

策略性議題管理：
組織與公共政策的挑戰

Strategic Issues Management:
Organizations and Public Policy
Challenges

魯炳炎*

Bing-Yan Lu

書名：Strategic Issues Management: Organizations and Public Policy Challenges

作者：R. L. Heath and M. J. Palenchar

出版年：2009

出版社：Sage Publications

頁數：412 頁

特約論文

* 國立東華大學公共行政研究所副教授，e-mail: bylu@mail.ndhu.edu.tw。

壹、簡介：其人與其書

目前國內公共行政 / 政策學界對於議題管理 (issue management) 的研究並不是那麼熟悉，因此引介這本書進入學術界和實務界就具有重要的意義。本書作者 Heath 目前任教於美國休士頓大學傳播學院 (School of Communication)，Palenchar 則任教於田納西大學傳播資訊學院 (College of Communication and Information)。對於作者之一的 Heath 來說，以所謂議題管理為題出版專書，已經不是第一次了。在 1986 年時，Heath 和 Nelson 就曾經合著《議題管理：資訊社會裡的企業決策制定》，1988 年他和同儕編纂《策略性議題管理：組織如何影響與回應公共利益和政策》，2001 年他主編《公共關係手冊》，2005 年他主編兩冊的《公共關係百科全書》。在 2007 年，他得到 The W. Howard Chase Award 的獎，該獎項是以議題管理先驅 W. Howard Chase¹ 為名設置，顯示其在議題管理方面的學術研究，已經受到高度的肯定。在 2008 年，他和 O'Hair 合編《風險與危機傳播手冊》，另外繼 1992 年之後，在 2009 年，則有 Toth 和 Heath 及 Waymer 合編《公共關係的雄辯批判途徑》的第二版。

本書 1997 年第一版的著作是由 Heath 以單一作者的身份撰寫而成，而這次本文所介紹第二版的專書則是 Heath 和 Palenchar 所合著。這本書共有十章，各章的編排沿續的特色如下：它們都始自於小品文 (vignette) 的楔子和本章目標 (chapter goals)，都結束於策略性議題管理所面對挑戰 (SIM challenges) 的個案討論和問題摘要 (summary questions)。這些無論是各章開始的小品文或是結束之前的所選取適當的案例，包括：英國石油 (British petroleum)、西屋公司與愛迪生之爭 (Westinghouse versus Edison)、核能電廠 / 核能政策的綠化 (the greening of nuclear power)、(美國) 全國有色人種權益促進協會 (National Association for the Advancement of Colored People, NAACP)、美國石油產業公會 (American

¹ Chase 是 Issue Management 的先驅，在 1977 年提出第一個議題管理的程序 (Jones & Chase, 1979)，以其在 1984 年所著的議題管理專書著稱於世。Chase 早年工作團隊的成員之一，Teresa Yancey Crane 則是 Issue Management Council 的創辦人，該協會的 The W. Howard Chase Award 是議題管理在學術研究和實務管理的重要平台，除了頒給議題管理優異的企業之外，也會頒給這個領域的傑出研究學者。Chase 於 2003 年過世，本書的作者之一 Heath，就是 The W. Howard Chase Award 在 2007 年的得主。

Petroleum Institute)、中國大陸危險玩具銷售到美國的問題、Nike 公司如何因應外界對其剝削第三世界廉價勞工的指控以維護其商譽、以及印度工業安全所釀成的危機事件、最後還有如何因應全球暖化的問題等等。

兩位作者不僅強調企業社會責任 (corporate social responsibility) (第四章) 的重要性，也正視長期規劃對於決策的重要性。兩位作者在第三章提出的「議題警示與回應流程」 (issue alert and response process)，有別於議題管理創始人研究團隊 Chase (1977) 議題管理流程 (issue management process) 的專利，² 比較傾向於私部門企業，而更能凸顯出公共決策規劃也可以溶入於整個流程之內。該系統性回饋的流程始於辨認，分析，排定優先順序 (priority setting) (在明辨機會和威脅的情況下)，進而納入企業與公共政策的規劃以及議題傳播溝通的規劃 (issues communication planning) 之後，再予以最後的監測 (monitoring) 和審視 (scanning) (p. 97-114)。

然而在現代社會公共領域內處處存在著風險，例如像是健康照顧，人身安全，環境生態，乃至於貧窮貪瀆和人權侵犯等，都可能受到不同程度的侵害，兩位作者因而在第九章就更重視和強調，議題管理必須要和風險與危機傳播溝通 (risk and crisis communication) 更加緊密的結合。他們甚至認為，「議題管理就是風險管理」 (issue management is risk management) (p. 346)。在追求現代科與公共福祉均衡的策略性議題管理循環裡，許多社會議題都政府部門基於長期規劃的基礎，針對以下的問題提出解決的方案：世界暖化，極端氣候所帶來的重要災害，核能電廠存廢的爭論，公共衛生與健保安全的挑戰，酗酒問題的社會懲治 (societal sanctions) (p. 347)，乃至於礦場安全和生化科技的發展等等，以上種種無論是對個人、組織機構、還是社會的層次，都是值得而且必須要進行風險處理的議題管理範疇。

貳、為什麼公共部門也需要議題管理？

對於公共行政 / 公共政策學界所重視，議題管理的研究是否只適合在私部門

² 該流程已經擁有專利，是從議題辨認 (identification)、議題分析 (analysis)、議題改變策略選擇方案 (issue change strategy options)、議題行動 / 執行 (action)、以及評估結果 (evaluate results)，其意涵在於 (依序) 從理論和研究，判斷與排定優先順序，以決策行動支持改變後的戰略方案，以及達成目標的評估等等。

的這個問題，兩位作者在序言內就引述 Renfro (1993: 107) 對於 corporate 的闡釋說明，corporations 的範疇指的是所有類型的組織，包括企業組織、政府組織、以及非營利組織在內 (p. xi)。三位學者都同意，議題管理的功能在於希望藉由預測變化 (anticipating change)、拓展機會 (promoting opportunities)、以及避免或減輕威脅 (avoiding or mitigating)，以提昇現在和長期的績效表現。也因此，兩位作者將議題管理定義如下：³ 透過公共政策的過程，打破原有與利害關係人所維持的均衡，經由對於組織和資源的管理，以提高組織的利益和權利。

事實上，這樣的定義和 Chase (1984: 56) 所提出「議題認定，分析，改變戰略選擇，行動方案規劃，以結果評估」的定義，以及「其能量在於瞭解，動員，協調，以及導向所有戰略和政策規劃的功能，以及所有公共事務和公共關係的技巧，共同達成一個目標：有意義的參與會影響到個人和組織機構命運的公共政策之形塑」(Chase, 1982: 1)⁴ 的觀點，其實是可以兼容並蓄的。此外，此種定義也並沒有自我限定在私部門的領域裡面，因為 Chase 早期所論述的議題管理就不乏公共的議題管理 (Chase, 1977; Jones & Chase, 1979)。在這本書裡面，兩位作者以極其豐富的例證，闡述議題管理在公私部門決策運作和發展過程中的重要性。

然而在進行議題管理的政策過程裡，為什麼「行銷」(marketing)、「促銷/推廣」(promotion)、「公共關係」(public relations)、「公共事務」(public affairs)、「議題管理」(issues management)、「公共事務」(public affairs)、以及「策略規劃」(strategic planning)，一些看似不相關的理論概念，會匯集在這本名為策略性議題管理的專書裡面呢。儘管傳統行銷組合 (marketing mix) 的 4P 理論概念從產品、價格、通路、促銷開始，進而到促銷組合 (promotion mix) 的公共關係、廣告、直效行銷、貨物銷售、人員銷售等等，並不是這本書的重點；然而，在第一章裡面，兩位作者就曾經開宗明義的「必也正名乎」，先就議題管理的定位開始談起。

依據議題管理協會 (Issue Management Council) 官方網站所做的詮釋，一個

³ 原文如下：“the management of organizational and community resources through the public policy process to advance organizational interests and rights by striking a mutual balance with those of stakeholders.” (p. 9)。

⁴ 原文如下：“Issue management is the capacity to understand, mobilize, coordinate, and direct all strategic policy planning functions, and all public affairs/public relations skills, toward achievement of one objective: meaning participation in creation of public policy that affects personal and institutional destiny.” (p. 1)。

議題的存在就是行動和利害關係人期盼之間的落差，而議題管理則是縮短其間落差的過程。做為一個專業的研究領域，議題管理可以說是一種新的思維方式，一種有效管理的處世哲學（p. 8）。然而根據美國公共關係協會（Public Relations Society of America）的界定，議題管理是公共關係的一個次功能領域（sub-function）（Public Relations Society of America, 1987），而且美國的公共事務協會（Public Affairs Council, 1978）將議題管理視之為，組織用來提高公共政策過程參與的方案。

基於以上種種議題管理在研究領域上的不同定位，本書作者延續第三章「議題警示與回應流程」（p. 98），進而提出「議題管理的規劃矩陣」（issues monitoring, analysis, and priority planning matrix）（p. 114-117），亦即透過管理高層的策略規劃小組之預測／預算／計畫的統籌，進行和議題監測分析小組、公共政策小組、以及議題溝通小組彼此之間的職能分工。此其中，議題監測分析小組的工作包括：人力資源、法律諮詢、行銷事務、研發、以及技術專家等，議題溝通小組主要著重於公共關係、內部外部溝通、廣告、網站經理人、網際網路和社會媒體專家等，而居中最重要則是負責政府事務、公共事務、以及議題專家（single-issue expert）的公共政策小組（public policy team）。從兩位作者的規劃內容來看，第六章以「議題傳播溝通」（issue communication）為題也就不令人訝異，他們認為「議題溝通就是論證」（issues communication as argument）（p. 238）。但無論是他們所指出議題論證（issue arguments）的基礎是資訊（information）還是價值（value），都有其侷限性（p. 238-240），從而衍生出第七章「議題溝通的義務與限制」（obligations and constraints on issue communication），包括來自立法、司法、以及管制的限制（p. 259-270），特別是美國聯邦政府的通訊傳播委員會（Federal Communications Commission, FCC）、聯邦貿易委員會（Federal Trade Commission, FTC）、以及國稅局（Internal Revenue Service, IRS）等等，所賦予公私部門組織在進行議題管理過程的可能限制，也正因為如此，議題管理的範疇並非僅止於私部門而已。

參、啟發與討論

就本書作者之一 Heath 的重要著作及編輯書目來看，將他視為公共關係的學者似乎並不為過，然而在這本書裡面，兩位作者對於議題管理的論述，其視野已經

超越傳統公共關係的格局。其原因在於，各種議題的發展並不是直線的進行，因此就必須防患未然，該書的第八章「議題管理與危機溝通」(crisis communication)，以及第九章「議題管理與風險溝通」(risk communication)的重點就在強調，策略性議題管理可以促使組織創造出新的或維持舊的和利害關係人與利益追求者(stakeseekers)彼此互惠之關係。也就是透過「議題警示與回應流程」和「議題管理的規劃矩陣」等策略性議題管理之長期規劃分析及其回饋，化解掉危機變成議題(preventing a crisis from becoming an issue)的可能性的確很高(p. 285-301)。

他們這樣的看法，對政府部門對於公共政策的規劃和執行無疑有很大的啟發作用，特別是在當前，「對於議題討論(包括事實/價值/政策)和公共決策形成的草根參與已經是全球性的傳統」(p. 161)。由於在議題發展的過程當中，不同議題涉及到的人、事、時、地、物並未相同，而且組織在處理議題時的條件(例如本身資源和人力物力財力)也不盡相同，因此本書作者雖然可以研擬出議題管理的處理模式，但也無法放諸四海而皆準。

事實上，如果依據 Cobb 和 Elder (1983: 82) 的看法，所謂的議題是在兩個團體針對地位或資源分配程序和實質問題所產生的衝突；Chase 則認為議題是一個組織之內或兩個組織之間的衝突點所在，包括談判、調適、爭辯、或經由立法行動使之成為公共政策的過程(轉引自 Hainsworth, 1990: 4)。從這個角度來看，吾人在評析這個源自美國的理論概念時，也必須要輔以更多在地本土的案例予以印證，藉以評估「他山之石，可以攻錯」的必要性和可行性，同時透過實際案例因地制宜的檢驗，才能夠勾勒出或修訂出更適合我國政治經濟社會環境的議題管理之理論概念與實踐理性。

參考文獻

- Chase, W. H. (1977). Public issue management: A new science. *Public Relations Journal*, 32(10), 25-26.
- Chase, W. H. (1982). Issue management conference: A special report. *Corporate Public Issues and Their Management*, 7(23), 1-2.
- Chase, W. H. (1984). *Issue management: Origins of the future*. Stamford, CT.: Issue Action Publications.

- Cobb, R. W., & C. D. Elder (1983). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building* (2nd Ed.). Baltimore, PA.: The Johns Hopkins University Press.
- Hainsworth, B. E. (1990). Issue management: An overview. *Public Relations Review*, **16**, 3-5.
- Jones, B. L., & W. H. Chase (1979). Managing public issues. *Public Relations Review*, **5**(2), 3-23.
- Public Affairs Council (1978). *The fundamentals of issue management*. Washington D.C.: Public Affairs Council.
- Public Relations Society of America (1987). Report of Special Committee on Terminology. *International Public Relations Review*, **11**(2), 6-11.
- Renfro, W. L. (1993). *Issues management in strategic planning*. Westport, CT.: Quorum.

