馬總統的七門課與公民社會的力量

●林佳龍／耶魯大學政治學博士、前國安會諮詢委員、前新聞局長、台灣大台中發展促進會理事長

危機召喚領導！馬總統你在哪裡？這是這次八八水災很多人不解或失望的地方。危機永遠包含著危險和契機。好的領袖因能化危機爲轉機，成爲英雄；失敗的領袖則因危機處理不當下台，甚至身敗名裂。小布希總統在九一一事件的堅強表現贏得美國人民信任，而在卡翠納颶風水災時卻承受救災失敗的罵名，即爲明證。發生重大危機時，社會騷動，人心最爲恐慌和脆弱，也是最需要政府來帶領大家共度難關的時刻，任何負責任的領導者都沒有迴避的權利，所謂「有我在、看我做、跟我來」即是危機領導學的展現。反之，馬總統因爲一再迴避，成爲眾矢之的，但問題是他到底知不知道問題出在哪裡？如還不能儘速找出問題癥結，然後「面對它、接受它、處理它、放下它」，台灣人民和他都將持續付出慘痛的代價。

馬總統的七門課

從危機處理的角度檢視，馬英九這次可說踩到了所有地雷，不但未能解決危機，還製造更大的危機。以下是馬總統危機處理要快補修的七門課。

（一）要人對，事才會對

馬英九缺乏同理心和勇於任事的個性，使他在八八危機發生時，第一時間只看見風險而非機會，因此不沾鍋的習性使他想置身事外，結果是一再被動因應、未能主動領導政府和人民處理危機。可以想像，今天如果是李登輝、陳水扁或宋楚瑜主政，必然積極主控局面的發展。態度決定高度，認同影響認知。因爲馬總統逃避行使權力和承擔責任的態度，加上缺乏認同災民的真實感受，不但在政策上甚至在肢體語言上把自己和部屬、基層和人民對立起來，而這自然也感染了劉內閣和救災官員，結果是複製了一大堆同性質的「小馬英九」們，上行下效，大家抱著多做多錯、少做少錯、不做不錯的官僚心態，整個政府也因而應變失靈，甚至成爲危機的擴散者。所謂「徒法不足以自行」，要解決危機，馬總統必須先正視盲點、承認缺失，並調整人事以爲因應。

（二）要體認總統角色

總統（President）在英文是大寫的，意思是總統只有一位且是權位最高的領袖。國家有難，所有成敗都在總統身上。對人民而言，政府只有一個，難有中央地方之分。因此，總統應該是問題的解決者，絕不能是抱怨者，特別是到第一線災區時，尤其不該說出「我是最大號的出氣筒」這類情緒語言，或救災應該是「地方負責、中央支援」這種推卸責任的話，危機領導者都要能體認「這個世界對於你所遭遇的暴風雨並無興趣，他們只關心你是否會將船安全地帶進港內」。總統如能有此體認，則應擔負統合、指揮、團結、激勵和撫慰的角色，要善用人民的信任並增強其信心，也要行使所有法律所賦予的權力和政治上的影響力。因此，像憲法賦予總統的統帥權，透過國安會領導行政院的決策機制，藉黨政協調影響立法院運作的管道，都應被積極使用，以展現總統的統治高度和權威。在影響力方面，馬總統也應直接和反對黨主席和地方縣市首長聯絡溝通，將之視爲合作伙伴，除了展現超黨派全民總統的格局之外，也唯有將之納入危機應變體系，才能同心協力並集體承擔責任。

（三）要擬定最壞劇本

總統負責決策和指揮，而幕僚則要做好各種應變計畫以供選擇。在操作上，最壞危機劇本之想定是先設定最惡劣情境發生時，政府是否有能力與資源進行因應，再據此調整政策作爲與修訂應變計畫。兵法有言：不恃敵之不來，恃吾有以待之。根據莫非定律，我們最不希望發生的事往往就會發生，危機應變尤其如此，因此切忌錯估情勢、低估敵人、高估自己。馬英九也常愛講料敵從寬，但這只是一句口號，並未反映在過去一年來危機處理的機制和過程中，包括六三三跳票、油價上漲、股市下跌、三聚氰氨以及陳雲林衝突事件等等。結果是在危機發生前沒有警覺心和預防措施，發生時則慌亂、頭痛醫腳，發生後也未加深入檢討改進，因此早已埋下惡性循環的因子，而最後才在八八水災中完全爆發出來。事實上，颱風水災在台灣是有時節性的，而在此次危機演變到失控之前，也早已出現各種警訊，只是馬英九總是一廂情願地期盼好運到來，因此未做最壞打算和準備，也就喪失了偵測、阻絕和損壞管制的契機和能力。

（四）要釐清危機性質再設定目標

危機除了具有雙效性（危險和機會並存），也常具有以下特性：又廣又大的威脅性、時間上有急迫性、預測與結果之不確定性、滾雪球的加速性。也因爲領導者必須在強大壓力下匆促做出決策，他必須倚賴整個系統來幫助認定問題的本質和來源，才能分清輕重緩急再據以設定各階段的目標，尤其是停損點，做到謀定後動、有備而行，才能有效化解危機或管理危機。例如，1996年的台海危機，從發生前半年就有徵兆出現，而李登輝總統就據以判定中國將以飛彈威脅影響總統直選，也因爲即時啓動危機應變的各種機制和準備，終能化險爲夷。另如SARS爆發時，民進黨政府在確認病徵是先發燒後傳

染且院內感染是主要傳播管道時，即將危機處理的重點放在發燒篩選和隔離措施上，終能有效防止其擴散。反之，此次八八水災爆發後，馬政府先是低估降雨量因此誤判災情，繼而忽視水災將導致土石流進而引發山崩地裂乃至埋村，再則未能體察民怨反而陷入抱怨、卸責和歸咎之爭，甚至一再被質疑說謊，而未在黃金時間動員軍方救災和尋求外國援助則更添加政府既無能、無心又無恥之負面形象，至此，人民對馬英九的信任與信心已經崩潰。

（五）要倚重危機處理組織與程序

危機處理如同作戰，必須以軍事化指揮管理的組織爲之，尤其是指揮、管制、通訊、情報和後勤支援，才能有效率、有紀律地回應危機的挑戰。建立強而有力的統一指揮中心尤其重要，在各級指揮官的統領之下，再分負責參謀作業的幕僚單位（如參一管人事、參二情報、參三作戰、參四後勤、參五採購）以及各執行單位；而指揮中心也要與上下級、友軍、前線與後勤等四大循流系統建立順暢的命令流和資訊流。這次八八水災最讓人批評的就是未能及時建立有效的指揮中心和循流系統，因此權責不清、各自爲政、爭功諉過、動輒得咎。簡言之，領導者絕不能以「應常」的組織和心態在做「應變」的事情；危機處理需要的是如軍隊般的「應變組織」，而非如文官體系等例行化的「應常組織」。一個例子是九二一地震發生後，行政院最早成立的救災機制原只是行政院各部會的縮小版委員會，後因運作不良才改成由專人專責進駐災區的應變組織。唯有以系統性的組織分工來協同運作，才能有效回應瞬間撲天蓋地而來的危機，而這也是爲何雖然人們無法預知危機何時發生，仍要先建立應變的組織和標準作業程序並常做演習，爲的是要在時間壓力下能集中精力處理那些真正意外的狀況。制度化危機處理的組織和標準作業程序，旨在降低個人英雄主義和因之伴隨的高風險，換言之，危機處理最忌「拚天才」和「瞎指揮」。以此觀之，馬總統在災區用電話跨級指示台北市消防局調度機具，或法務部長和勞委會主委跑到災區去發送便當，都是本末倒置、紊亂體制的錯誤示範。

（六）要落實危機處理四大計劃

像颱風水災這些危機在爆發前，理應備好應變計畫和標準作業程序（SOP），一旦爆發時，就可以作爲修改和運用的基礎，如此就不會手忙腳亂。應變計畫一般包含處置計畫、溝通計畫、形象管理計畫和資源動員計畫等四大方案。（1）**處置計畫**是要對症下藥，絕不能頭痛醫腳或吹噓作秀，其重點在正確評估災害後做減災和損害管制，同時也要找出機會點爲危機處理加分，並協助危機的復原和預防。以SARS爲例，處置計畫包含偵測、確認、鎖定、隔離、治療、追蹤等重點；八八水災的處置計畫則至少應包括掌握災情、動員救援、安置災民、後勤支援、清理家園、協調民力和外援等等。而以上處置計畫都有賴中央指揮中心和前進指揮所的統合和執行。（2）**溝通計畫**要先標定利害關係

人和關係點，再釐清利害關係內容及對應的處置方案，進而設定希望傳遞的訊息並選定傳達媒介、時機和場合。在八八水災中，要溝通的利害關係人至少包括災民、地方政府、媒體、反對黨、國會、民間團體、外國政府等，而設定對象後即由選定的適當窗口進行持續的溝通和解決問題；如真的溝而有通，會明顯有利於處置計畫的推動和政府的形象管理，反之，則會陷入被動和內憂外患的窘境，而其結果是給媒體和災民更多批評的題材。（3）**形象管理計畫**在危機處理時比平常更爲重要，其核心涉及到社會觀感和信賴感。領導者必須展現我是在乎的、有能力的、負責任的形象；少一點理由，多一點辦法；誠實面對，不因說謊而喪失公信力；尤其要嚴防信心崩潰，因爲哀莫大於心死。這次八八水災，我們看不到統一的發言人和宣傳機制，行政院新聞局長也躲了起來，結果是任由馬總統和政府首長直接暴露在險境中因言行不當而備受責難，嚴重傷害政府形象和危機處理的效果。（4）**資源動員計畫**涉及預算、人力、機具、物資等後勤支援。要打勝仗當然要有足夠的後勤補給並做好協調和執行工作，而這除了政府各部門間之外，也涉及和民間非政府組織（NGO）及外國救援團體的協調工作。以此觀之，八八水災凸顯馬政府在這方面的表現是徹底的失敗，也是重創馬英九形象的關鍵所在。

（七）要迎接網路媒體時代的來臨

危機處理是在和時間賽跑，也是在和媒體報導賽跑。從歐巴瑪當選美國總統之後，各界已經見識到網路世代對媒體政治的革命性影響。再從稍後伊朗總統大選的衝突、中國鎮壓東土耳其斯坦事件，再到這次八八水災，我們也見證到網路媒體時代已經降臨台灣。其衝擊之一是政府和少數統治集團無法再控制新聞傳播和主導政媒關係，甚至，政府還極可能因行動跟不上網際網路和傳播媒體的速度，而陷入慢半拍、狀況外、被動回應和左支右絀的窘境。

在Web 2.0的時代，長尾理論盛行，每個人都可能成爲公民記者，透過手機和電腦都可以上傳影音圖文資訊到像Google、YouTube、BBS、PTT、Plurk、Twitter、Blog等網際網路。這些大量又即時、由下而上、由外向內傳播的第一手資料，包括八八水災的各地災情和救援狀況，和馬政府的龜步反應形成強大對比和壓力，也使其無心和無能一覽無遺地呈現在世人眼前。最根本的變化是，原是被傳播和被動員的受眾，如今反成爲主動積極投入公共事務的傳播者和動員者（年輕人尤其如此），也因此徹底改變了政治、社會和媒體運作的邏輯。

新網路媒體時代的傳播路徑常是這樣：分散在全國各地的網友將所見所聞的資訊經手機或電腦傳到個人、群體或搜尋網站上，接著引起熱烈的討論和彙整，而後被其他網友擴散到其他的通路，其中有些具有新聞性的資訊被電視和報紙等主流媒體的記者主動或被動注意到，而因爲主流媒體過度競爭導致一般記者薪資低又過勞，很容易引用網路上省時又免費的新聞題材，而只要一家電視或報紙報導了，或成爲談話性節目的話題，其他媒體因爲怕漏新聞且無須製作成本，也可能跟進報導或評論，甚至加油添醋，結果

就成了全國皆知的「新聞」。面對這個新的媒體環境，馬政府顯然還沒有「準備好了」，這從馬總統的「治國週記」還停留在Web 1.0的思維，以及中央災害應變中心的災情通報和新聞處理，就可以看出端倪。

Web 2.0時代的志工青年

以這一次的風災看來，台灣驚人的民間力量在瞬間聚集而展開救災行動，除了展現台灣人民胞物與的愛以外，也在說明「志工台灣」的web 2.0社會已悄悄的來臨。Web2.0的志工青年大抵有如下的特徵，第一、沒有黨派或意識形態的包袱；第二、多屬自發性關懷弱勢者；第三、從都市與教室走向偏遠地區（下鄉）；第四、透過網路溝通協調，化虛擬爲組織化力量；第五、透過網路蒐集資訊，持續參與重建與監督捐款流向，力求資源運用的極大化。這些特徵或現象顯示Web2.0世代與過去賑災活動有了基本方向的差異。

在九二一賑災活動中，虛擬網路世界的串連還未如今日蓬勃發展，網路互動工具亦非普遍，雖然台灣社會大量捐輸資源給災區，但是無論人力與物資的投入，災區重整與重建工作的進行，大抵都沒有今日迅速，甚至當時對於捐款流向與運用也無法作有效監督。但是今天我們可以看到，在災害一發生後，網友自動架設災區物資需求與回應的網站，讓資源能有效遞送給需要的人；我們也看到了，在短短數日之內，已有網友架設好捐款流向與運用的網站，讓各個接受捐款的團體有機會說明收到的捐款數目以及運用的方式，達到透明化的效果，讓社會施與受者之間都很清楚資源被用到什麼地方。

Brian O'Connell曾在「市民社會：美國民主的基石」一書中提到，撐起美國民主機制運作的是那看不見的巨人——市民社會，而公民社會就是環繞在志願服務組織與非營利組織的運作之中。O'Connell更明白指出公民社會奠基在志願服務組織與非營利組織之上。這一個月超過上千人次，在台灣面臨這樣的重大歷史災難，就我個人的觀察，以大台中地區爲主的志工朋友選擇相信與信任，不分藍、綠的一起投入救災工作。志工朋友的熱情，並沒有因爲時間一點一滴過去而消逝，甚至從一個協助者的角色，漸漸有組織的成就相對的主體。

從莫拉克颱風侵襲南台灣，造成巨大的傷害中，我們看到青年與學生成爲這次救災行動的新興力量，也讓我們驚覺這群Web2.0時代新青年志工的動員模式，藉由虛擬網路串連，網路世代迅速回應災區的需求，快速集結人力與物資前往災區，從事第一線的救援工作。

Web2.0的新青年世代運用熟悉的網路工具，創造一種由下而上的新公民社會運動模式，組織虛擬網路中的資源與人力，以行動展現對生命高度與厚度。公民社會的力量就展現在此當下的那一刻，適時地彌補政府部門在這次水患中遲緩的反應。◆