黑天鵝的逆襲
—《透視危機》讀後有感

【佳作・楊子恆】

壹、前言

> 舊世界裡的人在發現澳洲之前，相信所有的天鵝都是白的，這個想法無懈可擊，因為看起來，這和實證現象完全吻合。看到第一隻黑天鵝，對一些鳥類專家（以及其他極為關心鳥類顏色的人）而言，也許是有趣的意外，但這個故事的意義並不在此。這個故事顯示，我們從觀察或經驗所學到的東西有嚴重的侷限，以及我們的知識不堪一擊。一個單一觀察，就能讓千萬次確認看到數百萬隻白天鵝所得的泛化推論失效。你所需的只是一隻黑天鵝（而且，我聽說，相當醜）[1]。
>
> Nassim Nicholas Taleb[2]

英國著名哲學家法蘭西斯・培根（Francis Bacon, 1561-1626）就曾大力疾呼「知識就是力量」。16 世紀時，培根就倡議以「實驗」方式來增進對萬物的了解，並透過歸納法（inductive method）找出事物共通的原理原則後，進而對大自

---

1 引自林茂昌（譯）。黑天鵝效應。（原作者：Nassim Nicholas Taleb）。臺北市：大塊文化。（原著出版年：2007），2008 年 5 月，頁 9。

2 《The Black Swan》（中文譯為：黑天鵝效應）作者，具有華頓學院（Wharton School）的企管碩士與巴黎大學的博士學位，有時是隨筆作家，有時是經驗論者，有時是不說空話的交易員。

然作出各種預測。

17 世紀的歐洲，由於科學方法的應用，因而出現了「科學革命」（Scientific Revolution），不但促成近代科學的興起，也改變了人們的思考方式，產生新的宇宙觀，形成近代思想的基礎[3]。如果我們從科學的英文字 Science 談起，Science 是從拉丁文「Scio」而來，原意爲「I Know」，也就是對所有事物的認知與了解。因此，科學革命所造成的影響，不僅顛覆中古歐洲基督教神學爲主的普世觀念[4]，從此，自然科學便開始從神學中解放出來，更爲後來 18、19 世紀歐洲工業革命奠定穩固的基礎。

時序進入 21 世紀，現今科學的發展不僅讓我們可以在千里之外透過網路進行視訊對談，甚至可透過基因的組成找到人類罹患「糖尿病」與「膽固醇」的總開關[5]。正因如此，科技的進步不僅讓我們改善了生活，某種程度上幾乎可以預知未來[6]。

NAOS
NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

3 參考教育部「歷史文化學習網」—啟蒙運動的背景：文藝復興與科學革命。（http://culture.edu.tw/history/smenu_photomenu.php?smenuid=755，檢索日期：2011 年 5 月 19 日）。

4 西元 1543 年，波蘭天文學家哥白尼（Nicolaus Corpernicus, 1473-1543）出版《天體運行論》一書，書中提出「太陽中心論」，主張行星繞太陽運轉，而地球也是天體中眾多行星之一。哥白尼此一說法直接否定當時歐洲教會提出之「地球為宇宙中心」觀點。

5 資料來源：2011 年 5 月 16 日，中央廣播電台電子報，「突破，研究揪出肥胖基因總開關」報導中，提到英國倫敦大學國王學院（King College of London）研究團隊指出，人體內的 KLF14 基因控制了身體質量指數、肥胖、膽固醇、胰島素與血糖濃度等。（http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=296904&id=3&id2=2，檢索日期：2011 年 5 月 19 日）。

6 根據我國中央社 2011 年 5 月 16 日引自英國倫敦「每日郵報」（Dail Mail）的報導，只要花上 435 英鎊（約折合新臺幣 20,000 元），就可以透過血液分析得知人的壽命長短（資料來源：http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=201105160294&q=%e8%a1%80%e6%b6%b2，檢索日期：2011 年 5 月 21 日）。

2011 年 3 月 11 日，日本當地時間下午 2 時 46 分 23 秒，發生規模 9.0 的大地震，震央位於仙台市以東的 130 公里處海域，地震並同時引發 38.9 公尺高的海嘯，截至 2011 年 5 月 15 日止，死亡人數高達 15,057 人、行方不明（按：即失蹤）共 9,121 人、受傷人數（含輕、重傷）5,282 人、房屋全倒 90,046 戶、半倒 36,100 戶[7]。一個彷如電影「明天過後」（The Day After Tomorrow）般的劇情活生生地上演在現實社會中，復透過無遠弗屆的網路與電子媒體傳播到世界各地。而這突如其來的驚天一震不僅重擊日本產業供應鏈，更使得首相菅直人及其所領導的民主黨面臨空前的政治危機[8]。

時光拉回從前，或許你還記得小學高年級的社會課，老師跟我們說－從北起阿留申群島、千島群島、日本群島、琉球群島、臺灣島、菲律賓群到一直綿延到赤道的印度尼西亞群島，這彷如珍珠一般均勻灑落在西太平洋的火山島嶼群，它有個美麗的名字叫做「花綵列島」（Festoon Island），正因爲它處於歐亞板塊與太平洋板塊之交界處，加上兩大板塊的碰撞與擠壓，花綵列島區域除了火山多以外，每年發生頻繁的地震更是這居住在這地區人民習以爲常的經驗，更是日常生活的一部分。

在多數人的記憶中，絕大部分的天鵝都是白色的。就如同身處花綵列島群的居民一樣，地震本來就是日常生活中再稀

---

7 資料來源：日本警察廳網站統計資料（http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf）（檢索日期：2011 年 5 月 15 日）。

8 日本共同通信社於 2011 年 4 月 29、30 日舉行民意調查，針對菅直人在本次東日本大地震與福島核災之因應表現，有 76% 的民眾認為「沒有領導能力」，比三月底的調查增加 12.3%，認為菅直人「應立即下台者」達 23.6%，比上次調查增加 9.8%。民主黨也在同年 4 月 24 日的全國性地方選舉中大敗，聲勢一舉倒退。（資料來源：自由時報電子報，2011 年 5 月 2 日，http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/may/2/today-int3-2.htm。檢索日期：2011 年 5 月 16 日）。

鬆平常不過的自然現象之一，其實也沒什麼好大驚小怪的[9]。但不幸的是，1999 年 9 月 21 日凌晨 1 時 47 分的臺灣集集大地震、2004 年 12 月 26 日的南亞大海嘯，一直到今年的東日本大地震，這幾場自然浩劫不僅奪走許多人寶貴的性命，也造成許多家庭永遠無法抹滅的傷痛。

當你佇足在湖邊且看到一隻黑天鵝正在覓食時，或許這不是唯一的一隻，應該還有其他隻黑天鵝正在地球上某個角落正在繁衍中。我想，一齣名為「黑天鵝的逆襲」的戲碼，正在你我的生活之中悄悄地上映。

貳、本書摘要與重點歸納

本書翻譯自美國哈佛商學院企管系教授麥斯．貝澤曼（Max H. Bazerman）與創世紀顧問公司（Genesis Advisers）創辦人麥可．華金斯（Michael D. Watkins）於 2007 年的著作《Predictable Surprise》。吾人從原著書名中，似乎可以嗅出貝、華二氏對危機所抱持的觀點—「危機的發生，對於人類來說就是一種 Surpise（驚訝）」，而如何在 Surprise 發生之前所透露出的端倪當中，找到一些蛛絲馬跡，正是化險為夷的重要關鍵。因此，筆者茲就本書摘要與重點簡略歸納如下：

一、危機是可預期的，並歸納出危機產生前的六大特徵[10]：

作者貝、華二氏引述加州大學柏克萊分校泰拉克（Phil E. Tetlock）教授的觀點指出，可預期的危機與根本

[9] 根據我國交通部中央氣象局網站統計資料，自 1991 年至 2006 年期間，臺灣地區每年平均發生 18,500 次地震，其中約有 1,000 次為有感地震。（資料來源：交通部中央氣象局網站 http://www.cwb.gov.tw/，地震測報／地震百問／ 54. 臺灣的地震頻率如何。檢索日期：2011 年 5 月 22 日）。

[10] 本專書第 27-30 頁。

料想不到會發生的倒楣事[11]是截然不同的，不能把事件單純劃分爲可預期或不可預期，而是要看可以預期事件發生程度的高低。可預期危機有六大特徵：

(一) 領導者事前就已經知道某個問題的存在，也知道這回可不是船到橋頭就能自然直。

(二) 當組織內成員發現某個問題日益嚴重，那麼就可預見會發生危機。

(三) 如果要解決所發現的問題，現在得付出許多代價。但是採取行動所得到的收穫卻不會馬上看到，而是延遲出現。

(四) 因應可預期的危機，通常得付出一筆代價，能夠得到的回饋，僅僅是避免付出另一筆並不確定，但可能更龐大的代價。

(五) 人類天性比較喜歡維持現狀，使得決策者、企業組織、國家時常無法做好準備以因應可預期危機。

(六) 利益團體基於一己之私，對變革無動於衷，或蓄意杯葛領導者的行動。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE
國家文官學院

二、從人類認知的偏誤與環境的角度出發：

心理學認知學派所抱持的觀點，認爲人類透過認知的過程（cognitive process），將環境所得的資料作一編碼、儲存、解碼與遺忘的過程。另外從社會認知的角度出發，該理論強調「個人」（person）、「行爲」

[11] 在臺灣社會事件中，禍從天降且根本無法預期的倒楣事應首推 1986 年間，臺北市一名女子因感情問題跳樓自殺，結果壓死一名路過的肉粽小販，該女子僅雙腿骨折。（資料來源：自由時報 2008 年 5 月 21 日電子報《禍從天降！肉粽小販，無辜送命》，http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/may/21/today-so1-4.htm。檢索日期：2011 年 6 月 14 日）。

（behavior）與「環境」（environment）三者交互影響來解釋人的行爲。因此，認知是基於選擇性的，亦是主觀的，這是人與生俱來所無法避免的。

爲了消弭人在面對問題時，因主觀認知的偏誤導致錯估情勢，就必須透過團體內成員交互主觀（intersubjectivity）的作用來加以修正。本書作者提出四項技術，提高組織即時辨識危機的機會[12]：

(一) 重新設計衡量系統：

定義組織所衡量的績效標準，以便將注意力集中在可能出現問題的地方。

(二) 建立情報網絡：

在組織內部建立數個致力於環境掃描，以及內部知識整合的單位。

(三) 情境模擬規劃：

運用結構化的流程，確認有可能發生的未來事件或趨勢，並讓整個組織都有所瞭解。

(四) 有規範的學習流程：

由專責單位蒐集與過去發生的意外相關的教訓，以及保存重要知識的各個系統，彼此間建立起正式的交流體制。

三、阻止危機擴大的對策之一就是排定優先順序：

著名公共政策學者雷發（H. Raiffa）曾提出公共政策的「第三類型錯誤」（error of the third type）觀點[13]，即在面對問題時錯估問題的核心點，以正確的方法解決錯誤的問題，易言之，即採取「頭痛醫腳、腳痛醫頭」

[12] 本專書第 207 頁。

[13] 張世賢，《公共政策分析》。臺北市：五南。2005 年 2 月，頁 181。

NCS NATIONAL CIVIL SERVICE 國家文官學院

的方式，不僅無助於問題解決， 更可能導致情勢更加惡化。因此，學者鄧恩（W. Dunn）也認爲公共政策必須以「問題界定與建構」爲優先。

組織在偵測危機時，除了發現問題癥結點且對症下藥以外，必須進一步排定處理危機的優先順序，本書作者提供 3 項作法，協助組織成員學習安排優先要務[14]：

(一) 建構對話：

擬定一種探查重要議題或問題的決策過程。如此一來可以增加資訊分享，並配合「魔鬼辯護人」（devil's advocacy）的做法，如此在提出及評估行動的選項時，將會有條理的進行。

(二) 決策分析：

在訂出決策的選項、列出可能的結果，要嚴謹縝密，應先評估採取不同作法的或然性、成本與優缺點，並利用「決策樹分析」（decision tree analysis）方式模擬推演可能解決問題的方案與其所可能導致的結果，盡量予以量化方式呈現，供組織決策者做出取捨。

(三) 重新設計獎勵制度：

盡可能讓個人與組織休戚與共，減少或去除任何可能造成危險後果的利益衝突。

獎勵制度起源自於激勵（或稱：動機）理論，根據學者 DuBrin 的界定[15]，激勵有兩種層面的意義，一個是個人欲盡力達成目標的內在心理狀態（internal state）；另一個是一個人促使他人完成工作的活動（an activity performed by one person to get

[14] 本專書第 234-239 頁。

[15] Dubrin, A. J. (2001). Human Relations: International Job-Oriented Skills (7th ed.). NJ: Prentice Hall., p.178.

another to accomplish work）。因此，如果要激發個人與團體績效緊密連結的機制，非得靠一套有效的獎勵與懲罰制度不可。

參、專書特色與評析

與其說這是一本教科書，毋寧說是一本危機辨識與處理之教戰守則，本書從美國「911 恐怖攻擊事件」與「恩隆公司（Enron）垮台案」這兩個舉世聞名的案例出發，透過證據顯示與經驗法則，抽絲剝繭，找出執政當局錯失許多「應爲而不爲」的良機，以致於讓危機擴大到一發不可收拾的地步。另外，在本專書中鮮少出現艱澀與虛幻的學術名詞堆棧，多使用平易近人的遣詞用字，更增添庶民百姓閱讀的興趣。筆者閱讀後，茲針對本書之特色與評析敘述如次：

一、將「可預期的危機」與「無法預料的意外」之間脫勾

NACS
NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE
國家文官學院

「可預期的危機」與「無法預料的意外」在人們的認知界線上常常有模糊灰色地帶，筆者嘗試從我國刑法第 14 條之「無認識過失」與「有認識過失」[16] 之規定與最高法院相關判例中，發現最高法院法官與貝、華二氏所主張的「可預期的危機」觀點似乎有異曲同工之妙。

> 汽車駕駛人雖可信賴其他參與交通之對方亦能遵守交通規則，同時為必要之注意，審慎採取適當之行動，而對於不可知之對方違規行為並無預防之義

[16]「無認識過失」與「有認識過失」為刑事法學上之學理名詞。《中華民國刑法》（2011 年 1 月 26 日修正公布）第 14 條第 1 項：「行為人雖非故意，但按其情節應注意，並能注意，而不注意者，為過失」（即：無認識過失）。同條第 2 項：「行為人對於構成犯罪之事實，雖預見其能發生而確信其不發生者，以過失論」（即：有認識過失）。

務，然而對於違規行為所造成之危險，若已屬可預見，且依法律、契約、習慣……在不超越社會相當性之範圍應有注意之義務者，自仍有以一定之行為避免結果發生之義務。因此，關於他人之違規事實已極明顯，同時有充足之時間可採取適當之措施以避免發生交通事故之結果時，即不得以信賴他方定能遵守交通規則為由，以免除自己的責任。（1985年7月31日，最高法院74台上字第4219號判例）。

從上面最高法院的判例，筆者發現了一件有趣的事情，我們駕駛交通工具在馬路上，除了要遵守交通規則以外，萬一對方不守交通規則在先，而對方違反交通規則的危險是「可預見」且「依法律、契約、習慣……，不超越社會相當性之範圍應有注意義務者」的前提下，雖然對方違規事實極為明顯，只要我們有充足的時間採取適當措施避免發生交通事故，就不能主張免除自己的責任[17]。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

因此，當我們在路上發現前方或旁邊車輛已經開始蛇行或左右搖晃，而且我們有足夠的時間閃避的話，就趕快閃到旁邊去吧，免得遭受池魚之殃。簡單來說，這就是「可預期的危機」。

至於「無法預料的意外」，以下這則最高法院的判例，應該可以說明一切：

「屋外供電線路裝置規則」係經濟部依電業法第34條訂定發布，其有關架空電線與地面垂直間隔之規定，已有安全上之專業考量……在通常情形下一般人俱應予以容認，而作適切之相應行為。不至高舉

[17] 另可參考1995年10月27日，最高法院84台上字第5360號判例。該判例中針對汽車駕駛人必須遵守相關交通法令，且經相當之注意義務，以防止危險發生，始得主張信賴原則為由免除過失責任。

導電物品行經電線下方……自有正當之信賴；故被害人垂直持魚竿行經上開高壓供電導線下方，要屬自身其危險行為，不能令被告（按：臺灣電力公司）負過失責任（2004年4月15日最高法院93台非字第94號判例）。

在上面的判例中，臺灣電力公司依據法令規定的垂直高度架設高壓電線，但還是有人垂直持魚竿經過高壓電線下方，因此觸電身亡。最高法院持的觀點在於，垂直持魚竿屬行爲人自身危險行爲，臺灣電力公司根本無法有證據顯示可以事先預防。因此，這是「無法預料的意外」。

貝、華二氏將「可預期的危機」與「無法預料的意外」明確脫鉤。並將前者定義爲儘管事前已獲得所有足以預見事件發生及其後果的相關資訊，但發生後，仍使某人或某一群人感到意外的一件事情或一系列事情[18]。作者貝、華二氏透過證據顯示，2001年重擊美國政府的911紐約雙子星大樓恐怖攻擊事件與能源業巨擘恩隆（Enron）公司破產案，均非純屬意外的情況下發生，而是事發前10年已有政府調查機構提出警告[19]，只因爲領導者很明確的知道，因應可預期的危機得付出一筆代價，而付出代價所得到的收穫，卻不一定看得到成果，或是避免付出另一筆，但可能更龐大的代價[20]。弔詭的是，假設此時有一個有遠見又堅定不移的國會議員，推動每架飛機駕駛艙要裝上防彈門的法案，且訂於2001年9月10日生效，相信911事件絕對不可能發生。但這位國會議員可能會不受航空公司歡迎（因爲每架裝防彈門

[18] 本專書第24頁。
[19] 本專書第40頁、第53頁、第79頁。
[20] 本專書第28頁。

需要龐大的經費），而且 9 月 11 日太陽升起時，日子一如往常，搞不好還背上個膚淺、浪費社會資源的臭名到終老[21]。

另外，貝、華二氏承認仍有許多「無法預料的意外」，例如百年一次的洪水，針對這些無法預料的意外，要事先做好因應的準備卻不可能，代價也太高，因此，在發生「無法預料的意外」時，就不能怪罪任何人（例如：1960 年代沒有人預期到 HIV 病毒會跨越物種障礙，從猿猴感染到人類）[22]。

貝、華二氏針對危機的分析，多從事前可明顯發現的徵兆且舉出明確的證據加以論述，而非以「事後諸葛」的方式來顯示自己的真知灼見。透過「911 恐怖攻擊」與「恩隆公司垮台案」的事發演進，歸納出危機發生前的六大特徵，提供決策者洞燭機先，並事先採取防微杜漸的措施。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

二、從心理學的認知觀點剖析人性

認知心理學的研究取向，著重於「人是一個訊息傳遞的系統，但絕對不是一個被動（passive）接受訊息的系統，而是一個主動（active）詮釋外來訊息的系統。外來的感覺訊息，必須被經驗與知識的詮釋之後，才能達到辨識（recognition）的目的；辨識之後的訊息才具有意義」[23]。中國心理學者彭聃齡指出，人類建構認知模型必須從觀察到的事實出發，經過推理，而後得出一些抽象的有組織的觀念，即把各種事實、現象及其相互關係納

[21] 同註 1，頁 17。
[22] 本專書第 26 頁、第 190 頁、第 195 頁。
[23] 鄭昭明，《認知心理學》。臺北市：桂冠，1993 年 3 月，頁 14-15。

入到一個抽象的有組織的系統中[24]。因此，針對所有危機發生前的徵兆，必定要透過訊息的接收與辨識，依據狀況隨機應變。

三、反映政治上的現實－政治人物拿人手短，吃人嘴軟

本書作者不諱言的指出，許多政府可預期危機的產生，多半肇端於「特殊利益團體」的極盡阻撓政府的改革行動[25]。而所謂利益團體（interest group），在學理上之界定係爲了促使政府採納或執行某些特定的公共政策，透過討價還價與說服的手段影響政府政策的一種組織，它與政黨最大的差別在於它並不直接提名人選參與政府職位的選舉。而利益團體的崛起在於政府公共事務的日漸複雜與專業化，民眾很難以個人的身分影響政府的決策，組成一團體並以集體的行動和力量才能引起政府對議題的重視[26]。

本書作者指出，吸菸是導致肺癌而死亡的主要元兇之一，每年有超過 40 萬的美國人因此喪命，另外每天有 3,000 名未滿 18 歲的兒童加入癮君子的行列。這些顯而易見的危機與民眾的健康問題，卻在政府高層與民意代表收受菸商的政治獻金與利益團體的遊說下，似乎就在政治妥協下被犧牲掉了[27]。

---

[24] 彭聃齡、張必隱，《認知心理學》。臺北市：東華，2000 年 3 月，頁 12。
[25] 本專書第 154 頁。
[26] 丘昌泰等著，《政策分析》。新北市：國立空中大學，2001 年 2 月，頁 116、119。
[27] 本專書第 173 頁至 176 頁。

肆、本書讀後心得與啓發：

一、沒有人能夠搬走我的乳酪（Nobody Can Move My Cheese）

美國醫學博士兼暢銷作家史賓賽・強森（Spencer Johnson）曾於 1998 年出版《Who Moved My Cheese ？》一書[28]。書中以 4 隻小老鼠的寓言敘事手法暗喻人生中有關變化寓意深長的真理，並以「乳酪」譬喻人在生命中最想要得到的東西，故事裡面有一隻名爲「哈哈」的老鼠，在迷宮內尋找乳酪時，面對各種突如其來的危機，並且成功地對這些危機做出適當的應變。中國海爾集團（Haier）[29] 曾從一件洗衣機的客訴案件中，除了協助顧客解決商品上設計不良的問題外，更重要的是，海爾集團從中又找到新的商機，或許就是名爲哈哈這隻老鼠最佳的註解。

1996年，一位四川農民投訴海爾洗衣機的排水管老是被堵，服務人員上門時發現，這位農民拿洗衣機來洗紅薯，洗下的泥土塊太大，因此阻塞了排水管。服務人員並沒有推卸責任，清除故障之後還幫這位顧客加粗了排水管。顧客感激之餘，埋怨自己為海爾人添了麻煩，說如果有能夠洗紅薯的洗衣機，就不會麻煩維修人員了。

海爾集團總裁張瑞敏經過實地調查後發現，在當地

[28] 本書中譯本，游羽蓁翻譯，《誰搬走我的乳酪》。臺北市：奧林文化事業有限公司，1999 年 4 月。

[29] 中國海爾集團前身為「青島電冰箱總廠」，集團創立於 1984 年，2007 年營業額達 295 億人民幣，被美國《新聞週刊》（Newsweek）網站評為全球十大創新公司，第一家寫入哈佛商學院案例的中國企業。（資料來源：維基百科，http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%B5%B7%E5%B0%94，檢索日期：2011 年 5 月 22 日）。

大部分農村，農民們都大面積種植紅薯，豐收之後，賣不出去的紅薯需要加工成薯條。在加工之前需要先把紅薯洗乾淨，但紅薯上的泥土洗起來十分的費勁，於是農民們就動用了洗衣機。這也就解開了為什麼這些地區的家用洗衣機經常出現電機轉速變弱、殼體發燙之類故障的原因了[30]。

後來，海爾推出 XPB40-DS 型號的雙桶洗衣機，除了洗衣服的基本功能外，可以拿來洗地瓜、水果，甚至還可以洗蛤蠣，這種無所不洗的洗衣機一台售價 848 元人民幣，生產 10,000 台立即銷往農村，甫一上架就被農民搶購一空。

海爾集團號稱世界第四大白色家電製造商[31]，換句話說，等於海爾集團前面還有 3 個龐大的世界級白色家電製造廠商來一同瓜分這個市場。洗衣機排水管堵塞這個問題是單純的客訴案件？還是商品設計不良的危機？或許是研發新商品的轉機？端看管理者用什麼樣的角度來看待。

有「零售教父」之稱的日本 7-ELEVEN 會長鈴木敏文，曾收到一封顧客的投書，是這麼寫的：

「我在某家7-ELEVEN拿了一樣貼了70元條碼的商品到櫃台結帳，但是店員說，這東西不是70元，而是90元。他完全沒有為自己的失誤向我道歉，所以這次的購物經驗，讓我覺得非常不愉快，我再也不會去這家店了。」[32]

---

[30] 文銳，《誰敢搬走我的乳酪》。臺北市：臺灣九鼎國際行銷有限公司，2002 年 8 月，頁 70-71。

[31] 白色家電翻譯自英文 White goods，泛指家庭用電器，例如：電鍋、電冰箱、洗衣機、微波爐等，因早期這些家電外殼多為白色系而得名。

[32] 鈴木敏文口述，緒方知行編撰，劉錦秀譯，《7-ELEVEN 零售聖經》（日文書名：商売の原点），臺北市：商周，頁 34-35，2004 年 10 月。

對於大部分的人來說，反正便利商店隨處可見，這間分店服務不好頂多下次到別間分店消費就好。但鈴木會長卻把這封投訴書信拉高為「一人犯錯，連累全國」的層級。鈴木會長認為碰到這種情形，店員應該站在顧客的立場並立即表示：「這是我們的失誤，這份商品還是只收你 70 元」。也許被投訴的 7-ELEVEN 只是數千家分店的一間，但這單一投訴事件卻足以讓其它掛著 7-ELEVEN 招牌的分店一起受到池魚之殃[33]。

也正因如此，我們往往會以自我中心的態度來解釋事情，換句話說，當我們在考慮解決某一迫近之危機的方案是否公平時，會以自利的方式來歸功自己、歸咎他人[34]。而這種認知上的偏誤與加上自我感覺良好的催化，往往就是危機產生的溫床。吾人從中國海爾集團總裁張瑞敏與日本 7-ELEVEN 會長鈴木敏文身上，不難瞭解一個成功的企業家，是如何看待危機、處理危機，甚至是化危機為轉機。

「及早注意事情的小變化，就能幫助提早適應即將到來的大變化」[35]。所以，「要常常嗅一嗅乳酪的氣味，如此你才知道它何時開始變質」[36]。只要掌握好這些原則，我想，哪怕身在險惡與危機四伏的環境當中，自己所擁

[33] 在臺灣也有類似的情形，2011 年 3 月 31 日臺鐵林鳳營站發生歧視身障旅客事件，該站王姓副站長因對蔡姓身障旅客說出「殘障小姐來了」、「要公告禁止殘障輪椅的來」字眼，蔡姓旅客將此一事件張貼在 PTT 電子公布欄（BBS）而遭社會輿論撻伐。林鳳營站在臺鐵站務層級屬於甲種簡易站，車站規模小，旅客量也少，但這個事件賠上的卻是整個臺鐵的形象。（2011 年 4 月 3 日，蘋果日報電子報「殘障小姐來了，臺鐵站務員辱輪椅女」，http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/33293776/IssueID/20110403，檢索日期：2011 年 5 月 22 日）

[34] 本專書第 104 頁。

[35] 同註 28，頁 71。

[36] 同註 28，頁 86。

有的乳酪，不是那麼容易說搬走就被搬走的。

二、學習力是一決勝負的關鍵

無一事而不學，無一時而不學，無一處而不學。

宋儒・朱熹（1130-1200）

本書作者貝、華二氏直截了當的指出：「對危機做出預測是很困難的事」[37]。既然預測危機很困難，難道我們就得束手無策、坐以待斃了嗎？作者提出了「重新設計衡量系統」、「建立情報網絡」、「情境模擬規劃」與「有規範的學習流程」作爲因應策略，提高組織辨認可預期危機的機會，讓組織及早採取矯正行動[38]。而所有的因應策略、預警機制，吾人認爲都必須建立在知識的基礎上，沒有知識，只靠常識或電視，終究只是跟命運之神在賭桌上玩對賭的遊戲罷了。

暢銷作家何飛鵬曾說過：「人的成功，不在於能力很強，而在於能力是否能不斷提升改變，學習是每一個人改變的動力。大多數人學習是制式的、是有形的。但有一種學習，可以讓人永遠成長、毫無止境，那是 Any time, any where 的學習……。」[39]

根據國立交通大學管理科學系朱博湧教授的觀察，國內指標性企業之一的臺灣積體電路有限公司（即俗稱的台積電）會如此成功，在於台積人隨時非常積極的在標竿學習（bench-marking）相關領域最好的知識。台積人每天由工作中、書本中挖掘出最好的工作方式與專業

[37] 本專書第 207 頁。

[38] 本專書第 207 頁至第 214 頁。

[39] 何飛鵬，《自慢－社長的成長學習筆記》。臺北市：商周，2007 年 3 月，頁 76。

知識，而且隨時把學到的新技術用在工作當中，是讓台積人最感到痛快的[40]。

19 世紀工業革命後的特色之一，機器設備、廠房就是生產力的關鍵因子；演變至 20 世紀，專業分工與降低成本決定了一切；但時至 21 世紀，爲提升競爭力與應變能力，就非得依靠終身學習、組織學習與知識管理加以建構當前「知識經濟」的典範。因此，本書作者一再強調透過「組織學習」與「記憶保存」的制度化，來強化組織早期的預警能力，因爲並非所有即將發生的威脅都是前所未見的，組織通常在以往都已經遭逢該問題的某種形式，如果能有一套經驗傳承模式或有效的學習管道，就可能會及時對這些醞釀中的問題，發出早期預警，並且採取有效的預防性反應[41]。

三、大處著眼、小處著手，細節決定一切

NACS NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE 國家文官學院

> 巇者，罅也。罅者，澗也。澗者，成大隙也。巇始有朕，可抵而塞，可抵而卻，可抵而息，可抵而匿，可抵而得，此謂抵巇之理也。
>
> 事之危也，聖人知之，獨保其身；因化說事，通達計謀，以識細微。經起秋毫之末，揮之太山之本。其施外兆萌牙糵之謀，皆由抵巇[42]。
>
> 鬼谷子[43]

---

[40] 莊素玉、張玉文等著。《台積董事長張忠謀與台積的知識管理》。臺北市：遠見，2000 年 4 月，頁 11。

[41] 本專書第 212-213 頁。

[42] 侯涌，《鬼谷子的智謀寶典》。臺北市：智慧大學，2006 年 3 月，頁 128。

[43] 鬼谷子據說姓王名禪字詡，民間稱為王禪老祖。司馬遷所著《史記》蘇秦列傳中，記載著蘇秦曾習之於鬼谷先生。（資料來源：維基百科，http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%AC%BC%E8%B0%B7%E5%AD%90，檢索

《抵巇四》

中國春秋戰國時期著名縱橫學家鬼谷子指出，當事情剛出現危機徵兆的時候，聖人就可以敏銳的看出端倪，並按情勢的變化分析事理，對君王提供治國計策。萬事萬物的發展變化在開始的時候都像秋天鳥獸的羽毛一樣微小，如果不加以注意，最後如同泰山般穩紮的根基的基礎也會有所動搖[44]。

鴻海集團董事長郭台銘有一句名言－「魔鬼都藏在細節裡」，作爲領導者必須「胸懷千萬里，心思細如絲」[45]。老子謂：「天下難事，必作于易；天下大事，必作于細」[46]。韓非子云：「千丈之堤，以螻蟻之穴潰；百尋之室，以突隙之煙焚」[47]，一個小小的螞蟻洞，就可能使千丈的高堤一夕崩潰；小小的火花，亦可使百尺高樓焚毀於一旦。

1990 年英國學者 J. Reason 提出瑞士乳酪理論（Swiss Cheese Model），解釋飛安事故發生的原因在於組織內每個防禦層都有多多少少的小孔洞，如果忽視這些大大小小形狀不等的孔洞，只要當這些孔洞穿成一線時，危機即會發生。

政府機構是一個龐大的國家運作機器，肩負著統治正當性與公共利益的追求，各部門在組織法制規範的權責架構下各司其職。在如此龐大的機器運作當中，或許掉了一個螺絲釘不算什麼，機器依舊可以運轉，但每個

日期：2011 年 6 月 12 日）。

44 同註 42，頁 130。

45 徐明天，《郭台銘與富士康》。臺北市：泰電電業，2008 年 8 月，頁 389。

46 出自老子《道德經》第 63 章。

47 出自韓非，《韓非子・喻老》。

NAOS NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE 國家文官學院

環節各掉一個的話，機器很可能就會隨時崩塌解體。公務人員從事職務，必須在「不疑處有疑，甚至在有疑處質疑」，如同今（2011）年 5 月發生的食品添加塑化劑危機一樣，衛生署食品藥物管理局楊技正在發現檢驗訊號異常後，進而抽絲剝繭揭發黑心商人毒害民眾健康的惡行。也希望這次事件，能夠引出公部門更多的「楊技正」，繼續爲民眾福祉與公共利益盡一份心力。

伍、對我國政府部門的啓示：

在我的想法裡，企業發生危機是常態，沒有危機才是異常，因此就必須有隨時應付危機的準備，就如同人類之所以要建築堅固房舍，是為了防範天災，而不是為了天氣……企業也不能等到危機發生才培養能力。更重要的是，當企業發生問題時，應儘早解決，因為危機的爆發，往往都是無傷大雅的小問題所累積而成的[48]。

宏碁集團創辦人施振榮

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

我國自 1987 年 7 月 15 日解嚴，隔年 1 月 1 日開放報禁、黨禁，臺灣自此逐漸邁向民主多元價值共存的社會。政府的角色不再像過去是以「當權者」的態度統治人民，而是用「調和者」的身分整合各方利益，將稀少的政治資源做最合理的分配。

一、意識型態與政治考量擺兩旁，專業與科學量化的數據擺中間

當你所要表達的事可以進行衡量並以數字陳述時，則表示你對此事已有相當瞭解。當你無法以數字陳

[48] 施振榮，《再造宏碁》。臺北市：天下文化。1996 年 5 月，頁 151。

述所要表達的事情時，表示你對此事的瞭解仍是貧乏且不足的。

英國物理學家凱爾文爵士

（Kelvin, Lord William Thompson, 1824-1907）

西方著名政治學者伊士頓（D. Easton）曾對「政治」下了一個經典的註解—「政治為社會從事權威的決定，來分配各種價值（the authoritative allocation of values for a society）」[49]，而從事權威性價值分配者享有權力去從事決定，在大多數社會中，這些具有權力控制政治過程的組織，即是國家機關（state）[50]。

正因如此，攸關社會大眾利益的資源，政府決策模式就不能用經濟學的市場機制來決定資源的分配[51]，而必須透過專業、理性的討論機制與科學量化的方式來加以溝通與說服社會大眾。

臺灣當前的政治環境，在歷經兩次政黨輪替與電子媒體蓬勃發展的推波助瀾下，意識型態[52]的對立取代了理性的政策辯論，立場鮮明政論節目成為批鬥政治人物的殘酷舞臺，專業與科學數據的客觀分析也就因此淹沒在雙方的政治口水戰當中。

「要增加做出好決策的機會，唯一一個經過證實的

[49] Easton, D. (1953), The Political System, p.129, NJ: Knopf.

[50] 彭懷恩，《政治學導論》。新北市：風雲論壇，2008 年 7 月，頁 2-3。

[51] 有關社會資源分配議題，1999 年 5 月 28 日司法院大法官會議做出第 485 號解釋文：「國家資源有限，有關社會政策之立法，必須考量國家之經濟與財政狀況，依資源有效利用之原則，注意與一般國民間之平等關係，就福利資源為妥善之分配。」

[52] 同註 50，頁 56。政治學者沃爾澤（H. Waltzer）指出，所謂的意識型態是一種信仰的體系，它為既存或構想中的社會，解釋並辯護為人所喜好的政治秩序，並且為實現其秩序提供策略。

方法，就是學會如何運用好的決策流程。因爲這樣的流程可以用最少的時間、花最少的精力、用最少的費用、維持最沉著的態度，來找出最好的解決辦法」，針對未來事情發生之或然性的系統化評估，並加上對各種結果的成本與利益，才能幫組織克服偏見[53]。但可惜的是，政府執政時常常會屈服於選票壓力的現實面，大開選舉支票，也因此造就了許多蚊子館、蚊子機場等等[54]，而這些耗費公帑達新臺幣 361 億，共 146 座的蚊子建設[55]，這其中有多少是「選票考量」凌駕「專業評估」之上？著實值得政府與普羅大眾深思。

政府的執政危機，往往與錯誤的決策是緊密相互連結，但這些錯誤的決策卻又來自於選舉、選票考量，也因此造成惡性循環。筆者認爲其根本解決之道，除了政策的事前規劃必須做好專業的效益評估外，公民的民主政治素養亦必須有所提升，否則只要選舉一到，政治人物建設支票漫天飛，口號隨便喊，臺上、臺下的人一起沉浸在選舉激情與政策大餅中，最後政策買單的還是繳稅的納稅人。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE
國家文官學院

二、政府部門應隨時感知外在輿論與社會氛圍，及早研擬對策

初六，履霜，堅冰至。

象曰：「履霜堅冰，陰始凝也。馴至其道，至堅冰

[53] 本專書第 236 頁。

[54] 江春男，《司馬觀點：選舉機場》。（資料來源：2010 年 7 月 26 日蘋果日報電子報，http://tw.nextmedia.com/subapple/articleblog/art_id/32689698/IssueID/20100726，檢索日期：2011 年 6 月 16 日）。

[55] 行政院公共工程委員會公布數字。（資料來源：2011 年 6 月 6 日蘋果日報電子報－蚊子館擬改青年住宅，http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/33439447/IssueID/20110606，檢索日期：2011 年 6 月 16 日）。

也」[56]

《易經・坤卦》

鬼谷子曾云：「古之善用天下者，必量天下之權，而揣諸侯之情。量權不審，不知強弱輕重之稱；揣情不審，不知隱匿變化之動靜」[57]。規劃國家大事與左右天下局勢的謀臣說客，應先當詳細衡量天下的形勢。

本書作者貝、華二氏提出，如果能辨識出即將浮出檯面威脅的機率，便能建立組織內部的早期預警系統，而辨識醞釀中可預期危機機會的技術之一，即爲「建立情報網絡」[58]。建立情報網路的目的在於以一個跨部門的專責小組，蒐集來自組織內外的相關情資。

在這波網路革命浪潮中，不僅訊息能夠以零時差方式傳遞到世界各個角落，更造就了「網路公民媒體」（citizen media）的興起，傳統上被動收訊的閱聽人便躍身成爲訊息的製造者[59]。

正因如此，政府不能夠再以衙門心態，被動地等著民眾來擊鼓鳴冤，必須主動善用各種管道蒐集民情趨勢與社會氛圍，及早擬定因應措施或微調施政方針[60]。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE
國家文官學院

---

56 當出門腳踩到霜時，也就是寒冷季節來臨的前兆。順著這樣的情勢發展，寒冷的日子亦將不遠矣。比喻看到事情的苗頭，就要對未來的發展有所警惕。

57 同註 42，頁 202。

58 本專書第 207、210、211 頁。

59 李律鋒，《網路革命打破歷史，資源共享傳遞文化》。（資料來源，2011 年 5 月 1 日，臺灣立報，http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-106672，檢索日期：2011 年 6 月 15 日）。

60 銓敘部 2010 年 12 月 8 日以部法一字第 09932748721 號函通函中央及各地方機關，公務人員於上班時間不宜以公家電腦連結臉書、噗浪等社交網站，從事與職務無關之相關網路行為。換言之，公務人員為執行職務（如負責為民服務事項）或瞭解民意、推動政策之需，而於上班時間以公家電腦上臉書，不生違反行政中立問題。（資料來源：2011 年 2 月 21 日銓敘部新聞

臺灣交通事業的百年老店臺鐵在 2011 年 3 月底發生林鳳營事件[61]後，爲了快速蒐集輿情，成立「PTT（批踢踢實業坊）監看小組」，即時掌握民意的脈動，必要時以臺鐵名義立即線上澄清[62]。

部隊裡有所謂的戰情室（或戰情中心），輪值的戰情官必須在收到情資後做初步研判，並以最快的速度將訊息傳遞給相關單位做緊急應變處置。誠如中國兵學家孫子所云「知己知彼，百戰不殆；不知彼而知己，一勝一負；不知彼，不知己，每戰必殆[63]」。套用現在的話來說，對於周遭情報資料蒐集的越詳細，對競爭對手的習性觀察的越透徹，再加上整合資源的跨部門專業小組將其轉化成行動綱領，以化解組織產生可預期危機的機會。

三、政策的研擬除了要平衡各方利益外，更要採取積極的行銷手法

NACS
NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

要改善政府部門績效的辦法之一，就是學習私營企業的成功秘訣[64]。

科特勒（P. Kotler）＆李南西（Nancy Lee）

國家文官學院

美國學者戴伊（T.R. Dye）曾界定「公共政策」就

稿，http://www.mocs.gov.tw/class/news_view_1.aspx?news_id=20110221183512895，檢索日期：2011 年 6 月 17 日）。

61 參考註 33。

62 2011 年 4 月 25 日聯合報《跟上民意，雙鐵成立 PTT 監看小組》（資料來源：聯合新聞網，http://www.udn.com/2011/4/25/NEWS/NATIONAL/NAT5/6294392.shtml，檢索日期：2011 年 6 月 15 日）。

63 出自《孫子兵法・謀攻篇》。

64 郭思妤（譯），《科特勒談政府如何做行銷》。（原作者：Philip Kotler & Nancy Lee，原著出版年：2007 年）。臺北市：臺灣培生教育。2007 年 5 月，頁 66。

是政府決定作爲或不作爲的任何事情[65]。有人說，政策的推出往往都是妥協下的產物，背後隱藏著許多政治、經濟與文化與階級利益的衝突。所以，任何政策的推出絕對不可能人人滿意[66]，也正因如此，就必須透過政策行銷與溝通的手法，將歧見化解至最小，據以求取社會共識的最大公因數。

米契爾（M. Mitchell）在其所著《宣傳、民意調查與輿論》（Propaganda, Polls, and Public Opinion）書中，形容具有說服力的溝通是「一片聚光玻璃，可以將大眾的分散情緒集中、聚焦，並且讓這些情緒投射在單一議題上」，如果溝通的過程良好，溝通的內容就會贏得足以影響個人選擇的強大情緒力量[67]。

臺灣的政策行銷，按照鈕則勳教授的分類，從 1945 年起大致可以區分爲「菁英政治時期（1945-1969）」、「民眾政治時期（1970-1988）」與「商品化政治時期（1989～迄今）」[68]，各階段皆有其主流意識與政治目的（如圖 1）。

國家文官學院

[65] Dye, T.R. (1998). Understanding Public Policy (9th ed)., p.2 , N.J : Prentice Hall.

[66] 2008 年 12 月 5 日總統公布《振興經濟消費券發放條例》（按：本條例已於 2009 年 9 月 30 日廢止），依據該條例第 5 條之規定，只要符合內政部所訂之領取人資格者（國內僅需設有戶籍，未設排富條款），每人可領取新臺幣 3,600 元。在人人有錢拿的情況下固然可喜，但有學者便從財政與經濟學的角度質疑消費券的政策規劃。相關內容可參考「商業周刊」第 1097 期，2008 年 12 月 1 日出刊，「消費券是毒藥或快樂丸？」

[67] 本專書第 257 頁。

[68] 鈕則勳，《政治廣告—理論與實務》。臺北市：揚智文化，2005 年 11 月，頁 18-19。

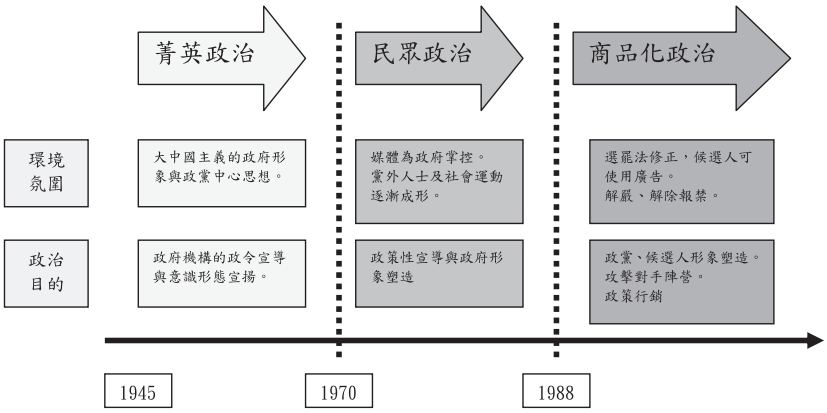

圖 1　臺灣政策行銷階段（1945 ～迄今）

資料來源：筆者整理後自行繪製

自 1991 年 5 月 1 日起，臺灣正式宣告終止長達近 43 年的動員戡亂時期。在動員戡亂時期國家機關威權至上的前提下，政策行銷基本上是不太需要的，因爲政府機關的任務是爲所有民眾提供服務，這種服務工作本身是神聖的，具有高度價值的。

另外，接受公共政策是國民應盡的義務，因此對於政府所頒布的任何政策與命令，都有義務加以了解並且予以遵行[69]。

事實上，自 1980 年代以降，以市場策略、管理與消費主義爲導向，並向企業學習的「新公共管理」浪潮成功地推翻了以層級節制與官僚中立爲基礎傳統公共行政模式，據以改善政府的行政效率、組織彈性、決策品質、對公民的回應能力，以使國家更具全球競爭能力[70]。也正因如此，企業界所用的各項管理策略，也就被移植到公部門的管理之中，如「行銷」手法即爲其中

[69] 同註 26，頁 314。

[70] 吳英明與張其祿，《全球化下的公共管理》，新北市：商鼎文化，2006 年 2 月，頁 146。

一例。

政府公共政策的運作中，有些學者著重於「議程設定」（agenda setting）過程的研究，所謂議程設定係指一個政府機關決定是否將某一個公共問題予以接納並排入議程處理的過程」[71]。誠如前述，爲將各階層的歧見化解至最小，就必須在政策的議程設定階段，透過媒體行銷政策、專家背書與公民討論來消弭盲點，據以建立共識（如下圖 2）。

美國學者 Bozeman 與 Straussman 指出，政策行銷的主要功能之一即爲「強化公共政策的競爭力」，競爭可以產生不同的選擇，有了選擇就可以有所比較，有了比較才能使民眾得到較佳的服務，因此競爭是使政府部門發揮效率的最佳策略[72]。因此，政府機關與其絞盡腦汁設計或徵選一些華麗的政策口號[73]，倒不如花心力蒐集民眾心聲，配合政策規劃與資源妥善分配，再加上行銷的手法，方能取得民眾的支持。

NAT'L ACADEMY OF CIVIL SERVICE
國家文官學院

[71] 吳定，《公共政策辭典》。臺北市：五南，2004 年 3 月，頁 113。

[72] 同註 26，頁 318。

[73] 2010 年內政部以百萬重賞徵求鼓勵生育的口號（Slogan），共吸引 28,340 名民眾投稿參加，最後評選結果以「孩子～是我們最好的傳家寶」揄元。兒童福利聯盟指出，民眾決定生育與否，重點是經濟是否能負擔？托育政策是否健全？一定要有政策搭配，才能顯現出效果。（資料來源：2010 年 9 月 1 日自由時報電子報，《百萬催生金句出爐：孩子～是我們最好的傳家寶》，http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/sep/1/today-life15.htm。檢索日期：2011 年 6 月 19 日）。

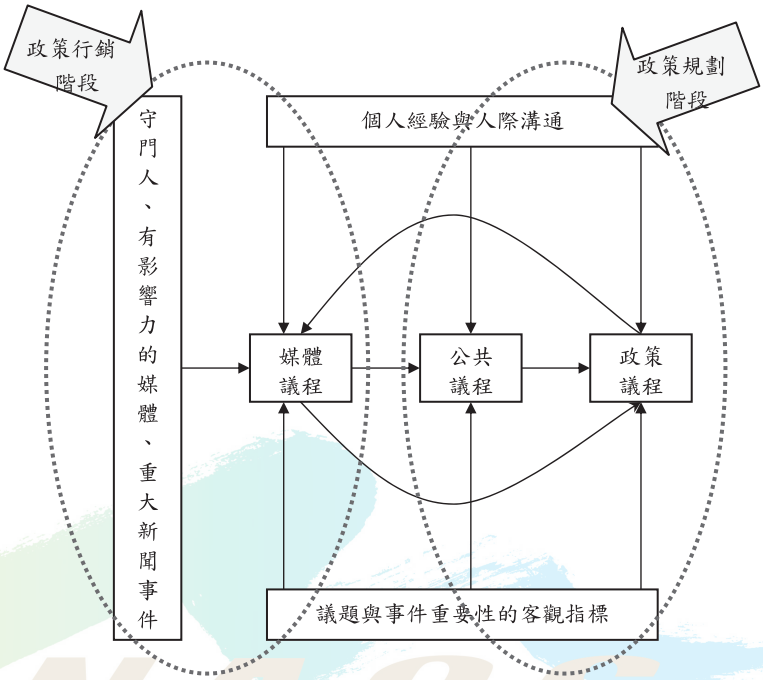

圖2　政策議程設定模型及政策行銷、規劃之階段

資料來源：修改自余致力等著（2008）。公共政策。頁26，臺北市：智勝。

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE
國家文官學院

四、除了專業與課責外，更應注重政府間橫向聯繫與整合

> 一隻溼答答的老鼠誰管？答案是，如果牠跑到大馬路上，是交通局的事；若是在人行道上，是養工處的事；竄到學校去了，教育局管；溜到市場去了，市場處的事；老鼠帶菌？衛生局的事。……真要問，要解決老鼠問題，該找誰？很難說[74]。
>
> 前臺北市文化局局長龍應台

在組織理論的理想模型下，「權責劃分」的項目越細緻，工作就越專業，執行效率也越高。而我國公務體系長年來囿於相關法令規定，加上公務人員「多做多錯、

[74] 2008 年 5 月 14 日，中國時報人間副刊，《文化政策為什麼？》。

少做少錯、不做不錯」的心態使然，平時相安無事倒還好，只要一出事，「權責劃分」就往往成爲機關間互踢皮球的尚方寶劍[75]。從上面的老鼠逛大街的故事中，原來政府要處理老鼠問題，還得先看這隻老鼠跑到哪裡去才能做決定，由此可見我國公務體系處理各項事情上，仍著重於「點」與「線」的思考，而缺乏「面」的宏觀考量[76]，故「整合失靈」便應運而生。

作者貝、華二氏提出了「知識地窖」（silo）觀點[77]，意指組織中存在著儲存專業知識與資訊的各個地窖，亦即組織中每個人都握有一個解決問題的線索，但是卻沒有任何一個人掌握所有訊息，而且還沒有人知道誰有哪些東西時，最單純的整合失靈就發生了。如下圖 3，組織內各部門主管掌握所有關鍵的知識地窖（即 100%），再加上各部門針對災害發生時，爲了某些原因隱匿不報（即上報領導者 80% 的資訊，20% 的資訊隱匿），就可能造成組織領導者誤判情勢[78]，造成更大的危機產生。

2010 年 4 月 25 日下午 2 時 33 分許，國道 3 號大埔段南下 3.1 公里處發生邊坡嚴重坍塌，近 20 萬立方公尺土石傾洩而下，造成 3 車遭掩埋，4 人罹難

[75] 2000 年 7 月 22 日的嘉義八掌溪事件，空軍海鷗救難中隊（位於嘉義）與警政署空中警察隊臺中分隊在人命關天、救人如救火的情形下，竟還搬出「搜救距離遠近」與「出勤任務高度」的規定互踢皮球，因此錯失黃金救援時間，也造成 4 名工人在全國民眾眼前活活被大水沖走的慘劇。

[76] 天下雜誌第 403 期（2008 年 8 月 13 日出刊）「一流文官，帶領獅城向前奔」一文中，指出新加坡因應社會變遷與國家發展需要，所有文官必須具備 H.A.I.R 的能力。H（Helicopter）：如直升機般的能力，綜觀全局；A（Analysis）：要有理性分析利弊得失的能力；I（Imagination）：施政要創新，在不破壞法制規定下，具備想像力。R（Realistic）：不能閉門造車，要有顧及現實的能力。

[77] 本專書第 133-134 頁。

[78] 圖 3 中，5 個部門各提供 80% 的資訊，在彼此的相乘效果下，最後領導者時只剩 80%×80%×80%×80%×80%=32.768% 的判斷資訊。

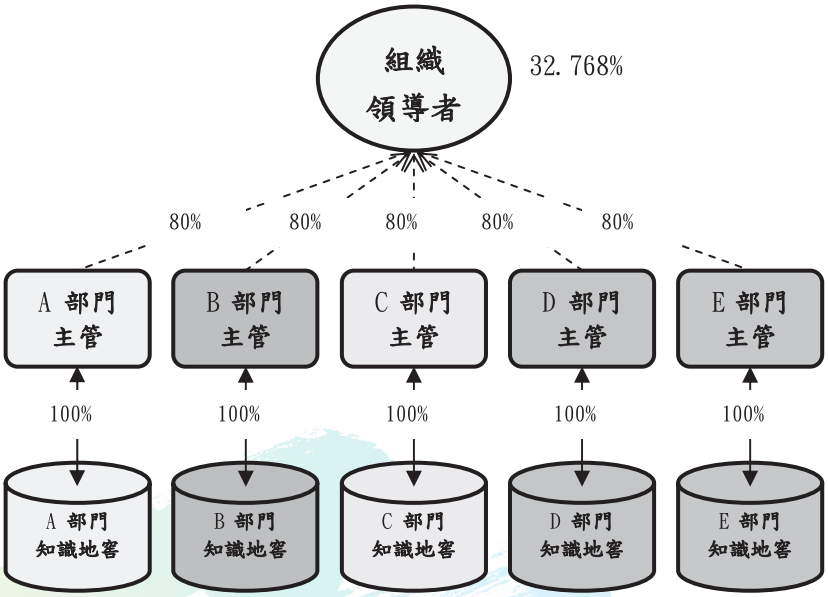

圖3　貝、華二氏所稱之知識地窖造成整合失靈之狀態
資料來源：筆者參考本專書之論述自行繪製

的慘劇。據監察院2011年4月12日針對交通部之糾正文中[79]指出，經濟部中央地質調查所於2008年6月20日以經地資字第09700033640函交通部所屬國工局（按：國道高速公路工程局）、運輸研究所及公路總局等機關，然各機關橫向聯繫不足，以致高公局（按：國道高速公路局）迄事件發生時，仍未獲悉本案崩塌邊坡已經該所標示為「岩體滑動高潛勢區」，錯失檢討改善契機。由此可見，行政主管機關橫向聯繫機制不足，導致重大公安訊息未能充分傳達，係導致本次不幸災變未能預加防杜之關鍵成因。

三國時期魏國曹丕[80]在《典論・論文》中說：「文人

[79] 本案之糾正案全文（100交正第0007號）可至中華民國監察院網站（http://www.cy.gov.tw）監察成果/糾正案文，下載全文。

[80] 曹丕（西元187-226年），字子桓。即三國時期曹魏開國皇帝，諡號魏文帝。

相輕，自古而然，傅毅之於班固，伯仲之間耳，而固小之，與弟超書曰：『武仲以能屬文爲蘭臺令史，下筆不能自休』。夫人擅於自見，而文非一體，鮮能備善，是以各以所長，相輕所短。里語曰：『家有敝帚，享之千金』。斯不見之患也」。班固與傅毅（武仲）之間文采不分上下，但班固卻在與其弟班超家書中，認爲傅毅是因爲會寫文章才能坐上蘭臺令史的官位，但傅毅的文章看起來又臭又長，不知修飾，所以傅毅的才華其實也沒什麼了不起的。古代文人都是用自己所擅長的去輕視他人所不擅長的部分，就如同民間俚語說：「家中有一把爛掃把，卻把他當成千金之寶來看待」。

全球化（globalization）的特徵之一即爲「時間及空間壓縮後，訊息傳遞及溝通限制的解構化」[81]，公務人員在這波浪潮下，除了依法行政以外，更要強化責任性與回應性，以企業化官僚自居，並以公共利益爲依歸，主動發掘問題、解決問題，並屏除機關（單位）間的本位主義與個人自掃門前雪的心態，站在宏觀層面提出建設性的意見，如此才能因應複雜且急速變遷的社會與挑戰。

五、政府各機關的知識管理與電子化是未來不可避免的趨勢

許士軍教授曾以「演員」爲比喻，說明傳統組織與現代組織成員應扮演的角色—「傳統管理理念下，組織成員有如照本宣科的演員，然而在新的管理觀念下，演員則將根據劇本所要表達的意旨和精神，同時兼負撰寫台詞和演出的角色[82]」。易言之，早期的組織成員，只要

[81] 同註 70，頁 23。

[82] 柯雅琪（譯），《組織學習》。（原作者：H. Mintzberg 等，原著出版年：2002

NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE 國家文官學院

依據訂定好的工作守則與工作流程，運用「勞力」且按部就班完成組織所交辦的工作就好；時至今日，組織成員的角色除了勞力以外，更須具備「腦力」，以心智上的無形力量創造組織的價值。

管理界的巨擘彼得・杜拉克（Peter F. Drucker, 1909-2005）曾謂：「20 世紀，企業最有價值的資產是它的生產設備；而 21 世紀企業最可貴的資產（不論是商業或非商業機構），將是它們的知識工作者和知識工作者的生產力」[83]。

眾所皆知，知識管理獲得重視的熱度已從企業界逐漸延伸至公部門，企業界將知識管理視爲其改造企業體質、提升競爭力、增加企業營運獲利的良方[84]。美國勤業管理顧問公司（Arthur Anderson Business Consulting）曾就知識管理提出著名的 KPIS 公式，即 K=（P+I）S，其中「K」代表知識（Knowledge）；「P」代表人（People）；「I」代表資訊（Information）；「S」代表分享（Sharing）。從公式中可以明顯的看出知識的有效探勘、保存與傳遞，必須透過人與資訊科技緊密結合。職是之故，政府作爲國家規模最龐大的組織體，更必須透過有效的方法整合各部門的知識庫，甚至與民意反應做結合，挖掘其中有用的資訊，據以作爲施政執行與修訂政策的依據（如下圖 4）。

司徒達賢教授指出，任何知識領域皆由複雜的因果關係網構成[85]，因此，民意的反應在某種程度上可以

年）。臺北市：天下遠見，2002 年 10 月，頁 3（許士軍教授導讀篇）。

83 孫本初，《公共管理》（三版）。臺北市：智勝，2001 年 10 月，頁 287。

84 宋餘俠等，《知識型政府的特質》，收錄於行政院研究發展考核委員會彙編之「知識型政府」一書，2004 年 2 月，頁 32。

85 司徒達賢，《管理學的新世界》。臺北市：天下遠見，2005 年 1 月，頁 158。

當成政策結果追蹤考核的途徑之一，即從民眾的觀點來發掘問題之所在[86]。並透過「知識與資訊的處理能力」（Knowledge and InformationProcessing Ability, KIPA） 復以「轉換」、「資訊搜尋與篩選」及 「輸入輸出」三部分掌握問題核心與釐清關鍵事實[87]。如此才能有效利用知識，並轉化成提升政府競爭力的優勢。

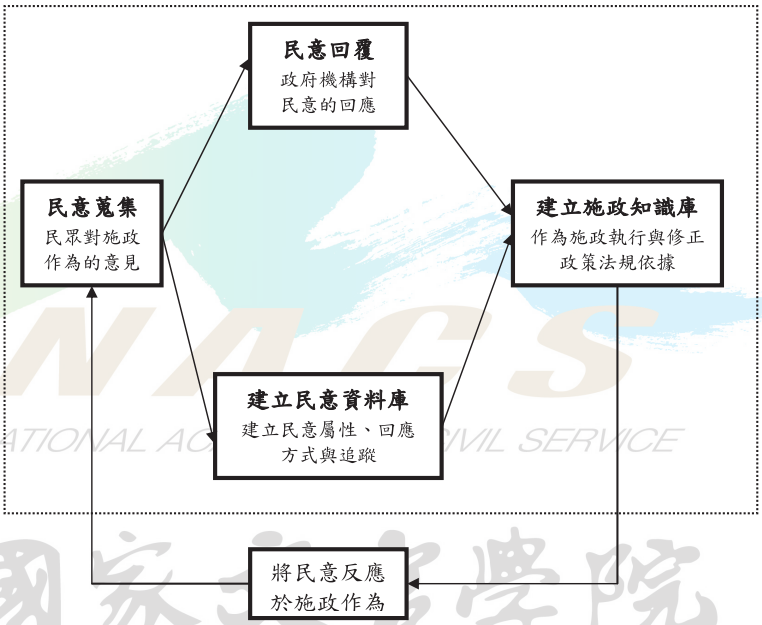

圖4　電子化政府反應民意的具體措施

資料來源：蕭乃沂，「化民意為施政知識：智慧型政府必備的能力」，轉引自宋餘俠等著（2003），知識型政府的特質，收錄於行政院研究發展考核委員會編，知識型政府，頁40。

[86] 2009 年 4 月 22 日修正公布的就業保險法，其中增訂參加勞工保險滿 1 年者，養育 3 歲以下子女，可依性別工作平等法辦理育嬰留職停薪，並可請領平均月投保薪資之 60% 的津貼。本項政策立意甚佳，但實際執行面上，7 成 4 的職場婦女，為了擔心工作不保，根本不敢請育嬰留職停薪，因此被譏為「看得到卻吃不到的政策」。（參閱 2011 年 5 月 7 日中時電子報，《7 成 4 婦女，不敢請育嬰假》，資料來源：http://money.chinatimes.com/news/news-content.aspx?id=20110507000081&cid=1206。檢索日期：2011 年 6 月 19 日）。

[87] 同註 85，頁 169~173。

六、危機發生的第一時間，據實以告，勇敢面對

誠實是做人起碼的道德，你做一個錯沒去承認，你不曉得後面滾了幾個錯！[88]

臺灣金車企業董事長李添財

2008 年 9 月發生的中國三鹿毒奶粉襲臺事件，2011 年 5 月臺灣食品添加塑化劑風暴，不僅重擊國內食品大廠多年來辛苦建立的商譽，也使國內食品 GMP 認證公信力也面臨空前的危機[89]。

2008 年 9 月 21 日，國內飲料大廠金車企業主動送檢產品，經複檢後確定遭受三聚氫胺污染，當日下午 3 時召開記者會全面回收旗下 8 款沖泡式產品。這也是毒奶粉事件爆發後，第一個主動站出來道歉，第一個全面回收問題產品的業者。當機立斷，化被動爲主動，短期財務受損，但長期卻贏得無價商譽[90]。

日本前內閣總理大臣安全長官佐佐淳行，被譽爲日本當代危機管理的第一人，佐佐淳行認爲危機時代領導人應具備四大條件[91]：

(一) 善用突發事件處理體系及熱線對話機制的能力。

須對突發事件的情報有明確的掌握，一旦危機

[88] 2008 年 9 月 21 日，金車企業自行送檢之即溶沖泡咖啡產品驗出三聚氰胺成分，只有國小肄業學歷的金車企業董事長李添財，在第一時間親上火線，下令即刻無條件回收 13 萬箱受污染的沖泡式產品，潛在損失高達新臺幣 1 億元。事後李董事長在接受臺灣《商業周刊》記者陳鳳英專訪時，作此表示。(資料來源：商業周刊第 1089 期，2008 年 10 月 6 日出刊，頁 124)。

[89] 參閱 2011 年 5 月 31 日聯合晚報記者陳素玲特稿，《不堪一擊的政府標章 GMP》。(資料來源：http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS3/6370387.shtml，檢索日期：2011 年 6 月 13 日)。

[90] 同註 88，商業周刊，頁 122、126。

[91] 黃丙喜等著，《動態危機管理》。臺北市：商周，2009 年 6 月，頁 230~231。

發生，則能迅速透過通訊交換意見，並採取協調一致的行動。危機處理者，必須要有從宏觀角度窺視整體局勢，並具備不迴避責任的勇氣。

(二) 勇於走上拳擊場－親自對話與討論。

佐佐淳行認爲「遇到質詢就住院」，這是最差勁的危機對策，應勇敢面對危機與理智地和對手練拳才是正途。

(三) 九十度的道歉。

真正的領導者的責任不是面臨失敗就辭職，而是立功贖罪。

(四) 一分三十秒的責任。

一旦危機發生，以最高領導人爲中心，立即在 C3I 總部（指揮 command、控制 control、通訊 communication 與情報 intelligence）召開跨部門對策會議，也就是要在一分三十秒內，展開有效的因應方案。

NACS
NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE
國家文官學院

七、單打獨鬥的明星球員時代過去了，現在打的是團體戰

佛陀釋迦牟尼問弟子：「怎麼才可以讓一滴水不乾涸」？弟子們苦思冥想，孤零零的一滴水，一陣風能將它吹沒，一撮土能將它吸乾，其壽命能有幾何？怎會不乾涸？弟子們面面相覷，始終答不出來。

釋迦牟尼說：「把它放到江、海裡去」。

在動物界中，當野雁以Ｖ字形隊伍飛行時，每隻雁都鼓動翅膀，產生上升氣流讓後面的雁隻飛得輕鬆，所以野雁以Ｖ字形隊伍飛行時，整隊航程比單隻野雁至少

多出 71%[92]。

俗諺有云：「三個臭皮匠，勝過一個諸葛亮」，意指 3 個才智平庸的人，透過同心協力、集思廣益，就能想出比諸葛亮還高明的計策。

政府身爲國家最大的統治階層，大至外交危機，小至政府官員的桃色危機，政府成員（政務官、事務官）除須以「執政團隊中的一份子」自居外，更應拋棄「各人自掃門前雪」的本位主義觀念，行政團隊各部（會）之間協調、支援與合作，以國家整體最高利益爲出發點，才是國家、社會與民眾之福。

陸、結語：

新加坡前文官長何學淵在一次演講中提到，1997 年亞洲金融危機、2003 年的 SARS 危機與 2008 年的糧荒，這些接踵而來的危機如同一隻隻的黑天鵝般，對政府危機處理、應變無疑是嚴峻的考驗。政府在面對這些黑天鵝，不能再「但求無過」，必須要主動打擊出去並安全上壘[93]。因此，強化面對危機態勢的分析能力，並對已發生過的危機教訓透過科技、資訊予以妥善保存，並透過組織分享途徑至每個成員，應該是「透視危機」的不二良方。

柒、參考書目：

一、中文部分：

㈠ 文銳（2002）。誰敢搬走我的乳酪。臺北市：臺灣九鼎國際行銷。

---

[92] 李隆盛、賴春金，《團隊建立與團隊合作》，國家文官學院 T&D 飛訊第 50 期，2006 年 10 月 10 日，頁 1。

[93] 楊艾俐，《一流文官，帶領獅城向前奔》，天下雜誌，2008 年 8 月 13 日出刊，頁 141。

㈡ 司徒達賢（2005）。管理學的新世界。臺北市：天下遠見。
㈢ 丘昌泰（2001）。政策分析。新北市：國立空中大學。
㈣ 吳定（2004）。公共政策辭典。臺北市：五南。
㈤ 吳秀光（2007）。政府危機管理決策機制。國家文官學院 T&D 飛訊，63 期，頁 1-29。
㈥ 吳英明、張其祿（2006）。全球化下的公共管理。新北市：商鼎文化。
㈦ 余致力等著（2008）。公共政策。臺北市：智勝。
㈧ 何飛鵬（2007）。自慢—社長的成長學習筆記。臺北市：商周。
㈨ 宋餘俠等（2004）。知識型政府的特質。載於行政院研究發展考核委員會（主編），知識型政府。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
㈩ 徐明天（2008）。郭台銘與富士康。臺北市：泰電電業。
(十一) 林茂昌（譯）（2008）。黑天鵝效應（原作者：N. N. Taleb）。臺北市：大塊文化。（原著出版年：2007）
(十二) 李隆盛、賴春金（2006）。團隊合作與團隊建立。國家文官學院 T&D 飛訊，50 期，頁 1-16。
(十三) 張世賢（2005）。公共政策分析。臺北市：五南。
(十四) 侯涌（2006）。鬼谷子的智謀寶典。臺北市：智慧大學。
(十五) 柯雅琪（譯）（2002）。組織學習（原作者：H. Mintzburg）。臺北市：天下遠見。（原著出版年：2002）
(十六) 施振榮（1996）。再造宏碁。臺北市：天下文化。
(十七) 孫本初（2001）。公共政策（三版）。臺北市：智勝。
(十八) 莊素玉、張玉文（2000）。台積董事長張忠謀與台積的知識管理。臺北市：遠見。
(十九) 陳鳳英（2008 年 10 月）。誠實是做人起碼的道德。商

業周刊，1089，122-126。
㈥郭思妤（譯）（2007）。科特勒談政府如何做行銷。臺北市：臺灣培生教育。（原著出版年：2007）
㈤游羽蓁（譯）（1999）。誰搬走我的乳酪（原作者：Spencer Johnson）。臺北市：奧林文化。（原著出版年：1998）
㈣黃丙喜等（2009）。動態危機管理。臺北市：商周。
㈢黃國寶（2010）。ISO 31000 風險管理之要求與應用探討。永續產業發展雙月刊，53，頁 48-56。
㈡彭聃齡、張必隱（2000）。認知心理學。臺北市：東華。
㈠彭懷恩（2008）。政治學導論。新北市：風雲論壇。
㈦鈕則勳（2005）。政治廣告—理論與實務。臺北市：揚智文化。
㈧楊艾俐（2008 年 8 月）。一流文官，帶領獅城向前奔。天下雜誌，403，頁 134-143。
㈨劉錦秀（譯）（2004）。7-ELEVEN 零售聖經（原作者：鈴木敏文口述，緒方知行編撰）。臺北市：商周。（原著出版年：2004）
㈩鄭昭明（1993）。認知心理學。臺北市：桂冠。

二、英文部分：

㈠ Dubrin, A. J.(2001). Human Relations: International Job-Oriented Skills (7th ed.). NJ: Prentice Hall.
㈡ Dye, T. R. (1998). Understanding Public Policy (9th ed.). NJ: Prentice Hall.
㈢ Easton, D. (1953). The Political System. NJ: Knopf.

NAPS NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC SERVICE 國家文官學院

NACS
NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE
國家文官學院