

政府公關與新聞媒體溝通互動與危機處理之關係

行政院海岸巡防署自行研究報告

中華民國 106年 12月

政府公關與新聞媒體溝通互動與危機處理之關係

單位：秘書室

研究人員：科長翁振傑、科員榮駿豪

行政院海岸巡防署自行研究報告

中華民國 106年 12月

目 錄

第一章 緒 論

第一節 研究緣起	頁次1
第二節 研究動機	頁次2
第三節 研究目的	頁次3
第四節 研究方法	頁次4
第五節 研究架構	頁次4

第二章 政府公關與新聞媒體關係

第一節 名詞定義	頁次6
第二節 媒體事務管理	頁次7
第三節 網路科技運用	頁次13

第三章 政府公關危機管理

第一節 危機概論	頁次18
第二節 危機發展週期與管理	頁次20
第三節 危機管理策略基本原則	頁次20
第四節 危機發生時政府公關作為	頁次21
第五節 網路危機問題	頁次22

第四章 結論與建議

第一節 結 論.....	頁次24
第二節 建 議.....	頁次25

提 要

近幾年來，國內隨著民主化腳步及社會的高度發展，政府部門為了讓民眾了解其政策及施政情形，政策行銷及公關運作機制便成了政府運作不可或缺之一環，對政府而言，媒體既是協力夥伴，也是監督或對立緊張的關係。大多數的民眾係經由媒體的新聞報導，了解政府運作的方式、內容或對其影響；相對地，政府也常透過媒體的報導得知其政策推動的效果或缺失。因此，了解如何有效運用媒體力量，是塑造政府良好形象關鍵的一環。

由於現今媒體及網路科技的氾濫，以往經驗認為普通、習以為常的事件，現在都可能在媒體追逐報導及網路催化下，引發輿論壓力；身為政府公關人員除應具備危機管理的知識外，更應內化於日常業務處理細節中，將風險危機降低或消弭於無形，因此新聞議題管理即是政府建立良好施政形象所必須注意的課題。

本研究蒐集相關研究文獻資料及彙整分析，俾以了解前人相關研究成果，藉以探討政府與媒體之功能角色，並分析了解兩者互動模式與需求，同時也分析政府公關需求，並針對政府在新聞議題管理、與媒體互動及機關形象塑造等，研提三項改善策略，以供政府改善新聞媒體事務作法之參考。

關鍵詞：媒體事務、網路科技

第一章 緒論

第一節 研究緣起

當今社會隨時隨地都有突發事件發生，而其中蘊含之新聞價值，常被媒體捕捉利用，造成危機處理之困難度，尤其現今新媒體之發達，媒體隨時都能獲得第一手資訊，且當今社會求新求變的趨勢更勝以往社會，更對危機事件產生「擴音作用」，使原本不起眼的事件，擴大為眾人關心的事件，影響民眾的認知與評價，更甚在真相未明之前，造成「未審先判」的效果，使民眾產生定見，導致後續輿論難以撥亂反正。

媒體在社會上扮演了「第四權」的腳色，隨著社會發展、科技的進步及新媒體的興起，造就了民意時代的來臨，為求收視率，各家新聞媒體無不使出渾身解數，大量透過實況連線轉播，不管身在何處，都能隨時隨地將新聞畫面呈現在觀眾眼前，可謂零時差無距離，尤其現在國人手機不離身，智慧型手機錄影拍照功能更是一台強過一台，遇突發狀況或臨時事件，隨時拍照錄影，立即上傳網路成為新聞。且新聞媒體對於政府機關之案件報導向來深入且鉅細靡遺，因此政府公關如何能預先知道媒體報導內容，機先處理，便是一個政府公關需要面對的課題，若能即時採取適切處置措施，即可維持政府機關良好形象，避免因不實指控或捕風捉影式的報導使政府形象受到打擊。

新聞媒體所報導之負面案件雖會造成政府形象之減損，但其更是政府政策行銷中一個重要力量，扮演了不可取代的角色，因此政府機關莫不可視新聞媒體如洪水猛獸，要與其保持良好關係，如何有效運用媒體力量，是塑造政府良好形象關鍵的一環。綜上所述，政府公關與媒體間的公共關係非常重要，應保持良好的公共關係，並透過完善的議題風險管理，妥適處理新聞危機，才能有效形塑政府良好形象。

第二節 研究動機

媒體具有監督的腳色，保持合理懷疑，尋求真相是媒體基本立場，保障民眾「知」的權利更是媒體的天職，若政府公關僅侷限在正面的政策成效宣導，必定與挖掘真相，善盡報導職責的新聞媒體發生根本上的衝突。因此政府公關的重心，應放在如何解決衝突，並透過媒體將事實真相傳遞，讓民眾知情。

當負面新聞發酵時，如何主動面對媒體及透過各種管道的引導，針對具話題性、新聞性、渲染性的議題，避免媒體記者因個人主觀意識造成的不當揣測或偏頗報導，使真相蒙塵，造成社會對立及資源浪費，是政府公關責無旁貸的任務。

然政府公關實際上運作，常會遇到重重阻礙，包含下列兩點：

一、媒體泛政治化

我國媒體發達、自由程度高，但卻有政治化之趨勢，有學者認為我國部分媒體政黨色彩鮮明，與其他民主化國家媒體與政黨需明確分離或保持獨立超然之態度頗有出入。(劉正山，2011)

媒體對於新聞議題設定、案件評價及政府施政良窳有絕對的主導權，但若因媒體有不同政黨傾向及偏好，容易對新聞案件產生偏頗之報導，影響觀眾對政府施政之觀感及態度。

以 103 年 3 月 18 日至 4 月 10 日「318 太陽花學運」為例，不同媒體報導，引導整個事件朝不同面向發展。原本以暴力手段破壞公物佔據議場，卻因媒體偏頗的報導語言，使其行為合理化，而真正以保障合法、取締非法、維護公共安全為目的的警察，依法執行勤務，反而被部分媒體報導為阻礙民主發展、悖離民意，是政府最大幫兇。但另一部分媒體則聚焦於檢討學生行為舉動，並貼上「暴民」標籤。同樣的學運，不同的媒體報導，便有全然不同的結論，由此可見，媒體之政治傾向對於政府公關而言，也是影響整個事件朝何處發展的關鍵。

二、聳動標題及語言，影響事件後續評價

資訊爆炸時代，媒體為求收視率與點擊率，無不各出奇招，聳動的標題及語言更是最常用之方式之一，但這樣的做法之下，常使民眾不明就理地相信媒體報導，更容易造成以訛傳訛的情勢，就算政府機關極力澄清，但既定映像已經造成便難以挽回，造成政府施政形象的傷害。

新聞媒體彼此競爭激烈，刻意渲染傳播的新聞造成政府機關的嚴峻考驗，常因一時危機處理不當，便讓辛苦累積的正面形象化為烏有，隨之而來的便是排山倒海的批評聲浪。

第三節 研究目的

本研究依據前述背景及研究動機，探討新聞媒體互動策略及如何管理新聞議題，建立風險管理策略，適當運用各種媒體管道，創造附加價值，並改善政府公關與媒體記者間平日互動關係，當再次面對負面報導時，不再只是單向、被動式因應，而能快速澄清並溝通，並透過組織力量，透過團隊合作精神，運用各種新媒體(社群媒體)力量，避免危機事件擴大影響機關形象，也能將危機化為轉機，開創另一個天空。

因此本篇研究歸納有關運用新聞媒體部分為以下兩點：

一、面對時代環境轉變，除了傳統媒體關係建立之外，如何善用社群媒體公共關係，廣泛地運用各種社群媒體作為澄清工具。

政府公關與新聞媒體兩者立場並不一致，存著衝突對立關係，也有互信合作關係。且面對新媒體之發展，政府公關為強化媒體公關工作及減少負面新聞產生，可建立網路輿情監控機制，透過社群媒體的即時澄清，可增加民眾獲得資訊之管道，避免受限於媒體資訊傳播的方式。

二、藉由有效的新聞議題管理機制，掌控危機之形成與後續應處。

透過一個計畫性、連續性及動態性的管理過程，政府公關針對潛在或當前的危

機，於事前、事中或事後，利用科學方法，採取一連串的因應措施，並由資訊回饋不斷修正與調整，以有效預防危機、處理危機及消弭危機。

第四節 研究方法

本研究主要透過文獻分析法及深度訪談法，針對媒體公關事務及議題管理方面提出未來相關作為及建議。

一、文獻研究法

廣泛彙整國內外媒體公關實務及危機處理相關文獻、期刊、社群媒體資訊及實體出版刊物、論文、報章雜誌及研究報告等等，研析歸納，檢討改善方案意見。

二、深度訪談法

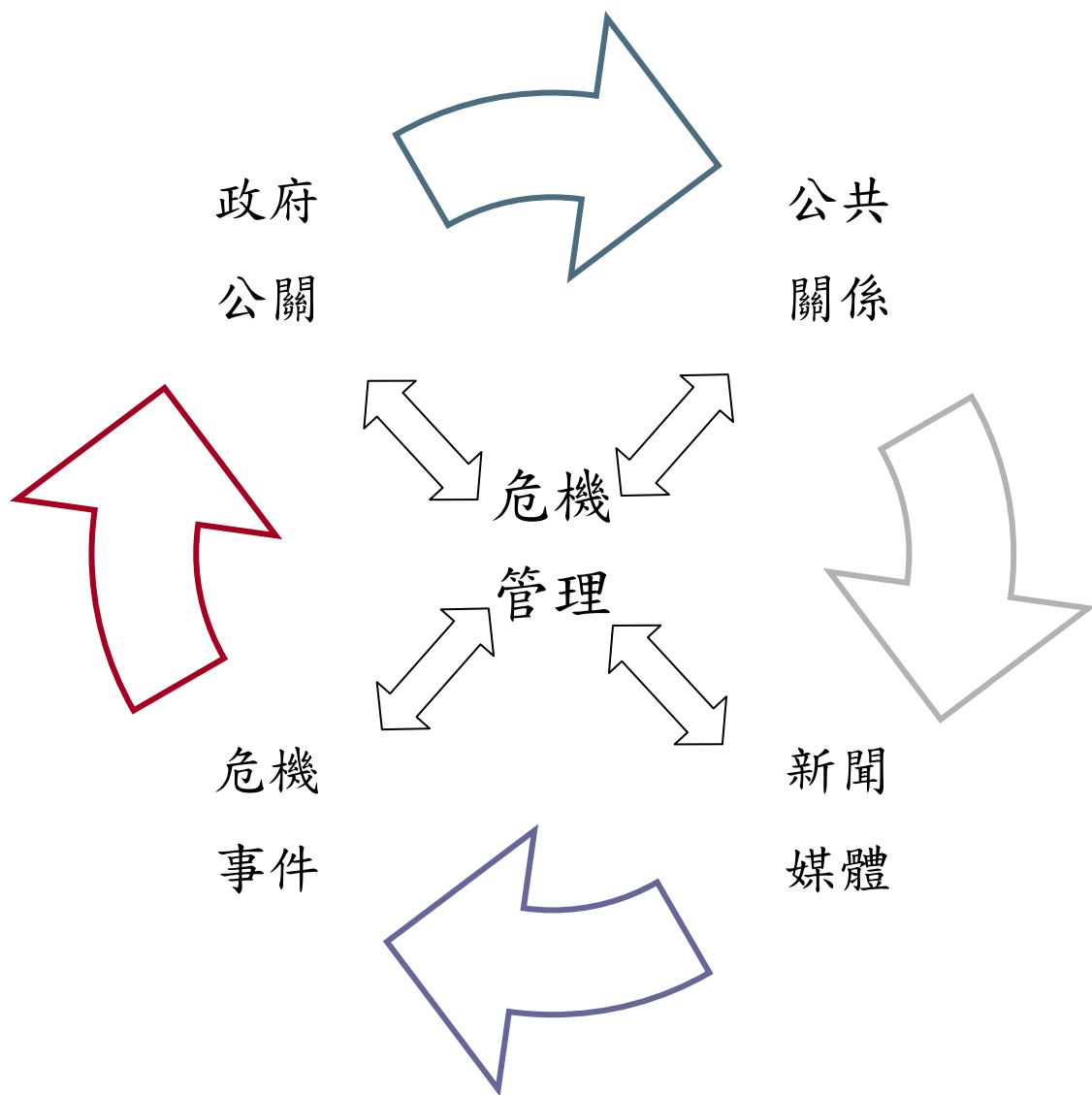
訪談媒體相關從業人員，藉由傾聽、觀察與詮釋，設法讓研究與探討問題重現，強化議題效應及危機管理等各項措施，檢討政府公關因應作為，研提解決措施。

第五節 研究架構

本研究架構主要以「危機管理」及「政府與媒體互動關係為輔，經相關文獻探討與理論分析後，針對政府公關作為來探討危機事件中，政府公關應如何溝通協調才能解決危機帶來的傷害及後遺症，甚至利用危機所帶來之矚目效果，化其為轉機。

當遇危機事件時，除了透過傳統媒體之外，新媒體的運用更是不容忽視，透過各種可行的管道，作為澄清機制，避免因媒體刻意誤導、散播，使政府辛苦建立之良好形象受到不可抹滅之傷害。

本研究將透過文獻詳細分析，探討危機事件所產生之問題、困境及影響因素，將研究所得之對策提供未來政府機關運用參考。(本研究架構如下。)



第二章 新聞媒體互動與危機管理

第一節 名詞定義

本研究主題所涉主要名詞，包括「政府公關」、「新聞媒體」及「危機管理」等，茲分別予以界定如下：

一、政府公關

政府公關是政府公共關係的簡稱，其定義為政府機關或人員，以大眾利益為前提，以本身之良好表現為基礎，運用各種溝通途徑與媒介，有計畫地宣揚自己，以爭取或維持公眾對本人或本機關之瞭解、信心與支持，同時防止任何可能之攻擊，消除任何指摘與誤會，進而建立並維持其與公眾彼此間健全的、建設性的關係。

就政府機關公眾關係的目標而言，政府公眾關係具有兩大目的：(一)宣揚政令，(二)輿情掌握應處。前者是指參與解決公共問題，協助管理階層促進公眾了解事實真相；後者則是對民意有所反應，對管理階層說明並強調本機構對群眾利益所負的責任，並協助管理階層利用公共關係隨時因應外界變化。是以，公共關係是一種特殊的管理功能，從事協助建立並維持機構與群眾之間的雙向溝通、了解、接納及合作。

二、新聞媒體

可稱作大眾傳播媒體，舉凡報紙、雜誌、電視、廣播及網路上的新聞報導等均包含在內，又可分為新、舊媒體。「舊媒體」即是所謂媒體雜誌、媒體報紙、媒體廣播電視，又稱為傳統媒體；「新媒體」主要是指網路以及社群媒體，主要透過網際網路所形成之新傳播環境。(汪子錫，2015b)

三、危機管理

危機簡單而言就是突如其來的「麻煩」，凡任何事物造成或可能造成機關組織威信及聲譽之負面影響，而危及機關組織未來之利益、發展者，即可視為危機。

(Lerbinger, 1997)

另有學者將政府部門所面對的危機範疇界定為：「凡有關國家安全、社會安定、人民生命財產之穩定狀況出現異狀或災難，政府政策發生錯誤、弊端或施政運作不順暢等，致影響政府整體或首長之形象者，均可視為政府危機。」

而所謂危機管理即是透過策略性管理步驟，掌控危機的變化，避免情勢失控。

(卜正珉，2003)

第二節 媒體事務管理

建立良好的溝通管道是現在民主政治運作的基礎，如 Cox(1984)所言，「民意創造公共政策，公共關係影響民意。」此意味政府公關的本質就是運用公共關係的做為去影響媒體及民眾的想法或爭取民意，進而協助制訂有利社會整體發展的公共政策或化解政策推動的阻力。

壹、政府與媒體

大多數民眾藉由媒體編輯過的新聞報導，了解政府的施政內容與成效，以及對民眾們的影響；同樣的政府也經常透過媒體的報導內容得知政策推動的效果與缺失。因此媒體可以視為政府與民眾之間的重要溝通橋梁。

基於「獨立又能發掘問題的媒體也是民主政治責任的一環」的信念，媒體也被賦予「看門狗」(watch dog)的腳色，專門調查政治人物及政府官員的一言一行，並報導出來讓大眾檢驗。

但近來越來越多有識之士將批評指向媒體，認為媒體除了只會嘲諷世事、走聳動路線，或是關注政治人物及權力鬥爭的負面新聞，根本不探討或辯論公共議

題。(Washington, 1997)

Washington (1997)認為，近年媒體產業的變化主要體現在以下幾個層面：

- (一) 全國各國普遍面臨的現象：公有與私有媒體比例失衡，資訊數量與傳遞速度因新科技的發明而快速增加，衛星電視與網路傳播的普及使資訊的控制與過濾不再可行。
- (二) 電視媒體凌駕其他傳統媒體成為主要新聞通路，使得新聞報導趨於表象化，經常將複雜的公共議題濃縮裁剪成30秒左右的聲光影片。
- (三) 傳播產業的激烈競爭意味收視率與利潤比新聞報導正確來的重要，在此趨勢下，新聞記者成為了新聞製造者而非報導者，應該是事實與新聞的報導被記者的個人分析與評論取代。
- (四) 政治人物及新聞記者紛紛在娛樂節目現身或擔任主持人，使新聞報導逐漸走向娛樂化的現象。

此外，媒體一向自詡為獨立於行政、司法、立法部門之外的「第四權」，但長久以來，媒體與政府的互動卻產生合作卻又對立的權力關係，北此對新聞價值的認知雖有立場之別，但也雙方自制，不侵犯對方。

貳、政府官員與媒體記者關係

了解公關人員與媒體記者之間的互動關係，有助於政府官員掌握與記者的相處之道，並維持彼此建設性的工作關係。Gieber & Johnson(1961)便嘗試將公關人員與新聞記者的複雜關係，簡化為三種型態：

一、相互獨立關係型態

表示公關人員與新聞記者彼此保持獨立地位，兩者分別用不同參考網路進行溝通，資訊的傳遞傾向正式的方式；兩者對新聞價值的看法並不一致，除了與新聞有關訊息外，額外的訊息溝通很少。此模式代表傳統報業獨立處理、判斷新聞價值，不售公關人員左右立場的情形。

二、 相互合作關係型態

代表公關人員與新聞記者的參考網路重疊，兩者處於相互合作關係，除了與新聞事件有關的資訊外，兩者也進行非正式的訊息溝通行為，額外溝通訊息也很多。此一型態說明公關人員與記者彼此相互依賴的關係，例如公關人員希望透過記者讓新聞報導出來，而記者需要公關人員的新聞線索與素材。

三、 同化的關係型態

表示公關人員與新聞記者兩者的參考網路結合在一起，或是說一方被另一方同化，使一方的溝通行為成為令另一方的行為表現。理論上，此模式的同化過程是雙向，但實際上提供資訊的公關人員具有較大影響力。故此模式代表公關人員掌控優勢權力，能掌握記者報導內容。

參、 公關人員與新聞媒體眼中的對方

如果能夠了解公關人員與媒體記者彼此間的認知關係，亦有助於政府官員認識記者，並掌握與其交往之分寸。身為政府公關人員，不必期待與記者的合作關係達到水乳交融的境界，萬一偶爾與記者相敬如「冰」時，也不用太過擔心，因為長期以來，兩者關係所累積的刻板印象已經為雙方的互動關係訂定常模，不會因為某些偶發事件而改變。

雖然公關人員與記者是新聞產業不可或缺的兩大支柱，但有趣的是，某些研究發現，兩者對彼此的工作、角色與形象有極為相反的看法。例如，新聞記者認為公關人員的公關人員可信度相當低，對多數記者而言，公關人員具有企圖控制報導的嫌疑。但多數公關人員卻認為在其所提供的消息而言，具有非常良好的服務(Aronoff, 1975)；其次，公關人員經常被指責只提供事件的光明面，是記者追求事實的阻礙；且公關人員如果跟記者越熟識反而越看不起記者(Jeffers, 1977)。

但也有人認為公關人員與記者的關係比較像是合作，而非對立的關係(卜正珉，1990)。例如記者不僅引用機關發言人的談話，而且很少懷疑官方的說法，此外，兩者都相信彼此間可以相互合作，為公眾謀取福利。

新聞記者與公關人員兩者的關係非常複雜、也很微妙。Cutlip等人(1985)綜合過去研究，歸納出新聞記者對公關人員的看法如下：

- 一、公關人員企圖掩飾負面新聞。
- 二、公關人員利用媒體版面做免費廣告，使其損失實質收入。
- 三、公關人員試圖間接甚至直接收買記者，希望影響新聞的報導。
- 四、公關人員忽略媒體編輯需求，對何謂新聞或撰寫新聞沒有概念。
- 五、公關人員企圖賄賂資深記者。

相對地，公關人員對新聞記者的評價則是：

- 一、媒體組織未善盡職責，未針對相關領域如工業、金融、教育、醫療等公共議題做更多的報導。
- 二、媒體對新聞的定義缺乏變通，只強調衝突性並簡化社會事件的複雜性，總是以聳動性做為取捨新聞的標準。
- 三、記者總認為公關人員所發布的新聞稿不是新聞，而是具有商業目的的發言稿。
- 四、記者分不清那些是誠實、肯幫助記者的公關人員，同時否認媒體對公關人員的依賴正逐漸增加中。

同樣的，政府官員與新聞記者間的關係也存在某種認知上的落差。根據Lee(2000)的說法，媒體記者經常把政府官員比喻為「壞人」，認為官員們浪費公帑、官僚、對民眾看法漠不關心。其次，媒體也把政策問題的報導變成是善與惡的道德劇碼，使政府官員的形象跌到谷底。甚至，在報導中把一些社會問題解讀成是因為政府無能、官員毫無作為，未能採取對策所

致。

肆、媒體運作的控制

公關人員可藉由了解新聞產製過程所遭遇之內部控制因素，以操縱媒體的運作。Shoemake & Reese (1996)從五個層面來探討控制媒體內容的力量，分別是：

- 一、個別媒體工作者的因素。
- 二、媒體日常運作的因素。如政府公關及民眾需求對記者的影響，組織處理新聞的過程等。
- 三、組織因素。如媒體政治立場、經營目標、媒體角色定位與結構等。
- 四、媒體組織外部因素。如外部新聞來源的控制、政府的操控、媒體間的競爭關係、廣告營收及新科技對媒體運作與記者報導新聞的影響。
- 五、意識形態因素。包括涉及國家、媒體經營者或國際傳播強權的意識形態，或文化對媒體的影響。

雖說政府公關人員意欲控制媒體的運作，但並不一定導致政府與媒體間的緊張關係，事實上，政府與媒體間其實都會做出讓步，讓場面不致太難堪。如同Dimmick(1979)所指出的，政治性聯盟的過程必定充滿妥協與讓步。另媒體的控制力量不見得只是單向由老闆到記者的片面控制型態，多數時候，雖然有程度上的差異，但是應該都是雙向互動、甚至是共享權力。這也意味，政府公關人員於推動媒體相關事務時，除了要努力經營與媒體高層人士之良好關係，也不能忽視第一線記者與編輯的聯絡工作，畢竟這些基層從業人員手中可能握有不少及具爆炸性與敏感性的新聞來源。

而在操作上，不論是透過媒體高層去影響基層記者，或是運用某些記者的特殊管道去說服高層，政府公關人員都有可以運作的空間，只要策略運用得當，時間點與人脈掌握正確，此種媒體體制外的「外部控制力量」是可

以發揮很大力量的。

伍、媒體事務的管理策略

Pfetsch(1998)指出，政府的新聞管理步驟有四個階段，而這四個階段其實已可以勾勒出媒體事務管理的基本原則，分述如下：

- 一、設定目標與溝通手段。
- 二、掌握環境情勢。
- 三、選擇與執行最可行的溝通手段。
- 四、評估溝通有效性。

綜觀而言，政府部門於進行媒體事務管理時最好能就下列工作加以釐清，包括：(一)建立媒體關係的目的？(二)如何建構媒體管理機制？(三)如何有系統深入了解媒體記者的背景及需求？(四)分析媒體組織運作與權力關係。(五)培訓並指定適當的媒體溝通官員負責媒體事務。(六)新聞訊息如何製作？(七)透過何種媒介發布。針對前揭事項均應事先就策略及作法有所規劃。

本篇研究針對政府內部建構對媒體溝通機制，提出下列兩項議題：

一、政府機關發言人角色定位。

依據Susskind & Field (1996)的看法，政府部門發言人應該站在「中立」的立場，儘可能表達社會各界不同觀點，泛演機關與公眾的橋樑，最好不要捲入尚有爭議的議題，以免斷送發言人的公信力；影響發言人公信力的另一因素是「誠信」，為了建立與媒體的互信機制，發言人要以誠信面對媒體，發展良性互動。

二、建立機關與媒體的互動工作模式

每個政府機關都有所謂的「組織文化」或「領導風格」，而這影響到該組織及決策首長如何與媒體互動。在當前民意高漲時代，任何政府機

關均不可能迴避媒體的監督與批評，故不論組織文化與領導風格是開放或保守，機關決策者均將面對如何同時滿足記者採訪報導的需要，又獲得機關同仁認同，以建立與媒體記者的良好互動或工作模式。

另一現象是，因為政府機關首長更迭，新舊任首長對於媒體關係的不同認知所產生之新的互動模式。在正常情況下，機關首長與媒體記者的互動型態通常是經過長期的衝突、妥協、學習、適應等所得出之產物，新的首長帶來新的領導風格，也代表與媒體記者之關係要重新經營，再次經歷衝突到適應階段。在這過程中，政府公關人員乃扮演機關首長與媒體記者間極為重要的潤滑劑角色，如果未能發揮適當緩衝功能，記者將因不滿而釋放種種壓力，直接衝擊機關形象。

第三節 網路科技對政府公關影響

網際網路是上一個世紀末的新發明，但至本世紀初，其發展已迅速地擴展至全世界，網路不但改變了我們認知世界的角度，它也逐漸地在影響我們的日常生活與社會互動的型態，此外，網路也對資訊的意涵與價值、以及媒體傳播的模式產生巨大的影響力。在資訊社會的脈絡下，網路的掘起與發展正逐漸在改變人們得到的資訊內容、獲取資訊的管道、以及人與媒體間的關係。無論是國內外社會學界或傳播學界，網路的資訊與傳播面的研究已成為重要之新興課題。

壹、網路科技對政府公關之意涵

長久以來新聞界是一個由記者、製作人、政治人物等專家人士把於輿論立場的封閉系統，在這個系統中，媒體有其自成一套的運作流程，所以一般民眾很難有機會進入並表達多元意見，在媒體偏頗報導及政治人物蓄意攻擊雙重因素下，社會大眾逐漸對政府的表現失去信心，政府部門的整體形象也因此一落千丈(Heath, 1997)。

加上過去政府部門多仰賴無線電視台或廣播電台的公共時段或透過付費廣告向民眾陳述政策立場，比較少有直接面對群眾的管道，更加深了政府部門受制於媒體通路的窘境。但是，網路科技時代的來臨，讓政府部門困窘的地位起了重大轉變，政府除了可以打破媒體壟斷輿論市場的扭曲情形，更有機會透過網路拉近與民眾的互動關係，提升政府在民眾心中良好形象。網路新聞以其多元、快速、詳細的內容，逐漸獲得民眾信任，反之，傳統媒體的影響力及威望卻漸漸沒落。由此看來，網路正是政府部門可以加強運用、著力的新媒介。

綜合而論，網路科技已對人類傳播的型態造成結構性改變，主要的轉變有以下幾項(Holtz, 1999)：

一、由「少對多」變成「多對多」。

傳統上新聞媒體與觀眾的關係是單向模式，由記者、社會菁英控制的媒體不斷向一般民眾傳播資訊，民眾不過是扮演資訊接收者角色，所以過去的傳播型態是少數的民眾對多數民眾傳播。反之，網路提供普羅大眾一個開放、自由的言論管道及空間，讓所有人都可用極少的代價向他人傳播資訊。

二、觀眾導向的傳播方式。

網路科技發明之前，傳播過程重心是傳播者，亦即由傳播者決定觀眾接受何種訊息，並控制傳播效果，所以傳播研究之重點在於傳播者產製哪些訊息，訊息如何傳播給觀眾，以及訊息反映了傳播者的那些觀點。但網路時間的傳播重點是觀眾，傳播者之間係處於競爭關係，即輿論市場的訊息是相互競逐的，只有受到觀眾喜愛的資訊才會存留下來，因此觀眾所面臨的狀況往往不是資訊不足，而是資訊管道及負擔過多。

三、接近使用導向的傳播方式。

為了落實「資訊普及」及「資訊公開」的理項，並達成方便民眾使用網站資訊的原則，除了建置使用者方便的網站與搜尋引擎外，在網路內容的規

劃方面，也是儘量做到資訊數量豐富、方便搜尋、取用等原則。

四、由大眾傳播演變為小眾傳播。

過去傳播模式係針對目標客群之特性進行大規模傳播活動，至於訊息是否能夠真正達到目標客群則很難測定。但網路科技允許個人透過網路傳遞特定訊息給少數的個人，無形中使該訊息被小眾接收的機會大增，所以這是一種分殊、小眾、多元的傳播型態。

五、資訊傳遞型態改變。

傳統媒體於傳遞資訊時，往往受限於時間、空間；但網路卻沒有相關限制，幾乎可以在任何時間、地點，獲取任何內容，且傳遞資訊的成本大幅下降。

六、新聞界權力重整。

過去只要掌握新聞呈現的版面或時段即代表掌控了輿論權力，傳統媒體有限的版面及頻道其實是強化了媒體工作者的社會控制權力，這種現象在網路媒體興盛後有所改觀。越來越多的權力流向了獨立作家與記者，甚至是喜歡上網表達意見的一般民眾，使得傳統媒體對輿論的掌控權逐漸縮小。

貳、網路科技與公共事務管理

網路科技具有強大的互動性，可以做為政府與民眾相互溝通的絕佳管道，因此政府公關人員於處理網路科技議題時，應把網路視為公共議題管理的工具之一，也要將網路本身及其社會影響看作是一項必須用議題管理手段加以管理的公共議題。因此，政府在管理網路議題時，應積極發揮網路的特性，提高政府公共議題管理的效能。

參、網路科技對公共議題管理的影響

一、強化議題監測與掌握的能力

網路科技與傳統媒介的整合，創造了新的傳播環境，也改變政府公關人員管理議題的作業方式。近年來，公關人員大量利用網路科技，連結相關資

料庫，從事公共議題的監測及分析工作，此一工作係由三個步驟所組成：(一)鎖定輿論市場。(二)掌握新聞。(三)產製「資訊產物」。

二、強化資訊傳播能力

隨著網路的興起，資訊傳播能力大幅提升，使得網路傳播成為行銷中不可或缺的一環。網路因為具有即時、開放、低成本、全球性等特質，所以可以克服時間、地區及出版或發行等種種限制，使得資訊得以第一時間上網公告，使訊息的擴散能力最大化。

肆、網路科技於公共事務的應用範疇

網路科技可以運用在許多公共事務的管理領域，包括危機管理、媒體事務管理與政策宣導等方面，以下分述之：

一、危機管理方面

在危機事件發生後，危機資訊的管理是相當重要的挑戰，針對不斷出現的混亂資訊，在最短時間內彙整、分析，並找出其中關連性；其次是因應外界對事件資訊的需求，提供整理過、符合所需的資訊，透過適當的管道供外界適用。而網際網路在危機管理方面扮演了蒐集事件資訊的重要管道，同時也是對外傳播資訊的便利管道。

二、媒體事務管理方面

政府公關人員的重要職掌之一就是媒體事務的管理，為了強化對媒體的服務，建立彼此良好的互動關係，也避免媒體因資訊不足或不正確的資訊而報導錯誤，傷害政府形象。因此，政府公關人員可利用網路科技的優點，做好媒體關係。Holtz(1999)即指出三項策略：

(一)建構公開資訊平台網站。裡面包含 1. 政府機關動態即時的新聞，尤其在危機期間更為必要。2. 新聞聯繫人員名單及聯絡方式。3. 政府機關的正式聲明或首長講話稿。4. 機關活動之預告。5. 歷史新聞稿查詢服務。6. 政府機

關背景及首長簡介。7. 服務項目。8. 相關網站連結。9. 其他服務。

(二)積極提供媒體專屬資訊傳遞服務。政府公關人員可建立新聞資料庫，包含可供媒體記者報導之資訊，並定期提供記者參考運用。

(三)與記者建立良好互動關係。政府公關人員可透過下列方式建立良好關係：

1. 根據媒體特性(電子媒體、平面媒體)不同，給予不同需求資訊，並確認其滿意度。
2. 靈活運用網路將相關資訊提供記者，並吸引其報導。

綜合而言，公關人員於管理媒體事務時，應充分利用網路科技所帶來的正面功能，並根據下列原則達到最好的效果：

(一)為了避免媒體誤解資訊內容，最好能將新聞資料統一收集後再提供記者。

(二)採取主動積極態度，回應媒體的合理需求。

(三)避免提供模糊不清之資訊。

(四)在政策宣導力度應拿捏適當，不要破壞資訊公信力。

三、政策宣導方面

除了借助媒體的傳播力量，政府部門也要嘗試跳脫媒體「間接傳播」的窠臼，運用所能掌握的其他管道，直接向民眾解釋政策的制定及執行成效。透過網路科技可建構政府部門與民眾之直接溝通機制，鼓勵民眾參與制定公共政策，以及加強民眾對政府施政的了解。

第三章 政府公關危機管理

第一節 危機概論

危機創造議題，社會的危機創造公共政策的議題。危機雖然可能威脅政府機關利益，但若公關人員主動採取議題管理手段來因應，則危機管理可能轉變為發展的契機。因此，政府部門若能改變「迴避危機」的保守心態，以正面積極態度面對危機，視危機為日常的重大社會公共議題，並將危機管理納入政府公共議題管理運作的一環，那就不會談危機而色變了。

危機不是一個單獨的社會事件，危機管理的邏輯概念也非單純的「危機發生→危機計畫→危機處理→危機結束」直線過程。相反的，在社會的現實面影響下，危機管理的思考面向是非常多元的。一旦危機發生後，管理者除了必須解決危機本身的問題，還必須因應來自媒體、國會、民眾、利益團體、監察或司法機關對危機的關切，同時管理者還需兼顧機關首長個人理念及貫徹其意志等因素。

第二節 危機發展週期與管理

Gonzalez-Herrero 與 Pratt(1995)指出危機之發展也有所謂的生命週期，並由此發展出危機管理的四個階段：一、議題管理階段；二、計畫/防範階段；三、危機階段；四、危機之後階段，以下分述之。

一、議題管理階段

議題管理階段是採取議題管理的策略作為來預防潛在危機事件發生，如果所有公共議題都能在此階段加以控制並消弭無形，不論對機關或個人而言，都是最有利的。通常在此階段會持續進行下列行為：

(一)掃描議題：運用各種管道瀏覽搜尋未來可能影響機關的社會趨勢或議題。

- (二)蒐集潛在議題並評估。
- (三)發展傳播策略。
- (四)嚴防危機發生或引導潛在議題發展方向。

透過有效的議題管理，公關人員可以降低機關進入後續危機階段的可能性。

二、計畫/防範階段

在監測機關外部環境的同時，可以透過資訊之研判及溝通系統，採取防範策略，進行因應作為的規劃工作，並評估(一)潛在危機牽涉層面；(二)對情勢的控制程度；(三)相關可行作法。

一旦對某議題掌控失敗，或是議題處理發生疏漏，就代表下一階段-危機階段來臨，這也意味機關已喪失主動回應的優勢，進入被動反應的處境。

三、危機階段

Seeger 等人(2001)認為機關在危機階段應該採取之策略作為有以下幾項：

- (一)成立危機處理小組；
- (二)指定專人處理媒體關係並對外發言；
- (三)視狀況修訂危機處理計畫；
- (四)研擬新聞稿並製作文宣；
- (五)對可能的負面報導先發制人，針對目標群眾加強宣導；
- (六)尋求專家「背書」，並進行內部溝通；
- (七)藉由提供媒體最新的資訊，避免遭有心人士憑空捏造案情，以端正視聽，競逐議題主導權；

四、危機之後階段

都情勢發展到此階段，並非意味危機溝通工作已經結束，公關人員仍需檢視危機後續發展態勢，並繼續下列行為：

- (一)持續注意目標動態，適時表達機關關切的立場及誠意。

- (二)密切監視危機是否改變走向。
- (三)定期將機關作為告知媒體，展現全盤掌握情況之態勢。
- (四)評估事前的危機計畫及措施是否發揮作用。
- (五)發展機關與民眾長期溝通機制。

第三節 危機管理策略基本原則

整體而言，政府機關之危機管理策略可就已下五個面向切入，並成為處理各種危機事件的基本原則，分別為：一、決策者的角色扮演。二、全民的參與。三、社會公信力建立。四、危機意識推廣。五、決策者心態調整(Benoit, 1997)。以下分述之。

一、決策者的角色扮演

政府部門的決策者應扮演主動積極的角色，除確認真正問題，找出癥結所在，也在組成危機處理小組，研擬危機因應策略及作為。並在整起事件中，與相關利益相關者溝通時，務必保持「誠實」的原則。

二、全民的參與

因為危機的緊張性、不穩定性及狀況變化不易掌握等因素，所以在處理時切勿企圖掩飾或隱瞞真相，應保持全民關切的觀念，就潛在危機、相關對策及危機產生的負面效應等，充分告知與危機有關的利益關係人，包括媒體，以減輕民眾對危機的恐慌。同時，也要密切掌握媒體及其他關係人對機關因應作為的反應。

三、社會公信力的建立

為了建立政府部門處理危機的社會公信力，從事危機管理的規劃時，除了要養成機關處理危機的能力外，更不能忽略社會大眾及特定團體對危機本質的認知及對危機管理的期望。

四、危機意識的推廣

要養成政府機關人員危機管理的意識確實不易，因此除可建立良好組織的溝通文化外，也應推廣危機管理策略之研訂。

五、決策者心態的調整

機關決策者或政府公關人員平時就應與相關利益團體或媒體建立良好溝通關係，以便在危機發生後能立即採取溝通，維護機關及首長正面形象。但針對媒體的責難與挫折，同時也需耐心說明。

第四節 危機發生時政府公關作為

政府組織隨時可能面臨外來或內發之危機，故危機管理的主要目的是在預防危機發生，亦即在危機尚未形成前或發生初期，就採取危機處理做法，及早消弭危害。若不幸危機仍發生，則依據先前擬定之危機處理措施，控制危機效應，盡一切努力將危機後續影響減至最小。有危機不代表萬劫不復，處理得宜即能使危機化轉機。

媒體公關是危機管理工作裡最關鍵的要素，失敗的媒體公關往往引發許多額外的外壓，並壓迫到機關自主能力。因此當危機爆發後，未掌握相關資訊流通，政府公關人員即應採取有效之策略及作為，茲分述如下：

一、統一發言基調

危機發生時，應針對該危機本身予以定義，並確立機關對該危機之處理基調。

二、設置新聞中心

成立新聞中心，提供記者採訪所需之各項資訊。

三、落實內部溝通

為了讓機關內部同仁也了解危機最新發展狀況，安定浮動人心，避免謠言四散，防範不正確的二手資訊成為記者炒作的題材。

四、資訊接近策略

機關應定期向媒體及社會大眾說明危機情勢發展與處理情形，對於負面資訊，應本不迴避、不掩飾的態度，審慎公布或回答。

五、強化輿情管理略

公關人員應主動蒐集輿論動態，分析各家媒體報導，提供危機處理小組做為決策參考；對媒體誤報或不完整之處，也要適時與記者聯繫澄清，以免以訛傳訛，破壞機關對議題的主導權。

六、損害控管

如果危機造成不好的結果，決策者還需思考要如何宣布？透過什麼媒體宣布？什麼時候宣布？等相關問題，且宣布後還需考慮民眾、民意代表及利益相關者之反應及相關應處作為。

第五節 網路危機問題

隨著網際網路的普及及滲透力，網路的公關處理亦成為一個重要課題。網路雖是政府公關作為的利器之一，但也同時深受網路的困擾，主要有以下三方面：

一、網路社會與現實社會基本上是脫節的

網路因為具有匿名及不易追蹤特性，如果有網路使用者在網路上製造虛擬危機，或是散布不實謠言，不僅造成民眾或政府的困擾，也可能引起社會恐慌。

二、24小時網路新聞報導，挑戰政府危機處理能力

網路新聞的產生，導致以往輿論議題有特定時段的限制消失，全天候不間斷都是新聞可能發生始點，除了應公關人員決策自主權，以利其迅速執行危機處理工作外，機關現有的決策運作流程或人員應變能力都應有所改變。

三、改變過去政府與民眾聯繫關係

傳統上，政府與民眾溝通模式比較屬於單向的宣傳模式，但網路時代來臨，溝通關係已逐漸朝雙向互動溝通模式發展。因此，政府機關原有的溝通文化，政

府探求與回應民意的機制，以及政府各部門現有人力與設備是否足以應付雙向模式的要求等等問題，都在考驗政府的危機處理能力。

與機關有關的危機事件，不論是屬於災難性或是人為造成，其共通的特性是資訊紊亂、情勢渾沌。網際網路因為具備許多特質，各可以適時扮演降低環境不確定因素的角色，因而在組織的危機管理計畫中裡應包括危機事件的網路因應方案。

Holtz (1999) 指出網際網路在危機事件發生及間所能發揮的功能包括有：

- 一、利用政府機關網站提供即時、正確及最新的資訊。但要注意，網站的資訊內容與形式必須符合媒體採訪與報導需求。
- 二、透過網路傳播，維持組織正面形象，包括讓民眾知道組織如何因應危機，以及危機處理情形等。
- 三、密切監控網路社群媒體相關訊息，若有發現立場偏差、資訊錯誤的情形，應立即要求更新澄清，避免徒增危機處理的困擾。

最後，值得注意的是，網路社群媒體近來出現越來越多的討論區供網友發表意見，但所談論的主題有些則涉及個人主觀認定的價值觀，難有統一說法，亦有道聽塗說或刻意散布謠言者，這現象也引起不少公關問題。其中，公關人員最常被問到的是：被討論的主題機關如何因應？一般而言，決定回應與否的關鍵在於：被討論的主題有無解決的可能、是否會擴大產生後遇負面效應。不同的決策者會有不同處置方式，故機關決策者除了必須考量機關本身有無能力應付層出不窮的網路話題外，還應深究該主題的發起人是誰，以及其背後所隱藏之深意，才能決定應對的策略。

第四章 研究發現與建議

第一節 研究發現

政府公共關係的目的與手段隨著時空環境的改變會有不同定義與要求，在以往威權時代，公共關係具有「鞏固政權」與「穩定內部」的雙重作用。隨著時代發展，民意的時代逐漸來臨，政府公共關係的目的也逐漸擴張，並與學術的研究漸相接近，不外乎維持國際地位、宣揚立國理想、確定政策方向、便利政令推展、促進政治和諧及結合民間力量等；同時政府機關公共關係的對象也設定在機關內部人員、民意代表、意見領袖、利益團體、大眾傳播界、學校/學生、其他政府機構、社會大眾及國際人士等不同類別。時至今日，政府公共關係的本質與功能，也因外部環境日趨複雜及多元，而到了必須採取全方位思考及專業性作法的地步，因此，如何轉變以往思維觀念，導入新的決策思維，已到了刻不容緩的地步，如現今網際網路科技高度發展，可協助政府公關人員提升新聞議題管理有效性，因此除了維繫傳統媒體關係，新媒體的善用更是急需學習與加強之處。

公共關係「管理學派」的學者於一九八六至一九九五年間，曾針對美國、加拿大及英國的三百二十六個組織(包括企業及政府機關)、四千六百名受訪者，研究公關部門如何能夠協助機關發揮功能、達成目標，根據其研究結果歸納出10項「優異的公共關係特質」(黃懿慧，1999)：

- 一、公共關係的功能應該納入組織內策略管理。
- 二、公共關係主管應屬於權力核心，或至少能直接向資深管理高層報告。
- 三、機關內的公關相關部門應發展一套整合機制，以利進行策略性管理。
- 四、公共關係部門應該具備管理功能，並與其他部門有所區別。
- 五、公關部門應該由資深傳播主管領導。
- 六、對組織外部的公眾，公共關係作為應採取「雙向對稱溝通模式」。

七、機關內部公關部分，也應採取「雙向對稱溝通模式」，允許同仁參與決策過程，提升工作士氣。

八、公關人員對自身所扮演的「管理」及「溝通」角色，應具備專業知識。

九、公關人員應該具備多元化特色。(例如擁有不同領域專業)

十、公關部門應該恪遵道德標準，履行社會責任。

「優異的公共關係」觀念逐漸受到我國政府部門的重視，但相關觀念的推廣仍未跟上時代的脈動，或是相關決策者未正視此一觀念的影響層面。因此本研究將整合前人所提之觀點，由公關人員的培訓策略、發展媒體溝通管理策略、網路科技危機管理策略及組織文化提出建議。

第二節 建議

壹、公關人員培訓策略

政府公關人員之培訓策略應從三個層面探討：一、公關人員與機關首長互動關係；二、公關人員專業訓練；三、公關人員自我認知培養。以下分述之：

一、公關人員與機關首長互動關係

公關人員於行使職務時，最重要的兩點即是(一)能否與機關決策者直接互動，或是被納入核心決策小組。以便在第一時間將最新訊息傳達給機關決策者。(二)應該被決策者賦予一定程度的權力。以利適時採取必要管理措施。

二、公關人員專業訓練

專業知能是公關人員行使管理職務時必要條件，且因公共議題的整體環境瞬息萬變，故政府公關人員應強化下列專業課程與實務培訓：

(一)公共關係與議題管理學。

(二)公共政策、民意與政治權力運作原理。

(三)決策流程與問題解決方法之思考訓練與實務。

(四)國內政治、社會情勢研析。

(五)網際網路媒體行銷實務。

整體而言，為培養宏觀思考的公關人才，政府應強化專業知識並與實務經驗結合，例如建構公關體系，有計畫地調派到不同部會接受職務歷練。

三、公關人員自我認知

就公關人員自我角色認知而言，應把握「有為」及「無為」的言行分寸，以建立輔佐決策者的權威及地位。

「有為」部分可分為以下原則：

(一)要有政治敏感度，瞭解行政部門、媒體、國會、利益團體的生態，並對社會權勢的分布有所掌握，才能在利益、威脅與權力間進行操作。

(二)以專業能力及職業忠誠獲取機關首長充分授權，以充分執行公關議題管理策略。

(三)掌握並熟悉所屬機關業務，才能有效扮演議題管理輔佐者角色。

(四)除仰賴機關現有資訊回報系統外，更應佈建自己的情蒐與通報管道，全盤掌握機關內、外部資訊。

(五)懂得充分利用手中籌碼，包含實質利益或資訊。

(六)具備議題研析與政策建議能力，同時掌握快速、周延、準確的要求。

(七)在工作態度上，要能承受來自業務、人情或政治壓力、指責與挫折，而仍能冷靜理性做出建議。

(八)全力保護機關首長與所屬組織，減少政策或形象的傷害。

「無為」部分可分為以下原則：

(一)不應誤導首長，提出有爭議的決策建議。

(二)不與機關目標或首長想法脫節。

- (三)面臨危機，不能驚慌失措。
- (四)不能固執己見，要尊重業管單位專業判斷。
- (五)不能忽視公共議題的任何蛛絲馬跡。
- (六)公關幕僚人員係相助首長解決問題，不可短視近利。
- (七)不要認為所有危機都可圓滿解決。

貳、網路科技危機管理策略

網際網路在危機事件中扮演的角色乃是蒐集資訊及傳播資訊的管道，因此為加強對外溝通，降低不確定情勢所引發之混亂，網路危機管理可嘗試下列方式加以控制：

- (一)第一時間上網提供最新資訊。當危機發生時，負面資訊即隨之出現，唯有讓不同觀點的資訊與意見立場同時存在，即可避免負面訊息主導輿論議題主導權。
- (二)建立輿情回應小組在網路即時回應。減少不正確資訊或謠言持續散佈，負面訊息若不能及時澄清，容易在民眾心中形成偏見，屆時將難以扭轉。
- (三)針對特定受眾溝通。網路不僅是雙向溝通工具，他也是分眾化的媒介，所以可以針對社群媒體中特定重點民眾進行溝通。

參、組織的溝通文化及公關部門決策自主權

Marra(1998)在討論危機公關的運作模式時，認為「組織的溝通文化」及「公關部門自主性」會對危機管理的運作與決策產生重大影響。因此，建議應推廣機關內部的溝通文化，因為良好的危機公關有賴組織的協調溝通，假如機關內部缺乏這種溝通文化，即使擁有再周全的危機計畫，也不能發揮應有作用；至於另一項因素則是賦予公關部門決策自主權力，決策自主權意指機關是否賦予公關部門應有之權利及責任，以及可利用之資源，以力公關人員迅速執行危機處理工作。例如公關人員是否被授權可以立即發布最新消息、直接與目標對象

溝通或採取適當處置等等。

另外推廣「開放的管理文化」也是提升政府公關危機處理效能的關鍵，即機關決策者或管理者要學習傾聽外界想法及批評。從政府部門角度來看，如果政策或危機處理的決策模式是傾向集中權威式，則溝通文化必然是單向、缺乏互動；由於所有的權力及責任都具及在首長身上，很容易養成下屬聽命辦事、被動反應的行為模式，面對瞬息萬變的危機情勢，當然無法期望這種機關會有成功的危機管理結果。