

公部門危機管理與風險 評估之建構

—《動態危機管理》一書讀後感

【佳作·詹益龍】

壹、前言

近來，氣候變遷帶來的世界各地災害頻傳，如俄羅斯的森林火災及巴基斯坦的水災；臺灣也不例外。去年的莫拉克一八八風災造成重大的人員傷亡及財物的損失，當然也暴露出國內災害防救的危機管理及風險評估的問題。當面對全球化的時代，公部門如何因應環境變遷的高度複雜性及挑戰性議題，採取與環境鑲嵌的動態思維及有效行動，亟需公部門提升治理能力及公務同仁具備緊急應變能力。考試院關院長認為，政府機關之間，是為合作而分工，在遇到災害時，應捨棄本位主義分工合作進行救災，展現危機管理能力，化解危機。¹是以，建構公部門的危機管理及風險評估機制，可以說是一件刻不容緩的重大課題。

很高興，國家文官學院經過專家學者的推薦，每年舉辦 1 次的好書閱讀活動。今（99）年特別選定了四本書作為全國公務人員專書閱讀推廣活動心得寫作書目，其中一本是《動態危機管理》係由黃丙喜（美國杜蘭大學商學院 MBA、中國人民大學法學博士，曾任東帝士

¹ 請查詢考試院網站 <http://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=5732&ctNode=410&mp=1>（2010 年 7 月 20 日查詢）。

集團投資本部副總)、馮志能(美國丹佛大學管理學博士,曾任行政院原子能委員會主任)、劉遠忠(三軍大學戰爭學院將官班畢業、國立臺灣科技大學管理研究所碩士,曾任衡山指揮所指揮官)等三位理論及實務兼具的專家所著,並由商周出版社於2009年6月9日初版發行。本書主要提出如何管理風險與議題,並避免危機?強化面對危機的能力是現代人與企業的必備技能!本書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,讓您學會如何預防與管理,避免危機並抓住契機。卓越的危機管理能力,乃決定事件是危機或是轉機的關鍵!此外,議題、風險及危機的產生有一個共同的特點,它不是一朝一夕就突然發生,而是一個隨時間演進的過程。本書更澈底的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。

本文希望透過閱讀本書《動態危機管理》後,能在公部門的危機管理及風險評估機制有所收穫及進一步運用。以下分為四大部分,首先,作本書重點摘要概述;其次,略作評價本書;另,進一步提出個人心得分享;最後,試圖能將本書重要論述運用在公務上之危機管理及風險評估,做好各項準備工作,以防患於未然。

貳、本書重點摘要

《動態危機管理》一書,係由黃丙喜等三位作者所著,本書共分四篇十三章,內容豐富翔實,除理論介紹外,在每篇或章之後輔以個案啓示,使理論與實務得以相互兼備,並在本書最後也有他山之石可以攻錯及危機之實務演練。茲將其重點摘要如下:

一、危機管理程序與特性

依南加州大學教授米特羅夫和哈靈頓,以及北加州大學的皮爾森

在他們合著的《管理企業危機指南》書中，將危機的管理區分成如下的八大程序：第一階段：預測危機影響：一些危機可能對你的組織產生影響，包括有企業信用及形象的威脅及財務的危害……等等。第二階段：管理傳播媒體：危機發生時，處理危機事務本身與對媒體保持立即的反應是第一時間的兩件要事。第三階段：危機處理組織立即上線：危機團隊成員除了執行長外，還應包括法務、財務、業務……以及其它與危機有關的主管。第四階段：第一優先處理受傷人員：優先處理受傷的人員、動物和被污染的環境是所有危機處理的要項。第五階段：發生什麼危機？在這個階段要明確的是：一、危機的真正類型及種類；二、有無預警；三、危機產生的原因。第六階段：降低損害與復原：每種危機降低損害及復原的方法都有所不同，如社區要不要隔離？……等，都必須及時按各別情況另作管理。第七階段：媒體溝通與政策溝通：新聞媒體是你與外界說明危機原因及如何處理等關鍵資訊的最佳管道。第八階段：危機處理結果：你的組織因為處理危機的好壞而使它變成轉機？還是另一個災難？

危機是每個組織領導人與高階經理人都要重視的一件事，根據福斯特的看法，危機具有下列四項特性：一、危機的形成具有階段性；二、危機具有威脅性；三、危機具有不確定性；四、危機具有時間上的緊迫性。因此，瞭解上述危機管理程序及特性後，應做最壞的打算，做最好的準備。從國家、企業到個人面對的議題，在危機處理上，必須增強各種危機管理意識與危機預防是十分重要的。

二、建立動態及立體思維

有了危機管理意識，進一步應建立風險的評估與危機的預防。危機預防主要應從危機檢測和危機預防兩個步驟入手，前面以敘述檢測方式對危機的可能性及危害程度進行估計，對可能引發危機的各種

因素進行控制，防止危機爆發。紐約世貿大樓發生「九一一」攻擊事件，時任紐約市長朱利安尼表示，政府無法對所有可能的緊急事件都有所準備，唯一能做的是針對所有可以預見得到的緊急事件做充分準備，建立相應的預警系統，以應對任何非正常事件的發生。另危機處理必須充分考量財務要素，其目的當然為求組織能夠轉危為安，進而能扭轉乾坤，再創高峰。

其次，在動態及立體的議題、風險與危機的管理，是以它隨著時間演進的過程為橫軸，以其危機發生時的可能攻擊為縱軸，同時綜合考量法理性及短中長期目標為立面，進而透過系統性的分析及理論架構，構成一個機動、及時與反應適切的機制，同時也充分考量目標效果及溝通機制，才不致於顧此失彼、進退失據，陷於見樹不見林的困境。

價值與思維的變動是企業作為社會公民必須面對的經營議題。隨著未來新一波全球政治、經濟及社會中，公共與公民意識的高漲，企業的內部營運壓力將大為增加，來自外在環境中利害關係人（Stakeholders）的要求也勢將愈來愈大。在這樣一個高度動盪的新世界中，「強化面對危機的能力」是現代人及今日企業所必須具備的一項技能。

三、具危機處理實用方法

本書針對企業面臨的主要議題與危機進行系統性的講解，並詮釋其對企業經營的意義及影響，進而引用相關實際案例探討危機及契機之演變關係，說明處理方法及策略。其中提出緊急災害應變計畫，是指預先擬定好的緊急應變溝通系統和營運操作方法，在工廠或基地一旦發生外洩、污染、火警公安等意外事故時，就可以立即據之採取因應措施，以維護公司與社會大眾生命財產安全，防止災變損失擴大或

將其降到最低。

提出緊急災害危機處理標準作業程序有：一、緊急災害發生前：應成立緊急災害危機處理小組、營運復原小組、緊急災害危機處理小組編制、確認緊急災害危機處理計畫主要內容及營運復原計畫主要內容。二、警報響起：工廠災變一旦發生，執行長立即宣布啟動危機處理及緊急應變機制，危機處理小組全部相關人員二十四小時待命，副主管級與第一線主管必須能隨傳隨到，一直到緊急災變受到控制為止。三、災變處理的八個動態步驟分別為：1. 確認災變的事實、內容及其初步原因。2. 向公司負責人及其它相關者通報，確保工廠與災變在第一時間獲得適當的救援處理，使其不致擴大與惡化。3. 設置緊急對策總部、組織動員及分工與指派對外發言。4. 針對緊急災變，彙整與確認公司的處理對策、目標與方針。5. 聯合專業機構調查與分析緊急災變原因與其對人身、工廠、社區安全的影響。6. 處理政府、媒體、社區，以及其它重要公共政策與可能衍生危機等相關事宜。7. 及時向員工與相關同業說明處理狀況。8. 適時向政府與媒體說明事後處理方案與防止再發生的對策。四、重視災害事件中的羊群行為：危機發生時對內需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，這些時間都十分緊迫。五、緊急事件事後處理：災害已經受到完全控制或終止，但此時外界的利益關係人，包括：政府有關當局、投資人、董事會成員、員工等，特別是否已妥善處理完畢與對公司營運的影響。

學者習慣化簡為繁，經拆解、重組、又迴歸分析，我們無意將簡單的問題複雜化，而是期望萃取其間的精華。企業人講求實用及時效，傾向化繁為簡。本書的陳述盡其可能兩相折衝，希望能替讀者開出處理人生及事業危機的智慧火花。

四、議題與衝突管理機制

危機過後的立即應辦事務，啟動災害復原計畫，並進行下列危機後處理事項：一、審慎評估：危機結束後應就危機控管資料庫相關資訊，於危機發生時是否有效提供危機處理參考？危機控管資料傳達過程是否順利妥當？並依據評估結果修正控管資料庫的內容；二、加速復原：在外部環境方面，當危機發生後應勇於向社會大眾說明發生的原因與處理情形，以誠意獲得社會支持與諒解。就內部環境而言，危機會造成組織結構、內部人員、物資的損害；決策階層應透過溝通方式，共同加入組織復原工作。

其次，即是進一步應建立議題與衝突管理機制。議題管理就是對於影響企業經營的外在 PESTLE 環境（政治、經濟、社會、科技、法律、環境）的變動，保持三十六個月左右的前置期追蹤與分析，以做事前的 SWOT（機會與威脅、優勢與劣勢）的管理。議題管理的基本程序，從確認識題、公司立場、計畫擬定到執行方案等。

對於議題的管理程序與重點則分四大階段進行：一、確認識題的優先性，避免缺乏重點。二、確認識題管理的方法，避免密室決策。三、確保決策品質，重視決策程序與實質。四、確實決策過程，善用廣泛諮詢。企業進行議題管理主要的目的，積極的是為及早掌握議題變動中的契機，消極的是能預防議題變成風險與危機，造成企業的損失。企業對社會議題的反應類型有下列五種：一、拒絕：拒絕對社會議題採取行動責任；二、對抗：力爭避免承擔社會責任；三、抵制：企業拖延自己認為超出需要承擔的社會責任；四、適應：自願承擔，不反對也不強烈抑制社會責任；五、提前行動：在壓力出現前就採取改善的行動。

參、對本書的評價

本書內容豐富，文字淺顯易懂，分析架構明確，不僅讓面對危機管理者的能力具備，而且在管理風險議題上，能避免危機產生，建立正確日常管理的動態思維，使組織鎮定，抓住如何預防及管理的技能及契機。以下謹提出幾點粗淺意見，作為對本書之簡單評價：

一、理論實務的結合

危機管理之著作能理論與實務兼具，實屬相當難得。一般著作偏向理論的論述，移植西方國家之理論介紹，較少有實務的個案分析。本書除引介危機的源起、預防、降臨及危機過後之處理程序、決策系統及風險管理等理論外，而且就國內發生之重大危機事件實務案例，如遠通電收 ETC、亞力山大財務、阿瑪斯號貨輪漏油事件……等危機，甚至國外的實際案例⁴⁰，如 2000 年初安隆（Enron）、世界通訊（WorldCom）等跨國企業倒閉事件及 2008 年的金融海嘯，造成世界經濟的衰退等。

本書藉由個案啓示，以回應理論之論述，相互呼應，使本書兼具理論與實務之結合。具有很高的可讀性，讓對本議題不瞭解的讀者，均可很快進入實際個案之處理。當遇到危機之發生時，只要按照標準作業程序，亦可做到應變措施的應有步驟及遵守的程序。是以，本書可適合在各種領域的讀者群，從政府部門公務同仁、私人企業 CEO、或媒體公關接待人員、以及第三部門的業務推動人員，均可有效運用其中蘊含在危機管理及風險議題的知識及作為。

二、分析架構的明確

本書在分析架構上，主要是先論述危機或風險之起源與預防；其

次就危機降臨時之處理作業程序；最後，在危機過後的應辦事項及管理機制之建立。可以說危機或風險之發生前、發生時及發生後，如何因應處理及遵守標準作業程序，可依不同階段有不同的解決方法分析。而在危機或風險之理論內涵闡述，也參考國外學者之見解，對於每個重大的危機事件或重大社會現象，都有詳盡且明確的論述。作為讀者而言，可相互對照和比較，以作為論述問題的核心架構及順利解決可能的危機及解決方案。

就危機管理階段及管理計畫而言，其分析也值得參酌，危機管理階段包括²：第一階段：預防危機發生；第二階段：擬妥危機計畫；第三階段：嗅到危機的存在；第四階段：避免危機擴大；第五階段：迅速解決危機；第六階段：化危機為轉機。理想的危機管理計畫要素有五³：一、策略行動：整合危機管理策略規劃；二、技術與結構行動：成立緊急處理中心；三、評估與診斷行動：環境影響評估及針對潛在的危機進行深入研究；四、溝通行動：危機管理的媒體溝通訓練；五、心理與文化行動：增進與行動團體的關係及對過去的危機提供印象式的回溯，加深記憶。以上之分析，更顯得危機管理之分析架構及管理階段，應具體明確可行。

三、個案啟示的呼應

作者試圖從危機發生前、發生時及發生後之各個階段，均能輔

² 請參閱吳佩玲譯，《危機管理》，原著奧古斯丁等著 Augustine, Norman R. et al 1994 *Harvard Business Review on Crisis Management* 天下遠見出版股份有限公司出版，2001年12月第1版第1印行，頁10-35。

³ 請參閱吳宜蓁、徐詠絮，《危機管理診斷手冊》，原著 Mitroff, Ian I. Christine M. Pearso 1993 *Crisis Management: a diagnostic guide for improving your organizations crisis-preparedness*. Jossey-Bass Inc., Publisher 五南圖書出版公司，2001年9月初版3刷，頁109-121。

以個案所發生的作為，提供背景說明分析。而政府部門之因應作為，並進一步綜合分析個案所帶來的啓示，以作為下次事件發生的寶貴經驗。本書可以說將本身論述的理論，進一步獲得印證及實務演練。政府部門首長或私部門的高階經理人，可以具備危機管理及議題管理的能力及技巧。

另外，在本書的最後一篇係實務演練，在危機四十八小時後，教授讀者如何立即進入危機處理程序。核心問題為何，決策、制定行動計畫及確認，並研議新聞媒體的對策分析。最後，評估可能結果，可以順利的解除狀況，化危機為轉機，並擬訂復原計畫。本書相當難能可貴，依據本書前面幾章的論述作一全面性的釐清問題、界定問題、擬訂問題、執行計畫及評估結果，做一個整全性的運用及發展。

四、內心世界的敞開

本書相當特別的地方，在書末撰寫一章他山之石——「成功之後不為人知的故事／失敗背後不為人知的收穫」，毋寧是希望剖析成功或失敗者內心世界。作者們認為，人生確實是一個「發現未被發現」的旅程，而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，在經營企業或人生旅程似有異曲同工之妙。

談風險，作者舉華人首富李嘉誠先生卻沒有傳出危機之聲，主要是李嘉誠先生花了九〇%的時間在想情況不佳下會出現那些問題。他認為「審慎」是一種藝術，必須拿捏風險和投資的腳步。人面對命運歲月，通常有兩種觀念——積極樂觀和消極悲觀，人若能往積極樂觀的去思考，一切向前看，就能夠把危機變成轉機，甚至更好。若思想一直停在消極悲觀的思考中，遇到任何事情，往往會讓危機更加擴大。當我們面對變動與難測，企業要應變，人生也要應變。

本書對於危機管理及風險評估等議題，猶如在人生旅程上，人生內心世界的敞開。當遇到企業經營的領導人和政府部門的各階層首長，都可以有相同的處理模式。積極或消極，存乎一心，人生有喜、怒、哀、樂的面向，只要秉持向著標竿直跑，將有精彩的人生機遇。

肆、個人閱讀心得

本書可以讓讀者瞭解當危機發生時，如何按步就班依不同階段有不同的處理程序，並有個案作為搭配。進而掌握動態及立體的思維，最後均能使私人企業或公務部門之危機做好風險評估及危機預防。即使危機發生了亦能遵照標準作業程序，儘速弭禍於無形。是以，筆者在閱讀後有些許心得，願不揣鄙陋分享如下：

一、建構危機管理的SOP

危機管理的意涵，學者詹中原教授指出⁴，危機管理（Crisis management）是當代公共事務實務及理論界所面臨的極重要挑戰，更是全球新公共管理必定涵蓋的重要課題。⁴危機的類型應包括危機管理理論學者紐德（Mayer Nudell）及安托可（Norman Antokol）在「緊急及危機管理手冊」（The Handbook for Effective Emergency and Crisis Management）中所界定的五大危機類型：（一）天然災害（natural disasters）—包括風災、地震、洪水等；（二）交通意外事件（Accidents）；（三）科技意外事件（Technological accidents）—如化學、核能意外災難；（四）人為誘發之災難（Induced catastrophes）—如政治示威、綁票犯罪等恐怖事件；（五）戰爭對民眾所形成之危機（War-related emergency of civilians）。也提出「整合性危機管理系統」

⁴ 請參閱詹中原，《危機管理：個案分析》，神州圖書出版有限公司，2003年5月初版，頁1-3。

(IEMS) 即是以多目標途徑為主要考量，其基本假設在於各類型的危機均有共同的危機特性。IEMS 將危機管理分為以下四大階段的政策規劃及執行過程：（一）紓緩政策（Mitigation policy）——此一階段之政策包括規劃足以減輕災難損害之各種因應措施。（二）準備政策（Preparedness policy）——此類政策主要在發展因應危機的運作能力。（三）回應政策（Response policy）——此一階段的政策特色在於強調當危機已無可避免地轉換成災難時，所應採取之行動。（四）回復政策（Recovery policy）——短程回復政策包括重建基本民生支援系統，例如將水源、電力恢復至最起碼之運轉程度。

危機管理發生前、發生時及發生後，應有標準作業程序（SOP），凡事豫則立，不豫則廢。依既定的作業程序，可以完整掌握各個危機管理的步驟與方法。議題、危機及契機的轉換，議題是危機的前奏，也是契機的先聲，運用系統性的方法，妥善管理應然與實然，如何掌握機先，洞察燭光。因此，建構危機管理的標準作業程序，必須從危機發生前、中、後之各種因應程序，包括危機應變小組、應變策略與方法、媒體溝通及適時發言、善後處理等作業程序均是相當重要的。

危機管理的 SOP 包括有⁵：一、黃金 24 小時：（一）決定性的 24 小時；（二）準備好處理思考未及的事；（三）正面的副作用；（四）為何最近時常發生危機？（五）持續而劇烈的危機；（六）可預期與非預期的危機；（七）一般的共同性質；（八）掌控危機機制的藍圖。二、危機處理標準作業程序（SOP）：（一）24 小時處理危機；（二）危機任務小組；（三）總策略；（四）危機處理策略；（五）傳播媒體的力量；（六）內部支持；（七）危機調查；（八）形象重建；（九）信心回復；（十）再建市場。三、緊急行動計畫：（一）早期預警系統；

⁵ 請參閱詹中原，《危機管理：理論架構》，聯經出版事業股份有限公司，2004 年 1 月初版，頁 167-217。

(二) 危機情境劇本；(三) 危機行動工作小組；(四) 危機標的團體分析；(五) 責任確立制；(六) 資料明細化；(七) 危險處理中心；(八) 發言人及媒體；(九) 媒體互動與受訪；(十) 訓練與演習。本文以為，當危機發生時，如何把握黃金 24 小時，有權威領導者指揮，成立應變專案小組，各個危機應變小組有各自的專責處理機制，並做好危機管理及風險評估。準此，應可將危機轉化為契機，或化危機為轉機。

二、評估風險的監督機制

其次，就風險管理而言，風險管理意指所有的管理措施（包括公共政策和商業慣例），期能形塑風險的發展與回應風險的發生。⁶也有學者進一步界定風險管理為⁷：1. 當今是一個風險、危機與災難頻傳的社會，主事者若未能事前加以防範，事中加以處理與事後加以反省，進而研擬一套周全的事前準備對策；建置資訊快速流通的通路；覺察受難者的需求；強化府際關係，有效的網絡治理。2. 政府在採取跨域行動前，勢必要評估或計算政治風險的面向，預擬妥適因應措施，進行風險的最佳管控，減少其對政府的殺傷力，以及主權者對政治系統的認同度。3. 政策利害關係人，極可能因各級或他國政府所做的決定，或因社會情境的演化，而出現損失或獲利的情勢。茲為減少損失擴大效益，得由政府之職司者做好政治風險管理，提供有益的資訊，以供他或她的決定衡酌，避免可能的損失。

行政院為推動所屬各部會將風險管理及危機管理融入日常作業

⁶ 請參閱詹中原，《危機管理：理論架構》，聯經出版事業股份有限公司，2004 年 1 月初版，頁 329 以下。

⁷ 請參閱林水波，〈洞鑒政治管理—領域、課程與嚮往〉，《T&D 飛訊》第 92 期，2010 年 4 月 1 日，頁 1-27。

與決策運作，以降低災害之可能及後果，達成施政目標、提升機關績效，特訂定「行政院所屬各機關風險管理及危機處理作業基準」。⁸其中就風險管理係指為有效管理可能發生事件並降低其不利影響，所執行之步驟與過程。而風險評估則包括風險辨識、風險分析及風險評量之過程。也規範各部會應建立機制適時監督風險管理規劃與執行之績效，監督結果應加以記錄，並適時與利害關係人進行風險溝通，以確保其持續適用與有效運作。

因此，風險是因為缺乏信息所導致的錯誤的昂貴代價。而風險管理的議題，不僅應做好風險評估、風險量化、風險溝通及風險治理外，而且應進一步有監督風險管理之機制存在，否則恐流於各行其是，無法有效整合形式，造成脫疆野馬般的混亂場面。

三、運用個案啟示應變力

去年造成重大損害的八八水災，有學者以資訊、動員，以及組織間合作三大變項，進行研究建立救災體系。⁹其內涵包括，資訊系統應作整體規劃，建立政府（官方）資訊整合平臺，讓大型災害資訊作更有效率、有系統的傳輸。從這次八八水災救災體系運作經驗進行分析，政府必須思考或因應整個通訊系統中斷，應有備用或可立即使用之資訊傳輸系統。在組織動員方面，災害應變中心之動員功能，可透過專責而非任務編組的方式設計。在組織間合作機制建立方面，應中央與地方政府間、地方政府與地方政府間、政府與非營利組織（含民間組織），以及進行防救災國際（含兩岸）之合作機制。在具體作為

⁸ 請查詢行政院研考會網站 <http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4095664&ctNode=12493&mp=100>，行政院 97 年 12 月 8 日院授研管字第 0972360811 號函修正（2010 年 8 月 4 日查詢）。

⁹ 請參閱楊永年，〈八八水災救災體系之研究〉，《公共行政學報》第 32 期，2009 年 9 月，頁 143-169。

上，除了建立誘因，讓政府相關部門願意形成一套能相互合作的網絡系統（當然這也可以包括社區防救災組織的建立與連結），當能強化救災體系功能的發揮。因此，政府有必要投入相關資源，提升社區防救災意識與功能。

我們從各種災害案例的處理及應變過程，對於危機管理或風險評估的運作經驗將更為熟稔。當累積各種類型的個案經驗，不管對於人員配置、組織動員及機具設備……等等調度機制，對於未來的災害危害或防救措施，可以得心應手的處理因應。所謂的「不經一事，不長一智。」是以，運用個案的啓示，汲取寶貴的經驗，相信對於各種嚴峻的挑戰都可迎刃而解，保有緊急應變的能力。

四、型塑風險社會的文化

臺灣是一個海島型國家，地狹人稠，不僅經常必須面對天然災害危機，如地震、颱風、水災、土石流；而且也必須時時面對來自於人為科技危機，如火災、車禍、HIN1 新流感、建築物倒塌、重大犯罪等等。臺灣可以說是一個相當脆弱，且隨時可能發生危機的「風險社會」。是以，型塑一個風險管理的社會文化是一件相當重大的議題。

因應全球的金融海嘯，貨幣的通貨膨脹，科技急速發展，可能帶來的環境生態的破壞。加上政經環境的變遷，老年人口的增加，以及出生率的大幅下降，都將造成風險管理的重大問題。政府機關在面對如此嚴峻的挑戰，如何推動風險管理作法？依行政院研究發展考核委員會擬具推動工作重點，包括¹⁰：首長重視與承諾、建立組織風險圖像、提升風險管理能量、將風險管理融入施政作為及型塑風險管理文化。推動風險管理無法一蹴可幾，需循序漸進，從做中學習，並積極

¹⁰ 請查詢行政院研究發展考核委員會網站 <http://www.rdec.gov.tw>（2010年8月9日查詢）

宣導風險管理的理念。學者也指出，全球化政府是風險管理的政府，文官系統就是風險的操盤手，強化與提升文官的行政能力為時代的趨勢。文官行政能力首先應具備治理能力，以營建危機與緊急治理，與管理機制以及制定預警制度最為重要。¹¹

因此，政府推動風險社會應有管理策略，除上述工作重點外，更應進一步學習成本效益觀念，爭取資源有效分配，做好風險評估與風險管理，使風險溝通的功能可在體系內及時的溝通網路，也讓風險治理工作更加民主化、透明化及多元化。

伍、運用在公部門

本文即嘗試就本書觀點可運用在公務上或作為公務員學習上之參考座標，特別是在災害發生頻仍，如何在危機發生前、中、後各有不同的因應作為。並且，應有具體策略原則，以建構危機管理或風險評估之運作機制，謹就個人淺見析述如下：CIVIL SERVICE

一、掌握災害管理原則與策略

學者劉說安教授提出，臺灣的災害管理之原則與策略有六¹²：（一）順應自然法則一再省思「人定勝天」之真諦；（二）展開國土調查—國家科技現代化之展現；（三）消弭藍綠對抗—國家領導人必做之功課；（四）落實防災政策—節省社會成本防患於未然；（五）強化指揮系統—全面提升行政之效率；（六）組織專業學會—學習國際經驗於防救災應變。

¹¹ 請查詢曹俊漢，〈面對混沌 能否預警與回應〉，聯合新聞網 <http://www.udn.com> 民意論壇，2010年3月23日。

¹² 請參閱劉說安，〈臺灣災害應變機制檢討與改變策略〉，《研考雙月刊》第34卷第3期，2010年6月，頁46-47。

學者丘昌泰教授也提出危機管理技巧六重奏¹³：一是，打造偶然力：偶然力＝突發意外＋看見危機＋轉化智慧；二是，培養危機意識：在變遷快速與競爭日益激列的社會中，任何組織領導者必須思考，如何將內部資源作有效重組，建立強大且靈活的指揮中心，啟動組織與流程的危機變革策略；三是，溝通危機管理的共識：為了降低危機管理推行的阻力，必須加強溝通，很多部屬都會問：變革對我有何好處？變革會不會讓我變得工作很麻煩？基此，必須建立溝通平臺，溝通變革價值，凝聚變革共識；四是，建立風險管理機制：風險管理態度＝高度的危機意識，建立風險管理機制目的在於培養高度的危機意識；五是，風險一旦變成危機，應該怎麼辦：危機處理的標準作業程序（SOP）：成立危機應變小組、危機處置手法、緊急通報系統等作為；六是，危機公關：危機溝通注意事項、媒體危機公關的原則、形象管理的要點及危機管理者必修的道歉學。

去年的八八風災所暴露出國內災害防救體系的種種問題，除應掌握災害防救的原則與策略外，為了健全災害防救體制，立法院第7屆第5會期第1次臨時會修正通過災害防救法，正式賦予「行政院災害防救辦公室」的法源依據，並將內政部消防署更名為「內政部災害防救署」。同時也授權國防部，可以動用參加教召的後備軍人，支援災害防救任務。因此，公部門對於危機管理應有因應策略、技巧及方法，始能做好危機發生時之應變措施，身為公務員的一份子，平時就應具備危機管理的知識，建立風險管理機制。其結果，必然可以減少危機的威脅，節省社會成本，發揮良善的災害防救治理策略，以維護民眾的生命與財產的安全。

¹³ 請參考丘昌泰教授於99年7月9日在行政院研考會專題演講--〈災害防救與應變能力〉之簡報資料。

二、強化危機管理之決策機制

政府機關所面臨的危機，可以說明處處存在。近來的國光石化、苗栗大埔事件、中科三期、四期爭議、六輕工安事件……等等，經濟發展與環境保護相關爭議。政府部門同仁必須有危機管理意識，做好各種因應決策機制之策略。是以，公部門之危機管理，必須從機關首長決策權力、法律見解、政策溝通協調及利害關係人之相關權益著眼，作一綜合衡量影響評估，以求取民眾最適化的利益。

學者吳秀光教授，從理性選擇途徑來探討政府危機管理決策機制如何影響內部協調的問題，並歸納「自願相互調整」與「系統控制」協調模式中 Weber、Hammond & Miller 所提之基本決策原則有五，分別是：分權化、柏瑞圖原則、反循環性、全觀性及權威。提出危機管理可能採行的決策方法如下¹⁴：第一型危機：由於公共管理者已具有類似經驗與適當的方法可去除本型危機的損害。解決本型危機的決策方法必須依賴過去可行的合作機制，即「共同經驗」。此處所指的共同經驗，係同時包含正式的標準作業程序（SOP）與不同部門非正式的互動方式。第二型危機：由於公共管理者面對的是一種全新的危機型態，需要重新設計部門間合作的方法以協調其行動。所以分權化須被適度調整，以便由各部門共同的指揮者，在有限時間內重新安排行動的規則及分配資源對危機做出回應。第三型危機：本型危機的協調方式類似第二型危機，皆需要依賴權威進行協調，其目的在激化各專家對於目標的認同，以便不同部門專家願意貢獻心力發展處理問題的創新技術。第四型危機：本型危機的決策方法會是依賴標準作業程序。第五型危機：可能的決策方法會是依賴專家在第一時間的專業判

¹⁴ 吳秀光，〈政府危機管理決策機制〉，《T&D 飛訊》第 63 期，2007 年 11 月 10 日出版，頁 18-21。

斷。第六型危機：所以可能的決策方法會是在最短時間內集結具專業知識的專家，在最短時間內以創新方式處理危機事件。

透過不同的危機類型論述，賦予不同的決策機制及解決方法，以有效面對及接受各種危機之挑戰。公部門在因應處理危機發生時，應有明確的資訊提供決策者作為判準，公務同仁除具有危機管理意識及風險評估的機制外，更應做出危機管理良善的組際合作、應變能力、決策能力及執行能力。

三、建構危機管理之行動模式

危機管理模式，依 Mitroff (1985) 指出包括：(一) 危機訊息的預測；(二) 危機的準備及預防；(三) 損害的控制及處理；(四) 從事復原工作。前二者為危機發生前應具備觀念，後二者為危機發生後應執行的作為。危機管理在不同階段應有不同因應作為及行動模式，如何從早期預防作為，到損害控管模式，最後作復原重建工作。

學者認為危機管理行動模式應包括有¹⁵：一、政府危機管理是指機關組織對於所面臨危機問題的形成及處理過程，從事必要的預防、決策及執行，以及預防危機發生或化解危機的一系列作為。傳統的危機管理研究多將危機管理的行動區分成預防、準備、回應及重建等四個循環的階段，其區分之目的在為每一階段設定縝密的危機管理計畫，並對各階段危機做出理性規劃的行動方案。二、建構政府危機管理之協調行動模式：(一) 與危機特性有關者：主要為先前提及之三種會影響政府行動的危機特性，分別是：可預測性、可影響性與多樣性，而不同特性的組合則會形成八種不同的危機類型，且不同的危機類型會促使管理者採行不同的決策原則。(二) 與管理者決策有關者：

¹⁵ 請參閱廖洲棚、吳秀光，〈政府危機管理之協調行動模式：概念與模式建立〉，《行政暨政學學》第 45 期，2007 年 12 月，頁 35-72。

主要為先前提及與危機管理有關的五項基本決策原則，分別是：分權化、柏瑞圖原則、反循環性、全觀性及權威。作者綜合森悖論的觀點及不同危機類型的情境特性，歸納出八種不同危機類型的可能決策原則。(三) 與成員互動有關者：依據囚犯賽局與協調賽局的觀點，作者歸納出與行動者協調行為有關的五種關鍵因素，分別是「重複行動」、「面對面溝通」、「共享規則」、「信任」與「互惠」等。

政府的危機管理模式，不僅應從危機管理特性、公共管理者決策原則及溝通行動模式之建構外，而且也應在組織、媒體、人員及資訊機制有效掌握。筆者認為行動模式有賴公私部門的協力合作及跨域治理。在危機發生時，如何產生有效的協調機制，避免造成政府與企業部門的協調失靈現象，而危害到人民的生命財產安全。

四、對公共組織問責機制建立

為充分應付危機，應對公部門（公共）組織建立問責機制。學者林水波教授指出，公共組織不時面對不確定的內外環境，若有一時的失察或忽視，恐遭遇重大的信任危機。是以，組織就要設妥環境偵測的機制，隨時掌握內外環境的變化，採取與環境鑲嵌的行動與決定，適時化解危機於未生之前。而在危機未能事先防止之時，於危機發生之際，就結合相關職司與民間力量，立即從事共同治理的工程，降低危機所造成的損害。¹⁶

亦有論者指出¹⁷ 當責（Accountability）對比負責（Responsibility），當責在追求更強、更高的自主感、責任感與成就感。當責聚焦成果，

¹⁶ 請參閱林水波，〈對公共組織問責〉，《文官通訊電子報》第3期，2010年3月10日發行。http://www.exam.gov.tw/epaper3/epaper_cp03_02.html。（2010年8月12日查詢）

¹⁷ 請參閱張文隆，《當責》，中國生產力中心出版，2006年12月第1刷，頁53-232。

激發心力、挹注承諾、授權授責，是經營自己、領導團隊，以交出成果（Get Result）的責任靈魂。「沒有當責，成果只是運氣」（Ask the Accountability Advantages）。當責有五個面向：1. 當責是一種關係（relationship）；2. 當責是成果導向的（results-oriented）；3. 當責需要報告（reporting）；4. 當責重視後果（consequences）；5. 當責是改進績效（performance）。當責的五個應用層級：1. 個人當責：當責的最基礎；2. 個體當責：團隊中的互動；3. 團隊當責：團隊成功之鑰；4. 組織當責：形成當責文化；5. 企業／社會當責：當責的最高層。值得吾人參考運用。

當責或稱問責、課責之內涵，所指稱的是，在組織中，某人因為其決策或行動而接受責難或獎勵。從最基層的公務員到最高階層的行政官員，每一層級的成員皆有接受監督者課責的義務。筆者認為亟需建立明確課責機制，經由正式課責機制，包括政治課責、法律課責及協商課責等外部控管機制方式，明確規範各層級人員之責任，以改進組織績效。也透過非正式課責機制，包括官僚課責及專業課責，使社會或企業之習慣或其核心價值，而形成一種課責文化。是以，強化公部門的課責機制是有其必要且應具體落實的。尤其是，災害之預防及危機處理，應進一步型塑組織課責文化、強化監督機制及課責管理。不僅可以有效釐清責任歸屬，從組織團隊、企業到個人，建立各層級人員的責任及義務。課責在民主社會扮演重要的角色，透過改善課責、管理課責及績效（成果）課責予以落實，並在公部門建構一套課責機制。

陸、結語

本書《動態危機管理》所提供的危機管理，如何管理風險與議題，並避免危機？強化面對危機的能力是現代人與企業的必備技能！

更進一步運用在公部門的危機管理相關議題。本書也相當系統性地論述闡明主要議題與危機的意義及影響，並輔以相關案例探討危機及契機之演變關係，使讀者能學會如何預防與管理，避免危機並抓住契機。有效解決及具衝突管理能力，強化危機管理的決策機制及行動模式，以建立公部門的課責文化，讓危機事件成為轉機的重要關鍵！

環顧世界各地，地震、風災、洪水氾濫……等等災害，國內從民間企業、公司行號，如六輕工安補償回饋事件，到公部門在八八風災、H1N1 新流感、苗栗縣大埔、中科三期及四期環評爭議等事件，都面臨及考驗著公司負責人或政府首長之危機應變及決策能力。因此，對於瞭解國際災害防救之新知識，建立動態及立體思維，全球化宏觀的視野，進而提升臺灣災害防救能量，以有效預防及減少災害的損失。

總之，公部門的危機管理及風險評估之建立，從上述本書之重點摘要、初步評價⁴⁷、個人心得及在公部門運用上闡述⁴⁸，可以有效連結及轉化為未來危機管理及風險評估的行動準繩。本文綜合以上論點，仍希望再次強調以下六個面向，期能有效做好各項災害預防、危機應變及復原工作：一、透國跨部門協調合作機制；二、中央與地方政府治理連結；三、災害防救體系的有效整合；四、強化指揮監督及課責機制；五、發揮跨國救災之行動模式；六、運用資訊科技的網絡治理。基此，必能建立公部門危機管理與風險評估良善的治理機制。

柒、參考文獻

1. 丘昌泰，〈災害防救與應變能力〉，專題演講簡報檔，2010年7月9日。
2. 吳秀光，〈政府危機管理決策機制〉，《T&D 飛訊》第63期，2007年11月10日出版。

3. 吳佩玲譯，《危機管理》，原著奧古斯丁等著 Augustine, Norman R. et al 1994 Harvard Business Review on Crisis Management，臺北：天下遠見出版股份有限公司，2001年12月第1版第1印行。
4. 吳宜蓁、徐詠絮，《危機管理診斷手冊》，原著 Mitroff, Ian I. Christine M. Pearso 1993 Crisis Management: a diagnostic guide for improving your organizations crisis-preparedness. Jossey-Bass Inc., Publisher 臺北：五南圖書出版公司，2001年9月初版3刷。
5. 林水波，〈洞鑒政治管理—領域、課程與嚮往〉，《T&D 飛訊》第92期，2010年4月1日出刊。
6. ——，〈對公共組織問責〉，《文官通訊電子報》第3期，2010年3月10日發行。
7. 曹俊漢，〈面對混沌 能否預警與回應〉，聯合新聞網 <http://www.udn.com> 民意論壇，2010年3月23日。
8. 張文隆，《當責》，臺北：中國生產力中心，2006年12月第1刷。
9. 楊永年，〈八八水災救災體系之研究〉，《公共行政學報》第32期，2009年9月。
10. 黃丙喜、馮志能、劉遠忠，《動態危機管理》，臺北：商周出版社，2009年6月9日初版。
11. ——，《動態危機管理》，每月一書導讀會簡報檔，2010年6月4日，國家文官學院網站 <http://www.ncsi.gov.tw> 下載專區。
12. 詹中原，《危機管理：個案分析》，臺北：神州圖書出版有限公司，2003年5月初版。

13. ———，〈《危機管理：理論架構》〉，臺北：聯經出版事業股份有限公司，2004年1月初版。
14. 廖洲棚、吳秀光，〈政府危機管理之協調行動模式：概念與模式建立〉，《行政暨政策學報》第45期，2007年12月。
15. 劉說安，〈臺灣災害應變機制檢討與改變策略〉，《研考雙月刊》第34卷第3期，2010年6月。
16. 考試院網站 <http://www.exam.gov.tw/>
17. 行政院研究發展考核委員會網站 <http://www.rdec.gov.tw/>

