

推動有效的**桌上推演** 以減緩危害的**不確定性**

／ 中央警察大學恐怖主義研究中心主任 汪毓璋



維護安全首要克服的就是「不確定性」，焦點在於如何預防「全危害」與「全風險」的問題。亦即從「國土安全」的脈絡檢視，自然災害與人為災難必須整合思考如何更佳的「準備」，而不只是傳統災防工作之被動式的較為注重「回應」與「復原」；更必須關注能夠防止人為的「異常事件」，亦即「預防」、「保護」與「減緩」均必須首先聚焦於多樣變化的威脅。但不論是自然或人為災害的準備工作，均可以透過不同演習功能類型之一的「桌上推演」來試圖努力降低不確定性。

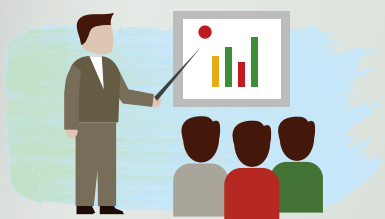
三合一型態之桌上推演

由於參演的公私部門並不全然嫻熟安全環境中之各式樣威脅與風險，因此在正式桌上推演之前，應先舉辦「學習講習會」與「研習會」，否則推演的前提條件若是不能夠掌握，則後續之「回應」及「復原」的演練就不夠確實而易被推翻。

一、學習講習會：由安全部門或主題專家提供非機密的威脅簡報。

二、研習會：提供工具與知識，例如演練情節編寫、回應恐怖攻擊作為、危機溝通與通訊等，而能為因應威脅與風險進行準備。

三、桌上推演：基於「失序」之情節導向，透過討論來驗證參與者之角色、責任、授權與能力，以強化韌性。



學習講習會

1

由安全部門或
主題專家提供
非機密的威脅
簡報



研習會

2

提供工具與知
識，為因應威
脅與風險進行
準備



桌上推演

3

透過討論來驗
證參與者之角
色、責任、授
權與能力

圖 1 三合一型態桌上推演

想要達到的目標

- 一、改善應急準備，而能有效回應及從複雜事件中復原。
- 二、評估領導者、操作幕僚和其他應急人員在事件中針對多樣性威脅所設計之應急計畫的質量、全面性和理解的程度。
- 三、評估事件期間之進出資訊管道、公共資訊和警告系統、以及內部通信能力的有效性。
- 四、評估事件期間維持「情勢警訊」的常設過程。
- 五、評估事件後，恢復運營之現有計畫的質量和全面性。
- 六、評估與外部機構協作努力之計畫，包括具有共同管轄權的情報和執法之利益共享者。

假設與操作

在任何推演設計中，一定會有「假設」和「操作」，以便在分配時間和考慮後勤限制之下完成工作。且參與者要接受推演設計中固有的假設和操作，不要對其產生質疑。也歡迎角色扮演者參與取代性情節條件的「假如會怎麼樣」的討論。

桌上推演三階段模組及討論問題

為了達成有效的準備，演習可以設計成事件前、回應與復原三個相互有關之工作階段。且每一個階段均有四項不同要素，包括隨時更新的情節、桌上討論、涉及情節特定要素之提問、促進全體討論。

參與者須思考與此等情節有關之真實角色、提供觀察及討論「戰略」與「戰術」決策，如下圖。在每一個推演階段，均有



資料來源：國土安全部 2018 年高等教育機構全國研習會與桌上推演情勢手冊

圖 2 推演每一階段之四項工作簡示圖

必須討論的問題；但要注意針對不同推演對象及情節設計，就會有不同的關注問題呈現而不以本文介紹為限。

由於推演本質是「探索性」的，是用來「識別問題」及找出「多種選擇」和可能解決方案。因此，決策絕不會是基於先例而想當然耳的就會如此這樣、或是如此那樣，亦即不全然會反映參演單位依於常態設計與展現運作程序之有效性。

一、事件前行動之討論問題

（一）事件規劃

1. 那些計畫、政策和程序指導了應對事件的規劃活動？機構採取那些步驟處理包括外部契約商和／或園區內成員的事件安全關切？
2. 機構多久對園區和事件進行風險／威脅評估？
 - (1) 誰對這些風險／威脅評估負主要責任？
 - (2) 機構在重大活動前會採取那些步驟來進行檢查和評估？
3. 機構在緊急事件發生前和期間，會使用那些類型的細緻規劃、流程或工具來管理資源？
4. 機構和鄰近社區可以使用那種類型的資產和資源來為事件做準備？



電廠機房為事件規劃時會運用到的資源，可藉其充分進行相關設備管理及應對緊急狀況的發生。（圖片來源：作者提供）

（二）情勢警訊

1. 機構如何保持對潛在可信威脅的認識？
 - (1) 協調那些內部和外部的利益相關者？
 - (2) 收到那些資訊以及分享那些資訊？
2. 機構如何監控和處理社交媒體活動？
 - (1) 有那些計畫、流程和程序可以指導與回應社交媒體活動？
 - (2) 在事件期間，誰是監控社交媒體的主要負責人？
3. 機構如何追蹤和監控事件的情況？

（三）資訊分享

1. 那些資訊渠道可用於和不同群體間的溝通？誰負責這些溝通管理？
2. 那些內部和外部的利益相關者要參與計畫的討論？

二、回應行動之討論問題

（一）情勢警訊

1. 在事件初起和主動威脅顯露期間，如何蒐集情報和監控資訊？
 - (1) 誰負責監控和驗證傳入的資訊？
 - (2) 如何證實該資訊？
2. 在緊急行動和回應的團隊中，有那一些通信機制或渠道可以用於監控、處理和分享資訊？
 - (1) 這是正式抑或非正式的流程？
 - (2) 與緊急行動和回應團隊溝通的主要負責人是誰？
 - (3) 此等訊息如何可以傳達到整個機構以進行協作？

3. 如何在活動期間利用攝影機、警報系統等科技設備來維持情勢警訊？

（二）行動協作與現場安全

1. 在此等類型的異常事件中，建立事件指揮的議定書是什麼？
 - (1) 誰來決定建立事件指揮的責任，如何做出決策？
 - (2) 主要負責協調回應工作的是那一個部門／組織？
2. 那些相關的計畫、政策和程序指導此等類型事件的回應工作？如有必要，有什麼樣的機制可以將外部合作夥伴納入此等回應之努力？
3. 如何確定優先順序並重新分配資源以應對異常事件？誰負責確定優先事項，又這些決策會造成那些影響？

（三）公眾警報與警告

1. 在非常態情況下，現地應採取何種保護措施，疏散還是就地隱藏？
2. 有那些警報系統可以與員工、訪客和公眾進行溝通？
 - (1) 誰負責開發和傳播這些警報，且包含那些類型的資訊？
 - (2) 此時最主要傳達的優先訊息是什麼？
 - (3) 如何確保現地溝通，包括非本國母語者及有訪問權限或功能需求者？



流動通訊機具與訊號基地設施等科技設備為維持情勢警訊、傳遞訊息的重要工具。（圖片來源：作者提供）

(四) 高層領導者的參與

1. 領導階層目前需要立即做出那些決策？

(1) 涉及回應的部門要向高層領導提供那些資訊，以及需要完成那些活動來支援決策？

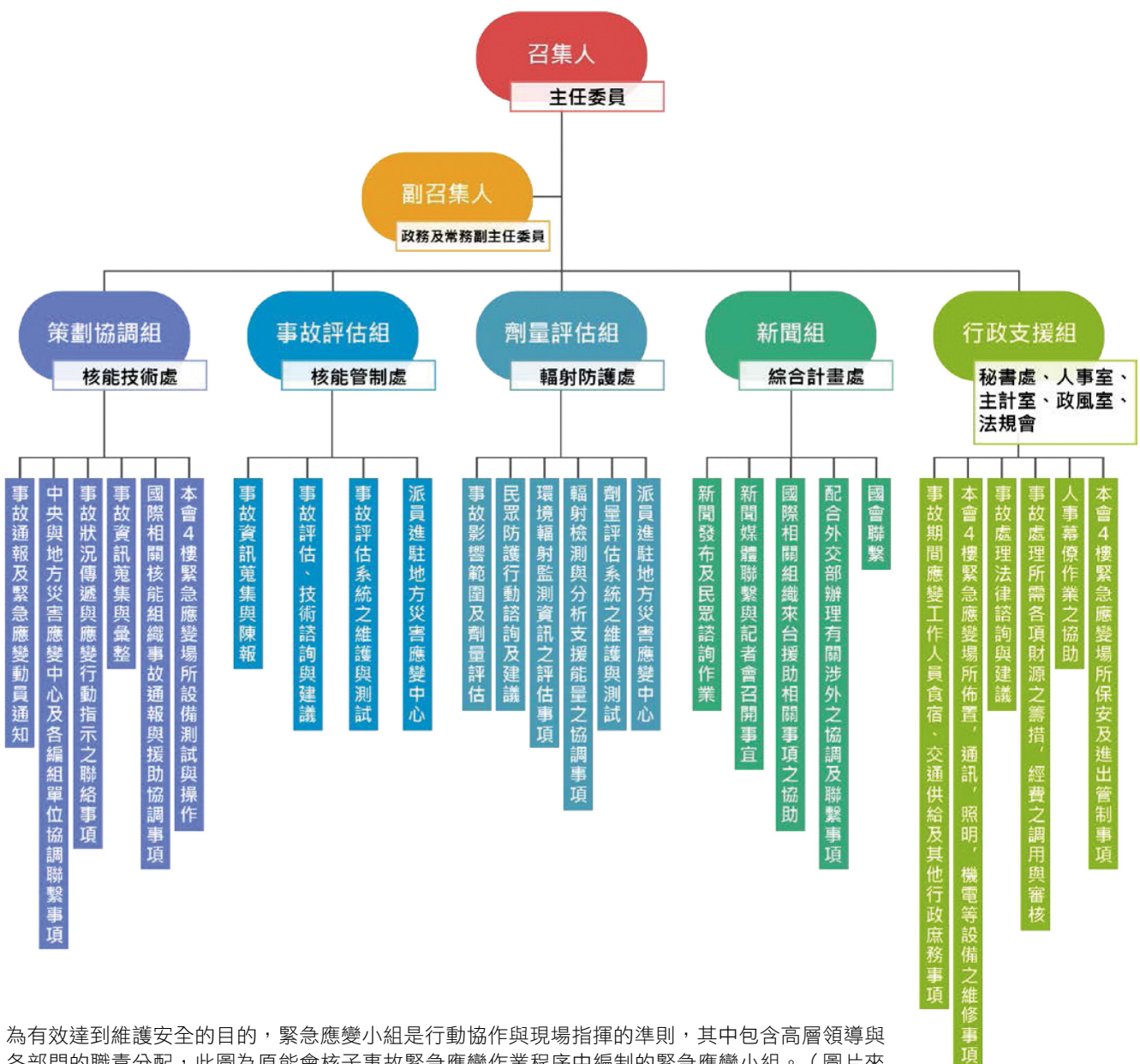
(2) 緊急行動和回應團隊如何參與高級管理階層的決策？

2. 在異常事件或一般失序情況下，領導階層的主要關注焦點和優先事項是什麼？且異常事件的類型和強度會如何影響機構的優先事項和公眾反應？

三、復原行動之討論問題

(一) 公共資訊與媒體關係

1. 如何處理來自各方和媒體的詢問？



為有效達到維護安全的目的，緊急應變小組是行動協作與現場指揮的準則，其中包含高層領導與各部門的職責分配，此圖為原能會核子事故緊急應變作業程序中編制的緊急應變小組。（圖片來源：原子能委員會，https://www.aec.gov.tw/webpage/control/emergency/files/process_1-1.pdf）

- (1) 是否存在協調回應及與各利益相關者溝通的標準化流程？
- (2) 發展訊息和管理此過程的主要負責人是誰？

2. 要採取那些行動來處理負面的社交媒體貼文？

3. 如何在異常事件發生後提供並統一所有外部媒體訊息和通訊？

- (1) 將溝通那些訊息及如何解釋敏感資訊？
- (2) 訊息的優先等級如何更改？
- (3) 發展和分發訊息的主要負責人是誰？

（二）現場控制

1. 有那些計畫或程序可用於指導事件發生後的管理和保護現場？

2. 追蹤受傷個人的狀況和位置的過程是什麼？

- (1) 如何與緊急救援人員和緊急護理設施協調以識別和運送受傷人員？
- (2) 如何維持事件參與者的問責？
- (3) 對機構或園區內外不同的人，是否有不同的問責制流程？

3. 取消活動的情況或標準是什麼？還可以進行那些其他類型的更改，例如安全封鎖、暫時停止、就地避難？

- (1) 那些利益相關者參與了此決策過程，誰負責最終決定？
- (2) 如果決定暫停或取消，將採取那些措施確保離開時的安全？



活動進行時，需進行現場控制，門禁管制即為其中一項。
（圖片來源：作者提供）

（三）園區的復原

1. 將採取那些措施來解決人員短缺和額外安全要求？在請求額外人員和資源時，可以使用那些內部或外部資源來增強能力？

2. 將採取什麼行動來處理未來潛在抗議等問題，並解決機構聲譽問題？

3. 如何鑑定出事件發生後之準備、回應和恢復工作之間存在的差距？要如何溝通這些針對潛在改進領域的變更或革新？

4. 將提供那些培訓或資源，以解決未來類似的事件？

結論

國土安全與一般災防的思考哲學不同，且工作重點不同也影響了資源的分配與涉及部門的權責及問責之釐清。「桌上推演」可以作為一個實踐與學習的工具，但因為關鍵基礎設施防護的各領域不同、任務不同、展現之功能與評估效能之標準也不完全一致，因此必須警惕「沒有適用一切的方法」，而應有所彈性與調整。