

政府危機管理之協調行動模式： 概念與模式建立*

廖洲棚**、吳秀光***

摘 要

隨著環境的日趨複雜，當代的公共危機已不再是依賴個人即可處理的單一的事件，故如何促成部門間產生有效的協調，便成為政府危機管理的核心問題。本文採危機為一種演化過程的觀點，先從影響政府行動之危機特性的角度分析，並定義出八種不同的危機類型，以及八種危機管理的決策原則。其次，本文作者於整理理性選擇途徑對集體行動的研究成果，歸納出數項影響政府各部門產生協調行動的重要因素。最後，作者嘗試整合本文相關理論的邏輯概念，以建構「政府危機管理之協調行動模式」，並提出若干待驗證的問題，做為未來對危機管理之集體決策及協調行為進行實徵研究的假說基礎。

關鍵詞：危機管理、協調行動、模式建立

* 本文作者衷心感謝兩位匿名評審委員的審查及建議，使本文論述及觀點得以更周延、完整，當然所有文責仍須由作者自負。

** 國立政治大學公共行政學系博士班研究生。

*** 國立臺北大學公共行政暨政策學系教授。

收稿日期：96年9月2日；接受刊登日期：96年12月21日。

壹、前言

危機可視為是一種伴隨著風險與不確定性的困窘狀態，需要立即的行動加以因應。當危機威脅民眾生命、財產安全或破壞社會秩序時，政府通常被課予保護民眾免於損害的責任。所以，公共管理者面對危機的主要管理目的，在於儘速地移除風險與不確定性，使受危機影響的社群遭受最小的侵害並儘速地回復其日常的生活（Fink, 1986）。事實上，危機管理從來都不是一件簡單的任務，組織的混亂、媒體的監督、人員的壓力以及不精確的資訊等皆是影響領導者制訂重要決策的關鍵因素（Boin & 't Hart, 2003:545）。由於管理者常會急著在最短時間內控制風險、降低不確定感，故危機常意味著組織必須面對不同程度的急迫性（Roux-Dufort, 2007:107）。所以，當危機爆發時，公共管理者被要求在有限的時間內予以因應，以避免危機擴大造成民眾的傷害，並因而危及政府存在的正當性。

隨著環境的日趨複雜，當代的公共危機已鮮少是僅依賴個人即可處理的事件，故政府必須要求所屬同仁或其他部門產生有效的集體行動（collective action）以茲因應。換句話說，危機通常無法僅依賴單一個人或單一機構即可因應，所以很多危機必須要有其他機關的配合方可為功，故「橫向聯繫」乃是成功的關鍵（丘昌泰，2000）。惟在急速變動的環境中，公共管理者的能力並不足以即時處理大量的資訊並做出完整的決策，以指引行動者產生適當的協調行動（Comfort et al., 2001）。可惜的是，目前危機管理領域，對危機管理所涉集體行動的決策及協調問題，仍著墨不多。

由於理性選擇途徑（Rational Choice Approach）對集體行動的問題已有相當精闢的見解，故本文擬引借此途徑所提出的觀念，特別是借用社會選擇理論（social choice theory）與賽局理論（game theory）的研究成果，來分析政府危機管理所涉集體行動的決策問題及影響行動因素，並嘗試整合理論的

邏輯概念，以建構「政府危機管理之協調行動模式」，並提出若干待驗證的問題，做為未來對危機管理之集體決策及協調行為進行實徵研究的假說基礎。

貳、危機的意義與類型

一、危機的意義

「危機」(crisis)一詞應用廣泛，實際上隨領域不同對危機的意涵也有許多不同的定義(Preble, 1997; Paraskevas, 2006)。其中一個主流的看法是將危機等同於非預期事件(accident)，例如Kash與Darling(1998)將危機定義為任何非預期的事件，可對民眾造成嚴重的傷亡、危害企業的營運、破壞環境以及擾亂社會秩序。Pearson與Clair(1998)將危機定義為在特定時間與地點發生，並破壞組織原有運行軌道之異常的事件，管理者必須儘速地將此事件所引起之不平衡狀態予以矯正，並避免不平衡情況持續惡化。在此一觀點下，研究者常需藉由不同的個案研究，來找出危機事件的共同要素或事件間的差異性。但是，假如危機管理研究者僅將危機視為是確切的事件(punctual event)，則會讓危機管理陷入一種研究「例外」(exceptional)科學的風險(Roux-Dufort, 2007:108)。此一研究的後設觀點，將使危機管理的研究成果缺乏理論的概念架構而無法累積，也容易讓組織領導者能輕易以意外與隨機為藉口而規避防範的責任。因此，以事件為中心(event-centred)的途徑來定義並研究危機，雖能產生豐富的個案資料，但卻容易令研究者忽視對危機根源的探究¹。換言之，危機管理領域之所以出現定義不清與缺乏比較基礎的現象，主要的原因在於其研究方法長期受限於以意外的與戲劇性的事件來解釋危機所造成(Roux-Dufort, 2007)。

事實上，危機並非僅是某一觸發的事件(trigger event)，它是一個演化

¹ 通常持此一研究觀點的學者，常將危機與災難視為同一研究概念。

的過程。為解釋此一性質，已有多位學者改用過程途徑 (processual approach) 來定義與研究危機。過程途徑視危機會事先經過一個長期的潛伏期後，方以突發的事件 (precipitating event) 宣稱自己的存在，故採用此途徑的優點在於能整合原本認為是各自獨立的危機要素 (ibid.)。支持此一途徑的學者認為，危機具有不同的發展階段，包括：警告訊號、激烈的階段、放大與解除等 (Turner, 1976; Fink, 1986; Mitroff & Pearson, 1993; Roux-Dufort, 2007)。例如，Fink 提出任何一項危機之產生必經過潛伏期 (prodromal crisis)、爆發期 (acute crisis)、延續期 (chronic crisis) 及解決期 (crisis resolution) 等四個危機發展階段，並且認為沒有任何一項危機是突然發生，卻又遽然終止的 (Fink, 1986:15)。Mitroff (1994) 主張配合危機的演化特性，將危機的管理區分為五個階段，分別是：發現訊息、探索與避免、阻絕傷害、復原學習等。值得注意的是，此種將危機劃分成不同演化階段的作法，雖在概念給予公共管理者更全觀的架構，來理解與學習不同危機階段所需的因應對策，但囿於危機演化架構過於一般性，以致無法協助實務管理者即時確認所屬情境可能的危機演化過程，而影響決策及行動的正確性。因此，藉由分類學 (typologies) 來釐清危機的本質，將可以讓管理者能採取更科學的推測與更務實的審視來管理危機 (Gundel, 2005:113)。為此，筆者將進一步說明危機的類型及其特性如后。

二、危機的類型

(一) 依危機成因 (causation) 區分

處理危機的任何管理者遲早都必須面對危機分類的問題，主要的原因在於透過分類可讓危機得以被命名及分析，而此正是讓危機能獲得控制的第一步 (Gundel, 2005)。一般說來，以危機發生的原因進行分類，可說是一種最直覺的分類型態，例如 Rosenthal 與 Kouzmin (1993) 便曾將危機分類為人為

危機（man-made crisis）與自然危機（natural crisis）。

1. 自然危機：指危機係經由不可抗力之自然因素而發生，如地震、颱風、洪水或乾旱等災害所引起的危機即屬之。
2. 人爲危機：指危機係受到人爲之故意或過失因素而產生，如駕駛人疏忽而發生的重大車禍、民眾的街頭暴力抗爭、公務員疏失或制度設計不良而導致公眾生命財產的損害等等人爲事件所引起的危機即屬之。

值得注意的是，以危機成因進行分類的方式或許有若干價值，但現今看來似乎是有爭議的（Gundel, 2005）。因為實務上所出現的重大危機，多同時包含自然與人爲成因。誠如美國前副總統 Al Gore 在記錄電影「不願面對的真相」（An Inconvenience Truth）中所指出的，全球暖化（global warming）正逐漸影響地球的氣候，並逐步危害的地球上所有的生物，而造成全球暖化的原因，卻是過去數十年來人類文明的過度發展所致²。換句話說，人類是造成全球暖化的元兇，所以依據危機發生原因而區分成自然危機與人爲危機的分類方式，不但是忽視了危機係自然與人爲成因相互交錯的情形，更有可能誤導我們設計有效的危機管理機制的方向。是以，本分類雖符合分類學的窮盡原則，但卻不符合互斥原則，故有必要另行思考其他的分類方式。

（二）依危機特性（attribute）區分

相對於從成因來區分危機類型，另一種在文獻上常見的分類方式係依據危機的特性或屬性（trait）來進行分類。從危機特性進行分類可以有多種分類方式，最簡單的像是只有一種特性，如將危機區分成國內的或國際的危機、不連貫的（episodic）或連續的危機以及企業的與公共的危機等等（Rosenthal and Kouzmin, 1993; 't Hart, et al., 2001）；或同時以多種特性各自或共同結合成多種危機類型，如國內學者常引用的危機特性有威脅性、時間有限性、不確定性、階段性、結果具有雙面性等，學者們並習於就不同特性或共通特性的

² 此一說法係引自記錄電影「不願面對的真相」（An Inconvenient Truth）。

有無提出危機的類型³。但是，為避免僅著重以危機事件特性分類而產生僵化的類型，甚至是描述過多的特性而產生概念混淆的情形，危機的分類必須要符合下列的原則（Grundel, 2005）：

第一、互斥原則（mutually exclusive）：亦即各特性之定義應是一種「不是…就是…」的關係，而非「是…又是…」的關係。

第二、窮盡原則（exhaustive）：指必須含括所有的危機特性，也唯有窮盡各種特性才能讓分類維持彈性，以允許使用者可以藉由有限的特性來區分無限的危機樣態。

第三、有用原則（useful）：分類必須讓使用者可據以實施特定的測量，以便能制訂相對應的預防措施。

第四、實用原則（pragmatic）：亦即類型的數量應該是可管理的，不同類型間應具有異質性（heterogeneity），並避免產生只有科學上可使用的類型（意指純理論的類型）。

基此，Grundel 提出兩項危機特性作為分類標準（criteria），分別是：可預測性（predictability）⁴與影響可能性（influence possibility）⁵（ibid.）。所謂可預測性，意指若危機發生，則危機發生時間或特別是其發生方式，已至少被有能力的第三方所熟知，且發生的機率並未被疏忽。所謂影響可能性，意指可以阻止危機發生或可以藉由已知或可執行的方法來去除危機成因降低損

³ 有興趣的讀者可進一步參閱丘昌泰（2000）、李宗勳（1999）、吳定（2003）、孫本初（1997）、詹中原（1990）等教授之著作（依姓氏筆畫排序），限於篇幅作者不做進一步引述與討論。

⁴ Turner（1978）可說是第一位將可預測性概念引介至危機管理領域的學者，在其著作 *Man-Made Disasters* 中，Turner 認為危機之所以發生往往是因為管理者進行草率的（sloppy）管理以及在危機潛伏期的疏忽所造成。此一觀念即寓含災害或重大意外是可以被預測的，而非僅是一種抽象的概念（Grundel, 2005:108）。

⁵ 影響可能性在概念上可再進一步區分成前行的（proactive）與回應的（reactive）影響可能性，但在此處主要係採回應的影響可能性概念，因為就對危機進行預防的工作而言，測量必須在可預測性的基礎上進行，而依據預測而後實行防制工作，在邏輯概念上其實就是一種回應的結果。

害。Gundel 進一步依據這兩個標準，建構出危機矩陣（crisis matrix），並提出常見的危機（conventional crises）、非預期危機（unexpected crises）、棘手的危機（intractable crises）以及主要的危機（fundamental crises）等四種危機類型（如圖 1）。

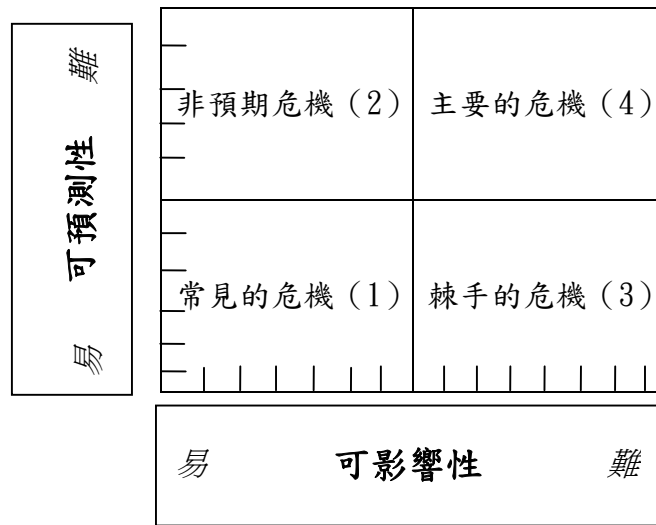


圖 1 危機矩陣⁶

資料來源：Gundel (2005:110)。

1. 常見的危機：此一危機同時具備可預測性及大家已知的影響可能性，而危機之所以會發生，導因於使用了有危險或甚至是結構不良的技術系統，或者是管理的疏忽所造成。

2. 非預期危機：此類型危機難以預測，但當危機事件一旦發生，管理者於處理事件上有較容易的影響性。換言之，危機的發生係事出突然來不及防備，而非管理者無法防備。

3. 棘手的危機：此類型危機可以被充分地預料，但要施加處理卻幾乎是不可能的，原因在於處理方式相當地困難或是因為各方利益的衝突而無法著

⁶ Gundel 提出之危機矩陣之所以繪以刻度，係強調管理者可對特性難易強度進行測量。

手處理，因為這一類型的危機所產生的危害有許多是不可逆的(irreversible)。

4.主要的危機：此型危機可說是最危險的危機類型，因為它既無法被預測也無法被妥善因應。

Gundel 強調其提出之分類架構具有彈性(elastic)，可隨時間變化改變其內容，如科技的進步將使非預期危機變成常見危機。其次，此一分類架構僅有四個類別，可執簡馭繁並方便管理者擬定對策。最後，Gundel 認為兩個分類指標已足夠，不需再畫蛇添足加上第三個分類指標(ibid.)。然而，隨著政府部門所面對的問題愈來愈複雜，致使危機管理的績效發生顯著的衰退，究其原因不在於政府部門所面對的危機都是難以處理的主要危機，而是因為危機處理過程缺少適當的協調合作所致。如 Comfort 等人便認為，現今的公共組織必須處理的急迫問題是加強組織內與不同組織間的協調合作(包括營利組織與非營利組織)，方能保護社區免於自然或科技災害的風險(Comfort et al., 2001)。換言之，不同的行動者為達成共同的目標，必須要以理性與即時的方式產生協調績效(ibid.)所以，當危機發生時，若需要多種不同專業者共同行動因應，將會使得協調的難度愈高，則行動失敗的可能性也將愈高。為此，筆者在 Gundel 的概念上，加上第三個危機特性，即多樣性(diversity)，意指解決危機所需之行動者專業技能或資源的多樣化程度，而當危機處理的多樣性需求愈高，則行動的協調將愈加困難。

依據前述「可預測性」、「可影響性」及「多樣性」等三種危機特性，筆者整理出下列八種危機類型，並改以樹狀圖的分析方式呈現(如圖2)，茲說明其意義及案例如下：

1.單一劇本型危機：本型危機容易預測及影響，且處理危機所需之不同專業行動者少或資源擁有者單純，故可藉由預先擬定的制度或工作程序的遵守及演練，而避免危機的發生。反之，本型危機的發生，可歸因於違反工作程序或管理者疏失所致。例如：1998年2月發生的大園空難事件所造成的國內飛行安全管理危機(特別是半官方企業——華航的營運危機)。依據民航局

在 2000 年公佈的調查報告指出「這起空難最主要的原因是飛機在下降途中高度始終過高，飛行員知道，航管人員也曾提醒，但一直未有效修正，也因此導致飛機進入跑道範圍時必須重飛；但沒有按規定步驟，甚至關鍵程序弄反，造成飛機仰角過高、失速，最後失事。」（聯合報，2000.05.19，第 8 版）。換言之，此一危機可藉由加強標準作業程序的調整、飛行人員的教育訓練、演練，而避免危機的發生。

2. 複雜劇本型危機：本型危機容易預測及影響，惟處理危機所需之不同專業行動者多或資源擁有者複雜，故可藉由預先擬定的制度或工作程序要求相關行動者遵守及事先的聯合演練培養合作默契，以避免危機發生。例如：發生於 2005 年 1 月邱小妹妹人球事件，所引爆之台灣緊急救護醫療體系的危機。「面對邱小妹人球案教訓…中興院區副院長沈希哲大聲疾呼，中央應立法授權 EOC 有調床權。他還建議，各醫學會最好能建立輪班醫師窗口，供 EOC 緊急時找醫師，可以找到空床和臨時支援醫師，避免再發生人球事件…」（聯合晚報，2005.01.18，第 3 版），「全國第一個 EOC 指揮中心，去年轉床率 57%，邱小妹人球案發生至今一周，EOC 轉床成率高達百分百。」（聯合晚報，2005.01.18，第 3 版）。為避免類似事件重演，行政院衛生署緊急於 2005 年 1 月 21 日召開醫院急重症醫療會議，並決議「全國六大區域性緊急醫療網內醫院，將視人員、設備分為三等級，並針對創傷病患明訂轉診標準及流程。」（聯合晚報，2005.01.22，第 5 版）換言之，此一危機其實早已為不同醫療專業者、政府部門所知悉，惟缺乏行動共識，導致未能及早行動譽為因應，邱小妹事件可說是危機爆發的導火線，其促使相關單位終於願意正視問題並努力攜手解決之。

3. 單一棘手型危機：本型危機容易預測，但礙於利害關係人的利益衝突導致問題無法解決而爆發危機，惟處理危機所牽涉的行動者較少（通常為兩方的利益衝突），故多藉由適當的協商機制來防止危機的發生。例如：大家所熟知在 1962 年爆發的古巴戰爭危機。危機的爆發係因為科技進步使美國偵察

發現蘇俄擬在古巴部屬中程導彈，但由於美、俄兩國各有堅持不願退讓而瀕臨兩強爆發戰爭的危機，最後則是因為俄國退讓才讓危機得以順利解除。

4. 複雜棘手型危機：本型危機容易預測，但礙於眾多利害關係人的利益衝突，導致問題無法解決而爆發危機。例如：2002 年行政院宣布推動農漁會信用部改革方案，所引爆之國內政治危機。「面對前總統李登輝及在野黨質疑基層農漁會信用部的改革計畫，陳水扁總統上午藉出席世界台商年會致詞時作了嚴正宣示。陳水扁表示，有人警告他，如果進行改革就會失去政權，但如果爲了怕失去政權而不改革，就是懦夫的表現；而如果爲了確保政權而不改革，就是自私自利、苟延殘喘。如果改革或不改革都可能失去政權，他仍然選擇改革…」(聯合晚報，2002.09.24，第 1 版)。由於地方反彈激烈，並表達將發動全國十萬農漁民團結自救大遊行，在龐大政治壓力下，「行政院突然宣布農漁會分級管理政策暫緩，包括行政院及民進黨中央都難掩錯愕，黨內核心幹部以『欲哭無淚，想要自殺』形容，原本政院、民進黨擬定了爲期兩周的『作戰計畫』，但昨天傍晚所有已經做好『改革絕不能停止』爲標題的平面、電子文宣廣告全面撤銷。」(聯合晚報，2002.11.18，第 3 版)，「史上最大的農民上街頭行動蔓延成長長人龍，塞滿整個遊行街道……范振宗說，要向大家認錯，他『沒有向院長報告清楚』，他誤判情勢，以爲農漁會改革，『只有農會反對，沒想到連農民都反對』…」(聯合報，2002.11.24，第 3 版)。換句話說，此一危機早已爲當政者所知悉，但因爲政治理念的差異，加上執政者無法解決與眾多被改革者間的利益衝突而引爆危機。

5. 單一應變型危機：本型危機難以預測卻容易影響，且處理事件所需之不同專業行動者少或資源擁有者單純，故危機的發生係導因於應變不及所致。例如：2003 年 8 月發生於臺北縣蘆洲大囍市社區大火，而引爆之政府救災體系危機。「台北縣蘆洲市民族路『大囍市』社區，昨天凌晨一點五十四分發生火災，檢警單位調查，住在一樓的徐瑞琴因懷疑擔任油漆工的先生邱春生有外遇，兩人發生口角，徐瑞琴憤而潑松香油引火自焚，不慎波及一旁停

放在穿堂的六十四輛機車，火苗從樓梯間一路向上竄燒，民眾倉皇間逃生無門，造成十三死、七十一人輕重傷…」(自由時報，2003.09.01，頭版)。換言之，此一危機事件的發生並無法預期，惟救災者若能事先落實狹小巷弄禁止停車的管制措施，則嚴重的傷亡將不會發生。

6.複雜應變型危機：本型危機難以預測卻容易影響，惟需要不同專業行動者或資源擁有者共同合作，方能避免危機發生。例如：台灣農產品生產過剩，所導致的農產品價格危機。「…國內柳丁嚴重滯銷，價格持續低迷，竹崎鄉部分果農日前陳情有關單位，指政府收購措施成效不彰，柳丁乏人問津，只能堆積在倉庫，令農民感嘆。」(聯合報，2004.02.12，第 B1 版)，「…農委會在昨天行政院院會報告指出，柳丁今年產量預估比去年增加十三%，由於生產過剩，導致產地價格滑落，因此已經採取多項促銷、收購措施。具體措施還包括輔導農民及農民團體於盛產期辦理『購儲』，即常溫貯存一萬公噸、低溫貯存五千公噸以上，於明年二至五月間，視市場價格調節供需。」(自由時報，2004.11.25，生活版)。換言之，由於農產品因種植到收成需要一段時間，故市場價格資訊存有不可避免的時間落差(農民常會以種植時的價格決定增加或減少產量)。因此，即使大家知道維持一定產量，就能維持價格的穩定，惟因為農民彼此間協調行動的市場價格資訊是不完全的資訊，導致農民行動不一致而發生生產過剩、價格暴跌的危機。

7.單一困窘型危機：本型危機難以預測並難以影響，惟危機爆發時社會對誰需負責已具高度共識，且認為僅有少數或某一專業行動者或資源擁有者須承擔起處理危機的責任。例如：發生於 2005 年 5 月的毒蠻牛千面人事件，所造成的社會治安危機。「台中市爆發歹徒模仿日本『千面人』手法，在保力達公司生產的蠻牛、保力達 B 飲料下毒，到昨晚為止，共查到十瓶下毒飲料，案情如滾雪球般愈來愈大。全案不排除同業競爭、歹徒勒索，也可能是離職員工挾怨報復…」(聯合報，2005.05.19，第 A2 版)，「台中市警方偵辦保力達千面人案第 6 天，案情陷入膠著。警方私下表示，不排除嫌犯已潛逃出國，

或將做案用的衣物都燒掉…」(聯合晚報, 2005.05.23, 第 9 版),「毒蠻牛案的千面人落網了, 喝飲料人人自危的疑慮和恐懼暫獲解除…」(聯合晚報, 2005.05.27, 第 2 版)。換言之, 此一危機的發生無法預測, 且在大眾傳播媒體發達的現在, 單一犯罪事件很容易就引起群眾的集體恐慌, 而造成社會治安危機。

8. 複雜困窘型危機: 本型危機難以預測並難以影響, 且危機爆發時需要眾多行動者或資源擁有者共同行動方能減輕損害、避免危機進一步擴大。例如: 美國 911 事件, 所引起之美國國土安全危機。由於恐怖份子古怪的想法及秘密的規劃, 使美國政府要事先阻止或影響其攻擊幾乎是不可能的任務 (Gundel, 2005)。災難發生後, 美國政府雖也極力檢討改善, 並力求防制恐怖攻擊, 但付出極大代價卻僅換來有限的成果。換言之, 美國政府為防範恐怖份子攻擊, 除加強國土維安工作外 (如加強入境檢查), 還耗費鉅資與人力發動伊拉克戰爭, 但美國政府迄今仍未敢宣布其國土安全危機已經解除。

值得注意的是, 受到人類經驗積累與科技發展的影響, 可改變人類對危機的可預測性、可影響性及多樣性, 使各具體的危機事件在不同時空下會被歸類為不同類型的危機。以前述的大囍市社區火災導致的巷弄救災體系危機為例,「...蘆洲大囍市大火燒出一堆問題, 尤其巷道狹窄影響救災問題存在已久, 消防署長黃季敏遭監察院約詢時坦承, 道路寬度四公尺以下巷道出入口影響消防車出入, 但道路寬度大於四公尺, 卻因為經常性停放汽機車, 導致實際道路寬度小於四公尺, 因而消防署日前提出改善之道, 建議統一道路停車位劃設以及停車管理規定。」(自由時報, 2003.09.18, 社會版), 使得在事件之後各縣市政府消防局皆紛紛積極轄區清查搶救困難之巷道, 並建議縣市府做為優先拓寬或加強違規停車取締。是以, 可預測性在經驗教訓下將大為提高, 而使原為單一應變型危機轉變成單一劇本型危機。

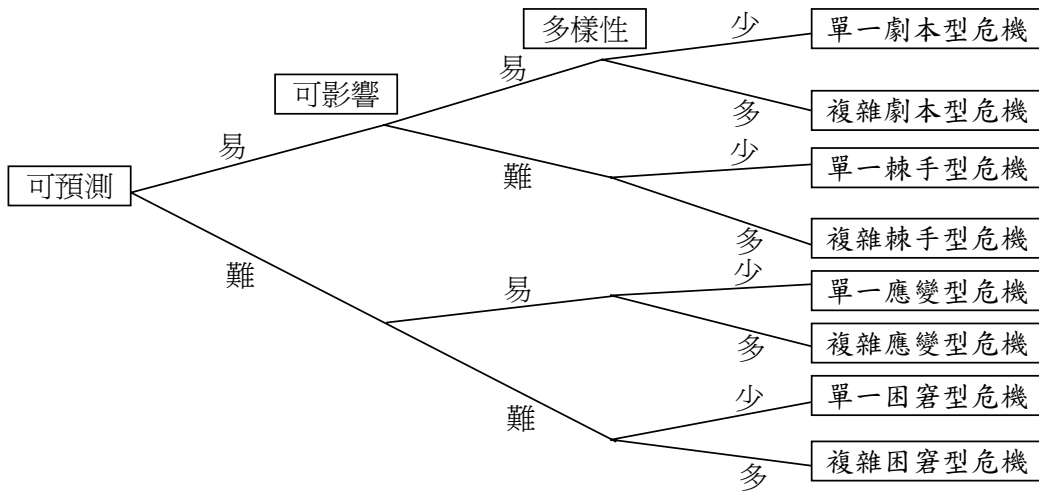


圖 2 新危機類型圖

資料來源：作者自繪。

參、政府危機管理行動的挑戰

政府危機管理是指機關組織對於所面臨危機問題的形成及處理過程，從事必要的預防、決策及執行，以預防危機發生或化解危機的一系列作為（吳定，2003：548）。傳統的危機管理研究多將危機管理的行動區分成預防（prevention）、準備（preparedness）、回應（response）及重建（reconstruction）等四個循環的階段⁷，其區分之目的在為每一階段設定縝密的危機管理計畫，

⁷ 此四個階段分別是：

- 一、預防階段（prevention stage）：主要的工作在於蒐集與分析早期的預警訊號，並提供適切的行動，以便在危機形成前即消弭危機或降低危機發生所造成的損害。
- 二、準備階段（preparedness stage）：主要的工作在於針對各項危機的解決方案加以設計與預演，以精進組織處理危機的能力。
- 三、回應階段（response stage）：主要的工作在於協助受危機影響的社群，能盡量降低危機造成的傷害，並從回應的過程中學習各種成功或失敗的經驗。
- 四、重建階段（reconstruction stage）：主要的工作在於執行重建工作，以帶領受影響危機影響社群儘速回復日常的運作。

並對各階段危機做出理性規劃的行動方案（Paraskevas, 2006）。惟當危機逐漸變成爲複雜、跨領域及相互交錯的型態時，依循此一途徑所規劃之理性行動方案便無法有效實現其預期目標（Boin & Lagadec, 2000; Paraskevas, 2006）。另一方面，當危機變得愈來愈複雜，管理者要獲得管理上所需的資訊也將變得愈來愈昂貴。若管理者非要等到獲得完整資訊，才計畫所謂完美的行動方案，恐怕將會是非常無效率的行爲。換句話說，傳統途徑爲各階段危機管理行動所預設的各種理性規劃，在處於決策者資訊有限或不足情形時，規劃常會趕不上變化，而打亂行動的步調。

因此，有愈來愈多的學者呼籲應另闢新的研究途徑以補傳統研究途徑之不足。Murphy（1996）探討危機對社會的影響層面，並建議使用非線性的動態管理（non-linear dynamics management）來監督利益團體、危機與謠言的演化情況；Comfort、Sungu、Johnson 與 Dunn 等（2001）建議運用資訊科技來強化管理者對抗風險及威脅的能力，並提出互動式、智慧型、空間資訊系統（interactive, intelligent, spatial information system, ISIS）來支援決策者進行決策，並強化危機管理的協調合作績效；Robert 與 Lajtha（2002）聚焦在行動者面對危機的學習過程，以協助管理者有能力處理突發的與非預期的危機。然而，不管是重新確認危機演化的本質，或以科技改良決策品質，還是強調管理者應從危機中學習，以培養權變管理能力，上述的途徑仍無法告訴我們，爲何受到良好訓練或富有學習經驗的個人，在危機中所做的最佳判斷，依然會導致整體危機管理行動的失敗。因此，筆者認爲上述研究途徑對危機管理集體行動的問題，尙未能提供令人滿意的解決方案⁸。

然而，要研究政府危機管理集體行動的問題，筆者認爲吾人應設法先行釐清此一問題的本質。爲此，筆者將政府組織集體行動的問題討論如后。

⁸ Comfort 等人（2001）雖提出自我組織的概念來解決協調的問題，並認爲只要決策能成爲行動者共同的目標，則行動者必然能產生協調的行動。惟筆者認爲此一論點是過份簡化的協調的問題。

一、政府組織集體行動的問題本質

集體行動的問題，可視為是一種社會困境（Social dilemmas），其意指一種情境，即個人會在一個相互依賴的情況下制訂獨立的決策（Dawes, 1975），惟行動者依個人最大化的短期利益獨立進行決策的結果，卻會讓所有的參與者產生比其他可能的替代方案更糟的情況（Ostrom, 1998）。換句話說，行動者僅依賴個人偏好而進行決策，會導致集體行動陷入社會困境，也就是個體最佳行動的結果並不會使全體變得更好。同樣地，政府各部門若依自己最有利的方​​式行動，亦有可能會使組織的預期目標無法完成，而產生組織的社會困境。因此，研究集體行動的重心，就在於思索如何使行動者免於陷入社會困境。

為此，組織理論學者提出協調的概念，加以解決之。所謂協調意指整合或連結組織不同的部分，以達成一組集體的任務（Van De Van, et al., 1976:322）。就政府部門而言，協調是一種政府政策與計畫的最終狀態，其特徵為最少的冗餘（redundancy）、不一致（incoherence）與空隙（lacunae）（Peters, 1998:296）。在傳統的組織理論中，特別是 Weber 的官僚制度（Bureaucracy），通常會使用層級節制（亦即透過權威 authority）、標準作業程序（standard operation procedures）以及法令規章，來協調不同專家間的行動。傳統行政學者認為若不尋求強迫的手段（Gaiden & Wildavsky, 1974:277-279）或提供共享目標（shared goal）（Wilson, 1989），將難以設計出促進協調行為發生的機制。換句話說，此些學者是把協調的問題視為是控制的問題（Comfort et al., 2001:147）。

Aucoin（1997）認為層級節制、專業化（specialization）與標準化（standardization）皆是達成民主的指揮、控制與課責（accountability）等民主善治（good governance）之基石所必須的要件。由於擁有權威並不表示該官員能理解其所負責的事務，加上隨組織的擴大，各種操作程序與規則也會

出現相互衝突的現象，使得傳統認為層級節制能處理專業分工後協調問題的想法受到檢討，並改以「授權賦能」(empowerment)的觀念所取代⁹。因此，提供逐漸增加的自主性予擁有專業技能且位居組織較低階層的員工，便成為當代公共管理的主要潮流(Wu & Liao, 2007)。強調授權賦能的學者樂觀地認為，當組織減少其階層後，管理者可進一步促使各部門專家能組成團隊(team)，以便團隊中的每一個人皆能自願地互相調整(voluntary adjustment)，俾達成整體最佳的產出(吳秀光，2007)。

然而，誠如 Alexander (1995)所指出的，協調的變化程度會落在「自願相互調整」(mutual adjustment)到「系統控制」(system control)之間。在自願相互調整這一端，主張協調是組織對環境的自發性相互調整；在系統控制這一端，則強調協調是控制組織的決策，以便指揮組織的行動，達成成員相互獲益的結果(ibid, 1995:21)。因此，在現實生活中政府部門內部的協調，其實多半是同時夾雜著「自願相互調整」與「系統控制」等兩種機制的混合體，管理者應視實際需要決定這兩種機制的混合比例。

二、政府組織協調機制的問題

誠如上述，組織的協調有「自願相互協調」與「系統控制」等兩種協調機制，惟就政府部門而言，此兩種機制與官僚體制結構間的互動，尚存有若干的問題。如同 Peters 認為公部門協調的本質是一種政治的過程(political process)，故協調不僅在行政層次應被重視，在政策的形成階段也應賦予同樣的關注(Peters, 1998)。所以，為探討政府組織中的集體行動，我們需要同時檢討政府組織中的決策制訂與執行過程所存在的協調問題¹⁰。為此，筆者將

⁹ Peters 與 Wright 認為「授權賦能」通常涉及到同時對員工及客戶賦予組織的權限(Peters & Wright, 2004:632)。

¹⁰ 即使有部分學者認為，協調的決策制訂面向是比執行面向還要重要的(參見 O'Toole, 1996; Peters, 1998)。不過，筆者認為兩個面向皆能對管理的效能產生影響，所以應同時予以關注。

分別從兩種協調機制在政府組織應用時，就決策及執行階段可能發生的問題分別說明如下。

(一) 採「自願相互調整」協調之問題

當代官僚體制是建構在兩個不相容的概念之上，分別是：分權化（decentralization）與層級節制（hierarchy）（Hammond & Miller, 1985）。如學者 Sen（1976）所指出的，分權化可以達成正面的效果，但也可能對整體政策效益造成負面影響。Kettle（2006:13）從美國公共行政的歷史脈絡中歸納出五種基本的界限（boundaries），並認為此五種界限形塑了美國行政體制的行為，分別是：任務（mission）、資源（resources）、能力（capacity）、責任（responsibility）以及課責（accountability）。所以公共管理者欲使行政體制產生協同的行動，便必須對這些界限予以有效的管理。惟究其根源，此一界限實源自於政府組織中的分權化設計。因此，我們可以說協調的問題係導因自政府組織的分權化。此外，政府組織無法僅藉層級節制來整合出成員共同行動偏好的主要原因在於：1.他們必須從數個結果中做出選擇，而且溝通有時是不完美的；以及 2.在某些案例中可以發現，因個人的偏好（preference）不同，以致於他們對於何種共同行動偏好較佳存有不同的看法（Calvert, 1995:241）。這意謂協調的問題基本上可視為是偏好選擇的問題，也就是決策制訂的問題。

Hammond 與 Miller（1985）採用「森悖論」（the Sen Paradox）的觀點¹¹，

¹¹ Sen（1970）著有「The Impossibility of a Paretian Liberal」乙文，論證集體決策（majority decision）與個人自由（individual liberty）等兩個社會選擇原則是無法相容的，並嚴謹證明在社會選擇過程的三種情境中，分別是：無限制領域（U, Unrestricted domain）、柏瑞圖原則（P, Pareto principle）與自由主義（Liberalism）或僅有兩位決策者的最少自由主義（L*，Minimal Liberalism），存在以下兩個定理：

(1)定理一（Theorem I）：沒有任何一個社會決策函數可以同時滿足 U、P 與 L。

(2)定理二（Theorem I）：沒有和一個社會決策函數可以同時滿足 U、P 與 L*。

此兩個定理受到 Sen 以嚴謹的數學邏輯證明，並為社會選擇理論者所廣泛接受及引用，後

認為沒有任何一個官僚體制可以同時滿足四個決策原則，分別是：分權化、柏瑞圖法則（the Pareto principle）、全觀性（universal domain）以及反循環性（acyclicity），並界定此四個原則的意涵為：

1. 分權化：為了尊重專家判斷，應該設立專家的管轄範圍，使其能在範圍內作某種程度的選項排序。不過分權等同於去中心化的看法，並無地理上的意涵，而是類似於「授權」的概念，其結果將使得組織能夠彈性與創新地回應環境變遷。
2. 柏瑞圖法則：在專家管轄範圍之外的決策，必須以規則來回應，其中最能被接受的規則便是柏瑞圖法則，意指當某些人偏好 $X > Y$ ，而沒有人偏好 $Y > X$ 、或無意見時，組織就應該將 X 的偏好順序置於 Y 之上。值得一提的是兩位學者選擇另一種強度較弱的規則即 weak Pareto principle，意指唯有全體成員一致偏好 $X > Y$ 時，組織才會將 X 的偏好順序置於 Y 之上。在此定義下，若柏瑞圖原則與其他三項原則發生衝突，將很容易被決策者所拋棄。
3. 全觀性：如果組織成員中沒有知道處理方法的專家，一個尋求問題解決的辦法是大家都可自由表達的腦力激盪會議，這些非專家們有時也能做出好的決策，如英美的陪審團制度¹²。本原則允許每個人可就合理、合法的項目進行合邏輯的排序。不過這不意味著民主決策，因為表達的結果可以被組織忽略，故全觀性可以與專家判斷同時並存。
4. 反循環性：要求組織決策具有偏好的內在連續性，亦即不可發生 $X > Y > Z > X$ 的現象。一旦發生循環的偏好，組織就會產生決策慢、懸而不決、錯失良機、不穩定、決策易受影響以及浪費時間精力在易被推翻的決策…等現象。

學將其定理稱之為 the Sen Paradox，建議有興趣深入了解 the Sen Paradox 的讀者，可另行參閱原文。

¹²當然，依靠非專家的集體決策也有可能產生出不好的決策。

兩位學者進一步評論到，假如分權化必須被維持的話，則不論全觀性、柏瑞圖法則或反循環性，都必須做某種程度的調整。假如我們要保留全觀性、柏瑞圖法則或反循環性的話，則分權化便必須被拋棄，但無分權化又將破壞官僚制度所賴以存在的基礎（Hammond & Miller, 1985）。

由於此四個決策原則無法同時存在，所以兩位學者進一步提出兩種可能的解決途徑。第一，組織有時會因為追求某一目標，而雇用有相似背景的人，以便能透過相似的途徑達成組織的任務，但如此一來卻又有可能會犧牲整體決策的全觀性；第二，可將最高決定權交給特定個人，例如：組織的獨裁者。換句話說，我們可以在諸位專家中加諸一位獨裁者，並以其個人意志來協調專家間的行動，但我們卻無法保證此位獨裁者不會犯錯。因為，在缺乏適當的監督資訊以及存有權力誤用誘因的情形下，獨裁者將有可能會是組織的危險人物（吳秀光，2007:16）。

其次，在執行過程中，假定分權化是組織決策制訂的主要原則，則所有專家的判斷就必須給予同樣的尊重。由於政府組織總是為不同領域的專家設定管轄權，所以專家在其所屬領域之中便能獲得相當程度的自主性。這意謂當危機發生時，每一個專家都須獨立做出最佳的判斷。但問題是這種各自尋求自己最佳判斷的方式，能否匯集成最佳的團體產出？如同 Downs（1967）所指出的，管轄領域的自主性（territorial autonomous）不僅會導致內部部門的衝突，更會因此增加社會的成本。亦即所有的部門皆會將有限的資源與時間，用於贏得領域戰爭的勝利，可是卻因此對社會造成無用的產出。Bardach（1998）也有同樣的觀察，他認為地盤保衛（turf safeguard）會妨礙官僚組織產生成功的協調。如此一來，領域的自主性或地盤保衛將使政府組織內不同領域的專家發生衝突，而導致次佳（而非最佳）的集體執行成果。此外，若執行階段缺乏足夠的資訊或合作的機制，則要達成有效的協調亦會是緣木求魚。在這種情形下，政府組織的專家將會面臨所謂“社會的困境”(social dilemma)，亦即個別行動者的上策（dominant strategy）是不合作，而彼此互

動的納許均衡 (Nash equilibrium) 將會落在柏瑞圖次佳情境 (Pareto suboptimal)。此意謂個別行動者的自我利益，會成爲一種阻礙而非促使行動者產生集體最佳成果的有效協調機制 (Miller, 1992)。如同賽局理論所指出的，假如我們可以賦予行動者足夠的資訊，例如：集體行動的報酬 (payoffs)，或重要的互動機制，如持續的溝通，則我們將可誘使行動者產生看似有損個體權益，但實際上卻可獲得共同最大利益的行動，亦即柏瑞圖最佳結果 (Pareto Optimal)。

(二)採「系統控制」協調之問題

最常在政府組織中被用來產生「系統控制」協調的機制，應屬 Weber 在理想型官僚體制 (ideal type bureaucracy) 中所建構的「層級節制」概念，惟當代學者對於此一機制仍存有不同的評論。某些學者認爲即使有愈來愈多的分析抨擊層級節制，並期望諸如網絡 (network) 或市場 (market) 可以取代層級節制，它依然具有無可取代的價值。例如，Coase 便主張相對於其他替代機制而言，層級節制可付出較少的交易成本 (transaction cost) (Coase, 1937; Peters, 1998)。換句話說，即便導入層級節制會產生資訊搜尋與部門衝突的成本，但相對於另外兩種機制 (市場與網絡) 而言，層級節制仍是交易成本較低的機制。特別是當組織面臨危機的情形時，更是如此。

另有學者認爲層級節制是有害協調的，即便是給予職權亦無法產生有效協調的結果 (Hanf & Scharpf, 1978)。因爲，層級節制依賴高層權威者進行決策，基層員工僅負責執行的方式，將會傷害每一個專家的自主性。在許多社會心理學文獻中亦已指出，過度的強調權威常會傷害員工的士氣與降低工作動機 (Goulder, 1954; Miller, 1992)。另外，從代理理論 (agency theory) 的觀點，隱藏資訊 (hidden information) 與隱藏行動 (hidden actions)，會在專家與長官間產生資訊不對稱 (information asymmetry) 的現象，而影響最高權威者的決策以及最高權威者對執行者的行動監督能力。這使得專家不論在

決策或執行階段，皆存有不與長官合作的誘因，而導致協調運作的失敗。因此，層級節制僅能算是一種純理論的解方，惟實務上常無法符合理論的預期（Kettle, 2006:14）。

經由上述的分析，我們可知組織的集體行動問題，特別是政府組織的集體行動問題，不論是要導入「自願相互協調」或「系統控制」的協調機制，都會在決策與執行過程發生若干問題，惟僅依賴傳統 Weber 式組織之分權化與層級節制設計，顯然將使問題治絲益棼。因此，我們必須尋求適當機制以解決政府組織集體行動的“社會的困境”，即協調的問題。

肆、政府危機管理之協調行動模式

為尋求政府組織管理危機所需的協調機制，筆者擬先分別就危機管理決策的原則與危機管理行動的影響因素提出假說，並進一步結合兩者建立「政府危機管理之協調行動模式」。

一、重構政府危機管理之決策原則

筆者依據前述五項基本決策原則，分別是：分權化（D）、柏瑞圖原則（WP）、反循環性（A）、全觀性（UD）及權威（AU），以及森悖論和政府組織分權與層級節制概念等相關理論論述，歸納出各型危機管理最可能採行的決策原則如下：

（一）單一劇本型危機：公共管理者已有處理本型危機的經驗與方法，依據過去經驗僅需單一部門即可全權負責處理，故會以制訂標準作業程序（SOP）的方式為之。因此，本型危機可能採行的決策原則為：UD 與 AU 會被拋棄，而 D、WP 與 A 會被保留。

（二）複雜劇本型危機：由於不同專業領域的公共管理者已具有類似的經驗與適當的方法可去除本型危機的損害，所以一方面要依賴過去可行之不

同部門的非正式合作機制，即「共同經驗」，另一方面則要仰賴具權威者調整各專業部門任務來達成，即促使共同的標準作業程序獲得各部門接受。因此，本型危機可能採行的決策原則為：D 與 AU 會被修正，WP 與 A 可保留，但 UD 會被拋棄。

（三）單一棘手型危機：本型危機係導因於兩方利益可預見的衝突所造成，常見的型態有國與國的衝突，或公共利益與私人利益的衝突。因此，解決的方式多仰賴談判的方式為主，權力（公權力或武力）的使用為輔。是以，決策者會給予談判者（專家）部分權限進行談判，並保有接受談判結果或採行強制性權力的權限，以因應無法形成共識的情況。因此，本型危機可能採行的決策原則為：A 與 AU 會被保留、D 會被修正（因部分授權），但因必須限制在某些議題下，使 D 會被拋棄，且因衝突係導因於他方之所得建立在我方之所失的利益衝突情境下，其結果有可能是達成共識（談判成功）或無法形成共識（談判失敗、訴諸權力），故 WP 會被修正。

（四）複雜棘手型危機：本型危機係導因於多方利益可預見的衝突所造成，常見的型態多為集體行動所造成的悲劇，如生產供需失調之市場失靈問題、公共資源過度使用導致之生態問題。為調和多方利益衝突，可採由上而下方式，依賴權威進行協調或管制，以控制不同行動者的自利行為（或專業判斷），避免危機發生；或是採用由下而上形成共識的方式，產生自律行為避免危機發生。惟隨者利害關係者愈多，則由下而上方式會較由上而下方式花更多時間，故囿於危機處理的急迫性，由下而上的決策原則通常較少被使用。因此，本型危機可能採行決策原則為：D 與 UD 會被拋棄、WP 會被修正（因管制或許無法達成社會資源的最佳配置），AU 與 A 會被保留。

（五）單一應變型危機：由於危機事件無法預測，使公共管理者於危機事件爆發時，雖有處理的技術，但因為反應不及的關係，導致危機發生。所以，決策需仰賴專家在第一時間做出最佳判斷，以控制並避免災害擴大。因此，本型危機可能的決策原則為：D 與 A 會被保留，而 WP（因無法避免危

機事件不發生)、UD 與 AU 會被拋棄。

(六) 複雜應變型危機：由於危機事件無法預測，使公共管理者於危機事件爆發時，雖有處理的技術，但因為反應不及且需要多種專業行動者共同行動的關係，導致危機發生。所以，決策需依賴最高權威者於第一時間做出最佳判斷，以重新安排行動的規則及分配資源，讓各專業者能對危機做出回應，惟不能保證此一指揮者能做出最佳決定。因此，本型危機可能的決策原則為：AU 與 A 會保留、D 會被修正，WP (因無法避免危機事件不發生) 與 UD 會被拋棄。

(七) 單一困窘型危機：某一專業的公共管理者面對全新的危機型態，必須思索在最短時間內以創新方式處理危機。所以，本型危機可能的決策原則為：D、UD (因需要知識創新) 與 A 會被保留、AU 會被拋棄，惟依據森悖論以及無法避免本型危機事件發生，故 WP 恐無法達成。

(八) 複雜困窘型危機：公共管理者面對全新的危機型態，且不知該由哪一個部門負責處理 (危機發生在權責空隙)，所以可能的決策方法會是由最高權威者集結具專業知識的專家，在最短時間內以創新方式處理危機事件。值得注意的是，指揮者權威僅是促使不同部門得以合作的工具，其目的在激化各專家對於目標的認同，以便不同部門專家願意貢獻心力發展處理問題的創新技術。所以，本型危機可能的決策原則為：UD (因需要知識創新) 與 A 可被保留，AU 與 D 會被修正 (因需要最高權威者發動，但需要專家貢獻專業知識)，同樣地因為無法避免本型危機事件發生，故 WP 恐無法達成。

筆者整理上述各型危機發生時可能會應用的基本決策原則如下表 1。

表 1 危機管理的決策原則

危機類型 \ 決策原則	分權化 (D)	全觀性 (UD)	柏瑞圖原則 (WP)	反循環性(A)	最高權威 (AU)
單一劇本型危機	○	X	○	○	X
複雜劇本型危機	△	X	○	○	△
單一棘手型危機	△	X	△	○	○
複雜棘手型危機	X	X	△	○	○
單一應變型危機	○	X	X	○	X
複雜應變型危機	△	X	X	○	○
單一困窘型危機	○	○	X	○	X
複雜困窘型危機	△	○	X	○	△

○：表原則被保留。△：表原則被修正。X：表原則被拋棄。

資料來源：作者自繪。

二、影響協調行動的關鍵因素

由於賽局理論對行動者如何產生協調行動的研究已有相當多的研究成果，特別是有關「囚犯困境賽局」(Prisoner Dilemmas Game)與「協調賽局」(Coordination Game)的研究¹³，故筆者擬從此些研究成果中，發掘出影響協調行動的關鍵因素。

(一) 囚犯困境賽局

囚犯困境在當代學界中，是最為人所熟知的一種社會困境形式 (Ostrom, 1998:2)。假定在囚犯困境賽局中，行動者不能彼此溝通，且賽局僅進行一次。

¹³ 誠如前述政府危機管理過程的協調問題，包括行動者利益衝突與利益一致等兩種情境，因此本文作者引用賽局理論中探討利益衝突之「囚犯困境賽局」與利益一致之「性別戰爭賽局」的相關文獻，做為推導影響協調行動之關鍵因素的理論依據。

依表 2 所示，行動者的報償 (payoff) 為 a 、 b 、 c 、 d ，且 $a > b > c > d$ ，則兩行動者 (甲與乙) 的上策將會是策略 B，故策略 B 將成為共同的策略，即納許均衡。但策略 B 並非整體的最佳結果 (滿足柏瑞圖原則)，此顯示出以個人自我利益進行選擇的機制並不能達成整體的效益 (Miller, 1992:24)。惟當兩者可以進行溝通及互動行為可重複進行時，則行動者有可能可以找出共同的最佳行動方案 (Calvert, 1995)。換句話說，行動者的溝通與持續的互動行為，將可促使行動者做出共同的最佳方案。

表 2 囚犯困境賽局

乙 \ 甲	策略 A	策略 B
策略 A	(b,b)	(d,a)
策略 B	(a,d)	(c,c)

資料來源：修改自 Wu & Liao (2007:21)。

若放寬賽局僅進行一次的假定，則 Axelrod (1984) 最先透過實驗發現重複的同一賽局，可以使行動者學習對手先前的選擇，而有機會達到滿足柏瑞圖原則的共同結果¹⁴。Miller (1992) 則是使用「信任」(trust) 一詞，形容行動者選擇合作，並只要對方願意合作，合作將持續進行的現象。Kouwenhoven (1993) 亦認為信任對形成有效的合作關係是非常重要的。從組織的角度而言，信任是非正式內部網絡關係的重要部分，信任可以支撐正式的組織內夥伴關係 (Sullivan & Skelcher, 2002:102)。然而，信任是行動者

¹⁴ 依據 Axelrod 的研究，當行動者選擇「以牙還牙」策略時 (tit-for-tat)，行動者將能達到共同的最佳結果。所謂「以牙還牙」策略，即是指行動者 A 於賽局開始時選擇合作，若對手 B 選擇不合作，則 A 也會在下一回合選擇不合作，並持續到 B 改選擇合作後，A 也會立即在下一回合改選擇合作 (Axelrod, 1984)。如此一來，兩行動者即可藉由學習彼此上一回合的決定，而擬定自己下一回合的策略，終而學習到合作才能達成共同長期最佳利益。

長期互動的結果，但長期互動不一定能保證一定能產生信任。因此，我們還需要其他的機制來促使行動者產生信任。Ostrom 則支持所謂「互惠」(reciprocity) 的概念，並認為有愈來愈多的證據顯示，「互惠」已成為許多人用來解決社會困境情境的核心規範 (Ostrom, 1998:4)。所謂「互惠」指的是同一團體中，彼此為對方的付出能維持最小的差異性 (Miller, 1992:192)。因此，互惠的程度愈高，愈能產生彼此的信任。但該如何令行動者願意採行互惠的行為呢？組織理論學者 Thompson (1967) 最早提出任務相互依賴性的概念 (task interdependence)，意指行動者為達成自己的任務，必須仰賴對方的協助。因此，提高彼此任務的相互依賴性 (task interdependence)，將可提高行動者採互惠行為的機率。然而，任務依賴性的建立其實又涉及到組織分工機制的設計，如透過合併的方式提高相互依賴性 (Pfeffer & Salancik, 1978)。因此，任務相互依賴性可以說是調整組織分權化機制的結果。

若放寬賽局行動者不能溝通的假定，Ostrom (1998) 認為自利的行動者可透過溝通，而使對方相信其會採行合作的行動而選擇合作。這是因為藉由溝通能提供資訊，使自利的行動者增加自己對對手的信任。換言之，溝通改變了彼此的期待，而使彼此相信合作可以提高共同的獲益 (ibid., 1998:13)。惟簡單的溝通並不足以幫助脫離困境，只有當行動者可以面對面溝通時，彼此間合作的程度才會逐漸增加 (Miller, 1992:25；Ostrom, 1998:6)。

(二) 協調賽局

最簡單的協調賽局是「性別戰爭賽局」(battle of the sexes game) (Luce & Raiffa, 1957:90-91)，在此一賽局中，行動者同意共同行動可以獲得最佳報償，但該如何共同行動卻有不同的意見。依表 3 所示，本賽局有兩個納許均衡點，當行動者皆選擇策略 A 或策略 B 時，其獲得的報償皆是正面的；若行動者無法彼此協調而各自選擇不同的策略，則兩者的報償皆會是零。在此情

形下，溝通可以幫助行動者進行相互的調整（mutual adjustment）。假如有一方提出將採策略 A 的建議，則另一方將沒有理由拒絕而選策略 B（Mueller, 2002:15）。又假設，行動者知道報償 $b > a$ ，則行動者將改選策略 B，而非策略 A。因此，策略 B 變成一焦點（focal point），且彼此皆可以期待對方會選擇此項策略（Schelling, 1960; Mueller, 2002）。

表 3 性別戰爭賽局

	甲	策略 A	策略 B
乙			
策略 A		(a,a)	(0,0)
策略 B		(0,0)	(b,b)

資料來源：修改自 Wu & Liao (2007:24)。

但假如行動者彼此間不能溝通，行動者該如何得知對方的策略選擇呢？可能的方法之一是從彼此過去的行動中獲得資訊。亦即當行動者對過去共同面對的某一情境有合作行動的經驗時，這些經驗將提高行動者猜中對方選擇的機率¹⁵。不過，Calvert（1995: 244）認為過去的經驗對新的情境而言，將會是一個不完美的指引。因此，另一個可能的方法是藉由社會慣例（social convention）來達成。對於「社會慣例」一詞，學者 Lewis（1969:42）給了最簡潔的定義如下：

某規則（R）存在於某一人群（P）的行為中，當規則成為一再重複情境（S）的動力時，此規則（R）即是社會慣例。換句話說，唯有當 P 中的成員在 S 的任何情況中：1.所有人都認同 R；2.所有人皆期望所有其他人都認同 R；3.在其他人都認同 R 的情況下，所有人都偏好認同 R。此時若 S 是一個協調的問題，則所有人對 R 產生一致的認同將成為 S 中適當的協調均衡點。

¹⁵ 如男女朋友在火車站走失，若過去兩人曾有同樣經驗，而在車站大門口碰面，則走到大門口碰到對方的機率會比到其他地方還高。

此處所指的社會慣例，亦可視為是一種集體行動者的「共享規則」(shared norm)。所謂「共享規則」意指正式與非正式的行爲規範，可以成爲行動者產生協調行爲的焦點(focal point)，以滿足柏瑞圖原則。這個概念相似於「亞羅不可能定律」(Arrow's Possibility Theorem) (Arrow, 1950)。本定理認爲，假若個人的偏好次序(individual orderings)不存在事先的假定(prior assumptions)，則將無法制定出理性的選擇(ibid., 1950:342)。因此，「共享規則」可被視為是行動者的事先假定，以產生協調行動的偏好次序(反循環性)，並協助行動者產生集體的理性選擇，亦即做出最佳的決策以滿足柏瑞圖原則。

三、建構政府危機管理之協調行動模式

若將政府危機管理的最終行動結果視爲研究的依變項，則綜合前述的分析，我們可得以下的自變項：

(一) 與危機特性有關者：主要爲先前提及之三種會影響政府行動的危機特性，分別是：可預測性、可影響性與多樣性，而不同特性的組合則會形成八種不同的危機類型，且不同的危機類型會促使管理者採行不同的決策原則。

(二) 與管理者決策有關者：主要爲先前提及與危機管理有關的五項基本決策原則，分別是：分權化、柏瑞圖原則、反循環性、全觀性及權威，筆者綜合森悖論的觀點及不同危機類型的情境特性，歸納出八種不同危機類型的可能決策原則。

(三) 與成員互動有關者：依據囚犯賽局與協調賽局的觀點，筆者歸納出與行動者協調行爲有關的五種關鍵因素，分別是「重複行動」、「面對面溝通」、「共享規則」、「信任」與「互惠」等。

筆者假設不同的危機類型會影響公共管理者在有限時間內的決策行爲，管理者決策思維又會影響各負責執行者的協調動，而協調行動的結果又會影

響危機的可預測性、可影響性及多樣性，進而回饋到管理者對危機類型的認知。因此，筆者綜合前述相關變項及變項間因果關係之命題陳述，描繪出「政府危機管理協調行動模式」如圖 3。筆者認為本模式運用於實徵研究時，應特別關心下列的問題：

(一) 不同危機類型是否存有相對應的決策方式？若答案是肯定的，則其決策原則的組合關係為何？若答案是否定的，則對協調行動造成何種影響？

(二) 不同決策原則是否會影響行動因素的互動關係？若答案是肯定的，則各因素間的互動關係如何？若答案是否定的，則行動因素間的關係是受到何種原因影響？

(三) 成員行動的結果是否會改變成員對危機的認知？若答案是肯定的，則認知的改變是基於主動的或被動的因素影響？若答案是否定的，則行動者認知的形成是受到何種因素影響？

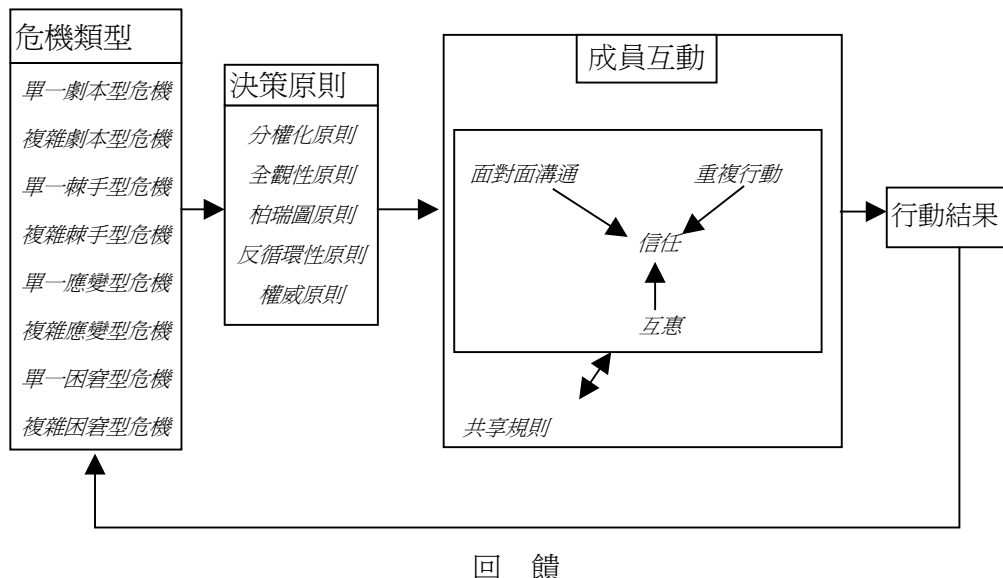


圖 3 政府危機管理協調行動模式

資料來源：作者自繪。

伍、結論

政府的危機管理從來都不是一件簡單的任務，組織的混亂（chaos）、媒體的監督、人員的壓力以及不精確的資訊等皆是影響領導者制訂重要決策的關鍵因素（Boin & t' Hart, 2003）。儘管學者們在政府危機管理領域已累積相當多的研究成果，學界對危機管理過程中協調行動問題的探討仍十分有限。為此筆者先依據類型學的分類原理，經由對影響政府行動之危機特性的界定，建構出八種危機類型。隨後，筆者借用理性選擇途徑對於集體行動問題的研究成果（特別是社會選擇理論與賽局理論的研究成果），歸納出影響公共管理者集體決策及行動的關鍵因素。最後，筆者整合各類型危機所需的決策方則及影響該決策的行動因素，提出「政府危機管理之協調行動模式」，作為未來進行實徵研究時的假說基礎。

由於危機發生時，政府各部門行動者協調的失靈，常會嚴重危害民眾的生命財產安全。例如，2000年間發生的八掌溪事件，即是因為政府在危機發生時，各單位的行動者協調失靈而造成悲劇。因此，筆者認為分析公共管理者在危機發生時，如何產生有效的協調行為，不論是對學術或實務工作而言，都將會是一值得我們持續投注心力的重要研究課題。

參考文獻

一、中文部分

王時齊、顏振凱

- 2002 〈農漁會改革暫緩‘改革絕不停’廣告 昨傍晚突喊停〉，《聯合晚報》，2002/11/18：3版。

丘昌泰

- 2000 《災難管理學：地震篇》，臺北：元照出版社。

朱惠如

- 2004 〈柳丁堆滿倉 竹崎果農聲聲嘆〉，《聯合報》，2004/02/12：B1版。

吳定

- 2003 《公共政策》，臺北：國立空中大學。

吳秀光

- 2007 〈政府危機管理決策機制〉，《T & D 飛訊》，第 63 期：頁 1-29。

李宗勳

- 1999 〈危機管理與戰略思維—幾個概念的檢視與省思〉，《中央警察大學學報》，第 34 期：頁 1-30。

李曜丞

- 2005 〈同業競爭？歹徒勒索？離職報復？〉，《聯合報》，2005/05/19：A2版。

李曜丞

- 2005 〈毒蠻牛 千面人已潛逃？〉，《聯合晚報》，2005/05/23：9版。

李明賢

- 2003 〈路寬不足 5 米 將禁停汽車〉，《聯合報》，2003/09/18：社會版。

孫本初

- 1997 《公共管理》，臺北：智勝文化。

詹中原

- 1990 〈美國政府之危機管理：組織發展與政策架構〉，《美國月刊》，第 5 卷，第 5 期：頁 96-105。

郭錦萍

- 2000 〈87 年二月 202 人罹難 華航大園空難 導因重飛失誤〉，《聯合報》，

2000/05/19：8版。

陳家傑

2005 〈人球效應 EOC 轉床率從成到滿分〉，《聯合晚報》，2005/01/18：3版。

陳惠惠

2005 〈重大創傷病患 禁跨區轉診〉，《聯合報》，2005/01/22：A5版。

陳敏鳳

2002 〈整頓農漁會 扁：寧失政權也要改革〉，《聯合晚報》，2002/09/24：1版。

章倩萍、朱淑娟

2002 〈12萬雙腳透早出門 農漁心酸悵悵落幕〉，《聯合報》，2002/11/24：3版。

殷偵維、黃其豪、辛悅弘、林金池

2003 〈蘆洲大火 13死 71傷〉，《自由時報》，2003/09/01：頭版。

聯合晚報

2005 〈破案，真好〉，2005/05/27：2版。

蘇永耀、范正祥

2004 〈台灣搶救柳丁游揆下達動員令〉，《自由時報》，2004/11/25：生活版。

二、英文部分

Alexander, E. R.

1995 *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Luxembourg: Gordon and Breach.

Arrow, K. J.

1950 "A Difficulty in the Concept of Social Welfare". *Journal of Political Economy* 58(4): 328-346.

Aucoin, P.

1997 "The design of public organizations for the 21st century: why bureaucracy will survive in public management". *Canadian Public Administration* 40(2): 290-306.

Axelrod, R. M.

1984 *The Evolution of Cooperation*. New York : Basic Books.

Bardach, E.

1998 *Getting agencies to work together: the practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington, D.C. : Brookings Institution Press.

Barton, L.

- 1993 *Crisis in organizations: Managing and communicating in the heat of chaos*. Ohio: South-Western Publishing Co.
- Boin, A. and P. Lagadec
- 2000 “Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management”. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 8(4): 185-191.
- Boin, A. and P. 't Hart
- 2003 “Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?”. *Public administration review* 63(5): 544-553.
- Calvert, R.
- 1995 “The Rational Choice Theory of Institutions: Implications for Design”. In D. Weimer (ed.), *Institutional Design*, 63-94. Dordrecht: Kluwer.
- Chisholm, D. W.
- 1989 *Coordination Without Hierarchy : Informal Structures in Multiorganizational Systems*. Berkeley: University of California Press.
- Coase, R. H.
- 1937 “The Nature of the Firm”. *Economica* 4: 386-405.
- Comfort, L. K., Y. Sungu, D. Johnson and M. Dunn
- 2001 “Complex Systems in Crisis: Anticipation and Resilience in Dynamic Environments”. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 9(3): 144-158.
- Dawes, R. M.
- 1975 “Formal Models of Dilemmas in Social Decision Making.” In Martin F. Kaplan and Steven Schwartz (eds.), *In Human Judgment and Decision Processes: Formal and Mathematical Approaches*, 87-108. New York: Academic Press.
- Downs, A.
- 1967 *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- Fink, S.
- 1986 *Crisis management: Planning. for the Inevitable*. New York: American. Management Association.
- Gaiden, N. and A. Wildavsky
- 1974 *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: Wiley.
- Gouldner, A.
- 1954 *Patterns of Industrial Bureaucracy*. New York: Free Press.

Gray, B.

- 1989 *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass.

Gundel, S.

- 2005 "Towards a New Typology of Crises". *Journal of Contingencies and Crisis Management* 13(3): 106-115.

Hammond, T. H. and G. J. Miller

- 1985 "A Social Choice Perspective on Expertise and Authority in Bureaucracy". *American Journal of Political Science* 29: 1-28.

Hanf, K. and F. W. Scharpf

- 1978 *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage.

Hart, P., L. Heyse and A. Boin

- 2001 "New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research: Setting the Agenda". *Journal of Contingencies and Crisis Management* 9(4): 181-188.

Kash, T. J. and J. R. Darling

- 1998 "Crisis Management: Prevention, Diagnosis and Intervention". *Leadership & Organization Development Journal* 19(4): 179- 186.

Kettle, D. F.

- 2006 "Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative". *Public administration review*. December(Special Issue): 10-19.

Kouwenhoven, V.

- 1993 "The Rise of the Public Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Cooperation". In Jan Kooiman(ed.), *Modern governance: new government-society interactions*, London: SAGE Publications Ltd.

Lewis, D.

- 1969 *Convention: A Philosophical Study*. Cambridge. MA: Harvard University Press.

Duncan, Luce R. and R. Howard

1957 *Games and Decisions: Introduction and Critical Survey*. New York: Dover Publications, Inc.

Milgrom, P. and J. Roberts

1992 *Economics, Organization, and Management*. Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall.

Miller, G. J.

1992 *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. New York : Cambridge University Press.

Mitroff, I.I. and C. M. Pearson

1993 *Crisis Management*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Mitroff, I. I.

1994 “Crisis management and environmentalism: A natural fit”. *California Management Review* 36(2): 101-113.

Mueller, D. C.

2002 *Public Choice III*. New York : Cambridge University Press.

Murphy, P.

1996 “Chaos theory as a model for managing issues and crises”. *Public Relations Review* 22(2): 95-113.

O’Toole, Jr., L. J.

1996 “Rational Choice and the Public Management of Interorganizational Network” In D.F. Kettle and H.B. Milward (eds.), *The States of Public Management*, 241-266. Baltimore: John Hopkins University Press.

Ostrom, E.

1998 “A behavioral approach to the rational choice theory of collective Action”. *American Political Science Review* 92: 1-22.

Paraskevas, A.

2006 “Crisis management or crisis response system?”. *Management Decision* 44(7): 892-907.

Pearson, C. M. and J. A. Clair

1998 “Reframing Crisis Management”. *The Academy of Management Review* 23(1): 59-76.

Peters, B. G.

1998 “Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination”. *Public Administration* 76: 295-311.

Peters, B. G. and V. Wright

- 2004 “Public Policy and Administration, Old and New”. In W. Jenkins and Edward C. Page (eds.), *The Foundations of Bureaucracy in Economic and Social Thought*, 628-643. London: Elgar Publishing.

Pfeffer, J. and G. R. Salancik

- 1978 *The External Control of Organization: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row, Publishers.

Preble, J. F.

- 1997 “Integrating the crisis management perspective into the strategic management process”. *Journal of Management Studies* 34(5): 769-791.

Reily, A. H.

- 1987 “Are Organizations Ready for Crisis? ”. *Columbia Journal of World Business* Spring: 79-88.

Ring, P. S. and A. H. Van de Ven

- 1994 “Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships” . *Academy of Management Review* 19: 90-118.

Robert, B. and C. Lajtha

- 2002 “A New Approach to Crisis Management” . *Journal of Contingencies and Crisis Management* 10: 181-191.

Rosenthal, U. and A. Kouzmin

- 1993 “Globalizing an Agenda for Contingencies and Crisis Management: An Editorial Statement”. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 1(1): 1-12.

Roux-Dufort, C.

- 2007 “Is Crisis Management (Only) a Management of Exceptions?”. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15(2): 105-114.

Schelling, T. C.

- 1960 *The Strategy of Conflict*. Cambridge. Harvard University Press.

Seeger, M.W., T. L. Sellnow and R. R. Ulmer

- 1998 “Communication, organization and crisis”. *Communication Yearbook* 21: 231-275.

Sen, A. K.

- 1970 “The Impossibility of a Paretian Liberal”. *The Journal of Political Economy* 78(1): 152-157.

- 1976 “Liberty, Unanimity, and Rights”. *Economica* 43(171): 217-245.
- Sullivan, H. and C. Skelcher
- 2002 *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*. New York: Palgrave.
- Thompson, J. D.
- 1967 *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York : McGraw-Hill.
- Turner, B. A.
- 1976 “The Organizational and Interorganizational Development of Disasters”. *Administrative Science Quarterly* 21: 378–397.
- 1978 *Man-Make Disasters*. London: Wykeham Publications.
- Van de Ven, A. H., A. L. Delbecq and R. Koenig, Jr.
- 1976 “Determinants of Coordination Modes within Organizations”. *American Sociological Review* 41: 322-338.
- Wilson, J. Q.
- 1989 *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do IT*. New York: Basic Books.
- Wu, S.G. and Z. P. Liao
- 2007 “Performance Evaluation on the Interagency Coordination for Crisis Management”. Paper presented at the *ASPA 2007 conference*, Washington, DC, USA.

Coordinated Action Model for Governmental Crisis Management : Concepts and Model Building

Zhou-Peng Liao^{*}、Samuel Shiouh-Guang Wu^{**}

Abstract

Modern crisis rarely occurred as a simple event that can be solved by a single person. Therefore, modern governmental require effective coordination among bureaucracies. Most theorists agree that public managers should identify the types of crises before they can manage it effectively. Through relevant literature reviewing, we define eight different types of crisis and eight possible decision-making rules of governmental crisis management. We argue that crisis management is a kind of coordination process. It involves collective action within bureaucracy. With the helps from rational choice theory, we identify important variables and relationships for explaining coordination within bureaucracy. Finally, we provide a conceptual model for empirical study in the future.

Key Words: Crisis management, Coordination, Model building

* Doctoral Student of Department of Public Administration, National Chengchi University.

** Professor of Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.