

# 災害防救公務人員協力職能初探\*

林柏州\*\*、張鎧如\*\*\*

## 摘 要

在公共行政與管理研究中，目前仍少有文獻探討災害防救公務人員（以下簡稱災防公務人員）應具備的協力職能為何。因此，本研究嘗試歸納過去文獻並提出災防公務人員協力職能的理論架構與可能對應的評估準則，理論架構包含了領導決策、型塑團隊、組織資源配置、關係建立與維護、以及災防知識中介等五大面向。本文進一步以我國中央與地方政府的災防公務人員為研究對象，透過深度訪談的方式，歸納與呈現我國災防公務人員的協力職能內涵，並與文獻檢閱結果所提出之災防公務人員協力職能理論架構進行比較與討論。

研究結果發現，本研究所提出的災防公務人員協力職能理論架構雖依據國外文獻理論而得，但亦能對探究我國災防公務人員從事組織協力工作之職能提供相當程度的參考。此外，領導決策與型塑團隊等職能面向對於中央災防公務協力工作的推動可能具有特別的重要性，相對地，組織資源配置、關係建立與維護以及災防知識中介等三項協力職能面向，對我國地方政府推動災防組織協力活動可能較具關鍵性

---

\* 本研究為國科會專題研究計畫「地方政府災害防救組織協力之研究：臺灣與美國的跨國比較（NSC102-2410-H-004-228）」和科技部專題研究計畫「災防公務人員協力職能之建構與評估（MOST103-2410-H-004-066-MY2）」部份研究內容。論文初稿曾發表於 2013 年 10 月 8 日「第三屆建構公民社會：倫理、效能與善治」國際學術研討會，國立空中大學公共行政學系主辦，感謝周韻采教授於研討會中所給予之評論意見。也由衷感謝兩位匿名審查人之寶貴修正建議，以及賽明成教授與廖興中教授的協助和建議，使本文內容得以更加完備。本研究的發想、撰寫與修改，均經過兩位作者彼此的討論與同意，兩位作者貢獻相當。

\*\* 世新大學行政管理學系博士候選人，電子郵件：lin.bozhou0606@gmail.com。

\*\*\* 政治大學公共行政學系助理教授，電子郵件：kchang@nccu.edu.tw。

收稿日期：103 年 3 月 27 日。決定刊登日期：104 年 2 月 5 日。

的地位。本研究建議，透過持續發掘與探究災防公務人員應具備的協力職能面向，可為日後政府對於災防公務人員協力職能的培育、規劃、訓練，提供一個初步可行的參考。

**關鍵詞：**災防公務人員、協力職能、人力資源管理、專業主義

## 壹、緒論

近年來，由於臺灣災害的規模與類型已較以往更加複雜與劇烈，伴隨而來的是對專業災害防救人員需求的增長。事實上，我國現行的災害防救法第七、九、十一條即已說明了各層級政府須設置災害防救辦公室，第二十六條亦規定了各災害防救業務主管機關及相關公共事業，應設置專職人員。換言之，我國對於將災害防救領域專業化的方向已明確訂定在法律當中，只是尚未具體落實在災害防救的實務當中。

因此，我國行政院災害防救辦公室自2010年起開始規劃推動設置災害防救職系，其目的是為了要因應巨型及複合性災害需求、健全災害防救體制與效率，並且改善現行災害防救施政的相關問題，諸如災防公務人員<sup>1</sup>多以兼辦人力為主、人員流動頻繁、經驗難以傳承、災害防救相關專業知識不足等等。除此之外，2011年災害防救白皮書提出「推動與建構災害防救專業職系」為重要工作，2012年災害防救白皮書並將此一工作列入優先施政課題。於同年9月19日，行政院長主持的中央災害防救會報第二十三次會議中決議：「原則同意推動設置『災害防救職系』」。

目前我國災害防救職系的主要推動進程上，包括了2012年12月成立推動災害防救職系專案小組；同年12月24日召開「災害防救職系專案小組第1次會議」，會議的主要目的是擬定推動災害防救職系期程與策略；2013年2月1日召開「縣市政府推動災害防救職系說明會」，說明會主要是請各縣市召開縣市、鄉鎮公所級說明會，以提報預估災害防救職系人力需求；2013年2月至4月，行政院災害防救辦公室持續進行與地方政府之協調說明會與設置職系推動說明會；預計規劃於2013年12月底前完成設置災害防救職系。

---

<sup>1</sup> 本研究指涉的災防公務人員，結合災防專業化以及全災害式管理的觀點，針對的是目前負責中央、直轄市與縣市、鄉鎮市區災害防救辦公室運作，或者是服務於消防署（局）中負責災害管理業務，以及未來隸屬災害防救職系的公務人員。

隨著我國公務人力規劃設置災害防救職系，在此一脈絡下，就需要思考未來專業的災防公務人員在災害防救工作上應扮演何種角色，以及這些人員所需具備的核心職能（*competency*）為何。過去文獻（Drabek, 2010; McGuire, 2009; Waugh, 2011）告訴我們，專業的災防公務人員需在府際與跨部門界限之間進行協調整合，來完成減災、整備、應變、復原等災害防救工作。進一步從專業主義與人力資源管理的角度來看，專業的災防公務人員在所有與緊急事務管理（*emergency management*）相關的功能部門中，扮演著水平與垂直協力關係的促進者（*facilitator*）。換言之，專業的災防公務人員本身某種程度上就扮演著協力的公共管理者，在災害防救實務上負責諸如協力資訊過濾與傳遞、專案規劃與執行、廠商代表對口溝通、微觀管理與決策等工作（曾冠球，2011：37）。由此可知，若從協力治理的角度觀之，專業的災防公務人員所需具備的核心職能就不應該只是第一線的救災知識與技能，協力職能的建立與培養更為關鍵。

然而，目前國內對於災防公務人員協力職能（*collaborative-competencies*）的相關研究仍相當有限，以致理論上與實務上對於現階段災防公務人員執行工作須具備的協力職能並不清楚。而目前相關的災害防救文獻中，大多從組織的層次去探討協力這個議題，如Lai（2011）提出了一個理論架構來檢視臺灣紅十字會從事組織協力的情況；McGuire（2009）的實證研究分析了在緊急事務管理的領域中，一個愈專業化的組織，其愈有能力在多重領域和組織夥伴間執行協力活動；章光明等（2010）以「中央與地方職權劃分」、「服務傳送與民間參與」、「財政負擔責任」及「法令架構」等四個面向，從跨部門的公私治理與府際合作觀點，來了解臺灣現行災害防救組織體系，進一步對災害防救運作過程中所衍生的公共治理問題作剖析，以釐清中央與地方政府職能與角色。馬彥彬、李長晏（2014）則針對我國第二級直轄市、縣（市）政府及第三級鄉（鎮、市、區）公所之垂直整合與跨域合作災害防救業務運作情形與問題進行探討，並就中央與地方防災分工合作模式進行研析。張鎧如（2014）分析2000年至2012年期間，臺灣有關災害防救議題的期刊論文或文章、碩博士論文、以及政府委託或補助研究計畫，瞭解近13年來我國災害防救研究的趨

勢，以及公共行政相關學門對災害防救議題研究投入的情形，探究臺灣災害防救文獻中應用組織協力理論的情況。

換言之，目前國內文獻仍少有從個人層次去探討專業的災防公務人員應具備何種核心的協力職能，事實上，對於協力公共治理過程中的參與者而言，協力職能的建立是必要的（曾冠球，2011：37），而組織協力的成敗，往往也取決於個人協力職能的高下（Huxham and Vangen, 2005: 84; O’Leary and Vij, 2012: 514-515）。Weber 與 Khademian（2008: 334）也點出在網絡（network）的環境中，網絡的管理者需要具備一種協力的思維，包含了治理共享的資源、解決共享的問題等等，故本文認為在災害防救或災害管理領域中，建立災防公務人員協力職能有其重要性，特別是在我國預計設置災害防救職系的脈絡下，思考何謂災防公務人員協力職能？其概念與重要性為何？包含的面向與準則有哪些？應是往後公共行政學界研究災害管理不可忽視的重要議題。

為回答上述研究問題，本文透過文獻的檢閱與歸納，提出災防公務人員協力職能的面向與準則，並以中央和地方政府災害防救辦公室的成員為研究對象，透過深度訪談的方式，初探實務上我國災防公務人員需具備哪些協力職能，再藉由文獻與質化資料的比較分析，就理論與實務災防公務人員協力職能之面向與內涵做進一步的討論，並對未來我國災防公務人員協力職能之培育，提供相關建議。

## 貳、文獻回顧

### 一、公務人員核心職能與協力職能

公務人員的核心職能建構、管理與培育，從人力資源發展的角度來看，有其重要性和必要性。對政府機關而言，正確選擇公部門所需要的職能圖像和管理模式，以有效培育公務人員的核心職能來解決當前複雜的公共問題，並提供多元的公共服務，至為關鍵。因此，政府文官人力體系職

能管理一方面需要先瞭解政府文官體系的職能與行為現況，另一方面則要清楚剖析影響競爭力的主要職能的問題為何，才能將職能管理（competency-based management）和政府或組織策略管理充分結合（施能傑，2006：36）。而透過職能管理下的職能分析，來界定各領域公務人員的核心職能，以提供公務人員明確的學習典範，瞭解邁向成功之道為何，進而提升其工作效率、生活品質與工作滿意度，可視為研究核心職能內涵的一大目標（Draganidis and Mentzas, 2006: 51）。

關於職能的定義，McClelland（1973）在其文章〈評量職能而非智能〉（Testing for Competence Rather than for “Intelligence”）中，首先點出用以論斷績效優異與績效平庸的員工，乃是取決於職能而非智能，職能的重要性日後開始逐漸被重視並應用在人力資源管理的領域，爾後陸續有學者拓展對於個人職能的研究並衍生出許多有關職能的定義（Boyatzis, 1982; Mirable, 1977; Spencer and Spencer, 1993）。其中又以Spencer 與 Spencer（1993: 9）所提出對職能的定義最具代表性，強調職能是個人所具備的深層和持久的特性，而這些特性（包括動機、個人特質、自我概念、知識和技巧）與某些工作或情境上所設定的績效優良表現，具有因果預測上的關聯性。動機意味著引領個人產生行為的欲望或思想；個人特質強調個人的生理特點（physical characteristics）以及對於情境與訊息的反應；自我概念指涉個人的態度與價值觀；知識和技巧則著重執行工作任務的能力（轉引自陳敦源、劉宜君、林昭吟、廖興中，2013：3）。總括來說，職能可被界定為「為了完成工作任務及達成良好績效表現所需具備的外顯能力（例如專業知識、技能或行為）及潛在的特質（例如個人特性、動機、價值觀、能力）」（陳敦源、劉宜君、林昭吟、廖興中，2013：3）。而核心職能，或可稱工作上的核心能力，施能傑（2000：270）認為「核心能力是指影響某類職務工作有優秀績效表現的關鍵性能力面向，這種能力圖像可以成為所有有興趣擔任該類職務者標竿學習方向，也是組織辦理訓練發展或學習的方針」。

近年來，對於協力治理的重視，也影響了學界對於當代公務人員核心職能的看法，開始強調將協力職能納入公務人員核心職能的一環。協力的目的是希望透過跨層級、跨部會、或公私部門間的互動合作來整合各種資

源，來有效解決日趨棘手複雜的社會、經濟、政治面的公共問題（*Waugh and Streib, 2006: 132-133*）。換言之，協力是政府為了解決日益複雜的公共議題並創造公共價值，所採取一種不同於傳統科層體制或市場模式的互動關係（*林水波、李長晏, 2005: 15*）。一般而言，所謂的公務人員的協力職能，意指公務人員為了促進、配合、與執行協力治理，所需發展培養的能力（*陳志瑋, 2009: 139*）。對於協力治理過程中所有參與者而言，協力職能建立極為關鍵，在當前強調公私協力的達成與夥伴關係的建立的氛圍之下，現今的政府文官，特別是扮演公私協力與夥伴關係的專案負責人的角色者（如中階主管），雖未掌握機關最高決策權，但卻扮演承上啟下的關鍵角色，甚至握有實質的決策權，其背後動機、認知與能力接足以影響甚至主導協力夥伴關係的發展（*曾冠球, 2011: 37*）。

*陳志瑋 (2009: 141)* 試圖用策略管理的角度來看公務人員的協力職能，並指出公務人員的協力職能便是策略能力，必須是為了完成機關策略目標、因應未來環境變化所需要的關鍵能力，並非一般行政能力，這些策略能力包含策略規劃、資源管理、專案執行、協力治理等。*曾冠球 (2011: 39-42)* 整合國外文獻，指出政府跨域或協力促進者（*collaborator*）需要建立五項能力，包括了協力領導、心智管理與創新、關係經營、衝突管理與契約管理等。其中協力領導強調跨域管理者如何運用管理策略，有效激勵成員朝向協力目標邁進；心智管理與創新則是指協力公共管理者要有足夠對環境的敏感度，以創新的思維，在傳統「守護者」與革新「企業家」兩者角色之間取得平衡；關係經營所關切的，是協力公共管理者正式與非正式人際網絡之建立與維繫，並透過展現知識中介者的能力，來有效整合與管理公共知識與資源；衝突管理要求協力公共管理者，正視衝突為協力過程的正常表現，應透過溝通與協商來建立共識，以成功處理或解決多元利益可能帶來的衝突，進而降低風險；契約管理則是重視專業與法規層面，強調協力公共管理者必須具備足夠的專業能力，從法規、績效的角度，有效審視、評核雙方契約之與履行，並進行風險評估與分析。

最近在 *O'Leary、Gerard 與 Choi (2011)* 的研究中，作者曾以美國高階文官（*U.S. Senior Executives Service*）為對象，進行問卷調查，希望就他們的實務經驗與觀點，說明一位成功的協力促進者究竟需要具備那些

技能。作者原以為過去文獻中所強調的策略思維與行動來創造願景、衝突管理以解決協力問題、以及人際關係技巧會是最受到受訪者重視的前三名選項（依序），然而令人意外的是，問卷回覆的結果，位居前幾名的選項，首先是個人特質與人際關係技巧（personal characteristics and interpersonal skills）、團隊合作的技巧（group process skills）、策略領導技能（strategic leadership skills）、最後才是實質專業技術（substantive / technical expertise）。O’Leary 與 Vij（2012: 515）爾後進一步說明個人特質的內涵依序包括心胸開放、耐心、改變、彈性、無私、堅持、外交手腕、誠實、值得信賴、值得尊敬、富同理心、目標導向、具決策力、友善、以及幽默感。人際關係技巧最常被提及的是良好的溝通與聆聽、有能力與人一起工作。與人際關係技巧同等重要的是團隊合作的技巧，內容涵括團隊的促進、以利益為基礎的協商、解決協力問題、了解團隊中的變動與細節、文化、個性、妥協、解決衝突、調節等。由上述各項特點的說明不難看出，如果要培養公共管理者的協力能力，使其能成為促使組織機關間協力的關鍵角色，必須要從「人」的角度出發，強化各項人際與團隊合作促進與維繫的能力。

## 二、災防公務人員的專業角色與協力職能

近年來全球自然與人為災害頻傳，災難與緊急事件的規模與範圍擴大，意味著地方上不能只是在倚賴未經訓練的非專業人員來進行整備、應變、減災與復原等災害防救工作。所謂災害防救、緊急事務管理、災害管理或災難管理，意指「公共組織對於自然與人為災害進行預防、準備、因應與回復的管理程序與方法。」（丘昌泰，2010：336）。我國災害防救法第二條，則定義災害防救為「災害之預防、災害發生時之應變及災後之復原重建等措施」。國外文獻指出，隨著全災害式（all-hazards approach）災防觀點的推展，當前政府災害管理的政策制定與組織結構，逐漸受到經專業災防訓練與教育的公務人員的引領而朝向專業主義的方向前進（Stanley and Waugh, 2001: 697; McGuire, 2009: 71; Drabek, 2010: 214-215; McGuire and Silvia, 2010: 281）。

災防專業主義倡議者主張透過兩大方式來強化災防工作的專業性。首先，透過災防教育與訓練，讓災防公務人員取得相關認證，並產生自我專業的認同。在美國為例，在聯邦政府中，緊急事務管理學院（Emergency Management Institute）隸屬於聯邦緊急事務管理署（Federal Emergency Management Agency），作為其訓練與教育部門，提供相關災防線上與實體課程的訓練與認證。緊急事務管理學院可視為國家災害防救與緊急事務管理訓練發展與傳遞的中心，藉以提升聯邦、州、地方政府、志願組織以及公私部門災防的能力，降低災害對美國民眾的衝擊（McGuire, 2009: 73）。再者，藉由改變緊急事務管理機關的組織結構與範圍，讓災防主管單位（如災防辦公室）獨立於傳統警政、消防體系，且能直接向行政首長報告。災害防救工作傳統上往往是由消防或警政等一線的應變人員來執行或兼辦。相關災防計畫也常由消防局處首長（名義上的災防工作首長）來撰寫。然而，災防專業主義強調，災防工作應與傳統警政、消防工作有所區隔，透過設置獨立機關或辦公室，讓災防主管單位與消防和警察部門有所區隔，並能直接向行政首長報告（McGuire, 2009: 74）。

而這些經訓練、具備相關災防證照的專業災防公務人員，往往扮演著水平與垂直協力關係的促進者，緊密聯結著政府相關部會，建立中央與地方政府的溝通管道來推展災防工作（Drabek, 2010: 216-217）。他們從理論跟實務上都瞭解到，傳統的層級節制、命令與控制在災防工作上很少是有效的，甚至有時候是不可行的（Drabek, 2001; McGuire, 2009）。由於災害本身破壞性與動態的本質，災害的防治、回應與復原，不能僅靠單一政府機關之資源來處理。因此，常需要外界與跨層級政府的協助，也因此形成了災防跨疆界或區域性的應變運作（multijurisdictional response operations），專業的災防公務人員便肩負協力公共管理者的角色（Drabek and McEntire, 2002: 206; McGuire, 2009: 72）。換言之，協力職能已成為當前災防公務人員的核心職能之一（Paton and Jackson, 2002: 115; Waugh, 2011: 210）。因此，在強調專業化與協力職能的情境下，現今的災防公務人員，其職責已不同於傳統消防、警察、醫務人員等專業災害應變者的角色，而是更需要的更多元的知識、技能、溝通技巧來提升協力職能，拓展網絡關係，以有效配置有限資源來推展災防規劃工作的順利進行（McGuire, 2009: 72）。

基於組織協力對災害防救工作的順利推展有其關鍵的地位，Lai(2011: 448-453)則以臺灣紅十字會為個案研究的對象，提出一套理論架構來解釋災害防救工作中，所牽涉的組織協力包含有哪些面向。根據作者的主張，災害防救組織若要進行協力工作，須考量四個面向，分別為目的(purpose)、結構(structure)、溝通(communication)與資源(resource)(見表1)，而這四大面向也可視為災防相關組織的工作者，若想成功推展協力工作，應關注的範疇。其中，目的面向由領導(leadership)、共享願景(shared vision)、與網絡成員(network membership)三項核心工作構成，結構面向則包含正式與非正式程序(formal and informal procedures)和清楚的角色(clear roles)，溝通面向包括資訊聯結(information links)和主動溝通(active communication)，資源面向的兩大核心工作分別為知識和技能(knowledge and skills)以及財務權力(financing power)。進一步延伸可知，若災防政府機關想提升組織協力以有效推動災防工作，災防公務人員必須要有落實上述九項核心工作的能力，這九項能力相當程度可視為災防公務人員的協力職能的內涵，藉由掌控與落實上述九項核心工作，災防公務人員之協力職能方能有效提升。

表 1 災害防救組織協力的核心工作與定義

面向	核心工作	定義
目的	領導	分辨出誰將要做什麼、組織集體與個人成員的努力、促進決策制定、形塑問題
	共享願景	排列可達成的組織目標、一個共享的願景並具體化一個獨特的目的以及傳遞的手段
	網絡成員	形塑網絡中個別組織與其他組織之間的關係
結構	程序	建立正式與非正式的程序
	清楚的角色	夥伴們清楚了解到他們的角色、權利與責任
溝通	資訊聯結	資訊儲存、取得、傳遞與交換的方式
	主動溝通	及時汲取相關與有用的資訊、傳遞給關鍵的行動者、並轉化為組織的實務或關鍵行動
資源	知識與技能	協力管理者能力的發展 運用科技的進步
	財務權力	一個組織極化大協力努力時，其運用財務資源的程度

資料來源：Lai (2011: 463)。

基於過去文獻對於公務人員協力職能的探討，以及組織協力對於順利推動災防工作的重要性，災防政府機構如果想提升其組織協力職能來有效推動災防工作、提升工作績效，必須透過強化災防公務人員協力職能的方式來達成。因此，本文擷取以公務人員協力促進者應具備的能力、組織協力要素、災害防救內涵為主題的國內外文獻，並以協力式緊急事務管理理論為核心<sup>2</sup>，提出分析災防公務人員協力職能的五大獨立面向與可能對應的評估準則，分別是領導決策、型塑團隊、組織資源配置、關係建立與維護、以及災防知識中介等，這五大面向也個別代表著防公務人員在協力活動中所可能扮演的角色（參見表2），茲分別說明如下：

---

<sup>2</sup> 所謂協力式緊急事務管理（collaborative emergency management，簡稱 CEM），根據學者 Kapucu、Arslan 與 Demiroz（2010: 463）的定義，包含協調（coordination）、溝通（communication）、建構網絡（formation of network）、夥伴關係（partnerships）、以及互操作性（interoperability）這四項核心要件。協調的主要目的，在於緊急事件發生時，基於時間壓力下，為避免不必要的浪費，希望透過協調免除因重複的人力、物力、與財力導致的資源浪費，而能增加處理緊急事件的效率；溝通則是希望透過增加人們彼此的了解，以及組織間資訊的傳遞，幫助協調工作的順利進行；組織亦會透過建立網絡以及夥伴關係，排除所面臨的環境限制，並增加各種資源的可得性；最後，透過建立互操作性，希望能瞭解不同夥伴組織間，彼此如何一同工作、對話、以及使用資源。

表 2 災防公務人員協力職能之面向與準則

面向	準則	參考文獻
領導決策	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 清楚界定災防網絡內角色與職責</li> <li>● 即時判斷與釐清問題</li> <li>● 災防工作的規劃</li> <li>● 以專業知識與累積的災防經驗為災防決策之基礎</li> </ul>	Boin and Hart (2010) Emerson and Smutko (2011) Kapucu (2011) Lai (2011) Waugh and Streib (2006) 曾冠球 (2011)、(2012)
型塑團隊	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 培養團隊合作的精神</li> <li>● 型塑跨部門、跨組織間的災防願景</li> <li>● 協商與衝突管理</li> </ul>	Boin and Hart (2010) Emerson and Smutko (2011) Getha-Taylor (2008) Lai (2011) O'Leary and Vij (2012) Paton and Jackson (2002) Waugh and Streib (2006)
組織資源配置	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 人力、物力、財力的妥善管理與運用</li> <li>● 有效資訊的流通與共享</li> </ul>	Boin and Hart (2010) Emerson and Smutko (2011) Getha-Taylor (2008) Kapucu (2011) Lai (2011) Waugh and Streib (2006)
關係建立與維護	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 建立政府機關、部會間正式與非正式網絡</li> <li>● 與民間企業、非營利組織建立公私夥伴關係</li> <li>● 熟悉相關行政流程、法規制度</li> </ul>	Boin and Hart (2010) Emerson and Smutko (2011) Kapucu (2011) Lai (2011) Waugh and Streib (2006) 曾冠球 (2011)、(2012)
災防知識中介	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 災害風險的預測、評估、管理</li> <li>● 全災害式災防思維的導入</li> <li>● 專業導向</li> <li>● 跨領域的科學知識與技術的連結、應用與對話</li> <li>● 提供民間災防工作專業諮詢</li> <li>● 協助公民與社區災防知識之建立與災防工作的改善</li> </ul>	Drabek (2010) Emerson and Smutko (2011) Kapucu (2011) McGuire (2009) Waugh (2011) 曾冠球 (2011)、(2012)

資料來源：本研究自行整理。

第一，領導決策面向強調災防公務人員必須清楚瞭解災防網絡中每個人的角色與責任，並懂得判斷、界定問題，以有效制定災防計畫與並形成決策（Boin and Hart, 2010; Emerson and Smutko, 2011; Kapucu, 2011; Lai, 2011; Waugh and Streib, 2006；曾冠球，2011、2012）。

第二，型塑團隊面向重視災防公務人員，透過培養團隊合作的精神，型塑跨部門、跨組織間的災防願景，同時透過協商的方式，解決多元利害關係人間可能發生的利益衝突（Boin and Hart, 2010; Emerson and Smutko, 2011; Getha-Taylor, 2008; Lai, 2011; O’Leary and Vij, 2012; Paton and Jackson, 2002; Waugh and Streib, 2006）。

第三，組織資源配置構面針對的是，災防公務人員必須了解對應或可掌握的人力、物力、財力等資源並妥善管理，並且將有效資訊進行流通與分享（Boin and Hart, 2010; Emerson and Smutko, 2011; Getha-Taylor, 2008; Kapucu, 2011; Lai, 2011; Waugh and Streib, 2006）。

第四，關係建立與維護面向所重視的，是災防公務人員協助建構政府組織間，以及政府與非政府組織間正式與非正式網絡的角色，例如開口契約、相互支援協定的簽訂，而關係的建立與維護，須以對行政流程以及相關法規制度的瞭解為基礎（Boin and Hart, 2010; Emerson and Smutko, 2011; Kapucu, 2011; Lai, 2011; Waugh and Streib, 2006；曾冠球，2011、2012）。

第五，專業災防知識中介面向則是認為災防公務人員為各項災防專業知識的有效聯結者，透過靈活運用風險管理、知識管理，促進災防知識跨專業的對話，同時提供民間災防工作專業諮詢，並協助公民與社群災防知識之建立的重任（Drabek, 2010; Emerson and Smutko, 2011; Kapucu, 2011; McGuire, 2009; Waugh, 2011；曾冠球，2011、2012）。

從上述五大面向可得知，本研究所探討的災防公務人員協力職能，是以一般公務人員協力職能為基礎來做進一步的延伸，且有鑑於災害防救包含減災、整備、應變、復原四個階段，其所對應的專業知識廣泛，至少涵跨社會、經濟、教育、政治、公行、消防、水利、地質、地理、建築、資訊管理、電機、土木、大氣、地球科學、環境科學等多元領域（張鎧如，2014：77）；加上災防公務人員往往更需要執行府際之間的協力或跨部門協力（McGuire and Silvia, 2010: 280）；以及災防公務人員在平時與災時可

能被期待肩負不同的責任與義務，例如在平時，災防公務人員的工作主要是推動減災、整備等相關工作，具有較充足的時間來進行災防政策規劃、災防演練、組織內部與組織間的溝通協調，但若是在災時，面對強大的時間壓力，災防公務人員需加倍努力確保各類組織協力的順利進行，因為協力過程不暢所產生的損失可能非常龐大（Hicklin, O’Toole, Meier, and Robinson, 2009: 97-98）；而且，對災防公務人員而言，災時往往更需要強而冷靜的領導力，且能在時間壓力與資源有限的情況下做出務實的決策，在混亂的情況下，指揮組織內部工作團隊或維持組織間夥伴關係的正常運作（Van Wart and Kapucu, 2011: 506）。因此，相較於一般公務人員協力職能，災防公務人員的協力職能，往往更強調跨專業的對話與溝通，公私協力以及府際關係的維繫與發展，以及能以冷靜的方式發揮領導力來鼓勵團隊合作與推動跨組織合作，並具備務實的決策判斷力。

本文目前所提出的五大災防公務人員協力職能面向，主要是透過歸納整理過去文獻所得，其中因目前國內缺乏相關概念的探討，故以國外文獻為主要理論依據，然而曾冠球（2012：19）指出，國外重視績效導向、個人英雄主義的文化可能導致西方社會對於協力職能的認知與看法與我國不同，加上災害防救政策的順利推動也需要有相當的因地制宜性，因此本文除了整理文獻提出理論上的災防公務人員協力職能面向與準則，也試圖蒐集國內訪談資料來萃取我國災防公務人員協力職能可能涵蓋的重點面向與內涵，進行比較分析。換言之，本研究以國內外文獻為基礎提出的概念化架構（conceptual framework）與命題（proposition），作為進入研究場域中蒐集資料的背景知識，並結合個案研究（Yin, 1984）的邏輯與質化研究（Miles and Huberman, 1994；徐宗國譯，1997；賽明成、陳建維，2010）的譯碼（coding）過程，蒐集訪談資料運用質化研究的譯碼程序，歸納與呈現我國災防公務人員的協力職能內涵，最後加以比較剖析來進行文獻與實務現況的對話，以期提出符合理論與我國實務現況的政策建議。

## 參、研究方法與資料蒐集

為了解災防公務人員在災害防救工作中所扮演的協力角色，並了解其協力職能涵蓋的面向，本研究透過深度訪談的方式，探索性地瞭解災防公務人員對其角色與協力職能的認知。基於研究目的、約訪可行性，以及考慮受訪者必須要對災防公務人員在災害防救工作上的角色與協力職能建立的相關議題有所了解，本研究一開始採立意抽樣法遴選訪談對象，之後配合滾雪球抽樣方式由相關學者專家推薦可能的受訪者。訪談以半結構式問卷為主，並視實際需要延伸訪談內容，訪談的內容，主要請受訪者陳述他們實際執行災防工作時，進行垂直與水平組織協力活動的工作內容，並請受訪者說明災防公務人員在進行協力活動時所需或所期待具備的特質與能力。透過受訪者就其個人經驗描述災防領域下過去或目前從事組織協力的活動與過程，以及曾遭遇的阻力與助力，以了解其平時從事災防協力工作的內容或項目，進一步從中窺知災防公務人員可能需要具備的協力職能為何。訪談期間為2013年5月至11月，每次訪談時間約為1.5至2小時，訪談對象分別包含中央與地方政府從事災害防救工作的官員，訪談過程經受訪者同意後以錄音方式記錄並轉成逐字稿<sup>3</sup>以利後續分析。

此外，本研究所訪談的對象包含了中央與地方政府的災防公務人員（參見附件一與附件二）。訪談中央災防公務人員的部分，基於行政院於2010年2月1日成立「災害防救辦公室」，依業務分成「減災規劃組」、「整備訓練組」、「應變動員組」、「調查復原組」、「資通規劃組」及「管考協調組」等六組，協調各部會與地方政府間災害防救業務，並擔任中央災害防救會報及中央災害防救委員會之幕僚作業。本研究因此約訪了行政院災防辦公室的中層主管（A1）與業務承辦人員（A2），以了解中央如何看待災防公務人員在災害防救工作上的角色與協力職能的建立。地方的部分，雖然依據災害防救法第九條規定直轄市與縣（市）須設立災害防救辦

<sup>3</sup> 本文於資料分析與討論章節中所擷取之訪談稿，如讀者有需要，可向作者索取。

公室來執行災害防救會報事務，但目前地方上的災防業務，仍多由各直轄縣市消防局來主導或兼辦，因此訪談對象以目前服務於消防局，從事災害管理、整備應變，或承辦災防相關業務的公務人員為主，層級涵跨承辦人員以及中高階主管。由於時間的限制，本研究約訪了八位服務於五個跨越北、中、南、東不同縣市的災防公務人員（B1、B2、B3、C1、D1、D2、E1、F1）。詳細受訪者名單與資料參見表3，十位受訪者皆給予不同代碼代表之，並將五個縣市分別給予甲、乙、丙、丁、戊等代號來確保受訪者的匿名性。

表3 受訪者名單

代碼	受訪者單位與職稱
A1	行政院災害防救辦公室中層主管
A2	行政院災害防救辦公室業務承辦人員
B1	甲縣市消防局技正
B2	甲縣市消防局資深技術人員
B3	甲縣市消防局技術人員
C1	乙縣市消防局科長
D1	丙縣市消防局專門委員
D2	丙縣市消防局組員
E1	丁縣市消防局副局長
F1	戊縣市消防局科長

資料來源：本研究自行整理。

在資料分析方面，本研究以質化研究的譯碼分析方法為主。所謂譯碼，乃是賦予單位意義的標籤，以便在研究中進行資訊的描述或推論（Miles and Huberman, 1994: 56；徐宗國譯，1997：22；賽明成、陳建維，2010：2）。藉由將資料予以概念化（conceptualization）與範疇化（categorization）的過程中，突顯出真實現象的主要特質；其次，譯碼完畢後，進一步與文獻作比較分析，以型塑本研究的概念性架構圖，並且進而發展出命題。

在譯碼程序的第一階段，又稱概念化階段，乃是藉仔細檢驗訪談資料而為現象取名字或加以分類的分析工作，本文先針對訪談資料進行擺放主題並給予初始碼或標籤，目的乃是要將大量資料予以濃縮。在此一階段中，通常研究者尚未完全掌握資料中的核心現象，因此，必須透過逐句逐段的分析方式，避免遺漏重要的主題或概念。本文所賦予的標籤主要來自社會場域中人們所使用的辭彙，或是資料融合之後所刺激出來的想法（Miles and Huberman, 1994: 56；徐宗國譯，1997：70；賽明成、陳建維，2010：4）。舉例說明之，在下表4中，受訪者陳述一件與民眾的互動的案例，面對民眾透過民意代表來表示需求時，災防公務人員必須要能迅速了解事件情況，熟悉各種災防工作的關鍵人物，並妥善應對政治人物的要求，運用正式的管道來傳遞相關資訊給第一線的人員，最終協助民眾改善相關的災防作業。因此，在此訪談資料中，本研究賦予四個概念：迅速了解事件情況、能應對政治力、熟悉各種災防工作的關鍵人物、回應民眾需求，以凸顯災防公務人員具備的協力職能。

表 4 譯碼過程範例：副範疇的形成

副範疇	概念	原始資料
事件的了解、判斷與處理	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 迅速了解事件情況</li> <li>● 能應對政治力</li> <li>● 熟悉各種災防工作的關鍵人物</li> <li>● 回應民眾需求</li> </ul>	我在去年大淹水的時候呢，一位議員打電話給我，他說「我現在有一位民眾，他非常需要沙包」，因為那個時候大家都非常需要沙包，他可能透過這樣非正式機制轉到我們應變中心來…那我瞭解了以後，這位民眾他是在辦喪事…我就立即幫他處理…我就透過正式機制去轉給鄉鎮市公所，找到相關人員馬上去協助他…

資料來源：本研究自行整理。

在譯碼程序的第二階段，研究者基於第一階段所呈現的初步概念性標籤，開始概念化，並且檢視最初的譯碼，以確認分析的主要概念是朝著研究的主軸來移動；另一方面，本文仍須將最初的概念性標籤再做進一步的抽象化，所獲得的概念性標籤，我們即稱之為副範疇（subcategory）（Miles and Huberman, 1994: 56；徐宗國譯，1997：111；賽明成、陳建維，2010：4）。在上表4中，本研究從受訪者處理災防的經驗與故事中，將相類似的概念予以整合在一起，並賦予更抽象的概念，這些概念幫助我們理解到，

災防公務人員須具備對災防事件的了解與判斷能力，並適當做出各種因應的策略。因此，本研究即賦予「事件的了解、判斷與處理」為其一副範疇，以利後續清楚描繪出災防公務人員的職能。

最後，本文檢視能反映主題的概念與副範疇，以形塑出本研究的主要議題。在此一階段，本文將上一層資料分析所形成的副範疇再更抽象化為核心範疇（core category），以說明資料裡的主要現象與特質（Miles and Huberman, 1994: 56；徐宗國譯，1997：136；賽明成、陳建維，2010：4）。就下表5而言，本研究已根據訪談資料歸納出五項副範疇，包含事前進行災防工作權責劃分與協調、事後進行課責、培養長期的災防政策規劃能力、對災防事件的了解、判斷與處理，並懂得透過專家建議提升決策影響力。而這五項副範疇再經抽象化而形成「問題確認、規劃、策略運用與課責」此一核心範疇，做為顯示訪談資料中，災防公務人員所應具備的協力職能。

表 5 編碼過程範例：核心範疇的形成

核心範疇	副範疇
問題確認、規劃、策略運用與課責	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 災防工作權責劃分與協調（事前）</li> <li>● 進行課責（事後）</li> <li>● 長期的災防政策規劃</li> <li>● 事件的了解、判斷與處理</li> <li>● 透過專家建議提升決策影響力</li> </ul>

資料來源：本研究自行整理。

## 肆、資料分析與討論

本研究依據前一節陳述的編碼邏輯，經分析訪談資料後，形成五大核心範疇來探討我國災防公務人員協力職能，分別為（一）問題確認、規劃、策略運用與課責；（二）溝通協調、衝突解決與形塑共識；（三）有形與無形資源的配置；（四）公私夥伴關係的選擇、建構與管理；以及（五）災

防專業知識的了解與教育提供，以下進一步闡述各核心範疇的內容與意涵，同時節錄受訪者的訪談內容加以說明之，並與之前依據文獻檢閱結果所提出的災防公務人員協力職能架構，進行比較與討論。

## 一、問題確認、規劃、策略運用與課責範疇

災防公務人員在問題確認、規劃、策略運用與課責範疇上所需具備的能力，包含能夠在事前進行災防工作權責劃分與協調、於事後進行課責、規劃長期的災防政策規劃、對災防事件的了解、判斷與處理，以及懂得透過專家建議提升決策影響力。有受訪者提到，目前我國對於災害防救工作的焦點似乎過於限縮在應變階段，忽略了災害防救其它階段的工作內容，意味著災害防救工作不應該只是一般所認為的應變階段，也同時要包含減災、整備與復原等階段，換言之，災防公務人員要能對長期的災防政策進行全盤性的規劃。

「整個災害防救裡面不是只有應變這一塊，…，應變是災害防救裡面最小的一塊，…。我們政府應該著重的應該是做一個應該著重在減災這一塊，…，但減災就很困難了。…他[決策者]沒有去做一個長期的規劃這種東西。」(受訪者 E1)

另外，在訪談的過程中，也能從受訪者處理災防的經驗與故事裡，理解災防公務人員須具備對災防事件的了解與判斷能力，並適當做出各種因應的策略。在一個受訪者與民眾的互動案例上，民眾在面對災害所造成的損害時，有時會透過非正式的管道來提出需求，如民意代表，災防公務人員在這個事件中須展現迅速了解事件情況，熟悉各種災防工作的關鍵人物，並妥善應對政治人物的要求，主動回應民眾需求，透過正式的管道來傳遞相關資訊給第一線的人員，以協助民眾改善相關的災防作業。

「我在去年大淹水的時候呢，一位議員打電話給我，他說『我現在有一位民眾，他非常需要沙包』，因為那個時候大家都非常需要沙包，他可能透過這樣非正式機制轉到我們應變中心來…那我瞭解了以後，這位民眾他是在辦喪事…我就立即幫他處理…我就透過正式

機制去轉給鄉鎮市公所，找到相關人員馬上去協助他…」(受訪者 A1)

然而，針對民眾所提需求，災防公務人員並非都要全盤接受，而是要審慎考量公部門提供任何有關災防協助的條件，一旦發現條件不符的情形下，亦需主動與民眾溝通與說服不能提供協助的原因。

「另外還有…一個非常漂亮的餐廳，經常去招待這個結婚的人去拍照，它也被沖掉了，他[餐廳老闆]一樣透過這樣的一個系統進來…他希望派國軍去幫他清理這些東西等等，但對於我們來講，國軍的一個兵力要去支援…基本上是要有條件的，這條件就是說不能夠去幫營利單位…不能夠做這樣的，所以這個時候我們必須要很婉轉的跟他去說…」(受訪者 A1)

其次，有受訪者在鄉鎮市公所推動其所欲的災防工作，為了避免鄉鎮市長對於這項工作的抗拒與反彈，除了透過由上而下的方式去提出政策建議，也會適當地運用專家的建議，來協助使災防公務人員的決策更具影響力與說服力，以利其災防工作的有效推動。

「我在當災害防救的 manager 的時候，我在 manage 這個事情…這個局處叫他做他不做…甚至某個鄉鎮市公所，請他去他不做…我轉個圈請專家來說，專家的話，專家的建議，那可能他會去聽…」(受訪者 A1)

災防公務人員需懂得釐清災害防救工作的責任歸屬，協調解決各機關對於災防工作的本位主義，並對將來可能一再發生的狀況，建立所謂「屬地主義」的共識，如此或可避免該負責的機關推卸責任。

「在莫拉克之後，你說…漂流木漂到這個港口，是誰要管，他說這個樹是你們從山上滾下來的，這應該是你們林務局，這個樹都是你們山上種的，我海裡面怎麼會有木頭，但是他沖下來，沖到了地方政府，地方政府也說這個不是我的，反正就是你們山上流下來的，那到底誰要負責處理呢…沒辦法，所以我們災防辦在過去二、三

年，就協調這件事情，所以現在我們…就叫屬地主義…」(受訪者 A1)

最後，透過全盤瞭解災防工作，以及每個環節的職責，災害防救的工作結束後，災防公務人員也需針對整個災防工作的相關人員或組織，就其災防工作的角色與責任進行問責與評核，如此或有助於強化未來的災害防救領導能力，並化解可能的協力治理困境。

「災後的部份的話…如果災害是規模比較大的時候，災後可能有…成立所謂的一些檢討這個委員會的工作，或是說檢討這次相關責任…得失等等…」(受訪者 B2)

## 二、溝通協調、衝突解決與形塑共識範疇

災防公務人員在溝通協調、衝突解決與形塑共識範疇上所需重視的能力，包含災防觀念的溝通、轉變與說服、垂直與水平災防工作的溝通協調、解決衝突建立共識，以及與公民對話的實務經驗能力。有受訪者在鄉鎮市公所推動災害應變中心的設置，為了讓鄉鎮市公所的成員能夠一起合作進行此項工作，災防公務人員就須能夠不斷地溝通正確的災害防救觀點，試圖轉變鄉鎮市公所對於災防政策的抗拒與反彈，提升政策建議的說服力，以利其災防工作的推動。

「有一個鄉公所，當時我們，大概五年前，我在推動鄉鎮市的災害 EOC 鄉應該要跟縣級跟中央[一樣]…一定要有這個永久的場地…你不能夠說像以前這樣，就在我們鄉公所，[EOC]就放在民政科…應變中心的概念就是要把所有人集中在一個地方來，一起來做…那我要把他[的觀念]轉過來。…所以我要說服這個鄉長，當災害需要發生時，或者需要[時]，就把這邊轉成應變中心的運作，你在值勤的人，你在運用的設備上面，都可以在這邊使用。…我要轉變他的民政課課長，我要轉變他所有的人照著他的鄉長。在我們公部門建議完畢之後…我也透過我們的專家，拜託他[鄉長]，這個你覺得重不重要，專家認為重要呀…很有效，當場他[鄉長]就裁示，馬上改…」(受訪者 A1)

換言之，災防工作確實需要溝通協調的能力，由於災防公務人員面對的大部分是水平的關係，而非上下隸屬的階層關係，因此，更需要災防公務人員將觀念進行有效的溝通，以在組織之間取得共識。

「我覺得災防工作的部份他很需要協調的一個能力，以災防來講的話，我們災害管理課…我們平常會接觸到的就是一些局處還有鄉鎮公所，所以大家其實都生來平等的一個…的關係…因為現在鄉鎮長也是民選的，其實我們都需要一個對等的聯絡的一個方式，要做災防工作的人員來講需要一個溝通協調的能力，你要很順利的把你的觀念去讓對方了解，然後兩邊之間取得一個共識。」(受訪者 F1)

在中央政府的層級中，災防公務人員就需要懂得協助整合跨部會之間對於災防工作的認知，針對所面臨到可能的不一致、衝突與協力困境，進行協調。

「像我們碰到各部會裡面有些困難的時候，沒有辦法解決，他會送到我們這邊來，我們會來幫他開協調會，那又因為我們是一個災防的協調機制，來幫你來解決，大家來討論，甚至我們可以把這個案子送到我們中央災防委員會，由各部會的代表來討論這件事情，最後由我們的主任委員來做裁示，如果真的不行，我們當然可以到我們最高的一個災害防救會報裡面做裁示，所以他還是有他的一個機制，不過這個機制就會比較費時一點，最好的方式就是我們來做協調…」(受訪者 A1)

因此，當災防公務人員希望推動災害防救的相關政策或事務時，若遇到政府機關其它局處的不配合時，他們也需要懂得利用一些手段建立自身的影響力，如利用位階更高的管理者來促使跨組織間對於災防工作形成共識，解決跨組織之間對於災防事務的不合作情形。

此外，在緊急應變階段面對工作責任歸屬不易釐清的情形時，災防公務人員同樣也需要適時地建立自身的影響力，透過可運用的正式機制管道，有助於促使跨局處之間的協調合作，建立組織行動者之間有目的的互動，共同解決災害所導致的公共問題。

「比方說我們這是一個水災…一個叫公共區的淹水…一個社區大樓…公共區域裡面淹水，它[水務局]是不是主管機關，當然是嘛，結果…一個社區地下樓淹水了…他說，對不起，這不是我管的，你能想像嗎？…這裡面，是有另外一個法律，叫做公約大廈管理條例，是由工務局[來負責]，那好了…今天我一定要一個結果…我今天要請我們長官，你的災防辦的主任，你一定要解決，如果你沒辦法結果，我就找長官裁示，最後他們[水務局和工務局]協調出來了，好了，協調出來了，工務局來處理，但是呢，你需要的時候，我水務局還是可以支援你，你出來這個[協調結果]就好了…」(受訪者 A1)

最後，亦有受訪者指出，災防公務人員的確需要擁有整合與協調各個部門與機關在處理災防工作時的能力，但是，若在整合協調的過程僅從機關本身的立場出發，就很可能只從學理的思維去處理災防工作，以致忽略了民眾在面臨災害時的真正需求，換言之，當面對災害管理與緊急應變的公民參與挑戰時，災防公務人員亦需要懂得與民眾溝通協調，適當調整與民眾的溝通模式，強化作為一個協力公共管理者與公民對話的實務經驗能力，設法與民眾在災防工作上建立共識，減少災防事務推動的阻礙。

「其實減災是一個很大的重點，我們這樣講減災，那其實應變中心很重要的是，我要的能力是調度、整合跟協調…但是這個很大的問題是說，他[災防公務人員]都是站在這個立場，他沒有跟老百姓去抗爭過或是跟公聽會吵過架，所以他有很多東西，他會想說你學理上就是這樣，你就調給他嘛！」(受訪者 A2)

### 三、有形與無形資源的配置範疇

災防公務人員在有形與無形資源的配置範疇上所需強調的能力，包括人力、物力的資源控管與配置，以及災情資訊的接收、整合與交換。在災害發生前，災防公務人員就需要有能力預先安排相對應的資源，並為簽約

者建立好各種協力合作的規則，一旦災害或緊急事件發生時，就能及時並做妥善的管理。

「災時的時候，在安置所那個站、那個點會發放[物資]，那發放的話，大概除了理幹事以外，還有附近的里長和鄰長…組織起來，大概會看，盡量說非常平均，但不可能，一定有些人比較會多搶一些，所以盡可能的平均，不夠的話，他們會先聯繫那個簽好約的資源業者，記得好像也包括便利商店和大賣場，然後另外的話，區公所先放了一些零用金讓他[安置所]臨時採買…」(受訪者 B1)

到了災害發生時，災防公務人員也要能夠了解執行災防工作時所需的資源，若發現有相關的物資缺乏時，他們要有能力找到對應的簽約者或廠商，或在災前準備好零用金來克服災時管理的挑戰。除了找到對應的簽約者或廠商，災防公務人員亦須清楚災害發生現場所需的適當人力與物力，懂得與非政府組織之間合作時協調各自的職權，並指揮災區現場，對參與在救災的團體做及時的管控，以避免防救災時的額外負擔。

「碰到大型災害、碰到物資、志工管理上，我們的問題很大…像是莫拉克、九二一地震那樣，志工會突然的很多人跑進去，物資也會不斷地進入，在九二一當時來講，確實是一個非常混亂…就是說當一個災區發生的時候，我不會讓你那麼快進來，我[災防公務人員]一定要在這裡 control…這一個 control 的機制裡面，到底由誰來負責，是由慈濟來負責嗎？紅十字會嗎？…所以這需要一個機制，我們來 control 他…你不能夠隨時就進去，如果你這樣進去，會造成在應變上另外一個困難…」(受訪者 A1)

除此之外，在無形資源的配置能力上，災防公務人員須能強化對災情資訊的接收、整合與交換。舉例而言，中央與地方政府在災前與災後時期的協力活動，災防公務人員可透過府際之間聯繫管道的建立，以便能汲取與掌握及時的災情資訊，並同時進行資訊相互傳遞，從而能主動協助相關的防救災工作。

「他們跟我們通報阿，看他的災害類型也會跟那個主政機關通報，譬如說水災就跟水利通報，那如果地震就會跟工務局通報，那同時也會跟我們通報，我們就是都同步掌握災情，或者說他們的應變組織狀況…」(受訪者 D1)

「災前的部份…包括所謂像一些災害顯示資料的提供，比方說他可能會因應氣象局所發佈的豪大雨特報等等，那他會再試著發傳真給我們，做一個確認或做為進一步災情的準備工作，那我們因應這個傳真的話也會回傳給他們…」(受訪者 B2)

「災中的時候，有利用 EMIS 的相關系統，把我們一些地方的災情彙整訊息的資料傳送回去給消防署，那災防辦也會根據每次他們在中央 EOC 所開設的一個準備會議或應變會議的時候…也會把那些像總統指示傳真給我們，那我們也要做一些會辦等等…」(受訪者 B2)

#### 四、公私夥伴關係的選擇、建構與管理範疇

災防公務人員在公私夥伴關係的選擇、建構與管理範疇上所需具備的能力，包含演習時跨縣市水平支援的管理、災時跨縣市防救災支援的管理、為其他公部門組織或單位從事災防相關工作提供協助、與民間企業建立契約與支援協定、管理與民間團體的夥伴關係，以及協力團隊的篩選、對話與契約管理。在災前，災防公務人員可能透過災防演習的機制協助府際之間建立夥伴關係，一旦災害發生時，各縣市就有足夠能力協助彼此進行防救災工作，以改善災害發生時因應變不及所造成的損失，並強化府際之間的網絡關係。

「第二個就是每年的部分會有相關的演習，演習的時候就像我們演習的時候可能會要設定彰化、雲林來支援我們，他們也一樣，全臺都會設定我們要去支援，所以這個東西裡面都會有這樣的編排和機制。」(受訪者 E1)

當災害發生時，災防公務人員需要協助府際之間建立夥伴關係，有足夠防救災資源的縣市，就能主動投入防救災資源給有需要的縣市，以改善災害造成的損失，並強化府際之間的網絡關係。

「…其他縣市政府哪邊需要的話，我們應該就會適時的投入我們所剩的防救災資源給他們…可能雲林，像幾個鄉鎮，或是說林邊，屏東那邊的話，可能在莫拉克之後，我們有派人去進駐，去協助他們整個抽水…那如果是我們依照執行的經驗的話，如果我們有需要所謂的人力機具等等的话，應該我們會從旁邊的縣市政府開始要求支援起…」(受訪者 B2)

除了府際之間關係的建立之外，災防公務人員也要協助公部門與私部門建立必要的夥伴關係與網絡，透過有效的契約管理敘明明確的互動模式，並透過各種輔導、評核與補助經費與民間組織建立關係，進一步促使民間組織提升其防救災能力，如此，在災害發生時，公私部門就能及時的採取適當的協力與應變方式。

「第二個就是對這些的民間救難團體中央都固定會有辦評核，評核的時候我們就是輔導它，輔導它績優的時候申請一些相關經費的補助。…我們從平時就有建構這些關係，我們也是在輔導它就從專業上、技術上去輔導它，從制度上、結構上去輔導它，讓他們能夠符合評核的規定。」(受訪者 E1)

「就是說可能在發生災害的時候，假設路斷了，那物資運送不進來，或者說急需一大批物資的時候，那他們有跟當地的家樂福，或是一些全聯會有這樣的機制，物資供應機制。因為平常不可能買著一大堆物資放著，然後以因應很大災害的，然後需要很大的量，所以說除了就基本的物資量外，他們其實都會跟廠商簽訂這個支援[協定]。」(受訪者 D2)

最後，我國地方政府在災害防救的組織協力工作上，會選擇合適的專業學術單位進行合作，針對地方災害防救工作的推動上提出專業意見諮

詢，並進行充分的對話，以補足政府在專業能力上的缺口，而這樣的學術單位被稱作協力團隊。

「比方說我們要訂一個計畫來講，我們要推一個政策出去，那我們就會找協力團隊，跟相關單位一起來開會，那他們會提出他們一些專業的意見或者是看法，來幫助我們在資金上推動的更完善。比方說像我們之前有推防災地圖的部分…但是他[地]圖的製作，還有甚至一些軟體上的應用，就是必須由協力團隊他們來協助製作…」(受訪者 D2)

## 五、災防專業知識的了解與教育提供範疇

災防公務人員在災防專業知識的了解與教育提供範疇上所需重視的能力，包含了解災防工作可能涉及的各種專業背景知識，以及教育基層正確的災防知識。首先，災防公務人員在具備跨學科的知識和認知能力，或在參與跨學科的實務經驗之前，須了解各類災害的基本常識。

「專業的部分第一個是當然你各類災害原因基本的東西是跑不掉的…專業的就是我們教的 common sense…」(受訪者 A2)

具備各類災害的基本常識之後，災防公務人員就須進一步理解與災防相關的各種跨學科知識，並熟悉與災防專長相關的專家學者，使其提供具權威性、可行性的建議，以協助解決跨部會之間權責不明，或協調溝通不易的問題。

「第一個你要懂啊！這種涉及到工程、涉及到氣象、涉及到經費這種東西來講，它[災防]整個都是一樣，它是一個很龐大的東西，你要懂。」(受訪者 E1)

此外，災防公務人員也可能需肩負起教育基層公務人員或地方首長災防專業知識的責任，強化其災害防救與緊急事務管理的能力和觀念，並適時導入全災害式的災防思維，使其懂得在面對災害發生時所應採取的作為與措施，以進一步協助公民與社區災防知識之建立與災防工作的改善。

「區長的部分的話，就是我們也會有辦教育講習…還有針對里長的部分也都有辦…當然一年都會辦大概至少一次，一次差不多快四小時吧，主要去針對說，到底鄉鎮市區長他在災害應變中心，他們的災害應變中心在開設的時候，平時他們的權限在哪裡…那你村里長也是一樣，村里長大概比較集中在兩個，第一個是怎麼樣去進行避難疏散，另外一個就是災情查報的部分，針對區長還有村里長他們比較職務上要做的東西，跟他們去做教育，對他們來講，他們也比較需要的是這樣子的觀念。」(受訪者 D2)

## 伍、研究發現與意涵

本研究針對概念化與範疇化訪談資料所得的結果，與文獻所整理的災防公務人員協力職能之面向與準則做一對應與比較(見表6)，茲分別說明如下：

表 6 訪談資料與文獻彙整比較表

訪談資料		文獻	
核心範疇	副範疇	準則	面向
問題確認、規劃、策略運用與課責	災防工作權責劃分與協調（事前）	清楚界定災防網絡內角色與職責 災防工作的規劃 即時判斷與釐清問題 以專業知識與累積的災防經驗為災防決策之基礎	領導決策
	進行課責（事後）		
	長期的災防政策規劃		
	事件的了解、判斷與處理		
	透過專家建議提升決策影響力		
溝通協調、衝突解決與形塑共識	災防觀念的溝通、轉變與說服	培養團隊合作的精神 協商與衝突管理 型塑跨部門、跨組織間的災防願景	型塑團隊
	垂直與水平災防工作的溝通協調		
	解決衝突建立共識		
	與公民對話的實務經驗能力		
	△		
有形與無形資源的配置	人力、物力的資源控管與配置	人力、物力、財力的妥善管理與運用 有效資訊的流通與共享	組織資源配置
	災情資訊的接收、整合與交換		
公私夥伴關係的選擇、建構與管理	演習時跨縣市水平支援的管理	建立政府機關、部會間正式與非正式網絡 與民間企業、非營利組織建立公私夥伴關係 熟悉相關行政流程、法規制度	關係建立與維護
	災時跨縣市防救災支援的管理		
	為其他公部門組織或單位從事災防相關工作提供協助		
	與民間企業建立契約與支援協定		
	管理與民間團體的夥伴關係		
	協力團隊的篩選、對話與契約管理		
契約管理			
災防專業知識的了解與教育提供	了解災防工作可能涉及各種專業背景知識	全災害式災防思維的導入 專業導向 跨領域的科學知識與技術的連結、應用與對話 災害風險的預測、評估、管理 提供民間災防工作專業諮詢 協助公民與社區災防知識之建立與災防工作的改善	災防知識中介
	教育基層公務員正確的災防知識		
	△		
	△		
	△		

註：△代表在深度訪談資料概念化與範疇化的過程中，未能萃取出與文獻所歸納之準則相對應的概念與副範疇。

資料來源：本研究自行整理。

首先，在問題確認、規劃、策略運用與課責範疇上，本研究發現，目前災防公務人員在災害防救工作的焦點主要有四，其中，於事前進行災防工作權責劃分與協調以及於事後進行課責，某種程度上可對應到領導決策面向中清楚界定災防網絡內角色與職責的準則；其次，對災防事件的了解、判斷與處理，可對應到領導決策面向中即時判斷與釐清問題的準則；最後，懂得透過專家建議提升決策影響力，其意義與以專業知識與累積的災防經驗為災防決策之基礎的準則較為接近。不過，值得注意的是，受訪者指出，雖然目前我國的災防公務人員能在緊急應變的狀況時，發揮即時判斷與釐清問題的策略管理能力，但是，訪談資料也顯示，災防公務人員應對災害防救工作的所有階段進行全盤的規劃與決策，而這個部分也是文獻歸納出的其中一項重要準則，或可能因為目前災防公務人員多為消防體系的人員，使我國目前災防工作焦點多放在第一線的短期應變工作，相對較為忽略災防政策規劃的長期導向發展，這應是未來我國災防公務人員所需強化培育的重要特質。

其次，在溝通協調、衝突解決與形塑共識範疇上，目前災防公務人員在對其所欲推行的政策或計畫進行災防觀念的溝通、轉變與說服，以及溝通協調垂直與水平關係的災防工作時，可以發現這是一種培養團隊合作的精神；而解決跨部門或跨組織之間的衝突與建立共識，以及強化與公民對話的實務經驗能力，反映出文獻所歸納型塑團隊協力職能面向中的協商與衝突管理準則。換言之，多數受訪者認為當前災防公務人員具備了溝通協調的能力，而且除了處理跨部門之間的水平關係之外，府際之間的溝通協調亦為重要。此外，本研究也發現，災防公務人員的溝通協調能力更深層的涵義是包含了對於觀念的溝通、轉變與說服，特別是對於如何與民眾建立處理災害防救工作的共識，減少災防事務推動的阻礙，亦是目前災防公務人員所需培養的能力。而文獻所歸納型塑團隊協力職能面向中的型塑跨部門、跨組織間的災防願景，則未能反映在受訪者所提及的事件與經驗中，這或許是因為災防公務人員較缺乏對災防政策的長期規劃，亦或是受訪者多位處中層或基層，而致使其相對忽略或欠缺型塑跨部門、跨組織間的災防願景能力，也應當是未來災防公務人員要強化之處。

第三，在有形與無形資源的配置範疇上，深度訪談資料指出，災防公務人員在災前要能預先建立好可資調配的人力、物力與財力，災時須對本身所擁有的資源進行配置，對救災團隊的管控尤顯重要，這與文獻所歸納組織資源配置協力職能面向中的人力、物力、財力的妥善管理與運用準則能有所呼應。此外，除了對有形資源進行有效的管理，無形資源的掌握，同時也是災防公務人員所需具備的能力，詳言之，汲取與掌握及時的災情資訊，並進行有效資訊的整合與分享，是協助相關的防救災工作有效進行的助力，此項特質也能對應到組織資源配置面向中有效資訊的流通與共享的準則。

第四，在公私夥伴關係的選擇、建構與管理範疇上，受訪者指出，目前我國災防公務人員或從災防演習的機制協助府際之間強化既有的水平關係，或從災時對其它縣市提供救災支援，並協助跨縣市或跨組織從事災防相關的工作，以建立政府機關、部會間正式與非正式的網絡；此外，與民間企業簽訂支援協定、審慎篩選協力團隊協助政府推動災防政策與計畫，都是一種與民間企業和非營利組織建立公私夥伴關係的管道，如此可提升私部門的防救災能力之外，同時強化公私部門在災時的應變能力；最後，透過契約管理與民間企業和非營利組織建立與維護關係，亦須懂得在了解具體的行政流程與法規制度前提下，為此一關係建立與維護提供適當的管理。換句話說，我國災防公務人員面對當前繁複的垂直與水平的網絡關係，需具備開創、維繫、與管理這些災防網絡關係的能力。

最後，在災防專業知識的了解與教育提供範疇上，受訪者認為目前災防公務人員所需具備的知識要盡可能地各種專業背景知識，並進一步培養聯結各種學科知識的災防思維，並對基層公務人員教育正確的災防知識，使其懂得在各災防工作階段中動員適當的資源，這樣子的觀點也能反映在文獻所歸納災防知識中介協力職能面向中的全災害式災防思維的導入、專業導向，以及跨領域的科學知識與技術的連結、應用與對話等準則。然而，災害風險的預測、評估、管理，提供民間災防工作專業諮詢，與協助公民與社區災防知識之建立與災防工作的改善等三個準則，未能在訪談資料中浮現出來，或許是因為目前我國正開始往災害防救專業化的方向前進，未

臻成熟階段，因此，在目前災防公務人員所處理的事件或經驗中，還未見此三項能力的發揮。

此外，本文認為政府各層級之災防公務人員應具備相同的基礎協力職能，只是所著重的面向或程度或有差異，因此，就災防公務人員所具備的協力職能此一議題上，可能因任職於中央與地方的差異，影響了受訪者對問題所持的觀點與看法。而根據於中央任職的災防公務人員的訪談資料可初步發現，問題確認、規劃、策略運用與課責，和溝通協調、衝突解決與形塑共識，乃是特別被看重的兩大範疇，對照理論架構來看，顯示領導決策、型塑團隊等協力職能面向對於中央災防公務協力工作的推動有特別的重要性；若是就地方政府的災防公務人員的訪談資料來看，雖然問題確認、規劃、策略運用與課責，以及溝通協調、衝突解決與形塑共識此兩範疇都有被提及，但是有形與無形資源的配置、公私夥伴關係的選擇、建構與管理、災防專業知識的了解與教育提供等三範疇則更常成為被關注的焦點，換句話說，對我國地方政府而言，組織資源配置、關係建立與維護、以及災防知識中介等三項協力職能面向，可能扮演更關鍵的角色。

## 陸、結論與建議

我國災害防救工作的推展，自九二一集集大地震後，無論是在法規政策層面，或是實務應變層面，中央與地方政府皆投注了相當大的人力、財力與物力，試圖將我國災害防救工作的層次提升，除了傳統上對災害應變的重視，也開始強調減災整備等預防性災防工作的重要性。根據最近出版的國家發展委員會委託研究報告（馬彥彬、李長晏，2014：188）指出，災防的本質為「共同承擔的責任」，往往需要各種人力、資源、職能以及專業，並且管轄的權限也非常多樣，故極需各單位的協力配合才能有效推動災防相關事物。因此整體災害防救工作內容，相較於過去，變得更多元龐雜，且牽涉多種業務機關和學科領域，以致目前由消防、民政公務人員來兼辦災防工作的情況，不見得能及時有效並全面性的處理災防工作。上

述研究報告指出，現階段災防事務的承辦人員的問題，主要是多屬兼辦人力、未能專職投入、流動率高、保障陞遷權益差、專業有限、考核訓練不足等，而地方政府相較於中央政府，又面臨更嚴重的專業人力短缺與資源匱乏的問題。

若從專業主義的角度看，完善的災害防救工作往往需透過專責的組織和專職之人力，以確保政府防救災工作的施政能力，因此，設置災害防救職系可視為目前我國公務人力資源管理與發展的重要議題之一。此外，若從協力治理的觀點來分析龐雜多元的災害防救工作，專業的災防公務人員本身某種程度上就扮演著協力公共管理者的角色，然而，目前從個人層次去探究專業災防公務人員協力職能的國內文獻仍相當有限。因此，本文一方面整理相關文獻，另一方面透過深度訪談，以目前從事災防相關業務的公務人員觀點為出發點，發掘與探究災防公務人員應具備的協力職能為何，進行比較討論，作為日後政府對於災防公務人員協力職能的培育、規劃、訓練，提供一個初步可行的參考，此為本文最主要的研究貢獻。

本研究從初探性的角度，有以下發現。災防公務人員協力職能的內涵，文獻指出至少要具備領導決策、型塑團隊、組織資源配置、關係建立與維護、以及災防知識中介等五個協力職能面向，若進一步整理訪談資料可發現，受訪者認為在其從事災防協力工作時，問題確認、規劃、策略運用與課責，溝通協調、衝突解決與形塑共識，有形與無形資源的配置，公私夥伴關係的選擇、建構與管理，以及災防專業知識的了解與教育提供等五大範疇，是身為災防公務人員應具備的重要協力職能，而這五大範疇與本研究依據文獻所歸納彙整的五大災防公務人員協力職能面向其實有相當程度的吻合，顯示雖然本研究所提出的災防公務人員協力職能架構主要是依據國外文獻理論而得，亦能對探究我國災防公務人員從事組織協力工作之職能提供相當程度的參考。

不過，在這五大範疇當中，本研究亦發現幾項特點，是過去災防協力職能文獻中較少討論或是屬於我國特有的部分，首先，災防公務人員應懂得策略運用專家建議來強化其決策作為，換言之，這意謂在我國的系絡下，災防公務人員進行決策判斷時，若有專家建議作為背書，其決策作為可能被認為更具說服力，這是一種策略性運用專家意見來強化災防公務人

員影響力的展現，這是目前文獻上領導決策面向較少探究的部分；第二，從訪談稿中可發現，受訪者特別指出災防公務人員應具備實務上與民眾接觸與對話的經驗，才能設身處地了解民眾的想法，有助於協商與衝突管理能力的培養，顯示對我國災防公務人員而言，具備第一線與民眾面對面溝通、協商、處理衝突的實務經驗可能才是未來執行協力工作能否成功的關鍵之一；第三，目前我國地方政府普遍仰賴協力團隊參與和執行災防研究來提升地方災防能量，而協力團隊的成員，多半來自於鄰近的大專院校等學術單位，這種引進協力團隊以提升地方災防能量的組織協力模式，凸顯我國災防公務人員也須具備挑選合適的協力團隊與地方政府合作的能力，同時執行後續的契約管理與行政作業；第四，本研究認為中央與地方政府的災防公務人員應具備相同的協力職能，只是兩者所著重的面向或程度或有差異，而根據於中央任職的災防公務人員的訪談資料初步得知，領導決策、型塑團隊等協力職能面向對於中央災防公務協力工作的推動有特別的重要性；若就地方政府的災防公務人員的訪談資料來看，對我國地方政府而言，組織資源配置、關係建立與維護、以及災防知識中介等三項協力職能面向，可能具有更關鍵的地位。若就此一發現做延伸思考，災防公務人員也可能因其官等（如簡、薦、委任）的不同，所需著重的協力職能面向與內涵也有所差異，進一步比較不同官等的災防公務人員，其協力職能的差異程度，或思考這些差異反映在何處，可視為未來延伸研究值得思考之處。

另外，透過比照文獻與訪談資料，本研究也發現文獻中，型塑團隊面向裡強調型塑跨部門或跨組織的願景，以及災防知識中介面向中對於災害風險的預測、評估與管理、提供民間災防工作專業諮詢、以及協助公民與社區災防知識之建立與災防工作的改善，是文獻中所看重但在本研究訪談資料中沒有被提及的部分，這樣的差異有可能歸因於以下兩點因素：第一，本研究的受訪者多處於中層或基層的災防公務人員，就其現在所擔負的職責，可能較難聯想到建立跨部門或跨組織願景這類的協力職能，加上目前我國災防工作，按災害防救法的分工原則，無論中央或地方政府，皆分屬不同的業務主管機關負責，因此若要凝聚向心力，以完成災防各階段工作，在現有的公務體制之下，勢必需要仰賴更高層行政官員來介入，扮

演型塑災防願景的角色，實務上方有較高的可行性；第二，目前我國災防公務人員，其專業多來自於消防背景，而且無論中央或地方政府，政府仍高度仰賴消防局來規劃與策動相關災防工作的進行，然而相關研究報告已指出，消防與災防實屬不同的專業領域，且讓消防公務人員兼辦災防業務，著實加重原本已經面臨員額短缺的消防公務人員的負擔（馬彥彬、李長晏，2014：194-195），若是在鄉鎮市區公所的層級，則往往仰賴負責民政業務的公務人員來兼辦，換言之，我國目前的災防體制與人員規劃，距離災防專業化的目標仍有相當大的進步空間。然而，就災防知識中介此面向所強調的是災害風險的預測、評估與管理、提供民間災防工作專業諮詢、以及協助公民與社區災防知識之建立與災防工作的改善等相對專業且需全職投入的協力職能，因此就我國目前災防制度的設計、職責劃分、以及員額控管的侷限下，可能較無法考量到此面向中提及的災防協力職能內涵，未來若是能進一步落實災害防救職系與相關配套措施的建置，朝災防專業化的目標邁進，災防知識中介面向所強調的災防協力職能內涵，應可成為培養與精進我國災防公務人員協力職能後續努力的方向。

根據以上的研究發現，本研究提出以下政策建議，首先，面對災防工作日益複雜多元化，因此未來在思考建置災害防救職系的同時，需進一步考量災防公務人員所需要的專業技能與知識，作為設計考試取才科目的依據，以及篩選合適人才的標準，方能有效因應災防此政策領域本身繁複且多變的情況；再者，我國應強化災害防救培訓課程，透過定期的在職訓練，有效將實務經驗予以傳承和累積，而在職訓練的課程內容，除了專業技術面向的知識學習，更應將組織協力、領導決策、團隊合作、公私夥伴關係、跨域治理等協力公共管理的概念納入培訓的一環，並配合講解說明協力工作推動時須理解的相關法規命令，以強化災防專業人才的領導、溝通、協調、以求順利落實協力工作，透過上述強化災防公務人員核心協力職能的方式，除能落實政府推動公務人員職能管理的目標，亦能透過政府訓練機關開設災害防救專業人才培育課程或訂定災害防救專長訓練機制，經由教育訓練以進行災害防救職系的轉任；第三，災害防救專業應與公共行政學門做更進一步的交流與結合（Urby and McEntire, 2014: 40），從本文探究災防公務人員協力職能的內涵可知，災害防救工作的成敗，不單仰賴專業

技術，更需要協力職能的發揮與配合，而公共行政學門的專業，無論是行政學、組織研究、府際關係與管理、組織行為、公私協力、或是跨域管理，都是對於政府推動災防工作不可或缺的管理知能，因此必須破除單從技術與科學面向思考災害防救工作的傳統思維，學習結合公共行政與管理專業來思考如何協助災害防救工作的順利推展，才能真正落實科際整合的目標，提升我國政府處理災防議題的能量。

本研究亦面臨四個主要研究限制，第一，理論上，核心職能的建構應該從實際的組織運作與工作當中，萃取出適當的職能需求，因此，災防公務人員在協力活動中究竟需要具備何種協力職能，應當從工作分析中建構而來，但是，目前行政部門中尚未建置此一職系，所以，本研究僅能先透過深度訪談那些目前正在承辦或兼辦災防相關業務的中央與地方的公務人員，去探究未來災防職系人員可能具備的協力職能為何。未來我國災害防救職系設置完成，行政部門開始有專業人力來從事災害防救相關工作後，研究者或可親身進入這些人員的工作場域，觀察他們在災前、災中、災後的實際工作內容，更進一步紀錄並分析這些人員協力職能需求，或需加強的協力職能為何，從而建構出更符合災害防救實務的協力職能面向；第二，由於本研究目前深度訪談對象，多為負責災害防救工作業務的中階主管與承辦人員，因此，在問及未來災防公務人員需具備何種協力職能時，或可能因為目前災防公務人員多為消防體系的人員，使其工作焦點多放在第一線的短期應變工作，多數受訪者比較少觸及災防政策規劃的長期導向發展，以致相對忽略培養型塑跨部門、跨組織間的災防願景的能力，未來在執行深度訪談時，可試圖將決策層級納入訪談對象當中，使災防政策規劃與型塑跨部門、跨組織間的災防願景能力的內涵得到更多探討；第三，受訪談資料的局限性，本文僅就災防公務人員至少須共同具備的協力職能進行初探，並初步點出中央與地方災防公務人員相對重視的協力職能面向，未來可進一步比較不同層級與官等的災防公務人員，蒐集資料就其協力職能的可能差異程度做後續討論分析；第四，本文僅針對過去文獻，以初探性的角度來探究災防公務人員的協力職能的可能面向，並配合訪談資料進行分析與討論，經比較理論架構與訪談內容後，確實發現兩者雖相似但仍存有差異，後續研究可透過拓展資料蒐集的方法與範圍，運用多元

調查方法，如層級分析法、政策德菲法、工作分析法、問卷調查法、焦點座談法等，探討這些差異來重新檢視本研究依據理論文獻所提出之災防公務人員協力職能架構，待架構發展成熟後，可進一步加以操作化，建立量化評比指標，作為未來用以評比我國災防公務人員整體協力職能程度的工具。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 丘昌泰，2010，《公共管理》，臺北：智勝。
- 林水波、李長晏，2005，《跨域治理》，臺北：五南。
- 章光明、吳秀光、洪文玲、鄧子正，2010，《中央與地方災害防救組織與職能之研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究報告書。
- 施能傑，2000，〈考選效度優先的變革〉，《考銓季刊》，21：258-277。
- 施能傑，2006，〈文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點〉，《東吳政治學報》，22：1-46。
- 徐宗國譯，1997，《質性研究概論》，臺北：巨流。譯自 Strauss, Anselm, and Juliet Corbin. *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedure and Techniques*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications. 1990.
- 馬彥彬、李長晏，2014，《強化地方政府災害防救效能之研究》，國家發展委員會委託研究報告書。
- 陳志瑋，2009，〈公務員協力能力的建立及策略契合〉，《文官制度季刊》，1(4)：137-164。
- 陳敦源、劉宜君、林昭吟、廖興中，2013，〈工作分析、職能萃取、與教育訓練設計：以長期照護照顧管理專員為例之研究〉，發表於「第九屆兩岸四地公共管理學術研討會」(5月25、26日)，臺北：政治大學。
- 張鎧如，2014，〈回顧臺灣災害防救研究與組織協理理論之應用：以2000~2012年文獻分析〉，《競爭力評論》，17：69-88。
- 曾冠球，2011，〈協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立〉，《文官制度季刊》，3(1)：27-52。
- 曾冠球，2012，〈新治理時代下中、高階文官的協力職能：一項議程設定〉，《T&D 飛訊》，134：1-23。
- 賽明成、陳建維，2010，〈紮根理論與質性研究：調和觀點〉，《問題與研究》，49(1)：1-28。

### 二、英文部分

- Boin, A., and P. Hart. 2010. "Organizing for Effective Emergency Management: Lessons from Research." *The Australian Journal of Public Administration*, 69(4): 357-371.

- Boyatzis, R. E. 1982. *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. New York: Wiley.
- Drabek, T. E. 2001. "Coordinating Disaster Response: A Strategic Perspective." *American Society of Professional Emergency Planners*, 8(1): 29-40.
- Drabek, T. E. 2010. *The Human Side of Disaster*. Boca Raton FL: CRC Press.
- Drabek, T. E., and D. A. McEntire. 2002. "Emergent Phenomena and Multiorganizational Coordination in Disasters: Lessons from the Research Literature." *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 20(2): 197-224.
- Draganidis, F., and G. Mentzas. 2006. "Competency Based Management: A Review of Systems and Approaches." *Information Management & Computer Security*, 14(1): 51-64.
- Emerson, K., and L. S. Smutko. 2011. *UNCG Guide to Collaborative Competencies*. Portland: Policy Consensus Initiative and University Network for Collaborative Governance.
- Getha-Taylor, H. 2008. "Identifying Collaborative Competencies." *Review of Public Personnel Administration*, 28(2): 103-119.
- Hicklin, A., L. J. O'Toole Jr., K. Meier, and S. Robinson. 2009. "Calming the Storms: Collaborative Public Management, Hurricanes Katrina and Rita, and Disaster Response." In O'Leary, R., and L. B. Bingham eds., *The Collaborative Public Manager*. Washington, DC: Georgetown University Press, 95-114.
- Huxham, C., and S. Vangen. 2005. *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. London: Routledge.
- Kapucu, N. 2011. "Developing Competency-based Emergency Management Degree Programs in Public Affairs and Administration." *Journal of Public Affairs Education*, 17(4): 501-521.
- Kapucu, N., T. Arslan, and F. Demiroz. 2010. "Collaborative Emergency Management and National Emergency Management Network." *Disaster Prevention and Management*, 19(4): 452-468.
- Lai, Y.-H. A. 2011. "Organizational Collaborative Capacities in Disaster Management: Evidence from the Taiwan Red Cross Organization." *Asian Journal of Social Science*, 39: 446-468.
- McClelland, D. C. 1973. "Testing for Competence Rather than for 'Intelligence'." *The American Psychologist*, 28(1): 1-14.
- McGuire, M. 2009. "The New Professionalism and Collaborative Activity in Local Emergency Management." In O'Leary, R., and L. B. Bingham eds., *The Collaborative Public Manager*. Washington, DC: Georgetown University Press, 71-93.

- McGuire, M., and C. Silvia. 2010. "The Effect of Problem Severity, Managerial and Organizational Capacity, and Agency Structure on Intergovernmental Collaboration: Evidence from Local Emergency Management." *Public Administration Review*, 70(2): 279-288.
- Mirable, R. 1977. "Everything You Wanted to Know about Competency Modeling." *Training & Development*, August: 73-77.
- Miles, M. B., and A. M. Huberman. 1994. *Qualitative Data Analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- O'Leary, R., C. Gerard, and Y. Choi. 2011. "An Empirical Examination of Collaboration as a Management Strategy: The Skill Set of the Successful Collaborator." Paper presented at the Public Management Research Conference, June 2-4, Syracuse, NY.
- O'Leary, R., and N. Vij. 2012. "Collaborative Public Management: Where Have We Been and Where Are We Going?" *American Review of Public Administration*, 42(5): 507-522.
- Paton, D., and D. Jackson. 2002. "Developing Disaster Management Capability: An Assessment Centre Approach." *Disaster Prevention and Management*, 11(2): 115-122.
- Spencer, L. M., and S. M. Spencer. 1993. *Competence at Work: Models for Superior Performance*. New York: Wiley.
- Stanley, E. M., and W. L. Waugh Jr. 2001. "Emergency Management for the New Millennium." In Farazmand, A. ed., *Handbook of Crisis and Emergency Management*. New York: Marcel Dekker.
- Urby Jr., H., and D. A. McEntire. 2014. "Applying Public Administration in Emergency Management: The Importance of Integrating Management into Disaster Education." *Journal of Homeland Security & Emergency Management*, 11(1): 39-60.
- Van Wart, M., and N. Kapucu. 2011. "Crisis Management Competencies." *Public Management Review*, 13(4): 489-511.
- Waugh, W. L. 2011. "Emergency and Crisis Management: Practice, Theory, and Profession." In Menzel, D. C., and H. L. White eds., *The State of Public Administration: Issues, Challenges, and Opportunities*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 204-217.
- Waugh, W. L., and G. Streib. 2006. "Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management." *Public Administration Review*, 66(S1): 131-140.
- Weber, E. P., and A. M. Khademian. 2008. "Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings." *Public Administration Review*, 68(2): 334-349.
- Yin, R. 1984. *Case Study Research*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.

## 附件一 災害防救公務人員協力職能深度訪談題綱(中央)

就中央政府和縣市政府的組織協力層面而言：

- 一、行政院災害防救辦公室在執行災害防救相關工作時，是否有正式或非正式機制來與各縣市政府協力進行災害防救工作或活動？
- 二、行政院災害防救辦公室在執行災害防救相關工作時，如何和各縣市政府進行的災前、災中、與災後的組織協力？進行了哪些相關的組織協力活動？請就您的專業與經驗舉例說明之。
- 三、在執行上述災害防救相關工作時，與各縣市政府的協力曾遇到何種助力和阻力？如何解決？

就縣市政府之間的組織協力層面而言：

- 四、就您的觀察，各縣市政府之間在執行災害防救相關工作時，是否有正式或非正式的協力機制進行災害防救工作或活動？
- 五、就您的觀察，各縣市政府之間如何進行災前、災中、與災後的組織協力災害防救工作？進行哪些組織協力活動？請就您的專業與經驗舉例說明之。
- 六、在執行上述災害防救相關工作時，各縣市政府之間的協力遇到何種助力和阻力？如何解決？

就縣市政府與其下屬各鄉、鎮、市、區的組織協力而言：

- 七、就您的觀察，各縣市政府如何與其下屬各鄉、鎮、市、區進行災前、災中、與災後的組織協力？進行哪些組織協力活動？請就您的專業與經驗舉例說明之。
- 八、在執行上述災害防救相關工作時，各縣市政府與各鄉、鎮、市、區之協力曾遇到何種助力和阻力？如何解決？

就中央政府與非政府組織之間的組織協力層面而言：

- 九、行政院災害防救辦公室在執行災害防救相關工作時，是否有正式或非正式機制來與非政府組織協力進行災害防救工作或活動？

- 十、行政院災害防救辦公室如何和上述非政府組織進行災前、災中、與災後的組織協力？進行哪些組織協力活動？請就您的專業與經驗舉例說明之。
- 十一、在執行災害防救相關工作時，與上述非政府的組織協力遇到何種助力和阻力？如何解決？
- 十二、最後，從您的角度來看，一個災害防救的公務人員，在執行災害防救相關工作時，需要具備何種核心職能？

## 附件二 災害防救公務人員協力職能深度訪談題綱(地方)

就縣市政府與中央政府的組織協力層面而言：

- 一、縣市災害防救辦公室在執行災害防救相關工作時，如何和中央政府（例如中央災害防救辦公室、內政部消防署）進行的災前、災中、與災後的組織協力？進行了哪些相關的組織協力活動？請就您的專業與經驗舉例說明之。
- 二、在執行上述災害防救相關工作時，與中央政府的協力曾遇到何種助力和阻力？如何解決？

就縣市政府與其它縣市政府的組織協力層面而言：

- 三、縣市災害防救辦公室在執行災害防救相關工作時，是否有正式或非正式機制來與其他縣市政府協力進行災害防救工作或活動？
- 四、縣市災害防救辦公室如何和其它縣市政府進行災前、災中、與災後的組織協力災害防救工作？進行哪些組織協力活動？請就您的專業與經驗舉例說明之。
- 五、在執行上述災害防救相關工作時，與其它地方縣市政府的協力遇到何種助力和阻力？如何解決？

就縣市政府與下轄各鄉、鎮、市、區的組織協力而言：

- 六、縣市災害防救辦公室如何與下轄各鄉、鎮、市、區進行災前、災中、與災後的組織協力？進行哪些組織協力活動？請就您的專業與經驗舉例說明之。
- 七、在執行上述災害防救相關工作時，與下轄各鄉、鎮、市、區之協力曾遇到何種助力和阻力？如何解決？

就縣市政府與非政府組織之間的組織協力層面而言：

- 八、縣市災害防救辦公室在執行災害防救相關工作時，是否有正式或非正式機制來與非政府組織協力進行災害防救工作或活動？
- 九、縣市災害防救辦公室如何和上述非政府組織進行災前、災中、與災

後的組織協力？進行哪些組織協力活動？請就您的專業與經驗舉例說明之。

十、在執行災害防救相關工作時，與上述非政府的組織協力遇到何種助力和阻力？如何解決？

十一、最後，從您的角度來看，一個災害防救的公務人員，在執行災害防救相關工作時，需要具備何種核心職能？

# Exploring Collaborative Competencies of Public Officials in Disaster Management

Po-Chou Lin \*

Kai-ju Chang \*\*

## Abstract

Current public administration and management studies related to collaborative competencies of public officials in disaster management are still limited. To fill this gap, this paper reviews literatures and proposes a five-dimension theoretical framework with indicators, including dimensions of leadership and decision-making, teamwork, resource allocation, organizational relationship construction and maintenance, and disaster management knowledge mediation. Considering disaster management circumstances in Taiwan, this paper collects qualitative data through interviewing disaster management personnel at the central and local governments in Taiwan to understand how they perceive their jobs and develop their collaborative competencies. Further comparisons between the theoretical framework and interview results are provided and discussed.

According to research findings, our five-dimension theoretical framework can be viewed as a fundamental and useful analytic tool to study collaborative competencies of disaster management public officials in Taiwan. Specifically, leadership and decision-making, and teamwork seem two particularly important dimensions of collaborative competencies for public officials who work at the central government; for local public officials, resource allocation, organizational relationship construction and maintenance,

---

\* Ph.D. candidate, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University. E-mail: lin.bozhou0606@gmail.com.

\*\* Assistant Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University. E-mail: kchang@nccu.edu.tw.

and disaster management knowledge mediation could be especially essential dimensions of collaborative competencies. Finally, this paper suggests Taiwan government provide more solid and diverse trainings to keep cultivating collaborative competencies of disaster management public officials in the near future.

**Key Words:** public officials in disaster management, collaborative competencies, human resource management, professionalism