

第1章 研究動機與目的

一、研究動機：

近年來本縣極力拓展觀光，轄內建築物趨向高層化、大型化及使用多樣化，公共安全問題趨於複雜，使災害之搶救作業相對更加困難。另外，在加上地球資源及環境被人類過度濫用與破壞，造成氣候異常之情形日益惡化，大型天然災害不斷發生，使得本縣可能遭遇之天然災害型態日漸複雜。

消防法明訂消防機關之任務包括預防火災、搶救災害、緊急救護等工作。而預防火災為災害前之宣導防範作為，但遇火災、爆炸、地震、颱風、化學災害、水中受困救助等災害發生時，此等災害搶救屬急難發生時之緊急救助作為，所面對的是不確定性、危險性很高之情境，稍有不慎就可能造成搶救人員之生命危險，如何在強化災害搶救時的危機意識，使各種災害迅速受到控制，降低二度傷害的發生，才能確保搶救人員之生命安全。

二、研究目的：

在我們身處的臺灣地區天然災害頻繁，儘管科技不斷進步，如無法有效掌握，一旦遭受天然災害之侵襲，生命財產均將飽受威脅。同時，經濟高度成長與都市化的結果，人口及產業紛向都市集中，相對的意外災害如：火災、爆炸、重大陸上交通事故、空難…等，亦隨之驟增。災害搶救出勤機率是如此頻繁，危機意識觀念的正確，可加強政府處理緊急重大災害應變的能力，也讓民眾對政府緊急應變能力更有信心。危機本身雖會造成一定生命、財產的損壞，但其結果不全然導向壞的一方，若能處理得當，危機反倒對當事者有加分效果，故希望藉由本文研究，期望提供對危機意識的觀念，使各種災害迅速控制且降到最低，並確保搶救人員之生命安全，減少危機爆發之風險，降低危機損害之程度。

第2章 危機的意義及類型

一、危機的意義

危機是決定性的一刻、是一件事的轉機與惡化的分水嶺，是生死存亡的

關頭，是一段不定時間和不穩定狀況，急迫到要人立即做出決定性的變革。危機不一定是負面。能夠避免潛在危機的人，就是贏家。一般人對危機的瞭解與相關名詞的使用，列述如下：

(一) 危機：

危機通常指國家、組織或個人於發展過程中，好與壞的轉捩點或生死存亡的關頭，意含價值的中立性，即危機的發生處理得當，可能改變事件之結局，亦可能造成更惡劣的後果，關鍵在決策當局或決策者危機管理之能力。不論政治、經濟、社會、文化因素所形成的危機，均可能造成無法挽回的局面，但亦可能因為危機機制的正確運作，正確的處置而獲得轉機。

(二) 緊急事件：

屬於突然、意外的發生，必須立即處理的事件，強調事件造成極大的驚訝，事先未有預警，但必須立刻處理；危機與緊急事件均指問題歷經潛伏期，導致爆發到解決階段的過程。

(三) 危險：

意指個人、家庭及其所重視之生命、財產、環境遭受威脅，就危險狀態發生之過程而言，著重面對危險發生的可能，心中產生不安和恐懼的狀態。

(四) 風險：

係指有害的結果之發生可能性，或歸因於自然或人為引發之災害，與災害發生後引發的預期損害（死亡、受傷、財產、生計、經濟活動混亂或環境損害）；風險著重發生災難之機會，亦即或然率的探討。

(五) 災害：

聯合國國際減災策略機構對於災害的定義是：「具有潛在破壞力的自然事件、現象或人類活動，它們可能造成人的傷亡、財產損害、社會經濟混亂或環境退化。災害可包括將來可能產生威脅的各種隱患，其原因有各種各樣，有自然的（地質、水文氣象和生物），也有人類活動引起的（環境退化和技術危害）」。

二、危機的類型

危機管理理論學者紐德及安托可在「緊急及危機管理手冊中所界定的5大危機類型」如下：

1. 天然災害：包括風災、地震、洪水、寒害、旱災等。
2. 交通意外事件。
3. 科技意外事件：如毒性化學、核能意外災難。

4. 人為誘發之災難：如政治示威事件、綁票犯罪等恐怖事件。
5. 戰爭對民眾所形成之危機。

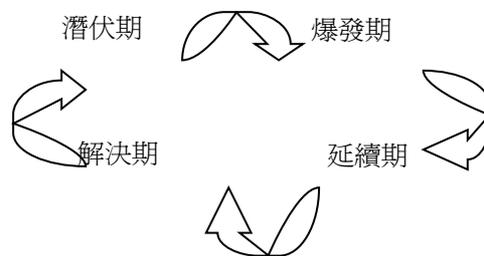
第三章 危機意識的重要性及發展

一、危機意識的重要性

無論是過去官僚治理的年代，抑或是當前新治理的網絡時代，政府都在危機管理活動中扮演重要的角色。過去政府透過由上而下的威權結構，以及各種政策工具與統治手段，總攬所有回應危機的處置與活動，進行危機處理；然而，在後工業時代中，科技進步一日千里，我們所面臨的危機也不再同過去如此單純獨立，而是呈現出複合型態，即危機發生時，將伴隨著許多不同類型的危機。因此，個別的技術已無法滿足今日危機解決的需求，而須倚賴多樣化的多元技術，才能有效處理複合型態的危機。此外，面對新型態的危機，僅在危機發生時進行回應與處理，並無法真正有效地解決危機所引發之問題，也因此，唯有透過全面的危機管理，對危機進行全面的監控與處理，方得真正解決危機所帶來的問題。

二、危機的發展

危機有如疾病般，是有階段性的發展，依次可區分為（如下圖所示）：
（一）潛伏期；（二）爆發期；（三）延續期；（四）解決期。



潛伏期就是警告期，又稱作「事件發生前」的階段，在問題未爆發形成嚴重的危機時，找出問題點加以處理，這常常成爲尋求「生機」之成敗的關鍵。處理潛伏期的危機，不但簡易而且效果最好，也能達到防範未然的效果，就是預防勝於治療。一旦進入爆發期，就是一般人所認知的危機時期，既然危機已發生，這階處理的關鍵在於儘量控制危機，避免危機發展的速

度和強度如雪崩一樣快且強。危機爆發後所隨之而來的是許多的後遺症，是所謂的延續期，這段時期也是恢復、善後、療傷止痛的時期。此時政府部門應分析危機發生的問題點，有些危機並非突然發生，而是醞釀許久、伺機爆發出的，所以探究危機的肇因癥結，方能採取適時的補救措施。如處理得宜危機就解決，倘若補救不足則反而惡化與蔓延。

第4章 災害危機的管理知識

一、危機管理知識的緣起

由於台灣地處西太平洋颱風區及環太平洋地震帶，天然災害事故本較其他國家頻繁，加上隨著國家經濟高度成長，人口及產業紛向都市集中，超高層大廈等複雜且規模龐大之建築物到處林立，石油、瓦斯等危險物品大量儲存，人為災害亦逐年增加，因此，我國對於危機管理的問題意識，主要著重在天然災害的防救工作上。政府為防止天然災害所帶來的重大生命、財產損失，便效法美、日等先進國由內政部研擬「自然災害防救方案」草案，並於83年8月訂頒「災害防救方案」，運用行政命令方式建立我國防災體系以改善當時災害防救作為能力及組織運作功能。惟此一方案實施後，台灣地區發生的災變，卻依然造成民眾的重大傷亡及財產損失。這些傷亡與損失有部分責任雖是因為無法避免之天然災害所造成，但也有相當大的程度可歸責於當時國內防災體制的疏失，而擴大了民眾傷亡及財產損害的範圍。探討國內防災體制的主要疏失，係源自於民國88年之前，有關災害防救之法規，如消防法、水利法、經營公共危險物品及高壓氣體各類事業之分類及安全管理辦法等法規，尚缺乏涵括所有重大災害均可適用之完整法律。且中央政府並無成立中央級之防災組織體系，僅有台灣省及北、高兩市依據「防救天然災害及善後處理辦法」之規定，雖有定期召開防災會議，但由於並無中央級單位加以管制及監督，使得成效相當有限。就算在每年例行之颱風災害的防救工作上，消防單位也僅於每年5月颱風季節前，召集各相關單位舉辦協調會議討論而已，實際上並無法對於防災業務之推展產生實質成效。直到民國88年921大地震發生後，行政院在輿論壓力下，積極災害實際狀況，並參酌美、日等先進國家立法，擬具「災害防救法」草案，於民國88年11月29日提請立法院審議。於民國89年6月30日完成三讀，並由總統於89年7月17日公布實施，此乃我國危機管理知識的緣起，並正式進入法律授權的制度化運作之階段。

二、危機管理的規劃過程

危機管理是指機關組織對於所面臨危機問題的形成及處理過程，從事必要的預防、決策及執行，以預防危機發生或化解危機的一系列作為。所謂「整合性危機管理系統」係假定各類型的危機均具有共同的危機特性，並將危機管理過程分為紓緩、準備、回應、復原等四階段，每一階段各有不同的功能，其作用不僅在加強危機發生時組織的應變能力，更希望能澈底改變組織決策品質，真正降低不確定性對民眾造成的威脅。

「整合性危機管理系統」事實上正是依據此四個階段概念，進一步將危機管理分為以下四種政策類型：

(一) 紓緩政策

此一階段之政策包括規劃足以減輕災難損害之各種因應措施，主要目的有三：

1. 對災難加以控制或修正，改變威脅的質量。
2. 保護受災地區的人民和各項設備，減少人民暴露於威脅之下。
3. 限制災難地區的使用以減少人民暴於威脅之下。

(二) 準備政策

準備政策的目的是在發展政府於危機發生的應變能力，促使各項回應工作能充分運作，提升因應危機的運作能力。其政策內容包括：

1. 設計危機的運作計畫。
2. 建立危機資訊溝通網路。
3. 建立緊急事件處理中心。
4. 設立危機警報系統與預警系統。
5. 緊急事件處理人員訓練計畫及模擬。
6. 資源管理計畫。

(三) 回應政策

此一階段的政策特色在於強調當危機已無可避免地轉換成災難時，所應採取之行動。如：醫療救援系統、緊急事件處理中心之運作、救難及撤離計畫、災民收容、第二波災難發生可能性預防措施等。

(四) 復原政策

在復原政策階段，可以依照復原工作所需的時間，進一步區分成兩大類型：

1. 修復性復原：即短期的結性整修，以重建基本民生支援系統，儘速解決民生問題為主，例如將水源、電力恢復至最起碼之運轉程度。
2. 轉型性復原：指長期基本結構的改造，如重建交通運輸系統、污染放射物之控制、疾病衛生控制等。

三、危機管理策略之執行

一個政策若要能有效推動，必須要有完備的策略執行層級觀念，由一序列的政策目標按優先次序排列所組成。而任何一個高一層次的政策目標，均

會建構成下一層次的計畫。而計畫亦是一連串可測量目標所構成。用以達到上一層次的政策目標。而最下一層次專案亦可劃分成幾個有優先順序的政策行動，用以達到上一層次的計畫目標。是以，就危機管理政策的角度來說，應先將危機管理政策依危機發生時間順序，劃分成不同的政策階段，再就不同政策階段規劃出不同的政策執行層級，如此才能令執行者在特定順序中，實施特定的做法，而使危機管理人員可輕易的找出他們在不同危機過程中最佳選擇。就危機管理者的需求來看，因為許多危機是無前例可循的，必須要靠危機管理者與團隊的經驗，以即時產生處理的洞見來化解危機，因此，現代政府應更重視在危機管理政策上推動知識管理，透過政策知識管理，將政府在危機管理上的知識予以累積、傳承、應用、整合、創新，以強化與傳承政府危機管理之能力，進而有助於永續達成危機管理政策的各階段目標。

第5章 政府機關的危機處理準備

當處於安逸的生活中，無論是私人生活或企業經營乃至一國的治理，都要有時時應變處理危機的能力，也就是要有危機處理的腹案及計畫。危機處理計畫它是用來處理危機的一種工具，可能需要詳盡的規劃出組織內成員應做之事項或責任歸屬。一套好的危機應變計畫，能夠提供團隊有能力來避免危機產生最壞的影響，反之，對於團隊則沒有實質的幫助。但最主要的是能在行動中證明其有效性，而非僅是紙上作業，因此，經常情境演練可讓每一位成員熟悉災害搶救的應變方式。

一、危機處理的情境演練

為學習真實的危機處理與經驗，角色扮演行為可以經由知識與訓練而強化其能力。危機管理的預演預練，其目的在於使組織成員，能夠熟悉處理突發與威脅之緊急事件的程序。不同的危機模擬演練，可以測試危機管理應變計畫與危機行動小組的效率與能力，其方式分述如下：

(一) 兵棋推演

此種演練方式係先擬好一套危機處置的據本，並以討論的方於演練台上推演，測試參與危機處理小組的成員，對應變計畫的熟悉度，及對假設狀況的處理能力。

(二) 電話測試

此乃一種通知演練，以警告訊息溝通的傳遞測試，假設在危急的情境下，測試能否迅速連絡行動小組的成員或領導。另有提醒危機處理小組成員其任務分工與確定成員是否異動的功能。

(三) 實地的情境演練

此種演練係以完整性及全面性及有系統的方式進行演練，並分為預告及非預告性質，藉以瞭解各單位成員的動員能力。

情境演練如何規劃，可分為十步驟策劃危機之模擬演練：

步驟一：慎選管制員

模擬管制組的成員非常重要，其職責是設計模擬演練與計畫之執行，該組織規模視所設計之演練與人數而定。

步驟二：決定模擬演練之範圍

這是模擬演練成功之關鍵，除了可以測試廣泛的危機應變計畫外，亦可以限定某一部分加強演練。但是，得清楚界定其範圍，因為，此關係著模擬演練的劇本製作。

步驟三：準備模擬之事件背景

危機模擬之事件背景，是將危機真實的情境轉移到模擬演練之劇本，並提供假設性之狀況以供演練。

步驟四：準備實施演習管制表

管制員應熟諳每份實施管制表之特別任務，有些設計是測試角色扮演者，對於組織的程序與政策的熟悉度。

步驟五：建立次序與時間表

一旦控制組已發展出一套模擬演練測試表，應適時的投入演習預演，可將之製作成演練之管制手冊，並分送發給每位控制組之管制員。

步驟六：測試設備

各組管制員應依所指定之車輛、通訊設備與各項危機之勤務設備等進行測試務求一切均在正常使用狀況之下，且應特別重視所模擬測試之方法。

步驟七：製作模擬劇本與實施演習管制表

模擬劇本之製作應儘量求其詳細，甚至連街名與路標，都是管制表重要的訊息。

步驟八：模擬演練前之簡報

危機模擬演練前之簡報，是由管制組召集組織內資深主管與角色扮演者，討論與解說演練之規則與程序，同時分送管制手冊。

步驟九：實地演練

管制組必須確定演習是否按照進度完成預定之目標，同時查對管制表之資料，嚴密注意狀況之發展，適時的下達演習之狀況，並掌控狀況發佈之次序，在演習過程中，扮演導引之角色，處理臨時狀況。若演習人員有所疑問，則必須依狀況加以解釋，必要時，可以加入臨時的假想情境，以測試參與人員的應變能力。

步驟十：演習後之會議

演習結束後，管制組召集人應儘速召開檢討會，要求管制組成員與演習者均列席參加，彙整所收回之建議、記錄事項及管制表資料，演習者個人對演習之感想與建議事項，演習之相關得失，優缺點均應記錄以供檢討，以

及提供日後演習改進之參考，同時製作檢討報告，送交組織高層管理者。

二、危機處理的重點

危機處理的重點可以綜合成以下幾項，切中要害掌握機先，對危機處理的效率與效能可以發揮到最大的程度，進而預防災害的擴大與蔓延：

一、迅速、果斷、準確

危機要達成有效處理，必須對危機的反應要迅速，掌握先機，才能止亂於初動，避免擴大；對危機的應變要「果斷」，優柔寡斷，沒有應變機制，會錯過危機處理的先機。

二、儘速查明，誠實面對

危機的發生經常無法預測，一旦發生，要能儘快查明事情真相，避免危機的擴大，清查發生原因並誠實以對，解除危機。

三、說清楚、講明白

面對危機應將危機事件的發生原因，解決方法與所有參與者、員工說清楚講明白，不可讓參與者、員工甚至社會大眾瞎猜造成恐慌。

四、集中力量，低姿態面對指責

危機發生時應集中所有力量，包括人力、物力傾全力對付危機，在最短時間內化解危機，恢復原狀。對指責應採低姿態面對，以防止危機擴大。

五、表現悔改誠意

人們比較會原諒有悔改誠意、有擔當的人，他們會進而產生支持作用，而強化當事人面對危機的心理，進而去化解危機。

六、絕不能說謊諉過他人

每一個謊言都需要更多的謊言來掩蓋，因為事實只有一個，不可爲了掩飾真相而說謊，否則將失去別人對你的信任。

第六章 結論與建議

消防救災工作的內容繁多，除了天災、火災與各種常見災害之外，119承接的工作項目可謂包山包海，小自蜂窩摘除、抓蛇，大至地震救難，都是消防救災救難的範圍。但是面對不同的災難危機，處理方法也就有極大的差異。且近年來民意高漲，民眾對於消防機關災害搶救之品質要求很高。以往執行救災的作業方式，都是靠著經驗的累積而成長，現今在資訊、媒體傳播業的迅速發達，可以從相當多的案例中記取教訓，並規劃出各項災害處理的危機應變計畫，藉由事件的發展步驟，

預測未來可能之結果，而決定現在之作爲，達到減災的目的。而危機應變計畫應採書面方式，清楚敘述出組織運作之原則以及組織所欲達成之目標，經歸納多位學者針對危機應變計畫原則與內涵看法做一彙整建議：

- 1.了解組織中可能發生之潛在危機，應對那些緊急狀況做準備。
- 2.那些需求應事先完成（資源立即之供應、取得其他單位之同意與協定）。
- 3.在緊急狀況之下，有那些特殊功能會被執行，是誰負責執行，包括組織或機關外部可能之支援協助與鄰近轄區單位取得互助的協議，分工協調。並列出明確的任務分配，而非僅功能上的責任區分。
- 4.在緊急狀況結束之後，應採取那些步驟來恢復，亦即爲重新恢復至平時正常的工作活動方法。
- 5.回應措施如何被評估。
- 6.在危機應變計畫裡說明已知道的危險。
- 7.分派駐在單位或所轄附近之員工，大部分的緊急責任。
- 8.使用目前工作的職銜以及組織之結構，以避免混亂。
- 9.列出現在與支援的危機行動團隊電話號碼，以及支援人員的電話號碼。
- 10.將所有的責任中，包括上級階層與執行階層，並且清楚的指明其責任歸屬。
- 11.設立危機行動小組，確定危機行動小組成員職責、溝通方式，及授權範圍，清楚的指明緊急指揮中心的功能，詳細地說明緊急指揮中心的權責分工與個人的任務。
- 12.這些計畫應在當地發展，並列出可獲得的社區資源，包括醫院的名稱與位置地址、社會服務機構、醫生、護士以及裝備。
- 13.必須預演、預練，執行模擬的危機演習，以試驗危機溝通管理系統是否真能發揮效力。
- 14.建議每一機關都應有全面的危機應變計畫，規劃必須奠基於研究與知識的基礎上，透過規劃之後，可以區分出危機事件中的各個因素之輕重緩急、與處理的先後順序。
- 15.控制損害的行動與決策，要有基本的順序，能夠保護單位的員工以及民眾之生命財產。
- 16.定期的檢視以及更新應變計畫是必要的。
- 17.透過規劃可以減少不確定的狀況與不確定的因素，危機應變計畫必須是具有彈性，以符合多變的危機狀況，包括天然與人爲的災害。
- 18.建立組織的危機管理系統。
- 19.邀請與危機相關的主管報告事件發生之經過，主動掌握狀況，並針對危機發生之狀況，評估對所有目標民眾之影響。

20. 確定危機公關對象，針對每一種目標民眾及各種可能之危機，設計減少負面的印象，以增加組織正面形象之訊息。
21. 針對每一目標民眾及每一個危機，製作危機應變手冊，按部就班地把計畫提供給每一個人。
22. 決定危機處理方式與確立危機事件的法律地位。
23. 鎖定危機處理方式與確立危機事件的法律地位。

除了以上的原則與內涵外還得注意，規劃工作不要只針對過去所發生的一些問題，而必須跳脫經驗，從更宏觀的角度來研擬可能的問題及對策。如果沒有訓練和實地操作的話，在回應一個緊急災變的時候，一個再好的規劃都可能發揮不了作用，反而會礙手礙腳發生反功能的效果。

以往的災害搶救案例中，常有搶救不力之質疑，且有案例因救災疏忽而使搶救人員遭追究司法責任。因此，災害搶救人員除了要熟悉各項災害應變步驟，更應隨時強化自身災害搶救之能力，學習更新更豐富的災害搶救新知，以因應未來更為複雜危險之搶救情境。人若習慣於安逸之環境，將很難有敏銳之思考而產生智慧，消防人員應隨時保持危機意識，如此將更有學習新知的動力，更能做好災害搶救知識取得、創造、累積與分享等各項作為，提升整體消防之戰力。

參考書目

1. 詹中原（民 88），「高雄市設立危機管理專責機構之研究」。
2. 詹中原（民 93），危機管理－理論架構，台北：聯經出版。
3. 鍾從定（民 92），政府的危機管理，檔案季刊，頁 99-113。
4. 吳定（民 92），公共政策，台北：空中大學。
5. 朱愛群，（民 95），政府危機管理，台北：空中大學。