

制度韌性與台灣半總統制下的 災後重建：以九二一地震、莫拉 克風災為例*

張峻豪**

壹、前言

貳、理論探討

參、文獻探討

肆、公私協力的被建構：九二一地震的案例分析

伍、社區生活重建的被排除：莫拉克風災的案例分析

陸、結論

本文以制度韌性為理論基礎，選擇台灣近年重要的災害議題：九二一地震、莫拉克風災，探討源於半總統制憲法所創造的政府運作系統，會如何展現災後重建的佈局、彈性與相應舉措。

* 本文為科技部計畫：「台灣半總統制下的制度韌性與災害治理：以災後社區重建為例」(MOST 106-2410-H-029-032)的部分研究成果，感謝陳宏杰博士、曾馨婷、林雲翔等人在資料收集上的協助。另外，作者也由衷感謝鍾國允教授對本文初稿的指正，以及本刊兩位匿名審查人提供的修正建議。當然，本文文責由作者自負。

** 東海大學政治學系副教授。E-mail: chunhao@thu.edu.tw

投稿日期：2017年5月15日；接受刊登日期：2018年4月19日。

東吳政治學報/2018/第三十六卷第一期/頁 65-126。

由於國內過往的災害研究多關注「府際關係」或「公私協力」的面向，亦即分析行政體系對災害衝擊之回應，對於憲政體制在其中的影響較少著墨，因此，本文加入災後重建的政府體制因素，認為地方政府與私部門皆必須同時面對「憲政兩軌」的特性，特別是總統權力之影響。這不但使災後重建工作會因「政治彈性」牽動「府際關係」和「公私協力」之間的「尺度移轉」。另外，總統身為救災體系的最高指揮者，其所關注政權正當性與災害責任的卸除，更可能因總統制軌道的運作近乎取代內閣制軌道，造成行政體系被簡化以及地方參與的被排除。

關鍵詞：半總統制、制度韌性、災後重建、九二一地震、莫拉克風災

壹、前言

在半總統制研究中，有關行政權內部互動，以及行政、立法關係，交織成總統、總理、國會的三角權力運作，並且是論者分析半總統制國家憲政運作的重要基礎。以半總統制為核心，將制度效果聚焦在中央政府這個層級，如總統權力行使、總統與總理的競合、國會監督、政黨體系等主題，經常成為評價半總統制國家憲政實踐之關鍵。不過，隨著半總統制研究內涵愈益多元，近年論者也開始將焦點轉至「治理」（*governance*），使半總統制研究衍生更多變項，如同採取不同半總統制定義一樣，製造了不同分析結果（*Elgie, 2004: 318*）。

治理所言者，在於中央政府部門與地方政府、私部門、公民社會間的互動，藉著公共事務的合作管理，達成民主政治核心價值（孫煒，2008: 2-3）。由於治理牽涉到政府部門間、公私部門間的共同參與、共同行動，故半總統制所建構的中央政府權力運作邏輯，在當中如何形塑此參與及行動之內涵，便可成為探詢治理實際意義的重要基礎（張峻豪，2014: 104-108）。由此觀點出發，本文嘗試以制度韌性（*institutional resilience*）為理論基礎，將半總統制延伸到台灣「災害治理」（*disaster governance*）的討論，分析半總統制的架構如何影響中央政府、地方政府、私部門間在災後重建工作過程之互動。

本文選擇九二一地震與莫拉克風災這兩個廣受討論的案例，除了因其高度受到學界關注外，也由於多數文獻對災後重建的分析多聚焦在「府際關係」與「公私協力」的面向（江大樹、廖俊松，2001、

丘昌泰，2004、楊永年，2009），並且是以警政、消防、醫療救護、環境生態或工程結構的細節為主（王仕圖等，2011：69），而缺少中央政府權力運作對其間影響之討論，故爾，本文認為，若回到影響災害治理的源頭，以憲政運作之意義解釋其對災後重建工作當中「府際關係」與「公私協力」之影響，不但可更豐富災害研究的內涵，也有使三者產生對話之可能。

台灣作為半總統制國家，半總統制的憲法規範，不但提供了中央層級行為者的行動原則，也塑造了中央政府、地方政府與私部門互動關係的基礎。正因半總統制憲法的「憲政兩軌」獨特性（吳玉山，2011：2），使得地方政府與私部門在與中央政府互動上，都必然會面對行政體系的雙元性特徵，而台灣長期以來憲政運作的總統優勢地位，更讓「總統制」的運作軌道經常可能強過「內閣制」運作模式，造成「府際關係」及「公私協力」的內涵更顯複雜。¹從半總統制早期的討論來看，杜瓦傑（Maurice Duverger）即透過半總統制會在總統制與內閣制之間「換軌」的主張，來體現半總統制在規範面及運作面具有明顯落差之特徵（Duverger, 1980: 177）；另外，以「行政權歸屬」與「行政、立法關係」這兩個分析憲政體制的核心面向而言（薩孟武，1993：178-179），半總統制若在總統制的軌道上運行，指的便是由總統總攬最高行政權力，隨己意任命總

1. 以廣受學者關注的中央地方關係來看，長期以來，按憲法有關「地方執行中央委辦事項」之規定，地方政府在自治事項推動上，便經常因中央整體考量而在地方立法後，另行訂定專法，以致於阻礙地方的自治性，進而減弱其治理能力。特別是，總統身為台灣半總統制運作的核心角色，站在執政高度與民意的寄託，對於委辦事項若由其單向指揮辦理，則透過全國性行政事務之推動，如內政、交通、環保等事項，指示地方需配合辦理，即可能在中央與地方利益不同情形下，不但影響地方基層治理能力的展現，更造成後續在行政事務執行過程中持續發揮對地方的牽制，使行政院成為執行機關而非主管機關。對此，可參閱紀俊臣（2008）。

理與內閣成員；若在內閣制的軌道上運行，則代表由國會所支持的總理來掌握最高的行政權，並且對國會、而不對總統負責（吳玉山，2011：10）。依此，憲政兩軌的特徵，正如同我們在災害議題會發現地，行政院雖然是救災體系運作的執行者，但也正因為總統所具備之民意基礎與憲政影響力，使其除了經常影響救災體系之建構，亦同時必須面對各界咎責之問題。如論者所指，災難救助的首要考量，除了單純地、有效率地完成救災工作，或將資源作最有效率的分配。另外，政府如何「建構」出最有利的「事實」，意即如何主觀建構回應災難的成效，也是災害治理之重要環節（湯京平、蔡允棟、黃紀，2002：152-153），基於此，本文認為，半總統制的架構將可對治理研究帶來啟發性意義。

論者進一步稱災害治理涉及「災變情境的治理」（湯京平、蔡允棟、黃紀，2002），或「災難政治學」的體現，即是象徵救災和災後重建一方面考驗行政體制治理能力，另一方面也挑戰領導者對整體災難事件的應變處理能力（王文誠，2016：89）。順著這個邏輯，本文認為，當重大災害衝擊到政治體系時，政府所展現的救災成效，不僅涉及整個行政體系如何「吸收」災害衝擊，藉由府際關係與公私協力之建構來穩固災害所帶來的考驗，另一方面，政府體制如何在憲政兩軌當中「彈性回應」災害衝擊，透過主政者建構出符合各界期待的救災方針，並適時調控災害治理之走向，則與救災體系如何形成、如何發展緊密相關。

源此，本文採納制度韌性理論有關制度吸收力與制度彈性的觀點，將災後重建工作的分析整合為政府的行政吸收力與政治彈性，在行政與政治的共同意義中，討論台灣在半總統制的憲政架構下，總統為調適災害對政權的衝擊並回應責難，將如何以政治彈性確立

行政體系吸收災害衝擊所建構的「府際關係」、「公私協力」，以及這之中所產生的影響。本文發現，災後重建工作不但會因政治彈性而牽動「府際關係」和「公私協力」之間的移轉或偏重。另外，主政者因民意基礎所關注政權正當性（legitimacy）與對災害責任的卸除，更可能造成行政體系被簡化以及地方參與的被排除。

貳、理論探討

有關半總統制重要的研究面向，如換軌、行政權二元化、總統權力、總理負責機制等，在早期經常與規範性意義密不可分，不過，對於當前六十餘個半總統制國家，其相異的運作經驗其實已很難單純透過制度面來理解或檢驗，應然面與實然面間的顯著差異，導致許多研究者投入更多元的面向解釋半總統制穩定與否（Elgie, 2004: 318），使半總統制在「制度效果」的研究越形豐富。

憲法研究作為政治學的傳統，隨著民主改革之浪潮，新興民主國家透過制憲、修憲作為民主轉型的具體象徵，使憲法研究者從傳統上對國家制度型態的描述與建構，演進為偏重憲法實際運作，及個人或集體行為在制度結構中所造成的影響，使制度與行為之間的互動關係探討，交織成新的研究內涵（Marsh and Stoker, 2002: 94），進爾蘊生「新制度主義」（new institutionalism）對憲法研究的重要價值。大抵來說，新制度主義者認為，制度除了強制性意義，也同時是行為者的行動規則，或是環境結構下的產物；制度在運作上，可能是為了滿足行為者利益極大化而被力圖改變之標的，也可能因與環境結合而呈現其文化價值的意義（Peters and Pierre, 1998: 572）。

本文引介「制度韌性」的理論，首先，便是認為可使新制度主

義的憲政研究更具體化，進而拓展半總統制的研究視野。有關制度韌性的理論核心，即在於強調行為者為了達成目的，經常會依其理性，利用文化或規則的制訂與調整，使制度表現出適應力（Colombatto, 2016）。制度韌性的理論意涵來自生態學，主張制度韌性之學者如 Rickard Andersson（2008）指出，「韌性」代表系統可以吸收、控制變遷所造成的衝擊，同時本質不會改變的能力；當制度韌性越強，便越有可能在最小的制度調整範圍內解決最大衝擊效應。依此，進一步言，制度韌性更結合了「系統論」與「韌性」之概念，關注於系統為了維持自身存續，而將「輸入」進行「轉換」以產生決策與行動的過程；當制度被視為一個系統時，制度如何將衝擊吸收為改革動力，並形成新的產出以適應環境變遷（Holling et al., 1995），便是評估制度效果的重要依據。在這個意義上，本文認為，制度韌性的理論引介將有助於結合半總統制與政治系統，除了分析其輸入如何影響政府決策與行動，亦可藉此探究半總統制如何吸納衝擊而有穩定運作之可能，進而具體呈現半總統制和災害研究之關聯。

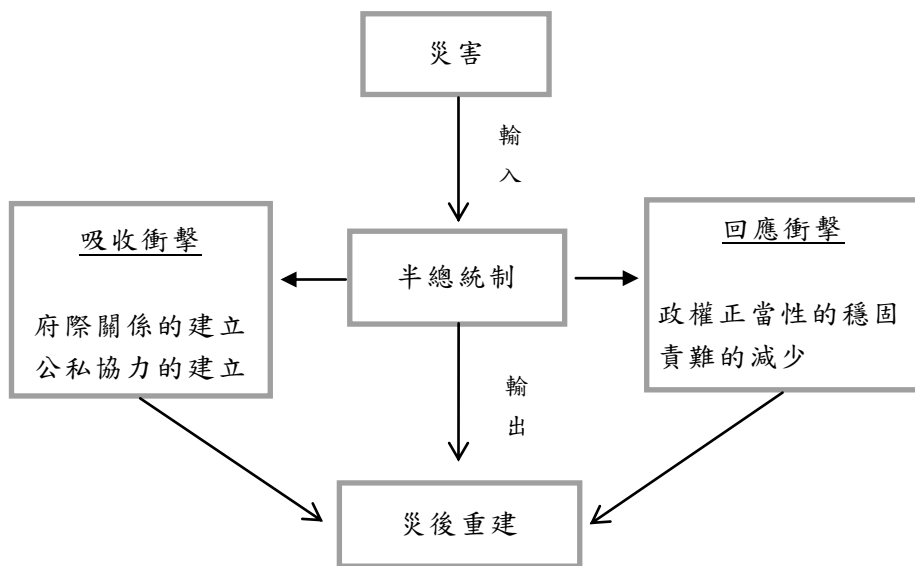
其次，本文認為，由於制度韌性的分析關聯到多元研究變項，包括治理的效能、達成政策目標的途徑多寡、達成政策目標所需要的成本、面對挑戰時的治理甚至是存活能力等，故當政府治理過程面對衝擊時，體制本身的適應能力、回應能力，即是分析制度韌性最直接的指標（Chang, 2016: 2）。採取制度韌性理論的學者認為，制度韌性之「能力」主要可分兩種，一是在外來因素影響系統根本結構前即自我吸收干擾之能力，另一則為系統被干擾後變形之回應能力（Adger, 2000）。首先，如同「歷史制度主義學派」（historical institutionalism）所言，制度乃是鑲嵌於政府組織架構中的制度、常規、規範與契約（Hall and Taylor, 1996; Thelen and Steinmo, 1992），

制度韌性表現出行為者對制度之容忍程度，以及對變遷所抱持的保守態度。也就是說，政治行為者會以維持現有制度運作與既有優勢為優先考量，即使制度遭逢重大衝擊或是危機時，只要還在容忍範圍內，就盡可能不去更動制度，而傾向以「路徑依賴」(path dependence)當作解決方案，提高立法程序難度，以降低制度變革之可能性。在此觀點中，制度韌性代表制度給予行為者不作為空間，進而使執政者在遭遇災害衝擊時，選擇依循舊有制度模式來解決治理問題的來源。同樣地，按社會學者的觀點，制度為社群共享信仰之表達，以及民眾對現行法律制度、政府機構與程序的觀感與認知，故韌性更應被視為制度永續發展之關鍵因素(Jordan and O' Riordan, 1995)。

另外，有關制度遭遇衝擊下變形而回復原狀之回應能力，則和制度的「彈性」(elasticity)如何被行為者創造有關。當遭遇重大治理挑戰時，行為者面對制度運作初期的混亂狀態，如何能迅速反應，往往與「超越」(beyond)制度規範，以及在政治系統中尋求其它有效機制相關。以政府的災害治理來看，論者對於政府是否能減低風險的評估，常聚焦於領導者實行政策之效果(林珍珍、林萬億，2014：20)，即強調制度的彈性空間如何被運用，行為者在其中如何調整僵化的制度以發揮影響力，並搭建行動舞台來建構統治正當性。本文認為，在一項同時涉及中央與地方層級的重要治理議題中，主政者面對災害初期失序，除了依照舊有制度而產生相應行動，以表現制度的自我吸收力，在災害治理過程逐漸確立有效的指揮命令，並與地方層級、社會力量實質合作，尋找制度運作的章法，進而體現制度的彈性，皆為理解制度韌性的重要面向。

事實上，災害治理最大的問題往往是災後重建時，政府要扮演

怎樣的角色（李宗勳，王文君，2014：1），國家官僚或大型機構依賴常態性的計畫與上下層級指令運作，除了必須有效處理災後重建各項細節，也要避免被指為「政府失靈」，因此，災後重建更因此被認為是執政者思考提高統治正當性和減少責難（culpability）的課題。故爾，綜合所述，本文以制度韌性為理論依據，分析台灣的半總統制處理重大災害治理議題時，如何表現制度本身的「吸收力」以及「彈性」，並依行政與政治兩個層面的意義區分之。首先，本文以災後重建中的府際關係與公私協力兩個面向，作為理解行政體系吸收災害衝擊的能力展現，而關於制度彈性，本文則由行政權的權力結構探討主政者如何在救災體系的建構過程，同時佈建其行動正當性，並回應政治責任，如下圖所示：



圖一 本文研究架構

資料來源：作者自繪。

相較於總統制與內閣制，半總統制兼容二者的「憲政兩軌」特徵，使半總統制政府在災害治理過程有更複雜的運作面貌。從比較憲政的觀點來看，首先，以美國作為災害研究的總統制個案，美國聯邦政府在面對重大災害衝擊時，主要即是「由上而下」地運作一種「命令--控制體系」（馬彥彬等，2014：28）。概言之，美國聯邦政府負責災害防救的單位：「聯邦緊急管理總署」（Federal Emergency Management Agency），是卡特總統（Jimmy Carter）於1979年頒佈行政命令所成立，其後，歷經911事件的衝擊，美國國會又於2002年通過「國土安全法案」（Homeland Security Act），整併22個相關機關局處，成立「國土安全部」（Department of Homeland Security），將「聯邦緊急管理總署」併入「國土安全部」下，建立一個共同災害事故管理系統（陳宏杰，2017：51）。然而，正是因為聯邦政府基於個別事件而從中央層級來思考國家安全的思維，使「國土安全部」反而減損了過去「聯邦緊急管理總署」所能達成組織間及府際聯合的災害防救功能；論者認為，「高層次的施政運作」使美國的災害防救隸屬在反恐機制下，造成災防事務運作規劃受到上級機關所強調的主流價值影響，而無法全然以災害管理的角度推動（Birkland and Waterman，2008，引自馬彥彬等，2014：34），本文認為，從這個角度來看，正顯示了美國聯邦政府在總統制運作下，可能會因執政者回應當下災害衝擊之立場，改變了原先治理網絡運作，甚至減損了政府對災害衝擊的吸收力。²

2. 另外，也如2005年美國遭受卡崔娜颶風（Hurricane Katrina）襲擊，造成美國歷史上最嚴重損害的災害，對於當時的救災與重建過程，論者便指出國土安全部的問題在於過度強調中央集權與直接回應，集權式的決策過程導致地方政府、州政府、緊急管理機構以及中央決策者之間的溝通成本大幅增加（馬彥彬等，2014：31-32）。

其次，對比內閣制國家：日本的災害治理案例，日本政府在行政體系對災害防救的綜合性規劃，則是論者普遍關注之主題。日本於 1947 年制定的「災害救助法」以及 1959 年的「災害對策基本法」乃現今法制基礎；傳統上，日本的防災與救災體系乃是國家主導，若遇災害發生，當地方政府層級無法應對時，首相得於內閣府內成立「非常災害對策本部」，由中央進行統籌整合，以求有效執行災害防救業務（蕭全政等，2011：19-20）。不過，在 1995 年「阪神大地震」後，日本政府進一步修改了兩法，賦予面對災害第一線的地方自治基層組織：市町村實質救災權力，例如，直接請求自衛隊與總務省消防廳支援的權限，建立一種「由下往上（市町村→縣→中央）」的垂直型制度設計（林淑馨，2016：30-35）。此外，經過 2011 年 311 東日本大地震的衝擊，「災害對策基本法」又進一步被修正，³ 將民間團體與非營利組織納入防災體系，創造了地方層級的「水平協力」模式，而在大地震發生後的救援與重建過程，地方自治體間透過廣域協力制度的水平支援，以及「一對多」的支援制度，提供了災區迅速、有效且長期的救援（林淑馨，2016：43）。

即使在重大災害發生的當下，日本內閣依然遭遇了諸多責難，例如 311 地震發生後，中央指揮系統被認為龐雜混亂而導致延誤救災（黃偉修，2012：9-10），內閣首相也有危機管理上的各種問題（吳明上，2013），然而，相比美國總統制下的災害防救體制乃依賴聯邦政府的上層價值判斷，日本政府在災害衝擊後，更多的著力

3. 「中央防災會議防災對策推進檢討會議」於 2012 年 7 月提出以「防災先進國家」為目標的「最終報告」，面對大規模複合災害的事前訓練與事後救援的龐雜業務，過去由中央單方主導的防災體制實難以獨撐，權力下放（devolution）與協力治理的需要迫在眉梢（馬彥彬等，2014：63-65）。

則是在災害防救的行政體制建構，並逐步完備府際關係與公私協力內容。本文認為，相較於民選總統的個人風格展現，內閣制下的政府「集體責任」更顯重要，政府在災害時期如何佈建一個整體且有效率的救災體系，成為評價內閣表現之關鍵。⁴ 基於此，半總統制下的災害治理，融合了內閣制與總統制的内容，將因行政體系與總統權力運作之並存，而更呈現「換軌治理」的模式，半總統制政府面對災害如何吸收衝擊與回應責任，自與憲政兩軌如何被彰顯有關。於下，本文將進一步說明半總統制與災害研究的關係。

參、文獻探討

由於災害從發生到救援的高可見度，使得「災害治理」成為各國重視的核心議題。「聯合國發展方案」(the United Nations Development Program, UNDP)首次提出災害治理的概念，強調：「治理是經濟、政治與行政當局，對國家事務各層次的管理；其包含了機制、過程與制度，在此之中，公民和團體可以表達利益、行使權利、履行義務和協調差異。此外，它也涵蓋所有相關團體，包含私部門和公民社會的組織。」「治理成為減災與災後治理的重要原則，災後重建不只是政府決策、規劃與策略，而是公、私部門、市民社會能夠協調行動以處理災害風險。」(林珍珍、林萬億，2014：12-13)。

按 Philip Nel 和 Marjolein Righarts 的定義，所謂災害是指由大自然所造成的劇烈變動，災害不僅衝擊地方既有的社會秩序，這些

4. 例如，陳永峰認為(2016：A15)，日本熊本地震災後第十天，時任首相安倍才第一次進到災區；不過，震災後，安倍的支持率不降反升，其認為，首相去不去災區，在日本，一點都不重要。比起防救災系統的構築，究責並非主題。

受到變動事件或情勢所影響的在地秩序更須仰賴外力支援，才能恢復正常（2008: 162）。⁵ 進一步，學者認為，有關災害研究之範圍，可分為上、中、下游三者，其中包含「災前準備」（disaster preparedness），「災害救助」（disaster relief）與「災後重建」（post-disaster recovery）三部分（王文岳、楊昊，2013: 151）。而依照災害研究的週期性特徵，學者也提出由「減災」（mitigation）、「準備」（preparedness）、「應變」（response）、「重建」（Mileti, 1999）等階段界定災害治理工作的意義；在此之中，所謂災後重建，即為如何能最有效地將受災地區加以復健，使其能在最短時間內恢復原有運作機能，並防止災後可能引發的其他負面影響，在此之中，重要的工作項目包括災害損失通報、災區環境消毒、受災戶補助、公共設施復原等。⁶

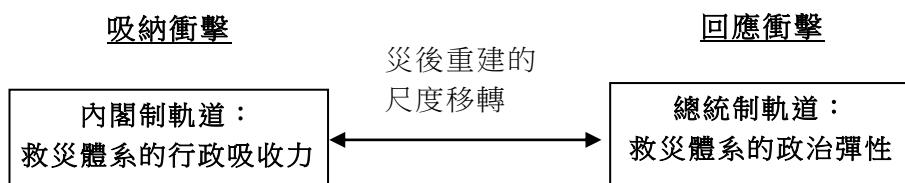
-
5. 另外，如楊昊所認為，從災害引起的原因來觀察，可分為「人為」災害與「天然」災害，例如：大規模的交通事故系屬於人為災害；而九二一大地震則屬於天然（2010: 27）。再者，依照我國「災害防救法」第二條之規定：（一）風災、水災、震災（含土壤液化）、旱災、寒害、土石流災害等天然災害，以及（二）火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害、生物病原災害、動植物疫災、輻射災害、工業管線災害等，皆屬於災害之定義。本研究以天然災害為例，有關災害定義所分之人為、天然等定義，以及近年同時包含前二者的「複合式災害」討論，於此不詳述。
 6. 第一：減災階段，發生時機通常是在非災害時期，其主要目標在研究災害發生的現況及評估可能改善的策略，期望透過有效的處置步驟來減少災害的威脅或損失。第二，準備階段，本階段的工作目標在現行環境、體制、資源狀況下，規劃與設計未來實際面臨災害時能夠採行的相關處置作為，追求在面臨實際災害時能夠將危險或損失降到可能最低的程度，其重要的工作包括風險分析、風險偵測、預警系統確認、疏散程序及安置、緊急供應及通訊系統的維護、重要人員通知及動員程序、事前建立的鄰近社區相互支援協定、訓練相關負責人員、緊急計畫的訓練及演練、居民防災教育訓練。三、應變階段，本階段發生的時機為實際災害來臨期間，主要的工作目標在如何快速且有效的掌握即時性的資訊、如何將重要警訊加以產生與傳遞、如何因應實際災害情況，有效調派救助人力與資源，其重要工作包括：包括災害預報、

此外，亦有學者從「災害管理」的範圍來界定災後重建之意義（彭光輝、林峰田，2006：52），災害管理始於災害發生前的防範措施，當災害一旦發生，決策者必須立即啟動復原工作，包括災民的緊急收容安置與救濟、危險建物的清除、基礎建設的修復、創傷壓力的減輕。家園重建是復原工作的核心，在災害發生後便已開始，並可能延續好幾年的時間，重建進程可能改變受災者未來若干年生活，故須在快速的損害評估後予以確定、宣布，然後展開詳細的評估，並隨重建進展，根據回饋意見進行政策更新；依此，這些決策應在與災後重建相關機關、受災社區與受災戶、非政府組織及社會大眾磋商對話後，審慎地做出（Jha et al., 2010）。

本文認為，政府權力乃理解災害治理的源頭，災後重建除了關係到災害管理之細節，亦與政府的決策與施政方向不可分。由重建工作項目來看，無論是天然或人為災害，皆涉及行政管理的復原工作，並且都有待決策者提出有效復原策略，因此，由災害治理這個較為宏觀的框架理解政府權力之影響應較為合宜。循此，結合行政管理與政治決策的災害治理研究，便如論者所形容，災害從發生的管理與解釋，到恢復和重建不同階段所建構之內容，可謂一種「尺度政治」（scale politics），災害在外部衝擊與內生政治的共同影響下，產生政治權力在不同尺度群體間互動（王文誠，2016：93）。災後重建一方面是行政體系穩固災後的情況，透過重建工作使災區盡快復原，一方面也展現政府回應外在責難之能力，透過維繫正當化或卸除責難創造救災尺度的轉移（王文誠，2016：94）。結合本

警告、傷患後送、災民安置、緊急醫療救護、搜索救援及財物安全保護。另配合災害規模需要，可能預興築臨時堤防、道路及封閉橋樑、緊急水電之供應、避免火災與有毒物質等二次災害。此階段執行的好壞取決於災前準備的完整與否。對於災害治理循環週期之分析，可進一步詳閱 Mileti（1999）。

研究所提的制度韌性兩個面向，以及半總統制憲政兩軌的特徵，本文認為，政治權力所影響災害治理的尺度移轉，可具體藉由行政體系所代表的「內閣制」軌道，亦即原以行政院為首而貫穿的救災體系；以及，以民選總統為首，跳脫行政體系的處理框架，為回應民意並強化其救災正當性而建構的「總統制」運作軌道，表現尺度移轉的現象。本文依此假設，進一步認為總統在總統制這一軌道上，如何跳脫以行政院為主體之救災體系，並彈性建構府際關係與公私協力的運作模式，以達成回應災後責任之效果，將是判斷尺度移轉效果之重要來源，這也是本文後續分析兩個個案的基礎。⁷ 有關半總統制下制度韌性與災後重建尺度移轉的關係，本文表示如下：



圖二 半總統制的制度韌性與災後重建

資料來源：作者自繪。

7. 如薩孟武所認為，民主政府於憲法規範上，從「行政權歸屬」及「行政立法互動關係」兩項指標來看，若行政權屬於總理且行政權一方與立法權結合，一方面又與之對抗，則屬於「內閣制」，若行政權屬於總統，行政權一方與立法權分離，一方又與立法權相互牽制，便屬「總統制」（1993：178-179）。依此，在判斷半總統制究竟會偏向總統制或內閣制軌道來運作時，「行政權歸屬」及「行政立法互動關係」自是兩項最重要的依據，然而，本文一方面認為災害治理的討論必須由行政權運作出發，特別是關於總統的角色，特別是在討論大型災害時，政府於災後重建的角色自應是各界聚焦的重點，另一方面，也基於認為本文所選案例發生背景皆為「一致政府」時期，故認為「行政權歸屬」這項指標應更有判斷憲政軌道之重要性，故在後續將偏重總統與行政院的角色來論述災害治理過程的行政權歸屬問題，並期待後續研究能再加入「行政與立法關係」的討論，而可更形完整。

由於「行政權的雙元性」與「權力安排的混合性」(mixed authority)乃半總統制核心特徵(Shugart, 2005: 323-325),故半總統制在規範面與運作面上的主要問題,便經常源自行政權限割裂,或者是行政立法兩權互動關係(徐正戎、張峻豪, 2004:189)。按杜瓦傑的定義,半總統制憲法條件之一是:「除總統外,尚有與之相對的內閣總理與內閣掌有行政權,其須獲得國會信任始能在位」(Duverger, 1980: 166),因此,在「行政權應歸屬總理」的規定中,總統是否逾越此「應然」要求?這樣的論述,使得當代對半總統制的爭辯,多聚焦在二元行政的關係(沈有忠, 2011: 38),這也正是論者探究半總統制是否換軌為內閣制或總統制的重要來源。本文以總統這一端作為跳脫救災體行政系的思考基礎,並將之視為政治運作彈性的理由即在於此。當然,以總統為核心思考其對災後重建工作之影響的重要原因,更來自於在台灣半總統制經驗中,行政院院長廣被認為是總統「執行長」的觀點。⁸概言之,自從半總統制在台灣施行以來,前後任總統無論面對府會一致或分立的情形,不但普遍傾向任命一個能向其負責的閣揆,於行政權運作歷程中,也經常可見總統確保閣揆「聽命行事」的多項作為(張峻豪, 2016: 3-4)。故爾,在總統與行政院院長互動關係中,論者對於閣揆的「執行長化」,便常是由總統角度出發,並順著總統主導行政權的邏輯來加以確認,而此更為本文連結總統與閣揆角色來思考兩個軌道之轉換,及其所衍生影響的重要原因。

8. 長期以來,有關總統權力與角色,向來是台灣憲政研究者的關注焦點。台灣經 1997 年第四次修憲正式成為半總統制國家後,總統在憲政運作中的重要地位,更是受到各界矚目。於此之中,有關「總統任命行政院院長使閣揆成為總統執行長」的論述,可說是多數論者及政治工作者習以為常之觀點。有關總統與行政院院長互動關係對台灣半總統制運作之影響,可進一步參閱張峻豪(2016)。

承此，本文進一步認為，有關災後責任回應所引發的政治尺度移轉，另一項必須處理的問題，便是政治尺度究竟移轉到何處？如論者所分析，正因為地方草根政治要求、地方經濟、或文化認同的「再尺度化」，使得中央得以巧妙納編地方，往往呈現為私部門，尤其是社區，作為國家責任尺度移轉，進而概括政績，甚至「推諉責任」之對象（王文誠，2016：94）。例如，台灣在1994年由政府發動的「社區總體營造」，便被認為是國家為了正當化治理過程，而繞過地方政府到社區，將政府應處理的議題如文化認同、貧富懸殊、環境永續、公平正義等，轉移到社區這個非政府組織的尺度，以收編社會「騷動」活力（王文誠，2016：94）。按此，本文在後續分析兩個個案中，將是以社區層級為對象，分別由九二一地震所帶動之「社區總體營造式重建」，以及莫拉克風災以後的「社區家園重建」為例，具體理解政治權力如何在社區重建工作之中影響府際關係與公私協力之呈現。⁹

本文從社區層級具體理解災後重建工作，另一項重要原因更是由於以「社區為基礎的途徑」（community-based approaches）乃當前國際上十分看重的災後重建策略（Jha et al., 2010）。特別是，由時興的「永續發展」理念來看，社區重建因涉及家園復興，故在災後重建的行政技術層面以外，更體現出社會文化層面之重要性（Fan, 2015: 26），亦即家園文化及傳統的復原（廖敦如，2004：7），此正是建立永續價值的關鍵（湯京平、黃詩涵、黃坤山，2009：14）。

9. 對於社區層級的災害治理分析，地方政府在其間的角色乃是無法忽略，然而，基於本文的論述是以中央政府的權力運作邏輯來呈現社區在其中的角色，以及是否因此受到忽視，故對於地方政府與社區互動的這一部分，限於篇幅，將暫時略過不處理，有待後續研究再行補充。

在以社區重建為災後重建焦點的論述中，「深入社區」被視作從底層瞭解災區民眾的需要，以及對重建工作的期待，所以，重建過程如何促進在地人民參與重建，並刻劃出對未來家園生活之想法（王仕圖、趙善如、許慧麗，2011：69-70），即為理解政府與社區關係的重要指標。¹⁰ 基此，論者常將災後社區重建的階段分為「緊急救助」、「生活機能恢復」與「實質重建」三方面，便是強調社區重建除了涉及有形的空間重建，更關係到心靈與精神的重建，也就是社區文化及傳統的復原（廖敦如，2004：7），亦即，行政體系為了吸收災害衝擊而發揮專業性的重建技術以外，如何納入基層單元的需求與價值，同樣是評估重建工作是否吸收災害衝擊的重要內容。

職是之故，本文後續在案例分析中，便將以「實質重建」與「生活重建」兩個面向理解災後重建工作的落實。另外，又因社區生活的復原與價值重建也涉及「居民參與」之議題，故本文進一步認為，相較於府際關係的運作，行政體系藉以吸收災害衝擊的公私協力過程，更是實踐社區生活重建之關鍵。論者主張，由於災後重建工作往往就是因行政體制為求效率而可能簡化過去人類受災經驗的複雜性與豐富性，致使私部門的角色在災後展現出有別於政治部門的積極性（林珍珍、林萬億，2014：12）；此時，基於重大災害防範與危機處理機制的不健全，常使論述焦點會轉向活躍的社會網絡（林

10. 在台灣，社區一方面在法規定位上作為政府施政的基層單元（源自社區發展工作綱要），一方面在基層參與的意義上又是執行「社區總體營造」的主要場域，無論在經費補助或計畫執行過程，社區長期以來與政府的角色難以分離，此與社區在進入災後重建階段和政府互動產生邏輯上的相關性。另外，在學術意義上，也由於社區廣被認為是實踐「社區主義」（或稱社群主義）（communitarianism）以及促進公共利益實現的基地，故有關社區與公民參與、公民社會、基層民主等意義之連結，則加強了社區對於當代治理研究的重要價值。

宗弘，2012：64），以及公私部門合作關係之建構（江大樹、廖俊松，2001）。因此，本文後續將府際關係歸類在救災體系之中行政官僚在實質重建上的作為、公私部門協力則放在社區生活重建的面向，由此理解政府權力運作邏輯對這兩者的分別影響。

綜上，一項結合政府權力與災害治理的研究，除了應關注行政體系的角色，對於政府權力在整個救災環節之貫穿也不應忽視，特別是，在許多大型災害研究中，災害嚴重性的提升，往往也伴隨著國家權威性地位之提升，政府在國家權威主體的基礎上，仍然可能掌管資源與權力分配，甚至因此進一步有壓制公民參與或對政治責任之追究（林宗弘，2012：58），而有更深入理解之必要。許多國家的研究更顯示，在災後重建過程中，對於貧窮和傳統脈絡之下的區域，因結構上處於弱勢，故在參與過程經常會受到忽略；而對少數民族來說，在政策決定過程中，更因其在經濟、種族和文化上的邊陲地位，再加上多居住於較易受害的區域，而更成為被安排與被決定的弱勢者（林珍珍、林萬億，2014：6-7）。職此，本文整合憲政體制、府際關係、公私協力的觀點，更是期望能凸顯政府體制對其餘二者的牽動效果，亦即，本文主張，政府出於政治上的彈性回應而反應在其如何吸收災害衝擊，不但建構了府際關係與公私協力的內容，也是導致災後重建工作將偏重何者的基礎。以下，便就九二一地震與莫拉克風災兩個案例，分別說明中央政府與地方政府在災後重建工作之互動、公私協力之樣態，藉以釐清其間相關性。

肆、公私協力的被建構：九二一地震的案例分析

九二一地震是台灣近年來最嚴重天然災害，長年以來也是學界及實務界討論的重要議題。1999 年發生的九二一地震，規模達芮氏 7.3 級，導致 2,415 人死亡、30 人失蹤、11,306 人受傷、近十一萬戶房屋全倒或半倒，財產損失超過三千萬（行政院九二一震災災後重建推動委員會，2006）。由於災損情形嚴重，於地震發生當日，時任行政院院長蕭萬長即發表政府緊急處理指示，內政部與相關部會聯合成立「重大地震中央處理中心」，國防部成立「救災應變指揮中心」；9 月 23 日，時任總統李登輝召開第二次高層會議，成立「九二一地震救災督導中心」，由副總統連戰任召集人；9 月 25 日，總統宣布國家進入緊急狀態，發佈緊急命令確立救災指揮系統；9 月 27 日，行政院成立「九二一震災災後重建推動委員會」，由院長擔任主任委員，共同推動後續重建工作。

在九二一地震前，台灣重大災害處理單位乃是於 1995 年 3 月所成立，並隸屬於內政部消防署。九二一地震發生時，由於消防員救災重點乃是針對受災人員，而無法處理後續的照護與安置等問題（張麗如，2009：60），再加上災害防救處理模式並未實際演練或落實，致使地震發生後呈現出未能全面救援之現象，而成為中央政府重新建構指揮體系的主要原因。另外，地震當時於地方政府成立的「災害應變中心」，以地方政府首長任指揮官，也出現了中央與地方權限爭議之問題，例如災害應變中心指揮官主張國軍應主導救災工作，國軍應接受其指揮，但此過程卻因地方首長難以整合資源並有

效與軍方配合救災，使初期救災更顯混亂（陳勁甫等，2011：14-15），進而成為總統發佈緊急命令的主因（呂維翰，2006：117-118）。

由於緊急命令所衍生的各項爭議，使得許多研究文獻都直指總統擴權問題，凸顯了台灣半總統制運作下，總統企圖主導行政權以及影響行政與立法部門之現象。¹¹ 總統一方面主導行政部門的指揮體系，另一方面藉由立法部門使其行動法制化，顯示出追求執政正當性的企圖。從制度韌性的觀點來看，執政者為了在災害治理發揮影響力，藉由緊急命令發佈而搭建了「必須」以行政權為核心，以及「能夠」以行政權為核心的行動舞台，繼而，在相關條文的立法完成後，更得以順理成章運作災後治理的網絡。其中，無論是 1999 年 10 月 29「震災災後重建推動委員會」頒布「災後重建計畫工作綱領」，強調落實「由下而上」、「民間參與」、「永續發展」等內容的落實，或者，到了 2000 年 5 月政黨輪替，民進黨籍陳水扁總統就任後銜接「九二一震災重建暫行條例」，設置「行政院九二一震災災後重建推動委員會」，負責震災重建之協調、審核、決策、推動及監督事宜，都難脫離以總統為權力運作核心的制度精神（Chang, 2016）。

11. 雖然，緊急命令確認了中央政府成為救災總指揮，並初步解決中央與地方權限爭議之問題，但面對救災急迫性，立法院的憲政角色如何被落實，在當時廣受各界關注。在當時國民黨全面執政下，行政院院長蕭萬長主張執行要點不需送立法院備查，時任法務部長葉金鳳也表示：「立法院除了「同意」或「不同意」外，不得進行逐條審查」，充分顯示政府認為緊急命令頒佈乃總統職權，立法院作為追認機關不但無權逐條審查，且對執行要點也應比照之立場。然而，在立法院在野黨團強烈要求下，總統李登輝採取較軟化之態度，表示「緊急命令不是擴權，是為了方便做好事，並會要求行政院研究後，送交立法院備查」，終使緊急命令執行要點之爭議在 1999 年 10 月 29 日進入立法院表決，並通過准予備查。有關更深入之討論，可參閱呂維翰（2006），以及大法官會議在 2002 年所做出的 543 號解釋。

另外，從中央指揮體系與地方政府的合作機制建立來觀察，按照「災後重建計畫工作綱領」之規定，中央政府賦權予地方政府主導救災，原是強調中央政府僅提供人力與經費上的支持，不過，當時在災後重建工程上，災情最嚴重的台中縣與南投縣不但都爆發議員與議長間針對救災決策的意見分歧與糾紛（吳重禮，2000：92），縣市政府在與中央指揮權的協調問題上，更是充滿爭議。在九二一地震發生當天，行政院即在災情最嚴重的南投縣設置前進指揮所，由行政體系上看，該指揮所非南投縣的指揮所，而是中央指派在全省的指揮所，且負責全國救災工作，然而，實際運作的結果，指揮所卻被認為是以南投縣的救災為主，無法支援其他縣市災區，致使同樣災情嚴重的台中縣在初期受到相當程度的耽擱（董孟郎，1999）。之後，總統府雖又在中興新村的省政府設立督導中心，由副總統督導救災，加上總統發布緊急命令，授權鄉鎮長為地方最高指揮官，以指揮調度救災人員及物資（洪維彬，2008：138），甚至明言：「現在鄉鎮市長最大，有最高指揮權。」更進一步導致地方政府不知該聽命於行政院、縣市長、鄉鎮長、國軍指揮官，還是或消防局長的情形。而因此所衍生關於中央政府慰問金發放、房屋鑑定、界定政府資源通路和救災重建權限等問題，由於多直接跳過縣市政府層級，直接授權鄉鎮市長執行的作法，更導致中央與地方在合作機制建立上的混亂。當時的立委陳定南認為：「受災的縣市政府並非沒有能力應變，而是中央要不要給縣市政府應變權力」（伍崇韜，1999），正突顯了行政權貫穿災害治理所產生的問題（Chang, 2016）。

當時，中央直接與鄉鎮市層級聯絡，再知會縣政府的作法（李登輝，2004：150）反而導致獲得賦權的鄉鎮長難有發揮。究其主要

原因，在於「效率」與「協調」兩問題無法周全之下，鄉鎮長權力也只能限於指揮救災。例如，當時的南投縣竹山鎮鎮長便曾指出，鄉鎮長雖能指揮，但因無徵調權的法源依據，在緊急調用民間物資能力不足之情況下，雖然緊急命令賦予其對災害損失之認定，但因牽涉災民權益，必須有中央明確指示，故無法發揮迅速的善後應變能力（洪維彬，2008：138）。因此，對於中央政府的行政權運作模式，到所影響的中央地方互動關係，以及地方政府的職權發揮，本文認為，這段災害治理過程，正是與半總統制下的「憲政兩軌」特徵密切相關。在半總統制下，總統經由民選產生，搭配上主掌行政權並向國會負責的閣揆，致使總統制與內閣制的運作軌道同時存在，於災後重建工作中，民選總統回應民意的方式如何和行政體系相結合，便體現兩條憲政運作軌道並存可能衍生之問題。如前所分析，在九二一地震這個案例中，總統為了迅速回應民意，很快地便以緊急命令建構其在救災體系的定位，亦即打造了災後重建的總統制運作軌道，然而，從行政體系來看，本應由行政院為首，進而貫穿到地方政府的救災系統，卻因災害的規模巨大，使這條內閣制的軌道幾近被總統制軌道取代，導致地方政府首長在救災行政體系同步被排除。

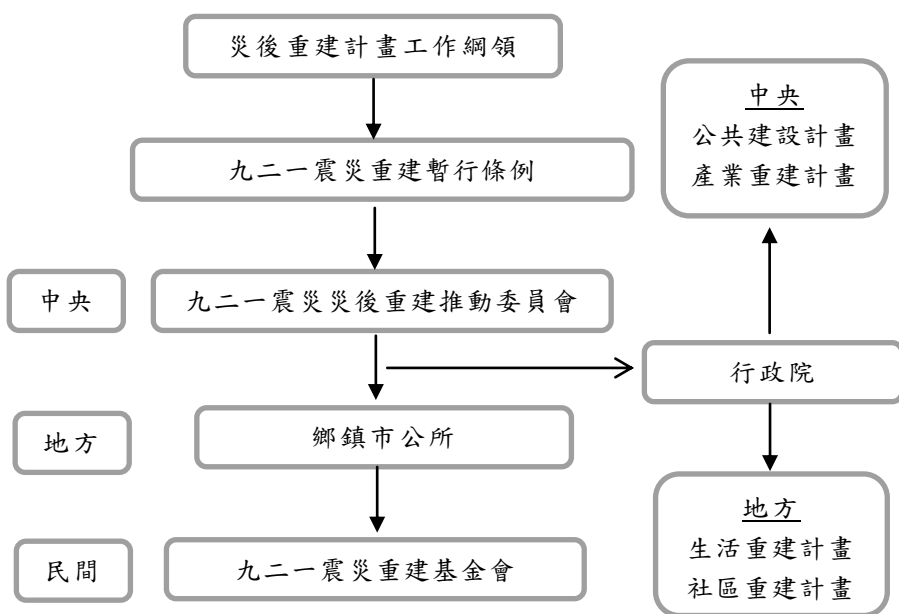
以制度韌性之意義來看，半總統制的憲政兩軌特徵，使其看似比總統制或內閣制更得藉由兩軌來吸納災害衝擊，並有回應災害衝擊的彈性。相較於可能在民意壓力下顯得「緩不濟急」的行政體系，半總統制下的總統制這一軌，反而出於總統的民意正當性而具有高度彈性，進而能迅速取代內閣制軌道的救災難題。不過，經由上述分析，我們可以進一步理解的是，當內閣制軌道近乎被總統制軌道取代，也絕不表示救災體系便可由「總統一人說了算」來體現，進

而忽視立法部門在憲政運作的重要性、行政部門在法制上應有的職掌、以及地方行政首長因貼近災區而必須被賦予合適角色定位等問題。九二一地震發生後，從立法院對緊急命令追認與否之爭議、各界呼籲制訂「災害防救法」以確認行政院指揮體系，以及，地方行政首長因被排除所衍生應變能力不足等問題，都還是有賴總統制這條軌道加以解決，才能算是真正吸納了災害的衝擊。

在九二一地震的災後重建工作中，政府轉向與私部門合作，藉著佈建總統制運作軌道的正當性，來化解內閣制運作軌道的困境，成為政府吸納災害衝擊的主要作為。首先，例如，在諸多研究文獻中所提及的「財團法人九二一震災重建基金會」，便是基於當時中央和地方對救災修繕經費與慰問金發放等無法達成共識，由中央政府設立的「捐款監督委員會」與之形成官民結合。此合作機制主要是透過基金會負責監督民間募款單位並審核捐款計畫，管理委員會負責統合並發動捐款（羅如蘭，1999），在當時為賑災捐款流向提供了重有效的解決方案。其次，再由「災後重建計畫工作綱領」觀察，九二一地震重建的四項指導方針：「公共建設計畫」、「產業重建計畫」、「生活重建計畫」與「社區重建計畫」之中，「社區重建計畫」強調了地方主導、民間參與、中央支援等原則，也體現政府在災後重建工作貼近民間基層之因應作為。另外，再以其它相關重建相關法令與政策目標和方針為例，如「行政院 921 震災災後重建推動委員會社區總體營造推動小組」所設立「災區巡迴輔導小組」來從事重建區社區總體營造，更可確認社區重建成為災後重建之重心（郭瑞坤、林張秦瑞、沈逸晴，2012：27），此不但顯示出地方政府的職能發揮轉向社區重建工作之內容，在災區重建過程中，社區組織同時扮演的積極性角色，具體代表著救災體系的行政

吸收力因政治彈性而轉向公私協力的方向。

如同以「社會中心論」(social-centered)來分析九二一災害治理的學者所認為，九二一地震後，公民社會成功進行資源動員且未遭受鎮壓，私部門站在監督政府或互補的立場，官民合作較平等(林宗弘，2012：97)，其實就和半總統制下的總統制軌道建立密切相關。從鄉鎮長被賦權、社區營造成為地方重建主題，或者是民間基金會的興起等，當半總統制的制度框架在賦權地方上發生爭議，中央政府在主導的優勢性發揮上，轉向與私部門的合作，減少治理困境，進而發揮制度穩定效果，展現了半總統制的制度韌性(Chang, 2016)。有關這個部分的治理網絡建構，可以下圖示之：



圖三 九二一地震的重建體系圖

資料來源：修改自 Chang (2016)。

藉由民間與官方的合作，私部門逐漸展現了在震災重建過程之顯要角色，並體現組織影響力。九二一地震發生後，許多民間及文史工作團隊，尤其是在地工作團隊皆積極投入災區，依據九二一重建會的統計，在全國 33 個受災鄉鎮市中，這些在地工作團隊全盛時期超過 130 個，並且多都是以非營利組織的型態出現。而為了便於資源有效分配與民間捐款的有效監督，並協助地方爭取政府有限的補助款及發揮民間工作團隊的持續力量，1999 年 10 月 7 日，「全國民間災後重建協調監督聯盟」（簡稱全盟）成立，推舉時任中央研究院院長李遠哲擔任召集人，並作為非政府組織互通救災訊息，有效運用救災資源的平台。根據全盟兩年工作紀要的紀錄，全盛時期加盟的民間團體高達 12 種類型，共 154 個組織之多。¹² 災後兩年內，全盟培養各工作站人員長期從事草根社區運動，協助「台灣社區重建協會」之工作，並成為與政府推動社區營造合流之重要角色。另外，全盟與基金會居間協調，且以民間捐款補助社團聯盟與草根組織的服務與運作（林宗弘，2012：87），更展示了民間資源在重建工作的價值。¹³

政府與私部門的關係建構，在社會力展現下，可謂一種超越地方政府管理模式的治理網絡。當然，採取「社會中心論」之論點，可理解公民社會參與決策過程，並展現積極性，自當體現出某種治理意義；不過，從半總統制的制度韌性來說，本文進一步認為，當中央政府透過指揮體系建構與私部門的關係，使最貼近基層的地方

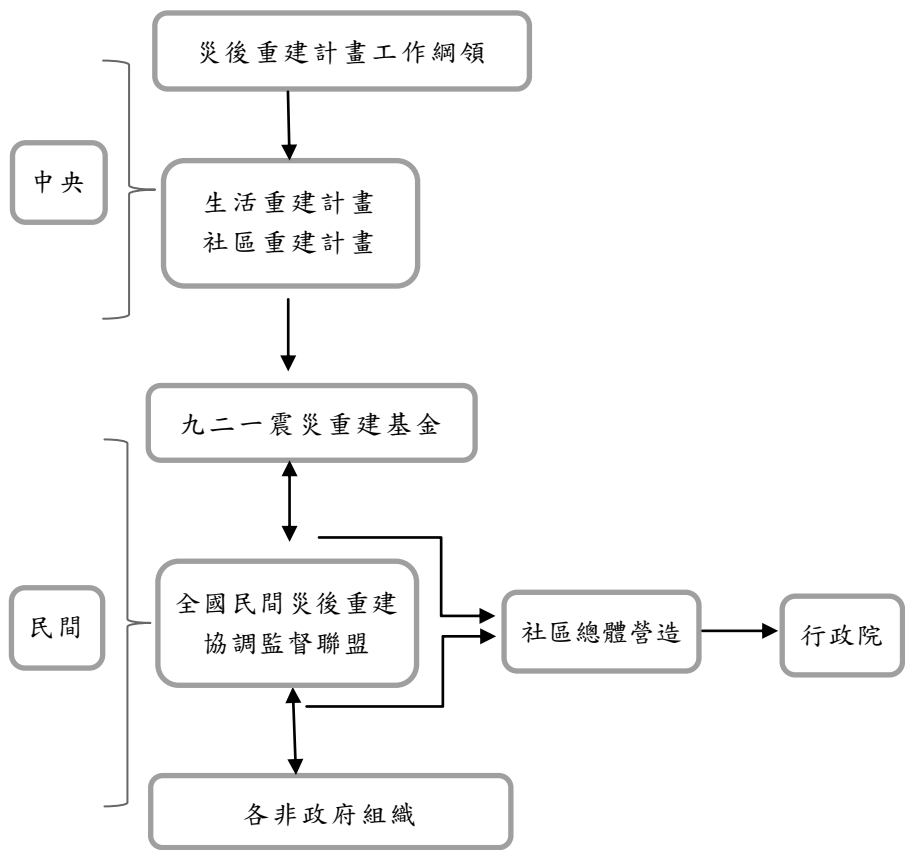
12. 資料檢索自九二一震災重建基金會，網址：http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/921_10/arch02-09.html。

13. 另外，1999 年在 10 月 1 日：一群臺中大里市倒塌的集合住宅災民發起組成「921 地震受災戶聯盟」，自稱為「災盟」或「921 受災聯盟」，最初有 30 個受災社區加入，也是當時相當有影響力之民間團體。

政府參與下降，但對於地方需求、地方理解是否相應而生，仍有疑義。最顯明的例證，在於九二一地震發生後公私協力具體在社區營造中合流，台灣各處的社區營造如雨後春筍般展開，中央政府由文建會作為主管單位，地方政府作為配角，社區營造計畫的申請與執行經常難以回應了地方特色與需求，而成為許多社區研究者質疑之處。¹⁴ 台灣的社區發展在 1994 年由李登輝指示而進入「社區總體營造」的政策框架後，便由於政策精神強調社區營造應與「文化基礎建設」、「造人」、「造景」、「造產」等項目息息相關（王本壯，2008：18），而被視為重建重要目標，以致有論者將「社區重建」和「社區營造式重建」等同視之（邵珮君，2003）。在台灣，社區一方面在法規定位上作為政府施政的基層單元（源自社區發展工作綱要），一方面在基層參與的意義上又是執行「社區總體營造」的主要場域，¹⁵ 故無論在經費補助或計畫執行過程，社區長期以來與政府的角色難以分離，致使社區在進入災後重建階段與政府互動難以分割。以下，顯示了九二一地震個案中，災後重建工作雖由府際關係轉向公私協力，但基於公私協力乃是與政權正當性之穩固有關，而依然反應中央政府在其中所具有之權威性角色的架構：

14. 許多社區研究者指出，由於政府依然作為計畫制訂者及資金提供者的角色，使得社區主義的落實可能產生困境。並且，面對當前社區發展，政府一方面在鼓勵自主提案的精神中，採取多元組織整合提案的方式來收件，也極可能壓縮地方基層參與的多元性；另一方面，對於許多無法自主提案之社區，政府藉由專業人士或專業團隊之協助，更容易造成社區自主性的減損等問題。

15. 政府在 1994 年提出「社區總體營造」的政策方向後，台灣的社區發展突破過去以組織為前導的情形，更強調地方居民的自主性與主動提出規劃。不過，當前台灣社區治理的實踐，正是因政府長期與社區的連結而衍生諸多困境，例如，論者最常指出的：政府在推動社區提出社區總體營造計畫的方式，乃是「先有計畫，才有補助」，此不但可能簡化了地方基層的多元性，甚至對大多數無法自主提案之社區，無法得到補助的問題，更是難以解決。



圖四 九二一地震後公私協力的被建構

資料來源：修改自 Chang（2016）。

九二一地震從起初的混亂與爭議雖終究回到常軌，一方面展現治理網路的逐步建構，另一方面也體現治理精神實踐的危機。正因公私協力仍然難以脫離中央政府的主導性，因此，社區的「生活重建」內容終究也必須回到制度常軌，亦即中央政府體制在其中的強制力，及其對治理網路建構的主導性。如同當時「全盟」執行長孫明賢所強調：「當初行政院擬定重建計畫四大目標，其中公共建設

和產業重建都是政府的事情，基金會只推動生活重建與社區重建兩部分，為充分運用捐款，各計畫主要由政府來規劃，再由民間團體配合」（伍崇韜，1999），可謂表徵了此段災害治理的核心內容。¹⁶

伍、社區生活重建的被排除：莫拉克風災的個案分析

從九二一地震的分析中，可理解以行政權為軸心展開的救災過程，乃是透過制度吸收力，在排除地方縣市政府角色後，轉向以公私協力為主軸的災後重建工作。其中，總統作為調控者的角色，發佈緊急命令而架空縣市政府首長權力，更成為九二一地震後制訂災害防救法，期以避開總統擴權處理災後重建工作的主因。不過，在「災害防救法」實施後，救災體系在法制上確認了行政院의 指揮地位，但又因台灣作為半總統制國家，總統角色在其中的影響力依然無法被忽視，致使從「行政權歸屬」這個重要面向來判斷，半總統制下的總統制軌道將依然深刻影響內閣制軌道的實踐。如同九二一地震的同樣課題，總統如何佈建救災指揮的舞台？府際關係與公私協力如何在政府權力運作的邏輯中被建構？這些受到莫拉克風災研究者關注的問題，也同樣與台灣的憲政運作框架息息相關。

發生在 2009 年 8 月 7 日至 8 月 9 日的莫拉克颱風，因伴隨西南氣流帶來台灣中、南部地區的大量降雨，歷經數天累積導致多處發生淹水、山崩、土石流，等災情，造成 677 人死亡、22 人失蹤，1,764 棟房屋毀損，經濟損失近 2,000 億元，是台灣自 1959 年「八七水災」

16. 關於九二一地震後的災後重建機制運作，亦可參閱 Chang（2016）。

以來最嚴重的水患。其中，以位於高雄縣甲仙鄉小林村的小林部落受災最為嚴重，共 474 人遭到活埋。為因應此災害，行政院於 8 月 15 日即成立「行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會」，並於 8 月 21 日通過「莫拉克颱風災後重建特別條例」草案，後在 8 月 27 日立法院三讀通過「莫拉克颱風災後重建特別條例」以及新臺幣 1165 億元特別預算，條例中明定災後重建計畫包含家園、設施、產業、生活與文化重建。¹⁷

由於莫拉克風災帶來的重大災害集中於台灣中、南部山區，並直接衝擊部落居民生存與居住安全等問題，特別是部份位處環境巨變下的偏鄉村落，面臨了必須「易地遷建」之選擇（陳惠民，2012），因此，災後重建工作在初期即圍繞在「遷村」、「安置」、「永久屋興建」的議題上。此外，莫拉克風災之後，由於小林村發生「滅村」的悲劇，政府與部落居民因此在「是否遷村」的議題上更是針鋒相對。於當時，時任總統馬英九與行政院院長劉兆玄在視察災區時，雖都表示「該遷村就遷村、不撤離者就要強制撤離」之態度（顏福江，2009），但站在災民之立場，中央迅速推動的重建條例被認為忽視了地方的真正需求，除了沒有辦理過公聽會，立法院院長在臨時會期間邀集朝野協商，經由短暫討論決定 3 天內通過，中央政府與地方政府被賦予了極大權力劃定「特定區域」來決定遷村與否，而有侵害家園文化價值等問題（黃智慧，2012：53-54）。另外，以重建推動委員會之立場來觀察，按 2009 年 8 月 26 日「行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會第 2 次工作小組會議紀錄」之內容：「遷村或永久屋的興建，興建單位應成立規劃小組，納入災

17. 相關資訊可見見行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會網站，網址：<http://morakotdatabase.nstm.gov.tw/88flood.www.gov.tw/index-2.html>。

民代表、建築師、社區營造、產業、文化歷史的專業共同討論。」，¹⁸ 又可見其與政府、民間的不同政策方向，使遷村議題在缺乏定見，行政院院長亦未派遣相關專家至各縣市危險區域進行評估下，產生了「行政院長喊遷村，重建會喊不必，地方喊頭痛」的「一個遷村，各自表述」之矛盾發生（侯承旭、葉永騫、侯千絹，2009）。

由此重建議題來看，莫拉克風災的災後重建不但表現了「實質重建」與「生活重建」並存的緊張關係，也由於風災發生後，中央政府受到諸多救災不力、缺乏效率之責難，甚至總統遲至 8 月 18 日才主動召開記者會，首度針對救災不力公開道歉，並因海外援助爭議而有外交部政務次長的辭職發生（自由時報，2009），而引起當時執政僅一年餘的新政府執政危機，使得政治權力運作與災害治理內容密切相關。¹⁹ 從遷村爭議上可見，當時除了政府為了力挽聲勢並加強行政效率而產生「強制遷村」的思維，另一方面，轉向地方需求，也就是生活文化的重建，更成為中央政府同時並進以避免更多責難的路線。於該時，三十多個民間團體組成的台灣原住民族部落重建聯盟、台灣人權促進會及南部八八水災部落自救會，要求政府回到以部落、社區為主體的重建精神，並在其堅守「離地不離村、離村不離鄉」的遷村原則下（王榮祥、謝文華，2009），馬英九終於在 9 月 12 日率領新任院長吳敦義一同勘災時，正式公開承諾「政

18 相關資訊可見見行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會網站，網址：http://morakotdatabase.nstm.gov.tw/88flood.www.gov.tw/files/committee_workgroup/8.pdf?id=8&type=pdf&location=committee_workgroup。

19. 在 2008 年總統大選前，候選人馬英九即表示要尊重雙首長制的憲法精神，其強調，若選上將謹守總統在憲法上的職權，並將行政權依據憲法讓與絕非「總統幕僚長」的行政院院長。

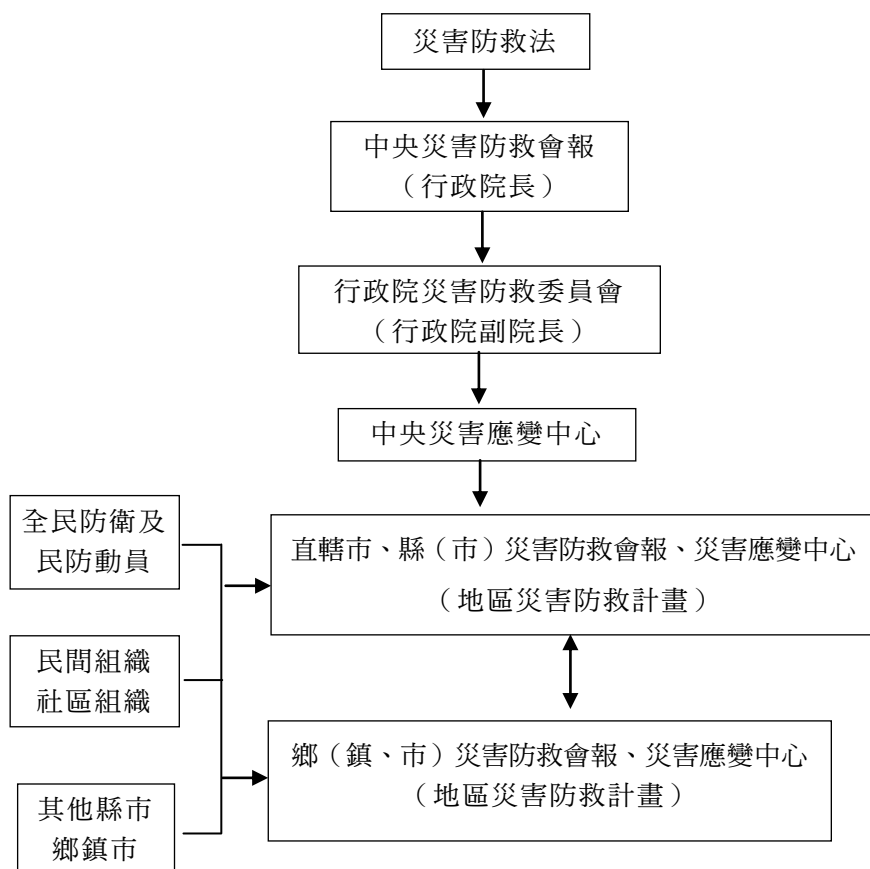
府不會強迫，不過若村莊已被鑑定為危險區，就必須強制災民遷離，但仍會跟災民達成共識，不會貿然行動」（黃佳琳、郭靜慧，2009），而定調了遷村原則為「離災不離村，離村不離鄉」（羅欣貞、黃良傑，2009）。由此可見，從實質重建的行政效率考量，到劉兆玄請辭下台，社會對政府不滿意度達到頂點之際，當時宣示要退居二線的總統終於站上前線，展現彈性回應民間需求的作為。²⁰

按照我國「災害防救法」第 36 條規定：「為實施災後復原重建，各級政府應依權責實施下列事項，並鼓勵民間團體及企業協助辦理」，²¹ 體現了救災制度除了展現以府際關係運作來吸收災害衝擊，政府結合私部門以彈性處理災後重建也同樣重要，圖五表示了災害防救法以下的救災體系建構。不過，即使災害防救法被認為能取代緊急命令，亦即建制了不同於九二一地震的處理模式，但總統在當中的調控角色依然難以受到忽視，同樣顯示半總統制「憲政兩軌」特徵在其中的影響。

20. 馬英九在 2009 年 10 月 17 日接任國民黨黨主席，宣布「強化黨政合作，提升施政效能，增進人民福祉」可謂重新開啟了總統主導政務之起點。

21. 該條文規定，災後相關重建事項有下列幾項：一、災情、災區民眾需求之調查、統計、評估及分析。二、災後復原重建綱領與計畫之訂定及實施。三、志工之登記及分配。四、捐贈物資、款項之分配與管理及救助金之發放。五、傷亡者之善後照料、災區民眾之安置及災區秩序之維持。六、衛生醫療、防疫及心理輔導。七、學校廳舍及其附屬公共設施之復原重建。八、受災學生之就學及寄讀。九、古蹟、歷史建築搶修、修復計畫之核准或協助擬訂。十、古蹟、歷史建築受災情形調查、緊急搶救、加固等應變處理措施。十一、受損建築物之安全評估及處理。十二、住宅、公共建築物之復原重建、都市更新及地權處理。十三、水利、水土保持、環境保護、電信、電力、自來水、油料、氣體等設施之修復及民生物資供需之調節。十四、鐵路、道路、橋樑、大眾運輸、航空站、港埠及農漁業之復原重建。十五、環境消毒與廢棄物之清除及處理。十六、受災民眾之就業服務及產業重建。十七、其他有關災後復原重建事項。

莫拉克風災發生後，總統逐漸站上前線以處理災後重建工作，顯現了民選總統面對民意壓力又再次將半總統制運作導向總統制軌道。本文以遷村過程之爭議來看，發現當莫拉克風災引發各界對執政黨的政治追究後，總統身為被指責的首要對象，除了撤換閣揆外，站上第一線面對責任，首要工作便是以制度彈性來減損政府行政效率被抨擊的問題。不過，也如同前述，相關問題仍有賴總統制軌道加以化解，特別是在災害防救法實施後，行政院在救災之中的定位，致使內閣制軌道反成為較具正當性的運作模式，故時任總統在站上救災第一線後，不但訂下了「離災不離村，離村不離鄉」的原則，解決與行政院院長遷村主張不一致的問題，也強調與民間共同推進重建工作之意義，主張「災民共識」為重建首要考量，表現對公私協力之偏重，藉此化解民意壓力。如當時由論者所觀察，政府在表示將以「離災不離村、離村不離鄉」的原則進行遷村規劃工作後，便開始成為一種完全「聽命」於民間非政府組織的「永久屋」興建計畫，形成官方角色缺席，而成為被民間定調的重建（曾旭正，2010：12）。因此，本文認為，莫拉克風災的初期災後重建工作，是一種公私協力成為制度吸收力表現的過程。



圖五 災害防救法與莫拉克風災的救災體系

資料來源：修改自陳秋政、梁筑雅（2009）。

進一步來說，將政治權力運作邏輯結合災害治理，我們也從中發現政治權力對社會力量的牽動，進而顯示政府權威性力量依然扮演舉足輕重的角色，甚至減損民間社會的自主性。承接前述時序，在新任閣揆上台，總統回應民意而站上救災最高指揮者的位置後，莫拉克風災災後重建的公私協力內容便逐漸轉變。事實上，就在新

任行政院院長吳敦義上任前一天，9月9日，經濟建設委員會即通過「原住民聚落遷建計畫」與「莫拉克颱風永久性安置住宅計畫」，將災後重建中有關遷村與永久屋建造計畫以實質預算的方式立下基本原則（陳梅英、黃文鎧，2009）。雖然，在組合屋的建設上展現了民間組織的主導，但此所涉及的民間僅是主導組合屋興建的慈善組織，因此，由遷村所引發的居住問題，特別是永久屋建設與安置，是否能真正貼近災區居民共識，並真正使基層社區在建設永久屋過程具有自主性，在後續才應是檢驗公私協力效果的重要指標。

首先，可以觀察的是，2009年9月15日，於慈濟預計在高雄縣杉林鄉月眉農場興建七百戶永久屋之際，便陸續傳出那瑪夏鄉、桃源鄉布農族人在簽署了未來將入住永久屋的同意書之後反悔的現象。據報導，在當時高雄縣政府委託由慈濟發放的意願書中，載明「承諾取得房屋所有權之後，除繼承外，不移轉他人」以及「其所有山地保留地，不得從事破壞水土保持之使用」，此舉引起了高雄縣原住民再造聯盟起聲反對，並要求應限讓災民回到部落自行評估情況；當時，行政院原民會主委孫大川表示：「要災民馬上決定確實情何以堪，會要求政府腳步「慢下來」，傾聽災民意願，讓訊息充分傳達。」然行政院災後重建推動委員會副執行長陳振川卻認為：「籌建永久屋箭在弦上，目前最大問題在當地地質是否安全，重回部落是否安全？」（謝文華、楊久瑩、郭芳綺、葛祐豪、朱有鈴，2009）。可謂體現了政府部門與社區居民在「生活重建」與「實質重建」的衝突。

如論者認為，在組合屋建設上，行政體系為了吸收災害衝擊而發揮專業性的重建技術以外，如何納入社區的需求與文化價值，反而未能成為重要工作項目，在國家的重建立法與說帖中，雖一再強

調災後家園重建應保障受災社區的參與，並尊重原居住者之自主意願，然而，正因國家追求重建速度與節制重建資源的壓力之下，致使重建過程爭議不斷（謝志誠、傅從喜、陳竹上、林萬億，2012：45）。另外，出於行政效率的實質重建過程，²² 更導致社區主體性受到忽略，社區在龐雜的官僚與技術計畫之間，相對顯得被動、渺小；當大批永久屋快速地引入大型慈善機構所突顯地便是無法細緻地解決居民的族群、文化信仰、生活生計等社會性問題（陳惠民，2012：46）。基於此，本文認為，為了回應執政困境而轉向的公私協力過程，其實並非一種廣納在地機構或專業團隊的治理網路，在此當中，中央對實質重建的效率追求，可說反而減損了生活重建的家園復原價值。

由於中央政府對地方文化的忽視，體現出實質重建與生活重建這兩條路線，不但會因為政治尺度快速移轉而產生交集之困難，甚至，中央政府對重建工作的定調，更造成生活重建的重要性幾乎被實質重建取代之結果。2009年10月24日，馬英九至屏東縣視察，當時屏東縣議會議長代原住民請命，要求政府重視原住民部落原地重建或遷村事宜，然而，從馬英九的回覆：「人命不是開玩笑的，政府一旦做成遷村決定，也是萬不得已。如經專家評估，現地已不適合永久居住，該遷村的還是要遷村、該走的還是要走」來看（陳崑福、潘欣中，2009），遷村與組合屋興建的議題已和「居民共識」

22. 在任命新閣揆並就任黨主席後，馬英九與吳敦義之互動模式也逐漸回到閣揆執行長化的歷史路徑。除了總統經常親上前線，多次主持防颱、防疫會議等，當時，吳敦義公開宣稱行政院院長即是總統執行長，其向媒體表示：「馬總統直接打電話給部會首長、找部會首長開會無妨，溝通不必拘泥繁文縟節，就像打撞球，碰，直接入袋最好，……以法國雙首長制為例，總統所屬政黨與國會相同，本來就會傾向總統制。」可見一斑（張峻豪，2016）。

距離更遠，雖然，在此之前，曾有地方行政首長（高雄縣長楊秋興）自行率領團隊到各災區會勘，並表示：「只要進行工程搶修，即可排除危險，村民也可返鄉不用遷村」（黃佳琳，2009），但中央政府堅持其遷村主軸，並強調地方政府應共同進行「專家評估」，都顯示日後重建工作乃是中央主導，地方政府配合實施的立場。論者認為，對比九二一地震重建經驗，當時涉及組合屋與遷村複雜叢結的行政程序、經濟與族群文化差異等問題，反而延宕了原本預訂之遷村進度，此即為莫拉克風災發生後受到救災不力責難的中央政府很快捨棄「中繼安置」的選項，並決議快速引入大量民間慈善機構所募集的人物力資源，以擇地集中興建「永久屋」的「一條鞭」政策之主要原因（陳惠民，2012：39-40）。

另外，除了遷村與組合屋興建議題，有關「生活重建」受到忽視的現象，以及中央政府的控制性，亦可由當時成立的「生活重建服務中心」得到理解。論者認為，中央政府透過直接規劃與決定委託非政府組織的對象，造成地方政府首先成為第一重的被排除的現象，由於地方政府的權力相對弱勢，無法直接參與災後生活重建中心的規劃與決策，阻斷其與生活重建中心的正式關係，致其出現某種程度的行政疏離（林珍珍、林萬億，2014：40），此在在顯示本文所認為政治權力運作對重建工作之牽動，以及，影響了公私協力乃是中央政府強勢主導救災體系結果，圖六表示了災後生活重建服務中心的定位。論者認為，正因為中央政府的委託機制反而牽制了地方政府的主動執行能力，致使受委託的私部門在權能受限下，聯繫會議並未如預期，結果，在地方政府受限、生活重建中心無力整合的問題中，災區如何啟動資源的聯結和長程的規劃，以完整落實

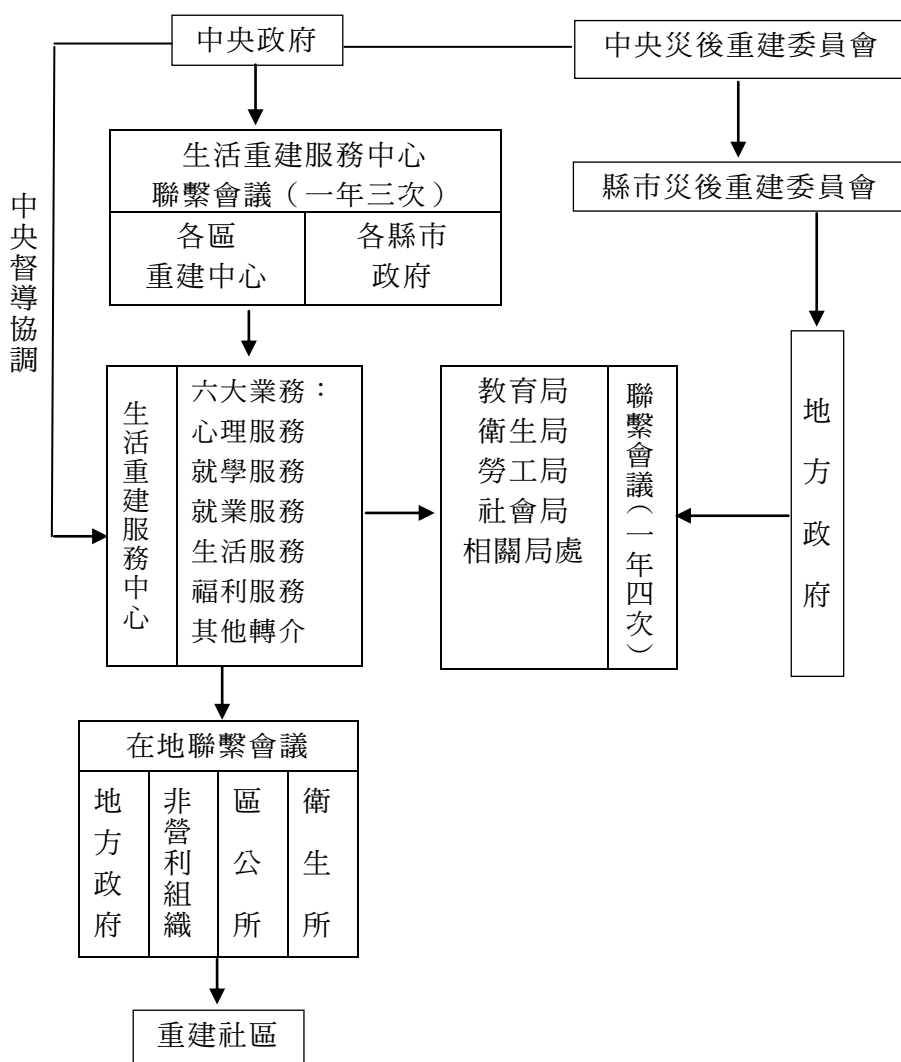
社區重建，產生嚴重的困境（林珍珍、林萬億，2014：41）。²³

彙整前述，本文認為，半總統制的憲政兩軌特性，不但是半總統制運作不穩定之來源，也是引發災害治理難題的主要原因。在莫拉克風災的災後重建過程中，總統與閣揆在兩條憲政軌道上的主張，首先便引發災區遷村爭議，繼而，就在災民無所適從下，總統站上了前線，統整行政部門意見，代表著取代災害防救法應依循的內閣制運作軌道，所以，接續所影響地方政府與私部門在災後重建的角色，也就因總統的優勢主導而使地方需求受到排除。和九二一地震最大的不同是，由於災害防救法已將公私協力、府際關係在災後重建工作的角色更形法制化，因此，總統若想要以總統制的軌道取代行政體系的運作，自然會受到更大批評，且更提高移轉軌道之難度。

由台灣半總統制的運作經驗來看，例如馬英九執政時期的閣揆江宜樺，在卸任後便表示行政院院長在此憲政兩軌制之下的「無奈」，其認為：「行政院長是總統的 CEO，部會首長常常被叫到總統府直接跟總統報告，形成總統越級指揮，部會首長越級報告，兩人講好，才通知行政院長，行政院長角色尷尬。」（王彥喬，2017）讓我們略可從中理解我國行政權運作的實際。如同本文所發現，由行政權歸屬這個主重要指標來看，當總統制的軌道忽視了原本內閣制軌道應發揮的效果，亦即有效透過地方政府與私部門來連結社區需

23. 例如，論者經常指出，台灣從社區總體營造的計畫開始，歷經新故鄉計畫、健康社區計畫等執行，不但創造諸多依賴政府經費的明星社區及樣版社區，在計畫先導而產生政府對「標的社區」之選擇，更使社區的真正問題難以得到重視（黃源協、劉素珍、蕭文高，2011：36）。另外，受到此些計畫框架之影響，台灣諸多社區在社區參與的表現上，往往就只能透過計畫申請與執行所進行，然而，在競逐計畫的過程中，隨著社造越來越走上精緻化、專業化，卻可能壓縮社區居民參與的機會或管道，因此，若社區公共政策的決策模式成為菁英模式（Lester and Stewart, 2000），其結果不僅造成資訊傳遞的扭曲，一般民眾也就成為被動及間歇式的參與。

求，並實質達成政府部門間、公私部門間溝通與聯繫的機制，那麼，總統為求救災成效的作法，便可能傷害到最基層之社區在重建工作的重要價值。



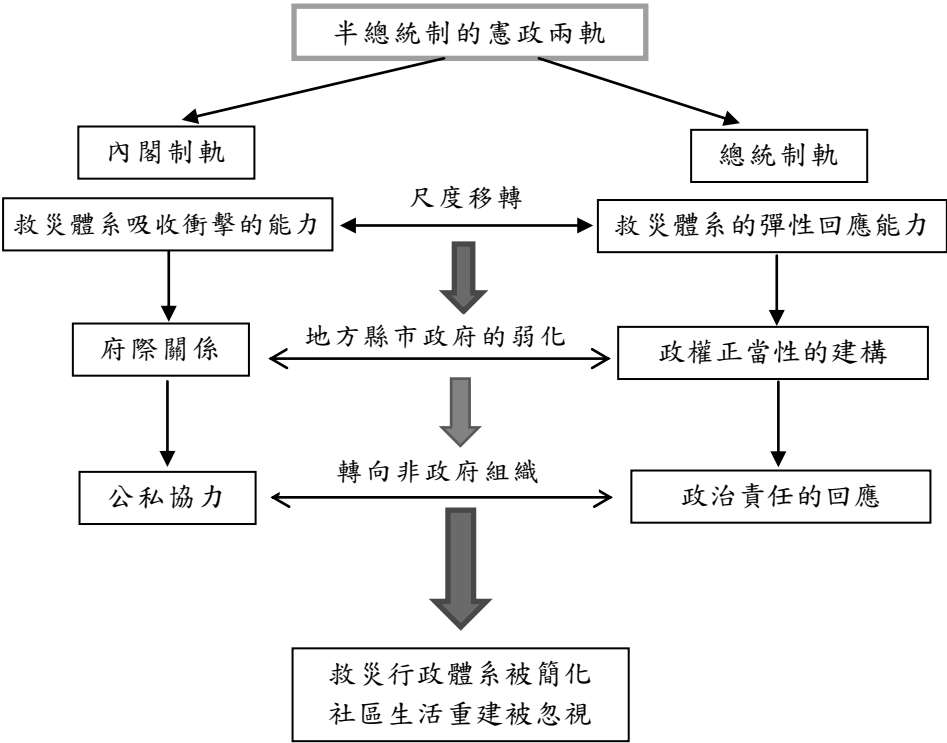
圖六 生活重建服務中心的治理網路

資料來源：林珍珍、林萬億（2014）。

綜合上述，莫拉克風災災後重建廣被批評為過於偏重工程與硬體，缺乏部落社群的概念，忽略了原鄉情感的面向，更嚴重地便是導致社區與居民的參與不足，而成為許多災民拒絕入住永久屋的主要原因（林珍珍、林萬億，2014：34-39）。中央政府持續強加控制地方基層之行動，甚至在中央地方共同合作的治理網絡建構中，忽視地方的真正需求，乃是與政策規劃及資源分配難以站在地方層級之立場有關。事實上，社區面對災害往往站在一線，其對於災害的預防能力、災害發生時的應變能力、以及災後重建的角色定位等探討，更使其應作為當前災害研究的重要單元。近年來，許多分析都指出，正是由於災害的衝擊直接發生在社區，故關於災後重建的評估，自需以社區為主要對象，社區能否迅速回復、生存，並且建立起對於災害的適應性，進而能預期風險、減低衝擊，不但體現人民如何學習與災害並存（living with risk）之重要性，也是災害治理的關鍵目標（Fan, 2015: 27）。按上述莫拉克風災的案例所示，重建工作若以行政權的貫穿為主要內容，並以制度吸收力減低社區在災害衝擊上的困境，反而會因社區成為配角而降低社區在面對災害時的韌性（community resilience），而影響災害治理的品質。

總結來說，在兩個個案中，本文都發現，對於近年經常在災害治理中看見私部門興起，以及社會力量作為災後重建關鍵角色的相關論述（湯京平，2001：67；劉麗雯、邱瑜瑾、陸宛蘋，2003：139-143；王仕圖、趙善如、許慧麗，2011），所展現私部門在資源動員過程的順利性，甚至與中央得以形成平等互動地位，除了是因基層社會力的動能強大，或者與中央政府欲求立即回應社會層面之需求有關，在這之中，中央政府的作為、不作為或許更是關鍵因素。首先，在九二一地震的個案中，本文認為「災後重建計畫工作綱領」所強

調民間參與以及由下而上的重建精神，乃是與官方的治理邏輯脫不了關係，以行政權為軸心展開的救災過程，一方面展現制度自我吸收效果，另一方面也利用制度的彈性空間創造了治理網絡的型塑依據，最後致使社區終究難以脫離「社區總體營造」的宿命。論者經常指出，台灣從社區總體營造的計畫開始，歷經「新故鄉社區營造計畫」、「健康社區六星計畫」等執行，不但創造諸多依賴政府經費的明星社區及樣版社區，在計畫先導而產生政府對「標的社區」之選擇，更使社區的真正問題難以得到重視（黃源協、劉素珍、蕭文高，2011：36），這或許和九二一地震後所創造的「路徑起點」有不可分的關係。再者，於莫拉克風災的案例中，中央政府簡化重建程序，甚至犧牲災區所必要銜接的相關文化、產業與經濟等重環節（陳惠民，2012：47），導致受災社區未能完整且順利地以社區營造方式進行重建（邵珮君，2003：373），不但是因為災害受到社會關注程度增加，使救災體系轉而反應制度吸收力，也和政府同步增強對受災社區在重建工作的控制有關。本文將此兩案例的共同性表示如下圖：



圖七 兩個個案的分析結果

資料來源：作者自繪

說明：雙向箭頭表示災後重建的尺度移轉，細箭頭表示兩條軌道所涉及的分析面向及其相關性，粗箭頭表示尺度移轉所造成的效果。

陸、結 論

李帕特（Arend Lijphart）在其論著中，曾經由「內閣與政黨的分佈情形」、「單一制或聯邦制」兩大面向之整合，提出了「多數決民主」與「共識型民主」的分類（Lijphart, 1999）。大抵來說，

其主張，行政部門的優勢加上單一制國家的特徵，創造了政府決策過程難以滿足力求「盡可能多數」的共識型民主（張峻豪，2016：137-138）。從這樣的觀點來看，本文在憲政體制和災害治理的整合討論中，同樣發現台灣作為一個單一制國家，同時也是強權總統的半總統制代表案例，地方基層在災害重建過程中無法廣泛參與，並展現地方文化價值，正和政府具有優勢高度，並以政治權力的穩固來回應多數認同而犧牲廣泛共識有關。

台灣在 1990 年代啟動修憲列車後，「加強總統角色」便一直是憲政發展的歷史路徑（Lee and Chu, 2003:5），而確立半總統制的第四次憲改，即是以調整總統與行政院院長的關係為始，這使得長期以來，討論台灣半總統制運作的核心議題，往往聚焦在總統對憲政運作的影響，以及內閣制軌道難以被實踐等問題。本文延續此觀點，將之進一步應用在災害治理體系，透過兩個廣受關注的個案分析，首先，本文發現，總統對整個災害重建工作的實質影響，不但在九二一地震之案例顯示中央與地方政府在災後重建過程缺乏協調合作，或地方政府未能有效被賦權等問題（李宗勳、王文君，2014：20），都與總統的指揮而穿透救災體系，並尋求效率以產生政府對災害的吸收力有關；另外，在莫拉克風災的發生後，總統更由行政權行使的「第二線」站上「第一線」，進而主導重建工作轉向，並取代行政院成為調控災害防救法運作之主角。

當然，總統在重大災害之中的影響，絕不僅是在半總統制的國家才會發生，然以本文的分析來看，正是因為半總統制憲政兩軌特性，使其同時受到內閣制與總統制兩軌運作的救災體系究竟會是取代其一？在兩者之間搖擺？還是相互妥協之型態？導致災害治理的過程更為複雜。按本文主要透過行政權歸屬的面向所分析，台灣半

總統制偏向總統制軌道的「常態」，確實反映在兩個重要災害個案上，然總統在其中的影響力，甚至直接主導或調整政策執行方針，雖使半總統制走上了總統制軌道，但整個救災體系與行政院團隊的關係、府際關係之建構，或公私協力的制度性框架，其實都還是與內閣制軌道的落實有其相關性，並有賴總統制軌道來一一化解。因此，由制度韌性的分析架構來理解，本文發現，半總統制雖因憲政兩軌而使政府災害治理具有吸收力與彈性，但也因總統對行政權之主導，衍生了行政效率與政治彈性間的取捨，以及政府藉由與私部門合作以跳躍行政體系的現象。而基於這樣的「尺度移轉」，就在整個救災體系的運作轉向公私協力的框架後，總統對行政部門的持續掌握，並企圖使半總統制下的總統制軌道完全取代內閣制軌道運作，造成主管地方政府與救災的行政院成為執行機關而非主管機關，不但因此排除府際關係對災後重建所能發揮的實質效果，也進一步犧牲了私部門或基層社區在當中的自主性，最後，便形成站在災害第一線的社區，其「生活重建」的家園價值也受到排除。

從台灣過往的半總統制研究來看，垂直分權設計與半總統制的相互關係，非但不是重要研究主題，治理議題與半總統制的連結也相對缺乏。近年來，隨著地方治理的意義更受重視，基層民主亦成公民社會實踐的重要價值，則中央政府如何更適切地將權力運作穿透地方自治團體、私部門，以及基層民眾，自當成為政府能否有效治理的關鍵指標。而在這當中，憲政民主與國家治理能力若能同步提升，或許就是統治者可以體現「民知所欲，常在我心」之關鍵。

參考書目

- Adger, Neil. 2000. "Social and Ecological Resilience: are They Related?" *Progress in Human Geography* 24, 3: 347-364.
- Andersson, Rickard. 2008. "The Politics of Resilience: A Qualitative Analysis of Resilience Theory as an Environmental Discourse." Ph.D. Dissertation of Department of Sociology, University of Stockholm, Sweden.
- Birkland, Thomas and Sarah Waterman. 2008. "Is Federalism the Reason for Policy Failure in Hurricane Katrina?" *The Journal of Federalism* 38, 4: 692-714.
- Chang, Chun-hao. 2016. "The Constitutional system and Disaster Risk Governance in Taiwan." *Journal of Power, Politics & Governance* 4, 2: 1-12.
- Colombatto, Enrico. 2016. "Principles, Tolerance and Institutional Torpor." in Theodore Eisenberg and Giovanni Ramello. eds. *Research Handbook on Comparative Law and Economics*: 112-128. Cheltenham: Edward Elgar.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research* 8, 2: 165-187.
- Elgie, Robert. 2004. "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations." *Political Studies Review* 2: 314-330.
- Fan, Mei-Fang. 2015. "Disaster Governance and Community Resilience:

- Reflections on Typhoon Morakot in Taiwan.” *Journal of Environmental Planning and Management* 58, 1: 24–38.
- Hall, Peter and Rosemary Taylor. 1996. “Political science and the Three New Institutionalism.” *Political Studies* 44: 936-957.
- Holling, Crawford, David Schindler, Brian Walker and Jonathan Roughgarden. 1995. “Biodiversity in the Functioning of Ecosystems: An Ecological Synthesis.” in Charles Perrings et al. eds. *Biodiversity and Loss: Economic and Ecological Issues*: 44-83. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jha, Abhas, Jennifer Barenstein, Phelps Priscilla, Daniel Pittet, Stephen Sena. 2010. *Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters*. Washington, DC: The World Bank Group.
- Jordan, Andrew and Tim O’ Riordan. 1995. “Institutional Adaptation to Global Environmental Change, Social Institutions, Policy Change and Social Learning.” CSERGGE Working Paper GEC 95-20. Norwich: University of East Anglia. Centre for Social and Economic Research on the Global Environment; UK: Economic and Social Research Council.
- Lee, Pei-shan and Yun-han Chu. 2003. “Crafting Taiwan’s Semi-Presidentialism in the Shadow of History.” *Conference on Semi-Presidentialism and Nascent Democracies*. 24-25 October 2003. Taipei: Academia Sinica,
- Lester, James and Joseph Stewart. 2000. *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Florence, KY: West Wadsworth.

- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Marsh, David, and Gerry Stoker. 2002. eds. *Theory and Methods in Political Science*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Mileti, Dennis. 1999. *Disaster by Design*. Washington, DC: Joseph Henry Press.
- Nel, Philip and Marjolein Righarts. 2008. "Natural Disasters and the Risk of Violent Civil Conflict." *International Studies Quarterly* 52: 159-185.
- Peters, Guy and Jon Pierre. 1998. "Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation." *Journal of Administration Research and Theory* 8, 4: 568-583.
- Shugart, Matthew. 2005. "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns." *French Politics* 3, 3: 323-351.
- Thelen, Kathleen and Steven Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." in Steven Steinmo et al. eds. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*: 1-31. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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為例〉。《問題與研究》52，2：145-180。（Wang, James W. Y. and Alan Hao Yang. 2013. "Realizing Disaster Governance in a Globalizing World: A Scrutiny of Disaster Relief Cooperation on the 311 Earthquake." *Issues and Studies* 52, 2:

145-180.)

王文誠。2016。〈災難治政：2014 年高雄石化氣爆後的尺度政治與不均地理發展〉。《政治學報》61：87-113。(Wang, Wen-Cheng. 2016. "Disaster Politics: Politics of Scale and Uneven Geographical Development after the 2014 Kaohsiung Petrochemical Explosion." *Chinese Political Science Review* 61: 87-113.)

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為例〉。《台灣社區工作與社區研究學刊》1，2：59-94。(Wang, Shu-Twu, Shan-Ru Chao and Hui-Li Hsu. 2011. "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." *Taiwan Community Work and Research Association* 1, 2: 59-94.)

王本壯。2008。〈社區總體營造的回顧與展望〉。《府際關係研究通訊》3：18-21。(Wang, Ben-Chaung. 2008. "Review and Foresight for the Community Building Policy in Taiwan." *Newsletter for Research inter-Governmental Relations* 3: 18-21.)

王彥喬。2017。〈「4 分之 3 閣員由總統任命」〉。《風傳媒》2017/09/24。
<http://www.storm.mg/article/335489>。2018/3/5。(Wang, Yan-Tu. 2017. "The President Noinates 3/4 Prime Ministers." *The Storm Media* 24 September 2017. in <http://www.storm.mg/article/335489>. Latest update 5 March 2018.)

王榮祥、謝文華。2009。〈重建決策錯誤原團籲吳揆重新檢討〉。

《自由時報》2009/09/11。 <http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/334348>。2017/3/11。(Wang, Rong-Siang and Wun-Hua Sie. 2009. “Decision of rebuilding was Going Wrong and Premier Wu Reviews Again.” *Liberty Times Net* 11 September 2009. in <http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/334348>. Latest update 11 March 2017.)

伍崇韜。1999。〈錢權兩缺縣市政府震痛〉。《中國時報》1999/10/06：4。(Wu, Chung-tao. 1999. “Money and Power: Post-Earthquake Pain for County Governments.” *China Times* 6 October 1999: sec. 4.)

安德瑞。2009。〈宗教慈善與災害重建：以九二一賑災為例〉。《民俗曲藝》163：199-220。(Laliberté, André. 2009. “Religious Philanthropy and Disaster Relieffin Taiwan: Lessons from the Post-921 Earthquake Reconstruction.” *Journal of Chinese Ritual, Theatre and Folklore* 163: 199-220.)

江大樹、廖俊松。2001。《府際關係與震災重建》。台北：元照。(Jiang, Da-Shui and Chun-Sung Liao. *Intergovernmental Relations and Post-921 Earthquake Reconstruction*. Taipei: Angle Publishing Co.)

自由時報。2009。〈馬英九記者會鞠躬道歉究責不會超過九月初〉。
《自由時報》2009/08/18。 <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/257034>。2017/02/18。(Liberty Times Net. 2009. “Ma Ying-Jeou bow to Apologize and the Responsibility Investigated will not Exceed Early September in Press Conference.” *Liberty*

Times Net 18 August 2009. in <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/257034>. Latest update 18 February 2017.)

行政院九二一震災災後重建推動委員會。2006。《九二一震災重建經驗》。台北：國史館台灣文獻館。(Executive Yuan's September 21 Earthquake Disaster Reconstruction and Promotion Committee. 2006. *Post-921 Earthquake Reconstruction*. Taipei: National History Museum Taiwan Literature Museum.)

吳玉山。2011。〈半總統制：全球發展與研究議程〉。《政治科學論叢》47：1-32。(Wu, Yu-Shan. 2011. "Semi-Presidentialism: Global Developments and Research Agenda." *Political Science Review* 47: 1-32.)

吳明上。2013。〈日本村山內閣在阪神大地震中的危機管理〉。《人文與社會學報》3，2：23-39。(Wu, Ming-Shan. 2013. "Murayama Cabinet's Crisis Management of Great Hanshin Earthquake." *Journal of Humanities and Social Science* 3, 2: 23-39.)

吳重禮。2000。〈美國「分立性政府」研究文獻之評析：兼論台灣地區的政治發展〉。《問題與研究》39，3：75-93。(Wu, Chung-Li. 2000. "Examination of the Research on Divided Government in America: An Analysis of Political Development in Taiwan." *Issues and Studies* 39, 3: 75-93.)

呂維翰。2006。〈國家緊急法制之研究—以我國與日本之震災處法制為中心〉。台灣大學國家發展研究所碩士論文。(Lu, Wei-Han. 2006. "A Study on National Emergency Law System: Centered on the Regulations Coping with Earthquake in Taiwan and Japan." Master Thesis of Graduate Institute of National Development in

National Taiwan University.)

李宗勳、王文君。2014。〈災後重建的責任與風險之治理與分擔〉。

《中國行政評論》20，2：1-30。（Li, Tzung-Shiun and Wen-Jiun Wang. 2014. “Post-Disaster Recovery's Responsibility Governance and Risk Sharing.” *The Chinese Public Administration Review* 20, 2: 1-30.）

李登輝。2004。《921 大地震救災日記》。台北：允晨文化。（Lee, Teng-hui. 2004. *A Dirary of Post-921 Earthquake Reconstruction*. Taipei: Asian Culture Press.）

沈有忠。2011。〈半總統制下行政體系二元化之內涵〉。《政治科學論叢》47：33-64。（Shen, Yu-Chung.2011. “The Content of Dual-Executive Systems under Semi-Presidentialism.” *Political Science Review* 47: 33-64.）

林宗弘。2012。〈災後重建的政治：中國 512 地震與臺灣九二一地震的比較〉。《臺灣社會學刊》50：57-110。（Lin, Thung-Hong. 2012. “The Politics of Reconstruction: A Comparative Study of Earthquake Relief Efforts in China and Taiwan.” *Taiwanese Journal of Sociology* 50: 57-110.）

林珍珍、林萬億。2014。〈莫拉克風災後高屏地區重建服務網絡之研究：災難治理的觀點〉。《思與言》52，3：5-52。（Lin, Jen-Jen and Lin Wan-I Lin. 2014. “A Study on the Service Networks of Typhoon Morakot Post-Disaster Reconstruction in the South Taiwan: A Governance Approach to Disaster.” *THOUGHT AND WORDS: Journal of the Humanities and Social Sciences* 52, 3: 5-52.）

- 林淑馨。2016。〈災害救援過程中的協力關係：以東日本大地震為例〉。《文官制度季刊》8，4：21-53。(Lin, Shu-Hsin. 2016. "The Collaborative Partnership during Disaster Rescue: Using Tohoku Earthquake as an Example, A Study on the Service Networks." *Journal of Civil Service* 8, 4: 21-53.)
- 邱昌泰。2004。〈重建區校園防救災問題與對策之研究：以南投縣與臺中縣為例〉。《教育研究資訊》12，6：141-172。(Chiou, Chang-Tay. 2004. "A Study of Problems and Strategies for School Disaster Management Practice in Nantou and Taichung Counties." *Educational Research & Information* 12, 6: 141-172.)
- 邵珮君。2003。〈台灣集集震災後社區營造式重建機制之探討—以軍功里和劉家伙房之重建為例〉。《都市與計劃》30，4：371-389。(Shao, Pei-Chun. 2003. "Mechanism of Post-Earthquake Community Reconstruction for the Taiwan Chi-Chi Earthquake: In the Cases of Chun-Kong Li Community and Liu Traditional Quadrangle House." *City and Planning* 30, 4: 371-389.)
- 侯承旭、葉永騫、侯千絹。2009。〈劉揆：林邊擬撤村重建會：沒必要〉。《自由時報》2009/08/27。<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/330306>。2017/01/25。(Hou, Cheng-Syu, Yong-Cian Ye and Cian-Jyuan Hou. 2009. "Premier Liu: Planning evacuate Linbian. Rebuilding Committee: No need." *Liberty Times Net* 27 Aug 2009. in <http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/330306>. Latest update 25 January 2017.)
- 洪維彬。2008。〈基層地方政府災害防救管理之研究—以南投縣為例〉。國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。(Hung,

Wei-Pin. 2008. “On the Management of Disastrous Prevention and Relief in Local Government: In the Case of Nantou County.” Master Thesis of Department of Public Policy and Administration, National Chi Nan University.)

紀俊臣。2008。〈臺灣地方間跨域合作的課題與對策〉。《研習論壇》92：29-39。(Chi, Chun-Chen. 2008. “Study on the Issues of Local’s Cross-Sector Cooperation in Taiwan.” *Forum on Training and Development* 92: 29-39.)

徐正戎、張峻豪。2004。〈從新舊制度論看我國雙首長制〉。《政治科學論叢》22：139-180。(Shyu, Jeng-Rong and Chun-Hao Chang. 2004. “Re-examination of the Semi-presidential System in Taiwan: The Perspectives of Old and New Institutionalism.” *Political Science Review* 22: 139-180.)

馬彥彬等。2014。〈強化地方政府災害防救效能之研究〉。國家發展委員委託計畫。台北：國家發展委員會。(Ma, Yahn-Bin et al. 2014. “Research on Enhancing the Efficiency of Local Government’s Disaster Management System.” Project Report of National Development Council. Taipei: National Development Council.)

張峻豪。2014。〈行政權運作與地方治理：台灣與羅馬尼亞的能源案例分析〉。《思與言》52，3：99-158。(Chang, Chun-Hao. 2014. “Executive Power Operation and Local Governance: Case Studies of Energy Issues in Taiwan and in Romania.” *THOUGHT AND WORDS: Journal of the Humanities and Social Sciences* 52, 3: 99-158.)

- 張峻豪。2016。〈從閣揆角色談台灣半總統制的行政權運作（1997-2016）〉。《國家發展研究》16, 1: 1-42。(Chang, Chun-Hao. 2016. "The Primers' Roles and Operations of Executive Power in Taiwan's Semi-Presidentialism (1997-2016)." *Journal of National Development Studies* 16, 1: 29-39.)
- 張麗如。2009。〈基層地方政府災害防救行動力之研究—以南投縣內四鎮為例〉。國立暨南國際大學地震與防災研究所碩士論文。(Chang, Li-Ju. 2009. "Study of Disaster Prevention and Recovery Capability of Basic Local Government- Examples of Four Towns in Nantou County, Master Thesis of Graduate Institute of Earthquake and Disaster Mitigation Engineering." Master Thesis of National Chi Nan University.)
- 郭瑞坤、林張秦瑞、沈逸晴。2012。〈災後社區重建機制：解析 921 地震和莫拉克風災重建經驗〉。《中國地方自治》65, 10: 21-46。(Kuo, Jui-Kun, Chin-Jui Lin and Yi-Ching Shen. 2012. "Mechanisms for Community Post-Disaster Reconstruction. Analyzing the Reconstruction Experiences following the 921 Earthquake and Typhoon Morakot." *Chinese Local Government* 65, 10: 21-46.)
- 陳永峰。2016。〈防災·救災 新中央地方關係〉。《聯合報》2016/4/24: A15。(Chen, Yung-Feng. 2016. "Disaster Prevention and Disaster Relief: New Central-Local Relationship." *United News* 24 Apr. 2016: A15.)
- 陳宏杰。2017。〈從跨域治理審視我國防災合作機制〉。東海大學政治學研究所博士論文。(Chen, Hung-Chieh. 2017. "A Study on

Mitigation Coordinate Mechanism in Taiwan by Cross Boundary Governance.” Ph. D. Thesis of Department of political Science, Tung-Hai University.)

陳勁甫等。2011。《我國國軍投入災害救援之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。(Chen, Ching-Pu et al. 2011. *Research on the ROC Military in Disaster Rescue*. Taipei: Research, Development and Evaluation Commission.)

陳秋政、梁筑雅。2009。〈八八水災之跨部門治理網絡與問題分析：以六龜災區為例〉。《行政民主與都會永續治理學術研討會》。2009/10/24。南投：暨南大學。(Chen, Chiu-Cheng and Ya-Chu Liang. 2009. “Governance Networks and Issues of the Cross-sector Governance in Typhoon Morakot: Case Study on Liu Kuei District.” *Proceeding of a Conference on Administrative Democracy and Sustainable Governance in Urban Areas*. 24 October 2009. Nantou: National Chi Nan University.)

陳崑福、潘欣中。2009。〈總統訪來義：視評估決定遷村〉。《聯合報》2009/10/25：B2。(Chen, Kun-Fu and Sin-Jhong Pan. 2009. “President's Visit: According to the Assessment Decided to Move to the Village.” *United Daily News* 25 Oct 2009: B2.)

陳梅英、黃文鎧。2009。〈耗資 62 億經建會通過遷村安置計畫〉。《自由時報》2009/09/10。http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/334064。2017/01/11。(Chen, Mei-Ying and Wun-Huang Huang. 2009. “CEPD Cost 62 Billion to Pass the Plan about Village Moved and Placement.” *Liberty Times Net* 10 Sep 2009. in http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/334064. Latest update

11 January 2017.)

陳惠民。2012。〈災害時期來臨下的一些社區營造議題〉。《環境與藝術學刊》11：31-48。(Chen, Hui-Min. 2012. "Some Issues of Community Empowerment in the Advent of Post-disaster Period." *Journal of Environment and Art* 11:31-48.)

曾旭正。2010。〈88 之後再反省災後社區重建課題〉。《TAHR 報》秋季號：12-13。(Tseng, Hsu-Tseng. 2010. "Rethinking the Issues of Community Reconstruction after Typhoon Morakot." *TAHR-PAS Fall*: 12-13.)

湯京平、黃詩涵、黃坤山。2009。〈災後重建政策與誘因排擠：以九二一地震後某社區營造集體行動為例〉。《政治學報》48：1-31。(Tang, Ching-Ping, Shin-Han Huang and Kuen-Shan Huang. 2009. "Post-Disaster Rehabilitation Policy and Incentive Crowding-out: A Case Study on the Community-building Collective Action after Chi-Chi Earthquake." *Chinese Political Science Review* 48: 1-31.)

湯京平、蔡允棟、黃紀。2002。〈災難與政治--九二一地震中的集體行為與災變情境的治理〉。《政治科學論叢》16：137-161。(Tang, Ching-ping, Yun-tung Tsai, Chi Huang. 2002. "Disasters and Politics: The Collective Behaviors and Emergency Governance in the Chi-Chi (Taiwan) Earthquake." *Political Science Review* 16: 137-161.)

湯京平。2001。〈官僚、災難與民主：台灣九二一震災援救行政的政治與制度分析〉。《中國行政評論》11，1：67-98。(Tang, Ching-Ping. 2001. "Disasters, Bureaucracy, and Democracy:

Political and Institutional Analysis of Governmental Response to Chi-Chi Earthquake of 1999.” *The Chinese Public Administration Review* 11,1: 67-98.)

黃佳琳、郭靜慧。2009。〈災民嗆馬：政府重建輸民間〉。《自由時報》2009/09/13。 <http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/334857>。2017/02/10。(Huang, Jia-Lin and Jing-Huei Guo. 2009. “Victims choke Ma: Government Rebuilds Slower than Civilians.” *Liberty Times Net* 13 Sep 2009. in <http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/334857>. Latest update 10 February 2017.)

黃佳琳。2009。〈縣長會勘勤和村搶修不用遷〉。《自由時報》2009/09/28。 <http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/338793>。2017/01/20。(Huang, Jia-Lin. 2009. “The County Magistrate Inspected the Cin-han Village. Rush to Repair and no Need to Moved.” *Liberty Times Net* 28 Sep 2009. in <http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/338793>. Latest update 20 January 2017.)

黃偉修。2012。〈東日本大震災之危機處理：從防災與災害危機處理體系觀察〉。《全球政治評論》38：45-64。(Huang, Wei-Hsiu. 2012. “Crisis Management in the Great East Japan Earthquake: View of Emergency and Disaster Management System.” *Review of Global Politics* 38: 45-64.)

黃智慧。2012。〈「多元文化」理念的脆弱性：莫拉克災後重建政策思維、法令與組織型態〉。潘英海編《再現南臺平埔族群文化學術研討會論文集》：49-72。台北：國立台灣博物館。(Huang, Chih-Hui. 2012. “Vulnerability of Multi-Cultural: Research on the Idea, Policy and Organization after Typhoon Morakot.” in Ying

Hai Pan. ed. *Proceeding of a Conference on Rediscover the Pingpu Cultural in Southern Taiwan*: 23-24. Tappei: National Taiwa Museum.)

黃源協、劉素珍、蕭文高。2011。〈英國社區新政對台灣社區工作的啟示與借鏡：社區治理觀點的分析〉。《臺大社工學刊》23：1-46。(Hwang, Yuan-Shie, Su-Jen Liu and Wen-Kao Hsiao. 2011. “Implications and Lessons of the New Deal for Communities in England for Taiwan’s Community Work – Perspective of Community Governance.” *NTU Social Work Review* 23: 1-46.)

楊永年。2009。〈八八水災救災體系之研究〉，《公共行政學報》，32：143-169。(Yan, Yung-Nane. 2009. “Research on Disaster Rescue System: The 88 Flood Case in Taiwan.” *Journal of Public Administration* 32: 143-169.)

楊昊。2010。〈同舟如何共濟？東協區域災難合作的集體行動邏輯〉。《臺灣東南亞學刊》7，2：27。(Yang, Alan Hao. 2010. “How to Cope with the Environmental Challenges? The Logic of Collection Action in ASEAN Regional Disaster Cooperation.” *Taiwan Journal of Southeast Asian Studies* 7, 2: 27.)

董孟郎。1999。〈誰在指揮誰？政府宜及早建立全國救援指揮體系〉。《中國時報》1999/09/29：9。(Dong, Meng-Lang. 1999. “Who Command Whom? The Government should Establish the National Rescue Commanding System Earlier.” *China Times* 29 September 1999: 9.)

廖敦如。2004。〈原住民部落的社區重建-以台東建和社區為例〉。《原住民教育季刊》34：5-25。(Liao, Tun-Ju. 2004. “Community

Reconstruction of a Tribe of Aborigine Inhabitants a Case Study for Jianhe Community.” *Aboriginal Education Quarterly* 34: 5-26.)

劉麗雯、邱瑜瑾、陸宛蘋。2003。〈九二一震災組織動員與資源連結〉。《中國行政評論》12, 3: 139-178。(Liu, Li-Wen, Yu-Chin Chiou and Wan-Pin Lu. 2003. “Interorganizational Coordination for Disaster Relief in the 9-21 Earthquake of Taiwan.” *The Chinese Public Administration Review* 12, 3: 139-178.)

蕭全政等。2010。〈大規模災害後災害防救法制之研究〉。內政部消防署委託計畫報告。台北：內政部消防署。(Shiau, Chyuan-Jenq et al. 2010. “Research on Institutionalization of Mega Disaster Relief.” Project Report of National Fire Agency. Taipei: National Fire Agency Ministry of Interior.)

謝文華、楊久瑩、郭芳綺、葛祐豪、朱有鈴。2009。〈意願書規定不得破壞水保／261 戶原民反悔簽住永久屋〉。《自由時報》2009/09/16。 <http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/335470>。2017/01/16。(Sie, Wun-Hua, Jiou-Ying Yang, Fang-Ci Guo, You-Hao Ge and You-Ling Jhu. 2009. “Wish Book Provide can not Damages the Water Conservation. 261 Aboriginal Family get into Repentance about Sign the Permanent House.” *Liberty Times Net* 16 September 2009. in <http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/335470>. Latest update 16 February 2017.)

謝志誠、傅從喜、陳竹上、林萬億。2012。〈一條離原鄉愈來愈遠的路？：莫拉克颱風災後異地重建政策的思考〉。《臺大社會工作學刊》26: 41-86。(Shieh, Jyh-Cherng, Tsungh-Si Fu,

Jwu-Shang Chen, and Wan-I Lin. 2012. "A Road Far Away from the Aboriginal Hometown?-Rethinking the Post-disaster Relocation Policy of Typhoon Morakot." *NTU Social Work Review* 26: 41-86.)

薩孟武。1993。《中國憲法新論》。台北：三民書局。(Sam, Meng-wu. 1993. *New Theory of Chinese Constitution*. Taipei: Sanmin Press.)

顏福江。2009。〈防二次滅村馬：該遷就要遷〉。《聯合晚報》2009/08/30：A3。(Yan, Fu-Jiang. 2009. "Anti-second off the Village Ma: the Relocation to be Moved." *United Daily Evening News* 30 August 2009: A3.)

羅如蘭。1999。〈善款如何善用考驗政府威信〉。《中國時報》1999/10/04:4。(Lo, Ju-Lan. 1999. "Donations Use and Prestige of the Government." *China Times* 4 October 1999: 4.)

羅欣貞、黃良傑。2009。〈災民盼馬學嘉慶君多下鄉監工〉。《自由時報》2009/09/14。<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/335092>。2017/02/10。(Luo, Sin-Jhen and Liang-Jie Huang. 2009. "Victims Hope Ma Learns Jiaqing Emperor more and go into Country Supervisons." *Liberty Times Net* 14 Sepember 2009. in <http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/335092>. Latest update 10 February 2017.)

Institutional Resilience and Post-Disaster Reconstruction of Semi-presidentialism in Taiwan: A Study of the 921 Earthquake and Typhoon Morakot

Chun-Hao Chang^{*}

This article uses institutional resilience theory to explain how Taiwan's semi-presidential system absorbs the impact of major governance challenges. The paper chooses major disasters that occurred in recent years in Taiwan: the 921 Earthquake and Typhoon Morakot, to discuss how a system of government operations created by a semi-presidential constitution is reflected in the arrangements, flexibility, and corresponding mechanisms of the governance process. Related to the authority of the central government and the oversight role of the president, observers have argued that in Taiwan's disaster governance process, the central government has continued to control local grassroots action. In addition, the governance network involving cooperation between the central and local governments has been regarded as ignorant of real local needs, because the policy planning and resource distribution rarely represent local interests. This research argues that outside of the legal system, the institutional framework of the semi-presidential system continues

* Associate Professor, Department of Political Science, Tunghai University.

to have the ability to regulate and absorb disaster governance.

This should be an important explanatory dimension for subsequent research on disaster governance.

Keywords: semi-presidential system, institutional resilience, post-disaster reconstruction, 921 Earthquake, Typhoon Morakot