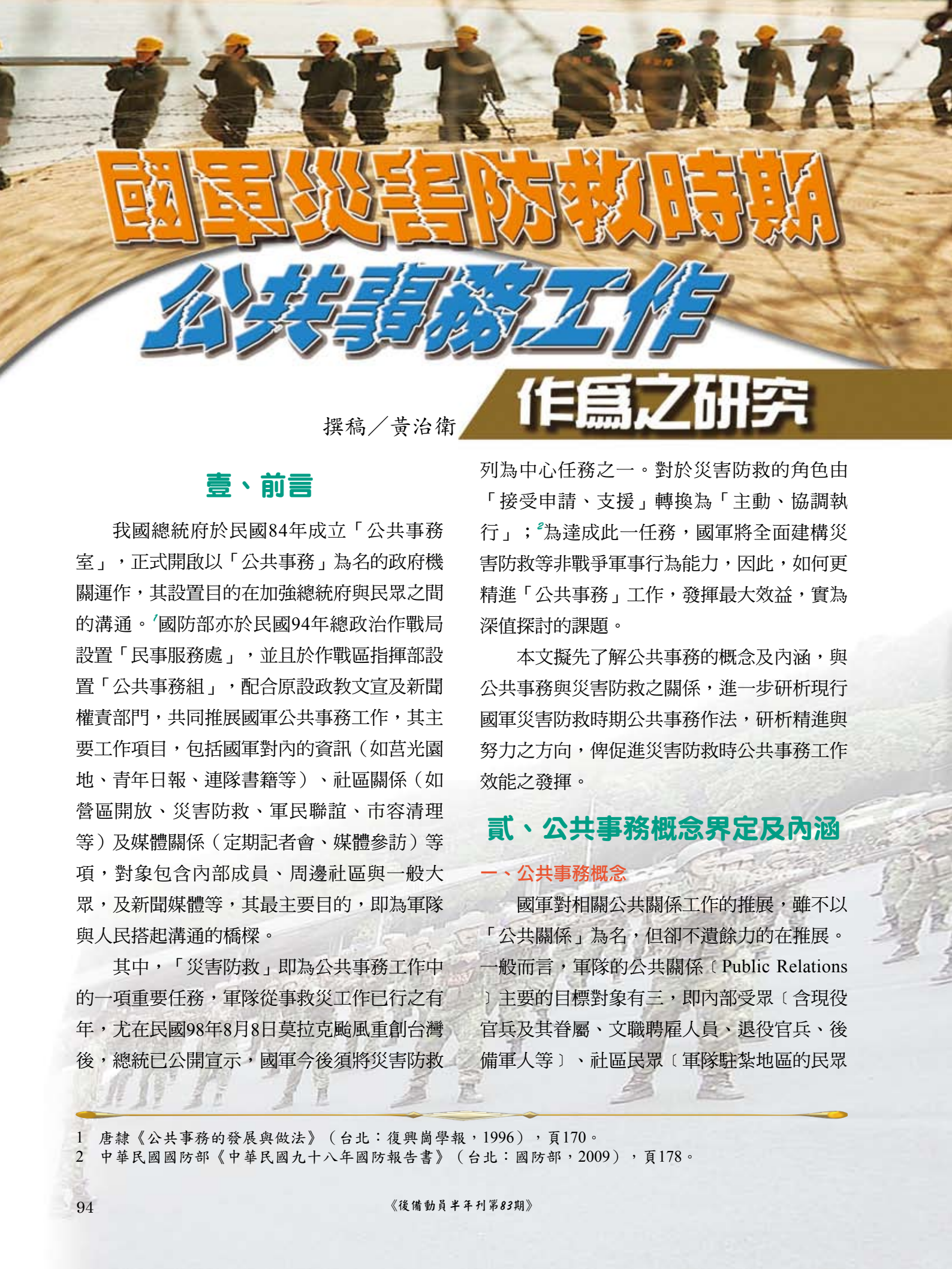




國軍災害防救時期 公共事務工作

作為之研究

撰稿／黃治衛

壹、前言

我國總統府於民國84年成立「公共事務室」，正式開啟以「公共事務」為名的政府機關運作，其設置目的在加強總統府與民眾之間的溝通。¹國防部亦於民國94年總政治作戰局設置「民事服務處」，並且於作戰區指揮部設置「公共事務組」，配合原設政教文宣及新聞權責部門，共同推展國軍公共事務工作，其主要工作項目，包括國軍對內的資訊（如莒光園地、青年日報、連隊書籍等）、社區關係（如營區開放、災害防救、軍民聯誼、市容清理等）及媒體關係（定期記者會、媒體參訪）等項，對象包含內部成員、周邊社區與一般大眾，及新聞媒體等，其最主要目的，即為軍隊與人民搭起溝通的橋樑。

其中，「災害防救」即為公共事務工作中的一項重要任務，軍隊從事救災工作已行之有年，尤在民國98年8月8日莫拉克颱風重創台灣後，總統已公開宣示，國軍今後須將災害防救

列為中心任務之一。對於災害防救的角色由「接受申請、支援」轉換為「主動、協調執行」；²為達成此一任務，國軍將全面建構災害防救等非戰爭軍事行為能力，因此，如何更精進「公共事務」工作，發揮最大效益，實為深值探討的課題。

本文擬先了解公共事務的概念及內涵，與公共事務與災害防救之關係，進一步研析現行國軍災害防救時期公共事務作法，研析精進與努力之方向，俾促進災害防救時公共事務工作效能之發揮。

貳、公共事務概念界定及內涵

一、公共事務概念

國軍對相關公共關係工作的推展，雖不以「公共關係」為名，但卻不遺餘力的在推展。一般而言，軍隊的公共關係〔Public Relations〕主要的目標對象有三，即內部受眾〔含現役官兵及其眷屬、文職聘雇人員、退役官兵、後備軍人等〕、社區民眾〔軍隊駐紮地區的民眾

1 唐隸《公共事務的發展與做法》（台北：復興崗學報，1996），頁170。

2 中華民國國防部《中華民國九十八年國防報告書》（台北：國防部，2009），頁178。

〕以及一般大眾〔主要是透過媒體來傳達〕，而公共關係與公共事務，其定義與關係如下：

（一）公共關係與公共事務的定義與關係

1. 公共關係定義：

美國學者雷克斯·哈洛（Rex F. Harlow）認為「公共關係是一種特殊的管理職能」。³它有助於建立和維持一個組織與公眾之間的交流、理解、認可與合作，參與處理各種問題與事件；它可幫助管理部門瞭解民意，並對之作出反應；它確定並強調企業為公眾利益服務的責任；它作為社會趨勢的監視者幫助企業保持與社會變動同步。

著名的英國公共關係專家法蘭克·傑夫金斯（Frank Jefkins）曾說：「公共關係是由為達到與相互瞭解有關的特定目標而進行的各種有計劃的溝通連絡所組成的，這種溝通連絡處於組織與公眾之間，既是內向的，也是外向的」。並特別強調公共關係乃是「各種有計畫的溝通聯絡所組成的」，⁴主在說明其運作方式和手段須依賴溝通聯絡的特點。

美國普林斯頓大學的希爾茲（H.L. Chils）認為「公共關係是我們從事的各種活動，所發生的各種關係的通稱，這些活動與關係都是公眾性的，並且都有

其社會意義之存在。」⁵而英國公共關係協會對於公共關係的定義「公共關係的實施是一種積極的、有計畫的及持久的努力，以建立及維護一個機構與公眾之間的相互瞭解」。

綜合上述定義，我們可以清楚瞭解公共關係的理論基礎及核心概念，這個核心概念就是「組織與形象」，至此，我們可以對公共關係做簡單而直接的解釋：「所謂公共關係，是指一個社會組織有計畫、連續性的運用傳播媒體，將正面的訊息傳達給特定目標，以建立良好的互動及溝通，獲得支持或認同。」

2. 公共事務定義：

有學者認為「公共事務是一項專業性非常強的公共關係，其中包括社區（社區重要人士）、政府關係（國會議員）、以及消費者之類的特定團體。」⁶

漢納福（Hannaford）認為傳統的商業公共關係或市場公共關係多半指直接的產品促銷或服務促銷方面的功能，而公共事務是在於如何影響銷售的環境，所以他認為：「簡言之，公共事務是各級政府用籌劃或推行公共政策的一種特殊關係」。⁷

美軍聯戰準則中對「公共事務」定義如下：「在維護美軍利益的考量下，將美

3 《MBA智庫百科》（<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/公共關係>）

4 Jefkins, F. (1983). Dictionary of Marketing, Advertising and Public Relations. London: International Textbook Co.

5 《MBA智庫百科》（<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/公共關係>）。

6 嚴成根、王學武《公共關係學》（北京：北京交通大學出版社，2006），頁42。

7 Grahm, J. L., W. J. Hannaford & K. J. Laverty, Corporate Philanthropy and Marketing Strategy: A Review and Directions for Research, 1988.



軍內部資訊、公眾資訊、及社區關係活動等，適時提供給社會及軍中大眾。」⁸

3. 公共關係與公共事務之關係：

公共關係或公共事務的種類可分為內部成員關係、社區公關、媒體關係、議題管理、以及危機管理等五項，⁹而公共關係與公共事務間的界限常是模糊不清，而且也很難加以明確的區分，在有些組織中，兩者的功能經常是重疊的。一般而言，公共關係一詞是最常被世界各國所廣泛採用的。有些學者指出，公共事務的主要功能是透過政治或社會服務的過程，其專業人員背景主要是文學院或政治學門；而公共關係則經常透過傳播的過程，其主要人員來自新聞學相關領域。¹⁰故就本人所認知，公共關係與公共事務的主要分別是，公共關係較趨向於傳播事務，而公共事務較趨向於政府與政治有關的事務。

基本上，不論是公共關係或公共事務，其主要的目的有二：在「積極」方面，要運用「溝通」來影響相關團體成員的行為，有利於組織目標的達成；在「消極」方面，預防危機的產生，將對組織的傷害減低至最少，並化危機為轉機。

二、公共事務的內涵

(一) 公共事務的發展

現代社會愈趨多元，使許多扭曲的價值觀與偏差的行為影響到軍中，且軍隊常被視為一種封閉而保守的團體，透過媒體捕風捉影的傳播與渲染，易對軍隊士氣與形象造成許多負面的影響。因此，軍隊如何因應這種環境的變遷，主動加強與社會的互動，以及與傳播媒體的應對，乃為當務之急。而談到公共事務的發展，當然要從美軍行之有年的「公共事務」(Public Affairs)制度談起，¹¹其中是否有值得國軍參考之處，實值得深入探討。

美國時代雜誌(TIME)曾對美軍發言人在第一次波斯灣戰爭期間的表現有以下的讚揚：「非常驚人的專業表現……例如高級軍官在電視前的良好表現…聰明、坦白、有時優雅，這些人顯現出新一代軍方高階層領導人的特質，他們不只是能全盤掌握自己的專業，更展現出他們在政治和處世的才能與智慧，公關的機智就更不用說了。」¹²

但事實上，美軍在越戰期間的公共事務可以說是完全失敗的，¹³其主要原因是因為美軍發言人時常對記者隱瞞實情，誤導記

8 劉慶元、段復初(中美兩國軍隊公共事務制度之比較研究)，第九屆國軍軍事社會科學學術研討會，頁371。

9 谷玲玲《學界對國軍形象塑建之評介與建議-從做好公共關係談起，國軍發言人講習專家、學者講演輯錄》(台北：國防部軍事發言人室，1999)。

10 賀紅揚《我在美國做公關：美國公關職場實踐策略解析》(北京：清華大學出版社，2004)，頁1。

11 劉慶元、段復初(中美兩國軍隊公共事務制度之比較研究)，第九屆國軍軍事社會科學學術研討會，頁370。

12 胡光夏著，《軍事發言人角色之研究：以國軍軍事發言人室為例》(軍事社會科學研究專輯編輯部(編)《政治作戰學校建校五十週年軍事社會科學研究專輯》)，頁75-94。

13 樓榕嬌、徐蕙萍、張梅雨、胡光夏、方鵬程、謝奇任、潘玲娟合著，《軍事傳播：理論與實務》(台北：五南圖書出版股份有限公司，2005)，頁64。

者，致使軍隊失去了公信力，美國民眾不再信任美軍的說法。

越戰後，美軍即針對與媒體的關係展開檢討，甚至曾採取限制媒體記者至戰場報導的措施。然美國歷次所參與的戰爭中，總會有許多的記者從事實地戰地採訪報導。然由於記者數太多，在戰後就有很多媒體向國防部抱怨無法在戰場上實際的採訪報導。此後，美軍即痛定思痛，採取一系列的強化公共事務功能的作法，其中包括選派公共事務官員至民間公關公司見學、提升接受媒體採訪開放程度，增加曾受演說訓練的高階軍官至各地舉辦演講的場次、積極參與社區或地方團體活動、改善軍中內部溝通管道、以及加強軍中公共關係專職人員的教育訓練等，¹⁴遂得以在波灣戰爭期間呈現成果。¹⁵

美國從二次世界大戰後的另一個重要軍事政策是：充份的軍事準備是阻止戰爭發生的最有效方法，並且要藉由各種公共事務的方法，將美軍妥善準備的情形告知全世界。¹⁶因此，美軍專業的公共關係人員，以公共事務的名稱編配在各級單位，來遂行此一任務。這些名為新聞官或公共事務人員都在位於印地安那州，Fort Benjamin Harrison 的國防資訊學校〔The Defense Information School〕培訓，或是在美國民間大學與研究

所攻讀公共關係與新聞學的學位，由此可見美軍對公共事務人員培訓的重視。

除人員培訓之外，美軍公共事務亦有相關編制及定位，美軍公共事務室是美國國防部所屬單位之一，是由主管公共事務的助理部長主持。¹⁷美軍在戰區、軍團、師旅級或海、空軍等比照單位，均設有公共事務部門，成員包括資深士官至上校級，以及少數的參謀。¹⁸美軍將公共事務人員定位為指揮官的幕僚之一，通常也身兼單位的發言人，而公共事務專職人員是以新聞傳播方面的專業知識，來協助指揮官運用可利用的公共關係資源，以利單位任務之遂行。¹⁹不論平時、戰時，還是危機時刻，從由上至下的組織傳播到聊天對話式的人際傳播，從小面積的群體傳播到大範圍的大眾傳播，都是公共事務人員範疇。

而國軍對於公共事務的推展於民國91年設置專責公共事務部門，但只是國軍公共關係功能的代表性說法，雖沒有「公共事務官」的編制，或以「公共關係」為名，政戰部門所從事的政訓、文宣、軍聞、服務與部分民事工作，長久以來的經營亦有相當的成績，均為「公共事務」工作的成效，故以上述「公共事務」的定義來看，個人認為凡是軍中事務與民間有所接觸的事務皆為範疇，

14 唐棣《公共事務的發展與作法》（台北：復興崗學報，1996）頁170。

15 樓榕嬌、徐蕙萍、張梅雨、胡光夏、方鵬程、謝奇任、潘玲娟合著，《軍事傳播：理論與實務》（台北：五南圖書出版股份有限公司，2005），頁64。

16 Cutip,Center & Broom, Effective Public Relation, Prentice-Hall, 1985 ,pp.486。

17 李瞻、賴秀峰編譯《美國政府公共關係》（新聞記者公會，1985），頁136。

18 方鵬程，《戰爭傳播：一個"傳播者"取向的研究》（台北：秀威資訊科技股份有限公司，2007），頁182。

19 唐棣《美軍公共事務工作的理念與做法》（台北：復興崗學報53期，1994）頁172。



災害防救

廣泛的涵蓋在政訓、文宣、軍聞與民事工作中。故以目前軍中編制單位，屬於「公共事務」工作的有：

- 1.國防部部長辦公室國會連絡處及公共關係處，其主要業務項目包括：

公共（國會）關係聯繫、部會協調連絡、總務、檔案管理、辦公室自動化規劃及軍政單位之政戰業務督導執行等工作，藉業務之落實與推動，協助部長推動國防事務，並建立院、部、會與軍政、軍令、軍備三體系幕僚單位間和諧互動關係。²⁰

- 2.國防部總政治作戰局政戰綜合處及文宣政教處，其主要業務項目包括：

國軍民事工作、軍民關係、官兵服務、後備軍人救助、服務、權益維護、政治（宣傳）指示、宣導文件、輔教叢書（掛圖）、青年日報社出版刊物、國軍定期報刊、官兵文庫之編印、民間學術團體參觀國軍戰力展示及訪問事項、勞軍演出與對外社教、藝文活動支援之督導及執行事項。²¹

除此之外國防部總政治作戰局下設有軍事發言人室，由一名少將主任兼任軍事發言人，另外下設一名上校副主任及三個任務編組數人，分別負責國內、國際新聞

的記者及外賓接待和參訪，以及新聞傳送、網路新聞建立、及記者會實施。²²同時，國軍各軍團級以上單位均設置發言人，負責該單位軍事新聞的處理。其中軍事發言人室全天都有軍官輪值，負責注意軍事新聞動態，並隨時接受媒體查詢；而軍事發言人的行動電話也必須24小時開機，一遇重大國家安全事件則在最短時間內查證以向媒體說明。軍事發言人亦經常性直接向國防部長、參謀總長稟報重大軍事新聞，由上級直接裁示回應方式。²³

（二）軍隊公共事務的分類

以分類來論，美軍公共事務活躍在很多領域，辦報紙、建電臺、播電視、設網站、運作通訊社主要靠公共事務部門操持，新聞發布、採訪約見、協調媒體、資助出版、援助電影、投資廣告也有公共事務人員的身影，籌辦營區開放、組織儀式活動、組派講師團、促進環境保護、義務醫療救助等活動也有公共事務人員的份，雖然工作項目複雜，但可將美軍公共事務的內容分為三大部份：內部溝通、媒體關係、和社區關係。²⁴

美軍內部溝通的主要對象為在營的所有官兵與眷屬，主要是透過美軍的報紙、雜誌、廣播電台、電腦網路等媒體，提供官兵及眷屬最新資訊，使所有官兵都能迅速獲得

20 《中華民國國防部網站》（<http://www.mnd.gov.tw>）。

21 《國防部總政治作戰局網站》（<http://gpwd.mnd.gov.tw>）。

22 《國防部總政治作戰局網站》（<http://gpwd.mnd.gov.tw>）。

23 劉慶元、段復初（中美兩國軍隊公共事務制度之比較研究），第九屆國軍軍事社會科學學術研討會，頁383。

24 唐棣《美軍公共事務工作的理念與做法》（台北：復興崗學報53期，1994）頁173。

官兵福利、國防科技發展、上級政策，以及與官兵切身相關的消息等。

美軍媒體關係的做法是以儘量協助及滿足媒體採訪軍中新聞為主，在遇有重大事件或軍事行動時，則由公共事務人員或預設之媒體中心〔News Media Center〕即時對外發布新聞、召開記者會、答詢記者查詢、護送記者至新聞事件現場採訪等。²⁵

社區關係是美軍針對駐地的敦親睦鄰工作，主要目的在藉由建立良好的軍民關係，以塑造軍隊良好的形象，進而贏得社區與一般民意的支持。其代表性做法包括積極參與社區的各項活動、開放基地參觀、舉辦戰力與裝備展示等。²⁶綜合美軍公共關係工作的三大工作主要內容是：（一）評估輿情對軍方的向背；（二）評估軍方各項涉及民意的政策和推行之效率；（三）對軍方各項影響民意的政策和行動向相關官員提供意見；（四）在顧及國家安全、新聞品質和現行政策的考量下，執行軍方各項對外公關活動，這些對外公關活動係指對外發布消息、媒體關係和社區關係；（五）執行內部溝通工作，使官兵、文職人員、退伍弟兄及所屬眷屬獲得充分的資訊，進而促使他們成為軍中大家庭的一份子。並使所有成員達成共識，認為美軍為美國全體人民所共有。²⁷

美軍在公共事務制度方面，無論在其組

織體系、制度設計、理念作為、以及執行成效等方面，不僅已走向制度化、專業化，而且具有前瞻性與多元功效。對於強化美軍部隊的管理領導與任務遂行，提昇外界對美軍的了解，以及取得大眾的支持，均獲得豐碩的成果。²⁸

而國軍無專行公共事務工作單位，故無以明確之分類，但就政戰實務工作角度來看則是以文宣工作、新聞工作、民事工作職掌較屬公共事務範疇，為了解我國軍所推展之公共事務與美軍之差異，故本人仍以美軍公共事務三大部份的內容（內部溝通、媒體關係、和社區關係）來區分國軍的公共事務；另方鵬程教授亦認為為了便於分析比較，應從相同的分類，來探論國軍的作為。²⁹

1.國軍內部溝通方面

國軍部隊擁有為數不少的「溝通園地」，如眾所熟知的電視莒光園地教學、各軍種發行的平面媒體，以及現存唯一的「公營媒體」－《青年日報》，另還有發行《奮鬥》、《吾愛吾家》、《勝利之光》等刊物，主要在提供訊息與言論、身心或家庭輔導、傳播軍情科技等資訊。

國軍另於基層連隊設置書箱，編印各種文宣書籍，藉供全軍官兵閱讀，以強化官兵愛國意識，堅定官兵中心思想。於是國防部列入國軍年度工作計畫，歷經數十

25 方鵬程，《戰爭傳播：一個"傳播者"取向的研究》（台北：秀威資訊科技股份有限公司，2007），頁186。

26 唐棣《公共事務工作的發展與做法》（台北：復興崗學報，1996），頁172。

27 唐棣《美軍公共事務工作的理念與做法》（台北：復興崗學報53期，1994），頁184。

28 劉慶元、段復初（中美兩國軍隊公共事務制度之比較研究），第九屆國軍軍事社會科學學術研討會，頁370。

29 方鵬程著，《軍隊公共關係：美國與我國的比較研究》（台北：復興崗學報87期，民95），頁43。



年成長至今，用以凝聚全軍心靈意志。³⁰

然而為維護官兵權益，促進部隊團結進步，國軍部隊設有外界所沒有的內部申訴管道。國防部於民國87年修頒「國軍官兵申訴處理實施規定」，普設「0800」免費申訴電話，各級幹部必須秉持「有問必答，答必中肯，有信必覆，覆必週延」，以及「依法行政」原則，誠心誠意地解決問題，有效消除潛存危安因素。³¹

2. 國軍與媒體關係方面

公共事務工作中之媒體工作成效較為民眾所見，故目前國軍公共事務工作亦較著墨於媒體關係，國內自從解嚴以來，媒體環境發生了劇烈的變化，媒體有關國軍的報導亦產生了很大的變化。李慧在以中國時報、聯合報兩報的國軍新聞作為樣本，分析解嚴前後一年兩報在報導變化上發現，兩報在解嚴前，以軍方的慶典、集會、展覽、助割、救難等主題的報導較多，兩報大都是扮演被動的配合角色，解嚴後兩報報導主題在有關軍方軍紀事件（如意外、犯罪、逃亡、騷動）的報導比例上，有明顯的增加，報導時則採取主動積極的策略；解嚴後，在報導立場上，不利軍方的新聞，在比例與數量上都有增加的趨勢。³²

軍事發言人室為因應時代的需要，特別於1997年修編「國軍新聞處理手冊」，

分發相關單位，以作為國軍新聞處理的準則依據。該手冊中清楚的陳述，軍事新聞的目的有二，在平時是藉由新聞媒體的報導，爭取民意對國防施政的支持，進而建立全民國防，並協助國軍達成各階段軍事任務；在戰時，有效的新聞作為可以作為心戰工作的利器，一方面可擊潰並瓦解敵人的戰鬥意志，另一方面可激勵軍隊士氣與鼓舞全民的敵愾心。³³

國軍為因應環境變化與工作需求，不斷調整新聞工作觀念與方法，從以下歷次所頒布的實施辦法、作業要點，大略可看出國軍對於強化軍事新聞工作的轉變，而其與時俱進的作法，亦使國軍軍事新聞工作機制日漸完備：

- ◎強化軍事新聞發布及處理實施作法（民國77年6月）
- ◎新聞媒體對國軍不實報導處理原則（民國79年9月）
- ◎各軍總部、憲令部、中科院發言人設置規定（民國80年9月）
- ◎國防部直屬軍事院校新聞處處作業規定（民國81年8月）
- ◎加強國強新聞處理作業要點（民國83年2月）
- ◎國軍軍事新聞發布作業要點（民國83年3月）
- ◎國軍軍團級單位設置發言人作法（民國

30 方鵬程著，《軍隊公共關係：美國與我國的比較研究》（台北：復興崗學報87期，民95），頁43。

31 方鵬程著，《軍隊公共關係：美國與我國的比較研究》（台北：復興崗學報87期，民95），頁44。

32 李慧〈分析解嚴前後一年報紙對國軍新聞的報導——以中國時報、聯合報為例〉《國軍新聞傳播學術研討會》，台北：政戰學校新聞研究所。

33 國防部軍事發言人室，《國軍新聞處理手冊》（台北：國防部印編，1997），頁7。

83年10月)

◎國防部直屬軍醫院新聞處理作業規定乙種(民國84年12月)

◎國軍軍聞應透過發言人體系正式對外發布(民國85年3月)

除了以上頒布規定之外，民國86年5月16日，國防部總政戰部又重新修編《國防新聞工作手冊》為《國軍新聞處理手冊》(國防部軍事發言人室於95年5月1日依據現今國內媒體與社會環境，再修訂為《國軍新聞事件處理手冊》)，對於國軍新聞基本概念、新聞處理職掌區分、新聞發布、答詢、連繫、記者參訪、業務協調、輿情處理、召開記者會、新聞處理與運用及新聞安全維護等，均有詳細明白規定。另於88年6月編印《國軍新聞工作須知》，進一步對發言人職掌、權責、守則，以及重大危安事件反映處理程序等作更明確規範，作為國軍軍事新聞工作人員的準則依據。

以上種種，都可說是國軍與媒體採訪及民意互動磨合之後的產物。國軍所面對的環境，不再是在大陸時期的戰亂社會，而是一個經過穩定建設後的多元社會。國軍與社會的嶄新關係有待更細心的經營，媒體公關遂成為國軍對外公共事務的重點工作。³⁴

3.國軍社區關係方面

國軍執行對此相關工作，並無美軍公共事務單位的編制，但歷年來所發起的

「軍愛民」和「民敬軍」等活動，活動本身即含有濃厚的社區公共關係意味。³⁵進一步加以檢視，其實國軍所從事的作為，比較偏向一般性的軍民聯誼、廣義的為民服務，和公共關係所指涉的社區內涵是有相當區別的。³⁶

就個人認知而言，社區關係內涵與國軍長久推行民事工作範圍相近，國軍民事工作主要在不影響戰備任務原則下，從事相關為民服務工作，包括助民收割、救災義診、軍民聯歡餐會、參訪安排、慶典活動、軍民糾紛調處、敬軍勞軍活動策劃等、辦理官兵懇親會(營區開放活動)、軍民服務工作會報、協力災害防救、鄉鎮(地區)後備軍人公共事務之推動等。³⁷

由上述可發現，軍隊公共事務主要乃在增進軍隊與人民之管理，以利作戰任務之遂行。而美軍公共事務官是軍隊與社會大眾的溝通橋樑，它不僅是指揮官的個人參謀，更是指揮官的智囊與化妝師，其責任為依據指揮官的意圖與上級政策，對所屬官兵及社會大眾適時地提供正確訊息，以爭取新聞界及民眾對美軍作戰行動與一般活動的支持，俾利諸般任務之遂行。因此，現行美軍的公共事務制度已符合專業化、標準化且周延性的原則，對於美軍形象之塑造居功厥偉。³⁸換言之，美軍公共事務在理念與做法及組織架構上，從上而下已達到公共事務的整合。反

34 方鵬程著，《戰爭傳播：一個"傳播者"取向的研究》(台北：秀威資訊科技股份有限公司, 2007)，頁159。

35 崔寶瑛著，《公共關係學概論》(台北市新聞記者公會, 1996)，頁131。

36 方鵬程(2004)。〈我國軍隊形象塑建之研究：公共關係取向的探討〉，《復興崗學報》，82：145-168。

37 《國防大學「公共事務與民事」教學講義》(八德：國防大學, 2009年8月)，頁36-37。

38 洪陸訓、劉慶元，〈美軍公共事務制度初探〉，《軍事社會科學學刊》第5期，1999年11月，頁42。



觀國軍在認知理念上，尚未具有類似美軍公共事務的統籌觀念，而採分頭進行的方式執行公共事務的實際工作，其成效仍有探討空間。

參、軍隊公共事務與災害防救之關係

所有災害都涉及公共關係，要使所有的事故與災害隱患處於可控制範圍中，就要處理好公共事務，並做好安全的預防工作，故應先認識災害，再了解與公共事務的關係。³⁹

一、災害(disaster)的種類與特性

(一) 災害的種類：⁴⁰

1. 天然災害：

凡自然界所發生的異常現象，一但危害到人類生命財產或經濟活動時，便形成天然災害。天然災害的發生，有著時間與空間上的差異。有的在瞬間突發，受災面積由幾百平方公尺至數百平方公里不等，如地震、山崩、火山爆發；有些則具移動性，牽涉的時間較常，範圍較為廣闊，如颱風、洪水、森林大火及病蟲害；更有些災害持續時間十分長久，由數週至數年不等，受災面積無法估計，如旱災、瘟疫等。

2. 意外災害：

指因人為的疏失所導致之災害。如

空難事件、工業災害、工廠事故等。學者Barry Turner「社會-科技理論」(socio-technical)指出人類及其組織的探討製造了大部分的災害。藉由「社會-科技」的角度研究災害明智，發現社會組織及科技發展的互動造成許多災害。⁴¹另外，Toft 及 Reynolds 也提出相同的觀點：根據統計顯示，大部分災害的發生源自人為程序及技術的失誤。⁴²

(二) 災害的特性⁴³：

1. 區域性：

災害的發生或災情的嚴重程度，常因區域不同而有所差異，而產生的影響，必定為一個區域，而非一個點。

2. 時間性：

災情的狀況或嚴重程度亦受時間的左右。如同一規模的地震發生在下班尖峰時刻與深夜，災情便有所差別。

3. 連鎖性：

一個區域發生災害可能造成其他區域連鎖反應，甚至由點擴大為線、面的大規模災害。這種連鎖性的反應在現代交通等網路系統發達的社會，越容易凸顯出來。例如高速公路或捷運、高鐵等因地震或洪水造成路基崩塌、路線斷裂，其所引起的災情絕非侷限於受災地點的通行問題，而可能影響整體運輸，更可能衍生為經濟問

39 金磊，《安全?運論:城市災害防禦與?合危機管理》（北京：清華大學出版社，2003），頁177。

40 趙鋼，《災難事故危機管理》（研考報導，民國八十七年七月，第43卷），頁52。

41 Barry Turner, Man Made Disasters, London: Wykenham, 1978.

42 S. Cox & N. Tait, Reliability, Safety and Risk Management: An Intergrated Approach, London: Butterworth Heinemann, 1991.

43 趙鋼，《災難事故危機管理》（研考報導，民國八十七年七月，第43卷），頁52-53。

題或社會問題。

4.累積性：

災害的發生絕大多數是長年累積的因素所形成的。雖然如地震、颱風或豪雨等災害都是突然來襲，令人措手不及，但若平時能夠有所防範，加強抗震或防洪的措施，即使突遭侵襲，其受害程度將可大幅減輕。

5.複雜性：

災害所帶來的損失可能是多元且牽涉範圍甚廣，大規模的震災或水災即易顯現。例如震災不僅會造成第一次房屋的倒塌，也會引發接踵而來的火災而造成更多人傷亡，甚至會因人畜死亡而引發傳染病的發生；或因公共建設之崩塌或道路之阻斷而導致商業活動的停頓，繼而演變成長期經濟蕭條的社會災害。

6.突發性：

災害的發生都是突然的，縱使我們做好災害的防範措施及預警，亦可能因災害超乎預期的，而來不及反應。

二、軍隊公共事務與災害防救之關係

談到軍隊公共事務與災害防救之關係，我們仍以公共事務的三大部份內容，來分別了解與災害防救的關聯：

內部溝通關係方面：在培養官兵（含眷屬、後備軍人、文職及聘雇人員）的認同感及向心力，透過各種文宣手段（莒光日電視教學、電台廣播、出版報紙雜誌等），宣導災害防救是國軍中心任務之一，建立官兵能服務百姓是一種榮譽的觀念，並了解災害的突然性，做好隨時出發救災的心理準備，並與眷屬溝通使眷屬能從家庭層面來鼓勵支持子弟所為，而

後備軍人亦能對國軍的救災任務有向心力，進而發自內心協助國軍。

社區關係推展方面；軍隊長期以來即與當地的權力機構、地方機關、睦鄰民眾，建立良好的社區關係，並獲得地方民眾的好感與支持，其用意為建立溝通管道，以因應災害來臨時，能以最短時間取得聯繫，相互協調。

新聞關係的經營應主動媒體聯繫與服務，媒體關係經營的好，可以成為國軍在救災時的助力，必要的時候發揮輿論的力量，並利用時機傳達救災時觀念（如記者應服從災害現場工作人員之指揮與勸導，以維護自身安全，並避免救災工作受到干擾）。

故公共事務與災害搶救的關係，以廣義來說，救災是公共事務工作中其中一項工作，以狹義來說，在救災任務中須藉公共事務工作的媒體關係來傳播相關資訊；其根本目的在於建立與維持良好的形象，爭取軍隊在社會大眾的良好觀感。

肆、現行國軍災害防救時期公共事務工作作法及研析

本文題目所指災害防救時期是指災害防範及救災時期，故劃分國軍在防範時期（平時）與救災時期研析公共事務工作作法。

一、平時災害防範時國軍公共事務工作作法

在平時國軍災害防救的公共事務推展工作，主要以提供服務建立關係為主，現行災防會報，定期於每半年配合召開，主要可協調責任地區內三軍力量及社會資源統合運用、轄區內問題解決平台、窒礙問題的協調配合與精進建議，有利於軍民之間的協調與連繫。其實，國軍於駐地社區內相較與其他組織，是一個有



人力的專業團體，更應積極承擔社區內公共事務或公益活動，提供專業服務，如愛民打掃、贊助藝文表演或體育競賽等，如能有計畫的參與社區事務，除能將災害防範相關消息透過各種方式讓民眾了解，亦能建立良好的關係與互動，惟部隊與社區關係一直以來並無具體明確之作法，端視部隊長官之重視程度或社區單位之需求而推動，但災害發生是區域性的，同為一個地區的國軍與民眾，更應建立相互扶持的觀念。

另國防部為因應國會聯絡與溝通工作的要求，於民國81年以任務編組方式在國防部成立國會聯絡室，各軍司令部則成立國會聯絡組，目前國防部本部及各軍種之國會聯絡單位均為正式編制，但後備司令部及憲令部仍維持任務編組方式遂行任務。雖然災害防救列為國軍中心任務之一，但以目前軍隊之人員及編裝終究是以作戰為目的，故現在軍方從事救災正面臨「編裝未修訂」與「裝備未獲得」之窘境，因國防預算獲得不易，在維持戰備能量的前提下，亦只能逐步調整獲得。

二、救災時期國軍公共事務工作作法

而在救災時期的軍隊公共事務工作，主要以媒體關係為導向，並驗證平時的民事作為，歷年來任何災害的發生國軍救災部隊均在最快的時間內投入救災，而與公共事務有關單位（如軍聞社、青年日報社、軍事發言人室等）亦在第一時間內進入崗位，報導相關災區的資訊以提供各單位運用，適時新聞及召開記者會，說明國軍動向及救災的進度，除了穩定民心外，亦強化官兵救災信念，惟了解如何與媒體相處，僅限於上述專業人員，其實救災期間與媒體有更多接觸機會的，反而是基層救災官

兵，處置不當時反而影響國軍形象，如八八風災時部長與官兵合影事件造成媒體炒作即是一例。

另災害發生期間，國軍為強化駐軍與地方政府的連絡管道，各縣市後備指揮部均固定派遣連絡官進駐縣市政府，負責業務協調、管制事項包含申請國軍支援災害搶救（含防疫）及重建復原工作、民事工作、物力動員等有關作業協調聯繫等工作內容之繁雜，惟在國軍民事工作職掌上並未明確的劃分，並無專責從事民事服務工作的民事部隊，僅以任務編組交付任務，造成任務執行之困擾。

而在災害復原時常會聽到民眾給國軍的鼓勵，但實際參與救災的官兵都知道，民眾還是會有些許的抱怨聲，如掃街怎麼只掃到馬路對側，我家這邊怎麼不掃了呢？怎麼那家清的比較乾淨，我家怎麼隨便掃掃就走。其實軍隊是一支分工的團體，各部隊所要執行任務的範圍區域，都會明確律定，但民眾往往不了解而有所誤解，除了受災民宅清理引發分配不均的爭議外，在納莉風災期間，曾有軍方協助救災，受災百姓從旁指揮官兵打掃之情事，此種行為非但不負責任，亦容易澆熄軍隊對救災的熱忱，造成救災士氣的低落，進而降低整體救災的效率。

伍、國軍公共事務於災害防救精進作法

國軍雖以戰訓為本務，但各種災區不論山區、水際、城市、鄉鎮，國軍均在第一時間內，投入大批人力機具，進駐災害現場，密切配合地方政府，統籌結合軍、民物力，執行人員搶救、物質運輸、土石清除、垃圾清運、市

容清潔、公共設施及運輸系統維護、防疫支援等工作，全心全力協助災害搶救。⁴⁴故以國軍全員投入救災來看，災害防救的確是公共事務工作的一項重要任務，由此可知，公共事務的工作並非僅由政戰幹部，或某些特定人員來推行，而是參與災害防救的國軍人員都在做公共事務的工作。為使公共事務工作能更支援災害防救，提出建議如下：

一、完成編制訂定、人員培養與制度之規範

(一) 人員編制與制度方面

長久以來國軍在推展公共事務上主要由政戰部門執行，各級部隊並無像美軍編制公共事務部門，統籌處理對內溝通、社區與媒體關係等公共事務工作。以往防衛部層級（含）以上單位曾編設文宣官、民運官、新聞官，然隨著部隊逐次整編及精實案之實施，僅在國防部軍事發言人室編設新聞官，各軍司令部出版社裁撤，報刊發行、新聞處理由文宣政教處負責，民事及服務工作由政戰綜合處執行。⁴⁵雖然國軍政戰實務工作中的政訓、文宣、軍聞服務與部分民事工作，與美軍的公共事務工作內容上相類似，但在理念與體制上卻有極大的差異，目前只能在局部或重點上各自處理，難免出現部分弱化之勢。

未來隨著人員逐次精簡，政戰編制員額更加縮簡為必然之趨勢，但公共事務隨著時代環境的多元，亦更加複雜，國軍可說是政府機構中員工最多的單位，以目前政戰部門

負責推動公共事務，部份政戰工作應有必要在名稱與編制上加以研究，在未來再次精簡的有限員額中，應可進一步研究依組織再造之精神，從制度設計上統整和人員配置上節約，規劃統合公共事務之機制，以使事權與責任相符。

(二) 人員培訓方面

美軍為有效遂行公共事務，除開辦公共事務軍官班外，另開設有軍事新聞專業基礎班，編輯班，廣播管理班、記者基礎班、新聞電子班，皆係相關公共事務專業班次，相較國軍並無此專業班隊之設置，僅於基礎及進修教育，安排有關公共事務之課程，如「文宣設計研究」、「國軍民事服務工作」、「媒體之選擇與運用」、「公共事務與民事」、「軍文關係」及「新聞處理與媒體運用」等，如何能在有限時數中培養專業學能，尚有檢討空間。

二、舉辦基層部隊發言人（媒體訓練）講習

災害發生是突然的，因此，各階層發言人在災害搶救時必須更有應變能力，由於無法像平時有較充裕時間做準備，因此更快速的應變能力是必要的，而應變能力的培養，在於對工作的熟悉，進而熟練，最後能運用的得心應手，故舉辦發言人講習，並邀請社會上相關事務專業人員講習即為此而做準備，目前國防部每年均召集較高層級幹部實施相關講習。惟以現今行動電話、網際網路甚至於衛星通信及其他技術的普及，記者可在遙遠地方發出報導，

44 《國防大學「公共事務與民事」教學講義》（八德：國防大學，2009年8月），頁37。

45 《國防大學「公共事務與民事」教學講義》（八德：國防大學，2009年8月），頁43-44。



根本不須軍方審查，媒體獲得軍方資訊來源除了發言人及新聞官外，各級幹部、士官兵更是他們所最想接觸的對象，尤其災害發生時媒體對資訊獲取的急迫性，以目前國軍僅以發言人作為與媒體打交道的窗口，恐怕不足以應付媒體同行在全天24小時報導的充分需求，較為可行的做法，應是透過指揮體系往下普及到基層領導人，甚至士官兵所有成員平時均須接受「媒體訓練」（即訓練如何面對媒體、如何與媒體打交道及如何分辦謹守軍機等）。

三、運用後備軍人輔導組織

各單位目前敦親睦鄰工作，是在不影響戰備訓練之原則下遂行，故以現行各地區民事協調單位對其地方之民事或服務工作之執行不如預期，惟後備司令部在與地方政府（民代）及民眾之接觸最為頻繁，尤其是後備軍人輔導組織，其成員來自社會各階層及各行各業，組織含蓋全國各鄉（鎮、市、區）以至各村里，辦理後備軍人組訓，宣傳、安全、服務工作事宜。由於後備軍人平時在鄉為民，國家軍事動員時，即時成軍作戰，其法源依據為「全民防衛動員準備法」，不但可說是準「國防組織」，也是最貼近民眾的單位，如能將協調責任統由後備司令部所轄之各縣市後備指揮部擔任，可更符實際；再者，在推動全民國防政策中，各縣市戰力綜合協調會報組織是軍、政、民間具體執行機制，因國軍並未編設民事專業部隊，由後備司令部運用各縣市後備軍人輔導中心協力遂行宣傳、服務與安全工作，對建立災害防救溝通聯繫，會更有助益。

四、強化國軍與民間志願服務團體分工協調

民間志願服務團體多半分佈於各縣市，均為志願性且具地域性之組織，且各團體之救災

專長不同，所擁有之設備也不同，考量其整體執行能力，在災害救援派遣上，擁有專業性之救災團體較適合擔任對「點」的救援工作，如偏遠地區醫療協助、山難、海難等救援，換言之，即適合擔任縣、市政府單位的專業備援單位；而擁有較多人力之民間志願服務團體（如慈濟功德會、志工、宗教團體等）則適合從事對「面」的救援工作，如醫療站開設、災民安置、心理輔導及協助受災戶辦理喪葬事宜等，且亦可收納自行前往災區協助之個人志工，予以妥善分配，以有效管理及分配救災資源。

軍隊因擁有數量眾多的兵力及高度的機動力，因此適合大面積的非專業性救援，由於軍隊屬國家之公器，因此應該以協助公共建設（如：學校、道路、排水溝、車站等）復原及偏遠山區救援為主，至於自宅受災復原為災民應盡之義務，所以應由受災民眾將自宅廢棄物清運至屋外後，再併同軍方清理街道之廢棄物一同清運較為合宜。

由於救災資源有限，因此不論軍隊或民間志願服務團體均應強化彼此間的合作與分工，使得政府可以更有效的掌握與分配救災資源；另軍方應與民間志願服務團體建立有效資源分享模式，以利資源分配之判斷，比如軍方通信設備較為先進，可提供災區相關訊息，亦可協助搭載民間志願服務團體人員至偏遠山區進行救援等，如此可確保救災資源不被重複使用於同一地區，可有效提升救援的效率。

其實在實際執行面上，「救災」與「復原」實甚難劃分，以風災過後街道清理為例，究係應該界定為「救災」或「復原」，如為前者，地方政府可依法令尋求軍方支援，若屬後者，依「災害防救法」的規定，則應無「申請

國軍支援災害處理辦法」之適用，應尋求民間志願服務團體協助或由權責機關自行處理較為適宜，然而，若由受災縣市依權責處理，不論其方式是要求所屬公部門人員加班協助或徵集民間人力機具來協助清理，均需負擔龐大之加班及徵集人力機具費用，對受災縣市而言無疑是雪上加霜，且勢必將造成中央與地方的嫌隙，因此修正相關法令規定，使軍隊可適法性的協助地方政府進行災後復原工作，方為長久之計。

五、主動提供媒體救災相關資訊獲得管道

在災害發生時，環境發生的變化，使各媒體更為不易獲得相關資訊，因此，應主動提供救災資訊，並在安全前提下，協助媒體進入災區，除能讓媒體發揮傳播功能，亦能體認軍隊愛民助民的精神。

而除協助媒體傳播資訊外，軍隊公共事務亦需善用自身傳播能力，適時傳播必要的資訊。公共事務人員的任務是經由民方與軍方的新聞媒體，利用部隊與任務的資訊，向內部與外部的觀眾傳播，並幫助新聞媒體了解發生事件，以有助報導的正確性。綜上所述，公共事務的權責範圍應包括安排新聞媒體的進出、協助指揮官及其單位做好面對媒體的準備、對媒體的後勤支援（如通訊、裝備、物資及交通），以及提供即時的資訊為說明。

陸、結語

在當前救災即是作戰的任務下，現代戰場的環境已大大地改變，新聞媒體之迅速傳播及現場播報的能力亦然，在任何行動的計畫中必須加以考量。如同仰賴軍事部隊能力，新聞媒體亦是不可或缺的。

長期以來，國軍雖無公共事務之名，卻有相關公共事務的工作，對為民服務、軍民關係推展有其明顯的貢獻。但一般而言，國軍對於公共事務推展明顯表現在媒體關係與軍聞處理上，但事實上媒體關係僅是國軍公共事務工作之一部分，國軍內部成員來自民間，各部隊駐地又和民眾毗鄰而居，為取得民眾的支持與信任，增進社會大眾對國家安全的信心，以及對國防事務的瞭解，除應重視媒體關係之外，也相對的必須比以往更加強內部與社區關係之人際溝通的經營，尤其全球暖化的影響，地球的反撲，各種災害將比以往更加頻繁，公共事務工作應於平時建立地區與民眾溝通的管道，災害搶救時更應運用其專業，運用組織整合與媒體傳播力量給予協助，共同渡過難關。

參考文獻

中文部份：

1. 方鵬程著，《軍隊公共關係：美國與我國的比較研究》（台北，復興崗學報87期，2006）。
2. 方鵬程著，《戰爭傳播：一個"傳播者"取向的研究》（秀威資訊科技股份有限公司, 2007）。
3. 方鵬程（2004）。〈我國軍隊形象塑建之研究：公共關係取向的探討〉，《復興崗學報》，82：145-168。
4. 李慧(1997)，〈分析解嚴前後一年報紙對國軍新聞的報導——以中國時報、聯合報為例〉，《國軍新聞傳播學術研討會》，台北：政戰學校新聞研究所。
5. 李瞻、賴秀峰編譯《美國政府公共關係》（台北：台北市新聞記者公會，1985）。



6. 唐隸《公共事務的發展與做法》（台北，復興崗學報，1996）。
 7. 唐隸《美軍公共事務工作的理念與做法》（台北，復興崗學報53期，1994）。
 8. 中華民國國防部《中華民國九十八年國防報告書》（台北，國防部，2009）。
 9. 胡光夏著，《軍事發言人角色之研究：以國軍軍事發言人室為例》（軍事社會科學研究專輯編輯部（編）《政治作戰學校建校五十週年軍事社會科學研究專輯》）。
 10. 崔寶瑛著《公共關係學概論》（台北市新聞記者公會，1996）。
 11. 洪陸訓、劉慶元，〈美軍公共事務制度初探〉，《軍事社會科學學刊》第5期，1999年11月。
 12. 趙鋼，《災難事故危機管理》（研考報導，民國八十七年七月，第43卷）。
 13. 王銘福撰，《碩士論文：我國派遣軍隊從事災害救援之執行現況與問題改善之研究》（民國97年）。
 14. 劉慶元、段復初（中美兩國軍隊公共事務制度之比較研究），第九屆國軍軍事社會科學學術研討會。
 15. 谷玲玲《學界對國軍形象塑建之評介與建議-從做好公共關係談起，國軍發言人講習專家、學者講演輯錄》（台北：國防部軍事發言人室，1999）。
 16. 樓榕嬌、徐蕙萍、張梅雨、胡光夏、方鵬程、謝奇任、潘玲娟合著，《軍事傳播：理論與實務》（五南圖書出版股份有限公司，2005）。
 17. 《國防大學「公共事務與民事」教學講義》（八德：國防大學，2009年8月）。
 18. 《中華民國國防部網站》（<http://www.mnd.gov.tw>）
 19. 《國防部總政治作戰局網站》（<http://gpwd.mnd.gov.tw>）
 20. 《MBA智庫百科網站》（<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/公共關係>）
- 英文部份：**
1. Hiebert《Public Relations, Propaganda, and War: A Book Review and Essay on the Literature,》pp.293-302。
 2. Cutip《Center & Broom, Effective Public Relation》pp486。
 3. Trahan《Media Relations in the Eye of the Storm》pp31-32。
 4. Barry Turner, Man Made Disasters, London: Wykenham, 1978.
 5. S. Cox & N. Tait, Reliability, Safety and Risk Management: An Intergrated Approach, London: Butterworth Heinemann, 1991.

作者簡介

黃治衛

政治作戰學校英文科88年班、政治作戰學校正規班93年班、國防大學陸軍指揮參謀學院99年班、現為淡江大學國際事務與戰略碩士生；曾任區隊長、輔導長、政戰官、行政官等職務。現任職後備動員管理學校學員生大隊輔導長。