

第一章 緒論

所謂「天有不測風雲，人有旦夕禍福」危機是難以預測的，小自個人、家庭，大至企業、政府等都有發生危機的可能，只是在影響的程度與範圍上有所不同而已，為了審慎周延的處理突發狀況，個人、團體及政府等各階層均有必要對危機進行管理，尤其企業及政府等大型組織，若不能有效處理危機，將會造成重大的損失。因此，為因應當前激盪之環境情勢，各國政府及企業組織近年來莫不致力於建立危機管理機制，以妥善處理突發的恐怖攻擊或重大災害等危機事件，海岸巡防署職司海域、海岸安全維護工作，肩負第一線國家安全防線，建立適當的危機管理運作模式更形重要，而我輩身為海巡團隊之一員，除對危機應有正確的認識外，更須瞭解海巡危機處理機制及個人在危機處理過程中所擔負之角色，當面對危機時始能從容不迫地處理化危機為轉機。

在這個千變萬化的時代中，從組織到個人，誰也無法保證自己絕對不會碰到突如其來的意外，例如最常發生的車禍事件以及莫拉克颱風造成南台灣被土石流重創，造成無數損失及傷亡。也許意外的發生出人預料，但是如何預防、妥善處理危機，進而將危機化為轉機，便考驗著組織及指揮者的危機管理暨處理能力。

海岸巡防署（以下稱為海巡署）職司維護臺灣周邊海域之國境安全、海域資源、社會治安、經濟秩序、防止疫病侵入等工作，積極執行「海域執法、海洋事務、海事服務」等三大核心工作，落實海洋立國理念¹隨著全球化和市場化進展、漁資源枯竭、臺灣與大陸、日本、菲律賓等沿海周邊國家尚未明定劃分的模糊海域疆界，海域執法單位

¹行政院海岸巡防署編印，《2007 海巡白皮書》。台北：五南，民 96.7，頁 44-117。

所面臨的不確定性和潛在風險日益增加，多種危機的發生頻率高、危害性強、涉及領域廣等特點，致海巡署在公共危機管理能力上亟待嚴峻的考驗。

近年來公共危機管理已逐漸成為政府管理的一項重要任務，而政府危機管理的成功程度，取決於多方面的因素，其中最主要的就是政府的公共危機管理能力，這又表現在政府的組織能力、應變能力和整合程度。從組織層次分析的角度看：政府危機管理能力體現為政府機構和專業人員的能力，加強培養公共危機專業管理人才，是提高專業危機管理隊伍的整體素質和業務能力的重要途徑，也是應對危機事件的重要途徑和手段。

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

自 1994 年「聯合國海洋法公約」正式生效後，各沿海國逐漸重視海洋資源的開發與管理，紛紛將海域管轄權向外擴張至 200 哩的「專屬經濟海域」²；另隨著經濟的發展，海上交通安全、海上救難、漁業資源、非生物資源開發、海洋環境維護、查緝走私偷渡、打擊海盜及反恐等議題，均為各國高度關切。我國亦於 1998 年公布了「中華民國領海及鄰接區法」及「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」，1999 年 2 月公布「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」³等相關海域法律，然我國界定之專屬經濟海域西與大陸、北與日本、東與菲律賓專屬經濟海域部份重疊，形成一個不確定的危機環境，並為我海岸巡防機關在海上執

²行政院研究發展考核委員會編，《2006 海洋政策白皮書》。台北：佳新文化，民 95，頁 26-27。

³行政院海岸巡防署編印，《2007 海巡白皮書》。台北：五南，民 96.7，頁 15-18。

法種下不確定的危機因子（圖 1-1：我國與鄰接國重疊海域示意圖）。海巡署於海域執法時，常遭遇到大陸漁船越界至台灣周邊海域捕魚、大陸漁民至金門與馬祖沿海實施非法小額貿易、中日釣魚台列嶼領土與漁業資源爭議、東沙、南沙資源開發、我國漁船越界至菲律賓海域捕魚等海上衝突危機事件，使海巡署於海域執法時充滿了突發、不確定的因素，如處理不慎，這些都會轉變為危機，更有可能帶來國際衝突或戰爭風險等，尤以中日釣魚台列嶼領土與海域漁業權爭議，引發漁民及國人強烈抗議及部份輿論反彈為主要引爆點，使海巡人員面對海域執法時產生危機之事情時不能不審慎面對⁴，本研究試圖蒐彙列舉出近年來海巡署於前述我國海域執法時所產生的危機案例，並探討海巡署於歷年危機案例中，所運用之危機處理與本研究策略機制個案之關聯性，此為促成作者撰寫本文的研究動機之一。

自 1987 年政府解嚴、開放大陸探親後，接續於 1992 年終止金馬地區戰地政務，兩岸人民往來日漸活絡。政府為促進離島繁榮，遂於 2000 年頒布「離島建設條例」，並依該條例第十八條於同年底頒布「試辦金門、馬祖與大陸地區通航實施辦法」（俗稱小三通），金馬地區實施「小三通」迄今已餘八年，除加速金廈互動與交流，同時亦衍生走私、偷渡、中轉貨物及小額貿易等犯罪因子⁵。海巡署職司查緝走私、偷渡、非法入出國及其他犯罪調查等工作，然金廈海域無法掌控不確定的犯罪行為，直接衝擊及考驗海巡單位「危機處理」能力。最後以「危機」的概念與理論，探討海巡署組織及組織成員於本研究危機處理及執法策略上的成效，此為促成作者撰寫本文的研究動機之二。

⁴林肇成，〈台灣周邊海域情勢及對話研討會—海巡署在我國專屬經濟海域之執法行為〉，2005 年台灣海洋系列活動，民 94.6，頁 96-97。

⁵謝文甲，〈小三通後金門海岸犯罪偵防行為與成效之研究〉，碩士論文，銘傳大學國家發展與兩岸關係碩士在職專班，民 96 年，頁 1-6。



圖 1-1：我國與鄰接國重疊海域示意圖

貳、研究目的

根據前述研究動機，本論文的研究目的，具體言之有下列：

- 一、在針對金馬小三通之危機處理策略進行研究，探討危機處理策略是否達到應有之策略成效。本研究主要的目的在於檢討危機之處理策略及其成效，並對當時危機處理時，海巡署組織於危機處理策略形成、策略規劃及組織成員之策略執行力作一個探討，期於探討中瞭解，因為政府行政組織有其既定之政策目標及願景，危機的發生極有可能摧毀組織的目標及基本價值，因此海巡署組織必須依組織內外環境、可用資源、本身能力，據以擬定組織危機處理策略，隨機應變，化危機為轉機。
- 二、本研究試圖將海巡署危機處理的個案及歷年來危機處理的類案中，彙聚出海巡署對海上危機處理的策略，並依據學者對於危機處理的概念與理論，有系統的整理出來，提供海巡署及其海上執法人員參酌，以期導正海巡機關對海上危機處理策略之形成、規劃及執行觀念與態度，以既定之危機處理策略，積極主動面對不可預知的危機。

第二節 研究途徑、方法與限制

壹、研究途徑

所謂研究途徑係指研究者對於研究對象的研究，到底要從哪一層次為出發點、著眼點進行觀察、歸納、分類與分析，由於著眼點不同，各有一組與之相互配合的概念⁶本研究係採質的研究，以個案研究途徑進行實務資料的蒐集、歸納及分析，再佐以相關類案資料蒐整研析，以達本研究之目的，張平吾認為：個案研究法係指針對一定之對象，包括個體

⁶朱宏源主編、中華科技整合研究會合編，《撰寫博碩士論文手冊》。台北：正中書局，民88.11，頁182。

或群體，作一系列且深入研究的一種方法，其目的在探求問題行為的癥結，瞭解問題的動機或背景因素，且其偏重以文字呈現具體實例，但其非限於描述目前之現象，而是更進一步探求此現象深層的原因，以便提供相關措施，實為深入且屬於分析歸納之科學性研究⁷。

貳、研究方法

研究方法的選擇應視研究問題的需求而定，一般而言，社會科學是人類瞭解、分析、解釋社會現象、行為和過程的一種活動，研究這種活動，可使用許多不同的方法，如質的研究法、量的研究法⁸。若進行系統性之質的研究，多數的研究者常會使用文獻探討法、深度訪談法、參與觀察法、次級資料分析法等研究方法，本研究係以文獻探討法與深度訪談法併用，藉以探討本研究個案所產生之現象深層的過程與原因，茲分述如下。

一、文獻探討法

文獻探討為研究者對研究問題或相似問題提供相關研究觀點，並依研究者自己的需求和狀況，從文獻探討中取捨資料⁹，有學者認為文獻探討法是質化研究中最常被運用的，也是最傳統、最普遍的方法之一¹⁰。此方法乃是透過蒐集相關資料的方式，對這些資料檢索出相關的邏輯與理論，並將之運用於進一步的分析研究，找出其間的因果關係。故作者首先廣泛蒐集有關危機處理之官方文件，其次為領域中之著作論述研究，研析其學說理論，其來源大致有三，一為相關社會科學的研究報告、定期刊物、學位論文；二為一般書籍、論著理論；三為學術研討會、報刊

⁷張平吾，《社會學》。桃園：中央警察大學，民87，頁80-84。

⁸陳向明，《社會科學質的研究》。台北：五南，民91，頁3。

⁹宋乃午，〈中華航空公司525空難事件為機處理之探討〉，碩士論文，銘傳大學管理研究所在職專班，民94年。

¹⁰楊國樞等編，《社會及行為科學研究法》。台北：東華書局，民78。

及社會文章等，期使在文獻輔證上更為周詳，經由各種方法蒐集相關資料後，進行資料蒐整、歸納、研析，尋求不同面向的因果關係，期能獲得初步之整體理論概念，以期發現個案問題之深層結構所在。

二、深度訪談法

深度訪談是一種由研究者引導訪談方向，但給予受訪者極大自由度談話空間的訪談方式，有經驗的研究者能讓這種訪談從隨興或即興互動，轉變為強有力的科學工具¹¹，深度訪談最大的優點是可以提供豐富詳盡的資料，並提供敏感性問題精闢的答案，而訪談者與受訪者之間的關係，使訪問易於接近在其它研究中受到限制的話題¹²。通常使用深度訪談法時，施測者盡可能使用最少的提示與引導問題，而是鼓勵受訪者在沒有壓力的環境下，就主題自由談論自己的想法。本研究係以海巡機關如何處理金馬小三通面之危機，為個案研究深度訪談之對象，對當前現況加以歸納、分析，以探求問題行為的癥結，也就是從金馬小三通個案中，探討出海巡署組織及個人對危機處理策略上、執法上的成效，作一個有系統的整理。

參、研究限制

在本案受訪人員中，有參與執行人員、相關業務主管等。其中有軍職人員、警職人員，但部分軍職人員低調保守心態、警職人員敏感保密心態下，並與作者同為長官與部屬、上下級之關係，基此，不易窺探出真實的資訊，故作者先行蒐集及閱讀海巡署相關文件、計畫、規定、書籍及當時之相關報章雜誌等，俾於訪談中提醒受訪者，找到個案深層真實的情境與想法。

¹¹李美華等譯，Babbie, E. R. 著，《社會科學研究方法（上）》。台北：時英，民87年。

¹²楊永年，《組織行為》。台北：中央警察大學，民94，頁445-446。

政府組織中有部份危機處理策略及機制，因涉及組織內部人力資源、物力調整、情資蒐整、資通安全、國境安全及組織內規等限制因素，資料獲取不易，基於保密安全作為，點到為止之表達，不易獲得完整的連結敘述，作者以參與者之職能，儘可能蒐尋公開文件、網路資訊等，在安全、保密的情況下，僅就部份案例來探討研究，整體上可能有所不足。

第三節 研究架構與範圍

壹、研究架構

楊永年指出：組織策略主要在探討組織因應環境變化或組織變遷的應變措施，組織策略指導組織運作的過程、工作目標及方向，然而所有策略並非一定能夠解決問題，故組織策略思考可以從策略的形成、規劃、執行、評估等四個層次進行論述，以瞭解組織策略之可行性，本研究著重於組織策略之過程內容及所產生之現象，而評估屬結果的部分，故不在本研究範圍敘述。本研究主要探討海巡署於海域執法時所發生之危機，組織成員及組織實施危機處理時所發生之現象，並以危機處理策略之過程現象研究，探討出組織及組織個人在危機處理策略上的成效，其研究架構程序如下：

首先探討「危機處理策略形成」：本階段係針對海巡署下起最基層執行單位：海巡艇、安檢所，到中層策略規劃單位：總、大隊、地區局、海岸總局，至上層政策形成單位：海巡署，各級組織單位遭遇危機事件，在時間急迫時，於其權限內所形成之危機處理決策，作一個有系統的研究，以瞭解本案在海巡署各階層危機處理策略形成的模式。

其次探討「危機處理策略規劃」，本階段以海巡署中層組織於接獲上級政策指導後，如何依上級政策旨意研訂出各類計劃規範、狀況處理指導要領、及標準作業程序等，以為基層執行之準繩。

再次探討「危機處理策略執行」，此階段為危機策略實施最重要的階段，因為，再好的策略其最終的實現，就在於執行者的執行力。故針對最基層執行者之執行能力、行為、方式、思考方向等作一個有系統的研究，以探討本研究個案在基層組織成員之執行能力。

最後依危機處理策略形成、規劃及執行探討分析中，推論出海巡署於本研究個案「危機處理策略成效」，所謂策略成效所指的是，處理結果是否可以避免傷亡、財務損失，以及行政與政治衝突等，本研究架構圖如下圖 1-2 所示：

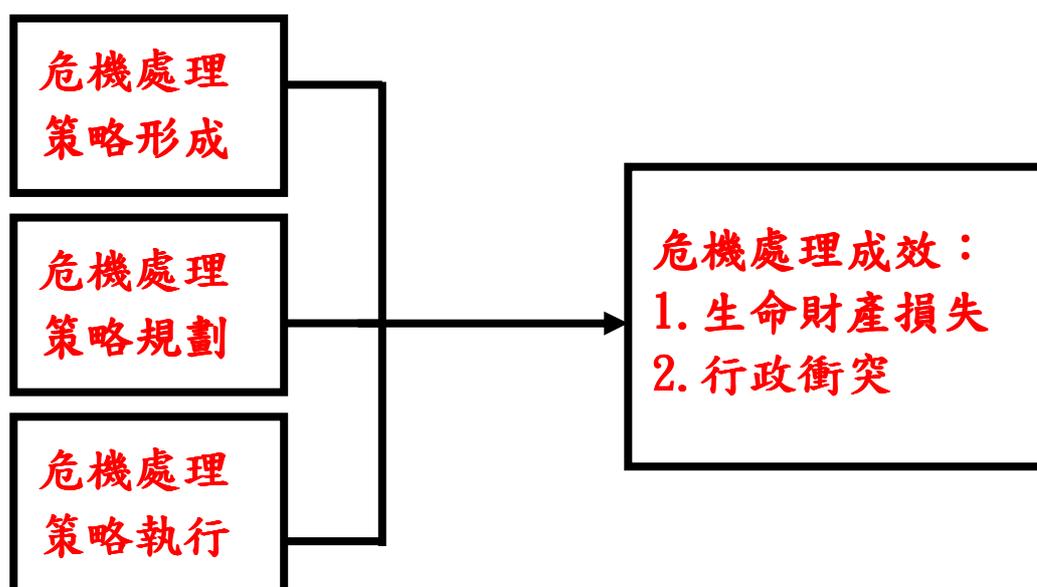


圖 1-2 研究架構圖（作者自行繪製）

貳、研究內容

海巡署為我岸、海「事權統一、專責機構」，然其執法範圍涵蓋海上、海岸、內陸、甚至涉外事務等，轄管事務複雜繁多。本研究係以 1998 年我國公布之「中華民國領海及鄰接區法」、「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」及 1999 年公告之「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」以後迄今期間為研究時間；以海巡署於金門、馬祖、澎湖、釣魚台列嶼等外、離島執行海域執法勤務時，所面對與大陸漁船越界捕魚所發生的衝突，或與大陸漁政船、日本海上保安廳等，於海域執法上因主權爭議衝突對峙所衍生之危機案例及「小三通」施行後帶來之問題為研究內容。

參、研究對象

本研究對象分別為海巡署「危機處理策略」人員、海洋總局「危機處理策略」人員、海岸總局「危機處理策略」人員、實際於金門、馬祖地區執行小三通人員、漁業界人士、小額貿易從事者或特產店業者等人員。

肆、研究時間

本研究係以 1998 年我國公布之「中華民國領海及鄰接區法」、「中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法」及 1999 年公告之「中華民國第一批領海基線、領海及鄰接區外界線」及小三通實施（2001 年）之後迄今期間（2010 年）。

第四節 研究流程與章節安排

壹、研究流程

本研究採用個案分析之探索性研究，研究全程區分三個階段，首先（第一、二、三章）先行確定研究方向、目的、範圍、限制、訪談設計、文獻探討及建立研究架構等，此部份以蒐集閱讀相關文獻、著作、論文、文件等充實之；其次（第四章）是以文獻理論的建構，針對個案、類案及受訪者資料進行分析研究，發現問題之所在；最後（第五章）歸納研究發現，並提出結論與建議。研究流程圖如圖 1-2 所示：

貳、章節安排

有關本研究之章節安排如下：

第一章緒論：包括對研究動機與目的、研究途徑、研究方法與限制、研究架構與範圍、研究流程與章節安排、海巡機關危機處理個案介紹等加以說明。

第二章文獻探討：說明小三通政策相關背景及小三通政策實施現況之探討、危機相關文獻之探討。

第三章研究設計：係說明研究工具、資料整理分析與結果呈現、研究信度與效度、訪談倫理等。

第四章資料分析與研究結果：說明小三通後海岸機關執法案件分析及小三通後岸際治安狀況。此外檢疫問題亦是本章探討之議題，最後將探討兩岸合作共同打擊犯罪的解決之道。

第五章結論與建議：從第四章之研究結果分析，提出研究之發現，並就發現之結果與問題嘗試提出解決問題之建議，以為後續研究提出相關建議。

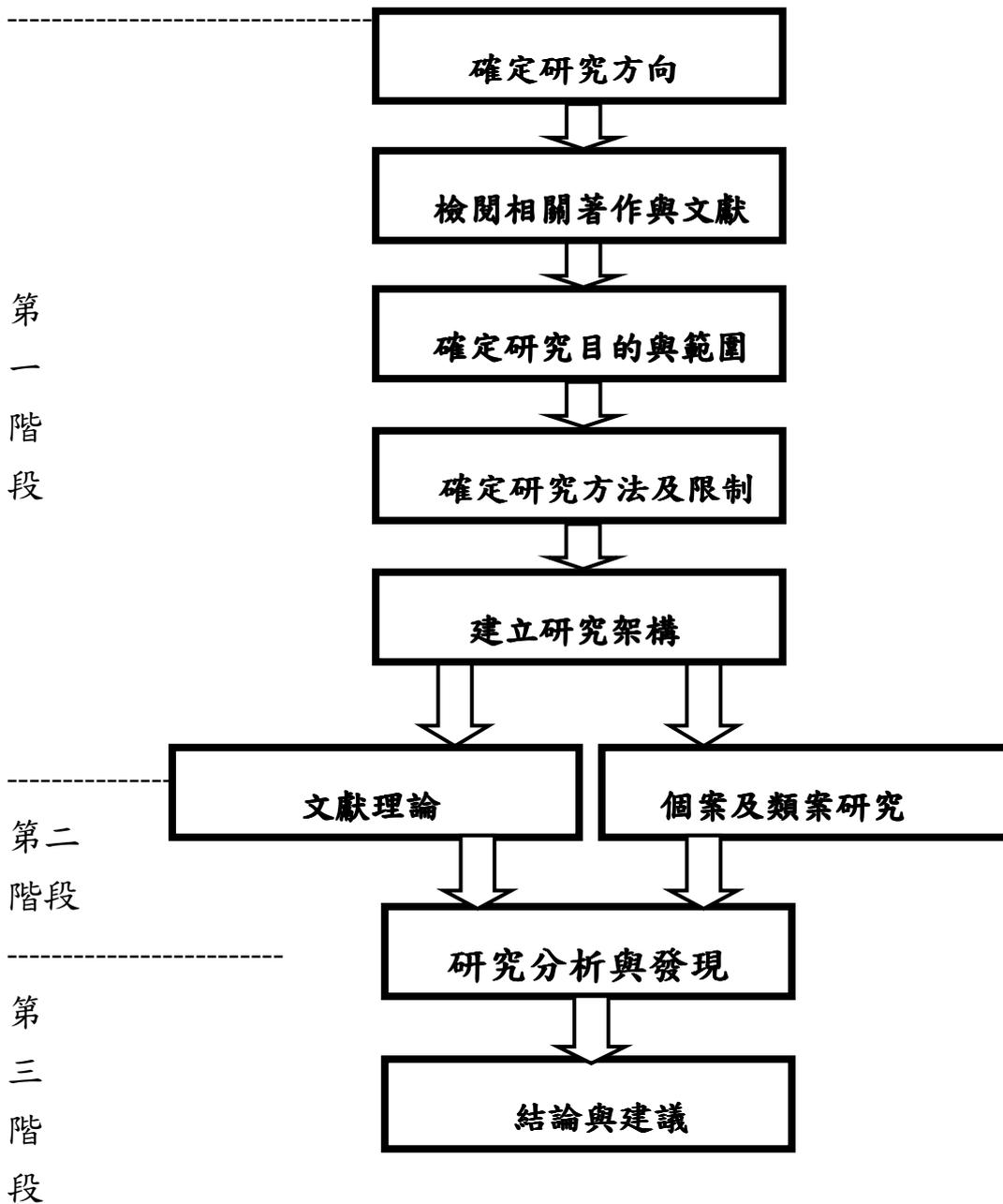


圖 1-3：研究流程圖（作者自行繪製）

第五節 重要名詞解釋

壹、危機處理策略

所謂「危機處理」就是在危機期間，透過「控制事件防止重大衝突爆發的種種努力」¹³所謂「策略」一詞源起於希臘文，其意為統御的藝術¹⁴，策略是一種大格局思想體系，以組織利益為前提，參酌外部環境，思慮本身之資源及能力，提出一個可以達成的利益，提供執行依據，它是組織全盤性的指導原則，各級單位相互協調的基礎，各部門應變的綱領¹⁵，危機處理策略是現代人必須學習的知識，它是管理學領域中最具「科技整合」特性的一門實用性極高的學問，危機處理策略的過程極為靈活，處理方案也必須因應危機主體的條件與個別差異，訂定出不同的策略，否則將徒勞無功，因為危機本身是一段不穩定的情境，危機處理決策者若能在第一時間認識危機，訂定一個具體可行的危機處理策略，將會化危為機，應能為個人、團體、組織創造更璀璨的未來。參照司徒達賢(2001)對危機策略制定的方法與程序：首先要決定目標：包括組織使命與目標、其次環境分析：包括大環境、產業環境、競爭環境，並從環境分析的結果中找出未來的機會與威脅。再次進行SWOT分析：將本身的優勢、劣勢（Strengths & Weaknesses）與上述環境分析所得之機會與威脅（Opportunities & Threats），列表分析，再依據以上分析結果，選擇最適合之策略，最後依據策略類型，制定各種功能性政策的作法以及行動上應努力的方向¹⁶。

本研究所論述之危機處理策略，係參照楊永年（2005）所著之「組織行為」一書中，對組織策略論述指出：民眾可能對政府、組織、社會及公共行政間出現了問題，都有可能要求政府提出相關政策或策略，以

¹³ Graham Evans and Jeffrey Newnham, *The Dictionary of World Politics: A Reference Guide to Concepts Ideas and Institutions* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1992), P. 60.

¹⁴ 經濟部商業司編印，《商業電子化策略規劃-三版》。民93.11，頁31。

¹⁵ 彭華泰，〈組織因應危機之策略探討〉，碩士論文，東華大學企業管理研究所在職專班，民93年，頁30。

¹⁶ 司徒達賢，《策略管理新論》。台北：智勝，民90，頁45。

解決目前的危機現象，其再深入之分類，組織策略思考可以從策略之形成、規劃、執行、評估等四個層次進行論述¹⁷。

貳、小三通

「小三通」之內涵係依據「三通」而來。依中共之分析，所謂「三通」係指兩岸間之「直接通郵」、「直接通商」、「直接通航」。其中，「通郵」包括郵政與電信；「通商」包括貿易、投資、外匯(通匯)、金融、保險等、其內容最為廣泛；而「通航」則包括海運通航及空運通航，海運以貨物運輸為主體，空運者以旅客運輸為主體。而海運之「直接通航」又與「通商」中之「直接貿易」有關；而自1980年代起步並發展迄今的兩岸間之「間接」三通，在北京當局看來仍為「不通」。

相較於「三通」，所謂「小三通」係指在兩岸尚未開放直接三通之前，先由金門、馬祖二離島與對岸的廈門和福州進行通商、通航，亦即「兩門(金門和廈門)對開、兩馬(馬祖和馬尾)先行」的觀念。此一議題最早係由中共福建省書記陳光毅於1992年3月23日向媒體提出，然而陳光毅卻表示，「兩門對開是金門方面先提出的要求。」無論如何，金門地區人士繼而於1993年10月擬具「『小三通』說帖」加以呼應，其主要內容為金門、廈門之間先試行三通，方式為「單向直航」、「定點直航」、「先海後空」、「先貨後人」。由於當時我方「國統綱領」尚未進入中程階段，不獨「大三通」為政府政策所不容，即連「小三通」亦為中央所否決。

本文所謂之「小三通」，其法源依據為中央政府所製訂之「離島建設條例」。依兩岸人民關係條例第十八條之規定：「為促進離島發展，在台灣本島與大陸地區全面通航之前，得先行試辦金門，馬祖，澎湖地區與大陸地區通航，不受台灣地區與大陸地區人民關係條例等法令限制；其實施辦法，由行政院定之」。而行政院依據「離島建設條例」第十八條

¹⁷楊永年，《組織行爲》。台北：中央警察大學，民94，頁446。

之授權，與 2000 年 12 月 13 日院會通過「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」。依據「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」內容，准許金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區進行通航、通商(通郵早已實施)，併依據「兩岸條例」第九十五條之一增訂主管機關實施台灣地區與大陸地區直接通商、通航前，得先行試辦金門、馬祖、澎湖與大陸地區之通商、通航¹⁸。

第六節 海巡機關危機處理個案介紹

近年來，我國海域常發生重大災難、或海上危機事件頻傳，兩岸關係亦常陷於緊張狀況，因而激起了海域執法單位，海巡署的「危機意識」。目前，雖然「危機管理」已列為政府公務人員警佐晉升警正、委任晉升薦任及三等特考訓練必修課程之一¹⁹，但海巡署為賡續精進組織成員「危機處理」能力，經常會舉辦有關「危機處理」的研討會、案例宣導教育等作為²⁰，期望透過專家、訓練、講習、宣教、案例教育等方式來提升所屬同仁之「危機處理」能力。

在海域執法的發展過程中，組織成員或組織隨時都有可能遭遇不確定性的重大危機事件，危機對組織成員之影響，會隨著資訊緊縮、欠缺決策上的準備和自我價值的混亂，造成危機擴大甚至組織成員面臨崩潰的境界；危機對組織之影響，會隨者決策權威的集中、資訊不足、僵化

¹⁸ 「兩岸條例」第九十五條之一增訂：前項試辦與大陸地區直接通商、通航之實施區域、試辦期間，及其有關航運往來許可、人員入出許可、物品輸出入管理、金融往來、通關、檢驗、檢疫、查緝及其他往來相關事項，由行政院以實施辦法定之。前項試辦實施區域與大陸地區通航之港口、機場或商埠，就通航事項，準用通商口岸規定。輸入試辦實施區域之大陸地區物品，未經許可，不得運往其他臺灣地區；試辦實施區域以外之臺灣地區物品，未經許可，不得運往大陸地區。但少量自用之大陸地區物品，得以郵寄或旅客攜帶進入其他臺灣地區；其物品項目及數量限額，由行政院定之。違反前項規定，未經許可者，依海關緝私條例第三十六條至第三十九條規定處罰；郵寄或旅客攜帶之大陸地區物品，其項目、數量超過前項限制範圍者，由海關依關稅法第七十七條規定處理。本條試辦期間如有危害國家利益、安全之虞或其他重大事由時，得由行政院以命令終止一部或全部之實施。

¹⁹ 國家文官培訓所-訓練教材，<http://www.ncsi.gov.tw>，[民99.01.23](#)。

²⁰ 海巡署反恐及災海防救業務研習活動，〈嫻熟危機處理模式強化應變制變能力〉，《海巡雙月刊 002》，民 92.4，頁 8-9。

反應、危機及資源管理的壓力下²¹，可能為組織帶來更大的危機、更慘重的災難，尤其與大陸比鄰的金門、馬祖、澎湖外、離島，以及與日本重疊之經濟海域及主權爭議之釣魚台列嶼等海域，為海域執法最易爆發「危機」之處。故作者蒐集海巡署近年來於上述海域發生的 5 個海上「危機處理」案例，未來在研究發現處，將可以作很好的比較，將可導引出海巡署組織及組織成員在危機處理策略上的成效，列舉之案例如下說明：

一、92 年 9 月 14 日下午海巡署馬祖海巡隊 pp5506 海巡艇，在馬祖東莒林幼嶼東方外海 0.8 浬海域，發現大陸「閩長漁 4108 號」漁船越區捕魚，因該艘漁船曾於 9 月 13 日夜間 10 時越界捕魚遭驅離，經 pp5506 艇制止無效後，於是要求船老大²²停俾受檢，漁老大不聽指揮持續航行，然 pp5506 艇隨即強行登（臨）檢，4 名執勤人員跳上該船後，被 10 名大陸漁民以優勢人力強力反抗，執勤人員以 90 手槍對空鳴槍警告無效，隨即發生激烈爭執，海巡隊員所持 M16 步槍被搶走，2 名執勤人員被迫跳回 pp5006 艇上，小隊長許志益及隊員江少南二人被挾持，被挾持的小隊長許志益伺機跳海逃脫被救起²³。

海巡署獲知挾持狀況後，勤務指揮中心立即指示在海上巡邏勤務的 pp2027 艇及待命艇 pp2007 緊急前往案發海域支援，3 艘海巡艇一路追趕大陸漁船，並試圖以福州語與船老大交涉，但對方則以船隻受損索賠為由置之不理，此時漁船已越過馬祖與大陸中線，直駛大陸岸際，並將江姓海巡隊員帶回福建省福州長樂市梅花鎮的梅花港，3 艘海巡艇則在梅花港外約 3 海浬處戒備。經我方各級機關積極透過協商管道²⁴，翌日（15）大陸方面依照小三通模式，接回江少南及被劫持之槍械返回馬祖，本案雖登（臨）檢不察所造成被挾持案件，但亦凸顯大陸漁船野蠻橫行越區捕魚的問題日益嚴重

²¹孫本初，《公共管理》。台北：智勝文化，民 94，頁 386-389。

²²大陸船員對其船長稱呼為船老大。

²³江少南事件／《中央社馬祖訊》，<http://www.cns.hk:89/n/2003-09-15/26/346839.html>，民 92.7.1。

²⁴〈江少南事件／攔檢大陸漁船 海巡隊員遭挾持至福州〉，《今日新聞》，<http://etfate.ettoday.com/2003/09/14/10844-1513061.htm>，民 92.9.14。

²⁵，損害我海域執法威信，同時亦增添海域執法之危機，若不能透過兩岸事務性協商機制，單靠海巡艦艇在海上執行驅離並不能根本解決問題，對我海域執法單位形成不確定的危機因子。

二、94年6月8日我國籍「漁津128號」等4艘漁船於蘇澳東北方60海浬處遭日本海上保安廳巡防艇「白丸號」驅離後，引發蘇澳地區漁船強烈反彈，包圍日本海上保安廳巡防艇「白丸號」，並以「抗議侵佔我國傳統漁場，日本船艦滾出去」話語抗議，雙方僵持近一小時，漁民對我趕來調解的海巡署 pp5025 巡防艇處理不當，激起漁民更大不滿，決定集體返航，抗議當局無力護漁。當天憤怒的漁民繼續動員，集結了南方澳、淡水、新港、高雄等地漁船約百餘艘，擬前往抗議²⁶，我政府困於無立即作為，致漁民質疑政府維護釣魚台列嶼主權態度，產生人民對政府組織的信任危機。

海巡署前署長許惠祐為維護漁民權益，強調「寧可戰死，絕不氣死」的堅定語氣，同時宣稱漁民可透過漁會向海巡署申請護漁，一旦在我國專屬經濟海域內，且不屬外國領海，海巡署均將視情況調派艦艇隨護，保障我國漁船作業安全²⁷。政府為了展現護漁決心，行政院前院長謝長廷亦指示，適當時機應出動船艦、飛機，全力護漁，捍衛主權。6月18日上午10點，海巡署前署長許惠祐和漁民、媒體，一起登上海巡署「和星艦」，展開一天的「暫定執法線」內護漁巡視。雖然無法到達當天漁民和「白丸號」對峙的案發現場，但漁民對於這次真的讓中央聽到他們的聲音，感到欣慰²⁸。

6月21日立法院長王金平率領13位立委，在國防部長李傑及國防部官員陪同下，搭乘海軍「鳳陽號」軍艦出海護漁，整個行程被

²⁵ 〈2海巡遭中國船挾走 我派5警艇馳援 中線對峙至今晨〉，《蘋果日報》，民95.7.2，http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/2720337/IssueID/20060702。

²⁶ 《自由時報》，<http://www.libertytimes.com.tw/>，民94.6.10。

²⁷ 楊紋寧，〈國際法上武力使用規範之研究－以處理台日釣魚台漁權糾紛為中心〉，碩士論文，中央警察大學水上警察研究所，民95.6，頁160。

²⁸ 《聯合晚報》，民94.6.19，版6。

媒體批為「海軍操演秀」。本案經日本媒體紛紛報導後，日本防衛廳長官大野功統亦有回應，呼籲日台雙方都冷靜處理問題，不要升高緊張情勢，此次考察雖未到達釣魚台海域，但已有實質越過日方宣稱的驅離中間線，等於以實際行動否定日方的片面行為，仍具有相當宣示意義，此宣誓主權之行動，已重拾漁民對政府護漁的信心²⁹。

三、96年7月2日下午3時5分，澎湖海巡隊接獲澎湖外垵籍漁船「瑞福進號」報案，指稱在澎湖七美島附近海域作業時，與闖入我方海域作業的中國「閩龍漁5788號」漁船擦撞，雙方發生糾紛。海巡隊立即派遣在附近海域巡邏的pp3015海巡艇趕往處理，並於下午5時20分於澎湖七美島西方40海浬處，發現這兩艘船正在海上僵持不下。由於大陸漁船先是謊稱失去動力，帶隊的小隊長蔡光明便背負一支M16步槍和隊員顏文正2人跳上中國「閩龍漁5788號」漁船檢查，此時中國漁船內大陸漁民一湧而上挾持蔡、顏兩名海巡隊員，並加足馬力逃離現場³⁰，海巡隊pp3015艇趕緊隨後緊追，並向上級通報請求支援。

海巡署派出偉星艦和2艘金門海巡艇，配合澎湖海巡隊在海上展開包抄追逐，同時空勤總隊空中偵巡隊也支援直升機加入搜救行列，終於在越過「海峽中線」³¹處包抄到中國漁船。中國漁船不斷的迂迴航行，並未作停船的打算，而海巡署方面，也因為有兩名隊員遭對方挾持，不敢以武力強制攔停，一路追逐了80多海浬，才攔截

²⁹舒孝煌、陳國銘，〈鳳陽號越過台日經濟海域中線 台灣海軍派艦展現護漁決心〉，《全球防衛誌》，民94.7，第251期，<http://www.diic.com.tw/mag/mag251/9407-8-1.htm>。

³⁰〈艦艇包圍 僵持至凌晨 大陸船擄海巡 我救回〉，《中國時報》，http://matsu-ytp.com.tw/ind_ex.php?option=com_content&task=view&id=2678&Itemid=34，民96.7.1。

³¹在美國協防台灣的年代中，基於台海防衛作戰之需要，在中美台三方的默契下設定一互不侵犯的假想中線，而非兩岸雙方協議之界限。然而事實上並未有任何明定該中線存在的法律文件。直到民國93年5月26日國防部長李傑在答覆立法院質詢時，首度對外明確說明公布海峽中線之地理座標位置為北從26°30' N，121°23' E（甲點）至24°50' N，119°59' E（乙點）再南至23°17' N，117°51' E（丙點）所連結的一條線。從這樣的歷史背景觀察，所謂的海峽中線僅係一條具有政治軍事意義的假想線，而非是用來作為管轄權歸屬的分界線。而國防部長在立法院所為之答覆，亦非具有對外宣示之效果，當然也不是法律「公告」的行為，自然不具法律效果，僅存有政治、軍事層面上的意義，www.cga.gov.tw/Study/97/file/01/95-2.pdf。

到大陸鐵殼漁船，雙方一直在海上對峙僵持長達 9 個小時，到凌晨 1 點半，船老大才同意放人³²。

本案因海巡隊員登（臨）檢不察有無危安因素，亦未依既有之登（臨）檢程序實施登檢，而遭預藏船艙內之大陸漁民突然湧出並挾持，雖經緊急處理後成功將人員救回，但海巡機關於海域執法之公權力及應變能力，外界均持負面的解讀，影響我海域執法威信。

四、96 年 7 月 28 日澎湖籍「勝大和號」、「昇偉祥號」、「合吉利 12 號」、「金鴻昌 6 號」、「龍吉利號」及「龍發進 1 號」等 6 艘漁船，於澎湖花嶼西方 44 浬海域，遭廣東省漁政總隊汕頭支隊南澳大隊「中國漁政 44025」漁政船，以違反大陸伏季休漁規定扣押，欲帶返大陸廣東偵審³³。

海洋巡防總局(以下簡稱海洋總局)獲報後立即調派多艘艦艇前往搜尋，發現大陸廣東省漁政總隊汕頭支隊南澳大隊「中國漁政 44025」漁政船及遭扣澎湖籍 6 艘漁船後，即持續與大陸方進行協商，同時由海巡署情報處及農委會漁業署透過管道與大陸邊防及漁政機關取得聯繫；於協商過程中，廣東漁政總隊珠海支隊「中國漁政 44183」及南海區漁政局「中國漁政 302」等 2 艘漁政船陸續抵達現場，經我方現場指揮官金門海巡隊副隊長陳紹東與南海區漁政局漁政處張處長進行協商，雙方互有堅持，最後雙方終於達成共識，大陸方面表示已達休漁期間共同維護兩岸漁業資源宣示目的，使我方海巡艇成功將我方人、船安全帶回，化解兩岸護漁衝突危機³⁴。若對峙之海巡艇組織成員於第一時間內無法妥善處理，海巡署、行政院等都有可能遭受船家、社會輿論壓力，政府無能、護漁不利等信任危機，亦考驗我方前線海巡隊組織成員危機處理執行能力。

³² 〈2 海巡遭中國船挾走 我派 5 警艇馳援 中線對峙至今晨〉，《蘋果日報》，http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/2720337/IssueID/20060702，民 95.7.2。

³³ 〈澎湖籍漁船遭中國扣留 傍晚平安獲釋〉，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=200707290007>，民 96.7.28。

³⁴ 《中時電子報》，<http://news.chinatimes.com/>，民 96.7.28。

五、97年6月10台北縣深澳籍海釣船「聯合號」在釣魚台海域，遭到日本海上保安廳巡邏艦以「入侵領海」為由撞沉，16名釣客落海後雖被救起，但漁民聞訊均難掩氣憤，痛斥日方在釣魚台海域常藉故追逐衝撞我船隻，而政府卻百般無能，漁民痛罵：「海巡署護漁有成？嚎洩（台語，意指說謊）啦！真無路用！」³⁵。

此舉再度引發台日間對台灣稱為「釣魚台列島」、日本稱為「尖閣諸島」的主權爭議，原本一直低調處理此項爭議的我方政府，突然一改過去的態度，除了重申釣魚台主權外，還召回駐日代表許世楷，海巡署也派出多艘警艇，掩護載運保釣人士的海釣船「全家福號」前進釣魚台列嶼，並和海上保安廳巡邏艇對峙，這是我國政府對釣魚台主權及漁業資源等，有史以來最高調的處理方式³⁶，海巡署強力護漁及宣示主權策略，重新拾回漁民對政府宣示主權之信心。

綜上所述，若前線組織成員或後方決策者面對海上重大事件發生時，處置不當，極有可能會引起更大的風暴，斷送行政首長之政治前途，甚至成為引爆戰爭的導火線。而偏偏危機的發生，除涉及當事者之重大利益外，還出乎當事者意料之外，尤其有些危機處理時間非常有限，決策者及執行者往往必須在極短暫的時間內要作出重大的決定，由於決策者面臨危機時，都感受到極大的「決策時間」與「決策後果」雙重壓力，導致組織決策者如何考量內部、外部環境、資訊獲得、可用資源、組織成員能力等，擬定一個可以達成的危機處理策略，在不損及生命財產及防止行政衝突的雙贏策略下，交付前線組織成員執行；前線組織成員如何控制現場、傳遞現場狀況及結合上級危機處理策略並成功的執行，在時間與危機處理壓力下，執行過程危機處理策略所後產生之成效，也就成為本文研究重點。

³⁵ 《蘋果日報》，http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/30641263/IssueID/20080611，民97.6.11。

³⁶ 《自由電子報》，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jun/17/today-p2.htm>，民97.6.18。