

Crisis Management

危機管理

解讀災難謎咒

● 朱愛群 著

危疑動盪、
災變頻傳的時代，
重新省思生存
與空間的互動！

行政院海巡署署長
刑事警察局局長
警察大學學務長

王 郡
侯友宜
黃富源

特約專文



危機管理

朱愛群 著

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

危機管理 / 朱愛群著, --初版, --臺北市：
五南, 2002〔民91〕

面；公分
參考書目：面

ISBN 957-11-2721-3(平裝)

1. 危機管理

494

90022991

IFC7

危機管理

作 者 朱愛群 (35. 1)
編 輯 許宸瑞

出版者 五南圖書出版股份有限公司
發行人 楊榮川

地 址：台北市大安區106
和平東路二段339號4樓
電 話：(02)27055066 (代表號)
傳 真：(02)27066100
郵政劃撥：0106895-3
網 址：<http://www.wunan.com.tw>
電子郵件：wunan@wunan.com.tw

顧 問 財團法人資訊工業策進會科技法律中心

版 刷 2002年 2月 初版一刷
2003年 8月 初版二刷

定 價 580元

版權所有 · 請予尊重

作者介紹

一、學歷

- 朱愛群
- 民國 44 年 9 月 20 日生
- 民國 68 年赴德國海德堡大學進修，主修法律與政治。
- 民國 69 年於德國斯拜爾行政大學攻讀行政學與行政法。
- 民國 72 年德國斯拜爾行政大學獲得行政碩士（主修組織與電腦，副修人事與決策）。
- 民國 75 年德國斯拜爾行政大學獲得行政博士（主科行政學、副科法學與社會學）。
- 民國 77 年獲德國賽德獎學金（與中山獎學金同時受訓）赴慕尼黑大學研讀法哲學。
- 民國 79 年完成博士論文「法正義論—John Rawls、Ronald Dworkin 與德國百年來法政哲學家對正義之論辯」。

二、經歷

- 保一總隊分隊長
- DTK 總管理處主管
- 警察大學圖書館館長與世界警察博物館館長
- 警察大學教務長

三、現任

- 警察大學行政系教授

四、著作

(一)專書

- 官僚體系。第二版，民 84，215 頁。闡述行政體系與政治體系間的本體關係，以及官僚體系的本質與運作。
- 行政管理（一～五）。課程教材，闡述行政管理技巧比較重要的專題。
- 論行政發展史的社會觀與行政社會化—行政社會學(一)。第二版，民 83，375 頁。闡述行政發展史的政經社文背景，並尋繹其社會發展義之法則，透過行政發展史的社會觀之建立，可以了解行政與社會二大體系彼此間的關係法則，也將是行政社會學歷史意義的闡明。本書的方法論為歷史辨證分析法 *Historische dialektische Analyse*。行政社會化一書的宗旨，在闡明行政體系與社會體系彼此交融互動的結構與實質運作。本書結構採用體系論之方法。
- 論行政病態現象與病態矯治原理。第二版，民 84，363 頁。本書從統治社會學的角度出發，研究行政體系的本體與本質，來界定行政病態的基本現象，進而了解塑造健全行政的應由之道。本書的方法從馬克斯全面否定的結構主義談起，經過列寧的部分否定，終而定位於對公共行政的批判性接納。雖然不像保守主義對公共行政大肆謳歌，但是也不會流於馬列的偏激。
- 論公共行政職業代間傳承與行政階層化現象—人事社會學初探。第一版，民 84，387 頁。
- 法正義論（德文）：羅爾斯、渥金與德國百年來法政哲學家對正義論的對話。*Dialog über die Gerechtigkeitstheorie zwischen*

John Rawls、Ronald Dworkin und deutschen Staatsphilosophen, 1992。

- 組織發展。民 84.5.27，423 頁。
- 行政管理。第一版，台北，民 86.8.1，790 頁。
- 派出所再造工程之研究—從管理及組織發展的角度探索。民 87.8.1，台北，270 頁。
- 警察形象再造工程之研究。民 88，台北。280 頁。
- 德國公務員培訓制度之研究。民 88，保訓會，台北，90 頁。
- 廣告物管理之研究。民 87.10，內政部營建署委託，台北，280 頁。
- 廣告物管理專法之研究。民 88.12，內政部營建署委託，台北，250 頁。
- 危機管理。民 91，五南書局，台北，510 頁。

(二)期刊

- 論行政控制—實務面之探討。民 81，警學叢刊，23 卷，第一期，頁 25-30。
- 職位暨工作說明書功能之研究。民 81，行政管理，第一期，頁 22-28。
- 行政倫理的省思。民 82，警學叢刊，第二十四卷，第一期。
- 行政病態的成因、徵候、與成本之研究。民 83，行政發展，第一期，頁 22-28。
- 德國公共行政現況與二〇一〇年之展望。
- 行政改革的成功要素—德國「行政現代化」推動模式之評析。民 84，警學叢刊。
- 公共部門效能與生產力提昇的思辨—德國對公共部門任務民營

化的詰難與定位。民 85。

- 德國新政府運動案例研究系列—薩爾市政府全面品管運動與新操控模式。民 86，一月號，警政學報。
- 論學習型組織中的策略學習—從人力資源發展的角度觀之，銓敘部「行政管理論文選集」。民 86。
- 學習型組織意涵的探索，警學叢刊。民 86，第一——期。
- 韋伯理想型概念之探索—社會方法論與自然方法論的對話。民 87，警學叢刊。
- 警察機關裡三個競值典範的探討—犯罪偵破 vs. 犯罪預防 vs. 為民服務。警大學報，民 87.9。

(三) 研討會論文

- 論德國外籍勞工管理及其法令之探討。民 83.12.29，外籍勞工管理研討會，頁 151-163。
- 從責任倫理論危機管理。民 90.8.27，優質行政文化研討會，人事行政局主辦。

自序

當我們看到：台灣中部九二一劇震後，年幼的稚子哭嚎著用雙手在瓦礫中挖掘找尋父母；健康幼稚園火燒車，林靖娟老師抱著幼童燒焦的屍體；象神颱風過境，汐止滾滾洪流中滅頂者無助揮舞的手臂；美國紐約九一一恐怖攻擊中，雙子星大樓瞬間灰飛煙滅的畫面刺痛了整個社會的心靈。數不盡的類似畫面，在世界的每一個角落持續的發生，紛亂無序的現象接踵而至，災變的夢魘像似加諸二十一世紀人類身上的魔咒，這是宿命？還是偶然？

在科技昌明、資訊發達、全球治理的時代裡，卻因為危機災變而同時存在著巨大的無奈、無力與哀傷。進步 vs. 挫折、驕傲 vs. 無力感、無限發展 vs. 困頓窮促，價值的對立隱然對應著後現代的場景——不清楚、難以界定、無法定義、陷溺於不同的顛覆循環過程中無所依循、混亂失序等，這些場景無疑是悲劇的、也是殘酷的。科技進步不等同於福祉保障，災難的發生反而卻更多、更大；資訊發達並不意味著全盤的瞭解，不確定與未知的場域更是有增無減。面對如此諷刺、矛盾、尖銳對立與衝突的現象，就是催促這一本書誕生的最大動力。其目的無他，就是試著來——解構這一個時代眾多災變背後所隱藏的魔咒。

危機與災變的種類繁多，產生的問題與狀況也多不相同，處理的對策與方法亦各有其針對性。在現象多元、狀況各異的案例中，危機與災變猶如一個體系龐大與複雜的概念。針對這樣的概念巨獸，本書處理的方式，乃是透過一張思維的邏輯網，解釋與分析危機災變的現象，然後對危機事件的龐雜內涵進行系統分析與解構，將危機與災變的神秘面紗掃除，透過危機管理的系統性作為，逐步解構災變的機

制、拆除危機地雷的引信，所以論述的結構依序為：

一、本論

- 危機管理的心法
- 構成危機的基本面向
- 危機的分類、階段與階段性作法

二、解構

- 危機的診斷
- 預見式危機預防管理

三、運作

- 危機處理的組織管理
- 危機處理
- 危機決策
- 危機溝通與談判
- 人質談判

四、案例研討

- 九二一大地震之檢討
- 國內重大危機事件
- 陳進興挾持南非武官案

五、危機體系建構

- 我國與各國防救災體系
- 災變處理通則
- 危機管理體系模式之建構

從管理心法的典範論述，接著是危機與災變的破除與解構，之後經過危機的管理、案例檢討與學習，終而建構危機管理的總體模式，

此一系絡可以協助讀者深刻的掌握危機與災變的龐雜體系，在解讀、解構、檢討、學習、回應中，災變的魔咒將無所施展矣。

從事危機管理的研究工作，要回溯到華航大園空難，當時筆者參與人事行政局的危機體系建構，不覺間已經幾年過去。在逐步摸索、建構、實地考察、教學與講演、體系建立的過程中，慢慢的將危機管理體系建構完整，就系統性、內容的涵蓋面、實務的層面來說，本書的範圍與豐富性是目前國內研究此一課題最廣與最多的。所以，想必對政府公務人員、企業機構、以及社會大眾的各界人士，將可以提供非常多的助力，提供多種不同的思考面向、建議作法與總體觀照途徑。

另外，承蒙海巡署王署長郡惠賜專稿一篇，就「海峽兩岸漁船糾紛」的實務狀況（第十七章）加以論述，在不涉及敏感事宜部分，以平實的內容敘述，可以提供國人一些不易得知的寶貴訊息。其次承蒙桃園縣警局侯局長友宜就「人質挾持危機」部分（第十二章）撰擬專文，從陳進興挾持南非武官案切入，親身冒險犯難的過程轉化為理論研究，是危機管理田野實做理論化的經典案例。其次感謝警察大學黃學務長富源，在公務百忙中奮力完成「危機溝通與談判」之專文（第十一章），筆路藍縷以啟山林的前驅研究，有古人之風。以上三篇特邀專稿都是危機管理研究中之先驅，也是我國當前社會中迫切需要深入拓展與研究的課題，所以本書探索的領域與內容，亦將成為危機管理研究之新座標。

本書得以付梓，特別感謝楊老師金寶的校稿與「斧」正，因為有她金玉良言的批評，才有今天的成績，特此致謝。至於五南出版社張副總編毓芬的催稿，和五南出版社惠允出版，更是銘感於心。

朱愛群

序於石門山麓

2002.1.20

■ 目 錄 ■

第一章、危機 vs. 轉機 vs. 利基 ————— 1

- 一、危機管理的心法 3
- 二、危機的量化評估 15
- 三、危險度評估的點計畫法 17

第二章、危機的基本構面 ————— 21

- 一、何謂危機——危機的字源、定義與內涵 23
- 二、危機之特性 31
- 三、何時有危機 36
- 四、何處有危機 37
- 五、何人來化解危機 40
- 六、如何來化解危機 41

第三章、危機管理的分類與規劃 ————— 47

- 一、危機的類別 49
- 二、災害的類別 50
- 三、危機（與災害）的衝擊 52

四、危機管理的規劃 54

第四章、危機管理的各個階段 ————— 59

- 一、三階段論 61
- 二、四階段論 62
- 三、五階段論 65
- 四、有效危機管理之階段要素 68

第五章、危機管理各階段之作法 ————— 75

- 一、危機的預測與預知 77
- 二、危機的預防與迴避 77
- 三、危機的處理與控制 79
- 四、回復正常 80
- 五、危機再發生的防止：檢討學習、案例研究 80
- 六、危機管理各階段基本步驟 84
- 七、危機管理的策略 99

第六章、危機之診斷 ————— 109

- 一、決策者對危機之辨識 111
- 二、診斷層面與項目 115
- 三、組織對危機的評估 120
- 四、組織對危機各階段的診斷 126
- 五、危機情報的功能 130

第七章、預見式預防管理 ————— 135

- 一、預防管理的目標 137
- 二、預防管理體系的結構 141
- 三、預防管理的案例 143

第八章、危機處理的組織管理 ————— 145

- 一、危機應變計畫 147
- 二、危機處理的體系 152
- 三、危機處理的組織設計 154
- 四、各級政府危機管理機構的成立與運作 155
- 五、危機組織的管理原則 161

第九章、危機處理 ————— 163

- 一、危機的模擬演練 165
- 二、危機處理的行動 173
- 三、危機行動小組的職責 180

第十章、危機壓力下之決策探究 ————— 187

- 一、危機壓力下之決策型態 189
- 二、團體迷思之限制 191
- 三、改進壓力下之決策品質策略 200

第十一章、危機的溝通與談判 ————— 205

- 一、發言人的選定與功用 207
- 二、危機新聞與公關處理 212
- 三、危機談判應用 224
- 四、談判實務——以「警用談判」為例（黃富源） 232

第十二章、人質談判與危機處理（侯友宜） ————— 259

- 一、前言 261
- 二、人質危機談判之相關定義 262
- 三、人質危機談判發生原因分類 265
- 四、人質事件類型及其談判策略分析 268
- 五、談判小組之功能與成員分工 274
- 六、談判人員成功談判之要件 276
- 七、我國處理人質談判原則之探討 282
- 八、我國重大人質危機事件回顧 283
- 九、結論 290

第十三章、政府機關需面對的特殊危機與災害 ————— 291

- 一、恐怖組織的活動 293
- 二、陳進興挾持南非武官事件 295
- 三、台灣地區常見的環境災害 296
- 四、社會性危機事件 302

第十四章、美國、日本及我國之防救災體系簡介—— 305

- 一、日本防災體系簡介 307
- 二、美國防災體系簡介 310
- 三、我國防災體系簡介 315
- 四、各國防救災體系之比較 319
- 五、我國防救災害之展望與作法 321

第十五章、九二一大地震災變之檢討—— 327

- 一、前言 329
- 二、災變救援處理之問題 332
- 三、救災指揮體系問題 339
- 四、緊急命令問題 345
- 五、政府與民間救援之比較 352
- 六、對策與作法 363
- 七、如何做好災區傳染病之防治 368
- 八、善後工作—重建、補償、心理創傷復健 372

第十六章、災變處理通則—— 381

- 一、概論 383
- 二、各種災難狀況之原因分析 386
- 三、建議做法 395

第十七章、國內重大危機事件研討 ————— 409

- 一、八掌溪事件之檢討 411
- 二、「花蓮一號」失蹤案 414
- 三、「財富壹號」漁船賣油事件（王郡） 416

第十八章、建構危機管理體系—以「警察機關」為例 — 419

- 一、「警察機關」危機管理策略與模式之建構 421
- 二、危機爆發時的回應 430
- 三、危機爆發後的管理與運作活動 434

第十九章、危機案例研討

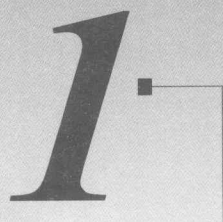
—陳進興挾持南非武官專案分析 ————— 437

- 一、背景說明 439
- 二、陳案警方「危機處理」的過程 444
- 三、陳案「危機管理」觀點之探討 446
- 四、危機管理「應變改進策略」觀點 453

參考書目 ————— 464

- 中文書目 464
- 英文書目 477

Crisis Management



危機 vs. 轉機 vs. 利基