

國家發展委員會

數位時代政府政策溝通與危機溝通
作業參考手冊

中華民國 110 年 06 月

目 錄

一、前言.....	1
二、溝通目的.....	3
三、溝通進程與做法.....	5
四、網路新媒體溝通原則.....	16
五、編列項目參考.....	20
六、結語.....	21
參考文獻.....	22
附錄.....	24

一、前言

近期整體科技環境已發生巨大變化，隨著各類網路新媒體出現，讓民眾得以快速取得資訊，然而未必提升其對於新興危機之意識，甚至導致判斷出現錯誤或偏差。是故，政府在處理政策溝通方面，變得更為關鍵。特別是面對各類的突發危機事件，經由政策溝通，達成完整之準備、因應及恢復等階段，將各項政策向民眾溝通、宣達，使社會大眾得以知情決策、取得人民的信任感，進而影響行為的改變。

數位傳播科技的發展，導致民眾對於危機事件的認知發生顯著的變化，影響政府對於民眾政策溝通的要素同樣有所轉變，包括大量且來源多元的資訊反而使得民眾對於政府及專家的信任感逐漸減少，雙方難以建立足夠的信賴程度；社會大眾取得各類資訊的方式，轉而從網路線上搜尋和社群媒體得到；許多公民新聞和媒體評論的出現，針對公共議題或群體事件加以討論形成輿論，更增加民眾對於公眾事務的關心與了解程度。

有效政策溝通應該是雙向、多樣化的溝通方式，政府需主動積極接觸、瞭解受影響的群眾，採取以民眾為導向之資訊供應服務，形塑人民對議題能具備正確認知，或協助他們採取適當之行為以因應相關決策所帶來的衝擊。為協助政府機關及危機作業處理者，了解政策溝通及危機溝通作業，國家發展委員會（以下簡稱國發會）特編印「數位時代政府政策溝通與危機溝通作業參考手冊」（以下簡稱本手冊），分別就平時政策溝通以及危機溝通之面向，彙整架構性之執行原則及程序，協助使用者進行政策及危機管理時，能夠遵循相同脈絡，因時制宜擇要規劃溝通作業，以符合特定對象適用之需求。

本手冊之內容乃是以國家發展委員會委託之《數位時代下之新型態政策溝通發展趨勢與創新模式—以武漢肺炎（COVID-19）疫情》研究案之研究成果為依據，加以彙整而成，包括自文獻討

論中歸納出數位政策溝通與數位危機溝通作為手冊之架構，針對世界主要國家施政進行分析，彙整出政府與民眾溝通使用的管道及內容製作，透過焦點團體座談，以專家學者之意見確認政策溝通之目的與進程，至於深度訪談所蒐集到的資訊可了解行政部門施政措施、考量，納入手冊內決策層級、作業流程之設計，而網路紅人KOL訪談內容則能將數位溝通進程與做法加以具體化、細緻化，同時進一步歸納出網路新媒體溝通之原則。

二、溝通目的

為達成與外界及民眾充分溝通、落實政策施行，降低危機事件對組織負面影響的目標，應積極辦理政策溝通及危機溝通作業。然而，危機溝通範疇宜貫串所有危機管理過程，以最主要利害關係人為溝通對象，提出可行的補償或改善方案，達成更妥善的處理及符合民眾需求的決策。本章說明本手冊適用對象及執行時機，並依照危機管理各階段之執行角色，界定相關單位人員於危機溝通時須擔當之角色。

本手冊適用對象以政府各機關部門、政務官或事務官為原則；前者為各級政府機關依法進用之政治性任命人員，擔負計畫或政策溝通的制定及決策者，得依法要求事務官於政策執行配合辦理。政策及危機溝通者可參考本手冊建立之危機溝通架構及執行流程，提供資訊、建議及指引，促使外界或民眾支持、參與各項政策與危機控管之決策。

（一）平時政策溝通

1. 凝聚組織內部的共識及向外擴展。
2. 持續性的對外溝通。
3. 與媒體互動關係及模式的經營。
4. 與網路社群及意見領袖的交流、對話。
5. 與民眾信任的培養與強化。
6. 瞭解訊息接收者如何解讀。

(二) 危機溝通

1. 降低危機對於組織部門的衝擊。
2. 維持整體社會環境安定。
3. 提供主動的、正向的情境控制。
4. 減緩組織部門成員的心理壓力。
5. 能適合各種危機情境，提供範圍較廣的各項指引，協助部門迅速回復至正常的運作。
6. 說明危機處理的程序及策略，降低危機發生的機率。
7. 建立一套危機處理優先順序的指引，並將編組成員責任作適切分派。
8. 將危機的善後作為應納入計畫，完整的檢討與改進危機處理過程。

三、溝通進程與做法

(一) 平時政策溝通

政府政策相關資訊溝通的過程，主要包括四個階段，分別為政策分析（policy analysis）、材料發展（materials development）、互動（interaction），以及知識使用（knowledge use）。在政策制定過程當中，各階段的利害關係人會要求提供資訊或意見，而為了回應此一要求，政府需要創造並審慎評估政策問題、政策未來、政策行動、政策成果和政策績效之訊息。其中政策分析者對知識使用的過程僅有間接的影響力，關於政策分析結論和建議、政策文件形式及互動溝通則有直接影響。

表1、平時政策溝通的進程

溝通進程	具體事項
政策分析	政府需要創造並審慎評估政策問題、政策行動、政策成果、政策績效、政策未來。
材料發展	分析者發展各項文件，包括政策備忘錄、政策議題報告書、執行摘要、附錄資料、新聞發佈。
互動	政策分析者進行溝通互動，透過會話、會議、簡報、聽證會、記者會、網路直播。
知識使用	因應利益關係人的需求，藉由議題設定、政策制定、政策採行、政策執行以及政策評估加以回應。

資料來源：改編自Public Policy Analysis: An Introduction, by W. N. Dunn, 2007, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

(二) 危機溝通

危機溝通判斷準則

當危機發生時，最重要的就是正確的進行危機判斷，掌握危機對於部門的影響，評估危機影響的範圍以及涉及的層級，做好危機識別，才能夠為後續的危機溝通擬定出正確的因應方式及策略。

表2、危機溝通判斷準則

危機溝通判斷	說明
辨識危機	觀察危機形成的原因，根據威脅程度、回應的選擇性、處理時間壓力及可控制性以確定溝通方式。
評估危機發展趨勢	密切關注危機的變化，掌握危機處理的策略及行動，依據發展趨勢隨時調整對外界溝通的方式。
分析危機影響範圍及層級	借重領域專家，確認組織處理決策及層級，協調整合各相關部會之溝通平台、管道、人才、設備等資源。
掌握危機溝通時機	危機發生時，須立即向機關首長回報，同時在最短時間內準備相關回應，對外界報告處理行動。
釐清與危機相關之利害關係人	危機處理者須充分掌握各方利害關係人的角色，進行充分的溝通，並確保對機構正面的觀感。

表3、政府政策溝通分析

過程	重點工作	具體事項
政府決策與議題分析	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政部門 了解決策者行為模式、決策過程，對於議題關切的重點及立法態度 2. 立法部門 了解民意代表的立場態度與關切的重點 	精確掌握決策者立場及政策制定過程
研擬溝通策略	<ol style="list-style-type: none"> 1. 直接、間接 2. 公開、私誼 3. 傳統媒體、網路媒體 	選擇最適合與最佳的溝通管道及方法
可行方案與評估預期效益	<ol style="list-style-type: none"> 1. 接受、不接受 2. 後續可能反應 	預測最佳與最差狀況，及後續可能的演變
制訂與執行溝通計畫	行政部門、立法部門、新聞媒體、網路媒體、民間團體、交易對象	確定溝通對象、內容、時程與負責人
追蹤檢討修正	民意調查、網路聲量分析	確認政策執行效益

危機溝通策略

1. 危機管理
 - (1) 清點潛在危機。
 - (2) 避免可以避免的危機。
2. 做好應急的規劃
 - (1) 組織危機溝通團隊。
 - (2) 預估可能發生的危機。
 - (3) 制定危機因應計畫。
 - (4) 演練危機計畫。
3. 危機的偵測與遏止
 - (1) 偵測危機信號。
 - (2) 危機發生時的應對規則。
4. 危機溝通
 - (1) 媒體互動與資訊發布。
 - (2) 危機階段的記者會。
 - (3) 危機處理的溝通原則。
5. 危機解決與學習
 - (1) 危機事實調查。
 - (2) 持續溝通媒體。
 - (3) 形象修復。
 - (4) 化危機為轉機。

一般而言，危機具備有固定的生命週期性，而危機的管理者必須充分的了解危機發展的週期，因為各個進程都需要採取不同的工作內容及溝通策略，依據順序加以實施。

表4、危機溝通進程與做法

危機進程	重點工作	具體事項
潛伏期	危機的監測、分析與預防	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建立內、外部即時通報窗口及機制 2. 與新聞媒體建立良好、互信關係 3. 於網路上建立透明、負責形象
爆發期	擬定危機應變計畫	<ol style="list-style-type: none"> 1. 取得利害關係人之瞭解與協助，保持溝通 2. 選擇發言人 3. 主動對外發言、公布資料 4. 對媒體進行溝通及說明 5. 使用網路社群媒體、手機簡訊對民眾進行溝通 6. 對媒體錯誤報導及網路不實資訊進行更正與補充 7. 避免與利害關係人發生衝突，妥善規劃協調及談判
延續期	評估計畫行動結果	
解決期	執行應變計畫方案	
事後期	追蹤、檢討、修正	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民意調查 2. 提出檢討報告 3. 修訂危機應變計畫

表5、危機應變指揮中心組織及職責架構表

成員	職責
指揮官	<ol style="list-style-type: none"> 1. 監控整體危機之發展 2. 督導指揮中心各部門運作 3. 統籌各部會資源與人力
發言人	對內、外部提供資訊，並處理與媒體、民眾溝通事宜
專家顧問組	研議危機處理之專業技術面建議
監測組	負責危機監控，制定因應策略
物資組	負責處理危機之各式物資供應、分配及管理
資訊組	負責資訊設備、架構之佈建
行政組	協助組織聯繫及處理相關庶務
新聞組	<ol style="list-style-type: none"> 1. 危機應變所需之新聞採訪、發布，記者會布置安排 2. 擔負民眾教育宣導、政策行銷事宜
新媒體組	<ol style="list-style-type: none"> 1. 透過網路對輿情進行蒐集及反應 2. 社群媒體營運及新媒體行銷 3. 澄清網路不實訊息
法務組	提供法律問題諮詢及法律規範釋疑
其他	其他協助處理危機事宜

(三) 網路溝通

網路溝通進程與做法

1. 議題潛伏期

- (1) 監測網路上重要及熱門議題。
- (2) 針對內容進行關鍵字分析。
- (3) 委託專業人員撰寫各類說明、論述。
- (4) 鋪陳大量相關說法，穩固輿論基礎。

2. 議題爆發期

- (1) 找出爭議性的論述。
- (2) 聯繫網路意見領袖及專家學者，委由其提出說明。
- (3) 對於有利的正面論述，給予支持轉貼相關連結。
- (4) 對於不利的負面論述，進行回應。

3. 議題持續期

- (1) 持續發布相關論述，提升網路聲量。
- (2) 針對回文、留言與網友討論、互動，釐清外界疑慮。

網際網路危機訊息處理步驟

1. 監測相關危機議題的特定團體官網、社群媒體或論壇。
2. 評估組織所受到的潛在傷害，並草擬回應策略。
3. 即刻針對危機在組織的官網及社群媒體張貼相關說明資料，強化本身立場，讓正反意見均能在網路上呈現。
4. 評估是否聯繫網路上具聲量之意見領袖、專家學者，委由其對外提供說明。
5. 嘗試與意見對立者溝通，主動化解雙方歧異之處，並給予說明資料供其發布。
6. 如果出現不實資訊，並涉及對社會、組織及個人之實質損害，或涉嫌違反法律規章，採取必要之法律行動。

(四) 不實訊息處理

網路不實訊息處理步驟

1. 仔細研讀並分析不實訊息內容真偽，確認包含有多少程度「正確訊息」，以及結合哪些「不實訊息」。
2. 制定對外公開溝通之主軸。
3. 設定發言人（當事者）回應之態度。
4. 擬定對外公開說明之內容。
5. 如果不實訊息內容非事實，聯絡資訊來源，要求移除原始內容。
6. 如果不實訊息內容有部分真實性，第一時間出面認錯、道歉。
7. 誠實強調與說明哪裏沒做好、疏失是如何造成，將焦點集中在具體真實的犯錯事項上。
8. 針對混淆、虛構、錯誤、編造的部分，蒐集相關證據。
9. 將各種不實內容相對應的證據具體呈現，明確對外說明。
10. 回應不實訊息內容裡編造出來的錯誤，並在第一時間配合法規進行究責。

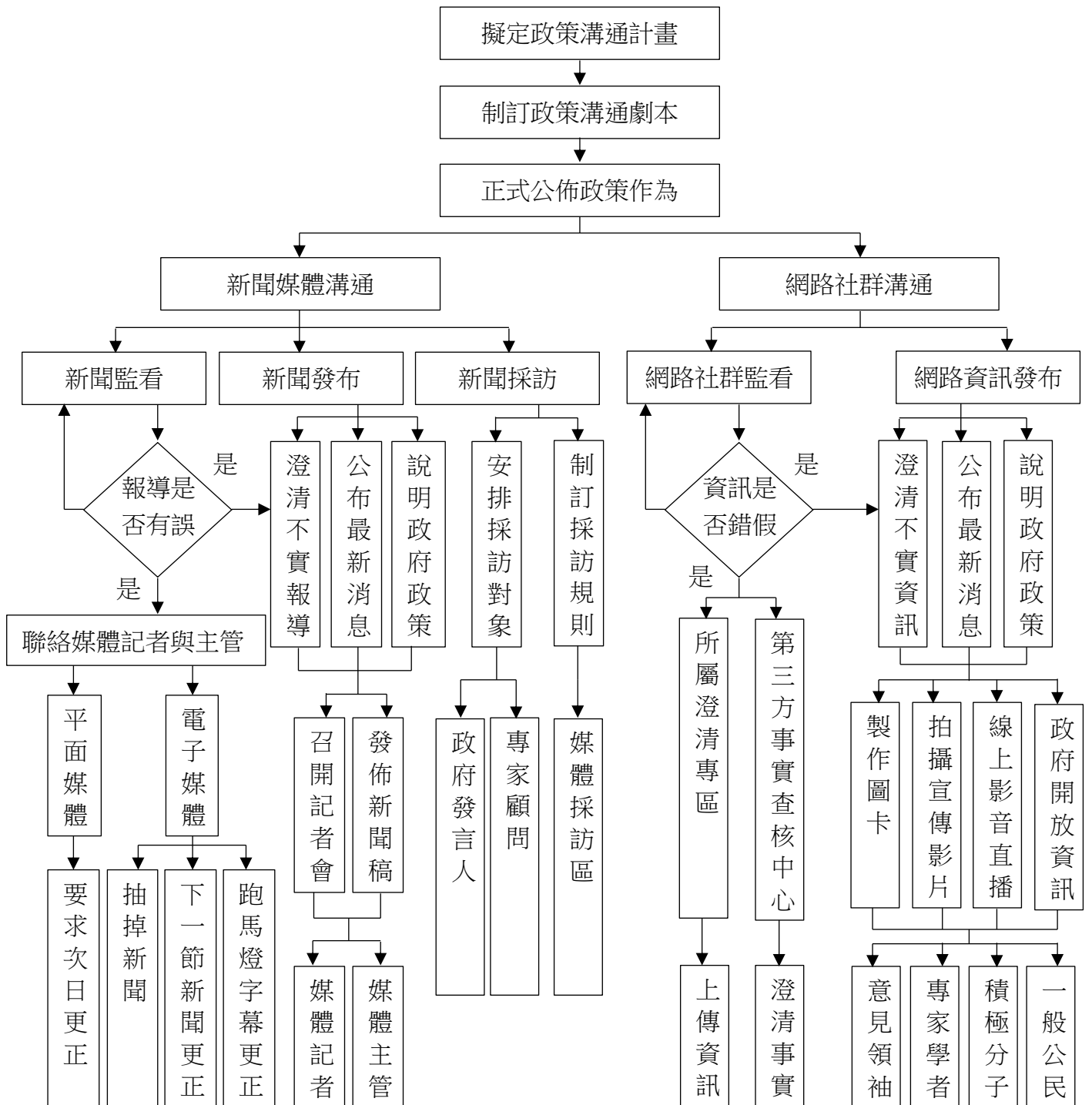


圖 1、平時政策溝通 SOP 作業流程

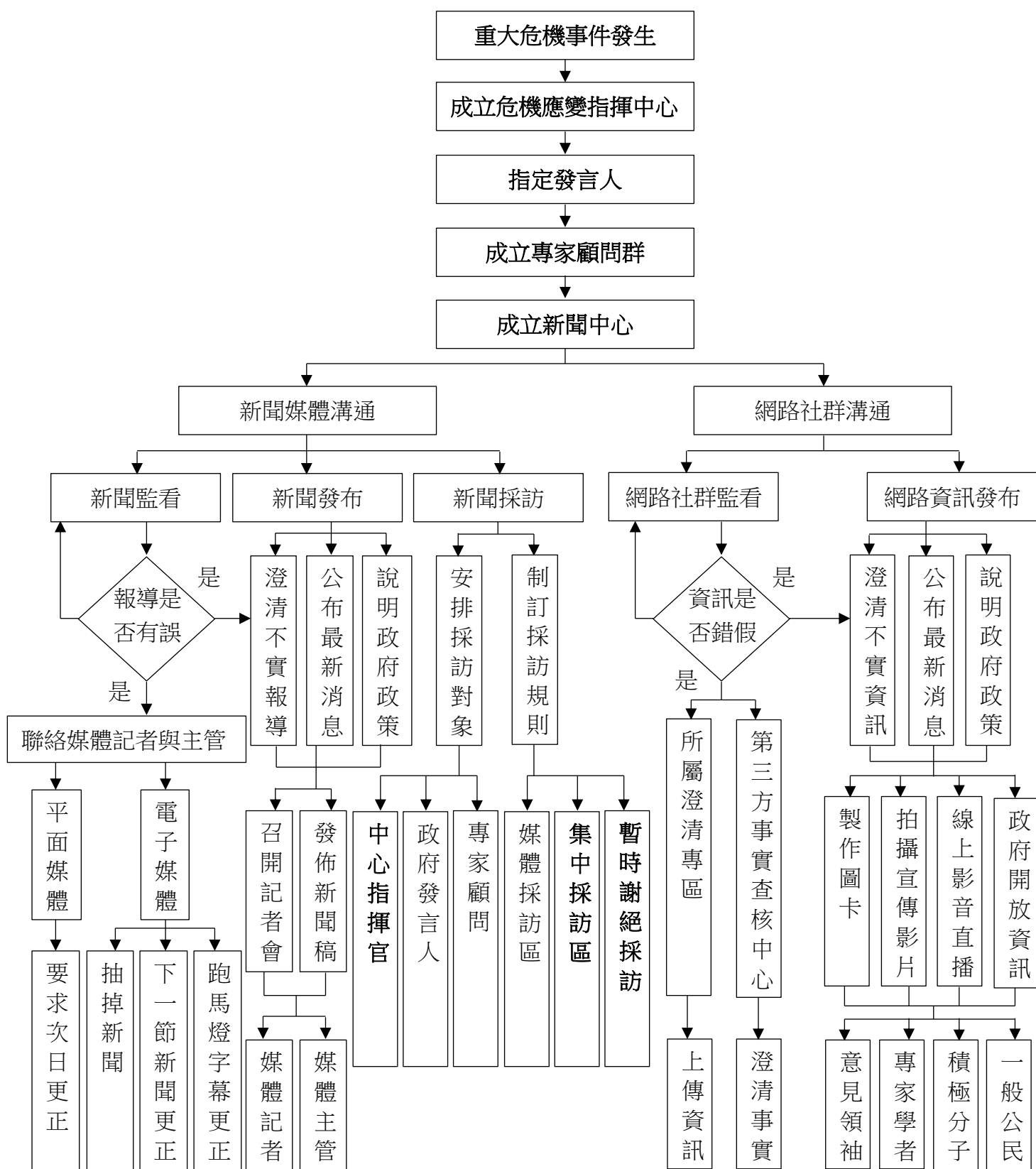


圖 2、危機溝通 SOP 作業流程

四、網路新媒體溝通原則

(一) 共同性原則

1. 公開透明、誠實為上。
2. 多元的溝通方式，強調以視覺傳達為主。
3. 邀請網友加入對話，而非一味說服。
4. 即時回應網友提問及意見。
5. 積極與網友互動。
6. 因應不同網路媒體製作量身打造的内容¹。
7. 完整闡述觀點，不論正負面均詳細說明。
8. 向網路紅人KOL說明政策內容並請其協助宣導。
9. 政策議題設定，隨時進行滾動式修正。

¹ Instagram 內容以圖像為主，Facebook 強調貼文內容、社群互動，Line 重視群發貼文、圖文訊息，YouTube 需要拍攝影音內容。

(二) 新聞媒體（含網路直播）

1. 做好充分準備，坦率地回答問題。
2. 使用「真誠情感」的呈現方式。
3. 表現出主動而負責的態度。
4. 盡量主導整體談話的方向，避免逃避回答問題。
5. 注意身分，不可表現失態。
6. 衣著正式，儀態良好。
7. 盡量提供與主題有關的資料，引用大量客觀事實及資料。
8. 避免使用過多專業的術語以及艱澀的語句。
9. 針對不實訊息當下立即澄清。
10. 在記者會或直播尾聲時，快速而簡短地將重要訊息做出總結。

（三）社群媒體

社群媒體直播

1. 事前做好內容設計，並寫好流程表。
2. 根據直播主題搭配適合的場景。
3. 製作手卡，協助主持人掌握節目進程。
4. 搭配主題適當的穿著，輕便不失莊重。
5. 事先宣傳或公告於官網。
6. 直播前播放背景音樂，型塑節目開始前之氛圍。
7. 與網友互動，提高參與度。
8. 平等原則，重視網友的提問，盡力回答每一個問題。
9. 製作簡單易懂的展示看板（圖卡），協助觀眾理解。
10. 遇網友惡意留言可暫時忽略、穩住個人情緒。

溝通訊息之設計

1. 輕鬆、簡潔的表達方式讓民眾有意願接收。
2. 傳達具有核心價值觀的內容。
3. 以敘述故事的方式講述問題。
4. 將訊息具體化（5W1H原則）。
5. 焦點放在他人身上，避免集中於一人。
6. 利用彼此共同的經驗。
7. 增加風趣、幽默感要素。
8. 內容簡單精要、一目了然，避免長篇大論。
9. 以影像或圖片的呈現為佳。

五、編列項目參考

項目	用途
社群經理	<ul style="list-style-type: none"> ● 負責統籌協調整體工作 ● 督導各事項之執行，並控管進度
社群經營者	<ul style="list-style-type: none"> ● 官方Facebook粉絲團、Instagram、YouTube頻道、Line經營 ● 貼文管理、圖片美編、粉絲管理、活動設計執行 ● 網路直播規劃、安排
導播	<ul style="list-style-type: none"> ● 詮釋劇本、向劇組人員說明劇本概念 ● 負責試鏡與選擇主要演員 ● 進行排演，指導演員與劇組 ● 監控拍攝作業，完成劇本所需要的元素
編劇	<ul style="list-style-type: none"> ● 製作符合政令宣導與形象宣傳的腳本
影片拍攝	<ul style="list-style-type: none"> ● 利用分鏡完成影片拍攝
影片剪輯與後製	<ul style="list-style-type: none"> ● 上字幕，編輯、剪接影音內容
造型師	<ul style="list-style-type: none"> ● 每集節目出演人員的妝容造型設計與梳化
節目執行	<ul style="list-style-type: none"> ● 協助導播現場拍攝協調、錄影前規劃工作、確認現場流程與人員、道具調度
節目監製	<ul style="list-style-type: none"> ● 錄影前規劃工作 ● 錄影時事務協調
輿情蒐集分析	<ul style="list-style-type: none"> ● 即時提供各媒體刊載與部會業務或政策有關之輿情資訊

註：相關經費需求依市場機制詢價編列。

六、結語

危機事件之預防及因應處理所衍生的議題，往往並非單一機關能夠解決，關於平時政策溝通或危機時溝通的作為，仍有賴政府各部會與民眾持續良好的互動和交流。政策溝通可以建立一個公開、公正的環境，解決分歧並建立公民協力關係，有助於資源的充分整合利用。決策者透過政策溝通過程提升決策品質，強化施政措施的可行性，降低外界疑慮，而利害關係人則可藉此理解現狀，並經由主動參與公共事務，促使管理決策與政策評議過程更加透明化。隨著數位化的發展進程快速，政府各部會實有必要持續透過資訊網路及社群媒體平台，落實資訊公開及政策溝通，完善危機溝通機制，除有利於政策推動外，更能增進公眾對政府機關的信任感，有助於後續危機管理之施行。

參考文獻

- 卜正珉 (2003)。《公共關係—政府公共議題決策管理》。臺北市：揚智。
- 王美娟譯 (2019)。《數位時代的公關新主張》。臺北：東販出版。
(原書伊澤佑美、根本陽平[2018].《デジタル時代の基礎知識『PR思考』人やメディアが「伝えたくなる」新しいルール》。日本東京都：翔泳社。)
- 吳宜蓁 (2007)。〈從SARS經驗建構重大疫情媒體溝通之標準作業流程〉。《台灣公共衛生雜誌》，26(3)，241-249。
- 陳敦源、朱斌好、蕭乃沂、黃東益、廖洲棚、曾憲立 (2020)。《政府數位轉型：一本必讀的入門書》。臺北：五南。
- 黃丙喜、馮志能 (2012)。《動態危機管理：一個360度的危機管理對策 (二版)》。臺北市：商周。
- Barton, L. (2008). *Crisis leadership now: A real-world guide to preparing for threats, disaster, sabotage, and scandal*. New York: McGraw-Hill.
- Coombs, W. T. (2015). *Ongoing crisis communication : planning, managing, and responding* (4th ed). Thousand Oaks, California: Sage.
- Dunn, W. N. (2012). *Public policy analysis: An introduction* (5th ed). Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.
- Harvard Business School (2004). *Crisis Management: Master the Skills to Prevent Disasters*. Boston, MA: Harvard Business School Publishing Co.
- Henning-Thurau, T., Gwinner, K. P., Walsh, G., & Gremler, D. D. (2004). Electronic word-of-mouth via consumer-opinion

platforms: What motivates consumers to articulate themselves on the internet? *Journal of interactive marketing*, 18(1), 38-52.

Kotler, P. & Lee. N. (2007). *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance*. Wharton School Publishing.

Nabatchi, T. (2012). Putting the “Public” back in public values research: Designing participation to identify and respond to values. *Public Administration Review*, 72(5), 699-708.

附錄一：名詞解釋

1. 口碑行銷（**Word-of-Mouth Marketing**）

消費者自發性願意主動且積極透過使用網際網路的方式，在社群媒體或聊天室等傳播媒介，讓消費者有能力針對特定主題進行自身經驗、意見與相關知識的分享，或收集其他消費者所提供的產品資訊與主題進行討論，以及與組織互動的過程中所引發的情感認知行為。

2. 不實訊息（**Disinformation**）

行為人在主觀上基於特定意圖（如政治、經濟、國安等特定目的），且有將訊息散布於眾的故意「惡」，客觀上所製造、傳播、利用的訊息或事件，全部或部分可證明為不實「假」，因而造成個人、社會或國家法益產生危害或實害結果「害」；亦即假訊息應具備上述「故意、虛假、危害」三要素。

3. 危機溝通（**Crisis Communication**）

當危機發生時，組織對於內部及外部所採取的分享消息、傳遞訊息方式，藉此建立與利害關係人共同的認知與看法。

4. 政策溝通（**Policy Communications**）

係凝聚組織內部共識、提升整體形象和爭取民眾認同的重要工具，強調以民眾為本位，是一種政府公部門與社會大眾間進行資訊互動的雙向溝通，目標乃是取得民眾對於政策的支持。

5. 開放政府（Open Government）

開放政府強調透明、課責及參與，即讓民眾清楚知道發生什麼事、民眾有疑慮時可以找到主責的政府機關，以及民眾可以在政策過程中表達意見與討論。

6. 網軍（Cyber Warrior）

替特定組織服務的一群人，為了某些特定的目的在網路上大量發布訊息，試圖製造輿論、評論，得以影響一般網路使用者的思考和判斷，進而左右其想法。

7. 網路直播（Live Stream）

透過網路影音平台如YouTube、Facebook、Twitch等，使用視訊的方式，公開、即時播放個人或組織影像的內容形式，包括召開會議、商品展示、互動對話、教授課程等。

8. 關鍵意見領袖（Key Opinion Leader, KOL）

亦即網紅、網路紅人，指的是在網路上經營YouTube、Facebook、Instagram等社群平台者，受到網友的歡迎，具有相當數量的粉絲，且對這些粉絲具有一定程度的影響力。

附錄二：貼心小提醒

處理危機事件的「五心」法則：

1. 關心民眾：用具體行動向社會大眾明確傳遞，已充分掌握危機發生的原因及發展，並深表歉意。
2. 同理心：主動展現站在對方的角色與立場加以關懷，同時給予肯定支持。
3. 真心承諾：真心表達願意以負責任的態度處理，承諾會面對及解決一切問題，以公開透明的方式，向大眾充分且完整的說明。
4. 用心處理：立即啟動危機處理機制，明確說明危機處理的情況、進度，強調一切已在控制之中，因應不同的媒體設計專屬的訊息內容，增加溝通效果。
5. 有決心與信心做好：宣達各項人事物都已經整備完畢，處理及應變計畫也已開始實施，強調有決心與信心解決危機，展現準備有序、不畏艱難的態度。

附錄三：網路資訊引起主動分享之動機

動機	實例
令人感動的	溫馨的故事
情緒激動、鼓舞的	挑戰、完成不可能的任務
不可思議的	出乎意料之外的結局
搞笑的	模仿、整人、風趣的影片
酷炫的	華麗、令人嘆為觀止的影像和聲音
可愛的	貓咪、狗狗的照片、影像
憎惡的	引人氣憤的、不公平的
具啟發性的	名言佳句、發人深省
引起討論的	意見不同、對立的看法
性感的	美女撩人的動作

附錄四：政策溝通管道

溝通管道	細項
人際傳播	<ol style="list-style-type: none"> 1. 面對面親身說明 2. 舉辦會議溝通 3. 辦理訓練課程 4. 意見領袖推廣
平面媒體	<ol style="list-style-type: none"> 1. 報紙、雜誌廣告 2. 報紙、雜誌廣宣文章 3. 報紙、雜誌專欄投稿 4. 戶外廣告
電子媒體	<ol style="list-style-type: none"> 1. 製作廣告於電視、廣播電台播出 2. 機關首長接受電視或廣播節目訪問 3. 於電視、廣播電台節目政策置入
網路媒體	<ol style="list-style-type: none"> 1. 官方網站設置政策專區宣導 2. 各機關官方信箱與民眾溝通 3. 傳送手機App訊息、簡訊、Email進行告知、宣導政策 4. 經營社群媒體如Facebook、Twitter、Instagram、Line、YouTube頻道，製作宣傳圖卡、懶人包、直播、拍攝微電影、宣導影片 5. 委託網路紅人KOL行銷、推廣政策

溝通管道	細項
網路媒體	6. 蒐集、回覆網路論壇如PTT、Mobile01上網友之意見 7. 經營Podcast頻道，錄製政策相關節目 8. 政府於網路資料公開供民眾使用
特殊場合	1. 博覽會 2. 主題展覽 3. 巡迴演出
宣傳品	1. 海報、手冊、傳單等印刷品 2. T恤、鑰匙圈、隨身碟、馬克杯、文件夾、購物袋等特殊宣傳品