

從兩個實例談校園危機處理

蔡崇振

內政部參事

壹、前言

近年來，國內重大災難事件頻傳，兩岸關係亦常陷於緊張狀況，因而激起了國人的「危機」意識。日前，「危機管理」已列為高階公務人員訓練的必修課程，民間也經常舉辦有關「危機處理」的研討會。無論是個人或組織，在發展過程都可能遭遇重大危機事件，若處理不當，就可能帶來更慘重的災難。例如，個人婚姻出現危機，若不能妥為化解，即有可能導致家庭破碎，影響個人事業前途與子女生活幸福；企業遇到財務危機，如無法妥為處理，則可能遭致破產解體之命運；行政首長面對重大事件，若處置不當，亦可能引起更大的風暴，斷送政治前途；又如國際之間的衝突事件，如處理失當，甚至可能成為引爆戰爭的導火線。不過，學校一向被視為內部穩定性較高，外侵因素較少的組織；學校人員或許因此認為重大事件發生的機率不高，而較缺乏危機意識。然而，近年來由於社會急遽變遷的衝擊，學校環境已大幅改變，外侵因素逐漸增多，重大事故的發生率也隨之增高。去年，各地校園事件頻傳，包括學生自殺、墜樓、校園暴力、集體食物中毒及學生性騷擾事件。其中，最近發生的成淵國中男學生集體猥褻女同學案，就因校方缺乏警覺性，處置不當，而造成軒然大波，成了媒體報導的集點，最後不但導致校長遭受停職處分；同時因新聞渲染，產生不良示範作用，引發其他學校學生模倣的效應，對整個教育環境也產生相當大的傷害。

貳、基本概念

談「危機處理」(Crisis Control)或「危機管理」(Crisis Management)，有幾個基本概念必須先予釐清。首先，並非所有重大事故都是「危機事件」。基本上，危機狀況至少包含下列幾項特性：(一)嚴重威脅組織的主要目標，處理不當可能造成生命、財產的損失，名譽、信用的傷害或形象、公信力的破壞，甚至導致組織的解體。(二)容許作反應的時間有限，決策者必須在極短的時間內，作出正確的處理決定，否則事態擴大，損害益深。(三)具突發性，且不確定性高，危機狀況常常給決策者一種混亂、複雜、不確定而又有時間壓迫的強烈感受。

其次，一般人常用「危機處理」一詞，強調控制危機狀況，不使其惡化。但依據上述危機狀況的特性，若無事前的準備，臨時應變，不免慌亂失措，而難以

在時間壓力之下作出正確的決策，妥善處理。因此，筆者傾向採用「危機管理」的概念。一般而論，危機管理包括紓緩（mitigation）、準備（preparedness）、反應（response）和復元（recovery）四個階段。

一、紓緩階段：決策者應先探究其組織中可能遭遇的「潛在危機」，根據可能造成危機的潛在因素，採行必要的防患措施，以降低危機狀況的出現率。例如，疏濬河川以防水患，加強學校輔導以避免學生自殺。

二、準備階段：一個組織要避免臨時應變，驚慌失措，就必須成立「危機處理小組」，並事先演練，才能運作順暢。例如，最近行政院規劃成立各級政各類「災害防救中心」，確立主管及協辦機關的權責，建立指揮系統、職掌分工及作業流程。

三、反應階段：當危機狀況已出現，處理小組就必須立即啟動運作，決定採行各項應變措施。例如，大地震中的災民撤離、安置、醫療及救助等行動，值得提醒的是，必須採行預防第二波災害發生的措施和新聞發布系統。

四、復元階段：在危機狀況控制與災害處理之後，尚有後續的回復工作。例如，天然災害後的設施整建與災民家園的重建，校園事件中的學生心理輔導、復建工作。

最後，要強調的是，危機事件雖必然帶給組織嚴重的損害，但未必都會造成「大災難」。若處置得宜，對組織長遠的發展，也可能成爲一個「轉機」。例如，一個公司解決了財務危機問題，若藉此機會大力整頓，使組織結構更爲健全，可能成爲提升組織功能的一個「契機」。又如，最近校園中的性與暴力事件頻傳，終於迫使教育部與法務部開始認真的正視中小學生的法律教育問題，這對整個國民教育的正常發展，未嘗不是一個良性的結果。不過，若欲將「危機」轉爲「契機」，就必須抱持「危機是可以預防、紓緩的」和「危機處理是可以預先準備的」這兩個基本概念，而確實做好預防和準備的工作。

參、兩個實例

現在，就舉兩個國內重大公共安全災難事件的處理案例，加以比較分析，說明危機處理過程應特別注意的關鍵事項。

一、衛爾康西餐廳火災慘案

去年二月，台中市衛爾康西餐廳發生大火，造成六十四人不幸罹難的慘劇。災後，省府和市府立即展開善後工作，包括傷患醫療、發放慰問救助金、發動社會捐款、派員服務罹難者家屬、調查家屬需求並視個案提供各類社會福利服務以及罹難者的喪葬事宜。觀其所採行的善後措施與其他重大災難事件並無兩樣，且有關慰問、救助金均加倍發放，但家屬仍大表不滿，四處陳情抗議，延宕迄今，仍未善後。

最後，罹難者家屬成立的自救會向中央與地方各級黨政首長緊急陳情，要求提高賠償金額。筆者因代表服務機關接受陳情，得以瞭解其善後處理過程。茲以危機處理之觀點，分析其中若干造成「無法善後」之關鍵點。

（一）案發後，媒體焦點集中在「責任追究」上，帶給決策者相當沈重的壓力，

而由於回應失當，引發一片撻伐之聲，使壓力劇增，攪亂了處理步調。

（二）罹難者家屬認為市府未切實執行公共安全檢查，顯有失職之處，要求國家賠償並懲處失職人員。市府之回應則被認定缺乏誠意，毫無擔當，最後演成集體赴監察院靜坐抗議，兩造遂陷入對立狀態。

（三）此一對立局面演化結果，造成林柏榕市長遭受彈劾，被處休職半年；同時，影響整個善後處理過程，尤其捐款工作受挫，大幅減少家屬的受益，可說是一個雙輸的結局。

（四）其後，市府處理態度改變，家屬抗爭行動亦轉烈，在四處陳情未回應之後，開始登報詛咒黨政首長，結果遭致反感，以致迄今未能「善了」。

二、豐原高中禮堂倒塌命案

民國七十二年八月，台中縣省立豐原高中大禮堂倒塌，造成二十七名參加新生訓練學生罹難的慘劇。當時，筆者正服務於教育廳，曾參與善後工作，茲將其處理過程摘述如後。

（一）當日下午，廳長室秘書接獲報告，立即一面請主任秘書趕赴現場坐鎮指揮，並請會計主任向銀行調款備供慰問金之用；一面通報廳長從台北趕回，自己攜帶通訊錄趕到災變現場會合。

（二）當晚，初步會商決定善後工作組織及處理程序後，立即由廳長及台中縣黨政首長分三組慰問罹難者家屬及受傷住院學生，致贈慰問金；並聯絡每位罹難學生的國中校長、主任、老師和同學組成安定小組，長期輪流陪同撫慰罹難學生的家屬。

（三）當日深夜，又召開主管會報，檢視處理程序，並研商廳長去留問題。廳長決定請辭。

（四）隔天上午，召開善後小組會議，確定各項善後處理原則，並由新聞發言人統一發布，並隨時主動提供有關消息。廳長辭職簽呈送達省政府，失職人員移送法辦。

（五）重要善後事項包括提高撫慰金、依家屬意願包辦一切喪葬事宜、舉行公祭並由省主席親自主祭以及罹難者家屬長期心理復建與在校學生追蹤輔導工作。

三、兩案之比較分析

事實上，兩案所採取的善後工作，大致雷同，但最後結果卻大相逕庭。前案遭受家屬強烈反彈，飽受輿論抨擊，其首長終不免遭受彈劾之命運；後案的處置卻受到家屬、輿論及省議會的好評，而其首長雖主動辭職，但負責之態度卻備受讚揚，應變能力亦受肯定，而奠定了日後東山再起的基礎。若就危機處理的觀點來分析，歸納造成這種差異的關鍵因素主要有下列幾項：

（一）坦承錯誤、公開道歉、表明承擔責任之態度是處理重大災難事件的首要動作。其可贏得受害者之信賴與輿論界之支持，同時在摒除外界追究責任的壓力之後，則可全力投入善後工作，更冷靜地作決定。這是影響兩案處理過程，造成不同結果的主要關鍵因素。

（二）後案指定發言人，主動發布新聞，將各項善後措施迅速而正確地傳送給外界，避免了記者追新聞而產生的紛擾現象。

（三）後案處置相當明快，有關撫慰金額和喪葬事宜等重要善後措施在隔天就作成明確的決定，縮短罹難者家屬等待的時間，讓家屬感受政府處理善後的誠意而

消弭心理的反彈。

（四）選擇與受難學生家人熟知的國中老師和同學擔任陪同撫慰工作是後案一項正確的決定，產生相當大的安定作用，促成雙方配合處理整個善後工作。

（五）相反的，前案因對責任歸屬與善後措施的歧見，產生對立，影響善後處理工作的進行，行政人員固然遭受處分，罹難家屬也未獲得期望的精神與物質補償。

肆、對校園危機處理的啓示

從衛爾康和豐原高中兩案的比較分析，不難體會出危機處理必須把握坦然面對問題、勇於承擔責任、加強溝通協助、善加整合資源、明快作成決定、主動發布新聞等原則，以展現解決問題的誠意，爭取受害者的諒解與關心者的支持。其中，最難突破的就是負責人的心結：規避與承擔責任之間的抉擇。其實，勇於表示承擔責任，在清除心理障礙之後，全力投入善後工作，妥為處理，反而可能贏得肯定與尊嚴，而有助於個人或組織的未來發展。例如，一九八二年美國嬌生公司的Telenol被下毒案，該公司立即採行全面收回產品，懸賞捉拿下毒犯，董事長親自上電視坦誠說明真象以及著手研究新的安全包裝等各項處理措施，而贏得顧客與政府的信賴與支持，換回商譽與股票下挫之勢；隔年即完全收回市場，並且獲得難以估計的廣告利益，大幅提升公司的形象與知名度。豐原高中案辭職的教育廳長復出，且更上層樓，也是一例。

不過，豐原高中案雖有若干可資借鏡之處，但僅止於「危機處理」，並不包含整個「危機管理」的過程。該案在臨時應變之下，能有如此妥善的處理，實有其特殊條件。第二，當時的教育廳長是行政學者，深諳危機處理之道。第二，教育廳正在推展教育革新工作，士氣旺，團隊精神足，動員起來，迅速而有效率。第三，教育可資運用的資源相當豐富，地方黨政機關與各級學校均配合支援。第四，教育廳長在推動各項改革措施之後，聲望正隆，深獲新聞媒體的肯定與支持。

一般學校恐難有如此優厚的條件，因此筆者建議學校若要妥善應付危機事件，應持「危機管理」的概念，依前述四大階段，先行瞭解本校的「潛在危機」因素，例如處於高犯罪率或娛樂風化區的學校，必須採行預防校園暴力與不良分子入侵的措施；高升學率的明星學校，則應加強學生輔導，以作為預防學生自殺與心理問題的「紓緩措施」；老舊學校則應加強建築物維修與公共安全教育。其次，成立「危機處理小組」，建立職掌分工表與校內校外資源聯絡網，並訂定作業流程，加以演練。同時，要把潛在危機因素告知師生，以建立危機意識，並教導其處理常識。尤其，一般性的災害防救如防火、防震、預防食物中毒等常識更應普及化，以避免災難的發生。例如，最近台北市麗山國中在一天中發生兩度火災，即因該校剛在一週前舉行消防演習，師生對防火救災的觀念與常識記憶猶新，而能應變得宜，立即切斷電源，一面以滅火器控制火勢，一面通知消防隊於五分鐘內趕到現場撲救，才未釀成巨災。

如果，採行紓緩措施之後，仍不幸發生重大事件，那就得立即啟動危機處理小組，把握前述處理原則，迅速妥為處置，以期消弭危機，化為轉機。