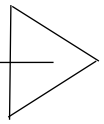


# 淺談協力對提升地方災害韌性的重要性



口述作者 ■張鎧如 / 國立政治大學公共行政學系副教授

文字整理 ■何瑄芳 / 國立政治大學公共行政學系

**白** 工業化革命之後，全球工業、科技文明等發展皆得以快速成長，但伴隨而來所需面對的問題還有全球氣候變遷及逐漸加劇的災害影響，如颱風、乾旱、淹水、土石流等天災或人禍。而當這些氣候變遷及災害發生時，我們又該如何去應對？

## 地方災害韌性與協力

災害韌性(Disaster Resilience)係指個體、組織、系統或在遇到環境變動或災害所帶來的衝擊時，因應、面對或適應這個變動和衝擊的能力，讓個體、組織、系統能回復或接近到原本的狀態。例如，當某城市突然氣溫驟降、或遭水災侵襲，如何維持城市關鍵功能的運作，抵擋突如其來的衝擊及利用應變能力妥當處理，使城市內的機關組織、社區得以持續運作，並讓民眾能儘速恢復到正常生活，這便與城市的災害韌性息息相關。而協力(Collaboration)的概念，依組織的層次來談，指涉兩個或以上組織藉由彼此之間的互動、分享和達成共識，進而解決單一組織無法獨

自解決的複雜問題。因此協力基本上強調組織彼此之間具有共同目的，組織本身具有自主性，建立在彼此互惠的關係上。

依據我國《災害防救法》與《地方制度法》，災害發生時，地方政府位處第一線，負責災害應變處理相關工作。地方政府如何快速有效地應變災害非常重要，但是在地方政府很常遇到的問題，在於其人力、物力、財力、資源相對有限或匱乏。因此，學界在談論該如何有效協助地方提升其災害防救能量及韌性時，經常提到地方政府可透過與中央政府或其他地方政府合作，甚至是結合民間的團體力量，如非營利組織、企業組織、社區等，彼此達成合作互惠，方能提升地方整體災害的應變能力及韌性，而這也反映出垂直與水平面的組織協力對提升地方災害韌性的重要性。在2015年的各國代表簽署提出的《2015-2030 仙台減災綱領》中便強調：未來各國應致力於討論面對災害風險意識的課題，往減輕災害風險的目標前進，也明確指出希望國際之間能

---

彼此協助，同時鼓勵各國內部之各級政府與社區通力合作，發展公部門、私部門、非營利組織之間的公私協力，皆顯示出跨政府層級、跨公私部門之間的組織協力，對於發展推動災害風險減輕策略而言，至為關鍵。

## 國內外地方災害韌性政策方向與倡議

聯合國「災害風險減輕辦公室」及其合作夥伴曾在 2010 年推動「讓城市具抗災韌性」運動 (the Making Cities Resilient Campaign, MCR)，呼籲各國城市致力提升其災害韌性，後來又結合《2015-2030 年仙台減災綱領》(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030) 之精神，以及《永續發展目標》(Sustainable Development Goals)，鼓勵城市中的各個利害關係人，透過合作的方式，共同致力於災害風險減輕行動，提高城市災害韌性。由於城市擁有大量人口且機能非常複雜，如果能讓城市具備韌性，當災害發生時就能避免因人口密集而傷亡慘重之情況。MCR 運動提出幾項關鍵要素，例如城市治理應具韌性、重視災害風險辨識、政府應有足夠的財務韌性去因應災害衝擊、都市規劃與開發應具韌性思維、提升地方政府機關組織災害管理的能量、確保關鍵基礎設施順利運作。另外，生態保育及永續課題也應受到重視，如果城市相關生態保育規劃不佳，可能使極端氣候繼續長期影響環境，導致城市面對災害時的受

到的衝擊更大。此外，也應提升社會大眾本身的災害防救能力，建立「自助、互助、公助」觀念。最後，持續加強城市整體災害整備與應變能力，在面臨災害衝擊後，能復原或回復到更好的狀態。

至於國內相關的政策方針，2020 年第九屆行政院災害防救專家諮詢委員會，在因應國際趨勢下，以《極端災害下之韌性城市》為主軸，也提出相似政策建議，例如應強化災害防救政策體制設計完備性，提升政府及民眾對於災害風險的認知，強化對於台灣常見災害如地震、颱風、淹水，或乾旱之認識及應對處理能力，提升政府財務面的韌性，思考當災害發生時政府財政是否能負擔。再者，城鄉發展方面，須思考如何解決嚴重城鄉落差，改善都市規劃以因應這些衝擊或新的挑戰。此外，確保關鍵基礎設施災害應變能力，增進社會共識提升社會韌性，持續強化災害應變與復原的能力，讓地方城市能盡速復原、回復到原來甚至更好的狀態，這些都是現今必須探討且重視的方向。

## 如何透過協力提升地方災害韌性

前述提及國內外提升災害韌性之政策建議，雖聚焦在城市層級，但建議的面相橫跨多項行政業務以及專業領域，顯示跨部會、跨專業，跨地域、以及中央和地方政府，乃至於公私部門、政府與社區民眾彼此的協力合作的

重要性。在聯合國「災害風險減輕辦公室」提出的《2019 年讓城市具抗災韌性》(Making Cities Resilient Report 2019) 研究調查報告中，利用所發展出的災害韌性計分卡，於 2017-2018 年間，針對世界 214 個城市進行評分的結果，建議未來地方政府可從地方災害風險治理、利害關係人、資源、政策與計畫、科技等面向，採取相關行動來提升或改善地方災害韌性。其中針對「地方災害風險治理」以及「利害關係人」這兩面向，可以看出組織協力對於提升地方災害韌性的一些可能作法。

舉例來說，針對災害防救業務與相關風險治理，關鍵往往落在政府內部機關組織彼此定期的溝通協調，了解彼此業務重心，尋求可能的合作方式，還有各級政府之間，是否建立良好連結，政策方向是否達成共識。在我國的災害防救體制下，採災因管理模式，中央政府沒有設置災害防救專責機關組織，不同類型的災害會由不同的部會負權責，但正因如此，災害事件發生時更需要不同部會、不同層級政府機關的協調合作。例如，若我國領海上發生漏油事故，行政院環境保護署、海洋委員會海巡署、沿海地方政府，他們雖為不同層級、不同業務的政府機關單位，因其職責管轄範圍，可能都需要參與海上漏油事故的應變行動，如果平時彼此能定期溝通，建立正式與非正式網絡，互相了解彼此的立場與觀點，針對

減災、整備、應變、復原行動的細節與方向建立共識，對於推動彼此協力，提升整體災害防救能量，會有相當的助益。此外，地方政府之間簽訂相互支援協定，或是公部門與私部門、非政府組織之間簽訂備忘錄、互助協定，也是一種組織協力的制度化作為，但後續如何積極落實協定的內容，確保履行彼此的職責，也是確保簽署互助協定能否有效提升地方災害韌性的關鍵。

提升地方災害韌性的另一項重點，則是將社區帶進地方災害防救網絡。社區鄰里作為重要的地方利害關係人，地方政府透過培力社區自主防災，落實防災教育，讓民眾認同自己是社區的一份子產生歸屬感，提升民眾對災害的風險覺知與相關知識，使民眾了解防救災工作不只是政府的職責，也是個人的責任，進而能於平時落實減災、備災行動，或於災時具有基本自救能力，減低災害對社區帶來的生命財產損失。此外，學界與實務界也逐漸重視社區居民的在地傳統知識的對地方防救災的重要性，欲進一步了解當地居民如何透過觀察當地自然與生態，得知災害跡象，故鼓勵在地傳統知識與科學知識融合，使其成為防救災知識的一部分，強化在地社區的災害風險韌性。

### 因地制宜的重要性

關於提升地方災害韌性的課題，最後還

---

有一項關鍵因素須納入考慮，便是在地特性。舉例來說，本人之前的研究發現，若要讓我國地方政府重視災害防救課題，透過組織協力積極提升地方的災害防救能量，地方政府過去的受災經驗、面臨的災害規模、以及地方首長對災害防救業務的重視程度等因素有其重要性。另外，依照我國地方制度的設計，雖然《災害防救法》已將我國災害防救體制訂為三級制，但目前在我國地方治理的特性上，中央集權色彩仍重，雖然已經逐漸朝地方分權的趨勢發展，但整體災害資源配置與行動量能上，中央與地方之間仍有差距。同時，位處第二級的直轄市政府與縣市政府，兩者之間，本身的災害防救能量常有落差，而第三級鄉鎮市區公所的災害防救能量，相對於直轄縣市政府更為有限，且彼此差異性更高。當遇到災害事件時，較有資源具經驗的地方政府，相較於資源匱乏的地方政府，其處理的速度與量能也有所差異。前述提及的這些因素或差異性，都是學界與實務界持續需面對的課題。

雖然地方政府與多元行動者積極從事垂直面與水平面組織協力相關作為，以提升地方災害韌性，在學理上與實務上都受到肯定。但是在地方政府資源與量能有限的情況下，相關法規制度能否給予足夠的誘因和支持，促使地方政府主動積極作為，這其實是臺灣地方災害治理現況的一大挑戰。因此，本文建

議在參考或採納國際上的相關政策作為之前，須先考慮臺灣本土的制度、系絡性因素，進一步思考兼容國際政策趨勢發展與在地特性的可能性，並納入更多相關研究討論，以作為未來實務上災害防救政策調整或法規修正的依據，才能落實災害治理因地制宜的精神。



### 作者簡介

張鎧如副教授為美國佛羅里達州立大學公共行政學博士，目前為國立政治大學公共行政學系副教授，其研究專長為公共行政與管理、災害防救、協力治理、官僚行為等。張鎧如副教授曾擔任考試院國家考試命題及閱卷委員、國家文官學院及臺北市公務人員訓練處講座，並曾獲得特優與優良教學助理(TA)指導老師等校內榮譽。其相關著作可見於《公共行政學報》、《行政暨政策學報》、《東吳政治學報》、《歐美研究》、《Public Administration Review》、《Chinese Public Administration Review》、《International Journal of Disaster Risk Reduction》等諸多專業學術期刊。