

公共危机管理之知识网络分析： 以台湾“9·21”地震为例

詹中原*

1. 前 言

2005年1月联合国在日本兵库县神户市举行的“世界防灾会议”(World Conference on Disaster Reduction),此一会议每十年举行一次,制定全球的防灾政策。此次会议亦同时宣布了“兵库宣言”(Hyogo Declaration)及2005年至2015年的“2005—2015年兵库行动纲领:加强国家和小区的抗灾能力”(Hyogo Framework for Action 2005—2015),作为下一个十年国际减灾防治的总策略(International Strategies for Disaster Reduction, ISDR),其中提及利用“知识管理”以落实有效的减灾行动。

ISDR透过跨部门任务小组与跨部门秘书处来落实兵库宣言。其中跨部门任务小组之下又分为四个工作团,其主要工作内容为:(1)担任联合国体系内创发减灾策略及政策的主要讨论平台;(2)确认介于减灾政策、计划与所建议之补救措施间的差异;(3)确保涉入减灾机构之补救行动;(4)向秘书处提供政策建议;(5)针对减灾相关议题召集专家特别会议。跨部门秘书处负责历年行动计划之策略规划,主要任务为:(1)担任联合国体系协调减灾策略与规划及确保减灾活动与社会经济、人道主义间之综效的关键角色;(2)支持跨部门任务小组发展减灾政策;(3)透过倡议运动促进全球性减灾文化;(4)担任减灾信息与之事之国际性集散中心;(5)支持国家社群的减灾政策急倡议活动。此外,ISDR并赋予任务小组创制优先权(ISDR, 2005;詹中原,2005)。

在这样的理解下,我们注意到以知识管理进行灾害防救之趋势。据此,本文欲以知识管理观点析论台湾防救灾体系。首先将检视相关研究者所提出之危机及危机管理之意涵,其次介绍危机管理的三大概念模型,以了解国际危机管理理论之趋势。再者,依据“整合性危机管理系统”之疏缓、准备、反应及复原等四大阶段概念及危机管理政策矩阵分析方法,透过台湾“9·21”地震的个案,检视灾害防救法之制度运行,并了解台湾目前所具备的防救灾知识,以及各级行政机构之间防救灾体系的运作现况,以型塑台湾行政机构防救灾体系之知识网络。

预期在本文探讨后,希冀能知悉公共危机管理的意涵与特性,以及国外政府在危机管理上所实行的策略。危机管理概念模型的论述,可据以建构国际危机管理趋势之图像。而透过“整合性危机管理系统”对台湾防灾现况之分析,有助于对实际现象的认识,并获知可兹改进之处。因此,本文也将就实证结果,研提政策建议,以提供行政机构改善

* 詹中原:台湾政治大学公共行政研究所系主任、教授。

防救灾制度时之参酌。

2. 危机管理之意涵

危机的概念可追溯至古希腊时代。“crisis”在希腊文中即为“crimein”,其意为“决定”(to decide)(詹中原,1993:2)。韦氏大字典(Webster's definition)认为“危机是事件转机与恶化间的转折点”(turning point of better or worse)。因此无论是实务界或知识界论及危机时,通常均有下列三项基本共识(詹中原,1990:1—2):

(1) 价值中立性:危机的产生,可能会造成不好的结果与影响,但亦有可能带来整个事件更佳之结局;其决定关键即在决策者危机管理之能力。因此,所谓灾难(disaster catastrophe or hazard)是危机管理不当而产生的负面的结果。

(2) 时间持续性:危机管理专家芬可(Steven Fink)在“危机发展阶段论”中主张,任何一项危机之产生必经过潜伏期(prodromal crisis)、爆发期(acute crisis)、延续期(chronic crisis)及解决期(crisis resolution)四个阶段,没有一项危机是突然发生,而又遽然终止的。针对危机,政府部门除强调临时性或反应性(ad hoc and reactive)的“紧急事件处理”(emergency control)技术,但在观念上必须澄清其只是危机管理全部课题的一部分;因此,对于危机,更应强调的是“管理”的能力,包括危机管理政策之拟定,执行方案之发展等。

(3) 责任及自由度(responsibility and freedom):由于危机的价值中立性及时间持续性,管理危机则成为决策者的“责任”。主政者不应以“危机为偶发”,作为推诿责任之借口。同时,由于危机的时间延续性,决策者响应危机的措施,不能只采取被动及消极的态度;而事实上要备有多项选案,而在处理危机时,有选择因应方案之“自由”。

综上所述,就危机本身而言,其虽会造成一定之生命、财产的损毁灭害,但其结果不全然导向坏的一方,倘若处理得当,危机反而对当事者有加分效果。另由于危机具有潜伏期、爆发期、延续期及解决期等四个阶段,因此危机管理是针对此四个时期进行全面的监控与管理,而行政机构在遭遇危机爆发时,不应有推诿卸责的情事发生,须负起责任且主动因应之。此外,危机受到物质、社会、经济与环境等的个别与交互之影响,因此,行政机构在进行危机管理之规划与因应时,可从此四大面向着手,减少危机爆发之风险,降低危机损害之程度。

3. 危机管理理论趋势

本部分将介绍危机管理的三大概念模型,分别为艾尔沙伯格、费尔德斯和萝丝(Elsubaugh, S., R. Fildes & Mary B. Rose, 2004)所建立之危机准备模式(Crisis Preparedness Model),崇恩(Chong, 2004)提出之“危机管理六阶段模式”,以及瓦达克(Waddock, 1989)提出之“公私协力演进模型”于危机管理上的应用模型,来促进吾人对国际危机管理趋势的了解。

3.1 危机准备模式

艾尔沙伯格、费尔德斯和萝丝(Elsbbaugh, S., R. Fildes & Mary B. Rose, 2004)所建立的危机准备模式(Crisis Preparedness Model)系建构在 Reilly(1993)的模型基础上,其包括三个主要阶段,依序为 1. 一般准备阶段,该阶段中尚包含两个重点:(1)危机的策略规则、(2)有益于危机管理的文化;2. 早期预警讯息的交流阶段;3. 危机管理阶段,其中重点为:(1)迅速的响应、(2)资源动员,以及(3)有效的信息流通等。

3.2 危机管理六阶段

崇恩(Chong)认为危机管理是策略管理中一个很重要的部分,其本质在确保组织的稳定和生存,并追求组织目标的过程中继续成长。有效的危机管理是需要系统化及训练化,而此“二化”则是建立在对危机的警戒、管理上的敏感度、组织反应的敏捷能力,以及组织认知到谨慎规划的重要性,因此提出“危机管理六阶段模式”。此六阶段分别为:(1)克服(coping)、(2)重新思考(rethinking)、(3)创意改善(initiating)、(4)察觉(sensing)、(5)干预(intervening)、(6)防堵(sandbagging)。

3.3 公私协力模型之应用

FEMA 曾应用公私协力模型于美国西雅图(International Strategy for Disaster Reduction, 2005),藉以进行灾害防救及危机管理之行动,并且具有相当之成效。其成功的原因在于:公共部门及民众确认、理解彼此双方的需求;增进对地区的熟悉及增强地区减灾的能力;维持地方参与和广泛涉入的信念。而此次行动之目标即在于社群安全之自治,使所有成员均能对社群有所贡献。由此我们可以知道公私协力模型在灾害防救上有其可资应用之处,而其定义如下所示:公私部门协力乃指政府部门与公民、营利组织与非营利组织之间处于平等地位,以信任为彼此协力之基础,以公民参与及其附加价值为协力追求之导向,藉由双方资源的交流以达到公共利益之目的,且在协力过程当中经由双方契约的制定,确立彼此的权责,以建立公私协力的公共服务责任网。

4. 整合性危机管理系统(IEMS)

危机管理(crisis management)是 20 世纪 80 年代美国公共事务(public affairs)实务及理论界所面临的极重要挑战。于此之前,政府部门中并未有一套专责的行政系统从事危机管理政策之统筹规划及执行工作,而在公共事务学术界(包括传统社会科学中所界定之公共行政及公共政策)亦并未将危机管理视之为主要之研究课题;更未对危机管理作系统性及科学性的探讨。传统之公共事务研究者即使存有些许危机管理之意识,然仍不出消防、灾难后之公共卫生、民防等含混而零散之概念。

危机的类型应包括危机管理理论学者纽德(Mayer Nudell)及安托可(Norman Antokol)在《紧急及危机管理手册》(The Handbook for Effective Emergency and Crisis Management)中所界定的五大危机类型(Nudell and Antokol, 1989):天然灾害(natural

disasters)——包括风灾、地震、洪水等;交通意外事件(accidents);科技意外事件(technological accidents)——如化学、核能意外灾难;人为诱发之灾难(induced catastrophes)——如政治示威事件、绑票犯罪等恐怖事件;战争对民众所形成之危机(war-related emergency of civilians)。

诚如FEMA首任局长吉弗达(L. Giuffrida)所言,危机管理之目标包括处理平时自然和人为的灾难,以及战时的兵灾。他同时认为就总体之观点来看,危机管理政策不应该是以单一灾难之预防计划为导向(single hazard program orientation),行政体系应利用有限的人力资源,综合考虑行政辖区内各种可能产生的危机,而预设以多目标为导向(multi-hazard objectives)之危机管理政策。

“整合性危机管理系统”(Integrated Emergency Management System, IEMS)(FEMA, 1983)即是以多目标途径为主要考虑,其基本假设在于各类型的危机均有共同的危机特性。IEMS将危机管理分为以下四大阶段的政策规划及执行过程:

4.1 纾缓政策(mitigation policy)

此一阶段之政策包括规划足以减轻灾难损害之各种因应措施。危机管理中之纾缓性政策可分为两种类型结构性(structural)——例如推动兴建水坝防洪计划、改善镇暴装备及技术计划等;非结构性(un-structural)——如研拟房屋建筑法规增强抗震能力,订定灾难保险给付规则,规划土地(或山坡地)使用规则,及改革奖励及处罚性税制诱因(tax incentives and disincentives)。

4.2 准备政策(preparedness policy)

此类政策主要是在发展因应危机的运作能力。其计划包括:设计危机运作计划,建立危机信息沟通网络,建立紧急事件处理中心,设立危机警报系统,紧急事件处理人员训练计划及模拟,资源管理计划。

4.3 回应政策(response policy)

此一阶段的政策特色在于强调当危机已无可避免地转换成灾难时,所应采取之行动。例如:医疗救援系统,紧急事件处理中心之运作,救难及撤离计划,灾民收容,第二波灾难发生可能性预防措施等。

4.4 回复政策(recovery policy)

短程回复政策包括重建基本民生支持系统,例如将水源、电力恢复至最起码之运转程度。而就长期回复政策言应重建交通运输系统、污染放射物之控制、疾病卫生控制等。

亚利桑那州立大学两位研究公共政策之学者穆斯卡德(Alvin Mushkatel)及魏斯却勒(Louis Weschler)将政策制定过程之理论,与前述之危机管理政策相结合,发展出一套“美国各级政府危机管理政策矩阵”(The Intergovernmental Crisis Management Policy

Matrix)(Mushkatel & Weschler, 1985),用以说明当前美国危机管理政策运作过程及现况。

此矩阵事实上包括三个主要面向:

1. 政策制定过程—此处的概念是根源于政治学者 David Easton 及公共政策的过程论者 Charles Jones 的基本系统观念及政策制定过程模型(process model),将任何政策的形成(包括危机管理政策)类归为:规划(formulation)、采纳(adoption)、执行(implementation)、及评估(evaluation)四阶段。

2. 危机管理过程——诚如前文所示四阶段之危机管理政策,事实上四种类型之政策亦有其时间的顺序性,按纾缓、准备、反应、及回复四阶段循环进行。

3. 联邦制度下之各级政府—包括联邦、州、地方各级行政体系。

表 1 危机管理矩阵危机管理过程

政策过程	纾 缓	准 备	反 应	回 复
规 划				
采 纳				
执 行				
评 估				

资料来源:Mushkatel & Weschler, 1985

穆斯卡德及魏斯却勒两人所建构之“危机管理矩阵”正说明在联邦制下,美国各级政府危机管理政策运作的实况。同时也在强调当前美国之危机管理政策是一项跨越政府层级,需各级政府通力合作的任务;并非由任何单一阶层的政府部门所可以主导。在矩阵中共包含有十六个区格(cells)每一区格代表着各级政府,在危机管理四个阶段中的政策任务。而同时每个区格中亦可代表着危机管理相关的各类标的团体或利益相关者(stakeholders)相互妥协、谈判、互动的政治空间(political space)(詹中原,1990:96—104)。

5. 台湾“9·21”地震之危机管理矩阵分析

1999年9月21日凌晨1点47分,台湾发生里氏7.3级的“集集大地震”,造成台湾中北部南投、台中、云林与台北县市两千多条人命死亡,十余万人无家可归。此次地震灾难的基本资料,请参阅表2。

表 2 “9·21”大地震背景资料

“9·21”集集大地震	
时 间	1999年9月21日1时47分12.6秒
震中位置	震中在北纬23.85度,东经120.78度,位于日月潭西方12.5公里处
震源深度	1.1公里

续表

“9·21”集集大地震

里氏规模	7.3 级
断层规模	断层表面破裂主要长约 83 公里,东西延段长约 22 公里,全长 105 公里
死亡人数	2 455
受伤人数	11 305
房屋全倒	38 935
房屋半倒	45 320

资料来源:“9·21”震灾灾后重建推动委员会,1999。

5.1 政府整体危机管理措施

以下,本文将针对穆斯卡德及魏斯却勒两人所建构之“危机管理矩阵”,依照各阶段、各级行政机构或单位所从事之工作,予以进一步说明与分析。

5.1.1 纾缓期/准备期阶段

(1) 行政机构之救灾指挥架构:台湾重大灾害的处理权责单位是 1995 年 3 月 1 日正式成立的消防署,设有灾害防救中心。灾害发生时之处理程序为:由灾害发生地乡镇市之灾害防治中心报警,再依序往上报至县市政府与灾害防救中心,再由上级单位提供支持与对策。惟平常并无实际演练及落实指挥系统,真正发生灾害时,造成个个手忙脚乱。

(2) 军队之救灾指挥架构:军队平常演训科目中就有“难民处理”等,对于重大天然灾害因应,军队早有一套完整措施,包含通讯指挥(通信兵),道路抢通(工兵),医疗(军医)、后勤补给等。惟对于救灾行动因在第一时间未接获行政机构指令,而迟迟没有行动,也不能行动,导致许多宝贵生命因而无法及时抢救而丧生。(詹益郎,2000)

5.1.2 反应期/复原期阶段

(1) 高层行政机构之救灾措施:

① 指挥架构:地震发生于当天的凌晨 2 时 30 分,“消防署”根据“灾害防救方案”规定,立即成立“防救处理中心”,显然以“9·21”大地震的受灾情况,原来的指挥架构已不足以应付紧急之需,所以于 9 月 20 日先宣布成立“9·21 地震救灾督导中心”,中心设在中兴新村。

② 军队协助救灾:出动中区驻军,协助各灾区抢救伤员。另空军海鸥救护队直升机(至 9 月 28 日止)共出动 922 架次运送物资,救援灾民 1 785 人,运送伤员 206 人,尸体 31 具,救援地点以中部山区道路中断地区车辆无法通行为主。

③ 救援物资:除民间救援物资源源不断进入灾区外,在灾后第 3 天(9 月 23 日)于“救灾慢,萧揆怒”下,“国防部”提供灾区 10 万个睡袋,“环保署”支持流动厕所和防疫人

员,“经济部”调动发电机组供应基本电力,“交通部”提供百部卫星电话,作为对外协调联系之用。9月28日“经济部”并成立“民生供应协调中心”以掌握灾后岛内物资之供应及重建物资,“公平交易委员会”也开始注意灾区哄抬物价的情形。

(2) 县市政府之救灾措施:

① 指挥架构:县市政府及乡镇市公所均成立前进指挥所,运用当地民众的力量加入救灾行列。由于县市政府人力、财力、物力有限,在如此重大灾害中,仅能在民间救难队、外国救难队与军队救援部队,搭配本身及外县市支持的消防与义消救灾体系,投入初期的救援行动。以台中市政府为例,于消防局成立“台中市9·21大地震灾害处理中心”及“赈灾联合服务中心”,进行各项灾害抢救及赈灾等各项工作。

② 救援物资与抢救行动:县市政府因为自身财政困难,因此救援物资大都来自民间,仅能就本身的资源给予救助。例如,台中市政府初期成立灾民收容所21处,收容4800人,抢修受损道路及桥梁。台中市亦动员警察每日1100人,3300人次、义警100人,250人次,民防40人,98人次以上投入救灾工作。(詹益郎,2000)

(3) 不同时期行政机构的应变措施:

由于此一事件的后续处置措施,因为曾经历不同政党的执政时期,故而必须区分为两个部分予以说明:

① 国民党执政时期(1999年9月21日~2000年5月19日)

● 1999年9月21日在“消防署”成立“紧急应变小组”:根据“灾害防救方案”进行各机关编组派员,以成立“防救处理中心”。

● 1999年9月21日紧急救援行动:行政机构在当天2点30分,即下达命令动员军队前往灾区救灾。

● 1999年9月22日于中兴新村成立“9·21地震救灾督导中心”:“防救处理中心”的指挥体系不足以应付九二一地震紧急所需,“9·21地震救灾督导中心”因此成立。

● 1999年9月25日颁布紧急命令并成立救灾指挥系统:发布紧急命令,内容共12条,期限6个月,至2000年3月24日止,优先推动抢救事宜。随即成立“重建委员会”,并就近在台中市设立单一窗口。

● 2000年2月3日制定“9·21震灾重建暂行条例”,作为后续重建工作的“法令”依据。

● 2000年9月27日行政机构举行9·21震灾灾后重建推动委员会筹备会议。

● 2000年10月5日为延续重建工作,提出将研究另订“特别法”,同时明确指出,最好在三年内完成重建,较困难部分则延为5年内完成。

● 2000年10月9日筹备灾后重建民间咨询机构,由47位民间专家学者组成,提供专业建议。

● 补(慰)助方案:伤亡慰助金、住宅低利优惠贷款(1000亿元新台币,下同)、临时安置。

② 民进党执政时期(2000年5月20日)

● 2000年6月1日于南投县中兴新村成立“9·21震灾灾后重建推动委员会”,以“单一窗口”作业,统整事权,负责灾区灾后重建之规划、协调、审核、推动及监督事宜,委员由

行政机构相关“部会”、灾区县市政府首长及灾民代表组成,负责重建事项之协调、审核、决策、推动及监督。并由召集人指派“政务委员”一人担任执行长,综理会务,工作人员由各“部会”派兼。其下有公共建设、小区重建、产业振兴、行政四处。

表3 各式补贴(与1995年日本阪神大地震相较)

国家或地区/措施	死亡慰问金	受伤	屋倒补助	房租津贴	其他措施
台湾(新台币)	100万	20万	全倒20万 半倒10万	3000/ 每人每月	健保费补助减免 部分医疗负担 无息低利贷款
日本(日元)	户长500万 其他250万	不予补助	—	—	失业给付 低利贷款

资料来源:“9·21震灾灾后重建推动委员会”网站。

5.1.3 复原期/纾缓期阶段

行政机构于1999年9月25日公告因应“9·21”大地震所采取的救援措施如下(詹益郎,2000):

(1) 救助及慰问金:死亡者每位50万元。重伤者每位20万元。住屋全倒每户20万元,半倒者每户10万元。

(2) 灾民安置:第一阶段,提供帐篷在相关机关学校的体育场等来收容有需要的灾民。第二阶段发放租金及提供临时屋两个方法由居民择一。

(3) 紧急救灾基金:紧急提拨4亿元给前进指挥所,另动支24亿元第二预备金供慰问金及救灾之用。

(4) 灾后重建融资:提拨邮政储金存款1000亿元,供银行办理受灾户重建紧急融资。

(5) 房屋及工商贷款:提供公宅已公告出售价格的七成售予受灾的民众,并对受灾企业户之优惠工商贷款。

(6) 道路整修:受损道路及桥梁应尽快抢修,恢复通行。

(7) 疫情防治:做好防疫工作,预防疫情发生。

(8) 房屋检测:由建筑师公会、土木技师公会、等协助检测房屋。

(9) 民生物资供应:行政机构将充分供应民生物资,全力稳定物价。

(10) 紧急医疗系统:启动紧急医疗指挥系统,全力抢救受灾民众。

(11) 捐赠物资:设立单一窗口接受民众捐赠物资。

(12) 联合追悼会:在岛内为罹难者举行追悼会。

(13) 验尸及收殓:大都已于23日完成罹难者遗体的验尸及收殓工作。

(14) 项目询问电话:项目电话,接受民众对于救灾事项的询问及建议或批评。

(15) 赈灾捐款专户:成立专户统合所有的救灾捐款并管理。

此外,就不同层级的行政主管机关所负责之事项,分述如下:

表 4 “9·21”大地震中政府之相关措施

行政机构措施	详细内容
救助及慰问	死亡者每位发放救助及慰问金总数 100 万。重伤者每位发放救助及慰问金 20 万。住户全倒者,每户发放 20 万元,半倒者每户 10 元。
灾民安置	灾区收容所之设置及灾民之安置,由“公共工程委员会”协助县市政府积极办理。第一阶段,提供帐篷在相关机关学校的体育场等来收容有需要的灾民。第二阶段发放租金及提供临时屋两种方法由居民择一。发放租金以每人每月 3 000 元为限,提供临时屋就是提供货柜屋及铁皮屋,每户以 8 坪为原则。
紧急救灾基金	紧急提拨 4 亿元给前进指挥所,另动支 24 亿元第二预备金,其中台中县 10 亿元、南投县 10 亿元及其他县市 4 亿元供作慰问金,并将平衡预算基金结余提前拨付,15 亿元给台中县、10 亿元给南投县供救灾之用。
灾后重建融资	为减轻灾区民众灾后重建之财物负担,提拨邮政储金转存款 1 000 亿元供银行办理受灾户重建紧急融资,贷款金额 150 万元以下免息,150 万元至 300 万元利率为固定年息 3%,期限 20 年,有关细节由“央行”研拟。
房屋及工商贷款	在受灾严重的七个县市中,选择十四个住宅小区,总共 4 446 户公宅由受灾户承购,为了减轻受灾户的负担,这些公宅将以公告出售价格的七成售于受灾的民众。对受灾户原有房屋已办理担保借款部分,本金展延五年,利率减四码,利息展延 6 个月后缴付。对受灾企业户之工商贷款,金融业对其到期本金展期 6 个月。如金融业办理有困难者,得向“财政部”协助企业营运资金专案小组申请纾困。
道路整修	受损道路及桥梁应尽快抢修,恢复通行,由“交通部”办理,纵贯铁路大部分已抢修完成,公路部分已积极抢修。目前无法通行路段,已制作替代路线图,供民众参考。
疫情防治	做好防疫工作,预防疫情发生,由“卫生署”确实办理。
房屋检测	民众对于房屋安全有疑虑时,可联系建筑师工会、土木技师公会、结构技师公会及大地技师公会等协助勘验。
民生物资供应	行政机构将充分供应民生物资,全力稳定物价。水库及维生线(包括瓦斯、油槽、输油管线、水管、电线等)行政机构均已做初步确认并做有效维护。
紧急医疗系统	“内政消防署”启动所有救灾措施,成立灾害救助处理中心,“卫生署”启动紧急医疗指挥系统,全力抢救受灾民众,提供医疗设施至灾区。
捐赠物资	设立单一窗口接受民众捐赠物资,由“社会司”紧急应变小组设立专线电话:2365—2588、2365—5291 负责此一业务。
联合追悼会	行政机构将在岛内为罹难者择期举行追悼会。
验尸及收殮	重大灾情的乡镇,已于 23 日完成罹难者遗体的验尸及收殮工作。
项目询问电话	行政机构成立项目电话,接受民众对于救灾事项的询问及建议或批评。
赈灾捐款专户	针对各界救灾捐款未能整合的情形,行政机构成立专户。本专户将统合所有的救灾捐款,成立一个管理委员会。

资料来源:防灾科技计划网站,“9·21”大地震救援措施。

5.1.4 纾缓期/准备期阶段

过去“9·21 重建会”所曾经采取的重建政策及当前重要工作,兹分述如下:

(1) 公共建设

① 老街更新:台中县东势镇本街,南投县中寮乡永平老街及国姓老街。

② “9·21”地震纪念碑:“9·21地震纪念碑国际竞图活动与兴建计划”分二阶段,第一阶段委托规划工作,已公开招标由建筑学会得标,在2003年4月26日完成。目前正筹办第二阶段国际竞图作业。

③ 竹山车笼埔断层沟保存

(2) 产业振兴

① 协助“9·21”震灾重建区低收入户创业融资:协助“9·21”震灾重建区低收入户申请创业融资贷款,行政机构已核定补贴利息之贷款额度每户最高为新台币100万元,最长可补贴五年,申请期限至2005年2月4日止。另为提高金融机构承贷意愿,行政机构已核定本贷款信用保证业务处理要点,并提拨1000万元设置专户,以供信用保证。

② 辅导产业发展

(3) 住宅及小区重建

① 降低旧贷款利率:震灾毁损房屋于震灾前办理担保借款之利率降至4%,另由小区重建更新基金补助1%,受灾户只需负担3%之利率。

② 加速集合式住宅重建:“重建委员会”为加速集合式住宅重建,将拨款30亿元给“9·21”震灾重建基金会,共同推动“临门方案”,以价购不愿重建部分产权方式,协助集合式住宅完成重建。

③ 重建区振兴计划

(4) 生活重建

① 加强重建区弱势居民照顾

② 办理“与民有约”活动

5.2 “9·21”危机管理矩阵

若以穆斯卡德(Alvin Mushkatel)及魏斯却勒(Louis Weschler)所建构之“美国各级政府危机管理政策矩阵”,可以将前述各级行政机构整体危机管理之措施,整理为表5之内容。

表5 “9·21”危机管理矩阵

危机阶段 政策过程	纾 缓	准 备	反 应	回 复
规 划	1. 研拟成立“消防署”及相关救灾单位 2. 确立防灾救灾之指挥体系与架构 3. 研拟军队救灾指挥架构及办法	1. 研拟灾害防救计划及灾害预防 2. 进行军队“难民处理”等演训项目训练规划	1. 规划“紧急应变小组” 2. 高层规划成立“九二一地震救灾督导中心”	1. “9·21”地震的重建规划 2. 伤亡家属的补偿、赔偿 3. 救灾防灾程序的重新检讨

续表

危机阶段 政策过程	纾 缓	准 备	反 应	回 复
采 纳	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1990 年行政机构研拟必要性,于 1995 年一月二十八日公布“消防署组织条例” 2. 行政机构核定 3. 军队相关单位核定通过 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政机构负责单位核定通过灾害防救计划 2. 军队相关单位核定通过演训计划 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 依据灾害防救方案成立防救处理中心 2. 行政机构宣布成立“九二一地震救灾督导中心” 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 相关单位规划核定通过“九二一重建委员会”、“灾害防救法”等多项“法令” 2. 与伤亡家属及律师等人的协调
执 行	<ol style="list-style-type: none"> 1. “内政部消防署”于 1995 年三月一日正式成立 2. 视不同哉成成立临时性的防灾应变中心之小组 3. 军队演训科目核定有“难民处理”等项目 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 落实防灾计划 2. 例行实施军队防灾救灾演训计划 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 成立各个组别,如交通、救援、鉴识等组别 2. 通报各相关单位,如民间协助单位,国外协助救援之人员等 3. 派遣消防车辆、救护车辆、直升机等进行救灾工作 	<ol style="list-style-type: none"> 1. “9·21”灾区的整建 2. 对伤亡家属的补偿、赔偿 3. 灾害防救体系重新修正
评 估	<ol style="list-style-type: none"> 1. “消防署”之设立是否符合岛内防灾救灾之需求 2. 防灾应变中心是否确实发挥功能 3. 演训科目与实际防灾救灾之情况是否符合 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 防灾计划是否具体可行 2. 军队防灾救难演训之熟练程度是否足够 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 评估各分组是否落实分工 2. 评估各部门单位之协调联系是否妥善 3. 评估救灾工作是否迅速确实 4. 灾难之损伤幅度是否控制至最小 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 评估“9·21”重建的效率是否符合原先之规划 2. 衡量补偿、赔偿是否合宜 3. 评估救灾防灾体系是否实际、具体可行

5.3 总体分析“9·21”大地震的防救灾问题

根据前述表 5 之内容,吾人可以从中发现一些在“9·21”大地震的前后,各个阶段各个政府所遭遇之相关问题,以下将分别予以进一步说明。

5.3.1 行政机构内部沟通的问题

指挥体系混乱:乡镇、区级之基层体系,依防灾会报规划系由乡、镇长或区长负责指挥防灾救灾,惟乡、镇长、区长或因缺乏专业知识、或因人员、器具不足无法担负起指挥权责任,多临时委由消防分队长、甚或队员负起实际指挥工作,出现低阶消防队员指挥较高级公务人员之不正常现象。

各级行政机构权责尚未完全厘清:原先设定的危机防救体系,救灾应由地方担任指挥官,行政机构高层基于协助支持的立场到场提供所需救灾资源。但“9·21”地震发生后,灾害处理中心立即指派高级主管于灾区成立前进指挥所,负责调度救灾资源及协助救灾处理工作,造成权责混淆以及信息传递多头马车的现象。

危机通报的通讯网络不健全,致使救灾物资供应机制不便:本次救灾阶段因为通讯断绝、道路阻断、缺乏运输工具,致部分灾区如埔里、南投等地区之救灾物资过分充裕、堆积如山,而部分如中寮、仁爱乡原住民等山区苦候不至。

行政机构内部联系不足,导致对外沟通出现漏洞:防灾会报与各“部会”成立之灾害防救中心、紧急应变小组间的联络管道、协调、相互支持未能有效建立,防灾会报也无法掌握中心或小组的确实状况,影响危机时信息的流通与消息的传布,使得在向民众说明救灾措施,或向媒体发布新闻时出现错误。

行政机构内部没有足够共识:集集主震与嘉义余震过程,萧“院长”、刘“副院长”与谢“秘书长”对记者询及是否将嘉义纳入“紧急命令法”适用对象时前后意见不一,与灾后对罹难家属补偿金额,一日三变之政策轻率性均予民众负面印象;上述现象亦显示行政机构法律顾问或幕僚没有提供充分讯息供长官作为对策,幕僚体系不够健全。

5.3.2 行政机构与民众沟通的问题

未有效转移议题:行政机构没有在危机中做好沟通与议题移转,提出另一个有利的讲法以引导议题,营造出有利于行政机构组织的气候,塑造出行政机构和民众站在一起一同努力的氛围,造成此次军方的能力与努力似乎并没有完全让社会大众与媒体了解,堪称可惜,甚且误认军方、行政机构不行之形象。

未能解决与民众间的冲突、了解民众的情绪:民众遭逢巨变,身心压力皆难以负荷,但行政机构并未体察民心,了解民众的争议需求为何,使民众对行政机构渐生不信赖感。

未能防止谣言的散布:在震灾处理过程中,对于将会再度发生规模严重的地震传言甚嚣尘上,导致人心惶惶,但行政机构并未能适时以大量且正确的讯息引导民众了解事实的真相。

官僚心态:行政机构官员机动性太低,全待命以行事,而非主动直接倾听灾民需求,无法显示出为民服务的心态。

5.3.3 行政机构与媒体沟通的问题

未主动制造、提供媒体值得报道的新闻材料:使媒体主动挖掘报道一些原来不很重要的小事件,但这些事件在媒体的报导之下,产生扩大的作用,增加行政机构危机处理的困难度。另外,没有提供媒体关于行政机构、军方在救灾行动上的努力讯息,使行政机构无法让民众了解所做的努力,影响大众对政府形象的认知与评价。

高阶公务人员欠缺与媒体互动的经验:致使公务人员在回答媒体问题、与媒体互动应对时,或因信息不足,或因无法翔实提供完整信息,而感到局促不安,或是刻意闪躲,给民众带来行政机构闪避责任、含糊不清的不信任感。

5.3.4 其他问题

意识不够:发生“民意代表”删除“消防署”编列购置生命探测器等尖端设备情事,及行政机构将“消防署”编列送赴美国联邦紧急事务管理署专训之员额预算缓议之疏忽及大意。

行政机构救灾重建之目标次序倒置:行政机构亟于赶建临时屋,发放灾难与房子倒塌赔偿金,过程中饱受灾户与社会大众抨击,反观日本政府于阪神大地震时,前一年以收容安置、重建为要,相关赔偿一年后始进行发放,显见救灾讲求急、重建重视宜,以免本末倒置。

5.3.5 建议事项

加强危机意识与民众防灾演习:演习应注意质的问题此次东势因位居车垄埔断层之上,灾情极为严重,唯因民众于 1997 年底之演习参与中,习得镇内河滨公园是最佳避难场所,否则实难能凭借镇内九名消防队员做好救灾工作,显见过往演习成效不彰,并非出于量之不足,而是演习方式中是否让民众深度参与,汇聚经验、心生警觉。

唤起民间意愿甚于满足民间需求:重建涵盖面广,小至小区的道路,大至跨县市的公共建设、居民的生活、社会福利与教育、心灵复建等,必须整体规划,最好从基层小区做起,唯有小区居民的觉悟与意愿才是主要动力来源,并请民间社团、政府、专家学者一同讨论、协助规划,为灾区添增新思维、再造新风貌。

设立专责机构:台湾防灾系统格局小、位阶低,行政机构对于设立专责机构需要有远见,建立危机预防是一隐性工程的共识,不可因为这项政策无法彰显政绩而加以疏忽。

加强小区灾害联防系统:当灾难发生时,小区居民因地利之便,不只熟悉小区环境,更能立即投入工作;因此,每个小区成员都是最佳的救灾者,故而应加强小区灾害联防的观念,并组织小区灾害联防系统。

购置各项救灾工具:添购各项救灾工具,例如搜索救助用器具、技术支持用器具、及后勤医疗用器具等,以利救灾行动顺利进行。

6. 结 论

在台湾于 1999 年经历过“9·21”大地震之后,人类也分别曾于 2001 年面临美国“9·11”恐怖攻击事件,2002 至 2003 年的非洲塞内加尔(Senegal)的蝗灾、2004 年的东南亚海啸,以及 2005 年的卡特里纳(Katrina)飓风的惊吓。在当前新治理时代下,政府的危机管理模式,如同穆斯卡德及魏斯却勒的“美国各级政府危机管理政策矩阵”所建构之内容,已经逐渐趋向网络模式,亦即政府不再独具权威,单独进行危机处理,而是需倚赖网络成员协力合作。然而,政府因拥有权力与资源优势,而在网络的危机管理模式中扮演领航与协调者的角色。

经由本文理论面的剖析与台湾实务个案的检视,我们深深觉得台湾针对危机管理,无论是理论或实务上均仍有大幅补强的空间。未来台湾的危机管理课题,不但岛内本身

的研究创新需有其重要性,同时更应注意国际危机知识的接轨,否则不但会是信息的落伍,更会在全球发展的趋势里,造成危机管理实际运作的窒碍难行。

参考文献

- [1] “9·21 震灾灾后重建推动委员会”,1999,http://portal.921erc.gov.tw.
- [2] “9·21”大地震救援措施,http://www.naphm.ntu.edu.tw.
- [3] 詹中原,1990,《美国政府之危机管理:组织发展与政策架构》,载《美国月刊》1990年第5卷第5期,96—105页。
- [4] 詹中原,1993,《英美国际危机管理体系—决策组织与过程》,收录于裘兆琳主编:《美国外交与危机处理》,台北:“中央研究院”欧美研究所,1—27页。
- [5] 詹中原,2005,《现代政府风险治理之新伦理—知识管理与灾害防救之研究》,“科学委员会”委托研究报告。
- [6] 詹益郎编,2000,《台湾“9·21”大地震救灾及灾后重建问题之研究》,台中:中台医护技术学院。
- [7] Chong, John K. S. (2004). “Six Steps to Better Crisis Management,” *The Journal of Business Strategy*, 25(2), pp. 43—46.
- [8] Elsubbaugh, S., R. Fildes and Mary B. Rose(2004). “Preparation for Crisis Management: A Proposed Model and Empirical Evidence,” *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12(3), pp. 112—127.
- [9] Federal Emergency Management Agency(1983). *The Integrated Emergency Management System: Process Overview*. CPG 1—100. Washington, D. C.
- [10] International Strategy for Disaster Reduction(2005). *Living with Risk*. Geneva: UN.
- [11] Mushkatel, Alvin H. and Louis F. Weschler(1985). “Emergency Management and the Intergovernmental System,” *Public Administration Review*, 45, Special Issue(January 1985), pp. 49—56.
- [12] Nudell, Mayer and Norman Antokol(1989). *The Handbook for Effective Emergency and Crisis Management*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- [13] Reilly, A. H. (1993). “Preparing for the Worst: the Process of Effective Crisis Management”, *Industrial and Environmental Crisis Quarterly*, 7(2), pp. 115—143.
- [14] Waddock, S. A. (1989). “Understanding Social Partnerships”, *Administration & Society*, 21(1), pp. 78—100.