

如何從危機管理看保防工作

一、前言

危機一詞就韋氏字典的解釋為「轉機與惡化的分水嶺」，乃源自希臘文的「ΚΡΙΣΙΣ」(Crimein) 意即「決定」，本來指的是醫學上的轉捩點 (turning point)，病患病情轉好或惡化的關鍵時刻，只是後世學者與世人借用此概念來說明其面對社會與世局的變化，而模糊了原意。保防一詞照國語辭典的解釋為「保守祕密，防範間諜。」，若是落實到保防工作上，則可包含「機密保護 (保密)」、「防制滲透 (防諜)」、「安全防護」、「保防教育」等四大工作主軸。吾人處在這不確定的年代，危機的預防、危機的處理及危機的檢討，都與「凡事豫則立」的預防觀念及保防工作息息相關，爰就危機管理之意涵來探究保防工作之真義。

二、危機管理的意義

一般而言，危機管理可分為「危機」體認與「危機之管理」。中外學者也因研究角度、學術訓練和研究方法之不同，對危機的解釋多有歧異。概言之，學者循兩大方向努力，一為「系統觀點」 (systematic perspective)，另為決策觀點 (decision-making perspective)，也就是由「系統」和「個人」宏觀與微觀的觀點來界定。

系統觀點是以宏觀的分析來說明體系變化，亦即國際社會各成員間的互動與否影響體系之穩定。學者 Oran Young 對危機之定義為：「國際體系內導致廣泛、強烈輸入項的不尋常情況」、「對於一般國際體系或其次級體系產生失穩 (destabilization) 力量影響的一組快速展開的事件，並導致體系內暴力發生的可能性上升。」

若以微觀觀點來分析，所謂的危機則是緣自國家決策者的認知。相較而言，前項是客觀的推演結論，而本項則屬主觀認知結果。學者 Charles F. Hermann 所主張的定義較為多數人所認同，他認為所謂的危機應具備三種特性：

1. 驚異性 (surprise)，即對決策單位而言，危機乃是未曾意料而倉促爆發造成的一種意外驚訝。
2. 對重要價值的重大威脅 (high threat)，即威脅決策單位的高度優先目標。
3. 短促的決策時限性 (short decision time)，亦即在情況轉變之前能用的反應時間極為有限。

另外學者 Jonathan Roberts 則添上第四種特性：產生軍事敵意的高度可能性之認知，亦即戰爭的可能性。或許仍有許多學者持有不同意見，言人人殊，國內學者之意見也多有分歧，但吾人可由美國參謀首長聯席會議對於危機的定義界定危機的精義：「危機係一於美國大陸外所快速發展的

事件或情境，塑造於美國政府外交、政治或軍事重要性的條件，因而考慮使用軍事力量以滿足國家目標。」綜上所述，危機之定義可以說是：

1. 一種情勢、威脅核心價值與基本利益；
2. 雖非一定要有時限壓力，但決策壓力則一定具備；
3. 在國家、國際層次，則含有戰爭之高度危險。

由於「危機」的概念界定困難，使得危機管理的概念也面臨難題。曾有學者表示：「危機管理」此一名詞的濫用，已賦予該名詞各種不同意義與用法，使得世人及學者根本上質疑「危機管理的意義及目標」為何？對於危機管理國內外學者如 Steve Fink, Berge、吳定、孫本初、汪毓璋、邱毅、林吉郎等人亦皆相繼提出見解。其中學者詹中原綜合論述，認為乃是組織為避免突發危機的威脅，所進行的一連串管理與調適的動態過程；此過程可分三個階段：1. 事前的儲備能量階段；2. 事中的回應階段；3. 事後的重建、復原階段。

曾任美國洛克希德馬丁（Rockheed Martin）公司董事長的管理學大師 Norman Augustine，曾以「管理無法避免的危機」，為危機管理下了一個極佳的註解。

他將危機管理區分為預防危機發生、擬妥危機計畫、嗅到危機的存在、避免危機的擴大、迅速解決危機等階段，雖是以其企業管理之專業所構思，但亦能將此宏觀視野的原理原則應用於國家安全與保防工作的危機管理上。

三、國家安全與危機管理

臺灣近年來災難頻仍，政府部門雖投入可觀人力、物力及財力從事災害防救，但仍常因救援不得要領或危機處理不當，而備受指責。縱觀各國政府對於國內的「危機與緊急災變管理」，雖因時空環境有別，而有各異之發展經驗，但英、美、日、法等國的安全管理機制，仍可提供吾人之參考借鏡，如英國的「安全協調會」，係指其在英國國會通過「安全法」後所成立的單位，主要在統合各機關擬訂防制國際組織或犯罪集團破壞英國治安與經濟社會福祉的策略；至於法國則主要由其「國防會議」及「部長會議」及緊急召集的「危機小組」來負責；日本則是由「安全保障會議」總司其職；另外美國的「聯邦緊急管理總署（Federal Emergency Management Agency, FEMA）」所發展一套「整合性危機管理系統（Integrated Emergency Management System, IEMS）」綜理全國各類型危機，已能有效因應日益增多的各種天災人禍，因此深受美國民眾與學術界的肯定。此外，俄羅斯、加拿大等國乃至於中共，其危機管理機制的組織功能及運作過程亦值得我國借鏡之處。

我國國家安全的威脅除了來自外部的各種挑戰外，還包括了來自內部的天然與人為的威脅因素，因此如何建立全面的安全觀念，厥為政府、民間所必須確立的基本共識。對此陳水扁總統曾指出，國家安全包括了幾個基本層次：國防安全、經濟安全與社會安全。國防安全是最基礎層次的安全，

保障國民最基本的生命、財產之安全，維護我們的民主體制；經濟安全是指在全球產業的競爭中如何站穩優勢，維繫臺灣的經濟活力，保持繁榮的局面；社會安全是以人文、知識、志工為基礎，將對弱者的照顧，轉化為社會資源，使他們能再一次投入社會生產的行列中，這大抵就是當前我國國家安全的特質。因此現階段的危機管理與保防工作應將重心置於中共威脅之國防安全、整體國力的經濟安全、以及發自社會內部愈見重要的環境安全、黑金政治和突發性傳染疾病等方面。

四、從危機管理看保防工作

由於危機管理包含了事先預防、事中處理及事後檢討等三階段動態管理過程，與保防的工作特性不謀而合。誠如金門縣警察局局長陳瑞通於「九十二年社會保防安全防護座談會」中指出，保防是「危機管理」的一部分，同時也可說是「風險管理」的工作。因為處在這不確定的年代，危機的預防、危機的處理及危機的檢討，都與事前預防及保防工作息息相關；其次，機關及個人資料維護，也在保防範疇內，尤其保護國家機密的保防工作更不容輕忽。

保防工作係法務部調查局法定職掌之一，主司「機關保防」。保防工作首重機先預防，因此應充分利用各種機制與管道來進行危機管理的工作，如目前在中央方面有「全國保防工作會報」、「全國保防工作督導小組會報」、「全國保防教育推行委員會」，在各縣市地區則有「地區保防工作執行會報」、「調查機關與政風機構地區業務聯繫會報」等機制，此外，如何加強聯繫機關負責統合、督導機關保防的副首長（幕僚長）聯繫方面亦為當前保防工作重點之一。因此，應善加運用上述機制做到資源共享，化異求同，並藉由互動、建立互信、激發互助、產生互補，達成維護機關安全的共同使命目標。

此外，秉承調查局葉局長所指示目前保防三大主軸工作：強化保防工作部署、發揮會報協調配合功能、建立與機關負責統合、督導保防工作之副首長（幕僚長）聯繫機制，同時落實機密保護、防制滲透、安全防護、保防教育等工作，以機先掌握預警、淨化機關摘奸發伏，並藉由保防宣導來達到全民保防、全面保防的效果。

從危機管理之角度而言，我國國家安全與保防工作，應於危機預防階段洞燭機先、防患未然，本階段重點在於加強情資的整合與監督、強化對非傳統性安全威脅的預防，強化各機關保防功能，做好平日的整備和模擬與演練；在危機處理階段，則應著重在危機處理標準作業程序的建立、確實做好資訊傳遞回報與整合及評估與分析、強化行政部門危機應變的能力，並對媒體危機傳播與損害管制做精確適當的控制；至於危機復原的階段，此時是力求情勢恢復到危機發生前的階段，減少危機所造成的傷害，同時對於危機處理過程的缺失，亦應虛心檢討，強化未來危機處理的能力與機制，除可即時彌補罅隙缺口，並可做成案例以供日後參考。

五、結論

危機管理與保防工作息息相關，美國的「九一一」事件，世界各地恐怖爆炸頻傳，頃近發生在我國的共諜滲透、軍事機密洩漏及敵後人員遭中共逮捕，小至地方上的捷運施工中的居民抗爭，或是商業機密、電腦駭客及高科技犯罪等都是保防工作的職掌範圍，我們可以了解現代的情報工作

已涵蓋各個領域，遍佈世界各地；而同樣地，現代間諜活動也已滲透至各機關，並以各種方式呈現出破壞、顛覆之間諜行為，以及反間諜作為。因此，加強反制中共滲透及陰謀破壞活動，維護國家整體安全，建立全民保防觀念及強化保防整體能量，實為現階段刻不容緩的工作，也唯有如此才能確保整體國家、社會的長治久安。

轉錄自清流月刊 93 年 2 月號作者王俊傑