

# 公部門的韌性治理

面對施政環境變動愈加快速而複雜，強化公部門的韌性治理已是一個無可迴避的課題，本文說明韌性概念的意涵，闡述韌性治理與善治、危機管理的差異，並提出四項提高制度調適效率以強化公部門韌性治理能力的策略。

劉坤億（國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授）

## 壹、前言

近年來，韌性（resilience）這個詞彙愈來愈普及，韌性城市、生態韌性、社會韌性、經濟韌性、數位韌性、財政韌性、組織韌性、企業韌性、民主韌性、韌性治理等等；行政院新近設立的數位發展部，組織編制共有六個司，其中包括韌性建設司，職掌為強化我國通傳網絡之強韌性，維持數位應用暢通。「韌性」概念頻繁出現在生態、災防及政經社等各個領域，甚至成為政府單位的名稱。

2015年，聯合國公布「實現世界轉型：2030年永續發展議程」，提出兼顧經濟成長、社會進步與環境保護三大面向的17項核心目標，及其169個具體目標，作為全球推動永續發展的行動指引。臺灣在2018年將前述聯合國永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）的理念，融入我國「國家發展計畫」，規劃及推動具包容、永續、韌性的國家發展計畫，引導各部會及各地方政府落實執行。自此，「韌性國家」成為我國各級政府的施政目標之一；同時，公部門

的韌性治理也與聯合國永續發展政策相連結。

本文首先說明韌性概念的意涵，及其對當代公部門治理的意義；其次，進一步闡述當代民主國家在克服正當性危機之際，除了朝善治（good governance）方向持續努力，亦應強化韌性治理（resilience governance）的能力，同時也有必要釐清韌性治理與善治、危機管理的差異；最後，將提出幾項可以強化公部門韌性治理的制度調適策略。

## 貳、韌性概念的意涵

英文 resilience 這個詞彙是源自於拉丁文 resilio，有「回復」的意思；是以，resilience（韌性）也常被翻譯為回復力、恢復力、彈性等。

當代較早提出韌性這個概念的是生態學者 C. S. Holling (1973)，他將韌性定義為：生態系統能夠吸收擾動而保持其能力不變，且透過調整系統回復到穩定狀態。Holling 採用複雜理論（complexity theory）的觀點，認為生態系並非傳統所強調穩定變化的平衡系統，而是一種非線性而不可預測的動態複雜系統，且視生態是一種非均衡的系統，也因此他特別關注和研究生態系統遭遇到外部擾動後如何回復的能力。S. L. Pimm (1984) 則關注系統遭受擾動後恢復既有運作能力的速度，他將韌性定義為：系統遭受擾動後恢復到原來平衡狀態的能力，以回復速度來衡量其韌性的強弱。

目前運用韌性概念進行研究的學科領域日益增加，包括工程學、生態學、地理學，乃至災害管理、危機管理、組織

變革管理等社會科學範疇，也因此對於韌性概念的論述也趨於多元。鑒於人類經濟、社會、政治與環境系統密不可分且相互反饋，晚近韌性研究不再限於工程或生態系統，而是進一步轉向以社會－生態系統為研究標的。W. N. Adger (2005) 以社會－生態系統的觀點將韌性定義為：人類社會抵禦外部衝擊的能力，這些外部衝擊包括環境的變化，及經濟與政治的動盪。F. S. Brand 和 K. Jax (2007) 則進一步探討社會－生態系統遭遇到外部擾動或衝擊時，人類社會的組織重組、學習和創新的能力，韌性概念蘊含更高層次的組織、制度和治理架構的變革與調適。

公共政策學者 Aaron Wildavsky (1988) 主張政府機關可以運用韌性策略來處理治理環境的不確定性，以及克服各類型的危機和災害。他將韌性定義為：一個社區或一個政府組織具備處理未及預料的危機的能力，並且能在危機之後，從經驗中學習如何恢復的能力。

公共行政學者 Thomas W. Hasse 和 F. Demiroz (2019) 則認為，韌性概念源於工程學和生態學，歷經社會－生態系統觀點的應用，新近對於韌性概念的多元論述不僅逐漸趨同，並且朝進化韌性（progressive resilience）發展。

根據他們的分析，工程韌性具有抵抗外力擾動以維持原有平衡穩定的能力；生態－社會韌性能夠抵禦和吸收外力擾動，維持系統核心的運作功能，使系統回復到原有的平衡狀態；而進化韌性是系統在外力擾動或衝擊下，能夠具備自發性自組織（self-organization）的能力，藉由資訊交換和學習來調適、維持系統的運作能力，且系統不一定須回復到原來的平衡狀態，而是能夠轉換至一個新的平衡狀態。

Hasse 和 Demiroz (2019) 進一步指出，研究者們採取進化韌性的觀點，認為韌性是「系統的內在能力」（intrinsic capacity of a system），當社會或政府部門遭遇各類危機、災害的衝擊時，能夠在複雜動態、

非線性的風險中，出現自發性自組織的適應和轉換能力，據以回應災害的衝擊並降低風險。這種系統的內在能力是藉由風險及災害的資訊蒐集、擴散及反饋來驅動，進行各種複雜動態情勢的感知、集體決策，以及採取對應的行動。

### 參、從善治到韌性治理

上述對於韌性概念的界說，乍看似乎有點抽象，但如果回憶一下近年新冠肺炎（COVID-19）全球大流行的危機衝擊和災害歷程，應該可以較為理解韌性的意涵。COVID-19 疫情的大爆發，對全球各地而言都是超級黑天鵝，致命性的疫情來得又凶又猛，考驗全人類集體社會的韌性，考驗聯合國衛生組織全球治理的韌性，考驗各國政府的韌性治理能力，也考驗社會、企業、第三部門，乃至個人的抗疫韌性。

危機和災害在世界各地的政治和公共議程上，都占有重要的地位。極端氣候下的各種類型災害、全球公共衛生系

統所面臨的各類危機、地緣政治變化所牽動的戰爭風險，以及前述風險、危機及災害所衍生的複合式災難；甚至，有愈來愈多研究者或觀察家提醒：大規模災害已是新常態（maga-disasters are the new normal）。

A. Boin 和 M. Lodge (2016) 特別提醒，當代民主國家的政府部門，大多將精力和資源集中於提升施政效能和服務品質，然而面對發生頻率愈來愈高的危機和災害，政府的服務和治理能力卻迅速被削弱，進而損及政府累積多時的社會資本和治理的正當性；因此，政府部門和公共行政學者須投入更多的心力和資源，研析各種危機和災害的成因、特徵，及其所造成的後果，同時也要尋求有效對應、處理及預防危機和災害的方法。他們也強調，政府部門有必要重新釐清韌性治理與善治、危機管理的差異性，避免以舊思維來解除新的問題。

#### 一、韌性治理與善治的差異

民主國家過去 40 年來的政府改革主旋律，從新公共管理到新治理，從引進市場機制到政策網絡治理，政府作為一種制度性的次級系統，雖然只是更廣闊複雜社會系統中的一部分，但依一般規範，政府又被賦予具有整合社會機制和社會凝聚力的責任，不僅要尋求公共預算效益的極大化（value for money），亦須促成施政績效成果的產出（getting results），以達到善治的境界。

政府善治雖然也是政府部門為因應環境變遷，所採取的一系列組織變革作為，但其與韌性治理最大的差異在於缺乏對系統脆弱性（vulnerability）的認知和應對。C. Folke (2006) 認為脆弱性是系統承受被災害破壞的可能性，它的反面即是抵抗災害及恢復的能力，亦即韌性；脆弱性和韌性是一體的兩面，若承受外力擾動、衝擊的系統是脆弱的，就反映出該系統的韌性低，反之亦然。2023 年臺灣發生缺蛋危機，即是畜產系統韌性不足的反映。從另一面來看，若能強化系統

的韌性，也就可以降低其脆弱性，例如 2003 年臺灣爆發嚴重急性呼吸道症候群（SARS）疫情危機後，當時的疾病管制局隨即透過修組織法，建立我國防疫醫師的團隊與機制，強化臺灣公衛系統的韌性，對於後來的 COVID-19 疫情應處，發揮了積極減災效果。

## 二、韌性治理與危機管理的差異

危機管理與韌性治理確實有部分相似，例如兩者都是在應對外部干擾或衝擊，以維持系統的穩定和恢復原有的運作功能。S. L. Cutter 等（2008）在研究社區防治天然災害時，將韌性視為一個動態運作的過程，災前（自然系統、社經系統、環境）、災時（應變行為）、災後（學習及調適）等三個階段，各因子之間的相互影響。如果沒有仔細分辨，很容易將 Cutter 等對韌性概念的界定，視為危機管理的三階段論，而忽略韌性是由許多複雜因子交互作用所形成的特質。

A. Boin 和 M. Lodge (2016) 認為，政府部門確實在過去很長的一段期間，投入許多資源在訓練人員的危機管理知能和處理危機的技術，並且在颶風、地震、大規模工安事件，乃至關鍵基礎設施失靈時發揮應處能力；然而，他們也發現當前政府面對新威脅的興起和跨界（transboundary）的危機與災害時，既有的危機管理體系便經常出現力有未逮的情形。

這些新興的威脅，除了世人已經明顯感受到的極端氣候及其造成的各類危機和災害，還包括 3D 列印、AI 人工智慧、病毒實驗和基因改造工程等科技創新，所可能引發的意外及其產生無法想像的威脅；再者，急遽變化的國際政治、地緣政治衝突所可能引發危機和威脅。其次，目前所出現的許多危機和災害都具有跨界的特質，例如跨國網路詐騙、金融風暴、駭客攻擊、霾害危機、難民危機、恐怖主義攻擊等，都具有跨越國家界限的特質，當然也跨越專業分工的官僚機關界限，這使得政府既有的危

機管理協調、統合機制顯現侷限性。Boin 和 Lodge 主張政府部門面對各種新的威脅，必須重新設計具有處理跨界危機的韌性治理制度。

## 肆、韌性治理的制度調適

公部門長期治理機制的績效表現和成就，取決於制度變動對環境變動的調適效率。環境快速變動而制度調整遲滯，公部門的治理績效便難以展現。換言之，政府組織的韌性治理能力若欲持續提升，關鍵在於制度應對複雜動態的環境變化，是否具有調適的效率？以下從應然面和規範的角度，初步提供四項提高制度調適效率的策略：

### 一、公部門須具備韌性治理的思維邏輯

任何系統或組織的韌性治理，均奠基於能夠真切體認到環境複雜且動態變化的本質，組織成員能夠具有機敏的應變能力，有賴組織結構與作業流程等，能夠依隨組織策略的快

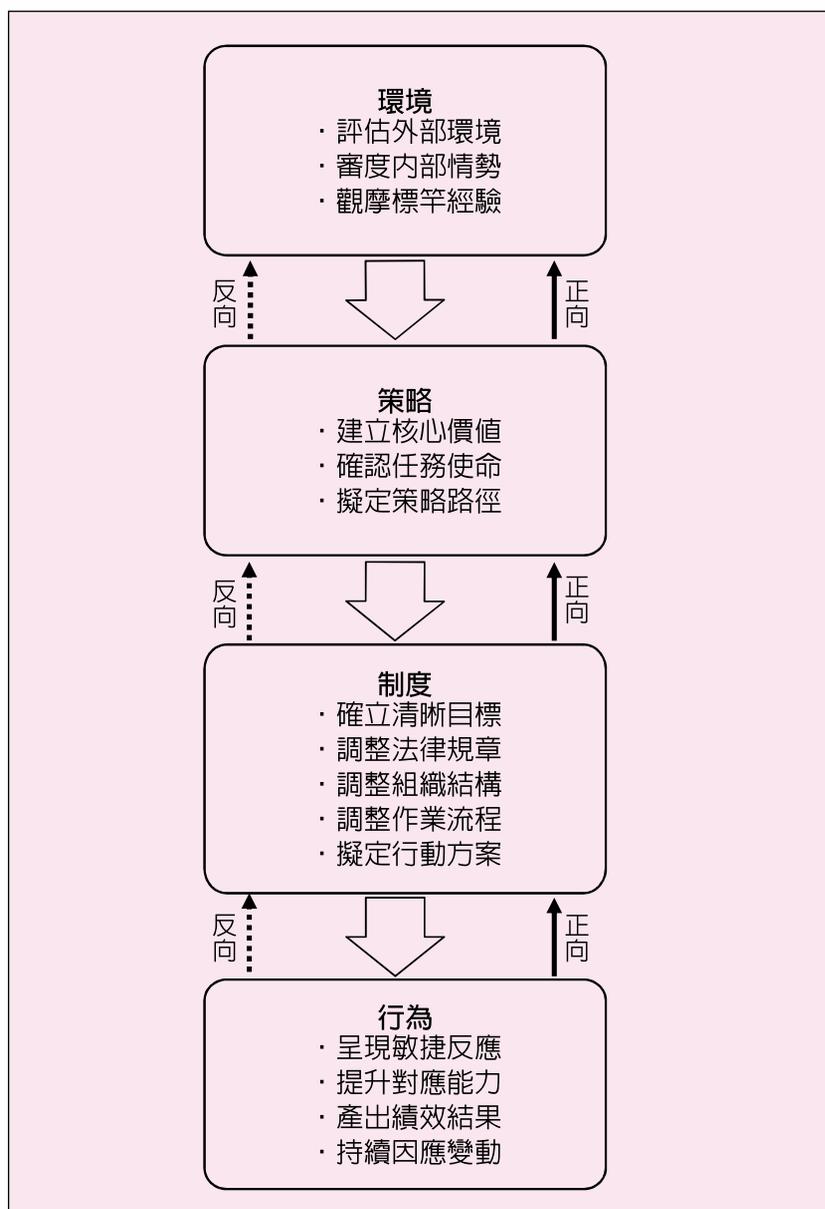
# 論述》專論 · 評述

速調整，而組織策略是否正確，則有賴於組織能否充分掌握環境的變動。環境、策略、制

度、行為之間必須發生靈活、有效的聯動，正向的聯動可提高組織對複雜動態環境的調

適能力、增進其治理韌性；反之，則組織的脆弱性升高、韌性減弱。須特別注意的是，環境、策略、制度及行為聯動的過程中，資訊的蒐集、擴散、反饋，以及組織學習的能力愈強，聯動的效率就愈高。此一韌性治理的思維邏輯，如附圖所示。

附圖 韌性治理思維邏輯



資料來源：作者自行繪製。

## 二、公部門須認知危機和災害過程的政治本質

長久以來，公部門應處危機和災害時，由於專注於專業領域和危機處理技術，往往忽略危機或災害管理的過程具有政治性，只是個案間程度的差異而已；忽略過程的政治本質，即是一種組織的脆弱性，強化組織在應處危機和災害過程中的政治能力，即可強化組織的韌性。當然，也不能本末倒置，將任何危機和災害視為純粹政治事件處理。

## 三、公部門須認知組織韌性是根基於個體韌性和團隊韌性

組織是由成員和團隊所構

成，組織的韌性須由成員和團隊來體現和實踐。事實上，個體就是一個韌性系統，是社會和組織系統的一部分，有時至為關鍵，例如團隊的領導人、部門的主管，他們的個體韌性與組織整體的韌性治理能力息息相關。個體韌性的主要內涵包括：毅力、自我效能、社會能力、問題解決能力、自主性、意義感與希望感等。個體韌性應該成為公部門主管的人格特質之一。

#### 四、公部門須建立跨界治理的能力

跨界治理包括跨越國家界限、跨越專業領域界限、跨越行政區域界限；跨界治理也不限於處理危機或災害，也包括可能擾動、衝擊系統的事件。跨界治理能力愈強的組織，其韌性治理能力愈強。公部門須克服社會惰化（social loafing）的情形，組織成員不能認為自己「人微言輕」、單位不能自我定位「只是幕僚單位」或「層級不高」，而自我設限於組織界限內的舒適圈。

#### 伍、結語

當前，公部門所面對的施政環境變動愈加快速而複雜，強化韌性治理已是一個無可迴避的課題，但限於篇幅，本文僅嘗試提出四項提高制度調適效率以強化公部門韌性治理的策略，內容係屬規範層面，期望此一議題能夠進一步擴散，能有更多的專家學者投入韌性治理的實證研究和提出循證政策。

#### 參考文獻

1. 林之丞、顏瓊芳（2022），從個體韌性到社會生態韌性：環境教育的新方向，台灣教育評論月刊，11（8），100-108頁。
2. 潘穆嫻、林貝珊、林元祥（2016），韌性研究之回顧與展望，防災科學，第1期，53-78頁。
3. 李長晏、李政憲（2015），韌性與環境永續：以中科三期開發為探討個案，中國地方自治，68（12），22-37頁。
4. 劉坤億（2007），從統治到治理：第五元素或致命的吸引力？發表於國立高雄大學政治法律學系主辦《政治與法律之對話：合作國

家與新治理學術研討會》。

5. Hasse, Thomas W. and Fatih Demiroz (2019). Considerations of Resilience in the Homeland Security Literature: Towards Conceptual Convergence? *Journal of Homeland Security and Emergency Management*.
6. Boin, Arjen and Martin Lodge (2016). Desinging Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration. *Public Administration Vol. 94, No.2*, pp.289-298. ❖