

第二章 危機處理的理論探討

「危機處理」一詞是現代管理學上的專有名詞，但是就人類生存而言，「危機處理」是亙古至今，隨人類生存的歷史而未曾中斷過。然人類歷史其實就是一部「危機處理」的循環週期過程，葛蕾格教授在「人類在轉捩點上」的一書曾提到；「當舊的危機還瀰漫在地球上的每一個角落時，新的危機便接踵而至」。(轉引自陸炳文，1998：62) 正說明了人類不斷面對危機的挑戰，與因應變化的處理過程。所以處於今日世局瞬息萬變，危機隨時迭乘而起之際，上至國家元首、決策官員，下至企業團體或一般個人與家庭，倘無危機意識與處理危機之能力，那才是國家、社會與家庭的最大危機。本章在分析臺海兩岸關係發展產生危機之原因前，擬對危機與危機處理的意涵先加以釐清，以作為探討兩岸危機處理之前提。

第一節 危機與危機處理的意涵

1962年前蘇聯為抵銷美國在戰略核武上面的優勢，赫魯雪夫乃決定在距離美國90英里的古巴，部署攻擊性的核子武器，因而導致了「古巴飛彈危機」，(皮爾森、羅契斯特，2002：104) 迨驚爆13天飛彈危機過後，美國國防部長麥納瑪拉(Robert McNamara)在國會聽證會上曾說：「今天不再有任何像戰略這樣的東西存在，而只有危機處理」。(轉引自黎賢聖，2003：8)¹這句名言可說明了「危機處理」在研究與解決國際衝突的重要性。此後，國際政治的領域中，有愈來愈多的學者投入危機個案研究，隨著相關學理的累積，「危機處理」也漸成為國際政治領域中日益受重視的一門學科。不過，由於各研究者角度的差異，「危機」的定義始終是眾說紛云。但總體而言，在經過此次危機之後，許多學者皆致力於危機處理一般性原則

¹ 另參見 A. Craig Gordon, and Alexander L. George, (1990), *Force and Statecraft* (2nded): New York oxford University Press. p.126.

的建構，各種的危機處理策略已逐漸被決策者用來消弭衝突，作為決策部門處理危機時之參考。

一、危機之定義、特性與過程

(一) 危機之定義

就文獻上來探討「危機」一詞，早在中國三國時期，諸葛亮在《前出師表》有云：「今天下三分，益州疲弊，此誠危急存亡之秋」。可知，諸葛孔明面對三國混亂的局面，早已有強烈的危機意識即憂患意識；另《辭海》據「晉書、諸葛長民傳」說，「貧賤長思富貴，富貴必履危機」；《辭源》引唐朝劉禹錫詩稱，「秦相功程思稅駕，晉臣名遂嘆危機」。這裡所說的危機，被解釋成「危難所發動者」；另中共人權鬥士方勵之於1991年5月在美國演講《危機中的中國》時認為：「在物理學上，這表示事物正處於可轉變狀態。中國目前正準備轉變，危機，有時反而是好事。套用在政治領域中，往往危機即是轉機」。(轉引自陸炳文，1998：17-18)說明了危機是在好轉與惡化的分水嶺上，而這往往是存乎在決策者的一念之間。

而在西方「危機」一詞則源自希臘文「ΚΡΙΣΙΣ」(Crisein)，意即「決定」(decision)，指的是醫學上的「轉捩點」(turning point)，也就是病人的病情轉好或惡化的關鍵時刻。《韋氏大辭典》將「危機」視為「一件事的轉機與惡化的分水嶺」，又可解釋為「生死存亡的關頭」、「決定性的一刻」、和「關鍵系的剎那」。《遠東英漢字典》也說，危機乃指難關、危機存亡之際，如同疾病的轉捩點，可能好轉也可能惡化。這個轉捩點的涵義，如果加以延伸，與分水嶺、臨界點、十字路口等，頗收異曲同工之效(轉引自陸炳文，1998：15)說明了危機是在一段不穩定的時間和不穩定的狀態下，迫使當事人做出決定性的變革。

然後世學者在研究國際政治與戰略領域中，發現對危機之定義與特性等仍多有爭議，為求多數學者能接受定義之共識，於是危機研究者便將「危

機」定義區分為兩派。第一派係從一國之內的決策過程來定義危機，它的焦點是處理外交政策危機(foreign policy crisis)，其中代表人物賀曼(Charles F. Hermann)認為：「危機是一種含有下述三種特點的狀況：1.威脅決策單位的高度優先目標；2.在情況轉變之前能用的反應時間有限；3.對決策單位而言，危機乃是未曾意料而倉促爆發造成的一種意外驚訝」。²（轉引自林正義，1993：124）另布里哲（Michael Brecher）以為：「危機是一種情況，它具有下列四種充分與必要的性質：1.內外環境的激烈改變；2.對基本價值的威脅；3.可能伴隨或導致軍事衝突的高度可能性；4.對外在威脅只有有限的反應時間」。³（轉引自詹中原，1993：4-5）

第二派學者則以國與國之間的互動來定義危機，它的焦點是處理國際危機（international crisis），其中代表人物楊格（Oran Young）認為：「危機是一種打亂體系或部分體系運作的情境，進一步言，危機是對於體系內一種急遽與突然變化的狀況」。⁴（轉引自林正義，1993：125）另史奈德（Glenn H. Snyder）與狄辛（Paul Diesing）則認為：「國際危機是兩個或多個主權國家政府之間的一連串活動，而這些國家正陷於嚴重衝突之中，雖尚未發生實際戰爭，但已含有相信戰爭有極高度發生機率的認知」。⁵（轉引自詹中原，1993：5）

基於上述之各中外學者定義，本文則採用布里哲（Michael Brecher）的定義，另筆者為便於爾後章節之探討，則將「危機」的定義界定於：1.國內外環境的改變，迫使國家的利益及基本政策目標遭受威脅或改變；2.危機隱藏著高度的戰爭可能性；3.決策者須於有限的時間內作出反應。

² 另參見 Hermann, Charles F. (1969), *Crisis in Foreign Policy*, Indianapolis: Bobbs Merrill, p.29.

³ 另參見 Brecher, Michael (1978), "A Theoretical Approach to International Crisis Behavior," in Michael (ed.), *Studies in Crisis Behavior* (New Jersey: Transaction Books, p.6.

⁴ 另參見 Young, Oran (1967), *The Intermediate: Third Parties in International Crisis*, New Jersey: Princeton University Press, p.10.

⁵ 另參見 Snyder, Glenn H. and Paul Diesing (1977), *Conflict Among Nation: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crises*, New Jersey: Princeton University Press, p.6.

(二) 危機的特性

從上述危機的定義來看，其包涵範圍相當廣泛，而相關文獻的重點亦頗有差異，相對地使學者對危機的特性亦有不同之見解。因此，欲對危機有更深入的了解，必須再深入觀察危機的特性；綜合多派學者相關研究，以下就學者劉昊洲對危機六種特性的看法加以說明：(劉昊洲，1999:53-54)

1. 威脅性

危機的本質就是威脅，包括威脅到國家、社會大眾、組織或主要人員的基本價值、目標或利益時，使當事人明顯感受到危險的存在，才能稱之為危機。不過究竟威脅到何種程度才能說是威脅，則視當事人主觀的感受與認知而定。

2. 持續性

危機事件的發生點常常是不可預測的，但有的則是有跡可循，不過不論是哪一種情形，他的發生都是突然的、意外的、令人錯愕的，不會短時間消失的。當危機瞬間發生時，縱然問題本身已妥當解決，然後續影響通常也將持續一段或長或短的時間。因為危機的持續性，將使當事人遭受危險的傷害程度愈形加深且擴大。

3. 複雜性

危機事件本身往往相當複雜，並非單一因素即可說明，也不是短時間即能釐清。危機的發生，雖有其關鍵因素，卻也有許多互為糾纏，沒有明顯的背景因素存在其間。而對危機的處理，雖然主事者及多數人，均深盼危機儘速處理妥適，但如何處理，往往有許多不同意見，甚至友人暗中希望處理不成功，這些不只是意見與看法的不同而已，也牽涉個人的利益之爭、關係之親疏有無。其間之複雜，實非局外人所能完全瞭解，不過如果不能瞭解危機複雜之特性，在因應處理上勢必增添困難，功敗垂成。

4.不確定性

由於內外環境的變動，以及人類的理性有限，因此無法掌握各種資訊，也就無能力準確的評量每種事務。面對危機，其情形亦復如是，在未能瞭解全局之前，不但原因不確定、狀態亦不確定；縱使完全掌握危機事件本身情況，然對於後續情況影響及眾人反映，依然具有高度的不確定性。

5.時間緊迫性

由於危機突然的、出乎意料之外的出現，而且具有相當的威脅性，當事人在有限的反應時間內，只能以既有的有限資訊與資源作為基礎，迅速作出決定與回應。也正因為時間的壓力和有限的資源，使得決策者更難有周詳的考慮，決策品質自然會受到影響。

6.雙面效果性

危機的顯像當然是危險與威脅，因此如任其繼續惡化或不能事實有效化解，勢必面臨失敗或滅亡的命運。然而危機也隱含著轉機或契機，如果能夠應付得宜，化險為夷，反因此一淬鍊與經歷而得到革新、進步與昇華的機會。顯然地，危機同時具有正面與負面兩方面的效果。易經所謂「禍兮福所倚、福兮禍所伏」，不也是危機雙面效果的說明嗎？

(三) 危機的過程

危機雖然是看不到、聽不見、且無法事先預測，但是仍有一定之脈絡及徵候可循，只要能細心仔細的觀察，就可窺知其緣由。而在危機剛產生時，若能採取妥善之措施，就可防止危機之擴張，甚而化解危機。曾經在「三哩島核能電廠幅射線外洩事件」中，受賓州州長指定參與危機小組成員，並成功控制住危機的菲克(Fink)，在事件落幕後，完全改變了過去僅憑理論對「危機管理」的認知，他認為要深入理解危機管理，必須先將危機發展過程有系統地區分成四階段，這四個階段分別是潛伏期，爆發期、後遺症期，解決期。(菲克，1991：28-36)

1. 潛伏期

潛伏期就是警告期，常常是一件事情發生轉機的一刻，如遭到忽略，嚴重的危機就會迅速來到，有時候潛伏期又稱做「危機發生前」的階段，通常是較易疏忽的一個階段。處理潛伏期的危機不但簡易有效，且耗費資源較少，就如醫界所標榜的「預防重於治療」及軍方常用之「毋恃敵之不來，正恃吾有以待之」一詞，即是其最佳之寫照。

2. 爆發期

潛伏期警告我們危機已經開始醞釀，而爆發期正是告訴我們危機已經開始爆發了，且此危機的發展速度和強度如雪崩一般。如伊拉克入侵科威特之波灣戰爭，科威特及以美國為首的盟國未能掌控伊拉克之戰前動態，致使海珊之侵略野心擴大。縱使危機已到爆發期，也並非是到達了一發不可收拾之地步，它仍有挽救餘地，但重要的是必須掌握危機發作之時間和地點，取得充分的準備時間，以有效達到控制危機的速度和方向。

3. 後遺症期

後遺症期也就是收拾殘局的善後期。危機爆發後，要進行調查、善後及進行長時間之研究，以使危機之各種原因真相大白。這一時期也可說是恢復期，發生危機之機構，應自我分析、自我檢討，並採取補救措施，防止危機拖延或永無休止的延續與擴大。如 1991 年伊拉克入侵科威特後，以美國為首的西方國家，在聯合國安全理事會的授權下，即刻調兵遣降至中東地區，先求保護中東各國之安全，防止危機之繼續與擴大，然後再擬定收復科威特的「沙漠風暴」行動。

4. 解決期

這是危機的最後的一個階段。尤其在發現危機徵兆時（潛伏期），危機處理的決策群就必須掌握全局，找出解決危機最直接、最迅速的方法，使它轉危為安，使整個危機解除。但若在潛伏期無人預警到，以致危機迅

速爆發，且無法控制；或是未能採取適切有效之措施，不但不能解決危機，甚而造成危機由小變大，由輕變重，而達到不可收拾之地步。或在解決中，未能做全盤考量，以致一波未平、一波又起，徒使危機增加複雜性，將使處理危機工作將更加棘手。(劉東川，1993：8-10)

綜整上述可知，因危機具有四個階段，而一般之危機大都是尋潛伏期→爆發期→後遺症期→解決期之走向，但因危機之階段性並不明顯，偶爾會跳開一兩個階段而進入另一階段，故並非所有的危機是循四個階段而進行。但處理危機的人，最希望危機之走向是由潛伏期之發現而直接採取措施，使它轉到解決期之理想走向；甚或由潛伏期，未經爆發而到無疾而終。

當我們面對國際間瞬息多變的內外環境因素，尤其是資訊科技日新月異，大至國與國、組織，小至個人間的互動頻繁複雜，危機發生的機率也相對增加，因此；我們不能不正視危機的存在事實，也不能不思考危機的預防與解決之道，使每個人皆有危機之意識，做好預防之準備，那危機當可減至最低之限度，甚至消弭於無形。

二、危機處理的定義、原則、技巧與組織

第二次世界大戰後，國際間歷經了 1948 年的柏林危機、1950 年的韓戰、1955 年第一次臺海危機等重大衝突事件，然決策群、學者們大多認為這些都是屬於美、蘇兩極的「代理戰爭」，因而並未真正關心危機處理。一直到了 1962 年古巴飛彈危機，由於核子武器的出現，造成戰爭本質和形態的重大轉變，人類的生死存亡往往只在一念之間，使得決策者在面對戰爭的抉擇時必須相當謹慎，敵對雙方必須面對面就核武之部署與使用，展開接觸與談判、高壓與對抗等行為，來消弭戰爭的發生。

在古巴飛彈危機結束後，「今天不再有任何像戰略這樣的東西存在，而只有危機處理」，這句名言或許有些誇大，不過卻再次證明危機處理在核子時代的重要性。此後，愈來愈多的學者投入危機個案研究，各種的危機

處理策略，業已逐漸被決策者用來消弭衝突。因此，戰略理論家才開始把「危機」視為國際事務中的一項獨立分類，使「危機處理」在核子時代顯得更為重要。到了 1980 年代，針對「危機」而發展出來的一門學科——「危機處理」，便在此一背景下逐漸興起。

(一) 危機處理之定義

「危機處理」係針對潛在或當前的危機，透過預防或因應解決等各種有效手段，以達到解除危機的目的。(劉昊洲，1999：52) 危機處理強調制敵機先，並非要等到危機發生以後方才處理，而是需在警覺可能即將發生危機時即設法處理，以期消弭危機於無形。

筆者認為「危機處理」的本質是一個精神分裂的特性，即一方面採取風險以達成目標，同時也嘗試避免敵意的爆發或升高，因此綜整各界學者之說，關於「危機處理」的意義，提出兩派不同的看法，以下就個人之見解分析之：

1. 武力學派

本派學者認為「危機處理」為如何迫使對方讓步，贏在自己如何獲勝，則成為危機處理的重心。例如：「危機處理即是在贏得危機，同時將危機控制在雙方可容忍的危險與風險界限之內」。或「危機處理強調向人提出挑戰，以獲致有利於己方的結果」。(張中勇，1992：146) 至於戰爭爆發是否就一定表示危機處理的失敗，則必須視決策群的政策目標而定。如克勞塞維茲(Carl Von Clausewitz)說：「戰爭只不過是國家政治用不同手段的延續而已」；另霍華德(Michael Howard)認為，「戰爭雖然邪惡、不人道、浪費，但卻是解決其他方式無法解決的最後手段」。戴索基(Ali Dessouki)則更指出危機處理並不意味避免使用武力，強調的是在危機之中，如何成功達成己方的目標。(轉引自黎賢聖，2003：14)

事實上在戰爭的過程中，危機處理並未中斷，只不過在創造更有利於

爭端解決的情勢。因此筆者認為，如果戰爭的發生是為了解決問題，而且也符合孫子兵法所言：「非利不動、非得不用、非危不戰」的觀念，且戰爭的結果除達成既定的戰略目標之外，亦能符合決策者的成本效益評估，亦即「以最小的損失，求取最大勝利」，戰爭的目的是贏得和平而不是戰爭，則戰爭未嘗不是一種危機處理的手段。（李啟明，1989：181）正如清康熙皇帝親征準科爾，及施琅營建水兵以收復台灣，雖說歷經多年爭戰，但終為清朝帶來近百年之和平，這正符合大戰略「長治久安」的目的。

2. 和平學派

本派學者則認為「危機處理」為如何以和平的方式解決彼此的衝突，避免戰爭的發生成了處理危機的重心，至於如何避免則有兩種不同的看法。第一種危機處理的目的完全在化解危機，將危機本身(而非對手)視為敵人、病態與不正常的現象而加以儘速剷除。他們相信：「成功的危機處理完全依賴是否能獲致雙方都能接受的解決方案，且不訴諸戰爭」。此看法強調，危機參與者都是追求共同目標的伙伴，共同承擔風險，都期望避免不必要的危機升高及避免戰爭的一致利益。」第二種目的則是在安撫和調解為危機的衝突事件與共通利益。正如史奈德與狄辛所言，「處理危機是在高壓與和解之間尋求最大的報酬」。（轉引自黎賢聖，2003：15）是以，在危機處理過程中，不管採取高壓或和解，決策群均有其目標和限制，若採取高壓，目的在衝突或和解，它的目標是解決雙方共同的糾紛，但它的限制是在衝突的利益中，如何使自己的損失降到最低。（如表一）

表一：危機處理的目標與限制

行動	目標	限制
壓迫	求勝（衝突利益）	避免戰爭的危機
協調	解決（共同利益）	使損失減到最小

資料來源：Snyder, Glenn H and Paul Diesing, (1977) ,p.208.

(二) 危機處理之原則

決策群在面對危機時，並非只要求能避免戰爭而已，更必須注意到如何擴張和保護國家之利益，如果無法求取最大利益，也要將國家的損失降到最低限度來解決衝突，避免造成更大的危機。因此，如何熟知及善用危機處理的原則，則是轉危為安的一大關鍵所在。以下列舉學者林正義提出的危機處理原則：(林正義，1993：7-8)

1. 需有常設危機處理機構

研究外交政策危機的學者發現，自第一次世界大戰以來的危機個案中，有百分之九十一的例子是透過建制性的危機處理組織。真正參與危機決策的成員大多在十人之內，但幕僚群、次長級官員平時的準備、模擬與預防，則關係到危機處理時的抉擇方案妥當與否。為使決策者避免團體思考一致的症狀，打破一言堂的氣氛，有必要鼓勵唱反調的角色。

2. 危機預防

危機由衝突惡化而來，是以，危機是可以預防的。安全結盟、信心建立措施、軍備管制、功能性合作等平時性的工作，將有助於預防危機的出現。雷根主政時，在國家安全會議內設置「危機預先策劃小組」，是可供參考的一項做法。另美、蘇之間在冷戰時代所設置的熱線、簽訂的基本原則協定，使雙方爆發核子戰爭的可能性大為降低。

3. 限制己方的目標與要求

此一原則的具體做法有三項：1. 設身處地去瞭解對手所關心的事項，並為其保留下台階；2. 決策者必須採取威脅與妥協兩手策略，有限度升高的手段；3. 和緩危機事件的速度，避免最後通牒，使己方及對方軍有充分的時間思考與決策。

4. 文人決策者須主控危機處理

危機方案的執行若涉及使用武力，雖需尊重軍事專業意見，但文人決

策者衡量武力使用的後果，在必要時應介入危機處理的細部執行。最高決策者對於軍事部署、使用武力的方式與時機，均必須加以注意。惟軍方及時、快速反應的時間，及可能因此而遭受延擱。

5. 溝通管道的重要性

若沒有溝通管道，敵我雙方可能因誤解、誤判而使危機惡化。溝通的接觸方式有：正式管道、透過第三者、大眾傳播等。而其層級有：政府首長、外交部長、國防部長、中低階層文官或上述混合型。在冷戰時期，台海雙方沒有直接溝通管道，而是透過單方面政策聲明，以達到默默議價的功能。今日，海基會及海協會的談判管道，顯然是雙方日後可資利用的溝通橋樑。

6. 第三者介入危機的重要性

第三者可扮演訊息傳遞者、調查者、調停者、仲裁者角色，第三者亦可澄清衝突兩造之間誤解，藉由擴大議程，或動員國際輿論，以提出解決之道。在歷次的臺海危機中，臺灣均藉由第三者（美國）來斡旋危機，甚至藉美國的武力來對抗中共，以彌補臺灣在軍事上的弱勢。惟衝突兩造的影響、利益涉入的程度、受信賴的程度，都是第三者能否發揮作用的因素。

筆者另根據相關學者及總結上述對危機處理之原則說法，歸納出危機處理時尚應注意幾點事項：

1. 目標要明確而有限，手段要有彈性

最好能適時配合形勢而彈性調整策略，在策略的運用上最好採取軟硬兼施的策略，將政治、經濟與軍事手段密切配合，以收事半功倍之效。例如：甘迺迪政府在古巴危機中，甘迺迪總統花費許多時間在思考美國行動對蘇聯可能的影響後，決定先採取封鎖而非轟炸，並保留必要時升高危機，就是最具體的例證。

2. 建立溝通管道，維持管道暢通

要減少不必要的二手傳播，以免對方產生不必要的誤解和誤算。當對抗情勢力升高時，更應加強雙方的聯繫，溝通的層次越高越好。此外，要進一步確定對手是否真正接收到我方所欲傳達的訊息。例如：在古巴飛彈危機後，美、蘇雙方為避免危機過度的升高成核子戰爭，因此成立所謂「熱線」，雙方藉此管道直接溝通，以減少不必要的二手傳播。

3. 決策者要有做最壞打算的心理準備

處理危機時，須因應各種可能的狀況。更要讓雙方都有迴旋的空間和時間，以便再次評估情勢及未來可能的發展。尤其決策者必須面臨時間壓力及產生立即後果的壓力，但因每個決策者所能承受的壓力程度不一，因此如果能做最壞的心理打算，則決策者必能坦然面對任何的壓力，而不會在遇到問題時手足無措，徒失先機。

4. 中立第三者的調停

第三者的立場必須公正、客觀具有權威性，且為雙方所接受，如此第三者才會發生作用。不過第三者的調停是否會產生功效，最後仍須視調解的結果能否為雙方所共同接受為前提。

5. 尋求軍事同盟

在危機處理的過程中，防衛者為降低成本及分擔風險，可將友我之第三國及盟國納入一方面可擴大施壓的層面及力量並增加可使用的手段的多樣性，另一方面分散風險以緩和來自國內政治的壓力和阻力。例如：在第一次台海危機時，美、英、紐西蘭磋商代號為「神諭行動」的聯合國安理會台海停火決議案。美國與中華民國簽訂共同防禦條約、協助撤退大陳，並通過台海決議案，說明第三者介入第一次台海危機，使危機因而降低。

6. 設立危機處理小組

一方面避免決策者因一時緊張或缺乏經驗而造成決策盲點致使情勢繼

續惡化；另一方面，分擔決策者的壓力，除正反意見陳述之外，並提供可行的方案以利決策者做最後的決定。

(三) 危機處理之技巧

危機的產生，乃在於一個「變」字，是以；危機的預應之道和解決方法，也端賴各種方式之因應得宜與否，即使遵循上述的危機處理原則，不必然就能消弭危機，因為有些決策者會蓄意利用戰爭來遂行其個人之政治目的。

危機處理技巧，依威爾肯菲德 (Jonathan Wilkenfeld)、布里哲 (Michael Brecher)、默舍 (Sheila Moser)，針對 1929 年至 1979 年間六二七項外交政策危機的研究，可歸為七項。這些技巧是：(林正義，1993：130-131)

1. 談判 (正式、非正式、雙邊、多邊、國際外交談判)，成功運用的比率為 24%。
2. 調停，由全球性、區域性組織、友邦或個人介入調停，而解決危機的比率有 3%。
3. 多項但不包括使用暴力，如談判、抗議、軍隊動員、禁止飛機落地等，而解決危機佔 11%。
4. 非軍事的壓力，如終止經濟援助、關閉出口港及鐵路通道等，其成功運用的比率有 2%。
5. 非暴力的軍事手段，如實際行動 (演習、部隊調遣)、口頭威脅使用武力，而成功解決危機的比率有 14%。
6. 多項並包括使用暴力，派兵進行干預並配合其他危機處理技巧，其解決危機處理的比率有 25%。
7. 暴力使用，由輕微、嚴重軍事衝突事件至全面戰爭，其成功解決危機的比率有 21%。

綜合上述分析來看，危機的解決方式，不外乎暴力與非暴力兩種，其

屬於暴力者如：發動戰爭、恐怖攻擊軍事手段等；其屬非暴力者如：政治、經濟、心理、外交等非軍事手段。

郝斯迪(Ole R. Holsti)認為危機處理的技巧應該是：(黎賢聖，1993：16-17)

- 1.設身處地去了解對方所關心的事項。
- 2.避免切斷後路，使對方有轉寰餘地而不致訴諸更進一步的暴力。
- 3.為使敵人減少升高危機的念頭，必須嚇阻、威脅和妥協並用，即巨棒與胡蘿蔔並用策略。
- 4.在危機外交中，行動必須支持言語，使對手意識到威脅而願意妥協。
- 5.以深入討論延長決策的時間，使危機事件衝擊的程度變緩。因此在危機期間，決策者不僅要控制重大的戰略決定，對實行的細節亦要加以注意。

(四) 危機處理的組織

先總統 蔣公談到辦事的精神與方法時提到，「組織是辦事最重要的，然則什麼是組織呢？顯明的說來，組織就是要有主腦支幹，像人的身體，有頭腦手足耳目一個樣子，頭腦要支配手足耳目，而手足耳目，要受頭腦的指揮」。(陸炳文，1998：108)是以，負責危機處理的組織，必須要有主腦和支幹，同時需要頭腦清晰、耳聰目明、手足敏捷，這樣才可以迅速地處理危機。

1.組織名稱

關於處理危機的組織名稱不一，最常見的有危機處理小組；有的更簡單明瞭，索性簡稱危機小組；有的換湯不換藥，如叫應變小組，或對策小組，或決策小組；有的冠上其他名號，如叫特案處理小組，或叫緊急處理小組；有的不叫小組而改稱委員會，如叫應變委員會、緊急事件處理委員會；有的力求保密，根本不賦予番號或名稱，而成為無名氏影子組織；有的便於區分識別，則直接引用事件發生當天日期，或相關數字，作為組織代號。(陸炳文，1998：108-109)

2.基本型態

危機處理的組織，蓋可區分為常設性功能組合、臨時性任務編組兩種。前者為一既定編組，以功能為主要考量的組織，當遭遇突發或緊急事件時，可以馬上應付，充分發揮組織功能，有效化解危機，具有反應快、時間充裕的好處。這種組合的成員，多為兼任性質，平時各有所司，危機爆發時則各有所長，動員力和機動力都比臨時找人強。(陸炳文，1998：110)惟迄今此類既定編組較少，這恐怕應牽涉到參與意願和編制預算的複雜問題。後者為對付危機的組織，係根據當時需要，招兵買馬，臨時成立的任務編組單位。一旦危機解除，或者善後事宜處理完畢，階段性或暫時性任務達成，立刻宣布解散，成員各自歸建回原服務單位工作。(陸炳文，1998：112-113)所以，因臨時性任務而設立的危機處理組織，成員來自各單位，組成期間可以完全丟下原單位的分工事項，全心全意投入處理緊急事件。目前世界各國政府及各大企業的應變組織，絕大多數都屬此一編組型式。

3.組織架構

(1) 主腦部分

即首腦部分，係由高階的決策主管和公關主管組成，小組成員約三至五人，其中包括有首長或召集人，主管公關或新聞的副首長，⁶以及相關部會(門)之負責人等。其工作為一方面蒐集情報資訊，充分掌握狀況，一方面保持接觸聯繫，儘量爭取關係，以支應決策與行動的需要。

(2) 支幹部分

即手足部分，係由各方面專業人員所組成，人數較不拘，完全是實際需要而定，必要時亦可延攬學有所長的專家，充任為顧問或諮詢委員，以執行首腦所交付之任務。

⁶ 公關經理或新聞室主任，是危機處理小組的對外重要窗口，其要擔任單位之發言人，以對外發布消息，統一說法及口徑，並從事相關新聞聯繫事宜。

4.組織體系

(1) 指揮及聯繫系統

危機處理小組的體系，應具有上下一貫脈絡分明的指揮系統，以有條不紊地執行交付任務；另在指揮系統下設的各組之間，亦需藉由左右聯繫的系統，細密的分工與無間的合作，以構成綿密的工作群或是工作網。

(2) 迅速回報系統

一般事情的處理步驟，通常要通過一定的程序逐級回報，結果造成錯失良機或影響時效的情形。然危機處理可縮短處理流程，簡化通報程序，建立一套速報系統，使危機處理小組能在第一時間即能掌握狀況。

第二節 危機處理的理論探討

從1962年古巴飛彈危機後，美國國防部長麥納瑪拉(Robert McNamara)在國會聽證會上說出「危機處理」這句名言後，使得「危機處理」不單是一門學科，更是一門藝術，有些時候，雖然「危機處理」只是表示一種作法，部分是追隨機應變，部分也須靠運氣。因為它是需要決策群體的智慧與經驗、直覺、判斷與技巧，而不是依賴單一的公式，或一套嚴謹的規則。因而、研究危機處理的規則，由於觀察者研究角度的不同，是以對危機處理也各有不同的定義。本節歸納張中勇的看法，將危機處理研究的理論分析架構：分別以國際體系或體系變數、危機決策者、以及危機過程中的交涉談判等三對象為研究重心。(張中勇，1993：146)也由於分析層次及研究對象的不同，其各自發展出來的危機處理理論內容自然不同。

一、危機處理研究途徑理論

(一) 體系途徑 (Systemic Approach)

體系途徑的學者係以全球觀點來觀察國家間互動，它們關心國家聯盟組合的變動與戰爭間的關聯性、以及競爭性聯盟陣營間之組合變化與危機

間的相關程度，藉由國際組織對於國家間安全糾紛的衝突解決進行系統研究。基本上國際體系結構的形成，係由主要國家間權力分配的組合加以決定，一般而言，世界體系係由雙極體系發展至多極體系。然而！若要處理這種體系危機，勢必要調整國際體系結構（雙極 \longleftrightarrow 多極）、變動互動型態關係（如表二），改變權力分配及連盟組合等努力加以配合，因此運用體系途徑不太可能提供我們在危機處理方面的策略與原則，它只能協助世人對於危機問題的背景認識。（轉引自張中勇，1993：146-147）

基此認知，體系途徑可是研究國際政治的主要傳統方法之一，它除可以幫助世人了解國際體系內，為何會或不會產生危機？亦可以說明體系危機的本質內容。

表二：雙極與多極體系特性比較

特性	雙極體系	多極體系
主要國家數目	兩超強國家	五至十個實力約略相等國家
體系性質	簡單、僵硬	複雜、彈性
主要特質	對抗、危機、軍備競賽、敵意、先發制人能力、拉攏盟員	自我限制、強調談判解決主要政治異意
聯盟關係	內聚力大	快速變遷
遊戲規則	零 \longleftrightarrow 和	非零 \longleftrightarrow 和
衝突期待 (衝突發生可能性 A \times 衝突後果嚴重性 B)	A (低) \times B (高)	A (高) \times B (低)

資料來源：本表依（張中勇，1993：147）及表（二）調製。

(二) 決策途徑 (Decision-making Approach)

由於體系途徑的說明不足以解釋與提供危機處理的運作層次知識，有些學者便以決策途徑來探討決策者、決策組織、決策資訊處理、決策過程等相關課題，以提供新的面向知識。另外部分學者也以社會及心理學的角度，投入危機處理中有關人、組織及過程等之探討。而相對於危機所引發的壓力來源除重大價值威脅、短促之決策時間外、更累積了心理情緒與生理疲憊等因素。由於這些危機壓力，將造成危機處理者認知與注意力之限制、眼光的短視與狹隘、以及轉移責任給對方等現象。(張中勇，1993：147-150) 尤其是危機決策者在面對危機，且必須立即作出重大決定時，對於得失衡量、後果推測、本身名利影響等考慮因素時，將更顯得難以取捨。

決策途徑的另一層次是以組織及官僚為分析單位。組織及官僚理論中的決策過程是將國家分解為許多肩負不同責任、掌握不同資源、運用不同資訊來源的政府部門，而各部門在註釋其角色功能與責任權力，界定初期運作目標即追求之利益。整個決策便是建立「多數聯合」的過程，亦即決策的行成與執行並不需要全體成員支持，只要有足夠之力量、資源及影響力，「多數聯合」之行成即可付諸行動。(轉引自張中勇，1993：148-150) 因此，組織成員必須尋求聯盟及支持群，以爭取決策中心者(如總統)的承諾，而成員必須避免公然表態支持方向，以盡量滿足大多數組織成員之要求，這便形成了本理論的特色。

事實上，在上述危機處理領域中，除由決策者或團體負責決策外，其具體實行如交涉談判、資源動員、訊息傳遞、情報蒐集等實踐行動，仍需組織及官僚擔任。

(三) 交涉談判途徑 (Bargaining Approach)

危機處理的交涉談判，經常被認為是除了危機決策，研究如何在危機過程中，透過雙方互動交涉與談判議價而爭取最大利益。A George 便曾發

出「高壓外交」作為成功的完成危機處理的指導。高壓外交與傳統軍事策略最大不同處在於：前者目的在影響對手意志，而非消滅其能力；它是一種政治—軍事混合戰略以達到政治目標。透過有限、選擇、示範、控制性的武力運用，驅使對手屈服漁獲接受雙方同意的納定。其中重要的是必須清楚地將己方要求透過政治外交途徑傳達給對方。（轉引自張中勇，1993：150-152）因此，「高壓外交」需具備傳播訊息、交涉談判的特質，並植基於軍事行動的概念話語行為當中。如美國於 1961 年介入寮國事件、1962 年古巴飛彈危機、1965 年北越問題等，即是運用「高壓外交」之成功案例。

其次，危機交涉談判的概念架構，亦可用 2x2 博奕模式加以理解（如表三），因為這種思維架構對於危機交涉的核心問題—高壓（coercion）與調適（accommodation）之間的抉擇，具有相當簡單而有利的說明力。（轉引自張中勇，1993：152）事實上，交涉雙方在各自價值結構的規範下，運用各自擁有的交涉力量，進行交涉過程，以爭取最大之利益與最小之損失。

表三：危機處理之目標與限制：危機交涉談判途徑 2x2 博奕模式

思維架構	目標	限制
高壓 (coercion)	贏 (衝突性利益)	避免戰爭風險 (共同性利益)
調適 (accommodation)	妥協 (共同性利益)	極小化損失 (衝突性利益)

資料來源：本表依（張中勇，1993：150）及表（三）調製。

二、危機處理之策略

成功的危機處理前提，首先必須建立戰略思維為基礎，即以體系觀點注意全球國際政治、經濟、軍事、社會等環境變化，形成對外政策指導原則；並開放衝突解決的各種方案，而不可自限立場，自陷絕路。其次，在

前述基礎上建立備案計畫及應變方案，針對可能衝突點與危機發展，事前擬定具體行動方案，以避免臨事慌張失措，毫無準備。第三，根據應變計畫建立運作制度，包括：協調機制、溝通管道、人力規劃、後勤補給、資源動員、通訊系統等等，凡屬於政府官僚及組織，各單位部門的工作內容，皆須依危機情勢需求建立應變計畫與緊急方案。(轉引自張中勇，1993：152) 基於上述之論點，筆者認為尚需密切注意敵人可能動態，並蒐集相關情報、建立分析制度；此外，亦有必要結合社會科學家對於危機處理之研究成果，擴大處理危機的方案選擇與視野，以及心理學家之認知理論的應用。

三、危機小組的功能

在上述危機處理流程中，最重要的機制就是危機處理小組。危機處理小組是處理危機的核心，亦是以任務為導向的小組，為具有決策權的少數人參加，當危機爆發時，必須徹底隔離危機，找出問題的癥結，然後對症下藥以控制危機。危機小組的編制至少具有下列數項功能。第一是發展出一套「最糟劇本」，即將所有可能最壞、最糟的情況，都放到這個劇本中，再根據這些最糟情況，設計出一套危機處理計畫。第二是對各個可能發生的危機，給予及時的矯正。第三是透過日常的演練使危機不幸爆發時，能鎮定如夷地應對。第四是透過危機小組內的互動，化解組織上下，建立起患難與共、休戚相關的共識。第五是透過模擬演練，提煉出最佳的發言人選。第六是可對潛在危機的發動者產生恫嚇效果。(黃也萍，2001：17)

除了上述的功能以外，危機小組要深入而確實地自我檢視五項問題：第一為如果危機發生，會惡化到什麼程度？擴散的速度有多快？最要緊的是，能承受到何種程度？第二為危機發展到何種程度，就會引起媒體的注意，甚至相關政府主管單位的干預？第三為如果發生了危機，會造成何種衝擊，必須採取那些補救措施？第四為如果危機發生，會不會損害到單位

和高階主管長久以來所辛苦建立的形象？可否預先防範以減少傷害？第五為如果危機出現，會不會使單位形成致命的傷害，甚至自此一蹶不振？（黃也萍，2001：17-18）

綜整上述相關理論可知，危機就像傳染病一樣，當其引爆時，倘若不能迅速予以隔離，極易引起競爭對手利用機會落井下石、趁火打劫，終而擴散蔓延，一發不可收拾，甚至形成慢性化的長期傷害。所以危機爆發時，應以最快速度成立「危機指揮中心」，該中心最重要的核心就是危機專家。這些專家要依危機情境來對資源進行分配及運用，並提出必需的行動方案。

第三節 危機的類型

自有人類以來，人們就面臨了各項的挑戰與危機，從古至今，人類生活環境中，沒有一天不充滿著危機。國父 孫中山先生嘗用時代來分析其挑戰來源，劃分為四個階段：洪荒時代，是人同獸爭，不適用權，而適用氣力；神權時代，是人同天爭，是用神權；君權時代，是人同人爭，國同國爭，民族同民族爭，是用君權；民權時代，國內相爭，人民同君主爭，善人同惡人爭，公理同強權爭。（陸炳文：1998：3）然隨著工商業的興起與科技發達，環境驟變，人類的社會型態、生活方式，以及人際關係的多元化，波及每一個人的危機範圍，已不再侷限於天災地變或是戰爭，而人為因素逐漸的增加，更而擴展至社會、國家，甚或國際性的危機。

以政府的角度言，危機處理的目的除了藉危機的復原，以弭平事件所造成的傷害外，更重要的是要維持社會治安，並且維繫執政者的正當性。是以，危機的行程除了突發事件之外，也有可能是潛在衝突逐漸惡化所導致，而對生存的價值造成威脅，或只要對決策者所認定的重要國家目標形成威脅，就可以達到認定標準，然此種之認定標準，也常因為不同決策者

的認知而有所差異。本節以陸炳文以及蘇進強二位學者之論著，分別針對危機之類型予以探討：

一、學者陸炳文之看法（陸炳文：1998：68-79）

（一）依遭受危機的實體分

依遭受危機的實體分，概可區分為個人危機、企業危機、社會國家危機及世界人類危機等四種。在個人危機方面，係包括婚姻危機、中年危機、退休危機等。在企業危機方面，則包括經營危機、形象危機、財務危機、併購危機等。在社會國家危機方面，則包括認同危機、信心危機、政經改革危機、公共安全危機等，在世界人類危機方面，則包括人類生存在地球上所面臨的人口問題、環保問題、糧食問題、能源問題等不斷接踵而來，不但是由一個區域性的問題危機，而是逐漸影響至整個世界，最後終將成為國際性、全球性何世界性的危機。

（二）依構成危機的形式分

依構成危機的形式分，概可區分為突變型危機、衝擊型危機和破壞型危機等三種。突變型危機，係指因自然或人為事故而帶來的威脅，而難以預測及控制的危機，如限電危機、乾旱危機等。衝擊型危機，其為人為事故，對整個社會造成很大的衝擊，所產生之信心恐慌性的危機，如股市崩盤危機及社會治安惡化危機等。破壞型危機，亦為人為之行為，它破壞到整個社會或自然界平衡，危及到人類之生存，如環境污染危機、垃圾處理危機等。（劉東川，1993：7）

（三）依危機的控制分

依危機的控制分，概可區分為可控制危機與不可控制危機兩種。可控制危機，係危機產生後，可用控制的方法來遏止，防止危機之擴張，如醫生看病，診斷病人病因後，對症下藥，藥到病除，危機自然就會消失。另不可控制危機，即為外來之天災、人禍或是人類本身心中產生之危機，而

不可抗拒，亦無法控制的危機，如颱風之襲擊、久雨成災等天然災害。(劉東川，1993：7-8)

四、依危機的災禍分

依危機的災禍分，概可分為自然危機和人為危機兩種。自然危機方面，乃為自然所引起災禍而形成之危機，如久雨成災、颱風、颶風、海水倒灌之情形。但政府在對自然災害之應變與處理，以及平時建設與災害防治能配合，就可以有效防範災害之發生。另在人為危機方面，係為人為所造成之災禍，如環境污染、垃圾問題、臭氧層之破壞等。(劉東川，1993：8)

二、學者蘇進強之看法 (蘇進強，2003：172-173)

學者蘇進強則針對以國家安全為主之危機類型予以探討，其認為：國家安全的威脅不一定從外部產生，內部的非軍事因素包括經濟、社會、治安、環境、內部間諜活動、恐怖主義攻擊、跨國性犯罪、槍毒走私、非法移民、網路犯罪、傳染性疾病等相關議題，在表面上雖然是治安與犯罪等內政問題，但如果是計畫性的作為，經過蔓延或擴大之後，也會成為動搖國家安全的危機。(蘇進強，2003：171-172) 若將上述影響國家安全的危機範圍，結合兩岸現況來看，雖然在本質上存在非軍事的因素，但顯然兩岸關係的發展，仍將國家安全的範疇偏重於軍事安全上。綜觀中共對我之國家安全威脅，以融合為政治、經濟、軍事、外交上等威脅之中，茲以其綜整各界歷年來對臺海局勢之發展觀點，影響我國家安全的的危機範圍概可區分為：國防安全、兩岸關係、外交關係、經濟與金融及社會安全危機等五大類，分述如下：

(一) 國防安全危機

國防安全危機包括：中共具敵意之機艦越過臺灣海峽中線，東南沿海共軍大規模兵力異常調動與實兵實彈演習、或以部分兵力突襲我金、馬外

島及附近離島與東、南沙群島等、第一線國軍部隊與敵誤擊開火、中共有計畫實施超限戰或信息戰，使我國指管通情系統遭受攻擊、重要軍政設施、港口與機場、雷達站遭入侵或破壞，以及海上航道遭干擾或封鎖等。

（二）兩岸關係危機

兩岸關係危機包括中共有計畫對台實施偷渡與走私、旅遊大陸臺灣人民遭遇重大危難、大陸臺商遭有計畫集體迫害，以及中共黨政軍權力鬥爭所衍生之對臺政策的遽然變化，或其黨政軍經衝突的突然升高、中共口徑一致對我政府首長的嚴厲「文攻」等。

（三）外交危機

外交危機包括邦交國有我力量急速萎縮、國外僑民遭逢戰亂的營救、駐外單位遭當地國暴動波及；或我友邦國家、區域發生重大危機、戰爭等。

（四）經濟與金融危機

經濟與金融危機包含國際能源危機、國際經濟急遽衰退，國內具高產能、高科技之廠商大規模外移，以及國內金融體系發生擠兌、倒閉等。

（五）社會安全危機

社會安全危機包括國際恐怖主義對我國內重要設施、機關的攻擊、恫嚇，重大天然災害及生態破壞；廣電媒體、通信系統或電腦網路突遭駭客之破壞癱瘓、大規模傳染性疾病、核電廠災變或遭破壞，引發人心不安與對政府不滿之謠言，或社會大規模騷動、暴亂，和重大治安問題與跨國性犯罪等。

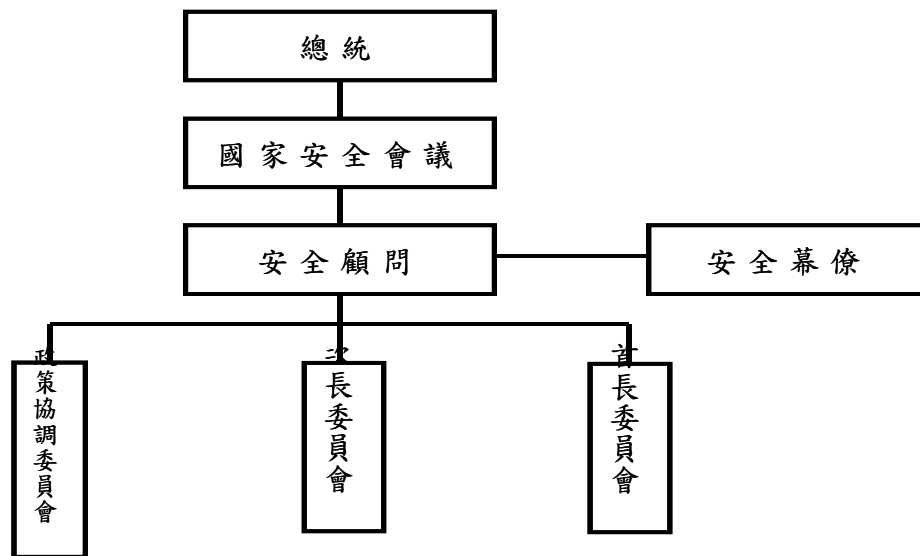
第四節 他國危機處理的經驗

國家安全體系的建構，其主要功能乃在於制定完善的危機決策，以預防危機、遏止危機，並在危機發生後，能迅速遂行危機處理與危機損害管制、危機復原等。（蘇進強，2003：174）是以；如何確保國家於遭遇危機

時，能立即啟動危機處理機制，發揮其應有的組織功能，以降低危機對人民、社會，更甚國家所造成的損害，控制危機情勢，並迅速將損害降至最低或是復原。本節嘗試以美國、英國、德國及中共的國家安全組織及危機處理經驗，作為第五章我國在「兩國論」危機中的危機處理機制參考，其中尤針對西德柯爾總理，面對東德經濟崩潰，所成功處理危機之相關作為作一詳細闡述，現茲以世界各國主要危機處理機制作為概述如下：

一、美國政府

美國政府是總統制國家，其聯邦政府是以總統為軸心之行政體系，在總統之下有十七個單位，其中與外交有關的白宮事務處、預算與管理事務處、國家安全會議、緊急狀況處理中心和貿易談判特別代表辦事處。(詹中原，1993：17) 其中較為重要的如國家安全會議（如圖二），其組織如下：



圖二：美國國家安全會議組織表

資料來源：(蘇進強，2003：176)

- (一) 會議主席：總統為會議主席，總統因故缺席時，由總統指定會議委員中之一人代理主席。
- (二) 法定委員：由總統、副總統、國務卿、國防部長、緊急計畫局局長擔任。

- (三)任命委員：由總統提名併由參議院同意的相關部會首長為會議委員。
- (四)法定顧問：中央情報局局長及參謀聯席會議主席。
- (五)幕僚長：國家安全事務顧問。
- (六)列席人員：由總統隨時指定之。(各國國家安全會議組織概要，1992：7)

就上述編組可知，國家安全會議雖是總統的幕僚機關，因其可將政府部門與軍種更為有效結合起來，以處理國家安全事務。基此，國家安全會應是總統的政策制定或議決諮詢機構，同時也是政策形成與執行的幕僚機關。(國防部史政編譯局，1995：7)顯見其在國家安全政策的計畫、協調、立法，乃至危機處理上，一直扮演著相當重要的角色。但隨著國際情勢的變化與歷任總統對國家安全各有不同之看法，使得期間曾多次改組。

總統因可使用「緊急權力」(emergency power)，訂定「行政協定」及其他種種因總統職位而具有的特殊資源及權力，使得總統在外交決策上扮演要角。一般而言，美國總統視危機性質，成立超部會、非正式的「執行委員會」或類似的「危機處理小組」。大致上，美國危機處理小組包括國務卿、助理國務卿、國防部長、參謀首長聯席會議主席、中央情報局長、財政部長、國家安全會議國家安全事務助理及其他總統認為應與會之專家等人。(詹中原，1993：21-22)是以，當察覺危機醞釀期間，國防部情報局、中央情報局、國家安全局、國務院的研究與情報局等情治單位，會儘速蒐整相關情報，提供總統資訊。當危機爆發時，總統迅速召集類似「執行委員會」，並評估各方案之優劣點，最後在取得共識下，由總統選擇最滿意的方案交由各部門執行，以期解決危機。

以2001年911紐約恐怖攻擊為例，事件發生後，由小布希總統所召集的國家安全會議，副總統錢尼(Dick Cheney)、國務卿鮑威爾(Collin Powell)、國防部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)、國家安全顧問萊斯

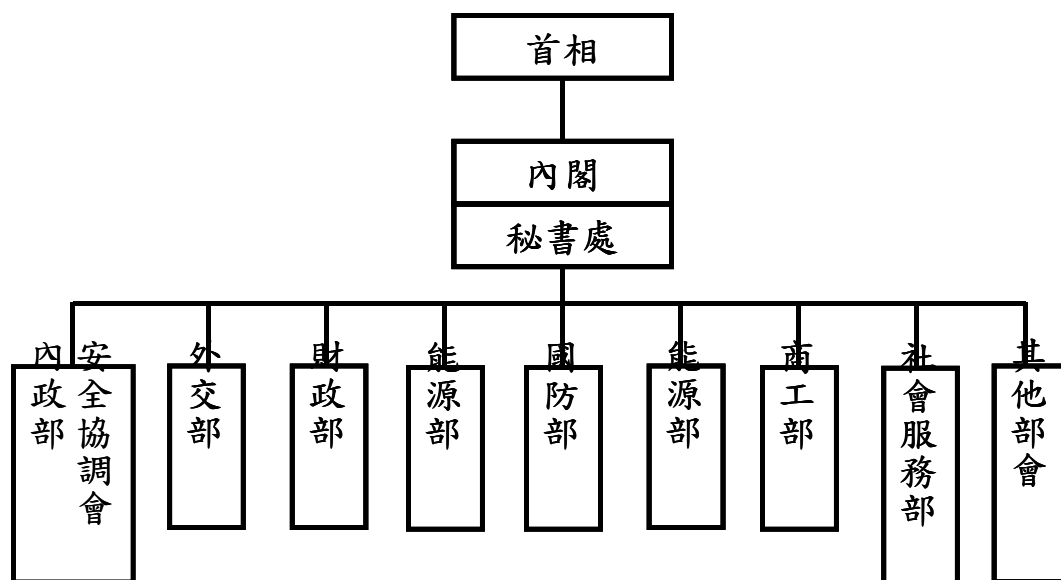
(Condoleezza Rice)、白宮顧問休茲 (Karen P.Hughes) 與參謀聯席會議主席等均為當然成員，相關情報則由中央情報局與聯邦調查局負責提供。(蘇進強，2003：175) 小布希總統為了因應 911 事件後的危機，特別在危機期間，每天召開以國土安全為主的國家安全會議，由於其政府團隊主要成員在第二次波灣戰爭期間，就已累積了豐富的戰爭與外交危機處理經驗，所以各項的危機處理作為可稱是明快允當。另其在國家安全體制上，在 10 月初，即依據眾議院的決議籌備成立「國土安全部」，成為國土安全的跨部會專責機構。(林正義，2000：28) 在外交上，則聯合全球各國組成反恐聯盟，企從金融、外交、軍事等手段來共同打擊恐怖主義。其後為了重新檢討國土安全的防護，國防體制也因而於 2002 年 10 月增設「北方司令部」，專責國土軍事防衛。表現在危機處理機制上，則為積極改革情報機制的統合及情報蒐集作業的流程，並重新建立情報體系的文化，從而力行組織變革。

綜觀美國國家安全體制過去之運作，不論在政策計畫、協調、立法、危機事件處理及教育與溝通各方面，均有顯著的績效，究其整個制度的設計中，不難發現雖有法律與行政命令的規範，但仍不脫離人治的色彩，尤其是總統個人的政治哲學、行事風格與身世背景等因素，往往均影響其領導型態，加之每四年一任的總統制，常因執政權力的改組，而影響到國家安全會議政黨屬性參與的幕僚組織，對長遠政策性目標之監督與管制，其效益殊值考量。

二、英國政府

英國政府為內閣制國家，樞密院、國務院、內閣與常任文官，構成英國行政機關的整體，在這些機關中，發布命令的為樞密院，而執行命令處理事務的則是國務大臣，可是實際決定命令內容和施政方針的卻是內閣。內閣為立法與行政的橋樑，一方面向國會提出各種法案並向其負責；另一

方面又監督行政，指揮部會及各級按既定方針施政，在英國政府中實具有最重要的地位。(詹中原，1993：11-13) 因其有關安全的決策均在內閣會議中決定，各內閣會議乃採合議制，凡決策與各部會權責的分工皆於會議中進行。通常內閣一星期開會一次，遇有緊急事件，則召開臨時會議處理；內閣會議除秘書處外，另設兩個幕僚機構，其一為各政務委員會，主要功能在針對各不同領域的政策議題，先實施跨部會協調，以凝聚彼此的共識，再提報制內閣會議議決。其二為安全協調會，係英國國會通過「安全法」所成立的單位(如圖三)，主要在統合各機關擬定防治國際組織或犯罪集團破壞英國治安與經濟社會福祉的策略。(蘇進強，2003：177-178)



圖三：英國國家安全決策體系圖

資料來源：(蘇進強，2003：178)

英國為因應戰爭危機的需要，乃調整戰時政府機構，其具體做法即將內閣人數大幅減少組成「戰時內閣」⁷，使其專注於國家重要政策及調整政府各部門的工作，以期在決策過程中達到事權統一、決策迅速、行動秘密

⁷ 英國的「戰時內閣」，完全是以非正式的、法律範圍以外的方法實行，既沒有議會的法律，也沒有行政命令之宣布，但一經戰事結束之後，其內閣必須回復到戰前的狀況，議會也就恢復期正常的功能。參見裘兆琳主編(1993)，《美國外交與危機處理》(台北：中央研究院歐美研究所)，頁14-15。

之要求。因此；英國的戰時內閣不僅是戰爭指導的機構，同時更是因應危機處理的組織。以第一次世界大戰為例，其戰時內閣係由六人組成，除財務大臣外，都不兼管任何部務，財長代首相為下議院的領袖，成為戰時內閣在下議院的發言人。第二次世界大戰時，則組織了一個九人小組的戰時內閣，其中以財務、外交、陸軍、海軍、空軍大臣為行政部務大臣的五個重要組成要員，首相仍是下議院的領袖，並且還須待外務大臣在下議院主持重要的外交辯論。(詹中原，1993：14)

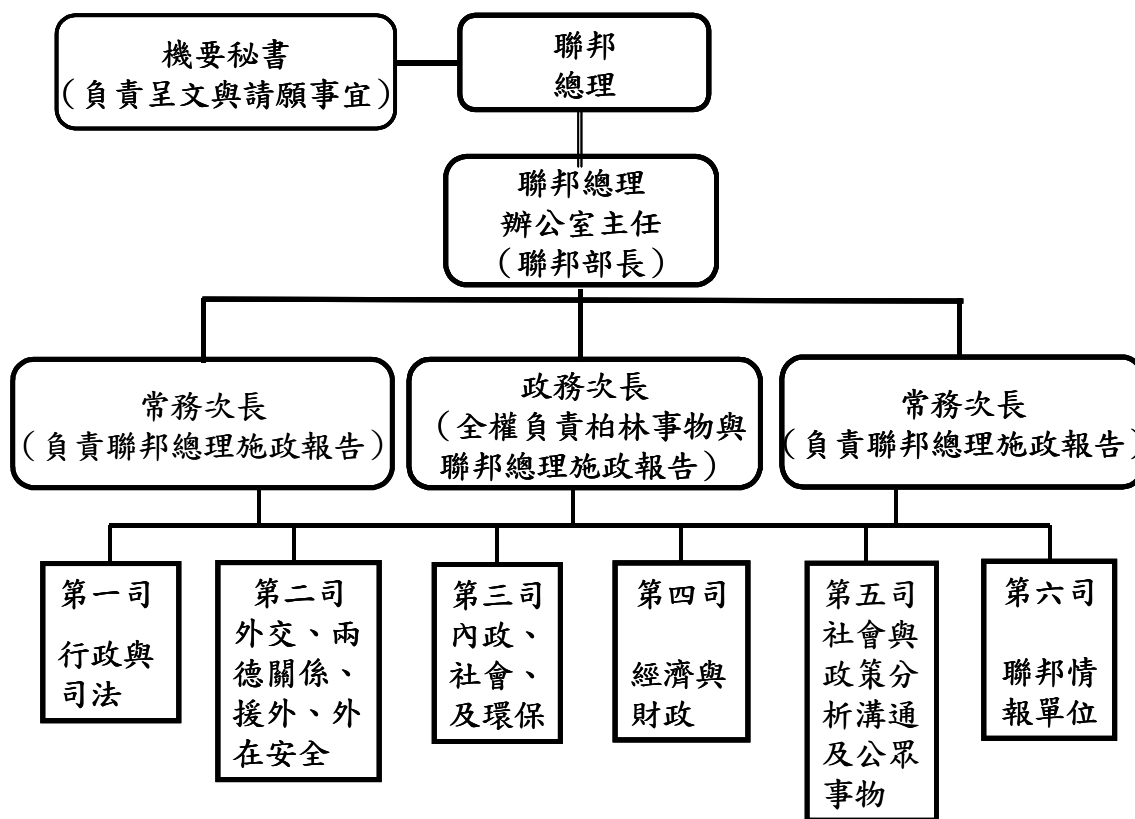
以1982年阿根廷佔領福克蘭群島時為例，英國旋即成立戰時內閣，其主要成員包括首相、副首相、內政部長、外交部長、國防部長及財政部主計長；其決策機構主要由內閣委員會之一的「海外暨防衛政策委員會」負責，主席為首相，主要成員有國防部長、外交部長和財政大臣（未編列於戰時內閣），及其他依需要列席之各部會首長等，這次的內閣被視為是「海外暨防衛政策委員會」的小組委員會。雖然其工作是臨時編組，然其成員大多為部長級且有些為首長的密友，實際上卻是真正的決策中心，因此由首相任戰時內閣主席，(陳鈞，1985：187)以立即回應危機，並在因應方案得到下議院的同意後，交由各部會執行，例如外交部、大英國協辦公室發動歐洲各國及國協會員國，對阿根廷實施經濟制裁；財政部則凍結阿根廷在英國的資產；貿易部則對阿根廷產品實施禁止進口；國防部則迅速蒐集、分析有關的軍事情報，動員了以海軍航母所組成的特遣艦隊，立即開赴戰區，並徵調民用船隻以供後勤補給之用。

綜觀英國雖遠在第一次世界大戰前即已設有「帝國防衛委員會」，為一綜合協調的國防議事機構，與內閣的軍事部門分別設置；但隨著第二次世界大戰之後世界局勢的重大改變，大英國協海外的殖民地紛紛獨立，使得英國的國力日漸衰落，國際間的影響力更是大不如前；加之，美、蘇兩國又漸成為世界舞台上的雙極，使其對於國際事務的主導權也日漸式微，僅

能以對國內的政治、經濟及社會治安為重心的國家安全事務為考量。

三、德國政府

德國聯邦政府政治運作屬於內閣總理責任制，是採行議會民主制度，整個國家的政策成敗責任，實際上由聯邦總理一人承擔，是以，「聯邦總理辦公室」的健全組織架構（如圖四），能夠充分發揮聯邦總理與內閣各部或各邦相關行政機構的協商及諮詢。其日常作業不僅具有防範危機的功能，也是聯邦政府平時制定各項政策的必經程序及依據標準。（吳東野，1995：35）因此，德國境內若爆發意外危機，聯邦總理只要立刻召集內閣緊急會議，通常很快就能組成「危機處理幕僚群」，並擬定各項應變措施。



圖四：德國「聯邦總理辦公室」組織架構

資料來源：(吳東野，1995：41)

德國的國家安全組織為「聯邦安全委員會」，創始於1955年10月6日，為附屬於內閣之下討論國家安全及國防事務等問題的國家安全組織，

至 1992 年 2 月 9 日，聯邦政府決議將其與歐洲政策委員會、新邦（指德東地區五邦）委員會、經濟委員會、未來科技委員會、環保暨衛生委員會及航太委員會納入內閣中的七個委員會之一。其組成人員為：

- （一）主席：聯邦總理或副總理。
- （二）安全委員：總理、副總理、國防部長、外交部長、內政部長、司法部長、財政部長、經濟部長。
- （三）列席人員：總理辦公室主任、總統辦公室主任、新聞局長、國防部返情報局局長及主管裁軍與軍備管制的官員。（各國國家安全會議組織概要，1992：41-92）

德國聯邦憲法的條文中，並無針對特定之危機狀況而設立規範，亦從無設定「危機處理」常設組織的意念和需求。換言之，德國政府平日之政策擬定及運作，在相當程度上具有防範危機爆發的先前準備措施，即使在面對偶發性的重大危機，通常亦能迅速地編組成「危機處理幕僚群」，在極短的時間內化解或減低危機可能形成的負面影響。而聯邦總理「危機處理」的決策過程，主要受到來自兩個層面的影響，其一是仰賴「聯邦總理辦公室」的政策諮詢，負有專業幕僚機構的任務，為一幕後協調各部、資料蒐集、與監管內管運作的機構。其最大功能，在於提供聯邦總理掌握聯邦各部龐雜的工作狀況，是聯邦總理與聯邦各部及十六個邦間協調、主導政策和塑造自身形象的一個幕僚機構。下轄有「行政與司法」、「外交、援外與外在安全」、「內政、社會與環保」、「經濟與財政」、「社會與政策分析溝通及公眾事務」、「聯邦情報局」等六個司級單位。其二，則為「非正式決策中心」，主要是指對聯邦總理政策形成，具有不同程度影響力的機構或政治組織（在野黨），對聯邦總理決定形成影響。（吳東野，1995：40-43）

德國學界將危機假設成為一種「階段性的衝突」，即明顯地表示，強權之間的衝突並非任何時間都會造成戰爭的危險。德國在統一前與韓戰結束

後的朝鮮半島分裂情勢，儘管使兩個不同體制的政權維持了數十年的敵對關係，雙邊政府甚至幾度進入戰爭緊張狀態，同時在國家統一與主權紛爭問題方面，亦始終無法找出一條妥善的解決辦法，但卻從未直接導致大規模的軍事衝突。換言之，德國為政者相信危機處理與戰爭正如同戰爭與和平，僅僅據一線之隔，只要危機之前的預防措施得當，爆發衝突的可能性自然降低。(吳東野，1995：37) 研究學者就德國過去所經歷的數次危機處理的案例來看，不論是1961年8月的第二次柏林危機、1962年2月易北河的洪水氾濫危機、1972年下慕尼黑奧運巴解份子的大屠殺事件危機、或1989年夏因東德難民潮而導致東德經濟之崩潰，最終促成德國在統一的案例中，皆秉持著下列幾項處理原則：一是不會把目標定得太高；二是確立決策者的範疇與評估承擔危機處理的能力；三是避免升高武力對峙的局面；四是擴大危機處理的參與層面，以匯集智慧廣徵各方意見，供決策者參考；五是避免將危機製造者逼入死角，以維持其最起碼的顏面，在設法尋求妥協及共識。(吳東野，1995：38-39) 兩德於1990年10月3日正式完成正式統一的前半年，可以稱得上是戰後西德政府所面臨到最大的內政危機。東德難民潮所引發的經濟破產，對西德的國家與社會安全威脅，絕不亞於一場小型的傳統戰爭。現茲以其成功處理1989年夏因東德難民潮，而導致東德經濟崩潰之危機因素為例，分析如後：

(一) 用人得當

回顧1982年柯爾(Helmut Kohl)登上聯邦總理一職後，在外交事務方面，大多仰賴外長根舍的豐富經歷；對東德事務之決策，也多憑藉「聯邦總理辦公室」的組織作業；而在解決經濟問題的決策方面，德意志銀行則充分發揮了提供諮詢和意見的功能。當1989年秋東德爆發難民潮之後，其除警告東德何內克(Erich Honecker)不得動用武力鎮壓群眾，並接受黨內一向與其對立的巴登-伍騰堡邦總理史裴德的建言，迅速展開救援行動。

同時採納內政部長史伯樂研商「兩德貨幣與經濟聯盟」辦法的意見，以及時任東德總理機要秘書的克澳斯（Guenther Krause）的建議，立刻進行兩德統一談判，以免東德的經濟改善期拖得太長，會發生失控的危機。

（二）西德政府的當機立斷決策作風

當 1989 年冬柯爾總理決定對東德施予大量經援時，僅在三週的時間內即與西德銀行界舉行三次會商，期望企業界支持其挽救東德經濟的構思。此外，柯爾接受「危機處理幕僚群」核心人物之建議，於 1990 年 2 月 7 日組成「德國統一內閣委員會」，由其本人兼任主席，不定期連續召開緊急會議。

（三）聯邦德國各黨建立統一之共識

東德爆發統一風潮之時，西德境內固然不乏反對過速統一的聲浪，但這些人的基本論點是擔心統一完成太快，會拖垮西德的經濟，然實際上各黨都具有兩德必須統一的共識。此外，儘管聯邦德國重要相關經濟或財政機構，對兩德貨幣聯盟措施的意見與柯爾總理不同，但是在聯邦總理決策形成之後，聯邦銀行依然能貫徹執行。

（四）決策者的處理功能

兩德統一涉及的影響層面不僅止於東西德政府之間的談判，戰後四強的態度亦直接關係到統一的進度。柯爾總理與根舍外長，從難民潮爆發開始，即運用外交手腕先說服匈牙利、捷克、波蘭等國，協助將東德逃亡者轉接至西德，繼而決策者在無內憂的情況下，全力動員各界力量，以加快擬定統一腳步，並配合國際情勢發展，不斷穿梭及遊說四強領袖，對外尋求支持，以減少兩德統一的外來阻力。（吳東野，1995：49-50）

綜觀第二次世界大戰後的西德聯邦政府，一如我中華民國在臺灣目前的情況一般，在國際間一直是居於「經濟巨人、政治侏儒」的地位，實際上並無處理「國際間」重大危機的經驗，即使是 1962 年 8 月的柏林圍牆事

件，西德政府也是處於配合西方強權決策的處境，本身並無絕對主導權。儘管如此，西德聯邦政府卻不乏處理內政危機的案例，最明顯的是 1972 年慕尼黑奧運會上，巴解份子屠殺以色列運動員事件，以及 1990 年加速促成兩德統一的過程，這兩次可謂同時涉及內政與外交事務的危機處理成功案例。反觀同是戰在後分裂為兩個政治實體的中華民國與中華人民共和國，東西德整合統一成功的案例，在面對臺海兩岸經濟交流愈來愈密切的發展下，或可為兩岸領導人與決策階層開啟和平之大門，共享長治久安的參考。

四、中華人民共和國

中華人民共和國目前無類似各國「國家安全會議」的組織體制，以往的國安情報工作，屬公安系統「反革命、反情報、防奸、防諜」的任務範疇；因此危機處理與內部控制均為其重要項目，但由於公安系統的膨脹，影響中共內部權力派系甚巨，遂於 1983 年 7 月另設「國家安全部」，其組織功能類同各國國安局，主要任務為「確保國家安全，加強反間諜工作」；於是，中共國安工作乃至於其公安部門分出獨立，自成另一體系，但中共「國家安全法」卻遲至 1993 年方完成立法。（蘇進強，2003：182-183）

中共國安部在危機管理機制中亦扮演危機預防、危機情報整合與分析的角色，但在危機決策與危機處理上，則由黨政軍三大系統各司其職；就其現有體制與分工而言，「中央軍事委員會」為負責軍事安全或內亂危機決策與執行的主要部門，「中共政治局」則負責黨政、經濟重大危機及大規模群眾示威危機的處理；公安、武警部門負責社會內部控制、重大治安事件危機的控管，這三大體系在危機管理表面上分工明確，且為「三塊招牌，一人做主」，其成員也不乏重疊，但此一機制設計，隨著中國內部黨、政、軍、經、社會情勢的變化與政治生態的嬗遞，也產生了各行其是、本位主義及統合困難的矛盾。

表四：中華人民共和國國家安全部所屬各局職掌表

局序	局稱	主要業務
第一局	機要局	密碼、機要通信
第二局	國際情報局	國際戰略性情報之蒐集
第三局	政經情報局	各國政、經、科技之蒐集
第四局	臺港澳局	對臺港澳地區的情報工作
第五局	情報分析通報局	情報分析通報、蒐情指導、情報研究
第六局	業務指導局	對所轄各省級廳、局之業務指導
第七局	反間諜情報局	反間諜情報之蒐集
第八局	反間諜偵查局	外國間諜之跟監、偵查、逮捕等
第九局	內保偵查局	涉外單位的防諜，以及境內反動組織及外國機構之監控
第十局	外保偵查局	駐外機構人員及留學生之監控，以及境外反動組織活動之偵查
第十一局	情報資料中心	尚在查證中
第十二局	不詳	尚在查證中
第十三局	技術情報局	郵電、新聞、廣播、電視等之反間檢查
第十四局	綜合計畫局	設立情報據點之綜合計畫業務
第十五局	綜合情報分析局	綜合情報之分析、研判
第十六局	影像情報局	世界各國政、經、軍等影像情報工作，包括衛星情報研讀
第十七局	兩化企業局	管理該部所屬的企業、公司等事業單位

資料來源：1. (杜陵，1987：102)

2. (蘇進強，2003：184)

3. 第十一局及第十二局之局稱與主要業務，尚在查證中。

總體而言，由於中共黨政軍體制有其龐雜性、鈍重性，故在平日之危機處理，或各司其職，但當危機再度發生時，其集體的決策速度與危機處理的效率，常見其遲緩。