

## 第二章 理論基礎與文獻回顧

一個好的研究，除了要有作者獨特與新穎的創見外，鑑往知來更是不可缺少的元素與環節。理論就有如一把利刃，透過理論的支持才能在建構出合理並符合邏輯的文章。而文獻就有如盾牌，吸取先前研究的價值武裝自己，並察覺先行研究的不足作為借鏡，才能創作出具有貢獻的論文。

因此本研究欲了解政府部門如何處理公共危機，就必須針對「危機管理」進行概念上的釐清，並且對「府際合作」如何在危機管理中發揮效用進行了解，所以本章節首先將提出危機和危機管理的定義及相關的理論，並對先行研究進行統整，次而針對府際合作的相關理論與其在公共危機管理中相關運用的先行研究進行整理，作為後續研究的背景知識。

### 第一節 公共危機與公共危機管理的界定

在探討公共危機與公共危機管理之前，必須先針對其最根本的原始概念「危機」(Crisis)進行探討，藉以釐清其他所衍生的其他概念。不過欲明確界定危機這個概念亦非易事，其主要原因是危機已被廣泛的運用而未加以嚴格的區別，此外各界對危機的定義，亦隨著領域不同有所差異，因此以下筆者將盡量異中求同，針對危機概念進行彙整。

#### 壹、危機與公共危機的意義

追溯危機概念起源，最早使用「危機」這概念是出現於古希臘文「ΚΡΙΣΙΣ ΙΣΙΝ」(Crimein)。在古希臘時代，危機是屬於醫學方面的用詞，意謂「一件事情或有機體在發展與演變過程當中的『轉捩點』(turning point)，更是決定事情發展好壞或生死的關鍵時刻 (Robinson, 1972: 22)。」這也是英文「Crisis」危機一詞的由來，意即「決定」(to decide) (朱愛群，2002：23；紐先鐘，1986：91)。

遠東英漢大辭典對「Crisis」的定義為：「疾病的轉候點(好轉或惡化)、危難、危急關頭、危急存亡之際；決定性時刻、關鍵轉折點。」牛津(Oxford)辭典則解釋「Crisis」是：「組織遭遇到轉捩點或存亡續絕的關頭」。至於劍橋(Cambridge)字典的解釋：「危機即是一個時間點，可能導致所發生的情形變得更好或更壞。韋氏(Webster)字典當中也指出：「危機是一件事情的轉機與惡化的轉捩點」。因此由上可以發現，單就字典對危機的解釋就有許多種不同的解釋，更遑論學界的其他界定，不過綜上而論可以發現危機具有「轉類點」的特性，因此危機的產生，對於組織而言是一種轉機，可能變好也可能更趨惡劣。

至於學者對於危機的認定上，也是各有見地與差異，國內外學者亦有不同的見解，首先在國外學者方面，Young（1967: 10）則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（轉引自詹中原，2004：7）。Herman（1969）認為：「危機是組織因內外環境因素巨大而突然的轉變，而引起一種對組織生存具有立即與嚴重的情境或事件，使得組織再一段非常短的時間內，在不確定的狀況下，必須做出決定性的變革」。Fink（1986:15）則將危機界定為「危機是一段不穩定的時間與不穩定的狀況，迫切要人做出決定性的變革。如果採行變革時，則局勢不是會惡化、就是會有轉機，兩者的機率通常各佔一半，然而決定大局還是當事人」。Pauchant and Milburn 認為：「危機係指一件實質影響整體系統、威脅基本假定、自我主觀意識（its subjective sense of self），以及現存核心目標的分裂事件」（Milburn, 1992；詹中原，2004：9）。Booth 則認為：「危機係個人、團體或組織所面臨的一種情境，由於環境突然改變所導致的壓力，使組織的成員無法運用例行程序來加以處理（1993: 4）」。

上述對於危機的界定都多單純以組織的角度和特性而言，至於危機與主權間的關係，Morse 是從國際關係的角度觀察危機，其認為：「危機是一種突然出現的一種情況，要求一個或多個國家或執政當局，必須在相當短促的時間內，做成一項政策選擇，而且必須在彼此不相容、但都具有高度價值與正當性的政策目標中作一選擇（轉引自吳定，1997；詹中原，2004：7）」。

Robert Jackson 認為「危機是發生於一個系統的事件或一連串事件」，且必須符合下列條件（Jackson, 1976: 211；詹中原，2004：8）：

- (1) 危機必須與人們要求政府具備的責任機關，在自由民主國家通常包括下列最低程度的責任通常包括對外來對於主權和利益的挑戰、恢復或避免失去憲法的秩序和避免與減少人民生命財產的損失等三要素。
- (2) 危機使政策制定者認識決策的做成是在時間的限制下。
- (3) 無法預測未來，即使能預測也是一般性的，無法針對特殊的事件。

Wiener & Kahn 則是做出了相當綜合性的整理，其認為危機具備以下十二種意涵（Wiener & Kahn, 1962；張中勇，1992：140）：

- (1) 危機經常是一種連續性開展的事件和行動的轉捩點；
- (2) 危機是一種情況，需參與者高度的投入與參與；
- (3) 危機威脅組織、參與者的目標和目的；
- (4) 危機之後常產生決定性後果，進而影響參與者的未來發展；
- (5) 危機是事件的一個轉捩點，會產生一組新的環境；
- (6) 危機在評估情勢與適應措施規劃過程中，會產生不確定性；

- (7) 危機是一個時期或情勢，期間之控制力或影響力減少；
- (8) 危機的特徵是緊急，經常產生行為者的壓力與焦慮；
- (9) 危機是一種環境，可以利用的資訊特別不足；
- (10) 危機增加時間的壓力；
- (11) 危機改變組織之間的關係；
- (12) 危機增加參與者之間的緊張。

至於國內學者對於在危機的界定上，吳定等人（1997：147）看法認為：「危機係指政府或組織在未預警的情況下，突然爆發的情境或事件，它可能威脅到國家的生存發展，或帶給人民生命財產上嚴重損失或其他不良的後果，迫使決策者必須在極短時間內作成決策，並採取行動，以使災害或損失降低至最低的程度。孫本初（1996）則認為「危機」是指組織因內外環境因素所引起的一種對組織生存具有立即且嚴重威脅的情境或事件。詹中原（2004：10）認為危機具有下列四點特質：

- (1) 危機是一種情境，威脅國家利益及基本的政策目標；
- (2) 危機具有時間壓力；
- (3) 危機要求必須做決定；
- (4) 危機含有高度戰爭危機。

朱愛群（2002：31），則認為危機的定義可解釋為：

- (1) 驚異性；
- (2) 危機威脅到組織重大價值損失；
- (3) 危機具有時間的壓力；
- (4) 迫使決策者必須做出決策。

綜合上述各家學者對於危機的定義，筆者歸納認為所謂危機就是在某個時間點突然發生的事件，而該事件會影響到組織和組織成員的正常運作，並對其造成資源上的傷害，而對該事件所造成的損害將會與處理時間成正比進行。且透過上述的定義可以歸納出三點共識，首先為機會造成組織無論有形或無形上的損失；第二是危機具有時間上的壓力；第三是迫使決策者必須做出決策。進而言之，就本研究的缺水危機而言，缺水事件的發生，必定會影響到該地區的百姓正常生活以及工商業的生產營造，當百姓無法正常生活，百業無法正常營運，其所帶來有的的經濟損失外，無形的社會成本銷耗更是莫大的損失。因此，政府若或執政當局無法在最短時間內，管理甚至解決缺水的現況，那當時間所伴隨而來的損失和壓力，將會與日俱增。因為處在缺水的狀態越久，百姓的痛苦和百業的損失，都會累日增加，而當局無法在最快時間做出決策和補救，只會造成往後在復元上的困難度。因此就此例可清楚看出，危機相當明白具有上述三種特性，而且該特性

對於管理者和組織，具有多大的重要性。

討論至此，回顧一下本段的主題「危機與公共危機的意義」。那「危機」與「公共危機」究竟有何差異呢？公共危機有所謂為何呢？

在定義公共危機之前必須先去了解何為「公共」(public)。依照教育部所頒布的中文辭典對「公共」所做的定義是「眾人所共有的」，此外，依據劍橋字典對公共所做的界定是「涉及全體的人而不是限制到一群特殊人，並且通常是由政府所介入事情」。其實所謂「公共」，其古典的意義有兩個來源，一為希臘字 *pubes*，本義為「成熟」(maturity)，衍生而成「公共」(public)，指的是「成長為成人，並能了解自我與他人之間的關聯性」；另一為希臘字 *koinon*，英文字的「共同」(common) 由其衍生，而 *koinon* 又是從另一個希臘字 *komois* 衍生而來，本義是「關心」(to care with)。

根據上述字源的意義，Frederickson (1997: 20-21) 認為：「公共的意義不僅是能與他人共同努力，而且是能於當中關照他人。」對此，Ventriss(1994: 200-201) 進一步補充其看法：「公共的行動按其定義是具有互動性的，而且能產生各種公共性的結果或影響，因此所謂的『公共』，必然展現於政策行動規劃與思辯過程中的公共學習能力」。不過一般而言，「公共」一詞的意義指涉有其模糊性，因此單純就公共行政的角度來看，如果就一個國家主體而言，公共代表的是國家主體和全體的國民意志，而會影響多數國民的事件就可以稱為公共事件。申言之，只要是會影響到國家主體發展和多數國民的危機事件，就可以歸類為公共危機的範疇。

申言之，危機與公共危機間的差異，主要就是在所涵蓋的面向上面的差異，簡單而言，危機所解釋的範圍包括無論公私所有的組織體系、無論多寡所有的人群，只要是會成傷害、損失具有時間壓力決策時效性的特性產生者，都可歸納在危機的範疇。但公共危機的界定就比較嚴格，其必先符合影響多數人或國家主體為其前提。換言之，公共危機是存在於危機中的一個小集合概念，其更嚴格劃定了一種危機的狀態，而這種狀態所影響的組織和成員的身份，主要是國家、政府機關和國民。而本研究所欲探討之缺水事件個案，其直接影響全桃園縣民生需求和經濟建設的發展，此外，該事件對桃園縣造成有形或無形上相當大的損失，而政府相關單位無法有效率地進行管制和做出有效的決策，導致事件越來越形擴大，所以筆者將其定位在一種「公共危機」的範疇內，而本研究就是在觀察其中無法進行有效管制的原因，以及探討透過府既合作的方式，是否真的可以有效的對公共危機管理上產生助益。

## 貳、公共危機的特性

在探究公共危機特性之前，先針對危機有哪些特性進行介紹。首先 Lerbinger (1997) 認為危機具有下列三項特性：

(1) 突發性：危機的發生可能是經過長期醞釀，時機成熟則一觸即發，也可能是突如其來的災害事故，例如 921 大地震就是一種經過長時間蘊釀，當壓力瞬間爆發所造成的重大危害。

(2) 不確定性：當危機發生時，若是組織內部意見紛雜，或危機處置不當，將使危機漫延擴大。例如大陸地區在處理 SARS 的事件，由於當局在地區性病毒爆發時，隱匿消息企圖自行解決，但是卻造成病情擴大，一發不可收拾。

(3) 時間的緊迫性：必須在最短時間內降低危機所造成的損害，在高風險及高度不確定的狀況下掌控情勢不致惡化。例如本研究之個案，當危機發生之初各級政府由於錯估形勢，認為知是短暫性的供水問題，所以沒有很積極的進行介入和處置，導致日後危機擴大造成長時間缺水的困境。

至於詹中原 (2004: 4-5) 則歸納出三種特性：

(1) 價值中立性：按照 Petak (1985: 3-7) 之主張：「風險 (risk) 的概念與危機的概念有著些許差異。所謂風險是指危機轉變成災難的可能性 (probability)。」然而危機的產生，可能會帶來整件事情更佳的結局，但亦可能造成更惡劣的下場，其決定關鍵即在於決策者的危機管理能力。因此，所謂災難 (disaster, catastrophe or hazard) 即是因為危機管理不當而產生的負面結果。

(2) 時間持續性：

按 Fink (1986) 的「危機發展階段論」所主張：「任何一項危機的產生必然會經過潛伏期 (prodromal crisis)、爆發期 (acute crisis)、延續期 (chronic crisis) 以及解決期 (crisis resolution) 等四個階段，沒有一項危機是決然突發，而又遽然終止的。(Fink, 1986:16-20)」因此針對危機，政府部門應強調的是「管理」的能力，其中當然包括在危機管理政策的擬定與執行方案的發展等層面。而強調「臨時性」或「反應性」(ad hoc and reactive) 的「緊急事件處理」(emergency control) 方面的技術雖然亦應重視，但是在觀念上必須加以澄清，緊急事件處理只是危機管理全部課題的一部分，亦即是 Fink 所闡述「危機發展階段」中屬於爆發期的階段性任務。

(3) 責任及自由度：由於危機的價值中立性及時間持續性，管理危機則是成爲決策者必需承擔的「責任」。主政者不應以「危機爲偶發」，作爲推諉責任的藉口。同時，由於危機的時間上具備延續性，因此決策者在回應危機的措施上，不能只是採取被動與消極的態度；而事實上要準備多項備選方案。而在處理危機時，有選擇因應方案的「自由」。

至於公共危機的特性，由於公共危機是包含在危機中的一個面向，屬於其小集合的概念，因此上開所述的特性公共危機都應屬之，不過筆者透過其他相關文獻的檢閱，歸納出公共危機具有其他特性的存在。以下列點進行敘述：

(1) 威脅性：政府當局之所以要對公共危機進行預防和管理，就是因爲公共危機會威脅到人民甚至政府組織存在的重大影響。例如 Fink 就將危機的威脅性以「危機影響值表」方式，將可能受影響的價值分成十級爲縱座標，使組織能夠找出危機影響值高的原因，然後主動消除這些原因，同時由決策者依危機可能發生的機率百分比作於橫座標，形成危機壓力表，便可精確的預測出危機威脅之強度與暴發的可能性（韓應寧譯，1989：57）。

(2) 複雜性：公共危機的發生往往不會是單純某一個變項所引發，且爲公共危機發生後所帶來的影響更是廣泛且複雜的。例如水災的發生除了是自然因素外，政府的排洪工程、地層下陷、以及水災過後所帶來的傳染病與蟲害都是該危機所帶來的其他災害，且都考驗著政府當局的應對能力。

(3) 關注性：由於公共危機的特性定會對人或組織造成損害，因此亦會受到利害相關人的關注。而當公共危機一但爆發所涉及的層面很廣，且會影響多數的國民且對國家造成一定的損害，因此定會受到媒體的關注，並且會演變成社會廣爲討論的議題。至於有些文獻認爲危機具有「媒體性」，筆者認爲比較不妥，因爲若是從階段論的角度來看，當危機尚在潛伏期的階段時，較不會受到媒體的關注甚至發現，會去注意尚在潛伏期階段危機的人多半是利害相關人或是長期投入心力研究的相關人士。而當危機爆發成爲「災難」後，其媒體性才會較具體的發生，因此本研究不使用「媒體性」這名詞，而用「關注性」來替代。

(4) 雙面性：延伸上述關注性的觀點，由於公共危機會造成社會廣大的關切，因此公共危機的處理上會衍伸出雙面性的特性。Augusting 就曾說過：「幾乎所有的都蘊藏著成功的種子與失敗的根源」（丘昌泰，2007：1），這表示說若危機管理得當，就可以化爲機爲轉機，反之則會造成損害。如果當局針對公共危機以及對外界的發言處理得宜，對於組織而言危機將會成爲轉機。例如美國 911 事件時的紐約市長 Giuliani，其實 Giuliani 在 911 事件之前其實已陷入政治生涯的谷底，先是因罹患前列腺癌而被迫退出去年的聯邦參議員選舉，坐失再上層樓的良機，後來又因婚姻問題備受訾議，身心俱疲。但是九一一事件改變了這一切，讓一位

聲望低迷的跛鴨市長，成為全美國民眾仰望的英雄人物<sup>2</sup>。所以說由於一場危機處理得宜，讓一場紐約市的浩劫危機，卻給 Giuliani 在某些層面上帶來好處。

從上所述的各種特性中來檢視本研究欲探討缺水事件個案，由於大規模和長時間的缺水，導致人民生活變的相當不堪，基礎生活水準降低，而工商業在無水可用的情況下無法正常生產，此外，桃園縣是我國重要的航空城，國家對外重要門戶，因為缺水為國家背後所帶來的利益損失更是難以估計，所以缺水事件的確對國家帶來相當大的威脅。而桃園的缺水事件的發生，背後夾雜的很多因素，例如有水庫本來就長期淤積的問題、有水庫上游水土保持的問題、淨水廠機組老舊問題等，其中所牽扯的政府機關更是包含中央與幾個地方政府，可見其複雜的特性。當桃園缺水事件尚未發生之前，其實就已經有些學者有在對水庫上游水土保持的問題提出警告，但是有關單位並沒有很有效的進行控制，待缺水事件爆發，才成為各媒體注目的焦點，至於政府的應變措施不夠迅速積極，亦成為各界指責的對象，倘若政府的處理很有效率，甚至事前就預防缺水危機的發生，對政府的施政觀感肯定會比較正面。

### 參、公共危機的分類

分類，是系統科學化研究的一種特質。將欲研究的議題透過有系統的分解和歸類，解構出各種不同的類型，特別是遇到比較複雜的現象或課題，透過分類的方式簡化複雜的問題，也是人類發展至今最常用的一種方式。就危機的分類而言，潛在的危機其實是無法加以計數的，也沒有任何組織可以隨時準備好面對每個可能發生的危機，但是初步還是可以將危機歸納為一些較容易處理的類型（吳宜蓁、徐詠絮譯，1996：10-11）。Mitroff 和 Pearson 就曾經提出強調：「以危機『群』(crisis portfolio)作為主管們評估危機分類時的可用之法，平時對於危機『群』加以預防，以減低風險的危險性。在危機的研究中，也存在著許多種分類方式，端視管理者與學者依其實務上管理與研究之需要，選定分類的方式（轉引自朱愛群，2002：49）」。因此，以下將介紹國內外學界對公共危機所作的基本分類：

Fink（1986）依危機「產生型態」區分為：

（1）可預知的危機（predictable crisis）：例如颱風、地震、水災、旱災、種族衝突等。

（2）認知不全危機（misperceived crisis）：由於誤解所致或政府與民眾間認知差距所產生之危機，例如信譽卓著的銀行，遭人惡意中傷，發生擠兌進而倒閉的事件。

---

<sup>2</sup>華僑新聞，2001年12月23日，〈紐約市長朱利安尼獲選時代雜誌年度風雲人物〉。（檢閱時間：2007年7月20日）網址：<http://www.ocn-miami.com/OCN/288/html/hn/hn5.htm>

(3) 無聲危機 (silent crisis)：例如能源、環保、貪污等平常不易感知危機存在者。

Shrivastava and Mitroff (1987) 以及 Mitroff and McWhinney (1990) 對於危機的分類上，均認為危機是由一連串複雜交錯的事件所引發，經描繪出危機的靜態分類圖如下 (轉引自黃新福，1992：44)：



圖 2-1 危機的靜態分類圖

資料來源：黃新福，1992：44。

從上圖可以發現，為了便於管理與預防，將危機的諸項形成原因及具體事件作為分類的依據，係以內、外在環境因素所引發的危機置於水平軸上，右邊是由外在環境因素所誘發的危機，而左邊則是由組織內部所產生的危機；而垂直軸則是分別代表著可能由技術、經濟等非人為的因素及可能由於人為疏失所引發的危機。不過就公共危機而言，只有右半邊 (第一和第四象限) 符合公共危機的性質。此外，單就上圖的分類，其內容相當細緻但是缺乏涵蓋性，有很多公共危機的類型就沒有列入其中。例如，戰爭行為就沒有清楚劃定，究竟是屬於第一或是第四

象限，且戰爭亦分爲國際戰爭和內戰，是否應該有更清楚的劃分。此外，有關治安、制度或組織成員腐敗所造成的危機（人禍）也未提及。

至於 Nudell 和 Antokol (1988: 3-14) 在「有效的緊急及危機管理手冊」(The Handbook for Effective Emergency and Crisis Management) 中的分類，雖然其只將危機歸納爲五種類型，但相較上者就清楚許多：

- (1) 天然災害 (natural disasters)：包括風災、地震、洪水等；
- (2) 交通意外 (accidents)；
- (3) 科技意外事件 (technological accidents)：例如核災、油廠爆炸等；
- (4) 人爲誘發災難 (induced catastrophes)：例如政治示威、綁架犯罪事件等；
- (5) 戰爭對民眾所形成的危機 (war-related emergency of civilians)。

在國內的分類上，明居正則在 Nudell 和 Antokol 的基礎上列出六種類型 (明居正，1998：13)：

- (1) 重大天然災害：如颱風、水災、地震等；
- (2) 重大交通意外：如火車出軌、空難等；
- (3) 重大科技意外：如核災、化學藥劑外洩等；
- (4) 人爲誘發的問題，但尚未到戰爭階段：如示威、暴動、人質挾持事件等；
- (5) 戰爭或準戰爭行爲：如波灣戰爭；
- (6) 重大政治、經濟問題：如亞洲金融風暴、與重要友邦斷交等。

朱愛群 (2002) 則是以事件類別作爲區分標的，也將危機分爲六類：

- (1) 軍事性：中共試射飛彈危機；
- (2) 政治性：六四天安門事件、美麗島事件；
- (3) 經濟性：能源危機；
- (4) 金融性：非法掏空資產、農會擠兌事件；
- (5) 暴力犯罪性：美國 911 事件；
- (6) 公共安全性：921 集集大地震、華航大園空難。

綜合上述各家的分類，不同學者針對危機的分類方式可以看出，危機的分類會因爲研究者之需求或因爲標準與所探討的面向不同而有所差異。但是大致上皆是在於歸納出一些較容易處理的類型，且差異其實亦無太多。不過丘昌泰 (2007：1) 就指出，如今在一個變遷複雜的動態環境中，危機出現的時機、地點、方式完全沒有辦法預測；基此危機就像感冒，來自諸多不同管道，隨時都可能發生，由於範圍太廣，根本不可能列出各種可能危機型態，亦增加危機管理上的困難。因此筆者認爲，一個公共危機的發生，有的時候也可能出現一兩種類型的混合狀態出現，或是說一種公共危機的發生會導致引發其他公共危機發生，且案例可說

是不勝枚舉。例如颱風會導致淹水和山崩，並且讓路基鬆動，進而引發火車出軌等意外，也是一種危機引發另一種危機的狀態。此外，第一次世界大戰的引發也是如此，原本僅是單純的政治和種族的暗殺事件，進而導致後續歐洲各國介入其中，進而引發第一世界大戰。再拿本研究欲探討的個案來看，本來單純是颱風過境本島，導致水庫源頭土石坍方，泥流灌進源水區，引發水庫源水濃度升高，進而癱瘓近水廠運作的事件，但是由於政府間無法有效進行配合，導致信息再沒有進行整合的情況下，各級政府分頭進行補救工作，導致事倍功半無法有效進行控制和管理，最後導致缺水事件無法在最有效的時間內進行緩解，對於缺水區內的人民和工商業又無法執行有效及完善的不就措施，進而使得該事件更加擴大演變成大型的公共危機事件。此外，追本溯源水庫上游集水區為何會在颱風過境後造成大量土石坍方，是否也是牽扯到人為的因素所造成，也是相當重要的關鍵，因此公共危機決非單純是屬於那一種型態。因此筆者認為在看待公共危機時，不應該僅僅按照學界已分類好的模式進行處理，而是需要從全觀的角度去觀察公共危機的發生，背後所可能帶來的外部成本和效應。

## 第二節 公共危機管理的內涵與影響

一個好的領導者應該是一位危機領導者，隨時與危機共舞，提升危機管理意識，並進一步建立危機預防的機制，以化解危機對組織與個人所造成的毀滅性。（丘昌泰，2007：1-3）。

危機管理就是不確定管理，旨在讓原先不可預見的不確定，變成得以預見的不確定，也就是從「意料之外」到「意料之內」的預備與轉變過程（李宗勳，2007：33）。

### 壹、危機管理的緣起

1940年代，美國聯邦政府就成立了危機管理委員會，爲了對抗天然災害與科技所引發的大災難能作有效的管理，以及對各級組織在功能上的分化，能作有效的整合歧見。不過危機管理真正開始受到重視的起源，就必須先了解70年代的「古巴危機（Cuban Missile Crisis）」。1961年10月16日，蘇聯企圖在古巴部署核子導彈，以防止美國干涉古巴政局，此舉不僅造成國際局勢的緊繃，使得美蘇之間的關係陷入空前的危機之中，一個處理不當更可能引爆第三次世界大戰。當時美國的國防部長 Bob McNamara 便提出了「危機管理」這一個概念，而 Kennedy 政府在應對古巴危機的作爲，變成一種危機管理的型態，自此之後「危機管理」立即被大量引用於各項大小危機事件的處理上，危機管理的發展因此更爲人們所重視，也開啓了在危機管理領域研究之開端。

時至1979年，當時的美國總統 Carter 依總統令之「行政體系重組計畫第三號」（Presidential Reorganization Plan No.3）將原來40年代的危機管理委員會所管轄的五大相關部門所統轄的事務予以整合，並成立「聯邦危機管理局」（Federal Emergency Management Agency, FEMA），負責統籌規劃及協調的工作，並發展出一套「整合性危機管理系統」（Integrated Emergency Management System, IEMS）。爲了就是讓國家的危機管理組織能夠足以應付這變遷不居的環境，促使國家更具有競爭力與優勢。並且在80年代到90年代中期，FEMA 官員與「國家危機管理訓練中心」（National Emergency and Training Center, NETC），以及印地安納大學教授 Bonser 共同舉辦多場全國性的危機管理研討會，其間全美主要大學中公共事務系所的主持人均得以有機會與政府危機管理部門的行政人員充分交換意見（詹中原，1990：98-101），並使危機管理的觀念開始受到公共行政學界與實務界的關注。

## 貳、公共危機管理的內涵

所謂的「管理」是運用組織內部相關的人力資源、物力、財力等物質資源與各種方法技術來達成組織目標之過程。因此危機的管理簡單的說就是針對潛在或當前所發生的危機，透過相關管理的過程降低危機對組織或個人所產生的影響，不過，本節將列舉國內外學者意見對危機管理的定義，進行整理敘述：

### 一、Fink (1986：15-19)

在其所著《危機管理》一書中將危機界定為：「組織為防止危機發生所採行的措施都可說是危機管理。」且認為有效的危機管理應包括：「預測危機、建構危機應變計劃、發現危機、隔絕危機、處理危機、並作好與大眾傳播媒體關係之活動，也就是組織為防止危機發生或消除危機所產生風險和疑慮，所採行的任何措施。」換句話說，最簡單的危機管理即是準備應變。

### 二、Ram'ee (1987)

其認為：「針對危機發展的特性，而能讓危機處理小組的作用確實發揮者，即為危機管理。」不同的危機發展階段，所應為的管理措施包括（張潤書，1998：516）：

- (1) 危機發生前應做好環境偵查、資訊溝通管道、預擬預防對策的工作；
- (2) 危機一但發生，則應由危機處理小組接手，進行處理並防杜危機的影響範圍擴大；
- (3) 危機發生之後，不但要針對危機的成因予以處理，事後還得針對危機處理過程加以檢討，發現管理缺失加以修正，擬妥應變計劃，為下一次危機情況做好萬全的準備。

### 三、Reilly (1987：79-88)

其認為：「組織危機具有其獨特性，且因人類理性等因素之限制，致使個人或組織難以針對每個危機做準備。」雖然如此，但他仍認為有效的危機管理應具備包括以下各項工作：

- (1) 組織須具有對危機反應快速的能力；
- (2) 管理者須了解組織中危機管理計劃的內容；
- (3) 組織危機管理計劃必須適切；
- (4) 組織須具備有與外界媒體溝通的能力；
- (5) 管理者須對可能發生的組織危機具有高度的敏感度與洞察力。

#### 四、Rosenthal (1989 : 14)

Rosenthal 等人認為危機管理是一種方式，其採用美國聯邦危機管理局 (FEMA) 所發展出的管理模式：舒緩 (mitigation)、準備 (preparedness)、回應 (response) 與回覆 (recovery)。

#### 五、Booth (1993 : 4)

其認為以策略管理的觀點來剖析危機管理，他認為：「從事組織的危機管理，除了要有一套完整可行的危機管理計劃外，管理者還應從組織環境、制度、文化、行為等層面著手組織設計工作，以從基本面向杜絕組織危機的發生。」

#### 六、Mitroff & Pauchant (1993 : 107)

在其所著《危機管理》一書中認為：「理想的危機管理活動必須針對危機的形式、危機發展的階段、組織系統(技術、組織結構、人為因素、組織文化、情緒等)、利害關係者四項因素加以分析」並繪製成「互動的危機管理架構圖」(An Interactive Crisis Framework)。此架構圖係以危機種類為橫座標，危機發展階段、組織系統、利害關係者為縱座標來加以建構而成。

#### 七、Pearson & Clair (1998 : 61)

其認為：「組織的危機管理係以一種系統的方式，嘗試以組織的成員與其利害關係者，以避免危機或是有效地處理已發生的危機。」換言之危機管理是組織成員與其利害相關者嘗試用一種系統的方式，來避免危機或有效的處理已發生的危機。

#### 八、黃新福 (1992 : 58-60)

黃新福歸納出危機管理的重要意涵有四點：(1) 危機管理應包含微機訊息的偵測、危機的準備及預防、損害的控制及處理、復原工作的進行和不斷的學習及修正等五個步驟；(2) 危機管理是一項非常複雜的管理工作，為了確保管理的功效，組織應設立一個常設性的且受過嚴格訓練的危機管理團隊；(3) 危機管理是一項整體規劃的管理策略，危機管理計畫的內涵須將組織的內外環境都考慮在內；(4) 危機管理是一種跨越各種領域的管理實務，任何組織都需要此項管理。

#### 九、孫本初 (1996 : 18)

其認為危機管理，即是組織為避免或減輕危機情境所帶來的嚴重威脅，而從事的長期規劃及不斷學習、適應的動態過程，亦可解釋為一種針對危機情境所作為的管理措施及因應策略。

#### 十、朱愛群（2004：4-11）

在其所著《危機管理》一書中認為「危機管理的內涵可以是一組概念，也可以解釋為系統性的作業流程與方法，當然更是一種組織結構與模式的建築。」危機管理的總體表現可歸納為三個層次與境界：

- (1) 從最缺乏準備的「危機就是危險」
- (2) 第二層境界的「化危機為轉機或契機」
- (3) 最佳回應的「化危機為利基」等過程階段。

#### 十一、詹中原（2004：19）

其認為：「危機管理是一種動態的規劃過程，包括危機訊息的偵測、危機的準備與預防、損害的控制及處理、復原工作的進行、不斷的學習及修正。」

綜合上述各家學者的定義，筆者認為危機管理是一種透過有計畫、有組織、有系統的方式在避免危機的發生，或是以最迅速、有效的方法在危機爆發後，進行危機有效的排解。至於公共危機管理就是政府單位必須<sup>3</sup>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。若是以本研究的個案來看，當政府無法預防颱風過後造成的水庫原水渾濁的現實，那政府就應當在缺水事件發生後，要做一有系統、有組織的處置，各級政府應各司其職，對於造成危機發生的原因進行瞭解，並在最快的時間內研擬各項補救措施，包括如何改變抽水方式、如何搶修遭淤泥囤積的淨水廠、如何調派水車緩解民生用水困境、如何預防在缺水環境中容易爆發的傳染性疾病等等。

#### 參、危機管理階段論

根據上述有關各家學者對危機管理所做的界定和看法，不難可以發現危機是一種動態的狀態，而面對這種動態的危機狀態，危機管理得在不同的時期進行不同的處置方式，因此危機管理亦有其階段性存在。不過學者針對危機管理的階段分類，卻有著不同的見解，因此，以下本段將介紹各家學者對危機管理的階段性分類進行介紹。

---

<sup>3</sup>根據我國憲法第十五條規定：「國家應該對人民之生存權，工作權及財產權，應予保障」；另外在憲法第一百五十五條亦規定：「國家為謀社會福利...人民受非常災患者，國家應予以適當之扶助與救濟」。因此當人民因上述的事件發生，脅迫到人民的工作權、財產權甚至是生命權時，政府當局為求公義就必須要在最快的時間內加以排除危害，甚至預防危害的發生，因為這也是身為國家管理者的政府當局所需擔負的責任（張正良，2007：3）。

## 一、Snyder & Diesing 的觀點

在研究國際危機的方面 Snyder & Diesing (1977: 5-7) 所創建出的「危機發展階段理論」是將危機發展階段區分為前危機階段與危機階段兩大部分：

### (一) 前危機階段

主要是危機尚未跨越危機門檻的階段。當危機自前危機階段轉變到危機階段，則可能升高為戰爭或解決（在此指投降或解決）。

### (二) 危機階段

在危機處理期，可能會有很多不規則的震盪起伏，表示危機處理不是一次就能徹底完成，可能需要溝通、協調，或配合各種外交及武力展示等手段。

## 二、Nunamaker 的觀點

Nunamaker 等人 (1989: 7-32) 將危機管理活動區分為三大階段，作為其運作模式的區隔。分別是危機發生之前的管理與運作活動、危機爆發時的管理與運作活動、以及危機爆發後的管理與運作活動，各階段區分如下：

### (一) 危機發生之前的管理與運作活動

任何危機的發生鮮少是一觸即發的，大多數危機的發生都具有潛伏期，能夠針對早期警訊予以偵測察覺，組織便可透過此機制將危機消弭於無形而達到良善管理的最高境界 (Mitroff, 1988: 15-20)。所以此階段必須建立警訊偵測系統、預防與準備工作的進行，包含危機的規劃、危機計畫書的草擬與危機的感應系統等，建立有關危機資訊的資料庫、並對組織成員施以危機的訓練，如此一來，危機發生時才不至於失控而無法掌握與處理此緊急狀況 (Nunamaker et al., 1989: 16)。

### (二) 危機爆發時的管理與運作活動

正確且迅速地對危機加以回應是本階段最重要的工作，而為了能有效地處理突然而至的危機，組織必須成立「危機處理小組」來加以因應。透過危機處理小組隨時對危機情境加以監測 (Nunamaker et al., 1989: 19)，並統籌組織現有的各種資源以利解決危機，包括立即採取有效回應措施以避免危機所造成的影響更為擴大。

### （三）危機爆發後的管理與運作活動

當危機突然降臨時，組織成員所熟悉的日常生活秩序將被迫中斷，取而代之的將是混亂和對未來的不確定。管理者必須促使組織儘快恢復正常運作，並撫平組織成員在災難後所遭受的身心創傷，將危機所帶來的受害程度（包括有形、無形、心理、物質上的損失）減至最低，並應避免第二次傷害（余康寧，1991：49）。此外，在危機發生之後組織必須學習其經驗，並針對下列六大問題做評估（Nunamaker et al., 1989：21）：

- （1）電腦、溝通、技術之認知是否已發揮功能？
- （2）感應系統與處理資訊之決策單位是否合作良好？
- （3）以組織現有的知識與能力是否能對危機做有效的處理？
- （4）組織危機模式系統的資訊傳達是否有如預期？
- （5）組織所學習到的是否能轉化成為組織強化的優點？
- （6）組織必須評估危機對於組織的成員、決策團體、與整個組織的影響，以作為組織修正危機計畫時之參考？

### 三、Charles & Kim 的觀點

在 Charles & Kim (1988：6-7) 所著的「危機管理的個案 (Crisis Management：A Casebook)」書中提出，面對公共危機政府主要的功能是保護人民生命與財產，因此危機管理對政府而言是非常重要的，但危機管理並非僅僅牽涉到面對危機的反應，而是除了在面對危機時能有訊數正確的反應外，當問題剛發生時，就應該要有方法避免，並且政府應當味那些無法避免必定會發生的事件預先有所準備。而其主張危機應該有四個階段的循環：

#### （一）事件爆發前的舒緩階段

在該階段中包含對危害的評估，以及組織必須採取一種事先預定好的步驟，以消除或減輕災害的可能性。

#### （二）事件爆發前的準備階段

該階段政府組織是以規劃的形式來發展對危機的回應能力，例如事先規劃的疏散路徑圖、美國國土安全部的炭疽熱警報系統。以及其他管理危害的方式，例如透過教育民眾的方式、防災演練、資源控管以利發展當危機發生時能很沉穩的做協調與合作。

### （三）事件爆發中的回應階段

政府要對公共危機立即的反應，包括現場搜索、救援行動，以減少二次危機發生的可能性，以及食物物資、避難所的提供，甚至現場危險危害的排除。而該階段也包括有組織間的服務協調運送，以及處理不預期事件。

### （四）事件爆發後的恢復階段

這個階段包括短期的修護與長期的恢復活動。例如重建基本設施，以及受害者的心理重建與諮詢。

## 四、聯邦危機管理局（FEMA）的觀點

FEMA 該組織的遠景是：以全面的危機處理與管理，以致力於舒緩災害（Mitigation）、準備（Preparedness）、回應（Response）、復原（Recovery）這四大任務，以減少生命財產的損失，保障人民和國家免受災難之苦（McLoughlin, 1985：166）。而 FEMA 的做法則是係以「整合性危機管理系統（IEMS）」多目標途徑為主要考量，強調建構一種單一且具彈性運作的能力，能因應各類型的危機。IEMS 將危機管理分為以下四大階段的政策規劃及執行過程（詹中原，2002：4）：

### （一）舒緩災害政策（Mitigation Policy）

此一階段之政策包括規劃足以減輕危機損害的各種因應措施。可分為：

（1）結構性（structural）：例如推動興建水壩防洪計畫、改善鎮暴裝備及技術等；

（2）非結構性（unstructural）：如研擬房屋建築法規增強抗震能力，制定災難給付條例等多種措施，採取實質的行動與努力，以減少或減輕天然或人為災害對民眾長期的危險。

### （二）準備政策（Preparedness Policy）

建構有效回應緊急事件的操作能力，發展因應危機的運作能力，其計畫包括：

- （1）設計緊急計畫活動（emergency plan activation）；
- （2）預警系統（warning system）；
- （3）緊急事件指揮中心（emergency operation centers）；
- （4）設置緊急溝通系統（emergency communication）；
- （5）緊急事件訊息之公佈（emergency public information）；
- （6）相互協定（mutual and agreement）；

- (7) 資源管理計畫 (resource management plans)；
- (8) 訓練與操作 (training and exercises)。

### (三) 回應政策 (Response Policy)

此一階段的政策特色在於強調當危機已無可避免地轉換成災難時，所應該採行的措施，包括下述七項：

- (1) 設計緊急計畫活動 (emergency plan activation)；
- (2) 建構的危機系統活動 (activation of emergency systems)；
- (3) 對於民眾的緊急事件說明 (emergency instructions to the public)；
- (4) 緊急救護協助 (emergency medical assistance)；
- (5) 緊急事件指揮中心的裝備準備 (manning emergency operations centers)；
- (6) 避難與疏散 (shelter and evacuation)；
- (7) 搜救與拯救 (search and rescue)。

### (四) 復原政策 (recovery policy)

短期回復政策包括重建基本民生支援系統 (facility restoration)。例如將水源、電力恢復至基本的運轉程度；就長期回復政策而言，應重建交通運輸系統、污染放射物控制 (contamination control)、疾病衛生控制等。

## 五、Fink 的觀點

根據 Fink 的說法 (韓應寧譯，1989：57；Fink, 1986)，認為危機的發生如同疾病一般，係屬一動態循環週期並且存在四種不同的發展階段：

### (一) 潛伏期 (Prodromal Crisis Stage)

潛伏期是危機發生之前的階段，若忽略此階段將可能造成重大危機的產生。因此本階段著重在於「管理」的措施，對於事件的發生倘若能夠管理控制得當，更能收到見微知著之效，避免危機醞釀成爲重大災害的發生。

### (二) 爆發期 (Acute Crisis Stage)

爆發期即是危機甫一發生的階段，既然危機發生已成既定的事實，如何採取妥善的策略來處理已發生的危機，更是本階段的處理重點。因此「應變」的措施更形重要，這也是能否將危機轉化成爲轉機的關鍵點。

### （三）後遺症期（Chronic Crisis Stage）

後遺症期亦可稱之為善後期，此時危機擴大並釀成災害，如何將損傷降到最低，以及快速恢復到危機發生之前的狀況，更是此階段的重要項，避免此一危機引發其他危機產生的連鎖骨牌效應。因此本階段著重在「復建」的措施上，復建措施的好壞與否關係著危機能否轉危為安的轉折點。

### （四）解決期（Crisis Resolution Stage）

危機經過處理至此已趨於末期，所有威脅與損害大為降低，但必須有所認知，面對爾後再度發生相同的危機，能否安然渡過則是本階段的重點項目。因此本階段著眼於「學習」的措施。面臨危機至此，必須找出危機發生的因素以及相關應對措施的缺憾之處加以導正改善，對於危機事件的產生，組織必須能夠學習如何靈活應變，最重要的是能夠避免相同危機事件的再度發生。

除此之外，根據 Fink（1986：45-46）在其所著的《危機管理》一書當中，對於潛在危機威脅性之衡量亦以兩項變數來表示，分別為「危機影響值（Crisis Impact Value）」：代表危機發生後不去干涉所產生的損害，依五項標準從 0 至 10 作主觀的評估，求其平均數並將其影響值置於縱座標 Y 軸上；又以「機率因素表（Probability Factor Scale）」來評估危機發生的機率，並以百分比標示於橫座標 X 軸上。根據上述兩項標準所構成「危機壓力表」可區分為四個區域，分別以不同顏色區別危機嚴重程度，更能明顯感受到危機階段的差（Fink,1986：36-46；黃新福，1992：32）：

- （一）綠色區：產生機率低 / 危機影響值低；
- （二）琥珀色區：產生機率高 / 危機影響值低；
- （三）紅色區：產生機率高 / 危機影響值高；
- （四）灰色區：產生機率低 / 危機影響值高。

而黃琮瑜（2004：48）將 Fink 的危機壓力表配合其認定的危機管理四個階段論，將可以更清楚地知道危機的威脅性與嚴重性，加深對於危機管理的認知如下圖所示：

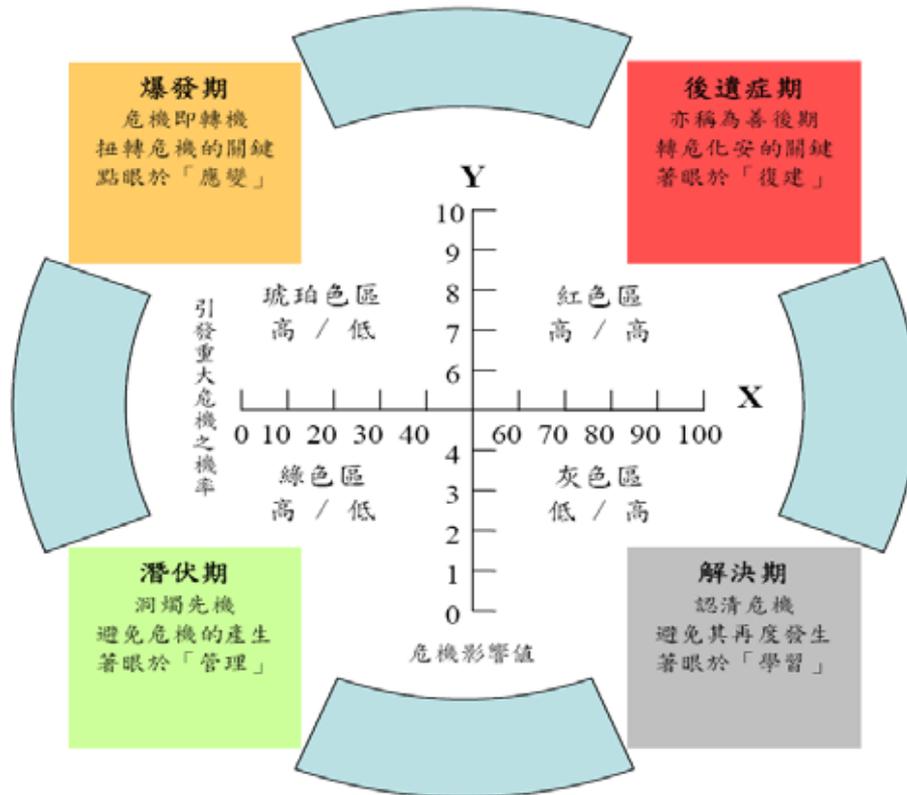


圖 2-2 危機管理週期壓力圖  
資料來源：黃琮瑜，2004，p25。

## 六、Blackley 的觀點

Blackley (1994: 1-7) 是英國研究危機管理的學者，在其《檢視危機準備與危機管理》一文中認為，整合式的危機管理 (Integrated Emergency Management) 適用於私人組織與公共組織之中具有很大之效用，共分為評估 (Assessment)、預防 (Prevention)、準備 (Preparation)、回應 (Response) 與恢復 (Recovery) 等五大階段 (黃煥德，1999: 47):

### (一) 評估 (Assessment)

利用測量組織危機系統來達成偵測組織危險的訊息與程度，特別是風險評估測量 (QRA)，這類技術必須配合參酌其他因素加以共同考量，目的在預判危機並做好事前的防範工作。

### (二) 預防 (Prevention)

組織必須發展危機規劃作業，對於潛在的危機事件，採取適當的步驟，以防止危機的發生並降低其負面之影響。針對組織較為薄弱之處，制定危機應變計畫以及提供新聞作業，與相關單位之聯繫和具體的行動程序與作業內容。

### （三）準備（Preparation）

透過組織間的相互溝通與共同合作，特別是緊密的聯繫工作與透過模擬訓練，來進行檢測危機應變計畫之有效性與可能性，進而修正錯誤以符合實際狀況之需求，所須執行之工作如提供充分的危機溝通系統、確立大眾警訊系統、確定可茲運用的資源是否準備妥當，以及訓練與對危機模擬之演練。

### （四）回應（Response）

回應的措施必須著重於知識層次、熟悉操作程序，並發揮組織平日的訓練標準與安全防護成果，尤其是危機行動小組之回應，其成員必須挑選具經驗與專業知識，除此之外，媒體也是需要重要考量之因素，事前建立危機溝通計畫相當重要，且必須經過腦力激盪、模擬媒體對問題之發問，對媒體必須提供正確可靠之訊息，否則將導致危機的再度發生。

### （五）恢復（Recovery）

此階段主要任務在於照顧傷患並清理災害所造成的損傷，對於受傷之民眾與其家屬必須盡全力支持與照顧，盡力重建組織形象，最後必須學習教訓，作為下次處理危機之參考。

觀察各家學者對於危機管理階段論的看法，可以發現危機從爆發到結束，都有其軌跡可以依循。因此學者 Gonzalez-Herrero & Pratt (1995:39) 就將危機管理的發展過程可以視為「人類的生命週期」，期間歷經出生、成長、成熟與衰退等四個階段，如下圖所示（林靜伶，1996：239）：

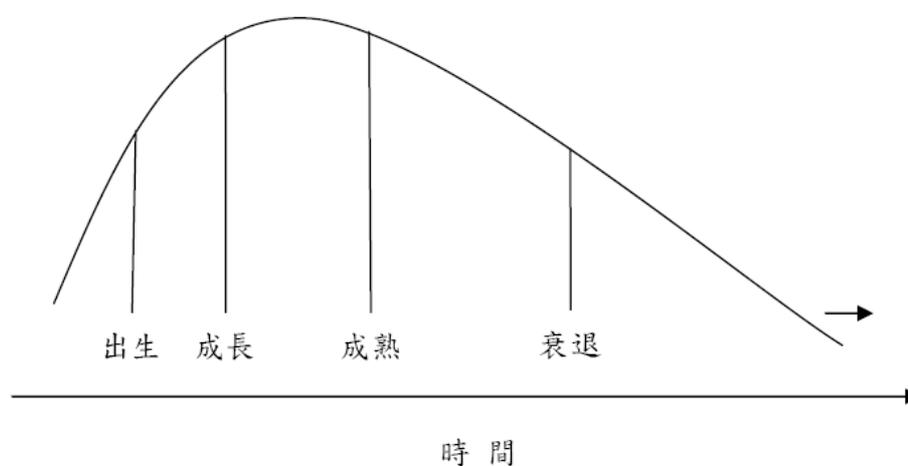


圖 2-3 危機的生命週期

資料來源：林靜伶譯，1996：239；Gonzalez-Herrero and Pratt,1995:39。

上述介紹了危機發生的二階段論、三階段論與四階段論，但無論學者是如何將危機的發生態勢進行劃分，其實簡單來講，政府的危機管理措施就是為防止潛在的危機或解決當前危機的一系列的反應。那些反應在危機之前包括收集信息，建立預防機制，在危機期間協調和合作，危機以後進行恢復的行為。

此外，各階段論都提出了一項重點，有效的危機管理在於必須擺脫傳統「被動反應」(reactive)的消極危機管理方式，改為先發制人更為積極的「先發主動」(active)的危機管理方式。有效的危機管理包含預先的管理措施，幫助組織能有效地協調與控制緊急狀況的回應，減少對處理危機造成失敗的危險。換言之，政府對危機的態度是管理成敗的關鍵，政府欲有效對危機進行管理，在於必須擺脫被動、消極的反應，必須先預先對危機積極的進行預測和管理。因為預先對危機進行管理，可以幫助組織有效地協調與控制緊急狀況的回應，減少對處理危機所造成失敗的危險。此外，除了政府部門對危機的心態轉變外，尚需要務實的展現在實際的操作當中，切實的透過政府部門間的相互支援和合作來實踐理論，使理論和實務進行接軌。

以缺水危機個案來看，無論是用哪一種階段論來檢視，具體都可以將該事件劃分為缺水事件爆發前、缺水危機爆發和危機爆發後的善後復原工作，而將其進行劃分後將可以更清楚瞭解，在每一個階段中各級政府應該如何各司其職，或是該如何攜手共同進行整治。例如在危機爆發之前，各級政府是否就該注意到水庫上游已經存在已久濫墾濫伐問題，中央林務單位該如何嚴打相關盜墾事項，地方政府該如何從旁協助；此外在防災演練上中央政府是否有真的全觀性的審明事體，地方政府是否有真的務實演練。在危機爆發階段，中央水利單位該如何儘快搶修、經濟相關單位該如何提供地方政府在處置上得實質幫助，而地方政府該如何將日的防災演練確實達成、該如何對轄區內的百姓進行補救。危機發生後的補救工作，中央行政機關要努力規劃後續面對類似事件的準備工作，並且在資源上幫助地方進行協調和補助，而地方政府要對造成損害的地方進行修補，如何補償缺水期間工商業的損失，對於往後可能會再會再次發生的狀態下，要地方要努力另闢水源以利災害發生時的補救管道。換言之，危機的分類是將危機理論化和概念化最好的利器，是危機管理的藍圖方略，而各級政府機關依循著其各階段該去做的進行實踐，再有步驟的情況下對公共危機進行有效的管理。而政府相關單位，更應該利用危機階段論的優勢，料危機發生於之前，克危機爆發於之後，盡量在危機爆發之前就先將其進行控制，才是一個真正完善的危機管理作為。

### 第三節 府際合作的理論基礎

在經過一系列有關公共危機的介紹後，本文開始進入另一個理論的環節「府際」的領域中。為何要對府際相關理論進行探討呢？主要是因為筆者認為當今對於公共危機管理的理論，已經相當完備並且成熟，但是問題是每當有公共危機事件發生時，有關單位機關卻無法有效的根據理論對危機進行有效的控制或管理。經過筆者觀察認為，問題點不在於危機管理的理論基礎上，而是在實際操作上的問題。各級政府機關無法有效的對信息與資源進行整合，在權限劃分上亦不甚模糊，導致事倍功半，不但延誤了應對危機的先機更增加管理上的困難。因此欲完善的對危機進行管理，就需要府際合作作為理論與實際接合的橋樑，透過府際合作的技術和模式，對龐雜紛亂的資訊做匯流，對有限的資源做整合，讓各級政府更能有效掌握各自的任務和需求，對公共危機進行有效的控制與管理。因此接下來第三節就要介紹有關「府際」的相關理論，以及「府際合作」的相關模式。

#### 壹、府際合作的定義與源起

與其說府際合作是一種理論，還不如說府際合作是一種治理的模式或是一種關係形式，而府際合作的原始概念是來自於「府際關係 (Intergovernmental Relationship, IGR)」的研究，而府際關係的研究在傳統上，是從「聯邦主義」所延伸而來。聯邦主義是美國學術界與實務界所慣用的名詞，並且美國總統亦經常借用「某某聯邦主義」之名來推動其政策，例如 Johnson 總統的「創造性聯邦主義」(Creative Federalism)、Nixon 總統和 Reagan 總統所各自推的「新聯邦主義」(New Federalism) (趙永茂、江大樹、孫同文，2001：187)。

至於聯邦主義的運作內涵經過時間的演變如今也產生若干的變革。至於這些變革力量，一般皆來自修憲、立法或是司法判例與解釋 (趙永茂、江大樹、孫同文，2001：8)。例如，美國自一 1787 年立憲以來，其聯邦主義之意義和實踐，已經發生多次的轉變，其各時期之變化或運作方式如下 (羅清俊、陳志瑋譯，1999：407-413)：

- (一) 以州為中心的立憲主義 (1787 年至 1865 年)
- (二) 雙軌式聯邦主義(dual federalism) (1865 年至 1913 年)
- (三) 合作式聯邦主義 (1913 年至 1964 年)
- (四) 集權式聯邦主義 (1964 年至 1980 年)
- (五) 新聯邦主義 (new federalism) (1980 年至 1985 年)
- (六) 強迫式聯邦主義 (1985 年)
- (七) 代表性聯邦主義
- (八) 聯邦優先權
- (九) 聯邦命令

#### (十)「未附帶經費」(unfunded mandates)的命令

不過無論聯邦主義的內涵如何演變，其主要的研究多是從法制或結構途徑和管轄權間財政關係的兩個角度作為研究的焦點。前者認為中央與地方關係是一國憲政體制不可或缺的部份，其關心重點是在權力分立和權力分享憲政體制原則下，中央與地方關係的定位、政府層級功能的劃分、以及在此體制下正式權威與責任的分配。相對的，後者則從財政資源分配與運用程度，探討各級政府政策分工與財政收支關係，其著重的問題是稅源責任的分配和從某一層級政府至另一層級政府的移轉支出方式（李長晏，1999：35）。

而府際關係的理論，乃是發生於各類型及各層級政府間的一組重要的活動或互動。主要可從 Wright(1988)所建構的「府際關係模型」以及 Christensen(1999)所歸納的「聯邦主義理論」兩種方式加以探討。Wright 在研究美國聯邦、州及地方政府之間的關係上，依其權力互動情形，建構出三種模式：協調型權威模式 (coordinate-authority model)、涵蓋型權威模式 (inclusive-authority model) 與重疊型權威模式 (overlapping-authority model)。Wright 更進一步提出的府際關係的明顯特徵加以申述：

(一) 府際關係不僅超越聯邦主義之憲政規範的聯邦政府與州政府及州政府之間的關係。更涵括聯邦與地方、州與地方、地方與地方等府際關係。亦即所有政府單位(All Government Units)之互動關係。

(二) 府際關係是一種人的因素之考量，應該考量及重視在不同治理單位的主要從事公職人員的活動及態度或人際關係。即授予公職者，才是府際關係決定者。即公務員的行為與態度(Officials' Actions and Attitudes)決定府際關係之概念。

(三) 府際關係更應擴及公務員間持續性接觸，與資訊或意見交換的關係。亦即公務員間規律性的互動 (Regular Interactions among Officials)。

(四) 府際關係之決策過程中涵蓋了在不同政府層級所有公務員 (All Public Officials) 之參與，如選舉的公職人員如立法者、行政官員、法官等，或任命的官員如行政人員、經理、部門主管、教職員工等。執行者在決策過程中所扮演的角色。

(五) 府際關係之政策形成。其政策是由公務員的意圖和作為（或不作為）及其行為的影響所組成。就府際關係而論，政策是所有公務員之互動而產生。而政策議題 (Policy Issues) 主要集中於財源問題，如稅收、支出及借貸和債務；政策制定與執行；政策內容：分配、調節、重分配等議題。

藉由這五種特色之論述，我們應可以認知到府際關係所重視的是各級政府之間交互活動，所要探究的焦點是著重於政府間決策過程及價值觀認知之協調互動（Wright, 1988：15-24；李長晏，1999：26-29）。而 Christensen 則提出了傳統二元聯邦主義（dual federalism）、多元中心聯邦主義（multi-centered federalism）、及功能性聯邦主義（functional federalism）三種。此三種聯邦主義理論對應於 Wright 府際關係模式相較之下，依次為二元聯邦主義對應於協調型權威模式；多元中心聯邦主義對應於重疊型權威模式；及功能型聯邦主義則對應於涵蓋型權威模式（李長晏，1999：37-43）。

但隨著治理（governance）概念的逐漸推廣繁衍，已使得原本只探討中央與地方互動的府際關係，慢慢轉變為府際合作（intergovernmental cooperation）的一種治理模式，將其範疇擴展延伸至地方自治團體的水平府際合作夥伴以及公、私部門的跨部門協力合作夥伴關係。因此，府際合作的這種治理模式之理論基礎，為以下三點所奠基，茲分述如下：

### 一、府際關係之基礎

府際關係的概念始於美國，傳統上所研究的對象，係以聯邦與州的政府部門間的運作互動為主，所反映出的是美國聯邦制度的特色。而府際合作治理仍保有府際關係當中，中央與地方相互連動的架構，並對我國單一制的實際情況加以相互揉合，使得原本中央與地方傳統上的垂直命令與監督關係，調整為垂直合作的協力型態（李長晏等，2006：23）。

### 二、夥伴關係之架構

夥伴乃是一種運作架構，可以具體操作的方法，且其形式種類多元而不受侷限。夥伴關係的參與者分別來自於公部門、私部門、非營利部門和廣大的公民社會，以廣泛運用在政府跨部會事務中。主要是為了解決當前公共政策中日益複雜的棘手難解的議題（wicked issues）；雖然夥伴機制結構鬆散並涵蓋各種關係，但也只有對等的夥伴方式，才能夠驅動政策利害關係人一同解決問題（OECD, 2001: 18; Greer, 2001: 6,14）。

府際合作治理將夥伴的模式引導至其中，將中央、地方與民間視為解決府際事務的參與者。而參與者各自擁有參與的目的性與需求性，以及其他參與者所需要的資源。而為了達成自己與共同的目的與利益，參與者必須合縱連橫才能成功，進而建立起協力合作的關係。

### 三、地方治理之模式

地方治理的發展，基本上可回溯到歐洲對於公民社會與國家之間的對等關係。隨著分權化與歐洲整合的影響，公民參與地方公共事務已蔚為風氣，並逐漸演變為學界所探討的「審議式民主」(deliberative democracy)。地方治理係聚焦在單一地區內的公民、非營利組織、企業與公部門彼此合作解決問題的方式。府際合作治理卻是進一步把目光投射到跨越兩個或兩個以上行政區的合作，擴大了地方治理的既有範圍(李長晏等，2006：24)。

不過，由於府際合作的理論運作是存在並反應於聯邦體制之下，以我國單一制的架構下究竟可不可以適合套用府際合作的理論並進行個案的探討呢？有關這方面的爭議，以下筆者將針對部分學者之見解以及我國現行之制度與政治情況進行探討。

首先就學理上的看法上，上文李長晏等人(2006：23)就提出府際關係的概念雖始於聯邦體制，但是隨著治理議識的抬頭，府際合作治理仍保有府際關係當中，中央與地方相互連動的架構，並對我國單一制的實際情況加以相互揉合，使得原本中央與地方傳統上的垂直命令與監督關係，調整為垂直合作的協力型態；而歐信宏、史美強、孫同文、鍾起岱(2004：133)等人則是認為我國的中央與地方政府關係不再僅是侷限於靜態面的權限劃分或是制度規範面的研究(例如中央集權制、地方分權制、理念型)，反而是指政府彼此間的互動關係(亦指由掌控政府部門的行政官員的互動行為)，強調動態過程研究的重要。換言之，所謂府際間的關係，係指包括中央與地方政府之間的權限劃分、法規制度、政府內部的組織結構關係，和人事行政中公務員彼此職位關係等靜態現象，以及政府之間的動態性行為。

其次就制度面來看，呂炳寬(2007：18-19)認為我國的憲政制度並不是完全符合單一制的標準，一般單一制國家憲法往往不規範中央與地方權限劃分，地方權限均來自於中央法律授權，地方政府則是負責執行中央擬定的政策與法案。但我國憲法卻有明文保障地方的自治權限，與單一制國家大異其趣。爰此認知，當我國的制度既不屬於聯邦體制也不完全符合單一制度的架構，其中的差異點就在於我國的國家與地方自治團體間的關係，既不完全平等也不完全統屬。細言之，地方自治團體享有充分自治的權限，雖然不像聯邦制度下的「州」具有主權，但是由不像單一制度下的「縣、市」完全沒有自主的立法與行政的權力，所以我國的中央與地方間的關係在這種態樣上，在許多議題中必須透過合作的方式來達成政策目標，而不能僅依靠命令的方式。

因此就上述的觀點來套用我國的政治運作上，一個完整且良善的政策過程，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，不過我國自從 2000 年政黨輪替後，民進黨雖掌控中央的行政權力，但國會以及大部分之地方政府卻是屬於國民黨所掌控的情況下，明顯呈現了分立政府（divided government）的型態，也就是說近年來政黨競爭及選舉的恩怨，造成行政與立法間的關係緊張，影響到正常的政務運作。而該現象亦發生在中央與大多數地方之間，中央政府與多數地方政府在不同黨派執政的情況下，形成了垂直式分立政府（vertically divided government）的型態，中央政府不能夠依靠傳統的統治方式來處理中央與地方間的事務，特別是涉及地方自治事項的部份，而這狀態嚴重的影響我國政府運作及政治上的發展。因此欲解決目前這種對立無法整合的狀態，就必須透過府際合作的相關理念，而運用該理論必須跳脫傳統制度上的限制，而是將重點放在政府部門間的「合作」之概念與方法上，方能解決我國的體制與府際相關理論套用上的困境。

## 貳、府際合作的理論模式

準此，從上述三項基礎延伸而來，府際合作夥伴關係的形塑，主要可從兩方面談起，一方面是朝向政策與管理的責任明確劃分，包含在政府層級中，稅收與支出的權力。另一方面，則趨向在各級政府間共同承擔責任。府際夥伴關係（intergovernmental partnerships）乃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。申言之，府際夥伴關係的重要性突顯出中央政府應揚棄過去老大心態的父權主義，並反映了地方自治團體在區域發展上其角色比重的日漸增加，而使得府際夥伴的互動形態，更加需要跨越法定地位、地理上或計畫的藩籬，以促進更多更豐富的協力合作；當前夥伴關係在公部門體制中有兩種主要的類型（OECD, 1999：12）：

（一）垂直合作（vertical cooperation）：在兩個或兩個以上中央（聯邦）、州（區域）與地方政府的夥伴關係。

（二）水平合作（horizontal cooperation）：在兩個或兩個以上不同管轄權但層級卻相同的政府之間的合作架構，諸如在都會區域內的合夥方式。

除了 OECD 所提出的兩種類型之外，李長晏（2006）認為應在包括第三種，即囊括公部門、私部門及第三部門非營利組織跨部門的夥伴關係，如下圖所示：

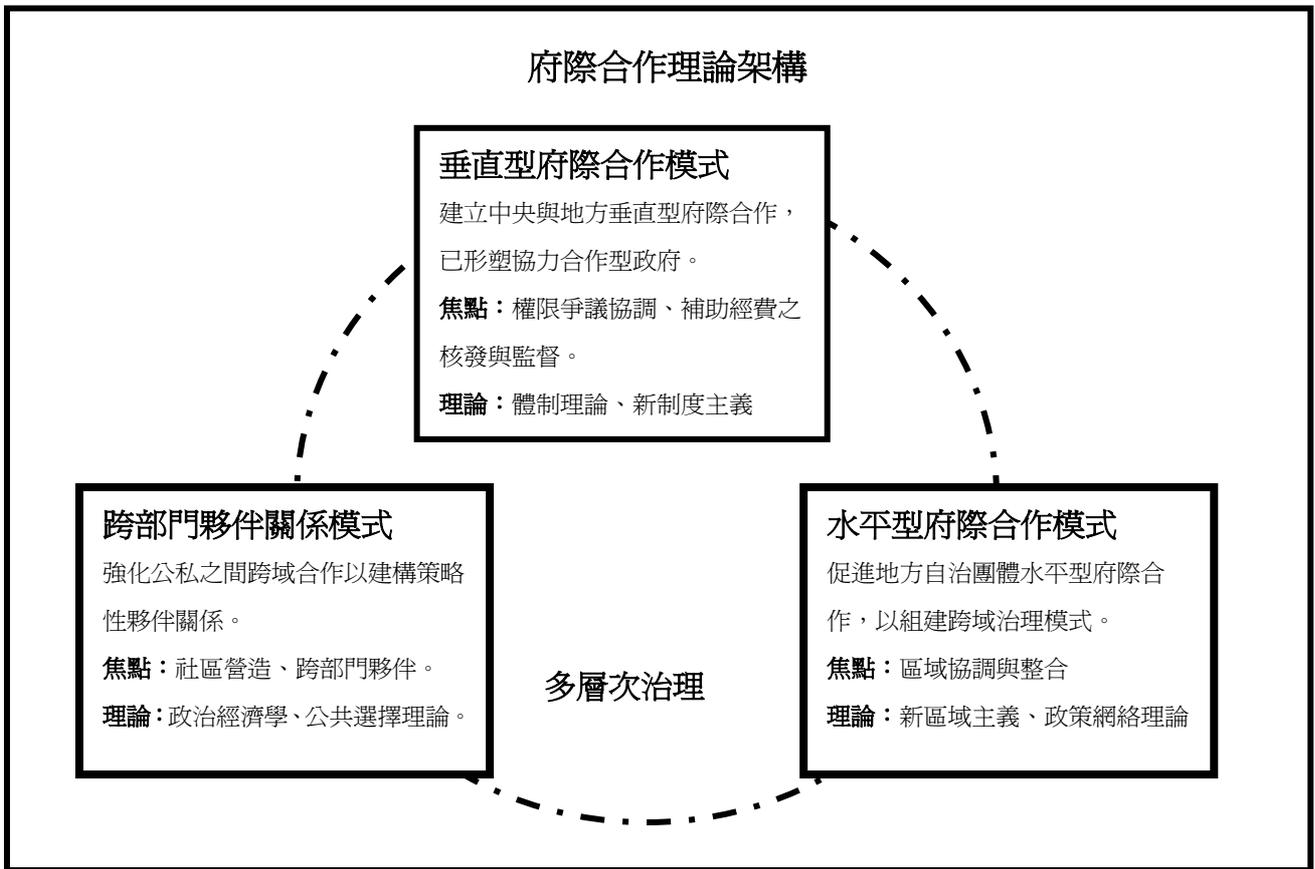


圖 2-4 府際合作治理理論架構圖

資料來源：李長晏等，2006，《府際合作治理制度之規劃研究》，p25。

### 一、垂直型府際合作

中央政府透過權力集中的方式，特別是以國家政治經濟的需要或總體資源分配的觀點，來處理區域性的發展，地方政府大多扮演著配合執行的角色，而較少有機會表示其意見及態度，抑或是透過法律監督或行政監督的方式，來控管地方自治團體的行為，這種現象較容易在單一國的情況中發生。理論的部份，以體制理論與新制度主義說明解釋，關注的焦點在於權限爭議協調，以及中央對地方經費補助之核發與監督。

### 二、水平型府際合作

主要是針對地方自治團體之間，就跨縣市或區域內因涉及管轄競合與管轄權爭議<sup>4</sup>等問題，為求有效解決避免跨行政區問題演變為重大事件，地方自治團體

<sup>4</sup>行政程序法第十三條：「同一事件，數行政機關依前二條之規定均有管轄權者，由受理在先之機關管轄，不能分別受理之先後者，由各該機關協議定之，不能協議或有統一管轄之必要時，由其共同上級機關指定管轄。無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之。前項機關於必要之情形時，應為必要之職務行為，並即通知其他機關。」

同法第十四條：「數行政機關於管轄權有爭議時，由其共同上級機關決定之，無共同上級機關時，由各該上級機關協議定之。前項情形，人民就其依法規申請之事件，得向共同上級機關申請指定管轄，無共同上級機關者，得向各該上級機關之一為之。受理申請之機關應自請求到達之日起十

基於互助互惠的前提，開展橫向之間的聯繫與合作。尤其是隨著區域整合的潮流趨勢，許多的公共議題已非單一縣市或部門能夠獨立解決，實有賴相關的政策利害關係人透過對話平台以形成共識並攜手合作。因此，水平型府際合作其焦點著重於區域性事務的聯繫協調與資源有效整合，故理論的部份，係以新區域主義與政策網絡兩種為主。

### 三、跨部門夥伴關係

從資源分配的觀點視之，公部門在面臨著資源有限而使得公共財政支出日益緊縮的危機時，不能將具有競爭力的民間充沛資源納進公共服務體系裡，將使得政府在試圖尋求問題的解決對策之際，會因選擇有限進而導致既有能力不足以因應逐漸複雜化的棘手難題（wicked issues）。同時社群意識的抬頭，公共政策制定公開透明化的呼聲下，公共事務的參與仍以公部門積極主導為前提，將不免落入侷限性與欠缺正當性（legitimacy）的泥淖之中。對此，跨部門夥伴關係其理論依據，係以政治經濟學以及公共選擇理論為主，所投射的焦點在於落實公民參與、發揚住民自主精神的社區營造發展，以及整合公私部門資源的跨部門策略性合作夥伴。

從上述的垂直型府際合作、水平型府際合作與跨部門夥伴關係交織出的府際合作系絡，乃具有多重管轄權與政策網絡的特色，因而呈現出一種多層次治理<sup>5</sup>的環境框架。

而多層次治理所挑戰的不僅僅涉及空間上不同政治實體的運作，如：鄰里、地方、區域、國家、國際間等，更強調每一層次彼此之間的滲透性。藉由這種滲透性以建立夥伴關係，不同部門或層次的相對優勢以一種相互支持方式下加以開拓。至於其具體運作方式則是針對公共議題屬性的不同，要由某一發動者或是某一層次的組織來發起和整合，例如處理由汽機車所排放的廢氣環境污染問題時，有需要中央政府制訂相關法令加以規範，如空氣污染防治法等，而地方政府則應擁有充分的公權力行使，鼓勵鄰里間通勤的共乘制度，甚至是跨國間、跨區域間交通運輸的控管等，透過中央政府、地方政府、區域組織、及民間社會彼此之間協力型夥伴治理體制的建立，才能有效達成健全完善的治理目標。總而言之，多層次治理可說是各種制度彼此互賴的世界。有些國家，多層次治理大部分僅侷限於公共機構，但是在其他國家則經常將志願部門、非政府組織和私人部門包含在

---

日內決定之。在前二項情形未經決定前，如有導致國家或人民難以回復之重大損害之虞時，該管轄權爭議之一方，應依當事人申請或依職權為緊急之臨時處置，並應層報共同上級機關及通知他方。人民對行政機關依本條所為指定管轄之決定，不得聲明不服」

<sup>5</sup> 多層次治理（multi-level governance）：別於傳統府際合作，其強調：（1）治理主體所涉及的可能是跨國的、國家的、次級國家的制度與參與者；（2）治理工具較為強調協商與網絡，而非憲政與法律架構，來規範各級政府組織間的關係；（3）治理範圍對於所有層級的組織或制度並無預設立場或偏見（李長晏等，2006：26）。

內。然而，多層次治理和夥伴關係，不應該被視為是治療所有地方問題的萬靈丹。特別是當最貧窮者和弱勢的團體正發出求救呼聲時，便需要有能力組構健全夥伴關係的政府介入。

### 參、府際合作的目的

近年來，隨著政府所處的環境快數變動，以及各界建立起以良性合作關係取代過去競爭關係的心思維後，對於府際合作的需求更是受到期盼，那府際合作的目的究竟是何？簡單而言，府際合作就是在公共領域環境中，強調上下層或級或是平行層級間，透過「合作」的手段，將現有資源做到「1+1>2」的實質功效，已達成有效治理的一種行為。以 OECD 決議為例，OECD 組織於 1996 年於巴黎所召開的一個「面對未來公共服務之部長及專題研討（Ministerial Symposium on the Future of Public Service）」會議中，即將「跨政府層級管理（managing across levels of government）」<sup>6</sup>設定為各會員國處理公共服務問題的重要策略。而之所以需要透過 MALG 那是為了達到下列目標（呂育誠，2007：17）：

- （一）促進國家整體施政目標之達成。
- （二）消除政府體系不必要的重疊與浪費。
- （三）提升納稅人所支付金錢更高價值。
- （四）使各項公共服務更能反應地方需求。
- （五）賦予公民更多參與公共事務的決策能力。

而達成上述目標的憑藉，就在於各級政府間應建立合作機制，同時整合彼此資源配置，以及政策規劃與執行等層面步調。

那從府際關係所衍生出的的府際合作概念，要入何更深化「合作」的意涵呢？呂育誠提出三點看法（呂育誠，2007：17-18）：

#### 一、以「合作」為基礎的關係形式

由於只要國家設有中央（聯邦）政府，以及地方政府，則「府際關係」必然存在，只是可能因為關係者間的互動方式不同，而可能有「好/壞」、「消極/積極」、「合作/衝突」之別。換言之，純就概念而言，府際關係應僅意包含多種可能性的現象而已，因此，強調合作便意味著府際關係應排除前述兩種負面可能性，更進一步釐清就是「單以合作為前提的府際關係」

---

<sup>6</sup> MALG 的界定範圍，主要是包含國家層次的中央與聯邦政府，州、省等第一級政府，以及各級基層地方政府間，在結構上與功能上基於治理原則進行重組或合作（呂育誠，2007：17）。

## 二、強調行動協調與資源分享

既然合作是唯一的選項，則府際關係中的各成員自然應採取實際行動，來排除負面的活動方式，此外，各府際中的成員因該自然要捨棄部份本位心態，並以實際行動贊助整體。因此基於這兩個理由，即可推論出府際合作的具體表現，應是成員間依定範圍或程度內，能協調彼此行動，或願意分享本身資源。

## 三、希望促成互利的結果

在因應環境討戰以及各界政府諸多期盼下，府際合作應非「為合作而合作」，而是希望藉此發揮「互利」的功能，進而達成「雙贏」的結果。換言之，府際合作應能使更成員均獲得實質效益，此關係才有意義，也才能維持。反之，若有任一成員不能從中獲利，則「合作關係」勢必難以為繼，甚至破局。

綜合上述，可以發現府際合作的目的就是一個「透過合作加以整合資源」的一個手段，以利於在不斷變遷的環境中，使政府有能力克服環境對組織所造成的影響，進而達到共同良好治理的一個方式，所以癥結點亦在「資源的整合」上。因此套用在本研究所欲探討的公共危機上，筆者認為之所以利用府際合作的方式來對公共危機進行有效管理，亦是因為府際合作的整合資源的特性上。公共危機就是一種外在環境突發變遷的改變狀態，而這種變遷很可能會對政府組織甚至組織內的成員（即人民）造成損害，因此欲有效的對危機進行管理，就必須整合各級組織中的資源和功能，以協力合作的方式對危機進行最有效的控制甚至解決，至於公共危機與府際合作間更細部的關係狀態，後續筆者將以專章進行分析與解釋。

#### 第四節 公共危機管理與府際合作間的關係

當政府要對公共危機進行管理作為時，除了要面對危機本身的本質和特性外，也由於公共危機的種類的繁多，因此各主管機關產生了不同政府機關層級彼此相互運作關係，而政府組織間的管理、配置和資源分配更是不可忽略的環節。簡言之，無論是管理的模式或管理的運作都需要有健全的組織做支持，才能發揮其成效。而組織之間的關係，以及管理機關組織上下、平行之間的模式就需要府際關係相關理論做支持。此外上一節有提到有關府際相關理論以及府際合作的目的發展，接下來就需要建構出公共危機管理與府際合作間的相互關係，以及如何透過合作手段對危機進行管理。

##### 壹、為何要透過府際合作對公共危機進行管理

首先有個疑惑必須要先解決，就是為何需要透過府際合作的方式來作為危機管理的利器。林水波（1993）就指出，目前我國在治理上在面對的問題複雜化和區域化、地方服務需求的增加、地方政府財政的窘困和地方組織的彈性化及自主化等困境上要如何找到中介點。此外地方政府由於地域的局限、資源控制、取得管理調度均不如中央政府，使得地方政府面臨無法治理的困境上，政府間要如何透過合作來化解，都是相當需要解決的課題（林水波，1993：44-61）。

此外，林水波和李長晏（2005）亦提出，我國在高度都市化的趨勢下，代表著人口高度密集、高運輸量及商業活動增加，進而導致擁擠、污染、犯罪問題的叢生。因此，隨著台灣現代社會的都市化過程，政府之間必須面對日益嚴重的區域性水源用水、交通捷運、垃圾處理、營建廢土清運等議題，以致區域內的地方政府必須具體強化彼此的合作互動關係，以解決區域內的共同問題。這些問題的解決必須透過區域治理或都會治理方式建立當方政府合作機制，使地方政府間彼此相互效力、分享資源，共同解決跨區域的問題，避免各自為政之窘境，俾能帶動整體區域的共同發展。

因此，面對危機的管理也是一樣，在今天這個資源有限但問題叢生的環境中，若是沒有透過政府間的合作對危機進行統合性的管理，將會造成「心有餘而力不足」的窘境，並且無法有效的對危機進行立即有效的回應。

##### 貳、美國公共危機管理策略－共同治理

以美國公共危機管理的政策執行為例，就是以共同治理（co-governance）的方式概念進行規劃與執行，而聯邦活動的類型及合夥關係的形式，亦作為分辨模式的標準，且就共同治理模式的定義與區別來設定共同治理的類型學。以下先就美國危機管理的共同治理模式作探討（May and Williams，1986：21-27）。

## 一、共同治理模式的定義

共同治理模式，是以聯邦的活動方式及合夥關係加以定義。

### (一) 聯邦的活動方式

其活動方式，以目的來區分計劃性或規範性的活動，兩者主要的差別如下：

- (1) 計畫性活動：目的是提供個人或團體現金或現貨轉移、貨品、或服務。
- (2) 規範性活動：主要目的在控制或指揮個人或團體的活動。
- (3) 規範性與計畫性任務兼備的機關。

### (二) 合夥關係的形式

共同治理的合夥人扮演有限責任或普通(無限責任)的角色。有限合夥關係、有限合夥人的角色侷限在提供資金給普通合夥人進行並管理各項活動。普通合夥關係的合夥人有明顯但不一定平等的責任。普通合夥人對於某些職責可能具有相當的主導性，而另一合夥人則掌控另一項職責。

## 二、共同治理模式的運作

根據以上定義，就活動的形式(規範性或計劃性)以及合夥的形式(有限或普通)區分四種共同治理的模式(如表 2-1)所示，指出共同治理模式導致的分類方式：有限規範、普通規範、動員、協同模式等。

### (一) 有限規範模式

這種模式根據的假設是地方政府將扮演主導的角色，而聯邦政府則扮演觸媒鼓勵地方政府發展法規「規定特種私人交易的條件」。如：沿海地帶管理法案、廢棄物處置法案等。進行規範性功能時運作如下：

- (1) 聯邦：頒布各種規範標準，或提供地方財務補助。
- (2) 地方：執法與實施制裁。

### (二) 普通規範模式

這種模式依據的假設是聯邦政府在頒布與實施法規上是地方政府的普通合夥人。執法與實施制裁是聯邦與地方共同分擔，亦稱為規範性協同，說明進行規範性活動時更普通的合夥關係。如：有害廢棄物方案、礦業安全及職業健康與安全、氾濫平原管理辦法等。

表 2-1 共同治理模式

活動形式 合夥形式	規範性	計畫性
有限	<b>有限規範模式</b> 沿海地帶管理 固體廢棄物處置法案	<b>動員模式</b> 輻射落塵避難所 社區行動機關 水壩安全
普通	<b>普通規範模式</b> 有害廢棄物 職業安全及健康法案 氾濫平原管理	<b>協力模式</b> CETA 與 CDBG 地震準備工作 退化協同 危機遷徙計劃

資料來源：May and Williams，1986：24。

### (三) 動員模式

動員模式依據的假設是地方政府扮演主導性的角色發展並管理專門解決特殊問題的方案，聯邦政府用獎勵辦法誘導全國上下努力解決該項問題。動員模式有一部份在於說服國家次級政府相信有某項問題存在，而該問題是國家次級政府應該解決的。如：水壩動員修復、民防動員的輻射塵避難所、社區行動機關採用「規劃與實行過程」尋求「動員及協調相關的官方與民間資源」等。

### (四) 協同模式

這種模式依據的假設是普通合夥關係在發展並管理方案時需要聯邦與地方政府涉入。在配合各種形式的普通合夥關係時，協同模式的責任與層級不分。如：聯邦發放補助金、全面就業及訓練法案(CETA)以及社區發展整筆發放(CDBG)辦法等。地方政府在制定新的方案時扮演的角色有限，惟地方政府執行時，在管理與作業上便有更大的權利。當協同安排中有多數的合夥人不參加或不繼續參加，而威脅到合夥關係時便會發生退化，稱之為退化協同。

由上述美國的危機管理政策執行模式來看，不難發現除了很清楚的府際關係存在裡頭，府際合作的狀態更是清晰的運作在其中。但是亦可發現到在美國的共同治理策略好像多半具焦在垂直型的府際合作上，不是地方主導就是聯邦政府輔導的方面，置於水平型和跨領域形的府際合作模式比較不明顯，因此筆者試從危機階段論的觀點來看，上述的共同治理的政策執行多偏重在危機發生前的階段或是發生後的復原階段，例如水壩安全或是氾濫平原管理等政策執行活動。因此可以初步推論在危機階段論中的最前和最後兩個階段，垂直型的府際合作將會比較頻繁的出現在其中。

### 參、危機階段論的觀點

危機的發展型態隨著階段的不同，所相對應的府際合作亦有其程度差異。因此筆者將以幾種不同的危機階段論作為基礎，對危機管理中所需要透過府際合作的程度和狀態進行分析。首先先將前文所列舉出的各家學者對危機階段論的敘述，如下表所示：

表 2-2 各家危機管理階段論簡表

提出者	危機爆發前			危機爆發	危機爆發後	
Snyder & Diesing	前危機階段			危機階段		
Nunamaker	危機發生之前的管理與運作活動			危機爆發時的管 理與運作活動	危機爆發後的管 理與運作活動	
Charles & Kim	事件爆發前的 舒緩階段	事件爆發前的 準備階段		事件爆發中的回 應階段	事件爆發後的恢 復階段	
FEMA	舒緩災害政策	準備政策		回應政策	復原政策	
Fink	潛伏期			爆發期	後遺症 期	解決期
Blackley	評估	預防	準備	回應	恢復	

資料來源：筆者自製

透過上表可以發現，大部分的學者在對危機進行階段性描述時，若是以危機基實際上的實態，依然可以分成三大部分：危機爆發前、危機爆發以及危機爆發之後，由上表可以發現各家學者對於某依階段內面對危機的態度多有不同，所重視的重點強度也不一樣。例如 Blackley 對危機爆發之前的準備與防範的強度就強於其他各家，同理 Fink 對於危機爆發後的修復與復原的強調就高於其他各家。但無論各學者重視的點略有差異，但是在各階段中所需要的準備手段多大同小異。

其次將以危機階段論的觀點來探討府際合作在其中的運作過程，在此筆者將選用 FEMA 所提出的危機管理階段理論，作為檢視府際合作的基本架構。之所以筆者選用 FEMA 的階段論主要有三個理由；第一，由於我國的危機或災害防救相關法令或體制主要師法日本和美國，尤其在體制上更是以美國 FEMA 為基準；第二，美國 FEMA 的危機階段論所應對的危機，比較針對自然或公共事件的災害，因此較符合本研究所提出的個案；第三是筆者認為在危機階段論上，四階段較能具體且平均的劃分危機的狀態，而 Fink 的界定又太過偏重在危機爆發後的處理。因此綜合評判，筆者選定美國 FEMA 的危機階段論，最為檢測府際合作在其中運作的主體架構。以下分點進行討論：

## 一、舒緩災害政策

在舒緩災害政策階段無論是結構性或非結構性的作為，多是比較屬於水平式的府際合作狀態。例如推動興建水壩防洪計畫、改善鎮暴裝備、研擬房屋建築法規增強抗震能力、制定災難幾付條例等多種措施，多半事中央層級必須事先進行規劃的事項，因此當危機尚未形成時，中央政府就必須透過加強硬體設施以及法令配套等方式對災害進行預防或是減輕危機發生後的損失。所以若以我國的行政組織架構而言，有關府際的合作將會聚焦在行政院相關部會間的協調和資訊彙整，藉此提出整合性的計畫或法案，進而交由立法院進行合法化的程序。因此在舒緩災害政策的過程中，相較後續其他階段，府際合作的層次和廣度相對比較低。

## 二、準備政策

就準備政策而言，該階段任務主軸是建構有效回應緊急事件的操作能力，發展因應危機的運作能力，其中的任務包含設計緊急計畫活動、建立預警系統、緊急事件指揮中心、設置緊急溝通、緊急事件訊息公佈、相互協定等系統、資源管理計畫和訓練與操作，所以在該階段的府際合作將會由單純水平式的狀態擴展延伸到垂直的府際合作。雖然中央政府間的相互協調和合作依然是該階段的重點，但是中央政府開始需要和地方政府進行合作的工作，例如聯合防災演習、協調建構危機回報單一窗口等。因而其府際合作的層次將會比上階段增加複雜的程度。

## 三、回應政策

而就回應政策階段而言，主要課題包含設計緊急計畫活動、建構的危機系統活動、對於民眾的緊急事件說明、緊急救護協助、緊急事件指揮中心的裝備準備、避難與疏散和搜救與拯救。由於階段是危機爆發的階段，而危機發生的地點和所受到衝擊最嚴重的多半是地方政府和其直接對應的地方百姓。因此地方政府必須在最快時間內進行回應，搶救危機所帶來的損失和控制態勢擴張，因此地方政府的角色將會由被動配合中央政府的規劃轉為主導，中央政府反而轉變為輔導和資源補助與整合，所以垂直型的府際合作成爲重點。另外，地方政府亦會透過結合民間的資源，共同對抗危機的損害，所以相較上述兩個階段而言，其府際合作的程度將較爲複雜，其中包含中央與地方間的垂直協調與合作、地方政府間的水平合作外，也可能會有跨部門夥伴關係模式參雜在其中。

## 四、復原政策

最後就復原政策階段而言，在該階段中的主要課題在將危機過後的損害做復健的工作，例如重建民生支援、交通系統等。因此該階段將會是府際合作最關鍵的時間點。無論是水平、垂直的府際合作還是跨部門夥伴關係模式都將全部展開，中央方面的水平合作要在部會間做資訊的整合，對整體損害地區做全盤的評

估進而研擬新的整體復原計畫。地方政府間的水平合作將聚焦於資源的整合，將共同或鄰近受損的區域，透過合作發展的方式，有效率地重建秩序。至於垂直的府際合作方面，中央政府要將規劃出來的復健計畫交由地方執行，因此需要和地方進行充分的溝通，此外也需要擔任一個中間仲裁的角色，幫助為地方政府間的合作和整合資源，並且排解衝突。至於跨部門夥伴關係的角色雖然沒有上個階段來的直接和突顯，但是政府還是需要繼續整合民間的力量，針對重點議題做整合性的回覆，以避免亂槍打鳥導致無效率的情況。所以該階段的府際合作內涵將是最全面也是最廣泛的。

因此筆者綜合上述有關 FEMA 所研擬的各危機管理階段中的應作事項，配合各種府際合作模式進行分類，歸納出圖 2-5 在有關在理想的狀態下，公共危機管理階段中各種府際合作之理想作為的理論模型。細言之，該圖是透過先前有關公共危機管理和府際合作相關理論的整理後所繪製而成的一套「理想」狀態模型。在圖 2-5 左邊的是 FEMA 的危機四階段論，透過大箭頭表示該階段是為一種時間序狀態並且不斷的循環的過程，而在圖右邊的則是相對應 FEMA 四階段論做出呈現，以危機爆發前、爆發時和爆發後作為分類，並列舉其中所會發生的各種府際合作模式的行為。當公共危機爆發前的政策作為演進至爆發後的政策作為後，將會有一套政體的政策評估，並且待評估後的結果會反饋至新的公共危機爆發前的階段，做出政策修正以利下次公共危機事件的前車之鑑。以本研究個案為例，當 2004 年艾利風災所造成桃園地區大缺水事件開始，以該架構進行對應分析以觀察該事件的一系列作為並作出分析，待 2004 年艾利颱風帶來的缺水事件結束後反饋至 2005 年瑪莎颱風所帶來的缺水事件的一系列處理過程，並做相互比較，以瞭解經過兩次的缺水事件，各級政府甚至民間組織是否有增加府際合作的力度，精進處理效能並對應理想的處理模型，來判斷當今類似事件在處理上的不足和待改進的地方。

至於在各階度中的府際合作狀態有哪些具體事項，首先在公共危機爆發前的階段中，水平的府際合作模式將會佔比較多的地位，其中 無論中央或是地方政府對內部必須整合各方面資訊，以利了解可能會爆發的危機狀態，並且要積極建立緊急計畫活動、訂定相關法規條例和建設硬體防災設施等，並且要對現有資源做出管理計畫和緊急計畫等活動。至於垂直的府際合作模式則是要預先和其他不同層級的相關部門訂定相互協定，並且要與各級政府建立暢通的溝通管道，以利相互了解，待危機爆發時能夠有良好的合作平台。而在跨部門間的合作上，必須徹底貫徹執行緊急計畫演習訓練，中央政府要主導訓練計畫，而地方政府則是協同民間組織進行實際操作，以備不時之需。

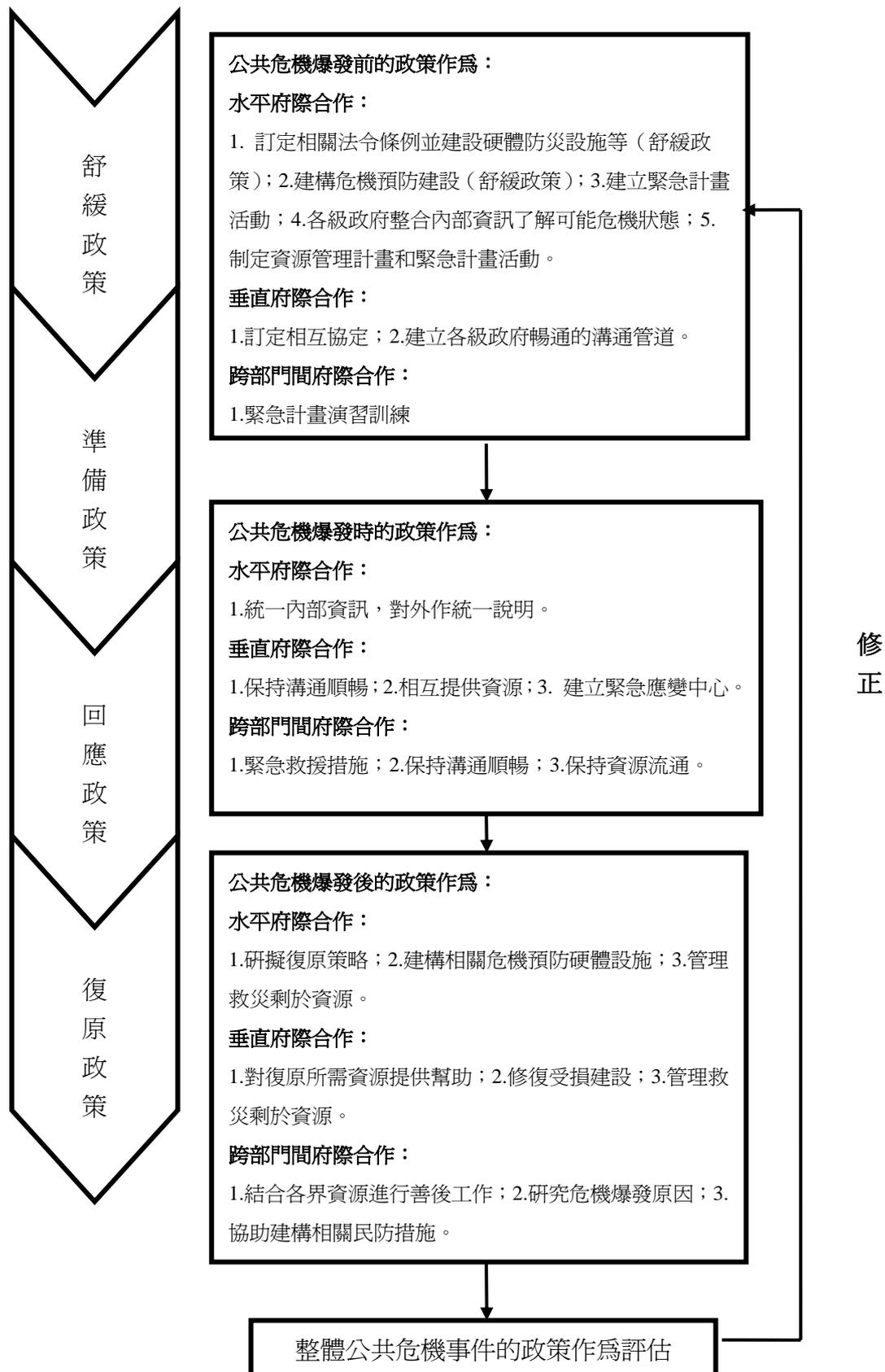


圖 2-5 理想狀態下之公共危機管理中府際合作運作模式模型

資料來源：筆者自繪

其次在公共危機爆發時的階段中，水平的府際合作力度相較垂直和跨部門合作來的降低，在水平府際合作中焦點將在統一內部資訊的部份，因為在面對公共危機時，最忌諱不同的部份分開對外界進行說明，導致資訊模糊徒增民眾困擾，也對政府形象造成莫大傷害，因此統合內部資訊對外作統一說明將會是很重要的工作。至於垂直的府際合作模式除了仍要確保各級政府的溝通順暢外，中央政府要主動提供危機爆發的該地方政府足夠的資源進行損害控制，並且主動協助地方政府建立緊急應變中心。而跨部門間府際合作則是在第一線的災害作業上扮演重要角色，其中依舊要保持溝通上的暢通，以利資源的流通和救災上的效率，上位政府要精確規劃救災人力、資源的分配，讓下位階政府甚至民間組織能有效的進行救治，避免不必要的浪費。

最後在公共危機爆發後階段中，各種府際合作模式都會相當重要、綿密與繁複，在水平府際合作模式中，各單位內部要努力研擬出復原策略，以利整體復原工作的執行，並且針對就在過程中的資源必須找出規劃的方案與妥善分配的方法，另外對於未來類似危機的預防政策與防治工程，也必須開始研擬。而在垂直的府際合作上，資源的整合會更顯重要，中央政府要主動體察地方政府的需要，地方政府要瞭解下位階（鄉、鎮、市）政府的具體困難，做出復原階段的資源分配以及資源的管理；至於跨部門間的府際合作就是著重在實際復原的作業上，上位階的政府機關要協助下位階或民間組織進行復健工作，而下位階的政府或民間組織在實際進行工作外，要時常與上級機關保持暢通聯繫管道，當在實際操作和復原計畫產生脫軌或是其他意外時，有利於上級機關進快進行修正，此外官方協同民間學者對於公共危機的事後調查也是很重要的一環，必須充分了解公共危機爆發的始末，才能夠有效的研擬未來的預防措施與建設。

為更了解圖 2-5 與上文之分析，筆者將各危機管理階段中各府際合作該進行的項目進行統計，並以此數據做圖以展現其發展與趨勢。如下表與下圖所示：

表 2-3 理論中危機發展型態中各府際合作項目統計表

府際合作模式 危機發生型態	水平府際合作	垂直府際合作	跨部門夥伴 關係合作	總計（項）
舒緩災害政策	2	0	0	2
準備政策	3	2	1	6
回應政策	1	3	3	7
復原政策	3	3	3	9
總計（項）	9	8	7	24

資料來源：筆者自繪

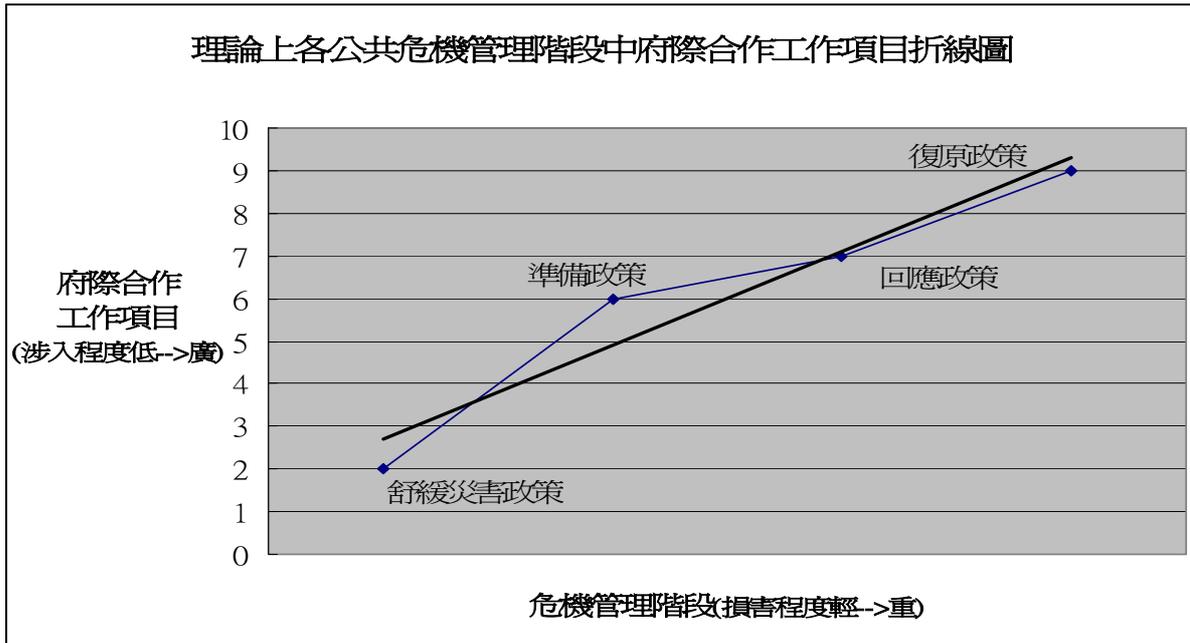


圖 2-6 理論上各公共危機管理階段府際合作涉入程度狀況圖

資料來源：筆者自繪

首先就表 2-3 來看，透過該表主要可以發現兩個現象，第一是無論在哪一個公共危機管理階段中，都會有府際合作的治理作為存在，而具有該現象其實並不難理解，因為府際合作本來就是屬於一個將資源與資訊相結合並運用的的一門技術，因此在面對議題廣、範圍大、資訊繁雜的公共危機時，就必須藉其技術進行接合的動作。例如，在紓緩政策階段中，中央政府各部會閉門造車，就算制定出許多預防計畫和建設，都無法做出全盤的考量，那更別提回應和復原階段，若是危機發生的時候，中央任憑地方自行處置或是僅有單一地方政府與危機單打獨鬥，是無法有效的控制危害的範圍，並且很有可能會加重危機所帶來的危害，而且也將會延緩甚至無法對損害進行復原。其二個現象是，在面對公共危機管理上，水平的府際合作模式的參與程度多於垂直型的府際合作，而垂直型的府際合作參與程度又多於跨部門夥伴關係式的合作模式。此外，在危機爆發前水平型的府際合作將扮演較重要的地位，而到了危機爆發時與爆發後的階段，重點將會轉移到垂直與跨部門夥伴關係的合作模式。而這方面數據的呈現，基本可以解釋在公共危機的管理上，中央政府將需要扮演較為重要的角色，特別是針對整個危機管理政策或策略的制定與預防工作上，而當公共危機一但爆發，中央政府就必須依靠與地方甚至與民間單位間進行合作，對相關危機處理策略進行執行的工作。

另外，從圖 2-6 來觀察，則可以發現危機的損害程度與府際合作工作項目間均成正向擴大發展的型態。當危機管理階段越往後面發展，公共危機所帶來的損害就越大，而從折線圖中的趨勢線就可以發現，當危機帶來的損害越大時，府際合作的工作項目也是呈現越來越多的情況發展。因此可以了解當危機及其帶來之損害越擴大，越需要更多程度的府際合作介入，才能夠有效的對危機進行管理。

因此透過以上對的表 2-3 與圖 2-5 與圖 2-6 的發現進行綜合整理：首先，在次佐證在公共危機管理階段中，府際合作在其中所扮演的關鍵與重要的地位；第二是該表與該圖展示了在一個在理論架構下的理想狀態下，公共危機管理與府際合作間的運作情形，給予後續實證研究中提供比較的基準；第三是不同的危機管理階段，所著重的府際合作種類亦不一樣，在危機爆發前較注重水平式的府際合作，而當危機爆發與爆發以後的相關管理則將焦點轉向垂直與跨部門伙伴關係間的合作模式，但是就整體來觀察，公共危機管理中水平式的府際合作作為還是佔較重的地位；第四是，公共危機所帶來的損害程度將會帶動府際合作的介入成正項發展，也就是說當危機越來越大時，就越要愈來愈多程度的府際合作參與，才能夠有能力對危機進行管理，以上就是筆者藉由理論所建構出的發現，除了可以初步回答部分次要研究的問題外，而這些發現也將對後續與實證研究進行比較分析時的立論根據。

## 第五節 先前相關研究文獻整理

對於危機管理或府際合作的相關研究，近幾年可以說是相當的多元，特別是關於府際關係相關研究的期刊論文，更是相當豐富。不過對於探討在公共危機管理中與府際合作間關係的相關文獻就略顯缺乏，就算有也多以個案探討為主。不過為求研究上的嚴謹，筆者仍試圖整理出相關的先前文獻，因此以下本節將就類似相關的先前文獻提出，並整理出其摘要，再試提出一些筆者的粗淺見解。

### 壹、以理論探討為主

由於單純從理論角度而不從個案方式來探討公共危機中的府際合作狀態有其困難性，因此在相關的文獻上就顯得相當缺乏，因此只能從一些不是主要探討危機與府際關係的研究進行間接的分析，以了解公共危機管理與府際合作間的一些關係。

施宗英（2007）認為在面臨快速變遷的施政環境中，透過「整合性風險管理」可以增加各部會彈性運作，對於政策與決策的周延性有更大的幫助，且整合性的風險管理也是各先進國家政府的施政趨勢。而「整合性」對於公共危機中的災害管理整合方面，馬士元（2002）則是提出「整合性災害防救體系架構」，其認為由於各部門受限其專業領域的限制，不一定能對所有的危機進行診斷和檢視，因此整合性的災害防救體制，各部門間必須去處理到兩個部份：（1）同時考量自身的專業領域與其他部門專業領域間的關係；（2）同時考量整合性的傳統三大體系<sup>7</sup>與自身專業間的關係。因此從「整合性」的風險管理或災害防救體制可以發現到，「整合」是對危機管理上一項很有效的方式，至於要如何整合各部會甚至不同層級間的部門進行危機管理，即是需要透過府際合作的方式進行，不過上述兩篇文獻有提出要建構「整合性」的體制與重要性，但是比較偏重於「水平式」的府際合作模式，換言之皆較注重同層級間的互助合作狀態，甚至焦點多放在中央政府各部會間的關係，而忽略到不同層級間的府際合作甚至第三部門在其中的貢獻與重要性。

而陳德奎（2002）與劉順政（2004）則對於較低層級政府的公共危機管理運作有比較深的著墨。別於上兩篇研究，這兩位將研究焦點轉移到都會區內都市間或是鄉鎮市間的的災害管理運作以及消防體制在災害發生時的運作狀態。不過筆者亦發現，雖然其論文別於上述兩篇研究將焦點向下位層級距焦，但是仍沒有排除「單一水平式」的府際合作狀態，也就是說其探究主軸在於地方政府間的一種整合模式，而較忽略中央與地方間府際合作狀態，更遑論第三部門在其中的重要關係。

---

<sup>7</sup>所謂的傳統三大體性即環境管理、災變管理與福利管理三大體系。

吳俊鴻（2002）的《建構台灣地區整合性災害防救體制之研究－以總體戰略理論觀點》則是有具體探討到「水平」與「垂直」間的府際合作狀態在災害防救體制中的重要性。其論文是以軍事上的「總體戰略理論」為研究途徑，輔以危機管理、情報學等相關理論為基礎，針對我國的防救體系尚待加強或改進之處提出建議，以建構整合性災害防救體系，俾有效統合民間救難組織、軍方、政府三大系統的力量，發揮總體防救災功能，以保障國人的生命與財產安全。不過筆者認為其中對於民間或第三部門在其中所涉及合作事項探討依舊相當薄弱，因此在完整的府際合作探討上，就缺少了一塊民間的力量在裡頭。

至於鍾從定（2003）和李宗勳（2007）則是彌補這方面的不足，其都提出公共危機管理都需要藉由結合民間資源的方式對危機進行有效的控制，以彌補政府僵化的法令規章與體制。特別是這兩位學者都認為，良好的運用社會資本，可以針對危機的不確定性進行有效的控制和化解。而賈斌昌（2006）也提出在公共危機管理中，動員民間力量的重要性，且特強調在政府在結合或動員民間力量的舉動，部是在危機爆發時才要去做，而是在平時就要有具體並強烈的民防概念和演練，才能當危機爆發時或是爆發後的搶救工作，在最有效的情況下運行。

綜上各篇研究可以發現，要完整探討府際合作中三種模式在公共危機管理中的運作者比較缺乏，也可以說是要綜觀各方面變項在公共危機裡運作的過程，部是相當容易的一件事。不過透過上述的文獻依舊可以發現，所謂「整合性」的一種治理模式，對於公共危機或是災害管理都是一種很重要的方式，也間接證明府際合作在對於公共危機的管理上，是相當有用且必須的一種方式。

## 貳、以經驗個案探討為主

相較於純理論的探討研究，以個案為主的研究文獻在數量上較為廣泛多元，且其中對各階段的府際合作也會比純理論的探討上來的完整。在我國有關危機管理的個案研究，首推詹中原（2003）所著的《危機管理－個案分析》一書。其中介紹了 29 個國內外的危機案例，而危機內容包含了災變管理、交通事故危機、人為危機事件和戰爭等各種危機型態，並且除了個案介紹外，更提出從政治學、資訊學、溝通學、甚至心理學的角度進行建議提供。但是針對府際合作在危機中的角色與作用卻沒有進行介紹，對本研究而言實屬遺憾，不過亦提供本研究在個案學習上相當豐富的指導。至於其他相關文獻，就比就單一個案作為研究主軸，因此以下將分開介紹以國內外有關個案為主的研究。

### 一、以國外經驗個案為主

張忠勇（2002）和蘇進強（2002）則是以美國國家安全的個案進行研究，而起主軸多以美國 911 恐怖攻擊事件為主。該事件後每過為因應多變的國際局勢與與日俱增的恐怖攻擊事件，開始對舊有的危機處理系統和組織進行整併，其中又

以美國國土安全部（Office of Homeland Security）的誕生最為典型。而文中不乏一再說明，透過部際間的資訊和資源的整合，對打擊恐怖攻擊的重要性。雖然上述兩篇研究僅是在介紹過去與現在美國的國家安全政策和組織的改變，然後對我國現況做出呼應，但是仍然可以發現透過府際合作在公共危機中的影響力。

李偉仁、黃永富、傅世昌、郭常賢、沈永年與林仁益（2007）是以美國 Katrina 風災為例提出了 ICS（Incident Command System）<sup>8</sup>模式在災害搶救中的運作探討，其中檢視美國在使用 ICS 對颶風災害進行整治時的成敗原因，並預測我國若使用該套系統的可行性，以其公共危機發生時如何減低損害。不過若是以 FEMA 所提出的四階段論來看，該研究僅針對危機發生時的「回應政策階段」進行探討，而沒有針對其他階段時的府際合作狀態做出檢視。

## 二、以國內經驗個案為主

與研究國外個案為主的研究相比，針對國內個案進行研究的相關文獻就比較豐富，且其中所包含的公共危機面向也比較多元，以下將進行統整介紹。

在我國有很大一部分這一方面的研究，都主要聚焦在近年來我國兩大重點公共危機上面，一是發生在 1999 年的 921 集集地震，二是在 2003 年所發生的 SARS 事件。首先針對 921 集集大地震的相關文獻主要有江大樹與廖俊松（2001）所編的《府際關係與震災重建》一書。其中該書彙整了黃榮村、丘昌泰、曾旭正、黃啓禎、江大樹、宋星洲、傅正彥、廖俊松、楊永年、陳楊德與黃肇星等人的著作。例如丘昌泰就認為 921 地震後的災區重建工作效率相當緩慢，其認為主要可歸因於三大原因：一是總統大選與繼之而來的政黨輪替之轉型，重建政務青黃不接；二是災區重建工作淪為政治人物的表演舞台，真正問題聞而不問；三是政府官員作業程序的限制，無法體會災民的迫切感受。至於破解之道，除特定議題的建言之外，就整體層面而言，政府絕對要體認到本身治理能力（governance capacity）的限制，從而積極追求政策科學的知識運用，並深化府際間的溝通協調行為與落實監督機制。同樣的江大樹也對災後從建提出看法，其認為重建期間（1）中央政府法制闕如、領導無方；（2）縣市政府財務困窘、府會失和；（3）鄉鎮市公所專業不足、貪污腐化現象叢生。而改進方式則是（1）應重建中央政府政策規劃與執行的主導權，建立單一窗口，以有效統籌行政院各部會與各級地方政府之行動方向，重新建構有效運作的政策網絡系統；（2）要提升縣市政府的專業能力，落實重建績效管理；（3）要強化地方自治監督機制，以重建會為主導部門，結合省府與行政院中部辦公室之專業人力，落實自治監督功能。

---

<sup>8</sup> 意外事故指揮系統（ICS）：根據美國 FEMA 所做的定義為「ICS is the model tool for command, control, and coordination of a response and provides a means to coordinate the efforts of individual agencies as they work toward the common goal of stabilizing the incident and protecting life, property, and the environment.」(FEMA, 1998)，簡而言之，ICS 是一種可作為災難發生時的應變指揮模組。

而陳楊德與黃肇星則是針對第三部門或民間力量在災後復健工作中所扮演的重要角色。其認為透過 NGO 的介入救災或災後重建，能夠彌補僵化的政府體制，也為我國的自治體制注入多元化的發展，不過單靠民間力量災資源上有時亦不足夠，綜就還是需要與地方政府甚至中央相關政府單位進行而做，建構出良好的分工體制已維持災後重建的效率與效能。

詹中原（2006）則是指出 921 集集地震的救災防救工作，面臨許多困境，包括指揮系統混亂、各級政府職權不清、各層級政府溝通不良等等，而解決之道其中一項便是要建立專責的機構進行管理，而該專責機構就是一個府際合作、溝通的一個平台或是橋樑，以確保展現府際合作效能，對公共危機進行管理。

其次針對 SARS 危機個案為主的相關研究，黃琮瑜（2005）的研究就指出，在 SARS 危機的處理上，資源分配與政府民間的互動上有很缺乏的現象，特別是物資的分配發生市場失靈現象，而該現象必須要有有效的與民間組織或是私立醫院建立「協力合作」關係才能獲得有效的解決與改善。而林康年（2004）的研究也是指出全民防衛動員體系與災害防救體系必須做到接軌整合，以發揮災難應變輔助機制之完善功能，並且儘速研修相關法規，強化動員連結，在危機發生時有效運用各種民間能量，以解決人員不足、經費短絀之困境。由上述有關 921 集集地震與 SARS 事件為主的相關研究可以發現，前者所關注的焦點在於公共危機發生後的復元階段，後者則是聚焦在危機發生時的處理，不過無論焦點為何其中都有一些共通點，就是多半針對府際合作中的「跨部門夥伴關係」的重要性進行探究，有此可以獲悉，在整個公共危機中，建立完善的跨部門的夥伴關係，是非常重要的並且對於完善治理有著密不可分的關係。

除了地震與流行疾病的個案外，戴國仰（2003）則是以 1998 年桃園縣整府處理華航大園空難與 2001 年花蓮縣政府處理桃芝颱風的個案進行研究。其中同於上文亦提出要建立良好的民間協力機制等建議，不過其中有特別提出地方政府是救災第一線，而要如何建立完備的救災體系，讓地方政府有能力進行救災任務，就必須建構出完善的法治體系與配套措施，才能讓中央政府以一種「運籌帷幄」的方式讓地方政府有效管理在地的災害。

此外，付曉東（2007）則是以松花江水污染事件作為探討主軸，其中提出公共危機多辦不會僅影響人為所劃定的行政區域，因此危機多半是跨區域的，因此在面對這種跨區域的公共危機型態，除了中央與地方政府間的合作外，地方政府間的合作更是密不可分。且文中有特別強調要建構「區域安全防制決策機構」，以建立並確保區域內政府間的資訊共享，使公共危機一但發生，區域內的行政區域間能調派物資和人力進行協同抵抗的作為。

另外李長晏與詹立煒（2004）的《從新竹縣風災個案探討我國中央與地方跨域協調機制》一文，就很清楚的介紹在公共危機管理中的府際合作三種狀態的運用過程，且其中除了從組織面去探討府際合作上的狀況，亦從現行我國法制狀態來進行診斷，換言之該文以功能性與層級化的角度來審視我國政府在面臨公共危機時的處理現況，並提出未來政府精進方向與建議。

綜合上開有關危機個案的文獻介紹，筆者發現府際合作在各公共危機階段中的影響非常顯著，且建構出完善的府際合作結構，的確對危機的處理有著深刻的影響，不過多數經驗個案研究並沒有非常統整的說明，在各階段中各種府際合作的影響狀況為何，換言之都是比較片段性的介紹，沒有很完整的對各階段或各種府際模式進行探討，因此這也是筆者需要重視的地方，本研究將會對各階段中的各種府際合作狀態進行檢視，力求對其進行完整的探討。

## 第六節 研究架構

透過上述公共危機和府際合作理論的介紹，以及先前研究文獻的檢閱，筆者據此建構出本研究的研究架構模型，如圖 2-7 所示，藉此釐清本研究的標的與模式。

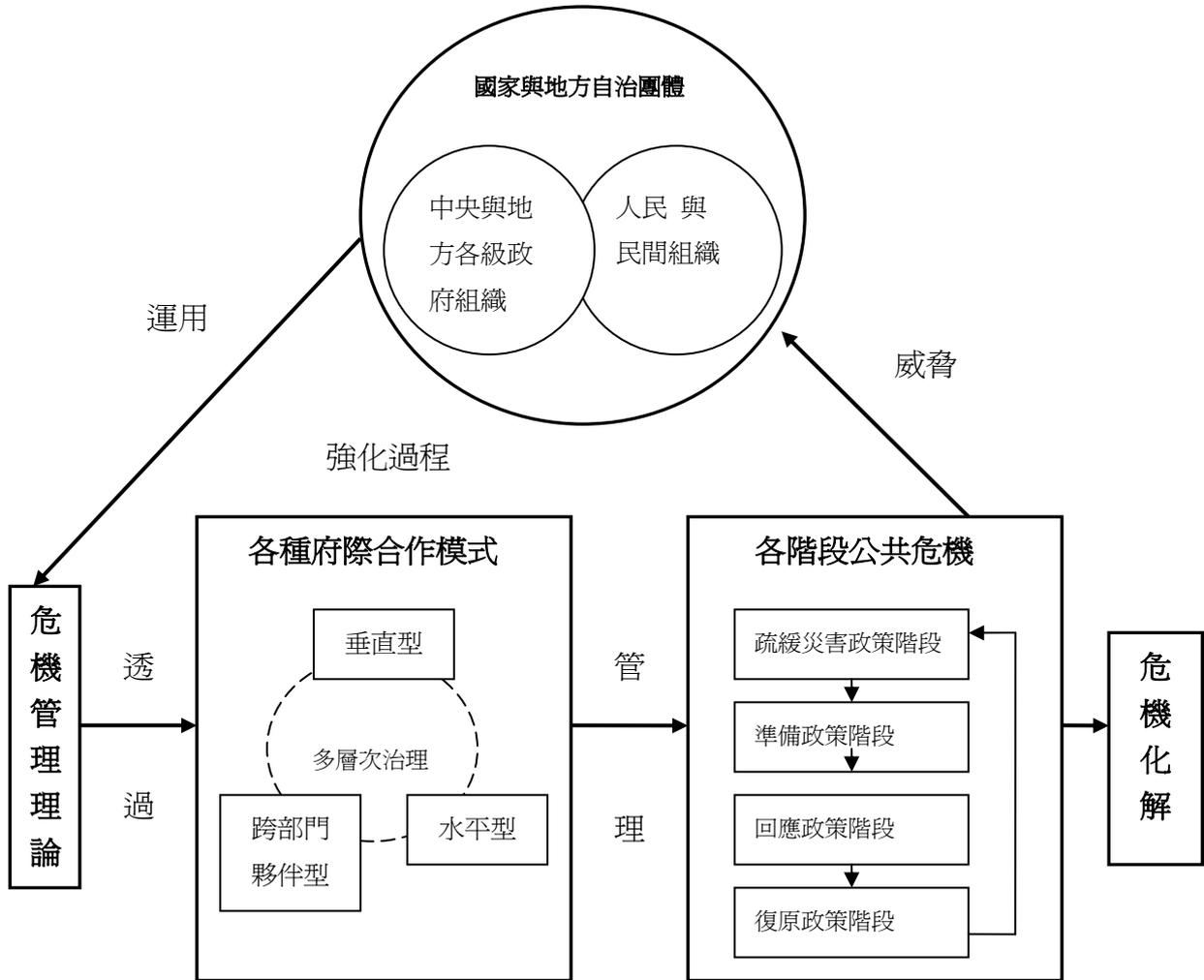


圖 2-7 研究架構圖

資料來源：筆者自繪

本研究架構是透過先前有關公共危機管理和府際合作相關理論的整理後所繪製而成，而該架構亦是筆者在一系列理論和文獻分析後所製作出「透過府際合作的技術強化政府公共危機能力」的一套「理想」模型架構。透過上圖可以發現，各階段的公共危機會威脅到國家正常的發展，而國家內包含各級政府機關、民間機關和人民群眾，因此公共危機的影響會影響到政府以及民間社會的正常運作。而面對公共危機的威脅，政府就必須透過運用危機管理的理論，對公共危機進行管理，不過如果僅單靠危機管理的理論欲對公共危機進行管理，將會流紙上談兵的狀況，因為既然要對議題廣、區域大和領域複雜的公共危機進行管理，就必須

要融合各領域的知識和各區域的資源和資訊以增強政府的治理能力，進而對危機進行管理，因此政府除運用危機管理的理論外，依舊需要透過各種府際合作的模式（垂直型、水平型和跨部門夥伴關係型），對理論進行強化，方能有效的對公共危機進行管理和解決危機所帶來的威脅。

透過上圖的研究架構和介紹，將可以標誌出在公共危機的威脅中，政府在處理公共危機的基本模式，以及各種府際合作模式在的危機管理中所扮演的角色。而本研究也將針對各種府際合作的模式，要如何對危機管理技術進行強化，並對公共危機進行處理進行關注和研究。