

詹中原◎總策畫

危機管理

—— 理論架構

詹中原◎著



新管理學系列 5

危機管理

——理論架構——

詹中原／著

新管理學系列5

危機管理：理論架構

2004年1月初版

定價：新臺幣450元

有著作權・翻印必究

Printed in Taiwan.

著者 詹中原
發行人 劉國瑞

出版者 聯經出版事業股份有限公司

台北市忠孝東路四段555號

台北發行所地址：台北縣汐止市大同路一段367號

電話：(02)26418661

台北忠孝門市地址：台北市忠孝東路四段561號1-2樓

電話：(02)27683708

台北新生門市地址：台北市新生南路三段94號

電話：(02)23620308

台中門市地址：台中市健行路321號

台中分公司電話：(04)22312023

高雄辦事處地址：高雄市成功一路363號B1

電話：(07)2412802

郵政劃撥帳戶第0100559-3號

郵撥電話：26418662

印刷者 雷射彩色印刷公司

責任編輯 顏惠君

校對 呂佳真

李淑芬

封面設計 歐立吉諾

行政院新聞局出版事業登記證局版臺業字第0130號

本書如有缺頁，破損，倒裝請寄回發行所更換。

ISBN 957-08-2678-9 (平裝)

聯經網址 <http://www.linkingbooks.com.tw>

信箱 e-mail: linking@udngroup.com

出版緣起——代總序

「管理」的目的在於效率及生產力的提升。自二十世紀初，科學管理之父泰勒(Frederick Taylor)提出科學管理的傳統理論，經梅堯(George Mayo)霍桑實驗之行為科學管理理論發展，至1960年代由包丁(Kenneth Boulding)、帕深思(Talcott Parsons)，以及其後的卡斯特與羅森威(Fremont Kast and James Rosenzweig)提出系統整合理論，實已建立了一個XYZ的管理主義(managerialism)家族傳統。加上1980年代先後延續發展出的新管理主義(neo-managerialism)，其在組織內強調分權，在政策上主張解除管制，在技術策略上要求創新，管理主義顯然已成為新世紀公、私部門及第三部門優質治理(governance)的主要代表象徵。

二十一世紀千禧年，新社會各部門均在追求全方位管理精神的落實。所謂全方位管理精神包括：一、部門性管理主義——政府、企業，及非營利組織；二、功能性管理主義——知識、科技、人力資源、資訊、績效與關係；三、策略性管理主義——策略、危機及公共網絡；四、全球性管理主義——組織、文化、區

域。綜合此四個面向，可豐富當代管理主義的實質內涵。

本叢書的架構組織乃秉承前述理念，分別邀請當前台灣跨校各學科領域，傑出而又有共識的管理學者共襄盛舉。屬於第一類的專書有：《政治管理》、《政策管理》、《行政管理》、《新經濟管理》及《非營利組織管理》等；而第二類分別為：《財政管理》、《科技管理》、《人力資源管理》、《知識管理》、《資訊管理》、《品質管理》、《績效管理》、《企業關係管理》；至於《危機管理》、《策略管理》，及《公共網絡管理》屬於第三類策略性管理主義範圍；第四類則分別有：《國際組織管理——全球化與區域化之觀點》及《組織管理——文化創新與全球化趨勢》。

進入新世紀2000年，聯經出版公司開始與我接洽叢書企畫構想。對於一個有前瞻見地的出版業者計畫以此種跨科際整合方式，推動台灣地區首創的管理學叢書出版，個人除深表敬佩之外，亦期在各作者持續努力下，能以全套叢書之陸續付梓問世，見證聯經過去長期對台灣知識社會的貢獻。

政治大學公共行政研究所教授
詹中原

自序

1989年個人回國任教後，在研究決策理論時，曾分析到美國甘迺迪(Kennedy)政府(1961-1963)的古巴飛彈危機個案；於此同時，因為從事與公共政策相關的研究案，得以親訪高雄後勁地區。在此研究案中，以田野調查的方式，實際了解到中油公司第五輕解煉油廠的地方衝突個案，也讓自己的研究領域，開始累積危機管理的理論資料及知識。

個人一直覺得「管理」是一門跨學門的藝術，而危機管理更是一門處理壓力及威脅的藝術。其不但具有即時危機解除的需求，更要同時顧及危機解除後，系統的順利運作；此外，危機管理除了要克服可見直接的危機形態，更要預防危機形態的變形。因此，無論是時間幅度及類型的變異，均使危機管理成為管理領域中最具權變性的藝術。而美國Public Administration Review(PAR)亦強調危機管理是二十一世紀各國政府部門最嚴峻的挑戰；當然，這也包括社會中私部門及第三部門在內。

綜觀全書分為四篇，共十三章。第一篇「理論概念」，分述基本概念、研究方法、分析架構，以及危機反應系統模型。

第二篇「組織制度」則分為防災與國際衝突，並分別介紹探討美、日、英、法，及我國的機制。第三篇為「管理策略及方法」，包含有SOP、新聞媒體、談判、危機診斷，及衝突管理。第四篇將危機管理研究之未來發展主軸置於「風險管理」，及其未來的議題。

十餘年來，一直期望危機管理的資料、知識與研究心得能夠結集成冊，一方面對過去學習能有一整理彙總；另一方面，亦盼便於日後相關後續之探究。本書得以出版，亦完成我多年心願。

政治大學公共行政研究所教授

詹中原

於木柵研究室

給 沁萍

一同快樂共度學生時代、家庭生活，
及事業旅途的好伴侶

目次

出版緣起／詹中原	i
自序	iii
 第一篇 理論概念	 1
第一章 基本概念	3
一、危機定義	3
二、相關概念界定及衡量	11
三、危機類型及發展過程	15
四、危機管理政策階段	18
五、危機管理模型	19
第二章 研究方法與分析架構	23
一、國家及政府分析途徑——英美之比較	23
二、政策分析途徑——整合性危機管理系統(IEMS)	28
三、動態社會系統途徑——非線性共受風險(Shared Risk)	30

第三章 危機反應系統模型——組織學習與集體行動	35
一、自我組織性程序	36
二、機械式模型	40
三、無政府式模型	40
四、重複式模型	42
五、探究式模型	42
六、地震性管理政策的應用	44
 第二篇 組織制度	 49
第四章 各國防災型危機管理體系	51
一、美國的聯邦危機管理局(FEMA)	51
二、日本防災行政體系	72
三、我國防災行政體系	87
四、防災性危機管理體系的跨國比較	91
第五章 各國國際衝突型危機管理體系	99
一、英國	99
二、美國	104
三、日本	108
四、法國	118

第三篇 管理策略及方法	135
第六章 危機診斷	137
一、洋蔥模型	137
二、31種自我摧毀組織及環境的謬論	140
三、危機組織診斷的類型	154
四、危機的病理分析	163
第七章 危機管理SOP	167
一、黃金24小時	167
二、危機處理標準作業程序(SOP)	175
三、緊急行動計畫	184
第八章 危機與新聞媒體	219
一、危機就是新聞	219
二、訪問與面談	233
第九章 危機談判	241
一、談判基本法則	241
二、危機情境下的談判模式	247
三、人質談判	262
第十章 衝突管理	291
一、衝突的功能	291
二、衝突的本質	297
三、人際衝突管理	305
四、團體衝突管理	310
五、衝突管理設計面向	317

第四篇 未來的發展	321
第十一章 風險管理	323
一、「風險」與「危險」的意義	324
二、風險管理內涵	328
第十二章 風險管理的未來議題	333
一、風險管理中的預期	335
二、責任和責難	349
三、量化風險評估與風險管理	362
四、制度建構：風險管理制度化的可行性	383
五、風險成本的計算	410
第十三章 結論	421
一、危機管理的定位	421
二、危機管理體系的回顧	423
三、危機管理的策略	427
四、危機管理的未來發展	429
參考書目	433

第一篇

理論概念

第一章

基本概念

一、危機定義

危機的概念可以回溯到古希臘時代。“crisis”這個字在希臘文中即為“*crinein*”，其意義即為「決定」(to decide)(詹中原，1993:2)。故危機是決定性的一刻、關鍵的一刻，是一件事的轉機與惡化的分水嶺，是生死存亡的關頭，是一段不穩定時間和不穩定狀況，迫切到要人立即做出決定性的變革。危機不必然是負面，只是前途未卜與相當程度風險(如圖1-1)。能夠避免潛在危機的人，就是贏家(詹中原，1999:14)。

首先就「危機」(crisis)此一構念而言，我們可以發現基本上其採用的是韋氏大字典之意義(Webster's definition)認為：「危機是事件轉機與惡化間的轉捩點」(turning point of better or worse)。因此無論是實務界或知識界論及危機時，通常均有下列三項基本共識：

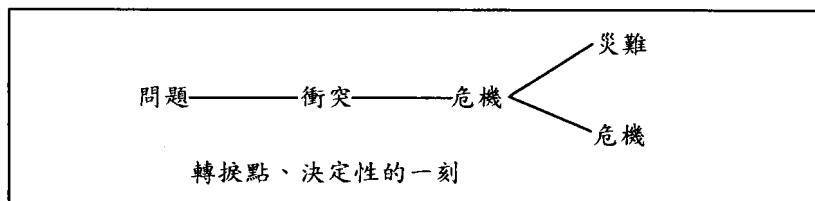


圖1-1 危機意涵解析圖

資料來源：修訂自Gray(1982)相關著作。

(一)價值中立性

危機的產生，可能會帶來整個事件更佳的結局，但亦可能造成更惡劣的下場；其決定關鍵即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的負面結果。按南加州大學危機管理教授皮達克(William Petak)之主張，風險(risk)的構念應與危機區分，所謂風險則是危機轉變成災難的可能性(probability)。

(二)時間持續性

按危機管理專家芬可(Steven Fink)的「危機發展階段論」所主張，任何一項危機的產生必經過潛伏期(prodromal crisis)、爆發期(acute crisis)、延續期(chronic crisis)及解決期(crisis resolution)四個階段，沒有一項危機是決然突發，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，包括危機管理政策的擬定，執行方案的發展等。而強調臨時性或反應性(ad hoc and reactive)的「緊急事件處理」(emergency

control)技術雖然亦應重視，但在觀念上必須澄清其只是危機管理全部課題的一部分，亦即是芬可「危機發展階段論」中爆發期的階段性任務。

(三)責任及自由度(responsibility and freedom)

由於危機的價值中立性及時間持續性，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，由於危機的時間延續性，決策者回應危機的措施，不能只採被動及消極的態度；而事實上要備有多項選案，而在處理危機時，有選擇因應方案的「自由」（詹中原，1990:1-2）。

韋氏字典又把危機解釋成「生死存亡的關頭」。危機是一段不穩定的時間和不穩定的狀況，迫使人做出決定性的變革。如果革新，局勢不是會惡化，就是會有轉機，兩者的機率通常各占一半，然而決定大局的還是當事人。凡能預測危機做好打算、把危機視為轉機的人，和會未卜先知事業及人生轉機、精打細算的人，一定比任令危機來襲，措手不及的人，更會利用機會，開創機運。一般人總認為危機是負面的，事實上卻不然。危機只是因為前途未卜，令人覺得具有相當程度的風險而已。其實處理危機，早做準備，視危機為轉機，是消除風險和危疑困惑，達到主宰個人命運的一種藝術。從現實的企業觀點來看，危機(轉機)是公司問題潛伏尚未爆發時的情形，常會有下列徵兆(韓應寧譯，1986)：

1. 企業遭遇的問題日益嚴重。