

## 第二章 文獻探討

### 第一節 前言

#### 一、首次政黨輪替對我國公務人員的影響

自 1949 年國民黨來台，台灣在動員戡亂體制下開始了「威權體制」(authoritarian regime)的政治機制，而政府在 1987 年宣布解嚴之後，台灣則正式邁入了「威權轉型」時期，政治體制開始從威權逐漸轉為民主。一般而言，學者認為台灣從解嚴以來，即逐漸進入了民主時代。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，則為台灣帶來首次的政黨輪替。這一連串的事件不但說明了台灣民主化的歷程，更因為台灣的政權和平轉移，而使我國民主化成為全球矚目的「台灣奇蹟」(孫同文，2003：20-22；桂宏誠，2006)。

而一個國家的政體從威權轉型為民主之後，其是否能夠繼續維持民主政體，鞏固民主化的成果，學者 Linz 和 Stepan 認為可以從以下三個層面來探討「民主鞏固」(democracy consolidation)的概念(Linz and Stepan, 1996；引自張佑宗譯，1997：68)：

1. 在行為上：沒有重要的民族、政治、社會、經濟群體，或是制度內的成員運用各種資源，試圖建立非民主體制，或是達到分裂國家的目的。
2. 在態度上：即使面臨重大經濟危機，或是對在位者有所不滿，大多數民眾的意見都堅持相信民主程序與制度，是經營集體生活最適當的制度安排。
3. 在憲政結構上：不論是政府或非政府的政治力量，都願意服從，或是習慣於由新的民主程序所制定的法律、程序與制度來解決各種衝突。

以上 Linz 和 Stepan 所提出的民主鞏固定義，是為大多學者所接受且引用的。除了界定民主鞏固的定義之外，Linz 和 Stepan 更進一步提出了民主鞏固的要件(Linz and Stepan, 1996；引自張佑宗譯，1997：69)：

1. 必須有自由且活潑的市民社會(civil society)；
2. 必須存在一個具有相對自主性的政治社會(political society)；
3. 在國家統治範圍內，所有政治行為者，特別是政府與國家機關，都必須服從以保障個人自由權利與社群為目標的法治原則；
4. 必須有一個可供民主政府使用的國家官僚結構(a usable bureaucracy)；
5. 必須有建置化的經濟社會(economic society)。

其中，在民主政府中，一個可供領導者運用的官僚體系將可使自由且活潑的市民社會、一個充分自主且對統治程序具有運作共識的公民社會，以及憲政主義與法治原則等要件更有可能被滿足。一個現代化的民主國家，需要一個可以運用的官僚體系來執行國家功能，以保護公民權利，以及提供公民所需的服務(張佑宗譯，1997：74)。然而，當陳水扁總統於 2000 年政黨輪替上臺之後，身為執政黨的民進黨與官僚體系之間多有摩擦，使其在治理上欠缺來自官僚組織的協助，新政府因而無法展現出讓人民滿意的施政績效。

而長期聽命於同一政黨的公務人員，因為 2000 年的總統大選導致其頭頂上司的更換，官僚體系所處的穩定環境因此產生了變化。在過去一黨獨政的威權統治之下，公務人員只須聽從執政黨的命令來行事，但在政黨輪替之後，公務人員除了要適應新的執政黨的執政風格，為了面臨並適應在民主政治中常見的政權轉移，公務人員除了必須展現其專業中立化的一面之外，也須在為統治者宣導或推動其政策的時候，爭取民眾的認同與支持，以在變動的政策環境之中穩固自己的地位。

在宣導或推動政策之前，公務人員若在人民心中有好的印象分數的話，則比較容易獲得人民的認同與支持；然而，人民心中對於公務人員的印象是什麼樣子的？又是怎麼形成的？我們則可先從人民心中的「腦海圖像」開始談起。

## 二、腦海中的圖像

真實的世界往往過於龐大、複雜、及瞬間即逝，直接理解它有其困難，因為我們並不具備處理大量內容、繁瑣態樣、以及諸多排列組合的能力，然而，我們無可避免要在這樣的環境中做決策，為了處理這龐雜的世界，人們需要一個簡化的模型重建之，因此，在真實的世界中穿梭，人們需要意義的地圖。<sup>3</sup>(Lippman, 1922: 16；轉引自陳敦源、孫文秀、呂季蓉，2006)

新聞並非社會狀況的鏡子，而是對社會狀況陳述自己意見的報導。<sup>4</sup>(Lippman, 1922: 16)

Lippman 認為(1922)，人們的腦中都有一幅「認知地圖」(cognitive map)，幫助他們理解他們未曾實際碰觸過、了解過的外部世界。簡言之，人們需要一張地圖(map)，也就是腦海中的圖像(picture in the head)，來幫助自己認知、理解所身處的現實世界。而在現代社會中，媒體為人民腦海中圖像最主要的來源(楊意菁和陳芸芸譯，2001)。Lippman 亦指出，人民若缺乏關於公共議題的資訊，將會影響到代議政治的有效運作(引自 Kuklinski, 1990: 391)。民主社會中的媒體有幫助政府運作、維持社會穩定的責任，因為媒體具有傳遞資訊的功能，可以使人民根據其所散佈的資訊而去理解其所身處的世界，並與之銜接，因此在傳播公共資訊以使人民成為「知情公民」(informed citizenry)的過程中，媒體是佔有重要地位的(Negrine, 1996: 1-10)。

然而，媒體並非全然地反映真實，而是「塑造」真實(倪炎元，2003)，誠如 Lippman 所說的，新聞並非是反映出真實的「一面鏡子」，新聞工作者和媒體產製新聞時，並非將其所獲得的資訊一字不漏地傳遞給閱聽者，而是在許多因素的

<sup>3</sup> 原文為：”For the real environment altogether too big, too complex, and too fleeting for direct acquaintance. We are not equipped to deal with so much subtlety, so much variety, so many permutations and combinations. And although we have to act in that environment, we have to restructure it on a simpler model before we can manage with it. To traverse the world men must have maps of the world.”(Lippman, 1922: 16)

<sup>4</sup> 原文為”..., the news is not a mirror of social conditions, but the report of an aspect that has obtruded itself.”(Lippman, 1922: 341)

影響下(如個人認知、組織文化、消息來源等)，經由挑選、重製資訊等手續，將原先獲得的資訊轉換成是「好故事」(a good story)的新聞(臧國仁，1999；Negrine, 1996)。

傳播媒體為重要的公共資訊傳播者，但也會將資訊重製，轉換為吸引注意的新聞。近年來「公關國家」(the public relations state, 引自 Negrine, 1996: 10)概念的興起，即認為政府若欲藉由媒體傳播資訊給人民，是需要溝通策略。也就是說，運用政府公共關係讓人民從媒體接收到的資訊，是對政府有利的。政府宣傳與行銷為現今行政管理所需具備的才能之一(ibid., 11)，因為政府須確保其投注於公共資訊的傳播之資源，是沒有被浪費掉的，所以需要藉由政府公關和政策行銷的「拗術」(spin；引自陳敦源、孫文秀和呂季蓉，2006)，將有利於政府的資訊，不論是間接(透過媒體)或是直接，傳遞至人民的腦海，以形成良好政府的圖像。

然而，公務人員在人民的腦海圖像為何？媒體又傳遞了什麼訊息來建構此一圖像？故本章以圖 2-1 人民腦海中公務人員形象之形成過程為主，將以下的文獻探討分成三個部份：首先，為了得知人民從政府和媒體所接受到的公務人員圖像，第一部份將分成學術界對於官僚的批評，以及官僚再現於各類傳播媒介的形象兩部份，尋找出人民腦海中可能會有的公務人員圖像，試圖了解人民擁有何種地圖去認知現實世界裡的公務人員；再者，本研究主要是分析媒體如何報導公務人員的相關新聞，故第二部份則是探討傳播媒介如何將傳達訊息至閱聽者腦海之中、形塑閱聽者的認知地圖之媒介效果理論—議題設定和框架理論，以了解傳播媒體是如何影響、形塑人民腦海中的公務人員形象。最後，第三部份則是站在政府的角度，探討政府為何需要透過政府公共關係來形塑人民腦海中對其的認知地圖。

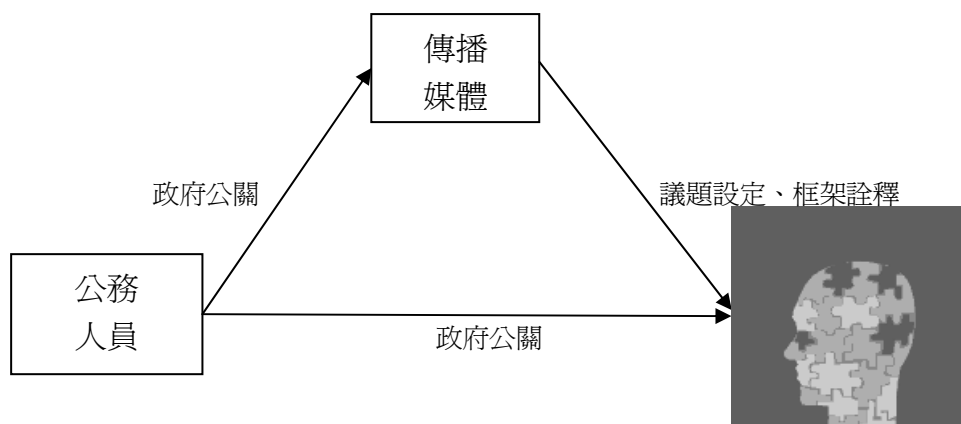


圖 2-1：人民腦海中公務人員圖像的形成(資料來源：作者自繪)

## 第二節 公務人員形象

認識公務人員所深處的官僚組織特性，以及尋找媒體所呈現的公務人員特徵，將有助於吾人拼湊出人民腦海中的公務人員形象。以下將從許多文獻中整理出學術界與傳播媒體中的公務人員形象。<sup>5</sup>

### 一、學術界眼中的公務人員

第一個對政府組織結構與其中的人員進行系統性分析的學者，乃當代社會科學一代宗師韋伯(Max Weber)。他不僅為現代社會學奠定基礎，也為公共行政學界的發展帶來深遠的影響。在其之後對官僚組織和其人員的批評，亦多針對韋伯的官僚組織的官僚型模(Bureaucracy Model)。故吾人有必要先回溯韋伯對官僚組織和其人員的分析，才能了解之後學者對其的批評。

韋伯為有系統分析、研究官僚組織的第一人，起初，他所說的「官僚」是毫無褒貶之意的，它只是一種組織的型態，是因應現代社會的需求，以及隨著資

<sup>5</sup> 本文中的官僚、公僕、公務(人)員、事務官等名詞，皆指非經政治任命而在政府工作的常任文官，且不帶有任何褒貶的含意。

本主義的發展而所產生的(Parsons, 1947: 329-340; Greth and Mills, 1991: 204-209)。依據韋伯的說法，「官僚組織」(bureaucracy)是一種建構於「合法權威」(legitimate authority)基礎之上的「理想型」(ideal type)。鑑於現代社會的複雜性益增，韋伯認為，任何領域的人類活動皆應以官僚制為組織的發展型態，這樣的組織型態可見於教會、醫院、企業，以及軍隊等各類組織之中(Kast and Rosenzweig, 1985: 67)。因此，韋伯當時所指的官僚制適用於現代社會中的各種組織，並非我們現在認為的政府或是公部門。日後，公共行政學者和實務者因見到當時的大企業多為官僚組織的運作型態，故韋伯的官僚模式之組織運作和管理方式被引入公部門(Denhardt, 1995: 21)。

韋伯認為，官僚組織的特徵有<sup>6</sup>：依法明訂固定的職位權限、上級和下屬之間有著層級節制的監督關係、組織人員本身並不擁有生產工具、任人標準以專業技能和知識為先決條件、人員在官僚組織的職位工作即其全職工作、有一套可遵循的工作守則或標準程序(Greth and Mills, 1991: 196-198)。並且，他也認為，官僚組織是可以達到最高效率之最為合理(rational)的工具(Parsons, 1947: 337)。有學者整理出組織若在下述的六個面向中，其達到的程度越高，則接近理想型的官僚組織(Hall, 1963)。<sup>7</sup>衡量的六個面向如下：

1. 人員有固定和正式的職守，並依法行使職權；
2. 層級節制的組織結構；
3. 對事不對人的關係；
4. 專業分工和訓練；
5. 依照標準程序工作；
6. 以能力作為用人和升遷的標準。

繼韋伯之後，許多人對官僚制度或組織提出了批判，不過，和韋伯一樣，他

---

<sup>6</sup> 詳細內容可見於 Merton(1940: 560)對於官僚組織的介紹。

<sup>7</sup> 學者 Udy(1959)先用七個官僚組織的特性，證明並非具有所有這些特性的組織才是官僚組織；後來，Hall(1963)進一步證明，官僚組織為由具有連續性的許多面向所組成，而且，這些面向並不會相互影響，也就是說，官僚化程度高的組織，並不代表其在所有面向都有達到最大值。

們的指責都是自己推演出來的，而非經過實證研究驗證過的；並且，這些研究學者也非從中立的角度來看官僚，他們一開始就已經對官僚有了成見。這些批評官僚制度的學者們，似乎是將大型組織的特徵視為官僚制度的「原罪」(original sin)，因此，身置其中的官僚人員自然遭受到像無能、不道德之類的責難。(Goodsell, 1994: 5-6)

Goodsell(1994: 13-23)分析研究官僚的相關文獻，發現學術界對官僚抱持著批評的態度，他歸納出各方學者對官僚的批評大致可分成績效不彰、壓迫個人，以及危險的政治動員力量等三種觀點，以下將對此三種觀點做進一步的論述：

#### (一) 績效不彰

有學者針對官僚組織的結構特性，提出這些特性雖能維持組織的結構和效率，但可能會為組織帶來負面效果之質疑。Merton(1940)認為，韋伯的官僚組織之理想型雖為最有效率的組織型態，但仍有其功能障礙之處(dysfunctions)，<sup>8</sup>根據文獻分析，他歸納出官僚組織的成員會因為專業訓練和例行工作，而只會依法行事，因此導致產生人員「目標錯置」(displacement of goals)的行為——人員將遵守法規視為終極目標，而忘記其行政之意義，則無法使其服務對象獲得應有的援助。同樣地，Gouldner 也以韋伯的官僚型模為起點，以實證研究驗證組織對於法規的過於強調，將使組織形成獨裁領導和控制的一定形式，進而會造成組織的運作不良(Gouldner, 1954; Kast and Rosenzweig, 1985: 69)。

以經濟學角度來分析官僚組織的公共選擇學派(public choice approaches)，其研究焦點則是放在組織的「控制」和「回應」：根據人是理性的追求利益最大化者之假定，而在政府機關的官僚因為薪資固定，無法追求個人利益最大化，故轉而成為追求機關預算最大化的理性自利者，官僚積極增加機關預算的結果是造成資源的無效率分配，罔顧了其需回應人民和民選官員的責任；官僚各人有各人的偏好結構，因而有不同的官僚行為模式，因而造成組織的溝通不易與績效不良

---

<sup>8</sup> 原先 Merton 這篇文章刊載於期刊時，文章內容中並無任何標題，但收錄於 *Reader in Bureaucracy*(Merton et al. ed., 1952)一書時，有個段落前面則被加上了「官僚組織的功能障礙」(The Dysfunctions of Bureaucracy)的標題。

(Meier and Krause, 2003: 6-7)。Niskanen(1971: 36, 1973: 3)希望藉由公共選擇的論證基礎，對傳統韋伯式的官僚觀點進行批判。傳統學說將官僚人員視為像機器人一樣，單純地執行政府決策高層的命令，以及追求整體社會福利的極大化。然而，公共選擇學派並不認為官僚人員的行為只是為了執行並完成上面所交代的任務。他們假定官僚是會追求個人效用極大化的理性行動者，在政府的行為是為了滿足自身利益，而非是為了服務民選官員(引自劉坤億，2003)。

公共選擇學派的學者從經濟學的角度，清楚點出政府官僚機關的獨佔性質為政府治理問題的病灶，並為實務界指出市場競爭機制的引入為政府改革之道(劉坤億，2003)，因此，當政府欲進行政府改革時，市場模式往往成為被考慮的革新方案和途徑(許道然等譯，2000：40)。從1980年代迄今，各國政府紛紛興起以市場模式為主的政府改革運動—新公共管理(new public management; Hood, 1991: 3)。<sup>9</sup>在實際經驗中，將新公共管理概念引入公部門，並轉為實際的改革行動的代表性例子有英國1980年代的柴契爾政府，以及美國1990年代的柯林頓政府(Gray and Jenkins, 1995: 75)。英美兩國的政府改革運動希望藉由私部門注重成果的管理方式，如策略管理、績效管理、目標管理等，能夠改善政府的行政效率和績效，減少財政浪費和人事成本，進而提昇國家競爭力；並且，透過契約外包和授權地方，減輕(中央)政府的負擔，讓政府「領航，而非操槳」(steering, not rowing, 劉毓玲譯，1993)。新公共管理主張韋伯的官僚體制已不合時宜，所謂「理想型」的官僚體制已不再理想，因而需要引進私部門的管理方式，以順應時代變遷。

## (二) 壓迫個人

官僚制對於個人的壓迫，可以分成官僚組織內部的人員，以及組織外部的服務對象—即人民。就組織內部人員而言，Selznick(1943, 1948)認為，韋伯的官僚

---

<sup>9</sup> 新公共管理雖有不同的名稱，例如「管理主義」、「市場導向的公共行政」或「企業型政府」，但它們卻有著共同的特點(林鍾沂、林文斌譯，1999：73-74)：1. 注重成果的獲取，以及管理者個人的責任；2. 更具彈性的組織、人事和就業條件與環境；3. 組織和個人的目標要明確；4. 高級官員更傾向投入於執政黨的事務，而非不介入黨派或是保持政治中立；5. 政府不必然直接提供服務，可透過契約外包的方式，間接提供人民所需的服務；6. 透過民營化和其他型態的「市場測試」(market test)，如契約外包，來縮減政府業務。



型模忽略了組織人員有以「全人格」(whole personality)參與組織活動的傾向，以及人員之間仍有非正式關係的存在。由於官僚組織講求依法行政，官僚人員因而成爲一個缺乏自動自發精神和創造性的「機器」；而在龐大的官僚組織裡，個人容易失去抱負和志氣，且人與人之間的情感淡薄，沒有人情味可言(張潤書，2002：375)。因此，Heckscher(1994: 14-62)提出「後官僚組織」(post-bureaucratic organization)的互動式(interactive type)組織型態，該類組織的每個成員須爲全體的成功負責，並透過相互對話來取得共識，而非以權力來下達命令，以避免組織人員僵化的問題。

至於官僚人員對待其服務對象—人民—的態度，則是將人民視爲「案子」(case)，以冷淡、漠不關心的態度對待之；或是抱持著「官僚心態」(bureaucratic mentality)，利用職位權力來向人民耍威風，並希望從壓制人民的行爲之中，爲被上層權威壓迫的自己，獲得一點補償；另外，以中產階級爲主的公務人員可能無法爲弱勢團體或種族的利益著想，且基層公務人員除了依法行政，在其執行命令時仍有一定程度的裁量權，故他們可以選擇性地執法(Goodsell, 1994: 17-19)。學者 Hummel 則是認爲，官僚人員的價值觀與人民迥異(見表 2-1)，像官僚組織中的人員注重個人表現，而不重情感交流，故人民要與行政組織之間建立信賴關係便成爲一大問題(引自呂育誠等譯，2000：354)。

官僚體制	社會
嚴謹 穩定	正義 自由
訓練 可靠	暴力 壓迫
結果	幸福 喜悅
形式理性	貧困 疾病
形式主義	死亡 勝利
形式平等待遇	愛憎
	救濟和毀滅

表 2-1：官僚體制與社會的對照(資料來源：引自呂育誠等譯〈2000：355〉)

### (三) 危險的政治動員力量

對於官僚的政治權力，深入研究官僚制度的韋伯也有一番見解，而且他抱持著擔心的態度。韋伯初到美國，便對美國的官僚制度留下了深刻的印象，他看到在多數民主的社會中，必須要有像官僚組織這樣的政治機器(machine politics)的存在，才能使政府穩當運作。然而，他也指出官僚組織的存在會動搖民主的根基。像是官僚組織對於專業訓練和專門技能的要求，將會形成官僚人員高高在上的現象，以及階級之分的觀念(Greth and Mills, 1991: 17-18)。另外，韋伯認為，官僚制度為將群體行動轉換成合理、有秩序的社會行動之方法，因此，官僚組織是第一階層(first order，即掌控官僚組織者)的權力工具。但是，相較於缺乏專業知識和經驗的民選政治人物，官僚可以保有不可或缺的地位，因而不易受到政治人物的控制(ibid., 228-229, 232-233)。

呼應韋伯的說法，Michels(Merton et al ed., 1952: 140-143)認為官僚組織是維護統治階級權力的捍衛者，保障特定團體的利益；再者，Merton 提出，為了維持組織的穩固，領導者與被領導者之間的關係必然走向寡頭控制(oligarchy)的形式，然而，這種由少數人決定多數人命運的控制形式，不符合民主要求，而且，少數領導者之間爭權奪利的鬥爭，可能會造成組織行政的危機，使得組織的使命無法達成(張潤書，2002：379-380)。因此，Finer(1941)認為立法機關的強大是有必要的，即使所達到的控制有限，但是仍需要有國會議員代表人民監督行政機關，以免行政機關在法律上的詮釋和執行偏離了民意。

Goodsell 除了整理出批評官僚的相關文獻，也挺身支持政府的官僚人員，為他們進行反駁。在績效不彰方面，政府和企業在效率上的比較，其實是一種不公平的比較，從公平和客觀的角度來看，政府實際的施政績效比人民所想像的要來得好(Goodsell, 1994: 21)；再者，從民意調查結果顯示，大多人民認為公務人員所提供的服務是令人滿意的、符合期望的，且在效率、禮貌和公正方面，有達到可以接收的標準(ibid., 37)。Stillman(1987: 5-20)從較中立的角度出發，他整理

出美國人民對美國官僚的一些迷思(myths)，例如：官僚是美國政府的主要問題、所有官僚都住在華盛頓特區、官僚的行為都一樣等，之後再以事實對照，破除大家對政府和公務人員的負面印象。亦有學者提出警告，那些對於官僚人員的非難，可能會影響到政府的人事管理。因為美國大學生對於政府的認識，若非專業領域，大多是從學校所開的概論課程中獲得與政府組成與運作有關的基本概念，而這些概論課程所用的相關書籍大多都講到官僚的負面效果，較少是從中立角度來闡述官僚，此可能會使有志從事公職者不願意進入政府部門工作，而導致政府難以引進新血和優秀人才(Cigler and Neiswender, 1991)。

各方學者對政府公務人員的批評，會影響到政府人力素質。然而，我們仍不知道人民眼中的公務人員為何種樣貌，人民腦中的公務人員形象是如何形成的，以下將進一步探討之。

## 二、媒體傳遞給人民的官僚形象

在探討官僚的媒體形象為何之前，我們必須先了解何謂形象(image)。Merrill(1962)在研究美國的國家形象時便認為：「形象一詞有其相當豐富的意涵，它基本上與『刻板印象』(stereotype)和『概念化圖像』(generalized picture)等字同義，是印象(impression)、主題(themes)、意見(opinions)與態度(attitudes)的綜合體，由此形成一種全面性的代表意象，同時也是描述一國政府、人民特性，或個人特徵最簡捷的方法」，而 Nimmo 和 Savage(1976)綜合各家意見，認為形象是「利用物體、事件或人物，所投射出之可認知屬性的組成，而呈現出的一種人類構念，因此，形象可說是：(1)一種主觀的心智建構；(2)影響著事件如何被感知；但(3)同時也受其投射主體之影響」(引用李郁青，1996：17)。

一般說來，所謂的形象和社會心理學上的刻板印象是相通的。最早提出刻板印象的 Lippman(1922)認為，刻板印象有如我們腦海中的圖像(picture in the head)，它有著和地圖類似的功能，既能大量簡化認知過程，又可及時提供明確的參考架構。但是，過去有關刻板印象的研究，大多給予此名詞負面的意義，所

以布魯威爾(M. Brouwer)曾建議用「形象」來代替刻板印象，因為他認為刻板印象已成為一個負荷太重的字眼(*loaded word*)。但從以上各家的討論，我們可以知道：不論形象或是刻板印象，都是利用若干特徵來描述或認知一個團體或個人，是一種「人格特徵或屬性的概念化」(引自李郁青，1996：17)。借用此一概念，吾人則可將官僚形象定義為「官僚特徵或屬性的概念化」。

了解形象的定義之後，接著便要討論的是形象究竟是如何形成？Nimmo 和 Savage(1976)曾對候選人形象進行研究，他們認為，對於選民而言，除了自身偏見之外，選民亦會受到傳播媒介所呈現候選人形象好壞的影響，而形成其對候選人的看法。這種說法即為根據「形象理論」(*image theory*)的「刺激決定論」(*stimulus-determined thesis*)，強調候選人形象是由候選人所投射成的，因為候選人的外表、演說或議題立場會產生一個候選人的特定形象，選民對於候選人的認知是來自於候選人的特質，而不是源自於選民原先便存在的偏見(Sigel, 1964: 148；金溥聰，1997：205)。再者，有傳播學者認為傳播媒體—尤其是電視，像是個社會控制代理人，它會傳遞系統性扭曲、代表主流價值的信息給閱聽者，使得閱聽者的「領悟現實」(*perceived reality*)與客觀事實有所偏離，因而造成閱聽者的錯誤觀念(郭中實等，2002)。

上述兩種傳播媒體影響閱聽者的概念，與 Goodsell 為政府裡的官僚人員所提出的反駁有所呼應。Goodsell 對於大家對公務人員存有的壞印象提出疑問，雖然大家想到公務人員時，通常會浮現負面的印象，但他從美國的一些民意調查當中，卻發現美國民眾大多時候其實是對公務人員的服務感到滿意的(Goodsell, 1994: 37)。那麼，民眾一般對官僚所存有的負面印象又是怎麼來的呢？對此，Goodsell 提了幾個可能因素，其中之一便是媒體的報導。新聞媒體常用以下手法來報導政府機關(*ibid.*, 8-9)：

1. 隱喻(*metaphor*)的使用。報紙的記者和編輯除了會用批評、嘲笑的口氣，他們也會用一些恐怖的隱喻(*metaphor*)來描述政府機關和官僚人員，以加強讀者對政府的負面印象，美國報紙曾用恐龍來形容政府組織規模過

於龐大—甚至債務也非常龐大；以一個充滿著蛇的房間，來譬喻美國政府機關內部的混亂和複雜；也曾有小說家以大海深處來形容美國政府遠在人民遙不可及的地方。

2. 「恐怖的官僚故事」(bureaucratic horrible story)。報紙會刊登民眾一些與政府機關和其人員互動的不好經驗，但這類新聞報導內容都不甚詳細，沒有寫清楚事情發生的實際過程，且大多僅強調民眾的悲慘遭遇。而且，許多新聞喜歡「描述與正常相異的好事或壞事，追蹤偏離行為的起源與結果，暗示哪些行為將受到禁止或被鼓勵」(引自臧國仁，1998: 33)。例如，學者分析報導美國環保署政策(Environmental Protection Agency, EPA)的報紙新聞時，發現報社喜歡報導政策上的失敗或是奇特的轉變等主題(Coglianesi and Howard, 1998: 47-48)。因此，民眾從新聞媒體看到對於公務人員的負面或異常描述，自然會對公務人員心生害怕。
3. 有時候，報紙也會利用較為客觀的證據，如民意調查，來證明其報導有一定的可信度。傳播媒體除了採訪、撰寫新聞稿之外，現在也自行舉辦民意調查，詢問民眾對政府施政，或是在單一事件中的表現之滿意度。例如，美聯社某年曾做關於政府施政滿意度的民意調查，其調查結果顯示，普遍而言，聯邦政府對美國民眾來說是令人不快的(Lee, 2001)。

當我們打開電視和走進戲院時，亦可在大小螢幕上看到政府的負面形象。

Lichter 和其他兩位學者因為看到民調結果，竟有超過三分之二的美國民眾不信任政府，因而促使他們產生研究政府機關和其人員在電視娛樂節目裡的形象的想法。他們利用內容分析法，研究 1955 到 1998 年黃金時段的影集(prime-time series)，分析這些節目裡的政府機關和其人員的角色。結果發現，雖然在過去四十年裡，公務人員是比較不顯著的中性(neutral)角色，但對其形象的負面描述有漸增的趨勢：雖然電視影集對公務人員少有惡意的描述，但是常把他們形容成像是個移動文件的機器人，或是粗俗的不滿者，因為過於懶惰、不積極、重視己利而不願去服務大眾，顯示出電視影集中的公務人員形象是漠視其應服務的人民；另

外，電視影集也常有出現公務人員公器私用的情節(Lichter, Lichter, and Amundson, 2000)。

電影裡面有很多關於公共行政的資訊(Shafritz, 1996)，即便是關於公務人員形象的描述也是如此。在聲名大噪的著名系列電影《星際大戰》(*Star Wars*)裡，呈現了官僚典型的負面形象：民選官員難以掌控行政機關、官僚收賄，以及政府機關的決策遭到政治力的介入(Lee, 2000, 2001)。而電影《魔鬼剋星》(*The Ghostbusters*)裡的一角 Peck，他身為公務人員，卻利用其職位權力向法院取得許可，使男主角的公司斷電，未料竟造成惡鬼橫行，讓全紐約市陷入混亂的大危機。Holley 和 Lutte(2000)兩位學者認為從這部電影中，可以看出美國政府的行政裁量權、繁文縟節等問題，以及傳遞企業(男主角以企業經營的方式，成立抓鬼公司)的危機處理能力優於政府的訊息，因為電影主題曲的歌詞有一句是：「你要呼叫誰？魔鬼剋星！」(Who you gonna call? Ghostbusters!)。除了美國電影，其他國家的電影對於自己國家的政府，和在其工作的公務人員亦有效率低落、貪污受賄、權威主義、沒有彈性、沒有能力、不關心民生疾苦等負面描述(Abreu et al., 2000; Villoria, 2000; Choudhary, 2000; Gabrielyan, 2000)，且亦有學者認為電影裡的官僚刻板形象，將會加強人民對政府公務人員的負面印象(Lee, 2001)。

卜正珉認為(2003：207)，導致民眾對政府產生負面印象的因素有三：弊端(fraud)、浪費(waste)、濫權(abuse)。Lee(1999)則是根據自己和其他實務者的經驗，歸納出新聞媒體在報導政府公務人員時所採用的「典型情節」(archetypal stories)：浪費公帑的官僚(money-wasting bureaucrat)、官僚機關的受害者(the victim of a bureaucracy)、漠不關心的政府(uncaring government)。新聞媒體習於用以上的故事情節，把公務人員塑造成「反派」(heavy)和「壞人」(bad guy)，動機是「抓住民眾心理」(“grabber”)，以及「勾引民眾內心」(“teasable”)—以引起閱聽者的好奇心，使其目光停留在報紙或電視新聞上；或是投閱聽者所好，蓄意提供使閱聽者義憤填膺的報導(引自卜正珉，2003：151)。綜合以上的實證研究，不論是娛樂性或是新聞性的傳播媒體，在描繪或報導真實世界的公務人員時，傾向用「反

派」或「壞人」的角色，將公務人員再現於白紙黑字和螢光幕上。

大眾傳播媒體充斥著抱怨官僚的報導(Gates and Hill, 1995)，就以上所整理的文獻而言，大眾傳播媒體對政府機關和其人員的表現手法，雖然吾人不能直接斷定全部的傳播媒體都對政府採取貶抑、嘲笑和批評的態度，但其的確給予閱聽者一種政府和官僚人員的刻板印象，而且是比較偏向負面的形象；除了給予，媒體也相當程度地加強民眾心中對官僚的壞印象。媒體向閱聽者傳達官僚的刻板印象。為什麼在報紙、電視和電影等大眾傳播媒體上的官僚形象大多為負面的描述？這是我們接下來需要探討的部份——官僚負面形象的形成原因。

媒體有隱善揚惡的傾向，許多新聞喜歡「描述與正常相異的好事或壞事，追蹤偏離行為的起源與結果，暗示哪些行為將受到禁止或被鼓勵」(引自臧國仁，1998: 33)，而在對政府和公務人員形象的描述上，媒體更是加強了「壞官僚」(“bad bureaucracy”)的形象(Goodsell, 1994)。關於政府和公務人員的新聞報導，媒體的報導特性已從有益的懷疑論調，轉變成自然而生的否定態度；另一個媒體習於報導官僚負面形象的原因，在於美國大眾媒體，甚至是文學作家有著反政府、反體制的意識型態(Lee, 1999: 454; McCurdy, 1995: 503)。

至於在電視和電影前面的觀眾，閱讀報章雜誌的讀者，為什麼會接受傳播媒體所傳遞的——甚至可能是錯誤的——訊息呢？或許，可以用下面一段話來解釋：

電影研究專家Bill Nichols說：我們渴望從我們身旁的〔複雜〕世界獲得消息，但期望它是以一種敘事、故事的形式來創造意義……故事提供架構；它們為事件的變遷進行了統整和排序；它們傳達意義和價值……不可避免地，當與真實相關的陳述以演員為敘事內容時，事實和虛構之間的界線便變得模糊。<sup>10</sup>

閱聽者期待接收以故事敘述方式的訊息，以幫助他們容易了解複雜的真實

---

<sup>10</sup> 原文為：“We hunger for news from the [complex] world around us but desire it in the form of narratives, stories that make meaning.... Stories offer structure; they organize and order the flux of the events; they confer meaning and value.... Inevitably, the distinction between fact and fiction blurs when claims about reality get cast as narratives.”(引自 Holley and Lutte, 2000)

世界。也因為如此，當民眾從大眾傳播媒體接收到官僚的負面形象時，即便他們沒有親身接觸過公務人員，或是與公務人員的互動並未產生不好的經驗，民眾仍無可避免地會存有政府績效不彰，或是「壞官僚」的信念和印象，而這是公共行政社群所應警惕的(Holley and Lutte, 2000)。

即使大眾傳播媒體對政府裡的行政人員多有負面的描述，但不可否認地，人民依賴傳播媒體所傳遞的訊息，媒體為人民的「看門狗」(watchdog)，人民可經由新聞報導中得知政府施政對自身的影響，以及檢驗公務人員的一舉一動是否值得信任(卜正珉，2003：142-143)。大眾傳播媒體因非全然中立而被視為是不完美的，但人民可藉由媒體所傳播的資訊，去理解其所身處的世界(Negrine, 1996: 22)。媒體向閱聽者所傳遞的資訊，就如同 Lippman(1922)所指的認知地圖一樣，協助人們建構出對現實世界的圖像。如此看來，人民從傳播媒體產製的新聞獲得關於公務人員的訊息，將會影響到其對公務人員的觀感。那麼，新聞工作者是如何產製新聞，以影響或塑造人民腦海對公務人員圖像(或形象)的形成，與傳播學界的議題設定理論和框架理論等媒介效果理論，同樣指出一個核心問題，就是傳播媒介是如何對閱聽者對議題、事件的認知或意見產生影響？因此，下節將介紹傳播學界的議題設定理論和框架理論，以了解傳播媒體是如何塑造人民的腦海圖像。

### 第三節 媒介效果理論：議題設定理論和框架理論

大眾傳播媒體傳遞出去的訊息，會對接收者產生效果，也就是對接收者產生影響。關於大眾傳播效果的許多假設當中，議題設定理論主張大眾傳播媒體對於議題或事件的強調或忽略，會影響到它們在民眾心中的重要性順序。除了從大眾傳播媒體學習到議題或事件的存在與重要性順序，新聞工作者對訊息的排除、強調，以及選擇等詮釋議題或事件的方式，也會影響到民眾對於議題或事件的認知



和理解，亦即，媒體對議題或事件賦予意義，此即所謂的「框架」(frames)，而框架會影響到民眾對議題或事件的腦海圖像內容之構成。故以下將從議題設定理論與框架理論的觀點出發，探討大眾傳播媒體是如何影響建構人民腦海圖像的形成。

## 一、議題設定理論

### (一) 理論源起

過去，因為距離的問題，人們必須仰賴傳播媒體—如報紙和廣播—來取得資訊；而現在，則是因為科技的發達，造成人們無法負荷過多的資訊，而需要傳播媒體為他們擷取重要且切身相關的消息資訊。大眾傳播具有為人們檢視外部的大環境，促成社會各部的共識之達成，以及傳遞各種文化之功能(Lasswell, 1948)。Lippman(1922)認為，人們的腦中都有一幅「認知地圖」(cognitive map)，幫助他們理解他們未曾實際碰觸過、了解過的外部世界。Lipmman 雖未在其文章中使用議題設定(agenda-setting)一詞，卻是首位揭示議題設定的意義之學者(王石番，1995：185)。Cohen 則是直接啓示了議題設定的意義：「報紙或許不能直接告訴讀者想什麼(what to think)，卻可以告訴讀者想些什麼(what to think about)」(引自王石番，1995：185)。

傳播學界原先認為新聞媒體因位居中立立場，所以僅具提供資訊(inform)的功能，不能影響閱聽者的看法。以上這種看法雖然強調傳播媒體的中立，卻也與 Lippman 的說法相反。但是，之後有實證研究驗證了新聞媒體除了有告知的功能之外，亦有說服(persuade)閱聽者的功能(王石番，1995：187)。McCombs 和 Shaw 的研究研果支持 Lippman 的看法，亦即，新聞媒體所提供的資訊，對閱聽者建構其腦中的真實世界之影響極大(McCombs and Reynolds, 1992: 1-2)。McCombs 和 Shaw(1972: 176-177)認為，新聞媒體工作者在新聞上的選取和表現方式，將會影響閱聽者對於政治現實的認知。所以，閱聽者從傳播媒體的新聞報導中所得到的，不但是是一個議題的內容，更是該議題的顯著性。因此，他們提了一個假設：

「大眾傳播媒體對於政治競選活動的議題設定，將會影響到大眾對於政治議題的態度」，針對 1968 年的美國總統選舉，以北加州 Chapel Hill 一群未決定心中候選人的選民為研究對象，使用內容分析和民意調查兩種研究方法，檢驗這些選民的議題設定是否和媒體的議題設定一致。McCombs 和 Shaw 將內容分析和民意調查的結果放在一起比較，發現選民所關心的議題和媒體所強調的議題一致。他們證明了傳播媒體對閱聽者認知的效果：新聞媒體所提供的資訊，可將閱聽者腦中圖像建構的虛擬世界與實際的外部環境連結起來；亦即，傳播媒體所強調的議題，將會被選民視為是重要的議題。傳播媒體為民眾設定議題，激起民意形成的取向，甚至為民眾賦予議題的意義，影響民眾的意見表達和態度形成(王石番，1995：186-187)。

## (二) 議題設定理論的擴展

1995 年，McCombs 和 Evatt 兩人從議題設定理論的相關研究中，發現了傳播媒體除了對議題主題(subject)有設定效果之外，對議題屬性(attribute)亦有設定效果。換言之，傳播媒體除了能影響閱聽者對議題顯著性的認知之外，亦能使其對議題的「意義或屬性」有某種程度的認知與建構(引自李郁青，1996)。此為「議題設定的第二層次效果」(second level of agenda-setting; 引自 Ghanem, 1997)。相較之下，「議題設定的第一層次效果」(first level of agenda setting)，也就是傳統的議題設定，著重於媒體對其報導主體(subject/object)的顯著性，是否轉移到閱聽者的腦海之中；而「議題設定的第二層次效果」則假設報導主體屬性(attribute)的顯著性轉移到閱聽者的腦海中(金溥聰，1997：204)。當傳播媒體報導某一主體的特定屬性或特色時，閱聽者的注意力會放在這些屬性或特色上面，忽略其他屬性或特色，而這些屬性或特色投射出此一主體的外在圖像，即為閱聽者腦海中對該主體的形象描繪。(McCombs and Reynolds, 1992: 1-2; 金溥聰，1997: 203-223)。

議題設定的主體除了議題和事件之外，亦可對個人造成設定效果。「議題設

定的第二層次」對於議題或事件屬性的設定，應用到人的身上，即個人特質的設定，也就是所謂的「形象設定」(李郁青，1996)。已有一些研究證明，媒體的確設定了選民心目中對候選人個人屬性的認知，進而影響選民對候選人的看法，傳播媒體可以「預示」(priming)——影響——閱聽者對某些議題的看法和關注，議題設定理論告訴我們：傳播媒體不但可以讓閱聽者「想些什麼」，也可以告訴他們「如何去想」(how to think)(Weaver et al., 1981；李郁青，1996；金溥聰，1997)。

議題設定理論雖然解釋了新聞媒體對閱聽者的影響力，但是，卻無法回答媒體是有意圖或無意圖設定議題的問題，亦即，議題設定是傳播媒體主動建構的效果？或是傳播媒體僅是媒介、通路，單純地、被動地呈現真實世界建構的效果？議題設定理論也無法回答傳播媒體如何設定、呈現議題的問題。過去的議題設定研究並未探討到此類問題(蔡美瑛，1995)。McCombs 認為，「議題設定的第二層次」可將議題設定理論與「框架理論」(frame theory)做一連結，因為「議題設定的第二層次」和「框架理論」讓我們注意到傳播媒體和其閱聽者的觀點，即他們是如何建構新聞當中的主題(McCombs, 2004: 87)。McCombs 曾以下面這段話來表示兩者之間的關係：

新聞媒介對議題報導的顯著度，會影響此議題在公眾議題上的顯著程度，這是議題設定第一面向的意涵；而新聞媒介對這些議題特定屬性的強調(或框架)，同樣也會影響到這些議題在人們腦海中的圖像，則是議題設定第二面向的意涵。(引自李郁青，1996)

針對議題設定未來的研究途徑，McCombs 和 Shaw(1993)建議可以解析媒介議題的框架過程，並認為這個新的研究途徑將對傳播研究的整合有所貢獻。為了瞭解框架對議題或事件的設定過程，以下將介紹框架理論的起源與內涵。

## 二、框架理論

### (一) 理論源起

過去的傳播研究所著重的，在於傳播媒體是否能如鏡子一樣地完整呈現真

實，以及是否客觀反映世界真貌，此為「鏡像的再現觀」；後來則有「建構的再現觀」：真實世界的再現是透過語言和符號，但語言和符號的建構又相對於特定個人和文化的框架，故無法宣稱任何一個關於世界的再現為可以代表真實的唯一版本(倪炎元，2003：3-15)。故有學者認為，應改以「框架理論」討論新聞報導如何轉換(或再現)社會現象，以及在此種轉換過程中，新聞報導內容如何詮釋與分析社會事件中的真實面向(臧國仁，1998：5)。

「框架」此一概念，最早是由心理學家 Bateson 提出的。Bateson 將框架界定在心理層次，意指「成組或成群的訊息或有意義的行動」，不管主體是否能意識到框架，框架確能影響人們對週遭環境發生什麼事情的「情境定義」，會影響人們如何組織其社會生活的經驗(引自羅世宏，1994)。而框架研究的先驅者則為社會學家 Goffman，他的著作《框架分析》(Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience, 1974)使框架理論受到社會學和傳播學的重視。Goffman(1974)以 Bateson 對框架的定義為基礎，認為框架是「在背後主導社會事件，以及人們對這些事件的主觀涉入(認知理解)的組織法則」(引自羅世宏，1994)。基本上，依照 Bateson 和 Goffman 的定義，吾人可將框架視為「指導人們感知和表現真實世界的基本認知結構」。<sup>11</sup>

若將「框架」放到大眾傳介建構社會真實的過程之中，可稱框架為「新聞框架」(news frame)或「媒介框架」(media frame; Tuchman, 1978)。Gitlin(1980: 6-7)認為，大多時候，媒介框架大多是不可言喻的、無法理解的，並組織了記者和依賴前者報導的閱聽者的世界。他將媒介框架定義為「符號操作者慣例性組織論述時，透過選擇、強調及排除等方式，所展現的認知、詮釋和呈現之一致原型，不論是語文上的，或是視覺上的」(引自張甄薇，1992)，並指出框架具有「選擇」(selection)、「強調」(emphasis)和「排除」(exclusion)的作用。Gamson 界定的框架定義，得到其他學者的認同。他定義框架是「一組具有組織性的中心思想，使

---

<sup>11</sup> 資料來源：König, Thomas, "Frame Analysis: A Primer," [http://www.lboro.ac.uk/research/mmethods/resources/links/frames\\_primer.html](http://www.lboro.ac.uk/research/mmethods/resources/links/frames_primer.html)(瀏覽日期:2007/4/10)。

相關的事件顯現意義，並建議何者才為議題所在位置」(Gamson, 1989)。Gamson 和其他人更進一步將框架分成兩類：「界線」(boundary)和「架構」(building frame)。由界限的角度來看，框架就像是一個觀察世界的鏡頭，凡被鏡頭納入的實景，就成為認知世界中的一部分，人們則對不在此界限中的事物視而不見；從建構的角度來看，人們藉由框架來建構意義，以了解事件發生的原因與脈絡。Tankard 等人對框架的想法與 Gamson 等人類似，他們認為，框架是「新聞內容的思想中心」，在大眾傳播過程中，框架是指經過新聞報導過濾，選擇呈現社會真實的本質，也就是媒體報導所框限的社會真實的範圍和性質(引自吳碧娥，2005)。

有關框架如何處理真實的過程，或稱框架「機制」，各家學者說法不一(臧國仁，1999：45)。社會真實的片段常被「看不見的手」重新塑造，因而產生與原來內容相差甚遠的結果(Goffman, 1974)。Gitlin 曾說「選擇」(selection)、「強調」(emphasis)和「排除」(exclusion)的作用，Entman(1993)則簡化成「選擇」和「凸顯」(salience)，並將框架的主要層次歸納為「界定問題」、「診斷原因」、「道德判斷」、「建議解決方案」。臧國仁認為，這隻「看不見的手」也經常選取真實的片段，並重新排列組合，亦即，框架有「選擇」與「重組」(reconstruction)的作用。而且，框架的「選擇」機制具有「排除」的意味，因為選擇了某一真實片段，則表示必有其他片段落選；「重組」機制意涵「排序」或「強調」，即透過對真實片段的排序或組合，而傳達出強調或忽略的意思(臧國仁，1999：45)。同樣地，Tankard 等人也認為框架會含括一些訊息，而排除掉一些訊息，因此，框架具有「意圖命令或組織閱聽人的認知理解」作用(引自羅世宏，1994)。

綜合各方學者的定義，框架係指「不同真實之間的『轉化』(transformation)過程」，是「人們將社會真實轉換為主觀思想的重要憑據」。藉由此一轉化過程，人們了解事實、整合消息。此外，框架意味著「選擇」與「凸顯」，「框架一件事件的意思，是將對這件事情所認知的某一部分挑選出來，在溝通文本中特別處理，以提供意義解釋、歸因推論、道德評估，以及處理方式的建議」(臧國仁，1999：25-32；劉念夏，2002：173-205)。

在新聞場域中，新聞框架本身會影響新聞工作者和閱聽者對事件或事實的認知，其本身的形成和施行亦會受到其他框架，以及社會行動者的影響。在同一則新聞中，會有多個框架同時存在著且互相競爭。再者，由於新聞工作者本身會有新聞偏向，即「系統性的偏袒某一方或某種立場」，新聞偏向最容易發生在消息來源，如偏袒某些人物、團體、組織。不論是新聞工作者或消息來源，都應視其為框架的發起者，因此，新聞工作者的新聞偏向將會影響到新聞框架的形成。新聞工作者偏袒或習慣引用某些消息來源，消息來源也可以反過來藉由傳播媒介來展現其權力。Entman 提出，符號操作者能以語文或視覺符號的方式來組織媒介，為了取得對議題的定義權，故很多政治菁英會互相競爭，透過議題框架來影響民眾意見。因此，框架的施行是權力關係的表現(吳碧娥，2005；臧國仁，1998：49；Entman, 1993)。

在了解媒介框架的定義和作用之後，若要進行實際研究的話，接著便要尋求測量媒介框架的方法，以下將介紹媒介框架的分析途徑。

## (二) 分析途徑

有關媒介框架的分析已經發展出幾種可能途徑，包括「詮釋包裹」分析取向、「框架清單」框架分析取向、「論述結構」框架分析取向，以及批判論述分析取向等。一般而言，前兩者為實證取向，後兩者為全是批判取向(吳碧娥，2005)。羅世宏(1994)認為，批判論述分析與「論述結構」框架分析取向，因為中英文的語法結構不同，以及較適合單則新聞的分析過程，所以可能較難師法。故研究者在此不詳加介紹。

至於實證取向的「詮釋包裹取向」和「框架清單取向」，在類目建構方面，前者為媒介外部取向的民族學(ethnographic)方法，後者為媒介內部取向的文本(textual)分析方法。以 Gamson 等人為代表學者的「詮釋包裹取向」，和以 Tankard 等人為代表學者的「框架清單取向」，兩者都是以媒介文本為分析對象，但在實際分析前的類目建構，Gamson 等人的分析方法比較偏向民族學取向，Tankard

等人的分析方法則偏向文本取向(轉引自羅世宏, 1994)。

民族學取向是先分析行動者論述, 透過對議題的主要行動者進行深度訪談, 蒐集行動者在衝突過程中所使用的各種紀錄、文宣資料, 甚至親身參與觀察主要行動者, 從中釐析出主要行動者在介入議題的行動過程中所使用的各種框架, 再經由主要行動者確認哪些是他們確實使用過的框架, 接著再用這些行動者論述中分析出來的框架, 去分析媒介論述。文本取向則是先分析小樣本的媒介論述, 找出其中的框架, 然後再用這些框架來分析較大樣本的媒介論述(轉引自羅世宏, 1994)。在給予編碼員的關鍵詞方面, 「詮釋包裹取向」給的是一段整合過的解釋文字(a integrated paragraph), 而「框架清單取向」則是給予一連串的指示清單(Tankard, 2003)

本研究參考羅世宏(1994)對於這兩種框架分析方法的分析, 認為「詮釋包裹取向」框架分析方法需要龐大的人力和經費, 難以追溯當時的人與事, 以及仍難逃脫主觀詮釋的陰影等原因, 故本研究欲採取另一個實證取向的框架分析途徑: 「框架清單取向」。

「框架清單取向」的意義在於揭露媒介文本所提供的「示意框架」(suggesting frame), 簡單地說, 媒介在呈現某一事件或議題時, 必定佔據著某一特定位置(position), 並以此位置觀察、組織並結構此事件或議題, 導引(雖不一定能決定)閱聽者解讀文本之方式, 亦即提供一種「偏好閱讀」(preferred reading)的方向。框架清單取向就在揭露新聞媒介對於某事或議題的所有可能之「發言位置」或媒介框架的「框架方向」(轉引自羅世宏, 1994)。且 Tankard 認為, 經由「框架清單取向」有系統地對框架進行的定義, 可以避免框架類目沒有窮盡或互斥的情形發生, 也可以避免研究者無意識地一直從媒介文本中搜尋框架, 或是依刻板印象來尋找框架。

Tankard 等人以墮胎議題為例, 說明重要的框架元件包括「選擇」、「生命」、「支持」、「反對」, 這四個框架元件可組合出許多可能的框架, 例如:「支持選擇」、「反對選擇」、「支持生命」、「反對生命」、「支持支持選擇」、「反對支持選擇」等,

以此類推，並加以臚列成框架清單，接著透過前測剔除未出現的框架，建構出用於實測的框架清單。檢視全文(包括標題、內文等)後，一則一則地將新聞編碼於框架清單中。最後，用量化的方式來處理編碼結果，就可以理解媒介在不同時間，或媒介間對同一議題的框架差異。此取向的最大優點在於能以量化的方式進行框架分析，而且測量之操作容易(轉引自羅世宏，1994)。

卜正珉建議(2003：233)，政治首長(其實也算是對政府的公關人員的建議)面對媒體時，應該要有策略性思考和行動，並要嫻熟運用框架理論與議題設定的原理，將議題本身及回應策略予以「框架化」或「重新框架化」，以便主導訊息訴求及意義詮釋的方向，引導社會對該議題本身及回應策略朝有利政府的方向走。學者 Lee(1999)則建議行政管理者應該向外走出去，好好經營與媒體之間的互動關係，發展出一套對應策略，以培養與媒體之間良好的溝通和對話，進而獲得人民對政府的認同。從第二節公務人員的媒體形象，我們得知，關於政府公務人員，傳播媒體向人民「說了些什麼」—亦即，傳播媒體傳達至人民腦海的公務人員圖像描繪、給予人民什麼樣的認知地圖來理解公務人員；第三節的議題設定理論和框架理論，則是讓我們知道是「如何說」公務人員的—亦即，傳播媒體是如何產製新聞，以形塑人民腦海中的圖像。而對媒體型塑人民腦海中公務人員圖像的樣貌和建構手法之理解，則可幫助行政管理者發展出與媒體互動的對應策略。因此，政府需藉由公共關係活動，與媒體建立良好的互動關係，以向人民傳播資訊、塑造正面的公務人員形象。至於，公共關係之於政府與公務人員形象的意義與重要性，本文將在下一節探討之。



## 第四節 政府公共關係

### 一、前言

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，則為台灣帶來首次的政黨輪替。這一連串的事件說明了台灣民主化的歷程，更成為受到全球矚目的「台灣奇蹟」(孫同文，2003：21-22)。而在台灣經歷政黨輪替、逐漸成為民主國家的同時，政府的治理模式與官僚體系面臨到外部環境變化而帶來的挑戰，亦即，政府無法再以過去的威權體制來治理國家與統治人民，故我國的國家治理與政府施政須與以往不同，而在政府內部工作、為人民服務的公共管理者(即公務人員)，亦須隨之改變。當整個官僚體系面對環境的巨大挑戰，以及政治運作邏輯的改變時，公共管理者也面臨到價值再造和形象再造的重要課題(黃榮護，1998：521)。

#### (一)價值再造

在價值再造方面，台灣在2000年的政黨輪替，結束了國民黨執政五十年以來的「以黨領政」、「國家國民黨化」，也使台灣的官僚機關不再為同一黨所掌控，去除了「黨化」色彩(張孝評，2003：103-104)。政黨輪替帶給政府機關人員的轉變，除了上頭上司不再是以往的政黨，也讓官僚人員意識到回應人民的重要性。除了黨政分離之外，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，在講求人民參與、政黨競爭等民主理念的潮流之下，公部門的人員必須「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)。再者，近年來的政府改造運動和治理模式之一，則是認為政府應該向企業師法，將人民視為消費者和顧客，讓他們自由選擇所需的公共服務，因此，官僚體系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，公共管理者必須相對地注意民眾對其提

供的服務，以及生產的政策反應。

## (二)形象再造

而公務人員的形象再造，則是執政者與公務人員皆須重視的課題。隨著政黨輪替而取得政權的新政府，爲了求得執政的合法性，必須要取得國家民眾對新政府的政治信任(陳陸輝，2003)。而政治信任又與政府的運作和政策的產出有關，像是政府績效不彰、受賄、行政效率低落等會降低人民對政府的信任(Hardin, 2000; Della Porta, 2000)。因此，執行政府運作和政策產出的公務人員表現，便與民眾對新政府的信任和滿意有所關聯。故人民對於公務人員的觀感，亦會影響到政府整體的形象。

再者，政府整體的形象是不可切割的，其形象的塑造是連續性的、累積性的動態過程。新政府的形象不會因爲政黨輪替、更替政治首長，而有所極大或長期的改變，頂多僅收短期的新聞宣傳之效。若新政府決策者欲以揚讚「新品牌」、貶抑「舊品牌」爲訴求，試圖營造創新氣氛，爭取民眾認同，則既不公允，也不利於領導統馭，更會對廣大的公務人員士氣產生嚴重打擊，而這可能導致一些後續的負面效果，例如績效不彰或服務態度變差。長期而言，是不利於政府整體形象的(卜正珉，2003：237-238)。

對公務人員而言，除了消極地不使大眾注意到其失敗，以及向人民刻畫公務人員的正面形象之外，他們更需積極強調政府的施政「品質」(quality)，以品質代表公務人員的形象。Mitchel 和 Scott(1987，引自黃榮護，1998：523)說「今日正當性權威(legitimate authority)的潛在觀念植基於專業(expertise)、企業精神(entrepreneurship)和保守責任(stewardship)，...公共管理者作爲一個階級群體—也希望人們相信他們是專家、有願景和值得信賴。」故公務人員必須主動出擊—從績效中展現專業，不斷地以求新求變及勇於負責的態度表現企業精神，以向人民傳達出「值得信賴」的形象。

上述的價值再造與形象再造兩項課題，前者需要政府各部門有「全員公關」的理念，即公務人員將人民視爲政府的顧客，以「顧客至上」的服務觀念，加強

與顧客的溝通互動，藉此了解顧客的溝通與互動，藉此了解顧客的期望，以提升民眾的滿意度(翁興利，2004：360)；後者則是有賴於公共關係活動創造政府和公務人員的正面形象，並且是具備專業、創新、負責等企業精神與「值得信賴」的形象。由此可知，在政黨輪替與政府改造之際，政府公共關係有助於公務人員的價值改造與形象改造的推動，這也是政府公關晚近逐漸受到重視的原因。

從上一章節對媒體傳播效果的探討中，吾人得知大眾傳播媒體可以藉由議題設定和新聞框架等媒介效果來建構人民的腦海圖像，也就是說，政府若欲在人民心中建立有利的形象，勢必仰賴大眾傳播媒體強大的形象塑造力量；而政府公關的目標之一即為政府創造有利的形象，故如何向傳播媒體推動有效的公共關係活動，以塑造公務人員在傳播媒體上的良好形象，進而為政府建立有利的形象，此為公共管理者需要重視政府公關的原因。

## 二、政府公關的意義

公共關係一詞最早出現在美國的企業界，故在介紹政府公共關係的意義與功能之前，得先了解公共關係的內涵。美國公共關係協會(Public Relations Society of America，簡稱 PRSA)曾對公共關係提出下列參考定義(轉引自翁興利，2004：342-343)：

1. 公共關係是組織一種有計畫性的、有系統性的管理行為，目的在於建立與維持與其公眾之間的相互了解。
2. 公共關係是組織一種管理活動，透過溝通來增進內、外部利害關係人對組織的正面認知，並獲得公眾的諒解、同情與支持。
3. 公共關係屬於藝術與社會科學，可用來分析環境之流行趨勢，預測其影響與結果、提供專業意見給決策者，並執行符合組織與大眾利益的行動計畫。

綜言之，公共關係是「一種研究經營組織與其公眾間，如何透過溝通產生正面關係的一種特殊管理活動。」(翁興利，2004：343)公共關係存在與任何個人、

機關、團體之中，政府亦然也不例外，如國會關係、政黨關係、人民關係、外交關係、社會團體關係，以及新聞界關係等，皆屬政府公共關係的範疇(李瞻，1992：7)。在美國，政府的公共關係於傑克遜總統時代萌芽，在小羅斯福總統時代創立高峰。小羅斯福總統利用當時的新的傳播工具—收音機，經常以「爐邊閒話」(Fireside Chat)的方式向人民解釋他的政策，以爭取人民的支持。也因為小羅斯福總統公共關係的成功，他不僅打破美國歷屆總統的任期，並在他的新政的影響之下，使多數美國人認知到個人利益與大眾利益必須一致的信念(ibid.: 12-14)。

更精確、更全面的政府公共關係定義，是由 Mordecai Lee 在充分分析政府部門公共關係的功能以後提出來的，他認為政府部門的公共關係活動具有以下活動(轉引自湯濱等譯，1991：536)：

1. 執行公共政策；
2. 幫助大眾媒介傳播政府新聞；
3. 向公眾報告政治消息；
4. 強化政府內部的協調；
5. 增加政府對公眾情緒的敏感性；
6. 為政府贏得公眾支持。

政府公共關係最基本的功能，在於協助優質政策目標之完成，並提供大眾需要的資訊。而 William Ragan 認為政府公共關係具備以下的功能(轉引自翁興利，1998：360-361)：

1. 告知一般大眾政府部門的工作項目。
2. 政府公關可提供相關資訊，有利針對決策與計畫的延續、修正、補充或終止，做相關決策。
3. 建議政府管理部門，如何將政府的決策或計畫告知廣泛大眾。
4. 擔任監督與調查角色，即代表一般民眾、監視政府的作為，以確定民眾的問題能獲得解決。

5. 教育政府行政官員，讓其了解大眾傳播媒體，以及如何與媒體互動。

政府公共關係的活動對象，大致上為新聞界、國會、民眾及專業團體等四種。其中，對於公共管理者來說，新聞媒體為最強勢的社會公器，也是政府公關及形象塑造最強大的力量。政府可藉由新聞發佈、提供政策資訊、接受媒體採訪，以及宣傳造勢活動等方式，與新聞媒體維持良好的公共關係。而在對媒體進行公關及行銷之前，必須對新聞媒體的運作有深入了解，才能擬定完善的政府公關策略，提升政府公關的效能(翁興利，2004：366；黃榮護，1998：553)。

政府若要做到 Lee 所說的(1999)，在發展出一套對應媒體的策略之前，必須「知己知彼」，要先了解新聞媒體是如何產製新聞，以及其對閱聽者(也就是民眾)所產生的效果為何，才能與媒體進行溝通、互動，或甚至更進一步地，政府可透過媒體傳播想讓人民知道的消息，或是避免媒體散播不利於己的新聞。

然而，國內外關於政府公共關係的相關研究，其研究對象大多是候選人、總統。而在政府機關人員形象方面，國內研究之中，常見的研究主題是警察形象(王淑慧，2003；伍世裕，1985；廖振榮，2003)，也有探討國軍形象的相關研究(歐振文，2003；史順文，1995)。而在研究者尋找文獻的過程之中，國內外至今仍未有對於整體的公務人員形象之實證研究；再者，以上研究及政府公關的相關文獻所給予的建議之一，就是維持良好的媒體關係，或是適當解決媒體危機(王淑慧，2003)。但可惜的是，這樣的建議並不實際，因為沒有告訴政府和公務人員：新聞媒體想要的消息是什麼？他們是如何產製新聞的？他們報導新聞的手法是什麼？在以上問題未獲得解答之前，實務界的公共管理者將無法發展一套有效對應的媒體公關策略，僅能瞎打誤撞地憑經驗或直覺與媒體打交道，或是以保守封閉的態度來迴避、拒絕媒體。

因此，基於以上理由，研究者希冀能藉由本研究來回答以上問題，以填補政府公關在學術上的缺角，進而供制定政府公關策略的公共管理者參考之用。

## 第五節 小結

經由以上的文獻檢閱，吾人得知學術界以及傳播媒體對公務人員形象的描繪，並了解到傳播媒體可以透過議題設定及框架詮釋來形塑報導對象的形象，進而注意到政府推動公共關係活動的對象除了人民以外，亦包含了傳播媒體，因為傳播媒體是具有強大傳遞資訊的社會公器，也是政府與民眾之間的重要溝通橋樑，故若善加利用傳播媒體的形象塑造能力，將有利於轉變公務人員在人民心中的既定形象，或是有助於建立公務人員在人民腦中的良好形象。

閱聽者的腦海圖像，是由直接經驗與間接收受訊息所建構而成，而大眾傳播媒體為傳遞大量訊息給閱聽者的間接媒介，亦因其本身的新聞產製過程會對訊息進行剪裁或強調，因此，閱聽者——即人民——究竟從傳播媒體獲得什麼樣的訊息，以建構其對公務人員的形象，則為公共行政研究者與實務者值得注意的問題。當然，若能直接從人民口中獲得其對公務人員的看法，再檢視其與公務人員在媒體呈現的形象是否吻合，是再好不過的。然而，民意調查所需花費的成本過大，非單一碩士論文能夠承擔；而且，公共行政學界和傳播學界皆少對公務人員的相關新聞報導進行內容分析，故本研究在缺乏民意調查資料的搭配之下，無法獲得人民腦中完整的公務人員形象，但求能藉由對公務人員的相關新聞之內容分析，至少能夠獲致人民從傳播媒體接收到的間接訊息，其所建構出的公務人員形象為何，即公務人員於傳播媒體所呈現的媒體形象為何。

因此，為回答研究者於第一章提出的研究問題，以及滿足本研究的研究目的，研究者根據以上所做的文獻檢閱，進而建構出圖 2-2 的研究架構，以更具體地呈現出本研究的研究主題與思考方向。本研究透過對公務人員新聞進行的內容分析，歸納出報紙上公務人員新聞的新聞類型、消息來源、新聞主題(與其次主題)等呈現方式和報導內容，並從而找出報紙給予公務人員意義的新聞框架，以了解報社主編或記者如何呈現公務人員新聞，以及公務人員在報紙上所呈現的面

貌或形象為何。

除了探討媒體的表現手法和新聞內容對公務人員媒體形象的塑造，本研究亦欲了解在外在環境的變遷下，即新政府的上台，是否會使在政府機關內工作的公務人員因為「老闆」的更替，而有著與以往不同的媒體形象，或是繼續維持舊的面貌。故本研究將以政黨輪替為劃分點，比較政黨輪替前後各四年的公務人員於報紙上的形象，看公務人員的媒體形象是否會受到時間和環境因素的影響而有所轉變。

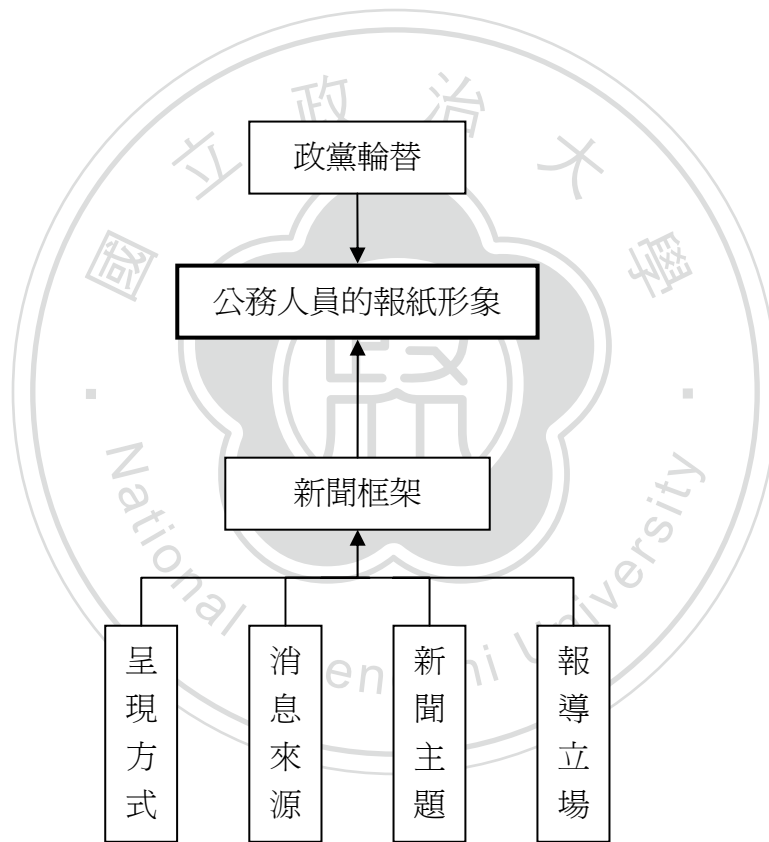


圖 2-2：研究架構