



# 從「危機管理」

## 淺談海巡危機管理之機制與運作

文／扶大桂

### 前言

危機管理 (Crisis Management) 可說是當前最熱門的議題之一，由於資訊科技日新月異、經濟與工業的快速發展，政治與社會情勢也隨之不斷變遷，政府及企業組織所面對的環境已截然不同於往昔，在此一瞬息萬變的時代中，不僅危機事件發生不易預判，危機發生的機率也有增加的趨勢。例如一九九五年在日本所發生的奧姆真理教毒氣事件、二〇〇一年美國遭受九一一恐怖攻擊及近期發生印尼峇里島、菲律賓三寶顏遭受暴力攻擊事件等國際危機處理案例，至於我國在民國九十年發生阿瑪斯號油輪觸礁燃油外洩事件，造成龍坑生態保育區附近海域嚴重污染，與八掌溪事件以及今（九十二）年三月所爆發的SARS疫情等，均因為政府相關部門危機處理能力不足，不僅付出龐大的社會成本進行補救，更引發輿論及社會大眾嚴厲譴責，上述實例在在凸顯危機管理的重要性。

所謂「天有不測風雲，人有旦夕禍福」危機是難以預測的，小自個人、家庭，大至企業、政府等都有發生危機的可能，只是在影響的程度與範圍上有所不同而已，為了審慎周延的處理突發狀況，個人、團體及政府等各階層均有必要對危機進行管理，尤其企業及政府等大型組織，若不能有效處理危機，將會造成重大的損失。因此，為因應當前激盪之環境情勢，各國政府及企業組織近年來莫不致力於建立危機管理機制，以妥善處理突發的恐怖攻擊或重大災害等危機事件，本署職司海域、海岸安全維護工作，肩負第一線國家安全防線，建立適當的危機管理運作模式更形重要，而我輩身為海巡團

隊之一員，除對危機應有正確的認識外，更須瞭解海巡危機處理機制及個人在危機處理過程中所擔負之角色，當面對危機時始能從容不迫地處理化危機為轉機。

### 危機管理之義涵

#### 一、認識危機

危機的發生是因為人、事、地、物異常的發展，導致個人或組織陷入困境。但在那一種情境下始可稱做「危機」呢？赫曼 (Hermann, 1969: 64) 列舉了三項共同要素<sup>(1)</sup>：1. 危機乃是未曾意料而倉促爆發所造成的一種意外；2. 威脅到組織或決策單位之價值或目標；3. 在情況急遽轉變之前，可供反應的時間有限。由上述的共同要素可知，並非有了異常的發展，就代表危機已經出現，還必須判斷此一異常情狀的確已威脅到組織或決策單位之價值或目標，否則當事人對於異常情狀反應過度，不僅是浪費資源，更可能肇生另類危機。

再者，危機通常是有徵兆可尋的，一旦忽視了徵兆，往往造成無法抹滅的傷害，且危機本身充滿不確定性，對組織可能帶來難以預料的危害，可供處置的時間又極少，所以為了能迅速處理危機，我們對於危機的特性應有所瞭解，目前學者對於危機的特性可以歸納為以下幾項<sup>(2)</sup>：

1. 危機的形成有其階段性：危機的發展可區分為潛伏期、爆發期、延續危害期、善後處理期等四個階段。

2. 危機的感受察覺因人而異：危機問題對組織可能造成的損失大小、機率及決策者所面對的時間



壓力等因素，將影響機關對於危機的判斷，而這種對危機的洞察力卻因人而異。

3. 危機的不確定性：按危機的不確定性質區分，包括狀態的不確定性、影響的不確定性、反應的不確定性等，此三種不確定特性對決策者而言，是必須立即應變的挑戰。

4. 危機處理的時間急迫性：危機的發生常出乎意料，可處置的時間短促，又無可遵循的標準作業程序，往往造成機關決策體制盲亂。

5. 危機的雙面效果性：危機本身具備危險傷害與重生機會兩種特性，危機固然產生負面效果，威脅組織的價值目標或存亡，但同時，危機也是組織興革的契機。

## 二、危機管理的重要

危機種類眾多，舉凡任何意外、突發事件，對組織將造成嚴重影響者，均可稱之為危機，一般而言危機可區分為六大類。第一類是天然災害，像是颱風、地震等所引發的災害。第二類是交通意外，如空難、海難、火車出軌或火燒車等。第三類是科技意外，像是化學污染、核能輻射外洩等。第四類是人為誘發的，如組織衝突、示威抗爭等群眾活動、豬隻口蹄疫等。第五是戰爭（或準戰爭），如第波灣戰爭、美伊戰爭等。第六是政治或經濟風暴，如近年所發生的亞洲金融風暴等，前述各類型的危機發生時若處理不當，都會對社會整體造成極嚴重的影響，甚至打擊政府的威信。

然而，危機大部分都有徵兆可尋，若能於危機發生時第一時間內，迅速應變、妥善處理，便可將損害減至最低，甚至可化危機為轉機。因此，美英等國從一九八〇年代以後，即有專設的政府危機管理機關，負責預防與處理緊急的危機事件<sup>(3)</sup>，例如美國聯邦政府於一九七九年成立「聯邦緊急事務管理總署」(Federal Emergency management Agency

，簡稱FEMA)，分設減災、整備與訓練演習、應變復原、水災保險及消防等五個部門首長及十個分署，並擬定聯邦應變計畫(Federal Response Plan，簡稱FRP)以對天然或科技所引發的嚴重災害進行管理，並提供地方政府整體的救災計畫<sup>(4)</sup>，我國目前雖無專責的危機管理機關，但現行法制對國家安全及危機事件處理均有明文規定，各項運作過程亦甚周詳，有關國家安全層次事項係由總統透過國家安全會議及其所屬國家安全局負責處理，至於其他類型危機事件，諸如治安維護、犯罪偵防、災害防救等事項，則屬於行政院方面之職掌業務，並係依危機性質之不同由各主管機關、各級政府成立應變中心分別處理，以災害防救為例，行政院設有災害防救委員會負責整體災害防救政策及制度之釐定，統籌督導內政部、經濟部、交通部、環保署等災害業務主管機關，執行災害預防、救災及復原善後等工作，如九十一年五月發生華航CI-611班機空難事件，即係由交通部負責整體搜救事宜。簡言之，我國現行危機處理機制係採總統的國安體系與行政院體系「雙軌制」的事權劃分架構，運作尚稱順暢<sup>(5)</sup>。

## 三、危機管理的運作與活動：

所謂「危機管理」是指組織為降低危機情境的威脅，所進行之長期規劃、學習及反饋的動態過程<sup>(6)</sup>，質言之，亦即組織針對危機評估出來之結果與行動方案(Action Plan)，透過系統化之管理體系、決策過程、落實執行及追蹤考核等程序，以達保護成員、維護組織資產及重視社會大眾權益，避免組織運作發生中斷而造成各種損失。而危機管理欲畢其功，必須配合機關組織危機管理制度的建立，綜合來說，危機管理可區分危機訊息的偵測、危機的控制及處理、災害的事後復原工作、反饋學習等五個階段<sup>(7)</sup>，若以危機爆發前、危機發生時及



海巡論壇

危機發生後之運作與活動來說明，其動態管理模式如下圖所示<sup>(8)</sup>：

海巡危機管理運作模式：

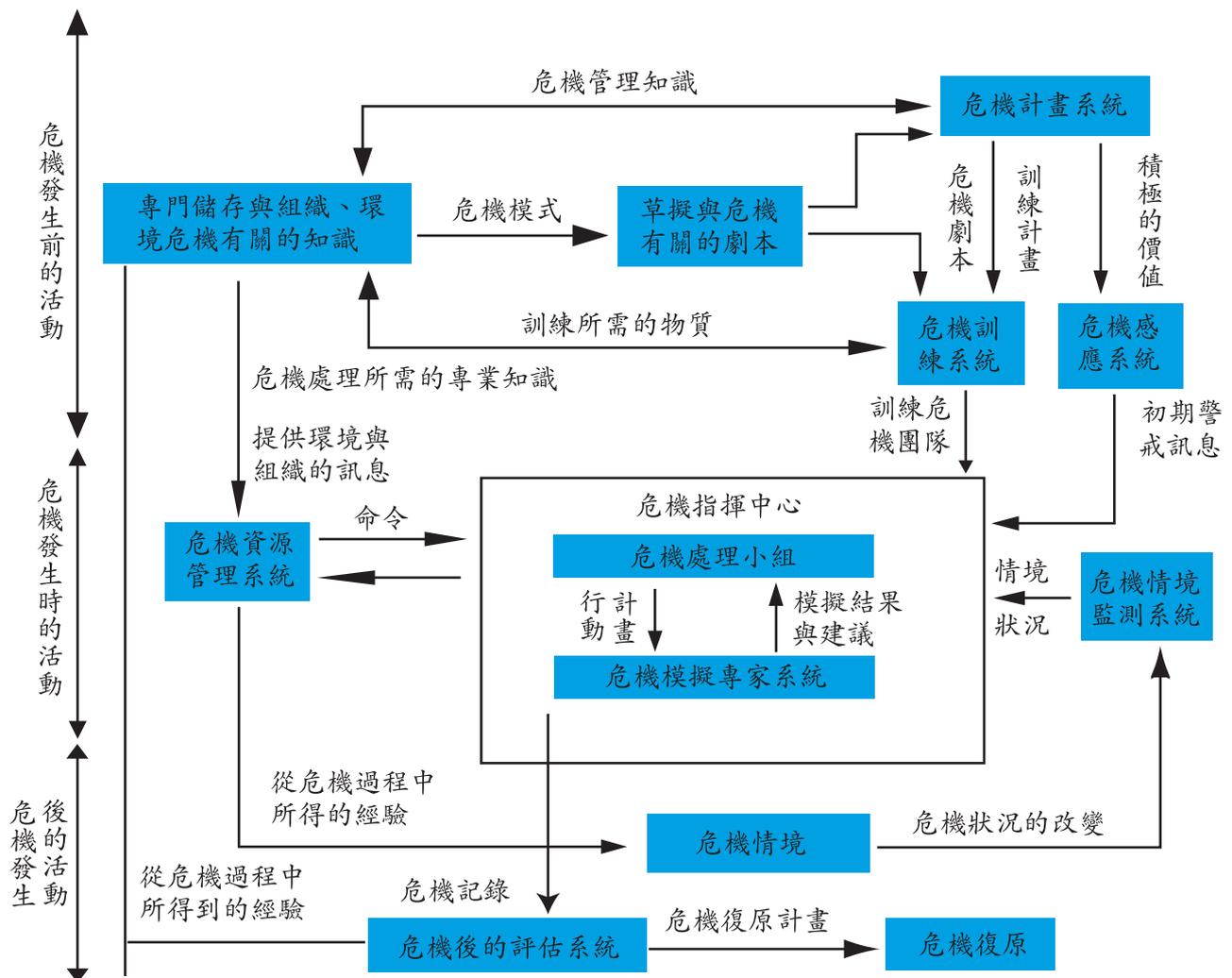
自本署成立以來，負責維護海域、海岸安全及執行災難防救工作，由於轄區範圍廣大，依法需執行事項繁多，且因任務屬性所屬單位駐地分散，以及海上天候狀況及運輸工具之限制，使得指揮、掌握與應變支援較為不易，對於突發或緊急狀況之因

應及處理相形重要。為迅速因應緊急事故及災害發生，本署已根據機關特性並結合危機管理的動態模式，建構一套危機管理運作模式，以強化安全應變

機制，確保海域、海岸安全，茲將本署危機管理運作模式介紹如后：

一、危機管理的範圍：

依據海岸巡防法及本署緊急應變小組編組作業要點等相關法規之規定，歸納本署危機處理之範圍



危機管理的動態模式圖



為<sup>(9)</sup>：

(一) 重大災難(害)發生或有發生之虞時：其狀況包括：1、重大海上、海岸災難(害)事故。2、重大海上、海岸污染事件。3、因火災、風災、水災、震災，造成人員傷亡或房舍、裝備嚴重危損。

(二) 重大犯罪案件發生或有發生之虞時：其狀況包括：1、發現大批大陸漁船越界滯留、蟄集狀況違常。2、接獲情資或查獲重大槍彈、毒品、偷渡等狀況。3、不法分子劫持船舶事件。4、各單位衛哨、執勤人員遭受襲擊。5、執行勤務、調查犯罪或緝捕人犯使用槍械。6、發生聚眾抗議陳情案件。

(三) 重大事故發生或有發生之虞時：其狀況有：1、人員死亡事件(自殺、鬥毆、凌虐、體罰、重大人員傷亡。)2、集體中毒事件，造成人員傷亡。3、攜械逃亡事件。4、盜賣、失竊械彈事件。5、重要裝備設施及油彈庫爆炸事件。

(四) 恐怖分子武裝(含生化武器)攻擊港埠、船艦、沿海重要設施(發電廠、液化廠)或有攻擊之虞時。

(五) 於海域發現不明國籍武裝船艦時。

(六) 其他具國際性、新聞性、政治性、敏感性及衍生後遺嚴重性之重大特殊事故及刑案時。

此外，當兩岸發生重大事變時，本署亦須配合國防部、陸委會等中央主管機關啟動緊急應變機制，依據本署法定職權執行相關應變措施。

## 二、危機爆發前之管理運作模式：

### (一) 擬訂危機處理計畫：

為使機關對於危機處理事宜，能先期規劃因應，並發展出應變之行動準據，本署已陸續訂定「行政院海岸巡防署執行災害防救作業要點」、「行政院海岸巡防署緊急應變小組編組作業要點」、「行政院海岸巡防署緊急狀況(事故)通報作業程序」、「行政院海岸巡防署加強防制恐怖活動安全維護要

點」等危機處理之相關計畫及規定，針對危機處理之編組、步驟、標準作業程序及危機處理資源整合等，預先擬訂計畫，俾使危機發生時能有效且迅速處理。

### (二) 建立危機感應系統：

1、律定緊急狀況通報程序：為提昇組織危機感應及預判能力，爭取處理與防範時間，及時擬訂危機處理計畫，採取有系統、有計畫之方式處理危機事件，本署已律定緊急狀況(事故)通報作業程序，建立危機感應系統，要求所屬單位於重大狀況發生時，依據既定之通報步驟，以「先知快報、握機制變」原則，循「主官」、「業務」、「勤務指揮中心」三線報告反映體系及「狀況反映流程」之規定，於十五分鐘內通報本署與相關單位，共同妥採應變處置措施。

2、密切橫向協調聯繫：本署平時與中央災害應變中心、國家搜救指揮中心、國防部衡山指揮所、國家安全局、警政署勤務指揮中心等機關定時連絡並保持密切聯繫，同時積極與國內、外相關情治單位建立情資合作機制，相互提供危安情資及適當支援，共同維護海域、海岸安全。

3、加強危安情資蒐報：為強化安全應變機制，除運用既有情蒐管道蒐集影響安全之情報外，並參酌國內輿情、國際情勢及本署機關特性等，不定時研擬特別情蒐要項，通報所屬各情蒐單位加強蒐報，嚴密掌握危安情資，以預防危安事件發生。

### (三) 擬定危機處理劇本：

1、預擬可能狀況及危機處理方案：本署針對巡防任務之特性，結合海域、海岸轄區狀況，已預擬各種可能發生之狀況及具體處理方案，並召集所屬海洋、海岸巡防總局相關人員實施狀況推演研討及修正。同時為使所屬人員對既有的因應方案瞭解及熟悉，培養其分析及判斷能力，所屬海洋、海岸巡防總局並結合各轄區狀況，區分海域、海岸地區完成各種可能狀況及處理方案，定期實施狀況推演



或策劃實兵演練，使所屬人員熟悉應變處置及機動支援步驟，強化立即反制能力。

2、建立災難防救標準作業程序：如前所述，本署負責執行海上救難、海洋災害救護、海岸災難防救及緊急救助等任務，為利任務執行順遂，必須遵循一定之作業程序，俾能及時採取適當處置措施，迅速有效達成各項災難防救任務，故本署已訂定災難防救作業手冊，明確訂定災難防救工作之任務範圍、權責劃分、救災救難編組、應變編組、搜救作業程序等，使所屬執行災難防救工作時有所遵循。

#### (四) 模擬訓練暨測考：

各級勤務指揮中心為本署之耳目，是海巡危機管理機制之感應觸角，在本署危機處理機制中佔有非常重要的地位，為使各級勤務指揮中心執勤人員熟悉指、管、通、情作業程序，除定期對所屬實施模擬訓練暨測考，加強各級勤指中心指揮、通聯、管制及應變制變能力外，並定期召集各級勤務指揮中心主任實施會報，針對相關執行與作業缺失進行研討及策進，以確使指揮、管制、通報等作業均能在時限內完成。

### 三、「危機爆發時」之運作處理：

為因應海域、海岸地區重大災害事件及事故發生，迅速因應轄內緊急重大事故及災害發生，本署及所屬海洋、海岸巡防總局等各級任務單位均編組緊急應變小組(Emergency Response Team，簡稱ERT)，成立緊急應變小組的目的，係在避免本署各級單位因意外之突發狀況，造成人員傷亡或財產損失，期望經由此一任務編組及專業應變人員，建立完整的應變體系，以主導危機爆發時的緊急處理，提供應變、指揮、急救、疏散與除污之處理模式，並控制災情不至擴大。

按照本署緊急應變小組編組作業要點第六點之規定，當一般事故或災難發生時，是由各外勤海巡隊、岸巡總、大隊，綜合考量轄區狀況及災情等各

項因素，研判事件未來可能發展後，立即啟動緊急應變小組迅速處理，如事故或災難(害)有擴大或加重之虞時，即循系統通報提昇應變處理層級；當重大緊急事故或災難(害)發生時，所屬外勤海巡隊、岸巡總(大)隊以上單位，立即成立緊急應變小組處理，本署署部則視災難與事故之實際狀況並衡酌其影響層面後，由勤務指揮中心主任請示署長後成立，負責整體應變處理事宜，茲將本署危機發生階段應變處理具體作法說明如后：

#### (一) 由緊急應變小組統籌處理：

緊急重大狀況發生時，本署各級巡防機關、單位立即成立緊急應變小組，負責統籌決策、指導、協調、處理緊急重大事件。於狀況發生或有發生之餘時，由勤務指揮中心通報小組成員及業務有關主管集合會商應處作為，透過緊急應變小組團體思考之功能，除可降低主官於高度緊急情境下決策偏差與誤失的可能，免除各部門間浪費於相互協調溝通的時間外，並可保持機關與外界協調溝通管道，適時傳播對機關最有利之訊息，避免因錯誤訊息誤導外界對於事件之看法，增加危機處理之困擾。

#### (二) 擬定應變處理策略：

緊急重大案件通常參雜各種複雜因素，牽涉各業管部門權責，因此緊急應變小組成員或業務有關主管、承辦人員於接獲勤務指揮中心之召集通報後，應立即進駐勤務指揮中心作業，全面掌握事件的發展狀況，並依案件屬性由相關業管單位儘速擬定應變處理策略或計畫，指導所屬進行處理。

#### (三) 建立專技人員徵詢管道：

在處理危機時，可能涉及專業技術，並非機關內部既有資源可以勝任處理，因此，在平時即儲備應變處理專業資源，先期建立相關專門職業或技術人員名冊及聯繫管道，遇特殊或專業性重大事故發生時，指揮官才能適時徵詢專家之處理意見或者邀請其協助本署處理。

#### (四) 成立現場指揮中心：



災害現場指揮系統 ( Incident Command System ,簡稱ICS) 的用途是處理緊急或突發事件, ICS的結構相當有彈性, 大小可隨不同需要而改變, 是一個經濟且有效率的管理系統(10((9(。為使緊急重大事件得以妥善處理, 各級緊急應變小組將視事故或災害之狀況, 於災害發生現場成立現場指揮中心, 並適時指派高階人員編組現場指揮小組, 於現場適當處所指揮與處理, 透過實際掌握事件之狀況, 直接指導第一線人員執行各項應變處理事宜, 以確保危機處理之功能發揮。

#### (五) 迅速應變處理：

按照緊急應變小組所擬定之處理策略或既有的危機處理方案, 以統一指揮掌握、明確分工及密切協調有關機關或團體之方式, 迅速並按部就班的處理危機事件, 同時依事件之具體狀況, 適時修正處理策略, 使危機事件之處理得以圓滿達成。

#### 四、「危機復原」階段：

##### (一) 全面檢討評估、修正與訓練：

本署各級單位緊急應變小組於任務結束後, 應立即針對危機事件的始末與機關之處理方式, 進行全面的檢討與評估, 以作為未來改進之參考, 各級勤務指揮中心並應翔實紀錄緊急應變中心開設期間之各項資料綜整後, 移請各業務單位廣續掌握案件後續發展, 同時深入研究單位整體應變過程之良窳, 以作為未來政策或應變計畫修訂、勤務指導、教育訓練方針及與各部會協商之參據。

##### (二) 加速善後處理：

危機發生後, 最重要的是全面展開善後處理工作, 各巡防機構應擬定善後復原計畫, 排定優先順序, 對外界及內部員工, 進行善後復原工作, 務期於最短時間內, 使一切工作恢復正常。

#### 五、媒體運用：

社會大眾對於行政部門處理緊急事件之瞭解, 均係藉由各種媒體獲得, 若行政機關未適時提供正確訊息, 致使媒體對整個事件處理不瞭解, 而報導

錯誤之訊息, 反而增加機關處理問題之困難與複雜性, 因此, 本署已要求所屬各巡防單位之公關部門, 必須與媒體建立良好溝通管道, 適時提供媒體正確資訊, 使其成為危機處理之助力, 茲將本署危機傳播的具體作法說明如次：

(一) 建立發言人制度, 收集事實的真相、儘快公布真相、並澄清負面報導, 尋求危機策略聯盟, 不斷溝通以掌握議題建構的權力。

(二) 平時與媒體記者積極互動, 熟悉各媒體之特性, 建立良好的媒體關係, 在面臨危機時, 避免媒體錯誤之報導, 增加危機處理之困難。

(三) 將危機傳播的對象擴大到本署海巡志工及不同階層的民眾, 而非僅鎖定記者。

(四) 多種傳播管道同時併進, 如新聞稿、記者會、電視錄影帶廣告、安排媒體訪問等, 以加強傳播的影響力。

(五) 在危機處理後期, 適時進行大型宣導活動, 以重建民眾對本署的信心。

#### 結語

近年來由於國內、外天然、意外災害及恐怖攻擊事件頻頻發生, 造成各國企業或民眾財產、生命嚴重的損失, 危機管理亦成為社會大眾所探討的顯學, 不論企業或是政府組織都非常重視, 或加強訓練灌輸幹部、員工危機之認知及處理能力; 或聘請專家、學者依據組織特性擬訂危機管理計畫; 或成立危機管理小組對危機進行預防及處理準備, 藉由強化危機管理機制, 期提昇組織危機處理能力。然而, 危機管理是一項複雜的動態管理過程, 除了先期偵測、預防、計畫及預擬危機處理劇本等各項先期準備工作之外, 危機發生時指揮者及現場人員臨機應變處理能力、後勤支援及完整資訊獲得等亦相當重要, 尤其所有參與危機處理的同仁, 必須沈著應變, 依據預先演練之標準作業程序處理, 如此方能扭轉頹勢反敗為勝, 最怕的是遇事驚慌失措, 延



誤處理時效，反而讓事件惡化，造成更大的損失，而這些都必須靠日常的訓練來累積經驗，強化幹部及同仁的應變能力。

雖然本署已經建置一套完整的危機處理機制，但機制建立後仍須由組織成員投入執行，方能發揮其功能。是以，仍須全體海巡同仁共體危機管理的重要性，深入瞭解危機處理之計畫、執行作法，結合單位特性預想可能發生之狀況詳細規劃與不斷的演練，當危機發生時，始能迅速處理有效因應。若虛應故事，當作例行工作應付了事，一旦危機發生便無法有效因應處理，不僅可能造成生命、財產莫大的損失，更為單位製造極大的困擾。以今（九十二年）二月二日本署東巡局岸巡八三大隊衛兵遭歹徒襲擊奪槍一案為例，該大隊緊急應變計畫及緊急應變編組均已先期完成，但在整個應變處理過程中，由於應變制變訓練不夠落實，哨兵及緊急應變小組成員反應處置能力不足，致緊急應變計畫及編組均未發生功用，肇致哨兵遭歹徒槍擊身亡及奪槍之憾事，殊值得我海巡單位及人員警惕。因此，為因應當前國內、外情勢及社會治安環境的快速變遷，本署今後仍須致力於危機管理的各項準備工作，依據科技及情勢之發展不斷的檢討單位的危機管理計畫及應變處理方案，反覆進行模擬實況演練及修正，並強化海巡人員對危機的認知及應變制變訓練，凝聚「防患為然」的危機管理共識，落實海巡危機管理機制，如此方能有效因應時代的變遷及處理突發狀況。（作者任職於海巡署巡防處專員）

### （註釋）

（1）孫本初，公共管理，智勝文化，2001年5月三版，頁338。

（2）張潤書，行政學，三民書局，2000年8月再版二刷，頁514—515。

（3）同前註，513。

（4）內政部消防署，考察美國災害防救制度暨出席美國國家防火協會年會報告，行政院所屬各機關因公出國報告書，1999年7月，頁3—6。

（5）參見邱吉賀、卜正球、黃宏光等著，反恐怖危機處理機制之研究，行政院研究發展考核委員會，2002年12月，頁62—63。

（6）邱毅，透視危機管理的內涵，1998年，海岸巡防司令部演講資料，頁5。

（7）同前註。

（8）參見註一，頁347。

（9）參見海岸巡防法第四條、行政院海岸巡防署緊急應變小組編組作業要點第三點、第六點及行政院海岸巡防署緊急狀況（事故）通報作業程序第三點規定。

（10）行政院災害防救委員會，災害現場指揮體系（ICS）講習教材，九十二年三月，3。

### 參考文獻

1、張潤書，行政學，三民書局，2000年8月再版二刷。

2、孫本初，公共管理，智勝文化，2001年5月三版。

3、邱毅，透視危機管理的內涵，1998年，海岸巡防司令部演講資料。

4、行政院海岸巡防署編著，海巡勤務（附海巡法規），行政院海岸巡防署，2001年七月初版。

5、內政部消防署，考察美國災害防救制度暨出席美國國家防火協會年會報告，行政院所屬各機關因公出國報告書，1999年7月。

6、行政院災害防救委員會，災害現場指揮體系（ICS）講習教材，九十二年三月。

7、邱吉賀、卜正球、黃宏光等著，反恐怖危機處理機制之研究，行政院研究發展考核委員會，2002年12月。