



災難緊急危機管理

張松山

高雄醫學大學秘書室

99.11.20 災難醫學志工培訓工作坊

大綱

- ◆ 災難事件與危機
- ◆ 災難性危機成因、生命週期與類型
- ◆ 危機管理內涵與特性
- ◆ 危機管理四階段論
- ◆ 應變缺失經驗
- ◆ 危機管理機制



災難事件與危機

「**災難事件**」是指自然的或人為的因素造成災變，引起人命或社會受到損傷，並進而引發社會失去已構成之均衡現象，對人們的生命財產和生存條件造成危害，因此美國聯邦緊急事故管理總署（FEMA）認為「**重大災難**」的標準是指**天然災害**、**技術事故**、或**人為因素事故**之發生，導致嚴重的財產損失與大量的人命之傷亡。

牛津字典解釋「**危機**（Crisis）」為「組織遭遇轉捩點或存亡絕續的關頭」，因此「危機」可能對組織是**轉機**，也可能更趨惡劣。由於「災難事件」於何時、何地發生無法預知，使得對「危機」的管理更加充滿不確定與威脅性，

全球自然災害潛勢分析

◆世銀2005年3月

《全球風險分析自然災害高風險區》。

◆34億人口居住地可能受災。

◆地球20%以上之陸地受一種以上災害威脅。

◆台灣可能是地球上災害潛勢相對較高的地方。



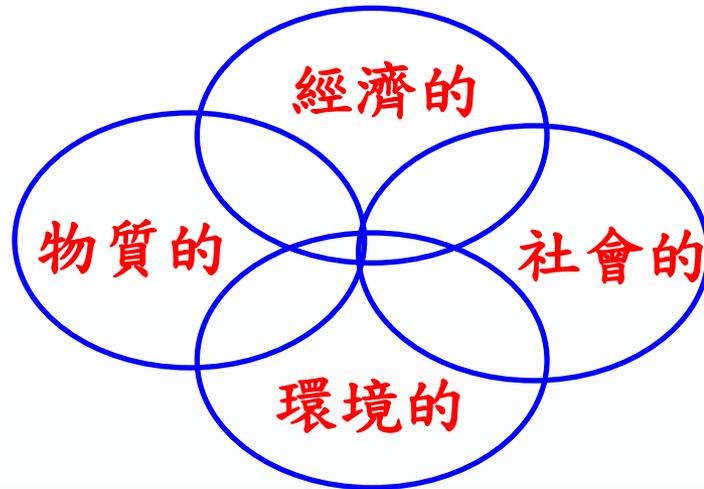
「災難（disaster）」事件

美國之九一一恐怖攻擊、印尼大海嘯、台灣九二一大地震、新加坡航空之桃園空難、八八風災（莫拉克）、九一九水災（凡那比）與蘇花公路坍方等，已成為社會科學研究的主題。

社會學家、心理學家與管理學家關注社會組織之結構在災難期間如何受到破壞，以及人們（包括受難者）在這些災難事件中感受何種壓力、與如何應變及管理。

災難性危機成因

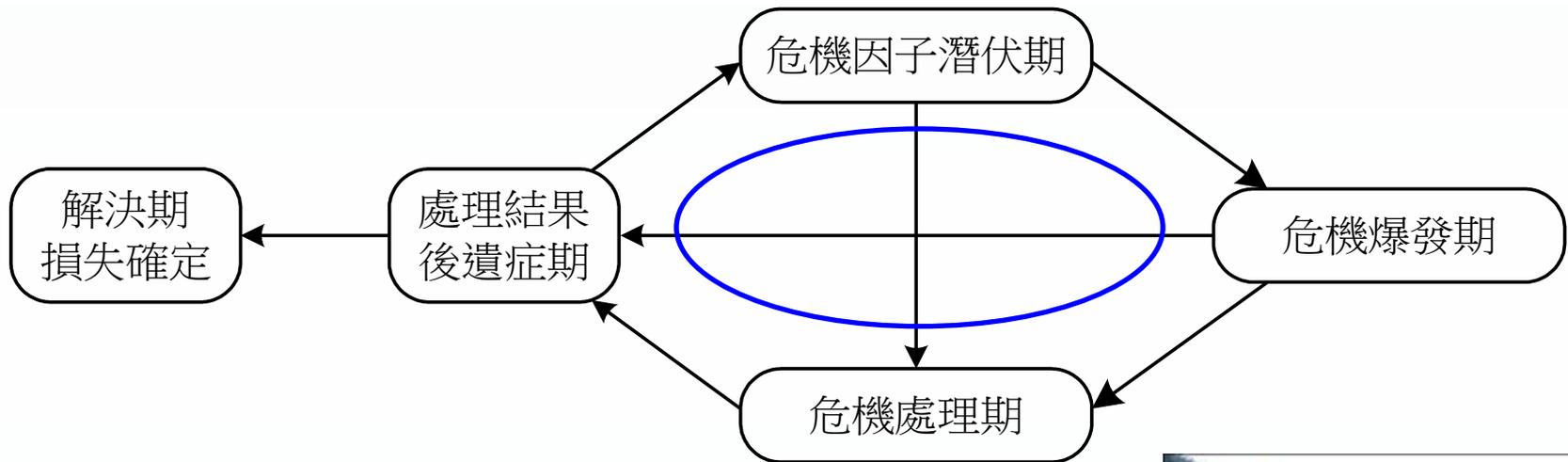
聯合國國際減災策略機構（International Strategy of Disaster Reduction, ISDR）指出危機風險的產生乃出於物質、社會、經濟與環境等四大因素以及其互動之中。（資料來源：ISDR, 2004）



引發危機風險因素的交互影響圖

災難性危機的生命週期

危機從醞釀、發生、解決有一定的程序



潛伏期、爆發期、後遺症期、解決期



危機類型

- ◆ 天然災害：風災、地震、洪水、寒害、旱災。
- ◆ 公共安全：公共設施運作不當所產生的危險。
- ◆ 交通意外事件
- ◆ 科技意外事件：如毒性化學、核能意外災難。
- ◆ 人為誘發之災難：如政治示威事件。
- ◆ 戰爭對民眾所形成之危機



各種災害可能影響層面與程度

影響層面	影響程度
生命方面	死亡、受傷、失蹤 災民救濟、救助
經濟方面	有形損失(產力)、無形損失(失業) 直接損失、間接損失
政治方面	社會秩序(效率、能力) 政治衝擊(泛政治化)
社會方面	民心、物價、治安 個人心靈撞擊

危機管理內涵與特性

👉 **危機**：指陷入危險、困境等極度不安全的狀況。

👉 **危機管理**

危機事發突然，須針對各種狀況作出迅速而有效的措施，以便控制狀況，將傷害降到最低。

👉 **危機管理內涵**

危機預測、危機應變計畫、危機處理

• 危機管理特性

威脅性、不確定性、時間限制性、雙面性



災難事件不確定性

「災難事件」會帶來三種不確定性的類型：

- ◆**狀態不確定** (State Uncertainty) - 決策者搞不清楚狀況，對於災害之狀況渾然不覺。
- ◆**效果不確定** (Effect Uncertainty) - 決策者雖覺察到災害的發生，然而對於災害在未來會導致何種負面之衝擊則無法預知。
- ◆**反應不確定** (Response Uncertainty) - 決策者欲對災害採取回應，但卻不知該採取何種方案來回應。

Milliken, F.J. (1987)

腦筋急轉彎

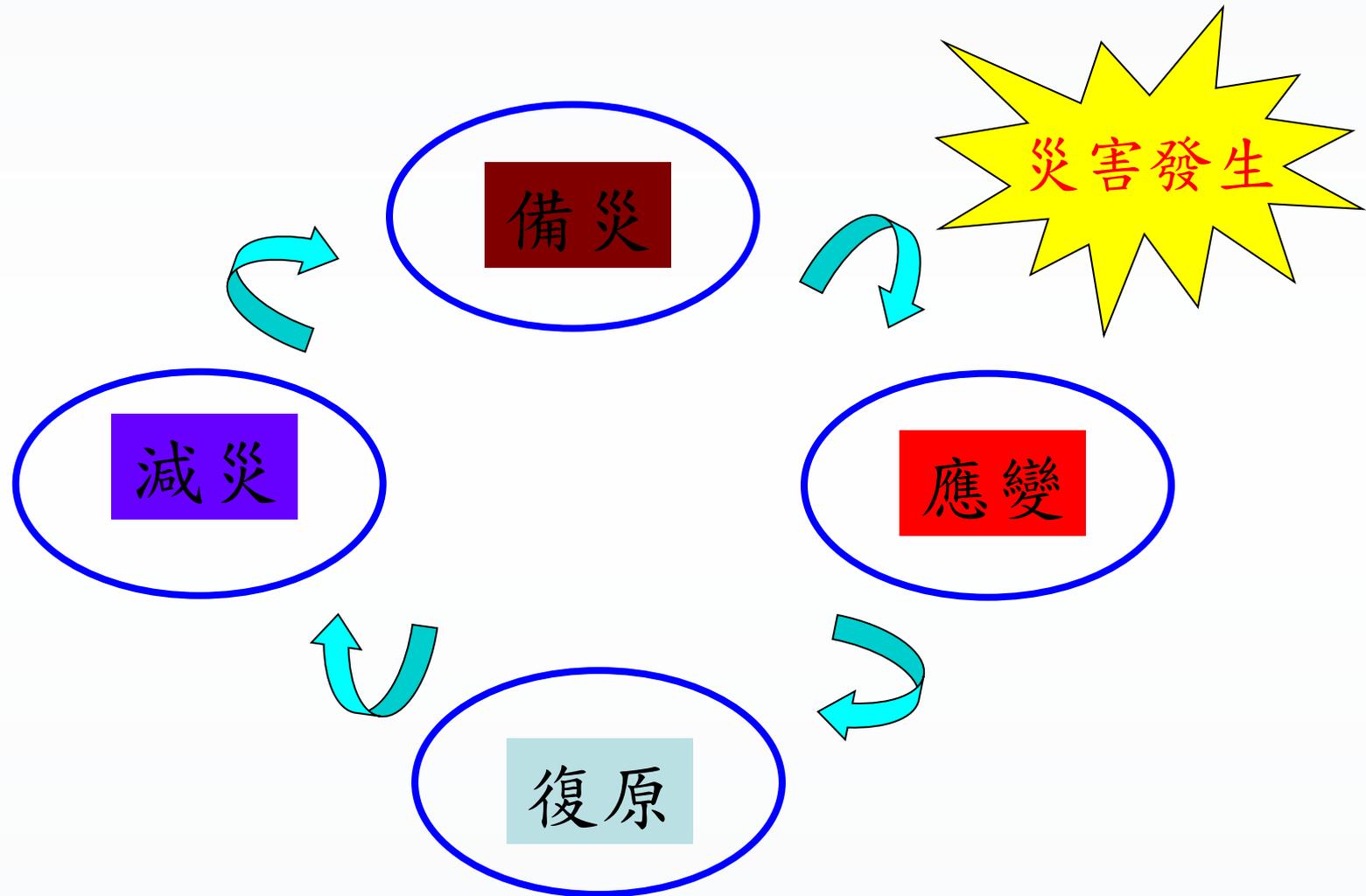
- ➡ 請大家動腦想一想，列舉1-3個您可能遇到的危機(險)。
- ➡ 請大家思考一下，在原鄉社區或校園中有那些時候或場所容易發生危機（險）？
- ➡ 如何預防及避免這些危機(險)的發生？
- ➡ 危機（險）或災難發生時您的處置？並想想「我可以尋求協助的資源在那？」

危機管理四階段

掌握周邊危機，在面臨緊急狀況時，善用危機管理原則解決問題，使傷害減到最小

- ➡ 分析可能的危機，事先預防或改善
- ➡ 訂定危機處理程序，反覆演練與查核
- ➡ 危機發生時立即應變，避免傷害擴大
- ➡ 控制並解決危機，進行重建工作

災害性機管理四階段論



災害發生

- 災害防救中心組織規劃
- 災害防救救援器材整備
 - 資訊通訊器材整備
 - 防救災單位之訓練與演習
 - 市民防救災能力之提昇
 - 民間(志工)團體之組織聯繫
 - 物資器材儲備...

備災

應變

減災

復健

災害防救都市規劃

- 建築結構物強化
- 交通設施整建
- 維生管線強化
- 地震火災防止
- 防洪水利設施強化
- 山坡地管理對策...

緊急應變體系

- 災情蒐集通報公布系統
- 疏散避難對策
- 緊急搶救醫療體系
- 警戒與交通管制
- 緊急輸送系統
- 災民臨時安置對策
- 罹難者處置對策
- 廢棄物與環境清理對策...

復原重建體系

- 災民生活安定對策
- 心理復建對策
- 住宅復原重建
- 都市基礎設施復建對策
- 產業復原與振興對策
- 復原重建財政金融措施...

應變缺失經驗

- ◆ 無法於第一時間啟動搶救機制，延誤救災時效。
- ◆ 救災指揮系統紊亂，結合政府救災資源困難。
- ◆ 疏散時機難決定，疏散人數與路線難掌握。
- ◆ 僅能處理第一波應變攻擊，後勤支援能力薄弱。
- ◆ 缺乏即時且正確的情報，預測能力不足。
- ◆ 災區危害確認與評估能力(Size Up)薄弱。
- ◆ 現場及組織間的通訊非常差，無法掌握實際災況
- ◆ 資源運用管理不足，無法有效聯防。

危機管理機制

- ◆ 加強危機意識觀念
- ◆ 建立危機應變小組編組
- ◆ 規劃**危機管理與處理程序**(sop)
- ◆ 加強公共設施檢查及預警機制
- ◆ 危機處理情境模擬演練(**兵棋推演**)
- ◆ 加強防災救災訓練 (**實地演練**)



Thank You

