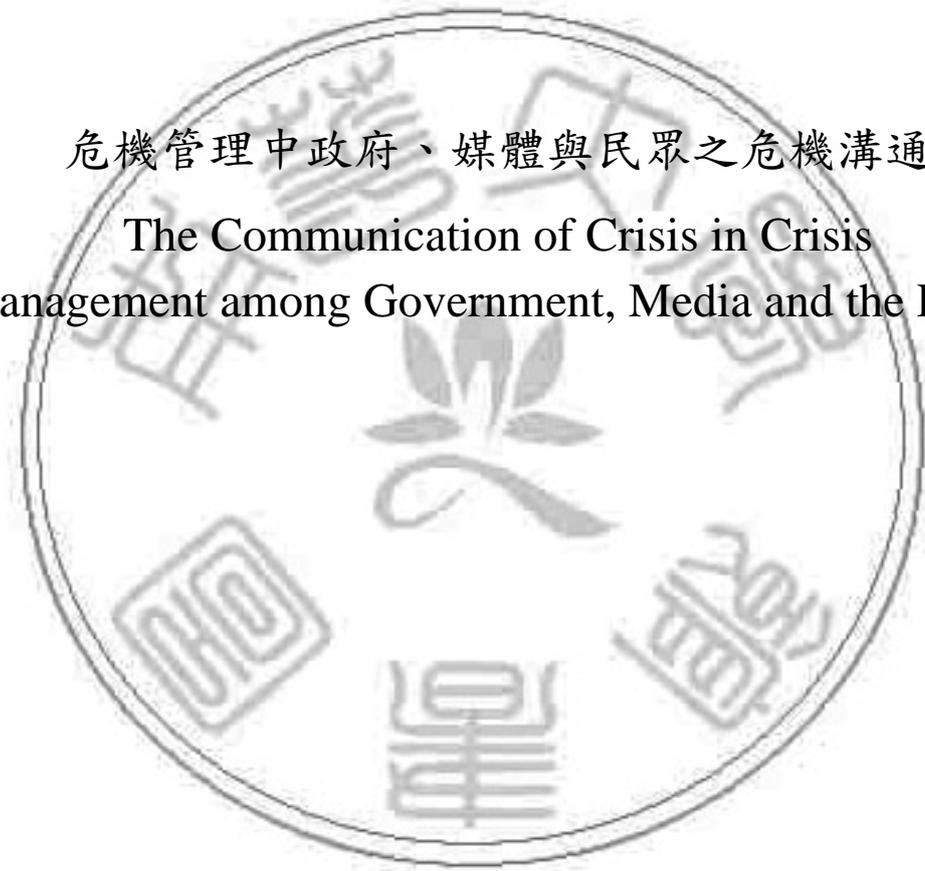


南 華 大 學

公共行政與政策研究所碩士論文

危機管理中政府、媒體與民眾之危機溝通

The Communication of Crisis in Crisis
Management among Government, Media and the Public



指導教授：陳志瑋 博士

研 究 生：郭如容 撰

中 華 民 國 九 十 四 年 十 二 月 二 十 四 日

南 華 大 學
公 共 行 政 與 政 策 研 究 所
碩 士 學 位 論 文

危機管理中政府、媒體與民眾之危機溝通

研 究 生：鄧如魯

經考試合格特此證明

口試委員：以第一陣

劉安麗

陳吉環

指導教授：陳吉環

系主任(所長)：許雅慧

口試日期：中華民國 94年 12月 24 日

謝 誌

經過四年的努力，研究所的課業即將完成，四年下來累積的壓力也讓神經大條的我難以招架。想到這四年中，有許多事情是我想像不到的，也改變原本對自己人生的規劃，但是，這個意料之外的變化也將結束，心中有許多的感觸。

首先，謝謝雅斐老師與志瑋老師的多方幫忙與指導，尤其是志瑋老師更是辛苦，因為他面對的是一個語意須加強的學生，讓他必須再多花時間指正學生。更是謝謝世新大學葉一璋老師與南華大學彭安麗老師百忙中，抽空擔任我的口考委員，給予我論文上的指導與建議，使我的論文可以更精進。此外，謝謝淑娟姐、信慶學弟與路加學弟的多方幫忙，讓我可以順利進行我的論文。

而在寫論文過程中，一路陪伴我從零到有的，就是與我同窗八年的好友宜璇，及南下唸書的雨璇、家樹、信宏、曜先、麗鈴。感謝他們不論身在何地、何時，卻仍對我伸出援手，幫助我面對寫論文與口考的壓力。感謝宜璇陪我每天二十四小時的論文與口考的準備、雨璇利用上班空檔幫我看論文、家樹到新竹當兵還電話聯線的經驗教授、信宏在台北的關心、麗鈴的關心，以及曜先南下的幫忙。除了朋友忍受我的情緒化外，我的家人更是如此。多花兩年的時間寫論文，讓父母親、哥哥、姐姐與妹妹跟著我緊張，謝謝他們的體諒與關心，更要感謝我家的兩個小鬼懿萍與庭宏，讓我得以面對壓力，往前邁進。

四年下來，曾經打退堂鼓，但也很高興我有過不一樣的學生生活。有時會想，就算沒完成學業至少我努力過了，但是，很高興自己真的堅持到最後，讓我可以對曾經幫助過我的同學、朋友們說聲謝謝。

謹誌於 台南新化

中華民國九十五年一月七日

摘要

危機的發生可能由於自然因素，亦可能來自後天環境的觸發，在以宗教信仰為生活、思想主軸的社會環境中，將危機視為神的考驗、人生的經歷，採取解決的方式多為祈求、逆來順受。但對於有組織、有系統政府而言，危機管理便需要未雨綢繆的想法與做法。

本研究主要從危機事件中，政府所設立的管理機制為中心，討論其中產生的資訊溝通問題，再從政府、媒體，以及民眾三者溝通行為進行討論，輔以林肯大郡與東星大樓案例，以瞭解其中資訊掌控權力的轉變。

本研究指出：從社會環境的現況，到全球性現象的蔓延，造就各國政府紛紛設立危機管理機制，本研究也發現在危機管理過程中，媒體文化受到商業邏輯的影響、民眾追求更大的資訊權力，以及資訊流動的不平衡與扭曲等問題。在牽一髮而動全身的現況下，危機相關資訊的溝通與對話便成為相當重要的環節，而這一道環節亦是政府、媒體與民眾在面對性質相似的問題時，彼此討論對話的焦點與依據。然而，在危機混沌的運作下，透過媒體的遞增、擴音作用，釋放出相關資訊做放大與重新詮釋，充分的表現出傳播媒體的效力，更展現媒體掌握住資訊操控權力。

關鍵字：危機、危機管理、溝通、資訊

Abstract

Not only may crisis arise from forces of nature but driven under given conditions as well. In the social environment where belief in religions plays quite an important part in people's daily life and thinking, a crisis is often taken as a trial descending from God or an experience in the journey of one's life and they get used to passing it by praying to Gods for help or accepting their destiny. However, for the organized and systematic government, not only ideas generated but also actions are necessarily taken against crises before they had happened.

In the thesis, the study centers on management mechanisms, where information communication is at issue have been set up by each level of government. Next, it will focus on behaviors in communication among governments, the media and the public. Additionally, Lincoln Community and Dong-xing Building are taken for case studies to learn transformation of power over controlling information in two events.

The study comes to two key findings. First, many countries one by one have set up mechanisms for crisis management due to their status quo in the surrounding or expansion of global phenomenon. Second, culture of the media is affected by commercial mechanism and the public pursue much greater power over learning more information. In addition to two results at issue, there is still a problem with information asymmetry and distortion. Like Butterfly Effect, what happens to a small part may affect the whole. Communication and dialogues in crisis based on related information are quite an important part and also, it is taken as a focus and supporting evidences when governments, the media and the public are faced with much the same type of issues. At any rate, as the situations are ambiguous, the media, as a role of communication, can bring full effect in medium and demonstrate greater power over seizing information by enhancing and enlarging effects to release the re-interpreted information.

Key Words: Crisis, Crisis Management, Communication and Information

目 次

第一章 緒論	1
第一節 研究動機	2
第二節 研究問題與目的	4
第三節 研究架構與概念界定	7
第四節 研究範圍與方法	13
第五節 研究限制	15
第二章 文獻回顧與理論基礎	17
第一節 文獻回顧	17
第二節 理論基礎	27
第三節 小結	37
第三章 案例探討	39
第一節 林肯大郡倒塌案例	40
第二節 東星大樓倒塌案例	48
第三節 分析與比較	54
第四節 小結	59
第四章 資訊溝通對危機管理之影響	60
第一節 資訊操控權的轉移	60
第二節 商業文化的干擾	65
第三節 對傳統專業資訊的質疑	70
第四節 小結	73
第五章 結論	78
第一節 論文回顧	78
第二節 研究發現	81
第三節 後續研究方向	83
參考文獻	86

圖 次

圖 1-3-1	研究架構圖	9
圖 2-2-1	危機走向圖	30
圖 2-2-2	危機現象圖	34
圖 2-2-3	危機五問	35
圖 4-1-1	政府與媒體共知空間	61
圖 4-2-1	媒體與民眾共知空間	66

表 次

表 3-3-1	案例分析與比較	55
表 4-4-1	操控資訊的權力轉變前	73
表 4-4-2	操控資訊的權力轉變後	74

第一章 緒論

過去人民面對危機發生時，往往是藉由「神」來得到心理與生理的安定。但是，當人民逐漸意識到危機的存在與「神」無法解決現實面時，轉而對政府要求提出應有的承諾，尤其是進入代議政治時期，政治運作提供了人民另一個抒發管道。詩人伏爾泰即對「神」的全能性提出質疑，法國學者盧騷更提出人民的安全應是政府之政治決策責任一說，把危機拉回了社會、經濟層面，最後回歸至政府。

危機管理源自於第二次世界大戰之後的美國，主要是根據經驗的累積，對重大事件所做的管理。¹危機發生是因為處理者沒有抓住有限時間與機會，來處理可能產生危險的情況，但其亦是一種轉機或契機。其中，危機管理與危機處理是不相同的，危機處理只是危機管理的一個步驟，主要是在危機爆發時的階段。目前所討論的危機管理重視的是危機爆發前的預防，管理單位重視的是危機事件處理不當就會變成緊急事件，緊急事件處理不當就會形成災難。然而問題在於政府對災後重建與復原機制的規劃上，因為善後必須花費長時間的各項資源，同時可預見的效果不顯著，導致政府對於危機善後的無力，且不當的善後管理事宜會造成財物與資源上的浪費與損失。在全球化的效應下，先進國家之危機管理技術更是其他國家的榜樣；同時，民主的選舉制度下人民懂得運用選票對政府施予壓力，對既定的法案、議程進行干預與重新排列設定。因此，人民、專家對政府危機管理的監督與評估是最重要的一環。

面對多樣化的社會發展，危機更是趨向多元化，就目前各國共同面臨的危機就屬疾病的傳染，因為疾病的傳染途徑讓各國政府與民眾防不勝防。過去強調危機單一性質的重要性已非現在政府或社會民眾所認可與適用，因為自然性質的危機與人為性質的危機正在整合中，帶來的正負面影響，使政府與社會必須全方位思考。

¹ 邱諒春，「危機管理簡介」，台電月刊，第 350 期，2003 年，頁 28。政府危機管理的概念起為 1947 年美國總統杜魯門（Harry S. Truman）任內於國家安全會議下成立的危機小組，70 年代末期美國聯邦危機管理局（Federal Emergency Management Agency, FEMA）正式成立，至 80 年代初期，因聯邦危機管理局主任維雷拉（Vellell）大力推動始受注目。

第一節 研究動機

全球性的科技、資訊、文化等各方面發展蓬勃，各國政府面臨因進步所帶來的人為危機，例如生化戰爭；另一方面，科技進步亦無法有效的解決從古自今的自然危機。為因應危機的多樣化，各國危機管理系統有逐步常態化的趨勢，同時對於媒體在協助政府進行危機管理的角色上亦有一定的認肯。例如日本於一九五一年將朝日新聞台（NHK）納入防災一級機構，韓國於一九九六年將韓國公共電視台（KBS）指定為災難報導台，美國則於一九七〇年代成立聯邦危機管理局（FEMA）同時對媒體形成主動聯繫服務，²由此可知政府對媒體的逐漸重視。

民主演進的過程中，媒體所顯現於外的活動更是明確。但是時至今日，多數人仍對媒體的運作、媒體與政府互動關係，抱持一種威權時代所遺留的認知，即媒體報導與政府相關的各項政策與活動前，須由政府主動與善意的釋出資訊並進行整理，媒體僅僅是政府政策、方案的傳播者。在民主的刺激下，言論自由獲得充分保障後，媒體發展的腳步隨之加快。晚近在商業化的競爭下，媒體快速擺脫各種獲取資訊的束縛，甚至比政府更具議題與資訊操控的優勢。

看似政府與民眾主動以媒體為媒介³來達成各自的目的，媒體則是被動接受二者所釋出的危機後續相關資訊，然實為如何？過去多數學者認為政府面對多起危機事件處理順序的排列，影響選擇的考量包含有三：從政治角度來看，是為選票的獲得；從數據來看，視受災範圍的大小與受災人數的多寡；從政策執行來看，則是短線、可有立即且顯著的效果。但是，我們必須更注意這些考量層面中，媒體是否從中掌握了最多資訊、最多素材，以操控政府處理的優先順序？因此，我們必須重視媒體在整個危機管理階段的影響力與操控力。

從民國八十五年賀伯風災、八十六年林肯大郡倒塌、八十八年九二一震災與全台大停電，到九十年納莉風災等，政府對危機發生後的修繕工作緩慢進行，藉由媒體的報導我們可觀看到政府對災區的忽略，甚至媒體與民眾本身對事件的短暫記憶停留。民國九十二年林肯大郡受災戶以激烈的手法引起媒體與民眾的注意，促使政府對此事件的腳步再次向前。

² 徐秋華，「傳媒在災難新聞中扮演的角色，傳媒透視」，
<http://www.rthk.org.hk/mediadigest/md0011/02.html>，2003年9月19日。

³ 陳憶寧，「當天然災難可能成為政治災難：策略框架再探」，*傳播學刊*，第3期，2003年6月，頁6-9。

學者唐明雲指出媒體在危機管理中，與政府或民眾的關係可能是協助者，或為次級危機的製造者。⁴從九二一地震觀之，媒體即發揮了整合政府與民眾的多方資訊與分配資源的功能，另一方面，卻也因搶新聞對災民造成二次傷害的事件。再以 SARS 事件為例，媒體第一時間為民眾整理 SARS 目前蔓延的狀況、感染人數或感染病患曾經有過接觸的人、事、物等，給予政府與民眾最新的資訊，讓政府決定政策要如何排定。顯現在危機管理運作中，媒體更能掌握資訊的流動，影響政府、民眾各個層面。

自七〇年代美國國防部成立聯邦危機管理局（FEMA），這股風潮也影響各國設立臨時或常態性之危機管理組織。危機管理組織亦逐步接管政府面對危機上的問題，直接面對危機的運作，並形成一套面對媒體的共同機制。台灣九二一地震時，臨時性的危機管理單位受到政府重視與討論，而在危機管理運作期間，該單位最主要的作業對象，除了災民本身外，另一則為媒體。因為在代議政治環境下，民眾逐漸選擇透過媒體加大對政府作為與不作為的影響力。

因此，媒體如何界定各項危機事件處理的優先性，將影響政府整體危機管理的運作方向與考量，在這種轉勢下，對政府危機管理各階段的影響也有所變動。再以九二一地震為例，政府將救災重心置於政治意涵濃厚的中興新村，但媒體大量報導南投其它鄉鎮的災情，例如神木村。媒體的誘導式報導，同時媒體所關心、認可的議題、新聞，已經成為政府與民眾優先考量或重視的焦點。⁵在此情況下，形成政府追著媒體鎂光燈，民眾對於政府的監督也轉由媒體進行篩選的前置作業；原本媒體意在直接反應災民需求、民眾心聲，但是仍也受到媒體的報導篩選。

至此，點出研究者欲探討多年來學者對於政府與媒體資訊的運作是由上而下，由政府釋放資訊予媒體及民眾的文化霸權觀點轉變了。過去討論中，資訊與資源為政府所掌握，媒體處於弱勢的一方，最主要的功能只在傳遞政府的政策與行動。但就現今的現象來看，媒體在民主自由的環境下，擁有更多行動自主權，更具監督政府執政力量。而政府回應媒體多是為了減少因為媒體的「未經驗證的分析整理」、「主觀報導」，造成政府負面形象大增，因而派以公關人員對媒體進行友善的回應。

⁴ 唐明雲，「危機管理，中央警察大學災害防救學報」，第 1 期，2000 年，頁 15。

⁵ 陳敦源、韓智先，「是誰告訴人民他們要做什麼？媒體、民意與公共議程設定」，研考雙月刊，第 24 卷，第 1 期，2000 年 2 月，頁 24。

現今發展趨勢，政府、媒體與民眾的溝通方式由單向走到雙向的過程中，資訊之溝通將因政府多元化的觸角、媒體多角化的經營與民眾複雜化的發展，進而衍生出多向的溝通模式，此模式不是過去單純的單向運作，亦非霸權文化下的權威性運作。

第二節 研究問題與目的

過去政府為達到民眾的需求，對民眾透過媒體進行部分資訊的發佈，即公關部門的陸續設立，這股風潮乃跟隨著政府企業化的腳步上升，這是政府對民眾釋出改革的表現與為民公僕的決心。我們必須再深入的觀察，在這一個發展中媒體雖只擔任一個中繼的角色，卻也間接的操控政府要優先解決那項危機，並釋出媒體願意報導或是擴大程度的資訊，可從遞增、擴音效應⁶來觀察。以核四預算事件來說，政府目的在於向民眾解釋興建與否的問題，但是，卻必須透過媒體的資訊篩選、解讀、選擇最具賣相的焦點，若不符媒體的需求，媒體則會提出本身認為最適切的懷疑，例如派系鬥爭。如此，反而使政府更必需因應媒體的疑問，釋出更貼切的回音，同時，媒體亦形成轉移資訊焦點之推手。

再以民國九十三年四月爆發之 SARS 疫情為例。經歷政府與醫療院所忽略、隱瞞、公佈，到媒體非法進入和平醫院蒐集相關資訊並釋出于民眾，明顯的將 SARS 事件由國際間疫情通報與管控問題，深入國內政府與醫療院所本身對疫情防治機制的缺失與漏洞；同時也經由媒體的報導，得知疫情現階段感染的擴大與感染途徑的多元。雖然媒體在報導上述兩事件前，未能證實其資訊的正確性，但是一般閱聽民眾卻在媒體對資訊的擴大傳播下，認定該資訊的正確性遠大於政府所釋出的資訊，更形成政府必須緊跟在媒體後面檢視資訊對政府的衝擊與影響。

從上述說明來看，媒體是否瓦解傳統政府身為資訊主導者的情勢，將一個專業的資訊收發功能普遍化；在媒體進入資訊收發的核心下，是否媒體將會把危機事件帶往有利或不利政府處理的情境，這即與資訊本身的商業價值有密切的關

⁶ 蔡樹培。媒介與危機溝通管理——以經濟日報引發的一項搶匯危機為例。第二屆媒介與環境學術研討會，台北：輔仁大學，1998年11月15日。

係。

在全球化商業形態加速影響下，國內媒體環境也產生了本質上的改變，而越來越重視悲情性、嚴重性與災難性事件。媒體原本存在的用意為何？實際上在整體危機管理中的運作又有何差距？現今的媒體已習慣腥羶色、娛樂、商業化的新聞內容，⁷但這樣的內容卻也直接影響民眾與政府，並習於面對這樣的媒體。誠如學者哈伯馬斯（Jurgen Habermas）在《公共領域的結構轉型》一書中所指出，過去人民以聚會方式來討論社會的問題；但隨著公領域延伸至私領域，加以傳媒的力量興起，傳媒佔據了公共領域取得發聲權，形成個人對於公共領域的討論，是經由媒體商業性的選擇出某些畫面，來予民眾觀察與討論，損害觀眾獨立思考的判斷力。⁸美國著名媒體學者 Robert W. McChesney、John Keane 皆認為媒體必須對抗商業化的型態；⁹但亦有肯定媒體商業化模式者，如跨國商業媒體巨擘 Rupert Murdoch 認為，商業化才是提供民眾所要的公共服務，¹⁰因為民眾所需的資訊，可藉由收視率來觀察，藉此調整資訊的內容，使這些資訊服務確實符合民眾所需。

因此，媒體必須在競爭的環境中，藉由資訊的溝通與對話，尋找社會利益與媒體效益兩者資訊的平衡點。台灣從解嚴前後可以明顯感受到，媒體從政治大環境中解放，由政府政策與資訊傳達的角色轉變為現今影響政府資訊收與發的要角。政府在面對各個危機階段中，可以說民主化、商業主義、人民知的權利與新聞自由等訴求，讓媒體獲得更大權力選擇所欲接收與釋放的資訊。更重要的是，政府、媒體與人民三者的資訊流動，由平面式的交流溝通轉變為立體式的流向溝通。媒體已非單純的從利益與責任中找尋出口，而是要努力平衡它多角化的身份與責任。

在兩級傳布理論（Two Step Flow Communication）中強調，媒體位於政府與民眾兩者資訊傳遞之中介點，幫助政府與民眾進行資訊的傳遞任務，具有傳聲筒

⁷ 孫蔓萍，「九二一地震政府體系資訊傳布之初探」，新聞學研究，第 62 期，民國 89 年 1 月，頁 165-170。

⁸ 哈伯馬斯著，曹衛東、王曉珏等譯。公共領域的結構轉型。台北：聯經，2002 年 3 月。

⁹ 信報，「再談香港電視台公司化」，http://jmsc.hku.hk/works/RikkieAu09_04_2002.htm，2002 年 4 月 9 日。

¹⁰ Gary D. Rawnsley、蔡明燁著，蔡明燁譯。危機與安全——安全批判、民主化與台灣電視。台北：幼獅，2003 年，頁 137。

的功能。¹¹因為政治、社會等環境的進步與複雜化，帶來民眾無法直接一一的接觸多角環境，唯有媒體可經由重新的詮釋使民眾對危機事件有所體認，同時亦讓媒體更能表現出公共性。因此，媒體主導並改變民眾的輿論，讓民眾接受媒體此新權威與新象徵。¹²

媒體從商業化、時效性與民眾知的論點出發，經篩選後將各式資訊傳送出去，但這些資訊亦有可能並非為了滿足標的團體的需求，而是針對政府施政的漏洞而出發。當閱聽民眾接收這樣的資訊時，討論的焦點更是著重在評論政府的作為，而非「災民需要什麼」。以此觀之，政府進行危機事件的管理工作會大受媒體的影響，若接續此勢，將媒體轉換為民眾專業又單一的資訊發出窗口，以媒體本身的力量對政府進行定期施壓，對危機事件之標的團體所釋出的資訊可以使媒體成為資訊的中繼站與擴音器。例如政治傳播學者達爾袞(Peter Dahlgren)認為，在上述的商業化下存在於其中的小眾媒體，以一種主張領域(advocacy domain)存在，是為邊陲組織與團體的發聲與擴音器，¹³對於危機事件中的標的團體可視為正義的表徵。但正義旨在呈述事實，危機的造成可能是政府、媒體，或是民眾本身。

在社會面對危機的發生時，媒體就如同一把利刃。在災情發生時可以給予政府明確的指認出危機的範圍在那裡，¹⁴適時給予所需資訊；相反的，若媒體失控，對於所獲得的資訊在不加確認與查證報導之，對於政府與民眾來說，媒體將會製造更深層的危機點。以八掌溪事件為例，媒體在篩選資訊後，報導焦點在政府的搶救不力與彼此的推諉責任。但我們必須要瞭解危機發生的背後事實，是否可能因為先前河川整治不當、工作人員本身的判斷不足，以瞭解危機的真正起因。

¹¹ 同註 3。

¹² 同註 8，頁 250。

¹³ 同註 8，頁 117。

¹⁴ 同註 8，頁 18。

本論文的研究問題與目的如下。

壹、研究問題

- 一、資訊操控者的改變是否影響到政府危機管理的現況？
- 二、政府、媒體與民眾三者於危機管理中溝通行為是否受到商業性影響？
- 三、資訊是否受到事件、溝通行為與行為者的干擾，影響到危機管理與接收環境？

貳、研究目的

- 一、當媒體進入政府危機管理機制並參與運作時，危機資訊也會出現不同的發展，本論文希望說明資訊優先順序的操控權如何變化與發展，藉此瞭解資訊霸權角色的形成與轉換。
- 二、說明在市場邏輯下，政府、媒體與民眾的溝通出現何種轉變，進而影響政府危機管理的運作與發展。藉此，本論文希望瞭解媒體如何從資訊守門員的角色轉變成為資訊收發者的角色，影響傳統溝通環境。
- 三、當危機是以階段性方式出現時，本論文希望解釋資訊溝通如何出現差異化現象，並瞭解在專業資訊溝通與認知上，此差異化現象是否更加顯著。

第三節 研究架構與概念界定

壹、研究架構

所謂危機包括自然與人為的危機，尤其現今兩者彼此混淆的情況增加，當危機在形成前後會出現一些徵兆，而危機管理者將蒐集的危機相關資訊，經過多種

介質，將危機資訊釋出。接受這項資訊的主要有三種人：政府，危機管理系統運作主要人員，包含中央與地方各個層級政府，為生產相關資訊、篩選資訊者；媒體，包含電視、報章雜誌、廣播、網路電子媒體等，為生產兼傳送資訊者；民眾，包含危機事件之標的團體、非標的團體、非營利組織、企業組織、一般閱聽大眾，其它舉凡接受危機釋出的資訊並有產生影響與否者皆屬之，為資訊接收與反饋回應者。

當三者不約而同的接收到該資訊時，彼此會針對資訊進行對話與溝通，且是以一種多向溝通作為主要模式。在溝通過程中，經由討論與對話整理出大體結果，進而產生影響結果，例如對危機事件之標的團體的處理辦法，對政府的危機管理決策產生優先順序，對媒體決定播送何種危機事件，何種危機產生的資訊等，有可能並非該危機的重點，但均可能成為對話與溝通的內涵。

從危機事件牽引出政府的危機管理機制，使危機相關資訊流向政府本身，與面對媒體、民眾間的溝通，但三者之資訊溝通存在差異，也就是政府與媒體間的資訊溝通較無阻礙，但民眾與政府、民眾與媒體之間的資訊溝通則可能出現隔閡，隔閡可能導因於對資訊掌控的權力差異有關，這樣的差異將導致危機管理產生不確定性，並對資訊進行篩選與包裝等行動，進而產生不同的溝通結果，影響到危機本身的發展方向，以及政府危機管理機制的運作，導致政府或媒體選擇性的釋放資訊予民眾。

民眾對於政府或媒體釋放的資訊，亦會產生影響，例如民眾本身的態度會形成溝通資訊接收後的一種反饋表現，進而影響政府或媒體重新選擇或釋放新的資訊，對於正在進行的溝通行為與焦點，亦將有所改變。因此，危機情境下進行溝通是會受到權力與商業的干擾使溝通環境顯得混亂，如同危機事件般的螺旋模式，使溝通行為所產生的結果反饋影響到危機事件、政府的危機管理與資訊內容。下圖 1-3-1 所示，即為本論文之分析架構。

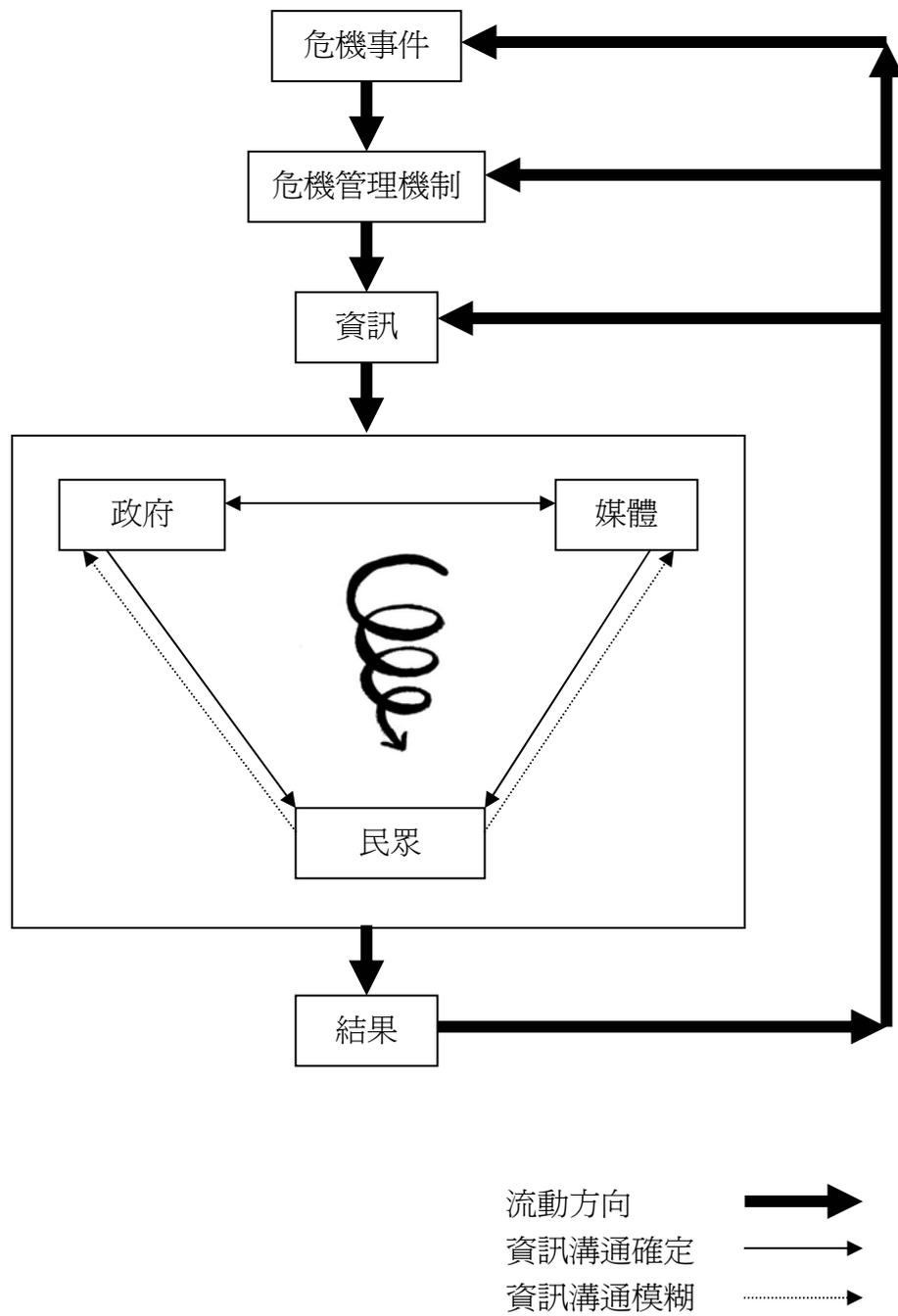


圖 1-3-1 研究架構圖

資料來源：作者自繪

貳、概念界定

本論文以政府在危機管理的運作來探討政府對媒體、民眾的資訊收、發以及三者對資訊進行的溝通問題，其間對「危機」、「危機管理」、「資訊」、「溝通」、「霸權」等名詞加以界定，並解釋其中之意涵。

一、危機 (Crisis)

危機，是指組織或個人在面對突發或問題朝向負面發展時所處的一種狀態；並且不斷的在社會中產生，可考驗組織或制度的可行性及健全與否。

Pearson 與 Misra 指出危機牽涉到組織成員、內外部顧客及社群的健康與安全，或是危害組織本身的聲譽，¹⁵是一段不穩定的時間與狀況。危機帶來的負面效應有可能會遞增擴張，影響區塊亦是跨越人為界線的。學者吳定認為危機具有讓政府或社會在未預警的情形下，突然爆發某事件或陷入某情境，可能威脅到組織或國家的生存發展，帶給民眾生命財產的損失、不良後果，迫使決策者必須在極短時間內作成決策並採取行動，以使災害與損失降至最低。¹⁶

危機廣指危險與轉機，它可能來自自然環境或人為。當危機事件發生，即有可能形成緊急事件，產生風險，一旦處理不當即會造成災難。但危機也會使政府組織或制度獲得重新審視的機會，處理得當則能帶來正面效益。例如，美國九一一事件雖然炸毀紐約世貿大樓，但紐約市長朱立安尼 (Rudolph W. Giuliani) 於第一時間趕至世貿大樓，並在災難現場親自指揮調度，統一對媒體與民眾主動發佈最新情況與消息。經歷此危機，朱力安尼的政治生涯達到高峰，將危機轉變為契機。¹⁷

因此，危機也可能是轉機，在兩造衝突中，端賴主事者如何操控與應變，其中危機產生的符碼透過政府或媒體的詮釋，產生表象的意義，使得危機事件相關人士或團體知道危機的發生或進展狀況。

¹⁵ 朱元祥，「Are You Ready? 論危機管理」，教育研究，第 27 期，2000 年 4 月，頁 52。

¹⁶ 吳定。公共政策辭典。台北：五南，1998 年，頁 94。

¹⁷ Rudolph W. Giuliani、Ken Kurson 著，韓文正譯。決策時刻。台北：大塊，2002 年。

二、危機管理（The Crisis Management）

危機管理係指政府或一般組織面臨危機事件爆發前、爆發時以及爆發後，掌握黃金時間採取一系列對策，避免危機點的增長與漫延，進而將損失與傷害減低的所有作為。

學者吳定指出政府或組織針對潛在或當前的危機，於黃金時間利用科學方法採行一連串的因應措施，¹⁸此有計畫、連續的動態過程即是危機管理。

Pearson 與 Misra 指出危機管理並非一種策略公式或應對招數，而是組織為防止危機的發生與擴大，或更有效的管理已發生的危機。¹⁹對於如何防預危機、操控危機，並將此扭轉為政府或組織成長與更新的動力，是各國政府或組織熱烈討論的。

學者 Steven Fink 依據危機的性質，將危機管理區分成四大階段，即潛伏期、爆發期、擴散期與解決期。²⁰管理者針對危機的每個階段特性來決定如何制定政策、提供政策。美國南加州大學危機管理中心主任米特羅夫（Jan I. Mitroff）與副主任皮耶爾遜（Christine M. Pearson）則將危機管理區分成五大階段，分為警示期、預防階段、損害抑制階段、復原期與學習期。²¹更有學者提出「後危機階段」（Post-crisis），指出該階段是各方資訊交流與溝通的焦點期，例如美國九一一事件後，帶動美國反恐國防預算的上升，達到布希政府的政策目標。

危機管理意在掌控危機中的危險與機會，使得危機事件可控制在一定限度，一方面避免傷害擴大，另一方面使其成為組織變革或轉危為安的契機。

三、資訊（Information）

資訊，乃是對人、事、物所作的圖文描述、整理，以提供個人或組織所需。依據中研院研究員謝清俊所指，資訊即是所知表現在媒介的形式；所知是資訊的內容，資訊是所知的形式，其所承載的是我們可以用感觀覺察出來的。²²人類學教授尹建中則指出資訊是個人、眾人的想法，透過傳媒符碼或媒介表現出來的現

¹⁸ 同註 16，頁 95。

¹⁹ 轉引自：同註 15，頁 52。

²⁰ Steven Fink 著、韓應寧譯。危機管理。台北：天下，1986 年，頁 28。

²¹ 張覺明。90 分鐘掌握危機管理。台南：勝景，2003 年，頁 16。

²² 謝清俊，「談資訊的定義與性質」，資訊科技與社會轉型學術研討會，<http://www.sinica.edu.tw/~cdp/paper/1996/>，1996 年 12 月 20 日。

象，且經過篩選與處理成為知識，他人可經由感觀感受。²³因此，資訊意指具有意義之文字與圖象，可以代替或表達抽象事物與思考。

危機資訊乃指在危機事件發生前、發生時以及發生後三大階段，透過傳媒符碼或介質（例如，圖像、文字或是數據等）的模式，將抽象的社會危機事件經過媒體、民眾或是政府等管道，傳遞出危機資訊；該危機資訊必是為各方接受者所需、所想。例如林肯大郡倒塌事件，經媒體傳播出的資訊是，因為颱風侵襲造成山坡地土石流，使得開發於集水區之林肯大郡倒塌，政府可能有管理山坡地開發管制不當以及應該為此負責等訊息；政府釋出的資訊為，努力徹查當初通過興建的人員之責任歸屬；民眾釋出的資訊為，到底有誰可以給我答案。面對不同的資訊溝通對象就有不同的需求與聲音，²⁴但何以將媒體釋出的資訊優先提出，乃是因為在民主運作下，民眾運用媒體作為接觸相關資訊的管道，而政府的資訊釋出亦需依賴媒體的運作，但到最後民眾的聲音則會因政府窮於應對媒體所釋出的焦點而被淹沒。

四、溝通（Communication）

溝通是一種動態過程，包含多面向與多樣性內涵。從傳播的角度出發，溝通是一種資訊間的流動與交換，亦是本研究所採用的定義，並就資訊需求者與釋出者的溝通進行討論。

溝通的演進一方面是由單向到雙向，從雙向到多面向溝通；另一方面是從平面式溝通到立體式的多角化、多角度溝通。溝通可視為資訊轉換的重要因素，例如 David Easton 提出的系統論，政府、媒體或是民眾將危機資訊釋出，暫不談論外在環境的影響，三者資訊在組織內部「黑盒子」中運轉，產出經過篩選和加工過的相關資訊。上述所提及的「黑盒子」運作即可視為一種資訊溝通過程之平台，例如 Call in 節目、與市府有約、公關室等，經過這樣的程序再次將原本危機所釋出符碼轉變之。因此，不論在危機管理的哪個階段或是哪種危機情境，溝通都將運作並產生結果。

²³ 尹建中，「資訊科技對文化與社會的影響」，資訊科技與社會轉型學術研討會，<http://www.sinica.edu.tw/~cdp/paper/1997/>，1997年6月20日。

²⁴ 即為媒介依賴途徑。媒介的高度發展，依不同的團體產生不同的需求，可提供政治資訊促使民主運作。

五、霸權 (Hegemony)

Hegemony，意指對組織、事物或是個人，擁有極大的影響權力與操控權力。有別於學者葛蘭西 (Antonio Gramsci) 提出透過教育進行霸權 (Hegemonic) 的運作，藉以操控群眾，達到政治目的。²⁵ 本研究採用非具意識型態之定義，探討政府、媒體與民眾三者對資訊的影響權力與操控權力。

第四節 研究範圍與方法

壹、研究範圍

過去討論不同的危機性質時在本質上是有差異的，但隨著環境複雜度的提升，面對危機不再可以簡單而輕易的絕對分類，更必須全面性的討論。

國內面對社會危機多樣化，從民國八十五年賀伯風災、八十六年林肯大郡倒塌、八十八年九二一震災與全台大停電、八十九年八掌溪事件，乃至九十年納莉風災、九十一年化學工廠、地下爆竹工廠爆炸、九十二年台北一〇一大樓鷹架掉落等，可發現危機是一種混合的型態，例如颱風來襲，帶來的社會危機是多角並具牽引性的，水災引發土石流造成停電或海水倒灌，或是地層下陷導致房屋倒塌、交通運輸停擺等。危機的發生、資訊的需求也絕非單一性，影響之標的團體亦非單一團體、單一區域；危機一經產生，各領域資訊的釋出與截取所依賴的媒介，最優先的考量、最信任的資訊，皆是經過媒體主動或被動的溝通產生。

從危機事件發生的三大主要階段來看媒體的運作。媒體經由對危機相關資訊的主動或被動吸納後，經過消化、分解、分類，將各個資訊釋放至適當的位置儲存，一旦政府或民眾感到危機相關資訊的需求上升時，媒體將相關資訊加工處理後予以釋出，進而影響或操控危機的發展進度與方向。

²⁵ Stéphane Nahrath. "The Power of Ideas in Policy Research : A Critical Assessment" .in D. Braun and A. Busch(eds.). *Public Policy and Political Idea*. Chltenham: Edward Elgar,1999, p41.

因此，本研究主要以政府危機管理系統運作時，面對事件做階段性的劃分，討論在不同的階段管理下，政府、媒體以及民眾本身所需之資訊溝通與資訊收發權的掌握現況，以及對上述三者資訊溝通與篩選、選擇與接受之霸權地位轉變。另針對大眾傳播媒體本身掌控資訊權力之面項進行討論，以及傳播媒體利用政府與社會需求的現實狀況，將資訊操控權往政府與民眾兩方延伸，試圖將操控資訊之權力合理化，如同過去政府追求權力的合理化一般。另一方面，採以危機發展階段論與混沌理論作為討論所需之理論基礎，以解釋現況。

本研究輔以個案探討，說明媒體在危機事件的大架構下，面對政府的危機管理機制與民眾的資訊需求時，以何種方式來進行資訊的判讀與篩選，進而影響政府、民眾，亦甚探討媒體如何基於本身的資訊需求考量，進而操控政府危機管理機制的運作方向與目標，創造本身產出之資訊的商業價值。

貳、研究方法

危機管理發展至今，對於危機的討論從各個角度出發，例如教育、政治、經濟、社會、交通等等諸多面向；同樣的，也以各種研究方法，如文獻回顧、個案研究、比較與分析等方法，或是借用其他領域的研究途徑來進行多面向研究。因為各領域有所屬之研究方式與途徑，但承如上述，因危機事件的發生亦是橫跨多領域的，因此研究更是以其互通之道與關連性。

本論文除利用現有文獻為基礎進行分析外，並採個案研究法進行理論的檢證，茲將本論文所採研究方法說明如下：

一、文獻回顧

文獻回顧乃多數學者普遍使用的研究方法，主要的目的在蒐集相關研究所需的資訊與資料，並加以分析、解釋，同時針對其他學者之研究問題、結果與建議，協助本研究的進行。以過去眾多領域的學者對危機管理相關議題進行討論與說明，其中以混沌中解釋媒體現象的擴音作用與遞增擴音效應，討論危機管理資訊收發與溝通上之影響力；並討論危機管理各個階段中，針對政府或媒體釋出資訊的情形，進行擴大分析。藉由過去學者對其背後的歷史因素與事件進行經驗性的累積所呈現出的第一、二手資料說明、分析，並歸納之，更以此對本研究之問題

加以理論化紮根。

二、個案研究法

方法論學者 Robert K. Yin 認為個案分析是一種經驗性的探討，對於真實生活環境中的現象進行調查與研究。²⁶個案分析能使研究之相關理論更加明確，並可加以驗證之。

個案分析在追求實務與理論平衡的社會科學中，有長足的發展。本研究將主要的概念、定義、理論與論據透過各個已發生之危機事件來凸顯，並一一佐證之。有別於個案式的分析模式，本研究採行全觀方式來進行個案討論，亦即透過各個社會危機案例與理論、概念、論據的交叉分析說明，說明媒體在危機管理中的影響力，主要重點在於危機管理中的資訊溝通。因為該研究領域已有大量的相關案例比較與研究，因此本研究借引過去學者之整理結果加以分析，並與當今社會現況進行說明。

第五節 研究限制

主要由個案通則性與理論應用限制探討之。

壹、個案通則性

- 一、選擇林肯大郡與東星大樓兩倒塌事件為例，係其危機造成的災難屬性相類似，得以就共同點進行比較，然而同樣的推論可能無法涵蓋性質相異的案例。
- 二、台北市資源豐富與人員充足，加以危機管理經驗上的優勢，相較台北縣雖為第一大縣，資源與經驗上卻略顯不足，加以媒體刻意營造兩者位階上的差異，凸顯核心與邊陲的現象。但推論至台灣或其他國家的案例時，可能缺乏如同上述的比較環境。

²⁶ 丘昌泰。公共政策：當代政策科學理論之研究。台北：巨流，1995年，頁217。

貳、理論應用限制

本研究僅採台灣地方性質的案例進行討論，相較於全球性的危機事件，較無法彰顯理論的廣度與深度。

第二章 文獻回顧與理論基礎

近年來，政府或企業於進行危機管理時，著重從媒體的資訊需求來進行資訊的釋出與回應，尤其是政府危機公關部門如雨後春筍般的紛紛成立，更表明政府在危機情境中，傾向經由媒體統一資訊的釋出與回應，並對整體相關資訊進行高度、緊密的溝通，用以減低直接面對民眾所造成的混亂與次級危機的產生。目前政府在中央與地方皆設有危機管理單位與小組，並依不同的危機屬性授權於不同的專責單位，以利於危機事件的管控與管理行動。

因此，在政府的管理機制中，危機相關資訊之管理與流動方向，對事件之標的團體或非標的團體來說，皆有著牽一髮而動全身的影響，更導引事件本身的發展方向與結果。本文即針對政府的危機管理機制，與對媒體、民眾的溝通情形，以及資訊流動與資訊本身特性之問題進行討論。

第一節 文獻回顧

文獻回顧的主要的旨在蒐集相關研究所需的資訊與資料，並加以分析、解釋，同時針對其他學者之研究問題、結果與建議，協助本研究的進行。以過去眾多領域的學者對危機管理相關議題進行討論與說明，其中以混沌中解釋媒體現象的擴音作用與遞增擴音效應，討論危機管理資訊收發與溝通上之影響力；並討論危機管理各個階段中，針對政府或媒體釋出资訊的情形，進行擴大分析。藉由過去學者對其背後的歷史因素與事件進行經驗性的累積所呈現出的第一、二手資料說明、分析，並歸納之，更以此對本研究之問題加以理論化紮根。

資訊公開與普及化的訴求逐步受到重視，尤其對於可能形成危機問題的相關資訊更是如此。在危機時刻，政府與媒體對於專業、非專業資訊，可能出現壟斷情形，形成與民眾溝通行動上的阻礙，往往造成危機的再發生與擴大，因此，本章希望從危機管理機制與資訊溝通、媒體資訊流動與分配，以及政府專業資訊正確性等面向進行文獻回顧，以作為後續章節之基礎。

壹、危機管理機制

自一九八〇年起，美國政府就開始進行系統性的規劃並執行危機管理相關課題。危機管理專家邱強指出，目前國際性的危機管理範圍從政治、經濟，到社會、文化，甚至是個人本身，²⁷或是跨國企業、國內中小型企業等，皆因應這樣的風潮，逐步將危機管理機制制度化、內化成為組織的一部分，不再採用過去臨時性的組織編派與規劃型態。而危機就是存在每個人的人生階段裡，縱使知道它會發生，仍會措手不及，²⁸因此，危機管理的目的在於掌握危機、控制危機、降低危機的可能性，將管理機制編列為政府或企業獲得成長與轉型的契機通道，正面迎向危機的發生。²⁹此即是將「危機」導出，有別於傳統的認知意義中，危機是負面的、惡質性的根源之說，進而重新塑造危機的面貌。危機管理機制的產生與組織，在於希望危機無法成形，或縱使危機已發生，亦能成為組織成長或轉型的源頭。

當危機事件發生時，相關團體在混亂中需要有秩序的管理與資訊的整理，因此，政府因應危機的發生組織危機管理機制，從混亂中整理出階段性對策，該階段性對策是會彼此覆蓋、牽動的。日本在發生阪神大地震時，便建立管理機制以減低危機的傷害、毀損與次級危機的發生，並將危機管理機制視為一種系統性的標準作業流程（Standard Operating Procedures, S.O.P.），讓災民能在混亂中清楚的接收所需的資訊，其中，日本政府更將朝日電視台（NHK）列為危機發生期間資訊的進出匯口，每天以最簡單口耳相傳方式傳播給民眾。³⁰學者 W. Timothy Coombs、Marconi 指出沒有任何組織可以將危機置身於組織之外；³¹亦即良善的組織或團體再好，都可能遭逢危機的爆發，但是一個沒有事前準備的組織，就可能因為危機事件的產生而蒙受重大損失。

逐步全球化的管理型態，引出相反的觀點與立場抬升，主要是從組織的病態形成討論來看。一個具有組織型態的集合體，在逐漸壯大之下，面對的危機有部分從內部產生，當系統發生危機，次級系統是否能絕然的不受系統的操控與影響。台灣在九二一地震時，由於政府危機處理小組的不知變通與官僚體制的根深

²⁷ 邱強。危機管理聖經。台北：天下，2001年，頁219。

²⁸ 朱愛群。危機管理——解讀災難魔咒。台北：五南，2002年，頁3。

²⁹ 同註20，頁36。

³⁰ 當時日本的朝日電視台（NHK）首次以媒體的身份正式接受政府的授權，參與危機事件，並在災區設置一定數量的廣播器，直接向災民傳送地震相關資訊。

³¹ W. Timothy Coombs 著，林文益等譯。危機傳播溝通。台北：風雲，2003年，頁1。

蒂固，使得新危機也在人爲環境的碰撞下逐步產生。又如美國危機管理局(Federal Emergency Management Agency, FEMA)成立後，美國政府將該組織導引爲危機管理的中樞機制，但在該體制下，由於組織官僚與層級分明的型態，聯邦政府對危機管理局的高度信任反讓恐怖行動有機可乘。

學者吳宜蓁認爲由於時代環境日趨複雜，危機樣式更是多樣化，³²在環境高度不穩定與不確定性的混亂下，各式組織例如政府、企業、學校、政黨、醫院等，都會面臨危機的威脅，而將危機管理機制常態化，長久運作下缺乏彈性與應變力，產生常態組織的通病，因此，產生了另一種對危機管理機制系統化演進負面批評的聲浪。

除了上述對組織中危機管理機制的重新省思，我們更可將危機管理的關心焦點，從總體、大環境的討論轉向個人性的討論，即是將政府與媒體重視的金融、種族等大環境危機問題，轉向與民眾切身相關的危機防範與處理，例如個人財務、疾病、婚姻、失業等危機。如同前述，邱強指出個人性的危機因社會的複雜、全球的聯繫，使遠在他國的小事成爲另一主體的問題，最顯著的案例即爲 SARS 事件與英國狂牛症，更爲貼近個人的例子如失業問題。這些案例表現出由單一的反動到多數的抗爭，影響到政府、社會環境等層面。

全球化的聯繫將遠方危機資訊帶到個人的私領域，使得現代危機嚴重影響到單一個體的生活，因此個人面對事件的爆發，是需要一套如同政府所使用的管理機制，以處理危機事件所帶來的負面影響。此外，單一個體影響到多數體的情形亦在上升中，例如在二〇〇四年發生的南亞大海嘯，連帶影響各國，包含台灣的國內觀光旅遊社的損失。危機的產生並非只有大體影響到個體，個體的影響亦愈來愈大。

在全球化的效應下，危機波及組織層面與範圍、種類是無法一分爲二，使得危機轉爲契機需要有組織、有系統的管理機制來協助運作，方可達到治標兼治本的實際功效，更能將危機轉變爲組織進步的契機。美國卡波尼葛洛公關公司執行長 Jeffery R. Caponigro 認爲管理的目的在於讓組織洞悉危機的本質，使得組織在關鍵時刻轉敗爲勝。³³因爲組織面對更嚴苛的競爭，在混亂的環境中必須擁有

³² 吳宜蓁。危機傳統——公共關係與語藝觀點的理論與實證。台北：五南，2002年，頁3。

³³ Jeffery R. Caponigro 著。危機管理——擬定應變計畫，化危機爲轉機的致勝之道。台北：麥格羅希爾，2002年，緒論。

一套有效的危機管理機制，扭轉危機的負面形象與結果，從中獲得組織進步的空間與契機。Hicks & Associates 執行長 Greg Hicks 即提出欲使組織從危機形成的混沌中平安過關，並創作出屬於自己的領導風格，危機管理機制有系統的運作可列為重要成因之一。

例如，民國九十三年七月初成形的敏督利颱風，因為政府與民眾對於颱風預報組織專業權威的信任、絕對的資訊處理與分析，以及防災組織架構的漏洞，每個專業環節的膨脹，對危機管理機制產生影響。危機管理重視專業的分析，對於氣象局所做出的預測結果有一定程度的信任，對氣象不甚了解的民眾依賴政府的資訊，政府則依賴氣象局的專業資分析資訊，並透過各種大眾媒體來釋出資訊。從組織病態的討論來看政府危機管理一系列的標準作業流程，其最大的問題在於沒有其它的組織或團體對氣象局的分析進行檢測，政府與傳播媒體為了在最短時間內作出快速回應，以預防危機的擴大，卻形成另一個次級危機的產生，意指危機發生前的防災預警網絡，對事件缺乏敏銳度與積極的防範工作。

因此，要使政府危機管理機制對環境與事件，於事前有充分的警覺與敏感度，溝通行為即有其必要性。因為透過事件關係者間的資訊溝通可以達到事件相關資訊的獲得。

貳、危機溝通

溝通在政府組織中是越來越重要的課題，尤其在政府部門間掀起一股再造的風潮時，對於政府與民眾間的議題討論或是民眾對政府的要求、意見，政府期望可以藉由與民眾的溝通互動行為來達到似直接民主的效用。另一方，則是因為現今的政治生態籠罩在選舉文化的影響下，政府更希望透過與民溝通達到另一種政治上的契機，包含在危機發生當下，透過與民眾溝通使危機事件轉危為安，扭轉原本處於劣勢的負面形象，或是將正面形象藉此加以宣傳以擴大民眾對政府的信任。

危機管理因危機層級的不同，會有不同的資訊產生，因此政府在公共關係的運作上，學者吳宜蓁認為應更重視對外的溝通。政府、媒體與民眾進行相關資訊溝通時，亦可從「危機公關」的角度來解釋，但研究者認為，公關一詞本身已被賦予上對下的權力關係。接受者只能接受或否定資訊，對於資訊確切與否則是缺

乏主動的檢查權利與能力，尤其對於媒體的資訊釋出的真實性更是無從查證，因為媒體商業性渲染使得資訊產生改變，讓多元的資訊溝通處於變動中。

Marra 指出危機中的溝通從雙向、平行的角度出發，可降低危機管理中危機因子的增加，或危機的再發生，³⁴因此，對於政府或企業、組織發展危機公關模式，研究者仍有所質疑。然而環境的複雜化，可視危機公關為危機溝通中之必要元素，尤其是面對媒體這樣的龐大傳播體，需要一致的溝通管道，避免危機觸角的增生。³⁵傳播媒體的增加會影響到危機管理的結果，因此危機公關的溝通是策略的一環，尤其媒體影響閱聽者的認知有急遽上升的情況。³⁶

另一方面，公關溝通影響到危機的處理與相關新聞的流動。³⁷對媒體的公關溝通是危機管理機制中重要的操控因子，可藉由媒體使政府達到危機管理之目標，即轉危為安、化險為夷。溝通行動的重要性不論在公、私組織上，都經由公關單位的設置凸顯之。但是，危機公關在面對媒體的溝通行動上，亦可能無法轉危為安，甚至擴大危機。例如九二一地震時，政府與媒體雙方即欠缺溝通，政府急於將大量資訊傳達予民眾，媒體則在商業化模式下，形成溝通目標間的無法接合，³⁸讓危機資訊簡複併存，政府不僅與媒體間有所嫌隙，對於災民相關救助事務則因溝通者的疏失導致災民怨聲載道。民國九十二年九二一地震五週年，媒體的公開調查中指出，政府與災民的危機依舊存在，包含災民對政府的憤怒，災民其後屢遭風災、土石流的威脅以及食宿等問題，都顯示出政府五年來，與災民的溝通依舊有所隔閡。又如日本雪印乳品事件³⁹中，因雪印公關人員對媒體採取封口與否認的態度，導致媒體的報導擴大危機的範圍與基本點，兩者皆顯示危機公關無法有效運用溝通效能，⁴⁰傳遞資訊給予媒體與民眾。

³⁴ Francis J. Mara, "Crisis Communication Plans: Poor Predictors of Excellent Crisis Public Relations." *Public Review*, 1998, Vol.24 (4) p:461-474.

³⁵ 請參見王興田，「政府危機傳播之研究——以八掌溪事件為例」，2001年；李瑞玉，「重大災難事件中央政府危機溝通策略之研究——以九二一大地震的新聞報導為例」，2001年。

³⁶ 同註 32。

³⁷ 同註 28，頁 205-232。

³⁸ 蘇世欣，「集集大地震中媒體危機處理的總檢討」，*新聞學研究*，第 62 期，2000 年 1 月，頁 153-163。

³⁹ 2000 年 6 月 27 日日本雪印乳品爆發日本最大的食品中毒事件。由於危機管理不當，上位者不知發生何事，下位者隱匿資訊，毀損雪印七十五年的品牌信譽。

⁴⁰ 請參見閻立泰，「政府與民眾危機溝通之研究——以九二一地震為例」，2001 年；孫曼蘋，「921 地震政府體系資訊傳布之初探」，2000 年。

組織中設立對外發聲的公關單位有其重要性，但在公、私部門中皆有事實證明公關可以是另一危機的起始點、轉變的因素。現今媒體因全球性的活動與運作而擴大本身的地位，對於相關資訊的釋出有一定程度的影響力。例如歐洲境內爆發狂牛症疫情，歐盟雖提出牛製品安全性相關資訊，但因受到媒體報導影響，其產品仍遭到許多國家的排斥。再如台北市長馬英九因納莉風災肆虐，使本身正面形象再度受到質疑，尤其是媒體整理馬市長任內危機處理之成效，讓馬團隊急於再借力於媒體來修復負面資訊造成的影響。⁴¹

媒體的作用力與影響力以跳躍的方式在成長，其幅度足以讓政府或是企業於內部中獨立出一個專責單位以面對媒體的資訊需求。但是，危機公關的存在對於危機管理機制的成效，與面對媒體避免次級危機性降低是否有所助益，尚有質疑。因為大眾，尤其為事件之標的團體（Target Group），於政府公關或媒體的溝通行動中是否有成為主要焦點，即在與民眾的危機溝通過程的擬定與管理。⁴²

政府、媒體與民眾間適當的溝通，能使政府順利提供民眾救災的相關資訊，讓媒體擴散有利資訊，降低對政府形象的破壞或是次級危機的發生，亦即危機事件開啓了三方資訊溝通的環境。民國九十三年七月佳芭颱風造成北台灣淹水，台北縣、市政府在媒體前交相推諉責任，媒體以此大作文章，造成政府部門形象的破壞。實際上，政府或組織在面對不同的危機時，往往會主動提供危機相關資訊，並採用哀兵模式，讓媒體主動報導正面資訊，最明顯之案例，即為美國九一一恐怖攻擊事件中，紐約市政府採行的策略。

台北市政府在經歷納莉風災到佳芭風災，或是九二一地震來看，其危機溝通仍有所限制，主要原因在於政府危機溝通所釋出的資訊比不上媒體資訊快速、大量的報導，形成資訊沙皇（Information Czar）⁴³角色的轉變。多數學者針對危機溝通研究的目的不外乎是要瞭解政府對媒體、民眾的危機溝通利弊何在，溝通模式如何運作、互動。多年下來，當危機發生時，媒體的快速報導與對資訊的貪婪需求，讓政府疲於應對。面對一個複雜、多元的媒體世界，政府要如何在規則中應對是一大考驗。因此，Eching 主張現在的危機不是單純的悲劇，有可能是政府

⁴¹ 請參見刑縱仁，「台北政府公關新聞稿塑造首長形象之研究」，2002年；洪珮菁，「政府災變公共關係管理之研究——以台北市政府因應納莉風災為例」，2003年。

⁴² 請參見聶國維，「災難新聞報導中政府危機溝通策略呈現之研究——以台北市政府處理納莉風災為例」，2002年；閻立泰，「政府與民眾危機溝通之研究——以九二一地震為例」，2001年。

⁴³ 擁有權力、具備專業知識，可提供民眾或媒體具可信度之資訊或消息之權力者。

與組織的失敗帶來的另一種觸角的風險，⁴⁴例如一個因應危機的失敗對策經由集中化的推動產生更大的危機。

事實上，政府在面對與民眾間的互動上是有改變的，在代議政治環境進步下，政府亦透過一連串的改变來達到民眾至上的理想，其中對於與民眾溝通互動行為的討論甚多，目的即在達到所謂的直接民主，或是藉由與民眾的溝通對話以瞭解民眾的需求，以及對政治生態的看法，經由民眾的參與，期望達到更好的政治治理環境與結果。因此，當危機發生時政府為了達到危機管理減低危機擴張與再爆發的目的，藉由民眾的直接參與並表達意見，以雙向對話的溝通模式形成危機時刻的共知⁴⁵。主要可以避免政府的決策成為危機點，亦或是危機當下的次級危機發生點。

在危機情境下，政府、媒體與民眾之間的溝通時刻，就如同金頓（John W. Kingdon）所提出的政策窗口（Policy Window）。⁴⁶當事件發生時，三者於短暫的窗口開啓時間中，進行資訊間的溝通行動，以達到危機管理機制中三方所需的結果。危機情境中的溝通行為，本身就必須具備一個似政策窗口的契機，可以使政府、媒體與民眾三者一個較為穩定的環境中，將危機相關資訊釋出或是接收，以充分達到溝通的目的，即危機管理之目的。但在政府與媒體雙方權力的擴大下，窗口開啓的時間與方式將會受到影響，進而影響到政府、媒體與民眾三者的溝通環境，是否會造成另一次級危機的產生，或是擴大危機的更深層面。

如前所述，政府本身有統一的對外溝通單位，即公關部門的成立；媒體亦有統一的對外溝通方式，例如新聞報導的表現。但反觀民眾，因在缺乏統一的發生方式，形同一盤散沙，資訊亦是最不充足的情況下，民眾的溝通在先天不良發展下，縱使有如政策窗口的溝通環境，是否仍必須透過政府或是媒體的外在幫忙，才可順利打開窗口、進入窗口，以進行更深入的資訊溝通。其中，外在的幫助可能就如同前述，是有政治上的色彩或是媒體商業性的介入，讓民眾也喪失進入政策窗口中提出具備自主性的資訊，非政府或媒體形塑下的溝通議題。

⁴⁴ Arjen Boin / Paul't Hart, Public Leadership in Times of crisis: Mission Impossible. *Public Administration Review*. September/ October 2003, Vol.63.No.5 p: 544-553.

⁴⁵ 林水波。政府再造。台北：智勝，1999年，頁153-181。

⁴⁶ John W. Kingdon. *Agendas, Alternativea, and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers, 1995, p87-90/165-195.

因此，對政府、媒體與民眾來說，危機事件的發生，本身即可視為一政策窗口，促使三方在特有環境中進行資訊的溝通，有別於承平時期的溝通。只是在窗口有限的開啓時間與條件，甚至該窗口已經過事前設計的情形下，資訊間的溝通更難以預料。

參、資訊流動與分配

單從資訊的流動來看，因科技的一再進化讓流通更為容易。⁴⁷然而媒體所釋出的資訊就是全部嗎？Frank Zingronea 認為傳播媒體只在將複雜的事件簡單化、符碼化，讓接收資訊的閱聽者可以簡單又清楚的理解，暫且不論所釋資訊代表性如何。⁴⁸

媒體的強制性，將資訊送往危機事件的當事人、處理者或是閱聽人，流動的過程將上對下的權力模式表露無遺。資訊在流通與不流通的狀態都有著相同問題，即接受者或閱聽者是否有能力接收資訊及判斷其正確性。例如在九一一恐怖攻擊事件前，美國國防部因本身優勢的資訊接收網絡，低估資訊本身的可信度，作出錯誤的判斷，⁴⁹而導致嚴重的後果，可說是對事前所接收到的專業資訊缺乏評估與正確性的判斷。因此，如何讓資訊顯現出危機事件的源頭，而非單純的表現出資訊的「理所當然」性。例如颱風一定會產生災難，只是輕重差異的問題而以。這樣的問題對於資訊與危機事件間的接合有著重大的關聯。⁵⁰例如我們對「流行指標」資訊符碼化、意識化，使大眾對流行資訊有共同的、相似的認知，但對於媒體釋出這樣的資訊其內部的意義與意義的生產則無法接合。再如氣象局的分析資訊中，佳芭颱風嚴重性應為不大，但為何卻大雨傾盆以致北台灣嚴重的水災，氣象局資訊釋出的本源與依據為何，在水災發生前乏人問津，尤其是對傳播媒體來說，因為這些資訊已經成為理所當然的資訊。

⁴⁷ Christine Bellamy / John A. Taylor. *Governing in the information age*. Buckingham; Open University Press, 1998, Ch.4, p90-118。

⁴⁸ Frank Zingrone 著、楊月蓀譯。媒體現形——混沌時瀕臨意識邊緣，台北：商務，2003年，頁6。

⁴⁹ 美國情報局對於掌握反美主義相關回教組織情報系統深具信心，其優越的資訊流通能力也因科技的高速發展而節節升高。

⁵⁰ Michael Gurevitch 等編，唐維敏等譯。文化、社會與媒體：批判性觀點，台北：遠流，1994年，123-126。提到 Theodor Adorno 對大眾媒體所產衍的文化資訊進行質疑。

再從台灣本身來看，政府釋出危機所產生的資訊跟不上事件分秒行進的腳步，對於事件發生之資訊認識與處理上充斥不確定性，且政府過度依恃專業的心理等，皆讓資訊在危機管理機制中，形成主導局勢的重要因素。全球科技發展快速，媒體的影響力也如影隨行，將政府或民眾所關心的議題操之在手，即過去多數學者論及傳播媒體時所強調新聞議題操控之問題。凱茲（E. Katz）認為到六〇年代起，電視使傳播媒體取代傳統的人際傳播，媒體不斷灌注認知的議題，引發閱聽者需大量透過媒體以獲得資訊上的滿足⁵¹。

資訊流動由原先的單向到雙向，到了目前邁入多向流動。因為資訊的釋出會有不同的閱聽者，閱聽者與接收者在詮釋資訊時，更是因人、事、時、地而異，因此目前資訊流通的程度亦有待質疑。但另一方面，有學者指出資訊高速公路（Information Superhighways）的全球發展與連結，讓資訊形同易阻塞、複雜的高速公路⁵²因為只要有技術、有能力都可進入資訊高速公路，不論是提供資訊者或是尋找資訊者，造成資訊高度膨脹的結果，進入資訊高速公路者面對大量難以消化的資訊，也使得現代危機起源與本質的重要性降低。現在危機所隱含的資訊表現，可從幾方面來解釋：全球化的發展、反常理的運作、資訊大量流通、溝通電子化、研究科技的進步。⁵³

當資訊解讀者對資訊內容的不甚瞭解時，容易牽引出次級危機，這又與政府或媒體對危機相關資訊的處理分配傾向商業行銷的角度有關，因為資訊分配的商業性導致資訊混亂的雜樣。使用資訊者無法單純的解讀，尤其是對於身處危機情境下的民眾來說，無疑是對危機管理機制的考驗與挑戰。以林肯大郡倒塌案例來說明，資訊的配置由自然風災議題進入人為災害，再進入到政府核發建築執照與建商偷工減料之責任歸屬，最終引出媒體的核心議題，即泛政治化的提出政治生態與官僚文化是引發危機的因子之說，可說大眾傳播媒體對資訊分配的影響比起政府本身更有力量，即研究目的中提及之資訊操控角色的轉變。

從 Murphy 的觀點來看，資訊在媒體的傳播下是會呈現遞增的效益，造成資訊接收者回饋擴大的效應，另一種則是因資訊遭受周遭環境的碰撞，產生回饋的擴大。⁵⁴因此，對於政府或媒體釋出的專業資訊是有待討論的，尤其在資訊霸權

⁵¹ 轉引自：Noam Chomsky 著，江美麗譯。媒體操控，台北：麥田，2003年，頁23。

⁵² 同註48，頁34。

⁵³ 同註44。

⁵⁴ Priscilla Murphy, "Chaos Theory as a Model for Managing Issues and Crises", *Public Relations*

者的作用下，容易形成釋出的資訊是對政府或媒體有利的，但其目的也僅是爲了達到危機控管與降低危機所帶來的風險，亦可能是爲創造商業利潤或修補正面形象。

全球化的資訊流通，得利者是文化霸權者，還是文化邊陲者？達爾滾（Peter Dahlgren）所提出的主張領域（Advocacy Domain）中提及：

霸權者輸出具有商機的資訊，邊陲者則是透過全球性的小眾媒體機制來發聲，但在霸權的文化下，有多少弱勢是可發聲的……。⁵⁵

因此就政府、媒體與民眾三者間的資訊位階來看，民眾即是在尋找可供發聲的媒體機制，而該機制卻也是受制於採行政策行銷的政府與商業化媒體的權力操控下、配置下，資訊的自主性與流通性是有待商榷。

若再從資訊的特性進行討論，可先就資訊的正確性來看。對於資訊正確性的檢驗是受到上述關係的影響，以美國九一一來看，布希政府將自身設定爲恐怖行動的受害者，間接讓民眾同意其中東政策。因此，不論是專業或是非專業資訊，其正確性的影響不容忽視；再者，政府或是媒體因依恃專業資訊的結果易會導致下一波危機發生。

過去以正面評價來看待媒體，相信媒體的自律與道德，因此學者艾立序·蒙泰格（Ashley Montagu）認爲「媒體就是訊息」，⁵⁶此與過去較爲保守且資訊不流通的環境因素，加以對媒體有一定程度的迷思有關。但在現今，媒體的卡通化、戲劇化、娛樂性的追求，讓政府與媒體所釋出的資訊不再顯得單純。政府政策在推動時依賴所謂專家學者的評估與建議，將專業資訊導向於政策的推動或媒體報導的一方，可能會讓危機產生。以健保制度爲例，根據專家的公開討論與背書，讓民眾認知到政府的健保制度是一良方，也具有社會福利角色，並非社會保險的採用，例如對重大傷殘的補助。行之有年後，健保制度成爲政府財政的一大問題與赤字源頭之一，加重原本政府財政的負擔，而媒體對於該制度的資訊報導與廣

Review, 1998, Vol. 22 (2) p. 95-113.

⁵⁵ 同註 10，頁 118、162。

⁵⁶ 轉引自：同註 51，頁 11。

告也是順應政府從社會福利的角度來加強民眾的認同度，但這些卻衍生出問題，其中之一即是對資訊正確性的輕忽。再者，從資訊之有效性與可理解性來談論，涉及到民眾對政府或是媒體的信任度，資訊對政府危機管理機制之運作，更影響民眾面對危機的態度與行爲。

而在資訊有效性與可理解性的部分來看。資訊有效性除受到上述正確性的影響外，亦會受到時間與危機事件本身的發展方向影響，就政府所提供的危機相關資訊來看，是隨著危機事件的各個階段來釋放，以達到危機管理機制事前預防、事中降低危機因子的擴大，以及事後的處置與重整的完善，使事件趨於零點。但受到媒體與民眾的介入，改變原本危機事件較為單一的管理環境，政府危機管理機制必須回應媒體與民眾，三方更需採行溝通行爲，透過溝通產生三者需要的資訊，以減低次級危機的產生。因此，有效性受到資訊本身以外的環境影響，包括政府的危機管理運作，政府、媒體與民眾的資訊溝通環境，以及危機發展的快慢等因素有關，連帶的影響到資訊接收者在接收與解讀資訊的可理解性面向上。

資訊可理解性主要從民眾解讀資訊的角度來看。面對政府與媒體兩方釋出危機相關資訊，民眾除了接收能力上的問題受到重視外，對於已接收的資訊是否可理解亦同樣重要，因為民眾對資訊的可理解性將會是影響危機管理機制各個階段的重要因素。

第二節 理論基礎

資訊的產生及流動受到資訊釋出者、接受者與資訊之直接關係者影響。當危機事件發生前後，政府透過各種大眾傳播媒體來傳遞危機事件發展情勢、以及政府對該危機事件的掌握與政策的執行，藉此達到與媒體、民眾進行溝通行爲，但在危機發生前後，三者溝通的效力與結果會有所差異。以下採以危機發展階段論以及混沌理論討論之，用意在於說明危機管理上，不同階段政府或媒體所釋出的資訊以及民眾所需的資訊會有所差異，而媒體則利用本身對資訊操控所產生的效應，獲得更大的操控資訊權力。

壹、危機發展階段論

危機的發生可能是一觸即發，亦可能是長久累積的，但不論本質為何種類型，危機事件之行進資訊可經由階段性分類來瞭解。二次大戰後，美國成立的危機管理小組對於危機作了階段性的區分，⁵⁷目的在於有效的預防、控制危機，並能善加利用危機的屬性來改善現有政府的缺失與問題。至此，各領域專家學者紛紛提出對危機事件的理想劃分，茲列舉以下幾項劃分。

一、危機發展階段劃分種類

(一) 三階段論

Nunamaker 等人指出危機的活動有發生前、危機發生時，以及危機發生後三大階段。⁵⁸

(二) 四階段論

Steven Fink 提出潛伏期、爆發期、擴散期、解決期；⁵⁹

Charles 與 Kim 提出舒緩、準備、回應、復原四階段。⁶⁰

(三) 五階段論

孫本初提出警訊、準備、抑制、恢復、學習；⁶¹

Blackley 提出評估、預防、準備、回應、恢復五大階段。⁶²

(四) 七階段論

Solomon 與 Evelyn 提出威脅、警告、影響、救援、風險控制、穩定、調查七大階段。⁶³

⁵⁷ 同註 1。

⁵⁸ Nunamaker et al., "Organizational Crisis Management Systems: Planning for Intelligent Action." *Journal of Management Information System*, Vol.5, No.4, 1989, pp7-32.

⁵⁹ 同註 20，頁 28。

⁶⁰ 廖訓銓，「危機管理論及分析之概念」，立法院院聞，第 27 卷，第 12 期，2001 年，頁 90。

⁶¹ 孫本初，公共管理。台北：，頁 338。

⁶² 同註 60。

⁶³ 同註 60，頁 89。

二、危機發展各個階段之意義與行動

（一）預測期

即危機尚未成形，決策者對於危機僅是提出討論狀態，甚至加以模擬、演練。

（二）潛伏期

危機已成形，但仍處於生長中。此階段是最容易管理的階段，處理得當可以使危機成為國家、組織發展的契機；相反的，若是處理不當即會進入下一個階段——爆發期。所以對於危機必須要提高警覺、對於各項資訊必須有長遠的分析、見解。

（三）爆發期

此時已為量變，通常危機一發生即會產生損失，為政者或是當事人必須要採取合宜的手段或是具破壞性的手段來控制危機、縮短危機的爆發與影響時間，避免危機的擴張。

（四）擴散期

發生的主因是因為危機爆發時處理的不當或不完全，導致危機的顯性或是隱性影響分子深入國家或是組織中，造成一個破洞。危機擴張階段往往容易為主事者或直接當事人所輕視，結果就是危機隨即又復發回到爆發期，帶來的是更多、更甚大的威脅與損失，嚴重者將導致個人與組織，甚至國家的滅亡。所以對於危機的抑制與控制就非常重要。

（五）抑制期

指危機的風險與復發率降低了，減低危機的活動性。通常危機經過適當的政策與管制會使其負面效應降低，但是不可能完全的處理完成。就像危機從無到有需要一段時間的蘊釀，解決危機亦必須經歷過一段過程，因為沒有所謂最完美的政策。該階段對於危機的善後處理階段有十分重要的影響，不但可以降低善後時間與成本，還可達到預設的目標，此階段就彷彿是下一階段的暖身動作一般。

(六) 解決期

即指危機所帶來的各方影響已妥善的處理完畢。此階段處理時間可長可短，端看管理者如何運作。

(七) 學習期

一場危機的解決當是另一場危機預防的開始，必須從經驗中去學習如何接觸與預測危機，如何分析危機的屬性。必須將每一次的危機及其處理方式作資料保存起來，以作為面對下一次危機時的重要指標。

以上各個階段論的討論僅列舉部分學者做說明，目的在指出危機事件的劃分有甚大討論空間，可是不論那種劃分，危機皆可能為一種循環狀，以 Steven Fink 的觀點為例，如圖 2-2-1，說明危機發生的主要階段，圖中指出危機的發生並非依照既有的順序移動，往往為危機管理者所無法掌握。

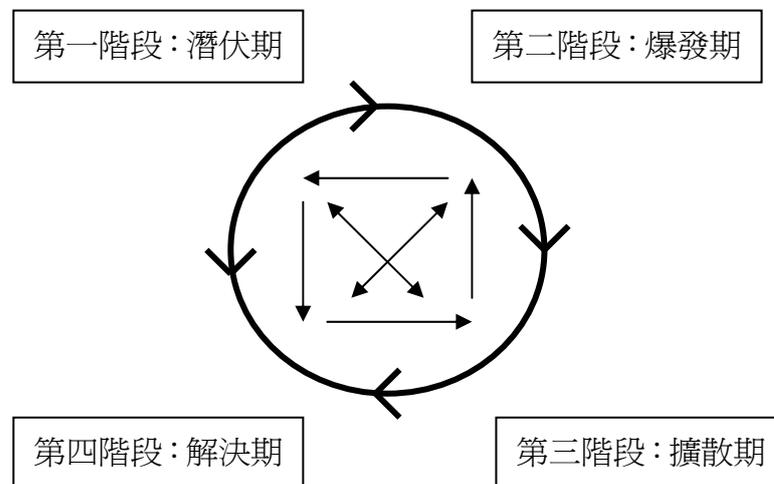


圖 2-2-1 危機走向圖

資料來源：Steven Fink 著，韓應寧譯。危機管理。台北：天下，
1987 年，頁 28。

本研究採用 Nunamaker 等人的三階段論，指出危機的活動有發生前、危機發生時，以及危機發生後三大階段。在三階段的區分下，可以看到政府、媒體與民眾在危機事件中，權力與影響力的消長。在危機發生前，因為危機事件的混沌形態，政府的權力與影響力較大；危機事件爆發後，除了原本政府的權力與影響力之外，更多了媒體的介入並參與運作，造成危機事件的複雜化與相關資訊的大量產生，進而導引危機管理方向，以及與民眾之間的溝通內容與結果；危機爆發後的後續情況，透過媒體的傳播與報導，間接提升民眾對政府的影響力，即是媒體的權力加以民眾的行動，使得政府在該階段權力較為薄弱。

危機事件每個階段都會彼此重疊、再循環，甚至每一階段有可能以跳躍方式出現或是不顯現。以上的劃分也只是為達到有效管理目的而產生，讓訊息在緊迫中完整流動，使資訊的傳送與接受能於時效內進行或完成。因為危機情境中所產生的資訊，本身可能代表資訊釋出者於混沌狀態下詮釋或表達危機樣貌與狀態，因此，一套具備系統性與分析性的管理模式有其必要性。

在各危機階段中，都會有不同方向與程度的資訊產生，傳播媒體將主動進行資訊接收與釋出，使閱聽者在急迫中接收到已整合的資訊，以改變劣勢情況，亦讓政府在面對民眾時可作一系列有規劃、有系統的政策與行動。然而從馬奎爾（Denis McQuail）所提出的媒體壟斷以及新馬克斯理論（neo-Marxist theory）的權力關係來看，多數資訊接收與釋出是被少數媒體操控與掌握的，⁶⁴更因為危機管理的系統化形態，相對於媒體的靈活篩選與釋出资訊，造成政府或管理者只能忙於滅火。如是關係下，媒體會變成主導危機階段的劃分者與處理方向的掌舵者，將政府、民眾的資訊需求作商業性的利益考量，因此伯恩思（Edward Bernays）認為有能力操控共知者，就是資訊的霸權者，⁶⁵有別於李普門（Walter Lippmann）提出的，媒體只是新聞資訊的守門員一說。但從另一方面來看，也因為有危機管理者將危機做簡易劃分，使得傳播媒體能夠在一套標準下進行資訊的蒐集與釋出，甚至是主動的挖掘新資訊源頭，抑或改變資訊的優先性。

危機管理各階段的劃分，對資訊的產生與釋出有所影響，更對危機事件的擴大或是縮小，有顯著的影響力。政府面對危機時的危機公關更是藉由階段性劃分，對媒體與民眾作出不同的聲明與解釋，達到第一時間掌握資訊與公佈資訊的

⁶⁴ 同註 10，頁 37。

⁶⁵ 同註 51，頁 48。

要求。媒體則是依此產生報導資訊的順序，危機資訊會因為不同階段的資訊需求而被表列排序；民眾可在上述兩方有系統的資訊操控下，明白下一步行動的方向與政府的政策。只是有系統、有一定順序的管理方式，讓政府或民眾在面對單一、簡易的危機時可能有游刃有餘，但面對全球走向複雜、多元的危機形態時，可能形成英雄無用武之地，追趕不上危機移動的腳步。

貳、混沌理論（Chaos Theory）

「混沌」這個概念已由天文學逐漸發展擴大到其他學科領域，⁶⁶其為一種對現象與性態的解釋，在一九八〇年代末期，進一步應用至危機管理溝通原則。混沌乃針對事物的具象化的一種表現，有別於傳統對事件具有順序的描述與追求，相信事件會以一種螺旋形態來運轉，不再是以因果論來看待事件的發生原因與結果的表現，該運轉模式對於媒體的傳播行為亦會產生不同的效應。各領域的學者們試圖於各個層面中找尋混沌現象，例如香菸煙束產生的煙渦、風中來回擺動的旗幟、水龍頭由穩定的滴漏變成零亂、複雜不定的天氣變化、風災引發的土石流與建物倒塌等，這些簡單的現象或單一的事物中所隱藏令人難以捉摸的複雜行為⁶⁷。

混沌理論對於事件的探討，提出事物會超脫現有規則，朝向不規則方向發展，於無秩序中產生出新秩序。危機事件帶有混沌現象的特質，具備高度的蔓延性，於一連串的發展過程中不斷的扭轉與變化，並藉由政府、媒體與民眾三者的資訊需求、三者的溝通過程與結果等外在環境的刺激，刺激危機事件趨向更不規則、無法預測的狀態。正因為危機事件的混沌狀態，會使政府、媒體與民眾三者間的資訊釋與收產生扭轉與變化，連帶的三者間的溝通也產生不同的現象與效應。

根據混沌理論的看法，傳播媒體會對危機任一階段的資訊產生「遞增回饋效應」(Positive Feedback Effect)，緊跟在後的即是「擴音作用」(Amplification)的產生，其中對於政府危機管理與身處危機情境中的民眾會產生最直接的影響力，

⁶⁶ Chaos theory 討論主軸有非線性、蝴蝶效應、奇異吸引子、遞迴對稱、及回饋機制五面向。

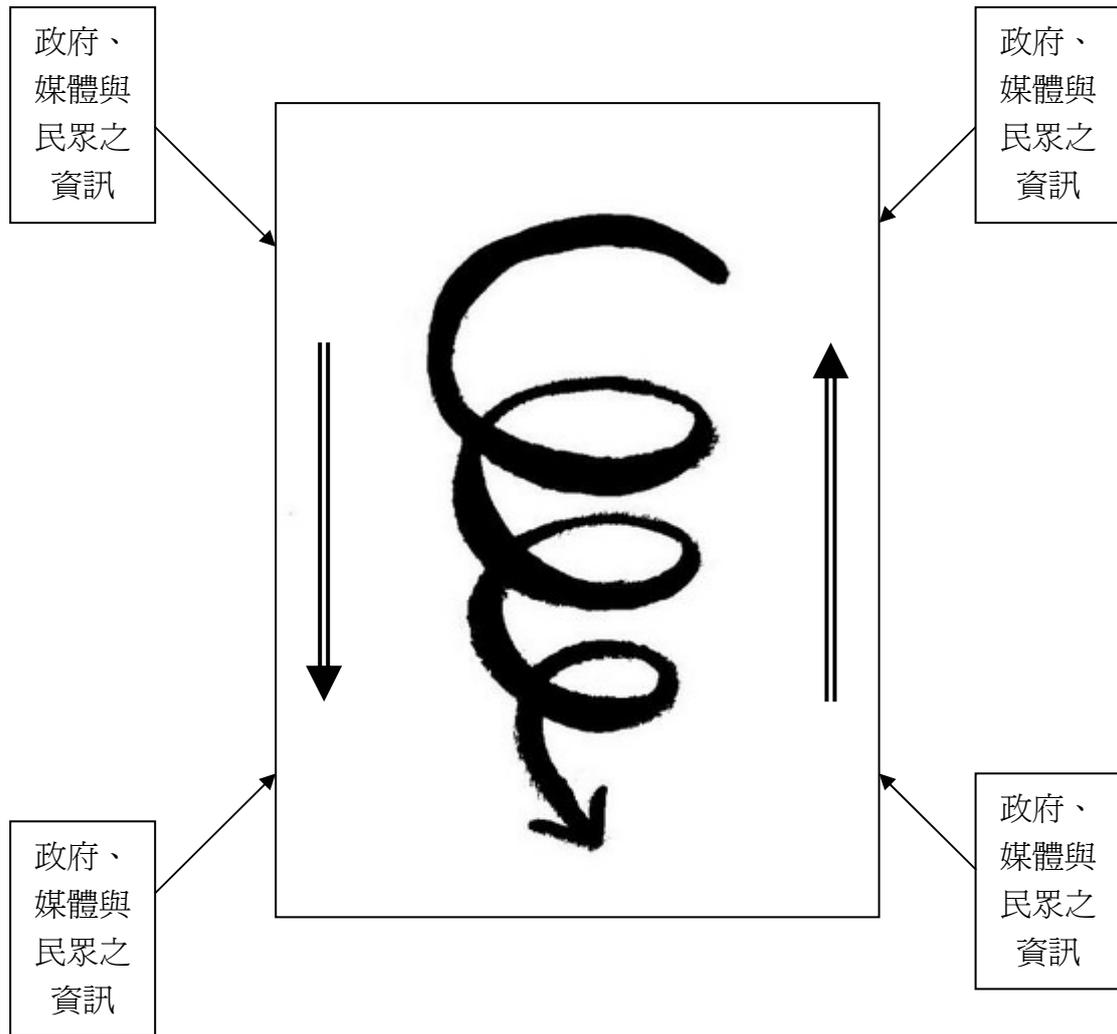
⁶⁷ 吳文成，「近代物理與新認識論——混沌，不測風雲的背後」，
<http://life.fhl.net/exchange/epistemology/page6.htm>，1992年3月26日。

例如卡佛洛 (Jean-Noel Kapferer) 提出謠言產生的問題，混淆政府與民眾的腳步，並增加恐慌性。因此，本研究乃從混沌觀點來討論媒體對資訊的操控所形成的效應，對於資訊溝通產生的影響。從 Murphy 的觀點來看，資訊在媒體的傳播下是會呈現遞增的效益，造成資訊階接收者回饋擴大的效應，另一種則是因資訊遭受周遭環境的碰撞，產生回饋擴大。

過去對危機管理的探討，不論從個案的討論、觀察，甚至到個案的分析與因應對策，皆是屬於線性模式 (Linearity Model)。學者蔡樹培認為過去主張危機的發展過程是一種線狀結構，事件一定有前因、後果的邏輯存在，⁶⁸因此危機是可以預測、計算的，其中可能包含過去媒體將資訊符碼簡單化，對於危機資訊的產出亦可能是依照線性模式，一來一往的收發與回應，如此政府、媒體與民眾面對的資訊就會較為單一、簡單。但科技讓傳播媒體的觸角延伸至個人私領域，資訊的詮釋更加複雜化，使資訊簡複併存，其符碼背後的意義更是多元，傳播媒體將接收到的資訊利用擴音器放大，加強本身的強度與影響力，造就資訊的樣貌不再是單純的意義表現，更包含複雜又混亂的表徵。因此，從混沌理論的角度來看，危機事件是以螺旋狀 (Spiral Model) 的方式發展，⁶⁹如圖 2-2-2 所示。

⁶⁸ 同註 6。

⁶⁹ 同註 6。太空中的混沌雲系是不斷旋轉 (Spiral Into) 與變化的，但它會與雲系間的環境產生碰撞，導致天文上所呈現的結果是無法掌握的。



危機事件 
 危機事件運動方向 

圖 2-2-2 危機現象圖

資料來源：請參見 Frank Zingrone 著、楊月蓀譯。媒體現形——混沌時瀕臨意識邊緣，台北：商務，2003 年，頁 18-19。

在危機事件以螺旋方式表現時，政府、媒體與民眾所釋放的資訊亦會不斷的從不同的方向與角度碰撞危機事件，使得危機事件產生的反作用力難以預估。

危機的發展，除了危機本身的條件與因子外，周邊環境亦會造就危機猶如龍捲風一般，逐步的擴大、上升，也可能縮小、下降。其中，傳播媒體這股外在力量更是不容小觀。危機以螺旋形態轉動時，媒體不斷的碰撞螺旋體的四周，並牽動事件標的團體、資訊閱聽者，甚至是政府，以進行資訊的碰撞，每碰撞一次產生的力量與結果就是影響危機的各點不同的因子，表現出媒體的資訊擴音作用與遞增效應。

媒體是影響危機管理成敗的一項重要的介質，尤其在民主環境中發展出日漸龐大的議題，在複雜的環境與時間的壓力下，政府本身或是民眾可能必須透過媒體的資訊釋出而瞭解發生何種危機、何時發生、何地發生、是誰引起，以及產生怎樣的問題，意即危機五問，如下圖 2-2-3 所示。

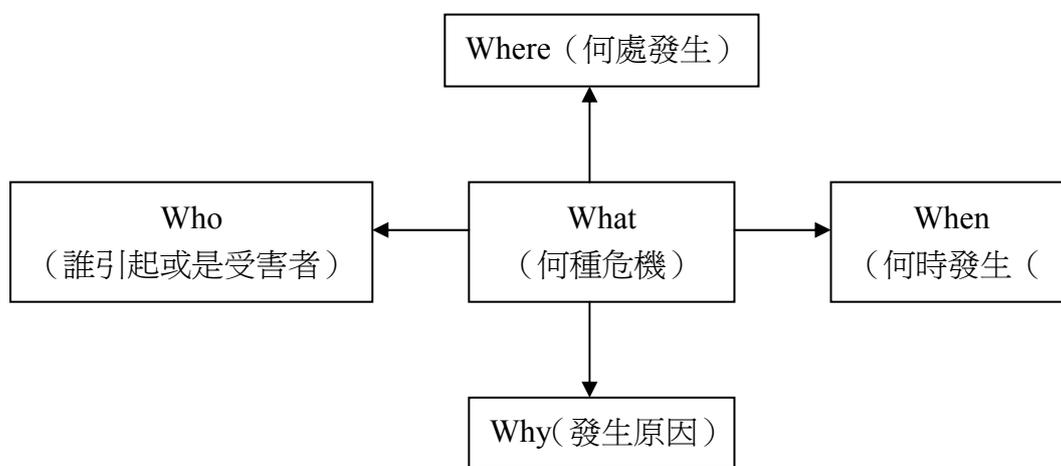


圖 2-2-3 危機五問

資料來源：玄奘大學公共事務管理學系公共管理課程，林博文老師隨堂板書，九十學年度年第二學期。

在危機事件以混沌姿態出現時，政府與民眾透過媒體釋出资訊與接收資訊的同時，會隨著媒體設定的議題環境，或是資訊情境，產生反饋的不確定性，即指反饋資訊的擴大與縮小。在此情況下，會使得媒體對資訊的掌控權擴大，進而提升其資訊霸權的角色。因此，針對媒體對資訊的需求與影響擴大的現況下，政府提出與媒體進行資訊溝通時所需的幾項要點，尤其是由政府危機管理來處理媒體的需求時，提出以下幾點分析。

- 一、政府與媒體的親密關係距離。
- 二、政府與媒體一來一往的應對。
- 三、政府面對媒體一致的對外發言與消息——例如對外發言人的選擇。
- 四、政府對媒體所發布之各項消息、新聞的反應與過濾。
- 五、公開透明與流通的資訊——簡潔、正確。
- 六、政府與媒體決策權力、專業知識的相互配合。
- 七、政府促使媒體對所拋出的議題、問題起漣漪。

但上述的觀點已不能滿足趨向主動蒐尋資訊的媒體，對媒體的商業性訴求更是有所不足。

因此，媒體從不同的商業性角度對危機事件進行運作時，皆會希望達到以一傳千的功用，並讓資訊消費者選擇何種媒體為接收資訊時的第一對象，所以在衡量危機事件的各項利點後進行加工，讓事件的發展方向為媒體所操控。以台灣九二一地震為例，從單純的地震問題，經媒體的資訊披露得知該危機的另一官僚問題，使得新危機再生，即是對政府的反抗。學者李普門即提出媒體成為茫然無措的大眾（The Bewildered Herd）面對外在眾多資訊領域的溝通橋樑，⁷⁰製造共識，使大眾接受到原本不知或是不想接受的資訊，所以依據伯恩思的想法，媒體即是資訊的創新者、共知的操控者。

也因為媒體的特性，讓輸入危機模式的資訊產生加工效益。媒體將事件擴大並加強其特性，例如以戲劇化、卡通化或是娛樂化，即議題的操控，讓資訊的接收者對該資訊產生一定的需求，再以商業性的角度改變資訊，例如擴大其他焦點

⁷⁰ 轉引自：同註 51，頁 34-36。茫然無措的大眾意指現今社會環境的複雜，民眾面對大量資訊的釋出，會茫無頭緒。

影響力、重要性、嚴重性……等等。

第三節 小結

政府、媒體與民眾三者在此危機溝通中，掌握資訊方向與來源，影響到危機方向與結果，因此，資訊的釋出與取得形成危機管理機制行動的重要軸心。雖然有學者提出資訊的釋出依賴傳播媒體，但結果如何操之於大眾，可是在權力分野上，資訊權力的走向可能是依政府或媒體至市場機制，再至多數大眾最後進入個人，因此，當一切危機資訊隱身在權力之後時，民眾該如何操控。

媒體將政府對危機事件的管理所產生的資訊，配合事件的變化透過大眾傳播機制的擴音使危機產生轉變，這樣的轉變讓政府、大眾傳播媒體與民眾間的資訊溝通產生一種看似有規可循，卻又處處無法掌握其變化的混沌狀態。目前，在台灣談論媒體時，有時會稱媒體為「第四權」，可代表大眾監督政府的作為與不作為。但學者林子儀指出，台灣多數學者將「The Fourth Estate Theory」稱為第四權理論，其與原意「第四階級理論」中，大眾與媒體具有監督政府的權利（Right）而非權力（Power）⁷¹之意有所不同。而我們更應該討論、重視的是媒體的公共性，因媒體作為一種發聲的管道，當具政治的目的與權力滲入，以及全球性的商業思維進入傳播媒體主流文化時，媒體的本質即可能改變。學者陳錫鈞指出現今的媒體新聞公共性的式微，就如同公共領域的式微般，⁷²眾多的媒介、龐雜的資訊以及資訊接受者的被動與缺乏獨立思考的私領域，讓媒體以人為本的焦點及理性的訴求消失殆盡，但對於商業行動下的媒體，亦有另一番解釋。

跨國商業媒體巨頭 Rupert Murdoch 認為在法律範圍內，以及大眾得以負擔的價格，提供大眾所需的資訊就是一種公共服務，⁷³這樣的想法正與哈伯瑪斯批判媒體入侵私領域、損壞大眾獨立思考的判斷能力形成對立。另一方面，資訊全球性的流通並不一定是福音，馬奎爾指出媒體的高度發展，資訊快速、龐大的釋

⁷¹ 陳錫蕃，「媒體的權利與權力，教育文化」，國家政策論壇，秋季號，2001年7月，頁115-118。

⁷² 陳錫鈞，「由公共領域談新聞識讀」，新聞論議，第333期，2000年10月。

⁷³ 同註10，頁136-137。

出與流動，受益者為權力大的霸權者，⁷⁴並非尋常百姓。因此這些身處危機事件中的民眾要如何面對與適應媒體的資訊擴音作用與遞增回饋效應，是一重要的環節，這樣的環節影響到的包含政府危機管理之運作、危機事件的方向與速度，以及次級危機是否產生等問題。

因此，針對本章節的討論，下章節將採以林肯大郡倒塌與東星大樓倒塌兩實際案例作比較，說明政府危機管理機制，與媒體、民眾相互間的溝通行為，以及資訊本身的特性，以及三者於操控資訊權力面向上的消長等實際情況進行討論。

⁷⁴ 同註 10，頁 37。

第三章 案例探討

隨著全球高科技的發展，危機複雜性與日劇增，牽連範圍更是因資訊通訊技術等傳播工具的發達，突破國家疆界與有形國家權勢的分野，讓全球體驗到追求高科技與便利性所帶來的正負面影響。例如爲了要縮短交通時間，所以有高速運輸系統的研發，但是當事故發生時，我們必須面對龐大的傷亡人數與長期心理、生理的復原問題。又如對天空的挑戰，築起了世界誇耀的摩天大樓，大量使用玻璃建材間接造成溫室效應，引起全球性的環保生態問題；另一項突變的危機現象，也與摩天樓頂立有關，最顯著的案例即是美國九一一恐怖攻擊事件，美國世貿雙塔成爲反美、反殖民者攻擊的目標。再來是對大自然的挑戰，相信人類憑藉著科技可以與海爭地，但在爭地的過程中，缺乏對大自然的保護與珍惜，導致地層下陷、土石奔流，以及海洋原生態的破壞，例如屏東沿海超抽地下水、阿拉伯國家向海洋發展建設，導致海洋生態危機浮現。全球化的影響，使得各國政府部門或是私人組織在面對危機發生前都有一套危機管理的相似作法。但在媒體跨國勢力的擴大下，危機管理就不再是單純的國內事務，其可能因爲跨國媒體的運作下，由單一的國內事件變成複雜的國際事件。

我們要思索著一個問題，不論危機屬性是長久累積而成，抑或瞬間發生，危機的形成，其中所牽引出天然災害後續引發的人爲危機，我們可能必須要從危機事件產生的相關資訊，討論這些危機資訊是如何傳送、傳送的時間點，以及這些危機資訊對接收者而言是否可理解，甚至流動的資訊是否正確，方可討論危機事件的解決之道。

因此，在全球如此繁多的危機事件中，研究者選擇台灣林肯大郡倒塌案例與東星大樓倒塌案例來進行分析說明，選擇此兩案例有以下幾點因素。

- 一、皆由天然災害引發人爲危機，即一種複合型態的危機事件。
- 二、危機發生區域與行政上層級的差異，影響危機管理機制的運作與資訊流動的優劣勢，即台北縣、市特殊的政治與行政上的比較文化。
- 三、反映媒體商業文化對於資訊之選擇性行爲，影響管理的方向與結果。
- 四、不同區域的危機事件，顯現資訊本身的特性影響到解讀結果。

下面由兩案例實際說明危機事件中，政府、媒體、民眾的危機管理與溝通，以及資訊流動的實際情形。

第一節 林肯大郡倒塌案例

資訊的取得會因為個體本身的社會、環境差異而有不同的過程與結果，加以資訊的外貌與意義上的差異。一般性資訊的取得對於一般多數社會大眾來說是容易的，相較之下，專業性資訊的取得則是困難重重，更無法有效的討論取得之資訊正確性如何。因此，多數民眾仰賴的是大眾傳播媒體的力量，日積月累下，形成媒體提供予民眾的資訊優於政府，其中資訊生產與接收的環境受到大眾媒體全球性的商業文化洗禮，改變原有較為單一且易解的資訊內容與環境。因為媒體運用擴音效用，於接收、生產資訊時改變資訊的外貌或內容，形成資訊接收者對資訊產生回饋遞增的現象，以創造資訊的商業價值。

壹、事由簡述

民國八十六年八月十八日中度颱風溫妮颱風來襲，大量的土石傾落林肯社區，導致位於汐止山坡地上的複合式社區林肯大郡⁷⁵因土石流而倒塌，其中擋土牆傾倒、四棟公寓地層下陷、地面五層樓僅剩三層樓，死傷人數四十餘人。身為災民的林肯大郡一千四百五十戶災民，於事件發生後集體提出國賠申請，延遲至民國九十二年十一月經訴訟獲得新台幣五千八百五十四萬，但其間因逾二年國賠求償時效而喪失資格，導致時至今日林肯災民的問題仍未獲得處理，目前朝向大法官釋憲以爭取其權益。

汐止因受到周邊環境開發環境的快速，連帶提升該地開發價值與數量，使得平地建地不足量的情況下，內政部營建署遂開放價格低廉的「老丙建」⁷⁶建築用

⁷⁵ 林肯大郡山坡地議題網站，<http://lincoln.tacocity.com.tw/>。

⁷⁶ 老丙建是指未依照山坡地建築管理辦法，未進行環境影響評估，以及相關水土保持計劃書所劃分的建地，僅以「水土保持合格證明」並據以變更為丙建，直接申請建築執照。因為台灣是於民國七十二年發布山坡地建築管理辦法，在此之前，乃依照山坡地保育利用條例施行細則管理。

地。建商視其涉利廣大，於民國八十二年推出林肯大郡第一期一至五區之複合式社區，並陸續開發二、三、四期。但過度開發下，卻未在開發同時作好水土保持工作，導致大雨來時沖刷地基造成掏空。

在此案例中凸顯一重要關鍵，即資訊的不對稱。從危機事件爆發歷經八年的歲月，事件之標的團體由一開始對購屋相關安全性資訊的缺乏，再至國家賠償資格的喪失，明白的指出資訊流動與溝通的不對稱，以及政府釋出资訊的不正確。此外，事件抑或許牽涉到政府及建商間的官商問題，但在此本研究不予討論。

貳、案例探討與說明

危機的發生可能是因為資訊流動的不對稱與不正確所造成，而政府管理機制也可能因資訊互動雙方對資訊的不理解，抑或是釋出的資訊缺乏時效，造成次級危機的產生。因此，資訊釋出者與接收者間的資訊溝通對管理機制有其導向性。

一、危機管理與危機溝通

本案例中，台北縣政府整體危機管理機制一直處於被動狀態，因為該事件源自於溫妮颱風來襲。對於多次遭受颱風肆虐與破壞的台北縣來說，縣府危機管理前半段重心在於基隆河的防治工程、擬定幾處土石流警戒區、洩洪水閘門是否可正常使用、交通運輸系統安全性考量、多數縣民人身安全考量，對於對於該案例本身建物並非防災之考量點。因此，縣府缺乏事前的預警與事發的應變能力，對該區災民之危機溝通行動更是無法作用；而政府、媒體與民眾亦信任氣象局的專業分析，政府透過氣象局的分析報導，釋出溫妮颱風嚴重性程度的問題，凸顯本論文強調專業資訊正確性與否的問題。

危機事件發生前，北縣各處防災依據經驗來運作；另一方面，媒體則考量資訊的商業性後，對於未發生倒塌事件之林肯大郡，以不具媒體賣相與焦點排除，因此媒體對於北縣各處颱風報導資訊重心乃依據縣府颱風防範焦點來移動，間接影響政府的施政方針，因此，危機發生前媒體與林肯大郡居民溝通效益更是零。從管理角度來看，政府與媒體在該起危機事件上是處於被動狀態，政府與媒體與林肯社區居民進行大量的資訊溝通行為是在事件爆發時，以及事件爆發後的黃金救援時間。

政府事前疏於防範，以致事件爆發時措手不及，對外公佈之相關資訊模糊不清，事件爆發後面對媒體以及林肯大郡災民產生官僚行爲。其間，對外流動的相關資訊造成政府與災民間的紛爭，也讓媒體充分運用商業行銷的手法挑起具戲劇性、娛樂性的新聞議題。因此，縣府危機管理機制運作的失當，加以媒體的資訊牽引，民眾對政府的資訊訴求，亦轉移政府管理議程上的優先順序。

危機發生當下，政府與媒體面對林肯大郡災民，給予最大的資訊量與專案式的危機災後處理系統，但危機以螺旋式行進時，卻讓政府災後處理難以簡易，在運作過程中媒體使相關資訊產生「擴音作用」並進行傳播，其中負向遞增傳播與接受，使政府接受到來自林肯大郡災民更大的不滿情緒。從危機管理階段論來分析，林肯大郡倒塌事件並非在政府危機小組的預防行動中，即事前警戒失靈；事件發生時，透過媒體的大幅報導，讓危機爆發的負面情勢擴大，使政府形象受損、危機因子增加；風災過後，政府對該危機之管理上因各項待處理事件的優先性與影響性之問題，使林肯災區重建與處理遲滯，更增加次級危機產生。總體來說，該危機事件不論處於那個階段，表現出以下幾點問題：山坡地相關資訊與政府專業資訊的不流通與不對稱、出現資訊的扭曲或錯誤、資訊接收者對資訊的理解度不足。

再者，從資訊的互動性來談論政府與媒體的資訊流動狀況，凸顯危機管理中溝通有其必要性，與媒體資訊溝通之合作與互動更加重要，如日本政府依法將NHK列為危機管理機制的一環，⁷⁷就危機前後各個階段之政府決策做有條理、簡明的報導，讓政府在溝通行動中達到最大效益，其間資訊的溝通是政府危機管理機制中逐步上升的焦點。但從林肯大郡來看，政府面對媒體作為資訊中介者時，透露出表明權責性問題、林肯山坡地為老丙建、山坡地開發過度的議題、救援設備與經驗的不足……等資訊，讓災民在危機混亂中無法理出頭緒、無法決定他們該如何做，使得政府與災民間於危機情境下的溝通效益朝向負向發展。另一方面，政府釋出上述之資訊對災民來說缺乏有效性，且釋出的資訊正確與否成為媒體利用的商業焦點，加速林肯大郡災民對政府危機管理失當的認知，意即媒體與民眾間形成共知。

當媒體從商業的角度尋求具備賣相的資訊焦點時，資訊之溝通環境即會產生擺盪的情形，事件或大或小會因為媒體的涉入深淺，而影響政府對民眾的解釋與

⁷⁷ 孫曼蘋，「921地震政府體系資訊傳布之初探」，新聞學研究，第62期，2000年1月，頁165-170。

行動，甚至是民眾主動對政府提出所需的資訊。因此，學者認為政府於危機發生時，必須要將媒體視為一個整體，一個可參與救災行動的助手，藉此使政府與民眾間的溝通效益朝向正面發展，以平緩危機的腳步並避免次級危機因子的產生。政府對該案例處理反應遲緩，媒體得以主動介入政府與災民的溝通行動，形成第三種聲音，導致政府必須要同時處理媒體與民眾兩者不同的資訊需求與相關政策，讓危機事件複雜化並影響危機管理的正常運作。

直至現今，因政府的危機處理進度遲緩，加上政治環境的影響，以及新危機事件的發生，使得林肯大郡災民在歷經縣長的替換下，仍無法獲得政府的妥善與合理處理。部分災民仍居住在該區，雖有媒體予以報導，但在無法形成有效且強力的政策議題下，他們依然受到忽略。

二、資訊的流動與分配

面對危機的發生，政府應更加注重資訊的管理，尤其對於流動之資訊的正確性、有效性與可理解性。

（一）正確性

首先，從建商獲得縣府的建築執照來看。在事件發生後，多數專家學者、農委會以及營建署的報告中提及，林肯山坡地是屬於山坡地老丙建，且過度開發，而林肯大郡又依順向坡建造，因此，當山坡地土壤達到過飽和時，便會依照順向坡方向滑動。以上說明可以看出專家評估林肯大郡為不適開發，但為何政府核發建築執照予建商，並使其通過工程完工的勘驗，予以使用執照，讓購屋民眾確信建商的開發合法？

再者，從居民購屋資訊來討論，一般民眾進行選擇與交易時，會考慮到房屋的美觀、舒適性、價格，更重要的是安全性，但對於房屋的安全性資訊，多數經由建商證明，對於建商所提出的相關資訊，民眾亦無從深入追問或無查證管道。另一方面，一般購屋民眾欲查證資訊是否屬實，雖會查詢政府的相關資訊，但卻容易只見到資訊的外貌，不得其門而入；另一位資訊提供者——媒體，在商業化型態經營下，成為追求悲劇性、有商業賣點之新聞資訊生產者。因此，不論是政府本身、媒體、建商或是購屋民眾，於危機發生前往往採取較為冷漠的態度來看待資訊正確性之問題。但當林肯大郡事發後的一夕間，事件之標的團體與新聞閱聽者從媒體中得到正確的山坡地開發相關專業資訊。

另外，危機事件發生後政府透過媒體對外釋出林肯災區相關資訊，經媒體的「擴音作用」影響下，將議題導向媒體設定的方向，即政府官員權責的推諉，使得災民情緒難以平復，導致次級危機的產生——災民的抗議行動，及對政府的不信任。另一方面，民眾亦透過媒體對政府表達訴求，但在媒體戲劇性的加注下，擴大災民不理性的一面，形成資訊接收者對林肯災民的負面觀感，例如林肯災民走上街頭之抗議行動，被視為不理性行動。

從遞增回饋效應與擴音作用來看，媒體從政府與民眾兩方接收到正反兩面資訊，媒體經由擴音作用將分類後的資訊，從中挑選出具有議題性的資訊向外放送，政府與民眾接收到媒體的資訊時，不論資訊為正、負向，皆會產生遞增效應，即政府或民眾對資訊的反應擴大，也就是螺旋模式運轉的強度變大，各個危機因子碰撞之作用力與反作用力也變大。

於螺旋運作碰撞下產生的資訊，本身意涵或是影響力皆會順勢擴大，以戲劇性的張力表現出來。因此，對於資訊釋出者釋出的資訊要如何評估正確性之基準何在，對於政府釋出的專業性資訊評估更難以檢測。

（二）有效性

依據危機管理將危機事件區分為三大部分，第一部分是危機發生前政府對危機的預測，包含可能產生哪些性質的危機，以及針對警戒區域進行資訊釋出。縣府依據過去危機管理之經驗，提出幾項預防要點，包含抽水站的檢查、基隆河整治工程進度、山坡地警戒區監控等等是有其效力，只是當危機事件從政府原先設定好的防災資訊範本突變出來，資訊範本的效力因而也導向負面效益。

危機管理中強調事前的預警，包含管理者對危機事件與環境的敏銳度，並透過過去的經驗，將此抽象性事件符碼化表現出來，形成具體輸出的資訊，以方便政府本身與民眾進行危機的防範。以林肯大郡案例來看，因為政府依賴過去經驗，缺乏對周遭環境的敏感度與瞭解，當北台灣即將進入中颱溫妮的影響範圍內時，氣象局與縣府由現象中解釋出資訊，表示颱風的影響可能不嚴重，加以民眾對傳統專業與單一管道之資訊的依賴，並透過媒體的議題資訊的排列後，就政府與媒體兩方資訊提供者而言，危機事件相關資訊釋出之有效性是薄弱的。

從另一面向來看，營建署於民國七十二年七月七日發布山坡地建築管理辦法，至八十七年一月日修正山坡地保育利用條例，加強對山坡地的管制，但依然

有許多因在山坡地上過度開發，導致嚴重災情的發生，近年來更因山坡地種植檳榔、茶樹，或是渡假村的開發而導致土石流。以林肯大郡來看，建商舉出通過政府核發的開發執照等，這樣的資訊對於購屋民眾來說是有效的，民眾亦可從相關政府部門中查證這些執照的有效性，但對於執照是如何取得、考核、評估、檢驗等相關資訊都不易取得，使有效性的評估缺乏基準。

因此，針對林肯大郡建商執照的合適性、該山坡地開發不當之專業資訊，是媒體在事發後進行大量的搜查，尤其是針對政府與建商著手，因此，對事件標的團體而言，縱使資訊以流通為前提，對其所主動或被動接受之專業資訊有效性仍是有待商榷。

在管理的第二部分中，因為媒體特性使得資訊有效性提升，因為事發當時，事件符合資訊新鮮度與焦點性，媒體除了報導政府的管制行動外，更主動蒐集資訊接收者所需資訊，並加以釋出，強化了資訊有效性。而在管理的第三部分中，因新鮮度的下降與新事件的產生，使得該資訊逐漸消失。

（三）可理解性

對資訊的理解有助於政府危機管理的有效運作，更對身處危機中之民眾有正面效益，例如對危機事件的基本瞭解與掌握，以緩和民眾激動的思緒。若從媒體的角度來看，當政府與民眾對資訊的理解度越高時，商業價值就越小，因為資訊操控不易，加以資訊解讀者理性的訴求，形成媒體被資訊追趕。

對資訊的理解會受到以下幾個因素影響，例如接收設備的良窳、接收環境的差異、共知的差異、對事件認識的深淺、個人資訊解讀能力的差異、資訊釋出者的刻意安排與重新詮釋，甚至是資訊本身的重要性等。然而，僅從資訊本身所具備的理解性來看，對政府危機管理的運作與民眾面對危機時的態度均會與危機事件產生碰撞，而政府與民眾雙方資訊的釋出與接收多數是經由媒體的傳遞與輸送，因此，對資訊可理解性的重要操控權以媒體的角度來談論居多。

林肯大郡倒塌後，就山坡地開發超量的問題來看，媒體的報導容易讓一般民眾產生另一方向的解釋，即「一看就知道那是不能蓋房子的地方，為何還有人要買？」，或是「政府與建商間的利益分贓造成林肯災情的發生」之資訊產生。若從政府或專家的角度來看，可能欲讓資訊接收者瞭解林肯建商於老丙建地開發一事，並非單純台北縣一處，仍有許多相似的地區需要注意，強調山坡地管制

問題乃因時空的差異所造成。因此，對於資訊本身之可理解性來說明，會如同上述提到的問題而產生理解結果的異化。

首先，對於資訊需求者而言，資訊接收來源廣且內容易懂，更是為多數人所共知者，即屬一般性資訊，例如民眾進行購屋行為時，主要資訊來源包含最簡單的口耳相傳、報紙夾報廣告、電視廣告、網路搜尋等等。林肯案例中，危機來自於天然因素和人為的過度開發，對於災民以及資訊接收者來說，存有時效性。當媒體資訊時效尚存在時，資訊本身的可理解性具備完整性，對接收者解讀程度上亦是高回饋性，資訊即可能朝向簡單化來呈現，但是，當媒體資訊時效解除後，不論是資訊抑或接收者本身都會進入冷卻期，在表達資訊上會顯得複雜。林肯大郡倒塌當天政府與媒體釋出龐大的資訊量，提供災民與閱聽者理解事件事發地點、因何而起；事件週年，媒體的報導搭配災民的抗議行動並加入政治色彩，讓接收者轉移共知的焦點，以及理解的方向。

再者，「資訊看似簡單，卻也複雜」這句話正是對專業性資訊的最佳寫照。以「老丙建」建地問題為例，專家於林肯大郡倒塌後曾討論此建地本身不適合開發，但政府卻又通過林肯建商的營建執照。單從資訊本身的可理解性來探討，其已表現出資訊的矛盾與複雜性，接收者在理解程度上產生負面效益。因為專業資訊的不對稱，使標的團體無人明白問題發生原因何在？責任該由誰來承擔？對於面對災害直接標的團體與間接標的團體間資訊的收發出了何種問題？這些趨向專業性分析的資訊，勢必經過政府或媒體產生與整理，可能使政府、媒體與林肯大郡的住戶間資訊的收與發不對稱造成災情的發生。試想，若是林肯大郡的災民在購屋前即確實明瞭該地段不當開發、政府若有詳實考察相關資訊、建商主動提供購屋者相關專業資訊，使民眾於事前有充分的理解，則後續危機便不會因此產生。由此可知，政府雖然加強資訊公開的腳步，但是，資訊公開依然有所缺失，甚至相關資訊的產生亦是在事件發生後媒體才大量報導。

危機事件發生前，除了建商對外宣傳與廣告，以及購屋民眾主動接觸外，對於其他相關資訊並未普及與流動，但事件發生後，媒體由原本被動的角色轉為主動的搜尋資訊。以中國時報為例，事件發生後的八月十八、十九日兩天是相關資訊流量的高峰；同樣的，將搜尋報導的日期往後延長至事件週年，媒體的資訊流動量又上升。但在這兩時間點中，事件相關資訊並未被媒體報導而彰顯出來，加上林肯大郡倒塌後，陸續又有其它災難發生，例如民國八十七年的瑞伯、芭比斯

風災造成北部地區更嚴重的創傷，如此新穎的資訊影響媒體的選擇。

資訊的流動會因為上述的特性而有所差異，如同資訊的特性會因其流動的差異而有所分歧。決定何種類型資訊要優先流動、如何流動、流動時期的長短、流動的環境等等，主要以政府與媒體兩方決定為主，民眾則居於劣勢。政府掌握資訊的操控權有利危機管理的運作，而媒體操控資訊有利於商業文化的延續；對民眾而言，操控資訊則有助於避免危機的造訪。本案例中，危機發生前上述三者皆無法有效的、正確的掌握完整的權力，僅依賴氣象局的專業分析與彼此過去危機管理經驗；危機發生後，又以凸顯個人的資訊權力與需求的落差，政府與媒體將具備完整性之資訊分割，並依本身所求進行資訊干擾，造成林肯案例複雜化。

參、案例啓示

經由上述的討論可知道，資訊會在時空與時間中再出現的因素，約有以下幾點因素。

- 一、民國八十六年八月十八日林肯大郡倒塌事件剛發生，對媒體來說其具備資訊的新鮮度與戲劇性。
- 二、事件發生初時，多數的標的團體與新聞閱聽人無法掌握相關資訊，尤其是具備專業性的資訊，因此唯有透過媒體。
- 三、在事件週年時，林肯大郡災民走上街頭抗議，吸引眾人目光，使得媒體又重新針對該事件進行回顧、檢討，並探討這一年來政府對此事件的處理進度如何，強調專業性的資訊傳遞。
- 四、林肯大郡倒塌後，有續仍有相似之土石流問題，讓媒體順勢擴大相關資訊的內容，閱聽民眾則對其資訊的態度再次出現媒體期望的遞增回饋效應。

以上四點是此事件之資訊在媒體間流動起伏的原因。但在這些資訊流動的過程中，從接受資訊的一般閱聽者對於資訊的篩選與考量，可明白閱聽者無論如何的考量、篩選都是有限的，因為閱聽者接受的資訊，不論專業或非專業，都已是經過媒體的層層挑選與淘汰下的結果，並非全然對立或多角的資訊。

林肯大郡倒塌至今多年，部份災民仍有家歸不得，且需持續繳納房貸，並與政府、建商進行訴訟，雖然部分訴訟已透過律師以單純的民事案件獲得部分賠償，但對於政府與建商的責任追查問題卻也逐漸中斷、停擺，甚至因未注意國賠申請時效問題，導致資格的喪失。

這樣的情況下，資訊流動的不對稱導致林肯大郡的災民必須考量有賠償金就先行讓步的做法，對於更深一層的討論也只能停擺。在資訊流動的你大我小、政府大災民小的情形下，多數閱聽者或標的團體早已拒絕類似資訊進入，縱使政府推動資訊公開，但對於專業性資訊缺乏主動的、有效的規範，對林肯大郡部分災民來說已是沒有用處了。且個人力量的微弱、媒體與閱聽民眾資訊新鮮度的追求，一樣的問題仍然停留在原地，沒有解決的提議、方案仍是滯留著。

面對接二連三類似的災害事件時，政府、媒體與民眾三個資訊轉運站、收發站，要如何平衡資訊收發不對稱的情形，是難以克服的。舉例來說，民眾對政府的山坡地相關政策評估提出質疑時，政府以大量專家學者的背書，凸顯提供予民眾或建商的資訊具高度正確性；相對於民眾，於危機爆發後可以透過林肯大郡事件委員會的幫忙，對政府的專業性資訊提出質疑，以證明政府提供之資訊有誤。在這八年中證實了一件事情，即政府提供的專業性資訊優於民眾，而媒體提供的資訊又比政府所提供的資訊更易於被民眾接受，導致資訊是在經過商業的考量下提供給閱聽民眾，而民眾接受的資訊亦是從媒體中獲得，所以資訊永遠在傾斜的三角體中擺盪，民眾公共領域的自主性已遭受商業性文化主流腐蝕。

第二節 東星大樓倒塌事件

當核心與邊陲產生時，差異性便存在，差異性可能主導危機的發展與結果。對於核心區域來說，危機管理機制是會凸顯資訊的流動與分配差異性，特別是針對媒體的商業文化思絡更是如此。因為不論是政府抑或是媒體，對於資訊的操控與掌握，慣用擴音作用以增強資訊接收者的反饋效應。以下採以台北市危機案例說明之。

壹、事由簡述

民國八十八年九月二十一日午夜發生九二一大地震，台北市最嚴重災區為住商混合的東星大樓，其一至二樓為第一銀行，三至十樓為住家，十一至十二樓為松山賓館，地下一至二樓為停車場。地震發生後，該大樓由原本十二層樓的建築物，塌陷到只剩四層樓高，主體結構嚴重扭曲變形，加以天然氣管爆裂，導致災區天然氣外洩引發悶燒現象，造成八十七人喪生，而傾倒之建物更影響緊臨的「豪門世家」大樓。在事件發生後，市府將行動重心置於搶救受困災民上，面對與媒體、民眾的資訊溝通行動上有所延遲，造成該危機事件次級危機的產生。另一方面，危機處理期間與處理後續行動上，受到媒體與災民急於獲得危機發生之原因與權責討論，但是政府本身的權責分析訴求與災民形成另一種資訊溝通上的問題，該問題更盤延至今。

民國八十九年監察院調查報告認定東星大樓倒塌屬人為因素，並非單純天然災害，東星災民進而對北市府提出國家賠償，歷經法院兩次判決皆為勝訴，獲賠四億八千萬元。時至今日已六年，但面對市府考慮再上訴之行動，以及宏國建設公司推諉責任、避重就輕之行爲，資訊閱聽者仍持續透過媒體報導得知。

由以上簡要論述中顯示，市府面對媒體與民眾的危機溝通有所不足；再者，媒體牽引整起危機資訊討論之焦點與發展方向，對於資訊流動與分配行動上影響到政府面對災民時的資訊釋出順序與篩選；最後，對於政府所公布之調查報告與事件發生當下媒體的資訊釋出，使災民產生負面情緒，影響到災民於溝通行動上的訴求與結果。

貳、案例問題探討與說明

當危機事件發生地點具備核心性時，愈能發揮危機管理機制的正面效益，達到轉危為安的新契機；另一方面，也因為資訊流量的龐大而促使正面溝通效益的產生。

一、危機管理與危機溝通

當天然災害來臨而牽動人為危機時，危機管理機制是否就無法進行事前的預防。九二一地震當時台北市震度為四級，卻發生東星大樓倒塌事件，市政府接在

獲通報後，隨即成立地震災害處理中心，管制交通、劃定警戒區、撤離災民、救災事權的統一與分配、各單位發揮專業性行動、規劃救災作業區與媒體採訪區等等，從危機管理角度來看市府的反應與行動，確定符合機制的設定。但是，面對恐荒的災民，市府的危機管理與溝通行動卻有待商榷。其中，因為危機事件發生當時，現場救災單位雖提供相關危機發生原因與搶救進度資訊，但其速度仍趕不上媒體與災民的需求，形成媒體與災民主動介入資訊的蒐集，造成妨礙救災行動之現象。

以新聞報導量來評估東星大樓倒塌事件之重要性，僅次於南投集集、台中東勢、雲林國寶大樓災區；相較於災後嚴重性影響，東星大樓雖屬輕微，但仍是媒體注目的焦點，主要的原因在於該事件地處台北市，再者則為政客、媒體將事件泛政治化。媒體的大量報導讓市府整體危機管理運作上，有足夠的資訊與資源進行補給，更讓災民對危機處理之相關資訊有所瞭解，只是當資訊過量釋出時，對政府與民眾也會造成問題，即雙方共知的形成需要更多時間的配合。

欲使危機管理有效運作，與災民的溝通行動上需有足量資訊的配合。東星大樓倒塌當下，副市長立即前往災區掌握相關資訊後進行幾點動作：行動簡易要旨下達、串聯各個部門下授緊急權力、權責清楚劃分，針對災區情況對環境保持敏感度適時提出應急政策，以減低次級危機的產生。就市府整體危機管理行動來看，亦合乎管理要旨，但是，卻也出現管理上的問題：

- (一) 資訊供給趕不上媒體的接收與釋出速度。
- (二) 急於向民眾解釋事件發生之權責討論，尤其是在災後面對與民眾的訴訟上。
- (三) 對次級危機的反應不如預期的設定。
- (四) 對民眾來說，政策執行過程缺乏認知，造成溝通不良。
- (五) 資訊流動過程中，出現政治權力的介入。

上述問題的產生亦可能是媒體刻意營造的資訊環境而衍生出來的，例如權責問題釐清。對媒體商業競爭角度切入整起危機事件來看，需要充滿戲劇張力以及寫實悲情劇的新聞資訊，卻無形中給予驚慌的災民所要的資訊，甚至得到災民的認同，進而主動釋出權責性問題使政府重視之。政府為了避免災民或資訊閱聽者

的情緒受到媒體影響，因而對該問題提出解答與說明，卻導致另一個次級危機的產生，即民眾批判政府官僚文化的作祟。

再由危機管理善後階段進行討論，危機發生後續動作上，市府持續與災民進行溝通行為，著重於賠償與重建事宜，但因資訊流動充足情形下，也造成另一波危機的產生，即民眾對政府產生不信任感，形成危機管理的阻力。民眾接收媒體釋出的資訊，就國家賠償與重建事宜的溝通上，與市府強調權責的釐清無法形成共知。

媒體牽引資訊流動方向，尚有其他問題，即市府決定大小型機具救援的政策問題。救援黃金七十二小時內，市府採以小型機具開挖，主要在於避免大型機具開挖導致傷亡人數的增加，但媒體與民眾卻質疑採小型機具行動，對於尚有存活希望的災民來說，是緩不濟急的。由此看待整起事件，指揮者、媒體與災民，甚至是資訊閱聽者等皆會有不同的論調產生，對市府救災團隊來說，使用小型機具是針對黃金救援期間的救援行動，若動用大型機具，有可能因此引起後續崩塌；對媒體來說，藉由災民當時焦慮的情緒將危機相關資訊牽引到有利可圖的商業焦點，即針對市府該政策之負面角度擴大談論，以設定危機當下的議題，達到遞增回饋的有利效用；對災民來說，市府的決策是否適當不得而知，僅透過媒體的擴音效用下，可能會產生負面資訊的增大回饋，如同 David Easton 提出的系統論，當政府釋出于民眾的資訊並進行溝通行為時，會受到內外環境的影響，產生不可預料的回饋效應。

當災區地處於核心地點時，危機管理機制在運作、政策執行、資訊流通與分配、救災資源的整合上，皆具有先天的優勢。但該機制是否有所缺失，尚可由媒體此資訊傳遞者兼生產者，接收到大量且經過整理的資訊，加以檢視。

二、資訊流動與分配

愈是核心性區域，危機管理的推動與執行愈確實，相對資訊的流動亦會是較順暢的，下文經由對資訊特性的分析，檢視資訊流動的狀況。

（一）正確性

市府的災害報告與監察院的調查報告中，東星大樓倒塌肇因於大樓設計者未持有合法的建築師執照、建商的偷工減料，以及商業用戶的違法改建，影響到大

樓的結構性問題，但這是由官方所調查的報告，在資訊正確性上，可能仍受到災民所質疑，在危機管理的機制上可能造成災民的情緒反彈與不理性訴求。

市府處理東星大樓倒塌事件時，副市長首先瞭解東星大樓的建設藍圖，其間更藉由本身工程學的優勢，對危機事件進行初步規劃與行動，但對災民來說他們不懂建築工程有哪些問題是造成大樓倒塌的主因，更無法透過東星自救會來對官方調查報告進行確認，對於這一份官方調查報告的質疑是必存的，不單只是災民本身，市府更有權責問題需要更正確的檢驗調查報告。該案例災民較為優勢之處在於官方調查報告的結果指向建商的不道德行為外，更針對東星大樓建築案審查通過與改建核准的市府人員進行調查，有別過去危機發生時災民往往處在資訊劣勢一角。研究者認為，本案例事前顯示的資訊明顯有正確性的疑慮需要深入，亦缺乏外在專業評估，而對於事後的調查報告雖有利災民，但抑不代表具有正確性。

資訊正確性的認定對災民來說，是為了確保本身的權利，但是當政府透過媒體傳送出來的資訊對災民來說是有利時，資訊正確性的考量可能就不是一項值得討論的重點。因此，資訊正確性的判定是由誰來提出、由誰來決定、由誰來檢視，這些問題尚需要深層探討。

（二）有效性

從政府危機相關資訊釋出，以及媒體傳送、報導的時間點與危機事件的配合來看，該事件在核心優勢運作下，危機爆發後之資訊有效性傾向正向發展。經由媒體的中介傳輸相關資訊，該事件之標的團體可以清楚知道市府危機處理的每一部份與細節；在危機後續重整與政府、民眾雙方的互動行為上，皆可經由媒體的持續報導得知，資訊的有效性使得災民可充分的對政府與建商進行溝通與對談，進而協商、和解。

但從另一個角度來看，市府事前沒有任何預警資訊，對於市府本身與災民在面對危機事件的協助面向上無法發揮作用。整體來說，該事件的資訊有效性可分兩個階段，第一個即是危機管理中的處理階段，第二即是在後續災區重整行動，特別是國賠的部分。

資訊的有效性對災民的意義大於政府或是媒體兩者。危機管理在於減低傷亡與損失，因此，災民若能接收有效的資訊，並即刻做出反應與行動，對於危機管理是帶有正面效益。

（三）可理解性

東星大樓倒塌危機發生後，災民藉由報導與政府的調查報告中清楚知道倒塌肇因於當初建築師不具備專業性與合法執照、第一銀行建築結構改變，以及十二樓松山賓館內部裝潢違法改裝，形成頭重腳輕的危險建築；此外，自救會更針對建商進行調查，並經由監察院調查報告中得知建商的偷工減料等行爲。自救會的組成凝聚東星災民的力量，更明確把握住本身的權益，主要原因在於災民對危機相關資訊的掌握與運用，意即對資訊本身的理解。當對資訊充分理解達到一定程度時，資訊接收者便能易掌握住資訊的流動性以及分配的狀態，對於災民在面對危機事件之各個面項上具備系統性與主動的參與權力。危機事件發生時，民眾容易因為對相關資訊的無法掌握與理解，成為危機情境下的弱勢一方，與政府得協商中更不容易形成共知，以達到本身的訴求。

截至目前為止，標的團體、東星自救會與市府對於危機事件的發生原因的調查，皆有一定程度的瞭解與共知，但是與事件相關之政府調查報告及大眾傳播媒體公開報導之新聞資訊真能夠讓民眾掌控住嗎？事件相關資訊是否只是多數閱聽者所期盼獲得的、深具戲劇張力與娛樂性質的調查報告或資訊報導。

從政府政策行銷化、媒體商業並私有化後，資訊連帶具有商業面貌，更可能是政府或媒體的囊中物，如同魔術師般的將資訊改頭換面，包裝資訊的外在與內在的樣貌，也可能改變資訊的原意。

東星大樓居民在法律與人權團體的專業協助，加以自救會本身清楚的掌握與自身權利有關之資訊，使得災民在對抗市府的過程中獲得合理的賠償，並把握住國家賠償資格有效時間。

參、案例啓示

全球化風潮影響下，危機管理成為各個國家的施政重點，各國亦努力於相關的政策與法案研擬，但是危機事件依然發生，危機管理機制甚至成為危機的來源，這其中驗證了反組織化、反系統化的論調。媒體追逐核心地區的文化與資訊，資訊的接收者、閱聽者亦在媒體核心價值文化的長期催眠下，逐步產生一種現象，即具代表性與高價位性的核心地區資訊優於地處邊陲性區域的資訊，可說是

類似殖民優勢文化的心態產生。

然而，對全球化進行批判時，也要明白全球化促使各項科技的進步，因為全球化對科技的精進要求，讓傳播媒體能在危機事件發生時，率先提供政府管理各階段臨時政策宣傳的工具。也因為媒體的跨國發展，可以讓媒體提供市府瞭解災民相關資訊與消息，以抑制下一波可能的危機產生。例如九一一恐怖攻擊，位於紐約市的華爾街、世貿中心等全球重要的金融貿易機構嚴重受到創傷，危機處理家邱強指出該危機造成全球金融的骨牌效應、貿易的惡性停滯，如同一次戰後的金融危機般，讓全球的金融、股市一時間陷入恐怖攻擊的恐慌中，其也明白指出危機的不規則屬性。但媒體所造成的危機可能是在前一波已停止的危機中所埋下的種子，因此，傳播媒體會引導管理機制的發展。

以九二一地震當時，除了大眾傳播媒體報導的幾個災區外，南投內埔社區、桃園市埔子大樓同為倒塌案例，但幾無人知，他們成為媒體刻意遺忘與資訊篩選下的犧牲者。媒體商業效益的追求與認同，讓地處邊陲性的區域、城市資訊不流通，在媒體或政府甚至民眾的資訊配置上更無價值。

因此，資訊本身並無價值與位階的差異，造成資訊流動與否以及資訊差異化的重要權力源頭為政府與媒體。民眾面對政府與媒體，經由篩選並釋出的資訊，可能是正確的、有效的，甚至對民眾來說是可理解的，但為何仍會造成民眾的損失，或為危機管理行動下的犧牲者，就可能需要從另一個角度重新探討。

第三節 分析與比較

危機事件發生地點、時間，以及嚴重性的差異，皆會使危機管理運作產生具備差異性的結果，包含政府、媒體與民眾針對危機事件進行溝通討論時。另一方面，對於危機事件發生前後所產生的資訊，也會因為核心與邊陲的位階產生落差，包含資訊受到政府與媒體的篩選、排名，以及資訊閱聽者對資訊接收與否的問題。

表 3-3-1 針對兩案例進行分析，主要從危機管理機制、溝通行動，以及資訊本身的特性與商業性價值所牽引出的問題進行說明，並套用於 Nunamaker 等人提出的三階段理論。

表 3-3-1 案例分析與比較

案 例 分 析 項	林肯大郡	東星大樓
危機管理 機制運作	<p>一、屬天災引發人為危機的產生。</p> <p>二、縣府指出事發時救援設備與經驗的不足是為重點，災後重整的遲緩更導致災民的怨聲四起，引發次級危機的產生。</p>	<p>一、屬天災引發人為危機的產生。</p> <p>二、市府針對危機情境設立之緊急救災小組，具備較為優勢的經驗，指揮團隊更是具備專業的救災經驗與建築工程能力，其決策降低次級危機發生的可能性。</p> <p>三、強制劃定救災區域與單位，例如媒體採訪區、警戒區。</p>
溝通行動	<p>一、危機發生前，溝通互動是停滯的。</p> <p>二、危機管理運作時，縣府官員過分強調權責問題，與官僚形態的表現，使災民處於資訊溝通劣勢，也凸顯專業資訊溝通環境的不對稱。</p> <p>三、災後協商的處理上，缺乏平等的溝通平台。</p> <p>四、縣府後續家園重建計劃，與災民危機過後重整的訴求有所落差，即非危機當時之溝通要件。</p> <p>即三個階段皆缺乏共知的建立。</p>	<p>一、危機發生前，溝通行為是停滯的。</p> <p>二、危機處理階段，市府表現出主動的溝通行為，但經由媒體涉入後，造成權責性與政治性議題的強調，導致溝通後續行動失效。</p> <p>三、災後賠償與補助協商行動上，溝通行動充足，但雙方溝通缺乏有效性，即目的的差異性，形成無效溝通。</p> <p>四、後續重整與重建的溝通行動上，出現遲緩的情形，將前述正面溝通效益歸為零。</p>

資訊流動性	資訊流動性在危機管理三大階段中，皆屬不及格的表現。資訊的流動傾向媒體的商業性需求，包含權責性議題、以及專業性的資訊探討，如老丙建問題。	該事件資訊流動性較為優良，尤其在危機處理階段中，讓市府、媒體與災民瞭解危機每個環節，即時傳遞資訊的行動，較符合三者所需。但在危機發生的預警上是不及格的。
資訊分配性	資訊的分配性低落。	資訊分配性較高，資訊來源也廣。
媒體關注性	事件爆發當時與事件滿週年，媒體關注性最強也最大量，其它時間則因後續危機事件的新鮮度與媒體的議題設定，而遭到淘汰。	因為地處核心區域，並且政治文化的涉入，媒體關注性較為強大，加以該事件有許多創舉，例如創下國家賠償法最高金額，成為北市政治與媒體討論的焦點。
政府與媒體的互動	受到媒體資訊議題的影響，形成媒體釋出資訊後縣府急於解釋與說明的現象。	危機事件發生時，市府即針對媒體的訴求提出回應，並儘速設立面對媒體的發言場合。
政府與災民的互動	一、危機發生至今八年，災民仍對縣府的危機管理措施，以及溝通行動之缺失提出質疑。 二、縣府與災民就國家賠償的認知上有所分歧。	一、市府與災民針對事發當時的補助與後續協助重建的補助，以及二次國家賠償的訴訟三部分看法皆產生分歧。 二、重建時的溝通效益，在重建落後與延遲中歸零。
媒體與民眾的互動	大眾傳播媒體選擇報導具戲劇性的、悲情性的新聞，以及災民走上街頭抗議行為加以播放；事件熱度過後與災民的互動即停止。即互動行為受到資訊有效期限的限制與影響。	同林肯大郡之案例，受到大眾傳播媒體商業文化影響，當事件不具備賣相與資訊吸引力時，互動隨即停止。

<p>政府、媒體與民眾對資訊操控權力的消長</p>	<p>一、危機發生前，政府佔有傳統環境下的權力優勢，媒體與民眾則依據承平時期的權力配置運作。</p> <p>二、危機爆發時，政府仍有傳統的合理權力；媒體的權力面上升，主要有兩點原因，一是商業性的刺激，二是民眾的資訊需求導致；民眾處於茫然無措的情況，操控權力低弱。</p> <p>三、危機爆發後，政府權力趨弱，主要原因在於媒體操控權力的持續上升，加以民眾的依賴增強，形成媒體介入危機管理中，導引議題的情況。</p>	<p>一、危機發生前，政府佔有傳統環境下的權力優勢，媒體與民眾則依據承平時期的權力配置運作。</p> <p>二、危機爆發時，市府於危機管理上的掌控、相關危機資訊的操控，皆與媒體產生抗衡的狀態。尤其在事件發生當下，市府透過本身資訊操控的權力，主動規劃媒體與民眾的採訪與詢問區</p> <p>三、危機爆發後，透過媒體資訊的釋出與民眾關鍵資訊的掌握相配合，形成媒體與民眾權力的上升，處於傳統資訊優勢環境下的市府，亦受到媒體議題環境的影響。</p>
---------------------------	--	--

資料來源：作者自行整理

兩案例皆由自然性危機牽引出人為危機，當這些人為危機因本身所具備的商業價值浮現時，其中所產生的資訊更會成為政府、媒體與民眾三者進行溝通行動的重要元素。

政府危機管理機制需透過釋放與接收資訊以具體表現事件的具象化與符碼化；媒體需透過資訊的蒐集與傳送以增加本身的功能與影響範圍；民眾需透過資訊的接收與回饋以表達自身的需求與問題。其中，政府與媒體兩者具備對資訊的主動性，進而操控危機事件的方向與發展焦點；另一方面，民眾對於政府與媒體兩者所產生的資訊若要達成共知，則會受到危機各個階段資訊差異的影響。

兩案例在危機發生前，皆屬停滯的狀態，但在危機發生中期，相較林肯案例可看出東星案例市府具有經驗與專業上的優勢，並採行主動溝通，但仍受到媒體議題與資訊操控的干擾，尤其是在危機後期的重建與賠償階段上，政府與民眾無

法形成共知。

在資訊流動與分配性上，主要是從媒體的資訊釋出以對兩案例進行比較。可以從報導中看到，在商業文化的競爭下，地處政治、經濟、文化與交通中心的台北市，加以國賠金額創下新紀錄，在媒體的資訊釋出面向上優於林肯倒塌案例，因此，受到資訊來源廣與高分配性的加持，市府在面對媒體與民眾的溝通行動上較具備雙向流動性質；反觀林肯案例，受到媒體的核心、邊陲分野，資訊重要性與商業價值低於東星案例，加以媒體的議題操控，資訊流動傾向於權擇性與專業性議題。例如老丙建地相關問題，亦讓林肯災民在缺乏充足資訊流動的情況下，喪失申請國賠的資格。

總體來說，兩案例雖有良窳之分，但受制於媒體的資訊操控環境，以及透過媒體設限釋出資訊的民眾介入，加以政府本身管理行動與資訊霸權者的地位，經過外在政治生態的干擾，讓危機事件以一種混沌的狀態表現出來，影響到危機事件的結果多變數，難以掌握。

從以上的比較分析中，也點出目前政府在進行危機管理時的問題，包含以下幾點：

- 一、過於強調權責性問題的說明與劃分。
- 二、溝通行為受到本位主義的影響。
- 三、採上位者的姿態，缺乏積極的雙向溝通行動。
- 四、政治生態過份追求媒體鎂光燈的注目，受到媒體的議題限制，進而影響到與媒體、民眾的溝通原貌與原則。

第四節 小結

兩案例比較中，可以看到所謂核心與邊陲的區域分野，導致兩政府進行危機管理及資訊流動與分配的情形有所差異，可說與全球性媒體商業文化的強化及深入有關。大眾傳播媒體涉入資訊世界中，將各方資訊掌握以影響政府或民眾等閱聽者的資訊接收與釋出的環境，進而改變接收者的習慣與資訊內容。

從國家到全球性的無疆界場域，危機管理受到重視並經由媒體的擴音作用加以宣傳，使得各國接收到危機管理存在的必然性與重要性。但是，正如持相反立場的人所說，危機管理正朝向有系統的組織型態前進，不免會步上現有組織的通病，例如權力的干擾、本位主義的作祟、官僚型態的演化等等。

媒體商業文化的干擾影響資訊的流動，資訊不再是單純的表現危機事件的樣貌，更可能是媒體爲了下一波資訊的行進所鋪設的前路，加以本身對資訊具備影響力與分配力，挑戰政府傳統而專業的資訊操控地位。於案例中，媒體將危機事件轉移至政治權力的惡性鬥爭。媒體傳統中介的角色不僅如兩級傳布理論中所提及，成爲資訊雙方的中介者角色，更將具備高商業價值的核心文化加以傳播，對於身處邊陲性質弱勢、不具商業賣相的資訊，排除於所謂的媒體新聞議題設定外。

政府不再是專門且唯一的資訊提供者，對於身爲被動的接收者民眾來說，媒體成爲民眾獲得大量資訊的另一個系統，包含專業資訊的主動管道，意即資訊依賴的轉移。但民眾對資訊的操控與轉變又是否有所進步，還是倒退？研究者認爲民眾缺乏資訊生產所需環境，包含設備、知識能力、經濟能力，甚至是權力；另一方面，民眾在資訊接收位置上缺乏雙向溝通環境，尤其面對具備專業性質的資訊時，加以媒體對資訊流動的中介影響與操控，往往形成單向式的資訊傳送。

目前，政府與民眾間具備雙向流動能力的資訊傳遞方式，如與市府有約、Call in 節目等等，皆處於政治或媒體兩方事前鋪路的齊頭式雙向流動。透過媒體的運作，讓政府與民眾的資訊溝通行爲看似處於公平的平台，但它仍然是受控於政府與媒體兩方權力者中。

第四章 資訊溝通對危機管理之影響

危機事件的發生促使政府與民眾雙方資訊溝通處於不平等的平台上，因此，若依照兩級傳布理論設定的媒體資訊中介功能，可以在混亂中形塑一個應景的溝通平台，縱使中介之角色帶有商業價值觀。

商業化的環境加速媒體的操控，使簡複資訊不斷的產生，然而在資訊簡複併存的現況中，溝通是否因資訊高速公路（Information Superhighways）的發達而更順暢、更便利，是有待質疑的；⁷⁸同樣的，面對危機事件時，政府、媒體與民眾三者間的資訊溝通是否有著同樣的質疑。

第一節 資訊操控權的轉移

危機事件發生時，掌控相關資訊的兩方權力源頭——政府與媒體，在權力運作中，以管制性方式將資訊重新分配，意即將資料的優先性做第一次篩選。當權力的兩方均對資訊進行掌控時，政府危機管理是否會產生負面的結果，例如林肯大郡倒塌事件中，政府、媒體對於建商開發執照核發之討論，均運用掌握住的資訊優勢，釋出有利的訊息，讓民眾掌握住經過政府與媒體設計過的事件資訊，因此，對於操控權轉移主要是從權力面向來討論政府與媒體之間的互動。現今政府與媒體間資訊共知空間的呈現，如圖 4-1-1 所示。

⁷⁸ 轉引自：Frank Webster 著，馮建三譯。資訊社會理論。台北：遠流，1999 年，頁 46-48。

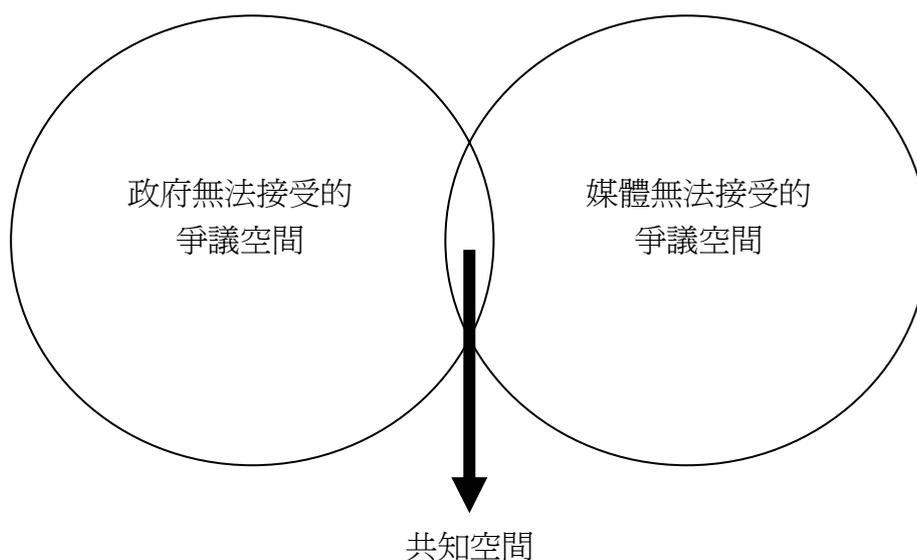


圖 4-1-1 政府與媒體共知空間

資料來源：作者自繪

所謂共知乃指面對危機事件時，政府與媒體採行行動之目的與價值的一致性，甚至是資訊釋出的手段與影響結果的認知趨向同一性，本研究主要是由權力面向探討政府與媒體的共知空間，透過追求的目標與結果之差異性，凸顯雙方權力的拉拔狀態。尤其是在危機情境下，雙方分別由政策行銷與新聞商業價值兩個方向出發，使雙方個別達到管控危機與商業利益之目的，共知空間即難以建立。因此，政府與媒體在個別的權力運做下，難以創造可接受之爭議空間，對於不可接受之爭議空間亦將擴大，更導致共知空間萎縮。

壹、傳統霸權下的資訊操控

過去君權神授的觀點，讓統治者及其組織得以合法又合理的掌握分配資訊的權力，尤其在封閉的社會中，更能展現出權力的差異。現今，政府以保護人民的權利、生命、自由等安全為名，進行監控，合法的掌握資訊操控與分配的權力，

⁷⁹並且明文法規定之。因此，政府因危機事件有爆發的可能性，而對民眾進行資訊的操控；也可能因事件爆發中期或後期對民眾本身造成威脅與傷害，當下進行資訊流通的管制，以減低災民的恐慌與危機的擴張。

資訊優先性掌控之權力與要點，在政府權力的合法運作下，將資訊經包裝與修飾後再釋放出來，⁸⁰成為政府危機管理下解決問題的「專業資訊」。其本身是否具備正確性與有效性，對傳統資訊霸權者政府而言，它是專業的。因為它是從一個具備全方位功能，並擁有優良資訊管道與經驗的組織系統中釋放出來，本身即備有民眾所缺乏與需要的資訊，尤其在危機當下，資訊不流通時。

過去，傳統資訊掌控者透過社會教育⁸¹等模式來操控資訊的釋與收、資訊的截與留，但在全球化加速下，加以危機事件的爆發，使政府無法再單純的透過教育來操控資訊的進出，更無法單一的操控民眾要接收或拒絕何種資訊。因此，政府加強本身資訊流出的管制，並對外在給予的資訊以專業性的形象包裝處理，意即政府的資訊行銷手段。該手段最常見的模式是以公關部門對外發言，採用溝通方法與民眾進行資訊的傳送，但政府讓民眾在資訊不對等的溝通平台下進行單向資訊溝通。

傳統資訊掌控者在主導資訊時，有兩道動作造成民眾與資訊間的隔閡。第一道動作是資訊的篩選，政府釋放出的資訊是經過多面項考量的結果，並非民眾想像到的資訊潮流與種類。第二道動作是資訊的包裝，將一般性的資訊經由類似政策行銷的模式，加以包裝、修飾，以專業的外衣將其形塑成「專業資訊」。此兩道動作，充分展現出政府資訊霸權者的權力與外貌，更讓民眾習慣這樣的資訊釋放模式，亦即該資訊的理所當然性，例如氣象局的資訊分析。

管理與民眾溝通的必要資訊有兩種方向；一為釋出特定資訊，尤其是要使事件之標的團體形成共識、共知，目的之一在於讓標的團體認知政府正針對危機事件進行全面的資源重分配，與建立專業的資訊網絡，減低事件標的團體的恐慌。二為將資訊做有限制的輸送，避免因外在資訊的直接影響到政府整體危機管理的方向，再者是欲減低次級危機的發生。

政府的資訊溝通已到了一個新的階段，只是當傳統被打破，伴隨而來的全球

⁷⁹ Anthony Giddens 著，胡宗澤、趙麗濤譯。民族——國家與暴力。台北：左岸，2003年。

⁸⁰ 同註 79，頁 174-232。

⁸¹ 同註 25，頁 41-58。

效應帶給政府的是自我檢討的問題。除如何適應單一霸權身份的瓦解，即資訊沙皇地位的移轉外，並同時面對與新霸權共存的問題。因為除了民眾，政府這位霸權者在全球風潮下，也必然須透過大眾媒體資訊傳播網絡的幫助。⁸²

貳、全球化商業性下的資訊新操控者

社會濫用「資訊」一詞的現象，形成消費文化的一環，大眾媒介順著追求「資訊社會」的腳步，將大量適與不適的資訊帶入公、私領域，形成「無知的資訊社會」，⁸³然而這些現象與現今全球化的商業性效益追求有關。

哈伯馬斯所著《公共領域的結構轉型》一書中提到，媒體商業性的發展，形成如馬庫色所言的大眾流行文化，瓦解公領域、入侵私領域，並在個人私領域中創造另一種小型公領域。⁸⁴也因為傳播媒介的快速發展，超越傳統簡單的書面形式，擴大媒介效應與範圍。如同政府藉由媒介來形塑、包裝資訊，大眾傳媒也利用本身的特性，將個人私領域秩序重新排列，更新原本的資訊接收器、接收內容與容量。⁸⁵

媒體比起政府的優勢在於本身擁有的媒介發展技術與投資，加上對事件的敏感度，在危機發生時可不需藉由蒐集二手資訊的單一方式，即單純的向政府求得資訊，也可得到具商業價值的資訊。媒體也採用傳統資訊霸權者的方式，例如以電視為介質達到社會深化與行銷的目的，形成具宣傳效益的行為。媒體處理危機事件時，以頭條、獨家、搶先報導等模式將傳播出去的資訊，包裝、設定為等同於傳統資訊霸權者所釋出，甚至更具需求性，讓閱聽者、需求者轉移原本對傳統霸權者資訊的依賴，並強化信任度與有效度。

新操控者利用本身的優勢，透過擴音作用將資訊呈現出來。在危機發生時，不論是政府或是民眾本身，對於所需資訊的狀態是混亂的，到底何種資訊有利於標的團體或危機管理機制，皆處於混沌狀態，特別是危機事件剛爆發時，政府有救災黃金時間的壓力。媒體在商業價值考量下，投資人力、物力於災區的報導，暫且不論該資訊是否具正確性，至少有助處在茫然中的政府與民眾。從本研究之

⁸² 同註 78，頁 216。

⁸³ 同註 78，頁 385、387。

⁸⁴ 同註 8，頁 209。

⁸⁵ 同註 78，頁 217。

個案來看，政府對危機事件的處理與緊急政策的推動與執行，除了本身的公關系統外，更透過大眾媒體的力量，以其立即性與便利性的優勢，將相關資訊傳送到災區，甚至是全國閱聽者。

隨著新舊霸權權力者的轉移，民眾的資訊依賴亦逐漸改變，「專業資訊」的獲取不再是單一的由政府此組織系統提供，更可能透過媒體的多方提供。例如台灣九二一地震發生時，物資分配發生短缺與過度集中的問題，經由二十四小時待命於災區的媒體報導，使政府避免二次危機的發生。危機當下，民眾願意將該項資訊告知傳媒，在在表現出大眾媒體的即時傳遞能力與整合能力，更表示出民眾對傳媒的資訊依賴。

大體來說，傳媒對於資訊的優先性考量在於商業價值的評斷，但也因為他們深知民眾的需求，如同媒體大亨 Rupert Murdoch 提及，媒體提供民眾所需的資訊儘管深具娛樂性、戲劇性，但皆是在提供資訊閱聽者之公共服務，⁸⁶而這樣的認知也促使政府在面對危機事件時，重視傳媒的媒介力量與資訊提供的能力。另一方面，因為媒體具有系統性的資訊蒐集能力，加以本身傳播者的優勢，助長媒體取得與政府平等的資訊互動平台，甚至左右政府的危機管理機制。

傳媒高速發展的傳播技術架構出與政府相似的資訊蒐集網絡，並將該資訊做有系統的篩選，製作成簡複併存的套餐服務以供民眾選取，當多數民眾適應此模式後，再表現出資訊的商業性價值。同樣的，媒體也以相同的方式與政府進行主動的溝通，藉此成為政府資訊重要源頭，逐步形成政府追逐於媒體資訊身後的形態。

若從危機管理的角度來看，傳媒雖然面臨諸多負面批評，例如商業性的轉變，但對於協助政府抑制危機、民眾瞭解危機方向來說，傳媒是具備正面效益的。現今狀態可說，傳統資訊霸權者願意平等的看待這位新興的資訊霸權者，至於新霸權者是否已取代傳統資訊霸權者，則是有待觀察。

⁸⁶ 同註 10，頁 137。

第二節 商業文化的干擾

媒體因擺脫國家政府霸權的制約，加以商業生態朝向全球性發展，與全球化的勢力並進，形成對個人或是對具有組織性的公民團體進行另一種資訊霸權的宰制，而該權力是有可能超越政府的，因此本節主要是針對媒體與民眾兩方的資訊釋出與接收進行討論。

壹、無孔不入的新資訊霸權者

哈伯馬斯認為大眾傳播媒介在高速發展下，除對公領域的擴大外，對個人私領域亦造成破壞，媒介甚至深入個人自我的思考領域中；另一方面，在一波波全球化浪潮裡，媒體喪失新聞的公共性空間，主要與資訊的解放，及資訊接收管道的擴大有關，加以社會環境複雜度提升，導致資訊接收者對於破門而入的資訊缺乏篩選的時間，資訊自主性受到商業價值的衝擊，溝通成為媒體與民眾之間意識型態或物件行銷共知的建立與迴避的主要行為模式。

媒體善用與民眾溝通的管道，不論是平面媒體或是電子媒體，將一波波的資訊浪潮推進個人私領域，並在其中建立另一種公共領域。媒體掌握對議題的操控能力，配合社會現實的內在問題，將民眾帶到已形塑好的資訊情境，讓民眾順著情境做出反應與回應，達到本身預設的溝通方向與目的，與民眾建立更大的共知空間，以便進一步尋求更大的商業賣點，如圖 4-2-1 所示。

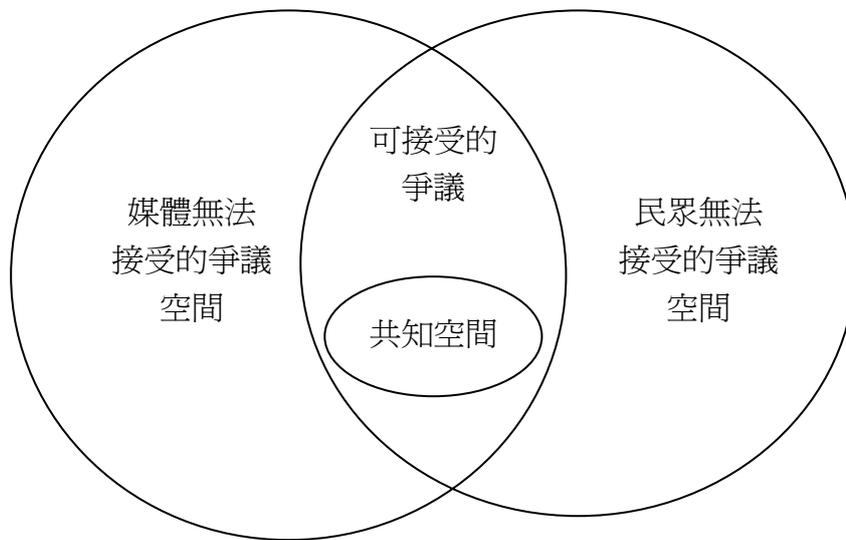


圖 4-2-1 媒體與民眾共知空間

資料來源：作者自繪

媒體與民眾雙方共知的建立主要在於當危機事件發生時，抑或是承平時期的媒體所釋放出的資訊，與民眾所需或所認可的是否可達到一致性。由圖中可以看到媒體與民眾對於資訊各自存有自我的認知，而在分歧的空間外，是存有可商議討論的空間，並進而產生所謂的共知空間。該圖有別圖 4-1-1 從權力面向上討論，主要是從商業活動下生產者與消費者的角度切入，只是目前商業環境受到媒體追求權力面向的擴大，操控的共知空間有傾斜的現象。

林肯大郡倒塌事件中，媒體以腥羶、誇大的標題訂定危機管理的重要方向與行動。例如針對縣府通過不適之山坡地開發一事進行討論，媒體先將議題範圍設定在中央與地方權責的討論議題上，並以類似「官僚殺人」的斗大標題作為入門，以吸引民眾的目光，同時擴大資訊的附加價值。其後，政府與媒體形成雙向溝通間的攻防戰，民眾則可能在媒體預設的溝通情境中，對政府表現出資訊的自主性。

事實上，如同哈伯馬斯所顧慮的，大眾傳媒影響閱聽者的權力與範圍正擴大中，此情況更依附傳播工具的科技發達，加以全球性媒體商業化、私有化、財團

化，與社會系絡的高度複雜化，組織或個人超越個體單位與形態，形成似蜘蛛網的架構。

傳播媒體將上述利基加以整合，創造出有別於傳統平面媒介的單薄力量，並將資訊由線性傳送、儲存與處理的模式，轉換為類似混沌狀態的螺旋式樣貌。後續衍生的影響即可能為閱聽者因傳媒的報導或是個人的需求，而對某事件或消息產生興趣與需求。在接收傳媒提供的資訊前，閱聽者必須要先閱讀或是接收傳媒預設的資訊與環境，且在接收到所需資訊的同時，又必須接收傳媒強迫給予的附加資訊，即媒體的行銷手法輔以科技產品為傳播媒介。現今最重要的資訊傳播媒介有兩項，一是電視，二是網際網路（Internet），當然可能包含視訊或是其他種類，但產品的價格超過消費者所願意負擔的額度時，媒介影響力就會大打折扣。⁸⁷換言之，高科技的媒介發展可減低媒體的資訊霸權，但因產品價格問題，造成資訊的高價位，反讓媒體財團權力擴大，尤其在媒體財團將資訊私有化的加持下。

根據行政院經建會於民國八十八年資訊科技與社會轉型學術研討會中的數據顯示，十八縣市兩千七百四十九位受訪者中，有九百三十六人家中只有一台電視，有兩台以上的，為一千兩百三十四人。⁸⁸由數據顯示，電視除具普及性之外，更成為一項多數人易得的消費品，亦正是普羅之下家庭接收媒體釋出资訊的重要媒介。

除了電視，網際網路正全速向前試圖超越電視的影響力。現今線上遊戲（Online Game）、網路購物、MSN Messenger、Yahoo！奇摩即時通訊、PChome-Skype 等盛行，皆告訴我們單向傳播的電視媒介面對的是一個具有雙向溝通，可以即時回應資訊的新媒介，使用者擁有對資訊的篩選權力、快速連結全球資訊、以及短時間買賣交易等能力。網際網路加深大眾媒體深入個人的世界，其所傳送與接收、處理與儲存的資訊在快速流竄的表徵下，可以透過最傳統的口耳相傳的方式，將資訊再次擴大，只是網際網路的口耳相傳亦是網路模式。

媒體資訊私有化目的在於操控資訊，將其再構、形塑、規劃及附加金錢價值，意即物化資訊，從中汲取並擴大其利潤。最明顯的即是媒體對危機事件的報導與資訊的蒐集。媒體將所需的資訊透過規格化或預設力場的訪問方式，蒐集、分析認知中具賣點的資訊，並對這樣的資訊加以處理成為「大家都必須認知的資訊」。

⁸⁷ 徐佳士著。資訊爆炸的落塵：今日傳播與文化問題探討。台北：三民，1997年，頁14。

⁸⁸ 同註23。

例如東星大樓案例，媒體選擇報導重點為「災民兩次上訴皆為勝訴，市府欲再上訴」此種權力強弱勢的議題，或是「對於市府無情的上訴行動，災民不知明天何在」等悲情性的資訊議題，形塑出政府在與民眾的對抗行動中一定有強弱之分，民眾要想獲得國家的賠償是需要大量的時間與金錢的投入等等認知。這些認知會隨著傳播工具與介質的發達與精緻，由外在接收環境到個人內心領域、由自宅接收環境到外在公共空間。因此，我們不論在公共場所或是自宅，都可以透過大眾媒介的高科技技術即時得到資訊，例如於鬧區中架設的多媒體廣告刊板，大眾傳播媒體的觸手會因為科技的進步，加以人為的操控而侵入各個角落，共知的建立已是處在權力的強制配置下。

貳、資訊超載下的接收者

市民社會建構的資訊接收者在自律的前提下，於在沙龍、廣場或咖啡館等公開場所討論公共議題，將資訊清楚的分界為公領域與私領域。但在傳播媒介大步發展後，資訊的界限與分野不再顯而易見，傳媒深入個人內心的私領域並將資訊帶入，不論接收者是否願意接受，龐大的資訊落塵讓民眾無法選擇。

「傳播」與「溝通」二詞在媒體的解釋中是一樣的，皆為資訊的流動，過去「傳播」傾向單向的資訊溝通行為，而「溝通」則是強調雙向的資訊溝通行為，其中所製造出來產物皆是資訊。縱使是在雙向的溝通環境中，但其產出的資訊是否就代表大眾媒體的權力深深地影響民眾。學者麥克魯漢認為，媒介本身就是一種訊息（message），其傳播行為相較於所傳播的訊息，對社會環境與置身其中的民眾影響甚深。⁸⁹研究者對於該論點抱持肯定的態度，因為傳播媒體在資訊私有化與商業化的運作下，將欲傳播出去的資訊先行重塑與再建構，改變資訊的內、外面貌，隨後再將設計好的資訊傳送給閱聽者，有計畫的改變原本資訊的影響程度與勢態，除擴大民眾對媒體的資訊依賴度並增加商業價值外，讓政府更急於回應媒體設定好的議題而無法改變資訊的樣貌。

現今資訊高速公路如同汽車使用的高速公路一樣，因資訊傳輸量大而變得擁擠不堪。然而資訊的超載，讓社會面臨解體，資訊接收者、閱聽人再次分裂，形成更混亂的現象。從危機事件來看，媒體的私有化與商業化的設定讓災民陷入資

⁸⁹ 同註 87，頁 72-73。麥克魯漢所界定的 message 包含任何可以傳達意義的人造器物。

訊洪流中，災民在尚未知悉危機事件的頭尾時，第一時間就先接收到媒體的報導，無形中設定好災民的第一波危機共知空間。

建立民眾的對危機事件的共知後，媒體再經由所蒐集的相關資訊對事件進行私化的轉換工作，加以商業性的考量、判斷，製作資訊套餐，將資訊的有利價值發展到各個層面，例如社會層面的關注，到政治、經濟、環保，甚至於宗教信仰的意義解讀。以林肯大郡倒塌案例來看，由民眾購屋問題至山坡地開發議題討論再至老丙建地審核問題，然後延伸到政府失職、官商問題等等，逐步強化媒體的資訊擴音與遞增的功能與效用，以配合資訊套餐的推出。

當危機相關資訊經由大眾傳媒的商業性行銷手法規劃並推出後，使欲瞭解危機事件的閱聽者或是身處其中之人，必須將整套資訊傳輸內容接收下來，才可能得到所需或所想的資訊。接收者或閱聽者除了必須花費大量的時間來接收媒體強迫推銷的資訊套餐外，對於資訊的篩選更是困難，因為媒體可能在重點資訊周遭強注許多商業性的報導與分析，甚至是形態相似之危機事件的整理報導與比較。另一方面，閱聽者還有一項更重要的問題，即如何驗證媒體提供「專業資訊」的正確性、信度與效度，如同民眾對政府提供的「專業資訊」無法有效衡量一般。

資訊形同一般落塵在社會的資訊接收網中飄散，除本身具有危機事件相關知識者外，多數民眾須花費更多的時間與金錢架起攔截網，並對攔截之資訊進行解讀，若是所接收到的資訊具有一定的專業性論述，則民眾又須再花費時間來解析。時間及金錢的消耗至此，若專業性資訊經過另一提供者推翻，或是媒體承認釋出資訊錯誤有誤，則民眾必須再次進入接收的程序重新解讀資訊。民眾對媒體的資訊監督就與對政府一樣有其困難度，例如由誰來監督？監督的執行者是否具有資格？監督的標準該如何訂定？與接收資訊的民眾間是否又會再次造成資訊的壟斷與資訊位階的落差，形成另一資訊權力者？

其實民眾在面對外在的資訊世界並非全然的茫然無措，將資訊環境受到媒體設限的前提拿掉，單純以媒體商業性的分析角度來看，民眾正也利用媒體的商業性文化來間接操控資訊、影響資訊。就如同在共知空間圖中所討論的，若由經濟學中生產與消費的關係來看帶民眾的資訊權力問題，他們可說是隨著傳播工具與介質的高速發達也傾向擴大本身的權力。

第三節 對傳統專業資訊的質疑

資訊大量流通的時代裡，不論是單方輸出、輸入的傳遞與接受，或是雙向的傳播與溝通，甚或是多方的資訊流動，對於資訊正確性之驗證是有限的。其原因在於，當資訊如龐大的落塵般灑落，接收者忙於吸收與消化簡複併存的資訊，對其正確性已無暇查證。其二，資訊接收者對於非專業性資訊的檢核工作已有漏洞，也缺乏接收的能力與解讀力，更甬論處理具專業性之資訊。因此，危機事件發生前，標的團體如何檢驗攸關安全性的資訊，例如林肯住戶質疑政府發予建商的合法執照，其審核的標準、範圍是否健全完整，顯見民眾與政府之間缺乏雙向的溝通管道與對等的溝通平台。

壹、專業自恃的舊霸權

政府在承平時與民眾的溝通依舊擺脫不了傳統霸權的角色與作用，更甬論在危機當下，政府更能依恃保護之名行資訊霸權之實。⁹⁰

就危機情境來看待民眾，政府資訊霸權者的角色更為突出。政府本身具備一套有系統、有組織的資訊網絡，更是一位全方位的專家，在政治事務由簡單到複雜的變化中，將資訊作有效的篩選與配置，更充分利用媒體對資訊簡複轉換的生態操控。另一方面，政府透過媒體資訊傳輸功能，將欲宣傳之政策方針、政治目標，或任何作為與不作為等事宜，採以行銷手法，並善用媒體擴音作用，達到資訊的管制。因此，政府在危機管理三大階段中，以專業資訊提供者的角色來行動。例如在面對林肯災情時，政府硬是將多項山坡地開發的資訊、執照核發的權責問題、專業學者的報告等，主動提供予民眾。於災後面對林肯災民時，更以此資訊告知民眾，政府對該項危機權責的分際為何，採以傳統強勢的單向溝通行為。

過去民眾對傳統政府的角色認知是以下看上的心態，加以資訊的封閉，使得政府本身亦認同自我角色的演出，政府相信本身的存在讓民眾有安全而穩定的環境，因此，政府透過代議政治強化行政權的合法性與正當性，對社會、群眾進行內部綏靖時⁹¹時，將本身界定在專業的權力組織、系統，加以傳統威權的殘留，

⁹⁰ 同註 78，頁 217。

⁹¹ 同註 79，頁 191-208。

使政府自恃其專業。

選舉環境的形塑，政府在選舉更替的壓力下，以商業行銷手法將政策包裝的更精美，資訊的篩選更針對政策本身的需求。而對於疲於應付複雜社會環境的民眾來說，無法完整的接收與消化龐大的流動資訊，需依賴政府將資訊進行系統化與條理化的整理，再傳遞與民眾，加速了政府對專業的自恃，進而採資訊霸權的姿態，缺乏與民眾雙向溝通的對等平台。目前政府與民眾對談的平台與管道，如「與阿扁總統有約」、「與市府有約」等，但負責與民眾對談的卻是間接發佈資訊的公關人士，反將這些溝通平台塑造成次級的溝通系統，凸顯出政府與民眾間，資訊流動的單向模式與民眾被動回應的接收。

貳、代議政治下的公民

過去以神為信仰中心的時代，民眾遇到危機事件時，總以神學的角度出發，希冀神明顯現神威、化解危機。身為統治者之君王亦採取神諭，當天災到來，即開壇謝神以化解神的怒氣，這樣的情境可說是因資訊封閉所造就而出。但是，隨著資訊的擴散、傳播媒介的發展，當危機事件影響到個人生命、財產、自由，民眾轉而求助於有系統的組織，即專業的政府。

當社會系絡趨於複雜化，民眾傾向依賴菁英式的代議政府，尤其當代議政府將市民周遭的資訊作有系統、有條理的規劃與分類後，民眾依賴的程度與日俱增，強化政府多角化與專業性外貌，讓民眾對於政府提出的政策、核發的專業執照等諸多信任。但危機事件以複合型式出現時，政府的專業性受到質疑，因為危機有可能起因於政府的作為與不作為。

以林肯大郡倒塌事件為例，購屋者因缺乏專門的知識與權力對建商進行全盤的瞭解與監督，需仰賴政府發予建商的建築執照與使用執照，以證明建築物的安全性，但其核發的標準、認定的界線在那裡、是否是公平正義等，皆無法有效的測量，更缺乏可以監督政府專業資訊的組織與個人。

改變民眾與政府間的溝通模式，由單向被動的回應轉換為雙向主動的溝通，首要的條件是民眾應具備市民社會（Civil Social）的本質。現今的社會環境中，透過媒體的報導，民眾對政府的觀點有莫大的改變，可說民眾越來越重視本身的

需求與價值，更對自身重塑出新形象，即提升對資訊的自主性。

以第三者強制責任險的柯媽媽與柯賜海為例，其皆主動促使政府進行雙向溝通，目的在於說服政府，讓政府與行動者就政策與需求形成共知，並肯定執行，但是他們在手段上，卻忽略市民社會自律的本質。或許民眾要爭取與政府的對等雙向溝通，就必須先以激烈的手法，如同過去爭民主、爭自由般要先破壞現有的體系與框架。但是在面對危機情況時，民眾所展現對資訊的自主性，可能與政府釋出的政策方針吻合，也或許是矛盾的、相斥的。例如連續的豪大雨，災區土石流擴大，為了限制非事件之標的團體進入災區，增加危機管理上的困擾，因此，政府配合非事件標的團體的資訊需求，將及時性的資訊釋出並回應之。危機事件形成了政府與民眾雙向溝通的平台，因為兩造雙方的目的具一致性，即在避免危機的擴大，但其平台仍是不平等的民眾仍可能為資訊下的弱勢者。

因為媒介的發展與自由度提升，讓民眾得以轉換原本處於資訊接收者的弱勢。凱茲認為民眾對於所處的社會環境有著強弱不等的資訊需求，因此，透過大眾媒介的使用與傳播，讓民眾得到滿足並提升對資訊的自主性。⁹²同樣的，在面對危機事件時，首要衝擊的標的團體更是需要具備資訊的自主性，不論目的是在降低個人本身的損失，或是大範圍的阻絕危機的再擴張與再爆發。

民眾適應政府與媒體套餐式的資訊服務後，更依賴現有的菁英體制，主動期望菁英們做出民眾所需的資訊政策，使其能應用在政府的危機管理機制中，以改變新舊資訊霸權掌控與操縱資訊的態樣。但如此一來，即是要權力者自廢武功，硬是要將現有的權力與民眾分享，並提升民眾在資訊中的位階。

⁹² 轉引自：Brian McNair 著，林文益譯。政治傳播學。台北：風雲，2001年，頁4。1960年代，政治傳播學進入實證研究的階段，主要在討論媒介對選民的影響，重視對媒介使用的現象與民眾的狀況。

第四節 小結

承平時時期，資訊的存在與活動傾向單向的傳輸，尤其是政府與媒體兩方資訊質與量的較勁，一旦危機情境成爲資訊釋與收活動的背景時，民眾會對於本身處在資訊溝通的次級位階產生反動，造成政府危機管理成敗的重要關鍵因素。其中，政府、媒體與民眾三者，對資訊的態度、反應、供需、流動方向等等，皆會因爲資訊受到權力的干涉與分配而有所差異。

政府因傳統環境的優勢，加以本身擁有完善的、系統性的資訊蒐集能力與配置能力，對於資訊釋出後的影響力是可預見的；媒體與民眾則可能因受到法規的限制或是設備的缺乏，以及本身能力的不足，在面對操控資訊的行動上，則處於弱勢，尤其是民眾或是個人本身，因此，傳統環境下政府、媒體與民眾於操控資訊的權力如表 4-4-1 所示。

表 4-4-1 操控資訊的權力轉變前

	強	中	弱
蒐集力	政 府	媒 體	民 眾
分配力	政 府	媒 體	民 眾
影響力	政 府	媒 體	民 眾

資料來源：作者自行整理

然而，在媒體本質的改變下，操控權力又有所轉變。媒體朝向財團化發展，隨著全球性的媒體商業化與資訊私有化的成形、擴大，在資訊的蒐集力與分配力上有了擴大的現象，促使本身對資訊影響力的提升。當危機爆發時，媒體因商業利潤的考量，在設備精進與閱聽者習慣轉變的現況下主動蒐集資訊，並根據本身配置的議題與閱聽者的喜好釋出资訊，增加本身的資訊影響力，形成與政府抗衡的現象。在權力轉變的前後，民眾對資訊的操控權亦是有所轉變，但因環境的複雜化與本身能力或設備的限制，在面對政府與媒體兩位權力者時，仍成爲弱勢的一方。如表 4-4-2 所示。

表 4-4-2 操控資訊的權力轉變後

	強	弱
蒐集力	媒體、政府	民眾
分配力	媒體、政府	民眾
影響力	媒體、政府	民眾

資料來源：作者自行整理

下文續接討論危機情境裡，資訊溝通產生何種轉變。

壹、新舊資訊操控者對危機事件的影響

從政治傳播的觀點來看，政府將資訊釋出的主要重點有：傳達政策方針、形象維護與認同，現今更多了政治的商業行銷模式。⁹³其中，危機事件發生時，政府資訊釋出的重點之一即在於將事件的影響降至最低點，甚至使事件成為組織成長與轉變的新契機，得以改善組織的負面形象。

此情境下，資訊可能是經由謠言的方式產出，或可說謠言本身即為一種訊息。⁹⁴政府對危機事件的資訊管制是一大課題，但資訊若以謠言的方式產出，對於政府來說相當具衝擊性，造成溝通的停頓與焦點的轉移，形成另一種面向的危機。從另一個角度來看，政府在面對复合型危機事件時，利用資訊謠言式的傳播特性，以口耳相傳方式將資訊送入災區，解決危機帶來的資訊接觸不良的問題。這樣的特性更可以減低媒體透過戲劇化、娛樂化等商業性的誇大報導，對事件標的團體進行資訊控制。

對政府或媒體來說，危機本身就深具價值與影響力，只是危機事件可能讓政府的形象、權威跌落谷底，但也可能轉變政府在民眾心中的負面印象。對媒體來說，危機事件的報導本身就從商業價值進行考量，各家媒體無所不用的蒐集相關資訊，除了如媒體所說，要將真相公諸於世外，當然也希望從中獲得最大利益。

⁹³ 同註 92，頁 4。

⁹⁴ Jean Noël Kapferer 著，鄭若麟等譯。謠言。台北：桂冠，1992 年，頁 9-20。

然而政府與媒體對危機事件的影響是有所差異的。以政府來說，資訊正面效益要從事件發生前與爆發時期兩個時間點著墨，其中關係到政府的危機管理能力與處理機制，對於籠罩在選舉環境壓力下的政府來說，成功的處理危機事件將會是一項免費的宣傳點。對於媒體來說，危機事件爆發後的後續狀況則深具賣點，也明顯看出媒體操控資訊的權力是實質存在的，影響力隨後續問題與事件發生時間的長短有關。最常發生的現象是先發生的甲危機事件之報導，因後爆發的乙事件較具新鮮度、影響範圍更大，一時間就取代甲事件的新聞資訊價值。

隨著媒體對危機相關資訊的操控，政府亦緊跟腳步，媒體的報導經過商業性分析，所呈現出來的資訊具有一定程度的閱聽者，對於強調政策行銷策略的現代政府來說，依賴媒體可能是有其必要之道。

貳、資訊對私人領域之滲透

新資訊操控者挾帶經過設計的大量套餐式資訊，硬闖入民眾的公共生活空間，並滲入私人內心領域，將內、外資訊釋出與接收的面貌加以改造並宣傳。誠如古爾德納（Gouldner）指出：

大眾傳播和「公眾」的出現彼此建構並得以發展……隨著大眾媒體的增加，印刷是它的第一個例子，大量的人幾乎是在同一時間置身於連續不斷的資訊流中。資訊已經不再受到場景的制約……。⁹⁵

大量的套餐式資訊猶如平日存在的大量落塵，已是一般現象，加以傳播媒介的科技發展，讓這些資訊落塵飄散至更細小的環境中。另一方面，因為媒體資訊商業化與私有化的強調與轉變，更讓資訊落塵猶如細胞無性生殖般的大量分裂，造成資訊的不斷重複與生產。

媒體所提供的套裝資訊，對於在複雜社會環境中的民眾來說，節省了親身蒐集資訊的時間與金錢的付出，更讓民眾放鬆對資訊進出的管制與敏感度。相對的

⁹⁵ 轉引自：同註 79，頁 228。

也因為環境的複雜，所衍生出來的資訊更是複雜，牽連甚廣，所以媒體在近幾年來逐步站穩新霸權者的位階，抵擋來自舊霸權者的壓制，而最主要的關鍵因素即在於資訊的接收者——民眾。

民眾由依賴政府這個有系統的、有組織的資訊舊霸權者，轉而依賴大眾媒體這位新霸權者。除了媒體提供與切身有關的細小資訊外，更讓忙碌的民眾可以透過媒體對自我權力擴張，要求政府並監督政府的作為與不作為。

媒體的資訊蒐集網在科技的協助下，有超越政府的傾向，因此，當新舊霸權者皆擁有完善的、有系統的資訊蒐集網絡時，民眾在有所選擇的情況下，改變原本的資訊依賴慣性。特別是在近年危機事件發生時，媒體資訊蒐集網絡的表現逐漸優於政府，甚至成為政府危機管理的重要管道，授予媒體組織權力，成為政府管理機制中的重要資訊來源。在危機管理的後續階段，媒體更是監督政府處理的進度與方向，以及調查民眾對政府所產生的民意。

參、代議政治下合法的傳統霸權者對民眾資訊溝通的影響

國家組織為方便、有效的統治與管理民眾，以及處理社會內外的事務、國際間的問題，有了政府系統的產生，民眾因複雜的社會環境，對政府產生依賴，而政府藉著保護民眾、維持秩序等綏靖政策，進行資訊的合法管制。因此，韋伯提出國家是合法暴力的擁有者。

代議政治下，經由法的制定來限制資訊的流動，雖然市民社會的本質逐漸展現，但是畢竟要在現今的政治社會環境中達到全民政治或是資訊無條件公開，是有其困難性。例如，雅典時代全民政治的環境下，民眾必須花費時間在公開的議會上討論公共議題，但分秒必爭的現代環境，除了有心從政者，或如台灣的柯賜海，或對國家持有熱烈參與度的選民之外，一般民眾在經濟生活的壓力或是社會的規訓下，對於擁有資訊的傳統霸權者，其相關行動性與參與性是冷漠的，即大量沉默的聲音存在。但是，民眾本身若遭遇到問題，則可能會提出積極主動的行為模式。

例如危機事件之標的團體對於政府提供之資訊產生質疑並提出主動的需求，要求政府跳脫承平時期的限制，提出專業的、針對該危機事件所應作出的

管理與反應，並二十四小時提供即時的相關資訊。

民眾對於政府的資訊管制有產生反動的可能，只是在承平時期，民眾服膺在政府便利的套餐式資訊服務中，尤其是針對政治環境的事務部分。民眾對這位有架構、有系統、有組織的傳統資訊霸權者，產生依賴認知的轉移，但是轉移可能僅是依據所需之資訊的性質、種類、大小、或是效度與信度來作為依賴的考量點，雖然大眾傳媒已經在瓜分政府這位舊有資訊操控者的大餅了。

事實上，政府的資訊管制亦是朝向商業性的角度出發及發展，與媒體無異，但是與民眾間是否有著雙向對談的溝通管道與平台，有不同的解釋空間與角度。例如 Call in 節目、民意論壇，對部分民眾來說具有宣洩個人對政府所提出的問題與政策，做出直接回應的功能，但也有民眾認為那僅是政策宣傳與行銷的手法，目的在於讓民眾服膺政府這個組織體的威信與權力。因此，政府組織只要存在一天，其相同的資訊管理問題仍會浮現，只是民眾對政府的依賴與反動有所改變。

第五章 結論

危機的存在是自然的運作，還是後天環境的觸發，正如同第一章所述，以宗教信仰為生活、思想主軸的社會環境中，將危機視為神的考驗、人生的歷練，採取解決的方式多為祈求、逆來順受。但在有組織、有系統政府漸步成形並發展時，對危機開始有了未雨綢繆的想法與做法。

隨著政府合法性權力的鞏固，大眾傳媒網絡持續擴大，加以民眾對危機問題的正視，政府面對危機的態度朝向系統性的規劃與設計，其過程中製造出大量的符碼，透過政府、媒體的詮釋賦予其意義，形成危機管理機制中重要的資訊或訊息。

這些訊息將危機的各種動態、影響，政府處理的態度、解決的方法，以及民眾身處其中的影響、關係等具象化，其中，大眾傳媒對於訊息有更深一層具象化的優勢與權力。這些參與者在訊息運作中的角色與影響力逐漸改變，對於掌握危機管理機制相關資訊的霸權者亦在轉變。

第一節 論文回顧

本研究主要以政府所設置的危機管理機制為中心，進而討論其中產生的資訊溝通問題，再從政府、媒體，以及民眾三者間溝通行為進行討論，輔以案例，瞭解其中資訊掌控權力的轉變。

第一章觀察社會環境的現況，到全球性現象的蔓延，造就世界性的同步化——政府危機管理機制的設立、媒體文化追求商業的傳染、民眾追求資訊權力的擴大、資訊流動的問題等等，好比電流正負相接的流通，從社群到國家、從國家到國際組織，展現無疆界場域般的特質。但是，如同一把鋒利的刀，有著一體兩面的結果，將危機帶向無疆界模式，將危機管理機制強加於政府職責中，更對其中流動的相關資料及提升溝通行為視為必要。因此，在牽一髮而動全身的現況下，危機相關資訊的溝通與對話成為重要的環節，這一道環節亦是政府、媒體與民眾

在面對性質相似的問題時，所進行討論的焦點與依據。

第二章主要針對政府設立的危機管理機制在危機混沌的運作下，透過媒體的遞增、擴音作用釋放出相關資訊做放大與重新詮釋。其中，不同的運作階段對於遞增回饋效應的說明與套用，可充分的表現出傳播媒介的效力，更展現媒體掌握資訊操控的權力。然而這些資訊的流動正是資訊需求者間的溝通行動，透過擴音作用運作的傳播媒體，加速資訊的複雜性與專業性，使得資訊接收者，例如標的團體無法有效的接收、瞭解該項資訊的內容與意義。因此，該章節討論重點包括。

- 一、危機管理與溝通。
- 二、資訊流動與分配。
- 三、危機發展階段論與混沌理論探討。

第三章採取實際案例討論與呼應。採用林肯大郡倒塌案例與東星大樓倒塌案例作為分析與討論的主軸，呼應本章危機發展階段論與遞增回饋效應中，資訊種類的不同、影響範圍大小，以及資訊流通之正確性、有效性、可理解性等問題。民眾對於具備專業性質之資訊更是表現出無可奈何的窘態。在危機發展不同階段下，面對擴音效用結果的無法掌握，危機相關者間的資訊溝通更是表現出權力的分野，該權力的產生，對於資訊溝通的運作與危機發生的區域、時間，以及事件的性質，產生核心、邊陲效應。在混沌狀態的影響下，產生危機資訊接收者間的貧富差距。另一方面，亦因傳播媒介的科技優勢與傳輸本質，得以使標的團體與非標的團體轉移原本資訊依賴準則。

第四章主要針對溝通行為者——政府、媒體與民眾三者間的資訊溝通進行深入探討。分為三大要點。

- 一、資訊霸權者的轉變

主要從權力面向來討論政府與媒體兩方資訊操控者的改變，即資訊操控權力的轉變，以及雙方共知空間的討論。兩級傳布理論中提及，因環境與事件的複雜度提升，媒體得以處在政府與民眾兩者間，成為傳遞資訊的中介，但也導致資訊環境原有的天秤傾斜，推動天秤搖動不再是政府的專利，媒體成為趨勢下的新推手。另一方面，媒體善用優勢將資訊進行重分配，相對之下，政府在分配權釋出的同時，處於不穩定的資訊環境中，雙方的共知空間亦在權力的拉扯下逐漸萎縮。

二、商業氣息的干擾

主要討論媒體與民眾兩者間的資訊溝通與共知空間的產生。政府傳統資訊霸權者的角色，因全球性的媒體商業發展與私有化，使得民眾對資訊的依賴不再只有政府，更多了傳播媒體本身，民眾對於政府這為舊有資訊權力者有了更多公開的質疑與挑戰。其中，科技的進步與發展使得媒體傳播的方式與速度超越政府，形成政府與民眾兩方對其依賴程度增加，創造了傳播媒體這位資訊新霸權者，進而導致原本傾向政府的資訊權力天秤轉變了。媒體本身藉由科技的創發，模糊了過去公、私領域的分野，創造出另一種全新的「私領域」。綜合上述所言，不管新、舊資訊霸權者如何轉換，民眾對資訊的操控仍無法一言蔽之，因為從媒體商業性的服務角度來談，民眾可是掌有資訊變換方向的大權，但從危機管機制來談，民眾卻是資訊權力的弱勢者。因此，研究者認為，可針對民眾本身對資訊釋與收的權力問題再進行更細微的探討。

三、傳統專業資訊角色的質疑

主要討論政府與民眾兩者溝通行為，提出民眾對政府資訊的質疑。過去政府至上的時代，加以社會環境的複雜，民眾對政府的依賴讓政府合法進行綏靖政策，更對資訊進行合法管制。經由上述環境的產生，讓民眾面對政府釋出的資訊傾向於被動的接收，媒體主要功能即在維護政府的形象與政策的宣導。現今，大量資訊流通與取得便利，提供媒體與民眾，甚至透過媒體的資訊提供，讓民眾處於合理懷疑政府專業資訊的環境，瓦解政府提供專業資訊的地位與角色。

第二節 研究發現

本研究發現在於危機管理機制產生操控資訊權力的轉換，進而衍生核心、邊陲性的分配問題。

壹、新舊資訊權力者的轉換

資訊權力操控者的轉移，如圖 4-4-1、4-42 所示，媒體試圖越過政府法制的監督與平衡，善用屬於民眾本身的力量與權力，將操控資訊的權力極大化運作。政府運用本身具備之合法性訂定約束傳媒行動的法條；媒體則在商業化與私有化的考量下，結合民意之自主性的條件，試圖跨越政府的法規疆界，拓展本身對資訊操控權力的上限。

面對操控資訊帶來的無限可能，例如商業性的營收利潤；對政府來說，爲了確實的掌握原本對資訊的實際權力，政府所作的需符合多數支持者的想法與需求，另一方面，媒體亦是如此。媒體需要閱聽者支持，擴張資訊操控權。二者的資訊需求者多數來自「社會大眾」，如何讓身處社會中的民眾創造有利兩造權力的良性發展，過程便是一種拉拔賽。但是本文中提及，全球性的媒體商業化發展與科技的追求，對媒體來說是一大助力，加速大眾媒體的權力擴張，造成權力天秤快速傾斜。

貳、資訊貧富差異擴大

主要由承平時期的資訊傳輸與接收的工具差異性，以及危機發生時傳輸介質失靈的狀況進行討論。

在資訊管道的多樣化、便利性發展下，形成兩極的形態：資訊收與釋之貧富差距的擴大。傳輸資訊的介質工具如電腦、視訊、網際電話……等等，都是科技發展快速下產物，但這些傳輸工具並不因爲等級的汰換帶動價格的下滑。因爲傳輸工具快速汰換使得傳輸的介質層次提高，加上媒體創造流行性的消費文化，因此當價格影響購買意願的消費者，缺乏與傳輸介質同等級的工具，而無法接收資訊，促使缺乏流行性之傳輸工具傳輸範圍、內容，甚至是功能，配合不了傳輸資

訊所需，形同無法接收資訊，因此，導致資訊的貧富差距。從全球性的傳播行為來看，似乎資訊的取得是輕而易舉，也可能因為全球性的商業考量而阻礙資訊向下傳輸能力。

危機事件發生時，除了電視上重覆報導的消息外，可透過網際網路的即時性上傳與接收來獲得。在災區更可能必需透過廣播，或是人與人口耳相傳的方式，以進行資訊的傳遞，但在缺乏資訊進入與流動的災區，會造成另一種資訊的落差，例如媒體是否願意進入非焦點性災區進行報導，以提供當地災民相關危機資訊，包含政府管理機制之政策方針。

參、遞增、擴音效應導引危機發展方向，強化媒體資訊操控的地位

媒體對危機相關資訊的掌控與取得、釋出的優先性排列與選擇，導引政府危機管理的方向與進度，更加大民眾對媒體資訊的依賴度。因為社會趨向高度複雜化，危機事件本身也朝向高度複雜性發展，兩者的複雜化指數高過民眾所能一一親身閱讀與檢驗的能力，此時提供民眾資訊並進行簡複處理的媒體勾勒出簡易的資訊活動環境。但也帶來問題，即媒體資訊操控權力的大躍進，篩選資訊、安排資訊，皆依媒體的角度來規劃，整理簡複資訊的外貌與本質。

當民眾接收到傳播媒體提供的資訊時，為了更深入的討論或瞭解，可能就更需要媒體提供更深入的資訊網絡。該現象的產生表示民眾對媒體的依賴不再是單純、單一的接收，而是有別於傳統的依賴現象。

肆、危機事件產生區域差異性，影響資訊溝通行為

從核心與邊陲的區分來看危機管理的運作，政府在面對危機事件的處理態度上受制於區域的限制。簡單說來，處理順序為首都優於一般地方政府、直轄市優於省轄市、市中心優於偏遠山區、經濟中心優於一般性縣市。在資源的分配上，是受到系統與次級系統的劃分限制。

或許論者會認為當事件有跨國的差異後，就不能以同等心態來看待比較，但是，這樣的論調也反應出資訊本身受到全球性的商業文化的影響。從大環境來看，跨國的政治或媒體營造出資訊的核心性與邊陲性，該差異即是顯現資訊流動

的分野。

伍、政府與民眾間的溝通平台有限

面對專業性的資訊，民眾多必須由政府主動釋出相關資訊，產生被動性的回應。其中對於危機事件，民眾多只在事發後才能接收到政府提供的相關資訊，對於預防性的資訊則嚴重缺乏，更無法深入至溝通的階段。

總體來說，政府與民眾間具備資訊雙向溝通的行為，只是民眾多數處在被動的角度中，當然，亦會有處在主動形勢的民眾，例如進行社會運動人士。

陸、媒體影響資訊的內容與流動方向

面對媒體的資訊釋出，強力鎂光燈效應使得採用行銷手段的政府在現狀與法規間行動；民眾則因媒體擴大公共領域並深入私領域中，改變資訊接收環境的原貌。同時，媒體簡複併存的資訊操控，讓民眾依賴媒體逐步上升，導致眾多的討論可能已是經過傳媒的規劃與區分的，在先天上已產生傾斜的現象。

第三節 後續研究方向

全球化的競爭與淘汰使科技更上一層，而科技的長足發展讓資訊跟著便利流動；同樣的，也讓危機事件與問題流動的更迅速，無視國家邊界的存在。媒體的運作更是跨國際的發展，全球媒體大亨 Murdoch 個人擁有跨越數國的傳播公司，另英國 BBC、美國 CNN、日本 NHK 等皆屬全球性的傳播媒體。當危機走上全球性的傳染模式，遇到全球性的媒體運作時，危機管理更是無邊無界的龐大機器，這樣的機器會產生怎樣相同或不相同的弊端與問題，後續研究可加以深思。

在討論政府危機管理機制運作時候，研究者強調政府與傳播媒體的權力拉拔與角力，但對於危機當下的另一參與資訊溝通者——民眾來說，他們權力又是如何消長、轉變？另一方面，強調本身代表民意，打著社會公平與正義的媒體因商

業性競爭，反將真正具公平正義的公共性議題或新聞逐於門外。因此，研究者認為尚有幾點方向深具研究性。

壹、主動蒐集資訊的「權力」、「能力」與「解讀力」

代議政治的環境運作與選舉文化的壓力下，民眾對於政府存有一種變向的影響力。對於民眾的各項需求，包含本研究中提及對資訊的需求，可以透過選票的壓力促使政府提供所需。但是，也因為選舉文化中強烈的政治色彩影響，政府為獲得選民的支持，對外發言、與民眾溝通或是政策與資訊的釋出，皆採行商業性的行銷手法，以獲得最大的利點。同樣的，民眾在媒體的商業競爭文化下，其收視意願也成為另一種與媒體溝通的籌碼。

在傳輸介質與工具朝向精緻與多功能的發展過程中，媒體雖然是最大的獲利者，但其並非唯一，民眾在經濟與能力的許可下，也成為獲利的一方。他們擁有較多的資訊選擇管道與選擇對象，除了傳統、單一的政府與傳播媒體外，更多了網際網路的傳輸。

目前民眾仍是透過媒體獲知政府危機管理釋出的資訊，雖不可否認民眾在面對資訊的「能力」與「解讀力」上有著大幅的進步，然而「權力」面向上，縱使有法律明文賦予，但在環境的限制下，正被媒體汲取且利用，面對如此現象，政府可能誤認民眾的資訊掌控權力正持續成長。

對政府與媒體來說，民眾的資訊權力、能力與影響力較為弱勢，但不可否認，在代議政治與媒體商業競爭的環境下，民眾資訊的需求卻也一步步影響政府與媒體，特別是民眾透過媒體的擴音作用，形成民眾雖處於的資訊弱勢者，卻讓影響力深入政府組織，甚至是媒體組織中。

貳、新聞公共性議題

新聞公共性的喪失在近年來討論的更為熱絡，甚至像媒體觀察基金會等公益團體提出「拒開電視機」的論調，表示社會大眾面對媒體打著公共性外貌、行商業活動或偏差動員之實，有了跨越理論與口號的現象，試圖從生活層面與大眾媒體抗衡。媒體缺乏對公共性新聞關注而倍受批評，但其掌握資訊的權力卻逐步增

長，亦有超越政府的事實現況。是否正如 Murdoch 所提，只要在法律認可的範圍內、民眾消費得起的，加以收視率的分析，其所供應與民眾的新聞就是一種公共服務，但是媒體商業化與媒體公共性存在一定的衝突，他們可否並存？

目前台灣國家通訊傳播委員會 (National Communications Commission; NCC) 的成立，目的之一即在於新聞公共性的討論與重視。公共性的討論除了哈伯馬斯所指的公私領域外，對於深具公共性的外在環境與議題更是有所強調。因此，後續研究應朝向公共性的議題，以補充本研究之不足。

參、資訊自主性

資訊如何跳脫現有政府與媒體權力的限制，表現出事件的真實性。現有環境在政府與媒體設限下，民眾難以突破對資訊的弱勢環境。政府與媒體對於資訊的操控更隨著雙方權力的拉扯愈來愈複雜，也順勢改變資訊的原貌。因此，是否藉由對政府與媒體的管制，甚至是對民眾的管制，可以促使資訊減免受到外在環境的多方影響，亦可讓接收與釋出的資訊者處於較平等的環境中。

參考文獻

一、中文書籍

- MBA 核心課程編譯組。談判與溝通。台北：讀品，2002 年。
- 于鳳娟譯，Otto Lerbinger 著。危機管理。台北：五南，2001 年。
- 王佳煌。資訊社會學。台北：學富，2000 年。
- 丘昌泰。公共政策：當代政策科學理論之研究。台北：巨流，1995 年。
- 田心喻。Bocock Robert 著。文化霸權。台北：遠流，1991 年。
- 朱全斌。媒體、認同與傳播新科技——關心本土傳媒的文化研究。台北：遠流，2003 年。
- 朱延智。企業危機管理。台北：五南，2002 年。
- 朱延智。危機處理——理論與實務。台北：幼獅，2000 年。
- 朱愛群。危機管理解讀災難謎咒。台北：五南，2002 年。
- 江美麗譯，Noam Chomsky 著。媒體操控，台北：麥田，2003 年。
- 余也魯譯，宣偉伯著。傳學概論：傳媒、訊息與人。香港：海天，1983 年。
- 吳 定。公共政策辭典。台北：五南，1998 年。
- 吳佩玲譯，奧古斯丁著。危機管理。台北：天下，2001 年。
- 吳宜蓁、徐詠絮譯，Christine M. Pearson 著。危機管理診斷手冊。台北：五南，1996 年。
- 吳宜蓁。危機傳播——公共關係與語藝觀點的理論與實證。台北：五南，2002 年。
- 呂亞力。政治學。台北：三民，1997 年。
- 李利國、黃淑敏譯，密蘇里新聞學院教授群著。當代新聞採訪與寫作。台北：周知，1995 年。
- 李美華等譯，Earl Babbie 著。社會科學研究方法（上）（下）。台北：時英，1998 年。

- 李英明。虛擬的極限——資訊汪洋中的迷航。台北：台灣，2001年。
- 汪明生、朱斌好。衝突管理。台北：五南，2000年8月。
- 東正德譯，傳播90'集團著。傳播媒體的變貌：新媒體·新衝擊·新動向。台北：遠流，1991。
- 林和譯，James Gleick 著。混沌——不測風雲的背後。台北：天下，第二版，1996年。
- 林文益、鄭安鳳譯，W. Timothy、Coombs 著。危機傳播與溝通——計畫、管理與回應。台北：風雲，2003年。
- 林文益譯，Brian McNair 著。政治傳播學。台北：風雲，1997年。
- 林文琪譯，Karl Erik Rosengren 著。傳播與溝通。台北：韋伯，2001年。
- 林水波著。政府再造。台北：智勝，1999年。
- 林宜敬、陳美岑譯，David Shenk 著。資訊超載——數位世界的綠色主張。台北：城邦，1998年。
- 林貴添譯，Fallows James 著。解讀媒體迷思。台北：正中，1998年。
- 邱強口述，張慧英撰述。危機處理聖經。台北：遠見，2001年。
- 邱天欣譯，葛瑞格·希克斯著。危機領導——強化應變執行力的八大領導心法則。台北：麥格羅希爾，2003。
- 柯瑞宜譯，費茲路易斯著。媒體與傳播。台北：桂冠，1995年。
- 胡宗澤、趙力濤譯，A. Giddens 著。民族—國家與暴力。台北：左岸，2002年。
- 倪炎元。再現的政治：台灣報紙媒體對「他者」建構的論述分析。台北：韋伯，2003年。
- 唐維敏等譯，Michael Gurevitch 等編。文化、社會與媒體：批判性觀點。台北：遠流，1994年。
- 孫本初。公共管理。台北：智勝，第三版，2001年。
- 孫治本譯，Ulrich Beck 著。全球化危機。台北：商務，1999年。
- 徐佳士。資訊爆炸的落塵：今日傳播與文化問題探討。台北：三民，1997年。

- 秦佩蘭譯，Andrew Kirtzman 著。城市之王——世紀市長朱利安良。台北：商智，2002 年。
- 袁自玉。公共關係。台北：前程，1988 年。
- 高仁君譯，John Micklethwait、Adrian Wooldridge 著。完美大未來——全球化的機遇與挑戰。台北：商周，2002 年。
- 張作錦。誰在乎媒體——原名第四勢力。台北：天下，1996 年。
- 張覺明。90 分鐘掌握危機管理。台北：勝景，2003 年。
- 曹衛東等譯，哈伯馬斯著。公共領域的結構轉型。台北：聯經，2002 年。
- 陳儀、邱天欣譯，傑佛瑞·卡波尼葛洛著。危機管理擬定應變計畫化危機為轉機的企業致勝之道。台北：麥格羅希爾，2002 年。
- 陳芸芸譯，James Lull 著。媒介、傳播與文化：全球化的途徑。台北：韋伯，2002 年。
- 陳炳宏。解構媒體：媒體公民教戰守則。台北：雙葉，2003 年。
- 陸炳文。公關與危機處理。台北：南海，1992 年。
- 彭家發。媒介、媒介人、媒介批評：媒介流行文化之批評與省思。台北：亞太，2001 年。
- 彭懷恩。政治傳播與溝通。台北：風雲，2002 年。
- 馮建三。資訊、錢、權：媒體文化的政經研究。台北：時報，1992 年。
- 馮建三譯，Frank Webster 著。資訊社會理論。台北：遠流，1999 年。
- 黃新生。媒介批評：理論與方法。台北：五南，1987 年。
- 楊月蓀譯，法蘭克·金格隆著。媒體現形——混沌時代瀕臨意識邊緣。台北：商務，2003 年。
- 楊志弘、周金福譯，Baran Stanley J.、Davis Dennis K 著。大眾傳播理論：基礎、發展與未來。台北：華泰，2001 年。
- 楊志弘、莫季雍譯，Denis McQuail、Sven Windahl 著。傳播模式。台北：正中，第二版，1996 年。
- 楊志弘。新媒體經營策略：新電臺、有線電視、網路媒體。台北：三思堂，1996 年。

- 葉欣怡譯，Christopher May 著。質疑資訊社會。台北：韋伯，2004 年。
- 董素蘭等譯，Arthur Asa Berger、董素蘭著。大眾傳播理論。台北：學富，2000 年。
- 趙寧主編。媒體管理與市場調查。台北：風雲，2002 年。
- 潘家慶。媒介理論與現實。台北：天下，1991 年。
- 蔡明燁譯，Ralph Negrine 著。媒體與政治。台北：木棉，2001 年。
- 蔡明燁譯，任格雷、蔡明燁著。危機與安全——安全批評、民主化與台灣電視。台北：幼獅，2003 年。
- 鄭若麟等譯，Kapferer Jean Noel 著。謠言。台北：桂冠，1992 年。
- 聯合報系文化基金會。新聞媒體面面觀：新聞理論與時務。1996 年。
- 韓文正譯，Rudolph W. Giuliani、Ken Kurson 著。決策時刻。台北：大塊，2002 年。
- 韓應寧譯，Steven Fink 著。危機管理。台北：天下，1989 年。
- 簡妙如等譯，Lisa Taylor、Adrew Willis 著。大眾傳播媒體新論。台北：韋伯，2002 年。

二、英文書籍

- Baran, Stanley J. / Davis Dennis K. *Mass communication theory: foundations, ferment, and future*. Belmont, Calif.: Wadsworth Pub. Co,1995.
- Bellamy , Christine/ John A. Taylor. *Governing in the information age*. Buckingham; Open University Press, 1998.
- Blumler, Jay G. / Gurevitch, Michael. *The crisis of public communication*. London: Routledge., 1995.
- Hamelink, Cees J. *The politics of world communication: a human rights perspective*. London: Sage Publications, 1994.
- Kapferer, Jean-Noël. *Rumors: Uses, Interpretations, and Images*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1990.
- Katherine, Hayles N.. *Chaos and order: complex dynamics in literature and science*. Chaos Chicago: University of Chicago Press. 1991.
- Katherine, Hayles N.. *Chaos bound: orderly disorder in contemporary literature and science*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1990.
- Kathleen, Fearn Banks. *Crisis communications: a casebook approach*. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers , 2002.
- Kaye, Michael. *Communication management*. Sydney: Prentice Hall,1994.
- Kingdon, John W.. *Agendas, Alternativea, and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.
- McQuail, Denis/ Siune Karen/ Euromedia Research Group. *Media policy: convergence, concentration and commerce*. London: Sage Publications. 1999.
- Nahrath, Stéphane. *The Power of Ideas in Policy Research: A Critical Assessment*.in D. Braun and A. Busch(eds.). *Public Policy and Political Idea*. Chltenham: Edward Elgar,1999.
- Ray, Sally J.. *Strategic communication in crisis management: lessons from the airline industry*. Westport, Conn.: Quorum Books, 1999.

三、中文期刊

- 刁秀英。「媒體公關及危機處理面面談紀要」。教師天地，第 115 期，2001 年 12 月，頁 40-43。
- 毛榮富。「媒體與公共衛生：媒體人還需要甚麼專業」。傳播研究簡訊，第 37 期，2004 年 3 月，頁 11-13。
- 王國在等。「捷運工程危機處理與管理」。捷運技術，第 23 期，2000 年 8 月，頁 207-222。
- 丘昌泰。「危機管理——幾乎所有的危機都蘊含著成功的種子與失敗的根源」。研習論壇，第 23 期，2002 年 11 月，頁 15-25。
- 石中天。「淺談危機處理」。廣電人，第 58 期，1999 年 10 月，頁 52-53。
- 朱元祥。「Are You Ready? 論危機管理」。教育研究，第 27 期，2000 年 4 月，頁 52。
- 朱鎮明。「政策行銷過程中政府與媒體互動之道」。立法院院聞，第 32 卷：第 10 期，2004 年 10 月，頁 49-58。
- 江 迅。「『信爹信娘不信報』從非典型肺炎事件看傳媒缺失」。明報月刊，第 5 期，2003 年，頁 42-44。
- 江嘉琪。「論新聞自由」。法學論著，第 26 期，2004 年 3 月，頁 1-16。
- 吳宜蓁。「危機溝通策略與媒體效能之模式建構——關於腸病毒風暴的個案研究」。新聞學研究，第 62 期，2000 年 1 月，頁 1-34。
- 吳宜蓁。「談政府危機溝通與處理」。T&D 飛訊論文集粹，年，頁 353-361。
- 吳萬寶。「歐洲安全合作組織衝突預防與危機處理之研究」。大葉學報，第 9 卷：第 1 期，2000 年 6 月，頁 111-125。
- 呂聯禧。「公路運輸危機處理機制之探討」。台灣公路工程，第 28 卷：第 8 期，2002 年 2 月，頁 2-7。
- 李欣穎等。「網路謠言的跨國傳播現象初探」。資訊社會研究，第 5 期，2003 年 7 月，頁 175-208。
- 李炳友。「媒體在軍隊危機管理之角色」。國防雜誌，第 17 卷：第 5 期，2001 年 11 月，頁 52-62。

- 周傳業。「論媒體戰的形成、內容與實質」。南京政治學院學報，第 19 卷：第 110 期，2003 年 4 月，頁 114-116。
- 官政哲。「抗疫之危機處理——WHO 之警告與反應模式」。警光，第 563 期，2003 年 6 月，頁 40-43。
- 林幼唯。「危機事件中政府首長的形象修復策略與媒體呈現的評價：以台北市長馬英九處理『納莉風災』危機為例」。行政暨政策學報，第 35 期，2002 年 12 月，頁 235-265。
- 林正義。「危機處理原則」。國家政策雙週刊，第 52 期，1993 年 1 月，頁 7-8。
- 林正義。「美國因應 911 事件的危機處理」。戰略與國際研究，第 4 卷：第 1 期，2002 年 1 月，頁 108-127。
- 林正義。「論危機處理原則：以中美經驗為例」。中山學術論叢，第 12 期，1994 年 6 月，頁 143-167。
- 林吉朗。「危機管理與溝通策略」。研習論壇，第 22 期，2002 年 10 月，頁 30-40。
- 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，1995 年 5 月，頁 4-39。
- 武文瑛。「從混沌理論探討學校領導圖像之型塑」。學校行政雙月刊，第 25 期，2001 年，頁 25-42。
- 邱汝娜、陳奎如。「面臨重大疫災危機中央政府應變處理策略——內政部 SARS 防疫經驗」。社區發展季刊，第 104 期，2003 年 12 月，頁 4-11。
- 邱志淳。「危機管理與應變機制（上）」。研習論壇，第 19 期，2002 年 7 月，頁 35-40。
- 邱諒春。「危機管理簡介」。台電月刊，第 350 期，2003 年，頁 28。
- 保羅·亞臻堤著。「從 911 學習危機溝通」。哈佛商業評論中文版，第 16 期，2003 年 6 月，頁 114-122。
- 柯榮吉。「危機管理（1）、（2）危機概論」。台電核能月刊，第 250 期，2003 年 10、11 月，頁 30-33、頁 59-66。
- 紀慧君。「定位的政治——主體與權力研究的再思考」。中華傳播學刊，第 3 期，2003 年 6 月，頁 83-127。

- 唐明雲。「危機管理」。中央警察大學災害防救學報，第一期，2000年，頁15。
- 孫曼蘋。「921地震政府體系資訊傳布之初探」。新聞學研究，第62期，2000年1月，頁165-170。
- 徐明珠。「建立全方位聯絡網迎接國會新挑——陸炳文談公關角色與危機處理」。中央月刊，第26卷：第3期，1993年3月，頁32-35。
- 袁明仁。「因應SARS風險評估及危機處理實例」。電工資訊雜誌，第150期，2003年6月，頁29-31。
- 馬志欽主講，黃絲萃、陳瑩芳著。「二十一世紀的熱門科學——混沌理論」。美國資訊科學學會台北學生分會會訊專題演講，1996年4月13日，頁4-9。
- 張中勇。「危機與危機處理之研究——一個研究概念與理論分析」。警學叢刊，第23卷：第2期，1992年12月，頁137-158。
- 張惠鵬。「危機處理」。人力發展，第40期，1997年5月，頁37-40。
- 張德育。「網絡傳播的個性化與現代人格的重塑」。南京政治學院學報，第19卷：第107期，2003年1月，頁101-103。
- 梁金和。「危機處理——談封鎖管制」。警光，第541期，2001年8月，頁35-37。
- 陳建仁、簡吟曲、陳毓璟。「從SARS疫災評估我國公衛醫療體系的危機處理能力：回顧與前瞻」。社區發展季刊，第104期，2003年12月，頁12-16。
- 陳國明。「台灣媒體的迷留與再生」。中華傳播學刊，第5期，2004年6月，頁25-34。
- 陳淑敏。「媒體素養的理論分析」。教育資料與研究，第47期，2002年7月，頁100-105。
- 陳敦源、韓智先。「是誰告訴人民他們要什麼？媒體、民意與公共議程設定」。研考雙月刊，第24卷：第1期，2000年2月，頁19-31。
- 陳憶寧。「當天然災難可能成為政治災難：策略框架再探」。傳播學刊，第三期，2003年6月，頁4-35。
- 陳錫鈞。「由公共領域談新聞識讀」。新聞論議，第333期，2000年10月。
- 陳錫蕃。「媒體的權利與權力」。教育文化，國家政策論壇，秋季號，2001年7月，頁115-118。

- 陸炳文。「從吳稚暉談媒體公關與危機管理」。教師天地，第 124 期，2003 年 6 月，頁 82-86。
- 傅木龍。「一次危機一次重生——善用危機創造契機」。師友，第 433 期，2003 年 7 月，頁 54-58。
- 曾維瑜譯，貝狄更著。「現代傳播：新世界裡的古老真理」。世界新聞學傳播學院新聞學系學術，第 3 號，1997 年 5 月。
- 黃法榮。「風險社會下的大眾媒體：公共新聞學作為重構策略」。國家發展研究，第 3 卷，第 1 期，2003 年 12 月，頁 99-147。
- 黃奕孝、林木榮、孫繼光著。「企業如何預防與應變 SARS 危機——SARS 事件與風險管理」。永續產業發展，第 8 期，2003 年 6 月，頁 21-24。
- 黃惠萍。公民、互動與媒體——公共新聞的在地思維。社教雙月刊，第 121 期，2004 年 6 月，頁 4-19。
- 黃發典譯，弗里科·夏尼爾著。「危機處理與民主機制」。國防譯粹月刊，第 21 卷：第 1 期，1994 年 1 月，頁 62-67。
- 黃翥青。「由 SARS 防疫談企業危機處理」。電子化企業：經理人報告，第 46 期，2003 年 6 月，頁 10。
- 黃慧萍。「公民互動與媒體——公共新聞的在地思維」。社教雙月刊，第 6 期，2004 年，頁 4-19。
- 詹中原、吳彥雪。「整合的危機管理體系——以 911 震災為例」。研習論壇，第 25 期，2003 年 1 月，頁 20-30。
- 廖訓銓。「危機管理論及分析之概念」。立法院院聞，第 27 卷，第 12 期，2001 年，頁 83-101。
- 榮泰生。「策略彈性、化危機為轉機」。管理雜誌，第 329 期，2001 年 11 月，頁 74-79。
- 漆衛民。「化危機為轉機，再造契機」。研習論壇，第 13 期，2002 年 0 月，頁 37-49。
- 熊忠輝。「多元信息環境下的電視新聞改革」。南京政治學院學報，第 19 卷：第 112 期，2003 年 6 月，頁 120-123。

- 管中祥。「從 Habermas 的溝通觀再思考媒體傳播過程的權力意義」。中華傳播學刊，第 2 期，2002 年 12 月，頁 185-220。
- 臧國仁、鍾蔚文。「災難事件與媒體報導：相關研究簡述」。新聞學研究，第 62 期，2000 年 1 月，頁 1493-151。
- 劉介正。「從 SARS 事件淺談公司危機管理」。絲織園地，第 45 期，2003 年 7 月，頁 38-43。
- 劉文榮。「部隊危機處理之研究」。海軍學術月刊，第 37 卷：第 3 期，2003 年 3 月，頁 54-59。
- 劉君毅。「企業危機管理實務」。風險管理，第 8 期，2001 年 10 月，頁 21-29。
- 劉昊洲。「論危機與危機處理」。游於藝，第 16 期，1999 年 7 月，頁 4。
- 劉東川。「危機處理」。國防雜誌，第 8 卷：第 8 期，1993 年 2 月，頁 3-15。
- 劉雪梅。「全面小康建設與大眾傳媒發展」。南京政治學院學報，第 19 卷：第 109 期，2003 年 3 月，頁 114-117。
- 蔡樹培。「媒介與危機溝通管理——以經濟日報引發的一項搶匯危機為例」。第二屆媒介與環境學術研討會，輔仁大學，1998 年 11 月 15 日。
- 賴械壹、彭鏡琴、何幸芝。「危機管理運作機制之研究——以大陸地區人民新竹處理中心為例」。國境警察學報，第 2 期，2003 年 10 月，頁 263-292。
- 戴俊潭。「當新聞成爲武器之後——伊拉克戰爭與當前軍事新聞傳播現象的理論思考」。南京政治學院學報，第 19 卷：第 111 期，2003 年 5 月，頁 111-114。
- 謝豫立、何錦昌。「資訊社會中主權國家的角色發展」。資訊社會研究，創刊號，2001 年 7 月，頁 201-228。
- 韓家宇。「進入前與進入後的危機管理」。經濟前瞻，第 9 卷：第 3 期，1994 年 7 月，頁 123-125。
- 顏振嘉、黃弟勝、蕭洪。「從危機管理與決策探討災害防救工作之災變管理」。黃埔學報，第 42 期，2000 年，頁 143-429。
- 羅德曼·洛克斐勒。「化公共問題爲獲利契機」。哈佛商業評論中文版，第 24 期，2003 年 9 月，頁 197。

蘇 宗。「論美國衝突與危機處理策略——從『911 恐怖攻擊事件』觀察」。空軍學術月刊，第 547 期，2002 年 6 月，頁 23-36。

蘇 蘅。「集集大地震中媒體危機處理的總體檢」。新聞學研究，第 62 期，2002 年 1 月，頁 153-163。

蘇世欣。「集集大地震中媒體危機處理的總檢討」。新聞學研究，第 62 期，2000 年 1 月，頁 153-163。

四、英文期刊

- Benoit, William L. "Image Repair Discourse and Crisis Communication" *.Public Relation Review*, 1998,23(2):pp.77-186.
- Boin , Arjen/ Paul 't Hart. "Public Leadership in Times of crisis: Mission Impossible." *Public Administration Review*, September/ October 2003, Vol. 63. No.5: pp.544-553.
- Burnett, John J. "A Strategic Approach to Managing Crisis." *Public Relation Review*, 1998,24(4): pp.475-488.
- Fortunato, John A. "Public Relations Strategies for Creating Mass Media Content: A Case Study of the National Basketball Association" *.Public Relation Review*, 2000,26(4): pp.481-497.
- Guth, David W. "Organizational Crisis Experience and Public Relations Roles" *.Public Relation Review*, 1995,21(2): pp.123-136.
- Mara, Francis J. "Crisis Communication Plans: Poor Predictors of Excellent Crisis Public Relations" *.Public Review*, 1998, Vol.24 (4): pp.461-474.
- Murphy, Priscilla. " Chaos Theory as a Model for Managing Issues and Crises" *.Public Relations Review*, 1998, Vol.22(2) : pp. 95-113.
- Nunamaker et al., " Organizational Crisis Management Systems: Planning for Intelligent Action" *.Journal of Management Information System*, 1989, Vo1. 5, No.4: pp.7-32.
- Owolabi, Kolawole A. "From Chaos to Community: African Problem and Future Prospects" *. Journal of Futures Studies*, 1990,Vo5 (2): pp.145-156.
- Penrose, John M. "The Role of Perception in Crisis Planning." *Public Relation Review*, 2000,26(2): pp.155-171.
- Pratt, Cornelius B./ Alfonso González-Herrero. "An Integrated Symmetrical Model for Crisis-Communications Management." *Journal of Public Research*, 1996, 8(2): pp.79-105.
- Young, T. R. "Chaos Theory and Symbolic Interaction Theory: Poetics for the Postmodern Sociologist" *.Symbolic Interaction*, 1991, 14(3): pp.321-334.

五、博碩士論文

- 王興田。「政府危機傳播之研究——以八掌溪事件為例」，世新大學傳播研究所，2001。
- 刑縱仁。「台北政府公關新聞稿塑造首長形象之研究」。銘傳大學傳播管理研究所，2002年。
- 李瑞玉。「重大災難事件中央政府危機溝通策略之研究——以九二一大地震的新聞報導為例」，台灣師範大學大眾傳播研究所，2001年。
- 林淑玲。「政府公共傳播媒介選擇決策之研究」，銘傳大學傳管所，2001年。
- 洪珮菁。「政府災變公共關係管理之研究——以台北市政府因應納莉風災為例」。政治大學公共行政學系，2003年。
- 徐志謙。「我國危機管理體系之研究——以賀伯風災防救為例」，東吳大學政治所，1998年。
- 袁偉勛。「台灣報紙空難新聞品質之研究——以525華航澎湖空難為例」，文化大學新聞研究所，2003年。
- 陳鳳如。「我國報紙對重大新聞報導之研究——以九二一大地震為例」，台灣師範大學傳播研究所，2001年。
- 黃莉芙。「日本重大災難新聞研究」，淡江大學日本研究所，2002年。
- 劉必棟。「九一一事件後美國危機處理與相關機制運作之情形」，政治大學外交學系，2002年。
- 閻立泰。「政府與民眾危機溝通之研究——以九二一地震為例」。政治大學公共行政學系，2001年。
- 戴國仰。「地方政府重大災情危機管理之研究——以華航大園空難及桃芝颱風為例」，東華大學公共行政研究所，2002年。
- 謝佳珍。「新聞媒體民意調查單位組織運作現況：權力與守門觀點之探討」，台灣師範大學傳播研究所，2001年。
- 聶國維。「災難新聞報導中政府危機溝通策略呈現之研究——以台北市政府處理納莉風災為例」，2002年。
- 蘇世欣。「企業危機溝通管理初探：以台灣企業公關業務負責人調查為例」，世新大學傳播研究所，2002年。

六、網路資料

立法院公報，<http://lci.ly.gov.tw/>

東星大樓自救會，<http://www.tahr.org.tw/site/case/east-star/>

林肯大郡山坡地議題網站，<http://lincoln.tacocity.com.tw/>

國家政策研究基金會，

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-066.htm>

媒體基金會，

<http://www.people.com.cn/BIG5/14677/22100/26512/26513/1936281.html>

媒體觀察網站，<http://mediawatch.yam.org.tw>

尹建中，「資訊科技對文化與社會的影響」，資訊科技與社會轉型學術研討會，

<http://www.sinica.edu.tw/~cdp/paper/1997/>，1997年6月20日。

向陽，「當前台灣網路文學傳播問題」，自由時報電子新聞網，

<http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/feb/16/life/article-1>，2005年1月11日。

江朝峰，「從 SARS 看危機管理」，現代保險雜誌，

<http://tw.money.yahoo.com030509/2ed>，2003年5月9日。

吳文成，「近代物理與新認識論——混沌，不測風雲的背後」，

<http://life.fhl.net/exchange/epistemology/page6.htm>，1992年3月26日。

李希光，「商業化社會下媒體的尷尬」，人民網，

<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/issue/article/77pref2.htm>，2004年3月22日。

信報，「再談香港電視台公司化」，

http://jmsc.hku.hk/works/RikkieAu09_04_2002.htm，2002年4月9日。

徐秋華，「傳媒在災難新聞中扮演的角色，傳媒透視」，

<http://www.rthk.org.hk/mediadigest/md0011/02.html>，2003年9月19日。

雲國強、呂品，「以撒司疫情為例看傳媒與政府的關係」

<http://www.wfdn.com.tw/hometitle11e.htm>，2003年5月31日。

楊區麗潔，「香港媒體生態，新力量網絡」，

<http://www.rthk.org.hk/mediadigest/md0011/02.html>，2002年6月14日。

謝清俊，「資訊科技對文化與社會的影響」，

<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/supplem/essay/0304069.htm>，1996年12月20日

謝清俊，「談資訊的定義與性質」，資訊科技與社會轉型學術研討會，

<http://www.sinica.edu.tw/~cdp/paper/1996/>，1996年12月20日。