

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

影響政府危機溝通良窳因子之研究：以我國防治  
新型冠狀病毒（COVID-19）與太魯閣號事故為例  
Research on Influencing Factors of Government Crisis  
Communication: Cases Study on Taiwan's Experience  
Fighting COVID-19 and Taroko Train Accident

梁如馨

Ju-Shin Liang

指導教授：王宏文博士

Advisor：Hong-wung Wang, Ph.D.

中華民國 110 年 9 月

September, 2021

# 摘要

本研究分別以「危機階段」、「組織設計」及「溝通媒介」等三種角度，綜整出政府機關在面對危機事件時所應注意事項，期能建構一套全面性且通用於各種危機類型的危機溝通準則。首先運用文獻分析法歸納出危機溝通時所應注意要點，其次透過次級資料分析法及深度訪談法，檢視政府在 2020 年面對 COVID-19 疫情與 2021 年太魯閣號列車出軌事故時的危機溝通表現。

研究發現，政府當前的危機溝通表現，大多依循著文獻所提之注意要點；惟溝通品質的良窳取決於政府相關單位是否能給予實際資源的協助、底層意見能否傳達於高層、機關對外溝通是否主動等。此外，危機溝通應從平時培養，無論是從危機意識的養成、示警與通報機制的暢通、跨部會或跨領域的交流默契、發言人或公關幕僚人員的培訓等，應處處讓全民感受到機關所釋放出的核心價值，如此才能形塑政府可信賴、負責任的聲譽，將有助於危機時凝聚社會團結的作用。

本研究最後提出建議如下：

- 一、透過加強宣導與確實裁罰提升組織及社會大眾的危機意識。
- 二、建立透明的示警制度與暢通的通報機制，掌握危機處理時效。
- 三、增進雙向溝通，並針對反饋訊息持續精進各項措施與溝通策略。
- 四、重視發言人、公關人員、第一線服務人員或客服人員的專業訓練。
- 五、讓基層聲音確實上達決策系統，使相關政策能夠符合實際執行需求。
- 六、建立全政府、跨部門及跨領域的協力合作，隨時導入新工具與新思維。
- 七、建立單一客服專線，委託專業廠商與外包人力，可視危機狀況彈性調整。
- 八、與民眾共享機關核心價值；危機發生時才能帶領全民共同面對並解決危機。

**關鍵字：**危機溝通、COVID-19 疫情、太魯閣號事故、疾管署、臺鐵局

# Abstract

This study explores the Government crisis communication by "crisis stage", "composition" and "communication channel" to synthesize the matters that the entire organization should pay attention to when facing crisis events. The research method integrates and summarizes the relevant crisis communication literature through the file analysis method, and through the secondary data analysis method and the in-depth interview method to examine the government how to facing COVID-19 epidemic in 2020, and Taroko train crash in 2021, to further analyze the communication on the government's crisis.

Studies have found the government almost can follow the precautions presented in the literature when faces a crisis. However, the quality of crisis communication depends on whether the relevant department provide substantial resources or staffs reflect their opinions effectively. In addition, the cultivation of crisis awareness, the smoothness of warning and notification mechanisms, inter-departmental or cross-field communication tacit understanding, and talent training of spokespersons or public relations staff, all should be shared and released by the whole people from day. It can build the government responsible reputation, unite the role of social solidarity, and make concerted efforts for the government to overcome the crisis.

The results of the following conclusions :

1. Awaken the public's crisis awareness by more dissemination and execute punishment.
2. Establish a transparent warning system and a smooth notification mechanism to grasp the "prime time".
3. Enhance two-way communication, and response to feedback messages.
4. Pay attention to personnel training of spokespersons, public relations staff, and customer service personnel.
5. Let the grassroots voice really reach the decision-making system.
6. Establishing the whole-of-government, cross-departmental and cross-field cooperation.
7. Establish a single-window customer service line and entrust external units to build a service center.
8. Share the core values of the organization with the public.

**Keyword :** Crisis communication 、 COVID-19 、 Taroko accident 、 CDC 、 TRA

# 目 錄

<b>第一章</b>	<b>緒論.....</b>	<b>1</b>
第一節	研究背景與動機.....	1
第二節	研究目的與問題.....	8
<b>第二章</b>	<b>文獻回顧.....</b>	<b>10</b>
第一節	政府危機與溝通理論.....	10
第二節	危機階段之溝通表現.....	16
第三節	危機溝通之組織設計.....	31
第四節	危機溝通之使用媒介.....	37
第五節	影響危機溝通之因素.....	45
<b>第三章</b>	<b>研究設計.....</b>	<b>47</b>
第一節	研究架構.....	47
第二節	研究方法.....	49
第三節	研究流程.....	55
<b>第四章</b>	<b>綜合整理—危機溝通應注意事項.....</b>	<b>57</b>
第一節	危機階段應注意事項.....	58
第二節	組織設計應注意事項.....	60
第三節	媒介使用應注意事項.....	62
<b>第五章</b>	<b>個案研究—我國防疫溝通行為.....</b>	<b>64</b>
第一節	防疫各階段溝通表現.....	64
第二節	組織角色之功能設計.....	84
第三節	防疫溝通之媒介使用.....	89
第四節	歸納與分析.....	97
<b>第六章</b>	<b>個案研究—臺鐵事故溝通行為.....</b>	<b>111</b>
第一節	危機各階段溝通表現.....	112
第二節	組織角色之功能設計.....	154
第三節	危機溝通之媒介運用.....	162
第四節	歸納與分析.....	172

<b>第七章</b>	<b>研究發現與建議</b> .....	<b>194</b>
第一節	研究發現 .....	195
第二節	實務建議 .....	200
第三節	研究限制 .....	211
<b>參考文獻</b>	.....	<b>212</b>
附錄一：	疾管署 2020 年 COVID-19 防疫溝通大事紀 .....	222
附錄二：	臺鐵局太魯閣號事故溝通大事紀 .....	226
附錄三：	訪談同意書.....	233
附錄四：	訪談提綱 .....	234

# 表目錄

表 4-1	危機階段溝通表現應注意事項 .....	59
表 4-2	組織設計應注意事項 .....	61
表 4-3	媒介使用時應注意事項 .....	62
表 5-1	疾管署針對不同族群規劃之宣傳通路 .....	67
表 5-2	違反防疫規定的態樣與處罰依據 .....	71
表 5-3	因應 COVID-19 疫情評估與指揮體系機制對照表 .....	73
表 5-4	疾管署於危機各階段之溝通表現 .....	97
表 5-5	組織設計與人員角色應注意事項 .....	103
表 5-6	媒介使用時應注意事項 .....	106
表 6-1	「院頒方案」重點執行區分項目（第 11 至 13 期） .....	126
表 6-2	臺鐵局於危機各階段之溝通表現 .....	172
表 6-3	組織設計與人員角色應注意事項 .....	182
表 6-4	媒介使用時應注意事項 .....	186

# 圖目錄

圖 2-1	研究架構圖 .....	48
圖 2-2	研究流程圖 .....	55
圖 3-1	Harold Lasswell 5W 傳播模式 .....	13
圖 3-2	Wilbur Schramm 循環傳播模式.....	14
圖 3-3	McLeod 與 Chaffee 「共同取向」傳播模式 .....	15
圖 4-1	應用 Lasswell 公式所對應的政府危機溝通傳播模式 .....	58
圖 5-1	嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心一級開設架構圖 .....	75
圖 6-1	我國鐵道系統 SMS 整體架構 .....	128
圖 6-2	交通運輸研究所 .....	131
圖 6-3	中央災害防救體系組織架構 .....	155