

在氣候風險中，該如何溝才能通？

口述作者 ■許耿銘 / 臺北市立大學社會暨公共事務學系教授

文字整理 ■何瑄芳 / 國立政治大學公共行政學系

根據研究顯示，全球的降雨型態將變為短延時強降雨，因而可能增加降水量，並提高氣候風險。水文氣候災害（hydro-meteorological hazards）顯現水災所帶來的環境破壞與影響力，已成為我們所必須共同面對的課題。對於氣候災害所導致的衝擊，若能透過適當的風險溝通機制，提供氣候風險的相關資訊，便能整體性地提升避減災的能力。

風險溝通

在傳統風險管理上強調客觀的科技知識，藉由專業計算、規劃模式等較為理性的方式，卻忽略了風險在不同社會文化背景下的複雜性、多變性與災難性，因此天然災害風險不僅只是單純的靜態風險，而是在社會系統互動下之動態風險。在反身性現代化（reflexive modernization）的價值觀中延伸而來的現代社會風險管理模式，較著重於將風險溝通（risk communication）視為風險管理程序中核心的聯繫與修正角色，故自 1980 年之後，風險溝通就獲得學者及各國政府的重視。由於現

今部分風險溝通仍偏重於政府單向式地傳遞資訊給民眾，因此希望未來能藉由參與式途徑（participatory approaches）推展雙向互動式的氣候風險溝通，將民眾視為氣候風險溝通的關鍵。

氣候風險溝通應考量的四大面向

以風險溝通之實務現況來說，仍然是較偏重於專家或政府單向式地傳遞訊息給民眾。美國國家科學研究委員會（National Research Council）於 1989 年提出雙向式溝通，認為風險溝通是個人、團體和機構間交流資訊或意見的互動過程，因此近年來風險溝通的討論，已逐漸重視雙向互動之概念，也意味著風險溝通應著重於「對話」，而非「傳話」。但事實上多數還是時常淪為單向式地傳遞資訊，僅將相關防救災資訊或成果「告知」民眾，而不關注接收資訊端的受眾能夠反饋資訊。因此我個人認為在風險溝通中應考量以下四個面向：

（一） 溝通管道。

我們應透過參與式方法重新思考，如何將訊息明確且成功地傳達給面對氣候風險的民眾，並以民眾的角度去考慮該以何種溝通管道，使專業知識得以互相流通。事實上，雙向風險溝通的方向性固然重要，但政府更需考量應透過何種管道，將資訊準確地傳達給民眾，使民眾能夠藉由適合的管道，將意見反映給政府。傳統的溝通管道，例如：報章雜誌、電視、廣播…等大眾媒體，民眾可以從而得知氣候風險等相關訊息。然而傳統的風險治理模式，常採取由上而下、由專家到民眾等較為單一性的風險傳遞方式，卻忽略風險溝通的不確定性與複雜性。一旦這些溝通管道失靈，風險溝通即告終止。雖然現代溝通管道有更加多元化的選擇，例如 FB、Line、Instagram、Twitter 等社群媒體，使民眾有更多反映意見的機會，但應該注意的是，這些溝通管道大多是藉由網路傳遞，倘若氣候風險等災害情況發生，導致網路不通等限制因素出現時，就可能無法達成風險溝通之目的。相對地，如台灣的部分地區目前所採取的社區廣播，或是社區居民與鄰里長面對面的里民大會與基層建設座談會，將氣候知識、防災技術、溝通內容等風險資訊傳遞給在地民眾，對於推展社區防災功能不容忽視且有其必要性。

（二） 溝通對象。

以參與式的概念而言，民眾於氣候風險溝通

中有其重要性，應重新思考如何將風險資訊傳遞出去，且須設想專家和非專家的角色，如何共同產生氣候風險治理的知識。以氣候風險治理的非專家而言，即為一般大眾，針對不同受眾的特性，需在風險溝通機制上有不同的設計。即使現今社會對於民眾反映意見已經盡量降低在制度上的限制，但是部分民眾可能由於缺乏管道、時間與能力等因素，而無法實質參與風險溝通。因此即便近年來興起公民參與的民主風潮，但我們仍須務實地面對社會結構與條件之差異性。更進一步來說，雖鼓勵民眾積極參與，仍不可忽視其中公民身分與條件的多元性，更應考量究竟是誰來參加？誰有能力來參加？事實上，目前的社會結構由社經條件相對較高與低的民眾所共同組成，前者具有較為充裕的能力與時間，後者接觸公共事務之機會與時間相對有限，因而在無形中產生如同玻璃天花板之障礙。雖然一般不會對於溝通者有明文的限制條件，但其正如玻璃天花板一樣，這個障礙確實存在於當今社會結構之中，阻礙著雙向的風險溝通。在此玻璃天花板的限制下，除了一般民眾之外，還包括如身心障礙者、長者…等，針對這些不同受眾，應當設計不同的風險溝通方式。

（三） 溝通內容。

風險溝通有兩個階段：首先需確認存在氣候

風險的區域，其次是讓居住於存在氣候風險區域的民眾，知道何時可能發生氣候風險。希望瞭解民眾認為哪些資訊對於他們來說是重要的，並進而提高其韌性(resilience)。由於災害的風險與損害具有不確定性，過去我們相當仰賴科技以進行防救災的工作，但是卻未必清楚每個地方實際的狀況與民眾的想法；或是在災害發生之前，民眾即便收到政府所公布的警告資訊，或將進行預防性撤離，但部分民眾可能基於過去的受災經驗不嚴重，或認為發生氣候風險的機率很低而不願意配合，因此瞭解在地民眾的知識與經驗是相當重要的。而政府也開始在規劃預警系統時，納入居民的背景特性、對於預警系統的認知與使用需求，不再像過去「由上而下」地建置預警系統，而是強調從民眾角度去設計。藉此除了獲知民眾的知識、經驗、脆弱程度與調適能力外，更需協助民眾了解災害，以推動避災或減災的相關調適策略。然而在系統建置之後，倘若政府還是採取政令宣導的風險溝通模式，傳遞較為專業而艱澀的內容時，將使得資訊接收者可能無法理解氣候風險的現況，造成他們在接收資訊後所解讀的結果，實際上可能與政府氣候風險溝通的既定目標出現落差。由此可知，風險溝通的專業資訊內容，除仰賴政府或專家轉換為平易近人的庶民語言之外，也涉及資訊接收者有無轉譯氣候風險專業資

訊的能力。如果雙方對於溝通內容，無法以同樣標準解讀或轉譯時，即可能使得風險溝通出現障礙。

（四） 溝通情境。

在關於環境傳播、安全傳播與健康傳播的研究中，將風險溝通分為「保護溝通」(care communication)、「共識溝通」(consensus communication)及「危機溝通」(crisis communication)等三種類別。在此三種溝通模式之中，「保護溝通」針對大眾健康與安全的傳播，強調說明風險原因，其溝通的內容主要為經由科學研究驗證過的資訊，以及資訊接收者相對可以接受的風險管理方案，例如政府對於一般民眾宣導的防救災教育，屬於較為單向式的風險溝通方式。「共識溝通」在於強調鼓勵利害關係人參與風險議題的討論，藉由平衡各利害關係人的需求，希望產生各方都能接受的風險治理策略，其可被視為著重雙向式的風險溝通。而「危機溝通」則是指在風險發生之後的緊急情況中，整個環境存在威脅和不確定感，政府需立即告知大眾如何應變可能的意外災害，因此是具有高度時效性的風險溝通方式，以確保民眾可以在最短時間之內獲得相關訊息，並採取必要性的減災或調適行為。由此可知，風險溝通理應包含災害發生之後的緊急應變，在面對氣候災害時，政府常面臨時間的壓力，必須立即且快

速地進行風險溝通，應採取單向式的資訊傳遞以提醒民眾該如何應對，其恐怕難以像災害發生之前可能有較為餘裕的時間，能夠採取參與式的雙向溝通。因此，風險溝通的情境，也是決定溝通方式的影響因素之一。

風險溝通建議

以溝通方式而言，傳統對於災害之風險溝通的分析，較多著重在資訊傳遞的面向，認為給足民眾相關的災害資訊及宣導教育，即可增進居民的氣候風險調適行為。由於近年來氣候風險發生的頻率與強度皆有增加的趨勢，民眾對於氣候風險也有一定的瞭解，因此如果政府能與民眾進行雙向式的風險溝通，更深入地了解民眾的想法，或許可進而促使民眾從事氣候風險的調適行為。不僅如此，個人建議未來風險溝通的模式應從「傳遞式」轉變為「對話溝通式」的雙向風險溝通模式，方能改善民眾與政府間的溝通不對等。然而採取雙向風險溝通模式，雖然符合公民參與機制的要求，但在實際運作時，需同步考量管道、對象、內容與情境等風險溝通因素。從溝通管道上來看，相較於傳統大眾媒體，社群媒體的普及確實有助於以更多元的管道進行風險溝通，但仍需考量數位落差與在地性的因素。其次，應鼓勵更多民眾參與風險溝通，但亦須考量社會背景與條件等因素，是否會造成如玻璃天花板之非制度性條件，阻卻民眾實質參

與風險溝通。再者，過於制式或專業性的溝通內容，也必須考量到民眾的吸收或解讀能力。此外，並非每種風險溝通情境皆適合雙向溝通，尤其災害時的緊急應變，單向式的風險溝通模式方能因應時間壓力。



作者簡介

許耿銘教授為國立政治大學公共行政學系博士，目前為臺北市立大學社會暨公共事務學系教授，其主要的研究領域為都市與地方治理、危機管理、永續發展、氣候治理等。許耿銘教授主要經歷為臺北市公民參與式預算推廣課程專業師資輔導團教師、考試院國家考試命題及閱卷委員、國家文官學院講座、行政院人事行政總處公務人力發展學院講座，並著有《都市水患風險治理：人文社會之面向》一書。許耿銘教授相關著作可見於《政治科學論叢》、《調查研究—方法與應用》、《臺灣經濟預測與政策》、《都市與計劃》、《思與言》、《文官制度季刊》、《Journal of Asian Public Policy》、《International Journal of Public Sector Management》等諸多專業學術期刊。