

第二章 文獻回顧

本研究於第一章時已將研究範圍界定為「政治性的群眾抗爭事件」。而聚集群眾乃是群眾活動最主要的行為表徵。警察實務界對「聚眾」之看法，常採「不特定多數人有隨時可增加狀況」，其人數多少並無一定限制，而其方法，為事前約定或係偶然聚合，則無關宏旨。另外，依據我國集會遊行法第二條第一項所指之「其他聚眾活動」，則係指於公共場所或公眾得出入場所舉行會議、演說以外之活動，如聚眾示威、抗議或靜坐等均屬之。本章透過文獻回顧探討群眾活動之概念與成因、危機與危機管理之意涵與特性及群眾活動與危機管理之關係，以建立本研究之基礎知識網絡；並透過對相關研究之檢閱，瞭解全像圖組織設計在理論或實務上之運用現況及對警察組織在危機管理及群眾活動處理上之相關作為。

第一節 群眾活動之概念與成因

民主社會中，人民對於政府施政措施，常藉集會、遊行之方式表達意見。惟集會、遊行之聚眾活動亦有容易感染及不可控制的特質，對於社會治安有其潛在的威脅。所以，聚眾活動有其正面功能，相對也有其負面效果，但不論功能是正的還是負的，處理聚眾事件常得耗費大量的社會成本與國家資源，若能提升執行效率，對國家社會亦為一項貢獻。但欲達此目的，我們對聚眾活動的基本概念，便應有所了解。

壹、群眾之意義

群眾是由多數的個人所組成，自然不可能由個人之行為加總推論出群眾的行為模式。故欲瞭解群眾事件，必須從群眾之基本意涵與群眾心理加以探究，由國內外社會心理學者的研究理論，發現與歸納出群眾心理的特徵與瞭解群眾行為的歷程，俾能事前加以防範或於群眾事件發生後有效控制。

欲瞭解聚眾活動的概念，首先必須先釐清「群眾」之意義，方能把握其梗概。陳國興（1988:18）認為群眾乃指不特定之多數人，在特定或不特定的時間、場所下，基於特定或不特定的目標而共同聚集的一群人。據此，群眾聚集所從

事的集體性活動，或可稱為「群眾活動」，然而本研究所探討之群眾活動則特指聚集群眾進行政治性的集體訴求或群眾抗爭活動，故常以「群眾事件」稱之，方便吾人從字面上即可清楚明白其意涵。

另依林漢堂（1997:206）所述：「社會各界用以指陳此等集體訴求、抗爭活動之用詞極其雜沓，如聚眾運動、社會運動、街頭運動、群眾事件、自力救濟、集會遊行、示威、陳情請願等不一而足，甚至謂『抵抗權』之行使者。主管集會、遊行的警察機關初亦無一致之用詞，而淪為人云亦云，嗣才統一使用『聚眾活動』乙詞以為概稱。」林漢堂（1997:208）考據認為：「聚眾活動」一詞為警察機關正式採用，係轉用相關法律，始於1988年1月25日內政部警政署訂頒之「警察機關處理聚眾活動指導計畫」，其間配合集會遊行法修訂於1993年修正為「警察機關處理聚眾活動作業程序」，「聚眾活動」一詞在警察實務界即沿用至今。

有關於「群眾」的定義，國內外的學者紛紛給予不同的詮釋，較常被討論者有：Gustave Le Bon (吳旭初譯，1985:8)認為：群眾意指在某種特殊情況下的團體，此團體往往表現出各種新特性，和團體中的各個人原來的個性不同；成員間的感情和思想，不期而趨於一致，其自覺、意識和人格不復可見，而形成一種集體心理(collective mind)的一群人。F. H. Allport (引自陳國興，1988:17)認為：群眾就是注意或應付一種共同對象，並表示一種優先反應及強烈情緒作用的一群人。群眾是一種原始性、暴烈性的爭鬥集團。群眾並不具有超越個人的特性而是各分子的特性受到社會助長作用(social facilitation)之結果。K. Dunlap (引自陳國興，1988:16)則認為：群眾就是個體在群眾情境中，具有共同刺激、共同感情、共同注意和共同行動的一群人。張九如 (1958:2)則認為：群眾是在特殊情況之下，各種人有意的或無意的集合，集合後各種人的感情思想及動作，因交互刺激和交互反應，不期而趨於同一現象，此時各人的個性及意識，頓歸隱沒，別有一種集合的時意發生，為時雖暫，其特性的表現極為明瞭。此種集團便叫群眾。

綜合以上學者的看法，本研究認為：「群眾」乃是由不特定的多數人、在特定或不特定的時間、場合下，基於特定或不特定的目標聚集在一起，為追求共同利益，因而彼此刺激、交互影響，造成個體之意識、人格短暫消失，產生強大集體心理的群體。

貳、群眾之類型

社會心理學家對於群眾的類型尚無法產生一致的見解，但本研究之主要目的為探討政治性群眾事件的危機管理，故對群眾的類型應做廣度與深度的探究，以期達到瞭解、預測與運用群眾的最大效益。

一、依 Young Kimball（引自洪復琴，1988:12-14）的見解，群眾可分為五種類型：

- （一）偶集的群眾：因環境中特殊事故的引動與個人好奇心的驅使，偶然集合而成的群眾，如街頭因火警聚集的群眾。
- （二）召集的群眾：有特殊目的，經過正式或非正式通告手續召集的群眾，如里民大會、股東大會。
- （三）騷動的群眾：因環境的刺激或其他基本衝動之驅使，造成原本平靜的集團引發群眾騷動的現象，如勞資談判破裂，勞方團體對資方與公司鼓譟謾罵，造成秩序失控。
- （四）暴動的群眾：嚴重事變時，經人號召，臨時集合的群眾，這類群眾集合時，多已情緒激昂，具有高度的仇恨觀念，一經鼓動或煽動則可能發生嚴重暴行。
- （五）流動的群眾：此為一種具有傳染性質，連續發生的群眾現象，其方式由甲地傳至乙地，再傳至第三地，或同時傳至各地。

二、Herbert Blumer（引自許志錠，1990:44-45）將群眾分為四大類型：

- （一）偶然的群眾(*causal crowd*)：因為表面的理由，而出於自發所形成的群眾。在所有的群眾類型中，偶然群眾的結構、互動、持久均是最低的，例如圍繞在車禍事件旁的人群。
- （二）習慣的群眾 (*conventional crowd*)：又稱之為中性群眾，其結構性較偶然群眾高，且組合份子常有特別目的或共同目標，例如欣賞棒球比賽的觀眾。
- （三）表現的群眾 (*expressive crowd*)：為習慣群眾的另一種型式，但其分子間有情緒的關聯，表現群眾的情緒雖然高昂，但不一定會引起紛亂，例如搖滾音樂會。
- （四）行動的群眾 (*acting crowd*)：是此四群眾類型中，最具潛在危險性的。他們的分子具有高度情緒激動的特性，並因其不平等的社會條件產生憤怒，而造成暴力或激烈的行為，例如工人、學生暴動。

三、朱源葆（1989:180-184）以我國近年來聚眾活動發展之型態為參考，認

為聚眾活動可以分為五大類型：

- (一) 政治性之聚眾活動：政治性之聚眾活動是對國家安全及社會安定產生最大影響的活動。長久以來，常見有心人士利用群眾對政治風氣、選政及政府施政措施之不滿與偏失予以擴大渲染、恣意批評，造成民眾誤解更深，加上不法份子從中挑撥、造謠，鼓舞群眾不滿之情緒，間離人民對政府之向心力，利用群眾心理易受暗示、輕信及盲從附和之行為，製造風潮。
- (二) 社會性之聚眾活動：此類活動，多係由權利衝突引起糾紛，醞釀擴大而形成，如環保、宗教、地方派系、各種慶典集會、勞資衝突及公司營運不佳導致裁員失業問題等。此類活動如處理不當，將導致群眾情緒激動，進而採取暴力行為。
- (三) 涉外性之聚眾活動：此類活動，多因國人過度愛國心之表現及對政府某項外交措施或國際間對我有不平等待遇，認為國家民族尊嚴利益受到侮辱或損害，激起群眾之憤慨情緒，而採取集體示威、遊行行動，進而攻擊其發洩目標，逞一時之快。
- (四) 預謀性之聚眾活動
此類活動，多涉及政治陰謀，以往都由不法份子所發動，解嚴之後，大都為政黨政治資源分配及統獨對爭而發動。為有心人士為期奪權益行，實施有計劃性對政治、經濟、外交、軍事之破壞，故意製造事端，預謀從群眾事件獲取其特定活動目標與利益。
- (五) 偶發性之聚眾活動
此種活動的產生，常因處理某一事件不當而發生誤解，甚至影響部分人民之權益，經利害關係人陳情請願不到合理的解決或答覆，甚至遭受壓力，爆發而成為群眾事件，若受到蓄意挑撥，極可能演變成政治性群眾事件。

朱源葆認為（1989:185）上述的聚眾活動中，以政治性及預謀性最重要且最具危險性。本研究亦認為政治性群眾抗爭事件具有高度危機的特性，研究其危機管理模式，較具價值及代表的意義。

參、群眾之心理

一切科學之研究，第一步在「瞭解」、第二步在「預測」、第三步在「控制」。群眾心理的研究，乃是要在複雜的群眾行為現象中，尋求因果得失關係。並進一步瞭解在何種情境下會發生何種行為。欲探索群眾行為所形成的原因及其過

程與結果，必然十分繁複，故探討群眾心理的理論也產生許多重要的學說。¹

其中被公認是研究群眾心理先驅的 Gustave Le Bon 所提出之感染理論 (Contagion Theory) 認為，由於群眾情緒相互感染，使其精神及行動上趨於一致，則各種群眾行為皆因此而發生。群眾中之一定行為可導致一般人喪失原有理性，而使其行為回歸到原始之精神層次，其中喪失之原因在於接受感染的結果，致使全體成員受單一影響而行為趨於一致。Gustave Le Bon 將此種現象稱為「群眾精神一致法則」(Law of mental unity of crowds)。

感染理論認為在群眾行為中，人們由於受「匿名性」、「感染性」、「從眾性」三種心理作用的影響，因而使人們的行動很容易變得情緒化和失去控制。「匿名性」是指個人處在群眾當中，由於人數眾多，不易被辨識出來，所以會覺得自己責任意識趨於模糊，敢於做出平常不敢做的事；「感染性」是指在群眾行為中，由於大家的責任意識減輕，所以只要有人敢做出比較激烈的動作，旁邊的人就很容易受到感染，跟著做出比較激烈的動作；「從眾性」則是指一個群眾場合裡，當別人都表現出某種信念和態度的時候，如果你不跟著別人表現出同樣的信念和態度，就會被懷疑和排斥。所以，當某種信念和態度已經在群眾中感染蔓延開來後，就會形成一股從眾壓迫使你表現出和大家一致的行動（許志錠，1990:15-19）。

就我國歷年來大規模的群眾事件觀之，群眾間之情緒經常彼此互相感染，且群眾之行為將使其成員喪失原有理性與判斷力，尤其是個人接受了群體領導者的暗示或感染，其思想與行為更將表現出同一方向，Gustave Le Bon 之感染理論可作為分析個案上群眾活動中群眾心理之重要參考依據。

肆、群眾活動之形成

社會上唯一不變的事情就是「變」，人們生存於靜態的土地上，但做出無限動態的行為，他們可能會拒絕過去曾經接受的規範，反抗既有的統治力量或更新舊制度的內容與架構，企圖追求新的社群生活型態。基於「變」的需求，既有的規則、信念和社會控制等精神力量均可能受到質疑或反抗，群眾活動在這些條件就可有能蓬勃的展開。洪復琴（1998:24-25）曾對於群眾活動可能發生之原因提出其見解，重要者簡述如下：

一、文化變遷：文化緩慢地變化，從非文明社會變為文明社會，其過程謂之

¹較常見者有 Gustave Le Bon 之感染理論、F. H. Allport 之集中理論 (Convergence Theory)、Lewin 之緊急規範理論 (Emergent-Norm Theory)、Neil J. Smelser 之價值增加理論 (Value-Added Theory)、Metta Spencer 之博奕理論 (Game Theory)、E. Durkheim 的無規範理論 (Anomy Theory) 等。

文化流落。在變遷的過程中，社會產生新的文化和價值觀念，如女權提高，勞工意識抬頭，皆有助於群眾運動之發生。

- 二、社會解組：社會變遷過程中，多少會呈現社會解組狀態，出現紛亂和不適應，此時傳統力量無法完全控制和支配個人行為，甚至使社會迷失方向，活動趨於紊亂。
- 三、社會分離：社會分離是社會解組後的必然現象，個人情緒完全與社會分離，認為一切努力，對社會病態毫無幫助，滋長層層分離互不相關的心理感受，即能激發群眾運動。
- 四、挫折、混亂：當社會中價值體系紛亂，無法肯定個人努力方向，如笑貧不笑娼，將使慾望氾濫、觀念偏差，此時挫折、混亂，即能激發群眾活動。
- 五、社會不公：社會上存有不公的事實，但不公的標準，往往由於個人或三數人主觀地判斷，如土地改革地主覺得社會不公。
- 六、社會邊際：當個人不被接受為群體之一員，即成為邊際人。舉凡移民、遷徙、職業介入之程度或在社區所佔的地位等，均可能產生邊際人。如個人在團體中負責無關緊要的職務，未能參與決策執行，就成為該團體的邊際人，心理會有不安或不適的感受，易於參與群眾活動。
- 七、社會隔層：研究上指出個人或團體與整個社會分開時，容易接受社會運動。勞工因其活動與社會隔離，與他人或其他階層之接觸和溝通極為有限，缺少參與社會活動之機會，較易參加反抗性的群眾活動。
- 八、社會地位變化：當個人在團體中或某階層在社會中的地位發生變化，在原有團體或社會中將成為邊際人，尤其是經濟安全受到威脅或社會地位下降時，容易滋長群眾活動。
- 九、家庭聯繫削弱：現代社會因工作關係，家人散居各處，家庭情感溝通削弱，經研究極端主義者或參與不尋常社會運動者，大部份與家聯繫鬆懈，並指出單身漢和家庭關係破裂者，較易參加此類活動。
- 十、個人適應困難：凡不能勝任角色的人，不能過安適生活的人，地位不穩定的人因陷入不適應狀況，而責難社會制度的領導階層，自然會認為參加群眾運動是意義的事。

伍、群眾活動之處置原則

日本學者田上穰治認為：「警察之目的，以維持公共安全及秩序為主，使社會及人民能共營平穩而安全的生活狀態，凡對社會平穩狀態產生有害影響者，其不論係人為或自然所造成，只要有違反狀態，警察權都將據以發動。」（轉引

自朱源葆，1995:60-61)。這就是警察目的原則，又稱為消極目的原則。警察依法行使職權之目的在於完成警察任務—維持公共秩序、保護社會安全、防止一切危害、促進人民福利，如果與警察任務無關之情事，不合乎警察目的者，自然不屬於警察職權。

因此，警察目的原則，係以直接維持社會的公共秩序，並除去對社會的公共秩序所造成之危害為目的之作用。警察權僅得為此消極目的而發動，為超越此項目的，則積極增進社會的公共福祉之作為，已非警察之作用與目的。

由上述警察目的原則發現，警察職權僅得為消極維持社會公共秩序安寧而發動。但法律在廣泛之目的下，承認警察職權之行使場合甚多，今日之警察作用，也由於警察之活動範圍日益擴大，已自消極性之禁止與干涉擴張到積極性之社會服務。從以上觀點，便可為警察角色找到一個合理的定位，挾之國家廣設機關分官設職，各有職掌或管轄，旨在分別負責以達成國家目的。

集會遊行法第 24 條規定，警察人員處理集會遊行案件時，所扮演的角色即是疏導交通及維持秩序，無須站於民眾立場為民爭取權益，亦無須站在被訴求單位立場為其驅逐合法民眾。避免警察權過分擴張在執法上疑慮，而侵蝕其維護治安之根本能力與公信力。

邱仙賜（2003:91-98）認為我國警察處理群眾活動時有部分原則必須遵守：一、最高原則；二、比例原則；三、和平原則；四、誠信原則。蓋憲法賦予人民集會之自由與請願之權利，集會遊行法對於合法之集會遊行亦規定不得以強暴、脅迫或其他非法方法妨害之。警察機關對於合法行為自應予保障，且在行政裁量權之行使上依符比例原則，對於以暴力方式遂行集會遊行活動目的者，警方應加以制止、取締，此外，警察應彰顯中立行象，處理群眾活動更應本誠實信用原則以昭信大眾。

第二節 危機與危機管理

依國際社會百科全書，將危機區分為兩類：一為實質的（substantive）危機，一為程序的（procedural）危機；實質的危機包括了特定狀況、情勢與事件，而程序的危機則指一般危機的特徵。換言之，程序危機廣闊的涵蓋實質的危機（陳勁甫，1998:3）。

在每日的新聞用語中，「危機」一詞已幾近濫用，其精確度也越來越低，結果這個詞幾乎變成與意外或災難同語。一般中國人對危機的定義，是從字面上的「危險」加上「機會」來表示，這裡所指的「機會」，不是指可獲得額外更多

的利益，而是隱含存在脫險的機會，或降低危機爆發的可能不利效應，其中關鍵在於如何運用智慧，化險為夷（朱廷智，2003:9）。

壹、危機與危機管理之意涵

危機（crisis）的概念可以追溯到古希臘時代，希臘文寫作“crimein”，為「決定」（to decide）之意。危機通常指決定的關鍵時刻、生死存亡的關頭、不穩定的時間與狀況。孫本初（1996:18）則認為危機具有階段、威脅、不確定及時間上的緊迫等特性。危機突然發生時，在紛沓而至的壓力與資訊不足的情形下，決策品質往往不如預期；決策者如何做出正確的判斷，對危機事件後續的發展將扮演著至關重要的角色。

許多危機認知之模型中，較常被引用的是 Hermann（1972）所提出的：危機是意外的驚奇、時間受到限制與對於目標達成的阻礙與威脅。在 Hermann 的模型中，意外的驚奇、時間受到限制與威脅是三個必要的條件。

此外，危機的發生可以歸因於環境的改變，而此一改變必須透過「認知」的程序而獲得確定。由於此一概念，環境之變化對某些人而無影響，但對其他人也許將有重大影響，故環境改變所造成之影響，必須透過個人認知之判斷，因此 Billings、Milburn、Schaalman（1980）提出危機認知修正模式（a revised model of crisis perception）。在該模式下，危機認知的存在條件有三個要項：1.時間壓力的認知；2.可能的損失；3.損失的機率。因此，決策者認知的時間壓力，可能的損失與損失的機率愈大表示決策者所面對的壓力就愈大。

由上述可知，危機除了包含認知價值、損失機率與時間壓力之外，尚包含複雜性與不確定性。複雜性指在決策者的認知下，變數與變數之間的關係錯綜複雜，其間的關聯並不易劃分；不確定性則是因資訊的不可靠、不完整與相互矛盾所造成，同時因果關係亦不明確。

危機的概念無法明確的界定是事實，也是研究危機管理學者的一大挑戰，既然無法由任何單一定義或解釋即窺全貌，正如 C. F. Hermann（1975）指出，研究者間概念共識的建立對於一門學科而言，是知識累積發展之基礎（轉引自黃煥德，1998:16）。相關學者對危機之定義本研究整理如表 2-1，從中歸納出共同之意涵與特徵。

表 2-1 危機之定義

年代 研究者	定義	危機的本質或特徵
1962 J. Wiener & H. Kahn	<p>危機有以下十二種意涵</p> <p>(一) 危機經常是一種連續性開展的事件和行動的轉捩點；</p> <p>(二) 危機是一種情勢，需要參與高度的心智活動和計劃行動；</p> <p>(三) 危機威脅捲入國家的目標和目的；</p> <p>(四) 危機最重要後果將成為當事國未來的另一危機；</p> <p>(五) 危機是事件的轉捩點，將產生一組新的環境；</p> <p>(六) 危機是一個時期，其評價情勢及因應措施的不確定性增加；</p> <p>(七) 危機是一個時期或情勢，其間的控制力或影響力減少；</p> <p>(八) 危機的特徵是緊急，經常產生行為者之間的壓力和焦慮；</p> <p>(九) 危機是一種環境，可利用的資訊特別不足；</p> <p>(十) 危機增加時間的壓力；</p> <p>(十一) 危機改進國與國之間的關係；</p> <p>(十二) 危機增加行為者間的緊張。</p>	將危機定位為一種情勢、環境或一個時期。
1967 O. Young	<p>危機是一種打亂體系或部分體系運作的情境，進一步言之，危機是對於體系內變數一種急遽變化的狀況。</p>	危機是一種影響體系的環境或狀況。
1972 C. F. Herman	<p>危機情境有三項判定標準：</p> <p>(一) 威脅到由權威決策團體建立的組織優先目標；</p> <p>(二) 在情境轉換之際，決策者的反應時間有限；</p> <p>(三) 對決策者或組織而言，危機乃是一項未曾預料或倉促發生所造成的驚訝與意外。</p>	危機具有威脅性、時間緊急性、意外性。
1972 T. W. Miblum	<p>當情境具有下列特徵時即是危機：</p> <p>(一) 決策者能查覺到其所受威脅的價值是重要的，並能加以關切；</p> <p>(二) 該情境是非預期的，以致於無法有一套計畫或方案可以用來處理危機；</p> <p>在價值損失之前，可供決策反應之時間有限。</p>	危機會隨不同層級與環境而有不同的定義。

1973 E. L. Morse	危機是突然出現的情況，要求一個國家或多個國家必須在相當短的時間內做成一個政策選擇，此種情況要求在彼此不相容，而且具有高度的價值目標之間做選擇。	指出危機是一種彼此不相容的情況。
1973 G. H. Snyder & P. Diesing	國際危機是兩個或多個主權國家政府之間的一連串互動，而這些國家正陷於嚴重衝突之中，雖尚未發生實際戰爭，但已含有相信戰爭有極高度發生機率之認知。	指出危機是國際間發生嚴重衝突時相關國家間之互動過程。
1976 R. Jackson	危機是發生於一個系統的事件或一連串事件，它必須符合下列條件： （一）危機必須與人們要求政府具備的責任有關。 （二）危機使政策制訂者認識決策的做成是在時間的限制下。 （三）無法預期未來，即使能預期也是一般性的，無法針對特殊的事件。	把危機定位為一連串事件。
1978 M. Brecher	危機是一種情況，它具有下列四種充分與必要的要件： （一）內外環境的激烈改變； （二）對基本價值的威脅； （三）可能伴隨或導致軍事衝突的高度可能性； （四）對外在威脅只有有限的反應時間。	將危機定位為可能發生軍事衝突的情況。
1979 C. Bell	危機一詞原意只代表轉捩點或決定性時刻而已，但也可以界定為：「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。」	視危機為轉捩點或升高衝突的特定時間。
1979 A. Buchan	危機通常暗示一種故意的挑戰和一種故意的反應，雙方都希望能改變歷史的方向以有利於他們……。	危機是某種故意的暗示。
1980 R. S. Billings & T. W. Milburn & M. L. Schaalman	Billings、Milburn、Schaalman 認為危機認定分為二部份，一為對事件及問題的覺察，另一則是如何定義問題為危機。 定義問題為危機：當實際狀況與理想狀況間存有差距時則認定其為危機，並以下列標準來認定危機的嚴重程度： （一）可能損失價值的認知； （二）損失可能性的認知； （三）認知時間的壓力。	危機是一種覺察，當實際與理想狀況存有問題時即為危機。

1982 K. W. Deutsch	國際危機應有四種特性： （一）包括一個重要的轉捩點； （二）必須做某種決定； （三）至少有一方面的主要價值受到威脅； （四）以突發的緊急事變而必須在時間壓力下做決定者為限。	危機具有事件轉捩點、必須決策、威脅、時間壓力等特性。
1986 J. E. Dutton	危機和威脅或逆境的意涵通常相互使用，危機意味著個人或團體若不採取某些方式的補救行動時將會產生某種負面損失的認知。	危機等同於威脅或逆境。
1986 Steven Fink	危機是一段不穩定導向與狀況的事件，迫切要人做出決定性的變革，其結果若不是惡化，就是會有轉機的出現，好、壞的機率通常各為一半。並指出組織當出現下列徵兆情勢（prodromal situation）即是危機： （一）問題日益嚴重； （二）已受媒體和政府密切關切； （三）已影響組織正常運作； （四）危害組織的公眾形象； （五）傷害到組織的生存線。	將危機界定為事件，不同於前述學者之看法（將危機視為轉機），認為危機是種不穩定的狀態。
1988 M. Nudell & N. Antokol	危機為呈現恐懼感與時間壓力兩種特徵的某種情勢。其中恐懼感乃指組織參與者感覺到無法獲得所冀望的資源、達成預定的目標或維持他們所重視的價值。	危機是一種情勢，呈現出恐懼感與時間壓力。
1988 G. Meyers & J. Holusha	兩位學者認為危機乃是組織暴露在危機環境的程度中，決策者無法有效地控制危機，且在短時間內可供選擇的替代方案不多的情境。	危機是一種情境，時間有限且可替代方案不足。
1991 U. Rosenthal et al.	危機會對社會、制度及組織的基本利益與結構產生嚴重威脅，甚至是對根本的價值及規範產生威脅。危機在時間壓力及相當不確定的情境下，會嚴重威脅組織基本結構、價值、規範的事件，必須採取重要的決策。	危機是一種威脅，會嚴重影響組織結構、價值與規範。
1993 S. A. Booth	危機是個人、團體或組織所面臨的一種情境，由於環境突然改變所導致的壓力，使組織成員無法運用例行的程序來加以處理。	危機是一種情境，且強調壓力，對危機的處理須採例外方式的。
1993 R. J. Jackson	危機是發生於一個系統的事件或一連串事件，它須符合下列條件： （一）危機必須與人民要求政府具備責任	危機是一種事件。

	有關； (二) 危機使決策的制定者認識到決策的作成是在時間的限制下； (三) 無法預測未來，即使能預測也只是一般性，無法針對特殊事件。	
1996 Fearn-Banks	危機是指對組織或產業可能造成潛在負面影響的重大事件，此事件也可能波及到該組織的公眾、產品、服務或名譽，因其衝擊組織正常運作，甚至威脅組織的生存。	危機是一種事件，其衝擊將會威脅組織生存。
1996 吳定等	危機係指政府或組織在未預警的情況下，突然爆發的情境或事件，它可能威脅到國家的生存發展，或帶給人民生命財產的嚴重損失或其他不良的後果，迫使決策者必須在極短時間內作成決策，採取行動，使災害或損失降至最低。	危機是突然爆發的事件。
1997 孫本初	危機係指組織因內、外環境因素所引起的一種對組織生存具有立即且嚴重威脅性的情境或事件。	危機是一種對組織生存有立即影響之事件。
1998 明居正	危機有三個綜合性的要件： (一) 具高危險性、高爆炸性，其後果相當嚴重； (二) 通常是意外，在無準備時爆發； (三) 反應時間短促，時間壓力大。	危機具有爆炸性、時間急迫性。
2004 詹中原	在無預警的情況下，突然爆發，帶給人民生命、財產嚴重損失，迫使決策者須於短時間內做成決策，採取行動以降低損失的事件。	危機是一種迫使決策者立即決策之事件。

資料來源：本研究整理

歸納上述學者之定義，吾人可發現大抵可分為二大派系——為國際關係或國際政治學者；二為公共行政學者，但國內外學者們對危機本質之界定，視危機為一種不穩定的狀況、情勢、事件、或一個階段、過程、感覺與威脅等看法，大致相近。從各學者分析角度之不同可以歸納如下：首先，從危機本質加以分析者，強調危機的威脅性，注重其威脅程度與範圍；有強調危機之影響性，關注危機之正反面效果及其影響之程度；亦有強調時間急迫性，瞭解其可供反應之時間是有限的。其次，從非危機之本質加以分析者，強調危機乃是已受政府

或媒體關切，或認為是政府或某組織必須加以處理者。第三，從危機因果論加以分析者，由危機之形成原因及發展結果加以探討，強調其形成原因是不確定的、讓人驚訝的，發生機率低，但發生後處於不穩定之狀況，若不加處理，則該狀況會更不穩定且加速惡化。上述危機之定義無論由危機之本質、非本質或因果論加以分析者，主要強調危機管理的政府作用。

九二一大地震後，我國政府部門於各項重大災害防救及重大危機處理上投入大量人力、物力及財力，但因救援不得要領、處置不當或行政效率緩慢備受指責。有識之公共行政界學者認為災害防救或部分重大危機事件涉及層面之廣，常無法單獨依靠國家機關或民間機構的力量完成，開始強調危機管理非政府作用的重要性，他們探討社會資本、社會動員與災害防救之合作模式、或強化公私部門共同行動與共受風險意識，讓全民與政府重新體認其共同的責任，強化整體之危機處理能力（詹中原等，2005）。

國際減災策略（International Strategy for Disaster Reduction, ISDR）於 2005 年第 2 屆減災峰會報告書（Living with Risk-A global review of disaster reduction initiatives）指出，災害研究已逐漸擴展為研究在不同威脅情境下的人類行為。且由於災難往往造成社會成本增加，在這種成本無法循環之情況下，災難相關的成本和利益經濟分析更顯要緊。ISDR 設置的四大目標與相關議題如下：1. 增進公眾意識（公共資訊、教育、訓練）；2. 獲得官方投入（資源分配、補助機制、議程設定、天然資源管理；風險管理策略、跨部門協調）；3. 激發跨域合作，擴張減災合作（協調機制、永續發展）；4. 增進減災科學知識（環境與社會文化影響之分析與評估、災害資料庫連結、知識研究與傳遞的增進）。此外，其所共同關注之領域有：對貧民及特殊弱勢團體的關注，環境、社會經濟弱勢分析，生態系統管理，土地利用之管理與規劃，國家、地區與國際減災之法令立法。採用建議、預防、協調、資訊、知識、經驗的水平交換，讓減災行動主流化，並協助開發中國家地區性及國家性防災能力的培養（詹中原等，2005:19-21）。而 ISDR 的努力更是讓危機管理與全球治理相互呼應結合。

管理是指一連串有系統、有組織的活動，以完成或達到既定之目標。其主要之步驟為：規劃、組織、領導、控制等。透過正確的管理的方式，將有助於將危機的損害降到最低程度。學者們對危機管理意涵詮釋本研究整理如表 2-2，期對於相關概念之釐清有所助益。

表 2-2 危機管理之意涵

年代	學者	危機管理之意涵
1985	R. E. Hayes	<p>危機管理是一種適應性的管理及控制過程，包含以下六個步驟：</p> <ul style="list-style-type: none"> (一) 密切對環境作監測； (二) 實際的對問題作瞭解； (三) 找出可用的備選方案； (四) 預測行動方案的可能結果； (五) 決定行動方案； (六) 下達處理方向及排定計畫內容。 <p>Hayes 更進一步的認為組織能否有效的處理危機，端賴以下兩項因素：(1) 現有的行動計劃是在對環境高度的瞭解以後所建構出來的，並且此一計劃是一種能將各種因素均考慮在內且能權變的計劃；(2) 組織的管理體系必須具有發展並執行該項計劃的能力。</p>
1986	S. Fink	<p>任何防止危機發生之措施都算危機管理，換句話說，即組織為防止危機發生或消除危機所產生之風險或疑慮，所採行之任何措施。因此，Fink 認為有效的危機管理應包括以下步驟：預測危機、建構危機應變計畫、發現危機、隔絕危機、處理危機、與大眾傳播媒體保持良好的關係。</p>
1986	J. Ram'ee	<p>危機管理是組織在危機的不同發展階段，進行不同因應的管理措施。</p> <ul style="list-style-type: none"> (一) 在危機發生前：應對危機的警告訊息作適切的偵察，並暢通溝通管道，做好危機的決策。 (二) 在危機發生時：成立危機管理小組加以處理並將危機隔離，決策方面，應遵守其所提之決策法則。 (三) 在危機發生後：立即找出危機的成因並予診治，加速損害之復原工作。 (四) 針對組織在此危機管理中的缺失提出修正，作為迎接下一個危機到來前的充份準備。
1987	A.Reilly	<p>Reilly 認為危機的性質及其特性很難加以明確界定，再加上人類理性上的先天限制，使得組織須依下列六點預先準備：</p> <ul style="list-style-type: none"> (一) 組織須具備對危機作快速反應之能力； (二) 組織管理者對組織的危機管理計畫必須有充份的瞭解； (三) 管理者在危機管理計畫中所須用到的資源管道必須暢通； (四) 組織的危機管理計畫必須適切； (五) 組織對外界的媒體要有適切的回應力； (六) 組織管理者對可能發生之危機要有敏銳的感應力

與洞察力。

- | | | |
|------|-------------------------------|---|
| 1989 | U. Rosenthal 等 | 危機管理是一種方式，若使用美國聯邦危機管理局（FEMA）所發展的模式，即有可能獲致成功。這項模式分為四個階段：紓緩期（mitigation）、準備期（preparedness）、反應期（response）、回復期（recovery）。其中紓緩、準備被視為是危機的前置功能；而反應、回復是危機發生後之功能。 |
| 1993 | S. A. Booth | 組織危機管理除了要有一套完整可行的管理計畫外，管理者還應從組織環境、制度、文化和行為的層面著手進行組織設計工作，以從基本面來防止危機發生。 |
| 1993 | I. I. Mitroff & C. M. Pearson | 理想的危機管理活動必須針對危機之類型、危機發展之階段、組織系統（技術、組織結構、人為因素、組織文化）及利害關係者等四項因素加以分析。 |
| 1999 | P. Henslowe | 危機管理是任何可能發生危害組織的緊急情境處理能力。 |
| 1992 | 黃新福 | <p>危機管理之重要意涵有下列四點：</p> <p>（一）危機管理應包含危機訊息的偵測、危機的準備及預防、損害的控制及處理、復原工作的進行及不斷修正等五步驟。</p> <p>（二）危機管理是一項非常複雜的管理工作，為了確保管理的功效，組織應設立一個常設性且受過嚴格訓練的危機管理團隊。</p> <p>（三）危機管理是一項整體規劃的管理策略，危機管理計畫的內涵須將組織的內外環境加以考慮。</p> <p>（四）危機管理是跨越各種領域的管理實務，任何組織均需要。</p> |
| 1996 | 孫本初 | 組織為了避免或減輕危機情境所帶來的嚴重威脅，而從事的長期性規劃及不斷學習、適應的動態過程。亦可說是一種針對危機情境所作的管理措施及因應策略。 |
| 1998 | 趙鋼 | 危機管理係針對預期或防範可能發生的危機事件有系統、有組織、有計畫的作為，整合政府與民間的資源，循減災、整備、訓練、演習、應變、復原重建之步驟來防止災害發生，抑制災害擴大，減輕災害損失，適時有效的應變處理與復原重建，以化危機為轉機。 |
| 1999 | 邱毅 | 危機管理是組織體為降低危機情境所帶來的威脅，所進行長期規劃與不斷學習、反饋之動態調整過程。為使此一過程能高效率的進行，危機管理的小組編制，是絕對必要的。 |
| 2000 | 吳定 | 危機管理指一有計劃的、連續的及動態的管理危機過程。 |
-

		亦即政府機關或組織針對潛在或當前的危機，於事前、事中或事後，利用科學方法，採取一連串的因應措施，包括組織、命令、控制、協調、計劃、激勵、溝通以及爲了因應危機的急迫性、威脅性和不確定性，藉由資訊回饋，不斷修正與調整，以有效預防危機、處理危機及化解危機，甚至消弭危機於無形，使政府機關或組織能夠迅速回復正常的運作狀況。
2001	張四良	危機管理是危機與管理的組合。從預防、偵測危機開始，即已進入管理過程，再經釐清、診斷危機，規劃及決定應變計畫或執行策略後，才進行危機的解決工作，執行過程中要監控進度與結果，執行後也要檢討及復原等。
2003	朱延智	危機管理爲有計畫、有組織、有系統的在危機爆發前，解決危機因子，並於危機爆發後，以最迅速、有效的方法，使企業轉危爲安的動態過程。

資料來源：本研究自行整理

由上述學者之詮釋，吾人可知危機管理是一種動態性的管理過程，更是一種跨領域的管理策略。基於本研究係探討警察分局處理政治性群眾事件危機管理模式之需要，並依筆者於警察實務機關服務之體認，在整合上述學者之意見後，將危機管理定義爲：組織對於危機有計畫、有組織的管理措施與因應策略，此一管理措施與因應策略包含危機的準備、處理與復原等過程。

貳、危機之類型

人類研究任何複雜的自然界與社會科學現象時，「分類」是最常用的方法之一。潛在的「危機」無法計數，也沒有任何可以隨時準備好面對任何危機的挑戰的組織，但危機可以歸納爲一些較容易處理的類型（Mitroff & Pearson,1993; 吳宜蓁等譯，1996:10-11）。Mitroff & Pearson 強調，以危機「群」做爲組織領導人們評估危機分類時可用之方法，平時對於危機「群」加以預防，以減低風險之危險性。在危機的討論裡，也有許多種分類方法，端視研究者或實務管理者之需求與選定（Mitroff & Pearson,1993; 吳宜蓁等譯，1996:49-52）。

國內外學者對危機之分類可列舉如下：

- 一、S. Fink 曾以危機衝擊值（impact value）爲縱軸，並以危機發生機率（probability factor）做爲橫軸，將危機作分類，如圖 2-1，謂之「危機區格」（crisis-plotting grid），以預測危機發生的規模或壓力。（韓應寧譯，

1987:44-45)。第一象限是紅色區（衝擊高、發生機率亦高）、第二象限是琥珀色區（衝擊高、發生機率低）、第三象限是綠色區（衝擊低、發生機率亦低）、第四象限是灰色區（衝擊低，但發生機率高）。S. Fink 之分析方法強調危機可以分類且可被偵測，於危機管理上有極高之參考價值。

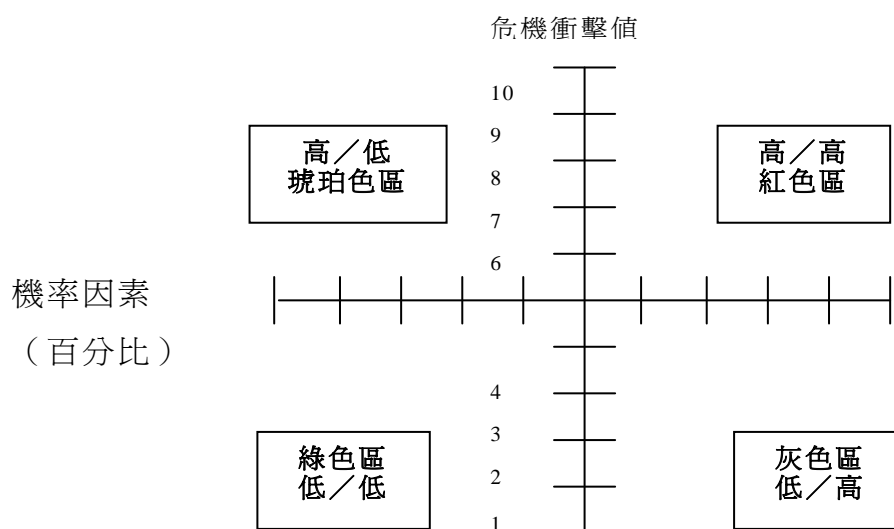


圖 2-1：危機區格 (crisis-plotting grid)

資料來源：Steven Fink (1986)，韓應寧譯 (1987：44-45)

二、I. I. Mitroff 所提出之危機結構類似性變數有：1. 危機的嚴重性：嚴重的，超出正常範圍或超出人類理性的危機；不嚴重的，可按即有的作業知識來解決。2. 危機的成因：分為人為化及非人為化二種。其中將危機的嚴重性置於橫軸，將危機之成因置於縱軸，若屬嚴重且非人為的，應是最難有應變計畫可為因應者。其後 I. I. Mitroff 於 1993 年在與 C. M. Pearson 所著之《危機管理》一書中，按危機嚴重度與形成因素對企業加以分類，可分為八種危機：1. 外在經濟攻擊的危機；2. 重大損害的危機；3. 精神病理因素的危機；4. 外在資訊攻擊；5. 失誤故障因素的危機；6. 職業因素所生的危機；7. 認知差距的危機；8. 人力資源的危機，如圖 2-2，謂之「危機群類」(吳宜蓁等譯，1999:23)。

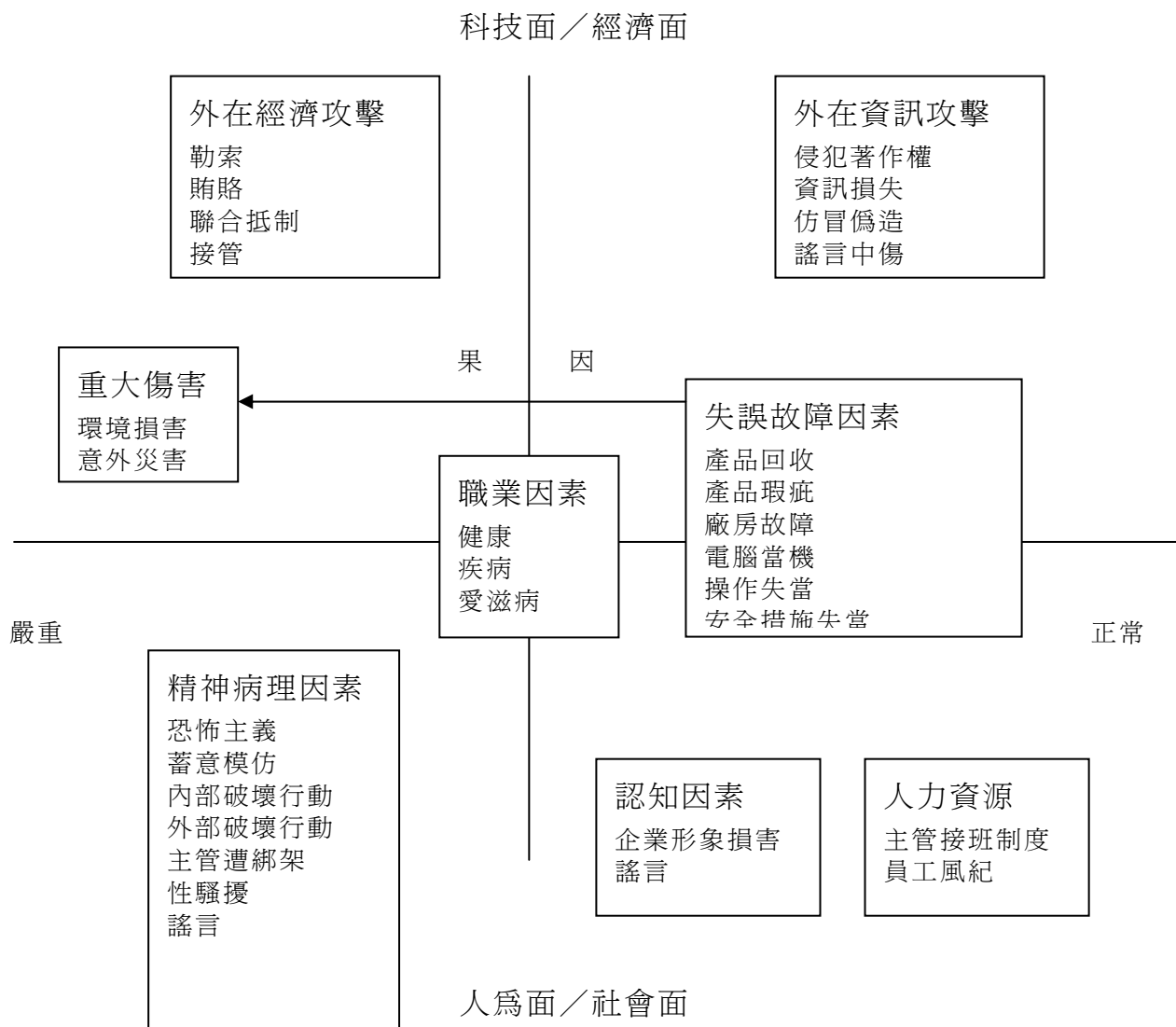


圖 2-2 危機群類

資料來源：I. I. Mitroff & C. M. Pearson (1993) 著，吳宜蓁、徐詠絮譯 (1999:23)

三、M. Nudell 及 N. Antokol 在《緊急事件及危機管理手冊》(The Handbook for Effective Emergency and Crisis Management) 一書中，將危機界定為五大類型：1.天然災害 (natural disasters)：包括風災、地震、洪水等；2.交通意外事件 (accidents)；3.科技意外事件 (technological accident)：如化學、核能意外災難；4.人爲誘發的災難 (induced catastrophes)：如政治示威事件、綁票犯罪等恐怖事件；5.戰爭對民眾所形成的危機 (war-related emergency of civilians) (轉引自詹中原，2004:15-16)，概

念雖簡單，卻相當清楚。

四、U. Rosenthal 和 A. Kouzmin 指出一般學者常將危機分類如下：1.依危機權責（行爲）主體，分爲企業部門及公務部門二類；2.依危機的成因分爲自然的和人爲的二類；3.依危機威脅所及的國家數，是單一或多元的，分爲國內的（national）和跨國的（transnational）危機（U. Rosenthal & A. Kouzmin, 1993:1-12）。

五、國內學者明居正則將危機分爲六種類型：1.重大天然災害：如賀伯颱風、長江水災、日本阪神地震等；2.重大交通意外：如印度翻船事件造成六百餘人喪生、華航空難等；3.重大科技意外：如核能、化學、電腦資訊等；4.人爲誘發之問題，但未到戰爭的階段：如示威、暴動、人質挾持及其他重大犯罪事件；5.戰爭或準戰爭行爲：如台海飛彈危機等；6.重大政治、經濟問題：如與重要國家斷絕邦交、亞洲金融風暴等（明居正，1998:13）。

危機的類型將因研究者之需求或各項主、客觀標準，或其所著重之面向而有所不同。但危機之分類對於組織將複雜的危機單純化確有貢獻。任何組織因資源有限，無法對各項危機作同等重視與預防，但可由結構相似之危機加以歸類，建立危機組合（crisis portfolio），並選擇適合組織本身特性者加以防範，亦可由此對他其危機一併預防（Mitroff,1988:16-18）。

參、危機之特性

韋氏大字典之定義爲：「危機是事件轉機與惡化的轉捩點」（turning point of better or worse）。因此無論是實務界或學界在論及危機時，常認爲有三項基本共識（詹中原，2004:3）：

一、價值中立性：

危機的產生，可能會造成不好的結果與影響，但亦有可能帶來整個事件更佳的結局；其決定關鍵即在決策者危機管理的能力。因此，所謂災難（disaster, catastrophe or hazard）是危機管理不當而產生的負面結果；風險（risk）則是危機轉變爲災難之可能性。

二、時間持續性

危機管理專家 S. Fink 在「危機發展階段論」中主張，任何一項危機之產生必經過潛伏期、爆發期、延續期及解決期等四個階段，沒有一項危機是突然發生，而又遽然終止的。針對危機，政府部門除強調臨時性或反

應性的「緊急事件處理」技術，在觀念上必須澄清其只是危機管理全部課題的一部分；因此，對於危機，更強調的是管理的能力，包括危機管理政策的擬定，執行方案的發展等。

三、責任及自由度 (responsibility and freedom)

由於危機的價值中立性及時間持續性，管理危機成為決策者的責任。主政者不應以危機為偶發，作為推諉責任的藉口。同時，由於危機的時間有延續性，決策者回應危機不能只採被動又消極的態度；事實上要備有多項選案，而在處理危機時，有選擇因應方案之自由。

要戰勝危機首先要認識危機、研究危機、掌握危機的性質與特點，張春景等（2002:17）歸納出危機具有：存在普遍性、潛伏隱蔽性、時間急迫性、傳播公開性與本質雙重性。而這有助於本研究掌握政治性群眾事件危機的特性，思索合宜的應付之道。

一、危機具有存在普遍性

事實上，由於組織生存的環境變化非常快速，任何組織的成長過程中，都難以避免的會發生危機。又因為危機發生是必然的，也是普遍存在的。在某種意義上來說，危機可視為是正常的現象，畢竟只有不做事的人才可能永遠不犯錯誤。對組織而言，也是如此。任何組織不可能永遠存在、永遠正確，也不可能一帆風順。遇到挫折、陷入危機，甚至因而衰亡都是可以理解的，這亦是萬事萬物發展的規律。

危機存在的普遍性告訴吾人，不論是規模如何龐大、制度如何健全的組織都要重視危機管理工作。現代的組織除了運用良善的管理技術追求發展外，更要防微杜漸，排除潛在和即將面臨的危機，對危機進行有效的管理。

二、危機具有潛伏隱蔽性

人體的良性腫瘤一般而言都較易發現，亦較容易治療。但惡性腫瘤總是隱藏的很深且非常不易被查知，但一旦發作，總成為致命頑疾。

危機的潛伏隱蔽性造成危機難以防範的特點，但另一方面亦表示吾人若能即時發現，將易治癒於初發之際。因為任何事物均非憑空而至，多數的危機都有蛛絲馬跡可尋。

危機潛伏隱蔽性正告訴組織必須有一危機預警系統，信息的來源與正確性是處理危機的重要依據。組織必須不斷監測社會環境的變化趨勢，蒐集並整理可能威脅組織生存發展的危機訊息，事實精心策劃全面性的危機反應計劃。良好的危機防範管理作為不僅能夠預測可能發生的危機情境，且要為可

能發生的危機做好準備擬妥計劃，而「居安思危、未雨綢繆」正是最佳之危機管理策略。

三、危機具有時間急迫性

重大事件如無處理時間之急迫性，將不構成危機。危機的發生經常出人意料，容待處置之時間非常短促，又因其不確定性，難以依賴平時建構之標準作業程序來處理，所以常造成組織混亂，為儘速排除危機情境，決策者在危機發生的當下須在有限的時間內做出適切的處理，以爭取化解危機情境之契機。

急迫性有兩重意涵：一是指組織受到外部環境突然出現的變化或內部因素長期累積突然爆發而形成危機，如天災人禍等突發事件。二是指危機一旦發生，是不會一成不變的，而是會在很短的時間內擴大影響範圍與加劇影響程度，使組織更難以處理所面對的危機，而遭受重大損失。

危機急迫性說明了在危機管理過程中，決策及執行速度關鍵的成敗要素。爭取第一時間，果斷採行必要措施更是面對危機的關鍵。因此在危機的初生階段，如能立即給予正確的處置措施，方能將危機的影響性降低。

四、危機具有傳播公開性

現代社會大眾傳播媒體快速發展，加上傳播管道多樣化、快速化、全球化，使得組織危機發生後往往會快速公開傳播，成為公眾矚目的焦點。也因此一特點，使得組織在處理危機的過程中常須重視媒體的力量，並做好公眾溝通的工作。

不可諱言的，組織的危機處理基本上是一場組織形象保衛戰。組織形象的塑造除靠平時一點一滴累積外，其面對危機的態度與相關處置作為與結果對於其形象更有著重要且深遠的影響。換言之，組織在面對危機時所採取不同的態度與方法，對塑造形象將產生「差之毫釐，謬以千里」的效果。無怪乎，許多關於危機處理的書籍與研究將危機溝通管理（*crisis communication management*）視為處理危機最重要的工作之一。

危機傳播的公開性使得加強與社會大眾溝通、取得其支持與諒解，已成為組織危機管理的基本對策之一。傳統組織發生危機時，在面對媒體、社會大眾所會採用的拖延、欺騙、卸責等方式。但於今日已大不可行。發生危機時，組織基於其生存之本能，可能會採取各種「防禦」的對策：如否認危機存在、拒絕回應相關問題、或發布不實消息等，但這種態度會被視為逃避責任而更加損害組織的形象。而較正確之作法應是：加強與社會大眾溝通，掌

握訊息發布的主動權，並儘速將危機事實真相與組織的處置作為告知傳播媒體與社會大眾，以社會公益為優先考量，同時可藉由尋求公正、權威的機構協助組織解決危機，以加強社會的信任。

五、危機具有雙面效果性

危機之本質在於它具有危險性與機會性同時存在的特性，危機的發生，對個人或組織而言雖屬不幸，但俗語有云「危機，也是轉機！」，亦有云「禍兮福所依，福兮禍所伏」。上述俗諺正足以闡述危機之雙面效果性(張春景等，2002:17-22)。

危機的危險性不辨自明，但危機情境的出現往往威脅到組織的基本目標與生存發展，許多組織發生危機而導致失敗之例再再提醒危機所帶來的危害；而危機之機會性即在於，危機爆露了組織的缺點，使組織得以迅速發現己身之不足，從而能對症下藥並實施有效的措施。危機可以視之為組織的警鐘、疫苗，另一方面，若危機處理得當，將可以迅速提高該組織之知名度與信譽。此外，其他組織失敗的經驗正可作為學習的目標，從中找出失敗的原因及避免危機擴大的有效方法。「前事不忘、後事之師」，從辯證意義看來，組織危機可以視為組織和社會的另一種財富。

第三節 群眾活動與危機管理之關係

政治性的群眾活動係針對政治問題的群眾運動，通常以政治目標、權力分配、貪污特權、行政效率、司法制度、選舉結果等訴求為主。目的在改變現狀，重新分配權力與利益。前節所述，危機真正發生的原因，甚難加以嚴格區分，其人為與非人為之間及外在與內在之間仍具有相當複雜與微妙的因果互動關係，原因亦十分複雜，並無絕對性單一因素。因此，群眾活動若衍生成為群眾抗爭事件，則是一種複雜的危機，其發生的原因可能是政治、經濟、社會、外交、族群、宗教等因素，任何群眾活動可能由一事件引發，但絕非單一原因導致，而是具有多重原因所醞釀而成，其中本研究擬探討的政治性群眾抗爭活動更是如此。本研究欲將危機管理模式運用於群眾活動之防處上，必須先釐清群眾活動與危機管理之關係。

壹、群眾活動之危機特性

由於危機具有普遍性、潛伏隱蔽性、時間急迫性、傳播公開性與本質雙重性等特性，而政治性的群眾抗爭活動同樣也具有上述之特性。由前節分析，政治性之群眾事件成因十分複雜，參與群眾的背景與動機不一，對抗議或訴求對象具高度威脅性，對社會安全秩序亦甚具危險性，加上群眾的心理情緒十分不穩定，行為動向不確定而難以掌控，處理上必須付出極高的社會成本。此外，因為群眾間之感染性與無理性、匿名性與易受暗示性、刺激及煽動性、攻擊與暴力性等，均使之具有著危機的特性。故本研究認階政治性的群眾抗爭活動為高度危險性之危機事件。

洪興助（2004:33）指出政治性群眾活動更具有以下危機特性：

- 一、訴求主題事涉政治，議題敏感，變數複雜。
- 二、參與群眾眾多，影響社會民眾生活甚鉅，眾所矚目。
- 三、參與群眾社會階層複雜，間或有黑道份子介入，易形成暴力事件。
- 四、群眾抗爭即是新聞，危機之下如何與媒體溝通、如何向社會說明，突顯其重要。

貳、群眾活動危機之影響

危機出現時，對於組織及其成員將會產生極大的壓力與焦慮，在此種情境下，組織及其成員於處理危機事件的方式和能力自然和平時處理例行公事時大相逕庭，他們必須把注意焦點置於危機的來源上，而將較不相關的活動予以降低或忽略，俾能全心全力處理急迫的危機（孫本初，1996:20）。警察組織遇有重大群眾活動時，會以異於平常的勤務運作方式來處理此一危機事件，包括停止正常勤務編組機動警力、調動及調整各種資源全力投入危機處理、暫停員警休假等措施，勢必對警察組織及其成員產生動大影響，範圍包括：

一、危機對組織成員之影響

（一）資訊處理上的緊縮

適度的壓力會促進績效的成長，但若壓力過大，個人會因壓力影響而產生認知上的錯誤及降低個人對環境中資訊的吸收能力，在此情形下，往往因認知限制而無法以更寬廣的視野來檢視週遭各種可能解決危機的替代方案，反而是以個人既有的思考模式或是例行的標準作業程序來處理危機，如此不但無法有效解決危機，更可能使組織因決策的錯誤而面臨崩潰（孫本初，1996:21）。

（二）欠缺決策上的準備

由於危機的情境是異於平常，故在決策上很難針對所有的危機加以

準備，使得組織及其成員常會因無所憑藉或不知所措而導致內在壓力的增加（周蕙蘋，1995:66）。危機情境愈不為決策者所熟悉時，決策者從事事前準備的可能性將大幅降低，所以當危機情境時，因其所承受過大之壓力，再加上時間的壓縮，導致僅依過往經驗而採取例行性解決方式之可能性增大。因此，凡是未能事前針對危機做準備者，比較容易做出無效的決定，採行不當決策的機會亦較高（孫本初，1998:121）。

（三）自我價值觀的混亂

危機會使組織成員的基本價值觀產生混亂，組織成員都會在一定程度上遭受危機的壓力，並因面臨著各種不確定性而身心不安。人們面對危機、進退無門之際，心理上將受到極大影響，並意味著他們對自己及周遭世界的信念、看法受到極大挑戰，甚至將因此改變。由於信息的迷失，危機會對心理感覺及大腦處理這些刺激及與之相關的思考能力造成衝擊，人們的思想可能會麻木，甚至自我封閉。在極端狀況下，處於這狀態的人可能會休克，表現為精神恍惚與身體不適。

二、危機對組織的影響

（一）決策權威的集中

在危機情境下，組織為求能最快速、有效的解決危機，並展現其決心與果斷力，將造成決策權威集中的情境。許多學者認為，危機會產生決策過程權威的集中。決策者為了能有效針對危機情境加以控制或反對起見，通常會將組織決策權自下階層人員收歸自己所有，並只集中於少數人之手（Hermann,1972; Holsti, 1971; Smart et.al.,1977;孫本初，1998：120）。此乃因組織面臨危機威脅時，對於決策者來說，在危機所帶來的不確定性與遭受高度損失可能性之下，決策者為降低危機對組織所帶來的不利風險，在此狀況下從部屬收回部份或全部之決策權，以便能迅速控制危機，但如此一來將易造成「團體盲思」（groupthink）情形的出現。²

（二）資訊流程的緊縮

² 「團體盲思」（groupthink）指某一團體因具有高度的凝聚力，非常強調團結一致的重要性，因此在討論問題時，壓抑了個人獨立思考及判斷的能力，迫使個人放棄批判及提出不同意見的機會，最後使團體產生錯誤或不當之決策，例如美國在一九六一年協助古巴游擊隊登陸古巴，欲推翻卡斯楚權而失敗的例子即是（資料來源：吳定《公共政策辭典》，1996:38）。

在危機情境影響下，危機資訊的數量急速增加，同時在組織快速的上、下傳遞溝通，高層決策人員直接與基層人員聯絡，現場的各項資訊立即直接向決策中心報告；此時，決策處於資訊過度負荷且無法消化狀態，第一線基層處理人員亦可能因決策者非專業之命令而感到困惑。故在資訊不完整的情況下，決策者容易依據危機來源的先後次序處理，而非依其危機資訊的重要性及可信賴度，但一旦判斷錯誤往往將造成難以彌補的傷害（Rosenthal et.al.,1989:18）。

（三）對危機產生僵化反應

對於組織過去處理危機經驗的延用，與害怕重複先前的錯誤，經常造成更多的問題而使組織無法有效解決危機。組織的決策者經常忽略了現在的危機是有別於先前所發生的危機事件，而且不同的決策經驗將提供不同的參考觀點；雖然這些觀點有可能幫助決策者避免錯誤的類推，然而過去的經驗可能沒有說明是在緊張的決策過程下，類似的經驗若無仔細觀察適合的危機情形，僅一致延用，組織將有不當的反應（Rosenthal et.al.,1989:18）。一般的狀態下，組織通常會建立一套標準作業程序（SOPs），做為確保資訊流程的協調，及資訊傳達與接收者間或組織成員間共同遵守的原則，同時使組織對外在刺激的回應性增強，例如我國警察組織即有建立「三線通報」之機制。³但此類的作法在平時的確能夠對資訊做有效的管理與運用，且亦能對平時的狀況做適當的回應，但在危機的情境時，既有的決策常不適用於該危機情境，或因缺乏彈性與變通，造成決策者與組織成員默守成規；這種缺乏彈性的運作方法會使決策群體在發展、選擇及執行方案時遭受困難。學者Stubbart亦指出，在面臨危機之時間與威脅壓力下，決策者容易對危機發生僵化、退縮、尋求合理化的現象，因而忽視而危機的嚴重性，延誤危機處理的最佳時機（Stubbart,1987）。

（四）官僚政治對組織的影響

在危機情境下，組織官僚政治依然活躍，政治權力與組織間對於階級、權力次序、名位仍會繼續存在，並不會因危機之情況而有所改

³ 三線通報即是警察機關對於各項刑事案係或重大事件之通報制度，即係依循主官系統、業務系統和勤務指揮中心系統三個管道，分別以初報、續報、結報方式，將案件狀況由基層層層轉報至上級警察機關。

變；特別是在危機處理成功後，個人之升遷將會視危機處理的成功或失敗而有所改變（Rosenthal et. al.,1989:18）。因此，在危機發生時，組織內部成員恐將因為搶功，以特殊手段達成個人目的，政治人物利用時機到達現場，都會造成組織因應危機的困擾。此外，危機的爆發亦有可能造成執行層面的下屬對於組織中決策階層能力、專業性及合法性產生質疑，因而造成組織權力結構與控制的不穩定。危機因為造成溝通管道的緊縮，加上參與決策者僅為少部份，復加以時間緊迫，上下溝通困難，而不利於危機的處理。

（五）資源管理的壓力

當組織正遭遇危機時，不僅組織資訊缺乏，且組織成員要同時應付內部的變革與外部的挑戰，將導致心理上難以調適，無法負荷。因此，組織處於危機時期，因資源短缺，不宜做再造與革新的策略，即使在危機狀況過後亦同（張潤書，1998：530）。另外，組織發生危機時，常會傾全力將組織的資源用於危機事件的解決，但是這樣的資源重組又常會引起某些暨得利益者的反彈，並引發組織內部的衝突（孫本初，1996：22），如此對原已壓力四伏的決策情境將更添困難。

（六）企圖處理危機的壓力

在危機情境下，因受限於時間的緊迫與決策權集中的影響，使得組織內部的溝通機會與管道相對減少，此種情形易使得主管與部屬彼此之間產生更多焦慮與溝通的衝突，因此，並不利於危機之處理過程（孫本初，1998:121）。

參、群眾活動危機之防制

集會遊行法公布實施後，警察機關處理群眾活動，固然已有法律依據，但群眾活動之防處並非只靠集會遊行法即能化解一切問題，對於有重大暴力傾向之群眾活動，或無視於法令規定之預謀性群眾活動，仍有賴警察機關妥善防制。

邱仙賜（2003:91-98）依其豐富實務經驗累積之經驗法則，認為重大群眾活動之過程常可分為醞釀、集結、行動和善後四個階段，警察處理的原則依次為防患於未然、弭禍於無形、制亂於初動、止亂於復甦，則方可弭平危機。

一、醞釀階段—防患於未然

此階段處置原則為防患於未然，警察機關平時就必須盡力做好未雨綢繆之防制工作，使暴亂事件無從發生，有心人士無從得逞。因此，首先要

加強瞭解其原因、目的、領導人或主使人，據以採取適當對策，如預先部署警力、事先做好溝通協調工作或反應相關主管機關預先處制等。

二、集結階段—弭禍於無形

此階段處置原則為弭禍於無形，凡事豫則立不豫則廢，各警察機關對於可能導發群眾事件之因素，必須先瞭解其起因與可能演變之結果，事先研究消弭化解之對策。以釜底抽薪手法消滅亂源，讓其無法發生，如派適當人員與群眾代表接談，與群眾領導人熱線接觸，請其勸導要求及約制群眾不可有暴力或其他違法活動，有效部署警力與加強交通疏導管制等。

三、行動階段—制亂於初動

此階段處置原則為制亂於初動。星星之火，若不及時撲滅，足以釀成燎原之勢。處理群眾活動，在暴亂初起之際，亦應及時採取防制措施，才能避免事態的擴大與變質。於行動階段，現場指揮官要冷靜沈著，並當機立斷果敢要置，運用優勢警力又阻絕器材，封鎖現場，孤立現場，並盡一切可能疏導化解或進而驅散。但觀念上群眾不是敵人，不以傷害暴力為手段，而應以最大耐性面對群眾，避免直接衝突。

四、善後階段—止亂於復甦

群眾雖經勸導或驅離，但如未能將引發暴亂原因消滅，尚有可能死灰復燃並再次發生暴動之可能性。此階段處置原則為止亂於復甦，因此警察機關應即時著手辦理善後工作，整理蒐證資料，作必要查證後，將肇事者移送法辦。並以誠信原則公布事實真象，平息謠言，安定民心，如有人受傷不論是警察或是滋事民眾均應立即送醫診治。事件原因，如無法立即排除，應協調有關單立速謀補救措施，重新整備、計畫，防止死灰復燃（邱仙賜，2003:91-98）。

由本節之分析，吾人可知重大的政治性群眾事件實為警察組織之重大危機，學者們認為此一危機是會造成對組織與成員造成重大的影響。而邱仙賜（2003）具有豐富之警察實務經驗，其依群眾活動各階段過程提出之防制之道，十分符合我國目前警察組織依據標準作業程序處理群眾事件的現狀，亦為本研究後續發展研究設計及建構訪談題綱時之參考。

第四節 相關研究文獻之回顧

由於危機可說無所不在，不論是個人或是組織在面對生存、利益、資源爭取時，不可避免的將發生衝突，危機於焉產生。尤其是警察機關在面對一群已在衝突激昂情緒下之抗爭群眾而言，危機隨時可能發生。故政治性群眾抗爭事件之危機管理，應是研究危機管理者應深入探討的課題。

由期刊論文及博碩士論文檢閱過程中發現，危機管理之研究除探討其理論外，目前逐漸結合到實務運用之上。探討企業與一般公務機關危機管理個案已經大為增加，其中有關警察組織危機管理個案研究之數量亦為數不少，顯見警察組織對於危機管理之重視。而有關全像圖組織設計之研究主要仍偏重理論上的探討，同時結合理論與實務在運用上則有探討警察形象管理制度及警察分局的組織設計，表 2-3 及表 2-4 為本研究就相關文獻進行檢閱之成果，彙整如下。

表 2-3 與本研究相關期刊論文資料彙整

年份	作者	題目	出處	內容摘要
1989	王學良	集會遊行事件處理與法律問題	警學叢刊第 19 卷第 3 期，頁 33-34。	本文探討集會遊行事件處理與法律問題間之相關問題，並探討日本之經驗。作者認為一個完整的群眾事件乃至於集會遊行的處理，應包括七個步驟，即：審查與許可、情報蒐集、攝影與紀錄、盤查、任意同行、攜帶品之檢查、強制力之行使等。
1991	吳學燕	從英國經驗論述我國處理群眾活動應有認知	警專學報第 4 期，頁 183-200。	英國是世界上現代化最早的家，也是世界警察的發源地，以英國的經驗為範本，可以使吾人了解群眾活動發展歷程，處理對策等。「他山之石可以攻錯」，明確指出我國處理群眾活動應有之認知。
1992	李震山	集會遊行之和平原則與集會自由權之保障	警學叢刊第 23 卷第 3 期，頁 55-65。	本文認為集會自由為民主法治國家憲法中，所保障重要基本人權之一，該自由之行使應遵守和平原則，殆無疑義。然而，在特性上群眾活動亦茲生暴力，本文從法律觀點，分析未來集會遊行中非和平傾向行為之可能類型、問題及預防措施。

1992	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卷第2期，頁137-158。	本文主要在評介危機與危機處理中有關概念、研究途徑、理論、策略之爭議及其內容。文中由「分析層次」與使用「學科」角度分別說明危機與危機處理的概念意涵途徑差異。其次，結合不同研究途徑與分析層次，以整合觀點深入解析危機與危機處理的意義與侷限性。
1992	蔡進閣	論我國集會遊行法之執行——以協商為例	警學叢刊第23卷第2期，頁3-29。	本文就我國集會遊行法執行中之主管機關與當事人協商有關問題進行探討，提出協商模式之建構。藉由協商模式之進行，當事人可獲得主管機關之停護，使其集會遊行得以遂行。
1995	林碧炤	論危機處理：美國的研究與經驗再評估	美歐月刊第10卷第5期，頁4-39。	危機處理是在二次大戰後，特別是冷戰興起後，美國學界在開始注意及研究。因核子武器的出現，國家因畏於武器殺傷力太強，既可能毀滅敵人，也可能毀滅自己，不能輕言開戰。於是，危機一旦發生，最好透過各種可能的方法防止其惡化。因此，如何處理危機變得迫切。雖然美蘇不再輕起戰火，但是危機依然四伏，危機處理確實需要深入探討。
1995	周文生 陳武正	計程車群眾運動問題之探討	警學叢刊第26卷第1期，頁87-108。	1988年政府開放計程車使用無線電通訊設備，其目的是為提昇計程車服務品質及為防範治安死角，但由於計程車司機的素質良莠不齊，無線電通訊卻成為計程車司機結黨聚眾、集結抗議的利器，造成嚴重群眾運動問題。本文在探討相關成因，並提出防治之建議。
1996	朱源葆	析論警察執行集會遊行之剛性法益	警學叢刊第27卷第1期，頁207-233。	集會遊行之剛性執法，雖確保法安定性、落實平等原則，實現誠信原則及形塑警察中立化、國家化良性功能。惟參照行政法院七一判字第八一一號判決，警察執行集會遊行之手段與目的達成間仍應嚴守行政法之一般法律原則，否則仍難謂合法。一味強調剛性執行集會遊行之作法，有待審慎斟酌。

1996	林漢堂	群眾行爲之探討	警學叢刊第 27 卷第 1 期，頁 187-205。	本文從心理學、社會學及社會心理學等行爲科學相關理論對群眾的概念，群眾行爲之概念及其基礎—「群眾情境」與「群眾心理」進行探討，並分析二者交互作用下之產物—「群眾行爲」之特性。
1996	孫本初	危機管理策略之探討	人事月刊第 22 卷第 6 期，頁 17-29。	本文藉探討組織發生危機的可能原因，以及危機對於組織及其成員可能造成的影響，找出組織最適當的危機管理運作模式，使各類組織在面對或處理危機時有正確之認識，並能化危機爲轉機。
1997	林漢堂	聚眾活動及其相關名詞之概念探討	警學叢刊第 28 卷第 1 期，頁 205-222。	綜據有關文獻，以目前警察機關通用之「聚眾活動」1 詞爲主軸，探究有關名詞之個別概念，並據以綜析其間個別與相互關係，冀能藉以釐清觀念，助益有效執法。
1998	翁興利	危機管理之個案研究—以豬隻口蹄疫感染爲例	理論與政策第 12 卷第 2 期，頁 109-123。	本文認爲危機的事後處理固然重要，惟事前預防才是危機管理的重點，因此應以積極的危機管理觀念來替代消極的危機處觀念。在危機的管理與應變上，本文以 SWOT 分析法進行因應策略規劃，並進行方案發展。除可防範危機於未然，於危機發生後，更可提出回復政策之具體方案。
1999	朱源葆	從釋字第 445 號解釋探討集會遊行許可制之合憲性問題	警學叢刊第 30 卷第 2 期，頁 207-236。	司法院大法官會議雖針對集會遊行法部份規定是否涉及違憲問題，做出釋字第 445 號解釋，解釋文並認爲，本法現行有關集會遊行活動採事前許可制度，並不違憲，但部分人對集會遊行申請許可制，卻仍有干預、限制、特許等舊制觀念，無法接受。因此，本文旨在釐清集會遊行許可制、報備制、準則許可制等各制之概念。
1999	李宗勳	危機管理與戰略思維—幾個概念的檢視與省思	中央警察大學警政學報第 34 期，頁 105-134。	本文以系統引介危機管理的定義與特質、源起與影響，以及戰略思想的基本假定、取向與應用，繼而從幾個概念分析與探究，以檢視及聯結危機管理與戰略思維之流通

及互證，對部分危機管理的之疑慮及不當觀念已有所澄清。

2001	朱源葆	警察執行集會遊行時之法律界限	警學叢刊第 32 卷第 2 期，頁 71-90。	本文引介行政法上一般公認之法律原則，探究警察執法之法律界限。警察對集會遊行案件除依集會遊行法執法外，其執法手段與目的的達成，仍應嚴守行政法之一般法律原則，否則難謂合法。
------	-----	----------------	--------------------------	--

資料來源：本研究自行整理

表 2-4 與本研究相關碩博士論文資料彙整

年代	研究者	論文名稱	研究方法	研究重點
1989	陳國進	從博奕理論建構聚眾活動處理模式之研究	文獻探討法 個案分析法	運用博奕理論之理論基礎來處理聚眾活動，將博奕理論兩人制非零和博奕之邏輯理念及計算公式選出最佳策略方案，經反復驗證，建構處理聚眾活動之模式。
1991	黃新福	危機管理之研究—從組織層面來探討	文獻探討法	欲做好有效的危機管理，並達到化危機為轉機的境界，需秉持「凡事豫則立，不豫則廢」的心態來面對危機，並運用長期規劃的觀點來對危機作充分的準備，建構出完備且周延的管理策略。
1991	許呈傑	我國因應集會遊行保安警力配置之研究—多評準決策方法之研究	文獻探討法	參考國外因應集會遊行警力配備做法及警察制度，並探討我國因應集會遊行保安警力配置之沿革及產生之缺失。
1991	石增剛	危機處理專家系統研究—以五二九群眾事件為例	文獻探討法 個案分析法 實證研究法	運用專家系統，整合危機處理與群眾事件相關理論，並以 1990 年「五二九」群眾事件為個案研究。

1993	李安平	警察人員處理聚眾活動談判模式之研究	文獻探討法	採用社會心理學的整合模式，由不同談判內容中整合出一套適合警察人員於聚眾活動中談判的分析架構。
1995	陳建宏	組織學習理論應用於行政革新之研究	文獻探討法	透過「組織學習」理論的應用，建構行政組織成為具有學習能力的組織，具有主動駕馭環境變革的能力，成為推動行政革新新方向。
1995	周蕙蘋	危機管理之研究	文獻探討法	探討組織發生危機之成因、對其成員之影響，並期找出最適當的危機管理運作模式。
1995	史雅玲	組織隱喻之研究	文獻探討法	該研究從隱喻的釋義、組織研究的方法論和組織理論的剖析三個角度來探討，庶幾為往後的組織隱喻研究提供一種初步的認識基礎。並對大腦式組織有深入的分析與探討。
1996	彭安麗	後官僚體制組織結構的轉變	文獻探討法	該研究針對組織結構的轉型，解析後官僚組織建構的條件與系絡，探討環境變遷對組織產生的影響及意義，進而應用混沌理論的概念，強化組織應變及馭變的能力。其中並在組織發展方面，隨著典範的變遷影響了組織理論的發展，整個組織結構由金字塔形的機械式層級節制體系，走向強調自我穩定均衡的有機式開放系統，之後突破先前的限制而轉型為具有全像圖特徵的鬆散組合系統。
1998	周明華	提昇危機決策品質之研究	文獻探討法 個案分析法	研究發現每個人對價值的判斷並非相同，對某人而言是危機，對其他人則不一定會認為是危機，這是因為每個人的偏好都不一樣所致，因而，在危機決策的過程中，決策者對於各項影響危機的變數，如能依據偏好客觀的評估凸顯，將會使決策過程透明化，了解相關決策理論，以建構危機決策模型，提昇危機決策品質。

1998	黃煥德	危機管理運用之研究—以警察機關為例	文獻探討法 個案分析法	探討警察機關危機管理實務運作之缺失並研提符合實務需求之危機管理運作機制。
1999	鄧玲祜	人質危機處理之研究	歷史研究法 個案分析法 訪談法	探討人質危機之處理準則及執行技巧。
2000	王興田	政府危機傳播之研究—以八掌溪事件為例	文獻探討法 深度訪談法	嘗試建立適應現代傳播環境之政府危機傳播分析架構及建言。
2001	閻立泰	政府與民眾危機溝通之研究—九二一大地震個案分析	文獻探討法 個案分析法 訪談法	了解我國危機管理現況，並探討政府與傳媒間之溝通傳播方式。
2001	張宗揚	以案例基礎推理建構聚眾活動處理模式之研究	文獻探討法 階層分析程序法	透過電腦將個案敘述和知識整理的功能整合，在問題與案例的敘述中擷取可用知識。即在新問題與案例庫之舊案例加以比對，並進行推理、修正，以獲得最佳的解決方法。
2001	張四良	警政機關管理飛安危機之研究	實務思考者研究途徑 觀察研究法 個案分析法	探討我國警察機關（航空警察局）面對劫機、空難等危機事件之處理情形，並提出檢討及建議。
2002	郭志祥	我國警察分局組織設計之研究：全像圖組織設計的觀點	文獻探討法 參與觀察法	以全像圖組織設計理論，研究我國未來警察分局組織設計原則。該研究援引全像圖組織設計理論的原則，對我國警察分局組織在靜態結構與動態運作上，提出了一些建議，希望能有助於我國警察分局組織效能之提昇。
2002	許世強	地政單一窗口特性與服務品質之研究	文獻探討法 問卷調查法	本文探討單一窗口的理論基礎建構於全像圖組織設計、流程再造及全面品質管理，冀以釐清單一窗口化服務的特性與精神，進而討論單一窗口的總體策略，強調「一處收件，全程服務」的特質，以提升服

				務品質為目標，而彙集目前問題所在與提出因應改善之道。
2003	李明芳	危機管理機制之研究—以地方教育局為例	文獻探討法 訪談法 問卷調查法	探討不同背景之教育局成員在危機管理機制各階段上之差異情形，並依據研究發現提出分析與建議
2003	林宏恩	民主警政的警察角色之研究	文獻探討法 比較研究法	該研究就民主行政之大架構下以法律、政治、管理途徑三大面向，勾勒出現階段我國警政策略模式，憑藉專業管理為民服務、依法行政鞏固民主政治成果、運用政治技術追求憲政公益與服務價值。文中並由全像圖組織對民主警政警察角色之加以論述。
2003	林文貴	三一八群眾抗爭事件危機管理之研究	文獻探討法 深度訪談法	研究我國 2000 年第十任正副總統大選後，在國民黨中央黨部所發生之三一八群眾抗爭活動，透過文獻探討及深度訪談，從危機管理理論探討警察機關處理群眾抗爭之作為。
2003	邱仙賜	我國警察對聚眾活動處置之研究	文獻探討法	研究我國對集會遊行權保障與限制之尺度。從立法角度解析聚眾活動之本質，分析聚眾活動之種類與成因。
2003	廖振榮	我國警察形象管理制度之研究	文獻探討法 深度訪談法	該研究認為警察形象的建立，除了追求績效、卓越等企業管理目標外，尚需特別重視追求民主憲政時代，警察組織與作為中之公共性、代表性、政治回應性及正當程序等價值。並藉由對管理、政治、法律及全像圖等四種途徑之價值面向的探討，及其在警察形象管理上的應用，來建構我國警察形象管理的基本途徑。

2004	黃戡生	我國警察處理聚眾活動策略之研究	文獻探討法 法制分析法 比較研究法 深度訪談法	研究群眾活動的歷史、形成原因與法制分析。並簡介我國警察處理聚眾活動之策略。
2005	洪興助	320 大選後總統府前群眾抗爭活動之危機管理研究	文獻探討法 深度訪談法	運用危機管理理論探討警察機關處理群眾活動之現況，並以 2004 年第十一任正副總統大選後在總統府前群眾抗爭活動為個案研究。

資料來源：本研究自行整理

經檢閱上二表所整理之各篇研究文獻之內容，重點可以歸納如下：

壹、群眾活動或群眾事件處理領域：

- 一、從法律層面探討者：如王學良所撰〈集會遊行事件處理與法律問題〉、李震山所撰〈集會遊行之和平原則與會自由權之保障〉、朱源葆所撰之〈析論警察執行集會遊行之剛性法益〉、〈從釋字第 445 號解釋探微集會進行許可制之合憲性問題〉及〈警察執行集會遊行時之法律界限〉等。
- 二、從群眾理論及實務面探討者：如蔡進閱所撰〈論我國集會遊行法之執行——以協商為例〉、周文生等所撰〈計程車群眾運動問題之探討〉、林漢堂所撰〈群眾行為之探討〉及〈群眾活動及其相關名詞之概念探討〉、邱仙賜所撰《我國警察對聚眾活動的處置之研究》、黃勘生所撰《我國警察處理聚眾活動策略之研究》等。
- 三、從理論分析或案例基礎推理方式建構處理模式者：如陳國進所撰《從博奕理論建構聚眾活動處理模式之研究》、許呈傑所撰《我國因應集會遊行保安警力配置之研究——多評準決策方法之研究》、李安平所撰《警察人員處理聚眾活動談判模式之研究》、張宗揚所撰《以案例基礎推理建構聚眾活動處理模式之研究》等。
- 四、從師法外國經驗探討者：如吳學燕所撰〈從英國經驗論述我國處理群眾活動應有認知〉。

貳、危機管理方面

- 一、從危機管理理論進行探討者：如張中勇所撰〈危機與危機管理之研究——一個研究概念與理論的分析〉、林碧炤所撰〈論危機管理：美國研究與

經驗再評估〉、孫本初所撰〈危機管理策略之探討〉、黃新福所撰《危機管理之研究—從組織層面來探討》、周蕙蘋所撰《危機管理之研究》、周明華所撰《提昇危機決策品質之研究》等。

二、從案例分析研究處理模式探討者：如翁興利所撰〈危機管理之個案研究—以豬隻口蹄疫感染為例〉、鄧玲祜所撰《人質危機處理之研究》、閻立泰所撰《政府與民眾危機溝通之研究—九二一大地震個案分析》等。

三、從警察機關個案探討者：如石增剛所撰之《危機處理專家系統研究—以五二九群眾事件為例》、張四良所撰《警政機關管理飛安危機之研究》、黃煥德所撰《危機管理運用之研究—以警察機關為例》等。

四、以危機管理理論探討群眾事件處理者：如林文貴所撰《三一八群眾抗爭事件危機管理之研究》、洪興助所撰《320大選後總統府前群眾抗爭活動之危機管理研究》等。

參、全像圖組織設計方面

一、從全像圖組織理論進行探討者：如史雅玲所撰《組織隱喻之研究》、陳建宏所撰《組織學習理論應用於行政革新之研究》、彭安麗所撰《後官僚體制組織結構的轉變》。

二、將全像圖運用於組織設計上者：如郭志祥所撰《我國警察分局組織設計之研究：全像圖組織設計的觀點》

三、將全像圖運用於為民服務或行政流程簡化上者：如許世強所撰《地政單一窗口特性與服務品質之研究》、林宏恩所撰《民主警政的警察角色之研究》、廖振榮所撰《我國警察形象管理制度之研究》。

前章業已將本研究範圍界定為政治性的群眾抗爭事件，且因集會遊行法將主管機關規定為「集會遊行所在地之警察分局」，為使本研究期能更貼近警察機關之實務狀況，故以警察分局作為分析單元。有關群眾活動及危機管理領域之研究資料浩瀚，在無法盡窺之情況下，僅能由界定之研究範圍內，參酌筆者自身之實務經驗，以直觀方式過濾判斷所需擷取之文獻，故不免有疏漏或未全之處。

藉由文獻檢閱瞭解之前學者先進所關注的焦點與研究成果，此部份啓迪筆者良多，更形成本研究的基礎概念與認知。惟同時也有部分疑義產生：首先，許多運用危機管理理論對群眾事件進行分析之研究，研究者為方便論述及使結果易於操作化，常是以「階段論」切入分析，實務參考價值極高，但其對於某

一特定階段內組織是如何整合領導決策、組織運作及管理策略，進而達成危機管理的過程，著墨較少，本研究認為此可進行探討之處。

其次，處理群眾活動時，目前警察實務界大都是以標準作業程序作為因應，以不變的程序去應付萬變的群眾事件，是否已足。再者，部分研究是以資料庫系統作為分析模式，因該研究之個案距今年代已較遠，且由近年來群眾事件發展歷程觀之，規模愈來愈大，參與人數愈來愈多，並動輒數十萬計，動員警力數及其產生的政治不確定性與社會影響愈來愈高，以往個案之參考價值是否仍高。

其三，全像圖組織目前在研究上大都集中於理論上之探討，在結合實務層面之研究者僅有將其運用於組織設計上或行政流程簡化的為民服務工作上，目前尚無將全像圖組織與危機管理相結合之研究。目前一般危機管理的書籍或研究，大多環繞在危機管理的標準作業流程、類別屬性及階段論的靜態論述。本研究代之以強調在危機發生時，組織內部各種作為的「動態」互動關係，大膽爰用全像圖組織設計之概念，除有「初探」性質外，亦期將全像圖組織與危機管理的研究領域更加擴大。

此外，以往研究選取訪談對象時，大都僅將現場指揮官或重要決策、管理階層人員納入，藉由訪談獲得觀點與意見，增加研究之說服力。但本研究認為警察組織在處理群眾活動時，除決策者外，策略規畫人員、中層管理幹部和第一線執行的基層警察人員，對於組織危機管理是否能順利進行亦扮演關鍵角色，其看法與認知卻較少被關注，而參與活動的群眾如何看待警察人員之處置方式，著墨亦少，均可做為本研究訪談對象選取之參考。

綜上，本研究針對最容易觸發危機情勢之政治性群眾抗爭事件的危機處理作深入探討，並以全國人民及全球各大媒體所關注之「紅衫軍倒扁事件」進行分析，冀望藉由此一案例之探討、論證，強化警察機關處理群眾活動危機之能力。

