

921地震政府體系資訊傳布之初探^{*}

孫曼蘋^{**}

如果把記憶拉回集集大地震發生初期，我們想要從中作些檢討的話，最令人印象深刻的，恐怕就是當時救災體系從地方到中央的一團亂了。

災區缺什麼物資，哪裡有人受困，哪裡需要救護人員，似乎沒有哪個救災中心能夠回答；心焦的家長頻頻電詢廣播媒體陷在震央所在的埔里暨大的子女安危如何，卻始終得不到要領；一邊媒體檢討政府「效率比不上慈濟，紀律比不上國際，熱情比不上民力」，另一邊李總統則批評媒體在災區的採訪是「亂跑亂講」。

亂源之一，或許和政府體系不知如何管理資訊傳布有關。本文擬從921地震救災通報系統、災區資訊傳播、及災難事件新聞資訊發布三個面向，來探討政府體系地震相關資訊傳布有何缺失，希望日後處理類似事件時能更圓熟有效。

一、我國的中央防災體系及通報系統

我國的防災體系是從中央、縣市到鄉鎮三級制（省級已經精簡），如圖一所示，從中央的內政部消防署到地方各級消防局縱向指揮，但此一系統亦和各級政府處理災害相關業務部門成立的緊急應變小組以及防災會報也均有橫向連繫，體系看似相當完善。

防災體系中的通報系統也是循此三級制規劃，執行警報通知、災害報告、支援實施、及支援請求等工作。承平時期，由消防署執行的這套體系運作良好，足以勝任何例常性的資訊傳布工作。例如，每天早上消防署救災救護指揮中心，會以無線電電話測

^{*} 本文能在極短時間內完成，究感謝新聞所碩士班石中天、以及甫自經濟系畢業的張明熙兩位同學幫忙資料搜集及整理。

^{**} 孫曼蘋現為國立政治大學新聞學系副教授。E-mail: mpsun@nccu.edu.tw

試全台灣的通訊網路，以確保通訊系統運作正常（雖然有時候對方回應的有些意興闌珊）；再如，平常稍有不尋常事件發生，如任何地方只要死亡超過三人，或是輕重傷及死亡超過十人以上，或是重要道路橋樑有了變故等，都會通報到總統府、官邸、行政院、內政部等部門。

二、日本的中央防災體系及通報系統（有關阪神震災的其他資料，見本報告第陸篇，頁56-61）

日本的防救災體系也是中央、都道府縣（相當台灣的縣市級）到市村町（相當台灣的鄉鎮級）三級制。但是圖二顯示，中央政府成立的「非常災害對策本部」是整個體系的指揮總部，是由首相兼任「本部長」，總攬指揮、監督、綜合調整所屬人員，這些人員是從所指定行政機關或地方機關調來之人。

日本除了中央層次的「非常災害對策本部」外，還有縣市級、鄉鎮級的災害對策本部，各級行政首長就是該級對策本部的總指揮，這和我國以消防系統當總指揮，只能橫向協調其他行政部門大不相同。

位階上的差異，也反應在通報系統上。為配合災害緊急應變指揮及各相關機關的聯繫，日本各級政府設有無線電通訊網路，如圖三所示，從中央防災無線網路、都道府縣防災行政無線網路到市町村防災行政無線網路，另外，消防廳與都道府縣間有消防防災無線網路。圖三還顯示，中央和地方網路間，是透過中央機關在地區或地方分支機構的專用回線網路來聯繫。

（即使有這樣周延、完整的防救災及通報系統，在阪神大地震中，中央和地方間的網路連接仍然失靈，以致首相是在地震發生後兩小時看到NHK的電視新聞方才知道；一位災區國會議員以行動電話通知東京國會辦公室，結果這通要求中央迅速採取救災行動的訊息，是在五、六個小時後才送到首相手上。）

三、我防救災系統格局小、位階低

比較中日兩國的體系可以發現，我國的防救災體系格局小、位階低，整個體系運作只足以應付地方性火災、水災等小規模災害。

集集大地震於九月二十一日凌晨一點四十七分十二·六秒發生後，直到當天早上首長前往災區巡視前，政府體系內的思惟、應變措施及資訊傳布就是在此一規模的體系內運作。一直到天亮前，由於搶救行動尚未展開，設於消防署內的中央災害防救中

心似乎還能掌握相當程度的相關資訊，並藉由廣播媒體迅速告知國人。例如，奠基十年、累積相當基礎研究及先進設備的氣象局，即時研判出正確地震資訊；地震當晚，南投消防局長即時以行動電話通報台北震央所在的埔里酒廠發生爆炸。

但是天亮後開始的緊急搶救階段，所有災區的資訊傳布和救災通報系統全都失靈。雖然蕭萬長院長當天巡視災區後，下午回到台北隨即開會並作成十五項重要決定，其中之一即是責成內政部蒐集災情，「負責隨時提供最新資訊，送交各相關機構辦理。」台北的災害救助處理中心卻始終提不出及時的災區傷亡、受損、需要什麼支援的正確資訊，「這次災難的通報系統的確大有問題，」一個月來，一直跟著蕭院長出入災區的研考會主任委員魏啓林也承認。

四、沒有整體觀的資訊傳布

水、電、通信、道路等設施遭到前所未見的破壞，地方行政官員也是災民、中央與地方的互動有如強幹弱枝、消防署警政署間的心結和本位、地方消防單位沒人沒錢等因素，也許可以是通報系統失靈的好理由。但是細究通報系統失靈、資訊蒐集不力，導致後來救災體系的混亂，似乎正反應出整個政府體系長久以來未曾察覺資訊傳布的重要，未曾正視資訊傳布的整體規劃，以致逢到重大事故時，如歷次空難事件、陳進興五常街圍捕事件等，各政府機構對新聞發佈及資訊處理，總是備受爭議，遺憾的是，政府體系每次都只是抱怨、卻不見從中檢討改進。

政府從民國七十九年開始就在研究建立重大災害防救體系，並經常派員出國考察。令人質疑的是，為什麼我們沒有從國際災變處理的制度或檢討中，學到一點點教訓、或採取一些些行動呢？

四年前，阪神地震發生後不久，從行政院、省政府到台北市政府，組團赴日蒐集地震資訊的官員絡繹於途，每篇考察報告幾乎都曾提及災變時資訊傳布及通報系統的重要。例如，在八十四年寫成的「阪神淡路大震災行政院訪問考察團報告」中，考察團檢討日本在這次地震應變措施時有四大缺失，列名第一的就是救災體系中的通訊網路未能發揮應有功能（其餘三個缺失是自衛隊未即時介入救災、社會的防災警覺性不夠、以及政府部門間協調不夠），考察團因此建議政府要建立有效的緊急應變通訊網，包括中央和地方間的網路應連成一體，並且還要另外設置網路外的資訊蒐集系統以爲備用。

這項建議不及落實，雖然和消防署只會要錢、要人，卻始終提不出一套有整體觀

的管理系統企劃書有關，但也多少反映出政府對國外經驗（不論好壞）反應遲緩，一直未察覺到重要如人體神經系統的資訊傳布，在維持政府體系運作正常中的重要性。

五、未能有效掌握資訊管理

921地震有形的公共設施破壞嚴重，政府各機構莫不傾力搶修或補救，但是災區因為斷電斷訊造成的無形的資訊真空，卻未見有任何填補動作，再度暴露政府對資訊傳布的忽視。再往深層追究，或著可以說，政府體制中從來不曾有過一批有整體觀、有人文關懷的幕僚，來幫主政者有效掌握資訊管理，這種現象在災變事故發生時尤其明顯。

翻閱歷來出國考察國外災變管理的報告，成員一律是最典型的科技官僚，或再加上少數學界相關領域的專家。以行政院阪神考察團為例，除了領隊政務委員黃石城外，成員包括交通部、內政部、衛生署官員及國科會主持防災計畫的學者，這些成員各有專精，如土木工程、地質、交通、醫療救護等，分別就各自專業領域深入考察自己相關業務，寫出來的報告專業又精闢。

遺憾的是，專精的另一面可能就有不夠廣、不夠全面的盲點。如圖三所示，在日本的防救災通訊網路中，有一個與政府各機構平行的單位—NHK日本公共放送，被所有考察團的科技專家們忽略掉了。整本考察報告沒有提及防救災體系中為什麼有個NHK？這家廣播媒體在體系裡扮演什麼角色？在阪神大地震中NHK又做了什麼？

七點二級的阪神大地震，在災情最嚴重時，有一百萬戶停電、二十八萬五千戶停話（據消防署統計，921大地震中部災區，有六百五十萬戶停電、七萬七千多用戶電信中斷）。還有傾巢而出的駐地媒體過度集中使用電話線，市民向119通報火災、求救或詢問災害狀況電話過多，市民互探平安的電話過量（如地震當天下午，外地打到神戶市的電話量是平常尖峰的五十倍），雪上加霜的是，兵庫縣花費80億日元引進緊急聯絡用的衛星網路系統，卻因備用發電裝置也受到破壞，使得碟型天線無法運作。

六、NHK全天候英、日語雙調頻廣播服務災區

當政府體系無法提供災區情報時，非行政體系的資訊服務就是災民唯一所賴了。阪神大地震發生後不久，NHK即充分展現出媒體公共服務的基本功能，災後第三天，NHK就依「災害對策基本法」（NHK是日本唯一被「災害對策基本法」指定為國家指定公共機構的單位，在其經營宗旨中，「保護國人生命財產安全」為其公共服務的

第一使命)，在神戶市政府災害對策本部設立廣播站，開始播報相關生活資訊。兩個調頻頻道提供24小時服務，一是對災民廣播，內容包括「平安確認情報」、「生活情報」等，另一個頻道則是貼心周到對災區外國人的廣播服務。

根據阪神地震的經驗，在停電停話的情況下，市民是最原始口頭傳播（個人資訊）和廣播傳播（一般資訊）來蒐集資訊。其中口頭傳播居多數，於是傳聞、謠言、不實資訊產生，使災民更加不安，NHK挾其累積的信賴感、可信度和綿密的採訪網，在政府授權下提供災民需要的資訊服務，不但顯示日本政府對災區資訊傳布的重視，同時也為媒體的公共服務、以及公共媒體的公眾服務本質做了最好的示範。

集集大地震發生初期，政府救災措施中對災區資訊服務幾乎完全空白（有青年日報發行的重建快報，但是以國軍救災為主的文宣資訊），雖然新聞局後來和中國廣播公司協調，由中廣台中台在固定時段播出新聞局提供的政府救災復建資訊，還有中部其他27家電台和有線電視台也比照辦理，還有巨幅報紙廣告及大批復建政策的小冊子送給災民，但是這些都是十月九號以後、已經進入安置階段的事了。

當然，政府漠視媒體在重大災難事件中的重要角色，我們除了檢討政府體制決策層沒有真正懂得資訊／新聞媒體特性的人以外，媒體自己恐怕多少也要做些反省。平時，許多媒體似已經習慣了煽色腥式、娛樂化、商業化的新聞處理，不屑一顧、或是早已忘了新聞學第一課上的媒體最基本功能，就是在告知受眾如何「求生存」，這也是媒體公眾服務的本質。

廣播媒體、尤其中廣公司在這次災難事件中，「養兵千日」，終得天時、人和之便，在公眾服務方面表現優異，充分展現了廣播媒體的特質：快速、正確（中廣甚至做了許多非本職的災區「尋人」的服務工作）。相形之下，公共電視台在公共服務表現上似乎「有虧職守」。雖然公視宣稱，他們也有做些原住民災區的記錄性報導，但看到NHK對災變事故的反應和表現，我們的公視是不是也應再省思一番：公共媒體的「公共服務」在非常時期是否應有所權變？當公視在苦思如何向大眾募款時，應如何向國人舉出有說服性的「公共服務」表現呢？

七、未提供媒體制度化的資訊服務

這次地震中，政府對災民的資訊服務固然值得檢討，但政府與媒體的互動尤其需要改進。就本人觀察，造成雙方對資訊需求有認知差距的關鍵原因之一是，政府對媒體沒有制度化的資訊提供。

承平時期的，從總統府、行政院到各級政府各個部門，都有統一窗口或發言人為媒體提供資訊服務，重大慶典（如國慶）活動（如選舉），也都會規劃出媒體採訪範圍或提供必要的硬體設備，或許這些做法已經制式化，少有真正懂得媒體特性的官員進一步深思為什麼這麼做。因此每逢突發事件發生後，行政體系總是忽略了媒體需求，表面上是在專心處理危機，殊不知滿足媒體所需也是化解危機的重要手段之一。

翻閱任何一本國外危機處理工作手冊，一定都把新聞發佈、媒體協調列入重要工作項目。例如，在美國聯邦緊急事務管理總署（Federal Emergency Management Agency, 簡稱 FEMA）在協助災區採取應變措施時，依功能分工共有十二項，如交通運輸、通訊、醫療保健等，「資訊與企劃」也是其中之一。因此FEMA最急迫的救災措施之一就是在署本部、必要時甚至在災害現場設立聯合新聞中心，除了隨時提供最新災情外，也有指定發言人舉行定時記者會。

其實行政體系即使處理例常性事件，也該落實、內化這種統一發言窗口的觀念，碰到重大危機時才能「人亂我不亂」。例如香港，任何大小車禍或是該警方處理的事故一經報案，最先趕到現場的，一個是負責辦案的警察，另一個就是警察局的公關官員，負責對媒體發佈新聞、協助媒體拍照採訪等事宜。

這次集集大地震，我們只看到有救災中心，卻沒有新聞中心，各個記者只好各顯神通，用自己的方法採訪新聞了，「政府不要記者亂報，又不主動提供資訊，實在矛盾！」負責追蹤院長震災指示的魏啓林，也認為政府對新聞界的資訊服務是該檢討改進。

當大眾指責媒體不該任意進出災區危樓、首長抱怨媒體報導不公（如媒體報導救災單位大費周章張羅蕭院長的泡麵香蕉午餐，害得院長和隨行人員以後巡訪災區時，只好在趕往下一站行程的車上以餅乾果腹）或是指責媒體亂跑亂講，而新聞局長只會做亡羊補牢式的政策說明時，向來把媒體視為工具性功能的行政體系，似乎到了該全面檢討政府處理公共事務的策略的時候了。至少，是否該重新思考從新聞局以降各機構的公關部門定位如何？發言人定位如何？媒體特性及真正需求又是如何？

資訊的蒐集、分析和傳遞，是維持神經系統正常運作的基本要件。但是要維持神經的敏銳，不是有錢就可以了，更重要的是要有「關懷、主動」的冷靜和熱誠，以及一套有整體觀的管理系統。下次的重大災變不知何時再來，但是整合資源建立整體資訊管理體系，應該是及時就可開始的。