

第二章 國家安全的危機管理活動模式

第一節 組織危機管理活動模式

危機管理是一種動態的規劃過程，其內容應有「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、不斷學習及修正等五大主要步驟。」(詹中原，2004；20)但上述的運作內涵，僅是一種廣泛的運作程序而已，欲使危機管理運作更加有效率，仍需整合其他相關要素。那納美克(Nunamaker)等人於1989年所提出的組織危機管理系統(Organizational crisis management systems)，即以危機爆發前、中、後三階段作為探討指標，分別規劃各階段所需的管理活動，而建構一個動態活動的危機管理模式。(各階段的運作如下圖2-1-1)

壹、危機爆發前的管理活動

根據那納美克等人於1989年所提出的組織危機管理系統模式，在危機爆發前，應建立儲存相關組織的危機資訊知識庫；並在專家的指導下，針對各種危機組合，擷取危機處理經驗，草擬最糟劇本，以及根據這些虛擬之情境，建立危機計劃系統。在危機計劃系統內存有兩個次系統，即危機訓練系統—負責最糟劇本的模擬演練；危機感應系統—職司危機情境的偵測和預警。各項系統的功能與目的，簡述如後：

一、危機計劃系統(Crisis planning system)

危機計劃的主要目的，就是透過不斷的規劃活動，來使組織高層決策者能將其注意力，集中在與危機相關的事情上，並藉不斷的規劃活動來增強決策者的知識。那納美克等人更進一步地指出，為使組織的危機計劃能夠充分發揮功效起見，組織必需在硬體設備上配合電腦使用，並有個人工作站及檔案處理中心，將個人的計畫成果予以儲存及管理。此外，每一層級的危機計劃均需在群體討論的過程中進行，計劃過程中所需探討的項目及程序為先確定組織的基本目標；其次，針對環境中的安全威脅來源加以評估，然後依時間壓力及威脅強度將上述各項威脅作處理上的先後安排。(Nunamaker et al., 1989：17)

最後依照危機所需的資源作適切地安排，包括主要的行動者、所需的物資、溝通、初期警戒信號及資訊系統等。而為了使上述各類活動能有效且迅速地完成，組織尚需運用相關的電腦技術或軟體來輔助，此類的分析工作有電子會議系統(Electronic meeting systems)、群體決策支援系統(Group decision support

systems)、電腦支援的合作工作(Computer-support cooperative)等。(黃新福, 1992:135)因此電腦系統是危機計畫工作的重要輔助性工具。

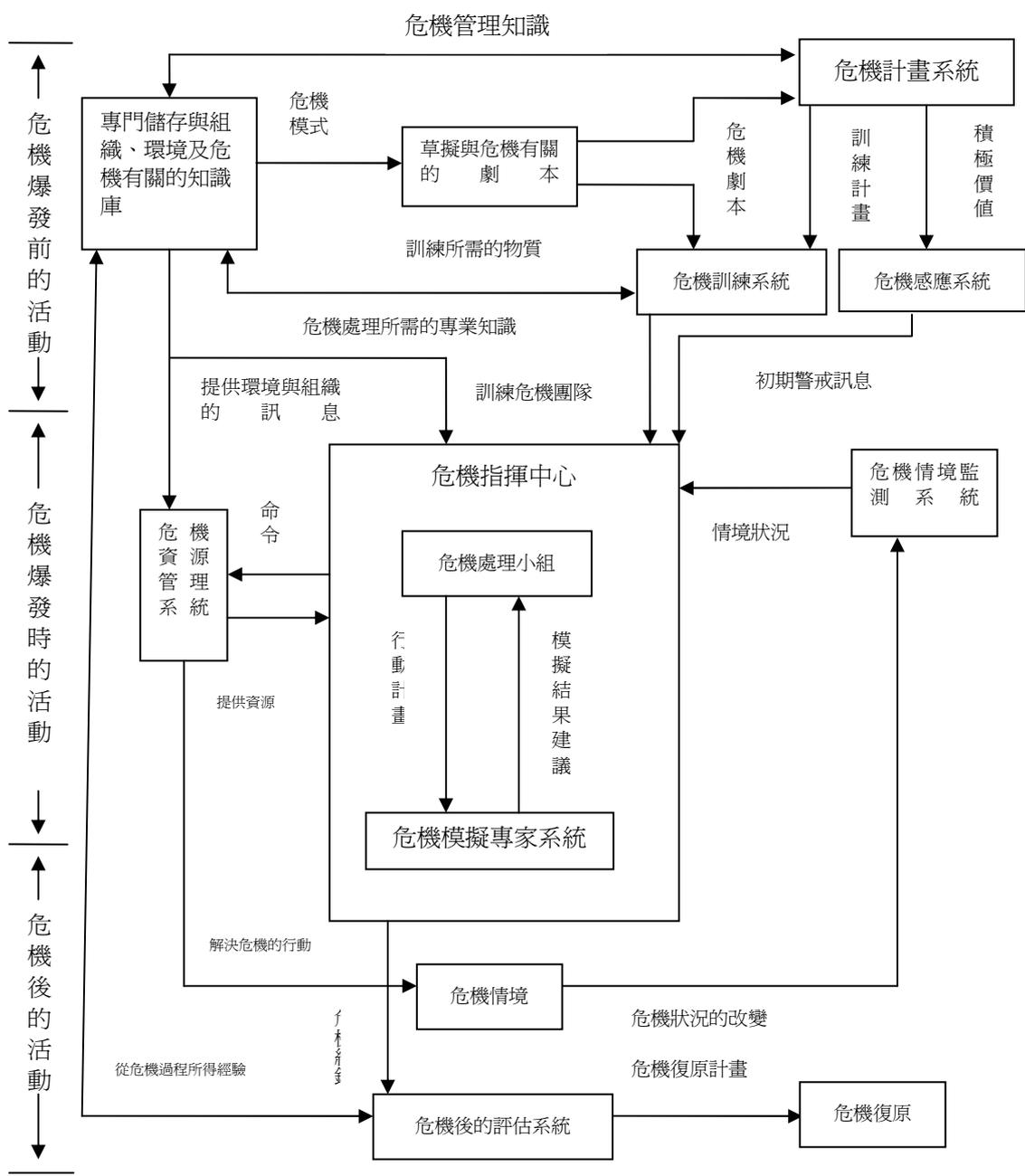


圖 2-1-1: 危機管理的動態模式

資料來源： Nunamaker et al,1989：16.

另外，要強化組織對危機警訊的回應能力，可由專家運用電腦程式來推論危險的影響程度，並估算其可能發生的機率，組織可依照電腦推算所得的估算值來採取適切的預防措施。此外，在危機決策方面，組織也可運用電腦輔助分析工具來協助決策者做決策分析，進而採取最適當的處置措施。當然上述各項技術的運用都需要專家及危機管理者予以主觀的判定。(Nunamaker et al., 1989：17)

總而言之，危機計劃的目的雖是想透過事先的預期，來排定因應危機的策略，使組織能夠從容的應付危機。但再完善周延的危機計劃，也不可能對所有的威脅作明確的預期，難免有疏漏之處。因此，為克服此項限制及使成員能對計畫內容確實瞭解起見，組織仍需透過不斷地演練，來強化成員的應變處理能力，並改進計畫不足之處。

二、智庫、資源管理系統與組織的知識庫(knowledge bases of an organization, its environment and crises)

智庫提供危機管理團隊專業意見，以協助進行擬定危機應變計畫。智庫應由各類的專家組成，如法律、公關、人力資源、產品、財政、資料處理、公共事務部門等。資源管理系統則負責資源的調查、管制、分配，包括軟硬體設備。硬體方面，應備足執行應變計畫所需的器材；軟體方面，則應成立危機資料庫，並持續蒐集相關資料。

另外，組織的知識庫可提供決策群體有關危機計畫所需的工具，並協助管理者去建構相關程序，以發現組織的新目標。同時，使管理者有機會去對現存的組織目標，作定期性的檢視、爭辯、修正並達成共識；亦即透過此方式來協助管理者去發展並蒐集有關組織目標、危機決策的指標、決策模式及組織環境等方面的資訊，以使決策者能夠對其所處的環境有更深的瞭解，進而可對環境作更佳的控制。而這些經決策群體所精心設計產生的知識體系，不但可增進危機決策的品質，其尚可存入組織的知識庫中，作為將來訓練模擬的教材。(Nunamaker et al., 1989: 21-22)

三、危機訓練系統(crisis training system)

那納美克(Nunamaker)等人指出，危機訓練的目的在於使組織成員，除了對既有的因應策略能有所瞭解外，其最主要目的是想透過此種訓練過程，使其成員能夠培養出分析、取得知識、學習及培養獨立判斷的能力，俾利在危機的情境下能做出創造性的決策，並能以彈性的行動來解決危機。(孫本初，1996:22-23)而唯有透過自有設計變革(self-design change)策略的運用，才能使組織中的管理人員及員工學習到如何來創造新的組織，並使其在學習的過程中學到「如何去學習」(learning to learn)的真諦，如此才能夠對環境的變遷做有效的回應。

當危機計劃擬定之後，組織便需透過訓練或模擬的方式，對下層單位進行一

系列的演練。¹決策群體亦可透過模擬訓練的方式，來發現原有計畫的不足並加以修正，以強化組織的危機管理計畫，而且當組織在從事危機訓練計畫時，方案的設計者應以具有應用「危機管理」認知學養及資訊處理技能的專家為先。

危機訓練系統與危機計畫系統、組織的知識庫系統是互為所需、互為所用的緊密關係。組織的知識庫系統可提供決策群體有關危機計畫所需的工具，並協助管理者去建構相關程序以發現新的組織目標，而當危機計畫擬定後，組織便需透過訓練或模擬的方式對下層單位進行一系列的演練，使各單位能對組織的目標及危機管理計畫的內容有所了解，並依據這些計畫來草擬更為具體詳細的子計畫方案及運作的程序。

同樣地，決策群體亦可透過模擬訓練的方式，來發現原有計畫的不足之處並加以修正，以強化組織的危機管理計畫。在組織相互討論及學習的過程中，不但可為個人提供參與群體決策的機會，並可強化個人組織目標的認同。(Nunamaker et al., 1989: 17-18)因此，從上述觀點來看，危機管理系統可說是一種對「決策」做有效設計並管理的一種高級技術。

四、危機劇本的草擬(scenario generation)

那納美克(Nunamaker)等人認為透過戲劇性的方式詮釋「危機」，可增加組織成員對危機的臨場感，並降低成員的恐懼及壓力。所以組織管理者應發展一套「最糟劇本」，把所有可能出現最壞的情況納入劇本，再依此劇本設立危機處理計畫(詹中原、吳玆雪，2003:2)。因此組織應設專責機構來負責草擬有關危機計畫說明書，以供危機計畫與危機訓練之用。專家們可從組織的資料庫中，取得相關的环境因素及因果關係等方面的資料，並依此來草擬最壞的危機情況，透過此最壞情境的解決，將能增加決策群對危機因應的信心。(Nunamaker et al., 1989: 18-19)另外，尚有許多專家亦認為透過「如果怎樣，就應如何」(what if)的劇本演練來刺激決策者做最壞的打算，並從此類的思考方式來想一些未曾考慮到的各種問題。(Ram' ee, 1987:5-11)

五、危機感應系統(Crisis sensing system)

有效的危機管理除了需要有完善的應變計畫外，其對危機訊息的查覺警訊能力的高低，也是一項決定成敗的主要關鍵，因為若能將初期的警訊予以查覺，則

¹ 一般的訓練工作依對象可分為 1.機關內部人員的訓練，訓練的項目應包括危機管理教育、技術訓練及壓力訓練。2.自願人員的訓練：除應加強技術訓練外，還要灌輸以危機管理的觀念。

組織便可消弭危機於無形，而達到良善管理的最高境界。(Ram' ee, 1987:5-11) 因此，組織應如同人體一樣，應有一套對外感應的裝置設備，以對內、外環境的危機訊息進行「知覺感應」，並能將所感應到的訊息傳送到組織的相關單位，使組織可以及時處理這些感應到的危機訊息。

從那納美克等人的活動管理模式中，可以看出，組織的決策者在危機計畫中將組織所需的積極價值(active values)或所能承受的程度傳達至危機感應系統，再由該系統依組織的主要價值，來擬定相關的感應程序。(Nunamaker et al., 1989:19)當外在的訊息超過此項指標時，危機感應系統便需將該訊息傳達至危機指揮中心，使其可對危機採取適切的處置及回應。而得艾莫妮及麥克米蘭(D'Aveni, R.A. and MacMillan, 1990:634-657)兩人也研究發現，愈能對外在環境的變遷作感應及注意的組織，其成功的機率也就愈高。

雷米(Ram' ee, 1987:5-11)也認為，企業組織可透過下列方式來獲得所需的訊息：運用例外管理的方式(management by exception)、由員工的觀察來知悉訊息、由顧客的見解來瞭解、由整個產業外觀來判斷、由政府的行動來推知等幾項訊息管道。當然，每個組織目標及特性都有差異，因而危機感應系統所需注意的訊息自然也就有所不同；但愈能對外在環境作感應的組織，其能儘早察覺問題的能力也就愈強，也較能做出及時的回應；而遭受危機威脅的機率，自然也就相對的減少。

總而言之，組織若能及早對危機警訊察覺，並採取適當的因應措施來遏止危機發生，那麼組織便能將危機消弭。從圖 2-1-1 中得知，組織的決策者在危機計畫中，將組織所能承受危機侵襲的程度，傳達到危機感應系統，再由該系統依組織的主要價值，來擬定相關的感應程序。當外界環境所傳達的危機訊息，超出組織所能承受的程度時，危機感應系統便會將此警訊，透過一定的管道傳達至危機管理小組，使得危機管理小組，能採取適當的措施予以回應。

六、危機爆發前—危機管理小組的職責及活動

(一)危機管理小組的權責

1. 組織的設計原則：史雷白茲塔渥與彌卓夫(Shrivastava & Mitroff, 1987)認為組織應成立危機管理小組負責相關事宜，以免組織在危機遽然爆發後做出不智的錯誤決定。組織設計的原則要有高度彈性，越精簡越好；要打破原有部門的界限，採取問題導向的分工原則；採取專業專責的常設組織及工作團隊的跨部門協調方

式；利用專家委員會或專案組織的設計方式。(朱愛群，2002:154-155)

2. 組織的成員人選：危機管理小組應由各種不同專業知識的專家及各單位主管們所組成，是一個智囊團也是一個執行單位。除了能為組織提供各項行動方案外，尚可於必要時發號施令，指揮處置行動。當組織從事人員甄選時，除應重視成員的人格特質外²，一個完善的管理小組應包括溝通、公共事務、安全、操作、法律、人事、資產管理、醫療、財務、資料處理、廣告與行銷、顧客服務、保險、風險管理、分配等事項。³

(二) 危機管理小組的活動

危機管理組織必先要使其成員瞭解工作的內容與職責，才能發揮其效能；而危機管理小組的職責，會隨危機發展階段不同而有所差異。平時的職責：包括監督政策的規劃；確認程序的發展；準備計畫的參與；監督並參與計畫的運作；選擇危機處理中心位置；監督危機處理中心的設備；安排危機管理中心的成員⁴；對參與人員的訓練；檢視物資的準備情形；簡化人事；確認支援體系的安排情形；確認多餘物資、醫療器材的準備情形等。(黃新福，1992:148-154)

最後，那納美克(Nunamaker)等人所建構的動態活動管理模式，其所忽略提及的是危機溝通網絡的建立。危機常因溝通不良而導致事件擴大，因此建立暢通的溝通管道，隨時與意見領袖進行溝通，並由公關部門與新聞媒體、社會大眾維持良好關係是危機管理的重要手段。危機溝通網絡應包含組織內、外的溝通，以凝聚內部向心力；對外則在提供正確訊息、杜絕流言、重組組織信譽，甚至由組織外取得解決危機的方法與資源。歸納言之，完滿的危機管理活動，必須包含組織層面、法規層面、人員職責等。其內容至少應包括：組織及各級政府的協調機制；機關權責範圍與命令系統；重要資訊取得管道；資訊分配；組織回應方式；

² 對危機管理小組的人格特質考量，例如人選要對組織要有深入的瞭解、對所負責的事項要有高度專業知識、有規劃的能力、有組織的能力、具有喜好聽取他人意見的習慣者、具有創造力、有合作的本性、具有高度的整合能力、具有積極性、願將事情提至檯面上討論者、需有決策能力且能承受時間上的壓力。(黃新福，1992:150)

³ 危機管理小組應包括：危機小組的領導者、行政助理人員、公關人員、安全聯絡人、政府聯絡人、行政支援人員、謠言控制人員、法律顧問、財務專家、醫療專家、受害人及其家屬聯絡人、救難工作方面專家、意外事件聯絡人等。(黃新福，1992:150-152)總之，應依需要而設立安排適當的人選。

⁴ 危機處理中心的成員，依據 FEMA 綜合實際危機處理的經驗，認為危機行動小組或緊急事件處理小組成員應包括：決策者及決策代理人、執行助理、發言人、安全聯絡人、行政支援/總務、謠言控制小組、溝通專家、法律專家、財務專家、救難操作專家、醫藥專家、受害家屬聯絡人、災難現場聯絡人、國際救難組織聯絡人等。(詹中原，1990:103-104)當然，FEMA 對上述建議之成員應視實際情況而權變增減。

大眾傳播媒體的溝通與利用；外在人員的角色；人員的訓練計畫等。(詹中原、吳焯雪, 2003:24-25)

貳、危機爆發時的回應活動

危機發生前的準備工作，是為組織提供危機發生時所需的行動綱領；而危機管理則是依循此行動綱領，並對危機進行反應的一種管理活動。因此，危機前的準備工作，係在為危機發生時所需完成的目標，提供活動的參考架構，可說是一種「策略」(strategy)。而危機的管理，就是為達成危機準備計畫的目標，而所採行的一連串活動，其所追求的目標就是以危機管理計畫的內涵為範圍，並視當時的情境而作適度的調整。(Nunamaker et al., 1989:19)因而，當危機爆發時，依據那納美克(Nunamaker)等人的看法，組織必須依據原先規劃的危機管理計畫實施，並將動態管理活動責由權責單位(機構)執行，以完成組織的危機管理目標。

這些執行機構大概包括以下三項：一、危機指揮中心：負責各項指派事宜及處理工作。二、資源管理系統：負責有關解決危機時所需的資源安置、分配及取得等任務。三、危機情境監測系統：負責對危機情境的發展狀況進行追蹤，並向指揮中心內的決策者報告等。

一、危機指揮中心(危機管理小組, crisis command center)

危機指揮中心(或稱危機應變中心)是由負責決策事宜的決策者及其幕僚、危機處理小組、危機處理專家等組成，一般學者稱為(危機管理小組)。在平時狀態下，危機指揮中心對危機處理小組進行訓練；當危機發生時，則改由危機專家體系負責向危機處理小組傳達重要訊息。此專家體系除向組織的知識庫取得有關訊息，以擬定危機處理法則外，尚須從危機情境監控系統處獲知有關危機情境方面的訊息，並從資源管理系統處取得可用的資料，俾便依危機發展狀況來對資源作分配及運用。(Nunamaker et al., 1989:19-20)

二、危機資源管理系統(The crisis resource management system)

雷利認為在危機管理中，若僅有好的決策及對危機管理計畫瞭解甚詳，但卻無法有效分配資源，也是沒用的。因此，資源配置對組織回應危機有相當顯著的影響，必須在危機發生時把大量有用的資源運用在解決有效的事務上，才能算是真正解決危機。因此，組織為了協助決策者取得危機時所需的資源，必須設立危機資源管理系統。(Reilly, 1987:81)

依據那納美克(Nunamaker)等人認為，危機資源管理系統如同情境監測系統一樣，其有些功能是自動性的，而有些功能則是用於支援幕僚人員。如此，才能使危機處理小組尽心尽力將其注意力集中於策略性的決策上，並確信所作的決定可獲得相當資源起見。其在平時，資源管理系統運用資料管理技術，將有關資源作有系統的整理分配。在危機發生時，除持續向指揮中心報告資源取得及分配之訊息外，同時依指揮中心命令，對危機處理小組進行資源的分配及調整；而在執行期間，所有的資源運用狀況，仍需受資源管理系統的監督。(Nunamaker et al., 1989: 19)

三、危機情境監測系統(crisis situation monitoring system)

危機的發生通常都是由一連串複雜的因素所導致，且都是突然的發生。因此，若無其他相關單位或機構的輔助及提供訊息，則危機處理小組就無法對危機事件的發展，進行追蹤及評估；甚至無法對決策者的指示內容，作明確的分析與判斷，而情境監測系統正好可以彌補這項缺失。

該系統係利用特有的監控技術及良好的溝通網絡對危機進行追蹤，並將所得情報向危機處理小組報告，使該小組能夠掌握可靠訊息來對危機進行評估，並決定所應採行的因應步驟。此外，危機監測系統亦須對危機計劃中所列的重要指標監測，並向決策群回報，而使決策群不致因危機情境的混亂，而喪失任何重要的訊息。(Nunamaker et al., 1989: 19)

四、危機爆發時－危機管理小組的職責及活動

有關的詳細運作包括－迅速建立工作轉換時間表；進行工作流程安排管制，充分授權給危機處理人員；注意真正問題；遵循組織的政策；運用所賦予的管理程序；若需要可尋求創新，不受既有程序限制；確保資訊能為整個團隊成員所共享；檢視所有的新聞報導及評論；對資訊進行雙重檢視；對受害人及家屬提供協助；從事組織及監督，確保工作可以完成；嘗試預測未來；儘可能對成員的壓力作控制；維持工作的進度。(如下圖 2-1-2)

最後，當組織運用上述各種程序並將危機予以解決時，此並不表示組織的任務已告完成，組織仍需進行下一階段的危機管理活動任務。即組織必須對該次危機管理的整體活動過程，以及組織進行危機管理的成效進行評估，並從經驗中學習，將所得的寶貴知識予以儲存，以備戰的心態來應付下一場危機。

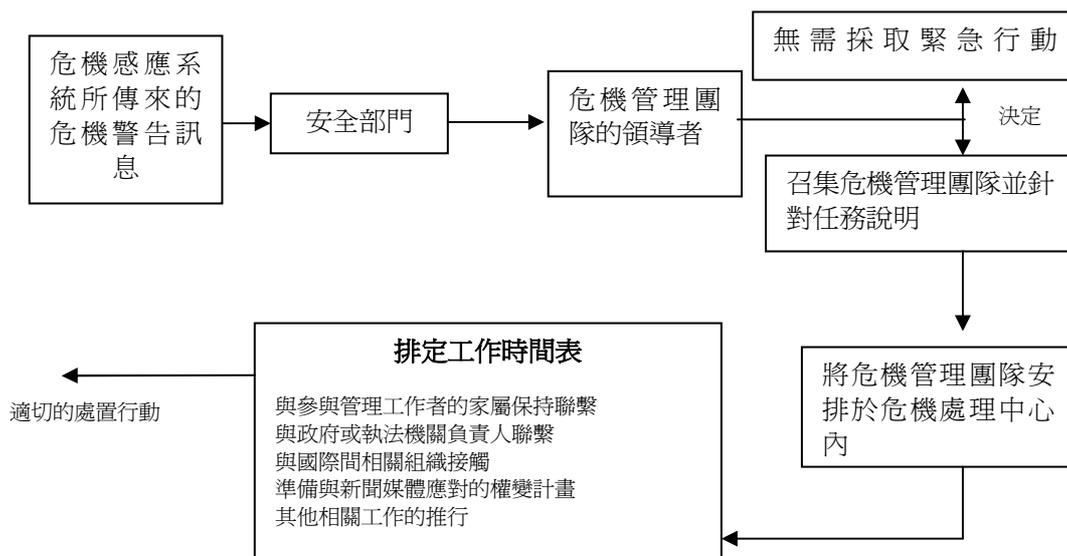


圖 2-1-2:危機管理團隊職責與活動圖
資料來源：轉引自(黃新福，1992:157)

參、危機爆發後的管理活動

在危機落幕後，須由危機資源管理系統向危機評估系統彙報資源耗用狀況，並由該系統作危機處理的成本效益評估。此外危機後的評估系統也要提出危機復原計畫，幫助組織變革和重整。最後，評估系統要將此次在危機過程中獲得的經驗，反饋給儲存相關危機資訊庫的知識庫，作為危機計畫系統執行危機預防作業時之參考。危機結束後的工作，應至少包括下列三項：

一、成立評估小組

危機管理並非止於危機終止。危機結束後，組織應檢討整個危機管理活動，以瞭解危機管理機制是否能有效解決危機？溝通管道是否通暢？資訊與設備是否充足？人員是否相互合作？應變計畫執行是否有困難？組織現有的知識是否能對危機作有效的處理？組織成員或決策群體在危機情境下所做決策效果如何等。組織應該彙整所有資料，作為改善危機管理機制的依據。其次，管理團隊應即著手調查危機發生的原因，以澈底解決危機，避免危機再發生。(Nunamaker et al., 1989: 20-21)

二、加速復原工作

危機會傷害組織內、外成員，對組織外部的利害關係者而言，在危機發生後，組織除應勇於向社會大眾說明危機發生的原因與處理情形外，並應聲明願意負起道義責任，而非推卸責任。就組織內部而言，會造成組織內部成員心靈創傷或自

我價值的錯亂（孫本初，1996:24）。所以管理者應重整士氣，讓組織內的成員繼續共同為組織聲譽努力。

三、不斷學習與修正

組織在檢討與評估之外的重要工作，就是要從危機事件中學習教訓，並將學習回饋到危機前的準備工作，以利危機管理活動的再推動。因此，組織應運用組織學習理論，來從事危機管理體系的規劃與運作，透過此過程來教導組織成員如何去學習、分享知識。如此才能達到雷米(Ram' ee, 1987:21)所謂的「預期下一個危機、避免下一個危機，更進一步達到管理下一個危機」的目的。

四、危機爆發後－危機管理小組的職責及活動

危機解決後所須進行的評估項目，包括－計畫的成效；程序是否完備；成員的績效；聽取成員報告；對設備與訓練評估檢討；以新經驗檢視原計畫；適當獎勵有功人員；對受難者適切協助；繳交處理情形報告；公文建檔等。

總合以上對組織危機管理活動規劃運作過程觀察，可以確定說：「危機是可以管理的，並非遙不可測。」；而危機管理團隊在平時的主要任務，係在於規劃與預防上；當危機發生時，依照組織的應變計畫進行處置，此時團隊領袖的角色相當重要，除須對管理活動進行監督外，尚須對成員心理安撫、協調外在相關事宜；當危機任務結束後，仍須進行事後評估工作，以使組織工作能夠適切改進。因此可以說，危機管理至少可以減低傷害及降低損失。

肆、組織危機管理活動模式的特點

就前文對危機管理的定義，歸納為：「一、危機管理應至少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、不斷的修正與學習；二、危機管理組織應有一個常設且受過嚴格訓練的危機管理團隊；三、危機管理是一項整體規劃的管理策略，其內涵系將內、外環境的因素都考慮在內；四、危機管理必須整合各類學科的理論與實務。」若以此標準來檢視前述之組織活動管理模式，則完全符合所設定義之標準。

那納美克等人雖然是以組織危機管理系統（Organizational Crisis Management Systems）的觀點提出的活動管理模式，但這個管理模式是否也可適用於國家安全層級的危機管理，是個值得探索的問題。首先就其優點言，在其活動管理的過程上，不但包含了危機發展的三大階段（危機爆發前、危機發時、危

機爆發後)、五大管理的步驟(危機訊息的偵測、危機的準備及預防、損害的控制及處理、復原工作及學習等)。

其次，該管理模式也結合電腦資訊科技運用的觀念，重視資料庫的建立、知識的管理運用，以及運用電腦網路科技支援決策團隊(危機管理小組)。其三是，該模式將危機的發展與回應結合一起，且將危機的發展當成一個整體的循環過程，符合對危機基本假設的原理(即危機隨時存在，而且會再度發生)。其四是，重視系統管理的觀念，將每一項工作都當成是一個管理的系統型模，而且使每個系統與單位的工作任務也能相互連結，互相合作、相互支援，是一個具有系統架構及運用流程管理的思維模式體系。

最後，筆者認為那納美克(Nunamaker)等人提出的組織危機管理系統的最大特點，是將人體(動物)的感應器官(包括知覺的神經網絡系統)之功能，也加入在其危機管理的系統理論內。如此，使其危機管理的系統模式具備了「活體」感應的功能。但那納美克(Nunamaker)等人似乎僅注意到感官系統(sensing)的功能，而忽略危機時的傳播工作，即說(Speaking)與溝通(Communication)的功能。

因此，該組織危機管理模式是否可以用來分析，以及運用到國家安全層次的危機管理活動，是筆者想要探索追究的問題。事實上，即如前述研究，美國早於1980年代在公共事務界已開始重視危機管理的研究，1980-1985為理論與實務的整合期，1990年代到2000年則因國家安全環境轉為多元化，危機管理也漸被運用到國家安全層次上來研究。這裡必須特別重視的是，美國在2001年的「911恐怖攻擊事件」後，其國家安全的觀念開始轉變，以往在公共領域受到重視的「危機管理」理念，也開始廣受各界及政府的注意。

因此，以那納美克(Nunamaker)等人的組織活動管理模式，如何擴大運用到國家安全層次，應該增加或改變哪些要素？使危機管理活動的思維更加周延精進，以能符合國家安全的危機管理活動所需；而美國在國家安全的危機管理活動上的作為又是如何？能否成為我國國家安全危機管理活動的指標，此均為本論文以下要探討之重要課題。

第二節 國家安全的危機管理活動模式探討

壹、國家安全的危機管理理念與模式

美國在「911 事件」後，所曝露的一個問題是危機預防工作做的太差，各單位各自為政，各部門都有危機小組，但並沒有一個部門來整體思考恐怖攻擊危機的問題。(邱強，2001:29-30)然歸咎而言，這也是美國政府與民眾缺乏反恐的危機意識與觀念所造成。因此，在美國官員與眾多專家的檢討下，認為有必要成立一個統一事權的單位，結合國內防衛、關稅、移民、交通運輸、邊境巡防、特勤、偵查、國際事務…科技與資訊等 25 個部門，於是設立「國土安全部」。這是一個統一「國土安全」事權的超級組織，也是美國 1947 年以來最大的組織變革，此一整合資源、協調統一事權的組織體制，是由何種重要的思想理念所引導而來的，是以下所要探討之課題。

一、國家安全的危機管理理念發展

美國在「911 事件」後，不僅在災害防救理念上大幅演進，從「全盤型緊急管理」遞變為「弱點管理」。在國家安全防衛機制方面，也是立基於「弱點管理」的新認知，採用「成本內部化」(cost internalize)、公私協力的新合作治理模式等建構「國土安全部」。⁵美國國家安全危機管理理念的發展歷程，臚陳如下：

(李宗勳、章光明，2004:27)

(一)911 事件前強調的理念

1. 全盤型緊急管理理念：

該理念在 1979 年崛起，運用減災、整備、反應、復原等策略，結合公、私部門及非利益團體的統合行動。其觀念是企圖涵蓋每一種危害，使緊急管理能符合因時因地之需。(Godschalk, 1991:145)然而這種在「人定勝天」的觀念下，所推演的災害防救政策，逐漸受到環境變遷所衝擊並產生典範遷移。Godschalk 又認為現代的災害必須重視風險脆弱度，並整合為全盤化的觀念，以利計畫規劃與政策制定。同時，應避免陷入危機處理與預防的陷阱；而危機處理與預防的最大陷阱，就是「主觀」與「局部化」。

⁵ 這一理論與實務變革在「公共行政評論」－2002 年 9 月份 911 週年之 911 專刊(911special Issue, Public Administration Review)中對於後 911 的公共服務精神、價值與靈魂，以及組織型態、安全防護的信度與效度、公私合作型態與需求，反恐的機制等均有深入探討。參閱(李宗勳、章光明，2004:19-20)

2. 災害防禦與復原的社區管理理念：

美國聯邦緊急危機管理署(FEMA)，針對「全盤型緊急管理」缺失提出國家減災策略(National Mitigation Strategy)，以「建立安全社區夥伴關係」作為國家減災策略的最主要工作之一。強調社區在「災害防禦」與「災害復原」管理的能力。該社區管理理念認知到自然災害經常會發生，故要致力於防禦與復原工作；重視與災害有關的文化、心理、經濟等各種社會現象，也引起自然科學家、工程學家、社會學家、人類學家及心理學家對災害復原型社區理念的興趣。然而，該理念只關注到與自然環境有關的重大災害，並未如「全盤型危機管理」考慮到社會、公民及科技所引起的危害因子。

3. 永續發展和永續危險減輕理念：

永續力(Sustainability)係指一個區域在沒有外力援助時，對重大事件帶來的損害、生產減少及生活品質降低等能夠忍受與克服的能力。Mileti 認為對自然災害的新思維，就是要認知地球與社會制度間複雜的關係，對不確定與非預期的結果先行處置，要拒絕短程思考才能認清災害對社會的衝擊，及運用持續發展的原理。(Mileti, 1999:26-30)該理念雖提供了災害研究的方向，但只不夠是「全盤型緊急管理」理念的延伸罷了，如同「災害防禦與災害復原」理念般，僅與自然災害有關，往往對一、兩種功能區域特別關注，卻忽略其他功能區域，同時亦忽略了災害脆弱度的重要性。

4. 無懈可擊的發展理念：

Mcentire 認為脆弱發展是一種透過缺點降低與能力建立，以減少災害的頻率與程度之過程。因此，脆弱發展的概念係指：「改變有關災害的文化態度、發展的實施與脆弱度的相結合，以建立緊急管理機制。無懈可擊或免除攻擊的發展型模，能夠明確且直接的發現脆弱度的存在，且以全盤型的觀點處理災害問題。」(Mcentire, 2000:58-61)然而，儘管它強調免除攻擊的發展是一種過程，在概念可能被誤解為可以做到萬無一失；其次，發展一詞混淆不清，常被詮釋為「經濟成長或官僚機制的合理化」。這些定義成為此理念的最大障礙。在「911 事件」後，這種「無懈可擊」的發展理念，受到強烈質疑與挑戰。

(二)911 事件後強調的理念

1. 全盤型弱點管理理念：

美國「911 事件」後，全盤型弱點管理典範（災害防救典範比較如表 2-2-1）

出現，以取代無懈可擊發展的理念。該理念被界定為：「為達成降低緊急與災害頻率及程度為目的之全盤及整合性活動，其價值、決策及政策係依據對自然、社會與組織環境之缺點及能力評估的結果而形成，因此能夠確認及降低所有類型的災害脆弱度」。全盤型弱點管理強調脆弱與災害的危機因子、功能區域、行動者變數及相關學科。譬如：在減災方面，強調規劃與減災；在整備方面，強調利用與災害有關的資源，以降低社區的災害脆弱度；在回應方面，充分授權並建立公、私協力的概念，以增加回應者的能力；在復原方面，則強調災害救援與地方能力的建立。該理念也特別重視政府各機構協調合作及私部門的積極參與，並且關注於以「全盤且整合」的態度處理災害問題（李宗勳、章光明，2004:20-22）

表 2-2-1: 災害防救管理理論典範表

	全盤型緊急管理	災害防禦型社區管理	災害復原型社區管理	永續型危害減輕	無懈可擊型或全盤型脆弱管理
危害或危機因子	自然、生化、科技、人為	自然	自然	自然與科技	自然、生化、科技、人為
階段或功能區域	整備與回應為主	減災	復原與減災至最低程度	減災與復原	減災、整備回應、復原
行動人員	公部門(緊急管理者與第一回應者)為主	公部門(都市計畫員與工程師為主)	個人及團體(從事復原的公、私及非利益部門)	都市計畫員、工程師、保險公司、非政府組織、環保人員及公民	大部分以公、私及非利益部門的團體及公民為主
類型	自然為主	自然為主	社會與自然	自然與社會	自然與社會
學科	社會學與公共行政學為主	地理學與工程學為主	物理學、社會學及經濟學為主；地理學與工程學為輔	地理學、工程學及環境科學為主；人類學、經濟學及社會科學為輔	科學的軟、硬體，傳染病及其他醫學

資料來源:David A. McEntire, et al, 2002:pp. 28.

全盤型弱點管理為災害的研究及管理，提出許多的寶貴意見和建議。例如，全盤性災害弱點管理可以幫助整合，找到各個有關災害弱點管理看法的不同原則。它是從自然與社會環境兩者間的互動，以決定弱點程度之諸種因素。因此其概念可以幫助學術研究產生一個清楚的地圖指引，就如其建議需要調查造成風險和敏感性的因素一樣，也因為全盤性弱點管理明確地關心弱點，因此它提供大量的變數去測量弱點。全盤性弱點管理的理念現已逐漸成為災害防救管理的新視野，為災害防救政策的新典範。在美國「911事件」後，該理念落實在美國國土

安全政策上，並提供聯邦、州及地方公共安全組織相關理念與作法，據以回應恐怖事件與自然災害。

2. 「共受風險」的新思維

所謂「共受風險」係代表在「風險傾向社區」⁶ (risk-prone community)足以威脅全體居民的公共危機。誠如美國學者 May 和 Williams(1986)提出「共享性災害統理模式」，主張在災害管理中，聯邦、州與地方應相互合作，共同分享權力、資源與義務，聯邦政府在財政輔助、管理機制與管制原則上採取積極角色，並且與州、地方政府形成彼此共同分享的災害管理模式。

依據路易斯.康佛(Louis. Comfort, 1999)的觀點認為，恐怖份子的攻擊事件就像地震、颶風、水災、火災的威脅一般，就是「公共危機」。而這危機應由社區全體成員來共同承受，因為社區的每位成員的行為都有可能增加或減少危機，因此危機疏緩的責任也是共受的。⁷「共受風險」思維為美國提供了回應恐怖主義攻擊的新觀點，當風險共受時，就有責任對威脅作評估、減災及回應，一旦認知共受責任之後，公部門的外在組織就會立即強化反恐怖主義之任務，個人、家庭、私人或非營利組織就成為遏阻恐怖活動及潛在目標的資源。

路易斯.康佛認為，公共安全不再被視為行政體的唯有的功能，而是一個透過公、私部門、非營利組織及公民共同學習創造的一個過程，整個社區對於風險的減少與回應過程應是瞭若指掌，因此能夠將危險極小化並增加環境適應的能力。(K. Louis Comfort, 2000:100-107)依據路易斯.康佛之看法，以「共受風險」為觀點的緊急回應系統，會受下列四種狀況的影響：(張中勇，2003:21-22) 1.共同的理解:清楚說明系統與成員共同理解的意義；2.充分的信任:充分信任領導、組織及公民，使成員有能力接受指示；3.充分的回應:對系統與環境充分回應，以獲得行動的支持；4.足夠的資源:以備各種狀況下，可以維持集體的行動。

因此，在最危急的狀況下，首重行動的協調，若成員對威脅有共同的理解，為克服威脅的不確定性，只有彼此充分的信任。而對社區威脅的回應與支持及必

⁶ 西方學者將地震等災害性危機視之為所謂的「共受風險」(shared risk)，而針對地震相關之各項政府反應策略，歸納為危機管理中之「地震性政策」加以研究。因此，「共受風險」涉及特定社區，對於疏減危機威脅工作的「公共反應」。「共受風險」之公共反應，需要包括公部門、私部門、第三部門和非營利事業團體組織共同努力，而且「共受風險」所包括之系列政策問題，完全無法適用於傳統之政策分析及規劃重點，其性質為互依、動態及不可預測的「集體問題解決行動」。(詹中原，1999:11-23)

⁷ 在共受風險與責任的環境裡，一旦危機事件發生時即能發揮溝通與資訊的進入、儲存、轉化、接收與綜合的功能，這種功能叫做「社會科技功能」。(丘昌泰，1990:48-51)

要的資源整備，是採取集體行動的先決條件。當回應系統開始醞釀時，會受到技術、組織和文化指標的影響⁸。這種將災害防救視為新的常態之「共受風險」的社會規範與認知，有助於建立防災社區或安全社區的自我防衛能量，適足為國家安全危機管理制度的建立提供典範。(張中勇，2003:22)

從前述美國國家安全的危機管理指導理念之發展過程觀察，在「911事件」前的國家安全是將內環境因素與外環境因素分開的，國家安全戰略主要在傳統軍事安全，是針對外環境來評估危機的；在對內方面，則著眼在天然災害方面，主要危機管理機關是FEMA。「911事件」後，基於恐怖分子的特性及全球化思維，美國開始轉變國家安全危機管理的指導理念，不但全盤檢討內、外環境的國家安全威脅因素，並將傳統的軍事安全威脅、非傳統的軍事安全威脅與因全球化趨勢的「安全威脅」也包括在內，並統一國家管理危機的權責單位及機構。

從以上美國國家安全危機管理理念的發展，可以提供建立我國國家安全的危機管理活動幾個重點啟示，包括：

- 1.全盤性的檢討國家安全的「危機」，以及重視「關鍵管理」與「弱點管理」的觀念；但計畫的規劃與政策的制定應避免陷入過於「主觀」與「局部化」的陷阱。
- 2.以「建立安全社區夥伴關係」作為減災策略重點，強調「災害防禦」與「災害預防管理」的能力。
- 3.重視政府各機關的協調合作及私部門的積極參與，以全盤且整合的觀念來處理災害問題。
- 4.從自然、社會與環境的內、外因素來偵測探尋「弱點」，並結合科技管理與學術研究，以解決環境所存在的危機。
- 5.強調「公共危機」與「共受風險」的觀念，主張中央與地方相互合作，共同分享權力、資源與義務，並運用此觀念來建立緊急危機管理機制。

二、國家安全的危機管理模式

(一)階段管理的模式－美國聯邦緊急管理局(FEMA)的「整合性危機管理體系」(Integrated Emergency Management System, IEMS)

前述研究得知，所有的危機都會經過特定的階段進行，然而危機發展階段的

⁸ 所謂「技術指標」包含評估技術結構，如運輸、電力結構及通訊設備等；「組織指標」包含評估組織彈性，如對變遷狀況的適應、成員間聯繫的方式、領導統禦得當與否等；「文化指標」包含評估文化開放程度，如願意接受新觀念、新的行動模式等。(張中勇，2003:22)

分類，通常會依研究重心不同而有所差異。美國 FEMA 所創設的「整合性危機管理體系」是 FEMA 在 1983 年所發展出的模式。⁹其主要目標係在面對所有可能災害及大範圍的危害時，能整合所有個別層級政府，以統一規劃、發展、實施和維護全國性災害應變能力。¹⁰透過這一套體系，美國危機管理主管機構得以整合各級政府的應變能力與活動，並強化對緊急災變的管理能力。FEMA 以四大階段來規劃其政策運作及執行。

1. 舒緩政策：此政策目的在於規劃足以減損災害的各種因應措施。包括兩種類型—(1)結構性(硬體建設)：例如推動興建水壩防洪計畫、改善鎮暴裝備及技術等計畫。(2)非結構性(軟體計畫)：如研擬房屋建築法規，以增強抗震能力，訂定災難保險給付規則，規劃土地(或山坡地)使用規則，及改革獎勵及處罰性稅制誘因。
2. 準備政策：主要在發展因應危機運作能力的政策。包括(1)設計危機運作計畫；(2)建立危機資訊溝通網絡；(3)建立緊急事件處理中心；(4)設立危機警報系統；(5)緊急事件處理人員之訓練；(6)資源管理計畫。
3. 回應政策：主在規劃當危機轉為災難時，所應採取的行動。例如(1)醫療救援系統；(2)緊急事件處理中心之運作；(3)救難及撤離計畫；(4)災民收容；(5)採取預防第二波災害發生的措施。
4. 回復政策：短程回復政策，包括重建基本民生支援系統。例如水源、電力恢復；長期計畫則包括交通運輸系統重建，污染放射物之控制，疾病管制等。

美國學者穆斯卡(Alvin Mushkatel)及魏斯卻勒(Louis Weschler)將政策制定過程之理論與危機管理政策結合，發展出「美國各級政府危機管理政策矩陣表」，(如表 2-2-2)。此矩陣說明，在聯邦制度下，美國各級政府危機管理政策運作的實況。同時強調美國的危機管理政策是項跨越政府層級，需各級政府通力合作的任務；並非由任何單一階層的政府部門可以主導。在矩陣中，包含 16 個

⁹ 「整合性危機管理體系」的政策計畫，包括：1.針對各地區特性而制定其特有的緊急災變管理計畫。2.發展一種可適用於各種緊急狀況(或災變)的通用性計畫，並保有相當的彈性，可以適用特殊緊急事故所特有的項目。3.將現有的人力分工、作業程序、現有的設備與器材，納入災害應變計畫中，然後考慮可能應用的範圍。4.將災變管理計畫納入全國和地方政府政策中。5.政府各部門應採行「意外指揮系統」，來強化各機關的應變能力。6.將政府管轄的各項事務、所有地區完全納入緊急災變管理的體系中。7.建立政府與民間密切合作的良好關係。8.詳細明訂綜合緊急災變管理系統的每一階段：減災、整備、應變、復原。(詹中原，1990:98-99)

¹⁰ 此一應變模式，包含下列 13 項步驟。1.危害分析；2.能力評估；3.緊急作業計畫；4.能力的維持；5.減災的努力；6.緊急搶救作業；7.評估；8.補充能力的缺乏與不足；9.進行多年期發展計畫；10.強化年度發展成長量；11.中央的資源調查；12.地方的資源調查；13.年度工作成長量評量。(林昇德，2000:41；朱愛群，2002:107)

區隔，代表每個各級政府在危機管理四個階段中的政策任務。同時，各區隔中亦可代表危機管理相關各類指標的團體、利益相關者，進行談判、妥協等互動的政治空間。

表 2-2-2:美國各級政府危機管理矩陣

政策過程		危機管理過程			
		舒緩	準備	反應	回復
規劃	聯邦、州、地方				
採納	聯邦、州、地方				
執行	聯邦、州、地方				
評估	聯邦、州、地方				

資料來源:(詹中原, 1990:102)

從以上的探討觀察，整合性危機管理系統是美國緊急危機管理局(FEMA)所發展出來的一套「災難危機管理模式」，其重點係較強調天然災害的危機管理，優點是特重中央(聯邦)與州、地方的權責關係，是早期(1979年)「全盤型緊急管理理念」下的產物；但在美國「911事件」後，所強調的是「全盤型弱點管理」與「共受風險」的理念，因此美國 FEMA 的整合性危機管理系統應該在「911事件」後就受到國家安全危機管理指導理念的修正。但筆者認為，整合性危機管理系統是國家安全危機管理活動模式基礎理念模式，應該可以結合那納美克等人所提出的動態管理模式的構想，進一步建構國家安全的危機管理活動模式。

(二)策略管理的模式－Louise K. Comfort 的危機管理策略

路易斯.康佛(Louise K. Comfort)於 1989 年以危機環境為依據，提出危機管理活動型模，創立變遷、持續、整合的危機管理系統(如下圖 2-2-1)，作為危機管理的指導原則。

1. 基本假設

路易斯.康佛經由觀察一般的危機情境和管理者採取應付的手段，歸納四項基本的運作假設，透過這些假設的建立，可簡化危機管理複雜的決策環境。(1) 環境：其「不確定性」會影響組織的運作程序和工作分配，因此僅能以「機率」關係作為選擇的標準。(2) 組織：為協調個人行為的工具，是危機管理系統的基本行為者。(3) 時間：在有效的管理行動中占有重要的地位。(4) 創造力：是危機管理過程中，不可或缺的成分。(Louise K. Comfor, 1988:7)

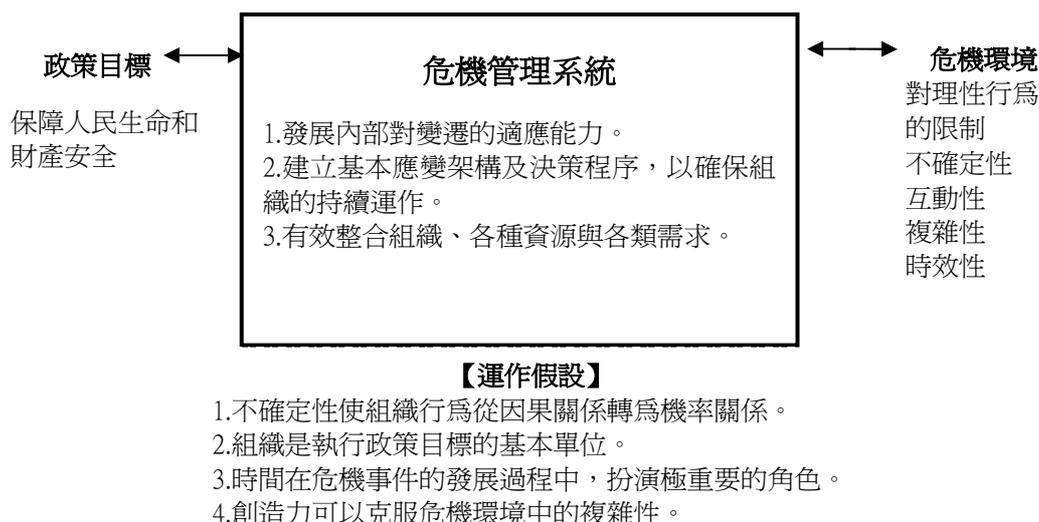


圖 2-2-1: 策略危機管理活動型模

資料來源: Louise k. Comfort, 1988:7; 朱愛群, 2002:100; 余康寧, 1994:41

2. 變遷策略

主要目的在經由組織學習能力的提升，使各機關在危機管理總目標下，依客觀環境變遷，彼此配合適當的調整。組織學習能力的提升，可遵循三個途徑：

(1) 危險評估: 欲使危險評估的結果具有意義，能提供決策者參考，必須先建立能包含各面向的評估結構。¹¹但基於環境的不確定性，危險評估必須依據環境變化，持續對危險進行評估定義。

(2) 控制分析: 係著重於運用各種措施，對可能發生的災難加以管理。¹²

(3) 資訊回饋與行動調查: 政策執行結果會造成環境改變，而這些改變會回饋到決策機關，包括 A. 政策的效能和效果；¹³ B. 附加效果¹⁴；C. 順從度¹⁵；D. 道德規範之要求¹⁶。

透過上述三種措施，可以使組織的手段和政策目標緊密結合，也可讓執行者

¹¹ 評估的項目，包括 1. 對風險做較寬廣的定義，並設立若干準則。危險的定義必須依照環境的變遷及科技的發展來修正。2. 以科學方法預估危機的種類、發生的可能性及嚴重程度。3. 描述危機爆發時可能的狀況，藉以瞭解危機事件，可能造成的財產損失及生命危害程度。4. 再以精確性、適當性和社會價值等三項，評估前三項的評估結果。(朱愛群, 2002:100-101)

¹² 例如各機關自行調查本身擁有的資源(如執行能力、人員、經費、物資等)、確認各級機關的權責、經費補助、專業人員等。中央政府應提供各種誘因，如經費補助、專業人員協助等，以提高地方執行意願，共同分享執行成果，並降低執行阻礙。(朱愛群, 2002:101)

¹³ 指思考是否有其它方案可以更有效果。(朱愛群, 2002:102)

¹⁴ 基於人類的有限理性，決策可能無法考慮到所有的結果，對於政策制定當時所未預料到之後果，或是手段誤用造成的結果，都會產生預料外的狀況。(朱愛群, 2002:102)

¹⁵ 政策得到人民支持且願意遵從的程度。(朱愛群, 2002:102)

¹⁶ 危機政策在推行過程中，必須考慮社會大眾的價值觀。(朱愛群, 2002:102)

認知到政策執行結果對危機的影響。

3. 整合策略

整合策略的目的在透過有效的溝通模式，聯結整個危機系統內的個人、組織和各項資源。溝通模式可分為三部份：

(1)政府與人民的溝通：其目的在建立主管機關的公信力，而公信力又是建立在合法性與專業性的基礎上。¹⁷

(2)大眾傳播的利用：媒體從業人員可能因競爭或市場考量，引用未經查證消息，徒增危機管理人員困擾，因此主管機關必須「事前充分準備資料，事後主動提供資訊」，才能免除媒體錯誤報導的負面作用。¹⁸

(3)政府部門間的溝通：政府各部門的溝通是否良好，直接影響危機處理的成效及工作進展。

4. 持續策略

危機管理系統並無一單位，有充分的資源、技術與能力，來應付全盤危機。然而危機通常都是突然而至，因此必須有各類型的組織與團體來參與危機管理的持續性監督與管理的工作。這類組織與團體，包括下列三類型：

(1)民間團體的「持續監督」策略：指民間團體對政府各階段作為之監督；¹⁹

(2)正式組織結構的「持續管理」策略：組織對危機各階段工作的管理；²⁰

(3)資訊管理之「持續性」策略：指在危機各階段，運用組織統一持續掌握、發佈資訊、管理資訊等。

變遷、整合、持續(依環境規劃的政策)與舒緩、準備、回應、復原四階段(以危機發展階段規劃的政策)所結合的矩陣表，即形成一個「綜合災變管理」的系統架構，詳如下表 2-2-3。

¹⁷ 政府與人民的溝通又分為單向溝通與雙向溝通。單向溝通：如定期印發宣傳小冊、利用各種傳播媒體製播聲光廣告影片或於報章雜誌刊登巨幅廣告，使危機管理的觀念深植人心。雙向溝通：即與人民面對面溝通。(朱愛群，2002:103)

¹⁸ 大眾傳播對危機管理的功能有協助災難前的教育工作、刺激政府官員及民眾對危機的重視、提高預警及警告效果、對災區情況的報導和傳遞重要資訊。(朱愛群，2002:103)

¹⁹ 指民間團體，在「危機舒緩」階段持續監督政府施政；「危機發生階段」則組織自願工作者，施予訓練準備參與救災；在「回應階段」協助救災與傳遞訊息；於「復原階段」則整合需求，並推動立法進行善後救濟。(余康寧，1994:48)

²⁰ 於危機管理工作，必須持續不斷評估、診斷、預防、處理、復建，並依舒緩、準備、回應、復員階段之不同，成立各種委員會及緊急處理小組，以利持續策略執行與檢討。(余康寧，1994:48)

表 2-2-3:策略危機管理矩陣

各種策略	項目	舒緩階段	準備階段	回應階段	復原階段
變遷策略	危險評估	危險認定	風險預估	二次災難評估	危險認定
	控制分析	依照人民的容忍度 決定舒緩階段	擬定計畫模 擬訓練	履行計畫、善用 裁量權	適當分配成本和 資源
	資訊回饋 行動調整	探詢人民反應和執 行效果	掌握訓練成 果	把握臨場狀況	依災後社會情境 變遷決定策略
整合策略	政府與人民溝通	教育	計畫內容傳 播	熱線電話、發言 人的設立	教育
	大眾傳播	宣導	警告發布	正確資訊傳達	吸引重視捐助
	政府部門 間溝通	定期報告、視察監 督	共同檢討演 習缺失	設資訊中心	確定重建順序
持續策略	民間團體	監督政府施政	組織自願者 施予訓練	協助救災、傳遞 訊息	整合需求、推動立 法、救濟
	正式組織 結構	常設委員會	常設委員會	成立緊急處理 小組	常設委員會
	資訊管理	利用決策支援系統	利用決策支 援系統	利用決策支援 系統	利用決策支援系 統

資料來源:余康寧,1994:48

從以上觀察,「綜合災變管理矩陣」除可以協助決策者釐清各階段危機管理工作,以利政策規劃進行,該矩陣並具有以下功能(余康寧,1991:128-130)

1. 目標與手段能夠結合:綜合災變管理矩陣結合危機環境與發展各階段政策,採取層級式之規劃方法,將危機管理面臨的複雜情境,化繁為簡,化抽象為具體,且能確切掌握每項活動的重點,便於日後管理考核及修正。
2. 重視政策的階段性與持續性:危機管理工作的每階段似可獨立運作,但任一階段的成敗卻可影響下一階段。因此,以危機管理的階段型模為基礎,區畫各階段工作,可使工作進展按部就班,並持續推動。
3. 危機管理行動有具體性:各階段所要達成目標,所採取之行動或制度,除便於決策者瞭解外,並可供參考及修正。

綜合前述,對於危機管理矩陣模式的探討,筆者認為其優點主要是結合整合性危機管理體系的階段發展處理策略與政府的國家安全政策(策略)相結合,所發

展出來的模式架構。在危機發展的每一階段都重視危險評估、控制分析與資訊的管理；尤其重視危機溝通及危機組織的設置問題。但其缺點卻是將整合性危機管理系統的優點(中央與地方的相互權責)忽略掉了，欠缺系統模式管理的觀念，也缺乏強調知識管理與資訊科技的運用。因此，該矩陣雖較整合性危機管理系統更適合於國家安全危機管理活動模式的建構，但仍是一個不夠完善周延的國家安全危機管理活動型模。

因此，筆者擬依據那納美克(Nunamaker) 等人依據企業組織所提出的危機管理活動模式，以「共受風險」的作為國家安全危機管理的指導理念，參考整合性危機管理系統與危機管理矩陣型模，提出我國國家安全的危機管理活動模式。

貳、國家安全的危機管理活動模式

綜合前文的探討，以下將以那納美克(Nunamaker) 等人提出危機管理動態模式的觀點，提出我國國家安全的危機管理活動模式。首先要說明的是，依據前文對危機管理的內涵與定義，動態活動管理模式是最具代表性的，然其畢竟是以企業組織的角度提出的危機管理模式，仍缺乏國家安全層次的指導理念。事實上，有關國家安全的價值、目標與利益仍然是無法在管理模式上表出來，而僅能在具體實踐的精神特質上展現。然從整體觀點而言，國家安全相較於企業組織是屬於超大型企業，但動態活動管理模式仍可放在國家安全層次來討論與運用。

基於國家的要素包括人民、土地、政府、主權，且在民主時代的環境中，涉及政府的組織體制問題等複雜層次的問題；又鑒於影響國家安全的危機種類繁雜，如何使一套模式能符合危機管理的定義功能，又有兼容並蓄的內涵。基此，筆者擬提出一個系統架構的觀念；首先，是依據危機管理的三個階段及一個總計畫的思維模式，提出一個動態活動管理的總體架構。(如下圖 2-2-2)

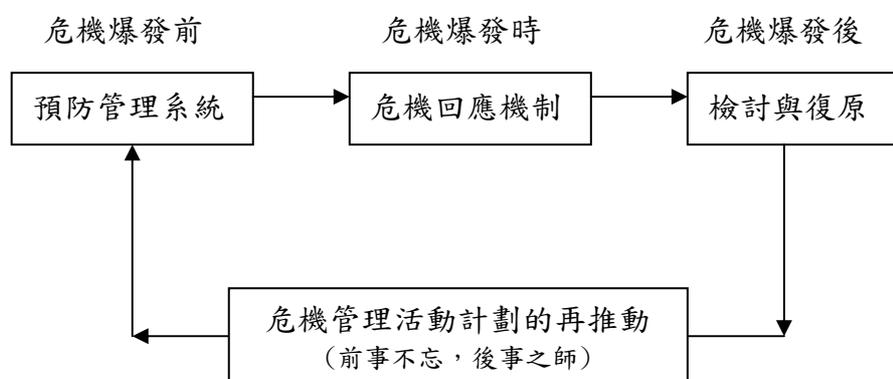


圖 2-2-2: 國家安全危機管理活動模式總體架構

資料來源: 作者自製

這個動態活動管理模式的總體架構，主要是依據那納美克(Nunamaker) 等人的活動管理思維理念，結合危機發展階段與危機處理策略，並將危機視為一個整體的循環系統，不對任何階段分割處理。這也是將原先複雜的動態活動管理模式，修正簡化的一個新模式，使其具有兼容並蓄效果，各階段的處理策略與措施都是它的子系統，而且也都充分注意到各階段的重點(關鍵與弱點管理)，並重視資訊科技網絡與現代管理科學的運用，是一個能夠結合國家現代環境的危機管理活動模式。以下介紹該模式各階段子系統的工作項目與內容:(如圖 2-2-3)

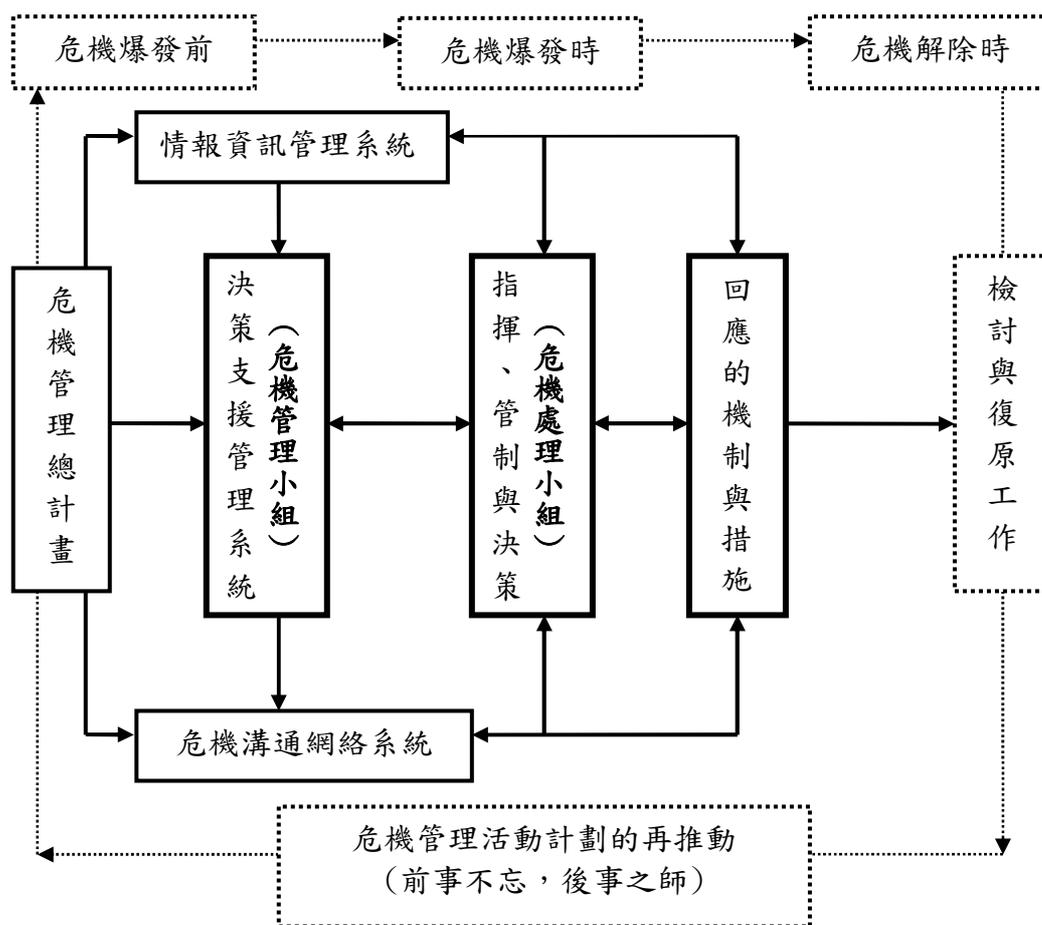


圖 2-2-3: 國家安全危機管理活動模型
資料來源: 作者自製

一、危機的預防管理系統

危機爆發前的預防管理系統、危機爆發時的危機回應機制與危機爆發後的檢討與復原工作等，都是國家安全危機管理活動模型總架構下的子系統。而預防管理系統則是以危機管理的總計畫為政策大綱，以下包括: 決策支援管理系統、情報資訊管理系統、資訊溝通網路系統等三個次系統。

(一) 國家安全危機管理的總計畫

國家安全的危機管理總計畫，類似於我國現行的國防報告書，是屬於國家安全的戰略層次，內容應依據我國的國家安全環境背景、政府政治體制架構、國家安全政策與理念的指導來制定規劃。當然，國家安全的危機管理總計畫，應以綜合性國家安全為起點，針對國家可能發生的危機，從危機的預防、處理到解除等，包括人、事、時、地、物的安排都要有詳盡的規定。其中，危機管理總計畫必須有一個應變的子計畫，以及對危機管理成員的權責進行安排。

1. 危機的應變(訓練)計畫

危機應變計畫是在事前對可能發生的危機，預先研究討論，以發展出的應變行動準則。從事危機計畫規劃時，首先要確定國家安全的目標(價值、利益)，並對國家內、外環境中各種可能的威脅來源加以評估。然後依威脅所造成的時間壓力及強度，將威脅層級依序排列，最後再配合人力、物力、技術等，解決各項威脅所需的適當資源。(Wisnblit, 1989:31-41)

2. 危機管理的成員

雷白茲塔渥與彌卓夫兩人(Shrivastava & Mitroff, 1987:5-11)就認為危機管理應由具不同專業知識專家及各單位主管們所組成，其並需有相當的決定權。此外，更有學者指出，危機管理小組即是智囊團，也是執行單位，囊括各類對危機狀況有所瞭解並能針對特殊個案作評估的專才，其除了可為組織提供各項行動方案外，尚可於必要時發號施令，而且應是一個常設性的核心組織。(李素珍，1988:7-9)就國家階層的危機管理成員而言，因各國憲政體制的不同，其國家安全的危機管理活動運作亦不相同。例如，美國採總統制，隸屬總統的國家安全會議為危機處理的正式機構，英國則為「內閣會議」，法國為「國防會議」。危機決策處理小組通常都是由政府各部會的最高首長所組成之核心團體。

(二) 決策支援管理系統

決策支援管理系統類似軍方的指揮管制系統(C4ISR)，但在國家安全的危機管理層次之決策支援管理系統，則應是綜合國家安全型態各類危機的支援管理系統，而其中又應包括知識管理庫與資源管理兩大系統。

1. 知識管理庫系統

知識管理系統是累積過去各類型危機經驗與知識累積的資料寶庫，其中包括結合過去、現在與未來的業務紀錄、檔案資料、安全管理作為與危機控管資訊等。

(曹瑞泰, 2005:35-37)⁵ 而知識管理系統也應該是一個針對不同危機類型, 與不同階段所發展的支援指揮決策的系統, 其中應具有應付各種類型危機所需的知識、資訊、情報與方案等, 並能發展出危機管理者應付危機所需的應變計畫。例如, 國際衝突型危機, 其所需的知識庫管理系統, 可能需要由好幾個機構(甚至國際系統)共同連結, 並進行資訊與情報的交換; 而天然災害的知識管理庫, 可能必須針對天然災害的類型(例如, 颱風、地震等), 進行危機知識的分類整理與儲存。因此, 針對不同危機的特性, 所需的知識管理庫也不同, 但一切的設置都必須有利於危機時的決策下達與資源配置。

2. 資源(人、物力)管理系統

危機管理最重要的工作是在危機發生時將最重要的資源(人、物力)放在最重要的地方(位置); 而對於人、物力資源的調配, 均可運用電腦作業, 以確保其精確無誤。組織設立危機資源管理系統, 是為了協助決策者取得危機時所需的資源。在平時, 資源管理系統可運用資料管理技術, 將有關資源作有系統的整理分配。危機發生時, 除持續向指揮中心報告資源取得及分配之訊息, 同時依指揮中心命令, 對危機處理小組進行資源的分配及調整。

(三) 情報資訊管理系統

危機的偵測評估(感應)系統與危機情境監控系統, 在 Nunamaker 等人的動態管理模式中是分開處理的。但由於該兩系統都是屬於情報資訊管理的範疇, 所以歸類於情報資訊管理系統中, 由一個最高領導機關統籌管理運用。

1. 危機的偵測評估系統

所謂危機的偵測評估系統, 就如同前述 Nunamaker et al(1989)等人所提出的危機感應系統。本論文之所以用「偵測評估」替代「感應」是因為對危機的感應, 必須來自兩方面, 第一是要對危機進行偵測; 其次, 是對所偵測的危機進行評估, 因此以危機偵測評估系統代替危機感應系統較為貼切。設置危機偵測評估系統的目的, 係在發現危機時, 能對危險進行評估認定及風險的預估; 危機爆發時, 能繼續進行二次災難評估檢討; 危機爆發後, 能持續對危險情境進行偵測及評估感應。²¹

²¹對於危機的偵測與評估就如朱延智博士論文的「軍事痛苦指數」一般, 當受外界環境所傳達的危機訊息超出組織所能承受的程度時, 危機感應系統便會將此警訊透過一定的管道傳達至危機管理小組, 使得危機管理小組能採取適當的措施予以回應。(朱延智, 1999a:164-169)

2. 危機情境監視系統

所謂情境監控是運用現代化的科技技術(如衛星定位系統 GPS)等，進行危機情境的監控。如前述那納美克(Nunamaker) 等人提出的觀念，組織應運用其特有的監控技術及良好的溝通網絡，對危機實施追蹤，並將所得的情報向危機管理小組報告，使得該小組能夠掌握可靠的訊息，來對危機情境做評估，並決定所需採取的因應步驟。(孫本初，1996:22)

(四)危機溝通網絡系統

那納美克(Nunamaker) 等人所提的活動管理模式中，情境溝通網絡系統是被忽略的一環，但危機情境下的傳播活動(溝通)及訊息流通對危機管理的成敗有極大的影響。若組織中的訊息不足及溝通管道有欠暢通時，將難達成危機管理之目標。此外，政府的危機處置作為與民意有非常大的關係，而新聞媒體又是主導民意的重要媒介，透過媒體的報導，對政府的形象與信心度將產生極大的影響，若媒體報導不實，將會對政府形象產生重大傷害，也會影響危機處理工作進行。因此，危機情境的溝通常有賴政府危機管理小組的發言人發揮其功能。依據前述路易斯·康佛(Louise K. Comfort)的危機管理整合策略，政府的資訊溝通網絡系統，應包括：1. 政府與人民的溝通網路系統；2. 大眾傳播的溝通網路系統；3. 政府部門的溝通網路系統等三部份。

二、危機爆發時的危機回應

在國家發生重大危機事件時，政府的四個應變機制應立即啟動發揮功能。其一是決策支援管理系統(內含知識管理庫與資源管理系統)，主控人力、財力、物力和人際網絡的資源分配；其二是政府的危機指揮中心，該指揮中心是危機發生時的「心臟」，包含危機處理小組、危機模擬專家(智庫)；其三是國家級的情報資訊管理系統；其四是政府機構對人民，以及機構部門間的情境溝通網絡系統，四者間的相互搭配，以對危機發展狀況作即時有效的處理，並擬定可執行之行動計畫。其四者相互間的任務與功能，說明如下：

(一)成立危機指揮中心(或緊急危機應變中心)：當危機發生時，危機處理小組成員，除向組織的知識庫取得有關訊息外，以擬定危機處理法則外，尚須從危機情境監控系統處獲知有關危機情境方面的訊息，並從資源管理系統處取得可用的資料，俾便依危機發展狀況來對資源作分配及運用。

(二)危機的回應機制：係指執行危機處理的單位與人員，本論文研究之危機，為

影響國家安全之重大危機事件。因此，危機的決策單位，是指國家最高領導階層（國家安全會議）；而執行危機處理的單位為行政院及其所屬機構、部門（該危機類型的處理權責機構與機關）。

（三）進行危機回應處理²²：危機回應包含以下工作：判斷危機層次，決定應變措施；掌握資訊；救援、安置²³；設置靈活的通報系統²⁴；建構解決方法，避免二次傷害；紀錄危機管理活動過程²⁵；新聞發佈與管制。（詹中原、吳玚雪，2003:25-26）

（四）危機情報的持續獲得：危機管理小組在處理危機的同時，應持續從危機的偵測評估系統與危機情境監測取得有關危險評估或危機發展狀況的情報，俾利掌握全般危機狀況的發展與處置。

（五）危機情境的溝通網絡：基於危機發生時，不實謠言容易傳播，因此政府必須建立溝通計畫²⁶及指派發言人²⁷，進行危機傳播活動。

三、危機爆發後的檢討復原

（一）危機評估調查小組：政府在危機解決後，必須立即成立一個調查及評估的小組，負責對整個危機發生的原因和危機管理的活動進行調查與評估，以作為下次計畫時的參考，並對危機管理活動計劃進行修訂。政府也應在迅速查明原因後，勇於向社會大眾說明危機發生的原因及處理狀況，負起責任歸屬與道義責任。

（二）復原工作的進行：危機解除後，政府應立即召開復原工作會議全力推動復原

²² 危機回應就是危機處理，依據邱強(2001:11)認為危機處理的關鍵在於「重點」和「速度」，即要抓到重點，而且速度要快。危機處理如果速度不夠快，危機就會擴大，擴大的速度還會非常快，常因此導致失控，到時就算知道問題出現在哪裡、知道怎麼救，也終究不免一敗塗地。

²³ 危機管理團隊必須把握救援的「黃金 24 小時」，派人營救災民，提供其醫療及妥善安置，並給生理及心理照顧。（詹中原、吳玚雪，2003:25-26）

²⁴ 此靈活的通報系統，包含建立多元的溝通管道與溝通中心。多元的溝通管道如電話、電子郵件、傳真、衛星電話、行動電話等，只要能將組織所欲傳達的訊息傳送出去即可。另危機管理團隊的所在地，應成立溝通中心，使所有資訊都傳送集中於此中心，以利管理團隊決策；並應設置熱線電話，以接收組織外成員的最新消息，並答詢問題、消滅流言。（詹中原、吳玚雪，2003:25-26）

²⁵ 例如撰寫危機管理日誌是檢討危機應變情況的依據，且做為修正危機管理機制的參考。（詹中原、吳玚雪，2003:25-26）

²⁶ Wisenbit(1989)認為良好的溝通計畫，應包括 1.將當地新聞媒體的緊急聯絡電話，隨時置於身旁。2.設立記者招待室，並提供電話與休息場所。3.設立專線電話，以供新聞媒體查詢。4.若有誤導，發言人應立即提出矯正。此外平時與外界保持良好的關係，亦有助於危機情境下的溝通，因為媒體與社區人士對組織已有認識，危機發生時，當可減少不必要的誤解。（詹中原、吳玚雪，2003:25-26）

²⁷ 此發言人必須具有合法性，並須提供其高可信度的訊息，且要給予訓練；以及必須遵守以下原則：1.以誠實態度，提供重要且正確的訊息。2.對於不實謠言，應儘速予以駁斥。3.避免過早或不需要的公開。4.對組織所採取的措施，要表達出高度的信心。5.須對採訪記者身份加以確認。6.儘量不鼓勵媒體與受害者的朋友、家屬或組織的員工接觸。7.避免談論可能對組織運作產生負面作用影響的談話。8.避免以煽動的語氣或言詞來回答媒體的問題。（詹中原、吳玚雪，2003:25-26）

工作，並對遭受傷害的利害關係者，給予適當救助與補償。損害復原的作業程序，至少應包括以下事項：1. 確認損害，區分等級。2. 集中資源、有效分配運用。3. 災後復健組織的成立與支援體系之建立。（曹瑞泰，2005:148）

（三）復原計畫的推動：在危機解除後，政府除應成立評估調查小組，及盡速進行復原工作外，最主要的工作還是要從危機事件中學習教訓，並將此學習回饋至危機前的準備工作，以利危機管理活動計畫的修正。（蔡進雄，1998:57-58）

（四）危機管理活動計畫的再推動：事實上，危機管理的基本假設是基於「危機會再度發生」，因此危機管理必須重視「經驗」與「學習」。尤其在歷經上一次危機的洗禮後，更應把握機會虛心學習，並立即著手於下一個危機管理活動計畫的再推動。其中，則應包括學術理論指導的研究、政府政策制定的修訂，以及包括應付下一次危機到臨的心理準備工作，即以所謂的「毋恃敵(災)之不來；恃吾有以待之」的心態來迎戰危機。

在組織學習方面，運用 Argris 和 Schon 兩人所提的組織學習理論，來從事危機管理體系規劃及運作，即透過單迴饋圈學習 (single-loop learning) 過程，將組織所得的成效儲存於某特定規範中。（黃新福，1992:147）簡言之，組織要做好危機管理工作，就必須懂得如何去學習，並教導個人及群體如何去學習及分享共有的知識，並運用其所學的專業知識來制定並執行「危機管理」的工作。

綜言之，國家安全的危機管理活動計畫是一個動態發展的過程，須不斷地透過學習與檢證方式精益求精，而並非有了危機管理計畫就「萬事具備」，如果欠缺執行的決心與意志，或不能依據實際經驗修正計畫，則仍然是在等待下一場「災難」，而非準備應付下一場危機。

此外，「危機管理」本身應是一項科技整合的工作，其需運用各學科的理論精髓及相關新技術來輔助，才能進步求精，故現代化的科學技術及其他專業知識的活學運用是必須的。因此，筆者認為在推動下一場危機管理活動計畫時，研發創新，以融入更多危機管理的新知識與新技術，如此才能使國家、社會為了對應「危機」而得到知識與科技的進步，甚而帶動國家進步與社會的繁榮發展，如此才是真正的「化危機為轉機」。

參、小結

從以上筆者對那納美克(Nunamaker)等人的活動管理模式探討，從而得到一個國家安全危機管理活動的模式(如圖 2-2-3)，其邏輯思維主要係以危機管理的假設與定義為基礎，並將危機管理發展階段與處置作為結合，配合國家安全的情境發展而成。其內容則主要包括三個階段(危機爆發前的預防管理、危機爆發時的危機回應、危機解除後的檢討與復原)及一個計畫(危機管理活動總計畫)，以危機發展循環型態構成國家安全危機管理活動模式。

該活動模式的子系統架構，如前述，在預防管理系統方面，包括：危機管理活動的總計畫、情報資訊管理系統、情境溝通網絡系統與決策支援管理系統等。在危機爆發時的回應機制，則主要包括危機處理小組、危機的回應機制、危機的回應措施、危機情報的持續獲得與危機的傳播溝通等。在危機解除後的工作，則主在於檢討與復原工作的進行，然後在記取經驗與學習新知識中，最後修正並重新推動危機管理活動的總計畫。

根據前述探討，筆者提出的「國家安全危機管理活動模式」具有以下優點：一、以整體的觀點來看待危機事件。能針對危機的複雜特性，提出的一個以簡馭繁的活動管理模型，是一個能「以小看大」，而且能觀察分析危機事件「本末終始」的模型，能以危機狀況的發展與處置，以及從危機發展起始到解除來瞭解整個事件的「來龍去脈」。

二、適合針對各種類型的危機，進行研究分析與研究，有「兼容並蓄」的特點。危機管理活動模式是針對國家安全類型的危機而設置，並針對所有類型的危機，依據「打、裝、編、訓」思維理則(即什麼危機、需要什麼裝備、要求什麼編制，以及必須如何訓練)，提出一套解決危機的思考模式與方法。

三、特重視危機過後的檢討與修正，即以「前師不忘，後事之師」的原則，累積前次危機的教訓與經驗，以訂定下一次的危機管理活動計畫，而非憑空杜撰危機管理的腳本與計畫方案。

四、強調以「生命活體」的觀念運用在危機管理活動模式上。即除了將「危機」視為一個具有生長型態的生命體外，也將危機管理當成一個動態的循環體系；而也與人的形體觀念結合，例如情報資訊管理體系就如接收由外向內訊息的感應系統(看、聞的感應器官)；危機溝通網路即為由內向外的溝通系統(說話、表達或

神經傳遞的器官)；總計畫與決策支援管理系統就像頭腦(意識與潛意識)，而指揮管制與回應的機制就等於手腳一般。最重要的是，它是整體活動缺一不可的型態，因此可以視之為一個屬於有生命的活動體系。

五、是一種強調結合運用資訊科技與現代管理方法的智慧型活動管理系統模式。

以下筆者，將試圖分析國家安全危機管理的典範國家－美國，以瞭解其在「911 攻擊事件」後對國家安全危機管理的具體活動措施，並借鑑美國國家安全危機管理活動的優點，以作為我國學習之殷鑑。

第三節 國家安全的危機管理活動

一以美國「911 事件」為例

壹、「911 事件」前的反恐作為

一、「911 事件」前美國的預防管理

國際恐怖主義²⁸對美國的國家安全與國際利益造成威脅與挑戰，可溯自 1970 年代；而美國歷年來的反恐戰略、政策與具體作為，大致圍繞在對恐怖活動的「防範嚇阻」、「危機處理」與「事件因應」三大主軸（美國 20 年來遭受恐怖攻擊重要案例如下表 2-3-1）。

表 2-3-1：近 20 年來美國遭受恐怖攻擊重要案例簡表

時間	地點	攻擊事件概要
1979.11.04	美國駐伊朗大使館	53 人被劫，扣留 44 天，期間一位人質過世。
1983.04.08	美國駐黎巴嫩大使館	汽車炸爆炸，63 人死亡，其中 17 人為美國人。
1983.10.24	黎巴嫩首都貝魯特	卡車炸彈在美國海軍陸戰隊營舍引爆，241 位美軍殉職。
1983.12.12	科威特	美國及法國大使館附近兩輛汽車爆炸，5 死，86 傷
1984.09.20	黎巴嫩首都貝魯特	美國大使館汽車炸彈爆炸，16 死，96 傷，傷者包括美、英兩國大使，
1985.06.14	黎巴嫩	環球航空波音 727 被劫，一名美國海軍被殺，另 39 名美國人被扣至 7 月 1 日。
1985.10.08	義大利	郵輪被劫，一名殘障美籍猶太人被殺。
1985.12.27	義大利及奧地利	恐怖份子在羅馬及維也納機場的美國環球航空公司櫃檯開火，並投擲手榴彈，共 20 死(含 2 名恐怖份子)，127 傷。
1986.04.02	義大利	環球航空客機由羅馬飛希臘雅典途中，乘客座位下炸彈爆炸，2 死，9 傷。
1986.04.05	西柏林	一處美軍常去的俱樂部爆炸，2 死，200 餘傷。
1986.09.05	巴基斯坦	泛美航空班機在喀拉蚩遭劫，機場安全人員突襲時，20 位旅客不幸喪生。
1987.11.04	貝魯特	美利堅大學發生爆炸案，7 死，37 傷。
1988.12.21	蘇格蘭洛克比	泛美航空公司波音 747 客機墜毀，機上 259 人全部喪生，其中 189 人為美國人，地上 11 人喪生。
1993.02.26	紐約	世貿大樓中心大樓爆炸，6 死，1000 餘傷。
1995.04.19	美國俄奧拉荷馬市	聯邦大樓爆炸，168 死，逾 5000 傷，凶嫌為美國激進份子麥克維，已處決。
1995.11.13	沙烏地阿拉伯吉達市	政府建築物汽車炸彈爆炸，5 位美國人及 2 位印度人喪生，60 人傷。

²⁸ 恐怖主義依其施行對象是否與政府有關及活動範圍有無超出國界，可區分為國際恐怖主義、跨國恐怖主義、國內恐怖主義、國家恐怖主義等四類型，其所採取的手段，包括綁架、人質劫持、郵件引爆、縱火、炸彈爆破、暗殺、武裝攻擊、與其它(含破壞、施毒與無人質的建築佔領)等，然最大的危機是恐怖份子持有大量毀滅力量的核生化武器。參閱(Edward Mickolus,1977:206-269)

1996.06.25	沙烏地阿拉伯達蘭市	美國空軍基地前卡車炸彈爆炸，19 位美軍死，386 人傷。
1998.08.07	肯亞	美國大使館汽車炸彈爆炸，213 人死(其中美國人 12 人)，5000 人傷，美國認為主使者是賓拉登。
1998.08.07	坦尚尼亞	美國大使館汽車炸彈爆炸，12 人死，72 人傷。美國認為主嫌是賓拉登。
1999.11.12	巴基斯坦伊斯蘭巴馬德	美國機構遭火箭及汽車炸彈攻擊。美國認為幕後主嫌是賓拉登。
2000.10.20	葉門	美國驅逐艦柯爾號遭到攜帶炸彈的自殺船之攻擊，美海軍 17 人喪生，38 人傷。美國認為幕後主嫌是賓拉登。
2001.09.11	美國紐約市和華府	紐約世貿中心雙子星大樓、華府國防部等地遭到民航機自殺撞擊，人命、財物及經濟損失空前慘重。

資料來源：<http://www.armscontrolcenter.org/terrorism/primer.pdf>

1986 年雷根總統任內的反恐作為，重點在對抗海外恐怖主義的威脅；至柯林頓總統時代乃將範圍擴及至國內遭受恐怖攻擊的預防、因應與處置上。1998 年 5 月，美國開始在「國家安全會議」下設置「全國安全、基礎建設防護暨反恐協調辦公室」(Office of national coordinator for security, infrastructure protection, and counterterrorism)；國務院亦負責組成「國外急難支援小組」；而國會也完成「防衛大規模毀滅性武器法」，指定國防部為主責機關。(陳佩修，2004:99)

因此，在「911 事件」前，天然災害與反恐的危機管理是分開的。例如聯邦緊急危機管理署(FEMA)負責管理各式緊急事件，如颱風、地震、風災、水災、核電和暴亂等；反恐任務的政策與作為，設在「國家安全會議」下的「全國安全、基礎建設防護暨反恐協調辦公室」；反恐策略由司法部負責；恐怖活動威脅及風險評估由聯邦調查局負責危機管理(crisis management)；聯邦緊急危機管理署(FEMA)負責後果管理(consequence management)；反恐計畫中的國外監督及協調，由國務院的反恐協調官負責。(張中勇，2003b:60-63)

當國內面臨緊急事件時，負責緊急應變的執行單位，主要由地方(local)政府負責。當資源不足、範圍擴大，權責必須提高時，可向州(state)政府提出請求支援。州必須提供支援應變，若州政府資源不足、事件嚴重、範圍擴大，權責必須提昇至到全國性時，必須向聯邦提出要求支援。經聯邦緊急危機管理署(FEMA)進行評估後完成支援建議，由總統宣布為全國性災難時，此時才由聯邦政府提供支援。聯邦政府各機構統合成立「主導聯邦政府機關」(Lead Federal Agency, LFA)，依事件性質由業管部門成立，如面臨恐怖活動時，「主導聯邦政府機關」

是聯邦調查局。

緊急部門平時作教育訓練與準備事宜，一旦危機發生必須緊急應變，則透過聯邦政府機關整合其他聯邦機構，在相關部會相互連結下，使聯邦、州、地方的執行權責更為適切，使通報、行動、部署、動用聯邦資源合宜，一直統籌主導持續作業，到危機被解決為止。(陳勁甫、莊耀成，2005:151-153)

然而，從「911 事件」的發生顯見，美國雖有反恐策略警惕之心，但反恐策略及各項作為仍有諸多缺失。除在情報蒐集與分析預警、邊境安檢與移民管制、運輸安全管理、重大災難處理因應、指揮協調能力不足外，經濟建設的脆弱與易毀外，也意謂戰爭型態、敵人手段、受襲的目標與方式轉變，因應之道必須全盤改進。美國各政府部門也都警覺到，組織型態與從屬關係權責複雜，部門各自為政，導致無法於短期間協調。因此必須建構一個全國性的網路組織機構，來統籌國內安全危機管理的事務。

二、恐怖主義份子的攻擊事件

2001 年 9 月 11 日上午 9:00，美國的紐約與華盛頓受到三架自殺飛機衝撞，象徵紐約的標誌—世界貿易中心兩座大樓瞬間夷為平地，近 7,000 人當場喪生，成為美國有史以來最嚴重的恐怖災難。一場世紀襲擊，使紐約成為人間地獄，現場如臨大戰景象，震撼全球。²⁹具體而言，「911 事件」大幅地改變了世界局勢，促使美國國家安全戰略的重點，轉變了以前「輕國內、重國外」的軍事戰略部署，而將「國土安全」置於最高的戰略地位。美國「911 事件」也等於宣告了以「反恐怖主義」為型態的戰爭形式已經誕生。

後冷戰時期，美國一直把「流氓國家」視為最大的威脅來源，從柯林頓到布希政府，美國也一直把建立國家飛彈防禦系統(NMD)與戰區飛彈防衛系統(TMD)，當作是維護國家安全與維護聯(友)邦、海外駐軍安全的最佳選擇方案之一。「911 事件」後，美國政府體認到國家威脅已不限於「流氓國家」，而恐怖份子的威脅，事實上已超越「流氓國家」。根據美國「皮尤研究中心」2002 年 9 月 19 日公佈的民意調查顯示，「911 事件」對美國人心理上造成嚴重創傷，許多人感到情緒

²⁹ 「911 事件」除造成美國嚴重的傷亡外，其他如股市、旅遊業、餐飲業、航空業等的損失更難以估計。根據聯合國的統計，當年全球經濟折損 1%，相當美金 3,500 億美元。請參閱中國時報，2001 年 10 月 12 日，12 版。聯合國國際勞工組織於 2001 年 10 月指出，全球觀光業有 900 萬人失業，全美國經濟損失 6,400 億美元，失業人口達兩百萬，參見聯合報(台北)，2001 年 10 月 26 日，1 版。

低落、心浮氣躁和失眠。有 7/10 的人感到情緒沮喪，有將近一半的人聲稱自己難以集中精神，1/3 的人失眠，其中又以沿海城市居民情況最為嚴重。³⁰

「911 事件」中，美國與恐怖主義的對抗型態，顯然打破戰爭限於國家間之常態，但更暴露了國家現行的軍事組織及力量，完全不能因應這種非傳統的戰爭模式。「911 事件」爆發後，美國隨即宣示，作戰對象是恐怖主義，而非與任何一個有固定疆域的政治實體，顯現國家與非國家的戰爭行為已經出現。同時，美國隨即整合世界其他國家及透過聯合國，採取軍事及政治措施，運用全國資源及聯盟世界力量，共同打擊恐怖主義。相對地，賓拉登亦號召全世界回教徒對美國展開「聖戰」，不限時間及空間，打擊美國的物資中心及心理弱點(陳欣之，2003:34-35)，完全沒有前線及後方之分，更沒有道德規範的上限。

「911 事件」除導致美國國家安全觀念重要而複雜的改變外，伴隨著國內的大型辯論和新戰略思維也紛紛出籠。例如，關於國家安全的主要策源地、國家導彈防禦的必要性、軍事力量及情報機構的配置和訓練，以及對金融、投資、證券、保險、外貿、傳播媒體等重要行業，在恐怖主義襲擊下生存能力的評估，及對政府部門和相關組織機構的應變能力檢討等等。這種戰爭型態不會有誰輸贏，但卻對人類的生存威脅埋下了恐懼的陰霾，但也開啟了美國新安全觀的歷史新頁。

三、布希政府的危機處理措施

美國政府於「911 事件」後的主要處置措施為，2001 年 10 月小布希政府下令設立「國土安全局」(Office of Homeland Security)³¹，爾後又於 2002 年 11 月成立「國土安全部」(Department of Homeland Security, DHS)。國土安全局於 2002 年 7 月公佈「國土安全國家戰略」(National Strategy for Homeland Security)報告書，作為資源分配整合與機制調整的指導綱領，全面展開「國土安全」任務總動員，以確保美國本土免於恐怖主義之攻擊與威脅。至此，美國的國家安全危機管理，無論從理論、思維及作法，乃進入了一個新的里程碑。美國於「911 事件後」的國土之各項安全作為如下表 2-3-2:

³⁰ 恐怖襲擊對美國人造成嚴重心理打擊，請參閱網站 <<http://tw.news.yahoo.com/2001/09/20international/can/2448428.html>>

³¹ 美國設立「國土安全局」的主要目的，在協調、發展各層級機關實施國家安全綜合策略，以確保美國免於恐怖威脅或攻擊。在權責方面，即在協調其他行政機關致力於美國本土遭受到恐怖威脅或攻擊時之偵查、準備、預防、保護、回應及恢復等事宜。國土安全局由總統國土安全助理負責，預算不大，成員約 100 人左右，大都從其他行政單位借調而來。(張中勇，2003:37-38)

表 2-3-2:美國「911 事件」後國土重要安全作為表

時間	國土安全重要作為
2001.9.11	國防部下令軍機在重要城市上空進行戰鬥巡邏任務。 交通部下令民航機暫停飛行。 聯邦緊急事務管理局(FEMA)執行「聯邦應變計畫」、進駐國家城市搜救隊及陸軍工程兵團。 海關提升安檢至第一級狀況。 建康暨人民服務部(HHS)執行「國家災難醫療系統」。 核能管制委員會(NRC)通告各核能電廠和機構提升至最高警戒。 布希總統下令提撥聯邦難經費給紐約。
2001.9.13	司法部及財政部下令部署國家警長、邊境巡邏、海關官員於各重要機場。
2001.9.14	布希總統宣布全國進入緊急狀況。 布希總統下令後備部隊進入積極待命狀態。 聯邦調查局發布 19 個恐怖組織名單。
2001.9.17	司法部長下令成立 94 個反恐怖任務小組，並配屬全國各分處。
2001.9.18	布希總統簽署動用軍事部隊法案。
2001.9.20	布希總統宣布設立「國土安全局」，並由賓州州長 Tom Ridge 擔任局長。
2001.9.25	首批約 7200 名國民兵進駐 444 座機場協助安全警戒。
2001.9.27	海岸防衛隊動員約 2000 名後備人員協助港口安全警戒。
2001.10.8	布希總統發布行政命令正式設置「國土安全局」。
2001.10.9	布希總統發布行政命令設置「反恐局」，並由 Wayne Downing 擔任局長。 布希總統發布行政命令，由 Richard Clarke 擔任「網路安全特別顧問」。
2001.10.16	布希總統發布行政命令設置「關鍵基礎建設防護總統委員會」，協調聯邦及各洲共同保護資訊系統安全。
2001.10.22	布希總統發布行政命令，授權建康暨人民服務部進行有關國防計畫之契約簽訂。
2001.10.23	海關設立「反恐局」。
2001.10.25	財政部發動「綠色要求行動」，協調各部會防堵恐怖主義經費流通。
2001.10.26	布希總統公佈「美國愛國者法」
2001.10.29	布希總統主持「國土安全會議」第一次會議，發布第一、二號「國土安全布希總統指令」，分別完成該會議之組成與運作，及建立「外國恐怖份子追查任務小組」。 加強非移民暨學生簽證管訓，禁止恐怖主義份子或相關人士入境，增強與加拿大及墨西哥海關移民之協調合作。
2001.10.30	聯邦飛航委員會下令禁止民航機飛越核能設施上空。
2001.11.8	布希總統宣布「全國暨社區服務協會」(CNCS)將動員 2 萬美國公民支持國土安全工作。
2001.11.19	運輸交通法修法設立「運輸安全署」。
2001.11.28	建康暨民眾服務部發包廠商於 2002 年底，完成製作 1 億 5 仟 5 百萬劑天花疫苗，屆時全國將有 2 億 8 仟 6 百萬劑天花疫苗供全民使用。
2001.11.29	司法部長宣佈實施懸賞辦法，對於提供情報捕捉恐怖份子之非美國公民，提供其入境移民之協助。
2001.12.3	聯邦調查局實施第一階段組織改革。
2001.12.10	海關實施「防禦美國行動」，防止國際恐怖份子獲取美國敏感科技、武器及裝備。
2001.12.12	國土安全局長與加拿大外交部長簽訂「安全暨智慧邊界協議」，加強兩國邊境人貨安檢、基礎設施保護、促進反恐情資交流合作。
2002.1.10	總統簽署 29 億美元反恐怖法案。
2002.1.11	聯邦飛航委員會要求全美 6 千架民航機於 2003 年 4 月 9 日前必須強化駕駛艙之保護措施。
2002.1.17	總統發布行政命令授權交通部長增加海岸隊服動人數。

2002.1.18	交通部提出加強安檢人員及飛航組訓練計畫。
2002.1.25	布希總統宣布將於 2003 年預算內增加邊境安全經費 110 億美元，增加人員與設備。
2002.1.30	布希總統宣布發布行政命令成立「美國自由團」，鼓勵美國公民一生中能夠位國家服務兩年（4000 小時）
2002.2.3	密勤局(Secret Service)協助確保被定位為“National Special Security Event”之第 36 屆足球年度比賽的安全維護。
2002.2.4	布希總統向國會提出 2003 年度預算，有關國土安全預算由 2002 年之 195 億美元，增加至 2003 年之 377 億美元。
2002.2.8-24	密勤局協助確保被定位為“National Special Security Event”之 2002 冬季奧運會比賽的安全維護。
2002.2.25	陸軍國民兵奉派協助加強邊境安全。
2002.2.26	核能管制委員會要求全美 104 座核能電廠槍強安全措施。
2002.3.1	美國海關要求由境外飛往美國之外國民航班機，於抵達前需先提交機員及乘客資料。
2002.3.5.	司法部長宣佈成立「國家安全協調會議」(NSCC)以確保司法部各有關國家全事務之部門間之合作，尤其有關反恐方面。
2002.3.8	海岸防衛隊迄今進行 35000 次港口安全巡邏、3500 次空巡邏，登船檢查 10000 次，包括 2000 次高危險船隻，護送船隻進出港 6000 次，劃界執行 124 個安全區，召集 2900 人員服勤。
2002.3.12	布希總統發布 HSPD-3 指令，設立「國土安全諮詢系統」，以五種顏色標示威脅警戒程度。
2002.3.19	布希總統發布行政命令，設立由民間、學界、智庫等私部門組成「總統國家安全諮詢會議」及「高級諮詢委員會」。
2002.3.22	國務卿與墨西哥內政部長簽訂「智慧邊界」協議，加強兩國邊境檢查安全與效率。
2002.3.25	美國與加拿大合作對於首次由加拿大抵駛美國之航輪進行安全檢查。 核能管制委員會要求 Honeywell International 公司，儘速執行安全檢查措施。
2002.4.5	核能管制委員會成立核能安全局以精簡安全、防護及事件反應能力。
2002.4.8	移民局緊縮有關外國人在美停留時間及留學規定。
2002.4.10	設立「美國北方指揮所」，負責國土防衛及協助政府處理重大天然及人為之急難事件。
2002.5.10	建康暨人民服務部發布建築物通風系統防護恐怖攻擊措施。
2002.5.14	布希總統簽署邊境安全暨簽證入境改革法。
2002.5.22	中情局設置 Associate DCI for Homeland Security 負責國土安全服務。
2002.5.29	司法部與聯邦調查局共同宣佈組織重整，反恐優先，及強化與中情局間之協調。
2002.6.12	布希總統召開「總統國家安全諮詢會議」。
2002.6.18	布希總統向國會提出成立「國土安全部」法案。
2002.7.16	布希總統公佈「國土安全戰略報告」。
2002.8.14	布希總統強調國家安全、國土安全、經濟安全為其施政三優先項目。
2002.9.20	布希總統公佈「美國國家安全戰略報告」(National Security Strategy of the United States of America)
2002.9.24	司法部與國土安全局共同宣佈「安全威脅」降低至「黃色」第三級狀態。

資料來源:白宮,「國土安全部」報告,2002 年 6 月;白宮,「國土安全國安戰略」報告,2002 年 7 月;本表轉引自張中勇,2003a:80-82

貳、美國「911 事件」後的國家安全危機管理活動

一、政策的總規劃

如前研究所述,當前美國的國家安全危機管理活動係建立在「公共危險」、「共受風險」與全盤性「弱點管理」的理念指導上。美國在本土第一次遭受恐怖主義

攻擊後，布希總統迅即整合出一套危機管理政策，重新整理國內安全組織結構。美國重新認定其國家利益和威脅本質的變化，係從國境內的安全開始著眼。因此國內(國土)安全的危機管理，成為管理國家安全危機的首要課題。

美國在整體國家安全戰略的轉變上，重點有：(一)國土安全已被提升至國家戰略層次，而且所謂的國土(內)安全與國際(外)安全之界線也不是那麼明確，而是有所重疊的必要；(二)運用國家總體力量，加強政、軍、情的關係之優質發展，不再僅由治安或軍事單位因應新挑戰，而亦注意到中央及地方私人企業、民間社區的整合力量與夥伴關係，共同參與、合作訓練，並建立情蒐、處理與決策機制；(三)加強民眾面對災變的心理建設及因應抗敵的意志，並建立因應各種狀況之作業規範。(李宗勳、章光明，2004:18-19)

布希政府的具體策略是：(一)除設立白宮的「國土安全局」外，更進一步整合 22 個與國土安全事務相關之聯邦機構，建立部會層級的「國土安全部」；(二)基於社會資源整合動員的考量，結合各州、地方、民間企業級人民力量，設立「國土安全諮詢委員會」，民間組成「美國自由團」等志願性組織，以增進美國本土安全防護的能量；(三)基於風險管理的考量，排列國土安全威脅優先順序，據以配置國家預算與資源；(四)基於因應恐怖主義威脅的時效考慮，國土安全的機制建構、預算配置、組織管理將更趨彈性與靈活；(五)為落實各相關機關的國土安全職責，除長期持續性推動各項改革措施外，建構效果評估制度，各機構各司其職，相互合作。³²

布希總統於 2002 年 7 月公佈「國土安全國家戰略」(National Strategy for Homeland Security)，成為國家安全危機管理的最高指導原則。「國土安全國家戰略」報告對「國土安全」的界定為：「統合協調全國作為，以防範美國境內之恐怖攻擊，降低美國對於恐怖主義之脆弱性，減少恐怖攻擊之損害程度，並儘速於攻擊後進行復原。」

國土安全國家戰略的六項任務為：(一)建立反恐情報蒐集與預警體系；(二)強化邊境管制與交通安全運輸；(三)整合建構全國性反恐機制網絡；(四)確立資訊安全與基礎設施保護；(五)提升反恐專業知識與技術創新；(六)健全急難準備與提升因應能力。在這六項關鍵任務中，亦制定相關法令，由新設立的國土安全

³² 資料來源：Office of Homeland Security, White House, National Strategy for Homeland Security, July 2002. 本文轉引自(陳佩修，2004:104-105)

部進行聯邦政府、州及地方政府、民間企業之溝通協調與資源整合(相關策略任務如表 2-3-3)。(陳佩修, 2004:104-105)根據這六項重大的任務劃分, 規劃了四大基礎交錯於各級政府與此六大區域之間的責任與任務。此四大基礎為: 法律、科技、資訊分享與國際合作等。(如表 2-3-4)

表 2-3-3:美國「國土安全戰略」報告

策略文件	主要任務
對抗恐怖主義國家策略 National Strategy for Combating Terrorism	界定美國對抗國際恐怖主義的作戰計畫
對抗大規模毀滅性武器國家策略 National Strategy to Combat Weapon of Mass Destruction	阻止恐怖組織和部分國家取得可供製造大規模毀滅性武器之原料、設施與技術。
確保網路安全國家策略 National Strategy to Secure Cyberspace	防止國家資訊系統遭到干擾破壞。
防制洗錢國家策略 National Money Laundering Strategy	截斷恐怖主義及國際犯罪組織的非法金錢來源管道。
國家防衛策略 National Defense Strategy	指出國防發展與軍備建設之方向。
禁藥控制國家策略 National Drug Control Strategy	提出查緝毒品走私與濫用之對策。

資料來源：陳佩修，2004:104

表 2-3-4:美國「國土安全戰略」責任與任務區分表

	法律	科技	資訊分享	國際合作
具體作法	1.加強關鍵基礎資訊分享。 2.簡化情治機構資訊分享。 3.擴大現有之引渡權限與範圍。 4.檢討軍方協助本土安全之權限。 5.重振總統重組組織之權限。 6.賦與國土安全部組織管理彈性。 7.建立各州汽車駕駛最低核發標準。 8.提升恐怖攻擊損害保險所需之市場能量。 9.訓練防範網路攻擊。 10.壓制洗錢不法活動。 11.確保有關恐怖事件及疑犯之司法處理過程延續。 12.檢討檢疫權限。	1.研發生化放射核武反制措施。 2.研發敵意偵測系統。 3.研發及應用生物測定鑑別系統。 4.建立國土安全實驗室網絡。 5.協調國土安全機制之研發與發展。 6.建立快速產製國土安全科技產品原型機種。 7.國土安全部與相關政府部門、民間產業合作。	1.整合聯邦政府資訊分享。 2.整合各州、地方及民間產業、市民間之資訊分享。 3.整合國土安全及反恐相關資訊。 4.改進公共安全緊急通訊系統。 5.提昇公共衛生資訊的可信度與可靠性。	1.運用科技輔助邊境安全。 2.強化國際反恐執法合作。 3.協助外國政府對抗恐怖主義。 4.擴大跨國關鍵基礎建設保護。 5.加強國際合作因應恐怖攻擊。

資料來源：工研院 IEK-IT IS 計畫(2003/12)

從前文觀察, 美國國家安全的危機管理活動, 重點在強化美國的「國土安全」戰略, 係強調防範恐怖主義對本土的安全威脅, 並藉由整合現有與國土安全任務相關之聯邦機構, 結合各州、地方、民間和人民力量, 在範圍上則強調本土社會

經濟安全；即以重視內部的「國土安全」補強偏重對外之「國家安全」，兩者組成維護與促進美國「整體綜合安全」(Total & Comprehensive Security)之戰略指導。而自從美國「911 事件」發生後，各國政府都將反恐視為當務之急工作。2001 年 9 月 28 日，聯合國安理會也通過 1373 號決議，賦予聯合國安理會權力，以一切手段打擊恐怖主義所造成的危害。全球反恐陣線效應逐漸在全球擴散，各國莫不從轉換反恐危機管理的新視野，建構反恐跨域機制，強化運作模式及加強相關資訊交流等，以遏阻恐怖破壞。

二、危機的預防管理

(一) 提升 FEMA 的後果管理能力

美國「911 事件」後，突顯情報預警、國境安全、運輸安全的侷限與不足，更顯示多元開放社會中重要基礎建設的脆弱與易毀性。因此，為強化緊急應變處理及重視恐怖攻擊的因應能力，美國政府乃更加重視恐怖攻擊後的因應與處理，乃於國土安全部設立緊急應變機制。將天然災害防救與恐怖事件處理的機制加以合併，並以 FEMA 為主，再結合相關聯邦機關及各州、地方之警、消、醫療、工務及急難救助人員，積極整併與統合各項急難救助的機制，期能消除重置或疏忽不足之處。

災難預防籌備與應變工作的主要負責單位，係為國土安全部下轄的緊急預防籌備與應變部門。在全國緊急事務系統中，FEMA 並非主導的角色，而是與其他機構的工作協同合作。從其組織架構圖及其任務觀察，過去 FEMA 對於緊急事件的危機管理，較重視災難應變方面。但在「911 事件」後，美國針對國內安全，以強化反恐怖應變能力為主，並重新檢討 FEMA 的組織任務目標，統合國家安全事權，改變 FEMA 的組織架構，擴大成立國土安全部，以因應恐怖活動的衝擊。

基此，美國在強化緊急應變措施方面，採取以下作為，包括 1. 整合聯邦因應計畫成為單一的全方位事件管理計畫；2. 建構一個全國性急難事件管理系統；3. 加強戰術性反恐怖能力³³；4. 改進急難事件的通訊品質；5. 準備恐怖攻擊所需的醫療照顧；6. 增強醫療及疫苗儲存；7. 加強生化放射核武污染消除能力；8. 軍事支持政府處置恐怖攻擊事件³⁴；9. 建立市民防護團；10. 大幅增加第一時間的

³³ 美國除強化執法、急難應變及軍方之反恐怖能力外，並鼓勵民間亦可發展對恐怖事件後果之處理能力。(張中勇，2003b:68-69)

³⁴ 2002 年，美國軍方成立一新指揮所「北方指揮所」，負責國土防衛及政府處理重大天然及人為

急難事件因應人員之年度預算。11. 建構國家急難救助的訓練及體系評估；12. 強化受害者協助系統等。(張中勇，2003b:68-69)

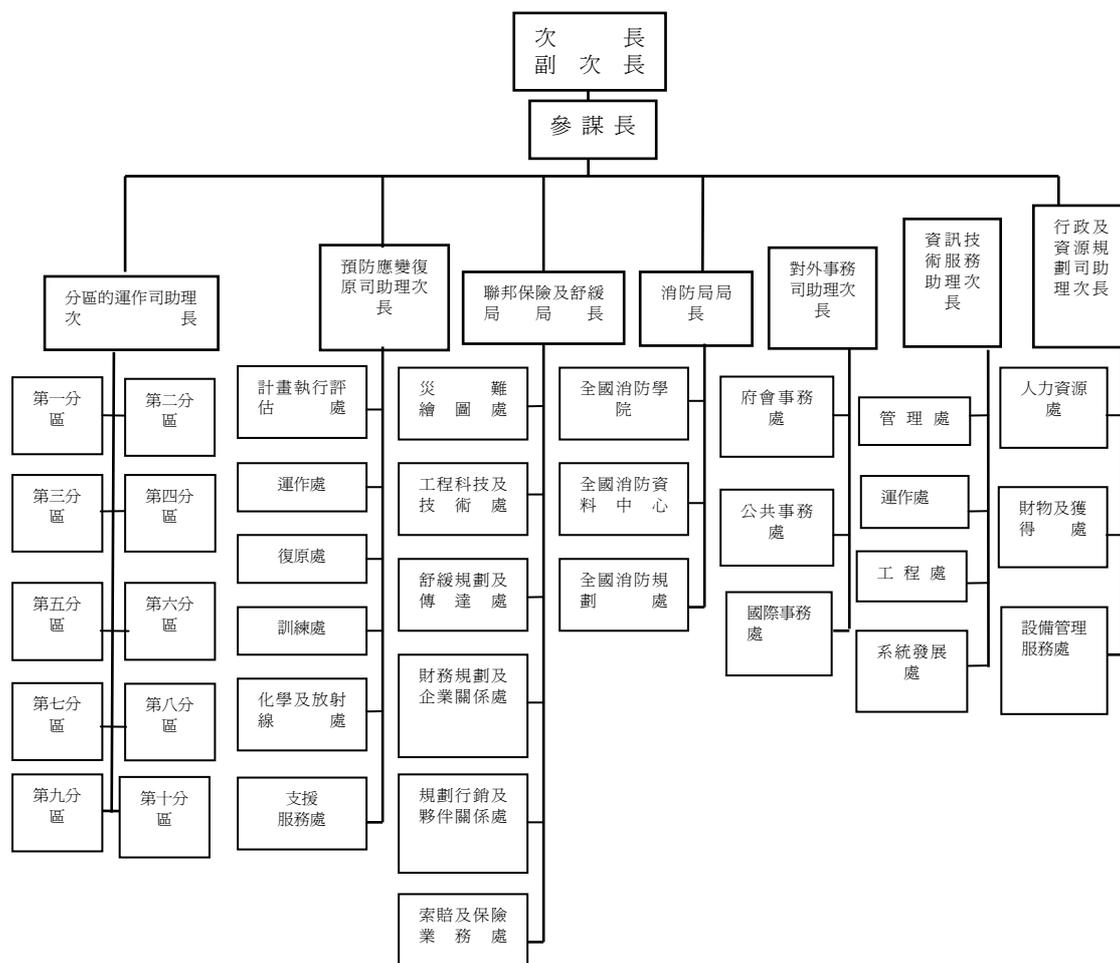


圖 2-3-1:美國聯邦緊急危機管理局(FEMA)的組織體系
資料來源:FEMA(2002)；(陳勁甫、莊耀成，2005:156)

(二) 成立國土安全部(DHS)

為有效支援國土安全之使命、任務與策略，並基於反恐事權與提升行政效率的考量，美國總統布希於 2002 年 11 月 25 日，宣佈「國土安全法案」(Homeland Security Act)，進行組織重整與設計，成立部會層級的國土安全部(DHS)(組織架構如圖 2-3-2)，成為緊急事件預防籌備、計畫、管理、災難協助的專責機關。此組織架構為統籌管理國內各負責安全的機構，使處理邊境走私、偷渡、販毒、飛安、運輸、重大天然與人為災難等危害國土安全之機構，全部結合於其管轄之下，因此它是一個以國內安全為任務的超級角色。(陳勁甫、莊耀成，2005:155)

美國國土安全部(DHS)全部人員超過 17 萬人，初期預算約為 374 億美元。這

之急難救助，並經由國土安全部長直接聽命總統指揮，國防部並參與有關軍方及政府人員之急難處理。(張中勇，2003b:68-69)

是 1947 年杜魯門政府把陸軍部和海軍部合併成立國防部以來，美國聯邦政府最大規模的重組，組建一個龐大的、能夠整合和協調國內眾多聯邦政府機構的國土安全部，以進行反恐戰爭的重要舉措。國土安全部(DHS)主要由以下四個部門組成：(翁耀南，2004:28-29)

1. 邊境暨運輸安全部門:負責邊境管制，並將恐怖份子與爆炸活動摒除於國外。
2. 緊急預防籌備與應變部門:專門對緊急事故做出快速反應並加以處理，以提高美國應對和處理緊急情況的能力。
3. 化學、生物、輻射暨核子反制措施(科學與技術)部門:負責對付恐怖份子及毀滅性武器的威脅，以作預先準備與事後反應工作；發展偵察生物、化學和核武器技術，並發展保護美國人民的最佳藥劑和療程；預防美國遭受生化和核恐怖襲擊。
4. 資訊情報分析暨建設保護部門:該部門負責分析由聯邦調查局和中央情報局提供的情報。負責對有關威脅的情報進行分析，提出防範措施，保衛美國關鍵的基礎建設。

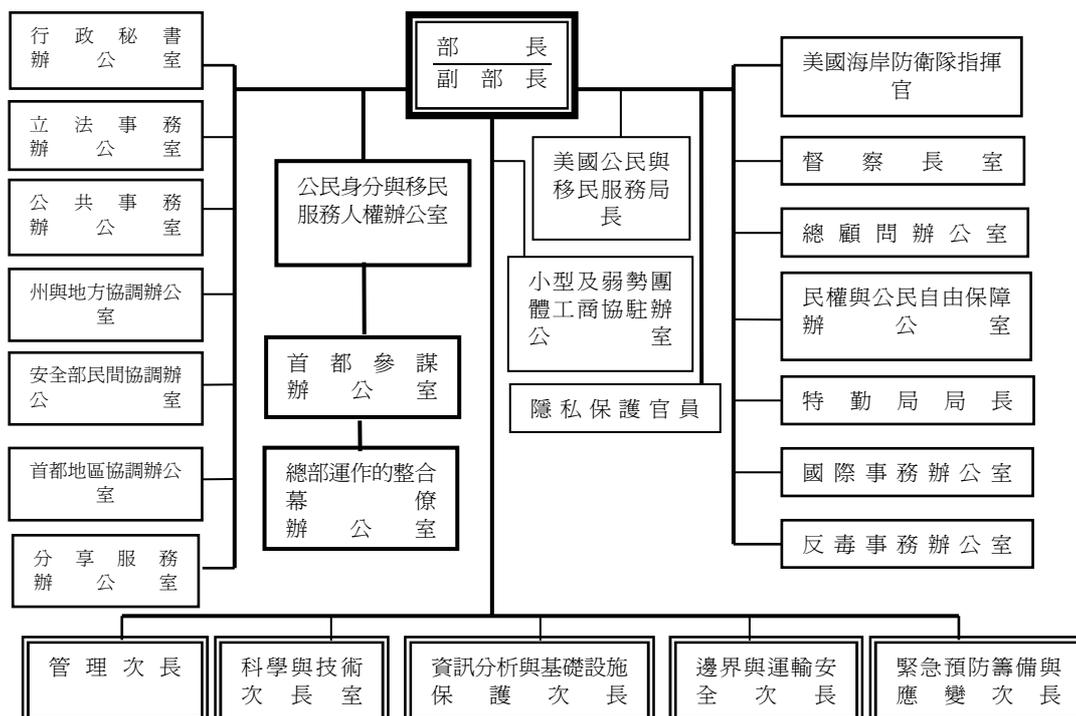


圖 2-3-2: 美國國土安全部(DHS)組織系統架構

資料來源: DHS, www.dhs.gov, (2004. 8); 陳勁甫、莊耀成, 2005:155。

美國成立「國土安全部」後，其優點表現在以下方面：(張中勇主持，2003:26-27)1. 州的部門在預防、機先防制與回應方面能夠擔任重要的角色，且能清楚傳遞遏阻措施之訊息；國防部在這方面也擔任重要角色，且不須經協調的

程序；2. 由於危機管理與後果管理兩者結合在一起，彼此的區別並不存在，因此能夠統合整體的力量；3. 在責任歸屬方面，也涉及聯邦調查局及其他相關單位，因此能統合各相關單位的能量；4. 國土安全部不僅是機關與責任的集合，事實上有清楚合理的策略，且奠下堅實的策略基礎，故對後續的策略及運作能與時精進。

三、危機的應變機制

美國總統於 2003 年 2 月 28 日，發佈國土安全(HSPD)-5 要求國土安全部部長提供全國緊急事件管理架構。國土安全部部長於 2004 年 3 月 1 日簽署頒佈全國事件管理系統(National Incident Management System, NIMS)文件，此文件規範所有災難管理流程計畫，將所有緊急事件的應變措施，整合成一個全國事權統一的管理系統，使全國的應變組織與架構一致。³⁵

這個系統提供全國一致性的緊急事件管理規範，無論緊急事件起因大小，包括恐怖份子攻擊、自然災害和其他緊急狀態等事件，使聯邦、州、地方、私人單位和非政府組織，能針對國內緊急事件執行各項高效能的回應措施。

(一)應變機制的組織架構

美國的緊急應變作業中心組織架構(如圖 2-3-3)，組成共五部份：

在州與地方政府應變組織指揮組下，主要有指揮、作業、計畫與情報、後勤、財務與行政等五部門，組織可依照不同類型的災難，視需要彈性調整組織架構。

1. 指揮與資訊/媒體組：主要責任在聯繫、監控等事宜。該組負責地方政府部門間的聯繫工作，地方政府則派員進駐該中心，並依緊急事件種類，設安全輪值官 24 小時全時監控。資訊/媒體方面主要提供公共安全服務，負責所有與緊急事件有關之新聞發佈和接受詢問。

2. 運作組：負責管理策略行動。例如指導減少立即災害，掌握災難情況及復原正常情況；提供消防、緊急醫療服務、執法及空中行動。面臨恐怖活動時則增加 FBI 值勤作業分支。確保中心對資訊的協調分析，能正確的傳達至應變作業中心及事件地點指揮所。

3. 計畫與情報組：負責情蒐、評估、傳播戰術訊息與相關訊息。維持現在與預期情境資訊，資源指派作業，並提供指揮必要的專家顧問(共 23 類專家)。

4. 後勤組：提供事件所需之設施、補給、食物、醫療、通訊設備、戰術設備、車輛資源及物資。

³⁵ National Incident Management System(NIMS),(2004:7-26) <http://www.dhs.gov>.

5. 財務/行政組：提供財務、賠償、採購、執行成本分析與一般行政。該組與運作、計劃及情境組配合，提供一切事件管理行動之支援。³⁶

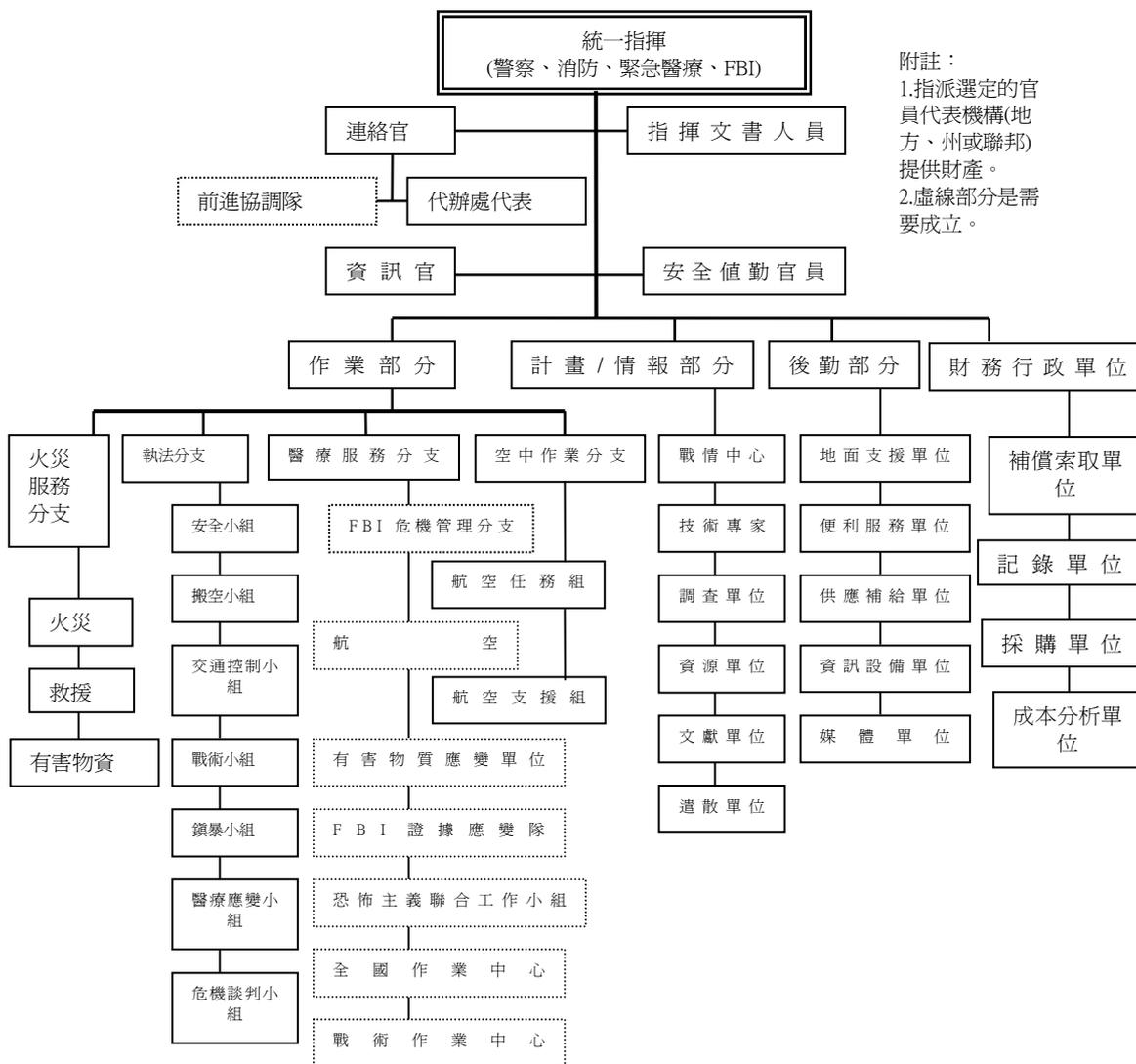


圖 2-3-3：美國緊急應變作業中心組織架構

資料來源:參考整合 United States Government Interagency Domestic Terrorism Concept of Operations Plane(2001),p-26；National Incident Management System (NIMS,2004.3.1)P.12-25.

該緊急應變作業中心的優點是，在管理災難事件及支援上，能透過中心的指揮使事權統一，並使資訊設備與軟體透過系統規劃與設備整合；同時，在聯合資訊系統的結合下，使指揮整體運作統一而靈活。在災難應變機制運作方面，當危機情況或災難擴大且嚴重時，地方政府可立即成立一致指揮的應變作業中心。

(二)危機應變機制的運作

當災難初期或規模較小時，以策略考量，於緊鄰緊急事件地點開設指揮所

³⁶ 有關美國緊急應變中心組織系統架構與功能，請參閱(National Incident Management System(NIMS)，2004.0.1,PP.7-26) <http://www.dhs.gov>

(Incident Command Post, ICP)以協調應變。隨著緊急事件擴大或嚴重複雜，地方政府可編組控制功能較大的「地區應變作業中心」。政府組織層級如市、郡、分區等，可依功能需要，成立「部門應變中心」，以進行緊急事件的管理、應變和聯繫，使事件指揮所、部門應變中心和應變作業中心能相互通聯，以保持高效率的緊急事件管理。應變機制作業概念如圖 2-3-4，說明如下：(陳勁甫、莊耀成，2005:166)

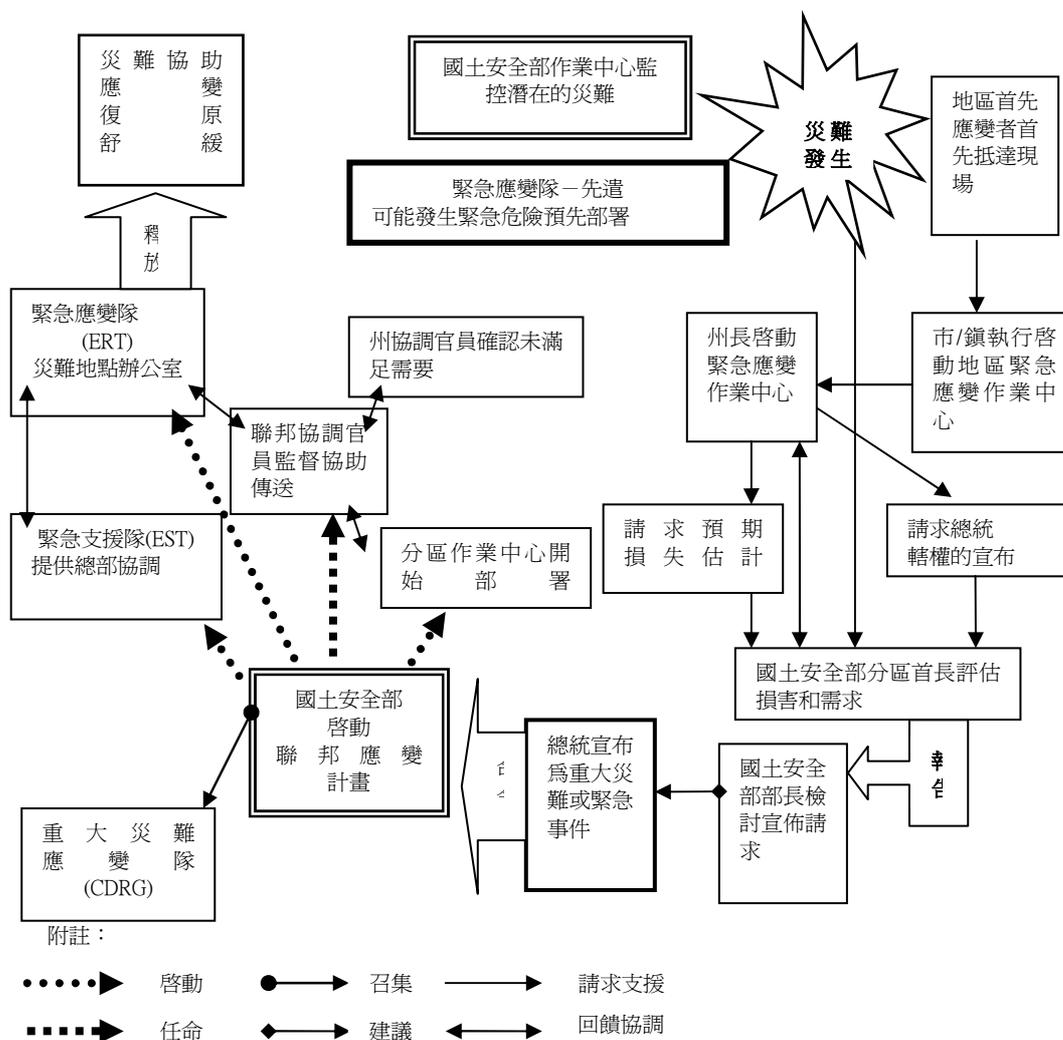


圖 2-3-4: 災難應變機制概念圖

資料來源：Federal Response Plan(2003.1),p-d-3；(參考陳勁甫、莊耀成，2005:166 改製)

1. 緊急災難地點的預先部署：國土安全部指導聯邦機構佈署連絡官員在州的應變作業中心，協助州進行緊急情況處理；分區作業中心可被啟動成立，以便容納動員來的人員、設備、補給品。
2. 災難事件在地方的應變上：當事件已造成嚴重損失時，州、市/鎮可立即啟動應變作業中心。發生當時的地區首先應變者，應首先抵達現場處理→應變作業中

心整合多部門機構(包含所有機關的資源和權責),全程管理應變事件→地方事件指揮官運用此系統執行災難應變。

3. 當災難擴大為州的權責時:州長必須適時宣布緊急狀況→啟動州應變作業機制,對地方提供支援與協助→地方保持對事件的全程負責指揮與作業控制。若災難已超過州政府的能力,州長必須請求總統宣布為全國性災難,並請求預判損失估計→國土安全部的分區首長評估損害和需求→國土安全部部長獲分區首長評估報告後檢討需求→國土安全部部長建議總統宣布為全國性災區。

4. 災難評估為全國性時:當總統宣布為全國性重大災難或緊急事件時,要求動員聯邦資源以支援應變→國土安全部分區支援隊啟動,負責協調緊急支援隊提供國土安全部總部協調→監督緊急應變隊成立災難地點辦公室處理作業→緊急應變隊,遂行聯邦 12 項緊急支援³⁷。

5. 面臨恐怖活動時的應變:針對恐怖活動預警,國土安全部設立一個緊急狀況資訊網,通報威脅等級。³⁸在面對大規模殺傷武器的應變上,聯邦調查局負責危機管理;國土安全部負責後果管理。(聯邦調查局與國土安全部的協調指揮關係如圖 2-3-5)當必須危機處理時,聯邦調查局局長可建議檢察總長向總統報告,經國家安全會議授權³⁹,啟動多機構危機處理架構組織(含國土安全部在內),支援危機處理行動;國土安全部立即部署國內急難支援小組,提供專家建議與伴隨資源,給事件處理指揮官協助應變處理。

³⁷ 緊急應變隊對災區提供的聯邦政府的 12 項資源,包括運輸、通訊、公共工程和施工、消防、資訊、大眾關懷的資源處理、資源提供、保健與醫療服務、城市搜救、有害物質處理、食物供給、能源供應等,請參考 FEMA,“Emergency Support Functions”, 2004.9.1. <<http://www.fema.gov/about/esf.shtm>.>

³⁸ 威脅區分五個狀況,以顏色表示:綠—低威脅;藍—監視;黃—提高注意;橙—高風險;紅—嚴重。(陳勁甫、莊耀成, 2005:166)

³⁹ 事實上,若由「國家安全會議」(National Security Council)和「國土安全會議」(Homeland Security Council)的政治位階、成員組合與執掌範圍觀察,兩者近似。例如,國安會的主要成員為總統、副總統、國務卿、國防部長、參謀首長聯席會議主席、中央情報首長及總統所指定之其他相關人員;國土安全會議之主要成員為總統、副總統、財政部長、國防部長、司法部長、聯邦緊急事務管理局局長、聯邦調查局局長、中央情報首長、國土安全局局長,及其他總統視須要所指定之行政部門首長(如總統幕僚長、副總統幕僚長、國家安全事務顧問、總統法務顧問、管理暨預算局局長、國務卿、農業部長、內政部長、能源部長、勞動部部長、商業部部長、退伍軍人事務部部長、環境保護部部長、總統經濟政策助理、總統內政政策助理等相關職掌人士)。

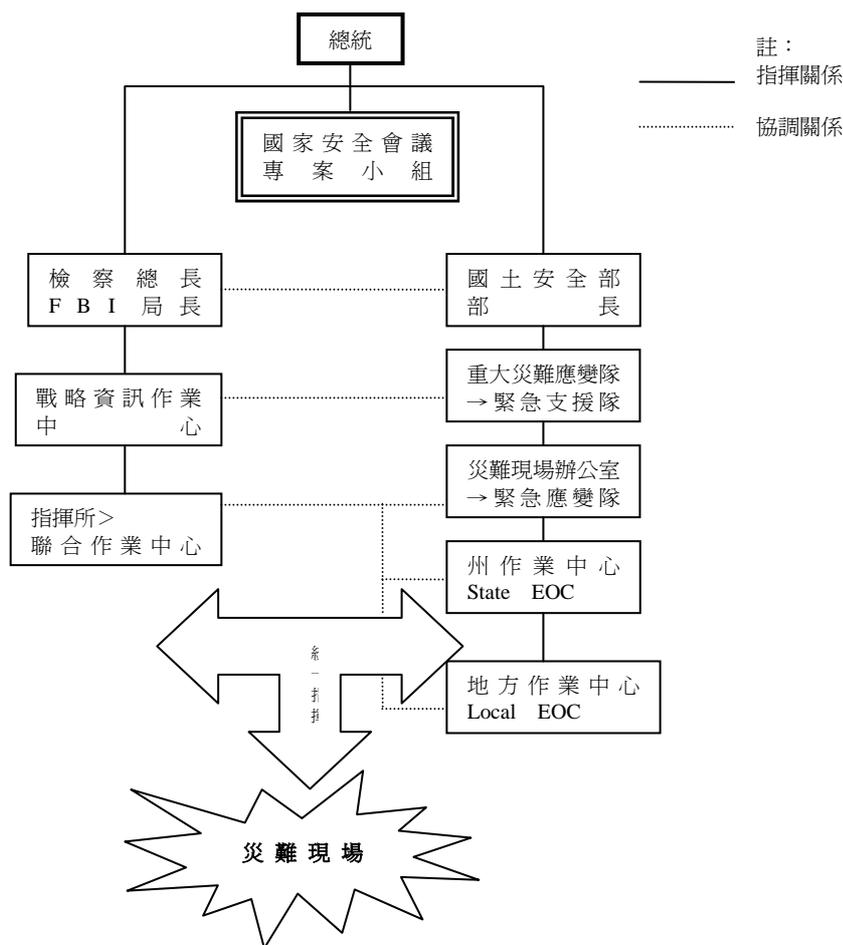


圖 2-3-5:聯邦調查局與國土安全部的協調指揮關係圖

資料來源：Federal Response Plane(2003.1)，p-TI-9；陳勁甫、莊耀成，2005:169

參、小結

總結前文觀察，依據國家安全危機管理活動模式(一個總計畫，三個活動階段)，筆者認為美國國家安全的危機管理活動具有以下特點：

一、國家安全危機管理總政策規劃

是一個以「反恐」為核心，又將戰災與天災結合的「整體綜合性安全」觀念。將國土安全提升到最高戰略層次(例如，布希公佈國土安全國家戰略)，全國一體統一規劃，以「風險共享」理念，集結國家總體力量，並加強災變心理建設與克敵決心。

二、國家安全的預防管理系統

係在強調「國家安全網，country safety net」的建構，尤其是在成立國土安全部(DHS)方面，其整體的架構就是一個「決策支援的管理系統」。國土安全部本身就包含了智識管理庫所需的各項軟、硬體設施及資源，並包括由各類智庫、專家人才所組成的危機管理團隊；而聯邦調查局為「情報資訊管理系統」，「危機

溝通網絡系統」則由公共事務部門（各協調辦公室）主其事。

三、危機回應的機制

在爆發時，係依據危機管理總計畫的應變計畫方案行動，聯邦調查局負責危機管理(偵測評估)，國土安全部下轄緊急預防籌備與應變部門(原屬 FEMA 組織)負責回應危機事件的爆發。美國對緊急應變事件的處置，朝向指揮管制權的統一，且整合成「事件管理系統」之方向，並提供州、地方、私人組織和非政府組織的一個共同一致性之「緊急事件管理規範」(標準作業程序，SOP)，以提高全國各組織對緊急事件應變處理的效率功能。美國提供給各地方的「緊急應變作業中心」規範，其優點是「事權統一，運作靈活，共享資源」；而在緊急應變機制的運作上，係隨事件的擴大而逐漸向上回報升高處理層級。當在面對恐怖主義的攻擊威脅時，國土安全部成立一個「緊急狀況資訊網」，可直接聲請立即支援。

四、危機管理活動計劃的再推動

美國「911 恐怖攻擊事件」，不僅使美國的「世界強權」地位受到挑戰，其兵力結構、全球戰略部署，乃至白宮的危機處理機制，也因此依事件而產生結構性的變化。但美國卻因「911 事件」凝聚全國人心，團結一致，振奮努力，發展新學術、新科技技術及新知識，以「準備」的心態來隨時面對下一次危機，並且以更勇敢、務實的心態來面對危機的挑戰；因此，「危機」讓美國創傷，卻也帶來新的景氣、繁榮、進步和希望的「轉機」。

第四節 結語

綜合本章對危機管理活動模式的探討，筆者認為那納美克(Nunamaker)等人於1989年所提出的組織危機管理系統模式，是當代最具體，也是最能將危機管理的理論付諸於實際運用模式。它是以危機的定義與危機管理的內涵標準來制定的模式，將危機的發展階段(三大階段)與因應策略(五個步驟)結合起來，也考慮到結合運用現代化的科技管理知識與資訊技術、設備等。最重要的特點是，那納美克(Nunamaker)等人將人體感官器官的「知覺系統」觀念也融入組織危機管理的體系概念內，但其忽略了危機時的傳播溝通功能，也就是「說」的功能，此應為其所疏忽之處。

那納美克(Nunamaker)等人所提的組織危機管理系統模式，是否能運用到國家安全危機管理的層次，筆者從美國的國家安全理念發展觀察，首先追溯到美國「911事件」之前的國家安全危機管理的指導理念，發現早期美國的危機管理理念就是災難管理的理念，依序以全盤性緊急管理、災害防禦與復原的社區管理、永續發展和永續危險減輕理念，以及無懈可擊的發展理念等為重點指導理念。「911事件」後，美國學界及專家才提出全盤性「弱點管理」與「共受風險」的新思維，而這正是美國國家安全危機管理的精神與指導理念。

其次，國家安全的危機管理必須依據國家的「安全威脅」來設計規劃。美國早在1983年，FEMA就以災難危機管理，發展出整合性危機管理模式。但該模式主要係強調天然災難的危機管理，也不具活動管理的概念，其優點是強調中央與地方的協調與權責關係。另外，1989年路易斯·康佛(Louise K. Comfort)依據環境規劃所提的危機管理的策略管理模式系統，包括基本假設、變遷策略、整合策略與持續策略等四大部分，其優點是使危機管理的目標與手段能夠結合，重視政策的階段性與持續性，以及危機管理的行動有具體性。但其缺點是忽略了危機管理的活動管理型態，以及各機構之間的協調、聯繫與整合的關係，而且並未將現代化的資訊科技與知識管理融入其體系內。

因此，筆者所提出的國家安全危機管理活動模式，是結合那納美克(Nunamaker)等人的組織危機管理系統、FEMA的整合性危機管理系統和路易斯·康佛(Louise K. Comfort)的策略管理理論模式的優點，其中包括三個階段與一個總計畫的系統模式理論。首先，在危機預防管理系統方面，包括危機的總計畫、

決策支援管理系統、情報資訊管理系統、危機傳播溝通網絡等。在危機的回應方面，包括成立指揮中心、安排回應機制、進行回應措施等。在危機解除過後的工作，則包括成立評估調查小組、進行復原的工作與推動修正後的危機管理活動計畫等。

最後，筆者認為美國國家安全的危機管理活動是全世界的典範，尤其在全球化與綜合性安全的年代，研究美國的國家安全危機管理實具有「指標性」的意義。因此，在分析探討美國「911 事件」後的國家安全危機管理活動的發展與轉變，並總合歸納其特點。筆者認為其優點包括：一、以整體運用「風險共享」理念，凝聚全國總力；二、危機管理的指揮管制朝向事權統一；三、機關設置與事權分配，以彈性靈活為主；四、緊急應變機制的設立因事因地而制宜，符合「分層負責，充分授權」原則等。其中，最值得重視的是，美國人面對危機時的勇敢、務實，不畏強敵克服困難的勇氣與決心，而此均為我國可以借鑒與學習之處。

