

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 壹、研究背景

「危機」是第二次世界大戰後，在美國政府中所產生的研究課題。1947 年美國總統杜魯門，於國家安全會議下成立一個「危機小組」，希望在急迫又影響國家存亡的重大事件上，能採取立即又適時的行動方案。<sup>1</sup>1960 年代以後，「危機」或「危機處理」漸由國際關係學者，當作一門專門的學科從事研究。1980 年代以後，「危機研究」亦成為公共政策及管理領域研究的主題。(鍾從定，2003:100)1990 年代以後(後冷戰時期)，全球化趨勢興起，傳統的國家安全觀念，逐漸被綜合性國家安全所取代。2001 年「911 事件」後，美國總結其國家安全的戰略觀，國家安全的危機管理遂成為新時代國家安全的主流思想。

#### 一、1960-1980 年

冷戰時期的 1960 至 1970 年代，西方國家為防止情勢失控引爆核戰，乃花費大批人力、物力研究「危機處理」(crisis managing)的理論、方法和準則。因此有關「危機處理」的研究課題，基本上都與冷戰密不可分。在這段時期，世界各國對於國家安全的概念，都集中在外來的軍事威脅，即防止所謂的「傳統戰爭<sup>2</sup>」。

當時國際局勢正走向談判、協商之際，危機研究的重點，則由「國際體系結構」(international system structure)走向「決策研究」(Decision-making research)途徑。進入 1980 年代，危機與危機處理研究則轉向對於決策者、決策組織、決策環境、決策過程研究，並結合政治學、心理學、社會心理學、政治心理學等行為科學技術與方法，企圖將政策決定過程，尤其是在危機情況下，予以剖析與解釋預測。

總結危機的研究，自 1960 年代中葉到 1980 年代，其研究途徑與分析層次涵蓋了國際關係研究的重要內容，而其分析與研究的對象，不外以戰爭、衝突與危

<sup>1</sup> 例如能對柏林危機、古巴危機、韓戰危機、越戰危機、伊朗人質危機等事件進行危機處理等。(張中勇，1992:137)

<sup>2</sup> 所謂傳統戰爭，係指不使用核子武器所進行的正規戰爭，敵對雙方並避免擴大為總體戰爭。傳統戰爭有別於核子戰爭，二次大戰以後，為了避免使用核子戰爭，造成全面性核大戰，戰爭形態均以傳統戰爭為主。由於國際體系的特質與核子武器的嚇阻作用，二次大戰之後的傳統戰爭形成一些特點，例如戰爭傾向有限戰爭，在目標、地區、武器上，交戰國均有所限制，交戰國數量也較為減少。請參閱(林嘉誠、朱宏源，1992:376)

機為核心。特別是到了 1970 年代中葉，危機研究似乎呈現顛峰，專書、專號等研究成果紛紛出籠，對於戰爭的起源與壓制暴力之道，皆有深入的研究與探討。許多重要學術期刊如世界政治(world politics)、國際研究季刊(International Studies Quarterly)等，均相當重視並投入此領域研究；而後者更於 1977 年 3 月號，以「國際危機：預測與處理的進展與前瞻」為專題，提出危機與危機處理研究概況。(張中勇，1992:137-145)

## 二、1980-1990 年

1980 年代美國公共事務界(public affairs)也開始重視危機管理(crisis management)的研究。於此之前，政府部門並無專責機構來統籌規劃危機管理的工作。公共事務界亦未將危機管理視為主要研究的課題，更未對危機管理做系統性及科學性的探討；傳統的公共事務研究即使存有危機管理的意識，也都停留在消防、災後公共衛生及民防等含混零散的觀念上。然自 1970 年代後期，美國聯邦政府成立「聯邦緊急危機管理署」(Federal Emergency Management Agency, FEMA)，且於 1980 年代初期，在局長吉弗達(Louis Giuffrida)及「國家危機管理訓練中心」主任維雷拉(Fred Villella)大力鼓吹下，危機管理的觀念才開始受到公共事務學界及實務界的重視。

詹中原認為 1980 至 1985 年可視為美國危機管理實務與理論的「整合期」，當時美國的學術界與知識界，已發展出三項基本共識：

(一)價值中立:危機的發生，可能會帶來整個事件更佳或更惡劣的結局，其決定關鍵在決策者危機管理的能力。因此，所謂災難(disaster, catastrophe or hazard)是危機管理不當而產生負面的結果。

(二)時間的持續性:危機的發展都有階段性，例如潛伏期、爆發期、延續期、解決期等階段。沒有一項危機是突發，而又遽然終止的。因此，針對危機，政府部門應強調的是「管理」的能力，包括危機管理政策之擬定、執行方案之發展等。

(三)責任及自由度:由於危機的價值中立及時間的延續性，管理危機則成為決策者的「責任」。主政者不應以「危機為偶發」，作為推諉責任的藉口。同時由於危機時間的延續性，決策者回應危機的措施，不能只採被動及消極的態度；而要備有多項選擇方案，使在處理危機時，有選擇因應的「自由度」。因此，當前美國所發展的「危機管理」領域，就是要取代「危機處理」的傳統觀念。(詹中原，1990:96-98)

### 三、1990-2000 年

冷戰結束後(1990 年),發生世界大戰的可能性減少,但地區性和多樣化的「危機事件」反而增加,世界先進各國才開始運用「危機管理」的觀念<sup>3</sup>,企圖解決區域衝突及地方危機事件,「危機管理」頓時成為國家安全戰略的最高考量。

另外,自 1980 年代末期,社會及經濟學家開始倡導全球化的觀念,到了後冷戰時期的 1990 年代,成為世界關注的焦點。全球化趨勢下的國家安全問題,是綜合性的,包括如人權、地球環境與發展的不平衡等等問題。<sup>4</sup>各國為因應全球化趨勢下世界局勢的轉變,例如國家界線變得模糊、經濟貿易與旅遊大量增加、區域共同安全需求增加及非軍事安全威脅問題的興起等,因此許多新型安全概念應運而生。例如美國提倡的「合作安全」(cooperative security)<sup>5</sup>、歐洲倡導的「共同安全」(common security)<sup>6</sup>和亞太地區的「綜合性」安全(comprehensive security)等。(朱蓓蕾,2004:132-133)

### 四、2000 年以後

2001 年美國爆發恐怖主義攻擊的「911 事件」,嚴重地衝擊美國對「國家安全」的戰略觀念,開始轉而重視「國土安全」。使得 1980 年代在公共管理政策領域提倡的「危機管理」理念,受到國家安全研究的嚴重關注。在國家安全的措施上,開始整合軍事安全危機與國土安全危機事務,並成立「國土安全部」,使指揮體系統合,事權統一。尤其在對抗恐怖主義—「一個看不見、不知何時會出現的敵人」上,危機管理的理論思維與策略措施,更是受到學界與決策者的重視。

因此,一個新時代已開始,過去在冷戰時代以處理軍事衝突危機為主的國家安全觀念業已轉變,而以綜合性安全為主的國家安全危機管理時代,正已經悄悄的到臨。

<sup>3</sup> 所謂的「危機管理」包括危機預防、危機處理與危機解決三個活動。當時研究危機的主要目的包括 1.透過可能導致突發性衝突武力的限制,以達到避免戰爭的目的(限武);2.化解可能的衝突危機(化解危機);3.建立或發展危機管理的組織及制度(安全網, safety nets),以因應未來可能發生的危機。(林吉郎,1996:20)

<sup>4</sup> 在後冷戰時期全球化趨勢下的安全面向變的更為廣闊,許多問題看似一般政策性的問題,卻有著安全的影響。例如移民、販毒、環境保護,甚至人權等,也被列入與安全相關的議題。「安全」於是成為一個相當廣的概念,非從綜合性的角度去探討不可。請參閱(林碧炤,1999:1-15)

<sup>5</sup> 美國柯林頓總統時代,國家安全戰略係以「擴大與交往」(Enlargement & Engagement)為主旨,以「預防威脅出現」作為後冷戰時期,追求區域穩定與和平的國防方針,並以此發展出「預防性國防」與「預防性防禦」的國家安全戰略,稱為「合作性安全」。

<sup>6</sup> 歐安會議在 1990 年的巴黎憲章及 1992 年的赫爾辛基議定書後,開始建立預警系統及危機管理的制度,包括信心暨安全建立措施、衝突防制中心等機制,稱為「共同性安全」。請參閱(周世雄,1994:85-97)

## 貳、研究動機

從前述對國家安全的危機與危機管理發展背景觀察，在科技發達的現代，我們能否以當前擁有的知識及資訊技術去管理所面臨的危機？我們對國家安全的認識，以及對危機、危機管理的有關知識，是否足以讓我們能夠克服難以預測的危機？此乃提供筆者對國家安全、危機、危機管理的重要研究動機。

其次，對國家安全角度言，研究危機管理的目的，即在預防及遏止危機的發生，危機一旦爆發，則立即啟動危機應變機制，以降低損害、控制危機情勢，並迅速將損害復原。(蘇進強，2003:168)因此，如何建構良好的危機管理活動措施，是國家政府的重要任務，也是筆者憂國憂民所關切的重要課題。

其三，係對於台灣而言，當前影響我國國家安全的主要因素，包括國防安全危機、兩岸關係危機、外交危機、經濟金融危機及社會安全危機，(蘇進強，2003:172-173)其中以中共對台的威脅為最主要危機。近年來，中共除藉由軍隊演訓，加強新武器實用驗證，以提升軍力外；並不斷研發「超限戰」<sup>7</sup>、「不對稱戰爭」<sup>8</sup>及「資訊戰」等新戰法。我國政府高層雖屢釋出善意，提出希望建立兩岸和平穩定的互動架構<sup>9</sup>；在野黨意見領袖也進行所謂「和平破冰之旅」<sup>10</sup>，但都無法免除中共飛彈威脅，而且更通過「反分裂國家法」對我步步進逼，不斷升高對我方國家安全的威脅。

其四，21世紀初，台海安全因全球化潮流的驅動，兩岸交流衍生出包括經濟犯罪、毒品走私、海域安全、環境生態...等諸項問題，其中更以SARS疫情，最令人怵目驚心；亟需兩岸政府以綜合性、合作性的安全觀念來共同解決問題，但中共政權仍縱容國境犯罪與走私，漠視兩岸交流所衍生的安全問題。尤其若從中共對台進犯企圖觀察，可能包括經由各種途徑，例如運用宣傳、資金進出、派

---

<sup>7</sup> 美國的「911事件」，恐怖份子所採取的手段近似中共所研究「超限戰」的戰法，這些手段不勝枚舉，包括暗殺、爆炸、綁架、縱火、襲擊、劫機、謀殺及恐嚇，而這些行為經常是有組織、縝密計畫的。請參閱(喬良、王湘穗，超限戰，1999:11-20)。

<sup>8</sup> 所謂的「不對稱戰」，廣義而言，係指避開敵人的優點所遂行的戰爭，亦即以我方的相對優點來對付敵人的相對弱點。美國官方出版的「1998年戰略評估」對不對稱戰的定義為：「不對稱的威脅或技術，就是不遵循公平戰鬥的準則，包括所有作戰及戰略方面的奇襲，以及不按照美國規劃的武器使用模式來遂行戰爭。」(顧崇廉，2003:84)

<sup>9</sup> 請參閱520總統就職演說全文(2004.5.21)，自由時報(台北)，第6頁。

<sup>10</sup> 國民黨主席連戰及親民黨主席宋楚瑜，紛於2005年5月份訪問北京，並與中共國家主席兼總書記胡錦濤見面，商談兩岸和平、對等及交流等事宜，但並未得到正面回應。

遣特工(第五縱隊<sup>11</sup>)、培養影響力的代理人、結合黑幫、吸納同路人及發展組織等作為，對台進行滲透、破壞、分化、竊密、顛覆或製造騷動，對台灣的經濟穩定、政治安定、社會秩序與公共安全等，都會造成嚴重威脅傷害。(李宗勳、章光明，2004:42)

除前述的生存威脅外，台灣同時亦面對諸如政治安定、經濟安全、國土保全、海域安全、社會秩序、環境生態及人民生活等議題的相關威脅。當前，我國國家安全所面臨的挑戰是多元的，包括「傳統軍事因素」與「非傳統因素」，非傳統因素則必須兼顧經濟、社會、政治、族群、科技、環境、健康等。因此，我國必須以綜合性國家安全危機管理的觀念，來預防威脅杜絕危機。

世界各先進國家莫不依其國家安全威脅，建立符合其國情制度的國家安全危機管理體制。尤以美國藉由反恐怖戰爭部署，整合政府各部門負責國家安全危機管理的機構，提升聯邦緊急事件管理署(FEMA)的功能，成立「國土安全部」統合指揮危機事件事權；並以「弱點管理」的思維，建立國家安全危機管理機制，來因應多元化危機的時代，此能為我國借鑑與效法。因此，本論文的研究動機係針對當前國家安全面臨多元危機的背景，冀盼研究一套能管理各類危機的思考分析模式及增進危機管理的知識，俾利於學術上的進步或實務上的運作。

## 參、研究目的

本論文的研究目的，基於以下三個方面：

### 一、在研究國家安全危機管理活動的分析模式

本論文主要在從國家安全與危機、危機管理的有關知識中，進行整理、研究與探討。除將危機管理從公共組織管理領域，引用到國家安全的範疇外；同時也探討近代學界對國家安全危機管理研究的相關知識理念與模式，以提出適用於分析國家安全的危機管理活動模式，用以觀察我國的國家安全之危機事件案例。

### 二、在對國家安全的危機事件進行「案例研究」

所謂「前事不忘，後事之師」，案例研究不但能使人記取經驗，也能學習新的知識。近 10 年來，影響我國生存發展最大的慘痛經驗，莫過於 1996 年的台海軍事危機、1999 年的 921 集集大地震及 2003 年的 SARS 疫情危機。然而此三個

---

<sup>11</sup> 所謂第五縱隊(fifth colum)是指一種間諜組織，其性質與特務隊、便衣隊相似。1936 年西班牙內戰期間，佛朗哥將軍率領四個縱隊進攻馬德里時，潛伏在馬德里城內之便衣隊及特務人員乘機在城內發動暴動，並開城響應佛朗哥將軍。此後，由此一事件引申，凡隱蔽在本國內之敵國間諜與特務人員均被稱為第五縱隊。(林嘉誠、朱宏源，1992:124-125)

危機，均歸屬不同的類型與種類。由於國內對危機、危機管理的學術研究尚屬起步階段，政府對危機的界定不甚明確，且缺乏良好的應變機制與制度，三次危機均造成國家重大傷害。因此，本論文係以該三次危機的危機情境，以及政府的危機處理作為觀察背景，用危機管理活動模式進行分析探討，俾利瞭解政府於此三次危機過程中的危機管理活動，以獲取過去的經驗與教訓。

### 三、在提升國家安全危機管理活動的相關知識

雖然當前資訊科技的進步一日千里，且民主環境的多元化，使人類的生活水準更加提升進步，但人類反而要面對更多元的「危機」。其中不僅包括戰爭型態因資訊科技進步而改變，連天氣水土環境，也因人類的不當利用，而轉變成為人類安全的威脅，尤其是科技所帶來「全球化」的衝擊，對國家安全的影響更是無遠弗屆。因此，筆者冀望針對過去我國的經驗和教訓，去發展出有關危機管理的應用知識，以應付一些難以預料的危機，此才是人類謀求生活幸福與永續發展的正確之道。

### 四、在對國家安全的危機管理提出建議

企業保險是奠基在對未來是不可預測的假設上，而危機管理的基本假設則是「危機隨時存在，而且危機會在度發生」。從過去十餘年經驗證明，每隔 4-5 年就會發生一次影響國家安全的重大危機事件，但它可能會以不同的形式表現出來，就如 1996 年台海危機、1999 年的 921 地震及 2003 年的 SARS 危機一般，即屬不同的類型。因此，未來國家仍然難免會出現重大安全危機事件，至於會以何種形式、類型出現，雖然仍難以預測，但依據危機管理理論，以前次危機的經驗教訓為基礎，檢討、演練並修正總體計畫，才是預防下一次危機的不二法門。因此，本研究的目的，即在根據我國過去發生過的危機事件案例，提出檢討及建議，以為政府政策參酌。

## 第二節 危機管理的相關理論與文獻探討

### 壹、國家安全與危機管理的相關理論

#### 一、危機的相關概念

危機的英文字「Crisis」，即由希臘文「Crisein」一字而來，為「決定」(to decide)之意，故危機是決定性、關鍵性的一刻。(詹中原，2004：3)「韋氏大字典」對危機之解釋為「一件事之轉機與惡化的分水嶺」。遠東英漢字典解釋：「危機乃指難關，危急存亡之際」。故危機是「一段不穩定的時間和狀態，迫切要人做出決定性的作為」。

「危機」的概念、意義與用法大概是危機研究的一大「危機」，此基於研究者的角度、學術訓練、研究方法等差異，使得危機的「定義」不能獲得共識。更複雜的是，某些學者常將「危機」與「壓力」(stress)、「驚慌」(panic)、「災禍」(catastrophe)、「暴力」(violence)等概念加以同義使用。為求一個能為多數學者接受的共識定義，危機研究者大致尋二個方向努力，即自「系統觀點」與「決策觀點」出發來解釋危機的意義，其中包括宏觀的界定與微觀的界定<sup>12</sup>。(張中勇，1992:138-139)

#### (一)危機的定義

中國古云：「危機即轉機」，即是指危機具有正面及負面效果<sup>13</sup>。至於何種狀況為危機？如前章所述，則無明確的界定；但完全依個人主觀判定，似嫌過於抽象。(黃新福，1992：22)首先對組織危機的概念作有系統之模式建構的，當推赫曼(Charles F. Hermann)於1972年綜合前人有關危機管理的看法，歸納出三項認定危機的標準：1.危機乃是未曾意料，而倉促爆發所造成的一種意外驚訝；2.威脅到組織或決策單位之高度優先價值或目標；3.在情況急遽轉變之前，可供反應的時間有限。

現代西方學者對「危機」的界定甚多而混雜，以下試從國際關係與公共關係兩類領域，例舉各種定義如后：(依時間順序)

<sup>12</sup> 所謂「宏觀界定」是指由宏觀分析的觀點來說明體系的變化，包括各國家、國際社會成員間之互動是否會影響體系穩定；而所謂「微觀界定」係由微觀分析觀點出發，其所謂的「危機」是指決策者的認知。(張中勇，1992:139)

<sup>13</sup> 筆者從系統理論觀察，認為危機未必就是轉機，因為危機會促使系統失去原來的均衡穩定狀態。當危機解除，系統僅是恢復原來的均衡穩定狀態，並不會見得會更好，必須依據經驗檢討並修正系統狀況，如此危機才能成為轉機，否則危機並不能成為轉機。

1. 國際關係領域－宏觀的界定<sup>14</sup>

(1)威納和卡恩：從軍備與管制指出危機的 12 個面向，包括 A.參與國需要高度的心智活動和計畫行動；B.危機威脅到國家的目標和目的；C.危機的後果，將成為當事國未來的另一種危機；D.危機是事件的轉捩點，會產生一種新環境；E.對情勢評價及因應措施的不確定性增加；F.控制力或影響力會減少；G.經常造成行為者之間的壓力和焦慮；H.參與者的情報特別缺乏；I.危機增加時間的壓力；J.危機改變參與國之間的關係；K.危機增加行為者之間的緊張；L.含有高度戰爭之危險，對國家利益及基本政策目標造成威脅。(Wiener & Kahn,1962:66)

(2)楊格：危機是一種打亂體系或部分體系運作的情境，也就是體系內一種急遽與突然變化的狀況。(Young, 1967:10)

(3)摩爾斯：危機是突然出現的一種情況，要求一個國家或多個國家必須在相當短的時間內做成一個政策選擇，此種情況要求在彼此不相容，而都具有高度的價值目標之間作一選擇。(Morse, 1973:6)

(4)傑克森：危機是發生於一個系統的事件或一連串事件，必須符合下列要件：A.必須與人們要求政府的責任有關。在自由民主的國家通常包括：對於主權和利益的責任；恢復或避免失去憲法的秩序；避免與減少人民生命財產損失。B.決策時間有限制。C.未來無法預期。(Jackson, 1976:211)

(5)史奈德與狄辛：國際危機是兩個或多個主權國家間的一連串互動，而這些國家正陷於嚴重衝突中，雖尚未發生實際戰爭，但相信戰爭有高度發生的機率。(Snyder and Diesing, 1977 : 6)

(6)布理哲：危機是一種情況，具四種性質：A.內外環境的激烈改變；B.對基本價值的威脅；C.可能伴隨或導致軍事衝突的高度可能性；D.對外在威脅的反應時間有限。(Brecher, 1978:6)

(7)倫敦國際戰略研究學會會長：危機暗示一種挑戰和反應，雙方都希望能改變歷史的方向，以利於己方。(Alistair,1979:159)

(8)貝爾 (Coral Bell)：危機是一段時間，在這段時間內，某種關係中的衝突將會升高到足以威脅改變那種關係的程度。(Alistair,1979:159)

---

<sup>14</sup> 林正義曾嘗試將國際關係學者對危機的定義，區分為兩大派：即 1.從一國之內的決策過程來定義危機 - 為微觀的定義；2.從國與國之間的互動來定義 - 為宏觀的定義(林正義, 1994 ; 144), 然筆者認為兩者其實不易區分。



(9)杜奇：國際危機應有四種特性 A.包括一個重要的轉戾點在內；B.必須做某種決定；C.至少有一方面的主要價值受到威脅；E.事發突然，而必須在時間壓力之下決定。(Deutsch,1991:211)

綜合前述國際關係學派對「危機」的定義，可歸納以下特徵：(1)危機是一種情境，威脅國家利益及基本的政策目標；(2)危機具時間壓力；(3)危機要求必須決定；(4)危機有高度戰爭的性質。(詹中原，2004:6-9；26-27)

## 2.公共關係領域—微觀的界定

(1)羅賓遜 (Robinson)：危機應就下列特質判斷:A.對事件起源的確認；B.可供反應的時間；C.對相關人造成其價值實現或損失程度。

(2)彌爾本 (Milburn)：認為情境具下列特徵：1.決策者能察覺其受威脅的價值是重要的，並加以關切。2.是非預期的，因此無一套計畫或任何現存方案可用來處理危機。3.在價值損失前，可供決定並採取行動的時間相當短暫。

(3)道頓:認為危機通常和威脅或逆境等的意涵相互使用，危機意味著個人或一群人，若不採取補救措施，將會產生負面影響。(Dutton,1986:502)

(4)菲克：危機是一段不穩定的時間與不穩定的狀況，迫切要人做出決定性的變革。如果採取變革時，則局勢不會惡化，就會有轉機，兩者機率通常各佔一半，然而決定大局者還是當事人。(Fink,1986:15)

(5)雷利：情境具有以下五種屬性，就是一種組織危機，包括影響範圍廣大、急需迫切地注意、具有意外的成分、要採取行動及超出組織的控制範圍之外。(Reilly,1987:80)

(6)韋克：雖危機造成的後果嚴重，但因事前徵兆與其結果間之因果關係很薄弱，故決策者會覺得該危機事件的發生機率較低，所以對危機之詮釋及判斷端賴當事人的直覺感應，而無法運用理性計算的方式來予以確立。(Weick,1988:305)

(7)羅森莎爾：認為危機會對社會、制度及組織等的基本利益及結構產生嚴重的威脅。從管理觀點來看，危機會使人在時間壓力及相當不確定的情境下作出重要的決策。(Rosenthal et al., 1989: 10)

由以上公共關係學派學者對「危機」的界定，可歸納以下特徵：(1)危機是一種情境或事件，會對組織或決策的基本目標、價值造成威脅；(2)危機本身具不確定特徵，故很難以理性預估，只能事前預防及設想應變計畫，但無法完全避免；(3)危機可能由內、外環境因素造成，其洞察則有賴於決策者的認知及感應。

更因其具有時間急迫性的特徵，故決策者需要在有限時間內及極度心理壓力下推出重要的決定及變革；(4)危機具有未預警性及負面性結果，若對其爆發前的徵兆加以忽略的話，則可能對整個組織的價值或結構造成影響。(黃新福，1993:24-27)

綜合國際關係及公共關係學派對「危機」定義的看法比較，國際關係學派顯然是從國家、國家對國家等宏觀角度切入看待危機；而公共關係學派則傾向從組織層面觀察。兩派的相同點是，均認為「危機」是一種威脅的情境、具時間壓迫性及必須做決定；而國際關係派更認為危機會威脅到國家利益、政策目標，且具有高度戰爭危險。總合以上觀點，筆者認為以「**危機係指組織(或行為體)因內、外環境因素所引起的一種對組織生存及利益，具有立即且嚴重威脅性的情境或事件。**」為較貼切的定義。

## (二)認識「危機」

危機管理的首要任務，就是要察覺環境中的危機徵兆，進而採取措施消弭問題。因此，決策者對危機認知力的高低，往往扮演極為重要的角色，亦是決策成功與否的關鍵。但決策者往往礙於以往成功的經驗，以及自我認知能力上的限制<sup>15</sup>，而未能對危機的初期警訊予以注意，並採取適切的回應及處置措施，以致錯失良機，促使組織遭受嚴重傷害及損失。

### 1.對危機的知覺

危機事件的爆發，常會有持續出現的徵兆，不過大部分的機關組織礙於認識能力不足，或組織文化上的限制，常有漠視或低估危機警訊的習慣。因此，認知層面的差異，不僅影響問題的察覺，形成不同的態度，進而發展到行為意象上的行動差異。(楊國樞，1989:466-467) Billings 等人即曾對危機的認知提出一個新的模式，從理論與實證來分析解釋(如圖 1-2-1)，區分人們對危機的認知過程：為(1)首先確認引起危機的誘發事件與察覺問題的存在；(2)將問題界定為是否為危機，包含對可能損失價值的認知、損失機率的高低及時間的壓力等。<sup>16</sup>

<sup>15</sup> 決策者的缺失常包括，社會輿論(認知)的壓力、資訊過多或太少及情報錯誤、危機情境下的心理壓力及群體盲思等對決策影響，所產生的錯誤決策。請參閱(黃新福，1992；64-109)

<sup>16</sup> 由此模式圖發現，危機對於組織威脅性的強弱，端視可能損失價值的大小、可能損失機率的高低及時間因素而定，但此類的認知過程，會造成組織中的決策者對問題重要性的評斷，因而影響組織之行動與決策執行方向。請參閱(朱愛群，2002:114-115)

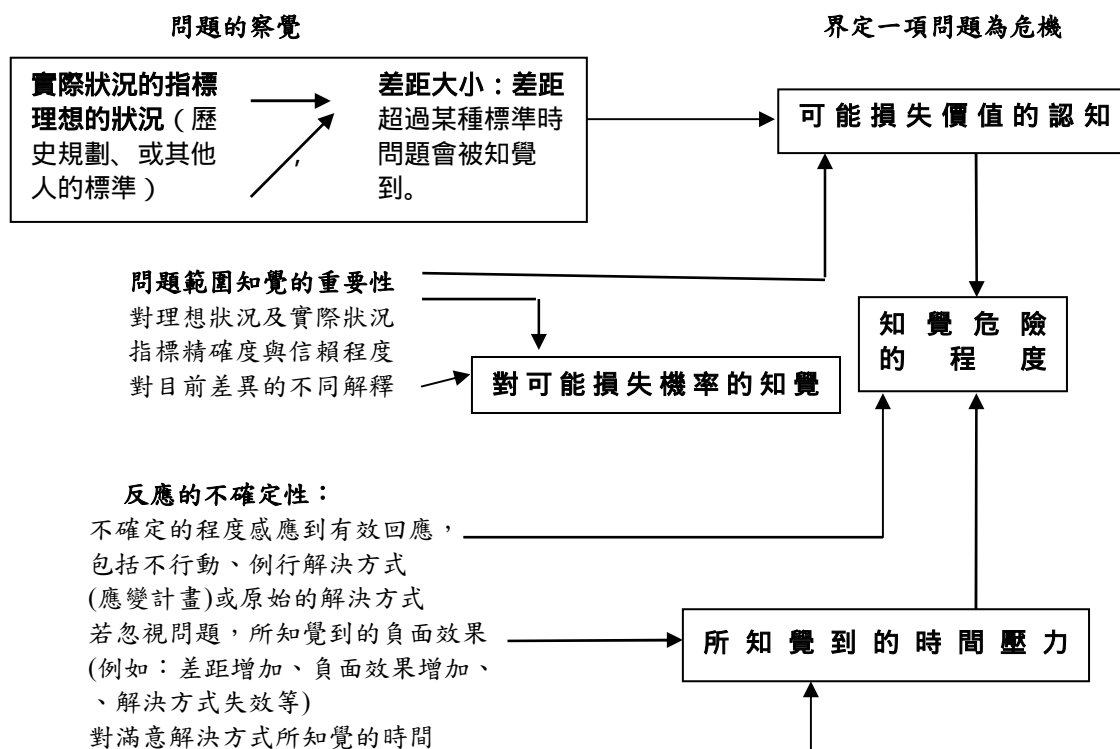


圖 1-2-1: 危機知覺模式

資料來源：Robert S. Billings et al., 1980:301；朱愛群，2002；113

## 2. 對危機的診斷

對危機的診斷工作，就是針對已發生、未發生和可能發生的事件，進行評估分析。對危機診斷的範圍與對象，依照不同的層面、項目、內容、階段，而會有不同的觀點。朱愛群認為，可從宏觀角度、個人、組織與環境互動層面，以及預防與行動的層面等面向來進行診斷。宏觀的角度包括辨認危機的可能性、對危機的估算（機率）、對危機的預防等三個面向；個人、組織與環境互動的層面，約有經濟性因素的威脅、外來的資訊攻擊、突發因素、重大損失、精神病理因素、健康因素、認知因素、人力資源因素等；在預防及行動的診斷層面上，則包括策略行動<sup>17</sup>、技術性及結構性的活動<sup>18</sup>、評估及診斷活動<sup>19</sup>、傳播活動<sup>20</sup>、心理與文

<sup>17</sup> 策略行動包括組織哲學是否有危機管理、有無進行危機管理與危機組織理念、是否整合危機管理與策略規劃過程、有無包含危機管理小組及外部人士觀點、有否危機管理的訓練及工作團隊、有無危機模擬及危機管理是否有多元化的策略等子項目。（朱愛群，2002:117-118）

<sup>18</sup> 其子項目包括，是否成立危機管理單位或小組、有無設立危機管理預算、有無危機管理政策及應變手冊的制定與更新、有否將組織內人力資源、資財、設備等項目輸入電腦資料庫建檔、是否有建立一個策略性的急救與醫療設施、有無外請專家等。（朱愛群，2002:118）

<sup>19</sup> 包括是否有法律及財政方面的威脅與義務、有否保險的規定與範疇、有否環境影響評估、是否有依序列出日常作業中的重要事項、能否對於早期警訊的偵測、檢查及議題的管理、有無從事潛在危機的研究、對過去危機有無追蹤檢討及有無嚴密且持續的檢測時間表等。（朱愛群，2002:118）

<sup>20</sup> 包括有無危機管理的媒體訓練、是否加強公共關係、是否增加對當地社區的瞭解、有無增進與利害關係人及利益關係人的關係（如媒體、警察的關係）有否使用新的傳播技巧管道及是否

化活動<sup>21</sup>等。(朱愛群, 2002:111-119)

Pauchant & Mitroff(1992:49) 提出「危機管理的洋蔥模型」(如下圖 1-2-2), 認為促使組織傾向危機或危機預防, 有四個主要因素。就像洋蔥一層一層的, 每一層都非常重要。最外層(第四層)包含危機管理的組織策略—現存的組織方案、程序與危機處理機制, 此表層最易顯現, 能輕易發覺危機。第三層是評估組織運作結構每日的狀況, 是假定每個運作區域都有危機管理計畫, 但是在組織內部工作的人, 通常不易察覺組織結構如何影響他們的工作及互動方式, 也不太在意對組織結構的危機。第二層是組織的文化面, 即管理者與員工之間, 對「危機」議題的溝通方式, 例如可不可以說或可不可以做等。第一層則表達了組織中的個人主觀經驗, 包括個人面對組織運用的各種危機防禦機制之偏好度, 或其既存的焦慮程度等。Pauchant & Mitroff 使用以下模型對具危機傾向與具危機預防的組織進行診斷(如下表 1-2-1)。(詹中原, 2004:138-157)

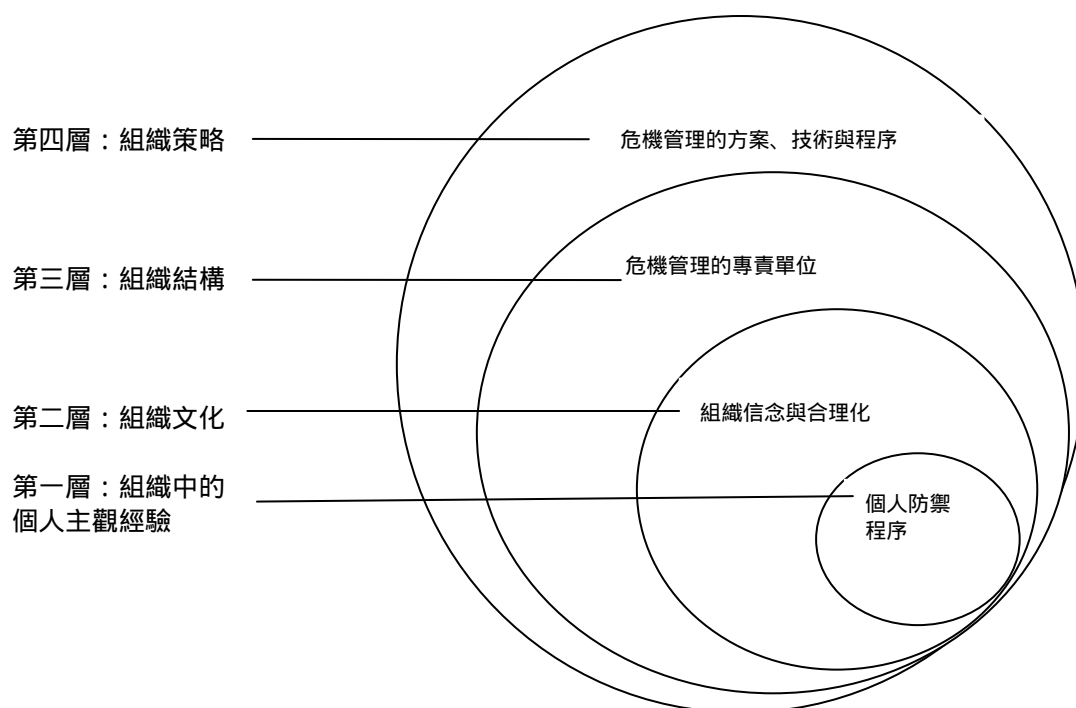


圖 1-2-2:危機管理的洋蔥模型

資料來源：Pauchant & Mitroff,1992:49；詹中原，2004:137

提供答詢資訊管道並保持通暢無阻等。(朱愛群, 2002:119)

<sup>21</sup> 包括決策階層是否強烈認同危機管理、有否強化與相關團體的關係、是否能增進警示訊號的接受程度、是否能瞭解人為與情感對危機的影響、是否擁有民眾/員工的心理支持、是否有壓力及焦慮的管理、有否對過去危機及危險性的回顧、是否具備對組織文化的認知與掌握程度等。(朱愛群, 2002:119)

表 1-2-1:暗藏危機的組織與對危機有所準備的組織

模型	暗藏危機的組織	對危機有所準備的組織
4.策略	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.傳統的策略管理</li> <li>2.注重生存與成長</li> <li>3.限制性的目標</li> <li>4.片斷性的利害關係人</li> <li>5.反應性的危機管理策略</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.挑戰組織的假定</li> <li>2.注重發展與學習</li> <li>3.分享性的目標</li> <li>4.擴大化的利害關係人</li> <li>5.反應、準備以及互動性的策略</li> </ol>
3.結構	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.缺少專為危機管理所建立的特殊結構</li> <li>2.注重彈性與控制的平衡</li> <li>3.缺少專為危機管理建立的特殊機制</li> <li>4.古典的組織設計方法</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.有效的危機管理單位 (CMU)</li> <li>2.注重組織中創造與毀滅的平衡</li> <li>3.特殊的獎賞、任務與訓練</li> <li>4.對時間與空間存有挑戰性的概念</li> </ol>
2.文化	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.自我膨脹/自我退縮的文化</li> <li>2.過度使用有缺陷的理性 (較預防危機的組織多出 7 倍)</li> <li>3.沒有警覺到文化的限制</li> <li>4.沒有認知與挑戰危機的能力</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.積極的自我關注文化</li> <li>2.接受與挑戰危機</li> </ol>
1.心理	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.被自身的情緒與認知重重束縛</li> <li>2.持續的追尋實存及自我的滿足</li> <li>3.對於焦慮有高度的防衛機制</li> <li>4.自我膨脹/自我退縮</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.較少束縛</li> <li>2.注重問題的界定</li> <li>3.適當的防衛機制並接受焦慮的存在</li> <li>4.積極的自我關注心態</li> </ol>

資料來源：Pauchant & Mitroff,1992:146；詹中原，2004:157

### 3.對危機的評估

危機管理的首要工作即是建立有效的預防系統，防止危機的發生。危機的發生，也就是掌握警訊，發現危機徵兆，防患於未然。危機預防的方法是建立風險評估(Probabilities of Risk Assessment)。建立風險評估有三大步驟，第一是面對危機首先要界定危機，即認識危機，並把可能發生的危機狀況加以界定、釐清；第二是列出危機，即列出可能導致危機的各種狀況；第三則是運用 PDC 解決法，即將所有的危機狀況，一個個整合分析，以科學化的風險評估，預測各種危機的發生機率，再就各別狀況進行 PDC：預防(Prevention)、偵測(Detection)、矯正(Correction)。所謂預防是讓危機發生的先決條件不會存在；偵測是密切注意每個可能導致危機的狀況是否已經出現；矯正即是當危機狀況已經出現，造成實質傷

害後，就得進行危機處理，以解決問題，減輕傷害，終止危機。危機預防通常使用的時間比危機處理多，但費用卻比危機處理少。但危機預防最重要的還是要有「危機意識」和能力，但危機意識最大的障礙是「自滿」。(邱強口述，2001:8-19)

#### 4. 危機類型的探討

形成危機的因素及種類甚多，由不同角度分析則有不同觀點。危機之所以發生，是可能來自組織的內部及外部。內部是在組織整體運作過程中，個人行為模式疏失所造成組織生命及財務之損失；外部則係由組織所處環境，無論國內或國外各項因素造成。其因素可分為自然災害、人為災害所引起的生命、財產上的損失，其層面包括政治、經濟、社會、教育、環境保護等各項因素，具有總體性與全面性危機。由於危機發生原因種類複雜，茲就國內外各專家對危機的分類方式，進一步探究其本質。(廖訓銓，1999:84-86)

(1)明居正：區分危機為六大類型。A.大型天然災害。B.重大交通災害。C.科技意外。D.人為誘發，但不到戰爭階段，如群眾事件。E.戰爭。F.大型的政治、經濟危機，如金融風暴。

(2)洪秀菊：以種類區分危機，如就社會體制產生之現象，有文明危機、能源危機、環境危機、金融危機、資本主義危機、人質危機...等。就國際危機的性質，可區分為實質危機、程序危機。依其影響的範圍可分為外交政策、國際危機。

(3)陳朝威：就群體及組織觀點，區分 A.個人危機與群體危機。B.內部危機與外部危機。

(4)費軻(Leon Fink)：就危機產生的型態，區分為：A.可預測、預知的危機，如颱風、地震、水災、種族衝突等。B.認知不全的危機：因意識瞭解錯誤所遭致之危機或政府與民眾所產生之差距造成之危機，如經營健全的銀行，因遭受財政不健全或管理階層舞弊謠言所累，而遭擠兌甚至倒閉之情形。C.無聲危機：如環保、教育、文化、貪污等危機，平時不易感知。

(5)歐特(Otto)：將危機區分為物質界造成的危機(大自然與科技)、人類趨勢演進形成的危機(對立與惡意)，以及管理疏失造成的危機(扭曲的價值觀、欺騙與行為不當)等三大類，其中又區分為天然危機、科技危機、衝突危機、惡意的危機、管理階層價值觀扭曲的危機、欺騙危機及管理不當所導致的危機。(Otto Lerbinger, 于鳳娟譯，2001:11-14)

(6)紐德及安托可(Mayer Nudell & 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。A.天然災害:包括風災、洪水等。B.交通意外事件。C.科技意外事件:如化學、核能意外災難。D.人為誘發的災難:如政治示威事件、綁票犯罪等恐怖事件。(詹中原, 2004:15-16)

(7)史雷白茲塔渥和彌卓夫(Shrivastava & Mitroff,1987):危機是一連串複雜交錯事件所引發,為便於管理及預防,可將危機的諸項形成原因及具體事件視為是分類的依據,並以這些形成的要素(內外環境因素、人為的因素、技術因素、經濟因素等)分類畫出下圖 1-2-3。再根據此分類來從事危機爆發前的預防工作。<sup>22</sup>

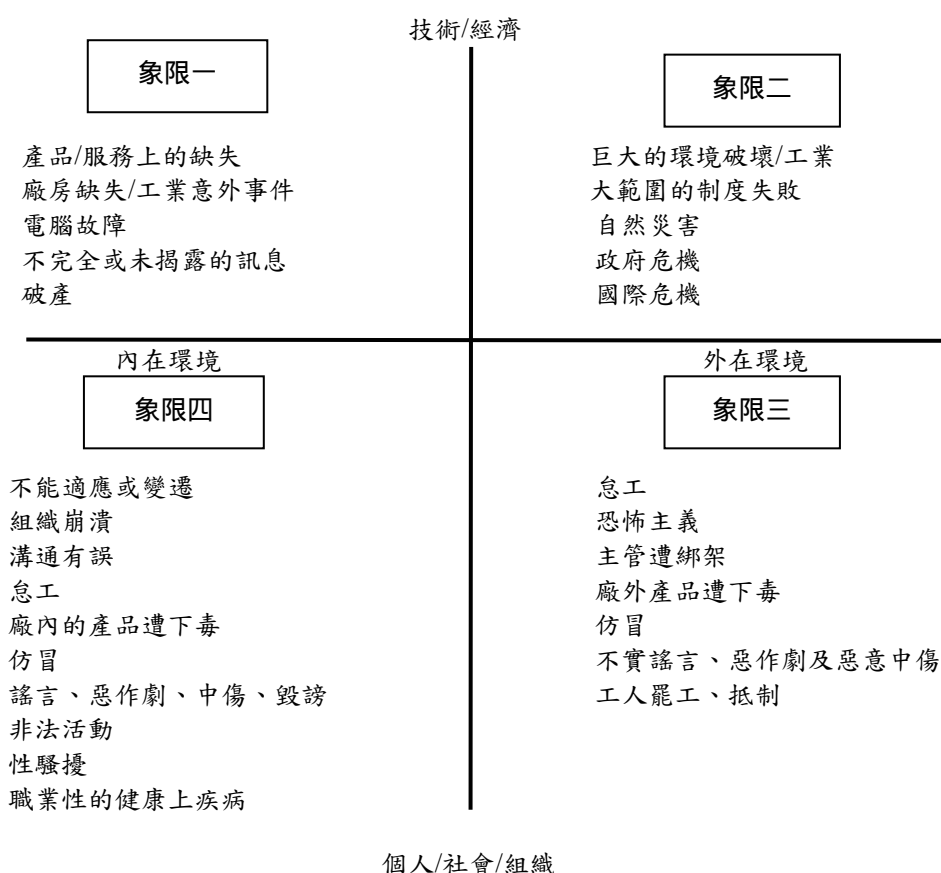


圖 1-2-3 危機的靜態分類

資料來源：I.I. Mitroff & Will McWhinney,1990:107；黃新福，1992:44

在對危機的成因及分類深入分析後,可以發現危機是無所不在的,且任何單一的偶發事件,都足以透過骨牌效應的方式引發出另一危機。因而任何變數都是

<sup>22</sup>彌卓夫認為造成組織危機的成因相當多且複雜,但由於知識能力、財力及人力資源上的限制,無法對上列的各項潛在性危機同等重視及防範,因此建議每個組織應依據危機結構的相似性加以分群歸類,建立起所謂的「危機組合」(crisis portfolio),再從各個危機群中,至少選擇一項危機作有計畫性的防範演練。由於同一類的危機在性質上多少有些相關,故若能對每一組群中的其中一項加以防範,也就等於提供類似經驗來防範其他幾項的危機。(Pauchant & Mitroff,1992:49)

人們從事危機管理時所應加以考量的。但往往因為時間及能力上的限制，而無法對其詳盡的搜尋及規劃，因而只好透過分類的方法，對危機作概略的歸類，而從中尋找有助於管理策略擬定的法則。(黃新福，1992:43-46)

誠如美國聯邦緊急危機管理局(FEMA)首任局長吉佛達(Louis Giuffrida)所言，危機管理的目標包括處理平時自然和人為的災難，以及戰時兵災等綜合性的目標。(詹中原，1990:3-4) 因此，政府的危機管理政策不應該僅以單一災難的預防計畫為導向，行政體系應利用有限的人力資源，綜合考量行政轄區內各種可能產生的危機，而預設以多目標為導向的危機管理政策。

本論文對於國家安全危機的類型歸類，係指向劃分為戰爭、天災人禍和全球化趨勢下危機三種類型，都是指超越地方政府能力，而必須由中央統籌規劃辦理者，而當中央政府不能及時解除危機，一旦危機繼續擴大將會影響政權穩定及國家社會安定，而此種危機本論文統稱之為「國家安全的危機」。

## 5. 危機的特性

對於危機的定義、類別各家學說見解不盡相同，但若進一步就危機的特性加以分析，各家學說亦不能統一。這當然與危機的高度顛覆性與無法歸納性有關。但若能從各種見解中，透析歸納出危機的特性，則將更有助於對危機的掌握。以下將各學者對危機特性的看法，歸納以下幾點如後：(朱愛群，2002:32-35；余康寧，1991:7；蔡進雄，1998:52-53)

(1)威脅性:威脅性的強弱主要依可能損失價值的大小、可能損失機率的高低及時間的壓力而定。費軻(Fink)具體的把危機的威脅性，以「危機壓力表」顯示，將可能受影響的價值分成十級為縱座標，使組織能夠找出危機影響值高的原因，然後主動消除這些原因。(韓應寧譯，1989:57)

(2)緊迫性：當危機突然發生時，決策者必須立即對情境作出適當的反應，往往在時間的壓力及資訊不足的情形下會影響決策的品質。但有些學者認為危機雖非一定有時間壓力，但決策壓力一定具備。(張中勇，1992:141)

(3)不確定性：包括狀態的不確定、影響的不確定、反應的不確定等，此三種特性正是對管理者的能力及組織的應變措施，形成一種極具挑戰的考驗。若無法有效的對危機掌控或緩解，待危機散發開來，恐會措手不及。

(4)階段性：危機的發展有如疾病，其走向有脈絡可循，學界有從三階段(危機前、危機時、危機後)、四階段(舒緩階段、準備階段、回應階段、恢復階段)、五階段



(評估、預防、準備、回應、恢復)等，來分析危機的發展過程。(朱愛群，2002:61-68)對於會有如此不一樣區分，可能因個別案例的不同，依研究重心而略有差異。關於此部分將於後文分析說明之(危機的發展階段)。

(5)複雜性：危機所造成的災害，常具有複雜性及複合性。難以簡明呈現危機脈絡或發展途徑，讓人無法掌握，難以預測其走向；而決策者所採取的策略與行動，也是複雜而權變的。

(6)結果雙面性：危機的產生，可能對組織造成嚴重傷害，但若處理得宜，不僅可以為組織加分，還能提振鼓舞士氣。因此，危機也是一種轉機，端賴處理危機的成功與否決定。所以危機具有成敗存亡的雙面性。

(7)新聞性：危機的魅力特質，若符合媒體市場追求新奇煽動性題材的口味，則必無法逃避媒體關注。經媒體擴大渲染，使危機成為社會主流議題，則將導致危機威脅升高、決策者壓力增加。但組織若能妥善處理媒體，媒體也會成為助力，而非完全是阻力。

(8)壓力性：前述所及，基於危機具有威脅性、時間的緊迫性，即其他來自組織內外部因素之影響，使得危機當下之情境，致使決策者產生決策壓力。適度的壓力可提升決策品質，但壓力過大，則會造成決策與執行上的不良影響。

綜合上述危機的特性，可以發現危機在認知上，有可預測性及不可預測性<sup>23</sup>；在爆發範圍上有廣泛性及複雜性；在發生時空上，有不確定性；在處理時，有時間的緊迫性。組織的決策者在作危機的認定時，可以根據上述所列危機的特性，加以區隔，並妥善作好危機的防護措施。

## 6. 危機的發展階段

鑒於危機種類的複雜、特性的多元，對於危機發展階段的觀察，各家學者的看法，也多不同。茲從國際衝突與公共管理兩類領域對危機發展階段的看法，臚陳如下：

(1)兩階段的區分：史奈德及狄辛，他們兩人所創建的危機發展階段理論，是研究國際危機的典範。他們將危機的發展階段區分為前危機與危機兩大階段。前危機階段，經過危機門檻，則可能升高為戰爭或解決危機（投降或解決）。在危機處

<sup>23</sup> 筆者認為，譬如國際衝突是兩個國家或多個國家政府間，在嚴重衝突下的一連串互動。雖未達實際戰爭，但可以認知到戰爭有極高發生機率。因此可以明顯預測，決策的時間亦較疏緩；但天然災害，如地震、颱風，在科技尚未達有效預測的水準下，天然災害通常是突然降臨，瞬間造成嚴重災難，使決策者的決策時間相當急促。因此，危機具有可預測及不可預測的雙重特性。

理期，可能會有許多不規則的震盪起伏，表示危機處理不是一次就能澈底完成，可能需要藉由溝通、協調，或配合各種外交及武力展示等手段。(Glenn H. Snyder & Paul Diesing, 1977:15)

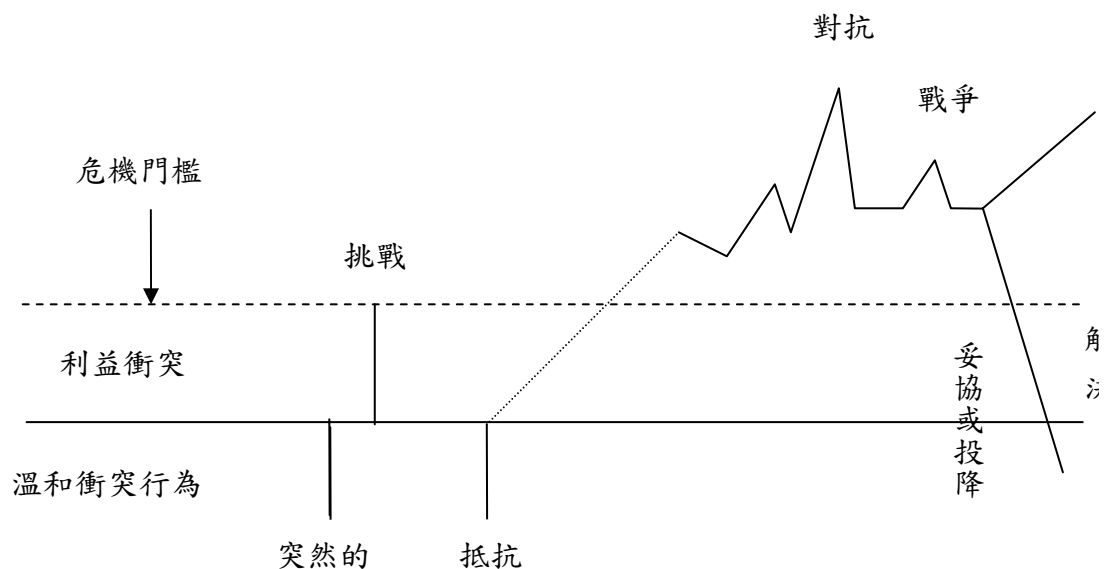


圖 1-2-4:危機階段-危機門檻圖

資料來源：Glenn H. Snyder & Paul Diesing, 1977:15

(2)三階段的區分:除上述以特性對危機發展的發展階段分類外，尚有(Brecher,1978:21；Ramee,1987；Nudell & Antokol,1988:38-51；Nanamker et al.,1989:15-21；Mottola，1982)等學者，將危機的發展階段劃分為三大階段，即危機爆發前、危機爆發與解決階段等三階段，進行研究分析及檢討。並以此三階段的劃分提出處理的三階段策略，包括危機的預防 (preventing crisis)、危機處理(managing crisis)及危機解決(solving crisis)等 (李宗勳，1999:116；林吉郎，1996:16)。

(3)四階段的區分:費軻(Steven Fink，1986)指出危機有四個發展階段—危機潛伏期、危機爆發期、危機處理期、後遺症期。(韓應寧，1987:37) 危機潛伏期就是警告期，又稱「事件發生前」階段。爆發期，指事件開始爆發初期嚴重的影響。危機處理期，指危機爆發後對危機的掌握、控制狀況。後遺症期，指危機經過處理後，其威脅與損害性雖然減低，但仍須訂定解決目標，並努力達成。

(4)五階段的區分:朱延智在其博士論文—小國軍事危機處理模式研究，以及專著—「小國危機處理：搶救台灣」中，將危機的發展歸納為危機醞釀期、危機擴散期、危機爆發期、危機處理期、危機後遺症期等五個階段。

(5)六階段的區分:特諾(Turner,1976):在其對英國 1966 年至 1967 年間所發生的 Aberfan 煤礦廢土倒塌事件,1968 年的 Hixon 火車交通事故及 1974 年所生的 Summerland 渡假旅館火災事件的個案分析中,將危機的形成區分六階段,即由概念上的錯誤開始、危機潛伏期、事件的突發、開始蔓延、尋求救援及救助、整個文化的完全調適等六階段。

另外,有國內學者陳朝威就企業危機發展流程,區分為潛伏期、爆發期、後遺症期、解決期等;危機管理的步驟則分為發現危機、遏止危機及處理危機等。孫本初將危機的發展區分為危機爆發前、危機爆發時及危機爆發後的運作與活動;明居正則把危機區分為潛伏期、爆發期、延續期及解決期。廖訓銓就危機管理的步驟,將危機發展區分為危機預測及預防階段、危機準備階段、危機發生處理階段及危機發生後之檢討評估階段等。

綜合而言,對於危機的發展與處理,應如何劃分階段,實繫居於該項事件或該種危機的性質,或依研究者的研究目的與取向而定,並未有一定標準。而本論文對危機發展階段的論點,係基於美國危機管理署(FEMA)組織對危機管理階段劃分為舒緩、準備、回應與回覆四個階段政策作為標準指標。但筆者認為,FEMA 對於舒緩與準備兩個平常時期的政策,事實上是較難以明確區分的。依據 FEMA 組織的論點,舒緩政策是在規劃軟、硬體建設計劃;而準備階段在規劃應變的組織、裝備、訓練與資源管理等等,但事實上兩者皆可放在危機管理總計畫中來統一規劃,而不再區隔為舒緩、準備階段。而如果其中該兩項政策中,有工作任務重疊性質或必須協調管制者,均可以在一個機關內就能獲得統一協調解決,反而可以減少任務或機關重置,因此達到精簡工作、任務、經費的目的。

因此,基於以上看法與論點,筆者在本論文中對於危機發展與處理階段的劃分,乃採取美國學者納那美克(J. F. Nunamaker)等人提出的危機管理活動模式,區分為危機爆發前、危機爆發時,以及危機爆發後三個階段的處理活動,以作為觀察分析與探討危機「案例研究」的階段劃分方式。採取該動態管理模式對危機發展區分為三階段的主要優點,是(一)以危機管理的觀點來看待危機,而非危機處理;(二)不但能運用到危機發展階段觀點,而且也兼顧到危機處理的看法;(三)採取三個階段的劃分方式,雖然對危機狀態發展的觀察,較無法達到細微深入的目的,但卻有兼容並蓄之功,且具有簡單明瞭,不會過於複雜難辨的功效。

## 二、危機管理的概念界定

有關危機管理(crisis management)的概念與運用，在美國可以追溯到 1933 年，當時美國成立「國家危機委員會」(National Emergency Council, NEC)，該會為總統的專業幕僚。1939 年重組為「危機管理室」(Office for Emergency Management)，為白宮辦公室的直屬機構。危機管理在美國形諸法規制度化，則是始於 1950 年的兩項重要法案－聯邦民防法 (Federal Civil Defense Act) 及災難救助法(Disaster Relief Act)。(詹中原，1990:98-99) 1970 年代末期，即美國成立「聯邦緊急危機管理局」(Federal Emergency Management Agency, FEMA) 之前，美國政府並無專責危機管理的制度與組織。1980 年代初期，在美國危機管理機關、組織、學界專家的配合努力下，危機管理遂成為公共事務學界研究的主流<sup>24</sup>。

由於危機管理是 1980 年代後的新興研究領域，因此各種對於「危機管理」的界定仍然紛亂複雜，尚未有一致的看法。以下列舉國內外學者專家觀點(僅列較具代表性者)，臚列如下：(黃新福，1992:55-56)

### (一)國外專家

1.海耶氏(Richard E.Hayes)：危機管理是一種適應性的管理及控制過程，其是由以下 6 個管理步驟組成：密切地對環境監視(monitering)、實際地對問題做瞭解、找出可用的備選方案、預測行動方案的可能結果、決定行動方案、下達處理方向及排定計畫內容等。組織能否有效地處理危機，取決於(1)現有的行動計畫，是否對環境高度瞭解，且深入考量各種因素及具有彈性。(2)組織的管理體系，必須有發展及執行計畫的能力等兩因素。

2.卡斯特和羅森威 (Fremont E. Kast & James E.Rosenzweig)：管理是協調組織中人力及物質資源，以完成組織目標；而危機管理的目標，乃是避免或降低危機發生時，組織或個人的危害。

3.彌卓夫與皮爾森(Mitroff & Person)：將危機管理區分為危機警訊偵測階段、預防及準備階段、遏止災害擴大階段、恢復階段、學習等五大階段。強調事前對警訊的偵測及相關準備工作。

---

<sup>24</sup> 對於危機管理的理論研究是 1980 年代初期，在美國 FEMA 的首任局長吉佛達(Louis Giuffrida)及「國家危機管理訓練中心」主任維雷拉(Fred Villella)大力鼓吹下，才開始受到公共事務理論與實務界之注意。再由「全美公共事務學院聯合會」及「國際市政管理協會」兩大團體的共同配合努力下，危機管理乃成為公共事務學術界研究主流的一環；而聯邦、州及地方各級政府亦開始以全國性的整體觀念來統籌規劃及執行危機管理政策。(詹中原，1990:98)

- 4.費軻(Steven Fink):任何防止危機發生的措施，都算危機管理；任何為消除危機所產生的風險與疑慮，而使人更能主宰自身命運的方法，都是危機管理。所以最簡單的危機管理，就是應變準備；而最有效的危機管理，包括預測危機、建構危機應變計畫、發現危機、隔絕危機、處理危機，並做好與大眾傳播媒體的關係。
- 5.雷利:危機發生前，應對危機的警告訊息做適切的偵查，並舒暢溝通，做好危機的因應決策；危機發生時，要成立危機處理小組，負責處理危機，並將危機隔絕；危機發生後，應立即針對危機的原因加以診治，加速損害復原的工作，最後將發現的組織缺失，再修正組織管理計畫，以為下一個危機作充分準備。(Reily A.H, 1987:36-42)
- 6.那納美克:將危機管理規畫成一危機爆發前、危機發生時及危機解決等三階段，以此作為探討指標，並分別規劃所需管理活動，建構出「危機管理動態模式」。(Nunamaker et al,1989:7-32)

## (二)國內學者

- 1.詹中原:危機管理是動態的規劃過程，包括危機訊息的偵測、危機的準備與預防、損害的控制及處理、復原工作的進行、不斷的學習及修正等五大步驟與三大階段。(詹中原，2004:19)
- 2.朱愛群:危機管理是對危機情境維持一種持續性、動態性的規劃管理過程，其目的是避免組織的危險與不確定之傷害，使組織更加能夠掌握自己的命運。(朱愛群，2002:25)
- 3.余康寧:為減少災難爆發時，人民生命、財產的損失，發展並動員相關人力、物力各項措施的過程。這些措施包括組織、命令、控制、協調、計畫、激勵、溝通，即為因應危機的不確定性，藉由資訊回饋不斷修正、調整工作等。(余康寧，1991:10)
- 4.廖訓銓:政府為防止國家生存及利益遭受損失，所進行之政策策略規劃、執行(處理)、考核評估之一連串過程，包括事前之預防機制、發生時之處理機制及事後之檢討評估等。(廖訓銓，1999:89)
- 5.蔡進雄:組織對於危機有計畫、有組織的管理措施與因應策略，此一管理措施與因應策略包括危機的準備、處理及復原等過程。(蔡進雄，1998:53)

根據上述國內外學者對危機管理的定義，筆者將危機管理的內涵，歸納出以下幾點:

(一)危機管理並非一般性的規劃工作，其內容至少應包括危機訊息的偵測、危機的準備及預防、損害的控制及處理、復原工作的進行、不斷的修正與學習等。

(二)危機管理是一項非常複雜的管理工作，為確保管理成效，組織應有一個常設性且受過嚴格訓練的危機管理團隊。此常設單位負責一切有關危機處理的事件，並向組織的高層管理者負責。

(三)危機管理是一項整體規劃的管理策略，其所強調的是組織與外在環境的互動觀念，以及其對內部的管理運作；故管理計畫的內涵，需將內、外環境因素都考慮在內。

(四)危機管理是一項綜合性，且跨越各種領域的管理實務，因此要做好危機管理工作，必須整合各類科學的理論與實務。

綜合前述的分析，本論文對危機管理所做的定義為：「**危機係因組織的內、外環境因素，所引起的一種對組織生存具有立即且嚴重威脅的情境或事件。組織欲做好危機管理工作，必須以長期規劃的觀點，建構一套周延的管理策略及應變計畫，並從不斷的學習與演練驗證中修正調適。**」

### 三、國家安全的範疇與發展

#### (一)國家安全的界定

「國家安全」這個名詞的內涵，不但具有模糊性，而且也不斷地演變。這個名詞最早是 1945 年在美國公開使用，然隨著時代演變，使它具有許多涵義。狹義的國家安全是指軍事安全；廣義的國家安全則包括非軍事安全的範圍。從冷戰時代到全球化時代，世界已有重大改變，並帶來新問題。所以，舊的國家安全概念必須檢討，國家安全的內涵與範圍正在擴充延伸，尤其面臨全球化時代，綜合性安全的概念，亦漸成形。

##### 1.名詞與定義

第二次世界大戰時，美國羅斯福總統從未用過「國家安全」這個名詞。「國家安全」此一名詞，是 1945 年美國海軍部長富里斯塔(James Forrestal)(美國首任國防部長)在參議會接受質詢時首次使用。此名詞到了 1947 年，已在國會普遍使用，而且完成國家安全法(National Security)的立法，且依該法設立國家安全會議(National Security Council)。但值得注意的是，美國對這個名詞一直保持模糊的定義，雖官方與學術界的定義也很多，且多有缺失，但卻能表現出該時代的環境背景。依年代列舉各種定義如下：(萬仞，1995:3-6)

- (1)美國國家安全會議(1950):保存美國作為自由國家的地位,並使其基本制度和價值不受任何侵害。
- (2)吳爾夫斯(1962):就客觀言,安全表示價值未受威脅;就主觀言,安全表示不怕價值受到攻擊。
- (3)社會百科全書(1968):國家保護其內在價值,不受外來威脅的能力。
- (4)美國國防分析研究所(1969):國家安全是一種條件,保護國家、國家制度及其權力來源不受國外和國內敵人的威脅。
- (5)柯林斯(1973):國家對所有一切外來的侵略、間諜活動、敵意偵查、破壞顛覆等行動的保護。
- (6)崔格和克倫堡(1973):國家安全是政府政策的一部份,其目的為創立有利於保護和發展國家主要價值的國內和國際政治條件,以對抗現有和潛在的敵人。
- (7)美國國防計畫作為(1982):國家所採取保護其利益和目標,以對抗外來威脅的措施。
- (8)美國前國防部長布朗(1983):一種保存國家實質完整和領土,在合理條件之下維持其與世界其餘部份之間的經濟關係,保護其性質、制度和統治,不受外力擾亂,以及控制其國界的能力。
- (9)美國國家安全第三版(1989):就狹義而言,大致與傳統名詞「國防安全」相當。但還有較廣泛的意義,而不僅限於對物質傷害的保護。它更要透過各種不同手段,以保護主要經濟和政治利益。這些利益的喪失,將可能威脅國家的基本價值和活力。
- (10)梅爾(1990):為控制某些國內外條件,以使公眾相信足以使其享有自決或自主、繁榮和福利。

依上述定義(1950-1990年),美國對國家安全的定義反應出三點共識,即(1)國家安全係在保護重要價值,使其不受威脅。(2)國家安全是一種條件,也是一種能力。(3)國家安全有廣、狹兩種涵義。狹義的指國家安全即「國防」;廣義的國家安全,則將非軍事因素也考量在內。

## 2.概念的界定

誠如上述,國家安全係指國家保護其重要價值,免受內外威脅的條件和能力。即國家安全的功能,在於抵抗威脅、目的在保護價值、重點在增強國家應付威脅和危機的能力。(譚溯澄,1978:27-29)

(1)在威脅來源方面：有外來的，如軍備競賽、貿易競爭、關稅壁壘、邊境衝突、宗教信仰對立、民族糾紛、歷史情結等導致國家衝突，甚或戰爭的重要因素；有來自國內的，如政治權力鬥爭、民族分裂、獨立分離、經濟衰退、社會失控等動搖國家生存發展基礎的因素。

(2)在保護價值方面：包括有形價值—國家憲政、政治設計、制度化安排、社會秩序、領土完整、經濟資源、經濟發展等。無形價值—自由、民主、國家榮譽與尊嚴、獨立與自主及人民基本權利；通常有形與無形價值又會結合成「國家利益」。

(3)在強化國家能力方面：除國防軍事、經濟發展、科技工業、財富累積方面的建置外，更有必要對可能威脅來源加以認知判斷，亦即對於增強國家能力的政策與決策規劃、制定、評估與執行過程，從事有系統、有組織的研究，以確保國家安全能力的提升與效力。

綜言之，國家安全的概念，從廣義言，係指國家對外、對內抗拒威脅(武力或非武力)，保護價值(有形或無形)的能力。對外而言，它超越外交政策的範圍(打破內政、外交二分法)；對內而言，它是重要政策的制定與執行。就狹義的觀察，國家安全是指國家安全制度設計，包括國家安全政策規劃、組織過程、決策過程與型態、政策執行與評估等重要環節。(張中勇，1993b:355-358)

## (二)國家安全觀念的演進

自第二次世界大戰結束後，全球國際政治即在以美、蘇為首的集團政治下分庭抗禮。在強權意識形態籠罩下，「國家安全」的概念主要在「軍事安全」上，用以防衛敵人侵略。盛行於1955-1965年間的安全研究，深受當時興起的現實主義<sup>25</sup>影響，認為在無政府狀態下的國際社會中，「國家安全」是國家最重視的議題。由於當時的安全環境，是美國與蘇聯兩大集團部署大量核武對峙，因此對國家安全的概念，係集中於武力的使用。這段期間，「國家安全」等同於「國防軍事安全」<sup>26</sup>。1970年代後，美蘇對抗出現和緩，又西方國家經濟發展停滯，國家

<sup>25</sup> 在國際政治或國際關係的領域中，第一次世界大戰後的主流思想是「理想主義」，理想主義企圖透過法律以維持國際和平，但因第二次世界大戰的出現失敗，被斥之為「空想主義」。第二次世界大戰後因此流行「現實主義」，完全排除理想主義的色彩。但過於強調利害關係而否定國際規範的價值體系，也被嚴格批判。目前這兩派都向中間路線修正。

<sup>26</sup> 冷戰時期(1947-1991年)的國家安全概念，一方面受到二次大戰的教訓，再者面對當時緊張的國際局勢，以及處理美蘇兩強核武對峙的政策，使得學者對國家安全的研究、討論，是從一個不信任及恐懼的基礎出發。同時國家安全這個議題亦完全著重於戰略層次，例如安全困境與嚇阻理



安全的經濟部份逐漸受到重視，傳統的國家安全觀念開始受到質疑。(羅慶生，2000:34)

1980 年代，美國學術界「行為主義」興起，既試圖重新界定若干對國家安全的新威脅。例如，預算與貿易赤字、環境惡化等。<sup>27</sup>這個衝擊使國際關係的學術領域，開始批判當時流行的現實主義。「新現實主義」的學者認為，將國家安全定義在軍事意義上，是一種對現實的錯誤假設，會使國家過於注重軍事威脅，而忽視其他或許更危險的威脅，也使國際關係出現「軍事化」傾向。

冷戰結束後，國際安全環境丕變，新的安全議題也隨之出現。各個國家所關注的安全焦點亦轉為諸如經濟貿易、環境、能源、族群衝突、民主化發展、毒品與犯罪、恐怖主義，以及傳染病等等。在許多情形下，這些非軍事性安全的因素甚至比敵國的軍事威脅，對一個國家的安全挑戰更大，而這些問題所牽涉的層面，又往往非一個國家所能獨力解決。

這也是美國學者奈伊(Joseph Nye, Jr.)於 1990 年指稱，今日國家安全的概念已變得更加複雜，因為國家關注的焦點已經從軍事性的威脅，逐漸轉到經濟性和生態性的威脅。(林碧炤，1999:1-10) 因此，非軍事性因素應該被納入國家安全的概念中思考，其影響所及不僅意謂著今日「國家安全」的實際意義，已跨越傳統定義的藩籬。(劉復國，1997:2) 從以下表中，即可充分瞭解美國國家安全概念的轉變。

從表 1-2-2 觀察，後冷戰時期「國家安全」概念改變的主要因素是國際環境的變遷。綜觀 1990 年代以來，影響「國家安全」的議題，不僅跨越國界，成為全球性的共同挑戰，且已由「高階政治」戰略和軍事議題，轉向「低階政治」之經濟與社會議題。這些安全議題，不但多層次、多面向、多元化，且彼此關聯性強，使傳統以國防軍事為中心的安全概念受到挑戰。進入全球化時代之後，國家安全的問題有著多元化的趨勢，不同政策之間的聯接性愈來愈強，彼此相互影響的程度也隨之增加。

---

論，就是此時期學界的安全研究產物。參閱(陳欣之，2003:1-38)

<sup>27</sup> 其實早在 1981 年美國學者喬丹(Amos Jordan)和泰勒(William Taylor Jr)即強調將國際經濟因素納入國家安全概念的擴大範圍中，並認為這已是普遍的想法。而從第三世界的國家更可察覺到，開發中國家與低度開發國家的國家安全威脅，除卻傳統的武器競賽及軍事侵略外，更有經濟發展失序、族群與宗教衝突、環境生態破壞、毒品氾濫、飢荒和天災等等，而這些非軍事性安全威脅，都日趨嚴重。請參閱(劉復國，1997:2)

表 1-2-2:冷戰前後世界新舊秩序的差異

新、舊秩序差異	舊世界秩序	新世界秩序
國家安全的主要威脅	蘇聯、第三世界的革命力量	獨裁、環境品質低落、全球經濟問題
軍事力量的目的	擴大嚇阻、防禦歐洲、海外干預能力	基本嚇阻→核武裁減、聯合國維和部隊、非攻擊性防禦
對戰爭與和平的態度	旁觀式的黷武主義	和平的公民文化
與發展中國家的政經關係	維持市場關係	鼓勵真正的發展、共同的命運
和平概念	消極和平觀	積極和平觀(減少結構性暴力)
軍費與經濟	最小衝擊	和平紅利與經濟轉化
政策典範	現實主義	共同安全

資料來源:Paul Joseph, Peace Politics: The United States Between the Old and New World Order(Philadelphia: Temple University Press,1933)

### (三)全球化趨勢下的國家安全

全球化為後冷戰時期所提供的安全架構，逐漸受到國際的重視。這種見解的程度，隨著資訊科技的普及和各國相互依賴的程度增加，而更趨明顯。全球化趨勢對國家安全的影響是多面向的，也使得各國對有關的安全議題變得更冗長、複雜，參與安全決策的成員和團體愈來愈多，政策之間的連接性(linkage)也更為有力。國防、外交、經濟決策之間的互動關係更為重要，國家愈來愈有必要以整體性的政策，來處理國家安全政策。

#### 1.全球化對國家安全的影響

「全球化」(globalization)一詞，首先出現在 1960 年代的法國和美國。到 1970 年代，「全球化」已逐漸成為世界各國的通用之詞。全球化的動力源自「兩地的交易活動」，而以運輸與資訊傳輸 (telecommunication) 為最重要的兩個傳媒。在交通運輸 (transportation) 與通訊 (communication) 等科技技術進步的助長下，全球兩地間之往來，不但順暢並且快速，甚至在瞬間可與遠在千里的對方同步運作。(林佳谷，2001:23-24) 當今在全球化的壓力下，已衝擊到全球每一個地方，由原本先後「世界大不同」的差異，到今日全球化「大同世界」的理想。

在 1980 年代末期開始，由社會學家及經濟學家大力倡導，到了 1990 年代更成為全世界關注的焦點。根據赫爾德(Held)和麥高爾(McGrew)等人對全球化的定義如下：

「全球化具有以下特質，表現在轉變的過程：包括全球各種社會關係與社會交換行為之『空間性組織』的轉變；此種轉變，可以用擴展範圍、強度、速度與衝擊影響等觀點予以評估；此種轉變會產生跨越洲際或橫跨區

域的行為、互動與權力運作。」(David Held & Anthony McGrew, et al, 1999:15-16)

因此，全球化似可定義為跨區域的經濟、社會和政治活動的擴展過程，並對另一區域的民眾和社區產生廣泛、強烈和快速的影響<sup>28</sup>。

全球化背後所隱藏的國家安全問題，例如對國家主權的衝擊<sup>29</sup>，以及對諸如人權、地球環境、發展與發展的不平衡等等問題之影響都相當深遠。同時，全球化也開啟了犯罪、恐怖活動無國界的新紀元。譬如，世界貿易組織，特別是區域經濟組織，打破了關稅壁壘或關稅障礙，使得整個世界成為一個自由開放的經濟體，犯罪、恐怖的活動成本，伴隨著貿易交易成本之下降而降低，造成犯罪、恐怖份子的流動更加容易，促成了犯罪、恐怖活動的無國界。

全球化也造就了恐怖主義的組織活動發展，從美國 2001 年的「911 恐怖攻擊事件」觀察，恐怖組織所運用的資訊、科技與戰法，顯然就是運用美國的「全球化科技產物」，來攻打美國。「恐怖主義」是一個看不見的敵人，不知何時出現，防不勝防，它不同於一般戰爭型態，也不屬於游擊戰，又不構成一種政治活動，然與中共 1999 年所提出的「超限戰<sup>30</sup>」有異曲同工的意味。「911 事件」之後，造成美國改變了以往「輕國內、重國外」的國家安全軍事戰略，開始將國土安全置於國家安全戰略的首要地位。

## 2. 全球化時代的國家安全觀念

如前所述，傳統的國家安全概念，認為安全的威脅是來自外在力量侵犯；其論述的核心，就是將國際政治視為是國家權力的角逐，也就是「權力政治」。這種傳統作法上將安全的範圍，限定在來自其他國家的威脅也不正確，因為對國家

<sup>28</sup> 有關全球化的理論學派，可區分三派：1. 全球進步論 (hyperglobalist thesis)：認為人類社會將步入一個全球化的新世紀；在此世紀中，國家權威將衰落；世界在全球資本主義和科技的驅動下，形成一個全球市場，隨之而來的是全球治理與全球的公民社會。2. 全球懷疑論 (sceptical thesis)：認為現今世界並非是史無前例的新時代，現在國與國之間的相互依賴程度，國家不僅沒有消亡，而且其權力和重要性可能更見提高，其仍是國際社會中最重要的行為者和構成單元。3. 全球轉化論 (transformationalist thesis)：為前兩個極端間的妥協與調和，認為目前全球已朝相互關聯的變化發展，其密度之高、範圍之廣、速度之快、影響之深，確實史無前例。參閱(David Held & Anthony McGrew, et al, 1999:15-16)

<sup>29</sup> 全球化現象對安全領域影響最大的是對國家主權的衝擊。誠如紀登斯(Anthony Giddens)所指出：「全球化運動正在影響全世界各個國家的地位與能力，主權不再是一個全有全無的事物，國家邊界與過去相比，正在不斷的趨向模糊。」(Anthony Giddens, 2001:32)

<sup>30</sup> 所謂超限戰是指戰爭之外的敵後行為，例如發動人為股災，擾亂敵國的匯率與金融體系，破壞大眾生活必備設施如水壩、電力系統、散播敵國元首醜聞、電腦病毒入侵等。其所揭示的就是「看不見的敵人」之警惕觀念，確實是任何一個國家所存在的潛在威脅。請參閱(喬良、王湘穗，1999:4)

領土的完整與國內秩序之威脅，也不限於軍事性質，事實上也包括環境、經濟和文化上的安全威脅。後冷戰時期，世界不僅存在大量殺傷性的武器，且國與國之相互依賴關係，迫使各國必須進行合作，而不僅依賴軍事力量去處理國際事務。

其次，為因應國際局勢緩和、相互往來大量成長、區域共同安全需求的增加，以及非軍事安全威脅問題的興起等，許多新型安全概念應運而生。其中最具代表性的有美國提倡的「合作性安全」(cooperative security)、歐洲倡導的「共同性安全」(common security)和亞太地區的「綜合性安全」(comprehensive security)。(朱蓓蓓，2004:132-133)

#### (1)合作性安全

「合作性安全」的概念，是認為安全是多層面向的，各國應以合作的方式，來面對處理安全問題，鼓勵各國經由對話，以相互合作為基礎建立安全體制，透過合作來維持國際安全。(Harry Harding,1993:29-41)「合作性安全」即是強調在相互合作的基礎上，以建設性和開放的方式，在平時即針對一國的軍事準備、戰略部署和敵意評估等安全議題，進行合作交流，化解國際關係長存的安全困境。

「合作性安全」更強調「預防外交」的重要性，也就是在以國家為主的國際安全合作體制上，發展出一套防止爭端擴大的積極性安全合作措施<sup>31</sup>。包括信心建立措施、和平維持行動、民主建構、斡旋與調停、制裁、強權施加壓力、戰犯法庭審判，以及經濟援助等方法。(Michael S. Lund, 1995:162)在安全情勢可能惡化，形成相互對立的緊張情勢前，就採取必要措施，以防止情勢惡化解除危機。

此外，基於國際社會日趨相互依存，在大量毀滅性武器擴散的威脅下，沒有一個國家能憑一己之力，單獨解決自身安全問題。因此鼓勵國家勇於和對手和平交往，相互間得以基於互利而建立合作共識，唯有在各國安全合作的條件下，才能應付國際環境變遷的挑戰。如美國前總統柯林頓的「擴大與交往」策略，即屬「合作性安全」的概念。

#### (2)共同性安全

在安全概念的轉變上，從 80 年代開始，西歐已發展出「共同性安全」的概念。主要目的在穩定情勢，防止錯誤的判斷。強調相關國家應經由合作、對話、

---

<sup>31</sup> 前聯合國秘書長蓋里(Boutros Ghali)在其「和平議程」的(An Agenda for Peace)報告書中，將預防外交界定為「防止戰爭在各造間發生。防止既存的爭端升高為衝突，在衝突發生後限制其擴散的特種行動。」參見 Boutros Ghali, Agenda for peace: Preventive Diplomacy, peace-making and peace-keeping(New York: The United Nations,1992)

信心建立、非零合的競賽關係等途徑，致力於安全的實現與落實；其基本理念是和對手一起維護安全而非「對抗」，因為安全是共有的，必須共同維護。

任何國家都不能、也不應該在損害他國利益的情況下，維護和增進自身利益，所以它指稱所有國家皆享有安全的合法權益，而且強調以共同安全的模式取代個別國家的行動安全。安全是相互性的產物，無法透過軍事優勢獲得，同時和平需要培養經營而非靠武力固守。軍事力量不能有效解決爭端，相對的，國際成員必須自制，能取信於潛在對手更重要。

「共同性安全」的理念反對「嚇阻」<sup>32</sup>，認為嚇阻即是「挑釁」，具高風險且不安全。因此提倡軍備裁減，此有助於互信增加，將促使軍備需求減少。它認為安全是靠互惠機制的建立，而非以攻擊性的防禦來作為國防政策。它還支持國際成員共同參與國際安全決策，讓國際成員都成為共同安全的一份子，此將有益於國際安全的增長。

### (3)綜合性安全

亞洲方面則出現關切軍事性與非軍事性安全威脅之「綜合性安全」概念，特別是有關經濟、生態、族群、社會等非軍事領域安全，尤受重視<sup>33</sup>。「綜合性安全」理念的提出，又迥異於「共同性安全」，其主要理念是：

**「承認在一個相互依賴的世界中，主權國家追求與維護安全的能力受到相當限制；確認當前安全問題具有高度的複雜性，國家安全威脅大多來自於非傳統的因素；跳脫傳統上使用嚇阻方式，而改以建設性的預防政策，試圖藉此營造出安全趨勢」。**(劉復國，1999:22)

「綜合性安全」的概念，擴大了安全內涵，雖仍以國家為中心，然亦擴及國家角色和個人。其認為國家生存、領土完整、政治獨立等議題固然重要，但經濟

<sup>32</sup> 所謂「嚇阻」，是指一國的軍事力量具有報復的能力，而阻止潛在的敵人發動攻擊。這一概念指一國的軍事防衛力量十分強大，而且散置部署良好，使敵人的第一擊無法摧毀其決定性的報復能力。參閱(林嘉誠、朱宏源，1992:90)

<sup>33</sup> 後冷戰時期，在獲致安全的途徑上，學界從新自由制度主義與建構主義的論點出發，提出集體安全(Collective Security)、安全建制(Security Regime)、與合作式安全(Cooperative Security)、安全共同體(Security Community)，以及最新出現的意識形態安全途徑 - 民主和平等方向。請參閱(陳欣之，2003:22)其中所謂的「共同性安全」的概念，係認為各國對避免戰爭都有共同的責任，各國生存與發展是相互依賴的，所以應以合作代替對抗，來降低戰爭危險，限制軍備及裁軍。而「合作性安全」的概念，是指安全的範圍是多面向的，在性質上是漸進的，強調的是「承諾」而非「嚇阻」。因此強調包容性而非排他性；重視多邊多於雙邊關係，並不因專注軍事解決而忽略非軍事解決的途徑。尤其強調由非官方，也就是由學術界、非政府組織、民間團體或政府官員以私人身分，會商共同關切的安全議題。(羅慶生，2002:37-38)

發展、社會秩序、人民安全與福祉、環境品質等議題更不能忽視。其目標除仍注重高階政治、軍事安全威脅外，更重視低階政治等非軍事性因素，對安全所產生之威脅。(林碧炤，1999:1-15)它認為國家安全威脅並非皆來自外部，許多威脅是來自內部的因素，而其重要性與急迫性可能較前者更為直接。(傳統安全與綜合安全概念之比較如下表 1-2-3)

總言之，上述三個安全理念，各有不同的強調重點，但共通點是(1)國家安全已不是憑一國之力可以單獨維護，而且軍事力量非唯一憑藉；(2)國家安全的概念並非單一固定，而是具有多元內涵；(3)國家安全應建立在互動、互利和互信的基礎上。(4)國家安全與國際或區域安全有著密切關聯的互動關係，國際成員應共同面對安全議題，並共謀解決之道。綜觀國家安全概念的轉變，以及新型安全觀的出現，可說是全球化趨勢下國際關係省思能力的顯現，它改變安全的思惟與認同，並改變國家安全的實行與運作。

表 1-2-3：傳統安全與綜合安全比較表

	傳統安全概念	綜合安全概念
行為主體	國家	個人、次國家團體、國家、國際機構
界定取向	獨重高階政治	低階政治為要、高階政治仍重
分析層次	體系、國家	個人、次國家團體、國家、區域、全球
分析面向	戰略、政治	經濟、環境、政治、社會、軍事
威脅來源	外來侵略	內發性威脅與外在威脅同重
保衛標的	領土、主權	重大利益、核心價值免於傷害

資料來源:羅慶生，2002:35

綜合前述對「國家安全」一辭的全面探討，本論文對「國家安全」範疇的界定，係採用 2004 年版的國防報告書內容。第 2 篇第五章第一節—當前的國防政策為「在全球化、資訊化的時代裡，國家安全已從狹義的軍事安全觀進入到廣義的多元安全觀，亦即涵蓋國防、外交、兩岸、財經、科技、心理、環境及危機管理等綜合性的範疇。我國國家安全政策之目的即在維護國家的綜合性安全，以確保國家永續生存與發展，創造人民最大的福祉。」<sup>34</sup>因此，本論文所謂的國家安全就是「綜合性」國家安全的概念。

<sup>34</sup>請參閱國防部網站「國防報告書」<<http://www.mnd.gov.tw/report/defence/Chinese/93report/Chinese/2-5.htm>>

## 貳、危機管理相關研究文獻的探討

### 一、重要參考著作

(一)彼得·聖吉(Peter M. Senge)著，郭進隆譯(2002)，《第五項修煉－學習型組織的藝術與實務》，台北:天下遠見。

該書雖非撰寫本研究論文的主要參考書籍，但在研擬本論文題材及架構的過程中，確實是運用該書內容的思惟法則。第五項修煉一書，是一本教人如何「思考」的專書。在全球化的知識經濟時代，世界的環境變得更「混沌」，而如何培養出迎接變局與創造的能力，是研究國家安全危機管理的重要起始點。該書提供了一個系統思考的概念<sup>35</sup>，引導人從看片斷，到重新看整體；看事件的發展，到看發展變化背後的結構；以及由靜態的分析變因，到看見其間的互動，進而求得一個靜態的平衡。

第五項修煉的第一項修煉是「自我超越」；第二項修煉是「改善心智模式」；第三項修煉是「建立共同願景」；第四項修煉是「團隊學習」；第五項修煉是「系統思考」。其中系統思考的關鍵在於看出「槓桿點」，亦即可引申結構重要而持久改善的點，一旦找到最佳的槓桿點，便能以最小而專注的力量，創造最大的力量。今日的世界更趨複雜，而系統思考的目的，就是要看清楚複雜狀況背後的結構，以及分辨高槓桿解與低槓桿解的差異。(彼得·聖吉著，2002，187)

該書的每一項修煉，都給予人求真求實的撼動。序言中有一段引用證嚴法師的話：「只要找對路，就不怕路遠」。這個想法提供筆者一個思惟，即在國家安全的面向上，如何找到一個正確的方向，然後在這個方向上，找出一條正確的道路。筆者依據系統思考的方法，即認為在軍事衝突危機、天然災害危機與全球化趨勢下的危機中，應試圖運用國家機構整體運作的思惟模式，從中去尋找到一個槓桿解(危機管理模式)，以冀盼能預防管理當前國家安全之多元威脅。此為本論文研究撰擬大綱架構之前的一段思路過程。

(二)陳延輝(2005)，《德國的分合一兩德接近政策的形成與實踐》，台北:開拓出版有限公司。

該書是一篇對兩岸關係發展最具啟蒙意義的專著，為寫作本論文的重要觀念

<sup>35</sup> 系統性思考認為，一切事件雖有時空差距，然而事實上它們都是息息相關的且每次運行的模式相同，每個環節都相互影響，這些影響通常是隱匿不被查覺得。惟有對整體、而不是對任何單獨部份深入的加以思考，你才能夠了解事件的系統。(彼得·聖吉(Peter M. Senge)著，郭進隆譯，2002，187)

參考書。內容主要包括三大部分，第一部份為東德的接近政策，第二部份為西德的接近政策，第三部份為兩德統一過程實踐部份。該書主要探討第二次世界大戰，德國希特勒失敗後，所分裂的兩個不同制度的國家，如何拋棄其意識形態的牽絆，以理性的態度，和平的方法來促進經濟交流，進而談判達成統一的過程。

鑒於我國的國家安全環境，中共始終是國家「安全威脅」的最大隱憂，而隨著兩岸的政治發展，台灣來自中國大陸的各方面安全顧慮也在增加當中。兩岸交流的日漸熱絡，並未減緩中共對台的威脅，而我國的任何有關前途發展的看法或舉措，即只要違反其「一國兩制」者，都是「台灣獨立」的行為，也就是台灣人民沒有選擇自己前途的權利，否則就是走向戰爭。

該書雖以研究兩德統一的漸進發展過程為內容，但主要強調拋棄武力解決的方式，以相互容忍的態度，來追求國家統一發展過程中的民主、和平與安全。因此該書給予筆者的觀念提示是，在當前對有關兩岸關係的學術與政策中，我們應該以更務實、更勇敢的態度來面對兩岸關係的發展，用「人權」、「關愛」、「雙贏」的觀念來取代民族主義或大一統的觀念，拋棄歷史上「國共內戰」的仇恨思惟。但在當前，中共仍不放棄武力解決台灣問題的環境下，建構台灣健全的危機管理活動機制，實比單方面妄想建構信心建立措施(CBMS)、軍事互信機制或兩岸和平機制，來得確實，因為自助、人助，才有天助。

(三)蘇進強(2003)，《全球化下的台海安全》，台北：揚智。

該書主要係以國家安全的觀點，前瞻我國的國防政策、軍事戰略及建軍用兵的擘畫。前國防部長湯曜明在該書序言指出：「全球化的大趨勢，使國與國，區域與區域間關係的互動，距離越來越小，而且更加緊密、複雜，遠自 911 恐怖攻擊事件...近如今年(2003 年)SARS 疫情，使全球各國提高警戒...。這種資訊、恐怖主義、戰爭新聞的「全球化」，已經將「國家安全」的範圍，延伸為「綜合性安全」。國家安全不再侷限於敵對國家的軍事對峙與衝突，即連 SARS 疫情的影響與損害，比諸戰爭的破壞程度，甚有過之而無不及。

作者在自序中，更提到「911 事件」後的美阿、美伊之戰，更突顯全球化趨勢下的國家安全已經面臨了新的威脅。這些新的威脅，包括威脅因素的改變、威脅的內涵擴大、威脅主體的隱藏與多元、威脅手段的更新等。因此，在全球化之後，以軍事安全為內涵的傳統性思惟，已朝綜合性安全概念發展，世界各國亦莫不重新思考其國家安全的利益、架構與策略。當然，台灣仍處於中共文攻武赫陰



霾下，兩岸交流又衍生出諸多經濟、社會問題。政府面對國家安全的多元化挑戰，應強化及建構危機管理機制，提升政府部門間的協調能力，釐清危機決策與危機處理權責，才能發揮總體戰力的效能。因此，該書作者引導筆者對國家安全危機管理機制的注意與興趣。

該書的主要的內容是從國防安全的角度評論台海安全議題，以提出國家安全政策上的前瞻建議，書中第六章「國家安全與危機管理機制」一文，是國內首次對「國家安全危機管理機制」以專文方式探討的文章。該文章對於本論文研究實有「拋磚引玉」之功，也是筆者撰寫本論文思維整體大綱架構的源頭之一。期望藉由該文的導引，深入探討攸關我國國家安全危機管理的諸項問題，並對國家危機管理政策提出務實改革看法及建設性的意見。

(四)詹中原(2004)，《危機管理：理論架構》，台北：聯經。

該書係為國內對危機管理理論，做完整而有系統介紹的一本參考書，全書共4篇計13章。第一篇「理論概念」，主要介紹危機管理的基本概念、研究方法、分析架構，以及危機的反應模型，第二篇「組織制度」則區分為防災與國際衝突型，並分別探討美、日、英、法及我國的機制。第三篇為「管理策略及方法」，包含危機處理的SOP、新聞媒體、談判、危機診斷及衝突管理等。第四篇則討論危機管理研究的未來發展，置重點於「風險管理」及未來「議題」等。

由於該書作者係公共政策領域學者，研究的重心及領域較偏重於以公共政策的角來闡釋危機管理，且該書係為介紹性質的書刊，較缺乏學術研究的邏輯性與嚴謹性，研判該書應為作者彙整其散見於其他刊物之作品。但該書的重要貢獻是提供國人對危機管理理論與知識領域的認識，為國內少數研究危機管理理論的重要著作之一。本論文研究的第二章－危機管理基礎理論部分，本論文依據研究需要，參考其部分理論觀點。因此，該書是本論文研究之重要參考書籍之一。

(五)朱愛群(2002)，《危機管理：解讀災難謎咒》，台北：五南。

「危機管理：解讀災難謎咒」全書共有19篇，前13章介紹危機、危機處理與危機管理的各種作法，後6章則介紹各國防災體系及國內天然、人為災難的案例。該書主要區分五部份，包括1.本論：介紹危機、危機管理的心法；2.解構：危機的診斷、預防管理；3.運作：危機處理、危機處理的組織、危機決策、危機溝通與談判、人質溝通；4.案例探討：包含九二一大地震、國內重大危機事件及陳進興挾持南非武官案；5.危機體系建構：包括我國與各國防災體系介紹、災變

處理通則及警察危機管理體系模式的建構等。就該書在國內危機管理研究的系統性、內容涵蓋面及實務層面言，在範圍與豐富性上是最多且廣的著作之一。

朱愛群教授係為警政體系出身，曾任警察大學教務長、行政系教授。因此在危機管理的研究上，理論與實務並重。尤其該書以警政的角度觀察危機管理的各項作為，內容不外從警政的公共政策面向，觀察研究警政系統危機管理的各項措施作為。另該書雖對危機管理的研究內容廣泛豐富，但較偏重危機與危機處理的研究，對於危機管理的理論內涵反而缺乏有系統的介紹，實為該書所忽略之缺點。然該書在理論研究上，對於本論文而言，在危機管理機制體系及九二一案例的觀察探討方面，仍具參考價值。尤其作者對危機的歸類、危機的階段劃分、危機的診斷及危機的決策壓力等，皆為本論文研究參考的重點。

(六)Nunamaker, J.F. Jr., Sue, W.E., & Chen, M. (1989), "Organizational Crisis Management Systems: Planning for Intelligent Action", *Journal of Management Information Systems*, Vol.5, No.4.

那納美克於 1989 年所提出的組織危機管理活動模式，是首度將危機管理作系統性的研究闡釋，並將危機的發展階段與處理措施合併處理。不但能從整體、活體的觀念來看待危機，而且也將知識管理與科技的運用納入危機管理的領域內涵中，係將危機管理的研究推向了理論與實際運作較為結合的程度。國內少數學者，例如前述詹中原、黃新福等都曾嘗試探討並運用該模式於研究國內的危機案例，然並未對該理論模式提出較為適切的見解與修正意見。

該理論模式主要是以一般企業組織為對象，較無法適用於龐大的國家安全危機管理模式，而且危害國家安全的危機比之一般組織的危機，可以說更為多元與複雜。因此，必須要有一個更適用於分析國家安全危機管理的模式，俾利於解構、闡釋為機並指導國家安全的危機管理，此即提供筆者研究為危機管理活動模式之旨趣。

## 二、相關博、碩士論文的評析

(一)朱延智(1999)，《小國軍事危機處理》，台北:國立政治大學東亞所博士論文。

該論文作者以危機處理的觀點，建立了「軍事痛苦指數」九個層級的危機預警制度，內容係以危機醞釀期、危機擴散期、危機爆發期、危機處理期，以及危機結果與後遺症等五個階段的分析架構模式，用以觀察 1967 年 6 日戰爭前以色列的危機處理、1991 年波灣戰爭前伊拉克的危機處理，以及我國 1996 年台海危

機等三個案例事件，並從中驗證軍事痛苦指數的適用性。

該書的一個重要理論觀點認為，小國在面對大國威脅時，應在發現危機存在時，就予以控制住，使其不致於擴散，也就是不讓其軍事痛苦指數升高，而且愈早處理危機對小國而言愈有利。因此，軍事痛苦指數的研究實可運用於國家安全危機預防管理的系統上。該論文著作的理論架構非常週延，邏輯思維非常嚴謹，可說是國內博士論文寫作的典範之一，也是筆者學習效法的指標性著作。

(二)黃新福(1992)，《危機管理之研究—從組織層面來探討》，台北:國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

該論文是國內早期對危機管理研究的少數論文之一，係從組織層面來探討危機管理的體系建構。全篇論文計五章(第一章:緒論;第二章:文獻回顧及概念釋意;第三章:認知理論觀點下的危機管理;第四章:「危機管理」機制的建構與運作;第五章:結論與建議)。該論文在文獻探討部份，對於危機的概念、定義及特性，以及各家學者對危機管理的見解均有深入探討。當前國內研究危機管理，例如散見於期刊、學術月刊的著作，不少引用該論文對危機、危機管理之界定。因此，該論文亦堪稱本論文研究在理論方面之重要參考著作之一。

該論文之優點，在於完整的介紹研討危機管理的主要內涵及相關作為，是國內一般學者較少論及的部份。但主要仍以公共政策研究面為出發點，尤在案例研究方面，則僅在第四章第三節探討麥當勞爆炸案的解析，是該論文較弱的部份。但該論文在結尾部分點出「因危機管理是項新的研究領域，故在研究的方法及成果上仍處於草創時期，尚未建構出一套完整的理論架構及研究模式，俾供有系統研究。」該作者認為未來對危機管理的研究，在方法研究上，除應提高個案研究的代表性，更要加強個案研究的多樣性;在研究面向上，應將研究重心，著眼於特定組織的危機管理計畫之設計及診斷，這種論點為筆者注入「我國國家安全的危機管理」此一方向主題的研究興趣與信心。

(三)余康寧(1991)，《危機管理研究—政策設計面之探討》，台北:國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

該論文係以行政管理為研究取向，從政策面向研究危機管理的體系建構。在研究內容上，以美國緊急危機處理機制(FEMA)組織的四個階段模型(紓緩、準備、回應、復原)，輔以美國學者路依斯.康佛(Louis Comfort)的危機管理策略原則(基本假設、變遷策略、整合策略、持續策略)，從時間(危機階段)、空間(危機

環境)著眼，整合建構危機管理的基本架構。在個案研究上，則舉人為危機管理(我國核能安全防護)及自然災害管理(琳恩颱風)兩類危機案例，對我國危機管理政策設計及措施進行建議。

該論文在學術上的成就，是早期對政府危機管理提出政策進言的論文著作之一；同時亦為國內早期少數能對危機管理政策進行研究的著作，其能將危機管理從公共政策引入政府組織政策的研究領域，堪稱有所貢獻。然該論文因係早期作品，十多年來國際及國內環境遞變，因此該論文除了在危機管理理論探討上的匱乏外，在政策面上的設計，亦失去對現代環境變遷的因應作為(如全球化的時代趨勢)。但該論文確實對國內危機管理學術研究，奠定先期研究的基礎。

綜合前文對國內外重要文獻的蒐閱與探討，發現國內、外以危機管理探討國家安全的著作並不多見。即使在博、碩士論文方面，過去也大都以危機處理來探討國家安全，而對國家安全的闡釋與見解也以傳統軍事安全為主要取向，而非綜合性的安全。

### 第三節 研究範圍與限制

#### 壹、研究範圍

##### 一、重要名詞的界定

###### (一)國家安全的界定

如前文所述，本論文對國家安全的界定，係以「綜合性的國家安全」為研究範疇。採取「綜合性的國家安全」的目的與依據，係主要根據國防報告書(2004)內容所揭示的「當前國家安全政策」為旨趣<sup>36</sup>，即在維護國家的「綜合性安全」。其中包括 1.維護國家利益：確保國家生存與發展；維護百姓安全與福祉；保障自由、民主與人權。2.國家安全目標：在維護國家主權完整；保障國家永續發展；預防台海軍事衝突；協助區域安全穩定。

###### (二)國家安全危機的界定

本論文對國家安全危機的界定，係採取較廣義的界定方式，即綜合國際關係學派對危機定義的觀點，以「1.危機是一種情境，威脅國家利益及基本的政策目標；2.危機具有時間壓力；3.危機要求必須決定；4.危機具有高度戰爭的性質。」為本論文界定國家安全的指標。而本論文針對國家安全危機所探討三個案例，其基本上都符合以上所界定的國家安全危機之條件與指標。

###### (三)危機管理活動的界定

指包括「危機管理活動的三個階段，以及一個危機管理活動的計畫。」危機管理活動的三個階段，包括危機爆發前的預防管理、危機爆發時的回應處理與危機爆發後的檢討與復原工作等三個階段。所謂「一個危機管理活動的計畫」，係指對危機管理活動的三個動態階段運作，所進行的政策規劃，是一個銜接上一次危機發生後，與準備應付下一場危機的總計畫。

##### 二、時空範圍的界定

本文的研究，係以我國—台灣的地理、歷史、文化環境做為研究背景。在時間上，是以三個危機事件案例的發生時空為背景。其中，對美國「911 事件」後的國家安全危機管理活動研究，是以當前美國的環境時空作為範圍。最後，本論

---

<sup>36</sup> 當前我國的國家安全政策，在國防報告書(2004)有一段說明：「在全球化、資訊化的時代裡，國家安全已從狹義的軍事安全進入到廣義的多元安全觀，亦即涵蓋國防、外交、兩岸、財經、科技、心理、環境及危機管理等綜合性的範疇。我國國家政策之目的即在維護國家的綜合性安全，以確保國家永續生存發展，創造人民最大福祉。」請參閱國防白皮書(2004)第二篇第五章。網址：<http://www.mnd.gov.tw/report/defense/chinese/93/report>

文綜合前述的四個案例，討論我國當前環境下的危機管理活動應有的作為。

## 貳、研究限制

### 一、地緣與語言的限制

危機管理是西方國家的研究精華與智慧結晶，其擁有大量的研究機構、大批資料與研究人員，絕非任何一個國家所能比擬，尤其在 2001 年美國「911 事件」遭受恐怖主義分子攻擊後，美國更加強化研究危機管理的理念與作為。然而，因地緣限制及其他因素，筆者無法親赴美國實地蒐集資料與訪問，實為一項遺憾，幸賴網路協助，可以彌補此一憾事。另外，則是限於國內取材上的限制，而國內的資料也多以翻譯著作及少數英文著作刊物為主。

### 二、保密的限制

鑒於中共對台敵意未歇，在國家安全的考量下，部分涉及國家安全的機密仍無法完全公開。因此，本文對資料取材的篩選，尤其是軍事安全機密方面，係以不違犯國家機密安全為原則，儘量運用政府已公佈發表的出版品，以及專家學者已發表的作品作為資料取材對象。

### 三、資料取得的限制

危機管理係一門新興學科，國內研究著作並不多。從博、碩士論文觀察，所研究之作品亦多混淆著危機管理與危機處理的概念，參考性著實有限，此為研究危機管理者的最大限制。另外，在危機事件的「案例研究」，對於政府各機關部門當時處置作為的研究方面，因牽涉到各機構部門的文化因素及本位主義，實不易從該機關內取得相關的資料。

## 第四節 研究方法與架構

### 壹、研究途徑

研究途徑係為一套分析模式或學術研究的策略，在提供研究與瞭解政治現象的思考工具。本論文採取結構功能分析及決策分析等研究途徑，以便做有系統的分析檢討，最後歸納研究，形成研究發現與建議。

#### 一、結構—功能分析途徑

當代政治學中，影響最大的兩種研究途徑，可能是結構功能與系統理論<sup>37</sup>。兩者都將政治現象假設為「互相聯繫並節制的行動型式，這些型式的焦點都是均衡，而且都重視維持生存的基本需要。」(呂亞力，1991:233)結構功能理論源起於生物或機械科學，其最基本的概念為結構(structure)，指一個社會及其次級單位或部分的種種安排，建制(institution)為其顯例。所謂功能(function)，是指一項活動的後果，且對產生活動的單位所歸屬之系統具有影響者。(呂亞力，1991:235)因此「功能」是用來組織政府和政治制度的行為，所關心的是「政治系統如何生存」，即如何維持系統均衡狀態，以繼續生存下去。(Alan C. Isaak 著，朱堅章主譯，1991:274-284)

「國家安全危機管理」事實上是政治系統結構中的次級系統，也有系統理論中的「輸出項」、「輸入項」功能。本文採用結構功能分析途徑，係要從變項因素中(影響我國家安全的因素)，探討危機管理活動中的現存問題，以及如何變革修正，以維持我國國家安全的系統結構之均衡穩定。

#### 二、決策制定途徑

因為「危機」就必須下決定，而「決定」也不能在真空中作為，必有其特殊的環境背景。因此研究危機，就必須瞭解決策理論，而危機管理活動就某種意識而言，實為決策理論在特殊情況中的實際運用(張台麟，1993:11-12)。施耐德(Glenn H. Snyder)對決策下一個定義：「決策是一種過程，即指決策者為達到想像中未來事物的狀態，從社會所限制的各種途徑中，選擇一個行動計畫方案。」(Robert L. & James E. 著，胡祖慶譯，1995:328-350)

本論文主要係採用理性研究法。所謂理性的決策，德爾和林伯拉姆指出：「假

<sup>37</sup> 政治系統理論以伊斯頓為代表人物，其政治系統強調系統與環境的關係。環境的「變易」以輸入項表示，輸入項包括需求與支持。輸出項表示系統對現存暨預期需求的反應。(呂亞力，1991:233)

設目標與實體世界不變，則任何行動只要計畫正確，有助於達到目標，這個行動就是理性的。」因此，所謂理性就是有效率的追求目標。本論文採理性研究途徑的理由是，危機管理首重危機預防，而危機的預防除須要具備良好的軟、硬體設備外，最重要的就是要有周延的危機管理計畫與應變方案；而有完美的危機管理計畫及應變方案，才能提供決策之備選方案，絕對有助危機決策的正確制定。

### 三、案例研究途徑

本論文分別針對國際衝突類型(1996 年的台海軍事危機)、天然災害類型(1999 年的集集 921 地震)，以及 2003 年的 SARS 危機案例進行研究。進行案例研究的主要目的，是基於危機的基本假設是「危機會再度發生」，人類可以立基於前次的經驗來進行推理，而非僅以一般原則或學理來規劃下一個的危機管理活動。近年來，西方學界已開始重視「案例式推理」(Case-Based Reasoning, CBR)來進行災難危機管理方面的研究，並進行模式模擬的系統分析。CBR 是以自然世界裡的兩個基本原則為基礎：(一)這個世界是規律的：相似的問題，會有相似的解答；(二)從前所遭遇過的問題，傾向會再度發生。因此，未來的問題可能會和現在的問題相似。因此，案例式研究，係能提供一種學習(learning)及記憶(memory)的功能，為本論文的主要研究途徑之一。

## 貳、研究方法

本研究係屬經驗性論文，經驗性論文的研究，為政治學中行為主義的範疇。政治行為主義受到邏輯實證論的影響，非常肯定「經驗」，將經驗作為知識的唯一基礎，並將價值與事實區分，認為科學所處的是事實問題。(魏鏞，1971:124-125)本論文在研究方法上<sup>38</sup>，包含以下幾項：

### 一、文獻分析法

所謂「文獻分析法」係根據研究主題蒐尋、檢驗、分析、歸納資料的一個過程，是屬於靜態資料的分析。靜態資料分析首先必須以論文主題為基點，認識資料蒐集來源，找出參考工具書<sup>39</sup>。其次，則對資料進行精讀、取捨、評析，選用最新資料(第一手資料)及活用資料。(段家鋒，1992:157-186)文獻分析資料概區

<sup>38</sup> 研究方法係指蒐集及處理資料的技術，亦即從事研究時所運用的程序或步驟，例如訪問法、問卷調查法、統計法、觀察法、演繹法、歸納法、文獻分析法等均屬之。

<sup>39</sup> 參考工具書包括 1.基本工具書，如字典、辭典、年鑑、年鑑、書評等。2.指引工具書，如書目、索引。3.工具指南書，指有系統引導讀者如何尋找參考資料，如何利用工具書，其內容包括理論與實務等。(段家鋒，1992:157-158)



分為：(一)專家學者發表的專書、期刊、學術月刊之著作；(二)政府出版或公佈的書籍、文件等；(三)私人口述的傳記、日記、傳記等。

本論文研究的資料蒐集地，主要為國家圖書館、國防大學軍事學院圖書室、政戰學校圖書館及政大東亞所國關中心(包含電腦網站之資訊)等。在資料蒐集對象方面，包括專書、政府機關出版品(含研究計畫案)、學術論文研討會資料、期刊、學術月刊及博、碩士論文等。

## 二、歷史研究法

所謂歷史研究法是指研究一段時間內所發生的事件，將事件發生期間的見聞組織起來，並依據時間順序解釋，以此觀察一件發生事件之來龍去脈。運用此研究法可將某時期與其早期的事件連結起來，以建立彼此因果連結的關係。另外，研究一個觀念在某個時期的發生背景原因與演進發展，以決定在爾後時期，對制度與政治、社會變遷的影響。因此，歷史研究法是一般社會科學研究的重要工具。(林嘉誠、朱宏源，1992:155)

本研究採用歷史研究法，對一個指標案例—美國「911事件」後的國家安全的危機管理活動，以及我國的三個經驗案例—1996年的台海危機、1999年的集集大地震及2003年SARS危機等歷史事件案例，進行研究。

## 三、歸納與演繹法

在經驗科學中，一個理論也常稱作定律或原理(原則)。定律與原理(原則)的差別，以解釋的範圍為標準。定律解釋的範圍較窄，原理(原則)解釋的範圍較大。在一個獨立的學科中，一切形式的個別理論，必須加以整合，使其成為一個足以涵蓋整個學科範圍的理論。一個統一的理論是一門學科中的最高層理論。因此，理論的建構，包含四個層次：第一層是概念製作；第二層是陳述建立；第三層是理論整合；第四層是統一理論的建造。每一層級與層級間的關係，都有經驗的印證性，有歸納及邏輯的推演性。(如圖 1-4-1)歸納是從特定的情況推到通則(定律、原理)，即從觀察到的資料，發展出概化的通則(定律、原理)，以解釋所觀察事項間的關係<sup>40</sup>；演繹是將通則(定律、原理)推到特定的情況，即把普遍的法則運用

<sup>40</sup> 所謂歸納法，係指一種從特例推論到一般的過程；從個別案例中，推到一般性的結論。使用歸納法的目的，是要藉著觀察特殊事件，而導出有關的一系列事件的推論，並從推論中得到結論。事實上，歸納法即是經驗的(觀察事件)，也是邏輯的(推得結論)。請參閱(林嘉誠 朱宏源, 1992:167)

到特定的事例上<sup>41</sup>。(易君博，1990:2-7)

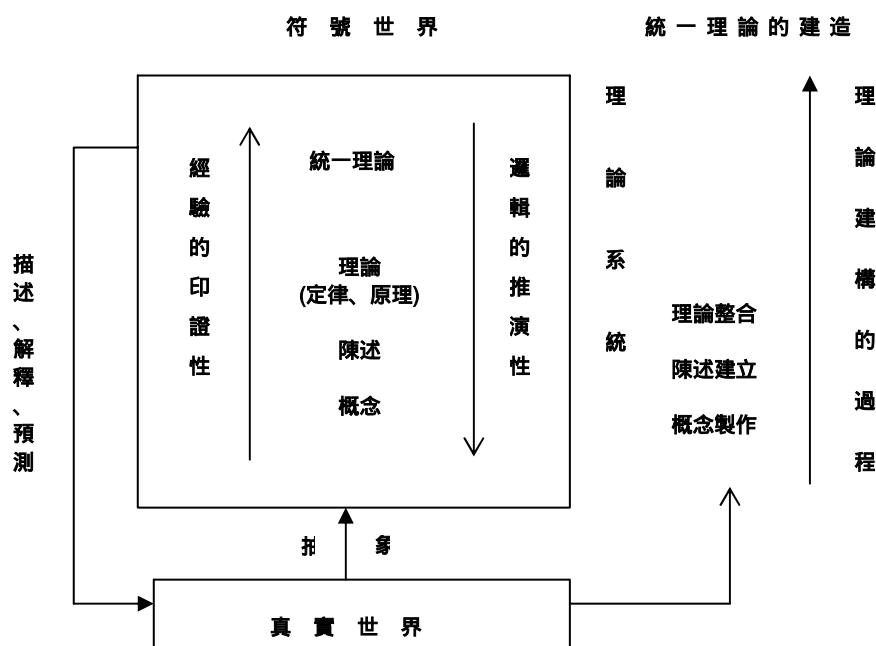


圖 1-4-1:理論系統建構圖  
資料來源:易君博，1990:6

鑑於危機管理乃是一門新興科學，從其概念與定義中，可觀察其複雜性與多元性，因此必須將之歸納成一個通則(原理、原則)，使能適用於對多元化危機的管理。事實上，危機管理也是一門整合性學問，而本論文研究即是運用邏輯演繹方法，試圖整合各專家學者意見，並結合國內外經驗，歸納通則(定律、原理)；除用以檢視曾經影響我國國家安全的事件案例之運作經驗外，並用來檢討我國現行的法制作為。最後，筆者試圖經由批判形成建議，使我國國家安全危機管理機制，能在理論與實踐上，相輔相成、相互為用、相得益彰。

<sup>41</sup> 所謂演繹法，是指從普遍推論至特殊狀況的過程，亦為可從適用的前題推出結論。演繹過程是從一個前題出發，這個前題是在某一確定情況下為真的推論，它可適用到需要解釋的事件。假如在前提與結論間連結，既有順序又合乎邏輯，結論就可增加對事件的瞭解，並且加入理論整體之中，成為研究之起步。結論的效度，全部取決於前題的效度，以及獲得結論過程中的所使用的邏輯歷程。請參閱(林嘉誠、朱宏源，1992:85)

## 參、研究架構

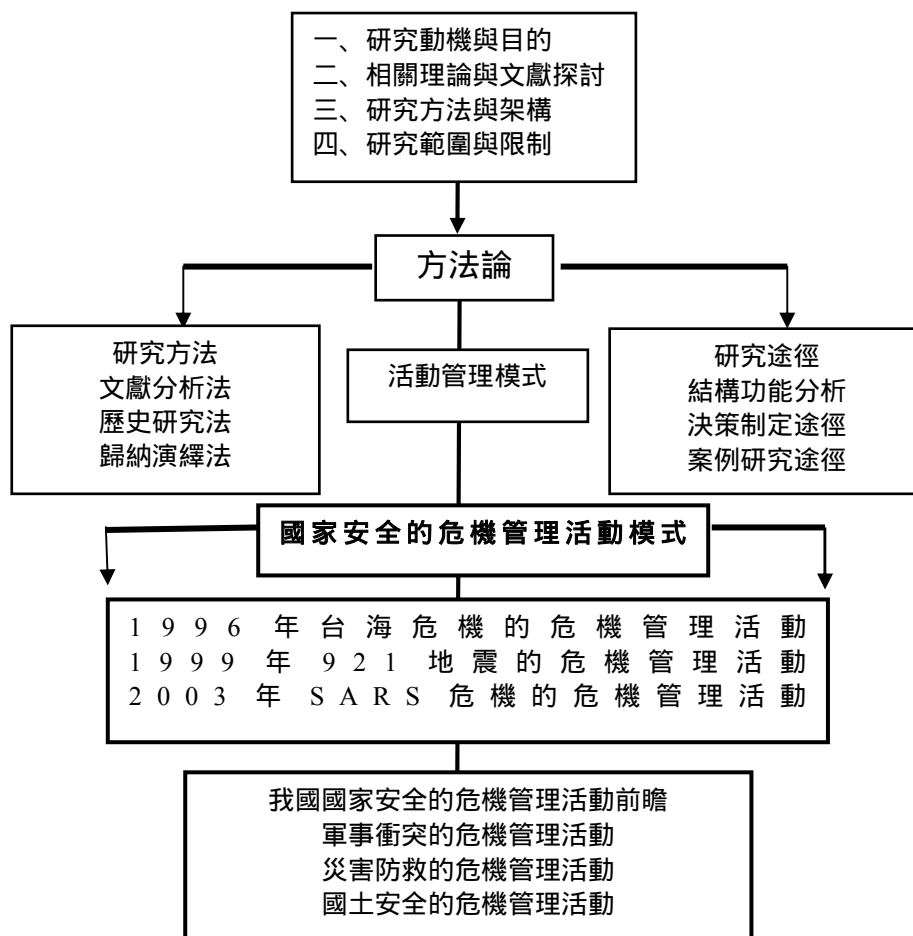


圖 1-4-2：本研究流程圖  
資料來源：作者自製

本論文的研究架構，主要如上圖 1-4-2。第一章的重點，首在闡述研究的動機、目的、範圍、限制、方法與架構等，最主要是在探討並整理當代國內、外與危機、危機管理相關的著作與論述。第二章則在探討那納美克等人所提出的組織危機管理活動模式之優缺點，並以此模式提出國家安全危機管理的活動模式，作為觀察危機案例的分析流程與重點，以及介紹美國「911 事件」後的危機管理活動作為等。第三、四、五章為案例研究，主要在觀察發生於我國的三種類型之危機事件的發展過程，政府的回應處理作為如何等，以及分析當前政府對該類危機的精進作法，並以危機管理活動模式來針貶其利弊。最後，以此三次(類)危機做為殷鑑經驗，筆者乃整合國、內外專家學者研究，依據研究心得與意見，提出對此三類危機的前瞻性活動管理作法，俾利作為政府施政之參酌。

