

國立政治大學 社會科學學院
行政管理碩士學程第 18 屆碩士論文

影響危機下的風險溝通因素之研究：以 2012 與 2018 年
勞保破產危機議題為例

A Study of Risk Communication under Crisis: Comparing
the 2012 and the 2018 Labor Insurance Fund Bankruptcy
Crises

指導教授：陳敦源 博士

研究生：曾鈺勝 撰

中華民國 110 年 3 月



謝辭

沒想到終於來到寫謝辭的時候，雖然之前在寫論文的時候總是希望可以直接跳到寫謝辭，但真的要寫的時候感到五味雜陳、百感交集，突然不知道如何開始下筆。

本文能夠完成，我最感謝的人絕對是指導教授敦源老師。感謝每次討論老師總是能一次次的解開我腦袋中亂成一團的思考，反覆幫我梳理思緒，遇到瓶頸與困惑時總是提供指引與解惑。我也特別感謝老師無限包容我這烏龜走路的3年論文過程，感激老師這一路上沒有放棄我，總是不斷催促關心著我趕快寫論文。說實在的，我好幾次都想跟老師說我想放棄了，但每次都被老師叮嚀與鼓勵下打消念頭，決定繼續回去資料堆中奮鬥，才能讓我在論文漫漫路途上走了3年最後走到終點。另外我也要感謝兩位口委，張鎧如老師跟陳一香老師，非常感謝他們在繁忙的工作中抽出空檔認真且細心檢視論文，不吝指正許多缺失與提供建議，才能讓本文更加完整與嚴謹。感謝過去長官武智哥答應讓我用剪報資料，還很熱心地幫我聯繫、推薦許多受訪者。也感謝各位受訪對象慷慨接受訪談，與我分享各種寶貴意見，讓我收穫良多。沒有各位長官與前輩鼎力相助，本文不可能完成，對此銘感五內。

論文路上也受到許多人的關心與幫助，感謝爸媽對於我論文進度緩慢雖然著急在心裡，但還是讓我照自己的步調前進沒有多加催促；感謝庭瑜和蕙蘭一路上互相陪伴打氣；感謝良匯時不時就「提醒」我要寫論文；感謝子沄論文借我檔案，讓我省去編排格式的困擾；感謝辦公室同仁對我的幫助，讓我可以放心請假去訪談或趕論文，還有許多感謝對象無法一一細數，但我真心感謝你們對我的幫助與鼓勵。

柯文哲曾說人生都是意外，對於自己重回政大念在職專班以及寫論文，的確是沒想過的意外，但細數這過程中的點滴，才深刻了解過程中的一切雖辛苦且不易，但正是得來不易，反倒更令人珍惜，最後都會變成人生中重要的養分與甜美果實，對此，我衷心感謝這個意外。

鈺勝

2021/4 於三重家中



摘要

2012 年勞保局公布勞保精算報告，結果顯示勞保將在民國 107 年出現逆差狀況，並在民國 116 年基金不足以支付勞保老年年金給付。一時之間引發軒然大波，「勞保破產」的消息不脛而走，造成民眾恐慌與不滿，更引發勞保開創以來最大擠兌潮，3 個月內被領走 1400 多億元，也間接促進政府推動年金改革以挽救危機。但在 2018 年勞保局再度公告精算結果，結果顯示收支逆差時間提前到民國 106 年，破產時間也提早到了 115 年。但本次卻未若 2012 年一般演變成風暴，新聞報導只報導一天，也沒有引發再一次的擠兌潮。為何兩次勞保破產危機議題卻有迥然不同的發展結果？當中政府是如何對外溝通的？

本研究以兩次勞保危機議題為個案，以風險溝通論檢視與比較行政機關的溝通策略與影響因素。研究發現，2012 年與 2018 年相比較，在「政府最高層級」、「立即公開承諾與否」兩點存在有差異；「公關部門角色不明顯」與「行政機關被動回應」這兩點則是相同。而影響影響因素中，外部因素有媒體關心度與屬性、社會關注程度、執政黨選舉壓力與勞工相對剝奪感；內部因素則有本位主義、常任文官責任感與政務官決心與敏感度。最後，研究建議，由於社會大眾已對於勞保破產議題有所熟悉，政務官應當展現決心，應儘速與利害關係人展開溝通，對內打破本位主義的干擾，對外則要注意相對剝奪感的問題，以及與媒體維持良好互動，形成合作夥伴。

關鍵字：風險溝通、勞保破產、風險溝通影響因素、勞保年金、年金改革

Abstract

In 2012, Bureau of Labor Insurance (BLI) published the Labor insurance financial actuarial report, which showed that labor insurance would have a deficit in 2018. The fund would go bankrupt in 2027. Thus, labor insurance bankruptcy crisis caused huge panic. It triggered the largest bank runs since its establishment. More than \$140 billion was claimed in three months. However, in 2018, BLI released the latest actuarial report, which showed that the deficit time and bankruptcy time were advanced to 2017 and to 2026. However, the issue did not turn into another bank runs.

The study takes two labor insurance crises as a case study to compare and examine the risk communication strategies and risk communication influencing factors.

The study finds that “The highest government level” and “Instant commitment to the public” is the difference. “The unobvious role of public relation sector” and “Passive response of the administrative agency” is the similarity. The influencing factors are divided in external and internal factors. “Media”, “Elections”, “Social concern” and “Relative deprivation” are external factors. “The determination and political sensitivity of administrative officials”, “Responsibility of civil servant” and “Sectionalism” are internal factors.

The study suggests that since the public is already familiar with labor insurance bankruptcy crisis, administrative officials should show determination to do the pension reform task and communicate with stakeholders as soon as possible. They also need to break the sectionalism and avoid the relative deprivation. Also, maintaining friendly interaction relationship with the media for corporation.

Keywords: Risk communication, Labor insurance bankruptcy, Risk communication influencing factors, Labor insurance pension, Pension reform

目次

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究目的與問題	3
第三節 個案選擇原因	3
第四節 名詞界定	5
第二章 文獻探討.....	7
第一節 危機管理相關文獻	7
第二節 風險與風險社會	16
第三節 風險溝通相關理論	19
第四節 小結	43
第三章 研究方法.....	45
第一節 研究流程與架構	45
第二節 研究方法	47
第三節 研究範圍與對象	52
第四章 研究分析.....	63
第一節 個案介紹	63
第二節 風險溝通策略與比較	69
第三節 影響風險溝通的因素	99
第四節 勞保財務風險溝通的評估建議	117
第五章 結論與建議.....	123

第一節 研究發現	123
第二節 研究建議	127
第三節 研究限制與後續研究建議	129
參考文獻	133
中文部分	133
英文部分	138
附錄	142
附錄一 行政院所屬各機關危機事件新聞處理作業原則	142
附錄二 訪談紀錄表	145
附錄三 論文計劃書委員審查意見與回應	147
附錄四 論文口試委員審查意見與回應	150



表次

表 2-1	Benoit 形象修護策略	28
表 2-2	Coombs 危機傳播策略.....	30
表 2-3	Benoit 和 Coombs 危機傳播策略比較.....	31
表 3-1	研究問題、研究方法與工作項目表.....	50
表 3-2	訪談對象表	58
表 3-3	訪談大綱.....	60
表 4-1	2012 勞保破產事件大事紀.....	65
表 4-2	2018 勞保破產事件大事紀.....	68
表 4-3	2012 年與 2018 年勞保破產危機議題時間與溝通內容.....	95
表 4-4	2012 年與 2018 年兩次危機議題之風險溝通比較.....	98
表 4-5	風險溝通影響因素、內容與不適用情境與原因.....	116

圖次

圖 2-1 Sandman 風險溝通 4 種策略	22
圖 2-2 Marra 危機溝通模式	39
圖 3-1 研究流程圖	46
圖 3-2 研究架構圖	47
圖 3-3 訪談對象滾雪球關係圖	57



第一章 緒論

勞工保險自民國 39 年開辦，是我國最悠久的社會保險，但少子化與快速老年化，以及開辦勞保年金的影響下，勞保基金出現破產的危機。在媒體批露了勞保破產消息後，造成人民恐慌，政府也遭受到正當性危機。

在公開透明以及良善治理（good governance）的呼聲與趨勢下，面對危機議題的溝通能力已經是政府運作的必要能力，因此面對勞保破產危機議題時，政府如何溝通，為本研究探討的重心。

第一節 研究背景與動機

退休生活的保障是大多數工作者在辛勤工作大半輩子後需面臨的課題，世界銀行（World Bank）於 1994 年曾對於退休生活提出「三層式退休生活保障」的規劃。第一層是政府辦理的「強制性社會保險」，第二層是雇主幫員工規劃的「企業退休金制度」，第三層是個人規劃的「自願性商業保險儲蓄制度」。從我國社會制度發展脈絡來看，勞工保險扮演了世界銀行所建議的第一層的角色，廣大勞工朋友退休後生活的經濟來源與保障皆仰賴勞保老年給付。而過往，勞保老年給付只有一次性給付，常常實務上有被保險人領了一次性給付之後，因為各種原因，例如借給兒孫花用、投資不慎血本無歸、通貨膨脹導致幣值縮水等原因，造成一次給付的方式，常常在被保險人領走後錢就花光，根本達不到領退休金支應退休生活的目的；除此之外，我國平均壽命快速增長，進而導致勞工退休後的平均餘命也跟著增長，讓勞保一次性給付不足以保障勞工生活的問題更加嚴重，並為人詬病（勞動部勞工保險局，2015）。

為因應人口快速老化與少子化趨勢下，勞工老年生活可以獲得長期的經濟保障，我國自 1993 年開始研擬年金制度，冀望透過每月固定給付的方式，讓勞工在退休之

後，每個月都得以有一筆基本的經濟保障可以安養天年。然而勞保年金的立法過程卻備極艱辛，幾度送進立法院審議又被退回，最終經過不斷討論、協商以及折衝之下，終於在 2008 年 7 月 17 日，立法院三讀通過勞保條例修正草案，確立勞保年金制度，並於 2009 年 1 月 1 日起正式實施。從此，勞工保險正式邁入年金化，提供更安全、更長遠的勞保老年保障（孫友聯，2013：113）。

然而勞保年金制度在施行 3 年後卻被揭露有破產危機，原因是根據勞工保險條例施行細則第 26-1 條規定，主管機關應該精算勞保普通事故保險費率，每次精算 50 年，以做為調整費率與相關制度的參考，2012 年是年金制度施行後的第一次精算報告，精算結果是 2027 年勞保基金就會破產。此事造成社會上下極大震撼，原來繳了一輩子保費，退休後竟然得不到保障，「勞保破產」的危機議題造成民眾人人自危，加上人民對政府沒信心、充滿負面情緒的情況下，爆發勞保最大的擠兌潮，3 個月民眾搶領勞保基金達 1400 多億，將當時 3 分之 1 勞保基金提領完。而勞保破產危機讓媒體強力報導，勞保議題每天成為新聞火熱標題，相關報導從 10 月延燒至隔年 4 月才告平息。2019 年 1 月底，2018 年勞保精算報告再度出爐時，這次報告結果更不樂觀，相較 2012 年的結果，勞保基金又提前一年破產，原本各界憂心是否會引起如 2012 年的大規模請領潮風波，但最後結果沒有爆發新一波擠兌潮，而報導時間也僅止於 1 天，產生與 2012 年截然不同，相對平靜的結果。

對公部門或私部門而言，一個危機事件的新聞報導的時間持續性與議題擴散度，都是企業或政府機關團體對所重視的面向，換句話說，如何在事前預防危機跟在危機當下的風險溝通將損害降到最低是公私部門重要的課題。在本研究中，同樣都是精算報告揭露勞保破產危機，為何 2012 年度的精算報告起軒然大波，媒體報導強度與時間都很高，但在 2018 年度的精算報告時何以媒體只報導 1 天。若風險溝通是造成其不同結果的關鍵，那麼兩次事件的溝通策略以及主要因素有那些？因此，本研究 2012

年與 2018 年兩次勞保破產議題為個案，試圖探討兩次風險溝通分析比較，以及影響兩次風險溝通的因素，作為本研究焦點。

第二節 研究目的與問題

本研究以 2012 年與 2018 年兩次「勞保破產危機議題」作為案例，以個案分析比較的方式，探討 2012 年與 2018 年兩次破產議題各自事件歷程，此外綜合機關人員、媒體記者、專家學者的觀點探討影響因素，最後彙整並提出建議，期望提供政府以後面對精算報告出來後，對外風險溝通的參考。爰此，本研究之研究目的為：

- 一、了解在兩次破產議題中，影響兩次風險溝通的因素。
- 二、以後面對勞保破產議題，政府機關風險溝通的建議。

為達成上述研究目的，本研究提出研究問題為：

- 一、兩次勞保破產風險溝通的策略與差異？
- 二、影響兩次風險溝通的主要因素是什麼？
- 三、兩次勞保危機事件的風險溝通有何評估與建議？

第三節 個案選擇原因

本研究之所以會選擇 2012 年與 2018 年兩次勞保破產危機議題，來作為風險溝通案相互比較的個案，原因有以下幾點：

壹、影響人數最多

勞保是我國歷史最悠久，納保人數最多的社會保險，在我國當前各種公共年金制

度紛傳財務危機之際，勞保破產影響的人數與層面都是最多最廣，勞保破產風暴不僅造成全國勞工極大的恐慌，社會亦籠罩著不安的氣氛，而當時行政機關卻遲遲無法對外承諾政府會負責，以及及時提出對策，在未得到政府明確的承諾下，致使民眾紛紛搶著先領勞保一次性給付，以免繳了保費到了 65 歲卻都領不到。然而擠兌潮的發生更加深社會大眾對於勞保財務危機的惶恐與不滿。加上媒體不斷報導勞保破產、勞保局湧現大量擠兌人潮的訊息，加深了全國民眾心中對於主管機關危機處理不當的不滿情緒。有鑑於勞保破產議題對台灣社會的衝擊來看，對政府機關的溝通過程進行檢視確實有其必要。

貳、制度層面

我國憲法第 155 條規定，國家為謀社會福利，應實施社會保險制度。可得知社會保險制度是我國憲政精神，因此，各種社會保險制度的維繫本就是政府不可避免的重責大任。勞保破產議題的爆發，政府將有可能無法承擔憲法賦予的職責，無法繼續維繫保障國民的制度，進而引發社會動盪與政治不穩定，從而影響人民對政府的信心；對人民來說，失去了三層式保障中的第一層國家給予的社會保險保障，老年生活經濟沒有依靠，無法安穩退休，破壞了退休生活規劃，也破壞了國家與人民之間應有的權利義務關係，連帶讓民眾質疑政府對危機處理的能力，因此，對政府來說，勞保破產議題都稱得上是一場治理上的危機。

參、補充文獻的不足

目前學術文獻針對勞保的研究，大多是討論勞保制度的流變、修正建議，探討勞保是否充分發揮保障勞工權益與社會安全的功能。如王儷玲、黃泓智、楊曉文、陳彥志及鄭惠恒 5 人（2017）對年改與年金永續制度的研究。或是吳興隆（2015）探討為了更加完善勞保的功能，也同時兼顧財務健全，以訪談法的方式討論勞保相關法令應

該如何修訂。林芳微（2014）則是藉由立法院公報資料配合訪談法，以政策論證的理論，討論勞保年金改革過程中，行政部門與立法部門如何進行政策論證。而以個案比較的方式，討論政府面對危機議題時的溝通，則只有一篇謝於純（2013）討論馬英九政府面對 2009 年與 2012 年兩次美牛進口事件的比較討論。因此可以發現，有關於勞保破產議題的相關溝通與過程較無研究外，也欠缺個案比較的研究，因此本研究希望可以補足缺漏與不足之處。

第四節 名詞界定

本研究先針對數個與研究內容有關的名詞，先界定這些名詞在本研究的定義與用法，以便後續論述中使用：

壹、危機傳播 (crisis communication)

吳宜蓁（2005：9）指出危機傳播是在危機前到危機後，組織與公眾的溝通過程，溝通的目的在於努力維護組織的形象。史安斌（2013：35）認為，危機傳播以傳播學為核心，將傳播學中的人際傳播、媒體傳播、組織傳播等許多傳播學科的理念，應用至危機管理中，重點在於如何按照社會傳播和新聞傳播的規律，對危機處理過程進行干預和影響，促使危機向好的方向轉化。

貳、風險溝通 (risk communication)

Covello（1992）認為風險溝通是為了讓他人理解風險的意義或是性質，組織團體彼此交換訊息的過程。Swain（2007）則認為風險溝通是任何人試圖以傳播方式，讓他人意識了解到風險的存在、風險形式、可能性等。

吳宜蓁（2005：98-100）指出，風險溝通和危機傳播是兩個非常相似的概念，兩

者在觀念上有重疊之處，無法一刀兩斷，完全區分兩者的關係。風險溝通除了讓人了解風險的認識外，也包含了危機前的預防準備工作，而危機傳播關心以組織為中心，思考危機前、中、後的與民溝通工作。本研究認為，因為 2012 勞保破產議題跟 2018 年勞保破產議題兩個個案中，除了在危機發生時的危機傳播之外，實際上政府在事前也有以開會座談的方式，讓民眾認識了解勞保破產議題，也包含風險溝通的元素，再根據研究個案的實際狀況，本研究統一用詞使用「風險溝通」，有關詳細內容與原因將在後續文獻探討中一併說明。



第二章 文獻探討

對應研究問題與題目，本研究先著眼於概念範圍較大的危機管理相關文獻，進而更細部討論風險與風險溝通相關概念，再藉由文獻探討的結論，為後續回答研究問題與建構研究架構提供指引。

第一節 危機管理相關文獻

壹、危機定義與特性

危機，其實就是「危險」與「機會」的複合詞。危機中包含了危險，但也有機會等待被發掘，因此，在危機中如何將危險妥善處理並順勢利用隱藏其中的機會，就能做到俗話說的「危機就是轉機」。因此組織面對危機時，可以將之認定為威脅或傷害組織名聲與利益的外來事件或是因素，但是也可以將危機的發生是做變革的推手，順勢進行決策，以進行改革或推動新措施。

每位學者對於危機的都有不同的定義。最早對危機做出定義的學者 Hermann (1972) 曾經定義危機是由三個部分所組成：(1) 對組織有威脅性的突發事件，但同時也是一種挑戰 (2) 組織事先無法預料 (3) 組織人員必須在短時間內決策應對。Fearn-Banks (1996) 將危機定義成對組織、企業或產業，可能會造成組織的產品、名聲、服務負面影響的事件，可能會影響組織正常運作甚至生存；而 Lerbinger (1997) 則認為危機導致企業或組織陷入爭議，並危及未來獲利、成長甚至生存的事件。

吳宜蓁 (2005：24) 認為危機是：「在無預警的狀況下所爆發的緊急事件，若不在短時間內做對策，將狀況加以排除，可能會對企業或組織的生存與發展產生重大威脅。」Coombs (林文益、鄭安鳳 譯，2007：3)。把危機界定為不可預測的事件，若沒有好好處理會威脅組織、企業或相關人員帶來負面的後果。

史安斌（2013：30）綜合學者的看法，認為危機有六個特徵：（1）突發性事件、（2）有潛在的危險性、（3）需要採取迅速的應對方式、（4）主管無法全部掌握、（5）有可能發生出乎意料的結果或是影響、（6）引發媒體與大眾的關注。

綜合上述學者的觀點，我們可以知道危機是一種因為內外環境的因素，發生足以對組織生存產生威脅的立即性事件或是情境，此外可以看出危機的概念都來自於一種緊急的事件或狀況，且這個緊急的事件或狀況會造成有形或無形的傷害，造成個人或組織的傷亡或威脅生存。因此，本研究認為危機的定義是突發發生的緊急事件或狀況，會造成有形或無形的資產損失外，也會威脅組織的生存與發展，組織要在時間壓力下作出決策加以解決，以免傷害擴大甚至引發更大的危機。

本研究係以 2012 年與 2018 年兩次勞保破產議題作為研究題目，勞保破產消息一出便受到輿論媒體的大肆報導，使民眾不安、社會動盪，引發大規模擠兌潮加深勞保財務壓力。為使民眾放心，傳遞政府會負起責任，不會放任勞保破產發生，置人民的老年生活安全不理的訊息，因此，相關政府機關要與時間賽跑，趕緊提出對應措施，以免引發更大的危機（如更大的擠兌潮、政權維繫、民眾信任危機等）。因此，本研究議題屬於上文所稱的危機議題。

一個組織的為了生存必然要遭受許多挑戰，例如在組織外部有競爭者的挑戰、法規限制、技術革新、經濟或是國際情勢變動等，一旦外在挑戰對組織產生威脅，且威脅過大進一步對組織生存造成有形或無形的傷害，甚至是對組織發展或是生存產生威脅，如果組織未加妥善處理，就有可能會進一步變成危機。另一方面，組織內部因素也可能是危機的來源之一，例如組織內部各單位之間衝突、管理體制的不完善、組織結構過於肥胖、組織缺乏創新、內部人員不滿等也會是危機來源之一。因此了解危機的特性，才能有助於在危機發生前加以預防，並在危機真的爆發當下釐清脈絡，掌握處理重點。

貳、危機類型

危機是一種具高度不確定性且複雜的事件情境，為了便於管理，並提出相關危機應對之策，因此有必要將危機進行分類，透過歸納整理相關危機類型與處理模式，以做為未來碰到相似情況時的快速掌握情危機狀況、有條不紊地分析與處理。界定危機類型中，不同學者亦各有論述。最直接的分類方式就是把危機分成若干類型，例如 **Lerbinger (1997)** 將危機分成 (1) 自然界危機，包含了天災與科技意外，如地震、火山爆發、海嘯，以及核電廠爆炸導致輻射外洩、化學工廠發生有毒化學物質漏出危害環境或是導致健康問題等此類因科技發展而衍生出的危機事件。(2) 人為氣候危機，又可分為對立 (**confrontation**) 與惡意 (**malevolence**) 兩種，例如政黨惡鬥、人民不滿政府施政上街抗議等是屬於對立性；而駭客惡意攻擊竊取資料則屬於惡意性。(3) 管理疏失危機，組織經營價值觀有所偏誤、欺騙大眾或是管理不善所導致的危機。

每個學者對於危機的分類類型都各有不同，而每位學者為了其研究主題或是切入觀點不同，會挑選某些特質構面或是標準進行分類，當然，危機的分類判斷並無絕對或依訂的標準，即便同一個標準，在不同學者操作之下，也會呈現不同面貌。以下簡單介紹幾種常見的分類方式：

一、產生樣貌

Fink (1986) 從危機的產生樣貌，將危機區分為以下三種：

- (1) 可預知型危機 (**predictable crisis**)：地震、水災、種族衝突危機等。
- (2) 認知不全型危機 (**misperceived crisis**)：因為自我認知與意識有所錯誤或是差異導致的危機。例如政府立意良善的政策，因為遭到誤解或扭曲，導致人民反對。

- (3) 沉默型危機 (silent crisis)：如教育、社會救濟、環保、文化等平常一般社會大眾不會有感受的潛在危機。

二、突發性

Hwang 和 Lichtenthal (2000) 根據危機發生的速度、可否預測、辨識原因是否清楚與發生機率，依照危機的突發性分為：

- (1) 突發性危機 (abrupt crisis)：如突然發生大地震、股市重跌、公司突然宣布倒閉等。
- (2) 漸進性危機 (cumulative crisis)：如職業病、少子化、高齡化，這些都是經年累月，不斷累積的結果。

這兩類危機大多是單一事件引起，並無其他外在原因交互作用，容易辨識，且發生機率都是均等。而漸進性危機大多發生速度很緩慢，一般人很難防微杜漸先行察覺，而且需要一定的時間醞釀才會到達爆發的臨界點，而且其作用因素較複雜，無法明確判斷是甚麼事件或因素造成的，這也代表他與環境的連結度也比突發性危機高，且發生的機率是隨著時間演進而逐漸增加。

Booth (2000) 同樣按照突發性的分類方法進行分類，只是他更進一步區分，把危機分成突發性危機 (sudden crisis) 與緩慢性 (creeping crisis) 外，還多了例行性危機 (routine crisis)，他的突發性危機和緩慢性危機，其定義其實和 Hwang 與 Lichtenthal 所定義的突發性危機和漸進性危機相似，新增的例行性危機則是指定期就發生的危機事件，雖然是固定發生，但有時候又不見得每次都能精準掌握。

三、生命週期

有的危機來的快但去得也快，但有的危機卻是連綿不絕，影響時間很久。所以每

個危機的生命週期各有不同。Gonzalez-Herrero 與 Pratt (1995) 就以危機的生命週期將危機分成三類型：

- (1) 風潮型 (fad)：危機來的快去得也快，威脅性低。
- (2) 攀高型 (scalable)：危機的嚴重程度一直升高，問題如滾雪球般越滾越大，原因可能是因為原因產生原因很複雜，導致很難抓準關鍵核心，或是組織處理方式不當也會造成此後果。
- (3) 循環型 (cyclical)：固定時間或是週期就會發生。

由上述不同學者對危機有不同分類法可知，危機的分類方法是提供危機管理者辨別危機與分類危機的一個標準，以便他們選取相對應的管理行為與處置措施。本研究認為危機產生原因是多元的，都有其特殊性，分類標準只是提供一個簡單的歸類方法，事實上每個危機都存在多重原因，兼具上述多種危機特性。本研究所討論的勞保破產議題，最遠可追溯長久以來保費低收，加上人口結構變化，可視作為漸進性危機，但被精算報告被媒體報導後所引發一系列民眾不安與請領潮，又可看作突發性危機。而從與民眾進行危機溝通的角度來看，可知道在 2012 年第一次危機發生時，政府想傳達行政機關會負起責任，不會讓勞保制度垮台，但溝通不足或不良，導致民眾無信心引發一連串擠兌潮，可視作認知不全型危機。雖然分類方式不同，但勞保破產議題依照上述定義被視為一種危機議題並無疑問。

參、危機管理

吳宜蓁 (2005：3-12) 表示過去處理危機相關議題時，多將危機處理作為重點，屬於單方面、片段式的處理危機相關議題，之後從管理的角度看待危機，對於危機的概念開始往全面性、綜合性的一系列動態管理過程邁進。由於每個組織都有面臨危機的機會，而且因為危機爆發時，反應時間緊迫，且通常爆發時因為慌亂會對危機判斷

產生許多不確定性，再者危機對組織有威脅性，會對組織聲譽甚至是生存產生影響，但俗話說「危機就是轉機」，雖然危機會對組織產生傷害，但經歷危機的洗禮，組織得以進化、再生，因此，怎麼面對危機變成管理學中重要的課題。Fink（1986）認為危機管理就是任何可以防止或消除危機疑慮的措施；Coombs（林文益、鄭安鳳 譯，2007：5）認為危機管理是為了避免或是減少危機的負面後果，它包含了預防、準備、實施與學習四項要素。孫本初（2010：796）認為危機管理是一套有效預防危機、處理危機甚至化解危機的管理措施或策略，也是一連串動態管理的過程。

因此，我們可以瞭解，危機管理是為了替決策者提供一個在危機情境中一個應對指引，組織為了應付潛在或是當下的危機，都需要在事前、事中、事後採取對應措施，以消弭或減少危機的不確定性、威脅性和急迫性所帶來的威脅，以達到事前預防、有效化解、事後修正的目的，都可以稱作危機管理。

危機管理是一種動態過程，再加以配合危機具階段性的特徵，在每個階段訂立各種計畫有助於危機管理模式的建構。例如 Nunamaker, Weber 和 Chen 三人（1989）提出三階段論，把危機管理分成危機發生前、危機發生中、危機發生後三個階段。危機發生前就訂立應變計畫、察覺危機並時時訓練；危機發生時則要成立危機管理小組、監控危機發生，並有效運用所有資源處理危機並做好對外聯繫工作；危機發生後則要評估、加速復原工作並針對缺失進行檢討改正。

Fink（1986）則是從醫學的角度提出四階段論，則將危機分成潛伏期、爆發期、延續期、解決期。潛伏期強調危機尚未釀成傷害，趁還是小問題時即時處理掉，或是預先作好防範工作；爆發期時則要盡力將危機傷害降到最低，避免進一步惡化；延續期則是進行善後，同時也是自我檢視與學習的好時機，最好能發展出一套完善的處理計畫；最後解決期則是將危機妥善處理，並針對發生原因進行檢討以免下次再度發生。

Mitroff (1994) 將危機管理動態流程分成五個階段，(1) 危機訊息偵測階段，提醒組織危機發生前，通常都有跡象或是警告，有必要認清這些徵兆，並加強對此類訊息的敏感度，及早準備。(2) 危機準備與預防階段，組織擬定應變計畫，規劃每個部門在計畫中的角色定位與任務行動，並建立一套溝通聯繫的管道。(3) 損害控制與處理階段，對擬定的計畫進行實際操練，也可從實戰經驗中發現缺失予以修正。(4) 復原工作階段，將危機發生的損害降到最低，妥為善後事危機處理工作最重要的部分。(5) 修正與學習階段，組織能夠針對每次危機事件中學習，檢討每次的成效，精進危機管理。

Coombs (林文益、鄭安鳳 譯，2007：19-20) 認為雖然對於危機管理階段的論述不一而是，各有論見，但對於危機管理的精神都有相似之處，危機的階段大致可將為危機前、中、後三個階段，並針對三個階段擬定具體作為。

詹中原 (2004a：1-2) 提到美國聯邦危機管理局 (Federal Emergency Management Agency, FEMA) 認為由於危機管理的內容不能再將危機視為單一事件，或是侷限於單一地區。危機應從總體角度來看，考量各個地區、各種可能發生的危機，整合有限人力與資源。在這樣的思維下，FEMA 提出「整合性危機管理系統」(Integrated Emergency Management System, IEMS)。這套系統是多目標途徑作為考量，基本假設是各類型危機都有共同危機特性。IEMS 將危機管理過程分為四個政策規劃與執行過程：(1) 舒緩政策 (mitigation policy)，此一階段目的在於規劃減輕災害之各種因應措施。可從兩方面著手，第一個是結構性的 (structural)，也就是實際上針對危機所做的因應措施，例如為了防汛，政府制定防汛計畫，並建設疏洪道及相關排水設施；第二個是非結構性的 (unstructural)，主要是指藉由各種獎勵或是處罰措施間接使相關計畫或相關硬體或措施得以符合標準，例如為了避免強震導致大樓倒塌，政府修改房屋建築法規要求大樓必須符合耐震係數的規定。(2) 準備政策 (preparedness policy)，使政府或相關組織發揮運作能力，使危機發生時能有效因應並維持組織運作。而要使

組織發揮功能，組織面必須設有緊急處理中心；組織運作面必須設計危機運作計畫跟危機感知警報系統；溝通面則要建立資訊溝通網路；在人力資源面則要有人員訓練計畫和資源管理計畫。(3) 回應政策 (response policy)，實際上面對危機時所採取之對應措施，也就是前述準備政策的實際執行。(4) 復原政策 (recovery policy)，對災害的結果的修復與重建。短期的是回復民生所需的程度，長期的是針對體制系統的重建或是修正，進一步控制與預防危機。

隨著公民意識的抬頭，且危機的影響範圍與傷害越來越大，現在的危機已經很難可以僅由一個機關的資源就能處理，因此導人民眾參與或是社區參與的必要性大大增加，將危機的概念深入社區，並藉由社區的資源與力量幫忙對抗危機。但 Stark 與 Taylor (2014) 研究發現，雖然之前已有研究表明社區分權模式對危機管理有益，且政府機關在設計相關危機管理計畫時都有把社區的概念放進危機管理計畫中，但實際上政府依然抱持著以政府為中心的思考與治理模式，致使相關公共政策與危機管理機制無法有效發揮其效益。

至於危機管理理論源於西方研究，那危機管理理論在東方又呈現何種面貌？從實證研究來看，Ye 和 Pang (2011) 研究 2008 年的中國三鹿集團毒奶粉事件，以戰略衝突權變論的角度來檢視三鹿集團對於毒奶粉事件的危機管理。發現剛開始有報導指稱部分嬰兒喝了三鹿的奶粉之後泌尿系統有出現腎結石問題，事件尚未大爆發之前，三鹿集團對媒體倡議、宣傳自己品質無虞，堅稱只有某些產品受到汙染，整體奶粉品質沒有問題。等到越來越多案例出現，引起政府機關注意與介入時，三鹿集團也沒有第一時間道歉認錯，反而極力轉移焦點、強調自己也是受害者，甚至和地方政府聯手替自己洗白。一直到中國國務院啟動國家安全事故一級應急響應機制處置三鹿奶粉事件，對地方政府與三鹿公司相關人等起訴與究責，三鹿才認真回收產品跟公開道歉，但為時已晚。Ye 和 Pang (2011) 在三鹿毒奶粉事件中研究發現由於中國「重面子」的社會文化因素，所以導致危機發生時組織不喜歡公開談論，就算談論也會有所保留，甚

至是會在第一時間否認，希望與危機這種負面的形象切割。此外，該研究中也發現，中國文化喜歡「找上級」的習慣，讓三鹿集團更願意花時間與政府交涉、打通關係和尋求幫助。結果忽略了真正核心的危機處理工作，他們認為這是中國式特有的文化與社會環境，導致和西方危機管理理論不一樣的地方。

另一個有名的東方危機管理個案是日本東日本大地震案例，吳明上（2012）以日本的「阪神·淡路大地震」與「東日本大地震」的兩個地震案例比較中，探討日本危機管理中的政策作為，他發現具有統籌能力、領導能力的行為者是整個危機管理過程中不可或缺的關鍵元素，因此他強調除了管理機制的建立外，具有領導力、溝通協調能力，以及能夠整合中央與地方資源的政治家，恐怕才是更重要的因應對策。

在台灣研究個案中，黃讚松與于周峰（2014）以八仙塵爆事件為個案，探討政府各部門對於災害事件發生之危機管理與緊急應變能力。發現業者大型活動整體風險意識薄弱之外，政府部門也欠缺大型活動的相關規範與行政措施。研究建議重視危機災害的影響，應增設專責單位與規定大型活動應配有安全管理師，藉由提升組織位階方式除了可以統整原本散落在各單位的救災與防災資源之外，更能有效制定相關規範與模擬計畫，並進行相關檢查與稽核，以提升災害的應變力。

從上述的文獻探討中，可發現危機管理所關心的範圍不僅止於管理，事實上危機管理早除了涵蓋危機外，更有指涉風險以及溝通的概念。不論是從前述 Nunamaker et al. (1989) 的三階段論、Fink (1986) 從醫學的角度提出的四階段論、Mitroff (1994) 五個階段論中，都有談論危機前的管理作為與處置概念，可以看出他們都有關注危機發生之前，還只是潛在風險時該如何進行管理的作為。另外，仍不可忽視外環境對於危機管理的影響，尤其是危機發生會吸引許多媒體的目光，而組織同時也有必要透過對外溝通，在前述危機管理中，亦有強調設立發言人、建立對外溝通的重要性，讓社會大眾更了解事情的發展，公開透明且減少謠言外，更能讓大家知道政府有實際作為，

增加對政府信心。更可體現出，危機管理中的對外溝通是非常重要的部分。

本研究的題目是 2012 年與 2018 年兩次勞保破產危機議題中政府的溝通作為，而破產危機係因制度上缺失使然（保費費率低但給付率高、社會保險採部分準備制非完全準備制等），並非如天災一般不可預測且突然。亦即，在破產危機發生前政府已知有未來有破產風險，且政府面對此一議題又如何進行事前與事中的溝通，因此有必要接下來進一步討論對於風險的相關理論，以及相關危機前後有關的溝通理論內涵。

第二節 風險與風險社會

壹、風險意涵

風險一詞沒有具體的定義，因為風險會根據所處環境、立場、文化、社會、議題等不同因素而有不同的建構面向與內涵，所以風險的概念在任何領域中都可能指涉不同的狀況與呈現不同面貌。因此對於如何定義風險一詞，可以確定的是風險並沒有一個可以套用到所有領域中的定義（汪銘生、陳碧珍，2003：253）。

學者試圖透過一些面相勾勒風險的概念，宋明哲（2000）認為，傳統技術典範觀點中，風險指的是經濟或是實體損失，是客觀的、有數字佐證的；從社會科學典範中，風險更包含無形的損失，如心理、社會、文化等無法有客觀數字或是可被看見（轉引自吳宜蓁，2005：28-29）。Warner 認為風險是一些「可能性」的排列組合與頻率次數，危險事件以及其後果嚴重度。也就是風險事實上是許多危險事件的呈現，還有其發生之後所造成的結果與傷害是否嚴重。所謂的風險就是探討這些事件發生可能機率有多大（轉引自詹中原，2004b：324-325）。周桂田（2003：8）從「不確定性」的角度切入，事件發生的不確定性便是一種風險。Cutter（1993：2）著眼於風險中的「機率性」，將災害與威脅以量化的角度評估，可能發生的值有多少，而這個量化的值就是風險。

吳宜蓁（2005：28）則認為，風險通常是指科技帶來的安全威脅，其特徵為：低機率高損害、肉眼不可見但會引發民眾情緒激烈反應、高度不確定、嚴重影響經濟活動、大量媒體報導，以及一旦成真人們難以接受。而 Hansson（2002：40-41）的看法是綜合上述的概念，認為風險包括三個要素：（1）不確定性。（2）機率。（3）嚴重程度。從 Hansson（2002）的定義來看，他關心的是風險中的「可能性」和「嚴重性」。因為風險並不是已發生的事情，它是一個潛在的威脅，只是我們不確定發生的可能性有多少，也不曉得如果風險發生後會帶來多大程度的傷害。但風險一詞與危險損害脫不了關係。

從上述定義來看，風險指的是一種不良的狀況，會對事物有不良影響，或是造成損失與破壞等後果，而且風險是有機率會發生，但發生的機率和後果又不可知。此外，可以發現，對於風險概念的研究，大多會注重風險發生的「機率」或是風險本身「不確定」，由於風險的無可預知，以及風險帶來的危害，配合人們趨利避害的心態，促使我們對於身處環境周遭的風險急欲認知和預防。

貳、風險社會

德國社會學家 Ulrich Beck 在 1986 年的時候率先提出「風險社會」一詞(汪浩 譯，2004)，如工業社會、資本主義社會一樣，風險社會一詞與也是一種對於時代變遷中，存在於現代社會中嶄新的價值觀念、群眾通念與意識形態的描述。Beck（汪浩 譯，2004）提到，因為社會走向高度分工、高度專業的發展的脈絡下，每個領域之間容易自成一家，不同知識之間的藩籬也越來越明顯，且難以跨越。知識的高速發展會帶來科技進步與經濟發展，雖然會帶來許多創新與進步，但也會帶來許多的不確定性，同時衍生了許多未知風險。人類對過往舊的災難、疾病等應對策略，雖然在新的技術與科技協助下已漸能掌握與防範，但面對新技術的問世，同時也創造了另一個未知，人類也無法完全掌握新科技帶來的後果，造成科技除了帶來新的問題解法卻同時帶來新

的風險，同時也帶來諸多人為危難與社會不平等。如核能技術的發展雖能創造出大量的能源，但一旦發生核事故所造成的輻射外洩，也是隨之伴來巨大的風險。也就是說，時代與科技的進步並沒有為我們減少風險，相反的反而帶來了更多風險。這些由人類間接製造出來，不知何時爆炸的未爆彈，最終反噬己身。在這樣的發展下，現代社會儼然已成風險社會，也已經成為現代化路程中無法避免的一部分，更糟的是，隨著風險的增長，危險也會跟著增加。

Beck (汪浩 譯, 2004) 認為，風險社會的產生主要有 5 個命題：(1) 風險的高度不可認知性和不可預測性：指風險超越人類的認知範疇，等到事情真的發生了才會有所警覺。(2) 回力鏢效應：工業化社會破壞了自然環境與生態，也造成了許多的污染，但這些生態浩劫與污染苦果最終是人類自食其果。(3) 風險會依附專業知識：若要認知到風險，必須有專業的知識才會意識到。所以反過來說，知識會決定風險的定義與範圍，只有得到關於風險的知識的專家，才會意識風險的存在。(4) 風險不會打破資本主義邏輯：新技術的發展雖然帶來新的風險，但也會刺激更多更新的經濟生產，甚至「對抗風險」本身就是一個高經濟產值的產業。(5) 社會風險會變成政治議題：一旦風險真的爆發成了災難或是危機影響到社會，政府就要適時介入處理，以免造成國家政府形象、經濟損失等傷害，進一步成為政治威脅。

周桂田 (2004) 指出全球化下，風險也跟著全球化的浪潮下發展與擴散。全球性的生態風險、全球性的社會不平等與全球市場霸權是風險全球化的三個問題。他認為風險的問題要回歸到當地的政經體制與社會文化脈絡進行分析，風險的理論與解決方案，除了要有全球化觀點外，更要扣緊當地特殊的社會條件。此外，在風險面前，不一定所有人都休戚與共，不一定每個人都是受害者，有的人可能從風險中得利，反而會試圖維持風險的存在，需要去分辨當中的利害關係。如 Ottinger (2013) 研究美國 Norco 地區和殼牌 (Shell) 公司排放空汙汙染源案例中，居民之間、居民和殼牌公司之間互動、角力關係的面貌時，發現 Norco 地區兩個當地組織 CCN (Concerned Citizens

of Norco) 和 NCA (Norco Civic Association) 在面對殼牌公司排放空汙事件中互相意見不一致。CCN 指控殼牌公司排放的廢棄物對環境造成汙染，但 NCA 反過頭指 CCN 數據不準確，試圖替殼牌公司辯護說 Norco 地區的環境汙染問題與殼牌公司無涉。從上述例子可知在風險中，即便是同樣身處在風險環境中的，個體或是群體之間會因為立場與利益的衝突而對風險有不同解讀與立場（轉引自林君芳，2019）。

風險社會理論揭示了全世界的隔閡隨著科技技術的進步下消失，資源與訊息都得以輕鬆的互通有無，但另一方面，這也昭示了風險的散佈也同樣打破藩籬與國界，風險社會中的風險，其所影響範圍已不再僅止於某地區，而是可以跨地區、國界擴散，甚至全世界。因此，風險社會的擴散與影響範圍也比過去來的更廣，人們已無法再用過去處理風險的方法與手段處理與解決，在風險已經跳脫人們過去知識的範疇與處理制度，且風險又具高度爭議性、不確定性下，對人類帶來的衝擊與挑戰只會越來越嚴峻與棘手。

由風險社會的論述中可以知道，風險社會的產生是現代化路程中的必然結果，但風險社會的產生通常不容易被人類察覺。再者，風險社會的誕生，象徵風險的誕生不再來自於自然界，更多的是人為創造，在風險社會中，今日的風險可能是因為昨天的科技發展成果間接產生，最糟糕的是，由於風險面貌難以捉摸，導致新的風險無法透過既有的技術或制度控制或預防，使人們原本想要在制度內預防或消滅風險，反而讓風險在制度產生，僅而破壞制度，間接導致風險控管機制的失靈。而且在全球化影響下，風險不再局限於某地區，而是會散播到全世界。更糟的是，風險影響人類生活環境的影響範圍越來越大、越來越深，產生頻率更高、影響時間越久。

第三節 風險溝通相關理論

壹、風險溝通

風險社會中原本應該是幫助減少、控制風險的科技，反過來成為更大的風險來源，加深了人民不安全感。現代風險社會讓人們時時刻刻身處危機之中，容易使民眾對身邊的大小事物充滿懷疑以及不信任感。這種信任的瓦解讓依靠科學數據、證據說話的專家學者，在對民眾溝通或是說明時，容易遭到質疑甚至是不被相信。為了消彌這不安全感，因此對民眾宣導風險概念時，透明、公開，可受公眾監督是非常重要的，才能讓民眾接近風險、了解風險，進而配合風險管理工作。因此，風險溝通成了風險管理中重要的一個環節。政府在面對風險時，要先辨識、分析及對其評估，之後便要開始規劃處置作為，以及最重要的充分跟民眾溝通風險的傷害，以及政府規劃的立場與措施，讓所有利害關係人在過程中了解風險與風險管理過程，得到需要的資訊後，才會信任政府。Seeger, Sellnow 與 Ulmer (2001: 158) 認為風險溝通還有正面關係營造的功用，組織進行妥當的風險溝通可以緩和因為出自於對風險的未知與不明而衍生的恐懼，並透過適當的教導避免風險與應對風險的方法，讓組織與民眾在這過程中會培養出互信的關係，進而對於推動扎根社區風險意識，提升往後風險釀成災難時的危機解決能力。

風險溝通最著名的定義是 Covello, von Winterfeldt 和 Slovic (1986) 的定義，他們對於風險溝通的定義是，利害團體之間，有目的地傳送健康或是環境當中風險的程度、重要性與意義。美國國家研究委員會 (National Research Council) 曾於 1989 年所出版的專書《精進風險溝通》(Improving Risk Communication) 中，對於風險溝通的定義是指個人、團體、機構之間交換資訊和意見的互動過程，風險溝通還包含了有關風險本質的多重訊息，與其他不是和風險有強烈相關的訊息。這些訊息都對風險訊息，或對合法的風險管理單位所做的風險管理，表達關注、意見與反應。由上述的敘述可以發現，風險溝通的一個重點是資訊的交換，美國國家科員研究委員會更把風險溝通擴大到對風險管理機構的決策、政策或是行動。

處理風險是政府的工作之一，因此政府會常扮演風險溝通的主導者，但也不能完

全訴諸於科學權威、學者專家，喪失對話討論的機會，這樣反而會淪為單一面向的風險處理，甚至是風險處理指避免掉與權威者相關的利益。因此風險溝通更應該講求對話而非傳話。焦點在於促成討論，共同決策，研擬出共同最可以接受的方案。

Covello (1992) 提到風險溝通有 4 種類型，第一是提供資訊與教育，第二是希望改變行為與提供保護，第三是警告與緊急訊息，第四是解決問題與衝突。也可以發現，風險溝通的目的或是風險溝通的層次有三項：告知、引導和化消爭執。例如菸盒上常會標註警告標語或是因吸菸所導致疾病的圖片，就是要提供吸菸者抽菸會罹患標語所警示的疾病（提供資訊與教育、警告與緊急訊息，也就是告知），希望吸菸者不要繼續抽菸（改變行為與提供保護，也就是引導），藉由這樣事先告知與警告的方法，除了希望吸菸者戒菸，解決二手煙等危害問題外，也表明告知義務，若是吸菸者仍要繼續吸菸，之後若罹患因抽菸導致的相關疾病時，便不能怪罪有關單位，避免後續一連串的爭執（解決問題與衝突，也就是化消爭執）。Lundgren 與 McMakin (1998) 把風險溝通分為保護溝通 (care communication)、共識溝通 (consensus communication) 與危機溝通 (risk communication) 三種。保護溝通是事告知風險的暴露者要遠離危險，共識溝通取得風險管理的共識，危機溝通是風險事件真的發生後的減災工作之一，他們認為風險溝通的範圍比較廣，已經包含危機溝通，可以當作危機溝通的一種。Sandman (2003) 也以風險造成的危害 (hazard) 與令人憤怒 (outrage) 的程度進行排列，他以危害程度高低為 X 軸，憤怒程度高低為 Y 軸，分成 4 種風險溝通策略：



圖 2-1 Sandman 風險溝通 4 種策略

資料來源：Sandman (2003)。

當危害程度較低，以及公眾對於風險憤怒感受程度也較低時，風險溝通者宜與公眾保持一種利害關係人關係（**stakeholder relations**），可以鼓勵他們防微杜漸，平常採取一些預防性措施；當危害程度高，但公眾對該風險人未有深刻感知，情緒較緩和時，宜透過公共關係（**public relations**），將危害的真實性予以告之，促使共同面對與解決。當危害程度並不高，但公眾對事件不滿情緒增高的狀態時，要進行不滿情緒管理（**outrage management**）；當危害跟公眾憤怒程度都高時，宜進行危機傳播（**crisis communication**）。來處理。作為風險溝通者，在行動策略上應注意不同的風險內涵及各種風險存在的障礙，運用不同的媒介及方法將關鍵的訊息有理念及策略性的向公眾溝通，以引導閱聽者正確的避險行為。從這 4 類型的風險溝通來看，若是民眾對於風險危害程度感受不高，此時若進行溝通，則會因為民眾對事情較不關心，所以效果有限，此時應該設法提高他們的認知，讓他們提高對該風險的注意。當憤怒程度達到一定程度時，我們便不能利用自身的專業及理性的溝通來協調，此時最重要的不是傳遞

風險相關訊息或是知識，而是應該先試圖將民眾的不滿情緒宣洩抒發出來後，之後才進行相關溝通才能達成有效的溝通。

Chandran 與 Menon (2004) 在探討健康風險之影響中，提到風險溝通的有效性包括三項：(1) 對於訊息的態度，即參與者是否認為該訊息的內容豐富、有趣、可信、有用且令人興奮與令人恐懼的；(2) 訊息的說服力，亦即參與者從訊息中學習到了多少，且參與者是否能夠瞭解該訊息的內容，而該訊息又如何改變其對於該議題的因應行為，且該訊息是否具有說服力等之因素；(3) 訊息在傳達危害程度方面的有效性：即接收到訊息後，參與者是否認為某議題令人恐懼、嚴重、危險、認為是重大問題等。

廖楷民與鄧傳忠 (2012) 認為風險溝通的關鍵要素有以下數點：(1) 管理者要重視風險溝通，管理者不能閉門造車，要與專家與民眾互相配合，而風險溝通除了可以讓民眾瞭解風險的意義，溝通的過程中也可以促進專家與民眾的合作與建立信任感。

(2) 應喚起民眾的戒心，增加民眾對風險災害的理解，並提供簡單的防災方法，使民眾在面對災害時可以採取行動應對，以增加災害的可預防性。(3) 因為風險的認知大多從自身的經驗而來，許多科學數據或是理論資料對於民眾又太過艱澀難懂，因此，在進行風險溝通時，應盡量避免專業術語的使用，或轉換為民眾能夠理解的語言。(4) 瞭解溝通對象的特質，針對這些溝通對象設計相關訊息內容與策略，研擬有效且專屬的溝通計畫。(5) 多樣的資料蒐集方法，例如採用個案分析、深度訪談、發問卷等方式來瞭解溝通對象的背景資料，並藉此協助風險溝通者能更精準的掌握溝通對象的想法與需求，以促進溝通的有效性。(6) 建立評估標準，確保風險溝通的品質，增進溝通的效果。

簡沛婕 (2017) 歸納良好的風險溝通應該具備 5 個面向：(1) 告知風險訊息：告知原因、發生過程、影響範圍、損失等相關資料與數據。(2) 呈現公眾論述：利害關係人一同討論與決策。(3) 提供風險教育：科學確認風險，民眾了解風險。無論機率

高低，都要灌輸民眾良好的避險觀念與理性評的估態度。(4) 建立信任關係：風險過程中所有人都是息息相關，要信任彼此才不會造成認知落差，影響後續治理的成效。

(5) 正面看待衝突：即便每個人都息息相關，但不同利害關係人對風險的看法與認知不會都相同，勢必會有衝突，有時候不去阻止衝突反而會被另一個衝突解決，甚至觀察衝突發展更可以了解到真實風險發生後的情形或是控制程度。

為了讓社會大眾能夠了解風險的存在以及配合規避風險，風險管理者進行風險溝通時勢必會借助媒體傳播的力量，有鑑於媒體扮演使大眾知情的角色與實踐大眾知的權利的功能，學者 Cottle (1998) 研究媒體在風險社會理論中的扮演的角色，他認為媒體在風險社會中有幾個角色或功能。首先，媒體是風險社會的建構場域，因為大眾媒體會框架與論述所謂的風險面貌，因此風險是一種社會建構的產物。此外，媒體是風險的競爭 (contestation) 場域，不同媒體對風險有不同建構或是賦予不同的意義，這些不同建構或是意義代表其媒體背後所隱藏的知識觀點、利益團體、權力結構，因此不同建構之間產生衝突就會引發競爭，相互角力的狀況下使風險成為了社會競爭的場域。最後，媒體扮演第四權的角色，擁有監督的功能，因此媒體會檢視、批判組織處理風險事件並給予評價，此時媒體是風險的批評場域。而黃浩榮 (2003) 也認為，由於風險情境仰賴專家，而媒體在告知訊息這件事情上與專家類似，形成一種準專家，基於此點，他認為媒體的報導是民眾認識風險的橋樑，可以在媒體上再現風險、定義風險外，也可以扮演風險溝通的管道，而民眾藉由媒體報導了解風險後，便會在私人安排生活中去實行相關防護措施。再者由於媒體的天職之一是監督政府的第四權，透過報導，可以提醒政府現今社會有甚麼社會風險可能爆發。

另外因為網路時代、新媒體的崛起，社群媒體因為有串聯、即時跟互動的特性，已經變成民眾社交生活的不可或缺的一部分，政府機關也開始經營社群媒體希望可以跟民眾更貼近，傳達政府的訊息。吳宜蓁 (2011) 曾針對臺灣政府在運用社群媒體進行 H1N1 宣導上進行研究，發現主管機關疾管署再進行 H1N1 風險溝通上，為了貼近

民眾生活環境與經驗，在形象上，刻意以虛擬卡通人物作為代言人，企圖減少官方色彩，在溝通訊息的製作上，將生硬的防疫訊息以及常令人反感的政府宣導內容軟化，讓內容較有親和力，而不再是過往硬生生的訊息告知，配合臉書互動式的活動，還可以同時兼顧完整、快速的特性，也能夠促使民眾點選更完整的官方消息，達到疾管署風險溝通的目的。

由上述可知，風險溝通概念包含溝通管道、溝通對象背景資料、訊息的理解程度等，風險溝通的目的在於強化或影響大眾的風險認知，促使大眾了解風險進而採取必要的避險措施。事實上風險溝通就是一種風險的傳遞，不論是經過大眾媒體、專家學者甚至是市井小民，傳遞本身就會促使對話溝通以及學習，讓原本對風險沒有理解的人可以逐漸掌握其脈絡發展。對於風險的認知與想像會經由風險溝通所建構，而這當中除了權責機關的角色與功能外，也要注意媒體的力量會有擴大的效應，甚至有時候，媒體本身就是風險的一部分。因此，風險溝通對於教育社會大眾了解與面對風險，有著教育與勸導的功能，爭取有關人士的參與，進一步提高風險管理者或機關的信心。

本研究由上述對風險溝通的內涵中認為，進行風險溝通要了解社會是多元的，要了解當地民眾的特質、需求，不應先入為主地認定民眾所需的資訊，為了讓大眾能夠了解風險的概念，進行風險溝通時應該給予全面的背景資訊，包括風險生成原因、降低風險的方法、該風險的相關數據等，促進參與者資訊交流與理解。如同本研究在 2012 年與 2018 年兩次勞保破產議題中，在 2012 年事件爆發前，政府內部雖然了解勞保具有破產的可能，但未有真正進行風險溝通工作。雖然勞保年金化政策固然是我國在勞保政策乃至於國民退休政策上一大重要里程碑，但仍不能否認的是勞保由於先天體質不良加上外在環境因素，本就有破產的可能，政府事前未多作溝通導致 2012 年事件如星火燎原，但之後政府不斷溝通的過程，包括年金改革、年改會的種種過程經歷，民眾已認識了解到勞保破產的原因，起到了教育、學習、與對話的目的，也改變了勞保破產的認知。可說這一連串的過程都能算是風險溝通。

貳、危機傳播

處理危機事件時，往往不是靠管理，是仰賴「溝通」(吳宜蓁，2005：9)。鄭自隆(1999：22-24)認為，在政府危機管理中的溝通可分為對外溝通與對內溝通。對外溝通(對媒體、民眾的溝通)，對內是組織內部的溝通問題。與媒體溝通時，必須做好事前規劃，事前要準備好資料給媒體參考、主動提供訊息，並由充分授權、了解事件狀況的發言人統一對外發言，就能避免不實消息流竄，與媒體建立良好互動關係，進而達成減輕傷害、清楚說明的目的。在與民眾溝通上，政府也不能以太過專業與技術的角度和用語對民眾宣導與陳述，以減低民眾的疏離感。組織內部的溝通主要是內部不同單位互相流通資訊、理解對方的想法，在有效時間內分析狀況，最終目的是促使各單位目標步調一致並提供決策者做決定所需的資訊。

吳宜蓁(2005：10-11)指出，危機管理學界是以「管理」的角度出發，注重整體規劃、執行、評估的過程，而其他領域學者以各自專長看待危機管理時，皆忽略了「溝通」的影響，所以應該要研究在發生危機時該怎樣有效溝通，也因此，研究如何在危機過程中的溝通與傳播相關學問的「危機傳播」(crisis communication)成為了危機相關研究中另一門新興的研究範疇。Ray(1999: 19-20)認為，危機管理著重解決危機與想辦法恢復組織正常運作，危機傳播則是組織在危機發生時尋求形象修復，以及爭取外界對組織的正面認知，著重在溝通與形象維護。史安斌(2013：35)認為，危機傳播就是危機前後與過程中，組織、媒體與公眾三方之間的交流與互動，對媒體要發布新聞快速回應平息大眾的不安，同時破除不實訊息，以正視聽。透過技巧引導說服媒體與民眾接受組織的說法與方案，更進一步要彌補危機造成的形象受損傷害，形塑有利於組織的氛圍。

因此，我們可以知道，危機管理是策略規劃的過程，目的在於控制危機的傷害程度，而危機傳播則是負責與公眾溝通，目的在於維護組織在人們心中的形象，是一種

改變認知與態度的工作。亦即，危機管理是「對事」的過程，而危機傳播則是「對人」的過程，兩者雖有不同的關心重點，但良好的危機管理計畫需要搭配良好的危機傳播過程，兩者並重、互相配合，才能相輔相成，有效消滅危機的傷害。

Marra (1998) 曾言，危機發生時，溝通策略是處理危機的重要因素。因此有關於危機傳播的研究，大多是研究期傳播策略，提出者不勝凡幾，其中 Benoit (1997) 「形象修護策略」(Image Repair Strategy) 與接續研究的 Coombs (2007) 所提出的「情境式危機傳播論」(Situational Crisis Communication Theory, SCCT) 的危機傳播策略是近年的關注重點。公眾對組織所應該負擔的責任的知覺與想法，是影響組織形象的重要關鍵，這也就是說，形象修護策略要處理的核心其實是對組織懷抱惡感的社會大眾，組織去使用言語論述或是與藝行動來試著去消除前述的惡感，以達到維持組織正面形象的目的 (吳宜蓁，2005：193；溫偉群，2005：114)。

Benoit (1997) 的形象修護策略整理歸納了 5 個主策略以及 14 個子策略，提供組織若發生形象受損情事，可以採取的應變策略，Benoit (1997) 的形象修護策略有以下數點：

(1) 否認 (denial)：被指控者會對外界所指責、懷疑、非難的人事物予以否認，表明此事無中生有或和自己一點關係也沒有，與指控劃清責任。而否認策略又可再分為單純否認 (simple denial)、和轉移非難 (shift the blame)。

(2) 逃避責任 (evasion of responsibility)：若當事者無法否認，則會試圖將責任轉移，也就是推卸責任，降低自己負責的比重與高低。逃避責任策略有 4 種類型：合理反應 (provocative)、無力控制 (defeasibility)、意外 (accident) 跟原意良善 (good intention)。

(3) 降低危機衝擊 (reducing offensiveness of event)：當危機造成攻擊與傷害時，通常要儘速止血，降低損害，以免傷害逐漸擴大到一發不可收拾的地步，並阻止其他

意想不到的傷害發生。有 6 種子策略屬之：強調優點與長處來讓大眾有正面感受的「宣揚自身長處」(bolstering)；讓大家認為事情沒那麼嚴重「淡化」(minimization)；用更嚴重的事件做比喻讓人們認為這次事件沒有想像中嚴重的「區隔劃分」(differentiation)；在論述層級上刻意拉高，強調更高價值或目的的「超越」(transcendence)；以及反過來控訴、攻擊危機源頭的「攻擊指控者」(attack accuser) 與給予受害者物質性的「補償」(compensation)。

(4) 修正行動 (corrective action)：願意解決問題，改正現行缺失，以展現組織勇於改革的誠意與決心，有助於受損的形象，屬於較為積極的策略。修正行動包括復原 (solve) 或預防 (prevent)。

(5) 道歉 (mortification)：就是承認危機是組織因為制度或管理上沒有善盡預防責任，因此導致危機的發生，並向受害者致上歉意，企圖請求原諒。外界在接受道歉的同時，也接受了既已發生的事實。

進一步整理與解釋上述形象修護策略與相關子策略及說明如表 2-1：

表 2-1: Benoit 形象修護策略

主策略	子策略	子策略解說
否認	單純否認	不承認錯誤，宣稱沒有做出錯誤行為。
	轉移非難	把責任推給其他人，表明自己不應該負責任。
逃避責任	合理反應	組織會對外攻擊是合情合理且正常的行為。
	無力控制	指事件的發生原因是無法控制的因素，所以不應怪罪於我。
	意外	單純就是意外，不是故意做的。

主策略	子策略	子策略解說
	原意良善	一開始是出自於好意，沒有惡意。
降低危機衝擊	宣揚自身長處	強調自己優點和正面特質，以減低外界的惡意。
	淡化	降低嚴重性。
	區隔劃分	比較類似的行為，說明沒有大家想像那麼嚴重。
	超越	強調是為了更高的價值和目的。
	攻擊指控者	指控者受害者是受害是自作自受。
	補償	對損失提供物質或心理上補償。
修正行動	復原	將損害的事物回復原樣。
	預防	建立或修改管理措施或制度，以避免再度發生類似情形。
道歉		

資料來源：Benoit (1997)

Huang, Lin 與 Su 三人 (2005) 根據 Benoit (1997) 的研究基礎，以台灣從事公關人員為調查對象，請他們就曾經歷過的危機事件為例，回答他們所採取的反應行動。藉此重新整併屬於台灣的形象修護策略資料。他們最後歸納為 5 大類、18 項子策略：

(1) 否認：單純否認；(2) 藉口：受挑撥或煽動、無力控制、動機良善；(3) 合理化：尋求支撐、淡化傷害、扮演受害者、反擊對手、再框架；(4) 退讓：承認錯誤與道歉、給予補償、修正行動、改變企業的公共政策、提供指示性資訊、提供心理調節性資訊；(5) 分散注意力：形式上致意、建構新議題、差異化。這三人的研究在形象修護策略上與形象修護策略的最大的差異是他們提出了分散注意力的策略，這與轉移

非難或是超越策略有些不同，分散注意力的策略偏向形塑新的議題，並將輿論導向試圖引導至另一邊，藉此讓民眾少關注或是停止討論原本的危機議題，亦即對危機不正面進行消極或積極的回應，而是另起一個可供外界討論的議題，使民眾淡忘危機本身。

Coombs (2007) 參考 Benoit (1997) 的形象修護策略，他從歸因理論 (attribution theory) 出發，認為一個組織要對危機負多少責任會影響到危機溝通的方式。若組織需要承擔的責任越重，大眾對組織的印象就越負面，但只要組織能透過危機溝通扭轉大眾的歸因和情緒，就能夠有效降低名聲傷害。他進一步指出，危機的類型會影響到危機溝通策略的選擇，而危機的類型會受到三個因素影響，分別是危機責任 (crisis responsibility)、危機歷史 (crisis history) 和過去聲譽 (prior reputation)。危機責任就是組織要負的責任是大還是小，危機歷史是指組織過去有沒有發生過類似的危機，過去聲譽則是組織過去跟利益關係人的互動品質是否良好。他藉以提出所謂的情境式傳播理論，而 Coombs (2007) 的情境式傳播理論提出 7 個危機傳播策略可整理成下表：

表 2-2: Coombs 危機傳播策略

策略名稱	策略解說	運用手法
抨擊指控者	駁斥謠言與挑釁言行，或是譴責指控人或團體。	訴諸司法、斥責。
堅決否認	對外表示根本沒有危機的發生或存在，或是組織不要對組織負責。	危機與組織無涉，或是該言論非事實。
託辭辯解	危機管理者解釋說危機的發生不能全部怪罪給組織，因為組織也無法全盤掌握，試圖減輕要負的責任。	純屬意外、有不可抗力的理由或因素。
行為正當化	危機管理者承認危機，也承	危機都在可控制範圍、危

策略名稱	策略解說	運用手法
	認危機有造成損害，但會強調危機的傷害沒有外界認為的那麼嚴重。	機損害未有外界認知這麼大。
取悅逢迎	試圖討好某些利害關係人，或是會提醒大眾過往組織的優良紀錄與作為。	過去已有實施預防措施將災害降低、過去組織針對此狀況也成功解決。
改善行動	提出方案想要彌補損失，或是採取預防措施以免相同危機再度發生。	賠償、未來將推動相關法令或措施預防、部署。
誠意道歉	對外宣稱將會負起責任，請求大眾的原諒理解。	公開致歉。

資料來源：整理並修改自 Coombs (2007)，林文益、鄭安鳳（譯）（2007）、孫秀蕙（2015）

整體而言，Benoit（1997）和 Coombs（2007）兩人在危機傳播策略上的有些相似之處，本研究試圖整合比較兩人研究傳播策略如下表：

表 2-3: Benoit 和 Coombs 危機傳播策略比較

Benoit 的策略名稱		Coombs 的策略名稱
主要策略	子策略	主要策略
否認	單純否認	堅決否認
	轉移非難	抨擊指控者
逃避責任	合理反應	託辭辯解
	無力控制	
	意外	
	原意良善	
降低危機衝擊	宣揚自身長處	取悅逢迎
	淡化	行為正當化
	區隔劃分	
	超越	

	攻擊指控者	抨擊指控者
	補償	改善行動
修正行動	復原	改善行動
	預防	
道歉		誠意道歉

資料來源：本研究

綜合上述，危機傳播策略被視為解決危機的方法和達成對等危機溝通的工具，或是組織對外的敘事和論述。進一步來說，危機傳播策略希望可以做到與公眾溝通，或是挽救組織形象，並進一步說服大眾。但主要目的都是針對危機發生後採取的應變措施，應變目的也有所不同，有的強調解決危機，有的強調挽救形象增加說服力，危機傳播策略一直以來是危機傳播研究中最常被討論研究的課題。

參、風險溝通與危機傳播關係

從定義上看，風險傳播的本質是對風險資訊的傳遞與交流，而危機傳播的本質則是對危機資訊的傳遞與交流。除了前述兩者概念上異同外，從時間發展順序上來看，風險傳播比較針對未來時，危機傳播則屬於現在，因此也可以認為是風險溝通是預防，而危機傳播是事後處理。

雖然風險與危機概念與時態看似頗有不同，但是反面來說，風險溝通與危機傳播之間是可以轉化的，因為風險可以看成危機的前兆，是潛在可能發生的危機。一旦風險爆發，社會對風險的感知和表達，並因此採取行動，風險就轉化為危機了。也就是說，隨著風險向危機的轉化或發展，預警的風險傳播也就隨之轉化為現實的危機傳播了。

其次亦有學者將風險溝通的概念納入危機傳播，如前述 Lundgren 和 McMakin (1998) 就將風險溝通分為保護溝通、共識溝通和危機溝通三種類型。而 Seeger et al. (2001) 認為風險溝通的範圍涵蓋了危機的三個階段：危機前的告知風險的相關知識、

危機時期的緊急告知風險損害的回避，以及危機後的風險認知形成。可知他們認為危機傳播是風險傳播的一個環節或一種類型，並從最廣義的角度，風險是指人類在生存和發展過程中可能遇到的威脅、危險和危機。

本研究認為，2012 年與 2018 年兩次勞保破產危機事件中，事實上並非突然發生的危機，勞保破產係源於制度，但也破壞制度，如同風險社會對於風險的描述，且另一方面來說，勞保破產除了是隱藏性的危機之外，在真正破產之前都應符合風險的描述。也因此，勞保破產事實上可以算是風險，也能算是危機。除此之外，從前述諄家學者對於風險溝通的觀點，風險溝通包含危機傳播的元素，且危機傳播不侷限於研究危機的事後控制，更要進行有效事前預防，才對實際危機的處理才更具實質的意義。因此本文同意上述 Lundgren 和 McMakin (1998) 以及 Seeger et al. (2001) 的見解，認為兩者之間的聯繫有相互交融，難以劃分各自的邊界，風險溝通實質上也包含了風險傳播。此外，以本研究個案中，2018 年政府對於勞保危機議題的處理，事實上早已有事前的風險溝通概念（如年改會的成立與溝通），加上前述風險溝通有包含危機傳播的概念，可見以風險溝通可以代表本研究中風險溝通與危機傳播共存的概念，因此綜合個案狀況與文獻探討，本研究便統一以「風險溝通」作為本研究用詞，若要專指針對危機傳播，則以「危機下的風險溝通」作為用詞。

肆、公部門對外風險溝通

政府面對危機議題要對外溝通時，Benoit (1997) 提醒要注意幾個原則：積極主動的決策者、全民參與、建立社會公信力、推廣危機意識與擁有決策心態。自 Benoit (1997) 的說法可以發現，政府的危機決策非常重要，尤其在危機情境常常時間短且壓力大，除了考驗決策方案的品質也考驗決策者的擔當。而做好決策後就必須對外說明，此時的重點是要強化民眾危機感、建立政府人民休戚與共的連結，讓人民相信政府、配合危機處理措施，共同合作度過危機。這當中資訊的公開透明、以及對外溝通

宣導都非常重要，也證實了危機決策也與後續溝通工作有所關連，卜正珉(2003:48-51)也指出，政府面對與處理公共議題時，有五種決策導向，分別是政策導向、新聞導向、社會導向、形象導向與選民導向。也就是說，一個公共議題在進入政府議程，除了以專業政策處理外，也可能會因為為了選舉考慮或是社會大眾接受與否而有特定判斷，也可能為了政府形象以及避免新聞輿論進一步擴大而有特定決策。

在發生危機後，政府在危機的新聞處理上應該要確保新聞或相關訊息發布的即時性、正確性和一致性，但訊息送到媒體時，他們有權利會從自己的角度切入進行報導或探討，不一定會照單全收，因此政府要有對報導角度的包容性，但是政府必須堅持的底線是所有的報導都必須是以事實為依歸，若有媒體報導不實訊息或是錯誤資訊，政府可要求更正、下架或發出勘誤聲明。

因此在危機管理計畫中，除了備妥危機處理外，也要一併規劃危機公關，一個成功的危機公關可以減少危機情境中的所打來的壓力，而失敗的危機公關則會帶來更多壓力甚至是製造另一個危機。這也與前述中的的研究論述一致。卜正珉(2003:129-130)認為危機公關處理原則上，可分為 6 點：(1) 訊息定位：危機一發生予以定位，確立處理基調，同時所有對外訊息要由發言人發布，統一說法。(2) 設置新聞中心：提供媒體各項資料與資訊。(3) 規劃並落實內部溝通：讓內部同仁了解危機的發展狀況與處置作為，安內才能安內攘外。(4) 強化輿情管理：危機期間會有各種消息流傳，最害怕的是謠言、不實訊息廣為流傳，會誤導民眾或是傷害組織。若有不實消息或是報導有誤，也要及時澄清要求更正，掌握對訊息的主導權。(5) 資訊的接近與取得：組織要定期提供處理資訊，並確保資訊取得管道暢通。(6) 損害控制：如果危機造成傷害，就要思考宣布的時間與方式，怎樣敘說會造成較小的批評，以及宣布後，其他機關或利害關係人又該如何應對。

史安斌(2013:132)認為，在各種媒體興起發展下，政府部門要注意要如何保

持訊息的一致性，也就是各政府機關之間要保持聯繫管道，免得發生互打嘴巴、說法不一致的狀況。同時社群媒體的時代讓政府必須學習在危機當一個「領頭羊」、「把關人」的角色，而不僅止於「保護傘」、「父母官」的角色。也就是要帶頭在社群媒體與公眾互動傳達訊息，主動闢謠與建立形象，此外，也要讓公眾能夠一同參與危機管理的過程中，他稱這種轉變為是從「公共關係」(public relation)變成「公共參與行動」(public engagement)。

Garnett (1992) 研究政府對外溝通模式時，認為政府機關在對外溝通若要順暢，應該要考慮兩大因素：第一個是「情境因素」，情境因素包含：(1) 溝通的目的，也就是政府這次溝通是為了告知、還是想要影響人民的態度或行為等。(2) 要確認且了解溝通的對象，溝通對象分成三種，第一種叫主要受眾 (primary audience)，是訊息主要傳播的對象；第二種是次要受眾 (secondary audience)，是指非訊息主要的傳播對象，但可能也會被訊息影響的公眾；第三種是直接受眾 (immediate audience)，指的是雖然不是訊息主要的設計目標，但他們會幫忙將訊息帶給主要與次要受眾，例如媒體記者。(3) 建立溝通對象的背景特質與偏好的資料，才能設計相對應的溝通策略。(4) 評估各種情境條件，譬如組織氣候、領導者的想法、組織文化等。充分瞭解組織各種特色，以及各種可利用的資源，都會影響到對外溝通的方式。(5) 有一個好的溝通者。政府機關對外發言有權威性與代表性，所以對外溝通時要謹慎發言。而為了加強對外溝通順暢，更仰賴內部專業決策，同時要盡量周延、一致，減少說法反覆、決策不定等「髮夾彎」。若涉及到其他單位，大家口徑要一致，做好聯繫協調。另外一個因素是「策略設計因素」，也就是如何包裝訊息、傳播訊息的方法。包含：(1) 媒介的選擇，媒介的選擇標準要思考目標區隔，針對不同族群選擇不同媒介，此外，也要多樣化，可以幫助接觸更多人之外，多種媒介相互搭配下也能增加效果。(2) 訊息本身，除了要講述的內容以外，怎麼設計、語調、長度、預算等眾多因素要考慮。

由於公部門有其組織的特殊之處，如受立法部門監督、法律保留原則、組織使命

等，因此公部門溝通上與私部門是否有所差異？Liu, Horsley 與 Levenshus (2010) 針對 139 個公私部門的公關人員進行調查，研究兩部門的公關人員認為在溝通上有甚麼異同。研究發現，公私部門的差異可歸納幾點：(1) 預算，兩部門人員認為組織花在公關的預算上都相對不足，但公部門人員對於預算不足的不滿度比私部門人員還要高。(2) 政治影響，公部門必定會受到外在政治環境的影響，外在各種部門與利益團體會影響溝訊息的內容、分享與製作，但是這點在私部門較不明顯。(3) 滿足大眾的需求，雖然政府組織和民間企業都有應該要服務的族群，都需要針對主要的顧客有效地溝通。但公部門有服務民眾的天職，在實現公共利益的使命前提下，對於滿足民眾的資訊需求和確保知的權利上，公部門有較大的挑戰與壓力。(4) 依法行政，政府機關必須依法令行使職權，受到法令限制的密度與強度比私部門較高，更須恪守依法行政的原則，這也是公私部門最顯著的差異性。

王興田 (2000) 在研究八掌溪事件中，發現媒體對議題設定的能力很強，尤其是主流報紙扮演了意見領袖媒介的角色，而且因應電子媒體的出現，議題也會在報紙媒體及電子媒體間流通，且電視報導會連帶影響報紙的後續報導，而且政府決策作為會間接受到媒體影響，呈現一個議題交互影響著不同屬性媒體與政府的關係。

在科技的發展下，面對新型態社群媒體的崛起，政府對外溝通工作上又該如何自處？Chon (2019) 指出，在數位媒體蓬勃發展下，民眾更踴躍參與政治，政府機關中的公關人員必須了解民眾是怎麼感受與感知危機，以及他們在危機事件中如何製造危機相關訊息，此外對政府來說，了解引爆危機的問題，有助於溝通策略的制定以及預測對政府負面批評與行動。史安斌 (2011) 以中國四川大地震危機為個案，探討中國政府危機管理和溝通的經驗，檢視相關理論在中國的適用情形，以及討論在中國國情的背景下，中國的危機議題下的風險溝通理論和體系與西方比較有何不同。他發現中國政府在面對不同情境時，都能採取對應且有效播策略，容易得到正面的媒體報導，建立與提升政府的公信力，他指出在不同情境因素中使用相對應的策略是相當重要的，

不一定是單一策略，有時候多個策略並用更能收到效果，但要注意的是不同策略之間的是否可相容，否則會自身矛盾。

由於氣候巨變、環境汙染且新聞媒體越來越快速即時且高度發展，任何政府勢必都要面對各種風險與危機發生，而台灣在身處地震帶，且夏季又是多颱風的國家，因此常遭遇到各種天然災害的襲擊，若處理不慎，常常會演變成政府的危機。溫偉群與游梓翔（2010）研究馬英九政府在八八水災救災過程中，何以從自然災害演變成一場政治災難，甚至連國際媒體也多對政府批判指責。其研究發現馬英九政府在當中犯了一連串的錯誤，先是未盡事前防災工作，且在危機發生時政府全體官員因為過於輕忽災損，也過於輕忽民眾因為災害所導致的身心苦痛，不僅發言輕率，未能顧及受災者心情，還試圖想要淡化災情或是撇清責任，使民眾更為不滿。

除了自然災害以外，未知的疾病的威脅與衍生的危機也給政府單位帶來很大的挑戰。而台灣最有名的政府處理疫情危機事件當屬 2003 年發生的嚴重呼吸道症候群危機（Severe Acute Respirator Syndrome, SARS）。詹中原（2004a）研究 SARS 期間引起最大風波的和平醫院封院事件，初期和平醫院內部有人封鎖內部有感染 SARS 的資訊，導致疫情逐漸擴大，最後爆發社區感染，讓台北市政府與行政院下令封院，希望控制疫情不往外擴散。但是封院初期指揮系統紊亂之外，且未確實控制媒體採訪動線與落實媒體管制區，導致除了媒體報導內容資訊混亂，引起民眾不要要的恐慌之外。媒體記者也對台北市政府沒有設立對外發言與溝通系統，讓記者只能透過自己找消息來源，無法有官方說法平衡報導或是進一步求證消息而感到不滿。孫秀蕙與黎明珍（2004）認為，對於溝通的輕忽致使封院造成恐慌甚至更多危機，就是因為決策者缺乏決策之後後續的溝通，也反應了政府缺乏對外溝通系統，不僅沒有達到減低恐慌的目的，反而增加恐慌。

在政府部門實務對外溝通準則上，美國環境保護署曾提出七項基本原則（史安斌，

2013：79-82)：(1) 讓大眾成為危機管理工作的合作者、(2) 周延計畫與事前審慎評估、(3) 傾聽目標對象的需求、(4) 坦承開放、(5) 當可信賴的消息來源、(6) 滿足媒體的需要、(7) 言語簡潔易懂且富同理心。

在我國，為了協助政府機關在面對危機時能夠有效地處理相關新聞事件，行政院頒布了「行政院所屬各機關危機事件新聞處理作業原則」提供危機時的新聞輿情處理指引。這份作業原則定義了危機事件（第 2 條），指派處理危機的新聞公關人員（第 4 條），還有危機事件現場設立警戒線的等級（第 5 條），設立媒體中心與媒體簡報的規範（第 6 條），最後還有對國際媒體的幫助（第 7 條），替權責機關掌握輿情與回應，加強危機處理成效設下基本的規範，而各機關則可以參考此原則適度的修改。

伍、影響危機下的風險溝通因素

危機由於是一個複雜、動態且混亂的狀況，因此身處危機時，有太多不確定因子以及各式各樣來自於外界、內部等數個項因素影響風險溝通，因此學者都針對不同的角度探討影響風險溝通的因素以及、影響效果如何。

Marra（1992）提出危機中的溝通模式（圖 2-2）中，認為組織本身的溝通文化和公關部門的自主性，是影響危機溝通運作的重要因素。公關部門的自主性指的是在危機事件發生後，公關部門人員的自主性有多大，有自主性的公關人員不僅僅擔任技術性角色，單純執行危機計畫，公關部門會被授予權利與責任，可以自行判斷狀況，進行危機公關工作，甚至可以進一步能參與組織決策。Grunig 與 Grunig（1992）也認為，公關人員應該進入決策核心之內，掌握危機情境中的溝通目標與任務，對外也可以掌握外界狀況，掌握時效對外溝通，並進一步把外界資訊回饋給組織內部。至於組織文化，Marra（1992）引用公關四模式來界定組織的溝通文化，越民主開放的組織會越傾向採用雙向對等的溝通模式靠攏，而越保守封閉的組織越傾向單向不對等模式的方向。Marra（1992）進一步闡述，危機發生後組織會有三種反應，一是沉默，二

是雙向不對等溝通，三是雙向對等溝通。沉默是要逃避危機，代表組織不想對外溝通，當組織想溝通時，則會根據情況決定是要往哪種模式前進。Marra（1992）發現一個有完善危機預防計畫或是危機發生處置計畫的組織，在危機發生時不一定能將危機處理的很好，有時候一個對危機沒有做預先準備的組織也可以妥善處理危機，他認為是組織中的「溝通文化」及「公關部門的自主性」更能解釋和預測組織處理危機的結果。

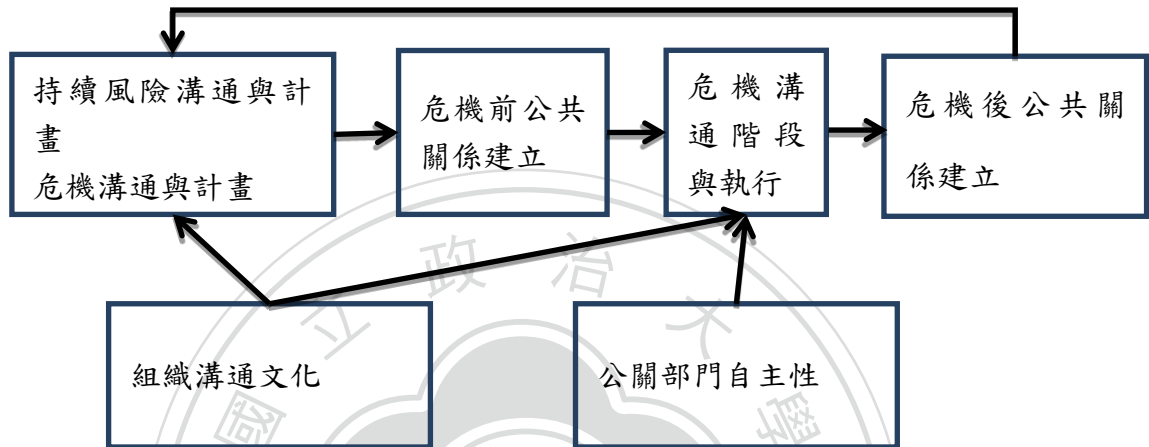


圖 2-2 Marra 危機溝通模式

資料來源：Marra(1992)。

吳宜蓁（2005：52-58）認為，哪些因素會影響危機議題下的風險溝通在學術研究上仍有待後續研究填補空缺，但她綜合各學者的看法後，認為有 3 大面向（策略操作、組織內部、對外關係）會有影響：

一、策略操作面向

吳宜蓁（2005）認為在策略選擇操作上，有 7 個可供遵循的指引的項目：（1）儘速蒐集真相；（2）成立危機小組；（3）選取發言人；（4）儘快公布真相；（5）儘快澄清有負面報導或是不實消息；（6）尋求危機策略聯盟；（7）不斷對外溝通，掌握建構議題的能力。

二、組織內部面向

組織內部面向又可分為兩個因素：危機處理的經驗和公關部門自主性(autonomy)。危機處理經驗是指組織若有處理過危機的經驗，則擬定危機計畫與在面臨同樣或相似危機情境時，組織更能駕輕就熟應對，對減低衝擊有正面幫助。公關部門自主性則同Marra (1992)所說，強調公共關係部門本身的自主性越高，除了可以更靈活進行公關工作外，更可以跳脫層級節制，直接第一時間將訊息往高層反應，減少逐級報告的過程中所浪費的時間，與中間訊息傳遞操曲解的有可能。爭取時效且有自主權的公關部門可以減緩危機的傷害。

三、對外關係面向

在對外關係面向上，則是強調危機發生前的關係管理，關係管理的目標是與利害關係人平常就維持良好的關係，以便危機發生時能夠有效溝通解決危機。一旦危機爆發時，會因為平常有保持關係、持續互動，對於組織的不滿與傷害也可以降低，也會使大眾相信組織的能力和應變措施。Marra (1998)研究發現，組織在危機發生前與利害關係人所建立的形象，會影響組織在危機處理後的風評印象，亦即，平常與利害關係人之間的關係若是正面，則會降低危機傷害，反之，平常處於負面關係，那麼就會加深組織的負面印象與評價。

王靖雯(2012)歸納出4個內部因素與6個外部因素。內部因素有：(1)危機策略聯盟；(2)組織文化；(3)組織形象：是指當組織有良好形象時，較容易得到外部支持，民眾會對組織在發生危機事件後對組織報以支持、諒解甚至同情；(4)危機學習經驗：危機過後組織可以吸取經驗與教訓，同時也是組織變革的重要推力。而外部因素有：(1)危機本質；(2)媒體採訪趨力：因此一旦媒體大肆報導之下會增加危機處理的難度，再者大眾對危機的認識多從媒體報導而來；(3)時間壓力；(4)利害關係人關係；(5)組織公關模式：除了公關四模式外，還有另一個模式「非對等式鼓吹模式」(asymmetrical advocacy)，此模式很適合用在與行動公眾的溝通上，其本質在於

競爭或對峙時，所用的方法包含對峙、透過媒體鼓吹或是示威抗爭等。

黃懿慧（2006）研究政治人物危機事件的新聞報導，檢視危機回應模式和危機情境的關係，發現在特定危機情境中使用特定的危機回應模式，會得到較佳的媒體形象報導。在「犯行」情境中使用「否認」策略，在「同意」情境中使用「讓步」策略，都可以得到較正面的媒體報導效果。接下來黃懿慧（2016）針對危機管理者或是公關人員進行問卷調查，探討危機類型如何影響「溝通策略」與「危機回應形式」對於「組織—公眾關係」之影響。結果發現，危機類型之「責任歸因」程度越高，「溝通策略」對於「組織—公眾關係」的解釋力越弱；相反的，若是危機類型的「責任歸因」越高，那麼「危機回應形式」對「組織—公眾關係」的預測力會隨之增加。

姚惠忠（2017）研究「回應內容」、「回應形式」、「媒體使用」及「發言層級」等因素對於風險溝通效果的影響程度與權重。發現危機類型會干擾媒體記者對危機議題下的風險溝通策略因素，以及回應內容、回應形式因子的排序選擇，其次要危機類型對回應內容、回應形式均有部分干擾效果。

劉千祥（2017）以台灣 500 大企業之公關人員進行調查，發現在危機發生時，危機回應內容比回應形式、媒體選擇、發言層級都要來的重要。且以回應形式而言會根據組織是否也深受其害的立場而有所不同，再者研究中肯定了「電視」依然是現在最重要的傳播管道，必須重視。最後，危機類型會影響公關人員的危機溝通策略，以及回應形式、媒體選擇因子的排序選擇

汪睿祥與姚惠忠（2018）研究鬍鬚張 2012 年漲價議題，探討為何鬍鬚張在 2012 年漲價時引發媒體大肆負面報導、民眾反彈，甚至台北市政府出面表示要終止美食節活動合作，最後逼迫鬍鬚張不得不出面致歉宣布不漲價。但是在 2014 年鬍鬚張又再度漲價且漲價幅度遠甚於 2012 年，卻沒引發如 2012 年的風波？他們發現原因是鬍鬚張在 2012 年漲價時有忽略當時的社會氛圍（油電雙漲帶來的物價齊漲）、議題發動者

正當性（滷肉飯龍頭帶頭漲價）、錯估文化符號殺傷力外（知名作家投書抨擊），組織與外界身分有落差、欠缺回應策略這五項原因。研究建議為了預防議題擴大成危機，就必須注意有無出現一些徵兆、訊號，訊號越多議題越容易演變成危機。

本研究參酌並綜合上述文獻探討後的結果，同時參考上述文獻分析其他學者對於影響因素的探討後，找出認為會對風險溝通造成影響的幾項因素如下所述：

一、內部因素：

- （一）過去處理經驗：組織具有學習效果，會吸取教訓，修正錯誤，以求面對下次面對相同或是類似危機時，能夠更快速反應與解決危機。而經驗的累積所發生的學習效果，小至組織成員層次，大至組織層次，都會進行一系列評估、設計、執行與反饋的過程。
- （二）公關部門自主性：公關部門自主與否取決於能否進入決策圈、被賦予決策權，若有決策權的公關部門表示組織在進行危機決策、風險溝通時，會考量公關部門的意見、立場與能力，進而影響組織風險溝通的策略作法。
- （三）回應形式：回應形式是指危機管理者面對公眾是否能夠即時、一致、積極、主動的回應，若能主動積極回應，組織受到的傷害就會較小。在危機中各種資訊與雜音紛擾的情形中，有關單位的意見與聲音會是一般大眾較為信任的消息來源，同時，這也表示了組織有勇氣面對危機、有誠意解決危機的表現。

二、外部因素：

- （一）媒體催化：危機吸引社會大眾的目光，很容易成為鎂光燈的焦點，也是記者報導的好材料，可想而知的是，一旦危機事件的議題夠重要、新聞價值

越大，甚至可以延續好一陣子的話，就很容易吸引記者報導與要求採訪。但媒體報導往往會建構民眾對危機的認識，甚至若媒體不認為是危機，對人們來就不是危機。因此，媒體是否強力報導會影響組織對危機事件的處理。對組織來說，最好媒體的報導篇幅越小越好，時間越短越好，以求大事化小、小事化無。

- (二) 社會氛圍：組織面臨危機事件時不是單單僅針對該危機事件處理，不能忽略當下的社會環境的情勢發展，可能危機發生同時，社會環境會加深危機的傷害，也可能會減低危機的傷害。若社會氛圍對組織較具敵意，那組織策略可能會稍嫌保守，反之亦然。同理，若社會氛圍對危機的爆發表示憤怒與不安，會讓組織更難降低傷害，恢復形象。
- (三) 危機議題：不同的危機議題有其不同的背景、類型，每種危機議題要了解危機的類型，危機議題可能單純或是多元，牽涉族群複雜或多元等，要瞭解面對的危機議題背景資料，才能知道要用甚麼傳播策略，對症下藥才能收到良好的成效。

第四節 小結

本研究先從危機管理理論出發，因為危機會造成有形或無形的損失與傷害外，為了在事前預防危機、事中妥善處理危機，事後預防下次的危機，再進一步從危機管理理論中探討危機發生前的風險與風險社會概念，因為風險無處不在，使現代社會變成風險社會，我們需要學會辨識、理解與準備，因而需要溝通與對話。最後進一步探討風險溝通與危機傳播等概念。接著因本研究個案的狀況，加上本研究認為風險溝通的概念，實際上已包含危機傳播，因此為了後續用詞方便與統一性，本研究統一使用風險溝通作為研究用詞。因本研究個案屬於公部門溝通範疇，因此再進一步了解公部門

風險溝通的研究與實務目前結果，推敲可適用在本研究個案中，可能的外部影響因素與內部影響因素因素，以做為後續研究方法與研究分析的根據。



第三章 研究方法

本研究探究 2012 年與 2018 年兩次勞保破產危機議題中政府風險溝通之策略與影響因素。將以文獻文析法瞭解當中各種風險溝通策略，另外進一步以深度訪談法探究風險溝通之影響因素，以及配合補充風險溝通策略內容，俾使本研究更完整。

第一節 研究流程與架構

壹、研究流程

本研究先蒐集危機管理理論、風險相關理論與風險溝通相關理論資料後，了解理論脈絡發展，在進一步整理文獻中得知影響風險溝通的因素後。以 2012 與 2018 勞保破產議題為比較個案研究，得出後續的研究架構。接著，本研究會蒐集兩次個案相關的文件資料作為分析的文本資料，同時訪談相關人士，了解他們對當時兩次風險溝通有何看法，綜合分析文本資料與訪談意見後，得出兩次的風險溝通策略與影響風險溝通的因素。最後回頭檢視與比較和文獻探討資料與研究架構有何差異性，最後得出結論與給予建議。本研究之研究流程圖如下：



圖 3-1 研究流程圖

資料來源：本研究

貳、研究架構

本研究以個案比較的形式，試圖瞭解影響兩次個案事件風險溝通的策略與影響因素，在檢閱相關文獻後，試著提出可能影響因素，並進一步訪談經歷過的人員進行檢驗與探究其他相關人員認為可能的影響因素。本研究之研究架構如下：

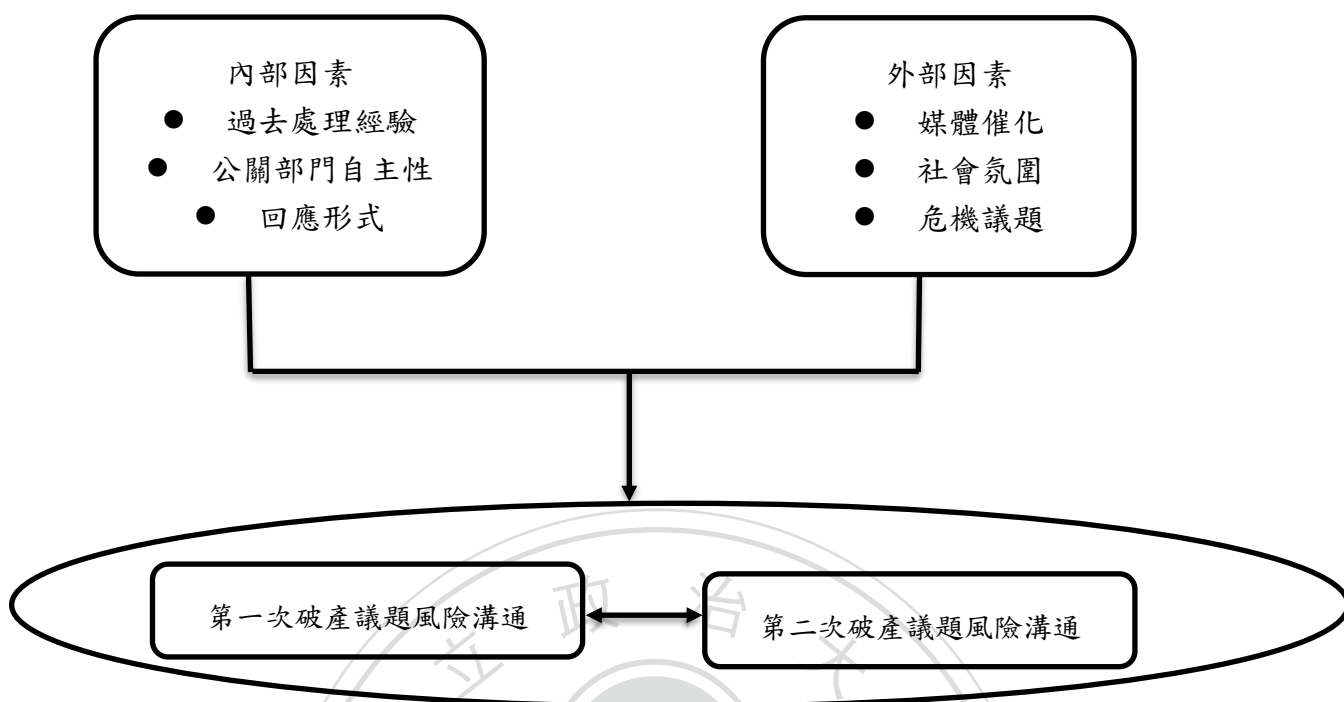


圖 3-2 研究架構圖

資料來源：本研究

第二節 研究方法

質性研究 (qualitative research) 常廣泛應用於社會科學領域的研究，因為它適合整體性的研究與觀察社會現象，在質性研究過程中，研究者蒐集相關文本資料、親自接觸欲研究的社會現象，關注其本質內涵，有助深入了解研究於特定社會現象，進一步某一特定社會現象提出解釋、理解並獲得嶄新的知識與認知 (陳向明，2002)。

根據上述研究目的與文獻探討，本研究主要探討勞保兩次風險溝通的異同比較，其研究關心重點是發展在兩次過程中的政府機關風險溝通歷程與影響因素，同時，想要了解對於兩次危機事件的風險溝通工作的詮釋為何，且從兩次危機事件的經歷中進一步考量不同方面觀點，因此，本研究屬於質性研究。而於質性研究方法上，因為本研究想要了解事件的經歷與發展、並比較兩者的異同後，想要進一步了解影響因素，

以及最後對於兩次事件的風險溝通的評價與想法。因此本研究採「深度訪談法」為主要搜集資料與分析個案的方法，同時，為了與訪談資料相互檢驗應證，本研究亦將採用「文獻分析法」，蒐集相關資料，包括新聞報導內容、官方資料以及其他公部門相關文字紀錄或數據等，輔助了解彼時風險溝通發展歷程與內容，以利做成深度訪談法的訪談提綱參考來源。

壹、文獻分析法

文獻分析法 (document analysis) 是透過有系統地查閱、組織與解釋各種文獻，再分析統整事件的原因、背景、影響、意義等，Neuman (朱柔若 譯，2000) 認為其分析步驟有四，即閱覽與整理 (reading and organizing)、描述 (description)、分類 (classifying) 及詮釋 (interpretation)。

文獻的來源盡量廣博且豐富，通常包括政府部門的官方資料、或是具公信力的組織報告、資料庫收藏資料、企業組織資料、圖書館中的書籍、論文與期刊、報章新聞等等。

貳、個案研究法

個案是對真實世界所發生的事實與狀況的描述，個案所描述的狀況與事實的說明必須真實，不可杜撰編造。而個案研究針對的對象，在蒐集完資料後，對問題進行因果關係的剖析，已對事實有進一步的理解與認識，進而做出詮釋與分析，所得到的成果是統計分析的方法無法得到的。個案研究的目的，在限定一個空間與時間範疇內，聚焦於特定事件單元的完整面貌，可以具體的方式呈現證據，有助於抽象的理論或邏輯思考外，也希望深度觀察與解析某特定分析單元，做為跨層次推論的證據，進而了解其所屬類別的整體性質 (湯京平，2015：250)。Yin (2002) 認為個案研究是一種實務性質的研究調查，研究的現象與生活界線並步明確時，需要透過真實世界多樣的

來源，對現狀加以調查，因此個案研究必須有多重的證據來源、證據的關聯性與建立資料庫。

參、深度訪談法

訪談法是一種面對面且有目的性的對話過程，是研究者和資訊提供者間反覆面對面接觸的過程，這當中研究者和研究參與者之間是平等的互動關係。依照 Kumar（潘中道、胡龍騰、蘇文賢 譯，2014：155）的看法，研究者透過保持開放和彈性的原則，藉由研究參與者表達的方式來了解對方的生活、經驗或情境的觀點訪談可以藉由詢問、探查、傾聽的方式，得知人們的觀念、態度和想法，更可以進一步得知動機。相較於參與觀察法，訪談法可以蒐集過去和現在的資料，甚至可以了解研究參與者對主題的未來觀點，而參與觀察法就只能蒐集現在的資料。訪談法不會像問卷調查法因答案受限而無法完整表述內心真實想法，它允許以口語形式表述論點，可能得到與文獻或研究假設不同的想法或挖掘出意想不到的觀點，有助於更全面了解研究對象，加深研究主題的深度與廣度。對於透徹了解某一現象、事件、人物的真實發生狀況、意涵、衝擊影響、未來發展以及解決之道，深度訪談後所得到的結果比更可以深入了解或描述事物的本質，以做為進一步分析的依據（萬文隆，2004：17）。

深度訪談是有目的性的談話，並非隨意漫談，研究者與受訪者之間的訪談內容須圍繞在某特定主題，藉由研究者與受訪者之間相互反覆的問答中，可以提供觀點、交流想法，在這反覆互動過程中除了可探索文獻中未掌握的研究層面，也是一種社會互動過程。

研究者為進行訪談法之前，必須決定好訪談對象、約定好時間地點與訪談類型，也可以進一步思索對方可能會有的反應與因應方法；訪談中，先與研究參與者說明自己與研究主題、徵求同意可否錄音、訪談中要注意氣氛和雙方關係；訪談後則要確實根據錄音內容和當場作的筆記，如實作成訪談紀錄與逐字稿。再進一步記錄整理、分

析、比較，從中獲得可用的研究資料、資訊以回答研究問題，以達成該研究成果（葉至誠、葉立誠，2011：155）。

深度訪談法又可以分為結構式、半結構式與非結構式三種。結構式訪談是一種只能問研究參與者事先擬好題目，不能在訪談過程中追問或是問新的題目，非結構則是不事先擬好題目，而是讓研究參與者針對研究問題自由不受限的述說自己的看法，而研究者則是視情況需要另行追問或續問。而本研究所採用的是半結構式訪談，介於結構式與非結構式的訪談法，訪談之前一樣會有事先擬好的訪談題目，但僅作為訪談的指引，不用死硬的遵守問題或是順序，可以視情況需要進行問題順序的調整或刪減、適時的追問或續問，相較於結構式死板或是非結構的天馬行空，半結構可在一定限制中允許更多彈性。

而本研究便採用半結構式訪談，先預先設計好訪綱，並根據訪綱進行訪談，在訪談過程中做筆記紀錄訪談重點或資料，並不會完全按照訪綱所訂的研究問題與順序進行訪談，會根據受訪者回答情形，視情況追問、要求補充或事調整問題順序等，同時會在訪談過程中錄音，最後根據錄音與現場的筆記紀錄謄錄逐字稿，作為後續進一步分析的資料。

綜合上述，本研究依照研究目的與研究問題，採取相對應的研究方法，可歸納成下表：

表 3-1:研究問題、研究方法與工作項目表

研究問題	研究方法	工作項目
兩次勞保破產風險溝通的策略與比較為何？	文獻分析法 深度訪談法	歸納並分類新聞剪報資料 了解政府機關風險溝通做法。 透過訪談相關人員，得知當初的處理過程是如何進行風險溝通的決定與相關流

		程。
影響兩次風險溝通的因素是什麼？	深度訪談法	從訪談了解相關人員認為影響兩次風險溝通的因素，以及這改變的原因。
對兩次勞保危機事件的溝通或作為有何評估與建議？	深度訪談法	訪談相關人員對於危機事件的感想，並以自身經驗提出建議或改進措施。

資料來源：本研究整理

肆、配對比較法

與配對比較法相近的一種方法叫做「比較法」(comparative method)，它適用於範圍較大的兩組事物的共通點，或是找出兩組事務的相異之處，檢視變相之間的關係。例如用於比較兩個國家、城市一樣的政策中的相同與相異之處。而找出相同與相異是可以互相使用，並不互相排斥，端看研究者想探究的面向與研究需要(陳銘祥, 2000)。

而本研究只有兩個案的比較，涵蓋範圍跟比較法相比，比較與包含的範圍的都未若比較法廣大，針對兩個案之間的比較應適合採用配對比較法(paired comparison)。依照 Sidney Tarrow (2010) 對於配對比較法的看法，他認為配對比較法是一種已被廣泛使用的政治分析策略，但很少理論化，這是因為配對比較常常被視作單一個案研究，或是多個案分析的簡化形式。但 Tarrow (2010) 認為配對比較法的理論化是有其必要的，因為怎麼從眾多現象中蒐集證據、拼湊、評估和判斷。除了因為配對比較法可單獨於個案分析，且不應僅止於被視為多個案分析的簡化外，它可以與多種研究法相互兼容，可謂學術與實務上做出貢獻。

而配對比較法通常用於兩個案例之間的比較，因為如果案例越多，成對的比較可提供描述性深度和模擬的平衡組合隨著比較個案的增加而逐漸減少。因為未測量的變項增加，且潛在未被發掘的潛在變項也增加了。

Tarrow(2010)對配對比較法理論化提供了四個面向，首先是擴大方法論多元化，

讓配對比較法作為一種工具，藉由使用多種分析法進行三角測量，與相關定性或是定量法互相配合，以便從不同方向研究問題。第二是逐漸探索適用範圍條件，由於變項不易確定，因此會成為限制定義與變項，因此不宜將範圍條件擴張太大，以免發生偏誤。第三是理論本土化，建立屬於在地理論，以加強理論化的過程，最後是和過程追蹤法結合相關性，了解現象背後的機制，將基於過程的研究和相關研究視為補充。

本研究主要在兩次危機事件議題中的情境類似狀態下，政府何以有不同策略，且其中的影響因素為何，因此綜合前述文獻探討中，針對影響因素討論的假設，檢視其差異因素。

第三節 研究範圍與對象

壹、研究範圍

本研究的研究主題是 2012 與 2018 年兩次勞保破產危機，政府機關風險溝通的比較。由於勞保破產危機是重大國家議題，所牽涉單位甚廣，總統府、行政院、勞動部、國發會等，都與勞保危機破產議題有所相干。本研究囿於研究者時間限制，以及研究者工作場所方便性等原因，有關行政部門的研究範圍，本研究範圍鎖定在勞動部作為研究行政機關，至於更高階層的單位如行政院與總統府，則不屬本研究討論範圍內。

至於本研究時間範圍，經研究者觀察第一次勞保破產危機議題的時間脈絡與發展後，第一次勞保破產危機議題的資料蒐集開始時間，是從 2012 年 10 月 9 日從聯合晚報刊登報導，並引發社會軒然大波開始後作為起始時間點，而資料蒐集的截止時間則是選擇 2013 年 4 月 25 日，因為那天行政院正式函送年金改革草案至立法院審議後，相關新聞報導才逐漸平息。至於第二次勞保危機議題因為新聞延續時間只有一天，資料時間為 2019 年 1 月 31 日。

貳、資料來源

Patton (1990) 認為質化研究之樣本不像量化研究，樣本可代表並推論至母群體為準則，陳向明 (2002) 指出，質化研究講求可代表社會現狀之「廣度」與深入了解社會現象之「深度」。而選取研究對象關係到「我想找誰進行研究？」

質化研究的取樣規則上，需考量研究目的、研究參與者的特徵、研究者能力與資源以及研究者和研究參與者之間的關係。而質性研究眾多取樣方法中，本研究採取立意抽樣 (purposive sampling)。立意抽樣是根據研究目的，為了蒐集更多元的且深入的資料，選取對研究問題能提供豐富資訊的人，以詳盡的回答研究問題。是一種以研究目的為基礎針對某些容易辨認的團體成員所進行的抽樣方法 (鈕文英，2015：419-423)。

茲針對因應研究方法，針對本研究的研究資料來源中，分析的書面文獻資料以及訪談法中受訪對象特徵說明之：

一、新聞報導與政府文件

本研究採用文獻分析法會分析新聞報導內容與相關政府文件。分析新聞報導資料的目的有二，首先新聞記者的報導是政府機關對外回應的重要紀錄，可以從中了解、分析當時政府的策略，其次是為了回答第一個研究問題，由於兩次時間的已經離現在較遠，受訪者的回憶可能會遺忘或是錯置，因此藉由文獻資料作為回答的資料主要來源，也可以在後續訪談中可以和訪談相互配合比較及佐證。

由於研究者曾在勞動部新聞聯絡室任職兩年，經過勞動部新聞聯絡室長官首肯，本研究採用的新聞媒體文件資料來源係勞動部新聞聯絡室所提供的每日內部剪報資料，勞動部剪報資料來源主要是聯合報、中國時報、自由時報、蘋果日報、工商時報、經濟日報、聯合晚報、台灣時報、民眾日報與台灣新生報。本研究考量發報量、閱報

人數多寡與民眾選擇習慣，大多是以所謂傳統「四大報」作為閱報的來源，同時考量工商時報與經濟日報亦有其一定觀看人數，再配合聯合晚報率先報導勞保財務危機議題，且聯合晚報新聞內容通常作為隔天日報的報導內容參考，有參考價值。因此從中挑選聯合報、中國時報、自由時報、蘋果日報、工商時報、經濟日報與聯合晚報 7 個報紙做為文本範圍。

在新聞剪報選擇時間選擇上，如前述，起始時間選擇在事件發生的 101 年 10 月 9 日起，一直到行政院通過改革方案後的 102 年 4 月 25 日。這段時間的報導共有 381 篇剪報資料，而本研究指探討與勞保破產危機相關的資料，因此這當中有的新聞剪報內容與本研究無相關者會剔除，在經過篩選後，共有 203 篇剪報資料留下作為文獻分析的資料。

再者，行政機關受立法機關監督，政務官有必要到立法院做施政報告與接受立委質詢，勞保財務危機對於勢必會受到立法委員的關心與詢問，且立法院不管是各委員會或是院會會議，都會有媒體記者到場採訪，報導立委與官員詢答的過程還有內容，立法委員的詢問與政務官在立法院對政策或是事件的回應都會變成媒體報導的內容材料，且政務官的回應內容也是政府代表對事件的看法與立場，因此本研究同時也納入立法院的會議記錄，包括立法院衛生環境福利委員會中，勞委會有參與的會議，同時也立法院院會質詢也納進參考文件中。

為選取應該分析的立法院會議紀錄樣本，先在立法院全球資訊網，使用議事暨公報查詢功能，在「全文檢索關鍵字」一欄中輸入「勞保年金」、「勞保破產」，會議類別點選院會跟委員會，會議日期設定 101 年 10 月 9 日至 102 年 4 月 25 日，之後再針對搜尋結果出現的會議紀錄進行實質內容檢視，確認是否有實際討論勞保破產危機的內容，經過檢視篩選過後，共有 11 筆符合資料，分別為立法院公報第 101 卷第 57 期、立法院公報第 101 卷第 60 期、立法院公報第 101 卷第 61 期、立法院公報第 101 卷第

62 期、立法院公報第 101 卷第 64 期、立法院公報第 101 卷第 70 期、立法院公報第 101 卷第 83 期、立法院公報第 102 卷第 4 期、立法院公報第 102 卷第 7 期、立法院公報第 102 卷第 9 期、立法院公報第 102 卷第 15 期，因此關於立法院相關會議紀錄的分析則以這 11 次會議紀錄作為樣本。至於 2018 年部分，則未有搜尋到相關立法院詢答紀錄。

此外政府機關針對勞保破產事件的的新聞稿也同樣納入分析檢閱的範圍，而勞動部官網因為經過大改版，101 年新聞稿資料被放置在歷史新聞區，在研究者自歷史新聞區搜尋過濾後，找出 2012 年勞保破產事件的新聞稿共有 13 篇，而 2018 年則只有 1 篇。

二、訪談對象

由於勞保破產議題是率先由媒體揭露報導，進而政府機關需要去溝通處理，由於是全國性議題，因此相關民間團體的專家學者也會對此議題發表意見，因此訪談對象的挑選以經歷了解過該議題的政府官員、媒體記者以及專家人士。

在以上三類族群的對象的挑選上，而原本政府官員挑選對象上是以勞動部官員為主。官員挑選上則是熟稔勞保業務的官員，例如勞保法規主責單位勞動保險司人員，除此之外，勞保業務執行機關的勞保局人員也是訪談對象之一，原因是勞保局人員是負責受理與核發申請案件，另外當時擠兌潮發生的場地在勞保局，藉以瞭解他們第一線的意見，了解在業務執行端的人員，當時是怎麼跟民眾溝通的方式。

此外，危機發生都是新聞媒體報導最好素材，都會吸引很多記者報導，也因此媒體的角色相當重要，因此本研究訪問曾經採訪過、經歷過勞保危機議題的記者，希望能了解記者是以何種角度與立場看待此議題。

最後，為了獲取更多的觀點，本研究亦將訪談關心勞保議題的專家學者，請他們

分享對於政府單位對兩次風險溝通的看法與建議，加入更多角度與觀點，幫助更有效檢視實務工作的缺失與檢驗理論。

在訪談對象的挑選上，剛開始研究者先瀏覽前述新聞報導與立法院公報紀錄後，得知當時任職的政府官員有哪些人後，預定訪談對象有率先刊登勞保破產消息的聯合晚報記者、一名工會的理事長、2012 年任職勞保司業務科科長、2012 年任職勞保司承辦人員、A1、A2、A3 與 A7。再來因為研究者過去曾經任職勞動部新聞聯絡室，藉由過去新聞聯絡室長官幫忙聯繫聯合晚報記者、勞保司人員、A1、A2 與 A3，而工會理事長和 A7 則是由研究者自行聯繫。

在實際的邀訪上，聯合晚報記者表示工作繁忙不願意受訪，工會理事長表示公務繁忙不便受訪，勞保司人員也表示無受訪意願，因此實際邀訪成功的僅有 A1、A2 與 A3 三位受訪者。為了補足代表性，於是研究者便先從 A1、A2 和 A3 三位受訪者開始進行訪談，同時請 A1、A2、A3 與不願意受訪人員推薦研究者其他適合的受訪者，試圖以滾雪球方式找出其他的受訪者。

A1 在受訪後推薦可以詢問 A4 的意見，A3 則是認為在勞保局任職許久的 A5 對本研究題目應有許多想法，推薦邀訪。聯合晚報記者向研究者推薦同樣是記者的 B1，而 B1 在受訪後推薦是專家學者的 C1，受訪者 C2 是透過指導教授建議邀約，受訪者 A6 則是研究者的同事幫忙引薦約訪。而勞保司人員表示無推薦人選。

滾雪球的關係可以用下圖表示：

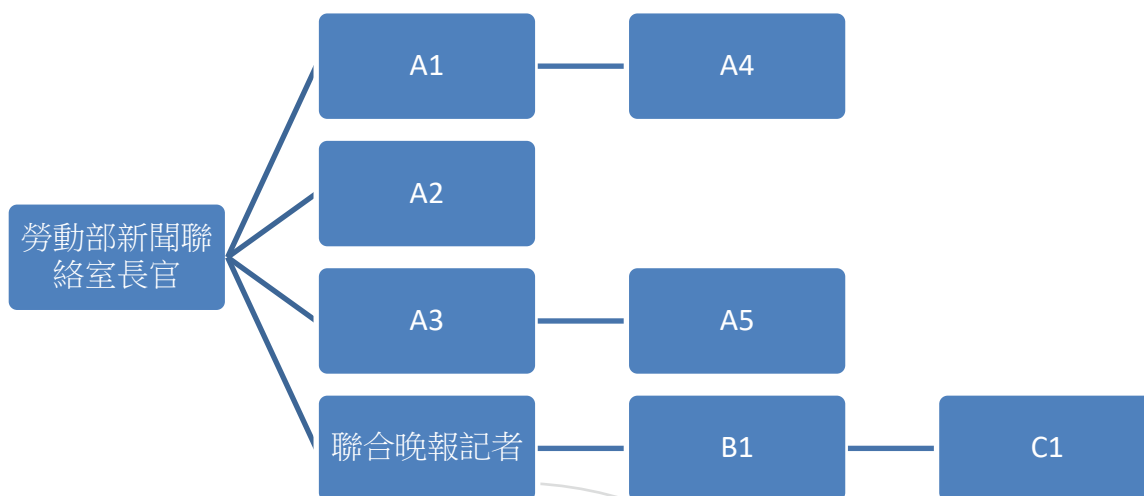


圖 3-3 訪談對象滾雪球關係圖

資料來源：本研究

本研究所訪問的 10 名受訪者分別代表了政府、媒體與專家的觀點，且每位受訪者對於本研究議題都是相當熟稔的專業人員，如代表政府觀點的 A1 與 A4，都是久任勞保業務人員也是當時實際經歷過勞保破產事件的人員，同時當時也代表行政機關對外發言，因此具有代表性。至於代表媒體方的 B1 是勞動部長期駐點記者，對於勞保業務已經相當熟稔。而另外兩位學者專家，C1 是長期注意勞保財務議題的倡導者，也是 2018 年年金改革委員會的一員，而 C2 是勞工所教授，其對於勞動相關議題的熟悉自然不在話下。

在分類上，由於有些受訪者過去曾任職於政府，離開政府後從事其他職務，所以本研究在研究觀點的分類上係以受訪者過去所擔任的職位作為分類依據，而且在採訪內容上，都是請受訪者當時以當時所處的經歷發言。其中政府官員的以 A 為代號，媒體記者以 B 為代號，專家學者以 C 為代號，本研究實際訪問對象與類別與訪談時間整理如表 3-2。

表 3-2:訪談對象表

代表觀點	代號	訪談時間	訪談地點	備註
政府官員	A1	109/6/23	餐廳	久任勞保業務之高階資深文官，熟悉勞保議題。
政府官員	A2	109/6/5	受訪者辦公室	兩次勞保破產危機分別擔任新聞聯絡人與國會聯絡人。
政府官員	A3	109/7/28	咖啡廳	2012年勞保破產危機議題時擔任首長。
政府官員	A4	109/8/3	受訪者辦公室	曾任勞保局總經理與勞動部次長。次長任內督導勞動部新聞聯絡與國會聯絡業務，同時擔任發言人。熟悉勞保議題與媒體、國會溝通。
政府官員	A5	109/8/10	茶館	久任勞保局資深文官，2012年發生勞保破產議題時擔任勞保局首長，熟稔勞保相關議題。
政府官員	A6	109/9/11	受訪者辦公室	曾在 2012 年擠兌潮時就任勞保局櫃台主任，熟稔當時擠兌潮的對外溝通與處理。

代表觀點	代號	訪談時間	訪談地點	備註
政府官員	A7	109/9/23	受訪者辦公室	2012年時任經建會副主委。
媒體	B1	109/6/9	餐廳	某平面媒體駐點勞動部記者
專家學者	C1	109/6/3	受訪者辦公室	多年來關注勞保議題，從勞保年金化到年金改革皆參與其中。
專家學者	C2	109/6/19	受訪者辦公室	政大勞工所教授

資料來源：本研究

參、研究實施

本研究運用文獻分析法分析文本資料歸納風險溝通策略，同時使用訪談法訪談相關關係人得出他們認為影響的主要因素和評估建議。以下就本研究的相關研究執行過程分別說明之：

一、新聞報導與政府文件

前述新聞報導與立法院會議紀錄內容的分析上，本研究在蒐集上述文本之後，會先針對某類別的文本進行分析（例如新聞報導資料），首先先閱讀文本內容，並在與研究相關的內容上進行筆記與彙整與研究題目有關的資料，接著再進行另一類別的文本分析。在閱讀完所有蒐集到的文本資料後，針對前已做筆記的各類別分析資料，進行比對、統整與分析，經過反覆閱讀與歸納後，從中找出政府針對勞保破產風險溝通回應的內容與找出最常使用的風險溝通策略。

二、訪綱建構

本研究旨在探討 2012 與 2018 年兩次勞保破產危機議題的風險溝通策略比較、影響主要因素與評估建議，訪談對象有政府官員、專家學者與媒體記者三類族群。希望透過受訪者的實務經驗或是觀察，理解對於行政機關對於勞保財務危機的風險溝通策略，本研究之訪談題綱參酌吳宜蓁（2000）針對腸病毒風暴個案研究的訪談大綱，在歸納前述研究問題與研究目的之後，規劃下列主要訪談問題：

表 3-3:訪談大綱

訪綱問題	對應研究問題
<ol style="list-style-type: none">1. 兩次勞保危機發生，組織處理危機過程與溝通的歷程？2. 您認為兩次風險溝通策略差別是甚麼？您認為造成兩者差別的原因是？若沒有差別，您認為沒有差別的原因是什麼？	研究問題 1：兩次勞保破產危機議題的風險溝通策略與比較？
<ol style="list-style-type: none">1. 您認為有哪些因素會影響風險溝通策略？	研究問題 2：影響兩次風險溝通的主要因素是什麼？
<ol style="list-style-type: none">1. 您認為兩次危機事件，有哪些值得肯定的地方？有哪些又有待改進？2. 您認為對於往後對於勞保破產議題的溝通上，有甚麼建議？	研究問題 3：兩次勞保危機事件的風險溝通作為有何評估與建議？

資料來源：本研究

三、訪談執行過程

訪談對象的約訪，會先以電子郵件或是手機簡訊的方式聯繫，郵件或簡訊內容會先表明研究者為政治大學行政管理碩士學程學生的身分，簡述論文的題目、研究目的及因為論文需要與邀約理由，同時附上訪綱給受訪者參考。若受訪者答應研究者的邀

約，再與受訪者約定訪談的時間與地點，訪談的時間與場所都是配合受訪者方便為主。

在正式進行訪談之前，研究者會先簡單自我介紹，並和受訪者寒暄互動後，會再次告知受訪者研究題目與研究目的，訪談時間上，訪談時間以 1 小時為原則，但仍以受訪者實際可以受訪時間長度為主，以不打擾受訪者時間與行程安排為準。為了受訪者隱私的保護與尊重，保證訪談內容僅提供本研究使用，絕不外流，承諾不將其身分洩漏外，研究中會以代號方式稱呼受訪者，同時告知受訪者有拒答、要求隱蔽、終止參與和表達任何意見的權力。而為了訪談紀錄的完整性，研究者會事先徵得受訪者同意在訪談過程中錄音，作為後續整理訪談稿用。

在訪談進行時，研究者會注意訪談氣氛是否和善輕鬆、自然無壓力，以期受訪者可以敞開心胸暢所欲言。因本研究採取的是半結構式訪談，因而研究者除了按照事先寄給受訪者的訪綱提問之外，會依實際訪談的情形，適時調整訪問的題目內容與順序，或是在訪談過程中若發現其他資訊或是想進一步了解的問題，會再視情況追問，或請受訪者補充說明、闡述得更清楚完整，並不會照本宣科按照訪綱訪談，以期獲得更深入與真實的資料。研究者會在訪談中作筆記，蒐集受訪者提供的經驗談、想法、建議。

訪談結束時，除感謝受訪者的應邀，也會請受訪者推薦是否有其他適合約訪的對象，如有，則請受訪者告知聯絡方式或是請其代為引薦。最後離去前告知如有疑問都可以與研究者聯絡，研究者也將訪談錄音檔打成逐字稿，做為後續分析用的資料。



第四章 研究分析

本研究採用質性訪談搭配相關文件資料，如立法院公報、報紙報導、政府單位新聞稿等，將訪談內容以及上述文件資料中，具有代表性的段落或是句子呈現出來。在書面資料中引用文字之後，會標明引用的資料來源以及年份。訪談資料也會標註此段訪談內容是擷取自哪位受訪者所說，並標註身分代號如 A1、B1 等等。

第一節 個案介紹

本節先簡述兩次個案事件過程內容，而 2012 年危機事件延續時間較久，當中每天媒體報導的事件與議題各有不同，有關事件過程中內容的挑選標準，則是研究者瀏覽新聞剪報文獻資料中該事件至少要有四個報紙刊出，且和勞保破產相關才會被選進以下個案介紹的內容，做為大事紀的標準。

壹、個案一：2012 勞保破產事件

2012 年 10 月 9 日，聯合晚報頭版斗大的標題寫著「勞保基金瀕破產」、「50 歲勞工退休金恐泡湯」，報導內容與來源是勞委會（現改制為勞動部）委託精算公司 101 年勞保普通事故保險財務精算報告，報告顯示若要達到收支平衡，勞保保費費率高達 27.8368%（其中老年給付費率為 25.6896%），未提撥負債更高達 6.83 兆元，根據該報告精算結果顯示，民國 107 年勞保財務將首次出現逆差，而到了 116 年勞保基金就會用罄。此一精算報告的結果引起譁然，「勞保基金要破產」、「勞保要倒了」的議題像推倒的骨牌一樣引起一連串連鎖反應。

在聯合晚報刊出該篇報導後，當時第一時間行政院出面喊話，宣稱勞保不會倒，政府會負起責任，勞委會也表示會蒐集各國改革做法以確保財務健全。10 月 12 日行政院長陳冲赴立法院備詢時，面對立委連番質詢，11 度在立院議場重申一定負責，

承諾 3 個月內提出解決方案，當時有提議說比照公保有政府負起最後之負責任的規定，政府對公保設有撥補機制，但對影響人數最廣大的勞保卻沒有比照公保設有撥補機制，顯失公允，建議勞保修改法案也將最終支付責任寫入法條裡，宣示負擔最終支付責任，但未獲得當時行政院長陳冲的允諾，陳冲更表示社會保險要自負盈虧，不能讓政府負擔最終支付責任，引來各界批評與不滿。此外，面對政府不敢擔保勞保支付責任，深怕勞保真的倒閉的大批民眾紛紛湧至勞保局詢問相關權益，或是乾脆提早申請一次給付，打算讓給付先落袋為安。一時之間勞保局被擠得水洩不通，而大量民眾提早申請一次給付所引發的擠兌潮，更讓勞保基金在短時間被大量提領下面臨被提領光的壓力。在面對各方責難下，最後陳冲同意會負起最終支付責任，但此時為時已晚，對於政府的不信任與沒信心更加劇了擠兌潮的狀況。

面對勞保要倒的消息，立法院各黨團也紛紛推出勞工保險條例的修法，各版本主要明訂若勞保基金遇有虧損時，由政府編列預算撥補。而當時在野黨也認為應該舉辦年金國是會議，以求共識，但總統府以各機關已開始相關修法程序，過程中會充分徵詢各界意見，認為無舉辦國是會議的需要。

有鑑於年金制度改革的急迫性與必要性，11 月 21 日總統馬英九便召集行政、立法與司法三院院長至總統府開會研商改革方案，會後，馬英九總統指出現行我國年金制度有「經費不足」、「行業不平」、「世代不均」三個問題，表示已指示年金制度改革要以「全面」、「務實」、「漸進」、「透明」4 個策略進行，希望達成「減少虧損」與「永續經營」的目標。同時宣布啟動「年金改革列車」，吹起年金改革的號角。勞保部分由行政院副院長江宜樺擔任召集人，說明行政院規劃的五大改革面向：所得替代率部分將合理調整給付、減輕年金財務負擔；保險費率將適度提高，反映保險成本；檢討退休年齡與給付計算基準；提高基金收益以挹注財務；以及政府負最終責任。並宣布將徵詢各界意見後推出官方改革方案版本。

在經過一段時間規劃與徵詢後，2013 年 1 月 30 日行政院公布勞保年金改革方案的草案，主要有 5 點：(1) 保險費率每年調漲，上限由 12%調高到 19.5%；(2) 新的給付公式推出甲、乙兩案。甲案為初期維持 1.55%不變，待領取年金數額累計超過一次給付後，下個月起，改按原領數額 70%發給。乙案是投保薪資 3 萬元以下部分，維持 1.55%、逾 3 萬元部分採 1.3%；(3) 平均月投保薪資最高採計月數每年增加 12 個月，最高到 180 個月；(4) 政府負最終支付責任的條文正式入法，同時訂定逐年撥補計畫，第一年撥補 200 億；(5) 基金績效要求提高到 4%以上。行政院公布勞保改革法案後表示將會開始舉辦座談會徵詢各方意見，在徵詢各方意見預計四月正式提交改革方案到行政院院會審議。

4 月 25 日行政院院會正式審議通過勞保年金改革法案，並函送立院審議，大致重點與 1 月公布草案一樣，重點有：(1) 保險費率每年調漲，最高可調高到 19.5%；(2) 給付公式採乙案，也就是投保薪資 3 萬元以下部分，維持 1.55%、逾 3 萬元部分採 1.3%；(3) 平均月投保薪資最高採計月數每年增加 12 個月，最高到 144 個月；(4) 政府將負最終支付責任的條文正式入法，訂定撥補計畫，第一年先暫定撥補 200 億；(5) 基金績效要求提高到 4%以上。

改革方案送進立法會之後，整起事件算有了初步結果，也未見有媒體持續追蹤相關新聞，暫時獲得平息。

表 4-1:2012 勞保破產事件大事紀

時間	事件內容
101/10/9	聯合晚報報導勞保將在民國 116 年破產，勞保基金淺藏債務達 7.3 兆元。
101/10/12	行政院長陳冲在立法院備詢時 11 度重申「一定負責」，已經在研議對策，行政院將在三個月內提出對策。
101/10/24	陳冲在立法院首次宣示政府會負勞保最終責任，承諾在勞保條例修法中加入政府政府最終支付責任條文，納入勞保改革方案中。
101/11/21	馬英九總統邀集行政院、考試院、立法院院長，討論年金制度改革方

時間	事件內容
	<p>向，決定在行政院及考試院下設專業任務編組，隔年 1 月中旬提出具體方案推動修法。</p> <p>行政院副院長江宜樺說明五大改革面向，所得替代率部分將合理調整給付、減輕年金財務負擔；保險費率將適度提高，反映保險成本；檢討退休年齡與給付計算基準；提高基金收益以挹注財務；以及政府負最終責任。</p>
102/01/02	<p>勞保局公布官方數據，101 年 10 月一次金給付金額高達 436 億元，11 月也達 332 億元，為平常 4、5 倍以上，兩個月被領走 768 億元，是史上第二高。</p>
102/01/30	<p>行政院公布勞保年金改革方案，並將各地舉辦座談會徵詢意見。其改革方案的重點有：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 保險費率每年調漲，上限由 12%調高到 19.5% 2. 給付公式提出甲、乙兩案，甲案為初期維持現行 1.55%不變，待領取年金數額累計超過一次給付後，下個月起，改按原領數額 70%發給，減輕未來世代負擔。乙案投保薪資 3 萬元以下部分，維持 1.55%，逾 3 萬元部分採 1.3%。 3. 平均月投保薪資最高採計月數每年增加 12 個月，最高到 180 個月 4. 政府將負最終支付責任的條文正式入法，訂定撥補計畫，第一年撥補 200 億。 5. 基金績效要求提高到 4%以上。
102/2/8	<p>勞保局公布 101 年 12 月請領老年一次給付的金額達 397 億元，是史上第三高單月提領紀錄。勞保局副總經理李松林認為，雖然還不到平常狀況，但與 10 月相比已有緩和，但在年金改革方案公佈後又出現一波詢問潮和請領潮。</p>
102/3/16	<p>勞保局公布，1 月請領金額達 385 億元，為使上單月第四高紀錄。從 101 年 10 月到 102 年 1 月，已請領 1400 多億元，是最大請領潮。</p>
102/4/25	<p>行政院院會正式審議通過勞保年金改革法案，並函送立院審議，重點有：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 保險費率每年調漲，最高可調高到 19.5%

時間	事件內容
	<ol style="list-style-type: none"> 2. 給付公式採乙案，投保薪資 3 萬元以下部分，維持 1.55%、逾 3 萬元部分採 1.3%。 3. 平均月投保薪資最高採計月數每年增加 12 個月，最高到 144 個月 4. 政府將負最終支付責任的條文正式入法，訂定撥補計畫，第一年撥補 200 億 5. 基金績效要求提高到 4%以上。

資料來源：本研究整理

本研究從危機有階段性這個特點來看 2012 年的勞保破產危機事件中，認為有三個重要的時間點，這三個重要的時間點象徵了危機事件進入新的階段，也改變了政府對外進行溝通的調性與內容，這三個時間點，首先是 101 年 10 月 9 日事件剛爆發，第二個是馬英九總統召集三院院長宣布啟動年改列車，接著是行政院對外公布勞保改革草案。這三個較重大的時間點剛好成為 2012 年事件中三個重要的分水嶺，後續的研究分析也會沿用這三個階段做為論述分析的準則。

貳、個案二：2018 勞保破產事件

2016 年蔡英文總統上台後，宣示為了解決年金問題，將在總統府設立「年金改革委員會」的任務編組，希望透過延攬個職業別的代表，共同磋商年金改革方案。年改會以陳建仁副總統作為召集人，政務委員林萬億為執行長兼負召集人，並召開開 20 次大會以及在各地舉辦分區會議，吸取各方意見後提出了各保險的年改方案，送進立法院審議。而各社會保險改革中，軍公教年改率先三讀通過，但可惜的是勞保改革草案一直未獲立法院審議。

2019 年 1 月 25 日，平面媒體報導，2018 勞保財務精算報告結果顯示，勞保破產日期將提前至 2026 年，而勞動部次長施克和受訪證實，他也表示，勞動部已向行政院爭取 200 億元撥補，並獲行政院支持，最慢明年就會撥補入帳；另外勞保基金目前

規模仍有 7000 多億元，基金流量正常，請民眾不必擔心，政府也會負最終給付責任。而年改方案已送立法院，尊重立法院審議進度。

1 月 31 日，勞動部正式公布最新勞保精算報告，報告顯示 3 年內勞保潛藏負債暴增到 9.11 兆元，3 年內增加 7500 億元，增幅約 9%，精算結果也顯示勞保基金將在 2026 年破產，比 3 年前提前 1 年。施克和再度表示，目前勞保財務流量仍正常，民眾不必恐慌，再來是明年行政院將編列預算先撥補勞保 200 億元。並再度喊話，政府會負最終支付責任。

在記者會上，面對媒體問道，是否會像 2012 年一般又再度爆發擠兌潮？勞動部勞動保險司司長鄧明斌說，上次精算公布時，政府沒有做出具體承諾與作為，這次政府已經積極面對，包括編列預算挹注等，同時勞保局回報，這幾天的請領狀況也都正常。過了幾天，也未見勞保局櫃台出現大批人潮，媒體也沒有繼續後續報導，至此，新聞事件便告結束。

表 4-2:2018 年勞保破產事件大事紀

時間	事件內容
108/1/25	最新勞保財務精算報告結果曝光，勞保破產日期將提前一年至 2026 年，勞動部次長施克和表示： <ol style="list-style-type: none"> 1. 勞動部已向行政院爭取 200 億元撥補，已獲政院支持，最慢明年就會撥補入帳。 2. 勞保基金仍有 7000 多億元，基金流量正常。 3. 政府會負最終給付責任。 4. 年改方案已送立法院，尊重立法院審議進度。
108/1/31	勞動部正式公布最新勞保精算報告，結果顯示 3 年內勞保潛藏負債暴增到 9.11 兆元，3 年內增加 7500 億元，增幅約 9%，精算結果也顯示勞保基金將在 2026 年破產，比 3 年前提前 1 年。 勞動部次長施克和再次重申，政院已經支持明年先撥補 200 億元挹注勞保基金，「政府負最後支付責任」也已列入政院版修法草案中。

資料來源：本研究整理

第二節 風險溝通策略與比較

本節將藉由文獻分析法的方式，檢視 2012 年與 2018 年兩次勞保破產危機議題中相關剪報資料與立法院會議紀錄後，先各自講解兩次事件風險溝通策略後，接著進行異同比較。

壹、2012 年與 2018 年風險溝通策略

在 2012 年 10 月 9 日聯合晚報以斗大「50 歲勞工將領不到退休金」作為標題，報導勞保精算報告顯示民國 116 年有破產危機後，引起人心惶惶，對於政府財務的沒信心，也不知道是不是勞保在一夕之間就會真的倒閉、破產，讓許多勞工選擇提早請領一次性退休金而非年金。造成勞保局櫃台每天湧現大量詢問人潮外，許多人也為了怕血本無歸，選擇辦理一次性給付，決定先入袋為安，3 個月內就領走了 1400 多億，而當時勞保基金僅有 3、4000 億的基金存量，讓基金存量大幅降低，對原已岌岌可危的勞保財務問題更加雪上加霜。而大批民眾提早請領一次性給付，除了對往後老年生活經濟保障較為不足外，而根據勞工保險條例規定，老年給付一旦請領，無法事後反悔，更無法重新選擇，影響權益甚鉅。

2012 年勞保破產危機從 2012 年 10 月 9 日首次見諸報章雜誌媒體開始，一直到隔年 2013 年 4 月 25 日年改革案送立法院審議期間為止；2018 年破產危機僅就 1 月 31 日勞動部正式開記者會公布相關資訊。在檢閱過相關文獻資料後，本研究以前述文獻探討中危機是有階段性的看法，將 2012 年勞保破產事件分為三個階段，分別是爆發期、宣示期與法案期。而 2018 年勞保破產危機議題因為時間短，僅有 1 天就告平息，因此就不分階段討論。以下各自就風險溝通策略與相關階段說明之：

一、2012 年風險溝通策略

本研究認為 2012 年勞保破產危機議題中的風險溝通策略，可依照危機有階段性的觀點，依照發展歷程中三個重要時間：聯晚刊出報導、馬英九總統宣布年改以及行政院公布改革草案，可以分為三個時期：爆發期、宣示期與草案期。以下分別說明之：

（一）爆發期

此一階段從聯合晚報揭露勞保精算報告結果，並釋出勞保有面臨破產財務危機開始，從事件的剛爆發開始，一直到馬英九總統宣示啟動年改前為止，經由立法院委員會會議紀錄、媒體報導等相關文件內容，大抵以「政府宣示」、「衡平處理」與「財務正常，淡化擠兌潮衝擊」作為主要對外的為溝通策略。

1. 政府宣示

面對「勞保要倒了」的消息越演越烈，許多人都想說勞保可能如報導所說，最後會面臨破產的結果，政府作為勞保制度的開辦者與保險人，有必要出面宣示制度會正常維繫，因此，「政府宣示」是當時溝通策略的一環，也就是趕緊出面喊話，希望能讓當時惶惶不安的民心可以及早獲得安定。

當時行政單位趕緊出面澄清，表示勞保是政府開辦的社會保險，政府自不會讓他倒，畢竟勞保是我國最大的社會保險，納保人數包含進 1000 萬勞工，影響人數眾多情況下，政府單位都不敢輕忽此一議題帶來的後續效應，因此需趕緊在第一時間出面澄清，同時也表示政府重視這個問題，不會讓這樣一個大型社會保險任由其破產，同時也希望可以及時止血拯救政府信用與形象。

因此報導後的第二天的 102 年 10 月 11 日，立法院衛生環境教育委員會便安排勞委會進行報告與詢答，當時主委潘世偉便在與立委的答詢中，除了表示政府不會讓勞保倒，目的除了安定民心外，進一步透過立法院公開宣示政府的立場示不會讓勞保倒、

不任由其破產。以下以 102 年 10 月 11 日當天立法院衛環委員會會議紀錄中，勞委會主委潘世偉與王育敏立委詢答時的對話作為範例：

王委員育敏：主委是不是要再宣示一次，政府不會讓勞保基金倒？

潘主任委員世偉：當然，政府是不可能讓它倒的。

潘主任委員世偉：其實在第一時間我就已經向行政院報告，所以行政院已經有出面對外界說明過，政府會負最後的責任。（立法院公報處，2012a：120）

徐委員少萍：剛剛江惠貞委員說得很好，本席也要重申這樣的主張，就是政府是不是要再喊話一次？告訴大家勞保如對不會倒，本席很早就說過，勞保倒，政府就倒了。

潘主任委員世偉：對，勞保不會倒。（立法院公報處，2012a：148）

此外，當時的行政院長陳冲也同樣在立法院院會總質詢時，面對立委的質詢也做出相同的回應：

陳院長冲：……和所有保險，或者退休性質的年金制有關的基金若發生財務隱憂，我認為政府必須負責，政府也一定要負責解決這些事。（立法院公報處，2012b：45）

由此可知，在危機爆發的第一時間，政府必須安定人心，當下宣示負起挽救勞保財務危機的責任，強政府不會讓勞保倒，展現負責態度，希望能夠挽救財務危機爆發所帶來的負面形象，也希望降低人民對於此危機議題的不安感受。

雖然政府宣示會負責任，會盡力維繫勞保財務制度的運作，但對於民眾來說，政府光宣示之外，另一方面需要提出相對應的承諾，勞保財務危機中，勞工朋友關心的是他們未來是否可以領的倒給付，在財務困窘且未來有危機的情形下，政府擔起責任保證會負責讓能領的到，並不會發生沒有給付可領的窘境。一如當銀行因為景氣或其他因素而發生擠兌事件時，會將現鈔放在櫃台後面，展示給民眾安心，顯示銀行絕對承諾每個人都能夠領到錢的情形一樣。而在勞保上，這種放鈔票在後面展現不怕大家領的表現便是政府承諾會負最終支付責任。

但對於政府負最終支付責任，首先牽涉到的是政府財政能力問題，社會保險一大原則便是保險支出係由保險費中支出，若是保險基金無法承擔保險支出時，政府作為保險人勢必要想辦法以預算或是其他方式找尋財源來付出給付。而勞保一年所需付出的老年給付約為 2000 億元，這對國家財政是沉重的負擔。因此剛開始不敢及早承諾政府負責最終支付責任。

事實上在勞保財務危機事件發生之前，勞委會曾對於想要明定最終支付責任在勞工保險條例裡，使其明文化並依法有據，但法案到了行政院時，因為涉及到財政支出與預算分配問題，而遭到了財主單位反對，而行政院也因事關重大而選擇暫時擱置。而在 2012 年精算報告出爐後，行政院對於最終支付責任依樣保持不願正面肯定的態度。除此之外，當時行政院長陳冲以認為勞保的財務危機沒有急迫性，必須當下立刻處理，將其認為是長期性，未來處理的危機，因此應該在制度內提出改革方案為首要，二來是因為社會保險的基金收入與支出的調節，一般而言應該在保險制度內解決，例如調漲保費費率已增加基金收入，或是調降給付水準、基金投資收益率增加等手段，當時行政院認為社會保險應當自負盈虧，如果政府負最終支付責任，會使勞保基金的運用或是投資失去內部風險控管的機制，我們可以在以下立法院詢答對話中，看出當時政府第一時間的態度明顯是想要採取不輕言承諾最終支付責任：

田委員秋董：「政府負最後支付責任」是貴會放進去的，現在遭行政院反對嘛！

石處長發基：其實行政院是說暫時不修這個部分，而且這個部分行政院還沒有通過；另一個考量是勞保基金還在成長，而且政府目前財政困難，所以針對這個部分，希望看看還有沒有其他手段，大家一起努力，主要是出於這幾點考量。（立法院公報處，2012a：131）

李委員昆澤：若政府不負責任，那麼勞工晚年時的老人給付、勞保……

陳院長冲：我們會負責解決，但是若提到最終責任，反而會讓保險管理單位本身失去風險管理的概念，這是不好的事情。（立法院公報，2012b：46-47）

從上述對話可知，雖然政府對外說會負責，但民眾最關心，也最重要的最終支付

責任的承諾，政府第一時間沒有清楚表態與支持，也不願意正面承諾社會說政府會付最終支付責任，確保每個被保險人都能領的倒給付。對於當時政府來說，最終支付責任事關重大，不願意輕易表態與承諾，希望可以找尋其他方法解決問題，且體制內出現的問題也希望由改正體制的缺失，在體制內解決。但這樣的發言內容與表態，讓社會大眾解讀成政府對於最終支付的保證責任是有疑慮的，此一問題政府沒有能力或勇氣對民眾承諾，進而讓民眾認為這問題政府都不敢掛保證了，無法再相信政府的話語。

由於媒體的推波助瀾下，勞保破產消息已經造成民眾不安及恐慌，甚至進一步在勞保局湧現擠兌潮，而民眾也不滿政府遲遲未表現出負責態度保證勞保基金絕對讓每位民眾都領的到之外，進一步讓民眾認為政府信用破產，質疑政府其實沒有能力承擔，又回過頭來加深民眾的恐慌。最終在各方的壓力之下，最後行政院長陳冲終於在民國101年10月23日在立法院院會總質詢中公開發示，願意在將政府負最終支付責任的條文放進後續修法工作中：

蔡委員錦隆：……我也希望院長能在此宣示，政府的立場到底是什麼？我們勞保是不是由政府負起最終支付責任，而且可以逐年撥補，讓勞工可以有一個安心的未來？

陳院長冲：……（略）所以，我很贊成的是，上週五立法院在討論時，國民黨團提了一個建議案，也獲得大家的同意，該案的基本精神就是要行政部門趕快修勞工保險條例，在修法中建立一個能夠健全經營的機制，把相關保險的要素重新規劃，如果再不足，就由政府負撥補之責，並且負最終的支付責任。我個人覺得這個建議是很完整的，我們會按照這個建議來進行修法的研議。（立法院公報，2012c：138）

由上述數段立法院詢答的資料內容可知，對於勞保危機發生的第一時間，政府的第一時間對外宣示是必要的，但在內容上，由於一開始政府因為茲事體大，牽涉層面眾多，並沒有打算要承諾各界期盼的最終支付責任，直到後面才迫於各方壓力下承諾最終支付責任。除了在發言內容上的改變之外，也能了解政府宣示的重要性。

2. 強調勞保基金財務正常，淡化擠兌潮衝擊

當勞保傳出有財務危機時，大部分勞工朋友都會擔心將來是否可以領的到老年給付，深怕過去繳納的保費「打水漂」，讓原本未來計畫選擇領取年金的民眾，因為未來的不確定感，而改選擇提早請領一次性給付，一旦大量民眾選擇退保並領取勞保老年一次給付，勞保基金將大量支出外，在未來勞保保費也因民眾退保領取老年給付後，使勞保保費收入減少。在支出大量增加且收入減少的情形下，會進一步引發民眾對於勞保財務狀況更加憂心，害怕若是不早點領一次性給付，若晚了勞保基金真的被領光，屆時將「血本無歸」。

勞保給付案件的受理與發放都是由身為勞保業務執行單位的勞保局負責，在擠兌潮的風波下，勞保局要想辦法疏通每天人山人海的人潮之外，在大量民眾申領一次性給付的狀況下，勞保基金的基金流量是否安全無虞，不至於有被「領光」的情形，是社會大眾當時另一個關注的焦點。勞保基金面對擠兌潮衝擊下是否有基金被提領完的疑慮，也是立委的關注焦點，面對立委質詢當前財務是否因擠兌潮而有被擠兌用罄的危險，勞保財務流量是否維持正常時，勞委會相關官員同樣採取否定的態度，並一再掛保證說勞保財務正常，不會有問題，呼籲民眾不必過度擔心。像是以下劉建國立委與時任勞委會主委的潘世偉得詢答中，在立委劉建國詢問潘世偉主委要怎麼處理勞保財務問題，潘世偉則是先強調勞保財務是正常的：

劉委員建國：你就跟我講這 6.8 兆的潛藏負債準備怎麼做處理？我期待你們把這一項講的很清楚、很明確。

潘主任委員世偉：事實上，現在整個勞保財務的流量非常正常。（立法院公報，2012a：121）

除了立法院官員與立委詢答的內容外，在官方正式對外新聞稿中也同樣維持一樣的發言基調。如勞委會在 101 年 10 月 9 日在發布的新聞稿有提及：「又目前已積極監控保險財務狀況，截至 101 年 8 月底止，基金餘額 5202 億元，財務流量均屬正常」。而在

101年10月14日又再度發布新聞稿，又一次強調財務正常，否定擠領潮會造成基金被提領完：「勞委會強調，目前勞保基金規模超過5300億元，財務流量一切正常，保證民眾領得到錢，也呼籲勞工朋友不要因過度恐慌而急著請領給付，等到事後反悔已經來不及了。」

從上述發言內容來看，首先面對擠兌潮影響勞保基金狀況時，政府機關剛開始都對外宣稱不管是前來勞保局詢問的人潮，以及勞保基金當下的財務狀況，勞委會與勞保局數度表示與強調勞保財務正常，並沒有用罄危機，面對外界質疑的金流被領光的危機，採取否定策略。對外宣稱請領狀況沒有異常增加的趨勢，強調民眾僅是詢問，且勞保每天都會有申請的案件，請領狀況皆是正常，反覆對外宣稱絕對沒有異常的請領現象以及財務很正常，沒有被領光的危險。

但是事實上，當時勞保局每天都充滿了前來想要辦理一次給付的民眾，櫃台大排長龍，擠滿了想要諮詢或是辦理申領給付的民眾。也讓媒體不完全相信政府的官方說法。之後在時間推移下，勞保局的立場稍有鬆動，不完全否定有擠兌潮的現象發生，會轉而強調確實在某時間區段內曾出現高峰，但都只是暫時的。茲舉兩篇新聞報導資料為例，從報導內容引述政府官員的發言可見當時官方的回應不斷強調擠兌只是短暫發生，已逐漸回復正常：

勞保局說詢問潮也都在下滑，最近每天約有上萬人到全國各櫃台洽詢和申辦業務，近期雖曾出現一萬五前人次高峰，電話也被「打爆」，但昨天臨櫃數已緩和到一萬三千人次。（中國時報，2012年10月19日，版A3）

羅五湖昨天指出，相繼之下，民國九十七年那次比較嚴重，當時請領潮持續半年之久，共領走二千億元，但這波只有持續一、兩個月，最近幾天已回復正常。（自由時報，2012年11月22日，版A3）

隨著時間推移，即便後續正式數據統計出爐公布，請領金額皆創下數次歷史新高，勞保局仍是持續採取淡化策略，不斷強調已有和緩跡象：

羅總經理五湖：主席、各位委員。因為 10 月底是最多人提出申請的時機，大都是在 11 月份給付，所以我在年底這幾天整理了一下，用申請的月份計算，這樣比較看得出趨勢，10 月份總共申請件數為 56,000 多件。

劉委員建國：金額是多少？

羅總經理五湖：一次性請領有 33,000 件，每一件就是 130 萬，金額是 436 億，但是到 11 月份的時候件數已經降下來了，11 月份總共申請 51,000 件，一次性給付的剩下 25,000 多件，金額是 332 億，這些是申請件數並不是當月給付額。在年金申請件數方面，10 月份是 23,000 多件，11 月份是 2 萬多件，所以整體來說，11 月份領的人比 10 月份的少，其中請領一次金的部分是減少的，年金部分則是增加的，所以整個趨勢是有趨緩，但是數字真的是……（立法院公報，2013：295）

由此可知，對於擠兌潮以及其帶來的財務風波，勞委會與勞保局在其過程中不斷否定外界擔心的勞保基金將有被民眾領光的疑慮，不斷強調財務正常，對於擠兌潮，對外延續表示人潮已有和緩跡象，係淡化其擠兌潮現象所帶來的民眾不安感。官方對外宣稱無論是申請件數與人潮都已「趨緩」，事實上就是試圖「淡化」所謂的請領潮現象以及請領潮帶來的對人心衝擊的溝通策略。

3. 衡平處理

勞保破產議題另外貸出其他社會保險如公保、軍保的破產議題，因此有了後續馬英九總統宣布的年金改革列車，再者，我國社會保險制度採取分立制，每個職業都有其歸屬的制度，在制度改革上無可避免的給付縮水、支出增加的兩項趨勢下，每個制度之間容易產生比較，因此散落在不同制度的標準該如何將歧異拉近，至關重要。

而主管勞保改革的勞委會在年金改革的路上，也同樣強調不能只改勞保，每個社會制度必須一起改革。因此，住不單是牽涉到勞保制度內各項變數的平衡，也牽涉到每個社會保險之間平衡，因此勞委會強調「衡平處理」，透過各種政策工具的配套組合外，試圖讓勞保維持穩定經營狀態外，同時與其他社會保險相比較時，也要避免造成相對剝奪感。這個論述不斷在官員與立委的詢答過程中不斷被提起與強調，從以下數名立委與潘世偉主委的詢答內容中可見一斑：

趙委員天麟：……現在勞工不過是以最高薪資 60 個月來計算，卻被嫌高薪低報，反觀公務人員卻可以用最高薪退休，這叫什麼衡平？

潘主任委員世偉：所以我才希望能在其他保險制度都做到衡平的情況下再來調整勞保制度，這樣才不會有相對剝奪感（立法院公報，2012e：66）

潘主任委員世偉：因為整個制度的改革都會有陣痛存在，我們今天一定要想辦法取得共識，以保障大多數勞工的權益為基礎，而且和其他社會保險機制之間要有一個衡平的……（立法院公報，2012e：70）

潘主任委員世偉：主席、各位委員。我認為完全如此。其實在幾次答詢中，我也向大院及各位委員報告過，今天不光是勞保本身制度建構上的問題，其實還牽涉到其他許多不同的社會保險之間如何取得衡平機制的問題，這雖然是一個危機，也是非常重要的轉機，讓整個台灣的社會保險制度能夠健全化，可以永續發展，應該對全國國民都有幫助。（立法院公報，2012e：70）

勞保面臨破產危機造成人心惶惶實屬可預期之現象，由於勞保先天不良（費率過低、給付率過高）及後天失調（快速高齡化、少子化），使勞保面臨繼續維繫的困難，因此有必要根據未來人口結構、經濟情勢的變化，來調整這套從民國 39 年開辦的社會保險制度，而揆諸世界各國相關改革經驗，大抵不外乎從「降低給付」和「提高收入」兩方面著手。但降低給付直接減損的是現已領取年金給付者的利益，實質利益的減少勢必會造成不滿，而提高收入一般而言便是提高保費費率，這也會增加勞工與雇主團體的負擔，盡可能影響投資意願、調薪幅度與就業市場。也因此面對勞保改革不單單是勞保問題，其背後所牽涉的因素千絲萬縷、錯綜複雜，需要審慎研議，以求在確保制度維繫、民眾權益、國家經濟發展及勞動市場中取得平衡。

勞保改革的過程中無法一蹴而及，過於劇烈的變動勢必會影響到許多族群的利益而招致反對、失敗，而改革需講求制度平衡，在制度內各種面相如保險費率、給付條件、基金投資效益、政府挹注等各面向進行各種調整與相互配合，而在制度外面臨與其他保險比較時，也需要力求不要與其他保險相差太多，也因此這也是政府機關強調的，需要各個社會保險一起改革，並且讓每個保險之間差異不會太大，以求達到平衡

的目的。

（二）宣示期

隨著勞保破產議題開啟了社會大眾對年金議題的重視，破產的陰霾也同時造成社會大眾對於政府的不信任感，當時馬英九總統更要求執政團隊將勞保破產當作危機處理。而勞保破產雖然不是當下立即發生的危機，但卻是未來無法避免，因此馬英九總統號召有關年改議題相關的行政院、立法院、考試院三院院長，共同會商研討，會後由馬英九總統率領三院院長開記者會表示，有鑑於國家年金制度已到了改革地步，否則將來無以為繼，他正式宣布啟動「年金改革列車」，要求權責機關行政院與考試院儘速研擬出改革方案。此時勞保破產危機議題也由於這場記者會進入下一個階段，此階段政府對外風險溝通策略大約有以下兩點：

1. 定調處理原則

在馬英九總統與三院院長的會後記者會上，馬英九總統便立刻為這場年金危機「定調」年金制度三大問題：「經費不足」、「行業不平」與「世代不均」。同時，為了解決上述的問題，馬英九總統表示必須針對每個保險制度的「所得替代率、保險費率、給付條件、基金運用、政府責任」等五大面向進行檢討與溝通，同時秉持「全面、漸進、務實、透明」的精神，以求改革可以達成「財務健全、社會公平、世代包容、務實穩健」的目的，同時要求在隔（2013）年1月提出草案，自此宣告年金改革列車正式啟動，以求年金制度不會面臨斷崖而墜落的局面。

之後政府對外的論述上，都建立在馬英九總統對於年金制度所提出的敘述。除了馬英九總統在101年11月29日參加101年勞動政策座談會時，當天的新聞報導也提到馬英九總統於會中再度重申，年金制度的問題便是他之前所定調的「經費不足」、「行業不平」與「世代不均」：

總統馬英九昨天與勞工代表對談時表示，隨著台灣社會邁入高齡及少子化，

現行年金代制度遭遇經費不足、行業不平和世代不均的問題……(自由時報，2012年12月30日，版A2)。

另外102年1月6日馬英九總統參加教育人員年金改革座談會時，報導也引述了馬英九總統的談話中再度談及了政府的處理原則和想解決的年金問題：

他說，會以全面、漸進、務實、透明為原則，做到基金減少虧損，永續經營，考慮在經費不足、行業不平、世代不均的現況下，如何縮短差距……(中國時報，2013年1月7日，版A2)

此外行政機關赴立法院備詢報告時，所提交的書面報告內容，事實上也是陳述相同的內容與基調。例如時任勞委會副主委郭芳煜在立法院公聽會時也強調政府的立場與策略就是如同馬英九總統所提：

郭副主任委員芳煜：……(略)我們積極參加行政院改革小組的運作，目前我們進行的方式，未來會朝5個面向來做積極研討，包括費率、替代率、平均投保薪資、受益率、政府撥補部分等，從這5個面向研擬出最妥適、影響也最小的方案……(立法院公報，2012：217)

由此可見，在馬英九總統與參院院長的那場記者會公開定調年金問題的癥結與處理原則後，也為行政機關的發言內容與基調起了一錘定音的作用，也進一步讓各機關對外發言得以統一口徑，同時也替行政機關接下來的改方案的內容與方向得以統一步伐。自馬英九總統正式為這場攸關全國人民的年金危機定調後，可說是確立了行政機關的發言基準以及後續的改革重點。

2. 保密不放話

總統與三院院長的會商除了替這場危機定調之外，也同時宣布相關單位將在102年1月時要提出改革草案。因此，對於發言內容中除了延續記者會定出的基調外，可想而知接下來所有人都會想要知道究竟勞委會的改革草案的內容與進度究竟為何？也是立委關切的重點，對於勞保的改革方案內容與進度，因為勞保改革草案所牽涉的是我國1000萬勞工的實質權利，一旦有任何風吹草動，勢必會是媒體大作文章的焦

點。從以下官員與立委的質詢問答中，可發現即便面對立委質詢，勞委會對於相關訊息不肯透漏半點口風：

陳委員歐珀：主席、各位列席官員、各位同仁。時間過得真快，10月12日是本席的生日，所以我記得很清楚，當時陳院長囑請全民放心，勞保危機三個月就可以提出解決方案，請問主委現在有解決方向嗎？

主席：請勞委會潘主任委員答復。

潘主任委員世偉：主席、各位委員。我們正積極地和相關學者專家進行對話、討論，並聽取他們的意見，此外，我們也到各工會聽取勞工的意見，現在正在進行這個過程（立法院公報，2012h：151）。

江委員惠貞：你們總有一些基本的案子，比方說，甲案、乙案、丙案，連這些都還沒有嗎？

潘主任委員世偉：我沒有辦法這樣跟委員報告，在現在這個階段，我們還沒有跟長官做最後決定，所以我想還不適合在此作一說明（立法院公報，2013：278）。

一旦外界問起相關內容，一律統一回答「研議中」、「正蒐集相關意見」、「評估中」等類似的回應，即便被問起有無任何腹案，也一律堅守著保密的策略，不願意透漏任何具體內容，僅表示會在一月時公布方案，或是表示一些改革的相關原則，但基本上對於具體內容保持噤聲，絲毫不讓外界有任何見縫插針的機會。

上述保密策略勞委會可說是幾乎執行最後一刻，始終沒有透露出任何訊息。這種情況直到公布法案時間越來越近，可從新聞內容中發現開始有了一些關於改革方案內容的報導，報導內容雖非公佈完整的草案，僅是一些原則、大方向、輪廓等。且從中可以發現，報導的消息來源大多是「據了解」、「高層官員」、「相關官員」，透過這樣「匿名放話」的方式透漏些許口風。如102年1月22日工商時報便報導了相當詳細的勞保年改草案，例如勞保費率可能在上調至13%時，再視情況是否再上調至18%或19%，接著102年1月24日聯合晚報報導了更進一步的改革內容，例如內容中提到了政院將制定政府撥補原則，以及所得替代率有可能根據所得高低不同進行調整的消息。檢視後期的相關媒體報導與後來正式官方宣布的內容，可以發現媒體報導的方

案內容隨公佈時間越近，相關改革方案的內容被揭露的也越多、越具體，不再是「無可奉告」的狀況。其原因可能是因為有關人士可能在正式公布時間靠近，以匿名的方式對媒體透漏些許消息，藉以「測風向」，讓正式公布前可以再針對草案內容根據民眾反饋再進行修改。可知在勞保改革方案研擬期間的對外溝通中，可了解因為內容牽涉到的族群、世代、職業別相當龐雜，除了要審慎研議之外，同時在各方緊盯注目之環境壓力下，為避免有任何未定案的消息或是不正確的訊息一但被散播，將有可能打亂方案的研擬過程以及增加許多無謂的紛擾，因此對於方案內容守口如瓶，直到最後期間才放棄絕對保密的原則，願意放出部分訊息以測試輿情，也見證到了危機時期對於有關訊息保密度的拿捏是的確有可能隨著危機進程中不斷改變。

（三）草案期

102 年 1 月 31 日公布了勞保改革草案之後，當時公告了甲乙兩草案，主要差別便是在給付公式的計算，甲案為退休初期維持 1.55%，等領取年金數額累計超過一次給付的次月起，就改按原領數額 7 成發給。乙案則是平均月投保薪資 3 萬元以下部分以 1.55%計，3 萬元到 4 萬 3900 元部分以 1.3%計算。會後行政院表示，接下來進入全國座談會與公聽會的階段，聽取社會對甲乙兩案的看法與意見，再針對甲乙兩案進行選擇與調整。此時期政府機關的對外溝通策略大致上可分為：

1. 強調改革正當性

社會保險制度強調世代平衡與風險分散的概念，在理想的狀態下，每位被保險人所繳納的保費並不是單純為自己未來老年給付儲蓄，繳納保費的目的是為了他人達成給付條件時，每位被保險人都能幫給付請領人分擔給付金額。世代平衡則是強調強調世代之間互助精神，繳納保費的人替正在領取給付的人繳納，藉由不同世代的人替互相扶持幫助下維持社會保險的正常運作。但世代平衡的維持需要建立在人口結構完善下，也就是繳納保費的人與領取給付的人口結構不能相差太大，才有可能不斷維持世

代互助或是世代平衡的功能。但由於老年化與少子化衝擊下，讓世代互助的功能失衡，造成給付請領人越來越多，但繳納保費人卻越來越少，進而造就基金財務壓力日漸沉重，為了能讓社會保險制度持續運轉下去，因而需要進行年金改革，以免發生現正繳納保費的人到了未來因為無人繳納保費而領不到給付的困境，以彰顯社會公義。

年金改革代表的重要一個核心重點是「開源節流」，開源指的是保費的增加，而節流自然就是給付的減少，甲乙兩案不論何案，都會比現行制度領的要少，這對於各界來說勢必有許多討論意見，勞工團體認為勞工領取的勞保年金原本就已經不多，若再減少給付對勞工老年後生計會更為不利，也喊出了拒絕甲乙案，要求維持原方案的「丙案」，亦有人認為，如果政府操作勞保基金的投資績效可以至少 5%，那麼勞保財務危機就會立刻舒緩，甚至是解決。面對各界的質疑聲浪與壓力，勞委會就強調年金改革有其必要，是為了讓制度永續存在，因此不論是何種方案，都強調改革方案是存在是必要且正當。以 102 年 3 月 5 日立法院院會詢答為例，當時行政院長江宜樺在面對立委質詢勞保年改對勞工的傷害時，便表示改革雖然會痛，但不改革將使制度無以為繼，一再強調改革的正當性：

江院長宜樺：除非我們今天要把整個國家拖跨，讓後代子孫沒有辦法活下去，否則，政府該進行的改革都要進行，包括使用者付費，年金的調整（立法院公報，2013b：849）。

江院長宜樺：……那是因為整個財務結構如果不去改變的話，將來就會破產，而將來是什麼時候？如果我們什麼事都不做的話就是 13 年之後，13 年之後要退休的勞工將領不到任何退休年金，這才是問題。（立法院公報，2013d：94）。

行政院長江宜樺至澎湖參加年金改革座談會時，也說改革是為了後代、為了避免更嚴重的問題而做。當天自由時報的報導江宜樺的談話內容如下：

江宜樺表示，隨著人口結構轉變，既已預知年金財務未來有危機，現在一定要正視處理。主要原因有二，一為讓老一輩安享晚年，年輕人有希望，能夠期待繳了保費，以後領的到給付；另一是現在及時處理，才能避免一次給付

己領朝對峙的傷害，否則破產問題將提前發生。（自由時報，2013年3月18日，版B3）

當政府政策若是限制人民權利，或是減損人民財產，勢必都會受到莫大的反彈，而此時政府在政策行銷或政策論證的過程中，必須要講出足以說服他人的理由，而「正當化」往往是非常好的論述理由。表示限縮人民的權利或賦予其不利益，乃是因為追求更高的社會利益、實現公平正義等理由，讓民眾知道期犧牲是可以換取更有價值或更有意義的事物。如同此一時期針對外界的質疑和非難，政府不斷訴諸社會公平、為了後代著想，強調改革會痛，但寧願痛一陣子也不要痛一輩子，藉以成為對外溝通的重要論述。

2. 澄清「繳多領少」

勞保改革草案在公布之後，對於一般勞工或是雇主來說，其最關心的重點在於保費費率以及給付額度的變動程度。而改革草案中可知道為了維持基金運作，其重點不外「開源節流」。「開源」除了提高基金收益外，最重要的一點便是提升保費費率，「節流」已發最多意見的就是減少給付額度。原本應該是調整財務體質的「開源節流」，對於勞工來說則變成另一句為大多數人所耳聞的「繳多領少」。對於勞工來說，勞保改革方案讓他們繳比改革前更多保費，但是給付比改革前還要少，進而產生抗拒心態。實言之，我國勞保制度在過往費率長期低收，加上年金制度開辦與國民平均餘命上升的情形下，實際上，勞工所領取的給付金額皆會大於所繳納的保費金額。再者，大多數人對於社會保險的心態是從商業保險的投資心態出發，認為繳保費除了就是未來要領給付，而且還要領夠本，把以前所繳保費「賺」回來才划算。

而勞保改革方案看起來會讓勞工在未來利益上有所損失，讓繳多領少的印象與口號深植人心，難以抹滅，更糟糕的是替勞保改革方案賦予負面的形象與意義。此時政府機關便不斷澄清，強調並非所謂的繳多領少，實際計算後勞工仍然維持繳少領多的狀況，只是領取的倍數比以往較少一點，並無大砍的狀況發生。行政機關試圖翻轉這

句口號的意義，強調純屬誤解。

李委員昆澤：……請教院長，勞工現在繳的多、領的少，未來費率會逐年上升至 19.5%，這對勞工的生活衝擊非常大，這一點，請院長說明。

江院長宜樺：這可以分兩點說明，第一，所謂繳的多，領的少是一個容易引起誤解的說法，如果說繳的比改革之前多，領的比以前少一點，這是對的，但是絕對不是每一個勞工現在繳的錢比將來要領回來的錢還要多，那就完全誤解了，所有的年金制度都是繳的少領的多，否則，沒有人願意參加年金制度。這是第一點。（立法院公報，2013b：849）

勞委會 102 年 3 月 19 日新聞稿回應媒體對於繳多領少的質疑時也同樣對繳多領少做出辯護與釋疑：

……但相較於勞工所繳納的保費與領取的給付，還是繳的少、領的多。為了保障勞工權益，無論未來方案如何調整，仍會維持「繳少、領多」方式，讓勞工領取的年金總額，一定超過總繳納的保費金額，不會讓勞工吃虧。

「繳多領少」成為了一個負面的詞彙，並形塑了一個負面形象，過程中政府機關想去擺脫這種負面標籤，想要強調一樣是繳少領多，但是這個標籤卻是如影隨形，擺脫不掉的陰影。而在對外風險溝通的過程，負面標籤的口號會阻礙風險溝通的效果，並在過程中可能會讓人忘記或誤解當初解決危機的原意，因而在措辭上要減少使用負面詞彙以減少民眾當中的負面想像。在訪談的過程中，受訪者 C1 也同樣提到有關於在改革過程中的負面標籤以及語言對於改革的不良影響，可以作為補充佐證：

那要讓人家去避免用砍的想象去想象這個給付減損，這個給付減損是改革的一部分，目的在於讓制度的永續，我就這是第一點。第二點就是因為有一些口訣很容易朗朗上口，比如說，繳多、極少、延後退。這個口訣是負面的。
(C1)

二、2018 年風險溝通策略

2019 年 1 月 31 日，媒體報導最新一次勞保精算結果，根據 2018 年的最新精算結果，勞保於 2017 年面臨收支逆差的情形，並且在 2026 年面臨基金用罄的狀況。2018 年的精算結果與 2012 年相比，收支逆差出現時間與基金用罄的時間又在更往前，也

再度喚醒國人對於年金議題的記憶。消息一出來時，當時勞動部政務次長兼發言人施克和在接受媒體記者採訪時，證實最新精算結果如媒體報導一樣，同時也對外強調兩個發言基準與政府後續作為：

（一）立刻承諾政府最終支付責任

面對再次的破產消息，第一時間時任勞動部政務次長施克和除了說明最新的精算報告結果外，最重要的是他強調政府會擔負最終支付責任，確保每個人可以領的到給付。請國人不必恐慌。當時 2012 年之所以未引發擠兌潮，是因為當時政府沒有做出保證而導致的。現在政府既然提出保證負責最終責任，民眾不必過於慌張。施克和也表示政府負最終支付責任並不是空口說白話，在勞動部所研擬的新版本勞保財務改革方案中，已將最終支付責任入法明定，再度加強政府會負責的論述基礎。

勞動部政務次長施克和強調，政府會擔負起最終給付責任。（自由時報，2019 年 2 月 1 日，版 A9）

這次勞動部對外溝通上與 2012 年最大的差別就是對於最終支付責任的擔保。在勞保破產危機個案中。最終支付責任的承諾與否是民眾對於政府信任度的重要因素。對政府來說，除了有安定民心的作用之外，也能表達政府的決心以取信於民。

（二）撥補 200 億至勞保基金

除了承諾支付責任外，當時行政部門當下提出了針對勞保基金的改善行動，那就是勞動部已經獲得行政院支持，將在明年撥補 200 億元挹注勞保基金，後續進行正常預算編列程序即可。

但政府已有兩大保證，第一是，政府一定會負起最終支付責任，第二則是行政院以支持撥補 200 億元挹注勞保基金，保證勞工領的到給付。（聯合晚報，2019 年 1 月 31 日，版 A3）

撥補勞保基金也是未來勞保改革方案中的一環，也是 200 億元的挹注雖然無法一

次補足勞保基金龐大的淺藏債務，但 200 億元的注入仍舊對勞保基金有一定程度的幫助，雖非足以解旱的大雨，但仍是某種程度解渴的小雨。此外，一直以來，軍公教保險政府都有以預算方式撥補其虧損，但是攸關 1000 萬人的勞保財務卻未曾獲得政府撥補，也長久以來為人所抨擊，這次是首次政府主動宣示撥補勞保基金，提升其重視程度。

貳、兩次風險溝通的比較

在了解 2012 年與 2018 年兩次勞保破產危機事件中，各自所採用的溝通策略後，比較有什麼異同之處。發現兩次勞保破產危機議題中，其行政機關因所面臨的外在環境或是內部組織情況有所不同，溝通策略也會配合外在或是內在環境進行改變。在整理歸納出數點相同與相異點後，發現其中相異點有「政府最高層級」、「立即公開承諾」；而相同點則有「公關角色不明顯」、「行政部門被動回應」。以下先敘述兩點差異點後，緊接在論述兩點相同點。

一、政府最高層級不同

我國每個職業別社會保險採分立原則，除了年資、保費各自計算、不能併計之外，主管機關也分散在五院中各部會，如勞保由行政院勞動部負責，公保由考試院銓敘部負責。也就是說，每個社會保險體系是各自為政、互不相干的

2012 年的勞保危機議題中，接連帶出其他社會保險如軍保、公保等其他社會保險財務破產議題，一時之間成為舉國上下的注目焦點。在政府的處理上，2012 年中，各主管機關負責危機處理，處理各自所管業務，也就是行政院專心處理勞保，考試院處理公保，方案的提出與對外的溝通也由各機關各自負責，雖然有經建會名為統籌機關，但實際上每個部會針對其革方案還是採取各自為政的方式，是以「院」層級作為最高層級。而在 2018 年，政府則是先透過在總統府成立「國家年金改革委員會」，在

委員會裡進行相關問題盤點與溝通討論後，交由各業管機關提出修法版本。在政府階層比較上，從行政機關升高至總統府，危機層級也從部長升高到副總統。

對於勞保財務危機成為政府必須處理的問題，而勞保財務危機攸關全國勞工的老年生計，自然是屬於高位階的危機議題，因此，危機處理的層級到何種層級更可以顯示出政府對此議題的重視程度與處理能力到何種程度，與此同時，危機處理的層級也同時確定發言層級。從行政機關到總統府，除了更能整合各社會保險的問題與方案，對外溝通上也更具高度，進一步展現政府的重視程度。

受訪者 A1、A4 與 C1 都有提到在處理層級上變高：

所以你這邊談到第一次跟第二次，第一次的時候呢，只有行政院，但是第二次的時候呢，就是總統府成立一個年金改革委員會，換句話說層次更高。(A1)

我想，最大的不同就是，以後面這次吧，2016 就是小英的時代的這個年改會的部分，他嘗試要用一個比較高位階的，也就是到總統府的這個位階，(C1)

.....但是不同的是，第一個，第一次改革是在行政院層級，跨到院際溝通的時候，他是用行政院跟考試院，大家來協調的方式。那第二次改革是總統府直接成立一個年金改革委員會，院裡面都涵蓋在裡面了，層級拉高了。(A4)

處理層級變高帶來何種影響？受訪者 A4 與 C1 便提到政府處理層級的提升有助於整合政府體系單一指揮系統可以命令與整合各政府機關的資料與資源，打破 2012 年交由每個行政機關就各自所屬業管，進行方案的討論與對外的溝通：

那你高層次組織它是需要整合各院之間的那個步伐，這樣一個高層次組織可以去整合。(A4)

然後(年改會)去整合不同的政府的體系，包括考試院，包括這個行政院，那個勞動部、退輔會等等的這些體系。(C1)

以行政院來說，要負責的不僅是勞保，還有國防部業管的軍保，所牽涉的業務比較複雜，因此當時以經建會作為統籌機關，但由於每個社會保險都有其專業性，因此

最終方案的修訂與提出還是會落到各單位，經建會也不是其他行政機關上級單位，有權可以命令與整合。此外，公保的改革也是另一項重點，但是公保改革就交給考試院處理，就無涉行政院，形成各單位各吹各的調。年改會是設置在總統府之內的任務編組，提供總統相關諮詢事項，拉高議題處理層級之外，更在年改會設置要點明定，在行政院設立年金改革辦公室，並由各部會熟悉年金業務之幕僚人員支援，這進一步確立年改會非但僅只於總統府內的任務編組，至少他同時透過行政院年改辦公室的設置，除了年改會可以督導年改辦外，更擁有進一步整合各行政部門的功能，而非僅止於統整功能。

在重大危機中，政府處理的層級不僅攸關到其處理權限與範圍，更攸關到是否得以整合其他有關單位的資源，尤其在勞保破產議題又牽扯到軍公教保險議題，已然是一場院際之間共同議題，因此透過一個可以院之上的組織去統合各自意見與資源有其效果。

二、立即公開承諾

勞保破產議題的爆發，引起了政府、民眾、媒體三方對於勞保財務乃至於制度面有了全新的認知與理解。在過往保費長期低收但給付人數與金額不斷增加情形下，勞保財務危機本就是無法避免的議題。勞保財務危機中，牽涉到政府作為最重要的是「撥補」與「最終支付責任」這兩點的「承諾」。長久以來對於公保編列預算撥補齊財務不足的部分，但對於投保人數更多的勞保沒有進行撥補，再者由於法條未明訂最終支付責任，民眾擔心萬一真的基金用罄，是否將無法提供請求正當性。因此政府對民眾承諾或宣示顯得格外重要。

在 2012 年，勞保精算報告剛出爐時，雖然政府對外說會負責，但政府要怎麼負責？卻是讓人心中沒個底。再經由前述的研究分析結果得知，當時各方都要求政府要負最終責任以及答應逐年撥補勞保基金，但政府對於此議題明顯展現出了保守態度，

不願意當下承諾，只是重複政府會負責。而破產消息已經因為媒體不斷放送下佔有很高的熱度，加深民眾恐慌感，進而導致大規模的擠領潮，反而讓勞保基金在短時間內大失血。後來各方要求下才答應將撥補條文寫進改革草案中，並明定當修法通過後，行政機關必須提出撥補計畫，審核通過後再進行撥補。

擔任政府官員的 A1、A3 和 A5 三位受訪者都對此事表示能夠理解當下政府不敢輕言撥補，因為政府的預算編列與動用都是有一定的法定程序和法源，況且現今全球政府財政都面臨財政越來越困難的情況，若要負最終支付責任以及撥補，所要支付的金額相當龐大，高達千億甚至是數兆。在財政困難的情形下，要政府每年固定要花費一筆不少的預算支出挹注勞保基金，考量政府歲收不可能一時間暴增的情形下，要挪動上千億的預算勢必對財政有很沉重的負擔，以下摘錄 A1、A3 和 A5 三位受訪者對此事的看法：

……行政院有財經部門的反對，當時的是經建會還有財政部，這些單位呢，還有主計單位都反對說這個由中央政府來審核撥補。他們認為你勞委會就好好幹好勞保……（A1）

……一個年度要 200 億的東西給你，你要從哪邊挪？我從那邊弄挪到這邊來的話，那別的地方要少一塊，那從哪邊要少，這個就牽涉他各部位的財政，預算財主單位他們怎麼去看這個事情。那這個對行政院長的話，他也不可能說一句話就能夠解決……（A3）

所以當初在行政院那個勞委會把它提出來，就是要修成跟國保一樣，政府負最後自負責任，可是財主單位都有意見，他們說社會保險自給自主，然後就說不要，說不應該。（A5）

若要撥補或是負擔最終支付責任，就不可避免地需要挪用其他預算，如此一來就會排擠到其他業務或是其他政策或建設的執行與推動，更會牽涉到其他單位的財政與業務推行狀況。這當中所牽扯到的不僅是主管機關勞動部，更會牽扯到財主單位，而財主單位秉持著國家財政平衡的權責下，認為社會保險本應自負盈虧，不應該由國家

挹基金注，因此撥補承諾就在財主單位反對下使行政院不敢輕易承諾。

但在 2018 年時，情況已經翻轉，首先先是勞動部宣稱已獲得行政院同意，編列預算 200 億撥補勞保財務，同時也強調政府會負最終支付責任。展現試圖「降低危機衝擊」，給予勞工「補償」。曾兩次危機議題都任職於勞動部的 A1 和 A2 也表示當時政府撥補 200 億的行動是跟 2012 年有不同的地方：

只有今年好像行政院撥了 200 億，只有這個杯水車薪其餘都沒變。（A1）

雖然說第一次法案有放，但你也沒說要多少錢進去，就比較不知道。那第二次他就直接跟你說撥補，就說政府撥補 200 億啊，然後不管問他甚麼都直接回說撥 200 億，也不跟你說其他的。（A2）

勞保的撥補議題一直是勞保對外溝通過程中最常被人所提及的面向。對於舒緩衝擊來說，政府答應撥補確實對於有其幫助，但政府是一體的，撥補背後所牽涉到的還有各機關預算執行與分配，政務推行優先順序等等種種議題，但更多時候政府必須展現其決心，實際行動才能減低危機的傷害。

三、兩次公關部門角色都不明顯

在勞保財務危機時，主責的業務單位是勞動保險司，負責提供專業的政策意見，但勞動部並沒有所謂正式的公關單位，勞動部對外公關以溝通對向為導向，進而畫分兩個臨時任務編組，一個是對國會的「國會聯絡室」，該單位主管是國會聯絡人，另一個則是專職對媒體的「新聞聯絡室」，主管為新聞聯絡人。而國會聯絡是與新聞聯絡室都是直屬於部長，對部長負責。在本研究中公關部門則是指新聞聯絡室。

公關部門是在危機溝通運作的重要角色，能參與到決策中有助於危機溝通。但在勞保財務危機中，可發現事實上公關部門角色並沒有扮演重要的角色，僅止於媒體聯繫的窗口，公關部門也不參與決策過程。這點跟吳宜蓁（2000）針對衛生署研究腸病毒風暴個案中，發現衛生署的公關部門的定位也不在決策圈以內是相同的。

進一步分析原因，曾經擔任新聞聯絡人的 A2 認為由於勞保財務危機議題在 2012 年爆發時，對整個社會而言是第一次接觸的新議題，再者勞保財務議題有其高度專業性，公關部門對其能夠著力的點不多，僅能幫忙媒體找到官員可以受訪，以及幫忙解釋業務單位的說法使其更加容易理解：

……(略)一開始年改的方向根本那時候就沒有，還不到那麼的清楚。對啊，新聞室也很難拿捏甚麼意見。……(略)新聞室就負責這個新聞的傳遞，還有溝通。……對呀，新聞室扮演角色是這樣的，建立起雙方能讓那個媒體可以找到對的人去討論這件事情。(A2)

曾任首長的 A1 認為，在危機發生時公關部門只有聯繫的功能，因為他認為利害關係人所關心的是決策方案或是政府的說法是什麼，方案的形成或是說法的研擬因為涉及專業，仍然掌控在業務單位手上。業務部門所關心的是當危機發生時能夠提出何種解決方案，並不注重風險溝通的策略，而且公關部門也仰賴業務單位提供危機發生原因以及對外該如何說明的說帖或意見，加上首長對外必須儘速給外界說法或是方案，進而大多倚賴業務部門的專業意見，要求公關部門幫忙與媒體建立管道，扮演傳聲筒的角色。在資訊來源大多來自於業務單位時，進而導致資訊不對稱情形下，業務單位顯然就變成舉足輕重的角色：

其實業務單位是主要的，公關單位如我剛說的，因為其實幾乎業務單位說，公關單位它只是一個陪伴，它只是一個平臺，這東西很專業的，公關單位沒有辦法，它頂多幫你發個新聞稿，幫你搭個臺，或者說我們對外做說明的時候，也是我們業務部門具體召開座談會啊，那個時候大概就沒有新聞單位介入……A1)

公關部門的角色定位與功能發揮在風險溝通研究中都有其討論之地，在本研究中發現到公關部門並未有明顯的對外功能，反而是對內聯繫功能較明顯。原因可能是因為勞保議題的專業與特殊性，讓新聞室無法對外進行專業說明。因此，若議題太過專業，話語權就會完全掌握到業務單位手上，並不會讓公關部門有過多參與。

四、行政部門被動回應

依照勞保條例規定行政機關應針對勞保財務狀況進行精算，以審視當下與未來各種環境變化下的勞保財務狀況。而勞保執行機關勞保局也會在期程內，委託民間精算公司精算外，也會諮詢勞動部勞保司是否有甚麼變數或是狀況想了解，一併納入精算範圍裡。

也就是說行政機關都能在正式發布之前掌握精算報告內容，進一步沙盤模擬精算報告發布後，媒體、立委或是社會大眾可能關心的議題，提早準備相關資料。但根據 2012 年羽 2018 年的新聞報導內容發現，精算報告內容都是由媒體率先報導，並未看到主管機關勞動部或是勞保局主動為外公布報告結果。

受訪者 B1 以新聞記者的角度觀察，他認為新聞記者大多有「搶頭條」的習慣，搶頭條在記者圈當中是屢見不鮮的現象。一旦記者抓住了某個重磅消息，就會大力報導，希望可以登上報紙頭條，或是登上電視新聞最熱門報導，這種被所有媒體推播的「榮耀感」是新聞圈的生態。另外對記者來說，即便是行政機關主動公開消息，有沒有留給媒體足夠的時間準備問題、訪談其他第三方的意見，是否有足夠時間報告報社長官與調度其他資源等等，也會決定新聞是否被做大以及被做大的程度。B1 的訪談意見如下：

……一般媒體的管道，他怎麼獲取這個訊息會決定這個訊息處理的強度。如果他是不小心知道這個訊息，那他就會如獲至寶，他可能覺得它是獨家，它受重視程度很高，第一線的所有人，他也會力推，力推這個新聞，我說我那個獨家新聞很棒，怎麼樣怎麼樣怎麼樣，然後報社受到重視，或者媒體受到重視也會提高，那這個具體反應的結果，就是版面很大，上線的話就是一直推播啊，掛獨家之類的。那這個時候，政府機關他要出來回應的那個強度就要提高，難度也會提高……（B1）

B1 表示勞保精算報告既然是個例行業務報告，他建議勞動部與其被記者抓住被大書特書的機會，不如主動招開記者會公布，更可以提早滅星星之火。但在兩次精算

報告公佈的流程中都看不到勞動部的主動作為，也未見勞動部對此類事件有訂出一套標準作業程序：

如果說我有一個期末報告已經出來，已經結案了，你要在什麼樣的情況對外說明？由誰要出來說明？這都是應該有經過算計的，我覺得應該是要這樣，要有這個 tempo……(略)這應該是可以變成一個作業程序的，我們所有人都應該照這樣做，因為你已經知道每兩年、每三年都有報告出現嘛。但是今天你沒有，就是很隨性的在操作。但他們可能就像我們剛剛提到一些外部的因素，選舉的因素、政治新聞分為的，那麼很多處理都複雜了，那就會造成每一次曝光強度是不一樣的。(B1)

進一步訪談相關官員，曾在 2012 年任職首長的 A3 表示，當時他擔任首長時根本不知道有精算報告這件事情，精算報告僅止於部分參與精算報告的行政官員知曉，且在報告撰寫、討論過程中不但未讓勞動部部長參與、討論精算報告的內容或細節，甚至在報告完成後，勞保局也未簽呈到勞動部，讓勞動部部長知道最新精算報告內容以為因應：

精算報告基本上它只是他們內部作業參考用，實際上連到我的階段都看不到，都沒看到，對，因為他們只是在所謂的勞保的主管單位，應該是勞保司吧，還有勞保局知道這件事情……(A3)

為何勞保財務精算報告不簽呈至勞動部讓長官批核？訪談受訪者 A5，他認為勞保精算報告本來就是一個法令要求的例行業務，因此很單純就只是時間到了就進行委外精算，而且精算報告本質原本就僅是單純參考用，但若精算報告中，有當初勞保司內部政策發想或是尚未成熟的政策一併委託在精算報告內容中精算時，但相關內容就僅會當作內部參考用，不會對外公開。

因為我們就是委託企劃組用委託研究案的方式去公開，當然條件會跟保險司談，就說精算例行內容包括要有以外，他們還希望要什麼東西，因為他們可能有個想法，那順便利用這個機會去估他的成本，……(略)就是說會另外一種內參的，我精算報告裏面可能有一部份內容是內參的，因為你提出來人家以為你要做，就有的是心裏有在想，可是不曉得那成本是什麼，所以精算的時候順便做……(A5)

由受訪者 A3 和 A5 的訪談內容中可知，行政部門把勞保精算報告只是提醒行政機關目前勞保基金有甚麼狀況，建議採取相對應措施而已，僅作為一個「叮嚀」的角色，既然是法律規定固定要做的「例行性業務」，行政部門不覺得精算報告有甚麼主動開記者會對外公布的價值，也因此對待精算報告所可能帶來的新聞價值上也與記者的判斷有所不同，當然行政單位也可能不想要主動掀開此議題，主動創造新聞，因此對待精算報告可能帶來的後續新聞性就顯得較為保守，也因此也讓行政單位忽略精算報告出來可能會在社會上引起甚麼效應。

但是經過 2012 年的事件過後，A5 也坦承選擇公告的時機也會經過挑選，行政單位對報告公布的拿捏與相關處置變得較為謹慎，避免引起社會或視立委的過度關切。

……但是後來比較慎重，都會簽到部裡面，然後看時機，看什麼時候放的時機，有時候大家想，稍微晚一點等立法院休會，免得立委他們在那邊囉嗦，所以基本上都算是公開資料。（A5）

參、小結

本節討論兩次風險溝通策略以及進行比較，綜合上述討論內容，可歸納數點：

一、兩次危機事件的風險溝通策略

2012 年風險溝通策略可分為 3 階段，每階段的策略各有不同：

- （一）爆發期：行政機關所採取風險溝通策略主要有政府宣示、衡平處理及財務正常三項，其目的大多是試圖降低損害、淡化傷害為目的。若以 Benoit（1997）的形象修護策略的角度觀察之，此一時期三項風險溝通策略都可以被分類為降低危機衝擊策略。
- （二）宣示期：對外採取的傳播策略有二，一是定調並重申處理危機原因與處理原則，二是以研擬方案中為藉口，因此對外保密策略。所採取的策略都設

法提出具體行動，則與 Benoit (1997) 形象修護策略中的「修正行動」，或是 Coombs (2007) 的情境式策略中的「改善行動」較為屬之。

(三) 草案期：此時政府機關對外風險溝通策略著重在說服大眾，正當化改革理由，多論述對未來的美好圖像與為後代著想等語，試圖轉移不滿的情緒。此時的傳播策略較偏向 Benoit (1997) 的形象修護策略中的「超越」策略。

2018 年政府風險溝通策略有兩點，以形象修護策略的觀點，都是針對危機進行解決方案或是補償的「改善行動」的策略：

- (一) 承諾最終支付責任：第一時間行政機關做出對危機處理的具體承諾，對外說明政府會負起最終支付責任，請民眾不要擔心。
- (二) 政府實際撥補行動：對外立刻強調已獲得行政院同意明年撥補 200 億元給勞保基金，採取具體作為展現政府決心。

綜合上述內容，本研究將 2012 年與 2018 年兩次事件的時間點與溝通內容製表如下：

表 4-3:2012 年與 2018 年勞保破產危機議題時間與溝通內容比較

時間	時期	溝通內容
2012 年	爆發期	政府宣示：政府對民眾表示會負責，勞保是政府承辦的社會保險，政府不會讓他倒。
		財務正常淡化擠兌衝擊：強調勞保現金流量安全無虞，並沒有現在勞保基金已經歸零的

時間	時期	溝通內容
		狀況發生，且基金足以支應給付，民眾不用過於擔心勞保現金流消失。
		<p>衡平處理：勞保不會單獨改革，會與其他社會保險，像是公保與軍保進行通盤性檢討和改革，改革中會避免厚此薄彼，儘量讓勞保與其他社會保險相比較之下不會有太多落差，讓勞工內心不平衡與避免相對剝奪感。</p>
	宣示期	<p>定調處理原則：行政機關對外發言表示，將按照按照馬英九總統隊年改定調的策略。</p>
		<p>保密不放話：行政機關對於改革方案的內容不輕易透露給媒體或是立委，一律對外回應「研議中」。</p>
	草案期	<p>強調改革正當性：賦予改革正當性，對民眾強調改革有其必要且是正當負責任的。另外將改革帶來的利益減損「超脫」到更高的境界，將民眾對改革帶來的不便與利益減損昇華到後代幸福、國家發展等更高的層次，進一步強化正當性。</p>

時間	時期	溝通內容
		澄清繳多領少：強調新的制度下，領的年金給付依然會比繳的保險費多，只是跟舊制相比較少一點點，但總體來看對人民依然有利。
2018 年		承諾最終支付責任：政府除了保證勞保不會倒之外，更保證每個人一定能領到給付。
		政府實際撥補行動：除了口頭承諾外，強調政府更以實際行動已預算方式撥補 200 億元，展現政府以實際行動換取民眾安心。

資料來源：本研究

二、兩者風險溝通比較

(一) 不同之處：

1. 政府處理層級：2012 年當時最高階層是行政院，而 2018 年最高階層則是由總統府設立的年金改革委員會。
2. 公開承諾：在 2012 年時未立刻承諾民眾最終支付責任跟答應撥補。在第一時間看不到政府強力的承諾或是說法，讓民眾認為政府自身也對破產議題一籌莫展、沒有信心，更加深了民眾的恐慌與擠兌潮風波。但在 2018 年政府當下的承諾，以及答應隔年的 200 億元的撥補，讓民眾認為至少政府有給出說法，展現了態度，未再發生擠兌潮風波。

(二) 相同之處：

1. 公關部門角色：可以發現公關部門都未佔有顯著的角色，公關部門角色更多時候是充當了「聯絡」的工作，原因可能是因為勞保議題有其專業與複雜度，而首長主要諮詢專業人員的專業意見，公關部門在溝通過程中不會太多參與。
2. 行政部門被動回應：2012年與2018年都是被媒體主動公布精算結果，主管機關皆是被動受訪回答，從受訪內容中得知，官員認為精算報告本就是例行業務，放上網的點閱率都不高，因此沒有必要特地針對精算報告作其餘動作。

茲將兩者風險溝通異同比較整理表如下：

表 4-4:2012 年與 2018 年兩次危機議題之風險溝通比較

兩者異同比較	風險溝通	內容
不同之處	政府處理層級	2012 年最高層級是行政院，2018 年則是總統府年金改革委員會。
	公開承諾	在 2012 年時未立刻承諾民眾最終支付責任跟答應撥補。在 2018 年政府當下給予承諾最終負責任並撥補 200 億元。
相同之處	公關部門角色	公關部門角色更多時候是充當了「聯絡」的工作，

兩者異同比較	風險溝通	內容
		原因可能是因為勞保議題有其專業與複雜度，而首長主要諮詢專業人員的專業意見，公關部門在溝通過程中不會太多參與。
	行政部門被動回應	2012 年與 2018 年都是被媒體主動公布精算結果，主管機關皆是被動受訪回答。

資料來源：本研究

本研究認為，2012 年與 2018 年兩次勞保破產危機議題，2018 年的持續時間較短，並非是 2018 年沒有危機的原因，更多的是政府對於該議題的事前處理得當，也就是說 2018 年也算是一次危機，但因為風險溝通得當所以沒有釀成風暴。如同前述風險溝通文獻所說，風險溝通重要內涵有資訊的告知與溝通，確保所有人可以一起行動。2016 年年改會開始，事實上就是一場大型的社會溝通或是對話的過程，讓各種聲音得以進入年改會現場被呈現被討論，無形之中，對於民眾起到風險溝通的作用，也就是傳遞了風險訊息，提供對話的可能，讓社會大眾思考如何免風險，最後共同形成決策、採取行動。

第三節 影響風險溝通的因素

上一節討論兩次危機議題事件中各自風險溝通策略後，本節進一步從訪談資料中

找出在兩次勞保破產危機議題時，影響兩次風險溝通的因素。以了解當危機事件或議題發生或進一步延燒時，會有那些因素影響風險溝通的策略選擇與成效。在經過訪談之後，整理出 7 個較為顯著影響因素，並區分為外部因素與內部因素，接著按照影響力大小分別敘述之。

壹、外部因素

外部影響因素中共有 4 項，分別是「媒體關心度與屬性」、「社會關注度」、「執政黨競選壓力」與「勞工相對剝奪感」。茲就各自內容分項說明：

一、媒體關心度與屬性

(一) 媒體關注程度高低

在風險溝通過程中，媒體扮演了中間的傳播媒介角色。對民眾來說，公眾從媒體的報導中建構出對危機的知覺經驗和相關知識，而對行政機關而言，他們仰賴媒體的幫忙，一方面要公開訊息，告知民眾目前政府危機處理措施，另一方面以媒體為中介，實行各種公關策略或是溝通策略以拯救形象或消弭危機。因此如何對媒體進行風險溝通的影響，是不能忽略的環節。

受訪者 A1 認為 2012 年的勞保破產議題的報導之所以會有如此大的震盪，是因為當時記者把之前行政院否決勞委會提案修正勞保條例第 69 條有關於遇有虧損有中央政府審核撥補的條文，與勞保精算報告揭示的財務危機，兩個議題相連結，讓社會大眾以為勞保要破產了，而且政府似乎沒又挽救勞保破產危機的誠意，也同時帶動了其他媒體跟進追訪，進一步炒動了新聞熱度：

……剛好三件事情的集中在一起，媒體又用了聳動的標題陳述，當時就寫 50 歲以下人領不到啊，這些人會想，我 50 歲，我已經交了 20 幾年保險費，我都寄望你將來我可以領到一筆豐厚的勞保年金，結果你告訴我說我領不到，那大家就會激動。(A1)

而受訪者 B1 從新聞從業人員角度來看，事實上媒體的關注程度會隨著時間慢慢疲乏，加上新聞求新的因素下，通常一個議題不會追太長時間，一旦某議題沒有更新的新聞價值，自然而然版面變小，甚至不再報導：

那對你來說，媒體就會有那種慣性、就會慢慢疲乏，你期中講述的也許跟期末差個一點點，那前面已經報過了，也許期中說我們版面做的很大，那之後，甚至 Final 報告書出來，也許版面就沒辦法做這麼大了，因為長官會覺得得說這篇我已經看過那麼多次了。（B1）

受訪者 A1 認為，在 2012 年那次勞保財務危機是一個嶄新的議題，因此有大量的報導材料可以讓媒體發揮，但把能報導的角度與題材都講得差不多了，且經過 2012 年的風波過後，社會大眾乃至於媒體都已經了解到勞保議題，而行政機關不停的說明與媒體不停的報導之下，已經讓這議題從「新聞」變成「舊聞」，媒體可寫的觀點與角度都寫得差不多了，也使 2018 年精算報告出爐的新聞題材有限，記者追新聞的力道減弱，與吳宜蓁（2000）研究疾管署處理兩次腸病毒的危機傳播中發現，媒體記者對於議題的追蹤力度強弱會間接影響危機管理機構對於危機傳播的困難，只要媒體沒有持續追蹤該議題，那麼危機延續時間就會短，危機傳播工作相對而言單純不複雜。也就是說媒體針對該議題的關心程度越高，對行政機關來講就是採訪的頻率會越高，以及受訪回答的複雜程度也會上升。

……媒體都寫爛了，跟別的事件不一樣，別的事情偶爾發作、新鮮的，比如說私煙案。那個到底是誰主導還是怎樣，大家還在挖掘真相。我們這個已經因為長期的報導，揭露或怎麼樣，其實我也會認為它是有危機，但是他沒有太多的隱私，不被對外，這是一種特殊的形式，一個大家都已經知道的一個危機，也不會又去挖掘出新東西，變化不大嘛，做不到。（A1）

（二）媒體屬性

訪談中也發現當時任職於政府且對外代表發言的受訪者 A2、A3 對於媒體屬性（例如平面媒體和電子媒體的區別）對於風險溝通上確實會造成影響。A2、A3 以自身在受訪的經驗表示，在 2012 年對某些非平面報社媒體在溝通上有困難，是因為電

視記者因並非長期跑勞政部門的新聞，所以對於許多概念就會不清楚，行政部門要花很多時間說明解釋，但會發生受訪者說明內容與最後電視報導呈現出來的是錯誤訊息或是受訪者說明內容有被斷章取義的情形，但這些訊息已經透過電視新聞放送出去到社會大眾，不但讓社會大眾接收到不完全的訊息，且訊息會再度形塑民眾不正確的認知，反而增加危機的衝擊，也增加了風險溝通的難度。此點也呼應了文獻中指出，媒體報導會增加危機處理的困難，以及形塑大眾對危機管理組織的認知評價。以下是受訪者 A2 與 A3 對於媒體屬性在風險溝通的影響所做出的說明：

那時候連媒體，來採訪的媒體他們也是...，老實說對這個議題對於大家，對大家來講不會那麼瞭解，所以都會花比較多，比較冗長的時間在先了解，然後再詢問，再回答這樣。(A2)

……尤其電子媒體很可怕，因為他放出去，就是全部人都在看上，上面很多是錯誤的訊息，所以要花很多的功夫去跟他們溝通……(A3)

另外，訪談中也有發現一個有關於「測試新官上任」的觀點，當時 2012 年勞保財務危機爆發時，剛好是勞委會新舊任主委交接的時候，受訪者 A3 便表示，他認為當時可能有媒體記者出於對新主委的好奇，或是想了解新主委對該議題的看法，媒體記者有可能刻意在權力過度交接的時間點，刻意在那時候放出勞保破產的新聞，藉以觀察新任主委對此事的態度與看法。

是我想說媒體記者她看到這樣的情況之後，他透過那個精算報告，把它拿來當成是一種重大的新聞事件，對啊，他丟出來，讓你這個新上任的主管想要去看看怎麼去對這個事情……(A3)

經過訪談，可發現受訪者對於媒體催化議題、設定議程的能力多表達肯定，因為危機是媒體報導新聞的好題材，而媒體在危機過程中的參與除了考驗政府機關的對外危機公關之外，也加深了風險溝通的困難度與複雜度。此外，訪談中也發現受訪者對於媒體特性與是否為長跑勞動新聞的影響，可能是導致風險溝通困難的意見。但都證實媒體因素是會影響風險溝通的因素之一，與本研究在前述文獻探討中，所歸納影

響因素中符合。

二、社會關注程度

社會大眾面對未知的危機時，如果該危機對於自身利益的威脅或損害程度比較高的話，對於危機帶來的危害程度就會感受比較多，也會花比較多心力關心危機的發展與處置措施。對於行政部門來說，一件危機事件的緊急程度與傷害程度更多時候是取決於社會大眾的注目程度。而針對 2012 年與 2018 年兩次危機事件經過訪談後，認為 2012 年受到的關注程度比 2018 年危機來大得多，而關注程度又取決於兩個因素：

（一）危機感

在 2012 年勞保精算報告結果見諸於報章媒體之後，所衍生的擠兌潮雖然引發軒然大波，是因為勞保與每個人休戚與共，是許多人退休後的重要經濟生活依據，因此當勞保要破產的訊息從媒體中傳出時，且政府又為保證作中支付責任時，許多人認為自己的未來生活受到很大的威脅，對於未來的高度不確定性增添了社會大眾對此一事件的危機感，許多民眾心理一時反應不過來，對於勞保破產危機的反應就很緊張甚至是激動，所有人都是首次面對這個與自己未來攸關的危機時，社會人心惶惶。受訪者 A2 對此表示：

第一次 2012 年那個危機發生……（略）他沒法先對民衆去去宣導這件事情哦，所以整個社會是處於一個根本就不知道這件事情，然後突然接受到這個爆炸的訊息。所以社會接受到這種爆炸訊息之後產生的反應很巨大……（A2）

2018 年與 2012 年相比，由於民眾已體認到勞保破產可能的風險，再加上 2016 年年改會成立進行一系列的社會對話與推動相關政策法案，致使在 2018 年時，民眾的反應已經不這麼激烈，進一步消除危機感，也代表前述風險溝通中起了教育與對話的作用。

此外，受訪者 A1 也表示，面對勞保財務危機時，每個人心中都會有很強的危機

感，這個危機感會甚至讓許多人不願意正視甚至是否認危機的存在，對於行政機關來說就會花比較多的心力除了敘述危機與講解策略之外，很多時間也要去說服、勸導社會大眾危機真的存在，並且呼籲正視危機並將它解決，唯有如此才能消弭心中擔憂害怕的危機感：

因為我們那個時候媒體報導出來之後，我們也就直接就按照精算的結果去做說明。也告訴人家說要改的方向是什麼，這些都有。可是就像家裏有個很愛的親人往生，可是他想不可能這是最愛的親人，不願意承認這件事情的存在，就說這個人還活着。同樣的情形也是這樣的，當你說勞保有財務的基礎，而且將來的改革會減少到大家利益的時候，很多人的做法是什麼樣的，我們現在就盡力去做說明，而且也辦了好多公聽會，可是他們採取的方式是，比如說否認精算報告、否認有這個危機。這是一個正常的心理。（A1）

以 2012 與 2018 年兩次勞保破產危機的震撼教育，也讓社會大眾開始了解到勞保財務危機是確切的，是不改革就真的會發生的，心理上對於該議題的危機感就沒那麼強烈，開始願意面對勞保可能破產的事實，以及配合後續行政機關的說法與改革方案。

（二）危機歷史

2012 年時由於勞保財務危機第一次被掀開，政府在對外風險溝通時，就必須花費相當的力氣一一解釋，會加深風險溝通的難度與複雜度，而與此同時擠兌潮也加深了社會大眾的不安全感，加深了行政機關對外溝通的難度。在 2018 年時，由於之前的經驗已讓社會大眾對勞保破產危機不再陌生，且之前喊得震天價響的破產也未真的發生，加上前述時社會大眾已經願意接受並正視問題的存在，也使 2018 年的財務危機議題再度冒出浮上檯面時，社會反彈不這麼大，政府的風險溝通也可以用淡化、輕輕帶過的方式處理，就不用花費與上次一樣這麼大的心力，試圖解釋與大量說明，因為所有的傳播策略已經被提及過了。對於有關單位而言，新的危機發生時除了妥善的危機處理，達到減災的效果外，在對外溝通的層面上，風險溝通上要花比以往更多的時

間與努力，而新危機的發生如果已經進一步擴散，造成社會上人心惶惶甚至是不滿時，對於風險溝通的效果就甚至會事倍功半。

以受訪者 A2 和 A5 的受訪內容來看，2012 年發生的勞保財務危機經驗，對於民眾來說，因為之前已經發生過了，且勞保也沒有真的有立刻破產的危險，更重要的是從過去政府的宣示喊話來看政府也已經給予人民承諾，對於政府來說，有了先前的經驗，除了有助於溝通，對於先一步預防危機這方面也會顯得更為積極，對於減低危機衝擊有正面的效應。

那第二次的話，因為前面已經知道了，前面的第一次發生過，所以全臺灣這些勞工、當然民眾都已經知道了勞保破產這件事情。所以呢，其實你在精算報告出來之前，政府已經可以很完善的慢慢去宣導……（A2）

大家就免疫了，大家也覺得反正勞保會倒，大家也知道政府應該會負責，大家都知道。（A5）

社會大眾對於公共危機的認識和感知通常來自於個人經驗、他人轉述經驗以及媒體（吳宜蓁，2005：150）。在 2012 年與 2018 年兩次危機事件的比較上，在 2018 年時，社會大眾的不安削減很多，除了媒體報導力道減弱外，也發現由於社會大眾對於勞保破產感受的危險程度已經明顯下降，而且原本 2012 年沸沸揚揚的破產，後續也沒有真的發生破產，反而提早領出來的民眾因而吃了大虧，加上政府已經承諾會付最終支付責任更與實際撥補，某種程度上，也與本研究架構中所提的可能影響因素之一的「社會氛圍」部分相關。在 2012 年後，民眾學習到勞保破產的相關訊息、以及改革的重要性，讓大眾對勞保破產的危險認和經驗下降不少，社會氛圍較安定，也讓政府有更多處理空間和時間。

三、執政黨競選壓力

風險溝通的對象一般最先想到的是受到危機影響的公眾，但是在公部門中，由於

受到憲政制度中權力分立與制衡的框架影響，公部門的風險溝通的重要對象還有立法部門。勞保破產危機議題若處理不慎，除了影響人民對政府的信心與好惡，也會影響到後續選舉是否要投票給執政黨。而選舉連任的因素對行政部門與立法部門有造成兩點影響：

（一）立委尋求連任壓力

行政機關提出相對應的勞保改革方案，改革方案內容勢必會讓每位勞工比以往多繳費，少領錢，想當然爾一定會引起人民心中的反感。在憲政體制下，法案的通過與否都需要經過立法院通過後，因此，對於立法委員來說，最現實的考量就是一但他們通過行政部門的修法，必須思考是否會對往後的選舉產生影響。改革方案通過後是否會讓其選民不滿，損失政治利益，影響下次選舉結果，進而影響政治生涯。對立法委員來說，勞保財務危機當然要處理，但如果改革方案影響選民利益太深的話也可能讓他們得不償失，會使勞保財務危機議題的「轉機」，可能是他們政治路上的「危機」。所以在勞保破產危機議題中，選舉因素在這當中無疑扮演一個非常重要的角色。

任職於行政部門高階官員的受訪者 A1 對於在危機過程中，立法委員因因為擔心對下次連任選舉有不良影響，與行政部門的掣肘相當有感觸。受訪者 A1 認為，立法委員在整件事情中立委關心的重點只有下次選舉的選票，而且不要減損選民的利益：

如果立法委員竟然會通過一個法案，使我年金減少，我以後下次不投票給你，他關心是這件事情。他叫你勞保財務健全，但健全呢，是不要讓我們的選民犧牲了他們的利益。（A1）

而受訪者 A3 對於立委除了不得罪選民之外，還必須考量到地方勢力團體的支持與否。他表示勞保改革也會牽涉到許多團體的利益，不可避免的不管是甚麼層級的選舉，都需要地方團體的支持與動員，一旦通過改革法案，不但得罪選民與選區的利益團體，勢必會衝擊到立委選舉結果。因此，在現實的選舉考量以及政治利益面前，行政機關的風險溝通在立法院顯得不順暢與困難：

對啊，要選舉了，那地方的這些工會什麼東西，職業工會這些很多人都是跟他們講說這不可以改啊，改這樣子我們怎麼樣，這是政治利益的問題……
(A3)

受訪者 B1 也肯定，由於選舉是有固定的時程與週期，政務官對於勞保財務危機的處理方式和態度，自然也會考量到會不會跟選舉有關：

我想我們能夠預知，一般人能夠預知的就是選舉吧。因為每次每幾年週期的選舉，他勢必會要處理怎麼破產、怎麼處理，他是不是跟選舉有關啊、政治氛圍有關。立委選舉、總統選舉每兩年一次。(B1)

(二) 立法院不配合行政部門

即便行政機關推出法案，但是最大的困難點就是立法委員的不支持，甚至連同為執政黨的立委也不支持，使法案雖出了行政院，但就這樣躺在立法院中不聞不問，也就不了了之。也讓行政部門對立委風險溝通更加困難，因為立委並不願意與行政部門共同合作，甚至還唱反調。受訪者也表示，溝通對象除了民眾外，也花了許多心力多與立委溝通，爭取立委的支持，也同時要了解立委對於改革可以接受的底線在哪。但對立委來說，這並非可以拿來稱揚的「政績」，對政治路上沒有加分只有扣分。

……選舉就是一個很大的問題，一到選舉的時候什麼事情都會走樣……(略) 都會覺得啊這個有爭議換一下，那都是因為這因素換下來嗎。(A4)

……我們大概 4 月份修法，把這整個版本 4 月就送進了立法院，那當時國民黨是多數，……但是立法院沒有動作……(A7)

不管在 2012 年還是 2018 年，政府對外機傳播會受到選舉的影響頗深，當時立法委員紛紛要求行政機關應該要儘速提出方案、想出因應對策；要求對外說明，除了是履行其立委職權外，更是忌憚勞保破產危機的火延燒到自己身上，影響下一次的選舉。

四、勞工相對剝奪感

如果危機牽涉到不同族群，對於組織來說盡量要做到公平處理，避免有不公平的情形發生，若同樣受到危機波及的兩族群受到不平等的待遇時，自然就會被拿來比較，兩族群之間相對剝奪感會引發對立，對於風險溝通也會有不良影響，可能原本危機還未解除，反而會節外生枝，除了無法挽回原本因危機而受損的形象外，組織的形象反而更加惡劣。再本研究中，處理勞保財務危機議題可發現勞保財務危機時常與軍公教退休制度一起被拿出來比較，且勞工認為比較過後都認為受損較多，進而產生相對剝奪感，而相對剝奪感的可來自於兩個部分：

（一）給付條件差異

軍公教與勞工相比最常被為人所詬病有兩大問題，第一是所得替代率偏高，第二是退休年齡較輕。而勞工相軍公教，在所得替代率與退休年齡上的條件都不如軍公教。因此，在處理勞保財務危機上和軍公教與勞工相比所產生的不公平、相對剝奪感充斥其中。也出現了「先改軍公教，再改勞工」或是「軍公教勞一起改才公平」的聲音產生，認為只有這樣做才符合社會公平正義，同時也才符合馬英九總統所說的「職業橫平」原則。如同受訪者 A1 與 A7 所言：

這根本只是勞保財務危機的問題，根本不涉及到軍公教，可是大家會想，為什麼軍公教領那麼多，勞保領那麼少，勞保領那麼少還要減給付，所以他們會覺得說這種情況之下不公平啊……（A1）

那結果如果你要改，只有改勞保的話，那就不能產生職業衡平，大家會比嘛，就覺得勞工已經夠可憐了，那還要被砍，那軍公教領那麼多，反而沒有動，這樣不好。（A7）

（二）對制度不了解

受訪者 A3、A5 和 C2 認為，勞工的相對剝奪感的來源，並不是因為源自於對軍公教退休制度的了解後所產生的，反而是大多數勞工對於制度的不了解所產生的。即使身為軍公教人員都自己也不一定了解自己所屬的社會保險制度以及相關給付條件。

受訪者 A3 和 C2 就認為，大多數對於軍公教退休較優渥的想法來自於報章媒體雜誌的報導，但是事實上，首先軍公教所繳納的保費與提撥的退撫金也比勞工階層來的多，但是對於大多數的勞工並不會想到這點，他們心中所認為的就是軍公教所得替代率高於勞工，因而有相對剝奪感。這樣軍公教與勞工金而形成一種對立。

……實際上軍公教他們自己花的錢更多，對，就比例上來講，軍公教不管在公保，不管在他的所謂的年紀最大的那個退職金、退休金，他們自己要撥的錢更多，可是勞保這邊沒有啊，但他沒有看這些事實啊... (A3)

所以他們都會跟軍公教整個比，所以他們就覺得軍公教那麼好，我這邊那麼差，他們都沒有想到說軍公教另外一塊是另外的制度，你如果是跟公保本身比你好太多了，所以這個最麻煩的是老百姓沒有這種觀念…… (A5)

……但是人家不會看這個東西，人家不會看你說你今天你貢獻了多少錢到你的退休金的這個大水庫裏，人家只會看到我領多少錢啊…… (C2)

處理勞保財務危機時，軍公教與勞工的比較在行政機關面前的一個干擾因素，因為相對剝奪感引發的對立，會讓原本應該因為受到危機波及的兩族群同心協力面對危機，有助於行政單位凝聚共識，對外風險溝通可以減少反對聲，達成說服、接受的成效，但相對剝奪感反而會形成對抗，加深歧見，因此相對剝奪感在危機溝通中是行政單位要極力避免的，也因此，理解當時英九總統召及三院院長共同在總統府研商年金問題，對外點出當前年金制度的問題，其中一點就是強調軍公教勞「職業衡平」的重要性，不能有所偏頗。

貳、內部因素

討論完外部影響因素後，接著列出影響風險溝通的 3 項內部影響因素，分別是「本位主義」、「政務官決心與敏感度」、與「常任文官責任感」。以下說明之：

一、本位主義

每個組織為了生存，都會希望獲得最多的資源，組織面對危機時，有可能會傷害組織的利益或資源，因此組織都會想要避開危機，是非常正常的反應，但如果面對跨部門的危機時，會導致非直接受到危機影響的部門可能在危機中不會與其他組織形成策略聯盟，分享資源情報，共同面對危機。當勞保危機議題發生時，牽涉族群是近一半的總人口數的勞工族群，其所涉獵的，不只是一個社會保險制度存續，更包含國家是否以預算挹注、後續預算來源等，是一個跨部會甚至跨院層級的議題，需要整合跨部門的意見與資源。

受訪者 A1 指出，行政部門其實並非共同面對勞保財務危機議題，各單位之間有非常深的本位主義，每個單位都不認為自己的單位會和勞保財務危機議題有所牽扯，更行政機關認為勞保的主管機關既然是勞委會，那麼勞委會針對勞保法規或制度的改革就好，並與自己機關無關。強調危機是勞委會自己應該面對的，危機處理不能更動原本組織的利益，使風險溝通形同勞委會單打獨鬥，無法得到其他機關奧援。

第一個是他們是本位主義，所以本位主義是說，像我財政部，我收稅，我收完稅，我寧可用在公共工程建設，或者用在一些政策上比較看起來明顯的，那怎麼突然把這個錢拿來叫我拿出一大部分去補破網，他們不太能夠接受，而且那個反對的意思是說，他想各司其職啊……（A1）

行政機關的本位主義是正常現象，因為首先每個機關都想保有自身利益的最大化，加上人們趨利避害的心理，能夠離危機越遠越好，因此，前述文獻探討中所提，面對危機最好可以形成「危機聯盟」，在本研究個案是有實行困難的。

那麼在勞保破產危機時要如何整合各行政機關？受訪者 A4 和 A5 表示需要仰賴權力集中的方式，要利用長官用職權來協調甚至是命令等較權威命令等方式，要求所有單位共同配合，以權力集中方式打破各單位之間的本位主義，否則無法有效統合彼此的資源。例如撥補，剛開始財主單位認為這對國家財政有負擔，而且若要從其他預算挪用，被挪用的單位也會表示不願意。即便這是個相當重大的問題，但因為並無立

即發生的危險，大部分其他單位都認為還可以再緩緩。此時，除非有上級長官的命令，否則其他單位因為本位主義的關係，認為事不關己，都盡力想要維持現狀與維護本身利益。A4 和 A5 的意見如下：

到最後就要到行政院來講，因為你要想撥補一定是行政院，對財政單位一定說那是勞動部的事啊……（A4）

因為本位立場，所以行政院本身要下決定，這東西各單位有各單位立場，主計處和財政部各有立場，那你行政院應該聽我的話，你應該要做一個決定。（A5）

二、政務官決心與敏感度

在政府部門中，政務官為政治理想提出政策，並為政策成敗負政治責任，但某項政策或制度一旦出現問題，若是牽涉到政治版圖的分配、政治利益的對決，不僅僅單純是政策上的危機，更有可能會進一步上升至政治危機。此時，政務官對於危機是否有防微杜漸的見識與敏感度之外，面對可能引發後續政治效應發酵的危機，政務官是否有放手一搏處理的決心更顯重要。

在訪談中，受訪者 A1 說道，勞保破產議題不僅是一個政策危機，更可被視做一個政治危機，因為其牽涉範圍太過廣大，容易對政治上利益產生影響。對政務官來說，勞保財務危機議題雖是可預見的議題，但在政務官更迭頻繁的狀況下，容易造成政務官認為反正不會久任其位，而有了「只要不是在我任內發生就好」的消極心態。

當政務官的時候，你都會覺得我就是一個流動的，只要不要在我任內發生就好了……（A1）

此外，由於勞保財務危機議題除了勞委會之外，還攸關政府財政、企業營運成本等等因素，係屬跨部門議題。一旦改革通過後需要政府預算撥補，政府是否能負擔？費率上升帶給公司行號的成本可能會轉嫁到員工，進而造成勞工加薪幅度減緩甚至是凍漲，或是成本轉嫁到消費者身上，這些都會間接影響經濟發展與投資意願。這當中

所影響的人與事千絲百縷，錯綜複雜。受訪者 A3 表示，即使到了行政院院長的層級，也不是簡單一句話就可以決定一切，到了行政院院長的高度也無法輕率做出政治決定與承諾。

那這個對行政院長的話，他也不可能說一句話就能夠解決，所以我可以理解啊，對。就是事實上說，我們外面在看這些問題的時候，你表面上的所謂的政治的決心跟實際上在去達成這個政治決心的結果……（A3）

受訪者 A5 依照自身經驗表示，在 2012 年政府是否承諾撥補，問題在於有沒有立刻下定決心，但一旦猶豫，反而讓外界認為政府不敢承擔，進而進一步加深民眾恐慌心理，使政府無法立刻對外表現負責任的態度，風險溝通上也無法對外做出承諾，不利於政府形象。而 2018 年相較於 2012 年，政務官對於勞保財務危機議題有了戒心，知道這個議題會受到民眾與立委的關注，擁有較高的警覺與敏感度，也因此，在第一時間勞動部部長許銘春立刻對外宣布已獲得行政院支持，政府會從明年起開始撥補 200 億基金到勞保財務基金。先不論 200 億對勞保財務幫助是否有實質上的效益，但至少可以看出政處理此危機議題已經有了相當的敏感度。

……所以那個就是政治敏感度，要明快立刻去安定民心去執行，當然不會造成這種恐慌……（A5）

C2 也與 A5 保有類似看法，認為任何方案的提出，其實民眾最想知道的是政府有沒有展現決心，堅決完成：

可是我會覺得任何的方案提出來，其實社會大眾還是看政府的立場接不堅決，態度就不堅決。（C2）

受訪者 B1 從政府體制外觀察認為，精算報告雖是高敏感的議題，但也不一定每個勞動部部長都會碰到精算報告或是勞保財務危機相關議題，因此每個政務官會根據當時狀況而有各種做法。不容易在政府部門凝聚危機處理的共識或是標準作業流程。

……所以這個涉及高度敏感的題目，所以政務官也許他有很多的拿捏，他決定要不要放，要不要做，所以每一次的研究報告，他發佈的做法主動或被動

發佈，這個時間點如何等等都不一樣。(B1)

勞保破產危機議題具有高度政治性，對於政務館來說需要有敏感度，要瞭解此事牽涉民眾利益重大，需要及時表態與處理，若第一時間有了遲疑，就無法及時止血，反而會讓外界有炒作的空間，反而容易演變成政治風暴。

三、常任文官責任感

對於行政官員來說，依法行政、對業務盡忠職守本為公務員天職。而勞保業務攸關人民權益，行政官員除了對業務要有做好的責任感外，也要對全民負責。即便知道勞保的改革引起眾多反對聲量，但為了維護勞保制度存續以及勞保基金財務的健全，行政官員仍然勇於任事。

受訪者 A1 表示，自己基於對制度的責任感，即便知道勞保破產議題這對政務官或是民眾來說都是不討喜、不加分的議題，但他秉持責任感，對外公開說明、溝通、說服，更藉此助力推動修法等，不因為這並無立即性的危險而置之不理：

因為我是勞委會的勞保處處長，且我剛好又是怎麼久於其任的，我從民國 76 年來勞委會的，我就勞保處當科長、專委、副處長一直到處長，我認為這個事情總要有人來解決，而且人家說流水的官，我剛好有意識一脈相承，所以當時我就請上面一定要勇於負責，然後請社會各界重視。我們藉著修法作業把這個問題就點開了。(A1)

對於文官責任感的部分，受訪者 A6 也表示，公共政策需要專業討論，雖然過程中難免受到部分外力衝擊，但身為文官就應該要秉持專業，基於責任做對的事情，不能因為外在壓力而屈服。受訪者 A6 就以自身經驗表示要恪遵文官專業精神，不能輕易屈服於壓力：

那時候當勞保局總經理的時候，常去說明，很多人要求說要把身心障礙者加進來，我沒有同意啊，辦公聽會兩次，我還被修理得很兇，我一直不同意啊，我不同意啊，嗯，我就說很簡單啊，你可以告訴我，國際上哪一個保險這樣做？沒有啊，保險就是看貢獻度啊……(A6)

而受訪者 A1 也表示，自己對於勞保破產相關訊息都保持公開透明，因為自己代表政府部門，不能失信於民，因此基於職業道德都不敢隱瞞，選擇坦承已對：

一但掩蓋，你對外所有政府部門不敢對外去講，說勞保沒有財務，你是政府，老百姓相信你說的話。你等到哪一天真的有財務問題，你當年說的話就被抓出來，很簡單一件事情，當你問到說到底有沒對外說什麼，那是詳盡的說明，至於別人相不相信、願不願意正視這個問題，那是另外一回事，因為這種事情不敢隱瞞。假設你某地方政府發生一些弊端，他可以去掩蓋，或者把他淡化，或者怎麼樣，那個人家查不到證據就算了。可是今天是大家活著，大家每一個人家裏還要拿錢的時候，我拿不到錢，這個問題是多嚴重啊，沒有人敢掩蓋。（A1）

勞保是最大的現金給付的社會保險，是所有在職工作者退休後的基本生活保障。對於勞保破產議題，行政官員基於使命感，選擇不隱瞞，公開透明呈現資訊給民眾。行政官員除了提供給政務官專業的意見之外，在對外風險溝通說明上，也因為其對於制度存續的責任心，因此勇於揭開這個重大議題，可以大方地將所有資料攤開在陽光下供所有人檢視，消除黑箱、不透明的疑慮。而行政官員對外也能夠發揮專業，告知民眾重要訊息，讓民眾了解到勞保破產的可能，進一步取得推動改革的共識。

參、小結

在探討在 2012 與 2018 勞保財務危機中，會影響風險溝通的因素，在組織外部面向上，受到媒體影響、社會關注程度、選舉壓力與勞工相對剝奪感因素的影響，在內部面向上，在於政務官決心、常任文官責任感與本位主義的影響。與前述文獻探討所提出的影響因素中，可發現在外部因素中的媒體與社會關注度這兩個因素都在訪談中獲得驗證。但內部因素中，發現組織內部高層是否對議題有敏感度，以及是否有決心進行改善方案，要求團隊合作的影響力比較大。可發現影響因素中，外部因素比內部因素要多，表示外在環境的變數佔有相當程度的影響，但也不能忽略組織內部的影響因素，如在本研究的勞保案例中，許多受訪者皆表示本位主義所造成的影響和扞格，

對於風險溝通造成了不小的影響，因此組織外部與內部都應該同時重視，不可偏廢。

另外，本研究在分析後所歸納出的內部影響因素和外部影響因素，同時與研究架構做比較，發現有部分與文獻探討和研究架構相同之處。有關於媒體催化的文獻在本研究中亦獲得證實，也就是媒體會讓議題影響力擴大，產生擴大的效果。除此之外，本研究也發現了媒體屬性對於風險溝通帶來的影響，這是因為媒體對於議題不熟悉，此外配合電子媒體傳播訊息速度非常快的特性，讓民眾可能接收到錯誤訊息，讓行政機關另外要花時間澄清，也提升了溝通難度。另外，社會氛圍因素也在本研究中獲得證實，本研究發現社會氛圍的強弱取決於危機感受和危機歷史，社會對於該議題的憤怒情緒和危害感受程度越大，越容易使對外風險溝通複雜化，且危機歷史的經驗也會決定同樣議題再次發生時，群眾的反應是已有免疫力還是再次恐慌。再次證實文獻中有關於媒體和社會氛圍的影響力的確對於風險溝通佔有很大的影響力。此外，在其他外部影響因素中，由於本研究個案有關於政府，難免受到外在政治力影響，因此選舉因素也是本文中另外一個發現。同時，由於勞保議題的特殊性，勞工與其他族群比較的相對剝奪感也在本研究中被發現，這是屬於勞保議題中特別的存在。

在內部影響因素上，危機處理經驗在訪談中也得到應證，行政機關在面對該議題時顯得謹慎許多，已經懂得選擇適當時機公布精算報告。但是許多文獻中提到的公關部門自主性在本研究中未得到證實，探其原因可能是高層長官對專業議題的資訊仰賴程度更甚於公關操作。而回應形式也未獲得肯定。但同時本研究也發現了常任文官的責任感對於風險溝通的影響，常任文官由於長久任職有關部門，或是基於對該業務政策的使命感，因此都相當重視風險溝通中與民眾對話、告知並教育風險危害的目的，這是本研究中的一個重要發現。

另外配合第一章推論所說，本研究所歸納的影響風險溝通因素有可能在某些狀況不適用，在統合歸納本節內容與不適用的可能情境，歸納研究結果，將影響因素、其

內涵以及在推論與適用的限制整理下表：

表 4-5:風險溝通影響因素、內容與不適用情境與原因

分類	影響因素	內容說明	不適用之情境與原因
外部因素	媒體關心程度與屬性	媒體會形塑社會對危機的認知，以及媒體有擴大的效果，使風險溝通策略效果打折。	媒體影響力可能會因為公關互動行動下減低媒體報導驅力。
	社會關注程度	當一事件被大多數社會認定與自身有相關，並認定有關部門要負責時，有關部門就會採取更積極風險溝通策略試圖減少傷害。	當有關部門認為他們沒有責任時，可能會消極處理或是不處理。
	執政黨選舉壓力	立委由選舉產生，為了在選舉中勝選，會影響政務首長與立法委員對於風險溝通或危機處理的拿捏。	私部門無選舉因素之考量，或是在非選舉年時影響可能較小。
	勞工相對剝奪感	受危機衝擊的族群可能有兩個以上時，要進行合理公平的對待。	若危機沒有涉及到其他族群時，可能較不會有相對剝奪感。
內部因素	本位主義	各單位的本位主義會形成內部或是外	當組織剛創立或是規模較小，內部本位

分類	影響因素	內容說明	不適用之情境與原因
		部的跨單位溝通障礙，也不易整合不同單位的資源，更可能發生多頭馬車。	主義現象可能較小。
	政務官決心與敏感度	展現解決的決心，察覺處理危機時可能牽扯的背後利益與後續可能衍生的效應或後果。	私部門沒有政務官的因素，或是政務官可能受文官的影響比較大。
	常任文官責任感	久任勞保業務常任文官明瞭勞保對於廣大勞工及穩定社會安定的重要性，因此對外溝通都公開透明、穩定民心外，對內積極要求長官勇於改革。	文官若非長期執掌勞保業務，可能對於勞保危機議題的態度會較為消極，或是常任文官認定此為政治影響力介入太深，也不會花費太多心力。

資料來源：本研究

第四節 勞保財務風險溝通的評估建議

兩次勞保精算報告出來公布後，政府風險溝通所造成的狀況有所不同，本節探討受訪者從事件中獲取的經驗分享、評論與心得，整理訪談內容中，有關於受訪者對於風險溝通的評估與建議後，可得以下數點：

壹、危機管理者重視與快速反應

曾任職於政府部門的受訪者 A1 認為刻不容緩，時間急迫，時間優勢不站在政府這邊，應該跟時間賽跑儘快去做：

沒有比加速做更重要了，越晚危機越大，然後處理越越來越困難。還好是民衆對這個已經有點感覺了，還是你政府怎麼做啊……（A1）

受訪者 A2 認為，政府機關必須下定決心去做，，大家都知道改革勞保不受歡迎的，但是問題還是需要被解決，與其躊躇不前不如下定決心，一鼓作氣，否則真正受傷的仍然是廣大的勞工朋友：

可能政府要想好一個決心，就是說如果今天真的要碰，你真的要碰一定會引起反彈，那這個反彈到底政府有沒有決心去承擔這個反彈，就怕這個反彈真的一出來之後，你想要面對，然後面對了一下，傷了一回，然後又縮手了，那這樣子你就會不斷的輪迴……（A2）

受訪者 A5 和 C2 認為在勞保財務危機出現時，應該第一時間跳出來表示勇於承擔，承諾民衆政府一定會負最後的支付責任，但由於 2012 年當時太晚承諾，已經失去先機，更導致後續的擠兌風波。當中對外展現決心的表現，更仰賴決策層或是有權力的上級，對外展現具體作為與實質承諾，才能取信於民，進一步化消危機。

其實這個東西還是最上頭的人有沒有重視這件事……(略)你要明快處理，第一時間很重要，第一時間立刻定調，因為這個東西勞保年金，像上次擠兌就會造成恐慌蔓延，然後你讓他蔓延出來以後，等於星星之火，它又燒起來了，你要滅火就很難，所以你要第一時間點怎麼去，比如說安定民心……(A5)

……而是說你今天可能在最短的時間之內，你要找出一個可行的方案，然後很這個以堅決的這樣一個立場和態度，告訴民衆這個問題要怎麼去處理或解決。（C2）

危機發生後，若是因為自身責任導致的危機，危機管理者要展現出決心，讓社會大眾看到所謂的「誠意」。勞保財務在制度上是注定無法避免的危機事件，關係到全國勞工朋友，雖然是吃力不討好的燙手山芋，但是執政者仍需勇敢一肩擔起，展現出溝通的決心，與相關利害關係人誠摯溝通，在過程中表現決心，讓社會大眾知道並非

虛應故事，以爭取信任。

貳、危機管理組織內部共同合作

溝通不僅止於對外部，內部也同樣需要。危機的發生通常會造成組織外部的不安，但對於組織內部的人員來說，他們也不見得了解實際上危機的全貌與因果，也使組織內部人員也可能受到危機的威脅而受到動盪。此外，組織內部也可能因為本位主義，其他部門認為危機的處理僅是某部門的權責，與自己無涉，就不會協助權責部門或是共同面對處理。

例如處理面對擠兌潮時，受訪者 A5 與 A6 表示，當時動員全局同仁，第一線辦事處櫃台同仁除了要耐心講解權益，奉勸民眾不要恐慌衝動的心態下做出選擇，而其他組室不分單位，會共同支援人力，調度可用的空間或是設備，另外在地下室開設臨時諮詢窗口，進行人潮分流避免擁擠，提供資料解說。傍晚至晚上也有其他組室同仁支援櫃台，大家參與其中互相支援幫共同度過難關。而危機管理組織之間需合作這一點，與文獻所提到的成立危機策略聯盟相似。

其實我剛才講的，那時候做的最好的就是勞保局的群策群力，其實這個很重要，就大家對這個機關有向心力，然後大家都知道這個危機是機關的危機，我們一定要大家同心同力幫忙度過，不會去分是你們這單位的，是我那單位的，大家都願意共赴局難，要把這個事情度過去。（A5）

我們臺北市辦事處就幫忙宣導啊，晚上樓上業務單位，因為我們要做到晚上 7 點，樓上業務單位有些人自願幫忙，因為臨櫃是一對一的服務，然後你也要懂得業務才有辦法做……（A6）

A2 認為除了勞保局在第一線面對大量人潮的詢問與驚慌之外，在勞動部方面則是儘力與媒體溝通，雖然在前述中有提到媒體的屬性以及對議題熟悉度增加了許多溝通上的困難，但是面對記者的採訪，政府官員都願意去說明、溝通：

我覺得整個勞動部，然後算是都有動起來，很願意去跟民衆媒體溝通這個勞

保破產這件事情，畢竟勞動部算比較年輕，這些長官他們很願意不厭其煩地讓民衆讓這些媒體知道說，勞保爲什麼會破產，它的替代率的問題，我要改，那些改進的地方是哪裏？（A2）

參、與相關對象廣泛溝通

風險溝通的對象選擇會與危機溝通的過程與結果有關。一個危機所直接影響的群眾通常不會是某些特定對象，也可能會影響到其他族群，以及間接受影響的族群都應該是要溝通的對象。

A4 提到在勞保議題中，除了勞工是直接受影響的族群外，還有雇主、媒體、立委、其他行政部門等，他認為這些族群都是行政主管機關無法閃躲，必須面對，他認為即便有這麼多對象，但是可以不用一釘要一個接著一個溝通協調，例如說在與立委溝通時，也可以同時找公會團體一起溝通，讓現場可以充滿更多元的觀點與聲音：

其實是辦勞工的部分就邀請他一起參與，第一層次上讓他瞭解，第二個跟學者部分的時候，我們一方面可能可以開座談會的，對外也可以開公聽會的，讓學者也進來，比如說我有某些爭點，欸，大家討論蠻熱烈的，我們也可以一起取得共識啊，我們就拜託立法委員開公聽會啊，開公聽會找學者專家、找勞資代表，大家來各言爾志啊。越談就越清楚，不要怕談。（A4）

C1 從過去倡議的過程中認為，勞保破產議題由於關係人眾多，在溝通的過程中或許無法將所有對象納入，但可以找出當中關鍵的利害關係人有哪些人、那些族群，然後針對這些關鍵利害關係人，按照其關心的不同面向，去互相溝通了解彼此的想法，以及各族群之間的意見有哪些異同，以及彼此之間的共識與不共識，像是哪些是有共識可以先改，哪些還沒有共識要繼續談，或是可以留到以後再討論的。並在溝通中讓不同族群之間對話，了解各自的立場、想法、利益，不斷協商溝通過程中建立互信，並依此在逐漸溝通範圍擴大，形成向外擴散的風險溝通。此外，社會保險本身有世代轉移與世代負擔的特性在，因此世代間溝通也有所必要。所以溝通對象上，除了在水平面上要多納入不同族群外，在垂直面向上世代間也需要注意：

我用一個名詞但不一定精準，叫做「key stakeholder」。就是核心的利害關係人先去進行溝通，然後一圈一圈的往外擴，那到目前沒有做，這個所謂的key stakeholder 他可能是誰？比如說勞保的監理委員啊，勞保監理委員照理來講應該是最瞭解勞保的財務的啊，如果勞保建立委員都沒有意識到勞保財務的這個這個嚴重性，然後還認為說，我們只要等待天邊倒下的石油就可以解決掉這個問題的話，那就是危機啊，那就是你根本連這個社會溝通的那一步都跨不出去了。（C1）

A4 也強調，勞保改革涉及到的不僅止於勞工權益，也涉及到雇主權益，一旦影響雇主權益太深，也會反過來影響勞工未來權益，都應該要一併考量注意：

那勞工不一樣，你改勞工的東西會牽涉僱主權益，而且這權益不止單純雇主權益，長遠來看，沒弄好也會影響勞工未來權益，所以僱主溝通很重要。然後對媒體部分，我覺得公開透明，要改變以往的方式，更公開了，因為這是一個沒辦法閃躲的議題。還有第三個就是對國會跟那個學者溝通啊，要我講的複式溝通，不能一個階段完成再找他們.....（A4）

肆、加強媒體互動關係

訪談過程中發現，數名受訪者對 2012 年媒體與勞動部互動關係在有些微詞，源自於受訪者認為當時的媒體由於政黨認同傾向，對當時執政黨政府有刻意做大新聞、或是較多批評攻擊。受訪者 A5 表示，當時某些電台過度誇大勞保破產議題的嚴重性，導致部分民眾聽了電台廣播內容後就其忙著領取勞保一次給付，等到風波結束之後才後悔也來不及了。A3 則認為，媒體在政治意向上有其傾向是正常現象，但行政部門基於公平對待媒體的原則，並不會刻意偏好或偏惡某些媒體機構。受訪者 B1 也表示，平常行政機關和記者平時互動溝通良好，例如平常媒體記者在採訪新聞需要時盡量配合，幫忙找受訪者，或是對記者詢問或是索資保持開放態度，願意分享或公開相關資訊，加上公關部門平常就需要培養與媒體的關係。等到行政部門發生事情時，在平常有良好互動，雙方互信的狀況下，其實記者也不會筆觸太過尖銳。亦即在平時針對某些與媒體之間良好的互動，對於減低危機衝擊是有幫助的。

受訪者 A3 另外提到，由於媒體營運以及政府公關的交互下，媒體與政府是互相依賴。媒體希望能從政府方得到廣告贊助或是新聞等需要，而政府也希望媒體能夠幫忙政府宣揚政績，或是在危機時可以不要大肆批判。也因此，對政府來說平常就需要培養與媒體互動關係，在資源的分享上是首長必須要去審慎考慮的面向。

我什麼資料都可以給你媒體看，那長久以來累積的相當足夠的信任之後，其實在互動上是比較容易，就是他比較容易說，什麼事都可以商量，什麼訊息當你一直不斷地釋放給媒體，那麼媒體也會對你產生信任，在報導上角度比較不會這麼犀利，確實會有這樣的狀況，見面三分情嘛。（B1）

所以那你政府的資源怎麼去挹注到這些媒體上面去，會牽涉到他們媒體對他們的記者所提的、寫的東西的時候，得接受跟調整，或者是推翻，思維模式不一樣。……（略）所以政府部門不要小看這件事情，就是說，我如果今天再去有機會重新做這種事情，我就會知道你說你要去對這些媒體，要想辦法把它餵飽……（A3）

伍、小結

2012 年勞保破產危機爆發，對行政機關或是對民眾來說，都是全新的議題，雙方都從這場危機中學習，對行政機關來說，要學習如何在重大危機議題中學習溝通，在危機混亂且衝突的情境中管理。在危機中，因為媒體對危機的影響，因此要加強與其互動關係，對媒體開誠布公，爭取支持；而危機管理者在危機發生時能第一時間反應，並展現重視的態度，也能帶動組織之間共同面對，統合資源。最後，要注意溝通對象是多元的，要與不同對象或族群溝通，增加雙方互相了解與互信。

第五章 結論與建議

依據研究問題「了解兩次勞保破產危機議題的風險溝通策略」與「影響風險溝通之因素」以及對於風險溝通的評價與建議，再綜合第二章至第四章中的文獻探討、文獻分析與訪談法，針對本研究問題作出回答

第一節 研究發現

藉由文件分析法與訪談法，針對研究問題，首先分析相關新聞報導與立法院會議紀錄資料，分析 2012 與 2018 兩次勞保破產危機議題時，政府所採取的風險溝通策略，其次分析兩者異同，再接著由訪談內容中歸納影響因素，並總結受訪者對其議題的危機溝通評論。綜合研究分析之結果，提出研究發現如下：

壹、兩次風險溝通策略與比較

經過相關文獻分析與訪談，本研究得知兩次風險溝通策略有呈現不同策略，之後再進行異同分析比較後，進一步分析其中抽象化的概念有以下數點：

一、風險溝通策略會因應外在環境而有變化

2012 年勞保財務危機可分為 3 個時期，分別是爆發期、宣示期與草案期。而每段期間所使用的策略各有不同。爆發期採取「政府宣示」、「衡平處理」、「財務正常」；宣示期，採取「重申處理原則」、「保密」兩項策略，目的在於對外統一回應口徑；草案期著重強調改革行動的「正當化」、「否認繳多領少」這兩項策略。

2018 年的勞保財務危機議題因為延續與發展時間不如 2012 年那麼久，沒有辦法明顯分出不同時期，此時行政部門是在相關訊息見報後，第一時間立刻給予回應，最主要兩項風險溝通策略有二，第一是對外宣示政府會負最終支付責任，給民眾擔保說

政府會最後一定會讓每位被保險人領到年金，以履行社會保險中保險人的角色與義務；第二是宣告自 2019 年開始每年至少撥補 200 億元到勞保基金。這兩點事實上所採取的風險溝通策略可一併看作政府為對外提出立即性的承諾，無論是法理上的最終支付責任，或是實質上的挹注勞保基金。

經過分析相關文件資料中發現，在政府選擇風險溝通策略時，除了會根據當下組織所處的外在環境的需要，並做出相對應的風險溝通策略之外，每階段都會使用一種以上風險溝通策略，並非一個階段只能採取單一風險溝通策略，是可以同時採用兩個或以上風險溝通策略。

二、兩次風險溝通策略比較

（一） 不同處：政府展現對民眾承諾

本研究發現政府對民眾的「表態」或「宣示」是兩次事件的最大差異，而這個宣示可以從兩次事件中的政府最高處理層級以及對於撥補的承諾或是行動可以看出。2012 年政府最高處理層級是行政院，到了 2018 年，此議題最高層級則上升至總統府。另外就是政府對於立刻給予承諾也有所不同，在 2012 年時政府對於最終支付責任與撥補無法第一時間承諾，讓民眾認為政府自身也對破產議題一籌莫展、沒有信心，更加深了民眾的恐慌與擠兌潮風波。在 2018 年政府當下的承諾最終支付責任與答應隔年的 200 億元的撥補，讓民眾認為至少政府有給出說法，展現了態度，事件也就沒有再延燒。這也同時符合前述風險溝通的相關概念，政府的風險溝通重點在於讓民眾感知，除此之外，風險發生當下的危機溝通除了減少損害之外，更重要的是挽回信任、重建信心，也就是說，民眾對於風險前與風險當下，政府的對外宣示往往能發揮相當大的作用。

（二） 相同處：行政機關消極態度與涉入程度低

行政機關內部大致上可分成「業務單位」與「幕僚單位」。業務單位係指行政機關業務與組織目標的實際執行與工作單位，幕僚單位則是指不執行業務、不與組織目標直接產生關聯的單位。而兩次事件中，可發現不論是業務單位勞保司，或是幕僚單位新聞聯絡室，兩次相比都沒有改變。兩次事件中，可發現 2012 年與 2018 年兩次事件中，行政部門對於議題的積極度與涉入程度沒有變化。第一，在兩次事件中，公關部門角色侷限在對外與媒體的聯繫與對內通絡的「聯絡者」，未發揮更積極的功能，如預警或參與決策，可能是因為業務機關人員的意見在危機中更有影響力。第二，行政部門都是被動受訪回答，並不願意主動以記者會或其他正式公開的形式公開精算報告訊息，研究發現是因為行政官僚對於精算報告視為法定例行業務，認為沒有主動公布的必要性。從而可知，不論業務單位或幕僚單位，對於兩次事件涉入程度基本上維持一致，沒有太大的變化。

貳、影響風險溝通的因素

本研究其中一個研究問題是有那些因素會影響到風險溝通，在本研究中又將影響因素分為外部與內部，從中可發現兩項概念：

一、外部影響因素：社會與政治因素比例大

外部的影響因素包括：「媒體因素」、「社會大眾認知經驗」、「選舉因素」及「相對剝奪感」。媒體會形塑民眾對危機的感知，甚至會加深處理與溝通的難度，與文獻指出的一致。而社會大眾對於危機的認識以及經驗，會影響公眾對於危機的反應，進一步影響組織對外的風險溝通；選舉因素若碰到選舉年，很多議題可能會複雜化或是被冷處理，且可能得不到立法院的支持；相對剝奪感則是要注意勞保危機議題中，勞工與軍公教比較後，若認為不公平會影響溝通的效果。

二、內部影響因素：「人」的因素

組織內部最重要的其實在於高階政務官是否有決心處理該危機議題，而不是輕描淡寫或是想打混過去，處高位者若展現決心與承諾，那麼上行下效，其所屬機關與部屬就會其利將危機往高位者想要的方向處理。而雖然常說政府是一體的，但其實各單位都有本位主義，而本位主義會讓每個單位只專注保有自己利益而忽略整體更大的國家利益，也會增加溝通障礙，影響對外溝通。

本研究另一內部因素發現是常任文官的責任感，行政機關的業務執行與推動，最重要的是文官的推行，除了認為政務官的決心很重要之外，文官對於議題的開放程度與坦誠與否，也會直接影響到政務官的判斷與決定。且政務官的決策除了受到文官影響外，也需要文官配合推行。因此，政務官與常任文官的關係如同行政與政治關係一樣，政治與行政雖是二分，但又相互影響，形成既分立又融合的現象。而過去相關政府風險溝通文獻對於常任文官的角色或是特質較少琢磨，這是本研究與過去風險溝通相關文獻中可以補充以及後續擴大研究的部分。

參、評估與建議

對往後勞保破產危機議題，第一是上位者本身要重視此議題，而且要快速反應，以便把握時效。第二是加強媒體關係，與媒體保持友好的互動關係，增強回應媒體的能力，贏得媒體的信任，甚至可以讓他們一同參與、協助危機處理過程。第三是由於勞保議題牽涉族群很多，除了勞工之外，雇主、立委、學者專家、民間團體等都是應該要溝通的對象，可以先鎖定具有代表性的團體，或是核心利害關係人進行溝通，讓大家可以共同表達意見，在溝通過程中整合各方意見。最後是要打破本位主義的藩籬，各單位要共同面對承擔，群策合力，形成有效的危機策略聯盟

第二節 研究建議

本研究經過前述研究過程後，認為若要增進未來政府面對再一次勞保破產危機議題時的風險溝通，有以下數點策略可供參考：

壹、政府承諾的重要

從 2012 年與 2018 年勞保破產危機兩次歷程來看，政府的宣示對於安定民眾信心有一定作用，但是政府若只有口頭宣示，常常被民眾認為只是淪於口號，因此政府應該進一步對民眾承諾或是擔保，以及付出實際的行動表現政府的勇氣與態度。

現在社會對於勞保破產以及退休後的老年生活安全該如何保障，從 2012 年開始經歷過這麼長時間的溝通與對話過程，所有資訊都被完整的揭露，所有方案都被討論，民眾已有高度風險與危機意識，也可以說民眾對於該議題已有相當程度的認知。本研究認為，與 2012 年相比，2018 年政府當下承諾最終支付責任，以及撥補 200 億元的兩個策略下，除了給予口頭承諾，更用實際行動表現其守護承諾的決心，給予人民信心，也讓 2018 年的危機在星星之火的階段就被即時化消。因此，在所有資訊與方案都已經被各界提出與受檢視下，民眾更想要知道的是政府是否會承諾不會讓勞保倒，以及實際上有甚麼行動策略來兌現這個承諾。

貳、決策層級提升

由於勞保破產不只是跨部門，甚至會院際之間需要交換意見，為了能夠有效統合各方資源與意見，並破除各單位本位主義，在組織層面上，政府處理層級可以拉高，以一個高位組織進行統合各個體系，而由於本位主義是組織發展的必然現象，透過拉高政府層級，上位者展現決心的對內作用就是展現長官對這件事情有非做不可的態度，在行政部門講求服從命令、看長官態度的公務文化中，更可以有效直接削弱本位主義

的干擾。

參、與媒體和利害關係人形成策略聯盟

精算報告是固定時間精算並公布的業務，且精算報告執行過程中行政機關都會與精算執行方有所溝通聯繫；行政部門可以主動公開精算報告內容，而非逕自上網公告，等媒體報導再來回應。主動公布相關資訊，搶占話語權。更甚者，在精算報告執行到某一程度，有一些結果時就對外公開，這樣不斷公開相關資訊除了公開透明外，同時行政機關已經在不斷建構對此議題的話語權，再者對媒體來說，新聞的報導價值就會越來越低，無形之中也會減輕媒體採訪驅力。

在媒體互動上，多和媒體進行意見交流，交換想法，滿足媒體工作需要，在需要時，不用將媒體視為洪水猛獸，應當思考如何將其變成夥伴，讓其幫忙傳遞政府想表達的訊息與塑造形象。當然媒體對會有其各自立場在所難免，政府也應該尊重，但媒體作為一大利器，仍可相互合作，作為有效的發聲管道，化解外界疑慮。

另外，勞工政策並不單單只有勞工是利害關係人，任何勞工政策是一項勞、資、政三方磋商得出的結果，三方應該在一個共同平台上相互溝通，互相了解對方所關注的層面以及需求，不斷溝通過程中，會越了解各方的意見跟需求，也會越了解雙方的共識與歧異。除了勞資政三方之外，要溝通的對象也包含學者專家，媒體與立委等等，也是應該要溝通的利害關係人。在不斷溝通過程中，共識會越來越多，也會越來越具體，直到可以形成一個各界可能都不滿意，但都可以接受的方案。

肆、消除相對剝奪感

在勞保年金改革議題中特殊的一點是勞工與軍公教比較的問題。對每個族群來說，都希望自己的職業保險能夠給予最多的保障與最優渥的給付條件。再加上我國每個職業的社會保險採取分立制的情形下，因此對外溝通論述上，政府應該先塑造成一個整

體，讓每個人都認為自己是休戚與共的一份子，在溝通要顧及的心理層面上，要做到不要引起比較而產生的不公平與相對剝奪感。在實務上，雖然無法做到總體一起改革，但可以訂出優先順序，在現行軍公教已通過改革的情況下，接下來要注意的是勞保的改革幅度，以及改革過後，給付水準與軍公教相比，是否仍有差異過大，變成勞工砍一大刀，軍公教砍一小刀的情形發生。

第三節 研究限制與後續研究建議

本研究囿於研究方法、主題選擇與研究素材等許多的原因，有諸多研究限制，而本研究也羅列數點未來研究建議，提供給未來對此議題有興趣想要繼續深入探討，或是從不同觀點研究的未來研究者做為參考。

壹、研究限制

一、受訪者的限制

本研究原定預定邀訪數位媒體人員與專家學者，希望可以增加不同身分別人員的看法，讓觀察角度可以更加豐富多元，但實際邀訪時，部分人員因各種因素婉拒研究者邀訪，雖然在邀訪過程中研究者透過滾雪球方式盡量找其他符合條件的人員，後來因為行政部門官員較願意配合受訪，因此本研究改以邀訪其他政府官員補足，但仍有論述不夠多元之遺憾。

另外，本研究最理想的是經歷過兩次勞保危機事件的人來談論本研究題目，但因為行政部門人員因為常常業務輪調、調職或是退休，以及記者人員輪調駐點部門的次數也很頻繁，導致經歷過兩次事件的行政部門人員與記者數量本來不多，進而讓侷限了訪談對象，成為本研究在研究對象上的限制。

二、訪談內容的限制

因為本研究對象多是當時對政策有實質影響力的官員，有些目前亦任職於政府部門，或是媒體喜歡的採訪對象，所以他們對於自身言行會較多注意，此外，受訪者在正式訪談前與研究者寒暄時，有像研究者表示某些私底下或是檯面下的運作狀況，但因較為敏感因此不便在正式訪談中回答，這些都可能導致受訪者在訪談過程中無法完全暢所欲言。

另外，距離 2012 年首次發生勞保破產危機，距今也已 8 年，受訪者可能因為時間關係對於當時經歷的情境回憶較模糊。因此對於當時對外溝通策略作法可能會有缺漏或是記錯的狀況。

三、研究方法的限制

本研究為質性研究，沒有納入量化資料的分析，因此在研究上缺少量化數據的統計或是分析作為佐證，對於文本資料與訪談資料的分析可能不夠深入與全面，建議可以增加相關量化資料的分析，例如可以增加對於報導內容的溝通策略的統計分析，或是網路聲量的趨勢分析等。

四、推論限制

本研究以兩次勞保破產危機議題作為個案，希望透過研究可以了解當時面對勞保破產危機議題時，主管機關對外溝通策略以及影響對外溝通策略的主要影響因素，惟本研究結果若要推論或應用至其他相關對外溝通研究時，仍然有其限制，本研究推論限制有幾點，第一，本研究是以公部門為個案分析，有鑑於公私部門的有許多根本上的差異，如公共利益有無、政治屬性運作高低、法律限制嚴格與否、人事任免差異等，因此，本研究個案在推論上較不適合推論至私部門的個案上。第二，本研究係以勞保破產為個案，但是風險溝通策略與主要影響因素，會隨著每個組織不同的組織文化、氣候，以及當時面對的外在環境不同而有不同的策略或影響因素，因此，本個案不見

得可以推論至其他政府機關的溝通策略。第三，我國針對每個職業的社會保險採分立制，亦即每個職業各有各的社會保險，如勞工有勞保、公務員有公保、農民有農保，由於制度先天設計與後天大環境劇烈變更的夾擊下，我國社會保險皆有財務危機與改革壓力，但每個社會保險所包含的族群特殊因素、環境變化、主管機關都各不相同，因此本研究以勞保為個案研究，其研究發現與建議並不見得適合推論到其他社會保險的在面對危機議題時溝通的研究。

貳、後續研究建議

一、擴大資料蒐集範圍

本研究囿於時間人力有限，針對書面資料僅分析立法院會議紀錄、平面媒體報導資料、政府新聞稿等公開資料。而事實上在新聞爆發時，有許多民眾得知訊息管道是透過電視新聞、網路報導、甚至是廣播等不同媒介獲知訊息。建議未來可以試圖增加分析電子媒體或社群網路的報導內容、流量或是散播狀況，相信會更加了解整體情況，應可得到不同的研究成果。

此外，在訪談對象上，本研究未能邀訪到當時的相關基層承辦人員，建議後續研究者可以增加基層承辦人員的看法，以期在擴大研究範圍與下，可以容納更多聲音，更真實呈現當時溝通的情形，使研究更具有推論與參考的價值。

二、可分析每個階段媒體報導的內容變化

建議可以配合危機的階段性，後續研究者可以再針對報紙報導內容中，分析不同階段中記者的標題、選材或文字內容有無變化，可以更了解當時媒體的態度，以及當時政府的溝通重點是甚麼，又是如何描述與評價行政機關以及如何形塑危機事件的看法。

三、對態度、行為或知覺各方面改變的研究

建議後續研究可以研究行政部門的溝通效果，或是運用使用其他效能觀點進行研究，以檢視政府機關溝通策略的效果。除此之外，社會大眾是政府溝通的重要受眾，建議後續可以研究經過媒體近年來的報導後，公眾會產生何種認知行為與態度，而這些行為與態度又是如何轉變，因此建議後續可進一步詢問社會大眾對於此議題之看法，並且分析在態度、知覺、行為等方面的影響程度與變化歷程。



參考文獻

中文部分

- 卜正珉 (2003)。公共關係－政府公共議題與決策管理。臺北：揚智文化。
- 王興田 (2000)。政府危機傳播之研究－以八掌溪事件為例。世新大學傳播研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 王靖雯 (2012)。南部地區教育行政機關人員危機溝通與反應策略影響因素之研究。國立成功大學教育研究所碩士論文，未出版，臺南。
- 王儷玲、黃泓智、楊曉文、陳彥志、鄭惠恒 (2017)。年金改革與建立臺灣永續年金制度。台灣經濟預測與政策，48 (1)，1-39。
- 立法院公報 (2012a)，立法院第 8 屆第 2 會期第 4 次會議紀錄，101 (57)：1-233。
- 立法院公報 (2012b)，立法院第 8 屆第 2 會期第 5 次會議紀錄，101 (60)：137-198。
- 立法院公報 (2012c)，立法院第 8 屆第 2 會期社會福利及衛生環境委員會第 8 次全體委員會議紀錄，101 (61)：105-212。
- 立法院公報 (2012d)，立法院第 8 屆第 2 會期社會福利及衛生環境委員會第 9 次全體委員會議紀錄，101 (62)：209-270。
- 立法院公報 (2012e)，立法院第 8 屆第 2 會期社會福利及衛生環境委員會第 11 次全體委員會議紀錄，101 (64)：53-166。
- 立法院公報 (2012f)，立法院第 8 屆第 2 會期社會福利及衛生環境委員會第 16 次全體委員會議紀錄，101 (70)：1-95。
- 立法院公報 (2012g)，司法及法制委員會會議「我國退休制度及老年經濟安全之改革」公聽會，101 (79)：213-304。
- 立法院公報 (2012h)，立法院第 8 屆第 2 會期社會福利及衛生環境委員會第 26 次全體委員會議紀錄，101 (83)：103-230。

- 立法院公報 (2013a), 立法院第 8 屆第 2 會期社會福利及衛生環境委員會第 36 次全體委員會議紀錄, 102 (4): 259-369。
- 立法院公報 (2013b), 立法院第 8 屆第 3 會期第 1 次會議紀錄, 102 (7): 749-924。
- 立法院公報 (2013c), 立法院第 8 屆第 3 會期社會福利及衛生環境委員會第 3 次全體委員會議紀錄, 102 (9): 349-462。
- 立法院公報 (2013d), 立法院第 8 屆第 3 會期第 7 次會議紀錄, 102 (15): 21-134。
- 史安斌 (2011)。情境式危機傳播理論與中國本土實踐的檢視：以四川大地震為例。**傳播與社會學刊**, (15), 105-124。
- 史安斌 (2013)。危機傳播與新聞發布—理論·機制·實務。北京：清華大學。
- 朱柔若 (譯) (2000)。社會研究方法—質化與量化取向 (W. Laurence Neuman 原著)。臺北：揚智文化。
- 汪銘生、陳碧珍 (2003)。風險資訊整合模式與風險知覺之研究—以石化業為例。**管理學報**, 20 (2), 251-287。
- 汪浩 (譯) (2004)。風險社會—通往另一個現代的路上 (Ulrich Beck 原著)。臺北：巨流。
- 汪睿祥、姚惠忠 (2018)。議題回應與危機訊號：鬍鬚張漲價媒體議題分析。**管理學報**, 35 (2), 137-157。
- 吳宜蓁 (2000)。危機溝通策略與媒體效能之模式建構—關於腸病毒風暴的個案研究。**新聞學研究**, (62), 1-34。
- 吳宜蓁 (2005)。危機傳播—公共關係與語藝觀點的理論與實證 (二版)。臺北：五南。
- 吳宜蓁 (2011)。運用網路社交媒體於風險溝通—以 2009-2010 臺灣政府 H1N1 防疫宣導為例。**傳播與社會學刊**, (15), 125-160。
- 吳明上 (2012)。日本內閣的危機管理：「阪神·淡路大地震」VS.「東日本大地震」。**危機管理學刊**, 9 (1), 39-46。

- 吳興隆 (2015)。社會政策之修訂：以我國勞工保險條例修正案為例。國立台灣大學國家發展研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 周桂田 (2003 年 11 月)。全球在地化下的風險溝通與風險評估。2003 年台灣社會學年會，臺北。
- 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。
- 林文益、鄭安鳳 (譯) (2007)。危機傳播與溝通 (W. Timothy Coombs 原著)。臺北：風雲論壇。
- 林芳微 (2014)。行政與立法的政策論證－勞保年金改革個案研究。國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，未出版，臺北。
- 林君芳 (2019)。風險社會中的風險溝通與知識生產：以雲林許厝分校遷校事件為例。國立政治大學國家發展研究所論文，未出版，臺北。
- 姚惠忠 (2017)。比比看，才知道：危機回應內容、形式、層級與媒體選擇相對重要性之研究。科技部補助專題研究計畫成果報告(編號: MOST 105-2410-H-212-004)，未出版。
- 孫本初 (2010)。新公共管理 (三版)。臺北：一品。
- 孫友聯 (2013)。從年金改革看勞保年金制度的重構。社區發展季刊，(144)，111-120。
- 孫秀蕙 (2015)。公共關係：理論、策略、與研究實例管理 (新修訂第二版)。臺北：正中。
- 孫秀蕙、黎明珍 (2004)。公關大有為 (初版)。臺北：揚智文化。
- 陳銘祥 (2000)。比較公共政策。法政學報，(11)，201-237。
- 陳向明 (2002)。社會科學質的研究 (初版)。臺北：五南。
- 黃浩榮 (2003)。危機情境、溝通策略與媒體報導－再探溝通回應模式之多個案比較研究。國家發展研究，3 (1)，99-147。

- 黃懿慧 (2006)。危機情境、溝通策略與媒體報導—再探溝通回應模式之多個案比較研究。《傳播與社會學刊》，(1)，147-177。
- 黃懿慧 (2016)。風險社會下的大眾媒體：公共新聞學作為重構策略。《傳播與社會學刊》，(38)，135-164。
- 黃讚松、于周峰 (2017)。八仙塵爆事件政府危機管理之研究。《危機管理學刊》，14(1)，83-94。
- 湯京平 (2015)。個案研究法。載於瞿海源、畢恆達、劉長萱、楊國樞 (編)，《社會及行為科學研究法》(249-278 頁)。臺北：東華書局。
- 勞動部勞工保險局 (編) (2015)。《勞工保險 65 週年：年金時代 (初版)》。臺北：勞動部勞工保險局。
- 鈕文英 (2014)。《研究方法與論文寫作 (二版)》。臺北：雙葉書廊。
- 萬文隆 (2004)。深度訪談在質性研究中的應用。《生活科技教育月刊》，37(4)，17-23。
- 溫偉群 (2005)。柯林頓醜聞與形象修護策略。《廣告學研究》，(24)，113-115。
- 溫偉群、游梓翔 (2010)。八八水災救災過程中馬團隊對外傳播的檢討與啟示。《選舉評論》，(8)，1-17。
- 葉至誠、葉立誠 (2011)。《研究方法與論文寫作 (三版)》。臺北：商鼎。
- 詹中原 (2004a)。《危機 36—矩陣式管理策略分析 (初版)》。臺北：華泰文化。
- 詹中原 (2004b)。《危機管理：理論架構 (初版)》。臺北：聯經。
- 廖楷民、鄧傳忠 (2012)。如何瞭解風險溝通對象—以水災備災行為為例，2021 年 4 月 25 日，取自：<https://www.ncdr.nat.gov.tw/upload/epaper/081.pdf>。
- 鄭自隆 (1999)。《高雄市都市危機溝通管理之研究》。高雄：高雄市政府研究發展考核委員會。
- 潘中道、胡龍騰、蘇文賢 (譯) (2014)。《研究方法：步驟化學習指南 (二版)》(Ranjit Kumar 原著)。臺北：學富文化。

劉千祥 (2017)。危機溝通效果影響因素相對重要性之研究：危機管理人員 vs 媒體觀點。大葉大學管理學院博士論文，未出版，彰化。

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研究所碩士論文，未出版，臺北。

謝於純 (2013)。危機傳播策略—比較政府處理 2009 年及 2012 年美國牛肉事件的危機傳播策略。國立台灣大學政府與公共事務碩士在職專班碩士論文，未出版，臺北。



英文部分

- Benoit, W. L. (1997). Image Repair Discourse and Crisis Communication. *Public Relations Review*, 23(2), 177-186.
- Booth, S. A. (2000). How Can Organizations Prepare for Reputational Crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8(4), 197-207.
- Cutter, S. L. (1993). *Environmental Risks and Hazards* (1st Ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Chandran, S., & Meonon, G. (2004). When a Day Means More Than a Year: Effects of Temporal Framing on Judgments of Health Risk. *Journal of Consumer Research*, 31(2), 375-389.
- Chon, M. G. (2019). Government Public Relations When Trouble Hits: Exploring Political Dispositions, Situational Variables and Government–Public Relationships to Predict Communicative Action of Publics. *Asian Journal of Communication*, 29(5), 424-440.
- Cottle, S. (1998). Ulrich Beck, ‘Risk Society’ and the Media: A Catastrophic View? *European Journal of Communication*, 13(1), 5-32.
- Coombs, W. T. (2007). Protecting Organization Reputations During a Crisis: The Development and Application of Situational Crisis Communication Theory. *Corporate Reputation Review*, 10, 163-176.
- Covello, V. T. (1992). Risk Communication: An Emerging Area of Health Communication Research. In S. A. Deetz (Ed.), *Communication Yearbook* (pp. 359-373). Newbury Park, CA: Sage.
- Covello, V. T., D. von Winterfeldt, & Slovic, P. (1986). Risk Communication: A Review of the Literature. *Risk Abstracts*, 3 (4), 171–182.
- Fink, S. (1986). *Crisis Management: Planning for the Inevitable*. Newark, NJ: Amacom.

- Fearn-Banks, K. (1996). *Crisis Communications: A Casebook Approach*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Grunig, J. E., & Grunig, L. A. (1992). Models of Public Relations and Communication. In J. E. Grunig (Ed.), *Excellence in Public Relations and Communication Management* (pp. 285-325). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Gonzalez-Herrero, A., & Pratt, C. B. (1995). How to Management Crisis Before-or-Whatever It Hits. *Public Relations Quarterly*, 40(1), 25-29.
- Garnett, J. L. (1992). *Communicating for Results in Government: A Strategic Approach for Public Managers*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Hansson, S. O. (2002). Uncertainties in the Knowledge Society. *International Social Science Journal*, 54(171), 39-46.
- Hermann, C. F. (1972). Some Issues in the Study of International Crisis. In Charles.F. Hermann (Ed.), *International Crisis: Insight from Behavioral Research* (pp. 3-17). New York, NY: The Free Press.
- Hwang, P., & Lichtenthal, D. (2000). Anatomy of Organizational Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8(3), 129-140.
- Huang, Y. H., Lin, Y. H., & Su, S. H. (2005). Crisis Communicative Strategies: Category, Continuum and Cultural Implication in Taiwan. *Public Relations Review*, 31(2), 229-238.
- Lundgren, R.E., & A. H. McMakin (Eds.). (1998). *Risk Communication: A Handbook for Communicating Environment Safety and Health Risks*. Columbus, OH: Battelle.
- Liu, B. F., Horsley, J. S., & Levenshus, A. B. (2010). Government and Corporate Communication Practices: Do the Differences Matter? *Journal of Applied Communication Research*, 38(2), 189-213.

- Lerbinger, O. (1997). *The Crisis Manager: Facing Risk and Responsibility*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Marra, F. J. (1992). *Crisis Public Relations: A Theoretical Model*. Unpublished Doctoral Dissertation, University of Maryland, College Park, MD.
- Marra, F. J. (1998). Crisis Communication Plans: Poor Predictors of Excellent Crisis Public Relations. *Public Relations Review*, 24(4), 461-474.
- Mitroff, I. I. (1994). Crisis Management and Environmentalism: A Natural Fit. *California Management Review*, 36(2), 101–113.
- National Research Council. (1989). *Improving Risk Communication*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Nunamaker, Jay F., Jr., Weber, E. S., & Chen, M. (1989). Organizational Crisis Management Systems: Planning for Intelligent Actions. *Journal of Management Information System*, 5(4), 7-32.
- Patton, M.Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods* (2nd Ed.). Newbury Park, CA: Sage.
- Ray, S. J. (1999). *Strategic Communication in Crisis Management: Lessons from the Airline Industry*. Westport, CT: Quorum Books.
- Seeger, M. W., Sellnow, T. L., & Ulmer, R. R. (2001). Public Relations and Communication: Organizational and Chaos. In R. L. Heath (Ed.), *Public Relations Handbook* (pp. 155-166). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Sandman, P. M. (2003). Four Kinds of Risk Communication. *The Synergist*, (4), 26-27.
- Swain, K. A. (2007). Outrage Factors and Explanations in News Coverage of the Anthrax Attacks. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 84(2), 335-352.
- Tarrow, S. (2010). The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practices.

Comparative Political Studies, 43(2), 230-259.

Stark, A., & Taylor, M. (2014). Citizen Participation, Community Resilience and Crisis-Management Policy. *Australian Journal of Political Science*, 49(2), 300-315.

World Bank. (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Washington, DC: Oxford University Press.

Yin, R. K. (2002). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA : Sage.

Ye, L., & Pang, A. (2011). Examining the Chinese Approach to Crisis Management: Cover-Ups, Saving Face, and Taking the 'Upper Level Line'. *Journal of Marketing Channels*, 18, 247-278



附錄

附錄一 行政院所屬各機關危機事件新聞處理 作業原則

一、行政院為提昇所屬各機關（以下簡稱各機關）在危機事件中新聞處理之能力，特訂定本作業原則。

二、本作業原則所稱危機事件，定義如下：

- （一）因風災、水災、災、旱災、寒害、土石流災害等不可抗力之天然災害，致人民生命財產嚴重傷亡、損害之事件。
- （二）重大火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、空難、
- （三）海難與陸上交通事故、毒性化學物質災害、職業災害、核能安全事故、海洋污染、森林火業及其他造成人民生命財產嚴重傷亡、損害之緊急事故。
- （四）其他足以對國家安全、社會安定、人民生命、財產造成嚴重威脅或影響之重大事件。

三、危機事件新聞處理首重掌握正確、即時資訊，迅速研析並提供媒體適時發布，以滿足民眾知的權利。

四、各機關應指定熟悉新聞處理及公關運作之人員，負責危機事件新聞處理工作。

五、負責處理危機事件之機關（以下稱權責機關）於危機事件現場，得視需要設置警戒線，必要時，並得協調軍、警、憲、消防等機關協助。

前項警戒線，權責機關得視需要分別或合併設置之；其分類如下：

- (一) 勤務警戒線：屬最內層，僅限配帶證件之勤務人員出入。
- (二) 新聞警戒線：屬第二層，應憑權責機關認可或核發之證件，始得出入。
- (三) 一般警戒線：屬最外層，實施交通及民眾進出管制。

六、為利媒體了解危險事件處理進度，權責機關應依下列規定設新聞簡報中心，並統一發布新聞稿或提供相關書面資料：

(一) 設立原則：

1. 於危機事件鄰近適當地點或前進指揮所設立之。
2. 新聞簡報中心應備妥新聞媒體聯繫對象名冊。
3. 新聞簡報中心應設置足夠通信設施，如電力、電話線、傳真機、網點等。

(二) 簡報原則：

1. 簡報應由處理危機事件之指揮官或其指定之專人主持，以求發言內容權威及正確。
2. 簡報應充分掌握危機事件最新發展及相關數據，並針對危機事件明確說明。
3. 簡報主持人對外界可能質疑事項，應主動加以說明。
4. 簡報時間應固定，或配合日、晚報載稿及午、晚間電視新聞播報時段舉行。

(三) 簡報重點：

1. 引發危機事件之原因。
2. 負責處理危機事件之權責機關及相關機關。
3. 權責機關及相關機關已採取之措施。

4. 預期危機事件之可能發展及處理之因應計畫。
5. 警戒線之設置。

七、權責機關應視危機事件性質，提供國際媒體必要之資訊及協助。

八、為加強危機處理之成效，權責機關應迅速掌握輿情，儘速回應。

九、各機關得視業務需要，參酌本作業原則，另行訂定細部規範或執行要點。



附錄二 訪談紀錄表

代表觀點	代號	訪談時間	訪談地點	字數	備註
政府官員	A1	109/6/23	餐廳	9842 字	久任勞保業務之高階資深文官，熟悉勞保議題。
政府官員	A2	109/6/5	受訪者辦公室	4497 字	兩次勞保破產危機分別擔任新聞聯絡人與國會聯絡人。
政府官員	A3	109/7/28	咖啡廳	18127 字	2012 年勞保破產危機議題時擔任首長。
政府官員	A4	109/8/3	受訪者辦公室	13848 字	曾任勞保局總經理與勞動部次長。次長任內督導勞動部新聞聯絡與國會聯絡業務，同時擔任發言人。熟悉勞保議題與媒體、國會溝通。
政府官員	A5	109/8/10	茶館	8555 字	久任勞保局資深文官，2012 年發生勞保破產議題時擔任勞保局首長，熟稔勞保相關議題。
政府官員	A6	109/9/11	受訪者辦公室	12173 字	曾在 2012 年擠兌潮時就任勞保局櫃台主任，熟稔當時擠兌潮的對外溝通與處理。

代表觀點	代號	訪談時間	訪談地點	字數	備註
政府官員	A7	109/9/23	受訪者辦公室	16446字	2012年時任經建會副主委。
媒體	B1	109/6/9	餐廳	3908字	某平面媒體駐點勞動部記者
專家學者	C1	109/6/3	受訪者辦公室	8559字	多年來關注勞保議題，從勞保年金化到年金改革皆參與其中。
專家學者	C2	109/6/19	受訪者辦公室	12441字	政大勞工所教授

註：如需完整訪談稿，請以電子郵件索取：

撰稿人：曾鈺勝。電子郵件：pig456pig456@gmail.com

指導教授：陳敦源教授。電子郵件：donc@nccu.edu.tw

附錄三 論文計劃書委員審查意見與回應

時間：108年12月18日

口試委員	職稱	服務單位	代號
陳敦源	教授	政治大學公共行政學系	A
張鎧如	副教授	政治大學公共行政學系	B
陳一香	副教授	世新大學公共關係暨廣告學系	C

章節	建議修正	回應
論文題目	C：建議題目改成勞保破產「議題」。	已修正。
第一章第一節	B、C：勞保破產議題為何是危機應先說明。	已修正。
	B：研究背景與動機建議先破題，避免鋪陳太多，篇幅過於冗長。	已修正。
第一章第二節	B：研究問題一與研究問題二都是同一個問題，建議合併。	已修正。
	A、B：研究問題三中針對危機傳播成敗要如何定義	本研究想要探討的問題之一是組織兩次個案之見組織的策略運用是否有所不同，而非討論成敗。
	A：兩個案中的「成功」與「失敗」判斷標準是甚麼	不以成功與失敗作為兩個案判斷標準，兩個案分別在於結果不同。
第二章	C：建議第一節可以增加「風險溝通與風險社會」的探討作為文獻探討的開頭。	已新增第二章第一節：「風險溝通與風險社會」。
	B：建議可增加一節「公部門的危	新增第二章第三

	機溝通」的文獻討論。	節的「肆、公部門的危機溝通」。
	B：危機的定義很多，須說明本研究是用甚麼角度。	本研究綜合學者的看法後提出自己的看法。
	B：危機是階段性的，本研究的範圍是哪一個階段	本研究以大多數危機 3 階段裡的「危機中」作為觀察階段。
	B：需注意大量引用要改寫，若有轉引他人文獻也應標示清楚。	已修正。
	C：文獻探討若與研究題目較無關係的部分建議刪除或是精簡。	已修正。
	B：危機傳播或危機管理的研究是否有較新的文獻？	已新增。
	A：建議增加兩次事件的大事記	新增第一章第三節「個案介紹」。
第三章第一節	B：研究中所指運行狀況是指策略結果嗎？	本研究指策略結果，已修正文字。
	B、C：研究架構中可列出細部的內外部因素。	已修正。
	A、B：應呈現 2 個案比較的設計	已修正。
	B：研究問題是要問策略還是影響因素？	更正研究問題為影響因素。
	B：研究架構看起來比較像是針對危機傳播策略進行研究，但第一章的研究問題是探討影響因素。所以研究危機傳播策略還是研究影響因素？	本研究主要研究影響因素，但也會了解傳播策略以便進行後續探討影響因素。
	B：同第一章 A 老師的有關於兩個案中對於成功個案與失敗個案的判斷標準問題，思考個案的區別是用甚麼標準？	兩個案的區別以事件後的後果（新聞報導的持久性、有無擠兌潮）。
第三章第二節	B：新聞資料的編碼本、編碼項目、編碼方法、編碼人數、如何編碼應說明清楚。	經考量本研究目的不是統計危機溝通策略呈現在

		報章雜誌的定量研究，因此刪除內容分析法的部分有關編碼的部分。
	B ：訪談的題目不要有「是否」字眼，要保持開放作答。	已修正。



附錄四 論文口試委員審查意見與回應

時間：110年3月22日

口試委員	職稱	服務單位	代號
陳敦源	教授	政治大學公共行政學系	A
張鎧如	副教授	政治大學公共行政學系	B
陳一香	副教授	世新大學公共關係暨廣告學系	C

章節	建議意見	回應
第一章	B：研究推論標題拿掉，質性研究中並沒有推論，此一標題內容可合併到研究限制。	將內容移到第五章研究限制作為第四點「推論限制」。而第一章第三節也配合改為「個案選擇原因」
	A、B：建議可以在先界定用詞與定義，以利後續文獻探討邏輯順暢與研究分析運用方便。	本研究統一使用「風險溝通」為本研究用詞。先在第一章增加第四節「名詞界定」，先大概講述本研究統一使用風險溝通後，並在第二章第三節增加「參、風險溝通與危機傳播關係」講述原因。
第二章	C：補充說明風險溝通相關文獻與研究的相關性。	已補充相關說明在第二章第三節的「貳、風險溝通」
	A：建議文獻重新排列：危機管理→風險理論→風險溝通。	修正第二章文獻探討的文獻排列順序：危機管理相關文獻→風險與風險社會→風險溝通相關理論。
	A：配合第一章定義用詞跟重新調整文獻排列的需要，建議先補充危機管理內容，把危機傳播併到風險溝通。	補充第一節危機管理理論內容，並把危機傳播相關內容整合進風險溝通的第貳點。
	B：補充公部門風險溝通資料。	補充關於 88 水災及 SARS 的資料。

章節	建議意見	回應
	C：研究架構中「危機類型」建議換成「危機議題」	修改第二章第三節第伍點以及研究架構中危機類型為危機議題。
第三章	B：說明研究對象的滾雪球的過程，補充受訪者的代表性。	補充在第三章第三節第貳點中「二、訪談對象」。
	B：補充說明政府公報資料與新聞資料挑選過程。	補充在第三章第三節第貳點中「一、新聞報導與政府文件」。
	B、C：建議補充說明相關文獻資料的使用目的是什麼？	補充說明目的是回答第一個研究問題，並與訪談對照。
	A：研究方法建議增加配對比較法的內容。	已新增配對比較法的內容於第三章第二節研究方法中的「肆、配對比較法」。
第四章	B：闡述與解釋文獻資料時，建議標示正在解釋的引文資料是哪一部分，避免夾敘的方式。	修正第四章第二節，標出說明或解釋的內文是出自以下文獻內容。
	B、C：建議補充說明納入大事記的事件挑選原則。	補充說明在第四章第一節開頭。
	C：建議補充說明 2012 年的 3 個時期的時間範圍。	補充說明在第四章第一節的表 4-1 後段。
	B：建議第二節的小結製作表格比較。	在第二節小結中新增表 4-3 與 4-4。
	B、C：有些影響因素的內容若可以再細分數個子項目的話可以增加次標題分別說明。	增加第四章第三節內容的次標題。
	B：影響因素的表建議區分內部與外部。	修表 4-5。
	B：建議補充說明研究分析是否僅適用本案的特殊性，或是都可適用在所有政府對外溝通。	補充說明在推論限制，說明本研究之分析結果因個案脈絡關係有特殊性，因此僅適用在本個案中，不代表能完全推論至其他個案。
	B：建議第三節可以補充說明與研究架構的比較。	已補充在第四章第三節的小結。
	C：不同危機時期，報紙的報導內容與敘述方式是否有不同？	列為第五章第三節後續研究建議第二點。

章節	建議意見	回應
	C ：2018 年事件可以多加強文獻中有關風險溝通的概念的運用。	補充在第四章第二節末段。
第五章	B ：第一節建議先點出策略有哪些，再比較異同。	修正第五章第一節內容。
	B ：建議結論多跟文獻勾稽，檢視有無理論上新發現。	補充「常任文官的責任感」，同時補充內容在第四章研究分析。
	B ：下標時標題不宜過長。	修正第五章所有標題不超過一行。

