

危機管理：引領新策略樣貌

王俊元*

書 名：Crisis Management: Leading in the New Strategy Landscape

《危機管理：引領新策略樣貌》

編 著：William R. Crandall, John A. Parnell, and John E. Spillan

出 版 年：2014 (2nd Ed.)

出 版 社：SAGE Publications, Inc.

頁 數：356 頁

政府危機管理的議題自 1960 年代開始逐漸受到重視，當時重要的案例為古巴飛彈危機，美國甘迺迪政府（Kennedy Administration）與蘇聯政府花了近兩週來化解可能爆發的國際重大戰爭，此案例的危機決策及溝通談判模式後來在學界中廣泛受到討論。至 1979 年 3 月，美國賓州發生核電廠核外洩事件，雖沒有人員因此罹難，但因是在美國本土核電歷史上第一次嚴重的事故，後續在實務界與學術界均有大量的關注，也讓危機管理領域迅速發展。例如在 1985 年，美國公共行政學界頂級期刊《公共行政評論》（*Public Administration Review*, PAR）即出版了〈緊急管理：公共行政挑戰〉（*Emergency Management: A Challenge for Public Administration*）專刊，開始系統性的討論政府危機管理。

* 中央警察大學行政警察學系副教授。

Associate Professor, Department of Police Administration, Central Police University, e-mail: g885422@seed.net.tw.

回顧近 20 年來國內相關領域的發展，由於地理位置特殊，哥倫比亞大學地球研究所（The Earth Institute, Columbia University, 2005）報告指出臺灣 73% 的人口與土地是同時暴露在 3 種以上的天然災害中，例如颱風、地震、土石流等。再加上近年廣受矚目的許多交通意外、人為誘發的危機事件，讓國內公部門相當重視危機管理的議題，並在許多公務員核心能力訓練的課程中列入相關課程的研討。檢視近年國內與公部門危機管理相關的專書大概包含幾個重要議題，例如：個案分析（詹中原，2004a）、危機管理原則（黃丙喜、馮志能、劉遠忠，2009）、危機管理分析架構建立（朱愛群，2011；李宗勳，2016；詹中原，2004b），以及災害管理等（王价巨主編，2017；丘昌泰，2000；陳柏蒼總編輯，2016）。與上述國內不算少的專書相較，本文所介紹專書《危機管理：引領新策略樣貌》（*Crisis Management: Leading in the New Strategy Landscape*）具有兩個特點：其一是聚焦於「組織管理」所面臨的危機，其次是從「組織策略」（organizational strategy）途徑來建構危機管理架構。

本書第一版與第二版分別在 2010 年及 2014 年出版，兩個版本相較，第一版有 12 章，第二版則將原先列於第 11 章的混沌理論（Chaos Theory）精簡掉，僅剩 11 章。然而每章的篇幅都更為豐富，因此全書正文的頁數反而增加了 50 餘頁。3 位作者 Crandall、Parnell 及 Spillan 均是美國北卡羅萊納大學彭布魯克（University of North Carolina at Pembroke）管理學的資深教授。

本書的第 1 章即點出作者對危機管理的主要看法。他們認為危機管理不僅是對某次不幸事件的回應；相對地，作者將危機管理視為策略的過程，並且是在組織生命週期發生第一次危機事件開始之前就必須開始的過程。它是在危機發生之前與之後都必須規劃的過程。¹ 因此，作者視危機管理為一個整體的過程（holistic process），此過程自然需要一個架構來加以了解。由於危機的發生與來自組織策略的挑戰經常連結在一起，作者認為危機管理不應再像傳統途徑將危機規劃與策略規劃區分為不同途徑，而是必須將二者纏繞（intertwine）在一起，此一觀點也貫穿全

¹ 原文為“...crisis management is not just a one-time response to an unfortunate event. It is much broader than that. We view it as a strategy process that must occur far before the first crisis ever takes in the life of the organization. It is a process that must be planned both before and after the crisis occurs.” (Crandall, Parnell, & Spillan, 2014: 1)。

書的發展（Crandall, Parnell, & Spillan, 2014: 2, 7）。

在回顧了過去文獻對危機管理的分析架構後，作者提出了本書的架構，係由組織內、外部的樣貌與危機管理 4 個過程交織而成的 2 * 4 矩陣。如表 1 所示：

表 1 危機管理架構

	樣貌調查 (landscape survey)	策略規劃 (strategy planning)	危機管理 (crisis management)	組織學習 (organizational learning)
內部樣貌 (internal landscape)	我們組織內部存在哪些威脅？	我們組織對潛在危機事件可以如何規劃？	危機發生時我們如何管理內部利害關係人？	我們組織可從此危機中學到什麼？
外部樣貌 (external landscape)	我們組織外部存在哪些威脅？	在組織外部做了哪些計畫以為潛在危機事件做準備？	危機發生時我們如何管理外部利害關係人？	組織之外有什麼與我們剛經歷的危機類型有關的學習正在進行？

資料來源：Crandall, Parnell, & Spillan (2014: 12)。

上述的架構中，內部樣貌包含如員工或組織文化，它是組織的人性面（human side），並呈現了組織的優勢與劣勢。外部樣貌包含了與組織既得利益相關的所有利害關係人，例如政府機關、產業協會及媒體等，另外也包含不必然是利害關係人但卻會對組織運作產生重大影響者。危機管理過程中的 4 個連續階段包含樣貌調查、策略規劃、危機管理，以及組織學習，每個階段在內部與外部樣貌關切的核心問題如表 1 所列（Crandall, Parnell, & Spillan, 2014: 11-14）。

本書第 2 章至第 10 章基於上述的架構開始進行更深入討論，並各從一個危機案例做為開場。第 2 章與第 3 章討論「策略樣貌」；第 2 章探討組織外部 6 個會助長組織必須正視的危機事件之主要趨勢（trends），這些趨勢含危機的本質變得更為跨界（transboundary）、恐怖主義仍有威脅、社群媒體與網路強化危機效應、人為誘發的失誤是多數危機的核心、環境傷害與資源永續性讓危機有全球影響性，以及全球化增加組織與社會的風險。第 3 章檢視了組織外部 4 個造成危機的廣泛因素（factors），包含政治法律、經濟、社會、科技等。從組織內部來看，組織生命週期（life cycle）的 5 個階段都有不同的危機成因，這些階段包含初創、生存、成

功、更新、衰退。

第 4 章至第 6 章的議題在於「策略規劃」；其中第 4 章危機管理的策略途徑（A Strategic Approach to Crisis Management）扮演連結本書分析架構中「樣貌調查」與「策略規劃」兩個階段的角色。作者在本章開始即點出危機管理需要有策略的心智或觀點，² 而策略管理的外部分析、內部分析、策略形成、策略執行、策略控制 5 個過程，也可與本書危機管理 4 個過程相對應，其中前兩個合起來為樣貌調查，後面 3 個分別可以和策略規劃、危機管理，以及組織學習相結合。本章也舉出了策略規劃常用的 SWOT 分析可用於探討組織潛在威脅事件。第 5 章的重點在強調建立危機管理團隊（crisis management team, CMT）和撰寫危機管理計畫的重要性，團隊成員應包含組織中的首長、人事單位、主計單位、安全單位、公共關係單位、法律諮詢對象、業務單位及外部諮詢顧問。危機管理計畫的基本內容則為封面、目錄、危機管理團隊介紹、團隊成員的職掌、危機管理團隊啟動時機、指揮中心的位置與運作，以及特定危機情境的應變計畫。第 6 章探討組織策略與危機，組織策略係由高層發展持續競爭優勢的計畫，而組織危機可能與策略相關，例如低成本、差異化等。

第 7 章與第 8 章探討危機發生後的管理策略；第 7 章聚焦在行動的採取，包含情境分析、資訊掌握都是必要的，發言人亦必須規劃媒體回應策略。此外，危機發生期間損害控制是最重要的是，且必須滿足組織內、外利害關係人的需求。第 8 章著重在危機溝通，除了與組織內、外部利害關係人的溝通外，本章也特別討論了危機溝通與社群媒體（Crandall, Parnell, & Spillan, 2014: 207-213），包含像部落格（blog）、YouTube^{TW}、網路（internet），以及其他社群媒體工具，都大幅改變了過去危機溝通的模式與內涵，值得組織經理人重視並應接受相關的訓練。

第 9 章與第 10 章重視組織學習；作者在第 9 章首先就指出組織學習的定義就是「偵測與除錯過程」（the process of detecting and correcting errors）（Crandall, Parnell, & Spillan, 2014: 225），並且運用 P. Senge 學習型組織（learning organization）來討論組織如何從危機案例中學習，最後並說明組織危機學習成功不同程度，以及學習必須考量組織的文化。第 10 章主要討論危機管理中倫理的作

² 原文為“...crisis management requires a strategic mind-set or perspectives.” (Crandall, Parnell, & Spillan, 2014: 84)。

用，除了闡述組織倫理、企業倫理與社會責任外，也論述企業倫理與危機管理架構之關係，而組織學習階段也將會促進組織在倫理績效上的表現。

本書最後的第 11 章探討危機管理新興的趨勢，作者以表 1 的架構說明了 18 個趨勢，並整理如表 2 所示：

表 2 危機管理新興趨勢

	樣貌調查 (landscape survey)	策略規劃 (strategy planning)	危機管理 (crisis management)	組織學習 (organizational learning)
內部樣貌 (internal landscape)	1. SWOT 分析將成為分析危機脆弱性重要工具。 2. 危機與道德淪喪間的連結將增強。	1. 虛擬危機管理計畫將成為常態。 2. 危機管理計畫將整合至組織策略規劃過程。	1. 特定事件的危機應變將更為普遍。 2. 危機期間，組織的網站與社群媒體網絡將成為主要的溝通工具。	1. 組織學習將提供策略規劃過程重要的回饋圈。 2. 危機後的學習將導致組織現狀的改變。
外部樣貌 (external landscape)	1. 做為利害關係人，危機受害者將變得更為可見及更具影響力。 2. 危機將被視為不信任組織的理由。	1. 危機管理團隊將與組織外部的危機團隊進行更多規劃。 2. 危機管理重點努力範圍將拓展至更廣的利害關係人。 3. 永續發展將變得更加令人期待。	1. 在決定危機的結果時，社群媒體將扮演更重要的角色。 2. 在評估組織危機回應時，時間將成為關鍵的衡量指標。	1. 危機管理的架構與模型將變得更為複雜。 2. 危機研究將持續運用個案並融入更多統計分析。 3. 危機研究將採取長期的觀點。

資料來源：Crandall, Parnell, & Spillan (2014: 291)。

回顧早在 1982 年美國泰利諾膠囊 (TYLENOL®) 被下藥毒死 7 位民眾的危機事件中，即有結合策略和危機管理來作分析的成功案例。該公司的管理團隊在事件發生後黃金 24 小時內召開緊急會議，擬定危機管理「總策略」為「如何保護消費

大眾」及「如何挽救該產品」，並在此兩大策略下，嬌生公司展開許多行動，讓泰利諾膠囊在一年內成功的站回市場，也讓民眾及其他利害關係人迅速恢復信心（詹中原，2004b）。然而，儘管本書不是第一個結合策略和危機管理來分析，本書基於兩大核心議題：「策略」及「組織內、外部利害關係人」所發展出的架構與討論確是更為全觀與深入。

首先，本書認為危機管理的策略不僅是危機事件發生後再去思考或討論，而是必須鑲嵌、結合在組織整體的策略規劃過程中，亦即危機事件之前、之後皆必須有策略性的思維與學習。其次，過去危機管理多僅在危機應變的階段才思索如何爭取利害關係人的支持及降低他們的反對。然而在本書架構中，外部樣貌之分析是貫穿樣貌調查、策略規劃、危機管理，以及組織學習這 4 個連續過程的。最後，本書也關注到科技的發展及社群媒體對危機管理帶來的機會與挑戰，其對於組織策略和組織內、外部利害關係人在危機時的溝通協調功能如何建構出合理可行的機制，也值得重視。

1984 年 E. Freeman 出版《策略規劃：利害關係人途徑》（*Strategic Management: A Stakeholder Approach*）一書受到廣大討論與迴響，早期認為企業組織在規劃策略時，僅要考慮股東即可；然而本書點出了組織內、外部利害關係人在策略管理上扮演的重要角色與功能。進一步來看，策略在危機管理的過程中為何如此重要？此問題可從策略的意涵說明之。簡言之，組織策略在設定目標（方向）、整合組織內、外利害關係人（讓他們也瞭解並支持該目標），以及合理調配資源來達到目標（黃朝盟，2005）。換言之，若組織成員與外部利害關係人若都能瞭解策略目標，即便發生危機事件，在應變階段亦能有很有效的朝著共同方向努力，如此策略規劃與危機管理的連結自然就會有產生重要的意義。

如同本書作者所點出未來危機管理研究的趨勢，將會運用個案與統計分析來探討危機管理的議題。筆者於 2017 年在國外學術期刊 *Administration & Society* 所發表〈地方政府策略風格與危機應變能力〉（*Strategic Styles and Organizational Capability in Crisis Response in Local Government*）一文中，即以策略內容和策略過程為架構，透過臺灣 22 個縣市政府 2,000 多位中階文官的調查，分析出前瞻的（prospective）策略內容，以及參與的（participatory）策略過程，對於提升組織應變能力是有顯著正相關的（Wang & Kuo, 2017）。

最後，作者指出未來危機管理的架構與模型會變得更為複雜，本文則認為這樣的發展將奠基在近年來協力治理（collaborative governance）的基礎上。如同本書開頭所點出的，跨界、全球化等趨勢都對組織帶來許多挑戰，當前許多組織面對的威脅或危機事件已很難由單一組織來面對與處理。因此，如何發展協力危機治理的架構與模型，將會是下一階段本領域可持續推進的研究進程。

參考文獻

- 王价巨（主編）（2017）。**災害管理：13 堂專業的必修課程**。臺北：五南。
- 丘昌泰（2000）。**災難管理學：地震篇**。臺北：元照。
- 朱愛群（2011）。**政府風險管理與危機處理：實例系統分析**。桃園：中央警察大學。
- 李宗勳（2016）。**危機管理與談判**。臺北：智勝。
- 陳柏蒼（總編輯）（2016）。**災害管理與實務**。臺北：五南。
- 黃丙喜、馮志能、劉遠忠（2009）。**動態危機管理**。臺北：商周。
- 黃朝盟（2005）。**公共組織策略規劃之研究：行政院中程施政計畫制度之執行評估**。臺北：韋伯。
- 詹中原（2004a）。**危機 36：矩陣式管理策略分析**。臺北：華泰。
- 詹中原（2004b）。**危機管理：理論架構**。臺北：聯經。
- Crandall, W. R., Parnell, J. A., & Spillan, J. E. (2014). *Crisis management: Leading in the new strategy landscape*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston, MA: Pitman.
- The Earth Institute, Columbia University (2005). *Risk analysis reports over half of world's population exposed to one or more major natural hazards*. Retrieved from: <http://www.earth.columbia.edu/news/2005/story03-29-05.html>.
- Wang, C.-Y. & Kuo, M.-F. (2017). Strategic styles and organizational capability in crisis response in local government. *Administration & Society*, 49(6), 798-826.

