

# 災難與政治：九二一地震中的 集體行為與災變情境的治理\*

湯京平\*\*、蔡允棟\*\*\*、黃 紀\*\*\*\*

## 摘 要

九二一地震之後，我國救災體系的效能已引發熱烈的討論。當議論多聚焦於政府管理體系的缺失，本文嘗試以集體行為理論為架構，更深入地討論影響社會體系回應災變的深層結構性因素，並據以解釋災變治理上的問題。災變情境後同時產生災區內災民的集體行為與災區外利他性的集體行為。兩類集體行為在災區匯流，形成複雜的治理情境，超越理性官僚管理的範疇。因為治理該情境牽動既有利益的重新分配，甚至觸發社會變遷，故不只需要有效的行政管理以降低生命財產的損失，更大的挑戰乃是整個社會經濟體系的治理，以因應驟然產生的人力、物資供應與需求超載現象，以及對於政府介入分配結果的認同。在此治理工作上，以權力為核心的利益分配以及政治領導人的意圖，將無可避免地成為災變情境的活動主軸。因此，如何將救災的公益與政治人物的私利結合，遂成為有效治理的關鍵。

關鍵詞：集體行為、咎責、情境定義、志工主義、共識性危機、緊急規範、災難管理

---

\* 作者感謝國科會永續會對本研究計畫（NSC 89-2625-Z-194-008）的補助。

\*\* 國立中正大學政治學系副教授。

\*\*\* 國立中正大學政治學系助理教授。

\*\*\*\* 國立中正大學政治學系教授。

## 壹、前言

九二一集集大地震被媒體視為台灣百年來規模最大的地震。其芮氏地震儀 7.3 的規模，比日本阪神大地震的 7.2 威力更驚人<sup>1</sup>。雖因為震央發生在鄉村地區，災情未如發生在都會區的阪神地震般嚴重（王正一，2000：286），然而也已造成 2,458 人死亡，707 人重傷，47 人失蹤等重大傷亡（林金田，2000：1）。地震發生至今，各界對於我國救災體系的设计與實際運作，已有不少的檢討與具體建言<sup>2</sup>；而災後因總統大選而產生新政府，也針對學界與社會大眾的批評，採取不少回應與改善措施。然而隨著民眾對於災難的記憶逐漸淡忘、關切的熱情逐漸消退，當初因應災難而開啟的政策窗口也似乎即將關閉。為使這類災難事件的教訓能更深切地影響這個社會，成為組織（社會）學習的重要教材，學界應設法將災難發生時繁瑣複雜的表層現象，運用適當的理論框架來進行有系統的分析與歸納，提高國人對於災難現象的整體瞭解，才能進而給予政策上的建議，並有效治理災難情境。

此一「災難學」（disasterology）研究在國內仍屬筆路藍縷的初期發展階段，具體成果仍然相當有限（臧國仁、鍾蔚文，2000：143）。然而，鑑於台灣處於地震、颱風災害頻仍的地理位置，自然災難的威脅相當龐大，因此對於突發性自然力所引起之人文社會現象的瞭解，實值得更多研究人力與資源的投入。在本文初探性的嘗試中，首先回顧相關文獻，除介紹西方災難集體行為的相關社會學理論。這類理論已從強調災區民眾面臨災難時的行為改變，轉而強調其企圖維持恆常性的行為。而國外的研究也開始強調災區外的集體行動，討論災變發生的同時，新的社會規範——如利他主義，如何形成，何時消失，以及如何影響災難援救的社會動員。然而，西方文獻未曾觸及的層面，則是如何治理災區內外兩股集體行為在災區匯流的複雜情境。本文企圖在第二部分的最後部份，討論「政治」在治理此一災難情境所扮演的角色。本文之第三部分則嘗試將國外數十年來累積的研究成果，以及第二部分所討論的理論架構，應用到我國九二一地震中集體行為的分析之上。第四部分則深入討論災難治理不同於一般管理原則的政治邏輯，以增進學界對於我國政府回應震災行為的整體性認識。最後以簡短的結論提出災難治理體系改進的建言，並強調此一初探性的研究，實希望拋磚引玉，提供國內先進批判性思考與建設性討論的空間。

<sup>1</sup> 根據氣象局於名間鄉監測站的紀錄，在車籠埔斷層東側所測得的最大水平地表加速度高達 1G 重力加速度，為阪神地震所測得的 0.8G 震力的 1.2 倍（行政院研考會，2000：30）。

<sup>2</sup> 這些討論中，有比較一般性的，如連經宇（2000），李宗勳（2000），陳弘毅（2000），唐雲明（2000）；張建興（2000）；也有針對比較特別的議題者，如蔣本基（2000）在環保方面、張國城（1999）在國軍的動員機制方面等。

## 貳、災難情境的變與常 集體行為研究的回顧

隨著社會學、心理學與政治學實證研究的開展，西方學界對於災難情境已累積豐富的研究，對於災難情境的特徵、產生條件、以及可能產生的後果等資訊，已有相當的掌握。當大規模的災難（mass emergency or disasters）襲掩而至，不但在災區引發人員傷亡與財物損失，而且衝擊既有社會秩序，造成各種既定制度運作的中斷。有西方學者喻之為「混沌狀態的觸媒」（agents of chaos）（Harris, 1990）或社會（變遷）的催化劑（social catalyst）（Kreps, 1998），而中文詞彙則傳神地將「災」「變」二字合用 面對突如其來的「災」，其社會成員（包括災區居民、救災人員、乃至於災區外民眾）在行為與態度上，必然也隨之產生不同程度的變化。隨著工業化與科技的發展，當代的人文環境與自然環境的關係日益細緻而脆弱，同時都市化的趨勢造成人口高度集中，過度開發等現象，增加了災難對人類社會的衝擊，使隨「災」而來的「變」 包括變異性（fluidity）<sup>3</sup> 與模糊性（ambiguity）<sup>4</sup> 等面向，更難以常態性的社會運作模式來控制。

有關災難情境與行為的研究，自從 Quarantelli, Dynes 以及 Hass 等人主持的災難研究中心（Disaster Research Center）成立以來<sup>5</sup>，已累積了系統性的實證資料與豐碩的研究成果（Kreps, 1994）。這些研究除了釐清所謂「災難」（disaster）的概念或定義（如 Kreps, 1998; Hewitt, 1998; Profiriev, 1998），並試著對災難情境或災難組織進行分類（Dynes, 1970; Stallings, 1978; Quarantelli, 1998）之外，上述因災難衝擊而引起人類社會體系的變化 如社會學者所強調的社會秩序的干擾（如 Kreps and Drabek, 1996; Stallings, 1998: 136），更一直是研究的焦點。隨著實證研究逐漸充實，以 Quarantelli 為首的新研究典範已能大致描繪災難情境的變與常 人類社會在災難發生之際會產生何種變化，同時維持了哪些基本性質、以及造成哪些結果（Rosenthal, 1998）。

### 一、災難情境中災民的集體行為

這類社會學的災難研究嘗試在紛亂的情境中找到人們行為的規則性。他們強調，災難現場雖然可能呈現令人怵目驚心的景象，並充斥著高度張力（stress）<sup>6</sup>、

<sup>3</sup> 如混沌理論中所敘述，看似微小變因，可能因情境因素的配合而引發嚴重的後果。

<sup>4</sup> 如因果關係複雜而無法依已知的訊息準確預測結果。

<sup>5</sup> 該中心最先（1963）設立於俄亥俄州立大學（Ohio State University），後於一九八五年遷移至得拉瓦大學（University of Delaware），向來被稱為災難研究學者的苗圃（seed bed）（Bates and Pelanda, 1994: 145）。

<sup>6</sup> 此類壓力或張力來自於災害對災區民眾生命、健康、財產等重大利益的高度威脅感。

急迫性 (urgency)<sup>7</sup>、不確定性 (uncertainty)<sup>8</sup>、連鎖反應性 (link)<sup>9</sup>、以及衝突性 (conflict)<sup>10</sup> 等情境特質，能對身處其中的災民，產生重大的心理衝擊，而容易呈現所謂「災難症候群」(disaster syndrome) 如驚慌失措、易受暗示性 (suggestibility)、對受災社區認同感的強化、以及原有態度的逐漸回復等短暫之心理上的變化 (Mileti, Drabek and Haas, 1975: 61)，而形成了常規狀態 (routine) 的例外情境 (exception) (Stallings, 1998: 135-6)。在此情境中，既有的社會規範可能減弱或中斷，而災民對於其所處的情境會重新予以詮釋及定義。不論是直接受到群眾歇斯底里性情緒 (mass hysteria) 的感染，或間接受到大眾媒體等有限資訊的暗示，而造成個人行為模式的重要改變。當此類災後行為在不同社會成員間呈現相當的一致性時，即是所謂的「集體行為」<sup>11</sup>。

雖然早期芝加哥學派的集體行為研究多將焦點放在群眾非制度性的負面行為<sup>12</sup>，諸如恐慌性逃逸 (panic flight)、逃竄行為 (stampede behavior) 與劫掠 (looting) 等集體性社會脫序現象，但承襲此一傳統的災難研究的學者卻發現，這類行為發生的頻率實並不如預期之高 (Drabek, 1986: 133)<sup>13</sup>。Quarantelli 等人秉持著災變情境的「連續性原則」(principle of continuity) (Porfiriev, 1998: 59) 或「連續性論題」(continuity thesis) (Drabek, 1986: 150)，藉由探討災難的社會脈絡，試圖釐清「災難迷思」(disaster myth) (Wegner, James, and Faupel, 1980: 89-90) 或「驚慌迷思」(panic mythology) (Drabek, 1986: 136) 中將災難情境想像成社會全然混亂、失序、組織解體等之刻板印象。

所謂連續性原則或論題，即主張災區民眾於自然災害突然發生之際，往往出奇地鎮靜，在行為上呈現高度的自制，並持續扮演災前既有的社會角色 (Drabek, 1986:

<sup>7</sup> 回應的時間與災難所造成的損害程度密切相關。例如，遭瓦礫掩埋越久未被救出、緊急醫療服務越延遲，則受難者的存活率就越低。

<sup>8</sup> 對災後的狀況無法有效預測，例如震災發生後的餘震仍具危險性，使災民無法確定自身的安全，而救難者本身也可能成為受害者。

<sup>9</sup> 指情境中特定行為效果會引發其他行為效果。

<sup>10</sup> 各種可能的衝突包括災難發生後因資源 (如緊急醫療設備、逃生工具等) 供給有限但需求量大增所引發之資源分配上的衝突、救災行動中方法與優先順序上的意見不合，以及指揮系統間的權力爭奪等。

<sup>11</sup> Stallings (1994: 220-21) 將集體行為的成因大致區分為三種理論：第一，感染理論 (contagion theory) 認為集體行為 (如集體歇斯底里的恐慌) 源於行為者毫不保留地接受社會上廣泛流傳的暗示；第二，聚合理論 (convergence theory) 強調集體行為是不同個體同時呈現相似心理狀態的結果；第三，緊急規範理論 (emergent norm theory) 主張集體行為源於行為者對於情境的共同認知，並調節部分類型的行為以謀適當地回應情境的需求。

<sup>12</sup> 此學派可上溯至 Robert Park 及其學生 Herbert Blumer。而 Quarantelli 與集體行為研究著名學者 Ralph Turner 以及 Lewis Killian 則同為 Blumer 的學生。詳見 Dynes, Tierney, and Fritz (1994: 10-11)。

<sup>13</sup> Quarantelli 曾深入說明若干脈絡性 (contextual) 與立即性 (immediate) 的社會條件會增加驚慌反應的可能，詳請參閱 Drabek (1986): 137。

133)。大部分的災民能迅速適應災難的情境，透過對他人的責任感來克服自身的恐懼，迅速投入救災工作以減輕自身損失，甚而幫助其它災民，而非被動地等待救援，或伺機牟取不當利益。對研究群眾運動或集體行為的學者而言，這種災後所呈現的穩定性（social stability）、持續性（continuity）以及適應性（adaptation）等特徵，實為值得探究的謎題。為能有效解釋此一社會秩序的維持，學者（Quarantelli, 1970; Quarantelli and Dynes, 1976）將自然災難歸類為「共識性危機」（consensus crisis），以與部分人為災難（如戰爭、街頭暴動等）所屬之「異議性危機」（dissensus crisis）相區隔<sup>14</sup>。在共識性危機中，因為災民對於災難的詮釋以及救災目標有很高的一致性，有助於災民致力於將緊急狀態「正常化」（normalization）的共同企圖，希望透過對於新情境的瞭解、定義，以尋求新的行動依據。基於這樣的共同需求，遂有搜尋資訊、整理資訊並詮釋資訊的集體行為在災區發生。Quarantelli (1983)解釋，此乃人們希望瞭解並克服失序情境的天性。

若援用 Turner and Killian 的語彙，則此類災民尋求情境定義的集體行為，可包括騷動（milling）、定調（keynoting）、以及緊急規範（emergent norms）的形塑等過程（Schneider, 1992: 136-37）<sup>15</sup>，最後並根據新生的規範，產生其他集體行為<sup>16</sup>。自然災難一發生，災區民眾發現既有的規範與制度無法適用於新的情境，原有的組織對新的情境也無法控制，便會立即投入尋求行動方針的活動，包括瞭解災難發生原因及可能後果，以及適當的行動準則，以適應非常性、不確定性甚高的處境，是謂騷動<sup>17</sup>。而騷動過程的長短，則受到若干因素的影響，包括災難的規模（規模越大，損害越大，通訊與交通中斷程度越大，資訊流通與人際溝通就越困難；同時，災難規模越大，情境的獨特性越強，則定義情境的困難度越高）、人際互動的頻率（頻率越高，則溝通越有效，且騷動的過程就越短）、以及過程中「謠言」（未

<sup>14</sup> 聯合國將戰爭等人為災難稱為複合性緊急狀態（complex emergency）或混合式災難（compound disaster）。請參考 Quarantelli (1998: 261)。

<sup>15</sup> 「緊急規範」被 Turner and Killian (1987) 被定義成行動者對突發事件後新情境的詮釋，並非消極的規範，而是積極地提供行動的藉口，故可用以解釋集體行動的形成。此一定義與用法被批評為一種循環論證（詳見 McPhail, 1991: 98）。因此本文將緊急規範的概念縮小，將其視為行動者主觀上自我設定的限制（constrains），而當許多人不約而同地採納這些行為上限制時，此規範的形成本身也可被視為一種集體行為。此與 Schneider (1992) 等人將騷動、定調等行為視為緊急規範的內容明顯不同。

<sup>16</sup> 經過半世紀的研究，「集體行為」（collective behavior）已發展成一個多元的概念。根據 McPhail (1991: 150) 整理，集體行為一方面可作為獨立變項或中介變項來解釋諸如瘋狂群眾（madding crowd）等之社會現象，如 Turner and Killian (1987)；另一方面，集體行為也被用來作為一個社會表象（social epiphenomena）分類的剩餘範疇（residual category），以收納諸如風潮（fads）、狂熱（crazes）等臨時的、非制度性的群眾行為。本文中集體行為的用法比較接近後者，作為被解釋項。相關討論請參考 Curtis, Jr. and Aguirre, 1993。

<sup>17</sup> 騷動（milling）一詞，取其「如無頭蒼蠅般亂轉」之喻來描繪此行為之缺乏方向性。或譯為「哄動」（林義男，1991：207）。Turner and Killian (1987) 則強調其語彙（vocal）方面的活動。

經證實的推測)的內容(分歧性越大,內容越誇張,則越不易進入「定調」的階段)與傳播型態(以大眾或分眾傳播、單向性或互動性傳播為主等)。

隨著災區民眾搜尋交換資訊的活動增加,部分衝突性的資訊得以澄清,有些說法被不斷的重複提出,而有些則受到質疑,甚至最後被揚棄,一些強勢的觀點則在災民的社會互動中逐漸被建構完備,而成為災難情境的主要詮釋。透過這樣的定調過程,災民得以確認災難情境的議題主軸(themes),訂出團體活動的方向,並給予紛亂的情境適當的解釋,以結束騷動階段紛亂的溝通模式。經過定調過程後所產生的支配性情境定義,將進一步引導民眾發展出相關的臨時規範,一方面消極地設定社會成員在緊急狀態情境時的行為限制,以消弭因常態規範失靈所引起的不確定性與不安全感;另一方面,也可能積極地提供在回應災難的行動方針。此臨時形成的緊急規範,有些可能經過制度化的過程而融合成常態規範的一部份,有些則隨著災難影響的消退而消失。

## 二、災區外的集體行為

自然事件除了在特定地區造成明顯災害<sup>18</sup>,並促成當地居民的集體行動,這些事件對於外在較大的社會,也可能產生衝擊,造成外在社會成員心理狀態與行為上的改變。當這些社會成員針對災難的發生,不約而同地採取類似的行為來回應,也可視為另一股集體行為。最常見的例子是災難發生後,非災區居民與資源大量往災區匯集的現象。根據研究,此類往災區移動的人潮,可能源於不同的動機。除了因任務在身、奉命馳援的各單位救災人員,許多人潮則純粹是為了滿足其好奇心與冒險精神;另有些人可能因為關心災區中親友的狀況,希望提供救助;而比較受到矚目的災區外集體行為,則是利他主義的迅速蔓延、並因此引發的救災資源之匯流、以及志願性救援行動之大量投入。

為何災難發生後,災區內外的利他主義會特別明顯,曾經吸引不少學者加以探討。根據Wegner and James (1994: 231-32)的觀察,在自然災害之類的共識性危機中,因為社會成員感受到社會體系所受的外力威脅,並且體認到立即而明顯的問題需要解決,因此會產生同仇敵愾的情愫,並具體地展現在社會區隔的消除(leveling of social distinctions)、利他性規範的顯現(emergence of altruistic norms)、以及公民角色的擴張與社區認同增強(the expansion of citizenship role and increased identification with the community)等外顯特徵之上。質言之,災區外原有的社會規範也產生了微妙的轉變:社會整體瀰漫著同情受難者的氣氛,並對於提供受難者適當援助的預期升高,而對趁火打劫、趁人之危行為的譴責也更加嚴厲。若將此現象

<sup>18</sup> 災區或災民的認定,並非全然自明的概念,在定義上遠比想像中複雜,一方面不容易有缺乏全然客觀的標準與明確的界線,另一方面往往涉及社會認知過程與政治考量等非全然客觀的因素。例如,有不少受到災害較間接影響的「隱性災民」(hidden victims)。本文不欲在此深入討論,僅概括地指涉受到災害具體影響的地區與居民(Drabek, 1986: 143)。

解釋為災區外緊急規範的形成，則此規範通常是短暫的，會隨著社會對該災難的注意力消退而迅速消失。

### 三、政治與集體行為的管理

兩股集體行為發生後，人際互動暴增，公益與私利交織下，「政治」的重要性便突顯出來。在此特殊情境下，政府的決策者不但需要政府決策者不但要處理自然力直接侵襲下的災害，更要處理隨之而來的人際衝突。在災民尋求定義緊急情境時，衝突來自於誰要承擔災害損失的責任。雖然釐清法律上的責任是司法層面的問題，但如何透過政策以減少災民產生反社會的集體情緒，正是政治層面的問題。同時，在處理迅速集結的人力與物資時，不但要克服儲藏、運輸等管理上的挑戰，更需要分配的智慧：分配涉及需求的多寡與迫切程度等公平與效率原則的衝突。如何在諸多相互衝突目標中獲得平衡，以獲得最大多數人滿意，便是「政治」希望能夠解決的問題。然而，從實證的觀點來看，上述理性的目標卻無法完整地解釋決策者的行為。災變情境中集體行為的治理涉及許多偶發的狀況，不同的官僚層級可能被迫作隨機的決策以爭取救災的時效。因此上層的管理者因此往往面臨授權與統籌的兩難。決定是否願意授權，把自己的政治前途交到別人的手中，實非科層組織應然面的問題，而是利益分配、權力結構等實然面的考量。以下以台灣的實例來加以說明。

## 參、台灣九二一震災情境中之集體行為

若跳開災難情境紛雜的表象，從社會學的角度切入，則可將災難發生後民眾的行為，整理歸納為兩股在災區匯集的集體行為：其一是災區內民眾定義新生情境、調整既有規範、並據以具體回應災情的集體行動。其中包括向外疏散（撤離）或求援的人群移動以及留滯於災區內進行救援、減輕災情的活動；其二則是災區外民眾開始動員資源，並將人力物力設法輸入災區、提供災民即時救助、並將資源分配到廣大需求者手中的努力。雖然在自然災難這類「一致性危機」當中，集體行為的目標較為一致，衝突的可能性較低，但突然而大量增加的人類活動，勢必造成協調的困難。本文強調，有效的災難回應與災情管理，便築基於對於此二類集體行動本質的深入瞭解並有效掌控，俾能以減低行動者之間的衝突，以導引各方資源至最合適的救災行動之中，發揮最大的行動效果。

台灣於民國八十八年九月二一日凌晨發生芮氏地震儀 7.3 級的地震，並於其後三週內發生餘震 12,166 次，其中不乏規模達 6.8 的大餘震。即便台灣處於地震頻繁的地帶，如此規模的地震也屬罕見，而在中部（包括南投、台中、彰化、雲林等地）

地區以及台北市，造成嚴重程度不一的災情<sup>19</sup>。面對規模空前的地震侵襲，災區的民眾的行為，大抵依循著前述「連續性原則」來回應。除趨吉避害的直接反應外，可觀察到許多重新定義緊急情境的活動；而災區外的志願性救援行動也迅速成軍，與所募集的救援物資，在非常短的時間內湧入部份受災嚴重的地區，積極展開救援工作。上述兩股包括以災民與非災民為主體的集體行為，大抵在餘震仍然肆虐之際，即已匯集於許多受創嚴重的地區。茲分別討論如下：

### 一、災區內民眾的集體行為 搜索資訊、定義情境、與咎責行為

根據相關報導與訪談資料顯示，強震來襲之際，受創嚴重地區的民眾，除了基於本能地逃出建築物外，並未發現有民眾因為受到驚嚇引起大規模的、盲目的竄逃行為。多數災民並非在主震發生的瞬間便奪門而出。反之，根據何明錦與蔡綽芳的調查（2001），主要的撤離行為發生在主震過後的3-10分鐘左右<sup>20</sup>。民眾在受到驚嚇之餘，雖可能有前述「災難症候群」初期的外顯特徵<sup>21</sup>，但其撤離行動並不類似球場坍塌時群眾爭先恐後竄逃的情形。災民離開住處時，並未明顯感染集體的恐慌性情緒，而大多仍舊能審慎評估狀況的危急程度。個人不同的反應，可能較受到其先前災難經驗的影響甚大，其他因素如個人慣性行為、對危險性的認知與評估（如房舍堅固程度的評估）等。

因此，若強調集體行為的互動性，則九二一震災中災民的集體行為，應從民眾離開其建築物，向臨時收容災民的處所聚集後開始。根據調查（何明錦、蔡綽芳，2001），集集大地震中，災民從家中撤離的行為，大致分為兩階段：首先，有76%的災民將自家面前的道路作為第一階段的避難地點，以集合家人一起行動。之後，部份災民會進一步尋求附近的空地作為較長久的臨時避難的場所<sup>22</sup>。而社區附近的學校操場、公園廣場等開放空間，則因靠近自宅方便就近照顧財物、環境熟悉易有

<sup>19</sup> 雖然此一地震是一個絕佳的自然實驗室，提供學術界蒐集個體層面資訊，來檢證災難情境中有關個人行為的諸多假設的機會，然而，國內似未見一個跨領域的研究團隊在第一時間內抵達災難現場，並以訪談、問卷等田野調查的技術，有系統地蒐集、整理並發表實證資料。如前述 Disaster Research Center 長期致力於建立災難情境資訊資料庫，以及發展新災難研究方法的努力（丘昌泰，2000：28）。因此，本研究只能依賴媒體深度報導、救災人員的回憶錄、以及事後相關人員的訪談紀錄等資料作為佐證之依據。無法在第一時間內，根據既有的理論架構，蒐集到第一手實證資料（訪談到災民、官方與民間的救災人員、乃至於政府上層的決策者），實為本文作者至深的遺憾。

<sup>20</sup> 大地震發生時，因為有接近無重力之狀態，使人們無法平衡地行動。因此，若房舍於主震發生時即已倒塌，則災民往往沒有逃竄的機會。而根據許多災民的陳述，其房舍之倒塌，其實是餘震發生後的事（王正一，2000）。

<sup>21</sup> 請參考網址<http://www.arch.ncku.edu.tw/921/psycho.htm>（於90/6/12查詢）。

<sup>22</sup> 在災情嚴重的地區（如東勢鎮），計有高達四成的民眾會尋求臨時避難場所。詳請參閱何明錦、蔡綽芳（2001），表3。



歸屬感等因素，立即成為社區居民所偏愛的選擇<sup>23</sup>。民眾瞬間承受了龐大的情境壓力後，聚集在此以滿足其重新詮釋處境並宣洩壓力的需求，並開始集體行為中「騷動」(milling)的階段。在此臨時聚集之處，社區意識突然增強，許多彼此從未交談的社區成員因有共同的議題而消除了原有的隔閡，共同的奇特處境也讓置身其中的個人表現得較為友善而樂於助人。而此間資訊蒐集以及意見交換，除了有穩定其情緒的功能外，並能滿足災民企圖瞭解現況、定義其情境、並進而尋求行為依據的需求。

驚魂甫定之下，災民嘗試透過資訊蒐集與交換來瞭解災難情境的各個層面 包括原因、後果、以及引伸的因應之道。此間，許多人受到失去摯愛親人的心理衝擊；有些人身體的創傷，擔心未來的健康狀況；有些人則遭受龐大的財務損失，未來生計有發生困難之虞。而他們在接受「災民」此一新的社會角色之前，都有共同的疑問 誰是加害者？尋找應對災難發生負責的人，並透過對加害人的譴責求償，來平衡其受害的情緒，是定義災難情境相當普遍的「咎責」(blame assignment)行為。雖然在九二一震災中，災害發生最直接的因素是自然界的能量釋放，但災民的歸因行為在不同的社會次體系仍有明顯差異；同時，不同的歸因也導致不同的態度與行為。

在中部接近震央的地區，災情有相當的一致性 例如，構造類似的「土角厝」都難以倖免地倒塌，而樓房的坍塌情形也十分普遍。此時，災民則傾向接受宿命的解釋，相信是天意使然，因此迅速接受其災民的新角色。此一情境下的新規範，則較接近 Quarantelli 傳統中強調的「正常化原則」(normalization principle)：依照災前的規範，將災後的活動常規化 (Wegner and James, 1994: 243)。在此類新規範下的態度與行為，對災難的回應與管理具有比較正面效果。例如，配合「災難症候群」中期特性的顯現，災民之間的利他主義與助人之公民行為容易醞釀與發酵 個人對親人以及團體安危的關切升高，對自身的疼痛與財物損失反而較不在意；並對於外來的（包括政府與民間）各項救援措施，易有較高的滿意度與感激心理。在以「天災」為情境主軸 (theme) 的回應行動中，災民坦然接受外來的援助，並以尋求立即性之救濟物資與人道援助為主要的訴求。

相對而言，另一種極端的情境定義方式，是把自己定義成「受害者」而非「災民」。在遠離震央的都會區中 如台北市的東星大樓與台北縣的博士的家等 大樓倒塌的受災戶，發現周遭的建築物在震度四級的地震中並沒有明顯損壞，但自己的大樓卻瞬間坍塌，因此傾向於將災難定義成人謀不臧的結果，而非不可抗力的自然災害。緣此，他們較容易抗拒災民的新角色，歸咎自身之不幸於社會所施加的不公平待遇 如建商的偷工減料、政府的監督不周等<sup>24</sup>。反映在態度與行為上，此類以

<sup>23</sup> 根據統計，選擇學校的人口比例為 37.46%，公園的為 22.37%，公家機關與軍事用地的有 11.63%。詳請參閱何明錦、蔡綽芳 (2001)，表五。

<sup>24</sup> 例如，東星大樓的受災戶最先歸咎大樓的倒塌於一樓第一銀行的裝修工程 (陳淑泰，1999)。

「人禍」為情境主軸的回應行動，乃以向加害者尋求損失賠償，或甚至以追求社會正義為主要訴求。此時，集體情緒則傾向於憤怒的自力救濟（導致如「自救會」等臨時組織的成立），而非以同情為主的利他主義<sup>25</sup>，同時，此間成員對於外界的援助行動也抱持較低的滿意度。此類明顯的對比，可在相關報導中找到例證。相對於中南部的災民只要求一頂帳棚以棲身，台北地區的受災戶一方面有機會接受凱悅、遠東、環亞等飯店的高規格收容接待，另一方面更提出「要國宅，不要軍營」的訴求（陳珮琦，1999），顯示其與中南部的災民有截然不同的預期與規範型態。

介於兩種較極端的情境詮釋之間，還有第三種混合式的定義方式，如中南部地區的倒塌大樓的受災戶如台中大里市的「金巴黎」、「台中王朝」；雲林斗六市的「觀邸」；彰化員林鎮的「龍邦富貴名門大廈」等對於災難的理解。一方面這些地區普遍都有相當明顯的災情，顯示所謂「百年大震」的龐大威力乃災害發生明顯而直接的原因；但另一方面，由於附近建築的損害程度不一，而這些大樓坍塌的場面又特別驚悚而富有戲劇性，因此常成為媒體報導的焦點，將其與北部的明星災區相題並論，故災民的心理，在相當程度上與北部災民分享著「受害者意識」。因此，這類災區可能產生轉換式（transformed）的定調過程：一開始大樓的受災戶因為不具備辨識災害原因的資訊（如其他類似情形是否普遍）與知識（如建築物結構與地震規模的關係），故先與附近的災民分享以「天災」為主軸的情境定義；當資訊越來越豐富，專家的意見也開始介入，產生引導的作用，使這些災民迅速將情境定義轉向「人禍」的主軸<sup>26</sup>。例如，台北市結構技師工會理事長蔡榮根也公開表示，諸如建築物一樓採挑高設計、住戶任意改變建築結構、建商未依韌性規定施工、建管法令、審查不夠周延等人為因素，才是造成許多致命災難的主因（董永年，1999），正是以專家的身份為這些災難的原因定調。

除了專家，政府官員本身的言行也在定調過程中扮演重要角色。農委會官員在災後第四天勘查災區水土保持設施損害情形後表示，非斷層帶地區的樓房塌陷，以人禍如柱內填塞沙拉油桶以及鋼筋未以鐵絲纏繞包筋等不當施工的成分居多，而與土壤液化所造成地滑的關係較不顯著（崔慈悌，1999）；同時，調查局長王光宇於災後第四天內宣示，將這些損毀最嚴重的大樓列為追查重點，全面展開官商勾結、建商偷工減料等不法弊端的調查蒐證任務（趙國明、胡孝誠，1999），並有檢察官將部份建商收押（如博士的家建商林義信於二十四日收押）或限制出境，也不啻是以具體行動為災禍的人為因素背書。這些專家、學者與官員的意見在大眾傳播媒體鎂光燈聚焦之下，配合著媒體對災情聳動的報導，在定調過程中發揮了明顯的影響力。

<sup>25</sup> 受災聯盟於國慶日夜宿總統府的抗議行動可為代表（中時晚報，88/10/08）。

<sup>26</sup> 此一轉變，除了此類互動性因素外，災民尋求「替罪者」（scapegoat）的心理需求（希望找到造成損害的具體負責對象），以及預期轉變後所能獲得的實際利益（如取得損害賠償或國家賠償的法定地位），都有助於促成這樣的轉變。

總之，透過不同的情境定義方式，災區民眾產生不同的行動規範，也產生不同的態度，而這些都會反映在其群體活動的內容與延續性上。在「災民」的情境中，互助、救援、減少彼此損失等活動被視為正當而合理的行為，故當緊急的情境需求消失，共同致力於救災的集體行為也迅速消退。反之，當災區民眾將自己定位成「受害者」，救災行動只是階段性的主題，損害賠償或伸張正義等訴求會迅速成為集體行為的主軸，進而形成抗爭性的集體行動，延續到災難之後。若其訴求能獲得正當性，並成功地動員其他社會資源，此集體行為便能持續發展成為影響層面較為深遠的社會運動。

## 二、非災民的聚合行為

自然災難也對災區外民眾產生衝擊，並引發集體行為。九二一地震之後，台灣在災區外的社會大致符合連續性原則的預期，在大部分的層面，都持續受到長久以來即已存在的規範所約束。然而，也有許多集體行為在災後清楚地呈現。正如同世界上其他地區 包括已開發和開發中國家 所觀察到的現象，即災難一發生便有大批人潮不約而同地湧入許多受災嚴重的地區。若分析這股匯流行動，則可發現這些人群不但各有不同的動機與意圖，同時其匯流的型態也可大致區分為組織性與非組織性的行動。在動機方面，最明顯的是因為本於職務需求，趕赴災區執行任務的工作人員，包括媒體工作者與救難人員等。除了災區內部的動員，受創嚴重地區往往因為公務員本身就是災民，行政體系可能幾近癱瘓，故救難工作往往需由災區外的人力填補。而指揮、運補、通訊等體系都比較完整的國軍部隊，便成為回應最迅速的組織性行動者。根據報導，許多營區或部隊都在第一時間內主動投入鄰近災區的救災工作<sup>27</sup>，而較大規模的部隊馳援，也在國防部成立「臨時救災中心」之後隨即展開<sup>28</sup>。

除了受命前往災區值勤的工作人員，許多向災區匯集的行動是基於自願的。根據觀察，九二一當天下午各災區的對外交通雖然已陸續搶通，卻出現大批湧進災區的車潮，造成傷患外送與資源性物資內輸的困難，據分析是許多在中部都會區內的民眾，關心災區內親友的安危，卻因為通信電訊中斷，而希望親自前往瞭解狀況（趙建雄，1999）。這些民眾與另一種最為人所詬病的自利性群眾行為者 擠進災區看熱鬧以滿足其好奇心者（楊樹煌、張慧君，1999），乃至於前往救災的志工，往往難以區別，因此對於災區進行交通管制，有諸多技術層面的問題必須克服<sup>29</sup>。

向災區匯流的集體行為中，最受到學者重視的，乃各類志工（第三部門）的緊

<sup>27</sup> 例如，憲兵二〇二營於四時十五分派出 470 人馳援東星大樓現場；清泉崗基地的步二營官兵於災後四小時內抵達豐原市進行搶修工作（汪士淳，2000：89、56）。

<sup>28</sup> 「臨時救災中心」於九二一當天清晨六時成立，由副參謀總長王漢寧中將擔任指揮官，當日便調動五千餘名兵力投入各地救災工作（張炳榮，2000：874）。

<sup>29</sup> 根據消防署官員表示，目前政府已訂定「民間志願組織協助災害防救認證辦法」希望透過加強認證的方式，以嚴格過濾進入災區的人潮。陳崇賢組長（災害搶救組）訪談紀錄，2001/7/10。

急聚合行為。與國外的狀況相當類似，各類民間救援團體在震災發生後動員得相當迅速而有效率。例如，已累積許多國內外救災（如華航大園空難、林肯大郡等）與賑災（如哥倫比亞、土耳其震災、中美洲四國水災等）經驗的慈濟基金會（萬育維、吳宛育，2000：127），在這次震災中，發揮驚人的動員能力，不但是災區居民公認最快抵達災區現場的團隊（邱恬琳，1999），並在震後數週內有組織地投入超過10萬人次的志工人力（僅次於國軍部隊的46萬人次），不但廣受各界好評，且引起國際媒體的注意（梁玉芳，2000：12）。此外，法鼓山、佛光山、一貫道、世界展望會台灣分會等社會服務與宗教團體（邵冰如，1999），以及各類救難（如來自二十個國家的四十一個國際救難團體以及國內的新竹救難協會等）、醫療等專業團體，都在第一時間內進駐災區，發揮可觀的救災、賑災功能<sup>30</sup>。

此一志工在災後迅速聚合的現象，乃社會大眾意識到特殊情境的形成，嘗試結構（structure）此一情境並希望將其正常化（normalize）的反應之一（Mileti, Drabek, and Hass, 1975: 63）。遇到百年來最嚴重的災情，災前的普遍存在的社會角色與規範已無法滿足情境需求，因此許多民眾尋求更積極的角色與新的規範體系。對於一般大眾而言，定義緊急情境的過程可能需要較長的時間，經過一段醞釀與定調的階段。在媒體鏡頭與深度報導之下，如挖出相擁而亡的一整家人、從罹難父母懷抱中救出的幼子等，社會成員開始體認此一災難的嚴重性與非常性，使社會的集體情緒微妙地轉向同情與利他主義。此間，「希望提供援助給無辜的災民」遂成為主流價值，除「愛的論述」充斥（顏厥安，1999），人性中許多自利的傾向，也會在一時之間受到不同程度的抑制<sup>31</sup>。

在「助人」的主流價值中，大部分的人以募款、捐款的方式表達其善意，有些人則奔赴災區救援。個人採取何種行動，乃至於哪些人會成為災區的志工，向來為災難學者關切的對象。國外的研究顯示，除了性別、年齡、居住地與災區的距離、宗教信仰程度（devotionalism）以及社經地位等人口背景曾被證實與「是否參與救災志工工作」或「參加何種救災志工工作」有相關性之外（Wegner and James, 1994），能促使社會成員迅速建立新規範體系與並積極扮演救災者角色的重要因素是個人先前的經驗，或所謂的「災難次文化」（disaster subculture, Drabek, 1986: 178）。以九二一震災的動員情形而言，像慈濟的志工與許多縣市的救難協會的成員，恰如國外的紅十字會等單位，因為救災經驗豐富，故很快便能在此類緊急狀況中瞭解情境需求以及其所能扮演的角色，因此可以迅速動員<sup>32</sup>。

<sup>30</sup> 根據媒體的評論，媒體及民間團體往往先於搜救隊伍不斷深入災區，當災難現場被發掘出來，搜救隊伍與後勤支援才跟著到抵達（中國時報，1999/9/24）。

<sup>31</sup> 震災後雖然出現大量的利他性行為，但哄抬物價（季良玉，1999）、趁火打劫（韓國海，1999）、散佈謠言（段鴻裕，1999）等自利性行為也不乏其例。然而，在媒體對焦的效果、社會激烈的撻伐等反應中，這類事件之發生頻率與嚴重性似有誇大的可能。

<sup>32</sup> 例如，慈濟在緊急救援方面的經驗使其一開始便秉持五大原則——及時、直接、重點、尊重、務實——進行救災，並在災後第三天，便著手籌畫臨時屋興建事宜（萬育維、吳宛育，2000，127-31）。

由 Moe (1990: 33) 的理論引伸，影響個人採取志願性救災行動的另一項重要因素是個人對於行動效果的自我評估，亦即其行動功效意識 (efficacy) 的高低。許多救災相關的專業人員，如醫護人員、社工、乃至於殯葬業者，相信自己能在災難情境中發揮功能，故較有主動前往災區的動機與意願。此外，個人是否屬於特定團體，隨著團體被動員，也攸關其投入意願。團體身份除了使其成員有機會接受相關的專業訓練<sup>33</sup>，團體中的社群性 (solidarity) 提供個人與志同道合者的心理連結<sup>34</sup>，除了使個人比較容易克服採取行動前心理障礙與惰性，也容易在其投入志工工作後，面對前所未見、慘絕人寰的災難情境時，能獲得及時的心理支持與慰藉，而使其志工的投入能長久持續下去。最後，由於團體內的組織分化程度高，分工較細，個人容易在其中找到自己的角色定位，比盲目投入救災的群眾之中，更容易有方向感與成就感。

此外，亦有許多不隸屬於任何團體的熱情志工，自行前往災區，與當地的志工以各種方式進行集體的或個別的救援行動。這類志工的比例與在災難現場的行為模式，至今尚未有深入的研究來加以瞭解，但一般預期他們會先在現場找尋其所隸屬的專業團體，或加入其所認同的慈善團體，以尋求組織化的救災行動，並確定其所扮演的角色。在災區進行交通管制後，非專業志工個別湧入災區的現象便獲得控制。許多非專業的志工，轉而在災區外先向救災組織報到，取得團體的身份以進入災區，<sup>35</sup>或先向政府單位或民間團體聯絡，等候徵召。

## 肆、救災的官僚理性與政治邏輯

### 一、災難與政治危機

由以上分析可知，自然災難情境的特殊，不在於其表象的紛雜性，而在於其矛盾現象的組合：自然界突如其來的巨大破壞力造成了人類社會的重大災情，為了回應此一緊急狀況，立刻造成了社會與政治體系的需求超載 (demand overload)：除了災變現場的救援、安置與鑑定等有形的任務需求，需要大量的人力、物力和財力之外，災變也將該社會帶入失衡的不穩定狀態，使其成員被迫投入重新定義情境、

<sup>33</sup> 如慈濟特別重視在發放賑災物資、安慰災民時的話語及肢體語言之訓練，以免對災民造成二度傷害 (梁玉芳，2000: 37)。

<sup>34</sup> 最常見的心理機制包括外顯與內建榮譽感。前者是個人以身為特定團體成員而產生的榮譽感，例如慈濟人常以身著青天白日的委員制服為榮。後者則是在救難專業團體中比較常見的，乃是以社會化之「英雄主義」透過組織中對特定對象專業能力與情操的認同與崇拜，來激勵其他成員累積自己的專業聲譽 (Lois, 1999)。

<sup>35</sup> 許多義工向慈濟各地分會報到，臨時整編後穿戴慈濟的背心或貼紙，由慈濟人帶隊到災區的協調中心，接受任務之指派 (梁玉芳，2000: 36)。

尋求新的行動規範等隱性的活動。而政治體系也面臨極大的壓力，不但必須回應許多非常態性的任務需求，也必須處理隨著災情而來的責任歸屬問題。災情越嚴重，社會對災難的解讀越傾向人為因素，則對既有政治體系的衝擊也越大，甚至造成政治危機。

隨著「需求超載」而來的，卻是「供給超載」(supply overload)：災難一發生，大量的人力(包括政府救災人員、國軍、企業與第三部門的志工)迅速湧入災區，各界踴躍捐輸的物資也源源不絕地輸入，在部份災區堆積如山；來自國內外的捐款也迅速在不同的帳戶中累積，總金額超過新台幣三百零五億元<sup>36</sup>。充沛的民力與資源瞬間聚集，在缺乏預先計畫如何管理與應用的情況下，這些資源的處理，無疑是極大的負荷(簡獻宗，1999)。

有需求也有供給，理論上問題應該可以迎刃而解。但沒有市場，缺乏有效的分配機制(少了「價格機制」這隻看不見的手)，更缺乏及時的資訊。誰在什麼地方需要什麼，結果卻是供給消化不了、而需求依然迫切的市場失靈<sup>37</sup>。此適足以說明，大型自然災難並不是小型災難成比例的擴大，而是在某個災難規模的臨界點上，整個供需體系即有失控之虞，因此大型災難被許多人視為「混沌狀態的觸媒」。當市場失靈，「政治」便取得合法的干預地位。如何媒合災難情境中的需求與供給，亦即如何整合人力物力資源，並且有效率而公平地分配資源以因應龐大的需求，無疑是災難情境中最艱鉅的任務。

## 二、回應災難的官僚理性

由此觀點而言，救災行動有其「官僚理性」的考量：如何以組織化的行動，緊急動員足夠的資源、並將資源儘快送達需求者的，包括受困者能被盡快救出，受傷者能迅速就醫，受驚者能被及時安撫，以及所有受災者的維生需求能被維持等。此間，有無足夠的資訊(包括蒐集、分析與傳送)、強而有力的指揮體系將情報轉換成適當的決策並透協調各(公私)部門執行決策，乃至於通暢的運輸與社會秩序的維持(如謠言的散播)<sup>38</sup>等基本條件，都攸關災變現場的管理的成效。

緣此，改善災難情境的管理成效行政考量，在於提供技術面與制度面的配合。以九二一災變中最為人詬病的指揮體系混亂為例(呂和樹、林元祥，2000)<sup>39</sup>，可

<sup>36</sup> 根據內政部統計，各界捐款截至八十九年八月十四日止，中央政府計 134 億餘元，地方政府計 76 億餘元，民間 94 億餘元。詳見 Google's cache of <http://921erc.gov.tw/life/casework/donation.htm> (於 90/6/10 查詢)。

<sup>37</sup> 例如，大量泡麵被送到災區，結果沒有熱水可泡；許多舊衣物堆積在災區也不知如何處理，甚至有龍蝦被送到災區當賑濟品。而迫切需要的物質，如醫療器材(藥品)、帳棚、電池、乾冰等卻未必能順利募集。

<sup>38</sup> 關於「謠言」之為集體行為中騷動階段的特殊溝通方式，社會學者已有深入的討論，詳見 Turner 之整理(1994: 244-46)；而關於九二一地震中關於謠言的實證研究，請參閱陳杏枝(2000)。

<sup>39</sup> 相關的批判與報導，請參閱董孟郎(1999)；陳嘉宏、張慧君、伍崇韜(1999)；李家同(1999)。

發現災前政府並未備有詳細的地理與人口資訊系統，故地震發生後不易掌握可能的災區與災情；其次，災後國內有線與無線通訊系統都斷訊或塞車，連軍方專為緊急狀況準備的「潛龍線」都出問題，如此脆弱的通訊系統如何因應災難中龐大的通訊需求<sup>40</sup>？同時，我國以地方為主的救災體系，平時應付火災或規模較小的風災水災或許還能勝任<sup>41</sup>，於跨縣市的大規模災難發生，而需要將外界（如國軍、慈善團體）大量湧入的資源整合進原有的救災指揮體系時，則發現整個行政機制失靈情形嚴重（曹俊漢，1999）：鄉鎮市層級的行政體系因為本身就是災民而幾近癱瘓（董孟郎，1999b），縣市層級的救災組織既缺人力設備（蕭承訓，1999）、也缺乏足夠的權限（羅如蘭、伍崇韜，1999；林萬億，1999）、資源與專業知識能力<sup>42</sup>，而中央派駐地方的官員不是層級太低，便是對地方行政體系的運作不瞭解，導致其與地方行政指揮時有扞格（李祖舜，1999）。

除了政府間的垂直救災分工體系出現斷層，政府與非政府部門（包括國軍與民間團體等）之間的水平分工與資源整合不良，是九二一災難管理最明顯的缺失。災後民間發揮了超乎想像的豐沛救災力量（瞿海源，1999），而國軍組織化的動員<sup>43</sup>，也獲全國民眾給予最高的評價<sup>44</sup>。然而，不但政府與國軍之間常有意見不合的報導（呂昭隆，1999）<sup>45</sup>，也時聞民間或國外救災團隊在災難現場只能各自尋找災區、甚至集聚在明星災區（如南投的「上毅世家」現場），引發彼此衝突，憤而撤離（陳嘉宏、張慧君、伍崇韜，1999）。然而，水平單位之間的協調與合作，無法化約成簡單的領導統御問題，因而往往比組織管理需要更細緻的默契培養與溝通經驗。政府單位如果簡化情境管理成為民間人力與資源的收編，則民間單位有可能因為自主性被限制而降低投入的意願。因此必須充分維持其自願的性質，透過資訊與資源的

---

等。

<sup>40</sup> 詳見林宜君（2000）在救災通訊系統方面之討論。

<sup>41</sup> 八掌溪事件以及汐止工業園區的大火發生後，地方因應災變的能力則受到進一步的關注。

<sup>42</sup> 縣市政府資源不足會嚴重影響其指揮統御。據台中縣受訪官員表示，由於主要救災資源來自中央，而鄉鎮市層級的民選首長在災難初期多以私人關係向外（包括黨政軍）爭取奧援，故對於缺乏資源的縣市政府並不重視。例如，災變初期縣府曾召開全縣救災及善後會議，結果轄內鄉鎮市首長參與程度很低。台中縣府官員唐先生訪談紀錄（2001/7/10）。

<sup>43</sup> 由於體制上的限制，國軍投入救災工作並未制度化，也缺乏與地方行政單位間的平行協調機制。因此，國軍組織化動員是在緊急命令發佈之後，在時效上略有延遲。台中縣府官員訪談紀錄（2001/6/28）。災後，此類平行協調的機制已經建立，但正式的規定「申請國軍支援災害處理辦法」仍在行政院核定中。消防署陳組長訪談紀錄（2001/7/12）。

<sup>44</sup> 根據中研院社科所研究員楊文山與助研究員周玉慧委託全國民意調查研究中心所進行的電訪顯示，國軍官兵是九二一災變中對救難合賑災工作最有幫助者，其次是慈濟等宗教性慈善團體（周美惠，1999）。

<sup>45</sup> 例如，南投縣長彭百顯堅持要將體育場騰出辦大型的頭七法會，而將救災指揮中心遷至明德營區，也引來軍方的反彈與災民及救災人員的痛罵。在無法合理化其決定之下，其最後撤回命令。相關報導請參考伍崇韜、魏裕鑫（1999）。

分享，誘使其填補政府部門無法提供的功能<sup>46</sup>。

### 三、災難治理的政治邏輯

然而，災難情境的集體行為，不只需要完成以官僚理性為原則的「管理」工作，而需要達到更複雜的「治理」之任務，始能化為目標一致、行動協調的救災集體行動。潛藏在災難情境兩股集體行為之中的，是交織複雜的個人需求、誘因與行為動機。所謂治理，便是以公共部門的決策行為，提高體系成員的效用。如前所述，災難情境充斥著大量的需求與異常的供給，而無法以市場的價格機制自然調節，因此主要由資源掌握者——除了慈濟等較有規模的慈善團體外，主要是各級政府，尤以握有軍隊及全國預算的中央政府——來決定資源分配。對於政治上的決策者而言，主要任務不只在滿足情境內的行動者（如災民以及救災的義工團體），也必須滿足全國民眾對政府的期待，因為他們會用選票來為政府救災的成效評分。緣此，災難情境的治理，不但有官僚理性的成分，還有政治邏輯的考量。忽視後者的影響，便是高估人性利他的傾向，而無法瞭解災難情境中集體行為與政策行為的全貌。

#### 切政治建構的實體：咎責與卸責

因此，就政治邏輯而言，災難救助的首要考量，已非單純地、最有效率地完成救災工作，或將資源作最有效率的分配，而在於如何「建構」出最有利的「事實」

意即，政府回應災難的成效，並非客觀存在的實體，而是被主觀地建構而成的。首先，在災害發生時，政府必須排除其對於災害發生的責任。當災民在定義災難情境並試圖歸咎責任時，政府會透過訊息釋出、專家詮釋等方式影響群眾定調的方向，試圖將情境定義導向天然災難而非源於政府疏失——兩種不同的情境回導致民眾對政府行動不同的期待。對於天然災難，政府的救災行動才可能有功勞可言；反之，在政府有疏失的前提下，民眾則傾向將政府的作為當成補救措施。

此外，隨著災難事件本身的發展，政府除了直接與救災相關的政策措施與行動外，另與災民、救災者、媒體、以及廣大的媒體資訊的接收者會有許多互動（較特別的如李總統公然指責李濤的節目、與在鏡頭上挺胸與民女爭執等）、而這些訊息透過耳語、大眾傳播或網路等管道，提供民眾必要的素材來建構其心中政府行動的形象。畢竟政府回應災難的行動是否有效率，一時之間不容易有定論，而客觀的統計數據——如救出幾條人命、動員多少人力、發放多少慰問金等，既缺乏公平的比較基準，也難以明確地被用來評斷政府回應作為的良窳<sup>47</sup>。因此，就政治目的而言，

<sup>46</sup> 九二一之後，政府也正視民間的救災功能，除增訂民間志願組織協助災害防救的法令（如「民間志願組織協助災害防救認識辦法」），並藉由九二一基金會之計畫補助以及政府相關經費的預算編列，給予民間組織實質上的資助。陳崇賢組長（災害搶救組）訪談紀錄，2001/7/10。

<sup>47</sup> 例如，政府總自詡在地震發生後半小時內即成立中央的救災指揮中心，比日本的震後四小時有效率，或引外國訪客（如日本眾議員）的評論來說明政府比他國（如日本）表現好（蕭衡倩，1999），都是希望找到對比的基準來提升民眾的滿意度。



操控形象比實際投入救災有更高的投資報酬率。由於此形象的操控在選舉接近時有特別迫切的必要，而且掌控資源（權力）的多寡也攸關其操控的能力<sup>48</sup>，故有學者稱之為「政治建構的實體」（political construction of reality）（Olson, 2000: 276）。

### 物意象操控 — CNN 效應

因此，政府投注在控制其本身形象的努力，往往與官僚理性沒有交集，甚至在資源有限時，彼此還是互相衝突的目標。舉例而言，九二一之後，交通中斷，需要大量的直昇機運送傷患。在未能有效統籌民間直升機，而軍方供應的數量也嚴重不足之情況下（郭錦萍，1999）<sup>49</sup>，總統以及其他隨扈的龐大機隊遂成為民眾質疑的焦點。總統以及其他高層多次到災區巡視的意義為何？除了其排場將干擾救災的進行之外（王建訓，1999），對於指揮救災可有直接的重要性？從官僚理性似難以理解，但政治邏輯卻很明顯。高層不到現場，不足以顯示政府的重視；候選人不擔任救災指揮的工作，就平白浪費在媒體曝光的機會<sup>50</sup>；而其在災難現場對災民的許多慨然允諾，雖違反官僚理性中一體適用的公平原則以及資源運用整體考量下的效率原則，但在媒體鏡頭前，確有凸顯政府解決問題的能力與魄力效果。此類所謂「CNN 症候群」（CNN Syndrome, Dymon and Platt, 1999: 58）官員在媒體鏡頭的壓力下做成的決策，往往政治邏輯的考量大於官僚理性，乃中外皆然的普遍現象<sup>51</sup>。

### 狂決策正當性

政治既被定義成權威性的價值分配，故在緊急狀況下，政府跳出既有的制度框架，有彈性地回應災民臨時性的需求，實有其正當性。然而，對於資源分配者而言，制度是保障資源分配公平的重要機制，制度外的政治性決定，在本質上有很大的主觀判斷成分，故分配決策的正當性（legitimacy）往往是大眾矚目的焦點。故如何合理化其資源分配的決策，使災民、捐助者乃至於全國民眾認同其公平合理，無疑是非常重要的政治工程。九二一災變之初，中部鄉間地區的災民雖認定其情境是天災，故抱持比較宿命的態度，但隨著救援工作的展開，許多明星災區獲得高度關注，而偏遠地區的民眾，則因為質疑政府救災行動的公平性，而發出不平之鳴<sup>52</sup>，甚至

<sup>48</sup> 例如，媒體可能比較依賴中央政府提供政策訊息或統計資料，依賴軍方提供交通工具或相關協助，或靠慈濟挖掘感人的故事，而發展出某種共生的關係；相對而言，地方政府，尤其是鄉鎮級的政府，與媒體的權力關係比較不均衡，故在建構其形象時處於比較不利的地位。關於這類形象建構的政治性，請參閱 Stallings (1994)。

<sup>49</sup> 例如，台中副縣長曾要求直昇機支援不果而大罵軍方（張柏福，1999）。

<sup>50</sup> 曝光率通常與民調的支持率成正比，除非不幸發生諸如直升機起降造成小女孩被樹壓死的意外（章倩萍，1999）。

<sup>51</sup> 對於無法給予立即承諾的官員，則不適合隨便到災區視察，否則會被譏斥為沒有誠意，反而阻礙救災工作的進行。

<sup>52</sup> 關於偏遠災區對政府救援遲緩的抨擊，請見陳嘉宏、劉永祥（1999）。

集結街頭，進行抗爭，無疑是這項政治工程未竟全功之故。

總之，對於位居官僚體系高層、擔負資源分配決策的政治人物而言，其行動必須超出「降低生命財產損失」之類的單純考量，缺乏政治邏輯敏銳度的決策者，將被民主政治的選票所淘汰。然而，與其一味斥責此類「泛政治化」的行徑，不如客觀地承認此類行為實為民主制度下理性決策者的策略性反應，除加以探討並釐清其後果（如是否嚴重影響救災的效能、甚至影響民眾對政府的信任）之外，並更進一步尋求制度面的改善之道。

## 伍、結論：從災難情境的管理到治理

集體行為理論以及社會建構論的觀點為台灣九二一震災提供適切的觀察與理解架構。重大的災難發生時，社會體系雖遭逢重大衝擊，但其個別成員在許多面向的行為與態度上仍維持災前的習性，並首先嘗試以先前的價值、規範與經驗來回應緊急狀態，然後才進入重新定義情境的集體行為階段。此一災後行為與態度的連貫性，會將災前的社會關係帶進災後的社會回應行動中，使每個社會對災難的承受能力有所差異。緣此，有學者依此類災前結構性之社會條件，來評估該特定社會對災難的脆弱程度（vulnerability, Gilbert, 1995）。一般相信，民間組織活動力越強、社會網絡越綿密的社會，在災難發生時越能有效動員，組織所提供的社群性（social solidarity, Dombrowsky, 1983）也有安撫災變情境中的社會成員的功能，因此該社會對自然災難的承受力就越強。此類理論應能在台灣九二一地震中找到相當豐富的研究素材：台灣雖然官方的救災體系仍有很大改善的空間，但慈善團體與社服組織卻呈現相當驚人的活力與效能，值得進一步分析與驗證<sup>53</sup>。

災難突襲後，產生災區內與災區外兩股集體行為的匯流，而呈現高度複雜的情境。一方面引發災區內龐大的人力與物資需求；另一方面也有來自全國的救災物資與志工並迅速在災區匯集，驟然為當地的社會體系造成供需超載的極端現象。由於無法依賴市場的價格機制在此間作有效的分配，政府便責無旁貸地以政治力介入。此間，不但需要有效的行政管理（包括技術與制度面的配合以提高災難現場「管理」的能力，同時也需要完成政治上「治理」的工作：由於災難一發生，便產生資源重新分配的效果。除了龐大的救災物資需送達需求者的手中，而且龐大的社會福利機制必須迅速啟動，連帶產生政府財務上的排擠效果，進而影響到其他人的利益。既是資源分配的權威性問題，便有權力介入，並進而產生利益代表性的問題。質言之，雖然災民是災難中的主角，但政府所要滿足的對象卻不僅止於災民，也包括救災的

<sup>53</sup> 關於九二一地震的研究，實少見由特定理論架構所引導的實證研究。有趣的例外是由美國賓州匹茲堡大學的 Comfort (2000) 教授所執行的研究，以檢證其「自發性組織」（self-organization）的論證。

人，以及所有災區外有投票權的選民。因此，執政者有動機透過形象管理等與救災平行的努力，以尋求其決策正當性的基礎，並適當地維護自身的利益。對於政治人物自身利益與動機正確的認識，才是洞悉災難情境中決策行為的關鍵。而災難治理的最高境界，則是透過媒體、民間力量的監督，讓兩類工作不至於相互衝突，甚至能相互增效，使災難情境中自發性的集體行為，能夠順利被整合成救災、復原的集體行動。

## 參考書目

### 一、中文部分

- 王正一，2000，《為何他們存活？》，台北，健行文化。
- 王建訓，1999，高層巡視講排場災民認擾民，《中國時報》，九月二十三日。
- 丘昌泰，2000，《災難管理學》，台北：元照。
- 伍崇韜、魏裕鑫，1999，蕭裕珍：彭百顯為什麼一意孤行，《中國時報》，九月二十七日。
- 朱武智，1999，救援是空談，《中時晚報》，九月二十五日。
- 行政院研究發展考核委員會編纂（2000），《台灣生命力的再生 九二一大地震紀實》。台中：晨星。
- 何明錦、蔡綽芳，2001，從九二一地震災後探討我國都市防災規劃與改善對策，《研考雙月刊》，第二十五卷，第二期，頁 87-96。
- 呂和樹、林元祥，2000，台灣地區防救災機關及其指揮系統之調查研究 - 台北縣市、嘉義縣市實證研究，《中央警察大學災害防救學報》，第一期，頁 263-294。
- 呂昭隆，1999，地方政府救災整合功能癱瘓，《中國時報》，九月三十日，十一版。
- 李宗勳，2000，我國緊急救災體系整建及運作功能之探討 以九二一地震為研究對象，《公共行政學報》，第四期，頁 323-362。
- 李家同，1999，救災總指揮應扮演的角色與責任，《中國時報》，九月二十五日。
- 李祖舜，1999，震災引發政災，《中國時報》，十月一日。
- 汪士淳，2000），國軍救災如作戰，載《第一時間：慈濟、國軍、北市府、台積電九二一危機應變實錄》，汪士淳、劉在武、梁玉芳、王超群著，台北：天下文化。
- 周美惠，1999，民間力量受肯定高於政府，《聯合報》，十月十一日，

## 四版。

- 季良玉, 1999, 哄抬物價檢舉, 《聯合報》, 十月五日, 六版。
- 林宜君, 2000, 從九二一震災探討我國救災通訊系統之問題, 《中央警察大學災害防救學報》, 第一期, 頁 125-158。
- 林金田, 2000, 引言, 載《九二一集集大地震救災紀實(上)》, 台灣省文獻委員會編印。南投: 省文獻會。
- 林萬億, 1999, 跨得過縣市, 《中國時報》, 十月七日。
- 林義男, 1991, 《社會學詞彙》, 台北: 巨流。
- 邵冰如, 1999, 愛心動起來, 數千志工赴災區, 《聯合晚報》, 九月二十二日, 十版。
- 邱恬琳, 1999, 慈濟典範, 《中國時報》, 九月三十日。
- 段鴻裕, 1999, 抑制散發地震謠言傳單, 《聯合報》, 十月三日。
- 唐雲明, 2000, 災害搶救與危機管理 九二一震災檢討, 《中央警察大學災害防救學報》, 第一期, 頁 29-44。
- 孫志鴻、朱子豪、蔡博文、林峰田、王聖銘、詹仕堅、謝奇峰, 2000, 災害管理決策支援系統之研究, 《中央警察大學災害防救學報》, 第一期, 頁 1-28。
- 崔慈悌, 1999, 農委會勸災, 《中國時報》, 九月二十五日。
- 張建興, 2000, 政府災害防救體系, 於《九二一集集大地震救災紀實(上)》, 台灣省文獻委員會編印, 南投: 省文獻會。
- 張柏福, 1999, 萬事莫如救災急, 《聯合報》, 九月二十三日, 二版。
- 張炳榮, 2000, 世界各國救援, 載《九二一集集大地震救災紀實(下)》, 台灣省文獻委員會編印。南投: 省文獻會。
- 張國城, 1999, 從九二一震災檢討國軍危機處理動員機制, 《新世紀智庫論壇》第八期, 頁 31-36。
- 曹俊漢, 1999, 民間諮詢團, 《聯合報》, 十月十一日, 十五版。
- 梁玉芳, 2000, 慈濟聞聲救苦, 載《第一時間: 慈濟、國軍、北市府、台積電 921 危機應變實錄》, 汪士淳、劉在武、梁玉芳、王超群著, 台北: 天下文化。
- 連經宇, 2000, 我國建立災害防救管理體系之初探研究, 《理論與政策》, 第十四卷, 第三期, 頁 137-158。
- 郭錦萍, 1999, 民間直升機救援, 《聯合報》, 九月二十五日, 十一版。
- 陳弘毅, 2000, 九二一地震災情及防災體系運作情形, 《研考雙月刊》, 第二十四卷, 第三期, 頁 59-64。
- 陳杏枝, 2000, 九二一地震後「將有大地震來臨」的民間謠言之初探, 《台灣宗教學會通訊》, 第四期, 頁 97-109。
- 陳珮琦, 1999, 拒住軍營, 《聯合晚報》, 九月二十四日, 二版。

- 陳淑泰, 1999, 修改樑柱釀災? 住戶一銀各說各話, 《中國時報》, 九月二十四日。
- 陳嘉宏、張慧君、伍崇韜, 1999, 英土西救援隊: 從沒看過那麼亂的指揮系統, 《中國時報》, 九月二十七日, 六版。
- 陳嘉宏、劉永祥, 1999, 等政府來我們早就餓死了, 《中國時報》, 九月二十六日。
- 章倩萍, 1999, 大官到災區 《聯合報》, 九月二十五日。
- 楊樹煌、張慧君, 1999, 軍警阻絕觀光客, 《中國時報》, 十月十日。
- 萬育維、吳宛育, 2000, 從資源動員的角度談慈濟九二一救災作為, 《社區發展季刊》, 第九十期, 頁 127-134。
- 董永年, 1999, 農委會勘災, 《中國時報》, 九月二十五日。
- 董孟郎, 1999a, 救災一團亂, 《中國時報》, 九月二十九日, 九版。
- 董孟郎, 1999b, 救災尖峰, 《中國時報》, 九月二十五日。
- 臧國仁、鍾蔚文, 2000, 災難事件與媒體報導: 相關研究簡述, 《新聞學研究》, 第六十二期, 頁 143-151。
- 趙建雄, 1999, 災後 48 小時仍只見土法煉鋼式救災, 《聯合報》, 九月二十三日, 十五版。
- 趙國明、胡孝誠, 1999, 建物塌, 《中時晚報》, 九月二十四日。
- 蔣本基, 2000, 九二一震災對環保問題探討及因應, 《工程》, 第七十三卷, 第九期, 頁 49-52。
- 蕭承訓, 1999, 以消防人員的沈默揮汗, 《中國時報》, 九月二十六日。
- 蕭衡倩, 1999, 誇中央李登輝: 難為劉兆玄, 《聯合晚報》, 十月十三日, 三版。
- 韓國海, 1999, 王政淵涉搶案: 知災民帶錢逃命才下手, 《聯合報》, 十月十五日, 五版。
- 瞿海源, 1999, 震撼人心與社會心理重建, 《聯合報》, 十月十日, 十四版。
- 簡獻宗, 1999, 如山物資分配無章, 《聯合報》, 九月二十七日。
- 顏厥安, 1999, 921 國殤慮遠, 《中國時報》, 十月十三日。
- 羅如蘭、伍崇韜, 1999, 緊急命令考驗中央、地方事權分工, 《中國時報》, 九月二十八日, 三版。

## 二、英文部分

- Bates, Frederick & Pelanda, Carlo. 1994. In Dynes, Russell R. & Tierney, Kathleen J. (Eds.) *Disasters, Collective Behavior, & Social Organization*. Newark, NJ: University of Delaware Press.
- Comfort, Louise. 2000. Response Operations Following the Chi-Chi (Taiwan) Earthquake: Mobilizing a Rapidly Evolving, Interorganizational System. *The Journal of the Chinese Institute of Engineers* 23, 4: 479-92.
- Curtis, Jr. Russell & Aguirre, Benigno (Eds.) 1993. *Collective Behavior & Social Movements*. Boston, Mass.: Allyn & Bacon.
- Dombrowsky, W. 1983. Solidarity during Snow-disasters. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 1: 189-205.
- Drabek, Thomas E. 1986. *Human System Responses to Disaster: AN Inventory of Sociological Findings*. Berlin: Springer-Verlag.
- Dymon, Ute & Platt, Rutherford. 1999. U.S. Federal Disaster Declarations: A Geographical Analysis. In Platt, Rutherford (Ed.), *Disasters and Democracy: The Politics of Extreme Natural Events*. Covelo, CA: Island Press.
- Dynes, Russell. 1970. *Organized Behavior in Disaster*. Lexington, Mass.: Heath Lexington Books.
- Dynes, Russell, Tierney, Kathleen, & Fritz, Charles. 1994. Foreword: The Emergence and Importance of Social Organization: The Contributions of Enrico L. Quarantelli. In Dynes, Russell & Tierney, Kathleen (Eds.), *Disaster, Collective Behavior, and Social Organization*. Newark, Delaware: University of Delaware Press.
- Gilbert, Claude. 1995. Studying Disaster: A Review of the Main Conceptual Tools. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 13: 231-40.
- Harris, Stephen. 1990. *Agents of Chaos*. Missoula, MT: Mountain Press.
- Hewitt, Kenneth. 1998. Excluded Perspectives in the Social Construction of Disaster. In Quarantelli, Enrico L. (Ed.), *What is a Disaster? Perspectives on Question*. London: Routledge.
- Kreps, Gary & Drabek, Thomas. 1996. Disasters are Nonroutine Social Problems. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 14: 129-53.
- Kreps, Gary. 1994. Disaster Archives and Structural Analysis: Uses and Limitations, In Russell Dynes & Kathleen Tierney (Eds.), *Disaster, Collective Behavior, and Social Organization*. Newark, Delaware: University of Delaware Press.

- Kreps, Gary. 1998. Disaster as a Systemic Event and Social Catalyst, In Quarantelli, Enrico L. (Ed.), *What is a Disaster? Perspectives on Question*. London: Routledge.
- Lois, Jennifer. 1999. Socialization to Heroism: Individualism and Collectivism in a Voluntary Search and Rescue Group, *Social Psychology Quarterly* 62, 2: 117-135.
- McPhail, Clark. 1991. *The Myth of the Madding Crowd*. NY: Aldine De Gruyter.
- Mileti, Dennis, Drabek, Thomas & Hass, Eugene. 1975. *Human Systems in Extreme Environments*. Boulder, CO: Institute of Behavioral Science.
- Moe, Terry. 1990. *The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*. Chicago, IN: The University of Chicago Press.
- Olson, Richard S. 2000. Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 18, 2: 265-87.
- Porfiriev, Robis. 1998. Excluded Perspectives in the Social Construction of Disaster, In Enrico L. Quarantelli (Ed.), *What is a Disaster? Perspectives on Question*. London: Routledge.
- Quarantelli, Enrico. 1983. *Delivery of Emergency Medical Services in Disasters: Assumptions and Realities*. Newark, DE: Disaster Research, University of Delaware.
- Quarantelli, Enrico. 1970. Emergent Accommodation Groups: Beyond Current Collective Behavior Typologies, In T. Shibutani (Ed.), *Human Nature and Collective Behavior*. Englewoods Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Quarantelli, Enrico. 1998. Epilogue: Where We Have Been and Where We Might Go. In Enrico L. Quarantelli (Ed.), *What is a Disaster? Perspectives on Question*. London: Routledge.
- Quarantelli, Enrico & Dynes, R. 1976. Community Conflict: Its Absence and Its Presence in Natural Disasters. *Mass Emergencies* 1: 139-52.
- Rosenthal, Uriel. 1998. Future Disasters, Future Definitions. In Enrico L. Quarantelli (Ed.), *What is a Disaster? Perspectives on Question*. London: Routledge.
- Schneider, Sandra. 1992. Governmental Response to Disasters: The Conflict Between Bureaucratic Procedures and Emergent Norms. *Public Administration Review* 52, 2: 135-45.
- Stallings, Robert. 1994. Collective Behavior Theory and the Study of Mass Hysteria, In Russell Dynes & Kathleen Tierney (Eds.), *Disaster, Collective*

- Behavior, and Social Organization*. Newark, Delaware: University of Delaware Press.
- Stallings, Robert. 1998. Disaster and the Theory of Social Order, In Enrico L. Quarantelli (Ed.), *What is a Disaster? Perspectives on Question*. London: Routledge.
- Stallings, Robert. 1978. The Structural Patterns of Four Types of Organizations in Disaster, In Enrico L. Quarantelli (Ed.) *Disasters: Theory and Research*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Turner, Ralph. 1994. Rumor as Intensified Information Seeking: Earthquake Rumors in China and the United States, In Russell Dynes & Kathleen Tierney (Eds.), *Disaster, Collective Behavior, and Social Organization*. Newark, Delaware: University of Delaware Press.
- Turner, Ralph & Killian, Lewis. 1987. *Collective Behavior*. 3<sup>rd</sup> Ed. Englewood, Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Wegner, Dennis & James, Thomas. 1994. The Convergence of Volunteers in a Consensus Crisis: The Case of the 1985 Mexico City Earthquake, In Russell Dynes & Kathleen Tierney (Eds.), *Disaster, Collective Behavior, and Social Organization*. Newark, Delaware: University of Delaware Press.
- Wegner, Dennis, James, Thomas & Charles Faupel. 1980. *Disaster Beliefs and Emergency Planning*. Newark, Delaware: University of Delaware.



# Disasters and Politics: The Collective Behaviors and Emergency Governance in the Chi-Chi (Taiwan) Earthquake

Ching-ping Tang,\* Yun-tung Tsai,\*\* Chi Huang\*\*\*

## Abstract

Following the 1999 Chi-Chi Earthquake of Taiwan there emerged two strands of collective behaviors: situation definition by victims and convergence of philanthropic assistance by non-victims. By adopting a social constructionist approach and the continuity principle, this paper examines the role of politics in governing the emergency. While a natural disaster can be understood as an extreme scenario with simultaneous demand and supply (labor and material resources) overloads in a given socio-political systems, that system needs not only an efficient administrative system to address the problems associating with the sudden external shock, but also a wise distribution of the huge resources. The latter, however, involves power and private incentives and is political by nature.

Key words: Collective Behavior, Definition of Situation, Blame Assignment, Volunteerism, Consensus Crisis, Emergent Norms, Disaster Management

---

\* Associate Professor, Department of Political Science, National Chung-cheng University.

\*\* Assistant Professor, Department of Political Science, National Chung-cheng University.

\*\*\* Professor, Department of Political Science, National Chung-cheng University.

