

智勝
BEST-WISE

安全管理

SECURITY
MANAGEMENT

李宗勳 著



安全管理

Security Management

李宗勳 著

智勝文化

安全管理

Security Management

國家圖書館出版品預行編目資料

安全管理 / 李宗勳著. —— 初版. —— 台北市：

智勝文化，2011.04

面；公分

ISBN 978-957-729-833-1 (平裝)

1. 公共安全

2. 安全教育

575.864

100006336

作者/李宗勳

發行人/紀秋鳳

出版/智勝文化事業有限公司

地址/台北市 100 館前路 26 號 6 樓

電話/(02)2388-6368

傳真/(02)2388-0877

郵撥/16957009 智勝文化事業有限公司

登記證/局版臺業字第 5177 號

出版日期/2011 年 5 月初版

定價/400 元

ISBN 978-957-729-833-1

Security Management by Tzung-Shiun Li

Copyright 2011 by Tzung-Shiun Li

Published by BestWise Co., Ltd.

智勝網址：www.bestwise.com.tw

本書之文字、圖形、設計均係著作權所有，若有抄襲、模仿、冒用情事，依法追究。

如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換。

為尊重著作權及符合「合理使用」原則，若有本書 PPT 及各章授權使用需求，請與本公司版權部門洽詢。

自序

面對災難：幸福存在互助中

八八水災的重創，讓我們發覺人的生命力在群體動態中，是很強韌的，我們的祖先經歷種種災難而得以殘存，然後後代子孫們才有機會創造新的社會文明，讓災難的次數降低，也讓災害的損失減少。這些成就依賴的是社會文化中的凝結力，而後者的基礎是人與人之間的互信與互助。曾幾何時，我們的文明進展跳躍得太快，且對自然挑戰的微小成就被誇大了，結果人定勝天不僅是信念，更是行動。人們以征服者的心態，把貪婪的大刀砍向大地，物慾的追求愈來愈高，對自然的破壞就愈來愈重。而多數民眾與學子卻對這些自然生命力摧殘的現象脫節，生命教育一定要從尊重自然的秩序著手，在尊重自然的過程中就能體會要重視、維護全球多樣性，抱持動植物多樣性、族群多樣性、文化多樣性與語言多樣性，超脫本末去欣賞大同中的不同，培養尊重多元的文化，才能看到世界的美，也才能知道自己的不同有多麼可貴。

面對苦難的重建與再生，需要更多的互助與扶持，一般人在人生轉折或身處逆境時，才會思索如何使學子瞭解並悅納自己，建立自信與珍惜生命？如何認清家庭、學校與社會實況，在遭遇挫折、壓力、誘惑時能做調適？又如何能尊重別人、包容異己、接納多元、愛護自然，也可在學習與生活中尋找樂趣、健康的成長，以致於自我實現，並進而貢獻社會，使生命發光？這些都是在經營國家社會的安全關係與生命教育的重要議題。

在科技發展、社會變遷急劇的時代，人類生活產生了革命性的改變。此時，人口流動頻繁、文化互動加速，多元思潮在全球各地蔓延

開來，多元文化的生活和價值變得非常重要。在此情勢下，人類生活理當愈來愈快樂，生命理當愈來愈幸福，實情卻不然。全球化科技與經濟發展帶給少數人更大的財富與權力，但也增加更多被剝奪的群體，財富差距惡化，貧窮有增無減。在看變遷中個人生命如何變化，個人休閒時間增加，人們沈迷於網路遊戲，或不斷向外尋求刺激與快感，常常迷失自己，忘卻該有作為，以及對家庭、社會和自然的責任。吾等需要「以合作式教育」為理想，以展開每一個人的生命為目的，幫助每一個人點燃生命之火，進而拓展生命能量，透過被點燃而達到自燃，進而燃他助人（黃政傑，2010）。一旦把生命教育定位為防止暴力及自殺，則與品格道德教育之分際就相差無幾；不但要尊重別人，也要愛護自己的生命。

一個時代能否被後人所懷念與景仰，不在於船堅砲利，或者物產豐饒；重要的是，這個時代的精神與價值有多崇高，能否建立一個好人不必恐懼，壞人難以為惡的環境，就在於社會整體對於正義與良善的價值有多少堅持，這才是一個成熟文明的理想社會。而這項領悟更在剛剛發生世紀大災難的日本全國上下面對過程的集體品格與態度獲得印證與實際觀察（筆者以自序標題發表刊登在《聯合報》2011年3月17日的「民意論壇」）。

從日本發生強震迄今，透過NHK畫面，看到日本政府冷靜扮演「公助」的領頭羊角色，民間社會在混亂環境中除了展現自律與秩序的「自助」外，更提供避難要注意與應預備物品。這項「互助」的對象涵蓋了在路上避難過程當中協助那些不會說日文的外國人、需要特別照料的高齡者與婦女、獨居者，而企業也不落人後善盡社會責任，Google提供各地避難所的地圖、NTT開放災區公用電話使用，各大通信提供報平安與災情通報的留言板、大型電器量販店提供免費手機充電服務、緊急免費提供飲水的自動販賣機等。

我們從日本各界面對天災該有的謙卑、準備、冷靜與行動力，充分體會到面對人生中的意外，才能看得出一個人的生命品質（面對的態度與能量），從中也同步能看出群體的生命教育（集體救急的力量與共同分擔持續力）之集體品格與社會文化底蘊。在災難與安全管理相當強調社區災害的韌性或復原力，韌度是指承受攻擊或天災事件下仍能維持運作的能力，或某個資產回到近乎完整功能或替代功能的速度。從日本面對災難的態度與能量，看得出這個國家面對突發事件緊急應變效能，包括來自政府應對能力之「公助」與社會應對能力之「互助」的連結與信任，透過平日落實的訓練演習有效建構社區的預見能力（對知識及資訊的掌握與運用能力），而政府的防救災預算也能夠在平時就強化防災公園、防災地圖、防災避難處所等關鍵基礎設施，提升了緊急反應能力。日本這種以預防作為防救災重點的「安全文化」與「集體品格」的價值選擇，值得我國迄今仍以災害重建才編列特別預算的配置價值與習性深切省思與學習。

美好的人生並不在於擁有物質的一切，把自己貢獻出去，才能找到生命的意義。「安全管理」是一門以文化為基礎的集體品格與面對態度，懂得在別人生命困境中伸出援手的人，會從中感到付出的溫度與重量，也會對生命的寄託有了信心與依靠，為自己一生的幸福儲存在「互助」的關係與網絡中，人生中的悲歡離合固然不幸，但愈大的挫折與不幸其實是上天賦予人類成長的一種試煉。人生時有無奈與無情，無從選擇但可決定面對的態度；而在決定面對的態度與勇氣之過程所展現的生命力與意志力，更是生命能量與品質。

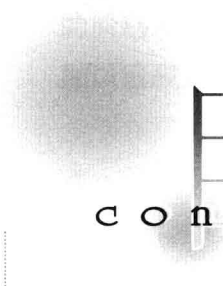
經歷擔任長執參與教會服事、輔導社區災後生活重建、推動企劃國際安全社區認證、評鑑國際安全學校認證、訪視社區治安營造、警大系所經營與安全管理研究中心推廣等，深切體認防災救災是一門以文化為底蘊的未來學，是一個社會對於災害的認識與看待，是否只重

視看得見之迫害與威脅，對於存在於平時之生活習性與群體互動網絡，是否有予以重視與連結演練，這些防範的成效是未來導向的，有助於為未來的社會建立更祥和的環境與人際關係；相對地，目前若不加以重視及防範的，都將會使未來的後世子孫加倍地付出與償還。

李宗勳

謹誌於誠園

中華民國100年3月



目錄

contents

自序

第一篇 概論篇

第 1 章 緒論

學習目標 3

第一節 研究緣起與目的 4

第二節 安全管理與相對安全概念的關聯 6

第三節 安全管理的時代需求與重要性 9

第四節 政府安全管理的發展趨勢與公務人員應變思維 11

自我評量 15

第 2 章 分析方法與架構

學習目標 17

第一節 分析概念 18

第二節 分析方法 27

第三節 分析架構 33

第四節 本書布局 33

自我評量 37

第二篇 理論篇

第 3 章 安全管理的理論與特性

學習目標 41

第一節 安全管理的意涵 44

第二節 安全管理的預防與整備之計畫和行動 49

第三節 安全管理的應變與復原的計畫與行動 63

第四節 安全管理的特性 67

自我評量 70

第 4 章 風險社會與安全管理的關聯及應用

學習目標 71

第一節 風險社會與安全管理的關聯 73

第二節 安全網絡的治理需求與推展策略 76

第三節 「社區安全盾」案例分析 83

第四節 蜘蛛織網聯防機制 92

自我評量 94

第 5 章 從社會經濟脆弱性因子探討都會關鍵基礎設施防護

學習目標 95

第一節 國家安全與經濟效率的關係 97

- 第二節 社會經濟脆弱性成爲防救災重要對象 99
- 第三節 社會經濟脆弱性因子與災害防救重要設施防護的關聯 102
- 第四節 案例初探 106
- 自我評量 120

第 6 章 關鍵基礎設施的安全管理的全球趨勢

- 學習目標 121
- 第一節 關鍵資訊基礎設施防護模式之理論 123
- 第二節 各國關鍵基礎設施防護運作模式 126
- 第三節 國際經驗比較 132
- 第四節 各種模式的分析比較 136
- 自我評量 142

第三篇 實務篇

第 7 章 安全管理的國際經驗（一）：美國與日本

- 學習目標 147
- 第一節 「全災害管理」趨勢發展 148
- 第二節 組織體系 149
- 第三節 運作方式 156
- 第四節 實地訪視觀察與東京都安全管理 159
- 自我評量 167



第 8 章 安全管理的國際經驗（二）： 挪威與中國大陸

學習目標 169

第一節 安全社區的國際視野 170

第二節 挪威：安全社區的發源地之北歐經驗 170

第三節 中國大陸大民防的安全管理 178

第四節 各國特色比較及對我國之啓示 187

自我評量 191

第 9 章 安全管理的國內案例（一）： 重要設施之徵調徵用作業模式

學習目標 193

第一節 徵調徵用相關法規 195

第二節 徵調徵用範圍與類別 204

第三節 徵調徵用的權責分工與作業流程 207

第四節 民力組織支援重大災害搶救作業機制 212

第五節 法案制定與立法說明 213

自我評量 219

第 10 章 安全管理的國內案例（二）：安全社區

學習目標 221

第一節 健康與安全是全人類的基本人權 222

第二節 安全社區在我國推動沿革與策略 223

第三節 安全社區在我國推動成效 238

第四節 以民間生活環境為重心的安全管理 241

自我評量 244

第 11 章 安全管理的國內案例（三）：第三造警力

學習目標 245

第一節 第三造警察協力時代來臨 247

第二節 第三造警力之理論與特質 249

第三節 國內外應用法制與實踐經驗 255

第四節 案例分析：大葉大學住屋認證制度案例 261

第五節 結語 270

自我評量 275

第四篇 趨勢篇

第 12 章 安全管理的新趨勢

學習目標 279

第一節 家庭暴力防治 281

第二節 校園霸凌防治：國際安全學校認證 285

第三節 安全關係管理 294

第四節 安全是一門文化與未來學：親身經歷見證 298

自我評量 301

參考文獻 303

中文索引 327

Part 第一篇

概 論 篇

第一章 緒論

第二章 分析方法與架構

第 1 章

緒論

學習目標

面對「風險社會」的來臨，各國政府莫不加強公務人員對政策之執行力及突發事件之應變能力，並培養自主學習能力，其策略思維旨在發揮工作潛能及培養危機處理能力，顯見「應變力」是一種能正向激發憂患意識並提升工作潛能的積極轉換與轉變能力，而非傳統將之視為應付應急的消極守勢能力。本章將引介安全管理與相對安全概念的關聯、安全管理的時代需求與重要性、政府安全管理的發展趨勢與公務人員應變思維等，讓學習者對安全管理有一全貌的瞭解，並能掌握發展趨勢。

台灣是一個隨時可能發生危機的「風險社會」，因此必須瞭解危機管理的技巧與方法，以降低自然與人為科技危機對於台灣社會生命與財產的威脅。行政院於2010年6月間，正式行文要求行政院所屬中央機關及訓練機構規劃辦理加強公務人員政策溝通及宣導能力、執行力、應變力等三力訓練，以加強公務人員對外之政策溝通與宣導能力、貫徹政策之執行力及突發事件之應變能力，並培養自主學習能力，強化核心職能，以提升政府行政效能以及為民服務之品質。其策略思維旨在發揮工作潛能及培養危機處理能力，顯見「應變力」是一種能正向激發憂患意識並提升工作潛能的積極轉換與轉變能力，而非傳統將之視為應付應急的消極守勢能力。危機管理的基本原則也是一樣的，不論是什麼樣的機關與組織，都會面臨到相同危機的特徵，處理原則也都大同小異；易言之，危機管理的原則有其共通性，相同的危機管理原則；基本上，可以運用在不同的機關或組織上，不過有些機關有其特殊性。因此，除了共通的原則之外，還必須特別注意該機關的特殊性質，在管理危機時，能夠「殊同兼顧」，危機管理將會更為理想。

第一節 研究緣起與目的

「決策」是企業高階主管最重要的工作之一，也是企業能否“do the right thing”的源頭，但是，哈佛大學研究發現，企業決策的正確性平均只有50%！先進的工具雖然可以輔助決策品質，但每個人的思考基模與心智模式實則決定了決策的內涵，因此，「思考力」才是決策與行為真正的主導者。在面對風險評估及預防時，更需要透過邏輯思考方式建立危機處理與控制機制。本書的出版目的係希望能使讀者熟習、運用與掌握危機與安全管理之理論、工具與原則，解決日常生活或工作相關之緊急突發問題。因此閱讀本書與學習相關課程，強調建立機關組織安全管理意識，形塑安全管理文化，進而從組織目標與

業務特性中，辨識出業務風險，並加以有效控管，達成組織目標及維護整體公共利益，進而提高民眾與顧客對企業服務的滿意度。本書內容之設計主要為協助提升危機應變、安全管理意識的判別與防制優勢。讀者將學習與練習專業的安全管理計畫之決策品質、安全評估模式之辨識、安全分析工具之量化評估與預測量表、安全處理步驟與方法之「損害控管」，並維持最低運轉能力、危機應變計畫，以及面對媒體的技巧之演練等高階深度技巧與分析架構，進而成功達成目標。同時，也將透過各種實務個案分析與角色扮演加深運用能力。特別是，本書將採用簡單易記的架構，組織串連影響危機與安全管理的關鍵變數，使讀者在準備、進行危機應變與安全管理時，能全面掌握局勢，避免「窮以應變」的遺憾。而學習危機應變與安全管理的目的，約略可歸納如下：

一、政府各部會主管的業務都應該做「全面性」的潛在「風險因子」調查，將潛伏的各種風險發掘出來，及早處理，以收未雨綢繆、防患未然之效。顯見安全管理是當前政府與民間的共同重要議題。

二、在多元開放的社會中，風險的不確定性更多樣，亟待多元的行動者共同參與、共同感受，才能彼此意識到問題且願意共同分擔。

三、「改善個人的生活固然很重要，但是改善整個社會型態更重要」；雖然我們無法創造一個平等、互惠的世界，但若能讓彼此有差異的人，有共同面對彼此差異的平台，就有可能使其相互幫助。

四、在社會變遷愈來愈不可預測、愈不穩定之際，風險不只是現代科技的構成部分之一，現代性本身便是一個「風險文化」，必須從生活周遭的文化進行會診，包括從政經結構、日常行動，以及個人與集體間的「倫理」關係上，思考應該如何調整，將行動提升至整個社會的「反省」程度，使現代風險降低並提升安全管理。