

災害管理理論與實務

簡報大綱

2

- ◆ 災害的定義、種類與特性
- ◆ 災害管理者之角色
- ◆ 災害管理理論
- ◆ 我國災害防救組織與體系

災害的定義、種類與特性

災害的定義、種類與特性

4

□ 災害定義

災害係指任何天然、技術或人為所產生之危害，其發生將對人民之生命及財產造成威脅與傷害，且為社會帶來不同程度的衝擊與影響，需由政府進行各項災害管理工作，以減少災害所生之損失。

□ 災害種類：災害防救法第二條定義

- 風災、水災、震災、旱災、寒害、土石流災害等天然災害。
- 火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害等災害。



災害的定義、種類與特性

5

□ 災害的特性

■ 發生必然性

各種天然災害的發生有其必然性，即使科技發展日新月異，仍無法與大自然抗衡，各種重大災害不斷發生，亦無終止的一日。

■ 不可預測性

雖然經由大氣與地球科學的研究，使我們對某些天然災害已可較為準確的預測其發生的時間與規模，但仍有許多災害無法掌握其發生的原因、時間、地點、規模及影響，如地震或人為災害等，由於它們發生的非常突然，通常會對人們帶來嚴重的衝擊。

災害的定義、種類與特性

□ 災害的特性

■ 時空的差異性

災害發生在不同的國家、區域、城市、自然景觀及時間，將會帶來不同程度的危害，所以防災觀念的建立與否及政府災害整備工作的落實，將直接決定災損的嚴重性。

■ 影響多元性

災害發生後的影響深遠且難以估算，除人命及財產的損失外，連帶會為社會、經濟及政治造成不同程度的傷害，如社會的動亂、貧窮現象的加劇、經濟的蕭條與政治的不安。

災害的定義、種類與特性

7

□ 災害的特性

■ 連鎖反應性

災害的發生經常會伴隨連鎖效應，也就是所謂多重災害，例如風災發生使建築物毀損；伴隨而來豐沛的雨量，造成淹水的災情；積水不退，病媒蚊孳生可能發生疫情；所以針對此一特性，各級政府的應變機制更顯重要。

■ 處理急迫性

災害應變已成為政府行政管理的一環，任何災害的發生，各級政府都需要有效且快速的應變，災害處理的急迫性中外皆然。

災害管理者之角色

災害管理者之角色

▣ 狹義的管理者

實際從事或執行各項災害防救工作或業務的人士，包含中央、縣市政府及鄉鎮市區各災害主管機關與執行單位。

▣ 廣義的管理者

只要是對減少災害損失具有能力或決策者均稱之，包含公、私部門、非營利組織、社區、學校、家庭與個人。若以功能性分類，災害管理者之角色可包含。

災害管理者之角色

10

- **災害防救人員的使命**
 - 保護民眾生命財產安全
 - 提供安全環境、免於災害威脅
- **災害防救人員的核心價值**
 - 專業-自我能力提昇
 - 審慎-料敵從寬、禦敵從嚴
 - 熱誠-用心去解決問題
 - 效率-團結合作、行動整合
 - 同理心-傾聽民眾需求

災害管理者之角色

11

- 災害防救人員應具備的能力
 - 方案規劃的能力
 - 溝通協調的能力
 - 風險管理的能力
 - 創新思考的能力
 - 跨域治理的能力
 - 科技整合的能力

災害管理者之角色

12

- 災害防救人員應具備的特質
 - 主動積極的態度
 - 熱誠服務的使命
 - 犧牲奉獻的精神
 - 創新改變的能力
 - 敏銳宏觀的思維
 - 悲天憫人的胸懷

災害管理者之角色

□ 協調者的功能

- 協調者需要協調二個以上的員工及相互依賴的工作團隊。
- 在協調者的角色中，災害管理者的任務為確定工作流程順暢，各種活動均能依其相關重要性執行，並使個人、工作團隊及工作單位間之磨擦減少到最低。

災害管理者之角色

□ 協調者的責任

- 「於對的時間，將對的人，放在對的地方，做對的事情。」
- 災害管理人員從事協調工作時，需考慮所需之資源、工具、方法及完成工作所需之物理空間，並提供個人及工作團隊執行工作的責任與授權。
- 當不同之員工、組織、團隊一起工作時，協調者的責任係確保一個工作團隊的產出，能夠成為另一工作團隊投入之開始。

災害管理者之角色

15

▣ 跨單位協調之指導原則

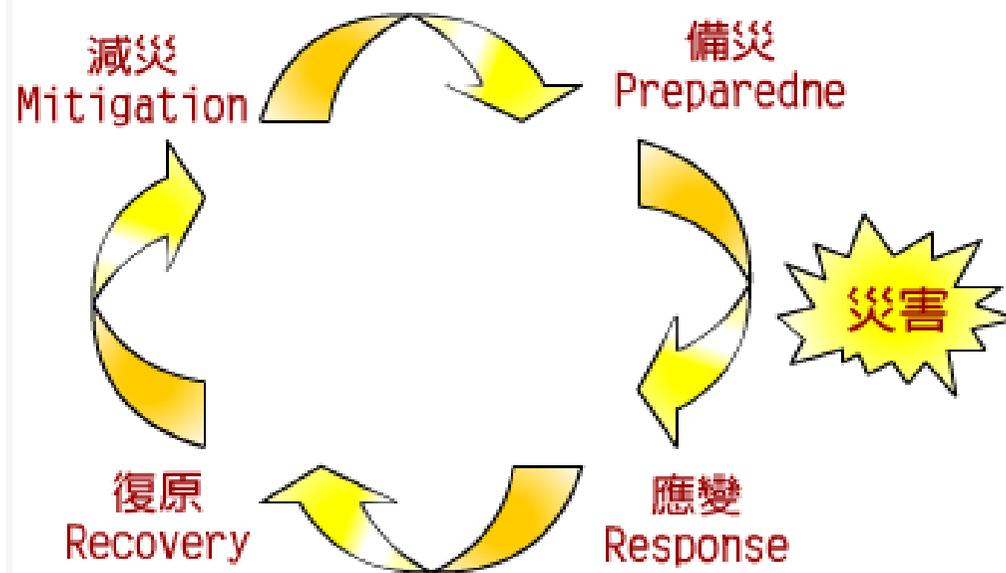
- 清楚的目標，並使工作團隊接受認同。
- 尋求建立一個高階且重要的領導群。
- 效率的工作團隊，成員須對績效負責。
- 參與成員應具代表性，參與部門不宜過多。
- 持續提供團隊最新且相關的資訊。
- 提供成員團隊合作與過程管理必要之訓練。
- 成員及各團隊間分享清晰之願景。
- 跳脫部門本位主義，避免官僚或階級意識。

災害管理理論

災害管理理論

17

- ❑ 災害管理指各級政府針對任何天然、技術或人為所產生之危害，所進行各項災前之減災、整備工作，災害發生應變作為與災後執行之復原措施，以保障人民生命及財產的安全並減少災害所生之損害。
- ❑ 我國之災害管理理論主要係參照美國緊急事件管理相關理論，依災害發生之前、後概略可區分為四個階段：**減災、整備、應變、復原**。



災害管理理論-減災

18

▣ 減災 (Mitigation)

係指政府、民眾、私部門等為減輕災害所帶來的衝擊，減少災害所造成的損害之所有不限形式、方法之措施與作為。

它可於災前、災時、災後或於整備、應變、復原等各階段實施，但最好的時機為復原階段。



災害管理理論-減災

19

□ 減災規劃類

- 各種災害防救計畫之研擬及修訂
- 針對地區特性所進行之各種災害潛勢分析
- 各項減災計畫之評估及擬定
- 災害防救業務手冊之規劃及制定
- 各級政府災害防救工作督導訪評業務
- 防災地圖製作
- 防洪、震保險
- 執行減災賦稅減免措施

災害管理理論-減災

20

□ 減災工程類

- 水利及河川工程
- 下水道清淤及疏通工程
- 堤防、護岸、消波塊、蛇籠等之設置及強化
- 建築物耐震補強
- 坡地保護與強固



災害管理理論-減災

21

- 防災教育類
 - 防災社區之推動
 - 學校防災教育推廣
 - 工商企業減災計畫與教育
 - 民眾防災教育與宣導

災害管理理論-減災

22

- **法令管制類**
 - 建築（防震）法令之執行
 - 消防設備及防火建材之使用與設置
 - 建築物限建及高樓限縮及限高
 - 景觀及土壤規範

災害管理理論-減災

23

□ 區域規劃類

- 都市計畫更新
- 土地徵收與重新安置（復興鄉山地部落遷村計畫）
- 土地及山坡地使用與開發限制
- 海岸及易淹水地區之管制與限建
- 山坡地保育措施

災害管理理論-減災

24

□ 減災措施的困境

- 理論之模糊性
- 執行單位牽涉廣泛
- 執行意願低落
- 經費太高、時間太長
- 工作成果不易顯現
- 災害的迷思
 - 假設災害沒有危害性：災害不一定會發生，就算發生也不一定會有危險，而且我也不會那麼倒楣。
 - 預設災害發生後將出現反社會行為現象：當國家在重大災害發生後將會伴隨許多掠奪事件、無法律狀態及偏離性社會行為等現象。

災害管理理論-整備

25

□ 整備 (Preparedness)

整備工作是每個人的責任，不光是政府機構的工作，它包含社會所有部門、服務提供者、工商業團體、志工組織等，每一位市民都應對災害有所計畫。基本上，整備專案係為社會上各利益關係人提供災害整備的教育、宣導及測試。



災害管理理論-整備

26

□ 訓練演習類

- 各級政府災害防救業務人員訓練
- 災情查報訓練與演練
- 各項災害防救演習之規劃與執行
- 城市搜救及民間救難團隊之訓練及演練
- 辦理跨政府、機構之災害兵棋推演或實兵演習
- 協助企業、工廠及學校辦理各項防災演練

災害管理理論-整備

27

□ 資源儲備類

- 災害防救網站及資源資料庫之建置、調查與更新
- 救災物資之準備及儲存
- 大型賣場或物資提供廠商之開口契約訂定

□ 避難收容類

- 各種災害避難路線之規劃
- 災民收容所規劃與建置

災害管理理論-整備

28

- 影響避難收容的原因
 - 死守家園意識
 - 不想被當災民處理
 - 不習慣待在收容所
 - 不放心家中財物
 - 無能力進行災害避難
 - 災害迷思心理
 - 過分信賴個人經驗
 - 缺乏正確的預警資訊
 - 擔心寵物的安危

災害管理理論-整備

29

□ 支援準備類

- 各級政府災害支援協定之訂定
- 志工及非營利組織之管理運用
- 三合一會報之聯繫與整備
- 民間救災機具開口契約訂定
- 防災科技落實運用、歷史災例之蒐集及分析

災害管理理論-應變

30

□ 應變（Response）

應變指當災害發生後各級政府為進行之各種災害搶救、人命搜救、災民處置、資源管理等工作所執行之所有指揮、協調與聯絡之行為。它是整個災害管理過程中能見度最高的階段，各級政府的應變效率，攸關人民對政府災害處置的滿意程度。



災害管理理論-應變

31

- 災害搶救及人命搜救
 - 消防滅火及人員搜索
 - 大量傷患機制啟動
 - 醫療院所聯繫及管控
 - 交通管制與安全警戒
 - 廢棄物清運處理



災害管理理論-應變

32

□ 災害應變機制運作

- 災害預警措施
- 災害應變中心開設及人員進駐
- 前進指揮所或聯合指揮所之開設
- 資、通訊器材、設備管理
- 災情蒐集、處置及通報
- 支援協定啟動、空中、軍方及中央支援申請



災害管理理論-應變

33

□ 災民處理

- 災民緊急疏散避難
- 收容所開設及管理
- 災民照顧與安撫
- 強制撤離命令之執行
- 罹難者處理



□ 資源管理

- 志工運用及管理
- 物資調度管理及分配
- 捐款管理
- 公共資訊管理



災害管理理論-復原

34

□ 復原 (Recovery)

- 復原指災害應變告一段落或結束後使人民生活恢復正常，基礎建設及政府正常運作之一切措施及作為。



災害管理理論-復原

35

□ 復原 (Recovery)

- 復原工作可分為短期性復原 (Short Term Recovery) 及長期性復原 (Long Term Recovery) 二種：
 - 短期性復原迅速恢復生活機能、社會秩序及政府運作等。長期性復原為一長時間的作為，包含政府部門、基礎建設、住屋的重建工作及工商產業的恢復等。
 - 長期性復原工作需要所有的利益相關者共同參與，並需要一個中立且客觀的組織規劃所有的復原工作，一般稱為「重建委員會」。

災害管理理論-復原

36

□ 復原措施

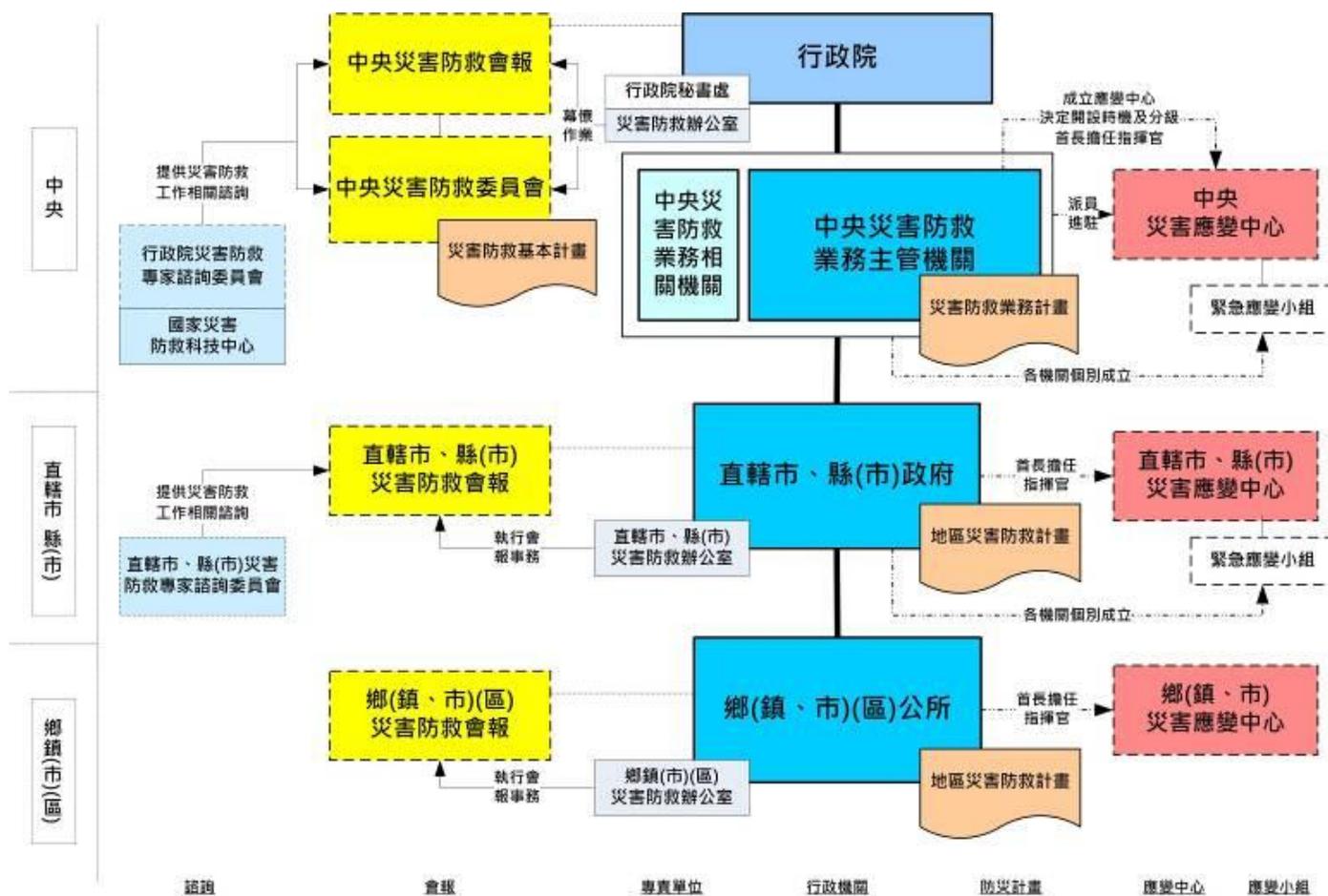
- 重建委員會組織之建置
- 災民安置及臨時住屋提供
- 居民住屋重建計畫
- 災民生活安定計畫
- 維生系統重建計畫
- 基礎建設重建計畫
- 產業重建計畫
- 災民心理及健康恢復計畫
- 貸款及賦稅減免措施
- 就業安置
- 減災工程之規劃及實施



我國災害防救組織與體系

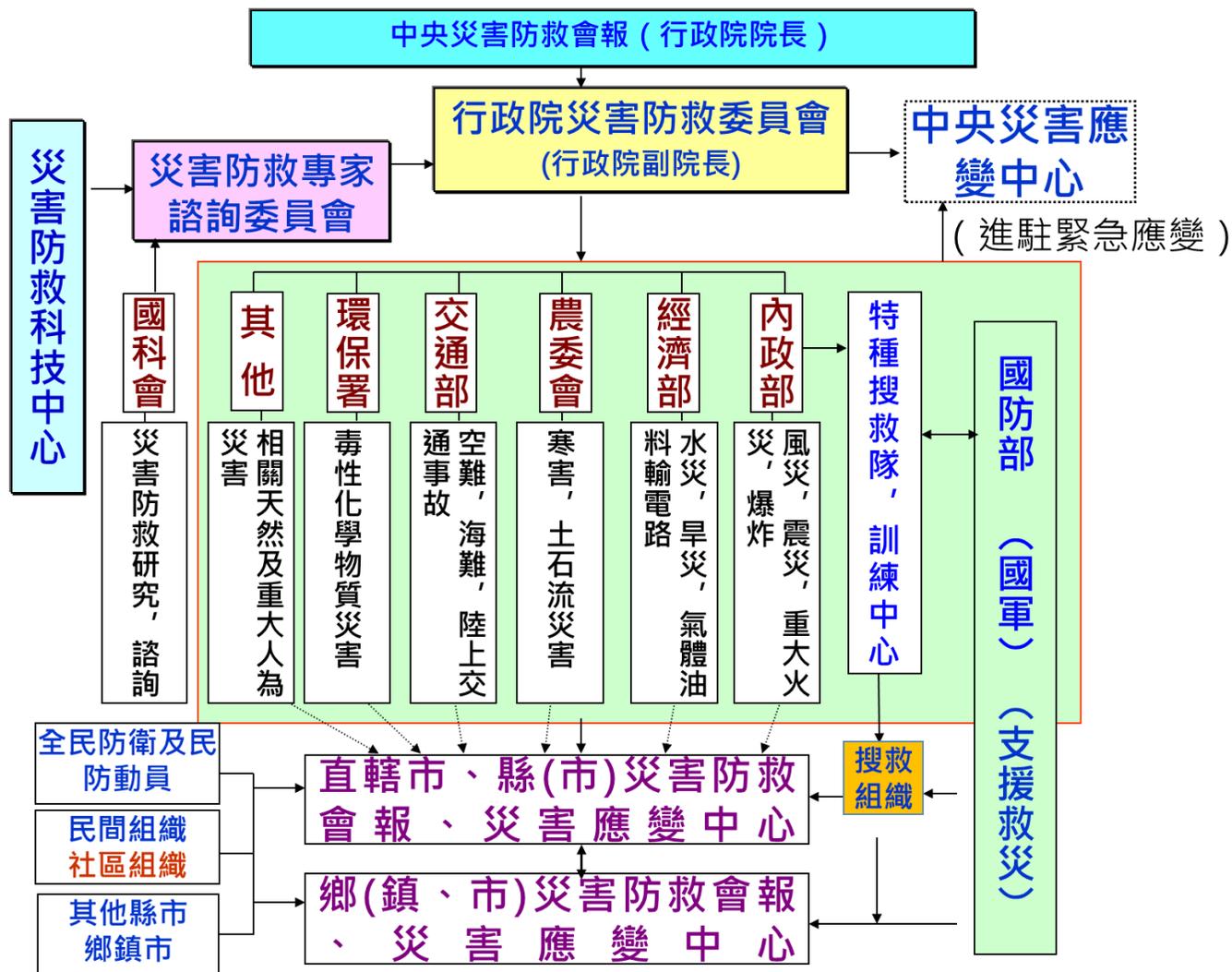
我國災害防救組織與體系

- 設立中央、直轄市、縣市、鄉鎮市區之三層級體系，規定各層級政府在平時設「災害防救會報」，災害發生時視災害規模成立「災害應變中心」。



我國災害防救組織與體系

39



我國災害防救組織與體系

- 為協調、整合各相關部會署、局處等推動辦理災害防救會報的決定，各層級政府應設置專責機構(單位)：
 - 中央政府：於行政院設災害防救委員會，配置專職人員辦理
 - 直轄市、縣市政府：於府內設專責單位辦理
 - 鄉鎮市區公所：由鄉鎮市區長指定單位辦理
- 為強化有效應變救災，規定成立各類災害應變組織：
 - 各層級政府在重大災害發生或有發生之虞時，應成立「應變中心」，而中央各部會署及公共事業單位應設置「緊急應變小組」。
 - 為有效、處理重大災害應變事宜，於中央設立「特種搜救隊」，於直轄市、縣(市)設「搜救組織」。
 - 亦規定將民防團隊、後備軍人、國軍納入應變體系，並強調結合民間與社區組織。

我國災害防救組織與體系

- 為周詳、長期執行各類災害防救工作，規定必須擬定各類災害防救計畫：
 - 中央災害防救會報：災害防救基本計畫
 - 中央相關部會與公共事業單位：災害防救業務計畫
 - 地方(直轄市縣市、鄉鎮市)災害防救會報：地區災害防救計畫
- 重視災害防救科技之研發與落實、應用：
 - 於中央及直轄市、縣(市)設置「災害防救專家諮詢委員會」
 - 中央災害防救委員會得設「災害防救科技中心」
 - 條文中規定應落實多項災害防救科技研發成果之應用，適時公佈以科學方法進行之災害潛勢、危險度與境況模擬之調查分析結果。

我國災害防救組織與體系

- 強調平日、定期之災害防救訓練與共同演習
 - 規定各級政府及相關公共事業單位應配置、編組防救災人員與相關設備，並實施定期演練。而全民(含企業)也應實施災害防救訓練與共同演習。
- 明定各地方政府應訂定相互支援之協定，以及訂有災時徵用民間人員、物品及其相關補償之規定。

簡報結束