

兩岸關係叢書

兩岸危機管理

SARS經驗、教訓與比較

陳德昇◎主編

作者群

丁學良
陳德昇

毛壽龍
陸建華

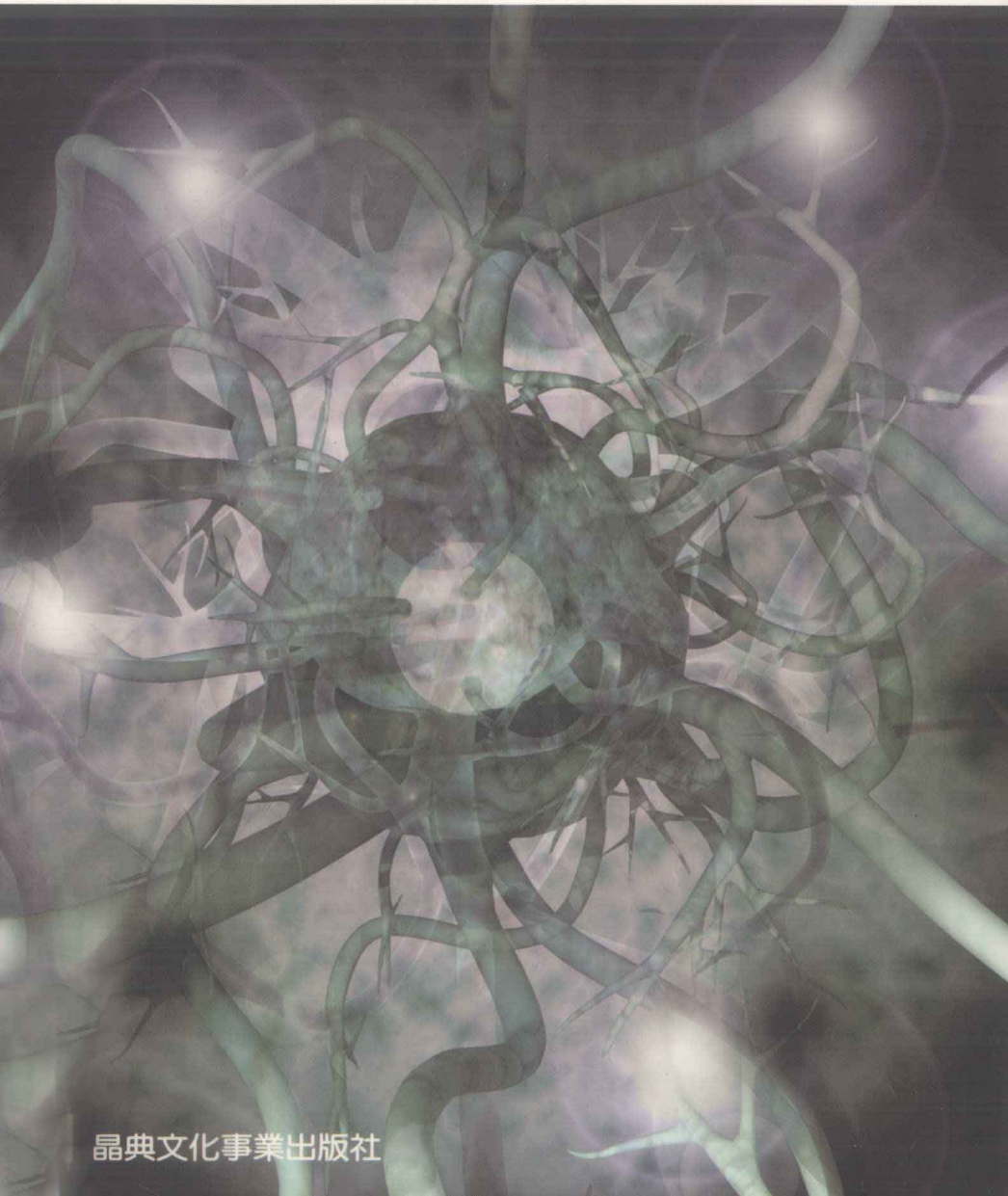
丘昌泰
楊靖慧

朱延智
黎良福

朱文暉
蔡宏明

洪明洲
鄭永年

吳宜蓁
羅懷家



晶典文化事業出版社

兩岸關係研究叢書

兩岸危機管理： SARS 經驗、教訓與比較

陳德昇 主編

晶典文化事業出版社

國家圖書館出版品預行編目資料

兩岸危機管理：SARS 經驗、教訓與比較
陳德昇主編．--初版．-- 臺北縣蘆洲市：

晶典文化 2005〔民 94〕

面； 公分．--（兩岸關係研究叢書）

ISBN 957-28840-5-0（平裝）

1. 嚴重急性呼吸道症候群 2. 危機管理

415.4

94001413

兩岸危機管理：SARS 經驗、教訓與比較

作 者：陳德昇主編

出 版：晶典文化事業出版社

地 址：台北縣蘆洲市成功路 109 號 2 樓

負責人：葉郭素鑒

登記證：北縣商聯甲字第 09208342 號

電 話：(02) 2930-1388 (02) 8283-8440

傳 真：(02) 2930-6983 (02) 2282-0167

e-mail：crystalbook2003@yahoo.com.tw

總經銷：成信文化事業股份有限公司

地 址：台北縣中和市中山路二段 366 巷 10 號 10 樓

電 話：(02) 2249-6108

初 版：2005 年 4 月

定 價：新臺幣 360 元

ISBN：957-28840-5-0

版權所有 翻印必究

編 序

2003 年春夏之交，SARS 盛行導致東亞華人社會的驚恐與重大經濟災難。有鑑於 SARS 危機管理的重要，我們遂於當年底邀集學者專家，舉辦研討會，期能集思廣益，並汲取經驗與教訓。期盼這段刻骨銘心的歷史記憶，能藉專書出版提高危機意識。因為不記得歷史教訓，終將重蹈覆轍。

本書共有四大特色，一是文章由身受 SARS 之害較重的兩岸、香港與新加坡學者所撰寫；二是作者是政治、經濟、公共行政、傳播、企業管理與醫學專家，由不同專業角度，解讀 SARS 危機之意涵與因應之道；三是透過比較觀點，分析華人社群政經體制的異同，對危機管理的影響；四是有別於 SARS 危機僅從醫療論點分析，本書有對體制面的反省和對社會人文的關懷。

本書共分三部分。第一篇為危機管理理論與比較，分別由朱廷智、丁學良與陳德昇教授執筆。朱廷智教授長期鑽研危機管理理論與實務，文章針對危機管理觀念之界定、危機發展過程特質、危機預防處理，以及危機溝通，皆做學理與實務的闡釋，並於結論強調：危機管理與跨學

門專業整合的必要，以及危機預防與溝通對危機因應的重要性。丁學良教授則以強制、法制與弱制，解讀中國大陸、香港與台灣危機管理運作之特質，而差異主要受政治體制與生態的影響。他建議面對不確定性高的緊急危難，能建立符合「憲制專政」的運作機制，作為因應危機的思路。陳德昇教授則從兩岸政經體制差異與危機管理的三個層次：危機預防、危機處理與危機善後加以分析，指出政經體制的特質與運作，不僅是兩岸 SARS 危機深化的根源，且實質影響 SARS 危機治理的績效。

第二篇主要引介台灣地區 SARS 危機管理經驗與教訓。丘昌泰教授從 SARS 爆發與演變的時間序列，從公共行政與危機管理的觀點，探究台灣因應 SARS 面臨的問題與挑戰，並期建構功能性危機管理機制。吳宜蓁教授則從危機溝通論點，分析 SARS 危機，指出政府危機溝通出現指揮不力、溝通不良，以及中央與地方矛盾之缺失。如何汲取危機溝通之教訓，落實雙向溝通，以及 SARS 防疫觀念內化成個人自發行為，仍是吾人努力方向。仁愛醫院感染科楊靖慧主任，從醫學專家角度與實務參與的經驗，批評此次台灣政府部門處理機失序與不當，台灣要有更完善的公共防疫機制，才能抗拒 SARS。蔡宏明教授則由企業界觀點，分析 SARS 危機對台灣經濟與產業之影響。如何掌

握疫情動態，建構與依循標準作業程序(SOP)，以及演練危機運作機制，都是企業因應危機必要作為。

第三篇主要內容為大陸地區 SARS 危機管理經驗與教訓。鄭永年與黎良福教授由政治制度，分析 SARS 危機管理之運作、盲點及局限，其中即反映 SARS 最終得以控制，專政制度確展現優勢，但也暴露 SARS 蔓延與惡化致命性的風險與弊端。作者亦提出，SARS 事件不會導致中國政治民主化發展的結論。毛壽龍教授則從政府治道變革觀點分析，中國政府在處理 SARS，產生公共管理與政策之缺陷。不過，在成功因應 SARS 過程中，則促使政府治道變革發展。朱文暉教授則從經濟轉型之意涵，分析 SARS 危機影響與衝擊，未如預期嚴重，並指出 SARS 危機確造成中國經濟發展理念與政策變遷，「以人為本」與經濟協調發展的訴求得到更具體之實踐。陸建華教授則從公共危機與資訊傳播角度，探討 SARS 期間媒體活動與管理的重要，其中法律依據與對閱聽人群需求的掌握，應為危機管理重要環節。最後一篇則是洪明洲與羅懷家教授，針對大陸台資企業危機管理進行研究，並以 2P2R、MPRR 模型與問卷，分析危機管理。該文並指出：兩岸嚴防 SARS 對台商造成雙重不利的影響，但也因台商因應危機相對較為成功，並未造成長期與重大的衝擊。

本書相關名詞，涉及兩岸用語不同，如台灣稱 SARS，大陸稱「非典」；台灣稱「開發中國家」，大陸則用「發展中國家」，本書均依原作者之詞彙引用，未加統一。此外，雖然部分學者論文學術規範與格式仍有差距之處，但其參與觀察、專業解讀和現身說法，則有相當之原創性與現場感，仍值得向讀者推薦。

儘管本書出版過程面臨不少困難，且不乏行政與市場的限制，但對學術理想與歷史忠實仍是必須堅持的。期望本書能有助於兩岸現實的理解，並嘉惠中國研究社群。

最後必須感謝中央研究院政治研究所吳玉山主任、大陸委員會詹志宏主任秘書，以及台北市兩岸經貿文教交流協會任盛漢副理事長與張永一秘書長對研討會活動的支持與關照。晶典文化公司林宗達先生與葉麗鳳總經理的鼎助，陳奕伶、郭美孺、於仁鋒與李柏璵校正，使本書得以順利出版。

陳德昇謹識於木柵

2005 年 3 月 30 日

作者簡介 (依姓氏筆劃序)

丁學良

美國哈佛大學社會學博士，現任香港科技大學社會科學部教授。主要研究專長：比較資本主義、國家與社會的關係、發展與現代化。

毛壽龍

北京大學政治學博士，現任中國人民大學行政管理研究所所長。主要研究專長：制度分析與公共政策，公共管理與治道變革，自主治理、NGO 與公共服務等。

丘昌泰

美國匹茲堡大學政策分析與研究博士、台灣大學政治學博士，現任中央大學客家政治經濟研究所教授兼所長。主要研究專長：公共政策、公共管理、災難與危機管理、環保政策、地方政府管理。

朱延智

政治大學東亞所博士，現任康寧醫護暨管理專校國際貿易科助理教授。主要研究專長：企業危機管理。

朱文暉

中國人民大學經濟學博士，現任香港理工大學中國商業中心研究員。主要研究專長：兩岸三地及東亞地區經濟、商業發展。

洪明洲

美國伊利諾大學香檳校區博士，現任台灣大學商學研究所教授。主要研究專長：企業政策、產業分析、競爭互動模型、創業管理、科技產業政策、組織理論。

吳宜蓁

美國南伊利諾大學新聞學博士，現任輔仁大學廣告傳播學系教授兼系主任。主要研究專長：公共關係、危機傳播、議題管理、風險溝通。

陳德昇

政治大學東亞所博士，現任政治大學國際關係研究中心研究員兼第四所所長。主要研究專長：中國經濟、中國地方治理、中國區域經濟發展、兩岸經貿。

陸建華

中國社會科學院社會學所博士，現任中國社會科學院社會學所研究員、公共政策研究中心副主任。主要研究專長：發展社會學。

楊靖慧

中山醫學院醫學系，現任台北市立仁愛醫院感染科主任。主要研究專長：感染控制、內科。

黎良福

新加坡國立大學歷史學系學士，現任新加坡國立大學東亞研究所研究員。主要研究專長：中國中央與地方關係、技術官僚、媒體改革、政治合法性。

蔡宏明

成功大學工業管理研究所碩士，現任全國工業總會副秘書長。主要研究專長：WTO、產業政策、GATT 與 WTO 規劃。

鄭永年

美國普林斯頓大學政治學博士，現任新加坡國立大學東亞研究所資深研究員。主要研究專長：中國政治、國際關係。

羅懷家

東吳大學經濟研究所碩士，現任台灣區電機電子同業公會副總幹事。主要研究專長：中國經濟、產業政策、IT 產業。

目 錄

編序		I
作者簡介		V
第一篇 理論與比較		
1. 危機管理的理論與實踐	朱延智	1
2. 應對 SARS 危機的三種體制：強制、法制、弱制	丁學良	31
3. 兩岸 SARS 危機管理比較——政經體制面分析	陳德昇	57
第二篇 台灣地區經驗與教訓		
4. 台灣因應 SARS 危機的問題與經驗	丘昌泰	93
5. 台灣 SARS 風暴的危機溝通	吳宜蓁	121
6. 台灣 SARS 危機管理評估——醫學觀點	楊靖慧	159
7. 台灣企業 SARS 危機管理與影響	蔡宏明	183
第三篇 大陸地區經驗與教訓		
8. 「非典」和中國政治制度的危機管理	鄭永年 黎良福	207
9. SARS 危機與中國政府發展	毛壽龍	243
10. 中國 SARS 危機管理——經濟轉型意涵	朱文暉	271
11. 「非典」時期中國媒體活動與管理	陸建華	297
12. 大陸台資企業 SARS 危機管理與因應	洪明洲 羅懷家	321
索引		357

圖表目錄

一、圖目錄

圖 1-1	危機生命週期	5
圖 1-2	危機嚴重程度量表	11
圖 1-3	危機溝通戰略圖	24
圖 3-1	危機預防處理程序	62
圖 3-2	危機分析與流程	63
圖 3-3	危機溝通計畫(CCP)結構圖	65
圖 3-4	中共政治、經濟改革互動關係(1950-2004 年)	67
圖 3-5	台灣防疫體系問題示意圖	72
圖 7-1	台灣地區 SARS 可能病例流行曲線圖	187
圖 10-1	中國大陸工業增加值增長速度	281
圖 10-2	中國大陸消費價格指數(2002-2003 年)	282
圖 12-1	SARS 對台商營運之影響程度	337
圖 12-2	SARS 主要影響的項目及其影響程度	338
圖 12-3	SARS 主要影響的項目及其程度(加權方式計算)	339
圖 12-4	防疫強制隔離的影響	340
圖 12-5	大陸防疫對台商的影響程度(以加權方式計算)	341
圖 12-6	台商希望得到的政府協助項目	342
圖 12-7	台商希望政府未來具體提供的服務或政策	343
圖 12-8	台商在企業營運上有無危機處理應變措施	344
圖 12-9	後 SARS 時代台商希望政府應提供協助	346
圖 12-10	政府提供協助對台商的影響	347
圖 12-11	台商期盼政府未來提供服務方式	348
圖 12-12	台商需要政府協助項目	350

二、表目錄

表 1-1	發言人任務分析	21
表 3-1	兩岸政經濟體制比較	67
表 3-2	兩岸 SARS 危機管理大事紀	81
表 4-1	全球各地通報至 WHO 之 SARS 可能及死亡病例統計	96
表 5-1	政府依不同族群規劃之 SARS 宣導通路	150
表 6-1	美國疾病管制中心年度經費（1998-001 年）	165
表 7-1	全球 SARS 病例統計（2002/11/01-3/07/14）	184
表 7-2	台灣研究機構對 SARS 影響之評估	194
表 7-3	SARS 疫情對台商經營活動之影響	196
表 8-1	全國內地非典型肺炎疫情統計表	235
表 8-2	全球非典型肺炎疫情統計	236

危機管理的理論與實踐

朱延智

(康寧醫護暨管理專校國際貿易科助理教授)

摘 要

危機管理系統涵蓋極廣，主要部分則有三大環節，若能掌握其精神，才能有計畫的預防於前，處理於後。這三個環環相扣的環節，不容有任何的割裂或分離，否則將影響組織危機管理的成效。這三個環結是危機預防、危機處理及危機溝通。其中若是少了危機預防，就極易使危機爆發；缺了危機處理，而僅有危機溝通，這種沒有具體行動的溝通，易被視為無誠意的空言；若只有危機預防及危機處理，卻無危機溝通，就易起誤會，引發不必要的爭端，而使危機處理複雜化。在危機處理過程中，如何動員民間力量來協助危機處理，強化決策者辨識危機的能力，以及智庫和幕僚人員快速提供決策方案，都扮演極為關鍵的角色，這是危機管理理論與實踐所不可或缺之的核心議題。

關鍵詞：危機管理、危機預防、危機溝通、危機生命週期

一、前言

我國目前在兩岸關係、對美關係、全球化產業發展、經貿發展，乃至於教育及公共傳染病，都已出現具體的危機因子。究竟要如何預防這些可能爆發的危機，這決不是涉及單純的公共行政問題，而是整體的組織結構、文化及戰略，都須從根的轉變，才有可能在二十一世紀成功對抗危機的威脅。

就學理而言，有效的危機管理系統，基本上應該涵蓋三大環節，才能有計畫的預防於前，處理於後。這三個環環相扣的環節，不容有任何的割裂或分離，否則將影響組織危機管理的成效。這三個環結是危機預防、危機處理及危機溝通。其中若是少了危機預防，就極易使危機爆發；缺了危機處理，而僅有危機溝通，這種沒有具體行動的溝通，易被視為無誠意的空言；若只有危機預防及危機處理，卻無危機溝通，就易起誤會，引發不必要的爭端，而使危機處理複雜化。

二、危機及危機管理概念界定

危機在新聞用語中已被濫用，因此精確度越來越低。不過國際上對危機已歸納出六種內涵¹：一、突發事件；二、威脅到國家的基本價值或高度優先目標；三、造成社會心理震撼；四、危機資訊相對缺乏；

¹Philip Henslowe, *Public Relations :A Practical Guide to The Basics* (Kogan Page the Institute of Public Relations, 1999), p.76 ; Karl W. Deutsch, "Crisis Decision-Making The Information Approach," *Managing International Crisis* (Beverly Hills: Sage publications, Inc., 1982), pp.15~16 ; Otto Lerbinger, *The Crisis Manager: Facing Risk and Responsibility* (New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 1997), pp.4~7; Donald A. Fishman, " ValuJet Flight 592 : Crisis Communication Theory Blended and Extended, " *Communication Quarterly*, vol.47, no.4 (Fall 1999), pp.347~348.

五、必須在時間壓力下的處理；六、處理結果絕對影響國家的生存與發展。在這六點內涵中，突發事件是最受爭議的，因為危機爆發表面似為突發事件，實則事件背後有趨勢，趨勢背後有結構。結構性壓力的動態變化，是經過漸變、量變，最後才形成質變，而質變就是危機爆發的階段。前述學者所指出的危機特質，其實是危機爆發，而不是危機因子。危機因子指的是產生威脅到國家的基本價值，或高度優先目標的因子；危機爆發是兩個（含兩個以上）的危機因子結合所致。

基本上，危機管理可分為兩大階段的任務，第一是危機爆發前，第二是危機爆發後。在危機爆發前，危機因子的互動與變化，更是左右整個危機發展動向的關鍵期。因此，可將「危機管理」界定為：「危機爆發前解決危機因子，危機爆發後處理危機的過程。」

三、危機發展過程

危機從誕生（birth）、成長（growth）、成熟（maturity）、到死亡（death），在不同階段的發展，有不同的生命特徵。²這整個過程大致可歸類為五大部分：危機醞釀階段、危機爆發階段、危機擴散階段、危機處理階段、危機處理結果與後遺症。

（一）危機醞釀期

在危機爆發之前，各種危機因子不斷互動醞釀。此時期危機徵兆雖然不明顯，但若掌握警訊，及時處置，將危機扼殺於無形，將會化解一場危機風暴。因此潛藏危機因子的誕生階段，才是危機處理成功率最高的階段。反之，若忽略警訊，喪失先機，那麼小警訊就會變

²Ian Mitroff 及 Steven Fink 兩位學者都有提出危機生命的週期。所不同者 Ian Mitroff 比較強調每個時期都應該有所作為，而 Steven Fink 比較是描述性的。但兩者都沒有提到危機擴散的特質，也沒有指出從危機醞釀期，是成本最低的處理階段。此外，在名詞上仍使用潛伏期，是未能了解危機的動態本質。

成大危機。為什麼危機爆發時，決策者常有突發驚訝的感覺，這就是在說明決策者毫無心理準備。那麼所進行的危機處理，勢必在危機爆發後才開始因應，此時所進行的「危機處理」，充其量不過是「危機衝擊處理」(crisis impact management)，甚至可能是善後處理。

(二) 危機爆發期

由於危機醞釀期的疏忽，或因危機管理計畫的失敗，造成危機升高並跨過危機爆發的門檻後，危機就進入爆發期。危機爆發會造成社會強烈的心理震撼與威脅，若不立刻處理，危機將會急遽升高，殺傷範圍與強度，會變成更廣、更大。不過，由於此階段資訊相對不足，處理困難度相對增加。

(三) 危機處理期

危機進入爆發期後，可以說是進入生命週期的關鍵階段，後續發展完全視危機決策者專業智慧、所擬定的戰略、組織的執行力，以及所能動員的資源而定。不過最高明的危機處理，是在禍起於未萌之際，建立危機預警制度，防範未然，使其能及時得到控制，不至釀成大禍。³圖 1-1 箭頭從危機因子醞釀期，直接指到危機處理期，這是說明最佳的危機處理途徑。此時政府若能找出並善用本身的優勢，掌握外部可用機會，使優勢發揮到極大化，並將外部機會擴大到極大化，來掩蓋

³中國式的危機處理，以孫子兵法最具代表。在這本書中提出兩種危機處理的方式，一種是「鈍兵挫銳」式的危機處理，另一種是「利可全」式的危機處理。鈍兵挫銳式的危機處理來自作戰篇，它的前提是：伐謀無功、伐交無效。在這樣的前提下，作戰篇「其用戰也，貴勝，久則鈍兵挫銳，攻城則力屈，久暴師則國用不足。夫鈍兵挫銳，屈力殫貨，則諸侯稱其弊而起；雖有智者不能善其後...」這種耗費巨大成本的危機處理，就是「鈍兵挫銳」式的危機處理。「利可全」式的危機處理，是未雨綢繆，以不戰而屈人之兵的方式，達「化危爭機」、「避危爭機」等目標。謀攻篇對「利可全」式危機處理的詮釋：「故善用兵者，屈人之兵而非戰也；拔人之城，而非攻也；...必以全爭於天下，故兵不頓而力可全，此謀攻之法也。」