國家發展研究　第三卷第一期
2003 年 12 月　頁 99-147

風險社會下的大眾媒體：公共新聞學作為重構策略

黃浩榮[**]

國立台灣大學新聞研究所碩士班研究生

收稿日期：2003 年 11 月 7 日　　接受日期：2004 年 3 月 10 日

[*] 本文曾蒙中華傳播學會 2004 年年會審核通過，但因個人因素未能前往澳門宣讀。作者要感謝台大國發所周桂田教授在風險社會概念上的諸多啟發，以及兩位評審委員的寶貴建議。

[**] 作者現為台灣大學新聞研究所研究生。
E-mail：haorong@ntu.edu.tw。

臺灣大學學術期刊資料庫

中文摘要

德國社會學家 Ulrich Beck 提出著名的風險社會理論觀點，適時地為當代社會的現狀與未來提出一組慧眼獨具的詮釋與規劃。在 Beck 的著作中，他屢次強調大眾媒體在風險社會中扮演著相當重要的一環，但遺憾的是，他卻未有系統地論述大眾媒體的角色與職能為何。

職是，在本文中，筆者試圖從 Beck 的著作中耙梳出風險社會下大眾媒體的角色；此外，Beck 始終強調，風險社會的未來需要一個更為民主化的風險治理模式，而大眾媒體是否能對孕育這個更民主的風險治理模式有所貢獻？筆者選擇引入美國的公共新聞學理念，試圖進一步勾勒出更為適切的風險媒體角色以及更為合理、民主的風險治理模式。

關鍵字：風險、風險社會、公共新聞學、媒體社會學

臺灣大學學術期刊資料庫

一、問題意識與研究問題

近期以來，隨著 SARS 與禽流感病毒的肆虐全球，台灣亦無法置身事外、徹底體驗了全球化風險的危害，亦宣告台灣乃全球風險社會（world risk society）的成員之一。

大眾媒體在平時提供民眾據以從事日常生活的相關資訊、提供他們生存的安全感（ontological security）與信任感（Giddens, 1990, 1991），而當風險來臨時亦扮演著引導民眾處理風險的重要輔助角色（Beck, 1992, 1999; 劉維公，2001；顧忠華，2001、2003；周桂田，1998b、2001、2002）。然而，在 SARS 危機中，台灣媒體的表現頻頻荒腔走板，加上政府機關與技術官僚在 SARS 期間出現應變上的疏漏與遲緩，導致社會付出沈重代價，批評聲浪亦譁然湧現（SARS 媒體觀察網站，2003；胡幼偉，2003；南方朔，2003a、2003b；張錦華，2003a、2003b；彭明輝，2003；劉靜怡，2003；羅志明，2003；顧忠華，2003）[1]。

有鑑於此，我們確有必要回身檢視媒體在風險社會中的角色與職能，瞭解其運作是否能有效符合風險社會的需求，抑或媒體要如何建制一套更為良善的風險傳播策略？筆者的關懷即發端於此，在本文中，筆者將試圖從媒體社會學的視角切入，提出問題如下：

1.大眾媒體在風險社會中應任角色及職能為何？

2.當社會面臨風險卻無法即時提出有效資訊以供社會因應時，媒體是否可能自我調整以切合當下社會所需、提升社會總體的風險應變能力並轉變「由上而下」的風險治理模式？

3.Beck 等理論家主張以更為民主的方式來治理風險，媒體是否可能

[1] 關於國內媒體報導 SARS 疫情所出現的各種缺失，綜合性的概評可參見 SARS 媒體觀察網站（2003）；個案部分，可見清大教授彭明輝（2003）以專業知識拆解了電視新聞所傳播的不正確訊息。

臺灣大學學術

促成更為民主的風險治理模式？又如何可能？

受制於篇幅，筆者在對這些問題的分析將側重在「風險處理的民主化」面向[2]。而在對上述問題的思考取徑上，則將援引發軔於美國八０年代末期的公共新聞學（public journalism，或稱公共新聞報導）作為理念觀點，因為公共新聞學本身即是強調以一種更強調公民參與（civic participation）的民主模式來補救代議民主的流弊，以邁向更為合理的民主體制。或許正可作為我們構思更為民主化之風險治理模式的研擬方向。

最後，筆者將以去年台灣 SARS 流行時期為例，來對台灣媒體現行的風險報導模式略做檢討，並探究公共新聞學對改良風險報導的合宜性。

二、風險社會與大眾媒體

風險社會（risk society）理論是由德國社會學家 Ulrich Beck 於 1980 年代所發展出來的社會理論，Beck 以其犀利敏銳的社會分析視角，指出工業社會的技術經濟發展邏輯與現代性的後果不僅帶來諸多人為危難與社會不平等，更同時衍生了大量難以預測但卻影響深遠的未知風險，現代社會儼然已成風險社會，人類的日常生活不僅處處與風險密不可分、風險徹底滲透到人類生活、社會體系、政經結構的各個環節，並成為當代人類社會發展變遷的主要結構與動能（Beck, 1992, 1999; 周桂田，1998a、2000a）。

儘管人類對於風險的關注由來已久[3]，但是 Beck 卻採取批判工業社會的觀點而將風險社會建構為一套鉅觀的社會變遷理論，細緻地捕捉當

[2] 誠然，風險處理過程中仍有許多微觀環節值得我們關注，例如官商勾結的陰暗面、官僚體系的陳規習氣、優勢團體（如財團公司）對弱勢團體（如環保團體、消費者）的權力壓迫等等。媒體對於這些風險處理的微觀面向該如何應對，以敦使風險處理的周延民主化？這些層次，或許另待未來處理。

[3] 就 Beck 個人的觀點，人類對風險進行評估與檢視，最起碼在大航海時代的跨洋探險時便已經著手進行，而隨著工業資本主義的擴張，風險的算計與保險（insurance）業務的發展，更是臻於蓬勃成熟（見 Beck, 1999: 50-53）。此外，Giddens 也有相同的見解（Giddens 著，尹宏毅譯，2001: 193）。

代社會的輪廓，也試圖指引未來社會發展的可能路向。此外，自從美國的三浬島（Three-Mile Island）事件、前蘇聯的車諾比爾（Chernobyl）核電廠意外，乃至日前的 SARS、禽流感等等，這些危難在在體現了當今風險社會內部的高度不確定性與不安全性，也從而使得風險社會理論更加廣被重視。以下即簡介 Beck 的風險社會理論。

（一）風險社會的理論內涵

1.何謂「風險」？

風險哲學研究者 Hansson 正確地指出了「風險」一詞乃具有諸多層次的複雜性，他認為風險至少包含了三個層次的意涵（Hansson, 2002: 40-41）：

1.「風險」一詞普遍用以指涉這種情形：有某種令人反感的事物，它可能會發生，也可能不，但我們卻不能確認它究竟會不會發生。

2.「風險」在某些場合中，所指涉者是某些令人反感的事物其發生的機率（probability）。

3.至於在專業的風險分析領域裡，「風險」通常指稱一種表示某項事物或行為其後續影響的嚴重程度。特別是，這些事物儘管明知其危害甚高、非吾等所欲（如核子武器、墾伐山林等），但為了某些利益因素（如政治、經濟、軍事等），人類卻仍刻意追求，導致該事物的負面效果發生的機率倍增。

上述定義固然足以表徵風險的一般意涵，並掌握到風險的核心特徵 – 危害（**hazards**）在未來發生的可能性（**probability**）[4]，但仍僅是觸及風險表象的一般觀察。

讓我們深入點。首先，無疑地，風險是一個在時間上蘊含「未來危

[4] 危害（hazards）意指許多足以危急人們及他們所珍視的一切之威脅（threats）（Hohenemser et al, 1983, quoted in Singer & Endreny, 1993: 6）。

臺灣大學學術期刊資料庫

害」（hazards in future）的概念，位居此時的我們必然無法切實掌握風險的內容與程度，而只能推測其可能性，擬構一套關於風險的想像性論述，並據此進行風險評估、計算與政治商議。所以**風險是一套對未來的社會建構**（Beck, 1992, 1999），風險社會的成形顛覆了「由過去決定現在」的歷史演化邏輯，而是由「未來」－不存在的、虛構的、想像的事物－成為影響我們現在行為、決策的主因（Beck 著，孫治本譯，1999: 135）。

再者，**風險必然含有若干不確定性**（uncertainty）但並非是個對人類而言全然未知（unknown）的事物，而是**可被部分知悉的**（partially known，但卻也可能被人們所忽視掉）。人們根據對事物所知悉的「部分」，來試圖推估事物的「總體」－包括那未知的風險。因此，在工業社會的風險觀下，風險是可以被預測（predictable）、被估算（calculable）、可掌控（controllable）、可回復的（restorable）。但在風險社會中，Beck 更進一步強調由於社會與知識的高度分化與複雜分工，風險（特別是全球化風險）可被人類掌握的部分愈形渺小，變得更具高度不確定性、高危險性、難回復性、難評估性、擴散速度難以掌握、跨國界領域等特性。兩者間有著認知典範上的差異（見周桂田，2000b: 89, 2003: 8）。

此外，**風險的產生必然涉及人為的決策過程**（decision-making）（Beck, 1992, 1999; Hansson, 2002; Luhmann, 1993; 周桂田，1998b、2000a、2000b、2001；孫治本，2001a），亦即人們在目的理性的導引下，為了達成特定目標，憑藉著相關資訊來推估各種可能選項（options）所蘊含的風險程度，而在這種評估過程中理應涉及價值理性的導入。然而，在工業社會的技術經濟（techno-economic）發展邏輯主導之下，社會主控的政治、經濟體系往往一味遵循著此種「簡單現代化」（simple modernization）的單線演化邏輯[5]，從而使得經濟理性、技術理性凌駕於

[5] Beck 所批判的「簡單現代化」，是指人類自啟蒙運動之後，拳拳服膺於自然科學機械觀的目的理性，凡事以精確計算、目的導向為準，一味相信隨著工業技術的發展，社會必然推向進步的未來，而科技官僚與全能國家所象徵的科學理性、技術理性及目的理性必能解決一切人類問題（見周桂田，1998b: 98-99）。而這種工業

其他價值的考量（如永續發展、人道主義等），風險的評估也因此容易受到「經濟優先」的價值所干預，導致了風險較高的決策結果（尤其是生態風險）[6]。是故，風險社會是一個自作自受（self-confrontation）的社會（Beck, 1992; 周桂田，1998a、1998b、2000a、2000b；顧忠華，2001）。

是故，Beck 對風險採取了一個兼含鉅觀時間 – 社會面向的定義：風險是「起因於特定技術過程（technological process）或其他過程的具體傷害（physical harm），其發生的機率（Beck, 1992: 4）。」Beck 的定義，除了保留風險的「機率性」即「未來性」成分外，尚有兩層特別意涵：（1）強調當代風險是人為決策的產物；（2）強調風險是工業社會的技術經濟發展邏輯主導的產物，亦即社會發展所產生之不可逃避的副作用（side-effects）。

2.從工業社會到風險社會

Beck 主張風險社會意味著「社會發展進程的黑暗面（dark sides）逐漸主控社會論辯空間的歷史時期（Beck, 1991: 2）。」風險社會理論的重心之一，便在於批判工業革命以來兩百多年間，工業社會的發展已經為人類帶來難以估計的龐大生態破壞，並從而衍生巨大風險，反身回來威脅著人類整體（即所謂的風險「回飛棒」效應，boomerang effect，見 Beck, 1992: 23）。工業社會雖然未告終結，但工業社會本身已是一個不折不扣的風險社會（Ibid., 3 & 9）。

在過去，人類主要面對的問題乃是糧食物資的稀缺（scarcity），而在現代化的過程中，工業技術的快速發展使得人們從物質的貧乏中解放，也推動了社會經濟的進步，帶動社會整體的生活水平 – 然而工業社會的發展往往是以人類對自然的破壞作為經濟成長的交易代價，但自然

社會將不斷革新自己，走向更為工業化的現代化論點，亦是現代社會學（modern sociology）的論題（Beck, 1992: 11-12）。

[6] 關於決策過程中所出現的各方價值之爭以及決策過程中所出現的諸項不確定性（uncertainty），請參考 Hansson（2002: 44-46）。

臺灣大學學術期刊資料庫

資源並非取之不盡、用之不竭，隨著生態破壞、環境污染的逐年積累，人類加諸大自然的人為副作用開始回身反撲到人類身上，所謂的「常態的意外」(normal accidents)(Perrow, 1984; 轉引自 Beck, 1991: 25)層出不窮地現身社會，對人類政治、經濟、社會各層面產生威脅與影響，Beck 稱其為「(人為)副作用的副作用」(Beck, 1999: 63)。

此外，日進千里的科學技術，迅速創造了大量知識並解除了人類生活中的舊有風險、使多數人類得以從糧食物資的稀缺中解放而出，而科學技術的不斷創新也將人類社會推向經濟發展的高峰，工業社會的技術經濟發展邏輯以及科學理性、目的理性更成為獨領風騷的普世價值，頂著不容置疑的權威光環統治著全球社會。

即便進入 Bell 所謂的後工業社會時期(Bell 著，高銛等譯，1989)，技術經濟的發展邏輯更是臻於顛峰，儘管產業型態走向轉型，變身成為服務業為主的經濟型態，但對科學技術的強調與推崇則是有增無減。人類極度仰賴科學所創造的各類知識來為生活中各種風險與未知進行除魅解惑，並依怙技術的推陳出新來創造更高的經濟發展率與物質生活水平，「科學即真理」的意識形態普遍蔓延。特別是在 80 年代起的資訊革命興起之後，我們更熱烈地宣稱知識經濟時代的到來(Thurow 著，齊思賢譯，2000) – 但人類依舊徘徊在科學理性與技術經濟所砌起的擋土牆裡邊自得其樂，對於牆外即將崩毀傾頹、一瀉千里的生態風險土石流則鮮少知覺。

風險社會理論強調，科學創造了新知，固然為人類解決諸多過去視為高風險的難題，知識的火炬也引領人類走出無知的深淵，但是隨著社會體系的高度分工，知識逐步走向細密的分殊化、專業化，社會各部門之間的知識之牆越築越高，人類所面臨的不確定性也隨著社會的走向高度複雜化、科學技術的高度發展以及知識的迅速積累而與日俱增(Beck, 1992; Luhmann, 1993; Hansson, 2002; 周桂田，2000b、2001；孫治本，2001a、2001c；顧忠華，2001)。知識的急速成長，也相應帶來更多的無

臺灣大學圖書館期刊資料庫

知與不確定。特別是當代科學的研究對象，其本質往往是相當複雜的（例如溫室效應、氣候變遷、基因改造、複製人等），科學引發的不確定性陡然遽增、風險發生的機率與強度也更加頻繁而難以預測，經由科學研究所生產的知識、資訊也不再有著真理般的可信性。

筆者以為，這種來自研究客體（即風險）的複雜性，卻也同時反身成為解構科學權威的破壞性力量（第二現代的反身性也在此表露無遺），自然（nature）本質的錯綜複雜非但藉由無間斷的風險來警惕人類的妄自尊大，卻也同時將人類從對科學的盲目崇拜中解放而出，引導人們對科學、知識、技術等主控權力體系提出質疑與批判，等於是為科學論述的象牙塔推開封閉的大門，讓社會整體擁有共同參與知識建構及風險建構的契機 – 亦即，科學的民主化（Beck, 1999: 61）。也無怪 Beck 主張，19 世紀時隨著啟蒙理性的昂揚闊步，特權階級的君權神授概念以及宗教世界觀逐步走向解秘化（demystified）；如今，類似的現象正發生在工業社會的科學與技術上（Beck, 1992: 10）。

綜上所述，工業社會的科學理性、目的理性以及技術經濟邏輯所帶來的後果，不僅衍生了前所未見的高風險社會，轉變了傳統以財富作為不平等落差的分配邏輯[7]，創造了更為個人主義化（individualization）的社會[8]，也為人類帶來一個躬身自省、攬鏡自照的契機，人類開始對現代

[7] Beck 主張工業社會創造了大量財富，而財富的分配不均也成為社會不平等的主因。然而在風險社會中風險固然在短期內仍可能因為個人社經階層的差異而展現不同的風險傷害（如窮人比較無力購買 N95 口罩以躲避 SARS）– 但這僅是時間早晚的問題，長期來看，風險對於全體人類均造成了相同的危害與損失，因此 Beck 認為風險反而具備較為平等（egalitarian）、民主（democratic）的特性（Beck, 1999: 61）。此外，尤為要者，Beck 聲稱由於風險分配邏輯顛覆了財富分配邏輯，因此 Marx 以來所定義的那套社經階級觀產生了內部解組現象，階級不再那麼清晰可辨、階級鬥爭的能量逐漸消解，於是只有透過行動者個人的直接參與與公民社會的行動（即「次政治」，sub-politics），方可能建立風險社會的政治行動路向。對於風險是否真的解消了 Marx 政經批判傳統下的階級觀點，筆者持保留態度。關於財富分配與風險分配邏輯的申論，請參考 Beck，1992，ch 1；次政治的討論則參見 Beck，1992、1997（ch 3）、1999（ch 5）。

[8] Beck 認為風險社會中的一項重要特徵是「個人主義化」（individualization），意指在工業社會中有機連帶的消逝，使得個人逐步脫離了舊有的社群／共同體（community）的單位而產生離根（disembedding）的認同，加上西歐福利國家體

化的後果進行反思、質疑與批判：現代性的發展固然為人類消除了某些領域的舊有風險，但卻也為人類帶來更繁多、更龐大的「高效應風險」（high-consequence risks）（Giddens, 1991: 4）。於是，反省邏輯取代了技術經濟邏輯、風險理性取代了科學理性及目的理性成為風險社會中的重要信念[9]。Beck 認為這個過程並非意味著現代性的消亡或走向後現代，而是在面對現代化的危機，人們展開對現代性的反省並思索自我改造、轉變的可能，他稱其為「反身性現代化」（reflexive modernization）（Beck, 1992; Beck et al, 1994; 周桂田，1998a、1998b；顧忠華，2001）[10]。Beck 寄望反身性現代化能為人類帶來第二次啟蒙，「使我們和相關機構能理解、看見第一次工業文明咎由自取的幼稚和自我危害（Beck 著，孫治本譯，1999: 135）。」

系以及社會照護制度下，個人與國家之間的距離拉近，個人由國家直接照護，個人也因此成為新的社會行動單位，必須獨力承擔抉擇的風險、各項責任與義務，以建立自身在風險社會的生涯史。深入討論請參考 Beck (1992, 特別是第五章, 1999)、Giddens（1991）、周桂田（1998b）、孫治本（2001）。

[9] Beck 認為風險的社會建構是一種由各方勢力與利益彼此競爭角力的過程，是一種「開放性的政治過程」，因此 Beck 主張科學理性必須接受社會理性的批判、監督和競爭，讓一切具風險性的科學發展議題攤在陽光下，在公共領域中接受公開論辯與協調；而公民也在參與公共討論的過程中自我學習與成長，並達成與科學理性的溝通與協調，此即「風險理性」（Risikorationalität）的作用結果（參見周桂田，2001: 69）。Beck 的風險理性是項主張，與公共新聞學的部分理念不謀而合，將於文後再行論述。

[10] 關於 “reflexive modernization” 一詞的中譯，周桂田（1998b）與顧忠華（2001）分別採取「反身性現代化」以及「反省性現代化」的譯法，並各自提出不同的理念見解。顧忠華主張：「綜觀 Giddens 和 Beck 的用法，較偏向會起現代人認清自己的處境，以便產生一定的改變動力，因此譯作『反省性的現代化』，強調經由集體的反省，『現代化』可能出現新的發展方向（顧忠華，2001: 31, 註 6）。」周桂田則引述 Beck 的說法指出，反身性現代化「並非現代化的反思（Reflexion）」，它是「區別和相對於反思性，由工業社會的反思過渡到風險社會的反身性（Refleivität），也就是說，反身性現代化意味：自身面對（selbstkonfrontation）於工業社會體系和其制度化規模所無能處理的風險社會結果（Beck, 1993: 31 & 37; 轉引自周桂田，1998b: 96，註 4）。」筆者認為顧忠華的論稱確實掌握了 reflexive modernization（亦是「第二現代」）中人類對社會自身的反省與考察，但是 Beck 的原意更在突出現代性的後果反身作用在現代社會，從而人們必須去面對這個反身的現代性，從反省、批判的角度來反身檢視人類對自然的剝削及對生態的剝奪（ecological expropriation），並進而思考改造現代性的契機。是故，反思僅是反身現代性的一個特質之一，筆者認同譯為「反身性現代化」一詞，似乎較能周延地掌握 reflexive modernization 的意涵。

期刊資料庫

值得一提者，社會系統理論也宣稱，當代社會內部各系統隨著工業社會中社會分工的細緻化從而衍生出更多功能分化的次系統，各系統彼此擁有各自理性以獨立發展再製，社會系統伴隨科學的發展走向細緻分化，社會系統分化的複雜性卻也使得社會成為一個無法透視的整體，人們變得難以掌握社會現象的內涵與秩序，種種風險也由此而生（Luhmann, 1990; 轉引自周桂田，1998b、2000a、2000b）。也因此，Luhmann 主張世上沒有任何行為能免於風險，沒有所謂絕對的安全，即便人們在生活裡選擇不做任何決定也不能免於風險 – 畢竟人們也可能因為不做決定而失去了原本可能獲得的利益（Luhmann, 1993: 28; 孫治本，2001a: 85）。

風險社會不再是個想像的理論名詞，因為工業社會本身即是風險社會，人類的生活便是無止盡的風險判斷與抉擇。

（二）風險社會下的媒體角色

1.風險社會的「專家系統」

在第二現代及風險社會的論述中，強調現代社會的運作相當仰賴「專家系統」（expert system），專家系統生產關於生活世界方方面面的資訊以供公民參考，並以之為日常生活的重要依據，因此人們的信任對象也從過去的「個人信任」轉向了「系統信任」，專家系統成為一般公眾安全感的主要來源（Giddens, 1990, 1991; 周桂田，1998b：劉維公，2001；顧忠華，2001、2003）[11]。在風險的面向上，專家系統正是各類風險的主要界定者，特別是在科學理性獨大的工業社會中，科學專家與技術官僚的論述往往壟斷了社會對風險的定義及詮釋權，也深深影響社會公眾對

[11] Giddens 強調，「專家系統並非僅限於專業技術的知識領域，它們還延伸到社會關係的領域以及個人的親密關係（intimacies of the self）當中。醫生、律師及治療師等在現代性的專家系統中，有著和科學家、技術人員、工程師等量齊觀的重要地位（Giddens, 1991: 18）。」因此，來自專家系統的專家知識對於個人生活的私密領域有著相當的指導作用，專家知識提供安全感來保障個人的生活的正常運作（劉維公，2001: 11）。

風險的感知、判斷與應對。

然而，專家並非全知全能，特別是當遭遇工業社會所引發的複雜風險挑戰時（如核能危機、生態破壞、未知疾病等），專家們也變得和一般公眾同樣脆弱無知，某個領域的專家，卻可能也同時是其他領域的門外漢（laymen），科學理性實無法充分掌握現代風險的複雜本質，這也使得公眾對專家系統的信任基礎產生動搖，也提升了現代風險的不確定性（顧忠華，2003: 54）。是故，在個人主義化的風險社會中，專家知識不再能保證提供個人生活所需的存在安全感，專家系統的逐步失效，使得社會結構難再提供個人充分的、可信的行動資源，個人在生活中面臨更高的不確定性與焦慮，自我認同亦因此發生危機。從而整個社會在對風險評估的最終決定上，專家與非專家是彼此平等的（孫治本，2001: 85）[12]。

2. 大眾媒體是「準專家機制」

人們對於風險的感知及定義，往往不脫三個來源：個人親身經驗，與他人的直接人際聯繫，以及間接的社會聯繫 – 特別是大眾媒體（Singer & Endreny, 1993: 2）[13]。

大眾媒體（特別是新聞媒體）固然在風險社會中扮演重要的資訊／知識傳遞角色[14]，將風險知識及日常生活資訊傳送給公民大眾作為其生

[12] Beck 固然強調風險社會中由於風險的高度複雜性，使得專家體系變得幾乎和一般公眾同樣無知（unaware），甚至在某些風險的瞭解與判斷上，公眾還可能凌駕於專家之上、是「現代化風險中私領域的另類專家（Beck, 1992: 61）」，因此他特別呼籲我們重視風險的建構過程，並應使之轉向更加開放、更為民主的公共參與形式（Beck, 1999: 71; 周桂田，2001b: 75-76）。但 Beck 另方面卻也主張現代社會的風險必須仰賴專家知識的探測與組織，才能獲得理解（如 Beck ,1992: 52）。舉例而言，複製人的風險或許比較容易為人所想像、瞭解，但奈米科技的風險便不易令一般公眾明白。Cottle (1998) 批評這是 Beck 在風險界定上的矛盾含糊（ambivalence）之處。不過筆者卻以為，與其說是理論上的矛盾含糊，不如說是當代風險複雜性之具體展現 – 風險的類別與內涵相當龐雜，有時可能需要高度專業知識及技術才能感知預測，有時也可能需從日常生活經驗來一葉知秋。甚至，最嚴重者，是風險難以藉由目前的知識技術來預測或從日常經驗來察覺，亦即「尚未得知、但卻可能發生的風險」（risk of unknown consequence of certain probability）。

[13] 大眾媒體所涉含意甚廣，本文中以新聞媒體為主要意指對象。

[14] Hansson (2002) 強調，知識（knowledge）的成形乃是從原初的資料（data），經個

活參考導引，但無論是 Giddens 或 Beck 則似乎都未明確地將媒體列為專家系統之中（見 Beck, 1992, 1999; Giddens, 1990, 1991）。

究其實，Giddens 傾向將大眾媒體視為專家知識的近用點之一（an access point of expert knowledge），而非真正的專家系統之成員（Giddens, 1990: 90-91）。職是之故，筆者擬將大眾媒體界定為「準專家機制」（quasi-expert mechanism），理由有三：其一，媒體是當代社會中資訊／知識傳布的主要載具，專家系統中的各類專家與技術官僚即便生產大量知識，但若缺乏媒體的居中策應，則恐怕無法順利投遞；此外，對一般公眾而言，他們的安全感與生活指引乃直接來自媒體，因此媒體具備與專家系統相似之功能與特質。其二，專家系統的一個重要特徵是獨立生產專業知識，媒體固有一套運作的規範來產製新聞產品，但是就某種意義而言，媒體所為者乃是一種知識加工，並非獨立自製，此點與專家系統略有歧異。其三，專家系統是以科學理性作為運作原則，而媒體並不從事科技研發，較無明顯的科學理性壟斷現象；反倒是媒體被寄望成為公眾論述的代言人，讓社會理性（social rationality）得以展開與科學理性的交流與對話，共同參與對風險定義的民主式建構 – 亦即風險理性的體現（Beck, 1992, 1999; Cottle, 1998；周桂田，2002；顧忠華，2003）。

3.大眾媒體在風險社會中的角色與職能

長期研究風險與傳播的 Simon Cottle（1998）曾試圖分析 Beck 在其風險社會理論中將媒體定位為哪些角色，他的看法是：（1）媒體是風險的社會建構場域：風險的內涵主要是經由大眾媒體的影像再現與論述所建構而成；（2）媒體是風險定義的社會競爭（contestation）場域：由於風險係一種社會建構，是由不同的知識論述、利益團體及權力結構彼此間競逐角力的結果，大眾媒體身為風險的主要建構場域，自然亦成各

人認知而成資訊（information），再進入個人信仰（belief）當中而成知識。其他學者的觀點或與 Hansson 有所出入，但皆贊同資訊與知識之間有著某種程度的差異。是故，筆者將採「資訊／知識」二者並陳的方式來書寫。

臺灣大學學術

方權力、論述對風險進行定義的競爭場域；（3）媒體是風險及風險社會的批評場域：媒體負責監督政府、權威機構、各方利益團體的風險定義及決策過程，並將風險事件反映予公眾得知，並進而檢視、批評政府決策之得失。

Cottle 的分析固然扼要地為 Beck 理論中的大眾媒體初步釐清了身份界域，也掌握住風險社會中媒體的主要角色與作用，但這些類目似乎仍有欠細緻以更為周延地掌握媒體在風險社會中的多種職能。例如，Cottle 的分析中便未能強調大眾媒體作為政治社會與公民社會之間的雙向「溝通」（communication）角色，從而使得風險的定義彷彿成為一場權力掮客間的爭鬥，一般公民大眾似乎只有被動收受的餘地。一般公民大眾仍難直接進入風險政治場域中一窺堂奧、伸張民權。

此外，媒體固然在各方勢力的對抗下建構並定義了風險，成為風險社會中的「結構」元素。但從結構化（structuration）理論的觀點，結構絕非僵硬地侷限、制約了人們的行為與生活，相對地，結構同時也是行動的能量來源。媒體如何成為公民大眾在風險社會中行動的資源來源，此點亦是 Cottle 的分析中所未加深入之處。

再者，儘管 Beck 在其理論中將風險社會的革新動能寄託在個人的次政治（sub-politics）行動以及公民運動團體的力量集結，但綜觀 Cottle 與 Beck 的討論中，並未就一般公民大眾是否可能透過大眾媒體來達成風險政治參與、如何參與、媒體如何協助公民大眾集結成為政治行動力量等問題來進一步申論。換言之，Beck 固然揭示了一個「以更為民主的方式來處理風險」的理念目標（Beck, 1999: 70-71），但卻並未深探大眾媒體是否可能及如何可能成為促成這個理念實現的催化劑。

小結

以上筆者回顧了風險社會理論的內涵以及媒體在風險社會中的角

臺灣大學學術期刊資料庫

色，認為風險社會中的媒體角色仍有待更進一步釐清，而媒體如何促成更民主的風險治理方式，也有待深入討論。

此外，在 SARS 與禽流感等風險經驗中，社會對於風險的處理往往遵循一種「由上而下」的風險治理模式，亦即由政府官僚及專家系統提供一切風險相關的資訊，以供公眾作為風險應對依據[15]。撇開這種風險處理模式的不民主性質不說，全然依賴專家體系的結果，卻可能因為 Max Weber 所指陳的科層化現象造成政府官僚及專家系統的效率不彰、反應遲緩，從而導致「官僚殺人」、「制度殺人」的悲劇。加上當前全球化風險的高度複雜與不確定因子，即便專家本身都可能成為風險的門外漢。面對瞬息萬變的風險社會，專家系統的科學理性漸而有窮，專家知識還是唯一的引路明燈？由上而下的風險處理模式果真還是唯一的神聖救贖？

筆者深疑於此。倘若專家出了錯，公眾的傷亡損失誰來背負？風險責任倫理強調：風險社會中，人人都肩負著風險決策的責任（例如 SARS 時期，發燒者應自我居家隔離）；換言之，人人都有權參與風險決策的過程 – 即便不為公眾謀福，也為己身自保 – 此即「公眾參與」、「民主治理」的風險倫理理念（周桂田，2003: 12；顧忠華，2003: 58）

準此，筆者接著將帶入美國公共新聞學的理念，稍後並以此強化風險社會中的媒體角色及功能，並開展更為民主的風險治理形式。

[15] 這固然與現代風險的高度複雜與不確定性有關，但 Beck 認為這種現象也與大眾媒體加深社會的個人主義化（individualization）有關。在風險社會中，個人逐漸失去與傳統社群（communities）的聯繫關係，從而飄搖在工業化的生活世界，而大眾媒體（如新聞、電影、廣播、雜誌等）所傳輸的市場「標準化」、消費「個人化」等看似自由選擇的理念，事實上不過是一種打著「自我風格」之名的有限選擇，讓個人在消費的過程中深化「自我中心」的生活模式與心理狀態。因此 Beck 認為資本主義的消費體系、大眾媒體的風格模塑，其實是助長了社會的個人主義化，逐步鬆解了個人與群體之間的聯繫與信任，使得個人更為孤立，其安全感最終以媒體上的專家資訊為有效依歸。見 Beck, 1992: 132-133; 周桂田，1998b: 118 & 121。

三、公共新聞學：媒體與民主的革新

（一）公共新聞學的緣起

公共新聞學（public journalism，又稱公共新聞報導，以下簡稱 PJ）是八０年代末期在美國發軔的新聞變革運動[16]，是項改革的興起，主要是感於美國民眾對政治與媒體的不滿以及報紙發行量的逐年下跌，從而在報業內部所自主發起的一系列變革策略，而後獲得學界的注意及參與，並取得讀者的好評。以下簡述此脈絡[17]。

1. 民眾對政治與媒體大失所望，投票率創新低

1988 年的美國總統大選，候選人之間彼此唇槍舌戰、負面文選攻訐不斷，但卻缺乏對實質政策的論辯與主張；而當時媒體的報導卻又離題脫軌，若非對候選人間的惡言惡語進行火上加油，便是抱著憤世嫉俗的冷眼態度 – 這場選舉招致了各方批評不斷，而公民們更是直接以創歷史新低的投票率來回應令人反感的脫軌民主（Broder, 1990; Dzur, 2002; Merritt, 1998; Miller, 1994; Rosen, 1993, 1994, 1996）[18]。

公民與政治疏離的情形開始為媒體所重視，因為，公民對政治的疏

---

[16] 公共新聞學（public journalism）一詞是由紐約大學新聞系教授 Jay Rosen 率先使用（見 Charity, 1995: vii），在美國亦被稱為公民新聞學（civic journalism），兩個名稱其實指涉的理念幾乎一致，亦被經常交互指稱（見 Fallows 著，林添貴譯，1998: 322; Glasser, 1999a: xxxiii; Iggers, 1998: 142; Leone, 1996: vi; NCEW, 1996; Pierce, 1994, 轉引自 Rosen, 1994: 378; Rosen, 1996: 1, 1999: 21 等等）。另外，部分組織也宣稱「社區新聞學」（community journalism）等同於公共／民新聞學（如 RTNDF, 2003）。

[17] 鑑於本地關於 PJ 的文獻甚為有限，許多資料取自網際網路及電子資料庫，唯受發表形式所限，這些網路資料多半沒有註明原文頁碼（以 portable document file, PDF 檔案格式存取者除外）。職是之故，筆者在文中引述這些文獻時，僅能以（作者，年代）方式加以引註，無法明確註記頁數。此外，部分網路文獻無法追查上線年代，故僅以（作者，n.d.）格式註明。特誌於此。

[18] 1988 年美國總統大選投票率為 57.4%，低於 84 年的 59.9% 及 80 年的 59.3%。資料來源：U.S. Census Bureau，http://www.census.gov/。

離將會造成報業的兩大問題（Dzur, 2002: 315）：

1.經濟層次：當人們漸漸對於政治事件不敢興趣，人們的閱報率便隨之降低，對報社構成經濟上的威脅。

2.個人層次：人們開始對政治冷漠、疏離，記者也逐步感受到自身在「公共行動者」（public actor）和「公民」（citizen）兩項角色上的分離。許多記者認為政治選舉活動越來越喪失其意義，也同時感受到政府組織並未能落實重大的公共服務項目。

著名的 Knight-Ridder 報團董事長 Tony Ridder 也憂心忡忡地表示：「我的確認為每年的低投票率，著實令人憂心。這若非顯示了人們認為他們無力對現狀做出有效的改變，便是反映出人們對於生活中的一切事物表現冷漠（轉引自 Linsky, 1997: 21）。」

2.報紙發行量下滑與公共生活的衰退

自 1970 年代初起，全美報紙的讀者群便逐年下滑，日報的每日發行量也每下愈況，時序進入九 0 年代後，下滑幅度更是劇烈（Bogart, 1991; Rosen, 1994; Friedland, 1996）[19]。固然日報發行量的下滑，涉及到電視、網路等媒體的衝擊、年輕讀者不喜讀報、報業競爭等因素（羅文輝，1993: 93-104），但學界與業界更普遍擔憂，報量的銳減與公民疏離政治、對公共生活冷漠等現象密切相關（Batten, 1993; Charity, 1995; Dzur, 2002; Friedland, 1996; Merritt, 1996, 1998; Miller, 1994; Rosen, 1993, 1996）。

Merritt 引述 de Tocqueville 和 Putnam 的著作，指出美國民眾公共生活（public life）的模式正在轉變，公共生活的參與程度也正在衰退。就在美國人民公共生活衰退的同時，另一個現象也相伴而生：新聞業的衰退（Merritt, 1996; Friedland, 1996）。許許多多的記者與相關人士認為

[19] 1969 到 1975 間，報紙銷數從 6,200 萬份跌至 6,065 萬份（見羅文輝，1993: 93）；而 1990 到 1995 年間，美國日報的發行量則從略有起色的 6,230 萬份快速滑至 5,820 萬份，到 2000 年更跌到 5,580 萬份（見 U.S. Census Bureau, 2003）。

臺灣大學學術

這兩種現象其實是彼此關聯的，因此他們試圖找出方法來重振報業活力，企圖藉此同時重振公共生活的活力 – 而重振報業活力的方法，就是公共新聞學（Merritt, 1996）。

3.新聞改革的呼聲響起：重振社區精神

有感於媒體與政治的荒腔走板以及公民對政治的漸趨冷淡，1990 年 1 月，《華盛頓郵報》的著名政治記者 David S. Broder 發表一系列的專欄，呼籲他的記者同行們要為日益低落的政治論述品質負起更多責任。在〈民主與報業〉文中，他呼籲：

> 身處世上最自由的報業，現在正是我們轉變成為行動者（activists）的時刻，我們並非是為了特定的政黨或政治人物，而是要為了民主自治的過程而努力(Broder, 1990；筆者強調)。
>
> 我們必須比以往更為強調，公眾有權聽到候選人討論他們所關心的議題 – 無論是在廣告、辯論或演說中 – 並且，當這些議題被候選人談論時，我們也應該忠實地做出報導（Ibid.；筆者強調)。

無獨有偶地，同年 2 月，當時擔任 Knight-Ridder 報團總執行長（chief executive）的 James K. Batten 在堪薩斯大學（University of Kansas）的一場演講中，提倡「社區精神」(community spirit）對報紙的重要性。他強調，社區精神是指：「一種自動自發的意願，它使人們願意去關懷自身所居之處，並且投身其中、謀求社區問題的解決之道(Batten, 1993: 13)。」

所幸，Broder 和 Batten 等人的呼籲並非曲高和寡[20]，學院與社會各界的改革呼聲也昂然雀起，若干地方性報紙自發地從事報業變革的實驗（如位於堪薩斯州威奇塔市的《威奇塔鷹報》，The Wichita Eagle），某

[20] 有趣的是，日後 Broder 卻刻意與 PJ 保持距離，他認為他雖然強調新聞記者應該調整自身角色與報導內容，但記者與公民、政治人物之間仍應保持距離，而非 PJ 這樣。見 Glasser, 1999: 4。

臺灣大學學術

些民間基金會也主動策劃規模不等的新聞變革計畫、邀集地方媒體與學界共襄盛舉（如凱特林基金會，The Kettering Foundation），抑或以招標審核的方式，以豐厚資金直接贊助地方媒體的新聞變革計畫（如普優公民新聞中心，Pew Center for Civic Journalism）。

於是乎，面對八０年代末衍生出的報業及公共生活危機，九０年代起一系列的新聞變革實驗似乎帶來了轉折契機[21]。

（二）公共新聞學的實踐與理念

1. PJ 的實踐方式

綜觀 PJ 的相關計畫與討論，不難發現，這波報業變革運動主要有三項共同目的：（1）提振報紙的閱報人口；（2）增強讀者的社區聯繫感（community connectedness）；（3）增強媒體自身的社區聯繫感；（4）改善民主運作的品質（主要策略是鼓勵公民參與公共事務）。

而 PJ 主要的實踐方式，儘管在操作細節上多所出入，但大致上不脫以下形式（Dzur, 2002: 316）：

1. 直接針對特定地區居民、就特定議題（如高犯罪率）進行民調或訪談（焦點團體是常用的方法），從民眾觀點來瞭解各項生活議題，並據此公眾意見來對決策者進行採訪，謀求解決之道。
2. 舉行記者與市民代表之間的「社區會談」（community conversation）或公聽會（public listening），討論人們所關心的公共議題，並由公民彼此商議、凝聚共識，尋出公共議題的解方。而媒體則據此做出有別於傳統以政治菁英作為消息來源的新聞報導。

[21] 關於早期的重要 PJ 實驗個案細節，可參閱 Rosen, 1993, 1996, 1999; Miller, 1994; Friedland, 1996; Merritt, 1998。自 90 年代中期以後，PJ 在全美各地已有數百個計畫推行過（不論成效是否合乎預期），截至 2004 年初為止，僅普優公民新聞中心便已資助了 121 個新聞變革計畫、共計 226 個新聞機構參與，加上其他形式的 PJ 計畫，總數累積將近八百件。詳見普優中心網站：http://www.pewcenter.org/。

3.對選民進行民調，找出最重要的公共議題，並定期報導各組候選人如何針對這些公共議題來陳述政見抑或置若罔聞。

社區會談或公聽會的形式是 PJ 最慣用、也最理想的操作模式，一方面 PJ 記者可以有效地瞭解社區公民的需求為何、他們在生活中遭遇的問題（problems）為何，記者再將這些問題轉化成公共議題（issues）在媒體上公開披露，以此生產出更具民主意涵、以公共利益為本體的新聞報導，並要求政府官僚針對公民的意見做出回應承諾或具體施政。

並且， PJ 的運用絕非僅侷於選舉及政治事務。在某些 PJ 實驗中，社區公民經由公聽會的參與，除了增進彼此的情感聯繫，並學習如何針對公共事務表達意見、審議論辯外，同時，在媒體的協助下，公民們憑藉自身力量的集結，凝聚社區意識，彼此群策群力、不假他人之手來處理社區問題、改善社區生活風貌。亦即**強化社區意識及社區自治精神**[22]。

所以我們可以說，PJ 的新聞報導，不再是一般的新聞商品，而是「一種記者與公民的協力創作，綜觀其實，[PJ] 新聞乃是從記者與公民間的互動關係中產製而出（Anderson et al., 1997, quoted in Dzur, 2002: 318）。」

而 PJ 實踐方式與傳統新聞最明顯的差距，正是在「PJ 記者所從事者，是要讓一般民眾也能享有聚會議事、暢所欲言的機會。這種機會，在其他報紙那邊，往往只保留給官員政要而已（Charity, 1995: 106）。」

2. PJ 的理念內涵

但是，迄今為止，**PJ 絕非一套已然成形的理論（theory），至多是一種理念（idea）、一組原則（principles）與價值（values）的行動實踐，**

[22] 這類案例可以 1992 年，美國堪薩斯州威奇塔市（Wichita, Kansas）為代表。當地的《威奇塔鷹報》（*The Wichita Eagle*）執行了一個名為「市民計畫」（The People Project）的 PJ 實驗，但重點不在討論選舉，而是關懷社區內部的公共事務。《鷹報》透過民調蒐集當地居民所關注的社區問題，再召開社區會議邀集居民來對這些社區問題共同研商，提出大家所認可的問題解方。整個過程完全由社區成員內部獨立處理完成，不僅強化了社區內部的連帶意識，也增強社區獨立處理公共事務的能力。關於本案例，可參見 Merritt, 1996, 1998; Rosen, 1996。

筆者稱其為「實踐性新聞理念」（practical journalistic idea）。甚至連 PJ 的要角們也不願明確界定何謂 PJ（Charity, 1995: vii & 14; Glasser, 1999: 5-6; Merritt, 1998: 121-122; Rosen, 1994: 377）。一如 Merritt 所指陳：

> 公共新聞學尚在實驗階段，它並沒有唾手可得、隻字片語所能道盡的定義。……公共新聞學固然擁有許多操作工具（tools），但重要的是，我們實不宜急忙將這些工具拿來界定或規限公共新聞學的理念。我們需要更多的探索，排除各種先入為主的成見（Merritt, 1998: 121）。

PJ 固然缺乏一套明確定義，卻同時也等於是保留了 PJ 開放的操作空間。但 PJ 仍有其自成一格的原則與價值，其核心信念乃是強調「新聞對公共生活肩負著某種義務 – 一種不該僅止於訴說新聞或只是投遞大量事實的義務。我們報導新聞的方式必然影響公共生活的模式，新聞既可協助社區賦權培力（empower），但亦可使其失權乏力（Pew Center, n.d.）。」

特別是自八 0 年代末期以降，傳統新聞對政治及公共事務的報導非但無法有效地維護民主政治的運作，甚至反而淪為一場政治顧問與媒體記者之間的操盤遊戲（Broder, 1990; Fallows 著，林添貴譯，1998: 328-329），面對政治遊戲場的封閉，公民往往選擇冷漠以對，加上工業社會個人主義化的趨向，人與人之間的聯繫日趨淡漠，人們對於政治事務以及社區公共生活的參與程度自然衰退。

是故，PJ 的理念不僅是要革新浮現危機的民主政治，它更與早期美國的新聞理想相似，是為了讓人們重新「將注意力集中在社區的共有利益、社區的共享價值以及社區的共同事物上，使得社區成為實質的存在，並協助人們建立對這塊地方的認同感（Schaffer, 2000: 268）。」

質言之，PJ 所秉持的主要理念，在於希冀藉由重建讀者與社區、讀

臺灣大學學術期刊資料庫

者與媒體、媒體與社區三方的聯繫（connectedness）[23]，從而喚醒居民對於自身公民身份（citizenship）的醒覺以及居民對社區事務的關懷。記者不再蕭規曹隨地死守中立旁觀者的教條角色，轉而擔任 Broder 主張的行動者（activists），積極地鼓舞提振公民對公共生活的參與，拋離過往的政治冷漠，促其以實際行動參與公共事務的審議（deliberation）與決策（decision）。此外，PJ 要求政府公僕對公民的需求與建言審慎正視並予以適當回應，因為公眾有權聽到候選人討論他們所關心的議題。

基進地說，PJ 的理念是試圖在代議民主的現行架構下，另闢一個參與式民主（participatory democracy）的公共機制來強化民主的運作（Barber, 1984）、改良民主體質，讓民主政治的主體 – 公民得以更進一步地進入民主政治場域中參與運作，使其公民權（civil rights）彰顯生效[24]。同時，藉由 PJ 的策動，人們對其所屬之社區，將可有更濃烈的情感聯繫以及更豐厚的社區事務參與熱忱。

小結

以上扼要地簡述了 PJ 的緣起脈絡、實踐方式與理念內涵。不難發現，即便 PJ 的真正起因多少帶有商業考量，但無疑地，隨著 PJ 的發展，PJ 樹立了其核心宗旨：鼓勵公民參與、改善公共論辯、強化民主運作，讓民主能夠良好運行（goes well），鞏固美國此一民主社會的立國根基；並同時增強社區連帶、深化社區獨立自治之精神。

如先前所敘，在傳統的傳播理念下，風險社會的風險治理模式往往具有非民主的性質，因襲了傳統媒體政治的權力菁英（政治人物、新聞

[23] 此方所稱之社區（community），微觀者可指地方性社區（local communities），鉅觀者可指國家共同體（national community）。

[24] 事實上，PJ 的實踐亦逐漸被接合至審議民主（deliberative democracy）當中進行討論，儘管 PJ 的本意並非在此，而是鼓勵公民參與（civic participation）、改善公共論辯、增強公共生活（Rosen, 1993: 3）。關於 PJ 與審議民主可見 Dzur (2002) 的討論。

記者等）運作模式，而將公眾排除在風險治理體系與政治決策過程之外。其結果，不僅可能使得某些需要仰賴「另類專家」（alternative experts）才能察知的風險形同隱身，也必將使得未來的風險責任歸屬成為爭議。因此，以下筆者將以 PJ 理念來革新風險社會中的媒體運作模式，同時強化專家系統乃至社會整體的風險應變能力。

四、研究與討論

（一）以 PJ 重構風險社會下的大眾媒體

1. 風險社會下的媒體角色

筆者在前方曾指出，大眾媒體是風險社會中的「準專家機制」（quasi-expert mechanism），學者曾對風險社會理論中的媒體角色做一檢視，但仍有其不足之處，而 Beck 本人亦對風險社會中媒體的角色缺乏系統性的鋪陳。因此筆者首先重新耙梳風險社會的媒體角色如下：

1.**媒體是風險的再現（representation）機制**。媒體是社會的「文化之眼」（cultural eyes），可將各類已發生的社會風險事件再現成為文字或影像符號（特別是電視畫面及新聞圖片）以供社會公眾進一步認識，喚醒社會的風險意識和警覺心（Beck, 1997: 123, 1995: 101, 1999: 71; Cottle, 1998: 16; Luhmann, 1993: 141; Singer & Endreny, 1993: 10）[25]。

2.**媒體是風險的定義（definition）機制**[26]。Beck 特別重視風險社會中的風險定義關係（definition relationships of risk），因為風險的定義將

[25] Cottle（1998: 10-12）批評 Beck 並未明確區分本體存在的風險（ontological risks）及認識形式的風險（epistemological risks），前者意指具體存在（且已發生）的風險事件，例如狂牛病、SARS、畸形動物、環境污染等等可被具體感知（perceptible）者；後者則指涉存在於未來（尚未發生）的風險，亦即屬於社會建構層次、不確定性更高的風險，例如基因改造技術、複製人技術等，這類風險通常也相對需要較高的知識技術來測知、評估。筆者此方所指為本體存在的風險。

[26] 此處的風險意指認識形式的風險。

決定國家政策、社會發展，並且影響到風險的社會分配狀態，甚至是社會財富的分配，亦即涉及社會正義的存在形式（Douglas, 1992: 45）。於是，風險本身即充滿政治性（Beck, 1992: 197; Douglas, 1992: 44-45）。在這種社會建構論的風險觀中，由於風險的內涵複雜且不可知，所以各方勢力及利益團體無不積極於此競爭（例如基因改造食品是否該特別標籤等等，便涉及了消費者、食品商、學界乃至國際政治等層次的多重角力），各自提出一套風險論述來競逐風險定義的建構以維護自身的利益。而媒體所提供的新聞論述，無疑是定義當代風險的重要力量，因為媒體的大眾傳播特性，使得出現在媒體上的資訊／知識能夠廣為人知、影響深遠；又知識是建構當代風險的關鍵因素，風險的內涵亦會隨著主控知識的變遷而轉變，因此媒體正是傳播知識、樹立知識主導地位、界定風險的關鍵機制（Beck, 1992: 23-24, 55）。於是，**不僅風險定義成為各方的競技場，甚至連媒體本身也可能成為各類權力集團、知識論述與意識形態的競爭角力場域**。故而我們也須特別留意那些施壓在媒體產權、內部組織、運作過程等層面試圖操縱知識生產的各種政治、經濟及社會權力（Ibid.: 46）。

3.**媒體是風險的監督（supervision）機制**[27]。媒體長期以來被視為民主社會的守門犬（watchdog），而在風險社會中這個角色則更形重要。媒體，由於其特殊的公共性質，不僅一方面應當權充社會的警鐘（social alarm），提醒社會關注可能發生的風險或者提供已發生風險的防範對策（周桂田，2002）；另方面媒體必須審慎監督、批判專家系統中關於科技發展的風險決策過程，使之透明化、公開化，讓公眾得以接近瞭解相關資訊，並使得技術官僚與科學專家不得濫權以公共利益之犧牲來遂行利

[27] 筆者於註 2 曾經指出，風險處理過程仍有許多微觀環節如官商勾結的陰暗面、官僚體系的陳規習氣、優勢團體（如財團公司）對弱勢團體（如環保團體、消費者）的權力壓迫等等，值得進一步從中分析媒體的相對角色位置及職能。筆者以為，大體而言，媒體在這些微觀環節上主要即以「監督機制」的角色來監視、揭露、批判其間的運作與不平等。然礙於篇幅，筆者不擬在本文進行更細緻的研究分析。

己之事[28]。

4. **媒體是風險的資訊／知識導管（information/knowledge conduit）**。媒體應當盡可能地掌握全球各地的風險事件以及風險社運的發展來為在地社會把門，並持續將風險相關資訊導入社會內部，提供公民和專家體系來凝聚風險意識、做出防範對策。此外，媒體藉由提供風險資訊給予公民大眾，亦等於對公民大眾進行賦權培力（empowerment）的啟蒙工作，一方面提升公民的風險知識基模，使其有充分知識和能力來監督國家技術官僚及專家系統的作為與言論，並參與風險決策之論辯、決策過程（Ibid.: 101）；另方面亦讓公民大眾得以自發地組織各類「次政治」行動甚至組成公民社運團體來捍衛社會公眾的整體利益，風險倫理也因此得以較好地實現。於是乎，身為風險社會「結構」之一的大眾媒體在提供資訊形塑公眾個人生活之際，也同時成為公眾「行動」資源的主要來源。

5.**媒體是風險社會的溝通（communication）機制**。當風險即將到來、或者化做生活中的具體危害時，媒體一方面應當適切地扮演政府官僚、專家系統與公民大眾間的資訊橋樑，協助專家系統有效地將風險資訊傳布出去，降低公眾對於風險的疑慮與不安，穩定民間社會對政府與專家系統的信任（Miller & MacIntyre, 1999, 轉引自周桂田，2003: 10；顧忠華，2003）；另方面，更為理想的情境是，風險溝通應該引入公眾參與（public involvement）（周桂田，2002: 12）。藉此不但可使公民大眾及社會理性共同參與風險定義和決策成為可能，讓公民聲音與另類專家的意見得被科學專家與技術官僚聆聽，並責成專家及統治者負責地做出有效回應，同時也真正體現「溝通」（communication）原有之平等、民主、雙向的互動特性，解消大眾傳播所衍生的單向權力宰制之弊病。

6.**媒體是風險在公／私領域間的切換（switch）機制**。公眾透過媒體

[28] 也因此，Beck 特別重視媒體的獨立與言論自由（Beck, 1992: 197, 1995: 99, 1997: 185）。

臺灣大學學術期刊資料庫

資訊來認知風險的存在，將風險轉入自身的生活私領域，即「將外在環境向內轉化為私有（Beck, 1992: 133）」，並從而影響自我的生活步調（如 SARS 期間的量體溫、戴口罩等措施）；相對地，經由媒體的報導披露，原屬於私領域的風險事件卻也可能因此「公共化」（publicized）（顧忠華，2001: 35），從而廣為人知，並進一步轉入更多公眾的私領域、影響其生活行為。

2. 以 PJ 作為重構策略

筆者整理出風險社會的媒體角色，然而如何更進一步地讓大眾媒體充分發揮其應有職能、並協助公眾進入風險政治場域來積極參與風險定義與決策，亦即協助社會以更為民主的方式來治理風險？

筆者主張媒體採取 PJ 的運作模式來報導風險事件、風險決策，上述理想便可獲得實踐契機。PJ 在風險社會中的運作形式主要包括：

1.媒體針對已發生或已能感知的風險事件進行報導，將風險具象化為明確的符號，以利公眾察知、警覺。

2.藉由民調、訪談（包括焦點團體）等方式來進行公民風險意識的評估，瞭解公民對特定（政策或技術所引發的）風險的認知與評價；並且探知公民對風險的防範能力（主要是風險的預防知識與物資上的需求）是否足夠，並將之公開報導，一方面廣為宣傳風險預防知識，另方面亦可協助技術官僚與專家系統知悉該施行何種社會救助政策以提高社會整體風險防範能力。

3.針對具有高風險、高不確定性的特定技術發展或政府政策，媒體應以公聽會的形式邀集政治人物、技術官僚、學者專家以及公民代表，共同進行協商議論[29]。藉由象徵科學理性的專家系統與代表

[29] 筆者主張由媒體來從事公共審議的工作，主要是有鑑於各國泰半尚未設置專責的審議機構，是故因勢利導，由 PJ 理念中的媒體來暫代審議的仲裁者（moderator）。當然，亦可召開專門的公民會議來進行公共審議工作。事實上，由媒體來擔任審議機構角色的作法，亦引起部分人士反彈（如 Dzur, 2002），但筆者以為，在我們真正建立一個制度化的審議民主之前，我們不能為了迎合政治理論的抽象完整性

社會理性的公民大眾彼此對話，來尋出一個最能符合社會整體利益、保障社會安全的風險決策。

4.媒體應持續善盡民主社會守門犬的角色，在風險決策後長期地追蹤政府官僚與專家系統的決策執行過程和成果，要求技術官僚為其所為審慎負責；並同時追蹤公眾的風險意識與風險防範能力。不僅可以監督風險的到來與否，亦可協助社會整體做出最佳的風險應變狀態。

以前些時期傳布各國的禽流感為例，媒體首先可就國內外最新疫情進行綜合報導，善盡風險再現的職能。媒體並集結專家學者之意見，報導禽流感的病症、起因、傳染途徑、疫情傳布、防範策略等；並且以民意調查、現場訪查等形式來探訪雞農、鴨農的現場觀察與防疫經驗，兩者廣為報導以提供民眾作為防疫工作之參考，體現風險定義及資訊／知識導管之職能。並且透過媒體的報導，使得原發生於私領域的流行病轉換進入公領域，再經由資訊傳播至公民大眾，使得疫情進入廣大公眾的生活私領域並對其日常生活產生影響，媒體把風險在公／私領域間的中介轉換職能即展現於此。

此外，依循 PJ 的普遍模式，媒體可召開公聽會或社區會議，邀集政治人物、地方官員、學者專家、農民代表、居民代表、消費者代表等人士共同參與，讓公民意見、疑問與專家意見彼此對話、交流，讓科學理性與社會理性、專家與另類專家彼此互通有無、理性論辯，非但體現出一種較為民主的風險治理模式，也充分活化（activate）媒體所原有的雙向溝通功能。此外，媒體本著守門犬的社會角色，持續觀察專家系統與技術官僚的風險決策與風險治理，對之長期檢視並提出鼓勵或批評，從中體現媒體的監督功能。

而削足適履，從而放棄了公共審議的具體推行。媒體在此，並非真要取代審議機構，而是作為審議民主的催化劑（catalyst），在邁向審議民主的轉型過渡期，權充審議仲裁者與推動者的角色，前提是，我們真要走向更為審議的民主的話。另外，關於如何遴選公民代表，這向來是審議民主中的爭論所在，筆者不擬在此討論。

3. PJ 的賦權培力作用

這種 PJ 式的風險溝通策略，將可對風險社會下的大眾媒體、專家系統、公民大眾、社會總體等產生程度不等的賦權培力作用（empowerment）。以下分別說明。

a. 大眾媒體層次

藉由 PJ 理念的導入與執行，媒體在六個角色的運作上分別都能有所改善：

一、風險「再現」（representation）面向：過往媒體對風險的認知基模，往往都由專家系統所建構，來自上層、具科技權威的專家知識模塑了媒體對於風險的瞭解廣度與深度，然而誠如 Beck 一再強調，當代風險社會中有太多風險是專家系統所無從感知、處理，反而是由公眾的生活經驗中可以窺見一二。因此，PJ 的執行，無疑是將這群另類的專家納入媒體自身的知識來源中，不僅得以擴大媒體對風險的認識與警覺，提早做出報導對社會有所警示，另方面亦可擺脫專家權威的蓄意操弄。

二、風險「定義」（definition）面向：媒體是風險社會中極為重要的風險定義者（Beck ,1992l; Cottle, 1998; 周桂田，2002），然而因循著傳統的新聞價值（特別是「重要性」、「顯著性」等），媒體往往選擇依附高社經地位的消息來源、學者專家以及政府官僚，因此自然容易使得媒體上盡充斥著科學專家與技術官僚對風險的片面「權威」定義。但是，科學專家與技術官僚，為了某些特別利益，可能試圖藉由資訊的壟斷與操弄來掩飾風險的機率與危害，倘若媒體一味盡信其言，將不周延的風險知識傳布至社會各角落，當風險發生，所造成的危害恐將難以估計。因此，藉由 PJ 來納入公眾對風險的討論與界定，從公眾在私領域的生活經驗、個人生涯史（biography），來更周延、細密地勾勒出風險的輪廓（當然，至於那些對專家及公眾都難以感知的風險不在此討論範圍內）。讓風險（特別是科技與政策的風險）成為科學理性與社會理性的角力場

臺灣大學學術期刊資料庫

域，藉由各方資訊的揭示、各方勢力的交會，使社會更加瞭解風險的全貌。

三、風險「監督」（supervision）面向：PJ 將公民聲音引入政治場域的運作中，媒體不僅可以知悉公眾需求、疑慮為何，從而針對性地對科學專家與技術官僚進行更嚴謹的監督與批判，並且可以發展出更細緻的預警新聞報導（alarm journalism）及調查新聞報導（investigative journalism）。

四、風險「資訊／知識導管」（information/knowledge conduit）面向：PJ 理念擴大了媒體的消息來源，讓媒體得以吸納更廣泛、更豐富的風險相關資訊／知識，不僅提升媒體此一準專家機制的可信賴性（trustworthiness），也可提供公眾更為踏實的生存安全感。

五、風險社會的「溝通」（communication）面向：過往大眾媒體被習以「廣播」（broadcasting）一詞所等同，但這卻僅止於單向傳播的意涵，亦即消息來源的單向宣傳（propaganda），即便爾後傳播理論界在閱聽人反饋研究上的大鳴大放（無論是實證研究或文化研究），但媒體所應具有的「雙向溝通」功能卻始終在現實社會上難得彰顯[30]。PJ 正是企圖在社會實踐中落實媒體溝通功能（無論是有意或無意），PJ 將公眾納入新聞產製過程，藉由自我分權（self-limited）的策略為公眾賦權培力，使得新聞成為記者與公眾的協力產物，並將公眾的意見有效地呈送至政治官僚面前，並要求其做出回應（Miller, 1994）。此外，公聽會的設置，也使得公眾得以介入風險決策過程，亦即落實以「風險理性」替代科學理性、技術理性的壟斷局面（Miller & MacIntyre, 1999, 轉引自周桂田，2003: 10；周桂田，2002、2003；顧忠華，2003）。

六、風險在公／私領域的轉換（switch）面向：儘管媒體仍是將風

[30] 箇中原因甚為繁雜，但歸結其主因，似乎仍主要在於國家與資本家的權力掌控。在威權社會中，傳播體系為國家所有，本質上是國家單向的宣傳機器；在資本主義社會中，傳播體系為少數私人、財團所有，媒體被視為生財牟利工具，而非公民與政治溝通的公共領域。

臺灣大學學術

險在公／私領域間進行中介轉換，但藉由 PJ，媒體將不再只是將私領域的風險奇觀（spectacles）公共化，更重要的是本來僅流動在私領域的公民意見、言論、生活經驗，能藉由 PJ 的參與而將之廣為散播，轉換成公領域的論述資源，並得以參與風險社會的形塑。

此外，藉由 PJ，媒體更能從跳脫傳統新聞模式中反身檢視自我之不足，調整對新聞的傳統定義的內容（Rosen ,1996），更為要者，是藉由重建媒體與社區的聯繫，來找回讀者與媒體的聯繫 – 亦即提升媒體的讀者、觀眾及聽眾[31]。

b. 專家系統層次

專家系統有別於一般公眾，憑藉其專業知識與技能從而壟斷知識的生產與風險的定義權，但高度複雜的當代風險已然不是專家所能全盤掌握，專家不過是風險建構賽事中頂著專業光環的選手之一，但不見得能順利主控賽事、奪下獎項。PJ 將公民社會中的另類專家納入風險建構過程中，除了一方面可以擴充社會整體專家系統的風險知識深度與廣度，另方面亦可讓專家系統接受公眾監督，並使專家系統躬身自省，瞭解自身盲點所在或是否有何運作疏失。

此外，風險知識往往是長期的建構，隨著人類知識的變遷而演變（Beck, 1992: 23）。因此專家系統與另類專家藉由在 PJ 的對話過程中，進行資訊、經驗的互換，並可因此持續精進風險知識的鑽探，可能從而有助於提高社會對於風險的認知、防範與治理。

再者，經由 PJ 的廣蒐民意，專家系統也更能有效率地獲知公民所遭遇的難題為何（例如 SARS 時，民眾迫切希望瞭解哪裡可以買到口罩、是不是只有 N95 才有用），並從而就此對症下藥，研發更切中社會需求的風險知識，也更有效率地處理風險所引發的各項可能危害。

臺灣大學學術期刊資料庫

[31] 根據 PJ 的實際操作經驗，PJ（即便成功）並不必然保證能有效提升閱聽率（見 Rosen, 1994: 377），但閱聽眾對媒體的 PJ 實驗卻多數有著高度的讚賞與評價。

c. 公民大眾層次

以往在民主代議制度以及傳播制度的限制下無法有效地進入公共領域參與公共生活的運作，透過 PJ 的實踐，公民不僅獲得來自媒體的賦權培力，醒覺其公民意識，涵養公民對話（Rosen, 1996: 55），提升自身在政治場域的份量、修正政治權力天平的長久失衡；另方面亦可使得自身所關注的議題 – 即便對政客的選戰原本不相干 – 獲得政治人物、政府官僚、科學專家的正視與回應。亦即，公民參與終於獲得顯著成效。

此外，透過社區會談的參與，公民對於社區、媒體的聯繫將更為深厚，公民與媒體未來在社區議題上更可以彼此合作、相輔相成，為社區的未來發展貢獻心力。誠然，儘管公民才是 PJ 的主體，但是公民行動所生產、累積的知識、經驗與公民資本（civic capital）亦需一塊得以貯放、傳承的公開園地 – 而具備社區精神的新聞媒體正是最佳的伙伴（Merritt, 1996）。

此外，藉由 PJ 的參與，公民擁有與科學專家與技術官僚直接對話的機會，公民不僅得以更充分地獲知風險相關資訊，學習對風險的評估與應對，並且亦能對風險決策提出質疑、批評與建言，凝聚社會整體同舟共濟的群體意識，並對能開誠布公的專家系統擁有更充分的信任與安全感[32]。公民的社會認同也從而得以根深蒂固，不易飄離。

d. 社會總體層次

PJ 促成公民的參與風險決策，以及另類專家知識的流入專家系統中，其對社會總體的主要影響有三：

1.社會總體的知識基模獲得成長擴充，對風險的認知與防治能力應可有某種程度的提升。

[32] 由於風險往往含有大量的未知及不確定性，使得人們彼此間的風險信任不易建立，甚至不信任成長的速度較之信任為快（見周桂田，2003: 11-12）。因此，一個理想的風險治理模式，理當側重提高公民大眾對專家系統和技術官僚間的彼此互信與團結。

2.由於社會多數公民（包括專家、官僚在內）得以參與風險決策，因此風險責任便可平均分散於全體公眾。「人人均需擔負風險中的公共責任」，乃是風險社會中的重要倫理（顧忠華，2001: 37；2003: 60 顧忠華等，2003），透過 PJ 的實踐，不僅可以集思廣益來評估、應對風險；並且，亦可避免由少數專家決策、後果卻由全民攤付的另一層風險：責任倫理上的風險。

3.由於風險決策過程的透明、開放及更為民主化，使得下層公民大眾對上層專家系統及技術官僚的信任可以有所提升，強化社會內部的整體連帶與互信，降低風險對人們的心理衝擊與憂懼，從而減緩心理壓力所引發的諸多非理性行為。

4. PJ 在風險治理上的適用性及侷限性

PJ 改革起源於對於民主政治的不滿，而風險議題與政治議題性質有別，PJ 此一理念果真適合移用到風險治理的革新上？

事實上，許多風險研究者均認為，當代風險不僅僅是一種個人身體上、物質上所遭受的可能危害，風險更涉及了社會結構運作的方方面面，包括權力爭鬥、經濟利益、科技研發、國家發展、政治信仰等面向（Adams, 1993: 30; Beck, 1999: 70-71; Cohen, 1989: 39; Hornig, 1993: 95, quoted in Allan, 2002: 92），因此風險存在的空間，亦是政治運作的空間。簡言之，風險即政治（risks as politics）。

誠然，這樣的說法並非要抹煞風險議題與政治議題兩者間的差異性，而是要指出當代風險的複雜性導致社會的風險預防、監督、治理等工作均與政治場域的權力運作密切相關。甚至，從風險的定義到治理，處處均佈滿多方權力爭鬥的刻痕。故而我們不能單純地將風險當成「無能為力的意外」來對待，而是更要體認到風險的「人治」面向，從而更為積極地以民主化的策略來治理風險、監控風險。

再者，從 PJ 所從事過的實驗案例，也可以發現 PJ 並非僅能侷於

臺灣大學學術期刊資料庫

政治議題的運用，它也可以經由不同的設計，轉而針對公民大眾的日常生活、社區事務等來作為商議問題、解決問題的合宜機制[33]。又風險早已成為我們日常生活的組成，因此，將 PJ 應用在風險治理上，應有其適切性，不僅可能得以創造出更為民主的風險治理模式，亦符合 PJ「強化社群意識、提高公民對公共事務之參與程度、改善公民生活、革新民主政治」的宗旨。

儘管在本文中，筆者一再主張 PJ 或許是提高風險治理能力、公平分配風險責任的權宜策略。但是，我們也必須坦言，風險的類型複雜多變，PJ 模式的風險治理究竟能處理哪些類型的風險？

Adams 曾將風險區分為三大類別（Adams, 1999: 285, quoted in Allan, 2002: 90）[34]：

1.可直接感知的風險。例如交通意外、SARS、垃圾掩埋場的衛生問題等。

2.經由科學輔助而得以感知的風險。例如燃燒廢輪胎會產生戴奧辛等有毒氣體。

3.虛擬的風險（virtual risks）。意指尚未出現、不確定性最高、複雜性最大的風險，如複製人、奈米科技等。

其中，第一、二類的風險，在 PJ 的應用處理上難度較低，相當適合 PJ 介入。因為民眾對於這類風險的瞭解程度較高，可從當下的日常生活直接經驗，甚至還可藉由豐富的日常經驗來彌補專家體系之不足。但是，對處於未來式的虛擬風險，往往由於不確定性甚高、所需資訊／知識及技術門檻較高，一般民眾又不易在當下生活中直接體驗；甚至即便是專家也不見得能全盤掌握風險的全貌和發生的機率。故而，PJ（不

[33] 再次強調，PJ 並非一套既定的理論，而是一組實踐性理念，PJ 沒有一成不變的操作模式。

[34] 當然，這樣的分類不過是理想型，現實生活中的風險往往可能同時含括多種類型。例如 SARS 不僅包含我們可直接感知的「病症」面，也包含未來不確定性的「虛擬」面。但是，這樣的類目建構或許有助於我們釐清 PJ 適用的風險類型。

臺灣大學學術

論是透過民調或公聽會）執行的效果較為有限。

但弔詭的是，這類處於未來的虛擬風險，往往亦是不確定性最高、風險責任最大、責任不平等分配情形最多者（例如奈米科技）。是故，這類風險的定義及治理應需要更強的民主化模式，而非任由知識諸侯所寡斷，後果卻由全民概括承受。

或許，較為可行的權宜之計，便是執行 PJ 的同時，由相關專家（包括官方機構及民間機構的專家）提供充分而透明的資訊，經由媒體廣為傳布、宣導，讓民眾得以盡量獲得相關資訊、掌握風險的輪廓。再召開公民會議邀集專家、技術官僚、公民代表來共同商議風險的界定、預防乃至對策之道。

就某種程度而言，這樣的 PJ 模式已經近似審議式民主（deliberative democracy）的操作模式。或許審議民主將是這些具備高度複雜性之虛擬風險更為合理而平等的治理策略。若是，則屆時的媒體角色又將是另一番面貌了[35]。

（二）對台灣 SARS 時期的省思

1. 對風險治理模式的檢視

傳統的風險傳播（risk communication）大致側重在兩個面向：第一，風險傳播往往被視為一種機構、個人、團體的公關策略（public relations），因此傳統風險傳播研究的關懷重心在於如何運用媒體來達成自我宣傳，如何在傳播文宣上使用合宜的語彙修辭（rhetorics）來說服大眾、維護自身權威及形象，使用何種傳播技巧才能有效達成宣傳的目的等等（如 Adams, 1993; Gordon, 1991 等）。這種公關式的風險傳播，是以

[35] 筆者不擬在此開展審議民主的論述路線，但確實值得未來風險治理研究繼續開拓。關於審議民主的運作流程，可以參考國內的首次實驗（林國明、陳東升，2003）。至於審議民主中的新聞媒體角色，Dzur（2002）文中有過一番細緻論述，唯其立場係從政治理論視角出發，有其盲點，筆者不盡同意。

傳播者的利益為出發點，是一種建立在政治、權力的廣告宣傳手法，其格局有限、動機利已，並非本文所分析對象。

風險傳播的第二個面向，在於「專家對非專家的傳播」，亦即資訊富者（the information haves）對資訊貧者（the information have-nots）由上而下的宣導教育。並且，以往的研究往往將傳播者（如政府機構、學術單位、企業公司）視為擁有資訊的行動主體，將公眾視為被動無知的行動客體，因此這種傳播行為本質上乃是一種單向的、權威式的公共宣導活動。部分學者即對此提出強烈質疑與批評，直指這種風險傳播模式乃是「充滿缺陷的模式」（deficit model）（Hilgartner, 1990, quoted in Frewer, 2004: 392）。因為它等於將一般公民大眾視為無知的、嗷嗷待哺的客體，殊不知這種作為也相對映射出傳播者自身對於公民大眾的愚昧無知，亦即如同筆者前方所言，由於當代風險類型繁複，專家體系本身亦可能成為門外漢，一般公民大眾卻反可能成為另類專家。因此這種單向、上對下、權威對弱勢的風險傳播模式，本質上乃是一種不民主的風險治理模式。這種官僚慣用的風險處理模式並不見得時時管用，卻顯露出權力的傲慢，漠視了公民大眾豐富的生活經驗與多重知識，從而反可能成為影響社會整體治理風險時的羈絆，也造成風險責任上的分配不正義。

然而，這種模式卻在去年 SARS 侵襲台灣時期表露無遺。政府官僚在面對新型風險時顯得應變遲緩，應用舊的風險傳播模式作為主要策略概念來面對風險，從而顯得對策慌亂（見周桂田，2003）。由於這種風險治理模式乃是由上而下、權威者對於弱勢者的需求想像，故而政府官僚對於民間的實際需求、憂懼仍有著相當的陌生，對於民間的防疫資訊也缺乏瞭解，從而社會混亂依舊，幸賴民間力量主動提供合宜的防疫資訊、為群眾解疑釋惑，才逐漸穩定社會對於 SARS 的瞭解與防護[36]。

[36] 例如前述的清大彭明輝教授，以及部分台大醫學系學生籌組「台大醫學系 SARS 學生工作小組」，他們在網路上提供專業的、正確的 SARS 防疫資訊，在 SARS 期間發揮相當功效並廣受好評。

臺灣大學學術

相較於這種舊有的風險治理思維，設若當時政府採取新思維，施行新的風險治理模式或許可減少社會成本的付出：首先，政府機關在發佈相關的風險消息上，除了明確宣布已知的處理策略及相關資訊外，應當連未能確認的疑點一併開誠布公、廣示於眾[37]。其次，透過 PJ 的運作（此方可與公共電視合作，可採電訪、網路等方式），一方面蒐集民間迫切需求的防疫訊息為何（如哪裡可買到口罩、N95 之外還可使用什麼規格的口罩等），同時，或許也可從公民大眾這些另類專家中集思廣益，反而尋得更多的風險處理線索。

誠然，台灣社會甫自威權時代轉型，積年的技術官僚習氣、缺乏革新的行政體制以及乏力的行政監督機制等等，多少亦成台灣社會風險處理的羈絆，導致去年台灣面對 SARS 的應變遲緩[38]。這一點，亦值得未來從國家行政觀點做進一步的經驗研究，深入檢討台灣政府現行的風險治理機制是否合乎時宜、該如何調整修正等。

2. 對媒體報導的批判省思

新聞記者在風險報導上主要有兩項重要任務（Allan, 2002: 91-92; Cohn, 1989: 38）：

1.藉由報導來評估各種風險對環境、人體的傷害程度。亦即，風險的嚴重性。

2.藉由報導，對那些強調風險存在以及否認風險存在者，進行可信度上的評估。

---

[37] 美國新聞機構在報導 SARS 疫情時，便採取謹慎負責的態度，除了發佈已獲得證實的相關疫情處理及防疫資訊外，也同時將尚未確知的疑點提供給民眾參考，讓民眾在使用這些資訊時同時明白這些資訊的適用範圍為何（見方念萱，2003: 2）。

[38] 周桂田曾在這個問題上做出有力批判：「常見的是，技術官僚仍然以舊的思維來進行局部的災難搶救，而社會面公民豐沛的行動網絡也未見長期預防性的整合。事實上，這些既予的風險社會結構卻正是忽略、遲滯、嚴重化全球化風險的源頭，亟需觀念與制度行動的改造（周桂田，2003: 6）。」此外，立委羅志明亦對政府官僚在風險處理的疲弱多所批評（見羅志明，2003）。

然而，綜觀台灣媒體在 SARS 時期的表現，委實令人感慨萬千[39]。媒體除了依據政府機關所發佈的資訊來作公共宣導外，大部分的媒體版面卻著眼在聳動、驚恐、血腥的疫情報導，不僅諸多唯恐天下不亂的驚聳報導大量出現[40]，許多新聞更是未經查證便披露而出，並且記者侵犯病患及受難者隱私、侵犯人權的情形更是屢見不鮮[41]。

或許部分記者認為，若不強調風險的恐怖面、傷害面，將使得民眾低估風險的危害，甚至認為風險沒有殺傷力，最後受害的還是公眾。因此，這種強調風險傷害程度的報導，乃是必要之「新聞罪業」(journalistic sins)（Cohn, 1989: 42）。但是，媒體固然應當強調風險的傷害性以刺激公眾的警覺意識，但也不應一味走向極端，以極度驚聳的文字、圖片來刺激閱聽大眾的感官神經，特別是當社會籠罩在 SARS 巨大風險下，這種各家媒體「新聞飆車」的作風，將帶來更多反理性、反智的副作用。

歸根結蒂，這種報導錯焦的現象與台灣高度競爭的商營媒體環境密切相關。為了競逐收視率、閱聽率，商營媒體紛紛選擇最廉價的羶色腥新聞作為爭取悅聽眾的利器。當 SARS 席捲全台，全國上下陷於一片恐慌之際，對於大眾媒體的資訊有著更高程度的依賴[42]。然而媒體握此「良機」，提供大量聳動、嗜血報導來刺激大眾感官，不僅無益於協助民眾防疫，反而形構出龐大的集體驚怖氛圍，徒增台灣社會的紛亂與不安，徹底背離「準專家機制」理應提供人們生活資訊導引與本體安全感的職能。

---

[39] 直至本文寫作為止，國內尚未出版關於 2003 年 SARS 媒體報導的大規模實證研究，因此筆者無法於本文中提出具體數據來呈現媒體在 SARS 報導上的分佈趨勢。這或許與 SARS 新聞量過多、涉及領域甚廣導致不易於短期內進行全面分析有關：「3 月下旬，(SARS)新聞陡增到 391 則，進入 4 月，每五天的 SARS 相關新聞量總在 300 則到 500 則之間，相關新聞的出現版面從政治社會國際到體育娛樂消費藝文，日日媒體都似 SARS 專刊（方念萱，2003: 1）。」

[40] 例如《中國時報》去年五月一日的頭版新聞標題為「一口痰　藏一億隻病毒」。

[41] 可見「SARS 媒體觀察」網站上所載的諸多紀錄與批評。http://mediawatch.yam.org.tw/。

[42] 此即所謂的「媒介依賴理論」(media dependency theory)，當社會結構進入不穩定狀態，人們愈感不安定，仰賴大眾媒體提供訊息的需求也相應提高（DeFleur & Ball-Rokeach, 1982, 引自林東泰，1999: 453-456）。

臺灣大學學術

設若，在 SARS 期間，媒體（不論是商營或公共媒體）能夠依據前述 PJ 理念，執行某種程度的公共新聞報導，例如：透過不必公民親身集會的電訪民調方式來瞭解民眾當前迫切所需為何、所欲難題為何；媒體同時蒐羅來自非官方的專家意見、相關防疫資訊，在進一步彙整後直接向專家系統、技術官僚進行提問，反映輿論、提供資訊，勢將有助於專家系統更有效率地生產風險知識，並有益於安定社會人心，充實社會整體在物質上與心理上的風險治理能力。

小結

在風險社會中，Beck 將社會變革的契機寄望在個人的在地次政治（sub-politics）行動，期待個人的次政治終能透過公民社會的集結，聯合成為跨國的次政治，成為風險社會中人類行動力的來源，以此對抗種種社會不平等並要求工業社會減少或甚至停止對自然環境的生態剝奪（Beck, 1999: 39-40）。可以預見的是，風險的定義及決策過程必然是次政治行動的重要抗爭基地，然而除了民間 NPO、NGO 自發性的組織與街頭抗爭外，我們是否有其他民主管道來體現個人自主行動、由下而上的次政治？

筆者以為，大眾媒體正是次政治的一個重要介入場域，特別是在 PJ 理念的引入操作下，公民得以與媒體聯手生產更為民主、更能反映公共利益的新聞產品；並且，在媒體的介入協助下，公民得以獲權親身參與風險決策過程，親自與科學專家、技術官僚、政治人物等進行更為平等的溝通討論。

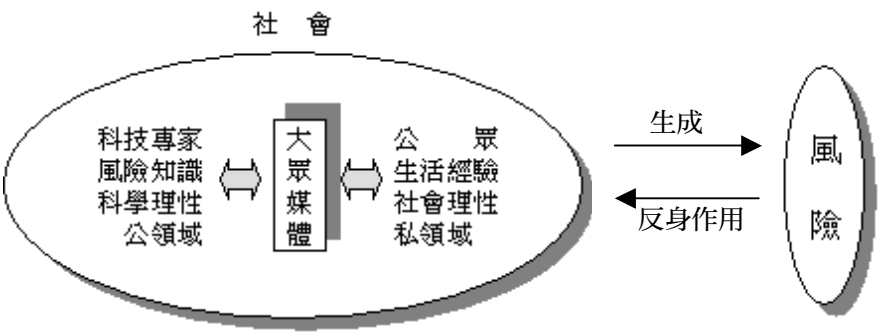
「如果我們仍然把界定風險的知識當作是科技專家的問題，那麼，我們的民主制度、傳播媒體、公民權利都將在天真中死亡（朱元鴻，1995: 196）。」Beck 始終念茲在茲者亦是我們是否能夠以更為民主的方式來面對風險（Beck, 1999: 70-71）？而 PJ 顯然創造了這樣的契機。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

首先，PJ 的媒體策略可以帶來更為民主的風險定義與決策參與；PJ 將另類專家納入專家系統中，促使社會對風險的認定、應變上更為民主、更為周延；PJ 強調公民參與，也使得風險的責任分配與社會正義上更為民主且平等。是故，以 PJ 作為大眾媒體在風險社會中的主要操作理念，應當是更為理想的風險傳播策略。

五、結論

本文首先回顧了 Beck 的風險社會理論，並從中理出媒體在風險社會裡的「準專家機制」地位（圖一）及其六種功能角色，分別是：風險的再現機制、風險的定義機制、風險的監督機制、風險的資訊／知識導管、風險社會的溝通機制以及風險在公／私領域的轉換機制。



圖一：風險社會中媒體角色示意圖
（資料來源：本研究）

筆者並引入美國公共新聞學的理念，一方面以此轉變媒體的日常運作，從而使其在風險社會中能順利運行、克盡其職；另方面也藉由引導公民進入政治場域的運作，從而擴大專家系統的內涵、提升社會整體的

臺灣大學圖書館期刊資料庫

風險應變能力，期待能促使自詡為科技權威的專家系統能夠受到社會理性的監督、評判與建言，並進而自我反省、自我更新。更重要者，是讓公民大眾得以參與風險的定義與決策，實現風險理性原則，同時重振公民意識與社區精神，修正政治場域的權力不均等，社會更為民主地治理風險，並且使得風險分配更為平等而符合社會正義，讓每位公民均等且合理地擔負起風險決策的公共責任。

誠然，筆者歸結了風險社會中大眾媒體的角色與職能，並援用 PJ 來架構一個更為理想的風險傳播體系 – 但無庸置疑地，這一切論述目前仍停留在理想型（ideal type）的階段。

對照台灣社會現況，在高度競爭的商營媒體體系下，媒體自身長期被期待的若干社會角色功能早已消磨殆盡，所謂的媒體雙向「溝通」功能，在長期缺乏對底層公眾的重視下，往往徒具上層權力單向「宣傳」的統治作用；在急迫的時間與工作壓力下，媒體記者往往分身乏術，難有餘暇自我進修或汲取世界各地的最新風險資訊；在「接近性」的新聞價值下，國際新聞遭棄之如敝屣（特別是各種國際社運抗爭），國內外的風險資訊因此衍生時間上、質量上的知識落差；加上商營媒體受制於廣告主乃至政府機關的壓力，不願刊登科技風險的相關訊息等等。於是乎，媒體的風險監督角色也就無能善盡[43]。

因此，筆者認為，PJ 式的風險傳播策略固然在此已有雛形，但睽諸台灣現實，若真要徹底改革台灣的風險治理模式，第一要務恐怕仍應正本清源地回歸到更基底的政治經濟結構進行制度性的改革與調整，這套強調公民參與的風險傳播策略與風險治理模式才有落實的可能。

畢竟在商營媒體制度下，利潤原則勢必扼殺媒體所應肩負的社會角色與公共責任。借鏡日本公共媒體多次抗災經驗中的表現，以及台灣公

臺灣大學學術期刊資料庫

[43] 關於台灣社會與國外的風險知識落差以及對台灣媒體、政府官僚、社運界等在風險意識上的薄弱及風險資訊上的缺乏，可進一步參見周桂田（2002）的研究。

共電視在 SARS 期間的應變策略[44]，確實讓我們更加堅信：對現有媒體產權制度與傳播政策的檢討，以及公共媒體的強化才能正本清源地在風險社會中落實風險理性、實現更為民主的風險治理模式。

參考文獻

一、中文部分

「SARS 媒體觀察」網站（2003）〈媒體新聞處理失當案例〉。Available online: http://mediawatch.yam.org.tw/inproper.htm (Accessed 4 January 2004)

方念萱（2003）〈SARS 新聞報導的幾個分析點〉。宣讀於「SARS 與台灣社會」研討會，20036 月 20 日。台北：台灣大學。

尹宏毅譯（2001）〈風險社會的政治〉，收於尹宏毅譯（2001）《現代性 – 吉登斯訪談錄》，頁 188-203。北京：新華出版社。（原文 Giddens, Anthony. [1998]. Politics in risk society. In Anthony Giddnes, & Christopher Pierson [1998]. *Making Sense of Modernity: Conversations with Anthony Giddens*. Cambridge: Polity.）

朱元鴻（1995）〈風險知識與風險媒介的政治社會學分析〉，《台灣社會研究季刊》，19 期，頁 195-224。

周桂田（2003）〈全球在地化下之風險溝通與風險評估 – 以 SARS 為 Case 分析〉。宣讀於 2003 年台灣社會學年會，2003 年 11 月 29 日。台北：政治大學。

[44] 日本在地震救災期間，各地的救難編組中必定含有公共媒體的記者，以隨時傳遞正確、平實的第一手消息。而台灣公視在 SARS 期間，有別於其他商營電視台的煽情、聳動報導，公視邀請公衛專家每晚接受民眾 call-in 洽詢防治 SARS 之相關問題。某種程度上正體現了 PJ 的精神。見方念萱，2003。

周桂田（2002）〈在地化風險之實踐與理論缺口 – 遲滯型高科技風險社會〉，《台灣社會研究季刊》，45 期，頁 69-122。

周桂田（2001）〈科學風險：多元共識之風險建構〉，收於顧忠華編（2001）《第二現代 – 風險社會的出路？》，頁 47-75。

周桂田（2000a）〈風險社會之政治實踐〉，《當代》，154 期，頁 36-49。

周桂田（2000b）〈高科技風險：科學與社會之多元與共識問題〉，《思與言》，38 期第 3 卷，頁 75-104。

周桂田（1998a）〈「風險社會」中結構與行動的轉轍〉，《台大社會學刊》，26 期，頁 99-150。

周桂田（1998b）〈現代性與風險社會〉，《台灣社會學刊》，21 期，頁 89-129。

林東泰（1999）《大眾傳播理論（修訂一版）》。台北：師大書苑。

林添貴譯（1998）《解讀媒體迷思》，台北：正中。（原書 Fallows, James. [1996]. *Breaking the News: How the Media Undermine American Democracy*. New York: Pantheon Books.）

林國明、陳東升（2003）〈公民會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗〉，《台灣社會學》，第六期，頁 61-118。

胡幼偉（2003）〈防疫大戰中的媒體角色〉，《中國時報》，2003.05.15，A15 版。

南方朔（2003a）〈儘速召開全國防疫會議〉，《新新聞週報》，839 期。Available online: http://www.new7.com.tw/weekly/old/839/839-015.html (Accessed 3 January 2004)

南方朔（2003b）〈愛在瘟疫蔓延時〉，《中國時報》，2003.04.21，2 版。

高銛、王宏周、魏章玲譯（1989）《後工業社會的來臨 – 對社會預測的一項探索》。台北：桂冠。（原書 Bell, Daniel. [1973]. *The Coming of Post-industrial Society*. New York: Basic Books.）

孫治本（2001a）〈風險抉擇與形而上倫理學〉，收於顧忠華編（2001）《第

臺灣大學學術期刊資料庫

二現代 – 風險社會的出路？》，頁 77-97。

孫治本（2001b）〈個人主義化與第二現代〉，收於顧忠華編（2001）《第二現代 – 風險社會的出路？》，頁 99-126。

孫治本（2001c）〈附錄：學習型理性 – 與貝克談第二現代〉，收於顧忠華編（2001）《第二現代 – 風險社會的出路？》，頁 127-140。

孫治本譯（1999）《全球化危機：全球化的形成、風險與機會》。台北：商務。（原書 Beck, U. [1998]. *Was Ist Globalisierung?* Frankfurt: Suhrkamp.）

張錦華（2003a）〈SARS 蔓延時—媒體角色　傳播驚悚？傳遞勇氣、關懷與鼓勵！〉，《聯合報》，2003.04.30，15 版。

張錦華（2003b）〈風險社會中的責任倫理〉，《台灣大紀元時報》，2003.05.07 Available online: http:// www. epochtimes. com/b5/3/5/7/n 309041.htm (Accessed 3 January 2004)

齊思賢譯（2000）《知識經濟時代》。台北：時報文化。（原書 Thurow, Lester [1999]. *Building Wealth: The New Rules for Individuals, Companies, and Nations in a Knowledge-based Economy*. New York: HarperCollins）

彭明輝（2003）〈顯微鏡下飛沫穿透 N95？根本就是合成照片！ – 防範 SARS，更要防範流言〉。

Available online: http://sars.bamboo.hc.edu.tw/lies.html (Accessed 4 January 2004)

劉維公（2001）〈第二現代理論：介紹貝克與紀登斯的現代性分析〉，收於顧忠華編（2001）《第二現代 – 風險社會的出路？》，頁 1-15。

劉靜怡（2003）〈抗疫　看不到公民理性與專業倫理〉，《聯合報》，2003.05.26，A15 版。

羅文輝（1993）《新聞理論與實證》。台北：黎明文化。

羅志明（2003）〈從 SARS 風暴看台灣的風險管理〉，《臺灣新聞報》，

臺灣大學學術期刊資料庫

2003.05.08 Available online: http://www.tainews.com.tw/news/comment/2003/9205/0508.htm(Accessed 3 January 2004)

顧忠華（2003）〈風險社會中的風險治理：SARS 事件的啟示〉，《當代》，194 期，頁 54-61。

顧忠華編（2001）《第二現代 – 風險社會的出路？》。台北：巨流。

顧忠華、王惠珀、陳明琪、郭正亮、陳宜君、李端端（2003）〈「從 SARS 事件反思臺灣公民意識」座談會記錄〉。Available online: http://www.napcu.org.tw/ (Accessed 4 January 2004)

二、英文部分

Adams, William C. (1993). "The role of media relations in risk communication," *Public Relations Quarterly,* 37(4): 28-32.

Allan, Stuart (2002). *Media, Risk and Science.* Buckingham: Open University Press.

Barber, Benjamin R. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Los Angeles: University of California Press.

Batten, James K. (1993). "Newspapers and communities." In Jay Rosen (1993). *Community Connectedness: Passwords for Public Journalism*, pp.13-16. St. Petersburg, FL.: The Poynter Institute for Media Studies.

Beck, Ulrich (1999). *World Risk Society*. Cambridge: Polity.

Beck, Ulrich (1997). *The Reinvention of Politics: Rethinking Modernity in the Global Social Order*. (Trans. by M. Ritter). Cambridge: Polity.

Beck, Ulrich (1995). *Ecological Politics in an Age of Risk*. (Trans. by A. Weisz). Cambridge: Polity.

Beck, Ulrich (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. (Trans. by

臺灣大學學術期刊資料庫

Mark Ritter). London: Sage.

Beck, Ulrich (1991). *Ecological Enlightenment: Essays on the Politics of the Risk Society*. (Trans. by Mark. Ritter). Atlantic Highlands, N.J.: Humanities Press.

Beck, Ulrich, Giddens, Anthony, & Lash, Scott (1994). *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Stanford: Stanford University press.

Bogart, Leo (1991). *Preserving the Press: How Daily Newspapers Mobilized to Keep Their Readers*. New York: Columbia University Press.

Broder, David (1990). Democracy and the press. *The Washington Post*, January 3, 1990, p.A15.

Charity, Arthur (1995). *Doing Public Journalism*. New York: The Guilford Press.

Cohn, Victor (1989). "Reporters as gatekeepers." In Mike. Moore (Ed) (1989). *Health Risks and the Press*. Washington: The Media Institure.

Cottle, Simon (1998). "Ulrich Beck, 'risk society' and the media," *European Journal of Communication*, 13(1): 5-32.

Douglas, May (1992). "Risk and danger." In May. Douglas (1992). *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*, ch 3. London: Routledge.

Dzur, Albert W. (2002). "Public journalism and deliberative democracy," *Polity*, 34(3): pp.313-336.

Frewer, Lynn (2004). "The public and effective risk communication," *Toxicology Letters*, 149: 391-397.

Friedland, Lewis A. (1996). "Bringing the news back home: Public journalism and rebuilding local communities," *National Civic Review*, 85(3): 45-48.

Giddens, Anthony (1991). *Modernity and Self-Identity: Self and Society in*

臺灣大學學術期刊資料庫

the Late Modern Age. Cambridge: Polity.

Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity.

Glasser, Theodre L. (Ed.) (1999a). *The Idea of Public Journalism*. New York: The Guilford Press.

Glasser, Theodre L. (1999b). "The idea of public journalism." In Theodre. L. Glasser (Ed.) (1999a). *The Idea of Public Journalism*, pp.3-18. New York: The Guilford Press.

Gordon, Judy A. (1991). "Meeting the challenge of risk communication," *Public Relations Quarterly*, 47(1): 28-29.

Hansson, Sren Ove (2002). "Uncertainties in the knowledge society." In Paul A. David, & Dominigue Foray (Eds) (2002). *International Social Science Journal, Special Issue: The Knowledge Society*, pp.39-46. Oxford: Blackwell.

Iggers, Jeremy (1998). *Good News, Bad News: Journalism Ethics and the Public Interest*. Boulder, CO: Westview Press.

Leone, Richard C. (1996). Foreword. In Jay Rosen (1996). *Getting Connections Right*, pp.v-vii. New York: The Twentieth Century Foundation.

Luhmann, Niklas (1993). *Riske: A Sociological Theory*. (Trans. by Rhodes Barret). New York: Aldine de Gruyter.

Merritt, Davis (1998). *Public Journalism and Public Life (2nd Edition)*. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.

Merritt, Davis (1996). "Beyond telling the news," *National Civic Review*, 85(1): 22-25.

Merritt, Davis (1995). "Public journalism and public life," *National Civic Review*, 84(3): 262-266.

臺灣大學學術期刊資料庫

Miller, Edward D. (1994). *The Charlotte Project: Helping citizens take back democracy*. St. Petersburg, FL: The Poynter Institure for Media Studies.

National Conference of Editorial Writer (NCEW) (1996). "Public journalism." Available online: http://www.ncew.org/civic.html (Accessed 13 January 2004)

Pew Center for Civic Journalism (n.d). "Doing civic journalism." Available online: http://www.pewcenter.org/doingcj/ (Accessed 13 January 2004)

Rosen, Jay (1996). *Getting Connections Right*. New York: The Twentieth Century Foundation.

Rosen, Jay (1994). "Making things more public: On the political responsibility of media intellectuals," *Critical Studies in Mass Communication*, 11: 362-368.

Rosen, Jay (1992). *Community Connectedness.* St. Petersburg, FL: Poynter Center for Media Studies.

RTNDF (Radio-Television News Directors Association & Foundation) (2003). "Community journalism project." Available online: http://www.rtndf.org/resources/cj.shtml# (Accessed 6 December 2003)

Schaffer, Jan (2000). "Civic journalism," *National Civic Review*, 89(3): 267-269.

Singer, Eleanor, & Endreny, Phyllis M. (1993). *Reporting on Risk*. New York: Russel Sage Foundation.

U.S. Census Bureau (2003). USA Statistics in Brief. Available online: http://www.census.gov/statab/www/part5.html#commo (Accessed 13 January 2004)

臺灣大學學術期刊資料庫

Mass Media in Risk Society: A Reconstruction with the Idea of PublicJournalism

Hao-Rong Huang**

Abstract

Ulrich Beck has declared with emphatic arguments that we are now in "world/global risk society," in which the logic of risk distribution has replaced that of wealth distribution and become the primary agent of social change. In risk society, among Beck's most works, mass media play a significant role and exert decisive influence in both the process of "individualization" and of definition of risks.

Beck has depicted in his macro-theory the social role and functions of mass media – just in a rough manner, however. The lack of systematic analysis upon mass media in risk society has been criticized by some scholars (like Simon Cottle).

Hence, in this paper, I would like to systematically clarify and

* I'd like to appreciate so much heuristic inspirations from Dr. Kuei-Tien Chow as well as those intelligent comments from the two reviewers.

** Hao-Rong Huang is now a graduate student of the Graduate Institute of Journalism, National Taiwan University, Taiwan, Republic of China. E-mail: haorong@ntu.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫

position the media roles, their primary social functions as well as how they operate fittingly in risk society, mainly focusing on Beck's theoretical framework; I would then critique the inequality and anti-democratic quality of risk-governing model we are now used to, no matter in the life experience or academic discourse; last, consequently would I, basing on Beck's ultimate ideal for a reasonably fair risk-distribution, try to explore a feasible way leading to a more democratic risk-governing model by adopting the idea of public journalism, in which (news) media would shoulder key responsibility and exert certain social power to help citizens gain their say as equally as the experts or politicians in the risk-definition process and make the civil rights well-manifested in the political realm.

Keywords: risk, risk society, public journalism, media sociology

臺灣大學學術期刊資料庫