動態危機管理
我與「危機共舞」的心得

【佳作．朱家興】

壹、前言

民國 98 年 8 月 8 日「莫拉克颱風」的水災重創南臺灣，造成極大的生命與財產損失，遭國人指責救災過於緩慢的行政院成為眾矢之的，迫使行政院前劉兆玄院長引咎下臺，應驗了「天有不測風雲，人有旦夕禍福」的箴言。然「為何悲劇總是一再發生？為什麼大家總是忽視在身邊的數據？」[1]，是否欠缺「見微知著」的警覺，因此當災難發生在「世界是平的」的各個角落時，應否深思如何「建構一個具有反應力、彈性應變能力的系統」[2]，毋庸置疑的成為火熱的議題。

危機管理乃當前政府所必須面對並從事的常態管理，也就是說「與日常的管理是同時發生的，一個良好的處理方式，是知道誰作什麼（Who does what ？）」。故「政府的各項危機管理都是可以預防的。因此，在危機的處理上要掌握重點，注意速度。亦即當危機發生時，應立即判斷可能產生之衝擊，並視其影響程度，決定優先處理順序。同時，必須爭取時效，當機立斷，避免危機擴大導致失控。」[3]簡言之，即在預防及遏止發生，若一旦發生，則立即啟動處理機制，控制危機情

---

1 動態危機管理（2010），黃石城 - 危機 / 轉機：面對 21 世紀全球的新危機時代，p8。

2 動態危機管理（2010），郭瑞祥：災難與意外都需要從系統解決下手 - 從危機中勝出，p8。

3 邱 強（2002），危機處理聖經，p38。

勢，發揮應有的功能，以降低危機所造成的損害，並迅速復原重建。

不過，就公務場域而言，最大的挑戰「乃是面對不確定性的危機，並進行回應與管控。」[4]因此，如何建構完善的管理機制，防範或抑制危機事件的發生，確保相互依存的生命共同體之安全，以期「化危機爲轉機」，實爲我公務人員「當爲」與「應爲」之責，更是政府施政之重要任務與目標。

貳、重點歸納

本書作者黃丙喜博士等三人從動態與立體的觀點，開宗明義的點出：企業議題、風險及危機的產生，具有「感染期、潛伏期、徵兆期到發病期」隨時間演進的共同特點。故萃取相關案例的精華，透過系統性的分析及觀察，提供具體可行的處理程序、方案，及危機過後的應辦對策機制。本書計有四大篇次、各章之重點摘整如下：

「危機開講：危機或轉機？關鍵在於行動與領導」爲第 1 章，點出領導者應「正確掌握目標、設定方向、激勵團隊、迅速行動與保持堅定」展現其「真正顏色（true colors）」的領導能力。同時，表示不能只靠感覺或直覺，須依合乎科學的方法及印證過的實務工具，才是管理議題與處理危機的正確之道。進而，強調尊重人的自由平等的價值、生命的尊嚴與財產的安全，是危機處理的第一要項，更是普世價值，以及「誠實」是危機發言的第一準則外，應「依據事實（Stay With The Facts）」與「全面並且盡快告知（Tell All and Tell It Fast）」的通則行之。

第 2 章以「危機鳥瞰：危機突襲如何處置」俯視危機的全貌。認爲危機，是組織在作爲營運的主體上已經存在著問題。可分爲「不能

[4] 詹中原、朱愛群、李宗勳（2006），政府危機管理，p2 ～ 3。

國家文官學院 NACS

全部控制－如自然災害」與「可以主導－如信譽（Reputational）」的兩大部分。並說：有些危機是無法避免的。因此，事前準備對處理危機而言，再重要不過。又表示風險管理不佳的結果，就是直接導致企業或組織的危機（Crisis）的主因。遂引用「管理企業危機指南」中的八大程序作爲核心論點；而危機處理的結果，不是加法 1 ＋ 1 ＝ 2，而是乘法 1x?　的倍數正向效果；一旦處理得不好，則是 1x0 的極差負面效果，且不會因爲某一項處理的好就可以取代處理得不好部分。

「危機診斷：危機的分析、檢測與預警系統」列爲第 3 章，將危機預防，應從危機檢測和危機預防兩個步驟入手。本章的兩大主題：一、是危機掃描－危機分析檢測與衡量；二、是危機診斷－危機的警示與預防。故認爲，可以從危機假想及危機因子的界定兩方面著手。亦言之，危機意識，是危機偵測的第一步，而其前提在於勇氣與誠實，且須以最充分的想像力，將最害怕的事情，轉化爲實際發生的危機狀況。而危機因子，是指會造成危機的因素，並藉此觀察危機影響值（crisis impact value）。而評估危機機率，可從有無先例及危機主體所處的環境爲何兩方面來進行，並根據外部環境與內部條件的變化，建立危機預警的機制。

「非常情報：扭轉乾坤的 CEO 決策系統」乃是第 4 章。強調建立相應的預警系統，並主張「管理策略風險的兩項要務，就是迴避不必要的打擊以及減輕無法避免的打擊」，故須賴完善的資訊決策系統爲作爲前提。

第 5 章以「風險量化：遠離紅色警戒」建構對「財務風險」的認識，且嚴肅的告知，危機處理所面臨的最大壓力來自時間，然不論處理時間的長短，都要以財務的支援爲動力，且強調財務的數據，是最有利的說服工具。

「危機 360 度：四面八方瞬間交錯攻擊」冠爲第 6 章。此章突

NACS 國家文官學院

顯出危機管理是「企業主與高階主管責無旁貸的責任」，並以 24 小時團隊應戰的概念，認為：第一、要備妥危機處理計畫，第二是要有「5M」—「人（Man）、錢（Money）、檢討追蹤（Monitor）、修正（Modify）、及時程規劃（Minute）」；第三，要演習練兵、時時教育、提醒修定；第四、要全員同時進入戰鬥位置和熟悉戰況與後續重點行動對策；第五是，「泛公關部門」與「泛業務部門」的相繼投入；最後是，「公關部門」要能參加營運決策會議及危機處理部門主管要由「專職專人」負責。並說危機溝通時，對所有目前或預估成果的解釋，必須轉為數字，善用簡單的圖表、淺鮮的文字，及先講結果、再敘過程的「相對比較」方式，是贏得社會各界信任的最佳語言及工具。

「緊急災害危機處理標準作業程序」位居第 7 章。強調領導人必須在發生的黃金八小時之內，妥善的回應相關受害者，因而當危機警報響起時，「4W1H」—「是什麼樣的災難（Know What）」；「何時發生（Know When）」；「何地發生（Know Where）」；「為何發生（Know Why）」及「如何確保此一災害不再發生（Know How）」，成為各方關注的焦點。此時，對內須要立即取得危機處理小組與執行長的行動共識；對外，要能及時取得受害者及社區民眾等利害關係人的諒解。

「危機溝通與訊息傳播」列為第 8 章。特指如何與媒體溝通。也就是一旦危機發生，趕快想辦法做好溝通，尤當身處危機處理時，以「安定人心」為前提之下，要強烈與堅定的表現「五心」—「關心大眾；真心承諾；用心處理及有決心和信心」之積極作為。

「正確發言的過濾器：危機時發言的守則與對策」是第 9 章，聚焦於危機發言與溝通。由於危機發生時，社會各界的第一個期待是，能夠當機立斷，勇於任事地去面對，且立刻拿出符合專業標準的行動，而第一大忌是「拖」。第二是，拿出的行動與其立意，能夠切實符合普世主流的價值、社會公眾的期待或企業及職業倫理。因此，發

NACS 國家文官學院

言，要以結果爲導向。因爲它的結果有兩個要項，首先是，他到底致使危機機構拿出什麼具體的、負責任的，符合專業技術及職業倫理的行動；其次是，他到底產生什麼重大的影響？與今後怎麼不讓此一災害再次發生。值得注意的是，切忌不可拖泥帶水，必須命中切題，且多使用大眾語言。並再次強調拿出數據與事實，更是贏回人心與信任的重要關鍵。

「突發事件與行爲決策」爲第 10 章，強調突發性危機處理最根本的兩個要務是：一、儘速終止危機，以降低災害損失；二、影響傳播－是客觀、理性與及時告知民眾有關危機的來源、發生與演化，及所採取的行動對策，以免引起大眾不斷的猜測和恐慌。因爲：「最能說服別人的媒介，第一、是事實，第二、是情感，第三、是個人經驗，第四、是取悅於他的方式陳述」，並認爲訊息傳遞，是涉及個體和政府、媒體、社會機構等的互動過程，因此「災情資訊」，是決定救援成效的關鍵因素。而反應的重要步驟，計有：「承擔責任、溝通、表示同情、執行長發牌以及考量法律。」所以應妥善運用危機管理小組及建立危機控管資料庫，是建構危機管理應有的認知。

第 11 章的「政商風險管理」，主要論述企業者與政府部門之間交易的風險，也就是貪腐與賄賂及對價關係的利益交換。

第 12 章「危機過後的立即應辦事項」，就是要啓動災後復原計畫，首先，進審慎評估；接著是，加速復原；以及吸取經驗。綜言之，也就是要運用 PDZA 循環概念－計畫（Plan）；執行（Do）；檢查（Check）及反應（Act）—將經驗回饋置危機控管系統，以利危機管理活動的再推動。

第 13 章「建立議題與衝突管理機制是」本書的結尾。作者針對議題管理的定義，引用知名公共關係專家契斯（Chase）所說：「形象及聲譽管理」，並告示：議題最簡易的辨識是「大眾的注意力」，因爲

一旦錯讀議題，就是危機的起源。[5]

參、專書評價

從前述之中，筆者窺悟「時機的不定」乃「危機」的殺手，因此重視及培養與「危機共舞」的管理能力，已成爲現代組織及個人之競爭與生存的新指標。職是之故，如何「知」危、「識」危，進而「避」危、「解」危甚或「用」危，也就是要「洞危機先」方能成爲扭轉乾坤的贏家。以下分別就心得與評價，提出個人的意見。

一、心得短述：個人就認爲作者在論述中，藉「多元議題」、「案例聚焦」深入淺出的勾點出下列可供省思和檢核的新思維。經綜整如下：

（一）**危機計畫應具體可行。**「有些危機是無法避免的，無論您有多充分與完善的準備」，但是「一旦危機發生時，那些有準備的企業或組織處理妥善的程度，要比沒有準備的好得多」。因此「事先準備，對處理危機而言再重要不過」。

（二）**應變能量可即時到位。**木桶定律（The Law of Barrel）告示：處理危機的第一時間，最重要的決策及行動小組能夠立即成立，且整個組織能夠緊急動員，馬上行事。

（三）**危機傳播須公開準確。**「誠實」是危機發言的第一準則外，應依「依據事實（Stay With The Facts）」與「全面並且盡快告知（Tell All and Tell It Fast）」的通則行之。

（四）**情報蒐用應多元靈通。**危機預防主要應從危機檢測和危機預防的兩個步驟及從危機假想及危機因子界定的兩方面著手。易

[5] 各篇章之詳細內容，請參閱本書。

國家文官學院

言之，危機假想，是危機意識的具體成形，是危機偵測的第一步，故須賴多元靈敏通暢的情報機能。

（五）**危機溝通要將心比心**。身處危機處理時，以「安定人心」爲前提之下，要強烈與堅定的表現「五心」之積極作爲。且在第一時間要有當層級，以和睦的環境及誠懇氣氛，展現真誠關懷來回應外，並要提供、傳達確切的事實證明。更重要的，要展現對尊重人的自由平等的價值、生命的尊嚴與財產安全的誠意，因爲這是危機處理的第一步。

（六）**危機領導是成功關鍵**。「卓越的領導，是決定一個事件到底是危機或轉機的關鍵」，因此「正確掌握目標、設定方向、激勵團隊、迅速行動與保持堅定」是判斷領導者，展現「真正顏色（ture colors）」的領導能力。

（七）**資源籌儲賴財務力援**。不論危機處理時間的長短，都要在財務的支援下，調節與平衡供需。

（八）**復原重生後記取教訓**。「危機過後是復原的開始，災後還有許多工作等待你的回應」且「克服危機的鑰匙存在於歷史之中」。

二、評價淺見：筆者閱讀之後，尚覺仍有不足之處，接下將「自不量力」的提列五點不成熟之觀察：

（一）**偏私略公 案例失衡**。綜觀全書之中，作者所提供之案例，大半均是企業個案，實無法讓讀者有「深入其境」之感。此與作者們均具有處理「公部門」危機事件之經驗而言，却無法將該「情境」讓讀者能感同身受，就「危機知識」外顯傳承的角度而言，殊爲可惜。

（二）**入門引述 啟承稍紊**。本書第 1、2 章，作者將「危機領導」、「危機定義」、「危機傳播」、「議題管理」、「危機處理」及「風險

NACS NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE 國家文官學院

管理」等諸多概念一併呈現。實言之，若讀者無「危機管理」知能之涉獵經驗，恐有「霧裡看花」之迷亂。

（三）**立論良善 定位不明**。由於作者自述企圖「捨棄冗長議論，以直述實用方法」，作爲引領閱讀的門徑，實謂「立論良善」。然一旦「議論」的定位不明時，其迴響或許就僅能滿足「小眾」，如第 5 章有關「遠離紅色警戒—財務」的內容，對可能無機會觸及「財務風險管理」的「大眾」而言，可能有「些許遺憾」。

（四）**部分論題 未見精述**。「高度危險的全球化資本主義時代」的論題，作者可能企圖昭告所有讀者，應以「世界是平的」視野，加以重視。然令人不解的是，其未加以更細膩地解析。簡言之，就是論題之下的「世界公民」與「升斗小民」之間的關聯性，未能強力的貫串。

（五）**應辦事務 未見指引**。第 12 章的標題，作者將其定爲「應辦事項」，筆者以爲將是最「精華」的章節。然可能是個人「資質不足」故不見該寶。換言之，「明碁」案例，若將其編列於第 7 章「緊急災害危機處理標準作業程序」內，順勢發展何者是「應爲」與「當爲」，或許就有「相得益彰」之效果。

肆、心得感想

面對「與以往不同的是，危機管理的難度提高了！」[6] 且「世界是平的」本世紀。如何以「三效」—「效能、效率及效果」來管理危機，筆者接下將「野人獻曝」以曾參與處理「各種不同危機」[7] 之綜

---

[6] 李郁怡（2006）。

[7] 筆者未轉任公務員前，曾於大學校院接任軍訓室主管，職掌「校園安全」之相關職務多年，曾處理學生自殺－跳樓、自焚、自縊；重大車禍死亡及 1999 年 921 地震、20003 年 SARS、2006 年恆春大地震等等危機事件。

NACS 國家文官學院

合體認就教分享。

一、危機領導 關鍵決策

詹中原（2004）表示：危機向來是論斷領導者功過的指標。[8] 申言之，主管的重要職責之一，就是得多思考各種難以想像的危機，以便未雨綢繆。[9]

由於危機領導（crisis Leadership），是「領導人在危機狀態下的領導活動。」，[10] 且「高階主管對危機管理重要性的認知與是否大力支持，對於危機管理是否能在組織中生根發芽是相當重要」。[11] 也就是「最高層的責任」。[12] 因此，領導者若漠不關心，其結果是「組織要經過一次很大的危機，才能讓高階主管體會到危機管理的重要性」。[13] 由此可證，領導者建構決策能力的重要性。

危機決策，「是一種非程序化決策，需要在短時間內，迅速對形勢做出正確與準確的決策，而能否做出正確快速有效的危機決策，是衡量領導決策能力強弱的重要標準。」[14] 所以「要制定危機決策，是領導者最痛苦的時刻」。[15] 其因乃是：「不論一位領導者如何周密計畫、預測危機並妥善因應，危機還是可能會發生」。[16] 更何況「都沒有現

NACS 國家文官學院

---

8 詹中原（2004），危機 36 矩陣是管理策略分析，p436。

9 詹中原、朱愛群、李宗勳（2006），政府危機管理，p125。

10 朱立言 辛傳梅（2005）。論危機領導。學術研究（中國大陸），9，p81~86。http://www.cnki.net。

11 同註 8。

12 中島 茂原著；廖曾閔譯（1995），企業危機管理的 21 重點，p76。

13 詹中原（2004），危機管理－理論架構，p145。

14 王婷（2005）。論危機決策中領導的心理素質及其優化。遼寧工程技術大學學報（社會科學版），7（1），7-9。

15 佐佐淳行（1994），危機管理寶典，褚先忠譯，p76。

16 羅玉蓓譯（1999），PERRY M.SMITH 著，領導的 24 堂必修課，pp178~181。

成的方法可循。」[17] 申言之，任何一次危機處置的歷程，對領導者皆是危機決策的一次挑戰。是故，筆者就多年的危機管理「實務經驗」，有如下之體認：

首先是「作對決策」。由於領導者於危機情境的當下，必須在「時間—速度」的壓力下，保持冷靜、果斷，並正確的運用智慧、經驗及相關資訊，即時下達決策指導。所以，決策是「作對的事情—方向」，而處置是「把是事情作對—速度」。也可以說，決策方向一旦正確，處置速度便可控制，反之，則必然全盤錯亂。

其次，就是應嚴肅看待「不確定性」。因為「發生時間、地點、強度、破壞力等均無法確知。」[18] 故「是危機與轉機的轉捩點」，[19]。而領導者應如何辨識「不確定性」？並藉其經驗與專業知識，立即指導因應，應是無法迴避的壓力與挑戰。因此 Millken（1987）依領導者察覺的不同，將危機的不確定性分為三類：1. 狀態的不確定：指領導者對危機的真實狀態並不瞭解，因而無法預測危機可能的變化；2. 影響的不確定：指領導者對於危機的產生將會對組織造成何種影響，無法明確的預判；3. 反應的不確定：指領導者雖要對外在環境的變遷或具威脅性的事件採取回應卻不知要採取哪種被選方案或對方案可能造成的結果無法預判。[20]

就此，筆者認為「不確定性」對領導者的影響如下：1. 不知組織內、外部危機的問題在哪裡。2. 不知危機會於何時？何地？因何人？為何事？及以如何的方式發生？及發生後的發展結果會是如何。3. 一

---

[17] 徐銅柱（2004）。危機處理能力－行政領導公共治理能力的重要尺度。溫州職業技術學院學報，4，4。P4~6，21。資料來源：http://www.cnki.net。

[18] 朱愛群（2002），危機管理－解讀災難迷咒，p98。

[19] 同註 13，p45。

[20] 黃新福（1999），危機管理之研究，國立政治大學公共行政研究所碩士論文，p95。

旦發生危機時，不知如何決定處理的緩急與組織與個人之間的目標衝突之前後優先順序。4. 由於平日並未關注危機之預防工作之整備，因此危機發生時的受時間之緊迫、資源之不足、訓練之不實及無預算之支應等等問題，使得危機的狀況更加失序。5. 由於危機管理組織於常態時期，並未落實模擬演練之訓練歷程，因此，垂直指揮體系混亂；水平協調體系矛盾，導致分工不明、權責不清。6. 由於缺乏對危機意識的威脅認知及因應知能的建構，甚或先已陷入「主觀與局部化」之陷阱，導致未建立危機管理機制的相關系統。因此，危機一旦爆發，領導者與所有組織的成員，均成為共受風險的受害者。7. 雖有上述的先天不良，但僥倖度過危機之後，卻仍未「痛定思痛」，乘勢建立危機管理的「組織記憶」，導致肇發的潛伏因子，流竄於組織之間。

綜而言之，如果領導者漠視危機決策前之「不確定性」的威脅，「墨菲定律」的無情考驗，將是無法躲避的夢魘。因此，領導者最重要的責任就是要能掌握危機的不確定性，從而辨識危機及預期危機，並適時下達決策，以發揮其危機領導的能力。

NACS 國家文官學院

二、計畫作為 具體可行

「危機」，若從公共政策的角度而言「係政府機關或社會再無預警的狀況之下，突然爆發某種情況或事件，它可能威脅到國家的生存發展或帶給人民生命財產的嚴重損失或其他不良後果，迫使決策者必須在極短時間內作出決策，並且採取行動以使災害或損失降至最低。」[21]，因此可區分為：內在（internal）—指由組織內部所引發的危機；外在（external）—由組織外的個人或團體所致；蓄意（intentional）—行為者計畫性的作為；與非蓄意（un intentional）—乃

[21] 吳定（2003），政策管理，p282。

行爲者非計畫性之作爲等四大類。[22] 可見危機的態樣，具有動態性、多元性及立體性。

由於危機管理乃是一種有計畫性、連續性及動態性的危機管理過程。所以其機制，筆者認爲包含危機應變團隊及應變計畫兩大部份。分述如下：

(一)「**危機應變團隊**」(crisis response team)。是爲因應危機環境、組織與人員之需要，所產生的團隊，透過熟悉組織環境且擁有相當訓練、經驗人員的分工合作，以減少或縮小發生危機時，其影響範圍與時間。[23] 其完備與否，將影響管理或處理的效能與效率。故就常態時期，乃是在維護所有基礎環境的安全運轉；就發生危機時期，即是在處置危機，且儘速的回復至常態。

因此，爲因應危機態樣的多元化，相應的編組與分工，就筆者之經驗，應依照不同危機情境（危機史）組成，所以成員必須考慮多元角色，以發揮不同的功能需求。然這當中必須將危機「決策小組」及「行動小組」的功能加以區隔：1.「決策小組」：是指「危機的決策指導者」，它追求的是「效能—作對的事情」。因此，主要成員是「高層領導者—如首長與重要的相關主管」，所以不超過「5 至 6 人」[24]；2.「行動小組」(Crisis Action Team, CAT)：則爲「事件現場的危機處理者」。它的重點是「效率—把事情作對」，也就是能夠迅速反應，立即做第一線的處理。所以「危機應變團隊」的「決策階段要高，行動人員要快」[25]。

---

[22] Coombs, W.T.(1995). Choosing the Right Words: The Development of Guidelines for the Selection of the "Appropriate" Crisis.

[23] 顏秀如（2001）。談校園危機應變小組，pp52-60。

[24] 同註 18，p103。

[25] 同上。

（二）**應變計畫**。即是對潛在危機問題或曾發生過之危機，設計出一系列的處理、組織與報告的作業體系[26]，也是「掌握危機機制的藍圖」[27]。不過「準備一個危機管理計畫時，最難的事情之一，即是在無彈性以及過度鬆散間求取平衡，因此，應以如果怎樣，就應如何（What if）」的邏輯呈現。」[28] 職是之故，邱強（2003）認爲「危機劇本（scenario）」撰擬的基準，應依循下列的思維：

首先，是界定（define）。—把足以引發或發生危機的情況一一寫出來。易言之，就是偵測（Detection）新的警訊、徵候，分析其日後的發展與可能的影響。

其次，是歸類。就是將組織內「危機史（crisis history）—指的是危機經驗（是否發生過危機、處理得宜與否）」及「關係史（relationship history）—是危機發生前組織與利益關係人所建立的關係」[29] 加以歸類，並透視「危機結構—是由什麼構成或導致而成的（Structure of Crisis）」，以建立危機組合（crisis portfolio）」[30]，協助組織對複雜的危機，能更深入的瞭解，並依此規劃應變計畫及策略。

再次，是研判。就是將歷往的「危機史與關係史」及「新警訊、新徵候」加以聯結，並以「情境假定」的方式，將組織內、外部，任何相關的「人、事、時、地、物、如何與爲何」

---

[26] 同上。

[27] 同註 8，p275。

[28] 同上，p285。

[29] 黃志忠（2004）。社會工作專業機構的組織危機管理與因應策略之初探。p102。http://sowf.moi.gov.tw/19/cdj.htm。資料引用時間：2006，4，13。

[30] 朱愛群（2002a），危機管理－理論架構，p231。

等，可能發生危機的相關因子及並避免「主觀與局部化」[31] 的思維，將其轉爲「最壞劇本」的場景。

第四，是彈性。簡言之，就是考量危機的不確定性，會影響應變與處置時的效能與效率。因此，劇本中的情境，要考量「多元性」及「複合性」，藉以建構、整合與發揮組織體系中的垂直指揮關係與水平協調關係間應有的平衡與合作。

最後，是實用。也就是說劇本的撰擬，必須是在「危機行動小組參與創造」[32] 的基礎上，建立「可執行」的實用性。因此，應該是簡潔有力的作業流程，設想所有可能的狀況，而提出有效的解決方法。

綜上所述，就筆者實務經驗的體察，應變之作爲與計畫要具體可行，須以「6 管」—「人人願意管、大小都要管、日夜不斷管、遠近照常管、依循制度管、全盤考量管」的基本功，並藉「3 實」—「落實、踏實、精實」之作爲，貫穿管理機制與機能，如此方可對「疏忽、輕忽、怠忽」等的風險與不當，產生預防機先之功。

NACS NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE 國家文官學院

三、情報蒐用　多元靈通

周　玲（2005）表示：在危機管理過程中最有可能發生的主要問題，是情報部門沒能爲一個危機的爆發和發展提供及時、可靠的資訊，同時決策者們沒有有效使用現有情報，這就會破壞爲避免危機和管理危機所作的努力。[33] 且相關研究指出：「有情報支持的決策，雖不能保證成功因應環境壓力（如危機），但缺乏情報的決策，則成功

[31] 同註 3，p54。
[32] 同註 30，p86。
[33] 周　玲（2005）。危機管理七法則中情報功能，p597-601。

機率甚微。」[34] 可見情報之重要。

因此，筆者認為危機情報的蒐用，必須多元靈通，故可藉下列渠道建構相應能力：

（一）**情境知覺能力**。危機預防的先決條件，就是要有危機感，即對危機的知覺。何謂危機情境？ Sturges（援引自王興田，2000）認為危機情境有三種面向：危機的重要性、立即性、以及不確定性，這三種面向共同建構出危機的情境。然研究發現，「危機的重要性」，似乎是一個主觀認知之下個體經驗的概念。Coombs（1995）表示：「同一個危機情境，不同的利益關係人會以自己的框架（frame）來認知，而框架，乃是人們或組織對事件主觀解釋與思考的結構。」[35] 換言之，不同的利益關係人—就是內部的職、員、工以及外部媒體、社區、各級機關（構），會以自身的利益出發看待危機的情境。也因此，會使危機處理在方向上與發展上，產生不確定性的乘數效果，也就是「危機與轉機」的分水嶺。

然要如何辨識危機？鍾 堅（2006）認為可以運用「5W」—「人（Who）：誰造成危機？；事（What）：危機事件有多嚴重？；時（When）：何時爆發危機？；地（Where）：何處發生危機？；為何（Why）：為何會形成危機？」[36] 的思維去辨識危機，而這就是危機偵測的起步。

（二）**情報管理能力**。汪毓瑋（2002）認為：在危機管理過程中，從戰略層次思考，情報之作用在於發揮預警機制之功能；而從戰

[34] 林正義、張中勇（1996）。臺灣的情報蒐集、危機決策臺灣的情報蒐集、危機決策及加入 TMD 之評估。

[35] 王興田（2000）政府危機傳播之研究 ---- 以八掌溪事件為例，pp143-243。

[36] 鍾 堅（2006）。個人危機預防（八），清流月刊，2006，2。http://www.mjib.gov.tw/cgi-bin/mojnbi?/d2/9502/1-2.htm。

國家文官學院

術層次思考，情報之作用在於發揮對決策過程之支援功能。[37] 因此，情報的三個主要功能是：「1. 指示和預警情報；2. 在危機狀況進一步發展時，對事件和環境的反饋；3. 在危機中可能出現的機會的識別和告知。」[38]。綜言之，健全情報管理乃是危機判斷、決策與應變的必要且充分的關鍵條件。

（三）**應變通聯能力**。內政部（1999）於 921 地震災後表示「具有靈活而有效運作的情報與通訊系統，是遂行災情發布、災情傳遞、救災資源調度、救災行動推展等是否成功的關鍵，也是災害處理中心最基本之核心」。[39] 換言之「情報明晦」與「通聯暢通」之間，代表的是決策指導與處置因應時，對「下情能否上達」、「上令能否下傳」及「左右能否相援」的核心關鍵。

至於要如何建構危機通報聯絡系統，施邦築（2002）提出了以下的概念：1. 共通的用語（Common terminology）。他認為在任何緊急事故管理體系中共同的用語是必須的，例如大家都說「國語」；2. 整合的通訊（Integrated communications）。指的是使用共同的通訊計畫、標準作業程序、清楚的內文、共同的頻率和用語，及多元通訊網路。就像是規定上班時間，危機通報聯絡的方式，是以「分機」為主；下班後是以專用的手機、或經設計的「簡訊－有清楚的危機事件之內文」行之；3. 一元化指揮體系（Unity of command）。意指在組織在應變危機時是採「一條鞭」的模式，簡單說就是「一個口令，一個動作」。4. 適當的控管幅度（A manageable span of control）。也就是說

[37] 汪毓瑋（2002）。資訊時代之情報在危機決策中之作用與面臨之問題。內政（研）91（66）。

[38] 同註 30，p67。

[39] 內政部（1999）地震災情報告及防災體系運作報告。http://kbteq.ascc.net/archive/moi/toc.html。

「良好規畫的指揮通訊體系，才能減低通訊系統的負擔」。且筆者從「實務經驗」[40] 中證實，一旦發生危機事件時，各方的查詢、關切電話，會向巨浪一般的湧入。因此預先規劃「多元化」的危機情報通報的管道、設備、方式，如手機、無線電、網路、簡訊等，才能通暢情報通報。

職是之故，危機情報的蒐用機制，乃是確保危機管理體系得否依計畫運轉的先決條件，也是「危」機能否成爲「轉」機的關鍵因素。

四、應變職能　純熟到位

詹中原等（2006）一致的認爲：有效的危機管理，是需要「系統化與訓練化」。而此「二化」則是建立在對危機的警戒、管理上的敏銳度及組織反應的敏捷能力。[41] 因此，「教育與訓練，是危機管理系統的重要組成部分。缺少危機教育，就會缺少危機意識，進而在危機面前缺乏“抗擊能力”。」[42]

以筆者實務的經驗認爲，應變職能，須與「危機劇本」相互聯結。也就是說，應詳細律定參與者的職能評價指標。因此「個別彩排」須在「向度、廣度及深度」方面精純熟練，之後的是「模擬演練」（simulation），也就是集合危機劇本中的所有角色，在危機情境的「場景」下進行「假戲真做」。所以其乃「充分透視危機管理的理論，提供人類學習真實的危機處理情境與經驗，以作爲危機教育與訓

[40] 2006 年恆春大地震時，筆者為南部某大學軍訓室主任，當晚「身陷其境」於來自家長、教育部及媒體的壓力。

[41] 詹中原、朱愛群、李宗勳（2006），政府危機管理，p30。

[42] 賈斌昌（2005）。論我國公共危機管理機制的建立與完善。臨沂師範學院學報，27（2），36-42。

練之工具。」[43]，故可運用如「沙盤推演」[44]等多元演練方式，強化職能的專業化。

但筆者認爲似乎尚有不足之處。也就是說，如果未將「不確定性－狀態的不確定、影響的不確定及反應的不確定」等變項融入思考，是無法因應危機的威脅。因此，應加入「情報來源的不確定性」及「準備條件的不確定性」兩個中介變項，作爲預判「最糟糕」的情境指標。操作的概念如下：首先是「情報來源的不確定性」。將危機情報的來源區分爲：「有預警（notification）—指可透過所有的危機情報預警系統，獲得明確的危機情報，而能有前置時間的準備狀態」，如颱風。「無預警（non- notification）—是指所有的危機情報預警系統，因無法掌握明確的危機警訊，致而沒有前置時間的不利狀態」，如地震。

其次，是「準備條件的不確定性」。其控制的條件爲「準備有利－指的是應變團隊具有控制危機情境的充分準備條件，且能正常運作及支援的理想狀態」，例如：在正常上班時發生火災的危機事件，實務上，可以逕行處理。「準備不利—指的是應變

NACS 國家文官學院

[43] 同註 30，p187。

[44] 筆者綜合相關學者的研究，認為可以發展模擬演練的類別為：1.「沙盤推演」(Table top)。是將撰擬的危機劇本，配合時空的情境因素，以簡圖或模型，讓應變團隊全般熟悉，並檢核其合理性與可行性，作適當的修正。2.「幹部演練」(staff simulation)。也就是應變團隊的決策者，在真實（real time）或假想時間（compressed time）的情境中，依危機劇本的狀況誘導，具體演練各項指揮、應變與管制的工作。3.「通知演練」(Notification)。此乃檢測危機劇本中所律定的危機情報傳遞是否通暢的演練。故重點，是在維護、測試應變團隊所有的聯絡管道與工具，能否隨時保持在正常的狀態之下。這也是在檢測「應變危機通聯」，能否通暢的目的。4. 是「全員演練」(full-system simulation)。是讓危機小組中每一分子都參加。因此，應變團隊的成員需依個人的職掌角色，在設想的狀況中，全面性、完整性、系統性的熟悉一切應變的工作。其不僅可以增強每一個人應變的能力，也是建立整體危機意識最好的方法。

團隊無法控制的危機情境，導致條件上不能正常運作及缺乏支援的狀態」，例如：921 大地震發生在深夜，由於交通、通信均告中斷，導致當時的相關應變團隊無法進行處理等兩個變項。

當這兩個中介變項，加以矩陣化的組合，會出現如表 1 的變化。且以「有預警；準備不利」及「無預警；準備不利」的變項結果，對危機管理有深遠的影響。分析如下：

表1　預警情報與準備條件等變項之不確定性矩陣分析表

	有預警情報	無預警情報
準備條件有利	有預警情報 準備條件有利	無預警情報 準備條件有利
準備條件不利	有預警情報 準備條件不利	無預警情報 準備條件不利

資料來源：研究者自

首先，是「有預警；準備不利」。如當接獲颱風的警報，通常皆會完成防颱準備，但因超出預期，導致地區所有的交通、水、電與通信等民生維生系統均告中斷，此時可以看出危機的發展轉至不利的走向。就如同 2009 年的莫拉克颱風，肆虐南臺灣之般。

其次是，「無預警；準備不利」。就如同 921 大地震，因無法獲得預警，且發生後全般系統中斷，因此導致暨南大學的應變團隊無法運作，最後迫使該校發展成「撤離校園」的最壞局面。

上述的分析，明確的指出應將職能訓練的模擬情境，設定於「皆不利」的思維之下，這也就是最真實危機的背景。同時也藉此「測試應變計畫與危機行動小組的效能與效率」。

且要注意是「演習成效不彰，並非出於量之不足，而是演習方式是否讓民眾深度參與，匯集經驗，心生警覺。因此，需要對所屬員工作訓練，且必須時常更新跟演練。」[45] 換言之，危機管理成敗與否，是

[45] 同註 1，p526。

與「訓練純熟」息息相關。

五、危機傳播　公開準確

筆者從實務經驗上發現，不論是決策者、第一現場的處置成員，當下往往是陷於高度緊張、恐懼甚或驚嚇的情境壓力之下（如車禍現場血跡斑斑）。所以，一旦面對情緒、心理，極度慌亂甚或憤怒的利益關係人（家屬、親友及加害人）時，常使得雙方之間，產因認知界定、責任歸屬等衝突之情事。因此，彼此之間，須在「正確、事實、對等與包容」的基礎上建立共識。換言之，危機傳播主要的核心價值，就是共同合作化解危機。因此要「在第一時間掌握發言權」[46] 積極主導危機傳播。

危機傳播，乃「代表著一種時間性很強的狀態，個人或組織沒有無限的時間對危機事件作出反應，無法照章辦事，需要立即對媒體、對大眾做出解釋。」，[47] 因此，Coombs（2000）將危機管理視爲—「動態的危機傳播過程，」（a process of ongoing crisis communication）；更將危機傳播（crisis communication）視爲危機管理過程中最重要的角色。[48]

從以上的解釋，可證明危機傳播的公開與準確，對於危機控制，具有乘數效果。而危機傳播要素包括：「傳播者、訊息、通道及傳播對象」[49]。筆者將其更具體的加以解釋如下：

---

[46] 詹中原（2004），危機 36 矩陣是管理策略分析，p279。

[47] 高世屹（2006）美國危機傳播研究初探。http://www.66wen.com/05wx/xinwen/xinwen/20061017/45375.html。

[48] 同註 35，p187。

[49] 楊淑娟（1993）。公共危機管理個案研究：以麥當勞與長穀建設的危機為例，pp45-98。

國家文官學院 NACS NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE

（一）傳播者

也就是組織的發言人。他是應變團隊中決策小組的核心成員之一。必須具備可信度（credibility）與吸引力（attraction），且有臨危不亂的理性與感性兼備的表達力，且可應用多種語言溝通的能力。

（二）訊息

楊淑娟（1993）認為：危機情境中的「訊息設計」及「訊息傳佈」，往往成為組織渡過危機考驗的關鍵。換句話說「訊息設計」，是配合「危機劇本」中，經過設計的文件之一，就如同「簡訊」、「計畫新聞稿」。而「訊息傳佈」，則是危機當下傳播者，對實況「第一手」訊息的傳達，因此「正確」的要求，應高於「及時」。

（三）通道

就是傳播者與接播者之間訊息交換、溝通的管道。這個管道應是多元的與彈性的，且要能「訊息無誤」的直達到相關的傳播對象。

（四）傳播對象

首要對象，當然就是全體的利益關係人，另外就是大眾傳播媒體。英國危機公關專家李傑斯曾提出著名的危機溝通「三T」原則：第一，以我為本提供情況（Take your own take）；第二，提供全部情況（Take it all ）；第三，盡快提供情況（Take it fast ）。[50]

NACS 國家文官學院

[50] 薛瀾 (2003)。當危機來臨。http://www.sciencetimes.com.cn/col40/col104/article.htm1?id=10099。

就此，以筆者之「慘痛經驗」[51] 發現上述四要素之間，是環環相扣，且有「相乘效果」，稍有不慎，必有「連夜雨」的下場。綜合上述，危機傳播應是在公開與迅速之下，提供正確資訊，框正視聽，爭取處理的時效，避免不實謠言的散佈，而分散危機處理的資源與精力。同時，必須評估能力與承諾的彈性，以免「成也蕭何，敗也蕭何」。

六、危機溝通　將心比心

研究發現：「危機管理唯一不變的守則，就是一定要與人溝通，也就是說：能與危機相關公眾直接溝通是最理想的。」[52]，且「公司的客戶股東、職員、供應商害其他相關團體不應該透過媒體才能得知消息」。因此「危機溝通的作用是：幫助公眾理解影響他們的生命、感覺和價值觀的事實，讓他們更好地理解危機，並做出理智的決定。」

因此，游昌喬（2004）提出「兩要與兩不要」[53] 原則。筆者認為甚具參考價值，「兩要」就是「要誠實」與「要尊重公眾的感受」，分述如後。「兩要」原則的內容如下：

首先「要誠實」建立信任，是與公眾進行危機溝通的最重要的基礎，信任是來自很多方面的，誠實和公開有助於建立信任，使危機溝通更有效。具體的說，要正面看待危機，而不要有「駝鳥心態」，因為「紙包不住火」。其次要「要尊重公眾的感受」公眾的恐懼是真實

---

[51] 2007 年筆者當時任南區某大學校院軍訓室主管期間，某學系發生「學長過度關愛學弟」之事件，經查係學長「跨大」其「歷史經驗」，而學弟「訛傳」該「云云據說」，導致該系家長電話不斷，媒體肆意於校園內「捕風抓影」。

[52] 同註 46，p361。

[53] 游昌喬（2004）。危機溝通的原則。http://survey.chinahrd.net/zhi_sk/jt_page.asp?articleID=258。

國家文官學院

的、懷疑是有理由的、憤怒是來自內心的，不要忽略和漠視公眾的真實感受。通常危機溝通失敗的幾個原因是：1. 批評人們對於危機本能的反應；2. 不接受恐懼的感情基礎；3. 只注重事實，不注重人們的感受。申言之，就是要以「同理心」來安撫所有的受災者。

而「兩不要」是「不要過度反應」與「不要過度承諾」。第一「不要過度反應」：過猶不及。在危機發生後，要告訴自已：鎮定，再鎮定！讓自已在對事實作出瞭解後，做出適當的反應。在與公眾或媒體溝通的過程中，一定要確定自已的「反應度」，而不要過度反應。否則可能會人爲的把事情鬧大。筆者認爲，就是要以「定、靜、安、慮、得」的思維與作爲，正確的掌握在危機駭浪中的「舵」，找到渡過危機的「燈塔」。

第二「不要過度承諾」：由於危機的突發性和不可預期性，決策者必須在得到專家意見後，儘快與公眾和員工溝通。但是往往很多資訊是有局限性的和不準確的，因此必須及時告訴公眾，事情並沒有像預期那麼順利。如果你沒有把這些坦率地說出來，就會威脅到那些認爲事情進行得很順利的人的安全。這裏不僅僅是過分承諾的問題，更是尊重公眾的智力和判斷力的問題。

參酌前述的「教訓」，經檢討最大的原因就是，當時未以「同理心」來「尊重公眾的感受—漠視家長關切電話」，且又未於第一時間，由「相當層級主管親自說明」致爾「烽火四起」。綜合上述，吾人認爲「危機溝通」就是「將心比心及感同身受」，更是領導者必須加以重視的關鍵。

七、資源籌儲　供需相符

Nunamaker et al. 等人（1996）認爲：「爲了能有效解決資源運用的問題，組織平時便應建立危機資源管理系統，包括資源的種類、數

國家文官學院

量、配置地點等，從而建立資源管理系統的資料庫，以供危機管理小組運用。」[54] 換言之，應變資源籌備，應供需相符，以便承擔危機管理的後勤支援之功能，且要有效管理、定期維護，才能使其發揮最大功效。

然要如何做好有效的危機資源管理的建儲工作？施邦築（2002）認為：救災資源的種類分別，可採類型分類 (kind) 及性能分類 (type) 兩種。[55] 1. 類型分類 (Kinds of resources)，也就是針對性。例如，發生火災要的是消防器材；人員受傷要的是醫藥器材。2. 性能分類 (Types of resources)，也就是適用性。同上例是火災時，小火用滅火器，大火用消防管；人員受骨折性的傷害，要的應是固定器等。否則「應變中心無備妥食物，災害時尚須接受救濟；各區收容所並未事先備妥食物、寢具，致淹水時無法送達，又庫存太少不足因應」[56]，這樣的教訓，足令人深思。

所以「一葉知秋」—「當維生物資不足時，必會衍生災害複合性與複雜性的擴大。」[57]—可見應變資源的重要。921 事件後，美國發起的「全民準備運動 (Ready Campaign)」的簡單步驟之一，就是「備妥一套家庭應急物品，而這套應急物品，包括三日份糧食、水、手電筒、電池、藥品等」。[58] 上述的整備，又經筆者「實際操作」[59] 後，發

[54] 孫本初（1997）。校園危機管理策略，pp1-28。

[55] 施邦築（2002）等。大規模災害救災標準作業系統之建立成果報告書，p78。

[56] 詹中原（2006）。公共危機管理之知識網路分析：以臺灣九二一地震為例，p59。

[57] 朱愛群（2002）與張中勇（2003）。

[58] 由其國內安全部長芮吉（Ridge，2003）發起。

[59] 筆者於講授「校園安全管理實務」課程中，與學生研討發現，應變維生物資對「團體組織」壓力最大。無怪乎 921 大地震「暨南大學」被迫選擇棄校。單以個人型「逃生救命背包」為例，經量測，每人三日份之背包重量概約 20 餘公斤。

NACS NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVANTS 國家文官學院

現無論個人或組織，若無平日的整備，是無法因應危機的挑戰。

且從以上的危機資源樣態的需求，可進一步證實危機管理「專案預算」的重要。簡言之，資源的籌儲，必須在有預算經費的支持下方能達成。所以，決策者必須審慎的考量如何建構。但這方面的投資，會給組織的決策者帶來困惱。因此，Pauchant & Mitroff（2004）表示：「如果只運用組織內部的資源進行危機管理是行不通的。因此，加強組織外的合作是必然的。」[60] 也就是要「資源分享、網絡互援、科技應用」，筆者同意這樣的論點，但也強調，唯有「先行自救，才會有人救」，因爲「危機」與「黃金救援時間」不等人。

八、危機知能　外顯典傳

研究指出：如今世界危機管理趨勢，皆欲透過危機知識管理運作系統來強化防救災知識的累積、流動、擴散與更新。[61] 由於「從因應危機的觀點而言，本企業（組織）過去因應危機的紀錄（過去資訊）最爲有用。」[62] 且危機爆發後，「最主要的工作還是要從危機事件中學習教訓，並將此學習回饋至危機前的準備工作，以利危機管理活動的再推動」[63]。

因此，危機知識管理之目的，在專門儲存與組織、環境及有關的危機管理的案例資料，以供組織從經驗中反思及記取教訓、藉以強化危機感應的靈敏度，況且因應危機過程中，相關人員所歷經的經驗及累積的知識，皆是非常難得且寶貴的政策資訊。[64] 也可以說「危機」與「轉機」之間，端看組織對「經驗—內隱知識」的應用深淺如何而

[60] 同註 46。
[61] 詹中原、朱愛群、李宗勳（2006），政府危機管理，p22。
[62] 廖曾閔譯（1995），中島 茂著。企業危機管理的 21 重點，p53。
[63] 孫本初（1997），校園危機管理策略，p18。
[64] 同上，p109。

定。然由於「內隱知識—是高度個人化的，也深植在個人努力投入的某個領域，或是某個工作團隊的活動」。所以，應將處理危機個案全般歷程的「經驗—內隱知識」，將其外顯化（轉爲文字資料）建立檔案，並據以修訂「應變計畫—標準作業程序（SOP）」及「危機組合」，相信假以時日，必可強化「危機知識管理」的職能，且對其他階段的相關系統，亦會有相輔相成的附加價值。

因此，組織應當運用各種學習機制、管道、儀式與網絡，活化學習的機能、改變危機管理的文化與效能，也唯有透過如此的歷程，才能讓組織成員瞭解到「危機管理當今最大的考驗，在於科技的發展與全球化的趨勢，使得危機應變的時間縮短，思維也有所不同。」故應「以變應變—學習、創新及增能」，來面對危機的不確定性，並回歸至「防範於未然」的危機管理之最高藝術意境。

伍、結論

NACS
NATIONAL ACADEMY OF CIVIL SERVICE
國家文官學院

危機管理之重點「在於事前的運籌帷幄，以防止危機的發生或降低危機所造成的損失或災害。」[65] 因此，是「是一種超前管理」[66]。綜合上述的心得與體驗，筆者認爲涉及危機管理的「組織、人員、訓練、資源與知能」等元素，應將其以「生命體」的概念來詮釋。其意涵如下：

第一是，組織。如同生命體的「骨骼系統」，是決定能否運作的先決條件。因此，必須考量影響組織綜效的「文化、環境、型態、人數、領導、技術與經驗」等內、外部的主觀條件與客觀因素。也就是說「組織」必須適應所有環境變化的彈性及不確定性，以求運作時，

---

[65] 石曜堂、潘憐燕、施淑芳、何維德、陳迺聖（2003）。從 SARS 抗疫，談危機總動員，p6。

[66] 施祖麟、門洪華（2006）。中國大陸 SARS 危機管理：評估與反思，p23。

具有動態平衡與反應的能力與耐力。

第二是，人員。如同「肌肉系統」要有「作用力」。故必須具有高度的抗壓性、警覺性、持續性和相當程度的專業力與經驗，且須有臨危不亂的信心與勇氣。故要有「作對的事及把事作對」的準備，因爲它是決定能否發揮效能與效率的必要條件。

第三是，訓練。是面對危機事件時應有作爲的基石，有如「神經系統」之般，能及時傳導相關危機訊息，並有生理般的反射作用。因此「知覺、辨識與處置」，皆憑藉訓練的歷程，更可以說，就是訓練成效的實踐。

第四是，資源。如同生命的「血液系統」是維生的「能源」，代表的是「力量」。因此，就管理或處理的階段，若無資源的協助，必會造成危機的擴大。也就是說，「骨骼、肌肉、神經」要能實踐其存在的功能，須由其供給力量。

第五是，知能。可將其視爲「腦部系統」。它是將「組織、人員、訓練與資源」等各機能，予以「統整、組合與相容」使其生命化。讓「腦」能指揮、協調並控制「骨骼、肌肉、神經與血液」間的動態平衡及瞬間反應，且可同時反應「腦」的判斷與企圖，如此才能建構爲「有機體」。

綜言之，危機管理機制，必須能動態的「知覺、反應、避險、養護」並有學習與回饋的成長歷程。否則就會呈現「僵化、呆化與老化」的運作困境。職是之故，身爲執行國家公共事務的公務員，應體認「幾乎所有的危機都蘊含成功的種子及失敗的根源，發掘、建立及得到潛在的成功的機會，可說是危機管理的精髓」[67]，惟有見微知著，方能有效預防危機的發生或災難的擴大。

[67] 吳佩玲譯（2003），Norman R. Augustine 著，危機管理，p5。

NACS 國家文官學院