

第二章 危機管理理論探討

將危機列為國際事務中的一項獨立分類起至於一九六〇年代，自第二次世界大戰以後，多數學者也針對二次戰後的戰爭與衝突進行重大研究，企圖解析戰爭的起源、危機的性質與處理對策。九〇年代蘇聯集團瓦解且世界政治經濟結構組合劇變的今日，危機與危機處理研究則逐漸朝向「決策研究」(Decision-making research)途徑，對於決策者、決策組織、決策環境、決策過程的研究，結合政治學、心理學、社會心理學、政治心理學等行為科學技術與方法，企圖將政策決定過程——尤其是在危機情況下與以剖析與解釋。¹

本研究所研討之危機係指國際政治與戰略學上所稱的危機，研討國家政府面對的極度危險狀況。本章即在此概念下探究危機與危機管理的理論，藉以釐清危機與危機管理的概念，包含基本概念一定義、概念界定、類型及發展過程、危機管理的階段模型等；同時在爾後章節中依理論探討之結論，結合研究主題將臺海兩岸歷次的重大危機事件作客觀的評析。

第一節 危機與危機管理的意涵

一、危機的定義

Charles McClelland 曾說：「隨著危機研究成果的日益增長，研究角度日益多元化，如今已越來越困難對危機的意涵加以界定；世人與學者不僅廣泛使用危機術語，事實上歷史變遷也因而造成危機情境的多樣化與快速膨脹。」²易言之，由於個人研究角度、學術訓練、研究方法等差異，使得危機的定義常常不能獲得共識。更複雜的是，有些學者常將「危機」與「壓力」(stress)、「驚慌」(panic)、「災禍」(catastrophe)、「暴力」(violence)等概念，加以同義使用。而危機管理的英文文獻中又常有與危機產生混淆的字詞，如：「緊急事件」(emergency)、「災禍、不幸」(disaster)、「危險、風險」(risk)、「冒險」(hazard)、「災難」(calamity)等。即便在國際政治與戰略研究領域中，學者之間對於危機的定義、要件及內涵也不一致，彼此之間因而互有爭論。

危機始於衝突，又有戰爭的可能，這是最簡單的定義。一般共同的意見是：危機起於事件，其中涉及國家利益衝突。

衝突有引發戰爭的可能。

該事件一定要處理，決策者不能用拖延的方法對待。

決策者有時間的限制及壓力，超過時限就有引發戰爭的可能。

換言之，天然災害或國內事件引起純屬內部事務的危機不在討論之內。³

¹ 張中勇，〈危機與危機處理之研究——一個研究概念與理論的分析〉《警學叢刊》，23卷2期（民國81年12月），頁137-153。

² 同上註，頁138。

³ 林碧昭，《國際政治與外交政策》（台北：五南圖書，民國92年7月），頁393。

國際政治與戰略學上的危機指的是國家政府面對的極度危險狀況，它通常包括以下四種特質⁴：

1. 國家內外環境的劇烈改變。
2. 對國家基本價值或高度優先目標的威脅；諸如威脅國家領土完整、主權獨立、生存繁榮及大部分人口的安危等。
3. 這種狀況可能伴隨或導致軍事衝突（或內部動亂）的高度可能性，這個衝突團體可能來自內部或外患。
4. 對外在的威脅，在決策上只容許有限的反應時間。

以上簡短說明，主在確定本文探討主題—危機的界定，至於各家對於危機所下之定義，我們也必須逐一瞭解，如此就能有系統的歸納出「危機」的意涵所在。

1. 倫敦國際戰略研究學會的第一任會長布克安（Alastair Buchan）說：「危機通常暗示一種故意的挑戰，雙方都希望能改變歷史的方向以有利於他們……。」⁵
2. 摩爾斯（Edward L. Morse）認為：「危機是突然出現的一種情況，要求一個國家或多個國家必須在相當短的時間內作成一個政策選擇，此種情況要求彼此在不相容，而都具有高度的價值目標間作一選擇。」⁶
3. 史奈德（Glenn H. Snyder）與狄辛（Paul Diesing）認為：「國際危機是兩個或多個主權國家政府之間的一連串互動，而這些國家正陷於嚴重衝突之中，雖尚未發生實際戰爭，但已含有相信戰爭具有極高度發生機率的認知。」⁷
4. 貝爾（Coral Bell）認為「危機」一詞原意只代表轉捩點或決定性時刻而已，但也許可界定為：「危機是一段時間。在這段時間之內，某種關係中的衝突將會升高到足以威脅改變那種關係的程度。」⁸
5. 楊格（Oran Young）則以為：「危機是一種打亂體系或部分體系運作的情境，進一步言，危機是對於體系內變數一種急遽與突然變化的狀況。」⁹
6. 陶意志（Karl W. Deutsch）認為：「國際危機應有四種特性：1.危機包括一個重要的轉捩點在內；2.必須做某種決定；3.至少有一方面的主要價值受到威脅；4.以突發的緊急事變而必須在時間壓力之下做決定者為限。」¹⁰
7. 布里哲（Michael Brecher）以為：「危機是一種情況，它具有下列四種充分與

⁴ Michael Brecher, "A Theoretical Approach to International Crisis Behavior" in Michael Brecher (ed.) *Studies in Crisis Behavior* (New Jersey: Transaction Books, 1978), p.6.

⁵ Alastair Buchan, *Crisis Management*, cited in Coral Bell, "Crisis Diplomacy," *Strategic Thought in Nuclear Age* (Baltimore, MD: John Hopkins, 1979), p.159.

⁶ Edward L. Morse, "Crisis Diplomacy, Interdependence and the Politics of International Economic Relation," cited in Raymond Tamter and Richard H. Wlman, *Theory and policy in International Relations* (Princeton, 1973), p.6.

⁷ Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crisis* (New Jersey: Princeton University Press, 1977) p.6.

⁸ Alastair Buchan, op. cit., p.159.

⁹ Oran Young, *the Intermediate: Third Parties in International Crisis* (New Jersey: Princeton University Press, 1977), p.10.

¹⁰ Karl W. Deutsch, "Crisis Decision - Making: The Information Approach," in Daniel Frei (ed.) *Managing International Crisis* (Beverly Hills: Sage Publication, 1982), p.15.

- 必要的性質：1.內外環境的劇烈改變；2.對基本價值的威脅；3.可能伴隨或導致軍事衝突的高度可能性；4.對外在威脅只有有限的反應時間。¹¹」
8. 賀曼（Charles F. Hermann）認為：「危機是一種含有下述三種特點的狀況：
1.威脅決策單位的高度優先目標；2.在情況轉變之前能用的反應時間有限；
3.對決策單位而言，危機乃是未曾意料而倉促爆發造成的一種意外驚訝。¹²」
 9. 傑克森（Robert Jackson）認為：「危機事發生於一個系統的事件或依連串事件，它必須符合下列要件：
甲、危機必須與人們要求政府具備的責任有關，在自由民主國家通常包括下列最低程度的責任：（1）外來對於主權和利益的挑戰；（2）恢復或避免失去憲法的秩序；（3）避免與減少人民生命財產的損失。
乙、危機使政策制定者認識決策的做成是在時間的限制之下。
丙、無法預期未來，即使能預期也是一般性的，無法針對特殊的事件。
 10. 牛津辭典：「危機通常係指國家或組織於發展過程中所遭遇到的轉捩點或生死存亡的關頭。」韋氏大字典：「危機是事件轉機與惡化間的轉捩點。¹³」（turning point for better or worse）

國際關係學者對危機的定義區分為兩個主要的系統，第一類學者是由一國之內的決策過程來定義危機，它的焦點是處理外交政策危機（foreign policy crisis）。第二類學者由國與國之間的互動來定義危機，它的焦點是處理國際危機（international crisis）。為求能得到多數學者所接受的共識定義，危機研究學者大致由「系統觀點」（systematic perspective）與「決策觀點」（decision-making perspective）兩個層面來解釋危機的意義。

系統觀點是由各國家、國際社會成員間之互動是否影響體系穩定，具體行為如邊界糾紛、言詞攻擊、軍事脅迫等，而在危機過後，這些成員間的互動均會回復正常，亦即通過轉捩點（turning point），因此，由外交史資料分析國家間互動型態的變化，即可推出或找出危機的發展。根據這種系統觀點的危機定義變應該是：「國際體系內導致廣泛，強烈輸入項的不尋常狀況」、「對於一般國際體系或其次及體系產生失穩（destabilizing）力量影響的一組快速展開的事件，並導致體系內暴力發生的可能性上升。¹⁴」

決策觀點所謂的危機，指的是國家決策者的認知（perception）；它是人類主觀認知的結果，相對於前項系統觀點的客觀結果，K.Miller 便曾指出：「危機必須是人類認知界定，感受且相信危機的存在；因此，同一事件並非人人感受相同，對於危機的界定也因而不一致。¹⁵」不過 Charles Hermann 所主張的定義較為多數

¹¹ Michael Brecher, *op. cit.*, p.6.

¹² Charles F. Hermann, *Crisis in Foreign Policy* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1969), p.29.

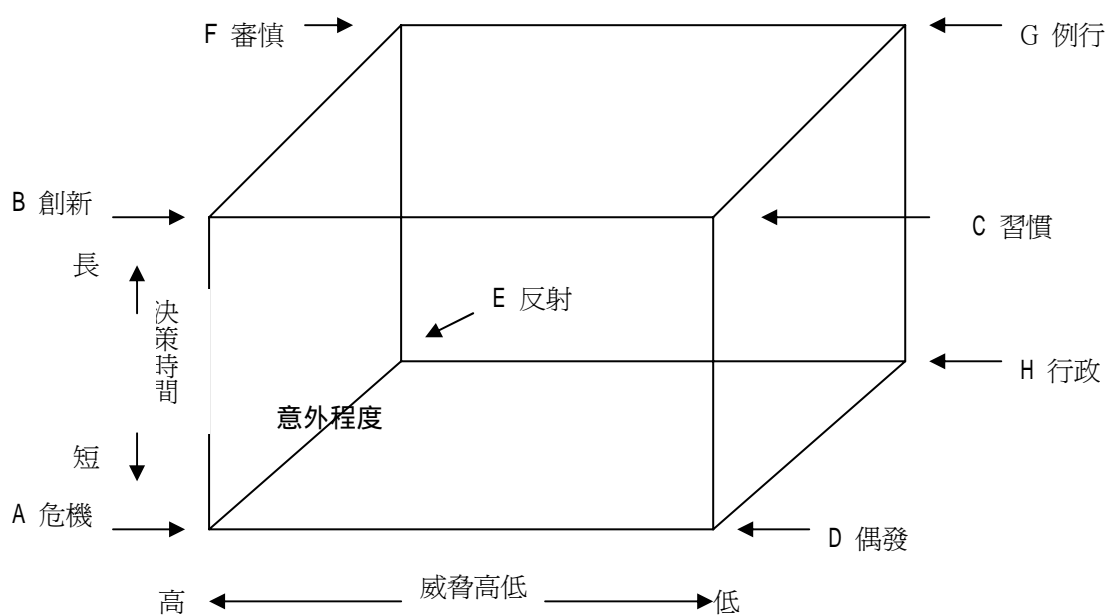
¹³ 朱愛群，《危機管理－解讀災難迷咒》（台北：五南圖書，民國91年2月），頁23。

¹⁴ Oran R. Young, *The Intermediaries: Third Parties in International Crisis* (Princeton: Princeton University Press, 1967), p.10.

¹⁵ K. Miller, "The Concept of Crisis: Current Status and Mental Health Implications," *Human Organization*, 22 (Fall 1963), pp.195-196.

人所認同。即所謂危機應具備三項特性：1.驚異性（surprise）—事件的發生是決策成員始料未及的、2.對重要價值的重大威脅（high threat）—對決策成員來說，國家的優先目標受到嚴重威脅、3.短促的決策時限（short decision time）—可資運用的決策因應時間極其有限。Hermann 並分別以威脅的大小、決策時間的長短和意外的程度為座標軸，繪製一幅三度空間的立方體，說明這三項特徵組合成的各種情勢。

圖 2-1：危機特徵圖



資料來源：Charles F. Hermann, "International Crisis as a Situational Variable," in James N Rosenau ed., *International Politics and Foreign Policy: a Reader in Research and Theory* (New York: Free Press, 1969), p. 415.

以上各家學者對危機的定義，有幾點必須加以說明：

1. 依照赫曼的定義「對決策單位而言，危機乃是未曾意料而倉促爆發造成的一種意外驚可以訝……」，但是，史奈德和狄辛認為：當事國既然可以嗅出戰爭的風險，自然會尋求儘早解決，因此，所謂時間有限的緊迫感並不需再提列為危機的要件之一。例如 1948-1949 的柏林封鎖危機（Berlin blockade crisis）¹⁶。而美國參謀首長聯席會議對於危機的定義，適切反應前項對於危機的定義：「危機係一於美國大陸外所快速發展的事件或情境，塑造對於美國政府外交、政治或軍事重要性的條件，因而考慮使用軍事力量以滿足國家

¹⁶ 針對這項質疑，尼伯為赫曼提出辯解，尼伯指出，所謂時間有限，是一個相對而非絕對的概念，因為如果拿決策者所面臨的能源、人口這類的問題來比較，則國際危機的發生對決策者來說顯然是比較緊迫，只是緊迫的程度，難以客觀的界定而已。請見 Richard Ned Lebow, *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*, p. 12.

目標。¹⁷」該定義指出「危機的發展少有或沒有先前預警」，而且「需要加速決策」均可呼應前項危機之界定。

2. 史奈德和狄辛的觀點，危機是國與國之間互動的一個轉折點，亦即國與國之間一連串的互動，只有國家間才有國際危機的問題。但是在這個互賴的國際體系裡，一國的內戰或革命活動如果蔓延、擴散而影響區域內的和平穩定均勢，極可能引起其他國家或國際組織的介入，而這種干涉如果伴隨者戰爭的風險，自然就屬於國際危機。因此，一九四五年共軍攻佔一江山事件、一九五八年中共砲擊金門事件、一九九五、六年中共針對台灣的一連串大規模軍事演習，都牽扯美、中、台三方，甚至引起亞洲國家的不安，這些在在都隱含了戰爭的風險，可以說是不折不扣的三次台海危機。¹⁸
3. 從決策觀點來看所謂的危機，指的是國家決策者的認知（perception）；它是人類主觀認知的結果，相對於前項系統觀點的客觀結果，K.Miller 便曾指出：「危機必須是人類認知界定，感受且相信危機的存在；因此，同一事件並非人人感受相同，對於危機的界定也因而不一致。¹⁹也就是說從認知的理論而言，必須在決策者的意象裡，認為確實構成了嚴重的程度，才有資格稱為「危機」。這就是：「對於價值的高度脅迫的認知往往是危機現象的核心要素」。例如中共在一九四九年後一直處心積慮準備「血洗台灣」，完成其祖國統一的大業，一九四九年十月廿五日中共就已經渡海進攻金門（古寧頭戰役），但當時美國根本上已經準備放棄台灣，因此沒有任何反應。但是到了韓戰爆發，一切情勢立即改觀。所以我們可以清楚認知：危機事實上早已存在（對我國而言），但是對美國而言，韓戰以後的台海危機才是真正的危機。因此，現有的危機定義似乎並未能完全涵蓋全部的危機範圍，而危機的處理（或管理）也不能就單一事件而作全盤的定義。

綜合以上說明，在本篇論文中我們採用的「危機」的定義是較客觀的定義，做為論文的內涵意義，如：

1. 牛津辭典：「危機通常係指國家或組織於發展過程中所遭遇到的轉捩點或生死存亡的關頭。」韋氏大字典：「危機是事件轉機與惡化間的轉捩點」（turning point for better or worse）。
2. 史奈德（Glenn H. Snyder）與狄辛（Paul Diesing）認為：「國際危機是兩個或多個主權國家政府之間的一連串互動，而這些國家正陷於嚴重衝突之中，雖尚未發生實際戰爭，但已含有相信戰爭具有極高度發生機率的認知。」
3. 貝爾（Coral Bell）認為「危機」一詞原意只代表轉捩點或決定性時刻而已，但也許可界定為：「危機是一段時間。在這段時間之內，某種關係中的衝突將會升高到足以威脅改變那種關係的程度。」

¹⁷ Richard G. Head, Frisco W. Short, and Robert C. McFarlane, *Crisis Resolution: Presidential Decision Making in the Mayaguez and Korean Confrontations* (Colorado: Westview Press, 1978), p.5.

¹⁸ 俞雨霖，〈第三次台海危機會不會爆發？〉，中國時報（台北），民國 85 年 3 月 13 日，版 2。

¹⁹ 張中勇，前揭文，頁 139。

4. 楊格 (Oran Young) 則以為：「危機是一種打亂體系或部分體系運作的情境，進一步言，危機是對於體系內變數一種急遽與突然變化的狀況。」

二、危機管理的定義

傅瑞 (Daniel Frei) 在國際危機與危機管理 (International Crisis and Crisis Management) 一書中歸納國際危機管理有三項目的：1. 透過對可能導致突發性衝突武力的限制，以達到避免戰爭的目的；2. 化解可能危機中的衝突；3. 建立或發展危機管理的組織或制度，以因應未來可能發生的危機。²⁰由危機管理的目的我們可以概略的體會危機管理涵蓋有：預先的防範、處理，建立制度並預防次一場危機發生的可能等意涵。

危機管理與危機相同，都面臨定義不盡相同的難題，Snyder 及 Diesing 便曾表示：危機管理名詞的濫用，已賦予該名詞各種不同的意義與用法，到底危機管理目的在「極大化收益」—利用危機？還是「避免戰爭」—化解危機？亦或者是兩者兼顧？²¹Snyder 指出：危機管理這個名詞的意義，常被視為政府領袖採取嚴密控制以防止危機升高成為戰爭的行為；不過政治家或決策單位在危機中所關心的事情又非僅戰爭行為的避免，他同時還想促進或保護其國家利益或單位目標之達成。所以，危機管理的目的：

1. 在打擊對手以獲得更大的國家利益，即運用威脅 (threats) 以影響對手行為，滿足本身利益和野心；部分學者的看法：「危機管理便是在贏得危機，同時將危機控制在雙方可容忍的危險和風險界線之內」，「危機管理強調的是向敵人提出挑戰以獲致利於己方的結局。²²」在這種思維指引之下，參與危機的國家或組織皆希望擊倒對手，因此，便製造危機更利用危機，讓大家都在高度危機中進行激烈競爭。
2. 化解危機，將危機本身視為不正常現象而須儘速加以剷除。持這種想法的學者認為：「成功的危機管理完全依賴是否能獲致雙方都能接受的解決方案且不訴諸戰爭」，這種看法強調的是：「危機參與者都是追求目標的夥伴—共同承擔風險、相互期望避免危機升高、避免戰爭的一致利益²³。」在這中思維之下，危機處理的工作就是清晰明確的將己方的立場、利益與要求傳遞給對方，以防止對方任何錯誤認知 (misperception)，而對手在己方明確表明意圖之下，將會降低危機或是有意升高危機、發動戰爭。此種危機管理策略以表明己方決心與承諾來化解危機。

²⁰ Daniel Frei (ed.), *International Crisis and Crisis Management* (New York, N.Y.: Praeger Publishers, 1978).

²¹ P. Williams, *Crisis Management: Confrontation and Diplomacy in the Nuclear Age* (New York: John Wiley, 1976), pp.27-31.

²² W.R. Kinter & D. Schwarz, *A Study on Crisis Management* (Philadelphia: University of Penn Foreign Policy Research Institute, 1965), p.21.

²³ A. Perlmutter, "Crisis Management: Kissinger Middle East Negotiations", *International Studies Quarterly* 19 (Sept. 1975), pp.316-344.

3. 在安撫調解危機的衝突事件與共通利益。Snyder 與 Diesing 指出：「危機管理即是在高壓 (coercion) 與調適 (accommodation) 之間尋求最大報酬 (optimum trade-off)。²⁴」而 P. Williams 認為：「危機管理即是在平衡 (balance) 及調解 (reconcile) 危機事件中的利益與風險，參與者游走於戰爭邊緣，爭取最大利益。²⁵」在這種思維下，參與危機者不僅要保護己方基本利益，也要避免對方發動雙方所不樂見的危機升高行為。

危機管理的概念較妥適的思維應該是：「如何在危機中鞏固己方利益、謹慎處理衝突及危機事端、適當的反應以免引發對手非理性的行為，進而擴張己方利益及發揮影響力」。

就危機管理的定義來探討；亞歷山大·喬治 (Alexander George) 視危機管理為以控制冒險 (risk control) 優先，所有措施旨在限制衝突，反對挑釁及升高衝突。喬治認為誘使敵人接受己方基本目標，應稱之為「強制外交」(coercive diplomacy)。他承認危機管理的困境是，一方面要盡全力保護自己最重要的利益，同時又要避免可能導致不願見到代價及冒險。²⁶史奈德則由「謹慎施壓」(coerce prudently) 及「廉價妥協」(accommodate cheaply) 來定義危機管理。²⁷

由於危機管理包括危機前預防、危機期間的處理及滿意解決危機等三個層次，Ram' ee 就指出：「針對危機發展的特性，而能讓危機管理小組的作用確實發揮者，即為危機管理。不同的危機發生階段，所應為的管理措施包括：危機發生前應做好環境偵查、資訊溝通管道、預擬預防對策等工作，危機一旦發生，則應由危機管理小組接手，進行處理，並防杜危機的影響範圍擴大。危機發生後，不但要針對危機的成因予以處理，事後還得針對危機處理過程加以檢討，發現管理缺失加以修正，並擬妥應變計畫，為下一次危機情況做好萬全的準備。」²⁸

必須要說明的是，危機管理包括了應變 (response) 和恢復 (recovery) 兩部分。往前延伸可到危機事件發生前的管理、規劃作為；往後拓展則包含危機議題的管理 (issue management)，以及危機發生時期的控制與事後的檢討、評估與學習。簡言之，危機管理就是對危險情況一種持續性、動態性的規劃管理過程，其目的是避免組織的危險與不定性，使組織更有能力可掌控自己的命運。²⁹與危機處理不同的是，危機處理著重在危機案件發生後的處理與控制，所以危機處理乃危機管理的一部分。

綜合而言，危機管理是一種因應各種危機事件的持續性管理過程，要以長期性的規劃及運作，才能有效的遏止危機。而國際關係領域中探討的危機則偏重於

²⁴ Snyder and Diesing, *Conflict Among Nations*, p.207.

²⁵ P. Williams, *Crisis Management*, pp.29-30.

²⁶ Eric Stern and Bengt Sundelius, "Managing Asymmetrical Crisis: Sweden, the USSR and U - 137," *International Studies Quarterly*, Vol.36, No.2 (June 1992), p.219.

²⁷ Glenn Snyder, "Crisis Bargaining," in Charles F. Hermann (ed.), *International Crisis: Insights from Behavioral Research* (New York: The Free Press, 1972), p.240.

²⁸ 熊嘉宏,《危機管理之研究—以近三年國均遭監察院糾正、彈劾案內容為例》〈政治作戰學校政治研究所碩士論文〉民國 90 年 6 月,頁 20。

²⁹ 朱愛群,前揭書,頁 54。

危機的處理，這是因為危機與危機管理的研究是二次世界大戰後新興的研究課題，而美國因為位居民主世界的領導地位，在冷戰時期遭遇的外交危機最多，因此十分重視危機處理；一九六二年十月的古巴飛彈危機，由於甘乃迪（John F. Kennedy）處理這次危機的策略非常成功，不僅化解了一場可能爆發的核子戰爭，美蘇雙方於危機之後更能逐漸改善關係，進而維持國際體系大體上的安定。此一事件也成為近代研究危機處理的經典之作，也因此故，危機的研究偏向於事件的處理。也就是說，危機是突發的、必須在短時間內做出決定、同時它必須有戰爭的可能，而無法以一般的管理概念去訂準則；但是，在科技突飛猛進、資訊、媒體發達的今日，突發的危機，機率並不高，通常它都是有脈絡可循的，只是當時大家都忽略了這些存在的事實。

冷戰結束之後，國際間的危機已不只限於軍事介入，國際體系的主要行為者，常有較充足的時間應付危機，且能掌握較充足的情報應付危機。同時，國際組織的角色與區域衝突的處理，在在使為危機的處理必須做長期而有系統的整合與規劃，因此，以「管理」的概念來應付危機，將是較有利的。

我們從尼伯（Richard Ned Lebow）的危機分類中可以看出一些端倪；尼伯將危機區分為：

1. 敵意的合理化：發動危機的國家早就要進行大規模戰爭，事件本身只不過是藉口，用來合理化敵意而已。換言之，危機是戰爭的前期狀況，兩者互為關聯。此類型的危機等於是製造出來的陷阱，逼迫對方出兵，然後把戰爭的責任推給對方。危機可能只是單一事件，也可能是一連串的挑釁事件，依序由挑戰國引發。
2. 附加危機：此種類型的危機，當事國任何一方都無意製造衝突，可是彼此本來就不和睦，危機自然形成。由於當事國雙方均面對意外的情況，而且無意拖延，彼此會盡力尋求妥協。正因為如此，這一類的事件通常會很快解決；或者處理無效，加速雙方的對抗，然後引發更大的衝突。這類事件有緊張的兩邊關係或國際情勢為背景，很容易因雙方的誤認或誤解引發危機或牽涉相關國家。處於戰略要地或爭端區域的國家很容易發生這類危機。
3. 邊緣策略：運用此種策略的當事國，其本意不在發動戰爭，而是利用強勢的壓力迫使對方讓步，往往是以玩弄戰爭作為手段，稍有不慎就挑起戰火

由以上分類及其說明，可以看出，危機經常是被製造出來的，而且都有事先的徵兆，尤其在「敵意的合理化」和「邊緣策略」這兩類的危機較為明顯。因此危機的管理必須要有事前的預防以及危機後的檢討與學習，而不應該只注重在危機當時的處理。陳一新博士在《後冷戰時期美國危機處理新模式》一文中，³⁰認為除了原先的危機概念外，從美國的角度提出一些新的假設：危機已不只限於軍事介入、主要的行為者常有較充足的時間應付危機、主要的行為者常能掌握

³⁰ 陳一新，〈後冷戰時期美國危機處理新模式〉，收錄《美國外交與危機處理》，裘兆琳主編（台北：中央研究院歐美研究所，民國 82 年），頁 175。

較充足的情報應付危機；例如，一九九六年三月八日，中共再度對我海域實施導彈射擊，並舉行一連串的大規模軍事演習。三月十一日柯林頓總統下令以尼米茲航艦為首的戰鬥群兼程趕往台灣海域，和獨立號會合，這是美國自越戰後在此一海域最大規模的海軍兵力集結。中共企圖用「文攻武嚇」的手段達到其目的，而美國亦使用同樣的方式嚇阻中共的輕舉妄動，這就是「邊緣策略」的運用；而危機事件從危機前的醞釀、危機的預防到危機的處理以及危機後的檢討，也都是危機管理的階段性程序。

所以，危機管理已經不再是危機當時的處置，而是從危機的先期預防開始就已經在進行危機的管理了。

第二節 危機的型態與處理原則

一、危機的型態

危機的型態因各家學者研究觀察的角度不一，而有著不同的分類方式。布里哲（Michael Brecher）用分析層次的概念，把國際關係上所稱的危機區分為國際危機（international crisis）、外交政策危機（foreign policy crisis）兩種。³¹ 從宏觀（macro-level）的角度來分析，所謂的國際危機，是國際體系內的一種情勢變遷，布里哲認為史奈德和楊格等學者，以互動過程來定義為機，有將體系層次和個人層次混為一談的缺點，因為「對暴力的預期」和「對戰爭可能的感受」都是決策者的主觀認知，不能當做國際危機的判別標準。

因此布里哲指出，國際危機必須包括兩個必要且充分（necessary and sufficient）的條件：

1. 體系成員間破壞性互動的強度增加，以致在和平期間極可能發生軍事對立，或在戰爭期間，軍事平衡朝相反的方向嚴重傾斜。
2. 超乎尋常的衝突互動，動搖國際體系的既有結構，亦即衝擊一個或一個以上的體系屬性—權力分配、行為者/政治型態、規則和聯盟型態。³²

衝突期間的惡性互動，是觀察國際危機的關鍵指標。如果這一來一往的叫陣不斷增加，不但會惡化當事國間的既存關係，也會動搖國際體系的均衡（equilibrium）與穩定（stability）。當這種惡化現象明顯減少，國際危機就走向出口（exit point），歸於平靜。另外，國際危機可能發生於戰爭前、中、後，只要情勢變遷符合這兩項條件，就算是國際危機。

從微觀（micro-level）的角度分析，外交政策危機是「國家所處的內外環境改變所引發的一種情勢」，這是國家領導人對局勢的主觀解讀，其中包含了三個必要且充分的條件：

1. 基本價值遭受威脅
2. 針對其基本價值的外在威脅，可供反應的時間有限
3. 戰爭的可能性很高³³

外交政策危機的起因（tigger），是國家領導人感受到必須要有所作為的重大壓力，而這個壓力的來源，可能是一個行為、一個事件或是國內外情勢的變遷。危機展開之後，如果領導人感受到的威脅感、急迫感和戰爭風險都明顯下降，危機就告落幕。一九五四年中共砲擊金門引發第一次台海危機，直到七個月後，中共總理周恩來提議和談，舒緩了危機的壓力，才有了這波危機的終局（termination）。

³¹ Michael Brecher and Jonathan Wilkenfeld, *Crisis, Conflict and Instability* (Oxford: Pergamon Press, 1989), p.5.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

如果將危機做分類是以是否可能發生戰爭為主要根據，³⁴則其可區分為「未動武」和「動武」兩種。另外再搭配上列強主導和次體系自發型危機兩種，次體系自發型指的是那些發生在地區層次的事件，其中以中東和亞洲地區為主。「動武型」表示軍事與外交手段混合使用，談的是兩方面的事，「未動武型」則是單純的外交折衝。由於每一危機事件具有相當程度的特質性，布里哲（Brecher）和魏肯費（Jonathan Wilkenfeld）提出下列情況認為是造成「動武型」危機最常見的理由：1.長期衝突存在；2.危機由暴力造成；3.幾項問題同時引起爭議；4.基本利益受到威脅；5.爭議當事國之間的權力差距太大；6.當事國內部有重大動亂；7.當事國彼此緊鄰。換言之，不同的危機發生之後決策者或觀察者可以參考這七項因素：環境、引發危機者、問題、價值、能力、不安定因素和領域就可以明白動武或不動武的可能性。不動武危機通常出現在下列幾種情況：1.該危機與兩當事國正面臨的衝突無直接關聯；2.爭議有關的國家很少；3.強國未介入 4.爭端國使用非武力手段解決爭端；5.爭端國之間的權力大致相當；6.主要當事國施行民主制度。

民主國家之間確實不容易輕易動武，因為國會及民意的監督，可是民主制度本身並不能保證危機不會爆發戰爭，主要的決定因素還是在於國家利益和國家安全，至於民主國家是否善於處理爭端，防止戰爭的爆發，則是見仁見智。如果武斷地認定民主國家間的危機必然不會引發戰爭則是一項錯誤。

比較週全的做法是以個別的事例作為基礎，瞭解衝突的起因，危機個案的分析雖然不能保證未來事件的發生必然依照過去的經驗得到解決，決策者也不能肯定哪些危機是可以處理的，哪些危機又是無法掌握的；一定要等到事件發生之後，依照當時的環境和彼此的需求，才能得到較為準確的判斷。至於在判斷之後所採取的決策是否正確也是無法事先預知的。這種不確定性是決策者普遍面臨的困境，危機究竟在什麼情況下爆發？當時決策者真正的意圖為何？則是爭論不已的問題。

那麼危機事件的處理真的無法依據經驗和研究結果取得一個正確的處理準據？各單一危機事件的研究也無法做有系統的整合嗎？這些問題的答案我們留待後面篇章逐一研討，現在提供一種基本思考模式，讓我們有系統的來看待這個問題。

這種基本思考模式以四種問題來呈現：³⁵

甲、發生什麼事？（What's going on？）

乙、為什麼發生？（Why did this happen？）

丙、我們應採取哪一條行動路線？（Which course of action should we take？）

丁、前途如何？（What lies ahead？）

戊、「發生什麼事？」釋要求澄清解釋。它要求對現在發生的事件，能夠加

³⁴ 林碧炤，前揭書，頁 397。

³⁵ 查理斯·凱普納（Charles H. Kepner）/班傑明·崔果（Benjamin B. Tregoe），《問題分析與決策》（The New Rational Manager），伍學經、顏斯華譯，（台北：聯經，民國 93 年 5 月），頁 52-62。

以分類、拆解，能有全盤的瞭解，能有一套可用來獲得及維持控制的工具。它反映出使以往無秩序、不確定，或者困惑的地方，恢復秩序的思考模式。它使我們能建立優先秩序，並且決定何時及如何，採取合理並能產生良好結果的行動。

「爲什麼發生？」則指出了對於「因果」(Cause - and - effect) 思考的需要。這個問題使我們能夠從觀察一項問題的效果 (effect)，轉到了解其發生的原因 (cause)，以便能採取適當的行動，來矯正這個問題，或降低其效果。

「應採取哪一條行動路線？」則意味著我們必須做出某種選擇。這個思考的問題使我們能夠決定，哪一條行動路線最有可能達成某一特定目標。

「前途如何？」則是觀察未來。當我們試圖評估，下個月、明年、或未來五年內，「可能」發生的問題，或必須做成的決策時，我們使用此一思考模式。

第一個思考問題「發生什麼事」—狀況評估 (situation appraisal)

在面臨混亂狀況時，能夠評估、澄清、分類，以及賦予秩序的模式。將一個複雜的狀況，依其組成要素分割爲各個部分，並且決定應該採取什麼行動，以及何時、如何和由誰來完成這些行動。也就是讓我們能根據我們對現在發生的事，加以評估而採取改變。當一件危機狀況發生後，我們所有的資訊通常是一團混亂。在你能做任何合理或具建設性的事情之前，必須先將這個混亂狀況的各個因素，予以整理分類，以便能從適當角度，來觀察這些因素。同時，必須設定處理的優先順序，還必須有一些保持資訊脈絡的方法及工具，因爲舊的危機狀況解決之後，新的危機狀況又會發生。

第二個思考問題「爲什麼發生」—問題分析 (problem analysis)

也就是使我們能將事件與其結果、成因與效果，加以關聯的思考模式。由於對危機事件觀察的結果，加以累積、思索以及彼此溝通協調，維持對環境的控制。它給予我們一種方法學上的工具，於混亂狀況中，抽取出必要的資料加以運用。

第三個思考問題「我們應採取哪一條行動路線」—決策分析 (decision analysis)
做選擇的思考使我們產生了三種重要的活動：

1. 決定目的 (做這種選擇的目的何在)。
2. 考慮可供選擇的方案 (它們對於完成目的而言，能有多少效果?)
3. 對這些可供選擇方案的相對風險加以評估 (哪一項選擇可能是最安全而且是最有建設性的?)

運用這一程序，可以退一步考慮決策狀況，而從新來評估決策的三個組成要素。我們可以分析做成這個決策的理由，並檢視其目的。我們可以分析達成這個目的的幾個可供選擇的途徑，我們可以分析每一個選擇方案的相對風險。有了對這種狀況的平衡瞭解，我們便能做出最佳的選擇—也就是在仔細考慮所有因素之後，所出現的那個選擇。

第四個思考問題「前途如何」—潛在問題與機會分析 (potential problem/opportunity analysis)

本項思考是基於我們關切未來事件—也就是將來會變成怎麼樣，以及可能會

發生什麼事；如果我們能夠預見在某種狀況下，將可能導致危機發生時，這辨識有潛在問題存在的現象。沒有人確知這個問題會發生，然而也沒有人能保證它不會。這個理性程序，便是運用我們所已知的，或者是可以假設的資料，以避免未來可能發生的結果。此種思考是基於以下這個觀念—我們認為事先思考及行動以避免問題的發生，比讓問題發生之後在與以解決，要有效率的多。這一理性程序，使決策組織在構築其整體戰略思維時，能掌握主動。

依據前述的思考模式，再印證前面我們提到的危機管理包括了危機事件發生前的管理、規劃作為以及危機議題的管理（issue management）、危機發生時期的控制與事後的檢討、評估與學習，我們可以瞭解危機是可以在縝密而有系統的研究與歸納下，用管理的方式，獲得處理的依循方向，使危機處理能有較佳的結果。

前面我們以是否可能發生戰爭為主要根據，將危機區分為「動武」與「未動武」兩大類做說明，而危機處理研究學者尼伯（Richard Ned Lebow）則超越傳統的研究途徑，把歷史事實做系統的分類，再使用決策理論加以分析，為危機管理研究開拓了新境界。尼伯挑選了二十六件個案，做相當具有開創性的探討，它將危機區分成三種不同的類型：³⁶

1. 敵意的合理化（Justification of Hostility）：若以戰爭的目的來說，危機一但發生，很快就引燃戰火，除非當事國的某一方採取相當成功的外交手段化解危機，這就稱之為敵意的合理化。發動危機的國家早就要進行大規模戰爭，事件本身只不過是藉口，用來合理化敵意而已。換言之，危機是戰爭的前期狀況，兩者互為關聯。此類型的危機等於是製造出來的陷阱，逼迫對方出兵，然後把戰爭的責任推給對方。危機可能只是單一事件，也可能是一連串的挑釁事件，依序由挑戰國引發。
2. 附加危機（Spinoff Crisis）：是指兩國緊張關係持續不下，不慎發生的衝突事件，雖已引發戰爭，雙方卻無久戰之意，而且急於嘗試各種化解的方法，早日恢復正常關係。此種類型的危機，當事國任何一方都無意製造衝突，可是彼此本來就不和睦，危機自然形成。由於當事國雙方均面對意外的情況，而且無意拖延，彼此會盡力尋求妥協。正因為如此，這一類的事件通常會很快解決；或者處理無效，加速雙方的對抗，然後引發更大的衝突。這類事件有緊張的兩邊關係或國際情勢為背景，很容易因雙方的誤認或誤解引發危機或牽涉相關國家。處於戰略要地或爭端區域的國家很容易發生這類危機。如台海之間的長期對峙情況。
3. 邊緣策略（Brinkmanship）：運用此種策略的當事國，其本意不在發動戰爭，而是利用強勢的壓力迫使對方讓步，往往是以玩弄戰爭作為手段，稍有不慎就挑起戰火。「邊緣策略」的運用至少須具備下列條件：
 - I. 當事國面臨重大的內政或外交威脅，該國認為利用向對手國的挑戰可以化解該威脅。

³⁶ 林碧炤，前揭書，頁 393-402。

II. 發動危機的國家有迫使對方讓步的信心。

第一項條件使得當事國感受到採取政策的必要性，而第二項條件則提供了自我合理化的情況，讓決策者甘冒風險。依尼伯之研究，國際危機顯然以邊緣策略居多。邊緣策略具有高度的風險，除了上述兩項條件外，另外，如果當事國的一方整體國力或軍事科技實力突增，致使原有均勢局面面臨破裂，例如：區域間的強權出現，使原先掌握利益的強國受到威脅，則該強國必須展現強勢作風，以維持該國原有之利益與地位。同時，當事國面臨國家內部重大問題，為轉移國內的注意力，對紛爭的處理會採取高姿態或刻意提升危機程度，以凝聚國家內部的向心，改變原來不利的局勢。最令人注意的是，決策者本身錯誤的認定或判斷、國家內部的權力鬥爭而採行邊緣策略，將導致危機一發不可收拾。因此，決策者對局勢的清楚認知、當事國的自我克制，才能化解危機。

總結來說，危機的分類只是一個開始，將危機分類的主要目的，在於協助研究者就已經發生的危機事件整理出類型，以便於比較分析，同時為決策者提供不同的歷史經驗，在必要時參考運用。

二、危機管理的原則

危機的管理是否以避免戰爭或不使用武力為最佳的指導原則，學者對此持有不同的意見。危機管理的最基本思考就是如何將傷害減少到最低的程度，在有限時間內尋找出可為當事國雙方均可接受的方法或管道，以化解危機。

國際間處理爭端的解決途徑，是當兩國或多國間因衝突而產生危機時，在尚未引發戰爭之前，採取「和平解決爭端」與「強制解決爭端」兩大類。

和平解決爭端的方法概可區分三類：

1. 外交解決：包括談判（Diplomatic Negotiation）、斡旋（Good offices）、調停（Mediation）、調查（Inquiry）、調解（Conciliation）。
2. 法律解決：包括仲裁（Arbitration）、司法解決。
3. 國際組織之政治解決：包括國際聯盟（League of Nations）、聯合國（The United Nations）、區域性國際組織。

至於強制解決國際爭端方法在國際法上的允許，是由於使用威脅或武力解決國際爭端雖然已成為非法行為，但是在仍然缺少一個具有強制力的中央機構之國際社會，為確使國家的權利獲得保障起見，如果和平解決國際爭端的方法證明無效，則以強制的自助方法去解決發生的爭端，仍是國際關係中司空見慣的現象。

³⁷ 強制解決國際爭端的方法可區分為：

1. 外交關係的斷絕（Severance of Diplomatic Relations）
2. 報復（Retorsion）
3. 報仇（Reprisals）：包括扣船（to detain ship）、抵制（杯葛）（boycott）、佔領外國領土（to occupy foreign territory）

³⁷ 王人傑，〈國際爭端〉，收錄於《現代國際法》，丘宏達主編（台北：三民書局，民國70年3月），頁542-543。

I. 平時封鎖 (Pacific Blockade)

II. 干涉 (Intervention)

當然，強制解決國際紛爭方法的運用，在國際上的爭議本來就見仁見智，事實上，強制解決國際爭端具有與和平解決國際爭端方法相似的功能外，其本身的運用有時反而是引起危機的導火線，或惡化危機的助燃劑，所以在處理危機時，運用強制性方法不可不慎。³⁸

危機管理既然成爲決策者面臨危機的必要手段，就需要有必要的處理原則，以免遇事慌亂或者漫無頭緒。然而危機管理並不是一成不變的依循著某些既定的程序來運作，它是依照危機性質而隨時調整；儘管如此，危機處理仍有一套處理的原則。我們綜整各家學者的看法作爲研究的參考：

林碧炤博士以目標、策略、組織和工具等四個項目，來說明國家在擬定危機管理的原則時，考慮的重點。

(一) 目標：爲便於危機處理，國家通常訂有整體目標，在分出次要目標，使用的手段或工具等。危機處理與國家安全密不可分，總體目標又與國家戰略目標重疊。這些目標明列於各國的國防報告書，若未明列，則依照該國的國家基本利益作爲根據。更具體的依據則有相關的國家安全法或外交政策原則、傳統國防及經濟利益事項。

由國家總體目標轉化爲危機管理的策略在強國較爲明顯，中小型國家則不易觀察。若以美國爲例，在採行圍堵政策時期，對於海外危機管理的策略極爲明確，亦即使用壓制性外交達到化解危機的目的。處於有潛在衝突地區的國家，由於國家安全的敏感度高，處理危機的策略就比較清楚，例如中華民國。

(二) 策略：處理危機的策略可以區分成攻擊與防守兩大類型，採取防守策略應付危機就是以避免戰爭爲主要考慮，具體的做法大致上分成：1.壓制性外交；2.有限的升高緊張；3.展示武力；4.設定底線；5.表明承諾；6.爭取時間。以上策略均有事先設定的階段、步驟以及對後果的預估。既然戰爭爲不可跨越的門檻，只能作爲一種威脅，並無真正的作戰意圖。如果危機發起國無意接受壓制性外交設定的條件，失控的可能性不能排除。情況失控並不盡然引起戰爭，有時是接受發起國的要求，以談判結束危機。相反的，壓制性外交發揮的壓力達到上限後，雙方同意讓步，則危機逐漸化解，關係又恢復常態。

攻擊行策略則採取下列做法：1.先發制人攻擊；2.懲罰性攻擊；3.造成既定事實；4.軍事恐嚇；5.封鎖和消耗戰。以上策略並不以得到完全的勝利爲目標，只是進行化解危機的攻擊而已，軍事行動完成階段性目的之後，外交人員扮演收拾殘局的角色。聯合國通常派出維持和平部隊協助當事國完成停火

³⁸ 連士正，〈危機管理之研究：1986年華航事件〉（國立政治大學外交研究所，碩士論文，民國78年6月），頁19。

的程序。一九九一年伊拉克入侵科威特，美軍驅逐伊拉克部隊後即適時宣布停戰，並由聯合國接手後續工作，即是一項事例。但是強權的介入，有可能讓危機盡速獲得解決，但是，某些事例也告訴我們，強權的介入，有時反將使危機演變成爲長期的衝突，戰爭即使沒有爆發或戰時停火，問題並沒有真正的解決。遠離主要強國的爭端，或者與大國的利益沒有直接的關聯，若再加上當事國採用壓力較強的手段，危機獲得解決的機會較大。

（三） 組織：目標的擬定和執行必須落實在組織，是最基本的行政原則，策略的選擇和使用一樣要透過組織才能發揮作用。大國均以正式的機構作爲辦事單位，最具代表性的是國家安全會議。設置國家安全會議的目的在統合各有關部門意見、協調政策執行。危機產生即交由國安會討論，然後訂出處理原則，轉由相關單位執行。有時事件緊急，另成立專案小組處理。例如古巴飛彈危機期間，美國的國家安全會議執行委員會（The Executive Committee of the National Security Council, EXCOM）即是一例。

政治組織與權力大小是觀察任何組織的關鍵。民主國家的政治組織擁有的權利依據法令與行政分工，但面對緊急情勢，權力的分配和使用不能依照常態運作。處理危機的組織享有較多的權利成爲不可避免的結果。

（四） 工具：工具的選擇顯示處理危機的決心和當事國介入的程度。政策工具可區分爲軍事性和非軍事性兩種，使用軍事性工具處理危機表示強烈意圖和高度決心，因此，軍事工具本身就有不同的選擇，代表事件的急迫性和決策者處理的態度。非軍事性工具代表當事國以溫和方式處理危機，最常見者爲經濟制裁。採用非軍事性工具基於下列幾種考慮：1.防止危機失控；2.符合聯合國憲章的規定；3.試探對手國的意願，以確定是否採取更爲激烈的手段。³⁹

綜整理察遜（James L. Richardson）、郝斯悌（Ole R.Holsti）、威廉斯（Phil Williams）、貝爾（Coral Bell）等學者的看法，危機管理的原則有下列五點：

1. 在處理危機時，應設身處地瞭解對手的立場，並限制己方目標及要求，因對手有輸不起之處。避免切斷對手後退之路，使對手有轉圜餘地而不致於訴諸武力。如古巴飛彈危機，美國甘迺迪總統處理方式。
2. 危機管理需威脅與妥協並用，勿將道德原則與利益衝突混合。在次要問題與表面權利上可多做妥協，而威脅的表示必須要有可信度，以彈性反應（flexible response）逐級升高方式來對付對手的挑釁。
3. 在危機管理中，己方與對方的溝通管道必須維持，使雙方溝通事項明確化，使彼此的企圖要求、威脅及妥協程度能明白表示出來。熱線的設置、第三者居間傳話、直接談判等都可使敵對雙方不致誤解，而使危機易於解決。
4. 危機管理不能基於軍事考慮而忽略以政治爲主導的原則。文人決策者不僅主導重大戰略決定，對於實行的細節也應注意，不容軍方應變計畫不蕩使用武

³⁹ 林碧炤，前揭書，頁 402-407。

力。

5. 儘管危機使決策時間有壓迫感，但決策群深入討論並延長決策反應時間，可使危機事件的步伐變緩。對敵手發出最後通牒，雖可使對方有壓迫感，但也有可能使對方更加魯莽。⁴⁰

Gilbert R. Winham 則提出危機管理的七個原則：

1. 決策過程中要能多方提議（advocacy）。
2. 政策的履行（implementation）採封閉的政治控制。
3. 目標的有限性。
4. 維持彈性的選項。
5. 擺脫時間的壓力。
6. 對於對手的認知應避免刻板印象，並保留給對手及自己有退路（golden bridge）。
7. 維持溝通。

換言之，危機管理要能掌握以下的原則：

1. 決策者不可依賴單一的資訊來源，應多闢各樣的意見管道。獲得情報的管道應該多樣化，並能使情報是正確而可靠的。決策者不能因證據模糊而延誤不做決定。當問題是環境因素不明、相互矛盾的資料大量湧至，又缺乏時間以謹慎嚴格評估資料的正確性時，模糊性變誘使直覺與本能提供分析答案。換言之，情報失敗乃因資料缺乏說服力而不是因其太過限制。⁴¹
2. 對於軍事的控制要比以往更加嚴密。在危機發生的時候，對於軍事力量的約束甚為重要，文人決策者不僅要主導重大戰略的決定，對於實行的細節也應注意，不容軍方的應變計畫而不當使用武力⁴²。
3. 對於目標要明確化，以便能精確的完成。在處理危機時，應設身處地了解敵手的立場，並限制己方的要求，因對手有其輸不起之處。避免切斷對手之後路，使對手能有轉圜餘地而不致訴諸武力。並且明確的表達目標，亦可使協助規劃與執行的官僚系統擁有明確的方向，以便做出正確的處置。
4. 讓決策者有較多的選項。就手段而言，危機管理的策略最好威脅與妥協並用，且將政治、經濟與軍事手段密切配合，以收事半功倍之效。要能提供決策者多項的選擇方案，使其能有充分的選擇空間。相對的，在選擇方案上經過多樣的考量，亦可使對方的決策者可以擁有較多的思考時間與空間，如此一來可藉此降低彼此間的緊張壓力和敵意，也可讓雙方從中尋找一個讓彼此都能接受的方案來化解危機。
5. 危機發生時，要能保持與對手的溝通管道。在危機處理的過程中，雙方的溝

⁴⁰ 林正義，〈從危機處理分析布希總統的波斯灣戰爭決策〉，收錄《美國外交與危機處理》，裘兆琳主編（台北：中研院歐美所，民國 82 年 6 月），頁 128-129。

⁴¹ 張中勇，〈情報分析、戰爭與決策—為何情報失敗是無法避免的〉《警學叢刊》20 卷 3 期（民國 79 年 3 月），頁 144。

⁴² 林正義，〈危機研究的理論與實踐〉《亞洲與世界文摘》，10 卷 2 期（民國 78 年 2 月），頁 81。

通管道必須維持，使雙方溝通事項明確化，使彼此之間的企圖要求、威脅及妥協程度能明白的表示出來，以免雙方產生不必要的誤解與誤算。

6. 在危機管理的過程中，防衛者為降低成本及分擔風險，可將有我之第三國或盟國納入，一方面可擴大施壓的層面及力量並增加可使用手段的多樣性，另一方面分散風險以緩和來自國內的政治壓力和阻力。
7. 設立危機處理小組。一般危機處理小組在性質上可區分為：建制（institutional）、臨時性或兩者的混合。危機處理小組設置的目的，一方面是可避免決策者因一時緊張或缺乏經驗而造成決策盲點致使情勢繼續惡化；而另一方面則是分擔決策者的壓力，除正反意見俱陳外，並可提出可行的方案，以利決策者做最後的決定。

第三節 危機管理因應作為

一、危機管理的階段劃分

危機具有清楚可辨的生命週期，此一觀念貫穿所有的危機管理。因為各個階段的危機管理需要不同的行動，這種危機的生命週期又可稱為「危機管理的階段途徑」。⁴³許多的學者在建構危機管理的框架時都運用此種階段途徑，其中較具影響力的三個分別是 Fink 的四階段模式、Mitroff 的五階段模式以及最基本的三階段模式。

四階段模式 Steven Fink 使用病理的概念比喻說明危機的四個階段：⁴⁴

1. 徵兆—潛在危機開始出現的線索或徵象。
2. 危機爆發或顯現—危機事件發生並帶來傷害。
3. 後遺症—即使危機已經消除，危機的後果仍持續作用。
4. 解決—當利害相關人士不再關切該一事件時，危機就算結束了。

Fink 認為危機爆發之前就有警訊出現，危機不是突然發生，而是逐漸演變出來的。一個危機事件由爆發開始，其後進入求取解決階段，以致於到最後的結局。面對不同的危機階段，必須採取不同的措施，因此所謂的危機管理是階段性的處理，而非單一的處理措施。

五階段模式 Ian Mitroff 將危機分為五個階段：⁴⁵

1. 訊息發現—發現危機的警訊，並且採取行動來避免危機的發生。
2. 探索與避免—組織成員尋找已知的危機風險的要素，並且想辦法降低可能帶來的傷害。
3. 阻絕傷害—當危機發生時，盡量使危機不繼續擴大而傷害到其他部分或週遭環境，以降低危機傷害。
4. 復原—使整個政府組織的運作盡快恢復正常。
5. 學習—反省與批判危機處理的過程，從而增加政府各部門處理下一次危機的經驗。

Mitroff 的理論強調訊息發現和危機預防，與 Fink 的理論相比較，遏阻傷害階段、危機爆發階段和復原階段之間有很強烈的關聯性。遏阻傷害階段和危機爆發階段的焦點都在於危機事件—即危機爆發時，然而 Mitroff 的模式比較強調限制危機的後果。事實上，衡量危機管理成敗的方法之一，就是政府部門恢復正常運作的速度。而 Mitroff 所強調的危機管理，是在學習階段的檢討與批判，而不只是危機的描述。Fink 的模式是當危機不再是關注的焦點時，就已經進入解決的階段。

⁴³ 古柏 (W. Timothy Coombs), 《危機管理與傳播》(Ongoing Crisis Communication Planning, Managing, and Responding), 林文益、鄭安鳳譯 (台北: 風雲論壇, 民國 91 年 5 月), 頁 14。

⁴⁴ Steven Fink, *Crisis management: Planning for the inevitable*. New York: AMACOM (1986).

⁴⁵ Ian Mitroff, *Crisis management and environmentalism: A natural fit*. *California Management Review*, 36 (2), 101-113.

對 Fink 來說，危機終結是危機管理功能的告一段落。相反的，Mitroff 的模式強調循環，結束即開始。危機管理必須經過再三檢視與批判，不斷尋求改善之道。最後的階段實際上是將改進之道應用在危機管理上開始。因此，學習階段可以說是發現階段或探索階段與避免等階段的回饋。

三階段模式⁴⁶ 危機管理劃分為：前危機階段、危機階段和後危機階段等三個階段；

1. 前危機階段包括所有的危機準備工作。徵兆/訊息發現以及探索都可以包含在前危機階段。
2. 危機階段包括應付危機或危機事件所採取的行動，一直到危機解決。減少傷害的措施/危機爆發與復原/後續的處理等都包括在危機階段。
3. 後危機階段是危機已經結束或以獲得解決的階段，學習與危機解除都屬於後危機階段。

危機有生命週期，而且危機的週期性會影響危機處理的過程。生命週期的概念是危機三階段論的基礎，此階段論建立了危機處理的指導原則。本研究內容即以此三階段論的系統架構依序展開。

前危機階段—訊息發現、預防、危機準備。

危機事件—危機認知、減少危機傷害、恢復正常運作。

後危機階段—為下一次危機做更好的準備、確認政府各相關部門或危機處理小組的危機處理能力、確認危機的結束。

二、危機管理的規劃與整備

危機管理首重危機的預防及整個管理的過程，不同於危機發生後再採取因應措施的危機處理，因此，危機管理在先前的規劃與準備工作是極為重要的。

成立危機管理小組

每一個危機事件都有其特殊的形成背景與內、外在環境，為因應危機事件的不同質性，並避免決策者因缺乏不同類型危機處理經驗而造成決策盲點致使情勢繼續惡化；同時，為分擔決策者的壓力，要能提供決策者多項的選擇方案，使其能有充分的選擇空間，並提出可行的方案，以利決策者做最後的決定。危機管理小組的成立是必須的。

危機管理小組（crisis management teams）成員依任務導向，由決策者根據危機性質納編相關人員組成，負責處理危機。而在危機情勢之下，政策的處理有集中權責和提高地位的傾向，權責越集中，地位越提高，決策的人數也就趨於減少。

⁴⁶ 三階段模式由許多危機管理的學者提出，如：Birch, (1994) *New factors in crisis planning and response. Public Relations Quarterly*, 39, 31-34.、Guth, D.W. (1995) *Organizational crisis experience and public relations roles. Public Relations Review*, 21 (2), 123-136.、Woodcook, c. (1994) *How to face crisis with confidence. Marking*, pp.8-10.

所以在實際的情況中，危機的處理，主要是由一個專門的而且是人數少的危機處理小組所負責，而不是平常處理外交政策的正式組織機構。在危機處理小組成員的選擇上，決策者通常有廣泛的決定權，以美國為例，美國國家安全會議平常向總統提供有關國家安全之政策建議，其組成份子有國家安全法上均有規範；但在緊急情況時，國家安全會議之下通常成立一個特別委員會或小組，以處理當前的緊急情況。此一特別的處理單位，不再像國家安全會議屬於一種顧問性質的機關，它同時還兼負有執行的責任。而其成員的組成除了法定人員之外，總統即可針對實際的需要指定專業的精英才參加，以因應特殊的情勢。

危機處理小組的成員人數並無一定的規範，通常不超過十五人，此種小而精的決策組成，有它的考量因素：

1. 保密：國家的最高安全利益通常關涉到國家的最高機密，為了使決策進行順利，避免外在的干擾，必須有一種環境使決策者對政策方案的討論有充分的表達機會，同時也便於敵對雙方議價和妥協之進行。⁴⁷凡此，都需要在秘密的狀況下進行，而人數越少越能達到秘密的要求。
2. 機動：使用少數幕僚能較迅速可靠的機動處理突發的事件，以避免一般行政機關的迂緩誤事。
3. 彈性：一般正式的行政機關受法令制度的限制，較為僵化，當要實施某些新的計畫，這些機關只能按照固定的程式，逐步進行而沒有改變的餘地。⁴⁸為了擺脫此限制，如果成立一個新單位，選擇少數的親信而賦予其任務，似乎較能發揮彈性的作用。
4. 溝通：危機處理小組其成員之間的關係是非正式的，而且由於人數少，成員可以在一種面對面的基礎上，充分進行危機事件處理的相互溝通。

基本上危機處理小組的任務有：

1. 擬定危機處理計畫：危機處理小組在徹底研究危機傷害性之後擬定危機處理計畫，計畫內容包括最可能面對的危機有哪些。為了建立危機處理計畫，危機處理小組需要蒐集不同種類危機的資料，以及潛在危機和預防危機所需的行動的所有資料。⁴⁹此外，當危機處理小組在擬定危機處理計畫時，任何與危機有關的背景資料也都應該蒐集。
2. 實施危機處理計畫：危機處理計畫應該經過事先測試以了解是否有效，危機處理的編組成員以及政府相關部門應擬定危機處理計畫並定期或不定期實施模擬及演練，模擬用來發掘危機處理計畫的缺失。⁵⁰危機處理小組同樣負責在實際危機發生時實施危機處理計畫。危機處理計畫是應變的計畫，亦即危機處

⁴⁷ James E. Anderson, *Public Policy – Making* (New York : Praeger Publishers,1975) .p.115.

⁴⁸ George C. Edwards III, *Implementing Public Policy* (Washington D.C. : Congressional Quarterly Inc.,1980) ,pp.127-133.

⁴⁹ Pauchant.T.C.& Mitroff,I.I. (1992) .*Transforming the crisis – prone organization : Preventing individual, organizational, and environmental tragedies*. San Francisco : Jossey – Bass.

⁵⁰ Ibid.

理小組必須能夠因應情境而作調整，而不是一成不變的執行危機處理計畫。

3. 處理計畫外的危機：危機處理小組不可能預期每一個危機中所有可能發生的突發狀況。當真正的危機發生時，危機處理小組必須能夠提供計畫所沒有的建議，並且加以解決。⁵¹當發生危機處理計畫以外的危機時，危機處理小組應該做出必要的決定。

建立有效的危機處理小組是危機管理過程中非常重要的工作，如果危機處理小組沒有辦法貫徹履行危機處理的職責，那麼再好的危機處理計畫也是沒有用的。

危機訊息的蒐集、辨識與評估

危機在爆發前常會有持續的徵兆出現，不過大部分的國家常會漠視或低估危機初期所發出的警訊，即使擁有最先進的情報偵蒐能力和安全防護能力的美國，也遭逢恐怖組織無情的攻擊，而帶來重大的傷亡。事實上，在 911 攻擊事件之前，美國相關情報部門已有情資顯示恐怖組織將攻擊美國，但大家都輕忽了這些訊息。故危機管理的主要目的，即在增強預判危機的感應能力，務期作好事前防範工作，防微杜漸，未雨綢繆。

及早發掘潛藏危機，最重要的就是要建立早期警報系統，危機管理情報的蒐集途徑有四：⁵²

1. 人員情報 (Humint)：係運用線民獲取所需之、駐外人員、難民、商旅、叛逃者等途徑而獲取所需之情報資訊。
2. 科技情報 (Technint)：因科技能力提升而在接進目標與獲取情報能力上能有長足進步。
3. 公開情報蒐集 (Open Source Collection)：蒐集各種公開發行之統計資料、出版品、報刊雜誌、各國政府政策宣示及法令公佈世界及地區各國地圖、人口調查結果及各種書籍等相關資料。
4. 情報合作與交換 (Intelligence Cooperation & Exchange)：當情報蒐集能力不足，受到侷限或根本缺乏時，即可透過合作與交換途徑而獲得必須的情報。

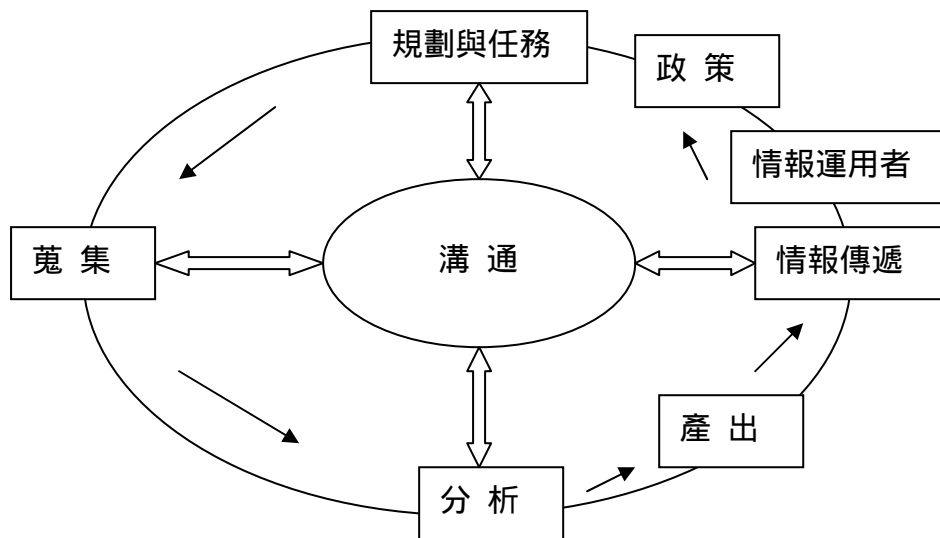
情報是決策的基礎，情報也是一種力量的形式，危機管理的情報功能即是所謂的危機預警系統，不但要將危機發生時最早的情報告之危機處理小組，而且在危機發生前即要展開情報蒐集與佈建等運作活動，以供決策者危機資訊的需求，以及作為危機規劃時政策決策過程的參考。

情報的產生通常是一種連續性的過程，McCarthy Shaun 以情報圈 (Intelligence cycle) 的圖示來表示情報處理過程的運作關係。

⁵¹ Barton, L. (1993). *Crisis in organizations: Managing and communicating in the heat of chaos*. Cincinnati, OH: College Divisions South - Western.

⁵² 林正義、張中勇，〈台灣的情報蒐集、危機決策及加入 TMD 之評估〉，《國家政策雙週刊》，(民國 85 年 4 月)，頁 4-5。

圖 2-2：情報圈圖示



資料來源：McCarthy Shaun The Function of Intelligence in Crisis Management : Towards an Understanding of the Intelligence Producer - consumer Dichotomy. USA : Ashgate Publishing Company.

情報圈是一種動態性的互動過程，其資訊需要被查証、蒐集並轉換為情報，並以此傳送至「情報運用者」(consumer)，基於此，情報之管理者必須負責詮釋情報運用者的情報需求，以及其優先順序與任務。情報運用者是一個分析家、決策者或是負責執行政策的的官員，其扮演決策者的角色負責決策與執行之工作，並且驅使情報系統進行蒐集、分析、產出、傳達、分派以及反饋至決策之過程。

溝通的功能猶如情報圈的潤滑劑，不僅溝通內部之單位，含包括情報圈與外部環境之聯繫。它傳達情報運用者之情報需求給整各情報圈，在產出情報時需傳達回情報運用者，沒有這項功能，情報圈的聯繫將會斷層，目標也會錯置，威脅的感應將會鈍化，回應危機的動力也會失去功能。溝通正如輪軸帶動著情報圈的運轉。

危機情報資訊必須小心的評估以求其正確性與價值性，並且要能有助於事件的發展並符合情報運用者之需求。除了反應其機密性與獨特性外，更要能發揮危機情報之功能，傳達出威脅、機會與規劃所需之訊息。最重要的是提供危機決策者所需的情報。因此，危機情報必須是即時、信賴、詳盡與適合的呈現。其過程說明如下：

1. 政策決策者、分析者（即情報運用者）提出要求，進行蒐集特定的情報資料，而情報處理單位將此要求將此要求進一步轉化成情報需求。
2. 從原始資料到情報的完成必須透過分析；分析又區分兩個步驟，一為評估資料的來源與真實性，一為詮釋。而成為最終之情報（finished intelligence）。

3. 分送給情報運用者與專家，以利決策之過程。⁵³

近年來，由於恐怖主義及其威脅已成爲各國關切的重點，如何運用情報蒐集、分析、轉送與運用以對抗恐怖主義，漸爲情報體系所新賦予之角色。情報之角色及其重要性在危機觀禮的功能與定位，無論是在國際上、國與國之間、團體組織或個人層次的危機研究領域，是無庸置疑的。

情報的功能越多，越能掌握全局，決策者完全瞭解狀況，決策更具信心。

危機應變計畫

有效的危機應變計畫要廣泛而且詳盡，爲了在危機發生時決策之過程能更加順利，特別在規範架構時，應將國家的政策與國家利益、優先順序，能夠建構一明確的指導方針，而這指導方針是不可與國家戰略互相矛盾。

Fink 指出，危機應變計畫應是一種預防取向的行政管理作爲，其內容要求應具廣度、詳盡、明確、富結構外，不應過於複雜而窒礙難行。⁵⁴又危機應變計畫應只是對危機的機械部分作出關鍵的決定，而在危機的內涵部分，則應留待小成員自由運作。好的危機應變計畫必須將所有的資訊與工具納入，並具備以下之特性：

1. 系統性 (organization)：危機應變計畫之各部分內容應可單獨修改，而不需全部重新修訂。
2. 連續性 (progression)：危機應變計畫之各章節應前後呼應，並要有條理。
3. 一致性 (consistency)：危機應變計畫之各章節應具相同之理念與邏輯使閱讀者不致無法理解。
4. 適用性 (adaptability)：危機應變計畫應可適用於未預料到的狀況。
5. 相容性 (compatibility)：危機應變計畫中央與地方之計畫應具備一致之連貫性。

而所謂的危機應變計畫，即是對潛在的危機問題或曾發生過之危機，設計出一系列的處理、組織與報告的作業體系，因此制定危機應變計畫除了降低損傷外，它應具備以下之功能：

1. 提供主動的、正向的情境控制。
2. 減緩編組成員心理壓力。
3. 能適合各種危機情境，提供範圍較廣的各項指引，協助政府部門迅速回復至正常的運作。
4. 說明危機處理的程序及策略，有助於降低危機發生的機率。
5. 建立一套危機處理優先順序的指引，並考量成員的經驗、資訊吸收及需求將編組成員責任適切分派，期使編組成員能適才適所，發揮所長。
6. 危機的善後作爲應納入計畫，期使危機處理能有完整的檢討與改進之道。

⁵³ McCarthy Shaun The Function of Intelligence in Crisis Management : Towards an Understanding of the Intelligence Producer-consumer Dichotomy.USA : Ashgate Publishing Company.

⁵⁴ Steven Fink, op.cit.,p.134.

綜上所論，危機應變計畫的內容應是相當富有彈性的，其準則可能會因不同單位的需求及著重的層面而有所差異，但是其重點可以歸納為：1.危險分析、2.設立目標與執行、3.通訊聯繫、4.媒體與公關處理、5.動員方式、6.教育訓練、7.模擬演練、8.危機行動小組之指揮與組織成員任務分工、9.後勤支援、10.恢復評估程序。

總之，不管危機應變計畫是如何完備清楚，最重要的是所有編組成員對計畫所規範的內容和程序，充分的瞭解與執行。雖然危機應變計畫無法應付所有的危機事件，但是做好事先的預防措施，將可以快速動員，解決威脅的情境；它可以早期發現危機之預警警訊，儘早遏止危機之發生或減輕其危害。

第四節、中、美、英、日等國危機管理組織概述

本單元我們藉由我國及英、美、日等國的危機管理機制，做簡要的說明，就能瞭解危機管理機制的功能所在。

一、中華民國

我國於一九六七年二月一日，由總統依據動員戡亂時期臨時條款制定「動員戡亂時期國家安全會議組織綱要」設立國家安全會議迄今，其附屬組織的變化不大，但歷任總統墨守不輕易行使臨時條款所授權力的情況下，國家安全會議運作受到相當限制。國家安全會議成立之初任務共有七項：

1. 關於動員戡亂大政方針之決定事項。
- 關於國防重大政策之決定事項。
2. 關於國家建設及科學發展之研究指導事項。
3. 關於總體作戰之策訂及指導事項。
4. 關於國家總動員之決策事項。
5. 關於戰地政務之處理事項。
6. 其他有關動員戡亂之重要決策事項，及奉總統核交研議及審核事項。

依「動員戡亂時期國家安全會議組織綱要」第五、六條規定，國家安全會議分經常會議及特別會議，總統為主席，總統不克出席時，由副總統代理之。經常會議出席的人員有總統府秘書長、參軍長、行政院院長、副院長、國防、外交、財政、經濟部長、參謀總長、國家安全會議秘書長、國家安全會議各委員會主任委員。特別會議除上述人員外，總統可指定立法、司法、考試、監察各院院長、國民大會憲政研討委員會副主任委員、國民大會秘書長、行政院有關部會首長及其他有關人員出席會議。以上所列法定組成人員雖人數眾多，但實際上參加會議討論人員通常在十五人左右。⁵⁵

我國國家安全會議為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關，但實際上是以幕僚群為主組成，缺乏類似英、美國家安全決策體制之政策形成及決策支援的組織體系，平時既未能協調相關部會研擬與評估安全政策與各項應變方案，危機發生，作為制度化的安全決策組織角色也未曾受到應有的重視，⁵⁶如此，不但違背初期成立國安會之宗旨，對緊急狀況之處置，也將失去先機。

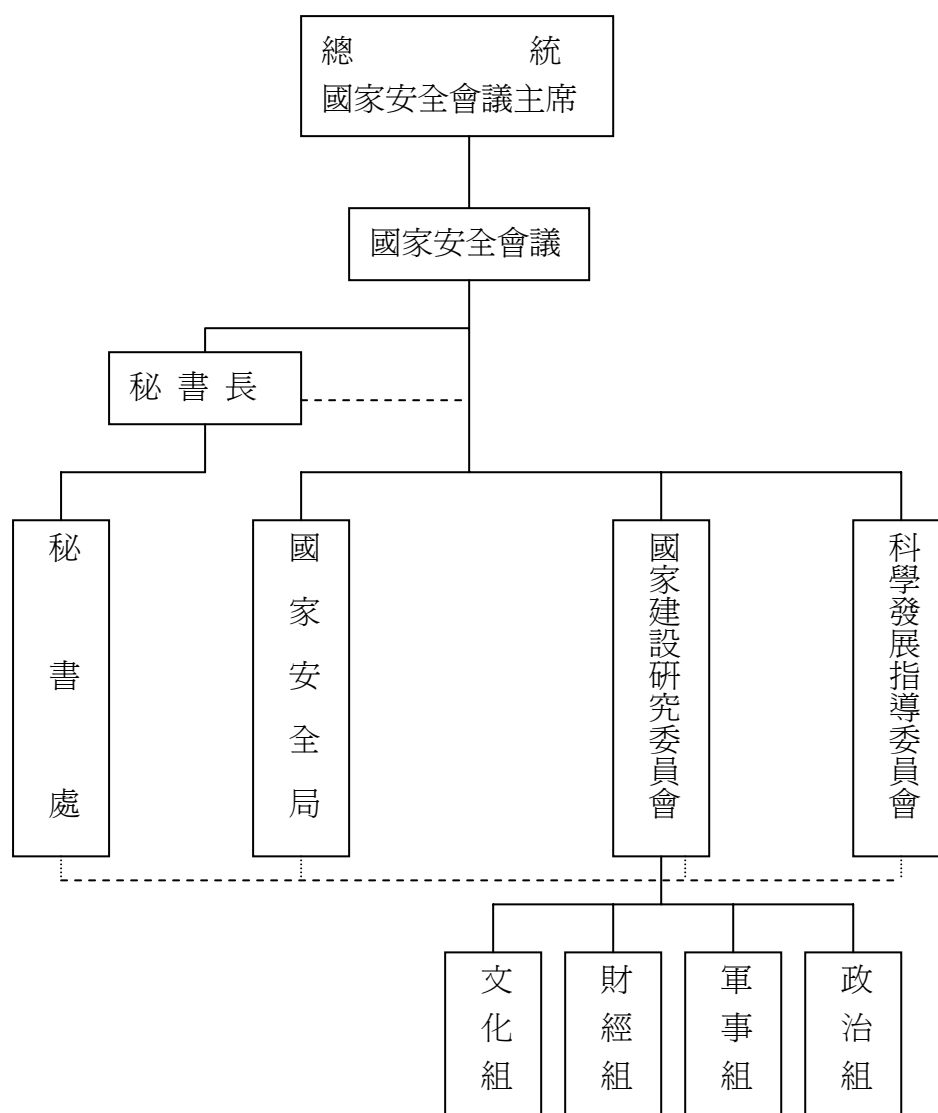
我國國家安全會議下轄「國家建設研究委員會」，它的執掌有三：1.提供有關國防與國家建設重大政策之研究與計畫、2.提供有關政治、軍事、外交、經濟、財政、金融、文化及教育等各方面重大興革事項之建議、3.辦理提交研究或審議事項。第二個單位是「科學發展指導委員會」，其設立之目的是擬定國家科學發展政策、研討國內外科學技術合作事宜。第三個單位是「秘書處」，承秘書長之命處理有關國家安全事務，及不屬於其他各機構執掌之事項。第四個單位為「國

⁵⁵ 林正義，〈中美國家安全會議之比較〉，《美國月刊》，5卷6期（民國79年10月），頁41-53。

⁵⁶ 張中勇，〈強化國家安全決策體制之道〉，《國家政策雙週刊》（民國85年4月），頁25。

安局」。我國國家安全會議組織表如附表 2-1：

附表 2-1 中華民國國家安全會議組織



資料來源：林正義，〈中美國家安全會議之比較〉，《美國月刊》，5 卷 6 期（民國 79 年 10 月），頁 41-53。

動員戡亂時期結束，國家安全會議任務屢作調整，民國九十二年六月，國家安全會議組織法立法修正通過，修正條文共十六條，其中較重要者：⁵⁷

1. 第二條（會議定位）：國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關。前項所稱國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項。
2. 第四條（出席人員）：副總統、行政院院長、內政、外交、國防、財政、經濟部長、行政院大陸委員會主任委員、參謀總長、國家安全會議秘書長、國家

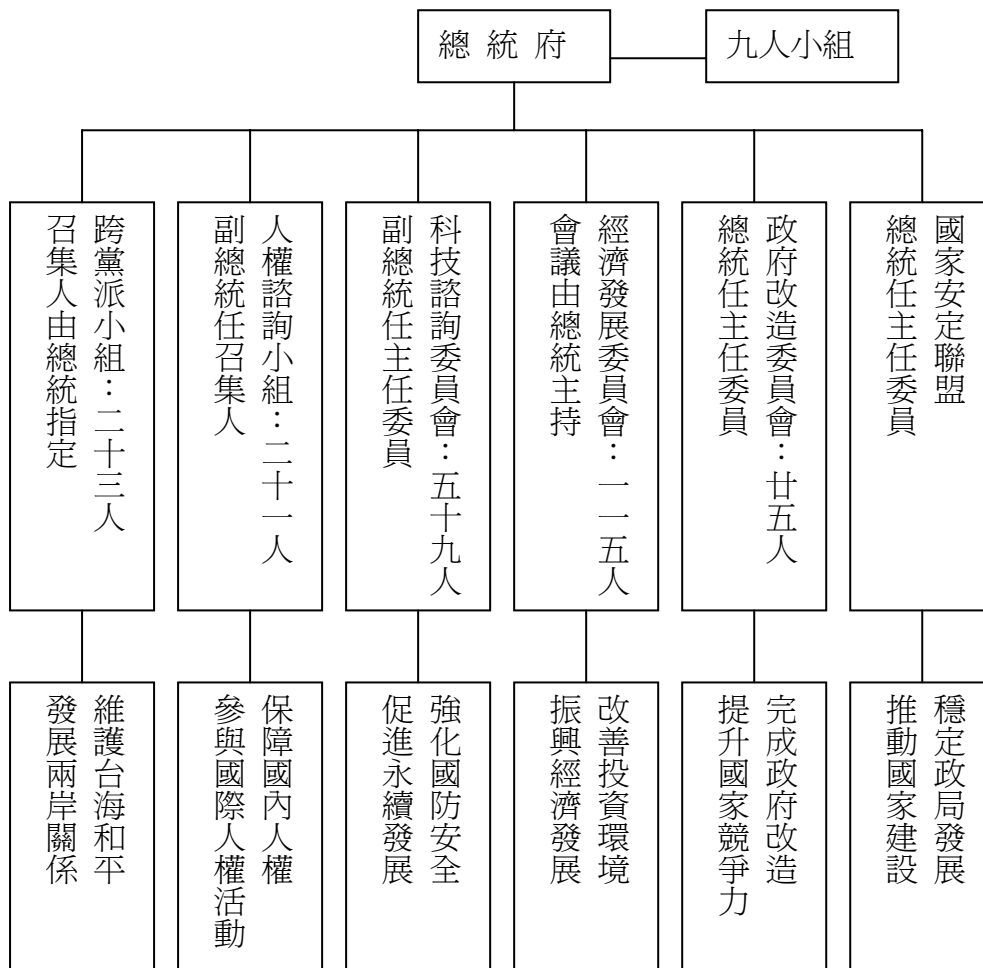
⁵⁷ 中華民國 92 年 6 月 25 日公佈「國家安全會議組織法」。

安全局局長；總統得指定有關人員列席國家安全會議。

3. 第五條（決議之性質）：國家安全會議之決議，作為總統決策之參考。
4. 第八條（國家安全局之設置）：國家安全會議及其所屬國家安全局應受立法院之監督，國家安全局組織另以法令定之。

由修正條文內容可以明顯看出，國家安全會議依法為總統重大決策諮詢來源，國家安全局亦為國家安全情報最高統合單位，並適時提供資訊作為總統制定決策參考。而國家安全會議的工作重心也置於兩岸關係、經濟、國防與外交等國家安全政策之上。但是此一機制並未受到應有之重視，主要因為憲政體制不夠明確，國安會缺乏研究單位，組織功能仍需強化，以及國家安全情報未能有效整合之故。另外，總統府以下設置有體制外的決策體系也是國安會功能無法彰顯原因之一。以民國八十九年五月至民國九十年十二月總統府以下設置之組織為例⁵⁸：

附表 2-2 總統府下轄組織表



資料來源：劉燕薇，〈我國國家安全決策之運作〉（國立政治大學外交學系，碩士論文，民國 91 年 1 月），頁 112。

⁵⁸ 劉燕薇，〈我國國家安全決策之運作〉（國立政治大學外交學系，碩士論文，民國 91 年 1 月），頁 112。

在全球化趨勢下，國際關係日趨密切，尤其臺海兩岸關係已經成為影響亞洲區域安全與穩定的主要因素之一，兩岸之間所衍生的影響已涵蓋國際政治、經濟發展、國家安全、國防軍事甚至國內社會安定等層面，問題錯綜複雜，已非單一行政官僚體系所能處理，唯有透過各部門之間相互協調合作，方能因應各項挑戰。所以各國政府在國家安全政策的規劃與決策的選擇上，必須仰賴更完整、更週延的機制。以下介紹其他各國危機管理組織，以為興革之參考。

二、美國

美國國家安全會議（National Security Council NSC）係根據一九四七年七月二十六日通過的「國家安全法」（National Security Act）之後兩個月成立的。NSC是總統的幕僚機構，但隨著國際情勢的變化與歷任總統對國家安全個有不同的看法，使得它多次被改組。依據「國家安全法」規定：NSC的基本任務是就有關國家安全的內政、外交、軍事政策之整合向總統提出忠告，俾使各軍種和政府中其他各部及機構，在涉及國家安全的問題上，能獲得較有效的合作。⁵⁹

國家安全會議在國家安全政策制定過程中，所扮演的角色完全取決於總統本人。國安會所遵循的途徑與發揮的功能亦是因人而異，其影響力的大小則在於使用者的積極與否。而總統對於國安會的信賴則端視這個政策顧問體系中的成員而定，成員對總統愈忠貞，則總統對它愈信賴。綜上所述，國安會在以往的五十餘年裡，所扮演的角色也就不盡相同。以下列舉八種較顯著的角色功能：⁶⁰

1. 政策的協調：國家安全法案中規定國安會有責任統籌國家安全事務，以防止或減少釐定任何可能超越或損害美國外交政策的政策，尤其是不得違背總統的意願。
2. 政策的諫言：歷年來確實有若干總統，自國安會中獲得了許多嚴謹的建言。一般而論，政策方面的建議往往在新政府建立的初期較易受到採納，因為在這段時期裡，有許多舊案都會重新考核。
3. 政策的企劃：主要在於擬定一些基本假設，並具而提出多項具體可行的方案，包括備妥偶發事件的對策。雖然外交戰場變化多端，頗難事先預料，但這種工作確提供了處理突發事件的整套思考過程。而一套成熟的思考過程無疑有助於問題的解決。
4. 政策的立法：總統所喜愛的政策如能獲得國安會正式的核准，對總統而言，是很有用的。國安會的核准可以使總統的建議擺脫政黨政治的色彩。
5. 危機事件的決策場所：由於國安會擁有固定的成員，保有相當的檔案，備有充分的顧問人才，所以相當數量的危機事件都是由它來處理。
6. 影響預算方面的決策：國防計畫檢討委員會的設置，即在協調國家安全方面的

⁵⁹ 王漢國，〈美國國家安全會議的沿革與評析〉，《美國月刊》5卷6期（民國79年10月），頁5-17。

⁶⁰ 范利民 節譯，〈美國國家安全會議簡介〉，《美國月刊》1卷1期（民國75年5月），頁117-121。

預算。雖然有許多單位不贊成國安會在這方面扮演重要的角色，但國安會在預算案上確曾發揮過不同層次的作用。

7. 教育與溝通：國安會規律的運作可以增加參與外交政策討論的官員人數，而它們也可以藉此機會獲得更多的資訊與資料，瞭解總統之關切所在，以及總統對於某些問題所持的立場。

8. 國家安全事務專家的集思廣益：國安會議外的促使各方國家安全問題專家彼此交換資料，它們的參與提升了辯論的層次，並曾使軍方在早期也加入外交政策的制定。然而參與人數眾多卻削弱了國安會身居安全事務中心的地位。

綜上所述，可以顯見美國國家安全會議的種種功能。另外，根據「國家安全法」NSC 的組織型態與特定任務規定如下：⁶¹

1. 會議由美國總統任主席；總統缺席時，得由其指定會議人員一人代李主席。
2. 會議組成人員為總統、副總統、國務卿、國防部長及其他相關部會的部長與主席。
3. 會議設置一個以文職執行秘書為首之幕僚機構。
4. 會議應於其認為有必要時，或總統要求時，隨時向總統提出有關國家安全之內政、外交、軍事政策之綜合報告與建議。

國安會並不定期開會，也無固定議程，全視總統態度而定，若有需要，總統也會邀請非固定成員與會。由於其任務編組的性質十分濃厚，所以其角色與功能仍未完全制度化，換言之，美國總統的態度決定國安會的角色功能是否可充分發揮。以下我們將歷任美國總統任內國安會組織變化以圖表說明，就可明瞭該時期任務需求及總統對組織或個人運用的偏好。

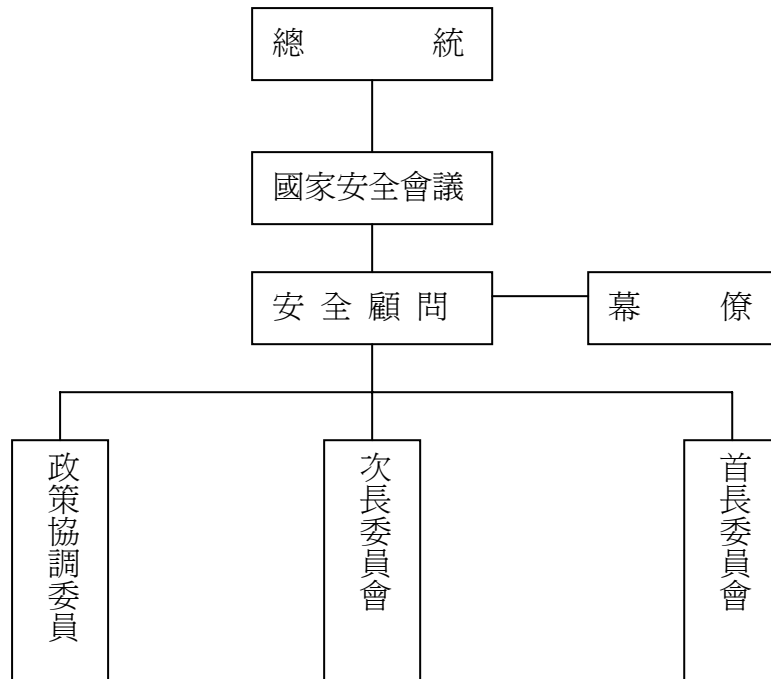
附表 2-3 第一次波灣戰爭時期的美國國家安全會議編組成員

主要成員	總統 布希 George Bush 、 副總統 奎爾 Dan Quayle 國務卿 貝克 James A. Baker III 、 國防部長 錢尼 Dick Cheney
其他成員	國家安全顧問 史考可羅 Assistant to the President : Brent Scowcroft 副國家安全顧問 蓋茲 Deputy Assistant to the President : Robert Gates 國家安全事務特別助理 休斯 Special Assistant to the President : Philip Hughes

資料來源：作者自行整理

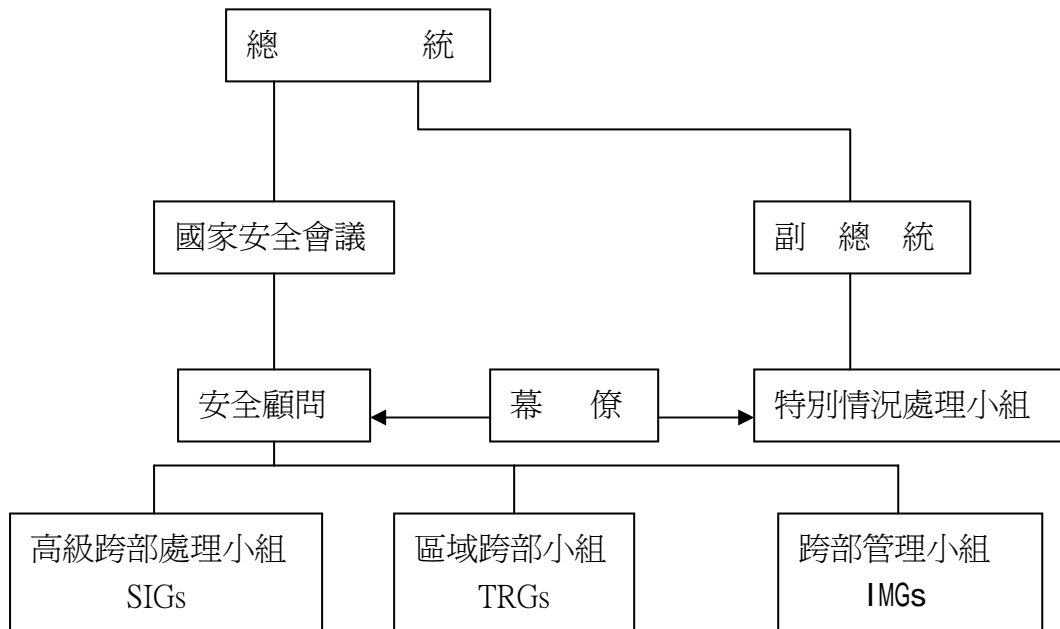
⁶¹ 王漢國，前揭文，頁 7。

表 2-4 布希總統時期國家安全會議系統簡表



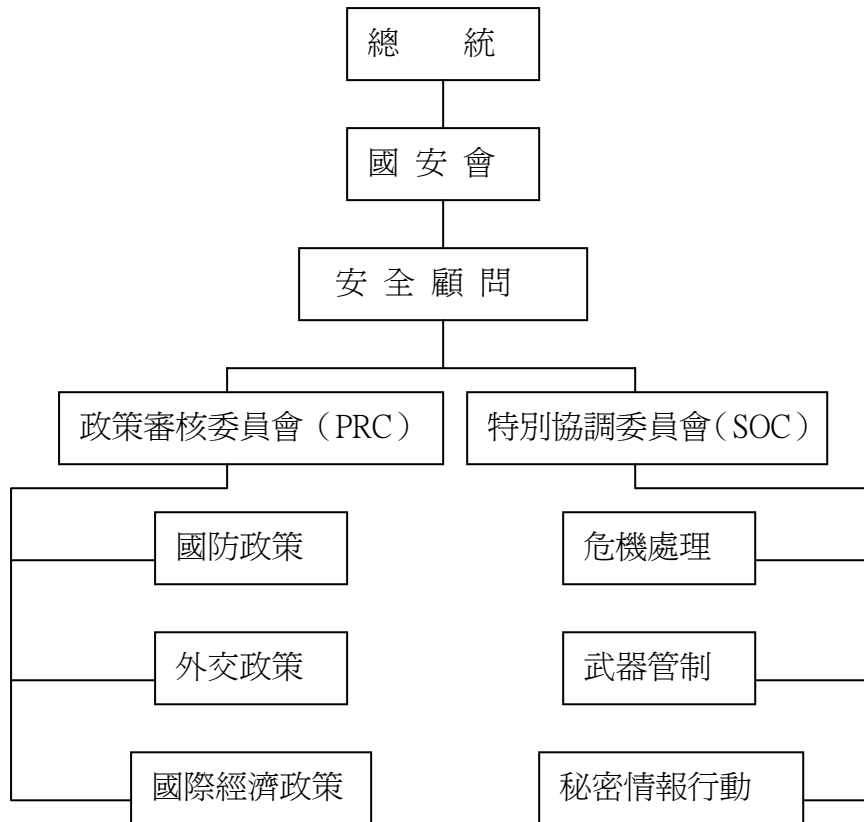
資料來源：林正義，〈中美國家安全會議之比較〉，《美國月刊》，5 卷 6 期（民國 79 年 10 月），頁 48。

表 2-5 雷根總統時期國家安全會議系統簡表



資料來源：王漢國，〈美國國家安全會議的沿革與評析〉，《美國月刊》5 卷 6 期（民國 79 年 10 月），頁 13。

表 2 - 6 卡特總統時期國家安全會議系統簡表



資料來源：王漢國，〈美國國家安全會議的沿革與評析〉，《美國月刊》5卷6期（民國79年10月），頁12。

美國國家安全會議所轄安全組織有三：

1. 中央情報局 (Central Intelligence Agency CIA)：為對外蒐集情報資料總彙，為國家安全會議提供情報訊息及國家安全情報評估，並將國外獲得反情報資料提供給聯邦調查局。
2. 聯邦調查局 (The Federal of Investigation FBI)：執行國內反情報任務，執掌國內安全工作，並隸屬司法部。但在國家安全組織系統下，仍間接受中央情報局之節制。
3. 國防情報局 (The Defence Intelligence Agency DIA)：統裁軍事情報系統，並可經國防部逕達總統。

三大安全組織在行政上並無隸屬關係，在 911 恐怖攻擊事件之前，由中央情報局局長擔任中央情報首長 (Director of Central Intelligence DCI) 並藉「情報顧問委員會」指揮之，向總統及國家安全會議負責。在 911 恐怖攻擊事件之後，美國成立「國土安全部」(Homeland Security Agency)，並由 Tom Ridge 擔任部長，該部區分四個部門：1. 邊境交通與運輸安全部、2. 緊急事故準備及反應部、3. 生化武器與核武器反制部、4. 國土情報部，因此，有關國土防衛安全工作統由國土防衛部

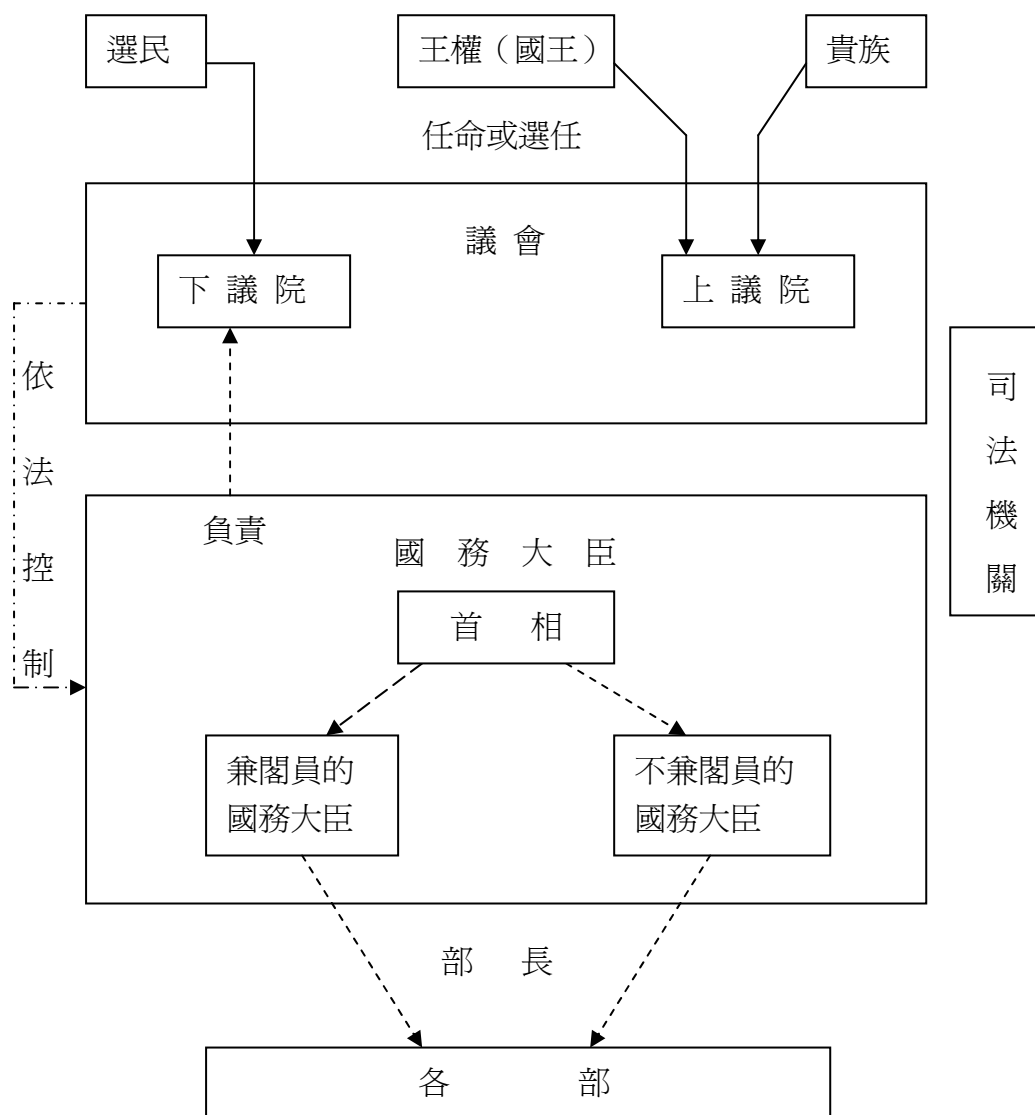
統籌協調。⁶²

至於決策者所需要的情報資訊種類係由總統及國家安全會議的委員所決定，中央情報首長則參照其他情報單位的意見，擬定各種情報蒐集要項，作為決策參考的依據。大體而言，中央情報局是決策階層與情報機構之間互動過程中最重要的一個環節，而本身的地位與影響力，則端視此項互動關係之運作性質而定。事實上，中央情報局即為總統與國家安全會議最主要的情報管道。

三、英國

英國的行政機關是由其悠久歷史中逐漸發展出來的，所以它的組織特具風格。樞密院、國務院、內閣與常任文官，構成英國行政機關的整體。

附圖 2-3 英國政府組織系統圖



⁶² 傅應川，〈在國家反恐機制中國遂行反恐任務之研究〉，國防部 92 年委託研究成果發表會，國防大學主辦，民國 93 年 7 月 1 日。

參考資料：詹中原，〈英美國際危機管理體系—決策組織與過程〉，收錄《美國外交與危機處理》，裘兆琳主編（台北：中央研究院歐美研究所，民國 82 年 6 月），頁 12。

內閣（cabinet）是英國決定大政方針的集權機構，為立法與行政的橋樑，一方面向國會提出法案並向之負責，另一方面又督導行政，指揮部會及各級按既定方針施政，在英國政府中實具最重要地位。就組織型態而言，內閣制政府是一個輪中有輪的政府，它的外環是下議院，其中有多數黨的議員；次環為國務院，包括黨內最活躍人士；最小的一環是內閣，多數黨內的領袖人物都包含其中。以一小型的內閣來領導整個政府機構，既能保持閣臣意見之一致，亦可達到全黨行動的一致。

英國是內閣制國家，內閣成員雖不斷增加，⁶³但不同的協作（co-ordinating）和決策機制（mechanism）仍不足以分擔整個內閣的負擔，因此，內閣委員會成為正式體制是需要的。⁶⁴一般而言，內閣委員會有下列四個：

1. 內政和社會事務委員會——主席由副首相擔任
2. 經濟戰略委員會——主席由首相擔任
3. 海外暨防衛政策委員會——主席由首相擔任
4. 立法委員會——主席由下議院議長擔任

此外，尚有少數部長主持的非正式之臨時內閣委員會（ad hoc cabinet committees），在首相領導下，扮演決策上重要的角色；而且在內閣委員會和非常設內閣委員會下尚可設小組委員會（subcommittees），通常向其上級委員會報告，雖然亦可直接向內閣報告。

英國的內閣會議，是閣員們溝通意見、商榷政策、檢討得失和解決問題的會議，地位非常重要。內閣會議雖不太受議事程序的束縛，可是他要遵守兩項原則：「閣議統一」、「閣議秘密」。內閣會議對任何問題，無論是用討論、協議或表決，一但作成決議之後，便視為內閣全體的決議，每一閣員便須對該決議負成敗利鈍的責任。

英國是內閣制的國家，屬於合議制政府，其優點是能集思廣益，共同負責，由其對於錯綜複雜的事務，較能獲致周密的考慮與判斷。但其缺點乃是領導不專，意見分歧，由其難以應付緊急事變。因此，成立新的因應制度—「戰時內閣」（War Cabinet）。⁶⁵英國戰時內閣的特質：

1. 戰爭造成政治休戰的局面，必須組織一個個黨的混合政府，對外表示團結一致的作用。
2. 戰時內閣在原則上人數要少，因為人數少比較有效率，並且容易滿足統一、迅速與秘密的條件。
3. 政治權力中樞與軍事及其他專家之間，需有一致立場。

⁶³ 目前英國的內閣成員有財政部長、財政大臣、財政主管、外交部長、國協事務部長、內政部長、蘇格蘭部長、國防部長、威爾斯部長、北愛爾蘭部長、大法官、掌璽大臣以及首相等。

⁶⁴ Brian W. Hogwood, *From Crisis to Complacency* (New York: Oxford University Press, 1987), p.98.

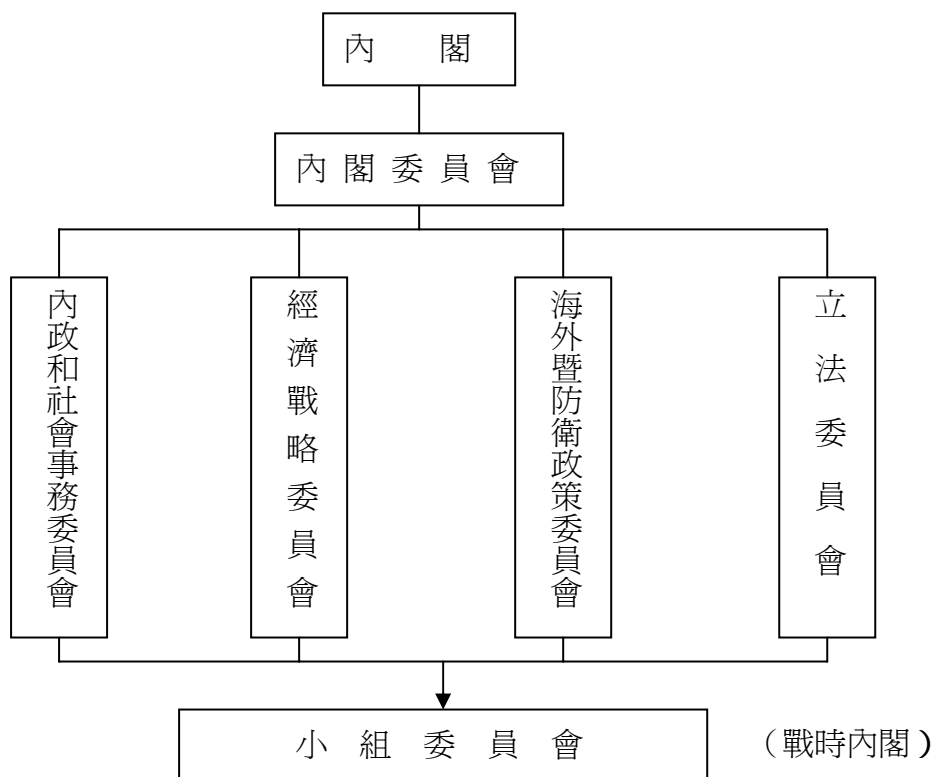
⁶⁵ Ibid, p.88.

減少內閣閣員的人數而組小型的戰時內閣，以求統一、迅速與秘密，這是英國調整戰時政府機構所遵守的基本原則。第一次世界大戰時，英國的戰時內閣是由六人所組成；第二次世界大戰的初期，首相張伯倫（Neville Chamberlain）對德宣戰後，著手改組內閣，組織一個九位閣員的戰時內閣。其中五位是行政部務大臣（財政、外交、海軍、陸軍、空軍大臣），首相仍是下議院的領袖，並且還須代外務大臣在下議院主持重要的外交辯論。二次世界大戰中期的戰時內閣組織，完全是以非正式的、法律範圍以外的方法實行，既沒有議會的法律，又沒有行政命令之宣布；但戰事結束後，英國內閣必須回復戰前狀況，議會恢復其功能。

福克蘭群島戰爭時，英國成立戰時內閣，主要成員為首相、副首相、內政部長、外交部長、國防部長、財政部主計長（the Paymaster-General），其決策主要是由內閣委員會之一的「海外暨防衛政策委員會」負責，主席是首相，主要的成員有國防部長、外交部長和財政大臣等，其他部會首長若有需要亦可列席。這次的戰時內閣被視為是「海外暨防衛政策委員會」的小組委員會，雖然其工作是臨時的但實際上卻是真正的決策中心。

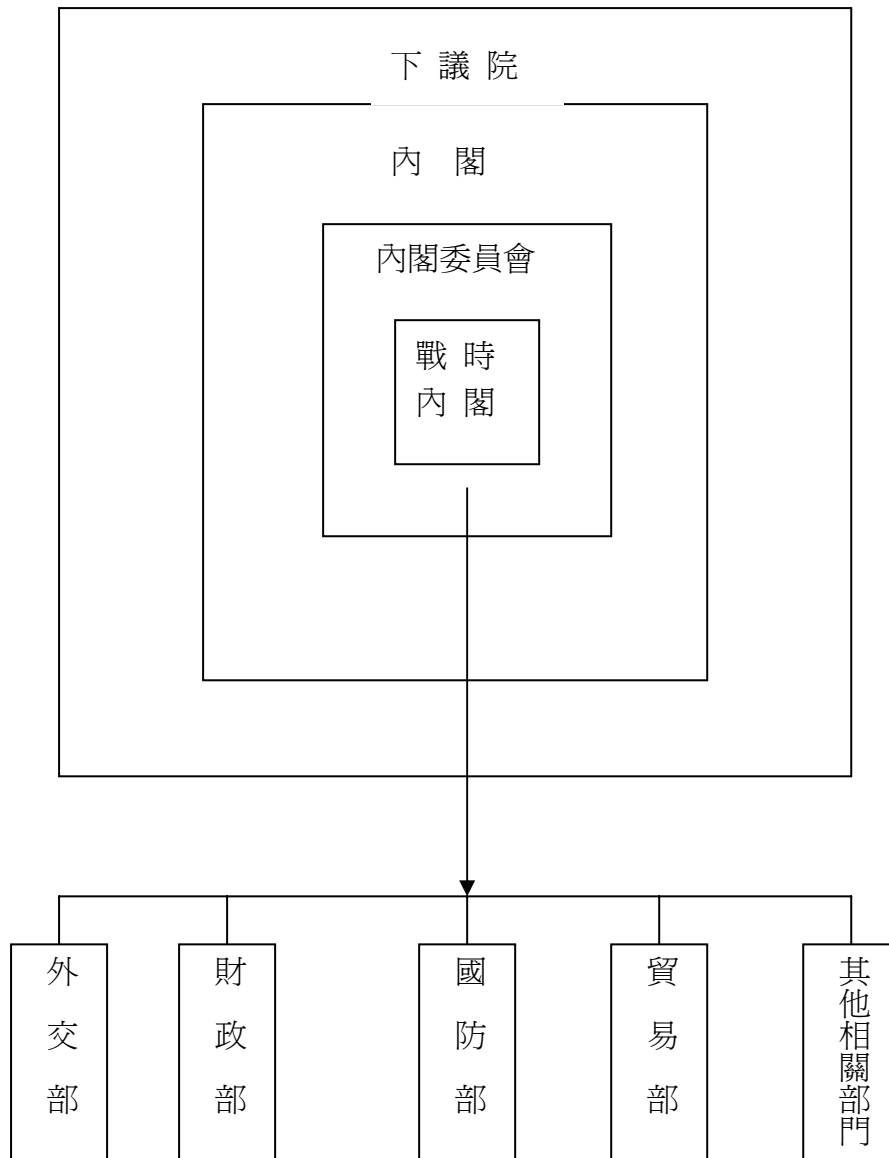
總之，英國政府的戰時內閣，在不同首相的不同作風下，其體制沒有一次是完全相同的。但有一點可以肯定的是，戰時內閣將議會民主一變而為議會獨裁（cabinet dictatorship），以減少人民的自由，限制無謂的政治鬥爭，提高行政效率，擴大政府功能。

附表 2-7 英國危機處理組織系統表



參考資料：詹中原，〈英美國際危機管理體系—決策組織與過程〉，收錄《美國外交與危機處理》，裘兆琳主編（台北：中央研究院歐美研究所，民國 82 年 6 月），頁 16。

附圖 2-4 英國危機管理的運作過程圖示



參考資料：詹中原，〈英美國際危機管理體系—決策組織與過程〉，收錄《美國外交與危機處理》，裘兆琳主編（台北：中央研究院歐美研究所，民國 82 年 6 月），頁 16。

四、日本

日本有關危機管理制度的研究，初期以一九五八年防衛研究所所提的各種綜合性法理論最受矚目。其中包括「危機事態對策」—戰時緊急措施、戒嚴等必要事項，以及「民防空、民防衛」（以下通稱「三矢研究」），便是以朝鮮半島發生的武力紛爭波及日本之假想進行的研究。此乃是基於危急事態發生之際，為了防衛日本，該如何運用自衛隊以及相關措施及手續為前提，所進行的研究。不僅對各階段的作戰有具體規劃，且對「危機狀況措施諸法令」亦皆有詳細的探討。其

中重要部份包括：

1. 於中央設置國防省、國防會議，並以之擔任國防計畫爲主的中樞業務。此外，爲強化統合地方行政，於總理府設立地方行政本部。
2. 設置「鄉土防衛隊」作爲國防省的外局，並於都、道、府、縣各設鄉土防衛隊，且在「陸上自衛隊的地方總監命令」之下，於必要時可讓其使用武器。
3. 努力提升國民的國防意識，並進行有關保護國防秘密的必要措施之訓練，以及儲備戰備物資等。
4. 內閣總理大臣有權公告國家的危機狀況，且在危機狀況的必要範圍內，可統合國家及地方公共團體各機關所進行的業務。

日本的危機立法變以此爲基礎展開。

處理危機的過程，除了要求迅速掌握時機、正確下達決策、並轉移到實際的行動外，還必須在民主的政治體制下，循民主的過程來做。這便是迅速性與民主過程之間的矛盾，而如何在這兩者間尋求調和，可以說是民主國家危機處理政策所面臨的主要課題。從這樣的前提來看，可以把日本危機管理的情況分三點加以探討，首先是危機管理與輿論的關係，其次是危機管理政策形成的過程，最後則探討以防衛機構爲中心的危機管理體制的問題點。⁶⁶

危機處理與輿論的關係

一般民主政治的理念是以國民的利益及意見爲最大公約數，而反映在實際政策上。位採用直接民主的日本藉由選舉，而保證這樣的理念能反映到制度上。而且實際上，除了選舉，透過壓力團體，或是大眾傳播，民意也能適切的得到反映。歸納學者專家對該問題的研究結果，可以得到兩點結論：

1. 以民意爲前提的民主主義經常成爲阻礙危機處理的要因之一。換言之，太過乎在意人們的意見會造成合理選擇政策上的困難。
2. 輿論在危機的狀況中，經常有反應過度，失之冷靜的傾向。例如，在戰時或紛爭時，一般國民易陷入盲目的愛國主義中，便是明證。因此危機時，輿論的功能貢獻在正面的意義上實屬有限。但政策決定後，如要動員國民時，沒有國民對政策的支持是不行的，因此，如何在平時即能正確掌握國民的意向，實屬必要。而成爲判斷的基準者，平時必須掌握像是意見領袖或是關心層的動向，這類資料都可能成爲危機狀況時的判斷資料。

政策的形成過程

日本危機管理重視形成全體一致的合議傾向極高，這個傾向，就某種意義上來看可以說是民主的。但另外一面，也造成了一個麻煩的問題，若是在平時的政策形成到還好，但是一但在危機時，省廳間的本位主義、派系思想只會徒然耗費時間，影響效率。因此緊急時，應尋求能發揮強力領導權的體制。

⁶⁶ 詹中原，《危機管理—理論架構》（台北：聯經，民國93年1月），頁108-118。

一九八五年，中曾根政權下的臨時推進改革審議會，便曾為因應前項要求而提出建言，另外，內閣機能等分科會也在同年六月提出一份綜合調整機能應有的存在方式之報告書，此一報告書在日本的危機處理機制上，可說是極為重要的，其基本原則是欲大幅修正在這以前全體一致合議的日本傳統政策形成方式，主要是日本對外關係以及國內行政的連接上逐漸多樣化、緊密化，而需要緊急對應的重大事態發生可能性也逐漸升高的認識點上出發，認為為了對應這樣的事態，首相以及內閣的指導性，除了必須充分發揮外，輔佐內閣及首相的內閣官房機能準備也是不可欠缺的。具體提案的主要內容則有：

1. 為使對外政策的綜合調整機能能夠充分發揮，應設置「外政調整室」。
2. 為能有效對應重大緊急事態，應設置「安全保障會議」，取代以往的「國防會議」。
3. 為強化內外的情報蒐集、分析體制，應設置由內閣官房副長官主宰的「合同情報會議」。
4. 為求各省廳間溝通圓滑化，應從人事改善及情報網路一元化上著手。

此一提言，是為了確保政策形成迅速性及合理性，從危機處理的倫理上來說，可以說是理所當然的結論。

防衛機構的問題點

本來，危機處理的中心便是軍事面，在日本由於憲法的限制，軍事上的危機處理究竟應否提出，重點在於如何掌握自衛隊存在的問題。有鑑於軍部的絕對權力，造成獨裁的歷史教訓，日本採用文官統治政策。根據防衛廳設置法第 20 條的規定，關於陸海空自衛隊以及統幕會議（參謀本部會議）所掌的事項，官房長官及局長必須就防衛長官所發布的指示及承認加以輔佐，其主要用意就是要牽制自衛官。除此之外，軍人不能在國會發言，國防會議時統幕議長也不必列席。

像這樣的組織對高度軍事情報的傳達以及緊急事態的對應上，有損及效率的危險性。綜觀自衛隊法的規定，對於外來的武力攻擊的反擊，必須由內閣總理大臣發動命令後始能為之，而且還需國會事前或事後的承認，因此在時間上的延誤是必然的，這也暴露了危機處理上的缺失。

一九八五年日本通過「安全保障會議設置法」，一九八六年內閣設置「安全保障會議」取代國防會議。內閣總理大臣在重大緊急事項發生時，如認為有必要，得就該重大緊急事項之對應措施向「安全保障會議」諮詢。在此所稱的緊急事項，是在有關國防重要事項對應措置以外的緊急事態，而對日本國的安全會有導致重大影響之虞，以通常的緊急事態對應無法適切對應之事態。

會議關於國防重要事態或是關於重大緊急事態對應之重要事項有因應必要時，由內閣總理大臣陳述意見。會議議長由內閣總理大臣擔任，議長有事或議長出缺時，由議員戰代其職務，議員由以下人員充任：1.國務大臣、2.外務大臣、3.大藏大臣、4.內閣官房長官、5.國家公安委員會委員長、6.防衛廳長官、7.經濟企劃廳長官。

議長及議員屬於非常勤，議員以及曾是議長議員者，關於其職務所知之秘密，不得對外洩漏。議長如認為必要時，得令有關之國務大臣統合幕僚會議以及其他關係者出席會議陳述其意見。

日本防衛廳發行的防衛白皮書中，就安全保障會議所掌握的事務構成如下：安全保障會議是審議：1.關於國防的重要事項、2.關於如何對應重大緊急事態之重要事項的機關而設置於內閣之中。內閣總理大臣得對國防相關事項與重大緊急事態對應的相關事項向安全保障會議提出諮詢，安全保障會議得就該等事項對內閣總理大臣陳述其意見。

安全保障會議設置後，身為議長的內閣總理大臣，可以不必依照既有的法律以及手續，而採取超法規的行動權限，換言之，只要靠安全保障會議通過，一切就能兆內閣總理的意向去做；只要首相認定重大緊急事態存在，便能採取超法規的行動，這就證明日本向「有事體制」更邁進了一大步。⁶⁷

⁶⁷ 詹中原，前揭書，頁 112-118。