政治科學論叢／第 86 期／民國 109 年 12 月／頁 191-236

# 臺灣非營利組織參與政府災害防救之協力經驗*

林淑馨**

## 摘　要

非營利組織所提供的協助有助於減緩災害的發生，而其快速、機動性的特質正可以彌補政府部門無法及時因應或滿足民眾基本需求的困境，對於當地長時間的災害重建工作有相當的助益，甚至可以成爲政府的重要災害整備成員，故非營利組織參與政府災害防救之協力經驗值得重視。

有關協力議題本應基於協力雙方的利害關係人來探討才能還原其全貌，然受限於篇幅，本文僅從非營利組織的視角來進行觀察分析。研究發現，臺灣非營利組織與政府在緊急救援過程中的協力關係雖然有進步的趨勢，但「友誼網絡」尚未建立，另外也可以分別從：(1) 建立雙向多元溝通協調機制，以強化防救災的運作成效；(2) 信任僅奠基在方案承接上，難以累積深厚的信賴關係；(3) 協力雙方雖各自擁有資源，卻缺乏有效的整合管道三大面向來探討強化災害防救協力關係的作法。最後，我國非營利組織參與災害防救雖然意味著民主治理與新公共的展現與落實，但卻也出現組織類型、規模與知名度限制協力網絡成員，以及地方政府應急行動的組織能力不足，限制協力成效的發揮這兩項課題。

關鍵詞：非營利組織、政府、災害防救、協力、災難管理

---

* DOI:10.6166/TJPS.202012_(86).0005

本研究部分資料蒐集承蒙科技部專題計畫研究「防災行政與協力治理：東日本大地震對我國之啓示」（MOST105-2410-H-305-018-MY2）之補助，在此予以致謝。另外，作者衷心感謝所有受訪組織和個人所提供的寶貴經驗，以及兩位匿名審查人和編委會就本文所提供的精闢指正和建議。當然，本文若有不妥或錯誤之處，仍由作者自行負責。

** 臺北大學公共行政暨政策學系教授，E-mail: susin@mail.ntpu.edu.tw。

收稿日期：108 年 10 月 21 日；通過日期：109 年 12 月 28 日

臺灣人事管理研究中心

# 壹、前言

臺灣地狹人稠，又處於地震、颱風好發地帶。如參照世界銀行對全球各國天然災害所進行的風險分析發現，臺灣的地質（地震）與水文（洪水、颱風和土石流）在各項天然災害分析中都高居「世界第一」，顯示我國的天然災害危機潛勢遠超過其他國家（The World Bank, 2005）。事實上，臺灣自從在 1999 年遭遇九二一地震後，陸續又經歷了桃芝、賀伯、納莉等颱風，以及 2009 年的莫拉克風災（以下簡稱八八風災），到近期的臺南維冠大樓坍塌（2016 年）、花蓮地震（2018 年），在在都證明臺灣是高風險國家。在上述這些天然災害中，又以九二一地震和八八風災對臺灣造成的衝擊最大、影響最劇。[1] 另外，2014 年的高雄氣爆和 2015 年發生的八仙塵燃雖屬於人爲災害，但因涉及災害的人數和面向多且廣，恐怕不是政府單一部門的力量就能處理，再加上官僚體系的層級節制、無效率與僵化的弊病，更需要民間部門（非營利組織、企業）的協助，才得以降低災害所帶來的衝擊。

如檢閱相關文獻發現，臺灣非營利組織的研究在 1990 年代中期就蓬勃發展，關注的焦點多集中於行銷、募款、人力資源等經營管理面向，但協力議題則是到 2000 年以後才開始受到重視，故非營利組織與政府的協力或互動的相關研究也是自 2000 年之後才有較多的討論。初期多以協力理論的整理爲主，如官有垣（2001）、江明修與鄭勝分（2002）、陳定銘（2006）、孫煒（2007）等，但也有藉由個案觀察雙方的協力情形並探討其限制，如呂朝賢與郭俊巖（2003）、官有垣與李宜興（2002）、李柏諭（2005）等，後期也有透過研究透過問卷或訪談等實證來了解我國非營利組織與政府的協力現況與問題（林淑馨，2015；2016；2018）。然值得注意的是，國內有

1　1999 年 9 月 21 日凌晨 1 點 47 分臺灣中部的集集發生芮氏規模 7.3 級的大地震，造成 31 萬災民，死傷人數達 13,799 人，房屋損毀 105,480 户，估計財物損失達新臺幣 3,623 億元（呂朝賢，2002：53）；規模之大和破壞之鉅，被視爲是臺灣百年之最。而 2009 年 8 月 8 日的莫拉克風災重創南臺灣（高雄縣、屏東縣、嘉義縣和臺南縣），其雨量爲歷年之最，造成死亡人數爲 675 人，4,500 人需要收容安置，農業損失約新臺幣 144 億元。

臺灣大學學術期刊論文資料庫

關非營利組織和協力的研究雖然相當豐富，而非營利組織與政府協力或互動的研究議題也尚屬多元，但卻多以非營利組織承接政府業務主，也就是「代理人型」的協力模式（由政府提供經費，非營利組織負責服務輸送的委外方式）觀點，來探究雙方的協力關係或是在這種協力關係下所產生的問題，如劉淑瓊（1997）、孫煒（2016）、林淑馨（2016；2018）等。至於在災害防救議題方面，受到近幾年大型自然災害不斷發生的影響，廣義來說，有關非營利組織參與緊急救援或災害防救的研究算是可觀，但聚焦在緊急救援時的非契約關係下，非營利組織與政府的協力關係者則相對有限，少數雖有如呂朝賢（2002）以九二一爲例來探討地方政府與非營利組織的關係，然而該篇論文發表於大地震發生不久後，當時國內非營利組織與政府在緊急救援的協力經驗尚屬薄弱，協力關係並未建立，更無有效的溝通機制。至於黃忠發等人（2012）的論文，雖是從非政府組織觀點來探討其與政府於災害防救的互動關係，和本研究主題較爲接近，然因該文缺乏實證資料，僅是次級資料的整理與概略性分析，無法深入瞭解非營利組織參與救災協力的感受與阻礙。另外，吳偉寧和張四明（Wu & Chang, 2018）以英文撰寫的論文，透過問卷調查和半結構訪談方式，從資源共享和服務整合策略的觀點來瞭解非營利組織參與汶川地震和莫拉克颱風的救災協力經驗，應和本研究最爲接近。然因關注焦點有些不同，[2] 再加上該研究所觀察的非營利組織協力經驗（2008～2009 年），距今已有十年，故引發作者的好奇，究竟影響非營利組織與政府在災害防救協力的關鍵因素爲何？在災害防救過程中，非營利組織與政府各自扮演那些角色？從九二一地震至今，雙方在災害防救協力的關係有何改變？存在哪些課題？從協力者的角度來看，政府又該如何強化此一協力關係？這些乃是本文所欲探討的主要問題。

基於上述，本文定位爲本土性實證研究，以較多的篇幅來探究臺灣非營利組織與政府在災害防救議題的協力情形。由於受限於篇幅並考量論述的深度，以及我國有關災害防救的相關論文多著眼於災害防救主體（政府），卻較少關注協力者（非營利組織）的感受與需求。在本文中乃以非營

[2] 本文著眼於釐清非營利組織在災害防救過程所扮演的角色、面臨的問題以及協力的變化。

臺灣大學學術期刊資料庫

利組織爲主，藉由其實際參與經驗來還原並分析災害防救過程的協力樣貌與問題。爲了達到上述的研究目的，本文首先檢閱相關文獻，瞭解非營利組織在災害防救的角色功能，以及影響非營利組織與政府在災害防救協力的關鍵因素；其次藉由深度訪談，整理非營利組織參與災害防救的經驗、角色認知與面臨的問題，以及組織對政府在災害防救所應扮演的角色與採行作爲之看法；接著，藉由上述的訪談分析在緊急救援過程中非營利組織與政府協力關係之變化，進而探討強化災害防救協力關係之影響因素；最後論述非營利組織參與災害防救課題，以作爲本文之結語。

# 貳、非營利組織與災害防救

## 一、非營利組織在災害防救的角色功能

在論述非營利組織於災害防救議題可以扮演的角色之前，需先介紹組織的平常性角色。根據 Kramer (1981: 8-9) 的說法，非營利組織多數扮演開拓與創新、改革與倡導、價值維護，以及服務提供四項角色功能。也因之，多數文獻在討論非營利組織時，較著眼於非營利組織在社會服務的輸送功能，或政策、法案的倡議等一般性角色，卻鮮少關注非營利組織在緊急災難救援，甚或災害防救議題上所能扮演的特殊性角色。此或許可以解釋爲，無論是社會服務的輸送或是政策議題倡導，都是非營利組織的經常性功能，屬於長期性質，對於社會大眾的影響較爲深遠，容易令人留下記憶。但緊急救援屬於突發事件，有時間性，當事件結束後，多數非營利組織皆陸續從現場中抽離回歸日常性角色，故對其產生的印象較爲短暫且不鮮明。但這並非意味著非營利組織在緊急救援過程中所扮演的角色不重要，相反地，正因爲非營利組織的彈性、快速動員與政府的科層體制有很大的差異，故能彌補政府體制之不足，降低災害所帶來的衝擊。

有研究指出，非營利組織是公民參與備災工作的催化劑（Wu & Chang, 2018: 2），當重大災害發生時，多數人都希望能參與救援，但因個人力量是分散的，且資源有限，所以需要透過組織來參與和提供服務，而非營利組織乃是最佳的參與對象。尤其是災難發生時，許多以社會工作爲核心的非

臺灣大學圖書館期刊資料庫

營利組織，本身具有在地資源的優勢（李宗勳等，2012：44-45），加上與地方政府關係良好，有信任基礎，故有利於救援工作的進行。

另外，部分文獻提到，在重大災害時政府體系的層級節制運作會產生頗多侷限，從而影響防救災成效（李天申、周韻采，2014：97；林淑馨，2017：22）。再加上政府部門在公共服務的供給上是基於平等原則，在大型災難發生的非常時期，爲求服務供給的平等性，需掌握全體狀況，然災害規模越大時，要掌握全體情況有其困難，此時就得依賴非營利組織（早瀨昇，2010：27）。多數文獻指出，非營利組織所提供的協助有助於減緩災害的發生，而其快速、機動性的特質更可以彌補政府部門無法及時因應或滿足民眾基本需求的困境，對於當地長時間的災害重建工作有相當的助益，甚至可以成爲政府的重要災害整備成員（王仕圖等，2011；賴宏育，2011；Kapucu, 2007；Simo & Bies, 2007）。

故非營利組織的角色功能可以彌補災時政府部門無法提供正常公共服務所產生的缺口，透過能有效動員救災，將資源迅速送達受創災區，並且在災後重建階段藉由與當地社區合作，提升社區從災害中復原的能力（賴宏育，2011）。

若以時間與任務來區分災害的危機管理期程，共可以分爲準備期、緊急救援期、重建期和恢復四個階段。[3] 在這些階段中，非營利組織分別扮演下列不同的角色（王俊元，2019：29；呂朝賢，2002：54-56；劉麗雯等，2003）：

### (一) 準備期

又稱爲預防期，多半以防災、減災等準備工作爲重點。在此階段，非營利組織可以利用倡議技巧，提醒民眾注意安全；或是透過教育，協助民眾瞭解防災、備災的重要，招募社區志工，舉辦各種訓練演習，扮演倡導者、輔導與教育者角色。

---

[3] 臺灣的防災領域，傳統多將災害管理分爲減災（mitigation）、整備（preparedness）、應變（respones）和復原（recovery）四個階段來論述（黃忠發等，2012：36；楊永年，2009：147；潘穆縈等，2016）。本文因考量減災和整備都著重在災前的預防，在訪談和整理資料時恐容易混淆，故採用另一種立基於危機管理觀點的分類方式。

臺灣人文社會期刊資料庫

### (二) 緊急救援期

是指災難發生後的兩周到一個月內，主要工作內容有緊急生命救援、賑災、臨時安置與心理創傷處理。在此階段，除非是具有救災專業的救災型非營利組織得以在第一時間進入災區，扮演第一線救援角色外，其他非營利組織可以發揮的空間較有限，充其量僅能進行緊急安置、物資分配等，扮演協調者、資訊傳播者角色。

### (三) 重建期

此階段的主要工作內容有家園損毀建物清除、道路修建、災民救濟、住宅安置或重建等，故非營利組織可以扮演的角色相當多元，如組織者、資源整合者、支持者、諮詢者等，不但可以發揮自身的專業，還可以成爲政府在重建工作上的執行與推動夥伴，協助受災戶生活重建或參與社區重建工作。

### (四) 復原

此階段主要是使災民的生活回復到可接受的生活水準，然後慢慢回復到災難前的生活水平，進而發展較災前更好的生活環境。故主要工作內容包括罹難家庭的生、心理輔導，失依、單親兒少生活輔導與追蹤、就學、就養等，同時根據災難處置計畫分階段投入不同資源，協助災民盡速恢復常態生活，故此階段扮演的角色乃是前一階段的延續。

## 二、影響非營利組織與政府在災害防救協力的關鍵因素

整理相關文獻發現，影響災害協力或協力治理的因素不少，如信任、溝通與協調、資源、對等、目標共有、領導、課責、制度設計等，依研究對象與內容不同而關注的要素也有所差異。受限於篇幅與主題，本文無法針對所有要素進行討論，僅將論述焦點限縮在非營利組織與政府兩者的「協力」議題，並將文獻檢閱時多數國內外災害防救研究較常提到者視爲關鍵要素進行說明。由於災難發生時，非營利組織和政府的目標相當明確，也就是救災，且多由政府扮演指揮角色，因此文中不對於目標共有和對等兩

臺灣大學圖書館期刊資料庫

項要素進行探討。至於領導、課責、制度設計等要素，由於比較容易出現在協力治理研究中，且頻率不一，故不列入本文討論範圍之內。

首先是「溝通與協調」。從前述災害管理四個階段的工作目標和重點工作內容發現，無論哪一階段，都不是政府部門以有限的人力、物力、財力與專業可以單獨負擔的，隨著災害規模的擴大與複雜度之提升，其所涉及的行動參與者逐漸增多，再加上政府部門和非營利組織之間原本就存在不同的組織文化與管理哲學，即使在救災的共同目的下，由於跨部門協力是倉促形成的，過程中仍可能產生衝突。因此，「溝通與協調」頻繁出現在國內外文獻中，被視爲是影響災害協力不可或缺的關鍵因素（王文岳、楊昊，2013；王仕圖等，2011；呂朝賢，2002；林志信等，2002；張鎧如，2018；黃忠發等，2012；楊永年，2000；Cooper, 2015；Kapucu & Garayev, 2011；Mayumi, 2012；Nolte et al., 2012；Wu & Chang, 2018）。相關研究指出，導致救災組織間衝突的主要因素是溝通不良（林志信等，2002；Cooper, 2015；Kapucu & Garayev, 2011），尤其是救災成員涵蓋公、私部門等不同經驗、組織文化與價值信仰的參與者，有效的溝通更顯重要。因此，溝通的主要目的乃是爲了釐清與瞭解不同組織的能力與限制，以及各自擁有的資源，同時建立合作組織間共同信念與價值（呂朝賢，2002：68；黃忠發等，2012：44），良好的溝通有助於改善彼此的互動關係，並增強緊急情況下協力決策的基礎，有助於組織或團隊目標的達成（Kapucu & Garayev, 2011: 368；Weber & Khademian, 2008: 334）。

至於協調是指共同協力調和，使其步調或意見統一，目的是使相關組織或人員能產生一致的行動而達成其任務。因此，透過一連串具目的性的行動，使個別單位反應化爲更具整體性的行動，藉以產生最大影響力並發揮綜效（杜福威、林貝珊，2018：86-87）。然而，在實際執行時卻可能因爲缺乏對彼此能力、限制的認識與瞭解，再加上本位主義、專業偏執等因素（蕭英煜、吳光中，2016：77-78），導致組織之間未能相互配合。有研究指出，組織協調的成敗，往往取決於：(1) 災前的連結，促使組織能在平時熟悉彼此的災防知識、技術與能力；(2) 容易使用的災害資訊分享工具；(3) 共同合作的意願（轉引自張鎧如，2018：87）。若協調不足，將會降低救災的效益，甚至產生資源重複投入、工作窒礙難行等不良影響。

臺灣人文與藝術期刊資料庫

其次是「信任」。長期以來，信任被認爲是協力的核心要素和必要條件（Huxham & Vangen, 2005；Koppenjan & Klijn, 2004；Kożuch & Sienkiewicz-Małyjurek, 2016；Leach & Sabatier, 2005；Thomson & Perry, 2006），同時也是攸關救災能否順利進行的重要因素（王俊元，2019；張四明、王瑞峯，2011；黃忠發等，2012；賴宏育，2011；謝儲鍵等，2016；小田切康彥，2013；Cooper, 2015；Kapucu & Garayev, 2011；Kapucu et al., 2010；Simo & Bies, 2007；Wang, 2009）。協力過程中的信任可以讓參與者相互理解、彼此尊重並願意分享資訊和知識，不但能增強組織間合作，還有助於協力目的之達成。然而，信任的培養需耗費許多時間，擁有不同組織文化的參與行動者間若非平時即透過對話、討論管道來相互理解，建立信任，是很難在緊急情況下共享資源，進而達成共識（Cooper, 2015；Huxham & Vangen, 2005；Kapucu & Garayev, 2011；Thomson & Perry, 2006）。基於此，倘若政府部門與民間組織在平時就能透過定期互動累積深厚信賴關係，一旦遇到緊急災難時，就算沒有契約規範，雙方也基於平時培養的默契相互尊重與分享訊息，進而提高救災的效率。

最後，「資源」也被認爲是影響非營利組織與政府在災害防救上協力的重要因素（王俊元，2019；張四明、王瑞峯，2011；張鎧如，2018；Simo & Bies, 2007）。因爲從資源依賴觀點來看，組織間協調合作關係的建立來自於單一組織通常沒有足夠的資源達成組織的目標，而需要依賴其他組織所擁有的資源以彌補本身之不足，故組織之間就會發展出資源交換的行爲。對於擁有重要或稀有資源的組織來說，會形成一種權力的依賴，得以吸引其他組織前來與其建立協力關係（轉引自張鎧如，2018：91）。在此情況下，協力的好處是共享和利用彼此欠缺的資源（呂朝賢，2002；小田切康彥，2014；Thomson & Perry, 2006），而有用的資源包括資金、資訊、時間、技術、後勤支援、行政和組織援助、必要的分析或執行技能以及專業知識等（王俊元，2019；Emerson et al., 2012）。在緊急災難救援過程中，非營利組織與政府之間的資源交換主要是物資與服務（劉麗雯，2004：107）。

臺灣大學學術期刊資料庫

# 參、研究對象、方法與限制

## 一、研究對象

本文的研究對象是以非營利組織爲主，另外還輔以兩位本身也曾是非營利組織成員，實務經驗豐富的學者專家。在非營利組織的選取上，主要以曾經參與過我國大型災難救助，從早期的九二一地震、八八風災，到近期的八仙塵燃、高雄氣爆、花蓮地震和臺南唯冠大樓等緊急救援的組織爲基礎，以立意取樣方式，先選定我國在救災方面知名度較高且經驗豐富的中華民國紅十字會、慈濟基金會、臺灣世界展望會、中華基督教救助協會、中華兒童暨家庭扶助基金會、兒童福利聯盟等組織，再透過滾雪球方式，[4] 找出至善社會福利基金會、陽光基金會、賑災基金會、中華民國搜救總隊、中華救助協會、介惠基金會、公益團體自律聯盟等 13 家相關的組織和 2 位學者專家，共 20 人進行訪談。[5] 其中除了 1 人是電話訪問之外，其餘皆由作者親自訪談，訪談地點從臺北、新北、桃園、臺中到花蓮。絕大多數受訪者都歷經自九二一地震至今的相關救援與重建工作，甚至是現場指揮者，不僅救災經驗豐富、具代表性，由於這些組織多是全國型，皆曾廣泛與不同公務體系進行協力，[6] 相信能提供本研究較完整的經驗資料，有助於還原非營利組織參與政府災害防救協力的概貌與問題，訪談對象如表 1 所示。

---

4 在訪談過程中，只要受訪者有提到的其他 NPO 或重要關鍵人士，作者就將其納入訪談對象並進行邀約，直到資料飽和爲止。過程中僅有一位受訪者因雙方時間難以協調而未能受訪。

5 之所以會有 20 人，乃是有部分組織的受訪者不止 1 人，如慈濟有 3 人，紅十字會有 3 人，但其中有 1 位是分別受訪，家扶也是如此，雖有 2 位受訪者，因爲是分開受訪，所以單獨編碼。而兩位學者專家除了親身參與大型災難並擔任現場指揮溝通角色外，本身也曾擔任過非營利組織的執行長的工作，故未再獨立分開編碼。

6 由於多數受訪組織皆曾參與過九二一地震、八八風災和四川大地震的救援，以及近期的區域型災害，因此接觸過的政府部門包含內政部、衛福部、重建委員會、臺中縣市、南投縣、高雄縣市、屏東縣、臺東縣、花蓮縣、新北市、臺北市、新竹縣、桃園市、臺南市等，又因這些組織以社福型非營利組織居多，故以各縣市社會局、教育局、衛生局爲主。至於非爲社福型非營利組織者，其接觸的政府部門則涵蓋外交部、經濟部、消防署、水利署、消防局、國防部、移民署、農委會水土保持局等。

臺灣人文與社會科學期刊資料庫

**表 1　訪談對象資料**

| 代　碼 | 職　　稱 | 組織類型 | 訪談日期 | 訪談方式 |
|---|---|---|---|---|
| N1 | 主　　任 | 基金會 | 2019/02/23 | 面　訪 |
| N2 | 執　行　長 | 基金會 | 2019/03/07 | 面　訪 |
| N3 | 主　　任 | 協　會 | 2019/03/13 | 面　訪 |
| N4 | 主　　任 | 基金會 | 2019/03/13 | 電　訪 |
| N5 | 副執行長 | 基金會 | 2019/03/14 | 面　訪 |
| N6 | 組　　長 | 基金會 | 2019/03/20 | 面　訪 |
| N7 | 秘　書　長 | 協　會 | 2019/03/25 | 面　訪 |
| N8 | 前　處　長 | 基金會 | 2019/04/13 | 面　訪 |
| N9 | 副教授／前執行長 | 大　學 | 2019/04/15 | 面　訪 |
| N10 | 前　會　長 | 基金會 | 2019/04/18 | 面　訪 |
| N11 | 執行秘書 | 協　會 | 2019/04/19 | 面　訪 |
| N12 | 執　行　長 | 基金會 | 2019/04/19 | 面　訪 |
| N13 | 執　行　長 | 基金會 | 2019/04/22 | 面　訪 |
| N14 | 處　　長 | 基金會 | 2019/04/24 | 面　訪 |
| N15 | 處　　長 | 基金會 | 2019/05/31 | 面　訪 |
| N16 | 教　授／前執行長 | 大　學 | 2019/06/20 | 面　訪 |
| N17 | 秘　書　長 | 協　會 | 2019/06/27 | 面　訪 |

資料來源：作者自行整理。

## 二、研究方法

本文主要的研究方法是深度訪談法。此研究法的優點在於經由探詢，深入瞭解受訪者對相關議題的看法，甚或描繪、還原當時的現況，特別是對於複雜或非顯而易見的事件過程，可以藉由此研究方法幫助研究者瞭解事件發生經過，以及既有文獻或數據無法呈現的眞實情況（Rubin & Rubin, 2011: 3-5）。因此，作者自 2019 年 2 月中旬至 6 月底，分別對 13 個曾經參與災害救援的非營利組織和 2 名具有現場指揮經驗的學者專家共 20 人進行深度訪談。訪談大綱主要根據研究目的與理論基礎而設計（請參閱附錄），[7] 包括協力經驗、角色認知與協力成效三大問題構面，以半結構式訪談進行，

[7] 有關是否設立中介組織或平臺，以及同質性組織間的協力關係部分，考量受限於篇幅且與本文主題較不相關，故未在文中進行討論。

臺灣人文與社會科學期刊資料庫

過程中會視訪談情況予以靈活調整。訪談內容主要聚焦於兩個面向：一是受訪者歷年來參與政府災害防救的經驗、角色認知（盤點各階段雙方在溝通與協調、信任及擁有的資源和優勢）與面臨的問題，以及對協力關係變化的體認；二是從參與者的角度審視政府應有的角色與作爲，以提高災害防救的協力成效。由於非營利組織是政府在緊急災害救援時重要的協力者，若能掌握其認知與觀感，應深具意義。爲了能獲得充分資訊，每次訪談時間約 1 小時半到 2 小時，訪談前會與受訪者溝通進行方式，在取得受訪者同意後以同步錄音和筆記來記錄訪談內容，盡可能達到正確呈現訪談內容之目的。

### 三、研究限制

本文主要的資料蒐集方式爲深度訪談。雖然作者透過文獻檢閱選定在救災方面較具知名度且參與經驗豐富的非營利組織作爲訪談對象，再以滾雪球方式進一步找出訪談過程中常被提及的其他參與組織，以求增加資料的豐富性和完整度。但無可諱言的，除了這些受訪組織外，應該還有其他較小型、在地性的非營利組織積極參與救災工作，卻不在名單之內，以致於研究結果僅能呈現大型非營利組織參與救災時的經驗，卻無法反應小型非營利組織的參與困境，此乃本文限制之一。

此外，有關協力議題本應基於協力雙方的利害關係人來討論才能還原其全貌，然本文僅從協力的單方－非營利組織的視角來進行觀察，故無法使雙方在救災議題上充分對話並進行交互檢證，此乃本文限制之二。

## 肆、非營利組織參與政府緊急救援的實況

### 一、非營利組織的救援協力經驗

《災害防救法》第 3 條將風災、水災、土石流等各項災害分別隸屬內政部、經濟部、農委會等不同中央機關。因此，受訪者表示，我國由於缺乏統一的救災專責機構，故緊急災難發生時非營利組織會視災害的規模、屬性與區域分別和不同的政府主管機構接觸，如水患是經濟部水利署，土石流是農委會水體保持局，救災則是內政部消防署、國防部（N1、N3、

臺灣大學圖書館

N8、N10、N12、N14、N15）。

> 依照災害防救法，不同的災害有不同的部門。譬如說地震、水災、颱風都是跟經濟有關的，所以是經濟部……大部分會跟中央的營建署因爲要重建跟營建，那也會跟中央的，比如說衛福部或是內政部啊有接觸。（N8）

若是全國性組織，在災害發生時會依災情所在地請分支會先就近瞭解災情，除了確認平日服務對象的安全與需求外，也會和地方政府保持聯繫，進而評估當時災情，決定投入支援的程度（N1、N2、N6、N7、N11、N13、N14、N15）。

> 我們是全省的服務……這些災難訊息都會先匯報到一級主管，再依當時的災情狀況去評估，看這災變是不是需要投入一些服務。（N6）

### (一) 災情屬性影響不同層級政府角色的發揮：罕見且大規模災害仍由中央政府主導，但地方政府在處理區域型災害的能力已漸趨增強

整體而言，所有受訪者都肯定緊急救援時期政府與非營利組織的協力表現，認爲兩者的關係是不斷調整進步中。大多數的受訪者皆認爲，九二一地震發生時，政府因缺乏大型災難救助與處遇經驗而陷入各自爲政的混亂狀態，加上地方政府本身也是受災者，救災功能幾盡全失，僅能以中央政府爲主軸，地方政府與非營利組織的地位幾乎是相當，完全無法發揮指揮作用，如有受訪者表示。

> 其實我們對話窗口反而不是縣政府，反而是中央內政部派下來的專員或科長，他們的駐點人員，然後召開區域性的分工協調會，縣市政府都是列席，跟 NPO 都是同樣的位置。（N4）

但是到了八八風災發生以後，由於《災害防救法》（以下簡稱《災防法》）已經制定，災民收容或物資調度辦法等都有明文規定，再加上部分地方政府的救災經驗累積和功能強化，在協力救災時可以明顯感受到相當的差異，這些可以從近期的高雄氣爆、八仙塵燃、臺南地震、花蓮地震等的區域型救災過程中，高雄市、新北市、臺南市等地方政府皆能發揮強勢主導性角色而獲得證明，惟非都會型都市（如花蓮縣）的應變能力就顯得較爲薄弱。

臺灣大學國發所

> 後來很多補充的辦法……像災民收容或物資調度辦法，其實都慢慢出來了，所以在八八那次我們就發現高雄縣政府是全力的去主導了所有的人力、物力跟資源，在八八跟九二一是一個非常大的落差……臺南地震……由市政府掌握了所有人力物力的運作跟資源的分配，然後也強力的主導各個非營利組織進入災害區域的人員數量……就八八風災以後，地方政府的角色就比較凸顯。(N4)

> 關鍵在於政府部門他對自己的，怎麼應變的這件事情清楚與否……如果他們很混淆……像這次花蓮，比起臺南的震災，同樣都是倒了幾棟大樓，但老實講花蓮在處理這件事情上的能力，就明顯不如臺南……。(N1)

### (二) 權責分配：災難發生初期，政府是救災的主體，[8] 非營利組織僅扮演補充性角色

所有的受訪者都認爲，政府是災難管理的主體，緊急災難發生時應以政府爲主軸，建立指揮體系，統一發布訊息，而非營利組織應在政府的領導之下扮演後援、配合等補充性角色（N1、N2、N4、N5、N6、N9、N11、N12、N13、N14、N15）。

> 緊急救援階段，絕對是配合政府的救援脈絡，第一個一定要接觸的，就是最基本的是專業救援的單位，譬如說我們有消防署。(N9)

> 在災變裡面，我覺得政府比較是扮演主導的角色，很多時候民間單位沒有那樣的權力，有些任務、責任會回到政府，我們比較是站在輔佐。(N6)

> 一般都會聽政府的指導，我覺得非營利組織不應該走在政府的前面，除非你本身是有救援能力的。可是應該還是要由中央統籌的調度，因爲太多的資訊是混亂的。(N13)

---

[8] 此處受訪者所指稱的政府，乃是中央政府與地方政府的統稱，意指相較於民間，政府應負起救災全責之意。當然，一般災害發生時，會視其規模和地方政府的救援能量而決定究竟是由中央或地方政府作爲主責機構。

臺灣人文社會期刊資料庫

有受訪者表示，非營利組織不應超越政府的救災角色，而是應依其使命與宗旨，以及業務專長，在災害發生時運用民間組織的彈性和迅速來彌補政府功能的不足（N15）。少數大規模且救災經驗豐富的組織則會擔任政府和民間的整合角色，如受訪者（N10）表示：「我們跟當時的國防部、高雄縣政府、內政部，我們就扮演整個整合的角色」，甚至有組織因和政府部門簽訂相互支援協定，而成爲水平協力夥伴，如受訪者（N15）表示：「我們在 100 年的時候就有跟國防部簽訂相互支援協定……平時的時候我們會有一些救災訓練」。

另外，有受訪者表示，理論上雖有權責分配，但緊急時候卻是很難劃分清楚。

> 當時派到第一線，但按照現在的規定，第一線必須跟當地的消防局報到，由他們分配任務，可是消防局自己忙死了，他自己都不一定有時間分配你的任務，而且不是只有○○救難隊，還有××救難隊等等也都派人去。(N10)

雖然我國的防救災體制是採中央、直轄市、鄉鎮三級制，但通常災難發生時位於第一線的鄉鎮地方首長並無實際的權力與能力去指揮救災單位，如軍方或警消需由其直屬長官才能指揮，這種情況在九二一地震時尤爲顯著，受訪者表示：

> 九二一這麼大的災，主要的主控跟救援的話都在軍方。(N9)

> 九二一的時候還完全看中央……可是八八就進步到說大家來認。那地方當然是全權……地方應該根本就是個指揮官，所以前進指揮部應該是由地方政府設立，而不是由中央政府設立。(N16)

### (三) 溝通協調與信任：聯繫會報是主要溝通管道，靠平時承接方案建立信任基礎

多數非營利組織認爲，救災時期與政府間的溝通協調情況大致良好，主要是透過聯繫會報來達到溝通協調的目的（N2、N4、N5、N6、N8、N9）。值得注意的是，所有受訪者都表示，組織平時就與地方政府維持相當的互動，如承接方案、接受委託、參與演習與訓練，並建立關係。即使遇到災

臺灣大學圖書館期刊資料庫

難，情況緊急混亂，也能透過日常建立的信任基礎有良好的溝通（N1、N2、N3、N4、N5、N6、N7、N8、N9、N10、N11、N12、N13、N14、N15、N16、N17）。

> 如果說今天有發生災害，大概政府可能會比較傾向平常他們有在合作的這些團體去支援。（N3）

> 我們平常有接政府的方案，在政府的方案過程裡面就是建立關係。（N2）

> 中央……像衛福部的社救司……的司長，就有一個群組有各個中央的相關人的群組，他跟我們各地方社會局處長也有一個 LINE 群組，所以這樣的雙向溝通上是沒有問題的。（N17）

甚至還有受訪者明白表示，雙方關係的維繫靠平時，災害發生當下再去建立關係就來不及（N3）。但也有組織認爲本身是基於專業而獲得政府信任，而非承接業務時間的長短，受訪者表示：「因爲我們的專業吧……比較獨門」（N12、N15）。

相形之下，平時非營利組織與政府的溝通管道則顯得較爲制式、被動，仍是倚賴定期的聯繫會報來建立對話機制，且多以中央和縣市政府爲主，鄉鎮公所則甚爲少見（N3、N4、N8、N9、N10、N14）。即使有，也是都會區的鄉鎮公所。平時聯繫會報的主要功能在聯絡感情，可以定位是基本關係的維持，如受訪者表示：「聯繫會報就是在聯繫感情……然後知道窗口還在的概念」（N4），然而對於較大型的組織，部分縣市的相關業務長官會採取較積極的行爲，私下主動拜訪以建立彼此互信或互挺的情感。另外則是藉由參與政府每年舉辦的防救災演習來與各地方政府建立關係，受訪者表示：「有參加演習，就會有基本的信任，……也會建立 LINE 群組」（N3），但也有組織因考量本身的自主性與專業特性而鮮少參加聯繫會報（N10、N11、N12）：

> 我們跟□□平常一起做訓練就是夥伴關係。（N10）

> 這一兩年是比較跟○○有互動啦，因爲它請我們納入他們的管控…因爲沒有那個主體性。（N11）

臺灣人文學術期刊資料庫

### (四) 政府的應變與協力關係

#### 1. 政府整體應變能力雖在提升中，但最基層鄉鎮公所的能力有待加強

關於政府對災害的應變和處理能力，多數受訪者皆持肯定的態度，認爲相較於初期的混亂，已經越來越有系統。部分受訪者表示，我國歷經九二一地震和八八風災兩次全國性的大型災難，政府的應變態度與能力從最初的指揮體系不明、資訊混亂逐漸累積經驗，並透過制定和修正法制（2000年制定《災防法》，2010年大幅修正該法）來因應，其成果也展現在近期幾個區域型的災難救援上（N1、N3、N4、N14、N17）：

> 九二一是缺乏救援管制體系……但是這幾年看起來好多了，政府已經可以在緊急救援的階段扮演一個統籌調度跟指揮的角色……。（N4）

> 像災防法的修訂，像我們國軍……一旦災害的時候……縣市政府得向國軍請求資源……去預支兵力。（N14）

然而，相較於中央，多數受訪者對於地方政府（特別是鄉鎮公所）的應變能力抱持保留的態度。因爲鄉鎮公所受限於資源、人力和經驗不足，加上人員流動性高，組織架構較爲鬆散，不但鮮少召開聯繫會報，災害意識與災變處理能力更是明顯偏弱，此種情況尤以非都會型的鄉鎮公所最爲顯著，有待加強（N3、N4、N5、N8、N9、N13、N14）：

> 地方會是最清楚的，但地方的能力有時候是不夠的，但我覺得還是需要由地方政府去統籌。（N13）

> 我信賴的會是中央跟地方政府的能力，但我擔心的是鄉公所的能力或實際操作。（N4）

#### 2. 災害規模與類型影響政府的應變能力與協力關係

訪談結果發現，災害規模大小與類型（全國性或區域性、經常性或突發性）會影響政府的應變能力，以及對非營利組織協力需求的迫切性。如九二一地震和八八風災因屬於大規模災害，涉及範圍廣、人數多，非政府單一部門能處理，就需要非營利組織的協助，但區域型災害，如臺南或花

臺灣大學圖書館期刊資料庫

蓮地震，由於地方政府有能力處理，就降低對協力的需求。而八仙塵燃雖是區域型災害，但因其特殊性，且有四百多名燒傷患，急需有處理燒燙傷經驗的專業組織來加以協助，故地方政府會主動尋求非營利組織協助，態度相當積極。

> 八仙事情發生的第二天，我們的專案小組成立，再隔天副座就來了，副座就來問可以提供什麼樣協助。（N12）

> 花蓮地震的時候……每一個縣市政府，他們都培養自己的搜救人員……我們就看到蠻明顯的一個現象，各縣市政府的搜救隊就會變成災害裡面搜救的主體，民間就變成是第二位……。（N14）

> 高雄氣爆的時候……高雄市政府很客氣地婉拒，就說他們有他們的意願等等，有需要再跟我們聯絡。所以那時候地方政府是認爲他們可以全權處裡的。（N16）

**3. 政府依賴非營利組織的特性與資訊分享來增強應變能力**

緊急災難發生時，政府雖是災害管理的主導者，但受到科層官僚體制的限制，而需依賴非營利組織的特性（如彈性、專業知識、服務輸送能力、後勤行政支援等）與資訊分享，來彌補政府部門功能的不足，同時增強其應變能力（N13、N15、N16）。

> 災害很大的時候，當然民間團體可以比較有彈性，或者是他可以比較迅速。像我們在莫拉克風災的時候，我們發放災民的慰問金……緊急救援階段我們還會協助政府開設收容安置所。（N15）

> 像地震範圍程度大的時候，其實第三級政府的應變能力是會喪失的……那我們不會取代他的角色，但是很多像三級政府所缺的部分，我們會盡量去幫他補。（N16）

然值得注意的是，由於各地方政府的救災能力與經驗，以及所掌握的資源有差異性，故會影響其對非營利組織的資源依賴程度。此外，事前有無建立網絡基礎，可能也是攸關地方政府依賴非營利組織資源程度的重要因素（N2、N3、N4、N16）。

臺灣大學學術期刊資訊庫

> 花蓮跟臺南……合作方式就差蠻多的，跟花蓮……合作比較密切……承接縣府的物資管理……跟臺南就完全不一樣，基本上比較沒有那麼友善。(N3)

## 二、非營利組織在災害防救過程扮演的角色功能

非營利組織會因爲其本身的類型與專業，在每個災難管理階段扮演不同的角色功能，有的組織表示會全程參與，如受訪者所言：「對我們基金會來講，每一個角色我們都有在參與」(N10、N14)，但有較多的組織認爲會根據本身的核心與專長，只是聚焦於某一或某幾個特定階段而發揮其專業功能（N3、N9、N13)，如：

> 我覺得非營利組織有不同的類型。比如說他是救援單位他當然就是在緊急救援的階段，他就是在政府的同意或指揮調度下去做這個部分。像我們是社福單位，我覺得其實在準備、重建、恢復階段都是我們可以介入的。(N13)

> 我後來也發現說在重建跟恢復其實也有一些單位後面才進入，然後開始發展一些跟防災或心靈重建或一些相關課程。(N3)

茲分述如下：

### (一) 準備階段

災難管理過程中，準備階段其實相當重要，因爲準備的越充分就越能減少災害所帶來的衝擊，而所有受訪者也都認同此一觀點，甚至有受訪者指出，這是非營利組織最擅長的階段。大抵而言，在準備階段，非營利組織可以從事的工作除了自主性地對民眾進行防災宣導、教育訓練外，還有配合政府進行防災演練和協助政府盤點資源等協力事務，以建立雙方的信任，並瞭解擁有的資源與能力。茲說明如下：

1. 對民眾進行災防教育、宣導社區防災概念，配合政府進行防災演練，提升民眾的防災能力（N2、N6、N8、N9、N10、N11、N12、N13、N14、N15、N16)：

> 備災宣導。(N10)

> 社區防災、社區居民的防災能力、防災知識的提升。(N8)

臺灣大學學術期刊資料庫

2. 強化專業與訓練災難志工（N10、N11、N12、N13、N14、N15、N16）：

訓練志工，訓練社區志工作爲災難時的志工，這個部分其實是個非常重要的工作。（N10）

3. 準備救災器材（N7、N10、N14、N15）：

平時的一些救災的機械設備，或者是可以安置的地點。（N7）

4. 進行政策倡議（N1、N4、N12），如：

在準備的階段我們大概會做一些……特定服務對象他在災害應變當中的需求，提出政策建議。（N1）

5. 建立 SOP，建構災害地圖、簽訂開口契約等（N2、N4、N5、N6、N7、N10），如：

我們就要訓練這些 SOP，要如何訓練人、如何準備東西。（N10）

準備階段就要建立 SOP。（N2）

6. 建構網絡或平臺，並進行資源盤點，以瞭解既存或潛在資源，並掌握資源的狀況（N7、N12、N15、N17），如：

可能要趕快做資源盤點。（N7）

### (二) 緊急救援階段

緊急救援階段因涉及救災，需要有專業和機具，所以僅有特殊的非營利組織在此階段才能扮演救援角色，如有受訪者提到：

我們比較少在緊急救援階段參與。（N12）

救援期是特殊的非營利組織才有的角色，像紅十字會他們就有訓練，救生員訓練這種救災人員的……所以救災期的非營利組織是限定專業的。（N16）

若組織本身具有救援能力者，由於事前已獲得政府相關部門的信任，會在此一階段進入災區（N3、N10、N11、N15），如受訪者所言：「基本上我們從事第一線，那第二線的工作就比較不是我們的重點」（N11），而大多數的非營利組織是做後勤支援，如緊急收容安置、慰問、串連或整合訊

臺灣大學圖書館

息與資源等（N1、N2、N3、N6、N7、N8、N9、N12、N13、N14、N15、N17）。

> 在救援階段，我們就是做後勤的支持……緊急安置的時候我們就有介入……需要有人做很多的調查、安撫服務。（N13）

有受訪者認爲，緊急救援階段可以分爲初期和後期，初期大多數非營利組織並無法發揮角色功能，下列受訪者表示：

> 最緊急的時候我們是沒有能力的。（N1、N2、N7）

> 如果是前端像是搜救那種，那當然一定是消防或者紅十字會他們有專業救災大隊。（N3）

> 災難發生的初期……那五天之內不是 NGO 的使命角色……，比如說地震完的三天之內其實 NGO 不要太快進入，因爲是救難人員到現場。（N8）

但在後期，非營利組織可以扮演的角色較多，像情緒安撫、關懷、陪伴、物資捐贈等，甚至還可扮演監督政府的角色，或是政府與災民之間的溝通橋樑。（N11）

> 第五天開始災民會開始需要有人關懷或是安慰…… NGO 做的是這種人的關心、人的照顧。（N8）

> 那後端的話，社工可能會比較從他們的專業角度切入，做兒童照顧、做家庭就是受災家庭的探訪，蒐集需求，我就覺得其實是可以幫忙政府分攤蠻多專業向度上的。（N3）

### (三) 重建階段

一般認爲，重建階段最重要的是硬體設施的重建，但僅有少數非營利組織具有這方面的功能，可以發揮在硬體、社區重建的角色，如建造組合屋、從事學校與公共設施的修繕或重建等（N8、N14、N15）。但重建應有階段性，而非一時的救助，故相較於緊急救援的專業性限制，對大多數的非營利組織而言，在重建階段或許無法於硬體設施上著力，卻可以在軟體設施方面發揮較多的角色功能，例如生計重建、心理重建、生活重建等

臺灣人文學術期刊資料庫

（N1、N2、N6、N11、N13、N16），如「重建階段的工作跟恢復階段的工作，大概就是我們比較多的任務」（N1），因此獲得政府部門的信任，從而強化在此階段的協力。有受訪者認爲，非營利組織可以在這階段與政府的救助或照顧系統整合，除了彌補政府功能不足外，還可避免疊床架屋，達到資源整合的目的（N4、N6）。

> 我覺得重建階段的計畫眞的是非常模糊的……非營利組織在重建階段的角色我覺得要嘛積極參與重建，以專案的方式進行參與，不然就是跟政府的救助系統或者是照顧系統……就是回到承平時期的合作！因爲 NPO 組織通常的整合空間比較大，他在模糊地帶可以協助，可以補那個不足！（N4）

或是成爲政府政策的倡導者、說服者，也就是協助政府與災民溝通（N8、N10、N13、N14），受訪者表示：「要辦理這個溝通，就是變成說服者，在重建那個階段 NGO 成爲一個說服者、政策的倡導者」（N8）。也因此，有受訪者認爲，重建階段應從一時性的重建工作轉變到發展性的救助工作。

> 重建應該是要有階段性的而不是一時的救助……透過整個重建歷程的陪伴過程，讓她們長出力量或是強化他們防備災的一個不管是社區或是個人的能量，因爲這樣才能多一些能量去應對下一次的災害而不是只是處理去處理當下而已。（N15）

(四) 恢復階段

基於前述的信任與資源交換關係，部分受訪者認爲，在恢復階段非營利組織雖仍會與政府合作，但組織卻可以比政府扮演更多的角色（N1、N2、N8、N10、N12、N13、N14、N15），如人員培力、社區培力、工作重建、企業重建、部落產業復甦等，甚至從事加強和宣導教育，以強化居民的防備災能力。

> 我們比較是在至少可能半年以後，我們才眞正地進到災區去做事情。前面的需求調查必須要搞清楚。（N2）

> 因爲災害管理階段是一個循環，……恢復階段會去加強一些教育、宣導這樣的一個功能，其實是在增強不管是社區或是民眾的一個韌性的重建。（N15）

臺灣人文學術期刊資料庫

或是發揮溝通協調的功能，結合專業團體，如微軟、學者專家、非營利組織，培力當地組織，在把能量留給組織後才逐漸撤離，使其能自主持續運作（N2、N8、N15）。

> 政府應該撤出來，留給 NGO 跟在地的新的組織去做發展。恢復階段是要讓社區居民站立起來，就是讓他們自己有能力。（N8）

## 三、非營利組織參與緊急救援時的課題

關於非營利組織參與緊急救援時所遇到的課題，雖然可能會因組織類型、專業的不同而有差異，但作者仍嘗試歸納受訪者的參與經驗與意見，發現主要問題仍是立基於溝通與協調、信任和資源三大因素，茲說明如下：

### (一) 缺乏具有強大指揮調度功能的跨部會機構

部分受訪者表示，救災過程因缺乏跨部會的專責機構，甚至會出現在救援過程中找不到政府指揮單位的情形，而影響救災進度（N5、N10、N14、N17）。

> 他要有一個專責機構，才可以整體來做這個事情。（N5）

> 他們跨部會的能力是有限的……在災害現場是需要跨局處來對話的，甚至有時候是要跨不同單位……如何去建構一個跨部會的機制，讓他反應的速度是可以更快的，這一點似乎在每次災害當時很少看到的。（N14）

### (二) 災區消息混亂，統一揭露資訊機制的功能受限

多數受訪者均表示，在救災現場由於欠缺正確消息來源，無法將最正確的訊息傳達給社會大眾，而產生溝通與缺乏信任的問題。不但出現媒體引導救災的情形，甚至影響救災進度也容易造成社會大眾恐慌（N1、N5、N6、N13、N17）。

> 政府可以在未來的災害救援的工作上面，更主動積極的揭露相關的訊息……讓民間組織可以清楚的知道。（N1）

> 在安置所裡有好多未被證實的訊息，到處流竄……因爲沒有單一窗口發布。（N6）

臺灣大學學術期刊資料庫

他始終還是一個課題就是，資訊的蒐集或資訊的取得，尤其災情。（N15）

### (三) 救災現場，中央應尊重地方而不宜過度介入

有受訪者表示，救災現場有時會因中央與地方溝通不良而出現不同調的情形。中央可能因擔憂地方政府的應變能力，頻頻下指導棋，但最能掌握災區狀況的卻是地方政府。爲了避免現場指揮混亂，中央與地方在事前應進行溝通協調，也就是在地方功能未喪失之前，中央不宜過度介入，畢竟地方比中央還了解第一線的情況（N1、N13、N16）。

中央指揮辦案這樣，那其實就很危險，也很容易造成中央和地方之間，在節奏上不一致。（N1）

### (四) 基層地方首長缺乏協調與決策力，承辦人員欠缺經驗

雖然《災防法》規定在第一線的鄉鎮市長爲法定指揮官，但鄉鎮市長由於欠缺協調大量資源（軍方和民間團體支援）的能力與經驗，故決策能力薄弱，需事事請示上級（縣府）。

鄉鎮區公所本身的能力跟決策，沒有辦法下決策，也沒有能力去支援，可是問題是在災害現場，應變是他們，他們卻沒有辦法有效地回應需求跟問題。（N14）

此外，第一線承辦人員也因是兼任，對相關業務法規不熟悉，以至於參與救災的組織對其難以建立信任感，而影響救災的協力運作（N3）。

相關業務的承辦人員都是菜鳥，能更留下來的，然後累積經驗的人眞的是少之又少，因爲通常都是你碰一次之後大家都覺得這眞是個坑啊，我要趕快跑……趕快調單位。（N3）

### (五) 政府對民間的信任不足，未能給予應有之尊重

有受訪者認爲，政府部門應意識到自身的有限性，適時下放權力，並對非營利組織給予應有之尊重，而不是擔心民間組織會搶去政府部門的風采（N2、N11）。

臺灣大學學術期刊資料庫

> 民間雖然有這些能力，可是政府應該釋放這些權力出來……那政府必須要去意識到他的有限性。他如果很驕傲就沒辦法；他如果很謙虛就有機會……而不是擔心民間去搶了他的工作，這是心態的問題……會有信任那種的不足。(N2)

> 如果要運用民間的力量，尊重專業然後互相的交流……民間的NGO有它的主體性。(N11)

另有受訪者表示，有些地方政府對於民間團體並不是很友善，尤其是事前沒有太多合作關係的團體，或是草根性、小規模的團體（N3）。

### (六) 緊急災難資源管理系統有待建立

幾乎所有受訪者都提到，由於政府尚未建立災區管制與管理制度，如救援管制體系、物資捐贈制度、物資分配與調派制度等支援系統與流程，容易導致災區混亂與資源重疊浪費情形（N2、N3、N4、N6、N9、N10、N12、N13、N14、N15、N16、N17）。

> 基本上物資是一個災難……物資這樣的捐助其實對救災幫助不大。(N15)

> 災區管制……政府現在還在學，還在練習，但實際的情況就是通常沒在做，眞的要看地方政府的魄力。(N3)

## 四、非營利組織參與救援經驗的反思：政府應有的角色

那麼，如何才能使非營利組織與政府在緊急救援時的協力更加順暢？受訪者認爲，雖然政府在災難管理中應扮演主責的角色，但仍應意識到本身能力的有限性，積極和民間團體合作。很多受訪者都強調，在準備和緊急救援階段，政府扮演相當重要的角色（N6、N12、N13、N14、N15、N17）。

### (一) 準備階段

在準備階段，中央方面除了規畫與制定相關防災政策，建構機制（如通報系統）外，還應著眼於督導、評鑑，促使各級政府會依《災防法》進行演練並改進（N3、N4、N14、N15），同時應著手相關研究調查，進行防災推廣教育（N6、N10、N11、N14、N17）。

臺灣大學學術期刊資料庫

> 我覺得中央跟地方政府兩者感覺是沒有太大的問題，但是地方政府對鄉鎮公所盯得夠不夠緊，鄉鎮公所做得做不起來，這部分我是覺得目前做得比較模糊的部分！（N4）

> 備災階段可以去做一些教育推廣，讓大家具有這個防災的意識跟觀念跟應變的能力，我覺得這個都是政府……可以去做政策性、去做強化的，像政策的建立。（N14）

至於地方政府可以建立區域備災（N2）。不少受訪者表示，政府部門應在平常的準備階段就多與非營利組織互動與溝通，瞭解各組織的專長、所擁有的資源，才能建立信任關係（N1、N2、N7、N9、N10、N11、N14、N16）。

另外，有受訪者認爲，因爲災防演練的成效未必顯而易見，甚至直接反應在選票上，故我國在災防演練部分並不是很確實，有些時候即便有演練，也是各自做各自的像大拜拜，而鄉鎮公所的防救災能力更是令人擔憂，亟待加強（N1、N4、N12、N17）。

> 演練這件事情，其實政府沒有思考，因爲他沒有票……我們花太少時間，跟太少人力跟錢在做這個準備的事情。（N17）

### (二) 緊急救援階段

多數受訪者都認爲，政府在緊急救援階段的角色是責無旁貸的，尤其在前半段應該避免混亂的產生，扮演統籌調度和指揮者的角色，並發揮有效率且有秩序的管理功能（N1、N4、N6、N11、N13、N14、N17），才能獲得非營利組織的信任。

> 政府的主導角色真的很重要，他們確實要怎麼去統整這些服務、內容，比較整合性有關於災變……其實在那過程裡面有時候大家都是一窩蜂，如果沒有主導單位做盤點、分工，反而有時候會加深現場混亂。（N6）

根據《災防法》的規範，中央和地方的權限早已畫分清楚，即使在緊急救援階段，除非災害程度已超過範圍，否則仍應以地方政府爲主，由其扮演指揮官角色，並需充分掌握災情、訊息與資源（N16、N17），如：「中

臺灣大學圖書館期刊資料庫

央和地方我覺得還是會掌握最主要的訊息，他不會讓訊息整個很發散」（N17），統整所需服務內容（N6），結合民間資源（N14），同時扮演溝通協調者角色（N1、N5、N11、N15），受訪者表示：「結合民間資源，畢竟民力還是很主要的一個災區可以提供服務的單位」（N14），以避免不同組織之間因經驗或價值信仰差異而產生衝突，破壞信賴關係，影響救災成效。

### (三) 重建階段

重建階段是一個重要且長期的工程，政府應著眼於長期效果，而非僅重視短期效應。此時，在緊急救援階段政府和非營利組織所建立的信任感、溝通協調管道與資源分享機制等協力關係都會延續到這一階段。因此，部分受訪者表示，政府需致力於公共政策領域，扮演政策制訂者角色，如制定特別條款作爲因應等，畢竟這部分是民間部門所無法涉入的（N8、N12、N13、N14、N15），如：

> 政府要做好他重建的所有政策跟細節跟執行步驟的一個制訂。（N8）

> 每次大型災害的復原重建，公部門的這些政策措施會是很大的一個關鍵……譬如說莫拉克就有些特別條款的因應，這些東西就是要公部門本身來扮演，民間才有辦法在合法，然後可以發揮的地方去發揮。（N14）

但非營利組織卻可以透過溝通協調管道將災民眞實的需求傳達給政府，以利政策的制定或協助整合相關專業技術與資源。由於重建和恢復階段所花費的時間比較長，有受訪者表示，政府可以擔任協調者角色，不僅是各政府部門間的溝通協調，如土地取得等，還包含與民間團體間的協調，以盡速排除障礙（N3、N15）。

> 不同區域的重建可能他們會委託民間團體處理，比如說有些是給○○，有些給□□，有些給△△，那政府在這當中必須要扮演比較好的協調。（N3）

或是扮演監督者的角色，如：「監督這個民間團體是不是有站在災民的角度」（N3）。但也有受訪者表示，受到制度或政治因素影響，政府在此階

臺灣大學圖書館期刊資料庫

段的成效比較有限，甚至落後民間團體（N11）。

(四) 恢復階段

值得注意的是，多數受訪者並未提到政府在恢復階段政所扮演的角色，顯示我國政府在此階段的角色似乎較爲薄弱、不鮮明，反而依賴非營利組織的協力，在溝通協調、信任關係、資源整合方面扮演補充性角色。有受訪者表示，在恢復階段，政府不一定要投入大量資源，但至少應該持續關注災區復原情形，受訪者 N6 表示：

> 他不一定是要投入很大的資源，但至少要讓人民知道這件事情，其實你一直都有在關懷或是我們在這部分可以再怎麼努力，不是只是跟單位間的對話而已。

應重視整體資源分配，同時著眼於培養社區居民的能力，協助社區居民獨立，故應扮演整合者和培育者的角色（N8、N11、N13、N15）。另一方面，在恢復階段，政府也應該扮演教育民眾強化防備災觀念（N13）。

最後，作者整理非營利組織與政府在災害防救過程中所扮演的角色如表 2 所示。

**表 2 非營利組織與政府在不同階段災害防救階段之角色**

| | 非營利組織 | 政府部門 |
|---|---|---|
| 準備階段 | 教育、倡議 | 教育、監督 |
| 緊急救援階段 | 初期：救援（有專業者）<br>後期：後勤支援 | 指揮、調度、溝通 |
| 重建階段 | 硬體設施重建、軟體生活與心理重建 | 政策制定、溝通協調 |
| 恢復階段 | 宣導、培力、工作重建 | 整合、培力、教育 |

資料來源：作者自行整理

## 五、非營利組織的期許：承平時期政府應有之作為

相較於緊急災難發生時的急迫性、不確定性，政府在承平時期若能有具體作爲，應會比災難來臨時才進行串連更有效果。作者整理相關受訪者的意見如下：

臺灣大學學術期刊資料庫

1. 與組織建立交情、加強對話，維繫關係，分享訊息（N1、N2、N3、N4、N6、N7、N8、N9、N13、N14、N16、N17），如定期舉辦訓練課程、召開防災會議或演習，建立正式與非正式的互動關係。

在人際關係維持上面，是一個可以建立彼此互信或互挺的感情。（N4）

2. 整理 know-how，建立制度與 SOP，如志工募集和訓練制度、物資募集制度、災後經濟重建制度、民間參與制度等（N2、N4、N9、N10、N12、N14、N17）。

其實臺灣的志工能量非常大，而且我們自己也很願意成長，政府只要再加一點點力量就可以了……整個中央的政策上，要不要訂立一個有利於志工發展的環境、制度。（N9）

3. 加強災害意識教育，定期舉辦防災演習（N4、N9、N10、N12、N13、N14）。

土石流的區域，那是不是到了成災了之後再來做救援？…所有的事情都是防患未然。（N12）

4. 災害經驗的深耕與傳承（N2、N4、N8、N13）。

救災的那些經驗心血沒有去傳承、訓練是很可惜。（N13）

政府在救災的時候都是臨時組成的。那就在完成之後他們就領表揚，升到別的部門，不會在掌理這個業務了……他們的經驗能不能承襲在下次大災難……這樣會讓政府的救災的能力能量會慢慢的跟 NGO 就會越來越脫離。因爲 NGO 越來越強，越來越有經驗，但政府都一直是新的……。（N8）

5. 建立資訊平臺（N7、N9）

那個資訊平臺，搭建起來是蠻好的。災難發生的時候……我們知道說我們什麼時候參與，什麼時候介入，然後我們該提供什麼。（N7）

臺灣大學學術期刊資料庫

6. 定期盤點並整合資源（N4、N11、N14、N17）。

資源盤點，然後互相更新資料。（N4）

盤點說如果我們到底發生什麼災的時候，需要多少錢，什麼樣的規模需要多少錢的錢來救災的這件事情。（N17）

7. 建立災害防救的專責機構，可以考慮仿效美國成立類似災害總署 FEMA 的專責機構，除了在緊急救援時期可以發揮領導統御和溝通協調功能外，在平時還能成爲災害管理的執行機構（N2、N5、N16）。

因爲專責他才能把業務做深、做廣……臺灣應該是要建立一個專責的機構，比方說它可能是災害救濟總署……才有效能夠發揮他應該發揮的效果，他能夠調度所有可能的資源而不是協調。（N5）

應該建立一個好的災變制度，像大家都覺得應該要有個 FEMA，可是在臺灣就因爲政府改造，他們就說不要疊床架屋。災防辦公室是學術性的組織，是國科會下面的計劃，他們跟民間根本就沒有來往……沒有實作經驗，就是一個幕僚單位，而不是執行單位……當然美國的 FEMA 也經過一些變遷，是不容易，可是我們也該慢慢學學，在臺灣其實很多事情做起來比起美國還要容易，因爲我們沒有那麼大……。（N16）

# 伍、分析與討論

研究指出，我國非營利組織與政府的協力主要是建構在契約性的委託關係上，也就是政府透過契約提供經費，由非營利組織代爲執行的一種協力模式（林淑馨，2016：108-109；2018：23）。在此模式下，雙方的權力關係並不對等，政府對財貨和服務供給具有主導權，而非營利組織僅能忠實執行政府所指定的服務。然而，在災害防救過程中，非營利組織與政府的協力早已跳脫出上述的契約關係，而在無規範的情況下進行。因此，雙方如何培養默契、建構良好的協力關係則攸關整體的救援成效，以下乃分析之。

臺灣大學學術期刊資料庫

## 一、緊急救援過程中協力關係的變化：從「混亂」到「較有系統」，但「友誼網絡」仍有強化的空間

九二一地震發生時，由於是臺灣近百年來罕見的大災難，中央與地方皆缺乏應變經驗，原本在緊急救援過程中應是主力的政府部門，中央方面因平時疏於對災難因應的準備，而地方政府對救災更是無能爲力（呂朝賢，2002：59），僅能依賴具有國際救災經驗的非政府組織擔負緊急救援工作，而在地的非營利組織則進行賑濟與關懷，雙方的協力關係並未建立，故呈現多頭馬車的混亂狀態，也造成資源的重疊與浪費。之後雖然政府制定《災防法》，希望建構災害防救體系，但因條文中並未列出地方政府於不同階段應負責的具體事項，加上各級政府對災害防救的認知與態度，以及個別災害防救能量的不同，因而影響緊急救援的應變能力。

從訪談結果得知，非營利組織與政府在緊急救援過程的協力關係從九二一地震時的「混亂、無章法」與「無經驗」，逐漸發展到八八風災時的「較有系統」[9] 與「較有經驗」，且幾乎所有受訪者都認爲雙方的關係在「進步中」。當然，災害規模、類型以及非營利組織的類型和經驗等都會影響雙方的協力關係。其中最大的轉折除了《災防法》的制定，確立我國三級防救體制外，應歸功於非營利組織救災經驗的累積，以及平時藉由承接政府委託業務所建立的信任關係，與在此基礎上所產生的資源與資訊共享，從而發揮互補成效。從訪談發現，從初期的九二一、桃芝、賀伯、八八風災，甚至是近期的花蓮地震，幾乎所有受訪組織在參與緊急救援時都是基於組織使命爲出發點，漸進向外擴充相關服務對象，從而確立自身在救災過程中的定位與所應扮演的角色。因此，即使緊急災難發生時，非營利組織和政府之間沒有契約規範，也沒有權力義務關係，但在「救災」這一共同目的下，透過平時所累積的信任與默契，降低協力過程中的交易成本和不確定性，雙方在緊急救援的協力依然得以運作。

---

9 雖然受訪者多數肯定政府部門在八八風災的努力與進步，但仍有研究指出，災難發生當時，救災資源無法迅速調度，因而導致救災物資、專業人員與技術等相關應變措施稍顯重複與浪費，顯示政府部門與非營利組織在災害防救之溝通不足（黃忠發等，2012：35）。

臺灣大學學術期刊資料庫

然而，這種非正式的協力關係並不穩固。尤其對於天然災害頻繁的臺灣而言，倘若每次災難過後好不容易建立的關係網絡或平臺就各自解散，當再次發生災難時，除了需花費時間重新協調各組織與整合資源外，之前的經驗與關係網絡恐已消失，加上平時缺乏對防救災議題有共同的對話與交流，實無法累積並強化災害防救之協力關係，而部分受訪者（N2、N4、N8、N13）也提出這項擔憂。如參考 Kapucu 與 Hu 於 2016 年所提出的「備災網絡」（disaster preparedness networks）、「災害應變網絡」（disaster response networks）和「友誼網絡」（friendship networks）三種應急管理網絡發現，「友誼網絡」乃是指涉這種非正式的協力行爲，也就是非正式的網絡。由於非正式的網絡傾向於長久建立，會鼓勵網絡內的成員共享資源（轉引自王俊元，2019：70）。目前我國非營利組織雖有透過相互支援協定、聯繫會報等方式與政府在災害防救上建立合作關係，但因參與的組織多限定在知名度較高、規模較大者，平時大部分組織鮮少在災害防救訓練、人才培育上與政府有互動關係。因此，若欲提升我國整體災害防救能力，實有必要強化政府與民間此種非正式、友誼網絡的關係。但此種關係的建立，並非基於「交易」基礎，而是藉由平時的經驗分享與互動、防救災演練來強化由下而上的關係，同時建立平時資訊交流與對話機制，才能增強非營利組織對政府災害防救協力的瞭解與信任，提升雙方的互動品質，降低緊急救援過程中容易引發的組織溝通協調衝突問題。

## 二、非營利組織參與災害防救的協力經驗分析

由前述文獻整理得知，「溝通與協調」、「信任」、「資源」三項爲影響災害協力的關鍵因素。以下乃從非營利組織的協力參與者角度，藉由其參與經驗，分析強化協力關係的作法如下：

### (一) 建立雙向多元溝通協調機制，以強化防救災體系的運作成效

由於政府部門與非營利組織原本就是擁有不同經驗、組織文化與價值信仰的參與者，因此溝通協調被認爲是提升協力成效的重要作法。從訪談結果得知，多數受訪者認爲，相較於縣市政府，鄉鎮公所的聯繫會報功能顯得薄弱。儘管救災期間與政府的溝通情況大致良好，但也僅是透過聯繫

臺灣人文與社會科學引文索引

會報單一管道來達到大原則、大方向的「報告」目的（N3），其餘就是依賴平時的業務委託關係與經驗所累積的默契，顯示政府對於溝通協調的認知，與非營利組織實際參與救災協力經驗的感受是有所差距。換言之，倘若該組織因服務特性（如非社福型組織）或規模較小平時沒有承接政府的業務，恐怕難以在短時間內和政府建立良好默契與信任關係，加上制式且單一的溝通管道，可能會影響組織之間正確訊息的傳遞，此乃呼應了McEntire & Dawson（轉引自張鎧如，2018：87）所言，由於缺乏災前的連結，組織無法在平時熟悉彼此的防災技術與能力，從而降低救災的成效。

除了災前連結，訪談結果也顯示，在緊急救援和重建階段溝通與協調的重要性。爲使組織或相關人員能拋棄本位主義與專業偏執，強化組織之間的相互配合，不僅是政府各部門之間需要溝通協調，政府和民間團體、災民的溝通協調更是不容忽視（N9、N10、N15），例如在重建階段政策的制定與執行之宣達或是相關限制的說明等。此時，除了可以透過公開網站來達到溝通的目的（N2、N4）之外，如有組織扮演中介者角色，扮演傳達非營利組織對資源的需求訊息給相關政府部門，或是扮演資源分配與協調角色（前者如八八水災時的臺灣紅十字會，後者如八八聯盟），應能提高溝通協調的成效。當然，若能於平時就建立有效溝通協調機制，應更能提高非營利組織主動參與協力意願。

### (二) 信任僅奠基在方案承接上，難以累積深厚的信賴關係

信任是協力的關鍵要素，可以降低組織互動的複雜性和交易成本，解決溝通協調的困難與阻礙，甚至左右協力的成效（謝儲鍵等，2016：79、98）。如參考近期的實證調查發現，我國僅有半數的非營利組織曾參與政府的協力，而在協力關係中，以短期契約爲主的「委託」模式占三分之一，卻藉由每年多次的互動頻率來彌補因委託而帶來的低度信任（林淑馨，2016：115-116、138-139）。事實上，從訪談得知，多數參與救災的非營利組織也是透過平時承接委託方案，和地方政府保持互動並建立關係，但此種關係卻因非建立在災害防救的基礎上，協力者對於彼此擁有的救災資源與能量掌握有限，政府對於未曾合作過的非營利組織缺乏信任感（N2、N11），而非營利組織對於如何參與政府的救災事務也可能感到陌生且有距

臺灣大學圖書館

離。即便是有承接政府方案經驗的非營利組織也表示，信任關係是日常的累積，組織間的關係要定期聯繫（N1），但因基層地方政府的承辦人員多屬兼辦性質且流動頻繁，加上災害防救協力經驗未能檔案化與傳承，好不容易建構的信任關係就難以維繫。

基於上述，由於政府是緊急災難發生時的領導者，除了平時在「量」的考量下，將非營利組織等民間部門納入防救災體系之外，若能在準備階段著手規劃防災計畫（例如建立 SOP、災害地圖，整理 know-how）或進行資源盤點時，皆能廣邀非營利組織共同參與籌備，應可以增強對彼此專長與擁有資源的理解與認識，達成互惠平衡的協力關係。更積極來說，政府若能以長期方案的「技術合作」培力方式，和非營利組織維持災害防救的協力關係，對非營利組織定期進行人員培訓，並制定一套標準流程，以提升其反應能力，增強雙方的相互理解和平時連結，最終將能累積信任關係與默契。

### (三) 協力雙方雖各自擁有資源，卻缺乏有效的整合管道

政府雖然是災害防救的指揮者，但由於非營利組織具有彈性、效率、專業知識、服務輸送能力與行政後勤支援等能力，在緊急災難發生時可以彌補官僚體制的僵化與資訊的不足，如能透過協力關係分享彼此欠缺的資源，應能降低災害所帶來的衝擊。訪談發現，部分受訪者指出，事前有無建立網絡基礎，瞭解彼此既存或是潛在資源，以及各自專長，是攸關資源分享程度的重要因素。所以，即便在歷經兩次大型災難後，政府已經著手進行災害資源整合，並與部分民間企業簽訂開口契約（N6、N9、N10、N15）或是與非營利組織簽訂合作意向書（N4），以備不時之需。但若對照受訪者所提及，政府應在平時有「整理 know-how、建立制度、SOP，或是災區管制與管理制度、災害經驗深耕」等作爲，卻在九二一地震發生至今已經二十年依然難以有效回應，顯示有效資源整合仍是政府目前需努力之處。加上幾乎所有受訪者皆憂心，一旦緊急災難發生，由於相關支援或管理制度尚未建置完全，容易出現非營利組織雖然提供許多救災服務，但卻發生地方政府的後勤支援系統和流程建構相對缺乏的情形，以至於阻礙救災成效（N2、N3、N4、N6、N9、N10、N12、N13、N14、N15、N16、N17）。

臺灣大學學術期刊資料庫

爲了解決上述困境，部分受訪者建議可以考慮設立災害防救的專責機構（N2、N5、N16），除了在救援時期可以發揮溝通協調的功能外，在平時還能進行災害管理並整合資源。但事實上，行政院於 2010 年成立災害防救辦公室，惟因其性質屬於幕僚而非業務機關，雖爲常設單位，所扮演的角色偏向協助防災政策執行、督導考核與支援；加上受限於層級，難以發揮跨部會指揮調度、橫縱向溝通與整合功能。作者認爲爲求事權統一，並解決各部會災害應變專業不足及缺乏整合應變能力的問題，可以考慮在中央設置具有統籌、指揮調度與協調權限（例如指定災防政務委員負責）的跨部會災防專責機構。由於災害的威脅是持續的，如果將災害管理侷限於傳統的救災作爲上，任務編組的做法或許就可應付，但若將其視爲是長期性的規劃與管理過程，臨時性機關與人員，除了人員流動性高，經驗不易累積傳承外，在制度、法令等之建置，以及任務行動上的指揮、授權、應變整合，恐怕都有限制。

若對照受訪者的實務經驗發現，專責機構設立的意義除了在緊急救援時期能發揮統合、協調與調度的實質功能，避免指揮系統混亂外，更重要的是災害管理是持續性工作，需長時間規劃與執行，尤其是防救災經驗的累積與傳承（N2、N3、N5、N8、N10、N14、N16、N17）。以目前政府推動的防災政策爲例，有內政部消防署推動韌性社區防災士與企業防災政策、經濟部水利署推動的水患自主防災社區，以及農委會水保局推動的土石流自主防災社區等，名稱雖異但防災概念相同。如能整合在一專責機構下，則可以降低疊床架屋情況的發生，平時即透過風險管理的方式，將非營利組織、民間企業，甚至是災害志工都納入防救災系統，要求各縣市、鄉鎮公所基層地方政府定期召開區域聯繫會報，舉辦災防教育與演習，藉此結合各地防救災資源，熟悉彼此的防災知識、技術與能力，不但能建立信任，還能加強協力動機的正當性。另外，有鑑於地方政府的後勤支援及行政援助系統較爲脆弱，如何有效動員及整合政府民間資源，則是今後地方政府所需面臨的課題。

臺灣大學學術期刊資料庫

# 陸、結語：非營利組織參與災害防救協力的課題

整體而言，由實證結果得知，我國非營利組織參與政府災害防救的協力關係從九二一地震時，彼此對擁有資源無法有效掌握，缺乏信任感和有效溝通協調的管道，到八八風災以及近期區域型地震時所展現出的協力品質與效率，在在都顯示雙方的災害防救協力關係是在逐漸提升。過程中各自檢視本身的角色並盤點資源，透過制度（如聯繫會報）增強溝通協調，也藉由平時的業務委託累積信任與默契。因此，在緊急救援時，非營利組織與政府之間雖非爲從屬的契約關係，但在共同救災的目標基礎上，組織基於公益使命與特性，會自發性積極參與。當然，非營利組織也從參與災害防救過程中獲得政府重要資訊與相關資源，藉以達成組織使命、提升自身的知名度並建立專業形象，同時建立關係網絡，部分組織甚至因而承接後續的專案委託。在本文最後，作者試分析我國非營利組織參與災害防救協力的課題如下：

## 一、組織類型、規模與知名度限制協力網絡成員

雖然由前述可知，非營利組織在災害管理的每一個階段皆可扮演角色和發揮影響力。但事實上，承平時期有機會獲得防救災演習、聯繫會報訊息的非營利組織，以及緊急災難時期參與救援者幾乎都是全國、大型且知名度高的組織，至於地方、小型、知名度較低的組織或許也有可能參與救援或是災後重建工作，但因爲能力較弱，知名度不高，較難得到政府的信任，業務主管機關的態度也不積極（N3、N4），參與災害防救協力的機會明顯偏低。[10]

若探究其原因，乃是由於我國非營利組織與政府在緊急災難的協力關係是奠基於平時的業務委託過程中所累積的信任與默契，且以大型社福型非營利組織居多。然而，在災害防救的四個階段中，除了緊急救援初期會

[10] 類似的研究結果在張鎧如（2018：102、112）的論文中也有提到。

臺灣大學學術期刊資料庫

限定具有救災專業性質的組織參與外，在其他階段中不同類型與規模的組織應都有其可扮演的角色與發揮之功能，如文教型非營利組織與教育機構關係良好，在準備階段可以發揮教育與倡議功能；又如宗教型非營利組織有較強資源動員與整合能力，在緊急救援與恢復階段可以發揮後勤支援、設施和心理重建功能。若地方政府能確實掌握在地組織的特性與專長，[11] 跳脫以社福型非營利組織爲主要協力夥伴的慣性思維，平時即透過定期的災防協調會、宣導教育或各項演練來交換災害防救的訊息（如專業知識、組織資源與專長等），經由非正式的協力經驗，強化與在地非營利組織間的交流，同時也藉機鼓勵小型、知名度不高的組織加入區域協力網絡，應能克服參與者間的懷疑態度，培養信任感與默契，從而建構長期穩固的水平災防協力關係。

## 二、地方政府應急行動的組織能力不足，限制協力成效的發揮

研究發現，無論非營利組織的規模大小或救援能力強弱，幾乎所有受訪者都一致認爲緊急災難發生時應以政府爲主體，建立指揮及調度系統，而非營利組織僅能扮演後援、配合的補充性角色。但事實上，回顧歷次的緊急災難處理經驗卻發現，我國縣市政府因整體經費不足，多以臨時編制設置災防辦，且多半由消防單位負責，缺乏專責單位與專職人員。而消防局處因其業務性質，平時雖與具有搜救功能的非營利組織（如紅十字會、搜救總隊）有互動，但和其他非營利組織的往來則明顯偏少，不僅雙方信任關係薄弱，也欠缺溝通管道，導致災難發生時位居第一線的地方政府原本應扮演指揮協調的角色，卻可能因能力與經驗不足無法掌控全局，以致於需靠民間團體組成聯盟或由較有經驗的民間組織來協助指揮運作，甚至扮演調度與溝通協商的角色，充分顯示出地方政府的準備不及與應急行動的組織能力不足，緊急應變功能明顯不彰。此種情況也同樣發生在各階段災害管理中（如地方政府在準備階段應盤點資源與建立平臺、重建階段應針對現況或災區所需制定特別條款，恢復階段則應持續關注災區，扮演整

[11] 如有受訪者（N1）指出，多數宮廟雖屬在地性、小型組織，但卻擁有充裕的經費與動員在地資源的力量。

臺灣大學學術期刊資料庫

合和培育者角色等），從而影響非營利組織對災害防救的投入，特別是在地、小型的組織原本與其他成員就沒有太多的互動，彼此間缺乏默契和信任基礎，容易在過程中無所適從，阻礙緊急救援協力網絡的有效運作。

作者認爲，不同於短期的契約協力，由於災害防救的參與主體是自主的，成員之間的關係需要靠長期的維繫，如共同分享資訊、參與訓練，才能發展出前述的友誼網絡，培養出信任互賴的關係，降低緊急情況下容易產生的溝通協調衝突。因此，地方政府即使因專業、財務和人力短期內無法設立專責單位負責防救災業務，至少應建立包含消防局、社會局等單位和在地非營利組織在內的跨部門防救災協力網絡，透過平時定期開會、資訊分享和資源盤點，才能深耕非正式協力網絡，強化緊急應變能力，一旦需要大量民間資源協助救災時，能夠在短時間內有效率統合相關資源，發揮協力綜效。

## 參考書目

### 一、中文部分

王文岳、楊昊，2013，〈全球化下的災害治理：以東日本大地震國際救災協力爲例〉，《問題與研究》，52(2): 145-180。Wang, Wen-yue & Hao Yang. 2013. “Quanqiu hua xia de zaihai zhili: yi dongriben da dìzhen guoji jiuzai xieli wei li” [Realizing Disaster Governance in a Globalizing World: A Scrutiny of Disaster Relief Cooperation on the 311 Earthquake]. *Wenti Yu Yanjiu* 52(2): 145-180.

王仕圖、趙善如、許慧麗，2011，〈地方政府與民間團體在災後社區重建互動關係之探究：以屏東縣政府之莫拉克風災社區參與重建計畫爲例〉，《台灣社區工作與社區研究學刊》，1(2): 59-94。Wang, Shu-twu, Shan-ru Chao, & Hui-li Hsu. 2011. “Difangjhengfu yu minjiantuanti zai zai hou shechyu chongjian hudongguansi jhih tanjiou: yi pingdongsian jhengfu jhih molake fongzai shechyu tsanyu chongjian jihua weili” [A Study on the Interactive Relationship between Local Governments and Community Organizations in Post-Disaster Reconstruction-The Reconstruction Project for Typhoon Morakot Disaster Area as Example]. *Journal of Community Work and Community Studies* 1(2): 59-94.

臺灣人學學術期刊資料庫

王俊元，2019，《協力災害治理：韌性系統建構與網絡管理策略》，臺北：五南。Wang, Chun-yuan. 2019. *Siehli zaihai jhihli: rensing sitong jiangou yu wangluo guanli tselyueh* [*Collaborative Disasters Governance: The building of Resilient System and Network Management Strategy*]. Taipei: Wu-Nan publishing.

江明修、鄭勝分，2002，〈非營利管理之協力關係〉，江明修（主編），《非營利管理》，臺北：智勝，81-124。Jiang, Ming-xiu & Shag-fen Cheng. 2002. "Feiyingli guanli jhih siehli guansi" [Collaboration in Nonprofit Management]. In *Feiyingli guanli* [*Non-Profit Management*], eds. Ming-xiu Jiang. Taipei: Jhih Sheng publishing, 81-124.

呂朝賢，2002，〈非營利組織與政府的關係：以九二一賑災爲例〉，《台灣社會福利學刊》，2: 39-77。Leu, Chao-hsien. 2002. "Feiyingli zujhih yu jhengfu deguansi: Yi jiou'eryi jhenzai weili" [The Inter-relationship between Government and Nonprofit Organizations: The Case of the 921 Earthquake Relief]. *Taiwanese Journal of Social Welfare* 2: 39-77.

呂朝賢、郭俊巖，2003，〈地方政府與福利型非營利組織之關係：以嘉義地區爲例〉，《社會科學學報（空大）》，11: 143-187。Leu, Chao-hsien & Chun-yen Kou. 2003. "Difangjhengfu yu fulising feiyingli zujhih jhih guansi: Yi jiayidichyu weili" [The Relationship between the Local Government and the Nonprofit Organizations: The Cases of Chia-Yi Area]. *Journal of Social Science* 11: 143-187.

李天申、周韻采，2014，〈重大災害資訊治理模式之交易成本分析〉，《政治科學論叢》，59: 91-118。Li, Tien-shen & Yun-tsai Chou. 2014. "Jhongda zaihai zihsyun jhihli moshih jhihjiaoyi chengben fensi" [Transaction Cost Analysis of Information Governance Structures for Disaster Response]. *Political Science Review* 59: 91-118.

李宗勳、黃俊能、簡賢文、施邦築、馬士元、蔡庭榕，2012，《中央災害防救業務主管機關調整規劃及災害救助與災後復原重建體制之研究》，臺北：內政部消防署委託研究報告。Li, Tzung-shiun, Chun-nen Huang, Shen-wen Chien, Ban-jwu Shih, Shih-yuan Ma, & Ting-rong Tsai. 2012. *Jhongyang zaihai fangjiou yehwu jhuguanjiguan tiaojheng gueihua ji zaihaijioujhu yu zaihou fuyuan chongjian tijhih jhih yanjiou* [*Research on the Adjustment Plan of the Central Disaster Prevention and Rescue Authority, Disaster Relief and Post-disaster Recovery and Reconstruction System*]. Taipei: Research

臺灣大學學術期刊資料庫

report commissioned by the National Fire Agency, Ministry of the Interior.

李柏諭，2005，〈公私協力與社區治理的理論與實務－我國社區大學與政府的經驗〉，《公共行政學報》，16: 59-106。Li, Bo-yu. 2005. “Gongsi xieli yu shequ zhili de lilun yu shiwu- woguo shequ daxue yu zhengfu de jingyan” [The Theory and Practice of Public-Private Partnership and Community Governance: The Experience of Community Colleges and Governments in Taiwan]. *Journal of Public Administration* 16: 59-106.

杜福威、林貝珊，2018，〈從協調理論觀點探討災害現場管理之運作：以維冠金龍大樓搜救行動爲例〉，《災害防救科技與管理學刊》，7(1): 83-112。Du,Fu-wie & Bei-shan Lin. 2018. “Cong xietiao lilun guandian tantao zaihai xianchang guanli zhi yunzuo: Yi wei guan jinlong dalou soujiu xingdong wei li” [Applying Coordination Theory in On-Site Disaster Management: A Case Study of the Search and Rescue of Weiguan Jinlong Building]. *Journal of Disaster Management* 7(1): 83-112.

官有垣，2001，〈第三部門與公民社會的建構－部門互動的理論探討〉，《臺大社會工作學刊》，4: 163-201。Guan, You-yuan. 2001. “Dì san bumen yu gongmín shehui de jiangou-bumen hudong de lilun tantao” [The Construction of the Third Department and Civil Society-A Theoretical Discussion on Departmental Interaction]. *National Taiwan University Social Work Journal* 4: 163-201.

官有垣、李宜興，2002，〈地方民間組織與政府在社區營造的夥伴關係－以嘉義新港文教基金會推動淨港計畫爲例〉，《研考雙月刊》，26(3): 87-99。Guan, You-yuan & Yi-xing Li. 2002. “Defang minjian zuzhi yu zhengfu zai shequ yingzao de huoban guanxi-yi jiayi xingang wenjiao jijinhui tuidong jinggang jihua weili” [Partnership between local non-governmental organizations and the government in the community-Taking Chiayi Xingang Culture and Education Foundation as an example]. *Research, Development and Evaluation Bimonthly* 26(3): 87-99.

林志信、楊永年、林元祥，2002，〈桃芝颱風地方政府救災組織體系運作之探討－以水里鄉與鹿谷鄉爲例〉，《中央警察大學災害防救學報》，3: 143-176。Lin, Zhi-xin, Yong-nian Yang, & Yuan-xiang Lin. 2002. “Taozhi taifeng defang zhengfu jiuzai zuzhi tixi yunzuo zhi tantao-yi shuilixiang yu luguxiang weili” [Discussion on the Operation of Typhoon Taozhi Local Government Disaster Relief Organization System-Taking Shuili Township and Lugu

臺灣人學學術期刊資料庫

Township as Examples]. *Journal of Disaster Mitigation and Rescue Central Police University* 3: 143-176.

林淑馨，2015，〈我國非營利組織與地方政府協力現況之初探與反思：以台北市爲例〉，《文官制度季刊》，7(2): 17-46。Lin, Shu-xin. 2015. "Woguo feiyingli zuzhi yu difang zhengfu xieli xiankuang zhi chutan yu fansi yi taibeishi weili" [A Preliminary Study and Reflection on the Current Status of the Cooperation between Non-profit Organizations and Local Governments in Taiwan: Taking Taipei City as an Example]. *Journal of civil service* 7(2): 17-46.

林淑馨，2016，〈台灣非營利組織與地方政府協力的實證分析：以六縣市爲例〉，《政治科學論叢》，69: 103-148。Lin, Shu-xin. 2016. "Taiwan feiyingli zuzhi yu difang zhengfu xieli di shizheng fenxi-yi liu xianshi weili" [An Empirical Analysis of the Collaboration Between Taiwan's Nonprofit Organizations and Local Governments: Taking Six Counties and Cities as An Example]. *Taiwanese Journal of Political Science* 69: 103-148.

林淑馨，2017，〈從協力治理檢視日本的災害防救：以東日本大地震爲例〉，《行政暨政策學報》，65：1-37。Lin, Shu-xin. 2017. "Cong xieli zhili jianzhi riben de zaihai fangjiu- yi dongriben dadizhen weili" [Examining Japan's Disaster Prevention from Collaboration Governancet: Taking the Great East Japan Earthquake as an Example]. *Public Administration & Policy* 65: 1-37.

林淑馨，2018，〈協力神話的崩壞？我國地方政府與非營利組織的協力現況〉，《公共行政學報》，55: 1-36。Lin, Shu-xin. 2018. "Xieli shenhua de benghuai woguo difang zhengfu yu feiyingli zuzhi de xieli xiankuang" [The collapse of the myth of collaboration? Current Status of the Cooperation between Local Governments and Non-profit Organizations in Taiwan]. *Journal of Public Administration* 55: 1-36.

孫 煒，2007，〈台灣第三部門與政府互動的政策分析：新治理的觀點〉，邱昌泰（編），《非營利部門研究：治理、部門互動與社會創新》，臺北：智勝，頁 123-156。Sun, Wei. 2007. "Taiwan di san bumen yu zhengfu hudong de zhengce fenxi: Xin zhili de guandian" [Policy Analysis of the Interaction between the Third Sector and the Government of Taiwan: Perspectives on New Governance]. In *Fei yingli bumen yanjiu: Zhili, bumen hudong yu shehui chuangxin* [*Non-profit Sector Research: Governance, Sector Interaction, and Social Innovation*], ed. Chiou, Chang-tay. Taipei: Zhisheng publishing, 123-156.

孫 煒，2016，〈台灣地方社會服務契約委外的績效與競爭〉，《公共行政學

臺灣人文與藝術期刊資料庫

報》，51: 1-33。Sun, Wei. 2016. “Taiwan difang shehui fuwu qiyue wei wai de jixiao yu jingzheng” [Performance and Competition of Outsourcing of Local Social Service Contracts in Taiwan]. *Journal of Public Administration* 51: 1-33.

張四明、王瑞峯，2011，〈臺灣紅十字會發展災變服務整合平台之經驗分析〉，趙永茂、謝慶奎、張四明、徐斯勤（編），《公共行政、災害防救與危機管理》，北京：社會科學文獻出版社，頁 92-120。Zhang, Si-ming & Rui-Feng Wang. 2011. “Taiwan hong shizi hui fazhan zaibian fuwu zhenghe pingtai zhi jingyan fenxi” [The Role of Coordination and Cooperation Networks in Cross-border Disaster Relief: A Comparison of Taiwan and Singapore Red Cross Cases]. In *Gonggong xingzheng, zaihai fang jiu yu weiji guanli* [*Public Administration, Disaster Prevention, and Crisis Management*], eds. Zhao, Yong-mao, Qing-kui Xie, Si-ming Zhang, & Si-qin Xu. Beijing: Social Sciences Academic Press (China) publishing, 92-120.

張鎧如，2018，〈初探我國地方政府從事災害防救組織協力之動機：理論與實務之比較〉，《公共行政學報》，54: 79-125。Zhang, Kai-ru. 2018. “Chutan woguo difang zhengfu congshi zaihai fang jiu zuzhi xieli zhi dongji: Lilun yu shiwu zhi bijiao” [Preliminarily exploring the motivation of local governments in China to engage in disaster prevention organizations: a comparison of theory and practice]. *Journal of Public Administration* 54: 79-125.

陳定銘，2006，〈政府與第三部門協力關係探討〉，《研習論壇》，62: 1-11。Chen, Ding-ming. 2006. “Zhengfu yu dì san bumen xieli guanxi tantao” [Discussion on the Cooperation between the Government and the Third Sector]. *Study Forum* 62: 1-11.

黃忠發、曾政勇、鍾舒安，2012，〈政府與非政府組織於災害防救互動關係之分析－從非政府組織觀點〉，《中華建築技術學刊》，9(1): 33-48。Huang, Zhong-fa, Zheng-yong Ceng, & Shu-an Zhong. 2012. “Zhengfu yu fei zhengfu zuzhi yu zaihai fang jiu hudong guanxi zhi fenxi - Cong fei zhengfu zuzhi guandian” [Government and Non-government Organization in the Interaction Relationship of the Disaster Prevention and Protection: From the Perspective of the NGOs]. *Journal of Building and Construction Technology* 9(1): 33-48.

楊永年，2000，〈建構地方政府救災組織體系之理論與實際〉，《中大社會文化學報》，10: 61-83。Yang, Yong-nian. 2000. “Jiangou difang zhengfu jiuzsi zuzhi tixi zhi lilun yu shiji” [Theory and Practice of Constructing Disaster

臺灣大學期刊資料庫

Relief Organization System of Local Government]. *National Central University Journal of Culture and Society* 10: 61-83.

楊永年，2009，〈八八水災救災體系之研究〉，《公共行政學報》，32: 43-169。Yang, Yong-nian. 2009. “Baba shuizai jiuzai tixi zhi yanjiu” [A Study on the August 8 Flood Disaster Relief System]. *Journal of Public Administration* 32: 43-169.

劉淑瓊，1997，〈依賴與對抗：論社會服務契約委託下政府與民間受託單位間的關係〉，《社區發展季刊》，80: 113-129。 Liu, Shu-qiong. 1997. “Yilai yu duikang: Lun shehui fuwu qiyue weituo xia zhengfu yu minjian shoutuo danwei jian de guanxi” [Dependency and Rivalry: The Relationship between Government and Voluntary Organizations under Social Service Contracting]. *Library of Academia Sinica* 80: 113-129.

劉麗雯，2004，《非營利組織：協調合作的社會福利服務》，臺北：雙葉。Liu, Li-wen. 2004. *Fei yingli zuzhi: Xietiao hezuo de shehui fuli fuwu* [*Nonprofit Organizations: Coordinated and Cooperative Social Welfare Services*]. Taipei: Shuangye publishing.

劉麗雯、邱瑜瑾、陸宛蘋，2003，〈九二一震災的救災組織動員與資源連結〉，《中國行政評論》，12(3): 139-178。 Liu, Li-wen, Yu-jin Qiu, & Wan-ping Lu. 2003. “Jiu er yi zhen zai de jiuzai zuzhi dongyuan yu ziyuan lianjie” [Interorganizational Coordination for Disaster Relief in the 9-21 Earthquake of Taiwan]. *The Chinese Public Administration Review* 12(3): 139-178.

潘穆縈、林貝珊、林元祥，2016，〈韌性研究之回顧與展望〉，《防災科學》，1: 53-78。 Pan, Mu-ying, Bei-shan Lin, & Yuan-xiang Lin. 2016. “Renxing yanjiu zhi huigu yu zhanwang” [Review and Prospect of Resilience Studies]. *Disaster Science* 1: 53-78.

蕭英煜、吳光中，2016，〈精進我國災害防救機制之研究〉，《國防雜誌》，31(1): 67-83。Xiao, Ying-yu & Guang-zhong Wu. 2016. “Jingjin woguo zaihai fang jiu jizhi zhi yanjiu” [The Study of Improving the ROC’s Mechanism of Disaster Relief]. *National Defense Journal* 31(1): 67-83.

賴宏育，2011，〈協調合作網絡在跨越邊界救災的角色：臺灣與新加坡紅十字組織個案之比較〉，趙永茂、謝慶奎、張四明、徐斯勤（編），《公共行政、災害防救與危機管理》，北京：社會科學文獻出版社，頁 121-150。Lai, Hong-yu. 2011. “Xietiao hezuo wangluo zai kuayue bianjie jiuzai de juese: Taiwan yu xinjiapo hong shizi zuzhi gean zhi bijiao” [The Role of Coordination

臺灣大學學術期刊資料庫

and Cooperation Networks in Cross-border Disaster Relief: A Comparison of Taiwan and Singapore Red Cross Cases]. In *Gonggong xingzheng, zaihai fang jiu yu weiji guanli* [*Public Administration, Disaster Prevention, and Crisis Management*], eds. Zhao, Yong-mao, Qing-kui Xie, Si-ming Zhang, & Si-qin Xu. Beijing: Social Sciences Academic Press (China) publishing, 121-150.

謝儲鍵、林煥笙、陳敦源，2016，〈緊急災害管理中之協力網絡分析：以莫拉克風災災後的教育重建爲例〉，《行政暨政策學報》，62: 59-125。Xie, Chu-jian, Huan-sheng Lin, & Dun-yuan Chen. 2016. “Jinji zaihai guanli zhong zhi xieli wangluo fenxi: Yi mo lake fengzai zaihou de jiaoyu chongjian wei li” [Understanding Collaborative Networks in Emergency Management: A Case Study of Education Reconstruction after 2009 Typhoon Morakot in Taiwan]. *Public Administration & Policy* 60: 59-125.

## 二、日文部分

小田切康彦，2013，〈NPO と官民協働－被災者及び避難者支援の取り組みから－〉，桜井政成（編），《東日本大震災と NPO・ボランティア》，京都：ミネルヴァ書房，頁 89-106。

早瀬昇，2010，〈「協働」の視点から見た公共サービスのあり方〉，《ガバナンス》，106: 26-28。

## 三、西文部分

Cooper, T. 2015. “Empirical Research on Inter-organizational Relations within a National Disaster Management Network in The Caribbean.” *Public Organization Review* 15(1): 1-16.

Emerson, K., T. Nabatchi, & S. Balogh. 2012. “An Integrative Framework for Collaborative Governance.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(1): 1-29.

Huxham, C. & S. Vangen. 2005. *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. London: Routledge.

Kapucu, N. & V. Garayev. 2011. “Collaborative Decision-Making in Emergency and Disaster Management.” *International Journal of Public Administration* 34(6): 366-375.

Kapucu, N. 2007. “Non-profit Response to Catastrophic Disasters.” *Disaster Prevention and Management* 16(4): 551-561.

Kapucu, N., T. Arslan, & M. L. Collins. 2010. “Examining Intergovernmental and Interorganizational Response to Catastrophic Disasters: Toward a

臺灣大學學術期刊資料庫

Network-centered Approach." *Administration & Society* 42(2): 222-247.

Koppenjan, J. F. M. & E. H. Klijn. 2004. *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*. London: Routledge.

Kożuch, B. & K. Sienkiewicz-Małyjurek. 2016. "Factors of Effective Inter-organizational Collaboration: A Framework for Public Management." *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 12(47): 97-115.

Kramer, R. M. 1981.*Voluntary Agencies in The Welfare State*. Berkeley: University of California Press.

Leach, W. D. & P. A. Sabatier. 2005. "To Trust an Adversary：Integrating Rational and Psychological Models of Collaborative Policymaking." *American Political Science Review* 99(4): 491-503.

Mayumi S. 2012. "The Rise of NGOs/NPOs in Emergency Relief in the Great East Japan Earthquake." *Japan Social Innovation Journal* 2(1): 26-35.

Mileti, D. S. 1999. *Disaster by Design*. Washington, DC: Joseph Henry Press.

Nolte, Isabella M, Martin, Eric C., & S. Boenigk. 2012. "Cross-Sectoral Coordination of Disaster Relief." *Public Management Review* 14(6): 707-730.

Rubin, H. J. & S. I. Rubin. 2011. *Qualitative Interviewing: The Art of Hearting Data*. London: Sage Publications Ltd.

Simo, G. & A. L. Bies. 2007. "The Role of Nonprofits in Disaster Response: An Expanded Model of Cross-sector Collaboration." *Public Administration Review* 67: 125-142.

The World Bank. 2005. "Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis." in http://publications.worldbank.org/index. Latest update 10 July 2014.

Thomson, A. M. & J. L. Perry. 2006. "Collaboration Processes: Inside the Black Box." *Public Administration Review* 66: 20-32.

Wang, Y. 2009. "A Broken Fantasy of Public–private Partnerships." *Public Administration Review* 69(4): 779-782.

Weber, E. P. & A. M. Khademian. 2008. "Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings." *Public Administration Review* 68(2): 334-349.

Wu, W. N. & S. M. Chang. 2018. "Collaboration Mechanisms of Taiwan Nonprofit Organizations in Disaster Relief Efforts: Drawing Lessons from the Wenchuan Earthquake and Typhoon Morakot." *Sustainability* 10(11): 4328.

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄

# 訪談大綱

一、請問貴組織曾參與哪些緊急災難救援活動?和哪些中央和地方部門有接觸過？整體而言，您認爲在發生緊急災難時，非營利組織與政府部門之間的權責分配，以及溝通、協調情況如何？若是有一平臺或中介組織來加以整合，您認爲是否會有助於雙方協力關係的運作？

二、災難管理一般分爲四個階段，分別爲「準備階段」、「緊急救援階段」、「重建階段」與「恢復階段」，請問您認爲在此四個階段中，非營利組織應扮演哪些角色?可以發揮哪些功能?而政府部門（中央和地方）又應扮演哪些角色？

三、根據您的經驗，貴組織與政府平常是否曾針對緊急災難救援或合作進行對話或演練交流，以增進雙方的瞭解？貴組織與政府部門間是否建立信任關係（或如何建立信任關係）？如欲提高非營利組織與政府在緊急災難時的合作成效，您認爲政府在承平時期可以有哪些作爲，或建立哪些制度？

四、根據您的經驗，貴組織在參與緊急救援的過程中，曾遭遇到哪些重大問題？您認爲有哪些部分是政府部門可以事先防範的？

五、根據您的經驗，在參與緊急救援活動時，非營利組織之間的溝通協調情況如何？是否會因爲彼此的同質性，相較於政府部門更容易溝通協調？若是有一平臺或中介組織來加以整合，您認爲是否會有助於雙方的溝通協調或合作順暢？

臺灣大學學術期刊資料庫

# The Partnership Experience Between Non-Profit Organizations and the Government in Disaster Management*

*Shu-hsin Lin***

## Abstract

Services that non-profit organizations (NPO) provide can reduce the impact of disasters. Their fast paced nature and high mobility can support the government when the latter cannot react timely enough to or fulfill public needs. They are helpful to local post-disaster reconstruction in the long run, and NPOs can be an important partner to the government during times of disaster. Therefore, the partnership experience of non-profit organizations participating in government disaster prevention is important.

Partnerships should be discussed based on the stakeholder relationship; however, due to the length limitation of this article, this study will focus on the NPOs' views on these partnerships. The research has found that while there has been improvements in the NPO and government partnerships during emergency rescue, the "Friendship Network" has not yet been established. Also, (1) bilateral and multilateral communications should be built to enhance disaster management; (2) it is difficult to build trust relationships when trust is only based on the foundation of case outsourcing; and (3) each body possesses resources that lack integration which fail to enhance the disaster support systems. Finally, NPOs participating in disaster rescue are indicators of the realization of democratic and new governance; however, organization type, scale, and popularity limits these partnerships in expa nding their network, and the inabilities of local governments limit the effectiveness of partnerships.

**Keywords:** Non-profit Organization, Governance, Disaster Rescue, Partnership, Disaster Management

---

* DOI:10.6166/TJPS.202012_(86).0005

** Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. E-mail: susin@mail.ntpu.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫