

中國行政評論
第11卷第1期 民國90年12月 頁67~98
The Chinese Public Administration Review
Vol.11 No.1 Dec. 2001, pp.67~98

災難、官僚與民主：台灣九二一震災援救行政 的政治與制度分析

Disasters, Bureaucracy, and Democracy: Political and Institutional Analysis of Governmental Response to Chi-Chi Earthquake of 1999

By

湯京平 Tang, Ching-Ping

摘要

由於台灣天然災害發生的頻率甚高，常釀成重大災情，災難防治遂為重要課題。九二一地震讓我國災難防救體系成為眾所矚目的焦點，開啓一扇政策討論之窗。然而，一個尚未被深入探究的面向，則是民主化如何影響救災行政體系的運作。災難援救看似一個技術性的工作，可透過強而有力的官僚體系—良好的人員訓練、精密而充分的工具設備，再加上有效的領導統御—來解決。但步入民主化之後，行政官僚的行動必須兼具回應性與可靠性，故面對災難，政府已無法單向地施政，而必須與受治者密切互動—民衆會定義災難情境並因此對政府有所期待，政府則必須有效處理這樣的期待以維繫政權。同時，民主的新挑戰乃私部門的興起以及官僚體系的網絡化—由許多擁有自治權以及不同利益觀點的行政次體系，要共同擔負災難情境的管理工作。因此，如何促成各組織間的協調與合作，成就此「治理」的工作，乃民主化之後災難治理的新課題。本文除援引上述理論來解釋九二一震災中為何政府救災成效不彰外，並強調各級政府間伙伴關係的建立，政治利益被正確地認識並納入制度改造的考量，才是改善我國災難治理效能之道。

關鍵詞：官僚網絡化、災難共治、民主行政、不確定性

* 作者為國立中正大學政治系副教授。作者感謝國科會（NSC 89-2625-2-194-008）的經費補助。

Associate Professor, Department of Political Science, National Chun Chen University
收稿日期：2001年8月22日；修正日期：2001年10月16日；接受日期：2001年11月2日

Abstract

Democratization has posed challenges to the public administration in Taiwan. As demonstrated in governing such extreme natural event as Chi-Chi Earthquake, the administrators have to respond to citizens' requests promptly while their powers have been devolved to subsystems in a networked bureaucracy. The challenges, therefore, are to coordinate governors with different interests and concerns in that highly uncertain disaster situation. With democracy deepened and new norms built, however, conflicts would be managed and capacity of governing disasters would be essentially improved.

Keywords : networked bureaucracy; shared disaster governance; administrative democratization; uncertainty

壹、前言：災難與政治制度

台灣雖然物阜民豐，但因地體構造上處於歐亞板塊以及菲律賓海板塊的碰撞點上，地震頻繁（李永適，1999）；再加上地處西太平洋颱風移動路徑之上，每年隨颱風侵襲而來的風災水患，造成島上居民的生命財產龐大的損失。如果這類災害的威脅性，可被理解成機率（probability）大小與後果（consequence/cost）嚴重性的乘積（Britton, Moran, and Correy, 1994: 132），則此數字對台灣而言無疑相當驚人，值得當局投注相當的資源來防範與回應。緣此，各種天然災害的預防與援救，（註1）週而復始地成為我國的政策議題。面對自然界不時釋放巨大的能量，人類社會如何回應，以維持整體之存續，乃是每個社會都必須正視的課題。若進一步分析，可將自然災難情境（disaster situation）的概念，分解成兩大交織的成分：其一是自然事件（natural events）釋放出來的衝擊力（impacts），（註2）其二是人類的處境安排（human settlements）—包括科技狀態、社會結構，經濟體系與政治體制等—對此類自然衝擊的吸納與回應能力（Albala-Bertrand, 1993: 10-11; Wenger, 1978）。災難的規模，便是由自然衝擊力的強弱以及社會回應能力的良窳兩大因素所共同決定。（註3）

若從宏觀的結構論觀點分析，人類會針對其所置身的自然環境之威脅，發展出相對的適應機制與制度，以維持人類社會的存續。而政治結構便是此間非常重要的元素。在災難發生頻繁地區，人們傾向以權力集中的組織—政府，來回應任何個人都無法獨立應付的自然挑戰。例如，依據史家黃仁宇（2001：394-96）的觀察，規模龐大而頻率甚高的自然災害，促成了中國早期中央集權的政治體制。質言之，黃河以46%的驚人含沙量，常淤塞河道而氾濫，造成其流域附近難以估計的生命財產損失，遂使治水防災成為自古以來中原政府的主要任務。然而，築堤、疏浚的工程浩大，規模過小的政府顯然無法促成如此龐大的集體行動。災難發生後，隨之而來的賑濟、復原等任務，也需要龐大的資源動員能

力。由於水患治理的規模經濟龐大，人民需要一個能夠統合資源、全盤處理水患問題、並公平對待各方利益的當局，而中央集權是一種比較能有效回應自然災害的體制，故中國甚早便有龐大而統一的政權。（註4）

此一類似結構功能論的觀點雖然簡潔有力，但其歷史宏觀的視野無可避免地過於強調均衡狀態，（註5）而低估了其他因素—尤其是更細緻的人類互動關係—所可能造成的失衡情形。即便面對不斷重複發生的自然災害，人們也知道特定政治制度未必會持續改善其集體回應的能力。亦即，雖然自然災害的威脅可能為人類的社會政治體制提供一個集體理性的行動目標，但個人利益與集體理性未必一致。反之，社會成員間因利益衝突或結合而衍生的對抗或合作關係，往往提供個人更大的行動誘因，因此才是主導歷史發展較直接的因素。換言之，社會進行集體選擇、企圖改變體制以強化人類適應自然威脅時，本於個人（微觀）動機（micromotives）—如權力菁英追求地位鞏固等自利誘因—的行為，在與他人互動之後，極可能導致不理性的整體行為（macrobehaviors, Schelling, 1978）—例如，破壞人類與自然平衡和諧關係，（註6）或降低集體回應自然威脅的能力。（註7）

因此，不論是因為自然界瞬間釋出的能量規模過大，或人類社會的回應能力有限，自然災難仍不斷地造成特定社會體系的局部失衡（partial disequilibrium, Albala-Bertrand, 1993: 11）。若大規模災情未能有效地予以控制與救濟，則可能產生嚴重的社會失序，伴隨著快速升高的民怨，誘發激進的改革訴求，對既有的治理體系將形成重大挑戰。能否以適當的回應機制來掌控自然災難的社會後果，一方面將影響整個社會的福祉，另一方面也將影響到特定政權的維繫能力，攸關執政者的利益，使執政者有動機維繫並改善回應災難機制的效能，以降低可能發生的衝擊（Gilbert, 1998: 15）。因此，不但政治的安排將影響災難可能引發的社會後果，災難本身也有政治上的效果。（註8）

隨著九二一地震的衝擊，學者已對我國災難治理體系—尤其是回應

機制方面一的成效與缺失，進行睿智的審視與批判，（註9）也介紹了國外相關的機制，作為改善的依據。然而，這些文獻似仍可以在兩方面加以補充。首先，要瞭解災難回應機制運作的問題與改善之道，需要先去瞭解社會成員—包括災民、救災官員與志工、災區內工作者（如記者）、災區以外未直接受到災難衝擊的民衆等—在災難發生時的行為反應，並以此研究災難行為的災難學（disasterology）為根基，引伸到制度的設定以引導社會成員於災變發生時採納特定回應行動，始能增加災難治理的效能。我國在這方面資料的蒐集，仍相當欠缺，只能援用西方文化情境下的行為假設。（註10）

其次，災難回應機制並不會在社會與政治的真空狀態下運作。雖然我們可以大量參考國外相關的制度與作法，但這類針對緊急狀態所設定的機制，是屬於比較上層（upper tier）的制度，必須架設（nested）在其他更基層的政治體制上，並搭配其既有的邏輯來運作。因此，即使表面上制度安排的細節非常神似，基層的政治體系不同，運作的效果也不會一樣。政治結構如何影響災難救助，國內外的探討仍然相當有限。西方成熟的民主體制下，學者常將研究的焦點放在權力分佈的集中程度。以美國為例，其長久以來在政治結構的討論，都聚焦於中央（聯邦）與地方（州、郡、市鎮等）的垂直分工之上（如Waugh, Jr., 1994）。在災難救援方面亦不例外，其經歷了安得魯颶風、北嶺地震等重大災難後，便重新檢討如何強化統籌性災難治理機構—如聯邦緊急災難管理署（FEMA, Federal Emergency Management Agency）—的功能與角色定位（Sylves, 1994; Platt, 1999）；希望在維持地方的主動權以及聯邦機構的應變能力之中取得平衡。（註11）

此間，亦有若干學者將觸角延伸到發展中國家，討論在威權體制或民主轉型中國家於災難發生時政府的救災行動，並檢視其對於國際災難救援可能產生的不利影響（Stephens and Greens, 1980; Albala-Bertrand, 1993; Blaikie et al., 1994）。例如，有些發展中國家為吸引國際上的救援物資，有誇大災情嚴重性的傾向。反之，有些則顧及政權的穩定性以及

國家的名譽，會低報傷亡人數以粉飾其管理上的疏失或者救災不力的不良政府形象。另外，爲了政治上的原因，有些國家救災時並未充分發揮行政動員的能力。例如，在1985年墨西哥大地震時，墨西哥軍方的救災功能受到相當的抑制，主要是因爲甫自軍方接手的文人政府，擔心軍隊會因爲災情擴大、藉由緊急命令之發佈而接管首都，或藉救災的行動再度擴大其影響力（Albala-Bertrand, 1993: 136）。這些以及其他少數探索政治體制對災難治理的可能影響之研究（Wamsley and Schroeder, 1996; Dymon and Platt, 1999），仍有相當大的發展空間。由於災難的發生並不限於先進國家，且許多落後地區因社會的承受力更低，災難一旦發生災情往往更爲嚴重。一方面國際救援團體對於災區的救援，無可避免地必須與當地政府密切互動，另一方面，如何改善當地政府在第一時間回應災難的能力，都攸關災難發生時的傷亡規模。因此，研究政治結構如何影響救災行政體系的運作，以及如何透過制度改變政治領導者的決策行爲，無疑是災難治理研究中十分重要的課題。

緣此，本文主張，災難情境管理乃至於自然災害治理的改進，除了各項回應機制的細節修正外，更應深入瞭解基層政治結構的改變對於救災體系中官僚運作有何影響。台灣在經歷十多年民主化的洗禮之後，隨著民主價值與相關制度的逐步確立，行政體系已由封閉體系，漸轉爲開放的政策競技場域，「追求效率」的官僚理性也往往必須在「反應選民多元需求」以及政黨選舉競爭的政治邏輯下運作。此類制度的改變，往往使各級救災領導人在非常急迫與複雜的災難情境中，作成對整體救災行動看來並非最理性的決策，而遭致「泛政治化」的批評。此外，民主競爭的邏輯更與地方自治的理念結合，造成政府官僚體系的垂直分化，而與其追求理性與效率的原始制度設計相衝突。因此，本文強調，唯有充分瞭解救災的集體理性與個人在民主政治邏輯下的考量，並透過制度設計改變行動者的誘因，化解個人利益與團體利益間可能產生的衝突，才能提高社會整體回應災難的能力。

爲鋪陳以上論點，本文首先分析災難情境的特色與官僚體系之運作

狀況，以推論地方民主自治的多元特質將如何影響的官僚的救災行動；並以九二一震災的援救為例，檢視分權化的災難治理體系下，各級政府間協力關係的挑戰，以深入討論我國民主轉型對於救災行政的影響；最後並以此提出簡要的政策性建議以改善救災的整體效能。

貳、災難情境的特性與科層組織的功能與限制

當自然災難肆虐，社會的個別成員通常沒有能力單獨回應所產生的巨大衝擊；同時自由市場的分配機制也頓時失靈：災情造成災區對於許多資源與商品的需求陡然增加、而災區外慈善性捐輸雖也造成若干物資供給的迅速集結，但在極度缺乏資訊的狀況下，大量的供給與需求因缺乏媒合而無法進行有效分配，造成市場失序。此時，政府的積極介入，不但具有適當性（legitimacy），也是全民共同的期待。政府的官僚體系擁有龐大的指揮動員系統，並具備公權力支配龐大的人力與財力等資源，並透過專業分工的訓練與應變計畫的施行、配合以往累積的救災實務經驗，使民衆傾向於相信政府有責任在此危急的時刻，發揮最大的效能，協助民衆免於自然災難的蹂躪。

政府機構介入災難治理與救援不但有規範性理論之基礎，就實際運作而言，災難現場有諸多特性，也使科層組織的救災行動成爲最理性的選擇。除了因人命關天使救災行動充斥著高度的張力，災難救援也有高度的時效限制，使救災人員承受極大的壓力。然而，災難情境最顯著的特徵，無疑是災變現場的「不確定性」（uncertainty）非常高。關於情境中之不確定性，Milliken (1987)認爲此概念至少包含三個不同的面向：首先是關於「現況之不確定性」（state uncertainty），意指決策者缺乏對於情境元素的認知或資訊，造成其無法預期情境可能發生的變化。造成此類不確定性的因素甚多，包括情境的複雜程度（complexity）（由情境元素之數目多寡與相異性（heterogeneity）所構成）、是否具有例行或慣常發生的發展模式（routineness）或新奇性（novelty）、以及情境元素的可變易程度（instability）等（Shenkar,

Aranya, and Almor, 1995: 561-62)。複雜程度越高、越不具慣例模式、且可變異程度越大者，現況的不確定性就越高。

以九二一地震的災變現場為例，由於百年來規模最大的強震突然發生，引發建築物崩塌、人員傷亡等嚴重災情，使情境瞬間轉變成非常例外、新奇性甚高的緊急狀況。此狀況中暴增的任務需求，包括搜救瓦礫中的生還者、提供傷患之緊急醫療服務、安頓安撫災民、蒐集災情資訊、運送救災物資、維持災區社會秩序等，大量增加控制情境的困難，使情境的複雜性遽增。同時，此間諸多情境元素的變易程度也相當高，增加決策的困難。例如，餘震（規模與頻率）所產生的威脅、對外交通與通訊的通暢、維生系統的維繫、以及民衆的反應（歇斯底里或冷靜理性）等，都會影響援救工作的進行與災變現場的管理。雖然科技的發展（如衛星通訊系統、地理資訊資料庫（Geographic Information System, GIS）等）可以提升災難情報的蒐集、傳遞與交換能力，都有助於決策者控制災難情境中的變因，進而降低這類「現況之不確定性」，但隨著災難規模增大，現況之不確定性也將不成比例地大幅增加。

第二個不確定的面向，是關於「（情境元素）效果之不確定性」（effect uncertainty），意指由於決策者對於個別情境元素的變化與情境發展間的因果關連（cause-effect relationship）的無知、或無法預測情境中諸多因素間的互動對於個人與團體有何影響，導致決策者即使能夠掌握情境中個別元素的資訊，也無法預判整體情境的發展方向以及可能結果。在災難情的議題上，此類因果關係知識的累積仍然相當有限，而眾多的情境因素同時發生影響時，更往往有連鎖反應的效果（chain effect），而導致類似混沌理論（chaos theory, Gleick, 1987）中，非線性的因果關係之發展。

舉例而言，突如其來的外力（如地震）導致災區居民詮釋災變情境的集體定義情境的行為，而此集體行為的過程又常受到其他因素一如餘震的發生、媒體報導的焦點、政府官員的言論，而促成各種謠言的發展、影響災區民衆對於災難情境的定義，（註12）甚或引發趁火打劫

(looting)、集體逃竄 (collective flight) 等集體歇斯底里 (mass hysteria) 之非理性現象，使災變現場的管理更為艱難。隨著前述災難學的發展，(註13) 西方社會已累積許多關於災變情境行為模式的實證資料，(註14) 能幫助決策者瞭解並控制許多因素與現象之間的可能因果關係，例如在何種情境條件下會發生集體逃竄現象等。然而，這些理論上的命題一方面並未完整地涵蓋各個行為層面，另一方面是否適用在不同文化背景、社會結構或基層制度之中，仍有待進一步檢證。因此災難情境在這方面的不確定性仍然可能十分顯著。

第三個不確定的面向是「回應 (行動) 之不確定性」(response uncertainty)，指涉決策者或囿於科技發展的程度、或受限於社會、經濟客觀條件、以及決策者本身先前決策的影響，(註15) 使特定社會缺乏回應情境挑戰的解決方案，或無法推測特定解決方案的後果，而導致回應行動無法控制情境變化的影響。前兩種不確定性偏高時，往往導致此一不確定性也偏高，但即便決策者能成功控制前兩種不確定性 (即掌握個別情境元素的資訊，也瞭解其間的因果關連)，卻仍可能無助於降低此一不確定性。以九二一地震為例，我國特殊救難裝備闕如、人員的訓練不足、災難防救計畫的未落實等，都使救難人員對災難現場缺乏掌控能力—例如，救難人員明知瓦礫中有受困民衆，既未具備精密的生命探測等儀器，也未有墨西哥救援隊地鼠般矯捷的身手，只能以簡單的工具，施以土法煉鋼式的救援，對解決災難現場所能採取解決方案未能確定，而各種方案之效果更無法得知。(註16)

若詳細回顧九二一震災的相關報導與有限的實證研究資料，則可發現災難之中，這三個面向的不確定性重複、重疊顯現，對於政府的行政體系也形成嚴峻的挑戰。針對第一種 (現況) 不確定性，不論從傳統的組織理論分析，或以新制度論的角度探討，都可以凸顯出科層組織在災難援救中的重要性。首先，就韋伯傳統的組織分析觀點而言，諸如災難援救等涉及龐大而繁雜的人類活動—所需動員之參與者既衆、需要完成的任務亦相當複雜而艱難，故必須將個別行動者儘量納入組織化的行動

中，因為在缺乏協調合作的結構基礎下，易將珍貴的資源消耗在人際衝突與競爭等不具生產力的活動上。因此，某種既存形式的層級化組織，透過共同認同與釐清的目標、正式化的責任與監督架構、適當的授權、專業化之分工、以及明確的行為規範等行政結構，便能減少成員間的摩擦與惡性競爭，理性地運用資源並有效整合個人的努力於集體利益之上（Schneider, 1995：41-45）。換言之，官僚體系在克服第一種不確定性上，至少在理論上確能有相當重要的功能。

其次，就組織經濟學或新制度論的觀點而言，契約化的層級結構最主要的功能在於降低交易情境的不確定性，進而減少交易成本，使交易的雙方—僱主與被僱者—互蒙其利（Miller, 1992; Jensen and Meckling, 1976）。在資訊極度缺乏、不確定性甚高的情境中，臨時媒合需求與供給等交易雙方的困難度也攀升，過高的成本導致交易不易達成。此時，以契約發展較長久的僱傭關係，在短期間內可能不符合效益極大化的原則，但長此以往，卻能減少交易成本而成為理性的結構。將此原則應用在災難治理上，因災難情境往往正因交通與通訊的中斷導致溝通不良與資訊極度缺乏，在此高度不確定的情境下，臨時聚合的救災人力往往缺乏合作的經驗，只能各行其是，難以發揮統合的功效。若能在災前便培養出長期的合作關係，釐清角色認知，並強化彼此默契，當災難一旦形成，不但能迅速動員救災人力，亦容易在缺乏資訊與溝通的情境中，較精確地推斷彼此行為模式與意圖，發揮降低協商需求並進而穩定情境的功效。

嚴格的官僚體系在災難情境中，因較能克服第一種不確定性，故對災難情境中較單純的救災工作能發揮重大功能。此可以軍隊為明顯的例子。軍隊在災難發生後卓越的動員與回應能力，普遍獲得各國的重視。美國在幾個著名的災難中發現軍隊是補充救災人力不足最便捷可靠的來源—州政府因此被賦予災後緊急調動境內國家警衛隊（National Guards）的權力，而在討論軍隊在災難中的角色時，也不時見到美國學者討論軍隊參與平民事務的憲法地位與正當的界線（Sylves, 1994:

304)。而在中國大陸的跨省水患中，其人民解放軍也是救災的主力。在九二一地震當中，國軍積極投入救災的效率與能力有目共睹。九二一當天，自凌晨地震發生到傍晚，國軍便出動四千餘人的兵力投入救災工作。（註17）根據多項民意調查，國軍都是民衆最滿意的救災單位。探究其原因，組織化的行動，明確的命令體系，的確有助於達成災難情境中的許多較單純但工作量龐大的任務。

然而，在處理第二種、關於情境元素影響之不確定性時，官僚體系的優勢並不明顯。雖然在官僚體制中，許多情境元素可透過較嚴密的組織監督與專業分工與授權來予以控制，因而降低許多情境元素與其他元素互動而產生意外發展的可能，但官僚體系中強調符合程序正義與遵照明確工作指示（job descriptions）執行任務的本質，並不擅長即興地處理預先設想以外緊急狀況，因此應變計畫的腳本若未載明特定狀況與應對的行動指令，則組織回應行動的良窳便與各現場指揮領導者應變能力攸關。然而，要克服這類不確定性所帶來的危機，除了需要充份授權予災變現場的指揮者，對於指揮幹部的訓練—包括災難現場元素間相關的因果關係釐清與傳授，以及其個人災難治理經驗之累積—才是整個組織學習的主要途徑。然而，官僚體系實證研究的組織病理學（pathology of bureaucracy），都指陳官僚組織的惰性與組織成員保守的傾向，使其不利於接受緊急應變情境的挑戰。

同理，在處理第三種不確定性—關於回應方案效果方面，也非科層官僚體系所擅長解決的。官僚體系的決策，第一因為環境較為封閉，成員的背景的相似性較大；第二因為決策參與者的位階明確，下級不願拂逆（甚至主動迎合）上級的主張，容易產生團體思考（group-thinking）的盲點；第三因為官僚組織的成員比較習慣在既定規則範疇中尋找解決方案，故災難發生時雖有許多有形的規則因情境緊急而被撤銷，但仍無形地限制著決策者的思維，因此可能不利於發展出多樣化的回應方案。要克服這類不確定性，需構築一個多元的救災體系，除應允許公部門中的行政次體系擁有自主的行動空間，也應鼓勵慈善團體與民間專業救援

組織發展出平行與公共部門的災難回應網絡，並賦予相當的自主權，才能以民間組織靈活便捷的長處，與行政官僚產生互補的效果，俾能集思廣益、避免決策思維的僵化。

參、行政民主化與災難援救

在九二一地震的經驗中，充分證實上述科層官僚組織在災變情境中功能的侷限性，並呼應西方先進國家建構「多元救災體系」的努力方向。雖然國軍部隊的迅速動員與投入普遍受到民衆好評（周美惠，1999），但其與中央以及地方政府等機構，並未能完全肩負起災後救援與救濟的功能。反之，許多偏遠地區的災民曾抱怨，災後未見政府的關心或援助，危急間全賴民間慈善團體義務地肩負起救濟慰問的工作，提供這些災民基本生活所需物質。民意調查也顯示，中央與地方政府救災行動受民衆肯定的程度，確實遠遠落後於以慈濟為首的民間慈善團體（周美惠，1999；聯合報系民意調查中心，1999）。雖然民衆主觀的評定，可能受到民衆對於各援救團體的角色期待與執行功能不同之影響，將兩者並列相比可能有失公允，但從各類報導與批評中，則不難發現，政府機關的救災行動確實有不盡理想之處。此間，最為人所詬病的方面，除了對於救難人員訓練素質欠佳、救難機具設備等資源不足、（註18）以及救災物資分配不均外，（註19）便是政府救災指揮體系之混亂而缺乏效率——中央與地方政府在職權行使上互相扞格；（註20）而各同級政府部門的行動也往往欠缺協調與配合；（註21）同時，政府雖有公權力主導災後救援與安置的任務，卻未能有效協調民間機構的相關救援行動，只能讓各單位獨立找尋其可發揮功能的舞台。（註22）

若深入探究上述政府官僚失靈的原因，一方面雖可直接歸因於政府回應災難的整體能力（capacity）——包括組織、人員與設備等客觀條件——並未能有效回應如此大規模的災難；然而，另一方面更常為人所忽視的因素，則是民主轉型對救災行政的影響。早在民國83年，行政院即因為美國北嶺地震以及華航名古屋空難事件之刺激，頒訂「災害防救方

案」之行政命令，以因應國內各種天然與人為的災害，（註23）並於民國84年成立消防署，將消防專業自警察系統獨立出來，專責災害搶救（包括火災）與緊急救護工作，可謂我國災難防救體系建立的重要里程碑。然而，雖賀伯與溫妮颱風分別於民國85、86年襲臺、造成不小災害，試煉我國的災難防救體系，但整個行政革新的政策思維方向，仍不脫建立強大而集權化的防救行政體系，而忽略民主的深化已改變了有效行政運作的前提。（註24）

回顧台灣十多年來的民主化歷程，不但已建立起政黨運作以及政權更迭移轉的基本規則，民主的邏輯也逐漸滲進較保守的官僚體系，對該體系的運作產生巨大的影響。誠如Przeworski所強調（1995: 40），民主體制的精神在於其反制「權力報酬遞增」（increasing returns to power）的能力。因為執政者一旦掌握政治權力，成為唯一合法的武力使用者，若未受到適當的制衡，便可利用該獨佔性的權力來攫取龐大的經濟利益，而經濟利益又可進一步作為追求更大、更穩固政治權力的資本（Lane, 1979），故需要透過各種制衡的機制，來防止此類權力自我集中的趨勢。民主體制一方面透過定期而公平的選舉，給予所有政治利益競爭者較長的時間範疇（time horizon）來考量其自身利益—讓權力競爭的勝利者考量日後交出政權的處境，以及讓失敗者能期待在不久的將來扳回失去的利益；另一方面亦提供多元的管道，讓更廣大的利益團體能夠獲得適當的決策代表權；並透過決策程序的強調，使弱勢團體有更多能夠參與（甚至否決）決策的機會。凡此都為政治權力設下時間與範圍方面的界線，以防止政治人物因無限制地擴張其權力而危害公平正義與政權的穩定。

緣此，當威權體制國家轉型民主體制，其成敗常繫於其對於政治權力的限制，使傳統上站在優勢治理地位的行政官僚，不但能在政黨競爭中保持中立，也能配合定期的選舉所產生的民選官員來回應選民的需求，獲得適當的監督。而馴服龐大官僚巨靈（Leviathan）的方式，便是行政權的分殊與多元化。（註25）此間，最重要的成分包括政府內部的

垂直分工—將事權與資源下放給地方的自治團體，把權力交給受到決策影響最大的人，即所謂的權力的「附屬原則」（principle of subsidiary）；同時，政府也將部分行政上的權限以及資源，與民間團體分享，讓許多志願性的團體取代政府直接提供服務的功能，以造就自主而有活力的民間社會，達到水平的分工的效果。（註26）透過這樣治理體系多元化的演進，民主體制下的政府在執行其功能時，較無法如以往依賴單一的、強而有力的行政官僚組織，而必須細緻地協調諸多次體系（包括公、私部門）的運作，俾使各單位能在行動上互相配合。

九二一震災則證實，功能強大的消防署並非提高災難防救的萬靈丹。在官僚體制網絡化以及民間力量勃興的整體趨勢下，當政府行政部門跨層級的指揮動員體系受到相當的箝制而功效不彰之際，政府外異常充沛的社會力卻未能有效地被整合進既有的災難援救體系，顯示既有的體制仍停留在威權時代行政權至上的運作邏輯。因受到各界的強烈質疑，政府已進行一連串的配套制度設計，如民防動員體系、民間志願組織協助之認證辦法、申請國軍支援辦法等十多項立法的推動，並於民國89年完成「災害防救法」的立法程序。從「災害防救法」所具備的許多特質，如確立三層級的防災架構，（註27）以及強調民間志願組織的編組訓練等，顯示我國的災難防救組織，正反映著整個行政體系在經歷政治民主化之後的發展趨勢，逐漸建構起一個網絡化的官僚體系（networked bureaucratic system, O'Toole Jr., 1997）。

肆、官僚網絡化與分享式災難治理

上述網路化官僚體系最重要的特色是上下級政府間，隸屬的關係減弱，而伙伴（partnership, Hanson, 1998）的關係增強。隨著我國十多年的民主轉型，原來的反對黨—民主進步黨已在近年地方選舉中，成功地囊括了過半數以上縣市長席位，形成以地方包圍中央之勢，聯合向中央政府爭取更大的權限與資源。故九二一震災發生後，國民黨執政的中央政府發現其已無法如民主化之前，以「錢」帶著「權」號令各級地方政

府充分配合其救災行動。雖然資源仍主要集中在中央政府，但在第一時間內救災回應的責任，則已分散到各縣市與鄉鎮市政府的手上。此一趨勢，與美加等民主國家、由基層的地方政府主導的救災體系相當吻合（Sylves and Waugh, Jr., 1996）。

諸多原因使地方政府在災難治理中擔負起主要的角色：首先，小型災害發生的頻率遠高於大型災難，而一定規模以下的災難，地方政府是最能有效回應的單位，因為一方面災難救助有回應速度上的要求，往往距離越遠，就需要更長的時間抵達災難現場，俾能展開有效的救援行動；另一方面，地方政府可能比較能掌握災區的人文與地理資訊，而這些地方知識（local knowledge）則是降低前述「現況不確定性」的重要前提。此外，由於許多救災任務都涉及勞力密集且互動性大的工作項目一如搬運傷患、搜尋生還者、安撫災民、以及物資運補等後勤作業，而依照Ostrom等人（1988）的理論，勞力密集的施政項目比較適合規模經濟較小的地方政府，因為這類政府比較容易透過長久經營的社會網絡，來發揮「公私協營增效」（public-private synergy, Ostrom, 1996）的治理功能，（註28）故從經濟學的角度而言，與人民互動較密切的地方政府在這方面應比中央政府更有效率。

然而，政治上的現實考量或許才是中央政府願意將權力下放（devolution of power）給地方政府，邀請其分享災難治理工作的主要因素（May et al. 1996）。民主化之後，由不同政黨擔任的民選首長因肩負選舉的壓力，施政要對選民負責，故有其個別的政治責任考量，於是地方政府已不再是單一行政體系中的低階政策執行者，而是在「多重選區」（multiple constituencies, Boschken, 1994: 308）政治體系中的一個決策環節：一方面每個選民都針對不同層級的政府選擇執政者，另一方面每個層級的執政者也必須適當考量其選區中，中間選民的利益與偏好，制訂具有地方特色的政策。因此，若上級政府在制訂與推行特定政策時，未採取由下而上、回推式建構（backward mapping, Elmore, 1979）模式，以適當考慮下級政府的觀點與立場，並透過協商的方式與

地方政府化異求同，則整個治理網絡中的諸多決策環節，會成為地方政治人物與利益團體杯葛特定政策的否決點（veto points），導致整個治理體系的運作窒礙或癱瘓（Scheberle, 1997）。

當不同層級的政府同時分享救災行政權力，但必須個別對選民負責時，此間涉及的挑戰就不僅僅是組織內部的管理、命令執行的問題，而是跨組織的「分享式治理」（shared governance, May and Williams, 1986）的可行性：（註29）在不同的動機、決策背景、以及利益考量之下，各有權責的單位要合作無間的困難度，會因為變數增多而大幅提昇。此時，如前所述，科層官僚體系原本在災難中，能以明確的責任區分與專業分工等組織特色來降低交易成本、並因此控制災難情境中「現狀不確定性」的優勢，將受到重大的影響。

此外，在分享式治理的架構下，政府之間因為選舉所營造的競爭基調而削弱彼此合作的動機。尤其當不同政府由不同政黨執政時，政府間的身份認同（identity）有明顯差異，利益對立將更形尖銳，且災難發生時越接近選舉，彼此政府間關係就因政黨競爭而越趨近於零合賽局（zero-sum game）。在此民主競爭的邏輯下，災難治理的工作不僅止於極致發揮行政效能以減少生命財產損失，而必須滿足災區內外民衆對政府的主觀期待，爭取選民的認同，提升其對政府施政的滿意度，最後將滿意度轉換成選舉的支持，以達到政權維繫的政治目的。此時，個別政府的行政效能雖是民衆對災難援救行動滿意度的重要影響因素，但客觀的績效指標只是民衆評估政府表現的素材。整體的滿意度，則是一個社會建構的過程，有相當大的主觀成分。

從社會學的角度出發，民衆對政府的評價是特定時空下社會互動的結果。特定時空條件一如百年來規模最大地震的發生一會提供民衆許多評估政府表現的基本假設。其中最重要的基本假設包括民衆對於災害責任歸屬的認定。民衆透過短暫的資訊蒐集、與意見交換過程，來定義災後的情境，並對災難的發生進行簡單的歸因，將災難定調為「天災」或是「人禍」，並依此推論政府的責任。若是天災，受到災害衝擊的民衆

較容易宿命地接受「災民」的身份，認定政府的責任是提供救助，對於政府的期待較低，獲得救援後也比較容易抱持感激與滿意的態度。反之，若被認定是人謀不臧，則災民會期待受到較高規格的待遇，並立即要求政府釐清損害責任、協助其求償、乃至於懲戒肇事者與失職人員以伸張社會正義。此時，政府的責任（responsibility）變得十分複雜，災民高漲的受害者意識也會使其對政府的可靠性（accountability）的期待升高，（註30）並且對政府審慎的回應（responsiveness）（註31）也容易感到不耐。易言之，民主化之後，災難情境的治理工作已非單向的施政：由官員假定災民的需求、單向地提供援助與救濟，然後期待民衆對政府的努力表達感激。反之，民主架構下的治理工作必須包括瞭解災民的訴求、引導甚至塑造民意、並有效管理政府的形象。要完成這類包含雙向互動的治理任務，理性的政府領導人必須在災後民衆定義情境之初，便積極透過各種溝通與傳播管道，引導民衆對災情的認知與歸因，釐清政府的責任歸屬、並讓政府回應的具體行動與成就被普遍知悉並認同。

然而，在由地方與中央政府分享的治理體系中，權力與責任同時被不同選區的民選首長持有，同時彼此都有回應各自的選民的需求，因此政府間的資源爭奪、功勞分配、責任歸屬等競爭性互動與對立，時時挑戰彼此的協力關係。尤其災難事件往往是媒體的焦點，具有高度的曝光率，媒體在報導慘烈、激情的畫面後，往往需要簡短、總結式地交代悲劇事件的因果關係，以及政府回應的對策。因此，各級政府都立即承受巨大的壓力，必須在媒體前有效地管理其形象：一方面儘可能地排除其行政與政治責任，另一方面必須明快地給予災民即時的援救以及慷慨的慰助與救濟，以爭取災區內外民衆的好感（Olson, 2000）。（註32）在此雙重壓力下，可發現政府領導人在災難回應時期的行動往往無法以行政性解釋，必須放在政治邏輯下理解。

中央與地方政府行動不協調甚至產生衝突的情形，是九二一救災行動中最明顯的特色。舉凡慰助金發放、災民安置、捐款、乃至於災變現

場的指揮權所屬，都有中央與地方政府較勁的痕跡，透露著政治考量的玄機。以慰助金發放為例，九二一當天，行政院長蕭萬長在南投宣布發放十萬元撫卹金給罹難者，而幾乎同時，內政部也宣布發放二十萬元，蕭院長的慰助額度頓時失色，於是當晚行政院的內閣會議決議發放五十萬元，把功德還給具副總統候選人身份的蕭院長；到二十五日，更由副總統連戰（非國家元首，也非內閣總理）宣布，撫卹金調高至一百萬元（董孟郎，1999）。（註33）地方政府雖然沒有如此豐富的財力大作功德，但如果撫卹、撫慰金循正常行政管道撥款至縣府，由縣府發放，民選的地方首長則有機會派親信直接到災區現場發放，並在信封袋上寫上自己的名字，把政績據為己有（王美玉、黃恩齡，1999）。由於中央是國民黨政府，縣市長多為民進黨籍，而鄉鎮市長又多為國民黨籍，故中央政府若跨過縣市政府，直接指揮鄉鎮市政府，既能避免因層級過多而缺乏行政效率，又能避免政績拱手讓人。然而，此舉不但因有違體制而引起縣市級領導者反彈（林萬億，1999），也忽略了最基層行政組織不但可能專業能力不足，亦可能遭地方派系把持、將救濟物資轉換成私有資源發給自己樁腳，造成資源分配不均的問題（羅如蘭、伍崇韜，1999）。

此外，也許因為救災初期除了國軍的投入，勉強與中央政府有關外，因地方政府負責第一線的救災庶政，使災民幾乎感受不到中央救災的成績（註34）—例如，連承諾的撫卹（慰）金也發不下去—因此高層巡視災區並當場給予解決問題的承諾遂成為重要的形象管理工具。照理說大隊人馬（官員、隨扈加記者）巡視災區，對災難援救並沒有太大的幫助，不但佔用直昇機等珍貴的救命運輸工具，也容易對基層的救災工作造成干擾，甚至發生不幸的意外—如李總統的機隊吹斷樹枝壓死災區百姓的事件，引起災民反彈，但不親臨災區表達慰問之意，則不但顯得沒有體恤災民的誠意，亦失去媒體曝光、製造政績的機會。到災難回應的後期，漸漸轉入安置、復建階段之際，高層巡視災區的動作因意外的發生而有所顧忌，同時可能也為了回應媒體的嚴厲批評，遂不顧地方的

反彈，派出中央機關副首長進駐災區，接收災區的指揮權。中央官員對於地方的人、事都不熟悉，卻臨時另創一個平行的行政系統，抽調人力擔負資料蒐集、監督救災的任務，既有製造混亂之虞，也顯示原有的府際合作與共治體系缺乏運作成效（林萬億，1999）。舉凡這些從行政角度觀察不甚理性的決策行爲，都可在政治邏輯中瞭解個中玄機。

伍、結論

民主化混淆了政治與行政的界線，使行政管理的工作轉化爲更複雜的「治理」工作：不但要考量行政體系的效率，更要回應選民的期待與要求，使行政體系的運作，一方面與被治者有密切的互動，另一方面調整與其他參與共治行政次體系的關係，期能達到雙贏的目標。台灣在十多年的民主化歷程中，雖已經歷多次中央與地方選舉以及政權的和平轉移，似已成功地鞏固其民主制度。然而，民主的規則對於行政體系的衝擊，則因執政黨仍能暫時維持執政的地位，而有延遲的效果。隨著民主的深化，政黨競爭白熱化，分立政府形成，行政體系也累積了新的經驗，而產生組織學習的效果，但仍有轉型的陣痛期。以往除了少數地方政府可能由反對黨（派）執政，行政體系普遍缺乏政黨競爭的經驗，而中央與地方政府可由同一執政黨調和彼此的利益衝突。民主轉型之後，不管是基於民主的理論規範，或政治現實的考量，地方自治開始落實，政黨競爭日趨激烈，上下級政府間的關係遂有明顯改變：整合而從屬關係減弱，分工、伙伴的關係增強，而明顯地朝網絡化的趨勢發展。而在網絡化的行政官僚體系與民主競爭的原則結合下，提高行政效能的途徑，已不能單靠強化指揮統御體系等集權的行政體系來達成。

如本文以災難治理爲例，災難事件具有高度的政治顯著性（丘昌泰，2000：14）：一方面富於戲劇張力使媒體持續高度關注，另一方面在迅速演化的事件中媒體也需回應觀衆（讀者）的需求而急於交代災難事件的因果與責任歸屬，（註35）因此政府的一舉一動都在民衆仔細的檢視之下，動輒得咎。此外，政府的壓力也直接來自於災難現場—除了

前述高度不確定性之外，高度新奇（novelty）的情境與嚴重的決策後果，都將官僚體系放在非常極端的決策情境之下，要求其敏銳地回應災民的需求。此時，高度集權化的行政次體系（如國軍部隊）固然能發揮重要的功能，迅速動員龐大的勞動人力完成災難治理中單純的勞務，但要因應民主原則，維持網絡化治理體系的協調運作、高度的可靠性（accountability）與敏銳的回應性（responsiveness），該治理體系必須發展出配套的制度或機制，以促進不同治理伙伴在非層級的結構中，充分地協調合作（coordination without hierarchy, Chisholm, 1989）。

對於初嚐民主滋味的政治體制，網絡化的治理模式仍是相當艱鉅的挑戰。由於私人政治利益動機的考量是民主體制運作的基本特色，故制度的設計者若援泛道德論的觀點，蓄意「假設」各行政體系的領導人自然會揚棄政治上利益或恩怨，則容易建構一個無法執行的體制，扼殺彼此合作的契機。即便在民主制度運作較成熟的美加澳紐等國，此類合作模式也需要不斷的調整與改良，以界定彼此的資源、權限以及互動方式——如誰掌握主控權、何時（何種條件下）必須交出指揮權等（May et al. 1996）。而隱含於民主體制下的先決條件，則是政治人物對憲法、體制、以及民主程序的尊重；以及司法體系、媒體與選民對於政治人物的有效制裁力，以防止其爲了眼前的利益而破壞體制，進而破壞彼此合作所需的信任感，使日後的治理合作更爲艱困。（註36）

最後，民主化雖然對災難的治理帶來嚴峻的挑戰，但也是既有治理體系發展的契機。大量累積的研究結果顯示，中央集權的行政體系由於結構缺乏彈性、決策時蒐集並及時處理資訊的能力有限、決策過程容易產生團體思考的盲點等問題，反而不是一個能有效回應危機的治理結構（Waugh, 1994: 257; t'Hart, et al., 1993）。反之，許多學者以不同的措辭——如 Quarantelli (1988: 19) 強調的即興與具選擇性的組織體系（organizations which encourage improvisation and multiple alternatives）、Comfort (2000) 所謂的整合機構體系（Interorganizational System）或 Chisholm (1989) 與 Landau (1991) 的多元組織體系（Multiorganizational

system) 一來強調網絡化的治理體系因享有剩餘能力 (redundancy, Landau, 1991; Miranda and Learner, 1995) 以及機動性等優勢，故較能有效處理災難中關於「效果」與「回應」等面向的不確定性。誠如九二一地震中所呈現，民間志願與專業團體在災難發生後，適時填補政府在救災行動上的空缺、展現出驚人的活力與效能，適足以說明多元體系的潛能。因此，在認識民主邏輯對行政體系可能的影響下，我國災難治理制度改革的方向，應是依照民主回應原則，進一步釐清各級政府災難援救的權責與資源分配、建立起相關配套制度以提供府際協調合作的動機，已發展各治理單位間的垂直與水平合夥關係的行動默契。

註 釋

註 1：例如，台灣常見的四大氣象災害分別為颱風、異常降水乾旱、寒潮等。請參考氣象局網站資料

<http://service01.cwb.gov.tw/docs/V3.0/content/knowledge-content.htm>，2001年8月查詢。

註 2：自然事件的衝擊 (impacts) 包含七項要素：大小 (magnitude)、頻率 (frequency)、持續期間 (duration)、涵蓋範圍 (area extent)、爆發速度 (speed of onset)、空間分佈型態 (spatial dispersion pattern)、規律性 (regularity) 等。請參考 Albaladejo (1993: 11; 36-37)。

註 3：Gilbert (1995: 13) 解釋，當特定的社會脈絡 (social context) 無法應付外在的破壞性因子而產生「社會折裂」 (social fracture, Dynes, 1974)，就會形成 Kreps (1994) 所謂的「雙生災難」 (twin disasters)。

此外，黃仁宇 (2001: 397-98) 也相信，中國中央集權的長久維繫，也與自然災害頻仍有密切關連。據黃表示，中國大陸的降雨，需靠菲律賓海的高濕度氣流北移經內陸的低壓中心冷卻始能形成。兩道氣流一旦激烈會合，可能產生洪水；反之，缺乏其中

任何一個成因，就可能造成極度乾旱。而旱、澇往往同時在不同地區肆虐—史家推估，大陸的中原地區每六年會出現地區性的農作物嚴重欠收，而每十二年便可能出現大規模的饑饉。在此情況下，比較大的國家，較能有效地援助飢民，故能吸引更多民衆追隨，國家勢力也可能因此更趨強大，因而中央集權型態的政府得以長久維持。

- 註 5：以這類功能論的觀點倒果爲因的論證模式，易招致「目的論」或「循環論證」的批評。
- 註 6：例如，對於山坡地或行水區的不當開發，以及沿海地區超抽地下水所引起地層下陷都將導致颱風災害的擴大等。關於台灣地盤下陷的問題，請參考黃金山（1995）。
- 註 7：如行政體系的調整（如精省）可能對水利工程產生影響，見林照真（1998）。
- 註 8：一個被西方學者提到的中國案例是天災所造成的飢荒成爲王莽篡漢的助力。請參考Reischauer and Fairbank (1958): 122。
- 註 9：例如，丘昌泰（2000）；連經宇（2000）；呂和樹、林元祥（2000）；林宜君（2000）；李宗勳（2000）；蔣本基（2000）；陳弘毅（2000）；唐雲明（2000）；Comfort (2000) 等。
- 註 10：近年國內已出現關於地震情境行爲的研究，如何明錦、蔡綽芳（2001）。
- 註 11：近年則漸有強化政府單位之間以及或其與非政府單位間水平分工與協調（Stallings and Quarantelli, 1985）等的討論。
- 註 12：此情境定義的活動大略包括騷動（milling）、謠言（rumor）、定調（keynoting）等階段。
- 註 13：如美國德拉瓦大學「災難研究中心」（Disaster Research Center）成立後，培育不少跨領域的災難研究人才。
- 註 14：如災難症候群指出災難發生後不同階段中災民常呈現的心身症

狀。另如災難發生後的集體行為研究，如謠言的傳播、災民的咎責行為等。

- 註15：對於災難的減緩（mitigation）與準備（preparedness），每個社會基於其社經發展條件以及社會選擇，會投入不同程度的資源，而使其具備控制不同程度災難的客觀能力。例如，越嚴格的建築法規，雖將導致其建築物能承受更大規模的災難，但也增加該社會建築的成本。同理，救難裝備的投資也有使用率、維護費用的成本效益的考量。
- 註16：不同類型的災難也將影響此一不確定面向的程度。例如，突發式災難（rapid-onset disaster，如地震）因無法在災前預作準備，常因措手不及而導致不確定性增高。相對而言，延滯型災難（slow-onset disaster，如颱風），因能有較多的時間研判其相關性質（路徑、威力、來襲時間等），預作佈署，故能降低不確定性。
- 註17：關於九二一國軍動員問題的檢討，請參閱張國城（1999）。
- 註18：民國86年消防署曾擬定五年計畫，提議設立專業的特種救助總隊，但該計畫連同訓練經費與先進器材購置的預算一起被行政院擱置（王汝聰，1999）。
- 註19：媒體曝光率高的明星災區因受到較多的關注而收到最多的賑災物資，有些未被發掘的偏遠災區則遲遲未受到關注。此外，有些報導指出地方政治派系也影響賑災物資的分配。詳見丁萬鳴（1999）。
- 註20：例如，營建署與台中縣政府同時要求撥用東勢林管處的土地來興建臨時住宅，造成中央與地方爭功的情形。羅如蘭、伍崇韜（1999）。
- 註21：因不滿中央對於災區提出的需求都未能回應，台中縣、市以及南投縣三個民進黨執政的縣市決定公布各自的捐款帳號，爭取民衆直接匯入其救災專戶，造成中央與地方互相爭奪賑災捐款的獨特

現象。李建榮、黃恩齡（1999）。

註22：例如，國外救災團體未經協調，一窩蜂湧進知名的災區，在現場又找不到指揮官，彼此發生爭執，憤而撤離，並抱怨指揮系統過於混亂。陳嘉宏、張慧君、伍崇韜（1999）。

註23：請參考消防署網站，http://www.nfa.gov.tw/index_c.html，2001年8月20日查詢。

註24：關於民主深化之後對於政治價值的改變，請參考Fung and Wright (2001)。

註25：Schedler (1998)強調，國家權力的分散（decentralization of state power）與諸如民主價值的擴散等元素可視為民主鞏固（democratic consolidation）的先決條件。

註26：有人把這類行政改革的趨勢，統稱為新公共管理（New Public Management, Kettl, 2000）。

註27：例如，在中央、縣市以及鄉鎮市三級政府分別成立「災害防救會報」以及「災害應變中心」，符合三級民選首長的架構。

註28：有關協營增效的理論與在我國的運作實例，請參考湯京平，2001。

註29：丘昌泰（2000）將shared governance譯為「分享性災難統理模式」，則具有含意完整而明瞭的優點。

註30：亦即，當民衆需要政府採取行動時，政府能依職權施展公權力。另accountability也指涉政府施政的程序合法而公開。

註31：此指政府能依照民衆的要求調整其政策行動。

註32：在媒體壓力下的決策，學者稱之為CNN症候群（CNN syndrome, Wamsley and Schroeder, 1996: 236-38）。

註33：由連副總統（而非閣揆）擔任救災總指揮本身就是有體制正當性爭議的政治考量，並使行政院長蕭萬長在救災行動中，一如年底的總統選戰，淪為配角，僅能為副總統的政策背書：不但在九二一當天欲搭軍用直升機前往南投遭拒（因沒有「上級」命令，指

揮官不敢下令起飛），下令國防部派直升機支援台中縣也沒有下文（張柏福，1999），要處分延誤發放慰助金的地方官員也未見實行；到災區視察，也不敢輕易承諾任何事項，而被台中縣的災民譏為「妨礙交通」（張三雄，1999）。

註34：然而，根據多項民意調查，民衆對地方政府的救災行動滿意度也不高。

註35：關於媒體在災難事件中報導行爲的研究，請參考臧國仁與鍾蔚文（2000）；Singer and Endreny (1993)。

註36：如何促進組織機關間的協調 (coordination)、合作 (cooperation) 或協力 (collaboration) 關係，本身即是一個汗牛充棟的研究主題，限於篇幅，故不擬在此深入討論。意者可參閱Axelrod (1997); Chisholm (1989); Bardach (1998); Child and Faulkner (1998); Kaufmann ed. (1991)等。

參考資料

- 丁萬鳴（1999）「地不利 偏遠災民全沒收到 人不和 有人壟斷有人分派系 物不對 送來龍蝦不知如何處理」，*聯合報*，9月27日。
- 王汝聰（1999）「台灣事權不一 認知與能力皆不足」，*聯合報*，9月23日。
- 王美玉、黃恩齡（1999）「江丙坤：救災重建爭議多 肇因準備不足」，*中國時報*，10月17日。
- 丘昌泰（2000）*災難管理學*，台北：元照。
- 何明錦、蔡綽芳（2001）「從九二一地震災後探討我國都市防災規劃與改善對策」，*研考雙月刊*，25（2），頁：87-96。
- 呂和樹、林元祥（2000）「台灣地區防救災機關及其指揮系統之調查研究—台北縣市、嘉義縣市實證研究」，*中央警察大學災害防救學報*，1，頁：263-94。
- 李永適（1999）「追蹤地底的殺手—車籠埔斷層」，*大地*，139，頁：14-33。
- 李宗勳（2000）「我國緊急救災體系整建及運作功能之探討—以九二一地震為研究對象」，*公共行政學報*，4，頁：323-62。
- 李建榮、黃恩齡（1999）「連戰下九大指令 中投三縣市自救」，*中國時報*，9月24日。
- 周美惠（1999）「民間力量受肯定高於政府」，*聯合報*，10月11日，四版。
- 林宜君（2000）「從九二一震災探討我國救災通訊系統之問題」，*中央警察大學災害防救學報*，1，頁：125-158。
- 林照真（1998）*水的政治學*，台北：中時。
- 林萬億（1999）「跨得過縣市 跨不過災難」，*中國時報*，10月7日。
- 唐雲明（2000）「災害搶救與危機管理——921震災檢討」，*中央警察大學災害防救學報*，1，頁：29-44。

- 張三雄（1999）「災民：來了反而妨礙交通」，*聯合報*，9月23日。
- 張柏福（1999）「萬事莫如救災急」，*聯合報*，9月23日。
- 張國城（1999）「從九二一震災檢討國軍危機處理動員機制」，*新世紀智庫論壇*，8，頁：31-36。
- 連經宇（2000）「我國建立災害防救管理體系之初探研究」，*理論與政策*，14（3），頁：137-58。
- 陳弘毅（2000）「九二一地震災情及防災體系運作情形」，*研考雙月刊*，24（3），頁：59-64。
- 陳嘉宏、張慧君、伍崇韜（1999）「英土西救援隊：從沒看過那麼亂的主揮系統」，*中國時報*，9月27日。
- 湯京平（2001）「民主治理與環境保護—從中埔慈濟案例檢視我國資源回收的政策體系」，*台灣政治學刊*，5，頁：149-81。
- 黃仁宇（2000）*黃河青山*，台北：聯經。
- 黃金山（1995）「台灣地盤下陷與海水倒灌災害」，*工程環境特刊*，6，頁：48-61。
- 董孟郎（1999）「救災一團亂 誰在指揮誰」，*中國時報*，9月29日。
- 臧國仁、鍾蔚文（2000）「災難事件與媒體報導：相關研究簡述」，*新聞學研究*，62，頁：143-151。
- 蔣本基（2000）「九二一震災對環保問題探討及因應」，*工程*，73（9），頁：49-52。
- 聯合報系民意調查中心（1999）「本報民調（不含投縣、中縣）李、連指揮救災表現 評價兩極」，*聯合報*，9月30日。
- 羅如蘭、伍崇韜（1999）「緊急命令考驗中央、地方事權分工」，*中國時報*，9月28日。

Albala-Bertrand, J. M. (1993). *Political Economy of Large Natural Disasters*
Oxford: Clarendon Press.

Axelrod, Robert (1997) *The Complexity of Cooperation: Agent-Based Models*

- of Competition and Collaboration*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bardach, Eugene (1998) *Getting Agencies to Work Together: The Practice and theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, D.C. Brookings Institution Press.
- Blaikie, Piers, Terry Cannon, Ian Davis, and Ben Wisner (1994) *At Risk. Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*. NY: Routledge.
- Boschken, Herman (1994) "Organizational Performance and Multiple Constituencies," *Public Administration Review* , 54 (3) : , 308-314.
- Britton, Neil, Carmen Moran, and Benjamin Correy (1994) "Stress Coping and Emergency Disaster Volunteers: A Discussion of Some Relevant Factors," in Russell R. Dynes and Kathleen Tierney (eds.), *Disasters, Collective Behavior, and Social Organization*. Newark, NJ University of Delaware Press.
- Child, John and David Faulkner (1998) *Strategies of Cooperation: Managing Alliances, Networks, and Joint Ventures*. NY: Oxford.
- Chisholm, Donald (1989) *Coordination Without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Comfort, Louise (2000) "Response Operations Following the Chi-Chi (Taiwan) Earthquake: Mobilizing a Rapidly Evolving Interorganizational System," *The Journal of the Chinese Institute of Engineers* , 23 (4): 479-92.
- Dymon, Ute and Rutherford Platt (1999) "U.S. Federal Disaster Declarations: A Geographical Analysis." in Rutherford Platt (ed.), *Disasters and Democracy: The Politics of Extreme Natural Events*. Covelo, CA: Island Press.

- Dynes, R (1974) *Organized Behavior in Disaster*. Newark, DE: Disaster Research Center, University of Delaware.
- Elmore, Richard (1979) "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision," *Political Science Quarterly*, 84 (4): 601-16.
- Fung, Archon and Erik Olin Wright. 2001. "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance." *Politics and Society*, 29 (1): 5-41.
- Gilbert, Claude (1995) "Studying Disaster: A Review of the Main Conceptual Tools," *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 13 231-40.
- Gleick, James (1987) *Chaos: Making a New Science*. NY: Viking.
- Hanson, Russell (1998) *Governing Partners: State-Local Relations in the United States*. Boulder, CO: Westview Press.
- Jensen, Michael and W. H. Meckling (1976) "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics*, 3: 304-60.
- Kaufmann, Franz-Xaver ed 1991 *The Public Sector--Challenge for Coordination and Learning*. NY: Walter de Gruyter.
- Kettl, Donald (2000). *The Global Public Management Revolution*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Kreps, Gary. 1994. "Disaster Archives and Structural Analysis: Uses and Limitations," in Russell Dynes and Kathleen Tierney (eds.), *Disaster, Collective Behavior, and Social Organization*. Newark, Delaware University of Delaware Press.
- Landau, Martin (1991) "On Multiorganizational Systems in Public Administration," *Journal of Public Administration Research and Theory*, (January): 5-18.
- Lane, Frederic (1979) *Profits from Power: Readings in Protection Rent and*

- Violence Controlling Enterprises*. Albany: State University of New York Press.
- May, Peter and Walter Williams (1986) *Disaster Policy Implementation: Managing Programs Under Shared Governance*. NY: Plenum Press.
- May, Peter et al. (1996) *Environmental Management and Governance: Intergovernmental Approaches to Hazards and Sustainability*. NY: Routledge.
- Miller, Gary (1992) *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. NY: Cambridge.
- Milliken F. J. (1987) "Three Types of Perceived Uncertainty About the Environment." *Academic of Management Review*, 12: 133-43.
- Miranda, Rowan and Allan Learner (1995) "Bureaucracy, Organizational Redundancy, and the Privatization of Public Service," *Public Administration Review* 55 (March): 193-200.
- Olson, Richard (2000) "Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame," *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 18 (2): 265-87.
- Ostrom, Elinor (1996) "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development," *World Development* 24 (6): 1073-87.
- Ostrom, Vincent, Robert Bish, and Elinor Ostrom (1988) *Local Government in the United States*. San Francisco, CA: ICS Press.
- O'Toole Jr., Laurence (1997) "The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 (3), 443-59.
- Platt, Rutherford (1999) *Disasters and Democracy: The Politics of Extreme Natural Events*. Washington D.C.: Island Press.
- Przeworski, Adam (1995) *Sustainable Democracy*. NY: Cambridge.
- Quarantelli, E (1988) "Local emergency Management: A Challenge to Public

- Administration." *Public Administration Review*, 45 (January): 3-7.
- Reischauer Edwin and John Fairbank (1958) *A History of East Asian Civilization. Vol. I. East Asia: The Great Tradition*. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Scheberle, Denise (1997) *Federalism and Environmental Policy: Trust and the Politics of Implementation*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Schedler, Andreas (1998) "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy*, 9 (2): 91-107.
- Schelling, Thomas (1978) *Micromotives and Macrobehavior*. NY: W. W. Norton & Company.
- Schneider, Sandra (1995) *Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations*. NY: M.E. Sharpe.
- Shenkar, Oded, Nissim Aranya, and Tarmar Almor (1995) "Construct Dimensions in the Contingency Model: An Analysis Comparing Metric and Non-Metric Multivariate Instruments," *Human Relations* 48 (5): 559-80.
- Singer, Eleanor and Phyllis Endreny (1993) *Reporting on Risk: How the Mass Media Portray Accidents, Diseases, Disasters, and Other Hazards*. NY: Russell Sage Foundation.
- Stallings, Robert and Enrico Quarantelli (1985) "Emergent Citizen Groups and Emergency Management." *Public Administration Review*, 45: 93-100.
- Stephens, L. H. and S. J. Greens. eds. (1980) *Disaster Assistance Appraisal Reform and New Approaches*. London: Macmillan.
- Sylves, Richard (1994) "Ferment at FEMA: Reforming Emergency Management," *Public Administration Review*, 54 (3): 303-07.
- Sylves, Richard and William Waugh, Jr. (1996) *Disaster Management in the*

U.S. and Canada: The Politics Policymaking, Administration and Analysis of Emergency Management. Springfield, IL: Charles C Thomas.

t'Hart, Paul, Uriel Rosenthal and Alexander Kousmin (1993) "Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited." *Administration and Society*, 25 (May): 12-45 .

Wamsley, Gary and Aaron Schroeder (1996) "Escalating in a Quagmire: The Changing Dynamics of the Emergency Management Policy Subsystem." *Public Administration Review*, 56 (3): 235-46.

Waugh, Williams (1994) "Regionalizing Emergency Management: Counties as State and Local Government," *Public Administration Review*, 54 (3): 253-58.

Wenger, Dennis (1978) "Community Response to Disaster," in E. Quarantelli (ed.) *Disasters: Theory and Research*, Beverly Hills, CA: Sage.