

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 災難傳播與災難管理之研究--子計畫:解構災難傳播產製機制之研究(I) 研究成果報告(完整版)

計畫類別：整合型  
計畫編號：NSC 97-2625-M-009-004-  
執行期間：97年08月01日至98年07月31日  
執行單位：國立交通大學傳播與科技學系

計畫主持人：林照真

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 98 年 10 月 15 日

## 災難傳播與災難管理之研究：解構災難傳播產製機制之研究

林照真（交大傳播與科技系助理教授）（本研究內容將投稿，敬請協助在兩年內不要對外公佈，謝謝）

### 前言

自有人類歷史以來，無法預知的災難往往對人類的生命財產造成極大的威脅，因而災難研究逐漸成為各個國家重視與發展的課題，也愈來愈吸引學界的參與。過去對於災難研究多是從管理出發，然而，當災難發生時，災難相關課題成為媒體報導的主要內容時，災難管理機關除了意識到媒體角色的重要外，卻也發現媒體報導所引發的問題；特別是媒體做為一營利機構，其有關災難的新聞處理，與災難管理者認知上有極大的落差。

災難管理者固然在災難發生前後，盡其所能做好管理工作。但這些管理者也發現，媒體無論是被動接受災難管理單位所提供的消息，或是主動出擊進行災難報導，都已經成為民眾在災難發生時，極為關切的訊息，這些媒體所報導的新聞，也發揮了極大的影響力。

### 研究目的

在災難研究中，媒體角色愈來愈成為不可忽視的一環。學者嘗試區隔「天災」(disaster)與「危險」(hazard)，西方也使用各種不同的辭彙 (accident、disaster、emergency) 來說明災難之意涵，其目的就是要和常態性的災難做區分 (Parker & Handmer, 1992; Whitbread, 1999:48)，災難也可區隔為「天然災害」(nature) 與「人為災害」(man-made)。由於災難的發生總是能夠引人注意，每當災難事件發生時，都會成為影響國家的重大事件，以致近年來各國對災難管理 (disaster management) 問題日益重視 (Coppola, 2007; Mileti, 1999; Perry, 1985)。災難管理必須針對災難的種類、災難問題發生的不同階段進行因應，當災難以激烈的形式發生時，很快便會發展為一「國家危機」(national crisis) (Whitbread, 1999:46)。因而，包含災民、受災社區、救災政府等面相的「災難管理」，在西方已經成為政府與學界共同關心的議題。其原因是由於為了達到更大的救災功效，必須有效整合資源與應用，以使受災地區之民眾與社區能減輕損害，並避免國家財政面臨嚴重衝擊，因此各個國家均開始重視災難管理課題。而災難管理訊息要靠媒體發佈，民眾也會從媒體尋找相關訊息，以致災難報導愈來愈受到災難管理單位重視。

但是，媒體在報導災難新聞時，其實受到許多因素所影響。究竟外力是如何影

響電視新聞報導，是許多研究關注的焦點，國內在這方面的研究起步較晚，約是到 1999 年台灣發生九二一大地震之後，台灣的傳播學界才開始關注災難新聞報導的相關問題。例如國內除了數名政大教授曾在 921 地震後發表初步研究外（陳世敏，2000；臧國仁，鍾蔚文，2000；蘇衡，2000；林元輝，2000；孫曼蘋，2000），相關研究可說非常地少。其他可見的研究也多是以報紙之災難新聞的內容分析為主（趙庭輝，1991；陳鳳如，2001；杜玟玲，2005），較少涉及電視方面之研究。以 921 大地震為例，為何在地震結束十天後，各電視媒體依然以相同的畫面、相同的故事，持續且高密度地報導著地震新聞，進而對其他新聞形成排擠作用，以致引來「強迫餵食」、報導資訊不足等批評（艾謹，1999:43）。這些，都必須針對電視媒體的新聞產製機制等面相進行研究，才能獲得進一步的答案。

本研究即是認為在災難發生期間，電視往往能夠扮演快速傳遞訊息的功能，以致受到災難管理單位的重視。然而，台灣電視競爭激烈，電視媒體記者報導災難新聞的做法與災難管理者有相當的落差。本計畫以發生在 2008 年電視新聞大幅報導的三個災難為研究對象；包括發生在五月的中國大陸川震新聞、七月至九月的颱風新聞；以及在九月發生的三聚氰胺事件。本研究企圖藉著這三大災難事件的電視文本分析，以釐清電視報導災難的內容呈現。而在一定的電視文本分析過後，本論文緊接著再訪問電視新聞產製人員、災難管理主要單位人員，以了解兩者間形成的落差。

## 文獻探討

不論是哪一種災難，對媒體而言，因為災難常會導致死亡或是重大損失，媒體的報導可以引起許多人重視，因此以新聞標準（journalistic standards）來看，這些災難新聞都是很有新聞價值的（newsworthy）。Granatt 的研究發現，民眾大部分是從電視、收音機、與報紙等媒體處獲得災難訊息。他認為其中的道理很簡單，媒體做為資訊的傳播者，本來就有較好的消息來源、速度也較快、也比一般人較不受限制地參與到災難中。同時，媒體工作的核心就是捕捉不尋常（unusual）的事物，他們的技術與科技本來就是用來處理危機的（Granatt, 1999:104）。此外，Singer 與 Endreny (1993)也發現，很多例子顯示民眾關於特定種類災難的知識與態度，都是受到媒體報導所影響（Singer 與 Endreny, 1993:3）。

同時，由於自然與人為災難所造成的損失愈來愈昂貴，或是更致命，相關人士就認為更應該進行相關宣傳，這使得媒體在災難管理過程中的角色開始受到注意。媒體也願意投入更多心思來報導災難，因而，以災難為核心的「災難新聞學」（catastrophe journalism）因應而生。媒體從傳播角度報導災難，也因此引起災難管理（disaster management）單位的關注。從文獻中可知，媒體在災難前後，均扮演非常重要的角色，在災難發生時，媒體會傳達警訊、提供民眾有關何處可以疏散、醫療照顧、或是尋求庇護等，也可以從媒體處獲得獨特的資訊（Mileti,

1999)。Burkhart (1991) 則是將媒體和災難管理的關係，分成準備期 (preparedness)、復原期 (recovery)、與鎮定期 (mitigation) 共三個階段。他發現在準備期間，大眾媒體是個人回應的重要參考因素，例如個人撤退的決定，就會與大眾媒體的報導很有關係 (Burkhart, 1991:19-20)。環境傳播學者 James Cantrill and Christine Oravec 認為，傳播將會影響人們對環境與對自我的認知，並且會影響人們如何界定自己與大自然的關係 (Cantrill & Oravec, 1996)。在這個意義下，是假定媒體有一個極重要的災難管理責任 (disaster management responsibility)。媒體藉著提供重要的資訊，在災難發生時期的責任就是教育民眾，就這個意義來看，災難應變社區 (emergency response community) 更是擁抱媒體，確認媒體是知會廣大潛在受難者的最主要方式 (Coppola, 2007:231)。

人們的認知既然是傳播的結果，那麼大眾媒體在災難管理中的角色地位自是值得關心的重點。這類的災難報導關係到一般民眾如何藉著媒體的報導提高警覺意識，進而保護生命與財產免受災難威脅，在災難管理過程中，自應對災難傳播之過程予以高度關注，並關注理論與現實的落差。同時，由於災難發生時，電視往往發揮極大的傳播效果，以致電視的災難報導就成為眾人獲得資訊的焦點，但電視的災難報導同樣引起更多的非議。這是因為電視的科技與需求使它成為最打擾人的媒體，也具有很強的議題設定功能 (Granatt, 1999: 108)。

在所有媒體中，結合畫面與聲光效果的電視，是災難發生期間影響力極大的媒體。災難新聞已經演變成以電視為主導的局面。最近，電視媒體有關災難新聞的報導特別引發注意。美國有所謂的「CNN 症候群」(CNN Syndrome)，指的是二十四小時播出新聞的 CNN 頻道，經常把一個平淡無奇的災難「全國化」，逼使總統無視災難大小，都必須進行政治回應 (Sylves & Waugh, 1996:43)。

電視的報導影響力驚人，但電視的報導內容通常會受到多重因素影響。特別是以營利為目的商業電視媒體，其內部的新聞產製機制自會受到多重因素影響。Allison Anderson 觀察發現，與環境有關的新聞通常會受到廣告壓力、編輯政策、所有權的影響，另外也會受到格式化的習慣、新聞文化、與時空限制等影響 (Anderson, 1997)。傳播管理學者 Harrison 認為，災難新聞或許有不同定義與種類，但無論如何，他們都是新聞，可以幫助賣報紙與促銷電視收視率，可以為廣告客戶帶來讀者與觀眾 (Harrison, 1999:3)。Jefferson 則是注意到有線台的滾動新聞並沒有截稿期限，一個滾動的、開放的新聞模式，其最主要特徵就是在事件發生時就報導，並且整天都加以報導。所以，包括訪問、記者會都會現場直播 (Jefferson, 1999:58)。Granatt 也注意到，在後續的災難管理中，有效使用媒體會是其中一個重要因素，這個公共的資訊過程、可以用來服務地方社區、災難工作者的利益，以及更廣泛的公共利益。但如果是不適宜的媒體或是資訊，就會使得問題惡化 (Granatt, 1999:101)。

電視報導災難的影響力愈來愈大，問題也愈來愈多，但是，災難管理者與災難報導者，兩者間對於災難的看法是否相同，將會影響民眾認知，也會影響災難管理的實際運作。因而，本研究認為實有必要針對電視媒體的災難新聞報導進行更多的剖析，這是本計畫關注的核心。本研究將從媒體訊息發布的操作出發，嘗試釐清災難管理與災難報導間有關訊息發布的認知落差。

## 研究方法

災難管理單位對災難報導有很多的期待，但是從災難新聞學的角度出發，會發現電視媒體在經營災難報導時，卻呈現截然不同的思惟。為了具體檢視影響電視媒體報導災難的產製機制，本研究採取「個案研究」、「深度訪談」之質性研究方法，針對 2008 年台灣電視媒體大幅報導的三項災難新聞，做為研究對象。其一是發生在五月的中國大陸四川地震，該新聞發生後很快成為媒體報導的焦點，各家媒體並且進行了長達數天的報導；其二是 2008 年 7 月至 9 月短短三個月內，台灣接連受到卡玫基、鳳凰、辛樂克與薔蜜四個颱風的侵襲，引起電視媒體連日的報導，本論文以颱風災難新聞事件一併研究；第三個事件則是牽動全球的三聚氰胺事件在台灣發生，也是吸引觀眾目光的重要新聞，各家電視媒體也是進行了約半個月的報導。這三個事件均受到全台媒體強力的報導，也因此成為本研究的對象。同時，在檢視文本時可以發現，在上述災難發生後，各家電視媒體均大量派員採訪，就連大陸川震的報導中，台灣各家媒體後來均派記者前往，並大量引用外電與大陸新聞網，以擴大報導。而在台灣發生的颱風天然災難、三聚氰胺人為事件災難，則多是電視媒體全體總動員來進行報導。

為比較災難管理與災難報導者的認知差距，本研究以台灣的 TVBS-N、三立、中天、東森四家有線新聞台之四個颱風的報導內容為討論文本。而在大陸四川地震、三聚氰胺事件報導中，為了增強不同政治立場的比較，本論文又把民視新聞台的報導內容加入進行比較。本研究首先觀看四家新聞台所有的颱風新聞報導，在電視新聞帶觀察結束後，再使用田野研究經常採用的「個人訪問」(personal interview) 方法 ( Killian, 2002:73)，針對曾報導上述災難新聞的電視記者、相關新聞主管，進行深度訪談。訪談重點即要找出記者報導災難時最在意的新聞重點是什麼？以及是什麼因素讓他們認為這類新聞必須報導。最後，本研究亦與颱風、三聚氰胺有關的災難管理人員進行深度訪談，以便了解災難管理與災難新聞間的落差與相關問題。

## 結果與討論(含結論與建議)

除了四川地震非為本國之災難管理範圍外，本研究的另外兩個事件，皆為災難管理的範圍。本研究發現災難管理與災難報導呈現極大的意見差距。本研究嘗試說明，在災難發生之際，負責災難管理之政府相關部門，多半希望能夠控制媒體報導的內容；但媒體有其產業性格與報導需求，未必與災難管理者的期待相符。

電視台為何要這樣處理災難新聞？本研究發現，他們追求的就是收視率。以颱風新聞為例，2008年四個颱風來臨前，各電視媒體連著幾天集中人力製作與颱風有關的新聞。有線台採訪主任 D 便說：「颱風天的收視率真的會比平常的增加一倍以上，這是毫無疑問的。特別是如果發生在中南部的災情越嚴重，我們的收視率會越高，因為我們的目標觀眾就是在中南部，這非常明顯。而且不只我們這樣，每一家新聞台都會大做。」（作者訪問，2008年9月26日）本研究發現台灣各家新聞台在颱風來臨時，皆會集中人力展開密集式的報導，以爭取收視率，其他非颱風新聞自然受到忽略。本論文訪談中也發現，電視記者為了在收視率上獲勝，會在颱風尚未來臨前，就故意將情形預報很嚴重。有線新聞台 A 記者說：「颱風新聞的操作是在颱風還沒來臨時就開始，記者要先去逼氣象局一定要告訴你這個颱風有多可怕，可能會有多麼強烈的影響。過去同樣走這個路徑的幾個颱風，曾經造成了多少死傷，再把當時的資料畫面拿出來，先給觀眾強烈的預告，這颱風直撲而來喔！」（作者訪問，2008年11月20日）。

同時，各家電視台也會根據自己的觀眾屬性，去操作災難新聞，「毒奶粉」事件的經驗也是相同。採訪主任 D 說：「毒奶粉事件影響全民健康，當然要把量做大，我覺得我的觀眾會感興趣，事實上收視率給我的回饋，也是同樣的證明。」（作者訪問，2008年9月26日）三立總編輯歐陽邵偉說：「毒奶粉事件，講得難聽點就是操作。這種操作是跟電視台的屬性相合。每一台都有所謂的基本觀眾，三立怎麼操作，TVBS 怎麼操作，中天怎麼操作，他們都是要擴大自己的基本盤。因為毒奶粉事件對政府施政也是一個重創，造成反中國情節與股票下跌，對某些台來說也是天時，收視率有這麼大一塊。」（作者訪問，2008年10月10日）

災難管理單位也是高度重視電視媒體的報導。最明顯的是，台灣的消防單位便採取二十四小時監看電視新聞報導的方式，以了解電視報導內容並做因應。已有二十八年救災經驗的淡水救災中心中隊長林德龍說，救災單位這幾年開始學習與媒體互動，了解媒體的需要，因此常會請媒體人員來演講上課。媒體告訴我們，他們需要的是一些「有人喊救命」的畫面。我們一直很希望媒體可以做正面教育，但是媒體卻喜歡一些死傷的鏡頭。」（作者訪問，2008年11月12日）消防署公關人員林冠正也指出：「颱風來臨時，媒體常喜歡報導道路因為土石流已經中斷，然後又因為這個道路中斷，造成山上居民有幾百多人受困，糧食有匱乏之虞等等。但是經過我們調查之後，居民不是受困，只是因為土石流道路中斷，我們告

訴媒體，其實居民還是有另外一條路，可以對外聯繫，但媒體仍堅持報導方式就是如此。」(作者訪問，2008年11月17日)。但是這樣的報導內容，卻會對政府形象與災難管理形成極大的困擾。林冠正又說：「民眾看到電視上的報導後會說，這個無能的政府，又讓民眾受困，還看不到你們去載運糧食，然後說要搶通，路卻還是沒有通，這個政府都沒辦法去照顧人民，看著那麼多同胞在受罪，光看就會難過了嘛。民眾不會想說，媒體報的新聞到底是不是正確的。」(作者訪問，2008年11月17日)

媒體聳動的報導方式，也常表現在氣象資訊的報導上。例如，媒體會拿過去路徑相同卻又驚聳的颱風畫面，讓所有民眾認為即將來臨的颱風一定是很可怕的。如鳳凰颱風時，就拿過去造成強大風雨的龍王颱風做比較。但是，這卻一個錯誤的認知。氣象局公關人員林國金提到：「每一個颱風形成的環境不一樣，颱風是一個流體，不是固定的，所以沒有颱風會完全一模一樣。電視台這樣做完全是因為商業行為，因為颱風時間太長，所以他們希望再編出花邊新聞來，但是花邊新聞會搶走颱風警報的重要訊息。」(作者訪問，2009年1月8日)

同時，颱風預報總有誤差，2008年7月18日登陸的卡玫基颱風，造成台中市大淹水，媒體接連批評中央氣象局，就連總統馬英九在戡災時，也批評氣象預報不準。另一方面，往往災害範圍沒有氣象局預報中那麼嚴重，也經常形成媒體批評的焦點。中央氣象局主任吳德榮則指出：「氣象上有一個「不願面對的真相」，天氣預報是一個科學的極限，一定有誤差存在，們氣象局雖然以科學方法努力蒐集資料，但預報未來的狀況一定有誤差存在，這是一個真相。

但是台灣對於氣象資料的運用，基本上沒有把不確定性考慮進去，他們會希望氣象預報是百分之百正確的，用這個態度去防災，這是一個在政府部門內部就存在的問題。他們希望在誤差範圍內做防備，防災就是百分之百。但只要結果有了偏差，沒有防災的地區災害就很嚴重；或是因為預報會有誤差，真正被颱風侵襲的可能只有某一帶，其他地方變成是「白防」的，白防了反彈就非常大。政府單位常有這個誤解，媒體也不願接受預報有誤差這個真相，而且，媒體一定會去找有偏差的地方，長久下來氣象局的形象就很糟糕。」(作者訪問，2009年1月9日)

以三聚氰胺新聞而言，還曾經引發衛生署署長林芳郁下台事件，災難管理似乎面臨了極大的挑戰。衛生署公關主任王哲超則認為，媒體從一開始使用「毒奶粉」字眼，而且各家新聞台連日來的大幅報導，已經造成民眾的恐慌。王哲超說：「一開始我們不喜歡講毒奶粉，因為三聚氰胺並不是毒。但是毒奶粉這個名詞淺顯易懂，卻會造成誤導。我會認為應盡量稱為三聚氰胺事件，但是在跟人溝通過程中，講三聚氰胺或中國大陸奶製品含有三聚氰胺，就很繞口。後來除了奶製品外，還

有奶精，餅乾，巧克力，後來又有銨苯，到了銨苯的時候，碳酸氫銨，比三聚氰胺來得怪，更是聽不懂。那時候，就連我們自己、同仁長官，都慢慢的以毒奶粉代表這整個事情。不管報章雜誌，甚至連行政院總統府的新聞稿，好像都是稱毒奶粉事件，字裡行間都是這樣。」（作者訪問，2008年11月21日）

本研究嘗試與三個性質不同的災難新聞，來釐清災難新聞的本質，並比較災難管理與災難報導者的認知差距。經由觀看電視新聞內容，並與電視新聞工作者進行訪談與討論後，發現電視大幅報導災難相關新聞，目的並非提供閱聽人有關預防災難或是避免災難的相關資訊，反而是提供災難畫面與內容以便吸引觀眾，然後藉機獲得廣告利益。這點與災難管理者有著極大的差異。目前的趨勢是，媒體為了市場競爭，藉著災難新聞發生時大量報導的手法並未改變，媒體與災難管理的立場日益遙遠，災難管理者若希望媒體在災難來臨時，能發揮更多的教育與防災功能，就必須重新正視收視率、市場壓力等對電視報導災難新聞的影響，如此才可能達到災難管理的功能。本計畫

## 計畫結果自評

本計畫在一年的時間中，完整整理了2008年三個大型災難，並針對電視如何報導災難新聞進行了文本分析，困難度其實非常高，單是要到這些電視影帶就非常不容易，本研究還完成所有電視文本的觀察。同時，本研究還配合進行相關人士的深度訪談，不但訪問災難報導等電視新聞工作者，亦針對災難管理者進行深訪，兩相對照，更可以發現災難管理與災難報導的差異。

本研究至今已寫成一篇英文論文、兩篇中文論文，並已完成宣讀。英文論文是2009年8月在美國波士頓 AEJMC（Association for Education in Journalism and Mass Communication）年會中發表，該會為美國最大的新聞年會；兩篇中文論文，一是在2008年十月的災難會議中報導，一是在2009年10月15日於交大傳播所發表。其中一篇中文論文正在投稿審查中。

## 參考書目

艾謹（1999）。〈地震新聞宜逐步降溫〉。《新聞鏡》，570:43。

杜玟玲（2005）。《災難新聞之新聞處理研究—以「南亞大海嘯」報導為例》。世新大學傳播研究所碩士論文。

林元輝（2000）。〈日本阪神地震的傳播檢討〉。《政大新聞學研究》，62:183-186。

- 胡幼慧 (1996)。《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》。台北：巨流出版社。
- 孫曼蘋 (2000)。〈921 地震政府體系資訊傳佈之初探〉。《政大新聞學研究》，62:165-170。
- 陳世敏 (2000)。〈小兵立大功〉。《政大新聞學研究》，62:175-182。
- 陳鳳如 (2001)。《我國報紙對重大災難新聞報導之研究－以九二一地震為例》。國立師範大學大眾傳播研究所碩士論文。
- 趙庭輝 (1991)。《災難報導之新聞價值分析研究－以颱風消息為例－(1985-1989)》。輔仁大學大眾傳播研究所碩士論文。
- 臧國仁，鍾蔚文 (2000)。〈災難事件與媒體報導：相關研究簡述〉。《政大新聞學研究》，62:143-151。
- 蔡筱穎譯 (2000)。《布赫迪厄論電視》。布赫迪厄著，台北：麥田出版社。
- 蘇衡 (2000)。〈集集大地震中媒體危機處理的總體檢〉。《政大新聞學研究》，62:153-163。
- Anderson, A.(1997). Media, culture, and the environment. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Burkhart, F.N.(1991).Media, emergency warnings, and citizen response. Colorado: Western Press.
- Coppola, D.P.(2007). Introduction to international disaster management .Amsterdam : Elsevier.
- Cantrill, J.G., & Oravec, C.L.(1996).Introduction. In J.G. Cantrill & C.L. Oravec(Eds.), The symbolic earth: Discourse and our creation of the environment(pp. 1-8). Lexington: University of Kentucky Press.
- Granatt, M.(1999).Civil emergencies and the media: a central government perspective. In Shirley Harrison( Ed.), Disasters and the media: Managing crisis

communications.( pp.101-117). London: Macmillan Business.

Jefferson, J.(1999). The local news. In Shirley Harrison( Ed.), Disasters and the media: Managing crisis communications.( pp.55-69). London: Macmillan Business.

Killian, L.M.(2002). An introduction to methodological problems of field studies in disaster. In R.A. Stallings(ed.), Methods of Disaster Research(pp:49-93). CA: International Research Committee on Disasters.

Mileti, D.S.(1999).Disasters by design: A reassessment of natural hazards in the United States.Washington: Joseph Henry Press.

Parker, D. & Handmer, J.(1992). Hazard management and emergency planning: Perspectives on Britain. London: James & James.

Perry, R.W.(1985).Comprehensive emergency management: Evacuating threatened populations. London: Greenwich, Connecticut.

Singer, E. & Endreny, P.M.(1993).Reporting on risk: How the mass media portray accidents, diseases, disaster, and other hazards. NY: Russell Sage Foundation.

Whitbread, P.(1999).The national crisis. In Shirley Harrison(Ed.). Disasters and the media: Managing crisis communication. pp:46-54.London:Macmillan.