

第3章 災後重建的溝通

謝志誠、劉安琪◎合譯

重建溝通的指導原則

- 在重建專案中，有效的溝通不是政府和專案管理人「說」什麼，而是受益人「聽到」什麼。
- 建立信任、共識和積極參與的雙向資訊流，是促使發展方案有正向成果與將終止挫折和誤解可能性的關鍵因素。
- 先不管利害關係人的看法對於局外人而言是否合理，了解他們的看法對於設計溝通策略是很重要的，因為這些看法可能支配他們的行為。
- 文化和社會脈絡影響溝通。對於脈絡的理解不足或不當，可能會對專案的執行造成風險。
- 當溝通從第一天開始就被當作發展或重建專案中不可分割的一部分時，從溝通獲得的最大好處就可能實現。
- 要對重建做出決策時，溝通專家們應該出現在談判桌旁邊，提供他們開發外部訊息時所需要使用的資訊。這有助於達成預期成果。
- 溝通活動是一項隨時都在進行的工作。當接收到利害關係人的補充意見時，溝通活動就需要進行調整，且隨時監控與評鑑現場的溝通結果。

一、引言

重建家園與社區的任務是複雜的、具有挑戰性的，且充滿潛在的陷阱。在災後情勢裡，不斷變化的情況與挑戰，使得策略性的溝通成為應變與重建環境的關鍵環節。雙向的資訊流有助於復原重建，並可終止挫折和誤解的可能。良好的溝通也有助於確保來自政府、參與重建機構與受災者的理解和認同。

不管信息是否來自政府或其他來源，政府與專案管理人發送給受災社區的重建信息，對社區要如何行動的影響力，比起社區自己取得的還要低。換句話說，如果專案領導者與溝通專家們沒有讓利害關係人加入溝通的過程，則利害關係人將無法明確地把訊息陳述給想要幫助他們的人，並讓他們了解，其結果可能是不可預料的。

建立信任、共識與積極參與的策略性溝通，是發展方案能有正向結果的關鍵。它

有助於專案的公信力、透明度、合法性和歸屬感，並可確保正確的信息能到達所有利害關係人身上^[1]。特別是在災後的形勢裡，當要重建受災者的生活時，良好的溝通是接受度、可持續性和相互理解的基礎。本章說明為何在重建專案中溝通應該越早啟動越好，並為了制定與實現成功的溝通策略，提供工具與指導方針給專案管理人、伙伴組織及政府。2005年北巴基斯坦地震後採用的溝通策略，將用來闡明本章的諸多論點。

二、關鍵術語

| | |
|--------|--|
| 溝通 | 溝通包括所有形式的人與人互動，從人與人的關係到人與人的斡旋，從單向的滔滔不絕到雙向對話過程 ^[2] 。為了發展目的，溝通的構成要素包括：(1) 外部溝通；(2) 媒體關係；(3) 草根（基層）溝通；(4) 制度協調；(5) 能力建立；(6) 社區發展；(7) 與方案執行單位的協調。 |
| 溝通評估型態 | 溝通為基礎的評估（Communication-Based Assessment, CBA）是一種可以行諸任何部門的評估。這些部門使用各種不同的溝通技術來發覺該部門中容易以正常評估加以辨識的政治風險、背景課題與看法。世界銀行強調在專案一開始，就需要 CBA。雖然 CBA 可以在專案的任何階段執行，但如果能在早期就做，則它的價值會達到最高。CBA 採用雙向溝通技術（對話、焦點團體、開放詢問、討論團體），且通常會提供定性的調查研究結果。CBA 執行時間大約需要兩個星期。 執行溝通需求評估（Communication Needs Assessment, CNA）用來分析溝通部門，了解其能力及常見的做法。它的重點只擺在媒體環境、基礎建設、溝通政策、能力、落差、資訊流和網絡。CNA 是 CBA 的一部分。 |

三、關鍵決策

1. 政府應該選定主導機構去發展與協調災後溝通策略，並指派工作人員去執行。其他公務機構和各級政府也可以為溝通活動指定重點。
2. 主導溝通的機構應該與災害防救業務主導機構一起決定：(1) 在溝通上，是否有溝通技術協助或制度強化的需求；(2) 如何資助溝通策略；(3) 是否與如何動員更多的資源。
3. 主導溝通的機構應該與災害防救業務主導機構一起決定，是否應該把溝通納為災後初步評估的一個要素。
4. 主導溝通的機構應該決定，在確定溝通策略前要先實施什麼評估。
5. 主導溝通的機構應該與主要利害關係人及當地私部門協商，就社區、地方政府、非政府組織和私部門在確定與執行溝通策略的角色達成協議。

6. 參與重建的機構及其他主要利害關係人應該在社區要追求的成果（減少災害風險、改變建築常規、社區參與等）及可能使用的溝通信息與形式達成協議。
7. 主導溝通的機構應該和參與重建的機構及其他利害關係人針對專案溝通策略，合作設計監控和評鑑（monitoring and evaluation, M & E）計畫，並就重建期間使用的反饋機制達成協議。

四、技術課題

4.1 單向 vs. 雙向溝通

雖然在開發專案中，溝通的價值已經被廣泛的認可，但它仍是一個沒有被充分利用的工具，而且往往過於狹窄地僅側重於告知民眾，而不是與他們溝通^[3]。

主導溝通領域的兩個不同概念：

- 單向溝通：傳播資訊的做法。放出信息，告知受助者關於重建的進程。
- 雙向溝通：一種讓專案管理人、政府和所有其他利害關係人彼此溝通了解重建進程的模式。

這些看來是對立的做法，但實際上不是。在災後的情勢裡，資訊傳播與對話需求都是迫切需要的。專案管理人與政府官員應該儘早在溝通策略上達成協議，且不論單向與雙向溝通，都應該適合在地的溝通文化。

溝通有助於達成重建方案的其他目標，包括透明度、責任感、善治、社區參與、共識、建立信任，以及降低風險，如腐敗、過分的官僚作風及機構（如世界銀行和政府等）的政治和聲譽風險^[4]。加拿大克里國（Nation of the Cree）的案例研究說明不適當的溝通如何造成一個開發專案的延遲。

4.2 政府內部的溝通能力

政府以各式各樣的方法溝通，且溝通的責任可以在官僚機構內的不同位置發現。最常曝光的溝通地點可能是總統辦公室的公共關係室。有效的災後溝通是少談公共關係，多談社會溝通，也就是說，它並不只是為了宣傳或製造印象，而是要爭取某些團體的合作或改變態度（做法）。當指定主導溝通的機構後，兩者間的區隔就應該牢記在心裡。

理想情況下，主導溝通的機構要有內部專家的意見去協調所有的溝通活動，包括評估、確定策略和執行。然而，協助可能是需要的。資源可以包括從國際組織借調員工，或聘請外部專家。世界銀行擁有開展溝通的專家，可以幫助政府進行 CBA 或

CNA 和確定溝通戰略。

溝通專家應該是重建決策過程的一部分。他們應該制定與受災者溝通的協定，也應該取得可以讓他們去開發外部信息的資訊。這將有助於預期的成果。

主導溝通的機構可以在推動政府內部及政府、捐助者和其他參與復原重建機構間的資訊流上，扮演一定的角色。透過政府與伙伴溝通協定的制定及制度關係的維持，機構可以幫助改善制度間的一致性，包括提供給受災社區的信息與現場的實際執行情形。

重要的是，政府認為溝通活動是一個持續進展的工作，當接到來自利害關係人的反饋信息時，溝通活動就必須調整，並分析其結果。主導溝通的機構應該建立一個知識管理系統來處理這些反饋信息，然後用來支持現場的即時性修正行動。

4.3 案例研究：2005 年北巴基斯坦地震——確定溝通策略前預先評估文化脈絡

受到北巴基斯坦地震影響的社區散布在 20,000 平方公里的多山且簡陋的地域。大多數通信基礎建設，包括廣播與電視都被損壞或摧毀。幾週之內，地震重建暨復建管理局（Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Authority, ERRA）和捐助社群意識到啟動一個有效、由業主主導的農村住宅重建專案，進行大規模的溝通努力是必要的。在溝通專家的支持下，ERRA 進行一項溝通為基礎的評估（Communication-Based Assessment, CBA）。這些溝通專家曾與世界銀行在印度提供的「水與衛生方案」合作。CBA 的結論是需要激勵人們重建他們的生活，並且讓他們對於在災害易發生地區使用新而更安全的建築方法有感覺。從局外人的角度來看，倖存者根深蒂固於一個非常傳統和保守的生活方式。受到高死亡率和破壞的創傷影響，人們擔心他們的價值體系也會受到威脅。因此，重建策略必須以「新的手段（new ways）」來應對偏見和恐懼。

資料來源：Vandana Mehra, M. Waqas Hanif, and Moncef Bouhafa, 2008, “Strategic Communications and ERRA: Overall Approach,” (Presentation, February 28, 2008) and conversation with Vandana Mehra, May 2009.

4.4 溝通為基礎的評估

人們可能在很多方面受到災害的影響：（1）失去家園；（2）家庭成員、鄰居和朋友受傷或死亡；（3）生計遭到破壞；（4）糧食不安全；（5）遭受心理及身體健康問題。這些經驗會影響人們的需求、意見和看法，而這些又會反過來影響他們參與那些可以幫助他們復原的方案的能力。

溝通為基礎的評估（Communication-Based Assessment, CBA）是用來確認主要利害關係人的知識、觀念、恐懼與期望，以及大多不易以其他形式的評估發覺的脈絡與情境知識。先不管利害關係人的看法對於局外人而言是否合理，了解他們的看法對於設計溝通策略是很重要的，因為這些看法可能支配他們的行為。CBA 掌握了質化的資訊，可以幫助政府和其他機構修改重建方案的溝通策略；但更重要的是，它也提供可用來改進重建專案設計的知識。使用這種型態的資訊有助於確保更廣泛的影響和干預措施可持續性，並降低政治和聲譽風險。見附件 2「溝通中的文化及其他脈絡因素」。

為了制定一個有效的溝通策略，要分析和理解的關鍵領域簡要列於下表。實施 CBA 的詳細說明，見附件 1「如何做：實施一個以溝通為基礎的評估」^[5]。

| 分析範圍 | 注意事項 |
|-----------------------------|--|
| 政治風險、挑戰與機會 | 包括的議題，如對政府災害應變及計畫的看法、對政府與其他服務提供者災後如何表現的看法。 |
| 利害關係人分析 | 清查與分析直接與間接受到重建方案影響的利害關係人。 |
| 媒體、溝通管道與地方能力 ^[6] | 分析接受評估的社會裡，團體間彼此正式溝通的方式，以及關於地方能力和媒體機構接受度的議題。 |
| 社會和參與式溝通 | 提供非正式系統和社區溝通實務的理解方式。 |

4.4.1 誰來實施評估？

CBA 可以由主導機構內的溝通專家們、外部的顧問（從本地或國際聘請）或捐贈專案團隊內具有資格的成員來實施。具有先前緊急事件溝通經驗的國內專家也可以，即使他們不再具有官員身分。

4.4.2 安排評估

世界銀行的研究清楚地顯示，當溝通從一開始就被當作專案或方案不可分割的一部分時，則策略性溝通的最大好處就可實現^[7]。理想情況下，CBA 就應該被當作多部門初步損害與損失評估中不可分割的一部分。一旦 CBA 在稍後階段或從初步評估中分割出來實施時，政府和專案管理人就應該準備針對專案進行修改，以便執行溝通專家的建議。各種評估方法於第 2 章「評估損害與制定重建政策」說明。

時間的壓力很大，且主要參與者可能把溝通認為是次要的關注事項。要知道，如

果不考慮觀念、知識、態度和期望，而一味地重視速度和有形的損害，則代價可能是昂貴的。

4.5 設計溝通策略

一旦 CBA 完成後，溝通策略的目標就應該有系統地說明。CBA 的調查研究結果可能產生許多需要追求以實現專案目的的目標。然而，這些目標可能不必在同一時間內一次全部追求。

方案與專案的溝通策略應該要能回答以下問題：哪些聽眾需要連繫？哪些利害關係人需要參與？什麼是要改變的行為？什麼信息是適當的？那些溝通的管道／工具是最有效的？執行的時間範圍是什麼？溝通策略的執行要如何監控和評鑑？執行包含所有需要邀請利害關係人參與的活動（例如溝通教材的設計、生產和發送，以及員工的培訓和僱用）^[8]。

4.5.1 誰來設計策略？

主導溝通的機構的溝通能力需要被評估，且如有必要，可藉由雇用員工或爭取額外的服務來補充，不管是外部的顧問或借調自其他機構的員工。一個有經驗的策略性溝通專家應該與專案管理人及當地在災害領域有經驗的同行合作起草和設計策略。讓實施評估的溝通專家參與策略的設計是明智的。

在整個設計階段，主導溝通的機構應該與社區密切地磋商交換意見，以確定該策略是否以正確的信息滿足正確的聽眾和利害關係人。設計溝通策略的步驟及相關的活動和工具陳列於下。

設計溝通策略的基本步驟如下。

- 確定並有系統地說明目標（SMART：分別是具體的〔specific〕、可衡量的〔measurable〕、可實現的〔achievable〕、現實的〔realistic〕和及時地〔timely〕），然後將這些目標轉化為成果。
- 定義主要和次要利害關係人／聽眾。
- 評鑑追求的改變是否與意識、知識、態度、行為、動員、協力或調解有關。見第 16 章「重建的培訓要求」以了解溝通在建築業者培訓方案的重要性。
- 確定溝通途徑／戰術是否為單線的、互動的，或兩者兼而有之。
- 從可用的媒體之間選擇適當者。
- 設計關鍵的內容／信息，並決定以最有效的方法來包裝它。
- 確定現實的策略結果，發展一種監控的方法及評鑑它們朝向成就的進程。

4.5.2 執行溝通策略

溝通行動計畫（Communications Action Plan, CAP）指導溝通策略的執行。CAP 涵蓋制度協調、媒體關係、草根溝通、能力建立、對外關係及與方案執行單位（環境、異地安置單位等）的協調。CAP 逐一細說所有前導計畫的形成、培訓、招聘、預算和時間安排。災後干預的本質會導致訊息的重複和倍增。過去吸取的教訓顯示，過多的溝通總比不足好。然而，收回或修正資訊可能是困難的。「沉默」助長那些因政治或經濟理由而被利用的謠言，進而降低社會的參與程度。三個發生在伊朗地震的案例研究，說明一個經過精心策劃並以社區為基礎的溝通計畫，如何在察覺到來自政府的資訊不足時，去克服公眾的不安。

收集反饋信息的系統應該作為計畫執行的一部分。信息、聽眾和工具都必須根據來自受益者和執行機構的反饋信息而加以調整。機構也應該分享他們所得到的反饋信息。在巴基斯坦地震案例中，內部溝通的需求快速地被認可，並利用會議日程表、知識管理單元與討論會來促進所有伙伴間的團結與共同合作。

4.5.3 誰來執行策略？

根據制度情況，廣大的參與者可以參與溝通策略的執行，而利用不同參與者的能力去分配任務將是最有效的。主導溝通的機構將負責整體的途徑和活動的預算。這個機構可能得為任何外部服務的聘雇去確定其工作範圍，並監督採購過程。

4.6 北巴基斯坦地震（2005 年）溝通行動計畫^[9]

| 活動 | 詳細方法 |
|---------------------------------------|--|
| 1. 審查與確認目標 | 激勵並讓民眾明白所提供的救助包括資格的要求。 確保民眾建造更好／抗震的房屋。 確保民眾知道有助於其獲得救助資格的培訓和資訊工具。 |
| 2. 審查與確認主要和次要聽眾 | 受災者、家戶。 |
| 3. 活動與途徑：需要什麼活動（媒體製作、信息設計、預定廣播時間、翻譯等） | 平面媒體與電子媒體廣告。 新聞報導。 媒體公關。 巡迴演出（受災地區現場直播節目）。 廣告牌、海報、宣傳小冊子（使用多種語言）。 以清真寺的事件為由進行社會動員。 |

(續前表)

| | |
|--|--|
| | <p>求助熱線、網站。</p> <p>資訊亭。</p> <p>委屈補償（申訴）機制（求助熱線號碼是極佳的雙向溝通工具，以受益人所提供的有價值反饋信息，導致決議在一個星期內反轉）。</p> <p>村落重建委員會。</p> <p>講習班和研討會。</p> |
| 4. 資源需求（人力與物料）：視聽器材設計和生產的專家（培訓、相關材料等的專家） | <p>地震後公共資訊宣導：180 萬美元，略高於 2007 年 11 月的住宅重建總預算（14 億美元）的 1%。</p> <p>WSP / 世界銀行溝通專家提供客戶端的支持以開始公共資訊的宣導（包括雇用公司進行設計與宣傳）。</p> <p>世界銀行的溝通專家與地震重建暨復建管理局（ERRA）的同仁一起工作。ERRA 是被賦予應變任務的中央機構。</p> <p>外援（向外爭取援助）與能力建立。由於時間有限（臨近冬季，數千人仍然沒有庇護所），執行機構僱用內部熟練溝通的員工。</p> <p>知識管理單位約在一年之後建立，由一名高級管理者帶頭，有 5-6 名研究人員與文書人員。</p> <p>為政府溝通人員舉辦媒體關係、訪談、案例研究、表達和社區參與等培訓課程。</p> |
| 5. 當事人承擔責任（行動促進者）：誰是行動的源頭與倡議者 | <p>由巴基斯坦政府創建的 ERRA。</p> |
| 6. 時間表：每個活動的順序與所需時間 | <p>階段 1：政策與農村住宅重建方案的一般信息。</p> <p>階段 2：激勵與動員民眾以更好的方法重建取得資助。</p> <p>階段 3：為安全重建與改變文化敏感行為的進階培訓信息。</p> |
| 7. 策略的期待結果 | <p>受災者：</p> <ul style="list-style-type: none">■ 新且較安全的住宅。■ 採用新的建築態度。■ 有被告知重建專案的感覺。■ 開發所有權。 <p>政府、伙伴、捐贈者等：</p> <ul style="list-style-type: none">■ 溝通協定的運作。■ 進行且持續溝通活動，以支持旗艦型農村住宅重建方案。 |

根據災害的範圍，主導溝通的機構可以把發送特定信息的工作委託給地方組織，例如在特定區域，草根階層的工作可以由當地非政府組織與政府合作執行，或雇用一

家廣告公司來製作和發送溝通材料。社區可能會被要求選舉代表或組成委員會，作為與他們同行溝通的中介者。宗教或部落領導人可能得同意在會議上及透過其社會網絡（協助）發送信息。

4.7 案例研究：2005 年北巴基斯坦地震——在溝通行動計畫之前特別安排的溝通

2005 年發生在巴基斯坦的破壞性大地震後，地震重建暨復建管理局（ERRA）和國際捐助者很快就意識到與倖存者溝通的立即性需求，但也不能否認，並沒有太多時間去發展恰當的計畫。破壞的程度和困難的地形使得資訊的傳播和受益人的參與變得很艱難。缺乏雙向的資訊流導致人們在察覺到應變緩慢時，感到沮喪。

為了彌補此落差，巴基斯坦軍方使用直升機，飛抵偏遠地區發送資訊給受益者，並協助初步的需求評估。後來，當地非政府組織與 ERRA 雇用的公司合作製作和傳播資訊，並協助基層的執行工作。當廣播和電視恢復後，該公司執行所有大眾媒體方面的活動。為了教育電臺節目需要，發展出文化上可以接受的「英雄」，而這些角色都受到熱烈的歡迎；例如一個聰明的泥水匠被創作成海報，成為「正確建築」的特別報導。在活動早期，電臺節目或向地方當局發聲，或設立求助熱線答覆問題，處理受益人關心的事務。

這個案例說明，在某些情況下，緊迫性的情況如何不允許發展出一個完整且有序的溝通行動計畫。有時候，當實際計畫（在這案例，主要是廣告公司的雇用）仍處於發展階段，就必須先執行特別安排的前導計畫。

資料來源：Vandana Mehra, World Bank, 2009, personal conversation.

4.8 人力資源與專家服務

災後應變中最具挑戰的任務之一，就是尋找夠資格的工作人員與夠快的支援服務。為倡議長期發展前導計畫而建議的採購過程，需要適應災後條件。單一來源的選擇及直接的服務與人事採購可能是唯一可行的選項，特別是在專案一開始的時候。然而，若有餘裕時，則其他採購方法可以在溝通行動計畫的稍後階段推出。世界銀行專案的採購程序可以在網路上找到，並總結於第 23 章「世界銀行重建專案的採購」^[10]。

聘請顧問是首要且最緊迫的任務之一。職權範圍、權限（terms of reference, TOR）必須特別針對災害與專案要求。三個主要的指導原則應適用：（1）TOR 應該包含足夠的專案背景資料，使顧問們能提出應變建議；（2）工作範圍應與可用的預算相符合；（3）TOR 應該考慮到委託人的組織、技術專長水準和制度實力^[11]。本章提供發展工作範圍的指導。

災後溝通專案的真正本質需要個人展現適應嚴苛環境的高度靈活性與意願。比非災害專案還更多的是，聘請的溝通專家應該明白危機溝通、政治風險管理及內部溝通，並且應該具有協調的能力。其他有益的技能，包括測繪和吸引利害關係人、溝通運作、媒體管理、發言／表達能力及吸引捐贈者^[12]。

4.8.1 監控與評估

監控與評估過程應當是不間斷的，而且應該是專案週期的真實寫照。如果有持續性的反饋管道，包括定量和定性指標，則溝通的產出最好拿出來檢測。舉例來說，重要的不只是去衡量有多少廣播廣告已經播出，而是利害關係人是否已經改變他們的行為（態度），並採納了新的技術。專案管理人和政府當局也應注意評估過程接受檢驗的態度、看法和恐懼是否已經在活動中成功的處理。

業者應建立定期從利害關係人接收反饋信息的方法，以便對脈絡特質很高的倡議者作出回應。在一般情況下，主導災害應變的機構並沒有能力去分析它接收到的資訊。重要的是，建立一個資訊共享的內部系統，從 IT 系統到允許意見垂直與水平流動的定期資訊交流會議，這將有助於在早期階段及整個計畫週期內，針對專案與溝通策略做出必要且有意義的改變。

4.9 案例研究：2005 年北巴基斯坦地震——使用受益人的反饋信息去監控和評估

2005 年北巴基斯坦地震造成充滿挑戰的環境，快速資訊傳播的需求讓人們很難針對評估過程制定複雜的標準和基準。然而，ERRA 意識到透過反饋信息的監控來發覺資訊落差，並適應資訊宣導的重要性。ERRA 集中精力去分析那些位於伊斯蘭堡辦事處所接收到，來自早已遍布整個災區的 24 小時求助熱線電話。

民眾提供的反饋信息、問題和意見幫助 ERRA 確定其對受益者的了解程度，並間接了解資訊宣傳與利害關係人的參與是否有效。ERRA 的溝通團隊更新網站及相對應的其他資訊資料。與處理打電話者所提問題的專案管理人，分享結果。經常透過一個非常受歡迎的互動式廣播節目處理很多人表達的同一項疑問或關注事項。ERRA 還建立了一個內部的知識管理機制，允許所有的行政層級可以方便的使用。

資料來源：Raja Rehan Arshad, 2008, “Lessons and Experiences from Disaster Recovery in Pakistan,” (presentation for “Workshop on Consultations and Strategic Communications in Water and Sanitation Sector in East and South Asia,” Bangkok, March 31-April 7, 2008).

五、風險與挑戰

- 在實施損害和損失評估中，缺少完整的圖片，只能靠詢問那些可以量化的問題與使用單向的溝通。
- 政府側重於媒體關係，而忽略了溝通的社會面向。
- 把災後的溝通丟給沒有能力和專業技能去設計和執行溝通策略的中央災害機構。
- 專案小組相信他們可以不經詢問就知道受災者需要什麼，以及什麼是受災者不歡迎的重建專案。
- 假設：如果重建方案（重建家園）的基本目標已被廣泛地接受，那麼專案的所有其他面向（管理、援助政策、預期的行為改變與重建途徑）也同樣地會被廣泛地接受。
- 不了解脈絡及脈絡因素，以及它們如何影響重建（例如語言障礙、腐敗的認知、宗教團體共同工作的能力）。
- 嘗試去執行一個與當地溝通文化不調和的溝通策略（例如在一個具有由上而下溝通歷史的國家中，進行高度對話導向的溝通）。
- 溝通活動的資助不足。

六、建議

1. 在住宅重建中，把溝通看作一種工具，可以提高利害關係人的參與度與最終成果的合適度。
2. 同一時間，了解雙向溝通（對話）不僅攸關專案目標的實現，也攸關弱勢和邊緣者的發聲與尊嚴。
3. 不允許急迫性的去進行偷工減料的溝通。
4. 採取多軌道、對話導向的溝通策略，讓受益人提供意見、想法和反饋信息，而不是採用單向（信息傳播）的途徑。
5. 在發展溝通策略，選擇媒體之前，首先關注對人們有效的信息。
6. 溝通工具要能適應目標聽眾，以及他們最喜愛和信任的溝通方式。
7. 修改溝通策略以反映脈絡變數。
8. 在過程中儘早納入溝通，並在整個專案週期內持續使用。在專案期間，願意重新確定和調整策略，以配合結果的實現。
9. 確保政府內部，以及與其他資助者的溝通是開放的，而且給受災者的信息是一致的。
10. 在及時方法中納入對於溝通策略的有效反饋，以改善重建成果。

七、案例研究

7.1 伊朗 2003 年 Bam 地震、2005 年 Zarand 地震及 2006 年 Lorestan 地震： 以社區為基礎的資訊管理與溝通

2003 年伊朗 Bam 地震之後，出現受災社區與當地政府積極交換資訊與觀點的需求。為此，聯合國開發計畫署（United Nations Development Programme, UNDP）支持一個以社區為基礎的資訊管理和溝通前導計畫。早在 2004 年，當 Bam 的民眾發覺救助物品發放的資訊不足，進而在政府機關前挑釁示威之後，前導計畫因而變得特別重要。溝通前導計畫的目的在於使受災社區有能力運用資訊與通信科技（information and communication technology, ICT），透過參與，強化取得復原與重建資訊的管道。使用波斯語的資訊網站、印刷品和電子資訊產品，以及遍及災區、以 ICT 為基礎的服務亭和資訊看板，提供政府政策和活動資訊、最新版的損壞報告、應得的權利、土地狀況和復建計畫。在經過培訓成為記者（在該地區，所有人都成為專業記者）的當地志願者協助下，該專案製作並出版一份雙週刊通訊。瑞士發展與合作機構（Swiss Agency for Development and Co-operation）也支持稍後在 2005 年 Zarand 和 2006 年 Lorestan 地震後複製的前導計畫，並初步獲得來自聯合國開發計畫署（UNDP）的支持，隨後又有來自伊斯蘭革命住宅基金會（Housing Foundation of the Islamic Revolution）的支持。在這些案例裡，活動還包括資訊中心和告示牌，以及發送關於地震前、地震期間與地震後「該做的事（dos）」及「不該做的事（don'ts）」的小冊子。

資料來源：Victoria Kianpour, UNDP Iran, 2009, personal communication, <http://www.undp.org.ir/>.

7.2 加拿大 2002 年 Hydro-Quebec vs. Nation of the Cree：沒有溝通須付出的成本

1990 年代早期，在歷經多年爭論及意見分歧後，魁北克北部克里（Cree）原住民成功地迫使 Hydro-Quebec——世界最大的能源基礎建設方案之一，全面停工。Hydro-Quebec 在能源部門是處於主導地位的公司。根據克里國（Nation of the Cree）法律顧問 John Paul Murdoch 的說法，Hydro-Quebec 除了得面對延誤近 20 年的建造工程，還必須花費額外的 2.68 億美元才能充分處理對克里國的溝通落差、對汞污染的憂心及潛在的生計損失。Murdoch 在 2005 年世界銀行能源週告訴一位聽眾，未能適當地進行溝通已經讓該公司付出非常昂貴的成本代價。2002 年，Hydro-Quebec 與克里國進入了一項「新的關係協定」以解決安全、經濟和社會利益的顧慮，並設立一個永久性的常設聯繫委員會機制，為專案的繼續進行鋪路。

資料來源：Paolo Mefalopulos, 2008, *Development Communication Sourcebook, Broadening the*

Boundaries of Communication (Washington, DC: World Bank). p. 136; and John Paul Murdoch, “The Value of Communications” (conference presentation, World Bank, March 14, 2005), [http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FFF007255D2/\\$File/Mafia_EW05.pdf](http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FFF007255D2/$File/Mafia_EW05.pdf).

八、資料來源

- Hass, Larry, Leonardo Mazzei, and Donal O’Leary. 2007. “Setting Standards for Communication and Governance. The Example of Infrastructure.” World Bank Working Paper No. 121. Washington, DC: World Bank. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/08/10/000011823_20070810125218/Rendered/PDF/405620Setting018082137169501PUBLIC1.pdf.
- Inagaki, Nobuya. 2007. “Communicating the Impact of Communication for Development. Recent Trends in Empirical Research.” World Bank Working Paper No. 120. Washington, DC: World Bank. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/08/10/000310607_20070810123306/Rendered/PDF/405430Communic18082137167101PUBLIC1.pdf.
- Kalathil, Shanthi, John Langlois, and Adam Kaplan. 2008. “Towards a New Model: Media and Communications in Post-Conflict and Fragile States. Communication for Government and Accountability Program.” Washington, DC: World Bank. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEVCOMMENG/EXTGOVACC/0,,contentMDK:21768613~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:3252001,00.html>.
- Mafalopulos, Paolo. 2008. *Development Communication Sourcebook, Broadening the Boundaries of Communication*. Washington, DC: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/EXTDEVCOMMENG/Resources/DevelopmentCommSourcebook.pdf>.
- Mazzei, Leonardo and Gianmarco Scuppa. 2006. “The Role of Communication in Large Infrastructure. The Bumbuna Hydroelectric Project in Post-Conflict Sierra Leone.” World Bank Working Paper No. 84. Washington, DC: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/EXTDEVCOMMENG/Resources/wpsierraleoneebook.pdf>.
- World Bank. 2005. “A Toolkit for Procurement of Communication Activities in World Bank Financed Projects.” Washington, DC: World Bank. <http://siteresources.worldbank.org/EXTDEVCOMMENG/Resources/toolkitENfinal.pdf>.

具最佳實務與研究經驗的重要組織

Development Communications Evidence Research Network. “Impact of Communications in Development.” <http://www.dcern.org/>.

World Bank. “Development Communication.” <http://web.worldbank.org/WBSITE/>

附註

1. World Bank Independent Evaluation Group, 2006, *Hazards of Nature, Risks to Development*, (Washington, DC: World Bank), p. 116, http://www.worldbank.org/ieg/naturaldisasters/docs/natural_disasters_evaluation.pdf.
2. Paolo Mefalopulos, 2008, *Development Communication Sourcebook, Broadening the Boundaries of Communication* (Washington, DC: World Bank), p. 8, <http://siteresources.worldbank.org/EXTDEVCOMMENG/Resources/DevelopmentCommSourcebook.pdf>.
3. Paolo Mefalopulos, 2008, *Development Communication Sourcebook, Broadening the Boundaries of Communication* (Washington, DC: World Bank), p. 8, <http://siteresources.worldbank.org/EXTDEVCOMMENG/Resources/DevelopmentCommSourcebook.pdf>.
4. Nobuya Inagaki, 2007, “Communicating the Impact of Communication for Development. Recent Trends in Empirical Research,” (working paper No. 120, Washington, DC: World Bank), http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/08/10/000310607_20070810123306/Rendered/PDF/405430Communic18082137167101PUBLIC1.pdf; and Larry Hass, Leonardo Mazzei, and Donal O’Leary, 2007, “Setting Standards for Communication and Governance. The Example of Infrastructure,” (working paper, No. 121, Washington, DC: World Bank), http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/08/10/000011823_20070810125218/Rendered/PDF/405620Setting018082137169501PUBLIC1.pdf.
5. Paul Mitchell and Karla Chaman-Ruiz, 2007, “Communication-Based Assessment for Bank Operations,” Working Paper No. 119 (Washington, DC: World Bank), pp. 20-30, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/08/10/000310607_20070810124552/Rendered/PDF/405610Communic18082137165701PUBLIC1.pdf.
6. This element of the assessment is the CNA mentioned in the key definitions.
7. Paolo Mefalopulos, 2008, *Development Communication Sourcebook, Broadening the Boundaries of Communication*, (Washington, DC: World Bank), p. 9, <http://siteresources.worldbank.org/EXTDEVCOMMENG/Resources/DevelopmentCommSourcebook.pdf>.
8. Paolo Mefalopulos, 2008, *Development Communication Sourcebook, Broadening the Boundaries of Communication* (Washington, DC: World Bank), p. 129, <http://siteresources.worldbank.org/EXTDEVCOMMENG/Resources/DevelopmentCommSourcebook.pdf>.
9. Paolo Mefalopulos, 2008, *Development Communication Sourcebook, Broadening the Boundaries of Communication* (Washington, DC: World Bank), pp. 129-134, <http://siteresources.worldbank.org/EXTDEVCOMMENG/Resources/DevelopmentCommSourcebook.pdf>.
10. World Bank, 2005, *A Toolkit for Procurement of Communication Activities in World Bank Financed Projects* (Washington, DC: World Bank), <http://siteresources.worldbank.org/EXTDEVCOMMENG/Resources/toolkitENfinal.pdf>.
11. World Bank, 2005, *A Toolkit for Procurement of Communication Activities in World Bank Financed*

Projects (Washington, DC: World Bank), <http://siteresources.worldbank.org/EXTDEVCOMMENG/Resources/toolkitENfinal.pdf>.

12. Samples of TORs and RFPs can be found on World Bank, 2005, *A Toolkit for Procurement of Communication Activities in World Bank Financed Projects* (Washington, DC: World Bank), <http://siteresources.worldbank.org/EXTDEVCOMMENG/Resources/toolkitENfinal.pdf>.

附件 1 如何做：實施一個以溝通為基礎的評估

災後住宅重建專案的溝通為基礎的評估（Communications-Based Assessment, CBA）、大約需要兩個星期的時間，並且應該在其他早期評估之前或同時實施。某些與重建過程相關的資訊，要隨時可用。

為了避免重複的工作，與當地和國際救援社群及政府機構（不僅是在庇護所領域工作的團體）密切合作是必要的。當聯合國群組系統已經啟動，人道主義資訊中心（<http://www.humanitarianinfo.org>）將同時是資訊源與資訊共享的平臺。

評估應確認和分析所有與社會脈絡相關的面向。在評估一開始，為了掌握整個局勢的複雜性，開放的態度是非常重要的。附件 2「溝通中的文化及其他脈絡因素」提出在進行溝通的脈絡裡，構成部分脈絡的社會因素。這些可能是很重要、可以考慮的因素^[1]。

發展有效的溝通策略與使用溝通來改進專案設計，必須加以分析和理解的關鍵領域包括如下^[2]。

溝通為基礎的評估範圍

| 主題 | 議題分析 |
|------------------------|--|
| 政治風險、挑戰和機會 | <p>包括的議題，如對政府災害應變及計畫的看法、對政府與其他服務提供者災後如何表現的看法、平時及災後政府用來與利害關係人溝通的機制，以及關鍵的知識落差。</p> <ul style="list-style-type: none">■ 挑戰和風險可能包括受災地區的地理特性、高死亡率、生計損失、大量遷移、貧窮、抗拒行為改變（引入新的和未知形式的建築技術）、必須異地安置、不明確的土地權利及複雜的業主——房客關係。■ 障礙可能包括確實且被發覺到的腐敗與管理不善、缺乏收入的機會、缺乏可靠的溝通管道、缺乏社區代表、缺乏地方財政分配能力、缺乏建築材料與缺乏新技術的專業知識。■ 機會可能來自危機。在災害易發生的環境，受益者可以對新技術採取開放態度，並改進建築途徑。 |
| 利害關係人分析 ^[3] | <p>為溝通策略，需要分析的對象：</p> <ul style="list-style-type: none">■ 主要利害關係人和觀眾（受災者、家戶和草根代表、政府官員、公務員，國內和國際媒體、公民社會、學術機構、專業團體、宗教團體、工商業界、非政府組織、伙伴組織、捐助者）；■ 「隱藏」或次要利害關係人（影響較少的非受益者，他們可能在專案期間感到被忽視，並可能成為攪局者）； |

(續前表)

- 弱勢群體 (女性為戶主的家庭、孤兒、身障者、慢性病患者、極端貧困和社會排斥者)；
- 公共意見領袖或盟友 (某些社團人員僅聽取他們自己領袖的意見)；
- 利害關係人的看法、期望、態度；
- 社會有關的議題或重建專案相關的爭議 (異地重建、土地權利問題、新鄰里地區的服務輸送、專案領域的社會／部落／宗教構造、環境問題、文化資產、習俗及生計)；
- 在相似情況或專案下，過去和目前仍是利害關係人行為。

傳媒、溝通管道和當地能力^[4]

CBA 的元素應該包含接受評估的社會裡，一個團體與另外一個團體溝通方式的範圍，以及有關地方能力和個別接受度的問題，包括：

- 利害關係人通常用來接收與傳播資訊的溝通管道；
- 每個溝通管道的信任程度；
- 緊急事件時，溝通管道的可用性或限制；
- 超越大眾媒體，尋找替代溝通管道，例如簡訊 (Short Message Service, SMS) 和社交媒體；
- 面對面溝通的選項 (特別是對於有信任問題的受災者，以及溝通改變行為的信息，例如 DRR、環境問題及新的建築技術)；
- 媒體組織與顧問們的能力和經驗，包括任何參與社會溝通、社會營銷、市場研究和公共關係者；
- 政府與各種媒體間的關係性質；
- 溝通管道，包括電子的 (電視、電臺)、巡迴演出 (現場直播節目)、廣告 (廣告看板、海報、小冊子、傳單)、協商會議、慶典和文化活動、媒體報導和攜帶式電話 (文字通訊)。

社會和參與式溝通

並非所有的傳播媒體都是正式組織，了解非正式的系統和社區溝通常規是一項重要的評估元素。這包括：

- 現有的社會溝通機制 (如學校、教堂、市場和社會互動)；
- 網絡 (如宗教、部落、社區、專業和學校)；
- 傳統的對話形式 (例如與長老、宗教領袖會議)；
- 以正式和非正式方式指定社區領袖和代表；
- 在社區層級的決策機制 (它們有否生產可用於溝通方案的溝通產品?)；
- 受益者諮詢機制或參與前導計畫的開發 (現在、過去、在災後階段的其他領域)；
- 前導計畫前，確認社區和／或子團體、現有的合作專案或社區計畫間的利益或衝突；
- 熟悉求助熱線，免費電話報警號碼 (舉報貪汙、濫用問題)。

所需專業知識

CBA 可以由那些在主導機構內的溝通專家、外部顧問 (聘用本地或國際) 或捐贈計畫團隊內夠資格的成員等來實施，國內具有先前緊急事件溝通經驗的專家也可

以，即使他們不再具有官員的身分。

附註

1. See Annex 2, Culture and Other Contextual Factors in Communication.
2. Paul Mitchell and Karla Chaman-Ruiz, 2007, “Communication-Based Assessment for Bank Operations,” World Bank Working Paper No. 119 (Washington, DC: World Bank), pp. 20-30, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/08/10/000310607_20070810124552/Rendered/PDF/405610Communic18082137165701PUBLIC1.pdf.
3. Stakeholder analysis is also discussed in Chapter 12, Community Organizing and Participation.
4. This element of the assessment is the CNA mentioned in the Key Definitions section earlier in this chapter.

附件 2 溝通中的文化及其他脈絡因素

誤解社會和文化脈絡可能在重建中製造風險。這種誤解可能會導致意想不到的後果，或使執行更加困難。因此，在設計溝通策略時，社會和文化因素就顯得非常重要。

援助機構和當地的人可能都有確認脈絡因素的麻煩。對於局外人，他們很難去察覺；但對於知情者，它們是「理所當然的事（given）」。這些因素都不是問題。只有在那些試圖與民眾溝通或執行重建專案的人了解脈絡與現實不同時，問題才會出現。

CBA 是一個確認這些因素、評鑑其重要性與了解它們如何影響看法和行為的機會。在與公眾及受災者溝通復原和重建時，應該把脈絡因素納入考慮。需要被評鑑的脈絡因素包括如下。

| 脈絡因素 | 它們可能如何影響溝通的範例 |
|---|---|
| 災害效應的特點，例如： <ul style="list-style-type: none">■ 某些社會群體不成比例的損失。■ 災害對材料供應的影響。■ 由於遷移，導致勞動力市場的變化。■ 地區的災害歷史。 | 如果許多戶主在災害中死亡，則非傳統的重建途徑可能需要加以推廣。 如果常見的地方建築材料受到損壞，替代材料的使用必須加以說明和推廣。 重覆的災害可能使受災者不願意重建，所以需要一些激勵的信息。 |
| 制度／治理脈絡，例如： <ul style="list-style-type: none">■ 地方／國家政府的關係。■ 部門階層和財政分權。■ 政府主體的角色和責任，政府層級。■ 社區組織的成熟度。■ 對政府的信任和腐敗的看法。 | 地方與國家政府間互相矛盾的關係，可能製造矛盾對立的信息混淆視聽。 地方政府可能被懷疑貪腐，所以需要改進問責措施以向民眾提供保證。 較新的社區組織在社區裡可能沒有足夠的公信力去傳遞某些信息。 |
| 政治脈絡，例如： <ul style="list-style-type: none">■ 持續的暴力史。■ 政黨的角色。■ 社會組織或激進主義層級。 | 擔心暴力可能阻礙社會參與。 反對黨可能把災害政治化，並影響信息的接受度。 組織完善的社區，其移動的腳步可能比政府快，並可能認為政府稍後的參與反而是一種「干涉」。 |

(續前表)

| | |
|--|--|
| <p>社會學脈絡，例如：</p> <ul style="list-style-type: none">■ 人口統計學的因素。■ 宗教團體的關係。■ 受災者的階級、種族和狀態關係。■ 性別關係。■ 身障者的權利認知。 | <p>在社會中，階級、種族及／或狀態被兩極化，溝通可能需要針對特定團體量身訂做。</p> <p>宗教團體的成員可能偏愛來自他們的宗教組織的信息，而不是來自政府的。</p> <p>男人可能阻止他們的妻子去參加強力推動性別平等的專案。</p> |
| <p>文化的因素，例如：</p> <ul style="list-style-type: none">■ 文化習性和價值觀，例如時間觀念。■ 審美的價值體系，例如風水。■ 錢在文化生活中所占的地位。■ 迷信行為。■ 語言障礙。■ 對於社會改變的看法。 | <p>時間觀念的文化差異將影響規劃工作。</p> <p>金錢關係與對於收受禮品的看法，因文化不同而有很大的差異。</p> <p>個人可能對於住宅方向、門口位置等有所偏好，這會影響他們對於新住宅的愛好。</p> <p>居民滿意度調查可能無法反映家庭的真實意見。</p> <p>社會可能基於無形資產而判斷誰該得到救助，例如家庭在社區的歷史。</p> |
| <p>經濟脈絡，例如：</p> <ul style="list-style-type: none">■ 災區的財富分布。■ 災害對經濟基礎的影響。■ 宅基地對於生計的重要性。■ 遷移及其他工作／生活模式。■ 匯款在地方經濟的角色。■ 市場文化。 | <p>對於送禮文化的認知可能會影響救助方案的參與率。</p> <p>婦女可能是家戶財務的決策者，卻不能暴露於溝通媒體前。</p> <p>女性無法到達市場或單獨去市場，可能會影響救助策略的使用，如代用券。</p> |
| <p>領土／土地利用問題，例如：</p> <ul style="list-style-type: none">■ 災害地點的特質（城市／農村）。■ 進／出災害地點。■ 生態脈絡。■ 受災者占用土地的合法性。 | <p>即使是同一個國家，對於住宅標準的預期在都市和農村社區有很大的差異。</p> <p>土地和租賃的信息需要微調，以符合當地的土地所有權常規。</p> <p>對於自然環境的看法因文化不同而異，會影響環境信息。</p> |
| <p>住宅／社區文化，例如：</p> <ul style="list-style-type: none">■ 家庭決策者對於住宅的問題。■ 災前住宅情況是差強人意的。■ 公共空間在定居點內與周圍的角色。■ 住宅樣式和配置與文化和氣候間的關係。 | <p>婦女不能參加社區聚會，所以在會議上表達的意見可能不能代表整個家戶。</p> <p>對於是否為適當的住宅救助計畫，看法因地點不同而不同。</p> <p>居住在依收入不同而區隔的地區，不可能被說服到不同收入階層混合（mixed income）的社區異地重建。</p> <p>災害可能會改變人們對於鄉土住宅價值的看法，贊成或不贊成。</p> |