

警察機關運用風險溝通於犯罪防制之初探

A Case Study of Risk Communication Applied in the Crime Prevention and Control by Police Organizations

章光明^{*}、黃啟賓^{**}、黃文志^{***}、黃俊能^{****}、江品軒^{*****}

Kuang-Ming (Charles) Chang、Chi-Pin Huang、Wen-Chih Huang、
Chun-Nen Huang、Pin-Syuan Jiang

摘要

本文將犯罪視為風險，並將風險溝通概念帶入警察組織，風險溝通之理論已臻成熟，同為風險之犯罪，仍未有完整之溝通架構。

本文先以文獻探討，定義風險以及風險溝通之概念，再將風險溝通依其時空性區分。「時間性」區分為：事前、事中及事後；「空間性」區分為：組織內、組織外。

在不同時空下之風險溝通，自有不同之功能與目的，此概念下風險溝通有六個不同態樣。本文透過第一銀行盜領案之風險發生之前、中、後，以及警察組織內以及外部民眾等分析本案順利破案之癥結，透過本案之具體作法，以恢復及增強民眾與警察之間之信任。

本文在結語及建議中，盼能將風險溝通概念推展、應用到犯罪上，成為警察組織在預防、偵查犯罪之理論及應用基礎。

關鍵字：風險、風險溝通、犯罪防制

Abstract

In this paper, the crime as a risk, and the concept of risk communication into the police organization, the theory of risk communication has matured, with the risk of crime, there is

^{*} 章光明，中央警察大學警察政策研究所教授。

^{**} 黃啟賓，中央警察大學警察政策研究所兼任助理教授，現服務於桃園市政府。

^{***} 黃文志，中央警察大學國境警察學系助理教授。

^{****} 黃俊能，中央警察大學警察政策研究所副教授。

^{*****} 江品軒，中央警察大學警察政策研究所碩士班研究生。

still no complete communication architecture.

This article first discusses the concept of risk, as well as the concept of risk communication, and then risk communication in accordance with its temporal and spatial distinction. "Time" is divided into: before, during and afterwards; "space" is divided into: within the organization, outside the organization.

In different time and space under the risk communication, have their own different functions, the concept of risk communication has six different patterns. This article analysis the crux of the case through the case of the First Bank steal money out case, The risk happened of before, during, and after; and the police organization, as well as outside the people, through the specific practices of the case to restore and enhance the trust between the people and the police.

In the conclusion and suggestion, this article hopes to promote the concept of risk communication, apply to the crime, become the police organization in the prevention and detection of crime theory and application base.

Keywords : Risk 、 Risk Communication 、 Crime Prevention and Control

壹、前言

在風險管理之過程中，風險溝通是極為重要之一環。所謂風險溝通，指的是在個人、團體、機構間交換資訊和意見之互動過程，其範圍涵蓋了危機之三個階段：危機前、危機時期以及危機後，但重點主要放在危機前（預防階段）之風險溝通工作。

風險溝通在目前資訊發達及民眾自主意識高漲之時代，是政府推行各項重大政策及公共建設時，與各種利害關係團體、民眾溝通或針對各種與民眾切身相關之環境、安全議題溝通過程中，無可避免之重要一環，如何有效地遂行，使民眾充分地理解風險意義，進而瞭解其利弊得失而作出理性之選擇，降低對議題之誤解，化解不理性地反對，進而積極地爭取其立場之改變或建立正確之認知等。從紅衫軍事件到太陽花學運之集會遊行活動，以及過去抓捕張錫銘等通緝要犯之追緝行動，一直到本文所探討之第一銀行盜領案刑案偵查，甚或之後，仍有遠東銀行，在 2017 年 10 月 5 日又發生遭歹徒利用電腦遠端盜領案等諸案件，均可看出風險溝通是當前政府部門、警察機關與媒體、民眾、利害關係團體間，一項共同且重要之訊息交換作為，亦為當前政府部門所共通最需加強之技巧。

有鑑於警察機關對於風險溝通之議題未曾碰觸，而此一項「風險溝通」之論

述又是如此重要，因此本文具有開先河之先鋒者意義，並試圖將警察機關未曾重視之「風險溝通」，具體化作為於犯罪防制上。

以下就本文之研究背景及研究動機與目的等，分述如下。

一、本文背景

1986 年德國社會學家貝克（Beck）提出「風險社會」（Risk Society）一說，提出了從工業社會轉變到現今的社會，人們從對資產、財產（property）之追求，轉變成如何保護資產及其財產，由於許多無法掌握之因素，產生了「風險」概念。Gaspar Mairal（2011）指出風險是具有歷史性的，16 世紀時之風險，係來自於代數計算，從科學上之發展，從而協助科學家掌握並克服許多不確定性，也有人說來自於賭博中許多無法計算之不確定性，無論如何，都起源於一個新的概念，那便是「可能性」。

風險與危險之概念，乍看之下係兩個相似之詞句，然其概念並不盡相同。危險基於特定原因事實，在不妨礙通常因果關係之下，將發生一定損害之結果者，通常是指在未曾中斷之事件發生過程中，在可預見時間內，根據一般之生活經驗知識判斷，有充分之蓋然性，導致損害之一種事實狀況。雖然風險雖也是損害發生之一種可能性，但是未來發生之蓋然性，卻未必可以充分確定（黃宗祺，2016）。

風險之概念於現代已然蓬勃發展，如貝克所說，已然滲透到人類社會各個層面，在生活中充滿了不確定性，如何掌握這些不確定性，甚至將這些不確定性轉移，將這些不確定性所產生之危害降至最低，便是風險之一大課題，風險伴隨著複雜性與許多突發事故，其特色為許多不確定之發展性、多面性以及不可避免性，也歸功於其具有多面向性及複雜性，吾人才得以以各種層面來了解風險溝通（Strydom, 2011）。而「風險溝通」便從此而生，風險溝通包含了危機發生前之機制，是在危機或危害尚未發生前，將之先行告知內外之成員以及利害關係人，使損害降到最低，風險溝通可說是風險管理之目的，對於風險管理，最終目的仍是要彌平、降低或是轉移所帶來之影響或不確定性，使得對於風險不再過於害怕。

Heath 和 Palenchar（2007：123-126）分析過去風險溝通之研究，從組織（政府企業）之觀點，提出五點關於策略性風險溝通之建議，其中即提及「透明」（Transparency）此一概念及具體作為，資訊公開是為了增加透明度、參與與政府效率，公認最有效之方式，便是政府主動向民眾公開資訊（Noor Huijboom, Tijs Van den Broek, 2011）。網路型塑公眾對透明度之期望，並且提供能力使資訊更透明（易佳玲，2011）；政府資訊透明（Transparency in Government）是現代化之趨勢，警察機關身為政府組織之一，也應該遵循這個趨勢，更應利用媒體第三權之力量，

從大眾不僅僅是我們的監督者，甚或視為避之惟恐不及之觀念，到轉化成為警察執法之協助之一。

「風險溝通」此一具體作為，已然成為使用在警察執法上之良善作法，將過去警察以偵查不公開之理由，屢屢避免將一切資訊讓民眾知悉，使民眾毫不知情警察作為，一切辛勞不僅不為人知，甚至被民眾質疑警方辦案手段；現在選擇可為透明之資訊，將過去警察辛苦而不為人知之一面，公開給民眾知道，而非千篇一律只在破案時，公布破獲了什麼案件、起獲了多少贓物。

惟風險溝通之概念，尚未見運用在警察機關中，更遑論將風險溝通之具體作為，應用在公、私部門犯罪預防、刑案偵查、後續召開記者會說明案件以及偵破進度等；為使警察人員對於風險溝通能有正確觀念，良好之風險溝通，不僅能使危機降低，更能使得我們在面臨風險時，能夠有充足之整備及復原，避免有「風險強化」之現象發生，最重要的是，使得利害關係人成為我們抵抗危機之助力。

此即為本文最重要背景。

二、本文動機與目的

按警察法規定，警察任務為依法維持社會秩序、保護社會安全、防止一切危害及促進人民福利，又將防止一切危害列為警察主要任務，但於風險概念漸趨蓬勃之今日，消防、媒體、公共衛生、土木工程，甚或化學災害疏處等等，都已將風險概念導入，但警察機關卻未能同步建立對於風險溝通之認知，並且建立對於風險產生實害時之防制最大利器－風險溝通之觀念，綜覽現今文獻，對於針對警察機關所做之風險溝通層面之探討，尚付之闕如，更何況是風險溝通內涵之探討以及整體理論模式之建立。

因此，「風險溝通」對於警察機關而言，已然成為一項重要課題，為了使警察機關對於防止風險危害能有更有效、更正確之認知，針對警察機關風險溝通理論之建立，便顯得刻不容緩，如同本文案例所提，運用媒體破獲第一銀行盜領案之例子只會更多，然卻未有針對其做更深層之探究，對於透過風險溝通，運用媒體破案之界線向來模糊不清，什麼資訊是媒體可以知道，又什麼資訊是民眾應該知道的，又有什麼資訊是什麼層級之負責人能有權力公開，尚有疑義。

從風險溝通之對象來區分，大致分為兩大部分：

- (一) 組織內部成員。
- (二) 組織外部之利害關係人 (Stakeholder)。

對於組織內部成員，從現在之新聞來看，未能有明確之規範，能讓警察人員遵循，僅憑藉自我認知做出對外界之溝通，能否確實地對組織內成員做出正確之

表達，使渠等能有正確之風險認知，能否在危機來臨前有充分之準備，抑或是更重要地，讓成員知道危機之存在，了解正面臨什麼樣危機，並且有部分危機是我們無法預測的，針對無法預測之危機，如何去做減害或是轉移。

對於組織外部之利害關係人而言，我們是否能透過媒體，有其正確、充足之資訊使民眾知悉，在風險溝通過程中，強調的是「對話」，而非單方面「傳播」(易佳玲，2011)。在藉著與媒體或其他對象之溝通中，不應只是單方面地釋放資訊，而應該是資訊之交流，藉著良好溝通，得以交換資訊，以達到互惠之可能，尤其是媒體在現今社會上，扮演著民眾資訊之主要來源之一。

社群媒體不僅在社會活動上，多元化之社群網站中，亦能聚集有共同興趣之人們架構起相互交流平台；但網路科技在日新月異之同時，也不能輕忽其先天上之缺點(方鵬程，2015；轉引自劉耀隆，2016)：

- (一) 內容趨於零碎、片段，雖然易於傳播，但也洗版快速難以追溯。
- (二) 不易累積長期且完整的論述。
- (三) 使用者容易斷章取義，而無法看見訊息在傳遞過程中之完整性。
- (四) 內容為有心人利用，可能危及社會。

媒體可算是政府在進行風險溝通之初始定義者，當然其他產官學界人士也會透過媒體作出對此議題之論述。政府所提之訊息，須透過層層定義或詮釋，才能傳遞到大眾身上。換言之，一般公眾透過從大眾媒體上所接收到之訊息，也已經是經過第二層或第三層之詮釋。

也就是說，大眾對於政府之新聞發布資訊，會根據媒體報導角度或突顯之結果，從而形成對風險議題之認知(易佳玲，2011)。

所以本文希望達成之目的，論述如下：

- (一) 瞭解警察機關成員應具備之風險溝通認知。
- (二) 建立警察機關對於犯罪防制之風險溝通能力。
- (三) 提升警察機關成員對於風險發生之前、當下、後之各項應變能力。
- (四) 增加外部顧客之民眾參與風險溝通，實現公、私協力參與犯罪防制之風險溝通與應變策略。

貳、文獻探討

此部分先行探討「風險」之定義，針對「風險」之時間性與空間性做出討論；再者，針對本文探討風險管理之原因，以及希望對風險能有何承擔與作為；三則就「風險溝通」做出定義，理論模型分析，同時研析風險溝通與危機溝通之差異

性；最後，綜合分析，作出本文之觀點及看法。

以下分論之。

一、風險之定義

「風險」此一概念，在被人們了解以來，便有許多不同詮釋，亦如社會學家貝克所言：「我們都生活在一個充滿風險之社會。」在科技進步之當下，風險之態樣亦層出不窮，以車禍事件為例，幾百年前的人從不會擔心自己在路上被車撞到，也不會擔心自己開車出車禍，因為根本沒有汽車之發明。簡言之，這種風險在過去是不存在的，但是現在人們為了車禍發生之可能性，保了強制險、意外險，不也是將損害轉移、消滅之一種方式，也是承認這種風險對人們之損失很大。

另外以戰爭為例，承平時期的戰爭，因戰爭而死亡風險近乎於零，但若轉移至以色列或非洲部分國家，則該風險是相當高，所以綜合以上例子可得出，風險是會隨著時空不同而轉變，具有時間性與空間性，但是風險本身並不會轉變，也就是說，風險是一直存在著，只是人們所在之時空，會影響風險發生頻率及嚴重性。

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

- （一）「風險」一詞，普遍用以指涉這種情形：有某種令人反感之事物，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。
- （二）「風險」在某些場合中，所指涉是某些令人反感之事物，其發生之機率（probability）。
- （三）至於在專業風險分析領域裡，「風險」通常指稱某項事物或行為，其後續影響之嚴重程度。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，導致該事物之負面效果發生機率倍增。

上述定義固然足以表徵風險之一般意涵，並掌握到風險之核心特徵——危害在未來發生之可能性（probability），但仍僅是觸及風險表象之一般觀察。

深入探討，首先，無疑地，風險是一個在時間上蘊含「未來危害」（hazards in future）之概念，位居此時之我們，必然無法切實掌握風險之內容與程度，而只能推測其可能性，擬構一套關於風險之想像性論述，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之社會建構（Beck, 1992, 1999），風險社會之成形，顛覆了「由過去決定現在」之歷史演化邏輯，而是由「未來」——不存在的、虛構的、想像之事物——成為影響我們現在行為、決策之主因（孫治本譯，1999：

135)。

再者，風險必然含有若干不確定性(uncertainty)，但並非全然未知(unknown)之事物，而是可被部分知悉(partially known)，但卻也可能被人們所忽視掉。人們根據對事物所知悉之「部分」，來試圖推估事物之「總體」——包括那未知風險。

德國社會學家貝克(Beck)提出風險社會雖已數十年，在現今仍是風險學之基礎理論之一，風險社會提出了風險其實一直以來無所不在，並且會越來越容易造成恐懼，換言之風險其實都存在著，只是人們對風險有無認知，相反地，沒有認知並不代表風險就不存在，相反地，當人們意識到的時候，便是應當恐懼時候。

因此，在工業社會之風險觀下，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，由於社會與知識之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。人們在理性導引下，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)所蘊含之風險程度，而在這種評估過程中，理應涉及價值理性之導入。

綜上，風險是多變而難以控制之部分，就算不去面對，卻仍依然存在，選擇去面對、減少、轉移，才是最佳之方式。

二、風險溝通之定義、理論模型與特徵

以下就風險溝通定義、理論模型與特徵等三面向，分論之。

(一) 風險溝通定義

風險溝通是個人、團體、機構之間交換資訊與意見之互動過程，這些溝通之訊息，表達了對風險訊息或風險管理單位之關心、意見或反應(US National Research Council, 1989)。

風險溝通可依據主要目的或預期效果，分為四個類型，包括：

1. 提供資訊與教育。
2. 行為改變與保護。
3. 犯罪行為與災害預警與提供緊急資訊。
4. 解決共同問題和處理衝突。

不管風險溝通之目的或目標為何，進行溝通者都需要考慮接收者之社會經濟和文化脈絡來制定溝通訊息，因為這些背景脈絡因素，會影響風險溝通之議題如何被塑造與定義、風險溝通變項如何被加權以及如何進行互

動。因而個人風險知覺變成風險溝通歷程一個關鍵部分，亦即人們怎麼解釋犯罪或災害訊息是很重要的。

在瞭解「溝通」之效果後，則可透過回饋擬定進一步之溝通計畫。這整個流程都必須考慮在個體與社區之背景脈絡下來進行，想要以單一之計畫處理所有之溝通類型或是溝通對象，而有良好品質者，絕不可能。Sandman（2008）對於風險溝通提出 11 項原則，包括：

1. 瞭解溝通對象。
2. 訊息必須要量身訂作（個人化）。
3. 訊息要簡短、清楚。
4. 訴諸於溝通對象之價值觀、需求與社會規範。
5. 訴諸於溝通對象之情緒（害怕）。
6. 提供一個溝通對象做得到之行動方案。
7. 確認溝通對象之阻礙為何。
8. 強調做這件事之好處。
9. 持續地給予溝通對象支持。
10. 從最容易之地方開始。
11. 找到能被信任之訊息傳遞者。

從這些原則中可發現風險溝通之定義，以及對於溝通對象之掌握，是決定風險溝通能不能成功之關鍵因素。

（二）風險溝通之理論模型

美國國家科學院（The National Academy of Sciences）對風險溝通所作之定義（Covello, Peters, Wojtecki and Hyde, 2001：382~391）：風險溝通是個體、群體以及機構之間交換資訊與看法之相互作用過程；這一過程涉及多面向之風險性質及其相關資訊，其不僅直接傳遞與風險有關之資訊，也包括表達對風險事件之關注、意見以及相應反應，或發布國家或機構在風險管理方面之法規與措施等。

風險溝通之研究，主要集中在對交換資訊之性質、數量、意義以及風險管理等問題之探討；風險溝通之有效性、如何克服風險溝通中之障礙，以及建立溝通中之信任都是不容忽視之問題。風險溝通是一個特殊之溝通過程，雖然學者們都強調這一過程應該是一個雙方相互作用之過程，但事實上，對於眾多之風險事件，尤其是公共性之風險事件，處於溝通雙方之主體地位並非是對等的。公眾一方總是處在接受資訊，詢問資訊之位置。

因此，溝通之另一方，無論是政府部門或其他管理機構，是否能將公眾視為夥伴(partner)，對於溝通之有效性具有決定性影響。如果一味地採取 DAD 模式，即決定、宣布、辯護(Decide, Announce, Defend)進行溝通，那麼很難在溝通之雙方建立起真正信任。

(三) 風險溝通特徵

風險溝通是風險管理最重要之途徑之一，其為公眾理性建立之橋梁。而風險溝通之有效性，很大程度上會取決於溝通本身之特點，因為風險溝通之某些特徵，會影響到公眾風險認知，由認知進而影響個體心理狀態以及行為反應。

研究陳明，風險溝通之一些重要特徵，對風險溝通之品質有著直接影響。

1. 信任對溝通之影響

(1) 脆弱之信任

公眾之風險認知水準，受公眾心理、社會甚至政治等因素影響，其中信任是一個重要之中介條件。研究已證實，因為對風險之定義不同，或者由於所具備之相關知識結構不同，在專家與公眾之間，往往存在較大之認知差異。

如果公眾對資訊之發布方，比如對管理機構或專家缺乏信任，那麼就很難將專家之意見準確地傳達給公眾，並對公眾產生預期影響。因此，風險溝通之資訊傳達方是否能夠獲得資訊接受方之信任，是雙方溝通是否有效之關鍵。

「脆弱」是信任之基本特性。信任之建立，往往需要很長時間，但只要一瞬間就可以被破壞殆盡。而且，一旦信任遭到破壞，要想將信任恢復到以往之水準，就需要花更長時間與更大代價。甚至可能因為某些原因，信任一旦破壞就永遠無法重新修復。

(2) 如何建立信任

媒體作為現今傳播最為快速之管道，媒體之重要性自然不言而喻，若是能夠善用媒體，自然可以建立與民眾之間信任，而政府若要與民眾建立信任，自然要確保內容之真實性以及迅速性，且善用媒體亦可以建立與民眾之間之互動，在新媒體之概念中亦是如此。

事實證明，增加事件之透明度，是取信於民之關鍵舉措。

2. 專家與公眾任何涉及複雜技術或專業知識之風險問題

一般公眾由於專業知識之欠缺，可能會在風險認知中表現出過度反應，或其他非理性之態度和行為。大量研究證實專家與公眾對特定風險問題之看法，往往存在較大差異。這種差異能夠提供豐富資訊，讓我們瞭解公眾真實之心理狀況，為風險溝通提供依據。

因此，長久以來，討論與解釋專家與公眾對特定風險問題之認知差異，是研究風險認知與風險溝通之重要課題。

- (1)正確理解專家與公眾在風險認知上存在差異之現象：可透過觀察來瞭解，但如何解釋這些差異，卻需要非常謹慎，這有可能關係到風險溝通是否能夠順利進行。Philip Gray (1998) 對導致認知差異之因素進行歸納，其認為專家與公眾因在風險溝通中之角色、利益、知識背景不同，都可能導致他們之間在認知上產生差異。因此，機構或機構代表在進行風險溝通時，要能夠充分認識和理解在對待特定之風險問題上，專家與公眾之認知差異中所隱含意義。專家與公眾認知差異之另一個主要來源，是對風險定義不同。對風險概念理解上之偏差，極易產生風險溝通障礙，也就是說，溝通雙方可能沒有在一個標準前提下探討問題，或者雙方理解問題之基礎沒有統一，這樣溝通顯然是無效的。因此，溝通雙方對風險定義之理解，應該成為風險溝通最主要之內容。
- (2)合理利用認知差異之資訊：一些負責風險溝通之機構經常抱怨，非專家或外行人常常不能理性地對待風險，或不能準確地知覺和評價風險資訊。然而，與此相反，公眾代表，比如一些相關群體或社區居民則經常質疑，風險評估或風險管理過程之合法性。他們認為政府官員、企業代表以及專家們通常對居民所關心之問題並不感興趣，或不願意直截了當地去解決問題。風險資訊有時是複雜的、易混淆的、不連續或不完整的，這往往會導致雙方衝突加劇，並產生對風險溝通之不信任。

媒體因為自身之特點，可能會在風險溝通中產生一些固有問題，但有時對這些問題之討論，也會有助於提高媒體在風險溝通中之作用。新聞記者往往都不是風險問題之專家，因此，像前面已談到之專家與公眾在認知上差別，可能成為媒體在資訊選擇、報導方式等方面之誤差源，在公眾之內心形成比較完整之資訊結構。媒體在各事件中發揮非常重要之作用，個體採集資訊最多之三條溝通管道，分別是網路、電視與報紙，其中電視和電臺還成為個體信任程度最高之溝通管道。應當說，媒體成為提供資訊，安撫人心之重要橋梁。

綜上，簡要綜述其特徵如下：

1. 風險溝通之良莠，取決於雙方之互信有無。
2. 風險溝通互信之基礎，則需長久之培養，然而破壞則容易地許多。
3. 風險資訊透明化，允為維持信任之基礎。
4. 良好之風險溝通，應盡可能將專家與民眾間之認知差距拉近，從最理想之溝通，協調至最實際可用。
5. 適當之第三管道，有助於風險溝通之效率及可信賴度。

三、風險與危機之探究

學者 Coombs 與 Holladay (2010: 19) 對危機之定義中，偏重主觀層面；危機是由不可預測事件帶來之認知，這些認知威脅到利益關係人對組織之重要期望，會嚴重影響到組織表現並產生負面結果（陳詩雅，2014）。

其以「risk/danger」這組區別來進行觀察，這預設了未來損失之不確定性。前者將之歸因於決定，後者則歸因於環境。「風險」意謂著未來無論是得益或是損失，都被歸因為「決定」，確定條件必須被計算。全社會必須回應當下行動之未來風險，而不再以宗教方式（如命運）解釋（Luhmann, 1993；鐘培軒，2013）。

亦即，「危機」係指已經感到可能引起危害或是社會損失之一種現象或環境，所以危機或危險，就是感覺到會帶來危害或損失；從分類中可看出是否與人之決策有關，若是純粹是來自外在環境之變動，則是稱為危機。

更重要地，吾人不再以自身無法掌控為由一味做迴避，更多地是應該要對「風險」做出正確之認知，並且去面對它，而並非歸於虛無縹緲之命運，才是風險管理最大的目的。

從 Piet Strydom (2008) 提到，風險伴隨著複雜性與許多突發事故，其特色為許多不確定之發展性、多面性以及不可避免性，也歸功於其具有多面向性及複雜性，才得以以各種層面來了解「風險溝通」。

所以說，風險之特性，也使得其有多種途徑得以瞭解，並建立許多個人間、組織間、機構間共同認知之結果，同時做甚麼決定與行動會有什麼影響，相關組織蒐集資訊和定義問題，並決定如何去處理問題。從 Piet Strydom (2008) 文獻中，可以看出其定義為人為操作，人為決策影響著風險之大小及發生與否。

綜上所述，「風險」可說是因為人為決策，進而可能影響環境等等潛藏之風險因子發生；然而「危機」則是本來就已存在於自然環境中之颱風、地震等等，是非由人為所能夠決定或影響的。

風險具有時間性及空間性，同樣的事情，在過去可能是損害強、發生概率極

大之風險，在如今可能不同以往，相同地，同樣的事情，在臺灣是不太可能發生的，在其他地區可能發生，人們對風險之態度，是希望能夠對風險建立正確之認知，對於風險之承擔能夠增強，同時希求社會對於風險能夠平均分攤，而非僅由一方承擔，而「風險溝通」是針對內、外部組織及其成員對風險資訊之流通，對於內、外部成員及利害關係人（stakeholder）建立正確之風險認知，並做好對於風險之正確應對，最後避免風險進一步強化。

「風險溝通」與「危機溝通」最大不同，便是：

- （一）危機溝通：主要針對事後之處理。
- （二）風險溝通：則是一個較大之概念，可包含危機溝通，在危機或風險發生前、中、後都可稱為風險溝通。

風險是人為決策之參與，導致事件發生，而危機則是純粹環境變動，而產生之危害。

參、風險溝通之象限

本文試圖將風險溝通導入警察機關之犯罪防制作為上，因此，必須區隔為幾個區塊，每個區塊各自獨立，卻又相互合作。

風險溝通可從兩個面向去探討，一為時間上之概念，另則為空間上之概念，不同時間之風險溝通，應具備不同之功能及不同目的，本文將風險溝通在時間上、空間上之概念，轉化為時間軸、空間軸等兩個軸向去探討。

時間軸之概念可區分為：

- （一）在事前預防上：風險溝通主要扮演著去協助辨識風險因子以及建立風險認知之角色。
- （二）在事中應變上：扮演著去協調、教導內外部成員及避免風險強化、衝擊之角色。
- （三）事後復原上：則是扮演協調恢復、復原之角色。

而空間軸之概念中，可分為內部以及外部：

- （一）內部：係指組織成員應如何進行風險溝通，以及應具備之風險溝通能力為何。
- （二）外部：則是利害關係人、機構等與組織及風險間之互動，相互風險資訊流通，釋放正確風險資訊，並確保溝通管道健全，避免錯誤認知。

因此，本文之風險溝通象限，分別為：「風險溝通於犯罪發生前之預防作為」、「風險溝通於犯罪發生當下之透明作為」、「風險溝通於犯罪後之復原作為」、「對

警察組織內部成員之風險溝通」以及「對社區及其成員之風險溝通」等五象限，以下分別說明之。

一、風險溝通於犯罪發生前之預防作為

警察機關及其成員在犯罪防制過程中，充滿許多挑戰與變化，許多犯罪事件若無妥善制度管理，將迅速擴大為民眾犯罪恐懼感提升之一個重要關鍵點，如何洞燭機先，善用預防制度來規劃這些無法預料之事，已是警察機關管理必備之管理技能。

風險溝通可利用於犯罪發生前，作為建立民眾正確之犯罪預防風險認知觀念，風險認知是一個人對於風險之認識如何，犯罪風險之所以令人恐懼，便是因為潛在犯罪者及其犯罪行為之不確定性以及不可掌握性，因此建立正確之犯罪預防風險認知，便是處理犯罪風險之第一步。

風險溝通利用於犯罪發生前之作為，最典型便是犯罪預防，以犯罪預防宣導為例，警察機關利用犯罪預防宣導，讓民眾知道目前犯罪態樣及區塊，每個人都是犯罪潛在之被害者，任何人都有成為犯罪被害者之可能，然而如何避免或減少這種可能性，或者在真正發生時能夠正確地處理，便是犯罪預防宣導之重要性，也是風險溝通樣態之一。

另以詐騙為例，許多詐騙便利用人們對於犯罪預防與信用卡、提款卡知識不足，進而對民眾實施詐騙，若能事先預防，強化犯罪預防宣導，其中所得到之效益，絕對比耗費大量人力、物力來加以偵查來得輕鬆。

另外學者 Gaspar Mairal (2011) 提出一個實際案例，解釋風險溝通之重要，1996 年 8 月 7 日在西班牙 Pyrenees 之一個峽谷，發生豪大雨導致水災，並引致下游露營營地 86 人死亡，原本認為水災是無法預期的，所以認為行政機關沒有責任，但在 2005 年法院作出判決，判決行政機關應賠償 1120 萬歐元給其家屬。法院認定，行政機關之實體責任，應該就無形風險之中來予以預防，所以並非沒有發生便沒有責任，因此現代人民對於政府之期望，不再僅僅是要求政府保護民眾之權利，更要求政府應該為民眾爭取權益；同理，政府不能僅是事後補救，現今之趨勢，已然使政府面對無形之犯罪發生風險，在此情況下，警察機關及其成員必然不得僅以偵查犯罪為唯一職責，惟許多現職警察人員仍有之觀念，認為警察應僅於犯罪發生時才可介入，但如同社區警政在近年來之發展趨勢，警察機關及其警察人員必然無法獨自面對犯罪，理應結合社區力量共同預防與偵查，甚至在犯罪發生前，便遏阻於無形，破獲犯罪仍無法補救受害者創傷之萬一，若是能將風險

溝通概念帶入，瞭解犯罪前遏阻犯罪之重要性；風險溝通之策略有下（陳詩雅，2014）：

（一）否認型策略：透過以下子策略回應

1. 攻擊指控者：正面攻擊組織之人或群體，聲稱他們看法是錯誤的。
2. 直接否認：直接否認危機之存在。
3. 指明「替罪羊」：聲稱組織以外之個人或組織應該承擔責任。

（二）淡化型策略：透過以下子策略回應

1. 尋找藉口：強調危機之無意為之或無法掌握，將組織責任降到最低。
2. 尋找合理化：淡化危機引發之傷害、破壞和其他之負面效應。

（三）重塑型策略：透過以下子策略回應

1. 補償：提供金錢或其他補償。
2. 道歉：公開宣布承擔所有責任，並請求利害關係人寬恕。

（四）支援型策略，透過以下子策略回應：

1. 提醒：告知利害關係人曾經做過之好事及正面評價。
2. 迎合：稱讚利害關係人以前良好表現。
3. 共鳴：提醒利害關係人組織也是受害者。

第一，是警察機關及成員對犯罪預防作為，應該要有正確、明確事實之認識，以及教導民眾正確應變方式，來建立民眾良好之風險認知，而不是一味地誇大犯罪情形，使得民眾恐懼犯罪風險存在，同時也應禁止以不存在之事件來進行宣導，正確之作為，應該是以實際案例，教導民眾如何在同樣的事件下，來避免或降低損害。

第二，便是與利害關係人進行對話，不僅是可能受害之民眾，政治人物、地方仕紳、村里鄰長都是利害關係人，在善用這些助力之前，必然要有良善對話，使得犯罪風險資訊能夠順利流通，風險認知方能良善地建立。

最後，是在犯罪評估與犯罪預防規劃上，取得利害關係人之信任，以社區警政觀點出發，現代犯罪型態層出不窮，已非警察可全部處理，惟有借助民力方可達成，要借助民力必先獲取民眾對警察之信賴，而對於犯罪預防之全般規劃，也需要向民眾透明化，讓民眾了解警察作為，才能產生彼此互賴之關係。

二、風險溝通於犯罪發生當下之透明作為

風險溝通之所以需要存在於犯罪防制作為中，最主要之原因，就是風險強化可能引致民眾對於犯罪發生時之負增強，「風險強化」一詞是指，對於事件後果之描述，遠超過該事件最初之影響。同時，也可用來解釋為什麼某些事件有主要、次要、甚至是第三重之影響。

在風險強化模式之下，媒體具有再現以及定義風險之機制，媒體也就扮演風險初始定義者之角色，產官學等代表也會對媒體所報導之論述提出反應，在反覆循環之下，最初始之風險訊息則受到強化，公眾則因此產生更大之恐慌（易佳玲，2011）。

現今新聞，多數人們最關心地，便是社會新聞，多數殘暴且無情之鏡頭，其數量之多，在媒體大量渲染之下，民眾無疑成為這些資訊之接收者，一個殺人犯嫌雖已被逮捕，一個殘忍之強盜案或許已破獲，但人們心中對其之犯罪被害恐懼感卻未消失，甚至在下次同樣或類似之事情發生後，會再度被提起，再度被強化，如前幾年沸沸揚揚之鄭捷隨機殺人案件，在過後一段期間內，只要有一個精神失常人士之傷害事件，都會被掛上隨機殺人或傷人之標籤，引起社會民眾人心惶惶，甚至在搭捷運時都擔心受怕，在這之中，風險溝通所扮演之角色，則是讓風險不再強化，甚而讓風險之損害控管範圍能夠縮小，避免媒體過度渲染或血淋淋之鏡頭，讓民眾更為擔心害怕。

許多新聞也透過社群媒體（臉書、推特、PTT、IG）等等傳播，另外現在通訊軟體（Line、WeChat、Skype）之蓬勃發展，導致民眾接受訊息管道越來越多，從而風險越來越強化，容易使民眾會有犯罪重複發生之錯覺，並且有事態越加嚴重之感知，現代媒體之定義越來越廣泛，「公民記者」一詞之產生，更印證了這個事實，只要是針對社會事實做播報，便是具有新聞權，發表之人便是公民記者；換言之，只有有心，人人都可以是記者，只要有心，便可以成為資訊之起源者或轉介站，導致風險流通之速度已遠遠超過以往。

所以，在犯罪事件發生中，就應盡力地去降低犯罪風險所發生之損害範圍，透過風險溝通，告知民眾風險已然掌握，並且透過媒體公開、透明地，向民眾告知正確且有效之訊息，若是一味地以偵查不公開之說法來搪塞，僅會導致民眾人心惶惶，並使警察機關形象受損；是以，正確地事中疏處，方能避免犯罪恐懼及犯罪危害加深。

三、風險溝通於犯罪後之復原作為

警察機關過去從未觸及犯罪發生後之各項情境，僅強調對警察——迅速破案、對民眾——修復式正義之兩端作法，雖然也是一種犯罪後之復原，但有淪為形式

之疑，民眾仍然不知道：「到底我所居住的社區及鄰里安不安全？」如此風險溝通不足之情形，相當多見。

近年來，私部門發展出一套「企業營運持續管理」(BCM, Business Continuity Management) 已受到國際高度重視，各組織無不積極導入與實施。該項營運持續管理 (BCM) 之目標，係為防止營運活動之中斷，經由實施營運持續管理作業及營運持續計畫 (BCP, Business Continuity Plan)，結合預防和復原控制措施及程序，將災難和管理缺失（可能是由於自然災害、意外、設備故障和人為蓄意行為等引起）造成之營運中斷情形，降低到可接受之等級。而此一概念，恰恰可運用於警察機關對於犯罪發生後之復原作為。

而復原策略之擬定過程中，需考慮資源保護、利用與復原。因此，警察機關對於犯罪事件發生後之復原規劃 (Crime Recovery Plan)，可以參酌前揭「企業營運持續管理」步驟，區分為「警察機關」、「民眾本身」以及「重大社會矚目案件」、「民眾身旁發生之案件」等交叉考量之，論述如下：

(一) 警察機關 VS. 重大社會矚目案件：

1. 找到轄區犯罪發生之脆弱點 (Identifying Community Crime Vulnerabilities)。
2. 評估犯罪造成民眾生活中斷之影響 (Assessing the Impact of a Disruption)。
3. 訂定一套風險控制之策略 (Developing a Strategy to Manage the Risks)
4. 制訂出一套整合之社區治安治理持續計畫 (Implementing an integrated Community Safety Governance Continuity Program)。

(二) 警察機關 VS. 民眾身旁發生之案件：

1. 增加見警率：加裝監視器或警報器，並增派警員定時巡邏，增加見警率，對歹徒產生嚇阻作用，進而達到降低犯罪風險發生。
2. 設備重要性及維修更新之必要性：編列預算，以汰換老舊及不堪用之設備，並在重要地點增設監視系統，並增加安全設備建置密度。另外也定期檢查現有設備狀況，維修設備損壞部分，以確保警察辦案進度能順利進行。

(三) 民眾 VS. 重大社會矚目案件：

1. 跳脫犯罪恐懼感：期待能迅速從重大犯罪創傷或犯罪事件中，恢復正常生活能力及適應力者，通常是能有效運用，包括：樂觀、希望感、堅持、進取、內控之內在特質以及自我調適、適應環境等因應能力。
2. 配合犯罪風險溝通宣導：藉由警察人員對民眾進行宣導之方式，使得民

眾能夠具備有基本之被害防制知識，不僅僅能夠降低自身被害機會，還能夠向其他人宣導防止被害方法。

- 3.參與民間組織：參與義警、民防以及守望相助隊等民間力量，與警察相互配合，進行交叉巡邏，提升見警率。

(四) 民眾 VS. 民眾身旁發生之案件：

- 1.減少對警察人員之排斥感：民眾常因本身對警察不懷好感，對於治安抱持著消極態度，且本身沒有犯罪風險意識；因此，民眾自身要改變，對於警察人員之犯罪風險溝通宣導應積極理會與配合。
- 2.注意身旁異常情事：民眾對於周遭異於常態之情事，均應保持警戒，發現異常，向警察報案，並配合警察偵查。

表 1 風險溝通於犯罪後之復原作為四面向

	重大社會矚目案件	民眾身旁發生案件
警察機關	1.找到轄區犯罪發生之脆弱點。 2.評估犯罪造成民眾生活中斷之影響。 3.訂定一套風險控制之策略。 4.制訂出一套整合之社區治安治理持續計畫。	1.增加見警率。 2.設備重要性及維修更新之必要性。
民眾本身	1.跳脫犯罪恐懼感。 2.配合犯罪風險溝通宣導。 3.參與民間組織。	1.減少對警察人員之排斥感。 2.注意身旁異常情事。

註：本文整理

四、對警察組織內部成員之風險溝通

有學者認為，溝通滿足就是指個人對溝通媒介之使用、適切性以及傳遞自己所欲傳達訊息之過程，所做出之情感反應。而高豐富度之媒介提供了較多線索，也較令人感到溫暖及有趣，因此應該更能使人感到滿足 (Allen, Van Scotter, and Otondo, 2004)。然而，溝通滿足並不是一個單一面向之指標。警察機關中，當屬警察人員為其最珍貴之資源，也是最不穩定之資源，關鍵在於理念一致性與工作方向理解性，因為警察人員是有感情的，有思想的，任何行為無不受到觀念和情感之支配。隨著人本經濟和組織文化管理模式之深入，警察機關內部溝通具有日益重要之意義，其有利於警察組織文化氛圍之形成，有利於警察機關間之協作配

合；有利於警察人員共識之實現，形成統一之價值觀和強大凝聚力；有利於滿足警察人員之心理需要，實現自主管理和人本管理；有利於增強警察人員之主人翁責任感，調動警察人員參與組織運作管理之積極性和創造性，使人力資源向人力資本轉變；有利於保持警察組織文化網絡暢通與信息資源共享；有利於建立溝通、學習、交流、協作之奮進平台，打造成一支學習型警察人員隊伍。有團隊、有管理，就必然需要溝通，惟有溝通才能減輕磨擦、化解矛盾、消除誤解、避免衝突，發揮團隊和管理之最佳效能。

溝通無處不在，是雙向互動的。但如果一個組織內部缺乏溝通氛圍，其領導人是有很大大責任的。溝通是領導之基本素質，是管理工作基本內容。溝通是文化交流，是情感共鳴，在價值取向多元化和性格氣質個性化之今天，溝通更需要科學之技巧與正確方法。用正確方法做正確之事，事半功倍；用正確方法做不正確之事，事半功倍。

因此，警察機關內部成員之溝通，首先要透過現代警察文化建設，樹立全員溝通理念，創造人人能溝通、時時能溝通、事事能溝通之良好氛圍，以下幾種方法，有助於警察人員內部風險溝通：

- (一) 建立內部風險溝通渠道：建立健全有效之風險溝通渠道。警察領導人、部門主管要帶頭溝通，有民主作風，定期舉行座談會、說明轄區治安形勢、聯誼活動。儘可能與所屬警察人員多聯繫，多談心，增進了解和信任，透過雙向交流和訊息互動反饋，使內部溝通渠道暢通無阻。也可以通過內部刊物、內部網絡系統等形式上情下達、下情上傳，做到訊息收集制度化、訊息內容系統化、訊息傳遞規範化、訊息處理網絡化。
- (二) 同理心：用同理心思想溝通。遇到溝通障礙時，不管是個人與個人間還是部門與部門間，雙方要換位思考，肯定對方長處，善於聆聽各方面看法和意見，即使自己有理有據也要謙讓三分，不要得理不饒人，要給他人一個改正錯誤之機會，要幫助輔導對方而不是打擊報復。警察人員與組織領導人、部門主管等，雙方要坦誠平等地交流各自思想和看法。
- (三) 公正：公正解決問題。首先要及時掌握事態來龍去脈，分析原因，對症下藥。當問題出現時，不要急於判定誰是誰非，不要讓其擴散傳播，儘可能控制在一定範圍內，否則只會進一步擴大問題。在解決問題時，要尊重事實，尊重人性和個性差異，要有理有據有節，爭取雙方都能接受。

五、對社區及其成員之風險溝通

警察組織須不斷對外進行溝通，藉著實施各項行銷活動，來塑造警察形象，

推銷各種警政方案，並強調民眾參與治安活動之重要性。McGuire (1989: 44-48) 融合心理學與說服傳播理論，針對公共宣導發展出一套以「輸入／輸出矩陣」做為參考架構之「宣導／說服模型」，並認為公共宣導效果，視下列因素（輸入項）而定：溝通來源之公信力或吸引力、訊息內容之完整性與重覆性、溝通管道之普遍性與深入性、接收者之人格特質及目標的困難程度，並從民眾之角度，將宣導結果（輸出項）分為 12 種程度：（一）聽說過宣導主題；（二）參與活動；（三）產生興趣；（四）清楚瞭解內容；（五）知道如何配合行動；（六）態度之改變；（七）化為記憶；（八）從記憶中取出；（九）決定接受；（十）成為行為指標；（十一）行為再增強；（十二）行為定型。

公共宣導如愈能深入到達這 12 項之後段，其結果就愈成功。

章光明（2000）曾針對臺北市政府警察局執行社區警政方案進行調查，藉由 McGuire 之「宣導／說服模型」(The Communication / Persuasion Model) 進行分析，以探究市民對於社區警政之認識程度如何？警察透過那些管道與市民溝通？基層員警在警民溝通時扮演何種角色？警察機關運用民力與非營利組織之情形如何？

是以，「對社區及其成員之風險溝通」目標有六：

- （一）改變人們對犯罪風險之態度與行為。
- （二）降低犯罪風險發生之水平。
- （三）重大犯罪危機來臨前，緊急應變之準備。
- （四）鼓勵社會大眾參與犯罪風險決策。
- （五）履行法律賦予人們對於犯罪資訊知的權利。
- （六）教導人們瞭解犯罪風險，進而掌控犯罪風險。

因此，成為犯罪被害本是社會風險之一，警察及社區成員所欲執行的是：

首先，是要改變人們對於犯罪所抱持之態度與行為，強化其避免被害能力，增加其面對犯罪之應變能力，並教導其如何處置。

其次，是要降低犯罪強度，減少嫌疑人之犯罪機會，風險有兩個面向，一為發生頻率，一則為發生強度，若能夠將犯罪發生之頻率與強度降低，便能夠確實降低犯罪風險之水平。

第三，則為面對重大犯罪危機，其緊急應變之準備，前述所提，犯罪風險是人為決策所造成，所以在此之下，犯罪風險常常是難以預見且重大的，也因為具有難以預見性及重大損害性，在整備上理應要更為充足，才有能力在面對時有所提防。

第四，民眾要積極參與風險決策，警察無論如何地巡邏，始終無法同時顧及轄內所有土地，換言之，最重要之犯罪預防者，仍是民眾自身，在預防犯罪之決

策上，最切身、最需要實際執行之主體仍是民眾，鼓勵民眾參與風險決策體系，才是犯罪預防之最好策略。

第五，提供民眾正確資訊，民眾對於犯罪資訊有要求公開之權利，在合法之需求下，應該讓民眾知道自己自身承擔多少犯罪被害風險，才能對犯罪風險有正確之認知，做合適及妥善之防範。

最後，教導民眾了解犯罪被害風險並將其掌握之，其實犯罪風險溝通最重要的，仍是要解決及避免犯罪風險所帶來之傷害，而要解決及避免犯罪風險之傷害，最重要地還是去瞭解並掌握之，所以在犯罪防制上，警察機關及成員應持續輔助民眾，充分地協助民眾掌握自身所承擔之犯罪風險。

綜上，警察機關亦係「有能政府」，或稱「有效政府」(Performance Government)之一部。其須了解民意取向，從而滿足民眾之需求，對於民眾治安需求之思維，可參考公民參與模式，而最常被使用的有：公民會議 (Citizen Conference，或稱共識會議 (Consensus Conference)、公民陪審團 (Citizens' Jury)、審議式民調 (Deliberative Polls)、願景工作坊 (Scenario Workshop)、學習圈 (Study Circle) 和開放空間 (Open Space) 等等。將夥伴關係視為警察機關活動之核心，並且為主流之組織型態。形成解決公共事務之新興參與模式，可以透過特定群體或地區之社區參與等協同合作，運用前揭各項方法，共同解決外部社區與成員所面臨之治安問題。

肆、個案分析

本文藉由第一銀行遭盜領案例，運用「時間軸」與「空間軸」，來加以說明犯罪防制風險溝通之實際效益。

一、案情簡述

2016年7月10日，我國警察機關獲報有兩名可疑人士帶著口罩領錢，發現提領時吐鈔機不斷吐錢，被發現時，神情慌張隨即逃逸，向銀行查證，才發現此漏洞，在12日凌晨緊急對外宣布至少20家分行、34台ATM遭到異常盜領，損失金額超過7000多萬元，檢警隨後召開專案會議實施偵查，隨後決定向媒體公開涉案人等相片資料等等，隨後於7月17日，臺北市政府警察局公關室任職之警務正宋俊良，在宜蘭休假旅遊吃飯時，發現疑似一名外籍男子神似新聞中屢次播放之逃逸嫌犯安德魯，宋俊良當下報警，並順利逮捕安德魯，才使得此案露出一片曙光，隨後根據其供述，也逮捕兩名嫌犯，並起出多達6000多萬元贓款，並由警政署長陳國恩舉行記者會宣布破案，使國際及民眾對於臺灣警方之破案能力更加肯

定。

在該案發生前，吾等往往無法掌握其不確定性，所以透過犯罪預防之風險溝通，告知民眾發現事情超乎尋常時，應隨即報警，使得無法掌握之早期風險及危害能夠降到最低，更因民眾即時報警、發現異常提領事實，讓第一銀行即早發現漏洞並停止兌領，在該案發生至偵破前，專案小組決定將嫌疑人資訊透明化，交由媒體公布嫌疑人相片，不僅使得民眾滿足知的權利，讓民眾知道犯罪案件之發生，也讓民眾切勿恐慌，避免衍生出後續之糾紛，更使本案有了後續破案之契機，破獲後立刻舉行記者會，使民眾能夠安心，最終讓一切犯罪危害消弭於無形。

在人類社會中，犯罪人及其犯罪行為所引致之「犯罪」，便是風險之一種，如何確實地讓人們了解、掌握犯罪，一直是犯罪預防重點之一，本文以犯罪前、中、後以及警察機關內、外等面向做區隔，之間互為競爭又相互合作，分別說明「風險溝通」之於犯罪之重要性；風險具有時空性，因此，若將其應用於犯罪時，亦可分為時間軸及空間軸，瞭解其前、後以及內、外部之間關係，個別解釋其可應用之策略。

以下論述之。

二、時間軸面向之分析

以本案時間軸面向分析之：

- (一) 犯罪風險發生前之溝通預防作為：警方在平時均對民眾實施犯罪宣導，尤其針對金融詐騙等等，從此案例可見有一定成效，民眾在發現有異狀時，便立即報警請警方到場，惟警方與銀行業者方面之互信仍未能建立，導致7月10日之案件，遲至12日才向警方正式報案，造成偵查時機延誤及風險強化，此為本案可再予加強之處。
- (二) 犯罪風險風聲中之透明作為：警察機關於瞭解案情後，明白其中嚴重性後，立即成立專案小組偵辦，並立即統合中央及地方之刑事偵查資源，同時明確偵查分工，全都仰賴平時風險溝通機制建立，方能使偵查資源迅速集中並發揮功能。
- (三) 犯罪風險發生後之復原作為：事件過後，警察機關迅即發布新聞稿，除針對大眾媒體外，並透過社群媒體（臉書、推特、粉絲團等）宣布破案並說明成果，迅速建立民眾對警察之信心，同步減少民眾對犯罪恐懼之認知。

三、空間軸面向之分析

以本案空間軸面向分析之：

- (一) 警察機關內部成員：不僅指的是專案小組之成員，亦適當地將全國刑事偵查警力均納入本案指揮體系中，全力協助辨識嫌疑人，通報嫌疑人資訊予各直轄市、縣（市）警察局，成為後續破案之契機，中間當然還有監視器大量的過濾，本案能夠破案，非僅靠專案小組成員，也是憑藉著全國偵查資源，始能盡全功。
- (二) 外部社區及其成員：主要係向利害關係人——銀行、民眾等，釋出資訊，並同步處理其反饋（Feedback）回之資訊，警察機關釋出資訊，並非僅對內部成員而已，同時也將部分偵查資訊釋出予大眾傳播媒體、社群網絡，也透過許多通訊軟體（Line、WeChat、Skype）等迅速傳播，經過民眾轉貼及傳播後，亦有許多訊息反饋回來，經過訊息過濾後，也發現許多有用且關鍵之線索。

本案 0710 專案之「一銀盜領案」，深刻地震撼社會人心，也使民眾對於銀行之自動提領系統資訊安全感到懷疑，惟一能夠迅速平定人心的，就是迅速破案；透過時間軸之風險溝通，瞭解到：在事前、事中及事後之風險溝通，缺一不可，每個區塊之風險溝通，具備不同功能與目的，整合之風險溝通環環相扣，均成為面對風險時之城牆。而空間軸之風險溝通，更像城牆上之守軍及人民，透過內外一致合作，才能發揮整體力量，並非僅靠專案小組，也非僅靠警察人員，而應視案情大小，動用可支配之所有警力，並協調外部社區及民眾之溝通對象，共同面對、處理風險，風險溝通之所以重要，便是其能夠發揮協調、統合及傳遞功能，都是辨識、處理、解決風險及減少、降低、轉移損失之重要工具；同時此案亦是將風險溝通與犯罪防制作一緊密結合之最佳案例，足以另行深入研究之。

伍、結論與建議

本文透過文獻整理，藉由風險溝通之五個象限予以說明，瞭解溝通對象之重要性與方法，若以促進民眾加以犯罪預防之意願角度來看，溝通者應想辦法喚起民眾對犯罪之戒慎恐懼、增加民眾對犯罪各項情形之瞭解，並提出一些簡單、容易施行之犯罪預防方法，讓民眾覺得在面對犯罪發生時，他們是可以做點什麼的，增加犯罪之可預防性。另外，民眾對於犯罪之瞭解，多從自身之經驗而來，如犯罪地理資訊系統等這些科學性資料，民眾並不常使用，也不太瞭解，因此，在進行風險溝通時，應盡量避免專業術語之使用，或轉換為民眾能夠理解之語言，才能開始對話。

而後續之犯罪復原管理工作，亦應重視風險溝通之工作，有效之犯罪復原管

理，需要專家與民眾之互相配合，風險溝通可讓民眾瞭解犯罪風險指標之意義，溝通之過程中，也可促使專家與民眾合作與信任感之建立。

態度之改變需要長時間之累積，犯罪防制風險溝通之效果，也不是一蹴可及，風險管理者不能期待告知民眾正確知識與方法後，馬上就能達到效果，犯罪防制工作就能水到渠成，很多觀念之釐清與建立，在平時就應要多加宣導與教育，並與民眾建立良好的關係。

以下謹就本文之結論與建議，說明之。

一、結論

本文深入瞭解「風險溝通」，分別依據時間軸及空間軸性來論述，在時間軸方面，分為犯罪發生之前、中、後等風險溝通，該風險溝通實際作為所能展現之功能均有所不同，且所運用之技巧也不同。

另從空間軸來看，區分為警察機關內部及其成員以及外部社區及民眾，許多人會疏忽內部也是風險溝通成功之重要關鍵，做為內部成員，不論是否透過媒介溝通，皆需要有正確之犯罪風險認知，具備良好之風險溝通技巧，才能夠傳遞給民眾正確風險概念，並協助掌握風險，警察常認為偵查犯罪才是警察之本業，惟近年來，此一趨勢漸漸改變，從社區警政之普及可窺一二，社區警政強調警察作為社區之中心，警察機關及警察人員應協同民力，共同打擊犯罪，顯然已將預防犯罪之風險溝通觀念帶入，惟將「犯罪」視是為風險之概念仍未普及，過去，我們常常認為犯罪是人類社會自然現象，警察只需要做事後之偵破，但若視為「風險」，學習去運用風險溝通之技巧，必然能有相當助益。

本文探討所得為：

- (一) 在犯罪預防上，先準備正確及適量之資訊，同時與民眾建立良好的互動，最後要建立信任關係。
- (二) 在犯罪發生中，要適時且迅速地提供犯罪資訊，並且針對尚未破案之案件，提供民眾正確及充分訊息，協助民眾預防被害，以避免風險強化之現象產生，並適當地修正媒體不當報導，避免犯罪風險所帶來之損失更為嚴重。
- (三) 犯罪發生後之復原，警察機關對於犯罪事件發生後之復原規劃（Crime Recovery Plan），要找到轄區犯罪發生之脆弱點；評估犯罪造成民眾生活中斷之影響；訂定一套犯罪風險控制之策略，如犯罪地理資訊系統以及制訂出一套整合之社區治安治理持續計畫。

而民眾本身，則期待能迅速從犯罪創傷或犯罪事件中，恢復正常生活能力及適應力者。

因此，本文認為，警察機關制定治安政策時，在規劃階段，即應與民眾進行雙向風險溝通，透過資訊交換尋求共識，降低後續政策執行過程之論述衝突。經由互動、雙向、開放、回饋以及參與式之犯罪風險溝通，才能將犯罪風險訊息有效地傳達給社會公眾，並有助於對犯罪訊息知識之理解，使利害關係人真正交流想法、意見及資訊。

二、建議

本文以四項目的，分別來具體論述相關建議。

（一）警察機關成員應具備風險溝通認知之建議：

警察機關中之成員，應該建立公正客觀之社區治安犯罪控管制度，而該社區治安制度，必須建構在公正、客觀、透明、負責、有效之「風險分析」基礎上；而此項「風險分析」之施行，宜確符科學、客觀、公正、透明及獨立等原則；另「風險分析」之三大支柱為：風險評估、風險管理及風險溝通，風險評估與風險管理，應分別由各自獨立單位來負責，避免無法客觀公正行政。

（二）建立警察機關對於犯罪防制風險溝通能力之建議：

- 1.預警原則（precautionary）：運用在風險管理之決策上，以降低不可預知或預期之治安風險上。
- 2.宜避免訂定太多性質重覆或相互矛盾且又過分繁瑣之治安法規：「徒法而不行」就是鼓勵不法，懲罰守法者，允宜避免此種情形發生。
- 3.警察機關應對民眾進行風險教育，增進國人對風險的認知：多數民眾雖已有犯罪風險概念，但對犯罪風險之特性，如：犯罪危害程度、被害暴露情形等之知識與警覺性仍不足，未來進行犯罪防制風險溝通時，應先了解溝通對象對犯罪風險之認知，拉近溝通對象間對於風險資訊差距，各相關利益者間須對風險資訊有一定之了解，才能針對犯罪風險議題進行有效之公開討論。
- 4.犯罪防制風險溝通制度建立：積極主動地促使相關利益者共同參與犯罪防制決策，並交換犯罪風險相關資訊，確保每個相關利益者都能取得相同、足夠之訊息，以進行理性判斷。此外，應提供犯罪防制風險溝通訓練教育課程，作為實行風險溝通之知識支持。

（三）提升警察機關成員對於犯罪風險發生之前、當下、後各項應變能力之建議：

- 1.加強犯罪預防教育宣導：警察機關應該幫助民眾充分了解轄區治安狀況，

協助通報、查報犯罪情形。

2. 犯罪發生當下：建構透明公開之犯罪風險溝通訊息，確保社會大眾對於犯罪事件知的權利，及對於所提供人身安全防護資訊之信任，以降低民眾對犯罪事件過度擔心之風險及社會成本。
3. 犯罪發生後之復原：迅速回復原狀、補強犯罪防制措施之不足，列入犯罪防制案例教育內容。

(四) 增加外部顧客之民眾參與風險溝通，實現公、私協力參與犯罪防制之風險溝通與應變策略之建議：

1. 直接針對地區居民、就特定議題（如高犯罪率）進行民調或訪談（焦點團體是常用方法），從公民參與、民眾觀點來瞭解議題、尋求解決之道，並據此公眾意見來提供決策者參酌。
2. 舉行「社區會談」（community conversation）或公聽會（public listening），討論公共議題，並據此做出有別於菁英，作為消息來源之犯罪風險溝通決策。
3. 瞭解社區民眾安全需求為何、其在生活中所遭遇之犯罪被害問題（problems）為何，再將其問題轉化成公共議題（issues），警察機關從民眾之意見做出回應承諾或具體施政。另一方面，社區公民亦可經由公聽會之參與，增進彼此情感聯繫，並學習如何針對公共事務表達意見、審議論辯，並憑藉民眾自身力量之集結，來轉變社區犯罪防制之新面貌。

參考書目

- 內政部警政署（2015），警政統計通報——104 年臺灣地區犯罪被害調查結果摘要（104 年第 51 週），臺北：內政部警政署。
- 方鵬程（2015），社群媒體與危機溝通：論述其角色功能、運用要領與應有的審思。第九屆軍事新聞學術研討會論文集，臺北：國防大學復興崗校區。
- 汪浩譯（2004）（Beck, U. 原著，1986），風險社會——通往另一個現代的路上。臺北：巨流。
- 易佳玲（2011），政府風險溝通、新聞發布與媒體報導之研究——以新流感為例。世新大學公共關係暨廣告學研究所碩士論文，臺北：世新大學。
- 孫治本譯（Beck, Ulrich 著）（1999），全球化危機。臺北：臺灣商務。
- 章光明（2000），警察業務分析。臺北：五南書局。

- 陳詩雅 (2014)，中國政府在新媒體衝擊下的危機溝通策略——以 2012 年「毒膠囊」事件為例。新北：輔仁大學大眾傳播學研究所碩士論文。
- 黃宗祺 (2016)，論風險預防原則之理論與實踐以游離輻射防護法為中心。高雄：高雄第一科技大學法律研究所碩士論文。
- 劉耀隆 (2016)，社群媒體對政治作戰作為影響之研究。臺北：國防大學政治作戰學院政治學系政治研究所碩士論文。
- 鐘培軒 (2013)，風險認知差異性與風險溝通困境之研究。南投：暨南大學公共行政與政策學系碩士論文。
- Allen, D. G.; Van Scotter, J. R. and Otondo, R. F.(2004). Recruitment Communication: Impact on Prehire Outcomes. *Personnel Psychology*, 57, 143-171.
- Beck, U.(1986). *Risikogesellschaft—Aufdem Weg in eineandereModerne*, SuhrkampVerlag, Frankfurt am Main.
- Beck, U.(1999). *World Risk Society*. Blackwell Publishers Inc, MA.
- Coombs, W. T. and S. J. Holladay(2010). *The Handbook of Crisis Communication*. Malden, MA: Wiley-Blackwell. Page:19.
- Covello, V. T., Peters, R. G., Wojtecki, J. G., Hyde, R. C.(2001). Risk Communication, the West Nile Virus Epidemic, and Bioterrorism: Responding to the Communication Challenges Posed by the Intentional or Unintentional Release of a Pathogen in an Urban Setting. *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine* 78(2): 382~391.
- Hansson, S. O.(2002). Uncertainties in the Knowledge Society. In Paul A. David and Dominique Foray(Eds). *International Social Science Journal*, Special Issue: The Knowledge Society. Oxford: Blackwell, 39-46.
- Huijboom, N. and Tijs van den Broek(2011). Open Data: An International Comparison of Strategies. *European Journal of ePractice* 12:1–13.
- Kruk, G.(1998). Risk Communications and the Management of EMF Risks, EMF Risk Perception and Communication. *Proceedings International Seminar on EMF Risk Perception and Communication*, Ottawa, Ontario, Canada, 95~118.
- Luhmann, N.(1993). *Risk - A Sociological Theory*. New York: De Gruyter.
- Mairal, G.(2011). The History and the Narrative of Risk in the Media. *Health, Risk and Society*, 13: 1, 65–79. DOI: 10.1080/13 698575.2010.540313.
- National Research Council(1989). *Improving Risk Communication*. Washington DC: National Academy Press.

- Palenchar, M. J. and Heath, R. L.(2007). Strategic Risk Communication: Adding Value to Society. *Public Relations Review*, 33(2), 120-129.
- Sandman, P.(2008). “Watch Out!” -How to Warn Apathetic People. *The Synergist: American Industrial Hygiene Association*, 52-57.
- Strydom, P.(2008). Risk Communication: World Creation Through Collective Learning Under Complex Contingent Conditions. *Journal of Risk Research* 11(1-2), January, 1-22.
- Strydom, P.(2011). *Contemporary Critical Theory and Methodology*. London: Routledge.

