

壹、前言

臺灣屬於海島型國家，位處環太平洋地震帶及西太平洋颱風區，受地形因素影響，一年之中經常可見北、中、南各區面臨水資源不足，卻又遭受洪水氾濫、海水倒灌的弔詭情形。另一方面，1999年的921集集大地震間接鬆動臺灣地質，每逢豪大雨，全臺各地山區屢屢發生嚴重土石流災難（古蒙仁，2008）。各類重大災害，不僅威脅居民人身安全，也影響大眾對政府施政滿意度與信任感。再者，世界銀行於2005年《天然災害熱點》（*Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis*）報告指出：臺灣「天然災害風險危害度」為世界之冠（Dilley, Chen, Deichmann, Lerner-Lam, & Arnold, 2005）。面對災難頻傳的風險社會（risk society）（Beck, 1992, p. 24），我國各級政府無疑應更積極思索整合性災害風險管理（integrated disaster risk management）的健全之道（洪鴻智，2010；Elliot & Simth, 2004; Gopalakrishnan & Okada, 2007），方能化危機為轉機，尋找一條永續發展的可行路徑。

我國災害防救體系分為：中央、縣（市）及鄉（鎮、市）三個層級。囿於傳統監護型地方自治的政治行政缺失（江大樹，2006），基層鄉（鎮、市）公所普遍存在技術、經驗、人力、經費等各方面資源不足的問題，且因縣（市）政府相關災害作業能力與機制尚未完備，因而嚴重影響我國地方政府災害防救行動力的健全化（丘昌泰、楊永年、趙家民、楊聿儒、鄭問堂，2003；姚乃嘉、許文科、朱峻平，2010，頁50-51；柯孝勳、許俊文、蔣得心，2009；章光明等，2010，頁28；楊永年，2009，頁155）。從災難現場觀察，愈基層的政府部門扮演的角色愈是重要。以八八風災為例，當時南部地區爆發嚴重淹水與土石流危機，不僅損傷慘重且引發各級政府競相推諉卸責，甚至發生縣（市）政府與國軍救災體系的資訊不對稱等爭議；相對地，在南投縣水里鄉新山村卻呈現不同面貌，該村村長在颱風侵臺之初，即獲上級政府提醒並授予自行決定是否撤村之權，面對瞬息萬變的災情時，村長當下選擇積極勸導與疏散在地居民，結果顯示，即使當地遭逢路基坍塌威脅，居民仍可安然無恙地避免災難發生（賴淑禎，2009）。此外，2011年南瑪都颱風經驗顯示，賦予鄉（鎮、市）長及直轄市區長擔任第一線防災指揮官，並切實執行「超前部署」及「趨前避災」等策略，的確獲得不錯成效（〈南瑪都證實：離災防災的關鍵在地方政府〉，2011）。綜上兩個事件對比，凸顯第一線基層地方政府在災害防救體系運作過程中，的確具有積極角色與職能。

為健全與深化各級地方政府災害防救能力，行政院自 2000 年起開始從法規建置與政策執行兩個面向做改善。首先，「法規建置」方面，於 2000 年 7 月 19 日公布施行《災害防救法》。嗣後，歷經數次重大災害，陸續於 2002 年、2008 年及 2010 年分別再針對《災害防救法》相關條文做滾動式修正，逐步釐清中央與地方政府之間災害防救業務的權責分工，同時賦予建構「地方政府災害防救網絡」的規範性基礎。² 其次，行政院自 2004 年起為協助強化地方政府的地區災害防救計畫，並提升地方政府災害應變工作效能，於同年 11 月 4 日核定實施「協助直轄市、縣（市）政府強化地區災害防救計畫三年中程計畫」，由國家災害防救科技中心協助推動。³ 接著，行政院災害防救委員會（以下簡稱行政院災防會）鑑於鄉（鎮、市）公所位處災害防救第一線的重要性，於 2007 年 12 月提報「災害防救深耕五年中程計畫」，冀望以 2008 年作為準備年，規劃以五年期分三梯次辦理，藉由計畫輔導的方式，協助各直轄市、縣（市）政府強化轄內鄉（鎮、市、區）公所之災害防救能力（國立暨南國際大學，2010，頁 1）。

然而，經過上述的努力，深耕地方政府災害防救能力其成效為何？似乎值得探究。檢閱我國有關地方政府災害防救能力的文獻可清楚瞭解，這類研究省思尚屬起步。相關文獻依研究課題大致可分為四類：一、從民主化轉型觀點，分析官僚網絡化與災難共治如何形塑（湯京平，2001）；二、採取中央與地方府際互動觀點，論述整合性災害防救體系建置課題（施邦築、李維森，2007；楊永年，2009；章光明等，2010；熊光華、吳秀光、葉俊興，2010）；三、藉由個案反省，探討地方政府災害防救組織與職能變革（丘昌泰等，2003；姚乃嘉等，2010；楊永年，2001）；四、關注社區防災能力建構（楊永年，2003；廖俊松、張文昌，2007）。綜合這些文獻共同觀點指出，面對當代災害防救課題，必須積極建構跨組織與跨部門的治理網絡。此觀點不僅是 2010 年《災害防救法》的條文修正考量重點，也是「災害防救深耕三年中程計畫」規劃執行的基礎。只是，靜態法制規範，如何有助於「建構基層地方政府的災害防救治理網絡」，並朝向實質動態的「災難共治」與「分享治理」（shared governance）模式發展（湯京平，2001；May et al., 1996, p. 2）？乃是「災害防救深耕三年中程計畫」最重要關注的課題。是故，本文擬從「協力與培力治理」觀點，針對「南投縣

² 《災害防救法》修正條文中，涉及地方政府的災害防救權限調整之處，請參考附錄。

³ 請參見國家災害防救科技中心，<http://www.ncdr.nat.gov.tw/CusPage.aspx?WebSiteID=5853983c-7a45-4c1c-9093-f62cb7458282&id=2&subid=35&PageID=29>