

### 第三章 我國公共危機管理中的府際合作現況

經過前兩章的介紹和整理分析，基本上已經針對公共危機管理和府際合作相關的理論與文獻有了基本了認識瞭解，此外筆者亦利用這些理論將公共危機管理中府際合作運用的理想狀態，製作出一套模型，作為後續研究的基礎。不過，現實總是與理想有距離，實務終就與理論有差異。因此為了後續個案研究的需要，以及試圖擘畫接下來訪談問題的深入性，接下來本章節將針對我國現今有關公共危機管理的法制、組織體系以及府際合作的實際運作狀況，進行整理和介紹。

#### 第一節 我國現行公共危機管理體系概況

完整的公共危機管理機制或法令措施，在某方面具有展現一個國家的文明先進程度，像我國的公共危機管理機制的建立，相較於美國就將進晚了一個世紀左右，不過隨著學界的大聲疾呼和幾起重大公共危機事件的發生，政府有關部門也開始瞭解到其重要性，特別是在 1999 年的 921 集集大地震後，建立緊急公共危機管理的法治基礎更是顯現出其迫切需求，因此於 2000 年時，政府頒布「災害防救法」，為我國目前最有系統的危機防救意識的體現。不過在該法在通過後在面對第一個公共危機發生時，卻沒有具體的展現其效用，而其中所指的就是當該法公布實施後的七月份所發生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，輿論交相指責救災單位的麻木不仁，救災單位對處理突發意外事件處理毫無效率及輕率的態度成為各方譁閱的事件，也為剛發布施行的「災害防救法」在實際操作上蒙上一層陰影。另外，在 2003 年由行政院所提出的「行政院組織法」修正草案，計劃將內政部擴增為「內政及國土安全」，將括民政、戶政、役政、入出國及移民、警政、消防、海巡、空中勤務等，進行整合增進部門間的水平合作，其中一項職能就是欲增加國內重大災害的管理效能，而這項舉措更突顯了政府有關部門開始體認到府際合作在面對公共危機管理上的重大意義。

## 壹、災害防救法

其實早在 1995 年行政院就已經制定出「災害防救法草案」，但是當時立法院認為不具有迫切需求而未通過。待 921 集集大地震後，顯現出我國當時的緊急危機防救體系的不堪和落後，使得緊急防救法制化的需求被大力彰顯，而被長期擱置的「災害防救法草案」，得以迅速於 2000 年 7 月 19 日正式公佈實施，也讓我國自然災害類的公共危機防救工作之管理，正式邁入法制化。

其中「災害防救法」，明訂各級政府以及各權責機關之責任，確立我國三層級之災害防救體系（如圖 3-1 所示），規範各級政府確實執行相關災害防救工作，並且各級政府必須成立「災害防救會報」，訂定「災害防救計畫」，規劃、督導所屬機關各項災害預防工作之執行。

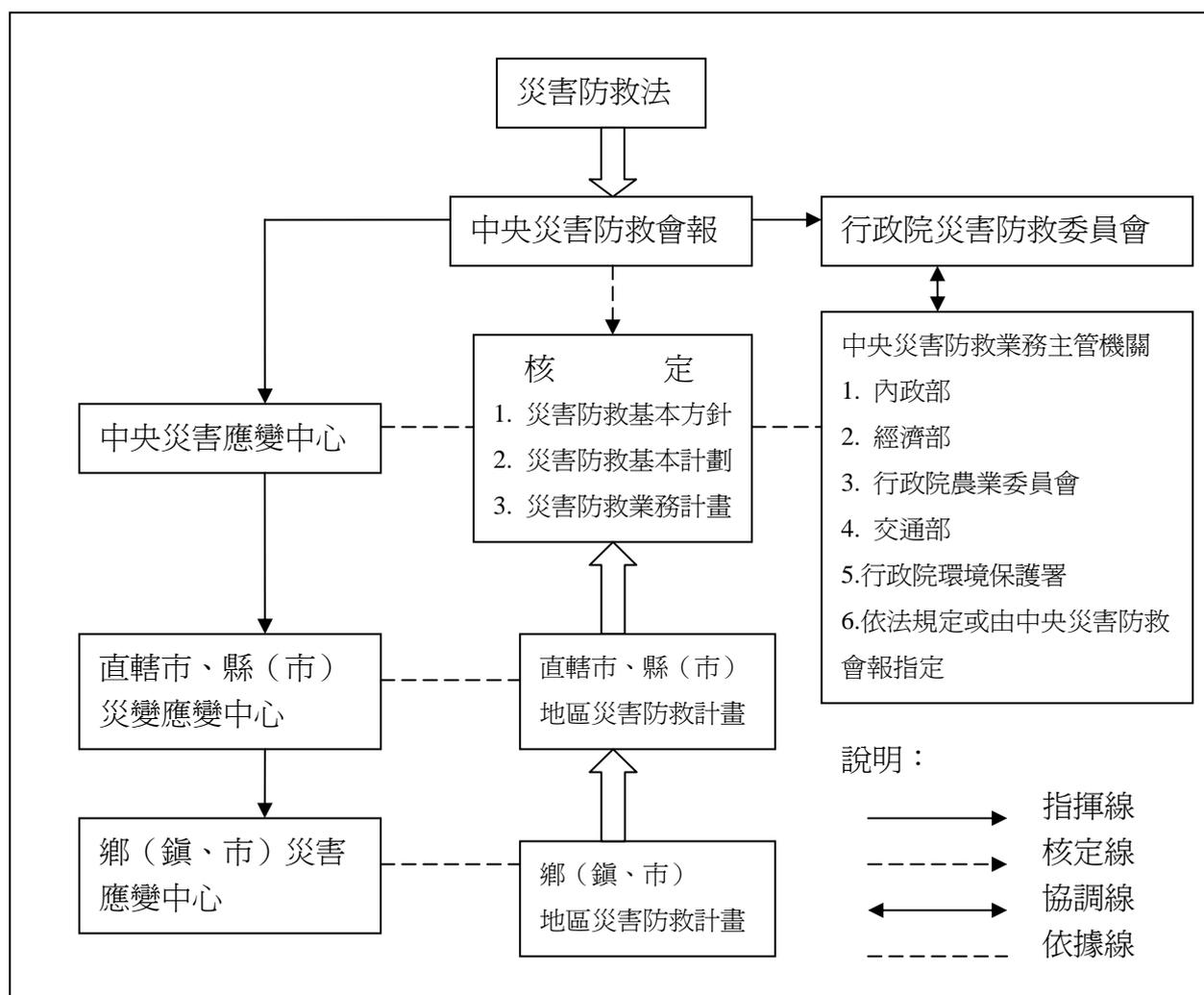


圖 3-1 我國現行災害防救體系圖

資料來源：李長晏、詹立煒，2004，〈從新竹縣風災個案研討我國中央與地方跨域協調機制〉，頁 5。

另於災害發生時，分別成立「災害應變中心」，結合各機關內部之「緊急應變小組」執行災害應變事宜。災害防救法中，對地方政府救災體系的規範重點則有「災害防救會報」、「災害應變中心」、「地區災害防救計畫」、「應變小組」四項，其功能分述如下：

## 一、災害防救會報

直轄市、縣（市）災害防救會報置召集人一人，副召集人一至二人，分別由直轄市、縣（市）政府正、副首長兼任；委員若干人，由直轄市、縣（市）長就有關機關、單位首長、軍事機關代表及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼。主要任務在核定各該直轄市、縣（市）地區災害防救計畫、重要災害防救措施及對策、轄區內災害之緊急應變措施，督導、考核轄區內災害防救相關事項，及辦理其他依法令規定事項。

鄉（鎮、市）災害防救會報置召集人、副召集人各一人，委員若干人。召集人由鄉（鎮、市）長擔任；副召集人由鄉（鎮、市）公所主任秘書或秘書擔任；委員由各鄉（鎮、市）長就該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫中指定之單位代表派兼或聘兼。任務是核定各該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫、重要災害防救措施與對策，推動災害緊急應變措施、社區災害防救事宜，以及辦理其他依法令規定事項。

### （一）中央災害防救會報

#### 1. 組成：

中央災害防救會報置召集人、副召集人各一人，分別由行政院院長、副院長兼任；委員若干人，由行政院院長就政務委員、有關機關首長及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼之。

#### 2. 任務：

- （1）決定災害防救之基本方針。
- （2）核定災害防救之基本計畫及中央災害防救業務主管機關之災害防救業務計畫。
- （3）核定重要災害防救政策與措施。
- （4）核定全國緊急災害之應變措施。
- （5）督導、考核中央及直轄市、縣（市）災害防救相關事項。
- （6）其他依法令所規定事項。

## (二) 直轄市、縣（市）災害防救會報

### 1. 組成：

直轄市、縣（市）災害防救會報置召集人一人，副召集人一至二人，分別由直轄市、縣（市）政府正、副首長兼任；委員若干人，由直轄市、縣（市）長就有關機關、單位首長、軍事機關代表及具有災害防救學識經驗之專家、學者派兼或聘兼。

### 2. 任務：

- (1) 核定各該直轄市、縣（市）地區災害防救計畫。
- (2) 核定重要災害防救措施及對策。
- (3) 核定轄區內災害之緊急應變措施。
- (4) 督導、考核轄區內災害防救相關事項。
- (5) 其他依法令規定事項。

## (三) 鄉（鎮、市）災害防救會報

### 1. 組成：

鄉（鎮、市）災害防救會報置召集人、副召集人各一人，委員若干人。召集人由鄉（鎮、市）長擔任；副召集人由鄉（鎮、市）公所主任秘書或秘書擔任；委員由各鄉（鎮、市）長就該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫中指定之單位代表派兼或聘兼。

### 2. 任務：

- (1) 核定各該鄉（鎮、市）地區災害防救計畫。
- (2) 核定重要災害防救措施與對策。
- (3) 推動災害緊急應變措施。
- (4) 推動社區災害防救事宜。
- (5) 其他依法令規定事項。

據此可以發現，該法所規範的災害防救會報亦屬於一種由上而下的組織模式，越下層級之政府組織將擔負較多的實際救災業務，而越上層級的政府單位將扮演「督導和協助」的角色。由於政府組織的層級特性和地方政府本來就位處災害發生之區域，因此該法規之設計本立意良善，但是就前文之前有說明，現代的公共危機多辦跨領域跨學科，因此地方政府不一定具備危機處理的能力，因此多半需要上級政府的奧援與資助，倘若中央和地方政府間的溝通管道不甚暢通，將會耗費需多時間在組織間的溝通與資訊整合，在面對具有時間壓力性的公共危機

時，恐怕將會耽誤危機處理的黃金時間，讓危機擴大形成「尾大不掉之勢」。

## 二、災害應變中心

為預防災害或有效推行災害應變措施，當災害發生或有發生之虞時，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）災害防救會報應視災害規模成立「災害應變中心」，並由地方首長擔任指揮官。

### （一）中央災害應變中心

重大災害發生或有發生之虞時，中央災害防救業務主管機關首長應立即報告中央災害防救會報召集人。召集人得視災害之規模、性質成立中央災害應變中心，並指定指揮官。

### （二）地方災害應變中心

為預防災害或有效推行災害應變措施，當災害發生或有發生之虞時，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）災害防救會報應視災害規模成立災害應變中心，並由地方首長擔任指揮官。

### （三）緊急應變小組

災害發生或有發生之虞時，為處理災害防救事宜或配合各級災害應變中心執行災害應變措施，災害防救業務計畫及地區災害防救業務計畫指定之機關、單位或公共事業，應設緊急應變小組，執行各項應變措施。

## 三、災害防救計畫

為落實防災業務之執行，提昇災害應變能力，由中央災害防救會報訂定「災害防救基本計畫」；指定行政機關及指定公共事業依「災害防救基本計畫」就其所掌業務或事務訂定「災害防救業務計畫」；省（市）、縣（市）及鄉（鎮、市、區）災害防救會報依「災害防救基本計畫」及「災害防救業務計畫」訂定「地區災害防救計畫」。如表 3-1 所示。

表 3-1 災害防救計畫種類說明

計畫種類	主要內容	訂定單位
災害防救基本計畫	1. 整體性之長期災害防救計畫。 2. 災害防救業務計畫及地區災害防救計畫應規定之重點事項。 3. 其他中央災害防救委員會認為有 必要之事項。	中央災害防救委員會
災害防救業務計畫	1. 對主管災害防救事項擬訂災害防救業務計畫。 2. 對所掌事務或業務擬訂災害防救業務計畫。	中央災害防救業務主管機關 公共事業 <sup>9</sup>
地區災害防救計畫	依災害防救基本計畫（鄉鎮市公所則依上級機關地區災害防救計畫）、相關災害防救業務計畫及地區災害潛勢特性擬訂地區災害防救計畫。	各級地方災害防救會報執行單位

資料來源：參考災害防救法整理

### （一）災害防救基本計畫

災害防救基本計畫由行政院災害防救委員會擬訂，經中央災害防救會報核定後，由行政院函送各中央災害防救業務主管機關及直轄市、縣（市）政府據以辦理災害防救事項。

### （二）災害防救業務計畫

中央災害防救業務主管機關應依災害防救基本計畫，就其主管災害防救事項，擬訂災害防救業務計畫，報請中央災害防救會報核定後實施。公共事業應依災害防救基本計畫擬訂災害防救業務計畫，送請中央目的事業主管機關核定。

### （三）地區災害防救計畫

直轄市、縣（市）災害防救會報執行單位應依災害防救基本計畫、相關災害防救業務計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報中央災害防救會報備查。

<sup>9</sup>指大眾傳播事業、電業、自來水事業、電信事業、瓦斯業、運輸業及其他由中央主管機關指定之公共事業。

鄉（鎮、市）公所應依上級災害防救計畫及地區災害潛勢特性，擬訂地區災害防救計畫，經各該災害防救會報核定後實施，並報所屬上級災害防救會報備查。

#### 四、緊急應變小組

各指定行政機關及指定公共事業，為執行防災業務計畫，並配合災害防救中心之指示從事各項災害應變措施，應於內部成立「緊急應變小組」：

（一）成立時機：指定行政機關及指定公共事業於有發生災害之虞，或發生災害時，均需成立緊急應變小組，依防災業務計畫執行各項防災應變措施。

（二）組織：由該機關首長或首長指定之承辦單位主管負責召集，其成員除單位本身之必要人員外，得請專家，學者參與。

（三）職責：依據防災業務計畫，就災害做迅速且適當之應變，綜合調整其業務範圍內所轄地區之防災計畫，並指示所屬單位作必要之處置，迅速提供災害防救中心所需要之情報及其他依法令或防災計畫所定應辦理之事項。

由於本文將是以美國 FEMA 所訂定的危機四階段論為理論主軸，因此筆者試以 FEMA 的危機四階段論來配合檢視我國的災害防救法，其各階段所相對應的措施，如下表所示：

表 3-2 FEMA 危機四階段論與「災害防救法」對照表

舒緩災害政策	準備政策	回應政策	復原政策
1. 防災會報之設置 2. 防災計畫之訂定 3. 防災組織		1. 危機應變中心之設立 2. 建立緊急應變小組	危機事件後成立任務編組之重建推動委員會

資料來源：參考災害防救法整理

根據「災害防救基本計畫修正草案總說明」<sup>10</sup>中的說明，我國的災害防救法主要係師法日本的災害防救體系，並部分採用美國災害管理的作法，因此與 FEMA 四階段理論尚能一致，不過縱使相關公共危機管理的理論及國外經驗漸漸引入國內，但國內有關災害防救工作的推動是自災害防救法施行後才開始，再加上該法通過後的幾場重大公共危機過後（敏督利及七二水災、艾利颱風影響石門水庫集水、SARS、阿里山火車翻覆意外等）有關單位在進行處理上，都顯現相關配套措施尚不完整的現象產生，而所謂的配套措施就是前文所論的「溝通」問題，沒有完整的府際溝通措施，部會間、政府間、中央與地方間，沒有順暢的溝通管道，導致政府的緊急應變措施僵化，使問題無法及時化解，例如八掌溪事件

<sup>10</sup>災害防救基本計畫修正草案總說明：  
<http://www.ndppc.nat.gov.tw/uploadfile/series/200704272013.pdf>

中，由於直升機的調派問題，造成地方政府與軍方在溝通上形成障礙，使得困於沙洲上的百姓，無法及時獲救導致犧牲生命。因此災害防救工作需要跨區域、跨部會、跨領域、跨學門之整體規劃和整合，在法條中無法具體呈現，在府際合作上的實際操作亦缺乏務實的溝通平台，使得整個機制在運作上仍不純熟，因此體制設計尚算完備，但執行時仍存在許多難以克服的問題。

## 貳、內政及國土安全部

「內政及國土安全部」的設置計畫，肇因於 2004 年 6 月 23 日「中央行政機關組織基準法」之規定，行政院得最多設立十三個部、四個委員會及五個相當二級獨立機關。因此行政院配合中央行政機關組織基準法的總量管制要求及第三十五條第一項規定<sup>11</sup>，爰再次審酌我國政治、經濟與社情勢變遷需要，重行擬具「行政院組織法」修正草案中的一項變革。

而成立「內政及國土安全部」的目的有許多，而其中與公共危機管理和本研究相關議題有關的目的項目有：

### 一、整合外國人管理、證照查驗及入出國管理等業務：

自從美國 911 恐怖攻擊事件後，反恐議題成為許多國家的首要議題，我國亦不例外。因此為加強國際反恐作業的推行以及有效控管國內與日俱增的外來人口所帶來的負擔，亦將本隸屬內政部和僑委會的相關業務，納入該部門中進行整合，除擴大服務效率外，更加强國際反恐作業。

### 二、將海巡業務移入與國土安全業務整合：

將海巡業務納入以建構完整國土安全保護體制，並期由陸、海、空綿密國境安全及災害防救，加強緝私與查緝偷渡，進而建構完整國土保護及社會治安維護體制。

### 三、交通部民用航空隊移入空中勤務總隊：

該措施主要是將本隸屬交通部管轄的直升飛機業務，納入內政部所管轄的空中勤務總隊，讓具有機動性的空中載具能統一進行管理，將資源進行整合，使政府救難救護空中載具能有效率的進行救護任務。

---

<sup>11</sup> 中央行政機關組織基準法三十五條第一項規定：「行政院應於本法公布後三個月內，檢討調整行政院組織法及行政院功能業務與組織調整暫行條例，函送立法院審議。」

#### 四、整合山川林木管理機能：

地政、土地開發、土地測量、區域規劃、城鄉規劃、國家公園等業務均與環境資源部及土地使用管制、規劃息息相關，並將其與經濟部礦業、地質調查及行政院農委會林務局等業務，一併整合於資源管理與環境保護之機關，可落實環境與資源持續利用與發展，藉由國土規劃整體性、前瞻性與防範性之特色，走向水、土、林與空氣整合為一體的永續發展目標，並預防自然性公共危機的發生。

不過，上述的組織修正方案尚未從立法院三讀通過，因此無法具體觀察實際運作的成效，但是就理論上而言，將原本散佈在各機關中的部份職能、資源和資訊進行整合，是能夠增加行政上的效率和效能，但是再細部進行觀察，該部的設置仍舊就無對所有的公共危機進行全面性的控制看掌握。由於公共危機的種類相當多元和複雜，只要是會對國家發展和多數人民造成傷害或損失的事件，多可歸因在公共危機的範疇，因此舉凡天然災害、傳染病流行、治安事件、國際事件、政治事件等都是公共危機事件，因此單單就內政及國土安全部的管轄職能，也不足夠應付所有類型的公共危機事件，因此面對維持「國土安全」的重大任務，政府必須要充分務實府際合作的要領，加強與各部門間的合作和資訊流通，才是最務實的作法。

#### 參、公共危機管理中的府際合作行為相關法制分析

除了災害防救法對於公共危機管理中的府際合作行為有做闡述外，筆者亦對其他相關法令進行檢閱，欲瞭解除災害防救法外，是否有其他相關的法令條文對公共危機管理中的府際合作行為，做出定義或規範。

##### 一、水患特別治理條例

在水患特別治理條例第二條中規定：「本條例之中央主管機關為經濟部；中央執行機關為編列預算之各目的事業主管部會。為加速執行易淹水地區水患治理及治山防洪，本條例內易淹水地區之治理，由中央執行機關逕予處理，不受地方制度法第七十六條代行政程序及經費負擔之限制。中央執行機關為執行本條例各項工作，得委託直轄市、縣（市）政府或農田水利會執行。」至於各主管機關所負責的事項如下：

##### （一）中央主管機關辦理下列事項：

- （1）易淹水地區水患治理政策之規劃及推動。
- （2）易淹水地區水患治理計畫及各期實施計畫之擬訂及推動。
- （3）中央執行機關各期執行計畫之審查及核定。

(二) 中央執行機關辦理下列事項：

- (1) 易淹水地區水患治理計畫特別預算之編列。
- (2) 各期執行計畫之擬訂、推動及執行。
- (3) 委託及督導直轄市或縣(市)政府執行本條例之各項工作。
- (4) 直轄市或縣(市)政府工作計畫之核定。

(三) 直轄市、縣(市)政府或農田水利會辦理下列事項：

- (1) 本條例治理工程用地之取得。
- (2) 河川、排水、雨水下水道疏濬清淤與應急工程之辦理。
- (3) 接受中央執行機關委託辦理本條例各項工作之執行。

綜上所述，水患特別自治條例說明中央政府在進行水患整治時，得委託地方政府來進行執行的工作，也就是說從「委託」這詞彙上可以了解說，對於水患的整治或防救，絕不是單中央機關可以獨立進行的工程，必須仰賴跨區域、跨部會、跨領域、跨學門之整體規劃，因此雖法條中無具體說明，但府際合作在其中所扮演的重要性是顯而易見的。

## 二、國土計畫法

首先就國土計畫法第七條所規定：「中央主管機關應視國土之自然資源條件及社會經濟發展情況，會商有關機關擬訂國土綜合發展計畫，經中央綜合發展計畫審議委員會審議通過，報請行政院核定。」也就是說，明定國土綜合發展計畫由中央主管機關擬訂，經中央綜合發展計畫審議委員會審議通過，報請行政院核定，而中央主管機關擬訂前，必須會商有關機關就各部門計畫衝突之處予以協調，藉此說明在對於公共危機爆發前的舒緩災害政策上，政府有關部門必須做出協調和整合資源，藉此制定國土綜合的發展計畫。

其次就國土計畫法第十七條所規定：「各級綜合發展計畫審議委員會審議計畫時，有關機關或民間團體應提供資料及必要之協助。」也就是說，在對明定各級綜合發展計畫審議委員會於審議各相關計畫時，有關機關或民間團體應提供必要之協助，而此亦說明在危機預防相關計畫訂定時，需要引入民間的專業力量，進行合作。

第三就國土計畫法第二十條所規定：「部門計畫涉及限制發展地區者，應與直轄市、縣(市)主管機關妥予協調，必要時得請中央主管機關再協調，再協調不成，得提請行政院核處。」亦說明中央政府有義務對於明定部門計畫與直轄市、縣(市)主管機關劃設限制發展地區發生衝突時，有必要介入協調核處的行為，也說明中央具有擔任府際合作溝通過程中的主導協調機關。

綜上所述，國土計畫法中有具體說明，爲了對公共危機進行預防的計畫中，各級政府除了要制定各自區域內的國土計畫外，也需要充分與上級機關和民間資源進行整合，且中央單位必須扮演起最終的協調和糾紛化解的職責。

### 三、國土復育條例與山坡地保育利用條例

國土復育條例算是在公共危機的預防和事後復原政策上很重要的相關法制，而該法在府際合作上的狀態，首先就國土復育條例第 3 條中規定「本條例之主管機關，由行政院指定之，統籌辦理國土復育事項。」所以該條例應屬中央政府之專責行使，並且在同法第 17 條亦規定「本條例實施範圍內公有土地之管理及保育事項，得視實際需要，委託中央目的事業主管機關、適當機構、團體或原住民俗辦理，或委辦直轄市、縣（市）政府辦理。」因此可以將其視爲中央交付與地方之委辦事項。

不過，在該法第 33 條「直轄市、縣（市）政府依前條規定辦理遷居者之居住照顧，得對遷居者採取補貼房屋租金、購屋貸款利息、房價及補助搬遷費措施。前項補貼與補助之資格、條件、額度及申請作業之辦法，由內政部會商直轄市、縣（市）政府定之。」的規定中可以發現，其實在相關的國土復育過程中不僅僅單一存在中央與地方間的委辦關係，針對相關作爲中央也必須透過與地方單位間的會商與協調，具有共識後才能夠進行的政策作爲，因此亦明顯存在垂直性質的府際合作行爲。

至於與國土復育條例相當類似的山坡地保育利用條例，其中有存在一定程度與與民間合作的行爲。山坡地保育利用條例第 13 條「政府爲增進山坡地之利用或擴大經營規模之需要，得劃定地區，辦理土地重劃、局部交換或協助農民購地，並輔導農民合作經營、共同經營或委託經營。」據此，在山坡地的開發與保育上，政府必須一定程度的與民間建立起合作關係，站在一個雙贏的立場上進行山坡地的保育工作。

### 四、社會救助法

在社會救助法中有關公共危機中的府際合作項目，主要是第二十七條之規定：「直轄市、縣（市）主管機關於必要時，得洽請民間團體或機構協助辦理災害救助。」由此可以瞭解，在面對重大公共危機時，政府機關可結合民間力量進行管理，而這也是跨部門夥伴關係合作模式的法令依據。

### 五、土石採取法

雖然土石採取法與公共危機管理的本身沒有什麼具體的直接關係，但是在某些程度上，土石的採取對於危機本身有其因果關係，往往在過度開採砂石的背

後，將會產生擴大自然災害對地區損害的影響，例如溪水走位、乾枯、淤積等。因此也將該事業相關法規提出來討論。在該法第 7-1 條中就有明確指出「主管機關應公共工程進行及經濟發展需要，得選定地點會同水利、漁業、水土保持、交通、環境保護、土地使用與管理及其他相關機關實地勘查同意後，劃設土石採取專區。」也就是說在劃設土石開採區，主管機關必須會同其他不同業務甚至層級的機關進行會勘，而其中牽涉的不僅單純水平式的府際合作，更有垂直型的府際合作涉入其中，但是在該法中並沒有特別指出當針對案件不同機關產生爭議時的仲裁單位，例如主管機關中意的預訂地不一定會獲得其他會勘單位的同意，那在沒有仲裁機關的存在下，自然會產生很多政策的矛盾甚至衝突，更不難想的的狀態是各機關很可能就會透過非正式的管道，匯集各方行為者的意見並獲得支持。

根據上列的說明，筆者主要羅列出六條法令與公共危機管理中的府際合作有關聯，其中多半主要在說明中央必須主導府際合作間的溝通協調角色，和政府部門更應要加重結合民間資源的作為，以利公共危機的管理。不過，從上述所舉出的相關法令規章，對府際合作的規範不是很多，一部法規中至多出現二到三條法規有點出需要透過府際合作的方式，甚至沒有直接進行說明，因此是相當貧乏又不很明確，這也說明政府雖有透過府際合作的方式對危機進行整治的意識，無奈法規制度仍不夠先進，也讓在執行過程中，增加許多不確定的因素。

## 第二節 我國的府際合作現況

我國目前已推展的府際合作形式，大抵以地方政府間對於共同問題的需求而自願發起的組織為主，通常以「聯繫會報」這類非正式、結構較為鬆散且成員之間不具強制約束力型態出現。這種針對區域性事務，或彼此具有共同利害關係的相關議題，與鄰近縣市首長相互結盟合作，並尋求民間企業的協助，進而以形成不同的政策領域（policy domains）之互動關係，達成體制聯盟（coalition）的建立。同時，地方縣市政府間其所屬部門因業務上之需求，亦會進而形成次一級夥伴網絡。這種地域性社群（territorial community）的型態，成為我國現行府際合作或區域合作的主要模式（李長晏等，2006：29）。以下將以府際合作的三種模式（水平、垂直、跨部門伙伴關係）進行分類，介紹我國府際合作的現況發展。

### 壹、水平型的府際合作現況

在水平型府際合作的類型中，主要有四個主要的活動，而主要的發起單位多以各地方政府間所舉行的合作會報或是論壇的形式，以下將列舉並介紹。

#### 一、高高屏首長暨主管會報

「高高屏首長暨主管會報」的舉辦最早源自於前高雄縣長余政憲之建議，由高雄市、高雄縣、屏東縣所組成，於1999年1月31日召開第一次會議，至2006年2月已辦理過21次會議共計已討論192個議案。主要以推動高高屏區域捷運路網之興建；爭取第三座科學園區之設置；新增大學及研究中心；營造社區及地方產業特色，促進區域產業之整合與發展；建立跨縣市治安合作機制；共同處理區域性環保污染問題；改善市縣交界公共設施銜接與配合；爭取新高雄國際機場之設置。聯合整治河川污染，澈底改善飲用水品質；塑造海洋文化新風貌，建構海洋遊憩帶共10項目標。

#### 二、南部七縣市首長論壇

「南部七縣市首長論壇」是由時任高雄市長的謝長廷於2002年所倡議發起，主要參與單位是嘉義縣、嘉義市、台南縣、台南市、高雄縣、高雄市、屏東縣和行政院南部聯合服務中心，於2002年4月27日由高雄市發起舉辦第一次首長論壇，每六個月召開乙次為原則，現已舉辦三次。主要以推動區域交通運輸網絡；共同營造社區及地方產業特色，促進區域產業整合與發展；建立地區治安合作機制；共同處理區域性環保問題；建構海上藍色公路網；共同爭取國際性展演、競賽及民俗節慶活動；推動南部國際空港及自由貿易港區；爭取放寬縣市首長人事任用權；爭取設置國家級研發機構或分支機構；建置區域性文化與節慶活動等10項共同目標。

### 三、北台區域發展推動委員會

「北台區域發展推動委員會」則是由前任臺北市長馬英九發起，於 2004 年 1 月 12 日邀請宜蘭縣、基隆市、台北市、台北縣、桃園縣、新竹縣、新竹市及苗栗縣共八縣市長參與，並簽署「北台區域跨域發展備忘錄」。2005 年已成立「北台區域發展推動委員會」，以區域整合、合作建立平台，尋求區域合作的機制，共同提升臺灣的國際競爭力作為發展的宗旨。整合北台區域內的山、水、海港與空港、科學園區和高素質人才等自然、人文和經濟建設等的硬軟體資源，並擬定八項議題操作策略，分別為健康社福（台北市）；產業發展（台北縣）；治安與防災（宜蘭縣）；交通運輸（桃園縣）；原住民、客家族群與新移民（新竹縣）；休閒遊憩（基隆市）；文化教育（新竹市）；及環境資源（苗栗縣）<sup>12</sup>，作為北台區域發展的主要目標。

而其中針對防災的合作專題，正是與本研究所域探討的議題，有著深切的相關性。「北台區域發展推動委員會」根據「北台八縣市區域合作發展計畫」，建立一個由該八縣市的消防機關為主的定期性專案組織（如下圖所示），針對整體性的危機管理。

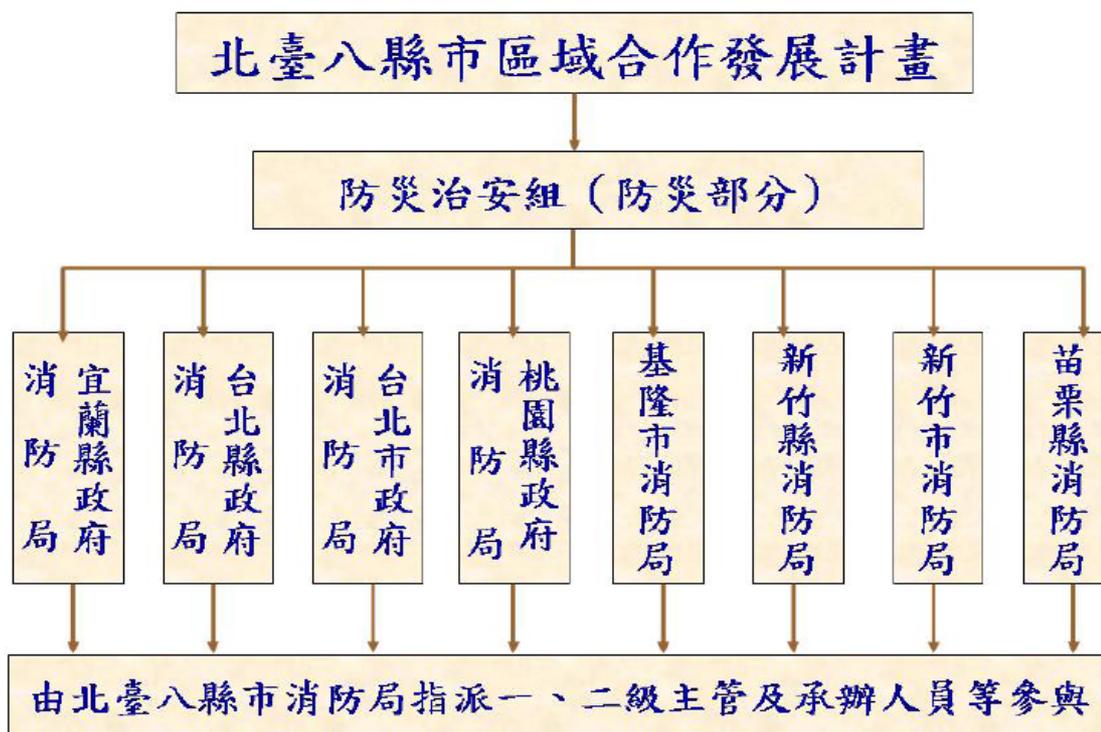


圖 3-2 北台區域發展推動委員會防災組成員圖

資料來源：北台區域發展推動委員會防災治安議題專案報告，2006，p2。

<sup>12</sup> 新竹縣政府新聞稿，網址：

<http://www1.hsinchu.gov.tw/xx/news/detail.asp?year=0&month=0&cid=0&strKey=&id=10494>

該組織其中最主要的工作是，加強北台八縣市的災害應變中心通訊、資訊設備執行及維護及防救災資料庫資源分享等，以強化北台八縣市公共危機的應變和救助的能力，不過該小組雖利用府際合作的理論，建立起一個以消防專業為主的府際溝通平台，單是當面臨實際危機時該小組所具體版演的角色，有待後續研究進行觀察。

#### 四、五福論壇

「五福論壇」則是五位省轄市市長於 2005 年 3 月 5 日，在行政院與直轄市、縣(市)長新春座談會後，由台中市長胡志強發起，並與其他四位市長共同召開的圓桌會議，並且計畫將在未來由該五個省轄市（基隆市、新竹市、台中市、嘉義市、台南市）的都市發展局各主辦一次聯席會議。其共同合作目標以跨越黨派之限制，打造跨區域對話平台，加強城市間資源分享與分工合作，相互支援促進城市的建設發展，其交流合作的重點在於環保、交通、觀光文化、地方財政和都市發展等面向<sup>13</sup>，但是具體成效尚不具體明顯。

#### 貳、垂直型的府際合作現況

在垂直型府際合作的類型中，主要有三個主要的活動，以下分點進行敘述：

##### 一、科學工業園區與新竹縣市首長高層會議

「科學工業園區與新竹縣市首長會議」，為行政院國科會科學園區管理局長李界木與新竹市長林正則、縣長鄭永金在 2002 年達成共識後所召開，至 2006 年 1 月共舉行 8 次會議。會中主要交通、水資源及文化等九項提案相互支援合作，以共同提升大新竹地區的生活品質及區域發展為主要訴求議題。

##### 二、南部八縣市首長會報

「南部八縣市首長會報」由行政院南部聯合服務中心所主導進行，所參與的單位包括嘉義縣、嘉義市、台南縣、台南市、高雄縣、高雄市、屏東縣、澎湖縣。其中 2002 年 5 月 31 日由行政院南部聯合服務中心舉行第一次南部八縣市首長會報，2006 年 6 月 30 日已舉行本年度第一次會議。主要以聯合向中央政府爭取經費補助、重要河川污染工作、發展區域觀光及推動南部地區重大經建計畫等項目

---

<sup>13</sup>台南市政府網站新聞稿公布，網址：<http://www.tncc.gov.tw/14.asp>；

台中市政府新聞稿，網址：

[http://www.tccg.gov.tw/sys/msg\\_control?mode=viewnews&ts=42c2448d:40d6&theme=&layout=](http://www.tccg.gov.tw/sys/msg_control?mode=viewnews&ts=42c2448d:40d6&theme=&layout=)；

我的 E 政府新聞中心，網址：<http://www6.www.gov.tw/PUBLIC/view.php3?id=131521&main=GOVNEWS&sub=63>；

大紀元電子報：五市長跨黨派展開五福論壇，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/5/3/5/n837454.htm>

為主，藉以縮減南北城鄉差距並提昇南部地區未來發展之能力。

### 三、中部六縣市首長會報

「中部六縣市首長會報」由行政院中部聯合服務中心所主導進行，所參與的單位包括苗栗縣、台中市、台中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣。於 2003 年 10 月 9 日由行政院中部聯合服務中心舉辦第一次中部六縣市首長會報；2006 年 8 月 1 日舉辦第四次。主要以整合協調區域交通建設規劃；協助本區域各縣市處理天然災害後之損害情況；建立中部六縣市重大災害應變處理相互支援機制等項目為主要商討議題。

其中南部八縣市首長會報與中部六縣市首長會報係由行政院南部聯合服務中心、中部聯合服務中心負責協調辦理，其功能性質類同於過去中央與地方縣市聯繫會報之形式，係由中央所發起主導的府際合作活動。

### 參、跨部門夥伴關係的府際合作現況

跨部門夥伴關係的合作類型，主要有兩項主要的活動：「高高屏聯合招商委員會」與「高高屏永續發展委員會」是國內第一個結合民間資源，以跨區域合作、跨部門伙伴共同推動經貿招商與永續發展為主的特定委員會以下將分點進行介紹。

#### 一、高高屏聯合招商委員會

「高高屏聯合招商委員會」已獲得相當亮眼的成績<sup>14</sup>，於 2003 年 9 月成立，專責高高屏地區聯合招商事宜，以強化區域競爭力，現已獲得一百餘億投資案與廠商投資意願書。

#### 二、高高屏永續發展委員會

「高高屏永續發展委員會」已於 2004 年向經建會提出「高高屏三縣市永續發展策略規劃」，同時結合區域內產官學界等代表，為高高屏永續發展委員會提出諮詢與建議<sup>15</sup>，並於 2005 年 1 月 3 日通過「高高屏永續發展委員會設置要點」。以「好地方、好生活、共繁榮」(Kind city, Kind life, Partnering for prosperity, KKP)為共同目標，合作推動三縣市永續發展政策，強調夥伴、共存、循環保護地球為其理念。

<sup>14</sup> 東森新聞電子報《高高屏聯合招商 盼發揮磁吸作用》，網址：  
<http://www.ettoday.com/2006/06/22/329-1956945.htm>

<sup>15</sup> 大紀元電子報《葉菊蘭希望高屏合作成地方永續發展典範》，網址：  
<http://www.epochtimes.com/b5/6/2/16/n1226204.htm>

上述就係為我國目前所在進行發展中的府際合作現況和模式，不過這如前所言，這些會報或是論壇之類的活動，都是屬於一種比較鬆散的組織，例如從網際網絡中進行搜尋，除「北台區域發展推動委員會」有其專屬網頁外，其他的甫既合作論壇或會議，多只有新聞稿或是在各縣政府的工作紀錄，都沒有一個專門介紹或是統一對外界公告的網路平台。此外由於我國特殊的政黨政治影響，除了「五福論壇外」，這些合作項目多是以同黨屬性的首長所組成的合作模式，因此局限了整體的合作效能。除此之外，筆者亦觀察到上述的合作活動，除了「北台區域發展推動委員會」有對災害整治進行實際的資源與資訊合作外，其他多偏向在觀光產業的提升和聯合招商的活動，因此對於公共危機事前的防治、爆發時的管理和災後的復元上，將會沒有明顯的作用。此外，「北台區域發展推動委員會」雖有特別訂出「防災治安」為主題的合作項目，但實際的操作內容亦有待本文後續研究進行觀察，是否有其實際成效，特別是對本研究之缺水事件中，該委員會在防災項目的實際作用以及扮演何種角色。