

談領導者對危機管理應有的觀念與省思 ～以「決策時刻」一書為例

研究教官陳宏詩中校

提要

- 一、軍隊組織龐大、裝備種類與數量繁多，且經常任務重疊，為使其正常運作發揮戰力，將人、事、物與時間做「對」的管理尤其重要。所以國軍幹部面對如何強化「危機管理」能力、以避免「危機處理」，是不可忽視的課題。
- 二、朱利安尼於 911 事件發生之後，以「負責」、「信心」、「正直」、「創新」、「永不放棄」、「按部就班」等領導特質，實施分秒必爭的行動與決策，深獲紐約民眾信賴，值得吾人研習借鏡。

壹、前言

危機事件在日常生活中時時潛在，必須加以管理控制，才能避免災害的發生。危安事件對官兵個人、整體戰力的損失程度，以及對未來國防事務的發展影響甚大。所以身為國軍領導幹部，對於如何作好「危機管理」，是不可忽視的課題。

軍隊管理的基礎工作主要包括三個面向：一是對「人」的管理，軍隊的一切活動皆由軍人組織和操作，軍隊建設預定的目標，也是靠個體和群體的活動來呈現。每位軍人都應有固定的職務，接受專業的訓練，才能符合組織的需求，以遂行各項任務，因此我們說：「人有定職」。二是對「物」的管理，軍隊組織體系龐大，裝備種類與數量繁多，需要有效良好的管理與運用，才能充分發揮裝備物資的功效，所以我們說：「物有定位」。三是對「事」的管理，軍隊事務繁重，凡事必須講求步驟、程序與要領，遵循專業與標準化的行動準據，才能避免疏漏，這是所謂的：「事有定規」。

依此，本文參考「決策時刻」一書，強調建立「危機管理」基本的認知，因為做好「危機管理」就可避免「危機處理」，免除這些「危機處理」的額外負擔，將可投注更多的心力從事部隊訓練與作戰整備。

軍隊講究的組織管理、協調、控制，其實就是對「人」的管理。因為軍隊的各項運作都要靠充滿「挑戰」特性、天生喜歡與「限制因素」相抗衡的「人」來執行。所以，只要把人管好，裝備物資就會發揮最佳的效益。軍隊領導者在防止、處理危機時，若能以「人的行為」作為管理、思考的重點，必定能有效控制部隊危安事件的發生。

貳、「危機管理」的意涵

一、「危機管理」的相關理論

危機管理（crisis management）是二次大戰以後興起的研究課題，隨著科技發展、社會快速變遷，人類的個人信念、價值觀與周遭環境隨之改變。國際社會為了維持和平，甚至不惜採用「以暴制暴」的手段時。1962年10月，當時的美國總統甘乃迪成功化解古巴飛彈危機，讓國際政治學者開始認為「危機」是可以被當作一個單獨現象加以處理，進而被當作一門專門的學科來研究。經過十幾年後，公共政策學者也注意到國內政治的危機不亞於國際政治的危機，開始著手研究。因此，危機管理基本上可分為兩大派系：一為國際關係或國際政治學者；二為公共政策學者。¹我們可以從這兩派學者對「危機」的界定中，有更清楚的認識。

布理哲（Michael Brecher）認為危機是一種情境，包含三個要件，1. 對決策單位的基本價值造成威脅。2. 反應的時間有限。3. 極有可能爆發衝突的認知。史耐德（Glenn H. Snyder）與狄新（Palul Diesing）認為國際危機是國與國互動所產生的特質，1. 高度、嚴重的利益衝突。2. 相信戰爭（衝突）發生的機率極高。3. 具有高度的情緒

¹ 明居正，〈危機管理實務〉，《人事月刊》，第26卷6期，民87年6月，頁13。

性。²密卓夫與皮爾森(Mitroff & Pearson)將危機管理區分為危機警訊偵測階段、預防及準備階段、通止災害擴大階段、恢復階段、學習等五階段，並強調事前對警訊的偵測及相關的準備工作，對於危機管理的成敗有重大的影響。³菲克(Steven Fink)在其所著「危機管理」一書中，將危機管理界定為：任何防止危機發生的措施，都算是危機管理。凡是能消除危機所產生的風險與疑慮，都是危機管理。當危機發生時，要成立危機處理小組來負責處理並將危機予以隔絕；在危機發生之後，立即發現危機的成因並予以診治，加速復原工作，最後針對組織的缺失修正組織管理計畫，為下一個危機作充分的準備。菲克認為有效的危機管理應包括：預測危機、建構危機應變計畫、發現危機、隔絕危機、處理危機、並做好與大眾傳播媒體關係的活動。⁴

張中勇運用科技整合途徑（國際關係理論、認知心理學理論、社會心理學理論、政治學理論等應用知識），以「體系」作為宏觀的分析單位，以「人」作為微觀的分析單位，對危機實施研究。所得的結論是：1. 危機是一種情勢，威脅核心價值與基本利益。2. 危機雖非一定有時限的壓力，但決策壓力一定具備。3. 在國家、國際層次，則有戰爭高度危險。⁵

綜上所述，危機有三個特性經過漸變、量變，最後才形成質變，有其發展的階段性（如圖 1），而且是有跡可尋，能事先預防降低損失的，並非突發事件。危機具有高危險性、高爆炸性的，其後果相當嚴重，反應時間短促，衝擊決策情境。

據此，應針對危機的屬性做好應變計畫，掌握潛藏危機因子的擴散與發展，並隨時針對環境的變遷調整因應。故危機管理就是一項不

² 轉引朱延智，〈搶救台灣：小國危機處理〉，台北：時報文化，1999年9月，頁31。

³ Hermann, Charles F. "Some Consequences of Crisis which Limit the Viability of organizations". *Administrative Science Quarterly*, vol.8.1969. pp. 61.64.

⁴ Fink, Steven, *Crisis Management: Planning for Inevitable*(American Management Association, 1986).p.15.

⁵ 張中勇，〈危機與危機處理之研究---一個研究概念與理論的分析〉，《警學叢刊》，第23卷2期，民81年12月，頁138-141。

斷修正及學習的適應過程，善用我們的智慧與創意，可藉由適當之決策化危機為轉機。

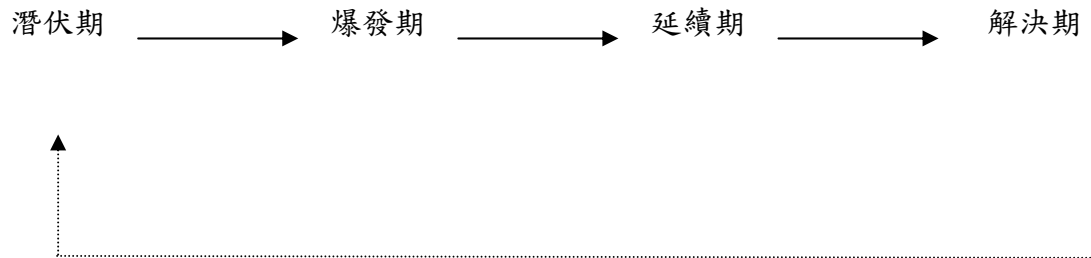


圖 1 危機發展的階段

資料來源：康之政，〈危機處理的教戰守則〉，《中衛簡訊》，第 145 期，頁 9。

二、危機管理與危機處理

承上所述我們可以清楚的瞭解，危機管理(Crisis Management)與危機處理(Crisis Handle)是有所不同的。所謂「危機處理」係指危機爆發後所採取的因應措施，它著重於「事後」的處理。也就是在危機發生之後，針對當前狀況及危機情境研訂執行策略，以消除危機或減少損失。而本文所強調的「危機管理」包括危機的事前防範、事中及事後的處理等彼此連續的完整過程，尤其著重在「事前的預防、管理階段」，如果僅是在危機發生時才處理，不但無法治本，且有事倍功半的缺點。瞭解危機特性並建構一套以「人」為主的整合性動態管理模式，才能避免或減輕危機所帶來的威脅。⁶

參、朱利安尼的領導特質

「決策時刻」書中詳述朱利安尼於 911 事件發生之後，分秒必爭的行動與決策，是以「負責」、「信心」、「正直」、「創新」、「永不放棄」、「按部就班」作為最嚴酷的考驗下，值得民眾信賴的基礎。無論是面

⁶ 王振軒，李炳友，〈軍隊危機管理之研究-從公共事務途徑探討〉，《軍事社會學半年刊》，第 4 期，民 88 年 5 月，頁 65。

對的一場災難，或是每日困擾著紐約這個大都會的大小問題；乃至於克服複雜的人事問題或集結菁英團隊，其所依賴的是「建立富有挑戰性的績效評估指標」、「追求卓越的人事調動」原則，透過員工參與決策激發對組織的歸屬感、隨時制定富有激勵性的目標、權衡合理激勵員工的準則、確認卓越人材的行事動機、樹立以身作則的精神，其條理分明的處理原則分述如後。

一、強調激勵士氣

朱氏企圖士氣打造美妙的工作場所，讓每位員工每天都勤勉盡力、樂於工作，建構吸引頂尖人材的辦公室文化，並把完成工作視為最大的回報；但顯然這個世界並不完美，他發現不論領導者所雇請的人多麼優秀，適度的催促與鼓勵仍是必需的。故不論何種方法，只要有助提昇士氣他一定都試。⁷在他面對 911 重建工作時，更是發揮的淋漓盡致，不但成功凝聚紐約市民的信心，他個人甚至頓時成為大家的精神支柱。

二、傾聽建言直接溝通

他認為最高決策者必須傾聽建言，直接和大眾面對面溝通，甚至出面與否根本由不得他，且無論心裡作何感想都必須如此，或許經常有人批評他唱獨角戲也不在乎。即便內部的爭執在所難免，制訂任何決策之前，仍將每個人的意見納入考慮，他相信這種方式確實能加速計劃的推行。

三、善用對立激發創意⁸

朱氏發現激辯爭論所產生的效益無比強大，為拓展對議題深度廣度的認知，聽取各方不同的觀點，他有時甚至還故意挑起爭端，讓與

⁷ 朱利安尼，韓文正譯，《決策時刻》，大塊文化，2004 年 7，頁 201。

⁸ 前揭書，頁 329。

會人員真正投入，產生創意的火花。他經常將三、四種不同意見納入考慮，通常作出的決策也更為周延。

四、見微知著的「破窗理論」(Broken Windows theory)

根據犯罪學家指出，如果一間房子的窗戶破了沒修，路人會覺得這裡沒有人管事。很快地，就會有更多窗戶遭人打破，問題從這棟大樓蔓延到整條街，招致更多犯罪。朱氏整頓治安的團隊，就抓住這個理論的核心。他認為塗鴉和逃票正是捷運系統瓦解的象徵，要重建組織、提升士氣，就得重視與解決這個看來微小的問題。⁹這份整飭與維護紀律的基礎觀念，成為 911 重建工作的成功因素之一。

肆、領導者對「危機管理」的策略思考¹⁰

參照前述朱利安尼的領導哲學，從防範危機的角度研擬策略時，亦需瞭解策略管理 (strategic managemant) 及其程序，使目標更明確，再以徹底的執行力灌注，可獲致最佳的成效。組織的策略必須有一套規劃、執行與控制的管理機制，始可獲得長期績效，此機制稱為管理決策程序 (如圖 2)。應考量策略執行的參考權、處罰權、專家 (資訊) 權、情感權；¹¹可區分八個步驟，步驟一至六屬策略規劃，第七是執行，第八是評估結果三個部分同等重要。¹²本文針對危機的出現，重新設定組織主客體目標 (建立一個守紀律、有效率、人性化管理的團隊)，實施內、外的環境、條件分析，以尋找組織內部的機會與外部的威脅，同時檢討本身可獲得、運用的資源，分析其優勢與弱勢，經過充分協調、制訂激勵措施、建立權變領導與管理即培訓 (教

⁹ 前揭書，頁 71。

¹⁰ 「策略思考」則是領導或管理者用來為其組織創造、刻劃願景之精確藍圖的過程；此舉有利輔助策略規劃的分析與發展，並溝通和執行選定策略的過程。從組織頂端「往下觀照」(trickle-down)計畫流程，同時「由下往上」實施目標建構，兩者相輔可確實掌握所有策略議題所需之相關資訊。洪瑞璘譯()，Cornelis A.de Kluyver 原著，《企業菁英的策略管理概論(Strategic Thinking An Executive Perspective)》，台北：培生教育出版集團，2001 年，頁 10-13。

¹¹ 伍忠賢，〈策略管理〉，台北：三民書局，2003 年 9 月，頁 12。

¹² 林孟修，《管理學》，華泰文化，1995 年，頁 197-198。

育) 的理念，經過這些思考與操作，形成策略並貫徹執行，待評估後不斷修正改進，以塑改組織環境與風氣，完成其社會角色體系的建立。

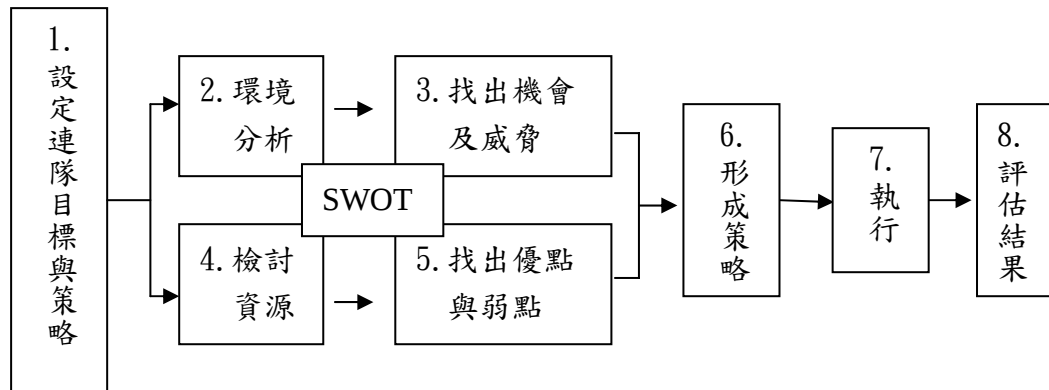


圖 2 策略管理的過程

資料來源：修改自林孟修，《管理學》，華泰文化，1995 年，頁 198。

故管理決策應考量人性的本質與行為，把「人」當作一種資源而不是成本，經過教育與訓練，建立倫理化的人際關係，可有效預防「管理失當」的情形發生。管理者不能老是以事後「處分」作為手段（更不得以此為目的），應設法運用事前「除罪」的思維（領導者應替部屬作完善的設想，經過教育訓練，避免讓部屬犯錯）來提升組織的效能。綜上所言，運用策略思考，管理決策相互對應之要項，分述如後。

一、預防管理

1. 找問題是幹部首要工作

管理過程可以分為三個階段：發現問題、解決問題、追蹤輔導與檢查。¹³一般往往只注重後二個階段，忽略「發現問題」的重要。許多管理者沒有工作計畫，狀況也沒搞清楚。老是被「問題」追著跑，每天打「遭遇戰」，造成部屬經常以「一夜精神」來遂行任務。工作的品質當然不佳，同時容易發生危安事件。這種類似「賭徒」的領導

¹³ 肖湘緒，〈管理者發現問題的研究〉，《重慶建築大學學報》，第 22 卷 2 期，2000 年 4 月，頁 73。

者，問題爆發就怪「運氣」不好，從不檢討自己的管理方式。亦不知「防微杜漸」的工作是「無假期」的；只是忙著解決找上門的問題，沒有主動預防能力。

2. 找問題的途徑

運用集體智慧、動員組織力量，事先規劃任務，上下一起「找問題」解決；並強化勤前教育的功能性，以教育訓練的方式，改善單位體質，就是在實施預防管理。然找問題需講究方法，以深化其功效，如下說明。

(1) 隨時掌握環境的變化：管理者應具有開拓創新的精神，不受傳統觀念的束縛，隨時要掌握環境修正目標。

(2) 充分運用組織：部隊的組織結構完備，妥善運用可減少幹部疲於奔命，達事半功倍之效。

(3) 不斷吸收新知：「知識就是力量」，管理者隨時充實新知，以捕捉資訊，發現問題，判斷形勢。才能信心十足地面對難以預測的工作挑戰。

二、目標管理 (management by objectives ; MBO)

傳統目標是由最高管理當局設定，然後分解為組織各層級的次目標。而目標管理，則兼具「由上而下」和「由下而上」的運作與相互銜接。假設主管與部屬共同參與目標設定時，成員會更加努力達成目標；定期評估工作進度，並以此作為獎勵依據的一項管理制度。¹⁴運用此管理概念。動員組織成員，建立上下階層相同目標，設置獎勵制度，產生共同努力的工作意識與行動。

三、建立學習系統與激勵

建立「學習系統」之首，就是管理者的角色轉變成學習的協調者

¹⁴ 邱繼智編，《管理學》，華立圖書，2004年，頁72、91、190。

或是顧問。¹⁵持續創造組織成員的學習機會，教導成員學習如何學習，鼓勵成員練習系統思考，進而改變其心智。「激勵」乃是為達成組織目標，而更加努力的工作意願；其作用可視為一種滿足個人需求的過程；但需求所引發的內在驅力，可導引個人採取目標導向的行動。前例單位幹部，印證善用溝通技術、結合社區，創造組織成員學習成長機會，可建立個人自信，同時激勵組織效能整體提升。

四、集體決策與溝通

個人和集體決策各有優缺點，並非適用所有情境，應視需要而定。就精確性而言，集體決策比個人決策準確。就時效而言，個人決策則佔優勢。研究顯示，集體決策優於個人（一般）決策。¹⁶而溝通則是組織上下層之間傳達與收訊的動作，妥善運用其反饋資訊、情緒控制、口語操作以建立雙向網絡，可有效提升工作效能。

「分散權威及影響力」可以增加「效能感」，轉而增加其對組織的信任。¹⁷如適度開放部屬參與管理事務，併用溝通技術與集體決策，增進單位人員的向心力與認同感；再運用公平程序 3E 原則（參與 engagement、解釋 explanation、期望透明化 clarity of expectation），¹⁸可有效改善單位任務分配不均、組織功能失效等問題。當然，並非在任何情況部屬皆有參與的權利，必須具備以下幾個先決條件：

1. 有充分的討論時間：參與權開放的目的就是藉著充分的討論，建立團體的共識，使大家願意共同遵守與執行「不滿意但可接受」的約定。如遇緊急事故，則應爭取有效的處理時間，幹部要當機立斷，以免肇生其他問題，所謂「機不可失」的道理在此。

¹⁵ 前揭書，頁 256。

¹⁶ 前揭書，頁 302。

¹⁷ 李麗傳，〈管理的心契機：分享自治模式〉，《榮總護理》，第 17 卷 3 期，民 89 年 9 月，頁 209。

¹⁸ Renee Mauborgne，黃秀媛譯，〈藍海策略〉，台北：天下遠見，2005 年，頁 256-257。

2. 涉及全體福利：現代的時尚流行個人主義，在民主社會的薰陶下，個人權益應受保障。藉公開討論，以及直接參與協調的過程，可以化解不必要的分離意識。同時取得團體任務與個人利益的平衡點。

3. 對事不對人：針對單位內相關業務進行討論，不討論人的問題，尤其不可人身攻擊。人事獎懲務必依法作業，否則賞罰不公的後果不堪設想。

4. 不可逾越權限與法令：參與管理或討論的範圍必須在權責之內，決不違背法令。「侵權」或「越權」對單位沒有幫助，同時會造成個人與組織的傷害。

五、創造道德效應

道德的協調規範性能幫助軍隊管理活動的順利進行。道德的規範性不全是靠強制力來執行的，而是用輿論的力量、信念、習慣、傳統及教育來維持。它不像法律需要一個懲罰機制，而是人們以自己與群體的善與惡、正義和非正義、公正和偏私、誠實和虛偽等道德觀念來對團體或個人實施規範。¹⁹

軍隊進行計畫、組織、指揮、協調和控制，除依據規章制度，道德也是一種無形的支撐力量。安排參加社團服務，重建部屬個人生存價值，利用公開獎勵制度，借助輿論的讚許和批評、良心的褒獎和譴責，來激發部屬榮譽感和使命感，以減少違法犯紀的情事發生。足見，用道德教育驅動、建設部隊管理軟體，樹立良善的部隊風氣有相當的功效。

伍、結語

領導者的管理思維以健全組織為要，關照心理、社會、人類（文化）、政治等學門的知識，並著重溝通。²⁰首先應該從尊重「人」與關

¹⁹ 曾廣批，〈人本管理的哲學思考〉，《華中理工大學學報》，第14卷2期，2000年5月，頁47。

²⁰ 朱長貴，〈組織行為〉，台北：華泰書局，1998年4月，頁6。

懷「人」開始。身為軍隊領導幹部，如何獲得部屬的信賴？如何預防危機發生？絕對不是無為而治、討好部屬；必須是廉潔正直、以身作則、勤於溝通、具備專業知識、作「有效的管理」才能消弭危機，維護部隊的戰力。

其次對部屬要信任，軍隊畢竟是一個「不完全封閉的獨立系統」，在這個概念下，部隊是重視穩定、控制與認同，依賴規則、嚴密管制、及標準運作程序，一切唯命是從的情況下，階級之間無形有一段距離。但我們卻發現，近來許多管理者願意花費時間在提升「信任」及強調信任的重要性。²¹組織理論學者 Likert 與 Argyris 認為整合組織的力量是相互信任、信賴及互動，²²它能節省工時、提升組織效能，是最有效的管理工具之一。

再者，軍隊領導人具備高尚的品德與指揮現代化部隊的專業能力，是社會殷切的期盼。自信其為負責任、守紀律之軍人，培養領導道德，則是尊重自己的表現，也是負責的行為，更是遂行工作的必備條件。有自信首先要有能力，建立廿一世紀領導幹部的能力要從三個方向著手：第一、不斷自我充實，獨立思考判斷，成為「知識軍官」；第二、具備專業科技能力，符合時代的需求；第三、靈活調整自我，不斷創新以適應社會的變革。

在非線性、不均衡、狀況複雜且界限模糊的管理事務中，不拘泥僵化的思考模式或行為準則，領導者可大量參閱各種文獻開拓視野，援引相關學理充分發揮管理的創意（但不能違法），用心觀察、用心體會、用心經營。解決問題才能減少部隊戰力損耗，把握「解決時機」才能消弭「危機」。

²¹ 張文華，〈組織信任之初探〉，《人力發展》，2000年，80期，頁15。

²² 姜占魁，《機關組織與管理》，政治大學，1970年，頁12-19。