

暨大府際關係叢書 2

府際關係與震災重建

江大樹、廖俊松 主編

IGR



元照出版

府際關係與震災重建

江大樹、廖俊松

主 編

元 照 出 版 公 司

國家圖書館出版品預行編目資料

府際關係與震災重建 / 江大樹、廖俊松主編。－

－初版。－臺北市：元照，2001〔民90〕

面：公分

ISBN 957-2022-20-2

1. 震災－賑災 2. 公共行政

548.31

90013031

暨大府際關係叢書 1

府際關係與震災重建 2O02P0

2001年9月 初版第1刷

- 主 編 江大樹、廖俊松
- 作 者 江大樹、廖俊松、黃榮村、丘昌泰、曾旭正、
黃啓禎、宋興洲、傅正彥、楊永年、陳陽德、
黃肇新（依章節排列）
- 版 者 國立暨南國際大學公共行政與政策學系
府際關係研究中心（www.dppa.ncnu.edu.tw）
- 經 銷 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓
- 網 址 www.angle.com.tw
- 定 價 新臺幣 380 元
- 訂閱專線 (02)2375-6688 轉 166 (02)2370-7890
- 訂閱傳真 (02)2331-8496
- 郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號 ISBN 957-2022-20-2

海
外
用
書

總序

這是個劇烈變遷的年代；從解除戒嚴、終止戡亂、冷戰結束、蘇聯解體、精省、九二一，到政黨輪替與兩岸三通，過去十多年的臺灣，正遭逢其有史以來最大的鉅變。尤其相較於過去淪為列強殖民地或中國偏遠地區的歷史經驗，這次的鉅變所給臺灣的挑戰，其實是更為複雜而艱難的，因為我們不願再像先民般委屈求全的輾轉於各種外來決定的陰影、夢魘中，而希望能更昂揚、自主的邁向混沌的廿一世紀。鉅變充滿危機，但也蘊藏轉機；我們希望鉅變之後能浴火重生，而不是化為灰燼。

暨南國際大學公共行政與政策學系（簡稱暨大公行系）成立於臺灣重要歷史時刻的一九九六年。然而，面對臺灣從傳統到現代的過渡、威權到民主的轉型、混沌與秩序的矛盾，及解構到重構的困境，以公共行政和公共政策定位的暨大公行系，從一開始就不認為主流的公共行政與公共政策理論足以處理臺灣當前的公共行政和公共政策實務。因為儘管我們向來強調理論與實務的兼顧，但是臺灣的威權轉型與國際上冷戰到後冷戰的政經鉅變，已顯然同時瓦解主流理論和實務的延續性與相關性，並陷入因果不明的混沌中，何況我們的主流理論又隱含太多外來的移植與繼受。暨大公行系自成立之初即強調：我們必須從內外政經變遷的因果脈絡中，重新發展公共行政與公共政策理論，而且謀求實務層次公共行政與公共政策問題的解決。因此，臺灣的威權轉型和國際上冷戰到後冷戰的變化，幾乎是暨大公行系在教學與研究上最基本的切入點。

除了因應的課程設計外，暨大公行亦積極的爭取校方和教育部顧問室的支持，而於一九九七年成立「府際關係研究中心」，以推動相關的研究事務。該中心的原始設計理念在於：政府和政府間的關係自是公共行政與公共政策的核心場域，更是連貫臺灣

的威權轉型和國際上冷戰到後冷戰變化的關鍵界面，因為此兩種政經變遷都同時涉及政府與民間社會間關係的轉化與各級政府之角色與功能的調整。「府際關係」這個概念，可以將國內和國外、公共行政與公共政策，及理論與實務的相關領域，相當周延的連結和整合。當然，涉及「府際關係」的研究，並不必然都直接以政府或政府之間的關係為名，還可能涉及政府運作或各級政府間關係發展的各類政經、社文議題，也可能涉及能促使上列領域更周延連結和整合的社會科學哲學或方法論上的反省。

以「府際關係研究中心」為基礎，暨大公行系的同仁一直努力於結合國內各界的同道，希望以研究計畫、研討會和著作出版的方式，闡揚、見證他們的學術理念。目前他們準備以「府際關係叢書」的名義，陸續出版多年來的研究成果。除了共襄盛舉，個人也樂觀其成，希望群山環繞中的暨大公行系，能在不斷的「見山是山，見山不是山，見山又是山」的參悟之餘，也為學界帶來清新的訊息。

當然，「孤立是創造物種的必要條件」；地處臺灣唯一不靠海的縣市以至於相對遠離塵囂的暨大公行系，能否激發出來自荒野的震撼，而深切影響臺灣浴火性的鉅變，我們只能拭目以待。

蕭全政

於臺大社科院研究室

民國90年8月20日

序

在國內學術界，「府際關係」可以說是一項新興的研究議題。凡是涉及國家機關主權配置的制度性安排與運作，或是任何兩個以上行使主權行動者（單位或人員）之間垂直或水平的互動關係，都屬於「府際關係」的研究範疇。檢視過去十幾年來臺灣政治發展的許多重大議題，例如行政與立法部門失和、政府再造、六輕與核四、精省、地方派系與黑金問題、統籌分配款…等，均與我國府際關係的演變與發展息息相關。

國立暨南國際大學公共行政與政策學系創始（民國85年）之初，即思索如何與國內其他歷史悠久的相關系所區隔分工，並於學術社群中自我定位的問題，「府際關係」遂成為本系努力的方向之一。民國86年，本系首先創立了「府際關係研究中心」；民國87年，與省政府合辦了「地方自治權責劃分」的學術研討會；同年開設「府際關係專題」的研究所課程。承蒙許多學術先進與研究同好的垂愛與支持，這些一連串的嘗試獲得相當程度的迴響。

民國88年9月21日凌晨，臺灣中部地區發生了芮氏規模七點三的大地震，災情慘重。在救災期間，政府救災體系運作紊亂，中央政府政策失焦、朝令夕改，地方政府行動遲緩、效率低落；在災後重建時期，多項政策與規劃徒有美意卻無法落實，並且各級政府步調不一、重建工作進度緩慢。這些現象不但再次暴露了我國政府長期存在的一些弊端，更顯示了府際關係的溝通與協調潛藏了許多制度和運作方面的問題。

本校座落於災情最嚴重的南投縣埔里鎮，理應為災區重建工作提供棉薄之力，本系更希望能從學術的角度，多面向徹底地檢視此次「九二一震災」所突顯的多項府際關係問題，做為政府改革時的參考建議。民國89年10月21日，「九二一地震」發生的十

三個月之後，由臺灣省政府、全國民間災後重建聯盟、南投縣政府文化基金等單位贊助，東海大學地方自治研究中心協辦之下，本系主辦了這次「府際關係與震災重建」學術研討會，嘗試在府際關係的框架下，檢討震災重建的種種弊端和相關議題。承蒙莊副主席碩漢、黃執行長榮村、謝執行長國興，和徐代校長泓諸位先生蒞臨致詞，並感謝賴副縣長英芳、林鎮長明臻、謝組長嘉樑、鄭主任秘書慶雄，和劉副局長應榮諸位先生參與圓桌會談，分享在第一線投入重建工作的實際經驗。當然，研討會的成功應歸功於所有與會的學者專家，無論是在臺上或臺下，提供了許多精闢的見解，並廣泛的交換意見。研討會論文理論與實務兼具，對於各層級行政人員、研究同好，和相關系所同學極具參考價值，故而集結成書。

江大樹、廖俊松、梁錦文、吳嘉瑜幾位老師共同籌辦此次研討會，本系所同學熱心配合，一併致謝。謹爲此序。

暨大公行系系主任 孫同文

謹序於南投，埔里

民國90年5月2日

目 錄

◆序

◆第一章 導 論

1

——江大樹、廖俊松

◆第二章 災後重建政策推動的挑戰與回應

15

——黃榮村

◆第三章 九二一災後重建的問題糾葛與破解之道

——丘昌泰

壹、前 言 33

貳、美國災難管理階段中的重建計畫 35

參、九二一災後重建的問題糾葛 47

肆、災後重建問題的破解之道 59

伍、結 語 66

◆第四章 災區重建之規劃體制的問題分析與建議

——曾旭正

壹、前 言 77

貳、當前的規劃機制與問題 79

參、政府委辦規劃的執行問題 83

肆、規劃專業的問題 86

伍、具體的建議 88

陸、結 語 92

◆第五章 天然災害社會救助措施合法性之探討：
以九二一大地震為例

—— 黃啟禎

壹、前言	95
貳、救助措施合法性與合理性之探討	97
參、結語	118

◆第六章 九二一震災重建政策的檢討：
府際關係的觀點

—— 江大樹

壹、前言	123
貳、府際關係與府際管理的分析架構	126
參、震災重建初期的府際運作缺失	129
肆、當前府際管理對震災重建的影響	137
伍、結論	143

◆第七章 震災重建與各級政府之運作：南投個案研究

—— 宋興洲、傅正彥

壹、前言	151
貳、分析架構	154
參、中央政府震災後的相關措施	157
肆、中央政府震災措施之檢討	163
伍、九二一地震前南投縣政治生態	175
陸、南投縣政府震災後之作業及困境	183
柒、鄉鎮災後重建之困境	189
捌、結論	199

◆第八章 地方政府行政治理能力初探：

從南投縣政府社會局生活重建方案的執行談起

—— 廖俊松

壹、前言	213
貳、行政治理能力概念的探討	215
參、南投縣政府社會局生活重建方案的推動	222
肆、社會局生活重建方案執行檢討	225
伍、社會局政策管理能力的檢視	231
陸、結 論	239

◆第九章 建立以地方政府為主體之救災組織體系：

以九二一大地震與八掌溪兩案比較

—— 楊永年

壹、研究背景	253
貳、地方政府救災組織體系之分析	255
參、九二一大地震救災組織體系之分析	272
肆、八掌溪事件救災組織體系之分析	279
伍、九二一大地震與八掌溪事件之比較	283
陸、結 論	287

◆第十章 從鄉鎮重建委員會與社區互動談鄉鎮政府體制的重建：

參與中寮鄉災後重建推動委員會的觀察

—— 陳陽德

壹、前言	293
貳、地方自治體系重建原理原則與發展策略	294
參、地方自治體制重建方案評估	301
肆、遴選官派法人化——臺灣式鄉經理制的改革方案	315

◆第十一章 同心結網：社工團隊參與地方政府災後重建
——以臺灣基督長老教會與南投縣政府為例

—— 黃肇新

壹、前言	321
貳、九二一地震：臺灣基督長老教會二十一世紀新 臺灣宣教運動之契機	324
參、同心結網：社區家庭支援中心與社區重建關懷 站之互惠	327
肆、同心結網？——互惠關係之困境及因應	330
伍、結語——對未來實務工作與研究方向的建議	335

第一章

導 論

作者：江大樹

現職：國立暨南國際大學公共行政與政策學系
專任副教授

財團法人新故鄉文教基金會執行長

作者：廖俊松

現職：國立暨南國際大學公共行政與政策學系
專任副教授

府際關係對震災重建的影響，既深又遠。一個大地震，往往帶來許多災害，震災重建因而成為舉國關切的公共議題，並且是各級政府相關主管機關優先施政目標。廣義來說，震災重建包括地震發生初期的緊急救難、災民安置與社會救助，以及嗣後公共工程修護、災區產業振興，與社區生活重建等諸多課題。這些課題本質上都具有嚴重性與迫切性，故其政策執行網絡順暢與否，往往成為政策成敗的主要關鍵。要之，震災重建需要各級政府分工合作，才能迅速有效完成。因此，共同治理或分享治理（shared governance）的基本信念，乃是震災重建過程中，特別值得關注與重視的課題之一。本書就是這種信念下的產物，內容廣泛涵蓋與震災重建政策有關的府際關係運作架構，以及其間各項缺失檢討與興革建議。

民國88年的臺灣，先後發生兩個重大事件，而且，同時造成相當嚴重的影響。該年7月1日，【精省工程】正式展開，臺灣省政府的原屬機關絕大多數皆被併入中央政府，成為行政院各部會的中部辦公室。此一重大組織變革，雖然只是近年來我國政府再造運動的諸多環節之一，但對地方自治體制產生相當激烈衝擊。省虛級化的結果，大幅改變中央與地方府際關係的法制架構與互動型態，不論中央政府或縣市政府、鄉鎮公所，各種法規依循與人員心態調整，都正處於變動時期的不確定狀態。精省以前，在許多內政議題上，臺灣省政府大都扮演著承上轉下的溝通協調角色；甚至，不少政策的規劃與執行，皆由省府發揮主導與統合的功能。但是，精省工程造成中央與地方府際關係的重大變遷，因此對相關政策推行造成嚴重影響，震災重建就是其中最明顯的例子。

【九二一集集大地震】發生於民國88年9月21日凌晨，地震規模達七點三級，地表斷層破裂延長一百零五公里。這場20世紀

末的浩劫重創全臺，尤其是臺灣中部地區的南投縣與臺中縣、市，總共造成兩千多人死亡，房屋倒塌十餘萬戶，財產損失三、四千億。遽然遭受如此重大天然災害，不僅使眾多災民流離失所、苦無對策，更對各級政府災變與危機處理能力，構成嚴峻考驗。歷經永難忘懷的天搖地動之後，面對一夕間黯然變色的破碎家園，災民無不殷切期盼政府積極援助。因此，如何有效進行緊急賑災安置，並妥善規劃災後重建藍圖，乃是震災發生以後，各級政府主管機關責無旁貸的當務之急。然而，一方面由於九二一大地震的災情十分慘重，災區百廢待舉；另一方面，則因當時政府既有的救災機制並不健全，導致賑災與重建工作缺失頻傳，引發社會各界的指責與批評。

九二一大地震的確是一場慘痛的經驗，當然也是一個寶貴的教訓。對此事件的檢討與建議，國內已有不少學者專家，分別從各個不同面向加以剖析，例如：天然災害防救、土石流整治、公共工程品質、學校重建、住宅與社區重建、災區失業與就業問題、觀光產業振興、組合屋安置與社會救助、災民心理健康，以及賑災捐款運用、重建財源籌措等，相關專論與研討會為數不少，值得大家重視。本書則採另一種特殊的研究途徑，主要乃嘗試將上述各項震災重建課題，視為是各級政府的重大公共政策，並以府際關係作為各篇論文基本分析架構，希望藉此歸納、彙整相關政策在規劃與執行上的問題缺失，同時因應提出改革對策。

所謂府際關係（Intergovernmental Relations, IGR），國內學界與實務界以往慣稱中央與地方關係（Central-Local Government Relations），主要係指國家機關內部各級政府間的法制規範與行為互動。廣義而言，府際關係其實不只包括這種垂直性的上、下級政府間之互動，而且包括水平性同一層級、不同政府機關間的關係，甚至也涵蓋公部門與民間社會，或第三部門（非營

利組織)間的互動關係。具體來說,以震災重建為例,府際關係觀點主要強調,各項政策議題必須由中央政府、各縣市政府、災區鄉鎮公所,彼此分工合作以解決之。再者,各級政府又包括其行政與立法部門的分權制衡、不同主管部門間的組織協調、不同地方自治團體的競爭合作,以及各級政府和參與震災重建的民間團體(例如:慈濟功德會、全國教師會、人本教育基金會、伊甸社會福利基金會、行政院九二一重建基金會、全國民間災後重建聯盟等)彼此間的互動關係。

府際關係對震災重建的影響,究竟表現在哪些政策議題與分析面向上?本書各篇論文皆有獨到的見解,此處無庸一一贅述。以下僅就若干常見的共同課題,略做引言。首先,從府際關係的制度面來說,缺乏完整法律規範,未設專責機關組織,乃是九二一大地震發生初期,各級政府救災與安置工作之所以混亂失序的根本原因。我國【災害防救法】遲至民國89年6月,方經立法院三讀通過。在此之前,各級政府災害防救的主要法令依據為【臺灣省防救天然災害及善後處理辦法】,該辦法規定各級政府在天然災害(主要係指颱風)發生前後,應設置災害防救會報與防救災處理中心,這個組織係屬任務編組,任務終了立即裁撤。由此可見,中央政府對天然災害防救,早期不僅法律規範闕如,並且交由臺灣省政府負責主導,指揮災區縣市政府與鄉鎮公所,共同進行各項防救災工作。因之,中央政府欠缺重大天然災害處理經驗,加上各級政府原有的分工合作架構因精省工程展開而無法繼續運作,導致九二一大地震發生之初,行政院各部會難以有效統籌指揮各項救災工作。

其次,在緊急安置與社會救助過程中,各級政府對相關措施的規劃與執行,亦常出現爭功諉過與權責紛爭。例如,房屋毀損鑑定與全倒戶、半倒戶慰助金的發放事宜,即曾引發諸多議論,

監察院也曾為此提案糾正行政院。中央政府鑑於九二一大地震造成災民損失慘重，特別發放住屋慰助金（全倒戶二十萬、半倒戶十萬），此一社會救助措施本意無可厚非。但是，在政策實務上，不但方案規劃未盡周延，執行過程更是弊端叢生。包括：房屋全倒與半倒的鑑定標準不明確，究竟應由村里幹事或專業技師負責認定，房東房客何者具有領取慰助金的資格，縣市政府與鄉鎮公所因財政調度不善而延遲發放慰助金等，都是震災發生之初，災區民眾怨聲載道的主要問題所在。

再者，有關震災重建的藍圖規劃，經常出現多頭馬車相互掣肘的情形。雖然，行政院經建會所制訂的【災後重建計畫工作綱領】曾揭示：震災重建應明確劃分中央與地方權責，加強政府部門橫向、縱向分工合作；鼓勵民間積極參與，建立民眾、專家、企業、政府四合一的工作團隊；公共建設、產業、生活重建計畫，由中央主導，民間支援，地方配合；社區重建計畫由地方主導，民間參與，中央支援。但是，實際運作卻出現許多扞格不入，茲舉若干常見缺失如下：各級政府大多自行規劃或分別委託研究，震災重建整體方案內容難以有效整合；公共部門與民間機構資源分享，經常受限法令規章與行政程序，甚至不乏相互猜疑而消極抵制的情事；專業規劃團隊則囿於地方政治生態，參與決策空間十分有限，規劃成果無法真正落實。

接續上述這些對府際關係與震災重建相互影響的概略分析，以下各段擬依序簡單摘要本書各篇論文內容的精彩論點。在黃榮村執行長「政策實務困境與相關方案推行」的這篇專題演講中，黃執行長分析歸納災後重建所面臨的四個難題：一是「溝通」問題，也就是說，中央與地方對於災後重建的認知有所差異，使得中央的政策規劃與地方政府的執行中間出現了相當程度的落差。二是「協調機制」問題，由於中央與地方間缺乏協調機制的設