織協力的背景因素

在透過訪談了解直轄市和縣市政府從事不同災防組織協力類型背後動機的同時，受訪者同時也提到幾項關鍵的背景因素，可能影響直轄市和縣市政府從事各類型的災防組織協力活動，分別是災害經歷、災害規模、以及地方首長對於災害防救議題的重視程度。受訪者指出，若地方政府過去沒有經歷過相當的歷史災害，或是已經一段時間沒有經歷過重大災害，其危機意識容易薄弱而忽視災害防救的重要性，不願意投入相關資源，更遑論進一步的災害防救組織協力活動，相對地，如果直轄市和縣市政府過去曾有面對災害的經驗，且如果是經歷較大規模的災害，則容易建立共識，減少推動災防工作可能面臨的阻力或挑戰，也比較容易推動災防組織協力活動的進行，也更有意願將民間力量與資源納入地方災防體系，與其合作。

一個存在所謂災害迷思，我這裡平常沒有什麼歷史災害，我認為都很安全，我應該不需要投入太多的資源跟人力或時間在這方面，所以他就不太會去做。(A1)

因為有九二一，在相對推動工作的時候…共識上的建立會比別人更容易，相對在推動工作的時候阻力就會變小。(E1)

那如果在公部門的資源對於災害規模比較大的時候，沒辦法去作處理的時候，這時候就必須要再動員民間的。(F1)

此外，受訪者也直言，地方首長對於災害防救議題的態度與重視程度，或者是其核心幕僚對於災防工作的敏感度，對於地方災防工作推動上有舉足輕重的影響，也會影響地方首長介入各種災防組織協力活動中可能需要的溝通協調工作的意願，並影響相關局處的配合程度：

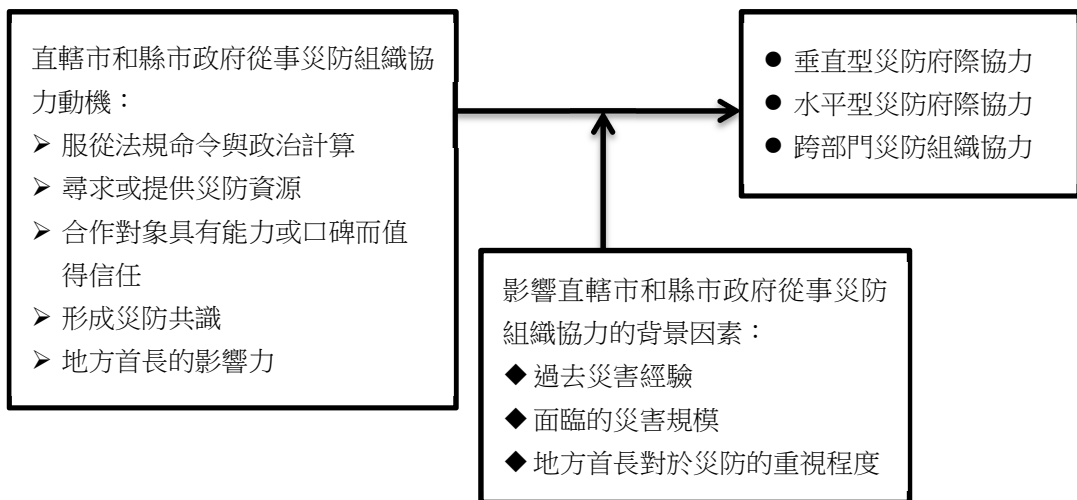
如果一個首長認為，這件事情很重要，那中央跟縣市政府都一直在督促我們要做這件事情，所以我們應該要做，所以他就會把時間經歷要求他的屬下去做這件事情，他的屬下也會因為首長要求，有這樣的一個共識而去這件事情…他的災防工作就很明顯就會好。(A1)

第一時間的掌握，第一時間的處理非常重要，現在資訊那麼發達，哪個地方有點風吹草動，哪個地方處理不當，[地方首長]本身就會受到很多質疑。(I1)

縣長其實很重視災防這個工作，那如果局長跟他們提一些建議，他都會來做一個接受、採納，去 push 其他局處來配合。(F1)

五、綜合比較分析

本研究基於前述三種災防組織協力樣態，以及訪談資料中所萃取而得的組織協力動機副範疇，進一步形成五大核心範疇，分別為「服從法規命令與政治計算」、「尋求或提供災防資源」、「合作對象俱有能力或口碑而值得信任」、「形成災防共識」、以及「地方首長的影響力」。而在分析訪談資料的同時，也觀察到三項影響我國直轄市和縣市政府從事災防組織協力的背景因素，分別為「過去的災害經驗」、「面臨的災害規模」、「地方首長對於災防的重視程度」，綜整分析訪談資料的結果後，本研究提出影響我國直轄市和縣市政府從事不同類型災防組織協力動機的模型，請參見圖一。此外，本研究同時以文獻檢閱所整理的組織協力五大動機面向作為分析架構，比較對照訪談資料所得之五種協力動機核心範疇，將分析結果呈現於表三。



圖一 影響我國直轄市和縣市政府從事不同類型災防組織協力動機之模型

資料來源：本研究自行整理

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

理論面		實務面			
協力動機面向	理論概念	副範疇			協力動機核心範疇
		垂直型府際協力動機	水平型府際協力動機	跨部門組織協力動機	
權威的服從與追求	<ul style="list-style-type: none"> ● 不願承擔因不服從可能帶來的政治風險或合法性危機 ● 獲得參與重大政策議程設定的過程 ● 降低政治的不確定性 ● 提高政治利益 	<ul style="list-style-type: none"> ● 接受上級指導監督，執行政策 	△	△	<ul style="list-style-type: none"> ● 服從法規命令與政治計算
		△	<ul style="list-style-type: none"> ● 基於政治利益或計算 	△	
資源的依賴與交換	<ul style="list-style-type: none"> ● 欠缺資源的組織會向擁有資源的組織尋求合作 	<ul style="list-style-type: none"> ● 尋求經費支援 	△	<ul style="list-style-type: none"> ● 提供經費補助 	<ul style="list-style-type: none"> ● 尋求或提供災防資源
		<ul style="list-style-type: none"> ● 尋求或交換其他資源（人力、物力、資訊、專業技術） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 尋求或提供其他資源（人力、物力、資訊、專業技術） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 尋求其他資源（人力、物力、資訊、專業技術） 	
取得或提升正當性	<ul style="list-style-type: none"> ● 選擇具有威望、名聲、良好形象、與主流規範相符的其他組織建立協力關係 	<ul style="list-style-type: none"> ● 尋求有能力的中央政府之協助，回應民代壓力 	<ul style="list-style-type: none"> ● 建立形象、名聲 ● 與熟識或表現良好的地方政府進行意見交流 	<ul style="list-style-type: none"> ● 選擇可信任、有頭銜的非政府組織 ● 給予非政府組織表現機會、適時獎勵表揚 	<ul style="list-style-type: none"> ● 合作對象具有能力或口碑而值得信任
共同目的價值觀與信念	<ul style="list-style-type: none"> ● 組織了解彼此具有共同的目的、相似的價值觀與信念，形成協力意願 	<ul style="list-style-type: none"> ● 災害始於地方 ● 災防工作權責涉及多方 	<ul style="list-style-type: none"> ● 同舟共濟 	<ul style="list-style-type: none"> ● 設身處地 ● 建立共識 	<ul style="list-style-type: none"> ● 形成災防共識
關鍵領導力	<ul style="list-style-type: none"> ● 領導者認知協力的重要性 ● 運用其軟實力化解紛爭，異中求同，取得最大共識 	<ul style="list-style-type: none"> ● △ 	<ul style="list-style-type: none"> ● 首長態度、考量、與非正式聯繫 	<ul style="list-style-type: none"> ● △ 	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方首長的影響力

註：△代表在深度訪談資料概念化與範疇化的過程中，未能萃取出能與理論面向和概念相對應的核心範疇與副範疇。

資料來源：本研究自行整理

雖然過去理論上多習慣從資源依賴與交換理論的角度來解釋災防組織協力的動機與組織協力的必要性，但是透過本研究所提出的比較分析，不難發現在我國的系絡下，直轄市和縣市政府從事不同組織協力樣態的背後，除了尋求與交換資源，尚可能基於其他的考量。對照我國實務情況與理論，直轄市和縣市政府從事垂直型災防府際協力的動機，權威的服從與追求、資源的依賴與交換、取得與提升正當性、共同目的價值觀與信念等四種理論角度，提供了較完善的解釋。針對水平型災防府際協力，本文所彙整的五種理論面向皆提供了部分的解釋力。而資源的依賴與交換、取得與提升正當性、共同目的價值觀與信念等三種理論角度，對於跨部門災防組織協力則提供了較佳的說明。

進一步分析可發現，我國直轄市和縣市政府從事組織協力，基於尋求或提供各種資源，確實是一大動機，其中，垂直型災防府際協力，反映出直轄市和縣市政府與中央政府尋求經費支援的情形，但是在水平型災防府際協力中，地方政府之間並沒有提及經費互助的情況，但是跨部門災防組織協力中，直轄市和縣市政府透過列管或輔導的方式，提供民力團體等非政府組織少數的經費支援。至於其他類型的資源、包含人力、物力、資訊、專業訓練，直轄市和縣市政府透過三種類型的組織協力，同時扮演著尋求與提供資源的角色。

再者，災防共識的形成，可視為另外一種普遍解釋我國直轄市和縣市政府從事前述三種組織協力樣態的動機，這也呼應了於理論上，對於共同的目的、價值觀與信念的重視。由於災害防救此領域的特性，使得受訪者們多指出，面對災害的不確定性，同舟共濟、設身處地、多方合作的共識是必要且需要的，況且在現行我國災害防救體制之下，由於尚未全面導入全災害的觀點，災害應變本身，往往就已經涉及多方政府機關，若更考量減災、備災與復原階段的工作，權責劃分就更錯綜複雜，因此垂直與水平面向的組織協力成為不可或缺的一環。

若從追求正當性的角度來看，學理上，組織會選擇具有威望、名聲、良好形象、與主流規範相符的組織建立協力關係，用來追求或提升組織本身的正當性。實務上，我國直轄市和縣市政府也會選擇具有能力或口碑而值得信任的組織來合作。首先，就直轄市和縣市政府與中央政府之間，受訪者指出，當地方上受到民意代表或利益團體的施壓時，尋求有能力的中央政府協助回應或處理，是處理這類事件的有效方式之一，這是過去文獻中較少提及的部分。

此外，直轄市和縣市政府之間，表面上建立良好形象與名望可能才是直轄市和縣市政府願意從事水平型災防府際協力的原因，不過也有受訪者點出，與其他災防

實力較佳的直轄市和縣市交流合作，吸取經驗從中成長，是彼此建立協力關係的原因之一。針對跨部門災防組織協力，受訪者強調，非政府組織是否具有頭銜與名聲，相當程度影響政府機關與其合作的意願。換言之，如果合作對象名不見經傳，政府機關會猶豫與其建立的協力關係之正當性可能會受到質疑。此外，直轄市和縣市政府與非政府組織之間，若要穩固這個協力關係，除了平時的聯繫、輔導、列管，也應適時透過給予表揚、獎勵等提升其正當性的方式，提供非營利組織與政府合作的動機。

若進一步探討「權威的服從與追求」以及「關鍵領導力」兩理論，相較於其他理論，訪談資料顯示權威的服從與追求較適用於解釋我國垂直型災防府際協力動機，這項結果也相當呼應之前文獻探討所提及的命令式協力機制相關理論。受訪者多指出，直轄市和縣市政府面對中央政府，多半抱持著接受中央指導監督、執行政策的心態，換言之，下級政府服從上級政府權威、對於權力的依賴情況非常明顯。然而，針對理論提及組織可能透過參與政策網絡，希望藉此獲得參與重大政策議程設定的過程，降低政治的不確定性，以確保組織本身政治利益最大化的現象，在垂直型災防府際協力樣態中沒有被提及，顯示目前就災防議題上，直轄市和縣市政府比較少積極主動發聲，介入中央政府災防政策的形成與運作。不過，直轄市和縣市政府之間所建立的水平型災防府際協力，透過簽署相互支援協定，或建立合作平台，訪談結果提到其中政治利益的計算與考量是不容忽視的，換言之，地方政府之間可能為了擴大其權威的影響力，透過上述協力機制的建立，來達成其目的。

至於關鍵領導力理論的部分，在討論水平型災防府際協力中，受訪者特別指出首長影響力的重要性，顯示地方首長的態度、是否樂見與支持地方政府之間協力機制的建制，可能才是此類型組織協力能否成功的關鍵。而地方政府之間水平組織協力的維繫，地方首長之間的非正式聯繫與互動，可能比正式的簽約或建立合作平台，來得更有實質效益。

針對表三中，「權威的服從與追求」以及「關鍵影響力」兩理論面向，呈現理論與實務落差，或是未能萃取出副範疇與核心範疇的情形，其原因或可從府際關係與自治選舉、法律規範、以及研究限制等三個角度來探究。首先，從府際關係與自治選舉來看，我國長久以來，由於中央與地方之間存有「不對稱的民主政治發展」歷史（李長晏，2007：147），父權主義的思想仍深根於中央政府，而地方政府因自有財源有限、治理資源不足，使得地方自治容易陷入有名無實的困境，地方政府在面對中央政府時，仍多以服從與配合中央政府長官、執行政策的心態自居。而當

中央與地方政府之間出現歧異需要進一步溝通協調時，因目前《地方制度法》仍欠缺明確的法律規範來建立有效的協調機制，容易弱化地方政府主動與中央政府溝通、參與議程設定的意願，導致雖然理論上災害防救強調地方優先，但實際上我國仍面臨中央集權、地方依賴的問題。在此情境之下，訪談結果顯示，我國垂直型府際協力的動機中，服從法令的心態被突顯，但參與重大政策議程設定的情況則不明確。而地方政府之間，自治選舉制度下，因地方選舉與政黨競爭激烈，勝選考量加上黨同伐異的情形仍普遍，水平型災防府際協力可能被視為精密政治計算下，權衡政治利益與選舉風險後的策略。

再者，若從法律規範的角度，地方政府之間，參照目前法規，《地方制度法》第 21 及 24 條雖然已給予跨域合作的法源，但是如何進一步推動與管理，仍未見詳細規範。《災防法》雖有就「地方政府及公共事業有關災害防救相互支援協定之訂定」提出原則性規範（22 條第 8 項），但相互支援協定的實質運作與效能則被受訪者質疑流於形式。若要推動水平型災防府際協力，法規制度未明的情況下，地方首長的心態與人際影響力容易成為主導成敗的關鍵之一，這也是受訪者提及的重點。至於地方政府與非政府之間的跨部門災防組織協力，目前法規的介入與強制性較弱。地方政府與非政府之間的互動合作，《災防法》僅針對各級政府應對民防團體給予促進、輔導、協助及獎勵（22 條第 9 項），以及應依權責鼓勵民間團體及企業協助辦理災後重建事宜（36 條）等提出原則性規定，實質的推動與管理機制仍未見明確的法律規範，因此，與非政府組織之間協力關係的建立與維繫，地方政府存有相當大的裁量空間，這也可能是受訪者未明顯提及服從法規、政治利益、合法性危機、或是政治不確定性等因素的原因。

最後，基於研究限制，本研究的受訪對象多為中層災防公務人員，雖亦有受訪者位居消防局長或副局長職務等高層職務，但受訪者可能因其職位的緣故，多從政策執行觀點來回應災防組織協力動機此議題，使得「關鍵領導力」理論與實務的比較討論有限；再者，根據目前的災防體制，若從減災、整備、應變、復原的觀點來看，地方政府其他局處（如社會局、水利局、環保局）與非政府組織之間的互動關係亦可能相當緊密，但本研究受訪對象多服務於地方政府消防局，因此僅能從消防局的角度來分享經驗，使得本研究故萃取出有限的跨部門災防組織協力動機副範疇與核心範疇。

分析訪談資料的同時，本研究也觀察到影響我國直轄市和縣市政府從事災防組織協力的重要背景因素，包含過去的災害經驗、面臨的災害規模、地方首長對於災

防的重視程度。其中，面對災害的不確定性以及可能造成的巨大災情，過去的災害經驗，以及直轄市和縣市所面臨的災害規模，根據受訪者的看法，對於形成地方政府的危機意識以及相互依賴的共識，具有關鍵的影響，這也呼應到過去協力文獻中，將「不確定性」(uncertainty)、「互賴性」(interdependence)視為促成協力行動的「前置條件」(antecedent condition)的說法(Bryson, Crosby, & Stone, 2015)，或是協力治理的動態關係中，強化形成協力動機的因素(Emerson & Nabatchi, 2015)。而地方首長對於災防議題的重視程度，受訪者們多認為這可能也是影響地方災防政策發展、災防組織協力工作能否順利推動的關鍵，顯示地方首長具有主導地方災防政策發展的地位，這也呼應過去地方治理研究中，主張在我國系絡下地方首長對於地方治理有舉足輕重的影響(江大樹、張力亞，2009)，特別是如果災防議題處理不當，可能會引起民怨，影響未來地方選情與民意走向，因此更容易讓地方首長採取更審慎的態度面對災防議題。

伍、結論與建議

本研究探究我國直轄市和縣市政府從事災防組織協力動機作為研究出發點，透過整合目前文獻，提出權威的服從與追求、資源的依賴與交換、取得或提升正當性、共同的目的價值觀與信念、關鍵領導力等五大理論面向，探討三種不同組織協力樣態，背後存在的組織協力動機或考量為何，比較其中的差異性。此外，考慮到我國地方制度與災防制度的系絡，本研究透過深度訪談資料中，聚焦五大核心範疇，包含服從法規命令與政治計算，尋求或提供災防資源，合作對象具有能力或口碑而值得信任，形成災防共識，以及地方首長的影響力。藉由比較與對照組織協力動機面向與核心範疇，進行理論與實務的對話，歸納出在我國系絡下，直轄市和縣市政府從事不同類型災防組織協力的主要動機，並觀察到，過去的災害經驗、面臨的災害規模、以及地方首長對於災防的重視程度，是影響我國直轄市和縣市政府從事不同類型災防組織協力的重要背景因素，進而提出地方政府從事災防組織協力動機的模型，換言之，在探討我國直轄市和縣市政府從事不同災防組織協力類型的動機時，也需先釐清各自面臨的背景因素，考量動機與背景因素可能產生的相互影響，方能更了解與分析地方政府從事不同類型災防組織協力各種的複雜考量，此為本研究的主要貢獻之一。

此外，本研究一方面回應文獻的呼籲，針對協力的前置因素提出全觀性研究，

有助於學理上理解、歸納與彙整不同組織協力樣態背後的動機；另一方面，地方災防工作的推動，雖然理論與實務上，皆強調組織協力的重要性，但是在實際推動組織協力的過程中，受訪者仍不諱言常遭遇不同的困難與挑戰。本研究透過了解與彙整不同類型的災防組織協力背後的動機，有助地方政府處理與解決從事災防組織協力可能面對的困難與挑戰，甚至找到激勵地方政府從事組織協力的方式，進一步穩固與強化目前地方政府垂直與水平災防組織協力機制，甚至發展或推動新的組織協力機制的產生，這是本文的主要貢獻之二。

針對激勵直轄市和縣市政府從事災防組織協力，進一步穩固與強化其組織協力機制，本研究提出以下建議。首先，持續深化同舟共濟的災防意識，是穩固各直轄市政府從事不同樣態災防組織協力的關鍵，災防此政策領域的特性，加上位處災害頻繁卻幅員狹小的台灣，更容易喚起各地方政府同舟共濟的災防與憂患意識，透過災防專業知識的傳遞與交流、災防訓練與演習，讓各地方政府形成共識，養成區域治理、區域共同體的認知，穩固地方災防組織協力的意識與實際行動。再者，災防經費與資源的提供與配置，仍是牽動我國各地方政府從事不同類型組織協力的關鍵，因此中央政府如何思考災防經費與資源配置，設計如深耕計畫或自主防災社區等計畫型補助，鼓勵地方政府積極申請，強化中央與地方之間的協力關係，是後續中央政府可以持續努力的部分，而地方政府除了依法接受上級的指揮監督，配合政策執行，也可以主動參與中央政府災防政策議程設定過程，反映地方的災防考量，讓我國整體災防政策可以更完備且貼近地方需求，這也是中央政府可以積極鼓勵的方向。

再者，目前受訪者多正面肯定地方首長的對於災防議題的重視，也認同地方首長對於災防議題的關注是地方能否有效提升地方災防能量的關鍵，然而，進一步強化地方首長對於組織協力的認知與重視，促使其發揮影響力，則是強化或改善地方政府災防組織協力的重要手段。地方政府之間的水平組織協力的維繫，首長的態度與首長之間的非正式互動，具有相當的影響力。若要持續開發或者穩固各種地方災防組織協力的機制與作為，如何讓地方首長了解組織協力的重要性進而願意支持，後續藉由地方首長鼓勵與推動垂直與水平災防組織協力的各種機制與行動，讓災防相互支援協定或是其他協力機制從形式作為變得更有實質意義，是可以持續改善的目標。

而地方政府與非政府組織之間的協力關係的建立與維繫，除了透過列管、輔導、給予實質經費上的支持，以及平時防備災階段的交流與聯繫外，適時給予非政

府組織表現的機會，並針對其對於減災、整備、應變、復原階段所投入的各項努力，給予表揚與獎勵，也是不容忽視的重要策略。而地方政府在選擇協力合作的對象上，除了與大型且已具有聲望的非政府組織合作，也可針對小型或尚在發展中但表現積極的非政府組織，嘗試建立協力關係，藉此鼓勵民間災防力量的蓬勃發展。

後續研究的開展上，未來可將中央與地方政府高層災防公務人員以及地方首長列為主要訪談對象，除了能從政策規劃的角度來了解地方政府從事各類災防組織協力的動機，得以透過比較政策規劃與政策執行兩方的觀點，提出更完整的模型來了解其從事不同災防組織協力的動機；或進一步就減災、整備、應變、復原等不同階段，納入地方政府中各相關局處、甚至非政府組織的觀點，使得後續災防組織協力動機研究得以進行更綜整性的剖析。此外，由於本研究的主要研究問題，並非探究不同類型地方政府，從事不同組織協力樣態的動機以及可能的差異，而是將直轄市與縣市政府同視為《災防法》下的二級政府，從訪談資料中綜合歸納從事三種災防組織協力樣態背後的動機並進行比較。該分析觀點雖有其立論基礎，但考量到不同類型的地方政府，可能有其人口、土地面積、政治、經濟、文化與都市化程度的差異，進一步影響其災防組織協力行動之觀點，後續可就不同類型的地方政府，如直轄市政府、縣政府、市政府，進行全國問卷調查或深度訪談，來提升研究的完整度，進一步探究不同型態的地方政府從事這三種組織協力樣態動機的可能差異，以獲得更綜整性的分析結果。

參考文獻

- 丘昌泰（2010）。**地方政府與自治**。台北：三民書局。Chiu, Chang-Tai (2010). *Ti fang cheng fu yu tzu chih [Local government and autonomy]*. Taipei: Sanmin Publisher.
- 朱鎮明（2013）。**跨域治理與府際夥伴關係：台灣的經驗、省思與前瞻**。台北：五南。Chu, Chen-Ming (2013). *Kua yu chih li yu fu chi huo pan kuan his: Taiwan te ching yen, sheng ssu yu chien chan [Cross-boundary governance and intergovernmental partnership: Taiwan's experience, thoughts and prospects]*. Taipei: Wunan Publisher.
- 江大樹、張力亞（2009）。**縣市長的領導力與地方治理——一個標竿學習的實證研究**。**臺灣民主季刊**，6（2），61-125。Chiang, Ta-Shu & Chang, Li-Ya

- (2009). Hsien shih chang te ling tao li yu ti fang chih li — I ko piao kan hsueh his te shih cheng yen chiu [The leadership of county mayors and local governance-An empirical study of benchmarking learning]. *Taiwan Democracy Quarterly*, 6(2), 61-125.
- 行政院 (2014)。民國 103 年災害防救白皮書。台北：行政院。Executive Yuan (2014). *Min kuo 103nien tsai hai fang chiu pai pi shu [White paper on disaster prevention and rescue in 2014]*. Taipei: Executive Yuan.
- 吳杰穎等人 (2007)。災害管理學辭典。台北：五南。Wu, Chieh-Ying et al. (2007) *Tsai hai kuan li hsueh tzu tien [Dictionary of disaster management]*. Taipei: Wunan Publishing.
- 李天申、周韻采 (2014)。重大災害資訊治理模式之交易成本分析。政治科學論叢，59，91-118。Li, Tien-Shen & Chou, Yun-Tsai (2014). Chung ta tsai hai tzu hsun chih li mo shih chih chiao i cheng pen fen hsi [Transaction cost analysis of information governance structures for disaster response]. *Political Science Review*, 59, 91-118.
- 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，32 (2)，16-29。Li, Tsung-Hsun (2008) She chu chih an wang lo cheng tse feng hsien kuan li yu “an chuan chih li” ko an fen hsi [Community safety network policy risk management and “Safety Governance” case study]. *Research, Development, and Evaluation Commission Bimonthly*, 32(2), 16-29.
- 李長晏 (2007)。邁向府際合作治理理論與實踐。台北：元照。Li, Chang-Yen (2007) *Mai hsiang fu chi ho tso chih li li lun yu shih chien [Intergovernmental cooperation towards governance theory and practice]*. Taipei: Angle Publishing.
- 李長晏、馬彥彬、曾士瑋 (2014)。從府際協力治理觀點探析我國地方政府二、三級災害防救運作問題及對策。中國地方自治，67 (2)，5-35。Li, Chang-Yen, Ma, Yen-Pin & Tseng, Shih-Wei (2014). Tsung fu chi hsieh li chih li kuan tien tan his wo kuo ti fang cheng fu erh, san chi tsai hai fang chiu yun tso wen ti chi tui tse [Problems and countermeasures of local government's two or three level disaster prevention operation from the perspective of intergovernmental cooperation governance]. *Journal of Chinese local self-governance*, 67(2), 5-35.
- 李長晏、詹立煒 (2004)。跨域治理的理論與策略途徑之初探。中國地方自治，57

- (3) , 4-31。Li, Chang-Yen & Chan, Li-Wei (2004). Kua yu chih li te li lun yu tse lueh tu ching chih chu tan [The theory of Cross-boundary governance and A preliminary study on the strategic approach]. *Journal of Chinese local self-governance*, 57(3), 4-31.
- 李長晏、鄧怡婷 (2004) 。多重組織夥伴關係：治理模式與信任的建構。中國地方自治，57 (8) ，19-47。Li, Chang-Yen & Chan, Li-Wei (2004) To chung tsu chih huo pan kuan his: Chih li mo shih yu hsin jen te chien kou [Multi-organizational partnerships: Governance mode and the construction of trust]. *Journal of Chinese local self-governance*, 57(8), 19-47.
- 李翠萍 (2007) 。直轄市社政單位部際關係之研究：政策執行的觀點。政治科學論叢，31，87-128。Li, Tsui-Ping (2007). Chih hsia shih she cheng tan wei pu chi kuan his chih yen chiu: Cheng tse chih hsing te kuan tien [Welfare interagency relations at the local level: A policy implementation perspective]. *Political Science Review*, 31, 87-128.
- 李鴻源、馬士元 (2014) 。先天不良：高雄氣爆暴露防災之失。營建知訊，381，48-56。Li, Hung-Yuan & Ma, Shih-Yuan (2014). Hsien tien pu liang: Kao hsiung chi pao pao lou fang tsai chih shih [Congenital bad: The loss of gas explosion exposure and disaster prevention in Kaohsiung]. *Construction News Record*, 381, 48-56.
- 林水波、李長晏 (2005) 。跨域治理。台北：五南。Lin, Shui-Po & Li, Chang-Yen (2005). *Kua yu chih li [Cross-boundary governance]*. Taipei: Wunan Publishing.
- 林柏州、張鎧如 (2015) 。災害防救公務人員協力職能初探。行政暨政策學報，60，91-136。Lin, Po-Chou & Chang, Kai-Ju (2015). Tsai hai fang chiu kung wu jen yuan hsieh li chih neng chu tan [Exploring collaborative competencies of public officials in disaster management]. *Public Administration & Policy*, 60, 91-136.
- 張四明 (2001) 。從府際關係運作的觀點探討我國山坡地開發管制政策之執行。行政暨政策學報，33，77-100。Chang, Ssu-Ming (2001) Tsung fu chi kuan hsi yun tso te kuan tien tan tao wo kuo shan po ti kai fa kuan chih cheng tse chih chih hsing [Implementing the regulatory policy for the hillside land development in Taiwan: An intergovernmental relations perspective]. *Public Administration & Policy*, 33, 77-100.
- 張四明、王瑞峰、葉明勳、陳昱旗 (2011 年 5 月) 。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 年臺灣公共行政與公共事務系所聯合年會暨國際學術研討會，台北。Chang, Ssu-Ming, Wang, Jui-Feng, Yeh, Ming-Hsun & Chen, Yu-Chi (2011). *Cheng fu yu min chien tsu chih tsai pien fu wu ho tso mo shih chih tan tao – Mo la ko feng tsai te ching yen chien shih [Explore the mode of government and civil society organizations to cooperate disaster services: Experience review of Typhon Morakot]*. Paper presented at The 2011 International Conference of the Taiwan Association for Schools of Public Administration and Affairs, Taipei.
- 張鎧如 (2014)。回顧臺灣災害防救研究與組織協力理論之應用：以 2000~2012 年文獻分析。《競爭力評論》，17，69-88。Chang, Kai-Ju (2014). Hui ku tai wan tsai hai fang chiu yen chiu yu tsu chih hsieh li li lun chih ying yung: I 2000~2012nien wen hsien fen hsi [Revisiting disaster management research from 2000 to 2012 in Taiwan: Organizational collaboration perspective]. *Competitiveness Review*, 17, 69-88.
- 陳敦源、張世杰 (2010)。公私協力夥伴關係的弔詭。《文官制度季刊》，2 (3)，17-71。Chen, Tun-Yuan & Chang, Shih-Chieh (2010). Kung ssu hsieh li huo pan kuan his te tiao kui [The Paradoxes of Public-Private Partnerships]. *Journal of Civil Service*, 2(3), 17-71.
- 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。載於江大樹、廖俊松 (編)，《府際關係與震災重建》(253-290 頁)。台北：元照。Yang, Yung-Nien (2001). Chien li i ti fang cheng fu wei chu ti chih chiu tsai tsu chih ti his: I chiu erh I ta ti chen yu pa chang his liang an pi chiao [Establishing the system of disaster relief organization with local government as the main body: Comparison of the two sides of the 921 earthquake and the eight-Palm Brook]. In Chiang, Ta-Shu, & Liao, Chun-Sung (Eds.), *Fu chi kuan his yu chen tsai chung chien [Intergovernmental Relations and earthquake reconstruction]* (pp. 253-290). Taipei: Angle Publishing.
- 楊永年 (2009)。八八水災救災體系之研究。《公共行政學報》，32，143-169。Yang, Yung-Nien (2009). Pa pa shui tsai chiu tsai ti his chih yen chiu [88 flood disaster rescue system of research]. *Journal of Public Administration*, 32, 143-169.
- 廖洲棚、吳秀光 (2007)。政府危機管理之協調行動模式：概念與模式建立。《行政暨政策學報》，45，35-72。Liao, Chou-Peng & Wu, Hsiu-Kuang (2007).

- Cheng fu wei chi kuan li chih hsieh tiao hsing tung mo shih: Kai nien yu mo shih chien li [Coordinated action model for governmental crisis management: Concepts and model building]. *Public Administration & Policy*, **45**, 35-72.
- 趙永茂 (2003)。台灣府際關係與跨與管理：文獻回顧與策略途徑初探。政治科學論叢，**18**，53-70。Chao, Yung-Mao (2003). Tai wan fu chi kuan hsi yu kua yu kuan li: Wen hsien hui ku yu tse lueh tu ching chu tan [The Inter-Governmental relations and regional governance of Taiwan: A literature review and strategy analysis]. *Political Science Review*, **18**, 53-701.
- 歐信宏、史美強、孫同文、鍾起岱 (2004)。府際關係：政府互動學。台北：國立空中大學。Ou, Hsin-Hung, Shih, Mei-Chiang, Sun, Tung-Wen & Chung, Chi-Tai (2004). *Fu chi kuan his: Cheng fu hu tung hsueh [Intergovernmental relations: Government interaction]*. Taipei: National Open University.
- 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 disaster relief across borders: A comparative study of Red Cross organizations between 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 crisis management]* (pp. 121-150). Beijing: Social Sciences Academic Press.
- 鍾起岱 (2003)。九二一重建政策解析。台北：秀威資訊科技。Chung, Chi-Tai (2003). *Chiu erh i chung chien cheng tse chieh hsi [An analysis of the reconstruction policy of 921]*. Taipei: Showwe Information.
- Agranoff, R., & M. McGuire (2001). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **11**(3), 295-326.
- Agranoff, R., & M. McGuire (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Aldrich, H. (1976). Resource dependence and interorganizational relations: Local employment service offices and social services sector organizations. *Administration & Society*, **7**(4), 419-454.

- Alter, C., & J. Hage (1993). *Organizations working together*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Benson, J. K. (1975). The interorganizational network as a political economy. *Administrative Science Quarterly*, 20(2), 229-249.
- Bingham, L. B., R. O'Leary, & C. Carlson (2008). Frameshifting lateral thinking for collaborative public management. In L. B. Bingham & R. O'Leary (Eds.), *Big ideas in collaborative public management* (pp. 3-16). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Brooks, J. M., D. Bodeau, & J. Fedorowicz (2012). Network management in emergency response: Articulation practices of state-level managers interweaving up, down, and sideways. *Administration & Society*, 45(8), 911-948.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby, & M. M. Stone (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66, 44-55.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby, & M. M. Stone (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647-663.
- Caruson, K., & S. A. MacManus (2011). Interlocal emergency management collaboration: Vertical and horizontal roadblocks. *Publius: The Journal of Federalism*, 42(1), 162-187.
- Choi, S. O. (2008). Emergency management: Implications from a strategic management perspective. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 5(1), Article 1.
- Comfort, L. K. (2002). Managing intergovernmental responses to terrorism and other extreme events. *Publius: The Journal of Federalism*, 32(4), 29-50.
- Comfort, L. K., & N. Kapucu (2006). Inter-organizational coordination in extreme events: The world trade center attacks, September 11, 2001. *Natural Hazards*, 39(2), 309-327.
- Comfort, L. K., W. L. Waugh Jr., & B. A. Cigler (2012). Emergency management research and practice in public administration: Emergence, evolution, expansion, and future directions. *Public Administration Review*, 72(4), 539-547.
- DiMaggio, P. J., & W. W. Powell (1983). Institutional isomorphism and collective

- rationality in organizational fields. *American Sociology Review*, 48(2), 147-160.
- Drabek, T. E. (1990). *Emergency management: Strategies for maintaining organizational integrity*. New York, NY: Springer-Verlag.
- Emerson, K., & T. Nabatchi (2015). *Collaborative governance regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Feiock, R. C. (2008). Institutional collective action and local government collaboration. In L. B. Bingham & R. O'Leary (Eds.), *Big ideas in collaborative public management* (pp. 195-210). Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Fleishman, R. (2009). To participate or not to participate? Incentives and obstacles for collaboration. In R. O'Leary & L. Bingham (Eds.), *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century* (pp. 31-52). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Gazley, B. (2008). Intersectoral collaboration and the motivation to collaborate toward an integrated theory. In L. B. Bingham & R. O'Leary (Eds.), *Big ideas in collaborative public management* (pp. 36-54). Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Gazley, B. (2010). Why not partner with local government? Nonprofit managerial perceptions of collaborative disadvantage. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(1), 51-76.
- Gazley, B. (2013). Building collaborative capacity for disaster resiliency. In N. Kapucu, C. V. Hawkins, & F. I. Rivera (Eds.), *Disaster Resiliency: Interdisciplinary Perspectives* (pp. 84-98). New York, NY: Routledge.
- Graddy, E. A., & B. Chen (2009). Partner selection and the effectiveness of interorganizational collaboration. In R. O'Leary & L. Bingham (Eds.), *The collaborative public manager: New ideas for the twenty-first century* (pp. 53-69). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Hardy, C., & N. Phillips (1998). Strategies of engagement: Lessons from the critical examination of collaboration and conflict in an interorganizational domain. *Organization Science*, 9(2), 217-230.
- Hecl, H. (1978). Issue networks and executive establishment. In A. King (Ed.), *The New American Political System* (pp. 87-124). Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Hicklin, A., L. J. O'Toole, K. J. Meier, & S. E. Robinson (2009). Calming the storms: Collaborative public management, Hurricanes Katrina and Rita, and disaster response. In R. O'Leary & L. Bingham (Eds.), *The collaborative public*

- manager: New ideas for the twenty-first century* (pp. 95-114). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Kapucu, N. (2011). Developing competency-based emergency management degree programs in public affairs and administration. *Journal of Public Affairs Education, 17*(4), 501-521.
- Kapucu, N., & V. Garayev (2011). Collaborative decision-making in emergency and disaster management. *International Journal of Public Administration, 34*(6), 366-375.
- Kapucu, N., T. Arslan, & F. Demiroz (2010). Collaborative emergency management and national emergency management network. *Disaster Prevention and Management: An International Journal, 19*(4), 452-468.
- Kapucu, N., T. Bryer, V. Garayev, & T. Arslan (2010). Interorganizational network coordination under stress caused by repeated threats of disasters. *Journal of Homeland Security and Emergency Management, 7*(1), Article 45.
- Kettl, D. F. (2006). Managing boundaries in American administration: The collaboration imperative. *Public Administration Review, 66*(s1), 10-19.
- Kickert, W. J. M., & 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 networks: Strategies for the public sector* (pp. 35-41). London, UK: Sage Publications.
- Kickert, W. J. M., E. H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (Eds.). (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London, UK: Sage Publications.
- Krueger, S., E. Jennings, & J. M. Kendra (2009). Local emergency management funding: An evaluation of county budgets. *Journal of Homeland Security and Emergency Management, 6*(1), Article 43.
- Lai, A. Y. (2011). Organizational collaborative capacities in disaster management: Evidence from the Taiwan Red Cross organization. *Asian Journal of Social Science, 39*(4), 446-468.
- McEntire, D. A., & G. Dawson (2007). The intergovernmental context. In W. L. Waugh & K. J. Tierney (Eds.), *Emergency management: Principles and practice for local government* (pp. 57-70). Washington, DC: International City/County Management Association.
- McGuire, M., & C. 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.
- Miles, M. B., & A. M. Huberman (1994). *Qualitative data analysis* (2nd Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- O’Leary, R. (2015). From silos to networks: Hierarchy to heterarchy. In M. E. Guy & M. M. Rubin (Eds.), *Public administration evolving: From foundations to the future* (pp. 84-100). New York, NY: Routledge.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Ouchi, W. G. (1980). Markets, bureaucracies, and clans. *Administrative Science Quarterly*, 25, 129-141.
- Pfeffer, J., & G. R. Salancik (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Stanford, CA: Stanford Business Books.
- Reddick, C. 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.
- Rodríguez, C., A. Langley, F. Béland, & J. L. Denis (2007). Governance, power, and mandated collaboration in an interorganizational network. *Administration & Society*, 39(2), 150-193.
- Sabatier, P. (1993). Policy change over a decade or more. In P. Sabatier & H. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy change and learning: An advocacy coalition approach* (pp. 13-39). Boulder, CO: Westview Press.
- Scavo, C., R. C. Kearney, & R. J. Kilroy Jr. (2007). Challenges to federalism: Homeland security and disaster response. *Publius: The Journal of Federalism*, 38(1), 81-110.
- Scholtens, A. (2008). Controlled collaboration in disaster and crisis management in the Netherlands, history and practice of an overestimated and underestimated concept. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16(4), 195-207.
- 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.
- Sylves, R. T. (2007). Budgeting for emergency management. In W. L. Waugh & K. J. Tierney (Eds.), *Emergency management: Principles and practice for local government* (pp. 299-318). Washington, DC: International City/County Management Association.
- Sylves, R. T. (2008). *Disaster policy and politics: Emergency management and*

- homeland security*. Washington, DC: CQ Press.
- Thomson, A. M., & J. L. Perry (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66(s1), 20-32.
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction (n.d.). 2012 disaster in numbers. Retrieved May 15, 2016, from http://www.preventionweb.net/files/31685_factsheet2012.pdf.
- Van de Ven, A. H., D. C. Emmett, & R. Koenig Jr. (1975). Theoretical and conceptual issues in inter-organizational theory. In A. R. Negandhi (Ed.), *Interorganization theory* (pp. 19-38). Kent, OH: Kent State University Press.
- Waugh, W. L. (2011). Emergency and crisis management: Practice, theory, and profession. In D. C. Menzel & H. L. White (Eds.), *The state of public administration: Issues, challenges, and opportunities* (pp. 204-217). Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Waugh, W. L., & G. Streib (2006). Collaboration and leadership for effective emergency management. *Public Administration Review*, 66(s1), 131-140.
- Williamson, O. E. (1975). *Market and hierarchies: Analysis and antitrust implications*. New York, NY: Free Press.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction cost-economics: The governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, 22, 233-261.
- Strauss, A & J. Corbin (1997). 質性研究概論，徐宗國（譯）。，台北：巨流。譯自 Basics of qualitative research: grounded theory procedures and techniques. 1990. Strauss, A & J. Corbin (1997). *Chih hsing yen chiu kai lun*, Hsu, Tsung-Kuo trans. Taipei: Chuliu: Publisher. Translated from Basics of qualitative research: grounded theory procedures and techniques. 1990.

附錄一：受訪者名單

代碼	受訪者單位
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
B1	甲地方政府消防局技正
B2	甲地方政府消防局資深技術人員
B3	甲地方政府消防局技術人員
C1	乙地方政府消防局科長
C2	乙地方政府消防局高層主管
D1	丙地方政府消防局專門委員
D2	丙地方政府消防局組員
E1	丁地方政府消防局副局長
F1	戊地方政府消防局科長
G1	己地方政府消防局科長
H1	庚地方政府消防局大隊長
I1	辛地方政府消防局長
J1	壬地方政府消防局股長

資料來源：本研究自行整理

附件二：訪談題綱（中央政府）

就中央政府和縣市政府的組織協力層面而言：

- 一、行政院災害防救辦公室在執行災害防救相關工作時，是否有正式或非正式機制來與各縣市政府協力進行災害防救工作或活動？
- 二、行政院災害防救辦公室在執行災害防救相關工作時，如何和各縣市政府進行的災前、災中、與災後的組織協力？進行了哪些相關的組織協力活動？請就您的專業與經驗舉例說明之。
- 三、在執行上述災害防救相關工作時，與各縣市政府的協力曾遇到何種助力和阻力？如何解決？

就縣市政府之間的組織協力層面而言：

- 四、就您的觀察，各縣市政府之間在執行災害防救相關工作時，是否有正式或非正式的協力機制進行災害防救工作或活動？
- 五、就您的觀察，各縣市政府之間如何進行災前、災中、與災後的組織協力災害防救工作？進行哪些組織協力活動？請就您的專業與經驗舉例說明之。
- 六、在執行上述災害防救相關工作時，各縣市政府之間的協力遇到何種助力和阻力？如何解決？

就縣市政府與其下屬各鄉、鎮、市、區的組織協力而言：

- 七、就您的觀察，各縣市政府如何與其下屬各鄉、鎮、市、區進行災前、災中、與災後的組織協力？進行哪些組織協力活動？請就您的專業與經驗舉例說明之。
- 八、在執行上述災害防救相關工作時，各縣市政府與各鄉、鎮、市、區之協力曾遇到何種助力和阻力？如何解決？

就中央政府與非政府組織之間的組織協力層面而言：

- 九、行政院災害防救辦公室在執行災害防救相關工作時，是否有正式或非正式機制來與非政府組織協力進行災害防救工作或活動？
- 十、行政院災害防救辦公室如何和上述非政府組織進行災前、災中、與災後的組織協力？進行哪些組織協力活動？請就您的專業與經驗舉例說明之。
- 十一、在執行災害防救相關工作時，與上述非政府的組織協力遇到何種助力和阻力？如何解決？

十二、最後，從您的角度來看，一個災害防救的公務人員，在執行災害防救相關工作時，需要具備何種核心職能？

附件三：訪談題綱（地方政府）

就縣市政府與中央政府的組織協力層面而言：

- 一、縣市災害防救辦公室在執行災害防救相關工作時，如何和中央政府（例如中央災害防救辦公室、內政部消防署）進行的災前、災中、與災後的組織協力？進行了哪些相關的組織協力活動？請就您的專業與經驗舉例說明之。
- 二、在執行上述災害防救相關工作時，與中央政府的協力曾遇到何種助力和阻力？如何解決？

就縣市政府與其它縣市政府的組織協力層面而言：

- 三、縣市災害防救辦公室在執行災害防救相關工作時，是否有正式或非正式機制來與其他縣市政府協力進行災害防救工作或活動？
- 四、縣市災害防救辦公室如何和其它縣市政府進行災前、災中、與災後的組織協力災害防救工作？進行哪些組織協力活動？請就您的專業與經驗舉例說明之。
- 五、在執行上述災害防救相關工作時，與其它地方縣市政府的協力遇到何種助力和阻力？如何解決？

就縣市政府與下轄各鄉、鎮、市、區的組織協力而言：

- 六、縣市災害防救辦公室如何與下轄各鄉、鎮、市、區進行災前、災中、與災後的組織協力？進行哪些組織協力活動？請就您的專業與經驗舉例說明之。
- 七、在執行上述災害防救相關工作時，與下轄各鄉、鎮、市、區之協力曾遇到何種助力和阻力？如何解決？

就縣市政府與非政府組織之間的組織協力層面而言：

- 八、縣市災害防救辦公室在執行災害防救相關工作時，是否有正式或非正式機制來與非政府組織協力進行災害防救工作或活動？
- 九、縣市災害防救辦公室如何和上述非政府組織進行災前、災中、與災後的組織協力？進行哪些組織協力活動？請就您的專業與經驗舉例說明之。
- 十、在執行災害防救相關工作時，與上述非政府的組織協力遇到何種助力和阻力？如何解決？
- 十一、最後，從您的角度來看，一個災害防救的公務人員，在執行災害防救相關工作時，需要具備何種核心職能？

Searching Motivations of Local Governments in Taiwan to Conduct Disaster Management Collaborations: Comparisons between Theoretical and Practical Perspectives

Kaiju Chang^{*}

Abstract

This paper explored motivations of local governments in Taiwan to conduct vertical and horizontal disaster management collaborations based on the following five theoretical perspectives: obedience and pursuit of authority, resource dependence and exchange, legitimacy formation or enhancement, common values and beliefs, and catalytic leadership. This paper further made comparisons between theoretical perspectives and practical situations by collecting qualitative data through interviewing disaster management personnel at the central government, special municipal governments, and county governments to understand why and how local governments collaborate with the central government, other local governments, and non-governmental organizations.

The results indicated that resource dependence and exchange, obedience and pursuit of authority, legitimacy formation or enhancement, and common values and beliefs provide theoretical explanations about motivations of

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

central-local disaster management collaboration. All proposed five theoretical perspectives explained a portion of why local governments seek horizontal-inter-local disaster management collaboration. As for reasons why local governments collaborate with non-governmental organizations in disaster management, resource dependence and exchange, legitimacy formation or enhancement, and common values and beliefs offer better explanations. This paper also found that past disaster experience, size of disaster, and local government leaders' attitude on disaster management could be key contextual factors to influence rationales behind local governments in conducting collaborations.

Keywords: disaster management, motivations of organizational collaboration, vertical central-local collaboration, horizontal inter-local collaboration, horizontal cross-sector collaboration

