

第一章 緒論

第一節 研究背景動機與目的

壹、研究背景

趨吉避凶是地球上各物種的本能，爲了維持生命和延續發展，都會想盡辦法避免遭受到危害。植物爲行光合作用會延伸其枝葉去尋找光源，爲延續生命使其根莖穿透堅石找尋水源；動物會不斷遷徙去尋找食物充沛並且沒有天敵的安居立命之所。身爲萬物之靈的人類亦不例外，但是別於其他地球上的物種，人類懂得用運系統化或科學化的方式，將危機所帶來的危害理論化，解析危機的本質並且加以管理、排除或降低損害。

早在遠古時代的人類，就會利用龜殼上的花紋來預測危機，從周代開始，中國人利用《易經》的原理推算卦象，藉此預知吉凶。至於人類開始利用科學化的方式來預測災害的發生，並用系統化的方法降低危機所帶給人類的損失，可以追溯到第二次世界大戰的浩劫後，早在 1947 年，美國杜魯門（Harry S. Truman）總統，在國家安全會議上成立一個危機小組，希望在急迫又影響國家存亡的重大事件上，能採取立即而又適宜的行動方案，如柏林危機、越戰危機、伊朗人質危機。冷戰期間又將此一處理對外事務的危機機制，同樣運用在國內危機事務的處理上。至上世紀 70 年代以後，危機管理的課題逐漸從單純國際關係學者的研究專業，轉變成管理領域甚至公共政策研究的主要課題（鐘從定，2003：100）。

如今進入 21 世紀，地球嚴重暖化，各地自然災害不斷、恐怖主義盛行、原油等重要資源日漸稀少等議題是更加劇烈，許多國家都意識到在面對越來越多無法預見或潛在的風險，若沒有一套積極且完備的措施或制度，將會嚴重的影響甚至傷害國家以及國民，因此當前無論是企業管理還是公共政策、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，都是爲了應對如今這個變化無常的多元世界型態。但是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，沒有能力進行策略執行，那危機永遠也不會變成轉機。

如果危機管理是指槍的話，那子彈是什麼呢？首先就政府組織而言，隨著各學科越來越進步的發展，政府各部門的職責分工也越來越精細，但是公共危機所帶來的問題卻是很複雜，所牽涉的領域和專業也是很廣泛。此外，在地方上的發展方面來看，都市化已經成爲是不可檔的趨勢，都市化代表著人口高度密集、高運輸量及商業活動，亦代表著都市擴張、擁擠和領地界線的模糊化，而在這樣高度成長及變化中，當發生公共危機事件，所牽扯的決不會單單某一個特定的都市，而會是整個大都會及其週遭城市所共同遭遇的問題，變形成跨越疆域的府際

問題。換言之，如今台灣除的處在一個處處是危機的環境中，更要面臨多元社會層出不窮都市問題之挑戰、地方財政之普遍困難、以及政府再造的時代要求等現狀，因此，無論是從政府組織上或是地方發展上著眼，都可以發現府際間的議題已成為當今治理上的首要課題，要妥善的解決公共危機所帶來的損害，亦需要府際間的協調與合作才能夠有效的進行。因此筆者認為透過府際合作的模式，才能夠武裝危機管理理論，並對公共危機進行直接並且有效的管理。

貳、研究動機

台灣地區位於亞熱帶氣候，既處於環太平洋地震帶上，更位於歐亞大陸板塊與菲律賓板塊邊緣，常遭受地震、颱風、豪大雨、土石流、旱災等天然災害的侵襲，近幾十年來由於工商進步，人口大量向都市集中，各種人為災害也日漸頻傳。近 5、6 年來更是年年均發生重大災害事件，例如：1996 年的賀伯颱風，1997 年台北縣林肯大郡災難，1998 年桃園縣華航大園空難，高雄縣北誼興業爆炸案，1999 年集集大地震，2000 年八掌溪事件、碧利絲颱風、象神颱風、新航中正機場空難，2001 年梨山森林大火、331 地震、乾旱事件、華航澎湖空難等重大災例（行政院研考會，2003：237；翁毓秀，2005：420-421）。由此可知，危機所帶來的災害與損失始終在日常生活中影響著我們身家財產的安全，在台灣地區尤其為最。

不過單就公共的危機管理而言，在眾多個案中可以發現，在處理公共危機時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（鐘從定，2003：102）。此外公共危機的處理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。正如前文所言，在這牽一髮動全身的資訊時代中，危機的處理已經不是單一國家的議題，而是全球都要面對的共同問題，國家間必須相互合作解決危機，那更何況本國內的各政府部門間的通力合作呢。但是，這種跨領域的合作模式，卻往往遭受到某些原因的阻擾，導致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。例如本研究所要探究的個案，桃園縣在 2004 和 2005 年因風災導致的缺水事件就是一個典型的案例。

在 2004 年 8 月 25 日發現由於艾利颱風過境台灣後，造成石門水庫原水濁度極速增加，造成桃園縣境內自來水淨水場停擺，民生用水與工業用水無法供應，桃園縣近二百萬人經歷不可思議缺水 17 天的窘境。時至隔年 2005 年 8 月瑪莎颱風過境，由於艾利缺水危機後的相關補救建設與措施仍舊缺乏有建制的府際間的合作，並進行長遠與治本的有效計畫，因此在土石流大量崩塌後，仍然造成為期十多天的缺水事件。

而在這個前後兩件案例中，所涉及的政府部門相當廣泛，地方政府方面除危機直接影響的桃園縣政府外，還包括與桃園縣接壤的新竹縣與台北縣；中央政府方面包括經濟部下轄的水利署、自來水公司、石管局等。在這危機發生時，各級政府都無法有效的掌握危機的強度進行有效的控制，例如在艾利颱風後的缺水事件發生時自來水公司遲至斷水後第五天才成立緊急應變中心，桃園縣政府則是到斷水後第七日才成立「旱災應變中心」對缺水事件做系統性的處理。而且在事後各級政府亦無記取教訓，導致相隔不到一年類似的危機又再度爆發，造成人民財產無謂的損害（張正良，2007：2）。

如果從府際合作的角度來觀察上述的個案，可以發現由於缺少溝通平台，導致資訊和資源無法有效進行分配，政府間的權責也劃分不清，協商機制失衡，使得中央和地方政府在危機發生之初，各自為政甚至各自撇清，也對缺水危機的處理增添不必要的成本。爰此，激發出筆者想要探究其問題核心的企圖，究竟透過跨部門間合作的方式在公共危機的處理上，到底出了什麼問題，以及如何透過這種跨部門的府際合作方式對公共危機進行實質有效的管理。

參、研究目的

相較於歐美日等先進國家，我國整體的公共危機管理或意識發展雖略顯落後，但是在 1999 年所發生 921 集集大地震後，政府也已經體認到重視公共危機管理議題的迫切需求，因此在 2000 年 7 月份通過「災害防救法」，成為我國目前有系統的公共危機管理意識的具體表現。但是在該法通過後在面對危機的發生卻沒有具體的展現其效用，例如就在該法公布實施後所發生的嘉義縣八掌溪四位河床施工工人遭溪水流失事件。這四名工人在暴漲的溪水中孤立無援，最後竟然在眾目睽睽下遭洪水沖走罹難，輿論交相指責有關單位的麻木不仁，以及眾多相關救災單位對處理突發意外事件無法有效的進行溝通與協調，導致毫無效率及輕率的態度遭受各方撻伐，也為剛發布施行的「災害防救法」帶來幾分諷刺。

如今在我國在高度都市化的密集發展情況下，任何危機所影響的範圍決對包含危害直接影響的地區以及週遭地區的人事物，因此自然會形成跨越地方和部門的「府際」問題。此外，在一個資源有限但問題無窮的現實情況下，如何對資源進行整合，針對問題有效準確的進行打擊，亦需要府際合作的技術進行統籌規劃。換言之，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，榮辱與共。因此本研究茲針對現行危機管理的策略中，該如何透過府際間合作方式進行管理和執行，並且對未來如何透過府際合作的方式進行公共危機的管理做出建議。

肆、研究問題

本研究基於上述研究動機與目的，欲探討之問題如下：

一、主要研究問題：

在現行公共危機管理的策略中，該如何透過府際合作的功能對危機進行管理、資源統籌和執行？

二、次要研究問題：

- (1) 現行我國的公共危機管理策略為何？
- (2) 現行我國府際合作的政策作為有哪些？
- (3) 為何要利用府際合作的模式，對公共危機進行管理？
- (4) 在公共危機的各階段中，各種府際合作模式的理想運作狀況為何？
- (5) 在實際的作業上，在公共危機爆發前的各級政府之府際合作現況及後續動作與修正建議為何？
- (6) 在實際的作業上，在公共危機爆發時的各級政府之府際合作現況及後續動作與修正建議為何？
- (7) 在實際的作業上，在公共危機爆發後的各級政府之府際合作現況及後續動作與修正建議為何？
- (8) 我國公共危機的管理中，各府際合作模式在運作上的困境與績效改進之道為何？
- (9) 未來政府該透過何種方式來強化府際合作的內含，進而強化公共危機管理的技術？

第二節 研究方法、範圍與對象

壹、研究方法

研究設計的本身係透過選用適當的研究方法，達成本研究的研究目的，並透過實際設計的過程，減少由研究方法本身存在的限制，對研究主題所產生的解釋偏誤。而本研究主要是針對公共危機中，如何藉由府際合作的技術對危機進行有效的管理以及解決，並且針對個案進行比較和彙整，故其資料來源，偏向於文獻的分析與質化的研究。為遂本研究之目的，本研究將透過文獻分析法與深度訪談法為主要蒐集資料來源，再輔以個案研究法進行資料的分析，列述如下：

一、文獻分析法

本研究重點為公共危機管理與府際合作，因此希望藉由文獻分析，先就公共危機管理的相關先前研究、學術論文進行整理。繼而針對府際關係與府際合作的相關學術論著，書籍、期刊、學術論文、研究報告及研討會論文等，進行蒐集與分析、並加以整理與解釋。經過文獻資料的通盤分析整合，以做為理論建構與實務執行之背景知識。

二、深度訪談法

Goldman (1962) 指出，深度 (depth) 涉及「尋求比一般人際關係層次可得之更深入資訊」，訪談 (interview) 隱含一中介者 (moderator) 的出現，其「運用團體為一工具以獲取資料」(歐素汝譯, 2000)。本研究透過深度訪談危機發生期間的政府相關官員，收集官員對個案觀點及實務經驗，作為撰寫論文的輔助證據。從訪問面談中，本文企圖了解政府官員在從事個案相關業務時，面臨哪些阻力與困境，藉以掌握公共危機處理失靈的癥結所在。

三、個案研究法

個案研究作為研究方法之一，就是希望從具體的個案分析中，發現同類事務的一般規律。即針對個案研究的真實情況加以論述，並作詳細的過程分析，以及結果進行解釋與推論。而本研究的個案主要分為兩個部份，第一部份是 2004 年所發生的艾利颱風後的缺水事件，第二部分是 2005 年所發生的瑪莎颱風後的缺水事件。而筆者將會將這兩次缺水危機事件視為一組連續的政策事件進行探討。

至於為何選取該個案進行探討，除了上述事件是一組連續的政策事件外，尚有兩個原因。第一是其牽涉的相關部門相當廣泛和複雜，且有關整個缺水危機的管理過程中涉及許多中央主管事項以及地方自治事項的權限整合¹，以及不同政

¹ 在有關災害性缺水危機的管理中權限劃分方面，根據地方制度法第十九條第八款第二項中規

黨執政的中央與地方間的垂直分立問題，因此是一個探討府際合作問題的良好議題；第二是該個案突顯了危機的多元性和不確定性，試想颱風過境一般人多半會擔心淹水和海水倒灌的問題，誰會想到會導致缺水呢？但是該個案卻是因為颱風過境而導致大缺水的危機。因此綜合上述三個原因，奠定了筆者選擇該個案的動機與理由，而本研究也將透過危機管理、府際合作以及政策研究相關理論對個案進行檢證與探究。

貳、研究範圍與對象

從研究背景與動機可以看出，本論文是以個案的型態來探討政府各單位在進行危機管理的現實狀況以及如何透過府際合作的方式，對危機進行解決。而個案就是桃園縣在 2004 年及 2005 年兩次因為風災後所造成數十日的缺水事件中，有關於危機管理和府際合作的部份進行探討。從組織面來看，該危機所影響的層面和部會相當廣闊，其中包涵中央對地方關係、地方對地方關係、公部門對公部門、公部門對私部門以及公部門對市民社會網絡關係等等。

而本研究將會以地方政府的角度為主，中央政府角度為輔的觀點進行研究，以地方政府的角度來審視中央對地方以及地方對地方之間在進行危機管理的現況與困境為何，之後再輔以部分中央政府單位的觀點進行協助調查。

致於研究對象上，本論文基本上以當時事件發生時的縣府官員和中央部份相關單位作為研究探討的對象，藉由深度訪談的方法以了解當時的時空環境背景，以及相關議題的意見與看法，並藉以佐證作者的研究結論。

定，縣市集水區保育管理是地方自治之權限，但是根據水庫蓄水範圍使用管理辦法第二條以及自來水法相第二條之相關規定，石門水庫以及自來水公司之主管機關為中央之經濟部。因此在權限多層式分配的情況下，有關本個案之水利劃分上並不完全為中央交辦地方之委辦事項，所以欲妥善對整個危機進行管理，就會涉及許多中央政府與地方政府、地方政府與地方政府間合作的問題。

第三節 研究設計、流程與限制

壹、研究設計

研究設計（research design）通常是指研究者在研究開始之前對研究項目的一個初步設想，其中包括問題的提出、具體的方法和手段、研究的步驟和進程、所期待的研究結果以及檢驗研究結果的方式等（陳向明，2002：89）。此外，研究設計是要決定要觀察的角度、觀察的象，以及觀察目的的過程（李美華譯，1988：145）。換言之，研究設計就是一種研究的藍圖，使研究者能夠得到這些問題的答案，並做為研究時各個階段的指導準則。因此，當檢視個案過程的互動時，客觀且全面的觀察角度，是獲得有意義的資料的前提。

換言之，研究設計就是一種研究的藍圖，使研究者能夠得到這些問題的答案，並做為研究時各個階段的指導準則。因此，當檢視個案過程的互動時，客觀且全面的觀察角度，是獲得有意義的資料的前提。本研究欲透過對中央與地方政府相關單位當初在處理缺水事件中的相關主管進行訪談調查，藉以瞭解地方政府的看法、和態度。也藉由訪談調查瞭解地方政府在進行公共危機管理時所面臨的困境，以及對於府際合作機制的建立或實際執行時如何突破協調的缺失加以分析。由於該議題所涉及的層面甚廣，有礙於資源和時間上的限制，故本研究無法窮盡所有政府單位的觀點出發，訪談對象也僅有地方政府相關單位主管以及中央政府部分承辦業務官員，因此無法達到完全客觀的分析結果，這也是作者在未來必須加強的部份。

一、擬定受訪者

本研究欲訪談的機關，如下表所示：

表 1-1 本研究之訪談名單

訪談單位性質	訪談單位	備註
中央單位	經濟部水利署北區水資源局	一級政府單位
中央單位	自來水總公司	主管全省自來水業務單位
中央單位	自來水公司 第二區管理處	主管桃園地區的自來水單位
地方單位	桃園縣政府	二級政府單位
地方單位	桃園縣政府 消防局	二級政府單位主管危機管理的所屬機關
地方單位	桃園縣政府 研發室	二級政府單位主管政策規劃與執行統籌的所屬機關
地方單位	桃園市公所	三級政府單位
地方單位	中壢市公所	三級政府單位
地方單位	北桃園的一個里	最基礎的政策執行單位
地方單位	南桃園的一個里	最基礎的政策執行單位

資料來源：本研究自製

由於本研究所欲探討的主題在於公共危機管理中的府際合作的狀態，因此所訪談對象包含本個案有關聯性的各層級中央和地方官員，在中央部份包含水利署和自來水公司；地方政府方面包含第二級的縣政府相關局處以及第三級的鄉鎮市政府與村里單位。具體訪談對象主要是針對2004至2005年兩次缺水危機時，有關機關任上的相關承辦人員，因此有些受訪者已經轉調單位或已退休，不過為求本研究的信度和效度，筆者將以「人」為主，「機關」為輔的觀念進行訪談對象的邀約。

此外本研究對於訪談資料處理的方式：（一）與受訪者面對面方式口述問題，請受訪者逐一回答，並以錄音及筆錄的方式記錄受訪者所回答的答案。（二）進行所有受訪者的訪談後，將所得之資料進行查對，除了可以作為釐清個案問題本身的過程外，最主要的是能夠以答案所顯示的特質、傾向與行為，或做本研究論證的有力支持。本研究將先確定訪談對象後，確認問題的性質與取向，再進行個別訪談。（三）將訪談所得資料進行比較分析，歸納出共同的問題與看法或不同的看法，並配合本論文之理論架構，共同作論證支持。

二、訪談問題的設計

本研究擬從 2004 年艾利颱風和 2005 年瑪莎颱風過後有關桃園嚴重缺水數日的個案中來探討政府在面臨各階段的公共危機時，要如何透過府際合作的技術，整合中央、地方政府和民間的有限資源，對危機進行有效的管理。配合本研究之需要，將針對中央和各層級的地方政府的相關單位進行訪談，而受訪對象即為上述單位中有參與本個案之處理的承辦公務人員。本研究訪談問卷主要依 2004 年和 2005 年兩次缺水危機分成兩大部分，而每一部分的問卷中，亦以危機爆發前、爆發時和爆發後的三的階段進行分類成爲三個小部分。

首先針對 2004 年艾利颱風期間處理過程的訪談問卷中總共有 10 項問題，其中問題主要是要調查各級政府機關在面對史無前例的因風災導致缺水的危機時，在危機爆發的前後過程中處理狀況爲何，以及當時的各種府際合作形式在該次危機中所扮演的角色。至於 2005 年瑪莎颱風期間處理過程的訪談問卷中總共有 11 項問題，該部分主要是針對 2004 年的問題進行延續，除調查在 2005 年的缺水事件中的處理過程外，更欲了解各種形式的府際合作在該個案中是否有增加協助危機管理的角色，且探討 2005 年的缺水危機的處理是否優於 2004 年的缺水事件。

貳、研究流程

本論文之研究流程如下圖 1 所示，說明如下：

一、研究動機目的和範圍界定

首先確定本案之研究動機、目的與範圍的釐清，是由於桃園缺水危機所涉及之層面複雜且廣，如果沒有事先將所欲研究的動機和目的界定清楚，很難對難以窺其全貌及關鍵焦點。

二、資料蒐集及架構研擬

(一) 相關理論基礎

首先要瞭解公共危機管理和府際合作的相關理論，才能夠有效的將兩個理論進行接軌，並且探討有關定義及內涵後方能對個案進行合理性的分析。

(二) 個案例與相關文獻蒐集

就其他國家對危機管理相關理論發展及府際合作運作的類似之機制進行了了解，並配合我國有關相關研究案例進行整理比較分析。

（三）現行相關法制分析

對於我國現行的危機管理或災害防救法律規章進行整理和搜集，藉此了解我國目前相關議題的現況發展，以及觀察政府部門對於公共危機管理的重視程度和態度意識。此外，藉由觀察現行法制和機關的實際運作，作為研發訪談問題的依據，避免理論與實務脫節，讓訪談內容過於天馬行空。

（四）深度訪談

透過直接間接關係，選擇政府部門對本案有相當深入了解或長期辦理過程之代表主管，進行訪談。而訪談的內涵包括 2004 與 2005 年兩次缺水危機各階段中的有關人員的實際工作內容和相關硬軟體建設，並且針對這兩次不同時間點的危機管理內容進行比較。

三、理論與個案之綜合分析

就文獻檢閱後所整理與建構出的理論架構，配合深度訪談後的整理，進行綜合性的評斷與分析。

四、結論與政策建議

由個案釐出幾項關鍵課題，並從各種不同層面及有關理論，來探索方案對策。並且就我國的公共危機管理情境，並聯結關府際合作態樣作綜合性結論，並對我國如何透過府際合作的技術，對危機進行管理之未來走向做出建議與策略，並提出綜合性結論與建議。

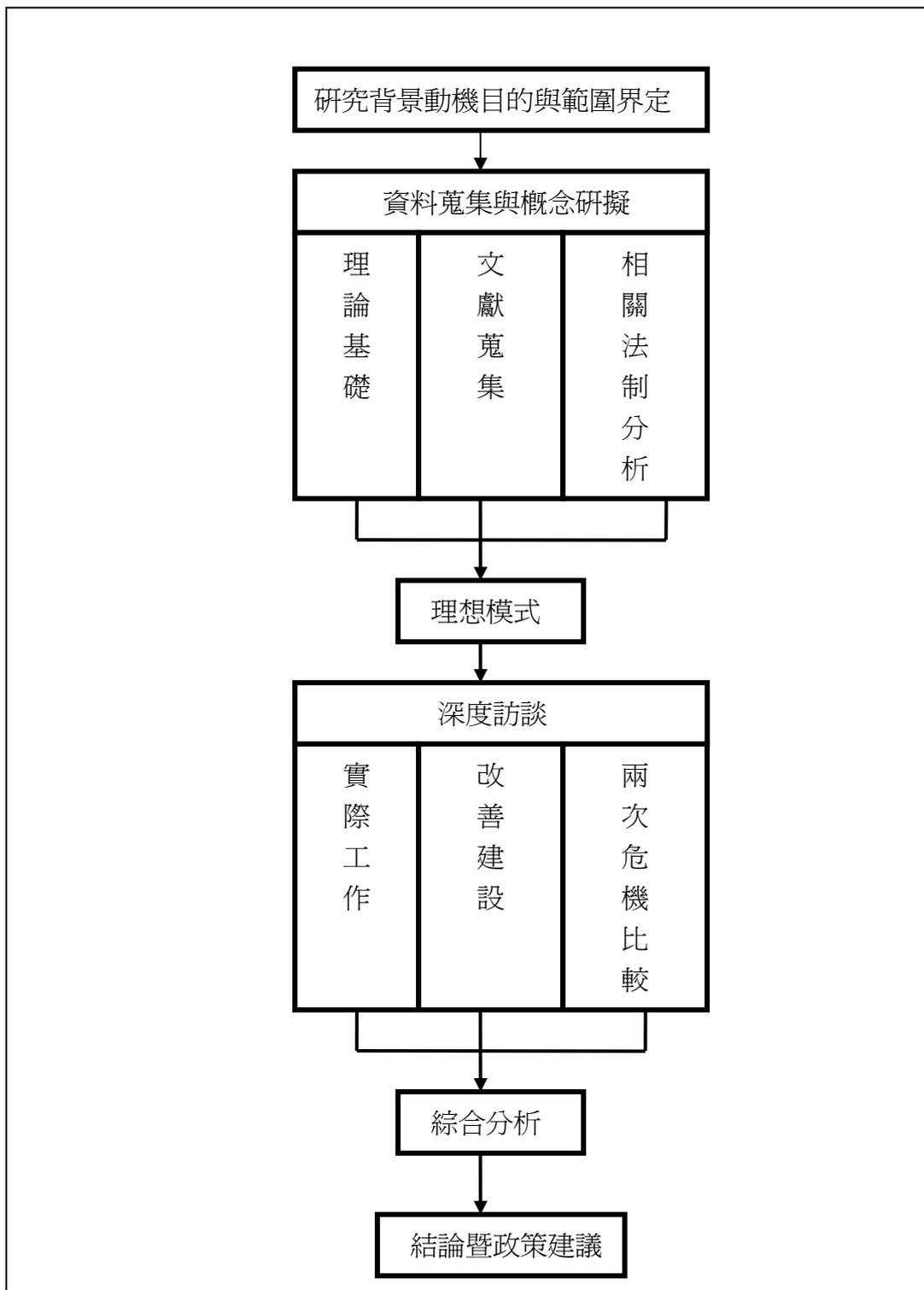


圖 1-1：研究流程圖

資料來源：本研究自繪

參、研究限制

本研究的研究限制主要可以歸納出下列三點：

一、關於個案選取上：

由於公共危機的包含包括有許多面向，例如天然災害、交通意外、科技意外事件、人爲誘發的災難、戰爭對民眾所形成的危機、經濟危機、公開疾病、恐怖分子攻擊等，因此所內含的領域包括國際關係、政治經濟、災變管理、警政等等。但是本研究爲一種個別案例的實證性研究，礙於能力上的限制，無法窮盡所以領域和學科的個案進行研究，實爲一大限制。

二、文獻研究方面

有關於危機管理和府際合作方面的先前研究相當豐富，所以在文獻蒐整方面原則上不會有太大的問題，不過有關於本研究所選取的個案方面的先前研究，就顯的相當缺乏。本研究所選取的個案是 2004 年與 2005 年兩次桃園地區因風災導致嚴重缺水的危機，針對該議題的文獻或研究報告比較偏重於水土保持維護以及水庫取水或構造方面較技術性的相關文獻，因此筆者除透過訪談來進行研究上的補強外，也僅能從有限的文獻和其他類似個案或是鄰近縣市有間接相關的文獻進行調查，因此在描述事件上多少會有所失真，此乃本研究最大遺憾與限制之處。

三、研究設計方面

由於本研究提出以桃園地區災害性缺水的個案做爲論文的研究個案，而該個案所做出的研究見解和理論是否能通則到其他公共危機管理的適用，是有待考證的。不過礙於公共危機的複雜特性，欲將公共危機管理的研究進行通則化，亦有其客觀上的困難。不過無論是自然性還是人爲性公共危機，都和政府的治理能力息息相關，因此從本研究的性質上來看，雖然本研究雖是屬於個案性的調查研究，主要在探討風災後造成地區性嚴重缺水的一個個案，表面上是屬於自然性的公共危機，但是對於該公共危機的預防、供水調度、缺水時的緊急應變以及相關性公共工程確是政府治理面上的問題，因此從另一個角度上來看，這也是人爲性的公共危機之一環。換言之，無論公共危機的性質爲何，都和人爲的制度和治理能力有絕對的關連性，因此本研究縱使是個案性的研究，但會著重在有關政府治理面向的探討，藉此不但可以彌補在理論上通則化的困境，縮小本個案與其他類型公共危機研究上的差距，也才較符合公共危機管理研究的本質。

另外本研究個案所涉及的相關單位非常的廣泛，除了中央多個部會和地方多個縣市，亦包含一些民間自治組織和社團，且各層級政府或各領域組織都有其不同組織特質與環境系絡。因此在訪談設計上將無法採取全面性的深度訪談，例如

在中央政府方面，與該危機有關係的相關單位除經濟部及麾下水利相關單位外，經濟部的國營會、內政部、交通部、國防部、農委會、原民會等都會有相關關係，而在地方政府方面，除危機爆發的桃園縣外，台北縣市與新竹縣市都和水源調度上有直接關係，其他台灣各鄉鎮市在災害救援上也都有直接或間接的合作關係，要依依對所有單位進行訪談不但在時間上無法負荷，資源成本上的考量亦有其困難，因此未彌補這方面的缺患，筆者僅能將「利害相關」的單位進行分類，在各類型中選取較具代表的訪談對象進行訪談和實證，至於與其他單位或縣市有關的府際合作事宜，將會透過多位訪談對象的內容進行交叉比對，作為復原當時情境的依據，作為佐證上信度的彌補。

第四節 重要名詞界定

以下將針對本研究重要之相關名詞，做一比較初淺的概念式界定：

一、危機（crisis）

針對危機的定義有很多，首先危機的概念可追溯至古希臘時代，「crisis」在希臘文中即為「crimein」，其意為「決定」(to decide)。此外，韋氏大字典(Webster's Dictionary)認為「危機是事件轉機與惡化間的轉捩點」(turning point for better or worse)；教育部所編定的國語辭典則認為「危機是潛藏的危險、禍害，並且是一種生死成敗的緊要關頭」。此外，比較一般性的解釋是 Young 的界定，其認為危機是一種打亂體系或部分體系運作的情境，所以說危機是對體系內變數一種急遽與突然變化的狀況（詹中原，2004：7）。

二、公共危機（public crisis）

根據詹中原（2004）所整理出的定義，認為公共危機是在某一時期在特定區域中，嚴重地損壞並威脅公民的大規模事故。此外，透過先行文獻的整理，筆者歸納出公共危機包含有經濟危機、公開疾病、恐怖分子攻擊等對國家社會造成損失的任何事件都可歸納為公共危機的一個形式。

三、公共危機管理（public crisis management）

透過先行文獻的歸納，筆者認為公共危機管理就是政府單位必須對公共領域中的危險情況一種持續性、動態性的規劃管理過程，其目的是避免公共環境中的危險與不確定性，使政府更有能力去掌控國家的命運。

四、府際合作（intergovernmental cooperation）

府際合作是一種在不同管轄權之中，跨越現有行政區劃之限制，藉由共同分擔責任為基礎的方式，進而達成政策規劃與執行上的整合。其主要有兩方面，一是朝政策與管理的責任作為明確劃分，包含在政府層級中，稅收與支出的權力。第二則趨向在各級政府間共同承擔責任（李長晏 等，2006：24）。

五、災害（disaster）

根據災害防救法的定義，即災難所造成的禍害。而災害包含風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等天然災害。重大火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、空難、海難與陸上交通事故、毒性化學物質災害等災害。因此就本研究所指稱的「災害性缺水事件」即是由於天然性的災難所導致的缺水的禍害事件。