

摘要

本研究的目的是，係針對 94 年 3 月 4 日金門岸巡總隊巡防膠筏，於馬山海域查緝走私造成 2 名大陸私梟死亡之「0304 專案」進行研究。本研究採深度訪談與相關檔案資料蒐集，整體而言，海巡署在本個案「危機處理策略」整體過程上，是一個成功的個案。具體而言，危機發生時，海巡署在「危機處理機制上反應迅速」、上下級間能相互「迅速傳遞危機資訊」，並尋求「跨部會協助危機處理」、立即作出「正面的危機新聞處理」及「減少生命財產損失的決策」等五項成功的危機處理策略指導，因而防止本個案危機災害持續向上擴大的可能，是正面的策略作為；另本計畫是「未經評估急就章法的策略規劃」，且在「重疊的經濟海域，仍充滿環境危機因子」，同時「海洋、海岸組織略間，不務實的合作意願」，導致巡防膠筏組同仁在「海上執法危機處理能力不足」下，造成本個案二死三船毀損之生命財產的損失等四項缺失，是負面的策略作為。針對上述發現缺失，作者有以下四點建議，包括建議海巡署「進行系統評估的策略規劃」，即採因地制宜由下而上的執行者參與系統評估之規劃策略模式，並「去除海域環境危機因子」，以淨化海域危機於事前，另藉由「融合海巡組織文化」，以化解組織間不務實的合作意願，及「強化人員專業訓練」等，期能提升組織及個人危機處理能力，給予漁民及海域執法者一個安全有序的海域環境。

關鍵詞：0304 專案、危機處理策略

目 錄

第一章	緒論.....	1
第一節	研究背景.....	2
第二節	研究動機與目的.....	9
第三節	研究範圍與限制.....	13
第四節	名詞定義.....	15
第五節	個案介紹.....	18
第二章	文獻探討.....	25
第一節	相關文獻.....	25
第二節	危機處理策略形成.....	51
第三節	危機處理策略規劃.....	54
第四節	危機處理策略執行.....	58
第三章	研究設計.....	61
第一節	研究途徑.....	61
第二節	研究方法.....	61
第三節	研究架構.....	63
第四節	研究流程.....	65
第五節	訪談設計.....	67
第四章	個案研究發現與分析.....	77
第一節	危機處理策略形成.....	77
第二節	危機處理策略規劃.....	99
第三節	危機處理策略執行.....	109

第五章	結論與建議.....	121
第一節	研究發現.....	121
第二節	建議.....	130
參考書目	135
壹、中文部份	135
貳、西文部份	142
附錄		
訪談紀錄	145

表目次

表 2-1：危機定義彙整表.....	27
表 2-2：危機的特性彙整表.....	28
表 2-3：危機分類表.....	30
表 2-4：危機的分類彙整表.....	31
表 2-5：危機的階段彙整表.....	33
表 2-6：危機管理的界定彙整表	35
表 2-7：危機管理的階段彙整表	37
表 2-8：危機處理彙整表.....	42
表 2-9：危機策略彙整表.....	50
表 3-1：受訪人員代碼與本案之關聯性	69
表 3-2：受訪人員訪談問題.....	70

圖目次

圖 1-1：我國與鄰接國重疊海域示意圖	12
圖 1-2：0304 專案衛星空照示意圖	22
圖 1-3：0304 專案事故海域示意圖	23
圖 2-1：危機的四個階段	32
圖 2-2：危機管理之四個階段與五大步驟	36
圖 2-3：危機管理動態管理模式圖	38
圖 2-4：政策行動連續圖	49
圖 3-1：研究架構圖	65
圖 3-2：研究流程圖	66
圖 4-1：行政院海岸巡防署組織編組系統圖	91

第一章 緒論

海洋是國家安全的緩衝空間，更是進出國境必經的門戶，臺灣面對兩岸事務、台日漁事糾紛、重疊經濟海域、釣魚台列嶼、東沙、南沙主權及東海油田開發等爭議未果，臺灣周邊海域情事波詭雲譎，異常險峻¹。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，無不積極執行「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²。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。

由於我國長期以來，沒有事權統一之國家緊急事務管理機構，且未能將危機的前期控制過程，納入政府長期的策略目標，制定危機管理與危機處理策略，導致政府很難發現危機發生前，特定潛伏期之種種表徵，因而目前被動式、相互獨立、各自為政的危機處理模式，在複合型危事件處理上，儼然已成為政府各級機關潛藏之危機隱憂³。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

¹ 行政院海岸巡防署編印，《2007 海巡白皮書》。台北：五南文化廣場，民 96.7，頁 20-29。

² 同註 1，頁 44-117。

³ 李湧清、黃啓賓合著，《生活與危機管理》。台北：一品出版，民 97，頁 32。

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之一；從應變能力與整合程度分析的角度看：危機事件發生常常需要跨機關部門處理，各機關臨時因應危機所成立的「緊急應變處理小組」、主持首長在危機處理的指揮素養、各編組任務單位在默契組合、專業危機人員的派駐等，均有賴「緊急應變處理小組」能否臨時相互配合並發揮整體危機處理能力為成功要素，故將處理機構的應變能力與危機專業人才之整合編制，將是發揮危機處理統合力量的關鍵因素，我國應否仿效英國、美國、日本成立危機處理專責機構，應是可斟酌考量之處，本論文並未對海岸巡防機關所有海域執法範圍所發生之危機態樣進行研究，僅對個案及類案在危機處理策略過程後，所衍生出之生命財產損失及行政衝突進行研究，此將是本論文之重點。

第一節 研究背景

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一⁴，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⁵，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。

⁴ 國家文官培訓所-訓練教材，<http://www.ncsi.gov.tw>。

⁵ 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。

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、僵化反應、危機及資源管理的壓力下⁶，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。因海巡署在 0304 專案中，最易顯示出在危機處理策略的全程處置態樣，故作者篩選以此為研究個案，並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⁷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

⁶ 孫本初，《公共管理》。台北：智勝文化，民 94，頁 386-389。

⁷ 大陸船員對其船長稱呼為船老大。

的小隊長許志益伺機跳海逃脫被救起⁸。

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⁹，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¹⁰，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

⁸ 《中央社馬祖訊》，民 92.7.1，<http://www.cns.hk:89/n/2003-09-15/26/346839.html>。

⁹ 〈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》，民 92.9.14，<http://etfate.ettoday.com/2003/09/14/10844-1513061.htm>。

¹⁰ 〈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。

雄等地漁船約百餘艘，擬前往抗議¹¹，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¹²。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¹³。

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¹⁴。

¹¹ 《自由時報》，民94.6.10，<http://www.libertytimes.com.tw/>。

¹² 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。

¹³ 《聯合晚報》，民94.6.19，版6。

¹⁴ 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>。

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¹⁵，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」¹⁶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，才攔截到大陸鐵殼漁船，雙方一直在海上對峙僵持長達9個

¹⁵〈艦艇包圍 僵持至凌晨 大陸船擄海巡 我救回〉，《中國時報》，民96.7.1，http://matsu-ytp.com.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=2678&Itemid=34。

¹⁶ 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。

小時，到凌晨 1 點半，船老大才同意放人¹⁷。

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¹⁸。

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

¹⁷ 同註 10。

¹⁸ 〈澎湖籍漁船遭中國扣留 傍晚平安獲釋〉，《中央社》，民 96.7.28，<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=200707290007>。

功將我方人、船安全帶回，化解兩岸護漁衝突危機¹⁹。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。

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！」²⁰。

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²¹，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

¹⁹ 《中時電子報》，民96.7.28，<http://news.chinatimes.com/>。

²⁰ 〈蠻橫 日艦撞沉我海釣船〉，《蘋果日報》，民97.6.11，A4。

²¹ 《自由電子報》，民97.6.18，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jun/17/today-p2.htm>。

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，也就成為本文危機處理策略研究重點，以下謹就海巡署於 0304 專案中對危機處理策略的過程，以個案剖析方式來探討海巡署危機處理策略的成效。

第二節 研究動機與目的

根據前節次研究背景論述，已間接點出本論文的重要性與當時之時空背景，以下再針對研究動機與目的作深入解釋。

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」²²；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

²² 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。

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」²³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法種下不確定的危機因子（如圖 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不能不審慎面對²⁴，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，所運用之危機處理策略機制與本研究個案之關聯性，此為促成作者撰寫本文的研究動之一。

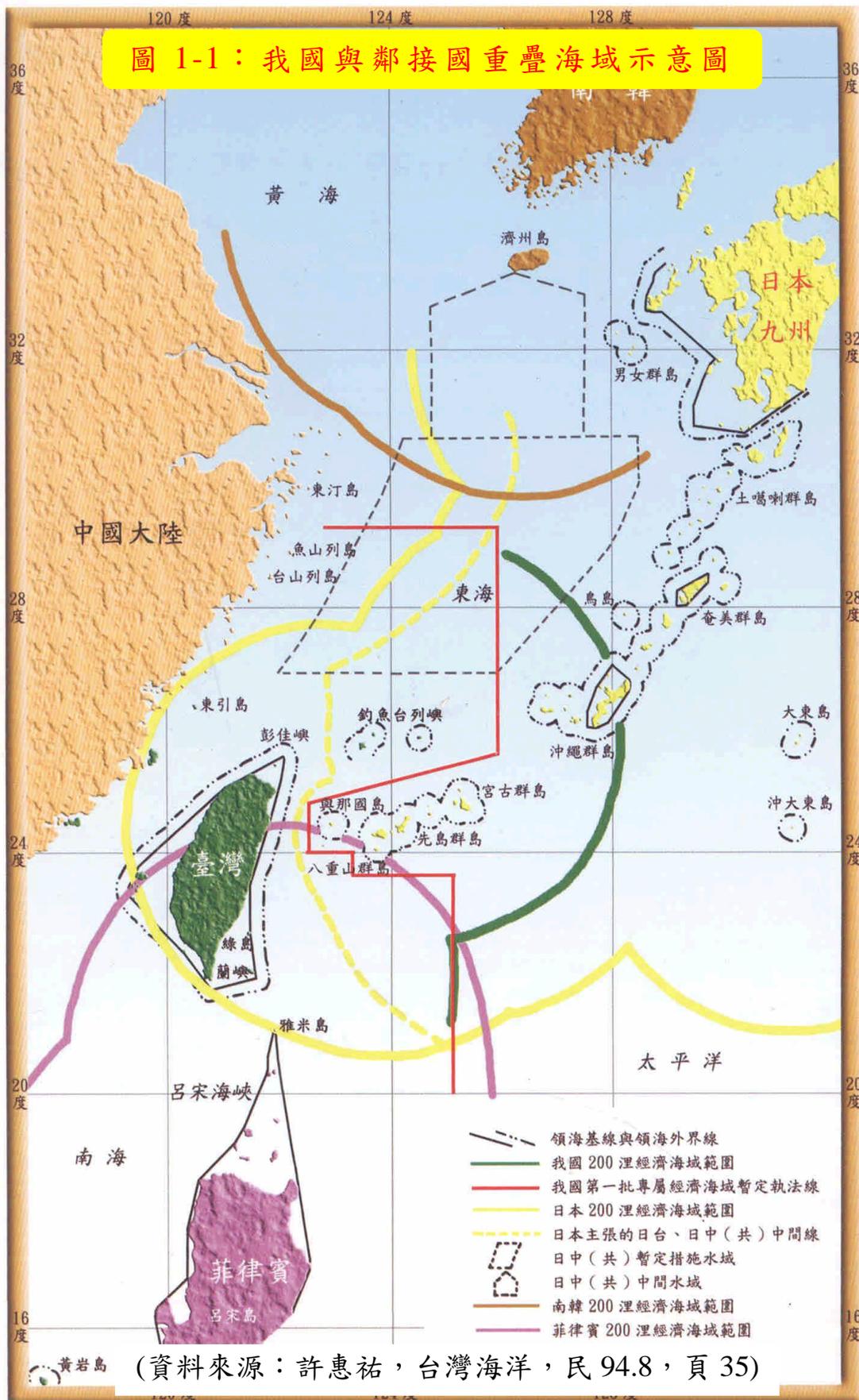
自 1987 年政府解嚴、開放大陸探親後，接續於 1992 年終止金馬地區戰地政務，兩岸人民往來日漸活絡。政府為促進離島繁榮，遂於 2000 年頒布「離島建設條例」，

²³ 同註 1，頁 15-18。

²⁴ 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。

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²⁵。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。本研究係以海巡署執行金門海域勤務時,與越界走私之大陸漁船發生衝突,導致發生海難事件及大陸漁民 2 死之 0304 案件為例。個案在本論文的重要性,係在於危機處理後所產生之成效如下:第一,該案若處理不當,可能引發大陸漁民與海巡官員衝突;第二,台灣海巡與大陸邊防之衝突亦有可能引發政治衝突,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個案危機處理策略上的成效,此為促成作者撰寫本文的研究動機之二。

²⁵ 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。



貳、研究目的

根據前述研究動機，本論文的研究目的，在針對海巡署 0304 專案之危機處理策略進行研究，探討當時危機處理策略是否達到應有之策略成效。關於海巡署 0304 專案詳細內容將於本章第五節詳述，有關危機處理策略則區分為策略形成、規劃、執行等三項；所謂策略成效所指的是，處理結果是否可減少傷亡、財務損失，以及行政與政治衝突。本研究最主要的目的在於檢討當時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，期於探討中瞭解本案中的真實面，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。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。

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

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為研究範圍；以海巡署於 0304 專案時對危機處理策略之人員為研究對象；據此，以專家學者「危機處理」的概念與理論，推映及探討出海巡署組織在危機處理策略形成、規劃及執行過程所產生的策略成效為研究內容。

本研究共計區分為五章，說明如下：

第一章緒論；包括研究背景、研究動機與目的、研究範圍與限制、名詞定義、個案介紹等五小節。

第二章文獻探討；包括相關文獻、危機處理策略形成、危機處理策略規劃、危機處理策略執行等四小節。

第三章研究設計；包括研究途徑、研究方法、研究架構、研究流程、訪談設計等五小節。

第四章研究發現與分析；包括危機處理策略形成、危機處理策略規劃、危機處理策略執行等三小節。

第五章結論與建議；包括研究發現、建議及後續研究方向等三小節。

貳、研究限制

海巡署 0304 專題，發生於 94 年 3 月 4 日，距今已

有 4 年多之久，作者嘗試著盡量還原當時的真相與受訪人員對本專案之個人觀點，故在本案訪談人員中，有案件參與人員、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。

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，完整的拼湊出當時的危機處理之情境。

第四節 名詞定義

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」²⁶，所謂「策略」一詞源起於希臘文，其意為統御的藝術²⁷，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

²⁶ 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.

²⁷ 經濟部商業司編印，《商業電子化策略規劃-三版》。民 93.11，頁 31。

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²⁸，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²⁹。

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

²⁸ 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。

²⁹ 司徒達賢，《策略管理新論》。台北：智勝出版，民 90。

述³⁰，因本研究個案已發生於4年多以前，故評估層次是以海巡機在本研究個案之危機處理策略過程現象及所產生之成效進行探討。

貳、0304 專案

94年3月4日晚上7時15分，海巡署金門岸巡總隊，發現大陸船筏已越界並實施走私行為，金門岸巡總隊近岸巡防膠筏「海埔一號」及「麗水一號」在青嶼灣海域追逐緝捕大陸走私船的過程中不慎觸礁，大陸走私船亦不慎絞網失去動力，而「海埔一號」因閃避不及與大陸走私船發生衝撞並重疊一塊，造成二員大陸漁民死亡，重疊且失去動力的兩艘船順海流方向，飄流至距離大陸角嶼島前方岸際600公尺處擱淺，金門岸巡總隊長為確保人安、物安及避免二艘公務船及人員、武器、裝備同時遭受大陸邊防武警扣押偵審而引發國際事件，經衡量全盤狀況後，當機立斷指示「『海埔一號』棄船，人員、武器、裝備由『麗水一號』接駁返航，航至禁止水域線將人員、武器、裝備等移至待命接駁之金門海巡隊pp2023號海巡艇上，並轉運回金門本島」。

海巡署為避免記者、外界對本事件之臆測、杜撰或揣測案情，並定於翌日（3月5日）下午4時於金門岸巡總隊由海巡署高階重要官員召開記者說明會，向社會大眾說明事情經過及處理作為，3月6日計有8家電視媒體6家平面媒體等刊登報導，對本署執行公務不慎發生「海難事件」，均持正面的報導，3月7日尚有3家平面媒體

³⁰ 楊永年，《組織行為》。台北：中央警察大學出版，民94，頁446。

持續報導，3月8日僅剩1家，3月9日已無報章媒體報導。大致來說，海巡署於本案危機處理過程中，一線危機處理執行成員及後方海巡署成立之「緊急應變小組」均處理得宜，並定調為「海難事件」，使得我方於此事件中，掌握主控權，不致因處理不善，引發我國武裝人員可能滯留大陸，因而觸動兩岸緊張關係，甚至引發邊境的武裝衝突等危機事件，或因二名大陸漁民死亡，將我方公務船隊員逕送大陸法院偵審，惟在危機處理策略過程及成效部份仍有研究探討之價值性，以作為爾後之借境參考學習用途。

第五節 個案介紹

94年3月4日晚上7時15分，海巡署金門岸巡總隊天摩山雷達作業士許○○發現距離天摩山東北方海域1.3海浬處，有一艘大陸船筏(以鐵框架包覆保力龍船型外加裝舷外機之動力舢舨，俗稱小烏龜)持續向馬山海域青嶼灣岸際航行，經通報獅山守望哨以大倍率望遠鏡(具夜視功能)監看查證後，發現該艘大陸船筏已越過我方禁止水域(金東馬山禁止水域距離為1500公尺處)³¹，並逐漸接近青嶼灣岸際，大陸漁船上有四名大陸人民，船上滿載不明貨物。

金門岸巡總隊勤務指揮中心立即依既定之處理程序，通報五龍山機動巡邏站、寒舍花及田埔安檢所線上機動巡邏組，前往預判大陸船筏靠岸地點(青嶼灣岸際)埋伏查緝，

³¹ 國防部於民93.6.7修正：〈金門地區限制、禁制水域範圍及事項公告〉。(1) 限制水域範圍：大金門地區低潮線向外延伸東方海面4000至6000公尺、南方海面8000至10000公尺、北碇以東海面4000公尺、大、二膽南海面2000公尺一線以內海域。(2) 禁止水域範圍：大金門地區低潮線向外延伸東方海面4000公尺、南方海面8000公尺、馬山北方1500公尺、北碇以東海面4000公尺、大、二膽北、西、南海面2000公尺、小金門西海面以檳榔嶼、三腳礁、牛心礁、赤角礁一線以內海域。

另亦通知近岸巡防膠筏出船至草嶼島海域實施攔截查緝。晚上 7 時 25 分，大陸船筏已外切進入至青嶼灣附近海域距離岸際 600 公尺處滯留，疑似等待金門岸上居民前往接洽實施小額貿易交易，此時，五龍山機動巡邏站、寒舍花及田埔安檢所線上機動巡邏組亦已到達青嶼灣岸際埋伏查緝，晚上 9 時 1 分，近岸巡防筏「麗水一號」與「海埔一號」自水頭碼頭出發，晚上 10 時 47 分已抵達青嶼灣附近海域並發現大陸走私船筏於草嶼島至青嶼灣間海域滯留，近岸巡防筏帶班副組長即以「麗水一號」與「海埔一號」二艘船筏採取分頭包抄的緝捕行動，計畫將大陸船筏局限於草嶼島與青嶼灣之間並逮捕之，當大陸船筏發現走私行動已曝光時，為易於脫逃，即將船上私貨丟包至海中，藉以減輕重量、增加速度，駛離金門禁止海域。在青嶼灣追逐緝捕的過程中，大陸船隻以左右閃躲的蛇行方式，企圖擺脫「麗水一號」的追緝，由於當地海域為礁石淺灘區，「麗水一號」舷外機在追擊過程中不慎觸擊海底礁石，船速僅剩三節，無法持續追緝，近岸巡防筏副組長即命令在旁戒護之「海埔一號」接續追擊大陸船筏，「麗水一號」則在附近海域打撈被丟包的私貨(白米、蒜頭、花生、四季豆等 200 公斤)，晚上 11 時 31 分，「海埔一號」追緝大陸船筏進入草嶼島礁石區時，舷外機亦不慎也觸擊海底礁石，船筏瞬間失去動力，慣性向前滑行，在「海埔一號」撞擊礁石失去動力之同時，大陸船隻舷外機亦絞到金門沿岸的定置漁網，瞬間也失去動力，船身被漁網強大固定力拉扯，呈現 90 度向右方急轉，本已失去動力呈現慣性向前滑行之「海埔一號」反應不及，船艙直接制壓到大陸船筏的後半截，剎那間！二個大陸人民失蹤，均無動力且重疊的兩艘船筏順著潮流(海流約 1-2 海浬，流向西北)同時向大陸角嶼島方向飄流，帶班副組長立即以無線電回報總隊長。

總隊長接獲後立即指示：「立即找尋失蹤的兩名大陸人士、下錨固定船身待援、保持人安、物安，並命『麗水一號』立即馳援，另通報金門海巡隊線上海巡艇前往救援」，總隊長並將狀況循勤務、主官、業管等三系統回報，並請求支援，海巡署前署長許惠祐接獲報告後指示「（1）嚴正本署執法尊嚴應有的態度、（2）注意人命安全，包括本署執勤人員及大陸人民、（3）注意勿引起兩岸紛爭、（4）請情報處依循管道知會大陸相關單位、（5）二名落海失蹤大陸人民，全力搜尋，必要時加派船艦、人員投入搜救」等策略指導，並立即於海巡署勤務指揮中心成立「緊急應變小組」協助處理本案，定名為「0304 專案」，另為避免我國武裝公務船遭大陸邊防逮捕偵審，引發國際事件，故將本專案定調為我國公務船發生「海難事件」處理。此時「海埔一號」除搜尋失蹤的兩名大陸漁民外，並曾試圖以船錨勾拉海底礁石，制動飄向大陸沿海的船身，無奈！船身重、海流強、沙質海床，船錨無法著力，10 鐘後（11 時 41 分）兩艘船即飄流至大陸角嶼島近岸 600 公尺處擱淺，「麗水一號」接獲「海埔一號」通報及總隊長救援命令後，立即拖著三節緩慢的速度越過中線前往救援。然已受創傷的「麗水一號」無法拖拉重疊擱淺的兩艘船，在加足馬力時，「麗水一號」舷外機不時有黑煙冒出，似有停機之慮，經帶班副組長報告當時狀況後，總隊長為確保人安、物安及考量避免我方武裝治安人員遭大陸邊防單位扣押而引發國際事件，經衡量與評估後，立即指示「海埔一號」棄船，人員、裝備、槍械彈藥由『麗水一號』接駁至禁止水域線待命之海巡隊 pp2023 海巡艇上」，轉運回金門本島。

海巡署為避免記者、外界對查緝走私而導致二名大陸漁民死亡事件形成負面臆測、杜撰或揣測案情，因而造成國際糾紛，決意於翌日（3 月 5 日）下午 4 時由海巡署鐘桐生副署

長率海洋、海岸總局長等重要高階官員於金門岸巡總隊部召開記者說明會，向社會大眾說明事情經過及處理作為，囿於當日金門地區大霧飛機延遲無法準時到達，故改由總隊長主持召開記者說明會，計有中天新聞、華視新聞、蘋果日報、中國時報、金門日報、金門名成等有線電視等 6 家 13 名記者到場採訪，3 月 6 日計有 8 家電視媒體（台視、中視、華視、民視、中天、TVBS、東森、金門有線等）、6 家平面媒體（聯合報、自由時報、中國時報、蘋果日報、中央日報、金門日報）等刊登報導，對本署巡防膠筏執行公務不慎發生碰撞之「海難事件」均持正面的報導、對尚在緩刑期間³²，而又再累犯之 2 名大陸私梟意外死亡感到遺憾，3 月 7 日尚有三家平面媒體持續報導，3 月 8 日僅剩一家，3 月 9 日已無報章媒體報導（民 94 年 3 月 5、6 日聯合報³³、自由時報³⁴、中國時報³⁵、蘋果日報³⁶、中央日報³⁷、東森新聞³⁸、中央社³⁹、中時晚報⁴⁰、大紀元⁴¹）、（圖 1-2：0304 專案衛星空照示意圖）、（圖 1-3：0304 專案事故海域示意圖）。

³² 2 名死亡大陸私梟，曾於 93 年 8 月 21 日因走私罪，遭金門地方法院被判處緩刑 2 年在案期間。

³³ 李木隆，〈我公務船撞大陸舢舨 2 死〉，《聯合報》，民 94.3.6，A13 版。

³⁴ 吳正庭、羅添斌，〈緝私船撞中國走私船 2 死〉，《自由時報》，民 94.3.6，5 版。

³⁵ 李金生，〈金門緝私出撞沉兩大陸漁民 2 死〉，《中國時報》，民 94.3.6，A6 版。

李金生、蕭承訓，〈岸巡隊：誤越中線 逼不得已〉，《中國時報》，民 94.3.6，A8 版。

³⁶ 陳向鑫，〈查緝大陸走私釀 2 死意外〉，《蘋果日報》，民 94.3.6，A8 版。

³⁷ 〈陸漁逃避追捕對撞金門緝私筏 2 死〉，《中央日報》，民 94.3.6，財經綜合 5。

³⁸ 葉建雄，〈金門岸巡查走私撞大陸舢舨 2 大陸漁民落水死亡〉，《東森新聞報》，民 94.3.5.17:30，<http://www.ettoday.com/life/index03.htm>。

³⁹ 孫承武，〈中國漁民走私落海溺斃 海巡署表遺憾〉，《中央社》，民 94.3.6.16:52，<http://www.epochtimes.com/b5/5/3/5/n837312.htm>。

倪國炎，〈金門緝私船追撞中國走私船 漁民兩死〉，《大紀元》，民 94.3.6.19:40，<http://www.epochtimes.com/b5/5/3/5/n837436.htm>。

⁴⁰ 李金生，〈逃避走私追緝 2 大陸漁民溺斃〉，《中時晚報》，民 94.3.5，5 版。

⁴¹ 倪國炎，〈金門巡防筏緝私與中國漁船相撞 漁民兩死〉，《大紀元》，民 94.3.5，<http://www.epochtimes.com/b5/5/3/5/n836985.htm>。

圖 1-2：0304 專案衛星空照示意圖

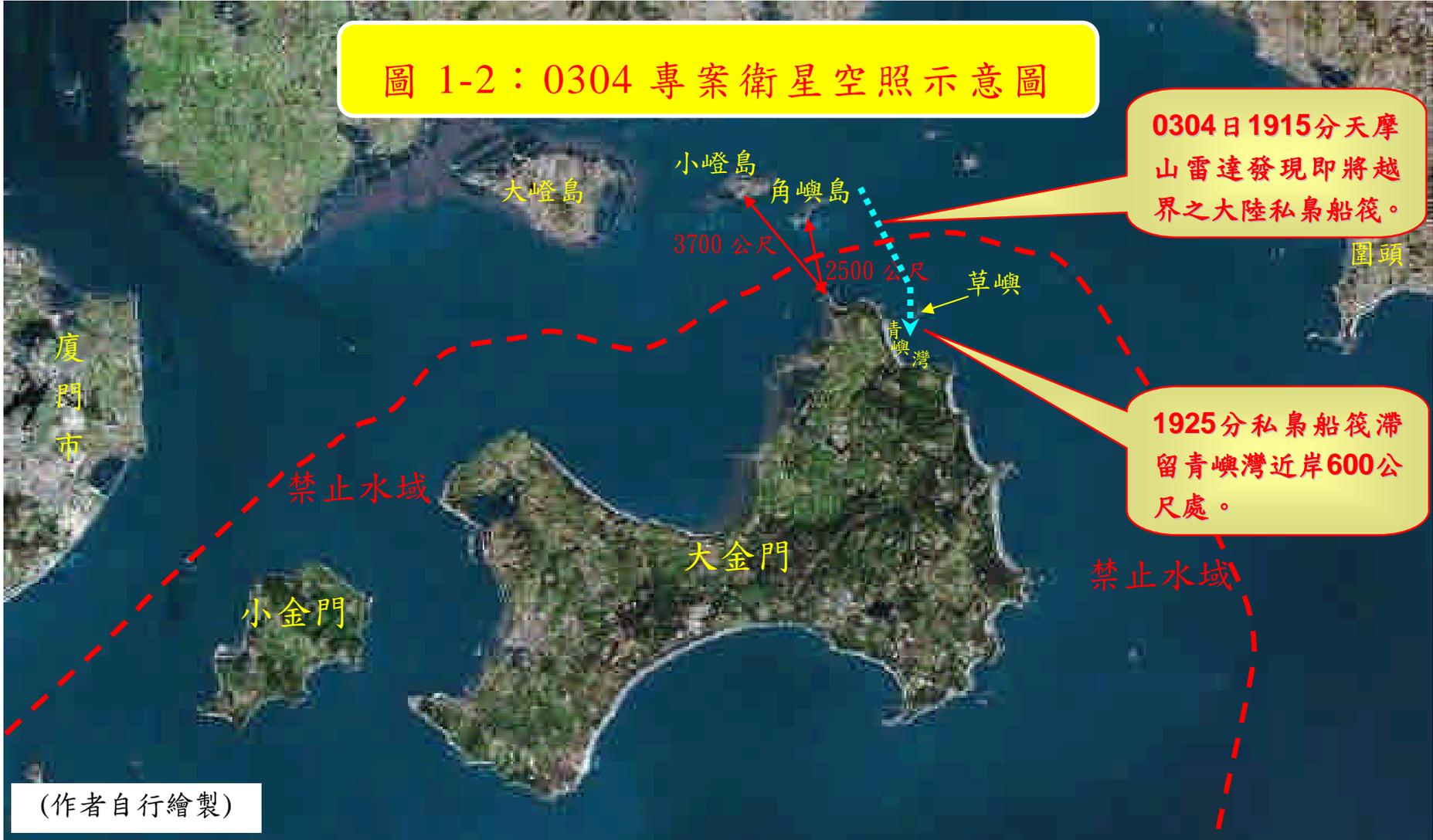
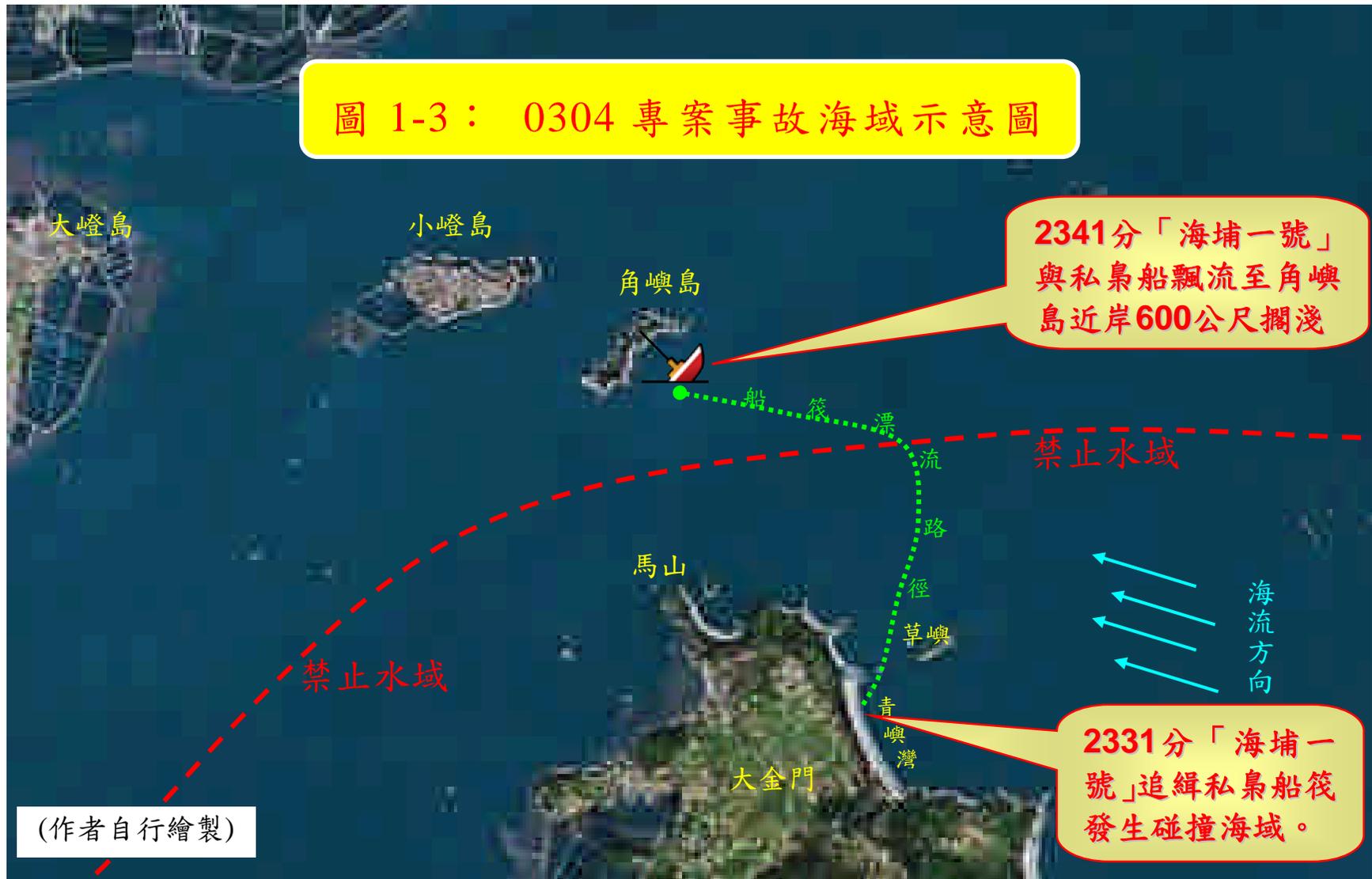


圖 1-3： 0304 專案事故海域示意圖



2341分「海埔一號」與私梟船飄流至角嶼島近岸600公尺擱淺

2331分「海埔一號」追緝私梟船筏發生碰撞海域。

(作者自行繪製)

第二章 文獻探討

為探討海巡署 0304 專案危機處理策略的理論基礎，本章共區分四節次論述，第一節首先就危機的相關文獻進行探討，第二至第四節則分別就危機處理策略形成、規劃、執行之理論進行探討。

第一節 相關文獻

美國 Public Administration Review (PAR) 強調危機管理是二十一世紀各國政府部門最嚴峻的挑戰，這其中包括公、私部門及第三部門⁴²，國外有關危機管理已有很長的歷史、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

朱愛群 (2002)，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⁴³」；Pearson & Clair (1998)：認為危機可定義為「具有高度侵略性成因不明、危機發生機率很低，一旦發生會威脅組織存亡、回應時間有限、

⁴² 詹中原，《危機管理》。台北：聯經出版，民 93，自序。

⁴³ 朱愛群，《危機管理》。台北：五南圖書，民 91。

有時會讓組織成員驚訝、即使兩難出現也需決策⁴⁴」；Mitroff (1993)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⁴⁵」；美國學者Rosenthal (1989)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⁴⁶」。

Fink (1987)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』⁴⁷」；詹中原 (2004)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⁴⁸」；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』⁴⁹」。

綜合上述各家觀點，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 2-1 所示：

⁴⁴ Pearson, C. M. and Clair, J. A., 1998, Reframing Crisis Management, *The Academy of Management Review*, Vol. 23, No. 1, pp. 59-76.

⁴⁵ Mitroff, I. I., and Pearson, C. M., "Crisis Management", San Francisco: Jessey-Bass.,(1993).

⁴⁶ 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).

⁴⁷ Steven Fink, "Crisis Management : Planning for Inevitable", New York: American Management Associ. (1987).

⁴⁸ 同註 42，頁 10。

⁴⁹ Bell, C., *Crisis Diplomacy, Strategic Thought in the Nuclear Age* (Baltimore, MD: John Hopkins).

表 2-1：危機定義彙整表

學 者	危機的定義
朱愛群 (2002)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 驚異性。 2. 危機威脅到組織重大價值損失。 3. 危機具時間的壓力。 4. 迫使決策者必須作出決策。
Pearson & Clair (1998)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 具有高度侵略性成因不明。 2. 危機發生機率很低，一旦發生會威脅組織存亡。 3. 回應時間有限。 4. 有時會讓組織成員驚訝。 5. 即使兩難出現也需決策。
Mitroff (1996)	<p>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。</p>
Rosenthal (1989)	<p>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。</p>
Fink (1987)	<p>「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」。</p>
詹中原 (2004)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 危機是一種情境，威脅國家利益及基本的政策目標。 2. 危機具有時間壓力。 3. 危機要求必須做決定。 4. 危機含有高度戰爭危機。
Bell (1979)	<p>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」。</p>

(作者自行彙整)

二、危機特性

孫本初 (2005) 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⁵⁰；Hermann (1969)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⁵¹；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⁵²。

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 2-2 所示：

表 2-2：危機的特性彙整表

學者	危機的特性
孫本初 (2005)	1. 危機的形成具有階段性。 2. 危機具有威脅性。 3. 危機具有不確定性。 4. 危機具有時間上的緊迫性。
Hermann (1969)	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卒爆發造成的一種意外驚訝。
Deutsch (1982)	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下做決定者為限。

(作者自行彙整)

⁵⁰ 同註 6，頁 382。

⁵¹ Hermann, C. F., 1969, Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations, *Administrative Science Quarterly*, Vol.8, pp. 61-82.

⁵² Deutsch, Karl W. Crisis Decision-Making: The Information Approach, in Daniel Frei (ed.), *Managing International Crisis* (Beverly Hill:Sage Publication). 1982.

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⁵³；明居正 (1998) 將危機分為以下六種類型：(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) 重大政治、經濟問題⁵⁴；李湧清及黃啟賓 (2009) 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⁵⁵；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 2-3⁵⁶：

⁵³ Nudell & Antokol, N. (1988). In case of Emergency: A Handbook for Effective and Crisis Management
Lexington MA Lexington Book.

⁵⁴ 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。

⁵⁵ 同註 3，頁 55。

⁵⁶ 同註 42，頁 10-11。

表 2-3：危機分類表

系統的層次 System Level	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 (Conaict)	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 2-4 所示：

表 2-4：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(2005)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⁵⁷；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⁵⁸，如圖 2-1 所示：

⁵⁷ 同註 6，頁 382。

⁵⁸ 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。

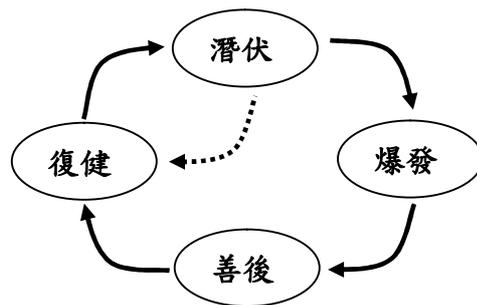


圖 2-1：危機的四個階段（資料來源：韓應寧，1990）

Charles & Kim (1988)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⁵⁹。

詹中原（2004）在《危機管理》一書中，認為危機階段區分為四個階段：

- （一）潛伏期(prodromal 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

⁵⁹ Charles, M. T. and John C. K. Kim, Crisis Management: A Casebook. Illinois: Springfield, Charles C Thomas Pub Ltd. (1988).

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⁶⁰。危機的階段彙整表，如表 2-5 所示：

表 2-5：危機的階段彙整表

學者	危機的階段
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。
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。
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。

(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

⁶⁰ 同註 42，頁 16-17。

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（2005）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⁶¹」，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

孫本初（2005）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

⁶¹ 同註 6，頁 387-389。

及因應策略」⁶²；Fink (1987)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」⁶³。所以最簡單的危機管理，就是應變準備；朱延智（2002）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化危機」⁶⁴。危機管理的界定彙整表，如表 2-6 所示：

表 2-6：危機管理的界定彙整表

學者	危機管理的界定
孫本初 (2005)	組織為避免情境所帶來的嚴重威脅，而所從事的長期規劃及不斷學習適應的動態過程，所做的管理措施及因應策略。
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。

(作者自行彙整)

⁶² 同註 6，頁 383。

⁶³ 同註 47。

⁶⁴ 朱延智，《企業危機管理的理論與實務》。台北：幼獅文化，民 91。

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」⁶⁵；Augustine (1996)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⁶⁶；Charles & Kim (1998)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」⁶⁷；Mitroff & Pearson (1988)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」⁶⁸，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 2-7 所示：

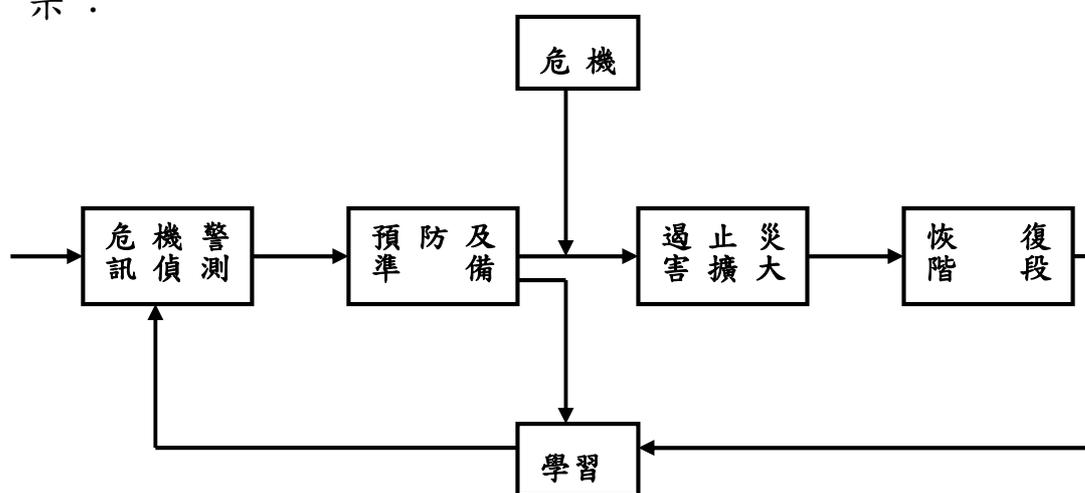


圖 2-2：危機管理之四個階段與五大步驟（資料來源：Ian I. Mitroff, 1988）

⁶⁵ 佐佐淳行，《危機管理寶典》(褚先忠譯)。台北：建宏出版社，民 83。

⁶⁶ 吳宜蓁、徐詠絮譯(Christine M. Pearson 等原著)，《危機管理診斷手冊》(Crisis Management)。台北：五南，民 85。

⁶⁷ 同註 59。

⁶⁸ 同註 3，頁 167-168。

表 2-7：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"> 1. 第一階段：危機的預測與預知(情報活動)。 2. 第二階段：危機的防止與迴避。 3. 第三階段：危機的應對及防止擴大。 4. 第四階段：防止危機再現。
Augustine (1996)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 第一階段：避免危機。 2. 第二階段：預作準備。 3. 第三階段：確認危機。 4. 第四階段：控制危機。 5. 第五階段：化解危機。 6. 第六階段：從危機獲益。
Christine 等人 (吳宜蓁、徐詠絮 譯，1996)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 第一階段：訊號偵測階段。 2. 第二階段：準備期/預防期。 3. 第三階段：損害抑制期。 4. 第四階段：恢復期。 5. 第五階段：學習期。
Charles & Kim (1998)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 第一階段：事件爆發前的舒緩期。 2. 第二階段：事件爆發前的準備期。 3. 第三階段：事件爆發中的反應期。 4. 第四階段：事件爆發後的重建期。
Mitroff & Pearson (1988)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 第一階段：危機警訊偵測。 2. 第二階段：預防及準備。 3. 第三階段：遏止災害擴大。 4. 第四階段：恢復。 5. 第五階段：學習。

(作者自行彙整)

三、危機管理模型

Nunamaker (1989)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⁶⁹：

⁶⁹ 同註 42，頁 19-22。

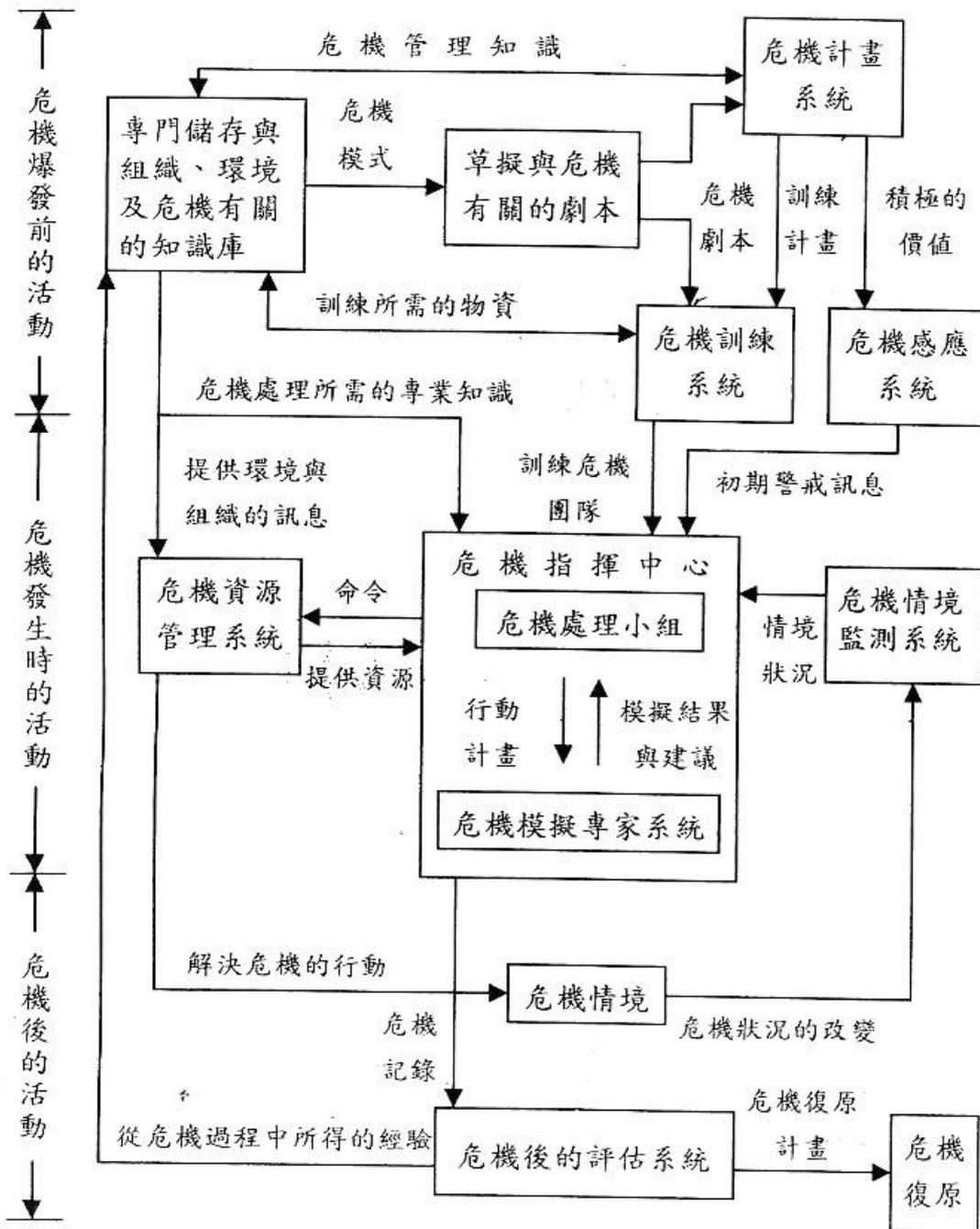


圖 2-3：危機管理動態管理模式圖
 (資料來源：Jay Nunamaker, 1989)

(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⁷⁰；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

邱強（2001）認為危機處理應以減少傷害、修復、馬上找出最明顯的肇因、重見公信力為重點⁷¹；Fink (1987) 在其所著《危機管理，韓應寧 1990 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

⁷⁰ 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。

⁷¹ 邱強，《危機處理聖經》（張慧英採訪撰述）。台北：遠見天下出版，民 90.11。

危機)、迅速處理危機⁷²；李湧清及黃啟賓(2008)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⁷³；李仲平(2003)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⁷⁴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 2-8 所示：

⁷² 同註 58。

⁷³ 同註 3，頁 42-43。

⁷⁴ 李仲平，《中華生涯規劃危機處理協會刊》，第 2 期，民 92，<http://www.carpman.org.tw/l72.htm>。

表 2-8：危機處理彙整表

學 者	危機處理
邱強 (2001)	危機處理的重點： 1.減少傷害。 2.修復。 3.馬上找出最明顯的肇因。 4.重見公信力：優先、同情、安全、行動。
Fink 《危機管理，韓應寧 1990 譯》(1987)	危機處理模式： 1.迅速發現危機。 2.迅速遏止危機的發展(隔絕危機)。 3.迅速處理危機。
李湧清及黃啟賓 (2008)	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。
李仲平 (2003.01.01)	危機處理程序五大步驟： 1.危機的確認。 2.危機的衡量。 3.危機的決策。 4.危機處理的實施。 5.處理結果的考核。 危機處理的原則： 1.靈活的通報系統。 2.成立危機處理小組。 3.妥適編組分工合作。 4.妥適面對媒體。 5.講求談判技巧。 6.善後與檢討。

(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⁷⁵。

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 (1988)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⁷⁶？

綜上所述得知，危機就是新聞，危機最緊急的特徵

⁷⁵ 同註4。

⁷⁶ Berge, Dieudonnee ten, 1988, *The First 24 Hours* (UK: Basil Blackwell).

就在於新聞媒體的介入⁷⁷，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（2005）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⁷⁸。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（2001）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。

⁷⁷ 同註 42，頁 219。

⁷⁸ 同註 30，頁 48-50。

(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⁷⁹。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 & where），將各類關係人納入考量⁸⁰。

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

⁷⁹ 同註 29。

⁸⁰ 同註 45。

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⁸¹。

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⁸²：

（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、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

⁸¹ 同註 42，頁 18-19。

⁸² 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。

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（1992）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⁸³；施能傑（1999）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

⁸³ 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。

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⁸⁴；李允傑、丘昌泰（2003）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⁸⁵：

（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

⁸⁴ 施能傑，〈政策執行的要素分析〉，《研考雙月刊》，23卷，第4期，民88，頁6-15。

⁸⁵ 李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》。台北：元照出版，民92，頁49-97。

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 2-9 所示：

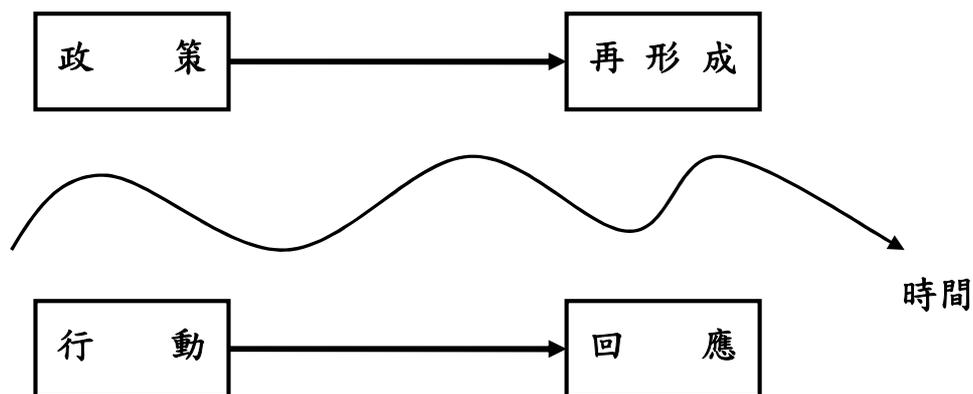


圖 2-4：政策行動連續圖

(資料來源：李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》，2003，頁 14)

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⁸⁶。本研究為危機處理策略之研究，以危機之概念，探討出組織策略之重要過程，故涉及組織策略學理方面，以下特別針對危機處理策略形成、危機處理策略規劃、危機處理策略執行等三方面之文獻理論，以再深入探討方式，加以論述。

⁸⁶ 黃瑞貞，〈海上賽鴿管理策略之研究－以南部海上賽鴿協會為例〉，碩士論文，東海大學公共事務學程在職進修專班，民 97 年，頁 26。

表 2-9：危機策略彙整表

學 者	危機策略策略規劃
楊永年 (2005)	決策的目的有三： 1、達成目標。 2、解決問題。 3、降低未來的不確定性。
司徒達賢 (2001)	危機策略制定方法與程序： 1.決定目標。 2.環境分析。 3.進行 SWOT 分析。 4.依據以上分析結果，選擇最適合策略。 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。
Mitroff (1993)	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 & where)，將各類關係人納入考量。
詹中原 (2004)	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： 1.舒緩政策。 2.準備政策。 3.回應政策。 4.回復政策。
詹中原 (2004)	危機決策體制有下列三點： 1.中央集權的決策。 2.從中央集權到地方分權。 3.非正式的決策體制：專家知識政治學。
李允傑、丘昌泰 (2003)	政策執行概念的界定觀察角度： 1.政策執行為科層體制的控制過程—由上而下模式。 2.政策執行為上下階層的互動過程—由下而上模式。 3.政策執行為政策與行動相互演進的過程。

(作者自行彙整)

第二節 危機處理策略形成

經前一節相關文獻探討後，對於危機理論已有基本認識，另外為更深入瞭解危機處理策略理論，作者再就危機處理策略之形成、規劃、執行三個階段過程理論作進一步的探討，以瞭解個案在危機處理策略理論過程所產生之現象。為深入探討危機處理策略形成與成效間關連性，下文從生命財產損失（2名大陸船員死亡及三艘船筏毀損）與行政衝突（例如：海巡人員與大陸邊防總隊之衝突、甚至可能衍生兩岸在政治、武裝上的衝突等）進行論述，以下章節之寫作架構亦同：

壹、生命財產損失

為減少或避免本案件兩岸雙方之生命財產損失，本部分主要針對危機處理策略形成進行思考，探討其與生命財產之間的關連性。楊永年（2005）於《組織行為》一書提出，組織策略係指組織運作過程與工作目標與方向之基礎，如果組織策略形成（過程與結果）出現了問題，可能會出現整體組織嚴重的績效問題，輕則個人受害，重則危及兩岸政府層級之關係，組織決策的形成有五種：一為理性的組織策略，二為漸近式策略、三為綜試策略、四為政治策略、五為開放系統策略⁸⁷。

理想上比較好的策略形成模式，稱為理性策略，因為，理性組織策略之形成必須考量組織內部與外部環境，運用廣為策略領域運用的 SWOT（優勢、劣勢、機

⁸⁷ 同註 30，頁 448-449。

會、威脅)分析，依現存之各項因素，作為優勢與劣勢、機會與威脅之 2x2 表格，進行策略形成分析，而得到適當的策略⁸⁸，才可能避免 0304 專案生命財產的損失（尤其生命最為重要）。

經檢視本案發生過程，在「麗水一號」觸礁故障後，帶隊副組長命令正在戒護之「海埔一號」接續實施追緝，「海埔一號」亦發生觸礁並撞擊大陸漁船同時失去動力，且已知有 2 名大陸漁民失蹤，當時在總隊部決策層級，主要係由「麗水一號」帶隊副組回報之資訊後，金門岸巡總隊長直接與「海埔一號」構成通聯，在瞭解現場狀況及副組長、幕僚之建議後，綜合考量人安、物安及組織處置能力，進行相關危機處理策略推演，在緊急狀況下形成之危機處理決策，其審慎周延之理性決策目的，即在於減少、遏止生命財產損失，使危害降到最低。

貳、行政衝突

依前述組織決策的形成有五種，其中第四種為政治策略，Allen 等(1979)曾指出：組織中的政治其實無所不在⁸⁹；Bolman & Deal (1991)更明白的指出：組織是由不同的個人與不同的利益團體所組成的聯合體，權力在成員間與團體間互動中，扮演舉足輕重的角色⁹⁰；Salancik & Pfeffer (1977)認為權力是能使某人依有權者意願完成

⁸⁸ SWOT 矩陣分析，<http://www.quickmba.com/strategy/swot>。

⁸⁹ Allen, R.B., Madison, D.L., Porter, L.W., Renwick, P.A. (1979). Organizational Politics: Tactics and Characteristics of Its Actors. *California Management Review*. Fall. pp. 77-83.

⁹⁰ Bolman, L. and Deal, T. (1991:186). *Reframing Organizations: Artistry, Choice, and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.

某些事的力量⁹¹；Pfeffer (1992)則認為：權力是影響行為、改變工作或事件的方向、消除抗拒、讓人們去作原本不喜歡之工作等潛在能力⁹²；楊永年（2005）指出：政治策略主要在表達組織權力與政治的表現，因為在決策的關鍵時刻，往往是有權者作最後的決定或是政策的擬定⁹³；詹中原（2004）指出：所謂中央集權的決策，是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型態，中央集權的決策包括了由地方機構的會應逐步提升到地方的、國家的以及國際的層級⁹⁴。

本案可能衍生之兩岸行政衝突，如處理不慎，事後有可能造成大陸漁民對我海巡人員之報復心態，徒增日後海域執法之危險性、或兩岸因人員死亡而產生大陸福建邊防總隊與金門海岸巡防機關在海域執法上的對立性，不利於兩岸共同打擊犯罪機制的建立，甚而衍生兩岸關係之緊張對立性，進而影響兩岸海基、海協會之事務性研商等情事。

本案所涉及之利害關係人：肇事巡防筏組、金門岸巡總隊等均為全軍職體系，地區局（含）以上則為軍、警、文併用之機關型態，因為海岸巡防機關有 95%軍警人員所編成，大都沿習以往軍警「服從」、「主官決定一切」的指揮及思維體制下，在海巡署組織思維體系中，一線執行者實際上會以無授權顯已超越本身應行之權責

⁹¹ Salancik, G. R., & Pfeffer, J. (1977). Who gets power--and how they hold on to it. *Organizational Dynamics*, Winter.

⁹² Pfeffer, J. (1992). *Managing with Power: Politics and Influence in Organizations*. Boston: Harvard Business School Press.

⁹³ 同註 30，頁 450-451。

⁹⁴ 同註 82，頁 498。

而請示上級，以上級主官決策為最終執行方向。此愈往上級之決策模式，愈較能以大格局、大環境、政治上、國家利益等之思考方向為重，較利於盡量避免造成兩岸政治、行政衝突，所以危機發生後，在上階層級組織介入後，組織執行基本目標會暫時的改變，組織會以政治考量介入處理，其目的較有利於朝向化解行政衝突方向進行，比較類似前文獻所述之「中央集權決策」模式。

第三節 危機處理策略規劃

第二階段是危機策略規劃，策略規劃是用來幫助組織因應環境，運用有限資源達成組織願景的核心工作，並確保組織所有成員的工作目標一致使組織能永續發展，以下僅就前述寫作架構探討危機處理策略規劃內容，論述如下：

壹、生命財產損失

策略規劃是什麼？策略管理專家司徒達賢用簡單的一段話說明：「描述現在企業的樣子，並思考這樣的型態如何持續或改善；同時也思考將來企業想發展的模式是什麼？最後應該採取什麼樣的活動達成這些設定？」，由此可以理解，「策略規劃」是企業(或管理者)思考策略方案，設計行動計畫的一種過程描述，主要目的在於讓企業每一個組成份子，對企業未來的發展以及工作優先順序與達成，都有共識的認知⁹⁵；Olsen & Eadie (1982)將策略規劃界定為：產生用來指引及形成有關組織

⁹⁵ 同註 29。

的本質、作用，與使命的基本決策及行動之有規律的努力；因此，理想的策略規劃需要大量的蒐集資訊及尋找替代方案，並強調現行決策對未來的啟示⁹⁶；Berry (1994)更明確地將策略規劃定義為發展與訂定組織之策略目標。綜上得知：策略是一種管理工具⁹⁷；它之所以和其他管理工具不一樣之處，是在於策略規劃是用來幫助一個組織因應多變的環境，運用有限的資源達成組織願景的核心工作，並確保組織所有成員的工作目標一致，以及其組織能永續發展⁹⁸；所以，理想的策略規劃，需要大量的蒐集資訊及尋找替代方案，並強調現行決策對未來的啟示，而這些規劃便成為組織達成目標的基石⁹⁹。

為規範我國海巡艇於金門禁、限制水域執法依據，海巡署於 89 年 1 月 28 成立之初，即依據臺灣地區與大陸地區人民關係條例(以下簡稱兩岸人民關係條例)第二十九條第二項「大陸船舶、民用航空器及其他運輸工具，非經主管機關許可，不得進入臺灣地區限制或禁止水域……」之法律據以執行，又依「兩岸人民關係條例」第四條、三十二條及其施行細則第四十二條、第四十三條規定「對於入侵我限制、禁制海域，經過驅離無效者，一律強制執行帶案行政處分，由當地縣(市)政府沒入越界捕魚大陸漁船之漁具、漁獲，如有涉及其它我國刑事案件者，則依法偵辦移送」¹⁰⁰。

爰此，海巡署訂定「常用勤務執行標準作業程序彙

⁹⁶ 吳瓊恩、李允傑與陳銘勳合著，《公共管理》。國立空中大學，民 89.2，頁 120。

⁹⁷ 黃榮護，《公共管理》。台北：商鼎文化，民 88.4，頁 440。

⁹⁸ 同註 27。

⁹⁹ 方至民，《企業競爭優勢》。台北：前程企管，民 89.4，頁 58。

¹⁰⁰ 總統令：修正〈台灣地區與大陸地區人民關係條例〉，民 91.4.24。

編－海上執法－越界大陸漁船之處置」¹⁰¹，以作為海域執法之標準作業程序，其訂定內容，凡查獲大陸漁船未經許可進入限禁制水域，係以走私或進入禁制水域從事非法漁業行為，則扣留船舶物品及留置人員，如拒絕，則依「海岸巡防機關器械使用條例」第七條第五項「對涉嫌走私、非法入出國或違反其他法律之人員或運輸工具，依法執行緊追、登當、檢查、搜索、扣押、逮捕或驅離，其抗不遵照或脫逃時……」，得實施警告射擊，經警告無效時，得直接射擊船體強制停航，惟又依第十條「防機關人員應基於事實需要，合理審慎使用器械，不得逾越必要程度」¹⁰²。

綜上得知，海巡署於海域法的法律依據上，基於法律授權及執法威信之事實制訂海域執法規範，但其下之海岸巡防總局(以下簡稱海岸總局)於策略規劃上，理應將海巡署之政策在合於法律授權要件下，於計畫的流程中訂定可行之行動方案，交付下屬去執行，並應負執行策略規劃之關鍵責任，因為海岸總局以「有權力個人直覺的決策」無系統評估且急就章的據以規劃本研究個案的計畫，故在細緻度、周延性及評估力不足下，緊急將政策規劃成可行之行動方案，其草率的決策規劃過程，意旨在達成任務為優先，卻無兼顧尊重執行者及受執行者之生命財產安全為考量重點，其結果是經不起時間及危機的淬煉的，對策略規劃後執行工作恐造成重大不良的影響。

¹⁰¹ 行政院海岸巡防署〈常用勤務執行標準作業程序彙編〉，民 96.7。

¹⁰² 總統令：公布〈海岸巡防機關器械使用條例〉，民 92.6.25。

貳、行政衝突

規劃，是組織為達成目標，及達成目標所採取的策略、步驟和工具¹⁰³，Bell (1985)指出：政策的慎思明變過程，若能健全，決策體系極有可能作成較為妥當的決定¹⁰⁴；Ham & Hill (1984)認為完美的政策應包括：「政策本身的性質必須是清楚的、執行結構必須是從上至下的緊密連鎖關係、必須儘量防止外在因素的干預」等三個要件¹⁰⁵；李允傑及丘昌泰指出：中央政府政策的規劃的失當往往造成相當大的行政與社會成本，因此如何提高政策規劃的「因地制宜」能力乃是有效政策執行的重要因素¹⁰⁶。

檢視本研究個案，海巡署於我國海域執法範圍，與大陸及日本方面，有許多重疊之處，而我方漁民常至與日本有主權及漁業資源爭議之釣魚台海域作業，因而常常發生我方海巡艇因護漁而造成與日方公務船舶對峙之情形。大陸方面，亦因休漁期規定，將我方海域劃入其查緝範圍，因而將我方在此海域之作業漁船強行帶往大陸偵審處分，並與我方馳援之海巡艇對峙於海上，互有堅持。基此，並依前述列舉案例中得知，台日與兩岸間因海域執法範圍認知上的差異，時常會造成政治及行政上的衝突危機事件。因此，若海巡署於海域執法策略規劃的失當，往往會造成相當大的行政與社會成本，因涉及兩岸或國與國間之關係，並極有可能向上發展，因而引發國際或戰爭衝突事件。

¹⁰³ 曾柔鶯，《現代管理學》。台北：新陸，民 87.5，頁 58。

¹⁰⁴ Bell, R. 1985 "Professional Values and Organizational Decision Making," *Administration and Society*, V. 17, 21-60.

¹⁰⁵ Ham, C. and Hill, M. 1984, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Wheatsheaf, Sussex.

¹⁰⁶ 同註 85，頁 167。

第四節 危機處理策略執行

第三階段是危機策略執行。策略執行係根據策略規劃而來，這個階段重點是將上一個階段的策略規劃變成可執行的、可具體行動的方案，並落實執行策略，以達成組織設定使命與目標，以下僅就前述寫作架構，探討危機處理策略執行理論，論述如下：

壹、生命財產損失

林水波（1992）指出：「決策過程的理性深深影響到政策抉擇的合理性，而後者則關係到政策的執行力」¹⁰⁷；李允傑、丘昌泰（2003）指出：政策執行概念的界定，可以從：「政策執行為科層體制的控制過程—由上而下模式、政策執行為上下階層的互動過程—由下而上模式、政策執行為政策與行動相互演進的過程」等三個觀點闡述¹⁰⁸；Lipsky (1980)指出：「政策執行與官僚結構的關係中，基層官員的重要性一直未被加以重視，其實基層官員對於公共政策執行具有深遠的影響」；根據 Lipsky 的看法：「基層官員其實才是真正的政策制定者，如果機關首長未能將法律與計畫的內涵，透過溝通機制讓那些負責提供服務或管制公民行為的基層官員有所了解，則所有的良法美意都將流於空談¹⁰⁹」。

再好的決策其最終的實現就在於執行者的執行力，

¹⁰⁷ 同註 83，頁 225-266。

¹⁰⁸ 同註 85。

¹⁰⁹ Lipsky, M. (1980), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

故執行者是最具關鍵的核心，依前所述，海巡人員大部分由軍警人員所編成，其決策模式，師承以往「長官說的就是命令」，並以「誓死達成任務」為第一優先，因而達成任務所衍生旁驚，只是一個過程，無損目標之達成，此由上而下的模式，基本來看這是強調政策制定者的優越地位，政策執行者必須秉承上級之意志，忠誠地實現上級長官之意圖與目標，在這樣的模式，一方面強調嚴密的命令連鎖關係與上級長官的控制指揮能力，另一方面又主張政策制定者對於政策執行架構與規範的理性設計，因此，又有人稱為理性模式¹¹⁰。

檢視本研究個案，前線「海埔一號」艇長於「麗水一號」觸礁後，承帶隊副組長之命，接續追緝大陸漁船，此執行者依副組長（決策者）之命令，毫無疑問的徹底執行，執行者貫徹命令、達成任務之「服從觀點」的特質¹¹¹，只在乎命令貫徹與達成，對可能產生生命財產損失之後遺症較無考量之處。其後果恐造成更大的災害降臨，而不自知一昧執著者執行可能引發危機的動作，並視為服從命令的忠城的表現。

貳、行政衝突

策略的執行係根據策略規劃而來，關於策略執行是將策略規劃的內容，予以落實推動的一切行動，策略執行無論組織所擬定的策略如何完美，若缺乏徹底執行，

¹¹⁰ Dunsire, Andrew. (1990), "Implementation Theory and Bureaucracy," in Younis, T. ed., *Implementation in Public Policy*. Dartmouth, Aldersjot, Hants.

¹¹¹ Ripley, Randall B. and Franklin, Grace A. (1986), *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago, ILL: The Dorsey Press.

也是無法達成組織訂定的目標¹¹²；Bossidy & Charan (2003)認為：「執行力是一種紀律，與策略不可劃分的¹¹³」；Weatherley & Lipsky (1977)認為：「在下階的執行者眼中，政策執行成功因素在於：對法律本身必須清楚、簡潔與研究的相當完整，在政策規劃的階段，民眾就應有強烈的支持與參與，資源必須提供給新的幕僚，以作為追蹤與特定的協助，必須成立追蹤的機制¹¹⁴」；Zagotta & Robinson (2002)認為：「策略真正的價值是要透過執行來認知，一旦組織策略決定後，必須依據策略所定時程、分工及設法加以有效執行，當然，組織之結構與管理制度亦須充分配合策略作適當調整與支援¹¹⁵」。

依前所述，政策執行者有「服從觀點」及「務實觀點」二種特質，所謂「務實觀點」著眼於執行者實現政策的過程，對上級決策者下達之策略會存在「為什麼會出現這樣的結果」、「有沒有改進的空間」、「怎樣作會比較好」等想法，若執行者能以「務實觀點」置於個案執行者本身分析中，較能夠掌握到策略執行的真正性質，本案危機發生導致生命財產損失及行政衝突，將會消弭於事前，也僅止於「麗水一號」巡防膠筏觸礁損壞。

¹¹² 同註 86，頁 49。

¹¹³ 同註 27，頁 40。

¹¹⁴ Weatherley, R. and Lipsky, M. (1977), "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform," *Harvard Educational Review*, Vol.47, No.2, pp 171-197.

¹¹⁵ Zagotta, R. and Robinson, D., "Keys to Successful Strategy Execution," *Journal of Business Strategy*, Vol.23, No.1, 2002, pp. 33-34.

第三章 研究設計

第一節 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¹¹⁶，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¹¹⁷。

第二節 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¹¹⁸。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，本研究係以文獻研究法與深度訪談

¹¹⁶ 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，初版，182 頁。

¹¹⁷ 張平吾，《社會學》。桃園：中央警察大學，民 87.12，初版，80-84 頁。

¹¹⁸ 陳向明，《社會科學質的研究》。台北：五南，民 91，頁 3。

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。

壹、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¹¹⁹，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、最普遍的方法之一¹²⁰。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。

貳、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¹²¹，深度訪談最大的優點是可以提供豐富詳盡的資

¹¹⁹ 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。

¹²⁰ 楊國樞等編，〈社會及行為科學研究法〉。台北：東華書局，民 78。

¹²¹ 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。

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¹²²。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。本研究係以海巡署於金門發生之 0304 專案之個人及組織作為者，為個案研究深度訪談之對象，對個案所發生的當時情境加以歸納、分析，以探求問題行為的癥結，也就是從 0304 專案中，探討出海巡署組織及個人，對於 0304 專案發生時從事危機處理策略形成、規劃、執行之過程現象，還原當時案發之情境，並檢討出對本案危機處理策略上的成效，作一個有系統的整理。

第三節 研究架構

楊永年（2005）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¹²³，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金門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

¹²² 李天任等（譯），Wimmer, R. D. 著，《大眾媒體研究》。台北：亞太圖書，民 84 年。

¹²³ 同註 30，頁 445-446。

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，就本研究個案言，即為危機處理策略對雙方面之生命財產損失、海巡人員與大陸漁民之衝突、海巡人員與大陸邊防總隊之衝突、甚至衍生到兩岸武裝或政治衝突等，本研究架構圖如下圖 3-1 所示：

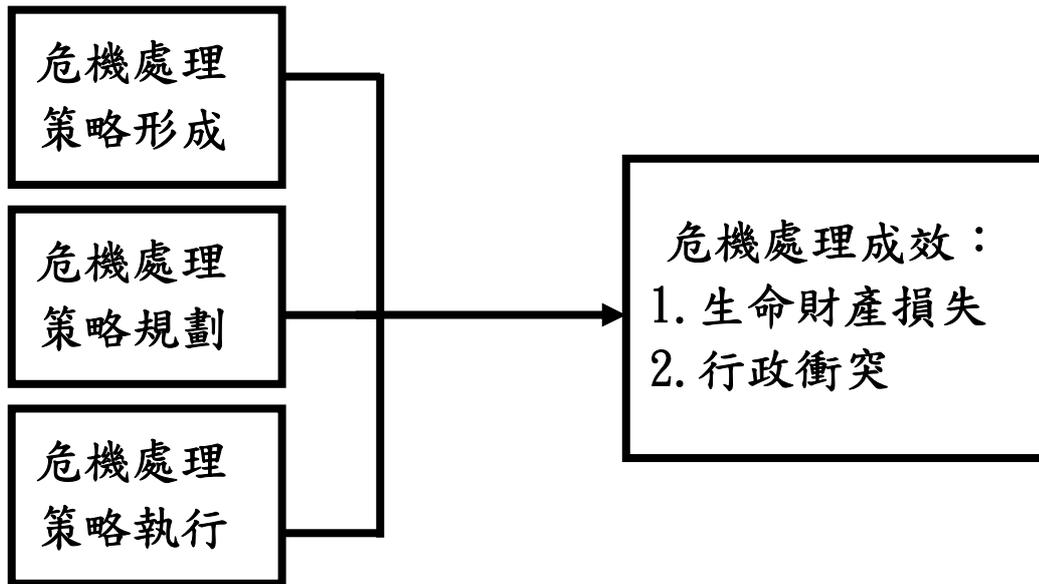


圖 3-1：研究架構圖（作者自行繪製）

第四節 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 3-2 所示：

研究流程圖

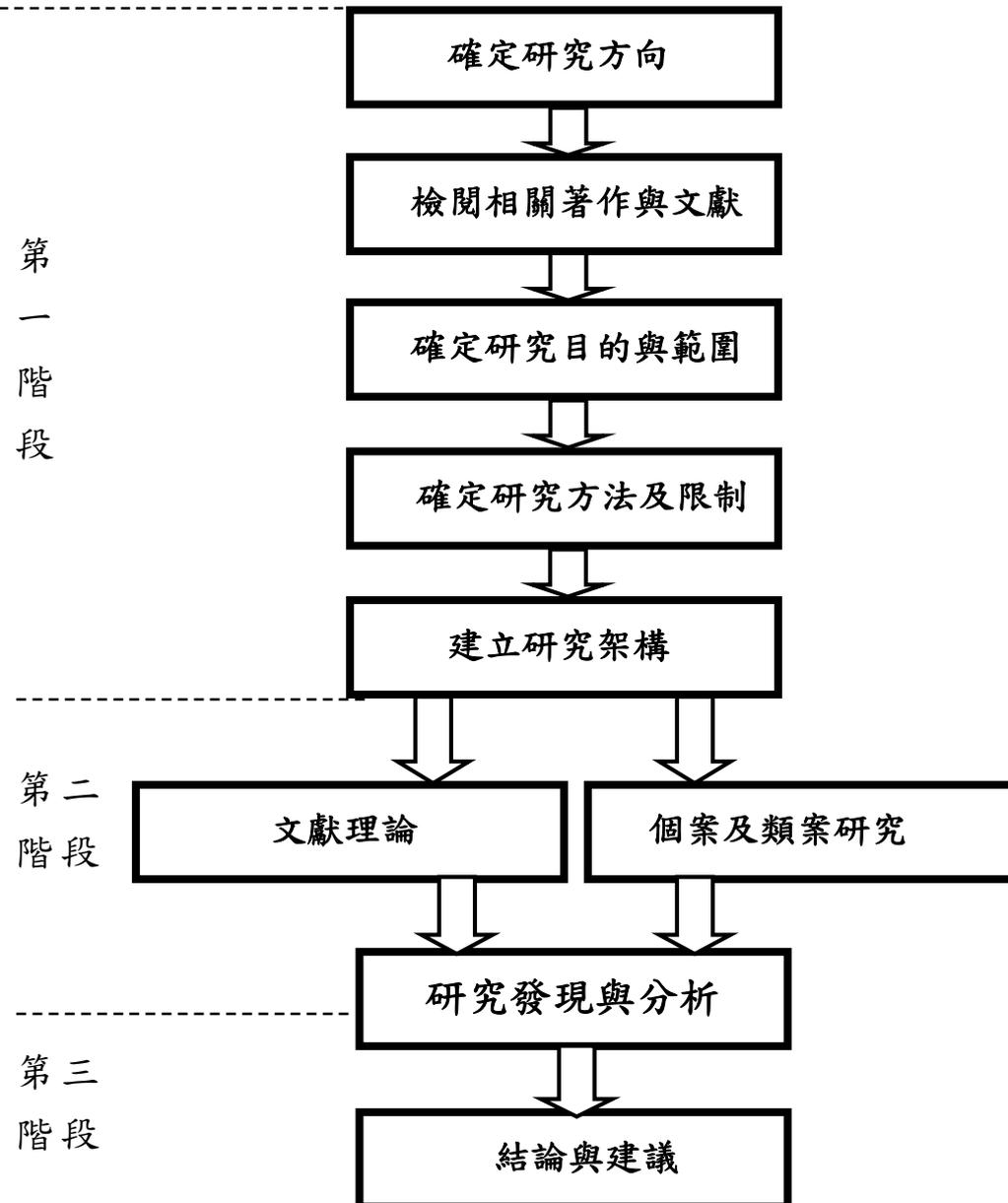


圖 3-2：研究流程圖（作者自行繪製）

第五節 訪談設計

壹、訪談方法

本研究係針對海巡署對危機處理策略形成、規劃、執行情形，作一個有系統的研究，以探討個案深層結構，分析出本個案在危機處理策略上的成效，一般來說質的研究就是以少量的樣本作探討與分析，所以在樣本的篩選上，就必需格外的具有代表性，如能以本研究個案當年之「原班人馬」為訪談對象，則最為適當，且當事人經過時間及精神壓力的沉澱下，最能呈現出「務實觀點」¹²⁴，當時「為何如此決定？」、「為何要這樣處理？」及「這樣作是否更好？」的個案深層的樣子，但星移物換、人事變遷迅速，故作者盡可能找尋當年事件參與人員，雖然作者本人是本研究個案發生當時之金門岸巡總隊長，位居決策、規劃、執行綜合身分，但為避免作者「主觀意識」影響受訪人員意識，致研究發現有所偏頗，除大量引用當年事件發生時報刊、文件外，主要是以訪談利害關係人資料為歸納分析重點所在，故作者以第三人作者身分，論述本個案研究在危機處理上實際成效。

訪談結構上採用「半結構式」的訪談方式，即在訪談之初先提出一些結構性之問題，並允許受訪者積極參與，爾後依受訪者關心的問題和思考問題的方式，對訪談程序與內容進行靈活的調整，以瞭解受訪者對個案的想法¹²⁵，故作者先期蒐集個案之相關文件、資料、文獻理論、期刊充實理論與實務上的智識，再擬定與本研究有

¹²⁴ 同註 111。

¹²⁵ 同註 118，頁 229-230。

關之受訪者訪問結構性題綱，在探詢受訪者允諾後，先將受訪題綱寄予受訪人預為準備相關資料，受訪當天，作者先簡單介紹研究的主題與目的後，並依先前寄達之題綱逐一請教受訪者，然後針對與本研究有關且未臚列題綱之資料及其相互矛盾衝突之處，採隨機性引證並詢問受訪者，使受訪者能回憶深入到實況的核心，以推論出訪談內容之可信度及映證實務與理論關聯性，事後將訪談紀錄製成逐字稿，以有系統概念性的整理出受訪人員對海巡署危機處理策略形成、規劃及執行的過程現象，並與文獻理論相互結合，以推映出本研究個案在危機處理策略上之成效。

貳、訪談對象與本案之關係

為篩選足以代表本研究之受訪者，作者自 98 年 3 月 23 日至 5 月 8 日止，分別深度訪談 0304 專案具有代表性之危機處理策略形成者、規劃者、執行者共計 10 員，其中 A1—A4 等 4 員受訪者，為海巡署、海洋及海岸總局危機處理業專業人員，能提供組織層級策略形成、策略規劃之作法規定等；A5 為 0304 專案擔任本研究個案之金門海域執法人員，能提供本研究個案所發生時之當時海域情境及特殊海域執法規定等；A6—A10 等 5 員，為當年參與本研究個案之「原班人馬」，能完整提供事發當時之過程現象，供作者釐清事發經過處理模式等，為維護受訪者姓名、言論，故表 3-1 以匿名方式處理，以維訪談倫理，受訪人員代碼與本研究之關聯性，如表 3-1 所示：

表 3-1：受訪人員代碼與本研究之關聯性

代碼	與本研究之關聯性
A1	海巡署「危機處理策略」人員（一）
A2	海巡署「危機處理策略」人員（二）
A3	海洋總局「危機處理策略」人員
A4	海岸總局「危機處理策略」人員
A5	0304 專案時擔任金門海域執法人員
A6	0304 專案時危機處理人員（一）
A7	0304 專案時危機處理人員（二）
A8	0304 專案時危機處理人員（三）
A9	0304 專案時危機處理人員（四）
A10	0304 專案時危機處理人員（五）

（作者自行繪製）

參、訪談問題

本研究訪談問題撰擬，區分為危機處理策略形成、規劃及執行等三種類型人員，針對危機處理策略形成人員：以訪談對於組織危機處理機制、編組、運作、考量原因等為主；對危機處理策略規劃人員：以訪談對於組織危機處理規劃過程、考量原因、標準作業程序、教育訓練及新聞媒體處理等為主；對危機處理策略執行人員：以訪談對於海域執法程序、命令下達考量因素、水文瞭解程度、危機處理能力等為主，受訪人員訪談問題，如表 3-2 所示：

表 3-2：受訪人員訪談問題

類別	代碼	訪談問題
危機處理策略形成人員	A1	(一)貴單位發生海上重大狀況時，對策略形成的模式為何？ (二)貴單位發生海上重大狀況時，對策略形成的主要考量因素？ (三)貴單位發生海上重大狀況時，處理決策的過程？ (四)貴單位發生海上重大狀況時，跨部會處理機制為何？ (五)對於單位「危機處理策略」之個人意見。
	A2	(一)貴單位發生海上重大狀況時，組織內部對「危機處理機制」的編組及其運作處理模式。 (二)貴單位發生海上重大狀況時，組織內部之「危機處理機制」的決策過程。 (三)貴單位發生海上重大狀況時，對組織政策、決策時主要考量因素。 (四)貴單位對轄屬執行海域執法發生海上重大狀況時，有何策略指導作為。 (五)對於單位「危機處理策略」之個人意見。
危機處理策略規劃人員	A3	(一)請問你貴單位對海上執勤人員，如遇發生海上重大（危機）狀況時，貴單位之處理程序為何？有無 SOP 標準作業程序？ (二)請問貴單位在訂定危機處理策略規劃時，考量之因素？ (三)發海上重大狀況時，貴單位組織策略形成的過程？參與人員？ (四)海上執勤應行注意事項。 (五)請問貴單位對海上重大（危機）狀況處理，有那些訓練管道或講習、示範演練等訓練作為？ (六)對於單位「危機處理策略」之個人意見。

危機處理策略 規劃人員	A4	<p>(一)貴單位對策略規劃的模式為何。</p> <p>(二)貴單位對重大事故及災害時發生時，對策略規劃主要考量因素？</p> <p>(三)貴單位發生重大事故及災害時，組織內部之「危機處理機制」的決策過程。</p> <p>(四)請問貴單位對重大（危機）狀況處理，有那些訓練管道或講習、示範演練等訓練作為？</p> <p>(五)對於單位「危機處理策略」之個人意見。</p>
	A5	<p>(一)金門海巡隊對越界捕魚或走私之大陸漁船民，處理模式為何？如大陸漁船拒絕登（臨）檢、逃逸、反抗等，我方處理之態度又為何？</p> <p>(二)請問貴海巡隊對海上重大（危機）狀況處置，有那些訓練管道或講習、示範演練等訓練作為？一線人員對海上重大（危機）狀況處理能力？</p> <p>(三)金門海域執勤前，勤前教育方式，要求重點？</p> <p>(四)發生海上重大狀況如何指導一線人員處理。</p> <p>(五)貴單位對海上執勤人員，如遇發生海上重大（危機）狀況時，貴單位處理模式及依據為何？有無 SOP 標準作業程序？</p> <p>(六)海上登（臨）檢程序。</p> <p>(七)請問貴單位對海上遇險（人員被劫持、衝撞受傷等）後，當事人員之心緒反應如何處理調適？對「新聞媒體」工作又如何處理？</p> <p>(八)對於單位「危機處理策略」之個人意見。</p>

危機處理策略執行人員	A6	<p>(一)請你敘述 0304 時事故海域現場危機處理的過程。</p> <p>(二)請問貴單位如遇海上發生重大(危機)狀況時，對前線巡防筏的指導命令(棄船，人員、武器、裝備攜回)決策形成過程？參與決策人員為那些人？</p> <p>(三)本案貴單位對危機處理決策形成的考量因素？</p> <p>(四)貴單位對海上重大(危機)狀況處置，有那些訓練管道或講習、示範演練等訓練作為？一線人員對海上重大(危機)狀況處理能力？</p> <p>(五)請問貴單位對 0304 案件海上遇險人員，如何處理調適其心緒反應？對「新聞媒體」工作又如何處理？如何善後作為？</p> <p>(六)組織內部有無訂定海上勤務執行「標準作業程序」及危機處理標準作業程序(簡稱 SOP)。</p> <p>(七)請問你對本事件之個人意見？</p>
	A7	<p>(一)請你敘述 0304 專案的經過情形。</p> <p>(二)你敘述貴單位對重大危急狀況(危機處理)處理機制。</p> <p>(三)請問 0304 專案發生時貴單位對危機人員有那些支援協助？</p> <p>(四)請問貴單位平日對海上執勤人員教育訓練，如遇重大狀況(危機)處理的程序為何？</p> <p>(五)貴單位對本案檢討及教育所屬的作為有那些？</p> <p>(六)本案事後之個人意見。</p>
	A8	<p>(一)請你敘明貴單位對新聞處理方式。</p> <p>(二)貴單位與新聞媒體互動情形。</p> <p>(三)請說明記者說明會籌備及辦理情形。</p> <p>(四)記者說明會時，是否有備妥新聞稿或輔助資料、設施等。</p> <p>(五)說明上級單位協助新聞處理情形。</p> <p>(六)請問貴單位由誰來主持記者說明會？理由？記者參加說明會後的觀感。</p> <p>(七)請說明本案新聞刊登概要內容及刊登後的反應。</p> <p>(八)本案事後之個人意見。</p>

危機處理策 略執行人員	A9	<p>(一)對大陸船筏進入金門禁止水域的執法程序為何？執法依據為何？有無 SOP 標準作業程序？</p> <p>(二)巡防筏艇出發前有無實施勤前教育？巡防筏人員對案發附近海域水文瞭解之程度？有無先行評估？</p> <p>(三)巡防筏抵達現場時，對越界之大陸船筏下達的圍捕命令，其命令（決策）形成之考慮因素？</p> <p>(四)「麗水一號」觸礁故障，同意「海埔一號」接續追擊大陸船筏之命令（決策）形成之考慮因素？</p> <p>(五)面對海上重大狀況（危機）處理時，執行人員初步危機處理之主要考量因素為何？</p> <p>(六)對上級危機處理策略（命令）之執行作為。</p> <p>(七)對海上重大（危機）狀況處置，有那些訓練管道或講習、示範演練等訓練作為？一線人員對海上重大（危機）狀況處理能力？</p> <p>(八)請問你對本案危機處理執行之個人意見。</p>
	A10	<p>(一)對大陸船筏進入金門禁止水域的執法程序為何？依據為何？有無 SOP 標準作業程序？</p> <p>(二)巡防筏出發前有無實施勤前教育？巡防筏人員對案發附近海域水文瞭解之程度？有無先行評估？</p> <p>(三)巡防筏抵達現場時，對越界大陸船筏下達的圍捕命令，「海埔一號」受命後經過及作為？</p> <p>(四)「麗水一號」觸礁故障，副組長下令「海埔一號」接續追擊大陸船筏之命令，你對上級命令（決策）之執行態度為何？</p> <p>(五)「海埔一號」面對海上重大狀況（危機）處理時，你對初步危機處理決策主要考量因素，為何？</p> <p>(六)「海埔一號」與大陸漁船故障飄流至大陸角嶼島期間，「海埔一號」危機處理過程，上級指導過程？</p> <p>(七)對海上重大（危機）狀況處置，有那些訓練管道或講習、示範演練等訓練作為？一線人員對海上重大（危機）狀況處理能力？</p> <p>(八)請問你對本案危機處理執行之個人意見。</p>

（作者自行繪製）

肆、信效度分析

本訪談設計的信效度分析旨在判斷一個「好」或「正確」的測量指標。信度是指測量工具之正確性與精準性的程度，亦即測量結果不受到測量誤差，即「穩定性」、「一致性」、「可靠性」；效度是瞭解各種調查所使用的測量工具之穩定程度，並確保研究的品質¹²⁶，即「正確性」，為增加本研究之信效度，作者特別作了以下檢測作為，俾使研究更具有信效度。

為強化本研究訪談方式之信度，作者先行蒐集及閱讀相關資料及報刊論述後，再尋找案發時之策略形成、策略規劃、策略執行者等 10 員受訪者，實施現地或電話訪談，訪談時作者不時以文件、理論及報刊等資料，提醒、求證、窮究事件內部深層的真相與共識。另運用 4 種信度檢測方式，反覆檢驗本研究之信度，（1）再測信度：即以相同的問題，在不同時間穿插驗證受訪者答覆是否相似性；（2）一致性：即受訪者答覆資料整理後，再交由受訪者進行確認，確認資料真實性；（3）內在一致性：即整理受訪答覆資料後，檢視答覆敘述是否合乎邏輯性敘述；（4）確認性：即引用受訪者資料、官方文件、報刊等，使作者能排除偏頗而維持中立。

為強化本研究訪談方式之效度，作者於事前藉助成熟的學理，（即包括經過驗證之理論，或該理論常為學術文獻引用，並被認為具有很嚴密的邏輯性），針對前述理論作嚴謹的操作化設計，經過成功大學社會科學研究院副院長楊永年博士、陽明大學郭憲文博士、海巡署、

¹²⁶ 張佑宗，〈政治態度與行為量表的信效度〉，《政治科學論叢》，第 27 期，民 95.3，頁 185-210。

海岸總局及海洋總局等危機處理策略形成、規劃等專業人員進行分享與校審後，以吸取他們的反饋意見，提升本訪談之效度¹²⁷。另運用 4 種效度檢測方式，反覆檢驗本研究之效度。（1）專家效度：即將訪談資料請教學者及專家，以驗證資料之可行性。（2）參與者檢驗：即將本研究初步結果回溯至受訪者資料或本人，檢驗是否有相符正確。（3）原始資料效度：即將本研究之結果，與官方相關原始資料核對反省，是否有正確性。（4）比較效度：即以五個類案的危機處理模式，檢視本研究個案模式是否有相符正確性。

¹²⁷ 同註 30，頁 480-481。

第四章 個案研究發現與分析

本章節旨在將前章節所採用之危機理論及研究設計，運用於個案研究上，以歸納、分析、發現個案所產生之現象，本章節爰依前章節，以危機處理策略形成、規劃、執行等三節次進行論述，研究發現分析如下：

第一節 危機處理策略形成

經作者研究發現，海巡署於本研究個案發生時，在危機處理策略形成上，「立即成立緊急應變小組」，並以「生命安全」為優先考量，成功遏止危機所帶來生命財產的損失；另定調為「海難事件」策略指導，並運作「跨部會的支援」及「正面的危機新聞處理方式」，成功減緩了危機所帶來政治、行政上的衝突。然「海洋、海岸組織間不務實的合作意願」及「沿海國對海域執法範圍認知的差異」，卻亦成為我國海域執法潛在的危機因子。本節僅就生命財產損失及行政衝突兩方面，論述策略形成後所獲得之成效，茲發現成效分析如下：

壹、生命財產損失

一、立即成立「緊急應變小組」，以遏止危害擴大

作者研究發現，本個案發生時造成 2 名大陸私梟死亡、3 艘船筏毀損，導致雙方面生命財產的損失，就這部分而言，帶隊副組長在海域執法初期危機處置成效應該是負面的，因而危機擴大到形成對組織層級的危害程

度，應有檢討之必要性。本案經組織層級介入處理後，在危機處理策略形成時，因為立即成立「緊急應變小組」，而且發揮了應有功能，所以避免了生命財產的損失持續擴大。倘若當時本案危機處理策略不當，可能接續會造成我方 10 名軍職人員、2 艘船筏、裝備及械彈一同滯留大陸，擴大衍生出其他行政、政治衝突事件，將導致本個案生命財產損失，其後果非僅到此為止而已。經檢視本案在危機發生時，金門岸巡總隊長即於第一時間進駐勤務指揮中心成立「岸上前進指揮所」、金門海巡隊長於海峽中線海巡艇上成立「海上前進指揮所」，作初期危機處理，防止事態擴大，確保我事故人員生命財產安全。後方海巡署前署長許惠祐亦指示：立即成立「緊急應變小組」，並與海上、岸上前進指揮官進行熱線聯繫，瞭解及掌控瞬息萬變的危機資訊，迅速形成因應指導策略，以降低後續危害程度，經受訪者描述，海巡署於重大狀況發生時，即依此模式，立即成立「緊急應變小組」介入處理，掌控全程、指導下級作危機處理，以防止危機災害持續向上擴大到危及組織，甚至危及到國家的層級。

依受訪者 A1 所述：對發生重大狀況接獲下級通報後，署長會依狀況之重要性，先行下達導「控制現場、派船支援、攔截勿往大陸方向航行，安撫喊話，確保我方人船安全等」初部指導作為後，請勤指中心立即召集三位副署長、主秘、巡防、情報、後勤處長、秘書、勤指主任等一級單位主管於勤指中心成立「緊急應變處理小組」，首先由勤指中心主任報告事故經過及現狀態勢，再由各處、室依專業知識提出事故分析、研判，並提出於業管範圍內可提供解決之方案，各處、室報告後，再

由主秘及三位副署長依業管及經驗提出決策方案，最後由署長依各處、室建議，我方能力、現場狀況、可能支援、影響危害等，下達決策，供一線單位據以執行。

依受訪者 A2 所述：海巡署接獲下屬陳報之重大事故及災害發生時，先以電話直接與事故單位聯繫，查證事故程度，如經確認符合本署重大事故及災害發生範圍，即依「海岸巡防機關狀況通報作業程序」¹²⁸報告署長知悉，署長會先以電話連繫事發單位，並作初步的指導，隨即依「行政院海岸巡防機關緊急應變小組編組作業要點」¹²⁹，召集成員至勤務指揮中心成立「緊急應變小組」，處理重大事故及災害。首先由勤指中心高勤官報告事故狀況，再由各處室依其業管，提出專業建議，最後由署長綜合考量各業管之建議，下達決策，並交由勤務指揮中心執行、掌握、管制、協調、回報至重大事故結案為止。

依受訪者 A3 所述：發生海上重大狀況時，本單位即於勤務指揮中心成立「緊急應變小組」，副主官及各一級單位主管參加，會議中副主官及各業管主管依當前狀況及專業知識，提供建議，最後主官依各幕僚主管之意見、參考當前所接獲的資訊，下達決策，交與業管指揮督導下級執行。如狀況緊急會以手機、衛星電話直接與海上巡防艇艇長聯繫，並下達決策指示，隨時督導實施，以防產生新的變數，使危機擴大。

依受訪者 A4 所述：對緊急重大狀況發生時，各一線單位於十分鐘之內，會依重大狀況處置回報要領，以邊

¹²⁸ 海岸巡防機關狀況通報作業程序，民 93.7.22 修頒。

¹²⁹ 行政院海岸巡防署緊急應變小組作業要點，民 90.3.7。

處置邊回報的方式，向主官、勤指、業管等三線回報，主官依狀況發生之重要性，先指導下級一線執行單位開設「前進指揮所」、地區局及本單位於勤指中心開設「緊急應變中心」，由主官、各專業主管進駐，瞭解資訊、調派人力、物力支援、尋求各機關協助、研擬對策，給予下級處理決策，以降低危害的擴大。

依第二章文獻探討，孫本初、詹中原、李仲平、李湧清及黃啟賓等均指出，危機發生時立即成立「危機處理小組」，在整合資源分配、追蹤狀況發展、專業專案處理及提供決策者解決方案等，在學術理論與實質執行上均有其成立之重要性存在，能有效抑制危機災害的擴大。

綜上組織策略、學者、受訪者 A1、A2、A3、A4 所述得知，危機發生後，最忌諱群龍無首，如此可能使危機迅速擴散，擴大生命與財產損失，到無法收拾之地步，依前所述，海巡署各級機關於重大（危機）狀況發生時，均會成立「緊急應變中心」及「前進指揮所」，迅速形成初步決策、最終決策等，指導下級危機處理，以減緩生命財產之損失及防止事態擴大，對遏止危機擴大有一定的功效存在。

二、以「生命財產」為優先考量的策略指導

經研究發現，本研究個案發生時，海巡署前署長許惠祐接獲訊息後，除立即成立「緊急應變小組」，並指示五項策略指導作為：「（1）嚴正本署執法尊嚴應有的態度、（2）注意人命安全，包括本署執勤人員及大陸人民、（3）注意勿引起兩岸紛爭、（4）請情報處依循管道知會大陸相關單位、（5）二名落海失蹤大陸人民，全

力搜尋，必要時加派船艦、人員投入搜救」。並定調本事故為「海難事件」，以搶救「生命安全」為第一優先，除有效厄止生命財產損失持續擴大外，亦成功的緩和兩岸的行政與政治上的衝突，倘若無先以「生命財產」為優先考量的策略指導，危機將導致生命財產損害持續擴大，甚至將會危害我方船隊員的生命安全，組織層級將會承受到社會輿論、政府高層的壓力。一般而言，海巡署在海域巡防勤務策略形成上，均依政府公告或核定的海域範圍為主，本不製造衝突、不示弱處理態度，儘量以和平方式維護我國海域主權權利，對與我國專屬經濟海域相互重疊國家之船舶以「共管共用、平等互惠」原則處理¹³⁰，對於非與我海域相重疊國家船舶違反我國法規行為時，依法處理，若在海域執法的過程中發生「挾持事件」、「公務船對峙事件」及「兩岸漁船衝突事件」，海巡署均以「生命財產」為危機處理策略形成優先考量主因，依受訪者所述，海巡署於類案之危機處理時策略指導亦同於上情所述。

依受訪者 A1 所述：本署重大事故及災害時，即刻通報鄰近海巡艦艇開赴支援，協助圍捕，以優勢艦艇對抵抗或拒不受檢之船舶實施強力登（臨）檢，甚至攻堅，但要以維護人、船安全為首要，如遭受攻擊時應即刻使用器械採取反制，並利用各種方式回報上一級單位。

依受訪者 A2 所述：海巡機關政策擬定以「服務便民」為主，在緊急策略決策上，均以「生命、安全、人民財產」為優先考量，例如：訂定前述「行政院海岸巡防機關緊急應變小組編組作業要點」即以「確保海域、海岸

¹³⁰ 海岸巡防機關海域執法作業規範，民 94.11.28 修訂。

及人員生命、財產安全」為目的，轄屬海洋及海岸總局再依本署要點，分別訂定細部規劃作業要點。

依前述列舉於民 90 年 5 月 17 日海巡署緊急應變成功帶回「財富一號」漁船案例¹³¹：海巡署前署長王郡為首之「七人危機處理小組」於事故發生時，以「和平而安全的帶回台灣漁船及船員」為最高處理原則，其次是要「對等尊嚴」，並指示要以「兩岸共同合作打擊犯罪」的觀念打進對方的心坎，以「大家同是吃公家飯、執法的」贏取同理心，由於指導策略的成功，最後成功的將財富一號人船安全帶回。

綜上本個案、類案、組織決策者及受訪者 A1、A2 得知，海岸巡防機關於歷次危機處理案例及各項策略指導作為時，均會以「保障生命財產安全、人船安全帶回、不衝突及對等尊嚴」，為海巡機關危機處理策略形成之考量重要因素，經檢視歷年類案顯示，海巡署對海上危機事件發生後，均能有效的保全自身及漁民之生命財產安全，降低危機災害的程度，同時也避免兩岸的行政衝突。

貳、行政衝突

一、定調「海難事故」，以化解可能的行政衝突

經研究發現，海巡署前署長許惠祐為避免我國武裝公務船遭大陸邊防逮捕偵辦，引發國際事件，故將本專案定調為我國公務船發生「海難事件」處理，其旨意在

¹³¹ 楊培華、黃敦硯，〈護漁對峙 兩岸武裝人員首度海上談判〉，《自由電子新聞》，民 90.5.17，<http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/may/17/index.html>。

沖淡兩岸行政與政治上的衝突，避免引發國際衝突，倘若本案以行政與政治處理面向切入，其結果可能會造成兩岸官方浮上檯面處理，其高度性、複雜性、災害性，將有可能會引爆國際爭議事件，危機事件後果非僅此而已。本個案定調為「海難事件」，其實際過程已符合 1982 年聯合國海洋公約第 221 條所指船隻碰撞、擱淺或其它航行事故所揭示之「海難」¹³²事件，致使身為聯合國海洋公約國的大陸，亦只能遵循 1982 年聯合國海洋法公約該公約中第 98 條：「救助在海上遇到的任何有生命危險的人；如果得悉有遇難者需要救助的情形時，在可以合理地期待其採取救助行動，儘速前往拯救；每個沿海國應促進有關海上和上空安全的足敷應用和有效的搜尋和救助服務的建立、經營與維持」之規定，辦理海上緊急救援事件¹³³，依前往事故現場之受訪者所述，當時大陸對本船難救援之情形亦同前述。

依受訪者 A6 所述：本人隨即至新湖漁港找認識的漁民，想辦法載運我們（含查緝隊專員）一同由金門馬山海域至大陸角嶼海域實施巡邏搜救落海大陸人士及及尋找我方「海埔一號」巡防膠筏，約清晨 5 時許，發現「海埔一號」與大陸舢舨重疊擱淺於大陸角嶼島東南方 600 公尺處海域，船上有穿著橘色救生衣 6 名大陸公安人員，正在實施救援行動。

綜上組織決策者、受訪者 A6 及現行國際公約得知，「海難事故」為聯合國海洋法公約締約國應遵循之事，大陸為海洋法公約締約國，沿海國對轄屬海域發生海難

¹³² 聯合國海洋公約，1982。

¹³³ 海巡署海難救護作業手冊，民 94.11，附錄-頁 101。

事件，理應依前述全力救援，而大陸之救援行動實質上已將本案視為「海難事故」，據悉，福建省公安表示：「公安單位將不介入處理此事」，因本案係因執行公務無蓄意過失之行為，故以非故意之「海難事故」策略定位，以降低兩岸之敏感性，亦讓福建邊防總隊將此案歸類為地方性事務處理，卸除了兩岸敏感的政治、行政衝突性。

二、尋求跨部會支援運作，縮小危機影響層級

經研究發現，本個案發生時，金門總隊立即於翌（3月6日）委請金門紅十字會許總幹事及縣政府循小三通模式，協同大陸福建紅十字總會廈門市台辦至死亡漁民家鄉探視，表達金門總隊的遺憾與關切慰問之意¹³⁴；海巡署透過海基會協調海協會處理此一事故；另海巡署情報處亦透過「兩岸共同打擊海上犯罪機制」協調大陸福建省公安及邊防總隊協助處理，由於海巡署以「海難事故」定調，致使各跨部會協助處理機構，均據以此策略指導為協議主軸，盡量壓縮事故處理層級，避免向上發展的可能，倘若本案由海巡署單獨自行處置，其危機發展後果可能由部會層級（大陸地方性事務）擴大到國家層級（大陸中央層級）之危機處理。據悉，福建省公安表示：「公安單位不介入處理」；福建邊防總隊表示：「本案因有2名大陸漁民死亡，公安已承諾不介入處理，故會協助盡量縮小地方層級案件，不會擴大處理」；另據悉：「2名死者為大塏陽塘人，陽塘鄉親曾揚言計畫發動千艘漁船包圍金門抗議，經邊防總隊派員疏處，已消除敵意」

¹³⁴ 同註41。

及「2名死者的鄉親聚集二百多人聚眾抗議，經邊防總隊派兵強力制壓疏處」，另有一說：「福建邊防總隊長已屆晉升少將之機，欲將本案盡量縮小為地方事務，以免遭受上級檢討」，故危機發生時，組織及單位應運用所有行政資源、整合可用之專業能力，投入危機處理上，並於最短的時間內將危害降到最低的影響程度。

依受訪者 A1 所述：本署會依重大事故情節適時通報國安局、國防部、外交部、農委會、陸委會、海基會、警政署、空勤總隊等單位協助處理，以降低海上重大事故對政府、組織及個人的傷害。

依受訪者 A2 所述：本署為強化安全應變機制，迅速因應緊急重大事故及災害發生，並適時指導所屬或協調有關機關立即採取必要之處置，以防止事態擴大，降低所損害程度，確保海域、海岸及人員生命、財產安全，於民 90 年 3 月 7 日訂定「行政院海岸巡防機關緊急應變小組編組作業要點」，以適應各種狀況的發生。

綜上組織策略、大陸訊息、受訪者 A1、A2 得知，危機事件處理，非僅靠一個部會就能克盡全功獨立完成的，政府應整合各機關行政資源、專業能力、集體智慧、全方面應變、多面向著手等，才能化解危機擴大危害的程度。海巡署於本研究個案發生時，立即透過紅十字會、陸委會、海基會、金門縣政府、大陸邊防總隊的協助下，成功舒緩家屬、鄉親不滿情緒，死者鄉親雖有擴大事端之想法，也因大陸邊防總隊強力介入，有效制壓抗爭事件，亦化解「千船包圍金門」之政治、行政衝突事件，海巡署亦於 96 年 7 月頒布「常用勤務標準作業程序彙編」8.2.5「特殊機敏案類通報流程」，將跨組織支援單位納入常態作業規範，共同協力解決危機事件。

三、主動新聞處理方式，以減少外界對危機事件的臆測

經研究發現，本個案發生時，海巡署為避免面對媒體詢問產生負面渲染報導，造成危機事件的擴大，前署長許惠祐下令翌日(3月5日)由鐘桐生前副署長率海洋、海岸總局長等重要高階官員親自到金門總隊召開記者說明會，向社會大眾說明事情經過及處理作為，囿於當日大霧飛機延遲，為爭取截稿時限，故臨時改由金門總隊長依「行政院海岸巡防署及所屬機關新聞發布與聯繫作業規定」¹³⁵及海巡署預先擬定之新聞稿、蒐證錄影帶、事故海圖等召開記者說明會，倘若本案海巡署之新聞處理決策，是待危機事件調查清楚、釐清責任歸屬後再統一召開記者說明會，此其間記者的負面臆測、杜撰、渲染、謠言等等，將極不利於本個案之後續危機處理，亦同前章文獻所述之「危機階段」，有再次循環至危機「爆發階段」的可能性。經統計3月6日計有蘋果日報等8家平面刊登報導、3月7日計有3家、3月8日計有1家、3月9日已無報刊媒體報導，經檢視均無負面報導，顯示本案已暫時結束，無繼續報導之價值，然就本案在新聞處理的具體作為如下：

(一) 主動面對媒體：

若單位刻意迴避媒體，勢將使記者對事件形成臆測或杜撰，或迫使媒體為搶新聞而轉向員工、民眾探詢，造成不明究理或一知半解的員工傳遞出錯誤的資訊，而衍生單位處理的困擾，甚至可能使危機災害的擴大。依受訪者 A8 所述：**本總隊上級單位為中部地區巡防局，中巡局獲通報後，立即指導**

¹³⁵ 行政院海巡署及所屬機關新聞發布與聯繫作業規定，民 89.8.18 修訂。

本總隊立即發布新聞，並於新聞發布時，就案發適時進行完整說明，以爭取主動、發布正確訊息。另指示召開記者會，澄清個別事項，並就媒體關注的問題，做出事實的回應，海巡署亦提供記者會新聞資料，以統一本署對外發言口徑一致。

本案發生後，海巡署於事發翌日（3月5日）下午4點即召開記者說明會，即時主動面對媒體，說明事發處置經過，展現誠意，爭取認同。

（二）態度誠懇：

發言人接受媒體訪問時，尤其是電子媒體，應注意個人儀態外，面對鏡頭時，應保持沈著、誠懇，勿顯現不耐或不屑情緒，以誠摯的心態面對媒體。依受訪者 A8 所述：記者會……改由總隊長主持召開記者說明會。總隊長以誠懇的態度，面對記者媒體詢問，並依海巡署預擬新聞稿範圍，即時回答記者媒體的問題，進而有效解除臆測與疑慮，當日計有中天新聞、華視新聞、蘋果日報、中國時報、金門日報、金門名成等有線電視等 6 家 13 名記者到場採訪。各家媒體透過本總隊召開記者會詳細說明及回覆其發問後，均瞭解本案發生過程，並對本總隊查緝立場表示支持，對造成 2 名大陸人士死亡感到遺憾，希望本總隊可將後續處理狀況持續發布新聞稿。

本案金門岸巡總隊長，深入瞭解案情，態度誠懇，能掌握全場，面對記者媒體詢問，均能依海巡署預擬新聞稿範圍，即時回答記者媒體的問題，進而有效解除臆測與疑慮。

(三) 輔助資料：

面對媒體前，如有充裕時間，宜先備妥相關書面資料，如發言稿、新聞稿、錄影帶、圖表、海報及案件處理經過等，俾方便採訪記者參考運用，必要時亦可主動補充最新狀況及目前處理情形等，幫助平面媒體記者充實版面，如此可避免杜撰或自由心證，引起外界誤解。依受訪者 A8 所述：本總隊於記者會召開時，備有說明事件背景資料、最新發展情勢、圖片及新聞稿，並有標示案發地點之海圖、案發過程之蒐證錄影帶等，供媒體參閱，以防止記者任意臆測，此攤開證據來說明的方式，比口頭說明更具說服性。

依受訪者 A5 所述：如果發生海上重大狀況，我們相關單位都會主動召開記者說明會，說明經過及處理情形。

依受訪者 A6 所述：當時由署部提供新聞處理原則及新聞稿，供總隊部參閱，誠實以對、統一說法，新聞稿則於記者說明會時，發給記者攜回，同時總隊部將查緝過程影帶提供新聞媒體，以蒐證全程錄影帶的事實呈現，來說明我們的合理的查緝作為。

綜上組織策略、報載、受訪者 A5、A6、A8 得知，新聞媒體的工作就是「即時且準確報導最新的事務」¹³⁶，媒體基於民眾有知的權利，常會蜂湧而至，爭相報導，此時單位發言人即應將事件發生原因、處理的經過及如何檢討與善後等，做妥適的說明。本案於召開記者說明

¹³⁶ 國家文官培訓所，〈危機預防與處理〉，警佐升警正訓練教材，頁 132，<http://www.ncsi.gov.tw>。

會之前，海巡署「緊急應變小組」即依狀況發展、處置過程及後續作為等，撰擬備妥新聞稿，另金門岸巡總隊於現場主動懸掛海圖，就圖資發生海域詳細說明，並播放當時巡防筏追緝越界大陸私梟之蒐證錄影過程，以還原現場方式，分送記者媒體參閱，以正視聽，海巡署正面、主動面對媒體開誠布公之危機新聞處理作法，成功消弭媒體挖掘、炒作、渲染、誇大等不正常的報導。

四、海洋、海岸組織及個人間不務實的合作意願

經研究發現，金門岸巡總隊長為避免我方武裝公務船滯留大陸，引發國際事件，遂命令在航之『麗水一號』越界（馬山禁止水域）前往拖帶救援，然原已受創傷的『麗水一號』在加足馬力拖帶時，舷外機已有黑煙冒出，似有停機之疑慮，金門岸巡總隊長為確保人安、物安及避免二艘公務船及人員、武器、裝備同時遭受大陸邊防武警扣押偵訊而引發國際事件，經考量內、外環境及衡量全盤狀況後，當機立斷指示「『海埔一號』棄船，人員、武器、裝備由『麗水一號』接駁返航，航至禁止水域線將人員、武器、裝備等移至『待命接駁之金門海巡隊 pp2023 號海巡艇』」上，並轉運回金門本島」的決策。倘若本案由機動性佳、馬力大、設備好之金門海巡隊海巡艇直接跨越界線實施救援工作，金門岸巡總隊將不會有「棄船」之決策、「海埔一號」巡防膠筏亦不會滯留大陸，有拖回我方處理之可能性。

由於我國海防工作長期以來，係由農委會、環保署、內政部、國防部、財政部等單位分別執掌相關事務，多頭馬車執行結果導致諸多困擾，基此，政府為改善此一現象，國安會議提案成立海岸巡防專責機構，立法院遂

於 89 年 1 月 16 日通過「海岸巡防法」等五項法案，並於同年 1 月 28 日正式成立海岸巡防署，以「事權統一，專責管理」¹³⁷，下設海洋巡防總局（下轄 15 個海巡隊）、海岸巡防總局（下轄北、中、南、東部等四個地區巡防局、13 個巡防區『任務編組』、20 個機動查緝隊、8 個岸巡總隊、2 個東沙、南沙指揮部、26 個岸巡大隊），地區局（含）以上為機關型態、以下部隊型態（圖 4-1：行政院海岸巡防署組織編組系統圖）。

¹³⁷ 鐘堅，〈海域執法與國防安全體制之互動關係研究〉，行政院海岸巡防署合作研究報告，民 91.12，頁 1。

由於海巡署 95%人員，均為原警政署水上警察局及海岸巡防司令部移編而成，所以許多行事作法均隱含移編前之組織文化的影子存在，例如：軍方人員重視「服從命令」、「注重程序」、「團隊精神」及「連作處分」等，警方人員重視「績效說話」、「重在結果」、「單打獨鬥」及「個人責任制」等。不同組織文化的環境，自然薰陶出不同的組織與個人，長期的養成環境下，短期間欲求融合，是無法成就之事，尤其在海巡署成立之初，既將海洋巡防總局組織條例¹³⁸、海岸巡防總局組織條例¹³⁹分別以法律定之，即「洋、岸分離」，在海洋、海岸人員不相互交流下，永遠無法產生融合的下一代，導致產生海洋、海岸組織及個人間不務實的合作意願。組織文化不同的遠因，及「爭辦績效」的近因，成為海洋、海岸爭功委過的導火線，作者就海洋、海岸組織及個人之不務實合作意願，列舉以下案例說明：

93年2月26日，岸巡四總隊接獲澎湖岸巡總隊通報情資，有一艘○○貨輪，可能涉嫌自澎湖返航時，彎繞至大陸海域接駁走私，岸巡四總隊即派遣所屬 pp2005 艇實施海上偵搜任務，27日零時30分，pp2005 艇已掌握該貨輪，並全程實施錄影蒐證中，41分○○貨輪已將私貨卸下至三艘接駁膠筏上時，pp2005 艇對空鳴槍示警，並登上○○貨輪檢查，5分鐘後，布袋海巡隊 pp2028 艇到達並登上○○貨輪檢查，布袋海巡隊與岸巡四總隊因爭取查緝主偵權，發生拔槍相向衝突，嗣經雙方協議本案採共同偵辦方式結案。海洋、海岸單位因爭辦績效衝

¹³⁸ 總統令：公布〈行政院海岸巡防署海洋巡防總局組織條例〉，民 89.1.26。

¹³⁹ 總統令：公布〈行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例〉，民 89.1.26。

突，引爆海洋、海岸不合現象浮上檯面，案例所及均見諸於報章媒體，海洋、海岸單位軍警同仁均瞭然於胸，種下心結，海巡署介入處理，岸巡總隊長與海巡隊長因本案不合均遭調離現職，然而，海洋、海岸合作意願依然無法徹底解決¹⁴⁰。三個月後，同年（92）5月金門巡防膠筏組編成，前案在時間上，對海洋、海岸組織及個人均有一定之影響性存在。

依受訪者 A7 所述：0304 專案發生時，由於事發於海上，僅能通報海巡隊派艇協助處理。對於本案無論是巡防筏拖帶、人員接運、重要裝備撤除等，均需由海巡隊協助，原因是剩餘巡防筏組人員無法再編組迅速出勤，且膠筏體積小，速度慢，無法迅速實施行政及後勤支援，岸際人員僅能「等待」，一切問題等待回來後再處理。又云：本案肇生原因，個人認為在遠因方面是岸、海勤務未能互補、各自為政結果，以致於發生突發狀況時，無法迅速合作，有效發揮勤務效能（事件後，94年4月16日金門地區迅速成立「岸、海勤務統合中心」，編成巡防區，個人還是認為體制上已整合岸、海勤務，但檯面下各自為政情況還是存在，只是比本案發生前，情況好一些）。

依受訪者 A10 所述：金門巡防膠筏組成軍後，對越界之大陸漁船帶案處理績效良好，威脅到金門海巡隊的績效，金門海巡隊有所顧忌，致海巡隊處處不支援，勤務不護航，有專業訓練管道卻不讓我們一同參加訓練，使金門巡防膠筏組在海上單打獨鬥、自訓成長，儘管如

¹⁴⁰ 蔡金泉，〈我國海岸巡防組織間合作之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務學程在職進修專班，民 93 年，頁 115-116。

此，專業性還是不足以應付金門海域各種狀況，更何況我們是以河搜組改編而成的。以往一線人員均於岸際執勤，未接觸海上船筏演練及實戰經驗，對海上重大（危機）狀況處理程序全然不知，可以說沒有處理能力。

綜上本個、類案例、組織文化、受訪者 A7、A10 所述得知，本案受訪人員雖未詳細述明金門海巡隊於本案協力之關係，但依受訪者及本案件調查報告顯示：「海巡艇僅在馬山禁止水域線外待命，始終未跨越馬山禁止水域救援在線外的岸巡總隊二艘巡防膠筏之事實」，鑑此及前述岸例所述，海洋、海岸組織在執行層級隔閡事實，可於受訪者及本個案「劃地為限」之事實上得知，海洋、海岸組織及個人間始終存在著不務實的合作意願。

五、海域執法範圍認知差異性，易引發沿海國間的行政衝突

經研究發現，海巡署於我國公告海域範圍執勤時，我國漁船及海巡艦艇與大陸及日本方面有多次因海域執法範圍認知差異，引發被劫持、衝突、對峙事件，所幸多能妥適處理，圓滿收場，但環境危機因子依然存在，隨時都有復發的可能性。本個案發生之地點即為最危險、最敏感之金門海域，海巡艇於海域執法初步處理不當之後果，隨時都有可能成為危機事件的導火線，其執勤之敏感度，不得不謹慎為之。

依受訪者 A5 所述：金門海域執法時也會碰到大陸漁船拒絕受檢、反抗、閃躲等情形，我們還是要考慮有無「海峽中線」問題，如果在線外就不予處理，如在線內則驅離至線外，因為在特殊海域下執法受點氣、吃點虧，又沒有人看見，沒人會笑你們，最主要就是不要受不了氣，因衝動而發生衝撞引發海上安全問題，是非常划不

來的事。

據曾任台灣北方護漁之海巡隊長所述：歷年以來在暫定執法線周邊作業之漁船，大部份為台灣基隆、宜蘭、台北縣境內漁港設籍之漁船為主，因釣魚台列嶼為我國傳統漁場，日方對釣魚台列嶼周邊海域即採取強力護漁行為，屢次扣押、驅離在釣魚台列嶼周邊海域作業之我國漁船，衍生台日雙方對釣魚台列嶼周邊海域漁業資源爭議。又云：日本及大陸不與台灣實施重疊之經濟海域劃分界線，就是不願承認台灣為一個主權獨立之國家實體，暫定執法線內的海域執法工作亦是過渡性暫行作法，且單靠海巡署護漁、驅離大陸漁船越界捕魚之行為，因為大陸視台灣為其轄屬海域，在自家經濟海域捕魚，理所當然是不犯法之行為，故大陸方面放任式行為，助長大陸漁船越界捕魚之合理化，故我方單方面之驅離、帶案沒收漁具漁獲產生不了嚇阻作用，日復一日，事件不斷的重演，危機狀況自然不斷，故應從對日外交、對大陸海基海協會談判著手，才為更本解決之道。

經作者研究發現，我國專屬經濟海域與日本、大陸、菲律賓重疊，更與大陸僅一水相隔，在海域執法上產生了許多領土主權、海域範圍、執法對象、執法認知上的差距及許多的衝突，成為導致危機事件之主要遠因之一，倘若能有效消除這些海上環境危機因子，海上危機事件將會大幅度的減少，以下就我國與大陸及我國與日本二方面危機事件遠因部份進行論述：

（一）我國與大陸方面

依據我國海洋立法，海洋區域可區分為內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域、大陸礁層及公海等幾個部份，除此，另因兩岸關係特殊且敏感，依據兩岸關係人民條

例第二十九條第二項「大陸船舶、民用航空器及其他運輸工具，非經主管機關許可，不得進入臺灣地區限制或禁止水域、台北飛航情報區限制區域，前項限制或禁止水域及限制區域由國防部公告之」，禁止、限制水域乃係因應現實兩岸關係所特別創設的水域管轄制度，其創設之理由主要有二¹⁴¹：

- 1.兩岸關係人民條例立法當時，係以「台灣地區」與「大陸地區」相互定位，基此，兩岸間管轄權的範圍爭議，尚不宜直接適用國際法原則。
- 2.中國大陸始終不放棄武力作為解決台海問題的手段，自不能任由具敵意的大陸船舶航行於台灣地區鄰近海域，而毫無管制措施。

對於非經主管機關許可進入限制或禁止水域之大陸船舶，依據兩岸人民關係條例第四條、三十二條及其施行細則第四十二條、第四十三條規定「對於入侵我限制、禁制海域，經過驅離無效者，一律強制執行帶案行政處分，由當地縣（市）政府沒入越界捕魚大陸漁船之漁具、漁獲，如有涉及其它我國刑事案件者，則依法偵辦移送」。

綜上依現況言、依受訪者所述，大陸漁政單位為專屬經濟海域永續漁業資源，於1979年開始實施一段時間內之休漁期，休漁範圍之經、緯度已將我國部分內水、領海及鄰接區均遭劃入，實質上已侵犯我國之海域主權，視我方海域為大陸海域之一部分，而長期以來，大陸漁民大多無海域疆界觀念，認為台灣海峽海域為其內海，肆無忌憚越界捕魚，此種狀況於兩岸開放小三通後尤為明顯。另檢視本國既有法規命令，有關規範大陸漁

¹⁴¹ 許惠佑，《台灣海洋》。台北：行政院海岸巡防署出版，民94，頁26。

船者，未盡明確，且大陸地區人民適用之「兩岸人民關係條例」於罰責裁處上未有強制性之罰鍰規定及船舶沒入規範標準，故在海域執法易形成執法漏洞，兩岸對於海域上之認知範圍，有相當大的落差，形成執法上易造成行政衝突，例如，第一章所列舉案例所述：我國澎湖籍漁船分別於 92 至 96 年間有 3 次共計 17 艘漁船，被廣東省漁政總隊漁政船，於大陸與我國海域重疊極高之「閩粵交界海域」以違反大陸伏季休漁規定扣押，欲帶返大陸廣東審判，此即大陸與我在海域執法範圍認知差異，而造成的行政衝突，所幸在危機處理下，圓滿解決，但此一海域執法範圍認知一日不解決，行政衝突終有再發生的一天。

（二）我國與日本方面

我國與日本經濟海域有相當大重疊部分，致在釣魚台主權與其海域漁業資源方面爭議不斷，內政部為維護國家主權考量、給漁民一個安全捕魚範圍及便於執法，於 92 年 11 月 18 日函頒「中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線」¹⁴²（以下簡稱暫定執法線，參照圖 1-1）在案，以作為我國海域執法之依據，另行政院於 95 年 11 月 27 日核定「政府在暫定執法線內、外界之護漁立場及作為」¹⁴³，並函請內政部、外交部、農委會及海巡署依下列原則辦理：

1. 暫定執法線內：

我國漁民在暫定執法線內作業，遭日方干擾作業，政府將派艦護漁，並協助處理。

¹⁴² 內政部：公告〈中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線〉，民 92.11.18。

¹⁴³ 行政院：公告〈政府在暫定執法線內、外界之護漁立場及作為〉，民 95.11.27。

2. 暫定執法線外：

我國漁民在暫定執法線外作業，遭日方取締時，政府將不派艦護漁，惟適時提供必要之外交協助等事宜。

3. 海上執法對峙：

我國漁民在暫定執法線外作業，若遭日方追逐至暫定執法線內之我方專屬經濟海域，發生台日公務船對峙時，循外交途徑協商解決。

綜上依現況言、受訪者所述，歷年以來，在「暫定執法線」周邊作業之漁船，大部份為台灣基隆、宜蘭、台北縣境內漁港設籍之漁船為主，因釣魚台列嶼為我國傳統漁場，自 1971 年美國政府將釣魚台列嶼與琉球群島一併「歸還」日本後，日方對釣魚台列嶼周邊海域即採取強力護漁行為，屢次扣押、驅離在釣魚台列嶼周邊海域作業之我國漁船，衍生台日雙方對釣魚台列嶼周邊海域漁業資源與主權的爭議衝突¹⁴⁴，例如，第一章所列舉二則案例所述：97 年 6 月 10 日，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¹⁴⁵、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等，此即因釣魚台列嶼主權與周邊海域漁業資源，在執法範圍認知上爭議衝突¹⁴⁶，造成民眾對政府維護主權及護漁信任危機，我國雖已劃定「暫定執法線」並函頒護漁辦法原則，但其僅為政府單方面暫行辦法，尚未完全解決，日後難保再有「保釣」、

¹⁴⁴ 同註 24。

¹⁴⁵ 同註 21。

¹⁴⁶ 同註 11。

「護漁」案件再起，引發台日間再次的行政衝突。

第二節 危機處理策略規劃

策略規劃是運用有限資源達成組織願景的核心工作，好的策略規劃，需要大量的資訊及尋求替代方案，並經過審慎的策略評估，如此才能發展出一個減少損害及衝突發生的策略方案。本節經作者研究個案發現，海巡署以「生命安全」及「人船安全帶回的策略規劃指導」，成功的保全我方於事件發生後之生命財產安全；另海岸總局為利於執行本案規劃達立竿見影之效，未經評估及適法性即逕行「將河蒐膠筏改編可逕行出海執勤」及「未考慮法律授權原則之海域執法策略規劃方案」，海岸總局將潛而不顯的危機因子，以未料的影響視為無由而生，不僅徒增危機衝突之發生，即使勉強推動亦恐帶來極不利的後果。本節僅就生命財產損失及行政衝突兩方面，論述策略規劃後所獲得之成效，茲發現成效如下：

壹、生命財產損失

一、以「生命安全」為首要考量的策略規劃

經研究發現，本研究個案之巡防膠筏執行海域任務時，遇不可抗拒或生命安全相關之航安問題時，可係依據海岸總局 93 年 1 月 9 日頒發之「海上執勤突發狀況處理指導要點」，附件一—附錄一—狀況三：「遭漁船猛撞我巡防艇（筏），致我船體嚴重受損失去動力時之處置」，其處置要領為「如情況危急，須立即棄船時，應

以確保人員安全為考量」¹⁴⁷，本研究個案之策略規畫於最初草擬之時，既已考慮到巡防膠筏於海上遇難，艇長為保全船隊員生命安全，逾恆當時狀況需要，可逕行作出棄船之決策規劃，以保障巡防膠筏人員生命安全。本研究個案之總隊長即依前述規範下達棄船之決策（本棄船決策於第三節執行項有詳述），倘若危機事故雙方有了傷亡情形，不及時處理止血，其後果將持續擴大，對受難家屬、社會、國家均難以交待說明。經檢視海巡署例次對海上重大危機處理策略指導，均以「和平而安全的帶回台灣漁船及船員」、「以生命安全」及「注意人命安全，包括本署執勤人員及大陸人民」為最高指導策略，海洋及海岸總局在細部規劃、勤務指導作為及狀況處置要領等，均以海巡署指導原則「生命安全」為海上執勤的優先考量。

依受訪者 A3 所述，可深切表達海上執法人員「人命關天」的心境：……策略規劃時會以生命安全為第一優先，不考慮政治因素及財產因素，因為生命不可重來，對隊員家庭、社會均無法交待，裝備損壞、財物損失，都可再重新製作、恢復或重來，大家都是在海上討生活的人，今日你救他、他日也許他救你，海上救生救難積善行為，會使你感同身受。

依受訪者 A4 所述：本單位在策略規劃時，會以「人身安全」為主要考量前提，依可變（天候、海象、敵軍動態、我軍狀況）與不可變因素（地形、雷達盲區、我軍位置），擬定下級可以執行之行動要領或規範，先將草案發下級參考，再依據下級意見酌予修改……。

¹⁴⁷ 海岸巡防總局頒「海上執勤突發狀況處理指導要點」，民 93.1.9 修頒。

綜前現有組織計畫、受訪者 A3、A4 所述得知，海洋、海岸總局於策略規劃時，除依海巡署政策指示達成任務外，均會以生命安全會首要考慮，較少著墨於政治及財產上考量因素，因為生命不可重來，對船隊員家庭、社會、國家均無法交待，裝備損壞、財物損失，都可再重新製作、恢復或重來，唯獨生命不可，故生命安全第一的觀念為其策略規劃的主要考量因素之一。

二、以「人、船平安帶回」的策略指導作為

經研究發現，海巡署前署長許惠祐接獲訊息後，立即指示五項策略指導作為，其中「……（2）注意人命安全，包括本署執勤人員及大陸人民……（5）二名落海失蹤大陸人民，全力搜尋，必要時加派船艦、人員投入搜救」，此既已強調保全我方執勤船隊員及大陸人民生命之重要性，總隊長亦於同時指示「立即找尋失蹤的兩名大陸人士、下錨固定船身待援、保持人安、物安，並命『麗水一號』立即越線前往救援，另通報金門海巡隊線上海巡艇前往救援」，倘若海巡署長及總隊長堅持原則規定，不採權宜作為、不越過禁止水域線一步，我方「海埔一號」船隊員一定會滯留大陸，有可能先被大陸漁民鄉親圍毆後，再因過失致死，移送大陸法院偵審。在金門海域執法，充滿不確定性、突發性，於人、物力支援不易下，極易造成危機狀況，加上海上危機具有移動性，如不迅速處理，危害會加劇對組織及個人惡化的程度，故海巡機關對危機處理策略規劃時，均會於第一時間內先行確保現場「人員安全」為先期指導作為，而後再依「人船平安帶回」之策略指導作為，本文第一章所列舉案例暨受訪者之說明，即可證實海巡署於歷次海上危機

事件時，將「人船安全帶回」成功之策略指導作為，案例如下說明：

95年7月2日下午3時5分許，澎湖海巡隊處理澎湖籍漁船「瑞福進號」與遭闖入我海域作業的大陸「閩龍漁5788號」漁船擦撞糾紛，因登（臨）檢不察，蔡光明小隊長及其槍械遭挾持，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，終於在越過海峽中線處包抄到中國漁船，雙方一直在「海峽中線」¹⁴⁸外海域對峙僵持長達9個小時，海巡屬亦透過大陸邊防總隊管道協處，經緊急處理後成功將人員救回，本案雖登（臨）檢不察遭受劫持事件，但海巡署契而不捨將「船隊員帶回」之決心，既使已跨越過海峽中線，亦有堅決「保全生命安全」之決心¹⁴⁹。

96年7月28日澎湖籍「勝大和號」等6艘漁船，於我方「海峽中線」內作業，遭廣東省「中國漁政44025」漁政船，以違反大陸伏季休漁規定扣押，欲帶返大陸廣東審判，海巡署調派多艘艦艇前往救援，持續與「中國漁政44025」漁政船進行協商，以爭取海巡署情報處、海基會及漁業署與大陸對等單位協商，最後雙方終達成共識，同意人、船均由我方帶回，本案海巡署成功將我方「人、船安全帶回」，化解兩岸因護漁產生行政衝突危機¹⁵⁰。

依受訪者A5所述：當時金門海域執法比台灣海域更具危險性，故長官以勤務平穩為主，對越界捕魚之大陸漁船則以驅離為主，如不聽勸導在人安、航安、艇安無

¹⁴⁸ 同註16。

¹⁴⁹ 同註10。

¹⁵⁰ 同註19。

慮下，實施帶案處分，如發現有走私偷渡漁船，則一律帶案偵辦……。

綜上組織決策者、本個、類案例、受訪者 A5 所述得知，海巡署組織、團體及個人於危機處理時，時時刻刻都在決策，海上執勤發生重大狀況時，海上執勤船隊員都會做「人身安全」為主的初步處理，並及時回報上級，請求支援或指導，並為後方協調、聯繫爭取時間與空間，當然，組織最終之決策，其指導主軸仍然如同往例，是以「人船平安帶回」為最終策略，此涉及社會輿論壓力、漁民信賴、海域執法威信及對政府主權之信任感，危機處理機關應符合人民、社會對政府之期待。

貳、行政衝突

一、河搜膠筏改編為海上巡防膠筏的可行性

經研究發現，金門總隊巡防膠筏，係海岸總局為有效防杜大陸地區「SARS」疫情透過與金門「小額貿易」傳入國內，於 92 年 5 月藉調派專責人力及河搜膠筏，據以執行金門地區潮間帶海域查緝任務，落實查緝金門「小額貿易」不法行為，淨化金門地區海域（岸）安全的策略規劃，經檢視河搜膠筏改編為海上巡防膠筏在裝備老舊、速度慢、吃水深、舷外機故障率高、體積龐大、追逐轉彎不靈活¹⁵¹、執勤人員專業、通識、訓練上均不足之情況下，是不適用於金門海域執勤的，其強制執行的結

¹⁵¹ 巡防膠筏為 83-84 年製造、船體主結構為漁船專用 PVC 膠管配合以木材船艙製造而成（89 年以玻璃纖維包覆船底，防止膠管破散）、船長 12 公尺、總噸位 4.5 噸（加底整修後增加為 6 噸）、載重 2300 公斤、2 具 250 匹舷外機、原航速 12 節（後降為 8 節），吃水深 0.8 公尺、安全吃水 1.3 公尺，乘員六人、限用 5 年。

果，執勤所產生之危機狀況尤甚於環境危機因子。倘若海岸總局能作好「因地制宜」的策略規劃及有系統的評估後，再據以執行，本研究個案結果將有不同於生命財產損失的結果。經受訪者所述，河搜膠筏改編為海上巡防膠筏在船體構造、任務特性、海域環境、專業能力上，的確不適合在金門危險海域擔任海域執法勤務。

依受訪者 A6 所述：政策擬定要讓下級參與意見，經過實地評估後，才形成政策發下實施，相關配套措施要明確配合先期完成，邊執勤邊學習的訓練方式，在金門海域比較危險，應該較不適用，如果能在台灣完成整隊訓練後，再實施移地訓練，將有助於任務的達成，也可以減少許多的危險性。

依受訪者 A9 所述：論膠筏安全性論，如以近岸巡防特性而言，其安全價值仍有不可取代性，安全性是可信賴，論機動性則為心有餘而力不足矣，老舊的舷外機、維保支援上的困難，出奇的高故障率(邊追緝邊搶修)，直讓人搖頭輕嘆(這也是此案件肇生因素之一)，所謂道高一尺魔高一丈，性能問題早已為有心者所知，後續查緝上常因性能不足功敗垂成難以成事，經成軍 2 年後，再由台灣檢討原「港巡艇」改裝底艙後重新出發，查緝能量才又起死回生，然硬體部份船用雷達仍未配置，霧中航行唯能自求多福(後續移植膠筏雷達，性能前已敘述)，金門海域周邊礁岩密佈，執法上危險性是不可全然排除、執法工具之適切性發揮，除常懷居安思危之心，航行安全嚴謹作為，才是安然返途之道。

依受訪者 A10 所述：.....巡防膠筏是以河道偵巡設計製造的，總覺得將河蒐膠筏運用於海上，功能上、實況上似乎不是十分融合金門海域執法現況所需，例如說

8-10 節速度慢、太笨重、不靈活、吃水比實施小額貿易之小型船筏深，追緝不易等。

綜上組織策略規劃及受訪者 A6、A9、A10 所述得知，金門地區非法小額貿易始於 1992 年「終止金馬地區戰地政務」及「試辦金門、馬祖與大陸地區通航實施辦法」實施小三通後，除消除兩岸敵意也加速金廈互動交流，同時亦衍生更多的走私、偷渡、中轉貨物及小額貿易等犯罪形態¹⁵²。海岸總局為有效防杜大陸地區「SARS」疫情與金門「小額貿易」，於 92 年 5 月成立金門巡防膠筏組，執行金門潮間帶海域之查緝工作，此策略規劃是屬於急躁、立竿見影、不經系統評估之策略規劃，曝露出執行者諸多的質疑情緒，若當時先行評估並採「因地制宜」擴大執行者參與決策的規劃，對於本個案生命財產的損失，應該會有不同面向的結果。

二、巡防膠筏出海執法策略規劃之適法性

經研究發現，海岸總局法定職掌，僅限於海岸（即海水低潮線以迄高潮線起算五百公尺以內之岸際地區及近海沙洲）。然本策略規劃案除於馬山海域於 500 公尺以內為法令授權範圍內，其餘範圍均以低潮線起向外海延伸一哩（1852 公尺）內之海域，顯已超出法律授權範圍，當然，如確定在海岸（500 公尺）範圍，有違反我國相關法令者，得實施緊追權¹⁵³至 500 公尺以外，除此，巡防膠筏組出海執法在法令權威基礎不足，對海域犯法案件自不能單獨偵辦移送作業，除非與海域執法機關（海

¹⁵² 同註 25。

¹⁵³ 同註 130。

洋總局)共同偵辦,才不致有違法之慮。本研究個案,海岸總局因應金門特殊狀況成立金門巡防膠筏組,執行前揭海域範圍任務,實質上,顯已超出法律授權執法範圍,其適法權威性易遭質疑,經受訪者所述,海岸總局巡防膠筏出海執勤之適法性確有疑慮,惟在下級者也只能奉命行事。

又依海岸巡防法第四條巡防機關掌理事項,第三項:「海域、海岸、河口與非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國、執行通商口岸人員之安全檢查及其他犯罪調查事項」,同法十二條:「巡防機關執行第四條所定事項,應配置設備及性能適合執任務之艦艇、航空器、車輛、武器、彈藥、監控系統等...。」同法第二條本法用詞定義,第三項:「海岸,指台灣地區之海水低潮線以迄高潮線起算五百公尺以內之岸際地區及近海沙洲」¹⁵⁴。惟依行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例第二條掌理事項第二項:「關於海岸、非通商口岸之查緝走私、防止非法入出國」¹⁵⁵,依據行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例檢查作業規定第二條第一項「進出港口、河道內人員、船舶,其他水上運輸工具.....」、第二項「最靠近進出海岸之交通道路內人員、車輛或其他水上運輸工具及其載運之物品」¹⁵⁶。綜前前述相關法令條文:海岸、河道口確為海岸巡防機關之職掌,有關「河口」定義及權責,實未明確律定。然就海岸總局檢查作業規定於民91年6月3日已將「河口」範圍列入檢查範圍,另爰依前海岸巡防司令部時,已將「河口」納入其任務範圍,

¹⁵⁴ 總統令:公布〈海岸巡防法〉,民89.1.26。

¹⁵⁵ 同註139。

¹⁵⁶ 行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例檢查作業規定,民91.6.3修正。

依法律「依循先例」原則，「河口」亦為海岸總局職掌亦無爭議。故「海岸」、「河口」執法，若未超過相關法規所訂「範圍」，並無適法性問題。依海岸總局 92 年 5 月「遏阻金門地區『小額貿易』強化潮間帶海域查緝作為指導計畫」，即規劃巡防膠筏組，執勤範圍以金門地區（含各島嶼）低潮線以迄高潮線之潮間帶海域為主；退潮時馬山以北地區之勤務範圍以低潮線起向外海延伸五百公尺內之海域為限，其他地區（含烈嶼）之勤務範圍以低潮線起向外海延伸一哩（1852 公尺）內之海域為限，海岸總局於本計畫規劃時，既已超過法律授權之範圍。

依受訪者 A9 所述：河搜組一直至演化至近岸巡防筏組過程中，其存在價值與金門海域執法成效均是有目共睹的，適法性與否問題實非下級單位所能議決問題，依其職務之行為或長官行政命令均為正確之行政作為，明知逾法之規定，若未予經法務機關稽核糾正，下級機關仍承上級命令執行，溯本規定就法理上依循組織法所訂潮間後 500 公尺執法即無可議，惟執法工具及維保經費才值討論價值，換句話說，當初訂定之組織法及其細則部份未列詳盡，亦淪為各說各話，長官說的就是。

依本計畫承辦人所述：「本案從 92 年 4 月初長官直接交辦，即著手計畫的撰擬、人員篩選、河搜膠筏維修、人船運輸、駐地選擇、訓練方式等一連串事項，在一個月內完成，並實施一周之水文探勘、勤務訓練後，即以邊執勤邊學習累積經驗方式於金門海域執勤，明知河搜組移編至金門出海執勤太急、太趕，且在法理上是有問題的，沒辦法，官小職卑，我們僅能依長官指示辦事，像這件事過後，我們近岸巡防艇出海查緝勤務，亦遭受

監察院審計部的糾舉，出海查緝勤務已逾越了法律授權海岸總局職掌範圍之外」。

施能傑（1999）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。¹⁵⁷

綜上學者、現行法規、受訪者 A9、計畫承辦人所述得知，金門巡防膠筏於金門海域執勤範圍顯已超過執行機關權限範圍，缺乏有力的法令權威依據，是行政機關未能「依法行政」最大的致命傷，金門巡防膠筏組海域執法行為自 92 年 5 月迄本研究個案肇生危機事件（94 年 3 月）止，已實施近二年之久，另 92 年 6 月海岸總局又於台灣地區成立「近岸巡防艇組」，執法範圍為近岸三浬海域為主，但基於更能符合法律授權原則，近岸巡防艇上均配有海洋總局人員協同執勤，在法理上較具適法性，但此出海執法規劃亦遭監察院審計部糾舉，金門膠筏組與台灣近岸巡防艇組始於 96 年 8 月 7 日全數解編歸建，回歸「洋、岸分離」的法定職掌範圍，然巡防膠筏出海執法策略規劃之不合法性，更由此而知。

¹⁵⁷ 同註 84，頁 9-10。

第三節 危機處理策略執行

再好的決策其最終的實現就在於執行者的執行力，故執行者是最具關鍵的核心。本節經作者研究個案發現：海岸總局未經評估草率規劃於「金門危險海域，以不適航行之河蒐膠筏執行海域執法工作」，在「海域執法專業性、危機處理能力不足」下，導致生命財產損失及可能引發行政衝突危機事件發生，所幸於危機發生後，能預擬因應狀況發展，立即作出「人安、物安」之棄船危機決策，在全體人員配合執行下，成功將人、船、裝備帶返金門，成功化解可能的衝突危機發生。本節僅就生命財產損失及行政衝突兩方面，論述策略執行後所獲之成效，茲發現成效論述如下：

壹、生命財產損失

一、金門海域水文特性，不利於巡防膠筏海上追緝

經研究發現，金門近岸水淺、多礁岩灣澳，對大陸小型船筏（小烏龜）航行不受影響，對巡防筏航行則具有危險性，尤其在青嶼灣海域水面下凸起的暗礁。本案事發地點為最接近大陸之馬山海域，距岸 1500 公尺處即為國防部公告劃定之禁止水域線，事實上，馬山海域距離角嶼島僅 2500 公尺，依實質對等劃分原則，應為 1250 公尺處，退潮時更短。故該海域在水文、距離上，極不利於巡防膠筏實施海上緝捕及追逐作為，據受訪者所述，青嶼灣為淺灘海域、水下暗礁最具危險性，不適合航行，以驅離較適合。倘若本案在「麗水一號」觸礁時，即停止海上追緝行為，本個案危機災害也僅止於一艘巡防筏的損壞而已，亦不會釀成人死船毀之結果。

本案肇事地點為金門馬山海域，適合船體小、速度快、吃水淺、易於靠岸實施小額貿易之小型船筏；事發當日風力東北風、平均風力 2 級、浪高 0.3 公尺、陣風 3 級、浪高 1 公尺，適合航行，馬山海域對面為小嶝島，距離角嶼島僅 2500 公尺，1500 公尺處為我方劃定馬山海域禁止水域線，馬山旁為青嶼灣海域，水淺多礁石，小型船筏航行不受影響，但不適合巡防膠筏組航行。

依受訪者 A5 所述（海巡隊）：當時金門海域執法比台灣海域更具危險性，故長官以勤務平穩為主，對越界捕魚之大陸漁船則以驅離為主，如不聽勸導，在人安、航安、艇安無慮下，實施帶案處分，如發現有走私偷渡漁船，則一律帶案偵辦。像金門巡防膠筏在 94 年 3 月 4 日在青嶼灣發生與大陸走私船筏碰撞之事件，即未考慮當時青嶼灣為淺灘海域，不適合航行，致航安、艇安發生了問題。

依受訪者 A9 所述：金門近岸水域特性有別於台灣各地區域水域，本單位成立初期，按整體安全性評估作業是不具安全絕對性的，但就依知識能量探討，近岸巡防組所編成之成員，於該執法水域上有顯著經驗者，僅限於實驗編裝後所留置之人力，正式成立後不足人數由台灣具河搜經驗之人員補足，此補足人員對本海域之水文瞭解上無絕對瞭解。

依受訪者 A10 所述：我們對金門附近海域都有實施水域探勘作業，像事發地點（青嶼灣），漲潮時可以航行，但部分暗礁僅在水面下方一點，有觸礁的可能，如退潮則無法航行，事實上巡防筏上有測深儀，停止間可測得深度，航行間因向前測量，故有誤差，快速航行對突然凸出之礁石，反應不及無法及時調整放慢速度，有

可能撞擊礁石，「海埔一號」測深儀裝置在引擎旁，受引擎震動影響較不正確。

綜上馬山海域水文現況及受訪者 A5、A9、A10 所述得知，金門巡防膠筏組僅實施一周之水域踏勘訓練工作，其餘以「勤務結合訓練」方式實施。基此，巡防膠筏組在訓練時數、專業能力、通識能力、水文探勘、測深儀效能上等均顯不足，海岸總局以「勤務結合訓練」方式，將巡防膠筏置於我國最危險的金門海域執法，其內、外環境的危機因子增加，不利海上勤務執行，且將大幅提升海上危機事件的發生率。

二、危險海域執法未能隨機應變的思考模式

經研究發現，本研究個案「海埔一號」受命於副組長接續追緝命令時，「海埔一號」艇長遇航安或受命執行超越能力所及危及安全之追緝任務時，艇長應以「理性思考」及「務實觀點」提出意見具申或建議，供帶隊指揮官納入評估範圍，決策者經適切考量是否採納建議或修正命令，以符合現況所需，畢竟多人的思維，比單獨個人更具周延性。倘若本研究個案一線海上決策者、執行者，能在理性思考、務實觀點考量下，應可避免或減少 2 死 3 船毀損之重大危機事件。

有關海域執法規範，海岸總局於 93 年 1 月 9 日頒發之「海上執勤突發狀況處理指導要點」附件一一附錄一一緊急應變狀況三「遭漁船猛撞我巡防艇（筏），致我船體嚴重受損失去動力時之處置」，其處置要領（4）為：「如情況危急，須立即棄船時，應以確保人員安全為考量，儘速完成求（救）生筏、器材及裝備之準備，並將狀況回報勤務指揮中心，實施棄船部署，等待救援」，

故海岸總局在海域執法重大狀況處置規範上，已明確賦予一線海上指揮官獨立專行之決策思考空間。

依受訪者 A6 所述：對前線膠筏組執行海上勤務發生任何重大狀況時，巡防膠筏帶隊指揮官可依當時狀況急迫、生命 safety 及重要裝備財產等考量，立即下達決心，以確保生命 safety 及重要裝備財產保全等，尤其巡防膠筏組成員均為軍職身分又攜帶武器，身分行動為屬均敏感，處理不慎可能會引起極大兩岸政治上的誤解。

依受訪者 A9 所述：當初「麗水一號」觸礁故障後，通報「海埔一號」觸礁故障無法持續追擊，當時「海埔一號」即給我「應該快追到了，沒問題」的資訊，本人基於船體結構性、人員信任度、回報資訊、隊員情緒控制性、及環境可行性，整合考量後所同意「海埔一號」接續追擊大陸船筏。

依受訪者 A10 所述：「當時『麗水一號』觸礁故障，接受到副組長同意『海埔一號』接續追擊大陸船筏之命令，是有一點質疑，但是軍人還是講究服從命令，加上當時年輕氣盛，心想大陸船筏已搞得『麗水一號』觸礁故障，很可惡，接續追擊大陸船筏命令一下達，就不顧一切加入追緝，心想能緝捕建功」。

楊永年（2005）表示：每個人的個性因人而異，有人偏向理性，有人偏向感性，所謂理性是指邏輯推理有較強的分析能力；所謂感性則指情感或情緒上非經理性思考的反應¹⁵⁸，然個人之工作環境、組織文化，能影響塑造一個人之工作個性思考模式。Ripley 及 Franklin (1986) 指出：政策執行者具有「服從觀點」及「務實觀點」二

¹⁵⁸ 同註 30，頁 28。

方面的特質¹⁵⁹，其中「感性思考」與「服從觀點」是執行者為對命令的服從、對任務的達成的忠誠度，無視於其他可能對組織、團體及個人受傷害的後遺症，只為了「達成任務」的信念。

綜合學者、組織計畫及受訪者 A6、A9、A10 所述得知，巡防筏遭遇海上危機狀況時，海上指揮官針對狀況、能力、安全、支援、後續發展、可能危害等作一個「理性思考」及「務實觀點」綜合性之研判，以確保生命安全及重要裝備財產保全等，如決策棄船，後方上級單位亦會尊重海上指揮官的決策，因為後方無法看到海上所發生之事，對當時危機的程度僅能聞聲臆測，在資訊不足時是無法作細部指導的，基於「沒到現場，就沒有發言權」的理念，上級會尊重一線指揮官獨立思考隨機應變之決策空間，以因應在眼前的危機。

貳、行政衝突

一、以「人安、物安」的棄船決策作為

經研究發現，金門岸巡總隊長為確保人安、物安及避免二艘公務船及人員、武器、裝備同時遭受大陸邊防武警扣押偵訊而引發政治、行政衝突事件，經內外環境及衡量全盤狀況後，當機立斷指示「『海埔一號』棄船，人員、武器、裝備由『麗水一號』接駁返航，航至禁止水域線將人員、武器、裝備等移至待命接駁之金門海巡隊 pp2023 號海巡艇上，並轉運回金門本島」之決策，其決策作為係為阻止危機災害的擴大、保障現有生命財產

¹⁵⁹ 同註 111。

之安全劃下停損點，金門岸巡總隊長的決策即符合海岸總局所頒布「棄船」之處理要領義同，以「理性思考」及「務實觀點」之作為，並無主觀意識及「感性思考」的因子存在。倘若當時未決策「人裝攜回之棄船決策」，我方武裝團隊滯留大陸所引發之國際事件，實非一個海巡署層級能負全責處理的。

依受訪者 A6 所述：參與決策人員是由總隊長主持，副總隊長、參謀主任、巡防筏組長及總隊巡防官、行政官參加……，為了爭取時間，由勤指中心主任說明狀況後，由各參報告後，最後總隊長經過現況分析、對可能行動、可能之影響及內心思維後，下達（棄船，人員、武器、裝備攜回）的決策，這個處理決策迄今為止，我還認為是最理性與周延的決策。又述：我們於決策時，大家對我方執勤人員生命財產安全、巡防筏、槍枝、彈藥、重要地圖、GPS 衛星定位儀、雷達螢幕等重要裝備、我方人員軍職身分、兩岸政治敏感度、大陸漁民落海人員安全、大陸漁民現在對我巡防筏人員之態度、大陸邊防公安船進入海域的動態、我方海巡隊艇支援之距離及速度、大陸對我敵對未消、新聞處理問題、均一一提出分析考慮，形成決策。

楊永年（2005）認為：決策是指個人選擇不同方式與（或）方案的過程與結果，決策與資訊接收、處理、運作過程有很大的關聯性，決策過程起始於組織面對外來環境的刺激與資訊流通，外在資訊與組織（個人、團體）互動或影響下，共策單位（包括個人、團體、組織）產生知覺與認知，經由個人知識（包括經驗、能力、個性）的運作（包括人與人之互動），形成不同的選擇方案，再由各方案中選取適當的執行方案，執行之後可能產生回饋，再度

形成資訊情境，影響決策過程與行為¹⁶⁰。

綜上學者、組織決策者、受訪者 A6 所述得知，本案先期危機處理決策者為金門岸巡總隊長，因當時時間緊迫、「麗水一號」引擎已冒黑煙、二艘船已在大陸海域範圍、十名同仁均有軍職身分、船上有槍械彈藥、2 名大陸漁民失蹤、大陸邊防已接獲訊息、我武裝團隊確已進入大陸領海、大陸未放棄武力犯台敵對狀態等，金門岸巡總隊長依前述人員安全現況與政治環境因子下，召集各級幹部分析、研判，迅速形成共識，在現實、理性、務實思考下，下達「棄船，人員、武器、裝備攜回」之決策。然而本決策下達後，救援之「麗水一號」因於追逐時觸礁僅剩 3 節速度，接駁「海埔一號」後，在緩慢的航速與快速的海流（1-2 浬）相互抵銷下，迫使故障之「麗水一號」原地滯留，副組長央求附近一艘大陸漁船，拖帶「麗水一號」越過「馬山禁止水域線」，轉駁至金門海巡隊 pp2023 號海巡艇上，並轉運回金門本島。本個案決策流程在衝突、緊張、不確定、壓力及風險的環境中決策，事後檢討，亦同受訪者 A6 所述「……這個處理決策迄今為止，我還認為是最理性與周延的決策」。

二、確保安全的勤前教育規定

經研究發現，海巡艇、筏於海域執勤前，均會於勤務執行前實施勤前教育，它能提醒、告知、發覺、喚起同仁們漫不經心、習以為常、不以為然、以安全為要的海上執勤態度，防範漫不經心處置，導致危機事件發生，海巡署亦已於 89 年 4 月 17 日頒布「海岸巡防機關勤務

¹⁶⁰ 同註 30，頁 48-49。

實施要點」，第十三條「勤前教育施教重點」¹⁶¹：對即將上勤之人員，須作任務、情資、安全事項提示，對裝備及器具要實施測試等，以保障海巡人員於執勤時，維護生命財產安全，發揮裝備效能。經受訪者所述，均表示勤前教育是執行勤務前不可輕乎一定要做的程序，另檢視 92 年 9 月 14 日海巡署馬祖海巡隊 pp5006 艇隊員江少南、96 年 7 月 2 日澎湖海巡隊 pp3015 艇小隊長蔡光明及隊員顏文正等二案三人，均因未依勤前教育規範海上登（臨）檢作業流程實施，導致遭受大陸漁民挾持事件，以為案例殷鑑。

依受訪者 A3 所述：勤前教育最重要，因為常常提醒，能使船隊員注意，能警覺並減少意外事件的發生，另海上登（臨）檢程序要依規定程序實施，本單位有許多海上危安狀況，即是未依登（臨）檢程序實施下，所產生危及組織及個人的傷害。

依受訪者 A5 所述：每次出船前的勤前教育是非常重要的，我們一定會作，雖然他們（艇長）經驗豐富，但是還是要提醒要求。

依受訪者 A9 所述：勤務執行之前置作為即是勤前教育，且為常態性不可輕忽的程序，尤其在每次出勤時，各艇筏因休假人員不足，故將所有未休假人員，實施混合編組方式出勤，致船隊員在臨時編派之非建制船筏機具性能不熟悉，所以勤前教育更趨重要性。勤前教育重點工作如下：上級重點要求事項、安全宣導事項、本次出航管筏舷外機之狀況、緊急備料驗證、維修工具驗證、備用油料驗證及其他注意事項要求等。

¹⁶¹ 海岸巡防機關勤務實施要點，民 89.4.17。

依受訪者 A10 所述：我們出勤前均有實施勤前教育：例如，說明何種狀況？如何緝捕作為？等……。

綜上組織計畫、案例及受訪者 A3、A5、A9、A10（以上均曾經擔任海域執法工作人員）所述得知，海岸巡防機關各級組織為保障海上執勤人員安全、瞭解狀況、運用裝備、器具協助執勤，海洋、海岸總局於各項勤務規劃時，均會依執勤屬性、可能預見狀況、使用裝備種類及特別注意事項等，施以不同類型之勤前教育，其目的是藉由不斷的提醒與叮嚀，喚起執勤人員在執勤時的警覺心，有助於危機事件之預防作用。

三、海域執法專業性不足，無法處理海上危機事件

經研究發現，海岸總局為防止「SARS」疫情及取締非法「小額貿易」，淨化金門地區海域（岸）安全，成立金門巡防膠筏組執行前述海域執法工作，然經檢視巡防膠筏組老舊已達汰換之年限（限用 5 年，已使用 9 年）、組員年輕（年齡 19-26 歲間）易衝動、好勝心強、思考欠周延、海域執法經驗不足、無專業訓練機制及師資、僅實施一周的任務訓練、以邊執勤、邊學習、邊累積經驗的方式執行勤務、勤務安全警覺性不足、海域專業與通識能力不足等。然而，這批海域執法專業與通識能力不足的人員卻在最危險的金廈海域執行海域執法工作，正如同李麗霞(1999)所述：在危機狀況下無較豐富的專業知識，是無法所作出明智而正確的決定，只能憑著以直覺作為決策基礎，最後導致可避免的危機變成極有可能發生的危機。經受訪者所述，於金門巡防膠筏組同仁於危險海域執勤，確有危機處理能力不足現象，倘若本個案策略執行係由金門海巡隊執行，依其海上危機處理的能

力，將會有不同於本個案之結果。

近年大陸地區沿海濫捕嚴重，漁源大幅枯竭，大陸官方為養護與管理漁業資源，實施禁漁期及漁獲限額等管制措施，促使大陸漁民基於經濟考量，漸由大陸沿海漁區集結越界進入我方禁止、限制海域捕魚，尤其以東北季風期間、燈火漁業旺季、飛魚卵汛期及底棲螃蟹產期等特定時節最甚，依前揭時節再以區域劃分，可歸結出越界大陸漁船大多集結於台灣北部(彭佳嶼、棉花嶼、花瓶嶼)、中部(新竹、苗栗、台中外海)、彭湖等海域漁場作業。大陸漁船常仗勢其船多且大，割取我方漁網或脅迫索賠等惡質行為，增加我海域執法的危險性。在金門、馬祖地區，以小舢舨在岸際實施小額貿易為主，在查緝上雖較少衝撞之行為，但金廈海域一水之隔，兩岸公務船經常迎面穿梭而過，若登(臨)檢大陸漁船不察，5分鐘內即有可能被載至大陸，使金門海域執法充滿了危險性。

海岸總局為有效防杜大陸地區「SARS」疫情透過與金門「小額貿易」傳入國內，於92年5月藉調派專責人力及河搜膠筏執行金門地區潮間帶海域查緝任務，落實查緝金門「小額貿易」不法行為，淨化金門地區海域(岸)安全的策略規劃。由中巡局檢討調派妥善狀況良好之河搜組膠筏6艘，採「任務編組」方式編成近岸巡防膠筏組，編制人數以42員，設上尉組長、中尉副組長各乙員，下轄8個偵巡小組，每一小組設上士小組長與中士副小組長各乙員、巡防兵3員計5員。膠筏調整至金門總隊後，以「勤務結合訓練」之方式，配合金門海巡隊在航艇至少實施一週任務訓練，置重點於晝、夜間海域勘查、膠筏操作、航行安全、求(救)生訓練、指揮與通信聯

絡等課程，俾使巡防膠筏組熟悉當地航道水域特性，具有海域執法之基本能力，然經檢討其訓練作為，尚不足以訓練出足以符合海上執法之專業人員。

依受訪者 A5 所述：當時金門海域執法比台灣海域更具危險性，故長官以勤務平穩為主，對越界捕魚之大陸漁船則以驅離為主，如不聽勸導在人安、航安、艇安無慮下，實施帶案處分，如發現有走私偷渡漁船，則一律帶案偵辦。像金門巡防膠筏在民 94 年 3 月 4 日在青嶼灣發生與大陸走私船筏碰撞之事件，即未考慮當時青嶼灣為淺灘海域，不適合航行，致航安、艇安發生了問題。金門海域執法時也會碰到大陸漁船拒絕受檢、反抗、閃躲等情形，我們還是要考慮有無「海峽中線」問題，如過在線外就不予處理，如在线內則驅離至線外，因為在特殊海域下執法受點氣、吃點虧，又沒有人看見，沒人會笑你們，最主要就是不要受不了氣，因衝動而發生衝撞引發海上安全問題，是非常划不來的事。

受訪者 A6 所述：金門海域是個危險的勤務區域，執勤人員要有一定的經驗，才能處理狀況，像金門海巡隊，有一部份是金門人，絕大部分同仁年齡在 35 歲左右，海上經驗至少 10 年以上，所遇重大狀況時處理熟練，反觀金門巡防筏組，階級小、年齡輕、衝勁強、經驗差、盲點多、思考輕率，雖然績效良好，但也增加許多的危險性，我想爭取績效應該不及發生重大安全顧慮的來的重要。

依受訪者 A9 所述：惟在人員的組成中，義務役人力(非常駐能量)素質不一，年輕氣盛經驗不足，部份少數基礎幹部，執行能量不足，組織成份人員的篩選無更新機制，這都是無法排除人員危機發生的因素。

依受訪者 A10 所述：金門巡防膠筏組正式成軍是在 92 年 5 月份，所屬成員全部來自台灣河道搜檢組，河搜組與金門海域海上執勤方式，完全不一樣，海域執法應該有一套訓練流程，像海巡隊就有一套訓練流程，我們既無專業師資、又無訓練管道，只能以邊服勤邊學習的方式，平日常年訓練時，組長、副組長為師資，運用兵棋台以兵推方式實施，師資不足、專業性不足、訓練無管道，影響金門巡防筏組對重大狀況處理的認知及能力。

李麗霞（1999）指出：政策執行人員是否有資格執行，可以分為人員的「專業能力」及「通識能力」二方面來探討：所謂「專業能力」指的是就某一特定工作的專業要求；「通識能力」則指人員對工作的基本認知與態度。不容否認地，政策執行人員擁有較多與較豐富的專業知識，較能作出明智而正確的決定，優秀的政策執行人員應該在專業與通識能力上都具有一定水準以上¹⁶²。

綜上學者、組織策略規劃、受訪者 A5、A6、A9、A10（以上均為 0304 事件現場人員）所述得知，金門巡防膠筏組海域執法專業能力、通識能力、訓練上均顯不足，無法有效隨機應變處理海上危機事件，是主要缺失之一。一個好的策略規劃，除了要實施 SWOT 評估¹⁶³外，亦要進行實地實驗及擴大參與式「因地制宜」的決策，形成策略後，還須訓練執行者具有專業及通識能力後，才能依策略規劃執行金門海域執法任務，反之，無專業執行能力，濫竽充數應付了事的結果，終會如同本案以事故收場。

¹⁶² 李麗霞，〈政策執行人員與政策執行力的探討〉，《研考雙月刊》，第 23 卷，民 88.8，頁 51。

¹⁶³ 同註 88。

第五章 結論與建議

經過第四章綜合相關文獻探討與個、類案之研究發現與分析後所獲得之結果，予以分析、歸納、綜合後，發現本研究個案於危機處理策略過程中所產生一些成效是值得借鏡學習之處，另外亦有需要改進的現象，本章區分研究發現、建議及後續研究方向等三節次進行論述：

第一節 研究發現

經前章節研究發現與分析得知，海巡署於本研究個案危機處理策略過程中，在「海巡署反應迅速的危機處理機制」、「跨部會、多面向的危機處理方式」、「正面的危機新聞處理方式」、「傳遞迅速的危機資訊」及「減少生命財產損失的決策作為」等五項作法，在危機處理策略上，是值得肯定學習的。另外在「重疊的經濟海域，仍充滿環境危機因子」、「海洋、海岸組織間，不務實的合作意願」、「未經評估急就章法的策略規劃」、及「海上執法危機處理能力不足」等四項是極待改善方面。本節次亦同於前章節區分危機處理策略形成、規劃、執行等三個層次研究發現成效進行論述，茲論述如下：

壹、危機處理策略形成發現

一、海巡署反應迅速的危機處理機制

依第二章文獻探討，許多學者專家均建議危機發生時，要成立「危機處理小組」專責解決危機，能有效的

防止災害的擴大。然經本研究發現：海巡署（含）以下，各級機關均有「勤務指揮中心」的編制，採 24 小時輪值，全天候專人處理一般及突發狀況；並視危機狀況範圍及大小，依規定成立各級「緊急應變中心」及「前進指揮所」，以專案、專人、專責方式，處理危機狀況，可有效抑制危機災害的擴大，本個案研究，海巡署於第一時間成立「緊急應變中心」、「前進指揮所」，並有效將危機災害局限於危機發生之初始狀態，危機災害才無擴大漫延的跡象。

二、跨部會、多面向的危機處理方式

經前述研究得知，海巡署於本研究個案及類案危機處理時，均會依照民 96 年 7 月頒布之「常用勤務執行標準作業程序彙編」8.2.5 特殊機敏案類通報流程：視情節通報國安、國防、外交、交通、環保、農政、原能會、國科會、海基會、陸委會、空勤總隊等部外單位，尋求協處。海巡署情報處亦與大陸福建省公安、邊防建立「兩岸共同防制海上犯罪聯繫機制」，能於海上危機發生時，熱線聯繫共同協助打擊犯罪，淨化海域安全，本研究個案因得力於危機發生時，立即通報大陸公安、邊防、海協會、紅十字會等單位協助，縮小事件處理層級，才得免於檯面上行政、政治上的衝突。

三、重疊的經濟海域，仍充滿環境危機因子

經前述研究發現與分析得知：「沿海國對海域執法認知差異性，易引爆行政衝突」是海域執法上重要的危機因子，有關台日方面：我方雖已明確劃定「暫定執法線」護漁範圍，但日方還依其劃定之「中間線」為海域

執法範圍，兩國重疊海域及釣魚台列嶼主權歸屬及漁業資源權益，亦將成為日後台日兩國海域衝突的引爆點，卻也凸顯應重啟台日漁業事務性會談之必要性；有關兩岸方面：長期以來，大陸漁民大多無海域疆界觀念，認為台灣海域為其內海，肆無忌憚越界捕魚，此種狀況於兩岸開放小三通後尤為明顯。經檢視本國既有法規命令，有關規範大陸漁船者，未盡明確，「兩岸人民關係條例」亦未有強制性之罰鍰及船舶沒入規範，故在海域執法上易形成執法漏洞，兩岸對於海域上認知範圍，仍有相當大的落差，執法上極易造成行政衝突。雖然海巡署歷年來處理兩岸及台日海域執法爭議案件，已累積相當經驗，進行交涉過程中均能秉持安全、和平原則，但僅靠海巡署單方面的努力，無法每次都保證安全無慮，海域環境危機因子依然存在，並時時刻刻威脅著漁民及海域執法人員的安全。

四、海洋、海岸組織間，不務實的合作意願

民國 89 年 1 月 28 日海巡署成立，旨在海域執法之事權統一與資源整合，惟當時因考量組成單位之機關屬性與文化背景不同，採取海洋、海岸分離設計，分別成立原屬警職體系之海洋總局及原屬軍職體系的海岸總局。原建制單位各有不同組織文化，一時之間各自為政難以契合，海巡署遂於 98 年 7 月 1 日以「同心專案」之構想，訂頒「行政院海岸巡防署建置地區性支援協調聯繫機制執行要點」¹⁶⁴，依海洋、海岸巡防部署及勤務範圍，建置地區性支援協調聯繫機制，以統合海洋、海岸事務，

¹⁶⁴ 行政院海岸巡防署建置地區性支援協調聯繫機制執行要點，民 89.7.1。

並解決海洋、海岸因組織結構不同產生聯繫困難之問題，然執行以來雖頗有成效，惟屬過渡性之做法，仍難達到「洋、岸合一」¹⁶⁵的真實性，實質上，在海巡隊與岸巡總大隊的相互支援上，除上級組織（海巡署或海洋、海岸總局）已有協議明文規範外，只能透過當地海洋、海岸主官與個人間交情深淺關係，尋求情資共享及支援協助，惟二單位組織與個人間合作關係，亦存有主觀意識及有所保留的本位主義。民 93 年 2 月 26 日四總隊○○輪績效爭執案及本研究個案海巡艇始終未跨越馬山海域禁止水域線馳援巡防膠筏不力案，曝露出同上不同下、同心不同形的現象。

楊永年(2005)指出：組織文化的起源有兩種解釋，第一種是組織文化如何形成：此種文化形成先於正式法令，係在人類互動的過程中所產生的共識，存在強有力的非正式規範；第二種是起源於 1960 年就有組織文化相關論作，1980 年日本精密省油的汽車，橫掃國際市場，並贏得「日本第一」的美譽，使得美國工商業界開始注意到「組織文化」，組織文化研究熱潮成於 1981 或 1982 年左右，就組織文化的定義，組織文化可以說是組織成員共同認可的事實、信仰、意義與價值，或這就是組織成員的共識¹⁶⁶。

綜合前述數起案件所呈現的組織文化、認知與價值不同現象，海巡署遂於 94 年 10 月 14 日頒布「行政院海岸巡防機關各巡防區設置要點」，以有效運用現有資源，統合海域、海岸巡防勤務，強化組織功能，發揮整體巡

¹⁶⁵ 同註 140，頁 3。

¹⁶⁶ 同註 30，頁 349-351。

防功能，提升整體績效，將台、澎、金、馬依地區特性，區分 13 個任務編組型態之「巡防區」¹⁶⁷，統合轄屬地區之海洋總局（海巡隊）、海岸總局（總、大隊、查緝隊）基層組織的岸、海勤務單位，使能截長補短，發揮勤務最大效能，增加查緝績效。此類模式啟用以來，成效大致良好，但此為治標不治本的方式，應將軍警同仁相互交流，並將交流予以制度化、法制化，發展出師出同門的海巡新文化，始為融合治本之道。

貳、危機處理策略規劃發現

一、正面的危機事件新聞處理方式

危機最緊急的特徵在於媒體的介入，因為媒體對於危機發展的方向有很大的影響力，尤其台灣媒體數量龐大競爭激烈，加上我國的幅員較小，媒體的報導常常會影響大眾視聽與觀感，是以新聞媒體可能是在危機處理的所有策略之中，最重要的其中一項，尤其在我國如此特殊的媒體環境之下，在經營與處理媒體關係中，瞭解媒體妥善因應更是事件好轉或惡化的關鍵，易言之，就是危機處理的關鍵。本研究個案危機新聞處理中，海巡署於最短的時間、以最快的速度、最誠懇的態度、呈現最真實的處理過程，滿足新聞媒體「發掘事件的本能」需要，因此，記者在無法挖掘到不同的新事證後，又無法探知有不一樣的聲音，危機自然僅剩「一日新聞」的價值，日後消失的新聞媒體，對 0304 專案事後處理，變的異常的流暢。

¹⁶⁷ 行政院海岸巡防署各巡防區設置要點，民 94.10.14。

二、未經評估急就章法的策略規劃

政策的形成通常均要歷經一定的程序，在政策形成的過程中，有以下二點最需軍警機關特別注意的，因為軍警機關特有的組織文化，以服從命令為主體，主官具有絕對的決策主導權，故主官之決策思維理哲，常常要求部屬說了就做、先做再說、邊說邊做邊修正，達立竿見影之成效，但急躁莽撞的策略規劃會影響整個決策品質，主官決策行為可區分下二點說明：一為決策者在這過程中有「好同惡異的思維現象」，此決策者可能要求參加決策成員，不要對決策的內容表示任何異議，只要去做就對了，若決策者在決策的過程若陷於好同惡異的思維情境下，決策的品質必然受到不利的影響，政策的實質性亦難以貫徹，將會導致政策的窒礙難行，更可能飽嘗政策的苦果¹⁶⁸。二為在「不合邏輯的理論現象」中有著「以駝鳥的心態論證」，此為在決策的過程中，決策者以目前未見的或未能掌握的政策後果，就認為這些後果不會發生，這乃是犯了駝鳥的謬誤，因為人類只為目前所發生之問題尋求解決之道，先求有、再邊作、邊學習、邊調整、邊達成任務的方式，故以未料的影響視為無由而生，強調螳螂捕蟬忽略黃雀在後的作法¹⁶⁹，若主導決策形成，即使勉強推動亦恐帶來極大不利的後果。

海岸總局為服膺海巡署 92 年第 13 次署務會報署長指裁示事項及海巡署 92 年 5 月 15 日公務電話紀錄。即據以擬定，以防杜大陸地區「SARS」與取締金門「小額

¹⁶⁸ 同註 84。

¹⁶⁹ 同註 83，頁 231-232。

貿易」，於 92 年 5 月藉調派專責人力及河搜膠筏執行金門地區潮間帶海域查緝任務，淨化金門地區海域（岸）安全的策略規劃案，並於實地踏勘一週後，以邊執勤、邊學習、邊摸索及累積經驗之方式執行勤務，甚至有關本案配套之「海岸巡防總局遏阻金門地區『小額貿易』強化潮間帶海域查緝作為指導計畫」遲於民 92 年 5 月 15 日才配合頒布；有關於金門巡防膠筏最重要的執勤應變安全作為之「海上執勤突發狀況處理指導要點」，在執勤六個月後，才遲於 92 年 11 月 19 日頒布下級參照辦理。

陳恆均（2007）指出：政府機關在執行政策之前，需做好各項準備工作，以防範政策於執行中發生脫軌現象，例如：持續修正計畫、展延計畫、增加附件、追加經費、增加說明會、反映案件處理、員工消極性的抵制等等，是以政策除須具備因應環境變遷的能力，以強化其解決策略外，另於政策形成之前，就必需做好政策的評估、計畫，使政策推展順利¹⁷⁰。

依受訪者 A4 所述：本單位於移編之前為軍方單位，策略規劃作業過於保守、自成一格，不易接收外來的新觀念，所以在策略規劃上以長官主官意見為主要依據，一直到最近幾年，海岸總局已轉型為政府機關型態，一些作法，逐漸同一般機關，比較能接受外界的新觀念，讓一些有實際執行經驗者能參與策略規劃的過程。

依本計畫承辦人所述：「本案從 92 年 4 月初長官直接交辦，即著手計畫的撰擬、人員篩選、河搜膠筏維修、人船運輸、駐地選擇、訓練方式等一連串事項，在一個

¹⁷⁰ 陳恆均，〈國家機關能力對政策執行效果之影響〉，《國立政治大學公共行政學報》，第 8 期，民 96.6，頁 73 - 97。

月內完成，並實施一周之水文探勘、勤務訓練後，即以邊執勤邊學習累積經驗方式於金門海域執勤，明知河搜組移編至金門出海執勤太急、太趕，且在法理上是有問題的，沒辦法，官小職卑，我們僅能依長官指示辦事，像這件事過後，我們近岸巡防艇出海查緝勤務，亦遭受監察院審計部的糾舉，出海查緝勤務已逾越了法律授權海岸總局職掌範圍之外」。

綜上得知，海岸總局以源自軍方以長官為主、先作再說的策略規劃模式，於極短的時間、且未經詳細評估、以邊執勤、邊學習、邊摸索及累積經驗之訓練方式，執行海巡署最具危險性的金門海域，且經第四章對個案研究發現與分析中，得知本策略規劃是先有行動，再有計畫與指導要領，對「金門海域水文特性，不利於巡防膠筏海上追緝」、「河搜筏改編為海上巡防膠筏的可行性」、「規劃巡防膠筏出海執法之適法性」等方面未經專業評估，且決策者以未料的影響視為無由而生的駝鳥的心態論證，強制規劃執行，導致因策略規劃失當、執行不利等情形，因而發生危及生命財產的嚴重後果，是預為可見的。

參、危機處理策略執行發現

一、傳遞迅速的危機資訊

決策過程起始於組織面對外來環境的刺激與資訊流通，在外在資訊與組織(個人、團體)互動或影響下，決策單位(包括個人、團體、組織)產生知覺與認知，經由個人知識(包括經驗、能力、個性)的運作(包括人與人之互動)，形成不同的選擇方案，再由各方案中選取適當的執

行方案，執行之後可能產生回饋，再度形成資訊情境，影響決策過程與行為¹⁷¹。本研究個案在資訊的傳遞、追蹤上，均依照海巡署所訂定之規定，並全程錄音執行，堪稱流暢及蒐集完整，致使回傳資訊綜整後，幕僚分析並列舉許多可行的方案，供總隊長、署長作決策參考，因為正確的資訊，能提供正確策略指導作為，才能有效防止本研究個案生命財產沒有繼續的擴大損失之跡象。

二、減少生命財產損失的決策

組織、團體及個人時時都在進行決策，決策正確與否，端視是否有充足的資訊、理性的思考、決策者的認知、知覺等，其決策結果是危機的蔓延或是危機的終止，是危機災害影響範圍的擴大或是縮小，有決定性的指標意義。本研究個案之金門岸巡總隊長「棄船，人員、裝備安全帶回」的決策，確保我方人員、裝備安全，並免於二艘公務船及人員、武器、裝備同時滯留大陸，遭受邊防、公安扣押偵審而引發政治、行政衝突事件，因而縮小了危機災害的範圍；前署長許惠祐定調「海難事件」之策略指導，亦讓大陸方面將此事降低到地方層級事務性處理，避免引發國際事件，因而終止危機的蔓延擴大，災害危機僅止於初始。

三、海上執法危機處理能力不足

海域危機具有不確定性、突發性、移動性、人物力支援不易及資訊獲得不易等特性，故海上執法者需有危機處理之專業能力，才能於第一時間內做出正確的初步

¹⁷¹ 同註 30，頁 53-54。

決策，防止危機發生與擴大，保全生命財產之安全。

綜前受訪者 A5、A6、A9、A10 所述得知，金門巡防膠組實施一週任務訓練後，即以「勤務結合訓練」方式自訓累積經驗，在無專業師資、訓練管導下，自訓方式實施教育、從上尉至士兵過於低階級的編制、機動性不足且逾齡之老舊河蒐膠筏、衝動無經驗思慮不周延僅 20-26 歲的青年人、過於緊湊無評估的策略規劃等等，造成在時間上與現實情況下，無法有效的培育出一個具有專業能力的海域執法者，致使金門巡防膠筏組在海域執法時，無法有隨機應變之專業危機處理能力，是導致危機發生主要原因之一。

第二節 建議

經前節研究發現得知，海巡署於本研究個案危機處理策略成效中，有五項策略作法，是值正面得肯定學習的；有四項作為，是負面極待改善的，基於作者身為海岸巡防機關之一員，有義務與責任對前述負面極待改善之處，提出建議，茲建議如下：

壹、進行系統評估的策略規劃

海岸總局於本案策略規劃開始時，即過度重視高級長官的目標設定與決策能力，本計畫承辦人亦稱：「河蒐組移編至金門出海執勤規劃太急、太趕，且在法理上是有問題的，沒辦法，官小職卑，我們僅能依長官指示辦事」，此先行動後再規劃，立竿見影高效率的背後，隱藏著「駝鳥的心態論證」的觀點存在，只看見眼前任

務的達成，未經過適切的評估，導致危機產生，致使生命財產的損失。因此，要使本個案之策略規劃作得更好，最好的方法就是「因地制宜」，由「由上而下」的權威模式轉變為「由下而上」的民主模式，加強基層機關與人員的參與感¹⁷²，將那些一向被排除在決策範圍外的執行者，適時發揮埋沒於執行者所累積之經驗與創意，使策略制定與基層實況相結合更具「基礎性」，再排除學術理論繁瑣評估程序，截取其有系統性的評估與分析優點，規劃出最適切策略方案。

貳、去除海域環境危機因子

台灣位於花采列島形狀最內彎曲處，目前我國經濟海域與鄰國重疊部分，包括，向北與中國大陸、日本重疊，向東、南則與日、菲二國重疊，西向則與中國大陸重疊，迄今均未協調劃定海域疆界，常常引發我國在主權及漁業權益的爭議，導致民眾產生對政府信任危機，政府應本務實態度與各沿海國在重疊海域爭議上，秉持「聯合國海洋法公約」之規定，在國際法基礎上協議劃定，以追求公平合理之結果，合法保障我國漁民之漁業權益，並以去除海域執法之環境危機因子。

參、融合海巡組織文化

依行政院海岸巡防組織法第二十七條規定「本法施行後……組織重新檢討，俾符合優先發展海域巡防之原

¹⁷² 同註 85，頁 166。

則，並以三年為期限，得延長一年」¹⁷³。海巡署應配合行政院組織法調整契機，規劃裁撤海洋、海岸總局及地區巡防局之法定層級，成立以地區特性為主之「地區分署」，藉縮減指揮層級，融合資源，統合指揮海洋、海岸基層組織，以提升整體效能，並藉海洋、海岸軍警人員交流，融合成為海巡署組織特有之海巡新文化，使逐漸老化之海洋總局警職同仁，能上岸至安檢所執勤；使年輕精壯之海岸總局軍職人員，能至海上執勤，相互彌補，共創雙贏。另縱觀美、日等沿海國家，負責海域執法機關，均有屬於自己的海巡學校，在學術、教育、文化上樹立專屬海巡特有之地位與文化，若能成立「海巡專科學校」，使之去除現有人員源自軍警體系制度，自訓培育出師出同門之海巡專業人材，去除幡籬、出生、文化不同的觀念，則必能融合成為一種海巡新文化。

肆、強化人員專業訓練

海域執法充滿了不確定性、移動性、無法掌控性、人物力支援不易性及資訊獲得有限等特性，第一時間的危機處理決策，多取決於海域執法者個人，如能強化一線個人危機處理能力，必能化解應發生而未能發生的危機事故。雖然「危機管理」已列為海巡署警佐晉升警正、軍士官進修及深造教育課程，基層執行人員已習得知「危機管理」的基本概念，但不容否認地，策略執行人員擁有較多與較豐富的專業訓練，較能作出明智而正確的決策，優秀的策略執行人員應該在專業與通識能力上都具

¹⁷³ 總統令：公布〈行政院海岸巡防署組織法〉，民 89.1.26。

有一定水準。雖然海巡機關已將各類重大狀況處置製作成「常用勤務執行標準作業程序彙編」供下屬參考運用，但是還是缺乏全程危機處理綜合性的演練及專案任務訓練，冀能藉由狀況誘導的實兵演訓方式，將能有效提升組織及個人危機處理實質能力。

第三節 後續研究方向

海洋資源逐漸被各國普遍重視，各沿海國無不竭盡往海域發展，以獲取更多的海洋資源，相對的在各自主張重疊之海域中，發生了許多個人、團體或組織上的糾紛，如危機處理能力不足，將會引發更重大的災害、甚至國際衝突。海巡署面對不確定性高、人物力支援不易、資訊獲得困難及具有移動性的海上危機事故，其危機處理策略，相對性較其它政府機關部門困難，除要掌握機先、移動性的資訊，還要立即成立「危機處理小組」，並尋求跨部會資源、人力共享，並以專人、專職、專業態度處理危機，化危機為轉機，以降低危機的危害程度。故一個有責任積極進取的政府，本應創造一個有立即處理能力的組織，盡力解決危機帶給組織及人民的危害，來應付不可預知的危機，本研究限於人力及行政院組織調整在即，許多資訊尚進行中，須仰賴後續研究者進行更深入完整的追蹤分析驗證。茲提供以下後續研究方向，以作為對本議題有興趣之研究者參酌：

壹、由於目前海巡署存在源自軍、警不同組織機關之文化生態，未來有必要進一步的融合，以利海巡任務之達成，但組織融合必須作縝密規劃，因此，有必要做後續之研究。

- 貳、為避免爾後再次發生我國與大陸及我國日本間之國際衝突危機事件，有必要對於本議題後續作為，做進一步之深入研究，以解除海域環境危機因子的威脅。
- 參、為強化我海巡機關人員海域執法專業能力，並具備有在自身專業領域內之初步危機處理之專業能力，對基層海巡人員專業能力之培訓議題，亦有值得進一步做深入研究。
- 肆、如何成立政府「危機處理專責機構」，以解決目前政府各自為政、多頭馬車、互推責任，且不具專業之危機處理模式，亦需做進一步深入研究。

參考書目

壹、中文部份

一、書籍：

方至民，《企業競爭優勢》。台北：前程企管，民 89.4。

司徒達賢，《策略管理新論》。台北：智勝出版，民 90。

朱延智，《企業危機管理的理論與實務》。台北：幼獅文化，民 91。

朱滋源主編、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，初版。

朱愛群，《危機管理》。台北：五南圖書，民 91。

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。

行政院海岸巡防署編印，《2007 海巡白皮書》。台北：五南文化廣場，
民 96.7。

佐佐淳行，《危機管理寶典》(褚先忠譯)。台北：建宏出版社，民 83。

吳宜蓁、徐詠絮譯 (Christine M. Pearson 等原著)，《危機管理診斷手
冊》(Crisis Management)。台北：五南，民 85。

吳瓊恩、李允傑與陳銘勳合著，《公共管理》。國立空中大學，民 89.2。

李允傑、丘昌泰合著，《政策執行與評估》。台北：元照出版，民 92。

李天任等譯，Wimmer, R. D. 著，《大眾媒體研究》。台北：亞太圖書，
民 84 年。

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。

李湧清、黃啟賓合著，《生活與危機管理》。台北：一品出版，民 97。

邱強，《危機處理聖經》(張慧英採訪撰述)。台北：遠見天下出版，

民 90.11。

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。

孫本初，《公共管理》。台北：智勝文化，民 94。

張平吾，《社會學》。桃園：中央警察大學，民 87.12，初版。

許惠佑，《台灣海洋》。台北：行政院海岸巡防署出版，民 94。

陳向明，《社會科學質的研究》。台北：五南，民 91。

曾柔鶯，《現代管理學》。台北：新陸，民 87.5。

黃榮護，《公共管理》。台北：商鼎文化，民 88.4。

楊永年，《組織行為》。台北：中央警察大學出版，民 94。

楊國樞等編，《社會及行為科學研究法》。台北：東華書局，民 78。

經濟部商業司編印，《商業電子化策略規劃》。民 93.11，三版。

詹中原，《危機 36 矩陣式管理策略分析》。台北：華泰出版，民 93。

詹中原，《危機管理》。台北：聯經出版，民 93。

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。

二、期刊

李麗霞，〈政策執行人員與政策執行力的探討〉，《研考雙月刊》，第 23 卷，民 88.8，頁 51。

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。

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。

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。

施能傑，〈政策執行的要素分析〉，《研考雙月刊》，23 卷，第 4 期，

民 88，頁 6-15。

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。

張佑宗，〈政治態度與行為量表的信效度〉，《政治科學論叢》，第 27 期，民 95.3，頁 185-210。

陳恆均，〈國家機關能力對政策執行效果之影響〉，《國立政治大學公共行政學報》，第 8 期，民 96.6，頁 73-97。

三、學術論文

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。

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。

黃瑞貞，〈海上賽鴿管理策略之研究—以南部海上賽鴿協會為例〉，碩士論文，東海大學公共事務學程在職進修專班，民 97 年。

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。

蔡金泉，〈我國海岸巡防組織間合作之研究〉，碩士論文，東海大學公共事務學程在職進修專班，民 93 年。

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。

鐘堅，〈海域執法與國防安全體制之互動關係研究〉，行政院海岸巡防署合作研究報告，民 89.12。

四、文件

內政部：公告〈中華民國第一批專屬經濟海域暫定執法線〉，民

92.11.18。

行政院：公告〈政府在暫定執法線內、外界之護漁立場及作為〉，民 95.11.27。

行政院海巡署及所屬機關新聞發布與聯繫作業規定，民 89.8.18 修訂。

行政院海岸巡防署〈常用勤務執行標準作業程序彙編〉，民 96.7。

行政院海岸巡防署各巡防區設置要點，民 94.10.14。

行政院海岸巡防署建置地區性支援協調聯繫機制執行要點，民 89.7.1。

行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條檢查作業規定，民 91.6.3 修正。

行政院海岸巡防署緊急應變小組作業要點，民 90.3.7。

海巡署海難救護作業手冊，民 94.11，附錄-頁 101。

海岸巡防機關狀況通報作業程序，民 93.7.22 修頒。

海岸巡防機關海域執法作業規範，民 94.11.28 修訂。

海岸巡防機關勤務實施要點，民 89.4.17。

海岸巡防總局頒「海上執勤突發狀況處理指導要點」，民 93.1.9 修頒。

總統令：公布〈行政院海岸巡防署海岸巡防總局組織條例〉，民 89.1.26。

總統令：公布〈行政院海岸巡防署海洋巡防總局組織條例〉，民 89.1.26。

總統令：公布〈行政院海岸巡防署組織法〉，民 89.1.26。

總統令：公布〈海岸巡防法〉，民 89.1.26。

總統令：公布〈海岸巡防機關器械使用條例〉，民 92.6.25。

總統令：修正〈台灣地區與大陸地區人民關係條例〉，民 91.4.24。

聯合國海洋公約，1982。

五、報紙

李木隆，〈我公務船撞大陸舢舨 2 死〉，《聯合報》，民 94.3.6，A13 版。

吳正庭、羅添斌，〈緝私船撞中國走私船 2 死〉，《自由時報》，民 94.3.6，5 版。

李金生，〈金門緝私出撞況兩大陸漁民 2 死〉，《中國時報》，民 94.3.6，A6 版。

李金生，〈逃避走私追緝 2 大陸漁民溺斃〉，《中時晚報》，民 94.3.5，5 版。

李金生、蕭承訓，〈岸巡隊：誤越中線 逼不得已〉，《中國時報》，民 94.3.6，A8 版。

陳向鑫，〈查緝大陸走私釀 2 死意外〉，《蘋果日報》，民 94.3.6，A8 版。

〈陸漁逃避追捕對撞金門緝私筏 2 死〉，《中央日報》，民 94.3.6，財經綜合 5。

〈蠻橫 日艦撞沉我海釣船〉，《蘋果日報》，民 97.6.11，A4。
《聯合晚報》，民 94.6.19，版 6。

六、網路

SWOT 矩陣分析，<http://www.quickmba.com/strategy/swot>。

李仲平，〈淺談危機管理〉，《中華生涯規劃危機處理協會刊》，第 2 期，民 92，<http://www.carpcman.org.tw/l72.htm>。

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>。

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

倪國炎，〈金門巡防筏緝私與中國漁船相撞 漁民兩死〉，《大紀元》，民 94.3.5，<http://www.epochtimes.com/b5/5/3/5/n836985.htm>。

倪國炎，〈金門緝私船追撞中國走私船 漁民兩死〉，《大紀元》，民 94.3.6.19:40，<http://www.epochtimes.com/b5/5/3/5/n837436.htm>。

孫承武，〈中國漁民走私落海溺斃 海巡署表遺憾〉，《中央社》，民 94.3.6.16:52，<http://www.epochtimes.com/b5/5/3/5/n837312.htm>。

- 楊培華、黃敦硯，〈護漁對峙 兩岸武裝人員首度海上談判〉，《自由電子新聞》，民 90.5.17，
<http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/may/17/index.html7>。
- 葉建雄，〈金門岸巡查走私撞大陸舢舨 2 大陸漁民落水死亡〉，《東森新聞報》，民 94.3.5.17:30，
<http://www.ettoday.com/life/index03.htm>。
- 〈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。
- 〈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》，民 92.9.14，
<http://etfate.ettoday.com/2003/09/14/10844-1513061.htm>。
- 〈澎湖籍漁船遭中國扣留 傍晚平安獲釋〉，《中央社》，民 96.7.28，
<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=200707290007>。
- 〈艦艇包圍 僵持至凌晨 大陸船擄海巡 我救回〉，《中國時報》，民 96.7.1，
http://matsu-ytp.com.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=2678&Itemid=34。
- 《中央社馬祖訊》，民 92.7.1，
<http://www.cns.hk:89/n/2003-09-15/26/346839.html>。
- 《中時電子報》，民 96.7.28，<http://news.chinatimes.com/>。
- 《自由時報》，民 94.6.10，<http://www.libertytimes.com.tw/>。
- 《自由電子報》，民 97.6.18，
<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jun/17/today-p2.htm>。

七、訪談紀錄

- A1：海巡署「危機處理策略」人員（一），民 98.5.8。
- A2：海巡署「危機處理策略」人員（二），民 98.4.8。
- A3：海洋總局「危機處理策略」人員，民 98.3.24。
- A4：海岸總局「危機處理策略」人員，民 98.4.30。
- A5：0304 專案時擔任金門海域執法人員，民 98.4.24。
- A6：0304 專案時危機處理人員（一），民 98.4.8。
- A7：0304 專案時危機處理人員（二），民 98.3.23。
- A8：0304 專案時危機處理人員（三），民 98.4.11。
- A9：0304 專案時危機處理人員（四），民 98.4.15。
- A10：0304 專案時危機處理人員（五），民 98.4.13。

貳、西文部份

- Allen, R.B., Madison, D.L., Porter, L.W., Renwick, P.A., "Organizational Politics: Tactics and Characteristics of Its Actors," *California Management Review*, Fall, 1979, pp. 77-83.
- Barrett, S. and Fudge, C. eds., *Policy and Action*, Methuen: London, 1981.
- Bell, R., "Professional Values and Organizational Decision Making," *Administration and Society*, Vol. 17, 1985, pp. 21-60.
- Berge, D., *The First 24 Hours*, UK: Basil Blackwell, 1988.
- Bolman, L. and Deal, T., *Reframing Organizations: Artistry, Choice and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass, 1991.
- Brecher, K., *Crisis in World Politics: Theory and Reality*, 1993.
- Bell, C., *Crisis Diplomacy, Strategic Thought in the Nuclear Age*, Baltimore, MD: John Hopkins, 1979.
- Charles, M. T. and John C. K. Kim, *Crisis Management: A Casebook*, Illinois: Springfield, Charles C. Thomas, 1998.
- Deutsch, K. W., "Crisis Decision-Making: The Information Approach," in Daniel Frei (ed.), *Managing International Crisis*, Beverly Hill: Sage Publication, 1982.
- Evans, G. and Newnham, J., *The Dictionary of World Politics: A Reference Guide to Concepts Ideas and Institutions*, New York: Harvester Wheatsheaf, 1992.
- Fink, S., *Crisis Management*, New York: AMACOM, a division of American Management Association, 1968.
- Fink, S., *Crisis Management: Planning for Inevitable*, New York: American Management Association, 1987.
- Ham, C. and Hill, M., *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Wheatsheaf, Sussex, 1984.

- Lipsky, M., *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- Mitroff, I. I., and Pearson, C. M., *Crisis Management*, San Francisco: Jessey-Bass, 1993.
- Nudell & Antokol, N., *In case of Emergency: A Handbook for Effective and Crisis Management*. Lexington, MA: Lexington Book, 1988.
- Pfeffer, J., *Managing with Power: Politics and Influence in Organizations*, Boston: Harvard Business School Press, 1992.
- Pressman, J. L. and Wildavsky, A. B., *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, University of California Pressman, Berkeley, CA, 1973.
- Ripley, R. B. and Franklin, G. A., *Policy Implementation and Bureaucracy*, Chicago, ILL: The Dorsey Press, 1986.
- Rosenthal, U. M., T. Charles and P. T. Hart, *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield, Illinois: Charles C. Thomas, 1989.
- Salancik, GR., & Pfeffer, J., Who gets power--and how they hold on to it, *Organizational Dynamics*, Winter, 1977.
- Weatherley, R. and Lipsky, M., "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing rig Special Education Reform," *Harvard Educational Review*, Vol. 47, No.2, May, 1977, pp. 171-197.
- Yin, R. K., *Case stud research: design and methods*. London: Sage, 1989.
- Zagotta, R. and Robinson, D., "Keys to Successful Strategy Execution," *Journal of Business Strategy*, Vol. 23, No. I, 2002, pp. 33-34.

附錄

訪談紀錄

受訪人：A1

時間：98年5月8日

地點：台北市海巡署

訪談人：作者

一、貴單位發生海上重大狀況時，對策略形成的模式為何？

答：對發生重大狀況資訊時，下級會循指揮、勤指、業管三線系統回報，勤指及業管系統會確認現場狀況及案件類別、性質、事故海域、對象、原因、人船是否安全後，判斷案件為一般或重大案件，一般案件應儘速記錄現場具體狀況，循一般程序向上通報，遇重大或臨時突發之案件(於15分鐘內通報至署部勤務指揮中心)，應即一面處理、一面向署長報告，署長會依狀況之重要性，先行下達初步策略指導作為後，並立即邀集署部相關處室主管，於勤指中心成立「緊急應變處理小組」，共同決策，處理解決狀況。另署部亦於民國96年7月頒布「常用勤務執行標準作程序業彙編」第七章「其他違法案件查緝勤務」—「違法態樣」即有將「海上挾持案件偵辦」、「巡防人員執勤時，遭受襲擊、搶奪或致人傷亡之處置」等違法態樣，清楚載明於海域執法發生重大狀況時，作為一線執行單位及人員標準作業處理程序。

二、貴單位發生海上重大事故時，策略形成的主要考量因素？

答：本署對海上各類重大狀況發生時，策略形成的主要考量因素如下所述：

對與我專屬經濟海域重疊國家的船舶，以「共管共用、平等互惠」原則處理；對非與我海域重疊國家的船舶，若有違反我國法令行為時，則依法處理。

對重疊海域在未完成與他國協商前暫以「平等互惠」之原則處理。外國政府不當驅趕我漁船時，則以對等立場對該國漁船於重疊海域採取相對應之措施。

對遇大陸公務船舶，應秉持對等、相互尊重之原則，共同維護海上秩序，確保兩岸人民生命、財產之安全；對港澳地區船舶、人民違法事件，應依「香港澳門關係條例」及其施行細則辦理。

對大陸漁船挾持我國漁民，則聯繫情報單位查證大陸漁船設籍港，研判該船可能航向並通報附近巡防區派遣海巡艦艇前往追緝；並確實記錄攔截位置，指導我海巡人員務必將被挾持人平安救回，並將涉案人、船押解帶案處理及瞭解案情始末，同時應加派海巡艇前往協助押解，以維航安、人安；另指導海巡艇審慎跨越海峽中線範圍進行執法，避免與大陸公務船舶衝突，以維護海巡人員執勤安全及確保兩岸穩定和平的關係。

三、貴單位發生海上重大事故時，處理決策的過程。

答：對發生重大狀況接獲下級通報後，署長會依狀況之重要性，先行下達導「控制現場、派船支援、攔截勿往大陸方向航行，安撫喊話，確保我方人船安全等」初部指導作為後，請勤指中心立即召集三位副署長、主秘、巡防、情報、後勤處長、秘書、勤指主任等一級單位主管於勤指中心成立「緊急應變處理小組」，首先由勤指中心主任報告事故經過及現狀態勢，再由各處、室依專業知識提出事故分析、研判，並提出於業管範圍內可提供解決

之方案，各處、室報告後，再由主秘及三位副署長依業管及經驗提出決策方案，最後由署長依各處、室建議，我方能力、現場狀況、可能支援、影響危害等，下達決策，供一線單位據以執行。

四、貴單位發生海上重大事故時，跨部會處理機制為何？

答：本署重大事故及災害時，即刻通報鄰近海巡艦艇開赴支援，協助圍捕，以優勢艦艇對抵抗或拒不受檢之船舶實施強力登（臨）檢，甚至攻堅，但要以維護人、船安全為首要，如遭受攻擊時應即刻使用器械採取反制，並利用各種方式回報上一級單位。本署會依重大事故情節適時通報國安局、國防部、外交部、農委會、陸委會、海基會、警政署、空勤總隊等單位協助處理，以降低海上重大事故對政府、組織及個人的傷害。

為有效建立兩岸海上犯罪情報合作及共同防制、打擊海上犯罪聯繫機制之目的，在國家安全前提下，於 91 年 5 月 20 訂頒本署「建立兩岸共同防制海上犯罪聯繫機制實施方案」，本對等、互惠、漸進、務實、善意之原則，與大陸地區海域執法相關機關（大陸公安部、廈門市公安局、福建省警察學會、廈門市警察學會）建立接觸、聯繫管道，增進彼此互信，進而達成實質兩岸犯罪情報合作及共同防制、打擊兩岸海上犯罪之目標。並分別於 92 年 2 月 21 日與中央警察大學假金門縣高雄應用科技大學金門分部共同舉辦「金廈治安管理學術研討會」；92 年 9 月 26 日與中央警察大學假該校共同舉辦「海峽兩岸警政與犯罪防治學術研討會」針對兩岸共同查緝偷渡與加速遣返、槍毒緝私、漁船越界捕魚、毒電炸魚、漁事糾紛等議題進行研討，並建立關協調、聯繫管道，促進彼此良好情感交流及互動關係。

五、對於單位「危機處理策略」之個人意見。

答：無意見。

受訪人：A2

時間：98年4月8日

地點：台北市海巡署

訪談人：作者

一、貴單位發生重大事故發生時，組織內部之「危機處理機制」的編組及其處理模式

答：本署為強化安全應變機制，迅速因應緊急重大事故及災害發生，並適時指導所屬或協調有關機關立即採取必要之處置，以防止事態擴大，降低所損害程度，確保海域、海岸及人員生命、財產安全，於90年3月7日訂定「行政院海岸巡防機關緊急應變小組編組作業要點」，以適應各種狀況的發生。

本署「緊急應變小組」由署長擔任召集人，納編三位副署長、主任秘書、參事、各處組室主管。如遇海域、海岸地區重大災難（害）事件、經行政院環保署判定為重大海洋污染之緊急事件及中央災害應變中心各項災害防救指示事項等，本署均依上述完成「緊急應變小組」，處理前列事故。

二、貴單位發生重大事故及災害時，組織內部之「危機處理機制」的決策過程。

答：海巡署接獲下屬陳報之重大事故及災害發生時，先以電話直接與事故單位聯繫，查證事故程度，如經確認符合本署重大事故及災害發生範圍，即依「海岸巡防機關狀況通報作業程序」報告署長知悉，署長會先以電話作初步的指導，隨即依「行政院海岸巡防機關緊急應變小組編組作業要點」召集成員至勤務指揮中心成立「緊急應變小組」，處理重大事故及災害。首先由勤指中心高勤官報告事故狀況，再由各處室依其業管，提出專業建議，

最後由署長綜合考量各業管之建議，下達決策，並交由勤務指揮中心執行、掌握、管制、協調、回報至重大事故結案為止。

三、貴單位對重大事故及災害時發生時，對組織政策、策略決策時主要考量因素。

答：海巡機關政策擬定以「服務便民」為主，在緊急策略決策上均以「生命、安全、人民財產」為第一考量，例如：訂定前述「行政院海岸巡防機關緊急應變小組編組作業要點」即以「確保海域、海岸及人員生命、財產安全」為目的，下屬海洋及海岸總局再依本署要點，分別訂定自屬之細部規劃作業要點。

四、貴單位對於轄屬執行海域執法等有何策略指導作為？

答：海巡署依法掌理全國海域與海岸事務，與民眾活動密切相關，在查緝不法過程或執行相關公權力時，必須當機立斷、掌握重點，採取相當處置措施，方能避免延宕時效或引發無謂爭議。為落實海巡署「海域執法」、「海事服務」及「海洋事務」三項核心任務，並達成保障人民生命財產、維護社會治安與確保國家安全目標，雖然各業務單位近年雖已訂定相關規範，惟仍未將執行步驟及流程彙集成冊。因囿於海巡署所屬單位分布台澎金馬地區，範圍廣、組織層級多、勤務複雜多元及人員流動性高等因素，使經驗難以有效傳承。不僅影響整體成效，更有治絲益棼之虞，亟應儘速改進。

為精進本署巡防勤務效能，於 95 年 10 月先由海洋、海岸總局蒐整現行勤務規範，併同本署巡防、情報、後勤、通資處、勤指中心及法規委員會等單位組成作業小

組，多次研商勤務分類、資料架構等內容，並據以研擬法令依據、執行重點及標準流程，再送請相關主管依權責審查，使整體作業完整周延，相信本「常用勤務標準作業程序彙編」對海洋、海岸整體勤務運作有莫大助益。

五、對於單位「危機處理策略」之個人意見

答：無意見。

受訪人：A3

時間：98 年 3 月 24 日

地點：台北市海巡署

訪談人：作者

一、請問你貴單位對海上執勤人員，如遇發生海上重大（危機）狀況時，貴單位之處理程序為何？有無 SOP 標準作業程序？

答：海域執勤不確定性因素高，是非常危險的事，發生狀況時就是考驗海上船隊員的危機處理能力，如發生海上危機狀況時，即依海巡署頒發「常用勤務執行標準作業程序彙編」處置，這是我們勤務執行的 SOP 標準作業程序，像馬祖隊江少南案件及澎湖隊蔡姓小隊長遭大陸漁船挾持案件，即是未依署頒「常用勤務執行標準作業程序彙編」1.1.2 及 1.1.3 來處置，導致個人危機的發生，甚至會影響到兩岸海域執法關係，如處置不當、引發武裝衝突亦不無可能。

海巡署成立僅 8 年，成立之初許多勤務規範多沿昔警政署規範，然而金馬小三通的實施、大陸漁船頻頻越界捕魚、台日雙方釣魚台主權及漁業資源的爭議等，有些規範已不符合需要，有些不合時宜，尤其許多從未發生之案件，故我們針對這些，研定了許多策略規範，目的在教育、指導海上執勤船隊員執行準則，以減少意外、危機狀況的發生，所以機關成立越久，其各項制度越趨完整周延。

二、請問貴單位在訂定危機處理策略規劃時，考量之因素？

答：本單位在訂定危機處理策略規劃時，均依據海巡署的政策指導，考量單位特性、下級執行能力、可能會產生之狀況、船隊員生命安全等，來訂定下級可以執行之規劃

細部執行草案，並先行發下級參閱，下級會依草案檢核滯礙難行之問題，陳報本單位彙整，再重新修定，形成計畫、規範後，發下級據以執行、發上級核備，策略規劃過程尚稱完整，規劃策略時，會以生命安全為第一優先，不考慮政治因素及財產因素，因為生命不可重來，對隊員家庭、社會均無法交待，裝備損壞、財物損失，都可再重新製作、恢復或重來，大家都是在海上討生活的人，今日你救他、他日也許他救你，海上救生救難積善行為，會使你感同身受。

三、發海上重大狀況時，貴單位組織策略形成的過程？參與人員？

答：發生海上重大狀況時，本單位即於勤務指揮中心成立「緊急應變小組」，副主官及各一級單位主管參加，會議中副主官及各業管主管依當前狀況及專業知識，提供建議，最後主官依各幕僚主管之意見、參考當前所接獲的資訊，下達決策，交與業管指揮督導下級執行。如狀況緊急會以手機、衛星電話直接與海上巡防艇艇長聯繫，並下達決策指示，隨時督導實施，以防產生新的變數，使危機擴大。

四、海上執勤應行注意事項

答：勤前教育最重要，因為常常提醒能使船隊員注意，能警覺並減少意外事件的發生，另海上登（臨）檢程序要依規定程序實施，本單位許多海上危安狀況即是未依登（臨）檢程序實施下，所產生危及組織及個人的傷害。

五、請問貴單位對海上重大（危機）狀況處理，有那些訓練管道或講習、示範演練等訓練作為？

答：本單位每月所排定之常年訓練，有個人訓練：如游泳、射擊、綜合逮捕術及擒拿等，目的在熟練及增強個人基本戰技；組合訓練：以海上登臨檢及各種海上狀況處置綜合演練為主，目的在模擬各種海上重大狀況發生時，海巡艇船隊員如何有依有據有序之處理，以化解海上危機的產生。

我們每年都會選優秀之船隊員參加美國海上登臨檢訓練，以學習成長、吸取經驗，返部後，擔任各隊海上登臨檢種子教官，教育船隊員，以提升各隊之海上登臨檢能力，減少錯誤危機的發生率。

海洋總局每年都會指定一個以上單位辦理海上登臨檢實務訓練，由特勤隊教官組成教官團，針對海上驅離、攔檢及戰術運用：例如可疑拒檢船筏追緝、包圍強制停船及海上離靠、登臨檢查船隻技巧與非致命武器操作使用（有電擊棒、電擊槍、震撼彈、橡子彈及其它低殺傷力武器操作）。

六、對於單位「危機處理策略」之個人意見

答：無意見。

受訪人：A4

時間：98年4月30日

地點：台北縣

訪談人：作者

一、貴單位對策略規劃的模式為何。

答：本單位策略規劃來源有四：一、依據上級政策指示、二、下級任務需求、三、長官直接指示、四、主管機關依專業任務需要。

本單位於移編之前為軍方單位，策略規劃作業過於保守、自成一格，不易接收外來的新觀念，所以在策略規劃上以長官主官意見為主要依據，一直到最近幾年，海岸總局已轉型為政府機關型態，一些作法，逐漸同一般機關，比較能接受外界的新觀念，讓一些有實際執行經驗者能參與策略規劃的過程。

二、貴單位對重大事故及災害時發生時，對策略規劃主要考量因素？

答：本單位在策略規劃時，會以「安全」為主要考量前提，依可變（天候、海象、敵軍動態、我軍狀況）與不可變因素（地形、雷達盲區、我軍位置），擬定下級可以執行之行動要領或規範，先將草案發下級參考，再依據下級意見酌予修改，最後再發下級執行，策略規劃過程較少運用到完整的評估程序，因為評估過程較耗時，在任務的執行上，較不利於任務及時推展，故僅作較簡要式的評估，才能於有限時間內頒布行動要領或處置程序等，讓下級有一個執行之依據、要領。

三、貴單位發生重大事故及災害時，組織內部之「危機處理機制」的決策過程。

答：對緊急重大狀況發生時，各一線單位於十分鐘之內，會依重大狀況處置回報要領，以邊處置邊回報的方式，向主官、勤指、業管等三線回報，主官依狀況發生之重要性，先指導下級一線執行單位開設「前進指揮所」、地區局及本單位於勤指中心開設「緊急應變中心」，由主官、各專業主管進駐，瞭解資訊、調派人力、物力支援、尋求各機關協助、研擬對策，給予下級處理決策，以降低危害的擴大。

四、請問貴單位對重大（危機）狀況處理，有那些訓練管道或講習、示範演練等訓練作為？

答：本單位志願役軍士官於進修教育班隊時，會依受訓期程、班隊層次，分別排定 4 至 14 個小時的「危機管理」課程，藉以訓練幹部對危機的處理能力；另部隊方面：每月常年訓練會排定個人訓練：如游泳、射擊、綜合逮捕術等；組合訓練：如廳舍整體安全維護、兵棋推演及救生救難等課目。

平時本單位及各地區巡防局，都會依計畫內容督導規定，對下級每月、每季、每半年、每年分赴各執行單位，督導計畫、規範執行狀況，以驗收、考核執行單位對於各種重大狀況執行情形。

五、對於單位「危機處理策略」之個人意見

答：無意見。

受訪人：A5
地點：台北縣

時間：98年4月24日
訪談人：作者

一、金門海巡隊對越界捕魚或走私之大陸漁船民，處理模式為何？如大陸漁船拒絕登（臨）檢、逃逸、反抗等，我方處理之態度又為何？

答：當時金門海域執法比台灣海域更具危險性，故長官以勤務平穩為主，對越界捕魚之大陸漁船則以驅離為主，如不聽勸導在人安、航安、艇安無慮下，實施帶案處分，如發現有走私偷渡漁船，則一律帶案偵辦。像金門巡防膠筏在94年3月4日在青嶼灣發生與大陸走私船筏碰撞之事件，即未考慮當時青嶼灣為淺灘海域，不適合航行，致航安、艇安發生了問題。

金門海域執法時也會碰到大陸漁船拒絕受檢、反抗、閃躲等情形，我們還是要考慮有無「海峽中線」問題，如果在線外就不予處理，如在線內則驅離至線外，因為在特殊海域下執法受點氣、吃點虧，又沒有人看見，沒人會笑你們，最主要就是不要受不了氣，因衝動而發生衝撞引發海上安全問題，是非常划不來的事。

二、請問貴海巡隊對海上重大（危機）狀況處置，有那些訓練管道或講習、示範演練等訓練作為？一線人員對海上重大（危機）狀況處理能力？

答：海洋總局每年都有「海上反恐示範觀摩訓練」、「登（臨）示範觀摩訓練」及「海難演練」等，這些雖非以危機處理學術名詞出現，但內含我們所謂之危機處理狀況演練等。但最重要的還是單位的教育訓練，例如我們單位每日都要開「晨報」，我會不斷的提醒及教育各艇長，並

作案例教育，所以在金門都沒有發生被大陸漁船劫持事件發生。對海上重大處理最重要的還是經驗，如果經驗夠，就會臨機應變緊急處理，如果不夠，就會處理不慎帶來災害，我們艇長是經驗夠，但還是要不斷的提醒教育。

三、金門海域執勤前，勤前教育方式，要求重點？

答：每次出船前的勤前教育是非常重要的，我們一定會作，雖然他們（艇長）經驗豐富，但是還是要提醒要求。

四、發生海上重大狀況如何指導一線人員處理。

答：如過發生海上重大狀況時，我會斟酌當時情況及「海峽中線」，以人安、航安、艇安為首要，如過發現是重大犯罪事件（如走私槍、毒）則立即通報署情報處，聯繫對岸共同打擊犯罪。

五、貴單位對海上執勤人員，如遇發生海上重大（危機）狀況時，貴單位處理模式及依據為何？有無 SOP 標準作業程序？

答：在當時我們並沒有海上重大狀況處理 SOP 作業程序，大概對名稱說法不同吧，我們大部分以重大狀況處置或處理要領表示。然而這些狀況處置或處理要領都隱含在各項計畫、規定之內，現在海巡署於 96 年 7 月分有頒發「常用勤務執行標準作業程序彙編」，就是我們海上執勤的 SOP 作業程序。

六、海上登（臨）檢程序

答：我們在上海登（臨）檢有一定的程序，一定要按步驟、

行動來實施，否則登船後，會遭大陸漁船大多數的漁民所挾持，澎湖蔡姓小隊長遭劫持事件，即是不依登（臨）檢程序實施，所以要常提醒大家，要特別的注意，先觀察，確定後再登（臨）檢。

七、請問貴單位對海上遇險（人員被劫持、衝撞受傷等）後，當事人員之心緒反應如何處理調適？對「新聞媒體」工作又如何處理？

答：對在海上發生過重大事件人員，他們的心緒不穩定，如出海執勤恐會因急躁不安而影響狀況的處置，我們會派專人輔導他，並給予一段陸上勤務後，觀察無慮後再上船執勤。

如果發生海上重大狀況，我們相關單位都會主動召開記者說明會，說明經過及處理情形。

八、對於單位「危機處理策略」之個人意見

答：無意見。

受訪人：A6

時間：98 年 4 月 8 日

地點：台北市

訪談人：作者

一、請你敘述 0304 時事故海域現場危機處理的過程。

答：本人於 0304 日晚上 11:30 分接獲報告得知巡防筏發生重大事件後，即趕赴勤指中心協助總隊長處理狀況，於 0305 凌晨約 3、4 點鐘時，由總隊長指示，立即至事故現場協助處理，本人隨即至新湖漁港找認識的漁民，想辦法載運我們（含查緝隊專員）一同由金門馬山海域至大陸角嶼海域實施巡邏搜救落海大陸人士及及尋找我方「海埔一號」巡防膠筏，約清晨 5 時許，發現「海埔一號」與大陸舢舨重疊擱淺於大陸角嶼島東南方 600 公尺處海域，船上有穿著橘色救生衣 6 名大陸公安人員，正在實施救援行動，其中一員公安喝令本人的船舶不能再靠近，本人即表明是來協助實施救援工作，但仍被拒絕靠近幫忙。

二、請問貴單位如遇海上發生重大（危機）狀況時，對前線巡防筏的指導命令（棄船，人員、武器、裝備攜回）決策形成過程？參與決策人員為那些人？

答：對前線膠筏執行海上勤務發生任何重大狀況時，巡防膠筏帶隊指揮官可依當時狀況急迫、生命安全及重要裝備財產等考量，立即下達決心，以確保生命安全及重要裝備財產保全等，尤其巡防膠筏組成員均為軍職身分又攜帶武器，身分行動為屬均敏感，處理不慎可能會引起極大兩岸政治上的誤解。

參與決策人員是由總隊長主持，副總隊長、參謀主任、巡防筏組長及總隊巡防官、行政官參加，總隊長為

軍職上校官階，受過戰略教育，曾參加過的師、旅對抗等，並擔任演習主官職務，在實兵演習兩軍對峙之時，指揮官會循一定的思維程序，作全盤綜合考量後，選擇最有利之行動方案，下達決心，主官在下達決心之心境，煎熬難耐，決策在成敗之間翻復著。我們在決策時，亦循這個模式，為了爭取時間，由勤指中心主任說明狀況後，各參報告後，最後總隊長經過現況分析、對方可能行動、可能之影響及內心思維後，下達（棄船，人員、武器、裝備攜回）的決策，這個處理決策迄今為止，我還認為是最理性與周延的決策。

三、本案貴單位對危機處理決策形成的考量因素？

答：我們於決策時，大家對我方執勤人員生命財產安全、巡防筏、槍枝、彈藥、重要地圖、GPS 衛星定位儀、雷達螢幕等重要裝備、我方人員軍職身分、兩岸政治敏感度、大陸漁民落海人員安全、大陸漁民現在對我巡防筏人員之態度、大陸邊防公安船進入海域的動態、我方海巡隊艇支援之距離及速度、大陸對我敵對未消、新聞處理問題、均一一提出分析考慮，形成決策。

四、貴單位對海上重大（危機）狀況處置，有那些訓練管道或講習、示範演練等訓練作為？一線人員對海上重大（危機）狀況處理能力？

答：巡防筏組初期人員選訓，先具備有動力小艇執照、救生員執照，後所有人員集中排定課程實施訓練，爾後以海上勤務結合訓練。

對後進人員則有邊處理狀況邊機會教育，在專業師資及訓練管道方面，總隊部無此資源，故僅能以邊執勤

邊學習之方式，來累積海上執法之經驗。

在未經先期完整的海上教育訓練，執行海上勤務危險性相對提高，當時金門巡防筏組於成立之初亦發生過大陸漁民暴力、拒絕停船受檢、企圖衝撞我方巡防筏等海上狀況，然而經驗的累積，使巡防筏隊員對於海上小狀況處理的能力，尚可以應付。

五、請問貴單位對 0304 案件海上遇險人員，如何處理調適其心緒反應？對「新聞媒體」工作又如何處理？如何善後作為？

答：當天發生重大案件，大陸漁民確定有 2 人死亡，事實上對當時艇上所有執勤人員，均造成極大的震撼，亦發現部分人員目光已呆滯，心理久久無法平復，直至署部長官至總隊安撫後，情緒較為穩定，我們針對此停滯了二個月的海上執法工作，從事艇筏維修整及組合訓練為主，此段時間亦可以緩和後險隊員不安的情緒。

當時由署部提供新聞處理原則及新聞稿，供總隊部參閱，誠實以對、統一說法，新聞稿則於記者說明會時，發給記者攜回，同時總隊部將查緝過程影帶提供新聞媒體，以蒐證全程錄影帶的事實呈現，來說明我們的合理的查緝作為。

中巡局對金門巡防筏均有保有 100%的全險及人員受傷、死亡險等，本事件後續保險理賠部分，由中部地區巡防局、金門總隊、保險公司代表、海事公證人等，協調大陸紅十字會等統籌辦理，有關「海埔一號」、「麗水一號」等艇筏維修事宜，由保險公司全額修復；另 2 名落海大陸人士，由保險公司賠償對方共計 286 萬元，這整起事件損失金額，均由保險公司支付，海巡署、總

隊部及個人均未付出任何一塊錢。

六、組織內部有無訂定海上勤務執行「標準作業程序」及危機處理標準作業程序（簡稱 SOP）。

答：當時確無彙整海上勤務執行的「標準作業程序」規範，但各項計畫、規定、講習等都有包含了在海上執勤遇重大狀況的處置程序，例如：海岸總局於九十二年五月頒發「遏阻金門地區『小額貿易』強化潮間帶海域查緝作為指導計畫」其中規定由中巡局研擬「膠筏組執行金門地區潮間帶海域查緝勤務行動準據」；另海岸總局於 93 年 1 月 9 日頒發之「海上執勤突發狀況處理指導要點」，附件一一附錄一「行政院海岸巡防署海岸巡防總局海上執勤突發狀況處理要領」，共計有 21 個海上執勤突發狀況處理要領，這些均已成為巡防筏重大狀況標準處理標準作業程序。我們署部於 96 年 7 月頒發「常用勤務執行標準作業程序彙整」，是現在巡防機關執勤的 SOP。

七、請問你對本事件之個人意見？

答：一、政策擬定要讓下級參與意見，經過實地評估後，才形成政策發下實施，相關配套措施要明確配合先期完成，邊執勤邊學習的訓練方式，在金門海域比較危險，應該較不適用，如果能在台灣完成整隊訓練後，再實施移地訓練，將有助於任務的達成，也可以減少許多的危險性。

二、金門海域是個危險的勤務區域，執勤人員要有一定的經驗，才能處理狀況，像金門海巡隊，有一部份是金門人，絕大部分同仁年齡在 35 歲左右，海上經驗至少 10 年以上，所遇重大狀況時處理熟練，反觀

金門巡防筏組，階級小、年齡輕、衝勁強、經驗差、盲點多、思考輕率，雖然績效良好，但也增加許多的危險性，我想爭取績效應該不及發生重大安全顧慮的來的重要。

受訪者：A7

時間：98年3月23日

地點：台中縣

訪談者：作者

一、請你敘述 0304 專案的經過情形。

答：本案依稀記得於 94 年 3 月 4 日夜間 24 時許，我正在睡覺，突然被同仁叫醒到勤指中心協助處理本案，當時的狀況是 2 艘近岸巡防筏「海埔一號」及「麗水一號」在大金門北海岸（角嶼附近海域）追緝可疑大陸漁船（船上載有走私物品欲從事不法），並與該大陸船發生碰撞，而發生有 2 名大陸人民死亡事件，事後「海埔一號」膠筏並飄流至距離大陸角嶼不到 600 公尺處擱淺，膠筏與大陸舢舨船卡住，無法脫離，最後膠筏上我方人員由海巡艇接回，本案本人負責各項狀況及時間記錄，處理至隔日上午。

二、你敘述貴單位對重大危急狀況（危機處理）處理機制。

答：海巡署於 90 年 3 月 15 日署勤字第 0900003394 號函頒「行政院海岸巡防署緊急狀況（事故）通報作業程序」，內容詳細律定為因應重大（特殊）狀況，依相關作業步驟，迅速循三線報告反映體系通報上級與相關單位，共同妥採應變處置措施，防制危害因素及後續危害發生。就本案而言，因發生地點於海上，僅能通報海巡隊派出海巡艇前往協助處理及應變。

三、請問 0304 專案發生時貴單位對危機人員有那些支援協助？

答：0304 專案發生時，由於事發於海上，僅能通報海巡隊派艇協助處理。對於本案無論是巡防筏拖帶、人員接運、

重要裝備撤除等，均需由海巡隊協助，原因是剩餘巡防筏組人員無法再編組迅速出勤，且膠筏體積小，速度慢，無法迅速實施行政及後勤支援，岸際人員僅能「等待」，一切問題等待回來後再處理。

四、請問貴單位平日對海上執勤人員教育訓練，如遇重大狀況（危機）處理的程序為何？

答：當時僅成立近岸巡防筏組，編制膠筏 6 艘、軍官 2 名、士官兵 42 名，實際人數約 20-30 名人員，這些人員當時僅有小船證照（近岸巡防艇組於 95 年 2 月成立），對於巡防筏於海上執勤，僅以頒發「遏阻金門地區『小額貿易』強化潮間帶海域查緝作為指導計畫」，內容包含執勤規定、教育訓練、安全規定等，惟計畫內容僅寥寥數條規定；復以筏組除休假外，在營人員不是出勤就是補休，常年訓練無法落實，僅以「勤務結合訓練」方式實施。依上述指導計畫規定，在海上執勤時，針對發生重大狀況（危機）的處理，均需通報海巡隊協助處理。

五、貴單位對本案檢討及教育所屬的作為有那些？

答：本案發生後，總隊即召集所屬及當事人召開檢討會，由中巡局黃世惟副局長主持，並撰擬檢討報告，於海巡署擴大會報中提報。其中缺失檢討計有幹部急功心切，肇生危安事件；水文特性不熟，影響查緝效能；海洋、海岸勤務不彰，未能勤務互補；幹部應變不足，狀況處置欠佳；數位通信系統，未有專人操作等 6 項，及精進作為計有建立危機意識，端正勤務紀律；落實回報制度，迅速掌握應變；建立水文資料，落實勤前教育；配合海巡隊勤務，發揮勤務互補；強化應變制變，提昇處置作

為；強化指管功能，掌握突發狀況等 6 項。

六、本案事後之個人意見。

答：本案肇生原因，個人認為在遠因方面是岸、海勤務未能互補、各自為政結果，以致於發生突發狀況時，無法迅速合作，有效發揮勤務效能（事件後，94 年 4 月 16 日金門地區迅速成立「岸、海勤務統合中心」，編成巡防區，個人還是認為體制上已整合岸、海勤務，但檯面下各自為政情況還是存在，只是比本案發生前，情況好多些）；近因方面，近岸巡防筏組勤務紀律差，例如幹部急功心切，巡防筏依指導計畫規定，應於潮間帶及近岸 1 哩查緝為主，但 2 艘膠筏相距數百公尺，安全上已產生危安因素，並脫離雷達監管，航行至大陸角嶼海域（馬山距角嶼約 1800 公尺），已嚴重違反勤務紀律，但事件發生後，長官不但沒有嚴厲指責，並且極力安撫，從另外角度想，這種嚴重事情，沒有引發國際事件，當事人也未遭到刑事或軍法追訴，本案沒有釀成更嚴重情勢，已是很幸運了。

受訪者：A8

時間：98年4月11日

地點：基隆市

訪談人：作者

一、請你敘明貴單位對新聞處理方式

答：本總隊新聞處理方式如下：

- (一)主動掌握突發、重大事件之宣導時機，透過媒體管道以適時發布新聞。
- (二)考量新聞先後、繁簡、輕重、緩急等因素，必要時做更深入、廣泛或更正之新聞發布。
- (三)單位發言人面對媒體發言時，文字內容及遣詞均注意精確，避免因不當文字及無心發言而引發誤解之狀況。
- (四)遇專業性新聞議題，先協請上級機關及相關業管人員提供正確資訊後再行發布新聞。
- (五)發布重大決策及各項因應作為時，就相關議題制定完整的資訊及考量機關的立場，統一口徑，以供發表。
- (六)本總隊對外發言，一律由發言人統一對外說明，其他人員非經核准，不得以私人或代表機關名義，任意發表有關之言論。

二、貴單位與新聞媒體互動情形。

答：本總隊新聞業務承辦人於平日不定時與當地媒體保持聯繫，且於重要節慶、記者節期間，申請相關經費購買聯誼禮品致贈各家媒體及相關單位，並利用每次新聞發布時機，向記者說明總隊立場或近期重大措施、宣導事項等，故與新聞媒體互動非常良好。

三、請說明記者說明會籌備及辦理情形

答：召開記者會時，會事先以電話或簡訊方式向媒體記者通知時間、地點、主持人、議題等。然後指派相關人員整理總隊部會議室作為記者會場地，並檢查音控設備及茶水、會議用品等。記者會開始時，指派人員協助接待記者，控制會場秩序，並發送新聞稿及相關背景資料，供記者參考運用。

四、記者說明會時，是否有備妥新聞稿或輔助資料、設施等

答：本總隊於記者會召開時，備有說明事件背景資料、最新發展情勢、圖片及新聞稿，並有標示案發地點之海圖、案發過程之蒐證錄影帶等，供媒體參閱，以防止記者任意臆測，此以攤開證據來說明的方式，比口頭說明更具說服性。

五、說明上級單位協助新聞處理情形

答：本總隊上級單位為中部地區巡防局，中巡局獲通報後，立即指導本總隊立即發布新聞，並於新聞發布時，就案發適時進行完整說明，以爭取主動、發布正確訊息。另指示召開記者會，澄清個別事項，並就媒體關注的問題，做出事實的回應，海巡署亦提供記者會新聞資料，以統一本署對外發言口徑一致。

六、請問貴單位由誰來主持記者說明會？理由？記者參加說明會後的觀感。

答：記者會原由海巡署鐘桐生副署長及海洋、海岸總局長於本總隊部召開記者說明會，向社會大眾說明事情經過及處理作為，但當日金門地區大霧飛機延遲無法準時到

達，故改由總隊長主持召開記者說明會。總隊長以誠懇的態度，面對記者媒體詢問，並依海巡署預擬新聞稿範圍，即時回答記者媒體的問題，進而有效解除臆測與疑慮，當日計有中天新聞、華視新聞、蘋果日報、中國時報、金門日報、金門名成等有線電視等 6 家 13 名記者到場採訪。各家媒體透過本總隊召開記者會詳細說明及回覆其發問後，均瞭解本案發生過程，並對本總隊查緝立場表示支持，對造成 2 名大陸人士死亡感到遺憾，希望本總隊可將後續處理狀況持續發布新聞稿。

七、請說明本案新聞刊登概要內容及刊登後的反應。

答：3 月 6 日計有 8 家電視媒體（台視、中視、華視、民視、中天、TVBS、東森、金門有線等）實施電視新聞報導，6 家平面媒體（聯合報、自由時報、中國時報、蘋果日報、中央日報、金門日報）等刊登報導，對本署巡防筏執行公務不慎發生碰撞之「海難事件」均持正面的報導，另對尚在緩刑期間（因走私被金門地方法院宣判緩刑兩年）又再犯法之大陸私梟張福成等 2 名不慎死亡感到遺憾。刊登後，有少數相關金門地區鄉親對本總隊有提出疑問，皆由中部地區巡防局副局長率本總隊總隊長親自前往說明，均獲諒解。

八、本案事後之個人意見。

答：因金門地區與大陸地區僅有一水之隔，走私偷渡案件層出不窮，又加上金門地區與大陸沿海居民多有親戚關係，金廈小三通後雙方又往來密切，故發生查緝產生衝突時，金門當地鄉親均特別的在意本署查緝作為，亦增加本總隊查緝的困難度，本案案發時，總隊長與幕僚討

論後當機立斷下達棄船決心，並於事後爭取第一時間向媒體說明，使當地民眾充分了解案發經過，才能獲得社會大眾之肯定與支持，使這次危機事件不蔓延擴大且在圓滿中解決。

受訪者：A9

時間：98年4月15日

地點：基隆市

訪談人：作者

一、對大陸船筏進入金門禁止水域的執法程序為何？執法依據為何？有無 SOP 標準作業程序？

答：初期確以驅離為主，中期階段演進為查緝、帶案處分。驅離為常態性任務，係依據上級長官的行政命令及海岸巡防法第二條三項之海岸範圍「海水低潮線以迄高潮線起算 500 公尺以內之岸際地區……」為執法規定。

金門海域執法 SOP 標準作業程序，當初並無像現在彙成冊可供參考，惟在當時各項計畫、規定、處理要領中均有敘述規範到作業程序作法，如同現行之 SOP 標準作業程序一樣。

二、巡防筏艇出發前有沒有實施勤前教育？巡防筏人員對案發附近海域水文瞭解之程度？有無先行評估？

答：（一）勤前教育的實施：

勤務執行之前置作為即是勤前教育，且為常態性不可輕乎的程序，尤其在每次出勤時，各艇筏因休假人員不足，故將所有未休假人員，實施混合編組方式出勤，致船隊員在臨時編派之非建制船筏機具性能不熟悉，所以勤前教育更趨重要性。勤前教育重點工作如下：上級重點要求事項、安全宣導事項、本次出航管筏舷外機之狀況、緊急備料驗證、維修工具驗證、備用油料驗證及其他注意事項要求等。

（二）執法海域水文的瞭解評估：

1. 知識與經驗的累積：

金門近岸水域特性有別於台灣各地區域水域，本單位成立初期，按整體安全性評估作業是不具安全絕對性的，但就依知識能量探討，近岸巡防組所編成之成員，於該執法水域上有顯著經驗者，僅限於實驗編裝後所留置之人力，正式成立後不足人數由台灣具河搜經驗之人員補足，此補足人員對本海域之水文瞭解上無絕對瞭解。

2. 輔助硬體設備協助：

勤務巡防筏所建置硬體部份，有測深儀：可測水深、有全球定位系統：可確定船位、有雷達：可用於避碰及偵知海上其它船筏的位置，此均為海上勤務最不可欠缺之硬體裝備，亦為加速瞭解執法水域資訊的重要來源依據。惟各項裝備中，測深儀設計裝設位置不佳，誤差值經驗中實有難以擔負測深重任之情形、全球定位系統中電子海圖未有更新版本內容(如北山轄區、慈堤早已成為陸地，雷資圖還有)，只能參考相關船筏所在位置，雷達部份磁控管效能早已不堪使用，更待更新。

(三) 海上勤前評估作為：

海上勤前評估就是時時評估，時時修正評估，亦是航海人員不變的安全法則，就實務上的評估，本巡防筏組可分三種類型：

常態性：

平時近岸海域巡防時，應就勤務時段之海象、潮汐先期掌握，船筏舷外機堪用現況及可能發生故障情形先期備料，以符勤務需要。

專案性：

情資聯合查緝時，考量勤務人員精神狀況，平時緊急應變能力，特定海域海況及近海特質，舷外機葉片備料及維修工具準備，其他執法器械。臨時性：

接獲緊急通報時，先期與岸際查緝單位通聯，瞭解現況，包含嫌疑船隻岸際距離、可否監控掌握、迂迴地點海域、及該海域危險特點(如退潮後之礁石位置、水域蚶架，放網範圍等)，時時評估，時時修正評估。

三、巡防筏抵達現場時，對越界之大陸船筏下達的圍捕命令，其命令（決策）形成之考慮因素？

答：就大陸船筏船體大小、船上人數、船員性別組合、雙方船筏性能差異、可能造成之衝突性、評估壓制性、及本巡防筏組團隊意識的一致性等因素考慮後，對越界之大陸船筏下達圍捕命令。

四、「麗水一號」觸礁故障，同意「海埔一號」接續追擊大陸船筏之命令（決策）形成之考慮因素？

答：當初「麗水一號」觸礁故障後，通報「海埔一號」觸礁故障無法持續追擊，當時「海埔一號」即給我「應該快追到了，沒問題」的資訊，本人基於船體結構性、人員信任度、回報資訊、隊員情緒控制性、及環境可行性，整合考量後所同意「海埔一號」接續追擊大陸船筏。

五、面對海上重大狀況（危機）處理時，執行人員初步危機處理之主要考量因素為何？

答：對本人而言，每一次的海上案件查緝，都是重大狀況的

開始，從海上緝獲到移送作業的處理，避免程序上後遺症的發生，都是本人觀念中的重大狀況，此任一環節中的疏失都足以造成行政衝突及各人財產上的損失。海巡人員於海域執法時與大陸漁民之衝突，在我方執法與大陸漁民保全財產過程中，所發生之衝突實難有完全避免的衝突。

六、對上級危機處理策略（命令）之執行作為。

答：危機並非能百分百能掌握，亦非百分百防止，受限外在環境因素、人為因素、硬體設備因素、不可預期因素，就排列組合原理，就可組合出許多危機種類及傷害結果，也就是說單靠上級給予之指導尚不足以應付各種現況，更何況執法地區是在幅員如此遼闊的大海上，故上級危機處理策略是以預期心理，為避免肇生負面結果下所生之產物，不是完全依循的要件。事實上於海上執法發生重大狀況時，除參酌上級預擬之指導外，最主要的是靈活迅速臨機應變的反應、正確的指導、豐富處理經驗、依現場情況，預擬決心下達實施。

七、對海上重大（危機）狀況處置，有那些訓練管道或講習、示範演練等訓練作為？一線人員對海上重大（危機）狀況處理能力？

答：本人勤務觀點是以實務重於言論為主，就個人回溯當時立場認為，強化安全觀念的建立為第一首要工作，自單位成立以來，身為領隊從始而終不變理念，要求所屬定要敬天畏海，行船走馬定要做最壞打算，只要不翻船、下了錨穿上救生衣，隨時都可以等待救援，這是個人安全系數上最後底線的堅持，更是不許打破的指標，故每

日勤前教育時一再告知強調的重點，惟在人員的組成中，義務役人力(非常駐能量)素質不一，年輕氣盛經驗不足，部份少數基礎幹部，執行能量不足，組織成份人員的篩選無更新機制，這都是無法排除人員危機發生的因素。

海上勤務的特殊性，一定要訴求強烈應變獨立性，再者同仁互動平台是縮短程度差異的最佳途徑，勤務中的實務操作更有效於講習、示範演練，海上狀況的反應處理是以經驗為指標的，這就是船公司及航空公司為何以日、時數來評定職務及能力高低的主因，且就海上重大(危機)狀況處理 SOP，標準作業程序只限於預想個案狀況處置，惟可參照，不可作唯一的途徑。

八、請問你對本案危機處理執行之個人意見。

答：

(一) 就適法方面：

河搜組一直至演化至近岸巡防筏組過程中，其存在價值與金門海域執法成效均是有目共睹的，適法性與否問題實非下級單位所能議決問題，依其職務之行為或長官行政命令均為正確之行政作為，明知逾法之規定，若未予經法務機關稽核糾正，下級機關仍承上級命令執行，溯本規定就法理上依循組織法所訂潮間後 500 公尺執法即無可議，惟執法工具及維保經費才值討論價值，換句話說，當初訂定之組織法及其細則部份未列詳盡，亦淪為各說各話，長官說的就是。

(二) 就編制方面：

編制係按執法目標主軸對象，當時金門海域之時空背景、風險性、危機性，均是早期河搜艇筏時期所

難以比較的，而地下小三通早已不是新聞，巡防筏組任務主軸，是以驅離大陸漁船為名，實以徹底掃蕩查緝為實，直至「淨海專案」成效達到高峰，是以就小額貿易之大陸船筏而言，無非阻人財路，無論在地居民、地方仕紳立場均為對立態勢，若非執法上有在長官大力支持協助，就以年紀僅 20-25 之臨時編成團隊，是無法推展成長至今成效。

(三) 就執法工具方面：

論膠筏安全性論，如以近岸巡防特性而言，其安全價值仍有不可取代性，安全性是可信賴，論機動性則為心有餘而力不足矣，老舊的舷外機、維保支援上的因難，出奇的高故障率(邊追緝邊搶修)，直讓人搖頭輕嘆(這也是此案件肇生因素之一)，所謂道高一尺魔高一丈，性能問題早已為有心者所知，後續查緝上常因性能不足功敗垂成難以成事，經成軍 2 年後，再由台灣檢討原「港巡艇」改裝底艙後重新出發，查緝能量才又起死回生，然硬體部份船用雷達仍未配置，霧中航行唯能自求多福(後續移植膠筏雷達，性能前已敘述)，金門海域週邊礁岩密佈，執法上危險性是不可全然排除、執法工具之適切性發揮，除常懷居安思危之心，航行安全嚴謹作為，才是安然返途之道。

受訪人：A10

時間：98 年 4 月 13 日

地點：台中縣

訪談人：作者

一、對大陸船筏進入金門禁止水域的執法程序為何？依據為何？有無 SOP 標準作業程序？

答：有大陸船筏進入金門禁止水域，前往實施蒐證盤查發現違法（小額貿易）立即帶案處分，若是一般越界捕魚登檢完畢後，監視大陸漁船駛離禁止水域。

海岸總局所屬金門巡防筏組於金門海域實施海域執法，是否符合現行法令依據，我們下階層級的不知道，但我們都是依據海岸總局 93 年 5 月頒發「遏阻金門地區『小額貿易』強化潮間帶海域查緝作為指導計畫」為執行依據，對緝捕大陸漁船帶案後，都交給司法小組作偵辦移送作業。當時海域執法並無署頒之 SOP 標準作業程序，但都依海岸總局 93 年 5 月頒發「遏阻金門地區『小額貿易』強化潮間帶海域查緝作為指導計畫」附件一一附錄一「海上執勤突發狀況處理要領」為海上各種狀況處理之依據。巡防膠筏是以河蒐偵巡船筏設計製造的，總覺得將河蒐膠筏運用於海上，功能上、實況上似乎不是十分融合金門海域執法現況所需，例如說 8-10 節速度慢、太笨重、不靈活、吃水比實施小額貿易之小型船筏深，追緝不易等。

二、巡防筏出發前有沒有實施勤前教育？巡防筏人員對案發附近海域水文瞭解之程度？有無先行評估？

答：我們出勤前均有實施勤前教育：例如，說明何種狀況？如何緝捕作為等？我門對金門附近海域都有實施水域探勘作業，像事發地點（青嶼灣），漲潮時可以航行，但

部分暗礁僅在水面下方一點，會有觸礁可能，如退潮則無法航行，事實上巡防筏上有測深儀，停止間可測得深度，航行間因向前測量，故有誤差，快速航行對突然凸出之礁石，反應不及無法及時調整放慢速度，「海埔一號」測深儀裝置在引擎旁，受引擎震動影響較不正確。

三、巡防筏抵達現場時，對越界大陸船筏下達的圍捕命令，「海埔一號」受命後經過及作為？

答：收到副組長圍捕命令後，「海埔一號」在大陸船筏前方阻擋減緩其速度，「麗水一號」在大陸船筏後方追捕，因為是軍人只「服從命令」，希望能人船一起緝獲，績效核分比較高，如大陸船筏逃逸變成無主貨，績效核分較低，所以就無視安全追了下去。

四、「麗水一號」觸礁故障，副組長下令「海埔一號」接續追擊大陸船筏之命令，你對上級命令（決策）之執行態度為何？

答：當時收到「麗水一號」觸礁故障訊息後，「海埔一號」立即主動加入追緝的行列，並告知副組長「我們應該會追上，沒問題」的訊息，副組長表同意「海埔一號」接續追擊大陸船筏，是有一點質疑，但是軍人還是講究服從命令，加上當時年輕氣盛，心想大陸船筏已搞得「麗水一號」觸礁故障，很可惡，接續追擊大陸船筏命令一下達，就不顧一切加入追緝，心想能緝捕建功。

五、「海埔一號」面對海上重大狀況（危機）處理時，你對初步危機處理決策主要考量因素，為何？

答：主要考量因素有績效及安全，但當時應該以績效為主，

安全次之，因為金門巡防膠筏組成員較年輕，像我當年僅 22 歲，組長最老 26 歲，年輕氣盛，衝勁強，總想作些績效出來，所以對生命安全方面較不在意，金門海巡隊年齡大、經驗足，但無衝勁。

六、「海埔一號」與大陸漁船故障飄流至大陸角嶼島期間，「海埔一號」危機處理過程，上級指導過程？

答：「海埔一號」與大陸漁船撞擊後，防震套碎裂、引擎熄火，致油門線卡死無法停船，當時在大陸漁船船頭 2 名大陸人告之船後方有 2 名同志不見了，我們一方面立即找尋該 2 名大陸人，另一方面運用二支船錨試圖固定，但當時海流 2 海浬，水太深、且是沙地，嘗試很下錨多次，均無法定錨，所以迅速回報副組長請求支援。

七、對海上重大（危機）狀況處置，有那些訓練管道或講習、示範演練等訓練作為？一線人員對海上重大（危機）狀況處理能力？

答：金門巡防膠筏組於 92 年 5 月於金門實驗編裝，92 年 9 月份正式成軍，所屬除原實驗編裝人員，不足部份來自台灣河道搜檢組，河搜組與金門海域海上執勤方式，完全不一樣，海域執法應該有一套訓練流程，像海巡隊就有一套訓練流程，我們既無專業師資、又無訓練管道，只能以邊服勤邊學習的方式，平日常年訓練時，組長、副組長為師資，以兵旗台兵推方式實施，師資不足、專業性不足、訓練無管道，影響金門巡防筏組對重大狀況處理的認知及能力。

八、請問你對本案危機處理執行之個人意見。

答：金門巡防膠筏組成軍後，績效良好，有威脅到金門海巡隊的績效，海巡隊處處不支援，極被動的護航，亦未讓我們參訓海巡隊的訓練管道，使金門巡防膠筏組在海上單打獨鬥、自訓成長，但專業性還是不足以應付金門海域，更何況我們是以河搜組改編的。

以往一線人員均於岸際執勤，未接觸海上船筏演練及實戰經驗，對海上重大（危機）狀況處理程序全然不知，所以可以說沒有處理能力。海岸總局應該可以協調海洋總局，參加該單位所舉辦的訓練、講習，亦可協調參加海岸總局特種勤務隊所舉辦海上救援的訓練、講習等，來提升金門巡防膠筏組對海上重大（危機）狀況處理能力。