

第二章 文獻檢閱

本文將分三節討論風險溝通相關文獻：第一節是「風險與風險管理」，介紹風險的定義，再由風險管理的過程切入風險溝通；第二節則是「風險溝通」，提到風險溝通的定義、模式、系統性計畫與原則；最後一節則為「風險溝通中的媒體關係」，探討媒體對風險的報導，以及溝通者該如何與媒體互動。

第一節 風險與風險管理

壹、風險的定義

一、風險概念的面向

「風險」(risk)是個複雜且多面向的概念，它對不同人有不同的意義；每個人在面對某特定議題時，對風險都會有自己的概念和詮釋。風險的概念應有許多面向(圖 2-2)，然而一般人在陳述風險時，常僅根據某單一面向，如提及健康風險時，僅指發生的可能性，因此無法全面理解風險。故 Jardine 和 Hrudey(1999a)便特別指出，應將「風險」一詞視為至少同時含括三個主要意義的多面向概念：即「一個危險(hazardous)的情境、一個有潛力產生不欲結果(undesirable consequences)的情境，以及對於此情境是否會發生、何時何地會發生、何人或何物會被影響、和對其結果規模的不確定性(uncertainty)。」以多面向的觀點來看待風險，除了能全盤了解其概念之外，也有助於風險管理者採取行動。而 Jardine & Hrudey 兩人則將風險定義為：「風險是一系列會產生某種損害情況的可能性，這種損害在某種時間框架中有其重要性。」

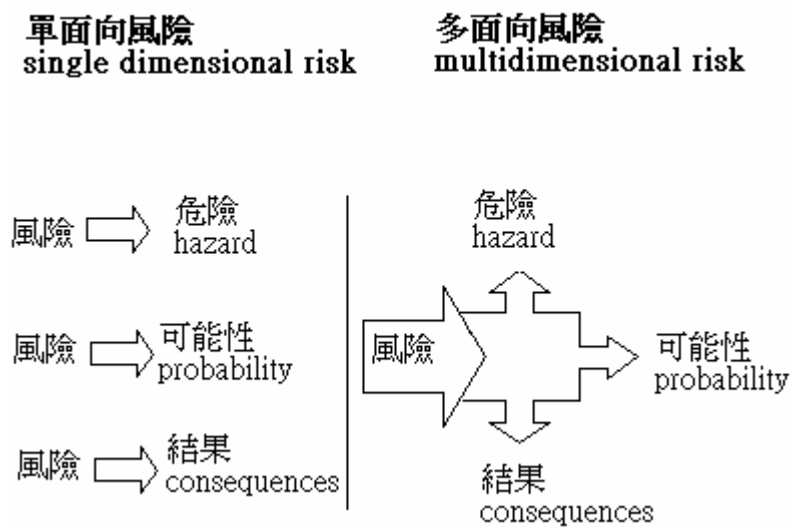


圖 2-1：風險的面向

資料來源：Jardine & Hrudey, 1999a：207。

二、風險、危險與危害

在了解風險是個多面向的概念之後，在此需釐清它與其他相似概念的區別，才可清楚顯示出它的定義。在英文中，風險（*risk*）與危險（*hazard*）兩詞常可互換使用。Hohenemser 等人（1986）將「危險」（*hazard*）定義為「對人類及其珍視之物的威脅」；而將「風險」（*risk*）定義為「對人類損害的量化測量，多指歷經損害的條件可能性。」Vlek 和 Cvetkovich（1989）的定義與 Hohenemser 等人一致，將風險概念化為「意外發生的可能性和規模的作用」。而 Laughery 與 Hammond（1999）則將危險、危害、風險作進一步的區分：

1. 危險（*hazard*）

危險係指「一系列可能引起傷害（*injury*）、疾病（*illness*）或財產損害（*property damage*）的情況」。這些情況包括環境、產品或任務的特性。它們也包括系統中人們的能力、限制、經驗、知覺與知識。

2. 危害（*danger*）

危害一詞的使用情況很多。如果某件事物是有危害的（*dangerous*），它就有某種程度的危險（*hazard*）。危害的普遍定義是將之視為「危險（*hazard*）和可能性（*likelihood*）的多樣作用」。如果危險和可能性可化作數值，那麼危害則是危險和可能性兩數值的相乘。因此，如果危險和可能性的數值都是零，就無危害；相反地，如果事情發生的可能性很高，但不會產生不欲的結果，也不會有危害。

3. 風險（*risk*）

風險一詞的定義很多，也可在許多情境中被使用。它常指「不欲事件發生的或然性或可能性」。

另外，Sandman（1989）從風險認知的觀點，提出「風險」應被視為是「危險」（*hazard*）加上「憤怒（*outrage*）」的看法。他以為，受眾們認為的風險（不同於專家對風險的評估）不止反映出行動的危險（*hazard*），亦反映出他們對行動的感覺，更反映出他們對行動的情緒（即憤怒，*outrage*），包括害怕、生氣、挫折和輕視等。Sandman 認為，風險溝通的目的之一，就是要創造出適合的關注和行動，然而風險溝通者卻一直覺得公眾在為「錯誤的風險」擔心，因為他們忽略了，公眾認知的風險不僅是風險帶來的實質傷害，更是危險（*hazard*）和憤怒（*outrage*）的結合。

至於風險中引起受眾感到憤怒的因素，也不見得與風險本身相關。這些因素包括（Lundgren & McMakin, 1998c）：

表 2-1：風險引起憤怒的因素

風險引起憤怒的因素	較多憤怒	較少憤怒
造成災難的潛力	在有限的時空裡	分散在時空裡
了解的程度	科學上不十分了解	科學上十分了解
自願性	非自願	自願
產生後果的時刻	立即有後果	延遲的後果
受害者的身分	與切身相關	統計上的受害者
可怕的程度	非常害怕	漠不關心
媒體關注的程度	廣受注目	很少提及
意外的歷史	廣為人知的意外	沒有意外
公平性	被視為不公平	被視為公平
不確定的程度	科學上不了解	科學上了解
改變生活型態的程度	大改變	小改變

資料來源：Lundgren & McMakin, 1998c：51

因此，Sandman 認為，在評估風險時需考慮到「危險」和「憤怒」的面向：如果只考慮到專家評估的「危險」部分，便忽略了風險的情緒面向；相反地，如果只著重一般民眾評估的「憤怒」部分，就會漏掉風險分析中其他需考慮的因素。唯有在專家和非專家對風險的評估形成共識時（即雙方同意該風險是高危險高憤怒、或低危險低憤怒；而非高危險低憤怒、或低危險高憤怒），才能減少爭議的產生。

綜觀以上對風險的定義，大致可分為兩個角度：風險管理的角度和考慮受眾情感面向的風險認知角度。Jardine & Hrudey 與 Laughery & Hammond 等人的定義便屬於前者，Jardine & Hrudey（1999a）甚至引述 Slovic 所言，指出對風險的定義實是權力執行的結果，因為風險評估中使用的定義終究會決定風險管理的行動。故 Jardine 等人會傾向於將風險定義為會產生某種損害情況的「可能性」，而風險管理者的工作便在抑制這種可能。然而，若從後者「風險認知」的角度，在風險溝通的過程中，不但要提醒受眾風險可能帶來的「危險」（hazard）面向，更要關注受眾所知覺的風險「憤怒」（outrage）面向。本研究對禽流感風險的定義擬採後者，即探討在低病原禽流感期間，政府在以專家知識進行風險溝通時，是否也顧及到家禽業者和民眾對風險的認知和情緒。

貳、風險管理

風險管理 (risk management) 指的是「風險認定、估計、評量、降低與控制的整個過程 (Petts, 1992)。」依照 Vlek 和 Cvetkovich (1989) 的說法,「充分的風險管理是對技術活動進行組織和維持足夠程度的(動態)控制,而非只是持續或單次測量意外的可能性、或散佈風險微不足道的訊息。」在現在的工業社會,我們可指出四種風險管理的型態。Gutteling 和 Wiegman (1996) 認為,最常見的風險管理策略是買保險,其次是政府透過法律和政策的手段直接干預,再者為私人部門自我管束機制的刺激,最後則是求取損害賠償。

Petts (1992) 認為風險管理有三個目的:控制和降低危險到可接受的程度,在風險決策中降低不確定性,以及增加公眾對風險事物的信任。

圖 2-3 系統化地描述風險管理的過程 (Petts, 1992)。此模式適用於所有與風險相關的決策過程。它提到四個普遍的概念:風險評估 (risk assessment)、可分為風險分析 (risk analysis) 與風險評量 (risk evaluation),以及風險降低 (risk reduction)。風險管理常始自風險評估:其中,風險分析包括活動特徵描述、確認潛在的危險,和估計這些風險的規模;而風險評量則是考量與風險接受相關的決策選擇和最後的決策過程。而風險評估得來的資訊會被管理者用來處理風險,因此在風險降低的階段,便包括風險評估活動、執行策略的發展、環境監測,以及稽核與回顧。

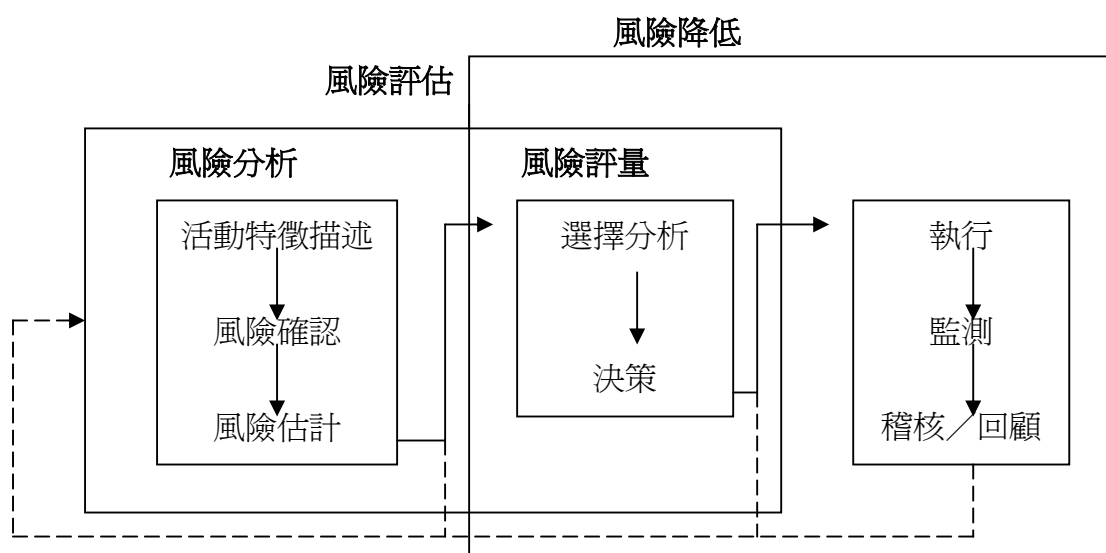


圖 2-2：風險管理的過程

資料來源：Petts, 1992。

很明顯地，風險管理的最後活動並不僅限於學者專家，還包含了對風險接受度做自我決策的民眾。這個公眾決策過程或許會造成與專家決策全然不同的結果。在此模式的各個階段，各行動者之間的「風險溝通」(risk communication)顯然是一個極重要的部分。這些行動者包括：政府、地方當局、私人部門、機構組織、新聞媒體專家學者、地方民眾團體和個人等。

本節探討風險的定義和風險管理的概念，進而點出風險溝通在風險管理中的重要位置。

在風險的定義方面，大致可分為兩個角度：風險管理的角度和風險認知角度。前者傾向於將風險定義為會產生某種損害情況的「可能性」，故風險管理者的工作便在抑制這種可能。然而後者卻認為在風險溝通的過程中，除了要提醒受眾風險可能帶來的「危險」之外，更要關注受眾所知覺的風險「憤怒」(outrage)面。本研究對禽流感風險的定義擬採後者，即探討禽流感期間，政府在以專家知識進行風險溝通時，是否也顧及到家禽業者和民眾對風險的認知和情緒。

另外，風險管理的最後活動並不僅限於學者專家，還包含了對風險接受度做自我決策的民眾。在整個動態的風險管理的過程中，各行動者之間的風險溝通扮演著舉足輕重的角色。因此，本研究將探討整個動態的風險管理過程中，政府如何與自身內部、利害關係人(家禽業者、一般民眾、媒體)進行溝通，進而評估其成效。

第二節 風險溝通

壹、風險溝通的定義

「風險溝通」(risk communication)一詞是在八〇年代中期出現在英文中，自此關於這方面的文獻便獲得廣泛認可，而此詞也慢慢出現在其他歐語(如德文)裡 (Leiss, 1994)。風險溝通最著名的定義是 Covello, von Winterfeldt 和 Slovic (1986) 的定義：

「關於健康或環境風險的資訊，在利害團體間任何有目的的交流 (exchange)。更明確地說，風險溝通是在利害團體之間，傳遞 (convey) 或傳送 (transmit) 健康或環境風險的程度、風險的重要性或意義，或管理控制風險的決定、行為、政策的行動。利害團體包括政府機關、公司或工業團體、工會、媒體、科學家、專業組織、公眾利益團體與個別市民。」

Plough & Krinsky (1987) 與 Renn (1991) 均曾批評 Covello 等人對風險的定義，認為風險不該僅限於健康和環境的資訊。

另外，National Research Council (1989a) 則將風險溝通定義為：

「風險溝通是在個人、團體、機構間交換資訊和意見的互動過程 (interactive process of exchange of information and opinion)。它不只與風險相關，還包括風險性質的多重訊息和其他訊息，這些訊息表達了對風險訊息、或對風險管理合法的和機構的安排的關注、意見和反應。」

National Research Council 與 Covello 等人都把風險傳播當作是資訊交換，不過 National Research Council 特別指出交換的不僅是資訊，還有意見。它認為風險溝通該包括所有與風險決定有關的訊息和互動，因此不只是專家對民眾的聲明、警告和指示，風險資訊與資訊來源、個人對風險的信念感覺、以及對風險管理舉動和機構的回應等，都是訊息。訊息的流向亦是眾多的，不僅從專家流向非專家，也會從非專家流向專家，尤其是政治參與的訊息，會從公眾流向決策者 (decision maker)。因此，「決策者與其機構成員、和決策者與政治參與者 (公眾) 間的對話，促使政府做成決定」(National Research Council, 1989)。

Penning-Rowsell & Handmer (1990) 則以圖 2-5 表示風險溝通的過程。他們和 National Research Council 均認為風險溝通需被放在整個情境 (context) 中來了解。Penning-Rowsell & Handmer 也認為風險資訊並非價值中立，而是受文化所決定的；它是在社會和政治情境中被產製出來的。

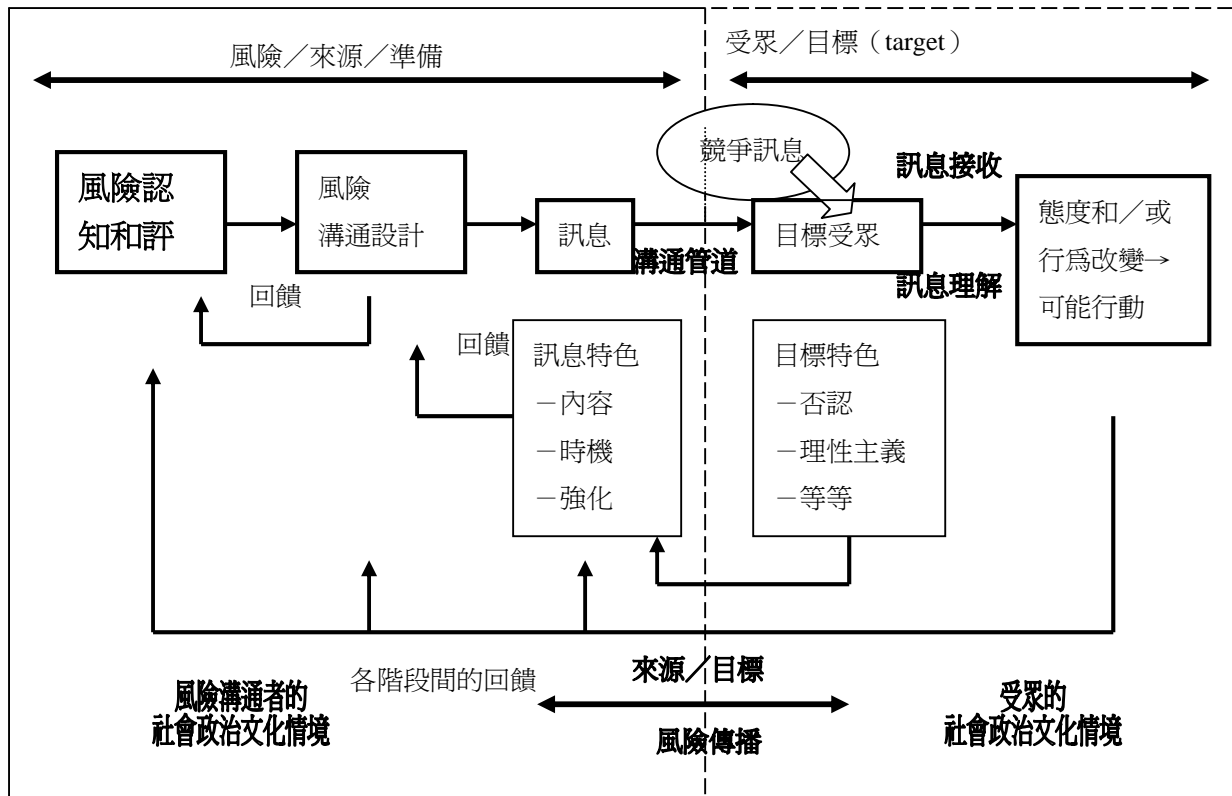


圖 2-3：風險溝通的過程

資料來源： Penning-Rowsell & Handmer，1990：10。

至於 Waddell（1996）對風險溝通的定義則是：

「風險傳播中，價值、信仰和情感不止來自公眾，技術資訊也不止來自技術專家。相反地，這是一個資訊的互動交換，在此所有的參與者均溝通、訴求、參與價值信仰和情感。透過這個過程，公共政策決定被社會建構出來。」

在此，風險溝通是所有參與團體交換資訊、意見和價值的互動過程和網絡。Katz & Miller（1996）認為此種取徑能培養「參與式民主」（participatory democracy），強調「過程勝於結果，市民在參與決策中獲得的不只是結果，還有滿足與投資」。「參與式民主」在決策過程的初期就納入公眾參與，它賦予公眾（和他們對政策的貢獻）和技術專家（和他們的貢獻）平等、甚至有時優先的地位。

貳、風險溝通的模式

Fiorino (1990)、Rowan (1994) 曾將風險溝通模式分為「技術模式」(technical model) 和「民主模式」(democratic model) 兩類：前者預測風險，並將風險模式化，由菁英來決策和傳遞資訊；後者則主張打破單向線性模式，讓民眾全然地參與決策。Grabill 和 Simmons (1998) 檢視風險溝通模式的相關文獻，也有類似的看法。他們也將風險溝通模式分為兩類：科技主義取徑 (technocratic approaches) 與協商取徑 (negotiated approaches)。前者是實證主義、(單向) 線性的取徑，後者則是所有用來批評科技主義的取徑。不過，Grabill 和 Simmons 更進一步點出，協商理論雖傾向於「民主模式」(democratic model)，但它對於風險傳播的觀點仍屬(雙向) 線性，故仍有其限制。

一、科技主義取徑 (technocratic approaches)

科技主義取徑一般被認為是技術資訊由「專家」單向流至公眾 (Fiorino, 1990; Rowan, 1991)。在科技主義的取徑下，風險溝通者致力於教育、影響公眾，使大眾在面對風險時，能有與專家一致的思考 (Plough & Krimsky, 1988)。在決策過程中，所考慮的是風險的技術層面，而非地方社群的價值、關注、恐懼和意見，公眾的關注、疑問、意見均被排除在決策過程之外。因此，每當被決定的風險情境，與公眾的風險認知兩相衝突時，問題就被認為是出在傳播 (如缺少資訊)，而忽略其根本因素是不重公眾參與。

科技主義的溝通模式與 Shannon & Weaver 的數學模式 (mathematical model) 極為相似；知識在溝通之前就已被建構完成，在單向、線性的管道中，「誤傳」(miscommunication) 被歸咎於「噪音」(noise) 所致。所謂「有效的」溝通，不是傳遞為公眾所接受、理解的資訊，就是以某些公式，勸服公眾接受指定的風險。總之，知識是在溝通前就被「科學地」製造出來，溝通本身是單向線性的，公眾被視為是需要教育、勸服或管理的，而非風險決策過程中的參與者。

Sandman (1989) 指出此種風險傳播的目的在於操縱公眾的同意 (consent)。他相信此類風險傳播有四種未明說的基礎假設：(1) 風險評估是完善而無偏誤 (bias) 的；(2) 完善的風險評估會引導專家們產生相似的結論 (3) 一般人民非技術性的考量是無關緊要、或至少是次要的 (這些考量如公平、地方掌控、大眾承認、財產價值、道德價值等)；因此，(4) 風險傳播可以是單面、技術導向的，而不需是多面向、價值導向的。

Grabill 和 Simmons (1998) 進一步指出風險溝通線性模式的另一問題，即硬生生地將風險評估與風險溝通分開。把兩者分開的做法，即排除了風險是社會建構 (socially constructed) 的觀點，因為知識的產生非溝通所致。這種斷裂的情況如圖 2-4：

風險評估	風險溝通
代理人：專家	代理人：專家，特殊利益，「公眾」
代理：「方法」，「科學」	代理：資訊散佈
目標：風險的「真相」	目標：告知同意，勸服，「理性的」決策

圖 2-4：傳統的風險評估和溝通

資料來源：Grabill & Simmons，1998。

圖 2-4 顯示風險評估與風險溝通的過程是線性、順序的。兩者的分離使風險溝通者的任務侷限於傳遞資訊給公眾，風險溝通的目標在透過對資訊真相的信任與勸服策略，來創造同意。風險溝通者要面對的問題，常來自於公眾對被排除在風險評估之外的不滿、和在整個過程中的被動角色；而公眾的抵抗，則會表現為對風險溝通和風險溝通者的排斥。Grabill 和 Simmons 特別指出，他們並非有意貶抑風險評估中的專家見解，也不是要揚棄風險評估，只是希望能參考其他的知識；他們質疑的是專家見解對風險評估的獨占。

二、協商取徑 (negotiated approaches)

協商取徑實際上一系列是針對科技主義風險溝通，所發展出來的批判、另類模式。它們首先便質疑科技主義的假設，認為風險評估不能僅由一群被定義好的原則和科學規範所決定，而完全不考慮文化價值。Plough 和 Krimsky (1988) 便描述科技主義取徑是「(民眾)對風險的回應只有在認為一般人想法偏離真相、偏離技術理性的觀點時，才是重要的，風險可脫離情境來研究。」因此，Plough 和 Krimsky 認為要解決風險溝通的問題，必須要透過一個協商、雙向的取徑。

Belsten (1996) 為解決不良風險溝通的方法，提出了「社群合作」(community collaboration) 的理論，而被推崇為協商取徑的代表。Belsten 主張在公共政策決定時需公眾合作。她指出，「當某問題範圍中，一群自主的利益關係人 (stakeholders) 參與一個互動的過程，使用共同的原則、規範和架構，來行動或

決定與該問題範圍相關的議題時，合作才發生。任何被風險影響到的人都是利益關係人，而社群合作只有在公眾高度參與風險決策時才會出現。」此外，利益關係人在早期就應被納入決策過程，且有說「不」的選擇，接受指定的風險與否是自願的。總之，協商取徑認可公眾是決策過程中重要的參與者，而此種參與是廣泛的，且發生在決策過程的早期。

另外，Grabill 和 Simmons (1998) 也提到，Rowan 等學者把他們的著作植基於傳播倫理的理論上，如哈伯瑪斯 (Habermas) 的理論 (公共領域)。這類以哈伯瑪斯為根基的著作認為，在技術領域做成的決定 (如行政官僚政治) 應被公開商議。Grabill 和 Simmons 認為，轉向哈伯瑪斯不無道理，這是在避免壓迫的論述倫理架構中，探討市民關心事物的嘗試。但是哈伯瑪斯的協商取徑仍有其限制：他的協商系統是理想化的，在「現實」風險情況中的參與者並非自由和平等的；況且，即便哈伯瑪斯替什麼「應該」構成倫理傳播立下原則，風險情況也很少近似於他的理想。簡而言之，協商取徑的不足之處在未包含「權力」(power) 的概念，因此，Grabill 和 Simmons 對協商取徑是否能改變風險溝通的實踐感到懷疑。

三、批判取徑 (critical approach)

Grabill 和 Simmons (1998) 在指出科技主義取徑 (單向線性、壓迫受眾) 和協商取徑 (雙向溝通但權力不對稱) 的限制後，便提出風險溝通的批判修辭學 (critical rhetoric for risk communication)，即批判取徑。在此他們指出一個很重要的觀點，就是「風險是由許多利益和因素所社會建構出來的」。當風險情況有爭論和溝通的「問題」時，這些問題並不是需要被克服的障礙，而是公眾對風險意義的爭奪—風險的「真相」實是爭論的產物。當對風險的爭論發生在不同權力的利益團體的互動之間時，無法說明決策過程中權力對風險意義的影響—即科技主義取徑與協商取徑的缺失—便會導致對公眾的「壓抑」。因此，Grabill 和 Simmons 認為將風險概念化為社會建構是很重要的，因為 (1) 它將知識的產生納入溝通的過程，且 (2) 又考慮到權力在此過程中如何不同地運作。

Grabill 和 Simmons 指出批判取徑有三個基礎原則：

1. 認為風險是社會建構的和修辭學的 (socially constructed and rhetorical)

批判取徑認為風險是社會建構的和修辭學的一認識論的修辭學，著眼於風險的建構和溝通。風險的意義和價值是多重、相互競爭的論述的作用。由此說來，我們不能把對風險的爭議或問題看作是雙方（風險處理者與受眾）的協商，而應把它視為是由諸多利益關係人參與的複雜網絡（web, network），對特定情況的風險所提供的意義。

2. 著重決策過程 (processes of decision making)

批判取徑將過程視為知識生產的主要制度所在（如政府機關或立法之內）。它尤其著重決策過程中權力（power）的關係，質疑誰參與了決策？誰因決策獲利？

3. 嘗試將風險情況與過程情境化 (contextualize)、在地化 (localize)

批判取徑關注地方參與的作用。它反對發展「科學的」、普遍的評估與溝通模式，因為這類模式往往將風險當作是可以計算的，而受眾則是普遍、理性，因此該是安靜的。將「公眾」視為是普遍、相似、理性是傳統風險溝通理論的基調，而批判修辭學則希望風險評估與溝通者能認清「公眾」的多樣性，並理解特定城鎮、地域、社區的差異。此外，風險評估與決策者也需考慮在特定風險情況中，議題與個人和社會機構間的關係。如此的考量必然包括檢驗種族、性別、階級和其他與社區相關的重要議題。藉由考量這些因素，批判取徑希望可使風險溝通有倫理的取徑，揭開被壓抑的聲音，改變決策過程中某些團體被排除在外的現狀。

總之，批判取徑尋求解決遺漏（如人民、位置、理解和談論的方式）、宰治（如忽略權力的差異）、和壓迫的問題。故 Grabill 和 Simmons 認為採取該取徑才會有較佳的風險溝通。

另外，綜合以上風險溝通的定義和模式來看，可知 Covello 等人的定義是屬於訊息傳送模式 (message transmission model) (Leiss, 1994)，即 Grabill 和 Simmons 所謂的「科技主義取徑」；不過不同的地方是，Covello 等人強調的是有目的「資訊交換」，不僅是單向線性的傳遞。而 National Research Council 則主張風險傳播是「民主對話」(democratic dialogue)，這顯然接近「協商取徑」，不過正如協商取徑的缺陷一樣，它並未考慮到權力在其間的運作；此「對話」即便是雙向，卻不是平等的。至於 Waddell 的定義則採風險傳播是社會建構的觀點，屬於批判取徑：

最後，本研究將風險溝通的模式與定義整理如表 2-2：

表 2-2：風險溝通的模式與定義

風險溝通取徑		溝通型態		溝通目的	風險溝通的定義
Fiorino Rowan	Grabill & Simmons	線 性	單向	資訊傳遞	
技術模式 (傳統)	科技主義取徑		雙向 (不對稱)	資訊交換	Covello et al. (1986)
民主模式 (另類)			協商取徑	參與決策 (權力不對等)	National Research Council (1989a)
	批判取徑	網絡		參與式民主 (權力對等)	Waddell (1996)

資料來源：本研究整理。

參、風險溝通的系統性計畫

許多學者以傳播者的立場，提出系統性的風險溝通計畫，而其中最完善的，應屬 Gutteling 和 Wiegman 所提出的系統性計畫。他們提出四個主要的步驟：

1. 政策預備與發展風險溝通策略

透過對問題的分析，政策計畫被發展出來。多數的情況下，解決或減輕風險問題的溝通決定，是以溝通者對風險議題的評估作為基礎。然而，風險溝通亦有可能由尋找特殊資訊的公眾所發起。政策計畫描述政策的起始點，以及減輕風險的（政策、技術、溝通的）方法。

溝通策略大略提及溝通如何對減輕問題做出貢獻，或其他提出的方法。擬定溝通策略的第一步，是藉由執行預備性質的桌面研究（desk research）和經驗性的風險知覺研究，仔細分析溝通問題。這些研究在溝通過程中具有重要的診斷作用，因為它們能幫助判定與有效溝通相關的面向，比如說確認目標團體與選擇溝通目標。對既有的溝通研究進行桌面研究，得以對如何定義溝通問題提供線索。而對不同的焦點團體進行經驗性的風險知覺研究，也常被用來確認不同閱聽人對風險溝通議題的資訊需求、知識、知覺、意見和行為決定因素。由於成功的溝通

有賴於提供閱聽人所需要和想要的資訊，因此這類的診斷性研究常以焦點團體訪談的方式，探索閱聽人對特殊議題的態度、意見和認知。除了焦點團體訪談法之外，書面或口頭的訪談也是可行的方式。

2. 設計溝通計畫

當政策計畫與溝通策略完成之後，設計風險溝通計畫就是下一階段。溝通計畫包含溝通過程的藍圖。在設計階段的基本任務，就是決定風險溝通的方式、來源、訊息與管道，以及預期何種效果。而以焦點團體訪談等方式對風險溝通設計進行評量研究，可對這些設計決定提供重要的資訊。Weinstein 和 Sandman (1993) 對如何評量風險溝通，提出以下的規範，前三項是一般的溝通性質，後四項則是針對風險訊息：

- * 理解（閱聽人是否了解溝通的內容）
- * 同意（閱聽人是否同意溝通中的建議與詮釋？）
- * 閱聽人評量（閱聽人是否認為訊息有用、準確、清楚等等）
- * 回應量的一致性
- * 危險回應的一致性
- * 齊一性（uniformity）
- * 溝通失敗的類型

3. 風險溝通的產製和執行

在此階段，溝通計畫才真正執行。廣告、傳單、小冊子或影片會被生產出來，而在選擇最適合的通路時，媒體和素材會被製作出來。

4. 評量與回饋

當產製階段完成，且風險溝通的素材亦被傳送至目標團體後，便進展到評量和回饋的階段。這階段的主要活動是決定溝通的效果，是否有成功達到預期的目標。這個問題的答案對整個計劃過程具有影響力。當評量的結果顯示達成當前的目標，這可能會導致風險溝通過程的終結；當然，也有可能使某項風險溝通活動仍持續不變。而任何對此問題的負面回答，都有可能導致重新進入之前的任一階段：如在政策預備階段修改風險政策、在設計階段重新設計溝通過程，或改變產製與執行。

Gutteling 和 Wiegman 的風險溝通系統性計畫如圖 2-5 所示：

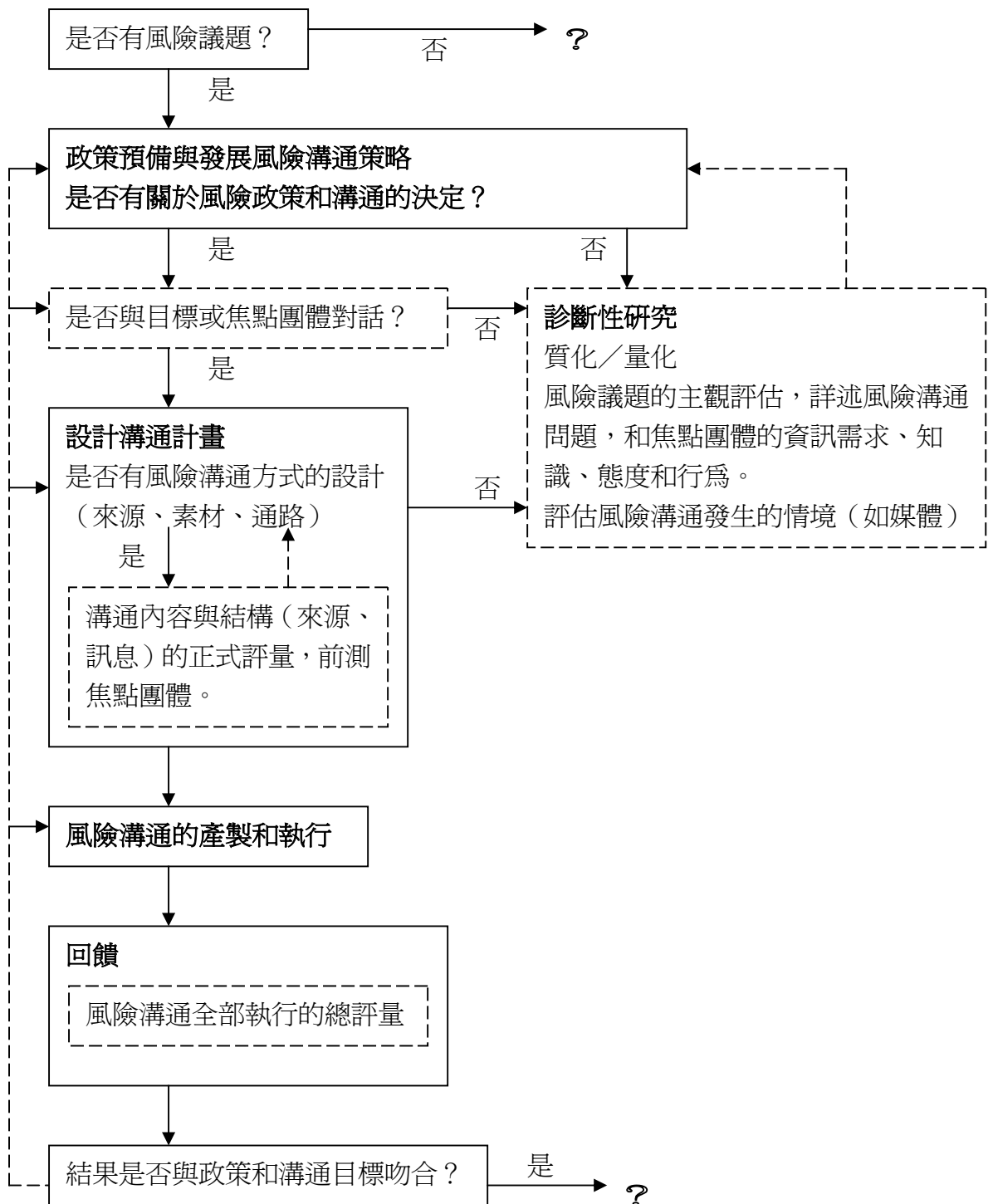


圖 2-5：風險溝通的系統性計畫

資料來源： Gutteling & Wiegman，1996：45。

肆、風險溝通的原則

關於如何增進風險溝通，早期的學者多站在傳播者的立場，從消息來源、訊息、通路和目標閱聽人的角度進行探討；近年來的研究重心則轉向如何與利益關係人做雙向溝通，使各利益關係人能主動參與風險溝通的過程。本研究將此部分的文獻分為過程原則、呈現原則、對話和參與原則三部分來探討：

一、過程原則

National Research Council (1989b) 認為，管理機構（政府或私人機構）要增進風險溝通，則需管理風險溝通的過程，而設定目標（goal setting）、公開（openness）、平衡（balance）和能力（competence）是主要訴求：

1. 設定實際的目標

為風險溝通的活動所設計的實際目標須符合政治／法律命令、以及對過程和閱聽人的諸多限制。考慮實際的目標和障礙，管理者才會有合理的期待。

另一個在決定目標時所需考量的，是風險的相對新穎度（newness）和它對閱聽人的可見度（visibility）（Lundgren & McMakin, 1998a）。如果風險是相對新穎和不太可見，溝通者進行科技資訊溝通、鼓勵行為改變與製造輿論之前，就應先提高閱聽人對風險的察覺（awareness）。如果風險已被經年討論或已可見一段時日，閱聽人對此的反應就會很冷淡，此時溝通者便需找到新的方式來喚醒閱聽人的興趣和關心，或使用新資訊來刺激他們，或將舊資訊與閱聽人當今所關心的主題結合起來。如果風險是相對新穎又高度可見，在風險溝通前需要處理的，即是恐懼和敵意。溝通者須承認和回應閱聽人的關注，如此閱聽人才可能踏出恐懼和敵意，進而了解風險。

表 2-3：風險新穎度和可見度與風險溝通主要目標的關聯

高度可見	處理閱聽人的恐懼、敵意 或其他情感反應	建立受眾興趣
	提高受眾察覺	分享新資訊
少為人知		
	新	舊

資料來源：Lundgren & McMakin, 1998a：293。

2. 維護公開

風險溝通需是雙向的。風險溝通的機構應與受眾保持有效的對話。這個雙向過程包括：

- (1) 公開交換的精神－討論不應僅限於技術性「非情感」的議題；
- (2) 早期、持續地與媒體和其他訊息媒介進行交換。

「公開」提供給風險管理者一個機會，使他們能從機構外接收與風險管理決定相關的重要資訊；然而，公開並不等於授權給民眾參與決定。

3. 維護風險訊息的平衡與準確

爲了確保風險訊息不被扭曲，風險評估者和訊息生產者應該

- (1) 使準備訊息的人能偵測與減少扭曲；
- (2) 讓獨立專家回顧基礎評估；
- (3) 如果可行，先對初始的訊息做測試，看閱聽人是否有發覺任何被忽視的扭曲；
- (4) 對風險評估和風險降低評估進行批評。

4. 培養能力－更聰明的風險溝通

風險管理者需使用能使風險主體和風險溝通兩樣不同專業知識達到平衡的措施。風險溝通機構需保證風險訊息的準備是慎重、特殊的，並確保在過程中不犧牲科學的品質。如此的步驟包括：

- (1) 考量目標閱聽人的性格，對媒體和訊息的選擇，應能反映對閱聽人及其關注的了解。
- (2) 吸引適當的溝通專家與溝通的訓練技術人員。
- (3) 確保機構中獨立存在的風險專家能在製造正確評估與風險訊息時，有發聲的機會。
- (4) 建立評量之前風險溝通的全盤計畫。
- (5) 增進對媒介工作者的了解，尤其是記者與編輯。另外，風險溝通機構還應了解使風險具新聞價值的因素、實際時空的限制、以及多數媒體人士對風險的專業知識了解有限。

二、呈現原則

在訊息內容方面，Bennett、Coles 與 McDonald（1999）認為，在製作風險訊息時，需決定什麼是主要意欲的訊息（main intended message），並用簡單詞語將之表達出來；至於其他附屬的訊息、爭論、證據和不確定性，也應提供給欲了解的閱聽人。此外，閱聽人對議題有不同的詮釋框架，因此決定什麼是主要訊息，讓不同的框架互相競爭，其實是獲得閱聽人對議題不同看法的開始。而設定主要訊息，其實也有助於檢視機構的行為是否與之吻合；如果不能吻合，那麼就有一方需改善。

National Research Council（1989b）在風險訊息上，著眼於四個要點：閱聽人察覺（audience awareness）、不確定性（uncertainty）、風險比較（comparative risk）和完整性（completeness）：

1. 將訊息與閱聽人觀點相連

風險訊息應反映目標閱聽人的觀點、理解與關注。訊息應

- （1）強調與任何個人可採取的實際行動有關的資訊；
- （2）用清楚平凡的語言；
- （3）尊重閱聽人和他們的關注；
- （4）確實告知閱聽人資訊；除非情況正當，否則不輕易使用「影響策略（influence strategies）」（即勸服策略）。

此外，為避免訊息淪為勸服的工具，Gutteling 和 Wiegman（1996）認為風險溝通者在設計訊息時，應謹守以下五項原則：

- （1）風險訊息需清楚描述溝通者的目標和意圖。
- （2）風險資訊不應誤導，溝通者應展示其宣稱風險的正確性。
- （3）為避免產生科學的懷疑，應使公眾了解這些懷疑。
- （4）風險資訊需完整，特別重要的是別刪除任何的相關資訊。
- （5）風險比較或對數字、數據資訊的應用需謹慎。

2. 處理不確定性

不確定性常在風險評估和風險管理評估中出現。如何處理風險訊息中的不確定性，對溝通的有效性和可信度都有重大影響。不確定性有二：一是科學上的不確定性、一是對適當風險管理政策的意見歧異；而這兩者之間的混淆常使對不確定性的處理更加困難。由於對不確定性的處理有其重要性，風險訊息和其他輔助素材都不應忽視不確定性的存在，資料間的歧異與專家間重大的意見不一致都應被揭露，而評估的信心層級與科學不確定的意義也該被傳達。

Heath 和 Nathan (1990/1) 認為，風險溝通者應了解目標閱聽眾對風險事件不確定的程度，以提供公眾需要的資訊，幫助他們降低不確定性。

Coote 和 Franklin (1999) 則指出，愈是去探索人類知識的界線，就會有愈多新的不確定性產生，使人愈能了解對任何事物感到確定是不可能的。因此，政府應致力於對不確定性的計畫，並將之當作其主要的職責。而替不確定性作計畫，需要對政策制定的指導原則有清楚的了解和不斷地「協商」。構成協商的條件，包括了解和公開所知道的（實際評估處理的證據、深入了解當下情況）；曉得不能仰賴舊有的確信；以及需要法律和機構來維護和促進指導原則，使未來的決策得以發展和更有彈性。

3. 風險的比較

風險訊息中使用風險比較的情況有三：（1）幫助閱聽人理解風險發生的可能性（2）比較其他的選擇—以比較的方式呈現其他行動的風險（3）測量同一危險不同起因間的相對重要性。

將民眾熟悉和不熟悉的風險作量化比較的主要目的，在幫助閱聽人對風險訊息的了解；然而，風險比較雖然有幫助，卻需要謹慎為之。風險比較可作為風險決策的眾多參考之一，但卻不能作為風險決策的決定因素。將不同性質的風險加以比較（特別當用意是將風險估計到最小的程度時），是最容易犯的錯誤。最有用的風險比較是在同一決定情境中，傳達某特殊風險的估計規模（比如到同一目的地，飛行與開車的風險），此種風險比較能有相似的結果。而多重風險比較則可避免一些易犯的錯誤。總之，需避免「不相似」風險之間的比較，這類比較會使閱聽人感到困惑或惱怒，因為它們看起來是不公平且被操縱的。

Covello、Sandman 和 Slovic (1988) 列出風險比較形式的優劣：最佳形式是比較兩不同時間的同一風險，或用同一標準來做比較；第二佳的形式是比較做與不做某事、或是不同作法間的風險；第三是比較一般與巔峰的風險；第四是提供損失／風險比較；最後則是比較兩個不相關的風險。Covello 等的研究顯示，風險比較若離實際的風險活動愈遠，公眾就愈無法順利地接收資訊。

Bennett、Coles 和 McDonald (1999) 對風險比較提出幾個原則：比較相似的風險；避免為了指涉風險接受度所做的比較；如果比較的的目的是在幫助了解風險規模的大略順序，令人熟悉的比較方式（如一個小鎮中約有一人）會比直接比較不同的風險來得好；比較不相關的風險，特別是在已無信任的情況下，如此的比較會被視為是詭辯；最後，需避免將風險瑣碎化的輕率比較。

4. 保證完整

完整的資訊基礎包含五類質化或量化的資訊；將這些資訊基礎轉為書面形式，成為風險訊息的附屬，可得很大的好處：

- (1) 風險的性質。
- (2) 如果風險發生時，會被影響到的利益的性質。
- (3) 可得的其他選擇。
- (4) 對於風險和利益的知識的不確定性。
- (5) 管理議題。

Powellc 和 Leiss (Jardine & Hrudey, 1999a) 指出，專家與民眾對風險經驗描述語言的衝突，常是導致無法互相理解的障礙。他們認為，「專家」對風險的評估是以專門知識為根本，通常是以出版的科學文獻為依據，用科技術語表達出來；然而，「民眾」對風險的評估是以直覺為基礎，以日常生活經驗的情境為根基，用普通語言表達。由於兩者是以自己的語言來描述風險的特殊面向，因此容易造成互相理解的障礙。圖 2-6 即表示專家量化語言與民眾質化語言的衝突：

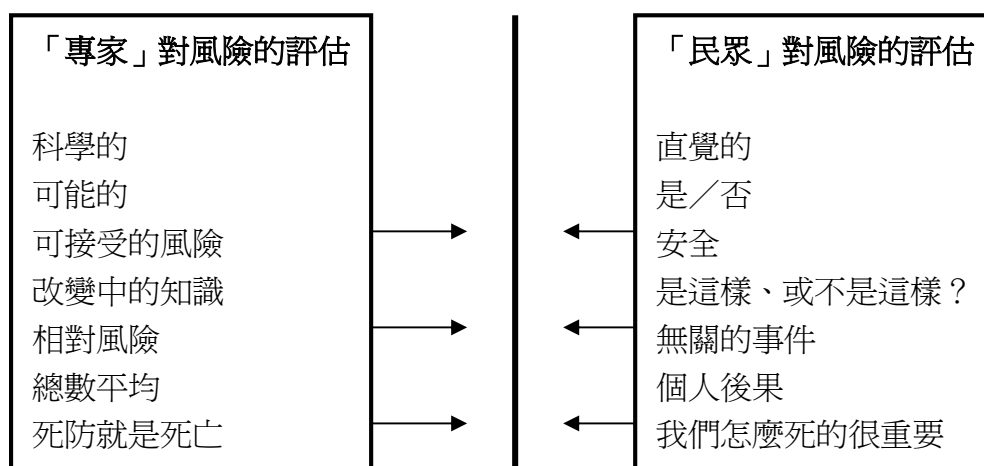


圖 2-6：專家語言和民眾語言相互了解的障礙

資料來源：Jardine & Hrudey, 1999a：209。

Tinker、Zook 和 Chapel (2001) 則分別就風險的訊息、消息來源、通路與形式、接收者四方面，對政府健康機關中的風險溝通者提出建議：

1. 訊息方面

(1) 永遠準備一個核心訊息 (2) 確定訊息的一致性 (3) 願意承認並非知道所有事情 (4) 使用簡單的語言，避免技術與官僚術語 (5) 對社群另有詮釋的字眼保持敏感。

2. 消息來源方面

(1) 平衡互相競爭的利益 (2) 知道與社群關係的品質 (3) 認清社群中不同閱聽人的區隔 (audience segment)。

3. 通路與形式方面

運用 (1) 多重通路 (2) 信件單 (3) 公共會議 (4) 當地聯盟或團體 (5) 電話接觸 (6) 事實單。

4. 接收者方面

與 (1) 社群團體和居民 (2) 平面和電子媒體的代表 (3) 其他政府機關的人員 (4) 國家、地方官員 (5) 潛在負責的政黨進行溝通。

Taig (1999) 則認為，政府與私人部門比較起來，較不注重閱聽人的知覺和態度，認為這與「科學」事實相違。爲了不「操縱」意見，政府採取的途徑和行爲，常毀了閱聽人的信任和信心。因此，Taig 提出政府在進行風險溝通時，四點應包含的要素：

1. 情感／同理心 (emotion／empathy)

政府對風險議題的行動常以控制的形式出現，而專家認為如此才可抑制風險。但如此的行動卻未論及公眾關切的核心，因為公眾所關切的，是政府對民眾情感的回應，勝於政府對風險客觀的判斷。因此，政府在溝通時當具備同理心。

2. 關注 (concern)

政府爲了不製造驚恐，常會提出不必擔心風險的理由。然而，這樣的做法容易造成風險無須關注的印象，因此民眾的真正憂慮亦未被重視。因此，尊重民眾的關注（不管它們有多麼不理性）是建立信任和信心的必要基礎。

3. 承諾 (commitment)

承諾與展示承諾對有效的風險管理非常重要。如果政府欲使民眾相信其對風險所言具有效力，它就必須展現承諾和有能實現諾言。

4. 利益 (benefit)

如果政府需使民眾信任其所要採取的行動，或勸服民眾改變行爲，提供該舉動與民眾相關的利益是很重要的。

Renn 和 Levine (1991) 則認為，在風險溝通時要獲得信任 (trust) 須從四方面著手：

1. 增進訊息中的信任

Renn 和 Levine 建議在訊息中，應解釋風險分析的理由和它在風險管理中的角色，如此閱聽人才能對什麼是該期望的有更好的心理準備。此外，決策過程與機構過去的紀錄都需納入訊息中，如此民眾才能了解風險管理者的能力，對配合風險管理所做的交換亦會有較好的觀感。在訊息中證明能力、公平對待其他觀點、參考其他共享價值與信仰，都能讓訊息更具吸引力。

2. 增進對個人溝通者的信任

主要目標是發展出讓閱聽人認同並分享溝通者經驗的氣氛。溝通者愈能避免機構發言人的面具，就愈能表達對閱聽人的同理心，而閱聽人亦愈能認同溝通者，並同意其論點。Brown 和 Campbell (1991) 則指出，溝通者的吸引力和其與閱聽人可見的相似性，會影響閱聽人對溝通者可信度的判斷。

3. 增進機構的可信度 (credibility)

要增進機構的可信度，最重要的因素是表現而非公關。信心需由機構的目標獲得滿足而得來。此外，可信度也與公開有關，而公開的兩個重要元素為公平和彈性。除了確保足夠的外部控制與監督之外，讓公眾參與是避免機構有所隱藏印象的方法。而溝通計畫應提供誠實、完整、正確的資訊，對閱聽人的需求做出回應。機構需建立一個雙向溝通的過程，收集來自閱聽人的回饋。

4. 增進社會氣氛 (social climate)

大型機構有影響整體氣氛的能力。增進氣氛的方法之一是接受、甚至贊同機構的控制；另一個方法是展示機構在面對新的公眾主張和價值時，具有彈性和遠見。政府機構如果能在民眾心中，建立能因應長期威脅與挑戰的形象，而非留下總是在危機管理的印象，就能獲得更多的可信度。

三、對話和參與原則

(一) 對話

Oleckno (1995) 認為，強化專家與民眾間的環境風險對話有七個原則：(1) 誠實 (2) 分離事實和意見 (3) 承認傷害因素 (outrage factors) (因為傷害影響公眾對風險的接受度) (4) 解釋如何管理風險 (5) 謹慎進行風險比較 (6) 分享決策責任 (7) 在呈現技術資訊時尋求平衡 (在過分技術與過分簡化間尋求平衡)。

Covello (2003) 提出七項風險溝通的實踐原則：(1) 接受與包含利益關係人作為合法的夥伴 (2) 傾聽民眾的聲音 (3) 真誠、誠實、坦白和公開 (4) 與其他有信用的消息來源對等合作 (5) 滿足媒體的需要 (6) 以同理心清楚地溝通 (7) 通盤和仔細地計畫。

Grabill 和 Simmons (1998) 則提出了利用「技術溝通者」(technical communicator) 探求「使用者知識」(user knowledge) 的方式，來促進風險溝通的構想。「技術溝通者」是穿縮在風險評估與風險溝通間的人。他受過多學門觀點的訓練，能處理資訊和替專業溝通者生產範圍廣泛且不同種類的檔案。換句話說，他可執行研究、與多種專業的人共事、從一堆雜亂的訊息中察覺出關聯、進行系統性思考，在雜亂的情況中建構出學門間的關係，更扮演著鼓吹的角色。至於「使用者」(user) 指的是市民、公眾、利害關係人，而「使用者知識」則是常被排除在決策過程之外的重要知識。因此，Grabill 和 Simmons 認為，技術溝通者憑藉著情境訪談和觀察實踐等與民眾的互動建構出知識，而這些知識（如對風險訊息和傳送機制的檢驗）便可促進不同團體間更有效的協商和決策過程。

(二) 參與

Brown 和 Campbell (1991) 曾用兩個面向—溝通者和閱聽眾間互動的等級，以及授與公眾的權力—將溝通的類型劃分為四大類：告知 (information)、商議 (consultation)、調查 (canvassing)、參與 (participation)。「告知」是低互動低授權，主要是散播資訊而很少期待交換，因此傾向使用傳單和展覽等方式；「商議」的過程有高度互動，但閱聽眾無法預見他們所表達的觀點一定會奏效；「調查」則是以態度調查的方式來引出公眾的觀點，是低互動、高授權，它提供了一個機會（且常是唯一的管道）讓未加入的公眾表達他們的觀點；至於「參與」則是高度互動與高度授權，它提供參與者一定程度的協商權利。Brown 和 Campbell 認為，「參與」才是風險溝通最精巧的方式，可用來解決觀點的衝突與發展對話。

表 2-4：四類溝通類型

授與公眾的權力

互動等級		低	高
	低	告知 傳單、展覽、影片	調查 態度調查
	高	商議 公眾會議、計畫詢問	參與 市民陪審團、決策互動

資料來源：改編自 Brown & Campbell, 1991: 303。

而 McKechnie 和 Davies (1999) 提及公眾參與風險溝通的幾個要點。首先，公眾參與需在問題被定義、和決定風險評估的範圍之前。他們的看法與 Jardine 和 Hruddy 一樣，主張在風險溝通過程的一開始就將公眾納入，因為如此可確保一開始便能論及適切的問題，以做出決定。當公眾能主動加入決策過程，清楚所討論的議題時，他們就更能獲得資訊，也更能參與，如此一來，決策的品質也能提升。其次，公眾的代表必須被指派入決策團體，特別是顧問委員會。而會議應公開舉辦，並邀請觀察者出席。最後，研究須能讓政策決定者更了解公眾對風險的態度和需求，並將結果融入政策。

McKechnie 和 Davies (1999) 也指出，公眾參與決策的方式在某些情況下已有嘗試，然而多僅限於地方層次，很少用於國家或國際的層次。這些機制包括公民投票 (referenda)、商討性質的投票 (deliberative polling) (民眾代表團被邀請去聽某一議題的辯論，然後做出投票決定)、市民陪審團 (citizens' juries) (人民代表團聽取某一議題的證據，再做判決)、輿論會議 (consensus conferences) (市民陪審團的較大版本) 和網路論壇 (Internet forums)。目前為止尚無研究指出這些機制的相對優點。這些機制中，有些比較適合處理特殊議題，有些 (如輿論會議) 則適合用來對不確定的議題作辯論，故選擇這些機制時，須考量哪種最適合所面對的情況；有時或許使用多種方式的結合，會最具效果。

Coote 和 Franklin (1999) 也主張將民眾的觀點帶入決策的過程。他們將民眾參與的機制分為新舊兩種：舊的有意見投票和調查、焦點團體訪談、公眾會議 (public meetings)；新的則包括市民小樣本長期調查法 (citizens' panels)、商討性質的投票及市民陪審團。舊的機制需要改進，新的機制則需發展。Coote 和 Franklin 還提到，對風險的協商是多重層次的決策過程，因為協商期間包含了所有利益關係人的聲音。在衝突和對立的意見和利益間，須促進對話與討論。而決策的過程除了要有彈性之外，也要接受對什麼是正確或錯誤看法不一的結果。

本節討論的重點為風險溝通的各個面向，包括風險溝通的定義、模式、系統性計畫、原則。

本研究對風險溝通的定義採取 National Research Council 的定義，即「風險溝通是在個人、團體、機構間交換資訊和意見的互動過程。它不只與風險相關，還包括風險性質的多重訊息和其他訊息，這些訊息表達了對風險訊息、或對風險管理合法的和機構的安排的關注、意見和反應。」本研究將探討政府在低病原性禽流感期間，如何與內部和與利害關係人，就風險相關的資訊與意見，進行互動。

本研究對政府於低病原性禽流感期間風險溝通的探討，將以 Gutteling 和 Wiegman 的風險溝通系統性計畫為依據，即探討在「政策預備與發展風險溝通策略」、「設計溝通計畫」、「風險溝通的產製和執行」、「評量與回饋」四個階段中，政府如何與自身和與利害關係人進行風險溝通。

另外，風險溝通的模式共有三類：「科技主義取徑」、「協商取徑」和「批判取徑」。「科技主義取徑」的缺陷在單向線性、壓迫受眾；而「協商取徑」雖為雙向溝通，但權力卻不對稱；因此之後「批判取徑」便被提出，主張風險是社會建構的，並關心此過程中的權力運作，以尋求解決遺漏、宰治和壓迫的問題。本研究將探討低病原性禽流感期間，政府與利害關係人（家禽業者、一般民眾、媒體）之間的風險溝通，是屬於哪種模式。

最後，在風險溝通的原則方面，早期的文獻偏重從傳播者的立場，對民眾傳遞風險訊息，因此多在討論風險溝通過程的管理和訊息的設計呈現。近來的文獻則在探討如何增進雙向溝通，以及如何有效地將所有利害關係人納入溝通，使公眾能參與決策。本研究將以這些文獻為基礎，檢視政府在低病原性禽流感期間的風險溝通，是否依據上述原則。

第三節 風險溝通中的媒體關係

壹、媒體對風險的報導

大眾媒體是公眾風險資訊的主要來源，只有少數人對風險有直接經驗 (McCallum, Hammond & Covello, 1991; Frewer, 1999)。根據 Jardine 和 Hrudefy 在 Alberta 做的健康風險調查，該省居民得知化學物和其他有害物質的健康風險資訊的來源主要是媒體，雜誌和報紙佔 78%、電視廣播佔 73%；其次是其他人 (11%)、書 (8%)、工作 (8%)；至於政府機關、醫生、環境機構在健康風險資訊來源方面，排行相對較低，只有不到 5% 的人從這些管道獲得訊息 (Jardine & Hrudefy, 1999a)。

至於在資訊可信度方面，Alberta 多數 (69%) 居民覺得健康風險的資訊有些可信，高於覺得非常可信的比例 (20%)，以及覺得不太可信的比例 (10%)。由此可知，公眾除了依賴媒體作為健康資訊的主要消息來源之外，他們也認為這些來源的資訊至少有些可信。另外，Frewer、Howard、Hedderly 和 Shepherd (1996) 的食物風險研究也顯示，某些消息來源較為可信，特別是與政府、工廠相比較起來，質報和電視新聞廣播等媒體得到民眾的高度信任。

儘管研究發現如此，媒體卻常被批評過分強調風險、非必要地預警或錯誤地使大眾放心、強調最糟的可能性，以及報導可疑的和沒有根據的結論。媒體常專注於只會影響到部分人口的新風險，也常在複雜或有爭議的觀點之間增加錯誤溝通的機會，亦可能傳遞不完整的訊息，而忽略掉報導該採取什麼行動來抑制風險的資訊 (Jardine & Hrudefy, 1999b)。

而媒體報導風險時會產生扭曲的原因，在於媒體傾向於強調戲劇或例外的情況、錯誤、意見不一致和衝突；有時則是科學資訊太早被公開、遭到簡化或是扭曲；其他情況則是媒體只依賴單一訊息來源。此外，媒體的報導也受到截稿期限與是否能接近專業知識的限制 (Klaidman, 1990)，這些限制可能會導致對少數消息來源的依賴，而這些消息來源有可能不正確或有偏誤 (bias) (Beckett, 1995)。

Wakefield 和 Elliott (2003) 研究地方媒體如何建構環境風險的新聞，結果發現風險訊息的選擇，主要是以記者自身認為的緊要性為基準。此外，儘管報紙是風險溝通的主要消息來源，它們的影響力仍會被居民的不信任感和其他消息來源 (特別是他們個人的資訊網絡) 所減輕。

另外，Greenberg、Short、Duarte-Davidson 和 Levy 等人（1989）研究電視聯播網對環境風險的報導發現，電視新聞對特定風險的報導量，與該風險對公眾健康的實際嚴重性之間，並無顯著關聯；新聞媒體特別報導某些風險議題，是因為它們具有新聞價值、高度戲劇效果，和人民感興趣。Spencer 和 Triche（1994）對於大型媒體機構的研究亦顯示，媒體對風險的報導量，與其罕見性、特殊性質、親近性和人民對該風險事件的興趣有關，而與其在公眾健康中的重要性無關；因此，媒體記者本身主要的角色並非風險溝通者（Wakefield & Elliott, 2003）。

Singer 和 Endreny（1987）分析美國的報紙、雜誌、電視、地方媒體和訴求特殊目標閱聽人的媒體報導時發現，在報導風險事件時，這些不同型態的媒體之間並無什麼差異。新聞媒體主要報導的，是財貨和動產的損害，報導幾乎總是著眼於潛在的風險（物質損害、疾病、受傷或死亡），但很少著重報導應用新科技所帶來的潛在利益。新聞媒體傾向於強調風險潛在的有害結果，而且看起來完全被壞消息所佔據。Spears、Eiser 和 Van der Pligt（1986）分析英國地方報紙 1981 年前半年間關於核能的議題。他們選擇與核能應用、非核能、非石油發電有關的文章（如太陽能或風力發電），比較在核能廠預定地與其他地方的報導有何差異。結果發現，對核能發電的報導多採負面觀點，而其他發電方式則多被正面報導；而在核能廠預定地，對核能的報導比其他地方的報導更為負面、篇幅長、標題大。

貳、風險溝通中的媒體關係

一、媒體在風險溝通中的角色

Lundgren 和 McMakin（1998b）指出，媒體在報導風險議題時，可選擇不同角色或參與程度，涉入程度由低至高可分為：（1）報導現有資訊、（2）影響議題呈現的方式、（3）使公眾注意該議題或限制其被報導，以及（4）為風險相關的決定提供解答，包括在該議題上採取立場。在所有的程度中，特別是在媒體高度涉入的情況時，風險溝通者維持與媒體代表的良好互動是很重要的。

至於媒體在風險溝通中扮演的角色，與其他利益關係人的角色也有極大的不同。首先在「任務」上，媒體主要的目的是提供公眾當前的資訊，而此資訊常是新聞和娛樂的結合；這個主要目的甚過對風險議題的涉入。而其他利益關係人則著重在替風險問題找出解決、協調共識、執行共識和評量結果。即使媒體對風險議題的最終結果具有極大的影響力，但媒體在決策階段的責任不會超越提出解決。其次，在「位置」上，利益關係人參與團體決策過程時，通常代表的是特定支持者的觀點，因此他們會反映出所代表社群的價值觀和判斷。然而，媒體卻以客觀平衡的報導自詡，避免直接涉入風險議題，因為這與其專業衝突，恐會導致偏誤（Lundgren & McMakin, 1998b）。

二、媒體的文化

Lundgren 和 McMakin (1998b) 認為，了解媒體的特殊文化有助於風險溝通者更有效地與媒體互動。她們提到幾點媒體特殊的文化，以及風險溝通者該注意的事項：

1. 媒體是事件導向的

記者在報導新聞時，常著眼於事件週遭的事實或正在進行的風險，且報導是以傳統新聞價值為原則。因此，風險溝通者在告知民眾決策時，不能僅依賴媒體作為提供情境和背景資訊的管道。

2. 某些風險可得到較多的報導

媒體對風險的報導量，與它們發生的可能性並不相稱。Adams (1992/93) 提到，「風險」(risk) 不是新聞，但「危險」(hazard) 卻是；一旦危險被確立，風險才變成新聞。由於傾向忽略風險而報導危險的負面結果，媒體都愛強調危險的嚴重和相對稀有，因此在風險發生的可能和媒體關注的程度之間常缺乏一致性。為了與媒體溝通，風險溝通者就必須了解媒體評斷某風險是否具有新聞價值的三個原則：

- (1) 稀有危險 (rare hazards) 比普通危險更具新聞價值。
- (2) 新危險 (new hazards) 比舊危險更具新聞價值。
- (3) 戲劇性危險 (dramatic hazards) 比長久熟悉的危險具有新聞價值。

3. 記者獨立性和截稿期限影響內容

記者以社會的看門狗自詡，提供閱聽人獨到的見解，不被任何勢利收編；而記者的獨立性與截稿期限亦會使消息來源回顧訪談的步驟遭到省略。因此，風險溝通者對媒體刊出內容的控制力常是很小的。

4. 對平衡的需求使媒體會納入相反的意見

媒體對平衡報導的要求有時卻會導致一種不經意的結果。當媒體納入科學家對風險的不同看法時，會使閱聽人感到困惑並覺得該風險是未知的，因為連專家都無法達成意見一致。

5. 資訊是節要、簡化和擬人化的

媒體將資訊節要、簡化、擬人化的做法使得公眾更容易接近資訊，但也可能使個人在做風險決策時，採用的是不完整、甚至有時是不平衡的資訊。

三、與媒體進行風險溝通的原則

雖說「風險溝通」不能僅留給公關「技術人員」，而應是風險管理的一部分，因此是所有管理人員的責任；然而在現實上，風險溝通的確有公關的功能，特別是在媒體關係中，確實是溝通專家的權限。與媒體作風險溝通時，風險溝通者應注意的要點如下（Lundgren & McMakin, 1998b; Adams, 1992/93）：

1. 與媒體代表發展良好的關係

風險溝通者應使記者的工作更容易，提供記者即時準確的資訊、當地活動的例子、重要議題的摘要與潛在消息來源的名單。至於建立雙方長期關係的最佳方法，是向媒體展示希望作為提供資訊的來源，而非僅是為了己身利益的誠意，目標是在建立可靠的信譽，使日後媒體願意前來探求資訊。此外，風險溝通者也應將關係擴展到其他媒體守門人，諸如編輯和製作人，這些人對什麼是新聞和該如何報導具有影響力。

2. 知道何時接觸媒體代表，或何時他們會接觸你

在媒體主動接觸之前，風險溝通者應先帶著可靠的事實和數據和他們接觸。要確定這些資料（1）有數據上的意義、（2）可被其他研究成功複製、（3）詳盡呈現情勢和問題、（4）描述潛在的研究缺陷，以及（5）容易了解且可被轉換成報紙或廣播電視新聞。

3. 仔細準備訊息和素材

風險溝通者須準備與媒體交談，可先請教記者報導的重點，以及還有誰會接受訪問，了解會被問到什麼問題，以事先想好該如何回答。在接受訪問時，有兩三個重點是要傳達給閱聽人的，因此即便記者沒問及能反映這些重點的問題，風險溝通者也應在對話中提及這些重點。另外，風險溝通者也應提供媒體關於該事件或議題的事實和解釋性的背景資訊，因為記者可能需要這些參考資料來幫助了解，或是充實報導的情境。此外，記者傾向於將風險報導「擬人化」，所以如果管理者同意的話，風險溝通者可自行嘗試將風險情境戲劇化。最後，準備適合媒體性質的照片或影片，尤其對電視觀眾來說，常是影像決定他們記得些什麼。

4. 知道回答的分寸

記者常會問出超越風險溝通者專業以外的問題。當被問到不知道答案的問題時，回答「不知道」是可以被接受的，而此時亦可提供記者其他知道答案的消息來源；應避免猜測，特別是與數量有關的問題。此外，風險溝通者也要曉得自己代表機構或特定議題的位置。不要說一些不想登上媒體的資訊，應為沒有「檯面下」（off the record）這回事。也不要回答「沒有意見」（no comment），因為許多閱聽人會將之詮釋為你心懷罪惡感；較好的回應是解釋何時才能公開聲明。

5. 建立外部可信的消息來源

記者一般會忽視機構中的專家，因為他們覺得這些專家會站在機構的立場。研究顯示，對於風險相關問題的回答，使用「發言人」的次數不及「局外人」（outsiders）來得頻繁。「局外人」形成訊息到閱聽人之間的另一道過濾器。風險溝通者應將機構的知識和風險管理的計畫告知這些外部消息來源，並及早、經常地讓他們與記者接觸。不過，不管這些外部消息來源有多可信，媒體還是有將他們視為是機構工具的可能。

6. 將訊息轉化成閱聽人可以了解的形式

當提供資訊給媒體時，須牢記對象是一般大眾。因此，風險溝通者可協助記者詮釋研究結果，將技術性的術語和概念轉換成民眾可以理解的形式。訊息應切入重點，閱聽人想知道的，是風險如何影響自己和家人，以及該怎麼預防。

7. 提供風險訊息的不同觀點

告知媒體新的發現，或此發現如何與先前的研究產生矛盾，如此有助於閱聽人評量風險。另外，將相對風險和實際風險、個人風險和社會風險作區隔，也有助於閱聽人評量風險的規模。此外，也可用舉辦記者會的方式，使媒體有機會訪問到其他從不同角度看風險的人—那些造成、管理、研究、防範風險，和從風險中獲利的人。如此閱聽人便可從不同的觀點和面向了解風險。

8. 尊重記者的截稿期限

方便媒體的作業要求。

9. 維持揭露的道德標準

當與媒體交談時，需揭露所有人的利益或與其他利益的潛在衝突。這常應用在科學發現或降低風險的技術，與風險溝通者個人或其機構有直接利益時。

10. 若有不正確或誤導的訊息刊出，要採取行動

記者幾乎從不要求消息來源在報導刊出前先過目，然而風險溝通者確實有權詢問報導的要旨，在訪問期間也可要求記者重覆一遍要引用的句子。如此作法可促使記者察覺報導中的事實錯誤、不完整、誤導。不過，風險溝通者在此時必須非常審慎，不要抱怨記者的寫作風格、漏掉非必要的細節、或其他不會改變主要訊息的成分，因為此舉的目標是使報導更正確，而非糾纏記者的道歉。

11. 研究媒體和民眾對自己機構的認知

風險溝通者當研究媒體和民眾對自己機構的認知，以測量自己的可信度，藉此判斷設計的訊息是否被民眾視為可信。

本節探討的是風險溝通中的媒體關係。媒體是公眾風險資訊的主要來源，而與其他的消息來源相較，媒體能得到民眾的高度信任。然而媒體在報導風險時會產生扭曲，比如說媒體會特別報導某些風險議題，是因為這些議題具有新聞價值、高度戲劇效果、和人民對它們有興趣。由於媒體是政府重要的利害關係人，本研究將檢視媒體所建構的政府風險溝通策略，與實際的政府作為有多少程度的吻合，藉以判斷政府風險溝通的成效。

另外，由於媒體有其特殊的文化，因此風險溝通者在與媒體溝通時，必須遵守「與媒體代表發展良好的關係」、「知道回答的分寸」等原則。本研究將探討政府在與媒體進行風險溝通時，是否符合這些原則？而媒體作為政府風險溝通的利害關係人，對政府風險溝通的評價又是如何？