

第一章 緒論

第一節 研究背景和動機

自二十世紀末期以來，世界各國紛紛開始興起政府部門的革新運動，試圖引進私部門的管理方式和企業精神，進行政府再造(Reinventing Government)和行政革新，而這股政府向企業師法的改革風潮，進而影響了政府內部的官僚體系人員，即吾人所稱的公務人員。政府再造運動的基本訴求之一為「顧客至上」(putting customers first)，政府須把民眾當成是顧客一樣地來服務，並注重服務與產品的品質，也就是說，公務人員必須轉變心態，不能再仗恃其專業和獨佔權，強迫人民接受其所提供的服務，必須要考慮到人民的需求(許道然等譯，2000：21-83)。因此，公務人員必須積極地向人民展現其專業、保證其施政品質，以轉變其在人民心中的既有形象，並建立「值得信賴」的形象。

除了受到國際上政府改造的潮流影響，我國政府亦因政治環境的變遷而需要轉型。自 1990 年代以來，台灣歷經了國會的全面改選、直轄市和省長的直接民選，以及總統的直接民選，而 2000 年的總統大選結果使民進黨首次成為執政黨，為台灣帶來首次的政黨輪替，¹使我國在民主化的路程上更進一步地朝向民主鞏固(Democracy Consolidation)的階段。在講求人民參與、政黨競爭等民主理念的潮流之下，過去代表威權統治的政府已無法迎合時代需求，台灣的行政體系已不能像過去一樣，把民意放在統治者的命令之後，必須「從過去統治者一員，也就是單純服膺上級指示、仰賴上級栽培的封閉型『製造業』員工，被迫轉型成為對人民需求敏感的『服務業員工』」(陳敦源，1998：128)。

¹ 由於研究者在構思論文題目，以及撰寫論文前三章的期間，我國尚未舉辦 2008 年的總統大選，所以，當本文提到我國的政黨輪替時，皆指 2000 年民進黨首次取得執政權的第一次政黨輪替，而非由國民黨獲得 2008 年總統大選的第二次政黨輪替。

在國外的政府改造運動與國內的民主化潮流等力量的推動之下，我國政府必須與以往的威權統治角色有所不同，且為政府工作的公務人員亦須隨之進行改造，成為對人民需求敏感的「服務業員工」；然而，如同企業在製造或銷售產品之前，必先做過市場調查之後，才能知道哪些族群為潛在顧客，進而發展出針對顧客特性的銷售策略，以確保日後可能生產或銷售的產品是有商機的。同樣地，在改造公務人員之前，公共管理者必須先了解人民對公務人員的認知—亦即，存在於人民腦中的公務人員形象，才能對症下藥地進行公務人員的改造。

人民腦中的公務人員形象，可能是來自直接面對、接觸公務人員的經驗，但更多的是間接地接受來自傳播媒體對公務人員的報導。至於如何得知人民腦中的公務人員形象，吾人可以民意調查的方式直接知道人民對公務人員的看法，例如行政院研究發展考核委員會每一年會舉辦兩次公務人員服務品質的民意調查；²然而，透過傳播媒體傳達至人民的腦中的公務人員形象，也就是傳播媒體的報導內容中，媒體傳遞什麼關於公務人員的訊息？媒體又是如何解讀公務人員？這是公共行政學界與傳播學界少有探討與研究的部份，故本文認為，此為值得公共行政學術界深耕研究的新生地，並可供實務界的公共管理者在向傳播媒體與人民進行公共關係時可用的參考依據。

第二節 研究問題與研究目的

誠如上一節所述，政府必須先了解人民對於公務人員的認知與印象，才能對公務人員進行改造，而人民腦中的公務人員形象，大多是由傳播媒體傳遞的訊息所建構而成，例如報紙上的新聞報導。因此，本研究希望能透過實際研究，分析傳播媒體對公務人員的報導手法與內容，以期得知人民從傳播媒體接受的訊息，是如何塑造和影響公務人員的形象。故研究者提出下列的研究問題，並予以回答

² 參見行政院研究發展考核委員會的網站 <http://www.rdec.gov.tw>

之，以達成本文的研究目的：

一、研究問題

(一) 報紙如何呈現公務人員新聞？

1. 報紙常以多大篇幅來報導公務人員新聞？
2. 報紙常以何種新聞類型來報導公務人員新聞？

(二) 報紙上的公務人員新聞有哪些內容？

1. 報紙上的公務人員新聞中，其常引用的消息來源有哪些？
2. 報紙上的公務人員新聞中，其常出現的主題及其次主題有哪些？

(三) 報紙如何框架公務人員新聞？

1. 公務人員新聞運用哪些框架？
2. 公務人員新聞中，不同框架所使用的篇幅、新聞類型、消息來源與新聞主題，以及報導立場是否不同？

(四) 報紙對公務人員新聞的報導立場為何？

1. 報紙對公務人員的報導立場為何？
2. 公務人員新聞中，不同的報導立場所使用的篇幅、新聞類型、消息來源與新聞主題是否不同？

(五) 我國 2000 年的政黨輪替前後，公務人員新聞在報紙上的呈現方式、內容、框架與報導立場有無差異？

1. 2000 年政黨輪替前後各四年的公務人員新聞，其所運用的篇幅、報導類型之情形，是否有明顯差異？
2. 2000 年政黨輪替前後各四年的公務人員新聞，其所運用的消息來源與新

聞主題之情形，是否有明顯差異？

3. 2000 年政黨輪替前後各四年的公務人員新聞，其對新聞框架的運用情形是否有明顯差異？
4. 政黨輪替前後各四年的公務人員新聞，其報導立場是否有明顯差異？

二、研究目的

(一) 了解公務人員長期於報紙媒體上的形象

雖然現今的傳播媒體呈現多元化的發展，但報紙仍為大眾較常接觸的傳播媒介，且相較於其他媒介，比較容易且低成本地取得報紙的新聞資料；再者，考慮到某一時間點的新聞事件會使傳播媒體對公務人員的報導會明顯集中於特定立場或評價，進而影響到公務人員的媒體形象。所以，本研究不會只針對單一新聞事件，而是分析報紙媒體長時間以來對公務人員的相關新聞，所使用的報導方式以及所呈現的新聞內容，進而建構出人民從報紙上所接受到的公務人員形象。

(二) 比較我國 2000 年政黨輪替前後的公務人員在報紙媒體上的形象

除了試圖描繪出長期以來公務人員於報紙媒體上的形象之外，鑒於 2000 年的政黨輪替促使我國政治朝民主化更進一步之外，也使得公務人員的「頭家」不再是同樣的執政黨，且改由人民作為公務人員的「頭家」。故本研究的研究範圍預計橫跨多年的報紙新聞之外，亦打算涵蓋政黨輪替此重要時點，比較在不同執政黨領導下的公務人員形象，看政黨輪替是否為促使其形象轉變的影響因素，以及觀看「新」政府是否能擺脫「舊」官僚面貌。

(三) 進行公共行政與大眾傳播的跨領域研究

公共行政學界少有結合大眾傳播研究方法的學術研究，而傳播學界在傳播內容的研究上，亦大多是針對單一的新聞事件，即使是針對特定的個人、團體或組織的新聞文本研究，也少見以公務人員的相關新聞為研究主題的學術論文。故研

究者嘗試以傳播學界的研究方法，去研究公共行政學界常見的研究對象—公務人員，其於傳播媒體上所呈現的形象為何。

(四) 作為實務界推動政府公共關係的學術依據

2000 年政黨輪替後，我國政府不能再以威權統治角色自居，必須主動探察民意，與人民進行溝通，而傳播媒體是政府與民眾間重要的溝通橋樑。所以，當政府欲向人民進行公共關係活動，以建立良好的公務人員形象時，善加運用傳播媒體的形象塑造力量是有益無害的，故傳播媒體亦為政府公共關係的推動對象之一。因此，研究者希望藉由本研究得知傳播媒體的報導內容，以及了解其對公務人員的解讀，使實務界的公共管理者在面對傳播媒體時，可參考本研究的結果與建議來擬定對應媒體的公關策略，以助其建立政府公務人員良好的媒體形象。

第三節 研究流程

在確立本研究的動機與目的之後，接著進行相關文獻的收集和檢閱，在文獻檢閱的過程之中，先找出學術上與實際上對公務人員的既有印象，再從傳播學界的相關理論，尋找適合的研究方法，以及確立本研究的研究架構與研究設計，以進行下一步的實證資料分析，並根據以上實證資料的分析結果提出研究發現、結論及建議。本論文各章節的安排將依據圖 1-1 的研究流程：

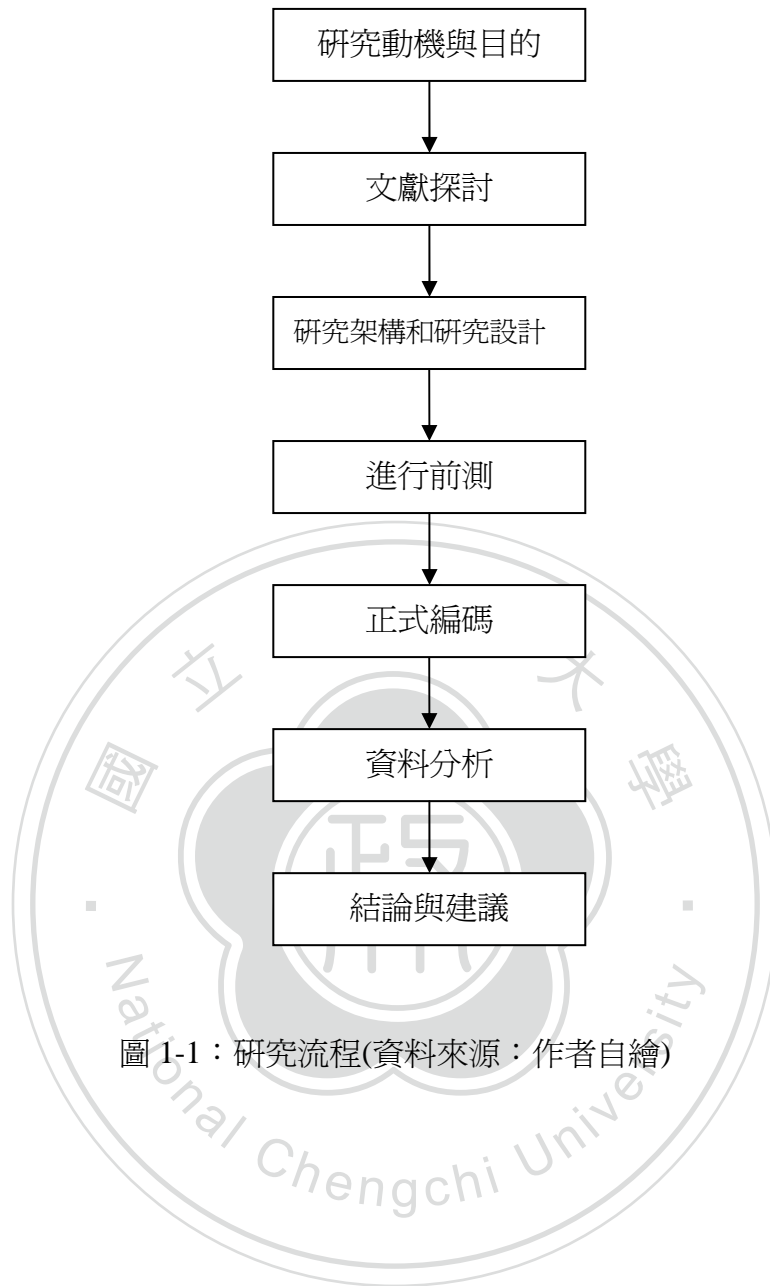


圖 1-1：研究流程(資料來源：作者自繪)