

## 第二章 文獻探討

為探討海巡機關危機處理的理論基礎，本章共區分三節次論述，第一節首先就小三通政策相關背景進行探討，第二至第三節則分別就政策實施現況、危機的相關文獻進行探討。

### 第一節 小三通政策相關背景

「小三通」政策之實施是由於金門，馬祖離島地區受到先天條件不足之影響，加上在 1992 年以前為配合「戰地政務」之實施，而使得其各項經濟建設及人民生活水準相對地落後於台灣本島居民。以下簡要回顧實施「小三通」政策之緣起、實施之現況以及國內學者對實施「小三通」政策之看法。

#### 壹、「小三通」政策之實施

「小三通」最初是中共於 1991 年 10 月，由中共福建省公布《台胞來往福建管理辦法》，規定台胞從台、澎金馬搭乘台輪直達該省台輪停泊點要求登陸者，須持有能確認其台胞身分的證件，經當地邊防工作站檢驗核准後，發給登陸證，方准上岸入境，並在該停泊點縣、市(區)範圍以內活動；從台灣船舶停泊點入境的台胞需前往停泊點縣、市(區)以外探親、旅遊、投資、貿易，必須由當地縣、市(區)政府「台辦」審核出具證明，並由當地邊防部門簽發旅行證明，其有效期限不超過本航次船舶航行期限。而「小三通」最初是中共於 1992 年 3 月，由福建省委書記陳光毅提出「兩門(廈門和金門)對開，兩馬(馬尾港和馬祖)先行」構想<sup>37</sup>，另一方面提出在馬尾、廈門、湄洲灣興建供兩岸直航的專用碼頭；在廈門、金門兩島間鋪設海底電纜；另

<sup>37</sup>楊樹清，《金門社會觀察》。台北：稻田，民 87，頁 214。

准許赴大陸台胞在福州、廈門兩機場辦落地簽證。同年6月台灣「金馬愛鄉聯盟」提出「金馬與大陸小三通說帖」，其中主要建議是以「單方通航」、「定點直航」或「先海後空」、「先貨後客」等方式，意圖採漸進方式推動「小三通」的實施<sup>38</sup>。此外，在1994年1月，中共實施「關於台灣地區小額貿易的管理辦法」，定位為民間的直接貿易，藉以彌補兩岸間接貿易的不足，並以此打擊兩岸的走私行為<sup>39</sup>。

自從1992年金門、馬祖地區解除「戰地政務」之後，雖回應了當地民生建設與觀光發展的需求，但近年來又因國軍「精實案」的影響，駐軍減少，迫使金門、馬祖島上以軍人為主的消費需求大幅衰退，工、商業發展更是因為缺乏誘因與資源，而處於停滯狀態。金門、馬祖地區由於資源缺乏，建設遠遠落後台灣；過去為保障台海安全，更犧牲了經濟的發展，國民所得也只有台灣的三分之二。基本上，金門、馬祖地區民眾五十多年來為保障台海安全，使金門、馬祖無法像台灣本島有如此的經濟繁榮與民生建設，政府應當要有所體恤與回饋，更應協助金門、馬祖地區轉型以繁榮地區經濟，而這更是金門、馬祖民眾共同期盼的目標，亦是政府責無旁貸的責任。長久以來，金門、馬祖地區始終存在以下幾個問題<sup>40</sup>：

一、發展條件受限。由於金門地區受到地理環境、人口稀少與資源貧瘠等條件的限制，其發展程度遠遠落後於台灣本島。而金門、馬祖地區在1992年解除「戰地任務」後，雖然其民生建設與觀光發展受軍事管制影響的程度降低許多，但也因為國軍「精實案」實施，防區官兵逐漸減少，亦影響當地消費需求，使工商業發展更為不易。而金門、馬祖地區與大陸廈門、馬尾僅一水之隔，因此期望藉由「小三通」或設置「經貿特區」，擴大與大陸經貿交流，以振興地方經濟。

<sup>38</sup>網路教學：<http://www.sunny.org.tw/fin/teach/teach50-1.htm>，民96.6.19。

<sup>39</sup>國務院台灣事務辦公室：[http://www.gwytb.gov.cn:82/flfg/flfg0.asp?flgf\\_m\\_id=35](http://www.gwytb.gov.cn:82/flfg/flfg0.asp?flgf_m_id=35)，民95.7.21。

<sup>40</sup>林麗香，〈金馬小三通政策對國家安全的影響〉，《空軍學術月刊》，第540期，（台北，民90.11），頁12。

二、農漁生產衰退。金門、馬祖地區民眾大多以農、漁業為生，但因為農業經營條件惡化，以及近海漁業的資源耗竭，故而向大陸直接購買農、漁產品，再予以轉售牟利，但也因此造成走私、直航大陸等「非法小三通」問題。

三、大陸漁民侵擾問題。近來，因為大陸漁船經常越界進入金門、馬祖水域捕魚，甚至炸魚、電魚、破壞漁業資源、與我漁民發生漁事糾紛等情事，層出不窮，不僅造成我方在管理上之極大困擾，且影響兩岸正常互動。

四、社會因素。金門、馬祖地區居民因地緣、血緣、文化之關係，與隔岸大陸親友往來密切。「戰地政務」終止後，當地民眾與大陸地區通婚者甚眾，居民基於探親理由，亦造成「小三通」之需求。

事實上，由於財源短缺、土地貧瘠、觀光資源有限、農漁業生產衰退，是金門、馬祖所面臨最大的困境，因此基於經濟發展的理由，希望藉由凸顯離島的特殊區位推行「小三通」，擴大與廈門、馬尾地區間的經貿交流，來振興地方的產業經濟。所以「小三通」在金門、馬祖地區民意的呼聲中，逐步的被迫實施。長期以來，中央政府對台灣本島以外離島(包括蘭嶼、綠島、澎湖群島、金門、馬祖、烏坵等)之基本民生建設重視不夠。儘管過去數十年當中，政府的確曾在金門、馬祖進行建設，但此多半是以軍事戰備需求為主，各項基本民生建設明顯不足。因此金門、馬祖居民常感受到身為二等國民的無奈，此亦造成人口不斷大量外流，嚴重影響地方建設與發展。

有鑒於此，為了推動離島的基礎建設、健全產業的發展、提升生活的品質、增進離島居民的福祉，乃有「離島建設條例」草案之提出<sup>41</sup>。1997年4月推行了高雄與福州、廈門間「不通關、不入境」的境

---

<sup>41</sup> 「離島建設條例」以推動離島開發建設，健全產業發展，維護自然生態環境，保存文化特色，改善生活品質，增進居民福利等為主旨，並規定需研擬四年一度之「離島綜合建設實施方案」，由中央編列公務預算與離島建設基金支撐離島之建設經費。

外通航。其後「小三通」之推行與否一直頗多爭議。在 1999 年 12 月 8 日，陸委會副主任委員吳安家即表示，「金馬小三通」的時機還不成熟，而不論大、小三通都涉及國家安全的問題，需在安全、尊嚴的前提下，通過談判並簽署協議才能實現；而相較於台北對兩岸「小三通」的消極態度，北京上至中央下到地方，對小額貿易卻大多採取鼓勵的態度。

準此分析，「小三通」的存在與否，其中最重要的因素在於兩岸政治上的對立，這是「大三通」無法實行的主要窒礙因素，職是之故冀望透過金、馬區域性的「小三通」突破政治僵局。另一方面囿於金門、馬祖財源短缺、觀光資源有限、農漁業生產不足等等發展因素的限制，加上大陸漁民的騷擾及金門、馬祖地區赴廈門、馬尾探親的需要，有著「小三通」的實際需求。此外，在 2000 年總統大選前夕，國、民、親三黨各組候選人都對小三通提出政見說明。陳水扁強調，金門不再是「戰地孤島」，未來應該透過「三通」或「小三通」的執行，讓金門成為和平的橋樑；連戰亦提出「擴大境外航運中心的功能，進而建立兩岸經貿特區，優先協商開放金馬地區與大陸沿海的商務、航運往來，進而建立金門福建和平」<sup>42</sup>。宋楚瑜則允諾當選後將推動「金馬經濟特區」，開放兩岸「小三通」<sup>43</sup>。直至 2000 年 3 月立法院通過「離島建設條例」，其中第 18 條明訂先行試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航，實施優先試辦項目：「小額貿易除罪化」以及「可操之在我」的部分，做為第一階段實施之項目。並於 2001 年 1 月 1 日，金門、馬祖與對岸的「小三通」開始實施，如附錄二。

---

<sup>42</sup><連戰大陸政策全文>，<<工商時報>>，民 79 .2 .18，版 4。

<sup>43</sup>蔡宏明，<小三通政策的政治難題與經濟影響>，《政策月刊》，第 61 期，民 79，頁 13。

## 貳、「小三通」政策之相關內涵

陸委會對金馬「小三通」的近程規劃的第一階段限定為優先實施「除罪化」與「可操之在我」部分。行政院堅持現階段不宜開放貨物中轉及灣靠，在「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」中規定，金門、馬祖與大陸地區進出口貨物未經許可，不得轉運金門、馬祖以外的台灣地區或大陸地區；違者，依海關緝私條例規定處罰。

「小三通」的初期規劃目標主要有二：一方面為促進離島地區之建設與發展；另一方面為增進兩岸良性互動，改善兩岸關係。在規劃項目方面，為照顧金馬地區民眾生活及經濟建設之需要，並為解決因兩岸分隔所造成非法「小三通」等問題，陸委會援引「邊境貿易」的精神，規劃金門、馬祖與大陸福建地區進行「邊區貿易」乃至「邊區經濟合作」。並以有條件開放金門、馬祖與大陸福建地區進行航運、貨物、人員、金融及郵政往來等項目，且人貨不得經由金馬中轉。而自針對中長期的開放項目，則將以實質執行的情況再作調整。在航運(客貨運輸)的規劃方面，初期係以金門料羅港、馬祖福澳港為開放之港口，原則上僅限於「金門—廈門」、「馬祖—福州」，且有中轉之限制。中轉的限制係指船舶不得由台灣本島或澎湖航行經金門、馬祖進入大陸地區，但基於特殊活動之需要得申請專案核准。在人員往來的規劃方面，必須在金門、馬祖設有戶籍六個月以上之台灣地區人民或經許可在金門、馬祖居留或永內居留六個月以上者得向內政部警政署入出境管理局金門、馬祖服務站申請入出境證。而大陸人進入金馬地區係採「團進團出」的方式來向觀光局辦理。其他則依「大陸地區人民進入台灣地區許可辦法」及「大陸地區人民在台灣地區定居或居留許可辦法」之規定申請進入台灣地區。在金融往來方面：初期依「間接通匯」原則進行，匯款金額以十萬美元為限。在郵政往來方面：開放金馬與大陸地區郵件直接往來，但台灣與大陸地區郵件不得經金馬中轉。

陸委會對金馬設為中轉地的評估考量為：一、從國防觀點，開放離島進行中轉，對地區防務及治安均構成威脅。二、就治安考量，中轉過程中人員及貨品停留或落地時間短暫，權責單位囿於便民及時間上的壓力，不易落實安檢工作，可能加劇對防務威脅及治安問題。三、從經濟觀點，開放台灣地區貨品及人員可經離島中轉大陸，雖可產生局部經濟效益，並可提振當地民間投資；但是，這種效益可能極為短暫，因為，俟兩岸「三通」後，因中轉帶來之商機勢將隨之消失，屆時離島為因應中轉所增加的軟硬體設備投資及安檢人力與設備之擴充，都將變成浪費。因此，「小三通」規劃必須從離島本身建設為著眼，不宜依賴短暫的「中轉」需求。

此外，政府為擴大「小三通」之適用範圍，其相關規定已於 2004 年 3 月 1 日起實施，包括同意以專案方式准許自大陸進口砂石、規劃開辦「小三通」旅客行李直掛業務、小量大陸農漁產品輸入免稅並簡化通關檢疫程序、鼓勵台商子女返回金門馬祖就學、由金馬進出大陸，改以護照查驗替代金馬證等。另一方面，在適度開放人員中轉方面，新的措施包括放寬大陸福建以外地區台商得經金馬中轉兩岸、放寬非屬經濟部核准範圍內之大陸台商子弟返回金馬就學、澎湖之大陸配偶納入適用範圍、榮民出生地(籍貫)為福建省者，及其同行之配偶直系血親得經金馬中轉兩岸、放寬專案許可適用對象，包括從事與試辦通航業務有關之航運、商貿活動企業負責人、台灣人民因重大事故緊急接返台灣等<sup>44</sup>。

2006 年配合春節擴大「小三通」專案，在 1 月 20 日至 2 月 13 日的春節專案期間，金馬旅台鄉親無需組團，可以經由「小三通」入出大陸地區；更自今年 5 月 1 日起宣布放寬「小三通」限制，凡金馬人及其配偶、直系血親、二親等旁系，2006 年配合春節擴大「小三通」專案，在 1 月 20 日至 2 月 13 日的春節專案期間，金馬旅台鄉親無需組團，可以經由「小三通」入出大陸地區；更自今年 5 月 1 日起

---

<sup>44</sup>黃敬天，〈『小三通』擴大實施〉，《交流》，第 74 期，民 79，頁 61-62。

宣布放寬「小三通」限制，凡金馬人及其配偶、直系血親、二親等旁系血親，以及其親屬，都可用個人名義申請以「小三通」到對岸；並自6月1日起增添金門泉州航線。

簡言之，綜合政府規劃的政策原則，主要包括下列幾項<sup>45</sup>：

一、國家安全為最高考量，即「小三通」必須在確保國家安全的前提下推動實施。

二、不悖離《離島建設條例》整體立法精神，「小三通」係依據《離島建設條例》第十八條之規定進行規劃，必須符合該條例之整體立法精神。

三、與加入WTO及「三通」政策相互配合。「小三通」涉及通航及衍生之人、貨往來擊相關商業行為，與我國加入WTO及「三通」政策應整體考量，相互配合。

四、盡最大的可能維持離島地區發展與台灣本島的連結，以防範離島經濟過度依賴大陸，及政治立場之傾斜。

五、經濟發展區隔之考量，亦即將金馬與大陸之經貿關係採取「邊區貿易」模式處理。

六、從建立穩定正常的兩岸關係為出發點，並考量兩岸關係在短程其中長程的不同情況，本著「雙向往來，互惠互惠」原則，以「整體規劃，階段實施」方式進行。

而其實施之基本原則係以國家安全為最優先考量前提；「小三通」

---

<sup>45</sup>中華經濟研究院，《兩岸關係中金門產也發展規劃研究－設置兩岸貨品交易中心，加工產區規劃》。金門：觀光局，民92.4，頁21-22。

的實施是以建立秩序為前提，引導金馬與大陸地區經貿交流之紀律化，以逐漸減少非法「小三通」的問題；開放係採循序漸進原則，配合兩岸關係發展及試辦離島「通航」之成果，並逐步擴大開放項目。在實施初期將優先實施「除罪化」及「可操之在我」部分。行政院也為了利於統合金馬「小三通」之推動事宜，成立「金馬『小三通』指導委員會」，來作為持續推動「小三通」之相關政策進行指導與研究，以及研擬建議方案，來提供指導委員會作為決策之參考；並在金門、馬祖當行政協調中心，來提供民眾之有效服務，並由海基會派員協助事務性工作及提供兩岸連及協調之服務。

綜觀目前所規劃之「小三通」範圍，主要是藉由海運之通航，以及因通航所衍生之人、貨往來及相關之商業行為，藉以提振金門、馬祖地區的經濟發展。但也不可避免的會發生在金門、廈門、馬祖、馬尾「小三通」之後，由大陸進口之產品會對金門、馬祖地區的產業造成影響；以及「小三通」後可能衍生之非法入出境、走私及非法中轉等，會對地方社會的治安造成衝擊之事件發生，而如何藉由「小三通」的模式，妥善規劃未來兩岸間的互動及分工模式，促成雙方經濟之共享、防杜兩岸犯罪，亦是非常重要的安全課題。

## 第二節 小三通政策實施現況之探討

### 壹、「小三通」的現狀之論述

金門、馬祖「小三通」自 2001 年開始實施，初期指定料羅港、福澳港為離島通航客貨運港口，因考量天候、旅客舒適性、時間與成本等因素，客船部分均以機動方式停泊於水頭港區。在執行現況方面，主要可從兩個方面來觀察，即航運與人員的往返，有關金門、廈門、馬祖、馬尾航運和人員方面往來情形如表 2-1 與表 2-2。依據行政院大陸委員會的統計，截至 2009 年 12 月為止，金門、廈門及馬祖、



福州之間的雙方客貨運船隻總計約有 37,769 航次，其中我方船隻往大陸有 22,096 航次，大陸船隻往金馬地區約 15,673 航次(見表 2-1)。

表 2-1：小三通航運往來統計表

年份	航運往來（航次）			
	我方船舶往返		大陸船舶往返	
	金門-廈門	馬祖-福州	廈門-金門	福州-馬祖
2001 年	83	54	34	11
2002 年	288	174	116	42
2003 年	467	309	531	36
2004 年	820	401	1215	593
2005 年	1207	388	1467	1214
2006 年	1817	436	1713	494
2007 年	2375	640	2153	223
2008 年	4364	1018	2226	391
2009 年	5901	1383	2814	400
合計	17320	4776	12269	3404
總計	22096		15673	

（資料來源：行政院大陸委會網站，<http://www.mac.gov.tw/public/Data/01201125171>，民 99 年 3 月 21 日）

表 2-2：「小三通」人員往來統計表

年份	人員往來（人次）			
	我方人民經金馬前往大陸		大陸人民進入金馬	
	金門-廈門	馬祖-福州	廈門-金門	福州-馬祖
2001 年	9738	1991	951	90
2002 年	26151	1936	1039	319
2003 年	78782	2977	2936	842
2004 年	193937	8434	9865	2544
2005 年	244504	13739	14132	4475
2006 年	278060	16709	35399	6530
2007 年	319502	19116	45509	7813
2008 年	453273	28467	35392	8322
2009 年	537524	31200	94095	13972
合計	2135471	124469	239318	44889
總計	2259,940		284,207	

（資料來源：內政部入出境及移民署網站 <http://www.immigration.gov.tw/aspcode/info9901.asp>，民 99 年 3 月 21 日）

其次，在人員的往返方面，從 2001 年 1 月至 2009 年 12 月為止，總計有 2259,940 人次從金門、馬祖進出大陸，而大陸人民則只有 284,207 人次往來金門、馬祖；且多為探親及考察團，幾乎無觀光團。雖然在「小三通」實行之初的成效不如預期，但近年來，從不論航運往來或人員往來的數量均有大幅成長的趨勢，可以看出「小三通」政策推行的成效比起 2001 年實施之初，已經慢慢在顯現，但是在大陸人員的互動方面，可以明顯看出冷淡許多。此外，自 2006 年 5 月 1 日起，行政院宣布放寬金馬旅台鄉親「小三通」門檻，凡金馬人及其配偶、直系血親、二親等旁系血親，以及其親屬，都可用個人名義申請利用「小三通」赴中國；兩岸之間可以自由行<sup>46</sup>。此項人員限制的政策放寬，為金廈「小三通」再創歷年居民進出的數量。

在航班調度方面，2002 年 4 月開始有了「定期航班」的出現。目前投入金廈航線營運的客輪包括金門的「新金龍號」、「馬可波羅號」、「東方之星號」，以及廈門的「新集美號」、「同安號」、「捷安號」等六艘船，每天六航班，以三對三對開方式，往返 12 航次，一天的最高載運客量可達 3,214 人，並視其需可採彈性加班，其定期航班往返時刻表如表 2-5。而自 2006 年 6 月 1 日起，金門與泉州航線也正式開通，除了現行的金門到廈門和馬祖到福州的航線之外，增加第三條航線金門到泉州<sup>47</sup>。目前台灣民眾要透過「小三通」前往中國，只有金門—廈門、馬祖—福州兩航線，金泉航線開通後，民眾就多了一個選擇，兩岸間的往來就更為順暢和便利。

另在 2006 年春節運輸，行政院陸委會指出為配合春節擴大「小三通」專案的實施，將在春節專案期間，實施金馬旅台鄉親無需組團，得經「小三通」以自由行入出大陸地區，政策開放凡是金門、馬祖出生或 2000 年 12 月 31 日前曾設籍當地的人民，及其同行的配偶、直

---

<sup>46</sup>東森新聞報<<http://news.pchome.com.tw/politics/ettoday/20060425/index-20060425104626041046.html>>，民 99.3. 31。

<sup>47</sup>中廣新聞網<<http://news.pchome.com.tw/crossstraits/bcc/20060425/index-20060425110000210046.html>>，民 99.3. 31。

系血親、直系姻親、二親等旁系血親及配偶，往返中國大陸，取消團進團出的限制，可以自由行，為「小三通」注入新客源。金門縣港務處處長張國土表示，在金廈的 25 天春運期間，旅客進出兩岸共 48,937 人次，較去年同期增加一萬一千多人次，成長達 31%，顯示「小三通」沒有受到兩岸春節包機新增廈門航點影響，愈走愈通暢；並指出政策開放也是「小三通」春運期間人數成長的助力<sup>48</sup>

在金融方面行政院已在 2005 年 10 月 3 日開放金門、馬祖金融機構試辦人民幣兌換業務，目前每日兌換的人民幣高達 100 萬元。因受到《兩岸人民關係條例》限制，兩岸簽署協定必須政府對政府，中共勢必無法接受，因此目前金、馬人民幣兌換業務，都是由辦理人民幣兌換的金融機構，自行和外商銀行安排人民幣現鈔拋補作業<sup>49</sup>。

## 貳、金馬人民對小三通政策的評價

在「小三通」實行之初，TVBS 民調中心於 2001 年 1 月 12 日至 15 日針對金馬地區 845 位抽樣的民眾所做的調查，問及「您認為「小三通」實施後，對金馬經濟景氣的復甦有沒有幫助？」時，還是有 29% 持「不太有幫助」及 33% 持「一點也沒幫助」的受訪者，以致當地民眾對此有「通三小」（閩南語發音）之譏<sup>50</sup>。其次，銘傳大學針對實施「金廈小三通政策」2 週年所作民意調查顯示，金門民眾針對開放「小三通」2 年來打了 58.6 分不及格的分數；又復於「小三通」實施 3 週年後再次民意調查結果，金門民眾對「小三通」政策更僅給了 56.6 分，不但不及格而且不增反減，顯見金門地區民眾對「小三通」之失望。而當時行政院則認為「小三通」政策是有其執行上的問題與障礙，因為「小三通」實施範圍仍受限於中共方面因素，貨品

<sup>48</sup>中央社，〈<http://www.cdn.com.tw/daily/2006/02/15/text/950215g2.htm>〉，民 99.3. 31。

<sup>49</sup>：兩岸經貿網，〈[http://www.seftb.org/mhpage.exe?HYPAGE=/03/03\\_content\\_01.asp&weekid=78&idx=5](http://www.seftb.org/mhpage.exe?HYPAGE=/03/03_content_01.asp&weekid=78&idx=5)〉，民 99.3. 31。

<sup>50</sup>高孔廉，〈徹底失敗的『小三通』〉，《國政評論》，民 90，頁 71-78。

進出口數量有限，大陸旅客亦未能正常進入金馬觀光旅行等；其次是「小三通」實施範圍及漸進開放之推動方式，與金馬地區民意期待產生落差；再者正常商業機制未能迅速建立，當地盛行之走私、灘頭交易等非法行為，尚未有效減少；最後兩岸缺乏正常協商機制，以致影響交流的成效與秩序<sup>51</sup>。

再者，銘傳大學國家發展研究所在 2004 年時，對「台商對小三通政策滿意問卷調查報告」<sup>52</sup>中，對使用「小三通」通往大陸的台商給這項政策打了 75.7 分的滿意分數。而金門民眾卻為「小三通」打了 51.8 分，馬祖民眾則打了 58.2 分。由調查可顯示出，台商認為「小三通」政策，在金錢及時間的節省上，基本符合他們的利益，故給予合格之分數。學者樊中原認為，台商肯定「小三通」政策，主要是因為金門地區試行「小三通」航線，為往返兩岸台商節省可觀的旅費、時間及方便的中轉環境，賦予台商具有便宜又方便的特性。不過，台商卻也認為「小三通」政策仍有改善空間，例金門水頭碼頭航運設施不足、台灣到金門飛機班次不夠、金廈渡輪航班不足、未設立免稅商店等。另學者樊中原指出，金馬民眾打出不及格分數，主要原因是因申辦程序繁瑣、軟硬體設備不足、未能開放人貨中轉、中央政策目標保守，以及對金門的經濟發展和建設沒有很大的助益，故政府的「小三通」政策不能滿足金馬民眾需求。故「小三通」實施以來完全沒有達到預期的成效，主要因素便是「限制重重」。

此外，在 2004 年監察院的糾正文中也指出<sup>53</sup>：「小三通」實施將屆 4 年，由於中國大陸堅持以接受「一個中國」原則及「九二共識」做為恢復兩岸正式協商的前提，以致兩岸迄今尚無法恢復協商，其「增進兩岸良性互動，改善兩岸關係」之規劃目標尚難以達成；此外，「小三通」規劃之目標，係為『改善生活品質、增進居民福利』，但實施

<sup>51</sup>行政院陸委會，〈<http://www.mac.gov.tw/>〉，民 99.3. 31。

<sup>52</sup>銘傳大學樊中原教授指導於 2005 年提出「小三通四週年金門民眾滿意度調查報告」，並於當時召開記者會發表。

<sup>53</sup>監察院糾正文，〈監察院公報〉，第 2514 期，民 94，頁 14-21。

將近 4 年，縣民所得並未明顯提升，所揭示「促進金馬地區的建設與發展」之指標仍然落空。學者鄧岱賢在「小三通」實施四週年回顧中提及，當初行政院開放的目的是為了「方便民眾」與「繁榮金馬」；而回顧這些年來的執行成效，可以說是「限制過多」而且「成效有限」，並沒有完全達到當初開放實施的目的<sup>54</sup>；主要是指除了人員身分限制之限制，其他另有「貨物往來的限制」（政府只准金、馬的貨物走「小三通」路線進入大陸，不准台灣的貨物轉運）與「交易的限制」（目前政府僅開放經濟部及財政部公告之大陸商品可輸入金、馬地區，且必須向政府申請輸入許可證），因此執行的效果不彰。

而在 2004 年 3 月 1 日前，政府只准許大陸福建地區的台商可經「小三通」由往來兩岸，其他大陸地區的台商則不准，這導致夠資格走「小三通」的台商有限，影響了「小三通」的實施成效。在眾多台商及學者的建議之後，自 2004 年 3 月 1 日起，政府全面開放大陸其他地區的台商可走「小三通」路線，自此利用此一途徑往來兩岸的台商即大幅增加。除此之外，行政院在 2006 年 4 月時，宣佈擴大開放金馬「小三通」三項措施：首先是自 5 月 1 日起，開放金馬旅台二親等內鄉親，經由金馬到福州廈門自由行。只要在民國 89 年 12 月 31 號以前設籍金門縣，連江縣的民眾，都可以申請一年多次的「金馬出入境證」，使用小三通往返兩岸。因此，據統計符合資格的人士約有 28 萬人以上，金馬「小三通」的輸運量，全年可望突破 60 萬人次，可見擴大開放對「小三通」實施成效有相當大的助益；其次是自 6 月 1 日起，開放金門—泉州航線，由金門銜接泉州石井港，成為兩岸小三通的第二條航線。雖然「小三通」政策有進展，但連江縣顏主席說，金馬在兩岸中間區位，在兩岸發展上具有地理優勢，中央政策開放更多，金門出路更大，如果限制「小三通」政策，則金門發展空間相對受限、也更小，更不符合鄉親的殷盼與期許。由此可知，雖然近期內中央再次宣布擴大「小三通」政策，開放「人員身分」的限制

---

<sup>54</sup>鄧岱賢，〈『小三通』實施四週年檢討回顧〉，〈中央日報〉，民 94 .14，版 9。

措施，但對於「貨物中轉」政策仍未有效放寬。眾所周知的，若是中央開放台灣產品透過「小三通」路線轉運，不但可以促進台灣對大陸的進口，亦可以滿足台商的需求，「小三通」的執行成效絕對可以大幅提升；讓「小三通」的功能充分發揮。如此，不僅可以達到經濟整合的效益，繁榮金馬，又可以緩和兩岸關係<sup>55</sup>。

### 第三節 危機相關文獻之探討

國外有關危機處理已有很長的歷史、文獻及案例可查，反觀國內危機管理是最近二十年來新掘起的領域，故在文獻的探討上，作者以國內、外所蒐集相關危機文獻理論，進行整理論述，本節共區分「危機」、「危機管理」、「危機處理」、「危機策略」及「危機新聞處理」等五方面進行論述，期以瞭解危機管理基本概念及其學術理論，本節相關文獻探討如下：

#### 壹、危機探討

##### 一、危機定義

美國學者 Rosenthal 對危機的定義：「危機就是對一個系統的基本價值和行為準則架構，產生嚴重威脅，並且在時間壓力和不確定極高的情況下，必須對其做出關鍵決策的事件<sup>56</sup>」；Mitroff 對危機界定是「危機是一個事件，實際威脅或潛在威脅到組織的整體，並強調組織是造成危機的因素，而解決危機組織是一道可行路徑<sup>57</sup>」；Pearson & Clair：認為危機可定義為「具有高度侵略性成因不明、危機發生機率很

<sup>55</sup> 童振源，〈兩岸經濟整合與台灣的國家安全顧慮〉，《遠景季刊》，第3卷，第4期，民92.7，頁55。

<sup>56</sup> Rosenthal, U. M., T. and Charles P. T. Hart, *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Tenorism*. Springfield, Ill., Charles C. Thomas, 1989.

<sup>57</sup> Mitroff, I. I., and Pearson, C. M., "*Crisis Management*", San Francisco: Jessey-Bass., 1993.



低，一旦發生會威脅組織存亡、回應時間有限、有時會讓組織成員驚訝、即使兩難出現也需決策<sup>58</sup>」；朱愛群，認為危機定義可解釋為「驚異性、危機威脅到組織重大價值損失、危機具時間的壓力及迫使決策者必須作出決策<sup>59</sup>」。

Fink 主張危機的意義是「使情況變好或變壞的轉捩點，是『關鍵性的時刻』或是『決定性的契機』<sup>60</sup>」；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。在這段時間內，某種關係中的衝突會升高到足以威脅改變那種關係的程度』<sup>61</sup>」；詹中原認為危機可以如此界定：「危機是一種情境，威脅國家利益及基本的政策目標、危機具有時間壓力、危機要求必須做決定、危機含有高度戰爭危機<sup>62</sup>」。

綜上所述各家觀點，危機可認知為「是對特殊事件一種心理情境的感受，它威脅著組織的利益及基本的目標，它的不確定性、狀態、影響、反應等，隨著時間的增長越趨明朗，有急迫性的處理時限，危機發生時對組織及成員均會造成重大的影響」。危機定義彙整表，如表 2-3 所示：

---

<sup>58</sup> Pearson, C. M. and Clair, J. A., 1998, Reframing Crisis Management, *The Academy of Management Review*, Vol. 23, No. 1, pp. 59-76.

<sup>59</sup> 朱愛群，〈危機管理〉。台北：五南，民 91。

<sup>60</sup> Steven Fink, *Crisis Management: Planning for Inevitable*, New York: American Management Association, 1987.

<sup>61</sup> Bell, C., *Crisis Diplomacy, Strategic Thought in the Nuclear Age*, Baltimore, MD: John Hopkins, 1992.

<sup>62</sup> 詹中原，〈危機管理〉。台北：聯經，民 93，頁 10。

表 2-3：危機定義彙整表

學 者	危機的定義
Bell (1979)	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。在這段時間內，某種關係中的衝突會升高到足以威脅改變那種關係的程度」。
Fink (1987)	「危機」的意義是「使情況變好或變壞的轉捩點」；是「關鍵性的時刻」或是「決定性的契機」。
Rosenthal (1989)	危機就是對一個系統的基本價值和行為準則架構，產生嚴重威脅，並且在時間壓力和不確定極高的情況下，必須對其做出關鍵決策的事件。
Mitroff (1996)	危機是一個事件，實際威脅或潛在威脅到組織的整體。組織是造成危機的因素，而解決危機組織是一道可行路徑。
Pearson & Clair (1998)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 具有高度侵略性成因不明。</li> <li>2. 危機發生機率很低，一旦發生會威脅組織存亡。</li> <li>3. 回應時間有限。</li> <li>4. 有時會讓組織成員驚訝。</li> <li>5. 即使兩難出現也需決策。</li> </ol>
朱愛群 (2002)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 驚異性。</li> <li>2. 危機威脅到組織重大價值損失。</li> <li>3. 危機具時間的壓力。</li> <li>4. 迫使決策者必須作出決策。</li> </ol>
詹中原 (2004)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 危機是一種情境，威脅國家利益及基本的政策目標。</li> <li>2. 危機具有時間壓力。</li> <li>3. 危機要求必須做決定。</li> <li>4. 危機含有高度戰爭危機。</li> </ol>

(作者自行彙整)

## 二、危機特性

Hermann 認為：「危機是一種含有威脅決策單位的高度優先目標、在情況轉變之前能用的反應時間有限，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」等三種特點<sup>63</sup>；Deutsch (1982)認為：「危機應包括一個重要的轉捩點在內、必須做某種決定、至少有一方面的主要價值受到威脅、以突發的緊急事變而必須在時間壓力下做決定者為限」等四種特性<sup>64</sup>；孫本初認為「危機具有階段性、威脅性、不確定性及時間上的緊迫性」等四種特性<sup>65</sup>。

綜合上述各家觀點，危機特性具體的表現為：危機具有不確定性、威脅性，在「時間壓力」與「決策壓力」的雙重壓力下，必需做出關鍵處理決策，直接挑戰決策者對危機處理的能力。危機的特性彙整表，如表 2-4 所示：

---

<sup>63</sup> Hermann, C. F., 1969, Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations, *Administrative Science Quarterly*, Vol.8, pp. 61-82

<sup>64</sup> Deutsch, Karl W. Crisis Decision-Making: The Information Approach, in Daniel Frei (ed.), *Managing International Crisis*, (Beverly Hill:Sage Publication,1982

<sup>65</sup>孫本初，〈公共管理〉。台北：智勝文化，民 94，頁 382。

表 2-4：危機的特性彙整表

學 者	危機的特性
Hermann (1969)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 威脅決策單位的高度優先目標。</li> <li>2. 在情況轉變之前能用的反應時間有限。</li> <li>3. 對決策單位而言，危機乃是未曾意料而倉卒爆發造成的一種意外驚訝。</li> </ol>
Deutsch (1982)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 危機包括一個重要的轉捩點在內。</li> <li>2. 必須做某種決定。</li> <li>3. 至少有一方面的主要價值受到威脅。</li> <li>4. 以突發的緊急事變而必須在時間壓力下做決定者為限。</li> </ol>
孫本初 (2005)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 危機的形成具有階段性。</li> <li>2. 危機具有威脅性。</li> <li>3. 危機具有不確定性。</li> <li>4. 危機具有時間上的緊迫性。</li> </ol>

(作者自行彙整)

### 三、危機分類

危機管理理論學者 Nudell & Antokol (1988)在《緊急及危機管理手冊》中所界定的五大危機類型：(1) 天然災害—包括風災、地震、洪水等。(2) 交通意外事件。(3) 科技意外事件—如化學、核能意外災難等。(4) 人為誘發之災難—如政治示威事件，綁票犯罪等恐怖事件。(5) 戰爭對民眾所形成之危機<sup>66</sup>；明居正 (1998) 將危機分為以下四種類型：(1) 重大天然災害。(2) 重大交通意外。(3) 重大科技意外。(4) 人為誘發之問題。(5) 戰爭或準備戰爭行為。(6)

<sup>66</sup> Nudell & Antokol, N. In case of Emergency: A Handbook for Effective and Crisis Management Lexington MA Lexington Book, 1988.

重大政治、經濟問題<sup>67</sup>；李湧清及黃啟賓在《生活與危機管理》一書中，依遭受危機的實體，將危機區分六種類型：（1）個人危機：如婚姻危機、中年危機、退休危機等。（2）企業危機：如經營危機、形象危機、財務危機、併購危機、綁架危機等。（3）國家危機：如認同危機、信心危機、政經改革危機、公共安全危機等。（4）世界人類危機：如人口危機、環境危機、糧食危機、能源危機、臭氧層破裂危機、溫室效應危機等<sup>68</sup>；詹中原（2004）綜合 Penow (1984) & Habermas (1973)對危機的分類面向，將危機與其他常被混淆的概念陳述如表 2-5<sup>69</sup>：

表 2-5：危機分類表

系統的層次	系統的區域(System Area)		
		次系統	整個系統
	物理性 (Physical)	事件 (Incident)	事故 (Accident)
象徵性 (Symbolic)	衝突 (Conflict)	危機 (Crisis)	

（資料來源: Thierry C. Pauchant & Ian I. Mitroff, 1992）

- （一）事件：較大系統中的某個次系統的損壞，並未影響到大系統。
- （二）事故：物理性的損壞影響到整個系統，使得整個系統停止並在一段時間內無法發揮作用。
- （三）衝突：系統中象徵性的結構受到損壞，但並未參及系統中的基本假設。
- （四）危機：包含物理性與象徵性的損壞，其影響到

<sup>67</sup>明居正，〈危機實務管理（上）〉，《人事月刊》，第 26 卷，第 6 期，民 87，頁 12-14。

<sup>68</sup>李湧清、黃啟賓合著，《生活與危機管理》。台北：一品，民 97，頁 55。

<sup>69</sup>詹中原，《危機管理》。台北：聯經，民 93，頁 10-11。

系統的基本假設，並造成整個系統物理上的損壞，  
危機可以說是架構的破壞者。

綜合上述各家觀點，危機管理理論學者對危機的分類有四至六類等分類，惟國內學者大部分引用國外學者 Nudell & Antokol (1988)對危機的五種分類，較能涵蓋及符合一般危機的類別，而明居正亦將宗教、金融等引發的全球性政治及金融危機，納入危機分類之列，亦符合現今全球化趨勢之需求。危機的分類彙整表，如表 2-6 所示：

表 2-6：危機的分類彙整表

學 者	危機的分類
Nudell & Antokol (1988)	1.天然災害—包括風災、地震、洪水等。 2.交通意外事件。 3.科技意外事件—如化學、核能意外災難等。 4.人為誘發之災難—如政治示威事件，綁票犯罪等恐怖事件。 5.戰爭對民眾所形成之危機。
明居正 (1998)	1.重大天然災害。 2.重大交通意外。 3.重大科技意外。 4.人為誘發之問題。 5.戰爭或準備戰爭行為。 6.重大政治、經濟問題。
李湧清及黃啟賓 (2009)	1.個人危機。 2.企業危機。 3.國家危機。 4.世界人類危機。
詹中原 (2004)	1.事件。 2.事故。 3.衝突。 4.危機。

(作者自行彙整)

#### 四、危機階段

孫本初認為危機階段通常可分為：「危機警訊期、危機預防/準備期、危機遏止期、恢復期與學習期」等四個階段<sup>70</sup>；韓應寧(1990)認為危機的過程可分為：「潛伏期、爆發期、善後期及復健期」等四個階段<sup>71</sup>，如圖 2-1 所示：

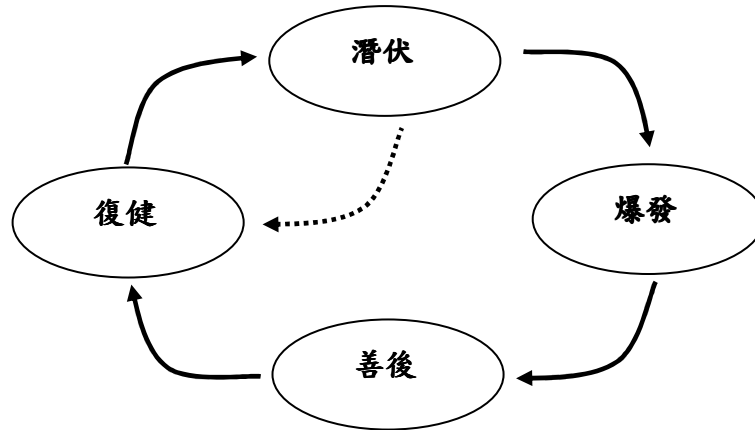


圖 2-1：危機的四個階段（資料來源：韓應寧）

Charles & Kim 等人提出將危機發展階段分為：

- (一) 事件爆發前舒緩期：著重對危害的評估及採取減災步驟。
- (二) 事件爆發前的準備期：著重以規劃的方式，發展組織對危機的回應能力。
- (三) 事件爆發中的回應期：著重對危害作立即的反應。
- (四) 事件爆發後的恢復期：著重在對組織短期的修護與長期的恢復工作<sup>72</sup>

詹中原在《危機管理》一書中，認為危機階段區分為四個階段：

<sup>70</sup>孫本初，《公共管理》。台北：智勝文化，民 94，頁 382。

<sup>71</sup>韓應寧譯(Steve Fink 原著)，《危機管理》，(Crisis Management: Planning for the Inevitable)。台北：天下文化，民 76。

<sup>72</sup> Charles, M. T. and John C. K. Kim, *Crisis Management: A Casebook*. Illinois: Springfield, Charles C Thomas Pub Ltd, 1988.



(一) 潛伏期(prodormal crisis stage)

潛伏期就是警告期，又稱作「事件發生前」的階段，此時期常常成為組織尋求「生機」的成敗關鍵，處理潛伏期的危機，不但簡易而且效果最好，也能達到防患未然的效果，即預防勝於治療。

(二) 爆發期(acute crisis stage)

此為一般人認知的危機時期，處理的關鍵在於盡量控制危機，避免危機發展的速度和強度到不可控制的地步。

(三) 後遺症期(chronic crisis stage)

這段時期也是恢復、善後、療傷止痛的時期，此時政府應分析危機發生的問題點，分析危機爆發原因及癥結，方能採取適時的補救措施。

(四) 解決期(crisis resolution stage)

針對已分析出危機爆發原因及癥結後，局限危機、對症下藥，如果處理得宜危機就能解決，倘若補救不足則反遭致問題的惡化與蔓延<sup>73</sup>。危機的階段彙整表，如表 2-7 所示：

---

<sup>73</sup>詹中原，《危機管理》。台北：聯經，民 93，頁 16-17。

表 2-7：危機的階段彙整表

學 者	危機的階段
Charles & Kim (1988)	1.事件爆發前舒緩期。 2.事件爆發前的準備期。 3.事件爆發中的回應期。 4.事件爆發後的恢復期。
韓應寧(1990 譯)	1.潛伏期。 2.爆發期。 3.善後期。 4.復健期。
詹中原 (2004)	1.潛伏期。 2.爆發期。 3.後遺症期。 4.解決期。
孫本初 (2005)	1.危機警訊期。 2.危機預防/準備期。 3.危機遏止期。 4.恢復期與學習期。

(作者自行彙整)

## 五、危機影響

危機存在不確定性，其無法及時控制的危害性更是難以估計，危機發生時，對於組織及組織成員均有重大的影響，正如孫本初於《公共管理》一書中所述：「危機對於組織成員在資訊處理的緊縮、決策上的準備、自我價值的混亂等方面，有著重大的影響；危機對於組織在成員對狀況、危機的判斷力及執行力危機對組

織決策權威的集中、資訊流程的緊縮、危機的僵化反應、企圖處理危機的壓力、資源管理的壓力等亦有重大的影響力<sup>74</sup>」，危機的影響力降低了組織對危機處理策略的決策品質，無法有效的解決，反而擴大危機，故不論組織及組織成員均須注意危機的時效性與危急性。

綜上危機階段與危機影響所述得知，各學者專家均認為危機的階段，概分為危機發生之前、中、後及恢復等四個階段，惟各家賦予各階段不同名稱，但實質意義與內涵概同，對危機發生前之潛伏（警訊）期階段，如能及早預知處理是危機處理的第一要務。危機發生後，對組織或組織成員均有重大的影響，處置得宜，可「化危機為轉機」，處置不當將會為組織及組織成員帶來二次傷害。

## 貳、危機管理探討

### 一、危機管理界定

Fink 認為：「任何防止危機發生的措施，皆為危機管理；又任何為了消弭危機所產生的危機與疑慮，而使人更能主宰自身命運的手段或措施，皆可稱為危機管理」<sup>75</sup>。所以最簡單的危機管理，就是應變準備；朱延智對危機管理界定為：「有計畫、有組織、有系統在危機爆發前，解決危機因子，並於危機爆發後，以最迅速、有效的方法，使之轉危為安，強調以管理的概念區分二階段解決危機：第一階段於未爆發前，以化解危機因子消弭於無形、第二階段於爆發後，以及時有效之行動轉

<sup>74</sup>孫本初，〈公共管理〉。台北：智勝文化，民94，頁387-389。

<sup>75</sup> Steven Fink, *Crisis Management: Planning for Inevitable*, New York: American Management Associ, 1987

化危機」<sup>76</sup>；孫本初對危機管理定義為：「組織為避免情境所帶來的嚴重威脅，而所從事長期規劃及不斷學習適應的動態過程，是一種針對危機情境所做的管理措施及因應策略」<sup>77</sup>。危機管理的界定彙整表，如表 2-8 所示：

表 2-8：危機管理的界定彙整表

學者	危機管理的界定
Fink (1987)	任何防止危機發生的措施，又任何為了消弭危機所產生的危機與疑慮，而使人更能主宰自身命運的手段或措施，皆為危機管理。
朱延智 (2002)	有計劃、有組織、有系統在危機爆發前，解決危機因子，並於危機爆發後，以最迅速、有效的方法，使之轉危為安。
孫本初 (2005)	組織為避免情境所帶來的嚴重威脅，從事的長期規劃及不斷學習適應的動態過程，而所做的管理措施及因應策略。

(作者自行彙整)

## 二、危機管理階段

佐佐淳行其所著《危機管理》一書中，將危機管理區分為：「危機的預測與預知(情報活動)、危機的防止與迴避、危機的應對、防止擴大及防止危機再現等四個階段」<sup>78</sup>；Augustine 將危機管理區分為：「避免危機、預作準備、確認危機、控制危機、化解危機及從危機獲益」等六個階段；Christine 等人(吳宜蓁、徐

<sup>76</sup>朱延智，《企業危機管理的理論與實務》。台北：幼獅文化，民 91。

<sup>77</sup>孫本初，《公共管理》。台北：智勝文化，民 94，頁 383。

<sup>78</sup>褚先忠譯、佐佐淳行著，《危機管理寶典》。台北：建宏出版社，民 83。

詠絮譯，1996)則認為危機管理的程序可以區分為：「訊號偵測階段、準備期/預防期、損害抑制期、恢復期、學習期」等五個階段<sup>79</sup>；Charles & Kim 在其所著《危機管理的個案》一書中主張危機管理區分為：「事件爆發前的舒緩期、事件爆發前的準備期、事件爆發中的反應期、事件爆發後的重建期等四階段」<sup>80</sup>；Mitroff & Pearson 將危機管理區分為：「危機警訊偵測階段、預防及準備階段、遏止災害擴大階段、恢復階段、學習等五階段」<sup>81</sup>，並強調於事前對警訊偵測的相關的準備工作，對於危機管理的成敗有著重大的影響。危機管理之四個階段與五大步驟，如圖 2-2 所示；危機管理的階段彙整表，如表 2-9 所示：

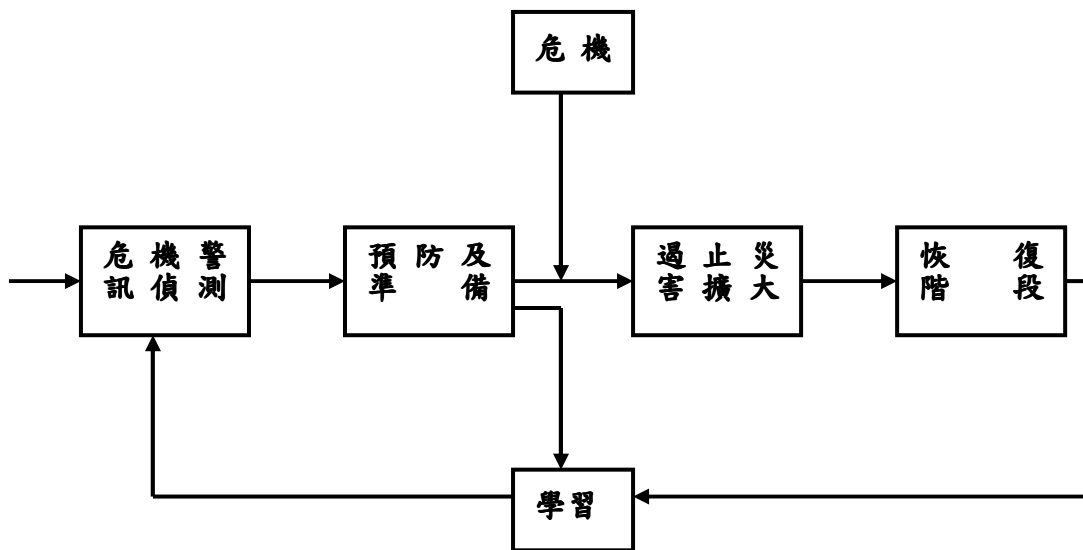


圖 2-2：危機管理之四個階段  
 (資料來源：Ian I. Mitroff, 1988)

<sup>79</sup>吳宜蓁、徐詠絮譯，Christine M. Pearson 等著，《危機管理診斷手冊》(Crisis Management)。台北：五南，民 85。

<sup>80</sup> Charles, M. T. and John C. K. Kim, *Crisis Management: A Casebook*. Illinois: Springfield, Charles C Thomas Pub Ltd, 1988.

<sup>81</sup>李湧清、黃啓賓合著，《生活與危機管理》。台北：一品，民 97，頁 167-168。

表 2-9：危機管理的階段彙整表

學 者	危機管理的階段
佐佐淳行 (1994)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第一階段：危機的預測與預知(情報活動)。</li> <li>2. 第二階段：危機的防止與迴避。</li> <li>3. 第三階段：危機的應對及防止擴大。</li> <li>4. 第四階段：防止危機再現。</li> </ol>
Augustine (1996)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第一階段：避免危機。</li> <li>2. 第二階段：預作準備。</li> <li>3. 第三階段：確認危機。</li> <li>4. 第四階段：控制危機。</li> <li>5. 第五階段：化解危機。</li> <li>6. 第六階段：從危機獲益。</li> </ol>
Christine 等人(吳宜蓁、徐詠絮譯，1996)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第一階段：訊號偵測階段。</li> <li>2. 第二階段：準備期/預防期。</li> <li>3. 第三階段：損害抑制期。</li> <li>4. 第四階段：恢復期。</li> <li>5. 第五階段：學習期。</li> </ol>
Charles & Kim (1998)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第一階段：事件爆發前的舒緩期。</li> <li>2. 第二階段：事件爆發前的準備期。</li> <li>3. 第三階段：事件爆發中的反應期。</li> <li>4. 第四階段：事件爆發後的重建期。</li> </ol>
Mitroff & Pearson (1988)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第一階段：危機警訊偵測。</li> <li>2. 第二階段：預防及準備。</li> <li>3. 第三階段：遏止災害擴大。</li> <li>4. 第四階段：恢復。</li> <li>5. 第五階段：學習。</li> </ol>

(作者自行彙整)

### 三、危機管理模型

Nunamaker 以危機發展的三階段為探討指標，然後依此指標分別規劃各階段所需的管理活動，並建構出危機管理動態管理模式圖，如圖 2-3 危機管理動態管理模式圖所示，以為危機管理組織參考，其具體活動如下<sup>82</sup>：

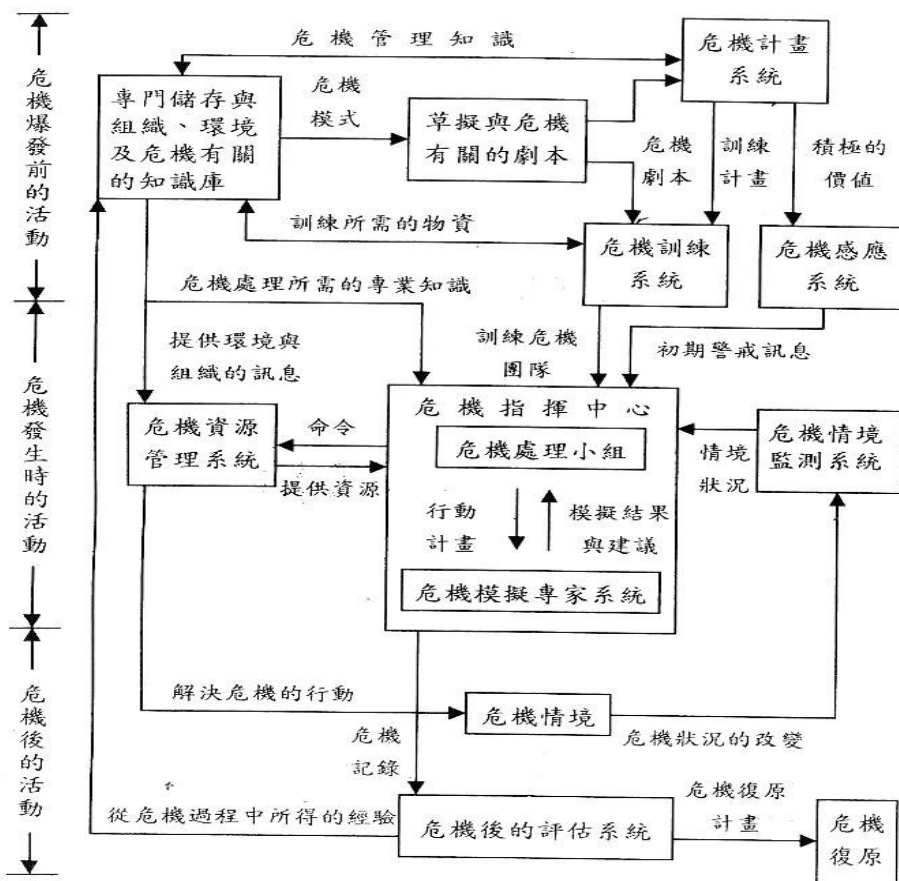


圖 2-3：危機管理動態管理模式圖

<sup>82</sup>詹中原，《危機管理》。台北：聯經，民 93，頁 19-22。

### (一) 危機爆發前的活動

主要是負責協助組織對危機情境做預期，並在危機發生前即將危機予以消弭於無形。包括：建立危機計畫系統、危機訓練系統、危機感應系統等，並成立危機知識庫，負責危機相關情境的草擬及推演。

### (二) 危機發生期間的活動

主要在對危機管理小組提供相關的支援，如重要訊息及資源等提供。此階段的執行機構大致可分為：

#### 1. 危機指揮中心

負責各項指派事宜及處理工作，由決策者及其幕僚、危機處理小組、危機處理專家等三個單位所組成，即一般學者所稱的「危機管理小組」。

#### 2. 危機情境監測系統

負責對危機的發展狀況做追蹤，並向危機指揮中心內的決策者做報告。

#### 3. 危機資源管理系統

負責有關解決危機時所需資源的安置、分配及取得等任務。

### (三) 危機解決後的活動

主要對組織的執行績效工作評估，並將評估結果作為對目前危機管理過程的修正參考。此階段計有成立評估調查系統、確認危機的成因、加速復原工作的進行、繼續推展下一波的危機管理計畫等主要的任務。

綜合上述各家觀點，危機管理可以界定為「政府或組織



對於潛在或當前的危機，於事前、事中、事後，做一聯串有計畫、有組織的預防管理措施與因應策略」。各家學者對於危機管理階段縱有四至六個階段區分，惟經檢視後概可區分為「事前預防警訊階段、事中處置階段、事後復原階段及完事後檢討學習階段」等四項過程，較能涵蓋危機管理的全程。

## 參、危機處理探討

### 一、危機處理定義

「處理」(management)一詞，牛津字典或一般字典的「處理」就是「控制」。「處理」概念，Young 認為「處理」這個字眼很難有正確一致的界說；George 視危機處理為以控制冒險為優先，所有措施旨在限制衝突，反對挑釁及升高衝突。George 又認為危機處理的困境是：一方面要盡全力保障自己最重要的利益，同時又要避免可能導致不願意付出的代價及冒險<sup>83</sup>；陶意志在危機決策的資訊處理研究中，發現人在壓力下容易疲勞，而疲勞的狀況下，人容易有情緒化，憑直覺及不理性的反應，同時人在危機的恐懼下，決策品質也會下降，且會誇大危機中的事務。

### 二、危機處理要務

Fink 在其所著《危機管理，韓應寧譯》一書中指出：危機處理模式應迅速發現危機、迅速遏止危機的發展(隔絕危機)、迅速處理危機<sup>84</sup>；邱強認為危機處理應以減少傷害、修復、馬上找出最明顯的肇因、重見

<sup>83</sup>洪秀菊，《危機決策處理談判美伊人質危機個案》。台北：商鼎出版，民 88.11，頁 9-10。

<sup>84</sup>韓應寧譯，Steve Fink 著，《危機管理》(Crisis Management: Planning for the Inevitable)。台北：天下文化，民 76。

公信力為重點<sup>85</sup>；李湧清及黃啟賓在《生活與危機管理》一書中認為：危機處理方式為掌握狀況、即時通報、現場處理、構通協調、善後處理、回饋；危機處理原則＝處理態度＋處理知能＋處理用功<sup>86</sup>；李仲平指出：危機處理程序，一般而言，區分為危機的確認、危機的衡量、危機的決策、危機處理的實施、處理結果考核等五大步驟，其具體作法；通常依循成立專案小組、蒐集危機資訊、診斷危機、確認決策方案、執行處理策略、重點處理、尋求奧援、切實掌握全局處理危機等八大步驟；危機處理的原則為靈活的通報系統、成立危機處理小組、妥適編組分工合作、妥適面對媒體、講求談判技巧、善後與檢討<sup>87</sup>等六項。

綜前所述得知，危機處理在定義上是：「在危機期間，透過控制事件防止重大衝突爆發的種種努力，使危害降至最低而不至影響到組織目的」。危機處理是在一段不確定的時間、不安定的狀況下，很急迫的要做出決定性的變革，尤其是一種逢凶化吉的變革，至於能否逢凶化吉，則往往存在於單位對最有可能發生危機之處，是否有先期擬定危機處理策略，因為有危更有機，要從危險中試煉出機會，創造契機，才有轉機，抓住機會避免惡化，自然成為良機與好機，故在危機發生之後，組織與成員均須依事前假想狀況預先擬定之危機處理策略進行危機處理，發現危機的因子並予以診治，加速損害的復原。危機處理彙整表，如表 2-10 所示：

<sup>85</sup>張慧英、邱強，《危機處理聖經》。台北：天下文化，民 90.11。

<sup>86</sup>李湧清、黃啟賓合著，《生活與危機管理》。台北：一品，民 97，頁 42-43。

<sup>87</sup>李仲平，〈企業危機處理〉，《中華生涯規劃危機處理協會刊》，第 2 期，民 92，頁 51-53。

表 2-10：危機處理彙整表

學 者	危機處理
Fink 《危機管理，韓應寧 1990 譯》(1987)	<p>危機處理模式：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 迅速發現危機。</li> <li>2. 迅速遏止危機的發展(隔絕危機)。</li> <li>3. 迅速處理危機。</li> </ol>
邱強 (2001)	<p>危機處理的重點：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 減少傷害。</li> <li>2. 修復。</li> <li>3. 馬上找出最明顯的肇因。</li> <li>4. 重見公信力：優先、同情、安全、行動。</li> </ol>
李仲平 (2003)	<p>危機處理程序五大步驟：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 危機的確認。</li> <li>2. 危機的衡量。</li> <li>3. 危機的決策。</li> <li>4. 危機處理的實施。</li> <li>5. 處理結果的考核。</li> </ol> <p>危機處理的原則：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 靈活的通報系統。</li> <li>2. 成立危機處理小組。</li> <li>3. 妥適編組分工合作。</li> <li>4. 妥適面對媒體。</li> <li>5. 講求談判技巧。</li> <li>6. 善後與檢討。</li> </ol>

<p>李湧清及黃啟賓 (2008)</p>	<p>危機處理方式： 掌握狀況、即時通報、現場處理、溝通協調、 善後處理、回饋。</p>
---------------------------	--

(作者自行彙整)

## 肆、危機新聞處理

新聞性取決的五項標準：(1)衝擊性：報導事件中受到影響的人數及受影響的嚴重程度。(2)關聯性：報導事件是否與讀者或觀眾息息相關。(3)顯眼性：報導事件牽涉人物愈重要或愈多，就愈有新聞價值。(4)新奇性：報導事件愈超乎常情，則愈有新聞價值。(5)衝突性：報導事件潛藏的危險或暴力性愈高，愈有新聞價值<sup>88</sup>。

危機事件中處理媒體注意事項：(1)指派新聞發言人。(2)平常心面對記者。(3)發布經確認新聞。(4)保密待偵查資訊。(5)避免臆測性發言。(6)避免讓特殊人物曝光。(7)謹慎面對鏡頭或麥克風；危機處理與新聞提供原則在發言人的遴選有下列考量：(1)自我意願(2)智慧出眾(3)能言善道(4)文筆流暢(5)個性成熟(6)值得信任；單位於記者招待會之舉行應注意項：(1)不要逃避媒體(2)公平對待媒體(3)誠實發布新聞(4)避免個人意見(5)簡要發布內容(6)提供具體描述(7)考慮

<sup>88</sup><國家文官培訓所-訓練教材>，<http://www.ncsi.gov.tw>，民99.4.23。

媒體需求(8)確定媒體問題(9)保留新聞內容(10)勿與媒體辯論。

Berge 指出，當你認定新聞被錯誤報導時，你必須考慮下列事項：(1)報導對你的殺傷力有多大?(2)更正行動會不會造成負面的結果?(3)能否證明報導是不正確、不真實的?(4)我們能否透過其他管道或媒介使大眾知道報導是不正確的?(5)會造成錯誤的報導，是否是因為自己拒絕訪問，或是訪談所造成的結果<sup>89</sup>。

綜上所述得知，危機就是新聞，危機最緊急的特徵就在於新聞媒體的介入<sup>90</sup>，危機發生時新聞媒體的工作就是「即時且準確的報導最新的事物」，韋伯大辭典將新聞定義為：「最近的事件、最新的訊息、新鮮的事物，任何會讓讀者或觀眾感到興趣事物的報導」，尤其在我國有 9 家 24 小時播放之新聞台，任何事件的隱瞞、欺騙、扯謊，都將在時間的試煉下，一一暴露及還原，屆時組織及組織成員將會遭受第二度的傷害，故以誠實、勇敢的態度、面對媒體，秉持講明白、說清楚之理念，作好與新聞媒體良性的溝通，將「轉危為安」、「化危機為轉機」。

## 伍、危機策略探討

### 一、危機策略

楊永年指出：決策英文 decisions making 為動名詞，重視結果也強調過程，但決策在中文的意義則似

<sup>89</sup> Berge, Dieudonnee ten, 1988, *The First 24 Hours* (UK: Basil Blackwell).

<sup>90</sup> 詹中原，《危機管理》。台北：聯經，民 93，頁 219。

乎偏向結果的重視，是指個人選擇不同方法與（或）方案的過程與結果，任何組織、團體、個人每天都必須面對各種不同的危機與挑戰所有的回應，而這個回應就是決策，決策的目的有三；第一、達成目標。第二、解決問題。第三、降低未來的不確定性<sup>91</sup>。各層級領導者會決定怎麼樣的決策，牽涉到決策者的決策風格、認知、知覺、有關資訊蒐集的方法與過程、對資訊的解讀、判斷與篩選等複雜的流程。

司徒達賢認為危機策略制定的方法與程序為：

- （1）決定目標：包括組織使命與營收及利潤目標。
- （2）環境分析：包括大環境（經濟、政治、社會、法律、科技、文化等）、產業環境（產業消長與上、下游之關係與談判力之變化等）、競爭環境（競爭對手之作為與反應等），從環境分析的結果中找出未來的機會與威脅。
- （3）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。
- （4）依據以上分析結果，選擇最適合之策略。
- （5）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<sup>92</sup>。由於危機的未來發展充滿不確定性，所以除了要靠主觀的研判，更需要理性的分析。Mitroff (1993)認為危機管理策略應有以下之步驟：
  - （1）對各種範圍的危機作好準備（what）。
  - （2）注意危機管理的五個階段（when）：訊號偵測、準備及預防期、損害抑制期、復原期及經驗學習期。
  - （3）考慮到文化、人為、企業及技術的因素（why &

<sup>91</sup>楊永年，《組織行為》。台北：中央警察大學，民94，頁48-50。

<sup>92</sup>司徒達賢，《策略管理新論》。台北：智勝，民90。

where) ，將各類關係人納入考量<sup>93</sup>。

詹中原 (2004) 於其所著《危機管理》一書中指出：美國聯邦危機管理局(FEMA)在運作過程，因應各類型的危機，將危機管理分為以下四大階段的政策規劃及執行過程：(1) 舒緩政策：包括規劃足以減輕災難損害的各種因應措施、並區分為結構性與非結構性。(2) 準備政策：主要是在發展因應危機的連作能力，包括設計危機運作計畫、建立危機資訊溝通網路、建立緊急事件處理中心、設立危機警報系統、緊急事件處理人員訓練計畫及模擬、資源管理計畫。(3) 回應政策：強調當危機已無可避免地轉換成災難時，所應採取的行動。例如：醫療救援系統、緊急事件處理中心的運作、救難及撤離計畫、第二波災難發生可能性預防措施等。(4) 回復政策：短程回復政策包括重建基本民生支援系統。就長期回復政策而言，應重建交通運輸系統、污染放射物的控制、疾病衛生控制等<sup>94</sup>。

詹中原 (2004) 於其所著《危機 36 矩陣式管理策略分析》一書中又指出，危機決策體制有下列三點<sup>95</sup>：

(一) 中央集權的決策：

危機會影響到相關機構及政府當局的決策制定結構，不穩定以及威脅的環境會導致不平常的權威以及決策形態，中央集權的決策包含了行政層級的轉換。以本個案為例，危機發生之決策由一線艇長、帶班副組長、總隊長、局長、

<sup>93</sup> Mitroff, I. I., and Pearson, C. M., "Crisis Management", San Francisco: Jessey-Bass.,(1993).

<sup>94</sup> 詹中原，《危機管理》。台北：聯經出版，民 93，頁 18-19。

<sup>95</sup> 詹中原，《危機 36 矩陣式管理策略分析》。台北：華泰出版，民 93，頁 498-499。

總局長至署長等，由現場到地方機關再回應，逐步提升到中央或國家的層次。

(二) 從中央集權到地方分權：

從危機個案研究中可以看出當中央集權發生的同時，在其他地點，組織或行政層級也存在著其他種類的危機回應模式。以本研究案例，在危機發生的最初階段，在時間的急迫性以及高危險性下，前線人員帶班副組長及總隊長必須採取初步的處置措施，這直接回應或多或少帶點獨立性。

(三) 非正式的決策體制：專家知識政治學

專家知識政治學者在預期的、計畫的或有意的危機事故中，決策制定過程傾向廢除大部分正常流程以及例行執行方式。在決策制定過程中，顧問、技術專家及操作人員的非正式危機決策常具有決定性以及傑出表現。面對高度危機的技術，我們需要高度符合資格的專家且要能控制他們；而危機發生時，顧問的選擇也很重要，因為政府當局常要依賴專家的知識來做判斷，通才和專才間潛存的緊張關係，常在危機發生時顯露出來，一些專家逾越他們顧問的角色，並在宣告或採取行動前「忘記」與權威當局商議，這引發有關危機決策的權責問題。此項非正式的決策體制，較少運用於海岸巡防機關，關於這點，多少與海岸巡防機關原來由軍警體系所組成有關，因為軍警體系平日工作即在作危機處理，故在一般危機處理上的經驗非常豐富，一般而論，海巡署尚有足夠之能力



應付一般危機事件的突襲。

## 二、策略執行

林水波指出：政策之有力執行，本需有一定量的資源，坐為政策啟動之輪，如政策本身無法張羅或籌措所需要的資源，在先天上就已殘缺，欲就政策目標，往往就欲振乏力，隨時均有中斷的可能<sup>96</sup>；施能傑指出：法令權威係指達成政策目標而制訂的法律、施行細則、行政命令、規章甚至是共識等，這些正式或非正式法令規範了政策執行機關權限範圍，如缺乏有力的法令權威對於政策的執行是最大的致命傷，政策內容若愈賦予政策執行機關的法令權威基礎，執行機關愈能使其外顯意志建立公權力之上，良好的法令權威設計也有利於執行組織結構網路內各執行機關的互動<sup>97</sup>；李允傑、丘昌泰在其合著「政策執行與評估」一書指出，政策執行概念的界定，可以從三個角度加以觀察<sup>98</sup>：

（一）政策執行為科層體制的控制過程—由上而下模式：  
在科階層體制下，上層者為負責設計與規劃決策的政策制定者，下階層者為負責實現政策目標與貫徹政策意圖的執行者，上階層發布執行的細節與計畫，但執行則由下階層來付諸實現，有人稱為由上至下的模式。

（二）政策執行為上下階層的互動過程—由下而上模式：

由上下階層的互動執行概念，首先否定政策本

<sup>96</sup>林水波，〈政策本身與政策執行力的關聯性〉，《政治科學論叢》，第4期，民81.12，頁249。

<sup>97</sup>施能傑，〈政策執行的要素分析〉，《研考雙月刊》，第23卷，第4期，民88，頁6-15。

<sup>98</sup>李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》。台北：元照，民92，頁49-97。

身的重要性，上級所訂定執行的政策標準，基本上只是對於執行者的一種忠告而已，而基層的執行者才足以決定政策目標是否能被實現，這重視基層，忽略中央的模式通稱為由下至上模式。

(三) 政策執行為政策與行動相互演進的過程：

政策制定與政策執行是交互行動、相互議價的過程，一方面高層主管規範執行細節，希望政策目標能夠付諸實現；另一方面則是基層官員以自己的專業知識與經驗，選擇性地執行政策內涵與意旨，形成了自己的政策。在這個模式中政策執行並不是前述「由上而下」或「由下而上」的模式，而是針對政策再形成新的政策，針對行動作回應的過程；因此，政策設計與政策執行是不可分離的，政策行動連續圖，如圖 2-4 所示；危機策略彙整表，如表 2-11 所示：

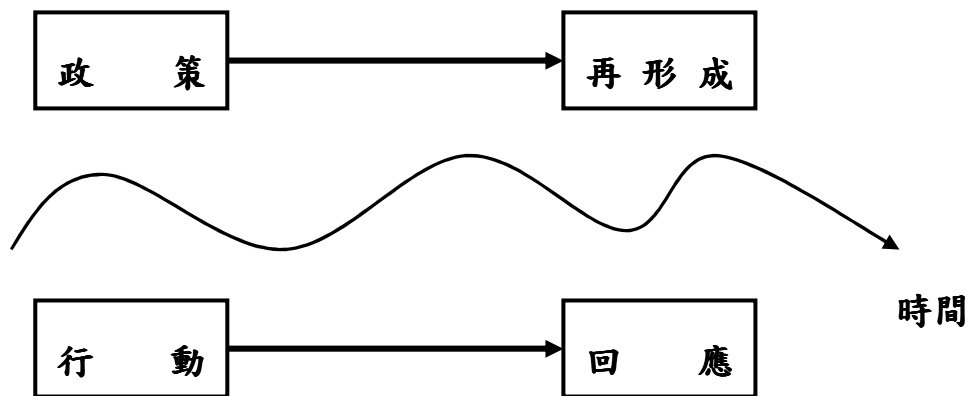


圖 2-4：政策行動連續圖

(資料來源：李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》台北：元照，民 92，頁 14)

表 2-11：危機策略彙整表

學 者	危機策略策略規劃
Mitroff	<p>危機管理策略應有以下之步驟：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.對各種範圍的危機作好準備（what）。</li> <li>2.注意危機管理的五個階段（when）：訊號偵測、準備及預防期、損害抑制期、復原期及經驗學習期。</li> <li>3.考慮到文化、人為、企業及技術的因素（why &amp; where），將各類關係人納入考量。</li> </ol>
司徒達賢	<p>危機策略制定方法與程序：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.決定目標。</li> <li>2.環境分析。</li> <li>3.進行 SWOT 分析。</li> <li>4.依據以上分析結果，選擇最適合策略。</li> <li>5.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。</li> </ol>
李允傑、丘昌泰	<p>政策執行概念的界定觀察角度：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.政策執行為科層體制的控制過程—由上而下模式。</li> <li>2.政策執行為上下階層的互動過程—由下而上模式。</li> <li>3.政策執行為政策與行動相互演進的過程。</li> </ol>
詹中原	<p>美國聯邦危機管理局(FEMA)因應各類型的危機分為以下四大階段的政策規劃及執行過程：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.舒緩政策。</li> <li>2.準備政策。</li> <li>3.回應政策。</li> </ol>

	4.回復政策。
詹中原（2004）	<p>危機決策體制有下列三點：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.中央集權的決策。</li> <li>2.從中央集權到地方分權。</li> <li>3.非正式的決策體制：專家知識政治學。</li> </ol>
楊永年（2005）	<p>決策的目的有三：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1、達成目標。</li> <li>2、解決問題。</li> <li>3、降低未來的不確定性。</li> </ol>

（作者自行彙整）

綜上所述得知，組織策略是為了解決組織問題所採行一些重要步驟，它具有「未來取向」的特性，組織策略在經過形成、規劃、執行等三個階段之後，組織策略收到預期成效後，才能解決組織問題，以達成組織目標。因此也可以運用組織與策略的理論學說，在組織策略思考方面，一般而言，組織策略可分為策略形成、規劃、執行等三個層面進行論述。