



政府如何強化危機管理能力 以提升國家競爭力

—我讀《動態危機管理》



【佳作·劉家欽】

壹、前言

古人方孝孺在《指喻》這篇文章中提到：「天下之事，常發於至微，而終為大患；始以為不足治，而終至於不可為。當其易也，惜旦夕之力，忽之而不顧；及其既成也，積歲月，疲思慮，而僅克之，如此指者多矣！蓋眾人之所可知者，眾人之所能治也，其勢雖危，而未足深畏；惟萌於不必憂之地，而寓於不可見之初，眾人笑而忽之者，此則君子之所深畏也。」意思是說：舉凡天下的事情，剛發生時通常是很細微的，一但輕忽不去處理，最後常發展至不可挽救的局面。這說明了發現問題、正視問題和及時處理問題的重要性。

墨菲定律（Murphy's Law）第一條名言：「凡事只要有可能出錯，那就一定會出錯」（Anything that can go wrong will go wrong）。引申為「所有的程序都有缺陷」，或「若缺陷有很多個可能性，則它必然會往情況最壞的方向發展」。它是管理哲學的一個論點，包含著悲觀主義的元素，說明「得不喜，失不憂」，在任何時候都要隨時準備接受失敗，有些人常常說凡事無不可為，只要一鼓作氣往前衝，便能獲得成功。可是，他們卻忽略了一點，就是世上永無常勝將軍，人生不免有挫折失敗。因此，小至個人，大至國家，都可能在毫無預警的狀況下，遭遇不測的危機。管理者必須知道，能發生的事，總會發生，換

言之，必須對所有可能會發生的事情作好週全的準備。

危機有「危」更有「機」，唯有從危機試煉出來的機會，才是契機，才有轉機。美國前總統甘迺迪曾在演講中，引述中文「危機」二字的意義，並加以申論說是「機中有危，危中有機」。這種見解正可以給人一種警惕和進取之心，千萬不要錯過任何機會，縱然在危險中仍有機會。居禮夫人曾經說過：「弱者等待機會，強者創造機會。」危中既然有機，克服危機豈不就是創造機會¹。人生即戰鬥，危機處理實即作戰，在瞬息萬變的危機戰場上，危機說來就來，機會稍縱即逝；因此，必須「先為不可勝」，充實自己，有備無患，然後「待敵之可勝」，把握機會，全力以赴。

危機是「轉機與惡化的分水嶺」，與契機只一線之隔。面對危機，才能測試一個人或一個組織的鎮定；經過危機，才能知曉一個人或一個組織態度的優劣及其價值的高低。歷史上有許多成功化危機為轉機的故事，都清楚顯示一個清晰的事實——卓越的領導，包括：正確掌握目標、設定方向、激勵團隊、取得承諾、迅速行動與保持堅定等，是決定一件事到底是危機或是轉機的關鍵。優秀的領導者往往能在關鍵時刻，引導組織脫離險境，獲得成功！因此，強化面對危機的能力，是現代人與政府機關的必備技能！卓越的危機管理能力，乃決定事件是危機或是轉機的關鍵！不僅個人須學習危機管理，政府機關也必須加以學習，才能化危機為轉機，將傷害降到最小。

在《動態危機管理》這本書中，作者系統性地拆解常見的主要議題與危機，並詮釋其間的意義及影響，更引用相關案例探討危機及契機之演變關係，讓讀者可以學會如何預防與管理，避免危機並抓住契

¹ 陸炳文，1998，《如意雙手——公關與危機處理七講》，黎明文化事業股份有限公司。

機，幫助讀者建立正確面對危機該有的態度，帶領讀者運用多向且動態的思維，學會管理風險與議題並避免危機，開出處理人生及事業危機的智慧火花。

貳、重點歸納

最深刻的道理往往蘊藏在最簡單的故事中²，本書透過實際的危機管理案例，闡述危機管理的基本原則與應用；藉由在案例中蘊涵著的絕妙危機管理過程，讓讀者不拘泥於俗套，能從多元角度去切入問題。本書精選了全球數十個危機管理的案例，並融入作者精闢的見解，引領讀者一窺危機管理的堂奧。

「危機管理」是政府公務人員警佐晉升警正、委任晉升薦任及三等特考人員訓練必修課程之一³，處理危機及管理議題已是當今政府高階領導人必備的技能，爰本書可說是政府及公務人員必讀的「教戰手冊」。本書的觀點精辟，案例剖析深入，能夠協助讀者精確地預知風險，並以戰略性思考與可行性對策，成功地扭轉乾坤，頗具實用價值。書中分為四大篇，第一篇闡述危機與轉機的緣起與變動、第二篇說明風險的評估與危機的預防、第三篇敘述危機降臨的處置對策、第四篇則是危機過後的應辦事務與反饋學習，其中又分為十三章，內容重點摘要說明如下：

第一章 危機開講：危機或轉機？關鍵在於行動與領導

本章闡述歷史上許多成功化危機為轉機的故事，顯示卓越的領導與危機管理能力，是決定事件是危機或是轉機的關鍵。優秀的領導者往往能在關鍵時刻，引導組織脫離險境，獲得成功！《道德經》中提

² 歐陽風，2006，《說故事的行銷力量》，創見文化。

³ 參考國家文官培訓所網站，<http://www.ncsi.gov.tw>。

到「禍兮，福之所倚；福兮，禍之所伏。」，福禍倚伏、本無定數，危機往往也是再攀高峰的契機。另外《易經·坤卦初六》說「履霜堅冰至。」，《易繫辭下》亦指出「幾者動之微……君子見幾而作，不俟終日」。領導者必須能主動察覺危機的細微隱密，並且立刻採取及時行動。

古籍《大學》中所云：「物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣！」為有效預防危機、處理危機及化解危機，就應先瞭解危機的週期與特性，以利採取適當的決策，從容不迫地將危機化為轉機。一般來說，危機的週期可分為潛伏期、爆發期、延續期、解決期及事後期，並具有階段性、不確定性、複雜性、新聞性、威脅性、時間急迫性及雙面性等七項特性。

人生與事業的旅程就像在籃球場上一樣，永遠只有投籃才能得分，防守再好也不會得勝。人類迎戰危機的不服輸精神正是最光輝的一面。《韋氏大字典》對「危機（Crisis）」的定義也提到：「是一段不穩定時間和不穩定狀況，迫切到要人立即做出決定性的變革。危機是決定性的一刻、關鍵的一刻；是一件事的轉機與惡化的分水嶺，生死存亡的關頭。」危機不必然是負面，只是前途未卜而有相當程度的風險，能夠避免潛在危機的人，就是贏家。

文中也提到國際領導管理學者羅伯特·雷西（Robert D.Ramsey）的「危機管理十戒」，分別是：不要雜亂無章，需凝聚團隊、不要停滯不前，須落實行動、不要逃避現實，須勇於決策、不要忽視問題、不要否認明顯的事實、不要試圖隱瞞、不要責難與抱怨、不要拖延、不要只關注已經照舊做了什麼、以及最後也是最重要的一不要放棄！

第二章 危機鳥瞰：危機突襲如何處理

英國劇作家莎士比亞《羅密歐與茱麗葉》：「世事的起伏本來就如

波浪。人們若能乘著高浪勇往直前，就能功成名就；要是不能把握時機，就會終生一事無成。」

美國南加州大學危機管理中心主任米特羅夫（Iran I. Mitroff）說：「有些危機是無法避免的，無論你有多麼充分與完善的準備」，但是「一旦危機發生時，那些有準備的組織處理妥善的程度，要比沒有準備的好的太多」。面臨危機嚴重的程度和準備的程度成反比，這是危機管理的金科玉律。

此外，米特羅夫和同為美國南加州大學教授的哈靈頓（Katharine Harrington），以及北加州大學的皮爾森（Christine Pearson）在他們合著的《管理企業危機指南（The Essential Guide to Managing Corporate Crisis）》一書中，將危機處理區分成八大程序：（一）預測危機影響（二）管理傳播媒體（三）危機處理組織立即上線（四）第一優先處理受傷人員（五）探究危機真正的類型、種類及產生原因（六）降低損害及復原（七）媒體溝通與政策溝通（八）危機處理結果。

個案啓示部分，首先是祕魯航空 603 號班機的空中浩劫，竟是肇因於靜壓口被一小片膠帶被封住。駕駛及相關人員於起飛前未能逐項檢查飛機狀況、發現異常，以致造成無法挽回的錯誤。而遠通電收 ETC 危機部分，該公司以保障顧客權益、維護民眾利益為重，並提供具體事實與數據向大眾說明，甚至做最壞的打算，不惜歸還 ETC，請政府接手經營。最後終於迫使交通部讓步，遠通得以繼續經營。在這個案例中，遠通電收危機處理團隊對關鍵議題的瞭解分析，以及對行動策略與方案的全盤掌握都是值得我們學習的。

第三章 危機診斷：危機的分析、檢測與預警系統

風險是因為缺乏信息所導致的錯誤及昂貴代價。愈在早期發現風險，處理的難度就愈低，等到事件公開了，隨著處理時間的快慢會增

加它的不確定性。因此，作為一個卓越的領導人必須對於危機及議題的分析、檢測、警示與預防有正確的認識。

國家危機直接威脅國家興亡與人民生存、企業危機直接威脅企業與員工生存、個人危機直接影響家中成員的生計。所以，增強各種危機意識與危機預防十分重要。本章提到可用量化的方式來檢測危機，包含運用危機影響值、危機機率來作綜合評估，落實危機預警，以增強組織對危機的免疫力與應變能力。

第四章 非常情報：扭轉乾坤的CEO決策系統

本章列舉前紐約市長朱利安尼（Rudy Giuliani）針對各種緊急事件的預警作為，以及 2008 年中國大陸對重大雪災的錯誤處置，說明建立組織領導人決策資訊系統的重要。

第五章 風險量化：遠離紅色警戒

本章建議企業必須建立財務預警系統，充分考量財務要素，遠離財務紅色警戒區，以避免財務危機、轉危為安，進而能扭轉乾坤，再創高峰。在個案啓示中，知名健身俱樂部亞力山大就是因為營運模式有問題，太急著衝，卻忘了停下來，導致財務失控，在 2007 年走入歷史，結束 26 年的營業，值得大家引以為戒。

第六章 危機三百六十度：四面八方瞬間交錯攻擊

我們正處在一個高度危險的全球化時代，牽一髮而動全身。Intel 前總裁安德魯·葛洛夫（Andrew Grove）曾說過：「在危機中生存，反而可以避免危機。」不論個人或組織，在進行危機處理時，都必須遵守的作戰綱領與行動守則，分別是 ESOSTT 以及五 M：E（Executive Summary）是執行綱要，S（Situation）是環境與現

狀評估，O（Objective）是總體目標，S（Strategy）是行動策略，T（Target）是目標對象，T（Tactics）是執行方案。五M則是人（Man）、錢（Money）、檢討追蹤（Monitor）、修正（Modify）與時程規劃（Minute）。

第七章 緊急災害危機處理標準作業程序

危機不過夜，一但重大災害發生，危機的領導人必須能夠在事件發生後的黃金八小時內，做出妥善的回應，並以負責任的態度提出相關對策，以安撫大眾驚慌的心理。而這一切，都有賴危機處理標準作業程序的執行。包括危機發生前相關緊急應變計畫的訂定、危機發生時緊急災害危機處理小組的運作、以及危機發生後復原工作的執行等等。

登山最危險的時刻就是攻頂成功後的那一小段時間，當沉浸在喜悅中的時候，樂觀的心態及信心升高，注意力反而減弱，警覺心也降到最低。2001年1月14日的「阿瑪斯號（Amorgos）」貨輪漏油事件發生在農曆春節前夕，各單位正準備休年假，無法即時反應，致使污染範圍持續擴大，喪失處理先機，徒讓單純的污染事件，演變為複雜的政治風暴。中央主管機關環保署在阿瑪斯號事件20天後才成立專案小組，且未公佈相關應變計劃；而行政院則是到了2月7日才開始討論此案。

這個案子顯示出政府危機處理的幾項重大缺失，包括：未能第一時間發現問題的嚴重性與急迫性、未能及時授權與統籌動員、未能及時防治民怨與妥適應對媒體、未能及時控制受害範圍與程度，處理方法有誤，以及未能系統、動態地處理，過程不夠週全等等，導致當時的環保署署長林俊義、副署長李界木雙雙下臺。

本章最後則是談到國家級的安全機制，以及國家危機管理組織的

運作，包括美國國家安全會議、法國國防會議、日本安全保障會議及臺灣國家安全會議。當國家遭逢經濟風暴、政治動亂、外交危機、領土糾紛、主權爭議、軍事衝突等攸關國家體制運作與存亡之變故時，國安體系必須能制定完善的危機決策機制，迅速有效地解決國家面臨的危機，以保護人民生命財產安全，確保國際政治、軍事與經濟上的地位。

第八章 危機溝通與訊息傳播

本章探究的是當危機發生時如何與媒體進行溝通的處置原則，包括：須適當層級出面，避免媒體四處採訪求證、第一時間出面回應，營造和睦的環境及誠懇氣氛、真誠關懷並提供事實，傳達確切的訊息、給予信心、展現實力，並證明已經認清問題並採取適當措施、克服否認及傲慢心態，展現負責任態度。此外，處理緊急危機事件亦須遵守「五心」法則，分別是：關心大眾、真心承諾、用心處理、有決心與信心做好。

第九章 正確發言的過濾器：危機時發言的守則與對策

發言人是危機傳播與溝通的關鍵者，全世界的政府或大型組織都設有這個位置。發言人負責全程與大眾媒體溝通，清楚知道該如何面對媒體、客觀接受媒體之緊急和非善意的批評。發言人說話必須清楚、簡單、容易明白，表達的每一句話都是事實及真實，精確傳達政府或組織的立場及要發表之訊息，回答問題時皆須注意所答問題及其造成之影響與結果。

而危機發言到底要注意哪些原則？誠瑞開發團隊（GBG Partners）整理出一個正確發言的過濾器—「四 R + 四 P 的危機發言考量要素矩陣」：包括對危機回應的適切性（Responsive）、對社

會回應的適責性（Responsible）、對事件結果的影響（Results）、對危機處理的解釋（Reasons）及立場優先（Priority）、考量公眾利益（Public）、精確（Precise）、自身形象（Private）。

個案啓示部份，作者舉嬌生公司泰諾千面人危機為例。1982年9月，嬌生泰諾止痛膠囊遭人惡意摻入氰化物，造成服用者中毒甚至死亡，使嬌生公司面臨生死存亡的考驗。此時，嬌生公司以「保障大眾健康安全與消費者權益第一」為原則，立即回收所有泰諾膠囊、在各大報章刊登全版廣告，通知顧客換取藥片、重新更換包裝，檢查後緊急推出新品，並掌握第一時間，透過媒體向大眾說明案情與緊急處置方案。此外，該公司立即與製藥界及醫療界人士進行大規模溝通，並調查所有廠房是否安全，員工是否涉案。嬌生最後得以順利度過危機，而該公司的危機處理模式，也成為全球廠商的標準作業程序。2005年的毒蠻牛事件與2008年的中國三鹿毒奶粉事件，金車公司就是借用了嬌生公司的泰諾模式，成功度過危機的衝擊。

第十章 突發事件與行為決策

緊急性突發事件就像是美國九一一恐怖攻擊事件、SARS 疫情、臺灣九二一地震與中國四川汶川地震等等，幾乎無法事前預知，而且來得又快又急，造成的意外損失與衝擊又非常的大。領導者必須緊急動員所有可資運用的人力、物力及財力來快速處理，並且在時間壓力大和不確定性極高的情況下，做出關鍵性的決策。除了在第一時間成立危機處理小組、緊急指揮中心及災害救援中心並妥善運用，把握黃金七十二小時進行搶救，以求儘速終止危機、降低災害損失外，亦須透過傳播媒體來重拾大眾信心，並在事後建立危機控管資料庫，以求先期發現危機、避免危機、進一步達到管理危機的目的。

第十一章 政商風險管理

政商關係往往被認為是共謀利益（Conspiracy），雙方為共通的利益秘密進行計畫，進行利益交換。工商界向政界靠攏，全世界皆然，這是資本主義的一項缺失。權力和特權當然是十分迷人的春藥，但畢竟不是可以長期倚賴的基礎。正如英國貴族艾頓（Lord Acton）所說：「權力使人腐化，絕對的權力絕對的腐化」，在現今的民主社會，應全力防堵政治貪瀆與商業詐欺，杜絕貪污與賄賂的惡性循環。

第十二章 危機過後的立即應辦事務

危機過後是復原的開始，應該立即啟動災後復原計畫，審慎評估控管資料、加速復原工作，並從危機事件中吸取經驗，將經驗回饋至危機控管系統，以利危機管理活動的再推動。

此外，日本當代危機管理大師佐佐淳行認為，危機時代領導人應具備四項條件：善用突發事件處理體系及熱線對話機制的能力、勇於走上拳擊場一親自對話與討論、九十度的鞠躬道歉、一分三十秒的決策責任。

第十三章 建立議題與衝突管理機制

錯讀議題往往就是危機的起源，本章提出議題管理程序與重點須分四大階段進行：確認識題優先性，避免缺乏重點；確認識題管理辦法、避免密室決策；確認決策品質，重視決策程序與實質；確實決策過程，善用廣泛諮詢。書中並舉美國政府對「善得胃（Zantac）」藥品的決策過程以及金車公司受到中國三鹿毒奶粉波及的危機處理機制為例，說明議題管理機制的重要性。

參、專書特色

一、運用個案深入解析：

所謂「他山之石，可以攻錯」。在這本書中，除了豐富的危機管理理論外，作者亦列舉古今中外許許多多引人入勝的案例，旁徵博引帶領讀者輕鬆進入危機管理的殿堂。同時也藉由這些案例，引導讀者從多元角度去看待問題，體會卓越的管理智慧並解讀蘊藏的危機密碼，以收「舉一反三、觸類旁通」之效。

二、戰術與戰略兼備：

本書除了危機管理理論的「戰略」外，更列舉許多實務案例的「戰術」，把古今中外危機處理成功及失敗背後不為人知的故事與收穫，整理成為歷經磨練的人生智慧，實務與理論兼具，讓讀者可以「知其然，亦知其所以然」，達到知行合一的效果，是一本政府及公務人員必讀的「教戰手冊」。

三、適時運用圖表：

在本書中，作者會適時的運用圖、表來讓讀者配合閱讀，幫助讀者理解並增加記憶；例如，書中談到「危機處理工作」、「危機階段媒體溝通」、「政策危機動態」時，都配合流程圖及動態圖，讓讀者看了一目瞭然；另外，像是「危機的週期與策略」、「遠通 ETC 關鍵議題分析與行動對策」、「資訊策略系統」、「國家安全決策與幕僚機構」、「善得胃危機處理決策過程」等部份，作者亦利用表格加以整理，讓讀者得以融會貫通。

四、模擬情境實務演練：

在本書的最後，作者模擬了一個工廠粉塵外洩，導致附近居民集結抗議的情況，引導讀者如何進行危機處理，包括擬定危機處理計劃、新聞處理、備妥相關資訊向大眾說明、政策溝通與陳述、與民眾協商並致歉、修正災後復原計畫等一連串處理過程，讓讀者身歷其境，實際體會。

肆、心得見解

危機的本質是風險，風險的極端表現形式便是危機，討論危機問題無法跳脫風險社會日漸形成的大背景。在漫漫的歷史長河中，危機的出現與人類長相伴隨，人類的發展與危機緊密相關。隨著現代化程度的提升，人們享受到繁榮與文明帶來的成果，戰勝危機的能力也顯著增強；但與此同時，⁴人們卻更加強烈甚至前所未有地感受到危機所帶來的衝擊與影響⁴。

二十一世紀最顯著的特徵便是「全球化」(Globalization)時代的來臨。而政府所處理的公共政策課題，也因為受到全球化衝擊的影響，變得更為複雜 (complexity)、交互依賴 (interdependence)，甚至呈現模糊 (fuzzy) 與渾沌 (chaotic) 的情況，造成政府在處理日益紛雜的經濟、金融、政治、文化等相關問題時顯得蹣跚遲鈍與力不從心，同時也讓民眾對政府逐漸失去了信賴，形成「正當性」的危機。

在全球化的衝擊與影響下，政府必須要在組織結構與功能上作出新的改革與調整，包括「政府再造」、「新公共管理」運動等等，甚至要更進一步地配合全球化趨勢的脈動，因勢利導，化危機為轉機，

⁴ 張成福、唐鈞，2009，《政府危機管理能力評估—知識框架與指標體系研究》，中國人民大學出版社。

才能使政府重新獲得民眾與社會的肯定，提升國家競爭力，與世界接軌，有效回應全球化的衝擊與挑戰⁵。其中，強化危機管理能力就是重要的一環。

危機的發生與處理是否得當對國家社會的整體安全、利益及民眾福祉影響甚鉅。近年來，全世界人為災難與公共危機頻繁發生，從印尼海嘯到中國大陸冰雪、暴雨災害，從美國「九一一事件」、紐奧良颶風到中國四川「五一二大地震」，以及臺灣的「九二一大地震」、「八八風災」、國道三號走山事件等等，在在顯示我們正處於一個危機四伏的時代。危機已經成為現今政府及人類社會共同面臨的重大挑戰，如何強化政府危機管理能力，是當前的重點課題之一。至於該如何提升政府危機管理能力，可行的辦法有以下幾點：

一、建構一套危機管理的標準作業程序：

二十世紀揭開了「危機時代」的序幕，隨著資本主義的發展、工業革命的出現、核子武器的研發、生化科技的進步，危機不論在質或量方面都有顯著的增加，例如，核戰可以威脅世界秩序，大量的生產或消費可能造成環境的污染及破壞。生態失衡、能源短缺、糧食不足、全球暖化以及各種突發性的天然災害在在迫使人類生活於恐懼及不安當中。尤其在國際化的影響下，國與國之間接觸日益頻繁，彼此關係愈發錯綜複雜，除了國內原有的危機之外，國際性的危機亦是逐日增加。一般來說，公共危機可以分類成五類，包括：

- (一) 國家安全事件：軍事、外交危機、武裝政變、恐怖攻擊事件。
- (二) 自然災害：洪水、乾旱、地震、颱風、土石流、走山、沙塵暴、暴雨、森林火災等等。

⁵ 吳英明、張其祿，2006，《全球化下的公共管理》，商鼎文化出版社。

- (三) 事故災難：工礦商貿等企業的各類安全事故、交通運輸事故、公共設施與設備事故、環境汙染、生態破壞等等。
- (四) 公共衛生事件：重大傳染病（SARS、新流感、登革熱）、動植物疫情（口蹄疫、禽流感）及集體中毒事件等等。
- (五) 社會安全事件：重大經濟、金融危機、刑事案件、校園霸凌、群眾運動、街頭抗爭、集團詐騙、治安惡化、劫機、海上劫持事件等等。

若空有危機管理的策略，而沒有能力去進行策略執行，那危機永遠無法變成轉機。危機的發生可能來自於自然因素，也有可能是後天環境的觸發。在面對危機時，多半需要政府各部門間的通力配合，甚至藉助國際間或是民間力量的合作，才能有效化解危機。職是之故，政府應該建立起一套危機管理的標準作業程序，能在危機發生的前、中、後時期有效整合國家資源、協調政府機關、結合公私部門、發揮民間活力，建構有效之災害預防、急難救助與治安維護機制，這一切還有賴中央、地方政府以及民間的協調與相互配合⁶。

《尉繚子》有言：「兵有去備徹威而勝者，以其有法故也，有器用之蚤定也，其應敵之周，其總率也極。」危機處理必須有萬全的準備以及一套標準作業程序，讓組織的行動有所依循。不過，就像《孫子兵法》中所講的：「水因地而制流，兵因敵而致勝。故兵無常勢，無恆形。能因敵變化而取勝者，謂之神。」畢竟，一個放諸四海皆準的靜態危機處理模式，是難以應付動態變化的危機的。因此，除了建構一套動態的危機管理標準作業程序之外，還有賴決策者的臨機應變，因事制宜。

⁶ 蔡進忠，2009，〈九二一震災重建過程與成果之評估〉，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。

二、強化危機預警機制：

英國著名危機管理專家麥克·里傑斯特指出：「預防是解決危機的最好方法。」危機預警是危機管理的第一步，也是危機管理最關鍵所在。政府危機預警具有時效性、層級性、立體化及全方位等多項特性，必須透過先進的信息技術和高效率的組織體系，對危機態勢實施監測、評估風險，做出前瞻性分析與判斷，並制定預防性政策。

「能預見危機，才是最高明的應付危機的手段。」危機管理在於捕捉先機，在於防範未然⁷。最成功的危機處理，不是在危機中如何英勇表現，投入多少資源，最後終於在奮戰中解決，而是能掌握先機，做好妥善的防範措施，使危機消失於無形。避危爭機與化危爭機是危機處理的目標，唯有未雨綢繆、料敵機先，先期化解危機，才能使國家長治久安、穩定繁榮，這才是國家之福。政府危機預警對公共危機具有預見、警示、延緩、化解的功能，可以提前反饋、即時佈置、防範風險於未然。而一套完整、有效的公共危機預警系統應該包括以下八項關鍵要素⁸：

- （一）必須透過立法及公共政策等相關途徑建立起危機預警的基本制度，使公共危機預警制度制度化、規範化及法制化。
- （二）進行危機預警的知識管理，收集、整理、分析危機信息並加以統籌，使其轉化為預防危機的行動能力。
- （三）能有效針對各項薄弱環節進行脆弱性分析。
- （四）針對所有潛在的公共危機進行風險評估，做到對危機的及時警報和有效預防。
- （五）運用多種科學手段及方法對各種潛在危機進行動態監測。

⁷ MBA 核心課程編譯組，2005，《危機管理》，讀品文化事業有限公司。

⁸ 同註 4。

(六) 預警訊息能有效地進行傳播與反饋。

(七) 能訓練並增強公眾對危機預警的反應能力。

(八) 透過危機預警的教育、培訓、演練等途徑來增強公眾的憂患意識。

三、建立專家諮詢制度：

政府需建立一套專家的甄選制度，根據預警工作的實際需要徵選專家，成立專家諮詢委員會，並保證其權威性、有效性。該委員會的規格、編制以及成員的工作權利（危機預警方面的建議權、質疑權、考察研究權等）與義務（建議、諮詢、評估）須以法律明定，並設立常設的辦公機構與人員，負責聯絡專家、協調、開會及文件處理等工作。

四、建構危機預警的社會參與體系：

公共危機的預警不僅僅是政府單位的職責，爲了提高公共危機管理績效、發揮公眾與社會組織在危機處理中的「減壓閥」作用，政府必須與社會大眾、民間企業、非政府組織等建立密切聯繫，共同防範危機，並透過危機預警知識的宣導、教育、社會化及培訓制度，培養民眾參與危機預警的意識與基本技能，以及相互信任、相互合作的精神，增強社會認同感，提高參與效能，從而最大限度地突發公共危機來臨時減少損失。

對一個國家而言，理性的國民危機意識是一種寶貴的精神財富，也是整個社會危機管理的基礎，許多國家甚至不惜花費鉅資對國民進行經常性的危機意識教育與培養，例如日本的政府出版品以及防災教育與後勤準備、澳洲的全國災害管理學院、德國的危機預防訊息系統

(DENIS) 以及南韓的全國性綜合防災訓練等等⁹。

五、危機管理人員的國際交流：

在「全球化」的影響下，許多危機都是國際化、區域化的，爲了使相關人員具備全球意識及廣闊視野，提升我國危機管理的水平，須落實以下幾項具體政策，以實現資源共享，促進國際合作：

- (一) 制定相關國際合作計劃。
- (二) 選送高階危機管理人員至國外考察，學習先進技術與經驗。
- (三) 與外國政府或是相關政策諮詢機構建立合作體系。
- (四) 派遣優秀人員至國外進行培訓。
- (五) 聘請外國專家至我國教授課程或演講。
- (六) 積極參加與危機管理相關的國際性活動。

另外，像是美國紐約的「疾病跟蹤警報系統」、英國倫敦的「緊急規劃長官」制度、日本的防災通訊網絡等，都值得我國效法與學習。

六、建立完善的危機訊息資料庫：

「克服危機的鑰匙，存在於歷史之中。」前車之鑑，可以爲師；他山之石，可以攻錯。危機訊息資料庫是危機管理工作中重要的輔助工具，包含相關危機訊息、知識、數據、歷史案例及資料，從成功和失敗的歷史中學習、擷取前人的智慧結晶，鑑古知今、不斷修正，如此才能預期下一個危機，避免下一個危機，進而管理下一個危機。

⁹ 同註4。

七、建立危機發言人制度：

發言人是危機傳播與溝通的關鍵者，必須經過嚴格、慎重的挑選與培訓。一個優秀的發言人應該具備的知識、技能與任務如下：

- (一) 具有專家權威，有足夠知識技術與背景。
- (二) 具有優秀的表達溝通能力。
- (三) 應有明確的權利，以保證其發言具有權威性。
- (四) 敏捷迅速縝密的思維能力。
- (五) 清楚知道如何應對媒體，在鏡頭前表現自然，能有效回答問題。
- (六) 能理解複雜問題的特性並加以解決。
- (七) 精確傳達政府的立場以及要發表的訊息。
- (八) 以誠實態度提供正確訊息，並駁斥不實謠言。

八、須建構24小時的危機處理體系：

良好的工作團隊是化解危機的基石、靈魂關鍵。政府須建構層級分明、職責清楚、通訊靈活、功能統合的管理體系，將各項設施、裝備、人員、物資、程序與通信有效整合起來，以有效處理危機，保護群眾生命和財產安全、控制並降低危機所造成的破壞。1962年10月，美國總統甘迺迪為處理古巴飛彈危機，成立一個由外交、軍事、情報部門等專家組成的權責單位，被認為是危機處理工作團隊的濫觴。之後美國政府一直將危機管理視為國之大政，卡特總統更於1979年將行政部門中十多個危機管理相關單位合併為「美國聯邦緊急事故處理總署」(Federal Emergency Management Agency, FEMA)，使危機處理工作邁入一元化目標導向的新紀元¹⁰。另外像是

¹⁰ 陳東陽，2005，《組織病態與危機管理》，秀威資訊科技股份有限公司。

英國的「戰時內閣」、日本的「安全保障會議」以及德國的「危機處理幕僚群」等，均是針對危機處理而成立的組織機構。而我國行政院於 1993 年成立的「SARS 防治及紓困委員會」、八掌溪事件後成立的「國家搜救指揮中心」，以及各級單位的勤務指揮中心、緊急事件處理中心等，都是重要的危機管理體系。

九、落實媒體公關工作：

媒體猶如「水」，公關與危機處理都少不了它，但「水可載舟、亦可覆舟」。媒體向來有「第四權」之稱，對政府的施政作為扮演著強力批判的角色。但在今日功利盛行的社會，部分媒體似乎難以取信於大眾，原因在於部分從業人員缺乏專業、對於訊息來源未充分查證，甚至故意渲染或杜撰。像是民國 91 年爆發的「涂醒哲舔耳案」，就是一樁重大的新聞烏龍案，不僅臺灣媒體公信力遭受空前的打擊，媒體「守門人」的功能也喪失殆盡。因此，如果媒體公關處理不當，危機反而會如滾雪球般愈加嚴重¹¹。職是之故，政府必須落實媒體公關工作，與渠等保持良好關係，以期媒體能公允報導，甚至以之為政策行銷的工具。

以其他國家的例子來看，英國要求有關機關把配合媒體作為緊急應變計劃的一部分進行討論與演練、德國政府重視在公共危機中與媒體的互動、日本將媒體視為「政府應對危機的最好朋友」，立法確立公共電視臺（NHK）在國家防災體制中的地位、韓國立法將公共電視臺（KBS）列為通報災難的指定臺、法國則是有一套健全的新聞發佈制度。各國政府正努力構建危機管理者與媒體兩者之間的良性互動關係，使媒體成為傳播政府決策的途徑、民眾獲取正確訊息的管道和

¹¹ 同註 10。

官民共同解決危機的橋樑¹²。

十、培育優秀的危機處理領導人：

面對二十一世紀，危機已經成為高速變動中的常態，因此處理危機及管理議題是當今政府及相關組織高階領導人必備的技能。《道德經》有云：「心善淵、事善能、言善信、動善時」、「侯王若能守，萬物將自賓。」「聖人無常心，以百姓心為心」高階領導人是危機管理的核心，必須具有邏輯思考分析能力、專業素養、統合技巧及交際能力，能掌握變動的趨勢、瞻望未來，能在第一時間反應，並以公益為念，審慎妥處。因此，培育優秀的危機處理領導人，對政府危機管理至關重要。

十一、建立跨部會合作機制：

由於我國長期以來，沒有事權統一的國家緊急事務管理機構，且未能將危機預警機制，納入政府長期的策略目標，並制定危機管理與危機處理相關策略，導致政府很難在危機發生前，發現特定潛伏期之種種表徵。因而目前被動式、相互獨立、各自為政的危機處理模式，在複合型危機事件處理上，儼然已成為政府各級機關潛藏之危機隱憂¹³。因此，建立跨部會的合作機制，實屬刻不容緩。像是 98 年 4 月 17 日發生的蘇澳籍「新同泉 86 號」遭巴拿馬籍「TOSA」貨輪撞沉案，海巡署就曾邀集法務部、外交部、交通部、國防部、國家搜救指揮中心、漁業署、警政署等單位召開跨部會應變會議，共同處理該案。

¹² 同註 4。

¹³ 李湧清、黃啟賓，2008，《生活與危機管理》，一品出版社。

十二、加強危機狀況演練

孫子兵法云：「兵貴勝，不貴久，久則鈍兵挫銳……雖有智者不能善其後。」危機管理首重時效，爲了提升組織的危機處理及反應能力，政府應定期與不定期演練危機應變計畫，並進行跨部會聯合演練或是以納入民間團體的方式執行，確實提醒並強化機關單位及社會大眾的危機意識，從中培養處變不驚的應變能力，更可以腦力激盪出不同的應變方案，以彌補危機處理應注意而未注意的環節¹⁴。而演練必須在模擬危機狀況下進行，以體現實戰性，期望通過演練，來監測、評估危機預警準備和計畫的有效性與可行性，進而改革方案以符合現實需要。

十三、培育危機管理專業人才

今（99）年1月23日，「全國人才培育會議」在國家圖書館登場，副總統蕭萬長先生應邀出席致詞，其表示，國家競爭力取決於人才的好壞，而人才的好壞就取決於國家是否有完整的人才培育政策；人才是國力的根本，人才的養成必須仰賴優質的教育與訓練。因此，爲了在知識經濟時代中保持競爭優勢，政府必須提供一個更優質的人才培育及學習環境，並落實人才培育政策的規劃、執行與管考制度，透過法律課程、定期訓練、經驗分享等方式，著手培育危機管理的專業人才。

伍、結語

綜上論述，我們瞭解危機突發、難以捉摸、控制及反應時間緊迫

¹⁴ 朱延智，2000，《危機處理的理論與實務》，幼獅文化事業股份有限公司。

的特性。隨著資訊及通訊科技的日新月異，全世界進入無疆界的地球村時代，政府面臨的是危機四伏的瞬變環境，如果沒有為危機預作準備，再大的成功都可能在瞬間歸零，因此政府必須隨時提高警覺，省思危機應變對策，也唯有透過危機管理，對危機挑戰作到「毋恃敵之不來，恃吾有以待之」，才能在險象環生的環境中勝出。

98 年的八八風災，馬政府的危機處理能力讓民眾大失所望，馬總統的支持度大為下滑，政府也面臨統治正當性的危機。不過在隔（99）年 3 月 4 日「甲仙地震」事件中，政府危機處理的相關作為，包括官方收回話語權、國軍 17 分鐘抵達現場、主動救援，以及主動發簡訊、網路發佈救援進度與電視新聞連線向民眾報告勤務狀況等，終於讓大眾重拾信心、亡羊補牢。

依據瑞士洛桑國際管理學院 (IMD) 的定義，國家競爭力是「一個國家創造並維持國家的大環境，以加速企業創造附加價值，並增進人民繁榮的能力」^[4]。面對全球化、民主化和資訊化時代的來臨，政府必須不斷進行改革創新，才能提升國家競爭力，取得發展優勢。我國政府將在 2012 年，以政府再造之姿，引領國家進入更具前瞻與效率的未來。而強化危機管理能力正是提昇國家競爭力的良方、人才培育更是國家競爭力的基石。期望政府能建構以人為本的戰略思考，並開放多元思考帶來創新思維，為國家、為人民帶來幸福，創造國民最大的福祉。

成功背後都有不為人知的故事，失敗背後也都有不為人知的收穫。人生是一個探險的旅程，在這個旅程中，每每出現起伏與危機，是要有才識、有膽識，也要有所取捨與不凡的修為，才能活出人生的智慧。凡事事在人為，如果沒有經過挫折的磨鍊，又如何換來成功的代價？相信自己、肯定自己、鼓勵自己，不退縮、不畏懼，一步一步往前衝，相信任何困難都不足為懼。心中充滿希望，並能持續為生活

而努力的人，才能享有新生命。

「身在公門好修行」，最後以幾句古今中外危機管理的名言錦句，與大家共勉：

- (一)《孫子兵法》：「毋恃敵之不來，恃吾有所不可攻；毋恃敵之不來，恃吾有以待之。」
- (二)《左傳》：「書曰：居安思危，思則有備，有備無患。」
- (三)孔子：「言前定，則不跲；事前定，則不困；行前定，則不疚；道前定，則不窮。」
- (四)《詩經》：「迨天之未陰雨，徹比桑土，綢繆牖戶，今女下民，或敢侮予！」
- (五)孟子：「入則無法家拂士，出則無敵國外患者，國恆亡。然後知生於憂患，而死於安樂也。」
- (六)《唐太宗李衛公問對》：「譬如奕棋，兩敵均焉，一著或失，竟莫能救。是古今勝敗，率由一誤而已，況多失著乎？」
- (七)明朝思想家揭暄子《兵經百篇·機篇》：「勢之維繫處為機，事之轉變處為機，物之緊切處為機，時之湊合處為機。有目前即是機，轉瞬即非機者；有乘之即為機，失之即無機者。謀之宜深，藏之宜密，定於識，利於決。」
- (八)高攀龍：「人生處順境，好過，卻險；人生處逆境，不好過，卻穩。」
- (九)曾國藩：「吾生平長進，全在受挫受辱之時！」
- (十)故總統蔣經國：「我們今天就是不僅不要錯過這個機會，不要失掉這個機會，而且要把握這個機會、運用這個機會。」
- (十一)英國前首相邱吉爾：「樂觀的人，在每個危機裡看到了機會；悲觀的人，在每個機會裡看到了危機。」
- (十二)美國最偉大的發明家愛迪生：「成功是需要付出百分之九十九

的汗水。即使是握有金鑰匙的手，也不會平白無故得到上帝的垂愛。」

陸、參考書目

1. 鍾茂基，2010，《老子的智慧：道德經解析》，國立臺東生活美學館。
2. 仲崇親，2006，〈全球化－未來的國家和社會〉，《全球化與政治治理國際學術研討會論文集》。
3. 吳英明、張其祿，2006，《全球化下的公共管理》，商鼎文化出版社。
4. 王鼎，2007，《危機就是轉機》，出色文化。
5. 陸炳文，1998，《如意雙手－公關與危機處理七講》，黎明文化事業股份有限公司。
6. 朱延智，2000，《危機處理的理論與實務》，幼獅文化事業股份有限公司。
7. 陳東陽，2005，《組織病態與危機管理》，秀威資訊科技股份有限公司。
8. 歐陽風，2006，《說故事的行銷力量》，創見文化。
9. 嚴長壽，1997，《總裁獅子心》，平安文化。
10. 張成福、唐鈞，2009，《政府危機管理能力評估－知識框架與指標體系研究》，中國人民大學出版社。
11. 王寶玲等，2005，《紫牛學危機處理》，創見文化。
12. 李湧清、黃啓賓，2008，《生活與危機管理》，一品出版社。
13. 張潤書，2006，《行政學》（修訂三版），三民書局。
14. 孫本初，2001，《公共管理》，智勝文化。
15. MBA 核心課程編譯組，2005，《危機管理》，讀品文化事業有

限公司。

16. 張臺麟等，1993，《各國危機管理組織及其運作》，行政院研究發展考核委員會。
17. 林克昌，2004，《行政專題論述》，秀威資訊科技股份有限公司。
18. Otto Lerbinger 著，于鳳娟譯，2001，《危機管理》，五南圖書出版股份有限公司。
19. 王志豪，2009，〈政府部門必讀的行銷學〉，「科特勒談政府如何做行銷」專書心得報告。
20. 朱景鵬，2009，〈從國際競爭力評比析論政府效能提升之道〉，研考雙月刊第 33 卷第 2 期。
21. 柯中甯，2008，〈政府危機管理模式之研究：以 92 年臺北市政府因應 SARS 危機為例〉，國立政治大學公共行政學系碩士論文。*NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE*
22. 趙君平，2009，〈重大公共事件政府危機溝通策略之研究－以中國大陸毒奶粉事件為例〉，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。
23. 郭憲武，2009，〈危機處理策略之研究－以海巡署 0304 專案為例〉，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。
24. 彭華泰，2003，〈組織因應危機之策略探討〉，國立東華大學企業管理學系碩士論文。
25. 蔡進忠，2009，〈九二一震災重建過程與成果之評估〉，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。
26. 國家文官培訓所網站，<http://www.ncsi.gov.tw>。