

第五章 結論

在結論的部份中，研究者先就前一章的資料分析結果，一一回答本研究所提的研究問題，以及做進一步的解釋；然後，再根據研究者的資料蒐集與分析經驗，提出本研究的研究限制，以及對未來研究的建議。

第一節 研究發現

本研究的研究目的，除了知道公務人員在報紙上所呈現的形象之外，主要也是想要了解在不同政黨的執政之下，公務人員在媒體上的形象是否會有所差異。所以，在此一章節中，研究者將先點出 2000 年政黨輪替前後的公務人員新聞之差異，並分析其比較結果，然後再逐步分析 1999 年至 2004 年公務人員新聞的呈現方式和報導內容。

一、政黨輪替前後的公務人員新聞之變化與比較

整體而言，政黨輪替之後的公務人員新聞，僅在新聞類型和報導立場兩類目與政黨輪替前有明顯的差異：政黨輪替之後，公務人員新聞從以短篇幅為主，變成以極短篇幅為主，此顯示政黨輪替之後的公務人員新聞在報紙上所佔的版面變小；政黨輪替之前的公務人員新聞多為中立報導，但在政黨輪替之後，則是以負面報導的公務人員新聞為多。

雖然在政黨輪替之後，報紙上的公務人員形象多為負面，但進一步詳看各報導立場的新聞比例變化，負面報導在政黨輪替前後的公務人員新聞之中，其所佔的比例皆約四成左右。反而是中立報導的新聞比例在政黨輪替之後有大幅的下

降，比政黨輪替之前少了 10% 左右，而正面立場的公務人員新聞比例則在政黨輪替之後有所增加，比政黨輪替之前多了 8% 左右。

因此，吾人可說政黨輪替之前和之後的公務人員新聞，其負面報導的新聞比例大致相同，但報紙對公務人員的評價在政黨輪替後確有由負轉正的趨勢，或可將此視為新政府上台後對公務人員的改革有成，或是新政府運用的媒體公關策略對公務人員形象產生正面的效用。

時間 類目	政黨輪替之前 (1996/5/20-1999/5/19)	政黨輪替之後 (1999/5/20-2004/5/19)
新聞篇幅	短篇幅(47.8%)	極短篇幅(52.0%)
新聞類型	純新聞(72.5%) 讀者投書(16.9%) 評論性新聞、專題報導(3.8%)	純新聞(69.4%) 評論性新聞(15.0%) 公告及熱線與信箱(11.4%)
消息來源	官僚體系(47.8%) 政治官員(23.9%) 監審單位(11.6%)	官僚體系(47.8%) 政治官員(23.4%) 記者或報社(16.2%)
新聞主題	人事管理(44.8%) 工作能力(29.7%) 風紀行爲(26.7%)	人事管理(39.8%) 工作能力(34.8%) 爲民服務(26.2%)
新聞框架	公僕框架(71.3%)	公僕框架(72.2%)
報導立場	負面(40.6%) 中立(49.0%) 正面(10.4%)	負面(41.8%) 中立(39.8%) 正面(18.4%)

表 5-1：政黨輪替前後的公務人員新聞之各類目比較

而如消息來源、新聞主題、新聞框架等複選題類目，三種新聞框架在公務人員新聞中所佔的比例，並無隨著政黨輪替而有所變化，政黨輪替前後的新聞主題皆以公務人員的「人事管理」居多，消息來源也都大多來自於政府內部的官僚體系。然再細觀消息來源、新聞主題的其他選項，在消息來源方面，可以發現隨著政黨輪替而比例變小的消息來源，多來自於政府外部，且其種類較比例變大者爲多；而新聞主題的其他選項之變化，較爲特別的是新聞主題「爲民服務」，其在

政黨輪替之後的比例變動幅度比其他主題大，變動幅度約有 10 個百分點左右。由此可知，公務人員面對民眾時的服務行為與態度，於政黨輪替後逐漸成為報紙重視的新聞題材，而且，此亦代表著在逐漸民主化的社會環境之下，人民越重視其自身應得的權益和公共服務，進而會對公務人員的服務態度有更多的要求。

二、1996-2004 年公務人員新聞的報導形式與內容

大抵而言，1996 年至 2004 年這八年以來的公務人員新聞，在報紙上的報導形式主要為 501 到 1,000 字以下的短篇純新聞報導；報導內容方面，公務人員新聞的主要消息來源為官僚體系，也就是廣義的公務人員，主要的新聞主題為公務人員的人事管理，而從更細的次主題來看，新聞主題「風紀行為」之下的次主題「有違或符合官箴的個人行為」（例如抹黑、性騷擾、出入不良場所等違法行為，可參見第 72 頁表 4-6 的新聞範例），比新聞主題「人事管理」之下的各次主題要更為常見於報紙，顯示公務人員於職場內外的個人行為一旦影響到政府形象，將容易成為新聞媒體眼中值得報導的新聞事件。

再者，報紙對公務人員所給予的詮釋角度——即新聞框架，則是以「公僕框架」為主要的新聞框架，顯示報紙多將公務人員視為「公務人員」——維護公共利益，行為受法律拘束，以及權益受法律保障的公共行政者，以及為政府、人民服務的僕人。再就公務人員在新聞報導中所受的評價來看，報紙大多時候是秉持著中立態度來報導公務人員的新聞。

至於，公務人員在接受報紙不同的框架詮釋，或不同立場的報導時，公務人員新聞的報導方式與新聞內容是否會隨之不同，則可從新聞框架、報導立場兩類目與其他類目的交叉分析結果中分析之。

三、各新聞框架的公務人員新聞之呈現與比較

研究者進一步做新聞框架與其他類目的交叉分析，以檢視報社或記者在框架公務人員之時，是如何呈現公務人員新聞，以及在新聞報導中呈現什麼內容。交

又分析結果顯示，不論公務人員是被框架為「公僕」、「員工」或是「大人」形象的公務人員新聞，報社或記者皆是以短篇幅、純新聞的報導形式呈現出來，其新聞內容則是主要以官僚體系為消息來源；但在新聞主題和報導立場方面，公務人員新聞裡常見的新聞主題及報社或記者所持的報導立場，因框架不同而有所差異。

新聞框架 類目	公僕框架	員工框架	大人框架
新聞篇幅	短篇幅(44.6%)	短篇幅(47.4%)	短篇幅(54.1%)
新聞類型	純新聞(68.6%) 評論性新聞(11.0%) 讀者投書(10.2%)	純新聞(79.0%) 讀者投書(9.8%) 公告(4.9%)	純新聞(70.9%) 評論性新聞(13.4%) 讀者投書(8.9%)
消息來源	官僚體系(46.2%) 政治官員(22.5%) 記者或報社(13.7%)	官僚體系(51.1%) 政治官員(28.2%) 未引述(17.0%)	官僚體系(48.4%) 政治官員(21.0%) 記者或報社(17.2%)
新聞主題	工作能力(38.0%) 風紀行爲(33.4%) 人事管理(28.5%)	人事管理(89.4%) 工作能力(16.7%) 爲民服務(10.6%)	工作能力(56.1%) 爲民服務(35.0%) 風紀行爲(32.5%)
報導立場	負面(49.9%)	中立(67.5%)	負面(63.7%)

表 5-2：不同新聞框架的公務人員新聞之各類目比較

新聞主題方面，「員工框架」公務人員新聞有近九成的新聞是以「人事管理」為新聞主題。除了「政治行爲」之外，「公僕框架」和「大人框架」公務人員新聞最常見的新聞主題為「工作能力」，但「大人框架」新聞有 56.1% 的新聞提到公務人員的「工作能力」，但以「工作能力」為主題的新聞僅佔「公僕框架」新聞的 38.0%。此一結果除了與「公僕框架」中各新聞主題所佔的比例相近有關之外，亦可能代表著當公務人員在行使限制人民權利的公權力行爲時，其工作能力要比在為政府和人民服務時更受報紙媒體喜愛報導。

報導立場方面，「員工框架」公務人員新聞多為中立新聞，「大人框架」公務人員新聞則是以負面新聞為多，此顯示當公務人員被報紙框架成代政府行使統治權的執法者，被強調其執行職權的一面時，會比被塑造「公僕」形象時更容易獲得報社或記者的負面報導。

四、各報導立場的公務人員新聞之呈現與比較

將公務人員新聞的報導立場與其他類目交叉分析之後，得知三種不同報導立場的公務人員新聞的呈現方式與新聞內容(見表 5-3)。八年的公務人員新聞以中立報導立場的新聞為多數，中立報導的公務人員新聞主要是以短篇幅、純新聞的報導形式呈現於報紙，多以官僚體系為引用消息的來源，正、負面的公務人員新聞亦是如此。

報導立場 類目	負面立場	中立立場	正面立場
新聞篇幅	短篇幅(48.4%)	短篇幅(48.8%)	短篇幅(46.1%)
新聞類型	純新聞(68.9%) 評論性新聞(12.7%) 讀者投書(11.7%)	純新聞(75.2%) 讀者投書(10.2%) 評論性新聞(8.1%)	純新聞(63.9%) 公告及熱線(25.7%) 讀者投書(4.9%)
消息來源	官僚體系(41.6%) 政治官員(21.9%) 監審單位(19.5%)	官僚體系(52.6%) 政治官員(28.9%) 未引述(10.8%)	官僚體系(50.7%) 未引述(34.0%) 政治官員(12.5%)
新聞主題	風紀行爲(49.1%) 工作能力(40.4%) 為民服務(19.5%)	人事管理(63.2%) 工作能力(21.0%) 風紀行爲(12.6%)	為民服務(52.8%) 人事管理(45.8%) 工作能力(43.8%)

表 5-3：不同報導立場的公務人員新聞之各類目比較

但在新聞主題的使用上，中立報導的公務人員新聞主題主要集中在公務人員的「人事管理」，而正面報導是以「為民服務」的新聞主題為多，負面報導則是「風紀行爲」。由上可知，當公務人員在面對民眾時有良好的行為與態度時，將

容易獲致報社或記者的正面評價，而當公務人員的個人行為在倫理和法律層面有所差錯時，則是容易獲致報社或記者的負面批評。

第二節 研究限制與研究建議

本研究分析報紙上公務人員的相關報導，其動機便是認為實務界的公共管理者在藉由傳播媒體向人民推動公共關係活動之前，須先了解傳播媒體對公務人員新聞的處理模式，以及對公務人員形象的塑造手法，進而發展出一套對應傳播媒體的公關策略，依此公關策略將傳播媒體的資訊傳播和形象塑造的強大力量，轉為在人民腦中建立和塑造政府和公務人員良好形象的有利助力。故本節將根據以上研究發現提出幾個政府公關策略，以供實務者參考；最後研究者將列出幾點本研究所面臨的限制以及對未來相關研究的建議：

一、政府的媒體公關策略

(一) 化危機為轉機

本研究的研究發現之一，為 1999 年評論性新聞所佔的新聞比例增加，吾人認為是因我國在 1999 年到 2003 年之間有多個政府危機發生，像是天然災害的九二一大地震，2000 年總統大選時有公務人員政治中立的問題之對立或惡意性的危機，以及行政管理上的危機，如八掌溪事件等。報社記者多會在這些新聞事件的新聞評論中，對公務人員的工作能力有所評論，進而影響到公務人員形象。

媒體公關是危機管理工作裡最具關鍵性的要素，在危機發生之前或爆發初期，公共管理者若能採取有效的媒體公關策略與作為，將能有效控制危機效應的擴及範圍。當危機發生後，公共管理者應採取的媒體公關策略與作為之處置原則如下(卜正珉，2003：129-131)：

1. 訊息定位：

2. 設置新聞中心；
3. 規劃並落實內部溝通策略；
4. 資訊接近與取得策略；
5. 強化輿情管理策略；
6. 進行「壞消息」的損害控制。

以八掌溪事件為例，卜正珉建議，政府部門若能在第一時間出面釋出「訊息」，對此一危機事件「定調」，才不至於使媒體呈現單面向、一面倒、片段的，或甚至扭曲等訊息，此將直接影響到行政部門整體的運作，以及執政者(或黨)的聲望。

(二) 當個「小心翼翼的大人」

本研究發現，新聞主題「工作能力」於「大人框架」新聞所佔的比例較「公僕框架」新聞為高。此一結果可能代表著當公務人員在行使限制人民權利的公權力行為時，其工作能力要比在為政府和人民服務時更受報紙媒體喜愛報導。因此，公務人員在做高權行為時，雖然握有權力，但必須更小心避免在工作表現上發生差錯或瑕疵，因為，一旦公務人員在行使職權上發生差錯或瑕疵，將會遭受媒體放大鏡的檢視。媒體將政府和公務人員比喻成「壞傢伙」的報導策略，是為了抓住民眾心理，投其所好，以及「勾引民眾內心」，故意引發讀者繼續閱讀新聞的好奇心(Lee, 1999；卜正珉，2003：151)。

本研究發現公務人員新聞的主要消息來源來自官僚體系，若政府公關人員能與傳播媒體建立合作而非對立的關係，藉由傳播媒體對外散佈有利政府形象，或是澄清事實的訊息與正確資訊的話，將能維持或改善人民腦中的公務人員形象。

(三) 「包裝」一下會更好

國外研究發現，「包裝過」(packaged)、帶有衝突性又符合個人需求的公共政策資料，是媒體記者比較有興趣報導的(卜正珉，2003：170-171)。政府媒體公關人員若能配合媒體興趣，了解記者胃口，把政府訊息稍加「包裝」，設計成傳播媒體喜愛的新聞，將可吸引媒體注意與獲得媒體支持。本研究發現，各新聞主題

之中，以「為民服務」為新聞主題的公務人員新聞，從報社記者獲致較多的正面報導與評價。亦即，政府媒體公關人員可將關於公務人員的服務態度或行為等訊息，稍加「包裝」成媒體有興趣的新聞，將可繼續維持或增強公務人員在媒體上的正面、良好形象。

假設公共管理者真的採用，也有效運用以上的政府公關策略的話，但若照 Goodsell(1994)和 Lee(1999)的說法，新聞媒體本質上就有「隱善揚惡」的報導傾向，習慣將公務人員塑造成反派和壞人，以抓住和吸引民眾的閱讀興趣。那麼，即使公務人員有再好的行政績效，卻因為新聞媒體「隱善揚惡」的報導傾向，而仍舊無法在新聞媒體上獲得曝光的機會，向人民傳遞公務人員的良好形象。

本研究的研究結果顯示，報紙對於公務人員的相關報導的確有「隱善揚惡」報導傾向。比較各報導立場的公務人員新聞，正面報導有六成是以 500 字以下的極短篇幅做成新聞的，在報紙版面上所佔的位置很小，此為「隱善」。在新聞主題方面，報紙最常報導的新聞主題為公務人員的風紀行為，而且多以負面立場報導之，此為「揚惡」。

再者，對於公務人員的角色詮釋，不論將公務人員視為居於權威高位的「大人」，或是聽從命令的「公僕」，報紙大多皆給予負面的報導和評價，把公務人員塑造成「壞官僚」的形象—即使公務人員被視為服務人民的「公僕」，但報紙會像挑剔的主人一樣，使喚公務人員應該如何做，且對公務人員的一切作為看不順眼。

因此，即使政府對公務人員進行改造，進而提升公務人員的績效，但只要新聞媒體喜歡抓小辮子的報導習性不改，公務人員可能會難以取得在新聞媒體上適度且有助良好形象建立的曝光機會。

二、研究限制

(一) 資料庫的限制

本研究選擇聯合報系的「聯合知識庫」為新聞資料來源，除了基於電子資

料的便利取得之性質，亦因「聯合知識庫」的新聞年代與資料內容，較其他報系的電子資料來的久遠且齊全；然本研究所需的新聞資料，仍因資料庫本身的問題而有所不足，例如，1999-2000 年和 2000-2001 年的新聞資料有缺漏版次和版名的情形，以致使研究者在進行新聞版類歸納和抽樣時，花費了不少時間。

(二) 媒體的限制

由於各家報社因經營理念或其他因素，而有著不同的基本立場，故本研究的分析樣本雖然多達 998 筆，資料時間橫跨八年之長，但資料來源僅為聯合報系的聯合報，以致本研究的結果不能推論至政治立場異於聯合報系的其他報社；再者，本研究僅研究報紙此單一傳播媒介的公務人員新聞，故無法得知其他類型的新聞傳播媒介(例如電視、廣播等)對公務人員的報導形式、內容、新聞框架及立場為何。

(三) 抽樣的限制

為決定本研究的抽樣比例，以便於從龐大的新聞抽樣出具代表性的分析樣本；又鑒於比較政黨輪替前後公務人員的報紙形象之研究目的，故將未抽樣的公務人員新聞分成 2000 年政黨輪替前四年和後四年兩部份，各從其中隨機抽樣一年為代表年份，隨機抽樣的代表年份是 1997-1998 年和 2002-2003 年，之後便以此兩年的公務人員新聞於各版類所佔的比例為抽樣標準。當初，研究者只考慮到用隨機抽樣的方式，以求無偏差地選取出代表政黨輪替前後四年的年份，但從時間位置來看，1997-1998 年是政黨輪替前四年中的第二年，2002-2003 年則是政黨輪替後四年中的第三年，此點差異可能無法使政黨輪替前後的兩個代表年份有著相同的代表性，導致本研究的抽樣架構有所缺陷。

(四) 框架的限制

本研究的貢獻在於提供吾人了解公務人員形象於報紙媒體上的長期趨勢和變化，卻也因此導致研究資料的時間範圍和數量過於廣泛與龐大；再者，在研究者整理相關文獻的過程之中，未能找到關於公務人員形象或其新聞框架的相關研究。所以，研究者僅能憑閱讀公務人員新聞的經驗，嘗試為公務人員新聞的框架

命名和定義。基於上述理由，在研究對象範圍與新聞框架方面，本研究較難歸納出較為清楚、重疊性低的定義。

(五) 研究方法的限制

本研究的研究方法兼採量化的內容分析法，以及質化的框架分析法，但整體分析仍偏重於量化資料。較為細膩的質化研究，例如對新聞文本進行論述分析或語意分析，由於研究者的專業不在於此，更深層的質化分析為本研究中無法所呈現的部份。

三、研究建議

(一) 資料庫的選擇

本研究僅針對單一媒介(聯合報)的公務人員新聞進行分析，日後研究者或可採用本研究的編碼表或框架清單，比較多家立場不同的報紙，或其他類型的新聞傳播媒介(例如電視、廣播等)對公務人員的報導，以驗證本研究結果是否可推論至不同立場或不同類型的傳播媒體。

(二) 民意調查的搭配

藉由對報紙新聞進行內容分析及框架分析，吾人得知報紙媒體是如何報導公務人員的相關新聞，又在公務人員新聞裡呈現了什麼內容，以及如何詮釋公務人員。依此，本研究雖然了解報紙媒體傳遞給讀者的訊息內容與其來源，以及如何將公務人員塑造成何種形象，但卻仍無法得知人民腦中真正的公務人員形象究竟為何。由於舉辦民意調查需要花費大量的人力與成本，而且也無法對以前的人民進行意見調查，故本研究無法將公務人員新聞的分析結果與民意調查結果比對，視公務人員的媒體形象與人民腦中的形象是否一致。研究者建議，日後有興趣者或可針對為期較短的單一公務人員新聞事件，進行小規模的民意調查，了解人民腦中的公務人員形象為何，並對相關新聞做內容分析和框架分析之後，比對公務人員在媒體上及其在人民腦中的圖像，兩者是否一致或不同。

(三) 研究方法的精進

本研究偏重於量化資料的分析，故建議後續研究可進行如公務人員新聞文本的論述分析或語意分析，針對質化研究途徑這一部分，進行同一研究主題的再次探討，以提升理論建構的信度與效度。

(四) 針對單一新聞事件的深入研究

傳播學界的研究多以特定族群或特定新聞事件為研究對象，日後研究者或可針對單一新聞事件中的公務人員進行更深入、更細膩的內容分析和框架分析，以便界定出範圍更為確定的公務人員，以及定義更為清楚的公務人員新聞框架。

(五) 比較首次和二次政黨輪替後的公務人員形象

本研究在構思之初，民進黨連續在 2000 年和 2004 年的總統大選中成功地連續兩任取得執政權，而未使台灣在首次政黨輪替之後經歷再一次的政權轉移。然在本研究接近尾聲時，也就是在 2008 年 3 月，國民黨在總統大選中獲得壓倒性的勝利，從民進黨手中拿回執政權，於是，政權再次從一黨轉移另一政黨，此為「二次政黨輪替」。故研究者建議，有興趣者可比較我國公務人員的報紙形象在二次政黨輪替前後有無差異，看公務人員在重回「老長官」的手下之後，其在媒體上的形象和評價是否會有所改變。