

東海大學行政管理暨政策研究所
碩士學位論文

公共危機管理中府際合作運用之研究
以桃園地區災害性缺水事件為例

A study on the adaptation of inter-governmental cooperation in
public crisis management :
Showcasing the example of the disastrous water shortage
in the Taoyuan area



指導教授：魯俊孟 博士

研究生：張正良

中華民國九十七年六月

謝 誌

孤帆遠影碧山盡，唯見長江天際流。當東海 94 級的同學們陸陸續續搬出東海別墅區時，就意味著我也將告別我碩士生的生涯，在東海將近三年的日子，從一開始的辛苦、挫折、苦悶到今日的不想離開和不捨，這裡頭充滿著無限的思念與回憶，與老師和同學間建立起的羈絆，也將陪伴我走向人生另一個旅程。

在東海這三年的歲月中，最要感謝的就是我的家人給予我的支持與愛護。老爸和老媽不但給予了我一個優渥的環境，也給予了我時間上的寬裕，讓我從容不迫逐步完成我的碩士論文。正忻和秀娃也是我精神上的支柱，還記得在碩一的那段時間，由於壓力很大所以常常找你們的麻煩，但是你們都盡量的包容我、忍耐我，真的讓我很感動，而且每當我要看英文 paper 時，秀娃總是很辛苦的幫我掃瞄到電腦裡面去，真的是非常辛苦。另外，也非常感謝我的舅舅，不但給予我很多個案方面的資料，也協助我訪談的工作，讓我能在很有效率的情況下完成個案方面的研究。

至於在學術上，首要感謝的就是跟我有七年師生情誼的魯俊孟老師，從中華到東海，我真的很榮幸能在您的麾下跟著學習與成長，老實說沒有這幾年做民調的學習，我早就把一些統計分析的概念與方法忘的一乾二淨。另外在論文方面，魯老師也很有耐心的接受我每週一篇的轟炸，細心的給予意見和指導，倘若沒有老師這樣子的對待，我寫出來的論文恐怕根本不能見人。除魯老師外也很感謝呂炳寬老師和葉嘉楠老師兩位口試委員給予的意見，呂老師給予了我對於行政法方面不同的視野，讓我的思維不只是侷限在「政策」的單一面向上；而葉老師除了給予我論文修正的意見外，當初在約訪談對象上，也受葉老師相當大的協助，讓我在水利署和自來水公司方面的訪談能順利進行。另外，也相當感謝中興大學的李長晏老師，在有關府際關係、合作與治理的相關理論上，給予我很多學習的機會和訓練，讓我找到可以強化危機管理的工具，並且讓我在撰寫論文的理論上，能有更清晰的架構進行操作。政治系的陳建仁老師，也總是在臨門一腳上給予我寶貴的意見，提醒我很多忽略到但是很重要的一些事情，真是非常非常的感謝。除了上述的老師外，也由衷的感謝在我論文個案上接受我訪談或是協助我約訪談的公務員們，讓你們在百忙之中抽空接受我的訪問，無端的增加各位的工作量，讓我一方面感到抱歉，另一方面也實在是感謝各位。

除了家人與老師外，我還要再特別感謝在我周遭的朋友與同學們。好哥們立煒，總是跟我討論很多不同的議題，而在這些討論過程中常會給予我很多不同觀察事物的觀點，也讓我有所精進；琮瑜哥我也很感謝你提供我的文獻，讓我節省很多找文獻的時間；至於允士和婉婷，雖然好像我給你們的意見比較多，但是在跟你們討論的過程中，也加深了我再一次學習的機會；最後是我們東海行政所

94 級的夥伴們，能夠認識你們真是我人生最幸福的一件事！每當憶起這過往的點點滴滴，總是讓我不經意的嘴角上揚，由於有各位的陪伴讓我一路不會孤單，因此與其說我們是同學，我更將我們視為一個大家族的同伴，一起歡樂，一起痛苦，一起面對挑戰，一起迎接榮耀。

期盼在未來的日子，各位都能夠有好的發展與前程，而我也將帶著各位對我的厚愛與期盼，努力的盡我所能，為民族為國家貢獻一份心力。

張正良 謹致

2008 年 6 月 24 日于台中東大寓所

摘 要

上戰場帶了一把沒有子彈的槍，只能去當炮灰。面對危機的管理也是一樣，空有危機管理的策略，但是沒有能力進行策略執行，那危機永遠不會變成轉機。當前無論是公共管理還是企業管理、學界還是實務界都針對危機做了系統化的剖析和研究，也針對危機製作了很多相對應的管理措施與方法。但是觀察眾多的公共危機個案，政府組織往往深受層層法令結構的限制，缺乏授權彈性，以致無法在具有時效性與應變性的狀態下對危機進行管理。此外，在面對危機時，多半需要政府各部門間的通力配合，甚至藉助國際間或民間力量的合作，才能有效的化解危機。但是政府部門間往往遭受到某些原因的阻擾，導致無法有效的進行合作，使得危機無法在第一時間進行排解，進而造成危機的擴大，最後必須花費更大的成本來進行解決。

其實一個完整且良善的公共危機處理過程，除了需要完備的危機管理策略外，實有賴於中央與地方、政府部門之間的相互配合與協調，並且建立一個良好的溝通平台。因此本文茲針對現行危機管理的策略中，研究該如何透過府際間合作方式進行管理和執行，並且對未來危機管理的府際合作方式做出建議。

關鍵字：公共危機管理、府際合作

Abstract

Tackling the battlefield with an unloaded gun is no different than being a helpless target for bombardment. And the same can be said when confronting crisis management, as no crisis can be averted and turned around with the presence of a crisis management strategy but without the ability to implement it. In spite that the practical implementation sector in business administration and academic study has systematically profiled and studied crisis in public administration, and have devised many corresponding management measures and focus on crisis management. However, by observing a number of public crisis cases, the governmental organization tends to lack authorization flexibility, as hindered by many legal and regulatory confines, rendering it unable to manage the crisis as effectively and flexibly. In addition, when faced with a crisis, there is a high probability that it requires an coordinated effort among the governmental departments, or even relying on the cooperation of global and private strength, in order to effective resolve a crisis. Noteworthy, there seems to be a certain hindrance existed among the governmental department that prevents an effective cooperation, delay a crisis from being resolved at the onset of its occurrence, but also aggregates the crisis to expand that can only be resolved at the cost of a greater expenditure.

As a matter of fact, devising a comprehensive and working public crisis response process calls for more than instilling a comprehensive crisis management strategy, but also a mutual support and cooperation among the central and local governmental departments, and the instilment of an interactive communication platform. In light of which, the thesis aims to examine how best approach from an inter-governmental cooperation mode to manage and implement the existing crisis management strategy, and to devise recommendations for an inter-governmental cooperation mode in support of future crisis management.

Keywords: public crisis management, inter-governmental cooperation

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景動機與目的.....	1
第二節 研究方法、範圍與對象.....	5
第三節 研究設計、流程與限制.....	7
第四節 重要名詞界定.....	14
第二章 理論基礎與文獻回顧.....	15
第一節 公共危機與公共危機管理的界定.....	15
第二節 公共危機管理的內涵與影響.....	25
第三節 府際合作的理論基礎.....	37
第四節 公共危機管理與府際合作間的關係.....	46
第五節 先前相關研究文獻整理.....	56
第六節 研究架構.....	61
第三章 我國公共危機管理中的府際合作現況.....	63
第一節 我國現行公共危機管理體系概況.....	63
第二節 我國的府際合作現況.....	75
第四章 個案研究與綜合分析.....	80
第一節 個案背景介紹.....	80
第二節 艾利與瑪莎颱風後桃園缺水事件實例探討.....	82
第三節 公共危機管理中府際合作運用之綜合分析.....	125
第五章 結論.....	140
第一節 研究發現.....	141
第二節 研究建議.....	146
第三節 後續研究建議.....	149
參考文獻.....	151
附錄.....	159

表 次

表 1-1 研究之訪談名單.....	8
表 2-1 共同治理模式.....	48
表 2-2 各家危機管理階段論簡表.....	49
表 2-3 理論中危機發展型態中各府際合作項目統計表.....	53
表 3-1 災害防救計畫種類說明.....	68
表 3-2 FEMA 危機四階段論與「災害防救法」對照表.....	69
表 4-1 深度訪談名單及訪談明細.....	82
表 4-2 桃園艾利颱風造成缺水危機事件簡表.....	95
表 4-3 艾利缺水危機發展型態中各府際合作項目統計表.....	132
表 4-4 瑪莎缺水危機發展型態中各府際合作項目統計表.....	133

圖 次

圖 1-1 研究流程圖.....	11
圖 2-1 危機的靜態分類圖.....	22
圖 2-2 危機管理週期壓力圖.....	34
圖 2-3 危機的生命週期.....	35
圖 2-4 府際合作治理理論架構圖.....	42
圖 2-5 理想狀態下之公共危機管理中府際合作運作模式模型.....	52
圖 2-6 理論上各公共危機管理階段府際合作涉入程度狀況圖.....	54
圖 2-7 研究架構圖.....	61
圖 3-1 我國現行災害防救體系圖.....	64
圖 3-2 北台區域發展推動委員會防災組成員圖.....	76
圖 4-1 實務狀態下之公共危機管理中府際合作運作模式模型.....	128
圖 4-2 個案中各公共危機管理階段府際合作涉入程度狀況圖.....	133

附 錄

附錄一 石門水庫及其集水區整治特別條例.....	159
附錄二 訪談題目.....	161
附錄三 訪談逐字稿.....	166