

## 第七章 結論

### 第一節 研究發現

當前的台灣，是一個開放而且多元化的社會，不但有「全球化」從各種角度向台灣各階層社會文化侵蝕，還要面對對岸傳統軍事與非傳統安全的威脅。此外，台灣也有國家認同分歧和天災人禍等問題。因此，在如此科技發展進步、社會變遷快速而激盪不已的環境中，政府若不能洞燭機先，做好國家安全的危機管理工作，則一旦面臨危機，輕則傷害民生社會安寧，動則生靈塗炭、動搖國本，甚或失去政權。因此，本論文的研究，不但有「先天下之憂而憂」的情懷，也有「勝兵先勝而後求戰」的先勝思想，以及「毋恃敵(災)之不來，恃吾有以待之」的準備心態。

秉持以上的態度，筆者在整理危機管理的相關文獻與論文著作後，經過深入嚴謹思索與探討，提出一個可對國家安全危機案例事件，進行觀察分析的活動管理模式。另外，在進行三類危機案例的觀察分析後，筆者提出一個前瞻性的構思，即認為在當前戰爭型態、政治民主環境，以及所面臨的多元危機年代，政府應該朝向事權統一、資源共享、資訊共通、簡併組織層級的「國土安全防衛」機制邁進。陳述如下：

### 壹、國家安全危機管理活動模式的貢獻

本研究所提出的「國家安全危機管理活動模式」，具有以下之意義與功能：

#### 一、在學術研究上

##### (一)以「整體」的觀念來看危機

筆者在整理與撰寫本論文期間，發現國內多數學者的研究著述，概多混淆著危機管理與危機處理的概念。尤其大多數學者的觀念，都錯誤認為「危機預防」就是危機管理；或是在危機爆發前就進行危機處理，就是危機管理。而這都是片面性地看待「危機」與「危機管理」，就如瞎子摸象一樣，不容易瞭解該項危機本質，也會不知如何進行「危機管理」。而本論文對危機管理的概念闡述，是將危機的發展視為整體之活動管理流程看待，用生命活體的觀點融入危機管理內容中，不但有助釐清危機管理與危機處理理念，也為危機管理注入新的觀點與內涵。

##### (二)注重危機的「生命週期」

從第一章對「危機」的觀察，筆者認為任何「危機」發生，都有一定的發展

階段程序。最早期的危機因子是「危險」，當危險轉而成為「威脅」時，危機的因子就開始誕生了；而當「威脅」逐漸擴大時，危機就會從潛伏、醞釀、擴散到爆發，就好像一個人從出生、成長到茁壯一樣，但「危機」一旦受到控制後，就開始「盛極而衰」走向衰老。因此「危機」就好像是有生命的週期一樣，只是因研究對象、特性、方法的差異，對危機生命週期會做不同階段的區分。

### (三)以「循環」的觀念對待危機

研究危機管理的主要目的，事實上就是要「管理危機」，而危機管理是基於「危機隨時存在、危機會再度發生」的基本假設而存在。如前文論述，筆者不但將「危機」當成是一個具有生命週期的概念產物，而且也假設危機會再度發生。因此特別強調，要以「有所準備」的心態，準備迎接下一次危機的挑戰；而準備迎接下一次「危機」的最好方法，是以上一次危機經驗為「師」。因為上一次之經驗教訓與記憶是最深刻的，而且也最容易以之來模擬與想像下一次的危機。因此，當以「循環」的觀念對待危機時，吾人就會重視檢討與修正上一次的危機經驗；而當危機來臨，處理與回應危機時，也會注意紀錄經驗，從而使危機管理知識得以不斷累積，也能使每次危機降臨時的損害，得以逐次的減輕。

### (四)把危機管理當成一個「活體」

本論文所謂「活體」概念，意指具有活動生命的個體。危機管理的活動模式，是以一個具有整體活動系統觀念所架構起來的，包括具有「看得見」的知覺感應神經系統、「說得通」的溝通網絡系統，以及「動得了」的指揮管制系統。就好像人體的感官知覺神經器官(耳、目及感覺等)，可以由外而內接收訊息(情報資訊)到大腦，並由大腦(意識與潛意識)來決定與判斷所接收到的訊息(情報)，以決定其行動。當大腦要行動時，可以經由身體的神經系統來指揮身體四肢(手腳)，以達成其所望目的。因此，當把危機管理當成是一個「活體」時，結合危機的發展階段，各部門的權責任務，包括分工合作與協調之關係，就會非常的清楚。

### (五)運用「知識」來管理危機

所謂「知識經濟」，是強調運用知識來解決問題。由於現代的電腦科技發達，使知識的整理、儲存與提供非常之便利；加上網際網路的進步，更使當代的資訊或知識，幾乎已達「透明化」地步。因此對於知識的管理與運用，便成為當今社會發展的潮流與趨勢，所謂的「知識經濟」時代便因運而生。而危機管理的目的，就是要運用「知識」來達成管理危機的目的。因此，本論文提出的國家安全危機

管理活動模式，便特別強調建立知識庫，來儲存危機管理的相關知識與經驗；並特別重視建構決策支援管理系統，俾利進行人、物力資源的調配作業，以及運用網路達成溝通、協調與進行各項危機作業的功能。

#### (六)以「科技」強化危機管理能力

在運用「科技」方面，危機管理活動模式是奠基在資訊科技與電腦網絡的發展基礎上。因此不管哪個工作部門，在其各項的軟、硬體設備與裝備上，都得重視科技的運用與研發；即無論是預防管理的系統(情報資訊管理、危機傳播溝通)或危機回應的機制，都必須重視活用「科技」。除了重視「科技」外，也強調「創新」的工作，意即不僅重視裝備技術的靈巧實用外，也重視學術研究的創新發展與精益求精的工作，以不斷的提升危機管理的品質與工作水準。

## 二、在實務運作上

### (一)重視危機管理總計畫的策定

危機管理的總計畫是指導危機預防、危機處理與危機解決的最高指導綱領，其促使危機管理的整體工作，包括各部門的工作任務、協調整合、指揮督導、監督考核等都有依據可行。事實上，危機管理的目的，就是在使「意料外」的危機事件，變成「意料內」，即無論發生何種危機，在回應處理時，都是有方法、有程序、有步驟、有次序，按照原先擬定好的應變計畫方案或所謂的「標準作業程序，SOP」進行，以有條不紊地解決問題。在當前，多元化的年代中，連危機也是多元，因此必須區分危機的類型，依據其特性，以策定危機管理的計畫。

### (二)強調責任分工與任務的協調

由於筆者將「活體」的觀念，灌注在國家安全危機管理的活動模式中，因此在工作任務的執行上，特別重視「看得見」、「說的通」與「動得了」的責任分工與任務的協調。在「看得見」方面，主要的任務是統籌各情報的任務分工，並將所接收的資訊傳達到決策支援管理系統內，進行判斷「決策」。在「說得通」方面，就是在進行協調溝通的功能，目標對象是民眾、政府機關及傳播媒體，其目的在達成「共識」，使所有危機管理的每一部門、每一份子的觀念與行動一致。在「動得了」方面，意謂指揮與管制的功能，即決策部門對執行部門的指導、監督，以及執行部門對問題的回應措施等。

### (三)注意危機各階段的工作環節

危機管理是依據危機的階段發展特性，來進行各項危機管理、回應與復原等

工作。在平時，危機管理的主要工作，就是在預防危機的發生，並針對上一次危機經驗，模擬準備下一次危機的應變措施。危機管理的知識庫，則依據環境的變化，不斷研發新知識與最新科技，擬定應變計畫方案(最糟劇本)，提供訓練系統進行演練。在危機發生時，立即成立危機應變(指揮)中心，統籌協調各種緊急應變機制，以最快的速度進行危機處理。在危機解除後，則立即成立評估小組，以進行檢討與復原的工作；最後，依據這次危機經驗，持續修正並推動危機管理活動的計畫。因此，危機管理對危機發展的每階段及每項工作任務的執行，事實上都是環結相扣、緊密相連，而且也都是互相支援、相輔相成的。

#### (四)平時與危機時的任務連貫性

危機管理活動模式特別注重平時與危機發生時任務的連貫性，也就是一切必須依計畫行事，但也保留彈性空間，給予危機處理人員依實際情況與需要來解決面臨的問題。在人員要求方面，平時的危機管理團隊，就是危機發生時的危機處理組織，除非狀況任務需要，才允許納入新成員。因為，惟有平時參與計畫擬定及加入模擬操演，在危機狀況發生時，決策者才能從容不迫，指揮若定解決危機；而第一線的執行人員也才能在有經驗，以及受過訓練的狀況下處理與解決危機。

#### (五)以「務實」的態度對待危機

危機管理係因「危機」而存在，而其存在的功能就是在消弭「危機」。因此，其平時的主要任務就是在預防危機與準備應付危機等兩項任務。在預防危機方面，主要任務就是在尋找「危機」，即在發掘、評估與判斷「危機」是否存在，當確定「危機」已具「威脅性」時，則即時予以消滅「危機」。但當「危機」無法控制，隨時間發展而擴大時，危機回應的機制也隨之擴大。總之，危機管理的一切目的、目標及所用方法都是在針對「危機」、消除「危機」，而危機管理活動模式從危機的預防、處理到解決，都是以最務實的态度來面對危機。

## 貳、美國「911事件」對台灣國土安全的啟示

美國於「911事件」後，便全力貫徹與推動一系列措施與改革行動，旨在增加國土安全的防護能力；而從前文的敘述，筆者認為美國建構其國土安全的戰略思維、實施策略、機制架構及相關實踐經驗等，可以給我國的國家安全危機管理提供一些啟示，說明如下：

### 一、將國土安全提升到國家安全戰略層次

美國在「911 事件」後，為因應戰略需求，將國土安全提升至國家安全戰略層次，並編列 4,000 多億預算以推動各項事物。對於我國而言，雖然沒有恐怖主義攻擊的迫切危機，但全球化的風險危機年代已經來臨，國家安全會議應及早規畫國土安全防衛的總體戰略構想，以做為行政院執行國家安全防衛政策之依據。

## 二、成立「國土安全部」的專責機構

美國的國土安全防衛策略，事實上就是一個以「反恐怖主義攻擊」為核心的國家安全危機管理活動構想，主要在整合戰(兵)災與天災人禍的緊急處理機制，並強化 FEMA 的危機應變與後果管理能力。未來，我國在國家安全重大危安事故方面，除應有專責機構統籌管理規劃外，也應在「全民防衛動員準備法」的基礎上，整合各項緊急危機處理的機制。

## 三、強化國家資源的統籌管理與運用

美國國土安全部設立的精神，在於將國內安全事務由過去美國地方分權之習慣，提升至中央層級，以統一事權。對於我國而言，仿效美國籌建國土安全部雖非當務之急的工作。然而，應當強化危機管理相關部門間的聯繫、協調與合作，並有效結合中央與地方各級政府組織機構、民間產業及民眾力量，做好國土安全防衛工作，以維護人民生命、財產安全等，如此才能發揮國家資源整合，有效運用之功能。

## 四、統籌國家安全情報資訊的分享

情報分析與預警是美國對抗恐怖攻擊的最重要防禦作為，尤其情報的分享是國土防衛的重要工作。因此提升情報蒐集能量、加強國境安檢、強化情報分析評估能力、改善情報交流與協調等，都是建構國土安全的重要作為。未來，國家安全局應逐漸加強其統合調查局、警政署、海巡署、國安局、國防部軍情局、憲令部、衛生署、經濟部、農委會等相關情治及業務部門之專業能力，或組織跨部會的情報分析機制，使情報資源能達成統合、協調、指導與支援之目的。

## 五、加強基礎建設的安全防護作為

美國「911 事件」時，雙子星大樓與五角大廈分受恐怖份子的攻擊，也使美國對國家重要基礎設施之安全防護的重視。對於當前的戰爭型態而言，筆者認為，無論是傳統的軍事攻擊或運用非傳統的滲透、破壞等，影響民生社會生活的重要基礎設施，都會成為敵方攻擊的首要選項目標，因此有關國家關鍵基礎設施及資產的維護，便顯得相當重要。

## 六、重視出入國境的安全檢查與監控

「911 事件」後，邊境暨運輸安全成為美國國土安全部重要任務之一。台灣屬海島型國家，對於邊境暨運輸安全，應要極為重視。我國的邊境管理，除境管局、海巡署及警政單位作港口、機場海外之安檢、巡邏、入出境管制外，責任分工的釐清確實存有缺口，故有統合協調我國出入境安檢單位之必要。另外，美國將移民暨規劃局納入國土安全防衛規畫，對於我國而言，實應要把外來移民人口列入國家安全的整體規畫之內，以確保國家政治、經濟與社會的安全安定。

綜合言之，美國的「國土安全」政策構想，主要在增加其國土安全的防護能力，不僅能夠降低恐怖主義攻擊事件的傷害及潛在的內部威脅，減少基礎建設的脆弱性或易毀性，更可加強各級政府與產業、民間的合作，做好天然災害緊急救助準備、危機處理、後果因應和危機復原等工作，進而奠定全民國防、全民防衛之基礎，提升國家總體實力。而美國的「國土安全」政策，也提供了我國一個國家安全發展的典範與方向。

## 參、三類危機對我國建構「國土安全防衛」的啟示

21 世紀的科技發展，使得各國的國家安全戰略不得不擺脫速度與立體攻擊的威脅；而固有疆界的國防防線戰略觀，已不敷時代需要。非對稱作戰性質的癱瘓戰、點穴戰與非傳統的安全威脅，勢將使各國的國土安全提升到國家安全的最高戰略層次，此為時代發展所趨。(劉世林，2005:7)

當前，在軍事、治安與災防的整合上，雖仍有許多障礙與困難，但在對我國三類型國家安全危機事件案例研究後，筆者認為我國的國家安全危機管理活動，未來應朝向事權統一、統合協調、資源共享、資訊共通及整併各種緊急應變機制的方向發展。同時，筆者研究發現，建構「國土安全防衛」機制，將具以下優點：一、國土安全防衛的指導理念，可以從公共危機的「共受風險」理念與「綜合性國家安全」的觀點角度出發，甚至強調以「人類安全」(Human Security)為最高原則。<sup>1</sup>如此的觀念，對外 - 可以掙脫「主權」爭議，使我國走向國際社會，進行以人類安全或綜合性安全的合作結盟；對內 - 因為共同的敵人或威脅，不僅來自「對岸」，也來自「天災人禍」或來自世界任何地域，因此可以超脫族群政治

---

<sup>1</sup> 1994 年「聯合國開發總署」出版的人類發展報告提出「人類安全」取代傳統安全的概念，超越傳統以國家為取向的安全觀，轉向以個人/社群、人民/社會為中心的新型安全觀。參見(United nations development program,1994:230-234；朱蓓蕾，2003:26)

的藩籬，凝聚維護國家安全的力量。簡言之，「共受風險」的指導理念，應可取代過去「以武力為核心的思想總體戰」之意識型態觀念。

二、建構「國土安全防衛網」，係符合國家安全戰略「戰略持久、戰術速決」的持久戰略原則。中共若要攻下台灣，最後的「決戰」還是「陸戰」，也就是要用兵佔領，才能取下台灣的政權。國土安全防衛的戰略構想，就是要用「全民防衛」的戰略來抵禦高科技的「速決」戰法，也是「以小搏大」的「不對稱」作戰方式；而當中共研判愈無法快速攻下台灣時，其用兵攻打台灣的可能性就愈低。

三、國土安全防衛網的建構，在強調心防、民防、災防與國防的結合，整合全民防衛動員、災害防救與民防等體系，平時「以災練兵」，戰時「搶救戰災」，符合「有效嚇阻、防衛固守」的防衛作戰指導原則，且特重「防衛固守」理念。

四、國土安全防衛的考量方向，是希望以一個統一事權的機構，來處理多元化的危機，因此可以達到精簡機構，節約公帑，並提升危機管理效率的目標。

五、國土安全防衛強調運用知識管理與資訊科技，來達成危機管理的目標；而且任何軟、硬體設施的建構，都是將投資集中運用在這塊屬於 2,300 萬人民共同擁有的土地上。因此，除能激勵國內科學研究與創新發展外，並能刺激國內市場，帶動國內經濟繁榮。

六、除可以帶動國內學界對災難學術與危機管理的研究，促進學術發展，更可與國際社會或大陸學者專家進行學術研究交流。此外，在共同性安全與合作性安全的議題上，亦可促使台灣與國際社會進行安全結盟，提升台灣的國際安全地位。

七、強調「國土安全防衛」可避免刺激中共，也可以用共同安全(或人類安全)的觀點，來與中國大陸官方及民間進行談判或交流合作，如此可迴避主權爭議問題，也較單方面建立軍事互信機制更為務實實際。

綜言之，面對全球化挑戰，未來政府實有必要建立整合一個高效率組織，以取代過去任務分散零落、普遍存在缺口、重複與重疊，以及政策上缺乏聚焦、資訊分享缺乏效，以及在體制上、單位間汲汲於本位主義的多重國土安全權責單位。(劉世林，2005:6)而這個能將心防、民防、災防、國防及治安等整合起來，使國家安全危機管理的事權統一、資源共享、情報統合，且能統籌各分工單位的主體單位，筆者認為就是「國土安全防衛」機構；然而，它必須是一個能依據國家安全危機管理活動模式概念所建構起來，且能處理「複合式危機」的單位。

## 第二節 研究建議

我國國家安全威脅，有來自中共軍事威嚇、兩岸交流衍生的問題、全球化進程所產生的安全威脅，以及來自我國內部的天災人禍等問題。將來，隨著科技進步、民主環境發展，國家安全的威脅來源恐會愈益多元及複雜。因此，就如上文所述，將來如何建構一套國土安全防衛的機制，來綜合處理影響國家安全的重大危機事件，是維繫國家生存發展的重要憑藉。

對我國而言，如何建構「國土安全防衛」機制，係為一個長程而且必須發展的重要構想。但短期內，由於增加組織與整併機構，都將面臨法源修訂、裝備增購與人才培育、經費籌措等多項複雜問題，困難繁多，仍待逐項克服。因此在當前，政府實應以提昇本研究案例中的三種類型危機的危機管理活動功能與效率，作為主要施政考量重點。依據前文研究，筆者研擬建議，如下：

### 壹、對兩岸衝突危機管理活動的建議

從戰爭危機的性質觀察，由於牽涉的是兩個政治實體的衝突，通常要運用外交與國防的手段來解決問題。外交手段是運用大國的干涉；國防則是國家安全的後盾，因此「預防性國防」與「預防性外交」是研究國際衝突危機管理的重要手段，然並非本論文探討重點。本論文的研究係以危機管理活動模式為重心，對於兩岸軍事衝突方面的建議，綜整意見如後：

#### 一、戰爭的危機管理總計劃

- (一)首先在憲政體制上，應釐清總統擁有「決策權」與行政院負責「執行」的權責關係；另國家安全會議應具備國家安全危機管理與危機處理的功能。
- (二)國家安全會議即國家安全危機管理的決策支援系統，應統籌管理「國家安全大政方針」，擬定危機管理活動計畫綱領與應變計畫，並強化智庫研發機能。
- (三)國家安全總體戰略應融合危機管理活動模式的概念，將戰爭的危機管理當成一個活體的觀念，並配合戰爭爆發的前、中、後，來進行各項回應的配套措施。
- (四)在戰略指導方面，針對中共對台的不對稱作戰、超限戰、斬首、突襲及「首戰即決戰」戰法，我國應重新思考「持久戰略」與「防衛固守」的功能。

#### 二、戰爭的預防管理活動

- (一)在面對中共的軍事恫嚇或敵意威脅時，全體 2,300 萬國人應將之視為一種「公共危險」，以「共受風險」的態度，來凝聚生命共同體共識，抵禦外侮。



- (二)設立「危機情境室」，並與東亞區域國家結盟合作，運用國際衛星通路共同監控中共軍隊演習狀況，以掌握軍事危機情境的發展。
- (三)在「危機情境室」設置軍事痛苦指數量表，以瞭解中共對台敵意與危機發展概況，有助於危機管理團隊之敵情判斷與決心下達。
- (四)強化國家安全局統合指揮管理各情治單位的能力，以破除情報單位本位主義，達到情報共享之目的。
- (五)在對中共的心防方面，政府除了應在平時宣導中共對我敵意與中國的非傳統威脅外，並應在中等以上學校增加全民國防課程，使心防、民防與國防相結合。
- (六)與中共進行非傳統性安全的合作、談判與學術交流，運用共同性與合作性安全的方法，掙脫主權爭議，達到兩岸雙贏。
- (七)在國際奧援方面，應強化聯合國對我國在軍事危機時的支援功能；同時應與美、日或東亞區域國家進行軍事聯盟或聯合演習。

### 三、戰爭危機的應變機制

- (一)國軍因應軍事事務革新(RMA)，在貫徹精實案與精進案的過程中，除了應重視高科技素質人力的培育外，更應強調以資訊作戰為核心的三軍聯合作戰。
- (二)在三軍聯合作戰的演練方面，應以現代戰爭型態、中共軍力發展與兩岸發展實況做為基礎，模擬中共攻台的「最糟劇本」，同時以在複合式危機的情況下，進行軍民聯合作戰的演習與操練，並不斷檢討及修正演習劇本。
- (三)結合未來科技與戰爭型態的發展，強化以「全民防衛動員準備實施辦法」為核心的全民防衛總動員機制，結合年度漢光、萬安、同安等大型軍民聯合演習，在無預警與斷水、斷電的狀況下，進行軍民聯合演習，以驗證動員績效。
- (四)強化軍民資訊基礎設施的安全防護，以保持在危機情況下，仍然能夠持續維護通聯而不斷訊，使危機傳播與溝通網絡保持通暢。
- (五)廣續推動「常備打擊、後備守土」的政策，並以全民防衛動員準備實施辦法為母法，持續修正整合災害防救法、民防法、緊急醫療法等緊急應變機制，以達戰時能有效支援作戰之目的。

### 貳、對災害防救危機管理活動的建議

在災難危機管理活動方面，台灣是一個多颱風、多地震的島嶼國家。因此，每年的自然天災與人為災禍，總是接連不斷。尤其是天然災害，在當前的科技水

準尚未能完全有效預測的情況下，天然災難的降臨，總是迅雷不及掩耳，往往在瞬間就造成重大不幸事件。在當前，世界各國由於認為戰爭發生的可能機率較低，因而更加重視災難的預防與後果管理；而事實上，兵災與天災的後果管理並無不同。筆者綜整研究心得，提供意見如下：

### 一、重大災難的危機管理總計劃

(一)國家安全會議應將重大天災人禍的危機管理，列入「國家安全大政方針」內，俾利發生重大災難事件時，能由總統召開緊急國家安全會議，統籌運用國家資源，以進行危機的立即回應與處理。

(二)行政院應針對台灣天然災害、生態環境特性，如同國防報告書一樣，每兩年提出「災防報告書」，除提供民眾所需的災防知識外，也能供學界深入研究。

(三)行政院的「災防報告書」應為國家災難防救危機管理的最高指導綱領，對各地方的災難防救應提供一套標準作業程序(SOP)，使各地方能具體落實災防管理；同時，依據地區差異，針對最容易出現的危機，提供預防管理的知識與技術。

### 二、重大災難的預防管理系統

(一)鑒於我國每次的重大天災人禍，都是運用臨時性的任務編組來處理危機，因此常有準備不足的問題。未來，應可考慮整合所有災害緊急處理機制，提昇消防署功能為「災難危機管理署」，其下可設減災、整備訓練演習、搶救應變復原、保險、消防、作業支援及資訊技術服務等部門。

(二)目前設於國科會下的「防災國家型科技計畫辦公室」應改制為「防災科技中心」，並移置於「災難危機管理署」下，成為全國災害防救的最高幕僚機關。其主要職責是對災難危機進行決策支援管理，平時的任務則包括防災科技的研發、防災政策的規畫與防災計畫的擬定等。

(三)災害決策支援管理系統是災害危機管理團隊與危機處理組織的最佳利器。因此，政府未來應置重點於決策支援管理系統的研究發展，進行跨科技與跨政府部門的整合性研發與計畫。同時，該研發內容也應有提供政府、企業及民間社區，對減災、整備、應變與復原所需的決策資訊與分析評估的功能。

(四)當前國科會所推動研發的各項災害防救支援管理系統，應整合各災害主管機關，廣續推動災害防救決策支援管理系統的架構，並應配合各種大小型演習(如漢光、萬安、同安等)進行實作演練；以及結合各地方的防災應變計畫，進行模擬操練，以驗證評估、檢討成效，並適時修正決策支援管理系統等。

(五)我國未來的災難防救體制，應儘量朝向扁平化的指揮管制體系，即朝向簡化為二級制(中央 - 縣市)，並由中央直接對災難現場的支援與協助。對於鄉、鎮等地方的人、物力支援，平時分散於鄉鎮保管，重大演習或災難時，由縣市長統籌指揮與運用。

(六)在「遠水救不了近火」觀念下，未來應強化地方政府的災難防救自主(組)體系，拋棄中央主導心態，賦予地方更大的自主權與決策空間，而縣(市)也必須有處於救災最前線的認知與擔當。

(七)未來，中央政府應負責對各種災害的防救研究、計畫、督導、考核，並下放救災資源給縣(市)；而縣(市)則負責第一線災害現地的緊急搶救與應變，因此縣市必須強化緊急搶救的專業知識、人才、科技技術與訓練等。

(八)未來的救災危機處理體系，應將中央與地方(現地)的權責區分開來，分別掌管決策與執行，即包含主體系與支援體系。在主體系下，主要以危機指揮中心為內容，包括危機處理的運作計畫、電腦等硬體設備(知識管理庫、自動化資訊管理系統)、危機溝通網絡、專家團隊與幕僚人員等。在支援體系方面，則應包括運輸、通訊、公關、消防、資訊與規畫等人力與資源。

(九)在災難的危機偵測方面，未來應加速推動在中央氣象局內成立地震、風災、洪災、旱災等預測研究推動委員會，結合中央研究院地球科學研究所之既有研究成果與人力，加速進行專案研究。同時，政府應整合國內災難學術研究人才，對災難預測相關學科的研究，提供獎勵及補助。

(十)在危機通訊系統方面，為避免重導 921 地震後通訊的中斷，政府應積極研發或採購多元化的危機通訊體系，積極建立以電話、傳真、電腦專線連結不斷電系統等多功能、移動式的通信設備，整合衛星電路、微波及有線電纜等傳輸設備，構建移動式警用與消防通信設備，以備緊急支援救災之用。

### 三、重大災難的緊急應變機制

(一)在未來的救災機制中，地方政府應握有統籌運用各項救災資源並協調各單位救災工作的地域指揮權。所以，為使地方政府的指揮管制，能在災害發生時迅速整合軍、警、消、民力投入應變，發揮整合效能，必須制定一套健全的災害事故現場的指揮體系；而該救災現場指揮中心的軟、硬體設備，可參考美國 FEMA 所建構的緊急事故指揮體系(ICS)。

(二)在各縣市消防局內，應成立「災害防救專責小組」，以消防局內遴選具專業

知識技能者加入，並統籌研擬防災應變組織，俾便建立彈性簡易的專責機制，以發揮 24 小時救災應變功能。

(三)以民政局為主、消防局為輔，可共同研議整編各縣市的「救災搜救隊」，並納編民間各類專業技能的志工人力加入，俾利動員時能確保「災害搜救隊」的專業性。

(四)統整救災機構能力，首先在加強各縣市基層指揮調度能力方面，應配賦各鄉、鎮、區公所的裝備與能力；並應調訓民政課主管施予專業防災、救災訓練，教導具指揮協調、整合督導警政、消防、醫療、收容救濟、衛生、軍方人力、民防團隊、民間組織等部門的能力。

(五)在人、物力資源管理方面，應先補足消防署之預算額度、充實先進的救災器材、調訓各縣市消防隊員等。此外，必須確認專業救災組織的分工與合作模式，使彼此分工明確，又能協調互助。

(六)921 浩劫，政府面對源源不絕的救援組織與相關資源，卻無法有效的掌握，導致資源的重疊或斷層，減弱了救災功能的有效發揮。因此，未來應強化資源調度管理的功能，研究人、物力資源庫管理系統，運用先進電腦設備的自動化功能，與災民需求調查結果配合，以進行「跨區、跨縣市」的跨域化分配作業。

(七)在物力資源管理方面，結合現行社區管理系統，建立「社區資源管理資料庫」，將社區內所有資源有效歸類整理，包括物流管理、學校中心、物資補給站等，設計一套危機管理的整合分配模式，俾利於緊急事故發生時，可由縣市召集人統籌指揮調配。

(八)未來在「全民防衛動員準備辦法」的規範下，國防政策將朝向「常備打擊、後備守土」原則，因此必須確立後備役軍人動員救災的法令基礎，並強化其專業訓練、添購專業器材，結合地區防災應變計畫定期施行演訓等。

(九)配合國防政策朝向「常備打擊、後備守土」原則，未來應積極整合全民防衛動員準備、災害防救與民防體系，以及精簡整併中央與地方的各級會報，以避免疊床架屋現象。

(十)從「共受風險」與建構「社區聯防體系」的角度觀察，未來組建民防團隊從事治安維護與災難防救應為必然趨勢，而「平戰結合」的民防體制也應是我國民防的目標。尤其，民防平時就應與「災害防救體系」密切連結，研擬有關災時緊急應變及搶修搶險之指揮、協調、支援等事宜；以及擬定平時的相互支援計畫、

對口聯繫與定期操演練習等事情。

#### 四、災害防救的危機管理活動推動

(一)各地方每年應結合地區災害特性，定期依據防災應變計畫舉行防災救難演習外，亦應結合中央政府配合年度軍民大型聯合演習，實施操演。尤其，演習的狀況想定應具臨場感、迫切性與突發性，以訓練大眾面對危機時的「臨場應變」能力，並激發民眾的「危機意識」。

(二)政府應針對都市開放空間的防災避難系統進行研究，研擬包括都市建設防災避難的需求內容、空間預估與系統建立模式等。其中，防災系統應包括防火遮斷帶、避難路徑、救災路線、避難場所等整體規劃事宜。

(三)各縣市應藉著試辦小型都市防災公園，教育民眾防災知識，以強化民眾「共受風險」共識。另外，應強調在地人「自救」力量，讓民眾瞭解政府與專家僅是配合角色；同時也要加強「敦親睦鄰」與「合作共存」觀念，即除共同打擊犯罪、維持治安外，也要一起支持減災、防災與救災的工作。

(四)政府應制定法律，嚴禁自然生態環境遭到破壞，並從國土規劃與保育做起，將脆弱、敏感地區分隔，列為限制性開發區，避免與水爭地，強化土地分區使用。另外，政府應可研究人民集體遷移危險地區的可行性，推動生態觀光，以確保國人生命財產及國土資源的永續發展。

#### 參、對國土安全危機管理活動的建議

從美國「911事件」與SARS疫情的傳播觀察，全球化已經對世界各國的國家安全產生嚴重的衝擊與影響。在全球化趨勢下，國際恐怖份子、疾病傳染、電腦病毒(駭客)、金融犯罪、環境生態等，莫不對人類生存與安全產生多元化與多面向的安全威脅。尤其，美國在「911事件」之後，將國土安全提升到國家安全戰略的最高層次，也影響世界各先進國家對國土安全的重視。

當前，我國雖無恐怖主義攻擊的急迫危機，但仍有中共超限戰、斬首攻擊與潛伏第五縱隊的潛在威脅。尤其是針對兩岸交流後，所衍生日益嚴重的非傳統安全議題，因此如何建構「國土安全防衛網」，將是我國國家安全危機管理活動的重點內容。美國成立「國土安全部」的構想，是將戰爭的兵災、天災人禍，以及全球化趨勢的安全威脅都包括在內，是一個以綜合性安全為考量、統籌事權，整併負責各類危機的權責單位，可為我國參考的典範。

在我國國土安全防衛內容的設計方面，筆者認為至少應包括：情報的偵搜及預警通報系統的建立、重大基礎建設的防護、入出境的安全防護、維安及反恐機制的建立、自然及人為災害的救治等。建議作為，如下：

## 一、國土安全的危機管理計畫

### (一)在理念的指導方面

美國在「911 事件」後，是藉由「共受風險」的理念教育民眾，所謂「公共危機」不僅來自天災人禍，也來自恐怖份子的攻擊，只要對人民的生命、自由、財產產生威脅，都是民眾的共同敵人。對於我國而言，「公共的危機」不僅來自中共武力恫嚇，也來自天災人禍與全球化所帶來的威脅。因此，筆者建議以「公共危機」、「共受風險」的觀念，來建立「全民國防」共識；同時也建議中央及地方民選首長(含民意代表)，應該到國防大學修習「全民國防」、「國土安全防衛」之課程，如此才能達到凝聚國家安全共識的目標。

### (二)在政策的規劃方面

從當前我國國家安全的主要威脅觀察，中共對我國的威脅已逐漸跳脫傳統性安全威脅；而非傳統性的安全威脅，對我方的挑戰，已愈益嚴重。因此，筆者認為，我國可在現有「全民國防」的基礎上，以「國家安全危機管理活動模式」為指導，朝向「心防、民防、災防、國防」結合的目標，提升與落實「全民防衛動員準備法」，以建構「國土安全」的防衛體系。

### (三)在組織體系建構方面

未來要建構國土安全的防衛體系，首先要使災害防救體系與緊急應變體系連結與統合，其次則要使全民防衛動員準備、災害防救與民防三大體系連結起來。當前，依據「全民防衛動員準備法」及「災害防救法」規定，現行地方政府共設有「全民戰力綜合協調會報」、「動員準備業務會報」、「災害防救會報」，三大會報之召集人皆為縣、市首長，每半年定期會議，納編委員大致雷同，未來應整合為一，成為縣、市首長的「國土安全防衛會報」。

## 二、國土安全的預防管理系統

(一)當前我國雖已無法回到「保密防諜，人人有責」的年代，但仍可在「公共危機」與「共受風險」的理念下，建構危機預防的機制。例如，可從建構緊急通報系統、建立雙向溝通網絡、運用社區聯防系統，以及強化村、里、社區的監視系統開始，並賦予民防組織幹部及村里長有關情治與災害預警通報的權責；甚至可

運用傳播媒體(第四權)的所謂「全民爆料專線」,使情報資訊能隨時反映到中央控管單位,進行情報分析、研判及評估,以達隨時掌握情資,消弭危機於無形的目的。

(二)美國在「911 事件」後,採取了包括制定和執行「航空及陸路運輸安全法」、加強國際貨櫃入境的安檢、海岸巡防,以及外國人入境需照相按指紋等多項措施,以維護入出國境安全。未來,政府應針對海關檢查、邊境安檢、衛生檢疫等制定一套完整的計畫,就人員與貨物的出入國境,進行監控掌握。

(三)在行政院下,應統合全民防衛動員、災害防救、民防及其他體系的人、物力資源,並設置「聯合資料庫」統一辦理人、物力的調查運用,以避免某項人、物力被某機關運用,而其他機關又將之列入可用資源的重複現象;或一旦某機關急用某項資源,又發生無人無物的窘境。另外,我國的國家安全會議為國家安全的決策支援管理系統,應強化其支援決策的軟硬體設備,並擬定國土安全防衛綱領,以作為行政院各機關及地方各級政府之指導原則。

(四)由於現代戰爭型態及潛伏「第五縱隊」的安全威脅,重要的軍事指揮管制重心、民生重要設施與交通運輸樞紐等,都將是敵人攻擊的最佳選目標。因此,對於重大基礎設施的維護,政府應成立專責單位,結合民防與社區聯防體系,發展安全防護計畫,建立指管、統合、協調機制,明確任務分工、責任區歸屬,以及建立平行與垂直的聯繫溝通管道。同時,對於這些重要基礎設施,要實施平時監控、脆弱性補強、定時進行防護操演,以有所準備的心態,隨時迎接「危機」。

### 三、國土安全的緊急應變機制

(一)現行地方政府的三大會報整合後,平時應於每季召開定期會議,研討動員整備、災害防救、緊急醫療、傳染病、民防等各種緊急應變機制的統籌整合議題。當遇有重大災害發生時,縣市應即成立災害應變中心,進行應變處理;至於戰時則轉換為「全民戰力綜合協調中心」,負責動員民、物力,支援作戰。

(二)整合後的動員會報,應明確劃分防災與救災機制。在防災機制方面,當颱風警報發布警戒地區的 36 小時前,中央、縣市防災中心應有警、政、軍等人員進駐,俾利統籌協調救災事宜。另外,依據「平時支援救災,戰時支援作戰」的應變機制,未來應結合重大軍民演習,在無預警狀態下,以戰爭災害的「複合式危機」為著眼,結合民防、緊急醫療、反恐、意外災難及核生化等,進行年度一次的聯合大操演,除真實性高及節省公帑外,也較個別災難的操演較為有效率。

(三)當前我國基於「反恐」任務的需要，在行政院設立「反恐行動小組」，並結合國防部反恐任務，是一個逐漸邁向整合國內緊急應變機制結合的構想。未來，我國應在現有基礎上，逐漸朝向事權統一、資源共享、資訊共通、統籌協調，使管理危機的組織能朝更精簡、彈性、效率與多功能方向發展。

(四)在建立全面性的維安及反恐機制方面，應包括國外合作及國內組建兩大部分。在國外合作部份，主要是強化情報資訊的交換；而在國內組建部分，應該強化軍警及相關情治部門的聯合作業機制，而這些機制更要有效的納入民間部份，使維安及反恐的工作，成為「全民防衛」工作之一。

最後，在建構「國土安全網」方面，筆者認為應將所有緊急動員機制的法規，包括「反恐怖行動」等，都納入於全民防衛動員準備體系機制中。各類機制的整合聯繫，除應輔以法令規範、組織建構外，也應以國家安全危機管理活動作為指導綱領(含標準作業程序，SOP)，以作為行政院所屬各機關(部門)的執行依循。因此，建議國家安全會議應本於總統「國家安全大政方針」的決策支援管理系統的角色，制定國家安全危機管理活動(含國土安全防衛)的總體計畫綱領，才能符合當前國家安全發展所須。



### 第三節 研究展望

本論文的主要研究取向，是要對危機管理相關知識領域進行研究，以提升管理危機的能力，並能避免或減少危機所帶來的傷害。事實上，以「危機」而言，就好像是人類生活中不可或缺的一部份，每個人在生命的每一階段，多多少少都會遇到或大、或小的危機事件。尤其，在當前變化快速、科技進步的年代中，危機事件更是愈來愈見頻繁；而危機管理的知識，也更是愈來愈受到各界的重視。

在國家安全的危機管理方面，從本論文的案例觀察，我國幾乎在每 4-6 年就會出現一次國際或國內的重大危機事件，影響人民生活安定、社會安寧甚至國家政權的穩定或政治的安定。因此，筆者認為政府更應重視「公共危機」的科學管理工作，不但要用知識來管理危機，而且要全民大家一起來管理危機，如此的政府才是符合民主發展所需，為人民造福的政府。總之，國家安全危機管理的工作目的，即在維護人民的生活安定、社會的生存安寧、國民的生計安穩及群眾生命的安全等目標。

最後，本論文的研究展望，是冀望政府重視並鼓勵學界對國家安全危機管理活動進行深入創新發展。除此之外，筆者認為可從以下方向，廣續進行研究發展：

#### 壹、就國家安全危機管理的活動模式而言

筆者所提出的國家安全危機管理模式，是想要提出一個可「以簡馭繁」，且能以最理性客觀方式，來分析複雜的危機事件之模式，使有助於深入分析瞭解危機的發展與處理的流程，俾利檢討與修正危機管理活動的計畫。但仍難免有掛一漏萬之失，仍望學界批評指教，廣續研究修正，提出更為周延完整的分析模式，以提升我國政府對國家安全危機管理活動的品質與水準。

另外，就國家安全危機管理活動模式的子系統架構而言，筆者認為未來可以在就單一案例進行研究時，能從危機管理預防系統或回應的機制，以及各種系統與系統間、機制與機制的運作協調與互動關係，進行更為深入的研究與探討。尤其，在危機管理與危機處理組織間，權責關係的釐清與兩者間互動關係，以及從平時到轉換到危機爆發的過程等之研究，都是可以深入探討的部份。

#### 貳、就國家安全危機管理的研究方向而言

就危機管理活動模式的價值而言，筆者認為未來也可以之對任何影響國家安全的重大危機事件，進行案例研究與分析。因此就國家安全的危機管理研究方向

言，筆者認為在影響國家安全方面，對外以中共對我國的國家安全威脅最為嚴重，未來如何促使兩岸拋棄主權爭議，在合作性與共同性安全的基礎上，建構一個台海安全的危機管理機制，應該是一個可以研究的重要課題。但是，當前在中共未放棄武力台前，我國在面對多元化危機的年代中，如何以國家安全危機管理的思維模式，建構國家安全防衛網，更是一個未來必須深入探討的主題。

此外，危機傳播通常是危機管理中常被忽略的部份，但傳播媒體在危機發展的過程中，所扮演的角色將越來越為重要。尤其在當前的民主環境中，媒體已被視為「第四權」，而傳播媒介的影響力也是無遠弗屆。在危機發展的處理過程中，政府必須運用傳媒進行「風險溝通」，以及民眾會運用傳媒監督政府。因此政府若運用媒體得宜，則會增加民眾對政府的信心，削減及緩和危機的擴散；但若操作欠當，則可能就會導致危機加速擴散。因此，未來對國家安全危機管理的研究，危機傳播與風險溝通應是必須特別重視的部份。

### 參、就國家安全危機管理所需的知識而言

事實上，危機管理係因「危機」而存在，因此惟有不斷的尋找危機、控制危機及消弭危機，才是危機管理的目的所在。本論文對於危機管理的界定是：「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，並不斷的從學習與演習驗證中修正調適。」從上面的觀點得知，在當前此種科技進步、環境變遷快速的時代中，要做好危機管理的工作，以應付多元多種類的危機，就要有不斷充實與研究危機管理的相關知識，以及運用最好最新的科技技術，才能適應時代變化的需求。

總結本論文研究，危機管理所需涉及的知識範疇非常廣闊，而且也非常專精，同時更需具有統合管理運用的智慧。例如，需要包括如組織管理理論、決策理論、心理學、資訊處理、科技運用，以及其他相關的專門領域之知識等。危機管理也需要各領域的專才，從各個角度來共同努力，並整合研究成果，才能達到危機管理的共同目標。當前，有關危機管理理論的研究，也概多以外國著作為主，而國內對於國家安全危機管理的研究，則屬起步階段。因此，如何運用危機管理的新興理論模式，為我們美麗的家園 - 台灣，量身訂做一套屬於我們的危機管理實用體制，此應為政府與學界未來必須共同戮力發展的一個重要之目標。