

第二章 文獻回顧與理論基礎

第一節 文獻回顧

在 1960 年之前，關於危機公關的知識相當的稀少，一直到 1960 年後才開始有文章討論。回顧過去，1960 到 1983 年間公關期刊（Public Relations Journal）總共只出版了約四十篇的相關論述，大部分都著重在技巧性的操作上，甚至 1992 年由美國著名公關學者 Grunig 所彙編的 *Excellence in Public Relations and Communication Management* 出版時，在這本書中，仍不見任何有關危機公關的討論。

九〇年代以後，隨著社會變遷及全球環境聖嬰現象所帶來的危機衝擊，公共關係學界開始注意到將公共關係溝通理論運用在危機情境上，危機公關的研究也逐漸開展，主要的研究主題包括危機溝通、危機公關策略、消息來源策略、危機公關效果等。

一、危機溝通理論與策略

Grunig 和 Hunt（1984）提出了公共關係實務運作的模式，認為所有公關的型式可以以四種形式加以概括，包括新聞代理（press agency）、公共資訊（public information）、雙向不對等（two-way asymmetric）、雙向對等模式（two-way symmetric），並且以實證的方式加以印證。從此之後，公共關係模式受到了學界踴躍的討論，其中也不乏質疑者，例如 Turk（1986）、Leichty 和 Springston（1993），均質疑 Grunig（1984）的雙向溝通模式為最佳公關運作典範的論點，而質疑其理論有適用性上的問題；然而這項模式仍成為危機溝通研究者 Marra（1992）的危機公關模式、Fearn-Banks（1996）危機傳播理論的理論基礎。

其中 Marra（1992）首度結合過去的觀點，將公共關係理論與危機情境加以結合，提出危機公關模式，包括：（一）Ferguson（1984）及 Grunig & Grunig（1990）所談到的關係特徵，包括信任（trust）、了解（understanding）、滿足感（satisfaction）、合作（cooperation）、認同（agreement），透過測量公眾對組織的觀點來加以認定、（二）Grunig 的雙向對等溝通模式、（三）Slovic（1987）指出有效的風險溝通需要組織進行成本效益分析，包括了風險間接與長期的影響、（四）Fink（1986）、Meyer（1986）等人提出的危機溝通技巧手冊、（五）Sriramesh 和 Grunig（1988）、Pauchant（1988）提出組織文化與危機反應的關係、（六）Finn（1978）談到危機發生時，法律顧問著重在法律上的權利與地位，與公關人員所關注的組織長期商譽大相逕庭，因此，組織中的法律建議常常會影響公共關係運作的成效。

基於以上的理論，Marra（1992）提出了幾項假設：

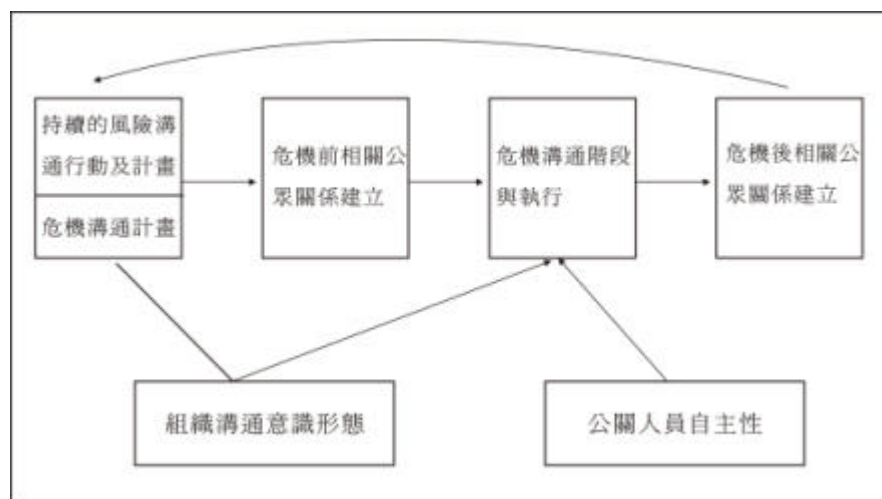
（一）公眾關係發展越好的組織比公眾關係發展不好的組織，在危機時，遭遇較少

財務、情感、感知上的損害。

- (二) 運用雙向對等溝通的組織會比運用不對等溝通的組織，在危機時，遭遇較少財務、情感、感知上的損害。
- (三) 在建立公眾關係及運用雙向對等溝通前，擁有持續的風險、危機溝通行動與計畫的組織，會比沒有擁有持續的風險與危機溝通行動與計畫的組織，在危機時，遭遇較少財務、情感、感知上的損害。
- (四) 以鼓勵性、支持性組織文化執行危機溝通計畫與雙向溝通策略的組織，會比沒有以以鼓勵性、支持性組織文化執行危機溝通計畫與雙向溝通策略的組織，在危機時，遭遇較少財務、情感、感知上的損害。
- (五) 法律部門鼓勵、支持執行危機溝通計畫與雙向溝通策略的組織，會比不鼓勵、支持執行危機溝通計畫與雙向溝通策略的組織，在危機時，遭遇較少財務、情感、感知上的損害。

Marra (1992) 以 AT&T 與馬里蘭大學為個案，針對上述的五項假設進行驗證，認為 AT&T 於 1982 年發生的斷訊事件，發現主要是運用雙向對等溝通模式，包括開記者會說明處理情況、提供電話折扣、誠懇回答問題、道歉等作法；同時也發現法律部門這項變項對於危機並沒有顯著的影響，應該被移除，而公關人員的自主性也不會影響危機準備階段。

根據其研究成果，Marra (1992) 建構了危機公關理論的模型，如【圖 2-1】



所示。

【圖 2-1】 Marra 之危機公關理論

資料來源：Marra, 1992：268。

在危機公關相關的研究上，多是由個案危機溝通策略的運作，來推斷危機溝通模式，據此，公關學者曾分別提出許多重要的策略，並且強調這些策略對於危

機處理的影響，包括 Fink (1986)、Gonzalez-Herrero & Pratt (1996)、Regester & Lakin (1997)、Scanlon et al. (1985)、Small (1991)、Sonnenfelf (2000) 等；吳宜蓁 (民 91) 嘗試將公關學者所提出的策略整理出以下幾點：(一) 儘速蒐集真相、(二) 儘快公佈真相、(三) 成立危機處理小組、(四) 慎選發言人、(五) 澄清負面報導、(六) 尋求危機策略聯盟、(七) 不斷溝通，掌握議題建構的權利。

朱愛群 (民 91) 在危機溝通與談判一章中，談到完善的危機溝通計畫、慎選組織發言人及危機新聞與公關處理的重要性，他認為危機事件的處理過程中，媒體部分的處理就佔了非常重要的一部分，如何認識媒體心理、培養與訓練對應媒體的溝通藝術，讓媒體成為真實的報導者與正確事實的傳播者，這有賴於危機管理者的媒體公關處理，此外，媒體還可以配合危機政策、危機處理步驟、危機學習與危機宣導等工作，讓媒體成為助力而非阻力。

吳宜蓁 (民 91) 書中第六章也以台灣地區民國 87 年 5 月至 11 月間的腸病毒流行風暴為例，探討危機管理機構在危機情境下的溝通策略與成效，他認為在腸病毒事件中，衛生署第一波的危機策略成效不佳，沒有採取儘快公佈真相，而發言人也未達到預期效果，使得衛生署受到媒體批評，這也顯示傳播媒體會增加危機處理的困難度、影響大眾對組織形象的認知與評價，同時也成為各方利益競逐的焦點。

在九二一集集大地震發生之後，許多危機溝通的相關研究開始蓬勃發展，包括蘇蘅 (民 89) 認為在九二一大地震時，由於政府未預期震災傷亡損失情形如此慘重及全國民眾對資訊的需求，同時也不了解不同媒體的特性及媒體競爭新聞求好心切的本質，而促使救災中出現政府與媒體交相指責，與公開的衝突。孫曼蘋 (民 89) 則比較我國與日本的救災系統，認為九二一大地震時政府在資訊傳布上有所缺失，主要的問題點有：(一) 我國防救系統格局小、位階低、(二) 沒有整體觀的資訊傳布、(三) 未能有效的掌握資訊管理、(四) 未提供媒體制度化的資訊服務；並且在文中特別強調了日本公共放送 (NHK) 在救災體系中的功能。

我國近年來也有許多學術論文著重在危機溝通的研究上，包括沈文麒 (民 85) 探討桃園縣高銀化工廠鎘污染事件，研究指出政府應該進行雙向溝通、設立專責的溝通機構並對基層人員充分授權；閻立泰 (民 90) 研究九二一地震時政府與民眾的危機溝通，得到幾項結論：(一) 我國政府內部危機處理中心與資訊彙整單位之功能逐漸調整中、(二) 我國危機通報系統及設備仍待更新與加強、(三) 政府與民間之危機資訊管道雖多卻缺乏規劃與管理、(四) 危機現場的因應與衝突解決需透過適當的策略規劃、(五) 政府發布迅速且正確的大量訊息方能遏止民間傳播謠言所帶來的傷害、(六) 危機情境下，政府與媒體的良性互動應從正確的角色與權責認知出發、(七) 政府媒體公關作業應以更積極的態度建立規範與學習操作相關策略。

除了危機溝通策略，危機反應策略也廣泛的受到討論，其中以 Benoit(1997) 提出五項典型的形象修復策略最常被研究者引用，包括有否認、推諉責任、降低負面衝擊性、道歉、矯正行為等。

關於形象修復策略的研究，在我國的研究上主要也以個案研究方式進行，包括高菁黛（民 90）以興票案為研究個案，探討宋楚瑜在興票案的辯解策略，研究結果發現，在興票案時主要採取否認、閃躲、譴責公權力不公、受難、政治迫害、白色恐怖、選擇性辦案等形象修復策略，另外，發誓/賭咒的辯解方式也是漢人文化中一個特殊的現象。

蘇世欣（民 91）研究國內五百大企業危機溝通管理概況，研究指出國內五百大企業不論面對天然災害、惡意破壞、科技型、消費者使用不當、管理失當或價值扭曲等不同危機類型，較常採用提供資訊與哀兵策略等形象修復策略。

二、危機公關效果

Lang 和 Lang（1991）年提出議題建構理論研究之後，許多公共關係學者開始對於消息來源與媒體的互動，以及雙方在媒體議題上的效果加以研究，包括 Schlesinger（1990）將消息來源分為內部與外部途徑，研究記者與消息來源的互動情形及消息來源近用媒體策略、Turk（1986）研究發現政府新聞單位所發布的公關稿與媒體報導政府部門的新聞有顯著的正相關、Andsager 和 Smiley（1998）研究發現媒體偏好具有影響力的消息來源等。

除了消息來源與媒體互動的研究外，危機策略效能也是危機公關效果研究的一個重要的主題，Siomkos（1999）發現消費者對於組織危機處理能力的評價，會受到媒體報導評價的影響、Coombs 和 Holladay（1996），Stern（1997），Coombs（1999）均指出符合危機情境的反應策略對於社會具有長期且正面效果。

國內學者吳宜蓁（民 91）曾針對腸病毒、興票案進行危機公關效果研究，發現衛生署在腸病毒事件中並非主要的消息來源，媒體在第一波疫情發生時，由於衛生署不院對外證實腸病毒正在流行，使得媒體強烈依賴各級醫院醫師的說法，使得當時媒體的報導以負面批評為主，對衛生署的形象影響極大。

李瑞玉（民 90）則是透過量化的內容分析法，針對九二一大地震發生後的前十天三大報的報導內容，進行分析，提出了幾項結論：（一）重大災難事件的媒體消息來源趨近多元，但仍以政府為主，然而災難一旦突破臨界點，資訊流動會印證混沌理論，媒體自身觀察的報導會增加、（二）重大災難事件中政府危機溝通傾向雙向、（三）重大災難事件中政府危機溝通策略的成效有限，問題可能在於媒體與民眾對於政府缺乏信心。

繼林瑞玉的研究後，聶國維（民 91）以台北市政府處理納莉颱風為例，探討台北市政府危機溝通的能力，以及運用危機溝通策略為何，發現幾項結論：（一）災難新聞的報導具有持續性、（二）媒體所呈現的災難事件漸漸以民眾立場取代

資訊沙皇、(三)混沌理論的說法並不明顯，媒體自身的觀察並非主要的消息來源，且仍在台北市政府的控制能力內、(四)整體危機溝通策略運用良好、(五)危機處理中的釐清策略比率偏低、(六)雙向危機溝通仍顯不足、(七)災難事件時媒體以客觀立場居多、(八)台北市政府的危機處理策略，各家媒體評價不一、(九)媒體評價依政府危機處理之階段而不同。

林瑞玉與聶國維針對不同的個案，有截然不同的發現，第一點是有關於混沌理論的說法，第二是雙向危機溝通的充足性，第三是危機溝通策略的運用得宜與否；雖然將規模不同的災害處理加以比較，似乎並不合宜，但我們仍可以發現，危機傳播是可以操作的，政府的危機傳播與媒體溝通策略運用得宜可以減少混沌理論的擴大化，控制主要的資訊與輿論，自然可以提高危機處理成功的機會。

此外，王興田（民 90）、陳鳳如（民 90）、林宏宜（民 91）、呂秀琴（民 91）對於災難新聞的報導研究與危機傳播均有深入的研究，對於政府災變公關的研究有顯著的貢獻。

以下將前述國內近幾年相關論文內容摘要，如【表 2-1】。

【表 2-1】 國內近幾年相關論文內容摘要

作者	出版年	出處	題目	主要內容摘要
沈文麒	民 85	國立中興大學 公共行政及政策研究所	政府與民眾間政策溝通之研究——以桃園縣高銀化工廠鍋污染事件為例	針對政府處理桃園縣大潭地區鍋污染配合政策溝通相關理論，探討在政策過程中政府與大潭村村民就政府處理受汙染土地溝通的情形。
閻立泰	民 90	政治大學 公共行政研究所	政府與民眾危機溝通之研究——九二一地震個案分析	透過三大主題：「政府內部之溝通聯繫」、「政府與利害關係人之溝通說明」、「政府與傳播媒體之溝通互動」，研究政府與民眾危機溝通的情形。
李瑞玉	民 90	台灣師範大學 大眾傳播研究所	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	以量化的內容分析法研究九二一時期三大報的報導內容，一窺媒體報導背後的政府的溝通策略。
高菁黛	民 90	輔仁大學 大眾傳播研究所	政治人物的辯解類型——以宋楚瑜在興票案的辯解策略為例	以 Benoit & Brinson 整理的形象修復策略做為分析架構的起點，檢視宋楚瑜

			例	在興票案中的辯解論述。
蘇世欣	民 91	世新大學 傳播研究所	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	藉由問卷方式探討國內五 百大企業為機溝通管理概 況。
聶國維	民 91	世新大學 傳播研究所	災難新聞報導中政 府危機溝通策略呈 現之研究—以台北 市政府處理納莉颱 風為例	透過內容分析法，檢視納 莉風災期間台北市政府危 機溝通的能力，以及運用 危機溝通的策略危何，以 瞭解政府在面對危機事件 時，危機處理方式是否得 宜。
呂秀琴	民 91	元智大學 管理研究所	政府公共關係之研 究—以桃園縣政府 為例	針對桃園縣政府不同的公 共關係對象發放問卷，針 對公共關係相關議題進行 研究。
陳鳳如	民 90	台灣師範大學 大眾傳播研究所	我國報紙對重大災 難新聞報導之研 究—以九二一大地 震為例	研究針對我國報紙對於九 二一大地震相關新聞的報 導內容及報導型態，了解 報紙如何呈現九二一的相 關新聞。
林宏宜	民 91	中國文化大學 新聞研究所碩士在 職專班	政府公共關係人員 與媒體記者互動之 研究—以台北市警 察、消防機關為例	研究警消公關人員與媒體 記者互動情形，以及其互 動關係對於新聞產製的影 響。
王興田	民 90	世新大學 傳播研究所	政府危機傳播之研 究—以八掌溪事件 為例	研究目的在於透過八掌溪 個案，嘗試建立一個適應 現代的政府危機傳播架 構，並了解大眾媒體、民 意與政府間的互動。

資料來源：本研究自行整理。

第二節 Nunamaker 之危機動態模式

一、理論內容

Nunamaker 等人 (1989 : 7-32) 在 Journal of Management Information Systems 中發表了危機管理動態模式 (Model of A Crisis-Management Environment), 將危機活動分為三個階段, 如【圖 2-2】, 包括危機爆發前的活動、危機時的活動及危機後的活動。此模式提出主要是希望能透過文中提出的危機管理動態模式, 整合危機管理所需要的電腦及溝通過程, 形塑組織中創造與學習的氣氛, 同時透過這個模式讓危機團隊能夠做成並且執行決策。

模式中討論組織執行流程與設備的設計目的在於：定義危機情境，這些危機主要的特性在於若沒有慎重的準備與防範，可能會釀成大浩劫、獲得並管理因應危機所需的知識與工具，且事先抑制危機發生、發展受過訓練且彈性化的決策團隊、評估且從危機經驗中學習經驗。上述的這些重要的行動，被分類為三個階段：

- (1). 危機爆發前的活動：協助組織預測危急情境，在危機發生之前加以判斷，並消除危機。
- (2). 危機爆發時的活動與設施：這些活動支持危機團隊，並協助危機團隊管理重要的應變資源以及監測情境。
- (3). 危機解決後的活動：評估組織效能，並針對現有的危機管理流程加以修正。

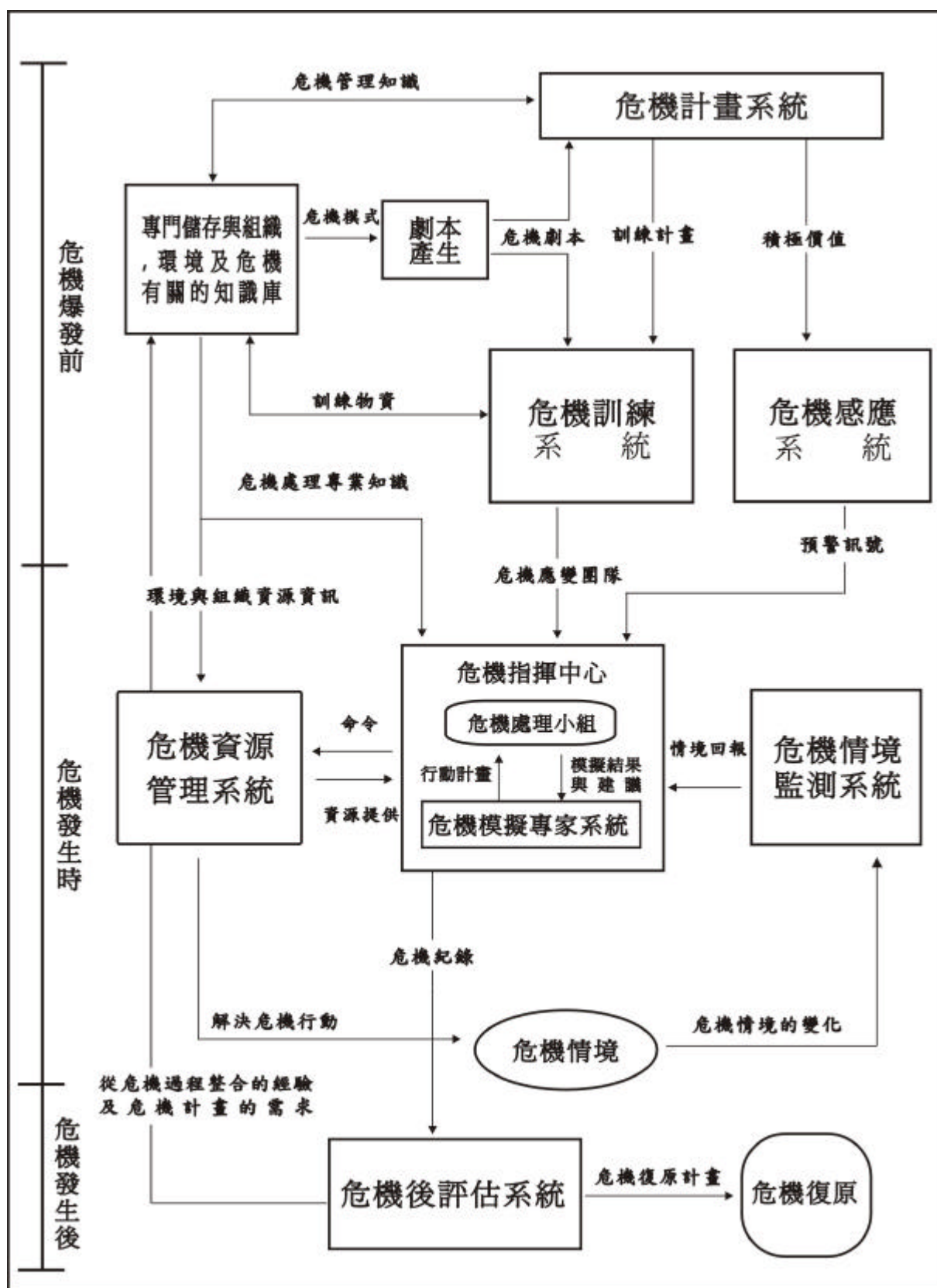
以下簡短的敘述每一個階段的功能：

(一) 危機爆發前的活動

危機前活動主要由危機計畫、危機訓練、劇本產生以及危機感應系統四個部分組成，這個階段功能在於協助組織在事件發生之前預料狀況並且扭轉危機，同時由於危機具有發生與影響的不確定性及時間的緊迫性，因此，事先的準備可以助於決策者在危機情境中，作出明智的決定。

1. 危機計畫系統 (Crisis Planning System)

由於組織常常忽略危機具有不可避免的特性，危機前的危機計畫系統目的就在於引導組織透過一連串的任务，去尋求許多高度重要的議題的解答，擬定處理各種危機情境的計畫，並且在事件發生之前將可能發生的情況具體化；在危機計畫系統建構良好的狀況下，雖然危機具有不可避免性及複雜性，但透過組織學習及創意思考的方式，就可以在危機發生時，處理的更好，更有效率。



【圖 2-2】 危機管理動態模式

資料來源：Nunamaker et al. , 1989 : 16。

* 圖中→ 為資訊 (資源) 輸入與輸出的過程。

文中提到危機計畫系統中幾項重要的要素，包括：

- (1). 硬體與軟體的需求：為了達到完全的效能，工具上的需求有個人計畫工作平臺（電腦）、中央伺服器、錄音設備、電子看板、投影設備、高頻寬的網路系統等。
- (2). 發展組織基本目標，並且將組織所遭遇的所有威脅加以分類。
- (3). 使用電腦決策工具。

2．劇本產生（Scenario Generator）

如同杞人憂天的成語一般，無論是組織或是個人在本質上都習於刻意去忽略危機發生的可能性，然而，如果我們被鼓勵在安定的環境下去思考危機，以及如何應對，就可以因應的更好；【圖 2-2】中的產生劇本指的「劇本」，其內容是基於知識庫中的環境要素與因果關係整合而成，創造一個情況最糟的危機劇本，讓組織在危機計畫系統及危機訓練系統中以此為本，幫助決策團隊發展應變的能力與信心，這樣的信心有助危機團隊在面臨危機時減輕壓力。

3．危機訓練系統（Crisis Training System）

由於危機具有不確定性與複雜性，因此，即使是最仔細的危機系統設計，危機計畫者也無法預測所有的危機，為了因應危機，組織必須訓練人員在危機時能夠做出具創意及彈性的決策；透過發展智慧指導系統教導人員如何去分析學習性任務，計劃用哪些方法完成任務，並且知道如何蒐集需要的資訊，學習如何去學習。

4．危機感應系統（Crisis Sensing System）

以知識庫為基礎的技術可以被用來監測危機警訊，這些感應變數是來自於決策者在危機計劃過程，當這些變數超過了預先設定的門檻，附屬的程序就會被啟動，提醒相關的決策團隊或是啟動自動應變機制。

（二）危機時的活動

1．危機指揮中心（Crisis Command Center）

集合危機決策團隊與人員在危機指揮中心主要有幾個目的：第一，減少分散注意力的事務，第二，減少危機決策團對與處理單位間可能存在的溝通錯誤風險，第三，來自外界的消息可以及時傳達，第四，可以提供正確且快速的管道給相關系統及媒體，且在適宜的時機以適宜的形式發布消息。

在危機情境中，最好的方式就是藉由專家系統來提供危機團隊資訊，專家系

統以組織及環境等知識庫為基礎，包括了危機計劃會議所獲取的資訊、詳細的危機計劃等，同時也可以從資源管理系統及危機情境監測系統中獲取資訊，以提供危機處理小組建議。

3．危機情境監測系統（The Crisis Situation Monitoring System）

組織的危機通常由一連串複雜的事件所引發，而這些事件往往都在很短的時間發生，而危機團隊卻很少有機會能靜下心來研究事件的發展，以及不同決策者的行動決策，而【圖 2-2】的危機情境監測系統的功能就在於利用溝通與資料庫的技術去追蹤並且報告危機情境給危機團隊，危機團隊再依據這些資訊決定行動的方針，監測系統同時也會監測危機計劃中的重要要素，以免危機團隊遺漏了重要的訊息而對整體事件產生混淆。

4．危機資源管理系統（The Crisis Resource Management System）

危機資源管理系統的功能在於協助決策制定者獲取並且分配解除危機所需的資源，如同上述的危機監測系統一般，危機資源管理系統可以讓危機團隊將心力著重在策略決策上，並且確定所需的資源是可以獲得以實現危機行動。

（三）危機後的活動

在危機發生後必須要從危機中學習經驗，追蹤整個危機過程中是否制定並且執行了有效的決策，同時要計算危機所造成的損害和成本，趁記憶猶新時計劃未來的危機計劃系統及訓練計畫等，為未來的危機進行準備，在這個階段組織應該嘗試討論幾個問題，包括：「組織中電腦、溝通與知識技術的功能是否生效？」、「訊息傳達與接收的決策團隊是否合作無間？」、「組織在因應危機所需的知識方面是否充足？」、「組織在危機動態模式整體的流程上，資訊的傳遞是否如預期？」、「組織從危機中學習到哪些可以轉為競爭優勢的經驗？」，必須在危機發生之後立即進行檢討工作，才能獲得立即的回饋，以這樣的觀點來看，危機可以為組織與個人帶來成長與學習的機會。

回顧危機動態模式，發現此模式所強調的是組織成員間的合作與資訊的傳遞，透過創意思考以及組織學習的方式，使得組織能夠不斷的成長，並且建構出愈趨完美的危機管理系統，由於 Nunamaker 的背景為資訊系統專家，因此在文中強調電腦資訊傳輸建立的流程，不過由於模式中撰述了危機各階段所需存在的系統，以及這些系統之間的資訊傳遞關係，使得這個模式在危機管理的研究上，大幅受到引用。

第三節 Gonzalez-Herrero & Pratt 之整合對等危機溝通模式

從 1980 年代以來，公共關係的研究開始蓬勃，有許多學者對於危機時期的公共關係管理均有卓越的貢獻，包括、Coombs (1998)、Cutlip (2000)、Grunig & Hunt (1984)、Marra (1992) 等人，而 Gonzalez-Herrero & Pratt (1996) 整合了情境理論 (situational theory)、雙向對等溝通 (two-way symmetrical communication) 與議題管理 (issue management) 三項理論的論點，以及危機四個階段，包括議題管理、預防計畫、危機發生時、危機發生後，試圖提出新的論點，稱為整合對等溝通模式 (An integrated symmetrical model for crisis-communication management) 如【表 2-2】。

危機形成的階段如同有機體是具有生命週期的，包括產生、擴大、成熟與消滅四個階段，其發展模式可以分為三種，第一種為消滅危機於無形，指在危機產生前就避免危機，如【圖 2-3】線段 (①)；第二種為減輕危機，透過管理途徑限制危機擴大的深度與廣度，縮短危機的生命週期，讓損害最小化，如線段 (②)；第三種為危機的完全發展，經歷了產生、擴大、成熟與消滅四個階段才開始行動，由於管理者在危機前階段對於危機採取輕忽不處理的態度，使得危機擴大爆發，一直到組織利益受到威脅才開始才取行動，使危機降溫，如線段 (③)。

而 Gonzalez-Herrero & Pratt (1996) 整合了三項理論與四個階段，主要的目的就是希望組織能採取其建議的做法，使得危機影響減緩，甚至消滅於無形，而其主要建議做法如下：

(一) 議題管理 (危機前)

危機溝通的第一階段任務就是要進行議題管理，Heath (1990) 指出議題管理主要有四項功能，分別是傳播、議題偵測、企業社會責任與策略規劃，其中議題偵測可以讓組織在危機發生之前，預測環境的趨勢變化，並且分析議題對於組織的影響。

在這個階段組織有三項做法 (如【圖 2-3】方格 A)：

1. 偵測環境，搜尋外界的公眾趨勢變化，分析對組織未來的影響。
2. 蒐集潛在各種危機因素，並且進行分析與評估。
3. 發展溝通策略，避免潛在危機因素發展成為危機。

(二) 預防計畫 (危機前)

危機溝通的第二個階段就是針對可能產生危機的潛在因素進行預防，因此在這個階段必須要了解不同相關公眾的態度，也藉由對公眾的研究來修正原有的計畫。採行做法有：(如【圖 2-3】方格 B)

1. 針對議題設定因應政策。
2. 重新分析與相關公眾的關係。
3. 準備一般性與特定的應變計劃。
4. 派任危機應變小組成員。
5. 指定媒體聯繫人員與發言人。
6. 選擇成立危機應變中心的地點。
7. 教育內部人員並訓練他們在危機過程中如何應變。
8. 決定危機溝通計劃中的訊息、目標與媒體。

(三) 危機發生時

當危機爆發時，組織就已經喪失了所有的主動權，必須針對事件的情況採取被動的反應，而民眾在危機情境下通常會由不活躍的態度快速轉變為活躍，此時，媒體報導的來源不只來自官方消息，也有許多來自民眾的負面消息，如何在危機情境下做好善後的工作，是組織必須要特別注意的。具體的做法有：(如【圖 2-3】方格 C)

1. 成立危機應變團隊。
2. 指派發言人來處理媒體關係。
3. 依據新有的資料改進危機計劃。
4. 發展危機溝通工具，例如問答集、記者會、新聞稿。
5. 與負面公眾、相關公眾進行溝通，採取解決問題的行動。
6. 給予不同公眾個別所需的訊息，獲取專家的支持，執行內部溝通計劃。
7. 提供媒體即時、正確的訊息，澄清謠言。
8. 派任後援人員持續原有的日常工作。

(四) 危機發生後

危機解除之後並不表示危機溝通的工作就停止了，組織仍然必須持續的關心不同相關公眾與媒體議題，因為這一波的危機可能會迅速引發下一波的危機，例如納莉風災過後馬上引發了垃圾大戰，民眾將垃圾堆積在馬路上。因此，妥善的收尾是相當重要的。在這個階段，組織必須持續：(如【圖 2-3】方格 D)

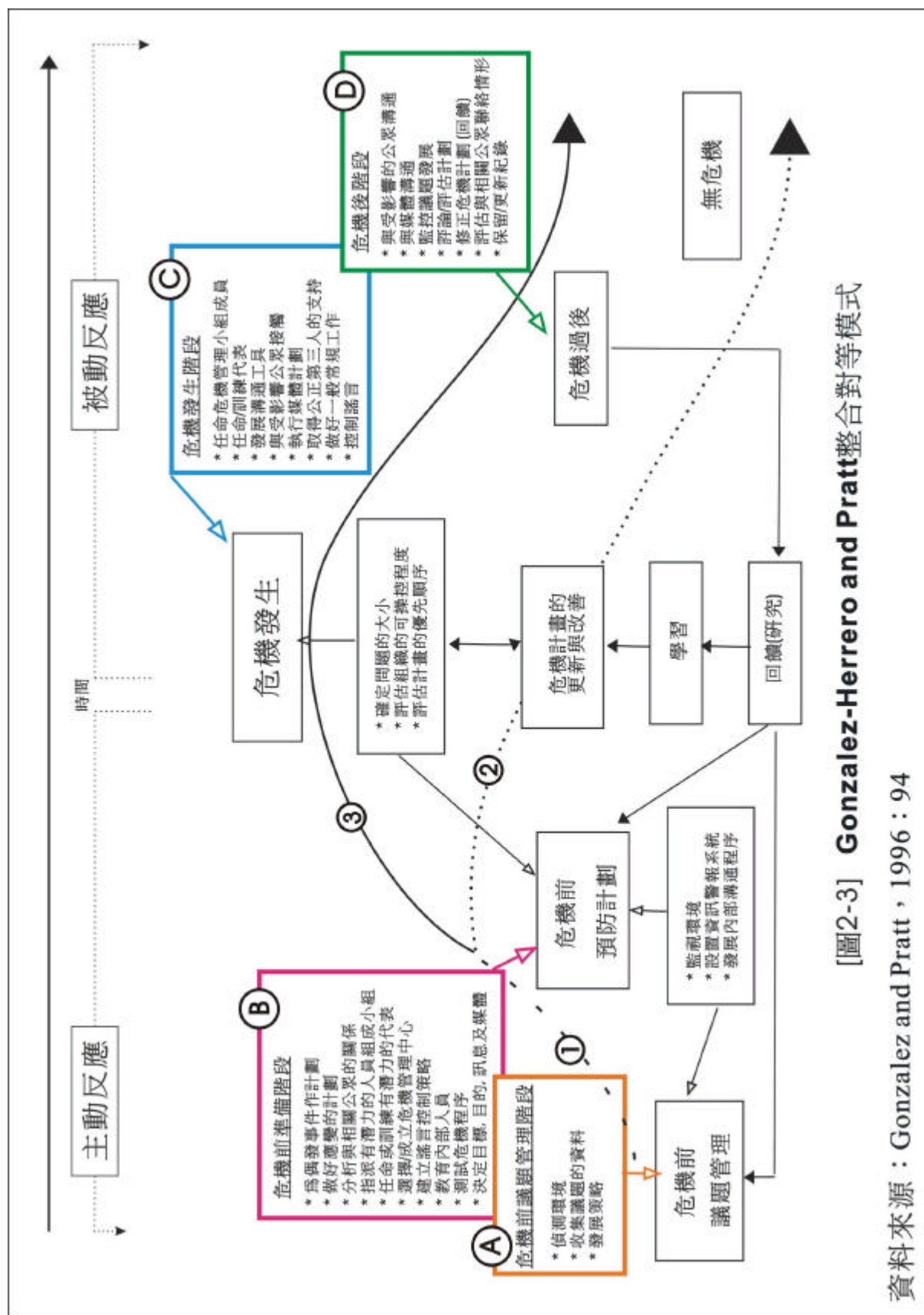
1. 持續注意公眾態度，表達組織對的關心，徹底的解決問題。
2. 持續的監控議題直到徹底消除。
3. 必要時通知媒體組織採行的行動。
4. 評估此次事件整體危機計劃的執行，應變小組如何回應。
5. 改善危機計劃，避免重蹈覆轍。
6. 發展長期對稱的溝通計劃，減少危機所造成的損害。

危機的結束又是危機前議題管理與預防計畫的開始，形成危機溝通管理過程的循環。

【表 2-2】 Gonzalez-Herrero and Pratt 整合對等模式矩陣

	理論架構		
	議題管理	情境理論	雙向對等溝通
議題管理	1. 預料環境的改變 2. 監控內外環境 3. 建立危機警報系統 4. 評估特定利益團體擁有的資源 5. 確定主要議題及潛在棘手的問題 6. 分析議題 7. 確立溝通策略來影響或引導議題	1. 定義公眾 2. 確定與利害相關人間的潛在問題 3. 藉由對危機的反應及與組織的關聯類化公眾 4. 評估目標公眾的問題認識程度、限制認識程度、牽涉程度等 5. 確定不活躍、活躍與被喚起公眾的影響力 6. 評估議題的演變 7. 確認溝通計畫的目標	1. 搜尋潛在的問題 2. 致力於長期互惠、對話與社會責任 3. 進行對等溝通防止議題的發展 4. 重視與公眾間的和諧關係
計畫 - 預防	1. 持續監控環境 2. 擴大溝通與資訊系統 3. 當議題無法被影響或引導時，發展因應計畫 4. 發展危機溝通計畫	1. 對於公眾態度進行研究 2. 藉由與公眾切身的議題的特性類化他們 3. 依據公眾特性的不同發展溝通策略 4. 確認改善或解決行動	1. 利用協商、對話來建立與公眾間的關係 2. 利用協商、對話及衝突管理來發展危機溝通計畫 3. 告知員工對外部公眾要採取對等溝通
危機	執行危機溝通計畫	1. 針對利害相關人進行溝通方案 2. 加強並且維持與不活躍公眾間的關係	1. 執行對等溝通危機計畫以減小危機所帶來的衝擊 2. 持續告知公眾組織對於危機所採取的因應行動
危機後	1. 持續監控議題直到消失 2. 利用回饋來改進議題管理過程 3. 再度運用危機管理系統避免更進一步的危機	1. 持續注意不同公眾的狀況 2. 評估溝通方案的影響	1. 繼續表示關心直到問題完全解決 2. 持續且及時告知媒體與公眾組織的行動 3. 發展長期對等溝通方案來處理危機所帶來的餘波

資料來源：Gonzalez and Pratt，1996：92-93。



[圖2-3] Gonzalez-Herrero and Pratt整合對等模式

資料來源：Gonzalez and Pratt，1996：94

第四節 研究論述建構

在回顧危機公關相關文獻以及 Nunamaker 等人 (1989) 的危機管理動態模式與 Gonzalez-Herrero 和 Pratt (1996) 的整合對等危機溝通模式兩項理論之後，本文試圖將兩者的觀點加以結合，並將本文主要的研究主題對象市民、媒體、中央政府與市議會納入其中，藉此嘗試建構災變公共關係管理的動態過程。

由危機管理動態理論發現，其所建構的是一套內部資訊運作的危機管理模式，由於可以適切於政府組織內部危機管理的運作，我國許多的政府機關包括高雄市政府、警察機關等研考相關研究均以此理論為基礎，建構危機管理計畫。朱愛群 (民 91) 在書中有兩個章節以警察機關及陳進興挾持南非武官專案作為危機專案討論危機管理動態模式的應用，在這兩章中都特別提出危機溝通的重要性。應用在政府災變因應的個案中，本文也發現 Nunamaker 等人 (1989) 的研究並沒有撰述組織與外界之間的關係，包括：

(一) 政府對外溝通單位的功能

由於 Nunamaker 等人 (1989) 的研究著重於對內決策資訊系統的建立，因此並沒有談論到對外溝通單位在危機管理中的角色。由於危機情境並非是一封閉系統，牽涉到許多組織外在的人事物，包括市民、媒體、議會、中央政府、社區等等，必須注重本身與外在環境，尤其是公民社會與公共政策環境的互動與平衡；據此，政府對外溝通單位的設置與運作是危機管理中相當重要的一部分。

(二) 市民與媒體在危機訓練系統中的積極角色

Covello (1992) 認為風險溝通是危機傳播領域中重要的一塊，其中主要的風險溝通方式就是透過教育與資訊的提供，透過告知民眾有關風險的知識，增進他們對於風險的認識，除了教育與告知的功能外，Seeger 等人 (2001) 也指出，風險溝通另一個作用就是藉此營造正面的互動與互賴關係，這種關係甚至可以轉變為「社區基礎建設模式」(the community infrastructure model)，提高組織危機解決能力。Gonzalez-Herrero 和 Pratt (1996) 也強調危機前發展溝通策略與分析與相關公眾的關係的重要性。據此，市民與媒體參與危機訓練系統有助於危機發生時的應變及災害情境的減緩。

(三) 市民的反應與滿意度是災害情境的一部分，會影響危機復原的時程，以及災害復原後未來政府執政的延續性。

不同於一般企業體，政府組織執政的正當性來自於選區選民，自然也負有為民服務的責任與使命，據此，除了天然災害所造成的生命與財產損失外，災害情境也包含了民眾對受災的反應與滿意度，當民眾對於市府救災能力具有信心時，會對於市府的救災政策加以支持及配合，相反的，當民眾失去信心時，許多抗爭

的活動便會促使災害情境惡化，而延長災害復原的時程，甚至喪失未來繼續執政的機會。

（四）媒體報導對於災害情境的影響

對於政府機關而言，媒體常常是他們又愛又恨的對象，尤其是在災難發生時。由於民眾在災時極度仰賴媒體報導，相信媒體真實，使得災害情境往往會隨著媒體報導而趨於複雜，負面的媒體報導，甚至會造成組織形象的損害，這突顯出媒體公關策略的重要性。Gonzalez-Herrero 和 Pratt (1996) 就強調危機情境下必須發展危機溝通工具，例如舉辦記者會、發布新聞稿等，同時必須提供媒體即時、正確的訊息，澄清謠言。因此，透過媒體公關策略，不但能使得民眾即時獲取救災資訊，也能維持組織正面形象。

（五）議會與中央政府對於危機資源管理系統的影響

Preffer 和 Salancik (1978) 認為組織經營的績效，應該由外在資源環境來評定，而組織必須爭取這些社會資源的支持，以提高組織的效能，由於每種環境限制背後都有一些利益群體在支持，因此組織若能統合或是獲得足夠的社會資源，則有可能改變或消除限制，進而控制或操弄環境。

基於地方制度法及災害防救法，中央及議會對於地方政府救災資源的協助與購置，及基金的動用等具有決定權，這直接影響危機指揮中心可動用的救災資源及救災效率，然而，這些資源協助的多寡並非以法律條文加以規定，其中存在著許多非正式溝通的協調與折衝，以及政治政黨因素的影響，據此，透過關係建立統合中央與地方的救災資源，顯得相當重要。

以上所談到的部分主要是屬於危機公共關係管理研究的一環。Marra (1992)、Gonzalez-Herrero 和 Pratt (1996) 在發展危機公關的研究中均強調關係管理的重要性；吳宜蓁 (民 91) 也認為除了在危機發生前需要做好議題偵測及危機診斷的工作外，也必須和利益關係人建立良好關係，稱為「儲備糧食以備不時之需」的做法，所謂的「糧食」就包括了與溝通對象建立正面良好的關係。

依據以上學者的觀點，我們發現災變公共關係管理的研究必須以關係結果作為一個研究的重點，去探討災前政府機構與市民、媒體、中央政府、市議會所採取的公共關係運作方式，以及災前的互動關係結果；藉由災前互動關係結果來觀察災時市民對於市府救災滿意度、媒體的報導、救災時中央政府及議會的支持程度，救災資源的分配等有何影響，以及災後公共關係運作的重要性；透過這些面向的研究與討論，才能使得危機管理動態模式更加具有實務上的應用性，也使得整體的災變管理完備化。由於許多危機管理的相關研究中對於災害應變體系的探討已經十分充足，包括徐誌謙 (民 86)、黃煥德 (民 87)、梁杏絹 (民 90)、鄭問堂 (民 91)、戴國仰 (民 92) 等；因此，本文研究重點將針對上述所談到理論中沒有提及的部分加以撰述，期望能使危機管理動態模式更加完備。