

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文計畫書

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis Proposal

防災社區與公民參與之研究

The Study of Community-based Disaster Prevention and
Citizen Participation

史明原

Ming-Yuan SHIH

指導教授：林子倫 博士

Advisor: Tze-Luen LIN, Ph.D.

中華民國 107 年 2 月

Feb, 2018

目次

第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的與問題.....	6
第二章 文獻探討	7
第一節 防災社區之概念.....	7
第二節 臺灣防災社區研究成果.....	9
第三節 公民參與階梯理論分析.....	13
第四節 小結.....	31
第三章 研究設計與執行	34
第一節 研究架構和範圍.....	34
第二節 研究方法.....	35
第三節 質性深度訪談.....	36
第四節 資料分析方法.....	39
第五節 論文章節安排.....	40
參考文獻.....	41

表圖目次

圖 1-1：氣候風險指標 2018.....	2
圖 1-2：2015 年至 2025 年臺北及東京是全球國內生產總值風險最高之城市	2
圖 1-3：防災社區推動歷程.....	5
圖 2-1：參與階梯的 8 個層次.....	14
圖 2-2：公民參與新階梯.....	20
圖 2-3：未開發國家之社區參與階梯	22
圖 2-4：從極權社會到民主浮現參與形態之變化	25
圖 2-5：選擇性參與之形態.....	26
圖 2-6：社會學習之概念架構.....	27
圖 2-7：分裂的參與階梯.....	29
圖 3-1：研究架構圖.....	35
表 2-1：影響防災社區推動之關鍵因素	10
表 2-2 協作行動之行為模型下三個主體行為類型之巧合	31
表 3-1：深度訪談名單暨編碼一覽表	37
表 3-2：訪談大綱.....	37

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

壹、研究背景

臺灣地理環境特殊，位處歐亞板塊與菲律賓板塊的交界，地震發生相當頻繁，大規模地震如 1999 年九二一大地震及 2016 年 0206 高雄美濃地震，都造成重大人命傷亡及財產損失。另外，由於臺灣地理位置處於西太平洋，處於全球颱風好發路徑上，也經常受到颱風侵襲而導致慘重損失，2009 年莫拉克颱風即造成臺灣地區近 700 人死亡或失蹤即是一例；而極端氣候造成之豪雨、水災、土石流等不同類型之災害，也都經常性對民眾之生命財產安全造成威脅，傷亡及財產損失。非政府組織德國觀察(Germanwatch)依據近 20 年極端氣候事件及相關社經資料提出《Global Climate Risk Index 2018》報告，我國是全球氣候風險排名第 7 高的國家，該報告指出，臺灣 2016 年發生不正常低溫天氣及 6 次颱風，其中包括該年度最強颱風莫蘭蒂(Meranti)，是該年度全世界第 5 個等級 5(category 5)的颱風，造成嚴重農業損失及百萬戶停水停電的災情(Eckstein et al., 2017，如圖 1-1)。而歐洲聯盟委員會(European Commission)在《2015-2025 世界城市風險報告》(World Cities Risk 2015-2025)中亦指出因地理位置暴露於高天然風險威脅下，包括颱風、地震、火山、水災、乾旱等災害，加上城市本身脆弱性及災後復原重建之韌性及能力評估結果，我國臺北市為國內生產總值(Gross Domestic Product，GDP)風險最高之城市(Coburn et al., 2015，如圖 1-2)。因此，臺灣在這樣高天然災害風險的環境之下，如何與災害共存，如何在災害發生時做好準備措施，就成為非常重要的課題。



圖 1-1：氣候風險指標 2018

(資料來源：Eckstein et al., 2017)

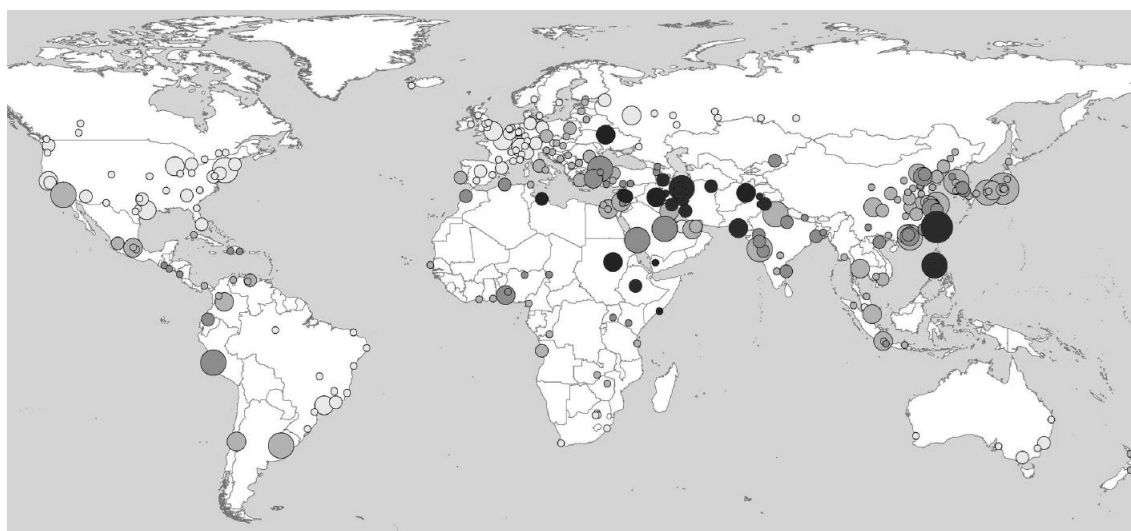


圖 1-2：2015 年至 2025 年臺北及東京是全球國內生產總值風險最高之城市

(資料來源：Coburn et al., 2015)

面對災害，臺灣的災害防救體制，並非一次到位。早期(1994 年)以前臺灣並無災害防救法令或規章，當時政府對災害之因應主要著重在災害發生時臨時搶救及災後對災民救濟及補助。直到 1994 年 1 月美國洛杉磯大地震及名古屋華航空難

之後，政府才開始訂定不同災害由不同主管機關負責之「災害防救方案」，建立中央、省(市)、縣(市)及鄉(鎮、市、區)四級之災害防救體系，並規範各主管機關職掌災害之預防、應變及復原重建三大重要工作項目。1999 年九二一大地震後，政府頒布實施「災害防救法」，才真正為我國災害防救工作奠定了重要的基礎，從災害防救組織、災害防救計畫、災害預防、災害應變措施、災後復原重建等都有明確規範，建立中央、直轄市與縣(市)、鄉(鎮、市、區)三個層級分層負責的概念，同時也延續不同災害由不同災害防救主管機關負責之分工執掌。雖然我國災害防救法規及體制，受到 2000 年發生八掌溪事件、2005 年成立內政部空中勤務總隊、2009 年莫拉克風災及 2016 年 0206 震災等重大事件影響，後續仍進行了多次修正，除 2010 年增設各級災害防救辦公室及行政院國家搜救指揮中心法制化外，整體的架構並無太大變化。值得注意的是，除了健全公部門之災害防救體系與措施外，災害防救法也同時開始要求推動社區災害防救事宜及成立社區災害防救團體與志願組織，雖然在九二一大地震之前，運用民力協助救火、救災、防災宣導被視為我國防災社區之濫觴(吳杰穎、康良宇，2007；劉怡君、陳亮全，2015)，但災害防救法之制定，是我國首次將社區之災害防救明定於法律中。自此之後，防災社區計畫開始逐漸擴張發展，包括行政院災害防救委員會、內政部消防署、內政部建築研究所、行政院農業委員會水土保持局、經濟部水利署等中央機關，桃園市、新北市、臺北市等地方政府及部分民間組織，都投入相當預算及心力辦理防災社區相關計畫。

事實上，防災社區之推動也是國際上的趨勢，1994 年聯合國在日本橫濱市召開第 1 屆世界減災會議(World conference on nature disaster reduction, WCNDR)，發表「建立更安全的世界：橫濱戰略與行動計畫」(Yokohama Strategy and plan of action for a safer World)，並建立 10 項達成目標之原則，其中包括「從地方社區、經由國家到區域及國際各層級之參與，對減災措施之成效影響最大」，「透過對全社區(whole community)進行適當的教育及訓練、對目標團體實施適當設計及發展模式可以減少其脆弱性(vulnerability)」。2005 年 1 月聯合國於日本兵庫縣神戶市召開第 2 屆世界減災會議，168 個國家商議通過「兵庫宣言」(Hyogo Declaration)與「兵庫行動綱領 2005-2015：建立國家和社區的韌性(Hyogo Framework for Action 2005-2015：Building the Resilience of Nations and

Communities to Disasters), 其策略性目標即包括發展並強化各層級的制度組織、機制及能力, 特別是針對社區層級, 以有系統地增強災害韌性(resilience); 而行動重點則包括促進社區參與防災、鼓勵提倡以社區為基礎的訓練、加強社區及各層級之防災準備以更有效率的應變, 發展特定的機制以鼓勵社區主動參與防災機制等。而第 3 屆世界減災會議則於 2015 年 3 月 14 日至 18 日在日本仙台舉行, 由聯合國國際減災戰略總署和日本政府共同主辦, 主要目的是針對近十年來世界各國執行「兵庫行動綱領」的相關成果進行檢討, 並通過「仙台減災綱領: 2015-2030(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)」。綱領中與防災社區相關部分, 包括社區之災害風險教育與經驗分享、強調居民在地經驗與參與、社區的參與權、支持與訓練社區醫療團隊、建立社區宣導及物資存放中心等工作細項。由此可見, 國際上重視社區參與之防減災工作, 且列入當前全球提倡韌性社區能力之重要目標。

貳、研究動機

目前防災社區之政策與推動計畫, 已成為中央及地方政府重要施政目標之一, 劉怡君與陳亮全(2015)檢視臺灣過去推動之防災社區計畫, 將防災社區發展歷程分為孕育期(1999 年九二一地震前)、發軔期(1999 年九二一地震後至 2009 年莫拉克颱風前)及擴張期(2009 年莫拉克颱風後)等三個階段(如圖 1-3), 也就是說, 九二一地震後, 我國防災社區推動持續開展, 而 2006 年行政院災害防救委員會出版《防災社區指導手冊》及 2007 年內政部消防署出版《防災社區操作手冊》, 更成為國內操作防災社區之範本, 加速不同主管部會推動防災社區之工具, 後續防災社區之推動無不參考此手冊之模式, 時至今日, 仍為我國防災社區推動重要參考文獻。我國就整體現況而言, 防災社區之推動貌似相當成功, 且有持續擴大發展之趨勢, 然在推動過程中, 實際上仍存在許多待改善之問題, 如社區防災專業人才不足(Chen et al., 2006; 林建宏, 2008; 吳秉宸, 2011; 劉怡君、曾敏惠, 2012)、民眾參與不足(林建宏 2008; 吳秉宸, 2011; 劉怡君、曾敏惠, 2012; 李美珍, 2015)、政府資源抽離後無法持續推動(吳秉宸, 2011)、各推動計畫或社區防災組織欠缺整合、資源重疊或排斥情形(吳杰穎、康良宇, 2007; 劉怡君、陳亮全, 2015; 李美珍, 2015; 林杰宏、吳室賢, 2017)等問題, 都是未來相關單位在推動防災社區必須去面對去改進的目標, 才能有效發揮政府與民間之能量, 達成

最大之效益。

值得注意的是，前述的計畫都是由上而下之政府補助經費類型之計畫，所以本來應由政府委託的專業機構或協力團隊協助，讓社區有意識地組成自主防災組織，發覺社區災害潛勢與風險，進而從事防災整備及訓練演習工作，卻似乎變相為由委託的專業機構或協力團隊協助分派自主防災組織工作，自行研判災害潛勢與風險，製作民眾無法理解與應用之防災地圖及資料卷宗，由社區內極少數居民配合形式上之教育訓練或演習，似乎僅為了產出一份可以核銷經費之成果報告書，這樣的計畫實質效益為何？另外，社區居民與幹部自動參與的意願為何不高？社區本身的問題是否透過計畫而得到解決？防救災能力又提升了多少？而當政府的經費結束之後，專業機構或協力團隊抽離社區，又有多少社區能自行持續辦理社區防救災工作？值得深思。



圖 1-3：防災社區推動歷程

(資料來源：劉怡君、陳亮全，2015，本研究改繪)

第二節 研究目的與問題

壹、研究目的

本研究希望透過公民參與階梯理論應用途徑，檢視現行防災社區執行之成果，並探究當中所涉公民參與模式與流程，找出影響參與之重要因素其權力分配情形，再檢視政府執行部門、協力專業團隊及防災社區意見領袖之看法意見，最後建構強化民眾參與之策略，讓防災社區之推動能真正由下而上，社區民眾能真正積極參與，才能在災害來臨時，社區民眾能自主避災離災、自助互助，減少生命財產之損失。

因此，本研究之目的在於：

- 一、分析我國防災社區推動之現況與問題。
- 二、檢視公民參與階梯理論與修正模型。
- 三、檢討我國防災社區之操作模式與權力分配情形。
- 四、建議我國防災社區推動之公民參與策略。

貳、研究問題

公民參與，顯然是防災社區成功推動的最關鍵因素，Arnstein(1969)認為，公民參與即是公民權力的重分配，讓在政治及經濟過程沒有權力的公民，未來可以被納入考量，加入決定資訊分享、目標與政策設定、稅收資源配置、計畫執行、及契約與資助分配等。因此防災社區之推動也應考量權力重分配，原本沒有權力參與和決策的民眾，可以獲得主導決策之權力，並擁有完全的政策及管理能力。不然若社區居民與幹部若對社區防救災工作漠然，則無法由下而上去培養民眾自主防災之意識，自主防災組織也失去自主的意義，防災社區之理念與目標自然無法達成。因此，本研究針對下列問題進行探討：

- 一、影響防災社區推動之關鍵因素為何?
- 二、以公民參與階梯的理論檢視執行防災社區如何進行權力重分配?
- 三、如何深化防災社區之公民參與程度?

第二章 文獻探討

第一節 防災社區之概念

社區災害管理(Community-based disaster management)在 1980 年至 1990 年間非常熱門，後來逐漸演變為社區災害風險管理(Community-based disaster risk management)或社區降低災害風險(communitiy-based disaster risk reduction)系統，其重點在以社區居民為中心之決策與執行，積極投入減少災害風險之活動，辨識、分析、處理、監控及評估災害風險，以減少脆弱性及提升社區能力，特別是社會弱勢團體也被納入考量，地方及國家層級政府都應介入與支持(ADPC, 2003)。Maskrey(1989)指出，一般由上而下的減災措施，只有解決減少特定危害之風險，但並沒有減少社區本身之脆弱性，也就是只有針對災害的癥狀，沒有解決災害發生之原因。同時，這些措施沒有將受災區域之真實需求及請求納入考量，因為忽略了災害之複雜性，減災措施經常與災害無相關或甚至造成反效果。此外，受到政治的影響，減災的效果只針對富有或有權力的族群，而未解決真正受災貧窮民眾之問題。Maskrey 認為，只有透過由當地民眾及自主組織所控制之減災活動才能真正影響發生災害脆弱性之成因，社區減災即是實證有效之替代減災手段，因為一般由上而下的減災措施無法處理社區脆弱性問題、沒有納入社區民眾參與及容易淪為操縱手段，而社區自主組織可以處理許多問題，包括居住、健康、農業、教育等，只有當地人知道他們的需求並定義對他們有利之減災行為，讓災害成為推動社區發展的機會，減少社區脆弱性，降低災害發生可能性，強化社區組織自信，並讓民眾有控制的權力來改善其生活環境。

因此，社區災害風險管理基本上是由下而上的過程，計畫的過程不是只是行動的機制而已，在過程中而要的是社區價值與信念，執行的重點在在於瞭解計畫過程是減災、整備及應變之一項工具，而不是只是產製文件。社區減災工作參與的過程包含所採用的特定政策、網絡、策略管理志工資源、角色與責任屬性及必要權力及資源之授予與提供。(Tanwattana and Toyoda, 2017)。以社區為途徑之災害管理引導居民其他利益團體執行災害管理各階段工作，並建立增加社區能力之方法，以適應、抵抗及自災害復原。同時，在政府協助之下，將社區居民納入計

畫、政策制定、協調、控制及組織將減少災害所造成之後果。透過防災社區之活動，居民應該可以配合政府官員及專家直接參與活動，居民會產生自主感而持續投入長期社區活動。執行防災社區活動時，也應該考量個別地區之特性。由社區、政府部門、非政府組織、大學及教育單位共同合作參與，才能成功達到防災社區之目的(Jahangiri et al., 2011)。

另外社區組織(*community-based organization*)在社區災害管理面向扮演重要的角色，主要的責任在於確認社區成員對於可能發生的事件及降低脆弱度都做好了準備，同時都市中的貧窮弱勢是最容易受災的群體，透過社區組織之協助，才能與社區成員間進行知識分享與溝通，並以經驗分享方式減少社區日常之脆弱性及危險，最終強化與居民間之連結，讓社區永續發展(Zahari and Ariffin, 2013)。社區組織對鼓勵民眾及社區投入相關整備活動有非常正面之影響，可以增加社會支持感，特別是對地震及自我防護活動，在災後立即可以成為檢傷分類及協助的珍貴資源，可以稱之為公私防災整備協力新模型。這些組織都有一些共同點，包括強調教育及訓練、以街區為基礎的社區組織、市政府員工協調分配及社區組織仰賴個別社區等(Simpson, 2002)。社區中之防災會議則透過定期會議的方式增加居民的動機、目標方向及行為意圖，並建立實質適當的社區防災計畫，可協助創造當地居民可以獲得防災意識及自主撤離之系統。會議中的參與者，不只是居民，對執行計畫都很重要。所以除了防災社區之推動除了瞭解災害以外，在不同世代間人與人之互動與溝通也是非常重要(Nakamura et al., 2017)。

以日本為例，在東京首都直下型地震發生前，以社區公部門及居民為主體，結合在地專業人士，辦理震災重建社區總體營造之演練，從說明會、想定受災情形與應變作為、避難場所、災後生活場域及未來重建方針訂定，可提升社區災後復原能力(饗庭伸等，2007)。另觀察臺灣過去社區防救災總體營造實施計畫(Integrated Community-Based Disaster Management Program)透過參與的過程，居民學習分析社區脆弱性、發掘問題、解決方案並建立社區組織來執行災害管理工作項目，並透過基本應變訓練課程及災害情境演練以強化居民災害應變之能力，強化社區韌性(Chen et al., 2006)。而社區災害韌性即遵循社區系統中強調對應災害應變目標及社區參與之溝通、夥伴關係及網絡，但沒有所謂最佳作法，強化社區能力之手段必須適時整合及協調不同利害關係者之觀點及技巧，包括弱勢族群、

第一線應變人員、學者專家等。另社區參與也強調平等、不同社區及學術夥伴之權力，提升雙向的知識交流及社區利害關係者之參與，社區參與包括支持夥伴關係之價值、策略及行動，相互尊重、納入參與、權力與平等分享及彈性，即以利害關係者間之雙贏策略以達成目標(Well et al, 2013)。

第二節 臺灣防災社區研究成果

臺灣因為地理環境及氣候的特性，長久以來一直是災害發生之「熱點」(hotspot)，除了地震、颱風外，近來因都市化、人口增加而引發之人為災害也不斷發生。當大規模災害發生時，政府的救援力量往往無法在第一時間投入所有地區進行救援，這時民眾若有防災知識技能，除了能在災後自救保護自己外，也能協助其他受災之災民，此即日本在阪神淡路大震災後所發展出來之「自力、共助、公助」之概念(日本內閣府，2014b)，目的即是減少災害所造成之傷亡及損失。特別是臺灣偏遠山區及離島，因為地理環境特殊性，災害發生時道路橋梁及電信中斷而形成孤島地區，救災人員因為這些外在條件之限制，更不容易在第一時間投入救災資源及裝備，這類社區建立自主性防救災社區更顯重要及急迫性(陳紫娥，2013)。因此，以社區為單位，由居民進行災前減災及整備工作，災時自救並協助應變救援工作，災後迅速復原重建之防災社區之概念便由此開始建立。

防災社區是一個以社區民眾為主體，經由社區培力(empowerment)過程來凝聚社區共識與力量投入災害防救工作，成為「具有防救災功能，並朝向永續發展」的社區(陳亮全等，2006：16)，即有能力降低災害發生的機會、能承受災害衝擊並降低損失、災害能迅速復原重建，提供社區居民健康、防災、宜居之生活環境，並邁向永續社區之目標，就可稱為防災社區(陳亮全等，2007；林杰宏、吳室賢，2016)。

本研究回顧國內推動防災社區相關重要文獻，有分析整體發展脈絡之文獻(劉怡君、曾敏惠，2012；劉怡君、陳亮全，2015)、有探討山坡地防災社區建構之文獻(林建宏，2008；林杰宏、吳室賢，2017)、有以水災或土石流特定災害為主軸之防災社區文獻(郭俊欽等，2007；曾敏惠、吳杰穎，2017)、也有防災社區規範建構之文獻(鄧子正，2002；陳亮全等，2006；陳亮全等，2007)等類型，經歸納整理後，發現影響防災社區推動之關鍵因素包括防災社區推動模式與操作手法、

專業團隊與人才、防災教育與意識、公私協力模式及持續性推動機制等(如表 2-1)，
以下分別說明。

表2-1：影響防災社區推動之關鍵因素

影響防災社區推動關鍵因素						
作者	年份	推動模式與操作手法	專業團隊與人才	防災教育與意識	公私協力模式	持續性推動機制
鄧子正	2002	◎		◎	◎	
陳亮全(Liang-chun Chen)等	2006	◎			◎	◎
陳亮全等	2006	◎	◎	◎	◎	
陳亮全等	2007	◎	◎	◎	◎	
吳杰穎、康良宇	2007	◎	◎			◎
郭俊欽等	2007			◎		
林建宏	2008		◎	◎	◎	
張麗珠	2009				◎	
楊永年	2009			◎		
吳秉宸	2011			◎		◎
王仕圖等	2011			◎	◎	
劉怡君、曾敏惠	2012	◎	◎		◎	
陳紫娥等	2013			◎		
周瑞生、吳家輝	2014	◎	◎	◎	◎	
劉怡君、陳亮全	2015	◎			◎	◎
劉麗雯、林雅俐	2015				◎	
李美珍	2015	◎				◎
王价巨等	2016	◎		◎		
李宗勳	2017				◎	
戴政安、李泳龍	2017			◎		
曾敏惠、吳杰穎	2017	◎		◎	◎	
林杰宏、吳室賢	2017	◎	◎		◎	◎

(資料來源：本研究繪製)

壹、防災社區推動模式與操作手法

我國災害防救法規定不同災害由不同主管機關掌理，但由於各主管機關屬性及任務不同，在缺乏上位整合平台下，防災社區計畫就只委託具該災害專業團隊協助，個別議題、個別操作，而非全災害面向強化社區整體防災能力，甚有資源重疊、競逐的情況(吳杰穎、康良宇，2007；劉怡君、陳亮全，2015；李美珍，2015；林杰宏、吳室賢，2017)。而防災社區之推動，必須透過社區參與模式，由當地居民參與討論社區議題及運作過程，並由合作建立社區意識，同時強化居民社會支持網絡，讓居民對社區產生責任感與瞭解應盡之義務，也釐清如何對應災害，降低災害風險(王价巨等，2016)。但也應注意各社區之差異性，都會區與鄉村具有不同之特質，社區居民特質、生活型態也不相同，宜依社區特性及資源限制，適時調整合作模式，才能符合各社區實際需求(鄧子正，2002；Chen et al., 2006；周瑞生、吳家輝，2014)。

防災社區之操作手法，應以能誘導民眾之興趣及參與意願，建立社區自主性之手法為主，國內一般常見的操作手法，大致可分為下列 6 項(陳亮全等，2007)：

- 一、講習課程：由專家教導防救災課程及預防應變知識。
- 二、現場調查：專家與居民檢查社區環境，找出可能災害地點及救災資源地點。
- 三、小組討論(工作坊)：讓大家表達意見討論凝聚共識。
- 四、成果發表：將防災成果呈現給其他社區居民。
- 五、操作訓練：請消防、醫療及民間救難團隊到社區訓練操作。
- 六、災害境況演習：以居民為主體，模擬災害發生時之應變工作與操作程序。

而劉怡君與陳亮全(2015)整理臺灣過去防災社區所使用之操作方法，認為以訓練、演練及疏散避難為主，以單向式的教育宣導為主要手法，欠缺社區參與計畫執行過程，其歸納出三個類型：

- 一、演講宣導：包括演講和文宣等單向式傳遞災害防救知識與訊息。
- 二、訓練演練：實際的操作訓練與模擬災時之演練，又分兵棋推演及實兵演練。
- 三、參與式學習：環境踏勘、工作坊、成果發表及社區參訪等方式。

貳、專業團隊與人才

政府推動防災社區，也需透過專家學者互動及專業技術團隊協助，提供災害防救專業知識、協助社區災害環境之診斷，如防災社區服務團，讓社區能得到專業技術之支持與協助(陳亮全等，2006；林杰宏、吳室賢，2017)。除了由政府災害權責機關指定相關機構或與具專業技術之團隊協力合作外，並應建立外部技術支持系統，透過系統性課程，傳遞防救災知識與能力，以有效提昇社區防救災技能(林建宏，2008；周瑞生、吳家輝，2014)。

參、防災教育與意識

防災社區之推動，尚需透過社區防救災教育推動，建立完善的社區防災宣導之準備，才能真正發揮社區防救災的功能(鄧子正，2002)。社區防災教育是一種社會運動，讓民眾參與以謀求社區環境之改善，實踐的過程改變原有對環境之認知，形成新的價值觀與力量(郭俊欽等，2007)，推動過程中，需以由下而上的模式建立起社區防災意識(吳杰穎、康良宇，2007)。在救災體系中，最基層之單位是社區，社區居民因為對於災害風險之認知不足，缺乏防災知識或教育訓練，就會影響其參與防災活動及政策之意願，災時也不知如何自救或如何求援，提高災時生命財產損失之風險，因此提升社區防救災意識有其必要性(楊永年，2009；戴政安、李泳龍 2017)。此外，長期未發生災害的環境敏感地區就是災害潛伏之地，因為居民自認為安全而忽視其危險性，強化居安思危之防災意識更顯重要(陳紫娥，2013)。

因此，在規劃防災社區風險溝通方案時，應該強調透過適當的防災整備工作，可以有效降低災害造成之損失，由以具體可行之原則或項目，更能提升民眾參與防災準備意願(王价巨等，2016)。風險溝通關鍵在於與溝通對象建立信任感，納入社區領袖或組織之參與，提高社區投入的意願與信息採納程度，並藉由利害關係人共同參與分享，使社區做出較佳之防救災決策(曾敏惠、吳杰穎，2017)。

肆、公私協力模式

目前防災社區的推動模式多為公部門主導，對於社區動態、災害認知、個體差異不甚瞭解，無法發揮社區自主精神，而民間組織多元服務性質，具彈性資源運用與創新思維，透過參與式手段來發展計畫，從在地社區角度出發，強化在地

居民組織自助自救能力，對地方需求有較佳回應，也才能建立地方公私部門防救災合作機制(劉怡君、曾敏惠，2012；劉麗雯、林雅俐，2015)。

政府資源可得性(resource availability)是提升社區災害韌性重要一環，像是經費、食宿、救災物品、社福服務、醫療等，都對社區民眾之自立(self-reliance)有正面影響(張麗珠，2009)。防災社區推動過程由社區領袖之引導，建構社區組織運作，可有效整合社區防救災資源，促進社區意識之整合(周瑞生、吳家輝，2014)，由民間組織自主參加災害救援工作，更能促進民間組織本身自行發覺社區問題與需求，提升在地關懷及社區意識(王仕圖等，2011)。特別是有些社區本身沒有充份整合、缺乏整體管理規劃及民眾防救災觀念不足等情形，政府政策的指引及相關經費預算與資源之協助，專業團隊介入輔導，可使社區可接受統整性的學習，並掌握社區防救工作與期程(周瑞生、吳家輝，2014)。

因此，藉由強化以韌性為重點的公私協力模式，由公部門、專業團隊、社區組織與意見領袖合作，並結合民間組織、草根團體及地方企業等單位，讓政府主導部門透過強化在地組織的互動關係網絡，促進社區意識與共同參與社區防救災的能力提升，才能落實防災社區之推動(Chen et al., 2006；劉怡君、陳亮全，2015；林杰宏、吳室賢，2017；李宗勳，2017)。

伍、持續性推動機制

社區是民眾生活之基本單位，社區永續發展是社區工作重要目標，由於政府經費支持中斷，或基層地方首長不重視防災社區，在缺乏持續運作機制下，防災社區計畫難以持續推動，宜思考將防災社區與其他社區議題結合，如治安、衛生、環保、社區營造等，社區較易有動力及經費持續推動，達到永續發展之目標(吳杰穎、康良宇，2007；吳秉宸，2011；劉怡君、陳亮全，2015；李美珍，2015)。防災社區減災工作要達一定成效，勢必得建立一套長期訓練與永續發展之機制，政府部門持續性的經費與行政作為更是不可或缺(Chen et al., 2006)。

第三節 公民參與階梯理論分析

壹、Sherry R. Arnstein 之「公民參與階梯」(1969)

Sherry R. Arnstein(1969)提出「公民參與階梯(A Ladder of Citizen Participation)」

的概念，她說「公民參與的理想，就像吃菠菜一樣，基本上沒有人會反對，因為這樣是正確的」。公民參與也就是公民權力的詞彙，是權力的重分配，讓原本在政治及經濟過程中被排除之沒有權力公民，在未來可以刻意地被納入。讓沒有權力的人加入決定資訊如何分享、目標及政策之設定、稅收資源之配置、計畫之執行、及契約與資助之分配。簡言之，公民參與即沒有權力的人可以引導重要社會改革，讓他們可以分享富裕社會的利益，而沒有權力重分配的參與過程是空洞無意義的且令無權力者感到挫折。從參與程度最低到完全主導，她提出 8 種參與的層次(如圖 2-1)：

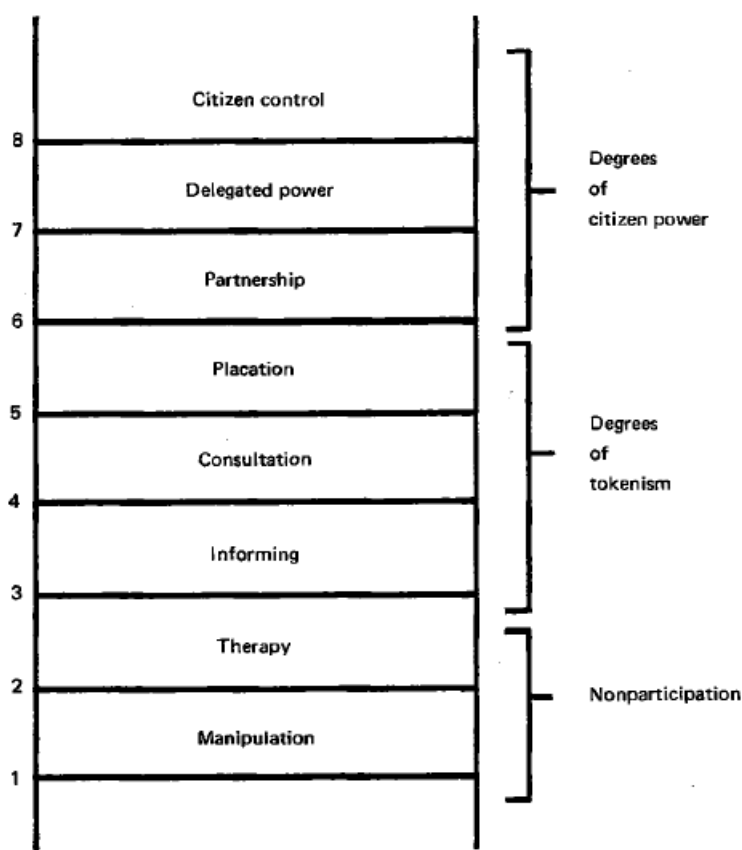


圖2-1：參與階梯的8個層次

(資料來源：Arnstein, 1969)

一、操縱 (manipulation)：

人們被放在橡皮圖章之諮詢委員會或理事會，目的是為了教育他們或操縱他們的支持。階梯的最底層階層代表將參與扭曲為擁有權力者公共關係的工具。政府官員教育、說明、告知公民，手冊上也強調「資訊蒐集」、「公共關係」及「支持」等字彙來操縱議程，用來證明「草根居民」(grassroots people)被納入計

畫之中，但計畫根本也沒有跟居民討論，或只是在會議中被簡單帶過。在居民簽名之後，政府對外大肆宣稱這是有公民參與的計畫。公民沒有真實的參與，參與只是擁有權力政府的說詞，如公民諮詢會議(citizen advisory committees)、鄰里議會(neighborhood councils)或鄰里諮詢團(neighborhood advisory groups)。

二、教化(therapy)：

此種層次偽裝為公民參與，但實際上不真誠且自大，認為無權力(powerlessness)等同精神疾病(mental illness)，為了假裝有讓公民參與，專家像集體治療般把公民集合起來，為了治療他們的病變(pathology)，而不是改變造成他們病變之種族歧視或傷害。但目的是為了掩飾他們的問題，而不是改變造成公民問題之偏見或傷害，倘遇發生錯誤或損害人民利益時，將以事後補償方式解決爭議。

三、告知(informing)：

告知公民其權利、義務及選擇是合法化公民參與最重要的一步，但通常會變成過於強調這種從官方到公民之單向資訊流通，而未提供回饋管道或協商權力，特別是在計畫階段的後期，公民並無法影響設計對他們有利之決策。最常見的單向溝通工具像是媒體、手冊、海報或對詢問之回應等。而有些會議也變成是單向溝通，因為主辦單位只提供表面的資訊，但不鼓勵提問及回答相關問題。公民受到專業的法令術語、官員的權威及無效的努力而只好接受政府單向的資訊溝通。

四、諮詢(consultation)：

徵求公民的意見也是朝向完全參與重要的一步，但假如諮詢並未結合其他參與的模式，仍然無法保證公民關心焦點及意見是否會被採行。人們只被視為統計上的數字，參與程度只用參加的人數、拿了手冊或寫了問卷來衡量。最常見的諮詢方式像是意見調查、社區會議及公聽會等，也就是有留下證據公民曾經參與而已。居民抱怨做了一大堆調查，但要求的事情卻從來沒有實現，居民也從來不知道他們有什麼選項。

五、安撫(placation)：

在這個層次，雖然還是形式主義，但公民在開始有某種程度上的影響力。公民可以持續建議或計畫，但擁有權力者保留權利去判斷建議的合法性及可行性。

但公民是否真正被安撫(placated)，主要視兩項要素：公民能明確表達其需求之技術協助品質及社區是否組織起來為自己發聲。公民可充分表達意見，也可要求政府將民眾意見納入決策中，但最終施政計畫仍由政府來審定。公民在這個過程會發現，他們有廣泛的參與，但並未從權力擁有者打算安撫他們的範圍外得到利益。

六、夥伴關係(partnership)：

到了這個層次，權力事實上已經透過公民與權力擁有者之協商而重新分配。雙方同意透過像是聯合政策理事會(joint policy boards)、計畫委員會(planning committees)及解決僵局的機制來分享計畫及決策責任。雙方經過某種協商妥協後而建立基本準則後，他們不會輕易片面的改變。當社區中有權力基礎的組織且其公民領袖是值得信賴的，參與可以很有效率的運作。當公民團體有財務資源來支付合理的報酬給花時間付出努力的領袖時；當公民團體有資源可以聘請或開除自己的技術人員、律師及社區組織人員，此時，公民對計畫的結果才有真實談判影響力，只要雙方同意維持夥伴關係。

在大部分的案例裡，權力必須被分享時，是由公民所取得，而不是由城市所給予。這樣的過程並不是什麼新鮮事，通常有權力的人想要把持住，歷史上都是與無權力者間之角力，而不是由有權力者主動提供。

七、授予權力(delegated power)：

公民與官員間協商同樣可以達到在特定的計畫上，公民獲得主導決策之權力，公民擁有明顯多數的席次及真實特定的權力。這個層次，公民可確保計畫的責任在他們。要解決其差異，擁有權力者需要開始進行協商程序。另一個形式是有一其他的公民團體或權力擁有者有權力可以否決決策，假如雙方意見的差異無法透過協商解決時，這通常是被政府過去「形式上協力合作」所激怒且具有敵意的公民團體而投入聯合計畫所共存之形式。

有此案例中，讓公民團體有部分下包契約的權力來計畫或執行特定的項目，這此契約通常包括逐項的預算及計畫特定項目。他們也通常會聲明哪些特定權力是被授權的，像是決策、聘僱或開除、建造、採購或租賃之發包。

八、公民控制(citizen control)：

人們要求權力的程度是可以保證參與者或居民可以治理一個計畫或一個機構，

並擁有完全的政策及管理能力，可以協商可被局外人(outsiders)所改變之條件。

雖然這 8 個層次的階梯是簡化的形式，但是它可以幫助我們瞭解參與程度的逐漸變化，瞭解這些層次，可能讓我們更清楚沒有權力與權力擁有者間之問題。

「操縱」與「教化」這兩個層次的參與實質上是非參與(non-participation)，只是被設計來做來真實參與的替代品。他們真正的目標並不是要讓人們參與設計或執行計畫，而只是讓擁有權力者來教育或治療參與者。「告知」與「諮詢」這兩個層次的參與只能稱得上是形式主義之參與(tokenism)，當擁有權力者提供這樣參與的機會時，公民確實是有接受資訊並發聲。但這樣的情況下，公民還是缺乏權力來確認他們的觀點是否被擁有權力者採納了。當參與程度受到這種程度之限制，沒有後續之追縱，自然也就沒有改變現況之保證了。「安撫」只是比較高層次的形式主義，因為基本原則還是讓沒有權力者發言，但保留實際的權力給權力擁有者決定。「夥伴關係」則讓公民可以協商，並與傳統權力擁有者談判。階梯列上層之「授予權力」及「公民控制」則讓原本沒有權力的公民獲得大部分決策的席次或完全的管理權力。後三者才是不同程度的公民權力(citizen power)的表現。

外界對社區控制(community control)的爭論在於它支持分離主義、製造公共服務分裂化、成本變高且較無效率、與現有價值及專業不相容，更諷刺的是，有可能變成沒有權力的人可能拿到權力但卻沒有足夠的預算資源來達成其目標。這些爭論不能被輕忽，但也不能輕忽社區控制倡議者的憤怒，因為其他試圖終止對他們傷害的方式都已經失敗了。

貳、對 Arnstein 「公民參與階梯」(1969)之批評

Sherry R. Arnstein 在 1969 年提出「公民參與階梯」模型之後，引起後來研究者之討論引用，提出新的見解與修正(Connor, 1988；Choguill, 1996；Maier, 2001；Tritter and McCallum, 2006；Collins and Ison, 2009；Kotus and Sowada, 2017)，甚至用來分析個別城市或地區(Stout, 2010；Haruta and Radu, 2010；Kotus, 2013；Hurlbert and Gupta, 2015；Kotus and Sowada, 2017)之政策計畫，其中不乏對其模型之批評。

一、只強調權力，過於簡化

Arnstein(1969)認為公民參與是公民的權力，參與即是讓權力重新分配，以權

力觀點提出 8 種參與層次的階梯，過於籠統、簡化(Choguill, 1996；Maier, 2001；Tritter and McCallum, 2006；Kotus and Sowada, 2017)，其模型是檢視美國聯邦政府相關計畫所得，像是都市更新、反貧窮、城市模範等，在已開發世界中，她找出「沒有權力的人們」，可以引出賦予他們分享富裕社會利益的社會改革，所以公民延伸的權力可以決定最終的結果。其優點在於適合分析已開發國家，然而低收入的人需要的不只是權力，還需從政府得到城市服務及住屋，這是 Arnstein 之模型未考量到的(Choguill, 1996)。此外，Arnstein 之模型忽視了其他相關知識及專業形式之存在，同時無法找出將參與視為目標之使用者，概念上缺乏複雜度、未同時考量過程、結果及方法與回饋系統之重要性，限制對參與使用者之挑戰有效回應，並妨礙潛在使用者的過程(Tritter and McCallum, 2006)，決策之「權力中心」(power centre)與外圍利害關係者間之互動，並非像 Arnstein 之模型只簡化為單面向之「爬階梯」，而是形成像同心圓波紋(concentric wave)般與周遭環境互動，激發出「新波紋」合法化的努力，包括個別的聲音及個別決策與責任之分享(Maier, 2001)。

二、沒有討論參與主體

Arnstein 之模型只談論以權力為基礎之 8 層次的參與階梯，對參與主體之個別行為者間的討論不足(Connor, 1988；Tritter and McCallum, 2006；Collins and Ison, 2009；Kotus and Sowada, 2017)，以解決城市黑人少數種族的問題，而適用於非城市、郊區及鄉村範圍之情形，且階梯的圖形未顯示出兩個階層間之邏輯漸進過程(Connor, 1988)，也沒有說明參與是所有利益關係者集合的過程，因此在涉及各方利害關係人之氣候變遷調適行動下，其理論是不足的(Collins and Ison, 2009)。Arnstein 之階梯沒有區別方法、使用者分類、及成果。階層式的方式，削減了投入評估參與本質的機會。需要不同的使用者參與方式以確保在個人、照護團體及組織等層次之使用者能參與決策。使用者參與及授權是複雜的現象，透過個人定義及行動而反映出他們理想的參與程度。Arnstein 對使用者參與是基於決策過程中力之單面向考量，是聚焦縱向途徑—公部門與被服務的個人間之關係，未考慮可能之橫向關係。而社區需要當地團體及公部門需要治理機制都需要橫向關係之建立。要達到使用者參與需要參與者及非參與者合法化動態結構及過程，沒有人想要變成有足夠權力、可以使主管機構回應其觀點、啟發及需求的那個人

(Tritter and McCallum, 2006)。

三、沒有討論參與的環境及議程

Arnstein 的理論認為參與的程度愈高，改善治理的機會也愈佳，但對於不同參與環境及議程討論是不足的(Tritter and McCallum, 2006；Hurlbert and Gupta, 2015；Kotus and Sowada, 2017)。Arnstein 對不同的政策問題，什麼情況下參與可能實行及什麼情況下使用何種程度的參與則是較少被討論的，沒有提出說明參與可能實行及在不同環境可達成的情況(Hurlbert and Gupta, 2015)。

Tritter 與 McCallum(2006)認為 Arnstein 沒有提到參與者與參與活動的目標及採用的途徑間之關係，沒有考慮使用者在形塑問題的重要性，不只單純設計解答。除了「公民控制」的最終目標外，Arnstein 為引導目標清楚之設計提供很有限的協助，沒有明確權利、考量程序需求及成果評估。投注時間及專業以發展有效參與之信任與能力、建立議程、目標共識需求及增加使用者參與永續發展設計均未被提及。參與與授權不一樣。認知使用者的議程可能和參與決策一樣重要。在衛生醫療的不同面向製造更多參與機會予使用者，可能會產生權力架構之轉移。過程會比結果更能改變組織文化。「delegated power」可能在確認參與會影響工作及組織定位時，會更沒效率。公民控制也會導向只提供符合部分民眾需求之服務，反造成其他民眾利益受損，像是年輕人、學習障礙者及囚犯。

參、對 Arnstein 「公民參與階梯」(1969)之修正或補充

Arnstein 的公民參與階梯理論引起廣泛討論，但也同時得到前述的批評，因此紛紛提出理論的修正或補充意見，有提出同樣階梯形式的修正模型(Connor, 1988；Choguill, 1996；Hurlbert and Gupta, 2015；Kotus and Sowada, 2017)，也有修正為同心圓或圓形之模型(Maier, 2001；Collins and Ison, 2009)。

Connor(1988)提出一個新的參與階梯(如圖 2-2)，以系統性途徑以預防並解決特定狀況下之公共爭議，可以適用更廣泛情境(城市、郊區、鄉村、政府部門及民間單位)，且其各階梯間具有漸進的效果。

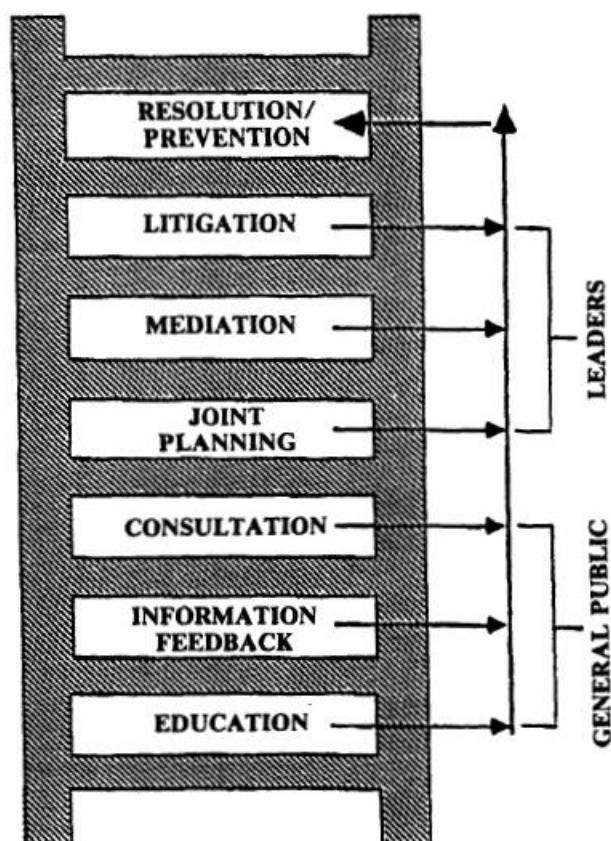


圖2-2：公民參與新階梯

(資料來源：Connor, 1988)

- 一、教育(education)：需要長期、低調及相對低成本計畫，所以既有的教育資源像是學校及公共媒體也通常會被運用。重點在於議題高升前提供完整知識基礎。當焦慮及敵意提高後，教育這些受影響的人們就會變成幾乎不可能。「教育」可以引領至「預防 (prevention)」之方向。
- 二、資訊回饋(information feedback)：這個策略重點在能有每個團體對計畫瞭解及相信之正確評價。透過常用的組織描繪及問卷調整所得資訊可以找出資訊代溝及負面迷思與刻板印象之存在。
- 三、諮詢(consultation)：「諮詢」是一個建議的過程。提議人可能接受或拒絕大眾的觀點，但至少這些觀點被明確的辨識，且用比「諮詢」前更相關的方式達成解決方案(resolution)。適合的「諮詢」技巧包括回應式發表、開放參觀、計畫工作坊、諮詢團及參考中心等。有效的諮詢計畫會帶往「解決方案」的階梯，然而假如涉及轄區的話，就可能需要「聯合計畫」(joint planning)。

- 四、聯合計畫(joint planning)：當計畫合法的管轄範圍涉及某些受影響的區域時，就會需要「聯合計畫」程序。幾個不同組織要開始「聯合計畫」時，最好能有單一窗口，即由代表各單位的人在計畫工作坊開會及分享狀況、解決方案及評估程序。重大公共計畫通常出現 3 個層次：「資訊回饋」對一般民眾；「諮詢」程序對主要利益團體領袖；「聯合計畫」程序則是對相關轄區。前面 4 個方式之漸進效果可以達到「解決方案」的目標，但如果還有很多議題尚待解決，就可以利用「調解」的方式處理。
- 五、調解(mediation)：「調解」即中立之第三方出面透過解決衝突的程序來達成折衷的「解決方案」。有效的「調解」是指衝突已經成熟；雙方權力平衡；雙方不可避免的協商；協議視需要得再修正。在某些環境的爭議上就沒有辦法全部達成前述的情形：權力不平衡、多方意見出現、協議無法再改變時，此時就需要透過「訴訟」來解決。
- 六、訴訟(litigation)：「訴訟」這種傳統解決衝突的方式，雖然進行緩慢、高成本，但仍有其效用。對立的雙方在經歷過法律行動及法院判決後，雙方通常會對對方感到敵意。因此在進到「解決方案」的階段前，還需要某種程度的橋接。
- 七、解決方案/預防(resolution/prevention)：「預防」不只可以透過「教育」策略來達成，也可以透過公共事務議題管理技巧或顧客導向行銷計畫之應用來完成。對某些議題防止公共爭論之優點是：減少執行時間與成本；公共諮詢結果致較佳提案；避免組織負面形象；提升組織員工及相關機關之士氣。對提案政策、計畫或專案爭論之「解決方案」即代表大部分人同意接受之解答方式。接受不代表強而有力的支持，有時只是指「比較沒有那麼不好」的替代方案。它有可能對參與者成本較高或限制較多，或有一些不需要的副作用，但它仍然是一個可受公評之較佳選項，包括「什麼都不做」的選項。有效的解決議題需要大部分參與者感受到公平對待，假如不公平的話，在執行時或執行後，這些協議也可能會破局。

Connor 認為，公民參與階梯設計目的在於導引管理者運用不同途徑以預防並解決公共計畫之各種爭議。總結來說，設計及管理公共參與計畫沒有什麼是最好的方法，但必須要能反應現況之特性，而不同階梯間具有漸進關係，每個接續的

階層是建構在前一個階層上的。有時為了符合不同當事人之需求，幾個途徑甚至是可以同時運用。複雜的經濟、社會、文化及政治議題無法透過公共會議解決，所以為了特定情形之系統性程序，必須重新設計與執行。

Choguill(1996)提出社區參與(*community participation*)之概念用來取代公民參與(*citizen participation*)，因為個別的公民參與不能像社區參與般帶來整體的利益。所以要建構未開發國家的參與階梯，詞彙及定義都必須重新修正。社區參與不只視為是在政治場域中影響決策，更是透過相互協助及外部支援來取得基本的生活需求。Choguill 認為在房屋及基礎建設面向，社區參與基本元素是自助(*self-help*)，即社區相互協助(*community mutual-help*)。社區組織的目標有兩個主要目標：透過互助在鄰里建立或提升物質上或社會基礎建設或住屋，及在政治場域影響決策。

Choguill 提出的模型，主要包括一個外部協助策略性投入，不論是來自政府或非政府組織。特別是在外部協助下，社區可以解決自己的住屋及基礎建設問題。計畫反映出的社區控制，並不保證成功。最成功的案例是這些在政府或 NGO 支持與資源協助下與社區共同合作的計畫。以下說明其試驗性分類(圖 2-3)：

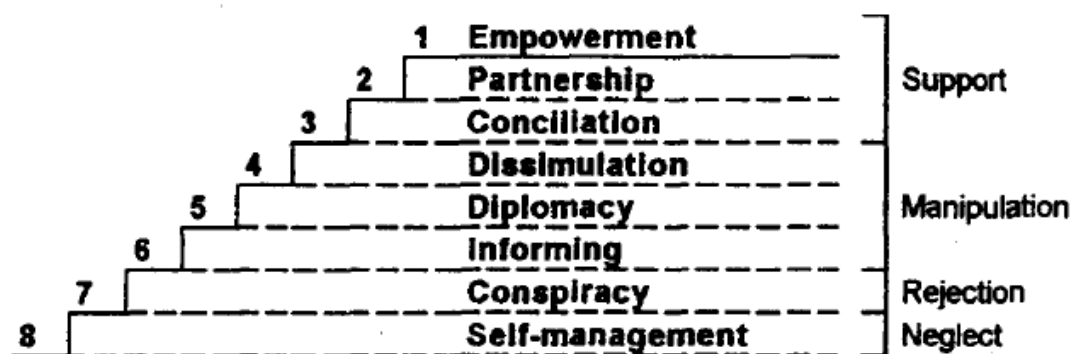


圖2-3：未開發國家之社區參與階梯

(資料來源：Choguill, 1996)

- 一、授權(*empowerment*)：當官方無法或不願意改善時，社區成員有正式決策之真實權力，在外部組織(如 NGO)協助下自己開始進行改善工作，表現出真正控制狀況之能力。
- 二、夥伴關係(*Partnership*)：社區成員與外部決策者及計畫者同意分享計畫及決策關於社區發展參與之責任，像是透過聯合政策理事會、計畫委員會及解決問題與衝突的其他非正式機制。政府在這裡參與的程度較「授權」

更為密集。

- 三、安撫(**conciliation**)：即當政府的決策最終被民眾所修改，透過指定社區代表到諮詢團體或決策組織中，讓他們的發聲可以被聽見。這通常是由上而下、專制作風的方法。
- 四、掩飾(**dissimulation**)：為了達成表面上的參與，人們放在橡皮圖章的諮詢委員會。目的只是為了教育這些人，或更常的是運作他們的支持。在這個階層以下的，政府愈來愈不管社區了。
- 五、外交手段(**diplomacy**)：這個階層同樣是操縱的型式。政府缺乏財務來源，傾向讓社區自行採取必要之改善，且經常得靠鄰近的外部組織協助。當社區真的因為外部的 **NGO** 協助而有實質改善之後，政府可能會改變其態度而提供有限的資源。此時的諮詢、調查、公聽會、社區訪視或會議都只是外交手段。政府官假裝尋求未來計畫之建議，但卻不保證這些計畫是否會執行。
- 六、告知(**Informing**)：這個階層是從政府官方到社區單向的資訊傳遞，並不允許對執行中的計畫有意見回饋或協商，同樣的是由上而下的途徑。
- 七、陰謀(**conspiracy**)：在正式決策過程不允許或考慮參與。政府似乎拒絕任何協助窮人的計畫。這包括政府假裝其別有用心之行動或可能對其他團體有利。
- 八、自行管理(**self-management**)：政府沒有為解決問題做任何事，社區得靠 **NGO** 來改善其自身問題，即隱含缺乏政府的意願，甚至反對窮人的要求。

總結而言，不管是由上而下或是由下而上，只要政府願意改善低收入社區之生活狀況，就會有很大的差別，端看政府對社區的態度。階梯兩端之「授權」與「自行管理」呈現出無論政府有無支持，基本的需求都可能被達成，同時人們自我的決心(**self-determination**)在改善其生活狀況上也扮演一個非常重要的角色。政府支持人們的意願也可能很短暫。政府領導者改變時，其方式或意識形態都會改變。假如社區要永續發展的話，穩定的支持就變得非常重要，無論來自政府或 **NGO**。一次性的計畫必須能蛻變成持續性的計畫或是建立可對社區持續性支持之長期連結。只有這樣，真正的永續社區發展才能達成。

Maier(2001)從捷克土地使用計畫研究發現民眾會參與，但其參與程度僅為了反對，同時也被開發者及當地政府視為眼中釘。捷克雖然受到東、中歐公民權及自治影響，但受 50 年極權統治的影響，讓人自抱持懷疑態度且不願合作。民眾認為其參與是無效的，也不懂都市計畫如何影響他們的生活和環境。正式的土地使用計畫過程被視為太狹義，也限制公民參與，因此產生了由國外或非政府組織支持的非正式計畫。幾年的經驗下來，證實了公民參與概念的多樣化，從捷克多樣化計畫方式中之公民授權及參與演化過程，也同樣指出在現今轉型階段中，參與過程改變之形態。

當前的參與及授權有幾個面向：

- 一、由上而下及由下而上的過程。中央政府尋求逐漸授權至區域及地方。地方的利益團體及倡議者增加嘗試在計畫決策中表示意見。然而，過程中最大的阻礙是城市的管理者及計畫諮詢者。此外，既有的法制的機制將計畫者與執行分開，造成避免計畫過程複雜化之趨勢，忽視未來執行可能的問題。
- 二、主流計畫定位仍屬強勢，透過非正式、社區領導的計畫仍屬邊緣，且仰賴外部支持。非正式的計畫只有提升公民團體的意識，而逐漸讓他的參與被接受。
- 三、參與需要法制基礎及政府接受，採行更開放態度及賦予公眾責任，才能移往更高之階梯，但這個過程需要社會及政治文化行為模式的改變。
- 四、成功的包容利益團體是需要權力中心製造雪球效應，逐漸邀請相關單位加入。
- 五、愈來愈多的利益團體與法律代表競爭，管理者可以在建立有效及可控制權力中心之協調中重新找到角色。政府的角色會持續維持權力團間平衡角色。

所以增加參與的過程不應該只簡化為單一面向之「爬階梯」。作者認為應該比較像是把石頭投入水中並引起水面同心圓波紋，即石頭投入水中的位置是最初決策之「權力中心」，形成之同心圓波紋(concentric wave)與周遭環境互動，激發出「新波紋」合法化的努力，包括個別的聲音及個別決策與責任之分享，愈往權力中心靠近，授權之程度愈高(如圖 2-4)。

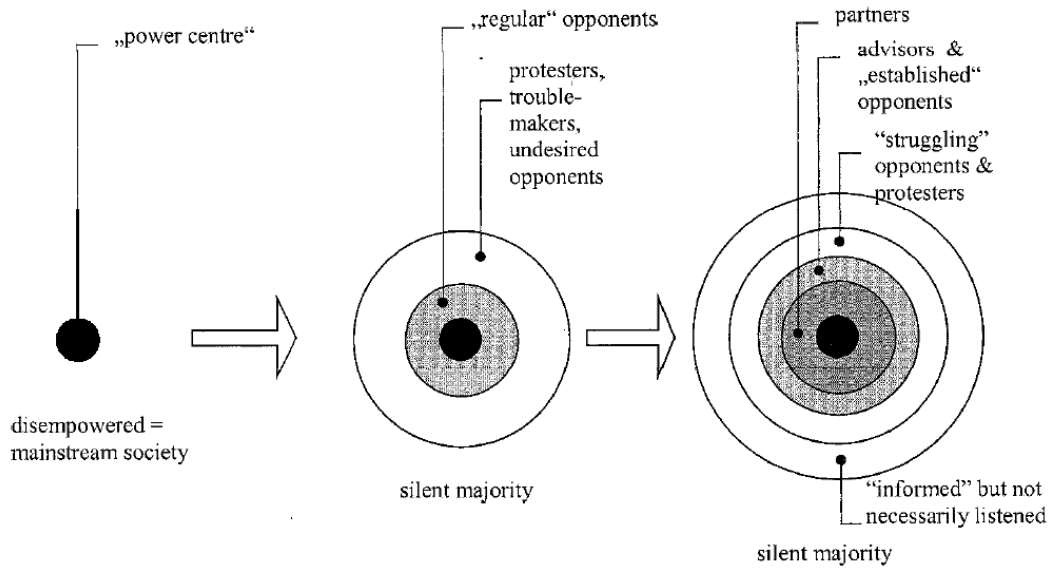


圖2-4：從極權社會到民主浮現參與形態之變化

(資料來源：Maier, 2001)

權力中心與外圍利害關係者間之互動會逐漸經過幾個類似 Arnstein 階梯之階段。在致力於合法化的第一階段，這此團體透過阻礙計畫及執行過程之抗議活動來表達他們之存在。假如他們成功之後，第二階段他們就被視為經常性的反對者，權力中心在執行計畫者時會先尋求他們之同意。再進一階段，利益團體可能發展其他計畫之概念，且最後可能會併入主流計畫，而該團體也可能變成權力中心的一部分。

參與的過程也可能發現「無限參與(unlimited participation)」情形而被質疑是無效率且產生不良效果的。因此目前努力是朝向「選擇性參與(selective involvement)」，即在選擇權力中心外一個團體為代表，而他外圍團體就視為已被代表(如圖 2-5)。

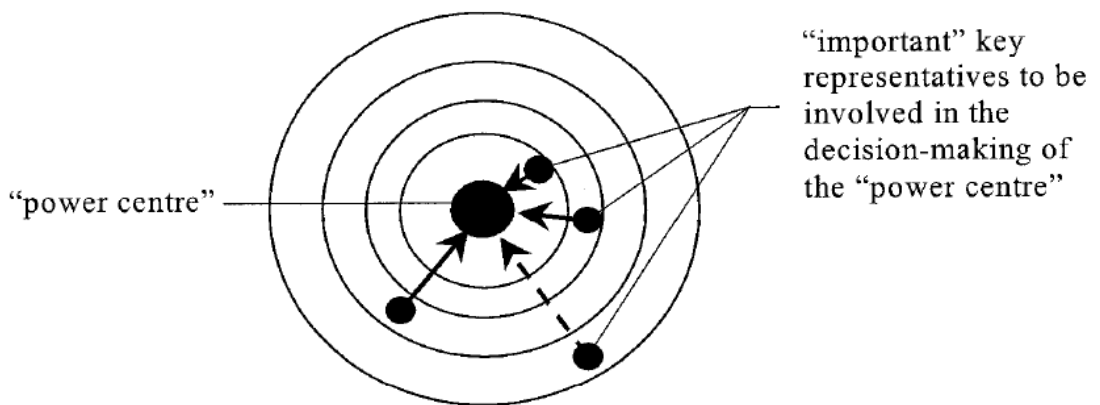


圖2-5：選擇性參與之形態

(資料來源：Maier, 2001)

這種衝突已逐漸被視為在計畫過程中自然之現象，而非像過去尋求滿足所有人之完美解答。結果，在協助合理他及解決這樣的衝突時，計畫者在澄清衝突的本質扮演很重要的角色。因此，由 NGO 所推動非正式的計畫愈顯重要，不是為了超越或取代正式計畫，而是去影響正式計畫，並提升參與的過程及管理計畫過程中所不可避免發生之衝突。

Tritter 和 McCallum(2006) 探索 Arnstein 模型在使用者參與現今在衛生醫療領域之發展，認為如果使用參與可改善健康服務，它必須認知到程序之價值及衛生醫療專業人員與民眾知識與專業之多樣性，參與過程必須在 4 個層次授權及使其有能力：衛生醫療系統、組織、社區及個人。而當前地方民主程序有三個主要弱點限制參與之發展：

- 一、仰賴當地民主程序可能關閉了其他的選項，因為投票箱有認為使用者參與的最高形式。
- 二、期待民眾參與正式選舉程序可能會排除需要衛生醫療服務及較少被服務的人口，強調選舉程序而不採納廣泛的意見，造成永久性制度化歧視，即有些人並無法擁有相同的對話途徑。
- 三、招募及維持參與之使用者有許多困難，一旦被選上後，使用者可能就不參與。

多樣化參與模式才能貼近社區使用者，有效率的使用者參與必須建立在與多數的個人、團體之連結及持續性的參與。談到弱勢族群、社經地位及種族時，還必須要考慮多樣性的問題。所以為了納入多樣性的問題，使用者參與模式就必須有多重階梯，反映出使用者的不同，因此 Tritter 和 McCallum 提出馬賽克式 (mosaic) 的使用者參與圖像。使用者參與即是多元使用者與健康專業人員共同參與而建構。馬賽克式圖像才能描繪出使用者參與縱向及橫向關係。

Collins 與 Ison(2009)在解決氣候變遷調適(adaptation)議題時，認為調適基本上仰賴學習的創新方式，探討社會學習(social learning)能讓氣候變遷議程及操作過程所需之新的角色、關係、操作及目標等更正確地實現，其對 Arnstein 理論主張：1)有意義的參與只有在與國家組織或相關當局之決策、活動及權力有關連時

才會發生；2)在非參與及公民控制間是線性關係；3)定義涉及參與個人、社區與主管機關之角色與責任，都有所批評，認為不必然用權力來定義個人之角色，反而是用其利益建構來定義其角色及責任。

調適是氣候變遷下共同演化(co-evolutionary)的過程，具有社會學習及制度安排的意義。社會學習的出現，改變對學習瞭解從強調教育，重點在個別學習，移至強調情境式及集合式的參與。Collins 與 Ison 認為社會學習是調適基本之政策途徑，面對已知的問題，用 information, consultation, 參與(participation)的方式是必要的，但對面氣候變遷下混亂的局面，社會學習才是最佳途徑(如圖 2-6)。

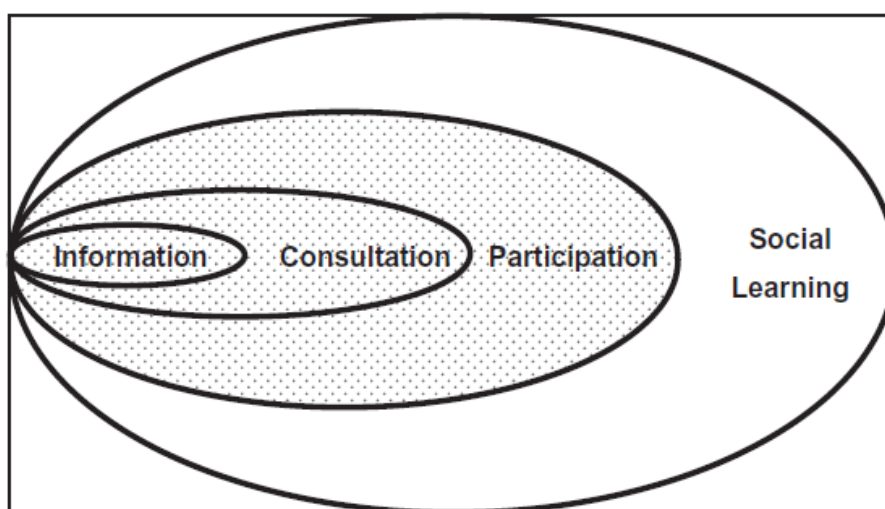


圖2-6：社會學習之概念架構

(資料來源：Collins and Ison, 2009)

因此在重新思考社會學習對調適之新角色及責任，有三點發現：1)利害關係人是聰明的、負責任的中間人，願意在集合利益下行動；2)發展利害關係人間溝通、社會學習及協同行動之能力是實踐調適作為所需要的；3)政策制定者需要有能力能分辨政策制度概念實質上之不同。

Hurlbert 與 Gupta(2015)提出分裂的參與階梯(the split ladder of participation)，區分四個理想的典型環境，並解釋每個環境中利害關係人參與之本質及目標，此分裂的參與階梯可視為是診斷及評估參與的工具。

Hurlbert 與 Gupta 假設參與是不必然是必要的，也不總是有用的，也可能不必然會導向共識，必須要先釐清政策問題的本質、不同類型問題所需學習的本質、信任及資訊流的相關性、管理與治理等概念。

從政策問題屬結構性或非結構性、參與者彼此高度信任或低度信任、公眾高度或低度的參與等因素分析後，Hurlbert 與 Gupta 提出分裂的參與階梯，其目的說明這是一個解決政策問題的診斷、評估及策略性工具：

- 一、分裂的參與階梯是診斷的工具：協助評估何時參與可能會運作、在何情況下會需要參與及有時利害關係人參與可能無法達成共識，也就是說，在運用參與階梯時，要瞭解政策問題之本質及問題爭論的動態。診斷可以發現問題，並置於分裂的參與階梯裡。仰賴理想的政策學習結果，制定政策者、學者及利害關係人可以評估需要何種類型的之參與。
- 二、分裂的參與階梯是評估的工具：可用於透過歷史及參與機制應用於何處來研究政策問題。過去的政策問題可以提供見解，及比較其場域、脈絡及時機。因此，分裂的參與階梯可以用於評估利害關係人參與如何在特定的情況下發展，及參與的形式是否與問題本質及想要的結果一致。
- 三、分裂的參與階梯是策略性的工具：政策制定者可以基於對工具的瞭解，決定他們希望在什麼程度下讓利害關係者參與，以達成何種目標。這個模型需要政策制定者考量並認知需要何種學習及讓公共參與有意義之重要性。

分裂的參與階梯是將 Arnstein 的模型的上端及下端分裂，並以四個象限重疊(如圖 2-7)，模型下半部代表低參與程度，上半部代表高參與程度。階梯裡的每一階代表同時代表由國家發起的活動(例如尋求共識)及與利害關係者參與相關的結果(例如達成共識)，四個主要象限相關的政策問題說明如下：

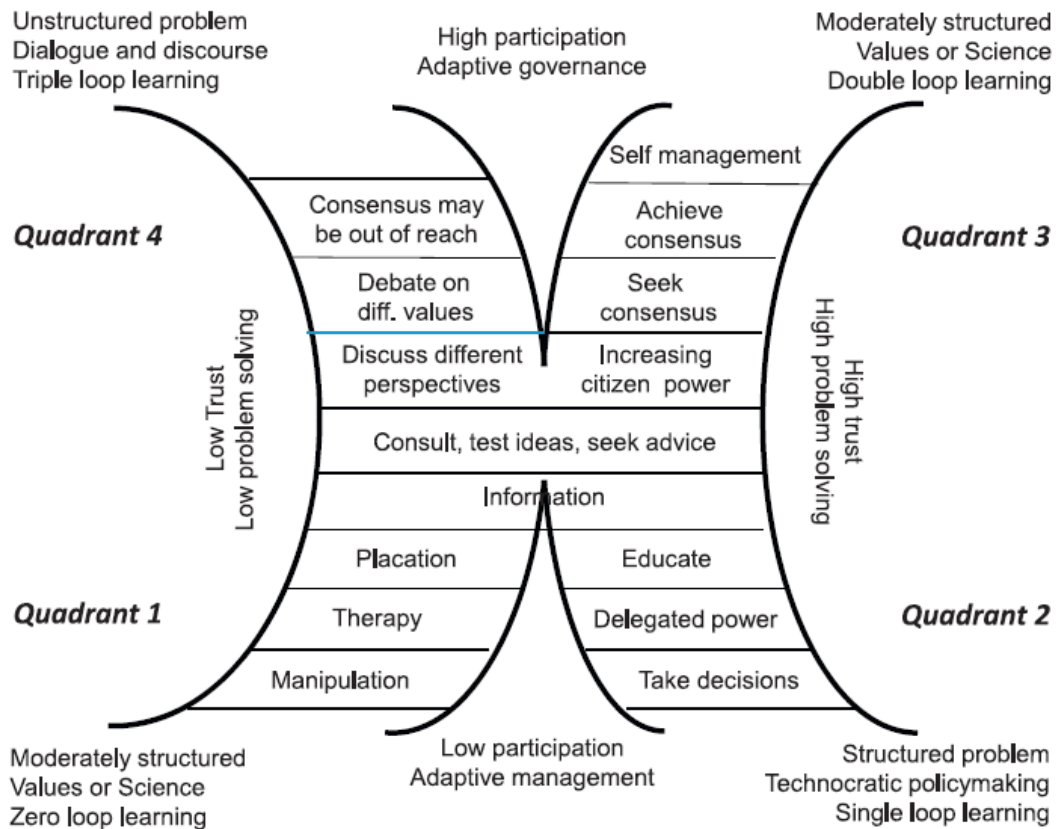


圖2-7：分裂的參與階梯

(資料來源：Hurlbert and Gupta, 2015)

- 一、象限一(中度結構引導至零迴圈學習)：此象限屬中度結構問題，知識、規範或價值上的爭論、低信任感及參與方式未促進學習，但屬於 Arnstein 的模型中的操縱、治療或安撫。此象限中的問題例如不確定累積影響之資源發展議題，涉及或造成使民眾及利益邊緣化(加強不信任感)。
- 二、象限二(結構問題、技術官僚決策及單迴圈學習)：此象限屬結構化問題，且具科學及價值一致性。這些問題可以由技術官僚或官僚解決，他們以公共利益做出決定，其決策並導向單迴圈學習與執行。技術官僚偶爾與大眾互動以教育或被教育，以確認位於本象限的問題是適當的。政策制定者可以使用傳統上適合的管理來測試、假設及學習。
- 三、象限三(中度結構問題及以雙重迴圈學習為目標)：此象限屬具高度信任之中度結構問題，但在科學及價值上不一致。這些問題要高度公民參與、反覆的資訊流通及導引至雙重迴圈學習以處理那些不確定性。一旦雙重

迴圈學習已達成，問題將被視為需要技術官僚決策之結構性問題。這些問題一般需要適當的治理，以跨等級之互動來處理多層次、多行為者系統。一旦產生共識及自我管理過程開始，適當的共同管理(即涉及各種不同行為者持續改變之動態過程)就可以在混合資源管理之社區系統中佈署。當涉及與使用者團體、社區、政府部門及非政府組織多重制度連結，這些安排成為更寬廣之想像治理網絡一部份。

四、象限四(不良的問題需要三重迴圈學習)：此象限屬非結構化問題，知識與價值之龐大不確定性結合並連結其他問題之症狀。這些棘手、難以理解的問題受到伴隨著信任及高爭議之動態社會與政治因素影響。例如安全使用核能、核廢料貯存問題等，發展與成長相對於永續與氣候變遷間之緊張情勢。這些問題需要三重迴圈學習，透過高度參與、對話、建立信任及公開來龍去脈、權力動態及強調價值等談話。有些問題像是永續發展及氣候變遷可以無止盡地佔有這個象限，因為它們很難達到三重迴圈學習。

分裂的參與階梯雖然大致與 Arnstein 的階梯相同，但上下兩端的階梯都分裂開來，階梯的右下角包括結構化的政策問題，但存在對科學、價值及規範之不一致，同時由技術官僚執行大部分決策；階梯的左下角更類似 Arnstein 的低階階梯，低信任、低參與、單向溝通、安撫及操縱。階梯的上端分裂以對中度結構問題提供更高度協作共同治理機制，左上角象限允許反復溝通以利對非結構化問題三重迴圈學習，這是對 Arnstein 的階梯的補充。Hurlbert 與 Gupta 透過四個水治理的案例得到：

- 一、結構化的政策問題需要最少的公共參與，可以以技術官僚手段來回應。
- 二、中度結構化政策問題可以有不同程度的參與情形，全賴信任及授權之程度。
- 三、不良且非結構化問題可透過公共參與來解決。

Kotus 與 Sowada(2017) 認為受到最近的社經情勢改變，共產主義崩潰、全球化帶來公民權利下降及深層社會改變之影響，參與過程主要夥伴是城市政府當局、公民及城市運動，稱為「參與城市三角(Participatory Urban Triad)」，其他潛在的參與者之利益則由城市政府當局代表，以建構城市協作管理行為模型，在城市場

域提出 27 種假設行為類型(如表 2-2)。再參照 Arnstein 的理論，分為 8 個類型，分別是「混亂 (disorder)」、「非參與 (non-participation)」、「形式主義 (tokenism)」、「甦醒 (awakening)」、「公民權力 (citizen power)」、「激進 (radicalization)」、「公民不服從 (civil disobedience)」及「反抗行動 (rebel action)」等。當地政府轉變為指令式態度之行為快速地減少參與及協作之行動，因為幾個主體必須同時、同一地點、具備相同開放態度等聯合投入行動，所以不容易達成單純之協作行動。由於所涉主體間之行動資訊不對稱造成參與不存在，因此從公民權力類型轉成激進、公民不服從或反抗行動是很容易的。

表2-2 協作行動之行為模型下三個主體行為類型之巧合

Citizens	Urban movements	Local authorities		
		Deliberative Type A	Deliberative-directive Type B	Directive Type C
Withdrawn Type I	Feigned Type 1	Nonparticipation A.I.1	Nonparticipation B.I.1	Nonparticipation C.I.1
	Collaborative Type 2	Awakening A.I.2	Tokenism B.I.2	Nonparticipation C.I.2
	Radical Type 3	Radicalisation A.I.3	Civil disobedience B.I.3	Disorder C.I.3
Collaborating Type II	Feigned Type 1	Awakening A.II.1	Tokenism B.II.1	Nonparticipation C.II.1
	Collaborative Type 2	Citizens power A.II.2	Tokenism B.II.2	Nonparticipation C.II.2
	Radical Type 3	Radicalisation A.II.3	Civil disobedience B.II.3	Disorder C.II.3
Rebellious Type III	Feigned Type 1	Radicalisation A.III.1	Civil disobedience B.III.1	Disorder C.III.1
	Collaborative Type 2	Radicalisation A.III.2	Civil disobedience B.III.2	Disorder C.III.2
	Radical Type 3	Rebel action A.III.3	Rebel action B.III.3	Disorder C.III.3

(資料來源：Kotus and Sowada, 2017)

第四節 小結

以防災社區做為減災措施，重點在考量個別地區之特性，納入社區居民為中心之決策與執行，重視社區中弱勢族群或貧窮居民的需求，整合及協調不同利害關係者之觀點，引導居民與其他利益團體執行災害管理各階段工作、共同合作參與，積極投入減少災害風險之活動，辨識、分析、處理、監控及評估災害風險，以減少脆弱性及提升社區能力，同時，地方及國家層級政府都應介入與支持。

而藉由以街區為基礎的社區自主組織，確認社區成員做好準備，與社區成員間進行知識分享與溝通之教育訓練，鼓勵民眾及社區投入相關整備活動，增加社會支持感及不同世代間人與人之互動溝通與連結，進而提升社區價值與信念，居民會產生自主感而持續投入長期社區活動，讓社區永續發展。

我國推動防災社區之推動，大抵從九二一大地震後才開始蓬勃發展，各災害防救業務主管機關辦以社區為主體的防救災工作計畫如雨後春筍般出現，其中

2006 年行政院災害防救委員會出版《防災社區指導手冊》及 2007 年內政部消防署出版《防災社區操作手冊》，成為國內推動防災社區之範本，許多防災社區計畫均按此操作，多年下來，累積了許多實際執行上之經驗，諸多研究者提出影響防災社區推動之關鍵因素，包括推動模式與操作手法、專業團隊與人才、防災教育與意識、公私協力模式及持續性推動機制等，要想成功推動防災社區之理念，這些因素都應該重視並納入考量。

Sherry R. Arnstein 於 1969 年提出之「公民參與階梯」模型為基礎進行分析，其理論說明公民參與是公民的權力，讓權力重新分配，讓擁有權力的人將各方意見納入，並從參與程度最低到完全主導提出 8 種參與層次之階梯。雖然這些階梯是簡化的形式，但也對公民參與提供很高的參考價值，可以更清楚瞭解沒有權力與權力擁有者間之問題。後來公民參與階梯引起研究者廣泛討論引用，或據以分析特定城市或地區政策計畫之參與情形，當然同時也對 Arnstein 之模型有所批評，包括只強調權力之簡化形式、忽略參與主體及個別參與者之考量、對於參與的環境及議程也沒有討論等問題，研究者紛紛提出理論的修正或補充意見，有提出同樣階梯形式的修正模型，也有修正為同心圓或圓形之模型等。

現行防災社區之推動，若想提升公民參與之程度，以公民參與階梯及相關修正理論之觀點為基礎，綜整分析如下：

一、公民權力之重分配

公民參與即是公民權力的重分配，沒有權力的公民在推動過程中，透過社區中有權力基礎的組織決策機制，逐步協商擁有組織中明顯多數的席次及真實主導決策之權力，對於不符社區利益之計畫，也擁有否決權力，公民對計畫的結果才有真實談判影響力，確保計畫成功之責任，最終可以由社區主導社區防災工作，有決策、聘僱或開除、建造、採購或租賃之發包之權力，擁有完全的政策及管理能力。

二、考量社區參與之情境

設計及管理公共參與計畫沒有什麼是最好的方法，但必須要能反應現況之特性，同時強調情境式及集合式的參與，以社區學習才是最佳途徑。執行防災社區時，應考量個別的案例中，地區的歷史脈絡及政府、民間及居民之關係，都會影響參與運作之情形，需考量參與所在之地區差異性。而過去以

行政區域之村里做為社區之單元，也應該擴大至其他不同類型之社區，坡地型、都會型、集合大樓型、孤島型、農村型，不同範圍的社區，都應該可以成為防災社區之單元。

三、不同的途徑同時運用

傳統投票式的民主程序，強調選舉程序而不採納廣泛的意見，造成永久性制度化歧視，即有些人並無法擁有相同的對話途徑，反關閉了其參與的機會。社區的多樣性必需是被認可的，為了符合不同當事人之需求，幾個途徑甚至是可以同時運用，多樣化參與模式才能貼近社區使用者。現行防災社區推動之操作手法，或許在推動初期是必要之手段，但除了由上而下補助經費執行手段外，亦應考量同時運用不同的途徑，即在公民參與階梯中不同層次之方式，允許由下而上之執行管道與空間，以滿足社區之多樣性。

四、政府對社區穩定支持

社區是民眾生活之基本單位，社區永續發展是社區工作重要目標，假如社區要永續發展的話，政府穩定的支持就變得非常重要，一次性的計畫必須能蛻變成持續性的計畫或是建立可對社區持續性支持之長期連結，甚至應該結合社區內其他議題，從社區之角度出發思考，融入防災、治安、衛生、環保、社區營造等主題，強化社區為主體意識，只有這樣，真正的永續社區發展才能達成，政府本身對參與之開放的態度及賦予公眾責任，才能移往更高層次之階梯，社會及政治文化行為模式才會隨之發生改變。

五、納入各方利害關係人

由權力中心成功的包容利益團體，並逐漸邀請相關單位加入，包括非政府組織。利害關係人是聰明的、負責任的中間人，願意在集合利益下行動，發展利害關係人間溝通是必要的。社區參與運作的場域，政府當局、民間部門、非政府組織、草根團體、地方企業、社區領袖、居民及利害團體等都應該納入考量，不可偏廢，這樣對地方需求有較佳回應。同時，透過社區自主組織強化在地的互動關係網絡，重視人與人間的溝通連結，整合及協調不同利害關係者之觀點，引導共同參與，特別是過去常被忽視的社區弱勢族群或貧窮居民之需求，更需要社區自主組織主動介入與協助。

第三章 研究設計與執行

本研究旨在瞭解我國防災社區推動之現況，並以公民參與階梯理論模型來呈現，以收一目了然之效。本研究依據第二章文獻回顧之分析及理論，逐步擬定研究方法及架構，採文獻分析法、個案研究法及質性深度訪談法蒐集資料以進行分析，本章分為五節，第一節為研究架構和範圍；第二節為研究方法；第三節為質性深度訪談；第四節是資料分析方法；第五節是論文章節安排。

第一節 研究架構和範圍

壹、研究架構

本研究以防災社區之辦理現況為研究重心，並以「公民參與階梯」理論觀點來檢視目前我國防災社區之推動，希望從公民參與之角度提出有助於防災社區推動之策略。依據 2006 年行政院災害防救委員會出版《防災社區指導手冊》及 2007 年內政部消防署出版《防災社區操作手冊》，操作手法包括講習課程、現場調查、小組討論、成果發表、操作訓練及災害境況演習，另劉怡君與陳亮全(2015)將國內諸多防災社區操作手法歸納為演講宣導、訓練演練及參與式學習與分析(環境踏勘、工作坊、成果發表及社區參訪)等三種類型，本研究依據前述文獻的分析整理與歸納，將研究面向可分為社區自主組織、教育演講訓練及實作學習三個面向，並考量與公民參與關鍵因素之連結，包括公民權力之重分配、考量社區參與之情境、不同之途徑同時運用、政府對社區穩定支持、納入各方利害關係人等 5 項，提出下列研究架構(如圖 3-1)：

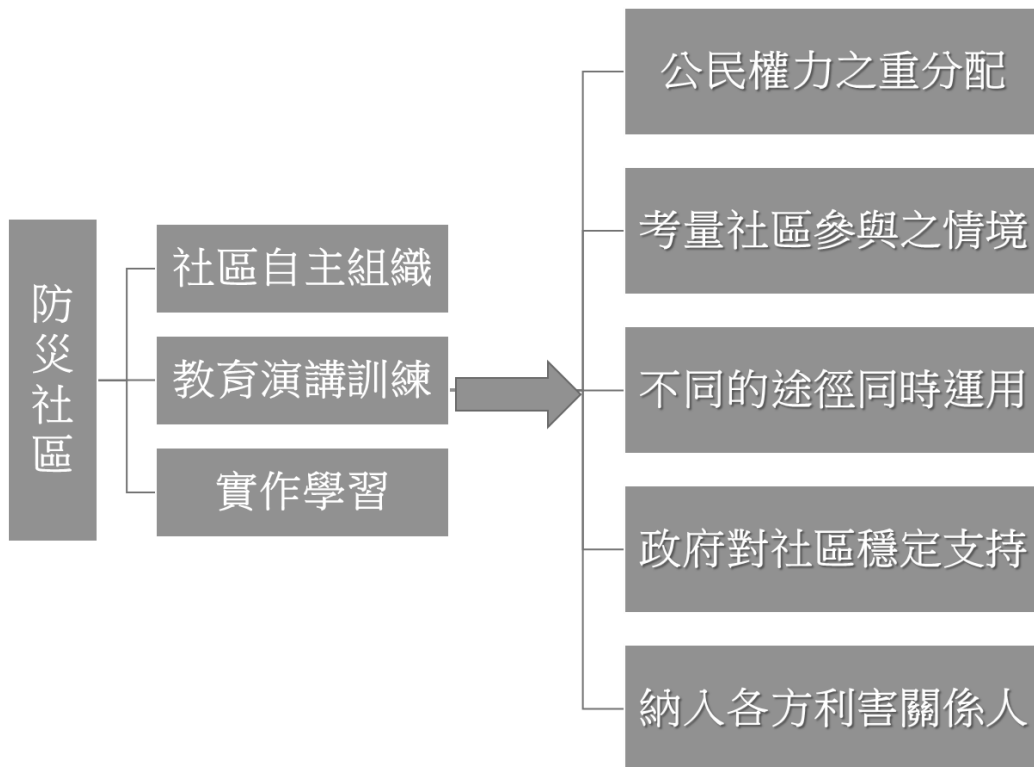


圖3-1：研究架構圖

(資料來源：本研究繪製)

貳、研究範圍

防災社區工作之推動涉及層面廣泛，包括不同的計畫有不同之操作手法及執行事項，參與者涵蓋政府部門、專業團隊、社區意見領袖、社區居民、民間組織等各方人員，加上我國災害防救法不同災害由不同主管機關主導之特殊現象，影響之變數及範圍複雜。因此，本研究範圍聚焦於防災社區公民參與模式之探討，個案研究擇定以內政部推動之防災社區計畫為主要分析對象。

第二節 研究方法

本研究選擇以文獻分析法、個案研究法及質性深度訪談法進行，分別說明如下：

壹、文獻分析法

藉由文獻分析法，本研究蒐集當前防災社區相關文獻及政府推動計畫進行分析，希望找出相關著作、學術論文、期刊、政府出版品、報章雜誌與網路資料等文獻，進行閱覽、整理、描述、分類、分析與歸納，瞭解目前學術界探討此議題

之現況，並呈現出本研究在既有文獻中之落點與定位。

貳、個案研究法

個案研究法即專注於單一的實例之上，其主要目的是描述性的，就所檢視的特定個案，尋求個殊化的理解(林秀雲譯，2016)，本研究則將注意力放在內政部所補助執行的防災社區之個案，同時希望以此個案來展示公民參與階梯理論，甚至期許將既有的理論更細緻化，描繪出微觀、精確的因果機制，以澄清、確認之相關性(瞿海源等，2015)。

參、質性深度訪談法

為瞭解政府部門、協力專業團隊及社區本身對防災社區參與情形之建議，本研究採取質性深度訪談法，透過與對防災社區議題熟稔者間之敘說與問答過程中，「共同建構一個彼此都理解的資料」(畢恆達，2010)，也就是本研究希望透過質化訪談，「以筆者所設定之大方向，儘量讓受訪者可以暢所欲言」(林秀雲譯，2016)，進一步瞭解受訪者之意見。

本研究因試圖探究防災社區公民參與之情形，因此必須考量不同的角度及觀點，在防災社區推動與災害防救領域，不同的受訪者也會有不同的經驗及觀察所得，均可對本研究有所貢獻，也希望受訪者能對我國防災社區之推動，賦予我國特性之變動性及情境性，有助於大家對本研究所關注主題之詮釋(瞿海源等，2015)。

第三節 質性深度訪談

質性深度訪談為本研究研究方法之一，完整的訪談過程應該包括 7 個階段，從訂出主題、設計(包括倫理面向之考量)、訪談、謄寫、分析、確認、報導等(林秀雲譯，2016)，本研究也遵循這 7 階段原則進行研究。

壹、訪談對象

在本研究中選擇受訪者所採用的取樣方法為「立意抽樣(purposively sampling)」，又稱「判斷抽樣(judgmental sampling)」，即由筆者按本研究之主題，來尋求適當並具代表性之受訪者為樣本，以獲得達成研究目標的最佳資訊(瞿海源等，2015；林秀雲譯，2016)。因此，本研究預計訪談政府部門代表(內政部消防

署、臺北市政府消防局、新北市政府消防局)、專業協力團隊、防災社區代表等 3 類對象，共計 12 人，為保護受訪者，訪談對象以代號呈現，如表 3-1。

表 3-1：深度訪談名單暨編碼一覽表

代號	單位	經歷	抽樣理由
A1	內政部消防署	防災社區業務承辦	具推動及辦理防災社區之實務業務經驗，對於所遇困難及政策執行成果有一定掌握，並能提出政策面之建議。
A2	內政部消防署	防災社區業務承辦	
A3	新北市政府消防局	防災社區業務承辦	
A4	臺北市政府消防局	防災社區業務承辦	
B1	專業協力團隊	受委託辦理防災社區工作	對防災社區實務推動有一定瞭解，並具有曾受政府委託辦理防災社區實務經驗，能提供執行面及政策面之建議。
B2	專業協力團隊	受委託辦理防災社區工作	
B3	專業協力團隊	受委託辦理防災社區工作	
B4	專業協力團隊	受委託辦理防災社區工作	
C1	防災社區代表	防災社區里長	曾參與政府推動防災社區計畫，對社區事務有一定瞭解，能提供執行面之建議。
C2	防災社區代表	防災社區里長	
C3	防災社區代表	防災社區里長	
C4	防災社區代表	防災社區里長	

資料來源：本研究繪製。

貳、訪談大綱

本研究採用半結構式訪談法，依據文獻回顧所得擬定訪談大綱，以面對面方式和受訪者進行訪談，並且依據受訪者的回答，再由筆者隨機追問相關問題，以便在資料上兼顧廣度及深度，並符合研究架構與訪談大綱的內容。訪談大綱如表 3-2。

表 3-2：訪談大綱

面向	關鍵因素	訪談問題
社區自主組織	公民權力之重分配	<ul style="list-style-type: none"> ● 社區內之防救災決策如何達成的? ● 社區內自主組織對防救災工作之影響力為何? ● 社區在防災救工作上是否有與政府協商並影響決策之機制? 請詳述之。 ● 社區自主組織是否有支配預算或申請經費並執行之權力? 請詳述之。 ● 社區自主組織是否有否決政府或其他團體防救災

		<p>計畫之權力? 請詳述之。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 社區自主組織是否擁有完全的政策及管理能力執行防災社區計畫? 請詳述之。
	考量社區參與之情境	<ul style="list-style-type: none"> ● 社區自主組織如何產生? ● 社區自主組織是否反應社區的特性與地區差異性? 請詳述之。
	不同的途徑同時運用	<ul style="list-style-type: none"> ● 社區居民參與的途徑是否具多樣化? 請詳述之。 ● 社區居民手段是否能符合不同當事人之需求(弱勢族群、貧窮居民)? 請詳述之。
	政府對社區穩定支持	<ul style="list-style-type: none"> ● 社區自主組織是否持續運作之機制? 請詳述之。 ● 政府對社區自主組織是否有穩定的支持? 請詳述之。
	納入各方利害關係人	<ul style="list-style-type: none"> ● 社區自主組織的組成為何? ● 社區自主組織是否納入各方利害關係人? 請詳述之。
教育演講訓練	公民權力之重分配	<ul style="list-style-type: none"> ● 社區之防救災教育演講訓練是如何辦理? ● 社區居民對防救災教育演講訓練之影響力為何? ● 社區居民在防救災教育演講訓練工作上是否有與政府協商並影響決策之機制? 請詳述之。 ● 社區居民是否有支配預算或申請經費並執行防救災教育演講訓練權力? 請詳述之。 ● 社區是否有否決政府或其他團體辦理防救災教育演講訓練之權力? 請詳述之。 ● 社區是否擁有完全的政策及管理能力執行防救災教育演講訓練? 請詳述之。
	考量社區參與之情境	<ul style="list-style-type: none"> ● 防救災教育演講訓練是否反應社區的特性與地區差異性? 請詳述之。
	不同的途徑同時運用	<ul style="list-style-type: none"> ● 社區居民參與教育演講訓練的途徑是否具多樣化? 請詳述之。 ● 防救災教育演講訓練是否能符合不同當事人之需求(弱勢族群、貧窮居民)? 請詳述之。
	政府對社區穩定支持	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府對社區辦理防救災教育演講訓練是否有穩定的支持? 請詳述之。
	納入各方利害關係人	<ul style="list-style-type: none"> ● 社區防救災教育演講訓練內容為何? ● 社區防救災教育演講訓練是否納入各方利害關係人? 請詳述之。
實作學習	公民權力之重分配	<ul style="list-style-type: none"> ● 社區之實作學習是如何辦理? ● 社區居民對防救災實作學習之影響力為何? ● 社區居民在防救災實作學習上是否有與政府協商並影響決策之機制? 請詳述之。

	<ul style="list-style-type: none"> ● 社區居民是否有支配預算或申請經費並執行防救災實作學習權力?請詳述之。 ● 社區是否有否決政府或其他團體辦理防救災實作學習之權力? 請詳述之。 ● 社區是否擁有完全的政策及管理能力執行防救災實作學習? 請詳述之。
考量社區參與之情境	<ul style="list-style-type: none"> ● 防救災實作學習是否反應社區的特性與地區差異性? 請詳述之。
不同的途徑同時運用	<ul style="list-style-type: none"> ● 社區居民參與實作學習的途徑是否具多樣化? 請詳述之。 ● 防救災實作學習是否能符合不同當事人之需求(弱勢族群、貧窮居民)? 請詳述之。
政府對社區穩定支持	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府對社區辦理防救災實作學習是否有穩定的支持?請詳述之。
納入各方利害關係人	<ul style="list-style-type: none"> ● 社區防救災實作學習內容為何? ● 社區防救災實作學習否納入各方利害關係人?請詳述之。

(資料來源：本研究繪製。)

第四節 資料分析方法

本研究所欲使用之資料，預計由研究者親自訪談，訪談結束後，將訪談錄音檔整理為「逐字稿」，儘量不要主觀的修改或詮釋，以免影響研究的真實性與可信度。接著經由不斷反覆檢視，以畫線、訂關鍵字的方式反覆閱讀逐字稿，段落並改寫成為可閱讀的「意義單元」，並依照受訪者的資料順序進行整理，以便還原或重現出整篇訪談稿的全貌。其次，將意義單元轉化成容易閱讀的故事情節，根據意義單元加以歸納，而重新組織成為以受訪者為主軸的故事文本，再將「理論角度」帶入故事情節當中，將受訪者文本呈現為「蘊含理論意義」的故事文本並成為「研究者文本」。最後，我們會重新定義「研究問題」並以構思「研究發現」與「討論」，並使其前後能符合一致性的要求。

總之，本研究參考紮根理論，¹遵循「質性資料」分析的方法，從「訪談、逐字稿、意義單元、受訪者文本、研究者文本、研究發現」的資料分析之步驟，逐步發展出有洞見的研究發現(蕭瑞麟，2017)。

另外，資料分析也會透過編碼、製作備忘錄等方式來更清楚理解文本中之訊

¹ 一種運用系統化的程序，針對一現象來發展並歸納式地導出紮根理論的一種質性研究方法(瞿海源等，2015：65-77)。

息，檢索出所需要的資料，並以概念繪圖方式將概念間之關係想得更清楚(林秀雲譯，2016)。

第五節 論文章節安排

本論文研究章節預期安排如下：

壹、第一章「緒論」

說明本研究之背景與動機、研究問題與目的、研究方法與架構等。

貳、第二章「文獻探討」

先說明防災社區之概念與臺灣防災社區相關研究之成果，並美國學者 Sherry R. Arnstein 之公民參與階梯(Ladder of Citizen Participation)為研究基礎架構，探討其理論模型與修正觀點。

參、第三章「防災社區之推動現況」

除了說明國際上推動防災社區之經驗外，並就我國目前推動防災社區之現況，其中以內政部推動防災社區為主要分析對象。

肆、第四章「研究分析與發現」

透過公民參與理論觀點及模型來檢視防災社區推動模式樣貌，試圖找出無法推動之主因及建構較合宜之公民型態。

伍、第五章「結論與建議」

綜整前述文獻資料與訪談分析結果，歸納本研究發現，提出具體政策建議。

參考文獻

壹、中文部分

- 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。
- 王价巨、張麗珠、Douglas Paton，2016，〈臺灣防災準備模式與文化差異的探討—以地震災害為例〉，《都市與計劃》，43(3)：315-338。
- 林建宏，2008，〈山坡地防災社區組織建構之研究〉，《內政部建築研究所自行研究報告》。
- 林杰宏、吳室賢，2017，〈以防災工作坊手法建構坡地社區自主防災能力〉，《健康與建築雜誌》，4(1)：18-25。
- 林秀雲譯，2016，《社會科學研究方法》，臺北：雙葉書廊有限公司。譯自 Earl Babbie. *The Practice of Social Research*, 14th ed. Cengage Learning. 2016.
- 吳秉宸，2011，〈防災社區制度建立之研究〉，《內政部建築研究所研究報告》。
- 吳杰穎、康良宇，2007，〈社區防災推動之探討—以「社區防救災總體營造計畫」為例〉，《社區發展季刊》，116：213-231。
- 李宗勳，2017，〈對「社區防救災社會資本指標之建構」的對話與省思〉，《公共行政學報》，52：113-120。
- 李美珍，2015，〈社區工作—中央部會社區政策推動現況之探討〉，《國防大學通識教育學報》，5：36-51。
- 周瑞生、吳家輝，2014，〈臺北市都會社區防災管理實務推動〉，《物業管理學報》，5(2)：61-78。
- 郭俊欽、莊翰華、康良宇，2007，〈土石流災區之防災教育初探〉，《環境與世界》，15：99-128。
- 陳亮全、劉怡君、陳海立，2006，《防災社區指導手冊》，臺北：行政院災害防救委員會。
- 陳亮全、劉怡君、陳可慧、劉淑燕、林聖琪，2007，《防災社區操作手冊》，台北：內政部消防署。

- 陳紫娥、林祥偉、林玉梅、游麗方，2013，〈花蓮地區地質災害特性與社區防救災意識探討〉，《中華防災學刊》，5(1)：21-29。
- 畢恆達，2010，《教授為什麼沒有告訴我》，臺北：小畢空間出版社。
- 張麗珠，2009，〈災害復原力：建構一個防災社區〉，《復興崗學報》，96：29-52。
- 曾敏惠、吳杰穎，2017，〈水患自主防災社區風險溝通模式之探究〉，《災害防救科技與管理學刊》，6(1)：1-22。
- 楊永年，2009，〈八八水災救災體系之研究〉，《公共行政學報》，32：143-169。
- 鄧子正，2002，〈民間與社區防救災教育之建立與推動分析〉，《內政部消防署委託研究報告》。
- 劉怡君、曾敏惠，2012，〈本土防災社區的推動與深化〉，《災害防救電子報》，085：1-11。
- 劉怡君、陳亮全，2015，〈防災社區之回顧與課題〉，《災害防救科技與管理學刊》，4(2)：59-81。
- 劉麗雯、林雅俐，2015，〈社區防救災社會資本指標之建構〉，《公共行政學報》，48：73-108。
- 戴政安、李泳龍，2017，〈地震災害風險認知與社區防災意識關聯性研究〉，《都市與計劃》，44(3)：247-276。
- 瞿海源、畢恆達、劉長萱、楊國樞，2015，《社會及行為科學研究法》，臺北：東華書局。
- 蕭瑞麟，2017，《不用數字的研究：質性研究的思辯脈絡》，臺北：五南出版社。

貳、外文部分

- ADPC. 2003. *Course Reference Manual of the Eleventh Community-based Disaster Risk Management Course (CBDRM-11)*. Bangkok.
- Arnstein, Sherry R.. 1969. *A Ladder Of Citizen Participation*. Journal of the American Institute of Planners. 35:4. 216-224.
- Chen, Liang, Yi-chung Liu, and Kuei-chi Chan. 2006. *Integrated Community-Based Disaster Management Program in Taiwan: A Case Study of Shang-An Village*. Natural Hazards. 37:209–223.
- Choguill, Marisa B. Guaraldo. 1996. *A Ladder of Community Participation for Underdeveloped Countries*. Habitat International. 20:3. 431-444.

- Coburn, A.W., Tamara Evan, Foulser-Piggott, R., Scott Kelly, Daniel Ralph, Simon Ruffle, and Jaclyn Zhiyi Yeo. 2015. *World City Risk 2025: Part I Overview and Results*. Cambridge Risk Framework series, Centre for Risk Studies, University of Cambridge.
- Collins, Kevin, and Ray Ison. 2009. *Jumping off Arnstein's Ladder: Social Learning as a New Policy Paradigm for Climate Change Adaptation*. *Environmental Policy and Governance*. 19:358-373.
- Connor, Desmond M. 1988. *A new ladder of citizen participation*. *National Civic Review*. 77: 3. 249–257.
- Eckstein, David, Vera Künze, and Laura Schäfer. 2017. *Global Climate Risk Index 2018*. Bonn: Germanwatch e.V.
- Harata, Christina, and Bianca Radu. 2010. *Citizen participation in the decision making process at local and county levels in the Romanian public institutions*. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 31:76-92.
- Hurlbert, Margot, and Joyeeta Gupta. 2015. The split ladder of participation: A diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary. *Environmental Science & Policy*. 50: 100-113.
- Jahangiri, Katayoun, Yasamin O. Izadkhan, Seyed Jamaledin Tabibi. 2011. *A comparative study on community-based disaster management in selected countries and designing a model for Iran*. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 20(1): 82-94.
- Kotus, Jacek,. 2013. *Position of the Polish city on the ladder of public participation: Are we going the right way? The case of Poznan*. *Cities*. 35: 226-236.
- Kotus, Jacek, and Tomasz Sowada. 2017. Behavioural model of collaborative urban management: extending the concept of Arnstein's ladder. *Cities*. 65: 78-86.
- Maier, Karel. 2001. *Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder?* *European Planning Studies*. 9:6.707-719.
- Maskrey, Andrew. 1989. *Disaster Mitigation: A community based approach*. United Kingdom: Oxfam GB.
- Nakamura, Hiroki, Hisao Umeki, Takaaki Kato. 2017. *Importance of communication and knowledge of disasters in community-based disaster-prevention meetings*. *Safety Science* 99:235–243.
- Simpson, David M. 2002. *Earthquake Drills and Simulations in Communitybased*

- Training and Preparedness Programmes*. Disaster. 26(1): 55-69.
- Stout, Margaret. 2010. *Climbing The Ladder Of Participation: Establishing Local Policies For Participatory Practice*. Public Administration and Management. 15(1):46-97.
- Tanwattana, Puntita and Yusuke Toyoda. 2017. *Contributions of gaming simulation in building community-based disaster risk management applying Japanese case to flood prone communities in Thailand upstream area*. International Journal of Disaster Risk Reduction. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijdr.2017.10.007>.
- Tritter, Jonathan Quetzal, and Alison McCallum. 2006. *The snakes and ladders of user involvement: Moving beyond Arnstein*. Health Policy. 76:156-168.
- United Nations. 1994. *Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World*. World Conference on Natural Disaster Reduction, Yokohama, Japan. 23-27 May 1994.
- United Nations. 2005. *Hyogo Framework for Action 2005-2015 : Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. World Conference on Disaster Reduction, Kobe, Hyogo, Japan. 18-22 January 2005.
- United Nations. 2015. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030*. World Conference on Natural Disaster Reduction, Sendai, Japan. 14-18 March 2015.
- Wells, Kenneth B., Benjamin F. Springgate, Elizabeth Lizaola, Felica Jones, Alonzo Plough. 2013. *Community Engagement in Disaster Preparedness and Recovery*. Psychiatric Clinics of North America. 36: 451-466.
- Zahari, Rustam Khairi and Raja Noriza Raja Ariffin. 2013. *Community-Based Disaster Management in Kuala Lumpur*. Procedia - Social and Behavioral Sciences. 85: 493-501.
- 饗庭伸、市古太郎、中林一樹，2007，〈首都直下地震に備える事前復興の取り組み－東京における震災復興対策と復興訓練から〉，《地学雑誌》，116(3/4)：557-575。