

POD 版

風險管理及危機處理作業手冊

GPN:1009801572

授權單位：



行政院研究發展考核委員會

Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan

D675.862-62

20121

風險管理及危機處理作業手冊



行政院研究發展考核委員會

Research, Development, and Evaluation Commission, Executive Yuan

中華民國九十八年六月

風險管理及危機處理作業手冊

出版機關／行政院研究發展考核委員會

展售門市／國家書店

台北市松江路 209 號 1 樓

02-2518-0207

<http://www.govbooks.com.tw>

POD 印製／秀威資訊科技股份有限公司

台北市內湖區瑞光路 583 巷 25 號 1 樓

02-2657-9211

中華民國 98 年 6 月初版

中華民國 99 年 1 月授權 POD 產出

本書經行政院研究發展考核委員會授權，由國家書店以 POD
(Print on Demand) 方式數位處理印製。

POD 定價／新台幣 240 元

GPN／1009801572

91.20

風險管理及危機處理作業手冊

中華民國九十八年六月

序言

由於社會環境的快速變遷，危機發生的機率增加，產生的狀況也各不相同，這些是無法避免且被迫需面對的現實，而該等危機可能產生的危害與緊急事件，如果沒有妥善的因應與處理，輕者可能影響政府形象，嚴重者除影響政府威信，可能造成人民生命或財產的極大損失。

有鑑於此，為協助各機關因應行政治理可能面臨之風險，並有效防範及消滅其可能產生之衝擊，行政院於 97 年業已訂定「行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準」，以促使所屬機關將風險管理融入日常作業及決策運作，本會為協助各機關依該作業基準運作時，有具體整合性架構及流程可參考，因此特別以前述作業基準之架構為基礎，編撰完成本手冊，希望可以提供各機關風險管理與危機處理正確觀念及實務上之運用，並建議各機關能對照參閱，將風險管理確實納入施政計畫管考項目，期許透過風險管理的系統性作為，逐步解析災變的形成過程與徵兆，以未雨綢繆預為因應，降低風險發生可能性及損害衝擊度。

本手冊之電子檔案已置於本會網站，供各機關或個人自由下載參考，另為提供各界參閱，爰將手冊內容整理出版。本手冊之研編係委託和基管理顧問公司林源吉博士主持，另有吳博文先生與鍾瑞慈小姐參與研究工作，本會陳副研究員佳君負責聯繫及行政支援工作，併此誌明，以表謝意。

行政院研究發展考核委員會主任委員 江宜樺

中華民國 98 年 6 月

目次

序言	1
一、前言	1
二、風險管理政策與架構	3
2.1 風險管理政策制訂	3
2.2 風險管理架構	5
2.3 風險管理目標設定	8
三、風險管理規劃	11
3.1 建立外部環境背景體系	12
3.2 建立機關內部環境背景體系	12
3.3 建立風險管理步驟	13
3.4 發展風險評量的標準	14
3.5 定義風險分析對象	15
3.6 溝通和協商	15
四、風險管理執行	17
4.1 風險辨識	17
4.2 風險分析	28
4.3 風險評量	32
4.4 風險處理	33
4.5 風險管理監督	37
4.6 風險管理改善	38
五、各部會推動風險管理之建議	39
5.1 風險管理建置工作的 5 個階段	39
5.2 其他國家推動經驗借鏡	41

5.3 PDCA 整合性風險管理模式	42
六、危機處理概論.....	49
6.1 正確認識危機.....	51
6.2 危機的種類.....	53
6.3 危機處理的目標與策略.....	55
6.4 危機處理架構及組織職責	57
6.5 危機處理流程及作法.....	64
6.6 各部會推動危機處理之建議.....	70
七、參考文獻.....	75
7.1 標準與研究報告.....	75
7.2 風險管理相關網站.....	76
附錄一 專有名詞.....	79
附錄二 風險評估工具（參考範例）	83
附錄三 危機處理工具（參考範例）	95
附錄四 行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準	101
附錄五 其他國家風險管理模式	107
附錄六 風險管理案例.....	113
附錄七 危機處理案例.....	137

表目次

表 3.1	風險來源及影響	13
表 4.1	分析框架模型	19
表 4.2	風險登錄表.....	21
表 4.3	定性影響的敘述分類表.....	29
表 4.4	定性機率的敘述分類表.....	29
表 4.5	半定量影響的敘述分類表	30
表 4.6	半定量機率的敘述分類表	31
表 6.1	正確認識危機五大原則.....	51
表 6.2	易遭致危機的時機.....	53
表 6.3	危機的種類與來源.....	54
表 6.4	危機處理架構	58
表 6.5	一般危機處理小組組成及職責架構.....	59
表 6.6	火災危機處理小組職責及工作分配.....	60
表 6.6	火災危機處理小組職責及工作分配（續）	61
表 6.7	SARS 危機處理小組職責及工作分配	62
表 6.7	SARS 危機處理小組職責及工作分配（續）	63
表 6.8	危機處理手法之選擇	64
表 6.9	危機處理步驟查檢	66

表 6.10 檢討與改善的點檢項目.....68

表 6.11 演練、測試與驗證的要點69

表 6.12 各部會推動危機處理之建議70

表 6.13 各部會危機處理架構及腳本71

表 6.14 與傳媒對答的基本原則.....73

表 6.15 部門績效管理表74

圖目次

圖 2.1 風險管理政策與目標整體運作之關係3

圖 2.2 風險管理政策參考範例5

圖 2.3 風險管理架構7

圖 2.4 目標未達成之系統化原因分析範例10

圖 4.1 風險辨識的方法24

圖 4.2 風險情境架構模型27

圖 4.3 半定量風險分析圖（風險的等級）31

圖 4.4 風險對策的步驟35

圖 5.1 PDCA 整合性風險管理模式43

圖 6.1 危機處理與風險管理循環示意圖50

圖 6.2 危機類型矩陣55

圖 6.3 危機處理的目標與策略56

圖 6.4 危機處理流程65

一、前言

由於自然、人文社會環境的快速變遷，導致不利行政部門施政之各種風險日益增加，包括自然環境異常之風險（如風災、水災、旱災、海嘯等）、科技風險（基因食品、電磁波、網路駭客、金融詐騙等）、社會風險（工業污染、黑心商品、毒品氾濫、農藥殘留等）與全球化之衍生風險（新興傳染病的快速散播、恐怖攻擊活動、國際政經變化）等，所有風險變遷皆可能產生危害、緊急事件與危機，輕者影響施政品質，嚴重者影響政府威信。有鑑於此，94 年 8 月 8 日行政院特函頒『行政機關風險管理推動方案』，其具體目的為『為培養行政院所屬各機關風險管理意識，促使各機關清楚瞭解與管理施政之主要風險，以形塑風險管理文化，提升風險管理能量，有效降低風險發生之可能性，並減少或避免風險之衝擊，以助達成機關目標，提升施政績效與民眾滿意度』。

97 年度行政院為改善所屬各部、會、行、處、局、署、院（以下簡稱各部會）機關治理、降低財務損失、提升運作效益、達成施政目標，及掌握創新突破機會，以防範及消滅施政風險之衝擊，並促使各部會將風險管理融入日常作業及決策運作。於 97 年 4 月 1 日函頒「行政院所屬各機關風險管理作業基準」，而後 97 年 12 月 8 日行政院為進一步強化機關危機處理能量，爰將前開基準納入「危機處理」專章，並配合將名稱修正為「行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準」，機關各層級參酌作業基準運作時，須設定政策目標、規劃及建置架構、執行與操作、監督審查與矯正預防及改善等作業，本手冊即為提供這些作業之實務說明。

本手冊之架構與行政機關風險管理與危機處理作業基準相同，建議各部會能對照參閱使用。而如何將本手冊之觀念與方法，有效及適切地導入機關，受其施政目標（計畫）、運作模式、業務屬性、機關文化及其他因素之影響而有所差異。機關所面對施政的不確定性，有可能演變成機會或是風險，當機關進行風險管理所產生的效益，超過其使用的資源時，則機關風險管理價值被創造與彰顯。故此建議各部會與日常運作

模式相互結合，風險管理機制應整合至施政計畫各階段，善用 PDCA（Plan→Do→Check→Action，簡稱 PDCA）管理循環模式，建立學習型的機關，強調經驗分享，亦可善用資訊平台就跨單位跨部會議題進行資料交換、溝通與討論，以逐步累積風險辨識與評估的經驗與數據。除此，建議各部會將風險管理納入施政計畫管考項目，可先針對重要計畫或優先辦理計畫，於研提中長程施政計畫期間即導入風險辨識評估與管理機制，執行期間適時檢討修正，並追蹤殘餘風險管控狀況。以期達成降低風險發生可能性及損害衝擊度、有效因應危機、有助降低施政成本、達成機關目標等直接效益。

本手冊具承上啟下之功能，以期提供行政院所屬各級機關風險管理與危機處理正確觀念、統一溝通語言及整合性架構與實務運用，有效建立風險管理與危機處理能量，順利推動並落實風險管理與危機處理，全力達成機關目標並提升施政績效與民眾滿意度。

二、風險管理政策與架構

2.1 風險管理政策制訂

風險管理政策在建立行政機關風險管理整體發展方向與基本原則。政策將確定行政機關的風險管理責任歸屬與績效的要求。它代表行政機關對促進良好風險管理管理的正式承諾，尤以機關首長的承諾為然。行政機關應有經機關首長核定的風險管理政策，明白陳述機關整體風險管理目標與改善機關風險管理績效之承諾。該政策應：

- a) 符合機關的業務屬性與風險特性；
- b) 包括持續改善的承諾；
- c) 包括遵守現行相關法令、規章與其它要求之承諾；
- d) 風險管理措施文件化、實施與維持；
- e) 與機關所有員工充份溝通，並確認所有員工均瞭解其個人肩負的責任；
- f) 向利害相關者公開；
- g) 定期審查，以確保風險管理政策的適宜性。

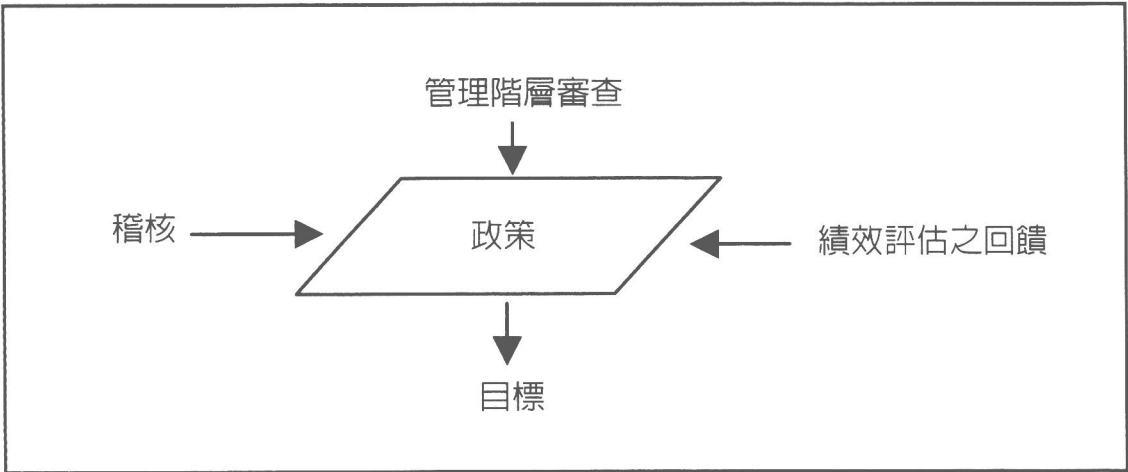


圖 2.1 風險管理政策與目標整體運作之關係

行政機關需製作文件化的政策說明。通常，風險管理政策說明由機關首長簽署。風險管理政策應與機關整體政策、施政目標及內部管理辦法一致，以達到融入機關文化之目的。在建立機關風險管理政策上，機關首長及高層主管應考量：

- (1) 機關施政目標及計畫所面臨的風險；
- (2) 法令與其它規章要求；
- (3) 機關已往與目前的風險管理績效；
- (4) 其他利害相關者要求；
- (5) 持續改善的機會與需求；
- (6) 風險管理所需資源；
- (7) 員工、民眾与其它機關的影響。

規劃與充份的準備為成功執行的關鍵因素，通常政策的說明與目標因可用的資源不充份或不適宜，變得不切實際。在做任何公開聲明以前，行政機關應確定可獲得任何所需的經費、技術與資源，且所有目標在此架構內實際上均可達成。為了促使機關風險管理有效，故政策應予文件化，並定期檢討持續的適切性，並視需要修訂。

員工的參與與承諾對成功的風險管理至為重要。員工需瞭解風險管理在保持本身工作環境品質上的效果，並應鼓勵員工主動參與機關風險管理工作。員工（含管理階層）除非瞭解其職責並勝任其所需履行的工作，否則對於機關風險管理績效的貢獻是有限的。機關須與員工清楚溝通風險管理目標，使他們可以評估他們自己在風險管理績效上的貢獻。與機關風險管理績效有關或受其影響的任何（內部或外界）個人或團體，會特別關注機關風險管理的政策聲明，因此，應建立與他們溝通風險管理政策的考量與制訂過程。法令的改變、日益增加的社會期待是無法避免的，因此，機關的風險管理政策與管理系統均需定期審查以確保它們的適切性與有效性。如有任何調整，則應儘速與利害相關者溝通。相關風險管理政策制訂參考範例如圖 2.2 說明。

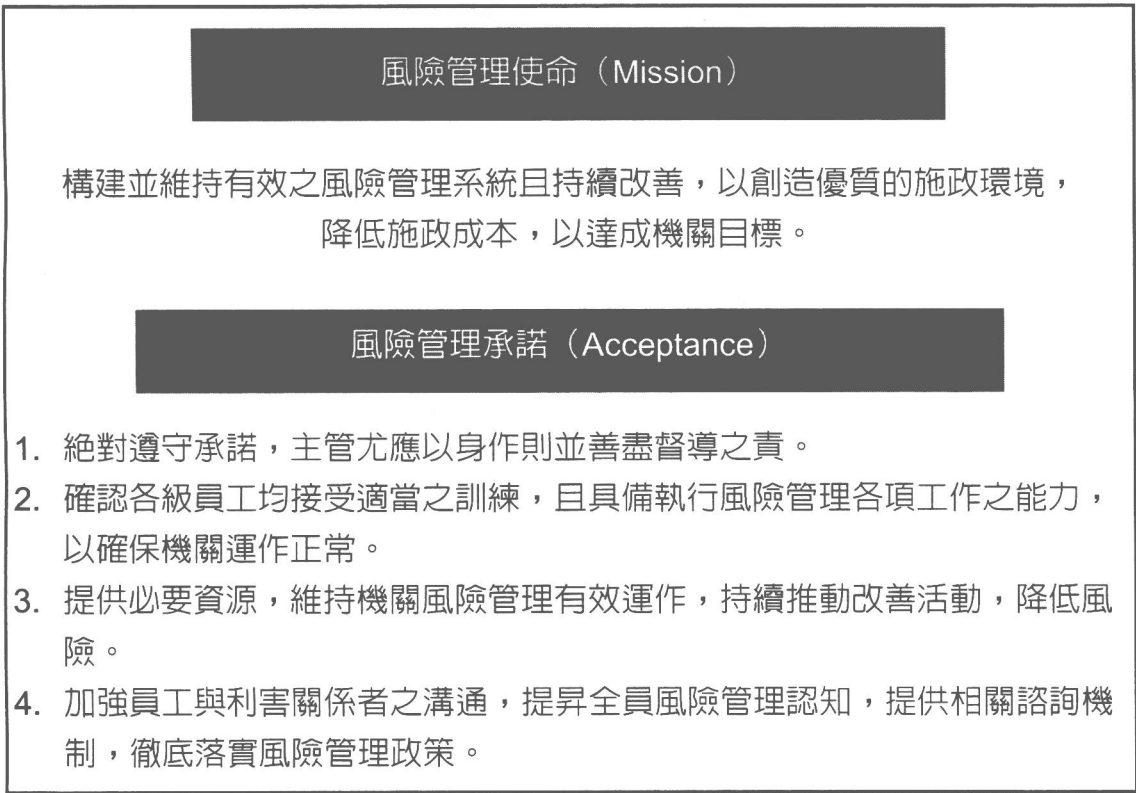


圖 2.2 風險管理政策參考範例

2.2 風險管理架構

風險管理的推動可以協助政府部門改善績效並達成公共價值 (Public Value)，另可促成行政部門提供更好的服務、資源的更有效使用、更佳的計畫管理、避免貪瀆與浪費公帑並鼓勵創新。相反的，缺乏風險管理，人民與企業可能因公共服務不當與沒有效率的服務而浪費時間與金錢，政府部門的聲望可能因服務無法符合社會大眾的期望而受損。是故，風險管理的核心價值不僅在於降低威脅，更是追求機關的創新機會與公眾價值。為確保風險管理有效的執行，機關風險管理架構需界定、文件化並溝通負責人員的角色、責任與權限，並提供充份的資源以利風險管理工作之推動。有可能影響機關風險管理的執行、人員的角色、責任和權限的確認，均應明確界定文件化。並充份溝通，以利風險管理作業執行。機關首長負有風險管理之最終責任。首長應指派執行者