

NACS



112 年度

警佐警察人員晉升警正官等訓練

課程教材 1

方案規劃 / 危機處理 / 團隊經營與協力
警政(含消防、海巡)社群媒體行銷與經營 / 公共安全管理

112 年 6 月 編印

致 謝

本學院為辦理警佐警察人員晉升警正官等訓練，依據公務人員保障暨培訓委員會訂定之課程配當表、各科目課程目標及關鍵行為指標，邀集相關領域主管機關或學者專家研發教材，期能增進受訓人員晉升警正官等所需工作知能。

自警佐警察人員晉升警正官等訓練開辦以來，承蒙公務界及學術界諸位學者專家鼎力支持，貢獻心力，協助精進教材內容，務求兼顧理論與實務，並得於開訓前順利編印，提供受訓人員學習及運用，謹此致謝。

本年度警佐警察人員晉升警正官等訓練《課程教材 1》，特別感謝國立政治大學公共行政學系黃教授東益（方案規劃）、中央警察大學行政管理學系李教授宗勳（危機處理）、世新大學行政管理學系吳副教授怡融（團隊經營與協力）、中央警察大學汪教授子錫（警政〔含消防、海巡〕社群媒體行銷與經營）、內政部警政署、內政部消防署、海洋委員會海巡署（公共安全管理）等機關及學者專家，協助本版本之研修。

國家文官學院 謹識

目 次

如何運用政策分析工具	I
方案規劃	1-1
危機處理	1-2
團隊經營與協力	1-3
警政（含消防、海巡）社群媒體行銷與經營	1-4
公共安全管理	1-5

如何運用政策分析工具

國家文官學院於各項訓練課程中，運用各種不同政策分析工具，透過簡單的繪圖、架構、分類、對應與整理等方法，將政策問題的內涵、事件、時間、價值與工作等項目，進行更有條理的資訊呈現。

針對此一主題，國家文官學院提供不同形式之輔助學習資源，協助受訓人員深化學習及熟練運用。實際運用時，可依目的及需要，採用多種工具搭配使用，以協助政策管理者進行政策規劃、執行方案選擇及評估政策執行成效。

一、 分析工具重點摘要

規劃向右魚骨圖、向左魚骨圖及決策矩陣分析法等政策分析工具，就各該主題摘要 109 年度委任公務人員晉升薦任官等訓練「方案規劃」及 108 年公務人員考試錄取人員基礎訓練（委任人員）「問題分析解決實務」科目教材相關內容。

二、 數位輔助學習影片

為加乘運用國家文官學院之數位課程，特擷取製作數位輔助學習影片，透過講座的講解及實例解析，俾利受訓人員對於政策分析工具之運用有更深入的認識及理解。

三、 多頁簡報式懶人包

國家文官學院亦以各分析工具為主題，將操作步驟及實際運用上的關鍵秘訣，製作成多頁圖像化之簡報式懶人包，使受訓人員能藉由圖像化的資訊深化學習，正確運用於專題研討報告及工作場域之中。

四、 單頁圖像式懶人包

前述之步驟及操作秘訣，亦同步製作成單頁圖像式懶人包，俾利受訓人員快速複習所學，並成為實作時的提醒利器。

魚骨圖法



分析工具重點摘要

【向右魚骨圖】

「向右魚骨圖」因其「魚頭」朝右，因而被稱為「向右魚骨圖」。其使用時機係在進行政策規劃時，可先以向右魚骨圖針對問題癥結進行界定及要因分析。



分析工具重點摘要

【向左魚骨圖】

「向左魚骨圖」因其「魚頭」朝左，因而被稱為「向左魚骨圖」。當分析完問題癥結後，可運用「向左魚骨圖」規劃策略及替選方案，以達成政策目標。



數位輔助學習影片

【向左向右魚骨圖 攻略技大公開】

魚骨圖法是一套問題分析與解決的工具，包含了「問問題」及「找答案」的歷程。但何者較為重要？本影片特別強調「問題診斷」之重要性，容易被多數政策制定者所忽略。



多頁簡報式懶人包

【向右向左魚骨圖 輕鬆釣魚懶人包】

魚骨圖法在實際操作上，除了右左不要混淆之外，還有沒有其它秘訣呢？此簡報式懶人包將魚骨圖的操作步驟及實際運用上的關鍵秘訣，以多頁圖像化的簡報方式呈現。



單頁圖像式懶人包

【向右魚骨圖 關鍵四秘訣】

將向右魚骨圖的步驟及操作秘訣，製作成單頁圖像式懶人包，俾利受訓學員藉由圖像化的資訊，快速複習所學，並成為實作時的提醒利器。

問題解決與分析 善用魚骨當利器

SWOT分析與策略組合



數位輔助學習影片

【完全教戰SWOT分析與策略組合—上】

策略規劃是自我客觀地審視機關內部資源的優劣勢與外部環境的機會或威脅，進行SWOT分析，並依據分析結果研擬行動策略的過程。本集則先介紹SWOT分析之操作重點。



數位輔助學習影片

【完全教戰SWOT分析與策略組合—下】

策略規劃是自我客觀地審視機關內部資源的優劣勢與外部環境的機會或威脅，進行SWOT分析，並依據分析結果研擬行動策略的過程。本集延續介紹策略組合之操作重點。



多頁簡報式懶人包

【SWOT分析攻略 完勝密技懶人包】

策略規劃可分為五步驟，每一步驟均有需留意的地方，方能規劃可行有效且創新的行動方案。到底各步驟的秘訣何在？請看懶人包介紹SWOT分析法之攻略以及完勝密技。



多頁簡報式懶人包

【策略組合即戰力 高手拆解懶人包】

策略規劃可分為五步驟，每步驟均有需留意之處，方能規劃有效且創新的行動方案。究竟各步驟的秘訣何在？請看懶人包延續策略分析，深入淺出介紹如何創意組合策略。



單頁圖像式懶人包

【好策略五部曲】

好策略有哪些特質？這裡整理出好策略的五項特質，製作成單頁圖像式懶人包，俾利受訓學員藉由圖像化的資訊，快速複習所學，並成為實作時的提醒利器。

策略規劃有密技 以小搏大高效益

決策矩陣分析法



分析工具重點摘要

【決策矩陣分析法】

當我們研提對策並透過創意組合成數個可行方案時，便會面臨到究竟要採用何種方案的抉擇。此時便可使用決策矩陣分析法來協助我們決策，避免只憑直覺判斷。



數位輔助學習影片

【決策矩陣分析法大解密】

影片以實例逐步操作說明，從羅列出各種可行的對策，加以創意組合成數個方案，並訂出權重係數及指標後，對所有方案進行評分並排列優先順序，使受訓學員能清楚理解。



多頁簡報式懶人包

【決策矩陣分析法 高效圖解懶人包】

決策矩陣分析法可分為五步驟，而每一步驟均有需要留意的地方，方能協助我們正確選擇適當方案。到底每一項操作步驟的秘訣何在？請看懶人包的高效圖解介紹。



單頁圖像式懶人包

【決策矩陣分析法五步驟】

將決策矩陣分析法的步驟製作成單頁圖像式懶人包，俾利受訓學員藉由圖像化的資訊，快速複習所學，並成為實作的提醒利器。



單頁圖像式懶人包

【不踩決策矩陣四誤區】

將決策矩陣分析法的操作秘訣，製作成單頁圖像式懶人包，俾利受訓學員藉由圖像化的資訊，快速複習所學，並成為實作的提醒利器。

關鍵秘訣大公開 方案選擇無障礙

方案規劃

課程目標

本課程教學目的旨在關注：如何經由一套有系統的方案規劃方法、執行步驟與績效評核方式，有效地進行公共方案管理。為能理解方案規劃的內涵，本課程以案例的方式導入情境，以瞭解方案與日常生活及公務生活密切緊扣，透過案例的說明，瞭解方案設計的方法與過程。本課程的主要目標有四：

- 一、期能提供一套有系統的方案管理概念與分析方法，包括：如何分析政策問題、如何提出對策、如何選擇較佳方案、如何進行策略規劃、如何管制方案期程、執行的步驟與方法、以及績效評核等。
- 二、以「行動支付享折扣，雲端發票抽 i-Phone」的案例導入情境的方式，以充分理解方案規劃及問題解決的方法與工具。
- 三、透過方案習作的實際練習與分組討論，以學習方案規劃及問題解決的技巧。同時經由習作內容的討論與經驗的傳授和學習，充實並熟稔公務人員必備的方案規劃技能，以在課程完成後，即具備有方案規劃的初步能力。
- 四、透過問題導向學習（PBL）學習法，在討論與互動過程中激發主動思考與解決問題的能力，並且能將課程工具運用在實務案例情境中。

學習指標

- 一、能瞭解並具備方案規劃及問題解決的基本概念與分析方法。
- 二、能運用「向右魚骨圖（特性要因分析圖）」分析方案問題。

- 三、能利用「向左魚骨圖」研議問題對策。
- 四、能熟稔應用「決策矩陣」與「決策樹」的方法，並進行較佳方案的決策。
- 五、能以 SWOT 方法進行策略分析，並具策略規劃的能力。
- 六、能用甘特圖管制方案執行重點與期程。
- 七、能具備方案企劃能力，並能撰寫結構清晰且條理分明的方案。
- 八、具有方案小組討論、協調與合作（teamwork）的能力。
- 九、運用上述方案規劃的方法，研提方案的內容，其要項為 6W2H1E，以呈現完整的方案企劃書。
- 十、能運用問題導向學習（PBL）學習方式，並具備主動思考能力及選擇適當工具解決問題的能力。



學習架構

壹、方案案例說明

- 一、情境分析：方案與蔡小婷的日常生活
- 二、方案企劃書：實踐理念必要的文件
- 三、方案設計的方法：壓箱寶的工具
- 四、方案的內容要項：企劃書的重點

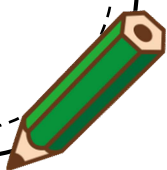
貳、方案管理的概念

- 一、公共方案的意義
- 二、方案設計與管理的意義
- 三、公共方案的類型

參、方案問題分析

- 一、方案問題的界定
- 二、確認問題的類型
- 三、方案問題分析的方法：特性要因分析圖（向右魚骨圖）

肆、方案需求分析

- 一、界定方案的「標的人口」與「利害關係人」
 - 二、標的人口的需求分析方法：需求分析的資料取得方式
- 

伍、方案目標的設定

- 一、目標設定的要領
- 二、目標設定 SMART 法則
- 三、標竿學習 (benchmarking learning)

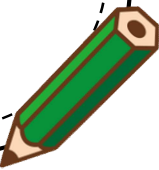
陸、發展行動方案

- 一、構思行動方案的來源
- 二、方案工具
- 三、替選方案 (alternatives) 發展的方法：向左魚骨圖

柒、行動方案的選擇

- 一、決策矩陣分析法進行步驟
- 二、可行性分析
- 三、成本效益分析
- 四、決策樹法

捌、方案策略的分析：SWOT 分析 (SWOT analysis) 與
策略規劃 (strategy planning)

- 一、SWOT 概念說明
 - 二、SWOT 分析之應用與執行步驟
 - 三、SWOT 分析案例說明
 - 四、策略規劃的具體落實
- 



玖、方案內容的要領

- 一、甘特圖
- 二、查核點的設計
- 三、方案效果的認定

拾、案例解析

- 一、課程準備注意事項
- 二、案例內容與解析

【案例一】推動地方文化創意產業發展方案

【案例二】促進民眾知情參與的配套機制

【案例三】提升總生育率中程方案

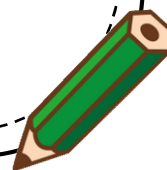
【案例四】推動淨零生活的環境保護方案

【案例五】外籍配偶教育升級計畫

【案例六】小鎮食品安全衛生方案

【案例實作演練】

以「老人長期照顧單一窗口服務計畫」為例





警佐警察人員晉升警正官等訓練

壹、方案案例說明

一、情境分析：方案與蔡小婷的日常生活

蔡小婷是財政部財政資訊中心的科員，主辦電子發票推廣業務，有一天小婷的科長開完主管會報後拿著一份報表回來，跟小婷說：「部裡面相當重視雲端發票的推廣與應用，將電子發票雲端載具的推廣列為政策執行重點，因此主任希望我們能提出一個創新方案，以有效推廣電子發票雲端載具的使用。」

小婷接過科長手上的報表，發現電子發票的開立張數從 2009 年的 5.1 千萬張到 2021 年已累積達到 78.4 億張(如圖 1)，但目前雲端發票占電子發票的比率為 40%，多數民眾還是習慣印出電子發票證明聯，而非存在雲端載具中。現在辦理中的載具推廣業務包含「雲端發票專屬獎」、「雲端發票抽獎活動」以及「營業人開立雲端發票競賽」等。小婷心想，還有什麼方法能有效推廣雲端載具使用率，並達到無紙化目標呢？科長說：「小婷，你可以回去先想一想，在我們的業務範圍內有什麼事情可以做的，先擬個企劃案，下週我們再來討論。」

B2C電子發票開立累計張數

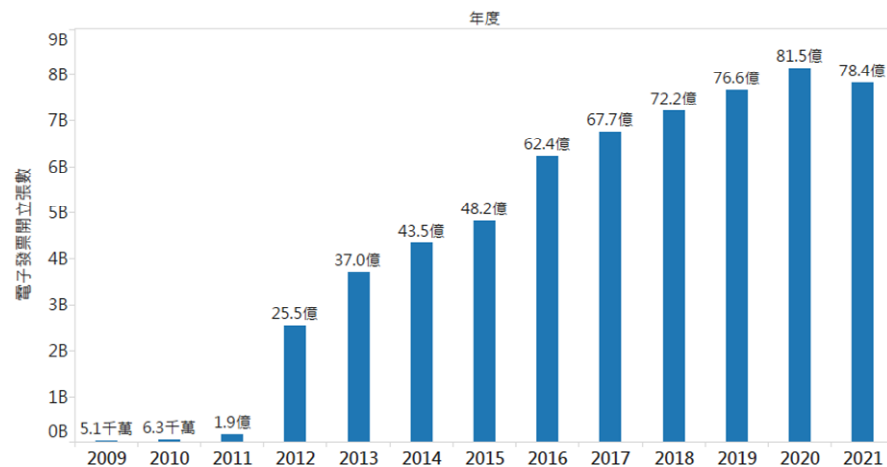


圖1 B2C電子發票開立累積張數

資料來源：<https://reurl.cc/aGZDeY>，擷取日期：2022/09/12。

蔡小婷回到座位後，翻找了組內過去的統計調查資料，發現截至 2018 年底的統計，電子發票占一年開出的發票比率約 7 成，而電子發票中約有 17.8% 是無實體的雲端發票。時至今日，隨著各式行動支付的發展，民眾對電子發票的瞭解與接受程度也有顯著提升，然而無實體雲端發票占電子發票的比率為 40%，仍有蠻大的成長空間。小婷不禁陷入沉思：「什麼樣的方案才能讓雲端發票有更突破性的推廣成效呢？」

小婷上網蒐尋了許多相關資訊，並歸納了一些使用手機條碼的好處，消費者只要申請註冊一組手機條碼，購物時出示條碼請店員掃描，就不用拿紙本發票（如圖 2），電子發票直接放在雲端，不僅可以達到無紙化的目標，且對於消費者來說還可以自動對獎，中獎發票也能設定獎金自

動入帳，省去許多時間也不怕忘記領獎。同時資料在雲端也可以自動做消費分析，當發生購物爭議時也有購買證明存放在雲端，不用擔心找不到發票證明了。

小婷回顧了組內電子發票雲端載具的推動資料，發現組內對於雲端載具的配套開發也相當完善，條碼可以複印貼在隨身物品上，如眼鏡、吊飾等，也可以提供家戶共用一組條碼，手機下載 App 可以即時查詢消費明細，若有許多不同的載具，例如悠遊卡或便利商店載具，也可以全部歸戶到手機條碼裡。對消費者來說是相當便利的。

为了提高民眾下載財政部「統一發票兌獎」App，並申請註冊手機條碼之比率，小婷仔細思考了科長交辦的任務，是要以手機條碼的申辦並達到無紙化的目標作為定位主軸，提出推動電子發票雲端載具的創新提案。小婷也觀察到，行動支付會綁定雲端發票，而行動支付在年輕世代相對普及，也因此雲端發票的使用在年輕人中也較為容易達成。小婷於是將推廣對象鎖定在中老年的消費民眾，以推廣行動支付的方式來提高手機條碼雲端發票的使用。小婷於是決定在其業務核心範圍內，以此想法作為方案設計與方案企劃書撰寫的方向。



圖 2 結帳時出示手機條碼

資料來源：黃東益截圖整理（2022）。

二、方案企劃書：實踐理念必要的文件

在小婷確認好方案規劃的思考方向後，便上網蒐集許多相關資料，在有限的經費預算下，盡其所能發揮創意，並兼顧方案可行性，在一週的時間內研擬完成「行動支付享折扣，雲端發票抽 i-Phone」的方案企劃書。主要包括下列幾個重點：

- （一）目標：使用手機條碼領取雲端發票，達到無紙化目標。
- （二）策略
 - 1. 利用「優惠」及「抽獎」的方式來吸引民眾注意力。
 - 2. 至中老年人較常購物的賣場進行現場活動試辦。

3.透過行動支付的推廣來強化雲端發票的使用。

（三）執行方式

1. 現場教學註冊手機條碼，及綁定行動支付。
2. 企劃與大賣場合作，在臺灣北區、中區、南區及東區各找 1 個點進行現場教學與綁定的活動。
3. 由合作的賣場提供行動支付的折扣，消費者完成發票存在雲端載具的購物行為後，獲得抽獎資格。

（四）行銷：透過文宣、網路及電視廣告等平臺宣傳試辦活動內容及參加抽獎之方式。

（五）執行時間：112 年度結束前完成。

（六）預算：新臺幣 300 萬元為限。

（七）預期績效：提高 10%之電子發票雲端載具使用率。

三、方案設計的方法：壓箱寶的工具

蔡小婷非常迅速完成前述「行動支付享折扣，雲端發票抽 i-Phone」的企劃書絕非偶然，聰明的她想到方案設計的方法應可幫助她完成科長交辦的任務。小婷於是將其應用在推廣電子發票雲端載具的企劃研擬上，並加以進行分析，幫助她有效的完成企劃案。

方案設計包括以下主要方法：在問題的釐清上可以透過向右魚骨圖（要因分析法）；在方案的選擇則可以利用向左魚骨圖、決策矩陣法、可行性分析或決策樹；規劃方案策略時則可運用 SWOT 分析法；方案在執行階段的管制則可透過甘特圖（Gantt Chart）的設計；以及藉由方案內容要項（6W2H1E）來掌握企劃的整體面貌。而以上的工具方

法並沒有一定的先後順序，可依照個案的實際情況彈性運用，分別說明如下：

（一）方案問題以向右魚骨圖（特性要因分析圖）釐清

為了規劃「行動支付享折扣，雲端發票抽 i-Phone」方案，蔡小婷思索造成年長者雲端發票使用成效不彰的原因是什麼？問題的癥結在哪裡？小婷抽絲剝繭的分析，蒐集報章雜誌、學術文獻、官方統計資料等，也找過前輩多方請益，歸納出影響年長者使用雲端載具比率偏低的原因可能包括：「對雲端發票的不信任感」、「使用雲端發票誘因不高」、「未有效宣導推廣」與「資訊科技進入障礙」等 4 項因素。

蔡小婷為了分析問題的癥結，利用向右魚骨圖進行分析，向右魚骨圖也稱之為「特性要因分析圖」，針對不同的問題特性去探究造成各種問題的主要原因。蔡小婷經過大要因分析與小要因分析後，瞭解影響「年長者使用雲端發票的比率偏低」的因素（如圖 3）。魚骨圖主要的功能在於確認問題的影響因素（向右魚骨圖），另一功能則是為分析人員找出初步可能的解決方法（向左魚骨圖），亦即透過逐項檢視問題的因素，再提出解決對策。

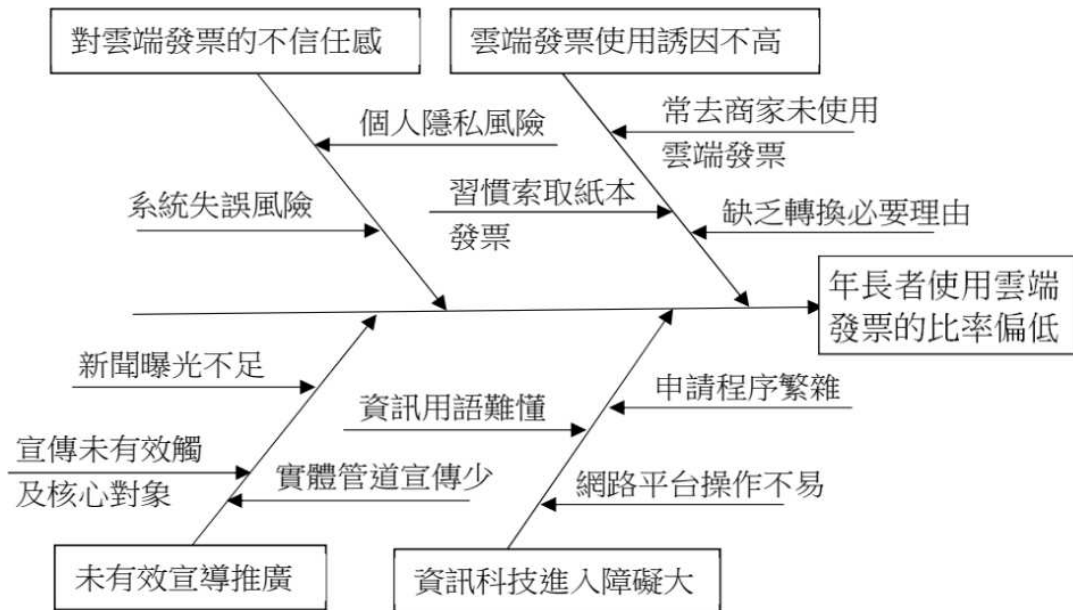


圖 3 向右魚骨圖（特性要因分析圖）

資料來源：黃東益整理（2023）。

（二）向左魚骨圖與決策矩陣：以決策矩陣評估替選方案（alternatives）的可行性。

1. 向左魚骨圖

蔡小婷瞭解，想「提升年長者使用雲端發票的比率」絕不是一件簡單的工作，她將魚頭轉個方向後，畫出另一個向左的魚骨圖，思考解決問題的初步可能方法（如圖 4）。為解決「年長者使用雲端發票的比率偏低」的問題，初步可行的辦法包括：「提升系統可靠度」、「提供獎勵以刺激誘因」、「強化重點對象之宣導」與「加強系統教育」。

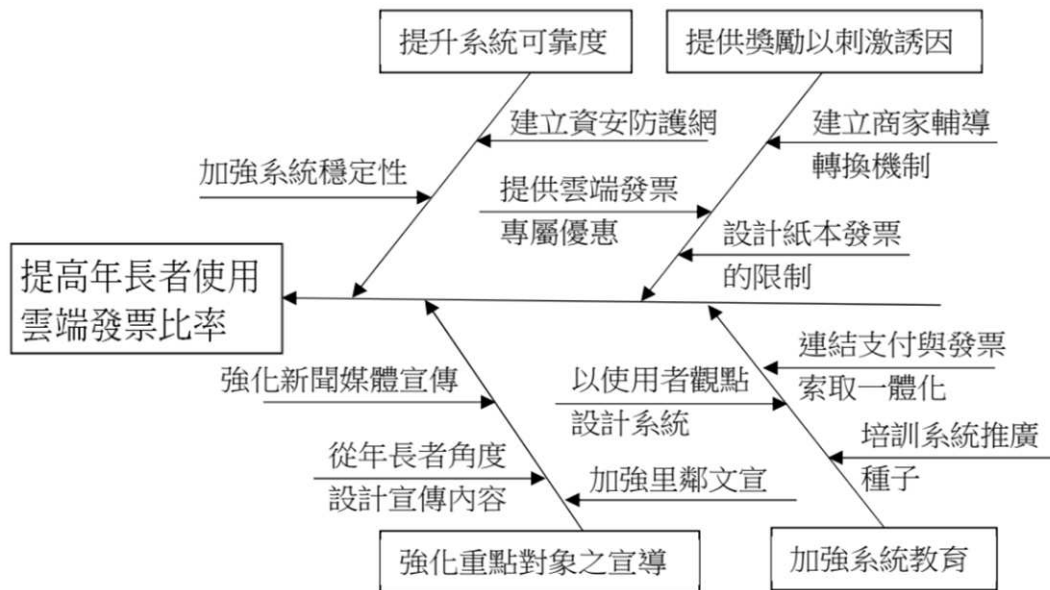


圖4 向左魚骨圖

資料來源：黃東益整理（2023）。

2. 決策矩陣分析法

小婷再看一下她被交付的任務，只有 300 萬元的經費可運用，面對向左魚骨圖所提出的 4 項可以解決問題的可能對策，應如何整合與取捨這些可能對策，才能以有限的資源達到最大的效益？

小婷分析了向左魚骨圖，她知道替選方案的提出，可以參考應用向左魚骨圖所提出的方案，但方案與問題並非絕對的一對一，更要運用創意思考、綜合歸納的能力，以及相當的巧思，所以她仔細對自己所提出的向左魚骨圖進一步分析（如圖 5），發現可以將方案類型歸納為四個要素，「教育」、「使用習慣」及「專



2000年12月15日

1. *Journal of Management Studies*, 1996, 33, 1, 1-14.

10. *Journal of the American Medical Association*, 2000; 283: 2686-2692.

票的使用意願。

B. 搭配多元行動支付，並增加載具選擇，吸引顧客從根本改變支付方式及發票索取之習慣。

C. 給予誘因並提供廠商改為開立電子發票之教育訓練，由店家端鼓勵消費者索取雲端發票。

(3) 強化專業技術，確保雲端發票使用安全

A. 建立資安防護機制，確保雲端發票存放與流通之資訊安全。

B. 強化電子發票系統之穩定性與可近性，提高民眾之使用意願。

C. 加強培訓系統推廣種子，以拓展雲端發票使用，減少民眾的使用阻礙，並克服心理障礙。

上述 3 項基礎改進措施，均為政府鋪成推廣雲端發票所必要的基石。至於如何運用具創意性的作法來提升國人電子發票雲端載具的使用率，小婷經過思考與分析後，嘗試提出 3 個替選方案（如表 1），包括：方案甲「生活電子化 家戶一起來」；方案乙「手機換條碼 發票不用拿」園遊會；以及方案丙「行動支付享折扣，雲端發票抽 i-Phone」。

表1 羅列替選方案

項目	名稱	內容
方案甲	生活電子化 家戶一起來	由於網路的推廣方式較難吸引到家庭購物的婆婆媽媽們，因此透過「加強鄰里文宣」來進行，同時著重在教育面向，從「納入國小資訊教育」開始。 1. 從鄰里推廣，透過紙本海報張貼以及口頭上的政策宣導。 2. 針對婆婆媽媽進行教育與行銷，並提供獎勵誘因。 3. 從國小進行資訊教育，再將理念與電子化操作方式帶回家庭，深化雲端發票推廣成效。
方案乙	「手機換條碼 發票不用拿」園遊會	培養「系統推廣種子」對民眾進行教育，將「資訊專業」作為行銷重點，再輔以「具創意性」的活動，對於過去的紙本發票使用習慣提供改變的誘因。 1. 舉辦實體活動，現場申請手機條碼及歸戶教學，完成者獲得小禮物。 2. 利用互動遊戲的進行使民眾熟悉平台操作，並瞭解使用雲端發票的好處及便利性。 3. 現場許多商家攤位，可使民眾當場購物，熟悉使用方式。
方案丙	行動支付享 折扣，雲端發 票抽i-Phone	民眾對於「優惠活動」會有較高的注意力，同時也透過「建立商家輔導轉換機制」，以完備配套措施並刺激民眾使用習慣的改變。 1. 輔導紙本發票及未開發票商家建立POS系統（Point of Sales，電腦銷售點管理系統），並提供部分減稅誘因。 2. 鼓勵商家提供消費者購物優惠的回饋方案，民眾使用行動支付並儲存雲端發票，即可享商品優惠與折扣，以漸進方式改變民眾購物習慣。 3. 利用賣場試辦點合作進行實體推廣，並提供抽獎。

資料來源：黃東益整理（2023）。

在完成方案的研擬後，蔡小婷運用了決策矩陣分析法的工具，在 3 項可行的替選方案中進行篩選。小婷針對議題個案的需求，認為政策成效與具創新性的吸睛效果是此次方案規劃的重要項目，另外財務預算的掌握與行政執行可行性亦是考量重點，因此將衡量準則與權重做了分配，篩選出方案丙「行動支付享折扣，雲端發票抽 i-Phone」，是最佳可採行的方案（如表 2）：

表2 應用決策矩陣分析選擇方案

對策方案 \ 衡量指標 \ 權重	行政	財務	創新	效益	總計	排序
	0.1	0.2	0.3	0.4		
方案甲： 生活電子化 家戶一起來	2 $2 \times 0.1 = 0.2$	3 $3 \times 0.2 = 0.6$	1 $1 \times 0.3 = 0.3$	2 $2 \times 0.4 = 0.8$	1.9	3
方案乙： 「手機換條碼 發票不用拿」園遊會	3 $3 \times 0.1 = 0.3$	2 $2 \times 0.2 = 0.4$	3 $3 \times 0.3 = 0.9$	1 $1 \times 0.4 = 0.4$	2.0	2
方案丙： 行動支付享折扣 雲端發票抽i-Phone	1 $1 \times 0.1 = 0.1$	1 $1 \times 0.2 = 0.2$	2 $2 \times 0.3 = 0.6$	3 $3 \times 0.4 = 1.2$	2.1	1

資料來源：黃東益整理（2023）。

3. 可行性分析

小婷在進行決策矩陣分析時，同時也思考了 3 個對策方案的可行性，方案甲可利用現有鄰里系統，在行政成本與預算經費上都相當簡省，但缺乏創新性，吸引力不佳，需要民眾有很高的主動性才容易成功；

而方案乙則是因為過去有許多辦活動經驗，因此行政可行性很高，從社會面來看民眾對於園遊會性質的活動接受度也較高，但一次性的活動容易被遺忘，可能較不具實際效益；至於方案丙在行政可行性上所需要的人員專業技術與資源預算投入較高，且輔導商家的系統轉換成本障礙也較高，但較具創新性且長期效益最佳。

4. 決策樹法

為求謹慎，小婷原打算利用所學過的決策樹法，再次進行 3 個對策方案的比較，然而決策樹法主要的利用情境是在具有風險的情況下，針對風險發生的機率與各方案的未來利益（損失）進行計算。小婷認真思考了這次的任務，是要將組內原有業務做更有效率的推廣，較為單純，似乎並不具有潛在的環境風險，也不需要顧慮未來的損益，因此在這次案例中使用決策樹分析方法較不具分析效益。

小婷經過各種方案工具的分析後，很興奮地將初步的方案選擇分析過程與結果拿去向科長報告，科長很快地便認同小婷的分析結果，因此，決定以「行動支付享折扣，雲端發票抽 i-Phone」作為推動方案，並要小婷進行更詳細完整的企劃說明，以便後續向主任報告。

（三）方案推動策略以 SWOT 進行分析

小婷雖然經過許多分析之後，才決定了「行動支付

享折扣，雲端發票抽 i-Phone」的方案，但仍擔心尚有未考慮周全的地方，可能會造成擬定方案內容時有所偏頗，而使成效難以達成。謹慎的小婷在心裡再次確認了欲達成目標是要推廣年長者使用雲端發票，以提高雲端發票載具的使用，接著她以 SWOT 方法進行分析，瞭解機關在推動該方案時會面臨的環境狀況為何，機關本身具有怎樣的優勢與劣勢，外在環境又有什麼機會與威脅？小婷分析機關所面臨的環境，彙整如表 3：

表3 應用SWOT分析機關所面臨的環境

內部環境	S (strength) 優勢	W (weakness) 劣勢
	1. 有許多雲端發票推廣經驗與行政人員 2. 資訊專業人才多 3. 機關首長支持	1. 試辦現場需要大量推廣與教學人力 2. 可運用之預算有限 3. 效果侷限特定地區
外部環境	O (opportunity) 機會	T (threat) 威脅
	1. 使用行動支付與雲端發票的店家與民眾漸增 2. 智慧型手機的普及 3. 上級主管機關重視	1. 年長者習慣紙本發票 2. 同時推動行動支付與雲端發票門檻高 3. 商家推電子發票意願低

資料來源：黃東益整理（2023）。

根據 SWOT 的推動策略分析，蔡小婷將 4 個環境因素進行交叉分析，形成 4 種不同的情境策略（如表 4），小婷根據該情境策略分析，認為可以利用本身的強項（優勢）將活動辦大，同時也運用本身專業與借重民間企業

的資源來減緩不利因素的影響。小婷因此歸納出本方案執行應隨時掌握的幾個事項，而這些項目也將列入方案規劃的內容，以逐步執行。

1. 組設方案執行小組，執行本方案。
2. 借重民間企業的行銷資源與通路來規劃活動及協調活動現場。
3. 訂定量化評估指標，加強成效評估。
4. 強化教育，化解年長者科技使用的心理障礙。
5. 運用創意和誘因，提高民眾對雲端發票的使用意願，並潛移默化改變支付方式與發票取得的習慣。

表 4 應用 SWOT 分析擬定推動策略

	優勢 (S)	劣勢 (W)
機會 (O)	SO：進攻策略 可針對標的人口進行活動設計，全面教育及推廣。	WO：轉型策略 與民間企業合作舉辦，借重其行銷支援與通路賣場。
威脅 (T)	ST：補強策略 專業引導標的人口瞭解雲端發票便利性，逐步改變習慣。	WT：防禦策略 持續精進機關人力，宣導雲端發票便利性。

資料來源：黃東益整理(2023)。

(四) 繪製甘特圖 (Gantt Chart) 管制執行重點與期程

為了使方案執行順利，蔡小婷利用甘特圖加以管制進度，並預定以 12 個月為執行期程，羅列工作執行重點與項目及其完成的時限（如表 5），以確保準確、按時的

執行，同時依循甘特圖表示的時程，作為查核點的進度管制，根據預定時程來表示工作的完成進度，例如：必須在 6 月進行試辦點的活動宣傳，在此之前必須確定配合活動的賣場，並且確認提供給消費者的折扣優惠方案及抽獎獎項，以確保後續作業進度得以順利執行。

表5 應用甘特圖管制執行重點與期程

工作項目	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
完成方案規劃	■											
完成招標簽約		■										
確認試辦賣場地點			■									
教學團隊確認			■	■	■							
折扣及抽獎內容確認				■	■	■						
進行活動宣傳行銷						■	■	■	■	■		
確認各項準備作業						■	■	■	■	■		
試辦點活動執行										■	■	
活動成效評估											■	■
檢討與結案												■
預計進度累計百分比	5	10	15	30	45	50	60	65	70	85	95	100

資料來源：黃東益整理（2023）。

四、方案的內容要項：企劃書的重點

（一）方案內容要項

蔡小婷完成了「行動支付享折扣 雲端發票抽 iPhone」活動企劃書，她歸納了企劃書內容要項為 6W2H1E（如表 6）：

表 6 園遊會活動企劃書內容要項

項目	內容
Why（緣由及依據）	1. 推動手機條碼申辦及雲端載具歸戶政策，以因應電子商務發展，且達到無紙化的目標。 2. 依據《電子發票實施作業要點》及相關法令辦理。
What（目標與目的）	1. 協助民眾完成手機條碼申請與載具使用教學，以推廣電子發票雲端載具的使用。 2. 提高民眾索取無實體發票的誘因，並能同時響應環保政策。
What（實施內容）	1. 行動支付與電子發票雲端載具操作教學。 2. 辦理行動支付與雲端發票賣場試辦，民眾當場使用手機購物並存雲端發票即享折扣，並獲得抽獎資格。 3. 輔導紙本發票商家轉型成電子發票商家。
How（執行方式）	1. 組設方案執行小組執行本方案。 2. 研擬具體執行計畫，如6W2H1E。 3. 公開招標選擇合適賣場執行活動。 4. 與民間企業合作，借重其行銷通路與才能。 5. 資訊專業人才規劃行動支付與載具使用教學流程，輔導商家提供搭配的折扣活動。 6. 運用多種管道行銷活動，行銷對象以年長者為首要標的。 7. 提供雲端發票抽獎，獎項為i-Phone及相關可鼓勵雲端發票使用之獎品。 8. 訂定數量化評估指標，加強成效評估。 9. 檢討方案執行，完成檢討報告，列入檔案。

項目	內容
Who（主協辦機關）	1. 財政部賦稅署。 2. 財政部財政資訊中心。 3. 各直轄市、縣（市）政府稅捐稽徵處。 4. 各區國稅局。 5. 民間企業（大賣場）。 6. 民間社團。
Whom（利害關係人）	1. 為使用雲端發票之年長民眾與一般民眾。 2. 大賣場配合商家。
Where（地點）	北部、中部、南部、東部各舉辦1場試辦。
When（執行期程）	民國112年，每場次各辦理7天。
How much（資源需求）	1. 人力：財政部財政資訊中心規劃，各區國稅局協辦，並與民間企業廠商合作執行。 2. 作業分工：「行動支付享折扣，雲端發票抽i-Phone」作業分工表（附件1）。 3. 細部作業時程：「行動支付享折扣，雲端發票抽i-Phone」作業時程表。 4. 經費：總經費300萬元，詳經費需求表（附件2）。
Effect（效果）	1. KPI（關鍵績效指標） （1）電子發票手機條碼申辦數提升10%。 （2）60%的國人瞭解政府將辦理「行動支付享折扣，雲端發票抽i-Phone」活動。 （3）每場次參與活動民眾達到5千人次。 （4）期間內完成載具申請，並透過行動支付與存雲端發票的民眾人數達1萬筆。 2. CPI（共同績效指標）：計畫規劃與執行均能如期完成；經費執行率達90%以上。
其他（注意事項）	須確保參與活動的為未曾申辦過雲端發票，或未曾使用過雲端發票的民眾，以達到推廣效益。

資料來源：黃東益整理（2023）。

（二）方案細部作業

1. 民國112年「行動支付享折扣，雲端發票抽i-Phone」作業分工，請參閱附件1。
2. 民國 112 年「行動支付享折扣，雲端發票抽 i-Phone」經費估算方式，請參閱附件 2。

蔡小婷終於完成「行動支付享折扣，雲端發票抽 i-Phone 企劃書」，當她向科長交稿時，心裡不由得露出會心的微笑，「使命必達」是公務員的職責。

貳、方案管理的概念

一、公共方案的意義

《公共政策辭典》中引述 Grover Starling (1988) 於《政策制訂策略》(*Strategies for Policy Making*) 書中，分析政策 (policy)、計畫 (plan)、方案 (program) 與行動 (action) 在層次上的差異，其中政策的層次最高，其次為計畫，最下層為行動。計畫為執行政策一組具體措施；而方案則為達成目標之特定行動，與一般管理領域「專案管理」中的專案 (project) 屬同一層次。

所謂公共方案 (public program) 是政府機關為解決公共問題，所採取的一組積極作為或消極不作為的有限理性選擇與行動。詳言之，方案係為達成特定目的，經由一系列執行步驟的企劃，包括：施政問題的提出、解決之對策、詳列執行步驟、時程、預算等全貌的呈現等，並依執行步驟採取必要的行動。

二、方案設計與管理的意義

方案設計與管理係指一套有系統的方案規劃方法、執行的行動步驟與績效評核方式，包括：瞭解與分析政策問題、釐清標的人口的需求、確定政策目標及規劃方案內容等，提出可行的公共方案，方案依規劃內容推動與執行，並運用可操作的方案管理方法，進行管考與績效評核。

方案設計與管理，包括 6 項主要實施步驟：（一）確認問題；（二）瞭解需求；（三）設定目標；（四）發展方案；（五）執行方案；（六）評估方案等 6 項。各項步驟間，有其前後聯繫的關係，而且評估方案的結果，也會反饋到新的議題（如圖 6）：

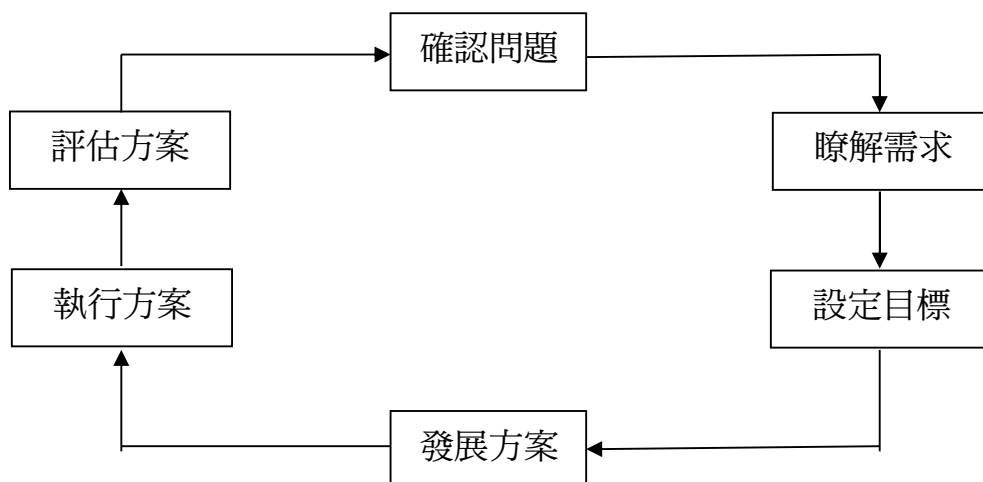


圖6 方案管理之6項主要步驟

資料來源：國家文官學院100年度委升薦訓練〈方案規劃與習作〉科目教材。

本課程之方案規劃係屬 6 項主要步驟之前 4 項：（一）確認問題；（二）瞭解需求；（三）設定目標；（四）發

展方案，亦即於步驟（五）執行方案之前的相關內容。

圖 6 所示的循環步驟係為一般原則，在實務運用上不一定皆從「確認問題」開始，任何一個步驟都可作為方案規劃的起始點。在實務運作上，各項步驟也需不斷的相互參考，不斷檢視每個步驟的結果，因此隨時有可能回復到前一個步驟。

三、公共方案的類型

在政府施政過程，對「計畫」與「方案」的層次並無嚴格的區隔，依政府相關施政計畫正式的法規與規範，通常以「計畫」的概念含括各種施政行動。

（一）**施政計畫**：根據政府施政計畫體系，方案可含括：中長程個案計畫、中程施政計畫及年度施政計畫。

1. 「中長程個案計畫」是以「業務功能別」，根據施政目標所訂定的計畫，例如：老年人口長期照護 10 年計畫。
2. 「中程施政計畫（4 年）」及「年度施政計畫（單一年度）」，是以「部會別」展現其施政目標與策略，例如：教育部的中程施政計畫，展現教育部 4 年的施政目標、策略、計畫、預算與預期效益之內容。

（二）**任務型方案**：機關為了執行特定任務（或工作）所企劃之行動，例如：員工自強活動執行方案或文書作業流程改進方案。

參、方案問題分析

一、方案問題的界定

確認問題點：學者杜威（J. Dewey）指出：「界定出一個好的問題等於是解決了一半的問題。」方案規劃者在分析或界定方案問題時，可參考下列原則：

- （一）說明方案情境或現況事實的存在與趨勢，例如：說明人口老化的現況與趨勢為何？老年人口比率為何？
- （二）因為這個方案的情境或事實的存在而可能導致的問題與負面後果，例如：因無法自行照護老人導致可能的家庭悲劇為何？獨居老人衍生的問題？
- （三）界定這個問題核心：例如：人口老化主要應關心的課題為何？理由何在？是關心獨居老人問題？還是關心臥床老人的長期照護問題？

要言之，方案問題主要包含問題（problem）、機會（opportunity）、趨勢（trend）3 個要素。「問題」通常指事件對個人或社會之威脅或影響的深度與廣度，而政策問題則是指一種尚未被實現的需求、價值或機會，希望透過公共行動來加以實現或改善；「機會」是指問題是否有改善的可能，但並非所有社會問題皆存在機會，若不存在或改善的成本大於效益，則該問題屬於偽問題，不值得政府採取行動；「趨勢」是一種關於問題未來演變走向和波動幅度的線索，問題常隱藏在趨勢之中，若決策欠缺宏觀透視力與細微洞察力，常無法看清問題真貌而錯失有效解決的良機。

二、確認問題的類型

問題的確認是有效解決問題的首要前提，有時我們認定的「問題」其實只是表象，並不一定就是讓現狀不符合期待的關鍵所在，若對問題本質認識不清或定義不明，就會病急亂投醫，甚至推諉卸責，因此，必須找出造成問題的關鍵，才能對症下藥，準確處理。

一般而言，有了問題，才須作決策，而問題的類型會影響決策。所以，依問題的結構來分類，可將問題分為「結構性問題」與「非結構性問題」。「結構性問題」係指問題本身是非常清晰的，可遵循一套思維流程，得到期望的結果，例如：定期舉辦的主管交接活動規劃的工作；相對的，「非結構性問題」指問題本身界定不夠清楚，決策思考的準則與結果之間的關係並不固定明確，而有賴大量的人工判斷。

每一個決策者因為知識與經驗的不同，會有不同的判斷，因此，相同的問題可能會產生不同的決策結果。例如：行政院組織改造，單位之間組織合併的問題，就會有許多判斷與見仁見智的問題產生。

三、方案問題分析的方法：特性要因分析圖（向右魚骨圖）

（一）方法說明：根據石川馨博士（Dr. Ishikawa）發展出的特性要因分析圖，因其繪製出的外型與魚骨相似，故又稱之為魚骨圖，用於問題分析的魚骨圖為向右魚骨圖（如圖 7）：

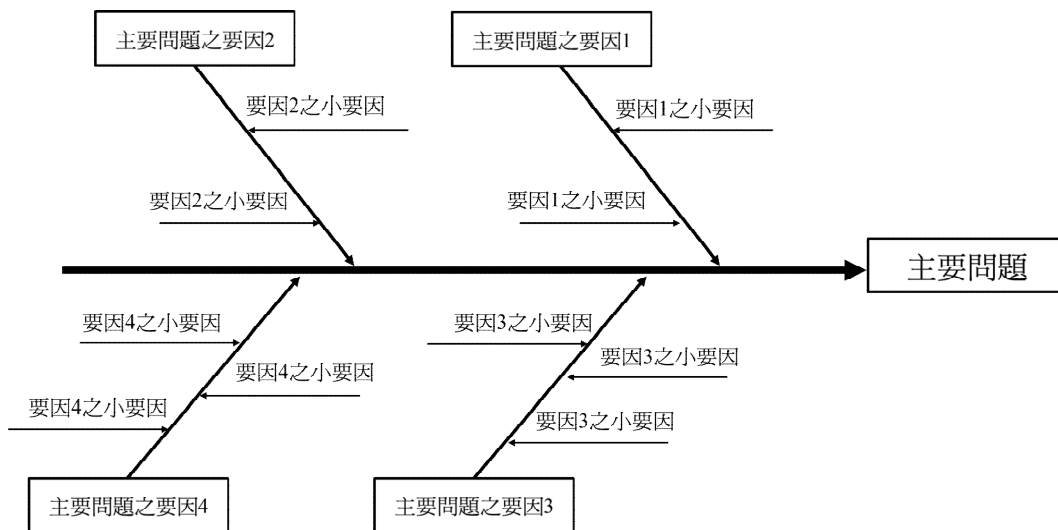


圖7 向右魚骨圖（特性要因分析圖）

資料來源：國家文官學院100年度委升薦訓練〈方案規劃與習作〉科目教材。

（二）向右魚骨圖的分析步驟

1. 問題癥結：向右魚骨圖最右端標注為主要面臨的問題癥結。
2. 大要因：小組討論並找出造成問題癥結的主要原因（大要因）。
3. 小要因：小組討論並找出造成每一項問題癥結主要原因（大要因）的小要因。

（三）實務運用說明

1. 各項小要因並非獨立的，在實務運用上需注意小要因彼此之間會有互相牽連。
2. 從魚骨圖上看不出來各項小要因間何者重要，何者次要，因此在實務運用上也要留意各項小要因之間的重要性程度不同。

肆、方案需求分析

一、界定方案的「標的人口」與「利害關係人」

(一) **標的人口**：指因方案之執行而直接受影響之個人或團體，例如：老年人口照護方案之標的人口為老人。

(二) **利害關係人**：指受到某項政策方案直接或間接、有形或無形影響的人員，包括：正面影響與負面影響的人員在內，因此它的範圍比「標的人口」更為廣泛。例如：就前述老年人口照護方案而言，需要照護「標的人口」為老人，至於老人的家人、醫療或安養中心需要照護老人，為直接、有形的影響人員；而致力於提倡老年人口照護方案的社會福利團體，或是供應老人照護所需設施及醫療器材的廠商，間接的影響方案的內涵及老人照護的品質，故可歸類為間接或無形影響的人員，即屬利害關係人。

二、標的人口的需求分析方法：需求分析的資料取得方式

(一) **民意調查或訪談**：直接經由調查或訪談詢問標的人口的感受與需求程度。

(二) **運用實驗性方案檢視需求**：規劃小型實驗性方案，經由小群體的參與觀察其需求為何？其提出之建議為何？

(三) **民意機關提案需求**：民意機關對特定公共議題不斷提出政策需求，即屬民意需求反應，應進行需求分析。

(四) **運用實證研究及調查結果分析需求**：實證研究結果、研究分析報告、統計調查，以及輿情反應等，均有助於蒐

集標的人口之需求，例如：獨居老人的照護需求為何？可能造成的負面影響為何？需要何種政策措施協助獨居老人？

伍、方案目標的設定

一、目標設定的要領

在學理的層次，目標（goal）與目的（objective）有其差異，目標是指對未來期望情況作價值性陳述；而目的則為更具體、詳述操作化的陳述。目的為目標的具體展現，但在行政部門的實務運作上，目標與目的經常混用，並無嚴格的區分。目標的設定須能與機關職掌與組織任務相契合，除了考量機關職掌與任務，也應配合上述的公共方案問題分析與利害關係人需求。目標設定的案例如表 7：

表7 目標設定SMART法則

目標設定原則	目標設定實例
應簡單且明確（S）	電子化便民系統的政策推動目標為「不出門能辦大小事：多用網路、少用馬路」
應具可衡量性（M）	線上申請案件數 無紙化達成率
可達成性（A）	線上申請件數每年增加1% 網站平臺登入明年需達到5萬人次
結果導向與關聯性（R）	電子化系統的使用縮短民眾等候時間 線上申辦件數之手段能達便民目的
時限性（T）	80%的電子化便民系統使用率需於4年內達成

資料來源：國家文官學院 100 年度委升薦訓練〈方案規劃與習作〉科目教材。

二、目標設定 SMART 法則

- (一) **應簡單且明確 (simple & specific)**：目標設定必須符合簡單、明確、易懂、及有彈性的原則。例如：電子化便民系統推動後，以「不出門能辦大小事：多用網路、少用馬路」為目標，即非常簡單易懂。
- (二) **應具可衡量性 (measurable)**：目標設定必須盡可能的完整且可以具體衡量，如此才容易設定績效評估的標準。例如：降低每年度詐騙受害件數，即是可衡量的量化指標。
- (三) **可達成性 (achievable)**：目標設定必須是具挑戰，但可於能力範圍內達成，方具有激勵作用，故應避免不切實際的目標，例如：零犯罪率等，如此陳義過高的目標，難以執行且易產生挫折感。
- (四) **結果導向與關聯性 (result-orient / relevant)**：目標設定必須以結果為導向，且強調主目標與次目標間的關聯性，也就是方案主要目標與方案次要目標間應能相互整合，且目標與方案產出結果或績效間，亦應有其關聯性。
- (五) **時限性 (timely)**：目標的設定必須明確指出完成的時間，以有利於判定目標是否如期達成，例如：方案每年度或4年度（中程）達成目標即屬時限性。

三、標竿學習 (benchmarking learning)

- (一) **標竿學習的概念**：標竿 (benchmarking) 原意為「固定對象的標記，諸如用石柱來說明高出海平面之高度，作為調查中的參考點」，有基準之意，其構想是尋找學習對

的對象，以其既有成就為基準，其中競爭標竿（*compete benchmarking*）是以相同施政領域之競爭者為標竿學習的對象，例如：以其他較優縣市之觀光客到訪率為基準，進行方案規劃；或以國外類同的方案目標為參考基準；或參考美、日等先進國家之資源回收處理率，進而訂定垃圾處理方案之資源回收處理率之目標。

（二）**標竿學習應兼顧務實目標：**標竿學習可以作為特定方案之設定目標的工具，但設定目標過程應有一適切的專案討論過程，有系統的蒐集資訊並進行分析，設定量化可衡量的目標，設定的標竿需能符合推動方案的需求，避免太過理想、不切實際。參考傑出標竿鎖定的目標，能夠激勵方案設計者與執行者，不斷努力改善，以加速提升達成目標與績效。

（三）**標竿學習之案例：**臺北市政府首度於 2005 年推動「1999 市民服務專線」，從最初的提供市民對市政服務的簡易諮詢，後來更加入了派工服務與更多元的諮詢與申訴服務，並且提供國、臺、客、英語等語言之服務，2010 年更為聽障市民提供手語視訊服務。臺北市在與市民溝通的管道上運用電子化技術與創新想法，提供市民更加便捷的服務，深受市民的廣為運用，因此，新北市、臺中市、高雄市等各縣市政府皆以臺北市為標竿，學習其推動流程及不斷改進的精神，在各地地方積極推展符合各地方市民需求的 1999 市民服務專線，以期望提供更優質且便捷的市政服務。

陸、發展行動方案

一、構思行動方案的來源

前述標的人口需求分析方法，包括下列：（一）民意調查或訪談；（二）實驗性方案觀察需求；（三）民意機關提案需求；（四）實證研究及調查結果分析需求。同時發展行動方案也參考既有的理論論證，例如：獨居老人照護問題，可參考保險照護體系之相關理論，發展可行策略，以及參考標竿學習之成功經驗，例如：先進國家對獨居老人照護問題之策略與政策，日本為其高齡化發展之「新黃金計畫」（New Golden Plan）可作為我國相關方案之策略發展參考。

二、方案工具

方案目標的達成向來有賴政府機關選擇適當的方案工具，在公共政策的領域，Howlett 將方案工具界定為「涵蓋無數個政府執行公共政策目標時可以使用的技術」。方案工具是較公共政策更為具體的措施，一個公共政策可能同時使用多種不同的方案工具，而方案工具主要施用於標的人口與執行機關，期冀對社會產生效果的手段。

至於有哪些方案工具，學界及實務界有許多的分類，Schneider & Ingram 將其分為五大類型，包含：

- （一）權威式（**authority**）方案工具，指政府以合法權威採取強制或管制手段。例如：闖紅燈者被開罰單，或者以累進稅率對富人課以較高之稅額。
- （二）誘因式（**incentive**）方案工具，則以正面或負面經濟誘因來激勵誘導人口順服。例如：發放消費券以鼓勵民眾

多多消費，達成提升經濟成長的政策目標。

- (三) **能力建立型 (capacity) 方案工具**，則提供資訊或訓練，使其擁有能力做決策或從事活動。例如：舉辦公聽會，說明都市更新的相關政策措施，或者讓民眾參與都市更新的規劃過程。
- (四) **符號與勸戒型 (symbolic and hortatory) 方案工具**，則是行為者以其自身信仰與價值作為判斷基礎，透過形象、符號或非實體性價值來改變標的人口的政策偏好認知。例如：微笑標章食品 GMP，即為食品安全的符號。
- (五) **學習型 (learning) 方案工具**，當問題不確定且對於應採取行動也缺乏共識時，可從經驗法則歸納出最適當工具。例如：居民抵制焚化爐的興建，可採取強制執行，或參觀他國處理成果，化解居民恐懼；抑或選擇誘因式工具，採取補償策略。

就方案內容而言，嚇阻、懲罰及權威等屬於「管制類」方案工具，而誘因、符號與勸戒、能力建構與學習等屬於「誘導類」方案工具。不同工具可適用於各種不同的政策領域，彼此也沒有孰優孰劣的強烈區分，端視主觀假定與客觀工具是否能契合而定，其運用在發展方案內容亦同。

三、替選方案 (alternatives) 發展的方法：向左魚骨圖

方案目標設定後，方案規劃者需提出適當的行動方案以達成行動目標。然而，達成目標可能有各種不同的策略，方案規劃者必須發展各種可行的策略，稱之為「替選方案」，

例如：鼓勵發揚人性光輝，表揚好人好事，可以用「推薦表揚」、「網路票選」或「新聞票選」等不同的推動策略。

在方法上，替選方案的發展可應用「向左魚骨圖」，協助思考如何提出初步可行的解決方案，說明如下：

（一）方法說明：「向左魚骨圖」是對應於「向右魚骨圖」的問題癥結，提出的可能解決方案（如圖 8）：

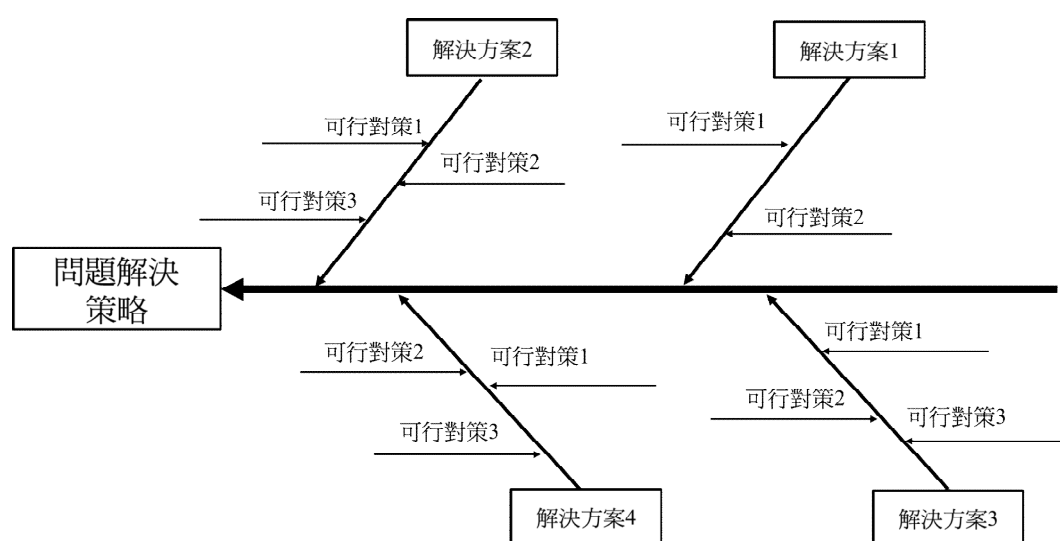


圖 8 向左魚骨圖

資料來源：國家文官學院 100 年度委升薦訓練〈方案規劃與習作〉科目教材。

（二）向左魚骨圖分析的步驟

1. 問題解決的策略：向左魚骨圖最左端標註為問題解決的策略。
2. 可能解決問題的替選方案：利用腦力激盪法，小組討論並找出解決對應問題的替選方案。
3. 替選方案的可行對策：小組討論並找出每一項替選方

案的可行對策。

在建構方案時，可從向左魚骨圖的各項元素組合成可行又具有創意的行動方案。創新思維運用在此，可突破公部門傳統思維框架，提出更多元的解決方案。



使用向右向左魚骨圖時，
要注意哪些事項呢？



柒、行動方案的選擇

行動方案的提出可利用「向左魚骨圖」作為分析工具，提出初步多種可能解決的方案，但是在時間與預算等資源有限的情況下，須找出較佳的可行方案，因此可利用「決策矩陣分析法」（如表 8）、可行性分析、成本效益分析或決策樹，作為備選方案之間的選擇。

一、決策矩陣分析法進行步驟

- （一）羅列各種可行的對策：列出向左魚骨圖找出的各種問題解決的可行對策。
- （二）訂定各種衡量指標與其相對重要性（權重）：依據問題的原因列出所有的決策指標，指標之間必須相互獨立或至少有其獨立意義。同時透過討論訂出各種指標的相對

重要性（權重百分比）。

- （三）針對可行對策予以評分：依據每個指標，針對所有方案給予評分，例如採用 1 分至 5 分，代表該對策在該指標上從非常不利到非常有利的評價。
- （四）計算每個可行對策在所有指標上的加權總分（權重乘以評分）。
- （五）排列可行對策的優先順序：依據「加權總分」得分的高低，以排定可行對策的優先順序，總分最高者列為優先可行對策，或是回饋修正前述步驟，例如修正可行對策的評分或各種指標的權重，或甚至可產生更多的可行對策，直到找出大家認為最佳對策為止。

表8 決策矩陣示例

對策方案	衡量指標1 (0.1)	衡量指標2 (0.2)	衡量指標3 (0.3)	衡量指標4 (0.4)	得分	排序
方案甲						
方案乙						
方案丙						

資料來源：國家文官學院 100 年度委升薦訓練〈方案規劃與習作〉科目教材。

在實務運作上，決策矩陣分析法的應用情形可能不太明顯，經常可見長官直接決定或多數決投票決定，然而若分析長官的決策想法，亦可發現其思維方式可能是依據決策矩陣而來。

決策矩陣在實務的運用情境，可作為多個方案選擇的

事前分析，將分析過程與結果提供予長官在進行決策時之參考。長官對於各項指標的權重或有不同的想法，因此可能改變方案選擇的排序。



決策矩陣分析法有哪 5 個步驟呢？再複習一次吧！



二、可行性分析

可行性分析（feasibility analysis）是政策規劃過程的一環，目的是通過對各種行政、技術、資源、人力的經濟合理性分析，選擇以最小的人力、物力、財力耗費，取得最佳技術、經濟、社會效益的解決方案。

在羅列出政策備選方案之後，除了使用決策矩陣來決定方案外，也可以利用可行性分析來評估各個備選方案在不同面向的可行性，常見可以考慮的面向包含經濟或技術的可行性、行政或法律的可行性、社會或環境的可行性，以及政治可行性分析。例如：政治可行性分析可以評估權責機關首長、執政黨、議會多數以及其他關鍵利害關係人對於該方案的支持度及反對力道；社會可行性則考慮實施方案所處環境的社會氛圍，或方案工具有無和當地文化扞格等議題。

以近年來各縣市興建的天空步道為例，要評估興建與否，在經濟面向可能就必須評估本身是否有足夠預算或可向上級爭取？或者是否可透過民間參與的方式？興建又是否符合成本效益？未來是否會淪為另一個閒置設施？技術面則考量縣市政府或民間資源是否具備相關規劃能力？行政面向須評估縣市政府在人力物力上是否具備相關經驗或執行程序上是否有相關的規範？法律面向有沒有什麼法律是可以依循的？又是否會牴觸現行的法律？社會面向則關注鄰近地區民眾的接受度如何？是否對在地社區造成其他衝擊？或是否帶來效益？整體環境評估上是否適合建設為天空步道？是否會對環境造成傷害？以及政治上是否有支持群體？或是否有反對勢力的介入等等，經過各種面向的可行性分析之後，即可作為方案選擇的參考。

三、成本效益分析

成本效益分析（Cost-Benefit Analysis, CBA）是將政策方案所需的成本及將會獲得的利益轉換成貨幣單位，再用以判斷政策方案的利益是否超過成本。進行成本效益分析時，通常也需注意考量成本與利益的外部性與機會成本。

成本效益分析的步驟首先將所有成本與利益列出，再將成本與利益轉換成貨幣，進而比較成本與利益間的關係，例如益本比（利益淨值／成本淨值）或淨現值比（利益淨值-成本淨值）。而「決策樹」的分析方法就是成本效益分析的實際操作案例。

四、決策樹法

「決策樹法」主要是用在風險的情況下，以圖形來說明方案制訂與選擇的過程。決策分析的基本理念是以決策圖來表達問題的全貌，然後藉由決策圖完成分析的工作，因此在決策分析階段，協助我們陳述問題、評估方案的方法是繪製樹狀決策圖，又稱「決策樹」。「決策樹」係指決策者列出決策點（問題）的各種可能方案及每一方案的狀況、機率值、報酬，據以計算每一方案的期望值來制訂決策。「決策樹」的原則，是把層層選項及機率展開後，選擇「最有利對策」。

在製作「決策樹」時，可依下列步驟進行：

- （一）**繪製樹狀圖，根據已知條件列出各種方案：**決策樹的繪製是由左端向右端進行，圖中以「決策點」列示各種可供選擇的方案。
- （二）**列出各種方案發生的機率值與報酬：**完成決策圖之結構後，我們需要評量並列出各種可能情況發生的機率大小。機率分成客觀與主觀 2 種，客觀機率的產生限於那些有相對次數的結果，並以隨機過程解釋的事件。例如：投擲銅板出現正面的機率是 0.5，然而許多問題已超過客觀機率的範圍，針對並未重複發生的事件，要獲得某一決策有關的資訊，最好的方法之一就是應用有經驗人士的主觀機率，使用決策領域的專業知識來幫助我們做判斷及評估。透過決策圖，我們列出各種可能的情況與發生機率，然後判斷各種情況的結果，並用分數或金額表

達報酬之高低。

- (三) 計算各種方案期望值，並將其標示於該方案對應的狀態結點上：將各種情況發生的機率與方案所創造的報酬相乘，就可以得出這個決策的期望值。
- (四) 比較各種方案的期望值，依期望值大小選出分數最高者，即為最佳方案。

例如：為推升國內經濟動能，行政院舉行跨部會議，討論外勞政策是否鬆綁，經濟部支持適度的放寬外勞比率。如果以「決策樹圖」來進行分析時，面臨兩種決策方案，即「提高外勞比率」與「不提高外勞比率」。當決定是否提高外勞比率時，政府必須再考量國內經濟未來可能之情境，經專家判斷景氣復甦機率為 0.4，景氣衰退機率為 0.6。以「提高外勞比率」一方案來看，如能刺激廠商投資，造成景氣復甦，則可促進國內經濟發展，帶來效益（報酬）為 4,000 億；反之，增加外勞比率後，如果國內經濟持續緊縮，勞動力需求降低，外勞必然會排擠本國人工作機會的損失為 2,000 億。對於「不提高外勞比率」一案，如果景氣復甦，國內勞動力不足，廠商找不到工人的損失為 3,000 億；反之，如果經濟持續衰退，則沒有勞動力過剩的問題，政府無須處理勞工團體抗爭的成本將節省 1,000 億。以「決策樹法」進行決策（如圖 9 所示），由圖中可知，「提高外勞比率」的期望值為： $(0.4 \times \$4,000 \text{ 億}) + (0.6 \times -\$2,000 \text{ 億}) = 0.4 \text{ 千億}$ 。「不提高外勞比率」的期望值為： $(0.4 \times -\$3,000$

億) + (0.6 × \$1,000 億) = -0.6 千億。經比較後，應選擇「提高外勞比率」方案較為有利。

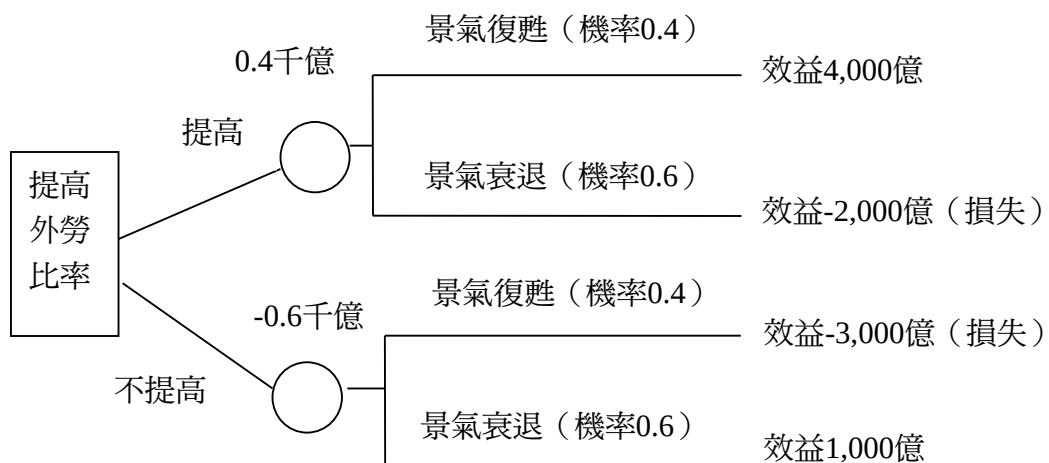


圖9 決策樹法圖例

資料來源：國家文官學院100年度委升薦訓練〈方案規劃與習作〉科目教材。

捌、方案策略的分析：SWOT 分析 (SWOT analysis) 與策略規劃 (strategy planning)

SWOT 分析法係於 80 年代初由美國舊金山大學的管理學教授韋里克 (Heinz Weihrich) 提出，經常被用於企業策略制定及競爭對手分析等場合。

在現今的策略 (strategy) 規劃的報告，SWOT 分析應該算是一個眾所周知的工具，可用以分析組織或特定方案的優勢、劣勢、機會和威脅。實際上，SWOT 分析是對組織或特定方案內外部條件各方面內容進行綜合及概括，進而分析其優劣勢、面臨的機會和威脅的一種方法。通過 SWOT 分析，可將特定方

案的資源和行動聚集在自己的強項和有最多機會的地方，並讓方案的策略變得更加明朗。

一、SWOT 概念說明

SWOT 分別為 Strength（優勢）、Weakness（劣勢）、Opportunity（機會）、Threat（威脅）等 4 個英文字的縮寫，指推動特定方案時，機關內部所處的優勢和劣勢，以及外部環境可能之機會與威脅（壓力）。機關在形成策略時，應結合環境中的機會與機關自己的優勢，同時要避免讓機關的劣勢過度暴露在環境及所選擇的策略中。所謂外部環境指方案的外部影響因素，包含的面向非常廣，可參酌運用 TEMPLES（Technology 科技、Economy 經濟、Media 媒體、Politics 政治、Law 法律、Environment 環境、Society 社會）作為分析的因素；而內部環境指推動該方案可能影響的內部因素，主要包括：人力、組織、經費、整合、協調、領導、執行力等。對於策略規劃而言，SWOT 是一個很有效率的工具，結構清晰簡單，經由 SWOT 方法有助於進行方案推動策略的分析。



教你第一次操作

SWOT 就上手！



二、SWOT 分析之應用與執行步驟

方案設計者需運用 SWOT 分析表，條列每一項可能之優勢、劣勢、機會與威脅，並且針對利弊得失設計相關的策略加以應對。其步驟如下：

- (一) 描述組織面對的外部環境。
- (二) 確認影響組織的外部因素，包含機會與威脅。
- (三) 檢視組織內部的優勢與劣勢。
- (四) 利用 SWOT 分析架構研擬可行策略。
- (五) 進行策略選擇。

其中步驟（四）可行策略的研擬方式，將組織所面對的優勢、劣勢、機會與威脅四項因素進行交叉配對，可得出 4 種策略：

- (一) **SO 策略**：利用存在的外在機會，配合組織的優勢，積極創造利基，亦即「進攻策略」，將優勢與機會達到最大化效果。
- (二) **ST 策略**：組織雖擁有優勢條件，但卻受限於外在環境的威脅，使其優勢難以發揮，此時便採取「補強策略」，利用本身的有利條件來排除外在環境的衝擊及障礙。
- (三) **WO 策略**：組織應充分把握外在的機會，以轉變或降低組織的劣勢型態，此策略即為「轉型策略」，利用外部機會來改善本身的劣勢。
- (四) **WT 策略**：減少劣勢，避免威脅。組織一方面處於弱勢條件，一方面又遇到若干不利其發展的威脅，此時便應該採取「防禦策略」，也就是先維持現況，不使情勢繼

續惡化，將外部威脅與內部劣勢降至最低。

三、SWOT 分析案例說明

以政府處理食安的問題為例，政府在決定處理對策時，必須先檢視所處環境對食安事件的態度，或者媒體與民眾對食安威脅的重視程度，以及對政府角色的定位與期待。在擬定因應策略前，確認外在環境因素，例如：在各機關間已形成跨機關的協力合作條件、食安議題與國家政策的契合度高，皆屬於外在機會；而媒體對於食安事件的不當報導，以及流動攤販多使問題不易掌握，則屬於外在的不利威脅。

除了外在環境的掌握，亦應檢視機關內部具有哪些優勢與劣勢，例如：相關部門的支持，且機關內成員具有食安專業能力，但人力資源與經費的不足則為組織內部的劣勢。SWOT 分析應用案例，詳如表 9：

表9 SWOT分析表

內 部 環 境	S（strength）優勢	W（weakness）劣勢
	1. 相關部門的支持 2. 具有食品安全的專業能力 3. 能獲得何種資源的優勢等	1. 人力資源不足 2. 執行經費缺乏 3. 缺乏配套措施等
外 部 環 境	O（opportunity）機會	T（threat）威脅
	1. 已形成跨機關之協力合作 2. 與國家政策契合度高 3. 政策誘因高等	1. 流動攤販不易掌握 2. 媒體不當報導 3. 首長任期將屆等

資料來源：黃東益（2016）。國家文官學院 105 年度委升薦訓練〈方案規劃〉科目教材。

在條列出優勢、劣勢、機會與威脅後，即進行內外條件的交叉比對，以針對不同情境研擬可行對策。在機關人員具有食安專業能力且相關部門支持的內在優勢下，再加上跨機關協力合作形成，且與國家政策契合度高的外在環境，即可採取建立雲端化的食品追蹤系統、食安法規的修訂與落實等主動進攻的策略，達到最大化效果（SO 策略）；然而在具有專業與部門支持的情況下，卻面臨流動攤販多而難以掌握的威脅，使人員專業難以發揮時，則應採取強化食品原物料上游的源頭管理或推動不同原物料的分流管控的策略，以排除外在障礙（ST 策略）。

如果機關的稽查人力與執行經費不足，就不適合選擇需投入大量人力的全面查緝，但因跨機關間的協力合作已形成，故可協調督導各機關推動食品安全管理，以改善本身的劣勢（WO 策略）；另一方面，在人力與經費不足的情況下，外在環境又有流動攤販多而不易掌握的問題，此時策略應著重在避免情況惡化即可，例如：督導業者自律（WT 策略）。SWOT 策略配對，如表 10 所示：

表 10 SWOT 策略配對表

		內部環境	
		S（strength）優勢	W（weakness）劣勢
外部環境	O（opportunity） 機會	SO：進攻策略 1. 建立食品雲 2. 法規修訂與落實	WO：轉型策略 1. 辦理食安會議 2. 協調督導各機關
	T（threat） 威脅	ST：補強策略 1. 強化源頭管理 2. 推動分流管控	WT：防禦策略 1. 督導業者自律 2. 加強法規宣導

資料來源：黃東益（2016）。國家文官學院 105 年度委升薦訓練〈方案規劃〉科目教材。

四、策略規劃的具體落實

進行策略規劃的主要目的是為了提出可行對策。規劃者利用 SWOT 分析，共同討論獲得共識，在釐清推動方案時，必須對機關內部優劣勢進行分析，瞭解機關的資源基礎與能力，同時也進行外部環境機會與威脅之分析，以對外部環境的演變有所掌握，以方案設定的目標為導向，強化優勢利基、掌握趨勢與機會；減少劣勢干擾、避免威脅，據以提出可行的（含目標、財務、技術、人力、營運管理的可行性）策略構想與對策。

透過 SWOT 分析並據以提出可行對策後，需以該對策為基礎研擬具體的執行方案，而為了避免在擬訂方案內容時考量不周全，可運用 6W2H1E 協助思考。



掃描觀看「秒懂 SWOT
策略配對表」！



玖、方案內容的要項

擬定了策略後，方案規劃者（planner）接下來應分析方案有關情境與趨勢，瞭解方案想解決的「問題」為何？或方案想滿足何種「標的人口」的何種「需求」？什麼樣的方案可以減緩這個「問題」，以免衍生更多其他問題？什麼樣的方案可以滿足標的人口的需求？方案計畫書的執行步驟、時程與財務方案的規劃為何？方案之內容可以九個基本要項進行分析，即 6W2H1E，如表 11：

表 11 6W2H1E 分析表

Why（為什麼）	方案推動之緣由（待改善的焦點）及現況情境分析。
What（什麼）	方案的目標、重要規劃之內容。
How（如何）	方案如何推動與實施方式。 How係說明方案的「主要內容」由「誰」、「在何時」或「何處」、「用何種適當的方法」推動方案，「How」是如何達成方案目標與內容的推動方式。
Who（誰）	方案的規劃與推動者，主協辦單位。
Whom（對誰）	方案的實施對象與受影響者，即標的人口與利害關係人。
Where（何處）	方案影響的空間範圍，如：區位與交通動線；或方案執行地點。
When（何時）	方案執行的期程，可為年度計畫或中程計畫。如同甘特圖與查核點對執行進度的管制。
How much（多少）	方案之預算規劃及財務營運計畫。
Effect（效果）	方案推動後之預期績效、及可能之負面效果。

資料來源：黃東益（2016）。國家文官學院 105 年度委升薦訓練〈方案規劃〉科目教材。

一、甘特圖

繪製甘特圖的目的在於方案規劃時，能預先有全面且完整的推演，並且藉以掌控流程進度，以作為方案執行時的依據與檢視。甘特圖的繪製方式，以橫軸表示時間，縱軸表示活動或工作項目（如圖 10），每個工作項目需執行時限則以條狀圖呈現。

時間單位 工作項目	單位 1	單位 2	單位 3										
A													
B													
C													
.....													
預定進度累計百分比 (%)													

圖10 甘特圖之繪製

資料來源：黃東益（2016）。國家文官學院105年度委升薦訓練〈方案規劃〉科目教材。

二、查核點的設計

查核點的設計主要是便利執行部門或研考部門確實掌握、管制計畫執行情形。若有計畫涉及 2 個單位以上共同主辦者，得通常由計畫或管考單位依業務性質，務必請首長指派一單位負責綜合。

查核點的進度管制可依循計畫規劃時以甘特圖表示的時程表，根據預定時程來表示工作的完成進度。

三、方案效果的認定

有關效果的認定，方案關鍵績效指標，一般而言分為關鍵績效指標（Key Performance Indicator, KPI）與共同績效指標（Common Performance Indicator, CPI），KPI 的訂定係為衡量特定方案執行完成後，所能達成方案關鍵的預期目標與效益，例如：觀光客倍增計畫於每年度增加的觀

光客人數；而 CPI 係指每項計畫相同的評比項目，其項目通常可分為：計畫作為、計畫執行、經費運用及行政作業等項目。（KPI 詳細內容可參照績效管理課程）

在方案執行成效的評估方面，行政人員應將監督的評估結果，提供給管理階層作為判斷決策的參考，以決定何時該採取行動，何時不須採取行動，並應查看目標是否已達成、是否還有需要改進之處，如目標未能達成，須回到原因分析的階段再開始。同時要評估所採用的方案對策是否有效？如果對策無效，再進一步探討是否係方案執行不力，如果執行不力即應檢討其原因，並回到適當的問題分析與解決的階段，重新分析。最後，如果目標已經達成，就可把解決方案融入日常作業中，將其標準化，以防止問題再現。

為使評估能準確測量執行內容，在規劃階段即應具有邏輯一致性與明確的優先順序，執行階段則應有完整詳實的紀錄，以檢核方案的執行是否確實有效的解決問題，以及方案是否被完善進行，因此評估階段所應用的工具通常亦會在政策規劃階段事先擬定，例如可行性評估、成本效益評估，藉以作為執行過程不同階段的評估應用，因此 6W2H1E、甘特圖、查核點、KPI 與 CPI 的確實執行將有助於評估與決策的參考。然而，方案的評估有時候並不易用理性模型來解釋，可能是不同價值間妥協後的產物，因此在進行評估時則須注意評估主觀性、評估者立場、評估標準的選擇，以及環境變遷等影響，以降低評估失準之風險。

附件1 「行動支付享折扣，雲端發票抽i-Phone」分工表

日 期	工作項目	工作內容	負責單位	備註
0131	完成企劃	核定企劃書	財政部賦稅署及財政資訊中心	
0230	完成簽約	完成委託程序	財政部財政資訊中心	
0315	組設執行小組	1. 教學團隊設計流程 2. 召開會議	財政部財政資訊中心	
0325	確認試辦地點	1. 北中南東4個賣場 2. 確認場地可行性	各區國稅局 配合之企業賣場	
0315-0430	行動支付與載具申辦教學內容確認	1. 教學內容規劃 2. 教學人員確認與訓練	財政部財政資訊中心	
0415-0615	折扣方案與抽獎獎項確認	1. 指導活動規則 2. 確認抽獎獎項內容及數量 3. 確認優惠折扣方案與系統配合情形	財政部財政資訊中心 配合之企業賣場	
0615-0930	完成活動宣導行銷	1. 文宣製作與發布 2. 電視廣告、新聞稿 3. 網路行銷、微電影	各區國稅局 配合之企業賣場	
0701-1015	完成各項準備作業	1. 人員配置及架設布置 2. 活動流程與動線確認 3. 相關物資備妥	財政部財政資訊中心 各區國稅局 配合之企業賣場	
1015	試辦活動執行	1. 派駐人員至賣場進行行動支付與雲端載具申辦教學 2. 現場協助民眾完成程序，並獲得折扣與抽獎資格	財政部財政資訊中心 各區國稅局 配合之企業賣場	
1115-1215	成效評估與檢討結案	1. 成效評估 2. 召開檢討會 3. 陳報績效檢討報告	財政部財政資訊中心	

資料來源：黃東益整理（2023）。

附件2 「行動支付享折扣，雲端發票抽i-Phone」經費需求表

項 目	經費計算方法	合 計	備註
宣傳費用	1.海報文宣：20萬 2.網路、微電影宣傳：40萬 3.電視廣告：85萬	145萬元	
人力培訓費用	1.講師費用（2000元×10小時）：2萬 2.助教費用：1萬	3萬元	
設備器材費用	1.攤位搭設與佈置（4場）：5萬 2.音響設備、桌椅租借（4場）：5萬	10萬元	
抽獎獎品費用	1.i-Phone（4支）：10萬 2.其他獎項（4場次）：40萬	50萬元	
業務費	1.專家諮詢費（2000元×5人×5場）：5萬 2.臨時工資（7天×4場次）：20萬 3.差旅費：8萬 4.小禮物費用：20萬 5.海報、LOGO設計：5萬 6.布條、旗幟、看板製作：15萬 7.文具、紙張：3萬 8.影印輸出、裝訂費用：8萬 9.雜支：8萬	92萬元	
總計		300萬元	

註：有關預算編列，本表數字均為概估，實際運用時參考行政院主計總處各年度《中央政府總預算編製辦法》及《直轄市及縣（市）地方總預算編製要點》等規定編列。

資料來源：黃東益整理（2023）。

拾、方案習作

一、課程準備注意事項

- (一) 依受訓人員人數，請將受訓人員分成 6 組，每組人數相當。每組分別討論並報告一個個案。
- (二) 各組應互推 1 人擔任召集人，召集人於分組討論時協助順利進行，並確保方案簡報順利的提出，並請以業務承辦人員的身分研擬方案。
- (三) 方案個案討論、小組研討說明如下：
 - 1. 每組的個案討論時間，以 2 節課為原則。
 - 2. 授課講座指定個案，每組個案討論時間以 2 小時為原則。
 - 3. 由授課講座進行意見交流與講評，並釐清重要概念。
- (四) 根據課程內容進行方案設計習作，每組分別研討 1 個個案，小組研討思考重點如下：
 - 1. 題目。
 - 2. 現況說明：摘述情境內容。
 - 3. 問題分析（向右魚骨圖）：說明問題癥結為何？造成問題的主要原因為何？
 - 4. 要因對策，發展替選方案（向左魚骨圖）：針對問題提出解決對策或達成目標之方法。
 - 5. 決定較佳的方案（決策矩陣分析法、決策樹法）：在可能的對策中評選並決定最佳之解決方案。宜先討論最佳方案的衡量準則，例如：可行性、經費預算等，每一項衡量準則應配予適當的權重。

6. 推動策略分析（SWOT 分析）：選定之最佳可行方案之優勢、劣勢、機會、威脅為何？利用優勢與機會並改善劣勢與威脅，以研定最佳推動策略。
7. 方案內容要項（6W2H1E）：根據 6W2H1E 的方案要項，研擬完成一完整的企劃書。
8. 執行重點與進度控管（甘特圖分析）：羅列每一項工作重點，並規劃作業時程。
9. 結語。

二、案例內容與解析

【案例一】推動地方文化創意產業發展方案

（一）案例情境內容

1. 緣起：甲區屬早期發展的城市，然隨著產業重心移轉與發展，該區逐漸沒落，並處城市邊陲。甲區公所為了振興當地產業發展，並且配合市政府推廣的「一區一特色」目標，因此指派經建課陳課員承辦該項業務，擬提出一項 3 年計畫，發展具有地方特色的文創產業，以活絡地方的整體發展。
2. 背景說明
 - （1）陳課員在進行甲區歷史的瞭解時發現，甲區在早期發展曾是商業交易熱絡的地方，擁有不少精緻的洋樓房屋，日治時期更將原本狹小彎曲的道路拓寬、拉直，自臺灣清領時期至今，仍保有初期開發的空間特色與都市紋理，混合著閩南式與西洋巴洛克式的獨特建築仍被完整保留。

- (2) 隨著產業經濟與交通建設的發展，該區已從城市中心轉變為發展沒落的城市邊緣，充斥著許多老舊街道、社區、產業、眷村與傳統市集，人口老化情形嚴重。
- (3) 近年來文化部大力推動我國文創產業，希望結合文化藝術創作與社區總體營造，創造具本土文化特色的創意城市意象與商業機制。為鼓勵各地方政府整合地方資源，推動文化產業發展與促進區域產業發展，文化部並提供補助計畫，針對健全環境設備與促進產業發展之項目進行補助。
- (4) 為落實文化建設於基層，提供市民優質休閒環境，凝聚居民情感及社區意識，各地方政府推展「一區一特色」，依循地方人文歷史發展，保留並發展各區在地專屬文化，透過型塑及行銷各區特色，以提升地方的國際能見度，並擴大經濟產業效益。

(二) 案例思考重點

1. 甲區公所推動地方文創產業的問題癥結為何？形成此問題的主要原因為何？
2. 宜討論地方文創產業發展的衡量準則，例如：預算經費的限制、技術可行性，或創造的產值等。
3. 請以甲區公所陳課員的角度，思考甲區公所在策略上應如何運作，或應舉辦什麼活動，以結合傳統文化的保存與空間規劃、保存歷史建築、工藝或生活方式、甚至增進民眾認同與創造文化價值。

4. 宜考量政府間的跨域合作、產學合作，如何行銷推廣，吸引專業人士，或透過民間與企業協作的方式來執行。

【案例二】促進民眾知情參與的配套機制

（一）案例情境內容

1. 緣起：乙市政府為達到開放政府、全民參與的理念，透過辦理參與式預算的方式，提供民眾除了議員、里長請託以外，另一個更直接參與市政、影響市政的管道，並且期望能藉此促進社區民眾的公共參與動機。因此承辦該項業務的民政局便交辦科員小張，規劃一套能讓更多元的民眾來參加，且能在充足的溝通討論後形成建議的配套機制，以讓公民的參與形成有效的公共政策，且政策執行能更具成效。
2. 背景說明
 - （1）參與式預算的執行是提供民眾一個更多元的參與管道，鼓勵民眾直接參與討論公共事務，並進而影響政府預算的運用，挪出一部分經費來執行社區民眾的提案，目前各地方政府正積極推動，鼓勵民眾直接參與政策形成過程。
 - （2）然而在乙市參與式預算的辦理過程中，小張發現參與民眾的重複性高，且整體討論度有限，民眾對於公共議題的知情程度及討論深入程度仍相當有限，甚至有民眾是在一知半解的情況下進行整場活動。
 - （3）在科技的快速發展下，民眾對於公共事務的參與方

式更加多元，議題探討的類型、深度、廣度與即時性也較過去有大幅的進步，例如現在民眾在核能議題、同婚議題等公共議題上都有高度的討論，資訊的接收與分享管道也相當多元便捷，然而在社區中，人與人的溝通與聆聽卻不似網路上熱絡。

（二）案例思考重點

1. 乙市政府推動的參與式預算政策所遭遇的問題癥結為何？造成民眾參與度與討論情形不佳的問題要因為何？
2. 請以承辦科員小張的角度，思考可運用的策略，幫乙市府規劃一套促進民眾知情參與配套機制的可行方案。
3. 可思考檢討內部行政流程、設計創新的活動進行方式等，作為解決問題的對策。
4. 宜討論在人力與經費有限的情況下，改善民眾知情參與的可行性。

【案例三】提升總生育率中程方案

（一）案例情境內容

1. 緣起：臺灣地區育齡婦女總生育率（婦女平均生育子女數）有逐年下降的趨勢，根據內政部統計，臺灣 2021 年總生育率為 0.98，亦即平均每 1 名婦女一生生育不足 1 個小孩，新生兒人數 15 萬 3,820 人，少子女化現象相當明顯，少子女化不但影響經濟發展，造成勞動力供應失調，也攸關維持國家及社會的基礎人口，未來少子女化現象如持續，將導致人口高齡化現象將更

嚴峻，對我國人口結構的影響也將更趨嚴重。為此，內政部戶政司的承辦科員小美擬提出「提升總生育率中程方案」，以解決少子女化問題。

2. 背景說明

- (1) 育齡婦女的生育態度與行為轉變：根據歷年臺灣地區婦女生育態度與行為調查結果顯示，有偶育齡婦女平均希望生育子女數逐年下降，由 1998 年之育齡婦女平均希望生育子女數為 2.8 個降至 2016 年之 1.2 個，有逐年下降的趨勢，顯示年輕世代生育態度之轉變。
- (2) 有偶率下降與婚育年齡延後：根據文獻資料顯示，生育率下降可能導因於社會經濟之變遷，如：婦女教育水準提高、晚婚與不婚人口比率增加，以及婦女勞動參與率上升、育兒資源及支持不足等。
- (3) 先進國家面對類同的問題：生育率下降成為工業社會之普遍現象，各國亦擔憂其潛在危機。世界各先進國家已先後發展出各項提高生育率之對策，投入政府經費提供生育誘因與創造育兒之支持性環境，亦檢討其現行政策是否不利育齡婦女之生育。
- (4) 先進國家解決問題的經驗：根據經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）研究顯示，各國採行的提高生育率措施中，以「減稅」最常見，但效果最差；

「直接現金補貼」效果稍好，但是似乎未能提高生育意願。上述兩種昂貴的政策，於各國經驗都顯示效果不太大，然而「提供幼兒照顧服務，讓媽媽無後顧之憂」，則被公認是最有效的模式。研究發現，政府是否提供 3 歲以下的托兒服務，跟生育率有顯著的正相關。這也解釋了北歐、加拿大、紐西蘭或美國等幼兒托育服務較完善的國家，總生育率都高於平均值，其他整合性政策與多元介入措施之推行，亦有討論的必要性。

（二）案例思考重點

1. 生育率低落的問題癥結為何？造成生育率低落的問題要因為何？
2. 請以承辦科員小美的角度，思考減稅、現金補貼、社區托育等方式或各種多元的推動模式，作為解決問題的對策。
3. 在政府預算資源有限的情形下，決定有助生育率提升之最佳且有效的方案，宜注意可行性、滿意度、經費預算等準則。
4. 由於如何提升生育率是複雜的政策問題，宜注意政府跨部門協調的機制（who，主辦與協辦？）。方案目標與目的設定，可以標竿學習的方式參考其他具成效的國家，擬定短期、中期及長期目標（what?）。方案所涉及的標的人口或對象（育齡婦女等）涵蓋哪些？（whom?）

【案例四】推動淨零生活的環境保護方案

（一）案例情境內容

1. 緣起：近年來氣候變遷與環境保護的議題越來越受到重視，我國也提出 2050 淨零排放相關策略，政府及許多民間團體持續在推動能源、產業、生活及社會轉型，期在短期內（～2030）達成低碳，致力減少能源使用與非能源使用之碳排放，而長期來說（～2050），則期望朝零碳發展，不僅在能源及產業方面，包含未來生活之食衣住行各方面，均希望民眾行為能夠改變，取得共識，共同減少碳排。

2. 背景說明

（1）小謝任職於市府環境保護局，業務主要是低碳社區的推廣發展，持續進行校園及社區住宅的低碳認證與輔導獎勵，目標希望能將減碳的概念深入社區、鄰里與校園，以培養民眾能自主性的推動與落實相關綠能及溫室氣體減量的生活方式。然而在推廣的過程中，小謝發現仍有很大的困難，參與低碳認證的社區數量難以有效提升，且很多社區並不知道該推廣計畫，或是並不瞭解相關內容以及應如何執行以達到目標，因此出現了業務推展的瓶頸。

（2）為了提升低碳社區的數量，小謝必須研擬一個促進計畫，目標讓更多社區能認識並且有興趣投入參與社區住宅的低碳認證，讓社區以淺顯易懂的

方式加入低碳社區，再逐步提升以落實更全面的低碳生活。

（二）案例思考重點

1. 造成低碳社區計畫推動困難的問題癥結與主要原因為何？
2. 針對主要問題應如何對症下藥，以提升社區參與低碳認證的意願，並且有效落實低碳生活？
3. 可思考在推廣上與相關的環境保護團體合作，以提供各方面專業的協助等方式，降低社區加入低碳認證的進入障礙。
4. 可透過 SWOT 分析來思考推動策略的研擬方向，應著重在哪個環境因素上會有較大的推動成效？

【案例五】外籍配偶教育升級計畫

（一）案例情境內容

1. 緣起：丁縣教育局的吳科員發現該縣的外籍配偶，有逐漸增加的現象，而且他/她發現外籍配偶在語言表達、閱讀、文化上欲融入社會群體，均有其限制，須提供必要的協助，提升外籍配偶的教育，使其能儘速融入社會群體，並具更強的知識能力，以教養其下一代。
2. 背景說明
 - （1）外籍配偶在臺灣係泛指與本國籍人士締結婚姻的非本國籍人士，根據內政部統計，截至 2021 年，

臺灣外籍配偶人數約達 56.9 萬人，人數有逐年增加之趨勢，其中來自東南亞的外籍配偶約占來臺外籍配偶的 29.26%。依據教育部統計顯示，截至 2020 年，外籍配偶子女就讀於國中小人數約 13.9 萬人，近年國中小學生總數雖下降，但其中新住民子女學生數卻成長。

- (2) 外籍配偶子女易產生學習問題：由於來自東南亞的外籍配偶對我國的語言、文字，和對臺灣學校教育方式之瞭解可謂生疏，再加上結婚對象若是屬於勞動階級或社經地位相對不利的家庭，則她們孩子的家庭教育和學校教育的條件可能相對弱勢。外籍配偶來臺通常沒有完整的語言學習管道，在沒有正確的語言發音的教育環境背景之下，新移民女性的國語必然是外國口音，在此情況之下，親子長期互動，自然而然習得一口母親國語的口音，這樣的語言在進入學校體系後便會產生適應及學習上的問題，因為奇怪的口音可能會被其他同學嘲笑或排斥等。
- (3) 需社會教育之支持系統：在學校教育方面，容易造成外籍配偶子女的人際障礙及學習怯弱，也容易在同儕環境中成為弱勢、容易被欺負的一群。外籍配偶因為在語言、文化上的隔閡，再加上外籍配偶家庭大部分處在社經地位弱勢、社會福利資源欠缺以及社會支持網絡系統薄弱的社會階層，因此，她們

必須比別人付出更多心力來教養其子女。

- (4) 分析臺灣的外籍配偶現象，普遍受討論的議題包括：社會適應、文化調適問題、家庭婚姻問題、親子教育問題及人口素質等問題。外籍配偶雖來自不同文化的國家，但如何協助他們去適應臺灣的文化，以及對於學校環境中的教師及學生，宜提供適切的輔導措施，使其能以健康的心態，接納並協助學童能夠在多元包容的環境中順利成長，便成為政府刻不容緩的課題。

(二) 案例思考重點

1. 外籍配偶在語言表達、閱讀、文化上欲融入社會群體，有其限制與困難，主要的問題癥結為何？形成此問題的主要原因為何？
2. 從丁縣教育局的立場可提出何種可行對策？
3. 思考分析該縣提升外籍配偶教育計畫具有之優勢與機會，例如：外配教育專班、線上學習等，並降低劣勢、避免威脅。
4. 以丁縣教育局吳科員的角度，研擬完成縣層級適合推動的企劃書。其規劃內容宜從外配（標的人口）之服務需求為考量，包括：補習教育的時間、教材內容之實用性、教材內容之難易程度等；另外，教學方式採面授、網路或媒體教學等。

【案例六】小鎮食品安全衛生方案

（一）案例情境內容

1. 緣起：現代人講求食品安全與食的健康，但因食材來源日趨多元，難以掌控食品生產的過程，再加以食品供應商為了節省生產成本，購買劣質食材，或以非法食品添加物，增加食品的口感，或添加防腐劑以延長食品的保存期限，國內從毒奶粉事件起，黑心食品連環爆發，包括飲料含塑化劑、毒澱粉事件等，引起國人對食品安全的高度關注，也是媒體報導的焦點議題。

2. 背景說明

（1）楊衛生稽查員任職於戊鎮衛生所，主要工作之一是負責違法黑心食品的舉發工作，她發現鎮內飲料店林立、炸雞排的生意興隆，學生下課後更是一手飲料、一手炸雞，雖曾爆發飲料含塑化劑、炸雞裹毒澱粉等食品安全事件，但隨時間已遠，鎮民已逐漸淡忘。鎮內的衛生所雖然可以發動全面稽查，但該衛生所只有 2 位衛生稽查員，難以負荷全面稽查的工作量，且飲料店或炸雞店許多是流動攤販，難以稽查。

（2）為了維護鎮民（尤其是學童）的健康，楊衛生稽查員認為仍然應該思考如何維持鎮內的食物安全衛生，但是該鎮每年度的食物安全預算僅編列 100 萬元，在有限的人力及經費限制下，究竟應該運用何種策略、規劃適當的食物安全方案，讓該鎮

成為食品安全的模範鎮。

(二) 案例思考重點

1. 造成戊鎮食品衛生堪慮的問題癥結與主要原因為何？
2. 如何引入既有的社會資源，協助該鎮推動食品安全方案？
3. 宜思考引入志工或與民間食品安全的專業團體，協助稽查作業，或提出檢舉獎金方案，鼓勵揭發黑心食品等方案可行性。
4. 宜思考強化優勢與機會，例如：與社區既有的食品同業公會合作共同推動等，並應減少弱勢與威脅。

案例實作演練

以「老人長期照顧單一窗口服務計畫」為例

案例實作練習之準備與提醒

Q1：案例實作練習之目的為何？

要完整設計一套方案規劃，瞭解方案設計的方法與過程，可以透過實際案例的練習來熟稔工具應如何運用。受訓人員可利用本教材「老人長期照顧單一窗口」服務計畫的研擬，作為公務情境思考的模擬案例。案例實作練習即是期望能藉由實際案例一步步帶領受訓人員，思考每一個方案管理工具的內容如何形成，以及思考的重點又是什麼。

Q2：進行案例實作練習前應準備什麼？

在開始進行案例實作練習前，可以借助文獻蒐集法、腦力激盪法、演繹法以及歸納法等方式去輔助案例思考更周延，計畫擬定更完善。利用文獻蒐集的方式瞭解與案例相關的背景資料、現況與未來趨勢、相關研究報告或新聞報導等，對於案情的釐清會有所幫助。並且與同儕組員們進行分組討論，藉由彼此在交換資訊與想法的過程中，集思廣益幫助完成規劃目標，甚至可以激盪出更多具有創意的想法。

而在方案工具的發想過程更是會不斷運用演繹法及歸納法，例如從一個問題點去延伸出各種可能的原因，再將這些原因彙整歸納出一套解決對策。在不同工具階段的思考皆會不斷透過這 4 種方法的輔



助，才能讓一套完整的方案規劃內容具體呈現。

Q3：如何進行案例實作練習前的分組？

每一個小組以 8 人為原則，模擬在實際公務運作上須執行方案規劃時，由業務相關同仁組成的小組運作模式，進行方案內容的討論並產出結果。小組成員由 1 人擔任組長，負責維持討論流程的順利進行，並由所有組員們模擬業務承辦同仁，進行方案的討論與協作。

壹、案例情境內容

一、緣起

甲鄉公所社會課的課員小李發現該鄉獨居老人有逐漸增加的趨勢，由於工業化與都市化的環境趨勢下，都市的工作機會增多，造成鄉村青壯人口的流失，以致鄉村人口不斷老化的趨勢，老人長期照顧問題，日趨嚴重，尤其獨居與貧病的失能老人的問題更為棘手，目前政府對長期照顧已有許多具體措施，然小李發現很多民眾都不清楚政府有提供哪些資源可以利用，又可以去哪邊獲得幫助。小李認為應該提供更高品質的照護措施，且應整合鄉內各單位，提出單一窗口服務計畫，以提供便捷的服務，並使需用老人能得到妥善的照護。

二、背景說明

- （一）高齡化趨勢明顯：臺灣隨著人口快速老化，1993 年，65 歲以上老年人口比率達 7%，邁入世界衛生組織（WHO）界定的「高齡化社會」，2018 年 3 月底老年人口比率已經超過 14%，邁入「高齡社會」。根據內政部最新統計，至 2022 年底已經有 4 縣市老年人口比率超過 20%，提前達到「超高齡社會」，國發會預估，臺灣在 2025 年將會進入超高齡社會。同時，因為疾病型態轉變、慢性病盛行率增加、家庭結構轉型、社會照顧意識興起以及女性勞動參與率提高等因素的影響，家庭長期照顧需求呈現高度迫切性。

- (二) 主要由家庭分攤照護老人之責任：目前臺灣的家戶規模仍在持續縮小當中，根據內政部之統計，截至 2017 年底，平均家戶人數已降至 2.73 人。又依據內政部老人狀況調查報告，顯示主要家庭照顧者與被照顧者同住的比率為 91.68%，而年齡越高的家庭照顧者有輪替者比率越低，平均照顧年數為 7.8 年，且每日平均照顧時數為 11.06 小時，其中僅有 21.75% 的主要家庭照顧者有使用過長期照顧服務。
- (三) 政府長期照顧方案已有具體措施：由於家庭生活的改變，個人或家庭無法獨立自行解決老年人口長期照顧的問題，導致個人的長期照顧問題已轉為社會層面的問題，政府介入的必要性與迫切性隨之增加。長期照顧包括一套針對不同年齡層且因先天或後天等因素而導致慢性疾病，且有認知、行為及功能障礙者所提供之連續性的治療計畫與服務，這些服務包括醫療照護、個人照護和社會性服務等一系列的照護措施，並延續到病患家中，滿足病患的回家意願，減少慢性病患住院日數及次數，增進病患及家屬之生活品質。
- (四) 老人長期照顧相關單位：衛生福利部是長期照顧的中央主管機關，對於「居家照顧」已有許多方案，訂定《長期照顧服務法》，對於提供長期照顧的機關與執掌有了更明確的規定，以健全長期照顧服務體系提供長照服務，確保照顧及支持服務品質，發展普及、多元及可負擔之服務，保障接受服務者與照顧者尊嚴及權益。教育部掌

理長照教育、人力培育等事項；勞動部主管長照人員及個人看護者之勞動條件、就業服務及職業安全衛生等事項。除此之外，中央健康保險局對於居家照顧可提供下列服務：包括訪視、診察、治療材料的給付、代採檢體送檢以及提供有關病人護理指導及服務事宜。醫院的醫護人員或社會工作人員提供失能老人住院的相關照護資訊與服務，轉介回家的失能老人則由當地社會福利單位或衛生所提供相關照護服務資源，縣市政府亦成立長期照顧管理中心。地方政府社會局則提供老人安養服務、醫療保健、社區照顧、文康休閒、獨居老人關懷、緊急救援、生活津貼或重病住院看護補助等服務。

貳、案例思考重點

- 一、面對各種不同機關提供之失能老人照護服務，甲鄉公所課員小李在各項服務整合遇到的主要問題癥結為何？形成此問題的主要原因為何？
- 二、從甲鄉可運用的資源與人力，思考問題解決之道。
- 三、推動策略宜思考如何結合社會資源建置老人居家照顧的服務措施、如何落實老人居家照顧的服務管理措施以及如何行銷本項方案等方面，以利服務提供。
- 四、以甲鄉公所課員小李的角度，研擬完成鄉鎮層級適合推動的企劃書。包括如何整合鄉內各單位的資源，以提供更多元的照顧服務，並能回應受照顧者的需求。

參、方案規劃之步驟

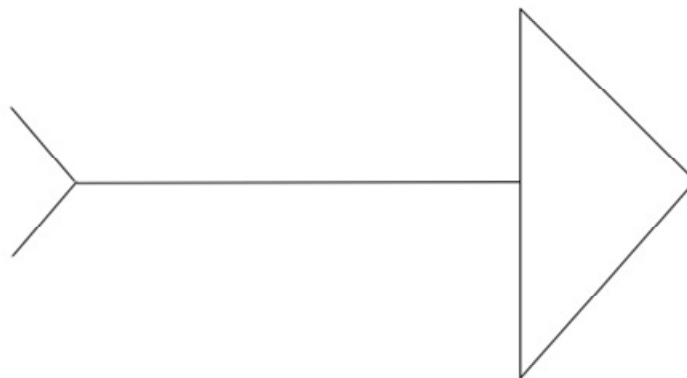
□ 方案規劃步驟一：釐清要處理的問題是什麼（向右魚骨圖）

Q1：小李在甲鄉公所的老人居家照顧作業上遇到什麼問題？

第一步驟先要確認向右魚骨圖的魚頭，亦即實際現況與預期間產生的落差，於是便有了問題的形成。魚頭即是一個問題的情境、狀態描述，為什麼在政府有這麼多長照具體措施下，甲鄉公所在推行上仍有許多困難？小李希望可以提供整合的單一窗口服務，跟甲鄉公所的實際情形落差在哪邊？

實作演練操作思考：從前述案例提供的統計數據上如何看出理想與現況的落差？以及根據世界衛生組織及勞動部等權威人士所提出的少子化危機，如何分析出案例現況的嚴重性？小組在討論魚頭核心問題時應能呈現出案例問題的嚴重性。

案例實作練習區：

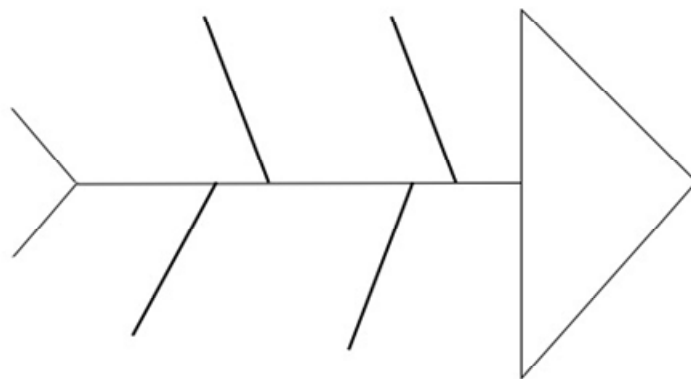


Q2：形成魚頭的老人照護問題主要原因有哪些？

第二步驟是畫出向右魚骨圖的大骨頭。從資料蒐集以及實際經驗中可以歸納出，在不同面向的因素會造成問題的產生。此步驟的思考角度，可以嘗試從政策面、利害關係人因素、環境因素等不同面向去歸納出較為粗略的大要因。大要因的描述方式應為一個狀態的形容，也並未有限制大要因應有的數量，通常可以提出 3 個到 4 個原因。

實作演練操作思考：由 8 位小組成員針對前面所提出的主要問題持續進行文獻資料蒐集，討論彙整後提出 3 個到 4 個造成問題產生的主要原因，可以思考造成甲鄉公所老年人照顧問題在政策上有什麼因素？整體環境又是什麼因素造成照顧困境？老年人本身又是什麼因素造成服務困難？

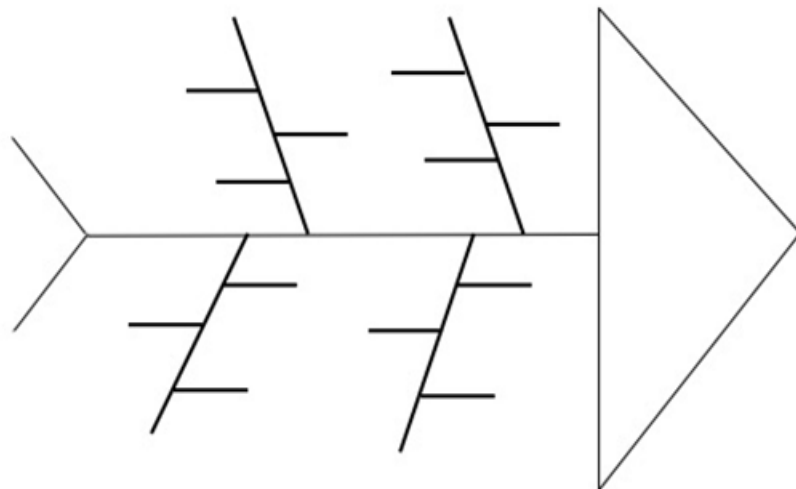
案例實作練習區：



Q3：問題產生的主要大要因又是由哪些小要素所組成的？

第三步驟即是把大骨頭上連接的小骨頭找出來。每一個面向的主要原因，都是由各個細微的小因素所組成的，然後才會形成一個大的問題困境。整隻魚從魚頭、大骨頭到小骨頭所組成的骨架，就可以涵蓋一個問題形成的多個面向，從顯見的大原因到細節的小原因皆已被考量進去，在分析上就較不容易有所疏漏。

實作演練操作思考：根據前面所彙整的 3 個到 4 個原因，小組成員們可持續做文獻蒐集，再利用歸納法或演繹法將每一個提出的原因討論出更深入的小要因，每個大要因分別提出 3 個小要因。

案例實作練習區：

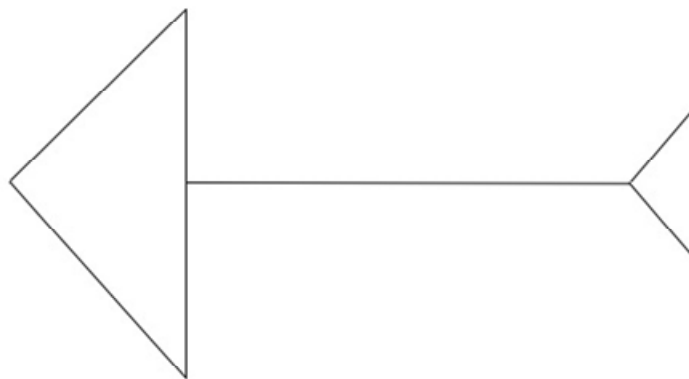
□ 方案規劃步驟二：遇到的問題可以怎麼解決（向左魚骨圖）

Q1：甲鄉公所在老人居家照顧上遇到的問題可以怎麼解決？解決魚頭問題應該用什麼策略？

魚骨圖的問題及解決對策是互相呼應的，因此向右魚骨圖的問題產生後，下一步驟就是要找出相對應的問題解決對策，亦即畫出向左魚骨圖。思考的第一步驟即是找出魚頭的部分，解決對策要如何縮短實際現況與預期間的落差？要如何讓政府所提出的長照措施可以有效落實在甲鄉公所有需求的民眾身上？

實作演練操作思考：由小組成員討論以共同完成，將前面已畫好的向右魚骨圖反過來，先針對最先討論出的魚頭問題，對應提出魚頭的解決對策。

案例實作練習區：

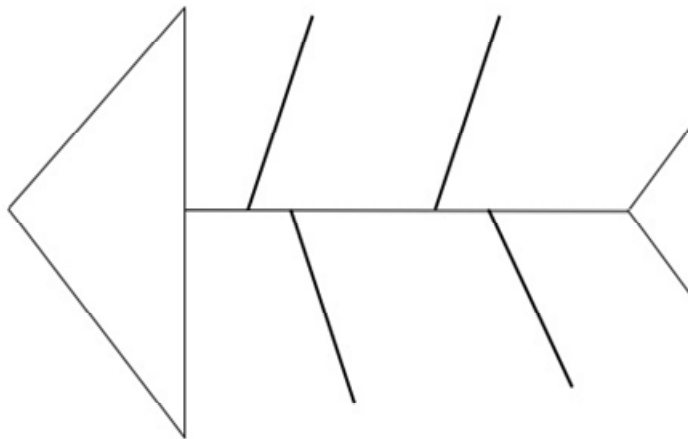


Q2：有哪些解決方案可以實踐所提出的解決策略？

第二步驟即是找出解決策略的大骨頭。解決方案的提出可以利用腦力激盪法，與小組成員互相討論，大骨頭的解決方案要呼應問題要因，例如如何可以解決長照政策實行的問題？如何避免環境因素的影響？以及受照顧者的困境要如何改善？

實作演練操作思考：由小組成員進行討論，針對前面所提出向右魚骨圖的大骨頭問題要因，對應著提出解決方案。解決方案寫法應具體可執行，避免空泛的陳述。

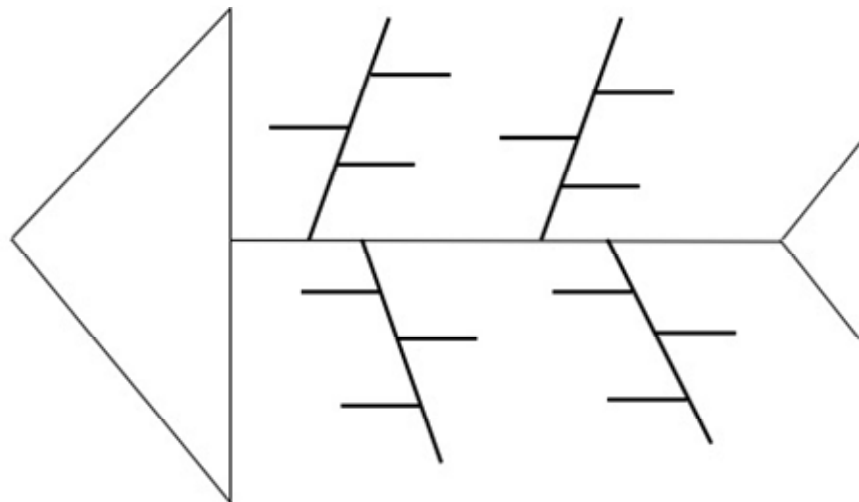
案例實作練習區：



Q3：解決方案的形成又包含哪些細項的可行對策？

第三步驟要將解決對策的小骨頭補上，藉由小組成員討論的腦力激盪，讓解決對策內容更具體，也更完整。例如對於受照顧者困境的解決對策，可以提出 2 個到 4 個可行對策，當完成每一個解決對策的小骨頭後，即完成向左魚骨圖的繪製，然而在實際執行上不太可能每一種解決方法都能做到，因此接下來便要做方案的取捨了。

實作演練操作思考：由小組成員進行討論，針對前面所提出向右魚骨圖的小骨頭問題要因，對應著提出每一個解決方案的可行對策，可行對策須為達成解決方案目標的執行項目。

案例實作練習區：

□ 方案規劃步驟三：從數個替選方案中選擇可行的解決方案（決策矩陣分析法）

Q1：如何羅列替選方案，將解決方法歸納成方案對策？

針對甲鄉公所長照問題所提出的解決方案可能有好幾種，而解決方案若要完全執行會相當龐大，在有限的資源下必須進行方案的取捨。首先小組成員可以討論利用歸納法，將向左魚骨圖的解決對策設計出幾個方案計畫，再從各個替選方案中選擇最可行的。在小組成員的腦力激盪下亦可能讓提出的替選方案內容更具創新性。

實作演練操作思考：小組成員利用團體討論的方式，從已完成的向右、向左魚骨圖內容作思考及歸納。每個人提出 1 個對策想法，再將概念接近的、可以一起執行的做整併，最終取捨及彙整出 3 個替選方案。

案例實作練習區：

替選方案甲：_____

替選方案乙：_____

替選方案丙：_____

Q2：如何擬訂權衡指標及分配權重？

在擬好各種替選方案後，要如何進行選擇，才會是最具可行性的方案？為了將這些方案進行評比篩選，因此需要給予幾個權衡指標，而各個權衡指標的重要性也不相同，因此也要給予不同的權重分配。對於甲鄉公所來說，可能要考量行政資源的有限、預算的限制，而方案達成的效益也會是選擇的考量重點，因此可以把「行政」、「預算」、「效益」等因素設定為指標。

實作演練操作思考：由小組 8 人每人提出 3 個指標，則會產生 24 個指標，再經團體討論將 24 個想法做歸納，最終統計彙整出 4 個指標項目。而指標的權重分配，則可視該指標的形成是占了 24 個中的幾個，來作為該指標的權重比率。例如：指標一「預算」是彙整了 24 個中的 6 個，則權重分配計算為 0.25。

案例實作練習區：

指標1：_____ 指標2：_____

權 重：_____ 權 重：_____

指標3：_____ 指標4：_____

權 重：_____ 權 重：_____

Q3：如何進行各方案的評分，及排列方案優先順序？

當替選方案有了，而評分的指標及權重也具備後，即可進行替選方案的計分，將每個方案在各指標獲得的分數乘以權重，加總後便可得出排序，總分最高者即是第一優先序位，也就是可行性最高的方案，接下來便可以針對被挑選出來的方案進行更完整詳細的內容規劃了。

實作演練操作思考：經小組討論給予每個替選方案在各指標項下的分數排序，再將該分數排序乘以指標權重，即可得該項成績，最終將 4 項成績加總，即可得出方案優先順序。

案例實作練習區：

	指標1： _____	指標2： _____	指標3： _____	指標4： _____	總分	排序
	權 重： _____	權 重： _____	權 重： _____	權 重： _____		
替選方案甲： _____	___x___ =___分	___x___ =___分	___x___ =___分	___x___ =___分		
替選方案乙： _____	___x___ =___分	___x___ =___分	___x___ =___分	___x___ =___分		
替選方案丙： _____	___x___ =___分	___x___ =___分	___x___ =___分	___x___ =___分		

得分最高之替選方案：_____

□ 方案規劃步驟四：針對已挑選出的方案做策略分析（SWOT）

Q1：我們本身有什麼優勢及劣勢來執行所挑選出的方案？

優勢及劣勢是可能影響方案推動的內部環境因素，像是人力充足與否、經費是否足夠、領導者的態度等皆屬於內部環境因素。為了讓所選定的方案在規劃上能更精準、未來在實際執行上能更順利，必須先瞭解自己本身的條件有什麼優勢與劣勢，在本案例即是指甲鄉公所若要進行老人照顧服務的新方案，則機關本身有什麼有利條件可以發揮？又有什麼不利於方案進行的劣勢要避免。

實作演練操作思考：小組成員討論並提出選定方案的內部環境，每個人可提出 1 項到 2 項優勢及劣勢，再由小組成員進行投票，最終彙整出 3 項優勢及 3 項劣勢。

案例實作練習區：

	優勢（S）	劣勢（W）
內部環境	1. _____ 2. _____ 3. _____	1. _____ 2. _____ 3. _____

Q2：若執行該方案，則外在環境提供了什麼機會？以及帶來了什麼威脅？

策略的擬定不僅只要看自己本身的條件，也要觀察並掌握外在環境所給予的機會，以及洞悉所存在的潛在威脅，例如社會氛圍如何、法律規範的完備情形、或科技技術的發展情形等皆屬於外在環境因素。在策略擬定的思考重點即在於應發揮內在優勢，並掌握外在機會，同時避免暴露自身的劣勢，以及受到外在威脅的影響。

實作演練操作思考：小組成員討論並提出選定方案的外部環境，每個人可提出 1 項到 2 項機會及威脅，再由小組成員進行投票，最終彙整出 3 項機會及 3 項威脅。

案例實作練習區：

	機會（O）	威脅（T）
外部環境	1. _____	1. _____
	2. _____	2. _____
	3. _____	3. _____

Q3：甚麼樣的策略可以發揮優勢並掌握機會？以及避免暴露劣勢及受到威脅？

在提出優勢、劣勢、機會、威脅的環境因素後，再分別結合內、外在環境因素做交叉分析，因此會提出 4 組不同情境下的策略選擇。例如優勢與機會的環境組合即可採取「進攻策略」，可發揮最大效益；而劣勢與威脅的組合則必須採取「防禦策略」，以避免情況惡化導致方案失敗。

實作演練操作思考：小組成員透過團體討論的方式進行 4 種環境因素的交叉分析，必須著重在不同的環境情境而提出不同保守程度的執行策略，在討論獲得共識後，提出 4 種組合策略。

案例實作練習區：

	優勢 (S)	劣勢 (W)
機會 (O)		
威脅 (T)		

□ 方案規劃步驟五：排定工作時程（甘特圖）

Q1：執行計畫的時間有多長？有哪些重要的工作項目要做？

首先必須確定要規劃多久的時間來完成計畫。應思考我們有多少的時間可以執行方案？先鎖定時間點，再把工作項目規劃在已排定的時程內。

為了工作能順利執行，則必須在規劃階段將所有的重點工作項目列出來，以及思考每一個工作項目需要花費多少的時間，同時確認哪些工作項目是屬於必要的查核點，以作為進度管制的查核重點。

實作演練操作思考：小組討論決定執行方案所需的時間，以及條列出所有的工作項目，列出工作項目後給予每個工作一個執行期間，從什麼時候開始，到什麼時候要完成。接下來由小組討論決定哪些工作應列為重要查核點，並將這些重要查核點項目標註起來，是作為檢核方案有否順利執行，或者避免發生延宕的重要參考點。

案例實作練習區：

方案工作期程：_____

重要工作項目：_____

Q2：如何將每一個工作項目安排進時程規劃中？

按照每一個工作項目開始的時間做排列，將開始到所需完成的時程以長條圖的方式畫在時間軸上，即可呈現甘特圖樣貌，以作為未來在執行上追蹤管制進度的依據。

實作演練操作思考：決定甘特圖的 X 軸與 Y 軸，X 軸是按照前面決定的工作時程做時段切割，例如一年的計畫切割成 12 個月份，而 Y 軸則為每一個工作項目，按照發生順序排列，並標示出所需時間，以及重要查核點位置。

案例實作練習區：

時間 工作項目													

□ 方案規劃步驟六：完整提出方案規劃的企劃書內容 (6W2H1E)

Q：如何將方案規劃內容完整呈現？

方案的擬定已經有了具體內容，為了確保整個企劃內容已經將所有面向都考量進去，可以利用 6W2H1E 來思考，將其一項項列出來，填上內容，以完成企劃書的整體內容，使計畫規劃更周延，同時也可以再次檢視方案規劃上是否有不合理或互相矛盾的地方，也讓未來在執行上能有所依循。

實作演練操作思考：小組成員在研擬 6W2H1E 項目內容時，可搭配前述已完成的工具內容來填寫，例如「why」可從向右魚骨圖的問題要因中找到；「what」及「how」可從向左魚骨圖、替選方案內容及 SWOT 分析中歸納整理，並參考教材中方案目標的設定；而「who、whom」可參考教材中利害關係人的界定；「where、when」則可從甘特圖中彙整；「how much」則綜觀全案各工作項目所需的人力及物力資源去估算；「effect」可參考教材 KPI 及 CPI 的內容來研擬。

案例實作練習區：

項目	內容
Why	
What	
How	
Who	
Whom	
Where	
When	
How much	
Effect	

參考書目

- 丘昌泰（2000）。**公共政策：基礎篇**。臺北：巨流。
- 朱志宏（2006）。**公共政策**。臺北：三民。
- 行政院研究發展考核委員會（2004）。**政府績效評估**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 呂錦珍（譯）（1996）。**標竿學習——向企業典範借鏡**（Michael, J. S. 著）。臺北：天下文化。
- 吳定（2003）。**政策管理**。臺北：聯經。
- 吳定（2010）。**公共政策辭典**。臺北：五南。
- 林水波（1999）。**公共政策新論**。臺北：智勝文化。
- 林萬億（2008）。**臺灣的人口變遷與因應對策**。臺灣社會福利學會2008年年會暨「新世紀社會保障制度的建構與創新」國際學術研討會。
- 高迪理（譯）（1999）。**服務方案之設計與管理**（Peter M. K., Robert M. M. and Lawrence L. M.著）。臺北：揚智。
- 郭瑞祥（1997）。**品質七手法**。公共工程品管工程師班教材，頁46-54，行政院公共工程委員會。
- 傅和彥、黃士滔（2000）。**品質管理**。新北：前程。
- 鄭麗珍（2005）。**自立脫貧方案操作手冊**。林萬億主編，內政部。
- 韓明文（2006）。**企劃知識庫**。商業簡報藍皮書。
- Brody, R. (2005). *Effectively managing human service organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Michael, H. (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument

- Choice. *Policy Studies Journal*, 19, 2, 9.
- Locke, E. A., Chah, D. O., Harrison, D. S., & Lustgarten, N. S. (1989). The Effects of Goal Specificity from Goal Level. *Organizational behavior and human decision processes*, 43, 270-287.
- Kettner, M. and Martin (1999). *Designing and managing programs: An effectiveness-based approach*. Thousand Oaks, CA: Sage Publication.
- Peterson, M. (2009). *An introduction to decision theory*. New York: Cambridge University Press.
- Anne, S. and Ingram (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools, *The Journal of Politics* 52, no. 2, 510-529.
- Starling, G. (1988). *Strategies for policy making*. Chicago, IL: The Dorsey Press.



警佐警察人員晉升警正官等訓練

危機處理

課程目標

警察人員執行勤務時，經常面臨許多無法預知的危機與風險，諸如拘捕武裝暴力或非武裝嫌犯、處理群眾騷亂鬥毆等失序情況、面對情緒或精神異常之危險人物或面對持有槍械劫持人質之嫌犯、維持群眾秩序或其他危機狀況等。基於維護治安與民眾生命財產安全，自應具備對風險與危機之認知與應變處理能力。

危機管理係指一種有計畫的、連續的及動態的管理過程，也就是危機處理人員，利用科學方法，採取一連串的因應措施，並經由資訊回饋不斷地修正與調整，以有效處理危機及化解危機。本課程側重在「危機處理的理論與實務靈活運用」，特別以「警察勤務風險與危機處理」作為教學目標，期望基層警察能夠精進危機處理能力之相關作法並進行個案研討。課程重點如下：

- 一、危機的基本概念。
- 二、危機管理的意涵、特性與階段。
- 三、有效危機處理的必備條件。
- 四、危機處理與公共關係。
- 五、警察勤務風險與危機處理。
- 六、警察危機談判。
- 七、警察危機處理之應用：以處理聚眾活動為例。



學習指標

完成本課程的學習者，應能具備下列危機處理的知能：

- 一、瞭解危機管理概念、特性與發展。
- 二、具風險認知與危機辨識及應變處理能力。
- 三、明白警察危機談判的性質與作法。
- 四、體認警察勤務風險與危機處理。
- 五、清楚警察危機談判的相關作為。
- 六、應用危機處理架構處理聚眾活動。



學習架構

壹、前言：需要高度危機意識的警察工作

貳、危機管理的意涵、特性與階段

參、有效危機處理的必備要件

一、需有常設的危機處理單位

二、瞭解並分析危機發生原因

三、設定危機管理的總策略

四、建立通暢的溝通管道

五、紓減危機的擴散

六、迅速有效的立即反應

肆、危機處理與公共關係

一、危機中的媒體互動

二、記者會之舉行應注意原則

伍、警察勤務風險與危機處理

一、警察勤務之風險

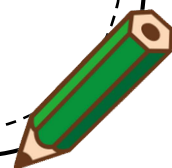
二、警察勤務安全危機決策模式

三、警察勤務安全危機決策模式目的

四、反恐特警隊之「OODA」危機決策模式

(快速戰鬥循環決策模式)

五、「警察勤務安全危機決策模式」(CDM) 內涵、程序及步驟





學習架構

六、孟菲斯模式與降階策略

七、精神健康危機之緊急照護模擬情境

陸、警察危機談判

一、談判前的準備

二、談判的基本原則

三、談判的禁忌條件

四、危機處理的談判目標與技巧

柒、警察危機處理之應用：以處理聚眾活動為例

捌、個案討論

【案例一】執行定點守望勤務

【案例二】評估抗議者之情緒與對應處置

【案例三】警察執法之行政裁量

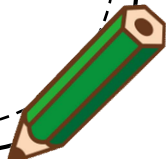
【案例四】針對網路惡意攻擊措施（漁船漁民遭外國
公務船射殺案）

【案例五】應處「撞船事件」案例教育

【案例六】獲救傷者要再衝入火場的事件排處

【案例七】獲救家屬與義消同仁爭議之應對處置

【案例八】民眾指責消防救災作為之應對處置



壹、前言：需要高度危機意識的警察工作

在民主法治的國家，警察人員面對社會多元的期待，需透過強制、指導及服務的手段，保護人民生命、身體和財產的安全，並維持公共秩序與偵查、預防犯罪。因此，警察人員至少須扮演執法者、秩序維護者及為民服務者等多重角色，並以命令強制為手段之國家行政主體（Wilson, 1978: 140; Cox, 1997: 19-29; 李震山，1994；王俊元、朱金池，2013；章光明，2006）。學者的研究指出，我國的警察工作經常處於危機情境下，需要保持高危機意識始能勝任。例如：一、危險性：警察人員面臨許多無法預知的危險，特別是槍械圍捕的行動，其它如：巡邏、臨檢、掃蕩與勤區查察等，亦必須接近民眾或保護社會大眾的安全，因此更增加工作的危險性。警察職務上工作的情況隨時都有變化（如處理聚眾活動事件），且須遵守嚴謹的法律規定，如此易使員警成為被指責或被攻擊的對象；二、工作自主性：第一線的警察人員，能夠自行決定執勤的方式與步驟及使用的工具，然而在使用警械時也經常背負著課責（accountability）之壓力；三、角色衝突性：指工作者在工作時，感覺與相關人、事、物相牴觸、矛盾影響的程度。警察因工作辛勞，往往自我懷疑或不瞭解同事的期望，加上緊急性、機動性，造成工作的即時需要與家庭、私人生活相牴觸；四、工作時間過長：警察工作時間的長短、固定性以及輪值（深）夜勤的頻率；五、工作量：警察工作負荷量，我國警察工作任務之沈重，業務之繁多，較美國猶有過之；六、緊急性：無論救災、事故處理或緝捕盜匪，皆與人民危害之緊急排除有關，影響人民權益至巨（翁

萃芳，2002；賈樂吉，1993；李湧清，1987）。

換言之，不論是警察工作本身的性質，或是警察執行勤務所處的環境，在充滿危險及不確定因素的情況下，如何學習危機管理的相關知識，提升危機意識並有效運用於工作上，將是提升警察人員核心能力的重要課題。本教材將先說明危機管理的基本概念，再探討警察工作危機管理的幾項精進技巧，例如：危機溝通與公關、危機談判等，最後則以聚眾活動處理的例子，介紹危機管理的應用方式。

貳、危機管理的意涵、特性與階段

危機的概念可以回溯到古希臘時代，“crisis”在希臘文中即為“crimein”，其意義即為「決定」（to decide）。「危機」（crisis）具有分歧（divide）、緊要的（crucial）、關鍵性（critical）及決定性（decisive）之特質。就中文字義而言，「危機」一詞具有「危險」和「機會」的雙重意涵，隱含一種雙面刃的內在矛盾：一方面固然是生死交關的迫切性；但若處理得當，另一方面也是扭轉局勢的轉捩點（turning point）（朱愛群，2011；丘昌泰，2000；詹中原，2004）。事實上，當危機發生時，其不必然是負面，只是前途未卜且具有相當程度的風險，能夠避免潛在危機的人或將危機化為轉機者，就是贏家（丘昌泰，2000；詹中原，2004）。

危機具有下列特性（吳定等，1996：250-252；Lerbinger, 1997）：

- 一、威脅性：危機的發生在於此種緊急情況威脅到組織的基本價值或目標，而影響到決策者的決定行為。
- 二、不確定性：由於外在環境的變動迅速，加上人類的理性是有限的，因此無法完全掌握所有的資訊，致無法精確地評量每項事物。
- 三、時間的有限性：決策者對於威脅情境的處理，在決策上只有有限的反應時間，迫使決策者必須以有限的資訊或資源為基礎作出決策。
- 四、雙面效果性：危機是有「危險」，也有「轉機或契機」。唯有從危險中試煉出來的機會，才是契機，才有轉機，能抓住機會、避免惡化，就能自成良機。

一般來說，危機最直覺的分類就是所謂的「天災」與「人禍」，也就是將危機區分為：人為危機（man-made crisis）與自然危機（natural crisis）。另外，學者也曾區分 5 種類型，例如：天然災害（natural disasters）、交通意外事件（accidents）、科技意外事件（technological accidents）、人為誘發之危機（induced crisis），以及戰爭對民眾所形成之危機（war-related emergency of civilians）（丘昌泰，2000；詹中原，2004）。Otto Lerbinger 指出 7 種危機類型，包括：天然危機、科技危機、衝突危機、惡意危機、價值扭曲、欺騙危機，以及管理不當等（于鳳娟譯，2009）。

綜合言之，如同 Coombs（2012: 72）所強調的，對危機進行分類是必要的，如此方可設計不同的危機管理團隊、強調不同的利害關係人，以及採取不同的應變策略。

危機管理過程通常包括 3 個階段¹：危機預防、危機處理與危機復原；基此，「危機處理」只是「危機管理」三階段中的一個環節，它是指當危機發生後，公共組織成員因應與處置危機的階段，其範圍顯然較危機管理小。基於危機處理側重的是危機處理方式與危機處理能力，乃須從危機管理的全觀視野進行補強，能夠兼顧「防患於未然」的積極作法。（王俊元，2013；丘昌泰，2014；詹中原，2004；李宗勳，2016）。故本課程仍從危機管理的意涵、特性與階段進行論述，以掌握危機處理的前後關聯。綜合言之，「危機管理」（crisis management）則係針對當前之危機，以一種有計畫性、系統性、連續性的動態處理過程，並利用科學方法，於事前、事中或事後採行一連串因應措施，包括：組織、命令、控制、協調、計畫、激勵、溝通等，俾能在最小程度損失下，有效預防與化解危機（黃富源、侯友宜，2002）。而「危機處理」是指事發後之控制處理過程，強調的是如何透過危機處理的編組、危機處理的程序與方式轉危為安。

¹ 學者間對危機管理的階段有不同的看法，例如四階段論者指出危機管理可包含：（1）舒緩（mitigation，減災）：此階段之重點包括規劃足以減輕損害之各種因應措施。（2）準備（preparedness）：此類型政策主要是在發展因應危機的運作能力。（3）回應政策（response）：此階段的特色在於強調當危機已無可避免地轉換成災難時，所應採取之各種行動。（4）回復（recovery）：短程回復包括重建基本支援系統，而長期回復應著重在復原至危機事件發生之前的常態性運作（詹中原，2004；李宗勳，2012a），我國各部會的災害防救基本計畫即以四階段為架構。Blackley（1994）提出所謂的五階段論係指：評估、預防、準備、回應及恢復。而危機管理的三階段論則為較基本且入門的概念。

參、有效危機處理的必備條件

相對於危機管理要做得好，必須在程序與實質上兩相兼顧，缺一不可。危機處理則側重危機處理的編組、程序、方式及具體作法。綜合學者們的看法，有效的危機處理的必備條件如下所列（黃富源、侯友宜與李宗勳，2010；王俊元，2015；朱金池，2015）：

一、需有常設的危機處理單位

為妥慎因應危機的突發性與急迫性，危機處理專家都認為危機處理單位應該是一個常設機構，平常可分析危機發生之前兆並進行演練，亦可設計危機發生時的標準作業程序，並時時籌辦危機處理的演練活動，以及蒐集各種危機狀況與處理之資料。

二、瞭解並分析危機發生原因

危機處理小組成立之目的，在研究探測危機發生的因子，唯有透徹瞭解各種危機發生的因素，諸如：衝突式危機中對方的動機、實力和決心，以及災難式危機中產生之動、靜態原因等，才能擬定有效的危機處理方案，以順利解決危機。

三、設定危機管理的總策略

危機管理小組在危機發生時應擬定處理危機的總策略，一方面可以讓組織成員知道危機處理的方向；另一方面亦可爭取組織內、外成員在處理危機時的支持。

四、建立通暢的溝通管道

危機談判專家 Ury (1991)，曾指出危機處理中如涉及對方，必須努力與對方建立一道黃金橋樑，就是架起一條讓兩造當事者很容易達成協議之溝通管道。危機發生後之溝通，也可用來修復組織形象或預防形象受損。然而，危機期間的溝通尤其具挑戰性，溝通儼然成為決定組織受危機影響程度的最重要變數。

五、紓減危機的擴散

預防危機的發生，是危機管理的第一步；不過一旦危機發生，危機處理的優先順序，就必須要轉移到「減災紓壓」的步驟，以免在危機發生後事態擴大，損失加深。

六、迅速有效的立即反應

針對危機的急迫特性與威脅性，危機處理的不二法門是爭取處理時效，以迅速行動拘束或管制，防止事態擴大，才不致引發一波未平一波又起的另一場危機。所以，迅速傳達重要的情資；建立聯絡管道以便進行後續談判，迅速「封鎖現場」、「疏散群眾」，以避免造成額外傷亡及影響警方行動，如此，危機才有可能獲得最快的制約及解決。

肆、危機處理與公共關係

政府即國家行政機關，是國家權力的執行機構，政府的公共關係勢必關注的是「公共」關係，多數人的公共需求為何？多數人關心的公共事務有哪些？而不宜僅僅在乎如何回應少數政治人物的政見如何實現？是以，如何突顯政府的公共性與公

共價值是關鍵。政府公共關係主要在建立優質公民社會，在這個社會中，權力是多元的、分散在不同人或團體中，因此需要樂於和各方代表互動、溝通、對話、合作。承認多元價值、觀點而彼此尊重、容忍、溝通，以尋求建立共識的社會。是以，如何瞭解媒體並與其建立良性溝通管道，成為政府機關與同仁應有之基本認知（卜正民，2003；姚惠忠，2009；李宗勳編著，2010）。

當前的我國社會，由於媒體數量龐大，競爭激烈，加上我國的幅員較小，媒體的報導常常會影響大眾的視聽與觀感；尤其在我國如此特殊的媒體環境之下，媒體可能是在危機處理的所有策略中，最為重要的一項。而在經營與處理媒體關係中，瞭解媒體並妥善因應，更是事件能否好轉的關鍵，易言之，就是危機處理的關鍵。

新聞媒體的工作就是「即時且準確地報導最新的事務」，韋伯大辭典定義新聞為「最近的事件、最新的訊息、新鮮的事物……任何會讓讀者或觀眾感到興趣事物的報導。」而報導事件的新聞性則取決於下列五項標準（Brain S. Brooks 等著，李利國、黃淑敏譯，1995）：

- 一、衝擊性：報導事件中受到影響的人數及受影響的嚴重程度。
- 二、關聯性：報導事件是否與讀者或觀眾息息相關。
- 三、顯眼性：報導事件牽涉的人物越重要或越多，越有新聞價值。
- 四、新奇性：報導事件越超乎常情，則越有新聞價值。
- 五、衝突性：報導事件潛藏的危險或暴力性越高，越有新聞價值。

這 5 項標準，多數符合了危機的特性，易言之，危機事件勢必成為媒體注視的重心、輿論關注的焦點和全民矚目的對象。在危機中處理媒體，必須步步為營、謹慎行事。

在危機處理過程中，與媒體的互動特別要注意下列幾點（Nudell & Antokol, 1988; 黃富源、侯友宜、李宗勳，2010；李宗勳編著，2010）：

一、危機中的媒體互動

（一）指派新聞發言人

在危機處理過程中，機關發布訊息必須採單一管道：「機關均應指派固定發言人，針對危機事件之情形對外發言，如此不僅可避免在同一機關有多種不同論調，甚或發布互相矛盾的資訊，也可以減少記者在現場直接介入整個危機處理之進度及過程。」法務部訂頒的「檢察、警察暨調查機關偵查刑事案件新聞處理注意要點」業於 108 年 3 月 22 日停止適用，並於 108 年 3 月 15 日修正《偵查不公開作業辦法》。另外，內政部警政署亦訂有「警察機關新聞發布暨傳播媒體協調聯繫作業規定」，可讓新聞發言人的指派與相關工作有所依循。

（二）平常心面對記者

在危機事件現場中，相關人員應該要有面對記者採訪的心理準備。當面對記者時，相關人員不應有刻意阻絕採訪或以粗暴言行對待新聞媒體的情形。

（三）發布經確認新聞

發布新聞前應確認新聞的正確性，並與相關單位討論新聞發布的內容及範圍，以避免因不同部門發布相互矛盾資訊，或是發布不適當的新聞而造成混淆或是困窘的情況。此外，當發生有人傷亡時，也應在查證死者身分後才可提供死者的全名。

（四）保密待偵查資訊

在危機案件尚未處理結束之前，對於某些仍待處理的資訊必須保密。因為若是有一些消息外洩，而機關又未提出說明時，媒體就容易捕風捉影，而引發民眾錯誤的印象。而此種情形，在越是轟動社會的事件中，所造成的影響就越大。

（五）避免臆測性發言

當面對媒體發言時，不能有任何理論化、推理性、預測性的言語，或發言時摻雜個人意見陳述等情況。此種發言可能在事後被證實與事實背離，而造成大眾對機關的批評。因此，最好的發言方法就是對案情進行肯定及簡短的發言。

（六）避免讓特殊人物曝光

有些危機事件牽涉到的主角，有其特別身分，必須予以保護，諸如：幼童或是犯罪嫌疑人。前者法律有嚴格之隱私權保護規定，後者則因其仍在司法過程偵查審理中。因此在刑案現場或是在移送嫌犯過程，若非因特殊理由而需在媒體前供指認外，其他情形均應避免對新

聞媒體曝光。

（七）謹慎面對鏡頭或麥克風

當新聞發言人面對鏡頭或麥克風時，就要有所準備，因為任何說辭都會被鉅細靡遺地記錄下來。因此，在發表新聞之前應該事先做好準備，詳細理解各項資料，並製作筆記，且在準備接受採訪之前，應先與記者溝通採訪的底限，以免造成僵局。此外，媒體可能會基於播出時間或重點而擷取採訪內容的片段，太冗長而模糊的發言極可能會被斷章取義，因此，必須要堅持用簡潔有力的詞句陳述。

二、記者會之舉行應注意原則

由於危機事件對於社會通常具有強烈的吸引力，所以新聞媒體基於社會民眾「知」的需求，一定會竭盡所能採訪及報導。為使事件能有一個完整且真實的呈現，機關組織不管在危機事件進行中，或是告一段落之後，大部分都會以召開記者招待會的型態說明相關案情。而記者會的特性就是由事件相關人員，直接面對媒體記者的發問，其中不乏有敏感性及爆炸性的問題，因此，在面對詢問之前，即必須要有充分的準備，包括：對於案情、處置措施、各項決策所持有的合理考量等，都需要有一套完整的說法。在面對記者詢問之際，給予最明確及誠實的回答，將是危機處理者在召開記者招待會所應秉持的原則。下列即為機關組織在召開記者招待會時所應注意之原則（黃富源、侯友宜、李宗勳，2010；李宗勳編著，2010）：

（一）不要逃避媒體

機關組織應能坦然面對媒體詢問，對於可公布之訊息應採取開誠布公的態度，提供新聞媒體充分的訊息。假如只是一味逃避媒體，而媒體在無新聞來源的情況之下，就不免有空穴來風、捕風捉影甚或創造新聞的作法，整個事件的真相反而可能遭到扭曲。

（二）公平對待媒體

應公平地對待每一個媒體，不要以媒體規模來區別新聞發布標準及待遇。特別忌諱於召開記者會前提供特定媒體獨家新聞、選擇性通知媒體記者會消息或私底下對一的交換意見等情形。

（三）誠實發布新聞

新聞媒體的職責就是發掘真相。若是機關組織以杜撰、誇大或隱瞞的方式應付記者，記者也會很快地發掘出事件的實情，而機關所要面對的則是另一波更嚴厲的苛責，同時也會喪失與新聞媒體間的互信，所以誠實面對才是上策。此外，在接受採訪時應避免使用「無可奉告」一詞，如此會讓記者及民眾質疑機關有所隱瞞；反之，若有因主客觀因素而無法告知之事項，應對媒體說明原委，並請求諒解。

（四）避免個人意見

新聞媒體所要瞭解的是事實之真相及機關之立場，所以發言人應避免參雜個人的意見陳述。即使媒體要求對某項議題發表意見也應該避免，以免有因個人意見而

影響到報導角度之現象。發言人對於不知道的事情，應該向記者說明，不要對案件妄做預測及推理。

（五）簡要發布內容

在召開記者招待會時，發言人應該確實掌握整個會議主題，將所有的發問及答覆限定在主題上，並在責任範圍內回覆記者詢問的問題。對於超出專業範圍外的問題也可請專家來回答，此外，回答應儘量簡單明確，並避免使用專業名詞及無關緊要的話，以免橫生枝節。

（六）提供具體描述

新聞媒體基於播報必須「言之有物」的考量，通常會希望新聞發布單位能提供具體確實的新聞題材，而非只是一味地談論計畫，或其他空洞的贅語，所以發言人應儘量作具體的描述，以配合媒體需求。

（七）考慮媒體需求

為能使記者招待會的功能得以發揮，就必須要考慮到媒體的需求，方便其報導活動。其中包括：召開的時機是否趕得上截稿的時間、當天新聞狀況是否有報導的空間、只提供媒體所要的資料、安排高階官員或現場指揮官接受採訪等作法，都可以讓記者既能完成任務，也能對公司有個圓滿的交代。

（八）確定媒體問題

記者招待會中所說的每一句話、所回答的每一個問題，都有可能被大幅報導。因此，發言人必須有下列幾項動作，包括：重複記者的每一個問題，並讓其他新聞

媒體知道接下來所要回答的問題；對於記者提出模稜兩可或誤導性的問題，發言人可以用較確定的說法陳述一遍，再詢問原記者是否即為此意，或是請記者重複所發問的問題；切忌同時回答超過 1 個以上的問題，以避免混淆。

（九）保留新聞內容

對於主、客觀因素或法令限制，而不得公開談論或公布的資訊，就不應該在記者會中提出。因為一旦在記者會上披露任何不該透漏的重要議題，媒體記者基於職責勢必要深入採訪報導，如此將陷入媒體亟欲採訪與機關無法透露的僵局，進而造成媒體的不諒解。

（十）勿與媒體辯論

記者招待會的主要目的是在澄清事實，因此任何情緒化用語都是不智之舉。發言人態度必須堅定，對於媒體記者的挑釁問題，應以平常心回應，對於偏離主題的問題，也應將焦點導引回到主題上。此外，有些媒體會藉由報導雙方的衝突，提高新聞的曲折性及可看性，發言人應避免陷入衝突，不要隨之起舞。

伍、警察勤務風險與危機處理

一、警察勤務之風險

所有警察勤務均須面對許多不確定風險與危機狀況，諸如拘捕武裝暴力或非武裝嫌犯，處理群眾騷亂鬥毆等失序情況，面對情緒或精神異常之危險人物，面對持有槍械

劫持人質之嫌犯，維持群眾秩序或其他危機狀況等。基於維護治安與民眾生命財產安全，自應具備對風險與危機之認知與處理能力（官政哲，2017）。近來經常發生員警執勤安全問題，造成員警與民眾傷亡事件，受到新聞媒體與社會高度關注。透過有效風險管理與危機處理，以維護警察執勤與民眾安全，以符合社會所期待之專業理性與有尊嚴的警察執法能力。

二、警察勤務安全危機決策模式

警察勤務安全危機決策模式（Critical Decision-Making Model）²係由美國警政首長研究論壇（The Police Executive Research Forum，簡寫為 PERF）費時兩年研發，參考反恐特警隊危機決策模式與英國警察「全國性決策模式 National Decision Model」。於 2015 年 10 月編輯發表「整合溝通評估與戰術／化解危機事件之訓練指導」（Integrating Communications, Assessment, and Tactics / A Training Guide for Defusing Critical Incidents）一書所提供之「警察勤務安全危機決策模式」（CDM），簡稱「CDM 模式」（官政哲，2017）。

三、警察勤務安全危機決策模式目的

警察勤務安全危機決策模式（Critical Decision-Making Model），簡稱 CDM 模式。「危機決策模式」係以風險管理理念為基礎，透過改變員警訓練模式，培養系統性之決策

² “Critical Decision-Making Model”直譯應為「關鍵決策模式」，在此處基於與警察危機應變訓練教育融合，均翻譯為「危機決策模式」，特此說明。

思考習慣，建構有系統的情資蒐集與風險評估及決策思維程序，研擬適當行動方案，選擇與執行正確行動方案的參考架構。透過「危機決策模式」持續之教育訓練，建構勤務安全之正確危機決策思維程序之習慣，改進警察訓練與勤務執行方式，逐步建立合乎警察專業執法與理性思維之正確的勤務安全決策程序與執法模式（官政哲，2017）。警察勤務安全危機決策模式之目的在於促進維護警察與民眾之安全，提供警察人員更多的工具與技術選項，能夠以安全有效步驟與手段，處理所面臨之各項不同的勤務危機狀況。包括涉及強制性武力使用的各種危機狀況與情境。以保障警察與民眾安全，形塑有尊嚴的警察專業執法形象與建立民眾信賴的安全執法環境（官政哲，2017）。

四、反恐特警隊之「OODA」危機決策模式（快速戰鬥循環決策模式）

1950 年代，美國空軍上校 John Boyd 基於遂行戰鬥任務需要，開發「OODA」快速戰鬥決策模式。反恐特警隊等專業警察戰術部隊也引用「OODA」快速戰鬥決策模式於遂行戰鬥任務，成為數十年來成功運用的戰鬥決策模式，也成為警察執行勤務之基本危機決策模式（官政哲，2017）。所謂「OODA」快速戰鬥循環決策模式，係指反恐特警（SWAT）³等警察戰術部隊在遂行戰鬥任務時必須遵循「觀察（Observation）、引導（Orient）、決策（Decision）、

³ S.W.A.T.原始名稱Special Weapons Attack Team，後來警方為避免此名稱具有暴力色彩，更改為Special Weapons And Tactics，意即「特殊裝備和戰術部隊」或反恐特警組。

行動（Action）」等 4 個步驟的縮寫。對一個參加空對空戰役的飛行員來說，它意味著「殺人還是被殺」。反恐特警隊執行任務前，必需要搜集與分析所面臨狀況之相關情資，透過風險與威脅評估程序，考慮所有之任何可能意外情況，藉以律定可行的行動方案後，才決定採取最適當行動並審視行動結果。此即「OODA 循環決策模式」之運用。

「觀察、引導、決策、行動」四個步驟之 OODA 循環決策模式，也是關鍵性思考與決策過程。促使反恐特警隊等專業警察戰術部隊得以安全執行各類複雜與高風險的艱困任務。此一關鍵思維程序既能有效適用於反恐特警隊等專業戰術單位，應也可以提供所有巡邏員警執行任務時運用，以減少勤務風險與提高現場危機應變能力(官政哲，2017)。

五、「警察勤務安全危機決策模式」（CDM）內涵、程序及步驟

係參考英國警察「全國性決策模式 National Decision Model」發展而來。「危機決策模式」與「全國性決策模式（National Decision Model）」都是基於風險管理概念為基礎之相同邏輯，以道德倫理為決策思維的核心，配合五項決策程序與步驟所構成。透過此一思維程序，可協助警察人員面對任何高風險任務狀況時，均能夠以冷靜理性的態度，採取有效與安全之處理方案，遂行各項任務。

五項決策程序及步驟如下，值得作為後續勤務決策之程序步驟與勤務流程，包括（PERF, 2016; 官政哲，2017）⁴：

⁴ 此五個基本步驟，它是一個循環過程，而不是一個線性流程。各項步驟流程可以視狀況機動彈性調整與相互替換。如已採取預定之行動步驟後，發現該行動沒有預期解決問題的情

（一）步驟一：蒐集與分析情資（Collect information）

蒐集與分析情資是勤務起點，也是持續性流程，從接受任務到完成任務，甚至包括結束任務與完成任務，撰寫結案報告時，仍應持續進行此一流程，並將任何經驗與教訓回饋應用於未來後續之相關情況或任務中。

（二）步驟二：評估風險威脅狀況（Assess situation, threats, and risks）

評估風險威脅狀況時，員警應即評估分析所蒐集到的任何相關訊息與現場狀況，特別是涉及對於員警或民眾安全之所有可能造成安全威脅之任何狀況。

（三）步驟三：考量警察政策規範與職權限制（Consider police powers & agency policy）

這是一個相對簡單，但卻至關重要的步驟。員警應該自我檢視：

1. 這是警察職權該管的事嗎？我對此有什麼法律權限或責任？
2. 根據法律，我可以依法律職權立即採取行動嗎？
3. 現行警察政策與規範要求應該如何處置？
4. 如何正確處理此一事件，才能符合政策規範？
5. 應否採取強制力或採取較舒緩冷卻之降級策略？
6. 有無管轄權問題或應通報其他機構的互助協議事項？
7. 行動之前，是否還有其他需要再考量與評估問題？

況，即可重新回復或啟動另一步驟之流程。隨著情況的變化，可以根據需要改變任何步驟與流程。稱之為「旋轉車輪模式」（spinning the wheel）（PERF, 2016；官政哲，2017）。

（四）步驟四：確定選項並決定最佳行動方案（**Identify options & determine best course of action**）

在此步驟中，員警應評估限縮選項並選擇最合適的行動方案。員警應該作如下之自我檢視：

1. 試圖實現任務目標是什麼？我能有什麼選擇方案？
2. 每個選項方案之配套措施或權變措施是什麼？
3. 我必須即時採取行動嗎？還是須再耐心等待適當時機？
4. 我已擁有行動所需要的所有情資信息與應勤裝備嗎？
5. 必要時應重新調整戰術與取得更安全位置或採取降低或舒緩策略。
6. 經審慎考慮與選擇後，員警應選擇符合比例原則之最佳行動方案。

審慎評估現場情況，等待時機或蒐集更多資訊可能是最好的選擇，應本著同理心與耐心，利用溝通與談判方式，永遠是最重要的選項考量與有效之關鍵策略。

（五）步驟五：採取行動／持續審視狀況與再評估（**Act, review, & re-assess**）

員警如已決定採取行動，但仍然需要持續評估行動方案是否具有預期的效果。

1. 如果行動已有效果，仍應檢視「還有什麼需再考慮或尚應注意事項？」
2. 學到什麼教訓？當再面臨類似情況時，如何能更順利的解決問題？

3. 如果情況仍未能解決，應重新回復蒐集更多情資的先期步驟，並重新評估威脅與風險情境或再考慮其他選項。

六、孟菲斯模式與降階策略

警察在執行勤務的過程中，不免會碰到精神疾病患者或暴力傾向者，此等狀況對警察的生命安全造成極大的風險，警察因此重傷更是時有所聞，如鐵路警察嘉義路段曾有員警剛就職時，接獲北上列車長通報有乘客搭霸王車，而因經驗不足遭該名乘客刺死，因此，接觸應對精神疾患或暴力傾向者的高風險情境，已成為警察最大的威脅與挑戰之一。如何學習正確有效應對與處理危機，已是所有警察人員的最重要課題！謹介紹如何面對與安全處遇精神疾患者，及暴力嫌犯之孟菲斯模式與降階策略模式，提供同仁參考（官政哲，2021；參考資料：LAW and ORDER, August 2003, www.lawandordermag.com。）。

（一）孟菲斯模式

孟菲斯模式，也稱危機干預小組模式（Crisis Intervention Teams, CIT），是1980年末期所發展出來，處理精神健康危機的應變模式，已成為執法機構應對精神健康危機的一個全方位策略。危機干預小組就是運用心理危機的干預策略，針對處理面臨困境或挫折的心理疾患者，採取緊急應對的方法，以解除蓄意自傷、自殺或意外傷害，或對家庭、婚姻等之危機情況。心理危機干預的主要目的在於避免自傷或傷及他人，並恢復其心理平衡與動力。

1. 成立危機干預小組

配合成立危機干預小組，需甄選志願之執法人員，並參與 40 小時之危機處理專門訓練，學習基本臨床知識與培養危機辨識及處理能力。

2. 培訓對精障者之辨識能力的臨床知識

危機干預小組成員需能從目擊者的情資，與第一手觀察中辨識精神分裂症、躁鬱症、發展障礙、藥癮之患者的行為與言語特徵，並能運用不同的溝通方法。培訓講師來自精神健康服務機構（如醫師、社工師或心理師）、法律專家、公民組織與受治療中的精神病患等。

3. 降低衝突的語言技巧及轉介治療程序

培訓課程主要包括認識與實習運用適當的「降低衝突的語言技巧（verbal de-escalation skills）」，以有效控制現場的緊張壓力情境，減低誤判情勢的風險。危機干預小組培訓也教導員警能將有醫療需求的精神病患（非犯罪嫌犯），從司法程序中轉向分流至社區醫療機構之作業程序，以為問題找到真正的解決方法。

（二）降階策略模式

降階策略模式是衝突管理的危機處理模式之一，特別是運用於專業執法人員化解衝突（Conflict Resolution）的戰術性溝通技巧，使員警能策略性地減緩事件變化的速度，與控制危機情境的動態變化，掌握更多的時間、距離、空間與戰術靈活性，避免情況惡化，是降低或安

全解決危機情境的關鍵策略。

1. 降階策略關鍵技巧之一——同理心傾聽

危機專家強調以同理心傾聽的重要性，應試圖瞭解對象來自何處。並學習運用同理心的傾聽技巧，緩解與降低危機的情境。同理心傾聽的 5 個關鍵步驟有：

（1）專心與關注的傾聽

任何人受到關注時，就會感受到被認可的感覺，讓人有受重視的感覺；反之亦然，如讓人覺得自己不受重視，可能就會以更極端方式或以高調的行為表現，試圖引起關注。讓人受到注意不僅是表現「我正在傾聽」，在文化習慣上，更是要以眼神注視著對象，適當以眼神表意交流，並專注傾聽。警察透過真正的傾聽，並透過肢體語言與言語傳達關切的訊息，將可以消除過度緊張與壓力的情況。

（2）不先入為主與主觀判斷

如果對象說：「下水道正在和我說話」，警察或許會直覺與主觀的反應，認為這個人可能是有精神病了！由於這種歧視態度與反應，尤其是口頭表達，這將使得對象更覺得沮喪。即使沒有大聲說出來，但這種態度也可能透過肢體語言傳達出來。如果對象是精神病患者，以非語言的溝通可能更有效。因此，除注意所講的言詞內容外，還應確保肢體語言與語氣沒有先入為主與主觀判斷的態度。這將使對象更趨於冷靜與緩和平靜。

(3) 專注於對象的感受

如前面之示例，如果對象說：「下水道正在和我說話！」我們在回應其感覺可以說：「那一定很嚇人！」或是「告訴我感覺如何？」這並非心理治療觀點，但卻是一種方便的溝通治療方法。這可能會引起對象正面回應，因為其將知道警察正在試圖理解，對他所發生的事情與問題有興趣。

(4) 允許暫時性沉默

由於警察負責保護與服務民眾，因此警察在訊問時運用沉默的技巧是很自然，惟在街頭上利用沉默的技巧可能並不適宜，但警察總希望能迅速和平地處理危機事件，是以，有時讓彼此沉默片刻，反而會是讓壓力情境冷卻的最佳選擇。

(5) 澄清問題與訊息

當對象發表聲明或表達意見時，對象可能會認為警察已經知道他的意思，警察應再次透過詢問的方法，以確認對象所表達意見的真正意涵。

2. 降階策略關鍵技巧之二——控制情勢

在任何危機事件中，警察能否降低或惡化危機情境，最重要的關鍵是警察應避免自我情緒受到干擾或被激怒，保持理性自制能力，以及自我超越之專業態度。可採取之行動步驟：

(1) 預擬處理計畫腹案

在需要採取行動之前，應預擬行動計畫或腹

案，在發生危機之前做出的決定，總比在情緒爆發時做出的決定更合乎理性。預先考慮哪些是令人不安的事情，並提前練習處理這些問題。這稱為視覺化策略思考（Strategic Visualization），可以更有效地解決壓力，甚至危機的情境。

（2）運用團隊合作方式

應避免獨力應處危機情境，適當尋求支持與支援，並耐心等待後援人力到達。尋求支持與備援到達後，應與同僚理性討論與適切的分工處理，方能達成專業的處理水平，與理性合理的處理態度及目標。

（3）運用積極的自我對話

積極的自我交談反思是以積極的自我對話方式自我激勵，確實可以創造自信與冷靜理性的效果。如對自己說：「我曾受過訓練，我知道該怎麼做。」則會產生自信與積極正確的反應方式，並避免可能因缺乏自信而誤事。

（4）認知個人能力的限制

所有警務人員必須認知個人能力的極限，切勿逞個人英雄主義或貪功，發揮團隊合作會使情況更容易處理。如能交給更專業的人士接管處理，也可能是最適合的決定。

（5）討論與建議

發生重大事件後，務必與相關同事及團隊成員

或主管進行討論與檢討。透過討論不僅可以緩解壓力，也是思考與精進行動計畫的時機。檢討正確與更好的處理方式，將會有更圓滿的應對方式，有助於能以更理性方式處理危機事件。

七、精神健康危機之緊急照護模擬情境

現行《精神衛生法》第 32 條有關精神危機處理機制規定，警消機關於發現病人或有精神疾病之人「有傷害他人或自己或有傷害之虞者」，應通知當地主管機關，並視需要要求協助處理或共同處理；除法律另有規定外，應即護送前往就近適當醫療機構就醫。民眾發現前項之人時，應即通知當地警察機關或消防機關。此項規定之實務問題包括如何辨識「有精神疾病之人」？如何辨識有傷害他人或自己或有傷害之虞者？此外，醫療機構將病人適當處置後，應轉送至主管機關指定之精神醫療機構繼續接受治療；依規定送醫者，其身分經查明為病人時，當地主管機關應立即通知其家屬，並應協助其就醫（官政哲，2022）。實務慘痛案例警察辨識不足與強制手段，激化或刺激病人，導致激烈衝突或重大傷亡悲劇，如 2019 年的鐵路殺警案／2020 年警方遭襲擊案。現場危機處理才是關鍵！然而目前權責不明確才是關鍵亟待優先解決的問題，問題與執行方式均缺乏標準程序與指引？關鍵問題：警察應否介入精神危機處理？應有替代方案、減少警察介入機率、避免過度強勢或使用警械、加強員警訓練、整合溝通協調、尊重自主尊嚴權益、謹守人權保障、尊重患者與家屬意見等。英

國警察首長的警示：精神病者需要醫療照護／不是警察的手銬或槍械！（Need Help not Handcuff & Gun!）過度依賴警察介入，必將破壞精神醫療系統的健全發展！警察與精神健康服務合作方案（Police-Mental Health Collaboration）在國外行之有年，亟待引進實質探討，讓醫護、警察、社區等綜合協力應對。美國亞利桑那鳳凰城 911 報案分流，報案分流到精神危機應變中心，由專家接接手管理危機報案，轉介或派遣機動危機團隊到場，不直接指派員警立即到場處理，有安全風險再派員警到場協助。結合「同儕支持」與「開放式對話」取代警察回應處置危機。由精神醫護人員與警察協作共同處理危機事件替代警察應對之緊急照護方案，值得重視（官政哲，2022；李宗勳，2022）⁵。

陸、警察危機談判

談判是解決衝突、維持關係或建立合作架構的一種方式。它是一種技巧，也是一種思考方式。談判有廣義和狹義之分，廣義的係指一切的協商、商量、磋商等，都可視為談判；狹義的則指正式場合下的談判。談判總是以某種利益的滿足為目標，建立在人們需要的基礎上。談判具有一些要素，首先，它是兩方以上的交際活動，只有一方是無法進行談判活動的。其

⁵ 111年臺北市健康城市論壇，111年7月4日（星期一）下午假北市聯醫萬華辦公室11樓國際會議廳，由柯市長主持開幕，中央警察大學行政管理學系／李宗勳教授主持第一場次「如何打造一座安全又可靠的都市」。邀請內政部警政署/官政哲前副署長主講「精神健康危機之緊急照護」，實踐大學社會工作學系／石泐副教授與談，獲得「台灣健康城市聯盟」洪德仁前理事長、郭憲文秘書長之肯定及認同。

次談判是尋求建立或改善人們社會關係的行為，一切活動均是以社會關係為條件的。第三，談判是一種協調行為的過程，是尋找共同點的過程。最後，任何一種談判需考量參與者認為合適的時間和地點進行（劉必榮，1996）。

什麼是談判？廣義而言，談判實際就是各式各樣的接觸，當你和別人交換意見，希望滿足自己的需要，並獲得對方的同意，這就是談判。在廣義定義下，我們每天都在不停與社會談判，例如買房子、買車與推銷員殺價、和小孩討論零用錢數目、對子女教育方式等。換言之，生存就是與社會談判，每一項交流活動或多或少，都含有某種程度之談判要素（Bazerman & Neaale, 1992; 朱愛群，2015）。

其次，就狹義而言，談判的定義是，在兩個或兩個以上的團體或個人之間，解決衝突的過程，經由談判而願意調整。談判被認為是一個持續的過程，在這期間，讓立場不一定相同的人，一同努力達成共識（李宗勳，2016）。

一、談判前的準備

談判前必須有所準備，準備階段以七要素為主，包括利益、協議方案、替代方案、公平合理性、溝通、關係、承諾（陳彥豪，張琦雅譯，2007；黃鈴媚，2001）。說明如下：

（一）利益（Interests）

利益是我們所需要或在意，甚至於害怕的事情。我們越事先想好我們的利益在哪裡，我們就越有可能獲得我們的利益。

（二）可能達成的協議（Options）

協議是可能達成的方案或是方案的一部分。方案準備得越多，在未來談判時就越能夠居上風。

（三）最佳退路（Alternative）

最佳退路就是替代方案。在未來談判時，無論是簽署一項方案或拒絕一項方案之前，一定要準備好我們還可以做到什麼。

（四）公平合理性（Legitimacy）

要能夠彼此公平對待，談判前就要準備好「外在標準」，包括了法律條文、前例與慣例、市場行情與同業價格、第三方的介入、專家學者的證言。

（五）溝通（Communication）

談判前的溝通準備指的是準備好未來在談判桌上要去聽什麼，也要準備好去說什麼。

（六）關係（Relationship）

談判前的關係是要準備好「人」的關係——過去我們所認識的談判對手，以及認識現在與未來的談判對手。

（七）承諾（Commitment）

談判前要準備好「明確而且具體可行的」承諾，以便在未來談判進行或結束時提出。

二、談判的基本原則

談判的基本原則，則有下列數項（詹中原，2004；劉必榮，1996）：

- (一) 應儘量擴大總體利益。
- (二) 應善於營造公開、公平、公正的競爭局面。
- (三) 應明確目標、並善於妥協。
- (四) 注重平等互利原則。
- (五) 重利益不重立場原則。
- (六) 堅持使用客觀標準原則。
- (七) 堅持把人與問題分開原則。
- (八) 提出對彼此有利的解決方案。
- (九) 注意科學與藝術結合。

三、談判的禁忌條件

有些議題或事項是沒有談判交換或協商的空間，這些危機處理談判的禁忌條件如下（張文瑞，2015；劉必榮，1996）：（一）武器彈藥爆裂物；（二）毒品；（三）交換人質；（四）釋放囚犯；（五）酒或含酒精飲料；（六）交通工具；（七）鎖匙或密碼；（八）其他。

四、危機處理的談判目標與技巧

警察危機談判具有一些特質，包含：可能使用武器、在高度危險中進行談判、僅能聚焦在歹徒的要求之一種選項上、籠罩著緊張的情緒、保住面子變成重大議題、缺乏完整資訊、不易研擬詳細的執行計畫、人質經常是警匪談判主要的議題，以及救援企圖自殺或圍困事件的當事人亦需談判技巧（張文瑞，2004：16；李宗勳，2016）。危機處理階段的談判目標與所需技巧如表 1 所示：

表 1 危機處理階段的談判目標與技巧

階段	目標	技巧
危機初階段（爆發期）	建立關係 互信 安全 發洩情緒 評估問題	積極傾聽技巧 情緒歸類 簡述語意 情報蒐集技巧 溝通技巧
談判階段（擴散期）	商討問題 預判結果 達成協議 規劃替代行動方案	積極傾聽技巧 開放式提問 問題導向提問 表達技巧 說服技巧 談判技巧

資料來源：修改自張文瑞，2004：238。

柒、警察危機處理之應用：以處理聚眾活動為例

根據內政部警政署統計，2009 年至 2019 年集會遊行發生件數以 2018 年 27,134 件最多（當年舉行 2018 年九合一地方公職人員選舉及 10 案全國性公投），2014 年 14,751 件次之（當年舉行 2014 年九合一地方公職人員選舉，且 3 月發生太陽花學運）。

當聚眾活動發生時，警察機關需調派警力前往現場維持秩序，且聚眾人數越多，對社會公共秩序及周邊交通造成衝擊亦愈大，必須調派更多的警力執勤。根據內政部警政署統計，2020 年參與聚眾人數約為 1,579,477 人，出勤警力數即達 187,804 人

次，是以聚眾活動越頻繁，所耗費的社會成本越高。

警察處理聚眾活動的策略，係決定於警察、政治權威當局及示威遊行者三方面的互動結果，且可將警察處理聚眾活動的策略再細分為 4 種類型（Fillieule, Oliver, & Fabien Jobard, 1998, 88-89）：

- 一、類型 A：和平的示威遊行。示威遊行的行動與警察採取的處理策略均是和平的，且雙方保持相互合作的態度。
- 二、類型 B：無法容忍的示威遊行。示威遊行的行動雖是和平的，且與警方保持合作的態度，但由於此類示威遊行的行動是政府所無法容忍的，所以警察必須採取強勢的作為處置。
- 三、類型 C：柔性處理示威遊行。示威遊行的行動雖是暴力的，但警察為減少社會及私人財產的損失，而採取柔性處置作為。
- 四、類型 D：危機處理的示威遊行。示威遊行是暴力的，警察為防止暴力衝突擴大而採取強勢的處置作為，且視此示威遊行為一種危機來處理。

表 2 警察處理聚眾活動的策略類型

		警察處理聚眾活動之策略	
		和平／柔性	強制力／強勢作為
示威遊行的活動	和平	類型 A： 和平示威遊行	類型 B： 無法容忍的示威遊行
	暴力	類型 C： 柔性處理的示威遊行	類型 D： 危機處理的示威遊行

資料來源：Fillieule, Oliver, & Fabien Jobard, 1998: 89.

為了有效因應日益頻繁的群眾活動，從危機處理階段的角度來看，警察人員相關處理的重點如下所示（朱金池，2015：55-58、64、73、152-156）：

警察處理聚眾活動之流程，係以情報蒐集及風險評估為最先之作為，接著必須針對有高度危險風險之聚眾活動，加以疏處與約制，防範於未然。在聚眾活動的醞釀或申請階段，警察應主動與聚眾活動之申請人或帶領人接觸，進行協助調處、溝通疏導，以及警告約制等前置作業。所謂的協助調處，是指警察以「服務」為取向，對於因自身權益受損而走上街頭의弱勢群眾，應協助其與業務主管部門進行調處之意。後者溝通疏導的作法，是警察針對民眾合法申請或尚未確定有非法舉行聚眾活動之籌辦前，事先主動與負責人或主要之策劃者溝通指導舉辦事宜，並疏導依法舉行之意。最後，為防止活動策劃者或參與者意圖變質舉行，而發生影響公共秩序與社會安全之事故。警告約制的作法，係指警方已掌握聚眾活動策動者有非法舉行之若干跡象後，明示其警察機關將落實執行《集會遊行法》及相關法律，以示維護公共秩序之決心與作法。

捌、個案討論

【案例一】執行定點守望勤務

一、背景說明

為防制飊車活動，警察局訂有「便衣偵防車錄影（照相）之隱性勤務」，可於非假日執行，以便查抄飊車族車牌建立資料。假如您是交通分隊長，帶領著警員、替代役

男，3 人著便衣執行定點守望勤務，將偵防車停於郊外路邊；晚上 9 時許，替代役男拿著相機朝經過之機車以閃光燈拍照，約 15 分鐘後，有一機車駕駛人甲帶領著 5 輛機車共 10 名年輕人，手拿棍棒來勢洶洶的到達執勤現場。路旁有幾位行人拿出手機，將過程拍下準備傳到網路上。

二、討論問題

- (一) 請問本事件中如何做好有效的危機處理？
- (二) 請問在當下您可以如何進行危機談判？
- (三) 本事件中，警方如何進行危機新聞處理？

三、討論參考資料

交通分隊長要指揮警員、替代役男保持警戒並參考下列方案緊急反應處置：

- (一) 保持高度警戒。
- (二) 通報勤務指揮中心。
- (三) 表明身分大聲斥責。
- (四) 合理使用警械，必要時對空鳴槍並喝令全部趴下。

【案例二】評估抗議者之情緒與對應處置

一、背景說明（虛擬案例）

A 部在體育館舉行「愛與關懷」就業博覽會，行政院院長親臨會場，活動過程中有 1 位女性的失業民眾在會場喧嘩，該位婦人大聲抱怨：「音樂太吵、怎麼找工作？」同時也批評：「滿場都是爛工作、找不到一個適合的工作。」情緒非常激動，並且直接衝向舞臺、貴賓區，坐在登臺的

階梯上，拒絕離開，有影響院長致詞且有安全之虞，而現場有各家媒體報導及採訪。

二、討論問題

- (一) 請問本事件中如何做好有效的危機處理？
- (二) 從危機處理階段來看，有效疏處本次不滿的抗爭事件之方案有哪些？
- (三) 本事件中，警方如何進行危機新聞處理？

三、討論參考資料

評估抗議者情緒之發展階段與對應處置，有效疏處本次不滿的抗爭事件之腹案如下：

- (一) 大聲抱怨與批評：評估其有不滿情緒。

對應處置：主辦單位指派專人服務，先將音樂音量降低，安靜地聽取其建議；陪同其至任一廠商就業攤位，以其徵求職位探究抗議者之學經歷背景，再以其學經歷尋找適切之廠商、職位。

- (二) 不接受安撫、情緒激動：評估其希望被主辦單位重視而未被重視。

對應處置：如前項處置；如不能奏效，主辦單位應以「虛心就教」心態，告知「相信有許多人與您有一樣的想法」，「我們希望能聽取您的意見」，邀請其上臺發表或至廠商接待區表述意見。

- (三) 直接衝向舞臺、貴賓區：評估其欲對公眾發表意見、取得認同。

對應處置：主辦單位指派專人詢問，是否接受即席訪問、

公開陳述個人對於「就業博覽會」不滿意見，並由主持人接受其不滿意見，承諾做為改善的目標。

- (四) 坐在登臺的階梯上，拒絕離開：評估其欲對公眾發表意見、但又怯場。

對應處置：主辦單位指派專人詢問，是否想上臺發表意見？或是在場陳述個人對於「就業博覽會」不滿意見，並由主辦單位幹部接受其不滿意見，承諾做為改善的目標。

- (五) 寄發存證信函來追究責：評估其不滿情緒已轉移、但有再發生之可能。

對應處置：告知當日因未能聽取其建議事項深感遺憾，將就其信函內容逐項回復，若有不當（妥）之處，並依法追究相關人員之疏失責任。

- (六) 其他：如經情資研判，將有抗爭者到場，可考量預置外型更為慍悍之「偽抗爭者」（內應），在初期附和抗爭者，在後期強勢引導抗爭議題、方向等，再轉為理性抗議、和平解決。

【案例三】警察執法之行政裁量

一、背景說明（虛擬案例）

2009 年 1 名婦人在 B 地挖取價值 2 塊錢，由市公所栽種之菊花，執勤員警依竊盜罪逮捕嫌疑犯，引起媒體大幅報導，考驗警察危機處理能力。

由此案例可知，警察在執法時，除確實遵守相關法律、行政規定外，同時也應善用行政裁量權，以兼顧法理情。當能夠以糾正或勸導方式替代處罰即達成行政目的，除可符合對民眾權益影響最小的比例原則外，也可避免浪費行政資源。今巡邏員警取締利用道路為工作場所的案件時，年逾八旬的老婦人在初犯情況下，是否宜以勸導促其離開？另一高中生無照駕駛汽車，遭攔查後低聲下氣向警察求情網開一面，警察當如何處理？

二、討論問題

（一）請問取締利用道路為工作場所案例，如何執法方謂妥適？

道路擺攤違規情節輕微，且攤販中不乏因中年失業、家庭經濟拮据，缺乏謀生能力之人，這些人之處境警方亦深感同情，因此對於主動發現或經民眾檢舉妨礙交通之違規攤販，基於人道考量，在能解決妨礙交通問題之前提下，警察同仁可優先以勸導方式代替舉發來執行。

對於屢勸不聽或已嚴重妨礙道路通行而拒不改善者，基於保障合法、取締非法之原則，在維護大多數用路人（車）權益為優先考量下，警察需依法執行。另請違規攤販配合縣（市）政府管理政策，尋覓合適營業處所，勿違規擺攤影響用路人權益。

（二）請問取締無照駕駛汽車案例，如何執法方謂妥適？

無照駕駛汽機車係重大危害交通秩序行為，員警執行取締勤務，應嚴正執法，確實遵守相關法律及作業規

定，而不流於虛應故事，發生濫用行政裁量權的弊端。

（三）上述兩案例如有媒體刻意渲染警察執法不公且網路聲量漸高時，警方當如何應處此一危機？

現今民意高漲，電子傳媒發達，只要警察稍有執法不公或偏袒，即會引起媒體報導，造成警察形象受損，故警察不可因心生同情而徇私枉法，應綜合審酌行為人違規事實及相關資訊，依法律規定確實執行。

倘若引發媒體負面報導，應指定專責人員於第一時間迅速回應，控制事態發展，使其不擴大、不升級、不蔓延。與新聞媒體真誠溝通，釐清案件爭點，對警察機關作為精要論述，消除民眾對警察不當執法之負面觀感，並尋求社會大眾認同，以有效避免負面輿情延燒。

三、討論參考資料

- （一）《道路交通管理處罰條例》第 82 條規定：「利用道路為工作場所，處行為人或其雇主新臺幣一千二百元以上二千四百元以下罰鍰。」
- （二）《道路交通管理處罰條例》第 21 條規定：「未領有駕駛執照駕駛小型車或機車，汽車駕駛人處新臺幣六千元以上一萬二千元以下罰鍰。」
- （三）《行政罰法》第 19 條規定：「違反行政法上義務應受法定最高額新臺幣三千元以下罰鍰之處罰，其情節輕微，認以不處罰為適當者，得免予處罰」。
- （四）《違反道路管理事件統一裁罰基準及處理細則》第 12 條第 1 項規定：「行為人有下列情形之一，而未嚴重

危害交通安全、秩序，且情節輕微，以不舉發為適當者，交通勤務警察或依法令執行交通稽查任務人員得對其施以勸導，免予舉發（各款規定略）。」

- （五）警察行政裁量與警察目的：合乎警察目的（保障人權、維持社會秩序等）是警察行政裁量的界限。

【案例四】針對網路惡意攻擊措施（漁船漁民遭外國公務船射殺案）

一、背景說明

某年在○○海峽的專屬經濟海域重疊區域上，C 國公務船與臺灣漁船發生衝突事件，造成船上漁民死亡。因國人大量登入海巡機關網站查詢案件進度，造成設備及裝置過載，後續改變網站讀取方式、壓力測試及同一 IP 對網站連線數過多即阻斷，防止同時間多人連線及 DDoS 攻擊。

二、討論問題

- （一）請問本事件中如何做好有效的危機處理？
- （二）從危機處理階段來看，有效預防或解決之方案有哪些？
- （三）本事件中，海巡機關如何進行危機新聞處理？

三、討論參考資料

- （一）機關單位常面臨設備及裝備攻擊方式，臚列如下：

1. 漏洞攻擊

只要機關設備和裝置其中任何一個含有漏洞，就可能讓整個系統暴露於攻擊風險當中。而這正是 Stuxnet 攻擊事件所發生的情況。

2. 植入惡意程式

知名的 Triton 木馬程式，就是專門攻擊安全控制系統，它甚至可讓整個機關停擺。

3. 阻斷服務（DoS）與分散式阻斷服務（DDoS）攻擊

DoS 是一種專為癱瘓某個網路、裝置或資源的一種攻擊。DDoS 屬於 DoS 攻擊的一種，但採用的是大量遭到入侵的裝置，也就是殭屍網路（Botnet）來攻擊某個目標系統以讓其網路或處理器忙到癱瘓。

4. 中間人（MitM）攻擊

所謂的「中間人」（MitM）攻擊，是指歹徒駭入了某企業的通訊管道。

5. 暗中監視與竊取資訊

駭客也可以採用一種更低調的作法，那就是暗中監視系統並竊取資訊。

6. 裝置遭駭

儘管機關內外連網裝置的數量眾多，但這並不影響個別裝置對整體資安的重要性。

（二）資通安全防護效益

1. 數位時代的資料迅速成長，資料保護顯得越來越重要，為了將防護措施佈局妥當，避免因天然災害、機器故障、或是非法使用與破壞行為等因素所造成的資訊系統事件，必須有相對應的資安防護措施，將影響降至最低。

2. 同時，在個資法規範中，對於防止個人資料被竊取、

竄改、毀損、滅失或洩漏等都有明確規範，必須遵循法規並提出相關應變政策，包括駭客攻防與惡意程式威脅、防治資料外洩、系統與平臺安全、網路安全、資安設備使用與個人資料保護等都是 IT 每天要面對的挑戰。透過安全資訊公司的網路與資訊安全解決方案，可以滿足全面性的資安需求，讓 IT 人員高枕無憂。

【案例五】應處「撞船事件」案例教育

一、背景說明

2019 年 D 國艦艇接獲漁船通報，於富貴角西北方 40 浬處有大陸籍漁船，請前往應處。

D 國艦艇抵達現場後，發現該大陸籍漁船右船艙有明顯碰撞痕跡，疑似為日前蓄意碰撞之陸船，第一時間即以水砲嘗試使該船停船接受調查，並回報勤指中心；惟該船拒不停航，立即通報鄰近海巡隊，派艇協助攔查應處，後續雖成功登檢查察，並以優勢警力控制人船，但於陸船機械異常派員檢修之際，因一時疏忽而使船長有機可趁破壞船舶，致船舶大量進水後順勢宣布棄船。

二、討論問題

- （一）請問本事件中如何做好有效的危機處理？
- （二）從危機處理階段來看，有效預防或解決之方案有哪些？
- （三）本事件中，海巡如何進行危機新聞處理？

三、討論參考資料

（一）落實通報聯繫機制

利用內部集會或勤前教育時機，宣達一線同仁遇案應詢三線系統回報機制，採「邊處置邊通報」方式，盡速回報現場狀況，俾由上級統一指揮調度各隊艦船艇支援協處。

（二）強化登檢教育訓練

教育訓練為一切工作的先決條件，平常即應利用常訓及各項集會時機，透過術科訓練、觀念宣導，增強同仁登檢、查艙、場面控制等執勤技巧，尤其於帶案陸船時，應優先控制船長及其他幹部，並以優勢警力全程監控，降低風險。

（三）事先律定任務分工

海上巡邏勤務人員應於勤前勤教時律定登檢小組之工作分配，俾利登檢後能迅速各司其職，以最短時間控制人員，並應優先控制船長及輪機長，全程隔離監控，以利圓滿達成任務。

（四）優勢警力攔截圍捕

越界陸船為避免重罰，抵抗手段越來越激烈，為保人安、船安，執行陸船帶案遇反抗時，應立即回報請求調度鄰近海巡隊協助應處或預置兵力於預定航線進行攔察，以優勢執勤能量登檢帶案，降低強靠發生碰撞之風險。

【案例六】獲救傷者要再衝入火場的事件排處

一、背景說明

某社區一處四層樓公寓，5 樓頂樓加蓋鐵皮屋於晚間 10 時發生大火，消防人員到達後火舌已竄出，濃煙密布，消防人員布多條水線搶救，據里長表示 4、5 兩層樓為一家人。因為 4 樓沒有火煙，消防人員抵達現場已緊急救出住在 4 樓的一對老夫婦，5 樓起火點前後都有鐵窗封死，逃生路線受阻。住在 4 樓的老父親被救出後，仍奮力要衝進火場救愛女；附近民眾擔心自己住家被波及，車子沒停穩也想衝進火場，並與現場消防同仁發生衝突。

二、討論問題

- （一）請問本事件中，消防局的標準作業程序如何因應？如何做好有效的危機處理？
- （二）如果你被指派化解老父親的情緒，當下可以如何進行危機談判？
- （三）本事件中，如何進行危機新聞處理？

三、討論參考資料

- （一）確認是不是風險轉變成的可預期危機
 - 1. 是否有標準作業程序，並依照標準作業程序辦理。獲救民眾不能再進入火場，要有一定範圍的封鎖線隔離周邊民眾等相關基本作為要確保完成。
 - 2. 以最糟糕的境況設想情況的發展（設想如果抓不住，他們真的衝進火場？是否需要請求支援？）；以最充足的資源因應情況的發展（快速尋求警力協助）。

（二）危機溝通及新聞發布作為需考慮

1. 表達對於家屬與鄰房民眾心急的同理心，但亦必須堅定表達堅持相關安全規範的必要性。
2. 是否同時啟動組織內部溝通系統，協助與外部組織及媒體進行溝通？
3. 是否需要主動公開危機事件處理細節？
4. 是否明確告知新聞媒體說明會的時間，有效規劃資訊與媒體應對的方案？
5. 確認先前提供之資料均完全正確，適時反駁錯誤資訊，並聚焦於自己組織的權責與所作所為。

【案例七】獲救家屬與義消同仁爭議之應對處置

一、背景說明

一名男子獨自攀登中央山脈南三段，途中因身體不適，兩度對外求援。第一次求救時，消防局派出 7 名搜救隊員順利尋獲；但他獲救後，疑似為了攻頂，擅自拔營不告而別；幾天後，該男子又再次求援，消防同仁雖覺得誇張，仍積極出動直升機救援。

面對不告而別又再次要求救援的質疑聲，女兒頻頻替父親抱不平，聲稱爸爸都待在原地從未拔營，反控搜救的義消先落跑，質疑搜救真相有出入。對此，當時找到該男子的義消相當氣憤，怒嗆「當面對質」。

二、討論問題

- (一) 請問本事件中，消防局的標準作業程序為何？如何梳理整起事件，準備危機處理？
- (二) 在危機處理階段，消防局會擬定哪些方案有效疏處家屬與義消同仁間之爭議，並避免衍生更多危機？
- (三) 整起事件如何進行危機新聞處理？

三、討論參考資料

- (一) 確認是不是風險轉變成的可預期危機：是否有標準作業程序，並依照標準作業程序辦理。
- (二) 快速蒐集出勤狀況資訊，完整整理事件紀錄，確認自己有沒有錯。如果沒錯，理直氣平，準備資料回應。
- (三) 危機溝通及新聞發布作為需考慮。
 - 1. 表達理解家屬的心情，並安撫義消同仁。堅定感謝義消同仁的協助付出，並以實際資料呈現具體作為。
 - 2. 啟動組織內部溝通系統，全權處理對外與媒體溝通事宜。
 - 3. 是否主動公開危機事件處理細節。
 - 4. 是否有明確告知新聞媒體說明會的時間，有效規劃資訊與媒體應對。
 - 5. 確認先前提供之資料均完全正確，適時反駁錯誤資訊，並聚焦於自己組織的權責與所作所為。

【案例八】民眾指責消防救災作為之應對處置

一、背景說明

國外市區發生大樓大火目前造成多人傷亡，消防單位正在進行火場調查時，該國媒體報導指稱，有目擊者和獲救傷者指責消防隊員未在第一時間有效救援。目擊者指稱，明明可以打破玻璃協助內部人員及時離開，但是，消防隊員只是消極的外面灑水，沒有馬上打破大樓玻璃；報導也指稱消防隊員進入這棟大樓，卻花了 40 分鐘才爬到第二層，導致大量人員罹難。該市消防局發言人解釋，因為大火引燃了周圍的汽車，且不遠處還有液化氣裝置，不宜貿然進入。也有報導指出：消防隊沒有指派配有載人平臺的雲梯車到場，30 分鐘後消防雲梯車到位後才救出一個被困者。消防局解釋因為大樓附近車輛擁塞，雲梯車無法及時趕到。

二、討論問題

- （一）請問本事件中如何做好有效的危機處理？本起危機事件是否違反了標準作業程序？從危機處理中學到哪些教訓？
- （二）從危機處理階段來看，有效預防或解決之方案有哪些？
- （三）本事件中，消防局如何進行危機新聞處理？

三、討論參考資料

- （一）確認是否為可預期危機：是否有標準作業程序，並依照標準作業程序辦理。
- （二）快速蒐集資訊，完整整理事件紀錄，確認自己有沒有錯。如果有錯，自知理虧，準備虛心認錯，找出錯誤環節，明確說明。

(三) 危機溝通及新聞發布作為需考慮

1. 是否同時有組織內部溝通系統協助，對外部組織與媒體進行溝通？
2. 是否主動公開危機事件處理細節。
3. 是否明確規劃記者會時間。相關記者會應分別完整說明事件經過、說明具體改善作為。各種可能被視為「藉口」的說法，要納入後續檢討相關作為，提出改善誠意。
4. 確認先前提供之資料均完全正確，適時反駁錯誤資訊，並聚焦於自己組織的權責與所作所為。

參考書目

- 卜正民（2003）。公共關係：政府公共議題決策管理。臺北：揚智。
- 于鳳娟譯（2009）。危機管理（*The crisis manager: Facing risk and responsibility*）（Otto Lerbinger 著）。臺北：五南。
- 王俊元（2013）。風險治理。許立一等合著，當代治理新趨勢。新北：國立空中大學，頁 323-356。
- 王俊元、朱金池（2013）。台灣 1987 年後民主警政的公共價值（Public Values of Democratic Policing in Taiwan [1987~]）。執法新知論衡，第 9 卷第 2 期，頁 83-103。
- 丘昌泰（2000）。災難管理學：地震篇。臺北：元照。
- 丘昌泰（2014）。危機管理：高考及格人員基礎訓練教材。臺北：國家文官學院。
- 朱金池（2015）。聚眾活動處理的政策管理。臺北：獨立作家。
- 朱愛群（2011）。政府風險管理與危機處理——實例系統分析。桃園：中央警察大學出版社。
- 李宗勳編著（2010）。警察危機應變與安全管理。桃園：中央警察大學出版。
- 李宗勳（2011）。安全管理。臺北：智勝。
- 李宗勳（2012）。提升風險與危機管理的公共整合能力之研究。研習論壇月刊，133，頁 7-12。
- 李宗勳（2016）。危機管理與談判。臺北：智勝。
- 李宗勳（2022）。災害心理、團體動力與災防整備之融合與加乘，2022 年 9 月 30 日「2022 年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會年會暨國際學術研討會」的 J3「危機管理與效能」場次發表。

- 李利國、黃淑敏譯（1995）。**當代新聞採訪與寫作**（Brian S.Brooks 等著）。臺北：周知文化。
- 李湧清（1987）。**台灣警察機關組織編制之研究**。桃園：中央警察大學出版社。
- 李震山（1994）。**警察任務法論**。高雄：登文書局。
- 李震山（1994）。對警察處分與裁量在內容上的要求。**警學叢刊**，第 25 卷第 1 期。
- 吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯編著（1996）。**行政學（二）**。新北：國立空中大學。
- 吳宜蓁、徐詠絮譯（2007）。**危機管理診斷手冊**（Mitroff, I. I. & Pearson, C. M. 著）。臺北：五南。
- 林麗珊（2003）。發展警政倫理學的意義。**警學叢刊**，第 34 卷第 1 期。
- 姚惠忠（2009）。**公共關係學：原理與實務**。臺北：五南。
- 明居正（1998a）。危機管理實務（上）。**人事月刊**，第 26 卷第 6 期，頁 12-14。
- 明居正（1998b）。危機管理實務（下）。**人事月刊**，第 27 卷第 1 期，頁 14-19。
- 官政哲（2017）。危機時刻關鍵決定勤務安全危機決策模式。**警光雜誌**，731 期，頁 54-61。
- 官政哲（2021）。警察勤務危機策略——孟菲斯模式與降階策略。**警光雜誌**，773 期，頁 36-42。
- 官政哲（2022）。精神健康危機之緊急照護。111 年臺北市健康城市論壇：111 年 7 月 4 日（一）假北市聯醫萬華辦公室 11 樓國際

- 會議廳舉辦。
- 陳明傳（2002）。**警察倫理之概論**。警政倫理學術研討會。桃園：中央警察大學。
- 許主冠（2009）。治安社區的下一步——公民統治的可能。行政院文化建設委員會臺灣社區通「社區特色專欄」，第 117 期。
- 張文瑞（2004）。**危機談判**。桃園：中央警察大學出版社。
- 張文瑞（2015）。**談判技巧、團隊分工與攻防**。法務部矯正署矯正科長研習班教材。
- 章光明（2006）。警察業務與警察功能。收錄於陳明傳等編著。**警察行政**，新北：國立空中大學。
- 翁萃芳（2002）。台灣地區警察人員的工作壓力。**警學叢刊**，第 32 卷第 5 期，頁 33-66。
- 黃富源、侯友宜（2002）。**談判與危機處理**。臺北：元照。
- 黃富源、侯友宜、李宗勳（2010）。**危機管理：99 年佐升正教材**。
- 黃煥德（1999）。**危機管理運用之研究——以警察機關為例**。中央警察大學警政研究所碩士論文。
- 黃鈴媚（2001）。**談判與協商**。臺北：五南。
- 詹中原（2004）。**危機管理：理論架構**。臺北：聯經。
- 賈樂吉（1993）。**從組織文化理論探討我國警察職業人格之研究——以宜蘭縣警察局為例**。中央警察大學警政研究所碩士論文。
- 熊鈍生主編（1979）。**辭海**。臺北：中華。
- 劉必榮（1996）。**談判聖經**。臺北：商周。
- 劉必榮（1997）。**談判**。臺北：時報。
- 陳彥豪，張琦雅譯（2007）。**談判學**。臺北：華泰文化。

- Bazerman, M. H. and Neale, M. A. (1992). *Negotiating Rationally*. Free Press.
- Blackley, D. C. (1994). Book Review, *Polymer latexes: preparation, characterization and applications*. Edited by E. S. Daniels, E. D. Sudol and M. S. El-Aasser. American Chemical Society, Washington, DC. 1992. *Polymer International, Volume 33*, Issue 1, 116.
- Cohen, H. (1984). *A Dilemma for Discretion in Police Ethics: Hard Choices in Law Enforcement*. New York, NY: John Jay University Press.
- Coombs, W. T. (2012). *Ongoing crisis communication: Planning, managing, and responding*. CA: Sage Publications.
- Cox, Steven M. (1997). *Police: Practices, perspectives, problems*. Allyn and Bacon.
- Cutter, S. L. (1996). Vulnerability to environmental hazards. *Process in human geography*, 20(4), 529-539.
- Cutter, S. L. (2003). The vulnerability of science of vulnerability. *Annals of the association of American geographers*, 93(1), 1-12.
- Cutter, S. L., Boruff, B. J., & Shirley, W. L. (2003). Social vulnerability to environmental hazards. *Social science quarterly*, 84(2), 242-260.
- Cutter, S. L., Mitchell, J. T., & Scott, M. S. (2000). Revealing the vulnerability of people and places: A case study of georgetown county, south Carolina. *Annals of the association of American geographers*, 90(4), 713-737.
- Davis, K. C. (1971). *Discretion Justice: A Preliminary Inquiry*. Chicago,

IL: University of Illinois Press.

Durant, W. (1955). *The Story of Philosophy-The Lives and Opinions of the Greater Philosophers*.

許大成、董昭輝、邱煥堂、李雲珍合譯，臺北：協志工業叢書出版社。

Fearn-Banks, M. (1996). *Crisis communication: A casebook approach*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Inc.

Federal Bureau of Investigation (1999). *Crisis negotiation*. Quantico, VA: Author.

Fillieule, Oliver & Fabien Jobard (1998). The policing of Protest in France: Toward a model of protest policing. In Porta, Donatella Della and Herbert Reiter, Editors. *Policing protest: The control of mass demonstrations in western democracies*. Minneapolis, MN.: The University of Minnesota Press.

Gary W. Noesner (1999). Negotiation concepts for commanders. *FBI Law enforcement bulletin*, pp. 7-9.

Goodman, D. J. (1998). *Enforcing Ethics-A Scenario-Based Workbook for Police and Corrections Recruits and Officers*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc.

Grosh, M. E. (2008). For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets. World Bank-free PDF.

Kovandzic, T.V., Sloan, J. J., & Vieraitis, L. M. (2004). “Striking out” as crime reduction policy: the impact of “three strikes” laws on crime rates in U.S. cities. *Justice Quarterly*, Vol. 21, Iss. 2.

LaGrange, R. L. (1997). *Policing American Society*. Chicago, IL:

- Nelson- Hall Inc.
- Lerbinger, O. (1997). *The crisis manager: Facing risk and responsibility*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- McEntire, A. David, Fuller, Christopher, Johnston, W. Chad, & Weber, Richard (2002). A comparison of disaster paradigms: The search for a holistic policy guide. *Public administration review*, 62(3), 267-281, May/ June.
- McMains, M. J. & Mullins, W. C. (1996). *Crisis negotiations: Managing incidents and hostage situations in law enforcement and corrections*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.
- Mileti, D. S. (2004). *Disasters by design: A reassessment of natural hazards in the United States*. Washington, D.C.: Joseph Henry Press.
- Moser, C. (2006). Asset-based approaches to poverty reduction in a globalized context. Global Economy and Development (Working Paper). DC: Brookings.
- Nudell, M. & Antokol, N. (1988). *In case of emergency: A handbook for effective emergency and crisis management*. Lexington, MA: Lexington Book.
- Nunamakerl, J. F., Weber, E. S., & Chen, M. (1989). Organizational crisis management system: Planning for intelligent action, *Journal of management information system*, 5(4), 7-23.
- Police Executive Research Forum (March 2016) Guiding Principles on Use of Force. [http://www.policeforum.org/assets/30%20guiding%](http://www.policeforum.org/assets/30%20guiding%20principles.pdf)



20principles.pdf

Police Executive Research Forum (October 2016). ICAT Integrating Communications, Assessment, and Tactics: A Training Guide for Defusing Critical Incidents. <http://www.policeforum.org/icat-training-guide>.

Souryal, S. S. (1998). *Ethics in Criminal Justice*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.

Sutherst, R. W., Maywald, G. F., & B. Russell, L. (2000). Estimating vulnerability under global change: Modular modelling of pests. *Agriculture ecosystems & environment*, 82, 303-319.

Swanson, C. R., Territo, L., & Taylor, R.W. (2001). *Police Administration: Structures, Processes, and Behavior, 5th ed.* Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc.

Ury, W. (1991). *Getting past no: Negotiating with difficult people*. New York, NY: Bantam Books.

Vinzant, J. C. & Grothers, L. (1998). *Street-Level Leadership: Discretion and legitimacy in Front-Line Public Service*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Wildavsky, A. B. (1988). Searching for safety. *Social philosophy & policy*. Cebter: Transaction Publishers.

Wilson, James Q. (1978). *Varieties of police behavior: The management of law and order in eight communities*. Cambridge. Massachusetts: Harvard University Press.

〈警察倫理與危機預防〉

長久以來，警察工作強調的兩大重點分別為績效與風紀，在致力於績效的提升與風紀的維護上，警察倫理都占有重要的地位，無論何者產生問題，都是單位的危機，故在對內管理或對外執法的工作倫理上，均需要基本的專業倫理認知，方能在對內紀律的遵守與對外執法的裁量之間，避免危機的發生。

一、倫理的內涵

哲學的範圍包括 5 種學問：邏輯學、美學、倫理學、政治學及形而上學（Durnat, 1955）。依據 Durnat 氏對倫理學之解釋，甚為簡單，即為「研究理想的行為」。學者林麗珊（2003）則指出：「倫理」意指人倫往來應遵守之理則。簡而言之，倫理是建立在人際互動的關係上，並進而形成共同依循的行為規範與準繩。

二、警察倫理的定義

早期警察倫理強調警察個人操守，例如：不遲到早退、不收賄賂、不貪污等，若能如此，則可算符合警察倫理的要求；然而，執法者在當今社會所遇到的狀況日趨複雜，故裁量權（discretion）的應用就成了警察倫理重要的一環，在這一領域中，除了具備警察的專業知識與技能，在比例原則的拿捏、程序正義的衡量，在在都是對警察工作的挑戰。學者陳明傳（2002）將「警察倫理」定義為警察系統中參與之人員維持正當關係的原理。這項定義的解釋如下：此系統中的參與者包括警察機關內之長官、部屬、同事等人員，以及警察機關以外之人民、民意代表、政府其他部門、政黨、利益團體、大眾傳播媒體等，如何與他們保持正當的關係，必然要有一套價值規範以為指引，這套價值規範就是警察倫理。

因此，警察倫理可區分為「警察機關內人際互動關係共同依循的行為規範與準繩」與「警察人員與非警察人員互動關係共同依循的行為規範與準繩」。

此外，美國警政學者 Swanson et al. (2001) 指出：應用倫理於警察工作的重要性在於倫理能幫助警察發展出合乎邏輯的途徑來做決定，而非以慣有思考方式；一個良好的倫理訓練背景能讓警察在關係到剝奪人民自由，有時甚至是生命權時，於複雜的道德判斷中找到引導。故在警察被給予極大且未能先行確認的裁量權時，警察單位有責任提供同仁們倫理的基本原則，以確保所做決定是公平且合法的。

三、警察對內管理的工作倫理

此部分又可分為管理上的工作倫理與操守上的工作倫理：在管理上的工作倫理，績效制度長期以來受到最多討論。績效制度的設計原本是為激勵警察為治安工作而努力，但實務上採用績效制度時，有時候卻發生了本末倒置的情況，即為求績效，輕忽警察工作的任務與目標，最後造成違反警察倫理狀況的發生。績效制度的負面作用，舉例而言，執法者為求辦案績效，不擇手段進行犯罪偵查工作或小案大辦等，間接地鼓勵警察人員重結果輕程序；操守上的工作倫理，則包含收受餽贈 (gratuities)、收取回扣 (kickbacks)、收受賄賂 (bribes)、對特定行業勒索 (extortion)、竊取犯罪現場物品等。

四、警察對外執法的工作倫理

在 90 年 12 月 14 日釋字第 535 號解釋出爐及《警察職權行使法》公布後，警察執法時擁有的權力與民眾保護個人隱私擁有

的權利有了較為明確的界定，臨檢、盤查、搜索、扣押均給予界定；然而，社會現象錯綜複雜，情勢變化萬千，法律制訂無法鉅細靡遺，故裁量權的行使便格外重要。學者李震山（1994）解釋警察裁量權為「係警察於其是否或如何行使權力之決定時，其本身的決定空間」，另李氏（1993）將裁量內容分為二，依序為「是否」採取處分與「如何」採取處分，前者為決定裁量，確定警察在該事件中有無裁量權，後者為選擇裁量，係就多種法定法律效果及方法中，擇其最適當者為之，但須合於行政目的。Vinzant & Grothers（1998）對裁量權的定義則是「在法律界限內得以自由決定的權力」。一旦裁量權產生並應用在警察實務工作上，就會如 Davis（1971）所言：「裁量意味著暴政或仁政，正義或非正義，合理或獨裁，二者之一。」。另外，警察假如完全依據法律條文執法（policing to the “letter” of the law），企圖將所有犯罪者的所有犯罪行為繩之以法，在實際執法時不可能達到，故警察會變通為執行法律的立法精神（policing in the “spirit” of the law），在法律條文是固定的，有時甚至是不明確的情況下，警察在裁量權的行使上到底是追求公平正義而不得不地選擇性執法（selective enforcement）或惡意歧視（discrimination），存乎一念之間。另使用非必要性武力，違反比例原則執法，或故意陷人於罪，均是違反執法倫理的行為。

五、警察倫理的實務操作

以下分為管理上的工作倫理、操守上的工作倫理、及對外執法的工作倫理 3 個層面討論。

（一）管理上的工作倫理

警察工作的目的是提供人民最佳權益保障的服務，而非為了單位與個人的績效。如果僅強調績效而不重視執法倫理，警察設計陷阱入人於罪（entrapment），例如：鼓勵他人購買毒品既遂後逮捕吸毒者，將說謊當成辦案技巧的合理化心態，以銀行名義發函告知通緝犯領取獎金的誘捕行為，此等偏差的執法行為將難以遏止。執法者應有的認知是：執法工作不應創造犯罪（creating crime），犯罪預防較犯罪偵查更為重要，意即建立健全犯罪預防體系，將民眾受害情況減到最低，才是執法者首要之務。

（二）操守上的工作倫理

依據 Goodman（1998）的警察守則，警察人員要先問自己 4 個問題：

1. 為什麼這個人會提供此項福利於我？
2. 是不是因為我是警察才會提供我此項福利？
3. 假如我不是警察，會不會被提供此種福利？
4. 就倫理上而言，我該如何做？

假如不具有警察身分就不會有此項福利時，顯然提供者是給這種職位的人特殊待遇，在倫理上是否合乎社會期待警察應扮演的角色？如此問題便能釐清警察身份應有的堅持。在警察的養成教育或職前教育訓練中，法學專業、體技及執法倫理是三大領域，榮譽感的培養則是警察倫理的重要內涵，此種精神也是前述第 4 點「就倫理上而言，我該如何做？」的重要判斷依據。

美國警政學者 Souryal (1998) 對警察單位處理風紀問題有深刻的描述並曾言:雖然有無以數計的執法手冊、政策及方法用以嚇阻警察貪污，此種努力的成功機率卻極小。很明顯地，這些努力的焦點全放在行政技術（administrative techniques）上，從設計監測貪污程度的指標，決定貪污的程度，發展反貪污的政策，強化內部調查部門，到提升紀律方案，這些方法在警察人員心目中總被認為是一時的作為（flurry of activities）。沒有人天生就會貪污，警察是從他們的工作上學到如何貪污，假設理性選擇存在於警察人員中，為何採取的方法及懲罰嚇阻不了貪污？在現實世界中，有貪污的警察不會輕易的受到嚇阻而停止貪污，一個真正有效的策略是去提升對倫理的認知、對單位具有強烈的榮譽感、及建立廉潔的工作環境。總而言之，就是警察對榮譽的高度重视，組織成員不會、也不願意為個人私利出賣警察團隊的榮譽。要達到此目標，警政領導者可採取的作為包括：

1. 在正式及非正式場合均宣導對倫理的認知；
2. 對同仁的獎勵、升遷、勤務派遣要避免干涉，建立公平的制度；
3. 廣開接受意見大門，暢通溝通管道；
4. 建立單位正確價值與合作氣氛的次文化；
5. 對誠實、公平、正義等價值有機會即施以案例教育；
6. 討論貪污議題，公開貪污行為並加以懲罰，獎勵堅持倫理的同仁。

雖然這些作為不會在短期內奏效，但長期努力下，可以建立單位廉潔的文化。

（三）對外執法的工作倫理

警察在街頭執法時，有時就是扮演著法官的角色；因此，警察應充分瞭解人民在法律規定內具有的權利，且警察工作就是盡其所能地保障民眾的這些權利，執法時忠實地遵守國家法律與單位規定，沒有偏好（favoritism）與偏見（bias）。

在裁量權的討論上，司馬遷《史記·高祖本紀》中記載漢高祖劉邦約法三章的歷史：為了安定民心，劉邦攻進秦朝首都咸陽時宣布：「廢除秦朝的嚴刑苛法，現在約定三條法律：殺人者要償命，傷人者要抵罪，盜竊者要懲罰！」這就是有名的「殺人者死、傷人及盜抵罪」約法三章治天下的故事。

「約法三章」的內涵指大家遵守幾條簡明的條款，沒有例外，就會達到大眾都期待的公平正義。但現實上，公平正義與一視同仁卻存在著區別，故之後因考量未成年人及心智殘障者，有了例外減刑或免除刑罰規定，再進一步發展，基於義憤或其情可憫者亦列入減免刑期考量。有了此種裁量的考量後，廣泛的裁量項目造成律師協助加害人鑽法律漏洞（loophole）的不公平現象，導致犯罪嚇阻力量降低。故美國在 1994 年起，聯邦政府及 24 個州通過了三振出局法案（three strikes laws），在某些情況下不再給予法官與假釋官裁量權，以維持刑罰的明確性與嚴厲性，但在實施 10 年之後，所得研究結果並未支持先前有效嚇阻犯罪的預測（Kovandzic et al.,

2004），這也證明了執法人員的裁量權確實有其需要。依據Cohen（1984）的說法，警察的自由裁量權是合法的，也是為了維護正義必備的方法之一，但是使用此權宜措施必須具備下列兩個原則：第一、每當警察使用自由裁量權時，都必須有一個恰當且合理的理由，如：根據案例教育、上級指示、組織內部執法規定等；第二、在警察接受訓練時，必須給予使用自由裁量權之指示規定（guidelines）。在裁量權的行使上，何者是追求公平正義所需考量因素？又有那些決定會有偏見（prejudice）或任意決定（arbitrary decision）的嫌疑？此問題必須綜合考量法規、案例與執法倫理，也是執法者能否達到民眾期待公平執法的重點。

六、降低危機發生的警察倫理效益

美國警政學者 LaGrange（1997）曾言：警察只是凡人，不是天使或惡魔，貪污和暴力執法的現象可能會永遠存在，而且警察是被看做一個整體，而非個人（Officers are not viewed individually but collectively），所以當一位警察違反倫理的作為被發現時，所有的警察都受到負面影響，這是警察倫理所以重要的原因。

法律或行政規定具有明確性，警察人員在養成教育階段花費大量時間學習；相對地，倫理的明確性較低，以往也沒有像法規一樣受到同樣的強調，但它的重要性卻與法規一樣，深深影響民眾的權益。綜言之，警察倫理的旨在於強化警察人員對公共利益（public interest）的服務，提升和維持民眾對政府的信心和信任；因此，當警察內部培養出重視警察倫理的組織文化時，警察組織才能從根本有效地降低風紀、管理、執法等危機的發生。



警佐警察人員晉升警正官等訓練

團隊經營與協力

課程目標

本課程首先由團隊之相關概念、定義及特質出發，並說明高績效團隊的特色，與提供團隊建立與經營的各項概念，讓學員先建立公務機關團隊的基礎知識。其次，提出團隊中如何運用目標設定、成員間不同角色的運用，而創造相互激勵的效果；並透過各種不同溝通管道的介紹，讓學員瞭解優質團隊氣氛的建立，必須仰賴完善的溝通管道，最終塑造正面積極的組織文化，以維繫團隊的經營。最後，提出團隊並非萬靈丹，指出團隊可能存在的缺失，並提供 4 個案例供課堂討論。本課程著重於討論團隊協力以及領導者與團隊成員應扮演的角色，課程目標如下：

- 一、瞭解團隊的基本概念、定義與發展。
- 二、瞭解團隊經營與協力之重要性，並熟悉團隊建立、經營與協力之運作方式。
- 三、落實團隊經營與團隊成員間的相互激勵，以共同達成團隊目標。
- 四、建立團隊中有效的溝通管道，促進優質的團隊文化與氣氛。

學習指標

- 一、具有基本團隊建立概念。
- 二、具有與團隊成員協力、相互激勵之能力。
- 三、具有協助團隊建立團隊溝通之能力。
- 四、具有培養團隊領導者與成員之間建立優質組織氣氛與文化之能力。



警佐警察人員晉升警正官等訓練



學習架構

壹、前言

貳、團隊的定義及特質

一、團體與團隊的定義

二、高績效團隊

參、團隊協力概念的階段演進

一、團隊合作的四階段

二、團隊組成性質與目標管理

肆、團隊溝通

一、能量 (energy)

二、參與 (engagement)

三、探索 (exploration)

伍、團隊激勵

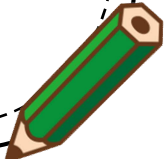
陸、組織氣氛與文化

一、微觀的 (micro) 個人情緒處理

二、中觀的 (meso) 團隊情緒處理

三、宏觀的 (macro) 外部團隊情緒處理

柒、結語





學習架構

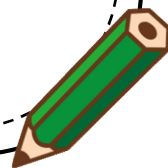
捌、案例研討

【案例一】公平的獎勵？

【案例二】井水與河水

【案例三】歲月靜好？

【案例四】公務機關臉書團隊建立



壹、前言

「一個和尚挑水喝，兩個和尚抬水喝，三個和尚沒水喝。」看似老生常談但卻蘊含著團隊的重要概念。按常理來說，3 個人的力量當大於個人，但在現實生活中卻並非如此，人數的多寡僅能代表組織規模的大小，並無法與組織的功能與績效劃上等號。因此，團隊經營與協力的課題，就需要透過對於團隊整體與個別成員之間的瞭解，形塑出相互激勵與良性溝通的組織氣氛，才能夠將團結的力量發揮到最大化！

隨著知識經濟時代的到來，各種知識、技術均不斷地推陳出新，社會需求也呈現多元化趨勢，致使人們的工作環境極其複雜，因而這種 3 個臭皮匠的群策群力之團隊模式也越來越受到重視。有人說這是一個「團隊勝出，英雄淡出」的年代，21 世紀可謂是「勞力分工式微，腦力合作崛起」的時代，當團體中的成員對其團體目標具有高度認同感，並願意藉著彼此之間的互賴、協調與互動，以共同達成團體目標，這個團體即可被稱之為團隊（team）。曾有人將“Team”這個英文字拆解成“Together everyone achieves more.”當團隊中的成員能夠真正認清彼此互為「生命共同體」，並且竭力為共同目標而努力，這樣的團隊就能夠產生「一加一大於二」的「綜效」（synergy）（黃賀，2012）。

面對全球化時代，不管是公部門或私部門都面臨著前所未有的挑戰。民眾對於現今公部門的要求更是五花八門、日新月異，更使得團隊建立成為現代公共管理的重要導向。Pressman 及 Wildavsky（1984）指出，組織中的每一成員在政策執行過程

中都必須仰賴其他人，才得以使得政策執行成為一張張「無縫接軌的密網」（seamless web）。因此，即便學術界與實務專家都明白在政策過程中「彼此仰賴、相互依存」（inter-dependency）的應然性與重要性，但在面對一個龐大的政府組織時，團隊建立概念的實踐卻又是何其複雜與耗費資源的一項舉動。也因為如此，團隊建立就成為公部門在提供民眾多元服務時「既期待，又怕受傷害」的核心方針，而其中團隊領導者就成為帶領公共服務中，是否能夠達成效率、效能與引領創新的靈魂人物。然而，所謂「運用之妙，存乎一心」，團隊領導者應該熟諳權變領導藝術，因時、因地、因人採行適當技巧，使得「協力」的概念與精神進入團隊中，以有效達成機關組織的目標。

貳、團隊的定義及特質

一、團體與團隊的定義

（一）團體

兩個以上的個人，為了達成特定目標而形成的相互依賴關係，而這種關係的結合，會形成一股團體動力（group dynamics），這種團體動力足以讓當中的成員願意遵守團體的價值與規範，因而成為一股穩定組織關係的力量（黃賀，2012）。但團體在目標上只需要識別共同目標，對目標有瞭解和認知，在行動上卻是以個人決定和任務為主，因此也只需要承擔個人的責任。

通常在團體當中，會有一個正式且強有力的領導者帶領大家朝目標邁進，每一個成員都只需負責個人的責

任，工作的成果也只看個人績效，工作分派的項目，則是在經過討論及決策後，授權個人去執行任務，開會時僅就個人狀況進行討論，只注重進行有效率的會議。

（二）團隊

相較於團體重視個人的個別績效和效率，團隊所重視的是團隊的績效與效能，高績效團隊中會發展出團體成員中高度依賴的相互關係，並對於團體目標具有高度認同之意願，而使得團隊中的成員認定彼此為「生命共同體」，這一個團體即被稱為團隊。在這樣的團隊組成中，成員願意彼此截長補短、相互扶持，足以使成員之間的關係產生一加一大於二的綜效（黃賀，2012）。

團隊中雖然會有一個主要帶領的角色，但領導者的角色會因任務性質的不同而有所轉換，在團隊成員中輪流擔任，團隊目標訂定注重團隊集體討論的過程，希望藉著會議中每一個人參與討論，進行充分溝通，一起解決問題，終而完成組織使命。因為團隊中工作的分派是經過團隊成員共同討論與決策，因此大家的工作項目通常會成為緊密連接的網絡，所以對於工作目標的認同、工作的熱忱與向心力都會比團體更高。

表 團體與團隊的比較

構面	團體	團隊
目標	成員的目標是各自訂定的。	成員具有共同的目標，需要在一起工作。
互賴程度	成員可以自由決定或採取影響其他成員的行動。	任何成員的行動或決定都會影響其他成員。
合作程度	成員獨自工作最能有效達成任務。	成員透過合作可以最有效地完成工作。
時間架構	成員可以獨自工作很長的一段時間。	成員必須時時密切地協調工作。

二、高績效團隊

當團隊中成員的合作互動關係足以產生綜效後，績效的提升就是水到渠成的結果，而高績效團隊則是達成合作最高境界：「協力」的展現，這種高績效團隊通常具有以下特徵（戚樹誠，2013；黃家齊等，2014）：

- （一）**明確目標**：團隊成員清楚地瞭解所要達到的目標，以及目標的意義。
- （二）**專業齊備**：團隊成員具備實現目標所需要的技能，並能夠有正面積極的合作。
- （三）**相互信任**：團隊成員對其他人員的品行和能力確信不疑。
- （四）**共同承諾**：團隊成員具備對完成目標的奉獻精神。
- （五）**良好溝通**：團隊成員間擁有暢通的資訊交流。
- （六）**充分授權**：團隊成員間必須具備充分的自主決定能力，並授予自由裁量權。

(七) **合適領導**：團隊中推舉出彼此認同的領導者擔任協調與教練的角色，以形塑團隊願景，成為團隊重要的指導和支持。

(八) **內外支持**：包括內部的合理結構及外部必要的資源條件支持，再加上適當的激勵獎酬制度。

參、團隊協力概念的階段演進

一、團隊合作的四階段

團隊經營的過程，同時也是建立夥伴關係的歷程，在夥伴關係建立的過程中，會在關係的深度上歷經多個不同階段的轉變。而這些階段雖然都可歸類「團隊合作」行為，但合作的程度在行為和心態上是有所不同的，團隊合作主要可分為 4 階段。

首先是獨力工作到共同工作（work alone to cooperation）：因著韋伯（Max Weber）傳統理想型官僚體系的影響，獨力工作是傳統公務團隊最常態的工作型態，而這樣的工作方式，也是層級節制和績效課責最容易落實的典型。但近來因為社會環境多元化、政策問題日趨複雜，即便公務機關仍將「為民服務」定位為整體政府的「共同目標」，但傳統獨力工作的方式逐漸無法因應快速變遷的環境，單一專業領域獨力解決問題的可能性已不復從前，這樣的環境改變，使得共同工作（cooperation）毫無選擇地，成為公務團隊運作的必然。

即便共同工作或許是時代環境驅使下不得不然的選項，但在過程中，公務團隊也藉著共同工作階段所累積的默契，逐漸將團隊合作的狀態進展到共同協調（coordination）的階段。在這一個階段中，建立共事型態的共識與彼此對於該團隊文化的認同感就成為關鍵。當一個團隊成員能夠認同自己所處的團隊，並在共事與協調的過程中累積團隊成員間彼此的信賴感，逐步邁向下一個團隊合作的理想狀態：共同協力（collaboraiton）。

共同協力形態的建立，需要經歷團隊成員間重要社會資本的累積，因為社會資本中最重要信賴關係的展現與成熟，促使團隊成員因為「我群感（sense of we-feeling）」，不但為彼此朝向當前共同目標而協力前進，更進一步願意為長遠的共同願景而努力（Wu, 2009）。

雖然團隊協力は團隊合作的理想，但協力階段的達成並非理所當然，更非水到渠成，團隊成員間必須在心態上和行為上都有同舟共濟的理念與願景，才能逐步完成這一個階段的實現。而此一階段的實踐，則需要仰賴目標管理與溝通兩大工具的運用，以下將就此進行簡要討論。

二、團隊組成性質與目標管理

一般而言，團隊的組成考量及其組成性質通常與成員能力、人格特質、角色分派與多樣性，以及團隊規模大小有關（黃家齊等人，2014）。一個團隊的組成需要有來自各個不同專業領域的成員，藉著領域之間訓練的差異與人格特質的不同，相互截長補短。但團隊成員之間的差異性，

需要藉著良好的溝通才能夠產生彼此的認同與信任，除此之外，一個最有效能的團隊組成通常是 5 人至 9 人，當團隊人數超過 9 人，就會容易產生工作責任不明與溝通協調不易的情況。

因為團隊中每一個成員權責的不同，再加上人格特質與角色的多樣性，使得目標管理更形重要，而目標管理牽涉組織的總體目標管理與個人的目標管理。以團隊而言，共同目標的認定是基本建立團隊的原則，當團隊目標明確、具體、可行時，就需要經營團隊的領導者針對團隊成員設定個人的目標，而個人目標的設定需要領導者逐一根據成員職位、工作內容、與人格特質而有各異的目標，而訂定個人目標的基本原則之一，即是個人目標與團隊目標的關聯性，而以公務團隊而言，團隊目標通常會是與解決政策問題有關。

然而，政策問題具有互賴的特性，處理方式通常需要應用多元的專業，才得以將環環相扣的棘手問題一一抽絲剝繭的解決。在思考團隊目標訂定時，需要先釐清終極目標、現有資源、採取手段 3 要素。而終極目標的實踐，常常需要藉著許多短、中、長期里程的達成，才逐步實現；現有資源的考量，則包括了財務資本、人力資本、時間資本 3 面向的評估，才得以挑選出適當的執行手段。而在這 3 要素中，終極目標的認定，就凸顯了目標管理的關鍵性。

因此，目標管理有幾個基本原則需要考量（Malik, 2019）：第一、瞭解並分析既有資源，以便列出目標的輕

重緩急與處理的先後順序；第二、訂定少數但重大的目標，並且在挑戰愈艱難時，檢視目標的期限越短，以讓團隊成員嚐到達成里程碑的成就感；第三、量化團隊目標並以書面方式明確的記錄下來。在團隊經營的過程中，若能夠讓團隊成員真實感受到合作後共同目標的達成，並共享其果實所帶來的成就，對於經營並維繫團隊協力的進展，是有絕對助益的。

肆、團隊溝通

溝通在團隊管理扮演著相當重要的角色，如能事先舉辦講習會，建立成員有效溝通技巧，更可使團隊管理有良好的效果。若團隊成員都能認同組織體制與自我定位，瞭解工作夥伴運作之效益與必要性，並能以體諒包容思維、面對衝突、超越障礙、化解衝突，再加上有效的溝通協調機制，就能發揮團隊合作的綜效，形成務實有用的內部及外部互動協作力量。

根據麻省理工學院（MIT）人類動態連結科學實驗室（Connection Science and Human Dynamics Lab）的 Alex Sandy Pentland 教授實驗指出，使得團隊能夠勝出成為「高績效團隊」最重要的關鍵，往往是溝通模式。並且在 Pentland 實驗室的實驗過程中顯示以下三大要素是溝通良窳的關鍵（哈佛商業評論，2012）：

一、能量（energy）

指團隊成員之間交流的次數和交流形式。一個團隊在溝通的過程中，希望有各個成員意見與態度的表達，才

能夠對於團隊目標的認定產生共鳴，進而聚集眾人之能量以完成目標。而在意見表達的過程中，交流的形式對於能量的累積有重大影響；一般而言，雖然透過電話或視訊會議，能夠免去因交通與時空上差異所產生的困擾與成本，但面對面的溝通仍然是最有價值，並能夠產生最多能量的溝通方式，因為面對面的溝通能夠最即時的反應團隊成員對於討論內容的想法，也較能夠收到立即解決意見，達到不同的成效。

二、參與（engagement）

當團隊成員當中能夠維持高度且均衡的能量，會使得成員願意維持高能量的參與，並且在面對意見的討論時，每個團隊成員發表與傾聽的機會均等，願意直接並具活力地交流。

三、探索（exploration）

一個高績效團隊的溝通不僅僅是對內部成員的瞭解與傾聽，對於外界新關係的建立與創新想法的探索，也是鞭策團隊自我檢視與前進的重要因素。根據研究指出，參與和探索兩者都需要團隊成員付出極大的心力，因此兩者並存的機會，會隨著團隊中各種資源的限制程度提高而減少。在兩者之間的取捨，就需要領導者適時的與團隊成員進行溝通與討論，以免成員之間因為消耗過多精力而造成能量的減少與埋怨的增加。

具體來說，團隊協作過程中，團隊成員如能掌握前述三大關鍵因素，加上具有獨特魅力的領袖，願意遊走於各成員之間

進行傾聽與協調，就能夠拉近彼此的距離，傳播團隊的願景與理念，並適度對內、對外探索不同對象的意見，就會有更成功的團隊。

伍、團隊激勵

和諧的人際關係是團隊合作的重要基礎。和諧人際關係的營造，有時需要刻意藉著工作環境的安排來達成，比如：使用同一個辦公空間、定期召開正式會議更新相關資訊並重新確認目標、舉辦非正式聚會以促進成員之間（非專業）人際關係的培養。和諧的人際關係就能夠成為團隊成員彼此激勵因素的重要基礎。此外，在團隊合作的過程中，成員之間能夠透過以下幾點營造互相激勵的環境（哈佛商業評論，2017；Page, 2016）。

首先，是團隊成員間面對面真誠的相待與傾聽。當成員之間能夠感受到他人的同理，被重視與被信任感隨之而生，並促使團隊成員願意敞開心胸分享真正的想法，進而激發更佳的工作表現。

其次，成員之間持續回饋機制的建立。持續的回饋展現的是溝通管道的暢通，若成員間能夠基於真誠與信任，以富建設性的方式予以告知，就能讓團隊成員發現自己執行的工作受到注意，當成員對自己的工作感覺愈良好，就愈能維持高度的工作動機。特別在這一個過程中，需要注意是否有勞逸不均的現象，並能夠適時彈性調整團隊成員的負擔，以避免因成員過勞或過逸，而打擊整體團隊的士氣。

此外，成員之間適時的求援與即時的支援，都能夠激勵成

員在團隊中的表現。此舉讓團隊成員感受到自己並不孤獨，且有同伴一起同行並承擔責任，更能夠多激發其生命共同體的認同感，進而激勵工作表現。

最後，公平的獎酬、升遷制度與適時的授權，是另一個重要的激勵要素。當團隊成員能夠看見自己的努力與能力獲得具體的肯定與認同，並得到專業授權與決策的機會，相信這會比口頭上讚美與記功、嘉獎更有激勵影響力的元素，這一個肯定常常能夠幫助團隊成員，為自己訂定下一個更高的目標，並對於委身於團隊的使命有更深的期許。

陸、組織氣氛與文化

團隊經營與協力的成功與否，最終取決於團隊的組織氣氛與文化。在 1990 年代，當情緒智慧（Emaotional Intelligence, EQ）的觀念首度被提出，在組織管理學中個人層次的應用引起很大的迴響。逐漸地，到了 2000 年代，研究團隊也發現到團隊的 EQ 對於團隊的績效也會產生很大的影響。團隊 EQ 中，成員之間的信任、團隊的認同感與團隊的效能感，都是營造正面團隊氣氛的關鍵（哈佛商業評論，2011）。而組織氣氛，乃至於團隊成員個人 EQ，都會對於組織文化產生系統性的影響。

理論上，組織文化可分為信奉的價值觀與實踐的價值觀兩種（戚樹誠，2013）。前者是組織希望成員內在遵守的價值，後者是組織希望成員實際行動展現出來的價值。而當團隊成員相信該團隊是一個能夠產生正面價值且以身為團隊成員為榮時，實際展現出來的行動就能夠符合其所信奉的價值觀。但如

何能讓團隊一步步建立起正面的組織氣氛，就需要從微觀的（micro）個人情緒處理，中觀的（meso）團隊情緒處理，到宏觀的（macro）外部團隊情緒處理（哈佛商業評論，2011）。

一、微觀的（micro）個人情緒處理

當發現團隊中有不能融入組織文化的成員出現時，其他成員必須學會體察該成員的情緒，讓該成員體會到團隊願意傾聽和瞭解其感受的意願，並盡力確保成員間嘗試接受不同觀點的努力，就能夠建立該成員的信任感，也使得團隊成員增加更多彼此認識與同理的機會。

此外，建立組織成員間願意當面衝突的團隊氣氛，亦能夠強化團隊成員間的溝通與信任，避免私下以訛傳訛對團隊所造成的傷害與能量的損耗。

二、中觀的（meso）團隊情緒處理

幫助團隊成員建立並認識團隊的情緒狀態、優勢與劣勢、互動模式與任務流程。在這一個過程中，團隊成員必須誠實面對團隊績效的優劣，並願意大膽直言的列出問題，邀請外面的專業資源，針對團隊的問題進行診斷與建議。而處理團隊 EQ 問題的另一個重要關鍵，就是需要有領導者願意提供處理情緒困擾的資源（如：尋求外部專業組織諮商）、營造積極肯定的環境（如：成員間共同參與的非正式活動）、並鼓勵團隊成員主動面對並解決問題（如：為團隊向外尋找支援的能力）。

三、宏觀的（macro）外部團隊情緒處理

團隊的成員要很清楚的瞭解外部重要團隊對其之影

響，與大環境所可能對組織產生的衝擊。因此，跨專業的團隊必須瞭解組織文化與成員的專業，能夠清楚地討論出哪些成員能夠承接外部團隊的要求。對於外部團隊的需求提供完善的支援，並培養團隊與外部團隊的信任關係，進而建立即時、良好的外部團隊情緒處理機制。

柒、結語

美國福特汽車創辦人 Henry Ford 曾說：「一起過來是開端，一起相處是進步，一起工作是成功。」（Coming together is a beginning, staying together is progress and working together is success.）由此可知團隊合作的重要性！目前公務機關面對快速的環境變遷與繁雜多樣的公共事務，為及時且有效地回應民眾需求，跨部門跨層次的團隊組成勢在必行，故學員需要對於公務團隊的建立有充分的認知。而在這之中，彼此的信任與同理是建立團隊的基礎，更是挑戰成為高績效團隊的關鍵。

雖然團隊合作在組織中已是不可避免的存在，但團隊作業亦存在一些可能的缺點與迷思，團隊領導者或是團隊成員都應瞭解這些迷思的存在，以保障團隊合作的有效性。一般來說，團隊可能存在群體合作的迷思包括（張緯良，2011）：

- 一、較花費時間：團隊合作由於需要集結成員及進行溝通，故可能會較個人決策或行動花費更多的時間。
- 二、少數壟斷：團隊中的領導者或核心分子，通常會掌握較多的發言權或資源，故可能造成少數意見獨斷的情形發生。

三、群體迷思：團隊合作有時會造成服從多數的壓力，出現少數意見屈服於多數意見的盲從狀況。

四、搭便車：因為責任分攤，可能致使團隊中的少數分子心存僥倖，產生搭便車的行為。

團隊的任務與個人工作相比，需要耗費更多的資源。團隊的建立與經營管理總是需要更多的人力、時間進行溝通協調，並建立出團隊的默契後，才得以享受到「綜效」的成果。因此，並非每一個任務的最佳解決方案都需求助於團隊的建立。若是一個簡單不需要多元思考的任務，就適合個人去執行；又或是組織中的願景塑造與組織文化建立仍未達成共識，也可能還不是適合團隊建立的時機（黃家齊等人，2014）。因此，任務的執行是否需要仰賴團隊建立，以及決定採團隊執行任務後，團隊的目標、成員、管理方式與最後所達成的績效，終將取決於領導者的智慧。

捌、案例研討

【案例一】公平的獎勵？

一、案例說明

王小明是某政府部門的員工，張大毛是他的主管。王小明任職於此部門已有一段很長的時間，且表現十分突出，常提出具有創意的專案，並能與團隊成員合作達成專案目標，故很得到張大毛的賞識。某日，該部門接到上級的指示，需主導與承辦一個大型的專案計畫，張大毛指示王小明與其他 4 人組成團隊，共同負責此專案。在專案的

目標擬定、計畫執行與任務分配上，王小明都做出主要貢獻，最後，團隊不負張大毛之期望順利地將此專案執行完畢，並獲得其他相關合作部會極高的評價。雖然張大毛明知王小明是對此專案的成功貢獻最大的人，但最後王小明和其他四位同仁一樣記了 2 個嘉獎，此讓王小明覺得自己的付出似乎沒有得到應有的認可。（本案例改寫自戚樹誠，2013，頁 254）

二、案例問題

- （一）若你是王小明，當張大毛對你說，專案成功是你們五個人共同努力的功勞，所以大家一起記 2 個嘉獎，你的反應會是什麼？
- （二）若你是張大毛，你會怎麼對王小明說？或你會怎麼做才能夠讓王小明繼續留在你的部門並努力工作？

三、問題解析

- （一）基於公平理論的「組織內他比」，王小明可能會產生不公平的想法，而減損他對組織及團隊的認同感，甚而有失望、挫折、或想改變行為（未來不再對工作積極投入，或離開組織）的想法。
- （二）領導人若在某些限制下（公部門無法個別頒給績效獎金，或無法給特定同仁記大功）無法給予實質激勵，領導者也應誠實對部屬解釋現狀，並給予部屬其他鼓勵或嘉獎，讓他能夠調整自己的期望，並能夠知道自己的努力被看見、被認同，未來能繼續投入工作。

【案例二】井水與河水

一、案例說明

張大山在輔導科工作已有好幾年了，科裡分為兩股：企劃股與服務股。他現在為企劃股股長，大山與成員對於服務股的業務並不熟悉，他們認為兩股的業務毫無相關也互不影響，因此他們與服務股的成員在業務上幾乎是零互動，兩股可說是井水不犯河水。有時候，企劃股會接到民眾諮詢服務股業務的電話，由於對服務股完全不瞭解，再加上平常與該股成員也沒有互動，所以他們無法回應民眾的問題。有一天，張大山所屬的科來了一位新的科長，科長要求大山所屬的股與另外一股能夠彼此瞭解並熟悉對方的業務，科長希望當一股人力短缺或者人員較少時，兩個股能夠互相支援。對此，身為股長的張大山發現股員們有不同的聲音，有些人覺得新科長莫名其妙，為什麼要突然改變他們長久以來習慣的相處模式，他們對於科長突如其來要做這樣的改變感到不解與抗拒，然而有些人則支持此政策，他們認為新科長的這項政策能夠改善組織的運作。

二、案例問題

- （一）倘若你身為其中一個股的成員，面臨領導者做出這樣的決定，你會有什麼樣的感覺及想法？
- （二）身為股長的張大山又該如何激勵其他成員接受此項新政策？

三、問題解析

- （一）通常組織有新成員加入的時候，所謂「新人新氣象」，

難免會有更新及變革。身為基層人員，面臨組織變革通常會感到不安，因為要改變自己長久以來已經習慣的工作模式，對於公務人員來說，是一件麻煩、不確定性又高的一件事。而且，原有組織的反抗與抵制力量也將紛至沓來，因而形成新、舊組織文化格格不入，使基層人員更加無可適從。這時組織需要有良好的溝通與磨合，才能化解變革阻力。

- (二) 組織要進行變革，通常難免會有不同的聲音隨之而來，此時，宣達理念讓成員達成共識即顯得很重要，以較輕鬆的氛圍邀請全股成員開會，一方面可以瞭解不同聲音及意見，找出反對聲音及理由來對症下藥，另一方面可以宣達此變革的理念及必須性。組織領導者在面對變革時，應該以開放的心胸、寬廣的格局察納雅言，方不致故步自封、墨守成規，而在面對變革時，領導者更應審時度勢，順利帶領組織邁向團隊文化變革。

【案例三】歲月靜好？

一、案例說明

疫情當前，每一個局處單位都多了許多意料之外的工作內容，工作負擔與工作複雜度的加重，更使得機關內的組織氣氛總是處於低氣壓的狀態。上位長官常常需要接收因為疫情趨勢改變，而向下交辦的臨時任務。甲機關的某股 A 股長，專業能力差，且在局內以其火爆脾氣出名，在疫情緊急任務急速加增的情況之下，情緒失控的頻率更是時有所聞。

某日，因當日確診人數達到疫情以來新高，且有群聚感染的情況發生，該股又是直接業務相關單位，科長立即召集 A 股長與股員展開緊急會議，並要求 A 股長對於當前疫情處理與後續因應對策有所說明。因會議事出臨時，同仁們對於疫情的掌握與後續因應無法未有明確規劃，導致科長大發雷霆，並要求 A 股長次日立即提出股內因應措施之明確規劃。A 股長在會後責令追究相關同仁未能及時將訊息提供給 B 股員的失職狀況，並要求當天下班前，股內 B 股員必須完成科長之指示。

B 股員是該股內長期擔負獨挑大樑重任的成員，也因為工作能力好，在組織中又資歷豐富，常被視為組織的活字典與救火隊。科長在會議結束後，因為事態緊急，決定直接諮詢 B 股員相關規劃之可能性，並詢問有哪些是當前股內需要支援的事項。

二、案例問題

- （一）如果你是 B 股員，你分別會如何處理跟科長與股長的溝通？溝通的重點分別是甚麼？
- （二）如果你是 B 股員，為了完成科長的指示事項，須先蒐整同仁的意見。你要如何確保在短時間內綜整股內同仁相關意見，且完成交辦任務？

三、問題解析

- （一）疫情這類重大且緊急的社會危機，處理成功的關鍵與否，就在於資訊流通的時效性與各專業同仁之間的互賴性，當團隊中有領導者願意聆聽同仁及時的意見與需求，就是同

仁們的第一顆定心丸。因此，針對案例中的科長，負責同仁應即時將目前所面臨的問題與組織當前所具備之資源務實陳述，也應平行的在各股間、股內的專業同仁中進行明確的資源盤點，讓同仁找到自己在任任務中的定位，並讓同仁參與討論。這是一個向上溝通的方式，能夠幫助上級預先認知需要有哪些全盤的整備，向平行的同仁之間，通常也能夠很快向同仁取得到需要的專業支援，因為同仁們常常不是不願意幫忙，而是不知道該如何幫忙。而對於向 A 股長溝通的部分，當平行的各專業同仁已經確認所專責之任務後，B 股員就可以向 A 股長報告相關的規劃與配置，並提到科長已提出關切的情況。

- (二) 在組織中，因為彼此為團隊之生命共同體的緣故，而願意忠實地分享面對的難題與想法，並藉著面對面的溝通，以減少成員之間資訊的落差，也較能夠幫助彼此正確瞭解對方的態度與資訊，正面主動地面對問題的溝通，共識也比較容易達成，也比較能夠迅速找到解決方案，遏止疫情的迅速蔓延。
- (三) 蒐整資料部分，如上題解析所提及：成員之間對於任務規劃的參與討論，以及 B 股員適時的求援與即時的支援，都能夠激勵每一個成員在團隊中的表現。此舉不但能讓彼此快速交換資訊，更能讓團隊中個別成員意識到自己業務的專業重要性，也讓主責的 B 股員感受到自己並不孤獨，且有同伴一起同行並承擔責任，更能夠激發其生命共同體的認同感，進而激勵工作表現。

【案例四】公務機關臉書團隊建立

一、案例說明

臉書現在已成為民眾之間最常溝通、分享資訊的媒介，許多公務機關的長官也注意到了臉書日漸普及的現象，因此有些機關已經將臉書的小編業務外包給專業團隊負責。某機關新到任的業務長官，希望在剛到任期間，能在既有業務上呈現耳目一新的績效，因此希望從臉書經營這一個對外溝通行銷的管道，著手進行改善，但另一方面又礙於機關經費，無法將此業務外包，因此希望同仁們可以在原本的工作業務範圍內，再行分擔臉書溝通與互動的業務內容。在一次會議中，長官提案並給予方向，最後決定 A 股由小陳來負責臉書的相關業務。然而，小陳目前手上有 2 個很重要的專案，都必須在 3 個月內結案，並且展露績效，再加上小陳上個月剛成為機關 2 位新進人員的帶領人（mentor），因此實在沒有餘力再處理臉書的管理事宜。

反觀股內的另一位同事老張，卻因為與上一任長官行事風格不合，不但升遷機會受限，也長期被「閒置」，常常向同事抒發其空有一身功夫，卻懷才不遇之喟嘆。小陳其實心裡覺得老張是個適當的人選，可是當面被長官指派任務，也不好立即提出異議，但若硬著頭皮接下這一個任務，小陳勢必面臨工作時間與工作負擔無法負荷的情況。

二、案例問題

- (一) 如果您是案例中的小陳，請問您會怎麼做？
- (二) 在這個解決問題的過程中，你覺得問題的癥結點是甚麼？要從哪處著手解決問題？

三、問題解析

- (一) 對於團隊成員來說，除了組織的目標管理很重要，個人的目標管理也很重要。因此，當個人面對太多的任務，需要先自己瞭解並分析既有資源，列出目標的輕重緩急與處理的先後順序，並且適時和領導者分享這些資訊，而領導者也必須在討論任務的過程中，確認團隊成員都有意見參與的機會。
- (二) 在個案中的老張，雖未被前任長官重用，但仍希望有發揮其專業能力之機會，因此，小陳可以應用向組織中成員請求支援的機制。此舉不但能夠確認團隊成員間，能夠持續維持高度且均衡的能量，也會使得成員願意維持高能量的參與。

參考書目

- 張緯良（2011）。**管理學**。臺北：雙葉出版社。
- 戚樹誠（2013）。**組織行為：臺灣經驗與全球視野**（修訂版）。臺北：雙葉出版社。
- 李芳齡、許玉意 譯（2019）。**管理的本質**。臺北：天下雜誌出版。
（原著：Malik, Fredmund, (2014), *Managing Performing Living: Effective Management for a New World*）
- 黃家齊、李雅婷、趙慕芬 編譯（2014）。**組織行為學**（15 版）。臺北：華泰出版社。
- 黃賀（2012）。**組織行為：影響力的形成與發揮**。臺北：前程出版社。
- 哈佛商業評論（2011）。**推升高 EQ 團隊**。臺北：遠見天下文化出版有限公司。
- 哈佛商業評論（2012）。**科學魔法打造贏家團隊**。臺北：遠見天下文化出版有限公司。
- 哈佛商業評論（2017）。**激勵員工無需胡蘿蔔與棍子**。臺北：遠見天下文化出版有限公司。
- Page, Michael （2016）。***Five ways to boost employee engagement***. Michael Page Employment Authority
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1984). ***Implementation***, Berkeley. CA, University of California Press.
- Wu, Yi-jung, (2009). A Case Study of Intended and Implemented TANY Policies in the New York State Bridge Program. Ph.D Dissertation. University at Albany, State University of New York.

警政（含消防、海巡）社群媒體行銷與經營

課程目標

- 一、瞭解時代、科技趨勢，並善用社群媒體，預防犯罪和處理擾亂社會秩序行為。
- 二、增進警政等人員未來面對社群媒體衝擊，瞭解歹徒使用社群媒體之犯罪行為。
- 三、善用多元工具，積極與民眾溝通，爭取對國家警政（含消防及海巡）瞭解及支持。

學習指標

- 一、認識當前社群媒體的傳播結構與生態。
- 二、瞭解運用社群媒體政策行銷的原理與原則。
- 三、認識警政（含消防、海巡）社群媒體經營行銷實例。
- 四、具備 e 化民主時期參與機關社群媒體行銷的基礎概念。



警佐警察人員晉升警正官等訓練



學習架構

壹、前言

- 一、數位國家與數位政府的願景
- 二、電子化政府與 e 化民主
- 三、政策溝通與政策宣導
- 四、警政（消防、海巡）行銷什麼產品

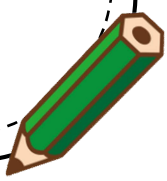
貳、何謂社群媒體

- 一、社群媒體的意涵
- 二、數位匯流與社群媒體實踐原則 Web2.0
- 三、社群媒體的執法應用
- 四、社群媒體的與負面作用

參、社群媒體行銷原理與應用

- 一、社群行銷原理
- 二、社群粉絲團與操作
- 三、警政（消防、海巡）社群媒體行銷應用原則
- 四、警政（消防、海巡）社群行銷與經營建議

肆、社群行銷與經營案例

- 一、警政臉書社群媒體經營案例：NPA 署長室
 - 二、形象行銷案例
 - 三、微電影行銷案例
 - 四、梗圖行銷案例
 - 五、危機公關行銷案例
- 



學習架構

伍、結論

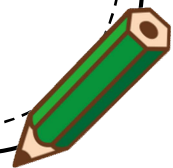
- 一、警政（消防、海巡）社群行銷與經營的目標
- 二、警政（消防、海巡）社群行銷與經營的思維
- 三、警政（消防、海巡）社群行銷與經營的行動

附錄、部分社群媒體工具功能及應用簡介

《警政社群媒體行銷實務》

《消防社群媒體行銷實務》

《海巡社群媒體行銷實務》



壹、前言

資通訊科技（Information and Communication Technologies, ICTs）帶來的變革與便利，超乎人們的想像與預測。Facebook、YouTube、LINE、Twitter、Google、Yahoo！等社群媒體（Social Media）興起，環繞著人們的日常作息。社群媒體帶來傳播本質的變化，也全面影響了政治、經濟、社交的溝通模式。公民新聞、公民社會崛起，對警察、消防、海巡等執法人員產生許多衝擊與挑戰。

一、數位國家與數位政府的願景

行政院「建設國家五大施政目標」，提出「數位國家」、「數位政府」的概念。由於全球數位化發展，催生了各種創新資訊服務模式與新的生活型態，促使政府治理也需要更具前瞻性的擘劃。這其中包括多個層面，例如法規調適、資訊安全、隱私維護、資訊弱勢族群保障等。當臺灣正在邁入更深化的網路數位社會時，政府治理的行動方略尤其重視「保障數位人權」、「開放政府」、「全民參與」，並且寄望由政府與民間共同合作，因應數位變革，追求國家社會永續發展（行政院網站，2020）。

（一）保障數位人權

數位人權包含近用寬頻、消弭數位落差、數位發展權等。其它還有例如：網路言論自由、結社自由、隱私權、共同學習與創作自由。「數位人權」是發展的概念，還有許多內容可以納入。

（二）開放政府

透明開放、公眾參與、機關課責為良善公共治理之三大要素，藉由開放的公共政策參與管道，引入民間參與及監督力量，各級機關能夠傾聽民眾想法並完善回應機制，達到政府與公民之良善政策溝通，提升政府為民服務效能。

（三）全民參與

在新公共管理學（New Public Management, NPM）的基礎上，「新治理」（The New Governance）典範得以萌芽並受到重視（Salamon, 1987）。新治理典範強調公民參與，其中與 e 化民主社會的結構特性相呼應的，就是夥伴關係（Partnership），警察學術研究則稱之為第三造警力（李宗勳，2007）。

夥伴關係的治理典範植基於「去中心化」的概念，將政府、非政府組織、公部門、私人都納入治理網絡，不再以政府為絕對主宰者。隨著民主制度日益深化，社群媒體中有關公民參與要素，將受到更多、更廣泛的重視與應用。以夥伴關係為重心的公共治理網絡形式包括了共同管理（Co-Management）、合夥產製（Co-Production）、競爭合作（Competitive Cooperation）等（Kooiman, 1993）。

二、電子化政府與 e 化民主

（一）電子化政府

聯合國教科文組織論及電子化政府（Electric Government）時，舉出 3 個治理範疇（Budd & Lisa, 2009）：



圖1 電子化政府治理範疇

資料來源：汪子錫，2017。

1. e化行政（e-Administration）：目的在提升政府行政效率。
2. e化服務（e-Services）：目的在改善公共服務內容與品質。
3. e化民主（e-Democracy）：目的在提供更多公民參與的通路或方式，實現更多的民主與人權保障目標。

電子化政府在 e 化行政、e 化服務發展階段，是由政府主動提供更多便利給民眾，同時也能展現公共治理的更佳效能。當 e 化民主的概念被實踐後，會推動更為透明的公共治理。所謂「透明化公共治理」包括：公部門

的決策過程透明、財政收支透明、公共資訊透明。

我國擘劃並實現電子化政府始自民國 87 年，迄 106 至 109 年推動第五階段電子化政府計畫，包括資料驅動、公私協力、以民為本等為核心理念，透過巨量資料（Big Data，亦譯為大數據）分析彙集民眾需求，藉由開放資料（Open Data）促進政府透明公開，並善用個人資料（MyData）完備為民服務需求。

（二）行動時代人人是媒體

Bowman & Wills（2003）提出 “We Media”（或譯為自媒體），「自媒體」認為「每個人都是媒體」，鼓勵公民當報導者（Reporter）。

2007 年 iphone 智慧手機出現，行動時代（Mobile Era，或稱移動時代）降臨，「自媒體」進化為「每個人都是可以發出訊息的行動媒體」。訊息生產、散播、分享都在一個可攜式行動載具上完成。

隨著行動時代而來的，還有雲端資料庫，讓大量的訊息或流量數字，被蒐集儲存在大數據庫之中，提供行銷大數據分析（Big Data Analysis，或譯為海量分析），也發展出透過演算法的置入行銷。

公民新聞（Citizen Journalism），是指參與式的新聞（Participatory Journalism），公民在蒐集、報導、分析新聞以及吸收新聞與資訊上，扮演主動的角色，打破傳統媒體的資訊壟斷，以社群媒體的力量促進更多的民主對話。

行動時代的訊息傳遞更快、更廣，也經常出現摻雜真假難辨的資訊，形成「假訊息」事件。警政、消防、海巡機關在遇到突發事件或假訊息攻擊時，需要及時回應與澄清，避免機關組織形象無端遭到抹黑，打擊基層服務熱忱。

釋字第 689 號理由書：「……新聞自由所保障之新聞採訪自由並非僅保障隸屬於新聞機構之新聞記者之採訪行為，亦保障一般人為提供具新聞價值之資訊於眾，或為促進公共事務討論以監督政府，而從事之新聞採訪行為。」此段所指「一般人」包含獨立記者和公民記者。

三、政策溝通與政策宣導

（一）基層人員在政策溝通與政策宣導的角色

政策行銷（Policing Marketing）之目的在於改變或建立民眾認知，使民眾理解與支持政府政策，手段包括：公關、廣告、活動、宣傳、整合行銷等（張世賢，2005）。而擴大的政策行銷範疇也包括了政策溝通與政策宣導。

基層工作人員是政策溝通的重要參與者，其作為民眾與機關主管／首長之間，還有跨部門之間的重要溝通橋樑。不論是擔任業務承辦人員、新聞聯絡人、公開發言人或府會聯絡人，皆需重視政策溝通與宣導工作之訓練，協助機關在不同管道傳播政策資訊，減少政策推動上之阻力，及對突發危機事件作初步處理。在政策溝通上，基層人員應在平時進行輿情蒐集與解讀詮釋各種民意，供政策制定之參考。在執行政策或平常業務運作時，

保持對輿論的敏感度，適當處理各種民眾的意見回饋及投訴。一旦發生民眾抗議衝突時，扮演緩衝角色，撫平民眾的情緒。

（二）政策宣導

政策宣導是指政府就政策資訊告知標的（Target）民眾的工作，其目的是在不同層次上，以不同手法傳播政策訊息，使民眾注意、關心、瞭解公共政策內容、措施或服務，繼而引導或改變民眾的行為。政策宣導可透過文字、聲音、影像媒體，以及辦理各類活動達至宣傳的效果。從中性的角度看，宣導就是不偏不倚正確地將政策資訊傳達到標的民眾。

政策宣導是針對外部利害相關者傳播資訊，包括：

1. 提供實用資訊：例如辨識詐騙、地震避難、溺水自救等。
2. 政策遊說：爭取民意支持認同政策。
3. 公共服務行銷：例如便民服務。
4. 理念行為的宣導：例如廉政防貪宣導。

在處理宣傳工作時，承辦人員必須因應上述政策性質及宣傳對象不同，來制定相對應的方案。

（三）宣導規劃

1. 宣導的目標與需求

承辦人員必須清楚釐清與掌握政策法令目標與任務，尤其是主要的政策內涵，及其對標的群體的各種衝擊與影響，必須建立相當清楚的脈絡與關聯，以充

分發揮政策本身的建設性特質。

2. 相關資料的蒐集與整理

政策法令總有其重要宗旨與內涵，承辦人員必須事前進行資料的蒐集與整理，尤其面對不同民眾的特性及不同的情境需求，應準備多樣的素材。

3. 標的對象的分類與設定

必須清楚界定政策宣導的標的對象，特別是不同宣導對象的特性與需求，以及相關的文化與語言背景，更是掌握宣導與溝通的成功關鍵。

4. 宣導策略的研擬與調控

宣導策略乃是運用人力與物力的一套系統化的實踐規劃。宣導策略的研擬，必須掌握不同對象的宣導成效；而整體資源的調控，更可發揮資源整合與績效管理的功效。

5. 宣導工具的選擇

對於宣導而言，任何有助於溝通與宣導執行的方式與資源，皆屬於宣導工具的一部分。一般而言，宣導工具主要是指：宣傳的媒介與管道，落實多元媒介、多重管道，以及有效建立工具與對象的連結，都可以發揮其實踐的成效。

四、警政（消防、海巡）行銷什麼產品

有產品才需要行銷，執法人員生產什麼產品？國內研究指出，警政行銷的是非物質的服務或觀念，「概念化」的警政犯罪預防「治安風水師」、「青春專案青少年反毒

宣導」，或降低道路交通事故的「交通安全宣導」、「熱水器正確安裝，防止一氧化碳中毒」等，都可視為警政行銷產品（汪子錫、章光明，2013）。

Manning（2011）認為受到媒體「爆發式成長」的影響，新的局面是「傳播與溝通的時空限制被打破，可以很快的將訊息用低成本且簡便的方式大幅擴散」。因此，他指出：執法者最重要的武器是「溝通」，而不是「槍」。需要在工作生產信任（Trust）這種抽象的產品。

「溝通」是警察、消防、海巡執法時最重要的生產工具，透過各種溝通形式，例如人與人之間面對面溝通、傳播媒體公共溝通、政策行銷來生產「執法的可信任度」。

驗證當前臺灣實務經驗，將警政（消防、海巡）行銷產品，區分為 4 個層次，愈在上層次的能接觸到的行銷標的較多，影響較多的人口。

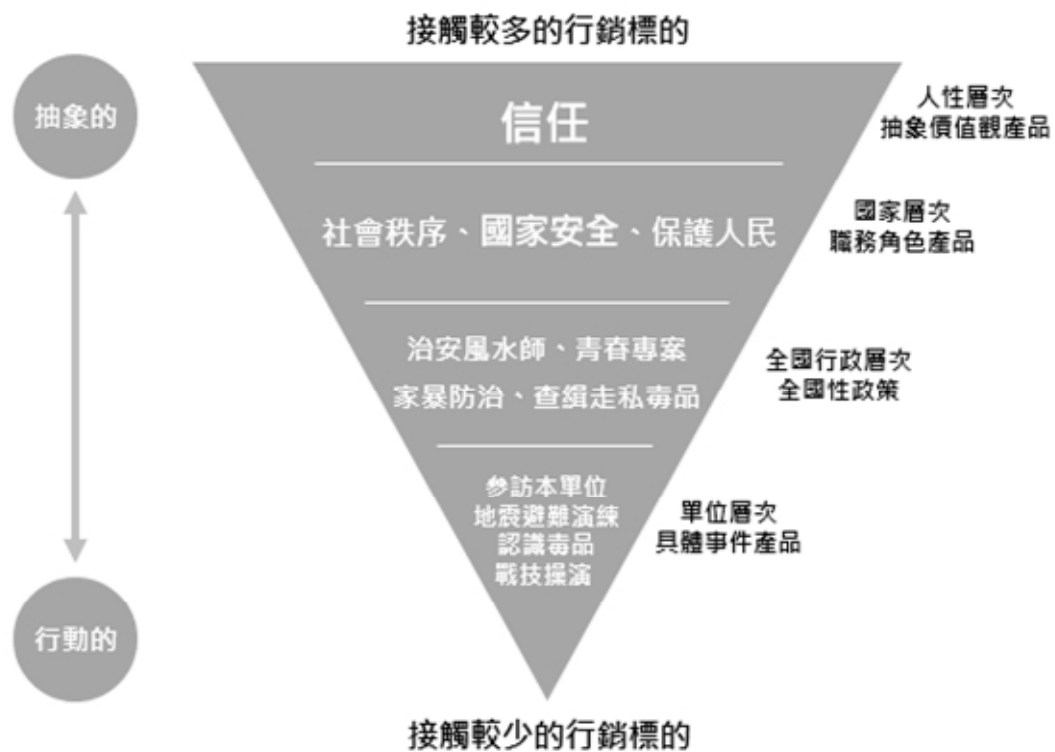


圖2 不同層次的警政（消防、海巡）行銷產品示意圖

資料來源：修改自汪子錫（2018）。

（一）單位層次的產品

單位層次的產品是具體的「事件產品」（Events），由派出所、消防隊、海巡分隊執行。像是參訪本單位、地震避難演練、認識毒品、戰技操演等。在此層次內，出現的是「經常發生（舉行），但接觸到較少人」的特徵。因應行銷目標的不同，還可以針對不同的行銷目標群做出的不同設計。例如參觀警察局可能針對國小學童，而鐵馬驛站則是針對單車運動的旅客、觀光客等。

（二）全國行政層次的產品

全國行政層次的產品屬於「全國性政策」，例如保護青少年遠離犯罪的「青春專案」、預防犯罪的「治安風水師」、中央監督地方執行的「家暴防治網」、「查緝走私毒品」等。這些大多偏重於政令宣導或犯罪預防。這個層次的產品接觸到稍微多的人，行銷的執行者除了機關內部各單位的合作，也可以橫向與相關部會合作。

（三）國家層次的產品

警察、消防、海巡「是神聖而偉大的工作」，而且是國家安全、社會穩定發展的堅實力量。應對於國家層次的產品，係「職務角色產品」，包括維護社會秩序、確保國家安全、保護與服務人民等法定職權或任務目標。

警察、消防、海巡執法時的角色是代表國家行使行政權，執法是否專業、溝通是否有效，需要透過民眾的評價而認知。警察、消防、海巡可以基於法定職務角色，主動設計行銷策略，爭取全國人民的認同與支持。

（四）人性層次的產品

「信任」（Trust）屬於人性層次的產品，是抽象價值觀，主要是指人民對於警察、消防、海巡人員的感知。在以人性「共同善」的基礎上，「信任」這樣的產品可以接觸到絕大多數的人，其所產出的行銷效益將是極大且持久的。

以上不同層次的行銷產品，有行動的、抽象的；是個別的也是整合的。所有產品都被涵攝在建立「信任」

之內，例如開放民眾參訪本機關的單位行銷，最終目的也在於建立本單位值得信任的形象（汪子錫，2018）。

貳、何謂社群媒體

一、社群媒體的意涵

（一）網路媒體及名稱演進

美國網路作家 Clay Shirky（2009）指出，社群媒體突破傳統限制，使得傳播（溝通）模式更加對稱與平等，網路功能不斷演化，對於人類的影響難以形容。社群媒體是人類史上首次實現多對多（from many to many）的傳播行為。

社群媒體的名稱出現之前，還有虛擬社群（Virtual Community）、網路社群（Network Community）、社交網路（Social Network）等名詞。

臉書 2004 年在美國出現，2008 年推出繁體中文版。當時尚被稱作社交網路（Social Network），目前則習慣通稱是社群媒體，此一名詞亦包含了其他具備社交功能的網路媒體。

（二）是社群還是媒體

經營社群媒體，需要區別經營的重點是媒體還是社群？因為社群媒體和傳統媒體都是「傳遞符號，並且產生意義」的過程，但兩者仍有差異，不盡相同。

傳統媒體的雜誌、報紙、廣播電視等屬於單向傳播，傳播者與受播者區別清楚。但社群媒體兼有「虛擬社群」

的特性，而且「傳播者也是受播者」、「使用者同時是讀者與寫者」。社群媒體虛擬社群內的成員沒有明確的階層，是由不特定人形成的自由鬆散組織，人口特徵漂移不定。若是忽略社群經營，很難發揮社群媒體的功能。

社群開始於小規模、片斷或不持續的聚集，當有足夠的使用者在其中進行充分的公眾討論、情感交流後，自然形成虛擬社群。虛擬社群具有 4 項特質，即表達的自由、非集中控制、多對多傳播、成員出自志願（Rheingold, 1993）。

早期政府部門經營社群媒體時，習於號召機關同仁「按讚」來支持政策，這種作法忽略了「社群經營」才是核心。採用「按讚部隊」的心態經營社群媒體，不易出現成效，也會失去經營社群的意義。

二、數位匯流與社群媒體實踐原則 Web 2.0

（一）數位化與匯流

Morris & Organ（1996）宣稱網際網路是繼雜誌、報紙、廣播、電視之後的第五大媒體。1998 年聯合國秘書長安南（Kofi A. Annan）在新聞委員會年會指出，網路是「第四媒體」，具備普及教育、文化創造與推廣的強大功能。目前關於大眾媒體的解釋，認為大眾媒體包括了傳統媒體和社群媒體。

數位化、Web 2.0、寬頻傳輸形成的匯流，是社群媒體崛起的重要關鍵，也將傳統媒體、社群匯流到行動載具。

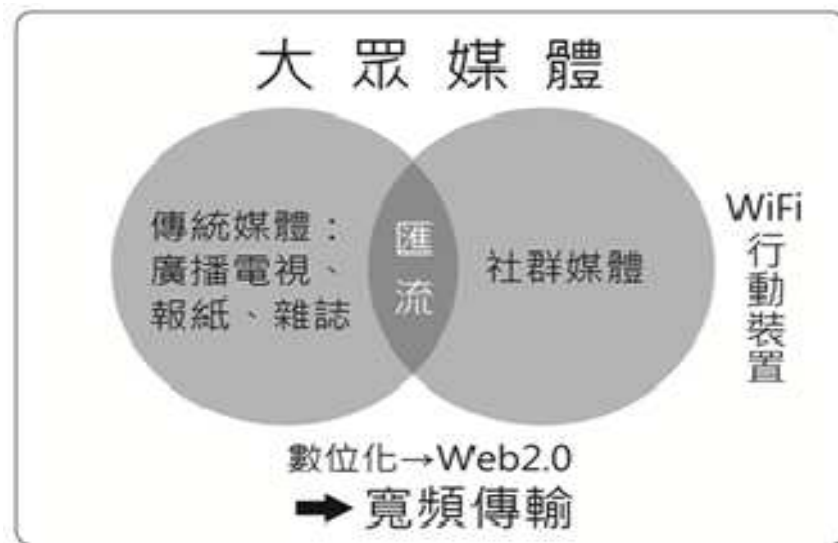


圖3 數位匯流的大眾媒體包括傳統媒體以及社群媒體

資料來源：汪子錫（2017）。

數位化把媒介轉變成代表 0 或 1 的訊號排列，視訊、音訊被改變為一致的數位語言，讓原本不同的訊號，可以使用同一個通路傳遞。經過數位化轉換後的媒體內容，可以在多種平臺載具出現，例如：電腦、智慧型手機、PDA、iPod 等。藉由單一載具加上寬頻基礎設施，數位匯流整合了通信、資訊、傳播的信號，並且提供給人們多樣化服務。

（二）社群媒體的實踐原則 Web 2.0 與 UGC

Tim O'Reilly（2009）認為，Web 2.0 可視為原則或一組實踐概念，以「互動、參與、共享」為核心價值。其原則如下：

1. 網路即平臺。
2. 善用集體智慧。

3. 資料創造服務價值。
4. 傳統軟體發布週期的終結。
5. 簡易的程式開發模式。
6. 跨越多種設備裝置的軟體服務。
7. 使用者體會到多樣的經驗。

Web 2.0 開創雙向傳播的分享機制、概念，提供了人人參與、人人貢獻內容的功能。任何人都可以對網路內容進行註解、分享（Huber, 2010）。

Web 1.0 屬於單向傳播、Web 2.0 開啟雙向、一點對多點、去階層化的傳播新動能。至於 Web 3.0 則是基於區塊鏈的去中心化網路世界，所有權及掌控權均是去中心化，建設者和用戶都可持有非同質化代幣(Nonb-Fungible Token, NFT)而享有特定網路服務。

表 媒體運用形式比較

	傳統媒體	Web 1.0	Web 2.0
使用者	閱聽眾	閱聽眾	閱聽+寫眾
儲存	剪報、錄影帶	隨身碟	大容量硬碟、雲端
照相簿與儲存	沖洗+黏貼	數位相機+硬碟	手機+電子相簿
通訊模式	紙張、電信	Email	臉書+打卡+分享
檔案處理	影印	下載檔案	分享與協作檔案
媒體列舉	書報、雜誌、相片、廣播、電視	全球資訊網(World Wide Web, WWW)	Facebook, LINE, YouTube,...

資料來源：汪子錫整理(2021)。國家文官學院110年警佐警察人員晉升警正官等訓練(110年6月版)〈警政(含消防、海巡)社群媒體行銷與經營〉科目教材。

社群媒體成功吸引人們的主要原因，就是創新「使用者參與生成內容」（User-Generated Content, UGC）模式。**本質就是參與、協作**。滿足了個人發表內容、分享內容的需求，也成為任何人建立公眾形象的利器。

全美最大的網路購物商城亞馬遜網站（www.amazon.com），經營初期以發布專家書評來吸引讀者購書，不但費用高而且沒效果。當行銷策略修正為UGC模式，採用「鼓勵讀者抒發心得，引起閱讀書籍的話題熱度」之後，很快便出現成效。UGC模式不但為亞馬遜網站奠定市場基礎，也為社群媒體樹立了行銷典範。

三、社群媒體的執法應用

（一）社群媒體成為執法者的溝通利器

世界警察首長協會建議，執法者不必自我設限，要嘗試探索社群媒體的潛在實用功能，並提出建議如下（IACP, 2010）：

1. 可以協助執法

社群媒體提供了一個全新的、但仍有某些尚待確認的使用價值，執法者和一般人都可以運用這些優勢。社群媒體可以協助拓展社區警政服務、有效處理一般問題、協助犯罪偵防，或者其他警務工作。

2. 可以協助執法者接觸更多的人

居住在世界各地、各行各業的人們都在擁抱社群媒體，形成了規模、型態不一的社群，執法機關可以有效且經濟的接觸到更多人，使他們可以分享警察機

關的提示，也可經由社群媒體傳播民眾想要的訊息。

3. 可以協助執法者行銷

社群媒體可以幫助並且提升執法機關溝通和宣傳活動的成效，但是它尚無法完全取代其他工具或工作。

4. 可能會有負面作用

執法者個人可以用「普通公民」身分在社群表達意見，但是如果發布不當內容，包括：逾越程度的勤務描述或者不恰當的言論，可能會侵犯他人隱私，也可能損及自身及機關的信譽、形象。

（二）社群媒體在執法者的內外部裝置及作用

依據數位時代網站 2022 年 3 月 20 日報導，全臺有 2,172 萬網路用者，約占人口數 91%；而活躍的社群平臺用戶則高達 2,135 萬，占全臺 89.4%。民眾每日平均聯網時間為 8 小時 7 分鐘，其中有四分之一的時間（2 小時 4 分鐘）都用於社群媒體，可見臺灣網路用戶社群活躍度甚高（數位時代，2022）。對警察來說，外部的社群媒體平臺有 LINE、Facebook、YouTube 及 IG 等；內部的數位裝置有 M-Police 行動警察、警政知識聯網、各式警政 APP、內部網站等。社群媒體能夠以多種不同的形式來呈現，包括文本、圖像、音樂和影片，實踐了「人人是媒體」的社會溝通方式，也催化了公共治理上的「數位治理」。以外部平臺及內部裝置使用於對內（警察）及對外（民眾）的防治作為，可以區分為外部外用（如 LINE、Facebook）、外部內用（如 LINE 公務群組）、

內部外用（如各式警政 APP）及內部內用（如 M-Police 行動警察、警政知識聯網等）等 4 個面向。

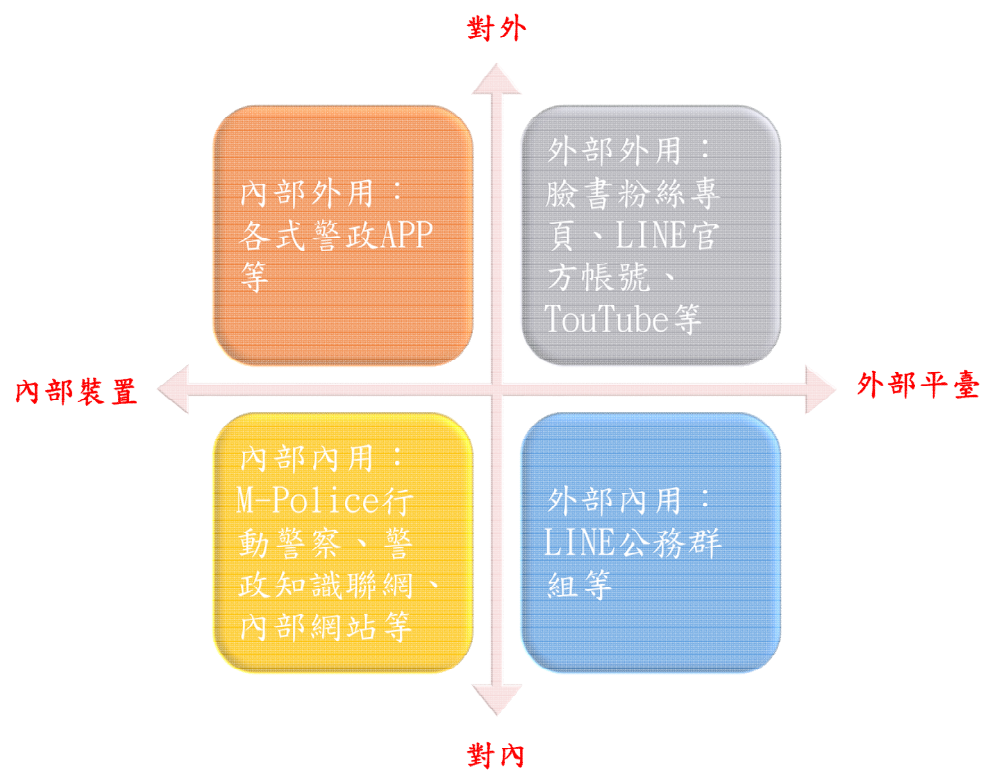


圖4 警政社群媒體內外部裝置及對內（警察）及對外（民眾）使用

資料來源：蘇志文、呂佳修、葉逸樵、趙炳堯、張晏瑞（2022）。

四、社群媒體的負面作用

（一）社群媒體成為假訊息的溫床

進入 AI 社會之後，社群媒體溝通取代了人際溝通，網路社群媒體普及世界各地，使得假新聞（Fake News）、假訊息（Misinformation）在媒體生態系統中以快節奏流傳（Mele et al., 2017）。社群媒體擁有的匿名、跨境傳播、網路假帳號、傳播範圍廣等特性，成為有心人用來發佈假訊息、假新聞的便利管道（Cooper, Gallupe, Pollard, & Cadsby, 1998）。

「假新聞」在新聞學有一個明確的定義，即「偽裝成具備新聞專業格式與樣貌的虛假公共訊息」，是由專職記者泡製的假新聞，但是在大量頻繁使用後，漸漸擴大詞意為「包括一切公開的謠言或虛假訊息，都被泛指為假新聞」（汪子錫，2020）。不過歐洲議會（European Parliament）及歐盟（European Union）多項研究認為「假新聞」與「失序的訊息」應該加以區分。

失序的訊息（Disorder Information）的特徵是「有傷害性的」或「錯誤的」訊息。細分為爭議訊息、以訛傳訛的訊息及惡意訊息 3 種類別（Council of Europe Report DGI, 2017）。

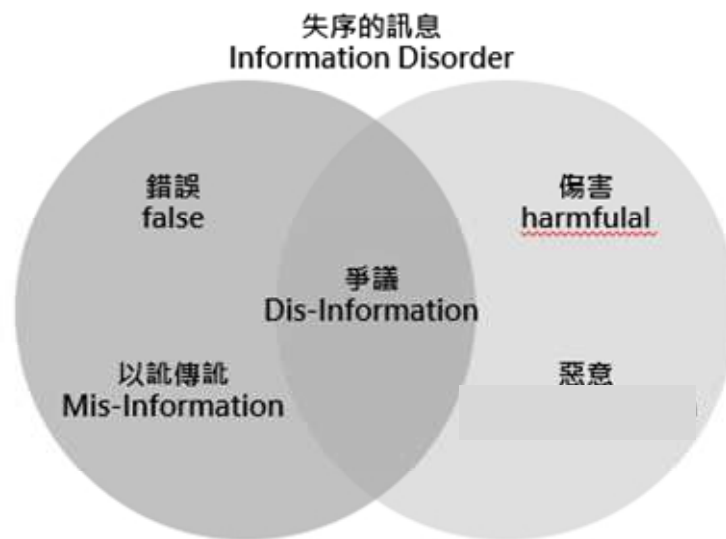


圖5 以訛傳訛訊息和惡意訊息可能含有爭議訊息

資料來源：Council of Europe Report DGI（2017）。

1. 爭議訊息（Dis-Information）：有企圖且故意創建、分享虛假資訊，可能會對個人、社會團體、組織或國家造成傷害。但「爭議訊息」的關鍵就在「爭議」，這類訊息雖然可能製造社會意見紊亂，但想要認定也是見仁見智。
2. 以訛傳訛的訊息（Mis-Information）：分享虛假資訊，此訊息並未造成傷害。這類訊息內容是錯誤的，但發訊與轉傳者並非基於惡意傷害而行動的。
3. 惡意訊息（Mal-Information）：極具惡意且可能侵犯隱私的訊息被公諸於世，其中包含或真或假的內容，而且會對個人、組織或國家造成傷害。

（二）社群媒體作為犯罪的工具

警政署統計顯示，2019 年網路犯罪發生數共計 12,844 件，前三大類別為詐欺（30.1%）、妨害名譽（信用）（20.4%）、妨害電腦使用（13.2%）。這項統計的犯罪工具包括各類社群媒體、平臺。社群媒體犯罪有兩類區別：

1. 新工具舊犯罪：販毒、竊盜、詐騙、恐嚇勒贖、走私、色情（包括援交、A片色情小廣告）、婚友陷阱等。
2. 新工具新犯罪：網路賭博、駭客入侵、竊密、散播病毒勒索等。

參、社群媒體行銷原理與應用

一、社群行銷原理

行銷理論信奉「人潮在哪裡，市場就在哪裡」的信念。除了追隨人潮之外，另一種方法就是聚集人潮。警政社群行銷首要之務是設法在虛擬社群中製造接觸人的機會，進而吸引人、感動人、說服人，創造人氣。社群行銷援用了傳統行銷概念，也開創了獨有的新手法與新概念。

（一）傳統行銷理論

企業行銷理論歷經 4P、4C、4V 的發展，政策行銷則擴大為 6P。4P 是從生產者觀點看行銷。其應用方式是制定產品（Product）、價格（Price）、通路（Place）、宣傳促進（Promote）的利基，並投入市場競逐優勢。

4C 是從消費者觀點看行銷。其應用方式是重視消費

者（Consumer），讓消費者有成本合理（Cost）、購物便利（Convenience）、容易溝通（Communication）的消費愉悅感受。

4V 是連結商品與消費的最有利觀點看行銷。其應用方式是凸顯商品的多功能（Product-Versatility）、有形和無形的商品價值（Price-Value）、通路多元化（Place-Variation）、廣告共鳴（Promote-Vibration）等。

政策行銷 6P 則是在 4P 之外，新增公共關係（Public Relation）及公權力（Power）。

警政行銷的行銷者身分、行銷目的、行銷產品與企業行銷不同，但某些經驗值得警政行銷參考，並且從中創造變化。

（二）社群行銷概念

今日所熟悉的社群行銷成功模式，大多是無意中創造出來的，這是因為社群工具的應用不斷創新，普遍缺乏初期經驗。社群行銷聚集四面八方的眾人智慧，在既有成功經驗後，繼續創新的成功行銷模式。

其中被公認的成功模式，是「使用者參與生成內容」（User-Generated Content, UGC）的過程管理。管理流程從創作內容開始，包括：精采的圖片、吸引人的內文、值得傳頌的故事等。上傳網路之後，重視並處理參與的訊息，然後擴大口碑，讓故事自然發展，進而建立活躍的社群。

二、社群粉絲團與操作

（一）經營粉絲團

在社群經營案例中，有瞬間爆紅的個人、有秒殺出清的商品，但極少有瞬間成功的社群媒體。社群媒體經營需要時間，臉書行銷經營的目標就是粉絲團。

社群媒體所稱的粉絲，是移用英文 fans 的發音，具有追隨者、愛好者或是狂熱追隨者的意思。

一般而言，粉絲的心理特徵包括：自我認知的正義感、喜歡正直的人、鼓勵做好事的人、支持言行一致的人、同情勇於認錯的人。粉絲對於議題、事件好或壞的評價，不一定從法律觀點或者利益觀點出發，而是從人性出發。凡是被粉絲認為人性「好」的元素，都是激發並促成社群凝聚的因素。

（二）置入性行銷操作

1. 吸睛的標題

隱藏行銷企圖的發文者儘量與行銷企圖保持距離。例如：以第三人稱作標題「她刮中2,600萬，只告訴閨中密友」，點進這則標題後，訊息內容是隱藏推銷公益彩券的廣告，內容是用說故事的手法，喚起人們購買彩券的衝動；「貴婦都想要的LV蔬菜」，點進這則具懸疑性的標題，看到的是有機食品的敘事廣告。

2. 隱藏在故事中的行銷

行銷者運用說故事的手法，容易引導人們感動，產生共鳴與支持。社群媒體「說故事」大為興盛的另

一個原因，乃因報紙廣告是以版面大小計價，廣播、電視廣告是以播放時間長短計價，而社群媒體則沒有這些限制或龐大的預算負擔。

（三）社群行銷的群眾心理操作

1. 好奇心理

故作玄虛放半張圖或半句文詞，勾起好奇心進而點擊閱讀已是慣用手法。其中還可以交叉運用「巧遇法」、「誤會法」、「猜一猜」等戲劇橋段。

「巧遇法」讓事件看起來是自然發生的，「誤會法」可以製造話題，「猜一猜」具有懸疑性和趣味感。曾經出現的案例是，有人PO出一段影片，附帶說明「看到一位好心阿伯幫忙打掃颱風過後的泥濘街道，因為拍攝角度問題無法識別面容，請網友找出此人。」後來此人果然被找到，竟然是「為善不欲人知」的一位政治人物（正要參選市長）。這則懸疑行銷手法，可算是一則成功的選舉行銷設計。

2. 從眾心理

「饑餓行銷」是指讓消費者大排長龍，製造商品快速售完的假象，目的在催化消費從眾心理。有些「饑餓行銷」會結合「負面行銷」推出。負面行銷的基本原理，是承認「說好說壞都是宣傳，就怕媒體不露出」。有些行銷劇本安排業主道歉的橋段，意在製造話題。此外，網路「假消費真宣傳」會安排擁有大量粉絲的專家、寫手（側翼）、圍觀者讚聲 PO 文，交互壯大聲勢。

三、警政（消防、海巡）社群媒體行銷應用原則

（一）整合資源應用原則

政府機關行銷的本質與商業行銷、個人行銷並不相同。警政、消防、海巡社群行銷有其「公權力與執法者」的特殊性，此一特殊性既可以成為社群行銷的優勢，也可能是社群行銷的限制。

1. 將執法行政、意見回應匯流並融入、導入社群行銷

社群行銷與經營的具體事項，包括：民意回應、責任回應、形象或政策宣導等溝通。內容可以將執法過程演化為精采的故事，以創造社群話題，將內容導入或融入社群行銷。

導入行銷是運用吸引人的標題，把故事說好，能夠吸引人、感動人，進而支持本機關。融入行銷是指在故事中隱藏了政令宣導、訊息通知等。

好的故事包括：貼近民意、態度親切，也可以是霸氣執法、專業執法、柔性執法，只要能突顯專業能力展現維持治安的專業力，並且以此獲得民眾的信任與信賴，都是社群行銷的好故事。

2. 整合行銷資源

例如：警察廣播電臺平日節目以交通路況、治安宣導為主，在天然災害發生前後，這個平臺還可以結合氣象局、防災指揮中心提供災害預防、災情即時報導及搶救疏散即時報導等。《警光雜誌》是現成的警察故事大資料庫。整合並創新運用資源，是警政社群

行銷經營粉絲團的優勢。

（二）融媒體行銷應用原則

「融媒體」（Convergence Media）是透過整合網路、傳統媒體及社群媒體，大量散布內容的散播訊息手法。融媒體將新聞文字、新聞圖像、事件影音的同一內容，或稍加修飾後的同一內容，投放在網路、社群媒體 FB、Youtube、LINE 等，以及雜誌、報紙、廣播電視上，讓相同（或類似）內容融入各類媒體的手法。

（三）2-2-2 與「梗圖迷因工程」應用原則

現任數位發展部唐鳳部長，曾於擔任行政院政務委員時建議，在政府各部會回應與職掌有關的假訊息時，簡易的操作方式是「2-2-2 原則」，也就是在假訊息出現 2 小時之內，相關單位使用 200 字以內以及 2 張圖片，來製作梗圖傳出去。運用「設法把訊息包裝成忍不住想要分享的樣子」的迷因工程（Memes Engineering），設計「有趣」的內容，將正確訊息以超越假訊息的傳播速度傳出去。但是在治本的作法上，他所重視的是「以公民為中心的邏輯，運用媒體素養教學。讓大家認清在網路上每個人都可以是媒體，作為可能的自媒體工作者，將比任何受眾更能深刻體會訊息的真假或是否被操控」（唐鳳，2020）。

以 3Fs（Fast, Fair and Fun）快速、公平和有趣的手法透過簡單有趣的圖卡（梗圖），捕捉公民的注意力，然後再對大眾說明事實。

（四）警政（消防、海巡）社群行銷的特殊身分限制

警政、消防、海巡機關社群行銷經營，受到執法者「身分約束」以及社會期待的「角色約束」，以致有先天上的限制。

1. 法令規定的限制

法律約束包括《公務人員服務法》、《警察職權行使法》、《消防法》、《海岸巡防法》。針對性的法規有《刑法》、刑事訴訟法偵查不公開及《個人資料保護法》等。

2. 角色期待的限制

警察、消防、海巡執法人員受到社會期待，也被民眾、民代、媒體、督察體系監督，無法完全移植企業行銷經驗。

四、警政（消防、海巡）社群行銷與經營建議

（一）經營社群的基本觀念建議

1. 基本配置與要求

- （1）網路管理人員：宜由專人管理與經營。透過網路巡邏、回饋及散布訊息，並實施警政行銷與活動。
- （2）即時回應：要迅速更新及分享內容，維持社群熱度和新鮮度。
- （3）合適的內容：整理舊的、製作新的圖文、製作警察微電影等。

2. 引導粉絲主動加入互動

- （1）重視「使用者參與生成內容」（User- Generated

Content, UGC)的發展，關注警、民上傳訊息量的比例。

(2) 適當使用創意行銷，有趣分享，並連結、整合警察的實體活動。

(3) 引導實體社群（例如協勤警力、警友社人員等）進入虛擬社群。

3. 關注討論長期經營

(1) 關注粉絲意見與討論，版主要有面對批評的雅量。

(2) 回應粉絲（包括警察或民眾）時，儘量避免官樣文章。

(3) 長期經營，不爭取近效，建立媒體品牌形象。

(二) 經營內容的建議

1. 好的行銷內容不限於為民服務內容，專業執法與打擊犯罪的影片、文字，自我解嘲的梗圖，只要適當運用，都是社群行銷的好素材。

2. 避免在搞笑或者Kuso中衍生後遺症，避免不當炫耀。不要針對宗教信仰、性別、種族、身心障礙人士及弱勢人口等議題開玩笑。

3. 與民眾互動，凡是已經說出口的言詞與文字、表現過的動作或表情都無法收回。避免失言，最恰當的方法首先是依法行政，並冷靜研判該表達什麼。

4. 和民眾溝通時（人際溝通），先說情論理，必要時再提法律。接受媒體採訪（公共發言），可考慮先敘述法律規定，再說明案件處理過程。

（三）趁勢運勢的經營建議

社群行銷可以善用「趁勢運勢」手法，包括：

1. 把好的、有趣的事件（新聞、網路內容）透過粉絲分享、再分享。
2. 因地制宜，善用地方人文、物產及風光搭配警政行銷。
3. 因人制宜，發揮個人的人脈，善用支持者的影響力。
4. 因時制宜，注意各種節令，創造季節、時令相關的行銷題材。

肆、社群行銷與經營案例

2016 年 2 月，警政署「NPA 署長室」臉書 PO 出現一則「警察穿制服購餐，主管或督察不得任意懲處」貼文，意外將「警察的臉書」擴張為「公眾的臉書」。

「穿制服購餐不得懲處」在電視新聞、網路新聞、即時新聞及重點新聞傳播，也在報業網站、個人臉書、海外華文網站轉載、分享及加註意見，出現了從社群臉書到全部媒體都在傳播警政好形象的經驗。



圖6 警政署經營的「NPA 署長室」臉書

資料來源：<https://www.facebook.com/NPA4U/?fref=ts>。擷取日期：2021年10月。

一、警政臉書社群媒體經營案例：NPA 署長室

（一）積極處理粉絲提問

2015年6月，警政署推出「NPA 署長室」社群臉書，最初動機在於傾聽基層心聲。剛剛公開，就有基層員警加入粉絲團並且反映「勤務」問題。

由於某市政府噴灑登革熱殺蟲劑，並且通令要警局派員到現場協助，有些警員認為此一規定加重了勤務負擔。有基層在「NPA 署長室」貼文（粉絲貼文）指出：「由於警力有限，市政府的要求不盡合理。」。

署長回覆解釋：「某政府要警察陪同，理由是怕民眾不開門。」接著明確回答：「這種事不需要警察做。」（當然在回覆之前，警政高層要和市府溝通。）。

這次臉書經營出現了一個前所未有的經驗，「基層請命，署長即時答覆解決問題。」這樣上、下級溝通成效前所未見，給基層員警（粉絲）留下好的印象。

（二）提供有效溝通平臺

2015 年 7 月，發生員警開單爭議，遭檢舉違停的民眾在收到罰單後，向員警當場檢舉社區所有違停，員警因此開出 24 件罰單，引發民眾反感，並投訴該名員警，還透過里長、議員直接向縣長告狀。

事件登上新聞版面，警局將本案列為「負面報導，戕害警察形象」，員警深感委屈。於是在「NPA 署長室臉書粉絲團」說明取締的來龍去脈。員警稱是在受到壓力的情況下開單，因為民眾稱：「要是有一張單子沒開到，我就檢舉你」。

這件事引發每個人不同的見解，「NPA 署長室」提供了議題討論空間，也成為有效溝通的平臺。警局公關室主任稱：「肯定員警認真負責，並未苛責或處分。但是希望員警執法時能精進言詞，考量民眾的感受。」。

（三）解決問題的態度和行動，凝聚向心力

2015 年 12 月，法院對一件員警開槍嫌犯致死案宣判，認為用槍不符比例原則，員警被判有罪。但是新聞媒體已經大幅報導本案過程，社會大眾一面倒支持警察用槍時機正確，認為法官的判決顯與社會期待不符。

「NPA 署長室」適時貼出署長發言：「所有警察都是我的兄弟，我會跟同仁站在一起，當你們最好的後盾，只

要我們團結一心，沒有不能克服的事。」署長另為員警籌募 2,000 萬元基金，提出上訴所需的律師費用。署長文章 PO 出兩天，有 15 萬人瀏覽，將近 8,000 個讚，成功地凝聚了警察的向心力。

（四）展現人性「追求善」，經營警政聲望

2016 年 2 月 1 日，「NPA 署長室」宣布「警察穿制服購餐，主管或督察不得任意懲處」，這篇文章的用詞，透露出「情商主管或督察不要懲處」基層的意思。但是在意外獲得社會大眾好評之後，警政署 2 月 4 日附上公文，明確律定不得處罰規定。署長還感性發言：「警察也是要吃飯、喝水的……。」這個案例，展現了人性「追求善」的美德與正向力量。看似一件小事，卻在社群議題上發燒。有資深巡佐在網路上留言：「當警察快 30 年，終於等到這一刻，太感動了！」有網友在臉書上成立「安心用餐、開心服務」專頁，歡迎警消值勤穿制服到店內用餐。

到了 2016 年 4 月 4 日還有後續發展，有 33 名員警趁休假日，穿著制服自費在臺北喜來登飯店用餐，中央社發出照片及新聞稱「民眾大讚，這就是見警率」。電視新聞都當成重大警政新聞報導。這則好消息（好事）被大肆分享、轉載，經營出警政的好聲望。

（五）成功的經驗可以複製

「NPA 署長室」經營發展的特色，是從內部溝通的成效逐步擴大為對外行銷的平臺。成為署長、官警、警

眷、媒體記者、一般人關注點閱的社群媒體。

「NPA 署長室」是由上級對下級經營的臉書，這項優勢也僅署長擁有而已。地方警察局長、分局長主管，可以複製其中一部分經驗，作為經營社群的參考。包括：「具備企圖心、願意溝通的態度、展現解決問題誠意、具備文字圖片感性表達的能力」等，就會有成功的機會。經營社群媒體投注多少心力，可能由於領導或主政者個人而出現差異。一般而言主管重視的程度愈高，社群溝的效果會更佳，否則既有的經營成果也會式微。

二、形象行銷案例

電視新聞曾經從 YouTube 取材製作一則「女警溫柔關心全都錄 網友瘋狂點讚」的新聞。



圖7（左） 警察執法態度溫柔，網友按讚（翻攝自民視新聞）



圖8（右） 警察依法取締、不怕嗆警、以從警為榮。網友力挺（翻攝自民視新聞）

資料來源：<https://www.youtube.com/watch?v=dOQIgtYJlzU>。

記者根據網路影片找到這名女警，再製播一條人物專訪新聞。雖然她什麼都沒有做，但由於女警與民眾「親切的溝通」，短短數 10 秒的網路影音，衍生出一則警察形象行銷的電視新聞（見圖 7）。

另有執法正義形象的案例，女警巡邏時發現一輛機車違規轉彎，差點造成事故，女警展開追逐，追到時，發現男子渾身酒氣。男子一開始低聲下氣求情叫女警「姊姊」，還說「沒有人看到」希望女警放過他，但女警態度堅定依法處理。男子惱羞成怒，辱罵女警並意圖棄車逃逸。在路人協助下，男子被強制留下，由女警完成告發。

女警接受新聞採訪，發言時提到「依法取締、不怕嗆警、以從警為榮」。女警從容不迫、恰如其分的發言形象，獲得力挺。電視新聞被網民擷取，並上傳、分享到 YouTube（見圖 8）。

YouTube 和電視新聞的內容交流，成為主動或被動的警政形象行銷。任何一位穿著制服警員的言行舉止，都有被民眾拍攝影片、上傳再轉變為電視新聞的可能。被動的形象行銷有時比警察主動行銷更容易獲得民眾共鳴，電視新聞會在社群網站累積效果。

三、微電影行銷案例

（一）自製微電影

微電影的「微」具備 3 個特色：微時播映、微期製作、微資投入。

自製微電影可以引發話題，並且被傳統媒體注意報

導，增加了「媒體露出」的機會。其中一例是高雄仁武分局製作「交通安全，執法先鋒」微電影。警局除了將其放在 YouTube 供人點閱之外，影片也吸引電視記者興趣，採訪報導參與製作微電影的警察，新聞播出後，產生媒體匯流的行銷效果。

從圖 9（左）和圖 10（右）可以比對出來，左圖是警政行銷微電影原片，右圖則是電視新聞報導的畫面。



圖9（左） 仁武分局宣導交通安全微電影取締酒駕篇擷圖



圖10（右） 翻攝自民視新聞

資料來源：http://www.youtube.com/watch?v=_nQXIjj2l-E，擷取日期：2016年4月1日。

（二）夥伴關係微電影

2016 年 8 月 2 日新北市發生員警舉發民眾違規停車而被持刀追砍，員警躲避倒地，情況危急驚險，但是員警當時未配帶槍枝，只能左躲右閃還是被砍了十數刀受傷嚴重。行凶過程畫面公開後，輿論譁然，許多人為了警察不能用槍自我保護、壓制現行犯而感到抱屈。

「警察寶可夢【Now 夠了沒】」就是一部由民眾聲援警察大膽用槍、壓制現行犯的反諷短片。這部微電影作者搭配當時流行的寶可夢抓寶遊戲，以幻想手法表現，先是有警察用寶可夢球將持刀襲警的歹徒「收服」，遇到另一名歹徒時，警察再把寶可夢球丟出，「放出」先前收服的寶可夢（或妖），讓他倆對決，警察就不用開槍了。

這部影片上傳 3 個月在 YouTube 平臺累積將近 20 萬人次點閱，2 年後（2018 年 8 月）累積到 41 萬餘人次點閱。這是警政社群行銷出現公民參與、夥伴關係協作的實際案例之一。



圖11 夥伴關係產出的警政行銷微電影實例擷圖

資料來源：蕭志瑋NOW電視__警察寶可夢【Now夠了沒】

<https://www.youtube.com/watch?v=nHjyHOioYSc>。擷取日期：2018年8月1日。

四、梗圖行銷案例

2020 年海巡署的官方臉書「海巡署長室」以多幅出人意外的冷笑話梗圖，引發熱烈討論。海巡署長室小編藉由

「搶眼設計圖」、「創意文案」與「時事結合」，獲得粉絲的肯定（輿情資料庫 QuickseeK，2020）。

臉書「海巡署長室」粉絲專頁曾貼出「陸地跟海上，哪個比較冷？」梗圖，用冷笑話發文問網友，為什麼壞事一定要在中午做？答案是「早晚有報應！」附註「笑話冷嗎？海邊更冷」，自我解嘲海巡同仁在寒流中執勤的辛勞。



圖12 海巡署經營的「海巡署長室」臉書小編製作冷笑話梗圖，運用社群媒體與民眾溝通。

資料來源：<https://www.facebook.com/CGA4U/>，擷取日期：2021年3月1日。

五、危機公關行銷案例

危機公關因為執法爭議、警民互動不良而引爆，有些案例則是警察人員誤用社群媒體而發生。例如：「女警自拍打卡高鐵占位事件」、「警察休假時於籃球場與人發生打球糾紛，呼叫同仁到場盤查對方」等，都是未顧及社會期待，忽略警察身分所引起的危機公關，造成破壞警察形象的後果。

危機公關行銷，在媒體公開後形成負面議題（或經過討論形成議題）。議題的相關文字、圖像、影像等訊息會在社群媒體蔓延，等到有相當的人注意，或者基於記者的判斷，就有可能成為社會新聞。

危機公關行銷觀念，將危機管理從結構系統論帶向微觀的個人危機處理，危機公關認為媒體報導才是「危機」所在，傳播報導占據了危機的核心地位（Williams & Olaniran, 1998: 387-400）。危機公關提出操作與應用的策略是：「以道德的方式控制危機的高度不確定性，努力贏得外界閱聽人的信心」（Heath, 1994）。

負面事件不一定是做錯事，有時只是民眾缺乏實證「僅憑想像的批判」，或者民眾自我表現（握有第一手資料影音 po 在網路）而無端被波及。

當社群媒體出現負面內容後，會引發粉絲加入意見競逐，形成支持或批評的輿論氣氛。負責公共關係業務的同仁，一旦在網路上發現，即使還沒有查覺到輿論導向，就要介入處理，並且向上級反應。如果議題在社群媒體討論

的熱度不退，就要開始準備記者查詢或者採訪的應對策略。

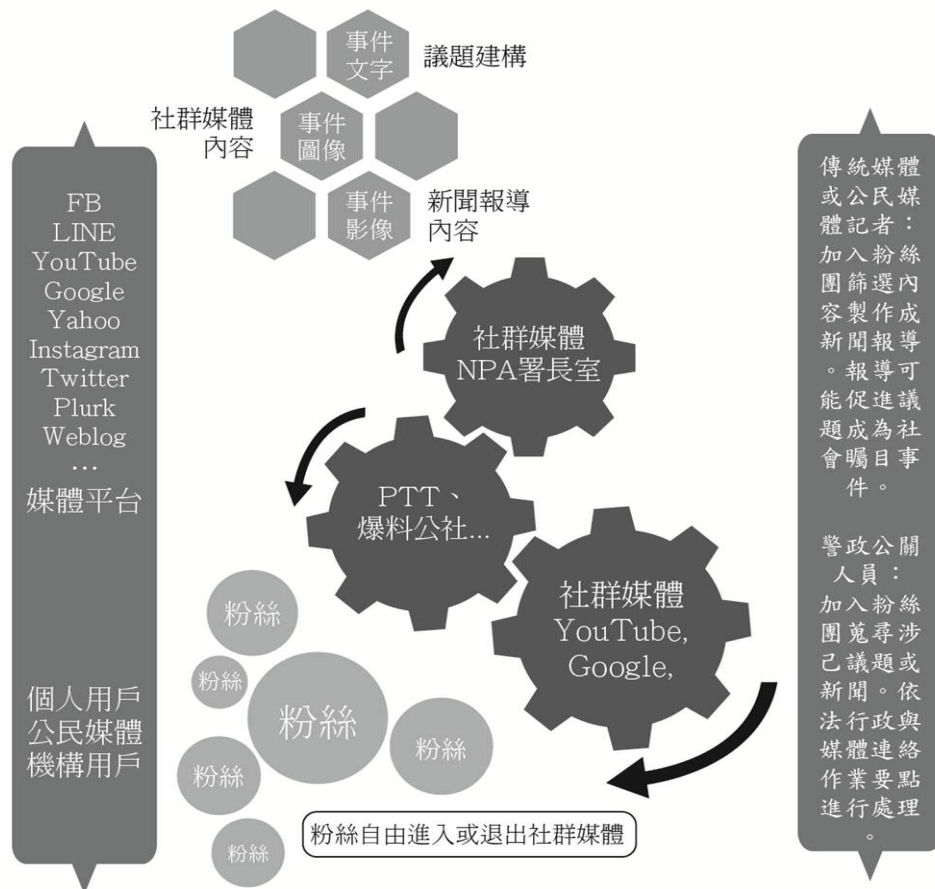


圖13 社群媒體引發的危機公關行銷案例示意圖

資料來源：汪子錫整理（2020）。國家文官學院109年警佐警察人員晉升警正官等訓練(109年7月版)〈警政(含消防、海巡)社群媒體行銷與經營〉科目教材。

各機關處理的流程不盡相同，一般是先做內部調查，並向在網路具體陳述的民眾詢問發生了什麼事。初步判斷本單位人員是否有缺失，再決定與媒體溝通的策略與說詞（有時會同步進行懲處的議定）。

警政（消防、海巡）危機公關的案例樣式「沒有通案，只有個案」，每個案件都不盡相同。這種情況增加處理者「判斷決策」的難度（實際處理案例可參考附錄三、（三）「警察撞人」假訊息處理案例）。

伍、結論

綜合而論，e 化民主時期的公共價值不只是由政府權威來創造，更多時候，公共價值概念透過公民行動、社群媒體而型塑。

傳統媒體的輿論市場有一隻「看得見的手」，這是統治者掌握媒體權力的手。e 化民主社會的輿論市場有千千萬萬隻手（或眼），這是一般人的手。

社群媒體中有一種難以捉摸，但確實存在的「社群正義」。警察（消防、海巡）做對的事，與民眾展開溝通對話，社群媒體就是爭取掌聲的舞臺；否則，社群媒體就是人民攻訐執法者的利器。本課程歸納下列 3 項結論，謹供參考：

一、警政（消防、海巡）社群行銷與經營的目標

社群媒體的科技應用之道是熟能生巧，比較容易。具備好的溝通能力，比較困難。透過溝通爭取民眾「信任」，是執法者社群行銷與經營的目標。

贏得「社會信任」對執法者極為重要，無論從政策行銷、形象行銷著手，也無論經營社群媒體或傳統媒體，目標都要放在「建立社會大眾的信任」。「信任」是執法者需要每天生產的產品，也是社群行銷與經營的「目標」。

二、警政（消防、海巡）社群行銷與經營的思維

「警察、消防、海巡做了什麼很重要，媒體說做了什麼更重要。」執法者在任何時候都必須依法行政，並善用社群媒體與各界溝通。

「維護公共利益」是執法者永遠不變的工作思維，e化民主鞏固時期，執法者應該在「指導、服務、強制」之外，加上充分溝通、樂於溝通、有效溝通的「思維」。

三、警政（消防、海巡）社群行銷與經營的行動

社群媒體科技工具功能「變無止境」，需要「做中學」。執法者個人要樂於學習應用社群媒體，避免與科技社會脫節，是警政（消防、海巡）社群行銷與經營的基本「行動」。

e化民主社會的社群媒體為執法工作帶來困難，但也為機關自主行銷提供了善加運用的機會，唯有產出更有效益的工作成效與為民服務，社群行銷與經營才能獲得民眾共鳴，進而支持政府與執法作為。

參考書目

- 行政院網站（2020）。建設國家五大施政目標。「**數位國家・創新經濟發展方案**」。資料來源：<https://www.ey.gov.tw/Goals/5EF730EBAFCFFDF2>。下載日期：2021 年 3 月 1 日。
- 汪子錫（2020）。假新聞、警察執法與人權保障。**警政論叢**，第 20 期，頁 1-29。桃園：中央警察大學。（2020 年 12 月）
- 汪子錫（2018）。社群媒體時期的警政行銷理論與實例探析。**警政論叢**，第 18 期，頁 1-23。桃園：中央警察大學。
- 汪子錫（2017）。自媒體時期關於公共治理夥伴關係的新創理論探討。收於**第 13 屆兩岸四地公共管理學術研討會**。
- 汪子錫、章光明（2013）。警察犯罪預防政策行銷的理論與實例探析。**警學叢刊**，第 43 卷第 6 期。
- 李宗勳（2007）。**政府業務委外經營：理論、策略與經驗**，臺北：智勝。
- 唐鳳（2020）。協力對抗不實訊息民主彩球再度飛舞。資料來源：**唐鳳臉書**。<https://www.facebook.com/notes>。下載日期：2021 年 3 月 1 日。
- 張世賢（2005）。**公共政策分析**。臺北：五南。
- 蘇志文、呂佳修、葉逸樵、趙炳堯、張晏瑞（2022）。中央警察大學警正班第 31 期專題研究報告。社群媒體運用於宗教活動暴力犯罪防治研究，未出版。發表日期：2022 年 8 月 31 日。
- 數位時代（2022）。Line 奪下台灣社群媒體霸主，tiktok 強勢緊追！四大平台重點分析一次看。資料來源：<https://www.bnext.com.tw/article/68265/social-media-platform-marketing-guide>。
- 輿情資料庫 QuickseeK（2020）。

- Bowman, S. & Willis, C. (2003). *We media: How audience are shaping the future of news and information*. The Media Center at The American Press Institute. Retrieved April 10, 2014. http://www.hypergene.net/wemedia/download/we_media.pdf.
- Budd, L. & Lisa, H. (2009). *E-governance :Managing or governing?* (1st ed). UK: Routledge.
- Council of Europe Report DGI. (2017). From <https://rm.coe.int/090000168079cece>
- Cooper, W. H., Gallupe, R. B., Pollard, S., & Cadsby, J. (1998). “ Some Liberating Effect of Anonymous Electronic Brainstorming.” *Small Group Research*, 29(2), 147-178.
- Heath, R. L. (1994). *Management of corporate communication: From interpersonal contacts to external affairs*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Huber, C. (2010). Professional Learning 2.0. *Educational leadership*, 67(8), 41-46.
- IACP, (2010). National Law Enforcement Policy Center, Social Media: Concepts and Issues Paper. Retrieved October 10, 2012. <http://www.iacpsocialmedia.org/GettingStarted/PolicyDevelopment.aspx>
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Manning, P. K. (2011). *Democratic policing in a changing world*. Colorado: Paradigm Publishers.
- Mele, N., Lazer, D., Baum, M., Grinberg, N., Friedland, L., Joseph, K., & Mattsson, C. (2017). “Combating Fake News: An Agenda for

- Research and Action.” <http://shorensteincenter.org/combating-fake-news-agenda-for-research/>
- O'Reilly, T. (2009). *What is web 2.0*. Retrieved October 10, 2013. <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>
- Rheingold, H. (1993). *The virtual community: Homesteading on the electronic frontier*. Haper Perennial, New York: Addison-Wesley Publishing.
- Salamon, L. M. (1987). “Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations”. In Powell, W. W. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven and London: Yale University Press.
- Shirky, C. (2009). *Evolution of asymmetric media*. wikipedia. <http://en.wikipedia.org/wiki/> Retrieved October 10, 2014.
- Williams, D. E. & Olaniran, B. A. (1998). Expanding the Crisis Planning Function: Introducing Elements of Risk Communication to Crisis Communication Practice. *Public relations review*, 24(3), 387-400.

附錄、部分社群媒體工具功能及應用簡介

一、社群媒體網站應用平臺

社群網站可以作為獨立的社群媒體，也可以作為個人用戶經營的平臺，網站功能「變無止境」。以下介紹臺灣地區較為熟悉的社群網站，並簡介一般功能。

（一）Facebook 臉書

臉書是多功能的個人影音圖文平臺，可以連結其他社群媒體，爭取他人按讚，累積粉絲團，是個人、公眾人物、政府機關常用的社群媒體。熟識的朋友、陌生人，都可以在臉書上溝通交流。2011 年 2 月，臺灣地區開放地標打卡（check in）功能，可以用相片、文字即時展現個人動態。臉書具有支付功能，可以線上購物。臉書目前在全球多個國家盛行。

（二）YouTube

免費提供影片上傳分享、儲存以及網路轉播的網站。美國 Pew Research Center 的卓越新聞計畫（project for excellence in journalism, PEJ）曾稱 YouTube 已成為視覺新聞霸主。YouTube 上傳儲存各式各樣的影片，並供人下載與瀏覽，也開闢網路直播。警政行銷、消防、海巡的宣導微電影，大部分都透過 YouTube 進行傳播。

（三）LINE

免費的群組即時通訊工具，可傳送文字、圖片、動畫、語音和影片，也可以進行語音通話。LINE 講求「私密性」，提供組織管理極大便利，不必集合人員就可宣

布訊息。不過有些研究指出，LINE 經常成為詐騙犯罪工具，引發使用疑慮。

（四）Instagram

免費提供線上圖片及視訊分享的社交應用工具，智慧型手機的使用者拍下相片後，可在 Instagram 修飾相片效果，然後分享到 Facebook、Twitter、Tumblr 及 Flickr 等社群網站。其與臉書不同之處是隱私性更強大，可以設置觀看內容的門檻，限制瀏覽者身分。

（五）Google 谷歌

瀏覽量極高的搜索引擎網站，首創「關鍵字」廣告搜尋功能。Google Plus 整合旗下多種服務到同一個平臺上，形成一個近似臉書的大規模社群媒體。例如：整合 Google 的個人資料、Picasa 相簿、Google Buzz、Google +1 等。此外，Google Hangout 可提供視訊會議功能，在對話中傳送相片和表情符號，也能進行群組視訊通話，還可以結合 YouTube 實況轉播。

（六）Yahoo!kimo 雅虎奇摩

雅虎奇摩曾經是臺灣使用者訪問最頻繁的社群網站。雅虎提供的工具應用服務包括：入門網站、搜索引擎、Yahoo! 網站分類、信箱、新聞、登錄等。內容則包括社群通訊、資訊、知識+、氣象、字典、娛樂遊戲、網路新聞等。

（七）Twitter 推特

一則訊息不超過 140 個字元，訊息也被稱作推文

（tweet），被認是網際網路的「簡訊」服務者。非註冊使用者可以閱讀公開的推文，註冊使用者則可透過 Twitter 網站、簡訊或者各種應用軟體來發布訊息。

（八）Plurk 噗浪

功能近似 Twitter，但噗浪在一條時間軸上可以顯示所有訊息，噗浪有不少美、加華人使用。某些臺灣電視新聞臺會在官網提供簡易按鈕，供觀眾將資訊轉貼至噗浪，再轉提供為電視新聞的即時訊息。2009 年八八莫拉克風災時，噗浪曾經作為災民與網友徵募物資的管道。

（九）其他 APP

行動應用程式（Mobile Application，簡稱 APP）是設計給智慧型手機、平板電腦、行動裝置的應用程式，每個 APP 擁有一套獨立、客製化的操作系統。例如「台北等公車」APP 提供的即時更新訊息，可追蹤公車現在開到哪個站，預計多久時間可以到站。此外，台北市消防局建置「視訊 119」APP，讓民眾在臺北市遇有報案需求時，可即時使用。本項服務可將報案定位點資訊與現場影像傳送至臺北市政府消防局 119 受理席螢幕，提供民眾報案時與派遣員視訊對談，派遣員並可視報案現場實際需求，會切換報案人手機之視訊前後鏡頭及撥放 CPR 影片，以利掌握報案者及現場資訊，迅速派遣人車進行救援。

二、社群媒體網站社群粉專

（一）批踢踢實業坊（ptt.cc）

創立於 1995 年，經費由外界捐贈，臺灣最大規模、特有的非商業網路論壇。以電子布告欄（Bulletin Board System, BBS）系統架設的開放言論空間，議題討論十分多元。有出現熱門的社會議題時，批踢踢的鄉民言論常被傳統媒體轉載、報導。警政蒐集輿情也會從 PTT 找資料。除了主站（ptt.cc）之外，另有兩個分站，即批踢踢兔（ptt2）、批踢踢參（ptt3）（編者整理，部分內容參考：<https://reurl.cc/no6ro1>）。

（二）爆料公社

成立於 2015 年年初，短期間爆紅。成員隨時上傳影音，並以衝突或災害內容為主，例如：民眾口角、交通事故、鬥毆、街頭警察執法等。國內有線電視新聞臺熱衷選取「爆料公社」做成新聞。設有其他相關平臺「爆廢公社」、「爆笑公社」、「爆怨公社」等（編者整理，一部分內容參考：<https://www.facebook.com>）。

（三）靠北社團

「靠北警察」成立於 2014 年，主張「訐譙有理，靠北無價」，員警若有想抒發卻不能直說的事情，可私訊給該社團版主，版主審視後將匿名發出。類似的還有「靠北消防」、「靠北海巡」。靠北社團是警察、消防、海巡人員有別於本機關經營的臉書社團。

三、與警察工作有關的假新聞／訊息及處理策略

（一）金門警察毆打老翁的假新聞

2018 年 4 月一個「News Republic：國際&本地新聞快訊」粉絲專頁，製作一個報紙頭版的圖片，配合新聞標題「金門縣警察當街毆打 70 歲賣菜翁，引發民憤」圖文，還附加「點擊了解更多詳情」。

除了警車及車邊的人物以外，稍加留意觀看，便可發現該圖合成十分粗糙，除了警裝人員出手作狀打小販之外，其他觀者或路人，都穿著古代服裝，有穿越時光的違和感。再稍為注意圖片中警察制服、警車樣式，比較像是中國大陸的城管在毆打小販。該訊息以「山寨新聞」的形式發布在網路上，是名符其實的假新聞。後經金門縣警方調查，查到源頭 IP 設於大陸地區，因而無從偵辦。



圖14 發自大陸地區的金門警察毆打老翁網路假新聞擷圖

資料來源：<http://m.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2392847>，擷取日期：2023年4月9日。

（二）警察在網路上澄清 LINE 假訊息

根據蘋果日報在 2018 年 5 月 6 日發佈的新聞「LINE 瘋傳酒駕罰 18 萬，警局：只係網路謠言」，內容稱「近日 LINE 瘋傳 5 月 2 日立法院通過酒駕罰則從 9 萬提高到 18 萬，基隆市警局特別澄清說明，那只是網路上的謠言」。不過，還是要呼籲民眾「珍惜生命、酒後不開車」。

針對這則假訊息，警察除了在網路上發佈澄清圖文外，並未對散布訊息者有後續處理。

（三）「警察撞人」假訊息處理案例

三立新聞網（setn.com）在 2016 年 6 月 14 日下午 3 時 38 分，由記者發自高雄的一則題為「網友傳照控警撞人，被行車紀錄器打臉」新聞圖文。本文從該項報導內容，整理出一個警察單位處理假訊息的實際案例，展現了警方有能力快速消除假消息對社會秩序的影響和對警察形象的破壞。更重要的是，警方採取「處理事件」為中心，而不是以「謠言送辦」為重點，堪稱一次極為明確的「執法兼顧人權保障」範例。其處理假訊息流程依序進行。

1. 「警車撞學生」在爆料公社平臺出現。
 2. 警方召開澄清記者會，並公佈警車錄下的行車記錄器。
 3. 警方在社群媒體留言區上通知原PO，立刻刪文下架。
 4. 警方監看原PO至刪文為止。假訊息部分結案。
 5. 警方接受主流媒體電視新聞採訪，並說明處理經過。
- 全部結案。



圖15 民眾在社群媒體發布不實訊息後在群組討論警車撞學生內容擷圖

資料來源：<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=155381>，擷取日期：2023年4月9日。

本案歷程如下：

民眾把拍下的照片 PO 上網，照片內容元素包括「停止在路上的警車、警察扶起倒地機車騎士」，原 PO 還在照片旁加上文字註解「高雄博愛路與孟子路，警車撞到學生，幸好學生沒事」。發文時間顯示是 6 月 14 日 7 時 40 分。這個內容有 541 人按喜歡，有 16 則留言。原 PO 還回覆其他網友發問，稱「警車有倒退把人拉出來」。

但其實這些都是原 PO 看圖說故事，無中生有的想像而已，當其他人在這則圖文下方參與討論時，就將純屬虛構的內容，變成「真有這回事」的想像。

警方澄清事件真相是「警車巡邏時，發現一名騎機車的女騎士疑因閃避他車緊急煞住，結果連人帶車摔倒，女騎士自摔位置就在警車正前方。員警趕緊下車關

心女騎士，和熱心民眾一起把機車牽到路旁，還把女騎士攙扶到人行道」。

該轄區派出所所長接受電視新聞記者訪問時稱：「警車速度不快，立即煞車並未撞到該名女騎士，還協助女騎士，把她攙扶到路邊休息」。警方並提供行車紀錄器供媒體轉用，證明實情是「員警下車關心女騎士，並非警車撞人」。

由於該不實訊息來自社群媒體，因此警方也在該影片下方留言區 PO 文解決問題。警方的留言除了表明身份，並明確告知「請您將該文下架，以免衍生後續法律問題。感謝您，若有任何疑義，您可致電本分局派出所」。並留下警方的電話。警方並等到原 PO 及時下架才結束此項假消息風波。警方後續並沒有偵辦發文者和討論訊息的網友。



圖16 警方公布行車記錄器澄清真相畫面擷圖

資料來源：<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=155381>，擷取日期：2023年4月9日。



圖17 警方接受電視新聞記者採訪並說明事實擷圖

資料來源：<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=155381>，擷取日期：2023年4月9日。

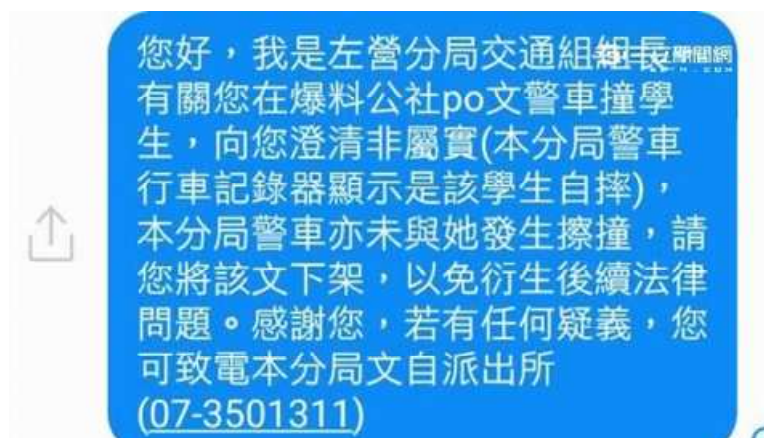


圖18 警方在假消息的討論區留言請原PO下架不實訊息擷圖

資料來源：<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=155381>，擷取日期：2023年4月9日。

附錄三內容摘錄自汪子錫，2020，〈假新聞、警察執法與人權保障〉，
《警政論叢》第 20 期，頁 1-29。桃園：中央警察大學（2020 年 12
月）。

《警政社群媒體行銷實務》

資料提供：NPA 署長室臉書小編 洪蘭恩

一、前言

在這個資訊量暴增的時代，大家每天都必須被迫吸收大量的新聞、網路、社群內容，若內容越是死板，越難引起大家的注意力，就算這篇貼文的本質不錯、具意義，也會因吸引力不足而讓一個好的政策、好的貼文失去曝光率。

二、何謂社群？

首先，你必須搞懂：何謂社群？你的受眾是誰？年紀落在哪裡？依照大家喜愛觀看何種內容去進行分析，當然，在公家體系的社群經營，不像是一般商業公司的無限創意發想，而是要在政策、宣傳以及創意中適度的拿捏分寸。

三、社群經營心法（以下以實例說明）

（一）帶入時事梗

舉例來說，警政署將現今大家討論度最高的時事梗「世界上沒有什麼事是○○不能解決的，如果有，那就兩○」帶入在宣導中，除了能快速引起討論度外，也能讓大家看到警政宣傳活潑的一面，請參閱右圖 19。



圖19 維安特勤隊招募宣傳

（二）雜誌風、新聞風很新穎

明明是警專招生的海報，看起來卻像是雜誌封面？利用大家面熟的國家地理雜誌風格，宣傳交通警察執行測速的勤務，並將「攝影」與「測速照相」完美結合，想讓人不多看一眼都難，同時也達到告誡那些僥倖超速的民眾的效果！

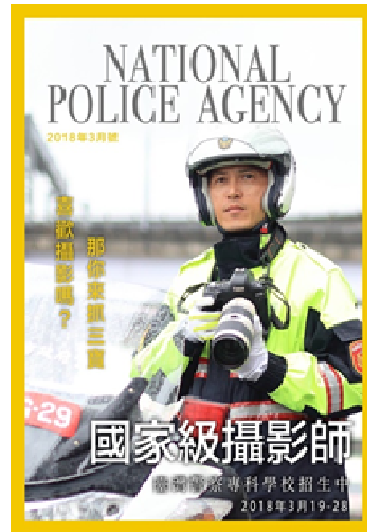


圖20 警專招生宣傳海報

（三）危機就是轉機

風險管理、隨機應變很重要。在大家尚未全部拿到新式警察制服時，一位同仁試穿的制服照在網路上廣為流傳，大家紛紛留言「看起來好像保全」等留言，因此，警政署請這位學長來棚內拍照，成功扭轉新式制服的形象，也算是幫新式制服做了不一樣的宣傳！



圖 21 新式警察制服宣傳照

（四）時代在走，迷因要有

想與網友有共鳴？那你不能不知道迷因，迷因即所謂「MEME」，何 MEME？第一，必須「有趣」，再來，它必須在「網路或社交媒體」被「瘋狂轉載」，因此在各個公家單位網路宣導中，都少不了見到 MEME 的影子，因為這是在現代的網路世代中，最快能與廣大網友引起共鳴的東西，而迷因除要了解大家最常使用的網路梗以外，也可以配合其最紅的文案加以改編，便可以成為宣導的神助手！右圖 22 便是以「辣個自由的男人」迷因做發想，藉此宣導詐騙簡訊別亂點！



圖 22 詐騙簡訊梗圖宣傳

資料來源：<https://reurl.cc/VD4K8b>。

擷取日期：2022/05/19。

（五）不只靜態，動態也很重要！

現在是一個影音世代！從以前紅極一時的無名小站的圖文到現在的臉書、YouTube，你發現了嗎？影片比圖文更能吸引大家關注，以這篇「警察制服換裝挑戰」為例，利用當時風靡全球的換裝挑戰，換成各個警種系列，不僅讓大家一飽眼福不同警種帥氣的模樣，也能讓大家知道，其實在制服底下的警察，都跟大家一樣呢！



圖 23 「警察制服換裝挑戰」影片截圖

資料來源：<https://www.facebook.com/watch/?v=511221706384659>，擷取日期：2022/05/19。

（六）宣導的時間點也很重要

在各單位積極宣導銀行防搶之際，花蓮的新城分局 po 出了一段有趣的防搶影片，飾演歹徒的學長因奮力演出不慎跌倒，反倒成為該部影片意外的亮點，該部影片一出，在各個 LINE 群組廣傳，警政署也迅速在短短幾個小時內請該單位簡單採訪這位學長演練的過程，並詢問其跌倒傷勢為何，再搭配該部防搶影片，剪輯成一部宣導短片，在社群上造成廣大迴響，除了將可能成為網友攻擊的防搶影片成功逆轉形象外，也成功將「防搶觀念」宣傳出去。



圖 24 花蓮縣新城分局的防搶演練影片截圖

資料來源：<https://www.facebook.com/NPA4U/videos/1308630009323590/?t=0>，

擷取日期：2022/05/19。

《消防社群媒體行銷實務》

資料提供：內政部消防署

一、提供災害最新資訊

當重大事故發生的第一時間，大家一定會想瞭解到底發生了什麼事？有沒有人傷亡？傷者被送到哪個醫院？這時大家最常做、也是最快獲得資訊的方法就是上網蒐尋事故新聞或相關的訊息，但找到的有時並不是最新或正確的資訊，甚至我們也常看到有網友會誤傳非本次災害的影像資料或惡意散播不實訊息，造成社會大眾不必要的恐慌。

有別於其他以業務宣導性質為主的政府機關臉書粉絲專頁，「消防署」除了災害防救知識的宣導外，另一個非常重要的功能就是在災害事故發生第一時間揭露最新災害相關訊息，提供大家最正確、即時的災害資訊以及外部資源，讓民眾在消防署粉絲專頁就能獲得最完整的資訊；此外，若發現網路上有不實的訊息或謠言也會立即予以澄清，以免混淆視聽，影響社會安定。

（一）104年八仙樂園粉塵暴燃

消防署於事發當晚接獲消防局通報後立即在 FB 發布現場救災情形並隨時更新，同時也公布各醫院收治傷者名單的電話查詢專線，直至現場 229 名傷者全數送醫；本案事後也陸續於 FB 公告禁止活動使用可燃性微細粉末……等相關政策、成立八仙樂園粉塵暴燃專區及發布後續傷患救治等相關訊息。

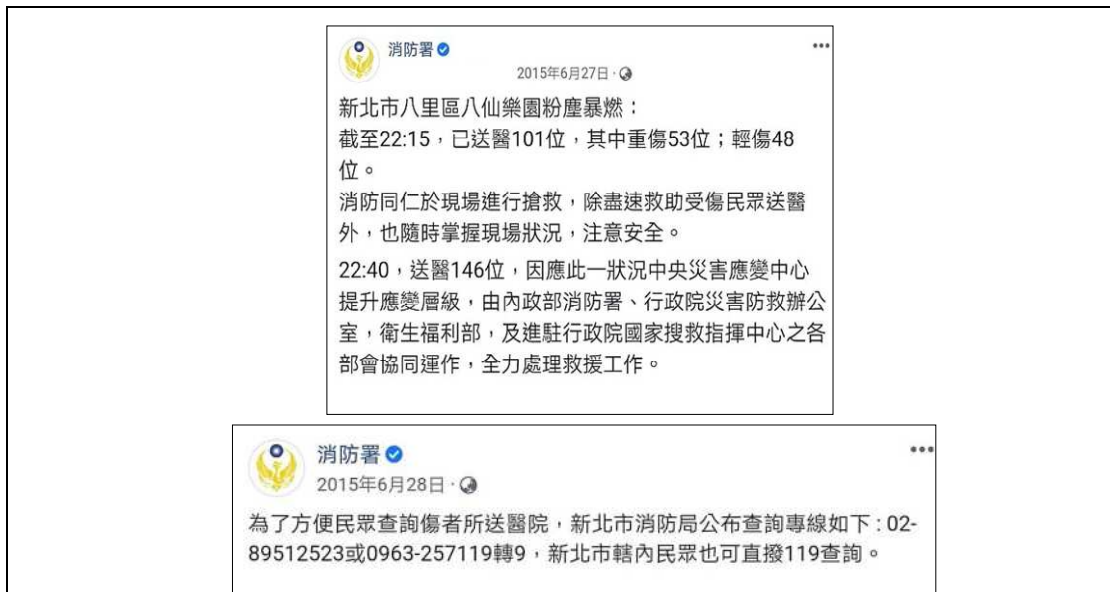


圖25 公布救災情形及傷患查詢專線

資料來源：消防署臉書。https://www.facebook.com/NFA999，擷取日期：2022/05/19。



圖26 （左）公布禁止活動使用可燃性微細粉末政策

圖27 （右）後續成立災害救助專區

資料來源：消防署臉書。https://www.facebook.com/NFA999，擷取日期：2022/05/19。

(二) 105 年高雄美濃地震維冠大樓倒塌

由於本次地震全臺搖晃劇烈，因此地震發生停止當下，消防署除了依例在 FB 提醒大家地震時不要忘記做抗震保命三步驟，也向大家報告中央已經成立地震災害應變中心，後續還會貼文說明災情查詢結果。

當確定發生大樓倒塌災情後，消防署立即在 FB 發布災情、救援進度及住戶死傷統計與其他救災相關訊息，並提醒大家災害區域道路封閉改道路段、供水管線修復進度、電話通訊中斷時的聯繫方式以及災後復原重建濟助事項……等資訊；本次災害相關貼文直至 2 月 13 日救災任務完全結束始告一段落。

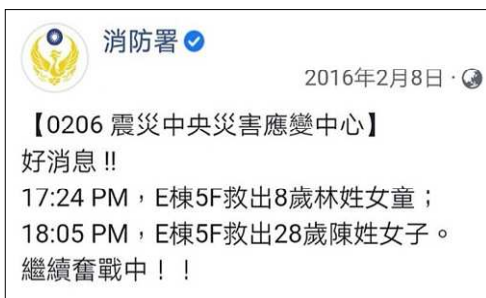
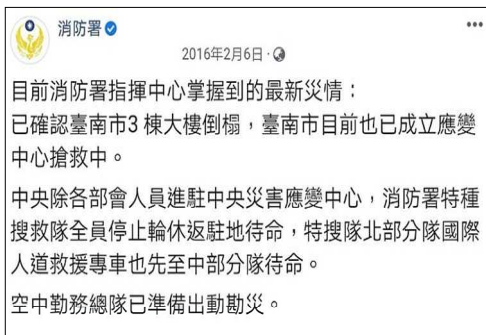


圖28 公布災害最新情形

資料來源：消防署臉書。<https://www.facebook.com/NFA999>，擷取日期：2022/05/19。



【0206 震災】民眾可利用以下捐款專戶進行捐款：

金融機構名稱	戶名	帳號	備註	是否收取手續費
中華郵政股份有限公司	衛生福利部歸仁區公所	50289508	註明「0206震災 慈善賑災款」	不收手續費
中央銀行國庫局	衛生福利部歸仁區公所	270750	註明「0206震災 慈善賑災款」	依捐款金額收取一定比例
光復國際商業銀行	衛生福利部歸仁區公所	007-08-11868-0	註明「0206震災 慈善賑災款」	依捐款金額收取一定比例
臺灣銀行台南分行	台南市社會局社會救助基金專戶	008045065059	註明「0206震災」	

消防署
【0206 震災中央災害應變中心】

資料由衛生福利部提供

動態時報相片 · 2016年2月7日 ·

圖29 公布交通、通訊等與災情相關之民生資訊

資料來源：消防署臉書。https://www.facebook.com/NFA999，擷取日期：2022/05/19。

（三）107年臺鐵普悠瑪列車出軌事故

普悠瑪出軌事故發生後，消防署隨時與宜蘭縣消防局聯繫更新最新搶救情形，並提供衛生福利部的緊急醫療救護傷患名單連結網址，供民眾查詢親友被送往的醫療院所。

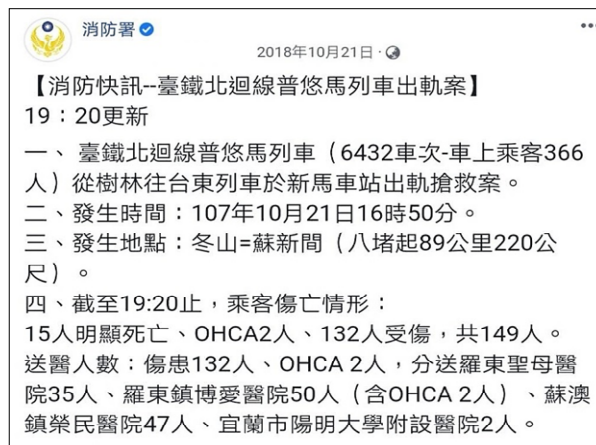


圖30 公布災害最新相關資訊

資料來源：消防署臉書。https://www.facebook.com/NFA999，擷取日期：2022/05/19。

（四）109年娛樂場所火災及高雄一家重大火災

每當發生重大災害，經過新聞媒體大肆報導，此時民眾的警覺性最高，也會急於知道或願意學習相關的災害預防方法，政府如果能在這時馬上提供相關的防災訊息，則宣導成效將會比平時風調雨順、無災無害時更加顯著。

109年4月底及5月上旬連續發生2起重大火災，消防署除分別在火災發生的第一時間報導災害訊息外，也立即針對娛樂場所及一般住家製做一系列完整的防災宣導，告訴大家最正確的火災預防觀念，獲得極大迴響，不僅媒體踴躍報導，網友轉傳次數也很高。



圖31 娛樂場所防災宣導

資料來源：消防署臉書。https://www.facebook.com/NFA999，擷取日期：2022/05/19。

消防署 · 追蹤
2020年5月5日 · 3

【家庭防災1】先聽聽火災倖存者怎麼說

願死者安息，願生者從傷痛中走出來！

4月26日臺北KTV大火，6死...
5月3日高雄透天厝火警，5死...
這樣的悲劇能否有止歇的一天？面對無情的火災，我們該如何應變？

經由錢櫃火災生還者的描述讓我們知道，慌亂時人們容易做出錯誤的判斷，而去選擇「向上避難」這樣錯誤的動作，也導致大多數的罹難者都是高樓層被發現的；面對這樣的災害，我們是否只有穿越濃煙的選項？逃生時究竟要往上還是往下逃生？

這部由嘉義市東區分隊（特種搜救隊）製作的影片，透過火災倖存者現身說法，告訴大家火災發生時該怎麼辦！而從明天開始，我們也會連續7天提供大家預防住宅火災的資訊，希望大家都能學會保護家園的好方法。

尋找相對安全區域
先關門後開窗
提供119正確資訊
逃生選項只有向下沒有向上
不要跟濃煙賽跑



消防署 · 追蹤
2020年5月6日 · 3

【家庭防災2】-你家裝住警器了嗎？

人們在熟睡狀態時，對外界的視覺、觸覺及嗅覺都不靈敏，萬一發生火災是很難察覺的，等到驚醒時，往往已經深陷濃煙或火海中，很難存活，或甚至就在睡夢中吸入大量濃煙死亡而不自知。

如果家中裝有 #住宅用火災警報器，情況就會不一樣！住警器能在火災發生初期偵測濃煙或高溫，並發出高分貝的警報聲來提醒你；當愈早發現火災、愈早採取避難行動，就愈有機會保護自己和全家人的性命，千萬不要心存僥倖，以為祝融不會找上我們！

安裝住警器很容易，不用另外拉電線，裝上電池就可以用了；買住警器也很便宜，少喝10杯珍珠奶茶就可以買到1顆。住警器到哪裡買？裝哪裡？所有關於住警器的知識都在這裡👉
<https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&ids=1081>

🔴 住警器成功救人案例👉
<https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&ids=1056>

最後～住警器不是裝上後就沒事了，要記得定期清潔並按一下它的測試鈕是不是能正常發出警報聲，如果聲音異常可能是電力不足，一定要馬上更換電池。



圖32 家庭防災宣導

資料來源：消防署臉書。https://www.facebook.com/NFA999，擷取日期：2022/05/19。

二、澄清不實資訊

每當發生重大地震或颱風災害時，網路上有時會出現誇大聳動的假訊息，像是地震後某大樓傾斜倒塌、颱風期間散播不實停班停課訊息等，這些網路謠言的來源可能是誤用歷史災害或國外的災害資料，有些則是網友惡作劇自己加工製造的；消防署發現這類不實災害訊息也會貼文澄清網路謠言。



圖33 澄清網路不實訊息

資料來源：消防署臉書。https://www.facebook.com/NFA999，擷取日期：2022/05/19。

《海巡社群媒體行銷實務》

資料提供：海洋委員會海巡署

一、衡量發布新聞稿的效益

（一）露出的通路數量

一則具有新聞價值的新聞稿，基於媒體生態，各大媒體自然會刊載；其他小眾網路媒體亦會跟風。故露出數量應最少 5 則以上。

（二）露出的通路是否為「大眾媒體」？

四大報、中央社、ETtoday、各大新聞臺均為收視群眾多的主流媒體，影響輿論、公眾甚鉅。

今日網路發達，許多網路媒體也隨之而生，然因收視群極小，即使新聞稿經採用露出，機關行銷之效益亦不高（你沒聽過的媒體通路就是沒有行銷效果的通路）。

二、如何提升發布新聞稿之效益？

（一）不濫發新聞稿、僅發布具有「新聞價值」之新聞

時效性、重要性、顯著性、接近性、趣味性。

（二）新聞稿的內容

標題新穎、吸睛，內容扼要明確；圖片會說話。

（三）平日廣結媒體通路

保持聯繫、相互合作，建立良善夥伴關係。

（四）掌握發稿時機

天下武功、惟快不破。

三、案例評析

（一）無新聞價值

2019.09.18 新聞露出0則

海巡聯合會○○漁業電臺 擴大宣導共同防範槍毒走私及非洲豬瘟

海巡署偵防分署○○查緝隊○○○隊長，於9月17日上午拜會○○漁業電臺○○○臺長，除針對○○、○○地區漁業生態交換意見外，並表達海巡署不因秋節過後查緝力道有所鬆懈，呼籲私梟切勿心存僥倖，並期盼漁民朋友能與海巡共同努力，增強海巡查緝能量，一起守護海域海岸安全。

（二）圖片與內容無關

超夯小小海巡體驗高雄場，26日活動名單出爐



海巡署南部分署將於108年9月26日(星期五)開放報名，名額僅限5至8歲孩童25人突破千人關卡，而海巡署南部分署也希望能再增加場次，一圓大、小朋友的航海夢。本次活動除結合海巡署南部首座海巡巡邏車，體驗海巡任務特色，南部分署更將深入基層，紮根海洋文化教育，藉此了解海巡人，增進彼此親密互動。

南部分署表示，非常感謝本次報名活動，活動訊息將立即公布於南部分署臉書粉絲專頁「南部海巡來開講2.0」，也

（三）看標題無法得知新聞重點

中秋驚魂夜 海巡救援無假期

中秋連續假期第一日，海巡署○○分署第○岸巡隊○○安檢所執勤人員，於○○執檢點北方 1 公里處，發現一輛小貨車受困潮間帶，輪胎陷入泥濘導致無法移動，且車上有 2 名男子等待救援，眼見正處漲潮時段，人車隨時有被淹沒危險，即通報所派遣備勤人員緊急前往協助，終順利讓人車脫困，結束這場驚魂。

（四）標題無法得知案件內容

海巡新聞

玲玲強浪襲海堤 海巡、消防急救傷

108年9月4日凌晨0時許，海巡署北部分署第一岸巡隊巡邏人員，發現一名男子癱坐梗枋漁港堤內道路上，意識清楚身上多處挫傷，立即上前實施安全維護，並通報消防隊派遣救護車協助送醫治療。

第一岸巡隊梗枋安檢所巡邏人員，發現一名男子癱坐在港區內，經主動上前了解，該男子表示其自梗枋漁港北堤堤頂，突遭大浪打落並摔至港內道路，經初步檢視該男子意識清楚，全身多處挫傷及左腳疑似骨折，海巡人員立即實施安全維護，避免再發生二次意外，後續通報消防隊救護車到場，將該男子送往礁溪古和醫院治療。

第一岸巡隊呼籲：受玲玲颱風外圍環流影響，海象變化極大，國人應避免於濱海地區從事遊憩、垂釣等活動，倘民眾於港口或岸際發生急難救助等情事，可撥打「118報案專線」，海巡署將立即派員前往處置。

新聞發言人：副隊長

聯絡電話：

新聞聯繫人：科員

聯絡電話：



（五）內容與標題高度雷同



四、結語

- （一）不要為了發稿量而發稿，應重視發稿後的效益，是否具有新聞價值？能否在主流媒體上大量露出？能否正面行銷海巡署？
- （二）若屬政令宣導之新聞，不得不發稿，則思考如何將相仿案件寫得獨特、創新、吸引人。
- （三）與媒體朋友頻繁互動，並掌握發稿時機。



警佐警察人員晉升警正官等訓練

公共安全管理（一）（共通教材部分）

課程目標

本課程以特殊空間如：大型空間（購物中心、巨蛋等）、地下場站、醫療院所、娛樂空間（夜店等）作為研習重點，探討除法規層面之外，公共安全管理上應有的目標與思維。本教學目標希望透過國內外災例介紹與分析，說明目前公共安全管理現況、潛在問題及防護規劃，引導公務人員思考公共安全之新思維，並使各項安全標準能與國際接軌。課程重點說明如下：

- 一、災害境況界定：介紹各特殊空間可能面臨之災害特性與潛在危機。
- 二、實務應用說明：說明各特殊空間實務操作上之安全缺失及常見問題。
- 三、安全改善建議提擬：依據各特殊空間之災害境況及實務操作執行現況，說明如何透過硬體改善與軟體管理，提升必要的安全水準。

學習指標

- 一、培養公共安全意識與思考有效對策之能力，於實務操作面的限制中建立適宜的管理機制，提擬適切之安全制度。
- 二、運用適切的安全策略制定之方法及流程（如：災害境況界定、實務常見問題釐清及學習國內外安全管理經驗與原則等），進行政策分析。



- 三、具有論述分析之專業知能及實務應用經驗，對現存公共空間具有提擬改善建議之能力。
- 四、具有公共安全制度之建構能力，並具有政策評論與修正的能力。



學習架構

壹、前言

貳、鐵路地下車站之安全管理

- 一、人流避難的管理
- 二、空間安全設計
- 三、消防搶救
- 四、應變作為

參、大型空間（商場、巨蛋）避難安全管理

- 一、大型空間可能災害之特性與分析
- 二、建議改善方案

肆、夜店安全管理

- 一、夜店場所的消防安全隱憂
- 二、夜店場所的安全對策

伍、醫院重症病房與養護機構安全管理

- 一、重症病房的潛在危害
- 二、火災安全防護對策之擬（修）訂
- 三、火災緊急應變守則（RACE）
- 四、避難的安全策略

陸、結語

- 一、加強教育宣導
 - 二、研修法令規定
- 



學習架構

三、強化督導檢核

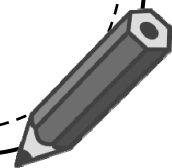
四、提升作業效能

柒、案例解析

【案例一】國外地鐵火災

【案例二】醫院分院附設護理之家火災

【案例三】捷運重大傷害事件



壹、前言

基於目前公共安全管理現況及潛在問題、社會環境發展狀況，以及對於各種特殊空間設施的防護規劃，為建置安全管理運作機制，並使各項安全標準能與國際接軌，其整體目標如下：

- 一、加強公共安全教育宣導，提升全民安全意識，減輕災害風險。
- 二、災害的可能境況分析，透過災例探討分析瞭解災害的規模、種類及危害程度。
- 三、釐清機關權責，予以妥善分工，並有效整合資源，健全運作體制。
- 四、研修公共安全相關法規，使其日漸完備，並能夠落實於經常業務。
- 五、依據災害境況，考量減災、整備、應變及事故調查相關作業，研訂安全管理措施與標準作業程序，提升整體作業效能。
- 六、加強各層公共安全督考作業，確實執行檢核工作，以防止意外事故發生。
- 七、強化並落實大規模災害時，各關鍵基礎設施必要功能（維生、避難、收容、救援）之維持或迅速回復，提高區域內受災人員存活率。
- 八、然而隨著社會的快速發展，無可避免地會衍生出許多公共安全問題，且難以完全掌控及消弭。歸納現今公共安全議題，雖複雜且多樣化，且其呈現方式、影響程度、時空背景各不相同，但詳細探究其事故原因，仍可將共通問題歸

納如下：

（一）安全意識薄弱

國人普遍缺乏安全意識，未能養成正確的災害防救觀念，實為公共安全管理工作未能落實的關鍵。

（二）法規不盡完善

現行法令不符空間使用境況特性之需求，相關配套措施與作業程序規定不完善，使得安全管理執行落實困難。

（三）管理不易落實

重大公共安全問題，常因各管理機關在權責分工的界線混淆不清以致無法相互整合，再加上管理人力與資源不足，致使特定空間、場所無法受到有效的管理。

（四）因應能力不足

具潛在危險性、特殊空間性之空間，或是搶救困難度高之災害情境，未能具有相對之專業技術、人力設備與因應對策。

以下即針對鐵路地下車站、大型空間及夜店、大型醫院重症病房與護理機構等公共安全管理議題分別說明之。

貳、鐵路地下車站之安全管理

對於所有交通運輸系統而言，其共同之理想目標均為建立一個安全且可有效操作的系統，來確保：

- 一、防止旅客及列車人員遭受初期火災的危害。
- 二、維持最大的旅客及列車人員存活率。

秉持著此兩項理想目標，符合實際情境條件（scenario-based）下，對於既存及新建車站據以提出下列建議事項：

一、人流避難的管理

- （一）地下場站避難安全，首要進行避難人數之推估。依據 NFPA 130 規定，建議新場站系統應依實際使用情況於兩年內完成人流調查，以檢驗設計時之人數預測假設條件。而營運中的場站系統，則最多應每 5 年重新進行人流調查，並將每次新調查資料回饋修正至系統現況。人流調查建議由交通部路政司主導，交通運輸單位配合。
- （二）交通運輸單位應有基於國土安全與關鍵基礎設施風險管理的主動配合意願，才能在科研單位及專業人員的共同協助下精確估算避難人流數量。
- （三）場站設計監造單位與審查機關配合中央政府（行政院災害防救委員會），修訂整體防火安全措施及應變管理計畫時，應對新系統加入原有系統營運申請之安全性、整合性和人流影響重新評估，以確保系統有效性。此一作為建議由交通部路政司主導，交通運輸單位配合。
- （四）交通運輸營運單位透過避難引導、分區避難及出入口分流等避難對策，可有效縮短安全避難時間，例如：臺北捷運公司以 Zoning（區塊）概念之責任分區，明確表達該出口所屬 Zoning 與出口編號，如圖 1 所示。但於站體設計規劃階段時，就應注意引導節點與流出節點之位置是否符合應變情境需求與人力配置。



圖 1 臺北車站特定區以英文字母作為分區，阿拉伯數字作為出口編號之系統（左：改善前；右：改善後）

（五）避難環境須經多種情境模擬、比較及改善，才能加以確認其安全性。而避難環境之可接受安全目標水準，須由各利害關係人、第三公正單位與權責管理單位，包括：行政院災害防救委員會、交通部、地方政府、交通運輸營運單位等共同決定後，方能作為避難安全性能評估驗算之標準。

二、空間安全設計

- （一）基於最嚴峻但合理的災害境況（worse but reasonable scenarios），進行情境整合及合理性分析。
- （二）新建系統及既存空間之變更，須注意煙囪效應產生之可能性，並提出因應作為，例如：松山地下化捷運工程之排煙系統，即利用 RC 管道排出室外，以配合防煙區劃之排煙；其排煙風管配合法規規定，於貫穿防火區劃以平面管匯入垂直管道前，加裝防火閘門以防止產生煙囪效應。

三、消防搶救

（一）消防活動需求

1. 依各政府消防局消防車輛救災活動空間作業注意事項之規定，或是內政部營建署所定之「劃設消防車輛救災活動空間指導原則」，依建築物特性規劃合宜的消防車輛使用空間。
2. 救災動線及救災活動空間是否充足？
3. 救災人員與裝備進入建築物內部之救災動線。
4. 救災人員以靠近道路邊之安全梯或緊急升降機，進入建築物的情境考量與救災動線之配合。
5. 消防救災據點之可行性。

（二）消防救災據點

1. 應有獨立之防火、防煙區劃，具備緊急電源及消防栓箱等設施。
2. 須考量「前往消防活動據點路徑之確保」，包括：整體路徑、移動所需時間，以及在危險環境下能忍受之程度。

（三）無線電通報設備之功能需求，必須能夠同時符合初期應變人員及後續救援人員之使用。

（四）於適當空間設置廣播站，以便於緊急事故發生時，針對車站實際情境作分區或全區緊急廣播及引導人員避難疏散至車站外部。

四、應變作為

- (一) 列車火災情境下之緊急應變，應注意列車停靠月臺時之整合應變作為。
- (二) 加強對通報聯繫及避難疏散等人員訓練，針對各種模擬情境進行演練，探討在不同狀況下（如有煙囪效應）的對策，並建立緊急處理作業程序。
- (三) 維持通道通暢；應選任可長時間停留於月臺之工作人員作為安全引導之責任人員。
- (四) 事先於防災計畫書或應變內容中，針對分區或全區緊急避難廣播情境詳列災害情境與流程，並規劃句型（羅列必要訊息），於教育訓練與演習中加強演練。

參、大型空間（商場、巨蛋）避難安全管理

對於大型空間（購物中心、巨蛋等）等之避難安全管理，除建立全面性之建築防火設計概念，推動建築技術性能式法規，建築物防火避難綜合檢討報告書及評定書，或建築物防火避難設計書及評定書之認可制度外，提升既存建築物之防災性能，強化建築及消防安全檢查相關作為、火災搶救、災害調查鑒定因應措施等安全管理作業規範之落實，將災害損失降至最低。

一、大型空間可能災害之特性與分析

- (一) **火災規模擴大**：設施規模大加上空間複合化的發展，形成火災以相乘及傳播等方式擴大，加上特定時間情境下，大型空間地下停車場在短時間內伴隨大量人流進入

與滯留（如巨蛋舉辦演唱會或賽事），增加避難的風險，使得空間危險性變高。

- （二）**大量人流避難混亂**：一旦避難動線不明確，出現擁塞，或部分避難通道遭關閉，極易造成人員避難上之恐慌，引發大量人流避難混亂。
- （三）**應變時間增加**：因空間廣闊及複合的使用用途，致災害偵測及應變救援時間增加。
- （四）**管理廣泛化、多元化**：空間規模變大時，管理相對複雜及困難，若無順暢之聯絡通報機制，易出現管理死角。

二、建議改善方案

（一）火災安全

除包括：火源管理、熱源及可燃物裝置、建築物內部裝修不燃化外，建築空間規劃及管理體制也應於建築物設計或改善階段一併考量。

（二）人員避難

除因避難的設置是否合理有效外，更應將避難弱者、人員會產生之生理、心理反應及緊急出口／安全梯位置之視覺可及性等因素列入考量，以能適切規劃及設置適當之避難引導標示、避難路線及安全區劃等。

（三）火災煙控

於空間設計規劃階段，即針對火災煙流情境，規劃有效運用防、排煙設備，控制煙流流動，以確保安全避難路徑或空間之可維生性。

（四）滅火救助

提供消防人員救災出入動線及相關必要之消防設備。

（五）管理營運

建築物防災性能維持正常狀態，防災管理及設施設備維護管理計畫應定期檢討外，對於週年慶或假日，大量人數流動亦應有管理及應變對策。

肆、夜店安全管理

2011 年某市發生夜店火災，造成 9 人死亡、12 人受傷，震驚社會。以火災風險的角度而言，國內、外類似狹小密閉、夜間飲酒作樂的場所，一旦無名火起，在延遲發現火警、無緊急逃生計畫、缺乏訓練、內部易燃裝潢充斥、逃生出口容量嚴重不足等危險因子共同效應下，就會有這樣的結果。例如：2003 年美國羅德島的 the Station Nightclub Fire，與此次災例極為相似，收容過多的人員，表演者演出時用明火助興，燒上天花板，剛開始群眾還以為是特效，現場嬉鬧異常，背景音樂蓋過所有應即時偵知預警通報的努力，主持人未做任何正確的安撫與引導，放任肉體或五官已遭受火災迫害才驚覺要逃生的群眾，產生恐慌性的擠向進店時會使用的唯一入口，結果造成 100 人死亡的慘劇，震驚全美與國際社會，經歷此次災害後，促使美國修改防火安全法規（NFPA 101 life safety code）如下¹：

¹ Morgan J. Hurley，2011 臺北國際消防安全研討會，2011.10.14。

- 一、所有新設夜店或既有夜店容留人數超過 100 人者，就必須裝設自動撒水設備。
- 二、夜店的管理者必須檢查出口。
- 三、容留人數超過 250 人者，必須設防火管理人。
- 四、容留人數超過 250 人者，必須設座位。

公共安全是政府首長不可迴避的責任，加上類似場所在臺灣都會區比比皆是，相同的空間使用用途，相同的法規體系，相同的人文習性，中央與地方政府應如何解決，是目前現今社會所關注之焦點。

一、夜店場所的消防安全隱憂

（一）高人員密度及容留人數管制

夜店內聚集的人數眾多且人員密度極高，發生火災時，容易導致大量的傷亡。依據《臺北市特定場所容留人數管制規則》（102.6.14）規定，臺北市舞廳、舞場、酒家、酒吧、飲酒店、視聽歌唱、使用面積達 5,000 平方公尺以上的百貨商場、超級市場及主管機關指定之表演、展覽等臨時大量聚集人潮之室內場所，進行容留人數管制，以確保前往消費民眾的公共安全，避免人員逃生時爭相推撞擠壓，導致重大傷亡。而目前之容留人數計算方式所允許的人數，與實際上夜店之營運型態有很大之差異。根據觀察，臺北市部分夜店於人潮尖峰時段，人員密度每平方公尺超過 1 人，如圖 2 所示。尤其是聖誕節、跨年等特殊節日將湧入更多人潮。因此若僅由容留人數之管制，以確保人員之避難逃生安全，則將不切合實際境況。



圖 2 夜店場所人多擁擠

建議如夜店等高人員密度之場所，以逃生出口的位置、寬度、數量等作為評估容留人數之依據。若逃生出口越寬、越多、位置恰當，則疏散速度越快，應可收容較多人員，而非無論逃生的條件如何，都以不合實際的容留人數管制來限制夜店之經營。

（二）避難梯的缺點

夜店若設於地下層，則依據《各類場所消防安全設備設置標準》第 157 條規定，地下層唯一可選用的避難器具為避難梯。若火災發生時，逃生路線的選擇一般為行走正常的逃生出口及直通樓梯。除非當逃生出口因人員過多堵塞，外加現場的濃煙及高溫狀況對於內部人員產生極大心理壓力時，才有可能使用避難器具。

當濃煙或高溫迫使人想要使用避難梯逃生時，人在爬上避難梯後，頭部很可能浸在蓄積於天花板的濃煙裡，使人增加更多恐懼。且避難梯操作複雜，於天花板下有煙的緊急情況應相當困難，且一般民眾對於避難梯

的使用較無概念，所以在實際災害發生時，避難梯的使用可能反而會使避難者處在更不利的情況。

此外，避難器具本身亦有可能誤導民眾於逃生時應優先使用此設備之虞，然而事實上民眾對於避難器具的使用方式是非常不瞭解的，反而會造成危險。

地下層有避難上之風險，應於《建築法》中對於直通樓梯的數量、寬度、位置等作一加強規定，才能真正提升地下層的逃生安全。然而以現行設置標準規定，雖有減設、免設規定，但是在有些情況下，對於設置比建築法規的要求還更寬、更多的出口、直通樓梯，亦無法減免更多的避難器具，這也是目前規格式條文所無法規範之部分。

（三）違規營業問題

部分夜店場所違規營運，並未確實裝置及檢修消防安全設備，且也未有防火管理措施、逃生通道阻塞等，如圖 3 所示。於消防機關介入管制前，此違規營運之夜店已成為消防安全管理上之一大漏洞。



圖 3 逃生通道阻塞

（四）避難引導問題

夜店場所為營造氣氛，空間環境多為昏暗狀態，如圖 4，且走道狹小，出入口無法讓大量人員同時避難，易造成推擠，產生人擠人、人踩人的情形。人員若於飲酒後意識不清狀態下，再加上燈光昏暗，對於避難動線及方向無法掌握。此部分除上述建議，以逃生出口的位置、寬度、數量等作為評估容留人數之依據，並應嚴格要求於硬體改善，採取兩方向避難原則，及加強人員管理。對於飲酒人員，應再深入探討其人為習性。



圖 4 夜店場所燈光昏暗

二、夜店場所的安全對策

- （一）主要出入口必須能疏散最大收容人數 $\frac{2}{3}$ 以上的流量，其他出入口合計要能負擔最大收容人數的 $\frac{1}{2}$ 以上

臺灣的夜店必須力行每一樓層平面最大的收容人數管制，然後再要求恐慌性避難人流會大量使用的主出入口的必要寬度，如此才能避免只要求比對法規項目合格與否，卻無能保障消費者必要安全悲劇的一再上演。

（二）音響緊急關閉設計及自動緊急照明

鑒於夜店／Pub 等飲酒作樂場所，音樂聲量極大，火災初期既無法分辨正確災害訊息，當然就無法展開即時通報引導人員避難的作為，因此在此建議，所有夜店必須安裝緊急時能關閉所有音響及不必要聲光的裝置，並自動點亮緊急照明燈，如此才能在災難初期即時提供正確的通報與引導，達到減災的目標。

（三）高辨識度避難引導設計

即使依照現行消防法規的要求，而在現場設有合格的避難方向指示與出口標示燈，在如此燈光閃爍迷離昏暗的處所，仍不足以發揮必要的顯示與誘導功能，為滿足此一特殊使用空間的安全需求，故建議臺灣所有夜店各出入口，必須從門正上方沿著邊框一直到地板，設置可以形成避難人形的 LED 發光標示，如此才能在狹小密閉空間被濃煙充斥時，仍足以引導延遲逃生者走向「正確的逃生之門」。

（四）防火管理

展演前相關人員應現場巡視高風險區，如：舞臺及主要出入口，並排練防災作業程序；另應定期進行電路掃瞄；提供避難替代出口，建立第二出口印象，並結合《明火表演安全管理辦法》，落實場所表演行為的限制。

伍、醫院重症病房與養護機構安全管理

某醫院分院附設護理之家火災，造成 13 人死亡、60 人受傷，為國內醫療史上傷亡最嚴重的醫院火災。此災害發生在凌晨，現場初期應變人力不足及重症高齡者，在最不希望發生卻最為惡劣的境況下，縱使合法場所裝設完備的防火避難設施及消防設備仍造成嚴重死傷。錯誤的避難疏散認知與緊急應變作為，反而無法避開急迫的危難，提高住民存活度。醫療院所與養護機構，應建立明確目標與符合災害境況需求之應變避難導則，誠當務之急。

為追求更良好的醫療品質及更完善的醫療保健，越來越多的醫院逐漸往大型化、高樓化發展，甚至為了滿足基本的民生需求，除了醫療服務外，也開始提供其他非醫療範圍之附加服務，如：美食街、停車場、便利商店等，造成醫院空間管理區分複數化、用途複合化，提升管理上之困難性，若未有良好的防災概念下，火災機率相對大增。另一方面，為因應高齡化社會，國內高齡養護機構如雨後春筍般興起，且政府近年推動整合性呼吸照護系統（IDS），在醫院經營趨向大型化、高樓化及複合化的背景下，使得財力及規模競爭力較低之醫院及坊間諸多業者，紛紛朝向呼吸照護及養護機構發展；然而，渠等空間多為既有建物或透天民宅，建築法規往往無法溯及既往或難以改善先天較不完整之區劃劣勢，加以高齡或依賴呼吸器之住民多為移動不便之避難弱者，在避難速度緩慢之現實條件下，仍須面對所處的環境遭受火災危害而可能被波及之境況，致使避難傷亡機率遠遠高過大型醫院空間。綜上，完善且符合實境

的緊急應變救援計畫及作為即是首要的研究課題，如何落實執行且確實演練即相當重要，而轉化建築設施的過多成本投資，採取設置簡易化、系統構件單純化的自動滅火系統的替代方案，亦更能保障避難弱者所在空間的安全性。

一、重症病房的潛在危害

（一）電氣火災

根據國內、外相關統計資料顯示，國內醫院火災以電器設備的火災為大多數，主要的原因為：電器設備使用不當、管線未能定期的保養維護和使用者的疏忽所造成；美國多為烹飪設備操作不慎所引起；日本則是因為人為縱火占最大數。考量各國不同的民俗風情，所以火災危險因子亦有所差異。在國際上的重要災例，都值得作為我們致力於醫院火災預防工作的警惕。

（二）醫護人員與病患人數比例差距

大多的火災發生時間都在深夜，而夜間卻為醫護人員人力最為薄弱的時候，在醫護人員人力不足的情況下，對於病患的疏散極有可能會發生搶救不及的情形，但這部分礙於醫院人事費用不足的問題，雖然各醫院都知道其嚴重性，但實際上卻無從改善。

（三）防火／防煙區劃不完整

醫院在防火、防煙區劃上，很容易忽略天花板上空間，造成火災發生後，煙、熱透過中央空調管道、天花板上的防火區劃漏洞或是其他管道，快速蔓延到各病房部門，造成起火區劃外的其他空間的人命傷亡。而對

於既有空間或透天民宅，變更為呼吸照護或養護機構者，拆除隔間之通鋪式住房為屢見不鮮，加以缺乏防火門防護之直通樓梯垂直區劃，造成單一樓層或整棟建築形成單一防火區劃。

（四）醫護人員的火災認知與教育訓練

依《消防法》規定，醫院每年應安排符合法規規定的訓練或講習時數。很多情況下，造成雖有制定應變計畫卻往往被鎖在櫃子內，造成醫院醫護人員對其熟悉度不足，無法在火災發生的時候真正發揮其效用。此外，消防場所對於自衛消防編組演練中「避難驗證」之認知，大多千篇一律地測定所有住民撤離至室外之時間，造成應變人員誤以為火災應變即是將所有住民撤出建築，然而，對於醫院實際營運人力而言，此舉實屬不切實際且將威脅住民之生命維持。

（五）形式上的醫院緊急應變演練

目前的消防演練趨於形式化、理想化且未針對個別單位單獨作防災演練，大多的醫院都是選定某個單位作為演練的對象，全院的人力都集中支援該單位，如此和醫院在真實火災發生時的情況不同，亦即無法順利呈現演練的效果。再者，更有醫院在演習過程借調他院友軍，更使得演練情境更加悖於實際境況。近年，國內急診醫學會更引進 HICS（Hospital Incident Command System），HICS 應變編組所需人力及應變任務數量，遠多於傳統自衛消防編組，除增加醫院火災初期應變計

畫之複雜度，亦造成政府、急診醫學界及醫院經營者之間，對於火災應變層面呈多頭馬車之現象，使得第一線護理人員無所適從。

二、火災安全防護對策之擬（修）訂

（一）火災安全防護對策內容

應包括硬體設備改善與管理機制兩部分。硬體設備改善係透過機構內部火災風險分析，找出空間內部火災潛勢因子後，進行改善或投資；另搭配管理機制將火災風險降低至可接受之程度，其管理機制分為火災預防措施及火災緊急應變計畫兩部分。

（二）既訂之火災安全防護對策須透過不斷地聯絡、溝通、協調及演練過程，重新檢視並修正其內容，使得以在貼近一般護理之家火災安全需求的同時，與平時作業上之需求取得平衡。

（三）經統計發現國內外重大醫院火災傷亡災例突顯以下事實，可作為醫院演練情境之參考

1. 醫院角落縱火。
2. 重症病房遭波及。
3. 低樓層火警。
4. 大夜班火警。

（四）火災安全防護對策擬（修）訂之簡化流程如下

1. 擬（修）訂火災安全防護對策。
2. 執行對策內容。
3. 檢視哪些內容已被實際執行且有效？

4. 重新檢討並修正對策內容之必要性。

三、火災緊急應變守則（RACE）

- （一）**救援（rescue）**：醫護人員應協助住民立即安全避難離開火煙區域。
- （二）**警示（alarm）**：確定啟動警報及儘快通知相關單位。
- （三）**侷限火煙（contain）**：侷限火煙蔓延，快速關閉臨近起火點的門窗、防火門，侷限火煙蔓延速度與範圍。
- （四）**滅火（extinguish）**：使用滅火器及消防栓滅火。

火災緊急應變守則在不同時空、不同災害境況、不同的人力設備資源、不同的建築配置、不同的火源位置大小等條件下，均有操作順序上較合適或同步操作之調整，重點在於平時對最嚴峻的災害境況（worst case）之律定及演練檢討的修正。

四、避難的安全策略

（一）就地避難→水平避難→垂直避難

對於須仰賴醫療設備維生之住民，若未有事前的完整教育訓練，每當面臨火災或緊急事故即難以採取避難之應變作為。即使當下，住民因避難成功而免於火災威脅，但卻有可能在火災後的數週，某住民因火災逃生過程中傷口感染而病逝。相較於可自行移動之住民，醫護人員在協助重症或依賴呼吸器之住民於火災逃生與醫療照護上均較為困難，因為重症或依賴呼吸器之住民生命的脆弱度無法比照一般正常人員，尤其面臨火災威脅時，醫院緊急火災應變機制能否正常運作，將會是重大

的考驗。

因此，重症或依賴呼吸器之住民如遇到火災或其他緊急事故（例如：水災、風災）時，通常視其情況，採取就地避難或水平避難模式來進行避難疏散作為，然其中勢必要考量許多重要的實際因素，例如：實施就地避難的條件、醫療維生設備提供的不間斷、二次避難的可行性等問題，這些皆須仰賴事前詳細的緊急應變計畫，才能降低人員傷亡。

（二）火災偵知與察覺

醫護人員接受完整滅火、通報應變訓練，提高火災察覺敏銳度。就臺大手術室災例來看，過去許多醫院因害怕火災誤報引發的恐慌與應變人員疲於奔命，選擇關閉火警警報，因此於火災發生時，只能由人員現場來回確認，錯失初期應變時機。

依據《各類場所消防安全設備設置標準》第 146 條之 5 規定，醫院出口標示燈應採具閃滅功能，或兼具音聲引導功能。故建議急診或重病、開刀房等區域考慮用閃爍裝置來提醒醫療人員發生火警。

（三）區域應變計畫

手術室、重病病房必須有專屬的應變計畫及應變作業架構，依照業務屬性及空間區劃特性，劃分不同區塊，訂定區域應變計畫，以區塊管理模式整合全院應變計畫。

依據《醫療機構設置標準》，手術室、產房除設置 ABC 乾粉滅火器外，應備有適量小型手持 CO₂ 滅火器，以符合該空間實際需求。

（四）籠城區劃

針對手術房、加護病房、血液透析室及產房等收容避難弱者的場所之改善策略，應以多重區劃的概念，使用較高防火時效的樓板、樑、柱、牆或雙重的防火牆作區劃。以獨立的排煙、空調設備，自成一個獨立的安全區劃，不致因其他空間發生火災進行斷電，而造成這些空間的運轉停擺。

此類空間收容避難弱者，在此類空間的直上層、直下層及鄰接空間，須嚴格管制其用途及火源的使用。

（五）加強消防演練並強調演練情境的合理性

於醫院緊急應變計畫中，強調「初期滅火」及「侷限火勢」等火災初期應變作為之重要性，並應包括：夜間情境，以及針對手術室、重症病房等特殊空間提擬一火災應變計畫。於進行演練時，院內員工應佯裝成重症或依賴呼吸器之住民來進行演練，強化觀念及熟練度。演練內容應包含：白天及夜間逃生、如何迅速移送病患、使用各種滅火設備及關門侷限火勢之動作，並記錄所有員工受訓情形，於演練結束後，應召集應變人員討論改善對策。

陸、結語

依前述重大公共安全災害之層面與目標中，可以擬訂下列改善對策，以促使相關機關共同落實執行安全管理工作：

一、加強教育宣導

由以往重大事故肇因可知，有相當高的比率，是從業人員未依規定程序作業所致。故加強公共安全教育宣導，提升全民安全意識，建立安全管理文化，實為改善公共安全根本之道與途徑。

二、研修法令規定

各公共安全主管機關在推動相關工作過程中，必須依法行事。然而目前相關法規並不完善，且許多配套措施與規定亦待補強。例如：部分位於商業大樓內的補習班，屬於複合用途建築物，管理權責分散，各自為政，對於公共設備之維護，共同事項之管理，相互推諉，致使共同防火管理制度不易落實。因此，配合實務需求增修法規，使之具備完善的配套措施，釐清業務管理機關權責，整合相關資源，健全運作機制，為公共安全管理落實推動的重點。

三、強化督導檢核

世界各國的公共安全管理經驗指出，詳盡確實的安全檢查，可以有效降低災害事故發生的機率，相對提高營運保障與效益。

四、提升作業效能

由於都市發展與環境變遷，許多高樓、地下場站與特殊空間之安全管理困難程度均相對增加，搶救也較不易。

為防範高層建築物等特殊空間之火災事件，應強化高層建築物等之建築與消防安全，從建築物設計規劃到後續營運管理的過程，配合法規的研擬、修正與執行及相關機化作業程序，針對其結構及用途的特性、火災危險性、現行建築及消防安全檢查相關作為，進行探討且研析問題所在，並提出火災搶救因應措施、建築及消防安全管理作業規範，以提供業者自行檢視之依據，政府執行單位能有事前預防、災害應變及災後調查之標準，以將高層建築物等空間之火災損失降至最低。

柒、案例解析

【案例一】國外地鐵火災

一、案例情境內容

A 國地鐵遭人為蓄意縱火。車廂內起火後，地鐵車站的電力設備立刻自動斷電，列車門也因斷電而無法開啟，火勢同時波及隨後駛入之列車。由於車廂內及月臺均瀰漫著大量有毒氣體，許多乘客因來不及逃離而窒息死亡。最後，此火災事故造成共 198 人罹難、147 人受傷。

二、案例重點問題

- （一）火災發生後電力自動中斷，但車站內竟沒有設置指引出口的緊急照明設施，眾多乘客於黑暗中摸索逃生。
- （二）通風口的數量和通風能力嚴重不足。
- （三）雖然火災係縱火所致，但車廂內大火延燒至後續進站列車，車站亦被波及（電聯車材料之防火性能不佳）。

（四）大量人員死亡於車廂內（火災時之運轉策略及車站內消防設施不足）。

（五）地下車站內及周邊地區受大量濃煙波及（車站通風及排煙系統設計不佳）。

三、問題解析

（一）**電聯車內裝材料之耐燃性檢討**：根據 A 國地鐵火災事故之災害鑒定，發現車廂採用許多可燃材料，導致大火延燒及有毒氣體，是產生大量人員死傷之主因。

（二）**地下車站之消防逃生系統設計檢討**：由於地下車站屬特殊封閉性之環境條件，為確保系統正常營運及緊急狀況時之乘客安全，設計時應考量：1. 足夠之設計容量；2. 設施之安全設計；3. 建立新的安全區。

（三）**電聯車火災之災害擴大防止策略檢討**：由車站設施軟、硬體著手改善，並研究利用他側月臺的列車緊急進行救援或避難活動的可能性。

（四）**地下車站之排煙系統檢討**：應由濃煙控制的觀點，於火災初期極力控制燃燒的規模。

【案例二】醫院分院附設護理之家火災

一、案例情境內容

B 醫院分院二樓附設護理之家南側產房（為儲藏室使用），於凌晨發生火災，經判定為人為縱火。護理之家住民大部分均為行動不便需輔助安全避難，此次災害造成 13 人死亡、60 人受傷。

二、案例重點問題

- （一）防煙區劃未完整，濃煙透過空調系統之送風口下降至各居室及中央樓梯梯間，造成疏散及搶救困難度。
- （二）初期滅火失敗，現場護理人員使用滅火器滅火失敗，未有效使用室內消防栓抑制火煙。
- （三）未判斷安全避難替代動線，未使用未受煙流侵入之安全避難動線。
- （四）確認火警後未立即通報 119。
- （五）護理人員缺乏安全避難之認知與應變能力。

三、問題解析

- （一）加強第一線人員正確安全避難認知及初期應變能力，包括：
 - 1. 每個人均應會操作消防栓。
 - 2. 力行火災時關門動作。
 - 3. 建立先就地避難，穩定情緒，獲取即時資訊，再選擇安全逃生方式的 SOP。

（二）消防設備及緊急應變裝備之整備

1. 更改傳統火警設備一動作就連響 4 層的作法，改為人員針對危險迫害地區立即持續提供正確資訊的廣播內容，發揮正確應變指導效益。
2. 增設自動撒水設備。
3. 緊急應變裝備，第一線人員使用應變裝備包括：防煙面罩（濾罐式）、無線電對講機等；住民維生照護設備，包括：急救甦醒球（Ambu bag）、移動式氧氣鋼瓶等。

【案例三】捷運重大傷害事件

一、案例情境內容

一名在學中的大學生，持刀從捷運 BL10 站到 BL9 站間，沿著各節車廂揮刀行兇。

二、案例重點問題

- （一）嫌犯預謀犯案，選定最長站距（BL10 站至 BL9 站距 3.97 公里，行車時間 3 分 45 秒），從第 5 節車廂開始沿每節車廂揮刀。
- （二）現場僅有少數幾名站務人員、保全等，要面對的大量傷患、乘客，以及持刀歹徒，應變不及²。
- （三）捷運警力不足：該捷運計 109 站，捷運警力計 135 名，平均每名捷運警察負責 5.2 個站，每一名捷運警力必須負責 8,500 個市民通勤族的安全。捷運警力接獲通報到

² 資料來源：ETtoday 新聞雲，2014.05.22，網址：
<http://www.ettoday.net/news/20140522/359936.htm#ixzz32PHXIDY3>（2015.03.25取自網路）。

抵達事故現場需 20 分鐘³。

- (四) CCTV 監控限制：司機員需專注行車，無暇時時刻刻主動透過 CCTV 監控車廂內是否有異常，僅能被動等乘客通報，再通報行控中心的作為，在因應事故的快速發展畢竟能力有限。
- (五) 行控中心的通報機制：無連線車廂內 CCTV 裝置，只能被動等待司機員回報訊息，未能第一時間確切掌握事件嚴重程度，待車輛到站後才報警。
- (六) 緊急通訊系統整合：轄區警察與捷運警察無線電不相容、頻率不相通，且站區及隧道內有通訊死角，各單位通訊系統無法整合，影響調度及應變效率。

三、問題解析

- (一) 應變決策時間短：列車行駛時間短，應變、決策時間最多只有 180 秒，如何及早掌控威脅，啟動應變作業程序。
- (二) 反恐演練情境假定：定軌系統在災害因應方面，除探討一般性的火災及列車事故外，應深入分析惡意性攻擊的因應策略、措施。
- (三) 強化民眾危機意識及應變手段的教育：透過各種標示板提高民眾對不明物品、可疑人士保持危機意識，提高警覺，以及應變手段指導。

³ 資料來源：ETtoday新聞雲，2014.05.22，網址：
<http://www.ettoday.net/news/20140522/359914.htm#ixzz32PILert1>（2015.03.25取自網路）。

參考書目

- 呂詠棋（2011）。**醫院重症病房避難對策——以某醫院內科加護病房為例**。中央警察大學消防科學研究所碩士論文，桃園。
- 行政院災害防救委員會（2007）。研商強化臺北車站特定區（臺鐵、高鐵、捷運與地下街共構）安全管理建議事項（修正草案）」會議紀錄；96年8月17日，發文字號：災防減字第09699960093號。
- 社團法人美國消防工程師學會臺灣分會（2013）。**一般護理之家火災緊急應變指引及教育訓練教材計畫**。行政院衛生署委託研究計畫階段成果報告，未出版。
- 簡賢文（2011）。重症單位火災危險因子偵測與預防。新光醫院演講簡報，未出版。
- 簡賢文（2011）。越擠越 High 火警怎麼逃。**聯合報**，社論。
- 簡賢文（2011）。**醫院火災預防與緊急應變重點**。100年度醫院評鑑及教學醫院評鑑委員行前及跨領域共識會議，醫策會演講簡報，未出版。
- 簡賢文、沈子勝、吳貫遠（2010）。**三鐵共構空間火災境況與避難應變作業模式之研究**。行政院國家科學委員會專題研究計畫階段性成果報告。



警佐警察人員晉升警正官等訓練

公共安全管理（二）（警察人員用）



學習架構

壹、集會遊行與群眾活動處理

- 一、群眾活動之特性與分析
- 二、安全維護作為
- 三、【案例】C 國暴動事件

貳、大型活動維安勤務

- 一、可能發生危害之特性與分析
- 二、安全維護作為
- 三、【案例】D 國馬拉松賽爆炸事件

參、案件討論

- 一、缺失檢討
 - 二、策進作法
 - 三、建議事項
 - 四、警察機關處理群眾活動應有之保障人權思維
 - 五、結語
- 



警佐警察人員晉升警正官等訓練

壹、集會遊行與群眾活動處理

集會遊行雖是民主社會集體意識的具體呈現，惟活動因涉及議題特性、群眾心理、活動方式等因素，往往潛藏著危機衝突，即便和平舉行者，亦有因量變而產生質變之可能，往昔亦曾發生合法活動，卻演變成暴力衝突局面之情形，其中又以政治性群眾活動之影響最為廣泛，不乏有造成警、民間或不同立場民眾間嚴重衝突之例，主管機關應謹慎面對。

惟群眾活動處理不僅是法律問題，更是危機管理問題，尤其在人權意識高漲之下，主管機關更應與時俱進，始能因應處理群眾活動之多元變化。

一、群眾活動之特性與分析

群眾雖係由個人集合而成，但由於群眾心理係超越個人的心理現象⁴，復因群眾所處環境是多變而複雜的，亦可能因不同時空之刺激因素，而有不同強度；群眾心理特性不外乎具：無責性、盲目性、焦點性、排他性及潛意識浮現等，因而現場警察之處置，更須因應群眾情緒的改變、政府官員的回應及周邊第三人的影響，適時調整因應，稍有不慎則可能發生破壞或衝突，而遭批評執法過當或執法不力，故其處理過程潛藏危機。

在群眾活動之訴求議題上，除政黨間對決及人民經濟利益重大危害（例如：法案修訂、工廠倒閉等）外，群眾運動的衝突性與危害性亦較往年下降，主管機關應掌握參

⁴ 林漢堂：聚眾活動防處之理論與實務，臺北，華泰文化，95年4月，頁84-94。

與團體屬性，瞭解其負責人、成員、議題屬性與急迫性，始能適切擬定因應方案。以下就幾種常見的團體屬性，簡單分類如下：

（一）政治性社運團體

以政治議題為主要訴求的團體，此類團體有其堅持之政治主張，若與立場對立的團體交會時，基於選舉、議題及政黨的嚴重對立，相對地易出現衝突。

（二）社會議題之社運團體

以社會、經濟、民生議題為主要訴求的團體，如婦女權益、性別、人權、族群權益等，該等團體代表弱勢團體、族群，藉由媒體表達訴求，以加強對行政官員及立法者的壓力。

（三）學運團體

以學生為主要發起人，參與社會事務與社會關懷，期望影響社會大眾，由於成員多為年輕學子，行事富有理想與熱情，在訴求議題上具高度的理想與單純的訴求，因此容易獲得社會輿論與學界的支持。

（四）產業公會（利益團體）

此類團體係由從事相同行業的公司所組成，以產業別為區隔，多有完整的組織與架構，活動目的多著重在實力的展現，並配合輿論的形成，相對地較少採用暴力衝突的手段，主管機關若能加強與主辦單位溝通協調，以服務的態度協助，應可為活動團體、警察機關及公共利益創造三贏。

（五）農運、工運、自救會團體

農民、漁民、勞工等社會基層勞動者，因其生存權、工作權、財產權遭到重大侵害，被迫走上街頭進行抗爭時，其能量與爆發力強，又此類團體屬於社會通認之弱勢團體，易獲得社會輿論同情與支持。

二、安全維護作為

群眾活動之發展與處理過程，符合危機事件的發展特性，其共同特性為危機形成具有階段性、危機具威脅性、具不確定性及時間之緊迫性。參據學者菲克（Fink）利用醫學名稱，區分為：潛伏期（醞釀與集結階段）、爆發期（行動階段）、善後期（恢復期）、解決期（檢討期）⁵，依上開處理歷程，就平時及事前、事中、事後作為之重點如下：

（一）平時作為

1. 建立良好警民關係。
2. 蒐集資訊，預先疏處。
3. 建構與活動重要人士之熱線管道。
4. 加強員警法律教育，精進處理技巧訓練。

（二）事前作為

1. 深入蒐集預警資訊（含活動團體屬性）。
2. 協調主管機關瞭解問題癥結並加強溝通。
3. 協調縣（市）政府相關單位配合共同維護活動安全。

⁵ 官政哲：群眾安全，臺北，正典出版文化，102年3月，頁164-166。

4. 熱線溝通協調，促使合法舉行。
5. 分析任務、判斷狀況、策訂計畫。
6. 人力、裝備完成訓練整備。
7. 善用科技設備，以備傳輸影像。

（三）事中作為

1. 主動協調主管機關到場處理。
2. 健全指揮系統，主官（管）應到場指揮。
3. 保護機關及公共設施安全。
4. 全程掌握蒐證，防止違法情事。
5. 對暴力滋事現行犯依法處置。

（四）事後作為

1. 清理現場，救護傷患。
2. 調查裝備損耗，並儘速補充或修整。
3. 全面檢討得失。
4. 視情況將事件真相主動向大眾傳播媒體說明。
5. 長期懸而未決議題或重大糾紛事件，應持續洽請主管機關疏處化解，以求根本解決問題。

三、【案例】C 國暴動事件

（一）案例情境內容

C 國外勞（33 歲、建築工人），於該國某地區跑馬埔路，被一輛私人巴士撞倒後當場喪命，引發約 400 餘名外籍勞工騷動，為該國 44 年來首起暴動事件。

該起事件計出動員警 320 名、消防及救護人員 60 名，造成 41 名執勤人員及民眾受傷（22 名警員、5 名

輔警、12 名民防人員及巴士司機、隨車員各 1 名），19 輛警車及救護車、交警電單車各 1 輛被破壞或燒毀；另當場逮捕 28 名嫌犯。

（二）案例重點問題

1. 如何防範群眾因快速集結而使暴動蔓延？
2. 執法人員面對群眾應如何確保安全？
3. 指揮官應如何下達決心？
4. 主管機關如何爭取社會支持？

（三）問題解析

1. 提升危機意識

本案警方接獲報案後 22 分鐘，現場人數迅速增至 400 餘人，並於 33 分鐘後，開始攻擊執勤人員，可見暴動事件極易快速蔓延、惡化。案件受理單位接獲報案時，僅派遣 2 名員警前往處理，如能意識情勢發展之惡化，即時派遣優勢警力前往處理，場面應可於發展初期獲得有效控制。

藉由基礎訓練，培養危機意識，使第一線執勤員警面對狀況時，具備初步妥切處置之知能，如狀況複雜度之判斷及警械之使用時機等，以利狀況之後續處置。

2. 執勤安全應周密規劃

攜帶槍械及警車遭受嚴重破壞，為 C 國警方執行本案任務之兩項重大問題，執勤前，應提示員警處理聚眾活動時，不可攜帶槍械，以及規劃警車停放地點。

3. 指揮官之決心決定任務成敗

本案於接獲報案後 9 小時 22 分鐘，恢復秩序並完成事證調查蒐集及現場清理。另特別行動部隊於到達現場後，14 分鐘內即執行驅散群眾及逮捕嫌犯，顯見指揮官果斷而明確下達決心，並於 46 分鐘後控制現場。

指揮幹部平時應掌握各項勤務部署與執行要領，對於狀況之因應，應周詳預擬處置腹案，並預估警力需求及支援能量，靈活指揮，適時下達勤務決心，展現公權力。

4. 依法究辦，主動對外說明

警察機關對於眾所矚目之社會性案件，應全程嚴密蒐證以釐清責任，提供法辦事證，並加快偵辦速度，以即時彰顯公義。

對於重要勤務作為或犯罪案件偵辦，適時主動以記者會或新聞發布等方式，說明處理原則及相關事證，以爭取社會支持。

貳、大型活動維安勤務

處在全球化的時代，大型活動之舉辦乃是國家與城市競爭力的重要指標，而活動成敗之關鍵在於安全管理；另據英國 RM 顧問公司之研究，集會場所可能導致過度擁擠和意外災害，主要發生在陡峭的坡度、死巷或反鎖的門、多通路變成單一通路處、凹凸不平或易滑樓板或階梯、密集的群眾動線混亂

及排隊人潮動線受阻等⁶，突顯出群眾之安全問題；又近年來恐怖主義猖獗，甚至超越刑事犯罪模式，再再增加大型活動維安工作之挑戰。鑒於大型活動維安勤務涉及廣泛，其規劃需擴及流程、指揮體系、人力部署、溝通協調、緊急狀況處理及風險評估等面向，始能周延完善。

一、可能發生危害之特性與分析

所謂「大型活動」係指有目的、計畫、步驟地吸引群眾參與，而規模超出一般社會活動，除參與人數眾多、成員複雜、對社會造成相當程度影響外，亦衝擊活動周邊之交通運輸狀況、經濟商業活動與日常生活，如遇有心人士欲伺機破壞、製造事端，更形成維安隱憂。

空間有限而人群又相對集中的場所，如：球場、場站、狹窄街道、橋梁、室內通道或階梯等，在時間與空間因素結合下，形成人流動線對衝、磨擦或擠壓下，一旦有人失衡跌倒，繼而引發多人摔倒、疊壓，致使擁擠踩踏事件發生；凡是人群聚集之處往往是危機潛伏之所在，主管機關應予重視。

二、安全維護作為

主管機關應統合、協調相關單位力量，縝密規劃勤務，藉疏導、管制、蒐證等維安作為，以確保活動進行順利、交通順暢及參加民眾安全，重點如下：

⁶ 官政哲：群眾安全，臺北，正典出版文化，2013年3月，頁25。

（一）嚴密期前整備

本著「料事從寬，部署從嚴」原則，會同主辦單位檢視各項先期整備作為，包括：危安資訊、現地勘察、人力部署、裝備整備、違法偵處、交通疏導與管制等，以防止破壞、衝突及其他意外事件發生。

（二）妥適安維作為

1. 將活動會場及周邊道路律定責任區域及任務交付，並規劃「機動處理組」，處置各項臨時狀況及群眾疏散安全秩序維護。
2. 針對狀況應完整蒐證，以利事故還原真實狀況與釐清責任。

（三）機動調度指揮

成立指揮所統合指揮，妥適處理各項案件。

（四）加強交通疏導

縝密規劃交通管制及疏導作為，得視狀況實施彈性管制，調節流量或管制範圍，以順暢人、車通行。妥為規劃交通禁、限制之時間、範圍，依規定公告並適時發布新聞周知。

（五）淨化周邊環境

提前全面清查活動場所（含周邊），並運用劃設警戒線、交通管制線或步行（機車）巡邏等勤務作為，以淨化環境，確保安全。

（六）建立應變機制（防止意外事故）

1. 加強會場周邊及交通運輸轉接站附近安全維護及人潮疏散，人車分流管制，以淨化交通狀況；人群進出會場之動線應予分散，避免過度集中。
2. 規劃「防踩踏小組」，以指揮、管制方式（輔以擴音器、哨子、指揮棒等），保持人群行進動線順暢，一旦發生意外狀況，立即應處並安撫、引導群眾，防止引爆「恐慌效應」，擴大事態。
3. 於活動場所周邊或要道，設置明確告示、指示標誌及相關器材運用（如改道牌等），使民眾知悉活動流程、疏散路線及其他相關場地資訊；夜間並應強化照明設備。
4. 必要時實施分階段人數管制之調節，尤其置重點於易形成人群集中之狹窄空間場所，減少人流動線對衝、磨擦或擠壓。
5. 規劃緊急應變專用路線，以利消防車、救護車等緊急通行。

（七）落實勤務訓練

預擬各項狀況及處置腹案，有效提升任務執行能力，並落實勤前教育，讓執行人員瞭解任務、技巧、服務態度，以及可能面對之狀況、必要容忍程度與相關管制（限制）作為之法令依據。

（八）審慎媒體處理

執行各項強制作為時，注意保護媒體記者安全，並注意維護其採訪權。遇有不實報導時，應指定發言人適

時說明或要求更正，以正視聽。

（九）行政支援協助

協調消防及衛生機關，規劃公共安全及醫療救護等事宜（如：消防車、救護車等），以備緊急救護需要。

三、【案例】D 國馬拉松賽爆炸事件

（一）案例情境內容

D 國馬拉松比賽是重要的年度體育賽事，當年約有 2.7 萬人參賽；炸彈爆炸事件發生時間於 14 時 50 分，地點為比賽終點線附近，連續發生兩次爆炸，爆炸點相距約 90 公尺、間隔約 10 秒，造成 3 死、250 餘人受傷的慘劇。據調查，該爆裂物藏在街道垃圾桶內，係用壓力鍋裝炸藥、釘子、鋼珠及鐵片製成之土製炸彈，製造簡單而殺傷力大。

（二）案例重點問題

1. 如何辨識恐怖攻擊？
2. 恐怖分子為達到以最小的代價造成最大傷亡人數的目的，經常選擇人口稠密的都會地區及運輸樞紐作為攻擊的目標，因此，針對大型活動、比賽或典禮，及重要場所如：車站、商業區、百貨公司等人潮聚集處，應如何加強下列事項：
 - （1）預防階段應如何建立機制、加強協調聯繫、宣導及教育訓練？
 - （2）處理階段應如何管控及應處？

（三）問題解析

1. 「恐怖攻擊」係指個人或組織基於政治、宗教、種族、思想或其他特定之信念，意圖使公眾心生畏懼，而從事計畫性或組織性之重大犯罪行為。其攻擊目標為一般民眾生命或財產，手法較超乎常理，除常規武器外，不排除使用毒性化學物質、生物或放射性物質等，甚至以汽車、人身、航空器作為攻擊武器。

2. 預防階段

（1）建立處理機制

- A. 對於可能發生重大人為危安案件之處所、路段及治安要點，建立基本資料，評估危安等級，加強安全維護措施。
- B. 主管機關規劃成立應變任務編組，預擬各項處置腹案，遇有重大事故，立即開設指揮所，緊急應變防處。
- C. 建立快速通報及反應機制，防止危害擴大。

（2）加強協調聯繫

- A. 與相關局處、重要機構及活動舉辦單位建立聯繫窗口，落實通報機制。
- B. 協助各場所管理單位及活動舉辦單位提升自我防衛能力。

（3）強化宣導作為

- A. 加強宣導或製作相關防護標語、海報，強化民眾之認知與警覺。

B. 配合交通事業單位或營業場所，教導民眾於公共場所遭遇危險應如何自保，並鼓勵檢舉，以利機先處理。

(4) 落實教育訓練

A. 辦理相關講習訓練及演練，提高執勤人員之警覺性及應變能力。

B. 恐怖攻擊型態已超過一般刑案，須加強特殊任務警力訓練及整備，機動執行專案任務，並儲訓相關專長人員（如：談判、資訊等）。

3. 處理階段

(1) 狀況通報

遇有重大事故或突發事件，應即時通報，密切聯繫請求支援，以利迅速處置。

(2) 情勢控制

A. 即時掌控現場情勢，並依現場狀況啟動快速反應機制，指揮現場人、車疏散，並依重大刑案程序辦理。

B. 現場各項作為之指揮與進度，含：管制確認案情、各項時間之流程，掌握嫌疑人動態，彙整傷患資料送醫情形，以及統一對外發言資訊與管道。

(3) 現場封鎖

A. 現場劃設三層警戒線，嚴密封鎖管制，避免危害擴大及妨礙傷患救護，防止破壞現場跡證。

B. 遵守專業人員對危險區域之標誌指示，妥慎調度警力配合實施警戒、管制勤務，協助救援工作。

（4）搶救傷患

A. 嚴格隔離圍觀民眾，管制進出車輛，並迅速將傷患送醫。

B. 由消防、衛生單位執行傷患分級與送醫救護任務。

（5）追緝兇嫌

縝密觀察現場、發掘真相，立即逮捕現行犯，歹徒逃離現場時，通報沿線相關警察機關共同攔截圍捕。

（6）勘驗蒐證

A. 現場證物採取，配合照相、記錄、測繪，各類物證儘速送驗。

B. 針對現場相關人員進行初步調查訪問，藉以瞭解案件發生情形，並詳實記錄在場人員、物品及跡證之動態或變化，蒐集有利破案之初期情報線索。

（7）移送法辦

報請當地之地方檢察署指揮偵辦，並追查犯罪動機、共犯及犯罪工具。

參、案件討論

當前影響社會治安之因素，除殺人、強盜、搶奪、擄人勒贖之重大暴力，以及竊盜、詐騙等社會指標性犯罪外，違法聚眾抗爭亦屬主要亂源。依據歷年統計數據顯示，相較實際違反集會遊行案件，移送法辦比率過低，肇自於警察機關執法不彰，誤導民眾枉法不罰印象，間接助長不法歪風，動輒走向街頭，肆意引發警民衝突，影響所及，不惟熾烈治安亂象，甚且嚴重影響警察嚴正執法形象。

一、缺失檢討

警察機關長期執行群眾集會、遊行事件，無論合法與否，在各縣（市）不乏成功之案例，但失敗案例亦屢見不鮮，迭遭社會大眾質疑與非議，就各項執法缺失提出如下：

（一）欠缺執法決心

影響防處聚眾活動成敗因素多元，其中舉足輕重之關鍵因素，乃現場指揮官缺乏執法決心與勇氣，猶如沙場作戰，操控整體戰力，指令模糊不清、當機不斷，部屬無所適從。

（二）案件審核不周

集會遊行申請要件、程序及限制事項，均有明文規定，實務上，迭有一次連續申請，或非法而予不當程序補正就地合法等案件，未能公平合理考量人民集會、遊行權利與其他法益間之均衡維護，招致審查不周之物議，嚴重影響警察中立之超然立場，讓群眾有藉機滋事念頭。

（三）訂定計畫欠周

各級機關訂定執行計畫，普遍承襲樣版模式，僅做稍事修改，未能逐案充分審酌活動特性、群眾背景、時間地點、預警情資、警力動員能量及行動原則等主、客觀因素，縝密構設想定，務實策擬應變方案，遂致流於形式，徒勞無功。

（四）警力部署失當

處理聚眾活動需用警力，多數僅以群眾人數多寡為唯一考量，未及衡酌活動目的、抗爭方式、群眾組成及預警情資等因素，進行綜合分析研判，因而產生過與不及之失衡現象，引發社會負面評價。

（五）不諳法令規定

指揮官及執行者對於法律認知不足，於發生法律疑義爭執時，缺乏自信，或屈服於巧辯，錯失處置先機，坐視事態擴大，甚且枉法失當，引發社會輿論撻伐，影響政府威信。

（六）怠忽勤前教育

勤前教育常流於形式，未能依據分工權責，明確交付任務、提示工作重點及執法要領，造成執勤人員面臨突發狀況，束手無策或執行偏差，影響工作遂行。

（七）指揮體系不明

處理集會、遊行事件未能建構完整之指揮、通報體系，通信聯絡失靈，指揮所作業人員分工不明確，無法掌握現場全般狀況，適時採取有效應變機制。

（八）錯估預判情勢

指揮官過份信賴情報蒐集及熱線疏處結果，以致未能充分整備，面臨群眾脫序情勢，無法及時應變制止，造成事態持續擴大。

二、策進作法

（一）處理原則

警察機關防處集會、遊行，應以沉著、堅定、勇敢之態度，秉持「保障合法」、「取締非法」、「防制暴力」原則，堅定「依法行政」、「行政中立」、「嚴正執法」立場。

1. 保障合法

對合法舉行之集會、遊行，應協助維持秩序，防止遭受不法滋擾。

2. 取締非法

對於依法應經申請許可而未提出申請，或提出申請未經許可而擅自舉行，或依法申請經許可而舉行中違反法令者，應依據實際狀況，不分背景、身分，一律完成警告、命令解散或制止等法定程序後強制取締，或依蒐證於事後移送法辦。

3. 防制暴力

對於施暴之現行犯，應當場逮捕移送法辦；有危害公共安全之虞者，即予依法管束；或視狀況依蒐證於事後移送法辦。

（二）處理程序

處理聚眾活動應區分為：事前、現場及事後等 3 個階段：

1. 事前階段

訂定計畫、熱線接觸、情報蒐集、疏導化解、協調聯繫、文宣工作、警力與蒐證整備。

2. 現場階段

勤務部署、指揮嚴明、法令諮詢、警力調度、通訊靈活、行政支援、逮捕嫌犯及移送偵辦。

3. 事後階段

包括：傷患、損害、新聞處理、獎懲、檢討、資訊管理及復原措施。

（三）非法行為及執法要領

1. 非法行為之認定

（1）違法舉行集會遊行

- A. 室內集會而於室外設置擴音器或其他視聽器材足以形成室外集會者。
- B. 室外集會、遊行假藉《集會遊行法》第 8 條第 1 項各款規定無須申請許可之各種名義，舉行與事實不符之活動者。
- C. 應經申請許可而未申請，擅自舉行者。
- D. 經申請而核定不許可或經廢止、撤銷許可，擅自舉行者。

(2) 集會遊行時之違法行為

A. 違反許可事項

- a. 變更目的。
- b. 變更方式。
- c. 變更起訖時間。
- d. 變更集會處所。
- e. 變更遊行路線及集合、解散地點。
- f. 變更（增加）參加人數。
- g. 變更（增加）攜帶之車輛或有影響公共秩序之物品。

B. 違反主管警察機關核定通知書所列之限制事項。

C. 違反《集會遊行法》其他規定

- a. 經許可集會、遊行之負責人未親自在場，亦未委託代理人主持該集會、遊行或受託主持該集會、遊行代理人，亦未親自在場主持。
- b. 主張共產主義或分裂國土。
- c. 參加集會遊行者，有攜帶足以危害他人生命、身體、自由或財產安全之物品。
- d. 集會、遊行時，以文字、圖畫、演說或他法，侮辱、誹謗公署、依法執行職務之公務員或他人者。

D. 惡性違法行為

- a. 集會、遊行因有違法事實經該管主管機關命

令解散而不解散者。

- b. 集會、遊行因有違法事實經該管主管機關命令解散而不解散，仍繼續舉行經制止而不遵從者。

2. 違法處置

- （1）警告、命令解散、制止（《集會遊行法》第 25 條）。
- （2）經命令解散而不解散（《集會遊行法》第 28 條）
 - A. 強制驅散。
 - B. 制止。
 - C. 依法罰鍰。
- （3）經命令解散而不解散，仍繼續舉行經制止而不遵從者（《集會遊行法》第 29 條）
 - A. 強制驅散。
 - B. 首謀者依現行犯逮捕。
- （4）違反其他刑事罰之行為者：依現行犯逮捕，移送法辦。
- （5）違反其他行政罰之行為者：依法罰鍰。
- （6）攜帶足以危害他人生命、身體、自由或財產安全之物品，不問屬於何人所有，得扣留依法處理（《集會遊行法》第 23 條、第 33 條）。
- （7）在公共場所或公眾得出入之場所聚集三人以上，已受該管公務員解散命令三次以上而不解散者，在場助勢之人：依現行犯逮捕，移送法辦（《刑

法》第 149 條)。

(8) 對於有危害公共安全之虞，非管束不能預防危害者，應予管束(《警察職權行使法》第 19 條)。

三、建議事項

(一) 強化指揮權責

1. 處理聚眾活動採地區責任制，由地區主管機關負成敗之責，一切作為均由主官統一指揮監督。
2. 為強化指揮官權責，堅定嚴正執法立場，貫徹公權力，維護法治公信，凡發生違法脫序情事，未能依法完成警告、命令解散或制止等法定程序，予以強制取締，或未能依法逮捕現行犯移送法辦者，從嚴追究責任。

(二) 健全指管作為

1. 處理非法聚眾活動，主管機關應開設指揮所，並依據危安情資決定開設等級，俾期掌握全般狀況，有效機動應變。
2. 聯合及前進指揮所，應建構完善指揮、通報體系，周密協調聯繫機制，各作業人員明確分工，全程參與指管作業。

(三) 周密計畫作為

1. 研擬各項執行計畫，應綜合考量預警情資、危安狀況、警力動員能量、現地勘查及任務目標等因素，務實研擬具體方案。
2. 重大非法集會遊行，應針對計畫可行性，由主官召開協調會議，充分研討修正，務必具體明確，並依實際

狀況需要，預擬相關應變計畫。

3. 各項計畫作為，應令各級執行人員充分瞭解，包括：任務目標、分工權責、執行要領及相關法令規定，俾期統一作法，發揮整體執行能量。

（四）嚴密情資蒐報

1. 各項預警情資，應嚴密蒐集查證，依據所得情蒐資料，立即進行鑑定、判斷、分發及使用，並建檔追蹤列管。
2. 對於跨縣、市連結之集會遊行，各單位應密切聯繫合作，非屬本轄活動情資，立即通報有關單位，建構全面情蒐通報機制。

（五）加強案件審查

1. 受理申請案件，應詳實審慎查核，由主官親自核定，發現顯與事實不符事項，依法從嚴審核。
2. 針對客觀事實顯有危安之虞案件，應由主官召集相關業務單位開會研商，綜合考量其他法益之均衡維護，依法予以必要之限制。

（六）請求相互支援

1. 重大集會遊行活動，各單位應依據具體情資，妥適規劃運用警力及保安裝備，如確有不足因應時，即向內政部警政署請求支援。
2. 防處重大聚眾活動，應積極協調鄰近縣（市）協助疏處，聯合執行管制、阻絕、隔離、驅離、封鎖及攔截圍捕等強制作為。

四、警察機關處理聚眾活動應有之保障人權思維

（一）體認民眾言論自由乃民主真諦

臺灣高等法院於 99 年度上易字第 32 號刑事判決書中指出，民主之真諦，即在於人民有思想、言論與意見表達之自由，而有關政治之理念與民意之趨向，本係在流動之狀態，隨時空環境之變化常有更易，昨日之是有可能為明日之非，今日之少數有可能成為明日之多數，從而愈是少數之意見，或許正因為其係少數而益彌足珍貴，否則無異扼殺新興思想之萌芽，阻遏政治上的革新與社會的進步，甚且喪失當權者往往因為有少數意見之刺激，從而促進自我檢討與反省的機會。尤以在政治理念尚不能見容於當道或付諸實現之場合，此種自認淪為少數之意見，常因誤認遭主流民意所淹沒或邊緣化，其行為易流於偏激，言論更趨極端，此時於民主發展較成熟之社會，尤應有更寬容之胸襟，對其表達意見之自由與方式，予以格外之尊重與保障，因為政治之問題允宜由政治方法解決，尚無庸動輒即以刑罰相繩⁷。此即闡明對和平集會遊行應予尊重，給予更寬廣之表現空間實現民主的真諦。

（二）和平集會與公共秩序應衡平維護

司法院大法官第 718 號解釋指出，室外集會、遊行需要利用場所、道路等諸多社會資源，本質上即易對社

⁷ 臺灣高等法院 99 年度上易字第 32 號刑事判決書。

會原有運作秩序產生影響，且不排除會引起相異立場者之反制舉措而激發衝突，《集會遊行法》第 26 條更進一步闡述，集會遊行之不予許可、限制或命令解散，應公平合理考量人民集會、遊行權利與其他法益間之均衡維護，以適當之方法為之，不得逾越所欲達成目的之必要限度。是故和平集會無論是否申准，如影響交通或社會秩序（如噪音等）在警察秩序維持下，仍在容忍範圍內，警察機關自應尊重其表達之空間，方符憲法保障人民集會自由之精神。

（三）面對偶發性、緊急性集會遊行應有的思維

1. 以積極服務之觀念加強溝通

政府推行重大改革，政策臨時宣布或國會審查法案變更議程時，常有民眾自發性前往表達訴求，通常藉由網路發動或個別團體臨時召集，事先並無跡象可循，故遇有上揭情事發生，現場指揮官即主動派員表達協助陳情之服務誠意，並代為協調被陳抗機關推派代表接見陳情事宜。群眾抵達之初更應積極觀察現場之主持人或意見領袖之所在位置，派員協調陳情細節，瞭解訴求本質，亦應明白告知秩序底限及警方可能之執法程序，期獲得民眾配合。

2. 尊重民眾表意自由，堅守執法底限

對習以違法脫序方式表達訴求之團體，或因政府政策導致損及自身利益之團體到場，除應提高警覺外，仍應派員向主持人（負責人）傳達警察尊重其言

論自由，亦藉接觸之機會籲請能和平理性舉行，並表達警方保護集會自由及維護社會秩序之立場，將秉持依法行政、行政中立、嚴正執法，避免衝突事件的發生。

3. 事後落實嚴懲暴力，捍衛執法尊嚴

政府一向尊重民眾言論表達自由，但決不容許任何暴力行為，倘有暴力行為，警察將秉持嚴正執法立場，依現場蒐得之相關事證依法究辦，絕不寬貸，以捍衛政府尊嚴與法治威信。

五、結語

非法集會、遊行造成社會亂象，不但嚴重傷害公權力與傷害警察尊嚴，更扭曲社會法治觀念，如何有效遏止歪風，警察執法能力將面臨嚴峻考驗。今後應積極策進，除持續秉持「保障合法」、「取締非法」、「防制暴力」之原則外，應堅定「依法行政」、「行政中立」、「嚴正執法」立場，不分黨派，不論背景，超然執法，以貫徹公權力，維護法治公信，伸張社會正義，呈現給國人一個嶄新的社會秩序。

參考書目

- 于增祥（2013）。**群眾活動現場警察處置程序之研究**。中央警察大學消防科學研究所碩士論文，未出版，桃園。
- 林漢堂（2006）。**聚眾活動防處之理論與實務**。臺北：華泰。
- 官政哲（2013）。**群眾安全**。臺北：正典。



警佐警察人員晉升警正官等訓練

公共安全管理（二）（消防人員用）



學習架構

壹、核生化災害初期搶救安全指導原則

- 一、前言
- 二、災害特性
- 三、災害歷史案例
- 四、安全注意事項
- 五、結語

貳、消防人員危險預知訓練

- 一、組織對策：建置消防安全管理相關組織編制
 - 二、指認呼喚
 - 三、危險預知訓練
- 



警佐警察人員晉升警正官等訓練

壹、核生化災害初期搶救安全指導原則

本課程內容屬消防人員教育訓練教材性質，目的在於提供各級消防機關指導救災人員注意救災安全之用。

本課程單元主要提供學習者瞭解核（核能，nuclear）、生（生物，biological）、化（化學，chemical）災害基本概念，當面臨核生化災害時，在災害初期搶救應注意之安全事項，以避免救災人員傷亡。

一、前言

核生化事件具有高度危險性與發生時間、地點的不確定性，一旦發生災害，不但造成廠區及勞工安全外，甚至危害民眾生命財產安全及國家社會之安定。核電廠因地震及海嘯的衝擊引發核子事故，嚴重影響社會，並牽連周遭其他國家。1995 年於地下鐵 3 條路線，共 5 班列車上，遭人散布沙林毒氣，造成大規模死傷。2011 年有人把含有炭疽桿菌的信件，寄給數個新聞媒體辦公室以及 2 名參議員，這個事件導致 5 人死亡、17 人被感染。這些事件啟發消防救災人員對此類災害救災安全之省思，期待「作為一位救災者不要成為一位待救者」，救災人員面對核生化初期救災安全認知就非常重要。

本指導原則無法涵蓋之特殊情況（非正常環境）下，現場人員應發揮其專業判斷，綜整人、事、時、地、物之整體情況，作最適時適切之處置。

二、災害特性

造成核能災害主要原因除核電廠設計不當或操作不當外，地震造成核能電廠失去冷卻功能，而造成嚴重災害，此災害主要是輻射塵外釋，造成環境污染及人體受輻射危害。

髒彈又叫骯髒炸彈，是一種放射性散布裝置（Radiological Dispersal Device, RDD），利用放射性物質與常規炸藥相結合的放射性武器。髒彈與核武器或核彈並不相似。核彈所造成的，是威力比髒彈還要強大數以百萬倍的爆炸，且核彈的輻射雲可能會蔓延數十到數百平方英哩，而髒彈的輻射影響範圍，可能只分布在距離爆炸地點幾個街區或英哩而已。一個最簡易的髒彈甚至只需要和放射性物質一起放置，就能散播輻射，而不需具有爆炸性。放射性散布裝置的物質來源，包括：碘-131、碘-123、鎂-99、鉈-201、氙-133、鈾 235、鈷-60、銻-137、銥-192、鐳-226 等。大多數的髒彈並不會釋放出足以致人於死、直接導致嚴重疾病的輻射。但根據情況不同，髒彈爆炸可能會造成大眾恐懼和驚慌或污染財產，需要龐大的清理費用來善後。

生物戰劑係利用活微生物，使生物本身並無法對侵入者防護，導致人類、植物或動物產生疾病甚至造成死亡的一種武器。目前為止，可以用來當作生物戰劑的物種相當繁多，主要區分為：（一）病毒、（二）細菌、（三）立克次氏體、（四）真菌、（五）毒素、（六）衣原體。但

其中最常見的細菌種類為炭疽桿菌。再者，利用病毒（蟲）破壞生態平衡，造成物種滅絕，直接影響人類在食衣住行各方面的需求。

化學戰劑所造成危害包括：對環境衝擊與對人類健康危害。對健康危害方式包括：毒性物質吸入、皮膚接觸、眼睛接觸、食入或壓力衝擊等；因此，救災人員於災害情境不明時，應謹慎採取行動，避免成為待救者。

三、災害歷史案例

（一）案例一

1. 發生時間：1979 年。
2. 發生地點：美國核電站。
3. 案情概述：因人為操作錯誤，以及錯誤的決定引起核子事故。這起事故發生後，5 哩內準備疏散約 90 萬人。
4. 人員傷亡情形：災變初期，搶救人員中有 31 人死亡。當年 6 月初，300 名病情最嚴重的患者之中，20 人死亡。

5. 案例檢討

- （1）運行人員的操作錯誤和機械故障是主要的原因，因此核電廠運行人員的培訓、面對緊急事件的處理能力、控制系統的人性化設計等細節，對核電廠的安全運行有著重要影響。
- （2）爐心熔毀事故，在於安全殼發揮了重要作用，突顯了其作為核電廠最後一道安全防線的重要作用。

（二）案例二

1. 發生時間：1986 年。
2. 發生地點：蘇聯核電廠。
3. 案情概述：由於運轉機組設計上的缺陷及試驗上不當的措施與人為運轉錯誤，而導致歷史上最嚴重的核能電廠事故。
4. 人員傷亡情形：有 209 人立即被送往醫院治療，其中 31 人死亡，死亡的人大部分是消防隊員和救護員。
5. 案例檢討
 - （1）事故的原因歸咎於反應器設計的缺陷，特別是由於控制棒的缺陷。
 - （2）因為反應器有巨大容積，所以為了降低成本，建造電廠時反應爐周圍並沒有建構任何圍阻體。這使得蒸氣爆炸導致主要的反應爐壓力槽破損後，輻射性污染物得以直接進入地球大氣層之中。
 - （3）當反應器溫度過熱，設計的缺陷使得反應器容器變形、扭曲和破裂，使得插入更多的控制棒變得不可能。

（三）案例三

1. 發生時間：2011 年。
2. 發生地點：日本核電廠。
3. 案情概述：外海發生芮氏規模 9.0 的淺層地震，引發海嘯侵襲日本東邊海岸之各縣，核電廠因地震及海嘯的衝擊引發核子事故，嚴重影響日本社會，並牽連周遭

其他國家。

4. 人員傷亡情形：兩工人輻射燒傷。

5. 案例檢討

（1）核電廠周圍疏散廣播機制應再強化。

（2）海嘯及地震預警測站的布建應向外海推進，爭取更多預警時間。

（四）案例四

1. 發生時間：2001 年。

2. 發生地點：美國。

3. 案情概述：從 2001 年 9 月 18 日開始，有人把含有炭疽桿菌的信件寄給數個新聞媒體辦公室，以及 2 名參議員。美國在 911 事件後，炭疽桿菌郵件攻擊事件雖然只造成 5 人死亡，卻引起世界各國嚴重恐慌，因為生物病菌（或病毒）不會只侷限在美國本土，可能會隨飛機等交通工具污染其他國家。

4. 人員傷亡情形：5 人死亡，17 人被感染。

5. 案例檢討

（1）建立應變機制及計畫、監視與預警、應變人員之整備、設備及物資之整備、衛教宣導。

（2）疫情調查與確認病原、感染及疫情控制、依病原特性提供醫療照顧、物資與設備調度、民眾溝通、出入境管制。

（五）案例五

1. 發生時間：1995 年。
2. 發生地點：日本地鐵。
3. 案情概述：在地下鐵 3 條路線，共 5 班列車上，遭到人為散布沙林毒氣，造成大規模死傷。
4. 人員傷亡情形：13 人死亡、6,300 人受傷。
5. 案例檢討
 - （1）災情通報機制不健全。
 - （2）機制啟動過慢。
 - （3）災情蒐集延遲。
 - （4）作業人員應變生疏。
 - （5）軍方兵力及地方消防人力申請、派遣延遲。
 - （6）欠缺防災專責單位處理應變。
 - （7）行政組織過於僵化。
 - （8）交通路線無法確保暢通與安全。

四、安全注意事項

（一）一般搶救注意事項

1. H.A.Z.M.A.T. 原則：處理核生化災害時應牢記 H.A.Z.M.A.T. 原則，即危害辨識、擬定行動方案、區域管制、指揮組織、後勤支援及善後處理。
2. 做得對比做得快重要：不論何種類型災害，正確的判斷後再行動作遠比倉促進行重要，亦即「做得對比做得快重要」。
3. 受理報案提高警覺：受理報案時如疑似核生化攻擊，

應提高警覺並通報相關主管機關配合派員到場。

4. 請求專業支援：消防救災人員可於出動途中，透過救災救護指揮中心向環保署、原子能委員會、衛生福利部及消防署「核生化搶救諮詢專家群」請求專業支援，以提供該物質特性及搶救相關資料，作為劃定安全距離參考。
5. 部署位置：物質有洩漏、滯留於現場之可能，消防車應置於上風、橫向（側）風處，且不可讓人員進入危險區域並嚴禁煙火。
6. 有毒物質無色無味：不可因為現場沒有察覺異味，或未見到有色之可疑物質而掉以輕心，因為很多有毒物質是無色無味的。
7. 先穿戴防護裝備：如為核生化災害，應先穿戴防護裝備再行動。
8. 危害辨識：到達現場時，指揮官須由相關人員處取得物質種類、物質特性、外漏情形及氣象條件等情報（詢問現場相關人員，查詢安全資料表、聯合國編號、利用氣體偵測器或檢知管檢測）。在未知物質類型或污染物種類下，不可貿然行動。
9. 嚴格的區域管制：先劃定出警戒區域，做好嚴格的區域管制，避免裝備不足的人員闖入危險區域，或將危險物帶出以致災害擴大。
10. 指揮站及人員待命地點：劃定警戒區域時，現場指揮官應一併考量指揮站及人員待命地點（風向、地勢、

人員進出動線等）。

11. 警戒區內適當防護裝備：於警戒區內活動人員應穿戴適當防護裝備，切勿在裝備不足的情況下，貿然進入現場。
12. 執行除汙程序：所有自污染現場出來人員均須經過除汙程序，以避免將危險物質擴散。
13. 避免二次災害：核生化災害處理後之固、液、氣體均可能有毒性，應注意回收處理以避免二次災害。
14. 注意救災人員狀況：指揮官應時常觀察隊員身體狀況，隊員若身體產生不適時，應立即向指揮官報告。

（二）個別災害搶救注意事項

1. 核子事故及輻射災害搶救注意事項

- （1）避免放射性物質進入體內：應避免於警戒區中飲食及吸菸，以避免放射性物質經口、鼻吃入或吸入體內。如有外傷傷口，勿進入污染區域，救災時應戴手套，出警戒區一定要洗手，以避免經皮膚吸收。
- （2）瞭解放射線相關資訊：應先瞭解放射性物質特性、放射線種類，依據放射線種類選擇測定器，量測放射線強度、活動環境等。
- （3）減少不必要的曝露：遠離輻射源，當得知核能外釋時，應盡量減少不必要的曝露，尤其不要在沒有適當裝備的情況下，貿然進入現場。
- （4）完整適當防護裝備：應採取穿著防護服、呼吸保

護器具、攜帶個人劑量警報計、放射線測定器等放射線防護措施。

- （5）縮短曝露時間：儘量縮短曝露時間，勤務應採多人輪替，以減少個人曝露時間。
- （6）緊急逃生要領：應讓消防救災人員瞭解當個人劑量警報計發出警報、放射線測定器的數值急速上升時之緊急逃生要領。
- （7）輻射污染追蹤檢查：於搶救時曝露於放射線或是被污染之救災人員應與專家晤談，必要時需進行身體檢查與追蹤。

2. 生化事故搶救注意事項

- （1）請求相關單位協助：適當通報至權責機關，當懷疑是化學戰劑時可請國軍協助辨識化學戰劑種類。
- （2）做好自身防護：在未知狀況下，救災人員應先做好自我防護，亦即「以最壞的打算」來面對危險物品。勿直接碰觸漏出毒化物，也不要使用已遭污染之護具碰觸其他物品。
- （3）下達警戒區域命令：指揮官須下達設定警戒區域等必要活動命令，以防止相關人員及附近居民受害。
- （4）危害辨識：消防救災人員到達現場，先以探測器、檢知管或檢測紙辨識現場危害物質。
- （5）水霧稀釋及泡沫覆蓋：毒化物外洩時，依其化學性質及現場環境狀況，考慮以水霧稀釋其濃度，或泡沫覆蓋於其上，減少有毒蒸氣之揮發量。

- (6) 妥善處理使用過之防護用具：使用過之防護用具等器材應放置指定區域，待之後清洗或廢棄。

五、結語

基於上述討論可得知：

- (一) 核生化災害發生機率較火災或其他天然災害低，救災人員相對不熟悉，須透過情境演練熟悉救災技術。
- (二) 核生化災害因致災因素具不確定性，在情資未明下，不可貿然進入災區。
- (三) 面對核生化災害，應嚴守警戒區應有之安全規範。
- (四) 核生化災害搶救是團隊工作、跨機關、跨領域的工作，只有齊心協力，方可將災害降至最低。

貳、消防人員危險預知訓練

安全管理為消防搶救工作之基石，內政部消防署前於 85 年首次出版「消防人員救災安全手冊」作為全國消防人員救災安全之訓練教材，指導消防人員瞭解災害現場各種危險情境並注意應變處置。然「安全管理」是一門重要但無趣的課程，對於經常出入災害現場，從事第一線搶救工作的消防人員而言，更因為習於災害現場之危險環境，反而降低警覺性，對於「安全管理」課程顯得缺乏學習興趣與意願，往往自認已經瞭解及掌握現場危害情境而輕忽。

近年來發生多起消防人員火災搶救殉職案件，突顯消防救災「安全管理」議題之重要性，內政部消防署於 106 年推動「提升火場救災安全執行計畫」，納入美國現場安全管制機制及快

速救援小組，要求各直轄市、縣（市）政府消防局共同努力提升消防人員救災安全。另日本「危險預知訓練」及「指認呼喚」操作方式，從「訓練方法」上根本提升消防人員安全管理意識，加強人員危險情境識別及應對能力，值得我國學習借鏡，乃邀請國內職業安全學者編撰「消防人員危險預知訓練」書籍，公開讓各級消防機關作為「安全管理」教材使用，藉以推廣災害搶救「安全管理」課程，開啟消防人員危險預知訓練的契機。

日本教官來臺講授「安全管理」課程提到，「安全管理」就是危險「識別」與「應對」。也提到消防學校普遍採用的厚軟墊，消極功能是減少意外傷害程度，積極功能則是訓練消防人員預測危險及應對（厚軟墊由數人搬運，並配合防護對象動作，預測可能掉落位置點而隨時移動厚軟墊），這也是另一種「危險預知訓練」。日本消防人員殉職比率非常低，就是透過這樣「危險預知」訓練方法，並配合消防機關安全管理委員會，運用組織整體力量推動安全管理工作，由上至下均十分重視現場安全管理，同時推動各種「安全管理」措施，始能根本上提升消防人員救災安全，殊值我國參考借鏡。

一、組織對策：建置消防安全管理相關組織編制

我國職業安全衛生法規定，雇主應依其事業單位之規模、性質，訂定職業安全衛生管理計畫；並設置安全衛生組織、人員，實施安全衛生管理及自動檢查。

（一）職業安全衛生管理單位

擬訂、規劃、督導及推動安全衛生管理事項，並指導有關部門實施。

（二）職業安全衛生委員會

對雇主擬訂之安全衛生政策提出建議，並審議、協調及建議安全衛生相關事項。

職業安全衛生委員會委員會，應每三個月至少開會一次，辦理下列事項：

1. 對雇主擬訂之職業安全衛生政策提出建議。
2. 協調、建議職業安全衛生管理計畫。
3. 審議安全、衛生教育訓練實施計畫。
4. 審議作業環境監測計畫、監測結果及採行措施。
5. 審議健康管理、職業病預防及健康促進事項。
6. 審議各項安全衛生提案。
7. 審議事業單位自動檢查及安全衛生稽核事項。
8. 審議機械、設備或原料、材料危害之預防措施。
9. 審議職業災害調查報告。
10. 考核現場安全衛生管理績效。
11. 審議承攬業務安全衛生管理事項。
12. 其他有關職業安全衛生管理事項。

（三）日本之消防安全管理組織

有關日本之消防安全委員會研議事項如下：

1. 防止火災、搶救災害之危險。
2. 消防安全管理的指導及教育。
3. 廳舍、訓練設施的安全巡視。
4. 消防災害報告及防止再發生。
5. 報告隱性風險案例。
6. 其他安全管理相關事項。

有關日本之消防安全管理組織如下圖：

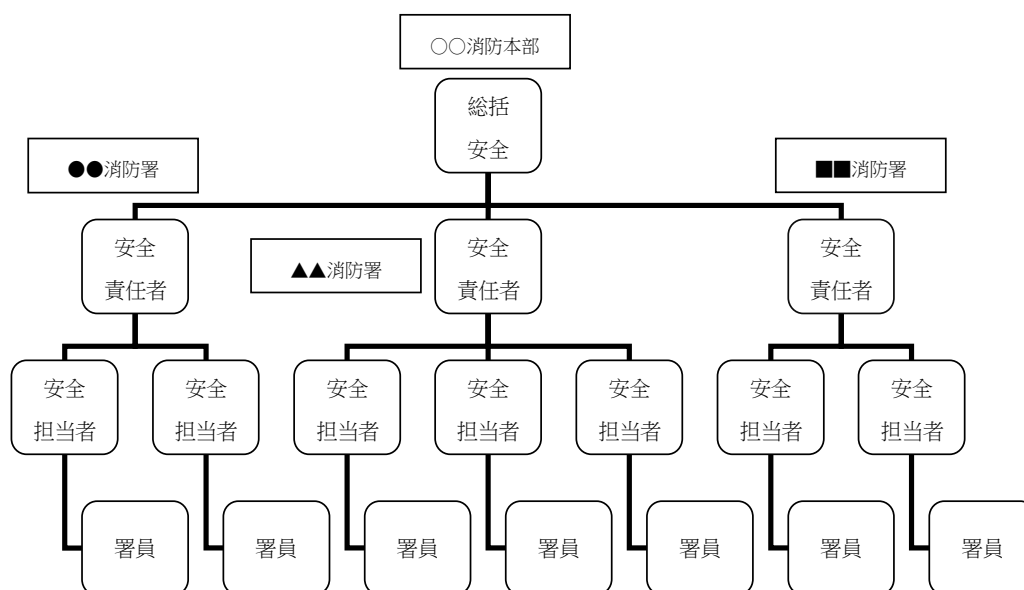


圖 9 日本之消防安全管理組織

資料來源：內政部消防署提供。取自 2018 年 11 月日本靜岡縣消防學校教官於該署訓練中心講授「安全管理」課程簡報資料。

二、指認呼喚

指認呼喚是一種透過身體各種感官（包括：視覺、大腦意識、身體動作、口誦及聽覺）並用協調方法，可以增加作業人員操控器械的注意力的安全動作方法，指認呼喚始創及流行於日本，原為日本鐵路事業用的安全動作，其做法是在鐵路運輸各程序中以眼望物件、以手指去指著物件、同時口誦確認、心手並用及集中精神，以達到減少人為錯誤導致意外的效果。為了使作業安全無誤地進行，在作業場所，將手指伸直，指出自己要確認的對象物，清晰喊出「〇〇〇〇確認安全」，這就稱為指認呼喚。

指認呼喚這個方法本來是日本國有鐵道（現在的 JR）創始，是日本原創確認安全的方法，日本業界在推廣零災害時所基於的三大理念為：零的原則、先知先制原則、全員參與原則，以自發性的自主管理共同推展安全衛生運動，對於提升職場團隊士氣、強化員工危害意識，及降低職業災害已有顯著成效。根據 1994 年鐵道綜合技術研究所所進行的「指認呼喚」效果驗證實驗結果的話，比起什麼都不做時，依照執行「呼喚」時、「用手指認」的反應時、「指認呼喚」的反應時的順序，作業精確度越來越高。而且由於指認呼喚所造成的作業時間上的延遲，很明顯地看不出來有統計上的差異。

根據這個驗證的話，在「什麼都不做時」可能發生事故的工作，實際上由於「只執行呼喚」使事故發生率下降到 42%，只是「用手指認」時下降到 32%，執行「指認呼喚」的話，更下降到 16%。（如圖 10）

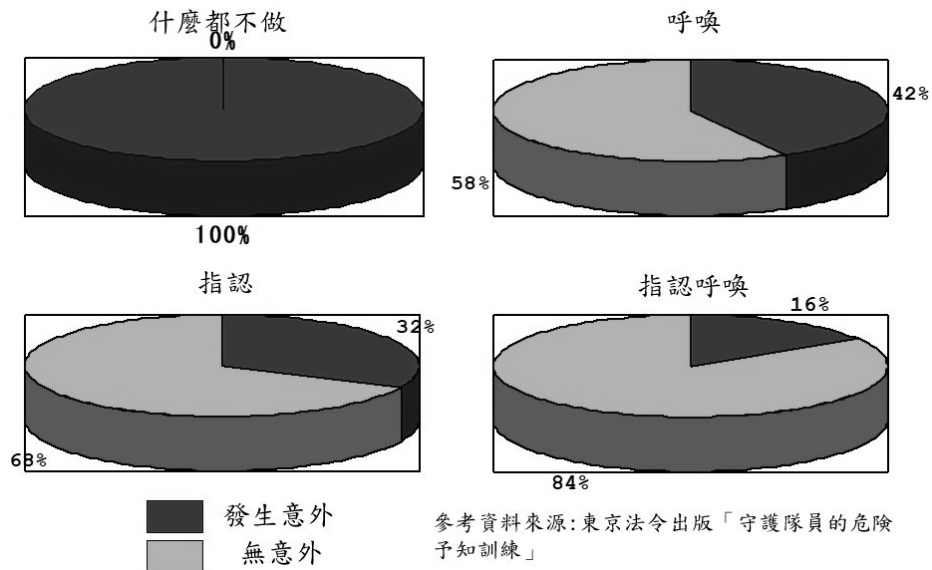


圖 10 指認呼喚效果驗證

在消防活動等的必要地點，藉由執行指認呼喚的做法，可以加強集中精神，基於人類的心理缺陷（人為錯誤），預防辨識錯誤、判斷錯誤、操作錯誤，有助於防範事故於未然。眼睛朝著確認的對象，伸出手臂，用手指認，確實地發出聲音，可以增強意識層次，對於該件事可以扭轉正常的意識層次，增強注意力。

三、危險預知訓練

消防人員除須具備充沛體力外，更需要有預知危險的能力，隨時對潛在危害有能力預知並採取適當措施，危險預知訓練主要目的，即在提昇預知危險能力，危險預知訓練對降低職災的發生有其作用。消防人員能預先知道哪些是潛在危害因子，進而控制消除這些危害因子，使危害風

險機率降至最低，這種將預知與控制危害因子的先知、先知做法，應用於救災場所即稱為「危險預知訓練」。

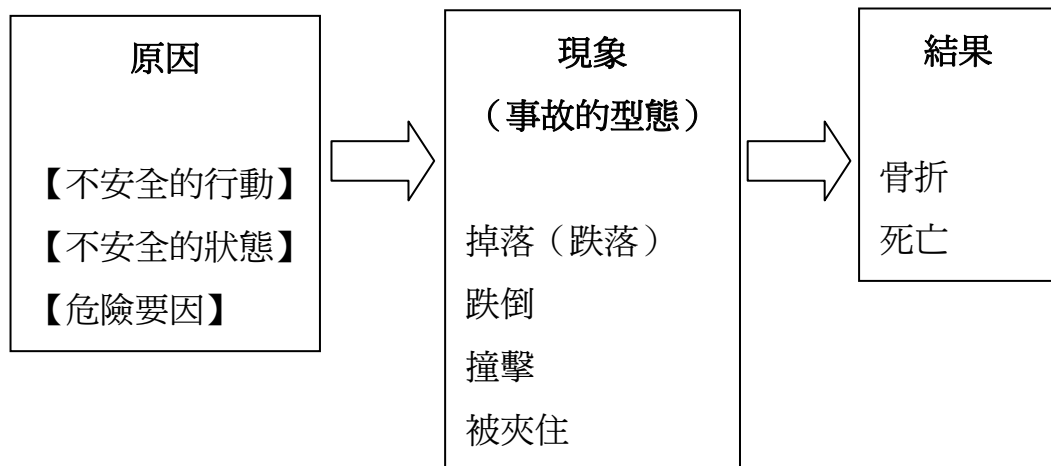
危險預知訓練由訓練組長出示現場的照片等，以訓練組員對危險要子的觀察研判能力，可以藉由分組對抗、遊戲搶答方式進行。於各級指揮官方面，除了上述內容外，另增加對於隊員的具體指示、下令以及活動方針的相關項目。此外，同時也就個案發表類似的經驗談話，藉由這種組長對組員說話的機會，達到技術傳承的目標。小組任務分擔如下：

組長	主持、進行、時間管理
紀錄	成員的發言紀錄在白紙上。
發表者	討論結束後，由團隊同仁發表。
評論組	評論其他團隊的發表內容。

四階段危險預知訓練是基礎訓練，程序如下：

（一）第一階段（掌握現況：找出現危險時的情況）（找出危險點）

若說在第 1 階段掌握危險要因的方法即可決定 KYT 的好壞也不為過，因此針對「掌握危險要因的方法」的重點敘述如下：



〈例如〉

由於在高處作業	登山扣環掉落	導致下方的人受傷
【原因：不安全的要因】	【事故的原因】	【結果】

〈良好的表達〉

在高處活動中，由於把登山扣環放在地板上，作業人員踢到導致下方的人受傷。

（二）第二階段（追求真相：擷取危險點）（衡量危險點）

1. 從發現的危險中，在認為重要的危險加上○記號。
2. 縮小○記號的範圍，使用紅色加上◎記號與底線，讓「危險點」容易區分。
3. 經由指認唱和「危險點」，讓全員確認。

（三）第三階段（制定對策：是你的話會怎麼做）（找出對策）

1. 解決「危險點」必須討論該怎麼做才好，討論具體的對策。
2. 制定對策則需要求每個人說出「我的話會○○」之類，

具體的行動、作業環境的更正、活動方法等內容。

3. 由於有必要個人化的意見，因此組員之間沒有必要相互討論彙整為一個意見。

（四）第四階段（設定目標：我們會這麼做）（衡量對策）

1. 從對策中縮小範圍，附加※記號和底線做為「重點實施項目」（1 項）。
2. 設定為了實踐「重點實施項目」的「團隊行動目標」。
3. 確認並指認唱和「團隊行動目標（標語）」（1 項）。
（從對策中取得團隊全員的同意，將範圍縮小到高品質的項目）

參考書目

日本總務省消防廳。搶救安全管理手冊。

劉明哲。核生化災害危害認知與防護應變要領。

劉明哲。核生化災害特性分析、搶救案例研討暨模擬狀況沙盤推演。

Clark L. Staten. (1997). Emergency Response to Chemical-Biological Terrorist Incidents, Emergency Response & Research Institute.
<http://www.emergency.com/cbwlesn1.htm>.



警佐警察人員晉升警正官等訓練

公共安全管理（二）（海巡人員用）

學習架構

壹、前言

貳、艦艇安全管理

一、船艇檢查

二、技術通報

三、教育訓練

參、案件討論

【案例一】○○號艇浸水沉沒案

【案例二】○○艇主輔機損壞案

【案例三】○○艇船艙破裂案

【案例四】○艇發電機柴油管路進水案



警佐警察人員晉升警正官等訓練

壹、前言

船舶安全管理涵蓋範圍甚廣，舉凡：操船人員船藝技術、航行避碰法規熟悉度、天候海象狀況、船舶機械及硬體設備均屬常見影響因素。

貳、艦艇安全管理

前述艦艇各項維修、保養等養護項目，均為依循現有船舶法規公開招商施作以通過航政機關檢驗（如歲修、大修等），或洽由專業廠商進行施工（如航修），可確保艦艇機械及硬體設備，維持在性能正常且運轉順利之狀況，以供出海執行種類繁多之海巡任務。

另外，除上述委商施作及檢驗事項外，海洋委員會海巡署艦隊分署為落實管理艦艇狀況，以維護執勤時之人員與艦艇安全，而施予人員教育訓練，亦規範了保養及航前檢查應施作內容：

一、船艇檢查

- （一）巡防艇及功能艇應於每航次開航前及返航後實施檢查及簡易保養，由艇長依各專責項目指派適當人員執行之，並填寫於航前（後）總檢表，該表應由艇長及隊長（駐地主管）每日核閱。
- （二）巡防艦及巡護船應於每航次開航前及返航後實施檢查及簡易保養，由艦（船）長及輪機長分別就航海及輪機兩部門指派適當人員執行之，並填寫航前（後）總檢表，該表授權艦（船）長或輪機長負責確認，返航後由各海

巡隊隊長核閱。

- (三) 巡防艇及功能艇輪機長應指派適當人員按時填寫輪機日誌，並逐日核閱；如有異常應予註明，並儘速處理。
- (四) M4、M8 艇、特勤快艇及 10 噸級巡防艇，每日應由勤務人員實施檢查，作成紀錄，由各海巡隊隊長或駐地主管核閱；岸置時，其檢查（含舷外機試運轉）每週實施一次，記錄填寫、核閱同前段規定。
- (五) 艦艇未有航修、海損、歲（大）修、停航及上架之情形，應依艦隊分署勤務表編排與執行注意事項規定，編排航行。
- (六) 艦艇每月至少一次，實施水線下船體檢查，下潛時應報備海巡隊勤務指揮中心記錄下潛時間、勘察狀況及完成勘察時間，並同步記載於艦艇航海日誌備查；艦艇置架或進塢時，直接記錄勘察狀況。
- (七) 艦艇實施水線下船體檢查其相關紀錄文件，各海巡隊應每月陳報艦隊分署備查。

二、技術通報

發布原則係以海損初次發生且將來亦可能發生者、連續性發生相同原因之類似案件，或屬機械操作上重要注意事項，舉例如下：

(一) 艦艇因維修離轄之航行安全注意事項

1. 各隊艦船艇因維修需離轄時，應制定完善航行計畫，以確定航行目的地、預定到達時間、氣象資料預報研判、季節性風向、潮流等狀況，綜合研析以求取最安

全、最經濟的航行路線。

2. 航行進入他隊轄區海域時，應立即以當地海巡隊當時使用無線電頻道向當地海巡隊報到入網，告知前往維修或泊靠地點，並主動詢問再次確認當地有關航船布告、射擊通報、漂流物警告等航安資訊，並將獲得之資訊記錄於艦艇通聯紀錄內。
3. 各海巡隊接獲他隊艦艇使用無線電頻道報到時，並應提供前項之最新航安資訊；遇有特殊事件或海況，尤須提醒該艦艇注意，並記錄於各隊執勤室通聯紀錄。
4. 艦艇向當地海巡隊報到後，有關航安事項應接受當地海巡隊指導。

（二）艦艇於風災過後之航行安全注意事項

1. 各隊應於風災過後建立相關危險海域資料，並於執行巡邏勤務前提示各艇及各執勤人員，以避免艦艇於巡邏航行時，造成水線下機件損傷。
2. 各艦艇於進出港部署時，應注意艦艇艏部是否有異物情形，可使用艇鉤或於必要時，在安全狀況下，派遣潛水人員排除異物，以避免絞入螺旋槳內造成機件損傷。
3. 各艦艇長應依所建立之危險海域資料，設定安全航線航行，並提示所屬有關危險海域航行應變措施，以減低發生艦艇海損事故。
4. 若各型艦艇無法避免航行於漂流木區域內，各執勤人員應進行應變部署，並視各型艦艇特性，採合理安全措施通過，以降低艦艇體損傷之可能，於入港後立即

派遣潛水人員實施勘察，將相關情形登載記錄於航行日誌，並回報隊部備查。

(三) 巡防艇發電機發現海水自水煙管倒灌進入缸頭注意事項

1. 應關閉海底門。
2. 打開消音筒下方之塞頭，排掉消音筒內的水。
3. 再執行啟動程序。
4. 啟動後要立刻打開海底門。
5. 如果每次都要啟動好幾次才能正常運轉時，請儘速通知廠商維修。

(四) 巡防艇救生小艇預防落海繫固注意事項

各艇於航行前，應就「小艇是否確實固定，內外觀、油量、電力、儀表、橡皮艇氣壓等是否正常」等進行檢查，確實將繩索套入小艇艏端之雙勾卸扣鵝頸部，繫綁小艇時確實將雙勾卸扣兩邊拉至最緊，並將小艇左右側繩索綁牢，並於航行時密切注意後甲板小艇狀況。

(五) 維修艦（船）艇出塢或下架前應詳實檢查船底外板狀況，並載明於航海日誌以明責任

1. 維修艦（船）艇出塢或下架，若發現有屬維修廠商責任應立即反應處理，以免延誤時機，損及權益。
2. 為避免類似案件再次發生，嚴格要求艦（船）艇於出塢或下架前應由艦（船、艇）長詳實檢查船底外板狀況並記載於航海日誌，上述紀錄並作為艦（船）艇長交接責任劃分之一。

（六）避免應急指位無線電示標（Emergency Position- Indicating Radio Beacon, EPIRB）誤發遇險求救信號，浪費救難資源，EPIRB 應妥適放置及落實操作程序

1. 汰換後之 EPIRB 務必將電源線拔除及電池取出，避免誤發。
2. 平時測試檢查時，開關扳至測試（test）即可，切勿扳至開啟（on）。
3. 如誤發遇險求救信號（指示燈會持續閃燈），須立即通報艦隊分署勤務指揮中心及國家搜救中心報備。

（七）大型巡防艦加強錨鍊檢驗以防止落錨事件發生

1. 因轉環部分檢視不易，艦隊分署大型艦於歲（大）修時加強檢驗，進塢或上架時，需測量轉環間隙，並作染色探傷，以儘早發現缺失。
2. 下錨處以泥地最佳，沙地次之，非必要勿下錨於岩石區。
3. 下錨時選擇水深變化平緩錨地為宜。
4. 起錨時若發現絞錨致無法起錨，宜利用水流、潮汐，配合船舶運轉外，並注意錨機負荷情形，避免錨及錨鍊受損。

（八）各式警報器與閉鎖裝置都必須動作正常，不可用異物阻滯，各項警報裝置有異常狀態即應查明原因並維修，避免裝備擴大損害。

（九）穿越海上浮木區操船注意事項

1. 浮木區航行技巧，最重要就是減速航行。
2. 浮木區大且多，使用單俤利用壓舵，如右俤近打偏右

舵穩定航向前進，使船體顯現側進，也就是推開浮木區前進，保護俾在乾淨水域前進。

3. 轉向時使用小舵角，避免船尾推頂浮木打到俾葉。
4. 必要穿過帶狀浮木區時，船頭快到浮木區時慢俾先打一側滿舵，等浮木區過 1/3 處再打另一側滿舵，等浮木區過 2/3 處再打另一側滿舵，至原航向後穩舵，由於船舶前進時船身左右推頂浮木，船尾就會讓出乾淨的水域給俾葉通過。
5. 避免在浮木區倒俾，由於沒有船身遮擋容易直接打到俾葉。
6. 夜間雷達操作時，增加 Trail 時間，強化雷達顯示海上不明顯目標回跡，調整 A/C RAIN 及 A/C SEA 判斷是雲雨或海面浮木，決定巡邏之航線。

(十) 霧中航行要領

1. 勿對自身航行技術過於自信；勿因熟悉當地水域而輕心。
2. 採取安全航速：依據國際海上避碰規則，以安全速度航行，以利即時採取適當而有效的避碰作為；勿對自身航行技術過於自信，勿以熟悉當地水域而大意。
3. 注意他船信號：保持全船肅靜，嚴禁喧嘩，以利注意其他船隻聲號及動向。
4. 善用航行燈號：於能見度不佳，視線受限水域，應立即開啟航行燈，以利他船辨識。
5. 妥慎運用雷達：調整雷達距離圈、增益比（GAIN）及雨雪抑制，提高近距離目標搜索的靈敏度，並瞭解雷

達盲區。

6. 使用音響信號：艦船艇在霧中航行時，不分晝夜，應於每不逾 2 分鐘之時間，鳴放號笛一長聲。
7. 利用助航儀器：開啟 AIS，守聽應勤無線電、VHF 及 SSB，並定時使用 GPS、岸上易辨識之標的物於海圖校對船位，利用測深儀注意水深，及時抄收天氣預報、氣象傳真、航行佈告及潮汐潮流資訊。
8. 落實航行計畫：霧中航行計劃航線，應擇定安全水域航行，遠離岸邊、島嶼、礁石或其他礙航物，並視勤務需要決定是否航經漁船熱區。
9. 備便錨機設備：必要時可擇平靜水域錨泊或定點滯海監控，避免發生海損造成損壞擴大。

三、教育訓練

利用各種時機，如年度船務督導及各項訓練講習，調訓各噸級艦船艇長及輪機長，持續性宣達各項維保注意事項。

參、案件討論

艦艇泊港待命及每航次檢查保養作業，可謂艦隊分署落實艦艇安全管理的第一道防線，歷年因未確實執行航前檢查，而滋生之海損事故如下：

【案例一】○○號艇浸水沉沒案

一、案情摘述

該艇執勤時發現後艙異常進水，經使用艇上污水泵及自備攜帶式抽水機同時抽除積水，但進水量仍大於抽水機，導致該艇沉沒（人員及裝備移至他艇）。

二、原因分析

該艇對於隱蔽艙間未能即時查看，後艙進水無法儘早察覺，造成隱蔽處損壞擴大，致瞬間大量海水進入，仍有疏失責任。

【案例二】○○艇主輔機損壞案

一、案情摘述

該艇主機及發電機損壞，經公證單位調查可能係甲板加油孔墊片老化，並受海水上浪至加油孔處，導致海水入侵燃油系統。

二、原因分析

- （一）本案主機及發電機損壞部分，係屬隱蔽性損壞且非人力可控制範圍，非可歸責於海巡同仁。
- （二）惟油水分離器之油水情形為重要之例行性檢驗項目，公證單位採樣油水分離器時，卸出土黃色混濁液體，應為

一段時間無檢查卸除油水分離器所致，該艇輪機長未善盡檢查責任，顯有疏失。

【案例三】○○艇船艙破裂案

一、案情摘述

該艇於 2015 年因碰墊遭海浪拍打上岸，致船艙無碰墊防護而碰撞碼頭，造成損壞。

二、原因分析

本案海損主因係海象不佳，湧浪過大造成，但該艇泊港待命期間，艇長警覺心不足，如可編排足夠人員守望，適時調整繫纜及碰墊，應可降低損壞程度。

【案例四】○艇發電機柴油管路進水案

一、案情摘述

2021 年 8 月 8 日隊員甲為配合船席變更，須將○艇供電由岸電轉換為船電，檢查右發電機滑油及冷卻水後，啟動右發電機，運轉後出機艙檢查排水正常，不久後發現該艇右後方冒白煙，旋即進入機艙關閉右發電機；因尚有移船需求，檢查左發電機滑油及冷卻水後，啟動左發電機，發現仍有冒白煙情形，立即停止啟動左發電機。待他艇返港後，始發現右舷油孔蓋未關閉，故停止所有動作，暫不變更○艇船席。



二、原因分析

- (一) 經查係因 8 月 3 日隊員乙執行○艇加油勤務，結束後右側油孔蓋未關閉，連日大雨導致雨水進入油櫃；8 月 8 日移泊船艇時隊員甲考量僅是港內移船，故僅做簡單油電檢查，疏漏檢查油水分離器，遂發生後續情形。
- (二) 本案係因加油後油孔蓋未關閉，又發電機啟動前未落實航前檢查致生海損，當事 2 員顯有疏失。

書 名：112 年度警佐警察人員晉升警正官等訓練
— 課程教材 1

出版機關：國家文官學院

<http://www.nacs.gov.tw>

地 址：臺北市 11561 南港區忠孝東路 7 段 576 號

電 話：(02) 2653-1500

出版日期：中華民國 112 年 6 月

印 刷 者：昆毅彩色製版股份有限公司

地 址：新北市三重區中正北路 430 號 8F-6

電 話：(02) 2971-8809



國家文官學院



國家文官學院FB



公務人員保障暨培訓委員會



T&D 飛訊