

行政院國家科學委員會專題研究計畫 期末報告

我國災難管理機制之檢視與重構：跨部門治理理論觀點下的組織設計研究(第2年)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 99-2410-H-004-121-MY2
執行期間：100年08月01日至101年12月31日
執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：江明修
共同主持人：陳秋政
計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：朱淳好
 博士班研究生-兼任助理人員：林煥笙

報告附件：移地研究心得報告

公開資訊：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，1年後可公開查詢

中華民國 102年06月11日

中文摘要：近年來，我國災難管理體制歷經複合性災害考驗後，陸續在政府決策、府際溝通、救災動員與緊急安置等面向出現失靈現象，進而促成災害防救法於2009年的修改。前述變革重點聚焦於「組織設計、資訊流通、溝通協調」等議題的討論，本文遂以「跨部門治理」觀點，針對「組織、資訊、協調」三個面向設計訪談提綱與問卷，執行16人次深度訪談，邀請16位受訪專家學者填寫兩輪德爾菲問卷，運用MAXQDA質性分析軟體進行內容分析，依據平均數、標準差判斷受訪意見的共識程度。目的係為台灣災難管理機制的運作問題與因應策略謀求共識，提出建議。

就運作問題而言，本研究發現政府災難管理權責機關對NGO的認知不足，對NGO參與災難救援仍有疑慮。此外，不論學術或實務領域的受訪專家，皆認為災難救援資訊透明度不足。由於前述協調面與資訊面的限制，NGO不易被納入現行災難救援組織的運作機制。

就因應策略來看，本研究發現學術與實務兩類受訪群體間，對於如何建構災害防救資源調度制度，對於是否全盤學習NGO的災害防救資源調度制度，皆未達共識。反倒是實務領域受訪群體內認為，災害防救資源調度制度的建構應兼顧行政機關運作特質為先。

中文關鍵詞：災難管理、非政府組織、跨部門治理

英文摘要：Recently, there were so many compound disasters striking in Taiwan, and obviously made critical changes on decision making, intergovernmental communication and coordination, relief mobilization, and emergency placement of disaster management system, also the revised Act of Disaster Prevention and Protection 2009. Above mentioned changes focus on discussing the issues of 'organizational design, information broadcasting, communication and coordination.' This article applies the perspective of cross-sector governance to design in-depth interview questionnaire and Delphi survey questionnaire base on three dimensions of 'organization, information, coordination.' 16 interviewees had provided us excellent 1st hand data for following context analysis through the qualitative data analysis software--MAXQDA. Furthermore, 16 experts were invited for two round

Delphi survey in the beginning. For explaining the consensus level among respondents, mean and standard deviation (SD) were used to be judge criteria for achieving our research purpose of proposing suggestions about Taiwan' s disaster management problems and useful strategies.

Base on our research result, there are 2 important disaster management problems proposed, which are ' disaster management authority has no sufficient understanding of NGOs' , ' existing limitations for NGOs in participating relief operation.'

Additionally, both academia and practitioner agree that disaster relief information is not transparent enough. Due to these concluded limitations of coordination and information, disaster relief organizations aren' t easy to get involve the official mechanism of disaster relief operation.

For the part of useful strategies, it was hard to get agreement between academia and practitioner about ' how to establish the scheduling system of disaster relief resource,' and ' should the governmental agencies adopt NGOs' scheduling system.' Instead of, the respondent group of practitioner has agreement on including administrative characteristics in the process of designing the disaster relief resource scheduling system.

英文關鍵詞： disaster management, non-governmental organizations (NGOs), cross-sector governance

目錄

目錄	I
中文摘要	II
英文摘要	III
壹、前言	1
貳、研究目的與問題	1
參、文獻探討	3
一、災難管理機制相關文獻檢閱	3
二、跨部門治理相關理論探討	12
肆、研究方法	17
一、文獻分析法	17
二、深度訪談法	18
二、德爾菲問卷調查法	18
伍、結果與討論（含結論與建議）	19
一、分析結果	19
二、研究結論	29
三、研究建議	35
陸、參考文獻	41

中文摘要

近年來，我國災難管理體制歷經複合性災害考驗後，陸續在政府決策、府際溝通、救災動員與緊急安置等面向出現失靈現象，進而促成災害防救法於 2009 年的修改。前述變革重點聚焦於「組織設計、資訊流通、溝通協調」等議題的討論，本文遂以「跨部門治理」觀點，針對「組織、資訊、協調」三個面向設計訪談提綱與問卷，執行 16 人次深度訪談，邀請 16 位受訪專家學者填寫兩輪德爾菲問卷，運用 MAXQDA 質性分析軟體進行內容分析，依據平均數、標準差判斷受訪意見的共識程度。目的係為台灣災難管理機制的運作問題與因應策略謀求共識，提出建議。

就運作問題而言，本研究發現政府災難管理權責機關對 NGO 的認知不足，對 NGO 參與災難救援仍有疑慮。此外，不論學術或實務領域的受訪專家，皆認為災難救援資訊透明度不足。由於前述協調面與資訊面的限制，NGO 不易被納入現行災難救援組織的運作機制。

就因應策略來看，本研究發現學術與實務兩類受訪群體間，對於如何建構災害防救資源調度制度，對於是否全盤學習 NGO 的災害防救資源調度制度，皆未達共識。反倒是實務領域受訪群體內認為，災害防救資源調度制度的建構應兼顧行政機關運作特質為先。

[關鍵詞]：災難管理、非政府組織、協力治理

Abstract

Recently, there were so many compound disasters striking in Taiwan, and obviously made critical changes on decision making, intergovernmental communication and coordination, relief mobilization, and emergency placement of disaster management system, also the revised Act of Disaster Prevention and Protection 2009. Above mentioned changes focus on discussing the issues of “organizational design, information broadcasting, communication and coordination.” This article applies the perspective of cross-sector governance to design in-depth interview questionnaire and Delphi survey questionnaire base on three dimensions of “organization, information, coordination.” 16 interviewees had provided us excellent 1st hand data for following context analysis through the qualitative data analysis software--MAXQDA. Furthermore, 16 experts were invited for two round Delphi survey in the beginning. For explaining the consensus level among respondents, mean and standard deviation (SD) were used to be judge criteria for achieving our research purpose of proposing suggestions about Taiwan’s disaster management problems and useful strategies.

Base on our research result, there are 2 important disaster management problems proposed, which are “disaster management authority has no sufficient understanding of NGOs”, “existing limitations for NGOs in participating relief operation.” Additionally, both academia and practitioner agree that disaster relief information is not transparent enough. Due to these concluded limitations of coordination and information, disaster relief organizations aren’t easy to get involve the official mechanism of disaster relief operation.

For the part of useful strategies, it was hard to get agreement between academia and practitioner about “how to establish the scheduling system of disaster relief resource,” and “should the governmental agencies adopt NGOs’ scheduling system.” Instead of, the respondent group of practitioner has

agreement on including administrative characteristics in the process of designing the disaster relief resource scheduling system.

Keywords: disaster management, non-governmental organizations (NGOs), collaborative governance

壹、前言

就災難管理機制而言，我國前於 1965 年即制定災害防救的相關行政機制，復於 1995 年成立內政部消防署賦予其災害防救等職責，2000 年公布實施「災害防救法」，並經 2002 年及 2008 年 2 度修正建構了以「減災」、「整備」、「應變」及「復建」為主軸的災害防救法制體系。然而 2009 年八八風災的發生，從中央政府的決策與回應、中央與地方溝通機制與對話，乃至救災動員與緊急安置等，似尚未發生應有之功能。此外綜觀國內外相關個案，卡崔納颶風之災難管理機制似亦力有未逮，南亞海嘯卻又展現出其國際救援之功；至於發生在我國之九二一地震災難管理機制，則有正面之評價，反而，八八風災卻為何又無法發揮成效，其間之關鍵因素，當可從災難管理機制之組織設計、救災歷程涉及之公民參與、重建歷程所涉之公私協力等跨部門治理之內涵，加以探究，亦可從而顯示出，災難管理機制運作之成效，實與跨部門治理之良窳，二者息息相關。緣此，本研究計畫擬以我國災難管理機制之檢視與重構為核心議題，並以跨部門治理理論為觀點，進行相關理論與實務之檢証與組織設計，輔以兼具國內外之個案研究，建構並豐富我國跨部門治理之相關理論內涵，繼而嘗試重構具效能性之災難管理機制，以發揮其實際解決問題之功用。

貳、研究目的與問題

在全球化的衝擊下，面對無窮的民力，從跨部門治理理論的觀點，來探究公共事務管理的有效設計與功能，已漸為學界所重視。尤其在檢視與重構

災難管理機制方面，在實務上，當有其貢獻，而對人民生命、財產安全，與國家、社會之發展，皆有相當之影響與重要性。

本研究試圖先探究跨部門治理理論之發展趨勢，進而依此理論觀點，針對各國之災難管理機制，加以析探，繼而嘗試檢視與重構較具功能之我國災難管理機制，俾發揮其實際解決問題之功用。是以，如何從跨部門治理理論觀點，重構出較具功能之我國災難管理機制，係為本研究之主要研究目的。復次，本研究除涉及學理上的跨部門治理理論，與實務上的災難管理機制之探究，並兼及與跨部門治理理論相關之多層次治理(**multi-level governance**)、跨域治理(**boundary-spanning governance**)、公私協力、衝突等相關理論構面，與災難管理機制與模式等組織設計之相關議題，有其連結之廣度，復以本研究於實務上涉及組織分析與組織設計之細緻課題，需要較深入與較長程的觀察，本研究就本研究欲解決的問題，分別說明如下：

- 一、針對民間（含企業、非營利組織、社區等）之利益關係人，透過深度訪談進行我國災難管理機制與跨部門治理之問題診斷。
- 二、檢閱各國災難管理機制與問題之相關個案。
- 三、探討跨部門治理理論之發展趨勢，並以協力治理及其相關理論，檢視與評估現行我國災難管理機制。
- 四、根據前一年的研究成果，進行健全我國災難管理機制之德菲問卷調查與深度訪談。
- 五、根據前一年之研究成果所獲得之跨部門治理理論發展趨勢、各國經驗與前述成果，逐步建構我國災難管理機制之分析架構，並研議組織重新設計之改革方向。

六、除試圖提出重構具效能性之我國災難管理機制的藍圖，並研擬我國災難管理機制組織重設計之改革策略外，亦擬就前述跨部門治理理論之辯證與發展經驗，健全我國災難管理的機制。

參、文獻探討

一、災難管理機制相關文獻檢閱

世界銀行在2005年所出版《天然災害熱點：全球風險分析》（*Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis*）一文中，對全球各個國家的天然災害進行危機分析，我們的寶島-「臺灣」，有地質（地震）及水文（洪水、颱風、土石流），在各項天然災害危機分析都是位居首位。近年來，風災水災也不曾缺席過，因此，政府與民間即將防災教育和災害管理列為首要的執行工作。以臺灣而言，中央與地方政府往往為了救災工作，甚至是誰該負責，而疲於奔命，因此在應變措施上難免有不周之處，每當災難事件結束後，檢討聲浪則隨之而來。現今面對漸進的全球變遷，日益惡化的極端事件以及嚴峻的複合型災害層出不窮，綜合考量各種可能發生的災害，發展多元應變機制，成為政府專家當務之急的首要工作。未來將試圖建立嶄新的防救災思維，以貫徹複合性災害管理與應變策略。正因臺灣國土具有高度脆弱性，我們必須牢記慘痛天然災害之經驗，抱持著順應自然、親山樂水的認知態度，以減少天然災害可能帶來的衝擊。同時，應深入了解有關當局在面對重大天然災害時，所存在的應變缺失，尋找改善災害應變機制之原則與策略，以供各界探討審視。本研究的研究架構主要是以跨部門治理觀點下之臺灣災難管理的

問題建構，以及災難管理對策之研擬作為基礎，在問題建構之部分，本研究經由相關文獻之檢閱及歸納後，擬劃分為組織面向、資訊面向，以及協調面向等三項構面，而此三種面向均代表臺灣災難管理在跨部門治理過程的運作系絡中，關鍵性的影響因素。以下本研究將分別針對三種問題構面予以論述：

（一）組織面

隨著組織結構的複雜程度與否，也會影響部門間、組際間的治理態樣，甚至，也會出現不同的協力形式，在較複雜的形式中，跨組織的交互關係則涵蓋了來自於每個不同組織的個別行動者。然而，組織結構的複雜性因素將會使跨部門間的組織成員產生不同的層次類型，因此，組織結構因素可能包含了組織成員的組成、層級節制，以及組織成員間的交互關係等因素，在本研究中，組織因素將被視為影響跨部門治理下，災難管理機制的重要影響要素之一。

前文已談過，臺灣在各項天然災害熱點分析中均表現「亮眼」，只不過，這種「亮眼」是政府與人民所不樂見的，代表的是臺灣暴露在天然災害危險潛勢的可能性遠大於全世界其他國家。無疑地，災難管理絕對需要跨部門的合作機制，然而，災前的構建、災害發生的運作機制，以及災後的重建、恢復功能等，往往倚賴公私部門的災難管理合作機制。《政府與民間的災變管理合作機制之探討》（王秀燕，2010）一文中，作者先簡單說明在災難預防與整備期、災難應變期、災難復原階段，以及災難重建階段等時程中，災難管理中的公私部門角色和任務。接著輔以1999年台中縣921震災救災與重建作為探討案例，並以此為立基，近而闡述未來遭遇災害時所應變的管理措施。

而丘昌泰等人(2003)在《台北市政府防災組織與功能研究》一文中，探討的重點則在於台北市政府的防災組織體系可以先進的東京都政府作為範本，最重要的是應將基層民間的力量納入，善用民間及各界的整合調度資源(例如與其他政府機關、民間團體組織、企業與廠商簽訂防救災物資機具及專業技術人員的調配與租用開口合約)，以充實政府本身機制的不足與失靈。另一方面，可將救災業務放入社區基層做起(例如納入社區巡守隊，以加強社區守望相助與社區自救能力)俾使地方能於平時培養救災能力，於災難時得以自保，最後提到跨區域的通力合作亦是當務之急。北市政府如能平時就建立相互結盟與共同支援的「君子協定」或「結盟約定」，則遇到災害發生時，必然可增加許多支援力量，減少財產與生命的損失。

再者，若以中央與地方災害防救組織職能與角色探究而言，章光明(2010)等人在委託執行之研究中也指出，臺灣的災害防救體系，由無正式法令到災害防救法的頒布；行政體制也因應社會變遷，由原先的中央統一指揮，演變到符合地方自治的三級制，而中央政府與地方政府在面對災害應變時，所採取之應變措施應是以主動積極的對策，進行災害防救的計畫作業。研究主要針對現行災害防救實務問題進行探究，藉由此研究方法以回應現況問題並建構合宜的機制以修正調查計畫缺失之處。共計劃分中央與地方職能實證分析、服務傳送實證分析、財政負擔、法令架構等面向分別予以論述，最後提出初步性結論與建議。

臺灣因地理環境特殊，因而經常導致災害頻仍，近年來，在全球氣候變遷影響下，災難更是變本加厲，無情地肆虐臺灣。然而，歐美先進國家也開始亟思氣候變遷可能造成的影響與衝擊，並擬訂調適策略，包括國土規劃、

產業結構調整、環境改善及加強基礎建設等各項措施，以提升國家整體抗災能力，朝向永續發展邁進。在「他山之石可以攻錯」之框架下，也有研究者開始設想臺灣災難管理體系的變革分析，熊光華等人（2010）先說明美、日災害的防救體系變革，進而從臺灣的災害防救體系現況及問題+加以探討與歸納，並據以提出未來具體策略性思考方向。其認為臺灣災害防救體系之發展，大致可區分為「防救天然災害及善後處理辦法時期」、「災害防救方案時期」、「災害防救法時期」及「災害防救法修正時期」等四階段，每個階段總是在經歷著重大災害侵襲後轉變。接續則針對階段發展歷程及臺灣現行災害防救體系進行分析，最後並提出臺灣災害防救體系之變革契機與思考策略。

此外，在《整合性災害防救體系架構之探討》（馬士元，2001）一文中，以兩個層次來探討災難管理機制，其一為災難本質的分析；其二為災難管理機制的分析。文中指出「災難管理機制」的理念架構，來自於該機制本身具有環境管理、災變管理與福利管理等三大傳統。因此該研究認為，欲建立整合性災難防救的核心架構，即必須處理兩個層次的整合，也就是同時考量自身與其他專業領域之間的關係，並且尚須思考環境管理、災變管理、福利管理等面向與自身的關係。另一方面，政府亦可將救災業務放入社區基層做起（例如納入社區巡守隊，以加強社區守望相助與社區自救能力）俾使地方能於平時培養救災能力，於災難時得以自保。張中勇於《災害防救與我國國土安全管理機制之策進--兼論國軍在災防應變之角色》（2009）一文中提到所謂全災害管理，其係指每一件災難管理方式，以包含減災、整備、應變、復原重建等四階段做為一個災難管理循環，使每一個災難管理階段環環相扣。亦

有論者指出，全災害管理應由政府將「全災害」、「政府一體」及「公私合作」觀念植入災難管理機制中，藉由該觀念來整建跨部門、常設性或制度性的緊急管理機制，以期能有效率結合國家資源，共同因應挑戰。

以「組織面向」而言，有時候跨部門的治理情境所涵蓋的個別行動者，若能夠清楚的闡述組織的目標以及獲得它們的支持和資源並得以利用，這樣的組織成員是最能深得組織信任的類型。在某些情況中，組織的運作與個別行動者的參與能力是有相當重要的關係，而且相關程度是與整個組織有關，並非只是個人而已。此外，在組織成員之間的人際關係也經常扮演重要的角色，人際關係良好可能使其獲得更多參與的管道。實際上，以災難管理之觀點而言，有些組織成員所擔任的角色與任務，是身處於一些中央機關的次要層級，意即它是扮演中央機關災難管理組織底下的分支，若相較於地方性災難管理組織的成員，以跨部門的協力目標執行而言，一個屬於地方性的災難管理組織成員，通常會比位居中央機關的角色，在某些地區性災害防救計畫中的協力角色扮演上，表現得更為出色。

（二）資訊面

所謂的「資訊」是指組織擁有的內部或外部訊息，或者可以直接控制和運用的各種要素。以跨部門治理而言，這些要素既是協力運作和發展所必需的，又是通過協力行動的配置整合，能夠發揮協力的綜效（*synergy*），為組織及其協力成員帶來利益的。而資訊也是跨部門治理情境中決策、效率評價、協調和考核的基本依據。

在《建立政府災難管理職能：社會資本論分析》(廖坤榮，2002)一文中，

提出了社會資本的概念，強調透過社會網絡動員各項資源，方能得到最佳的效果。由於災難發生後的應變與管理是一項相當複雜且特殊的公共服務回應，就「治理理論」看來，政府官僚應揚棄過去由政府主導與支配的公共行政模式而進入所謂「治理典範」的模型，也就是與公民社會合作，形成夥伴關係，如此方能提升政府的災難管理職能。社會資本論指出，民間擁有無窮盡的資源，尤其是第三部門所能貢獻的人力、物資、人道關懷以及捐獻等皆是公共組織最為缺乏的項目，政府必須建立妥善的制度，正確且適當的運用以及開拓這些存在於第三部門的社會資源，如此一來，對於強化政府本身的職能將有莫大的助益。

柯孝勳、許俊文與蔣得心等(2009)則於《地方政府「地區災害防救計畫」之強化機制》之研究中，期藉由各地學術團隊所組成之協力機構，整合運用當前各界既有之各項科技研究成果，以協助地方政府了解當地災害特性、潛在之問題與檢討評估防災救援上之重點。該研究指出目前「地區災害防救計畫」未能進行災害境況之推演與設定、各相關配套計畫間也無法有效連結；此外，未整合防救災相關業務之各局處室共同參與研擬，致使往往無法於災害救援中發揮最大的功效。另一方面，承辦人員之專業職能尚顯不足亦是需要改善的重點之一，因此培養地方政府適當之素養與能力，並籌組地方政府之跨單位工作團隊皆是當前重要的努力方向，進而落實運用各項計畫工作成果，從事檢討修訂具體可行之地區災害防救計畫，以利逐步實踐各面向之災害減輕與防救工作，方可強化各地方之防救災作業能力。

另外，亦有 921 震災重建對政府災害防救職能的檢討，包括行政資源網路的建立、其他民團體資源的整合以及建立防救災決策支援系統等與充實資

訊面相關的建議（劉世芳，1999；唐雲明，1999）。至於風災的部分，對於如何改善區域風災的防救工作，部分研究歸納應在災害防救法中明定跨縣市、跨區域的合作架構，建構整合性電子系統（例如：地理資訊系統）供作決策輔助基準，設置區域性危機管理機制（李長晏，2004：21-22）

在個案實務經驗中，「臺灣紅十字會」在參與四川汶川災難救助與重建活動，透過網絡拓展的方式，尋求與政府與非政府組織合作的方式，來建立其在災難服務的能力。在災難救助上，其結合了台北市立聯合醫院、增加醫護基金會、成大醫院及紅十字會志工組成醫療團協助災區進行醫療救助工作。在災後重建的階段，臺灣紅十字會為了提升其在災後重建的服務能力，將財團法人臺灣營建研究院整合至服務提供網絡，開拓了其在硬體服務的能力。另外，臺灣紅十字會結合臺灣各式的非營利組織，建立一個水平協力合作平台，有效整合各非營利組織的資源，來提供災害重建的軟體服務。因此，臺灣紅十字會在汶川震災中也再次提升自我災難服務的內涵與能力。

紅十字會投入八八風災災後緊急安置與重建階段，最受人關注的是「八八風災聯盟」的啟動。八八風災聯盟的成立主要是為了協助八八風災受災民眾盡快恢復正常生活，同時避免重蹈九二一地震後，國內非政府組織(NGO)紛紛前往災區，形成各自為陣，使災害救助與災後重建階段產生資源與人力投入發生重複、錯置與浪費的情形。此外，紅十字會成立八八風災服務聯盟，主要以「五一二川震臺灣服務聯盟」為基本成員，邀請國內非政府組織團體召集緊急會議。當天所參加的非政府組織包括了聯勸、兒盟、家扶、伊甸、勵馨、至善、微軟等 25 個組織，在會議中這些非政府組織即達成「三個分享」共識，亦即各個非政府組織將共同分享資源、資訊、專業。

實際上，涉及跨部門治理關係的成員，會為了形成協力優勢的可能性，而將不同的資訊或資源予以整合。但是，不同的資訊可能是不同的組織目標下的產物，因此，雖然跨部門之個別行動者表面上會為了某特定共同目標而贊成一個廣泛的指令，至少在某種程度上他們願意參與行動，但他們每個人卻都有不同的參與理由。相較之下，資訊的一致性與流通性即十分重要，務必確保各行動者對於特定之共同目標，例如：災難管理議題上保有相同的資訊，進而對目標努力。

（三）協調面

良善的協調平台或溝通管道絕對是一項政策執行成效良窳的重要影響因素。不管是政府內部的溝通，上至高級文官，下至第一線官僚，或者是政府外部的對話，行政當局與非營利組織、平民黔首的雙向溝通都亟需順暢的溝通機制。而以災難管理機制來說，個別行動參與者之間的協調過程的實際建置與發揮成效，無疑是整個體系能發揮協力綜效的最大利基(niche)。然而，在面對大型災難之際，公民社會由下而上(bottom-up)的運作模式，確實有助於災難控制與救援；相關具體研究指出，來自公民社會的非中心化基層組織，較政府單位的中心化組織，更能對變化迅速的環境做出反應。這些所謂的「反應單位」(responding units)，是長期災難救助中，重要的社會資源(Dynes, Russell, Quarantelli & Wenger, 1990)。同樣地，我國許多災變處理與重建之相關文獻，顯現出政府與如同「反應單位」的第三部門之間有許多合作綜效，包括災難中危機處理的公私協力關係，經由福利體系的資源管理，析探出政府部門與非營利部門相互學習與支持的論證(黃寶中，2004)。公私部門之

間的跨部門協力關係，在九二一地震重建文獻中，也是極被重視的經驗（李柏諭，2010）。

陳秋政、梁筑雅（2009）曾指出臺灣八八風災狀況，部會府際之間協調失靈，媒體報導缺乏觀點僅關注追逐最新災情，溝通技術。伴隨著災情惡化程度趨緩，颶風災後重建之路也逐漸展開，此時非營利組織秉持跨部門協理念大量投入重建工作。由於災後大環境具備動盪、部門失靈或孤立失援的條件，另外在過程及治理結構方面都是正式與非正式並存的現象，同時許多新生的非正式部門成員，基於社會性與自助動機也都持續投入，這個現象被 Bryson、Crosby 與 Stone（2006:45）等學者認為是「跨部門協力」的一種擴張架構（an expanded framework for cross-sector collaborations），此外，該研究還提到了八八風災較為民眾所詬病的部分，也就是資源的分配正義與效率，無論是「物資與捐款、醫療資源、補助方案作業」各方面，政府整體的回應能力在初期的表現遠不及企業組織或非營利組織，例如救助金、慰問金、生活賑助金的發放。這再次顯示政府對危機或重大災難的回應，缺乏一套簡易行政程序作為與經驗。

再者，劉說安則於 2010 年在《臺灣災害應變機制檢討與改變策略》之研究中提出了某些事項是政府可以防患於未然的先行工作，其認為不論在水土保持規劃，管制坡地開發，地層下陷等等問題，都應積極、確實執行長期計畫，於易發生土石流災害的河川，除建立監測預警系統外，也需一併減低、消除潛在災害發生之因子，如此也可有效節省社會成本。另一方面，其亦指出為發揮指揮系統力量於極致，必須掌握權責相符、機關級別恰如其分之原則，而非所有調度都全然由中央直接統籌或過於分散，因此未來政府可以致

力於改善組織設計以健全救災系統的權責分配。該文中亦提及協同民間合作的重要性，各界得以民間組織的形式，整合力量，參與一些國際專業組織與活動，並建構成通俗化的溝通橋樑。如此一來，災防教育將更利於宣達，也易為人民所接受與消化。

近年來臺灣非營利組織的數量大幅增加，在相關福利財貨與服務供給上之角色日益受到肯定與重視。然而，由於非營利部門的特性使然，使其社會福利功能的發揮深受社會經濟條件的影響，尤其是其與政府的關係更是影響其功能發揮的重要因素。基於此，呂朝賢(2001)在〈非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例〉一文而言，則以九二一賑災為例，討論於災難救援中兩部門的關係，與未來的健康相處之道。研究結果指出：(1)因非營利組織本身的規模、財源自主能力與使命的差異，使得兩者關係充滿著雜柔性。(2)這些關係型態主要有三：以互補為主的關係、以互補與契約並重的關係、以補充為主的關係。未來在因應相似的天然災害重建中，應秉持溝通、分享、整合與聯合行動等四原則來互相合作，如此才能有助益於重建之工作。

一般而言，在跨部門治理的概念中，其實並沒有人能夠要求其他任何人按照特定形式行動，整體的協力行動執行完備完全須仰賴協調溝通的方式進行，即使協調的過程可能是一項費日曠時的任務，但也必須將之完成。以目前臺灣災難管理機制的溝通協調過程而言，各單位必須在過程中均能充分表達自身之意見與立場，並在災難臨變、防救的目標下進行業務與目標的折衝協調，方能使災難管理機制滲出效能。

二、跨部門治理相關理論探討

「公私協力」是近年來政府積極提昇治理能力、改善治理效能的一種主流思維。其所強調者乃是一種相互認同的目標，此目標是建立在不同行動者間（政府、營利部門與第三部門）「協力夥伴」（collaborative partnerships）的動態「互動」關係。這種互動關係的產生主要是來自於具有互賴關係的一群人，基於共同利益、共同問題、共同需要而逐漸產生了共同意識，並且凝結成一股強大的力量，促成了集體的行動，其所凸顯的是以「夥伴文化」（partnership culture）為基礎的協力互動關係，有別於一般以「契約文化」（contract culture）為基礎的委外關係與利益結合（李宗勳，2005：1-3）。

「公私協力夥伴關係」可被視為一種新治理工具，其都是發生在公私部門共同生產的公共服務領域中，抑或是由第三者所承攬的契約型政府現象中；然而，為了標榜新治理時代的來臨，有論者更主張「公私協力夥伴關係」應該與新公共管理時期所盛行的契約委外觀念有所區別，因為前者比後者更強調公私部門之間平等協商的地位，並且更關注於長期信任關係的建立。簡言之，公私協力夥伴關係乃是針對重大複雜的議題所採取的一種回應方式，參與者除了公私部門外，更結合了社區組織及民間團體等單位（李宗勳，2005：1-3）

然而，形成公私協力治理的因素相當多元，在新的社會形態下，面對層出不窮的問題，為能有效回應各種情境並讓解決方案具備正當性，政府必須與民間企業或非營利組織等單位合作，廣泛納入公民的協力參與，棘手複雜的公共議題方能獲得妥善處理。在當前動態的網絡社會裡，公共議題常常是由多元的利害關係人、政府組織與民間團體共同參與決策，在民主政治的授能參與之下，要如何異中求同，取得共識以解決政策問題，這些都必須仰賴

對話式的協力決策過程，因此平等協商的公私協力夥伴關係就變得相當重要。

雖然在公私協力治理當中，通常會由參與行動者共同決定協力行動的方式，但在現實生活中，受限於權力不對等之情況，致使整個協力治理模式容易受到影響力較大的公私部門掌控，並非得以全然由行動者決定。協力治理模式認為，欲使一項正在推行的政策邁向成功，則參與者必須抱持著一起合作的結果將比獨自工作為佳的認知，否則便不可能真正做到同心協力，產生有效的集體行動（Huxham, 1991: 1041）。但是每位參與協力的行動者，其參與的動機與目的往往不盡相同，因此要做到同心協力不容易，如此一來，只好藉由妥協來扮演其中的關鍵角色。另一方面，協力治理乃是一種複雜的多邊互動網絡，參與者皆必須與他人進行頻繁的交流，致使整個公共服務遞送系統，充斥著由不同單位或團體所形成的網絡關係，無形中，除了會產生資訊超載的現象，還會因彼此步調不一致，造成協力行動有名無實（Peck & Tickell, 1995）。而協力治理在實行的過程也容易因參與者事事皆須請示於原有組織，致使擾亂了原有的組織運作並耗費相當大的時間成本，因此良好的協力治理必須仰賴組織授能模式，方可避免因層層請示而延誤行動時機。

良好的協力治理除了須仰賴公部門與私部門的良性互動，公部門與第三部門的夥伴關係更是不可或缺。在多元社會裡，政府和第三部門之間存在著各種動態的複雜關係。從政策工具角度來看，對民間補貼已是民主政府推動政策的重要手段。由於第三部門的活動較具有公益性，而以其運作的彈性和參與者的志願性，往往可以較政府官僚體系更具效率，特別是在藝文、文化事務層面尤其適合。擴大這類制度性補貼，將可使第三部門在國家總體資源

中佔有較高的比率；亦即調整國家的再分配模式，使自主性的民間公共部門更為擴大而健全，擔負更廣泛的公共功能。唯這樣的互動過程中，第三部門能否維持其「自主性」，也開始受到各界關注。若從治理的類型來分析，公私協力夥伴關係雖然強調兩造關係平等、利益共享、責任分擔，但其本質仍是一種市場治理模式。若要真正發揮它的效能，關鍵仍在於我們是否對這項新治理工具的功能與限制，有了十足的把握與認知，對於其衍生而來的新問題是否有能力迎刃而解。畢竟，政府的角色在於維護公共利益，採行公私協力治理模式是運用工具而非被工具所使用(劉坤億，2007)。

當前強調公共參與概念，可被定位於治理之範疇，其源於現代國家轉型的結果。現存大量的文獻描繪國家與多層次治理 (Rhodes, 1997; Pierre & Peters, 2000)。複雜社會問題—例如社會排斥，健康議題與社區再生的不平等—排除傳統藉由層級工具控制的統治途徑，當社會分化的成長造成更多治理的困難。Kooiman (1999) 認為，在這樣的社會沒有政府能夠決定社會的發展。國家的角色轉變從藉由直接控制的「統治」形式 (層級制度的統治)，到「治理」，國家必須與網絡上各種各樣的大量行動者合作，並跨越公部門、私部門和志願部門，且橫跨不同層次的政策制定。公共行政和社會政策的文獻以各種不同的方式描述政府—在英國，美國和泛西歐國家—試圖將焦點轉換到與其他機構的合產、和公民的夥伴關係、社區參與，以及信賴策略等 (Balloch & Taylor, 2001; Barnes & Prior, 2000; Dwyer, 1998; Glendinning, Powell & Rummery, 2002; Rouban, 1999)。可以發現跨部門協力合作，已成為當前跨部門治理的重要內涵之一。

Bang (2002: 1) 認為，當前困境的產生，不僅由於在成熟的民主之下正

式政治參與的衰弱，而且由於：民主國家缺乏治理能力。從跨部門協力認知架構來看，Bryson、Crosby 和 Stone（2006: 55）強調初始環境、過程、結構與治理、結果與課責間的相互關係，以及偶然性與限制的影響，說明如圖 1：

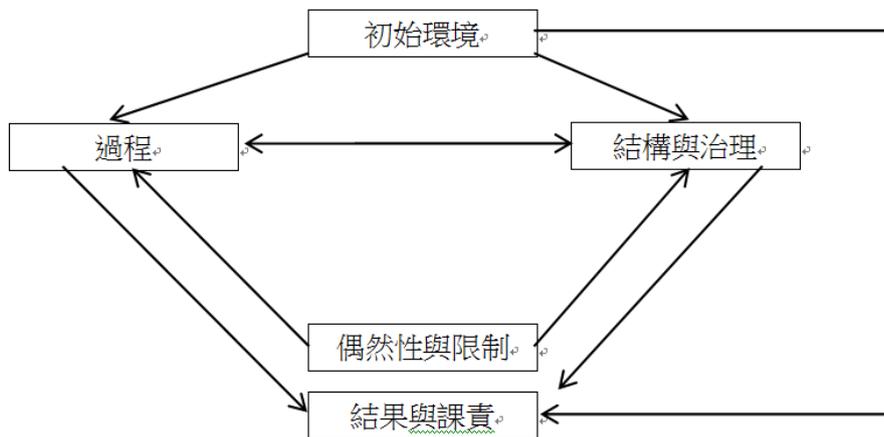


圖 1 協力治理認知架構圖

資料來源：Bryson, Crosby & Stone, 2006

肆、研究方法

本研究主要採取的研究方法包括文獻分析法與深度訪談法兩種，分述如下：

一、文獻分析法

本研究將蒐集與「跨部門治理」、「協力治理」、「組織設計」相關之國內外期刊、專書、碩博士論文與研究報告，以瞭解其相關理論與背景，予以整理。再者，針對「臺灣災難管理機制」的相關文獻進行分析，蒐集來源包括政府出版品：如政府治理報告、治理實施計畫等，以及報章雜誌或網際網路是有關臺灣災難管理機制之相關資訊等。藉此對理論的脈絡以及個案的

資訊更加了解，進而加以整合為本研究分析之理論基礎，並藉以做為訪談問題之基礎。

二、深度訪談法

與問卷調查相比，訪談具有更大的靈活性以及對意義進行解釋的空間。問卷通常使用的是研究者自己的語言，向被研究者詢問研究者自己認為重要的問題；而訪談可以直接詢問受訪者自己對問題的看法，用自己的語言和概念表達自己的觀點（陳向明，2002：228）。

本研究在深入訪談的類型上是以半開放性的方式進行，而在訪談對象的選擇方面則以立意抽樣（purposive sampling）的方式與滾雪球（snowball）方法藉以增加訪談對象。另外，本研究在訪談對象的選取方面，主要是依據本研究在檢視臺灣災難管理機制相關計畫與個案後，依照研究目的，鎖定推動臺灣災難管理機制的相關公、私部門，進一步分類並過濾出具有代表性的樣本。而檢視臺灣災難管理機制相關計畫與個案，實際參與或深入瞭解整治計畫的多元行動者包括政府部門、非政府部門，以及專家學者等。

三、德爾菲問卷調查法

本研究擬以我國災難管理機制之檢視與重構為核心議題，並以跨部門治理理論為觀點，進行相關理論與實務之檢証與組織設計，輔以運用國內外文獻之回顧、深度訪談以及德菲問卷調查等作為資料蒐集上兼具之個案研究，建構並豐富我國跨部門治理之相關理論內涵，繼而嘗試重構具效能性之災難管理機制，以發揮其實際解決問題之功用。在此，茲將德菲問卷之實施步驟

說明如下：

就一個德菲問卷的完整執程序而言，實施可分為九個步驟（修正自潘淑滿，2003）：1、確定研究問題；2、決定問卷的調查方式；3、選擇回答問卷的成員；4、編製第一輪問卷；5、進行郵寄問卷調查；6、回收問卷與催促寄回問卷；7、分析第一輪問卷；8、編製第二輪問卷；9、分析第二輪問卷。

伍、結果與討論（含結論與建議）

一、分析結果

本研究以下將依序論及深度訪談質性分析結果與德爾菲問卷調查結果分析，並於下一部份提出相關建議：

（一）深度訪談內容分析

本研究的質性分析主要是運用跨部門治理概念的啟發，釐清臺灣災難管理機制的問題，並建構不同部門受訪者的意見對話。在進行德爾菲問卷調查之前，本研究擬針對受訪者對訪談題綱所表達的意見與主張進行初步共識的分析，並依據此分度訪談之分析結果，進一步匯聚並導引出德爾菲問卷調查的問項。透過深度訪談與德爾菲問卷調查等方法，嘗試釐清其我國災難管理機制之現行問題結構、應用策略與解決方案，進而為未來政策的走向提供具體建議。總計研究團隊以「深度訪談」方式，執行16次的個別訪談，總計諮詢5位學者專家、6位政府機關同仁、1位軍事單位人員、4位非政府組織人員。藉由其分享經驗與觀點，對未具共識議題進行研討。

為達前述目的，研究團隊在進行德爾菲問卷調查之前，本研究遂以「跨部門治理」觀點，針對「組織、資訊、協調」三個面向設計訪談題綱與問卷，並隨即執行16人次深度訪談，總計訪談的人員包含學者專家、中央與地方政府機關人員、軍事單位人員、非政府組織人員等，受訪者身分及代表性等資料，請見表一。在資料分析方面，研究團隊在完成深度訪談逐字稿之後，隨即將文本導入MAXQDA質性分析軟體，執行文本分析與基本數量資料計算，編碼過程運用研究架構並承續先前的文本分析架構，以求文本分析的信度與效度。本研究並逐次以開放性編碼、主軸編碼、選擇性編碼等步驟，運用「組織、資訊、協調」三大分析構面，結合跨部門受訪者觀點，進行受訪意見的交叉分析與比對。

表一：深度訪談對象編碼及相關訪談資訊一覽表

訪談類別	訪談對象與代表性	訪談代碼	訪談日期
政府單位	長期在災難管理機關所屬業務單位及規劃單位服務，熟稔我國災難管理業務，目前就任行政院災難防救辦公室	A	2011年10月24日
	擔任國家首善之區的災難管理相關部門科長，熟悉實際規劃與執行情況。	B	2011年11月10日
	長期處理災難管理相關業務工作，且歷經中高階文官之訓練，面對目前國家之災難管理問題現況與災難管理組織再造	C	2011年11月15日

	等議題，有深入的觀察。		
	擔任地方政府單位在災難管理、消防業務的最高主管，對於地方災難管理執行狀況與和中央機關層級之互動有深刻體認。	D	2011年10月17日
	擔任地方政府單位在災難管理相關業務的高階文官，特別是與災後重建、復原以及補助等議題有深入瞭解	E	2011年10月26日
	擔任某國軍單位之最高指揮官，曾參與多次救災任務，並對於國家軍官養成教育與救災體系間關係有深入觀察。	F	2012年5月21日
NGO 單位	擔任國際間大型非政府組織在台分會之高階副主管，曾參與多次災區救援任務，並對於政府機關與非政府組織間之互動關係有深入觀察。	G	2011年10月24日
	長期在國內大型非政府組織擔任主管，對於非政府組織在災難管理議題上的資源分配、人力訓練相當熟稔。	H	2012年5月22日
專家 學者	擔任教授，研究專長為公共政策分析、組織與管理，長期參與警察行政、警察業務以及災難管理等課題。也擔任學術專業社群的成員，亦經常在社論中發表防災相關意見。本身與實務接觸頗深的	I	2011年11月1日

	學者。		
	擔任教授，研究專長為公私協力與跨域管理、危機管理與風險治理、安全社區與社群準則等課題，亦針對國內之災害防救議題有深入研究，本身亦擔任多項學術與實務團體之重要成員。	J	2011年11月1日
	擔任榮譽教授，研究專長為大地工程、土木工程與防災科技，本身亦受邀擔任多項學術與實務團體之重要諮詢顧問。	K	2011年10月25日
	擔任教授，研究專長為都市計畫、都市設計、都市防災等課題，亦針對國內之災害防救議題有深入研究，本身亦擔任政府單位災害防救專家諮詢委員會，委員及體系組召集人。	L	2011年5月18日
	擔任大學校長，研究專長為心理學、災後重建之教育課題，本身曾任行政院政務委員、災後重建民間諮詢團執行長，行政院九二一震災災後重建推動委員會執行長等重要災難管理相關職務。	M	2011年10月17日
	擔任教授，研究專長為河工學、防洪工程、防災設計、河道水利學等課程，本身除了擔任行政院九二一震災災後重建推動委員會委員，也接受政府之相關委託研究計畫，兼具理論與實務操作。	N	2011年10月31日

資料來源：本研究繪製

於下本研究依據文獻分析所得，分由組織面、資訊面、協調面進行分析，說明臺灣災難管理機制運作的問題內涵。所謂「組織面」，本研究意旨單一組織內部的職掌分工、專業能力是否適當；或兩個以上的組織因執行（或參與）災害防救業務，而在組織執掌分工、專業能力方面的安排是否適當。如果未見適當，那麼其衍生哪些問題？需要哪些應對策略？前述策略應當如何納入未來運作機制的安排當中？所謂「協調面」，本研究意旨兩個以上的災害防救組織（或團體）在執行（或參與）災害防救業務（或事務）時，是否能夠明確、即時、直接地溝通無礙。如果不能，那麼其衍生哪些現象？為解決前述現象需要哪些應對策略？前述策略應當如何納入未來運作機制的安排當中？所謂「資訊面」，本研究意旨個別災害防救組織（或團體），在攸關其能否成功承擔（或參與）災害防救業務（或事務）所需的資訊硬體及軟體方面，是否以充分建置、整合。如果沒有，那麼其衍生哪些問題？為解決前述問題需要哪些應對策略？前述策略應當如何納入未來運作機制的安排當中？此外，在組織面、資訊面、協調面等三大分析構面中，將依序以官方見解、民間見解以及官民見解分析與對比等次構面依序提出分析。

經過深度訪談的質化分析結果歸納之後，本研究認為未來之災害發生幾乎都是整合性之災害，因此，在災難管理的角色職能思維上，中央主要是扮演整個災難管理的政策規劃、監督與考核及各項災難管理資源分配的角色，而各類災害主管部會及地方政府為災難防救業務的主要執行者。然而，各類災害主管部會（例如中央災難防救辦公室及災難防救署）及地方政府對於災

難管理工作上，皆負有監督考核之權責，在事權分配，指揮協調上產生認知差異，行動不同步的問題。因此，不管是災害緊急應變階段，應建立「地方負責、中央支援」的模式，或是減災及復原重建過程所應建立「中央主導、地方配合」模式，未來中央與地方在災難管理任務該如何適度調整與互補，將是個重要課題（熊光華、吳秀光、葉俊興，2010）。此外，以災難管理專責單位的執行能力與業務內容而言，未來如何強化中央災難防救辦公室的決策與執功能，使其不再僅負責規劃策略之幕僚單位，實為重要議題之一。

整體而言，透過臺灣災難管理運作過程的跨部門治理視野，即使中央與地方災難防救職能的劃分與實務運作上產生某些問題，中央與地方必須要建立良好的協力合作關係，而此一合作關係除了透過互動網絡與資源互賴外，必須具備跨部門治理的概念。學者Crosby 與 Bryson（2005）在談論到跨部門合作機制時所稱之「發起者」（sponsors）與「擁護者」（champions）概念可供中央與地方政府之角色職能扮演提供方向。發起者乃係指領導者個人本身擁有相當的名望（prestige）、權威（authority），並且可以取得的組織所需的資源（resources），即使他們本身並不密切參與日常的協力結構運作，此即災難管理中的中央政府角色。而「擁護者」則是心無旁騖的保持協力過程的順利運作，以及運用特定的技巧或能力幫助協作結構完成其目標，為協力目標的主要執行者，此即災難管理中的地方政府角色。而在災難管理專責單位的執行能力與業務內容而言，應特別關注「防災業務主管權」與「救災應變指揮權」之間的折衝分工。兩者的也因為平時災害預防與減災工作，以及災臨應變指揮等情境而有所不同。

現今的災難管理所衍生之問題，已絕非統一災難管理組織名稱或單一提

昇應變救災能量就可以迎刃而解，除了藉由平時的防災訓練，中央單位授權，藉以讓地方單位建立治理能力外，更應透過彼此之互動聯繫，構築災難管理的網絡連結及資源分享，當發生災害時，更能迅速配置救災職能，設法將災害衝擊降到最低。然而，在德爾菲問卷施測之前進行深度訪談的用意即在於將多元受訪者所提出之意見轉化為德爾菲問卷的問項，目的在於探討政府單位、民間單位以及專家學者等三種領域的受訪者透過訪談題綱的設計，針對我國災難管理現況與未來之政策給予意見，並嘗試探究受訪者間初步的共識分歧原因與背景為何，並將重點放在後續整體受訪群體的意見，以及特定受訪群體在某些議題上所展現的共識意見紛歧的狀態。

（一）德菲法問卷調查結果分析

在歷經兩回合德菲問卷調查後，受訪者組間或組內的意見，在「我國災難管理現行問題之討論、應用策略與解決方案之討論、未來可行機制之組織設計討論」三大構面在標準差與平均數均呈現上升或下降（視題目之題旨而定）的情形。以下將分別依照整體及個體層次進行分析。

首先，就「整體面」而論，本研究發現：

1、達高度共識標準問項數目維持不變、低度共識標準問項數目上升

整體而言，達到高度共識標準的問項數目，第一回合與第二回合的數目都一樣為 10 道（所占問項數目百分比則由 18.5%略升至 18.9%）。然而，僅達低度共識標準的問項數目，則由 6 道增加為 9 道（所占問項數目百分比則由 11.1%升至 16.9%）。經過研究團隊針對回收問卷再次進行分組比較後發現，

在學術領域代表群組部分，在高度共識與中度共識的問項數目均顯著上升，未達共識的問項則由第一回合的 9 道，降低為第二回合的 4 道。然而，整體呈現的低度共識問項數目卻呈現上升的趨勢，表示問題即出在實務領域群組的受訪者。究其原因後，本研究認為有可能是因為在第二回合部分，實務領域群組在樣本數上較第一回合缺少三份，因此，促使第二回合之間卷分析結果之變化程度較為劇烈。然而，以兩回合分析結果來說，高度共識標準的呈現是相當穩定的，而低度共識標準之問項雖增加，但很大因素是來自於研究限制所囿。因此，關於未來我國災難管理機制之檢視與重構的核心議題與方向，便可將具有高度共識的議題列為立即可行目標，而低度共識議題或可多加研議，以長程目標視之。

2、達中度共識標準問項數目減少

整體而言，達到中度共識標準的問項數目從第一回合的 38 道，降低為第二回合的 34 道（所占問項數目百分比則由 70.4%降低至 64.2%）。然而，如前所述，整體問項所呈現的中度共識減少，低度共識增加的情形，可能由於問卷受訪者的短缺所致，可將之視為本研究之研究限制，但整體受訪者仍達到相當的共識程度。因此，以發展我國災難管理機制之政策方向來看，上述情形仍可納入參酌，或可將中度共識議題列為中程施政目標。

再者，以「個體面」來說，我國災難管理機制檢視與重構相關議題或可因共識程度高低，分別將之列為短中長程施政目標。於下謹依此列舉個別問項

內容，說明之。

1、具有高度共識，或可列為短期施政目標

下述所歸納之建議，係滿足整體分析結果之標準差、平均數皆達高度共識標準，同時在「學術領域」、「實務領域」所獲之分組標準差、平均數數值也必須符合高度共識標準，總計共有 6 項議題。

在「應用策略與解決方案之討論」主構面之下，分別以組織面、協調面以及資訊面三者進行探究。就「組織面」次構面而言，出現了「災害防救法中，有關災害防救組織之分工與權責應予修正」。就「協調面」次構面而言，則有「各級政府所執行的災害防救聯繫會報，應同時兼顧垂直與水平的協調整合」。最後，就「資訊面」次構面而言，則有三項，分別是：「災害規模分級與各級政府防救災準備的要求應有彈性」、「災害防救教育應落實全民防救災精神」、「政府災害防救資訊系統之平時演練，應試驗與民間組織（或團體）的災害防救資訊整合能力」。

在「未來可行機制之組織設計討論」主構面下，共出現一項：「各級災害防救權責機關應該設置「民間組織（或團體）」聯絡窗口」。然而，在此構面下，也發生學術領域與實務領域彼此看法不同的情形，例如以學術領域而言，在「各級政府所屬機關單位應當以專責方式設置「災害防救協調員」職位」此一題項來說，獲得學術領域的高度重視，呈現高度共識，但實務領域對此觀點則只落在中度共識。同樣的，實務領域對於「由行政院特命一具防救災

任務之政務委員，以作為各部會、地方政府及相關組織的配合與溝通協調之平台」此題項十分看重，而學術領域也只達到中度共識。這樣的結果也反映即使這些題項並未同時獲得學術領域與實務領域的關注，但相當程度上仍值得納入參考的範圍。

2、具有中度共識，或可列為中程施政目標

客觀數值達中度共識之問項甚多，於此特提高標準僅將滿足整體分析結果之標準差、平均數皆達高度共識標準，但未能同時在「學術領域」、「實務領域」獲得符合高度共識標準之分組標準差、平均數數值之問項，列為「具有中度共識，或可列為中程施政目標」。

以具備中度共識的結果而言，僅有「應用策略與解決方案之討論」主構面符合標準，亦是以組織面、協調面以及資訊面三者提出說明。就「組織面」次構面而言，呈現出：「各方災害防救組織由政府權責單位統一整合：原始問項題目內容為「救災時，前進指揮所對各方災害防救組織（團體）的介入應有准駁之權」。再者，就「協調面」次構面而言，共計出現三項：「政府災害防救部門需加強對私部門之協調指揮（原始問項題目內容為「政府災害防救指揮系統應加強對民間組織或團體的指揮協調）」、「政府災害防救部門需定期聽取私部門之意見（原始問項題目內容為災害防救權責機關應定期聽取民間組織或團體回饋的災害防救情資與主張）」以及「政府災害防救部門與國軍在協調過程應有標準作業程序（原始問項題目內容為「各級災害防救

主責機關協調國軍參與防救災任務應有標準作業程序)」。此外，就「資訊面」次構面而言，符合標準的則有：「災害防救資訊應普及至一般民眾（原始問項題目內容為「災害防救資訊的傳遞應擴及一般民眾）」。此外，值得一提的是，在「全國災害防救通訊系統（例如：購置衛星電話、發射偵測衛星）之運用，應加強複合式災害防救情境之演練」此一題項，在學術領域群組中呈現出的高度的共識，相較於實務領域而言，只呈現出中度共識。然而，在此系絡中，對照深度訪談的質性觀點，也有受訪者談到其實台灣是有災害防救的系統，且建置得並不算差，但缺乏資訊的流通和整合。這樣的結果也反映即使這些題項並未同時獲得學術領域與實務領域的關注，但仍值得政府當局列入未來發展策略的修正範圍。

3、僅具低度共識，宜列為長期施政目標

仔細分析低度共識議題的結構，其實可從兩處著手分析。其一為災害防救權責機關（包含中央和地方單位）本身的立場與角色；其二為學術與實務領域兩邊見解不同，因而導致態度保留或疑慮。

二、研究結論

在 21 世紀的新緊急管理課題（New Emergency Management）的系絡（Michael, Gazley & J.Brudney, 2010）下，災難管理將會遭遇到很多的問題，尤其是對主導整個體制的政府部門來說，將招致許多挑戰，例如災難管理主事者的角色將會更為吃重、災難管理職能劃分的專業化、管理正式和非正式

跨單位和部門的能力、針對災難管理事件所投入的適當行政資源與人力、要有能力去應用災難管理的原則特點到公民與企業之上、要有能力在命令與控制模式及專業化模式之間取得平衡，以及對於計畫和預置的訓練等等課題，可謂牽涉範圍甚為廣泛。

在歷經多元研究方法的運用與探討之後，本研究認為多方資料顯示各面向仍有加強改善的空間，大致上來說，可以分為政府的災難管理體制內部與外部的層面，以政府單位內部來說，中央與地方災害防救組織的職能劃分、監督考核、政策規劃和執行，還有跨部會或機關協調的問題，不管是各類災害主管部會、中央災害防救辦公室、未來之災害防救署以及地方政府災難管理單位在執行工作與事權上的協調問題，都仍待釐清。而在防救災資訊平台的建置上，是否應涵蓋災前、災中以及災後等階段，且該如何有效建置等資訊流通和分享等層面問題也將會是實務上較具討論空間的議題。相對於此，以政府單位外部而言，政府災難管理部門對民間災難救援組織的認知，或是災難救援的民間組織之間的協力過程都產生疑慮，同時，在災難管理過程中，政府部門、非營利組織與災區居民間之工作分工是否達到充分對話與相互理解等關於有效運用民力及整合資源等課題，都是後續我國災難管理機制所必須留意處理的地方。因此，本研究認為政府部門務必應建立良好的府際合作關係，特別是與民間組織力量建構起網絡連結的管道，才能有效型塑跨部門的災難管理機制，本研究也提供短中長程的策略架構與政策建議作為結論。

本研究分由「我國災難管理現況分析與問題診斷」層面，依序對「組織設計、溝通協調、資訊整合」等面向提出結論與建議。

（一）災難管理現行問題之組織設計面

在全球化的衝擊下，面對無窮的民力，從跨部門治理理論的觀點，來探究公共事務管理的有效設計與功能，已漸為學界所重視。尤其在檢視與重構災難管理機制方面，在性質上，災難管理牽涉面向橫跨政府部門、企業部門以及第三部門。在實務上，當有其貢獻，而對人民生命、財產安全，與國家、社會之發展，皆有相當之影響與重要性。然而，在這樣的系絡描述下，相當程度反映在「跨部門治理與災難管理機制的密切關連性」。本研究主要即是運用跨部門治理理論觀點，進而針對我國災難管理機制之現況與問題加以析探，繼而嘗試檢視與重構較具功能之災難管理機制，俾發揮其實際解決問題之功用。是以，經過理論上的跨部門治理理論觀點，以及蒐集到的質性資料，針對我國災難管理機制進行探究之後，反映出幾項關鍵現象：因為參與災難管理的組織範圍眾多，而災難管理者勢必也必須承擔起網絡管理者的責任，而此處的災難管理者傾向應是由中央政府擔當。

研究發現即使在災難管理現行問題的德爾菲問卷整體分析結果中，所呈現之標準差、平均數皆未達高度共識標準，但在「學術領域」、「實務領域」所獲之分組標準差、平均數數值確有一些題項獲得受訪者高度關注。因此，

擬在此將「學術領域」與「實務領域」所表現出的不同結果予以呈現。在組織面中，「學術領域」之專家學者對於以下數點具有高度共識：

- 1、內政部消防署（即未來之災害防救署）現有編制偏重「消防專業」。
- 2、災害防救權責機關熟悉民間災難救援團體之特性與專業。

而「實務領域」受訪者在組織面所呈現出高度共識的取向則展現在：

- 1、地方政府機關所屬災害防救業務承辦人多為兼辦性質、部分人員並不具災難管理專業。
- 2、鄉鎮市區公所均能依「災害防救法」編列災害防救預算。
- 3、災害發生時，政府權責機關能夠妥善管理來自各方的協力組織（或團體）。

本研究認為即使上述分析結果所呈現之標準差、平均數並未在不同群組受訪者中達到高度共識標準，但其個別所獲之分組標準差、平均數數值確有一些題項是獲得高度共識標準。同時，對照深度訪談的分析結果，也形成相當程度上的契合，因此，仍須將其列入後續觀察的面向之一。

此外，有部分意見指出目前現行的災防法未將民間重要組織與企業明確列入災防主體，僅流於鼓勵參與性質，責任義務不夠明確。也提供給我國災難管理機制在法制配套層面的參考依據之一。

（二）災難管理現行問題之溝通協調面

實際上，在各種層級的政府中，如災難管理的辦公室或機關都逐漸呈現出網絡結構的型態。然而，雖然災難管理的政府相關單位具備了廣泛的網絡關係，但是在網絡中相互影響的協力組織或單位，其互動的方式卻有限。本研究運用深度訪談方法蒐集資料之後，歸納結果呈現出以府際關係或跨部門治理模式作為因應災難管理的協力活動將十分強調協調溝通。此外，雖然災難管理者身處在一個廣泛的協力網絡中進行運作，但所有的政府單位和非營利組織之間都至少呈現出兩種或是以上的協力形式，然而，政府部門與許多私部門行動者可能會在互動上有所限制。這會產生的問題在於政府部門該如何與私部門組織合作，而且在不同的組織文化之下，他們到底可以合作得多緊密、該如何適當引介私部門組織的力量注入災難管理體系之中等，都是應顧及的層面。

然而，對照前述組織面的分析，在協調面中，「學術領域」與「實務領域」之專家學者對於某些層面具有高度共識，以「學術領域」來說，學術領域之受訪者認為政府權責機關能夠妥善分配各方災害防救資源，但以「實務領域」的受訪者而言，並未在此構面上具備高度共識。然而，即使有不同群組之受訪者認為政府權責機關能夠妥善分配各方災害防救資源。但也有部分意見認為，在復原重建過程中，政府部門、非營利組織與災區居民間，在工作分工上仍需要更充分的對話與相互理解。正因如此，在復原重建階段，目前的災難管機制尚未有效運用民力及整合資源。此亦值得相關單位予以參酌。

另外，即使學術領域群組與實務領域群組針對協調分配資源上有所歧異，但在深度訪談過程，以協調面向來說，不管是學術領域，抑或是實務領域的受訪者，都不約而同談到協調面必須要一個職位與層級夠高的跨域管理者之角色擔任，這個跨域管理者的角色必須要在整合與調和方面具備相當之能力，且在組織中的位階能位居上層，受訪者則以「high level decision making」稱之。而實務領域的受訪者也認為中央之災防單位層級必須提高，以利達成跨部門協調的目標。由此可知，透過深度訪談的質性分析結果也與德爾菲問卷調查結果有所差異，但經由質化分析與問卷調查兩邊結果的交叉分析，則能看出整體與個別群組所關注的面向與課題，皆可提供我國災難管理機制在未來發展的策略。

（三）災難管理現行問題之資訊整合面

運用災難管理的跨部門治理觀點進行質性分析之後，發現如果災難管理者能在體系外成功地與眾多參與者與志願者一同分享災難管理資訊與事務，對於災難管理來說將是相當重要。另外，在體制內部，災難管理者也應該要注意如何整合資訊分享體系，例如：中央的災防辦、災防署，以及地方政府的災難管理單位之間該由誰主導發布、整合。權責單位要將跨部門協力的制度設計導入體系之中，藉以解決問題，針對緊急災難做出快速地回應和復原。然而，即使本研究所施測的兩回合德爾菲問卷調查，從問項的一致性檢定結

果，以及問卷填答者對各構面、次構面及其所轄問項給予的回覆結果，都達到相當程度的可信度、穩定性與共識程度。但在協調面中，「學術領域」與「實務領域」之專家學者在德爾菲問卷整體分析結果中，不管是整體或是個別群組所呈現之標準差、平均數皆未達高度共識標準，此表示不同群組織專家學者對於中央與地方災難管理組織體系的任務對應與專責協調上仍抱持相當的懷疑。據此，本研究透過深度訪談之資料蒐集，其中有意見認為在現行災害防救法下，管轄災難管理事務的政府單位對於跨部會協調與管考權責仍受到限制，各部會、地方政府及相關組織尚缺乏配合與溝通協調之平台。

此外，在深度訪談期間，有專家學者認為就目前我國災難管理機制的資訊面而言，尚缺乏一個能夠整合防救災資訊的平台，因此認為應由消防署建置防救災資訊網，平時則進行防救災觀念之宣導，而災前、災中、災後的防救災資訊發佈平台則由內政部為主辦機關，其他如交通部、經濟部、行政院農業委員會、行政院通訊傳播委員會、各縣市政府等為協辦機關。

三、研究建議

在前述研究發現的歸納之下，以及彙整相關文獻分析、德爾菲問卷調查及深度訪談結果，本研究發現多數文獻或學者專家對於我國災難管理機制最注重的面向，仍關注在應用策略與解決方案之改革上，同時，這也關係到未來可行機制之組織設計討論。因此，本研究將提出我國災難管理機制檢視與

重構相關議題之短中長期可行作法、策略構想與政策建議。

(一) 短期作法、策略與政策建議

1、災害防救法中，有關災害防救組織之分工與權責應予修訂

以我國災難管理機制在法制配套層面之現況而言，中央與地方目前未確實落實災防法相關規定，且災防法以及各項防救業務或執行計畫，並未有詳細作業流程及實施。以府際關係而言，中央與地方災防組織應要能相互搭配與對應，而以公私夥伴關係來說，災防法也應將民間重要組織與企業明確列入災防主體，針對權責義務明確劃分。

2、各級政府所執行的災害防救聯繫會報，應同時兼顧垂直與水平的協調整合

以目前我國災難管理主管機關來說，包括像中央災害防救辦公室以及災害防救署，還有其他各類相關的主管機關，在災難管理工作上都負有監督考核權責，跨部門間的協調機制應該予以整合，同時，中央單位與地方政府在災難管理事務上也應透過聯繫會報的具體建置，達到溝通之效。

3、災害規模分級與各級政府防救災準備的要求應有彈性

我國是否應成立類似美國「聯邦緊急災變管理署」(FEMA)等災難管理專責單位的聲浪時有所聞，本研究認為此項規劃可視合理性及適用性再行規劃。但 FEMA 所創立「意外事故指揮體系」(ICS)將可供我國在災害規模分級與災變現場救災指揮體系之架構與運作作為重要之參考依據。此套體系的

重點在於富有彈性與整合性。然而，此前提乃需建立在整合各項救災資源，統一運用於災害現場建立相關指揮模組及通訊頻率，建立整合性的通訊，這都需要標準作業程序、具體明確的操作規範、共同的頻率和用語，以及相關的法令配套措施，方得以調整。

4、災害防救教育應落實「全民防救災」精神

災難管理體系之健全不能單靠府際協力網絡的維持，災害防救教育對於災害防救工作之能否有效推動也具有絕對的影響作用。因此，建議運用學校教育、大眾傳播媒體、社會教育等加強災害宣導教育，提升國民防災意識。同時，也請相關單位辦理綜合防災訓練，並邀請民眾參與。

5、政府災害防救資訊系統之平時演練，應試驗與民間組織（或團體）的災害防救資訊整合能力

除了中央至地方應建立完整災難管理機制，立基在全民防救災之概念上，國家的災難管理體系也應該建立民眾防災組織，加強防災宣導。同時，將宗教慈善團體、國際之救災團體等，都納入災害防救之體系之中。

（二）中期作法、策略與政策建議

1、各方災害防救組織由政府權責單位統一整合

隨著災難發生的迅速，且類型漸多，參與災難管理工作的組織也越趨多元，當然也包括很多國內外非政府組織與企業組織等社會團體。然而，減災與防災工作的主軸仍應由各類災害主管部會負責，強調災難管理應維持一元

化的指揮體系，藉此發揮即時性，充分整合資源與動員人力。

2、政府災害防救部門需加強對私部門之協調指揮

能夠妥善運用參與緊急管理事務的志願性組織和慈善團體之方法在於，中央與地方災難管理區域合作的連結應該再更予以強化，建議可透過建立區域聯繫會報，嘗試將非政府之搜救組織（例如：中華民國紅十字總會或慈濟功德會）予以納入，協助地方政府減災整備規劃，藉此建立指揮管道與支援默契，強化彼此防災抗災能力。

3、政府災害防救部門需定期聽取私部門之意見

前述已經提及政府與民間團體之協力關係在災難管理課題上將日益重要，尤其在臺灣，非營利組織的活動力與擁有資源在某些層面並不少於政府部門，而在深度訪談過程中，即有受訪者提到公私部門的配搭是互補的，所以公私部門的搭配可以有效防災。因此，若要健全災難管理之機制建構，政府災害防救部門需定期聽取私部門之意見，以維持公私協力夥伴關係的穩固。

4、政府災害防救部門與國軍在協調過程應有標準作業程序

在國際的災難管理機制中，軍隊一向也是政府所倚賴的重要力量。而臺灣亦不例外，除了中央與地方災害防救區域合作應再更緊密之外，本研究建議應將區域性政府搶救部門（軍方作戰區或責任區域）予以納入，目的在於協助國家減災整備規劃，但此機制納入之關鍵應在於建立支援的標準作業程

序，強化彼此溝通協調之能力。

5、災害防救資訊應普及至一般民眾

現在已經是「全民防災」的時代，防救災之教育訓練不應侷限在專業領域之中，特別是一般民眾是否能接收到防救災資訊，以及使用之防救災資訊系統等，對於災難管理體系之妥善建構將具有關鍵的裨益。因此，政府單位應設法將災害防救資訊推廣至一般社會民眾，培養民眾具備適合之防災素養，瞭解準備和緊急應變的重要性。

(三) 長期作法、策略與政策建議

1、應朝建立國家回應架構方向前進，明確界定災難管理之跨部門協調機制

前述曾經提到，我國是否應成立類似美國「聯邦緊急災變管理署」(FEMA)之災難管理專責單位，對此，深度訪談期間，也有受訪者談到這問題，其認為重點並不在臺灣是否該建立 FEMA，而是應該將焦點放在「跨部門協調」，並明確劃分執行災難管理業務的中央機關和地方單位，由誰主導與誰擔任輔助。因此，本研究建議就未來長期之政策規劃，可以朝向建置「國家回應架構(National Response Framework)」方向前進，國家應變架構能夠針對各參與災害應變之政府機關角色予以定位，其界定災害是地方首長對選民基本責任，聯邦政府是協調資源予以支援協助，為能達到支援效果，需統整災害應變措施，爰採用現場指揮系統(ICS)、多組織(跨層級、跨組織)協調系統等機制，「協

調」各政府層級之災害應變作為。以我國來說，中央應扮演災難管理的政策規劃、監督、支援與跨部門協調及各項災害防救資源分配的輔助角色，而各類災難管理機關及地方政府才為災難管理業務的主導者與執行者。

2、導入協力治理之制度設計，與非政府組織之救災夥伴共同協調財務，人力和物力資源等工作

災難管理領域的公共管理者必須要將眾多志願者一同納入於災難管理事務範疇中。對此，本研究建議災難管理相關政府部門能研擬災難管理跨部門計劃。例如：將志願者與其組織劃分成在參與日常規劃部分與緊急回應的部分(例如像是紅十字會與慈濟功德會等)。並且，將此兩大範疇再按照暫時性，特別目的以及自發等基礎上予以區分。此外，在災難管理體系中，民營企業之角色也應該適時反應於準備與回應災難救援行動上。

陸、參考文獻

- 王秀燕（2010年11月）。政府與民間的災變管理合作機制之探討。災害救助與社會工作研討會，台北。
- 丘昌泰、趙家民、楊永年、鄭問堂、楊聿儒（2003）。台北市防災組織與功能研究：納莉風災的省思，**行政暨政策學報**，**36**：1-38。
- 呂朝賢（2001年5月）。非營利組織與政府的關係：以九二一賑災為例，第二屆非營利組織管理研討會，嘉義。
- 李宗勳（2004）。公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程，**公共行政學報**，**12**，41-77。
- 李長晏（2004）。全球化治理：地方政府跨區域合作分析，**研考雙月刊**，**28**（5），55-65。
- 李柏諭（2010）。跨域公共事務的管理邏輯：治理演化的類型分析，**文官制度季刊**，**2**（4），1-39
- 柯孝勳、許俊文、蔣得心（2009）。地方政府「地區災害防救計劃」之強化機制探討，**科技發展政策報導**，**2**，24-40。
- 唐雲明（1999年12月）。迎接 21 世紀災難挑戰--台中縣 921 地震搶救檢討，災變與重建國際研討會，台中。
- 馬士元（2001）。整合性災害防救體系架構之探討。國立台大建築與城鄉研究所博士論文，未出版，台北。
- 張中勇（2009年12月）。災難防救與我國國土安全管理機制之策進--兼論國軍在災防應變之角色，國土防衛與災害防救學術研討會，台北。
- 章光明、吳秀光、鄧子正、洪文玲（2010）。中央與地方災害防救組織與職能之研究。行政院研究發展考核委員會委託計畫（編號：

- RDEC-TPG-099-003) , , 未出版。
- 陳向明 (2002)。 **社會科學質的研究**。台北：五南。
- 陳秋政、梁筑雅 (2009 年 10 月)。八八水災之跨部門治理網絡與問題分析：
以六龜災區為例，行政民主與都會永續治理學術研討會，南投。
- 黃寶中 (2004)。 **災變事件福利體系資源管理－危機處理中的公私協力關係**，
東海大學社會工作學系碩士論文，未出版，台中。
- 廖坤榮 (2002)。建立政府災難管理職能：社會資本論分析， **中國行政評論**，
12 (1)，1-36。
- 熊光華、吳秀光、葉俊興 (2010 年 8 月)。 **台灣災難防救體系之變革分析**，
2010 年兩岸公共治理論壇「公共行政、災難防救與危機管理」，台北。
- 劉世芳 (1999 年 12 月)。 **台中縣政府救災指揮制度與運作的檢討報告**，災
變與重建國際研討會，台中。。
- 劉坤億 (2007)。全球化在地化：政府治理角色的轉變， **研考雙月刊**，**31** (5)，
63~73。
- 劉說安 (2010)。臺灣災害應變機制檢討與改變策略， **研考雙月刊**，**34** (3)，
37-48。
- 潘淑滿 (2003)。 **質性研究：理論與應用**。台北：心理。
- Balloch, S. & M. Taylor (2001). Introduction, in S. Balloch & M. Taylor (Ed.),
Partnership working: policy and practice (pp. 1319-1328). Bristol: Policy
Press.
- Bang, H (2002). ***Opening up the political system via cultural governance***. Paper
from the Institute for Political Science. Denmark: University of Copenhagen.
- Barnes, M. & D. Prior (2000). ***Private Lives as Public Policy***. Birmingham:

Venture Press.

- 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** (Special Issue on Collaborative Public Management): 44-55.
- Crosby, Barbara C. & John M. Bryson. (2nd Ed.). (2005). *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*. San Francisco, CA.: Jossey-Bass.
- Dwyer, P (1998). Conditional citizens? Welfare rights and responsibilities in the late 1990s. *Critical Social Policy*, **18**(4): 493-517.
- Dynes R. R., E. L. Quarantelli. & D. Wenger (1990). *Individual and Organization Response to the 1985 Earthquake in Mexico City, Mexico, Book and Monograph Series #24*. Newark, DE: Disaster Research Center, University of Delaware.
- Glendinning, C., M. Powell. & K. Rummery (Eds.). (2002). *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*. Bristol: Policy Press.
- Huxham, C. (1991). Facilitating Collaboration: Issues in Multi-Organizational Group Decision Support in Voluntary, Informal Collaborative Settings. *Journal of the Operational Research Society*, **42**(12): 1037-1045.
- Kooiman, J. (1999). Social-political governance: overview, reflections and design, *Public Management*, **1**(1): 67-92.
- Michael, M., B. Gazley & J. Brudney. (2010). The New Emergency Management: Applying the Lessons of Collaborative Governance to 21st Century Emergency Planning. In The R. O'Leary, D. V. Slyke & Soonhee Kim. (Ed.),

- Future of Public Administration around the World: The Minnowbrook Perspective* (pp. 117-128). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Peck, J. & A. Tickell (1995). The social regulation of uneven development: regulatory deficit, England's South East, and the collapse of Thatcherism, *Environment and Planning A*, 27(1): 15-40.
- Pierre, J. & B. G. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rouban, L. (Eds.). (1999). *Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management (European Group of Public Administration Yearbook)*. Amsterdam: IOS Press.
- The World Bank (2005). Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis. Retrieved June 26, 2012, from <http://publications.worldbank.org/index>.

國科會補助專題研究計畫項下赴國外(或大陸地區)移地研究心得報告

日期：102 年 3 月 25 日

計畫編號	NSC 99 -2410-H-004 -121 -MY2		
計畫名稱	我國災難管理機制之檢視與重構：跨部門治理理論觀點下的組織設計研究		
出國人員姓名	陳秋政、林煥筌	服務機構及職稱	東海大學行政暨政策學系
出國時間	2011 年 8 月 14 日至 2011 年 8 月 25 日	出國地點	北京、成都

一、 國外(大陸)研究過程

這次行程安排是 8 月 14 日從台北出發至北京，預計在北京停留 7 天，在成都則停留 5 天。本次是以一個大型研究團隊的方式進行，共計有 8 位教授、2 位博士生以及 2 位碩士生一同前往，教授們分別來自國內的各大專院校，包括：國立台灣大學、國立政治大學、國立台北大學、國立中央大學、東海大學以及法鼓大學籌備處等。

本次研究過程主要是透過焦點團體座談的方式，檢視中國大陸國際非政府組織自主性。與北京與四川的大學、民間團體以及官方研究單位進行會談。在北京與成都共計舉行 10 場焦點團體座談，其中，北京有 7 場，成都則有 3 場。所邀請的學者專家與非政府組織的成員超過 70 人次。本次移地研究舉行焦點

團體座談之受邀出席單位共有：香港樂施會北京辦事處、香港樂施會四川地震救援重建辦公室、南都公益基金會、四川社會科學院、四川海惠辦公室、北京大學公民社會研究中心、中國人民大學公民社會研究中心、中國國際民間組織合作促進會、中國扶貧基金會、仁愛慈善基金會、北京恩玖（NPO）資訊諮詢中心、北京清華大學公民社會研究中心。

本研究在出發前往大陸進行調查研究前，雖然已經蒐集閱讀大量文獻，但是所得到的資訊還是相當的籠統。而在調查過程與結束後，發現對於這些文獻中所說明的概念更加清楚，也蒐集到可貴的第一手資料。以下也附上相關的照片。

圖一 北京清華大學焦點團體座談會現場



圖二 中國扶貧基金會焦點團體座談會現場



圖三 中國國際民間組織合作促進會焦點團體座談會現場



圖四 南都基金會焦點團體座談會現場



圖五 中國人民大學焦點團體座談會現場



二、 研究成果

- 1、 江明修、陳秋政等人（2010年6月）。跨部門治理之研究趨勢與應用：以台灣災難管理機制與經驗分析為例，國際都市圈發展論壇：後世博與長三角區域一體化，上海。
- 2、 江明修、吳正中（2011）。國際非政府組織在中國：自主性之初探，「中國社會與制度」系列論文，國立政治大學中國大陸研究中心。

三、 建議

無

四、 其他

無

國科會補助專題研究計畫項下赴國外(或大陸地區)移地研究心得報告

日期：102 年 3 月 25 日

計畫編號	NSC 99 -2410-H-004 -121 -MY2		
計畫名稱	我國災難管理機制之檢視與重構：跨部門治理理論觀點下的組織設計研究		
出國人員姓名	陳秋政、林煥筌	服務機構及職稱	東海大學行政暨政策學系
出國時間	2011 年 8 月 14 日至 2011 年 8 月 25 日	出國地點	北京、成都

一、 國外(大陸)研究過程

這次行程安排是 8 月 14 日從台北出發至北京，預計在北京停留 7 天，在成都則停留 5 天。本次是以一個大型研究團隊的方式進行，共計有 8 位教授、2 位博士生以及 2 位碩士生一同前往，教授們分別來自國內的各大專院校，包括：國立台灣大學、國立政治大學、國立台北大學、國立中央大學、東海大學以及法鼓大學籌備處等。

本次研究過程主要是透過焦點團體座談的方式，檢視中國大陸國際非政府組織自主性。與北京與四川的大學、民間團體以及官方研究單位進行會談。在北京與成都共計舉行 10 場焦點團體座談，其中，北京有 7 場，成都則有 3 場。所邀請的學者專家與非政府組織的成員超過 70 人次。本次移地研究舉行焦點

團體座談之受邀出席單位共有：香港樂施會北京辦事處、香港樂施會四川地震救援重建辦公室、南都公益基金會、四川社會科學院、四川海惠辦公室、北京大學公民社會研究中心、中國人民大學公民社會研究中心、中國國際民間組織合作促進會、中國扶貧基金會、仁愛慈善基金會、北京恩玖（NPO）資訊諮詢中心、北京清華大學公民社會研究中心。

本研究在出發前往大陸進行調查研究前，雖然已經蒐集閱讀大量文獻，但是所得到的資訊還是相當的籠統。而在調查過程與結束後，發現對於這些文獻中所說明的概念更加清楚，也蒐集到可貴的第一手資料。以下也附上相關的照片。

圖一 北京清華大學焦點團體座談會現場



圖二 中國扶貧基金會焦點團體座談會現場



圖三 中國國際民間組織合作促進會焦點團體座談會現場



圖四 南都基金會焦點團體座談會現場



圖五 中國人民大學焦點團體座談會現場



二、 研究成果

- 1、 江明修、陳秋政等人（2010年6月）。跨部門治理之研究趨勢與應用：以台灣災難管理機制與經驗分析為例，國際都市圈發展論壇：後世博與長三角區域一體化，上海。
- 2、 江明修、吳正中（2011）。國際非政府組織在中國：自主性之初探，「中國社會與制度」系列論文，國立政治大學中國大陸研究中心。

三、 建議

無

四、 其他

無

國科會補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2013/04/01

國科會補助計畫	計畫名稱: 我國災難管理機制之檢視與重構: 跨部門治理理論觀點下的組織設計研究
	計畫主持人: 江明修
	計畫編號: 99-2410-H-004-121-MY2 學門領域: 公共行政
無研發成果推廣資料	

99 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：江明修		計畫編號：99-2410-H-004-121-MY2					
計畫名稱：我國災難管理機制之檢視與重構：跨部門治理理論觀點下的組織設計研究							
成果項目		量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）	
		實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比			
國內	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	3	3	100%		
		專書	0	0	100%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	0	0	100%		
		專書	0	0	100%		章/本
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（外國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		

<p>其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)</p>	<p>無</p>
--	----------

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

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

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

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

1、江明修、陳秋政等人（2010 年 6 月）。跨部門治理之研究趨勢與應用：以台灣災難管理機制與經驗分析為例，國際都市圈發展論壇：後世博與長三角區域一體化，上海。

2、江明修、陳秋政、林煥笙、劉奕宏、朱淳妤（2012 年 5 月）。我國災難管理機制之運作現況與問題，2012 年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨「永續治理：新環境、新願景」國際學術研討會，台南。

3、江明修、陳秋政、林煥笙（2013 年 5 月）。我國災難管理機制問題與策略之研究--協力治理觀點下政策德菲法的分析，2013 年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨「續階：對台灣公共行政的檢討與展望」國際學術研討會論文，南投。

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

本研究經由災難管理相關文獻的整合與歸納，發現災難管理機制必須特別著重於「組織設計、資訊流通、溝通協調」等議題的討論。因此，本研究遂以「跨部門治理」之觀點，針對「組織、資訊、協調」三個面向設計訪談提綱與問卷，執行 16 人次深度訪談，邀請 16 位受訪專家學者填寫兩輪德爾菲問卷，運用 MAXQDA 質性分析軟體進行內容分析，依據平均數、標準差判斷受訪意見的共識程度。目的係為台灣災難管理機制的運作問題與因應策略謀求共識，提出建議。

就研究成果而言，本研究涵蓋學術與實務領域專家學者之受訪群體，對於我國災難管理機制之現行問題、可因應的解決方案與策略以及未來組織設計的可行機制等面向進行討論，除了累積災難管理領域的相關研究成果之外，本研究發現過去災難管理之相關文獻缺乏論述公、私部門互動的關係，因此，在實證資料蒐集上也將 NGO 納入，以期建構出災難管理之公私夥伴關係完整圖像。

