**莫拉克風災後的政府問責：**

**災害管理與跨部門協力治理初探**

劉鴻陞

義守大學公共政策與管理學系助理教授

**摘要**

大型天然災害的出現使得各國面對到前所未有的挑戰，政府為了妥善因應天災威脅因而衍生出對健全問責機制的需求。在災害管理過程裡，政府問責的建立不只是要規劃救災的標準作業程序，提供制度上的權責劃分並追求災害管理的善治才是真正的關鍵。在臺灣，2009年莫拉克颱風威脅台灣同時也為國內帶來嚴重的損失，政府在風災之後隨即成立行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會來推動各種重建工作，但正因為受災範圍與程度已超越過往，這也造成了政府問責亟需調整。這種調整包含了規範性與行動性兩個目的，所謂的規範性調整即責任範圍的重新界定，而行動性的調整則是要整合進其他資源與不同部門的行為者，兩者的目的都是要有效回應各種災後重建的需求。本篇文章以三個部份來討論這兩種調整的內涵，第一個部份將引介政府問責的研究討論，並以莫拉克風災經驗來解釋相關理論的發展。第二個部份本文將分別從規範面與執行面檢討我國政府在面臨莫拉克風災後的政府問責在建構的過程，討論政府如何增強面對當前天然災害的應變能力，並且從跨部門協力治理的角度探討政府如何納入更多元的其他部門行為者並藉此轉化跨部門協力關係以達成共治合產的理想。最後則是結語，並針對行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會的工作成果進行綜合評估。

**關鍵詞：**災難管理、政府問責、跨部門協力治理、公民參與

**壹、前言**

當前大規模天然災害對人類社會的威脅頻率已越見頻繁，天災衝擊的規模也越見龐大，猶如美國的卡崔納颶風、緬甸的納吉司颱風、印尼亞齊的海嘯等，這些天然災害的出現造成災區基礎建設全數毀滅所造成的發展困境、國內難民朝鄰近區域流動所影響的社會問題、同時也導致政府在救災、重建過程裡的種種挑戰。這種大規模天然災難對於國家與政府治理能力的挑戰也出現在台灣。在2009年8月6日，莫拉克颱風讓臺灣遭遇史無前例的嚴重災害，在很短的時間裡，大規模降雨重創屏東、高雄、台南、南投等縣市，超過1,600毫米的豪雨落到平地造成都會區嚴重積水與河流流域的氾濫，同一時間裡受到豪雨侵襲的山區引起非常大範圍的土石流與泥流。根據行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會的綜合統計，莫拉克風災造成的損失將近2,000億，保守估計一共有699人死亡或失蹤以及1,764棟房屋毀損或倒塌，最引人關注的就是位於甲仙鄉的小林村滅村事件與超過數百人喪生的悲劇。

政府在風災後及時因應並出動國軍54萬5,196人次，警義消99萬3,147人次，調度直升機5,958架次，救出災民53,442人，運送物資503,953噸，清運土石垃圾329,608噸，消毒面積8,212萬平方公尺。[[1]](#footnote-1)隨後成立的行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會開始推動重建工作，根據「行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會暫行組織規程」，政府的災後重建與治理工作涵蓋面向極廣，從災民日常生活的照顧到重大基礎建設的重建，都列舉在工作項目中。如同其他面臨災難威脅的國家一樣，面對天然災害所帶來的巨大挑戰，政府責無旁貸必須投入各種災後治理工作，不過正因為受災範圍與程度已超越過往，這也造成政府問責（governmental accountability）亟需調整。這種調整包含規範性與行動性兩個目的，所謂的規範性調整即責任範圍的重新界定，而行動性的調整則是要整合進其他資源與不同部門的行為者，兩者的目的都是要有效回應各種災後重建的需求。

本篇文章分為三個部份。第一個部份將引介政府問責的研究討論，並以莫拉克風災經驗來解釋相關理論的發展。第二個部份本文將分別從規範面與執行面檢討我國政府在面臨莫拉克風災後的政府問責在建構的過程，討論政府如何增強面對當前天然災害的應變能力，並且從跨部門協力治理的角度探討政府如何納入更多元的其他部門行為者並藉此轉化跨部門協力關係以達成共治合產的理想。最後則是結語，並針對行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會的工作成果進行綜合評估。

**貳、災害管理中的政府問責**

**一、文獻回顧**

「問責」一詞深受當代政治學者關注的原因在於它與民主治理及民主行政的關係(Behn 2001)。當民主政治成為法蘭西斯‧福山(Francis Fukuyama)所謂「歷史終結」(the end of history)中的最後人類政治制度，問責便成為民主制度在規範層面與行動層面不容被忽視或駁斥的重要因素。從廣義的民主行政(democratic administration)角度來看，問責代表一個有責任的政府將會肩負起負責任的施政並且為人民謀福利。這種抽象定義或許可標示問責的主要內容，但卻也引起歐、美學者對於問責理論或者是概念化與操作型定義的辯論。舉例而論，在歐洲的公共行政學者幾乎將問責與政府的回應能力(responsiveness)劃上等號，他們認為政府具有一種規範性、抽象的正面價值並且可以不斷修正、協助政府治理能力的改善。這種廣泛的定義讓問責的研究容許異質性，也就是不同的部門、不同的議題、不同的對象與不同的法規環境都會有不同的問責內容(Bovens, Schillenmans and Hart 2008:227)。在英美國家，公共行政學者對於問責的研究更為聚焦並且是以一種相對狹隘的定義來討論「問責」，視它為一種可以約束、調整、或修正行為者活動的社會制度、關係與安排。歐洲與英美學者的定義差別讓當代的問責研究發展出四種不同但卻又相關的研究方向，分別討論問責在權責劃分、協力整合、檢討評估、以及修訂調適等四個面向。

在「問責劃分」的研究上，學者多討論公部門、私部門與第三部門的問責內容與機制，相關的研究常見針對三個不同體系的問責形式與制度設計作比較研究(Mulgan 2000; Mahmood 2006)。這是最基本的範圍界定研究同時也是公共行政學者最擅長的制度分析，這些研究特別重視個案的討論，原因在於以個案分析或比較研究歸納的建議很容易被決策者或政府官員採納參考，從私部門與企業所引進的管理問責機制就是政府再造運動中很受矚目的成果。特別的是，不同的部門的問責或許各有差異，但透過學者的比較研究所產生的政策建議，有很多跨部門的問責經驗的分享都可以在個案研究中找到方向。

如果我們說「問責劃分」的研究是在界定研究內容，那麼「問責匯整」的研究便是在將不同的內容整合到相關的主題上。對於「問責彙整」有興趣的學者會帶入協力的概念討論不同部門問責的協力形式，特別的是，有許多研究者會利用治理網絡的假設把多種行為者設定在其中，再透過對於不同行為者職能、角色的區隔，把彼此在問責形成、監督、執行等過程中的關係搭建在一起並發展出協力之模式。如果我們回顧當代公共行政學者在這個主題上的文獻，比較常討論到的重要主題便是公民參與、審議、監督的角色(Vigoda 2002; Halvorsen 2003; Furlong and Kerwin 2005)。問責匯整不只是分類研究不同部門的問責形式，研究者把這些各有所長的特色匯整起來後建立的整合型架構對於不同部門的成員(決策者與政府官員、企業經理人或監督者、公民組織領袖或公民行動者)最大的幫助在於可以發展出不同的問責合作機制(Page 2004)，讓政府可以吸收民間參與且民間亦可以協助公部門組織調整與規範建立之制度改善計畫。在臺灣的公共行政學界，有許多研究者從協力的角度來討論問責，特別是針對民主治理中的公部門與民間社會信任關係、互動與合作關係來分析問責的協力機制與合作過程(陳敦源 2009；江明修，鄭勝分 2010)，這些研究具有很濃厚的理論意義。

從內容的劃分到理想型的協力關係的討論，研究問責的學者進一步把焦點放在檢討與評估上，目的在於檢討不同部門之間的問責關係是否真的能夠有效落實，而這就是「問責檢討」的研究。當前的公共行政學者對於問責檢討的研究往往會以公部門管理形式的缺陷為對象，然後積極研究公部門回應能力的發展。有的學者把重點放在公部門機構的重新設計問題上(Miller 2000)，有的學者以「聆聽的官僚」(the listening bureaucrat)來研究回應能力的發展評估與困境(Stivers 1994)，當然也有專家則討論公部門管理的政策實踐與規範(Feldman, Khademian, Ingram, and Schneider 2006)。這些研究的重點絕大多數都與提升公部門的治理能力有關，藉將問責成為啟動組織改革的鑰匙來大幅提升公部門治理的回應能力。在臺灣，有部份學者同樣從績效評估與績效管理解讀公部門的問責政治或以公部門特殊機構與單位為例進行個案分析與比較(蘇偉業 2009；蘇偉業，李榮昌，王雅萍 2011)，這些成果讓國內的問責研究更能與國際研究對話。

檢討問責的目的在於發展更有效、更能落實的新權責制度，這就是公共行政學者對於「問責再造」的討論。對於問責再造的研究學者特別來自於測量組織表現的學派(Austin 1996)，他們針對問責的制度、績效與未來發展有各種各樣的討論(Kassel 2008)，當然不乏新問責形式的設計以及問責評估的發展(Bovens 2007)、有的學者提出「彈性問責」的理念改造問責的內容與規範(Khademian 2010)、有的研究者專門分析民主問責與公共利益之間的關係(Knott 2011)等。問責再造的研究方向啟動許多新的研究成果，特別的是，它們綜整前列三個研究方向的討論。

**二、分析架構**

綜合對照當前的歐美問責研究與臺灣的問責研究，我們可察見其中兩個特色：從政治學的觀點來看，問責的研究包含協力機構、合作方式、規範內容、還有問責評估等，反映政治學者對於民主治理的多元特質的重視。另外從行政學的觀點來看，從問責的角度來從事對於公部門制度設計改革的研究與建議，展露出公共行政學者對於政府體制革新與政府職能強化的想法。也就是說，政治學者的問責研究把多元的行為者框架在問責制度的設計中，同時也發展出可能的協力機構或制度設計，而公共行政學者的研究更從規範面與行動面加強這種協力關係，將政府問責的觸角擴展到其他公部門、私部門與第三部門上，使得政府問責朝向跨部門的協力治理前進成為可能。特別是在政府面臨到大型天然災害的同時，妥善處理天災威脅已經不再是中央政府獨攬的責任，特別當「部門內的群體概念」與「部門間的協力概念」的出現更是讓新時代的災害管理形式變得多元。圖一說明災害管理中的新治理邏輯，這個新的邏輯主要可以從跨部門協力機制與跨部門協力特色兩個層面來看。本文認為以政府為主的政府問責反映在跨部門協力機制上將具有三種形式：

公部門群：舉公部門的例子來說，單單一個政府部門在面對災害管理的過程中往往顯得勢力單薄，一般咸認為中央層級的公部門（中央政府）是因應天然災害最主要的行為者，但隨著民主治理概念的引入，地方層級的公部門（地方政府）加入災害管理過程所建立的公部門群的縱向合作與協調，把中央與地方在救災協作與配搭的規範、責任與工作提升為公部門之間的有效協力關係。

私部門群：為了追求更健全問責機制，災害治理不再只是中央政府的責任，政府會將觸角展延到其他的合作部門中，對私部門來說，不同企業主動或被動地參與災害管理的過程，讓災害管理有了更多的資源，無論在財政經費上、管理經驗上、人力資源上都有了更充裕的支持，而這種公私協力關係的建立讓災害管理的執行更加順利。

第三部門群：政府與非政府組織或非營利組織等第三部門的合作，最容易出現在災難管理過程中，因為這種協力方式顯得最為彈性，各種第三部門的志工往往在政府還沒到達災區之前便隨著過去對地方網絡的經營而取得了進入災區的管道。他們不但掌握了進入災區的彈性，同時也是在災區進行救援與重建工作為期最長久的團隊。



相比之下，從問責的角度來看災難管理中的這些協力關係最主要的特色，在公部門與私部門的協力關係中最重要的特色就是引入資源，特別在災害管理上需災區的救援與重建都需要龐大的財政經費的支持，來自於企業的捐款、管理經驗、人力等資源將可補足政府欠缺之處。而公部門與第三部門的協力關係最重要的特色就是爭取彈性，第三部門的志工、地方網絡將可協助政府以更彈性的方式進入災區並進行長期的救援與重建工作。最後，私部門與第三部門的協力關係最重要的特色就是爭取支持。如來自於企業與非政府組織之間的協力關係一方面可以強化企業參與的彈性，另一方面也可以豐富第三部門的參與資源，有了這些整合性的社會資源，將可以協助政府問責的落實。所以，整體說來，在災害管理過程裡，政府問責的建立不只是要規劃救災的標準作業程序，提供制度上的權責劃分並追求災害管理的善治才是真正的關鍵，在這個前提下，公部門群、私部門群、第三部門群之間所構成的鐵三角關係，則缺一不可。

**參、莫拉克風災的政府問責：規範面與執行面的討論**

**一、規範面分析**

行政院依據「災害防救法」第37條第1項規定，立刻在莫拉克颱風災後7天成立「行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會」來專責主導條例中並明訂之家園重建、基礎建設重建、產業重建、生活重建、文化重建等計畫。行政院於災後12日通過「莫拉克颱風災後重建特別條例」，送請立法院審議並經立法院8月27日三讀通過，總統8月28日公布。[[2]](#footnote-2)重建委員會的設立與重建特別條例的通過，代表著行政及立法部門以及中央與地方關係的共同攜手，在災後利用很迅速的時間完成政府問責的規範。

在2009年9月15日發佈施行的「行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會暫行組織規程」在制度設計上也展現出這種協力關係的精神，如該委員會的職責包括了：(1)災後重建整體規劃、地方重建推動委員會及國內、外民間支援之協調、推動及督導。(2)災區交通、道路、水利、水土保持、電信等公共工程、公用設備搶修與重建之規劃、協調、推動及督導。(3)災區居民安置、就學、就業、環境、衛生、醫療、紓困、融資、心理重建、社區與原住民聚落重建、住宅與遷村規劃之協調、推動及督導。(4)災區農業、觀光業、工商業與文化創意產業重建工作之協調、推動及督導。(5)其他災後重建工作事項。[[3]](#footnote-3)特別是第4項職責架構出公部門與私部門及第三部門之間應該具有合作與協力關係，以利推動重建工作。

針對重建推動委員會的構成上，整合國內政府各個部會的特色讓莫拉克風災的政府問責有詳細且全面的規範，在制度設計上此委員會整合了政府內的各個部門的參與並成立五個處室，包括了：（1）綜合規劃處：由行政院經濟建設委員會、內政部及相關機關派駐人員。（2）基礎建設處：由公共工程委員會、交通部、經濟部、農業委員會、內政部及相關機關派駐人員。（3）家園重建處：由內政部、教育部、勞工委員會、衛生署、環境保護署、原住民族委員會及相關機關派駐人員。（4）產業重建處：由經濟部、農業委員會、勞工委員會、原住民族委員會及相關機關派駐人員。（5）行政管理處：由經濟建設委員會、研究發展考核委員會、退除役官兵輔導委員會、新聞局、主計處、人事行政局、財政部、國防部及相關機關派駐人員。[[4]](#footnote-4)重建推動委員會的問責範圍主要以產業重建、設施重建、家園重建、生活重建與文化重建等五個方面為主。另外，在相對應的工作夥伴也就是地方政府層級上則包含了南投、雲林、嘉義、台南、高雄、屏東、台東等縣市政府，這些縣市政府的主要問責分別包含災民福利、災區建設、災區環境與災區協調等面向，特別承擔了協調、溝通與執行重建等災害管理的第一線工作（請見圖二）。

**產業重建**

**設施重建**

**家園重建**

**災區協調**

**災區建設**

**災民福利**

**地方政府層級**

南投、雲林、嘉義、台南、高雄、屏東、台東等地方政府

**中央政府層級**

行政院經建會、公共工程委員會、教育部、經濟部、農委會、勞委會、環保署、原委會、國防部、衛生署、環保署、內政部、新聞局、人事行政局、財政部、主計處、國防部、退輔會等

**生活重建**

**災區環境**

**文化重建**

地方政府部門的問責主要與有效進行災區行政事務協調、災區陳情、重建工作的順利推動等有關

中央政府部門的問責主要以從事統籌、規劃全國災難管理事務與部門協調工作有關

行政院莫拉克颱風災後

重建推動委員會

政府問責

圖二 莫拉克風災政府問責的公部門協力

資料來源：作者。

從規範層面分析，重建推動委員會的構成說明政府問責在公部門協力關係上的內容。以從事統籌、規劃全國災難管理事務與部門協調工作的中央政府分別在經濟事務、環境事務、基礎建設事務、社會文化事務方面提供行政資源讓災區重建工作能有獲得政府的支持而順利進行，並且在各地方設置生活重建服務中心，這些都是單一地方政府或災區行政機構無法獨力規劃與完成或執行的工作。而地方政府的問責主要與有效進行災區行政事務協調、災區陳情、重建工作的順利推動等有關，地方政府扮演第一線公共服務傳遞者的角色並直接對人民負責。整體而論，災後的重建工作以「推動災區基礎設施重建恢復維生系統功能及加強防洪減災能力」、「推動家園重建，協助受災戶早日恢復安定生活」及「推動產業重建，協助災區產業復甦」為主軸，由重建會專責協調、審核、決策、推動及監督重建工作，各相關部會及地方政府實際執行。

除行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會的設計能表現出政府問責的內容透過公部門群之間的協力關係延伸到府際與公務部門之間協力治理的落實，相比之下，行政院莫拉克颱風災後重建特別條例的規劃與內容則能夠表現公部門與其他部門之間在災害管理（特別是災後重建）上的另一種規範性的跨部門協力關係。如行政院莫拉克颱風災後重建特別條例第15條所示：「災區重建工程得標廠商須僱用人員時，應優先僱用災區失業者；其優先僱用者，政府應予獎勵」，透過獎勵參與重建工作的廠商提供工作機會給災民，政府與企業建立正面的合作可能性。特別是在產業重建計畫上最能夠展示政府與私部門的合作協力關係，特別是在爭取民間企業、民間團體（如非政府組織NGO）資源進入，並納入地方需求，進行農、觀光、工商、原鄉特色等產業之重建規劃，並鼓勵產業再造與轉型，朝種苗、種畜禽、蘭花、石斑魚等重點精緻農業、生態觀光旅遊及融入當地原住民文化元素的文化創意等新興產業發展；此外，鑒於災民救業與產業重建息息相關，計畫中亦將就業協助與振興推動措施納入，以配合產業重建人力培訓需求，開創在地就業機會、協助創業。[[5]](#footnote-5)

從規範面說明，政府部門與政府部門之間以及中央政府與地方政府之間的合作是災害管理的最重要的機制。行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會與行政院莫拉克颱風災後重建特別條例就是這種機制的實踐，隨著民主治理概念的引入，政府問責在災害管理過程中因為有了其他不同部會的行為者、機制的整合而變得更完整。但為了追求更健全問責機制，災害治理不會只有政府問責，政府會將觸角展延到其他的合作部門中，就像行政院莫拉克颱風災後重建特別條例中所列舉的一樣，理論上來說，私部門與企業主動或被動地被政府納入災害管理的過程，讓災害管理有了更多的資源。另一個重要的鐵三角成員是非政府組織或非營利組織，這些第三部門的行為者最容易出現在災難管理的前線，透過規範來納入並強化政府與第三部門的關係可以加強政府在災害管理的彈性與便捷度，也可以把政府的治理觸角真正深入災區與民間社會。

**二、行動面分析**

在臺灣受到莫拉克風災的影響後，政府展開各項救援與重建工作，整體預算為1385.46億元，在基礎建設與家園重建方面投下了1050.58億元，而在產業重建方面也投入了114.5億元。上千億的預算不只代表著龐大的經費數據也代表著重建過程裡盤根錯節的協力關係。特別在私部門方面，企業在災害管理中的角色，捐款是一個重要的職能，如明基友達集團捐款1億元、遠東集團捐款6,000萬元、頂新集團捐款3,000萬元、光寶集團捐3,000萬元、義聯集團捐1,500萬元、統一集團捐1,000萬元、特力集團捐千萬物資、味全也捐出500萬物資，把泡麵、礦泉水、奶粉等送入災區。[[6]](#footnote-6)在校園重建方面，紅十字會、中油、張榮發基金會、台塑、TVBS、台達電、慈濟、明基友達等企業與公益團體紛紛針對校園與社區提供捐款以利重建。但光是提供捐款並不足以說明企業參與災害管理過程的職能與角色，公部門與私部門的協力關係更強化了企業在因應並投入災後重建工作上的能量。如農委會與鴻海永齡基金會協助災區農民至月眉農場進行有機栽種，並且與台肥公司合作補助農村受損肥料並加速恢復災區農耕運作。交通部與國內的旅遊產業、航空公司、民宿、農場共同規劃觀光旅遊產業的合作，並在全國各地促銷農產品與工藝產品。原民會與台積電針對「原住民產業重建競爭型計畫」與「藍色部落產業重建計畫」提供了一億元的補助以推動災區產業重建。[[7]](#footnote-7)這些都是由民間機構提出，政府共同參與以及協助推動的計畫（請見圖三）。

圖三說明了納入（inclusion）私部門如何被納入政府問責中以及如何搭起與政府單位的合作關係。從公部門的角度來看，各部會會因為自己的特殊職能來搭配適當的私部門，像是農委會與台肥公司的合作、經濟部與中衛發展中心的合作、交通部與旅遊產業的合作，這樣的協力形式能降低合作的制度成本而且也能提高私部門參與的誘因。從這種協力治理的角度來建立政府問責在理論上最能擴大政府在災害管理中的治理能量，同樣的情況發生在政府與第三部門的合作中。但是，這些在規範層面編列理想的合作關係，是不是一定就可以成功的在實際災後重建的過程中落實？私部門在政府主動擴大延伸的政府問責中是不是就只能扮演捐款者的角色？第三部門是不是就只能停留在前線扮演物資輸送者的角色？本文認為當天災的規模與影響程度越來越大使得政府問責需要調整，這種協力關係的建立反映在規範性調整上代表政府、企業與第三部門在面對天災時的責任範圍的重新界定。

公部門群

鴻海

台肥公司

巨農有機農場等

農委會

政府問責

中衛發展中心與

管理科學學會

第三部門群

私部門群

經濟部

私部門群

原民會

台積電

勞委會

交通部

農場、航空公司、旅遊產業

災區重建工程得標廠商

圖三 莫拉克風災政府問責的跨部門協力

資料來源：作者。

在規範層面上，政府除扮演統籌者的角色，新的問責必須加強如何納入私部門與第三部門進入災害管理過程的方法與制度設計。如圖一強調的跨部門治理關係，新政府問責有三種強化的意義，分別是主動性強化、制度性強化與資源性強化。在I+I協力中，政府問責的主動性強化代表政府應該主動創造中央政府部門間、中央與地方政府之間的災害管理合作與協調關係。在制度性強化上，政府應該強化災難管理的跨部會制度性連結並提高制度化程度。在資源性強化上，政府應該針對與災害管理相關之法令、規範、規則擴大政府的治理資源。在I+II協力中，因為企業不只是單純的捐款者，企業與企業之間共同參與災害管理合作以及主動參與政府的災害管理政策，這也代表企業的主動性變得重要，它除了要扮演資源提供者同樣也要扮演主動支持者的角色。在主動性強化上，政府應該主動邀請企業參與災害管理的日常政策規劃過程，聽取企業的管理經驗與因應對策。在制度性強化上，政府應強化政府與企業之間在災難前準備與預防工作、災害資源募集、災後重建的協調與合作。在資源性強化上，募集災害管理資源如人力、經費、物資並加強有效輸送、傳遞與運用。同樣地，I+III協力因為第三部門的非政府組織或非營利組織在災害管理的過程中具有較大的彈性，不應侷限這些公民社會團體只能擔任第一線物資傳遞者的角色，它們應該在政府災害管理政策過程中主動支持政府。而政府在對第三部門的協力關係的主動性強化上，應主動邀請第三部門參與災害管理的日常政策規劃過程，聽取第三部門在人道救援、災區重建、災民輔導等經驗。在制度性強化上，政府應該強化政府與第三部門之間的災害管理經驗諮詢與救援行動整合關係。最後，在資源性強化上，在災害跨部門治理政策中建立第三部門網絡，以擴大資源的募集與有效運用（如表一）。從這三個角度來建立起新的政府問責，將可以讓政府問責的行動性調整能有效整合進其他資源與不同部門的行為者以有效回應各種災害管理的作法。

表一 政府問責在災害管理中的三種強化

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 政府問責 | | |
| 政府跨部門 | 政府與企業 | 政府與第三部門 |
| 主動性強化 | 主動創造中央政府部門間、中央與地方政府之間的災害管理合作與協調關係 | 主動邀請企業參與災害管理的日常政策規劃過程，聽取企業的管理經驗與因應對策 | 主動邀請第三部門參與災害管理的日常政策規劃過程，聽取第三部門在人道救援、災區重建、災民輔導等經驗 |
| 制度性強化 | 強化災難管理的跨部會制度性連結並提高制度化程度 | 強化政府與企業之間在災難前準備與預防工作、災害資源募集、災後重建的協調與合作 | 強化政府與第三部門之間的災害管理經驗諮詢與救援行動整合關係 |
| 資源性強化 | 在與災害管理相關之法令、規範、規則中擴大政府的治理資源 | 募集災害管理資源如人力、經費、物資並加強有效輸送、傳遞與運用 | 在災害跨部門治理政策中建立第三部門網絡，以擴大資源的募集與有效運用 |

資料來源：作者。

**肆、結語**

本篇文章討論了政府問責的研究並以莫拉克風災經驗來解釋相關理論的發展。接著分別從規範面與執行面檢討我國政府在面臨莫拉克風災後的政府問責在建構的過程，討論政府如何增強面對當前天然災害的應變能力，並且從跨部門協力治理的角度探討政府如何納入更多元的其他部門行為者並藉此轉化跨部門協力關係以達成共治合產的理想。本文認為，新的政府問責應該強化政府的多重角色，除了統籌者與治理者外，新的政府問責應該在主動性強化、制度性強化與資源性強化等三個部份讓政府跨部門、政府與企業、政府與第三部門之間的協力關係能有效落實。

**參考文獻**

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研究：以屏東縣政府之莫拉克風災社區參與重建計畫為例」。台灣社區工作與社區研究學刊，1（2），59-94。

江明修，鄭勝分(2010)。政府與第三部門協力關係之關鍵議題：公共課責與自主性之研究。研習論壇，116，11-24。

吳麗雪，趙若新(2010)。地方政府社政體系在救災過程中的任務、角色與困境：高雄縣政府莫拉克風災救災的經驗」。社區發展季刊，131，33-49。

周亞越(2010)。公民問責：機制缺失及其治理」。寧波大學學報(人文科學版)，23（4），71-75。

林英彥(2009)。談八八水災後之災後重建與國土復育。土地問題研究季刊，8（4），135-136。

胡正申、李倫文、丁華、周姿葶、洪婉恬(2009)。從動員到復原：國軍心輔人員參與『八八水災』救援行動紀實。復興崗學報，96，1-28。

徐良維(2011)。天然災害之國家救助義務：以莫拉克風災」。警學叢刊，42（2），149-169。

陳永龍(2010)。莫拉克災後原住民部落再生成的主體化運動。臺灣社會研究，78，403-435。

陳金貴(2011)。社會課責在公部門的運用。空大行政學報，22，1-18。

陳敦源(2009)。透明之下的課責：台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎。文官制度季刊，1（2），21-56。

陳慧蓉(2011)。災後應變集體行動與社會資本之運作─八八風災高雄縣甲仙鄉三個社區之經驗。臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

馮燕，黃瓊億(2010)。台灣非營利組織災變應對平台模式之發展：從九二一震災到莫拉克風災。社區發展季刊，131，315-325。

楊永年(2009)。八八水災救災體系之研究。公共行政學報，32，143-169。

劉坤億(2011)。公法人與公共課責：從審計機關角色功能分析。政府審計季刊，32（1），78-91。

劉說安(2010)。台灣災害應變機制檢討與改變策略。研考雙月刊，34（3），37-48。

蔡志偉(2009)。氣候變遷、生態永續發展與原住民族社會文化發展：莫拉克風災的反思。台灣原住民研究論叢，6，27-54。

謝正倫(2009)。九二一地震與八八水災防救檢討比較與展望。中華防災學刊，1（1），9-22。

顏厥安(2009)。災難與人權：對莫拉克災難的幾個反省。臺灣民主季刊，6（3），403-435。

蘇偉業(2009)。公部門事前定向績效管理：反思與回應。公共行政學報，30，105-130。

蘇偉業，李榮昌，王雅萍(2011)。民眾回應性、課責交待機制、績效管理設計：台北市健康服務中心與戶政事務所之個案比較。策略評論，15，7-18。

Austin, Robert D. (1996). *Measuring and Managing Performance in Organizations.* New York: Dorset House.

Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability.* Washington, D.C.: Brookings Institutions Press.

Bovens, Mark. (2007). *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework.* European Law Journal, 13(4),447-468.

Feldman, Martha S., Anne M. Khademian, Helen Ingram and Anne S. Schneider. (2006). *Ways of Knowing and Inclusive Management Practices.* Public Administration Review 66(special issue), 89-99.

Furlong, Scott R. and Cornelius M. Kerwin. (2005). *Interest Group Participation in Rule Making: A Decade of Change.* Journal of Public Administration Research and Theory, 15(3),353-370.

Halvorsen, Kathleen E. (2003). *Assessing the Effects of Public Participation.* Public Administration Review 63(5), 535-543.

Kassel, David S. (2008). *Performance, Accountability, and the Debate over Rules.* Public Administration Review, 68 (2), 241-252.

Khademian, Anne M. Khademian (2010). *Organizing in the Future: Pursuing Purposefulness for Flexible Accountability.* Public Administration Review, 70(special issue), 167-169.

Knott, Jack H. (2011). *Federalist No. 10: Are Factions the Problem in Creating Democratic Accountability in the Public Interest?* Public Administration Review, 71(special issue), 29-36.

Liu, H.S. (2011). *Organizational Accountability in Emergency Management: Examining Typhoon Morakot from Citizen’s Perspectives.* Ph.D. Dissertation. California: University of La Varne.

Miller, Gary J. (2000). *Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies.* Journal of Public Administration Research and Theory, 10(2), 289-328.

Mulgan, R. (2000). *Comparing Accountability in the Public and Private Sectors.* Australian Journal of Public Administration, 59(1), 87-97.

Page, Stephen. (2004). *Measuring Accountability for Results in Interagency Collaborative.* Public Administration Review, 64(5), 591-606.

Shakeel Ahmed Ibne Mahmood (2006). *Socioeconomic Accountability of Public Administration and Private Enterprise in Bangladesh: A Policy Analysis of Their Success or Failure.* The Chinese Public Administration Review, 15(2), 79-92.

Stivers, Camilla (1994). *The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration.* Public Administration Review, 54(4), 364-369.

Tsai, F., J.H. Hwang, L.C. Chen, T.H. Lin (2010). *Post-disaster Assessment of Landslides in Southern Taiwan after 2009 Typhoon Morakot Using Remote Sensing and Spatial Analysis.* Natural Hazards and Earth System Science, 10(10), 2179-2190.

Vigoda, Eran. (2002). *From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration.* Public Administration Review, 62(5), 527-540.

1. <http://download-88flood.www.gov.tw/2011gpr.htm>。檢索日期2012/4/10。 [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://download-88flood.www.gov.tw/2011gpr.htm>。 [↑](#footnote-ref-2)
3. <http://88flood.www.gov.tw/committee_intro.php>。 [↑](#footnote-ref-3)
4. <http://88flood.www.gov.tw/committee_content.php>。 [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://88flood.www.gov.tw/files/committee_plan3/6.pdf>。 [↑](#footnote-ref-5)
6. <http://www.cnfi.org.tw/public-service/activity.php?id=92&t_type=s>。 [↑](#footnote-ref-6)
7. <http://88flood.www.gov.tw/files/committee_plan3/6.pdf>。 [↑](#footnote-ref-7)