

## 非政府組織的危機管理

王振軒\*

### 摘 要

長久以來，具非營利性、公益特質的非政府組織，一般都被刻板的認為，應該是屬社會中默默付出且最為無聲的一群，在組織的經營型態上，不應與營利組織相提並論；也因此，許多非政府組織在經營管理上的問題，一直也都乏人問津，甚少被業界與學術界所討論。然而，隨著社會的多元和公民社會概念的崛起，非政府組織的發展也面臨了前所未有的衝擊；這個衝擊一則帶來了非政府組織在「量」上面急速增加而令人振奮的喜悅，一方面卻也因此讓人擔心其在對「質」管控上的問題；特別是在這樣一個新興、廣大且氛圍混沌的公益市場中，非政府組織將會穩健的成長，抑或不自覺地走入組織生命週期的末端而最終走向死亡？令人好奇也值得探討。

本文將從危機管理的角度出發，探討非政府組織在長期沒有經營管理理論的指導下，在面對瞬息多變、狀況百出的市場環境，如何建構一項專屬於非政府組織的危機管理能力，並對其做出最即時、有效的回應，讓組織能在這樣一個新型態的經營環境中脫穎而出。

**關鍵字：**非營利組織、危機管理、危機偵測、公共責信

---

\* 南華大學非營利事業管理研究所專任副教授兼所長。

## 壹、前言

俗話說：「天有不測風雲，人有旦夕禍福」，對於組織而言，由於外部環境變化或內部管理不善，以及市場環境的變化，也可能會陷入經營的危機之中。管理學大師閔茲伯格（Mintzberg）在他的著作《閔茲伯格談管理：探索組織世界的奧秘》中提及，每個組織的經營都會因為市場環境的改變，以及組織內部氣氛、文化與制度的變化，勢將面臨到許多可預期或不可預期的衝擊，最後終將掉入組織生命週期的輪迴，走入組織瓦解滅亡之路；而組織如何讓自身跳脫傳統組織結構配置的桎梏，避免墜入生命週期的惡性生死循環，則端看組織能否妥善處理各種突如其來的危機，甚至將危機有效管理，化危機為轉機。<sup>1</sup>從某種程度上來講，組織在經營與發展過程中遇到挫折和危機，是正常和難免的，危機是組織生存和發展中的一種普遍而無法規避的現象；然而，如何在經營發展歷程中，如何管理好每一次的危機，讓組織能在危機四伏的經營環境中，穩定、順利成長，才是真正重要的事。

---

<sup>1</sup> 「組織生命週期」乃一個組織可能歷經組織生命週期的四個主要階段：創生、成長、衰敗與死亡。不同的組織經歷各個階段時所費的時間不同，也有些組織不會歷經所有的階段。但有些組織甚至是由創生直接邁向死亡，因為他們並沒有吸引到顧客或資源，所以未曾享受到成長的滋味。有的組織具有很長的成長期，所以許多研究者進一步將組織所經歷的成長期再細分為幾個次階段。衰敗期也可分成幾個次階段，如部份組織在進入衰敗期時，立即採取了補救調整的措施，讓組織重生。請參考，上官譯，閔茲伯格著，《閔茲伯格談管理：探索組織世界的奧秘》（台北：中天出版社，2000年10月），頁430-433。

長久以來，具非營利性、公益特質的非政府組織<sup>2</sup>，一般都被刻板的認為，應該是屬社會中默默付出且最為無聲的一群，在組織的經營型態上，不應與營利組織相提並論；也因此，許多非政府組織在經營管理上的問題，一直也都乏人問津，甚少被業界與學術界所討論。然而，隨著社會的多元和公民社會概念的崛起，非政府組織的發展也面臨了前所未有的衝擊；這個衝擊一則帶來了非政府組織在「量」上面急速增加而令人振奮的喜悅，一方面卻也因此讓人擔心其在對「質」管控上的問題；特別是在這樣一個新興、廣大且氛圍混沌的公益市場中，非政府組織將會穩健的成長，抑或不自覺地走入組織生命週期的末端而最終走向死亡？令人好奇也值得探討。本文將從危機管理的角度出發，探討非政府組織在不營利、公益性的前提下，在面對瞬息多變、狀況百出的市場環境，如何建構一項專屬於非政府組織的危機管理能力，並對其做出最即時、有效的回應，讓組織能在這樣一個新型態的經營環境中脫穎而出。

## 貳、危機的定義

危機（crisis）的定義眾說紛紜，危機的概念可以回溯至古希臘時代，crisis在希臘文中為 *crinein*，其意義即為「決定」（to decide）。中文的「危機」則是由「危」（danger）和「機」（chance）所組成的，而韋氏大字典中，則定義危機是：

一、疾病或是事情變好變壞的轉捩點（turning point）。

<sup>2</sup> 關於非政府組織（Nongovernmental Organization, NGO）的定義，較為流行的是美國約翰—霍普金斯大學萊斯特·薩拉蒙教授（Salamon）提出的所謂5特徵法，即將具有以下5個特徵的組織界定為NGO：（1）組織性；（2）非政府性；（3）非營利性；（4）自治性；（5）志願性。日本的重富真一提出結合亞洲國家的國情，可將上述定義修正為如下6個條件：（1）非政府性；（2）非營利性；（3）自發性；（4）持續性/形式性；（5）利他性；（6）慈善性。他強調亞洲的多數國家屬發展中國家，從經濟上和社會上救助弱勢群體是非營利組織存在和發展的特殊背景，因而應將利他性作為一個重要指標，以區別那些以相互扶助為目的的社區非營利組織；進一步來看，具有利他目的的非營利組織，其開展活動的主要資金不能來自受益者，而應主要來源於社會捐贈和受益者之外的其他主體，換言之，是否非政府組織的另一個重要標準，是看其資金是否來自向受益者收費之外的其他來源，即慈善性。重富真一的標準比流行的非營利組織定義嚴格，也強調了發展中國家非營利組織扶助救濟的重要屬性。此外，聯合國將非政府組織定義為：「非政府組織是公民所成立的地方性、全國性、或國際性非營利、志願性組織，以促進公共利益為工作導向，提供多元的服務，發揮人道的功能，將人民的需求傳達給政府，監督政府政策，鼓勵人民參與地方事務。非政府組織並可提供政策分析與專業技能，建構早期預警的機制，協助監督與執行國際協定。有些非政府組織以人權、環保或衛生為宗旨而創立，各依其目標、管轄、與授權的不同，與聯合國各局、署保持密切的關係。」晚近新興的私有的、非營利、非政府組織，事實上許多專家學者說法不一，有的以非營利組織為主，有的則使用非政府組織，學術界並無作清楚的定義與正名；本文由於除考慮到此一民間組織的公益性、非營利性外，亦希望能擴大其分類範圍，並強調它獨立於政府之外的特殊性與獨立性；因此，乃以非政府組織(NGO)此種在聯合國中較常使用，並且在概念上更為廣泛的名詞，來總稱此種民間組織。參考 Salamon, L.M., Anheier, H.K. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. U.S.A. The Johns Hopkins University Maryland, 1999, p29.

二、決定性 (decisive) 的時刻。

三、一個變動或是緊急的且不穩定的關鍵時期或事態，特別是可能會產生高度不受歡迎的結果。<sup>3</sup>

而學者赫曼 (Hermann) 綜合各家看法，歸納出三點認定危機的標準：

一、威脅 (Threat) 到組織或決策單位之高度優先價值或目標；

二、在情況急遽轉變之前，可供反應的時間有限；

三、對組織或決策單位而言，危機乃是未曾意料而倉促爆發所造成的一種意外驚訝 (surprise)<sup>4</sup>。

現代的非政府組織正處於市場急劇擴大但資源卻明顯不足的環境中，組織的使命與價值，經常在經營環境競爭的壓力下，出現「為五斗米折腰」的情況，長久行之，使命價值與經營利益之間便可能產生矛盾與錯亂，進而發生動搖非政府組織經營根基的「誠信危機」；此外，由於現今非政府組織的內、外在環境的複雜，許多突如其來的狀況都足以讓非政府組織措手不及，例如，社會公眾對於組織的某項公益計畫執行內容的不信任、受其他事件的影響與組織內部董事會間的爭執等問題，這些突發的狀況，都可能使得非政府組織在內部的業務推動與專案運作的穩定上，將發生急速失衡的現象；例如，因領導階層突如其來的不和諧，導致組織在執行工作上的停滯不前；或者是組織因社會公信度下降，招致捐款數的急速下滑，諸此種種問題，都是突如其來危機，也形成了非政府組織在內部治理能力上產生很大的問題，進而造成所謂的「治理危機」。再者，當非政府組織在執行某項方案或發展某項業務時，領導人能否在決策與執行上，適時做出完善的決策工作指導，關係著非政府組織在運作上能否發揮應有的效能與發展；而當面對個別事件的突發性危機時，領導人對於現代資訊傳播快速與範圍廣大的影響力也不可小覷，由於資訊傳媒的快速與廣大，都可能使組織領導人在時間的壓縮下，很難做出理性的決策，領導者的決策正確與否，將可能對組織的存續產生決定性的影響，因此，領導人的危機，此刻便隱然浮現。

前述這些非政府組織的危機，大多對非政府組織充滿了不確定性，例如，董事會的不和諧、領導人一時的決策錯誤（這種一時的決策錯誤或領導階層不和諧的狀況，經常發生在組織運作穩定的時候，當組織營運得宜時，組織的資源自然豐厚，領導階層的抱負也就更為廣大，而在資源分配上也就意見繁多，意見相左的現象就可能因此油然而生，這種危機似乎都具有及時性，也可能危機組織的價值與使命），以及因一時誠信不足，而造成組織再不受公眾信任，而導致的誠信危機等（組織可能因無法獲得公眾的信任，而獲得足以維持組織生存營運的善款挹助）；雖然，這些危機狀況，有的是因為一時的決策錯誤，也有部分是因為組

<sup>3</sup> Richardson, B. (1995). Paradox management for crisis avoidance. *Management Decision*, 33(1), pp5-18.

<sup>4</sup> Hermann, Charles F. (1972), Some Issues in the Study of International Crisis, in Charles F. Hermann, *International Crisis: Insight from Behavioral Research*, Free Press.

織長期經營方式不善所累積而成的，但其結果大多會讓組織措手不及，進而到威脅到組織的生存與發展。

## 參、何謂危機管理

### 一、危機管理

有關危機管理（crisis management），國內學者孫本初說明「危機管理」是組織爲了避免或減輕危機情境所帶來的嚴重威脅，而從事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<sup>5</sup>。邱毅將「危機管理」定義爲組織爲降低危機情境所帶來的威脅，所進行長期規劃與不斷學習、反饋的動態調整過程。即將危機予以制式化管理，由事前預防至事後處理<sup>6</sup>。本文參考國內學者邱志淳，並綜合以上學者的說法認爲「危機管理係指一種有計劃的、連續的及動態的管理過程，也就是組織或個人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，並由資訊回饋作不斷地修正與調整，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」。<sup>7</sup>

而現代的非政府組織與一般的營利組織一樣，需要承載莫大的市場競爭壓力，在經營的過程中上難免遇到一些緊急的危機情境；而在組織結構上，非政府組織也與公部門同樣有著分層負責的各個部門，在內部系統的溝通、協調上，也不免會因意見紛歧或領導失調而產生若干的危機狀況。因此，非政府組織在危機管理事務上，應採取的手段與應投注的心力，實不亞於一般的營利組織或政府部門。雖然，目前不管是實務界或學界，仍然沒有發展出一套針對非政府組織爲機管理的理論與辦法，但借重一般營利組織或公部門所善用的危機管理典範，並參酌非政府組織的實境，再將其轉化成非政府組織危機管理運用上的參考，應屬可行之道。本文在研究的過程中，也將據此要旨，以一般商業組織或公部門的危機管理理論與技術爲基礎，輔以非政府組織運作實況的分析，分析非政府組織的危機範圍、因素與來源，進而推導出非政府組織在面對危機時可能適用的管理方法與措施。

<sup>5</sup> 孫本初，〈危機管理策略之探討〉，《人事月刊》，第22卷、第6期（1996年），頁17-29。

<sup>6</sup> 邱毅，〈面對危機的因應和對策〉，《人力發展》，第54期（1998年），頁1-6。

<sup>7</sup> 邱志淳，危機管理與應變機制，頁2。參考網址：

<http://www.life.fcu.edu.tw/safe/documents/pd03.doc>。瀏覽日期：2006年6月9日。

## 二、危機管理的相關理論

危機管理並不是新的名詞或概念，在政府機構、私人企業、大眾傳播媒體、個人、甚至國際關係的領域，都已有豐富的論述，並發展出許多相關的理論；而近來，非政府組織由於市場環境的需求，也開始對危機管理多有討論，並將許多其他領域的危機管理理論，「轉移」運用在其經營管理的實務上。<sup>8</sup>本節將引用各領域相關之危機管理理論，來闡述危機發生的情況、危機處理的作法，以及善後的危機修補辦法，來試圖找出適合非政府組織危機管理的理論架構。

### (一) 威脅評估模式<sup>9</sup>

威脅評估模式主要是由柯亨 (Raymond Cohen) 所提出的危機處理觀點。其精神乃著重於組織危機發生時，是否能夠準確掌握外在的威脅，是危機處理的重要關鍵。如果事先沒有評估到危機的嚴重性，就很難會採取有效的解決途徑。威脅的認知是經過評估，評估的正確與否關係著後續的危機處理。

### (二) 危機壓力與反應理論<sup>10</sup>

危機壓力與對危機反應模式的看法，在於找出危機的壓力根源，並由此發現壓力是促成危機處理的背後動力。有三個相關的變項：認知的時間壓力、高估外界的反擊能力、關切立即的威脅。由於這三個變項會壓縮並強化處理者的思考認知，並且在龐大的外界壓力的壓迫下，會促使決策者產生強烈動機，而採取有效行動來解決。

---

<sup>8</sup> 若從組織的角度來看，企業組織與非政府組織，他們有幾點共性之處：第一、都是非政府組織；第二、都靠非行政的手段獲得社會財富；第三、都靠經營產品或服務來獲得社會資源。我們在對非政府組織的研究中進一步發現，其實非政府組織也在從事產品生產或服務的工作，與第二部門所不同的是：1、這種產品是看不見的，我們稱其為滿足心靈需求或精神需求的產品；2、從事公益事業的目的不在於為法人或個體自然人獲取利潤，而是在於獲取社會財富和社會資源後再服務於社會，尤其是服務於那些需要幫助的弱勢群體，以實現追求整個社會公平、公正、和諧發展的目標。因此，當我們把非政府組織所從事的公益事業看成是在經營心靈產品或精神產品時，我們就可以在非政府組織的運作中引入或借鑒成功企業的經營管理理念、制度和運作模式，如：人力資源管理模式、客戶關係管理理念、產品的市場營銷與品牌策略等等，以此非政府組織的組織經營可以以更科學的方式營運，並更貼近逐漸競爭的經營市場。

<sup>9</sup> 黃志忠，社會工作專業機構的組織危機管理與因應策略之初探，參考網址：<http://sowf.moi.gov.tw/19/quarterly/data/102/16.htm>。瀏覽日期：2006年10月21日。

<sup>10</sup> 朱廷智，《危機處理的理論與實務》（臺北市：幼獅，2000年），頁56。

### (三) 形象修復理論<sup>11</sup>

形象修復理論適用於組織發生形象危機之後的補救方法。其前提是組織被一群重要的社會大眾指控必須對某一種「不恰當」的行為負起責任。此理論運用的前提，包含幾個重要概念：

1、「不恰當」的行為在事實上不一定是冒犯，完全由公眾的認定與知覺來決定。

2、組織的責任歸屬亦非由事實來認定，只要公眾認為組織與此行為有關連，即產生形式上的責任歸屬。

從以上前提可知，公眾對組織責任的感受是影響組織形象最關鍵的因素，這些公眾因而成為形象修復的主要目標對象。Parsons 認為組織應該先重新定義外界的指控，視外界指控的重視程度再行決定。如果危機真的是多數人的認知，或是指控者再三提出攻擊，則組織就要嚴正面對這項指控。<sup>12</sup>

綜整上述三個理論，可歸納出一般組織危機管理理論的概略重點，首先要預防危機的產生，危機來臨時對危機之本質進行界定，在進一步瞭解組織正處於何種危機周期，才能採取相對的因應與補救善後措施。一套完備且周詳的管理辦法，應從不斷偵測危機、執行危機管理辦法、與修補調適的過程中來落實管理成效。

因此，動態的危機管理過程大致可化約成三大管理步驟：1、危機訊息的偵測（危機的準備及預防）；2、損害的控制及處理（危機管理辦法的運用與落實）；3、從事復原工作、及調適等。

### 肆、非政府組織危機來源與管理的主客體

根據 Sturges (1994) 以及 Coombs (1995) 的界定方式，危機的來源包括主觀與客觀兩個層面，客觀層面為外界對組織的評價，以及組織會受到組織外界危機因素影響所造成的危機情境。主觀層面著重在組織內部的認知層面，乃因組織內部認知不協調，並造成組織系統運作上的不良，而引發的危機情境。若就組織內、外的觀點分析，危機的來源，可由主、客觀的概念概分為由「內在 | 外在」兩個面向來討論；而就組織危機發生後的危機來源與管理危機的主要機制來看，則又可區分為屬於危機發生後危害組織的危機客體（危機事件），以及管理危機的主要主體（組織本身）。<sup>13</sup>

<sup>11</sup> 同前註 9。

<sup>12</sup> Parsons, P. J. (2002). Communicating strategically in a crisis. *Healthcare Executive*, 17(6), pp.56-57.

<sup>13</sup> Sturges, D. L. (1994). Communicating through Crisis: A Strategy for Organizational Survival. *Management Communication Quarterly*, 7(3), pp.297-316

而從非政府組織的經營環境來看，其危機發生後的危機管理主、客體，與一般的政府、企業等組織並無不同，在區分上當然還是以非政府組織為危機管理的主體，其他舉凡對組織造成危機的事件、群體、機構等，都稱之為危機客體。而由非政府組織內部的結構，以及外部經營環境來分析，又可交叉而成以下幾種危機：關於出自組織內部的危機，可依組織構成的結構分為治理危機（源自於組織決策階層的危機）、CEO 的領導危機（源自於組織內部領導、執行階層的危機）、責信危機（組織使命實踐，以及體現社會公信力是否恰當的危機）；就來自組織外部的危機，可概分為市場危機（市場環境改變對組織經營所產生的危機）、突發事件危機（由於外在意外事件對組織造成影響的危機）。

### 一、非政府組織危機管理的主體與客體

危機的管理範圍，可包含兩個構面，一個是危機的主體，一個是危機的客體。危機管理的主體可以從廣義和狹義兩個方面來說。也就是面對危機、欲處理危機的組織或個人，稱之為危機的主體；而危機的客體，則指涉危機主體所面臨的各種危機事件、狀況，或者是對主體有造成傷害的組織或個人。<sup>14</sup>

#### （一）危機主體

就非政府組織而言，危機主體可以廣義的包括整個非政府組織界、單一非政府組織本身、非政府組織的領導人、董事會，或者是非政府組織中的個別成員。從狹義上來說則只包括單一發生危機事件的非政府組織。

#### （二）危機客體

非政府組織的危機管理客體，則應可分成以下四類：（1）重大突發性事件；（2）社會所給予公眾的壓力；（3）組織本身內部產生衝突或矛盾，所造成的危機；（4）由於市場環境的變遷使然的經營危機。而危機管理的客體一般都帶有以下一些特徵：（1）發生的突然性和緊急性。（2）發生結果的不確定性。（3）給管理者處理時間的有限性。（4）都對組織的價值目標產生一定的威脅。<sup>15</sup>

綜言之，非政府組織的危機主體必須掌握住危機客體的來源與特徵，才能對了解危機的本質與範圍，面對各種不同的危機做好危機管理的工作。

<sup>14</sup>謝慶奎，〈危機管理演講提綱〉（北京大學政府管理學院，2004 年 12 月），參考網址：<http://politics.soc.ntu.edu.tw/news/940105.pdf>。瀏覽日期：2006 年 6 月 9 日。

<sup>15</sup>參考前註。



## 二、非政府組織危機分析面向

此外，現代非政府組織的經營活動，由於市場大開、活動項目多元，因此日益受到外部和內部環境的作用和影響。非政府組織要進行危機管理，首先必須全面的、客觀的分析和掌握內外環境的變化，並以此為出發點，來探討危機來自何處，並按其來源的特性，制定有效的危機管理辦法。而環境分析的主要分析範圍，則應分為外部環境分析和內部環境分析。內部環境危機來源的分析，包含了組織內部的董事會運作、業務執行情形、人員與領導者的關係，以及組織使命與價值能否維持等問題。而外部環境危機來源的分析，則應側重在偶發事件所造成的危機，以及市場環境變化所帶來的經營危機等。

換言之，非政府組織的危機分析面向，大致上可從兩個部分來做分析：

### （一）內環境面向

第一個部分應是所謂的非政府組織的內部環境，這個環境看似簡單、單純，因其含括的範圍應只屬組織本身。非政府組織的工作執行，看似由成員複雜的少數專職人員與志工推動。但事實上，其運作的主要首腦，乃是以董事會與 CEO 為主的決策機制；決策與領導方向的正確與否，關乎非政府組織經營的良與莠；而非政府組織的存在意義以及工作執行的價值核心，則是非政府組織的使命與理念<sup>16</sup>，使命的秉持與理念的一貫，是非政府組織能否獲得社會責信力與公眾支持的重要因素。因此，就非政府組織的內部分析面向來看，則必需從組織「董事會與 CEO 的治理功能」，以及「使命與理念能否維持的責信觀點」著手。

### （二）外環境面向

外環境涉及的因素，則比內環境來的複雜多了，包括由市場資源的稀少，非政府組織為了爭取資源所可能採取的回應方式、以及其他突發事件對非政府組織造成的意外影響等；這些外在環境因素對非政府組織的衝擊，將可能導致其能否在市場的競爭壓力下，繼續生存發展。因此，外部環境的分析，應從「市場環境」與「突發事件」兩個部分著手。

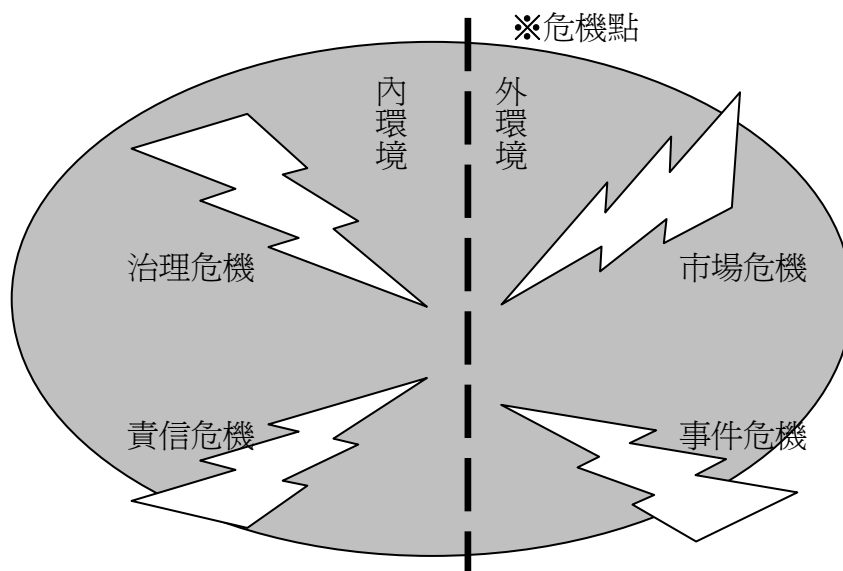
---

<sup>16</sup> 同前註。

## 伍、非政府組織有哪些危機

歸結前節所述，非政府組織的危機來源，可分為來自內在環境（也就是來自組織內部）的危機，以及源自外部環境（也就是來自組織外部）的危機兩個部分。若從危機主客體的面向來看，則可廣義的說，非政府組織的危機的因素，可能為一部分來自危機主體的危機因素，以及來自危機客體的危機因素兩種。因此，非政府組織的危機來源，應概可自內環境（非政府組織本身的危機主體）與外環境（組織以外的危機客體），兩個部分來找尋。而其危機的種類，則可就組織本身的運作結構與組織外的環境因素來分類。就組織本身運作結構的部分，大致有組織內的「治理危機」與「責信危機」兩種類型的危機；而組織外環境因素所造成的危機，則應包含市場環境變遷與不確定因素的兩個危機種類，一是「市場危機」二是「突發事件危機」。

Fink 認為，當危機已到達臨界點無法制止其產生，此時就會引爆出組織的危機點，爆發出來如同河水決堤或火山爆發一樣一發不可收拾的威脅，倘若沒有在第一時間立即採取有效的措施加以處理，那麼將會造成無法估計與預料的損失或傷害。<sup>17</sup>換言之，當非政府組織的內、外部危機對組織威脅程度，已經到了組織無法承受之時，如果組織不儘速採取有效的危機管理措施，將可能引爆組織的危機點，進而產生一發不可收拾的情形。（如圖一所示）



圖一：非政府組織的危機分析面向與危機分類圖

<sup>17</sup>Fink, S.(1986).Crisis management: Planning for the inevitable. New York: American Management Association, p.15.

資料來源：本研究根據 Fink, S. (1986). *Crisis management: Planning for the inevitable*. New York: American Management Association, p.15 整理。

## 一、來自內環境的危機

### (一) 治理危機：

1、董事會危機：非政府組織本具有推動公民參與公共事務治理、灌輸民間「審議式民主」概念的重要使命，<sup>18</sup>而董事會（board）的運作，就是表現審議式民主精神的基礎與起點。因此，必須確保其運作在成員彼此間有廣泛、深層討論與溝通的保證。對於組織共識凝聚和增進組織長期不脫民主運作模式等問題，都必須嚴格關注董事會的合理運作，<sup>19</sup>因為非政府組織董事會的治理機制，提供一個更有活力和內涵的民主模式。他們可以讓組織能在「共識決」的最小異議下，順利推動組織業務，並以此模式鼓勵公民學習，將公眾生活的豐富智慧從地方流動到整個公民社會。因此，在組織的董事會中，若有成員違反民主、集體決策的精神、甚至有意見相左僵持不下的情形，一則將可能嚴重影響組織業務的推展，一則違反非政府組織推動審議式民主的精神，而在此違背大眾期望的前提下，失去了社會原本給予的信任。此乃非政府組織的董事會危機。

2、CEO 的領導危機：彼得杜拉克（Peter F. Drucker）說非營利組織所面對的問題，其實比一般商業機構複雜，而主事者所依靠的，主要是「使命」與「領導」。而「領導」的關鍵並不在於領袖的魅力，而是使命，因為只專注於個人魅力將使領導者走上誤導的不歸路。身為非營利組織的領導者，其職責就是要將使命中的說詞轉換成更精確的目標。理由是使命是永存的，甚至是負有神聖的任務；目標則僅是暫時性的。<sup>20</sup>綜言之，非政府組織的領導，就是以審議式民主之

<sup>18</sup> 審議式民主，是指公眾經由公正、平等的決策模式來治理公共事務。原則有三：1.政治辯論是為了做出符合公眾整體利益的抉擇，公民和政黨在政治競技中不應採取狹隘的、小團體利益取向的立場；2.政治機會和權力必須平等，必須獨立於經濟和社會地位之外，不能被經濟和社會優勢團體控制；3.民主政治必須建立公民的自尊，增進公民的政治能力，讓公民瞭解自己和自己的合法利益。這種概念對於導正目前民粹的、粗糙的、金權的政治形態深具啟發意義。請參考廖錦桂等，審議民主國際研討會活動報導，財團法人台灣智庫，2005年9月29日。參考網址：

[http://taiwanthinktank.org/ttt/servlet/OpenBlock?Template=Article&category\\_id=34&article\\_id=510&lan=tc](http://taiwanthinktank.org/ttt/servlet/OpenBlock?Template=Article&category_id=34&article_id=510&lan=tc)。瀏覽日期：2006年6月12日。

<sup>19</sup> 陳韋聿，低估非營利治理的力量，台灣非營利組織研究網，2004年6月24日。參考網址：[http://npo.nccu.edu.tw/content/section04/item02/2004\\_07\\_22.php](http://npo.nccu.edu.tw/content/section04/item02/2004_07_22.php)。瀏覽日期：2006年6月12日。

<sup>20</sup> 余佩珊譯、彼得·杜拉克(Peter F. Drucker)著，《使命與領導：Managing the Non-Profit Organization》（台北：遠流出版，2002年6月1日），頁4-9。

「民主式領導」<sup>21</sup>為基礎的「影響組織與他人趨向使命的一個過程」。然而事實上，當今我國許多非政府組織的領導者，特別是宗教型的非政府組織，由於領袖個人的魅力過大，加上信徒主動將其「神格化」的心理，導致這些非政府組織在短時間內獲得很多信眾的支持，呈現急速發展的狀態，但也忽視了非政府組織「民主領導」的內涵，以及常態性領導制度的建立。這樣的情況，讓人憂心如果這樣具魅力的領導者不再領導組織時，組織將如何在維持現有的榮景，並繼續正常運作。

## （二）責信危機：

1、「使命與目標置移」的危機<sup>22</sup>：由於各國財政狀況日益吃緊，致使已往非政府組織賴以生存之個人捐贈與政府補助日益減少，非政府組織為求自給自足，應另闢財源管理，而愈來愈依賴「營利化」（產業化）行為之收益。然而，非政府組織愈來愈「營利化」的行為，也引發許多爭議與質疑，例如：社會公眾能否認同非政府組織的「營利化」行為？非政府組織「營利化」時間一久，可能會引發「使命與目標置移」的危機，該如何避免非政府組織變成「披著非營利外衣卻從事營利行為的偽公益組織」？「營利化」過程是否會模糊非營利組織及營利部門間的界線？這些問題，都觸及非政府組織的營運基礎—原使命與目標，也是動搖組織行為根本的危機因素。

2、利益與貪腐的危機：1990 年代的初期至中期，美國國內發生多起非政府組織的醜聞，例如「美國聯合勸募」（the United Way of America）與「全國有色人種促進協會」（National Association for the Advancement of Colored People）高階主管的超高薪酬及貪墨事件，嚴重地傷害了美國社會大眾對於非政府組織的信任，<sup>23</sup>促使學術界開始注意非政府組織管理的責任問題。Regina E. Herzlinger 認為長期以來美國的非政府組織管理呈現出以下各種問題，例如無法達成社會使命的無效能（ineffective）問題、投注過少比例之收入於服務對象上的無效率（inefficient）問題、內部人員的圖利自身問題、輕率進行投資或財務決策的過度

<sup>21</sup>Iowa State University 的心理學家勒溫（Kurt Lewin）將領導者分為兩種類型：一是，獨裁式或專制式（Autocratic）：具有這種作風的領導者從不考慮別人的意見，所有決策都由自己作出；二是民主式（Democratic）：具有這種作風的領導者鼓勵下屬參與決策，下屬個人擁有相當大的工作自由和靈活性；在領導工作中主要應用個人權力和威信，而不是依靠職位權力和命令使人服從；在分配工作時儘量照顧到個人的能力、興趣和愛好；積極參加團體活動，與下級沒有任何心理上的距離。請參考，戴維·貝贊可、戴維·德雷諾夫、馬克·尚利，公司戰略經濟學，北京：北京大學出版社，1999 年 1 月，頁 89。

<sup>22</sup>江明修審定，Burton A. Weisbrod 著，《非營利產業—To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector》（台北：智勝文化，2003 年 10 月）。

<sup>23</sup>孫煒，〈非營利管理的責任問題—政治經濟研究途徑〉，《政治科學論叢》，第 20 期（2004 年 6 月），頁 141-166。

風險 (excessive risk) 問題等等，<sup>24</sup>皆因非政府組織的管理缺乏一套妥善的責任機制，致使非政府組織在責信問題上，產生了危機。

## 二、來自外環境的危機

### (一) 市場危機：

1、環境變遷與適應的危機：由於非政府組織的市場正處於新興的階段，許多市場的走向與趨勢仍不明確，而組織經營的理論與做法也不若一般企業組織已經建夠的相當完整，因此，在市場經營方面遭遇更多複雜的挑戰，約略可歸納出以下<sup>25</sup>：

(1) 經營目標的「多重性」：「利潤極大化」決不是非政府組織的經營目標，屬於社會責任的精神層次目標，才是最重要的。然而精神層次的目標，當然不若「利益極大化」簡單，它在目標的規範上，當然更具有「多重性」的特質，這也使得非政府組織效能的衡量，添增許多複雜性和困難度，非政府組織在組織生存、服務導向和組織使命之間面臨衝突時，找到妥善的解決方案，是一大難題。

(2) 缺乏緩衝風險的彈性空間：在一般企業組織中，「資本與利益的利基」可以做為市場環境變動時的風險緩衝器，但非政府組織則沒有這樣的空間。欠缺「利益積存」的後盾，非政府組織能夠承擔的市場風險就相當有限，也妨礙了它們在市場中順應變動環境的能力。

(3) 同時必須面對「雙向」的公眾：企業通常只需抓住利益目標的顧客。但非政府組織則必須同時面對兩種不同的對象：接受服務者和捐助者。

(4) 更多社會公眾的關注：非政府組織的一舉一動，在「道德」的基礎之下，自然是社會公眾注意的焦點。舉凡其一切的活動，都必須拋棄利益的前提，以社會服務或公益為主。若是為了市場競爭的關係，投注若干的營利方法或行為，通常會引致公眾，甚至媒體的注意，成為社會討論甚而撻伐的議題。

2、商業化危機：目前非政府組織的經營，有逐漸傾向「市場導向」的趨勢，這種必須進入競爭市場的類商業化營運方式，對不講求利潤的非政府組織，其實是潛藏著許多危機和風險的，這可能使得非政府組織在維持組織使命與爭取資源的矛盾中，發生經營的風險和危機<sup>26</sup>包括：

<sup>24</sup>Herzlinger, Regina E. (1996). "Can Public Trust in Nonprofits and Governments be Restored?" Harvard Business Review 74(2), pp97-107.

<sup>25</sup>Gallagher, K., & Weinberg, C. B. (1991). Coping with success: New challenges for nonprofit marketing. Sloan Management Review, Fall, pp.27-42.

<sup>26</sup>Dees, J. G. (1998). Enterprising nonprofits. Harvard Business Review, Jan, pp.55-67.

(1) 爲了爭取資源，類似商業化的收入來源，將可能讓組織偏離了應有的社會使命。

(2) 創造一個可維持市場優勢並能時刻順應市場走向的組織策略並不容易。

(3) 大部分的非政府組織並不具備企業組織的營利、行銷與管理技能，如果太強調這些商業技術，將使得非政府組織無法專心致力於原本的使命執行。

(4) 企業與社會服務事業，在文化上本來就存在著本質上的矛盾，如果強行將兩者結合，將可能產生組織文化衝突的危機。

(5) 當非政府組織從事商業性的活動時，他們也會面對營利競爭者的抗拒。

## (二) 突發事件的危機：

1、受其他事件影響的危機：2004 年底南亞大海嘯過後，新聞局募款募到 4 億元，委託家扶中心和世界展望會等團體，協助認養南亞災童，不過災童認養了，新聞局的撥款卻遲遲沒有下文，原本新聞局規劃把錢平均分給世界展望會、家扶中心和慈濟基金會，3 個團體每年大約可以領到 3600 萬，可是過了 8 個月，沒有團體領到一毛錢。當初家扶中心目前認養斯里蘭卡 5 百名災童，以 1 個月 1 千塊資助金來算，再加上其他急難救助金，家扶中心已經先支出 4 百萬，世界展望會則是認養 3 千名印尼災童，加上重建校園的經費，世展會自掏腰包先墊 3 千多萬。<sup>27</sup>像這樣的新聞，突如其來的在大眾傳播媒體上不斷的播放，很難不讓一般民眾對善款的流向質疑，雖然這個案例，並非直接是非政府組織的作爲，但對於社會捐款的公眾而言，直接的感受就是：「善款是否已流入私人之手？」。這種負面的慈善事件，除了會造成一般公眾的捐款熱誠降低，也直接地讓非政府組織界普遍的捐款來源，由於民眾的防衛心態，多少也受到不良的影響。如此，將可能讓非政府組織在財務上，甚至是志工加入的人力上，造成暫時短缺的危機。

2、受其他組織影響的危機：聯合報在 91 年 7 月 8 日有一篇「建屋起爭議，行善團紛紛自清」的報導正可說明責信的重要性。「中華民國嘉邑行善團」被質疑向南投縣政府拿 3 千萬元，又向災民收錢，使得該非政府組織受到民間強烈的質疑。<sup>28</sup>由於受到名稱相近之累，「嘉義市嘉邑行善團」表示，他們與被質疑向南投縣政府拿 3 千萬元，又向災民收錢的「中華民國嘉邑行善團」是不同的民間社團，「嘉義市嘉邑行善團」堅持默默行善，但受到「中華民國嘉邑行善團」爲南投縣災民建屋被質疑的影響，接獲不少關心及探詢究竟的電話，也帶來不少的困擾。這無非是受其他組織突如其來事件所造成的事件危機的最佳例證。

<sup>27</sup> 請參考網頁資料：南亞海嘯募 4 億 8 個月未撥款，2005 年 8 月 22 日，參考網址：  
[http://keroppiyen.myweb.hinet.net/LanYu\\_2005/Feeling/Feeling.htm](http://keroppiyen.myweb.hinet.net/LanYu_2005/Feeling/Feeling.htm)。瀏覽日期：2006 年 6 月 10 日。

<sup>28</sup> 高永興，募款倫理與責信—國外個案研究，台灣公益資訊中心：npo 學習網，參考網址：  
<http://www.npo.org.tw/StudyOnline/ShowSOL.asp?SOLID=35>。瀏覽日期：2006 年 6 月 12 日。

## 陸、非政府組織的危機管理

非政府組織與一般營利企業組織一樣，就內部來看也有著分工的組織結構、從事業務推展的人員，以及欲達到的組織目標等等，而就外部而言，也同樣處於一個市場龐大、競爭激烈，以及環境走勢渾沌不明的處境。因此，本文同樣以一般組織從事危機管理的觀點為基礎，再以「轉化」的方法，推移至非政府組織操作危機管理的執行辦法上。

每件事情的發生都有其階段性，比如在事情的發生前，總有一段醞釀期，而待事情發生時，都有若干的因應辦法，最後在事情發生過後，則必定會有所謂的善後工作必須著手。而危機的發生也一樣有其階段性，本文就前文中對危機的各種討論，綜合歸納出非政府組織的危機管理的實質意義就在於：「非政府組織內的人員或機制，首先應了解危機的潛在位置，並對它的範圍與位置加以定義，它可能是組織內的董事會危機，也可能是外環境的市場變遷的經營危機；一旦危機發生時，則應利用危機進行過程的掌握，進行妥善的階段性管理，並以各種迅速的手段減災，特別是非政府組織的危機減損程度，不能以利益為取舍的指標，在從事危機管理時，應以社會的觀感、組織的使命以及其永續經營為主要著力點，以此讓非政府組織的危機損害程度，能在每一個階段中的積極控管辦法中，減損到最低，甚至化危機為轉機。」

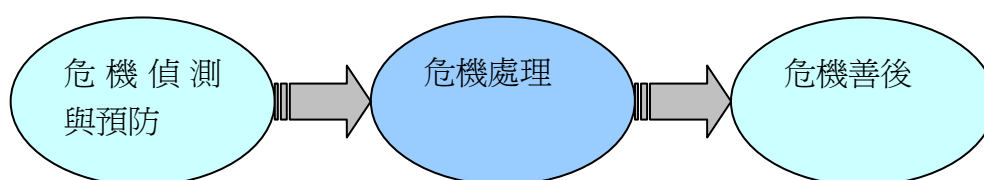
由前述的危機管理理論分析，有效的危機管理即是針對危機的各階段，採取適當的管理措施及因應作為。本文將以危機管理的管理階段切入，探討非政府組織在危機管理的過程中，各階段應有的實際做法。而危機管理的階段論，各家看法不同，有的學者強調「三階段論」，即 1.危機爆發前、2.危機發生期間、3.危機解決後等三階段為探討指標，分別規劃各階段所需的管理活動，並建構「危機管理動態模式」，以為危機管理之參據<sup>29</sup>。也有人主張所謂的「四階段論」，這主要是「美國聯邦危機管理局」(Federal Emergency Management Agency, FEMA)於 1979 年將危機管理過程分為：紓緩 (Mitigation)、準備 (Preparedness)、回應 (Response)、復原 (Recovery) 四階段。另外還有「五階段論」，此論點將危機管理分為危機警訊偵測階段、預防及準備階段、遏止災害擴大階段、恢復階段、學習階段。<sup>30</sup>

因理論基礎之不同，而有三階段論、四階段論或五階段論，各理論階段不盡相同，但大致依據那納美克 (Nunamaker, Jr. et al.) 所劃分三階段之精神，以危機

<sup>29</sup> Nunamaker, Jay f. JR., Weber, E. Sue, and Chen, Minder, (1989)“ *Organizational Crisis Management Systems: Planning for Intelligent Action*”, *Journal of Management Information Systems*, Vol.5, No.4, pp.7-32.

<sup>30</sup> Mitroff, Ian I. & Christine M. Pearson. (1993), “*From Crisis Prone to Crisis Prepared: a framework for crisis management*”. *Journal of Management Executive*. Vol.7, No.1, pp.48-59.

爆發前、中、後各時期之處理而發展<sup>31</sup>。本研究為在概念上力求精簡，且在執行上單純可行，因此，亦依循三階段的管理模式，來探討非政府組織的危機管理。首先在第一階段應是危機爆發前的「危機偵測預防階段」、第二階段是危機發生時的「危機處理與遏止階段」，第三階段則是「危機後的恢復與善後階段」。(如圖二)



圖二：非政府組織危機管理階段圖

資料來源：本研究整理。

### 一、第一階段－危機偵測預防

處在瞬息萬變的新興發展市場中，充滿著各種不確定因素，非政府組織隨時可能會發生各種危機事件，如果未能妥善加以處理，勢必危及到組織的運作與經營。因此，瞭解危機的成因，事先偵測組織的危險因素，可能是非政府組織危機管理很重要的課題。

雖然，非政府組織的經營環境愈來愈顯得困難，資訊的掌握也必須投入更多的心力。但大部分危機的發展歷程還是有其脈絡可循，比如像責信力的危機，就可經由董事會的決策以及方案執行的過程中，看出若干的端倪。因此，對於危機的防處，早期預警訊號的偵測就變得相當重要，非政府組織可以透過預先的危機防處計畫來追蹤掃描這些預警訊號，以作為決策管理單位在執行危機管理方向上的參考<sup>32</sup>。沒有危機偵測的計畫與行為，而要防止及因應危機，在邏輯上是行不通的。對大部分的非政府組織來說，雖然有可能在無意間地不經偵測而防止了危機，但這種例子係基於幸運與偶然，而不是由組織慎思熟慮得以防範遏止的結果。危機管理中早期預警系統（Early warning system—EWS）的偵測活動需要有一定的偵測工具，以及明確的偵測範圍，否則容易產生混淆；如偵測機制可能包括了電腦化流程業務與財務或資訊控制系統、完整的危機偵測計畫、明確的決策系統及組織環境掃描系統（非政府組織的組織對環境資訊的敏感度，包括組織內

<sup>31</sup> 王振軒，軍隊危機管理之研究—從公共事務途徑探討，參考網址：  
[http://military.fhk.edu.tw/military/research/seminar%E5%AD%B8%E8%A1%93%E7%A0%94%E8%A8%8E%E6%9C%83mpag%E6%AA%94/sec\\_mili/papers/military13.htm](http://military.fhk.edu.tw/military/research/seminar%E5%AD%B8%E8%A1%93%E7%A0%94%E8%A8%8E%E6%9C%83mpag%E6%AA%94/sec_mili/papers/military13.htm)。瀏覽日期：2006年6月13日。

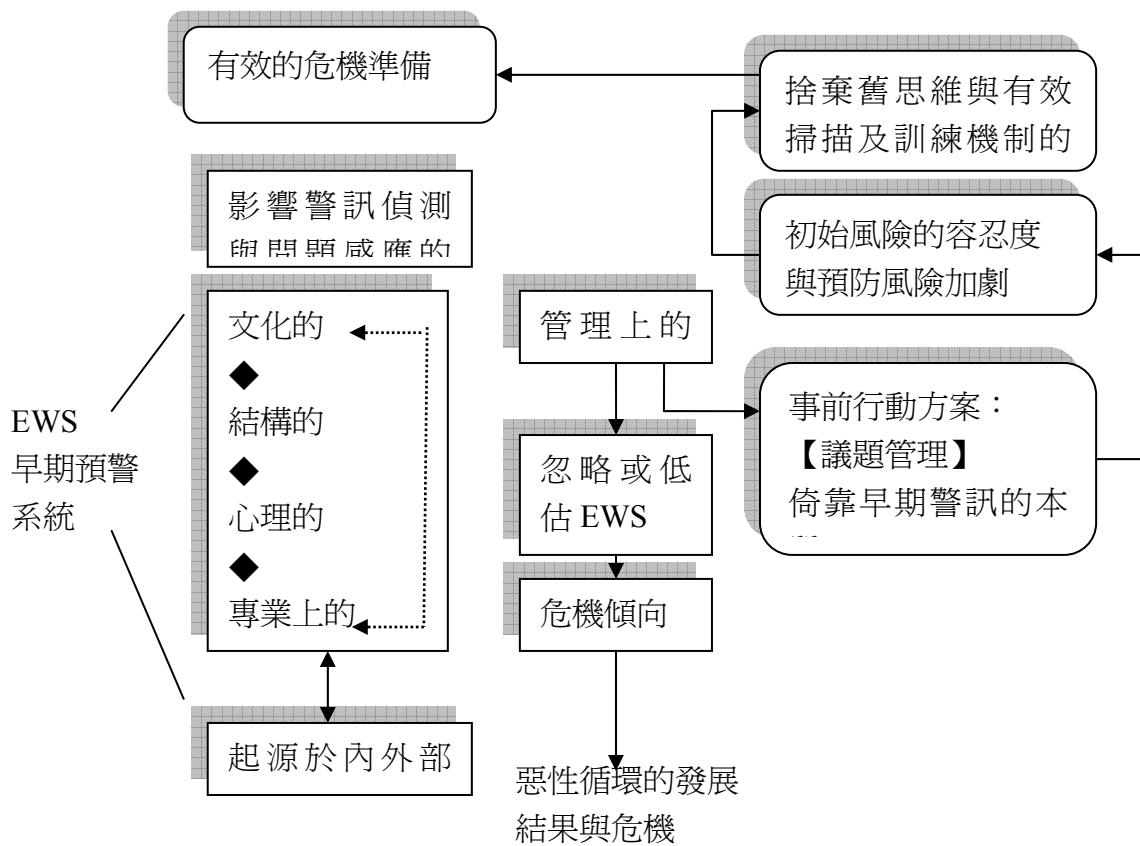
<sup>32</sup> 詹中原，《危機管理—理論架構》（台北：聯經出版社，2004年），頁160。



各階層人員的敏感能力—以掃描外部與內部可能即將發生危機的訊號)<sup>33</sup>。換言之，非政府組織的偵測活動除了科技工具（電腦資訊系統）外，還必須包含計畫的偵測，以及人的檢視。

Zachary Sheaffer 等人對早期警訊管理的研究中，綜合歸納許多學者對引起危機關鍵構成因素的假定，並進一步指出，偵測並確認危機傾向，有一共通的型態，這個型態包括一些要素的特定組合。這些因素是交互影響與彼此增強的，Zachary Sheaffer 把警訊偵測與問題感應的因素區分為四個構面，分別為社會心理的抑制因子、結構的/策略的/控制的系統特性、組織的文化因子及外界的因素/敵意的工作環境<sup>34</sup>。

相關警訊處理模式如圖三。



圖三 EWS 早期警示系統處理程序模式

資料來源：譯自 Zachary Sheaffer. et al. (1998), p.17.

<sup>33</sup> Ian I. Mitroff. (1987), "Effective crisis management." The academy of management Executive, Vol. 1, No. 3, p.285.

<sup>34</sup> Zachary Sheaffer, (1998) Bill Richardson and Zehava Rosenblatt., "Early-Warning-Signals Management: A Lesson from the Barings Crisis." Journal of contingencies & crisis management, Vol. 6, Issue 1, pp.7-8.

上列因素依其屬性分類後，再經整理歸納，概可獲得各主要影響層面之因素，其中「組織成員個體的因素」層面，可歸納出產生成員個人對警訊的直覺敏感度強弱、成員個人對警訊偵測的態度與動機強弱、成員個人的知識、工作經驗與資歷、個人滿足環境所需資源的充分程度、自我與過度自信等五個因子；其次在「組織結構的因素」層面，可歸納出產生警訊偵測作業流程的完備程度、有無偵測警訊的專責部門、保守且抗拒改變的組織文化、警訊偵測績效有無獎懲制度、組織內資訊分享、溝通系統暢通程度、管理階層領導風格是否鼓勵等六個因子；另外「警訊本質的因素」層面，則可歸納出產生警訊出現頻率的多寡、警訊明確一致性程度的高低、警訊本身威脅程度的大小、鑑定評估是否為警訊的明確標準及警訊夾雜在其它訊號中等五個因子。並以此為基礎，建立層級分析的架構。

對非政府組織來說，以上這些警訊偵測構面的組成以及運作，可能因為財力、人力與規模的不足，無法做到近臻完美，但仍可依照組織現有的財務力狀況，訂定適合組織現有規模的「危機偵測策略」：

(一) 針對組織內部的危機因素實施的監控策略：「事前的危機偵測計畫的擬定」、「領導人與董事會危機偵測會議定期召開」以及「成員對個人專業知識掌握的強化訓練」等策略。

(二) 針對外部危機因素的監測策略：則可分施行「組織內外部資訊分享及溝通系統暢通」及「管理階層領導應鼓勵組織內人員提供危機資訊」、「人員對外部危機偵測敏感度的訓練」以及「業務與環境資訊掌握訓練」等等，都是非政府組織可以預先做好危機偵測工作的一般性做法。

## 二、第二階段－危機的處理

任何危機大都具有威脅性、不確定性、時間的有限性及雙面效果性等特性，故危機的處理特別的困難。又由於非政府組織所遭遇危機的來源環境不同，因而必須考慮組織發展情形（包括組織的財力、人力情形、董事會凝聚力、領導者意向等）、外部環境的狀況（包含危機的屬性與範圍、社會公眾的觀感，以及其他同業可能協助的程度為何等），及危機造成損害與延續的程度等面向，而對危機作權變處理。本文擬從非政府組織的結構面（包括董事會、CEO、組織成員），非政府組織如何規劃整體危機處理計畫，以及組織外支援資源面向，逐一提出非政府組織處理危機，可採行的作法：

(一) 領導（CEO）執行危機處理即時性作法－成立智囊團（think tank）供決策者諮詢：

受到能力、智力及時間上的限制，使決策者無法制定最佳的決策，或因受外在環境壓迫而無法詳細考量，此時便有賴智囊團的幫忙，並協助決策者蒐集資訊，發揮諮詢的功能，提供適切的建言，幫助決策者作好危機處理工作。

(二) 領導者訓練部分－強化決策者的危機辨識能力：

不管是 CEO 或董事會成員，這些決策群往往礙於以往的成功經驗及自我認知能力上的限制，未能對危機的初期警訊予以注意並採取適切的回應及處置措施，以致錯失處置的良機。因此，若能強化決策者的危機辨識能力及改善其所持的態度，不但能面對危機的挑戰，更能主動將危機視為轉機，進而創造良機、解除危機。

(三) 董事會部分－預防團體盲思 (groupthink)，提高決策品質：

董事會是非政府組織的決策最高層，也是組織面臨危機時，第一個衝擊的團體。由於董事會採取的決策模式乃屬「審議式民主」，這種共識決的決策模式，時間通常非常冗長，且多頭討論的過程，很難做出明確的即時性決策，甚至可能導致「團體盲思」<sup>35</sup>的情形出現，使得決策品質不佳，甚至作出不利組織的決策與行動。為了預防此種壓力的影響，必須對決策者的認知結構重新調整，並且加強心理建設，以提高危機的辨識能力，祛除決策中的盲點，提高決策品質，有效因應危機。

(四) 組織成員部分－加強幕僚人員的訓練：

由於非政府組織經營環境已逐漸呈現「市場導向」的趨勢，外在環境充滿了高度的不確定性，組織面對危機的人員，已不再僅止於決策階層的高階管理人了。在任何時候、任何時間，組織內的任何人，都有可能必須面臨到突如其來的危機狀況。因此，危機處理的能力訓練，除了在領導階層中必須強化外，對於組織的幕僚、甚至志工群，都必須在事前因應計畫能力上，給予適當的訓練，此外，還需不斷將該計畫予以實地演練及模擬，並不斷檢討、修正及學習，以訓練非政府組織中的每一個成員，都有應變危機的能力，如此才能提升組織整體危機處理的能量。

(五) 組織計畫部分－制定危機應變計畫，舉辦實地模擬演練：

現代的非政府組織，除了與市場競爭外，還必須面對多元的公眾意見，甚至必須關注社會風氣的走向；因此，非政府組織經常是處於一個難以預測的環境中，對未來的事務更是難以掌握。如果能先期做好計畫預擬的工作、訂定應變計

<sup>35</sup> 一般認為團體迷思這個概念由美國心理學家艾爾芬·詹尼斯 (Irving Janis) 首先提出。但 William Safire 於 2004 年 8 月 8 日《紐約時報雜誌》(New York Times Magazine) 撰文指出，團體迷思一詞實為 William H. Whyte 於 1952 年在《財富雜誌》中首先提出。團體迷思 (亦作團體盲思，英文：Groupthink)，指團體在決策過程中，由於成員傾向讓自己的觀點與團體一致，因而令整個團體缺乏不同的思考角度，不能進行客觀分析。一些值得爭議的觀點、有創意的想法或客觀的意見不會有人提出、或者是遭到忽視及隔離。團體迷思可能導致團體作出不合理、甚至是很壞的決定。部份成員即使並不贊同團體的最終決定，但在團體迷思的影響下，也會順從團體。詳見，維基百科，參考網址：

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%9C%98%E9%AB%94%E8%BF%B7%E6%80%9D>。瀏覽日期：2006 年 6 月 11 日。

畫，並做經常性的沙盤推演與模擬式的操作演練，應對未來可能發生的危機，將可在危機發生時，發揮預防性與即時性的管理效果。

#### （六）運用組織外的支持資源—動員同業力量協助處理危機：

危機事起突然，常需要大量人力協助應變及善後。因此，若能善用外環境中的潛在資源，與組織外背景與工作類同的同業，簽訂互助協定，組成一個平時虛擬的組織支援網絡，並定期給予適當的危機支援訓練，使這個平時虛擬的組織，能在危機事故發生時能發揮最實際的效用，如此對組織而言，不僅能在危機時能獲得其他同盟組織的充分奧援，同時也能在其他組織發生危機時，支援其他組織。這樣一個支援網絡的做法，除了將可大大提高危機處理的績效與能量，也能發揮非政府組織業界「生命共同體」的互助精神。

### 三、第三階段—危機的善後

危機處理告一段落後，善後工作仍是不可輕忽。就如同企業要講求良好的售後服務，才能贏得消費者信賴，也才能永續經營一樣，非政府組織也必須在危機過後重拾社會的信任，並再度凝聚內部的向心，組織才能繼續實踐其使命。非政府組織對危機所產生的後續問題，如組織內外部人員的安撫與照顧、組織架構的重建及形象口碑的再造等，皆需作適當的規劃處理，期能儘快脫離受創後的陰霾，迎向未來。對問題的發生應有客觀深入的調查與瞭解，並針對缺失確實檢討改進；對危機處理的過程，有無缺失？是否適當？亦宜一併檢討，並將此經驗納入危機管理的範疇，防杜下一個危機的發生。而就非政府組織經營的內、外部環境來分析，其在危機善後處理的考慮上，應注意以下重點：

#### （一）外部環境考慮事項

##### 1、外環境復原：

整合外環境有關人員與單位，進行遊說、溝通、同業對組織觀感的重塑、社會形象再造等等，儘速恢復外界對組織的信心，並隨時注意外界對組織的評價波動情形等。

##### 2、外環境與內環境的迅速接軌：

當危機發生後，組織的資訊接收與整合功能，勢必相當虛弱，對於外環境市場的資訊，很難在組織最脆弱的時候，做即時的掌握，更遑論有條理的歸類、分析。但經營市場的變化，是不會隨著組織的危機來臨時而跟著停止，相反的，組織在危機處理期間，因組織的人物力等資源大都投入因應危機事務中，無餘力再對外環境資訊做市場分析；此時，組織對於市場資訊的瞭解，很可能呈現一片空

白。因此，在善後期，組織應盡速對市場資訊進行了解，並迅速讓組織的每一個成員了解，期使組織的運作能在短時間內跟上市場的步調，正常營運。

## （二）組織內考慮事項

### 1、組織運作系統復原：

修復組織的結構（包括人力結構、業務結構等）、溝通管道的復原、內部同仁心理創傷的治療，讓組織能快速恢復正常運作；管制危害並設置停損點以防止二次危機發生。

### 2、學習與經驗傳承：

這時最主要的工作，還是要從危機事件中學習教訓，並將此學習反饋至危機前的準備工作，以利危機管理活動的良性循環，如此才可做到學者雷米（Ram'ee）指稱的：「預期下一個危機、避免下一個危機，更進一步達到管理下一個危機」<sup>36</sup>的目的。通盤檢討危機應變處理策略，累積應變經驗，化危機為轉機，除了讓組織能快速回復正常運作為，也讓組織具備鑑往知來的能力，不再重蹈覆轍。

危機的善後工作主要是消除危機處理後遺留問題和影響。危機發生後，經過危害減損、控管等善後工作後，還會有人員心理上的影響和組織社會形象的影響，這些危機之後的影響，絕對不是一朝一夕可完全解決的，要靠一系列危機善後管理工作來挽回影響。如果危機善後工作處理得好，除了可以廣泛建立非政府組織與社會公眾各界的良好關係，增進彼此的瞭解和溝通，爭取更多的社會支持，也可再次凝聚組織內部的高度向心，並獲得組織內部人員的諒解和支援，借助危機讓組織的社會形象與內部團結同時提高。

## 柒、結語—危機管理具體做法

危機管理在非政府組織的運用上，雖然大多還是移植了企業或政府部門的理論為基礎，但在實務操作上，卻顯的更為困難，特別是非政府組織所追求的使命與社會責任，不若企業或政府部門追求「利潤」或「效能」來的容易衡量與評估，因此，在危機風險的判斷上，也較為不易；而在實際危機處理的做法上，更必須顧及非政府組織強調「審議式民主」的共識型決策機制，因此，在制定危機決策與執行管理措施時，自然在效率上也顯的緩慢許多。再者，非政府組織的成員背景複雜，包括專職人員、董事會成員，以及來自四面八方的志工，因此，在處理

<sup>36</sup>Ram'ee, J. (1987). Corporate crisis: The aftermath. Management Solution, March, pp.19-22.

危機時，能否迅速形成共識，口徑一致處理當下的危機，亦是非政府組織在執行危機管理工作時的一大挑戰。足見非政府組織危機管理工作的繁瑣與複雜。

本文除以非政府組織危機管理的階段觀點，逐一論述、分析非政府組織在管理過程中的實踐方法，並提出補強性的具體看法，以資參酌：

### 一、避免駝鳥心態，以正面的觀念與態度面對危機：

觀念永遠是行為的起點，因此欲建立有效的危機管理機制，必須首先克服觀念束縛這一關。對危機本身的性質、規律以及危機的管理原則形成一個清楚明確的認識和觀念，對於危機管理機制的建立，有著關鍵性的作用。

### 二、危機判斷標準系統：

構建完備的危機管理機制，首先必須制定一整套嚴密的危機事件處理的原則和標準，這樣，即使危機突然降臨，也可以依據事先確定的相關標準進行劃分和處理，做到有章可循，有條不紊。特別是非政府組織不以利潤為經營良莠的標準，而危機的判準也就更為困難。因此非政府組織危機判斷標準應該包括：

（一）對危機事件處理的最高原則標準，應以社會公益與組織使命的實踐為主。

（二）對危機事件的定性判斷標準，應研判其來源是由組織內部或外部，才能了解危機的性質為何。

（三）非政府組織對危機破壞程度的定量判斷標準，應清楚的分層，並了解、劃清其範圍，以便控管其危害的程度。

### 三、危機管理機制的核心是資訊的公開透明：

英國危機公關專家李傑斯特 (Michael Register) 曾提出著名的危機溝通「3T」原則：第一，以我為主提供情況 (Tell your own tale)；第二，提供全部情況 (Tell it all)；第三，儘快提供情況 (Tell it fast)。<sup>37</sup> 為什麼要實行「3T」？也就是說，沒有你的聲音，就會有別人的聲音。以組織為提供危機情況的主體，組織成為了資訊流動方向的主導者，社會公眾自然就會以組織的發放的訊息為主要的資訊來源，其他不利於組織的聲音或謠言，就無足輕重了；重點是，在第一時間很快提供了清楚；完整的訊息，就能站在主導全局的置高點，反守為攻，而不會掉入被不利、不實資訊追著打的窘境。

<sup>37</sup> 賈斌昌，論我國公共危機管理機制的建立與完善，參考網址：

<http://www.xslx.com/htm/jjlc/glkx/2006-03-31-19875.htm>。瀏覽日期：2006年6月13日。

#### 四、策略性思考與作為：

策略性思考是危機管理很重要的一部分。對於非政府組織而言，進行危機管理最主要的目的，不外乎是重拾組織的信譽，挽救組織經營頹勢，但同時也可利用策略性思考，化危機為轉機。例如，運用成為媒體焦點的機會，向大眾公開清楚說明組織的使命、任務與價值，並藉機將組織的運作透明化，讓組織的公眾形象得以重塑。此外，董事會、執行長等管理階層，必須考慮哪些基本目標與價值觀，可能在危機中被扭曲，做好危機管理中的「意識鞏固」工作等，都是危機管理過程中，非政府組織必須發揮的略性思考與作為。

#### 五、注重媒體、重視公關工作：

發生嚴重意外事件，組織首先要面對的就是媒體的輿論撻伐，特別是擁有高度社會期待與公益性質的非政府組織。因此在處理危機時，其中一項很重要的工作，就是弭平媒體的雜音，以維護組織的公共形象。危機發生時，經常會有資訊流通窒礙的狀況發生，如何防止不良輿論的產生，最好的方法，就是立即做清楚、明確的回應。如果對媒體、輿論的處置得宜，組織形象的折損可降低許多。而這些工作，都必須仰賴良好的公關，因此，在危機管理的過程中，公關也扮演相當吃重的角色。

#### 六、組織內部溝通<sup>38</sup>

組織（organization）最大的特徵是由各有所司的單位與人員所構成，而非政府組織的成員的背景更是顯得多元，其中包含的董事會成員、專職人員，以及來自不同工作領域的志工，這些不同的構成份子卻要為共同目標而努力，特別是在危機發生時，這些成員如何降低本位主義，使組織成員能協同一致，化解危機，主要還是得仰賴組織內部溝通功能的發揮。

#### 七、網路科技的應用：

利用網際網路於危機管理工作中是近期在此領域中相當大的革新，其對危機管理應有兩大助益：1、協助組織監控環境，預防危機；2、協助組織在危機處理

<sup>38</sup> 鄭錫鎔，溝通功能與政府危機管理，參考網址：

[http://www.css.nccu.edu.tw/mepa/mepa\\_course/2005/jam/060508\\_2.doc](http://www.css.nccu.edu.tw/mepa/mepa_course/2005/jam/060508_2.doc)。瀏覽日期：2006年6月7日。

過程快速地與利益關係人、民眾進行互動溝通。<sup>39</sup>Neil 認為網路是危機管理中的新興重要工具，因為最新趨勢是當危機發生時，媒體常會在第一時間查詢該機關網站，藉此獲得危機或危機處理的相關資訊。Holtz（1999：218-222，轉引自卜正珉，2003）認為應用網路處理危機處理的原則有：<sup>40</sup>

1、利用網站將即時（timely）、正確（accurate）與最新的資訊（up-to-date）傳達出去，把不確定狀況降低。

2、透過網路傳播，盡力維持社會大眾對組織的正面認知，包括讓民眾知道組織如何因應危機、危機被控制的程度、組織領導人所扮演的角色等。

3、密切監控網路社區內媒體及其他特定團體有關危機的相關訊息，如果發現有立場偏差、資料錯誤的情形，應立即要求更正澄清。

4、最後，運用電子郵件傳送必要或完整資訊給相關機關或意見領袖，避免因誤解而徒增危機處理的困擾。

傳統對於危機發生時的公關處理，都是透過新聞稿發布、記者會、刊物（fact sheets）等向社會大眾提出澄清或說明，但非政府組織普遍在財力與人力上均顯不足，因此，可藉由電腦資訊之便，以省時、省錢的手段將正確的資訊快速的傳遞出去。

---

<sup>39</sup>Perry, Daniel C., Maureen Taylor & Marya L. Doerfel. 2003. "Internet-Based Communication in Crisis Management." in Management Communication Quarterly. 17(2): pp.206-232.

<sup>40</sup>卜正珉，〈網路科技之影響與運用〉，《公共關係：政府公共議題決策管理》（台北：揚智，2003年），頁56。



## 參考文獻

### 中文資料

- 卜正珉，〈第十一章：網路科技之影響與運用〉，《公共關係：政府公共議題決策管理》，台北：楊智，2003年，頁56。
- 上官譯，閔茲伯格著，《閔茲伯格談管理：探索組織世界的奧秘》，台北：中天出版社，2000年10月，頁430-433。
- 江明修審定，Burton A. Weisbrod 著，《非營利產業—To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector》，台北：智勝文化，2003年10月。
- 余佩珊譯，彼得·杜拉克（Peter F. Drucker）著，《使命與領導：Managing the Non-Profit Organization》，台北：遠流出版，2002年6月1日，頁4-9。
- 邱毅，〈面對危機的因應和對策〉，《人力發展》，第54期，1998年，頁1-6。
- 孫煒，〈非營利管理的責任問題—政治經濟研究途徑〉，《政治科學論叢》，第20期，2004年6月，頁141-166。
- 孫本初，〈危機管理策略之探討〉，《人事月刊》，第22卷第6期，1996年，頁17-29。
- 詹中原，《危機管理—理論架構》，台北：聯經出版社，2004年，頁160。
- 戴維·貝贊可、戴維·德雷諾夫、馬克·尙利，《公司戰略經濟學》，北京：北京大學出版社，1999年1月，頁89。

### 英文資料

- Dees, J. G. Enterprising nonprofits. *Harvard Business Review*, Jan, 1998, pp.55-67.
- Gallagher, K., & Weinberg, C. B. Coping with success: New challenges for nonprofit marketing. *Sloan Management Review*, Fall, 1991, pp.27-42.
- Hermann, Charles F. , Some Issues in the Study of International Crisis, in Charles F. Hermann, *International Crisis: Insight from Behavioral Research*, Free Press., 1972.
- Herzlinger, Regina E. "Can Public Trust in Nonprofits and Governments be Restored?" *Harvard Business Review* 74 (2) , 1996, pp.97-107.
- Ian I. Mitroff., "Effective crisis management." *The academy of management Executive*, Vol. 1, No. 3, 1987, p.285.
- Mitroff, Ian I. & Christine M. Pearson. , "From Crisis Prone to Crisis Prepared: a framework for crisis management". *Journal of Management Executive*. Vol.7, No.1, 1993, pp.48~59.

- Nunamaker, Jay f. JR., Weber, E. Sue, and Chen, Minder , "Organizational Crisis Management Systems: Planning for Intelligent Action", Journal of Management Information Systems, Vol.5, No.4, 1989, pp.7-32.,.
- Perry. Daniel C.Maureen Taylor & Marya L. Doerfel. "Internet-Based Communication in Crisis Management. " in Management Communication Quarterly. 17 ( 2 ) , 2003, pp.206-232. °
- Ram'ee, J. Corporate crisis: The aftermath. Management Solution, March, 1987,pp.19-22.
- Richardson, B. Paradox management for crisis avoidance.Management Decision, 33 ( 1 ) ,1995, pp5-18.
- Zachary Sheaffer, Bill Richardson and Zehava Rosenblatt. ( Mar1998 ) , "Early-Warning-Signals Management:A Lesson from the Barings Crisis." Journal of contingencies & crisis management, Vol. 6, Issue 1, pp.7-8.

#### 網路資料

- 王振軒，〈軍隊危機管理之研究—從公共事務途徑探討〉，參考網址：  
[http://72.14.235.104/search?q=cache:RudAKLX6pHIJ:military.fhk.edu.tw/military/research/seminar%E5%AD%B8%E8%A1%93%E7%A0%94%E8%A8%E6%9C%83mpag%E6%AA%94/sec\\_mili/papers/military13.htm+%E8%BB%8D%E9%9A%8A%E5%8D%B1%E6%A9%9F%E7%AE%A1%E7%90%86%E4%B9%8B%E7%A0%94%E7%A9%B6%E2%94%80%E5%BE%9E%E5%85%AC%E5%85%B1%E4%BA%8B%E5%8B%99%E9%80%94%E5%BE%91%E6%8E%A2%E8%A8%8E&hl=zh-TW&gl=tw&ct=clnk&cd=1](http://72.14.235.104/search?q=cache:RudAKLX6pHIJ:military.fhk.edu.tw/military/research/seminar%E5%AD%B8%E8%A1%93%E7%A0%94%E8%A8%E6%9C%83mpag%E6%AA%94/sec_mili/papers/military13.htm+%E8%BB%8D%E9%9A%8A%E5%8D%B1%E6%A9%9F%E7%AE%A1%E7%90%86%E4%B9%8B%E7%A0%94%E7%A9%B6%E2%94%80%E5%BE%9E%E5%85%AC%E5%85%B1%E4%BA%8B%E5%8B%99%E9%80%94%E5%BE%91%E6%8E%A2%E8%A8%8E&hl=zh-TW&gl=tw&ct=clnk&cd=1)
- 邱志淳，〈危機管理與應變機制〉，頁 2。參考網址：  
<http://www.life.fcu.edu.tw/safe/documents/pd03.doc> °
- 高永興，〈募款倫理與責信—國外個案研究〉，台灣公益資訊中心：npo 學習網，參考網址：<http://www.npo.org.tw/StudyOnline/ShowSOL.asp?SOLID=35>
- 陳韋聿，〈低估非營利治理的力量〉，台灣非營利組織研究網，2004 年 6 月 24 日。參考網址：[http://npo.nccu.edu.tw/content/section04/item02/2004\\_07\\_22.php](http://npo.nccu.edu.tw/content/section04/item02/2004_07_22.php)
- 賈斌昌，〈論我國公共危機管理機制的建立與完善〉，參考網址：  
<http://www.xslx.com/htm/jjlc/glxx/2006-03-31-19875.htm>
- 廖錦桂等，審議民主國際研討會活動報導，財團法人台灣智庫，2005 年 9 月 29 日。參考網址：  
[http://taiwanthinktank.org/ttt/servlet/OpenBlock?Template=Article&category\\_id=34&article\\_id=510&lan=tc](http://taiwanthinktank.org/ttt/servlet/OpenBlock?Template=Article&category_id=34&article_id=510&lan=tc)

鄭錫鍇，〈溝通功能與政府危機管理〉，參考網址：

[http://www.css.nccu.edu.tw/mepa/mepa\\_course/2005/jam/060508\\_2.doc](http://www.css.nccu.edu.tw/mepa/mepa_course/2005/jam/060508_2.doc)

謝慶奎，北京大學政府管理學院〈危機管理演講提綱〉，2004年12月。參考網址：<http://politics.soc.ntu.edu.tw/news/940105.pdf> 流覽日期：2006年6月9日。

# Non-Profit Organizations and Crisis Management

*Chen-Shiuen Wang\**

## Abstract

For a long time, the non-governmental organizations with non-profit and philanthropic characteristics are stiffly considered as the silent group which quietly makes contribution to the society. In terms of the organizational management type, Non-Governmental Organizations should not be considered that they are equal to Non-Profit Organizations. Therefore, many issues of NGO management are seldom explored and even discussed by industries and academic circle. Nevertheless, since the rise of plural and civil society concepts, the development of NGO is facing an unprecedented impact. On one hand, this impact brings NGO a quick increase in quantity; on the other hand, the control of quality has thus been worried, especially in the emerging, broadened, and chaotic philanthropic market. It has been curious and worth of discussion that the NGOs will either grow steadily, or move toward the end of organizational life cycle and finally die out?

From the angle of crisis management and without the guidance of management theory, this paper seeks to discuss that how NGOs establish the exclusive capability of crisis management under the situation of fast changing and variable market environment. Also, a quick and effective response will be made in order to make organization transcend a new-type operational environment

**Keywords:** Non-Governmental Organizations, Crisis Management, Crisis Detection, Public Accountability.

---

\* Associate professor and Chair, Graduate Institute of Non-Profit Organization Management, Nanhua University, ROC