

## 第二章 文獻探討

文獻探討目的之一，係在確定問題的範疇，避免無意義的重覆先前的研究，吸取他人的經驗，了解問題的研究發展及奠定研究的理論基礎。

自然災害之研究，首見於 1975 地理學家 Gilbert F. White 與社會學家 J. Eugene Haas 的共同著作《自然災難研究的評鑑》（*Assessment of Research on Natural Hazards*），此後災難研究即趨向科際整合的途徑，包括經濟學、法律學、心理學、人類學、歷史學、新聞學與公共政策等社會科學領域學者，紛紛投入緊急災難之研究（丘昌泰，民 89）。而 1979 年美國聯邦緊急事務管理局（Federal Emergency Management Agency, FEMA<sup>2</sup>）成立之後，相關災難管理的探討文獻日益增多，1985 年美國《公共行政評論》（*Public Administration Review*）更發表專刊探討一系列有關緊急災難管理之作品；不久又有許多相關書籍與文獻陸續出版，例如危機管理專家 Steven Fink(1986)的 *Crisis Management: Planning for the Inevitable*、社會學家 Thomas E. Drabek(1987)的 *Crisis Management*、Laurence Barton (1993) 的 *Crisis in Organization: Managing and Communicating in the Heat of Chaos*、管理顧問 Norman R. Augustine 等 (1994) 的 *Harvard Business Review on Crisis Management*、公共管理學者 Christopher Hood & David K.C. Jones (1996) 的 *Accident and Design: Contemporary Debates in Risk Management*、管理學者 Otto Lerbinger (1997) 的 *The Crisis Manager: Facing Risk and Responsibility*、傳播與公共關係學者 W. Timothy Coombs (1999) 的 *Ongoing Crisis Communication:*

---

<sup>2</sup>截至 1994 年資料顯示，此一機構在全美國共有 11 個地區（District）辦公室，各辦公室之常任員工僅約 20 - 25 人，這些常任員工的主要任務為公文處理及安排人員之訓練，其工作主力為大量經訓練之後備人員，這些人員主要來自退休人員、政府機關雇員、家庭婦女等，當遇有緊急事件，美國總統宣布某地為災區時，FEMA 即展開動員從全國各地調集人員參與救災工作。

Planning, Managing, and Responding、公共與國際事務學者 Luoise K. Comfort (1988) 發表的“Design Policy for Action: The Emergency Management System”與“Integrating Organization Action in Emergency Management: Strategies for Change”兩篇專文等。相較於國外的「緊急災難管理」觀念的蓬勃發展與相關機構的設置，與國內專責火災預防、災害搶救及緊急救護工作的「內政部消防署」遲至民國 84 年 3 月 1 日成立的實際情形顯然有些落差；惟近年來學術界、實務界關注此領域者日多，相關論文、研究報告如雨後春筍般發表於各個學術刊物。茲先就所蒐集與本研究主題相關之國內文獻做一回顧，至於國外文獻部分將在本研究第四章再行檢閱、探討。

## 第一節 國內有關危機管理的學術論文

以下文獻一律按時間順序排列，根據「研究及探討課題」將危機管理相關文獻做一彙整與摘要介紹：

表 2-1 國內有關危機管理的學術論文一覽表

作者/年份/題名	研究目的	研究方法	研究建議
楊大全 (民 71) 危機決策之研究	透過危機決策是如何進行或作為，以及危機是如何經由決策過程被解決等兩個層面的研究，以達到強化危機決策功能的目的。	文獻分析	危機決策者在危機過程中，必須從界定危機、動員資源、蒐集資訊、建構解決方案、評估方案、擴大時間視野、避免零和賽局、溝通、威脅與讓步的彈性運用等工作著手，方能化險為夷，替組織創造新契機。

作者/年份/題名	研究目的	研究方法	研究建議
余康寧 (民 81) 危機管理研究-政策設計面之探討	以紓緩、準備、回應、復原四階段與變遷、持續、整合三策略以規劃危機政策，並透過個案檢視、瞭解當時國內危機管理進行的狀況，以提供危機決策時之參考。	文獻探討 個案分析 實地訪談	政府從加強教育、建立制度、動員民間力量 發揮大眾傳播功能、建立危難救助等五方面，逐步提昇政府在危機的效率與效能。
盛拯民 (民 81) 本省森林災害防救政策制定之研究	本省森林災害防救政策之形成過程、保林工作所面臨之問題及解決方案之擬定進行研究。	文獻分析 問卷調查	森林災害防救政策應與其他公共政策之制定一樣，先藉由各階層相互溝通後取得多方面之意見，再依漸進規劃模式，逐一修正目前政策內容，進而研擬出更合宜之政策方案。
翁志聖 (民 81) 台灣地區化學災害應變體系之研議	評估危害性化學物質工廠其可能造成之危害型態、影響程度、發生頻率及緊急應變需求之分佈，並依災害大小、類型、可能影響程度、發生地點及蔓延區域之特性，將災害予以分級。	問卷調查	國內化學物質的貯存風險均偏高，應建立一套完整之緊急應變計畫；建議由中央與地方縣市分層負責，建立一套全國性資料庫，以配合地理資訊系統之使用。
黃新福 (民 81) 危機管	從認知理論觀點來審視危機管理群體、個人決策的缺失與盲點以及其應變解	文獻分析 個案	組織做好危機管理的工作並落實其應有的成效，須強化決策者的危機辨識能力 建立完

作者/年份/題名	研究目的	研究方法	研究建議
理研究-從組織層面來探討	決之道，並以麥當勞爆炸事件作個案分析來強化作者所建構之危機管理機制型模的可行性。	分析	善的管理制度 透過組織文化變遷的方式來提昇危機意識、加強危機的溝通效能、並將應變計畫予以實地演練 模擬與檢討改進。
林博彥 (民 83) 我國災變管理政策執行過程之研究	欲建立一套整合性災變管理政策執行過程之分析架構，來探討我國現行災變管理之實際過程。	文獻分析	政策、執行機構、政治環境等特質是影響執行過程之變數，因此政府應建立完善的資訊溝通體系，來改進我國現行之防災體系。
李淑華 (民 85) 環境風險管理之評估研究-決策當局之風險認識	了解決策當局對於各種不同層次之環境風險知覺，評估我國環境保護政策及其相關資源配置情形，以供我國在環境風險管理政策與風險溝通策略之參考。	文獻探討 內容分析 腦力激盪	溝通活動除考量「科技」本身的風險外，應將政治、社會、文化以及民眾對於科技風險的接受度納入研究環境風險管理的一環。另外，決策當局應透過科學的風險評估，結合社會、經濟、人文、技術等因素從事風險管理，以推動實際風險預防與降低風險的種種施政計畫。
胡念祖 (民 85)	利用目前網際資訊發達之環境下搭配地理資訊系統	文 獻分 析	建議除了救災人員外，政府也應提供網站，讓一般民眾得以

作者/年份/題名	研究目的	研究方法	研究建議
地方政府災害管理網際資訊系統之規劃	(GIS)技術,發展出一套災情系統;把警政、消防及相關防救單位之人員、器材設備等資源配置與地區平面圖建立於資料庫中,以期災害發生時,在獲知災害的類型位置後,可從災情管理系統中得知該地區所屬單位,並立即提供可運用之資源為何。		透過網路查詢最新的災情動向,藉由完整詳細之資訊流通以提昇救災行動之效率。
王國輝(民85)現階段實行社區參與地震災害防救之探討-以嘉義市四個社區為例	針對嘉義市四個社區背景條件、民眾對地震防救之認知與參與意願等事項予以剖析。	問卷調查	大規模災難發生時,光憑政府力量是不夠的,因此社區參與防災行列實有其必要性與可能性;從前揭社區的問卷調查中發現居民自救能力之不足與災害發生時對政府緊急救援依賴甚深;因而建議讓社區參與救災行列,並認為居民對社區互救之肯定及意願 社區對環境安全之要求以及社區意識之蓬勃,皆有助於社區居民參與災難防救觀念之推行。
吳光雄(民87)我國災害防救體系之	結合政策執行相關變數與危機管理之四大階段(舒緩、準備、應變、復原)相結合,作為研究架構。並以社子島防颱執行過程	文獻分析 深度訪談 問卷	我國災害防救體系的通訊資源嚴重不足,同時地方雖賦予重任卻缺乏資源,而法令不夠完善 民間力量之間置也是重要問題 建議由加強非營利組

作者/年份/題名	研究目的	研究方法	研究建議
研究-以社子島防颱執行過程為例	為研究個案，藉由深入訪談與問卷調查方式，觀察在颱風來臨時，社子島災害防救體系之執行狀況，事前準備、事中救援以及事後復原時執行人員的處理方式與產生之問題。	調查	織之參與 並從行政機關溝通管道與資源分配等因素加以改進。
林昇德 (民 89) 我國緊急災難管理機制建立之研究	就「緊急災難管理」、「府際關係」及「組織設計」等理論面向探討，並藉由相關理論提出以及分析比較美國、日本與我國緊急災難管理機制之現況。	文 獻 分 析 德 菲 法	建立一套適合我國緊急災難管理機制的理論基礎以強化地方政府的決策自主性 加強程序方面緊急通訊功能 天然災害發生時，在當地設立「災難申請中心」，簡化災民對各項救助的申請手續，以提高救災行動的效率與品質。
閻立泰 (民 90) 政府與民眾危機溝通之研究 -九二一地震分析個案	從危機溝通之策略型模與實務準則、政治溝通、公共關係建立說服理論以探討我國危機災變處理機構與聯繫管道之建制，並從危機處理訊息或災情通報系統實際的運作情形，分析政府內部危機之資訊流通、溝通管道之建立情形；在與民眾面對面情境下，公務員回應原則與民眾之衝突解決；新聞媒體	文 獻 分 析 深 度 訪 談	政府內部危機處理中心與資訊彙整單位之功能應逐漸調整，危機通報系統及設備仍待更新與加強，政府與民間之危機資訊溝通管道型態雖多卻缺乏規劃與管理，危機現場因應與衝突解決需透過適當的策略規劃，危機情境下政府與媒體之良性互動應從正確的角色與權責認知出發，政府媒體公關作業應以更積極的態度建立規範與學習操作相關

作者/年份/題名	研究目的	研究方法	研究建議
	應扮演之角色及所負之權責，進而探討政府危機時媒體公關作業機制。		策略。
梁杏絹 (民90) 我國緊急應變體系整 件之研 究-以九 二一地 震為例	從災害防救之法令面、組織面及運作面來探究我國所規劃的災害防救內容、緊急應變組織之設計及實際運作是否落實與契合我國的需求。	文獻 分析 實地 訪談	我國防救災害的執行單位人員編制太少，目前大部分的成員缺乏救災專業知識及配備；此外，「災害防救法」的頒佈施行，對天災的防範及應變措施無實際的助益；建議從法令面、組織制度面及體系運作面等面向加以改進。

資料來源：本研究整理

從上揭學術論文研究意旨得知，近二十年來學術界對於「危機管理」這門學科之探討，從靜態的決策分析、政策設計、災害防救政策形成過程、認知觀點、資源配置、資訊管理，到動態的災變管理政策執行過程之分析、地區性災害防救體系之執行狀況、溝通管道之建制，以及在「災害防救法」通過後法令面、組織面、運作面之分析，林林總總、美不勝收；其中研究成果除吳光雄「我國災害防救體系之研究-以社子島防颱執行過程為例」外，多從中央立場出發，對地方政府在面臨自然災害的防救工作並未討論，尤其是災害預防過程中政府與利益關係人關係管理方面的研究。

## 第二節 國內政府機關有關學術研究

除了學術界對於「緊急災難管理」之觀念日趨重視外，政府機關亦不敢輕視，相關學術性研究主要由下列幾個部會所推動如附表 2-2：

表 2-2 國內政府機關有關學術報告一覽表

單位	作者/年份/題名	研究摘要
國 科 會	洪如江（民 76~81）防 災科技研究報告	著重特殊工程的土壤、坡地防災、水庫安全、礦場災害、土石流災害、坍方與邊坡穩定，以及地盤下陷等主題的研究，並於報告最後提出示範計畫，以因應類似災害發生時之參考。
	楊學涑（民 73）我國防 災體系之研究	從 1958 年至 1982 年的受災情況做一陳述，並對現行災害防救制度做一介紹，作者訪問內政部、中央氣象局、建設廳、警務處、水利局、高雄市工務局及台北市工務局等單位，最後則簡略介紹各單位職掌及相關法規。
	蔡清彥、蔡義本、顏清 連、葉永田、許茂雄、 洪如江（民 74）我國防 災體系之改進建議	針對台灣面臨自然災害之先天環境缺失予以描述，進而檢討現行防災制度，研究發現我國災害防救制度仍偏向災害之搶救及搶修，對於事前防範有待加強，最後提出設立行政院防災委員會、制定全國性防災法規及政策、推行防災施政計畫及建立救災指揮系統等四大建議。



單位	作者/年份/題名	研究摘要
	劉兆玄、顏清連、葉永田、許茂雄、洪如江(民國86)日本防災體制及研究考察報告	防災制度需要完整的指揮體系,行政體系中的每個執行人員應明確瞭解其任務,而資訊的蒐集亦相當重要,最後作者認為日本防災的機關組織與管理及其經費資源的充足均足以為我國借鏡。
內政部	何明錦、簡賢文(民國88)都市空間大量人群避難行為基礎研究	自然災害侵襲後,可能導致其他二次災害威脅,而引發大量人群之避難行為,本研究以平時會產生大量人群流動之台北市為主要示範區,並選定捷運系統、社教活動場所進行觀察時測及問卷調查,發現在人群屬性相似下捷運站在群流密度、速度、流量都較其他據點高,足以作為避難時之水平步行依據,但個案性有限之研究通則性不夠,因此進一步建議將可行之研究成果透過共同規劃與推動,在各行政機關之努力配合下,研究成果或可及時發揮效用,建立符合國人避難心理與避難行為特性需求之避難空間規劃與設置基準。

單位	作者/年份/題名	研究摘要
	何亞興、林文苑、丁育群（民 88~89）國內外都是防災相關研究網路資訊系統之建置	整理與檢閱相關文獻，將都市災害類型與定義予以區分，透過網際網路有系統的蒐集國內外相關資訊與研究成果，對當時各國的都是災害防救之研究趨勢進行了解，進而建構一套都市防災相關網路資訊系統，方便資訊查詢、及時掌握有效訊息並推動相關工作參考。
台北市 政府	李威儀、錢學陶、李咸亨（民 86）台北市都市計畫防災系統之規劃	以地震災害為主要研究面向，探討台北市發生重大地震後的救援及避難場所，作者對於台北市防災避難設備及路徑、區位均作縝密的細部規劃。避難所種類、數量、避難區位在震災發生、緊急救援、應變救援、清理及復原等地震時序上階段性探討。最後作者建議都市設施在區位避難應妥善管理建制，這些事項應透過都市計畫來加以改革。

單位	作者/年份/題名	研究摘要
高雄市 政府	鄭自隆 ( 民 88 ) 高雄市 都市危機溝通管理之研究	都市危機溝通應建立在風險傳播、危機公關、議題管理、媒體關係等四個公共關係理論基礎上。在市民對市府、市府對市民、市府對媒體、危機管理專責機構與權責單位等面向以焦點團體訪談法、深度訪談法探討高雄市都市危機溝通作業，並建議應用風險管理政策，改善公共宣傳方式；成立公共顧問群，改進市府公關作業；強化訓練課程，使官員勇於面對媒體；掌握時效，強化新聞服務；形塑「開誠佈公、誠信互重」的媒體關係；加強危機議題管理，轉移媒體注意焦點。
	李宗勳、詹中原( 民 88 ) 高雄市建立都市危機管理專責機構之研究	危機管理包含減災、整備、應變急重建工作，所涵蓋機關之功能甚廣，易形成指揮雜亂無章、權力分散、效率低落、資源重複浪費等弊端，而我國中央與高雄市政府普遍存在著上述情形，因此建議設立專責機構以型塑共同治理與責任共承的民主行政願景；另外，為了避免高雄市政府危機管理政策受到中央遲滯的影響，應修改「地方自治」相關法令，允其災害防救之規劃與執行自主。

資料來源：本研究整理

除了上述中央與地方政府四個單位從事防災科技之推動外，更有交通部、經建會、農委會等單位從事災害防治之專業研究計畫如經建會出版的《日本都市化地區災害型態及應變措施之研究》，以及內政部為期十年的《建築物防震科技之整合研究》、《都市地區避難救災路徑有效性評估方法》第（一）（二）（三）期研究等，惟因其專案研究內容與本文較無密切關聯，在此不予贅述。

從以上所提之研究計畫報告內容可得知，目前國內專家學者對於「緊急災難管理」之研究，已由傳統的「應變」、「復原」階段轉而為全面性的管理過程；而災害面也從之前的風災、水災、震災等自然災害擴大到多項人為意外災害；然而以上文獻中大多針對危機發生後緊急應變策略、組織、決策、制度、媒體關係，以及溝通聯繫系統作研究，在危機發生前之風險管理與溝通、議題管理、利益關係人關係之探討較少，爰此，筆者除就以上主題略作整理外，想就這四方面作深入的探討。