

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

保障人民的生命、財產、社會的安全與秩序是世界各國立國宗旨之一，為達到這個目的，各國政府無不積極研究、進行政府革新、再造等方案，期能建立完整的公共體制，藉以提昇政府效能、滿足人民需求。

與命運搏鬥的漫長歷史中，自然災害一向是人類潛在的夢魘，為了驅逐此週而復始的惡夢，人類也投注相當多的心力從事這方面的探索與研究工作。自然災害包括地震、颶風、海嘯、山崩、暴風雨和洪水等等，通常會威脅到人類生命、財產和環境安全。遺憾的是，隨著世界人口的激增以及對自然資源的迫切需求，使得偏遠地區也成為兵家必爭之地，導致此類事故發生的頻率不僅逐日攀高，其形成大災難的例子更是隨處可見。任何一個組織或團體都無法忽視此一趨勢，特別是政府機關更應該避免因為危機管理不當而導致爭議、危及社會安全，甚至動搖國本。

政府在面對上述眾多重大公共危機時，處理過程除了注重相關管理組織的建構與管理、法規的制訂與執行、確保溝通管道暢通外，事前的風險管理與溝通、事中決策者的態度與事後組織解決危機問題能力都具有決定性的關係。在台灣，民國 85 年夏天賀伯颱風過境帶來大量的雨水，對南投和阿里山造成嚴重的傷害；民國 88 年「九二一大地震」造成二千三百餘人不幸喪生，近萬人受傷，一萬三千房屋倒塌，十餘萬人無家可歸，可說是一場大浩劫。而在世界其他角落，1985 年及 1991 年在孟加拉奪走數千條人命的颱風；1994 年在美國的雨果颶風與洛杉磯北嶺大地震，其嚴重性也不遑多讓。

自然災害不論對市民或政府機關而言都是一項危機，所謂「災害」，在災害防救法中定義為下列災難所造成之禍害：風災、水災、震災、旱

災、寒害、土石流災害等天然災害，以及重大火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、空難、海難與陸上交通事故、毒性化學物質災害等災害；其牽涉範圍極為廣泛，處理過程是否得當，除與政府信譽及公共管理績效、人民生命財產息息相關外，稍有差池，不但會擴大人民生命財產的損失，更將使人民對政府處理政務的能力喪失信心。

我國過去的災害防救體系，均以軍、警為主力，也都以事後搶救災害為主要任務。政府與民間多數並無具體防災觀念，對於自然災變，總抱持「水來土掩、兵來將擋」的心態收拾殘局。1994年1月17日美國洛杉磯北嶺大地震給我國一個警訊，行政院連前院長先後派遣官員赴美國考察，就預防重大災害時之設施、編組、演練、宣導、教育、醫療體系、食衣住行等各方面配合因應，研擬具體可行計畫，經歷六次審查會議、行政院會議通過之後，於同年8月4日函頒「災害防救方案」；惟災害防救無論組織、管理、決策以及執行方面，涉及的層面太廣泛，在「災害防救方案」規範不足、拘束力又有限的情況下，對災害防救法制化成為朝野殷切期盼的共識；特別是集集大地震後，政府救災過程所呈現之中央地方權責紊亂、各級政府機關分工整合漏洞百出、消防救災人力與配備嚴重不足、鄉（鎮、市）及災害處理中心、社區與個人防災自救之能不足等弊病，更加速催生「災害防救法」的動力，在府院研商、討論數回合後，終於民國89年6月30日經立法院三讀通過，7月19日由總統公佈頒行，並於隔（民90）年8月24日行政院函訂災害防救施行細則，使我國災害防救法工作正式法制化，也使緊急應變體系的建構有了法源依據。

我國「災害防救法」甫頒布，隨即發生象神颱風，內政部災害防救法施行細則尚未頒訂、各地方政府災害防救作業要點、計畫亦不及訂定；災害發生後，呈現出邊作邊修正，執行上產生諸多爭議紛擾、不切實際之窘境；尤其因為法制規範認知不足，使得防救處理過程，操諸於

執政者一念之間，缺乏合理之決策過程，以至於對下游的政策方案，產生結構上與執行上的不利影響。再者，防救工作具有緊急性，就其政策性質言，危機管理之理論誠有其適用餘地，而利益關係人關係（stakeholder relationship）之良窳對於防救政策規劃與執行成效影響至鉅。

「災害防救法」從中央、直轄市、縣（市）到鄉鎮市區，各自負有體系所賦予應有之功能。當各部會首長認定為重大災害時，即成立「緊急應變小組」來應付並處理危機。然而經過象神颱風、桃芝颱風、納莉颱風、阿瑪斯號擱淺漏油、武陵地區森林火災、阿里山小火車翻覆到 SARS¹ 防疫措施，在在凸顯了災害防救體系的缺失與問題。

本研究鑒於「象神颱風」造成的損害遍及北台灣，死傷人數百餘人，損失財貨不計其數，在基隆地區死亡人數更創下近數十年的紀錄。爰此，筆者想知道基隆市政府在處理象神颱風時，事先有無緊急應變計畫？危機發生前的組織管理、溝通如何？是否就具「危機因子」業務進行議題管理以及如何處理利益關係人關係？預防自然災變的管理策略是否如 Otto Lerbinger（1997）所言，用風險管理（risk management）、風險溝通（risk communication）、工程學（engineering）、社會心理學（social psychology）、社會學（sociology）、政治學（political science）、經濟學（economics）、公共關係（public relations）以及一般管理（general management）技巧，並以團體決策（group decision）方式來面對危機，並找出因應之道。

¹嚴重急性呼吸系統綜合症（Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS）根據世界衛生組織定義，是由一種變種冠狀病毒（Coronavirus）引起，其臨床症狀係發燒、寒顫、肌痛、少痰、乾咳、肺部浸潤病變、呼吸困難，實驗室特徵為淋巴球減少、白血球下降（免疫力抑制）、乳酸去氫酶（LDH）上升、肌酐酸酶（CPK）上升、肝機能輕度異常。

二、研究目的

早期大家對「消防」的認知，大抵停留在對火災的預防、撲滅、火災救護清理與起火責任之追究等工作。隨著時空遞嬗而逐漸擴大到防災、救急以及確保居民的安全範疇（陳弘毅，民 77）。

颱風係自然災害之一，其所造成的傷害對實質環境通常是無法控制，而大眾也傾向宿命地接受，但災前的防範措施、災害過程中的緊急決策，以及災後的因應之道？諸如此類屬於人為、可課責之處，不能因為是「上帝的作為」而倖免。本研究主要以危機管理概念下的預防部分為研究重點，尤其是針對風險管理與溝通、議題管理與利益關係人關係作進一步探討，佐以基隆市政府於象神颱風來襲前之危機管理為個案進行研究，其目的如下：

- （一）試圖對地方政府災害應變體系中之風險管理與溝通做一探討。
- （二）試圖了解地方政府與利益關係人關係的良窳對災害預防之影響。
- （三）依據基隆市政府對象神颱風之危機管理所建構之自然災害預防危機管理理論，提出適用於我國地方政府面臨自然災害前危機管理之行動策略與方案。

第二節 研究問題與研究範圍

一、研究問題

預防 (prevention) 是著眼於未來的、可以衡量與管理的，針對個人與組織週遭不確定事物的準備，通常具有「風險」的意涵，而風險的大小取決於未來結果不確定的高低，以及可能帶給人身或財務損益與利弊的大小；絕對安全必須投入無限大的代價，相對地，若不願意做任何預防，則必須忍受無窮大的後果，而「風險管理」是希望以合理的成本換取最適量的風險，重點在於尋求合理成本與適量風險的平衡點。當然，其中亦涉及與利益關係人的溝通，以及對潛勢危機事物的管理，爰此，本研究將就基隆市政府於象神颱風來襲前之危機管理為個案進行分析，其問題如下：

- (一) 我國地方政府在面臨自然災害前，所採取各種預防措施為何？因應各種自然災變，準備方式為何？有哪些具體準備工作？在這過程中，政府如何與民眾、社區意見領袖與組織內員工等建立關係並進行溝通？
- (二) 災害發生前，行政人員如何宣導防災觀念？與組織內員工、社區民眾等利益關係人宣導過程中，遭遇困難時，是如何排解？對具潛在危機業務，是否給予應有注意並加強預防措施？
- (三) 決策管理階層是如何動員人力、物力等相關資源來預防自然災害的發生？

二、研究範圍

在縱的時間面向，本研究將以基隆市政府在象神颱風來臨前後之危機處理為研究主軸。而在橫的面向，則是進行個案知識流通的同時，進一步了解地方政府在處理自然災害危機時人際互動之探究。

第三節 研究架構與研究流程

一、研究架構

本研究藉由危機管理相關文獻之回顧、檢閱與評析，建構起論文之研究架構（如圖 1-1），而做為蒐證、歸納、綜合與分析個案危機管理項目之依據，最後輔以基隆市政府於象神颱風來襲前之危機管理為個案進行研究，以下為本研究之研究架構圖示：

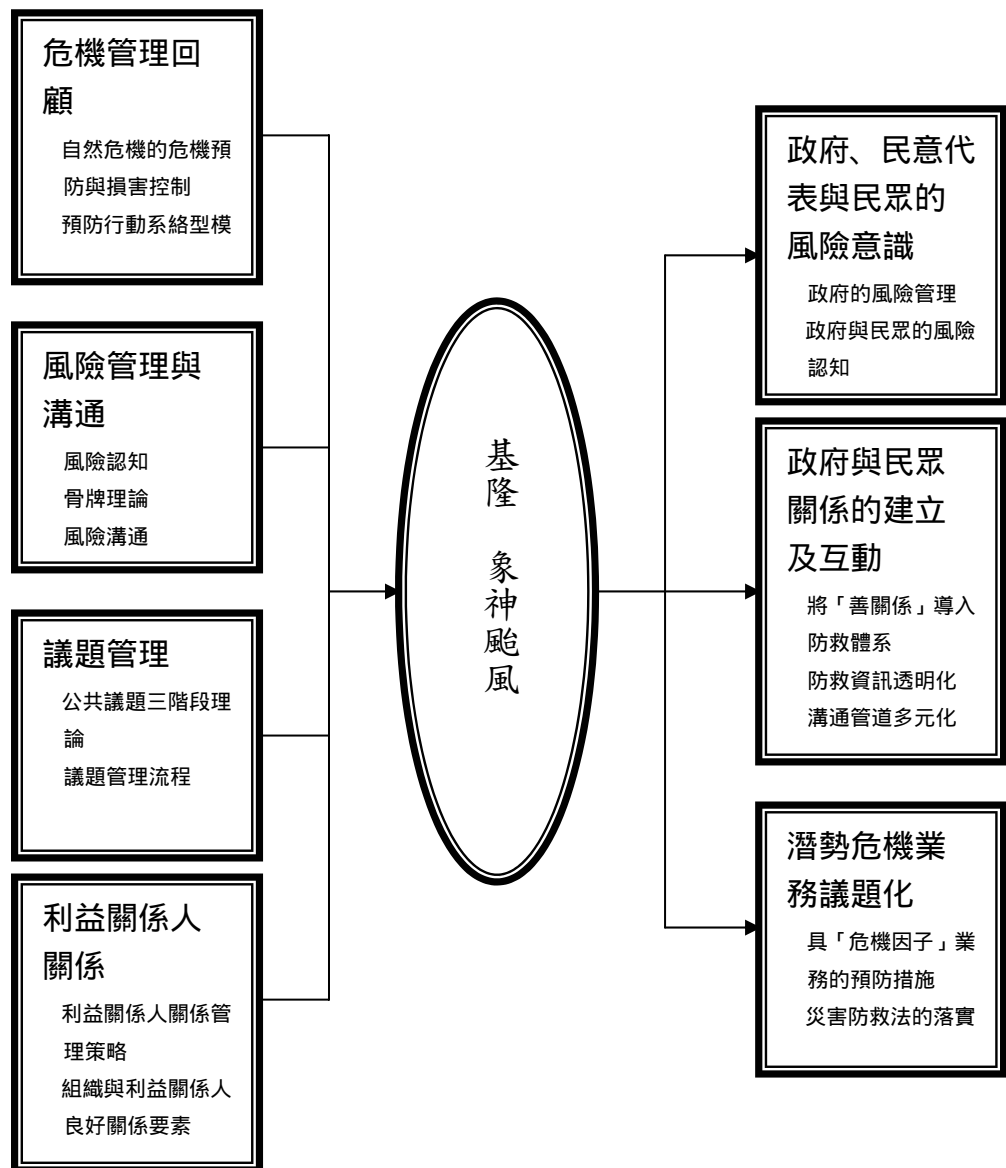


圖 1-1 本研究研究架構（資料來源：本研究整理）

二、研究流程

本研究主要在對危機管理中涉及的風險管理、風險溝通、議題管理、利益關係人關係等的基本理念與策略作一檢視，並嘗試建構一個以實務應用為主的分析基礎。根據相關文獻之探討及本研究所欲達成之目的，本文研究流程如下：

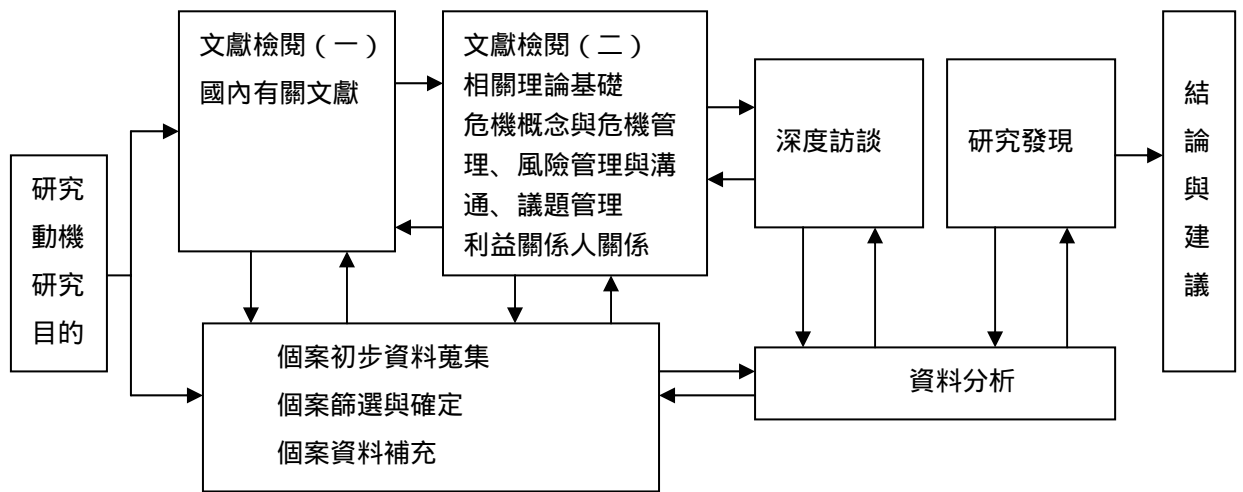


圖 1-2 研究流程（資料來源：本研究整理）

本研究之研究流程圖如圖 1-2 所示，首先，根據研究動機與目的，做為整個論文研究之導引，在進行文獻檢閱（一）（二）同時，進行個案初步資料的蒐集，由此篩選與確定研究個案。接著設計訪談提綱、安排深度訪談事宜，並同時進行初步的資料分析，以做為後續個案綜合比較分析之基礎。在個案訪談綜合比較分析後，獲得研究發現、形成理論，以深化學術研究基礎。最後提出地方政府自然災害危機處理之行動策略與方案，做為其他縣市政府處理類似危機之參考。

第四節 研究方法與研究限制

一、研究方法

研究方法一般係指蒐集與處理資料的程序，例如，社會科學的研究方法，若依其研究設計的性質與資料蒐集的程序，則可分為「非實驗性方法」(non-experimental method)、「準實驗性的方法」(quasi- experimental method) 和「實驗性的方法」(experimental method) 等三類，其中非實驗性的研究方法有兩種：個案法 (case method) 與文件分析 (document analysis)。

至於準實驗性的研究方法則包括：抽樣調查 (sample survey)、比較研究法(comparative method)、實地觀察法(field observation)、測驗(test)、長期縱貫研究法 (longitudinal study) 等。實驗性的研究方法則包括：控制群的設計(control study)、模擬研究法(simulation)、博奕法(game theory) 等 (邱榮舉，民 91：35)。

本研究於研究過程中預計採用的研究方法有：

(一) 文獻分析

文獻分析在研究法上最傳統、普遍的方法之一，它是一種對既存學術進展的背景研究，其要旨在於整合與綜合某一特定領域中，已被思考及研究的資訊。文獻資料依性質，可分直接資料與間接資料兩種。直接資料又稱原始資料 (original sources)、主要資料 (primary sources) 或第一手資料 (first hand information)，乃作者直接報導自己發展的理論或實證研究的發現。間接資料又稱次要資料 (secondary sources) 或第二手資料 (second hand information)，是作者蒐集、分析、彙整某一問題已有的文獻後的間接報導，藉由間接資料的引導，使研究者迅速瀏覽該問題的全貌。易言之，其目的在於將先前之研究文獻做一摘要、比較與分析，以為未來研究之建議。

文獻分析雖然具有節省時間、人力、經費的優點，但在運用上仍有一些侷限，例如文獻分析所得的資訊、內容可能與研究者的期望有落差，重要檔案、文獻取得不易等，本研究蒐集文獻之方法：

1. 電腦線上檢索 (the on line computer search) : 利用網路資料庫以蒐集與主題有關之期刊、論文。
2. 互通法 : 蒐集同一領域的研究論文、報告，加以比較、分析、整理，作為本研究之參考。
3. 回溯法 (the ancestry approach) : 從所蒐集的文獻中，進一步根據其參考書目，追溯與研究主題相關的文獻資料。
4. 引述法 (the citation approach) : 將所蒐集的文獻，藉由電腦或其他方式去搜尋曾經引述該文獻的文獻。

本研究蒐集之文獻可分為下列幾類：

1. 危機管理理論之國內外文獻，包括中英文書籍、期刊、研究報告及研討會論文集等。
2. 政府出版品：監察院糾正案彙編、政府公告、會議記錄、出國訪查報告等。
3. 法令規章：災害防救方案、災害防救法、災害防救法施行細則、災害防救基本計畫、基隆市災害應變中心作業手冊、基隆市颱風豪雨地震災害防救處理中心作業手冊、基隆市政府天然災害勘查處理作業要點、基隆市地區災害防救計畫等。
4. 大眾傳播媒體：報章雜誌、電子報等刊登與本研究相關之資料報導。

(二) 深度訪談

為彌補文獻分析資料取得不完全、遺漏之弊，通常研究者會輔以實地研究、問卷調查、電話調查、深度訪談等方法。深度訪談法是一種比較不具結構性，而讓受訪者有更大的自由，可以引導談話方向的訪問方

式。這種研究方法一般運用在「參與觀察」的操作中，但不參與研究情境的研究者亦可使用（李美華等譯，民 87：442）。深度訪談法和傳統正式問卷面談最大的不同，是在於以一種「非正式」的方式進行；它比較不必然一定要用設計好的問題來訪問，較注意依臨場的情境而改變問題。本研究有關抽樣方式是一種非機率抽樣的「立意抽樣」（purposive sampling）型式，經過深思熟慮後判斷，將可能是典型的群組納入樣本的方式來獲取代表性的樣本。

為能更深入了解政府對危機管理相關議題之運作以及災民對政府處理危機之觀感，關於深度訪談題綱，本研究係參考國內已發表有關自然災害危機處理碩博士論文與專題研究中所做之訪談題目，再佐以本研究之目的與架構，分別就市政府之決策管理階層、行政人員、主要災區意見領袖與居民進行面對面深度訪談。其中，李前市長進勇有感於象神颱風至今的時間對他而言還不夠長，而不願在短期內談起這件往事及對這整個事件的處理對他而言，是太遺憾而不知如何說起為由婉拒受訪。訪談之內容聚焦於象神颱風前，市政府為防範自然災害的發生，如何從事風險管理與溝通？是否針對自然災害可能造成的危機進行議題管理，並與主要利益關係人建立關係？以發現個案災害預防之實際情況，並配合相關文獻資料所獲得知識理論與實證資料，進行個案深入而完整之分析，從個案深入而完整之分析、綜合比較之結果建構起適合地方政府在處理自然災害危機時之建議，以避免本研究流於理論之空談。

二、研究限制

- （一）「危機管理」係為新興之研究領域，在理論建構及相關知識的累積尚有其不足之處，而本研究於引介及翻譯相關之國外著作過程中，將難以避免產生若干疏失及未見真意之憾。
- （二）本研所採取之危機管理理論，係從國外引進並由企業界率先採用，國內各級政府機關並未對此有所認知或採行，難免對相關理

論概念與內涵有所疑慮或不解，作為一探索性、描述性研究，在進行文獻分析、深度訪談等過程中，儘管筆者勉力詮釋，仍不免因認知不同而影響研究結果。

- (三) 雖本研究以在地化之實例做為個案研究，並據此建構起政府在地化危機處理實地理論，希冀做為國內地方政府進行危機處理之參考，但由於不同層級、型態的政府機關所處的人文生態環境各有差異，在運用本研究結果時會有部分落差。
- (四) 本研究依據研究動機與研究目的，釐清危機處理的相關議題，從中擷取適用於本研究個案之危機處理變項，從而建立本研究之研究架構，以進行個案之觀察與比較，因此，容或有其他不同種類之研究使用不盡相同之研究架構、變數，此則非本研究所能涵納與解釋之處。