國立政治大學傳播學院碩士在職專班

碩士學位論文

指導教授：蘇蘅博士

政府與媒體對能源政策的風險建構與溝通

—新深澳電廠案的框架分析

Understanding risk communication between government agencies and media: New Shenao Power Plant frame analysis

國立政治大學 National Chengchi University

研究生：黃芷庭 撰

中華民國一〇九年一月

DOI:10.6814/NCCU202000249

摘要

本研究從風險傳播的觀點，以 2018 年的「新深澳電廠案」為例，探討政府與平面媒體如何建構與溝通能源政策之風險，其中包括政府與報紙各自關注的新聞主題、新聞或報導立場、強調的風險框架及其異同。本研究採用框架分析結合內容分析法，分析政府相關部門新聞稿與《自由時報》、《聯合報》、《蘋果日報》等三大報相關報導。研究發現，新深澳案中，政府與媒體兩方對於新深澳案的風險有不同的關注，政府最強調科技風險框架，媒體最重視健康與政治風險框架。此外，新深澳案期間正逢直轄市長及縣市長選舉於 2018 年 11 月 24 日舉行，報紙媒體主題大量聚焦選舉話題，顯現台灣能源政策從核能議題以來，仍然缺乏理性專業對話，本文同時就遭受深度政治化現象的影響進行討論。

關鍵字：風險社會、風險傳播、能源政策、新深澳電廠案

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000249

Abstract

By researching the relationship of different stakeholders in risk communication, this research takes the “New Shenao Power Plant” event in 2018 as an example to delve into how the government agencies and media construct and communicate the risks of energy policy. The research data were collected from the press releases of the government agencies. More specifically, this research used major 3 daily newspapers: Liberty Times, United Daily News, and Apple Daily.

Results show that the government agencies emphasize on technology risks, print media concerns most about public health and political risks. Further more, because the Nine-in-One Elections was held on November 24, 2018, print media covered mostly the elections and did not sufficiently present to the general public the risks of “New Shenao Power Plant” event, as the texts were compared with the government press releases. Results are discussed in terms of implications with the increased politicization of energy issues in Taiwan.

Keywords: Risk Society, Risk Communication, Energy Policy, New Shenao Power Plant event

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000249

目錄

摘要 I
目錄 III
表目錄 IV
圖目錄 V

第一章　研究動機與目的 1
　第一節　能源政策問題背景 1
　第二節　新深澳電廠案爭議 5
　第三節　風險建構、風險溝通與框架分析 8
　第四節　研究目的 14

第二章　文獻探討 16
　第一節　台灣能源政策概論與新深澳電廠案 16
　第二節　風險溝通與風險建構 28
　第三節　框架分析 38
　第四節　研究問題 40

第三章　研究方法 41
　第一節　研究範圍與對象 41
　第二節　類目定義與建構 43
　第三節　前測與編碼員信度分析 51
　第四節　分析架構 53

第四章　資料分析 54
　第一節　基本資料分析 54
　第二節　內容分析 58
　第三節　風險框架分析 69
　第四節　政府新聞稿與報紙新聞比較 75

第五章　討論與建議 85
　第一節　研究發現與討論 85
　第二節　研究貢獻 97
　第三節　研究限制與未來建議 98

參考文獻 99
　壹、中文部分 99
　貳、英文部分 109

附錄一：政府新聞稿內容分析編碼表 112
附錄二：政府新聞稿內容分析編碼表說明 114
附錄三：報紙新聞內容分析編碼表 117
附錄四：報紙新聞內容分析編碼表說明 121

DOI:10.6814/NCCU202000249

表目錄

表 2-1：2000 與 2018 年台灣各能源別發購電量比較表 20
表 2-2：深澳電廠事件大事記 24
表 3-1：新深澳電廠案政府新聞稿新聞內容分析編碼員相互同意信度 52
表 3-2：新深澳電廠案報紙新聞內容分析編碼員相互同意信度.....52
表 3-3：研究問題與資料分析方式.....53
表 4-1：政府新聞稿發稿單位數量分布 55
表 4-2：政府新聞稿三階段發稿數量分布 56
表 4-3：政府新聞稿發稿篇幅比較.....56
表 4-4：報紙新聞發稿數量分布.....57
表 4-5：報紙新聞三階段發稿數量分布 57
表 4-6：報紙新聞篇幅比較 57
表 4-7：政府新聞稿主題分布 58
表 4-8：政府新聞稿三階段之主題分布 59
表 4-9：政府新聞稿新聞立場分布.....60
表 4-10：政府新聞稿三階段之新聞立場 60
表 4-11：報紙新聞主題分布.....61
表 4-12：報紙新聞三階段之主題分布 62
表 4-13：報紙新聞消息來源分布.....63
表 4-14：三家報紙新聞消息來源分布比較 65
表 4-15：報紙新聞報導立場分布.....67
表 4-16：報紙新聞整體與三階段報導立場 68
表 4-17：三家報紙新聞報導立場比較.....68
表 4-18：政府新聞稿風險框架分布.....69
表 4-19：政府新聞稿三階段風險框架分布 70
表 4-20：政府新聞稿整體及三階段風險框架分布排序 71
表 4-21：報紙新聞風險框架分布.....72
表 4-22：報紙新聞三階段風險框架分布 73
表 4-23：報紙新聞整體及三階段風險框架分布排序.....74
表 4-24：政府新聞稿與報紙新聞主題分布 75
表 4-25：政府新聞稿與報紙新聞主題分布排序.....76
表 4-26：三階段之政府新聞稿與報紙新聞主題分布排序 78
表 4-27：政府新聞稿與報紙新聞風險框架分布.....79
表 4-28：政府新聞稿與報紙新聞風險框架分布排序.....80
表 4-29：三階段政府新聞稿與報紙新聞風險框架分布 81
表 4-30：三階段政府新聞稿與報紙新聞風險框架分布排序 84

DOI:10.6814/NCCU202000249

圖目錄

圖 1-1：風險社會之議題、核心參與者與情境元素架構圖 10
圖 2-1：台灣電力系統發展歷程.....17
圖 2-2：2017 年台灣發電量結構.....17
圖 2-3：2002 年～2017 年台灣電力使用結構 19
圖 2-4：新深澳案重要時程及發展三階段 25
圖 2-5：研究架構圖.....40

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000249

第一章　研究動機與目的

第一節　能源政策問題背景

台大風險社會與政策研究中心於 2018 年底公布針對國人能源轉型感知度的調查，結果顯示高達 82%的台灣民眾關心能源政策發展，卻有 44%受訪者認為目前主要發電方式是核能，有 57%民眾不清楚政府非核家園 2025 年再生能源發電達到 20%的政策目標（廖羿雯，2018 年 12 月 5 日）。同年 2 月公布的「台灣電力使用與能源轉型民意調查」顯示，95.6%受訪民眾不清楚我國進口能源比例「95%以上」，高達 99.4%的受訪者不知道「台灣 2050 年的減碳目標應較 2005 年降低 50%」（林靜怡，2018 年 5 月 7 日）。兩項調查都突顯我國能源轉型的公民溝通與風險溝通仍然不足，以至於民眾對能源政策產生誤解。

台灣地狹人稠，天然資源有限，超過 9 成能源仰賴進口。為顧及國家能源安全、避免過於仰賴單一能源而遭外國「鎖喉」，發電方式採用多元性彈性方式，包括核能、火力（燃煤、燃氣、燃油）、水力、風力、太陽能發電。跟歐美及日韓相比，台灣發電結構的特色為：進口依存度極高、能源種類偏向適合海運的化石能源以及低碳天然氣進口量不易擴充（楊任徵，2004，頁 89）。

能源政策是「選擇題」，不是「是非題」。不同的選擇，衍生不同的風險；不同時期的社會氛圍對同樣事件也會有不同的風險感知，政府擬定政策時，應審慎考量風險的變動性而擬定適切之風險溝通政策。例如核能發電曾列為十大建設與十二大建設，過去長期做為台灣基載電力，但隨著世界三大核災（美國三哩島事件、烏克蘭車諾比事件、日本福島事件）的陸續發生，核能風險引起台灣社會高度重視，反核運動升溫鼎沸，媒體報導推波助瀾，迫使政府投入人力物力致力於核能風險之溝通。近年來，空氣污染成為政府能源風險治理新挑戰，媒體持續報導空污對人體的危害，激發大眾關切燃煤電廠排放物造成的健康風險；政府因此修法《空污法》，包括曾列世界最大（2006~2017 年）的台中火力等發電廠，需於空氣品質惡劣時配合降載。

DOI:10.6814/NCCU202000249

深澳發電廠更新擴建計畫（新深澳電廠案）是蔡英文政府 2016 年首度執政後，於《電業法》修法明訂 2025 年非核家園的能源政策下，第一個通過設立的燃煤電廠。位於新北市的新深澳電廠案於 2018 年 3 月 14 日通過環境影響差異分析報告暨變更審查（環差案）；5 月 9 日獲環評大會通過，進入可開發階段；10 月 12 日因「中油觀塘第三天然氣接收站環境影響差異分析案（觀塘案）」過關而宣布停建。新深澳電廠案過程中引起多番爭議，成為只存在 213 天、突然急轉嘎然而止的能源政策。

中華信評發布 2018 年中信用展望報告，列出台灣產業當年下半年可能面臨的 9 大「主要風險」，其中「能源政策風險正逐漸提高」，…尤其「供應的穩定度風險正不斷擴增」（孫中英，2018 年 8 月 8 日）。王京明（2017）針對 2017 年 1 月立法院三讀的新版《電業法》探究可能的風險有：過度管制的市場機制失靈風險、土地抗爭等社會衝突風險、電價與成本脫鉤的經濟風險等。就新深澳案而言，要面對的除了供／缺電風險、經濟風險之外，還可能擴及生態環境風險、居住正義風險、健康風險（如燃煤空污或核能輻射），甚至不同政黨利益的政治風險等。

德國學者 Beck 出書《風險社會》，指出科技就像一柄雙面刃，它在給人類帶來巨大福祉的同時，也潛藏著對人類社會的各種威脅，成為現代社會風險的重要根源之一（Ulrich Beck, 1992／汪浩譯，2004，頁 182）。過去的風險是可以透過感官加以感知的，現代文明面對的新型式危險（如核能污染、流行傳染病、食品安全）是不能被人類直接認知與掌握的，如今的風險隱身於科學的公式叢林中（Ulrich Beck, 1992／汪浩譯，2004，頁 7、52）。

政府當局對於新深澳案面臨的風險並非無感。時任行政院長賴清德 5 月 3 日至立法院進行能源政策專案報告時，多次提到能源轉型必須面對的風險議題：「轉型過程中需以確保國家能源供應穩定與安全為前提，規劃各類能源在各階段的合理結構，並加強資訊公開、公眾參與及政策風險溝通（行政院，2018 年 5 月 4 日）」。報告書中的目標則提到：「建構穩定、可負擔及低風險之能源供需體系」；綱要方針則分別於能源安全、環境永續、及社會安全分別強調降低風險並加強風險溝通。

在風險溝通過程中，政府的功能為，以科學為基礎進行決策，並促進公眾信任政府所制定的規定與預防措施（吳欣憓，2012，頁 33）。在新深澳案兩百多天

DOI:10.6814/NCCU202000249

期間，政府頻頻喊話積極護航，包括時任行政院長賴清德親自解釋：「不建電廠 未來北部會缺電」（林良昇、施曉光、劉力仁、賴筱桐，2018 年 3 月 21 日）、經濟部長亦強調：「北部若無深澳電廠 區域電力將失衡」（黃佩君，2018 年 3 月 22 日）。可見政府溝通思維除了重視非核家園的核能風險之外，更高度聚焦於缺電風險的建構，是否漠視社會大眾關心的空污健康風險？是否達成公眾信任？令人好奇。

過去的研究指出，政府在面對公共政策風險時，政府相當重視「依法行政」，遵循國家標準、相信專家與科技解決環境問題的能力，並質疑民眾之論述不懂專業（杜文苓、施麗雯、黃廷宜，2007，頁 86）。而且政府對民眾進行科技風險的溝通模式，常被批評過於倚重專家論述或政府獨斷式的決策（Wynne, 1996；轉引自李明穎，2011，頁 164），引不起民眾興趣又流於形式，對其中的風險資訊更充滿高度不信任。政府在新深澳電廠案的風險溝通中，是否能突破以上窠臼，達成有效的風險溝通？這啟發了研究者的研究動機。

目前政府政策溝通的管道非常多元，包括記者會、新聞稿、專訪、自媒體或廣告合作等。尤其進入網路時代，國家發展委員會自 1998 年起就推動《電子化政府計劃》，至今已邁入第五階段…無論中央或地方政府，都已全數導入 Web 2.0 社群媒體的應用（呂文瑄，2017，頁 12）。不過，雖然大多數政府已有成立不少粉絲專頁，顯示也開始重視此平台並企圖利用此平台做一些推廣。然而，政府目前經營平台的想法，仍是單向的傳遞訊息，或是少部分願意進一步與民眾互動，但仍未有正式的程序或是後續的標準處理流程（杜凱琳，2018，頁 131）。相較之下，官方新聞稿的發布不僅可以避免口頭說明的遺漏與錯誤，也可以成為訊息固定發送的管道方式，可以說是我國政府與新聞界重要且最常運用之溝通管道（臺錦屏，1991）。

政府新聞稿可以被定義為組織與媒體溝通的主要方式，以及通過新聞媒體與公眾的互動(Choi & Park, 2010 ; Sleurs, Jacobs & Van Waes, 2003；轉引自 Choi, 2017)。Gilpin (2008, p.16)認為，新聞稿除了作為傳播信息的有效手段之外，還能透過建構事件和組織角色的相關敘述來幫助組織身份認定。因此本研究將從政府機關所發布之新聞稿，探究其風險溝通之方式與過程。

DOI:10.6814/NCCU202000249

另一方面，媒體在風險溝通中的角色為何？許多民眾不會主動了解社會事務，「大眾媒體」成為了現代人獲取資訊重要的來源，對於一般大眾的風險信任建構佔有相當重的份量（朱元鴻，1995，頁 35）。周桂田（2004）認為，媒體傳遞不同的風險見解不只建構了公眾對風險感知，也扮演了引導公眾處理風險的角色，而產生程度不一的風險宣傳與溝通效果。而儘管目前網路時代的新媒體發布新聞更顯效率，但 Monika 等(2016, p.639)認為，由於出版的緊迫性和讀者回應率的差異，印刷媒體的觀點可能與類似的電子媒體文章不同；尤其報紙擁有悠久的傳統和歷史，他們在公共領域具有關鍵功能。這也是本研究選擇以平面媒體的報紙做為研究對象之一的原因。

媒體如何建構詮釋新深澳案的風險？平面媒體先是持續質疑新深澳案環評程序正義：「環保鬥士變燃煤推手 深澳電廠 1 票過關」（洪安怡，2018 年 3 月 15 日）、「環保署打假球 民眾不是笨蛋」（葉德正，2018 年 5 月 11 日）、「環評史上最黑暗！」（董俞佳、林河名、鄒秀明，2018 年 10 月 9 日）。接著針對空污風險，揭露「學者模擬污染值 是台電 3 倍」（魏翊庭，2018 年 3 月 14 日），報導環保團體的質疑（董俞佳，2018 年 3 月 19 日），並引述桃園、宜蘭、基隆等空污可能影響區的縣市長候選人發言。而轄管新深澳電廠所在地的新北市政府，炮火猛烈頻頻見報，前後陸續拋出拒發生煤許可證、電廠堤防位於保育區、訴願（施鴻基，2018 年 7 月 18 日）等議題反建新深澳。加上時值選舉，新深澳電廠更成為候選人政見競逐之地。綜觀媒體聚焦新深澳案的風險概有：環評的程序正義風險、空污的健康風險、保育的環境風險、電價的經濟風險，以及新北地方對立中央加上選舉氛圍的政治風險。

政府在多數風險議題擔任管理與監督的責任，民眾是政府主要的風險溝通對象；但是在當代社會裡，政府的溝通必須透過媒體傳遞，因此政府的訊息如何被媒體呈現值得關注（邱玉蟬、游絲涵，2016，頁 185）。既然政府政策需要媒體的報導，媒體又能夠建構公眾的風險感知，研究者因此以新深澳案議題的風險建構與溝通為例，欲探究層面包括：

首先，政府部門重視哪些風險議題？是否過於強調缺電風險護航政策而輕忽人民高度感知的空污健康風險？

其次，空污、環評等議題頻頻見報，媒體所重視的風險議題有哪些？

最後，媒體與政府重視的風險議題有何異同？政府如何實踐風險溝通？

DOI:10.6814/NCCU202000249

第二節　新深澳電廠案爭議

深澳發電廠位於新北市瑞芳區，第一部機組自 1960 年開始併聯發電，三部總裝置容量共 40 萬瓩，2007 年正式退休除役；總計 47 年來深澳電廠總供電量超過 1120 億度（林菁樺，2018 年 3 月 15 日）。這座曾是二戰後東南亞發電量最大的發電廠，與深澳聚落僅隔了一條馬路；照亮台灣的同時，居民曾飽受燃煤發電之苦，騎車被煤灰熏得睜不開眼、車子放在屋外，不到一周就可在車窗上寫字……，不論白天或黑夜，深澳的天空跟海水總蒙上一層灰（蔡惠萍，2018 年 4 月 6 日）。

電廠消失的這十來年，人聲雖少了，但漁村的生物卻豐富了。沒了電廠日夜排放溫水及空污，空氣裡不再夾雜刺鼻煤味，更讓原本奄奄一息的生態得以喘息。過去深澳受到軍事管制，因而完整保留生態，解除管制後，許多祕境因此揭開神祕面紗，其中被列為台灣卅六祕境之一，宛如巨象側身矗立於海上的巨大海蝕洞，迅速在網路上暴紅，深澳也發展成潛水的熱門景點（蔡惠萍、游明煌，2018 年 4 月 7 日）。

新深澳案的通過，讓原本平靜的小漁村一時成為全台焦點，部分居民不滿資訊不對稱、質疑作業黑箱，同時擔心生態、觀光和漁業受衝擊。但為了逆轉偏鄉蕭條漁村外地就業的苦境，也有居民期待電廠未來提供在地建設、就業機會並活絡經濟：「電廠除役拆除後，伴隨著電廠而生的商業及外包清潔等工作也跟著消失，漁村也漸趨蕭索，贊成的居民都盼著電廠帶來就業機會（蔡惠萍、游明煌、吳淑君，2018 年 4 月 7 日）」。

回顧本案背景與重啟原因。深澳電廠更新擴建計畫於 2006 年環評審查通過後，新機組原訂 2013 年服役，但因基隆地方人士及環保團體反對卸煤碼頭興建於蕃仔澳灣而暫緩。台電電源開發規劃於 2017 年重啟深澳計畫，是因為考量日後北部舊發電機組陸續退役，並且考量用電量成長的北部地區需求，因此規劃新深澳案為兩部超超臨界（USC, Ultra Super Critical）機組、裝置容量 120 萬瓩，發電量將達舊機組的三倍，排放標準接近燃氣機組。

新深澳電廠的設立原因，政府強調攸關未來北部供電之穩定性。因為 2017 年《電業法》修正案通過，確定了「綠能先行」與「2025 非核家園」入法。行

DOI:10.6814/NCCU202000249

政院 2017 年 4 月核定的《能源發展綱領》修正案亦明定，台灣現有核電機組將從 2018 年開始除役，至 2025 年時將完全停止核能發電。核電廠陸續除役，首當其衝的是人口最稠密、用電量最大的北部地區。依據台電資料，北部發電之短少，除了核一、核二廠除役（容量 324.2 萬瓩），還有基隆協和電廠 1、2 號機組（容量 100 萬瓩）擬於 108 年除役、3、4 號機組於 113 年除役（容量 100 萬瓩），總計 107 至 114 年，北部除役容量共 524.2 萬瓩。即使 107 至 114 年間有林口、大潭增建機組及協和更新計畫新增容量共計 450 萬瓩，但一增一減仍將造成北部供電缺口擴大 74.2 萬瓩。

為了解決北部地區長期供需失衡的狀況，預防供電缺口加大之危機，再加上電廠規劃至少需時十年，政府因此將深澳燃煤電廠之改建更新案視為急迫與必要，於 2018 年 3 月 14 日環保署召開的環境影響評估審查委員會第 328 次會議，由時任主席的環保署副署長詹順貴投下關鍵一票而通過「環境影響差異分析報告（環差）」。

關於環差案的爭議，詹順貴說明，若是全新的燃煤電廠興建案，他會投反對票，但因深澳電廠案曾動工，依法必須進行「環差」。詹順貴不諱言《環評法》有其困境，並解釋投贊成票原因：深澳案新案機組裝置容量減少、卸煤碼頭由二減為一，環境影響確實比 2006 年的版本小，不符合 38 條中 6 種環差案需要重做環評的條件，所以選擇修正後通過（尹俞歡，2018 年 3 月 28 日）。但外界質疑，此方案當初是以電廠既存的情況下進行環評，而非十年後沒有電廠的生態下進行評估，數據早已不符現狀。

然而僅隔 213 天，行政院長賴清德就在立法院質詢中宣布停建，理由是「經過仔細盤點，在觀塘中油第三接收站建置完成後，除了供應大潭電廠第 8、9 號機組，尚有餘裕供應 120 多萬瓩的發電量，因此經濟部同意停止興建深澳電廠，行政院也予以同意（丘采薇、鄭婕、張文馨，2018 年 10 月 12 日）」。「觀塘換深澳」，政策急轉彎，環委怒批太過泛政治「證明環評玩假的」…「證明這十個月來，政府決策錯誤、人民才是對的，更讓人民浪費時間、付出太多社會成本（侯俐安、吳姿賢、吳淑君，2018 年 10 月 13 日）。」

政府能源政策必須設立新深澳燃煤電廠的說法，是否能夠說服媒體與大眾？亦或引起質疑？觀察媒體報導，新深澳案引起不少社會譁然的爭議點，首先是環

DOI:10.6814/NCCU202000249

差報告程序瑕疵：包括詹順貴關鍵一票過關環差案，環團認為「變動幅度大，理應視為新案辦理環評」（廖羿雯，2018 年 9 月 22 日）。其後則是觀塘案的環評過關，聯合報（2018 年 10 月 9 日）與中國時報（2018 年 10 月 9 日）皆直指觀塘案官方代表人數優勢強勢主導過關是「環評史上最黑暗的一天」。

新深澳案的第二個爭議點，是空污的健康疑慮。先是學者對深澳燃煤電廠污染模擬，是台電報告的 3 倍（魏翊庭，2018 年 3 月 14 日）。接著環團公布與學者共同合作完成的「深澳燃煤電廠健康風險評估報告」顯示，深澳電廠 2025 年開始營運後至 2040 年，將造成全台累積約 576 件死亡案例，深澳電廠帶來的 PM2.5 更將籠罩全台（廖德修、劉宗龍，2018 年 9 月 11 日）。空污議題亦引起北部縣市候選人紛紛表態反建新深澳電廠。事實上，新深澳案長達 12 年時間才過關，時空變遷早已物換星移。深澳燃煤電廠在國際降低碳排、國內反對空污的氛圍下過關，無疑讓社會大眾對施政決策感到愕然與反感，媒體自然大做文章。但政府決定興建燃煤電廠的政策作為之下，是否針對空污風險妥善向人民溝通，值得檢視。

第三，海洋生態保育爭議。不僅堤防等開發區範圍高度重疊瑞芳保育區，「當地資深潛水教練王銘祥，還在深澳漁港附近、象鼻岩海域中發現 10 個籃球場大的珊瑚群」（廖羿雯，2018 年 9 月 22 日），新北市農業局發布新聞稿直指「從未詳盡調查設置防坡堤會對漁業資源、深澳灣的生態、港灣內的漂砂和淤積產生什麼影響（廖羿雯，2018 年 9 月 22 日）」。

第四，深澳燃煤電廠政策反覆令人質疑政府所宣稱的為了穩定供電「必要性」。能源局副局長李君禮在 5 月 9 日的環評大會上，說明因應 2025、2026 年備用容量率將分別降為 14.9%、13%，證明深澳電廠確實有興建必要的說法，環團無法接受（廖羿雯，2018 年 9 月 22 日）。能源局在 10 月 11 日仍嚴正澄清「深澳電廠可確保全國電力供應穩定」，強調其必要性，但隔日賴揆就宣布停建。台灣從「很需要」深澳電廠變成「不需要」深澳電廠，政治一下子出現翻轉，箇中關鍵恐怕不是「能源問題」而是「政治」問題了（賴怡君，2018 年 10 月 13 日）。

此外，新深澳案從環評過關到停建這段期間，還交織糾葛著燃料爭議、電價、新北與中央公文大戰、公投案、候選人口水戰等多個議題盤根錯節牽扯其中。

DOI:10.6814/NCCU202000249

第三節　風險建構、風險溝通與框架分析

壹、風險與風險社會

風險是現代社會與現代科技交會下的產物。這些現代科技所「製造出來的不確定性」（manufactured uncertainty），在人類「支配」下造成生態環境嚴重破壞的浩劫與危機，反饋衝擊到現代社會本身，形成一種「自作自受的不安全性」（Beck, 1992, p481）。德國學者 Ulrich Beck（1992）在《風險社會》（Risk Society: Toward a New Modernity）一書中揭示：科學、科技、工業乃至於現代化之發展，雖然為當代社會創造許多機會與「福祉」，但同時也成為另外一連串「風險」與「災難」的肇因；而且，這些風險與災難無論在廣度、嚴重性乃至於時間面向上的後果及影響，皆是人類始料未及且無力控制的。

鄭燦堂（2007，頁 32）於《風險管理-理論與實務》一書中曾提到風險構成之要件有三：(1) 須為不確定。所謂不確定係指風險事故發生與否？何時發生？以及發生以後會產生怎樣之結果均不一定。(2) 須有損失發生。若風險事故發生之結果並沒有損失，則不構成風險。(3) 須屬於將來。風險事故如已發生，損失已造成，不再是風險。惟獨對未來不可預料之風險事故是否發生產生疑慮，方構成風險。

Renn（2005）提到風險具有複雜性、不確定性與歧異性的特性。這三種特性與現代社會形成錯綜複雜的關係，而關於風險最大的特徵－「不確定性」在於它既難以認知，其不良後果又不一定立即顯現，是一種「開放性的社會建構」必須透過社會不同成員間的溝通與互動，某些風險才會被公眾「意識到」，變成「公共領域」的議題（顧忠華，1999，頁 25）。對於政府而言，新深澳電廠之設立目的主要為了在非核家園的進程中，提高北部供電的自主能力，雖然政府宣稱將採用空污排放近乎燃氣的超超臨界機組，但這樣的科技發展仍帶來諸多「不確定」且「不一定立即顯現」的風險。

政府基於用電需求通過新深澳案，但利害關係人包括地方政府、工商企業界、環保團體、在地居民與社會大眾等，如何從個別角度感受評估新深澳案所帶來的風險？媒體與政府對於這些風險如何建構呈現與溝通，將是本研究重點。

DOI:10.6814/NCCU202000249

貳、風險建構

風險是如何建構而成的？風險建構過程中，有哪些角色？在進行風險溝通之前，了解風險的建構者與形成過程，將有助於風險溝通的效能。

風險的構成是經過問題化（problematization）的過程，風險建構是社會文化環境決定風險與互動的過程（宋明哲，2014，頁 30）。Beck 認為，不同條件、不同程序、不同媒介和不同的行動者，將產生不一樣的風險建構。所以，風險就是一個開放性的政治建構過程，此一建構過程在公共領域中進行檢討、爭論和協調，公民學習風險知識並參與其中，針對科學實踐、風險社會進行協商而達成「風險理性」的共識（Ulrich Beck, 1992／汪浩譯，2004，頁 259、300）。

政府在風險溝通方面的責任是協助確保公共政策和個人實踐基於最佳的可用訊息做出決策(Mason, 1989:19)。風險是如何被建構的，政府的角色尤其重要。Arkin (1989)就強調國家在面對風險評估與風險溝通時，要有計劃的釋放訊息給特定目標的公眾、選擇訊息釋放管道、測試訊息效益，並建構風險訊息內涵，以達到發展、教育、引導公眾的風險感知與行動認知的目的。

此外，在風險建構的過程中，尤其不能忽略的重要因素是媒體。媒體傳遞不同的風險見解不只建構了公眾對風險感知，也扮演了引導公眾處理風險的角色，而產生程度不一的風險宣傳與溝通效果（周桂田，2004）。有諸多研究都顯示：對於人們風險的感知與信任的最大影響來源為大眾媒體，因為掌握著資訊流通的管道，對於一般大眾而言，是一個相當重要的訊息來源（黃懿慧，1994a）。

媒體是政府與大眾間的傳播橋樑，吳欣憓（2012，頁 48）指出，政府組織若要建立起公眾對於風險感知的信任，也必須對訊息傳送者即新聞媒體達成共識，以確保風險溝通訊息的一致性。因此，在新深澳電廠案中，本研究一方面將理解政府對於能源政策的推動，如何篩選、詮釋、建構風險之外，另一方面則要解析擁有第四權以監督政府與政策的平面媒體，選擇了哪些消息來源？如何向閱聽人建構風險？最後，本研究將比較政府與媒體所重視的風險是否有所關聯或落差？這些關聯或落差，是否影響風險溝通效能？以上所述，將是本研究所要關注的內容。

DOI:10.6814/NCCU202000249

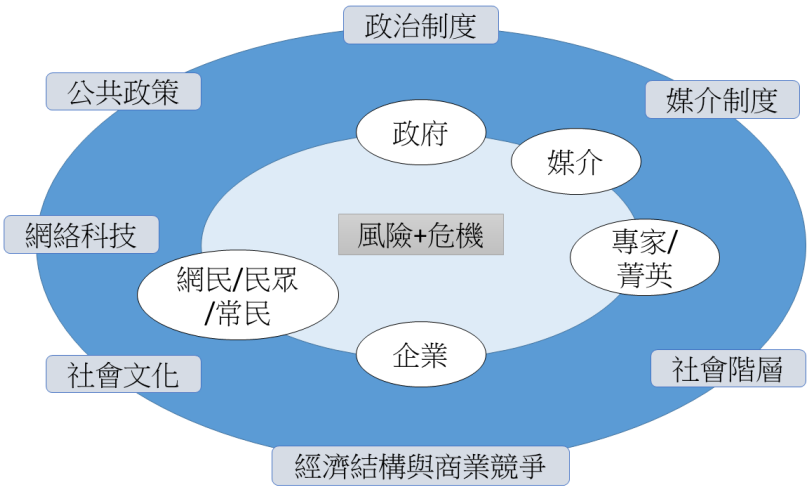
參、風險溝通

美國國家研究院（National Research Council）將「風險溝通」定義為「相關個人、團體或機構，彼此交換資訊與意見之互動過程，以共同決定如何預防或管理風險」(US National Research Council, 1989)。McComas (2006) 認為風險溝通可以廣泛地理解為個人、團體和機構之間對風險評估、表徵與管理的反覆訊息交換。Covello (1992, p.359；轉引自 Akiko Sato, 2016, p.2)亦認為，風險溝通涉及「各方之間就風險的性質、程度、重要性或控制權進行信息交流」。

為何需要風險溝通？因為面對科技發展的不確定性與複雜性，不同行動者（國家、科學家、個人、社運團體）都有機會提出詮釋的彈性，藉此倡議各自的政策利益（Nelkin, 1992；轉引自李明穎，2014，頁 1）。也就是說，各個領域的利害關係人會從自己的立場評估風險而有不同的風險感受與期待；各界期待將不利己的風險降到最低，而這些期待孰輕孰重、孰先孰後，則有賴溝通。

哪些行動者可能參與風險溝通？黃懿慧（2011）曾以圖形構建在風險社會議題中的核心參與者與情境元素之關係（圖 1-1）。從圖中可知，風險社會議題往往身處複雜交織的多元情境中，包括政治制度、公共政策、網絡科技、社會文化、經濟結構與商業競爭、社會階層、媒介制度；且牽扯諸多不同利益立場的核心參與者，包括政府、網民／民眾／常民、企業、專家／菁英、媒介。身處多方角力的風險社會場域中，核心參與者將捍衛各自權益與利益，因此議題之決策若要達成最大共識，勢必憑藉有效的溝通。

圖 1-1：風險社會之議題、核心參與者與情境元素架構圖



資料來源：黃懿慧（2011，15：27-32）

DOI:10.6814/NCCU202000249

藉由風險溝通的過程，所有利益相關人得以理解風險的決策過程，以達到有效告知、平衡事實知識與多元關懷（黃懿慧，1994b）。誠如 Akiko Sato (2016, p.2) 所提到的風險溝通之目的：(1) 使受眾能夠理解和內化風險信息，(2) 促進態度和行動以避免或減輕特定風險和／或其來源，以及(3) 促進建立共識和協作解決問題。

而這些風險溝通角色中，一般認為最基本的影響機制包括媒體、公眾、決策者以及社會政治機構（包括自然科學與社會科學研究機構）(Miller & Macintryrt, 1999:230)。

其中，政府是提高民眾認知的重要推手，而民眾也是權益相關者及風險溝通的主要對象（沈侑穎，2016，頁 16）。政府於風險事件發生時的重要任務是，向大眾發布所掌握的風險相關資訊，以確保正確資訊的傳播與社會的穩定（李明穎，2011）。民眾對科技風險的接受與否，不單來自風險本身的屬性，在社會文化層面，營運監管的績效，亦扮演重要角色（黃懿慧，1994，頁 51）。

良好的風險溝通，有利於政府，亦有利於民眾。美國國家研究會鑑於許多失敗的例子曾明確指出：「不當的風險溝通，不但無法解決問題，反倒使問題複雜化，或加深不必要的衝突」（National Research Council, 1989, p.321）。Frewer(2004, p392)觀察到，政府與科學領域專家的觀點，是一種由上而下、單向而權威的傳播模式—缺陷式模式（deficit model）。此種傳播方式認為傳播的主要目的是傳遞知識；它強調知識的不對等，認為民眾缺乏知識，專家才是風險的主要定義者。Adams(1992, p29)具體指出不良的訊息設計與傳播類型包括：(1) 傳播有利官方的數據；(2) 淡化潛在風險；(3) 使用技術術語；(4) 採用不可信或不稱職的消息來源；(5) 採取對抗姿態；(6) 設置障礙或不可接近性；(7) 忽視公眾關注面向。

有效風險溝通策略應具備三個條件：第一，風險事實資訊的準備與顯示必須謹慎。第二，風險溝通上應盡可能與利害關係人產生對話。第三，風險評估與管理的規劃，要能取得利害關係人的信賴（吳欣憓，2012，頁 32）。歐盟則提出四個民主程序作為科技決策重要參考原則：(1) 責任性、(2) 管道性、(3) 透明性、(4) 參與性（周桂田，2014，頁 259）。

而在風險溝通中，媒體角色為何？

DOI:10.6814/NCCU202000249

周桂田（2005b）認為在風險溝通領域雖然有許多行動者（如政府、公眾及社會運動團體），但各方提出的風險知識與論述都須透過媒體傳播延伸的發展過程。政府組織若要建立起公眾對於風險感知的信任，也必須對訊息傳送者即新聞媒體達成共識，以確保風險溝通訊息的一致性（吳欣憓，2012，頁 48）。

政府在能源政策中通過了新深澳案計畫，因此應就本案相關資訊與利害關係人進行風險溝通，才能有利政策之推動。觀察政府的行動，除了多次解釋其設立主因是為了穩固北部供電的自主性，至於大眾關心的空污、生態衝擊等風險，政府是否進行意見交流或資訊交換等風險溝通？而媒體傳遞的風險有哪些？政府與媒體所聚焦檢視的風險議題是否一致？將是本研究將要檢視分析之方向。

肆、框架分析

框架很重要，不僅因為它們構成了我們思考和溝通問題的方式，而且一旦它們被實現，它們就不會消失，直到制度、行業和文化習俗消失(Lakoff, 2010；轉引自 Djerf-Pierre, M., Cokley, J. & Kuchel, L. J., 2016)。

蘇蘅（2019，頁 291）於《傳播研究方法新論》一書中提到框架分析理論對於傳播研究的重要及貢獻：「既可從短期媒體報導量和顯著性，探知媒體關注的主題，亦可以從長期報導知道議題變化、媒體立場與公眾認知，可知框架分析可同時從縱貫面以及橫斷面角度，看到新聞框架建構、媒體角色與社會溝通的關係。」

「框架理論」因 Goffman (1974)出版的《框架分析》（Frame Analysis）一書而廣受重視（臧國仁，1998，頁 26）。框架形成「詮釋的基模」（schemata of interpretation），令我們「以之分辨、覺察、確認和命名似乎無限多的具體事變」（Goffman,1974, p21；轉引自潘忠黨，2006，頁 23）。Tuchman (1978)在《製造新聞》（Making news: A study in the Construction of Reality）一書中以「世界之窗」比喻新聞框架時提到，受眾透過媒體架設的這扇窗來建構社會真實…透過這扇新聞窗框，人們學習到所處社會的生活方式與社會制度，同時也了解世界各地每天發生的事情以及不同的族群生活方式。Goffman 進一步指出，「框架分析」即是理解人們如何提煉及整合傳播文本的意義，以及人們如何受文本影響，轉化文本

DOI:10.6814/NCCU202000249

意義和他人溝通；「文本」包括說話、發聲、新聞報導、小說等各種媒體內容（蘇蘅，2019，頁 287）。

1990 年代，框架概念正式被運用在新聞價值的解釋，多位學者（如 Entman, 1993; Hertog & McLeod, 2003; Reese, 2003；轉引自蘇蘅，2019，頁 286）認為，框架的形成過程包含選擇與重組兩項機制。選擇機制包括排除作用，顯示對事件的分類效果；重組機制包含排序，顯示對事件強調的部分。Gitlin（1980, pp.94-51；轉自臧國仁，1999，頁 107）認為新聞媒體並非被動的鏡子，而是一盞移動的探照燈，並把「媒介框架」定義為：「一種經由認知、闡釋、呈現、選擇、強調以及排除的持續性型態」。臧國仁（1998，頁 72）建議，以框架概念討論新聞組織或個人如何透過選擇與重組機制，表現對社會事件的詮釋與分析，才能看清新聞報導與社會真實的互動關係，或澄清新聞媒體在轉換社會真實過程中的建構意義功能。

框架不止是動態的演變，而且會相互競爭。Entman (1993)觀察到媒體框架也被視為社會群體在媒體場域競逐的對象，消息來源會企圖掌握議題框架。Barthe（2007；轉引自趙于萱，2015，頁 36）就發現框架的轉變和政府與媒體的利益密切相關，因為問題被視為政治問題後，提出決策的對象就從科學家轉向政府；問題的利益關係者也從科學家轉為大眾，有利於媒體拓展讀者。因此在媒體論述的轉變過程，強調要同時考量議題參與者及可能利益，藉此釐清論述改變的真正脈絡。

在各類風險的相關研究中，框架分析普遍被運用於媒體新聞文本的分析，包括高齡化風險、瘦肉精、美牛爭議的食品安全風險，以及腸病毒風險等（姜采蘋，2009；邱柏勝，2014；簡沛婕，2017）。在能源風險相關議題的研究，則有以綠能、核能議題等相關研究(Stephens et al., 2009; Wright, W. and Reid, T., 2011; Kepplinger and Lemke, 2015; Djerf-Pierre、Cokley and Kuchel, 2016)。國內近幾年以框架分析能源相關議題的研究則有：趙于萱（2015）以《遠見》和《聯合報》專題為例，探討媒體如何建構核能議題的深度能源報導；環境風險方面：廖豈汶（2018）觀察臺灣主流報紙 2012-2016 年的氣候變遷新聞框架分析。

綜上所述，本研究將透過框架分析及量化研究方法，檢視新深澳案的風險溝通。而不同於過去研究多半聚焦在媒體報導的框架分析，本研究亦將框架延伸至

DOI:10.6814/NCCU202000249

政府主動發布的新聞稿，包括新深澳電廠案相關政府主管機關及執行單位：行政院、經濟部、能源局、環保署以及台電的官方新聞稿，藉以檢視政府重視的框架為何？是否與媒體重視的框架有所落差？兩者聚焦的差異是否影響風險溝通的成效。

第四節　研究目的

政府對於能源政策的評估、選擇與決策，影響所及包括具有穩定用電需求的企業界以及全民、民生及工業電價是否調漲、開發或保育的環境議題、環評制度可信度能否取信於環保團體及全民、不同能源別產生的健康風險擴及的民眾，以及政策可能影響的地方政府與在地居民。

綜觀上述，新深澳案牽動涉及的相關風險包括核電風險、供缺電風險、經濟風險、健康風險、環境風險、施政信任度風險、政治風險、公眾理解風險等，這些皆是政策定案後，媒體持續關注、有待政府進行風險溝通的議題。

過去風險溝通研究中，大都單方面的藉由平面媒體報導來探討政府或企業組織在進行風險溝通的新聞發布，或是單方面的從危機處理的角度，藉由分析新聞稿探討政府或企業組織的危機處理策略與媒體效能，較少同時進行雙方面的關聯性探討。

關於同時關注政府與媒體的風險溝通研究，易佳玲（2011）以新流感為例，探討政府組織的新聞發布與新聞報導在風險溝通上的表現，結果發現兩者在主軸上有明顯差異且不同階段有不同樣貌，並呼籲政府應加強疫苗接種前的風險溝通。陳亭儒（2012）則以塑化劑事件為例，從食品風險議題探討政府風險溝通與媒體報導，結果發現兩者雖然都以資訊告知的目的為主，但在風險語言使用上，政府常用「模糊的建議或資訊」，媒體則多用「憤怒／恐慌情緒修辭」。這些同時關注政府與媒體的風險溝通研究，多以健康及食品安全為主，較少有以能源政策為題的研究。

能源政策風險溝通的研究雖然不少，但過去多著重於核能議題、較少著墨於像深澳案的燃煤電廠議題，再加上深澳案有其特殊時空環境，包括國內空污意識高漲而對煤電反感、環評制度程序正義的反思、生態保育議題，以及正值選舉期

DOI:10.6814/NCCU202000249

間是否讓議題被政治化，這些背景因素讓新深澳案的風險溝通交縱錯雜，更增加新深澳案風險溝通的研究價值。

基於上述觀察結果，本研究選擇 2018 年發生的「新深澳電廠案」相關官方新聞稿以及報紙新聞報導進行分析，研究目的有：

一、探討新深澳案中，政府與媒體關心什麼議題。

二、探討新深澳案中，政府與媒體關心的風險議題為何。

三、比較新深澳案中，政府與媒體所關心的議題及風險的異同。

希望藉由框架分析結合內容分析法，了解政府及媒體對於新深澳電廠案進行風險建構及風險溝通之樣貌，進一步希望對風險社會中，政府與媒體如何妥善處理能源政策風險議題如何溝通提出建議。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000249

第二章　文獻探討

第一節　台灣能源政策概論與新深澳電廠案

壹、台灣能源政策概論

電力是工業之母，促使人類經濟與文明快速發展，尤其時至 21 世紀，各式各樣用電產品充斥現代化社會，電力成為人人不可或缺的生活必需品。從 1879 年愛迪生發明白熾燈起，至今歷經 139 年，運用燃煤等發電機的電力系統逐漸普及世界各地，大量用電致使能源快速消耗，同時產生空污暖化等環境傷害問題。

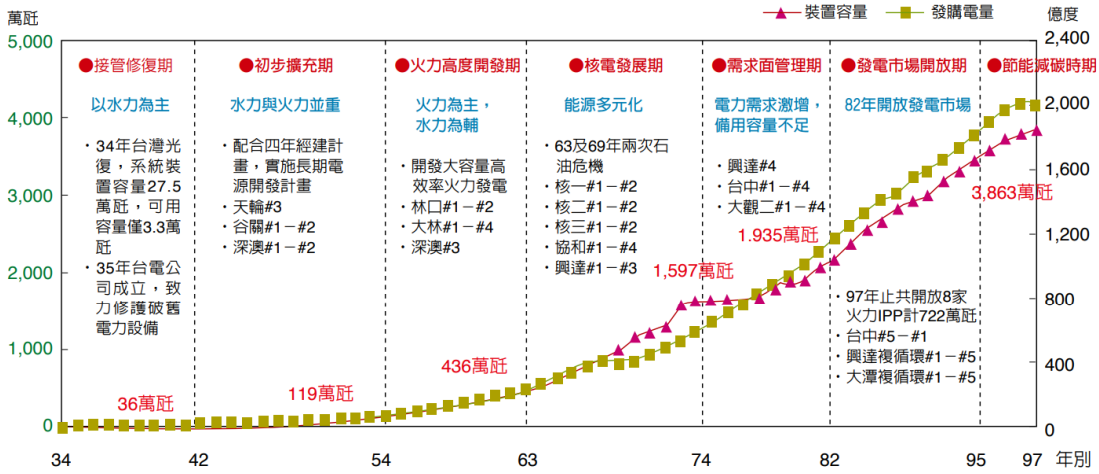
因應全球氣候變遷及環保意識抬頭，世界各國簽署《京都議定書》、《巴黎協定》等國際公約，聯手對環境保護做出承諾，一方面降低化石能源，一方面則逐年升高再生能源佔比。包括英國等，歐洲共有 7 國承諾要在 2030 年或更早以前淘汰煤電。法國總統馬克宏於 2018 年 1 月 24 日於世界經濟論壇(World Economic Forum）上宣布將於 2021 年關閉所有的燃煤電廠（能源知識庫電子報，2018 年 3 月 14 日）。各國積極力促能源轉型，例如在歐洲綠能產業領先群雄的德國，通過「再生能源法」且發展「能源轉型計畫」，預估 2022 年前全面廢核，關閉佔發電總量 44%的燃煤電廠，綠能總發電則從 2005 年前佔總發電量的 9%，達到 2050 年 80%的目標。而廣設太陽能板與風力發電以鼓勵綠能政策的英國，再生能源在 2015 年時佔總發電量的 24.7%，其中風力發電佔綠能總發電量的 46.1%；並透過稅收以及教育規劃，驅使民眾走向綠能低碳的目標。英國預計 2020 年將比 1990 年的碳排量減少 34%，至 2050 年能減少 80%（邱一庭，2018）。

國際能源總署（International Energy Agency, IEA）發表 2017 年〈全球能源展望〉(World Energy Outlook 2017, WEO 2017) 預測 2040 年時風力和太陽能成為全球主要電廠裝置來源，再生能源佔全球發電量逾 60%、核能佔 15%、燃煤氣等火力發電佔 23%（能源報導，2017.12.28）。由於再生能源的經濟性、空污政策、提高碳價，以及儲能電池成本漸低等原因，使得淘汰燃煤已成為未來的趨勢，根據國際能源總署（IEA）近期的預測，未來十年全球預期用煤（尤其是亞洲地區）將顯著下降，到 2040 年的年均成長約為 1%（張素美，2018 年 1 月 24 日）。

DOI:10.6814/NCCU202000249

台灣地狹人稠，天然資源有限，超過 9 成能源仰賴進口。發電結構發展歷程（圖 2-1）由接管修復期、初步擴充期、火力高度開發期、核電發展期、需求面管理期、發電市場開放期，到節能減碳時期（張忠良、洪穎怡、潘晴，2011，頁 58）。從 1945 年到 2009 年，裝置容量從 27.5 萬瓩，增加 174 倍為 4,798 萬瓩，售電量亦大增為 597 倍，達到 1,792 億度。可見電力需求逐年激增。

圖 2-1：台灣電力系統發展歷程

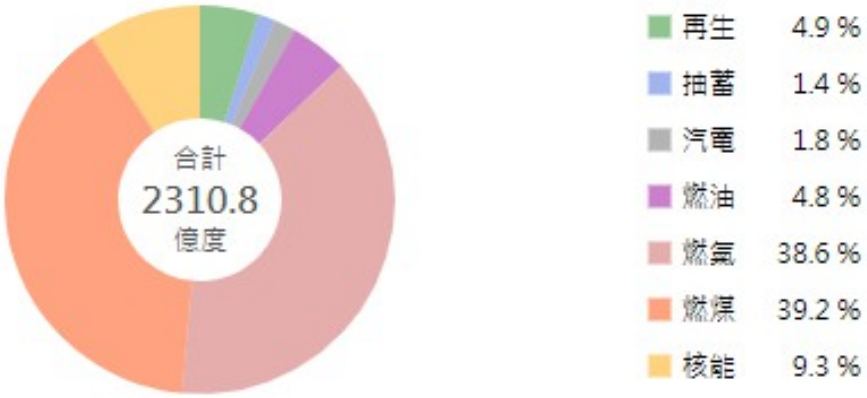


期間	35～42年	43～54年	55～63年	64～74年	75～82年	83～95年	96～97年
經濟成長率（%）	N.A.	8.25	9.93	8.35	8.56	4.89	2.84
發購電量成長率（%）	20.28	12.54	13.72	8.92	8.61	5.19	0.93

資料來源：張忠良、洪穎怡、潘晴（2011，頁 58）

台灣發電來源主分四大類：核能、火力、水力、再生能源。以 2017 年為例（圖 2-2），核能發電佔 9.3%；火力發電包括燃煤、燃氣、燃油佔 82.6%；泛綠能（抽蓄水力、太陽能、風力）佔 6.3%，再加汽電共生 1.8%，仍不到一成比重。

圖 2-2：2017 年台灣發電量結構



資料來源：《台電官網》，取自 https://www.taipower.com.tw/TC/page.aspx?mid=212&cid=120&cchk=f3a1b1e0-03e5-45fa-b72e-b28c5cb94f37

DOI:10.6814/NCCU202000249

囿限於自身能源有限，台灣能源政策必須兼顧國外燃料供給面與國內用電需求面。由國家主導的能源政策，這70年來歷經多種時期的轉型，期間也發生諸多肇因於能源的爭議，爭議最烈的莫過於核能政策。

1973年，鑑於核能技術逐漸成熟，且核電價格便宜，台灣時任總統蔣經國將核電納入十大建設，宣示核電作為推動台灣經濟發展的策略（黃德源，2002）。在核能引進的1960年代，媒體報導的消息來源偏重核工專家和政府官員，這種消息來源傾向使科學和經濟發展論述不斷強化，建構核能作為科學與國力進步的必要手段（趙于萱，2015，頁37）。再加上三座核電廠建造且完工於政府戒嚴時期，故從設置到完工鮮少有抗爭行動或是反對的言論發聲，戒嚴時期政府對於言論、集會與結社自由有相當大的控制力，三座核電廠建造與完工時，正值1979年美國三哩島核災與蘇聯車諾比核災的發生，相關的反對言論僅有特定報章雜誌在政府的默許之下刊登（李淳旭，2017，頁8）。

1984年左右，核四廠興建問題開始浮現，台灣反核運動亦開始萌芽。車諾比核災後，首次有民間團體進行公開的反核抗議，大規模的民間反核行動則要到1987年解嚴以後才慢慢開始熱絡起來（潘惠伶，2007，頁62），反核聲浪在1980年代末期達到最高峰。爾後，55位立委對核四的必要性提出聯署質詢，影響行政院於1985年5月下令暫緩興建核四（胡湘玲，1995）。楊韶彧（1993）考察1980-1992年的核四爭議報導，發現議題發展從過去的科技和經濟面向轉為政治與安全面向。受到2011年日本福島核災事故的影響，全球反核聲浪不斷推升，台灣更在2013年舉行逾20萬人參與、抗議人數歷年最多的反核運動（王文萱，2013年3月10日）。這場引發核災的日本地震，正值台灣在野黨進行總統大選初選，讓在野黨所提的非核主張與選舉議題連結，染上濃濃的政治味（鄭安授，2019，頁54）。

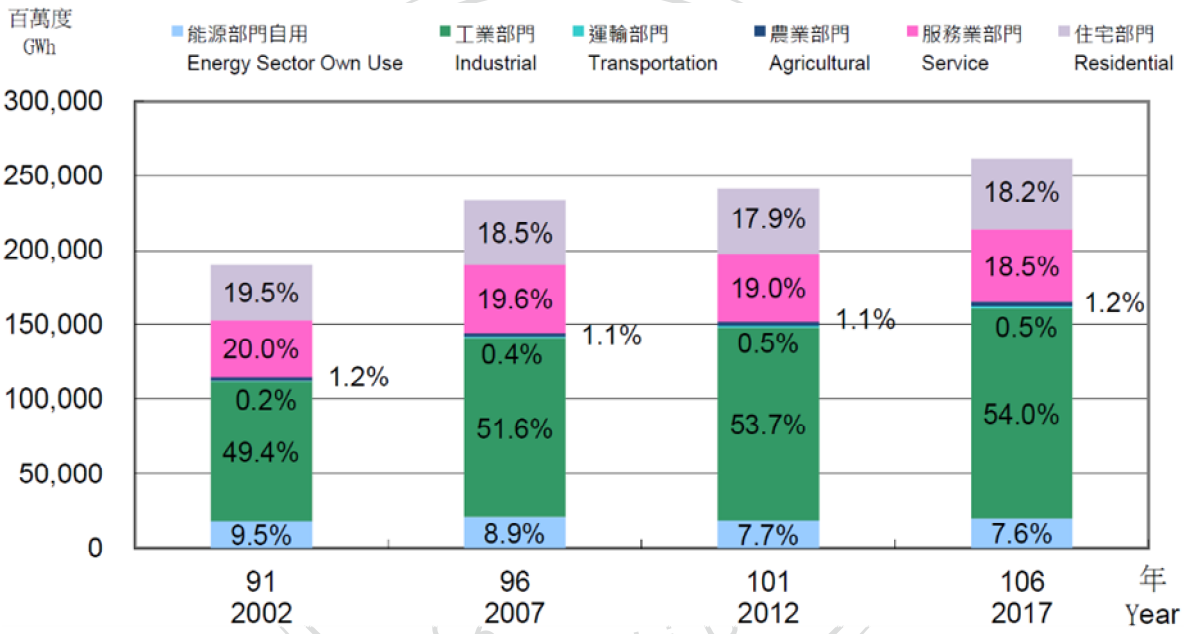
事實上，施采綺（2012）觀察台灣反核運動與政府回應的四階段，發現臺灣反核環保運動確實朝政治化發展的趨勢，在反核訴求上都伴隨政治權力要求的影子：1978年至1986年的第一階段，因民風未開，核能抗爭多是不瞭解核能而引發的懼怕；1987至1995年的第二階段為政治結盟擴張、經濟起飛，環保及反核團體與民意代表的結合有系統的對抗政府能源政策；1996至2000年3月的第三階段，執政黨與在野聯盟壁壘分明，政黨沿統獨立場結合；2000年3月至2011年的第四階段，轉變成反核環保團體、當地民代結合政黨運作進行抗爭。

DOI:10.6814/NCCU202000249

長期運作反核的民進黨於 2016 年執政後推動全面廢核，立法「2025 年非核家園」的能源轉型目標，預計核一、二、三如期除役，核四不商轉，未來將致力發展再生能源達到 20%，拉高燃氣到 50%、燃煤 30%的發電比例。

民進黨政府的能源政策藍圖以「廢核」與「綠能」為主軸，要面對供需兩端哪些現實的考驗？以數據來看，台灣電力消費是不斷成長的。自民國 2002 年起至 2017 年，電力消費由 1902 億度上升至 2613 億度（圖 2-3），16 年間用電量逐年增加了 711 億度，相當於 1.37 倍，成長的部分有三分之二是來自於工業用電（李赫，2018 年 12 月 4 日）。

圖 2-3：2002 年～2017 年台灣電力使用結構



資料來源：《經濟部能源局統計年報》（2019，頁 23）。取自 https://www.moeaboe.gov.tw/ECW/populace/content/SubMenu.aspx?menu_id=867

而生產端的發電結構，若要兼顧「廢核」與「減碳」，電力供應模式該如何因應調整？從數據上來看，台灣年發電量 2000 年 1,565.1 億度電，至 2018 年為 2,332.8 億度，年均成長率約為 2.7%。比較這十八年來，各類能源的發電佔比（表 2-1），核能發電則在非核家園政策的影響下，發電佔比從 23.6%減少至 11.4%；再生能源從 2.9%小幅成長為 4.9%；燃氣則由 10.5%鉅幅成長至 38.6%。2017 年的電力供應當中，六成五來自化石能源（燃油 4.8%、燃氣 30.1%、燃煤 30.1%），顯示在快速減核、再生能源還未能及時補足缺口之際，只能選擇具有碳排風險的化石能源發電方式，才得以追求電力之穩定供應。

DOI:10.6814/NCCU202000249

表 2-1：2000 年與 2018 年台灣各能源別發購電量比較表（單位：億度）

年份	2000 年		2018 年	
能源別	發購電量	佔比	發購電量	佔比(%)
燃煤	618.1	39.5%	905.1	38.8%
核能	370.0	23.6%	266.6	11.4%
燃油	242.2	15.5%	65.9	2.8%
燃氣	165.0	10.5%	901.0	38.6%
汽電共生	81.4	5.2%	46.5	2%
再生能源	45.4	2.9%	114.1	4.9%
抽蓄水力	43.0	2.7%	33.6	1.4%
總發購電量	1561.1	99.9%	2332.8	99.9%

資料來源：《台電官網》，取自
https://www.taipower.com.tw/TC/chart_m/b06_%e7%99%bc%e9%9b%bb%e8%b3%87%e8%a8%8a_%e6%a0%b8%e8%83%bd%e7%87%9f%e9%81%8b%e7%8f%be%e6%b3%81%e8%88%87%e7%b8%be%e6%95%88_%e6%ad%b7%e5%b9%b4%e7%99%bc%e8%b3%bc%e9%9b%bb%e9%87%8f%e7%b5%90%e6%a7%8b%e5%8f%8a%e6%a0%b8%e8%83%bd%e7%99%bc%e9%9b%bb%e9%87%8f%e5%8d%a0%e6%af%94.html

風險是變動的，會隨時間、空間環境與利害關係人的轉換而改變。過去能源政策風險長期聚焦於核能風險，而常年支持反核運動並取得全面執政的蔡英文政府，兩年來的能源政策成績單，媒體如何觀察與審視？能源政策風險是否依舊？

全面廢核後，可能造成的惡果包括：缺電風險上揚同時導致投資減少、空氣污染惡化讓民眾健康受損、電價上揚影響民生與經濟（風傳媒，2018 年 11 月 6 日）。核電是發電效率相對高的基載電力，當廢核成為政策，通常可同為基載電力的燃煤發電是最好的選擇；不過，核電是無碳能源，燃煤發電卻會導致二氧化碳及空污排放量大幅增加，這使得非核與減碳又成為互相對立的價值（上報，2018.03.07）。原本該繼續運作的核電機組停止運作後，為了補供電不足，中南部火力電廠處於滿載發電的時間就拉長，空污當然惡化（風傳媒，2018 年 11 月 6 日）。而空污問題又正是台灣民眾當下亟欲對抗的無形殺手，新深澳案的過關，無疑挑釁民意最敏感易怒的神經。

DOI:10.6814/NCCU202000249

首先，媒體頻繁關注缺電風險的升高。台電官網每天即時公布的當日電力資訊中，2015 年亮起多年未見的第一顆紅燈（限電警戒）；2017 年更分別增至 3 顆紅燈、104 顆橘燈（供電警戒）、208 顆黃燈（供電吃緊），代表全年有 309 天（84.7％）用電都很吃緊（彭杏珠，2018 年 4 月 30 日）。2017 年尼莎颱風吹倒和平電廠輸電塔，導致全台限電拉警報，公務機關被「柔性勸導」在酷熱 7、8 月暑夏的中午禁開冷氣。2017 年 8 月 15 日，大潭電廠的天然氣供應管線因為中油人為意外而停止運作，導致全台大規模無預警停電。種種事跡讓大家開始思考伴隨能源政策轉型而來的可能風險：燃氣比例高達五成，如何穩定儲氣供氣？綠電取代核電，燃氣取代燃煤，電費是否暴增？全面廢核之後，新增火力發電能否順利興建、及時接力發電？以及最重要的核心問題：台灣未來會不會缺不缺電？《台灣電力使用與能源轉型民意調查》結果就顯示，69.8%的民眾擔心台灣會缺電限電（台灣永續能源研究基金會，2018 年 2 月 14 日）。

缺電風險，不僅籠罩著民眾生活，更讓企業界憂心忡忡。世界銀行評估 190 個經濟體後公布的《2015 經商環境報告》(Doing Business, 2105)中，台灣在「電力取得」躍升為第 2 名，之後連續 3 年皆保持第 2 名；2018 年則是第 3 名；《2019 經商環境報告》的「電力取得」為全球第 8 名。半導體廠等工商界龍頭大老，紛紛在各種場合向政府表態，疾呼重視台灣日後面臨的缺電風險，甚至要求重啟核電（邱怡萱，2018 年 8 月 9 日）。

其次，空污議題發燒，登上媒體版面，成為環團與民眾抗議主軸，政府不得不正視與回應。2017 年 6 月 10 日，斗六空污遊行反六輕登場。12 月 17 日大規模的反空污大遊行於台中、高雄登場，皆以「減煤」為主要訴求。回應民眾高呼還我呼吸權，行政院 12 月拍板《空污法》修正草案，規範未來若遭遇空污嚴重惡化時，部份需以台電燃煤機組降載因應，並刪除燃氣機組空污排放「天花板」，補足燃煤機組降載的供電空缺（天下雜誌，2018 年 1 月 2 日）。統計台電 2017 年因為空品不良減少燃煤機組發電累計執行達千次，降載電量近 60 億度（劉小玲，2019.1.9）。不過電力事業是否真為台灣空污元凶，近來許多媒體報導考究數據後為電力事業平反。天下雜誌（2018 年 1 月 2 日）報導：相較於電力業貢獻 PM2.5 的比率僅 4.1％，柴油車與汽機車合計貢獻的 PM2.5 將近 2 成，對空污的貢獻是電力業的將近 5 倍。環保署曾經做過中火降載模擬分析，降載四成時，對於台中空氣品質改善幅度僅 1.46％（陳柏宇，2017 年 12 月 16 日）。因此要改善

DOI:10.6814/NCCU202000249

空污問題，並不是光靠電廠降載就有用，空污貢獻度相當高的移動污染源更是防制重點。在政院「空污防制行動方案」記者會上，賴清德喊出極具野心的目標：2030 年新購公務車及公共大巴全面電動化、2035 年新售機車全面電動化、2040 年禁售燃油汽車（與德國和英國同年）等（天下雜誌，2018 年 1 月 2 日）。

最後，媒體觀察到，反核運動聲勢近年呈現疲態。2018 年 311 反核遊行「僅 2 千多人參與，不僅冷清且人數創歷年新低，過去積極動員反核遊行的民進黨立委今年全缺席，連每逢反核戰役都未缺席的蘭嶼居民也首次缺席」（蘋果日報，2018 年 3 月 12 日）。因為不認同民進黨政府的急促廢核導致拉高火力發電比例而使空污危害健康，民間發起「以核養綠」活動，主張續用核電的成熟安全清潔能源，為不成熟的綠能打下發展基礎，並避免大規模開發再生能源對環境的傷害。2018 年並在公民投票以同意得票 589 萬，通過「廢除電業法第 95 條第 1 項」。

「公投結果是台灣核能政策的一個新里程碑，或許，對反核起家的執政黨而言，這反核的神主牌仍不能丟，但台灣的民意已經清楚、明確而堅定的反映出：台灣真正的主流民意不反核」（單驥，2018 年 11 月 28 日）。許多支持者藉此表示，雖然未必喜歡核能，但是更討厭空氣污染，因為「空污=肺癌」。可見社會氛圍的空污風險排序，已在核電風險之前。立法院據此則於 2019 年 5 月 7 日三讀通過修正《電業法》第 95 條條文，刪除「核能發電設備應於中華民國 114 年以前，全停止運轉」的條文。

在能源議題兩大主軸的核能與空污論戰中，藍綠政黨斧鑿痕跡斑斑。除了盧秀燕猛打空污議題成功將台中綠地變藍天，並且加碼火力續打台中火力電廠之外，國民黨總統參選人韓國瑜更在能源轉型記者會中重申重啟核四的條件，「讓缺電恐懼、口罩人生完全消失」（陳佩君，2019 年 11 月 13 日）。民進黨倡議的「非核家園」與國民黨高舉的「重啟核四」更為針鋒相對，成為 2020 年大選的對決戰場（李佳穎，2019 年 6 月 5 日）。

綜上所述，政府擘劃的能源政策在 2025 年廢核旗幟下的揮軍前行，顯然預見缺電風險而通過新深澳電廠的設立。而媒體報導中所呈現的則是企業及民眾對於核能風險感知的降低，對必須承擔缺電、空污惡化及燃氣引起電價調漲的風險感知升高。政府為了在穩定供電這個風險戰中再下一城，則勢必選擇火力發電的

DOI:10.6814/NCCU202000249

助陣，這是新深澳案過關的時空背景；然而燃煤電廠的新設，卻點燃人民最忌諱的空污碳排健康風險，這是新深澳案矛盾之處。

就在新深澳案仍爭議未休之際，行政院長賴清德於 2018 年 10 月 12 日在立法院質詢時宣布「停止興建深澳電廠」。此舉頓時讓社會大眾難以理解，到底台灣需不需要興建新燃煤電廠？質疑是選舉操作。而觀塘三接換深澳做法，亦遭質疑是拿生態作為能源轉型的代價。因此政府部門如何進行新深澳案的風險溝通，媒體如何建構其新深澳案的風險議題，將是本研究核心重點。

貳、新深澳電廠案

一、背景與歷程

位於新北市的新深澳電廠案是蔡英文政府 2016 年首度執政後，於 2025 非核家園的能源政策下，第一個通過設立的燃煤電廠。由於廠址腹地狹小，可供建置機組面積僅約 13.4 公頃，原預計於該廠址興建 2 部 80 萬瓩超臨界燃煤機組，以致廠內無任何空間再容納運、儲煤設施，而需於番子澳灣進行海事工程，興建卸煤碼頭、7 萬噸煤倉 6 座與防波堤（約 1,450 公尺）等設施；另為去化煤灰，亦於該區域規劃興建灰塘（共約 16 公頃）。

新深澳電廠於 2010 年動工後因地方抗議停頓多年，2017 年重啟計畫降低開發規模。2018 年 5 月 9 日，正式通過深澳電廠環境影響差異評估案。10 月 12 日，行政院長賴清德宣布新深澳電廠停建。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000249

茲將深澳電廠更新擴建大事記整理如下（表 2-2）：

表 2-2：深澳電廠事件大事記

年份日期	事件內容
1960 年	深澳電廠開始營運，共 3 部機組，總裝置容量為 40 萬瓩。1967 年時佔全台發電量的 37%，當時是東南亞發電量最大的火力發電廠。
2001 年～ 2007 年	原有機組已老舊發電效率低，機組陸續退役。 2007 年三部機組全部退役及拆除。
2006 年	台電展開「更新擴建計畫」，計畫原址整建，裝置兩部 80 萬瓩「超臨界燃煤機組」的新電廠，原規劃是 2013 年啟用。 2006 年 6 月 30 日環評審查委員會第 142 次會議決議有條件通過。
2007 年	8 月 22 日取得開發許可。
2010 年	4 月 13 日實際動工，遭到基隆蕃仔澳當地漁民強力反對，深澳岬角卸煤專用碼頭的興建停擺。
2017 年	台電擬重啟計畫，5 月提送「深澳發電廠更新擴建計畫環境影響說明書第 1 次環境影響差異分析報告暨變更審查結論」，提出機組規模調降、發電機組改為 2 部 60 萬瓩燃煤「超超臨界」，原規劃設在蕃仔澳灣的海域設施改設在深澳灣，防波堤縮小規模，長度減少 1/4，改為不與深澳岬陸地銜接。 6 月 15 日及 9 月 20 日分別進行第一次與第二次環境差異分析案初審，皆決議補件再審。
2018 年 1 月 29 日	專案小組召開第三次環差初審會，建議「審核修正通過」、「應就變更內容重新辦理環境影響評估」兩案併陳交環評大會決議。
3 月 14 日	環保署召開環境影響評估審查委員會第 328 次會議，擔任主席的環保署副署長詹順貴投下「審核修正通過」一票，以 9：8 通過深澳煤電廠環差案。
5 月 9 日	環保署環評大會確認通過深澳電廠案環評結論及附帶決議。
10 月 12 日	觀塘案供電充足 賴清德宣布：停止興建深澳電廠
10 月 24 日	深澳燃煤電廠環評公告廢止

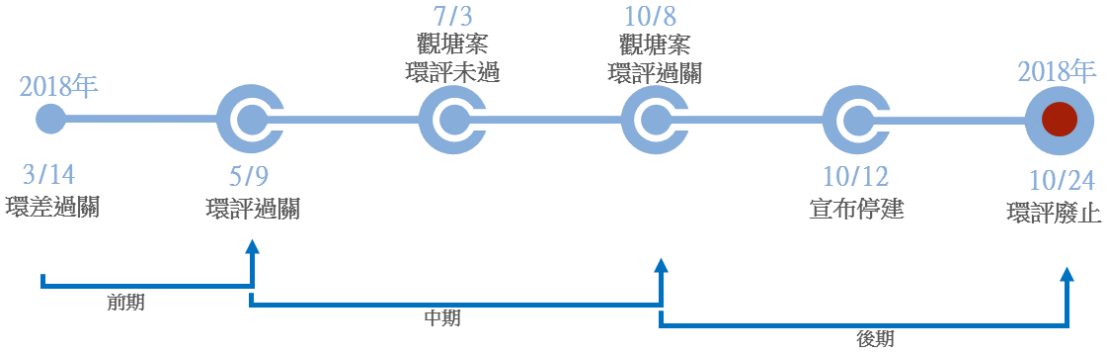
資料來源：本研究整理

DOI:10.6814/NCCU202000249

二、新深澳電廠案發展三階段

新深澳電廠案期間重大事件及轉折包括（圖 2-4）：3 月 14 日環差案過關、5 月 9 日正式完成環評程序、7 月 3 日觀塘三接案環評未過、10 月 8 日觀塘三接案環評過關、10 月 12 日賴揆宣布深澳停建、10 月 24 日環保署正式公告廢止環評。

圖 2-4：新深澳案重要時程及發展三階段



資料來源：本研究整理

茲以 5 月 9 日深澳案環評過關及 10 月 8 日觀塘案環評過關為節點，將事件分為前期、中期、後期，以觀察三段期間的媒體報導，及相關行政機關包括行政院、經濟部、能源局、環保署、台電公司之官方新聞稿變化，觀察政府與媒體之風險溝通與建構現象。

（一）新深澳案前期（2018 年 3 月 13 日～2018 年 5 月 8 日）

新深澳電廠案於 2018 年 3 月 14 日辦理環評大會，包括新北市府、基隆市府、瑞芳居民環團等利害關係人於 3 月 13 日開始對此議題表達反對與關切立場（聯合報，2018 年 3 月 13 日）。因此本研究選擇以 3 月 13 日做為新深澳案的起始點。

3 月 14 日，環保署召開環境影響評估審查委員會第 328 次會議，歷經 4 個多小時討論，16 名環評委員不記名表決仍是兩案 8：8 平手。最後擔任主席的環保署副署長詹順貴投下「審核修正通過」一票，以 9：8 通過深澳煤電廠環差案。

各界對於環差案過關的質疑聲四起，包括對環評制度的不信任、選煤或選氣的燃料選擇爭議；空污風險則有「學者模擬污染值是台電 3 倍」（魏翊庭，2018 年 3 月 15 日）、環團怒喊發動大遊行（鄭朝陽、王敏旭、魏翊庭，2018 年 3 月 16 日），以及北部六縣市的反彈（聯合報，2018 年 3 月 16 日）。環境風險部分，

DOI:10.6814/NCCU202000249

則有堤防位於保育區議題（侯俐安，2018 年 4 月 10 日）以及地方居民對生態的守護申請（游明煌、張曼蘋、侯俐安，2018 年 4 月 11 日)。

而政府方面，則分由時任行政院長賴清德（林良昇、施曉光、劉力仁、賴筱桐，2018 年 3 月 21 日)、經濟部長沈榮津（高詩琴、吳馥馨，2018 年 3 月 22 日；黃佩君，2018 年 4 月 24 日）多次解釋新深澳電廠是為了北部供電穩定而設。對於環境永續以及空污議題，府院雙方亦向社會大眾信心喊話（呂伊萱，2018 年 4 月 16 日；陳心瑜，2018 年 3 月 19 日)。

綜觀新深澳案的前期發展，主要是環差案過關後，各利害關係人分別拋出空污風險、對環評制度的質疑、電廠燃料選擇、環境保育衝擊等等憂慮，希望能夠及時改變或停止新深澳案計畫。而政府方面則再三解釋新深澳案的必要性，並針對空污及環境議題釋疑。期間由於正值縣市長選舉，北部六縣市包括台北市、新北市、桃園市、基隆市、新竹縣、宜蘭縣長候選人也對此議題分別表態立場。

（二）新深澳案中期（2018 年 5 月 9 日～2018 年 10 月 7 日）

5 月 9 日，新深澳案正式通過環評程序，本研究選擇以此做為新深澳案中期之起始點。

新深澳案於 5 月 9 日正式完成環評程序，展現執政黨必建之決心，也讓各種爭議升溫。包括繼續延燒的空污議題，總統府秘書長陳菊直指新北機車廢氣勝過電廠空污排放（聯合報，2018 年 5 月 17 日），招來新北市反駁（祁容玉、翁浩然、魏翊庭，2018 年 5 月 17 日）。學者則提出健康風險評估力擋新深澳案（彭宣雅、董俞佳，2018 年 9 月 12 日）。生態環境議題部分，地方亦繼續捍衛（俞肇福，2018 年 7 月 9 日；賴郁薇，2018 年 8 月 14 日）。政府則於 6 月 26 日通過空污法以回應民意，新增「空污總量管制」以及固定污染源及移動污染源之間污染量的「抵換機制」。

新深澳案至此已環評過關，反建的利害關係人動作更加白熱化，如「新北市擬祭三招 全力阻深澳電廠」（施鴻基，2018 年 5 月 10 日）;「環團調查，揭露逾七成民眾願漲電價」（吳姿賢，2018 年 5 月 17 日）。此外，前期對環評制度的質疑，於此期移轉到對中油第三天然氣接收站環差案的關切，環團憂心會循深澳模式過關（董俞佳、許政榆，2018 年 8 月 12 日）。賴清德則於 10 月 6 日拋出「以

DOI:10.6814/NCCU202000249

觀塘案有條件停建深澳電廠」的想法，被喻為選前震撼彈（丘采薇、陳熙文、翁禎霞，2018 年 10 月 6 日）。

綜觀新深澳案中期的發展，由於正式完成環評程序，致使反建的利害關係人更強烈地強調風險議題，包括空污風險、環境風險。而觀塘案環差案於此期間的出現，升高環評制度公信力的質疑，同時成為選舉口水戰之題材，再添政治風險。

（三）新深澳案後期（2018 年 10 月 8 日～2018 年 10 月 25 日）

10 月 8 日，「中油觀塘第三天然氣接收站環境影響差異分析案」（觀塘案）在官方代表優勢表決過關，環團痛批是最黑暗一天（董俞佳、林河名、鄒秀明，2018 年 10 月 9 日），並牽動新深澳替代案的評估。因此本研究選擇 10 月 8 日做為新深澳案後期的起始點。

就在觀塘案過關的 4 天後，10 月 12 日，賴清德院長宣布停建新深澳電廠，原因是經過仔細盤點，在觀塘中油第三接收站建置完成後，除了供應大潭電廠第 8、9 號機組，尚有餘裕供應 120 多萬千瓦的發電量，因此經濟部同意停止興建深澳電廠，行政院也予以同意（楊孟立、楊佳穎、張理國、廖德修，2018 年 10 月 13 日）。工商業界對此表示肯定認為，三接通過環評，代表能源轉型往前跨了一步，至少讓工商界對供電穩定的信心提高了一些（羅倩宜，2018 年 10 月 9 日）。對於大眾憂心的電價，經濟部估計，天然氣發電成本較貴，電價將上漲百分之一，平均每度電將因深澳停建，增加零點零三元（江睿智，2018 年 10 月 13 日）。

不過，各界質疑民進黨政府是因為空污及深澳在選戰中被窮追猛打，故而以此企圖翻轉選情。觀塘案過關並再次升高環評公信力的質疑，同時讓桃園藻礁的環境議題受到關注。不滿政府漠視空污，十多個環保團體 10 月 9 日發起串聯，打算於 11 月選舉月，於北中南周周上街抗議，首場在 11 月 3 日上凱道向蔡政府抗議（董俞佳，2018 年 10 月 10 日）。

新深澳電廠宣布停建後，新北市府與環團關切環評的廢止申請，環保署則於 10 月 24 日完成行政程序，公告廢止深澳環評。（劉力仁、林菁樺，2018 年 10 月 24 日）。平面媒體於隔日報導，因此本研究選擇以 2018 年 10 月 25 日做為新深澳案的結束點。

DOI:10.6814/NCCU202000249

綜觀新深澳案前中後三個階段中，引起媒體報導的相關議題主軸概有：供缺電衍生的興建必要性議題、環評制度議題、燃料選擇與空污議題、環境保育議題、觀塘案議題、電價議題、政治與選舉議題等。

第二節　風險溝通與風險建構

壹、風險社會與風險

傳統的風險管理模式是沿襲自 1950 年代以來基於傳統現代之工業社會架構下，強調經濟理性、經濟安全與社會安全為管理動機…基本上它過於強調科技知識對風險管理的有效性，而忽略了此等風險在不同社會文化背景下，高度工業化之後所產生的可變性、複雜性與危害性，這正是 1980 年代以來 Beck、Giddens、Luhmann 等人所主張的在風險社會中的現代風險之概念（袁國寧，2007，頁 48）。宋明哲（2001）於《現代風險管理》一書中則提到，風險理論發展迄今，大體可歸納為兩類：一為客觀實體派的風險理論；二為主張建構派的風險理論…人文學者開始以後實證論的思維，思考風險在後現代社會中的角色以及人們建構的方式，稱之為「風險建構理論」。德國學者 Beck 主張的風險社會理論即屬其中著名且影響深遠者。

Ulrich Beck（1992）在《風險社會》一書中提出觀點表示：在進步的現代社會中，當社會在生產財富時，也系統性地把社會對風險的生產帶了進來。意指，科技發展如同雙面刃，一方面是經濟發展的主要動力，一方面也為個人健康或環境生態帶來許多的不確定性的風險（Ulrich Beck, 1992／汪浩譯，2004，頁 182）。科技發展，不再是全然的正面效益；科技發展過程中，恐將伴隨著難以辨識的潛藏風險。

「風險社會」其核心問題在於現代工業社會所支柱的安全與控制體系已喪失了解決由其所衍生之社會、政治、生態與個人等危機的效力（周桂田，1988，頁 95）。人類的日常生活不僅處處與風險密不可分、風險徹底滲透到人類生活、社會體系、政經結構的各個環節，並成為當代人類社會發展變遷的主要結構與動能（Ulrich Beck, 1992／汪浩譯，2004，頁 182）。風險社會裡不存在「受害者／非受害者」的區別，而是「受害者／尚未受害者」的區別。所有的絕對的安全與完好無缺都將成為虛妄的謊言，因為迴力棒效果的催討，成為現代化風險下的受害

DOI:10.6814/NCCU202000249

者只是時間的問題，那些尚未受波及的遲早也會變成那些受波及的（Ulrich Beck, 1992／汪浩譯，2004，頁 32-33）。

袁國寧（2007，頁 55）探討現代社會風險倫理發現現代社會風險特質有：一、風險的可測性下降：動態風險形成風險的外部性（externalized risk）增加，風險的存在與分配已與文化、社會結構、經濟發展、工業化社會、社會價值觀密不可分，而其風險測度之複雜性與困難度大幅提高。二、風險分配社會的來臨：由階級形式所形成財富分配不等之社會現象轉移至風險分配所形成的社會不平等。三、風險溝通成為風險管理程序之核心議題。四、具有社會責任的風險評估：其風險評估不僅是一個理性過程也是一個心理問題與社會問題，故其風險評估尚還包括第二秩序觀察，即對於觀察之觀察，就是要觀察自己與別人如何觀察，來建構一個負責任之風險評估(Luhmann, 1991)。

風險的定義，學者各有所本。Hansson (2002)認為「風險」概念包含了三個面向：第一，「風險」指涉無法確定某一不受歡迎事物是否會發生；第二，在某些情況下「風險」所指涉者是不受歡迎事物發生之機率（probability）；第三，「風險」通常指稱計算不受歡迎事物或行動發生之機率乘上其嚴重程度。陳瑞、周林毅（2015，頁 7）於《風險評估與決策管理》一書中提到，風險的意義可以分為三種解釋：某種損失發生的不確定性、不幸事故發生的可能性、事件可能產生不同結果的變異。鄭燦堂（2007，頁 32）則認為風險構成之要件有三：(1) 須為不確定。(2) 須有損失發生。(3) 須屬於將來。綜觀上述學者們對「風險」的描繪，歸納風險之必要條件有「不受歡迎之事的發生率」、「若發生則會有損失」、「發生在未來之時間特性」，因此本研究選擇以鄭燦堂所列之三要件作為風險定義。

有關能源政策的風險研究，Cordoves-Sáncheza & Vallejos-Romerob (2019)以智利 LaAraucanía 地區風力電和水力發電的使用為題，進行 12 次半結構式訪談後，確定了五種主要的風險類型為：環境、社會文化、視覺、經濟和政治制度，反映了受訪者所感知最重要風險的陳述。Djerf-Pierre、Cokley 與 Kuchel (2016)以再生能源為題，比較瑞典和澳大利亞兩家報社的報導，演繹出五種框架包括經濟、環保、科技、政治與民間社會框架。就新深澳案的政府新聞稿與媒體報導而言，同樣出現上述所提包括經濟風險如電價、保育與開發的環境風險、能源風險如電力供應充足與否的推測、空污排放的預測、燃料與機組選擇等、政治風險例如環評制度與候選人競爭等，以及民間社會對於興建燃煤電廠不同反應的風險。

DOI:10.6814/NCCU202000249

新深澳案所激盪的社會風險，符合上述鄭燦堂（2007）所定義「不確定性、會有損失發生、屬於將來」的風險三要件。

貳、風險建構

Beck 認為不同條件、不同程序、不同媒介和不同的行動者，將產生不一樣的風險建構。所以，風險就是一個開放性的政治建構過程，此建構過程在公共領域中進行檢討、爭論和協調，公民學習風險知識並參與其中，針對科學實踐、風險社會進行協商而達成「風險理性」共識（Ulrich Beck, 1992／汪浩譯，2004，頁 259、300）。

在風險社會中，由於未來風險的不可見性以及相關風險知識的複雜性，因此掌握知識的專家顯得格外重要。Beck（1992）認為，知識在風險社會中屬於一個主宰的地位，在風險的地位之上，是意識（知識）決定存在的，在區分危險的所有方面，是由知識去界定的，因此可以了解到，知識在風險社會當中是擁有如此重要的地位，一般來說，知識更是掌握在專家的手上，所以在現代社會中，專家存在著相當重要的地位。現代化風險處境便陷入一種必然的風險知識依賴，一般民眾唯有等待專家提供的風險論述方能確認自身的風險感受（Ulrich Beck, 1992／汪浩譯，2004）。

民眾對於自我在控制風險的能力缺乏，導致個人效能感偏低，讓個人感到無助，因而更仰賴管理機構（陳憶寧，2014，頁 229）。科技官僚對風險溝通中訊息、管道的釋放方式，影響了公眾的風險感知，甚至反饋回對科技政策的信任（李明穎，2014，頁 1）。Gilpin (2008)指出，新聞稿也可以被視為一種自傳性敘述，組織通過該敘述來表達和談判其身份。將新聞稿重新概念化為一種敘事類型，提供了一種在事件展開時研究身份建構過程的方法，而不是依賴解釋不一致的事後重建。因此本研究將政府新聞稿納入研究範圍，以更完整觀察新深澳案之風險建構。

而在風險建構過程中，人們對於風險的感知與信任影響最大的來源為大眾媒體，因其掌握著資訊流通的管道，對於一般大眾而言是一個相當重要的訊息來源（黃懿慧，1994）。Cottle (1998)亦認為媒體是社會建構風險的場域，在場域中風險主要是由大眾媒體的影像再現與論述所建構而成。媒體傳遞不同的風險見解不

DOI:10.6814/NCCU202000249

只建構了公眾對風險感知，也扮演了引導公眾處理風險的角色，而產生程度不一的風險宣傳與溝通效果（周桂田，2004，頁 12）。

記者於產製新聞過程中，除了自身專業素養及立場外，包括組織意識形態、社會氛圍、新聞產製流程等因素，都會影響報導的角度與呈現，而消息來源也是影響的因素之一。謝君蔚、徐美苓（2011，頁 149）認為，消息來源對風險的認知與定義，不僅是自身認知框架後的產物，與新聞工作者再現後的框架亦不可分割，故值得深入探討。

消息來源是新聞的資料來源，消息來源可能是人或組織，也可能是書面資料（鄭瑞城，1991）。因為礙於媒體人力有限，記者在蒐集新聞資訊的過程中，也需要消息來源藉由發布公關稿或召開記者會等方式主動提供資訊，相對的，消息來源也希望和記者建立良好的互動，進而影響記者報導對自己有利的消息（常如梅，2011）。

政府部門經常是媒體消息來源之一，但媒體並不會完全依附政府的說詞，而會依其目的主動找尋消息提供者、選擇或突顯議題，並以其自身理解或組織需求詮釋風險，左右社會視聽對風險事件的解讀。不過媒體對於風險的建構不全然是正面效果。蘇蘅、陳憶寧（2010）研究疾病管制局不實新聞，檢視記者和疾病管制局官員在新聞定義上的差距，發現記者尋找的是新聞性，但官員卻認為科學才是重點。這種差距進一步惡化兩方關係，並造成更多不實新聞。

除了政府部門是媒體的消息來源之外，部分研究科技風險報導的研究指出，媒體在風險議題經常引述科學家（謝孟哲，2011）。陳憶寧（2011）發現科學家雖然普遍認為現在的科學新聞過於簡化及娛樂化，但也有科學家指出媒體有其考量，並會配合媒體滿足觀眾需求。因此雙方對媒體的期待、認知和互動均會影響新聞產製，而記者本身可能也在工作環境不斷調整報導策略。還有研究指出，政治人物和民間團體對新聞產製發揮影響，特別是能源議題；因為能源政策必然牽涉政治過程，因此政府和民間的意見也會影響報導方向（楊韶彧，1993）。

新深澳案的相關政府部門與機構包括：開發單位的台電公司、負責電業籌設擴建及施工許可及執照核發的能源局、電業法主管機關且主管電廠籌設的經濟部、環評主管機關為環保署，以及政策擬定的行政院。在平面媒體對新深澳案的相關報導中，消息來源除了相關政府部門包括行政院、經濟部、能源局、環保署

DOI:10.6814/NCCU202000249

以及台電之外，尚有地方政府，如不斷提出議題亟力反對新深澳案的新北市，以及桃園市、基隆市、宜蘭縣等縣市首長及候選人；以及學者、專家、企業界、環保團體、瑞芳在地居民等。有鑑於消息來源對能源風險報導的重要性，因此本研究將消息來源納入分析項目，觀察新深澳案新聞報導中的消息來源有哪些，比例與分佈有何特性，是否隨著事件發展三階段而有所演變。

參、風險溝通

一、能源政策之風險溝通

能源政策為何需要風險溝通？

進入廿一世紀，我們所即將面對的是許多在科學及科技向度上具有重要意義的社會議題，亦即所謂的社會性科學議題（Socio-Scientific Issue）。社會性科學議題是由科學和社會複雜的交互作用所形成的爭議事件(Zeidler, Walker, Ackett, & Simmons, 2002)。

社會科學問題通常具有爭議性，可以從多種角度考慮，沒有簡單的結論，並且經常涉及道德和倫理(Sadler & Zeidler, 2004)。社會性科學議題具有下列特性：(1) 為受到大眾關切的公共議題，因為會影響生活或耗費社會成本，所以人們想尋求解決之道；(2) 當對議題作理性的判斷時，所需的資料是複雜、多元，且往往是沒有定論的；(3) 議題牽涉到人的生活品質，作判斷時需要考慮不同人的價值觀和感受（劉湘瑤、李麗菁、蔡今中，2007）。

因為同時牽涉科學與社會價值，常常會演變成「重視科學實證」與「預警性原則」兩派互相鬥爭的論述。正是因為科學與社會關注點的差異，這些爭議難以透過實驗方法重現，並因每個人的知識背景、價值觀不同，而難有簡單明確的答案或結論（泛科學，2018 年 9 月 6 日）。

能源政策正是同時牽扯科學與社會價值的社會性科學議題，因此同一個能源議題經常呈現不同觀點的論調相互爭辯。例如當專家看重核能發電的成本經濟性與發電穩定性時，社會關注的是核電的安全性、核廢的處理無門；當專家探勘地形後建議開發水力電廠，社會憂心地理與生態環境遭到破壞；當專家取決燃料價格低廉而建議興建燃煤電廠時，社會輿論高聲拒絕碳排空污影響呼吸系統健康；

DOI:10.6814/NCCU202000249

當政府鼓勵陸域與海上風機以發展再生能源，社會關心海域生態與漁業資源遭受衝擊。

國內外有不少以能源政策風險溝通相關議題為主的學術研究。例如張寧、黃崑峰（2015）研究火力發電廠、核能發電廠、焚化爐和核廢料儲存場等四種設施，其鄰避情節、補償回饋、溝通方式如何影響利害關係人的風險知覺。而核能政策風險溝通的相關研究，則一直是能源政策學術研究的熱門議題，尤其 2011 年福島核災發生後，數量更多。例如陳憶寧（2014）於核災爆發後一周內，透過上千位民眾的電話調查，檢視民眾對核能議題之風險感知與態度。李淳旭（2017）研究福島核災與台灣民眾核電態度的關聯。Kepplinger 與 Lemke (2015)則分析比較德國、瑞士、法國和英國的媒體，對日本核災之報導方式及其各自檢視國內能源政策的差異。

近年來受到各國重視的再生能源，也帶動風險溝通相關學術研究。像是 Stephens et al (2009)提到風力發電在美國成長快速，不過德克薩斯州、明尼蘇達州和馬薩諸塞州的報紙媒體，對於風力發電風險的報導，卻因各洲社會及政治背景而呈現差異。Djerf-Pierre、Cokley 與 Kuchel (2016)則選定再生能源觀念與依賴程度相當不同的瑞典與澳洲，觀察到兩國媒體報導論調的迥異與國內政治和能源背景有很大的關聯性。

能源政策固然是為了保障全民能夠享用電力供給的穩定與安全，但因為在制定生產、供應、消費策略時，會涉及到多個層面，例如政治面、經濟面、環境面、健康面等，影響不同領域的利害關係人，因此必須評估並溝通各方面的風險，以取得最佳解。當不同利益關係人各有不同主張時，如何從專家的科學實證與社會關切預警論點取得平衡點，如何將科技的不確定性風險，妥善向關係人說明告知，考驗政府的決策智慧；而公眾對風險的感知能否被彰顯，媒體扮演著關鍵性的角色。

二、風險溝通中的政府角色

Stallen (1991)指出風險溝通的理由包括：第一，為使曝露在各類風險的人們能夠實際掌控風險，有必須要讓他（她）們知道風險相關資訊；第二，考量人權道德，人們有權得知風險相關資訊以保護自身安全；第三，風險會帶來恐懼與威

DOI:10.6814/NCCU202000249

脅，而風險資訊的流通，有助人們克服心理上的恐懼與威脅；第四，風險溝通有助於公司與政府監理機構履行其保障員工與社會大眾健康與安全的責任義務。

當風險事件發生時，政府的重要任務是，向大眾發布所掌握的風險相關資訊，以確保正確資訊的傳播與社會的穩定（李明穎，2011）。風險溝通的真正目的並非是追求正確的風險認知，而是讓人民或是溝通者知道未來可能會發生如何的威脅，讓他們心理上或現實上有所準備（陳宗憶，2008，頁 133）。

美國國家研究院（1989，頁 72-93）強調，在風險溝通的過程中相當重視：一、公眾討論、二、資訊、三、訊息傳播技術等三點。Beck（1999）亦認為「風險社會的法則」是開放的資訊與溝通。一般民眾時往往不知道科技風險的威脅性，通常都等到有一定徵兆發生，才會產生懷疑進而去調查；即使民眾獲取了高科技相關的訊息，又要如何去解讀，這亦是一大問題。多數人沒有足夠的科學和科技知識來判別風險和利益，因此必須仰賴專家提供的資訊，以專家的評估和判斷為基準。民眾對於自我在控制風險的能力缺乏，導致個人效能感偏低，讓個人感到無助，因而更仰賴管理機構（陳憶寧，2014，頁 229）。

不過，政府官員經常讓風險溝通呈現為一種「技術過程」（a technical process），著重在技術性資訊的交換；這些資訊由於妥協和政治干預而相互衝突、含糊不清，或幾乎不包含有用的資訊，而且沒有一個當事者對此感到滿意(Miller & Macintyre, 1999, p.232)。這種方式忽略民眾對風險的感知和情緒，引不起民眾興趣、缺乏公開平台的討論，且又流於形式，對其中的風險資訊更充滿高度不信任。李明穎（2011，頁 180）研究毒奶粉事件就發現政府多採取「欠缺模式」（deficit model）：對社會大眾進行科技風險溝通，不斷引用專家說法、國外經驗，試圖教化民眾。政府對於新深澳案的風險溝通，是否出現上述所提情形？將是本研究角度之一。

政府組織的風險溝通從何觀察？Morton & Ramsey (1994；轉引自 Choi, 2017) 指出，新聞稿的功能是宣傳組織的信息，特別是可能對一大群人產生影響或感興趣的信息。Gilpin (2008)認為新聞稿可以看做是組織對一般外部公眾表達自我認同、建構與協商身份的一部自傳敘事體，提供了一種研究組織在事件過程中塑造組織認同的過程。

DOI:10.6814/NCCU202000249

Choi (2017)進一步分析，新聞稿的內容可以直接影響公眾的理解和解釋，也可以直接影響媒體框架。Boumans、Vliegenthart & Boomgaarden (2016)也認同，組織透過新聞稿中強調問題的特定面向，可以影響新聞媒體有關該問題的溝通。從媒體角度來看，政府新聞稿是資訊津貼的來源之一。政府的新聞稿和政策的宣布都是新聞的重要來源；記者會上所宣布的訊息，以及隨後緊跟的截稿時間，某種程度也鞏固了官方聲音的權力（Hughes, Kitzinger & Murdock, 2006；轉引自邱玉嬋、游絲涵，2016，頁 183）。

至於公關新聞稿的功能，Benoit, Blaney, & Pier (1998)提出「政治競選論述功能理論」（functional theory of political campaign discourse）曾分類為「宣揚」、「攻擊」與「辯護」等三種類目；宣揚是強調己方的優勢或利益、攻擊是強調對手缺點或政策失誤以降低對手吸引力；而受到對手攻擊時，及時和適當的辯護防禦可能能夠防止攻擊造成的進一步傷害，並恢復受損優勢。其中「宣揚」與「防禦」與屬正面訊息；「攻擊」則屬負面訊息的運作。

以此觀察街新深澳案中的政府新聞稿，除了傳遞政策相關訊息、數據與觀點之外，部分政府新聞稿是為了澄清或反擊媒體錯誤報導，頗有「後真相政治」的意味。然而，這些以澄清與反擊為目的的政府新聞稿，其以正視聽之呼籲是否發揮作用？媒體是否因此朝此方向繼續探究事實真相？其間之互動來回值得觀察。

此外，從議題興起到消失的「生命週期」變化，亦可透過前中後期的官方新聞稿中，更細膩的探究政府部門在各階段所認定的風險溝通重點及特性。例如陳亭儒（2012）為了探究在食品議題之風險溝通過程中，以政府新聞稿及媒體報導為文本，分析事件前中後期的三個階段中，「資訊教育」、「風險警告與緊急資訊的提供」、「問題避免與衝突解決」、「行為改變與保護行動」四個溝通目的的呈現差異性，發現政府新聞發布主要以資訊教育為主，而在各階段的風險語言使用的排序會有所差異。

概觀新深澳電廠案相關政府部門與機關包括：開發單位的台電公司、負責電業籌設擴建及施工許可及執照核發的能源局、監理台電營運的國營會、電業法主管機關且主管電廠籌設的經濟部、環評最高主管機關環保署，掌管公共政策網路參與平台的國發會、政策擬定的行政院及總統府。因此本研究將選取上述所提政

DOI:10.6814/NCCU202000249

府單位及機關之公關新聞稿做為文本以進行研究，檢視新聞稿的框架與報導議題以及各階段發展的變化，藉以探究政府的風險溝通過程。

三、風險溝通中的媒體角色

Miller & Macintryrt (1999, p.230)認為風險溝通是個相當複雜的過程，可視為社會政治機構（包括自然科學和社會科學研究機構）、媒體組織、公眾與決策者互動的結果。

在所有風險溝通管道中，對於人們風險的感知與信任影響最大的來源為大眾媒體，因其掌握著資訊流通的管道，對於一般大眾而言是一個相當重要的訊息來源（黃懿慧，1994a）。Giddens（1994/2000; 轉引自顧忠華，2001）認為，媒體是提供人們日常生活的相關資訊、提供生存的安全感與信任感，因此當風險來臨時，便扮演引導民眾處理風險的重要角色。周桂田（2004）還指出，媒體是風險溝通的關鍵核心，不同行動者會透過媒體傳遞不同的風險見解，產生程度不一的風險宣傳與溝通效果。

在風險社會中，社會一方面仍有賴媒體監督政府和專家系統，對其風險決策的過程、結果予以公開或批判；另方面社會也需要媒體關注可能發生的風險，並對已發生的風險提供警示（黃浩榮，頁 2003）。趙于萱（2015，頁 34）歸納多位學者觀察而總結媒體在風險社會的角色：第一，媒體在風險社會扮演資訊傳遞者、監督者、批判者和準專家系統的角色，探討媒體論述宜將媒體視為獨立於專家系統的系統，但消息來源對新聞產製仍有重要影響，對於消息來源如何影響報導製作應加以考察；第二，媒體產製風險論述的過程值得關注，此過程涉及多重因子，且媒體若過度渲染風險可能產生不良效果。

不過媒體在報導的過程中，也有可能產生過於擴大風險而造成二次風險。周桂田（2006）提出媒體也是風險溝通的主體之一，對科學專業知識的不了解、報導利益、截稿壓力或專業紀律，都會造成不同的報導效應，而引發公眾風險感知與價值觀點。黃浩榮（2003）以「準專家系統」說明媒體和專家系統有三處差別：第一，專家雖然透過媒體傳播資訊給大眾，但真正和大眾接觸的對象是媒體而非專家，所以需要單獨考量媒體角色；其次，專家生產風險論述的機制和媒體完全不同，前者依靠個人生產風險資訊，後者卻由記者、編輯、主管共同生產，且兩

DOI:10.6814/NCCU202000249

者依循的專業準則不同，因此媒體應視為有別於專家系統的產製系統；最後，媒體不只代理公眾，某種程度也代表社會理性，可以和專家系統進行角力。媒體雖然透過引述專家發言而增加專業度與可信度，但仍有其必須考量的可讀性及商業價值，是否能將複雜的科學議題講述清楚，或是牽就有限篇幅而斷章取義造成誤解，都是有可能發生的。

有鑑於媒體之於風險溝通的重要性，本研究將觀察媒體對新深澳案的報導，藉以觀察媒體如何建構風險以及如何針砭評價政府的風險溝通。然而，現今新聞媒體形式多元化，考量目前國內媒體內容的保存與蒐集，仍然以平面媒體較完整，加上本研究希望探究媒體報導對於新深澳案的風險架構等現象，需要訊息完整且兼具廣度及深度觀點的文本內容，因此本研究將選擇報紙報導做為分析對象，並採用吳宜蓁（2005）媒體效能指標，檢視媒體對於政府處理新深澳案的方式呈現肯定或否定的態度。

此外，個案事件在發展過程，因為牽涉層面廣泛，通常會衍生不同的子議題，在發展歷程中輪番更迭演變。臧國仁（1999，頁 277-278）認為，不論新聞議題或是社會議題都有其發展的歷程，從點而線而面，逐漸擴大，由個人到團體，由私人範疇轉入公共領域，進而成為社會大眾關注的焦點。這種議題興起到消失經歷幾個可指認的階段，一般習稱為議題變動的「生命週期」。因此，本研究將深討新深澳案事件發展的各個階段當中，媒體如何報導該事件？在前中後期三個階段中，哪些議題被媒體特別關心而彰顯？不同媒體所重視的議題是否有所不同。

在風險溝通的過程中，政府與媒體在各個階段中，偶爾獨舞、偶爾共舞、偶爾隨之起舞，忽略任何一方都將錯失精彩舞碼。過去研究，大多僅單方面研究政府之政策溝通或媒體對於政策之報導，鮮少同時針對政府組織與媒體報導進行研究，並深入探究兩者之間的風險框架是否具有關聯性或差異。若要讓政策的風險溝通效益提升，除了研究媒體面的風險建構之外，政府面的風險溝通檢視分析勢不能免，甚至可以進一步比對兩者間的關聯性與差異性，找出影響溝通效能之可能因素，這將是本研究將要採行之研究角度與方式。

因此本研究以新深澳電廠案為個案，檢視政府與媒體之風險建構與溝通。一方面以相關之政府單位與機關的官方新聞稿訊息為文本，檢視政府於風險溝通中的訊息傳遞過程及模式；另一方面，則從平面媒體報導中，檢視媒體對於能源政

DOI:10.6814/NCCU202000249

策所建構的風險溝通重點為何；最後再比對政府與媒體兩者之間的聚焦是否有所關聯或有所落差，推斷政策之風險溝通是否發揮效果。

第三節　框架分析

Goffman(1974)在《架構分析》一書中表達「框架」核心命題為：關注人們如何建構現實一隅（one realm of reality），或「意義的一個特定範疇」（one finite province of meaning）（潘忠黨，2006，頁 20）。Goffman 將框架定義為：「轉換社會符號為主觀認知的心理基礎」，框架也稱為「詮釋基模」（schema of interpretation），用來協助人們組織、整合訊息和建構社會真實。這個觀點主要承襲社會建構主義，強調社會真實是由人類互動建構，框架則是轉換互動符碼的心理機制（潘忠黨，2006）。

Gamson & Madigliani (1989；轉引自吳立婷，2007，頁 20)表示媒體為議題文化產生之論域，透過各種社會團體、意識形態進行框架競爭，以定義議題和建構真實。Tuchman (1978)亦指出，新聞是一種社會建構的真實，提供了社會大眾對於所發生之事的選擇性提要與再現，並且形塑這些事件的公眾定義。

Gitlin 把「新聞框架」（news frame）稱之為「媒介框架」（media frame），定義其為：「一種經由認知、闡釋、呈現、選擇、強調以及排除的持續性型態」，他同時認為，新聞媒體並非被動的鏡子，而是一盞不斷移動的探照燈，選擇與重組就是媒體行動的主要工具(Gitlin, 1980, pp.49-51；轉引自臧國仁，1999：107)。由此可知，「框架」並非固定不動，而是會隨著時間或議題生命週期而變動更迭。

框架是如何形成的？Entman (1993, p.52)提到最基礎的建構元素為「選擇」（selection）與「突顯」（salience），「感知現實層面的某些觀點，並在傳播文本中更加強調」。框架的建構方式是由各種意象、隱喻或口號組織而成，傳播者會根據外在社會環境和個人經驗選擇及重組框架，藉此賦予事件意義(Gamson、Croteau & Sasson, 1992)。臧國仁（1998，頁 35）則描述新聞框架化的過程：新聞工作者（包括記者與編輯）將原始事件（occurrence）轉換為社會事性（event），並在考慮此一事件的公共性質與社會意義後，再將其轉換為新聞報導。在此轉換與再轉換的過程中，新聞工作者一方面以自己的經驗（框架）將事件從原有情境中抽離（decontextualization）另一方面則將此事件與其他社會意義連結（或稱「再框架」），產生新的情境意義（recontextualization）。

DOI:10.6814/NCCU202000249

像新深澳電廠設立這樣的能源政策涉及多種風險領域，往往非單一類型的風險可以涵蓋；而媒體記者撰寫過程中，取材角度亦受到諸多因素影響：諸如社會氛圍、自身素養、報社立場、消息來源等，致使同樣一則新聞可能有許多不同報導角度，同一則報導內通常也不止提及一種觀點。

建構框架的，不止有新聞記者，Gamson（1988；轉引自易佳玲，2011，頁46）強調，在新聞報導中有許多的「傳送者」，包括記者本身及消息來源，而這些不同的傳送者便會產生框架競爭的情形。Gamson 等更進一步強調，新聞報導的框架化是各種社會行為者對權力、合法性和霸權的爭奪結果(Gamson, Croteau, Hoynes & Sasson, 1992)。

在能源政策的相關研究中，框架理論經常被引用作為媒體報導分析的工具。例如 Djerf-Pierre、Cokley 與 Kuchel (2016)以再生能源為題，演繹出「經濟」、「環保」、「科技」、「政治」與「民間社會」框架的五種框架，以此比較瑞典和澳大利亞兩國報社的報導。其中經濟框架指對工業與家庭的機會或負擔，例如製造了新的創業與就業機會，但同時增加了設備成本與電費成本等。環保框架則囊括再生能源可促進環境保護、基於化石能源的持續消耗且不可逆等概念。科技框架包括了技術進步、對科學的不信任、以及科學的分歧與不確定性。政治框架則有不同立場的政治爭議、政策效率不彰、政客難以信任、以及激進的抗議行動。民間社會框架則納入綠色消費的需求、道德正確的行為、鄰避作用、以及綠色行銷公關手段。Aram、Prem Nivas 與 Ramya (2016)研究兩家報紙如何報導印度南部泰米爾納德邦的庫丹庫拉姆核電廠時，改編自 Nielsen and Kjærgaard (2011)而設計「政策制定」、「公眾理解」、「科學研究」、「技術」、「經濟」、「道德規範」共六個框架以分析新聞報導，其中政策制定框架是指核電廠涉及的政策問題；公眾理解框架是指當地居民的行動；經濟框架指的是就業、未來發展預期經濟效益。

上述所提研究之「經濟」、「環保」、「科技」、「政治」、「政策制定」等框架，亦適用於新深澳案，將成為本研究風險框架建構之參考。後續將於研究方法中詳述如何參酌上述研究加以修正而建構本研究之風險框架。

DOI:10.6814/NCCU202000249

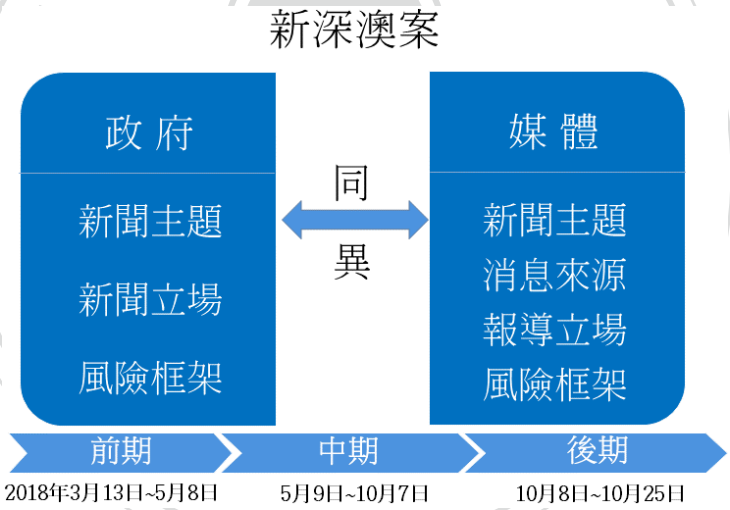
第四節　研究問題

綜合上述文獻之討論，本研究將選取 2018 年「新深澳電廠事件」之平面報紙新聞報導與政府官方新聞稿為研究資料，探討政府及媒體對於新深澳案如何建構風險與進行風險溝通。

觀察期間從新深澳電廠案 3 月 14 日環差案過關前一日的 3 月 13 日起，至 10 月 24 日環保署正式公告廢止環評隔日的 10 月 25 日止；期間則以 5 月 9 日深澳案環評過關及 10 月 8 日觀塘案環評過關為節點，將事件分為前期（2018 年 3 月 13 日～5 月 8 日）、中期（5 月 9 日～10 月 7 日）、後期（10 月 8 日～10 月 25 日），以觀察三段期間的媒體報導及政府相關行政部門新聞稿的變化。

本研究的研究架構（圖 2-5）及研究問題分別如下：

圖 2-5：研究架構圖



資料來源：本研究整理

研究問題一：新深澳案中，政府新聞稿與媒體報導的新聞主題如何分布？媒體報導消息來源如何分布？政府新聞稿的新聞立場以及媒體報導立場以哪種最顯著？

研究問題二：新深澳案中，政府新聞稿與媒體報導的風險框架如何分布？

研究問題三：新深澳案中，政府新聞稿與媒體報導主題與立場的三階段變化。

研究問題四：新深澳案中，政府新聞稿與媒體報導風險框架的三階段變化。

研究問題五：關於新深澳案，媒體與政府新聞稿重視的新聞主題與風險框架有何差異？

DOI:10.6814/NCCU202000249

第三章　研究方法

本研究以新深澳案為例，將從風險傳播與溝通的觀點切入，透過內容分析法以及框架分析，探討政府與媒體如何建構風險與溝通風險。

有關內容分析法，英漢大眾傳播辭典（1984；轉引自謝青宏，2004，頁 56）指出：「內容分析法是一種注重客觀、系統及量化的研究方法，其範圍包含傳播內容及整個傳播過程的分析，針對傳播內容做敘述性解說，並推論該內容對傳播過程所造成的影響，尤其重視內容中的各種語言特性」。王石番（1991）認為內容分析法是將質化資料轉化成量化資料的一種方法，在社會科學的研究當中，經常使用內容分析法的方式來進行研究，它具有經濟、安全、超越時空和非冒昧等優點。因此，本研究採用內容分析法，有助於政府新聞稿與報紙新聞的系統化觀察；其次再透過框架分析，檢視政府新聞稿與報紙報導中風險框架的分佈與呈現。

本研究內容分析就政府新聞稿與報紙新聞兩類文本、分為三大部分進行分析。第一部分為基本資料的編碼：政府新聞稿的基本資料包括報導日期、發稿單位與發稿篇幅；報紙新聞基本資料則有報導日期、報別與報導篇幅。第二部分別針對新聞內容的呈現，政府新聞稿為新聞主題與報導立場；報紙報導則有新聞主題、消息來源與報導立場。第三部分則是政府新聞稿與報紙報導的風險框架分析和比較。

第一節　研究範圍與對象

壹、研究樣本對象

本研究以新深澳案之政府相關單位機關新聞稿與報紙新聞做為分析對象。

政府新聞稿部分，自總統府、行政院、國發會、經濟部、能源局、國營會、環保署以及台電公司官方網站，選取從 2018 年 3 月 13 日至 10 月 25 日所發佈與新深澳案相關之新聞稿，不同官方網站之相同新聞稿不重複計入，共計有 40 則。

有關新深澳電廠政府相關單位機關之職掌部分，開發單位為台灣電力股份有限公司，其經營管理除依公司法規定之外，尚須適用國營事業管理法，主管機關

DOI:10.6814/NCCU202000249

是經濟部。經濟部之下設有國營會監督管理台電的各項營運，並傳達其他部會如能源局、國發會等相關指令。新深澳電廠的施工許可及執照核發等，則須向能源局申請核可；這是依據經濟部能源局組織條例第二條，其與能源相關職掌內容包括能源開發、生產、運儲、轉換、分配、銷售及利用之審核事項，以及能源事業之許可、登記、管理、輔導及監督事項。上述三個單位：國營會、能源局跟台電，皆為經濟部所屬單位與機關。

目前經濟部轄下所屬單位與機關之輿情處理，有其一貫流程與默契。為避免過去各單位自行發稿而產生說詞矛盾的窘況，經濟部先行訂定基調，再由事件權責所屬之業管單位發稿回應，並同步上傳至經濟部。從經濟部網站之新聞發佈區即可觀察到，其新聞來源為所屬各單位所發佈之新聞稿；其中有關新深澳案的新聞稿，則分別是來自於國營會、能源局與台電公司的發稿。再比對行政院官網中即時新聞澄清與部會新聞區，扣掉內容相同之重複新聞後，與深澳有關之新聞共有 31 則，其中發佈單位為經濟部的有 19 則；但對應經濟部官網上可發現，這 19 則其實是其轄屬單位發佈之新聞稿，包括能源局 5 則、國營會 1 則、台電 13 則。可見台電發稿決策與經濟部息息相關且會被採用，因此本研究將能源局、國營會與台電所發佈之新聞稿納入政府新聞稿中。

至於新深澳案環評部分，則由最高主管機關環保署負責。此外，最高行政機關的行政院，掌管能源政策之擘劃與擬定；而隸屬於行政院的國家發展委員會，其建置之公共政策網路參與平台於此期間有深澳案之相關公投提案，因此政府新聞稿納入國發會及行政院所發佈之新聞稿。最後，總統對於深澳案也曾於各式場合中表態，因此政府新聞稿納入總統府於此期間發佈與新深澳案有關之新聞稿。

綜觀新深澳案政府單位與機關之官方新聞稿來源包括：開發單位的台電公司、負責電業籌設擴建及施工許可及執照核發的能源局、監理台電營運的國營會、電業法主管機關且主管電廠籌設的經濟部、環評最高主管機關環保署，掌管公共政策網路參與平台的國發會、政策擬定的行政院及總統府。本研究將選取上述相關政府單位及機關官方網站所發佈有關於新深澳案之新聞稿。

報紙新聞稿部分，根據台北市媒體服務代理商協會（2017 年 8 月 21 日）出版的《2017MAA 台灣媒體白皮書》調查顯示，國內閱報率最高的三大報紙為《自由時報》、《蘋果日報》、和《聯合報》，因此本研究選擇上述三報做為研究對象。

DOI:10.6814/NCCU202000249

貳、研究對象取樣方式與分析期間

樣本選取期間部分，因新深澳案從 2018 年 3 月 14 日環差案過關的前一日開始出現新聞報導，因此選擇 3 月 13 日做為樣本選取日期起點。10 月 12 日時任行政院長賴清德宣布停建後，直到 10 月 24 日環評廢止，報紙新聞於隔日見報，因此選擇 10 月 25 日做為樣本選取結束點。政府新聞稿選取起迄點與報紙新聞相同，故本研究樣本選取起自於 2018 年 3 月 13 日，結束於 2018 年 10 月 25 日。

政府新聞稿部分，自總統府、行政院、國發會、經濟部、能源局、國營會、環保署，以及台電公司官方網站，選取從 2018 年 3 月 13 日至 10 月 25 日所發佈與新深澳案相關之新聞稿，不同網站之相同新聞稿不重複計入，共計有 40 則。

報紙新聞文本部分，以《自由時報》、《蘋果日報》和《聯合報》為對象，透過《競業數據媒體監測系統》以關鍵字「深澳」撈取 2018 年 3 月 13 日至 10 月 25 日、上述三大報的所有純淨新聞，去除特稿、分析透視、短評、專訪、社論、小辭典與讀者投書，不包括網路影音及即時新聞，共得到 635 則。檢視這 635 則新聞，再刪除 22 則完全無關新深澳案的新聞，包括無文字的影音新聞、圖文解說、選舉新聞如「提公共運輸吃到飽 丁：柯抄襲政見」、天災新聞如「雨彈連 4 天襲台　北北基逾 200 處淹水 忠孝東路成河」因提到「深澳坑路」淹水而被選取，經刪除這些無關新聞後，最後獲得相關新聞報導之樣本數共有 613 則。

參、分析單位

政府新聞稿部分，一個分析單位是一「則」新聞稿；報紙文本部分，一個分析單位是一「則」報導。

第二節　類目定義與建構

量化內容的分析項目，分別就官方新聞稿與報紙新聞說明：於官方新聞稿部分包括：發稿單位、發稿日期、發稿篇幅的基本資料；新聞稿主題與新聞稿立場的新聞稿內容；以及風險框架共三大類六小項。報紙新聞部分則包括：所屬媒體、發稿日期、報導版面、發稿篇幅的基本資料；新聞稿主題、消息來源、報導立場、的新聞內容；以及風險框架共三大類八小項。以下說明各類目編碼方式。

DOI:10.6814/NCCU202000249

壹、政府新聞稿內容分析類目建構

一、基本資料：計有新聞編號、編碼員、報導日期、發稿單位與新聞稿篇幅五項。

（一）新聞編號：每篇文章依照順序編號。

（二）編碼員：依照編碼員號碼登錄。

（三）報導日期：依照新聞之西元年、月、日以阿拉伯數字登錄，但前兩碼不計。例如 2018 年 3 月 13 日，登錄為：18/3/13。

（四）發稿單位：按照發稿之政府單位或機關予以登錄，包括總統府、行政院、國發會、經濟部、能源局、國營會、環保署、台電。

（五）新聞稿篇幅：僅計算新聞內文字數，不含新聞標題、副標題、照片和圖片說明。

二、新聞稿內容：分為新聞主題與新聞立場兩項

（一）新聞主題

本研究參考賴正能（2017）探討台灣新聞媒體能源議題相關新聞報導的樣貌，將報導主題區分為：為新能源科技、國際反應、政府因應、地方態度、事件影響、民間技術研發、企業投資合作、個人聲明、觀念教育、其他；以及趙于萱（2015）分析《遠見》與《聯合報》能源專題報導而將新聞框架區分為供給穩定框架、需求節能升效框架、公眾價值框架、人身健康安全框架、環境低碳框架；並加上對本研究樣本的觀察，而將新深澳案政府新聞稿之新聞主題區分如下共八類：

１．興建必要性：新深澳案之重啟或停建等變動、供缺電情形、能源配比、備用容量、節電、核電、核廢、電價、竹科解套、安全、觀塘換深澳等相關議題。

２．制度信任：環評投票爭議、未辦環現差、環委反應、行政訴訟、公共政策提案平台等相關議題。

３．空氣污染議題：煤或氣的燃料爭議、空污調查、機組技術、國外電廠經驗等相關議題。

４．環境議題：保育區、海灣生態、生物及漁業衝擊、藻礁論戰、淨灘等相關議題。

DOI:10.6814/NCCU202000249

5．政治議題：公投案、監委調查、立院質詢、中央與地方政策辯護等相關議題。

6．選舉議題：候選人造勢活動、攻訐口水戰等相關議題。

7．在地經濟：新深澳所在地及週邊區域就業、觀光旅遊等相關議題。

8．其他：非以上類別所能歸類者。

（二）新聞立場

本研究參考 Benoit, Blaney & Pier (1998) 「政治競選論述功能理論」之三種類目：「宣揚」、「辯護」與「攻擊」；宣揚是強調己方的優勢或利益、辯護為受到對手攻擊時之回應、攻擊是強調對手缺點或政策失誤以降低對手吸引力。政府新聞稿立場若為宣揚與辯護，則判別為「正面」；若為「攻擊」則屬「負面」；若兩者皆有，則為「中立」。

1．正面：指內容為宣揚主張或防禦辯護政府之政策方向、法規之依循、數據或國外等資料之提供，以爭取政策支持。

2．負面：指內容為攻擊對方的缺點，也就是負面訊息或攻擊型訊息。

3．正反皆有：指該則新聞稿內容同時具有宣揚辯護型與攻擊型訊息。

三、風險框架

本研究以鄭燦堂（2007）定義「不確定性、會有損失發生、屬於將來」的風險三要件為標準，檢視政府新聞報或報紙報導內容。

本研究參考 Djerf-Pierre、Cokley 與 Kuchel (2016) 比較瑞典和澳大利亞兩國報社對再生能源的報導時，所演繹出「經濟」、「環保」、「科技」、「政治」與「民間社會」的五種框架；以及 Aram、Prem Nivas 與 Ramya (2016)研究報紙如何報導核電廠所設計的「政策制定」、「公眾理解」、「科學研究」、「技術」、「經濟」、「道德規範」六個框架，加以修正而發展出本研究適用之五類框架。各框架核心意涵說明如下：

（一）政治風險框架：意指以下各層面的風險。

1．政策制定：指新深澳案定案、變動與停建、觀塘換深澳等。

2．施政信任：有關環評制度、公投案、提案平台等。

3．政治爭議：有關地方異見、行政訴訟等。

DOI:10.6814/NCCU202000249

（二）科技風險框架：意指以下各層面的風險。

1．核電：指有關非核家園、重啟核電、核四相關議題等。

2．供缺電：指有關發電配比、區域供電平衡、備用容量等。

3．安全：指有關電廠機組等設備之安全可靠性等。。

4．燃料：指有關煤氣燃料選擇、乾淨煤爭議等。

5．綠能：有關綠色能源之開發與使用等。

（三）經濟風險框架：意指以下各層面的風險。

1．電價：指能源政策變動牽動民生或工商業電價變動而影響經濟成長或投資意願等。

2．觀光旅遊：指在地觀光旅遊可能遭受之衝擊影響等。

（四）環境風險框架：意指以下各層面的風險。

1．環境保護：指漁業資源、自然景物與生物生態的珍貴與傷害等。

2．抗爭行動：指為保育而引發民間團體發起連署或遊行活動等。

（五）健康風險框架：意指以下各層面的風險。

1．空污預測：指不同專家預測值、與移動污染源的比較等。

2．健康：指各界對於空污危害健康之疑慮、健康評估等。

（六）無：意指報導內容無風險框架，亦即新聞內容未提及「不確定性、會有損失發生、屬於將來」的風險三要件，則視該報導為「無」風險框架。

國立政治大學 National Chengchi University

貳、報紙新聞內容分析類目建構

一、基本資料：分為報導日期、發稿單位、報導篇幅。

（一）、新聞編號：每篇文章依照順序編號。

（二）、編碼員：依照編碼員號碼登錄。

（三）、報導日期：依照新聞之西元年、月、日以阿拉伯數字登錄，但前兩碼不計。例如 2018 年 3 月 13 日，登錄為：18/3/13。

（四）、發稿單位：依照報別登錄，分別為自由時報登錄為：1、聯合報：2、蘋果日報：3。

（五）、報導篇幅：僅計算新聞內文字數，不含新聞標題、副標題、照片和圖片說明。

DOI:10.6814/NCCU202000249

二、新聞稿內容：分為新聞主題、主要消息來源、報導立場三項。

（一）新聞主題

本研究參考賴正能（2017）探討台灣新聞媒體能源議題相關新聞報導的樣貌，將報導主題區分為：為新能源科技、國際反應、政府因應、地方態度、事件影響、民間技術研發、企業投資合作、個人聲明、觀念教育、其他；以及趙于萱（2015）分析《遠見》與《聯合報》能源專題報導而將新聞框架區分為供給穩定框架、需求節能升效框架、公眾價值框架、人身健康安全框架、環境低碳框架；並加上對本研究樣本的觀察，而將新深澳案報紙報導之新聞主題區分如下共八類：

１．興建必要性：新深澳案之重啟或停建等變動、供缺電情形、能源配比、備用容量、節電、核電、核廢、電價、竹科解套、安全、觀塘換深澳等相關議題。

２．制度信任：環評投票爭議、未辦環現差、環委反應、行政訴訟、公共政策提案平台等相關議題。

３．空氣污染議題：對健康之可能危害、煤或氣的燃料爭議、空污調查、機組技術、國外電廠經驗等相關議題。

４．環境議題：保育區、海灣生態、生物及漁業衝擊、藻礁論戰、淨灘等相關議題。

５．政治議題：公投案、監委調查、立院質詢、中央與地方政策辯護等相關議題。

６．選舉議題：候選人造勢活動、攻訐口水戰等相關議題。

７．在地經濟：新深澳所在地及週邊區域就業、觀光旅遊等相關議題。

８．其他：非以上類別所能歸類者。

（二）主要消息來源

本研究參考楊意菁（2017）探討風險溝通與媒體再現企業與環境相關新聞的研究，將消息來源分為：政府機構人士（經濟部／環保局／能源局等）、能源專家（其專長為能源、氣候變遷）、非能源專家（一般專家及名人）、環保團體與非營利組織、企業人士（CEO、企業主管、員工）、其他企業人士、一般民眾、其他（或無消息來源）。同時參考趙于萱（2015）探討風險爭議下，遠見與聯合報專題的能源新聞

DOI:10.6814/NCCU202000249

框架分析的研究，將消息來源分為八類：政府單位／政治人物、學者專家、能源產業組織及人士、一般產業組織及人士、民間團體、一般民眾、媒體、其他。再加上觀察研究樣本，將消息來源分為下列幾類。

1．中央政府首長或機關

（1）總統府：指總統蔡英文或其他總統府人士。

（2）行政院：指行政院院長賴清德或副院長、行政院發言人、行政院政務委員等其他行政院官員。

（3）監察院：指監察院正副院長、監察委員，或其他監察院官員。

（4）國發會：指國發會正副主委，或其他國發會官員。

（5）中選會：指中選會主委，或其他中選會官員。

（6）經濟部：指經濟部正副部長、次長，或其他經濟部官員。

（7）能源局：指能源局正副局長，或其他能源局官員。

（8）原能會：指原能會正副主委，或其他原能會官員。

（9）環保署：指環保署署長李應元、副署長詹順貴、其他環保署官員或環評委員。

（10）台電：指台電董事長、總經理、發言人或其他台電人士。

（11）中油：指中油董事長、總經理、發言人或其他台電人士。

（12）其他中央部會及轄下組織：例如內政部、衛福部、教育部及轄下博物館。

2．地方政府首長或機關

（1）台北市：指台北市市長柯文哲或副市長、各局處正副首長等其他人士。

（2）新北市：指新北市市長朱立倫副市長侯友宜（國民黨新北市長候選人）或其他副市長、各局處正副首長等其他人士。

（3）基隆市：指基隆市正副市長或其他局處正副首長與人士。

（4）桃園市：指桃園市正副市長或其他局處正副首長與人士。

（5）新竹縣：指新竹縣正副縣長或其他處正副首長與人士。

（6）新竹市：指新竹市正副市長或其他局處正副首長與人士。

（7）宜蘭縣：指宜蘭縣正副縣長或其他局處正副首長與人士。

（8）台中市：指台中市正副市長或其他局處正副首長與人士。

DOI:10.6814/NCCU202000249

（９）其他縣市地方政府單位與人士。

３．政黨

（１）民進黨籍民代或人士：指民進黨新北市長候選人蘇貞昌、民進黨黨主席、民進黨發言人、民進黨籍民代、民進黨籍候選人及民進黨黨內人士。

（２）國民黨籍民代或人士：指國民黨黨主席、國民黨發言人、國民黨籍民代、國民黨籍候選人及國民黨黨內人士。

（３）時代力量黨籍民代或人士：指時代力量黨主席、時代力量黨發言人、時代力量黨籍民代、時代力量候選人及時代力量黨內人士。

（４）親民黨籍民代或人士：指親民黨黨主席、親民黨發言人、親民黨籍民代、親民黨籍候選人及親民黨黨內人士。

（５）無黨團結聯盟籍民代或人士：指無黨團結聯盟黨主席、無黨團結聯盟黨發言人、無黨團結聯盟民代、無黨團結聯盟候選人及無黨團結聯盟黨內人士。

（６）台聯黨籍民代或人士：指台聯黨黨主席、台聯黨發言人、台聯黨民代、台聯黨候選人及台聯黨黨內人士。

（７）新黨籍民代或人士：指新黨黨主席、新黨發言人、新黨民代、新黨候選人及新黨黨內人士。

（８）其他

４．專家學者

（１）專家／學者：指能源或公衛相關領域專家／學者，例如核能、綠能、公共衛生等。

（２）醫師：指執業醫師，例如公衛相關領域醫生。

（３）律師：指執業律師。

５．工商業界：指工總、商總等企業團體代表與成員。

６．民間組織／團體：指與能源、環境、健康、教育、文史相關領域的組織團體，例如綠色和平、綠盟、台灣健康空氣行動聯盟、陳定南教育基金會，或其他自發性組織等。

７．在地民眾／組織／團體：新深澳所在地的在地居民、潛水教練、里長、自救會、漁會、發展協會、九份商圈聯誼會等。

８．媒體：指國內外電視台、報社組織、網路媒體等及其附設之組織，

DOI:10.6814/NCCU202000249

如民調中心。

9．其他：無法歸類為以上類目和無消息來源者。

（三）報導立場

本研究採用吳宜蓁（2005）媒體效能指標之文本內容評價類目，並增加「無法判斷」項目。

1．正面：對政府相關單位處理新深澳案之政策與方式表示肯定、稱讚的態度。

2．中立：同時有正面與負面報導，同一篇報導內對於政府相關單位處理方式同時具有肯定與否定之評價。

3．負面：對政府相關單位處理新深澳案之政策與方式表示存疑、否定、或批評的態度。

4．無法判斷：看不出任何肯定或批判者，列入此項。

三、風險框架

本研究以鄭燦堂（2007）定義「不確定性、會有損失發生、屬於將來」的風險三要件為標準，檢視政府新聞報或報紙報導內容。

本研究參考 Djerf-Pierre、Cokley 與 Kuchel (2016) 比較瑞典和澳大利亞兩國報社對再生能源的報導時，所演繹出「經濟」、「環保」、「科技」、「政治」與「民間社會」的五種框架；以及 Aram、Prem Nivas 與 Ramya (2016)研究報紙如何報導核電廠所設計的「政策制定」、「公眾理解」、「科學研究」、「技術」、「經濟」、「道德規範」六個框架，加以修正而發展出本研究適用之六類框架類目，各框架核心意涵說明如下：

（一）政治風險框架：意指以下各層面的風險。

1．政策制定：指新深澳案定案、變動與停建、觀塘換深澳等。

2．施政信任：有關環評制度、公投案、提案平台等。

3．政治爭議：有關地方異見、行政訴訟等。

（二）科技風險框架：意指以下各層面的風險。

1．核電：指有關非核家園、重啟核電、核四相關議題等。

2．供缺電：指有關發電配比、區域供電平衡、備用容量等。

3．安全：指有關電廠機組等設備之安全可靠性等。

DOI:10.6814/NCCU202000249

4．燃料：指有關煤氣燃料選擇、乾淨煤爭議等。

5．綠能：有關綠色能源之開發與使用等。

（三）經濟風險框架：意指以下各層面的風險。

1．電價：指能源政策變動牽動民生或工商業電價變動而影響經濟成長或投資意願等。

2．觀光旅遊：指在地觀光旅遊可能遭受之衝擊影響等。

（四）環境風險框架：意指以下各層面的風險。

1．環境保護：指有關漁業資源、自然景物與生物生態的珍貴與傷害等。

2．抗爭行動：指為保育而引發民間團體發起連署或遊行活動等。

（五）健康風險框架：意指以下各層面的風險。

1．空污預測：指不同專家預測值、與移動污染源的比較等。

2．健康：指各界對於空污危害健康之疑慮、健康評估等。

（六）無：意指報導內容無風險框架，亦即新聞內容未提及「不確定性、會有損失發生、屬於將來」的風險三要件，則視該報導為「無」風險框架。

第三節　前測與編碼員信度分析

前測項目包括官方新聞稿與報紙報導之基本資料、風險框架與消息來源，以下就此兩部分的前測提出說明。

本研究在進行內容分析前，先對官方新聞稿與報紙新聞所有樣本進行編碼，之後各自隨機抽取至少 10%的樣本施行前測。官方新聞稿樣本數為 40 篇全部施測，報紙新聞樣本數為 613 則，因此抽取 62 篇進行前測。

在內容分析中，常用之信度檢測指標有相互同意度和信度（Holsti, 1969；楊孝濚，1989；王石番，1991）。信度即可靠性，是指測驗結果的一致性或穩定性；內容分析的信度是單位分派給類目時，編碼員間達到一致性的程度（王石番，1991，頁 287）。本研究由兩位編碼員進行分類和編碼，一位為研究者本身，另一位為傳播研究所畢業之研究生，根據內容分析的信度公式如下（王石番，1991，頁 294）：

DOI:10.6814/NCCU202000249

一、相互同意度：

2M／（N1＋N2）

M＝完全同意的數目

N1＝第一位編碼員應有的同意數目

N2＝第二位編碼員應有的同意數目

二、信度：

〔n*（平均相互同意度）〕／｛1＋〔（n－1）*平均相互同意度〕｝

n＝參與編碼人員數目

編碼後計算相互同意度，按照公式檢驗較容易產生編碼不一致的新聞內容類目信度，包括政府新聞稿之新聞主題、新聞立場、風險框架，以及報紙新聞之新聞主題、主要消息來源、報導立場、風險框架等項目，每一類目信度需在 0.8 以上（包含 0.8）。若低於標準，研究者則與編碼者比對各自登錄內容，討論所選答案不同之原因並取得共識後，重新隨機抽取樣本，重新編碼再行施測。

兩位編碼員歷經多次的編碼練習討論之後，本研究之前測信度以最後一次編碼結果做為計算。其中政府新聞稿各分析項目的信度如表 3-1 所示，介於 0.94~0.98 之間，整體平均信度為 0.96；報紙新聞各分析項目如表 3-2 所示，介於 0.95~0.97 之間，整體平均信度為 0.96，符合本研究所能接受之標準。

表 3-1：新深澳電廠案政府新聞稿新聞內容分析編碼員相互同意信度（N=40）

分析項目	同意度	信度
新聞主題	0.97	0.98
新聞立場	0.92	0.96
風險框架	0.89	0.94
總體信度		0.96

表 3-2：新深澳電廠案報紙新聞內容分析編碼員相互同意信度（N=62）

分析項目	同意度	信度
新聞主題	0.91	0.95
主要消息來源	0.90	0.95
報導立場	0.92	0.96
風險框架	0.95	0.97
總體信度		0.96

DOI:10.6814/NCCU202000249

第四節　分析架構

綜合前述所提，本節將研究問題與資料分析方式整理為表 3-3 的分析架構：

表 3-3：研究問題與資料分析方式

	研究問題	資料分析方式
一	新深澳案中，政府新聞稿與媒體報導的新聞主題如何分布？	新聞主題的次數與百分比
	媒體報導消息來源如何分布？	消息來源的次數與百分比
	政府新聞稿的新聞立場以及媒體報導立場以哪種最顯著？	新聞立場及報導立場的次數與百分比
二	新深澳案中，政府新聞稿與媒體報導的風險框架如何分布？	風險框架的次數與百分比
三	新深澳案中，政府新聞稿與媒體報導主題與立場的三階段變化。	交叉分析項目：新聞主題 x 事件三階段 交叉分析項目：新聞立場及報導立場 x 事件三階段
四	新深澳案中，政府新聞稿與媒體報導風險框架的三階段變化	交叉分析項目：風險框架 x 事件三階段
五	關於新深澳案，媒體與政府聞稿重視的新聞主題與風險框架有何差異？	交叉分析項目：媒體與政府之新聞主題百分比對照 交叉分析項目：媒體與政府之風險框架百分比對照

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000249

第四章　資料分析

本研究選取新深澳案之政府相關單位機關新聞稿與報紙新聞兩種文本做為對象，分別針對基本資料、新聞內容包括新聞主題、消息來源、立場，以及風險框架進行分析。

以下前三節分別就政府新聞稿與報紙新聞之基本資料、新聞內容與風險框架進行資料分析與說明，第四節比較政府新聞稿與報紙新聞的新聞主題及風險框架之異同。

第一節　基本資料分析

本節分別就政府新聞稿與報紙新聞之基本資料進行分析與說明，基本資料包括政府各單位或各報之發稿數量與發稿篇幅。

壹、政府新聞稿

一、基本資料

本研究選擇自總統府、行政院、國發會、經濟部、能源局、國營會、環保署，以及台電公司官方網站，選取從 2018 年 3 月 13 日至 10 月 25 日所發佈與新深澳電廠案有關之政府新聞稿，共計 40 則。

各單位發稿數量分布為（表 4-1）：台電 19 則（47.5%）、環保署 7 則（17.5%）、能源局 6 則（15.0%）、行政院 4 則（10.0%）、總統府 2 則（5%）、國營會 1 則（2.5%）、國發會 1 則（2.5%）。

DOI:10.6814/NCCU202000249

表 4-1：政府新聞稿發稿單位數量分布

發稿單位	則數	百分比
台電	19	47.5%
環保署	7	17.5%
能源局	6	15.0%
行政院	4	10.0%
總統府	2	5.0%
國營會	1	2.5%
國發會	1	2.5%
總計	**40**	**100%**

新深澳電廠案如前述可依事件發展而分三階段為：前期（2018 年 3 月 13 日～2018 年 5 月 8 日）、中期（2018 年 5 月 9 日～2018 年 10 月 7 日），與後期（2018 年 10 月 8 日～2018 年 10 月 25 日）。

以此三階段為基準檢視政府新聞稿發稿數量分布發現（表 4-2），前期發稿數量最高者分別為台電 7 則（46.7%）、總統府 2 則（13.3%）、能源局 2 則（13.3%）與環保署 2 則（13.3%）；中期發稿量最高為台電 12 則（80.0%）與環保署 2 則（13.3%）；後期則分由行政院 4 則（40.0%）、能源局 3 則（30.0%）與環保署 3 則（30.0%）發稿。除上述所提之外，其餘單位發稿量不足一成。

新深澳案前期與中期皆以開發單位的台電發稿最多，但在觀塘案過關、賴揆宣布停建新深澳案的後期，則以行政院發稿 4 則最多，能源局與環保署各 3 篇居次，台電未發一稿。行政院發稿 4 篇中，一篇是否認國民黨立委與環保團體所指：「停建為選舉操作」，其餘三篇皆為回應、反駁、指責新北市長朱立倫在政院副院長任內對於深澳電廠的規劃說明；能源局與環保署各 3 篇除澄清外界所指「新深澳只為補足 0.1%備用容量率」之外，其餘皆與環評撤案有關。

觀察發稿單位的三階段變化，前期與中期以開發單位的「台電」為主力，主要說明解釋新深澳案的各種疑慮；到後期時，則拉高層級由行政院主動發稿，顯見本案後期氛圍已轉為政策性辯護以及執政黨對在野黨的攻擊，甚至炮火直指新北市，不免與距離當時一個多月後、選情緊張的直轄市長之戰有關（註：2018 年中華民國直轄市長及縣市長選舉於 2018 年 11 月 24 日舉行）。

DOI:10.6814/NCCU202000249

表 4-2：政府新聞稿三階段發稿數量分布

階段	前期		中期		後期	
發稿單位	則數	百分比	則數	百分比	則數	百分比
總統府	2	13.3%				
行政院					4	40.0%
國發會	1	6.7%				
能源局	2	13.3%	1	6.7%	3	30.0%
國營會	1	6.7%				
環保署	2	13.3%	2	13.3%	3	30.0%
台電	7	46.7%	12	80.0%		
總計	**15**	**100.0%**	**15**	**100.0%**	**10**	**100.0%**

在新聞稿篇幅部分（表 4-3），字數最少一篇的為國發會新聞稿的 156 字，是於 4 月 27 日發佈的「國發會澄清公共政策網路參與平台提出『要核四不要深澳電廠公投』遭吃案一事」；字數最多一篇為行政院於 10 月 16 日所發的新聞稿「行政院基於釐清事實回應朱市長有關深澳電廠發言」，共有 1424 字。政府新聞稿共計有 40 則，每則平均發稿字數為 689.7 字。

表 4-3：政府新聞稿發稿篇幅比較

計量方式	字數	發稿單位
最少	156	國發會
最多	1424	行政院
40 則平均值	689.7	

貳、報紙新聞

一、基本資料

報紙新聞文本部分，本研究選取《自由時報》、《蘋果日報》和《聯合報》三份報紙自 2018 年 3 月 13 日至 10 月 25 日的純淨新聞共 613 則。

三報發稿篇數由高至低為（表 4-4）聯合報 325 則（53.0%）、自由時報 235 則（38.3%）、蘋果日報 53 則（8.6%）。

DOI:10.6814/NCCU202000249

表 4-4：報紙新聞發稿數量分布

報紙名稱	則數	百分比
聯合報	325	53.0%
自由時報	235	38.3%
蘋果日報	53	8.6%
總計	**613**	**99.9%**

新深澳電廠案如前述可依事件發展而分三階段為：前期（2018 年 3 月 13 日～2018 年 5 月 8 日）、中期（2018 年 5 月 9 日～2018 年 10 月 7 日）、後期（2018 年 10 月 8 日～2018 年 10 月 25 日）。

此三階段中，報紙新聞發稿數量分布為（表 4-5）前期 210 則（34.3%）、中期 266 則（43.4%）、後期 137 則（22.3%）。

因前中後期天數不同，若以平均每日發稿則數來看，前期為 3.75 則，中期為 1.75 則，後期最高為 7.61 則；可看出觀塘案過關、新深澳案停建後，平面媒體報導的平均每日發稿量較高。

表 4-5：報紙新聞三階段發稿數量分布

三階段	則數	百分比	平均每日則數
前期（56 天）	210	34.3%	3.75
中期（152 天）	266	43.4%	1.75
後期（18 天）	137	22.3%	7.61
總計	**613**	**100.0%**	

所有報紙新聞稿的篇幅部分（表 4-6），字數最少一篇為自由時報 7 月 20 日「深澳電廠 鳥會憂危遊隼繁衍」的 108 字；字數最多一篇為蘋果日報的 1540 字，是 10 月 13 日刊登在頭版的「賴揆救選情 深澳電廠停建 中火 4 機組提早退場治空污」。所有報紙新聞共計 613 則，每則平均字數為 613.46 字。

表 4-6：報紙新聞篇幅比較

計量單位	字數	報別
最少	108	自由時報
最多	1540	蘋果日報
613 則平均值	613.46	

DOI:10.6814/NCCU202000249

第二節　內容分析

本節分別就政府新聞稿與報紙新聞的新聞內容做分析，並觀察三階段變化。政府新聞稿分析類目有新聞主題與新聞立場；報紙新聞分析類目則有新聞主題、主要消息來源，以及報導立場三項。

壹、政府新聞稿

一、新聞主題及三階段變化

此部分回應研究問題一，新深澳案政府新聞稿新聞主題如何分布？由於採複選方式，因此新聞主題次數共計 54 次高於新聞則數總數 40 則。

分析結果發現（表 4-7）：政府新聞稿的新聞主題以「興建必要性」出現 18 次所佔比例最高，佔 33.3%，其次為「空氣污染」出現 16 次（29.6%），再其次為「制度信任」出現 8 次（14.8%）。除了上述三個主題之外，其餘主題佔不到整體數量一成。

由此數據可看出，因為新深澳案時隔十二年後重啟，其興建必要性、空污疑慮以及環評等制度不斷受到各方挑戰，因此受到政府等相關單位重視而呈現較多的發稿次數。

表 4-7：政府新聞稿主題分布

新聞主題	次數	百分比
興建必要性	18	33.3%
制度信任	8	14.8%
空氣污染	16	29.6%
環境	5	9.3%
政治	3	5.6%
選舉	2	3.7%
地方經濟	1	1.9%
其他	1	2%
總計	**54**	**100.2%**

DOI:10.6814/NCCU202000249

此部分回應研究問題三：新深澳案中，政府新聞稿主題三階段變化。

分析結果（表 4-8）顯示，前期新聞主題集中在「空氣污染」（34.8%）及「興建必要性」（34.8%）；中期集中於「空氣污染」（40.0%）與「興建必要性」（30.0%）；後期則是「興建必要性」（36.4%）、「制度信任」（27.3%）與「政治」（27.3%）。

解讀此數據可發現，政府於前期與中期著重在釐清新深澳案的興建必要與否以及燃煤電廠恐將惡化空品，但後期觀塘案過關並宣布停建新深澳後，除了繼續面對興建必要的質疑之外，還要面臨各方對「政策急轉彎」等政治議題的挑戰。

表 4-8：政府新聞稿三階段之主題分布

階段	前期		中期		後期	
新聞主題	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
興建必要性	8	34.8%	6	30.0%	4	36.4%
制度信任	3	13.0%	2	10.0%	3	27.3%
空氣污染	8	34.8%	8	40.0%		
環境	3	13.0%	2	10.0%		
政治					3	27.3%
選舉			1	5.0%	1	9.1%
在地經濟			1	5.0%		
其他	1	4.3%				
總計	**23**	**99.9%**	**20**	**100.0%**	**11**	**100.1%**

二、新聞立場及三階段變化

此部分回應研究問題一，新深澳案的政府新聞稿中，最顯著的新聞立場為何？其中「正面」為宣揚與辯護、「負面」指立場為攻擊；若兩者皆有，則為「正反皆有」。

分析結果發現（表 4-9）：「正面」佔比 65.0%最高，其次為「正反皆有」25.0%，「負面」佔比 10.0%最低。

此數據顯示，整體而言，政府等相關單位發佈新深澳案新聞稿時，其立場有高達六成五選擇「正面」的宣揚與辯護政策，用「負面」攻擊的態度次數最少。

DOI:10.6814/NCCU202000249

表 4-9：政府新聞稿新聞立場分布

新聞立場	則數	百分比
正面	26	65.0%
負面	4	10.0%
正反皆有	10	25.0%
總計	**40**	**100.0%**

此部分回應研究問題三：新深澳案中，政府新聞稿立場的三階段變化。

分析結果發現（表 4-10）：前期以「正面」（93.3%）佔比最高、中期以「正面」（53.3%）最高、後期以「正面」（40.0%）最高。

雖然三階段都以「正面」立場居冠，但其比例逐漸降低，「負面」立場比例則不斷升高。這顯示了政府新聞稿在前期大多採用宣揚與辯護態度，完全沒有攻擊方式；中期開始呈現正反皆有的趨勢；到了後期態度轉趨強硬，具有攻擊意味的新聞稿比例變高。

表 4-10：政府新聞稿三階段之新聞立場

階段	前期		中期		後期	
新聞立場	則數	百分比	則數	百分比	則數	百分比
正面	14	93.3%	8	53.3%	4	40.0%
負面			1	6.7%	3	30.0%
正反皆有	1	6.7%	6	40.0%	3	30.0%
總計	**15**	**100.0%**	**15**	**100.0%**	**10**	**100.0%**

貳、報紙新聞

一、新聞主題及三階段變化

此部分回應研究問題一，新深澳案中，媒體報導的新聞主題如何分布？新聞主題採複選方式，因此次數總數 768 次高於則數總數 613 則。

各報之新聞報導特色，從新聞主題分析結果可發現（表 4-11），佔比最高為「選舉」的 30.1%，其次為「空氣污染」（20.1%），再者為「興建必要性」（17.3%），

DOI:10.6814/NCCU202000249

第四為「政治」(12.5%)，第五為「制度信任」(12.1%)。除了上述三個主題之外，其餘主題佔不到整體數量的一成。

以「選舉」為主的新聞主題比例最高，因為當年 11 月 24 日舉行直轄市長及縣市長選舉，而新深澳案成為選舉口水戰最佳題材。除此之外，平面媒體在空污議題的報導量比興建必要性還高，可見在近年空污危害健康成為全民關心議題的氛圍下，媒體亦特別關注此議題。

表 4-11：報紙新聞主題分布

新聞主題	次數	百分比
興建必要性	133	17.3%
制度信任	92	12.1%
空氣污染	154	20.1%
環境	45	5.9%
政治	96	12.5%
選舉	231	30.1%
在地經濟	7	0.9%
其他	9	1.2%
總計	**768**	**100.1%**

此部分回應研究問題三：新深澳案中，媒體報導主題的三階段變化。

分別以新深澳案發展三階段，觀察報紙新聞主題分布（表 4-12）發現，各階段出現次數較為顯著的新聞主題如下：

前期：空氣污染(29.3%)、興建必要性(20.5%)、制度信任(14.8%)、選舉(13.3%)、政治（10.6%）。

中期：選舉（41.1%）、空氣污染（20.2%）、政治（14.3%）、興建必要性（11.3%）。

後期：選舉（34.3%）、興建必要性（24.3%）、制度信任（19.5%）、政治（11.8%）。

其餘未達整體數量的一成。

觀察上述數據可以發現，媒體初期對於新深澳案著重於「空污」及「興建必要性」，但從中期開始，選戰活動開始白熱化，因此中期與後期，新聞主題都以「選舉」居冠。

DOI:10.6814/NCCU202000249

至於全民關心的「空污」議題，在前期與中期都是媒體報導熱點，但後期觀塘案過關、政院火速宣布停建新深澳，媒體對空污的報導量顯著減少，反而是「制度信任」在後期拉高，亦可感受到對施政的質疑。

表 4-12：報紙新聞三階段之主題分布

階段	前期		中期		後期	
新聞主題	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
興建必要性	54	20.5%	38	11.3%	41	24.3%
制度信任	39	14.8%	21	6.3%	33	19.5%
空氣污染	77	29.3%	68	20.2%	9	5.3%
環境	23	8.7%	16	4.8%	6	3.6%
政治	28	10.6%	48	14.3%	20	11.8%
選舉	35	13.3%	138	41.1%	58	34.3%
在地經濟	4	1.5%	3	0.9%	0	0.0%
其他	3	1.1%	4	1.2%	2	1.2%
總計	**263**	**99.8%**	**336**	**100.1%**	**169**	**100.0%**

二、消息來源

此部分回應研究問題一，新深澳案中，媒體報導消息來源如何分布？消息來源採複選方式，因此次數總數 997 次高於則數總數 613 則。

報紙新聞之消息來源分布（表 4-13）可發現，九大類中以「政黨」出現 312 次（31.3%）佔比最高，其次為「地方政府首長或機關」283 次（28.4%），再者為「中央政府首長或機關」271 次（27.2%）。

佔比最高的「政黨」類中，以「民進黨籍人士」出現 163 次（16.3%）比例最高，其中「蘇貞昌」佔比 11.2%最高；「國民黨籍人士」138 次（13.9%）居次。

九大類中，佔比居次的「地方政首長或機關」類則以「新北市府」出現 215 次（21.6%）最高，其中「侯友宜」出現最多 124 次（12.5%）。

九大類中，次數第三高的類別「中央政府首長或機關」部分，則以「環保署」出現 83 次（8.3%）最高，其中「詹順貴」佔了此比例的半數以上；接著分為「行政院」與「台電」各出現 51 次（5.1%），「行政院」佔比 5.1%當中以「賴清德」

DOI:10.6814/NCCU202000249

佔一半以上。中選會有 3.0%佔比是因為公投提案當中有涉及電力政策的提案、而與掌管電力規劃開發政策有關的經濟部、能源局則各有 2.4%與 0.9%佔比。

此外，「民間組織／團體」佔比 5.3%，「在地民眾／組織／團體」佔比 3.7%，「專家學者」佔比 2.5%，「工商業界」佔比 0.5%，「媒體」佔比 0.4%，「其他」則佔比 0.7%。

細看各類中細項，超過一成佔比的包括「新北市府」（21.6%）、民進黨籍人士（16.3%）與國民黨籍民代或人士（13.9%）；其中時任新北市副市長、同時也是國民黨新北市長候選人的「侯友宜」佔比為 12.5%，民進黨新北市長候選人「蘇貞昌」佔比則為 11.2%，這顯示在報紙新聞中，新深澳案已成為新北市長選戰藍綠兩黨針鋒相對的最佳題材，兩黨候選人不斷在此議題上交手過招，讓新深澳案披上濃濃選舉味。

表 4-13：報紙新聞消息來源分布

消息來源	數量	百分比
中央政府首長或機關	**271**	**27.2%**
總統府	12	1.2%
總統蔡英文	9	0.9%
除蔡英文外之總統府人士	3	0.3%
行政院	51	5.1%
行政院院長賴清德	31	3.1%
除賴清德外之行政院人士	20	2.0%
監察院	0	0.0%
國發會	1	0.1%
中選會	30	3.0%
經濟部	24	2.4%
能源局	9	0.9%
原能會	2	0.2%
環保署	83	8.3%
環保署署長李應元	17	1.7%
環保署副署長詹順貴	42	4.2%
除李應元與詹順貴之外的環保署人士	13	1.3%
環評委員	11	1.1%
台電	51	5.1%
中油	5	0.5%
其他中央部會及轄下組織	3	0.3%

DOI:10.6814/NCCU202000249

地方政府首長或機關	**283**	**28.4%**
台北市府	17	1.7%
台北市長柯文哲	14	1.4%
除柯文哲外之台北市府人員	3	0.3%
新北市府	215	21.6%
新北市長朱立倫	31	3.1%
新北市副市長侯友宜	124	12.5%
除朱立倫與侯友宜外之新北市府人士	60	6.0%
基隆市府	19	1.9%
桃園市府	17	1.7%
新竹縣府	0	0.0%
新竹市府	0	0.0%
宜蘭縣府	5	0.5%
台中市府	8	0.8%
其他	2	0.2%
政黨	**312**	**31.3%**
民進黨籍人士	163	16.3%
民進黨新北市長候選人蘇貞昌	112	11.2%
除蘇貞昌外之民進黨籍民代或人士	51	5.1%
國民黨籍民代或人士	138	13.9%
時代力量籍民代或人士	2	0.2%
親民黨籍民代或人士	3	0.3%
無黨團結聯盟籍民代或人士	5	0.5%
台聯黨籍民代或人士	1	0.1%
新黨籍民代或人士	0	0.0%
其他黨籍民代或人士	0	0.0%
專家學者	**25**	**2.5%**
專家/學者	21	2.1%
醫師	3	0.3%
律師	1	0.1%
工商業界	5	**0.5%**
民間組織／團體	53	**5.3%**
在地民眾／組織／團體	37	**3.7%**
媒體	4	**0.4%**
其他	7	**0.7%**
總計	**997**	**100.0%**

DOI:10.6814/NCCU202000249

比較三家報紙消息來源分布（表 4-14）發現，各報前三高的消息來源分為：

自由時報：政黨（36.2%）、地方政府首長或機關（32.7%）、中央政府首長或機關（25.7%）。

聯合報：地方政府首長或機關（28.1%）、政黨（27.3%）、中央政府首長或機關（26.7%）。

蘋果日報：中央政府首長或機關（35.4%）、政黨（34.4%）、地方政府首長或機關（13.5%）。

「中央政府首長或機關」消息來源部分，在三家報紙當中，引用「行政院」、「賴清德」、「台電」以自由時報比例最高；引用「環保署」及「詹順貴」以蘋果日報比例最高；引用「學者專家」以蘋果日報比例最高；引用「民間組織／團體」以聯合報比例最高；引用「在地民眾／組織／團體」以聯合報比例最高。

表 4-14：三家報紙新聞消息來源分布比較

消息來源	自由時報	聯合報	蘋果日報
中央政府首長或機關	**25.7%**	**26.7%**	**35.4%**
總統府	0.5%	1.5%	2.1%
總統蔡英文	0.5%	1.1%	1.0%
除蔡英文外之總統府人士	0.0%	0.4%	1.0%
行政院	6.8%	4.0%	5.2%
行政院院長賴清德	4.1%	2.4%	3.1%
除賴清德外之行政院人士	2.7%	1.5%	2.1%
監察院	0.0%	0.0%	0.0%
國發會	0.0%	0.2%	0.0%
中選會	2.4%	3.4%	3.1%
經濟部	2.2%	2.3%	4.2%
能源局	1.6%	0.6%	0.0%
原能會	0.3%	0.2%	0.0%
環保署	5.1%	9.4%	14.6%
環保署署長李應元	0.8%	2.1%	3.1%
環保署副署長詹順貴	3.5%	4.0%	8.3%
除李應元與詹順貴之外的環保署人士	0.5%	1.7%	2.1%
環評委員	0.3%	1.7%	1.0%
台電	5.9%	4.5%	5.2%
中油	0.5%	0.6%	0.0%
其他中央部會及轄下組織	0.3%	0.2%	1.0%

DOI:10.6814/NCCU202000249

地方政府首長或機關	**32.7%**	**28.1%**	**13.5%**
台北市府	1.9%	1.7%	1.0%
台北市長柯文哲	1.9%	1.1%	1.0%
除柯文哲外之台北市府人員	0.0%	0.6%	0.0%
新北市府	24.9%	21.1%	11.5%
新北市長朱立倫	3.5%	3.2%	1.0%
新北市副市長侯友宜	15.7%	10.9%	8.3%
除朱立倫與侯友宜外之新北市府人士	5.7%	7.0%	2.1%
基隆市府	2.4%	1.9%	0.0%
桃園市府	1.6%	1.9%	1.0%
新竹縣府	0.0%	0.0%	0.0%
新竹市府	0.0%	0.0%	0.0%
宜蘭縣府	0.8%	0.4%	0.0%
台中市府	0.8%	0.9%	0.0%
其他	0.3%	0.2%	0.0%
政黨	**36.2%**	**27.3%**	**34.4%**
民進黨籍人士	18.4%	14.5%	18.8%
民進黨新北市長候選人蘇貞昌	14.1%	9.4%	10.4%
除蘇貞昌外之民進黨籍民代或人士	4.3%	5.1%	8.3%
國民黨籍民代或人士	15.7%	12.2%	15.6%
時代力量籍民代或人士	0.3%	0.2%	0.0%
親民黨籍民代或人士	0.8%	0.0%	0.0%
無黨團結聯盟籍民代或人士	0.8%	0.4%	0.0%
台聯黨籍民代或人士	0.3%	0.0%	0.0%
新黨籍民代或人士	0.0%	0.0%	0.0%
其他黨籍民代或人士	0.0%	0.0%	0.0%
專家學者	**0.8%**	**3.0%**	**6.3%**
專家/學者	0.8%	2.3%	6.3%
醫師	0.0%	0.6%	0.0%
律師	0.0%	0.2%	0.0%
工商業界	**0.8%**	**0.2%**	**1.0%**
民間組織／團體	**1.9%**	**7.5%**	**6.3%**
在地民眾／組織／團體	**1.6%**	**5.6%**	**1.0%**
媒體	**0.0%**	**0.6%**	**1.0%**
其他	**0.3%**	**0.9%**	**1.0%**
總計	**100.0%**	**99.9%**	**99.9%**

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000249

三、報導立場及三階段變化

此部分回應研究問題一，新深澳案中，媒體報導立場以哪種最顯著？

分析結果顯示（表 4-15）:「負面」294 則新聞佔比 48.0%最高，其次為「無法判斷」、也就是「看不出任何肯定或批判者」268 則佔比 43.7%，第三為「中立」32 則（5.2%），第四為「正面」19 則（3.1%）。

表 4-15：報紙新聞報導立場分布

新聞立場	則數	百分比
正面	19	3.1%
中立	32	5.2%
負面	294	48.0%
無法判斷	268	43.7%
總計	**613**	**100.0%**

此部分回應研究問題三：新深澳案中，媒體報導立場的三階段變化。

從表 4-16 可看到，前期的報導立場分布以「負面（57.1%）最高，其後依序為「無法判斷」（26.7%）、「中立」（9.0%）、「正面」（7.1%）；中期以「無法判斷」（54.9%）最高，「負面」（41.4%）居次，第三為「中立」（2.3%），第四為「正面」（1.5%）；後期以「無法判斷」（48.2%）最高，「負面」（46.7%）居次，第三為「中立」（5.1%），沒有「正面」立場。

將報紙新聞整體與三階段報導立場一併檢視可發現，報導立場整體與前期以「負面」最高，中期與後期以「無法判斷」最高，「負面」居次。

其中，中期與後期報導立場屬於「無法判斷」的新聞以選舉新聞居多；若排除後期最高的「無法判斷」報導立場，則整體與三階段皆以「負面」報導立場最高，而且佔比都在四成以上。

報紙報導持續呈現「負面」立場，顯然對新深澳案政策高度質疑：一方面，政府的說辭無法取信於媒體；另一方面，社會大眾感知與擔憂的風險未能被有效解決，而成為媒體負面報導的取材。

DOI:10.6814/NCCU202000249

表 4-16：報紙新聞整體與三階段報導立場

整體	前期	中期	後期
負面 （48.0%）	負面 （57.1%）	無法判斷 （54.9%）	無法判斷 （48.2%）
無法判斷 （43.7%）	無法判斷 （26.7%）	負面 （41.4%）	負面 （46.7%）
中立 （5.2%）	中立 （9.0%）	中立 （2.3%）	中立 （5.1%）
正面 （3.1%）	正面 （7.1%）	正面 （1.5%）	正面 （0%）
總計 100.0%	**總計 99.9%**	**總計 100.1%**	**總計 100.0%**

比較三家報紙新聞報導立場（表 4-17）可發現：聯合報與蘋果日報以「負面」比例最高，自由時報則以「無法判斷」、也就是「看不出任何肯定或批判者」比例最高、「負面」居次，但比例低於其他兩報紙。觀察「中立」報導立場，自由時報比例比聯合報及蘋果日報高。

由此可見對於新深澳案，聯合報與蘋果日報對於政策偏向質疑與挑戰，相較之下，自由時報挑戰政策力道不如其他兩報明顯。

表 4-17：三家報紙新聞報導立場比較

整體	自由時報	聯合報	蘋果日報
負面 （48.0%）	無法判斷 （50.4%）	負面 （54.5%）	負面 （50.0%）
無法判斷 （43.7%）	負面 （38.5%）	無法判斷 （38.5%）	無法判斷 （46.3%）
中立 （5.2%）	中立 （7.7%）	中立 （4.0%）	中立 （1.9%）
正面 （3.1%）	正面 （3.4%）	正面 （3.1%）	正面 （1.9%）
總計 100.0%	**總計 100.0%**	**總計 100.1%**	**總計 100.1%**

DOI:10.6814/NCCU202000249

第三節　風險框架分析

壹、政府新聞稿

此部分回應研究問題二，新深澳案中政府新聞稿的風險框架如何分布？

政府新聞稿風險框架整體而言（表 4-18），以「科技」風險框架 14 則（35.0%）最高，其中又以「供缺電」佔了近 9 成 3 最多；其次為「健康」風險框架 11 則（27.5%），其中「空污預測」與「健康」幾乎各佔一半；第三為「無」9 則（22.5%）。

表 4-18：政府新聞稿風險框架分布

風險框架	則數	百分比
政治	**3**	**7.5%**
政策制定	0	0.0%
施政信任	3	7.5%
政治爭議	0	0.0%
科技	**14**	**35.0%**
核電	0	0.0%
供缺電	13	32.5%
安全	0	0.0%
燃料	1	2.5%
綠能	0	0.0%
經濟	**0**	**0.0%**
電價	0	0.0%
觀光旅遊	0	0.0%
環境	**3**	**7.5%**
環境保護	3	7.5%
抗爭行動	0	0.0%
健康	**11**	**27.5%**
空污預測	6	15.0%
健康	5	12.5%
無	**9**	**22.5%**
總計	**40**	**100.0%**

DOI:10.6814/NCCU202000249

此部分回應研究問題四，新深澳案中政府新聞稿風險框架的三階段變化。

從表 4-19 可觀察到前期以「科技」（33.3%）與「健康」（33.3%）佔比最高；其後為「政治」（13.3%）與「無」（13.3%）。中期以「科技」（40%）與「健康」（40%）佔比最高，第三為「環境」（13.3%）。後期佔比分布為「無」（70%）與「科技」（30%）。

表 4-19：政府新聞稿三階段風險框架分布

	前期		中期		後期	
	則數	百分比	則數	百分比	則數	百分比
政治	**2**	**13.3%**	**1**	**6.7%**		
政策制定						
施政信任	2	13.3%	1	6.7%		
政治爭議						
科技	**5**	**33.3%**	**6**	**40.0%**	**3**	**30.0%**
核電						
供缺電	5	33.3%	5	33.3%	3	30.0%
安全						
燃料			1	6.7%		
綠能						
經濟						
電價						
觀光旅遊						
環境	**1**	**6.7%**	**2**	**13.3%**		
環境保護	1	6.7%	2	13.3%		
抗爭行動						
健康	**5**	**33.3%**	**6**	**40.0%**		
空污預測	2	13.3%	4	26.7%		
健康	3	20.0%	2	13.3%		
無	**2**	**13.3%**			**7**	**70.0%**
總計	**15**	**99.9%**	**15**	**100.0%**	**10**	**100.0%**

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000249

綜觀整體與三階段政府新聞稿的風險框架（表 4-20），前期與中期佔比最高的皆為強調「供缺電」的「科技」風險框架，這同時也是整體政府新聞稿最為強調的風險框架。可見政府新聞稿中始終不斷以「穩定供電」為訴求，強調新深澳案之存在必要性。

在整體風險框架排第二的「健康」，在前期與中期皆與「科技」並駕齊驅，意味著政府單位在前期與中期高度感知到空污引起的社會輿論而於新聞稿中釋疑。到了後期則不復見「健康」風險框架，意謂著燃煤電廠的空污疑慮，隨著觀塘案過關、新深澳案停建而消停，因此政府新聞稿也不再針對此風險做出回應。

此外在整體風險框架排第四的「政治」風險框架，在前期與後期皆排位第三，原因是新深澳案環差案過關、保育區爭議與觀塘案過關，顯見前期與後期過關的環評制度引起社會高度爭議，政府單位看重而透過新聞稿釋疑。

表 4-20：政府新聞稿整體及三階段風險框架分布排序

整體	前期	中期	後期
科技（35.0%）	科技（33.3%）	科技（40.0%）	無（70.0%）
健康（27.5%）	健康（33.3%）	健康（40.0%）	科技（30.0%）
無（22.5%）	政治（13.3%）	環境（13.3%）	政治（0.0%）
政治（7.5%）	無（13.3%）	政治（6.7%）	健康（0.0%）
環境（7.5%）	環境（6.7%）	經濟（0%）	環境（0.0%）
經濟（0.0%）	經濟（0.0%）	無（0%）	經濟（0.0%）
總計（100.0%）	**總計（99.9%）**	**總計（100.0%）**	**總計（100.0%）**

貳、報紙新聞

此部分回應研究問題二，新深澳案中，報紙新聞的風險框架如何分布？

整體而言（表 4-21），以「無」風險框架 258 則（42.1%）最高，比對這 258 則的新聞主題有近六成五（167 則）為「選舉」；居次者為「政治」風險框架 121 則（19.7%），此類又以「施政信任」風險框架 83 則（13.5%）佔比最高；再者為「健康」風險框架 114 則（18.6%），此類中以「健康」105 則（17.1%）遠遠高過於「空污預測」9 則的 1.5%佔比；第四為「科技」風險框架 69 則（11.3%），此類中又以「供缺電」風險框架 48 則（7.8%）佔比最高。

DOI:10.6814/NCCU202000249

「環境」風險框架 42 則（6.9%）與「經濟」9 則（1.5%）佔比都偏低，這在政府新聞稿亦有相同情形，可見環境保育、電價與觀光旅遊衝擊之風險，在新深澳案中被重視的程度偏低，無論政府單位或媒體都是如此。

「政治」風險框架中佔比最高的「施政信任」，指的是對於新深澳案及觀塘案環評制度或公投案、提案平台等的不信任；佔比 3.9%而居次的「政治爭議」為立法院與新北市跟中央的政策爭論、行政訴訟等；「政策制定」佔比 2.3%，指的是對民進黨中央能源政策可能引起風險之擔憂。

表 4-21：報紙新聞風險框架分布

風險框架	則數	百分比
政治	**121**	**19.7%**
政策制定	14	2.3%
施政信任	83	13.5%
政治爭議	24	3.9%
科技	**69**	**11.3%**
核電	6	1.0%
供缺電	48	7.8%
安全	5	0.8%
燃料	10	1.6%
綠能		
經濟	**9**	**1.5%**
電價	5	0.8%
觀光旅遊	4	0.7%
環境	**42**	**6.9%**
環境保護	36	5.9%
抗爭行動	6	1.0%
健康	**114**	**18.6%**
空污預測	9	1.5%
健康	105	17.1%
無	**258**	**42.1%**
總計	**613**	**100.1%**

DOI:10.6814/NCCU202000249

此部分回應研究問題四，新深澳案中，報紙新聞風險框架的三階段變化。

從表 4-22 可看到前期以「無」（31.4%）最高；其次「健康」（23.3%），其中「健康」（20.5%）高於「空污預測」（2.9%）；再者為「政治」（19.5%），其中「施政信任」（12.4%）佔比逾半；第四則為「科技」（14.8%），其中「供缺電」佔比最高。中期以「無」（51.1%）最高，其次「健康」（19.5%），再者「政治」（15.0%）。後期以「無」（40.9%）最高，其次「政治」（29.2%），再者「科技」（12.4%）。

表 4-22：報紙新聞三階段風險框架分布

	前期		中期		後期	
	則數	百分比	則數	百分比	則數	百分比
政治	**41**	**19.5%**	**40**	**15.0%**	**40**	**29.2%**
政策制定	4	1.9%	8	3.0%	2	1.5%
施政信任	26	12.4%	21	7.9%	36	26.3%
政治爭議	11	5.2%	11	4.1%	2	1.5%
科技	**31**	**14.8%**	**21**	**7.9%**	**17**	**12.4%**
核電	1	0.5%	4	1.5%	1	0.7%
供缺電	21	10.0%	14	5.3%	13	9.5%
安全	3	1.4%	1	0.4%	1	0.7%
燃料	6	2.9%	2	0.8%	2	1.5%
綠能						
經濟	**3**	**1.4%**	**2**	**0.8%**	**4**	**2.9%**
電價	1	0.5%			4	2.9%
觀光旅遊	2	1.0%	2	0.8%		
環境	**20**	**9.5%**	**15**	**5.6%**	**7**	**5.1%**
環境保護	17	8.1%	14	5.3%	5	3.6%
抗爭行動	3	1.4%	1	0.4%	2	1.5%
健康	**49**	**23.3%**	**52**	**19.5%**	**13**	**9.5%**
空污預測	6	2.9%	3	1.1%		
健康	43	20.5%	49	18.4%	13	9.5%
無	**66**	**31.4%**	**136**	**51.1%**	**56**	**40.9%**
總計	**210**	**99.9%**	**266**	**99.9%**	**137**	**100.0%**

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000249

綜觀報紙新聞的風險框架（表 4-23），三個階段以及整體中佔比最高的皆是「無」風險框架，顯示報紙報導對於風險預警的觀察或訊息傳達並不總是十分注重。三階段的中期，屬於「無」風險框架的新聞報導比例超過一半，交叉比對觀察這 136 則新聞的新聞主題，高達 126 則皆為選舉新聞；後期 56 則「無」風險框架的新聞中，也有高達 44 則的新聞主題為「選舉」。由此可知，從中期開始，新深澳案的報紙新聞明顯受到選舉因素影響，且報導多以場面或候選人口水戰為主，鮮少深入檢視探討政見可能涉及承擔之風險。

整體風險框架中排序第二的「政治」風險框架，在三個階段中分別排序第三、第三、第二，在後期的比例更拉高到近三成，可見媒體相當看重新深澳案引起的政治風險；尤其在新深澳案停建、觀塘案過關後的後期，媒體對於「政治」風險的感知比過去提升，可見對於環評制度的施政信任以及政府能源政策的可行性感受到質疑、擔憂與未來可能蒙受損失的預期。

整體風險框架排序第三的「健康」風險框架，在前期、中期與後期中分別排序第二、第二、第四；表示媒體在前期與中期對於新深澳空污風險相當重視，但到了後期，因為新深澳案宣布停建、觀塘案過關，空污的疑慮隨著新深澳案石沈大海，健康風險論述聲量相對降低。「健康」風險在晚期急速降低而排序後退，間接影響其他風險排序，「政治」與「科技」風險的排序相對往前提升。

此外，政府最重受的「科技」風險框架，在報紙新聞的整體排序第四，在前、中、後期分別排序第四、第四、第三。可以看出媒體對於供缺電等風險亦有不少的著墨論述報導，但重視程度不如政府單位。

表 4-23：報紙新聞整體及三階段風險框架分布排序

整體	前期	中期	後期
無（42.1%）	無（31.4%）	無（51.1%）	無（40.9%）
政治（19.7%）	健康（23.3%）	健康（19.5%）	政治（29.2%）
健康（18.6%）	政治（19.5%）	政治（15.0%）	科技（12.4%）
科技（11.3%）	科技（14.8%）	科技（7.9%）	健康（9.5%）
環境（6.9%）	環境（9.5%）	環境（5.6%）	環境（5.1%）
經濟（1.5%）	經濟（1.4%）	經濟（0.8%）	經濟（2.9%）
總計（100.1%）	**總計**（99.9%）	**總計**（99.9%）	**總計**（100.0%）

DOI:10.6814/NCCU202000249

第四節　政府新聞稿與報紙新聞比較

壹、新聞主題

此部分回應研究問題五：關於新深澳案，報紙媒體與政府新聞稿重視的新聞主題有何差異？

表 4-24 為政府新聞稿與報紙新聞主題分布之情形，依此其新聞主題依百分比高低排序而成表 4-25。

表 4-24：政府新聞稿與報紙新聞主題分布

	政府新聞稿		報紙新聞	
新聞主題	次數	百分比	次數	百分比
興建必要性	18	33.3%	133	17.3%
制度信任	8	14.8%	92	12.1%
空氣污染	16	29.6%	154	20.1%
環境	5	9.3%	45	5.9%
政治	3	5.6%	96	12.5%
選舉	2	3.7%	231	30.1%
地方經濟	1	1.9%	7	0.9%
其他	1	1.9%	9	1.2%
總計	**54**	**100.1%**	**768**	**100.1%**

從表 4-25 的新聞主題分布排序分別觀察到，政府新聞稿新聞主題分布排序主要為「興建必要性」、「空氣污染」、「制度信任」。報紙新聞主題排序為「選舉」、「空氣污染」、「興建必要性」、「政治」、「制度信任」。

由以上數據可看出政府新聞稿與報紙新聞在主題上分布的不同。報紙新聞在新聞主題的分布上，除了選舉新聞佔比三成之外，有兩成報導聚焦於燃煤電廠引起的空污疑慮，接著才是興建必要性。然而，政府最看重的是興建必要性，新聞稿中有三成三以此為主題，其次才是媒體較為重視的空污議題。

從主題分布的排序來看，顯然政府新聞稿重視的主題較為集中，有七成七落在「興建必要性」、「空氣污染」、「制度信任」這三個主題上；報紙新聞主題則較

DOI:10.6814/NCCU202000249

多元分散，分別在「選舉」、「空氣污染」、「興建必要性」、「政治」、「制度信任」五個主題上都有超過一成的關注度；再進一步觀察佔比，報紙媒體比重最高的新聞主題是佔了三成「選舉」，新深澳案明顯成為選戰議題，披上濃濃的政治味。

表 4-25：政府新聞稿與報紙新聞主題分布排序

政府新聞稿（百分比）	報紙新聞（百分比）
興建必要性（33.3%）	選舉（30.1%）
空氣污染（29.6%）	空氣污染（20.1%）
制度信任（14.8%）	興建必要性（17.3%）
環境（9.3%）	政治（12.5%）
政治（5.6%）	制度信任（12.1%）
選舉（3.7%）	環境（5.9%）
地方經濟（1.9%）	其他（1.2%）
其他（1.9%）	地方經濟（0.9%）
總計（100.1%）	**總計（100.1%）**

接著比較觀察政府新聞稿與報紙新聞三個階段的新聞主題分布列表。

從表 4-26 中可看到，前期政府新聞稿主題集中在「空氣污染」、「興建必要性」、「制度信任」、「環境」；報紙新聞主題分布依序則是「空氣污染」、「興建必要性」、「制度信任」、「選舉」、「政治」。

新深澳案前期階段，「選舉」主題雖在報紙新聞已有一成三的佔比，但還未強烈到排擠其他主題。這個時期政府新聞稿與報紙新聞前三個主題排序相同，也就是「空氣污染」、「興建必要性」與「制度信任」這三個主題在政府新聞稿就有近八成三的佔比、在報紙新聞佔比近六成五。至於「選舉」、「政治」、「地方經濟」這三個主題，報紙新聞有兩成五的佔比，政府新聞稿則完全沒有。可見新深澳案前期，政府與媒體最重視的主題所見略同，但媒體關注主題較為分散。

中期政府新聞稿主題排序依序是「空氣污染」、「興建必要性」、「制度信任」、「環境」；報紙新聞主題排序依序是「選舉」、「空氣污染」、「政治」、「興建必要性」。

DOI:10.6814/NCCU202000249

政府新聞稿仍與前期相同，主題有大幅集中在「空氣污染」、「興建必要性」、「制度信任」與「環境」上，佔比高達九成；而報紙新聞主題最多聚焦在佔比四成的「選舉」，因為這個時期（2018 年 5 月 9 日~10 月 7 日）距離 2018 年 11 月 24 日選舉日約剩一個多月至半年，選舉逐漸白熱化，新深澳案因此在報紙新聞成為選戰熱打議題。

後期的政府新聞稿主題排序依序是「興建必要性」、「制度信任」、「政治」；報紙新聞的主題分布則依序是「選舉」、「興建必要性」、「制度信任」、「政治」。

後期（2018 年 10 月 8 日~10 月 25 日）距離選舉僅剩一個多月的時間，因此媒體報導中以選舉為主題的新聞仍然最多、佔比有三成四，但相對於中期佔比四成一而言顯然比例降低，顯然有更重要的議題壓過選舉，也就是觀塘案過關及新深澳案停建的議題，刺激拉抬了這個時期對「興建必要性」、「制度信任」的討論度比期高出許多。

從表中看到後期政府新聞稿與報紙新聞主題的排序，若排除報紙新聞的「選舉」主題，其他主題從「興建必要性」、「制度信任」與「政治」，兩者都呈現一致的排序。

此外，在前期與中期都排序前面的「空氣污染」，到了後期因為新深澳案停建而不再成為熱門話題，佔比急降排序下滑，無論政府新聞稿或報紙新聞皆然；顯然燃煤電廠一宣布停建後，空污疑慮煙消雲散，因此聲量急速降低。

然而，觀塘案過關引起的藻礁生態環境保護爭議，雖然在報紙新聞有 3.6% 的佔比，但聲量仍未放大，「環境」主題依然敵不過觀塘案環評過關引起的「制度信任」議題。

DOI:10.6814/NCCU202000249

表 4-26：三階段之政府新聞稿與報紙新聞主題分布排序

前期		中期		後期	
政府新聞稿	**報紙新聞**	**政府新聞稿**	**報紙新聞**	**政府新聞稿**	**報紙新聞**
空氣污染（34.8%）	空氣污染（29.3%）	空氣污染（40.0%）	選舉（41.1%）	興建必要性（36.4%）	選舉（34.3%）
興建必要性（34.8%）	興建必要性（20.5%）	興建必要性（30.0%）	空氣污染（20.2%）	制度信任（27.3%）	興建必要性（24.3%）
制度信任（13.0%）	制度信任（14.8%）	制度信任（10.0%）	政治（14.3%）	政治（27.3%）	制度信任（19.5%）
環境（13.0%）	選舉（13.3%）	環境（10.0%）	興建必要性（11.3%）	選舉（9.1%）	政治（11.8%）
其他（4.3%）	政治（10.6%）	選舉（5.0%）	制度信任（6.3%）	空氣污染（0%）	空氣污染（5.3%）
選舉（0%）	環境（8.7%）	地方經濟（5.0%）	環境（4.8%）	環境（0%）	環境（3.6%）
政治（0%）	地方經濟（1.5%）	政治（0%）	其他（1.2%）	地方經濟（0%）	其他（1.2%）
地方經濟（0%）	其他（1.1%）	其他（0%）	地方經濟（0.9%）	其他（0%）	地方經濟（0%）
總計（99.9%）	**總計（99.8%）**	**總計（100.0%）**	**總計（100.1%）**	**總計（100.1%）**	**總計（100.0%）**

貳、風險框架

此部分回應研究問題五：關於新深澳案，報紙媒體與政府新聞稿重視的風險框架有何差異？

政府新聞稿風險框架（表 4-27），以「科技」風險框架佔比最高，其中又以「供缺電」佔了近 9 成 3；次為「健康」風險框架，其中「空污預測」與「健康」幾乎各佔一半，表示除了空污健康危害外，政府亦在意空污預測模擬的風險。

報紙新聞風險框架，以「無」佔比最高，主因多數選舉新聞缺少風險框架；次為「政治」風險框架，第三則為「健康」風險框架，其中「健康」框架遠遠高

DOI:10.6814/NCCU202000249

過於「空污預測」佔比，顯示比起科學模擬空污模式，媒體更在意燃煤電廠排放空污對健康的危害。

表 4-27：政府新聞稿與報紙新聞風險框架分布

	政府新聞稿	報紙新聞
風險框架	百分比	百分比
政治	**7.5%**	**19.7%**
政策制定		2.3%
施政信任	7.5%	13.5%
政治爭議		3.9%
科技	**35.0%**	**11.3%**
核電		1.0%
供缺電	32.5%	7.8%
安全		0.8%
燃料	2.5%	1.6%
綠能		0.0%
經濟	**0.0%**	**1.5%**
電價		0.8%
觀光旅遊		0.7%
環境	**7.5%**	**6.9%**
環境保護	7.5%	5.9%
抗爭行動		1.0%
健康	**27.5%**	**18.6%**
空污預測	15.0%	1.5%
健康	12.5%	17.1%
無	**22.5%**	**42.1%**
總計	**100.0%**	**100.1%**

從表 4-28 可觀察到，政府新聞稿重視的風險框架依序為「科技」、「健康」、「無」、「政治」、「環境」、「經濟」。報紙新聞的風險框架依序為「無」、「政治」、「健康」、「科技」、「環境」、「經濟」。

DOI:10.6814/NCCU202000249

「無」風險框架的部分，政府新聞稿比例大約二成二，報紙新聞則因選舉新聞的關係，比例高達四成二。

觀察排序，政府新聞稿強調的風險框架與報紙新聞相當不同。政府新聞稿最重視的風險框架，是有關供缺電或燃料配置等的「科技」風險，其次則是主要由空污引起的「健康」風險；然而「科技」風險在報紙新聞卻是排序第四，比重低於攸關環評制度的「政治」與空污疑慮的「健康」風險框架。

觀察報紙新聞框架排序，在首位的「無」風險框架之後，最被強調的為「政治」風險框架，這是導因於新深澳引起的相關政治議題，包括環評爭議、公投爭議、非核家園能源政策可行性之爭論等；接序則是空污相關的「健康」，以及供缺電等相關議題的「科技」風險框架。

而攸關環境保育的「環境」風險框架，雖在政府新聞稿與報紙新聞各有 7.5%與 6.9%的佔比，但整體排序皆為第五。排序最末的「經濟」風險框架，是有關電價與在地觀光衝擊的議題，此框架於政府新聞稿未出現，報紙新聞則有 1.5%的佔比。

表 4-28：政府新聞稿與報紙新聞風險框架分布排序

政府新聞稿	報紙新聞
科技（35.0%）	無（42.1%）
健康（27.5%）	政治（19.7%）
無（22.5%）	健康（18.6%）
政治（7.5%）	科技（11.3%）
環境（7.5%）	環境（6.9%）
經濟（0.0%）	經濟（1.5%）
總計（100.0%）	**總計（100.1%）**

DOI:10.6814/NCCU202000249

新深澳案發展過程的三個階段中，政府新聞稿與報紙新聞的風險框架有何差異？表 4-29 列出三階段政府新聞稿與報紙新聞風險框架分布，進一步將各個階段政府新聞稿與報紙新聞的風險框架排序為表 4-30 加以比較觀察。

表 4-29：三階段政府新聞稿與報紙新聞風險框架分布

	前期		中期		後期	
風險框架	政府新聞稿	報紙新聞	政府新聞稿	報紙新聞	政府新聞稿	報紙新聞
政治	**13.3%**	**19.5%**	**6.7%**	**15.0%**		**29.2%**
政策制定		1.9%		3.0%		1.5%
施政信任	13.3%	12.4%	6.7%	7.9%		26.3%
政治爭議		5.2%		4.1%		1.5%
科技	**33.3%**	**14.8%**	**40.0%**	**7.9%**	**30.0%**	**12.4%**
核電		0.5%		1.5%		0.7%
供缺電	33.3%	10.0%	33.3%	5.3%	30.0%	9.5%
安全		1.4%		0.4%		0.7%
燃料		2.9%	6.7%	0.8%		1.5%
綠能						
經濟		**1.4%**	**13.3%**	**0.8%**		**2.9%**
電價		0.5%	13.3%			2.9%
觀光旅遊		1.0%		0.8%		
環境	**6.7%**	**9.5%**		**5.6%**		**5.1%**
環境保護	6.7%	8.1%		5.3%		3.6%
抗爭行動		1.4%		0.4%		1.5%
健康	**33.3%**	**23.3%**	**40.0%**	**19.5%**		**9.5%**
空污預測	13.3%	2.9%	26.7%	1.1%		
健康	20.0%	20.5%	13.3%	18.4%		9.5%
無	**13.3%**	**31.4%**		**51.1%**	**70.0%**	**40.9%**
總計	**99.9%**	**99.9%**	**100.0%**	**99.9%**	**100.0%**	**100.0%**

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000249

從表 4-30 可觀察到，新深澳案發展前期，政府新聞稿與報紙新聞的風險框架排序政府新聞稿的風險框架排序分別為「科技」、「健康」、「政治」、「無」、「環境」。報紙新聞的風險框架排序分別為「無」、「健康」、「政治」、「科技」、「環境」、「經濟」。

由此排序可觀察到，在前期政府提出新深澳案時，政策強調的風險立基點是北部未來供缺電相關的「科技」風險，但同時感知到各界對設立燃煤電廠將排放空污的「健康」風險之疑慮因此加以解釋說明，因此前期政府新聞稿是建構在「科技」與「健康」的風險意識上。而報紙新聞在意的則是燃煤空污排放引起的「健康」風險，其次是環評過程的「政治」風險，接著才是政府最為強調的「科技」風險。

新深澳案發展中期，政府新聞稿的風險框架排序分別為「科技」、「健康」、「環境」、「政治」。報紙新聞的風險框架排序分別為「無」、「健康」、「政治」、「科技」、「環境」、「經濟」。

政府新聞稿與前期相同，仍然高度強調「科技」與「健康」風險。而報紙新聞重視的風險框架排序也與前期完全相同，但因為選舉逐漸白熱化，導致此階段「無」風險框架佔了過半比例，高於前期佔比，其後依序重視的是「健康」、「政治」等風險框架。

新深澳案發展後期階段，政府新聞稿風險框架排序分別為「無」、「科技」；報紙新聞稿的風險框架排序則分別為「無」、「政治」、「科技」、「健康」、「環境」、「經濟」。

在後期當中，因為觀塘案過關，政府宣布停建新深澳案，使得原本的「健康」風險解除警報，在政府新聞稿與報紙新聞的排序都大幅往後。

檢視後期階段，「無」風險框架在兩方都排序首位的原因分別是，政府新聞稿在此階段陷入與新北市長朱立倫的公文究責之戰，而報紙新聞則是因為投票日逼近，選舉新聞流於口水攻訐而難以呈現風險意識。

至於排序第二位的風險框架，政府仍一本初衷最重視「科技」風險，報紙則最關注觀塘案與新深澳案是否被政治操作的「政治」風險。

DOI:10.6814/NCCU202000249

觀察政府新聞稿風險框架的排序，整體、前期與中期皆一致性地呈現「科技」-「健康」的分布型態，到了後期則為「無」-「科技」的型態。「科技」風險框架始終排序位居要角，顯現未來供缺電是否充裕一直是政府最擔憂的風險，因此一直以「穩定北部未來電力需求」為由設立新深澳電廠。

觀察報紙新聞風險框架的排序，整體呈現「無」-「政治」-「健康」-「科技」的型態。「政治」與「健康」風險框架排序雖有先後，但「政治」（19.7%）與「健康」（18.6%）佔比相差僅約 1.1%。分三個階段檢視報紙新聞風險框架的排序，前期與中期相同，皆呈現「無」-「健康」-「政治」-「科技」；後期則呈現「無」-「政治」-「科技」-「健康」的型態。

若排除「無」風險框架，可觀察到報紙新聞前期與中期的風險框架都是由緊扣空污的「健康」風險框架領先；直到後期宣布停建新深澳案之後，「健康」風險框架急降減少而使排序退到「政治」與「科技」之後。「健康」風險框架在後期的急降，也同步影響到整體表現，使得「政治」排序以 1.1%的佔比優於「健康」風險框架。此歷程之變化也可看出「健康」與「政治」風險框架互相競爭之意味。

比較政府新聞稿與報紙新聞則可觀察到，兩邊重視的風險框架迥然不同。政府相關單位始終一貫最看重的是「科技」風險框架，也就是供缺電的風險，其次則是「健康」與「政治」風險框架；而媒體在前期與中期最重視的是導因於空污的「健康」政治風險、其次為「政治」風險框架，也就是政策制定、環評制度與公投案施政信任、地方歧見的政治爭議等風險；接著才是政府最在意的「科技」風險框架。

後期階段發生觀塘案過關而宣布停建新深澳案的政策轉變，使得政府與媒體的風險框架排序有所變動，最明顯的是「健康」風險框架的急降。原本報紙新聞最重視的「健康」風險框架因而排序往後退，反而是施政信任、環評爭議使得「政治」風險框架以及能源政策配比與供缺電等相關的「科技」風險再延燒，因此排序往前進而超越「健康」風險框架。

DOI:10.6814/NCCU202000249

表 4-30：三階段政府新聞稿與報紙新聞風險框架分布排序

前期		中期		後期	
政府新聞稿	報紙新聞	政府新聞稿	報紙新聞	政府新聞稿	報紙新聞
科技（33.3%）	無（31.4%）	科技（40.0%）	無（51.1%）	無（70.0%）	無（40.9%）
健康（33.3%）	健康（23.3%）	健康（40.0%）	健康（19.5%）	科技（30.0%）	政治（29.2%）
政治（13.3%）	政治（19.5%）	環境（13.3%）	政治（15.0%）	政治（0.0%）	科技（12.4%）
無（13.3%）	科技（14.8%）	政治（6.7%）	科技（7.9%）	健康（0.0%）	健康（9.5%）
環境（6.7%）	環境（9.5%）	經濟（0.0%）	環境（5.6%）	環境（0.0%）	環境（5.1%）
經濟（0.0%）	經濟（1.4%）	無（0.0%）	經濟（0.8%）	經濟（0.0%）	經濟（2.9%）
總計（99.9%）	**（99.9%）**	**（100.0%）**	**（99.9%）**	**（100.0%）**	**（100.0%）**

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000249

第五章　討論與建議

第一節　研究發現與討論

本研究選擇 2018 年的新深澳電廠案相關官方新聞稿以及報紙新聞報導進行分析，探討新深澳案中，政府與媒體重視哪些議題、哪些風險議題，以及政府與媒體所強調的議題與風險之差異性。

壹、研究發現

對應本研究之研究問題，整理資料分析結果之發現。

研究問題一：新深澳案中，政府新聞稿與媒體報導的新聞主題如何分布？媒體報導消息來源如何分布？政府新聞稿的新聞立場以及媒體報導立場以哪種最顯著？

一、政府新聞稿與報紙新聞之新聞主題分布

政府新聞稿新聞主題以「興建必要性」（33.3%）佔比最高，其次「空氣污染」（29.6%），再其次為「制度信任」（14.8%）。除了上述三個主題之外，其餘主題佔不到整體數量一成。

平面媒體報導的新聞主題佔比最高為「選舉」的 30.1%，其次依序為「空氣污染」（20.1%）、「興建必要性」（17.3%）、「政治」（12.5%）、「制度信任」（12.1%）。除了上述五個主題之外，其餘主題佔不到整體數量的一成。

二、媒體報導之消息來源分布

報紙新聞之九大類消息來源中以「政黨」（31.3%）佔比最高，接著依序為「地方政府首長或機關」（28.4%）、「中央政府首長或機關」（27.2%）。佔比最高的「政黨」類中，「民進黨籍人士」（16.3%）佔比最高，其中以「蘇貞昌」（11.2%）佔比最高；「政黨」類中以「國民黨籍人士」（13.9%）為次高。

DOI:10.6814/NCCU202000249

整體佔比居次的「地方政首長或機關」類則以「新北市府」（21.6%）最高，其中又以「侯友宜」（12.5%）佔比最高。

整體佔比第三高的類別「中央政府首長或機關」部分，以「環保署」（8.3%）佔比最高，其中又以詹順貴佔比逾半數；接著為「行政院」與「台電」佔比各5.1%，「行政院」中又以「賴清德」佔比一半以上。

此外，「民間組織／團體」佔比 5.3%，「在地民眾／組織／團體」佔比 3.7%，「專家學者」佔比 2.5%，「工商業界」佔比 0.5%，「媒體」佔比 0.4%，「其他」佔比 0.7%。

三、政府新聞稿立場與報紙報導立場

政府新聞稿的新聞立場以宣揚與辯護的「正面」（65.0%）最高，其次為「正反皆有」（25.0%），攻擊態度的「負面」（10.0%）最低。

報紙報導立場以「負面」立場（48.0%）最高，其次為「無法判斷」（43.7%），再者為「中立」（5.2%），最低為「正面」立場（3.1%）。

研究問題二：新深澳案中，政府新聞稿與媒體報導的風險框架如何分布？

一、政府新聞稿風險框架分布

政府新聞稿風險框架以「科技」風險框架（35.0%）最高，其中「供缺電」佔了近 9 成 3 最多；其次為「健康」框架（27.5%），其中「空污預測」與「健康」幾乎各佔一半；第三為「無」風險框架（22.5%）。

二、報紙新聞風險框架分布

報紙新聞的風險框架以「無」風險框架（42.1%）最高，其次為「政治」風險框架（19.7%），其中又以「施政信任」風險框架（13.5%）佔比最高；第三為「健康」風險框架（18.6%）；第四為「科技」風險框架（11.3%）。

研究問題三：新深澳案中，政府新聞稿與媒體報導主題與立場的三階段變化。

一、政府新聞稿主題三階段變化

DOI:10.6814/NCCU202000249

前期：「空氣污染」及「興建必要性」相同佔比 34.8%、次為「制度信任」與「環境」各佔比 13.0%。

中期：「空氣污染」（40.0%）、「興建必要性」（30.0%）、「制度信任」（10%）與「環境」（10%）。

後期：「興建必要性」（36.4%）、「制度信任」（27.3%）與「政治」（27.3%）。

二、報紙新聞主題三階段變化

前期：空氣污染（29.3%）、興建必要性（20.5%）、制度信任（14.8%）、選舉（13.3%）、政治（10.6%）。

中期：選舉（41.1%）、空氣污染（20.2%）、政治（14.3%）、興建必要性（11.3%）。

後期：選舉（34.3%）、興建必要性（24.3%）、制度信任（19.5%）、政治（11.8%）。

三、政府新聞稿立場三階段變化

前期：正面（93.3%）、正反皆有（6.7%）。

中期：正面（53.3%）、正反皆有（40.0%）、負面（6.7%）。

後期：正面（40.0%）、正反皆有（30.0%）、負面（30.0%）。

雖然三階段都以「正面」立場居冠，但「正面」立場比例逐漸降低，「負面」立場比例不斷升高，從前期 0%、中期 6.7%，以至於後期 30.0%。政府新聞稿從前期溫和態度，到後期愈來愈具有攻擊意味。

四、報紙新聞報導立場三階段變化

前期：負面（57.1%）、無法判斷（26.7%）、中立（9.0%）、正面（7.1%）。

中期：無法判斷（54.9%）、負面（41.4%）、中立（2.3%）、正面（1.5%）。

後期：無法判斷（48.2%）、負面（46.7%）、中立（5.1%）。

研究問題四：新深澳案中，政府新聞稿與媒體報導風險框架的三階段變化

一、政府新聞稿風險框架三階段變化

前期：「科技」與「健康」各佔比 33.3%最高；次為「政治」與「無」各（13.3%）。

中期：「科技」與「健康」各佔比 40%最高；次為「環境」（13.3%）。

後期：「無」（70%）、「科技」（30%）。

DOI:10.6814/NCCU202000249

二、報紙新聞風險框架三階段變化

前期：無（31.4%）、健康（23.3%）、政治（19.5%）、科技（14.8%）。

中期：無（51.1%）、健康（19.5%）、政治（15.0%）。

後期：無（40.9%）、政治（29.2%）、科技（12.4%）。

研究問題五：關於新深澳案，媒體與政府新聞稿重視的新聞主題與風險框架有何差異？

一、新聞主題

政府新聞稿新聞主題分布排序為「興建必要性」、「空氣污染」、「制度信任」。報紙新聞主題排序為「選舉」、「空氣污染」、「興建必要性」、「政治」、「制度信任」。

從主題分布的排序來看，顯然政府新聞稿重視的主題比重與報紙新聞有所不同：政府最看重的是興建必要性，其次才是媒體較為重視的空污議題；報紙新聞分布最多的主題為選舉，其次為空污疑慮，接著是興建必要性。

分三階段分別檢視新聞主題分布。

新深澳案的前期，政府新聞稿主題集中在「空氣污染」、「興建必要性」、「制度信任」、「環境」；報紙新聞主題分布依序是「空氣污染」、「興建必要性」、「制度信任」、「選舉」、「政治」。這個時期的前三個主題排序皆相同，可見新深澳案前期，政府與媒體關注的重點所見略同。

新深澳案的中期，政府新聞稿主題排序依序是「空氣污染」、「興建必要性」、「制度信任」、「環境」；報紙新聞主題則依序是「選舉」、「空氣污染」、「政治」、「興建必要性」。這個階段的選舉活動已經開始熱絡展開，因此可見報紙新聞中，新深澳案成為選戰熱打的議題。

新深澳案後期，政府新聞稿主題依序是「興建必要性」、「制度信任」、「政治」；報紙新聞主題分布則依序是「選舉」、「興建必要性」、「制度信任」、「政治」。

無論政府新聞稿或是報紙新聞，「空氣污染」主題在前期與中期都排序相當前面，到了後期因為新深澳案停建而不再成為熱門話題，佔比急降排序下滑，可見「空污」主題因新深澳電廠存在而存在。

DOI:10.6814/NCCU202000249

二、風險框架

政府新聞稿重視的風險框架依序為「科技」、「健康」、「無」、「政治」、「環境」、「經濟」。報紙新聞的風險框架依序為「無」、「政治」、「健康」、「科技」、「環境」、「經濟」。

政府新聞稿「無」風險框架比例大約二成二，報紙新聞則因選舉新聞的關係，「無」風險框架比例達到四成二。

政府新聞稿強調的風險框架與報紙新聞相當不同。政府新聞稿最重視的風險框架，是有關供缺電或燃料配置的「科技」風險、在報紙卻是排序第四，其次則是主要由空污引起的「健康」風險。

從報紙新聞來看，「無」風險框架之後，最被強調的為「政治」風險框架，這是導因於新深澳案引起的相關政治議題，包括環評爭議、公投爭議、非核家園能源政策可行性之爭論等；其次才是空污相關的「健康」、以及供缺電等相關議題的「科技」風險框架。

在「健康」風險框架中，政府新聞稿與報紙新聞有其相異之處：政府新聞稿「空污預測」與「健康」的佔比各為 15.0%與 12.5%，報紙新聞稿「空污預測」與「健康」的佔比各為 1.5%與 17.1%。比起報紙新聞較為著重大眾空污擔憂的社會理性，顯然政府新聞稿更強調空污模擬計算模式等的科學理性。

再分別從三個階段檢視政府新聞稿與報紙新聞的風險框架之差異。

前期政府新聞稿風險框架排序為「科技」、「健康」、「政治」、「無」、「環境」。報紙新聞風險框架排序分別為「無」、「健康」、「政治」、「科技」、「環境」、「經濟」。

中期政府新聞稿風險框架排序為「科技」、「健康」、「環境」、「政治」。報紙新聞風險框架排序分別為「無」、「健康」、「政治」、「科技」、「環境」、「經濟」。

後期政府新聞稿風險框架排序分別為「無」、「科技」；報紙新聞風險框架排序分別為「無」、「政治」、「科技」、「健康」、「環境」、「經濟」。

比較政府與報紙新聞可觀察到，兩邊重視的風險框架有其差異。政府相關單位始終一貫最看重的是「科技」風險框架，也就是供缺電的風險，其次則是「健康」、「政治」風險框架；而媒體在前期與中期最重視的是導因於空污的「健康」

DOI:10.6814/NCCU202000249

政治風險、其次為與環評施政信任相關的「政治」風險框架，接著才是政府最在意的「科技」風險框架。

後期階段觀塘案過關因此宣布停建新深澳案，使得媒體風險框架排序有所變動，原本報紙新聞最重視的「健康」風險框架因而排序往後退，反而是施政信任、環評爭議使得「政治」風險框架以及能源政策配比與供缺電等相關的「科技」風險再延燒，因此排序往前進而超越「健康」風險框架。

貳、研究討論

藉由框架分析結合內容分析法，本研究分別檢視政府及媒體對於新深澳電廠案進行風險建構及風險溝通之樣貌，而有以下分析討論。茲從政府與媒體兩方面分別論述。

一、政府的風險建構與溝通

（一）在新深澳電廠案中，政府最強調科技風險

在政府新聞稿風險框架分布中，「科技」風險在整體、前期、中期皆排在首位，後期也僅次於「無」，顯見政府相當看重「供缺電」等的科技風險，因此始終以「穩定供電」為訴求，向社會主張新深澳電廠之存在必要性。

在政府新聞稿整體排序第二的「健康」風險，在前期與中期皆與「科技」風險框架並駕齊驅排在首位，這意味著政府單位在前期與中期高度感知到，當時台灣反空污意識高漲，社會輿論對於增設燃煤電廠普遍呈現負評與擔憂，因此於新聞稿中回應釋疑。到了後期，新深澳案宣布停建後，政府新聞稿的「健康」風險隨之歸零，顯見健康風險是伴隨著燃煤電廠存在而存在。

（二）在新深澳電廠案中，政府不如媒體看重政治風險

「政治」風險在報紙新聞稿整體及後期排序為第二，僅次於「無」，等於是媒體最看重的風險；但在政府新聞稿中的風險排序，整體第四、前期第三、中期第四、後期則無此風險。政府與媒體對「政治」風險排序的懸殊，顯示政府對於媒體重視的「政治」風險較為忽略。

「政治」風險主要來自於環評爭議、政策可行性、公投案、提案平台等。尤其晚期觀塘案的環評過程，媒體頻頻報導環委不滿環評程序與執行，加上詹順貴

DOI:10.6814/NCCU202000249

的辭職更嚴重斲傷環評制度的施政信任而推高報紙新聞中的「政治」風險；但此階段的政府新聞稿只針對新深澳案環評撤案程序做出回應，卻完全未對觀塘案的環評爭議多加解釋說明，顯然政府並不如媒體看重「政治」風險。

（三）政府與媒體於風險建構與溝通的各自表述

整體而言，政府最重視的「科技」風險，在報紙新聞排序第四。分階段來看，前期政府最重視的「科技」風險，在報紙新聞排序第四；中期政府最重視的「科技」風險，在報紙新聞排序第四；後期政府最強調的「科技」風險，在報紙新聞排序第三。可見政府相關單位始終最為強調的「科技」風險，媒體不視之為最重要的風險，因此在報紙新聞中的優先順序不如政府新聞稿。

從報紙新聞的風險排序分布來看，報紙整體及後期最為強調的「政治」風險，在政府新聞稿分別排序第四與第三。可見媒體重視的「政治」風險，政府並不認為重要，或判斷不足以成為風險而需要加以回應。

雙方唯一有共識的風險為「健康」風險。除了後期因為停建而使「健康」風險滑落之外，在整體及前期、中期，「健康」風險都落在政府及報紙新聞稿的排序前三名當中。

綜而言之，政府與媒體對於新深澳案的風險輕重各有其認知，政府選擇性的表達，主要聚焦於供缺電的科技風險；而媒體選擇性的報導，強烈向政治風險靠攏，以致於政府與媒體兩方對於風險建構與溝通演變成雙方各自表述而缺乏共識的局面。

（四）政府溝通方式，科學理性勝過社會理性

風險傳播需要互動與對話空間，讓不同的行動者、社會團體與機構等各自表述利害關係以取得共識與交集。但在新深澳案中，政府並未設立公開的機制或平台讓社會大眾意見得以彰顯表達與討論，僅有一場由立法院經濟委員會於 107 年 4 月 26 日辦理的「能源管理法修法-論析深澳電廠之必要性」公聽會，於會中聽取專家學者、有關團體，及政府代表等各界意見。。

再者，「健康」風險框架在政府新聞稿與報紙新聞整體表現各有 27.5%與 18.6%的佔比，其下子項的「空污預測」與「健康」，在政府新聞稿的佔比各為 15.0%與 12.5%、在報紙新聞稿佔比則各為 1.5%與 17.1%。顯然相較於報紙新聞

DOI:10.6814/NCCU202000249

較為貼近大眾空污擔憂的社會理性，政府新聞稿更強調空污計算模式等的科學理性。

過去研究曾經指出，面對公共政策風險時，政府相當重視「依法行政」，此現象在新深澳案依然可見，例如爭議最劇的新深澳案環評，詹順貴以「個人喜好不能凌駕法律」為由而投下關鍵一票，環署新聞稿回應：「基於現行環評法規制度」；後期的觀塘案環評過程，即使環委已有異見而拒出席，政府部門則未對此多加說明或回應。

政府政策之擬定固然必須立足於「法」，但社會文化環境氛圍及互動是風險建構形成之要因，不容忽視。誠如 Luhmann 所指，風險評估是理性過程也是心理問題與社會問題，因此尚需「第二秩序觀察」，也就是對於觀察之觀察。本研究從報紙數據顯示所觀察到的是，當新聞消息來源最擔憂的風險焦點集中在燃煤電廠空污排放可能引起的健康疑慮時，政府卻汲汲營營於說理未來北部供電風險與設立新深澳的必要性。政府在風險溝通的過程中，即使於「法」於「理」兩方面皆立場十足，卻輕忽了人民拒絕空污之強烈「情」感層面之風險。尤其躋身於國際淘汰燃煤的趨勢中，台灣政府在推動新深澳設立的同時，除了強調新型機組空污減量之能力外，同時亦應擬定遠程的「燃煤電廠退場時間表」以安民心。

此外，政府溝通的方式，在本案中失去執政當局應有的高度與態度。政府新聞稿立場分析結果發現，雖然三階段都以「正面」立場居冠，但其佔比隨著時間發展逐漸降低，愈到後期，「負面」立場愈趨明顯；也就是說，政府部門發佈新聞稿時，前期大多採用宣揚與辯護態度；中期開始呈現正反皆有的趨勢；到了後期態度轉趨強硬，具有攻擊意味的新聞稿比例變高。

新深澳案後期距離選舉大約只剩一個月，行政院長賴清德突然在立法院宣布停建引起嘩然，被外界質疑是為了搶救選情告急的黨內新北市長候選人蘇貞昌，後續還上演成政院與新北市究責深澳案過關的公文大戰，政院更罕見在五天內以三篇新聞稿直指新北市長朱立倫混淆視聽誤導大眾。政府溝通行徑，一改過去說理宣揚或辯護的態度，轉變為積極攻擊特定人士的態勢，是否為最高行政當局理想的溝通示範？此舉是否如外界猜測為挽回岌岌可危的新北選情？其答案似乎不言而喻。

DOI:10.6814/NCCU202000249

最後，參考 Adams(1992, p29)所指七種不良的訊息設計與傳播類型，政府在新深澳案中的表現，除了上述的「忽視公眾關注面向」之外，尚包括「使用技術術語」。Miller 與 Macintyre（1999, p.232）曾經提到，政府官員經常讓風險溝通呈現為一種「技術過程」（a technical process），著重在技術性資訊的交換。政府聞稿中對於新深澳案的風險建構與溝通，仍相當依賴技術語言，對於沒有受過科學訓練而擁有科技知識的一般人而言，可能無法完全理解即將承受的風險嚴重性，亦難以全盤信任政府所告知的處理方式，恐因此對新政策感到擔憂恐慌而心生排斥。

能源政策牽涉諸多科學專業及設備，政策論述必定會引用一般庶民難以親近的數據分析、專業術語及國際情勢，政府新聞稿的呈現如何彰顯專業卻又平易近人，既可取信於專業人士，又得以讓普羅大眾確實認知理解，是政府新聞稿面臨的兩難與必須努力的挑戰。而政府風險溝通如何周全考量所有利害關係人而面面俱到的如實揭露各種類型風險，並兼顧法理情各個層面，亦是公部門於政策風險溝通需再努力之處。

二、媒體的風險建構與溝通

（一）對於新深澳案，媒體最重視健康與政治風險

若不考慮「無」風險框架，則可觀察到報紙新聞前期與中期都是「健康」風險框架領先；後期宣布停建後，「健康」風險急降而使排序退到「政治」與「科技」風險之後。「健康」風險在後期的急降，同步影響到整體表現，使得「政治」排序最終以 1.1%的佔比優於「健康」風險框架。「健康」與「政治」風險框架在整體與三階段排序起伏的變化歷程，可感受到兩個風險框架在報紙新聞稿中的更迭爭競。

「健康」與「政治」是報紙新聞所呈現最強烈的兩種風險框架。媒體看重新深澳案引起的「政治」風險，包括環評制度的施政信任以及政府能源政策的可行性；媒體同樣看重的「健康」風險，主要導因於燃煤電廠將加劇空氣品質惡化，讓社會大眾擔心威脅健康，因而對新深澳案心生反感。其原因誠如社會心理學家所主張，相對於我們自己可以決定是否要承擔的風險，我們對於「非自願性的風險」，也就是藉由他人的決定強加在我們身上的風險，會設下較嚴苛的標準（韋恩，2007，頁 39）。

DOI:10.6814/NCCU202000249

（二）能源議題報導政治化且缺乏風險意識

長期以來，台灣能源議題不僅缺乏專業對話，而且遭受深度政治化。鄭安授（2019，頁 54）在福島核災後觀察國內主要報紙對於核電議題的新聞框架，發現主要仍是突顯核電的政治性爭議，顯示台灣核電問題最大癥結，仍舊是政治對立的影響。

能源議題報導政治化的現象同樣可見於新深澳案中。本研究印證媒體報導高度政治化的數據包括，消息來源以政治人物佔比最高，政黨（佔比 31.3%）與政府機關（中央與地方政府機關共佔比 55.6%）共計八成多的聲量，明顯壓過環團、學者、專家、工商業界以及民眾的 12%佔比。尤其「政黨」類的消息來源中，新北市藍綠候選人「侯友宜」與「蘇貞昌」各在整體佔比 12.5%、11.2%，倆人頻繁於新深澳案隔空嗆辣交手，讓能源議題儼然成為新北市長寶座的前哨戰，也使得新深澳案披上濃濃的政治味。

政治化的第二個表徵顯現在風險框架數據中。雖然報紙新聞無論在整體或三階段的表現，「負面」立場比例皆高於四成，亦即對新深澳案政策呈現高度質疑；但在風險框架的展現上，卻有高達四成以上皆是「無」風險框架，顯示報紙新聞雖然挑戰新深澳案之合宜性，但卻未能發揮對能源政策風險觀察預警或訊息傳達的角色。

報紙新聞風險意識的匱乏，雖可能導因於本研究樣本選擇「純淨新聞」、而不包含社論、特稿、分析透視、短評等較有觀點之專欄，但進一步交叉比對這些屬於「無」風險框架的新聞，中期有 9 成 3、後期有 7 成 9 的新聞主題皆為「選舉」，顯見報紙新聞風險意識的闕如確實與選舉有高度相關，亦可解釋為談論到能源政策的選舉新聞，一方面多半屬流於場面描述或者候選人口水攻訐等淺碟式新聞，缺乏深度檢視政見可能涉及承擔之風險；另一方面，報媒對於能源議題風險的觀察或傳達稍顯薄弱。

「政治」風險在報紙新聞整體中排序第二，表徵著媒體高度關注環評制度的施政信任、公投案施行的正當性、民進黨非核家園可行性等政治議題。至於「科技」風險中所涉及的層面，包括台灣能源政策挑戰、最適切的燃料配置、牽動的電價議題等，在整體風險框架中卻排序第四，顯見媒體對於能源議題的風險建構仍然偏重於政黨主導的意識型態之爭，而缺乏理性遠見的探討。

DOI:10.6814/NCCU202000249

曾有研究指出，科學問題被視為政治問題後，有利於媒體拓展讀者。報紙數據顯示消息來源以政治人物佔比最高，足見新聞工作者可能因為受限於時間成本的壓力或考量新聞的易得性，讓資訊津貼造成消息來源向政治類的嚴重傾斜。新聞記者在風險報導上主要有兩項重要任務(Allan, 2002, pp. 91-92; Cohn, 1989:, p.38)：一、藉由報導評估各種風險對環境、人體的傷害程度。二、對強調風險存在以及否認風險存在者，透過報導進行可信度評估。媒體過去曾被垢病對於科學新聞過於簡化、娛樂化，而對於像新深澳案這般充滿科學語言的能源政策，媒體如何拒絕成為政治宣傳工具，讓更多不同利害關係人的看法能夠在媒體發聲，以促進多元觀點的對話；同時應擺脫商業利益的支配，本著第四權應有的良知，向大眾呈現風險之預警，以做為社會理性對話之基礎；報導方式更應從形容場面的「點」狀式報導延伸到「線」與「面」的深入分析，以發揮媒體在風險社會中所應扮演的資訊監督者、批判者和準專家系統角色，這是媒體報導在能源政策風險建構部分值得省思與期待之處。

（三）環境專家學者各說各話

Ulrich Beck(1992)曾說：關於風險，不存在著什麼專家。在新深澳案中，報紙新聞中「專家學者」的消息來源共計有 25 次、佔比僅有 2.5%，可見在此能源政策中，專家學者的媒體聲量明顯偏低。而這些採訪專家學者的新聞中，其主題最多是集中在空污或健康方面共計有 9 次、能源議題有 5 次、環境議題與政情分析各 4 次。

在研究過程中，有個特別的現象雖未能於呈現於研究數據中，但卻值得提出討論。媒體報導在討論新深澳燃煤電廠可能的空污排放量及對健康的危害時，受訪的專家學者呈現說法分歧的現象，分別隸屬於政府與民間團體的專家學者，運用不同的空污模擬工具而產生不同的風險推測，因而在原有風險之外，額外造就了「雙重風險」的產生。試問：當來自於民間學者模擬的空污數據，與政府所委託專家學者所推估的數據差異甚鉅之際，社會大眾該取信於誰？

且看下列民間與官方兩方專家的各自表述與論戰：

綠色和平：乾淨的煤 誤導民眾「蓋 1 座深澳電廠 等於 160 萬輛汽車空汙」

（董俞佳、彭宣雅，2018 年 4 月 19 日）

DOI:10.6814/NCCU202000249

台電回應綠色和平，深澳對 pm2.5 的貢獻度最多 0.08～0.18%，不知「相當於 160 萬輛汽車」的推估是從何而來？　　（台電，2018 年 4 月 18 日）

學者：深澳電廠 15 年恐致 576 死　（彭宣雅、董俞佳，2018 年 9 月 12 日）
環團研究指深澳燃煤電廠殺人 台電：該研究模式非環保署認可 籲勿製造恐慌
（台電，2018 年 9 月 11 日）

在風險的面向上，專家系統正是各類風險的主要界定者，特別是在科學理性獨大的工業社會中，科學專家與技術官僚的論述往往壟斷了社會對風險的定義及詮釋權，也深深影響社會公眾對風險的感知、判斷與應對（黃浩榮，2003，頁 109）。不過，某個領域的專家，卻可能也同時是其他領域的門外漢（laymen），科學理性實無法充分掌握現代風險的複雜本質，這也使得公眾對專家系統的信任基礎產生動搖，也提升了現代風險的不確定性（顧忠華，2003，頁 54）。

韋恩（2007，頁 35）在一場以「科技、環境與民主」為題的演講中提到，面對這些議題時，沒有人不像是個科學文盲（scientifically illiterate），因為「每個人，包括科學家自己，某種程度都是科學無知（scientifically ignorant）的。這些議題都牽涉太複雜、太廣泛、融合各方面的科學知識和社會知識，沒有任何人可以說自己有足夠的科學知識」。

在新深澳案中，專家與政府部門推演的空污數據致使兩方陷入空品模擬模式之爭，這是「風險評估經常以政策目的為導向，往往明顯影響後來評估的結果或內容（周桂田，2014，頁 252）」的「科學不中立」或「科學政治化」體現？或是標榜科學專業的專家觀點分歧，成為風險社會中再次風險的增添？對於不易建立的公眾信任而言，這會不會導致大眾削弱對政府或對專家的風險信任？當 Beck 曾呼籲，科技理性應與社會理性有所對應時，台灣在新深澳案的風險溝通中，顯然有待建立理性溝通的文化。

DOI:10.6814/NCCU202000249

第二節　研究貢獻

能源議題的研究，過去諸多聚焦於「核能議題」，部分選擇以「電廠增設案」為題的研究，則多半關注鄰避設施的溝通，較少以燃煤電廠新設案為研究主題，尤其目前國內外空污意識高漲、重視生態保育而對煤電反感，加上此案台灣正值選舉期間，是否讓議題被政治化，這些背景因素讓新深澳案的風險溝通增加研究價值。

從報紙新聞資料分析可發現，空污意識確實是燃煤電廠新設案相當被看重的風險，甚至凌越政府最在意的供缺電問題的「科技」風險，這可能是因為空污風險屬於近身性類型的風險、是全民都可能承受、非常有感的風險。

再者，過去風險溝通研究中，大都單方面的切入平面媒體或政府組織探討檢視風險溝通，較少同時進行雙方面的關聯性探討。本研究同時關注政府與媒體對於能源政策的風險溝通，發現政府與媒體關注的風險確實各所有本。

政府的風險溝通若未能及時感受民意最在意的風險，恐將導致溝通效能不佳，即使再努力再準確也是射錯靶，長久下來，更會損傷民眾對政府部門的信任感。畢竟，政府在風險溝通方面的責任，是協助確保公共政策和個人實踐基於最佳的可用訊息做出決策(Mason, 1989, p.19)。

此外，政府新聞稿雖然講求有憑有據，但過於強調科學權威而顯得冰冷有距離。誠如 Beck 所言：「科學理性沒有社會理性是空的，社會理性沒有科學理性是瞎的」（Ulrich Beck, 1992／汪浩譯，2004，頁 19）。風險溝通是相當重要的工作，其並非等到管制者進行完風險評估與決策，產生了某個定向的結論才開始企圖說服、說明與教育公眾，此種工具性的態度事實上在各種案例中往往是種下衝突或不信任的根源（周桂田，2014，頁 267）。政府部門如何落實歐盟所提四個科技決策原則中的「參與性」，讓技術官僚不致成為威權主義式的決策，且更重視民眾對風險的感知與情緒，是政府部門可以省思之處。

媒體部分，本研究發現平面報紙報導的風險意識過於薄弱，能源議題高度被政治化，選舉新聞中對於能源政策的討論又流於場面化，這些層面是未來平面媒體有待努力的方向。

DOI:10.6814/NCCU202000249

第三節　研究限制與未來建議

本研究在研究方法上有所受限，蒐集政府新聞稿的樣本時，除了遇到樣本數較少的問題之外，政府部門科層組織的同稿多用成為編碼考驗。像是執行機關的台電公司發完稿後，上級機關包括能源局、經濟部常會微調後再次發稿，文稿相似但內容仍有些微差異，因此篇數及發稿單位之計算與歸類曾一度成為考驗。

此外，本研究的媒體報導選擇以平面報紙為樣本，缺乏網路輿情之檢視。雖然對網友而言，傳統四大報所經營的品牌仍是比較值得信賴的管道，因而在事件發生時受高比例的網友引用（蔡瓊琦，2014，頁 124），但網路新聞以及網友討論與反應是本次研究所闕如的，未來可以考慮列入研究範圍。

此外，媒體並不能完全代表民意，本研究並未設計適當之研究方法以直接蒐集社會大眾之想法與觀點，以至於無法一窺民意真實樣貌從而進行觀察分析，亦是本研究有所不足之處。

本研究之方向為觀察政府新聞稿與報紙新聞對於能源政策風險建構與溝通之樣態，許多未能納入之研究範圍，皆有待未來繼續探研，例如對象可以選擇不同性質媒體如電子或網路媒體、數間同性質媒體之間的比較，或是個別媒體報導立場與執政政黨色彩之關聯性等；議題部分，可以就不同個案、其他類型能源或能源議題以外之政策。此外，有關風險溝通效能、風險感知、風險信任等其他層面之風險議題，為本次研究無法執行之範圍，後續皆可參考進行研究。

至於台灣能源議題長久以來存在的政治化現象，本研究所觀察的新深澳案屬於燃煤火力電廠，期間出現了因為反對空污而擁核的聲音，此股勢力的崛起與國民黨政治資源結合，頗有力抗民進黨「非核家園」政策主張的意味。未來「空污」論戰，是否取代台灣能源議題長久以來的「核能」論戰，與政黨勢力以及媒體之間的競合情形如何，有待後續觀察。

DOI:10.6814/NCCU202000249

參考文獻

壹、中文部分

上報（2018 年 3 月 7 日）。＜社評：非核、減碳、保護藻礁　你要哪一個＞。取自 https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=36422

王石番（1991）。《傳播內容分析法：理論與實證》。台北：幼獅文化。

王京明（2017）。＜新電業法下能源轉型之風險初探＞，《經濟前瞻》，171：86-93。

王文萱（2013 年 3 月 10 日）。＜309 廢核大遊行　全民齊唱「貢寮，你好嗎？」＞，《ETtoday》。取自 https://speed.ettoday.net/news/172835

尹俞歡（2018 年 3 月 28 日）。＜重回那一晚：深澳電廠環差過關，是人禍還是制度缺失？＞，《報導者》。取自 https://www.twreporter.org/a/environment-assessment-and-shenauo-powerplant

丘采薇、陳熙文、翁禎霞（2018 年 10 月 6 日）。＜選前震撼彈 賴清德突拋有條件停建 用深澳電廠換觀塘案？＞。《聯合報》，A1 版。

丘采薇、鄭煒、張文馨（2018 年 10 月 12 日）。＜賴清德救選情 宣布深澳電廠停建、中火燃煤退場＞，《聯合新聞網》。取自 https://udn.com/news/story/12525/3419197

台北市媒體服務代理商協會（2017 年 8 月 21 日）。《2017MAA 台灣媒體白皮書》。取自 https://drive.google.com/file/d/0B58sYQC1lFdkRFQxOGQwdWZ6WUk/view

台電（2018 年 9 月 11 日）。＜環團研究指深澳燃煤電廠殺人 台電：該研究模式非環保署認可 籲勿製造恐慌＞。取自 https://www.taipower.com.tw/tc/news_info.aspx?mid=17&id=2682&chk=3e160d6c-42a3-4dc3-8a42-fa2327bde03d

台電（2018 年 4 月 18 日）＜「台電回應綠色和平，深澳對 pm2.5 的貢獻度最多 0.08～0.18%，不知「相當於 160 萬輛汽車」的推估是從何而來？」＞。取自 https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/NewsQuery.aspx?menu_id=45&kind=1&news_id=77752

台電（2018 年 9 月 15 日）。＜深澳電廠模擬誰比較好？請提出原始數據以受公評＞。取自

DOI:10.6814/NCCU202000249

https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/NewsQuery.aspx?menu_id=45&kind=9&news_id=80726

台灣永續能源研究基金會（2018 年 2 月 14 日）。＜2018 台灣電力使用與能源轉型調查 民眾對於台灣能源現況理解不足＞，《永續新聞網》。取自 https://www.sdgs-csr.org/tw/news-tw/254-taiwan_energy_power_survey.html

朱元鴻（1995）。＜風險知識與風險媒介的政治社會學分析＞，《台灣社會研究季刊》，19：195-224。

江睿智（2018 年 10 月 13 日）。＜深澳電廠不蓋後 能源政策配比修正 電價每度估漲 0.03 元 2025 年燃氣發電將逾五成 燃煤佔比低於三成 再生能源略微提高 能源安全風險升高＞。《聯合報》，A1 版。

行政院（2018 年 5 月 4 日）。＜立法院第 9 屆第 5 會期能源政策專案報告＞。取自 https://www.ey.gov.tw/Page/AF73D471993DF350/a0bd2700-5dc1-42ce-a5d6-e4453a6d6dc7

汪浩譯（2004）。《風險社會─通往另一個現代的路上》。台北：巨流。（原書 Ulrich Beck .[1992]. *Risk Society: Towards a New Modernity*. SAGE Publications Ltd.）

杜文苓、施麗雯、黃廷宜（2007）。＜風險溝通與民主參與：以竹科宜蘭基地之設置為例＞，《科技醫療與社會》，5：71-110。

杜凱琳（2018）。《複合性風險事件之新聞框架對網路社群參與之影響─以 815 全台大停電為例》。政治大學新聞研究所碩士論文。

呂文瑄（2017）。《政治人物的社群媒體對話溝通策略分析》。政治大學新聞學研究所碩士論文。

呂伊萱（2018 年 4 月 16 日)。＜接見 NGOs 代表 小英：不會為開發犧牲一切＞。《自由時報》，B4 版。

李明穎（2011）。＜科技民主化的風險溝通：從毒奶粉事件看網路公眾對科技風險的理解＞，《傳播與社會學刊》，15：161-185。

李明穎（2014 年 6 月）。《科技議題中公眾的風險感知：以國光石化廠開發案為例》。「中華傳播學會 2014 年年會」論文，嘉義：中華傳播學會。

李淳旭（2017）。《核能知識、信任與民眾核電態度之關聯性研究—以風險與利益認知作為中介變項》。臺北大學公共行政暨政策學研究所碩士論文。

李佳穎（2019 年 6 月 5 日）＜再戰核電！擁核、反核立委有多少勝算？以核養綠公投地圖神預測＞，《新新聞》。取自 https://www.storm.mg/article/1347989

DOI:10.6814/NCCU202000249

李赫（2018 年 12 月 4 日）。＜再生能源行不行？先從盤點台灣能源現況開始吧！＞，《泛科學》。取自 https://pansci.asia/archives/149904

宋明哲（2001）。《現代風險管理》。台北：五南。

宋明哲（2014）。《新風險管理精要》。台北：五南。

吳立婷（2007）。《政治人物形象與媒體框架研究-以報紙報導謝長廷為例》。世新大學公共關係暨廣告研究所碩士論文。

吳宜蓁（2005）。《危機傳播：公共關係與語藝觀點的理論與實證》。台北：五南。

吳欣憓（2012）。《塑化劑事件利害關係人之風險溝通與溝通風險》。逢甲大學合作經濟學研究所碩士論文。

吳姿賢（2018 年 5 月 17 日）。＜綠色和平調查 揭露資訊充分 逾七成民眾願漲電價＞。《聯合報》，A6 版。

沈侑穎（2016）。《政府風險溝通對水資源工程之探討-以高雄市大樹區伏流水工程開發為例》。中山大學海洋環境及工程學研究所碩士論文。

泛科學（2018 年 9 月 6 日）＜能源議題僅僅是科學議題嗎？能源政策制定過程中的科學角色──〈能源政策橋接與溝通論壇〉講座紀錄＞。取自 https://pansci.asia/archives/146638

祁容玉、翁浩然、魏翊庭（2018 年 5 月 17 日）。＜機車汙染勝深澳？新北反擊 陳菊 新北市府指 新北 204 萬勞動人口 多靠機車上下班 「只有一個台灣 不需分南北 更不要分縣市」＞。《聯合報》，A4 版。

周任芸譯（2007）。〈風險社會、不確定性和科學民主化：STS 的未來〉，《科技、醫療與社會》，5：15-42（原書 Wynne, Brian.[2007].“Risk Society, Uncertainty, and Democratising Science: Futures for STS”..）

周桂田（1998）。＜現代性與風險社會＞，《台灣社會學刊》，21：89-129。

周桂田（2003）。＜全球在地化風險下之風險溝通與風險評估－以 SARS 為 Case 分析＞。「疾病與社會學術研討會」，台北：台灣大學。

周桂田（2004）。＜獨大的科學理性與隱沒（默）的社會理性之“對話”－在地公眾、科學專家與國家的風險文化探討＞，《台灣社會研究季刊》，56：1-63。

周桂田（2005a）。＜知識、科學與不確定性—專家與科技系統的「無知」如何建構風險＞，《政治與社會哲學評論》，13：131-180。

周桂田（2005b）。＜爭議性科技之風險溝通—以基因改造工程為思考點＞。《生物科技與法律研究通訊》。取自 http://seed.agron.ntu.edu.tw/cbdcourse/10%20%AA%A7%C4%B3%A9%CA%A

DOI:10.6814/NCCU202000249

C%EC%A7%DE%A4%A7%AD%B7%C0I%B7%BE%B3q%20-%20%A5H%B0%F2%A6%5D%A7%EF%B3y%A4u%B5%7B%AC%B0%AB%E4%A6%D2%C2I.pdf

周桂田（2007）。＜新興風險治理典範之芻議＞，《政治與社會哲學評論》，22：179–233。

周桂田（2014）。《風險社會典範轉移》。台北：遠流。

邱柏勝（2014）。《食品安全風險議題的媒體再現與框架分析：以瘦肉精美牛爭議新聞報導為例》。台灣大學新聞研究所碩士論文。

邱玉蟬、游絲涵（2016）。＜食品安全事件的風險建構與溝通: 新聞媒體 VS. 政府＞，《中華傳播學刊》，30：179-220。

邱一庭（2018 年 3 月 5 日）。＜國際綠能低碳推動現況與趨勢＞，《科技大觀園》。取自 https://scitechvista.nat.gov.tw/c/sgXm.htm

邱怡萱（2018 年 8 月 9 日）。＜台灣慘陷缺電危機 產業大老示警：恐重創半導體＞，《中國時報》。取自 https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180809001496-260410

易佳玲（2011），《政府風險溝通、新聞發布與媒體報導之研究－以新流感為例》。世新大學公共關係暨廣告學傳播研究所碩士論文。

林良昇、施曉光、劉力仁、賴筱桐（2018 年 3 月 21 日)。＜賴揆：不建電廠 未來北部會缺電＞。《自由時報》，A8 版。

林菁樺（2018 年 3 月 15 日）。＜深澳電廠 曾是東南亞最大電廠＞，《自由時報》。上網日期 2019 年 2 月 17 日，取自 https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1184059

林良昇、施曉光、劉力仁、賴筱桐（2018 年 3 月 21 日）。＜賴揆：不建電廠 未來北部會缺電＞，《自由時報》。取自 https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1185766

林靜怡（2018 年 5 月 7 日）。＜最新能源民調顯示 86%民眾支持國家發展再生能源＞，《台灣英文新聞》。取自 https://www.taiwannews.com.tw/ch/news/3424254

胡湘玲（1995）。《核工專家 VS. 反核專家》。臺北：前衛。

姜采蘋（2009）。《新聞報導和公關稿之主題框架及風險訊息差異：以腸病毒為例》。政治大學新聞研究所碩士論文。

DOI:10.6814/NCCU202000249

洪安怡（2018 年 3 月 15 日）。＜環保鬥士 變燃煤推手！深澳電廠 1 票過關＞，《中時電子報》。取自 https://www.chinatimes.com/newspapers/20180315000544-260114

施采綺（2012）。《我國反對興建核能電廠抗爭運動及政府回應之研究》。中興大學國家政策與公共事務研究所碩士論文。

施鴻基（2018 年 5 月 10 日）。＜新北擬祭 3 招 全力阻深澳電廠 1.打行政訴訟 2.不核發生煤許可 3.發動公民連署 將以最嚴格標準行政監督台電所有電廠＞。《聯合報》，A5 版。

施鴻基（2018 年 7 月 18 日）。＜「詹順貴對抗詹順貴！」 新北反深澳燃煤電廠今提訴願＞，《聯合新聞網》。取自 https://udn.com/news/story/7314/3258810

風傳媒（2018 年 11 月 6 日）。＜風評：反空污、反以核養綠，然後呢？＞。取自 https://www.storm.mg/article/599492

侯俐安＜（2018 年 4 月 10 日）。＜煤輪航道影響漁船 台電擬另蓋防波堤 但卡到保育區… 深澳電廠保育未解環差怎先過＞。《聯合報》，A3 版。

侯俐安、吳姿賢、吳淑君（2018 年 10 月 13 日）。＜深澳政策急轉彎 環委批太政治「證明環評玩假的」＞，《聯合報》。取自 https://udn.com/news/story/11311/3419121

俞肇福（2018 年 7 月 9 日）。＜象鼻岩海域發現 珊瑚神秘花園 10 個籃球場大＞，《自由時報》，A10 版。

張忠良、洪穎怡、潘晴（2011）。＜百年來電力工程發展的回顧與前瞻＞，《科學發展月刊》，457：56-60。

張寧、黃崑峰（2015）。＜嫌惡性設施的風險知覺＞，《中國行政評論》，21（3）：21-47。

孫中英（2018 年 8 月 8 日）。＜中華信評：下半年產業有 9 大風險 能源政策是主要風險＞，《聯合新聞網》。取自 https://udn.com/news/story/7238/3297325

高詩琴、吳馥馨（2018 年 3 月 22 日）。＜深澳電廠蓋不蓋 詹順貴重砲轟 經長親上火線 詹：台電不說清楚 不會讓深澳案生效 沈榮津：不蓋的話 北部區域供電失衡恐更嚴重＞。《聯合報》，A5 版。

袁國寧（2017）。＜現代社會風險倫理之探析－台灣颱風、洪水災害風險管理觀點＞，《亞太經濟管理評論》，10（2）：47-48。

常如梅（2011）。《政府公關稿與媒體新聞報導之框架差異研究－以 H1N1 新流感疫情為例》。世新大學公共關係暨廣告學研究所碩士論文。

DOI:10.6814/NCCU202000249

陳瑞、周林毅（2015）。《風險評估與決策管理》。台北：五南。
陳亭儒（2012）。《從食品風險議題探討政府風險溝通與媒體報導─以塑化劑事件為例》。世新大學公共關係暨廣告學碩士論文。
陳憶寧（2011）。＜當科學家與記者相遇：探討兩種專業對於科學新聞的看法差異＞，《中華傳播學刊》，19：147-187。
陳憶寧（2014）。＜福島危機中台灣民眾對核能的風險感知與態度：政黨傾向、核能知識、信任與科學傳播的角色＞，《中華傳播學刊》，26：223-265。
陳心瑜（2018 年 3 月 19 日)。＜1 套防污如不夠 賴揆：深澳用 2 套　不讓空污成為北部民眾最擔心的問題＞。《自由時報》，A3 版。
陳柏宇（2017 年 12 月 16 日）。＜寫在反空汙前夕，一篇落落長的數據文＞，《The News Lens 關鍵評論網》。取自 https://www.thenewslens.com/article/85662
陳佩君（2019.11.13）。＜讓缺電恐懼、口罩人生完全消失！韓國瑜重申重啟核四條件＞，《新頭殼》。取自 https://newtalk.tw/news/view/2019-11-13/326224
張素美（2018 年 1 月 24 日）。＜法國將於 2021 年關閉所有的燃煤電廠-若到 2030 年關閉歐洲所有的燃煤電廠將可避免 220 億歐元的損失＞，《能源知識庫》。取自 https://km.twenergy.org.tw/Data/share?pckF/pPEhedQ1rIChzowuw
彭宣雅、董俞佳（2018 年 09 月 12 日）。＜學者：深澳電廠 15 年恐致 576 死 提健康風險評估報告 呼籲政府應立即撤案＞。《聯合報》，A2 版。
彭杏珠（2018 年 4 月 30 日）。＜史上最大缺電潮來襲 2025 年電力成本恐漲 45＞，《遠見雜誌》。取自 https://www.gvm.com.tw/article.html?id=44033
游明煌、張曼蘋、侯俐安（2018 年 4 月 11 日)。＜鳥會搶救象鼻岩 申請提報為「自然紀念物」＞。《聯合報》，A2 版。
單驥（2018 年 11 月 28 日）。＜台灣的選擇－核能：務實的真民意與政黨純理想間的掙扎＞，《工商時報》。取自 https://www.chinatimes.com/newspapers/20181128000348-260202
黃浩榮（2003）。＜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》，3（1）：99-147。
黃佩君（2018 年 3 月 22 日。＜北部若無深澳電廠 經長：區域電力將失衡＞，《自由時報》。取自 https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1186059
黃佩君（2018 年 4 月 24 日）。＜經長：南電北送達 134 億度　只要電不要電廠？＞。《自由時報》，A2 版。

DOI:10.6814/NCCU202000249

黃懿慧（1994a）。《科技風險與環保抗爭：臺灣民眾風險認知個案研究》。台北：五南。

黃懿慧（1994b）。＜科技風險的認知與溝通問題＞，《民意研究季刊》，春季號：95-129。

黃懿慧（2011）。＜風險社會與危機傳播＞，《傳播與社會學刊》，15：27-32。

黃德源（2002）。《臺灣地區核能發展之政治經濟分析》。臺北大學公共行政暨政策學研究所碩士論文。

葉德正（2018 年 5 月 11 日）。＜新聞透視－環保署打假球 民眾不是笨蛋＞，《中時電子報》。取自 https://www.chinatimes.com/newspapers/20180511000535-260118

臺錦屏（1991）。《政府發布的新聞稿與新聞報導相關性之研究--以行政院新聞局,台北市政府發布的新聞稿為例》。文化大學新聞學研究所碩士論文。

楊孝濚（1989）。＜內容分析＞。《社會及行為科學研究法（下冊）》，楊國樞等（編），台北：東華書局，809-831。

楊韶彧（1993）。《從消息來源途徑探討議題建構過程-以核四建廠爭議為例》。政治大學新聞研究所碩士論文。

楊任徵（2004）。＜近半世紀台灣發電能源結構演變及發展特性分析＞，《台電工程月刊》，674：82-94。

楊意菁（2017）。＜風險溝通、媒體關注與框架分析：以新聞再現企業環境相關議題為例＞，《傳播研究與實踐》，7（1）：71-106。

楊孟立、楊佳穎、張理國、廖德修（2018 年 10 月 13 日）。＜深澳電廠停建 中火 4 燃煤喊退場 拚翻轉選情 賴揆清理空汙戰場＞。《中國時報》，A1 版。

董俞佳（2018 年 3 月 19 日）。＜環團：燃煤不是乾淨能源 不能「比爛」＞，《聯合新聞網》。取自 https://udn.com/news/story/11897/3038666

董俞佳（2018 年 10 月 10 日）。＜11 月選舉月 環團周周上街頭 深澳案以來不滿政府漠視空汙 首場 11 月 3 日上凱道 向蔡政府抗議＞。《聯合報》，A1 版。

董俞佳、許政榆（2018 年 8 月 12 日。＜第三天然氣接收站 中油拚翻案 環團憂：循深澳模式過關＞。《聯合報》，A6 版。

賴郁薇（2018 年 8 月 14 日）。＜喜見遊隼深澳繁殖 鳥會憂：電廠毀家＞。《聯合報》，B01 版。

DOI:10.6814/NCCU202000249

賴怡君（2018 年 10 月 13 日）。＜選前 45 天宣布停建 賴清德拿「藻礁」換「深澳」的政治盤算..＞，《信傳媒》。取自 https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/12264

董俞佳、彭宣雅（2018 年 4 月 19 日）。＜綠色和平：乾淨的煤 誤導民眾 「蓋 1 座深澳電廠 等於 160 萬輛汽車空汙」＞。《聯合報》，A06 版。

董俞佳、林河名、鄒秀明（2018 年 10 月 9 日）。＜官方代表優勢表決 環團痛批最黑暗一天 觀塘過了深澳重評？＞。《聯合報》，A1 版。

董俞佳、林河名、鄒秀明（2018 年 10 月 9 日）。＜「環評史上最黑暗一天」 觀塘過了 深澳重評？＞，《聯合新聞網》。取自 https://udn.com/news/story/11311/3411321

趙于萱（2015）。《風險爭議下的能源新聞框架分析 以遠見和聯合報的專題為例》。政治大學新聞研究所碩士論文。

鄭朝陽、王敏旭、魏翊庭。（2018 年 3 月 16 日）。＜反對燃煤電廠！環團怒喊發動大遊行＞。《聯合報》，A3 版。

鄭瑞城（1991）。＜從消息來源途徑詮釋近用媒體權：台灣的經驗＞，《新聞學研究》，45：39-56。

鄭燦堂（2007）。《風險管理：理論與實務》。台北：五南。

鄭安授（2019）。＜福島事件後台灣核能議題的媒體再現＞，《問題與研究》，58（2）：29-89。

廖豈汶（2018）。《臺灣主流報紙的氣候變遷新聞框架分析（2012-2016 年）》。台灣師範大學環境教育所碩士論文。

廖羿雯 2018 年月 22 日）。＜深澳燃煤電廠》環評通過半年，攻防戰到底吵什麼？帶你回顧深澳議題 4 大爭議＞，《風傳媒》。取自 https://www.storm.mg/article/501798

廖羿雯（2018 年 12 月 5 日）。＜「民眾很關心卻誤解深」台大風險中心調查：44%民眾以為目前主要發電方式是核能＞，《風傳媒》。取自 https://www.storm.mg/article/681893

廖德修、劉宗龍（2018 年 9 月 11 日）。＜用肺發電代價驚人！環團：深澳電廠啟用 15 年將害死 576 人＞，《中時電子報》。取自 https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180911002273-260405

潘忠黨（2006）。＜架構分析：一個亟需理論澄清的領域＞，《傳播與社會學刊》，1：17-46。

DOI:10.6814/NCCU202000249

潘惠伶（2007）。《臺灣反核四運動歷程之政治分析》。臺灣大學政治研究所碩士論文。

劉力仁、林菁樺（2018 年 10 月 24 日）。＜深澳環評 最快今公告廢止＞。《自由時報》，第 A11 版。

劉小玲（2019 年 1 月 9 日）。＜今夏供電 台電信心滿滿＞，《台灣新生報》。取自 https://tw.news.yahoo.com/%E4%BB%8A%E5%A4%8F%E4%BE%9B%E9%9B%BB-%E5%8F%B0%E9%9B%BB%E4%BF%A1%E5%BF%83%E6%BB%BF%E6%BB%BF-160000272.html

劉湘瑤、李麗菁、蔡今中（2007）。＜科學認識觀與社會性科學議題抉擇判斷之相關性探討＞，《科學教育學刊》，15（3）：335-356。

蔡瑷琦（2014）。《運用社群媒體民意改進政府施政品質-以 Facebook 政府粉絲專頁及個人留言為例》。政治大學公共行政研究所碩士論文。

蔡惠萍（2018 年 4 月 6 日）。＜電廠回來了…深澳的明天 只能與汙染共存？＞。《聯合新聞網》。取自 https://udn.com/news/story/11981/3072852

蔡惠萍、游明煌（2018 年 4 月 7 日）。＜對街蓋廠「連知的權利都沒有」 腹地狹小 離住家最近的發電廠 質疑黑箱 居民批評資訊不對等＞。《聯合報》。取自 https://money.udn.com/money/story/5648/3072822

蔡惠萍、游明煌、吳淑君（2018 年 4 月 7 日）。＜電廠就業「少年免一世人討海」漁村蕭條 居民「優先求活下去」 活絡經濟 要求台電用人在地化＞。《聯合報》。取自 https://udn.com/news/story/11311/3072823

賴正能（2017）。＜能源議題於媒體與公共領域現況與再現之研究＞，《社會研究學報》，3（1）：27~52。

賴郁薇（2018 年 8 月 14 日）。＜喜見遊隼深澳繁殖 鳥會憂：電廠毀家＞。《聯合報》，B01 版。

賴怡君（2018 年 10 月 13 日）。＜選前 45 天宣布停建 賴清德拿「藻礁」換「深澳」的政治盤算..＞，《信傳媒》。取自 https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/12264

謝青宏（2004）。《政府危機傳播之研究－以台北市政府 SARS 危機傳播為例》。世新大學傳播研究所碩士論文。

謝孟哲（2011）。《媒體如何框架氣候談判爭議：哥本哈根峰會之跨國新聞分析》。政治大學新聞研究所碩士論文。

DOI:10.6814/NCCU202000249

謝君蔚、徐美苓（2011）。＜媒體再現科技發展與風險的框架與演變：以基因改造食品新聞為例＞，《中華傳播學刊》，20：143-179。

魏翊庭（2018 年 3 月 14 日）。＜打臉台電！深澳電廠污染模擬與學者差 3 倍 宜桃最嚴重＞，《聯合新聞網》。取自 https://udn.com/news/story/6656/3031070

魏翊庭（2018 年 3 月 15 日）。＜深澳電廠若商轉 宜桃空汙 恐比新北嚴重 學者模擬汙染值 是台電 3 倍「北台空品維護成果將破功」＞。《聯合報》，A3 版。

聯合報（2018 年 3 月 16 日）。＜深澳電廠 環評過關 北部 6 縣市全反彈＞。《聯合報》，A01 版。

聯合報社論（2018 年 3 月 17 日）。＜難道要放棄摩托車來支持深澳電廠＞。《聯合報》，A2 版。

聯合新聞網（2018 年 10 月 19 日。＜環評史上最黑暗！一分鐘看觀塘環評案到底在吵什麼？＞，《聯合新聞網》。取自 http://blog.udn.com/Taillywang/117506667

簡沛婕（2017）。《高齡化社會的風險溝通與媒體框架研究》。世新大學公共關係暨廣告學所碩士論文。

臧國仁（1998）。＜新聞報導與真實建構：新聞框架理論的觀點＞，《傳播研究集刊》，3：1-102。

臧國仁（1999）。《新聞媒體與消息來源-媒介框架與真實建構之論述》。台北：三民。

蘇蘅（2019）。《傳播研究方法新論》。台北：雙葉。

蘇蘅、陳憶寧（2010）。＜公共衛生危機中政府與媒體如何共舞：檢視產生不實新聞的影響因素＞，《廣告學研究》，33：1-38。

羅倩宜（2018 年 10 月 9 日）。＜工商界：穩供電信心　能源轉型跨前一步＞。《自由時報》，A3 版。

蘋果日報（2018 年 3 月 12 日）＜「心已累」廢核遊行 史上最冷清＞，《蘋果日報》。取自：https://tw.appledaily.com/headline/daily/20180312/37954963/

顧忠華（1999）。＜風險、社會與倫理＞，《政大哲學學報》，5：19-38。

顧忠華編（2001）。《第二現代—風險社會的出路？》。台北：巨流。

顧忠華（2003）。＜風險社會中的風險治理：SARS 事件的啟示＞，《當代》，194：54-61。

DOI:10.6814/NCCU202000249

貳、英文部分

Adams,WC. (1992). The Role of Media Relations in Risk Communication. *Public Relations, 37*.(4),28–31.

Allan, Stuart (2002). *Media, Risk and Science*. Buckingham: Open University Press.

Akiko, Sato (2016).Nuclear Disasters and Risk Communication: Learning from Fukushima. *UNU-IAS Policy Brief, 5*.

Arkin, E.B.(1989). Translation of risk information for the public: Message development. In V.T. Covello, D.B. McCallum and M.T. Pavlovs (eds.), *Effective Risk Communication: The Role of Responsibility and Government and Nongovernment Organizations.* Plenum Press, New York.

Benoit, William L., Joseph R. Blaney, and P. M. Pier. (1998). *Campaign '96: A Functional Analysis of Acclaiming, Attacking, and Defending*. New York: Praeger.

Choi, J. & Lee, S.(2017). Managing a crisis: A framing analysis of press releases dealing with the Fukushima nuclear power station crisis. *Public Relations Review*, 1016–1024.

Cohn, Victor (1989). “Reporters as gatekeepers.” In Mike. Moore (Ed) (1989). *Health Risks and the Press: Perspectives on Media Coverage of Risk Assessment and Health*. Washington: The Media Institure.

Cordoves-Sáncheza, Minerva & Vallejos-Romerob, Arturo. (2019). Social construction of risk in non-conventional renewable energy: Risk perception as a function of ecosystem services in La Araucanía, *Chile. Ecological Economics*, *159*, 261-270.

Cottle, Simon (1998). Ulrich Beck, 'risk society' and the media. *European Journal of Communication, 13*(1), 5-32.

Djerf-Pierre, M., Cokley, J., & Kuchel, L. J. (2016). “Framing renewable energy: A comparative study of newspapers in Australia and Sweden”. *Environmental Communication*, *10*(5), 634–655.

Frewer, Lynn (2004). The public and effective risk communication. *Toxicology Letters*, *149*, 391-397.

DOI:10.6814/NCCU202000249

Gamson, W. A., Croteau, D., Hoynes, W., & Sasson, T. (1992). Media images and the social construction of reality. *Annual Review of Sociology, 18*(1), 373–393. doi:10.1146/annurev.so.18.080192.002105

Giddens, A.（1994). Living in a post-traditional society. In U. Beck, A. Giddens, & S. Lash (Eds.), *Reflexive modernization: Politics, tradition and aesthetics in the modern social order* (pp. 56-109). Cambridge: Polity Press. Giddens, A. (2000). The third way and its critics. Cambridge: Polity Press.

Glik, D. C. (2007). Risk communication for public health emergencies. *Annu Rev Public Health, 28*, 33-54.

Gilpin, D.R. (2008). Narrating the organizational self: Reframing the role of the news release. *Public Relation Review*,*34*, 9-18.

Hansson, S. O. (2002). Uncertainties in the knowledge society. *International Social Science Journal*, *54*, 39-46.

Holsti, O. R. (1969). *Content analysis for the social sciences and humanities.* Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co.

I. Arul Aram, G. C. Prem Nivas & G. P. Ramya (2016). Newspaper Framing of the Kudakulam Nuclear Power Project in Tamil, Nadu. *Media Asia, 41,* 31-42.

J.C. Stephens, G.M. Rand, L.L. Melnick. (2009). Wind energy in US media: a comparative state-level analysis of a critical climate change mitigation technology'*Environmental Communication: A Journal of Nature and Culture*,*3* (2), 168-190

Jelle W Boumans, Rens Vliegenthart, and Hajo G Boomgaarden (2016). Nuclear voices in the news: A comparison of source, news agency and newspaper content about nuclear energy over time. *European Journal of Communication*, *31*(3), 260–282

Keeplinge, Hans M.& Richard Lemke (2015). "Instrumentalizing Fukushima: Comparing Media Coverage of Fukushima in Germany, France, the United Kingdom, and Switzerland." *Political Communication*, *33*, 351–373.

Mason J.O. (1989). The Federal Role in Risk Communication and Public Education. In: Covello V.T., McCallum D.B., Pavlova M.T. (eds) Effective Risk Communication. *Contemporary Issues in Risk Analysis*, *4*, Springer, Boston, MA.

DOI:10.6814/NCCU202000249

Miller, D., & Macintyre, S. (1999). Risk communication: The relationships between the media, public beliefs and policy-making. In K. Calman, & P. Davies (Eds.), *Risk Communication and Public Health.* Oxford: Oxford University Press.

Monika Djerf-Pierre, John Cokley & Louise J. Kuchel (2016) Framing Renewable Energy: A Comparative Study of Newspapers in Australia and Sweden. *Environmental Communication*, *10*(5), 634-655.

National Research Council (1989). *Improving Risk Communication*. Washington DC: National Academy Press.

Robert M. Entman (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm, *Journal of Communication, 43(*4), 51–58

Sadler, T. D., &Zeidler, D. L. (2004). The morality of socioscientific issues construal and resolution of genetic engineering dilemmas. *Science Education, 88*(1), 4–27.

Stallen, P. J. M.（1991）. Developing communications about risks of major industrial accidents in the Netherlands. In: Kasperson, R. E. and Stallen, P. J. M. ed. *Communicating Risks to the Public-international perspectives.* Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.

Taig, T. (1999). Benchmarking in government: case studies and principles. *Risk communication and public health.* New York: Oxford university press.

Tuchman, G. (1978). *Making news*. New York：The Free Press.

Wright, W. and Reid, T. 2011. Green dreams or pipe dreams? Media framing of the U.S. biofuels movement. *Biomass and Bioenergy*, *35*(4): 1390–1399.

Zeidler, D. L., Walker, K. A., Ackett, W. A., & Simmons, M. L. (2002). Tangled up in views: Beliefs in the nature of science and responses to socioscientific dilemmas. *Science Education, 86*(3), 343–367.

DOI:10.6814/NCCU202000249

附錄一：政府新聞稿內容分析編碼表

壹、基本資料

一、新聞編號：_____

二、編碼員：_____

三、報導日期：2018年_____月(1-12)_____日(1-31)

四、發稿單位：_____

1.總統府
2.行政院
3.國發會
4.經濟部
5.能源局
6.國營會
7.環保署
8.台電

五、新聞稿篇幅：_____字

貳、新聞稿內容

一、新聞主題（1至2項）：_____

1.興建必要性
2.制度信任
3.空氣污染
4.環境
5.政治
6.選舉
7.在地經濟
8.其他（請說明_____）

二、新聞立場_____

1.正面

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000249

2.負面

3.正反皆有

參、風險框架：_____

1.政治

1.1 政策制定

1.2 施政信任

1.3 政治爭議

2.科技

2.1 核電

2.2 供缺電

2.3 技術

2.4 燃料

2.5 綠能

3.經濟

3.1 電價

3.2 觀光衝擊

4.環境

4.1 環境保護

4.2 抗爭行動

5.健康框架

5.1 空污預測

5.2 健康

6.無

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000249

附錄二：政府新聞稿內容分析編碼表說明

一、基本資料

（一）新聞編號：每篇文章依照順序編號。

（二）編碼員：依照編碼員號碼登錄。

（三）報導日期：依照新聞之西元年、月、日以阿拉伯數字登錄，但前兩碼不計。例如 2018 年 3 月 13 日，登錄為：18/3/13。

（四）發稿單位：按照發稿之政府單位或機關予以登錄，包括總統府、行政院、國發會、經濟部、能源局、國營會、環保署、台電。

（五）新聞稿篇幅：僅計算新聞內文字數，不含新聞標題、副標題、照片和圖片說明。

二、新聞稿內容

（一）新聞主題

本研究參考賴正能（2017）探討台灣新聞媒體能源議題相關新聞報導的樣貌，將報導主題區分為：為新能源科技、國際反應、政府因應、地方態度、事件影響、民間技術研發、企業投資合作、個人聲明、觀念教育、其他；以及趙于萱（2015）分析《遠見》與《聯合報》能源專題報導而將新聞框架區分為供給穩定框架、需求節能升效框架、公眾價值框架、人身健康安全框架、環境低碳框架；並加上對本研究樣本的觀察，而將新深澳案政府新聞稿之新聞主題歸類如下共八類：

▲新聞主題採複選題方式，最少一項，最多兩項。

▲新聞主題指的是一則新聞的主軸，主要根據**標題**判斷。

▲根據標題**字面上**的意思判斷。

1．興建必要性：新深澳案之重啟或停建等變動、供缺電情形、能源配比、備用容量、節電、核電、核廢、電價、竹科解套、安全、觀塘換深澳等相關議題。

2．制度信任：環評投票爭議、未辦環現差、環委反應、行政訴訟、公共政策提案平台等相關議題。

3．空氣污染：煤或氣的燃料爭議、空污調查、機組技術、國外電廠經驗等相關議題。

4．環境：保育區、海灣生態、生物及漁業衝擊、藻礁論戰、淨灘等相關議題。

DOI:10.6814/NCCU202000249

5．政治議題：公投案、監委調查、立院質詢、中央與地方政策辯護等相關議題。。

6．選舉議題：候選人造勢活動、攻訐口水戰等相關議題。

7．在地經濟：新深澳所在地及週邊區域就業、觀光旅遊等相關議題。

8．其他：非以上類別所能歸類者。

（二）新聞立場

本研究參考 Benoit, Blaney & Pier（1998）「政治競選論述功能理論」之三種類目：「宣揚」、「攻擊」與「辯護」；宣揚是強調己方的優勢或利益、攻擊是強調對手缺點或政策失誤以降低對手吸引力、辯護為受到對手攻擊時之回應。政府新聞稿立場若為宣揚與辯護，則判別為「正面」；若為「攻擊」則屬「負面」；若兩者皆有，則為「中立」。

1．正面：指內容為宣揚主張或防禦辯護政府之政策方向、法規之依循、數據或國外等資料之提供，以爭取政策支持。

2．負面：指內容為攻擊對方的缺點，也就是負面訊息或攻擊型訊息。

3．正反皆有：指該則新聞稿內容同時具有宣揚辯護型與攻擊型訊息。

三、風險框架

本研究以鄭燦堂（2007）定義「不確定性、會有損失發生、屬於將來」的風險三要件為標準，檢視政府新聞報或報紙報導內容。

同時參考Djerf-Pierre、Cokley與Kuchel（2016）比較瑞典和澳大利亞兩國報社對再生能源的報導時，所演繹出「經濟」、「環保」、「科技」、「政治」與「民間社會」的五種框架；以及Aram、Prem Nivas與Ramya (2016) 研究報紙如何報導核電廠所設計的「政策制定」、「公眾理解」、「科學研究」、「技術」、「經濟」、「道德規範」六個框架，加以修正而發展出本研究適用之五類框架。

▲風險框架採單選題方式。

▲依照在報導中所佔比重決定優先順序，若比重相同則以報導中先出現者為第一優先順序。

（一）政治風險框架：意指以下各層面的風險。

1．政策制定：指新深澳案定案、變動與停建、觀塘換深澳等。

2．施政信任：有關環評制度、公投案、提案平台等。

DOI:10.6814/NCCU202000249

3．政治爭議：有關地方異見、行政訴訟等。

（二）科技風險框架：意指以下各層面的風險。

1．核電：指有關非核家園、重啟核電、核四相關議題等。

2．供缺電：指有關發電配比、區域供電平衡、備用容量等。

3．安全：指有關電廠機組等設備之安全可靠性等。

4．燃料：指有關煤或天然氣的燃料選擇等。

5．綠能：有關綠色能源之開發與使用等。

（三）經濟風險框架：意指以下各層面的風險。

1．電價：指能源政策變動牽動民生或工商業電價變動而影響經濟成長或投資意願等。

2．觀光旅遊：指在地觀光旅遊可能遭受之衝擊影響等。

（四）環境風險框架：意指以下各層面的風險。

1．環境保護：指漁業資源、自然景物與生物生態的珍貴與傷害等。

2．抗爭行動：指為保育而引發民間團體發起連署或遊行活動等。

（五）健康風險框架：意指以下各層面的風險。

1．空污預測：指不同專家預測值、與移動污染源的比較等。

2．健康：指各界對於空污危害健康之疑慮、健康評估等。

（六）無：意指報導內容無風險框架，亦即新聞內容未提及「不確定性、會有損失發生、屬於將來」的風險三要件，則視該報導為「無」風險框架。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000249

附錄三：報紙新聞內容分析編碼表

壹、基本資料

一、新聞編號：_____

二、編碼員：_____

三、報導日期：2018年_____月(1-12)_____日(1-31)

四、報紙名稱：_____

1.自由時報

2.聯合報

3.蘋果日報

五、新聞稿篇幅：_____字

貳、新聞稿內容

一、新聞主題**（1至2項）**：_____與_____

1.興建必要性

2.制度信任

3.空氣污染

4.環境

5.政治

6.選舉

7.在地經濟

8.其他（請說明_____）

二、主要消息來源**（1至2項）**：_____與_____

1.中央政府首長或機關

1.1 總統府

1.1.1 總統蔡英文

1.1.2 除蔡英文外之總統府人士

1.2 行政院

1.2.1 行政院院長賴清德

DOI:10.6814/NCCU202000249

1.2.2 除賴清德外之行政院人士

1.3 監察院

1.4 國發會

1.5 中選會

1.6 經濟部

1.7 能源局

1.8 原能會

1.9 環保署

1.9.1 環保署署長李應元

1.9.2 環保署副署長詹順貴

1.9.3 除李應元與詹順貴之外的環保署人士

1.9.4 環評委員

1.10 台電

1.11 中油

1.12 其他中央部會及轄下組織

2.地方政府首長或機關

2.1 台北市府

2.1.1 台北市長柯文哲

2.1.2 除柯文哲外之台北市府人員

2.2 新北市府

2.2.1 新北市長朱立倫

2.2.2 新北市副市長侯友宜

2.2.3 除朱立倫與侯友宜外之新北市府人士

2.3 基隆市府

2.4 桃園市府

2.5 新竹縣府

2.6 新竹市府

2.7 宜蘭縣府

2.8 台中市府

2.9 其他

3.政黨

3.1.1 民進黨新北市長候選人蘇貞昌

DOI:10.6814/NCCU202000249

3.1.2 除蘇貞昌外之民進黨籍民代或人士

3.2 國民黨籍民代或人士

3.3 時代力量籍民代或人士

3.4 親民黨籍民代或人士

3.5 無黨團結聯盟籍民代或人士

3.6 台聯黨籍民代或人士

3.7 新黨籍民代或人士

3.8 其他黨籍民代或人士

4.專家學者

4.1 專家/學者

4.2 醫師

4.3 律師

5.工商業界

6.民間組織／團體

7.在地民眾／組織／團體

8.媒體

9.其他（請說明_____）

三、報導立場_____

1.正面

2.中立

3.負面

4.無法判斷

參、風險框架：_____

1.政治

1.1 政策制定

1.2 施政信任

1.3 政治爭議

2.科技

2.1 核電

2.2 供缺電

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000249

2.3 安全

2.4 燃料

2.5 綠能

3.經濟

3.1 電價

3.2 觀光旅遊

4.環境

4.1 環境保護

4.2 抗爭行動

5.健康框架

5.1 空污預測

5.2 健康

6.無

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000249

附錄四：報紙新聞內容分析編碼表說明

壹、基本資料

一、新聞編號：每篇文章依照順序編號。

二、編碼員：依照編碼員號碼登錄。

三、報導日期：依照新聞之西元年、月、日以阿拉伯數字登錄，但前兩碼不計。例如 2018 年 3 月 13 日，登錄為：18/3/13。

四、發稿單位：依照報別登錄。

五、報導篇幅：僅計算新聞內文字數，不含新聞標題、副標題、照片和圖片說明。

貳、新聞稿內容

一、新聞主題

本研究參考賴正能（2017）探討台灣新聞媒體能源議題相關新聞報導的樣貌，將報導主題區分為：為新能源科技、國際反應、政府因應、地方態度、事件影響、民間技術研發、企業投資合作、個人聲明、觀念教育、其他；以及趙于萱（2015）分析《遠見》與《聯合報》能源專題報導而將新聞框架區分為供給穩定框架、需求節能升效框架、公眾價值框架、人身健康安全框架、環境低碳框架；並加上對本研究樣本的觀察，而將新深澳案新聞報導之新聞主題歸類如下共八類：

▲新聞主題採複選題方式，最少一項，最多兩項。

▲新聞主題指的是一則新聞的主軸，主要根據<u>標題</u>判斷。

▲根據標題<u>字面上</u>的意思判斷。

1．興建必要性：新深澳案之重啟或停建等變動、供缺電情形、能源配比、備用容量、節電、核電、核廢、電價、竹科解套、安全、觀塘換深澳等相關議題。

2．制度信任：環評投票爭議、未辦環現差、環委反應、行政訴訟、公共政策提案平台等相關議題。

3．空氣污染：煤或氣的燃料爭議、空污調查、機組技術、國外電廠經驗等相關議題。

4．環境：保育區、海灣生態、生物及漁業衝擊、藻礁論戰、淨灘等相關議題。

DOI:10.6814/NCCU202000249

5．政治議題：公投案、監委調查、立院質詢、中央與地方政策辯護等相關議題。

6．選舉議題：候選人造勢活動、攻訐口水戰等相關議題。

7．在地經濟：新深澳所在地及週邊區域就業、觀光旅遊等相關議題。

8．其他：非以上類別所能歸類者。

二、主要消息來源

本研究參考楊意菁（2017）探討風險溝通與媒體再現企業與環境相關新聞的研究，將消息來源分為：政府機構人士（經濟部／環保局／能源局等）、能源專家（其專長為能源、氣候變遷）、非能源專家（一般專家及名人）、環保團體與非營利組織、企業人士（CEO、企業主管、員工）、其他企業人士、一般民眾、其他（或無消息來源）。同時參考趙于萱（2015）探討風險爭議下，遠見與聯合報專題的能源新聞框架分析的研究中，將消息來源分為八類：政府單位／政治人物、學者專家、能源產業組織及人士、一般產業組織及人士、民間團體、一般民眾、媒體、其他。再加上研究者從研究樣本的初步觀察，將消息來源分為下列幾類。

▲由於一則新聞中的消息來源可能不只一個，故採取複選題方式，最多可選兩項。判斷標準為：1．在報導中所佔比重最多；2．若比重相同，則以先出現在報導者為第一優先順序。

▲屬於同類別的消息來源將不再重複登錄。

1．中央政府首長或機關

（1）總統府：指總統蔡英文或其他總統府人士。

（2）行政院：指行政院院長賴清德或副院長、行政院發言人、行政院政務委員等其他行政院官員。

（3）監察院：指監察院正副院長、監察委員，或其他監察院官員。

（4）國發會：指國發會正副主委，或其他國發會官員。

（5）中選會：指中選會主委，或其他中選會官員。

（6）經濟部：指經濟部正副部長、次長，或其他經濟部官員。

（7）能源局：指能源局正副局長，或其他能源局官員。

（8）原能會：指原能會正副主委，或其他原能會官員。

DOI:10.6814/NCCU202000249

（９）環保署：指環保署署長李應元、副署長詹順貴、其他環保署官員或環評委員。

（１０）台電：指台電董事長、總經理、發言人或其他台電人士。

（１１）中油：指中油董事長、總經理、發言人或其他台電人士。

（１２）其他中央部會及轄下組織：例如內政部、衛福部、教育部及轄下博物館。

２．地方政府首長或機關

（１）台北市：指台北市市長柯文哲或副市長、各局處正副首長等其他人士。

（２）新北市：指新北市市長朱立倫、副市長侯友宜（國民黨新北市長候選人）或其他副市長及各局處正副首長等其他人士。

（３）基隆市：指基隆市正副市長或其他局處正副首長與人士。

（４）桃園市：指桃園市正副市長或其他局處正副首長與人士。

（５）新竹縣：指新竹縣正副縣長或其他處正副首長與人士。

（６）新竹市：指新竹市正副市長或其他局處正副首長與人士。

（７）宜蘭縣：指宜蘭縣正副縣長或其他局處正副首長與人士。

（８）台中市：指台中市正副市長或其他局處正副首長與人士。

（９）其他縣市地方政府單位與人士。

３．政黨

（１）民進黨籍民代或人士：指民進黨新北市長候選人蘇貞昌、民進黨黨主席、民進黨發言人、民進黨籍民代、民進黨籍候選人及民進黨黨內人士。

（２）國民黨籍民代或人士：指國民黨黨主席、國民黨發言人、國民黨籍民代、國民黨籍候選人及國民黨黨內人士。

（３）時代力量黨籍民代或人士：指時代力量黨主席、時代力量黨發言人、時代力量黨籍民代、時代力量候選人及時代力量黨內人士。

（４）親民黨籍民代或人士：指親民黨黨主席、親民黨發言人、親民黨籍民代、親民黨籍候選人及親民黨黨內人士。

（５）無黨團結聯盟籍民代或人士：指無黨團結聯盟黨主席、無黨團結聯盟黨發言人、無黨團結聯盟民代、無黨團結聯盟候選

DOI:10.6814/NCCU202000249

人及無黨團結聯盟黨內人士。

（６）台聯黨籍民代或人士：指台聯黨黨主席、台聯黨發言人、台聯黨民代、台聯黨候選人及台聯黨黨內人士。

（７）新黨籍民代或人士：指新黨黨主席、新黨發言人、新黨民代、新黨候選人及新黨黨內人士。

（８）其他

４．專家學者

（１）專家／學者：指能源或公衛相關領域專家／學者，例如核能、綠能、公共衛生等。

（２）醫師：指執業醫師，例如公衛相關領域醫生。

（３）律師：指執業律師。

５．工商業界：指工總、商總等企業團體代表與成員。

６．民間組織／團體：指與能源、環境、健康、教育、文史相關領域的組織團體，例如綠色和平、綠盟、台灣健康空氣行動聯盟、陳定南教育基金會，或其他自發性組織等。

７．在地民眾／組織／團體：新深澳所在地的在地居民、潛水教練、里長、自救會、漁會、發展協會、九份商圈聯誼會等。

８．媒體：指國內外電視台、報社組織、網路媒體等及其附設之組織，如民調中心。

９．其他：無法歸類為以上類目和無消息來源者。

三、報導立場

本研究採用吳宜蓁（2005）媒體效能指標之文本內容評價類目，並增加「無法判斷」項目。

１．正面：對政府相關單位處理新深澳案之政策與方式表示肯定、稱讚的態度。

２．中立：同時有正面與負面報導，同一篇報導內對於政府相關單位處理方式同時具有肯定與否定之評價。

３．負面：對政府相關單位處理新深澳案之方式、政策表示存疑、否定、或批評的態度。

４．無法判斷：看不出任何肯定或批判者，列入此項。

參、風險框架

DOI:10.6814/NCCU202000249

本研究以鄭燦堂（2007）定義「不確定性、會有損失發生、屬於將來」的風險三要件為標準，檢視政府新聞報或報紙報導內容。

同時參考Djerf-Pierre、Cokley與Kuchel（2016）比較瑞典和澳大利亞兩國報社對再生能源的報導時，所演繹出「經濟」、「環保」、「科技」、「政治」與「民間社會」的五種框架；以及Aram、Prem Nivas與Ramya(2016)研究報紙如何報導核電廠所設計的「政策制定」、「公眾理解」、「科學研究」、「技術」、「經濟」、「道德規範」六個框架，加以修正而發展出本研究適用之五類框架。

▲風險框架採單選題方式。

▲依照在報導中所佔比重決定優先順序，若比重相同則以報導中先出現者為第一優先順序。

（一）政治風險框架：意指以下各層面的風險。

1．政策制定：指新深澳案定案、變動與停建、觀塘案等。

2．施政信任：有關環評制度、公投案、提案平台等。

3．政治爭議：有關地方異見、行政訴訟等。

（二）科技風險框架：意指以下各層面的風險。

1．核電：指有關非核家園、重啟核電、核四相關議題等。

2．供缺電：指有關發電配比、區域供電平衡、備用容量等。

3．安全：指有關電廠機組等設備之安全可靠性等。

4．燃料：指有關煤或天然氣的燃料選擇等。

5．綠能：有關綠色能源之開發與使用等。

（三）經濟風險框架：意指以下各層面的風險。

1．電價：指能源政策變動牽動民生或工商業電價變動而影響經濟成長或投資意願等。

2．觀光旅遊：指在地觀光旅遊可能遭受之衝擊影響等。

（四）環境風險框架：意指以下各層面的風險。

1．環境保護：指漁業資源、自然景物與生物生態的珍貴與傷害等。

2．抗爭行動：指為保育而引發民間團體發起連署或遊行活動等。

（五）健康風險框架：意指以下各層面的風險。

1．空污預測：指不同專家預測值、與移動污染源的比較等。

2．健康：指各界對於空污危害健康之疑慮、健康評估等。

DOI:10.6814/NCCU202000249

（六）無：意指報導內容無風險框架，亦即新聞內容未提及「不確定性、會有損失發生、屬於將來」的風險三要件，則視該報導為「無」風險框架。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202000249