

壹、前言

根據美國危機管理專家賀曼（Charles F. Hermann）解釋稱：危機具有以下三項特性：第一為「突發性」（surprise），指某重大人為或自然災害的發生讓人始料未及；第二為「高度威脅性」（high threat），指該類事件對重要價值產生嚴重的威脅；第三為「緊迫性」（shot decision time），指決策者對於該類事件做出反應的時間非常有限（Hermann, 1969）。以該等危機的特性而論，發生於2015年8月12日，中國天津市濱海新區天津港貨櫃碼頭的化學物大爆炸；以及2014年7月31日深夜，我國高雄市前鎮區與苓雅區石化原料丙烯外洩，所造成的重大氣爆事故，均屬於重大的危機。

這兩起爆炸事故的起因及時空雖然都不同，但是，由於兩岸人民均同為華人，故這兩起事故有其相似之處，都是因為人為的疏失所造成的悲劇；另外，由於兩岸的政治制度不同，因此在某方面亦有其相異之處，例如：在面對輿論質問以及事後的處理方式都有所不同。對於兩岸的政府及人民而言，這兩起事故都是重大的危機，因此本文運用「危機管理」的理論，來分析兩者的相似及相異之處，提供各界參考，以加強兩岸民眾對工安的認識與重視，希望未來能夠減少及避免類似的不幸事故再度發生。

「危機管理」（Crisis Management）與「危機處理」（Crisis Intervention）不同，後者著重事故發生後的因應作為，第一階段是「發現危機」，要先確實辨識清楚是什麼原因及物質引發災害；第二階段是「隔離危機」，儘速封鎖現場，不讓災害範圍擴大，方能及時有效控制損失；第三階段才是「處理危機」，針對現場危害物質採取正確手段處置（消費新聞發布，2015）。而前者是一種有計畫、連續及動態的管理過程，針對潛在的或當前的危機，於危機發生前（Before the Crisis）、危機爆發中（During the Crisis）、危機平息後（After the Crisis），採取有效的因應措施。它是組織為避免或減輕危機帶來的嚴重威脅，所從事的長期規劃及不斷學習與適應的動態過程，亦即針對危機所做的因應策略。「危機管理」最主要的特色之一，就是希望能在危機未發生前，就將其消弭於無形，正如中國諺語所云：「防範於未然」的道理。

許多學者對於如何管理危機，提出不同的學說，大多數學者採用納美克（J. Nunamaker, Jr.）等人建構危機管理的三階段論（Nunamaker, Weber and Chen, 1989），將「危機管理」分為預防（或稱為準備）、應變（或稱為因應）與復原

（或稱為善後）（鄭美華，2003；謝如欽，2004；湯書昆、褚建勛、徐毅，2004；王振軒，2006；卜耀宗，2007；鄭明輝、楊國政、李菁蓉、呂振興、林宗凱、林文治，2011；Scanlon, 1983；Wilkins and Patterson, 1987；Burnett, 1998；Smith, 2007；Ahmed, 2014）。由於該危機管理理論為大多數學者所採用，故本文亦採用此方法，藉由危機管理的三階段論，檢討兩岸對這兩起爆炸事故的相關作為。首先就事件發生前的「預防」，包括危安觀念的教育與培養，以及安全措施的落實程度等；其次對爆炸案發生時的「應變」手段，例如爆炸地區範圍的掌控，以及應變處理的時效等，可以考驗出平常訓練的成效；最後是就事故所造成的損害進行「復原」工作，也就是如何讓生活再度恢復正常。逐一對以上三大階段進行檢視，將能對照出兩岸政府在各項危機處理作為中的優劣之處，以及改進的策略。

貳、在危機預防部分

中國諺語說「預防勝於治療」，也就是「防災勝於救災」的道理，可知預防措施具有其重要性，因為良好的預防措施，可將原本可能發生的災難消弭於無形。危機預防包括危機意識的培養，以及危機預防機制的建立兩方面（葉國文，2002）。不論是天津港大爆炸或是高雄市氣爆事故，都顯示兩岸缺乏充分的危機意識及完善的危機預防機制。

一、危機意識的缺乏

（一）高雄氣爆事故

石化業在我國的經濟發展，扮演著相當重要的角色。2013年的產值為1.92兆元，占整體製造業產值13.8%（約13.9兆元），間接帶動產值為7.29兆，超過本業甚多（連錦漳，2014）。該產業卻具有高度的危險性，根據我勞動部的資料顯示，從2010至2014年間，石化、化學工廠共有30件重大職業災害，更有過半屬火災、爆炸、洩漏等事故，總計造成29死、48傷（賴品瑀，2015）。由於高雄是我國的石化產業重鎮，故有關石化的工安事故較其他地區多，根據統計，從1983年至2014年就發生過14起大小氣爆或火災，並造成許多人員傷亡及重大財產損失（參見下表）。