

國立政治大學傳播學院碩士在職專班

碩士論文

指導教授：陳憶寧博士

議題風向球操作機制

A Study on the Weather-Vane Mechanism for  
Detecting Public Opinion

研究生：吳甲天

中華民國一〇一年七月



## 致謝辭

如果人生最寶貴的學習階段在學校，我算是很充分地擴大了在學的時間，如果人生最寶貴的學習場域在生活，我還在努力探索與祈求成長。

在政大陸陸續待了七年，從沒想過一個研究所生活可以延續這麼久，這七年間生活經歷了相當大的轉變，大學畢業後到研究所畢業前，參與並見證了台灣民主歷程重大發展，撰寫這樣一個與政治議題操作相關的論文，正好作為這些年來生活的紀念。

我不是一個刻苦認真的學生，很感謝在求學生涯中，能遇到許多認真、博學且熱心教學的老師，讓我因知的樂趣而堅持下去，感謝陳憶寧老師在兼顧行政與教學研究的忙碌中，仍不斷給予我指導，辛苦且仔細的看完我不成熟的論文，還常要等候我從停滯的思緒中回神繼續撰寫論文，非常感謝口試委員彭芸老師、楊意菁老師費心指導，老師們的指點與分享，常讓我有茅塞頓開的感覺，得以突破自己無知的困頓。

感謝這一路上陪著我走過的眾多好友，因為你們在新聞領域的刺激，讓我選擇踏入政大，因為你們對人生「木雕」的質疑，讓我堅持下去，也因為你們的鼓勵，讓我終於完成這份論文。感謝許多同學不斷的鼓勵，包括慶齡、豆豆，還有我不寫他，他會生氣的正翔，也感謝文強老師這些年來亦師亦友的鼓勵，不斷地要我「論文加油，真的！」

感謝這麼多年來在相同領域一起努力、一起成長，常忍受我的脾氣，並支持著我的兄弟們：閔生、舜子、惇涵、厚慶、志堅，還有給我論文最大協助的至羲、嘉玲、麗瑩。

從小到大，父母對於我的選擇總是充分支持，感謝他們，由於他們作為我的後盾，我才能長久以來如此任性地活著，且從中獲得許多經驗，感謝親愛的妹妹，還有最可愛的外甥芷寧、小咪、希承，你們給了我最大的快樂。

安迪·沃荷（Andy Warhol）說「每個人都有機會成名十五分鐘」，雖稍有不同，但一本碩士論文也只要一頁可以隨自己的意思寫，請忍受我謝辭的叨絮，因為論文寫作不是一個人深山苦修的歷程，其中真的有太多的感謝。

能順利完成論文，真的非常感謝大家！



## 摘要

本研究試圖瞭解當施政方向擬定後，政治人物及政府官員如何透過各種關係的建立、情境的製造，將相關訊息提供給媒體報導？如何蒐集相關的民意反應？當民意對該議題做出反應後，政治人物及政府官員透過何種機制來分析並採取後續行動？這是一個完整的議題風向球操作過程，這中間有何影響機制？礙於政治運作過程對非圈內人來說是「隱晦不明」的，難以透過外在資訊的蒐集來掌握其輪廓，本研究訪談政治相關工作人員，包括政府官員、政治幕僚、記者，透過訪談資料的分析，來勾勒出議題風向球的操作機制。

研究結果發現，議題風向球能否釋放的關鍵在於消息來源與記者間「關係」的經營，平日保持良好或頻繁的互動關係，有助於消息來源釋放風向球給媒體記者，並能掌握風向球被媒體報導的角度，而媒體記者因新聞稿量的需求而對消息來源產生依附，也讓議題風向球更容易被釋放。本研究並發現，不同的時間安排會影響風向球的效果，風向球在媒體議題的延續與走向，則受到消息來源、媒體議題框架及閱聽人態度三方交互影響。

關鍵字：民意、風向球、消息來源與記者關係、框架、議題設定



# Abstract

This study focuses on how the politicians or government officials detect public opinion by provide policy-related information to media. This process for agenda setting has been defined as Weather Vane in Taiwan local wording. Due to the political perspective of the policy making making process is rather obscure for outsiders, the author adoped in-depth interviews of the insiders, including government officials, politicians' staffs, and journalists. Through the analysis of those interviews, the author then was able to illustrate the mechanism of agenda setting (aka Weather Vane).

The study showed that whether to release the “Weather Vane” or not was depending on the relationships between journalists and the media-relation officers. A well-managed relationship and frequent interaction with the press are helpful when releasing the information to the journalists; And furthermore, the information can be reported in a rather favorable way. In the mean time, journalists, by nature, have high demand for news stories; therefore will have strong attachment with their sources which in a way make release the “Weather Vance” relatively easy. This study also found that the timing to release “Weather Vane” for better effects may be tricky. The consistency and tendency of Weather Vane is affected by three different variables: sources, news framing ,and the attitude of the audiences.

Key words: agenda setting, news framing, public opinion, sources and media relation, weather vane,





# 目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究目的與研究問題.....	5
第二章 文獻探討.....	9
第一節 消息來源與媒體.....	10
第二節 議題的感知.....	17
第三節 政治假設的驗證.....	22
第四節 小結.....	24
第三章 研究方法.....	29
第一節 深度訪談法.....	29
第四章 資料分析.....	35
第一節 消息來源對媒體的影響與操作.....	36
第二節 媒體對訊息的近用及對消息來源的附著.....	52
第三節 風向球飄移方向之掌握.....	58
第四節 消息來源與媒體對風向球的旋轉使力.....	66
第五章 結論與建議.....	69
第一節 研究發現.....	70
第二節 研究貢獻與未來研究建議.....	79
參考書目.....	85
附錄.....	89



## 【圖目錄】

圖 2-1	資訊津貼對新聞的影響.....	14
圖 2-2	Westley 和 MacLean 的大眾傳播模式.....	16
圖 2-3	議題設定過程的主要成分：媒介議題、公眾議題和政策議題.....	19
圖 2-4	層級式活化模式.....	21
圖 2-5	議題風向球操作過程.....	26
圖 4-1	519 遊行贊成度趨勢變化圖.....	67
圖 5-1	影響議題風向球走向的三種力量.....	77
圖 5-2	議題風向球操作過程及影響機制.....	78

## 【表目錄】

表 3-1	受訪者基本資料.....	31
-------	--------------	----



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

民意反映了人民對政府施政的好惡，一個政黨如能滿足民眾的需求、爭取最大的民意支持，不僅能讓政策得以順利施行，也象徵了政權得以延續，所以在民主社會中，大多數的政黨及政治人物都相當重視民意，注重每日新聞報導的輿情反應，民意也成為公共政策制訂的重要依據（余致力，2002）。

以「行動內閣」吳敦義內閣為例，前行政院長吳敦義每天進辦公室就要看近 10 份報紙，院長辦公室的幕僚要為其緊盯各家新聞台報導內容，遇到重要新聞隨時以電話向吳敦義院長反應，前行政院副院長朱立倫也善用 iPhone 隨時掌握最新的新聞及財經資訊<sup>1</sup>。

行政院重視民意的例子不僅在於資訊掌握也包括事件後續處理，以發生於 2010 年 2 月超商代收汽燃費事件為例，公路總局委由超商代收的汽燃費由於議約不及，原由政府吸收之超商代收手續費，公路總局規劃將北高以外各縣市改為民眾自行負擔手續費 8 元，這項措施在媒體提前披露下引起輿論反彈，致使當時的公路總局局長林志明火速請辭下台<sup>2</sup>。

常任文官因尚未實施的行政措施請辭下台極為罕見，吳敦義院長更因此案以「順民者昌、失民者亡」提醒各部會首長要重視民意，顯見民意對政府機關的重要性，像上述的例子，為避免政府施政方向不為民眾所接受，政府機關在規劃具有爭議性或是影響層面重大的政策，或是對公眾議題有某種方向的表述時，如先以風向球試探民意對相關議題的好惡，將可避免引起民怨甚至是官員為政策辭職負責的狀況。

議題風向球是政府機關及政治人物用來瞭解民意趨向的工具之一，究竟何謂民意（public opinion）？Noelle-Neumann（1984）將民意視作是善良風俗的維護

<sup>1</sup> 2010 年 2 月 10 日聯合報 A2 版，記者陳洛薇報導「防民怨 吳揆 釘新聞 手機隨時開 一早讀 10 份報 水庫水位也清楚 朱立倫 iPhone 不離身 重大事件 e 指掌控」，內文為「輿情管控，正副閣揆吳敦義、朱立倫有秘密武器…」。

<sup>2</sup> 2010 年 2 月 4 日聯合報 A1，記者陳洛薇報導「吳揆主導 公路總局長 為 8 元丟官 超商代收汽燃費手續費釀風暴 另經本報報導及評論 交通罰單也可改寄居住地」

者，是一種不成文法，是對一個人的約束力量，約束個人什麼該做什麼不該做，以達成社會和諧與整合，Noelle-Neumann 並認為我們可以把民意視為一種對個人，同時也是對公權力的要求和壓力，要求他們去做或不能去做某一件事。

學術界對民意有許多不同的定義，杜陵（1968）認為「民意是大眾對於一個問題經過討論所得的綜合意見」。Hennessy 則定義「民意為有份量數量的人對公民重要問題發表其主張的綜合」（Hennessy，1965；轉引自曾虛白，1987）。魏宏晉（2008）認為民意指「對於一個重要的公共議題上，相當數目的一群公民主動發表，並且透過理性思考後的看法。」。呂亞力（1995）則認為民意是指「在公共事務領域內，人民認為政府應或不應採取行動的看法或立場；表面看來民意是群體的意見，其實，它是個人意見的集合體。」

綜合以上各種對民意的定義，本研究認為民意具有以下幾項特點：

- 一、涉及一定數量的大眾或公民；
- 二、針對某項公共議題；
- 三、有關於該項公共議題的意見或態度。

但民意的走向是難以掌握的（曾如瑩，1997），雖然 Noelle-Neumann（1984）提出過所謂的「準統計官能」，認為人們有能力可以觀察環境中意見分配狀況，但大致來說，民意並非人們可以直接透過觀察而得，所以為了瞭解公眾對於某項公共議題所採取的態度或意見，一般會透過調查統計的方式來得知民意，這裡所謂用來得知民意的調查統計方式即為民意測驗，民意測驗是用來檢視公眾的態度變化，為了有效地取得公眾態度，民意測驗強調系統性、科學性、定量性的步驟，為避免時間因素影響效度，民意測驗強調迅速、準確地蒐集公眾意見（王石番，1995）。

民意既然是公眾對於某項公共議題的態度，必先有項議題成為公共議題方能形成公眾態度，一項議題能夠為大眾所知悉並引起討論，通常是來自於大眾媒介的報導，大眾媒介的報導一方面可以引起公眾的討論，另一面提供公眾意見表達的回饋機會（如報紙民意論壇、電視及廣播 call-in 節目），對形成民意有非常大的影響，而媒體所做繼而發佈的民調，也經常會影響媒體守門行為以及議題設定

偏好，進而影響閱聽大眾改變其原有的意見和態度（王興田，2000）。

大眾媒介的報導，可以引起閱聽人的關注及思考，Cohen 就曾指出：報紙多半不能告訴人們想什麼（what to think），但卻告訴讀者該想些什麼（what to think about）（引自翁秀琪，1996）。

媒介的報導能夠引起公眾的關注及討論，並且引導人們該去思考哪些公眾議題，因此，政治人物為了達成其特定的政治目標，例如促成法案通過，或是引導公眾關注某議題並引起討論，就會主動地或被動地向新聞記者提供新聞（祝基滢，1990），希望透過媒體的報導讓大眾知悉或討論該項議題，並可能為大眾所接受。

過去之研究在探討傳播過程時，大多重視消息來源（如政府發言人）如何將訊息傳遞給媒介，媒介經過解碼與製碼的過程，或是守門人對新聞價值的判斷、篩選，或是透過框架事件加以選擇與重組，之後再將事件傳遞給閱聽人，以上這些方式，不論其著重於傳播過程中的任一階段，大多將傳播視為單向的過程，而缺乏「訊息回饋給消息來源者」機制的探討（黃葳威，1996）。

其實，大眾媒介對政治議題的報導所引起的效果可能是雙向的，政治人物不僅可能藉由將消息提供給大眾媒介報導，藉此推廣某些政治目標並傳達其重要決策以及施政理念（羅文輝，1995），也可能藉此蒐集民眾對該政治議題的態度或意見，例如政府部門在政策醞釀階段，由於政治氣象不明，為了瞭解民意的走向，就釋放政治風向球來觀測意見氣候（祝基滢，1990）。

行政或立法機關在擬定的政策時，為蒐集更多的意見，可能會在政策制訂的過程中先行釋放出可能的政策方向以獲取更多意見，例如，日本的教育政策審議機構，會在審議時充分進行意見陳述及討論教育政策，並在會期中將審議結果作為期中報告進行風向球試探以蒐集更多民意（楊思偉，2005）。

「風向球」是媒體報導上常用的詞，僅 2012 年年初到年底（2012/1/1~2012/12/8），中國時報、自由時報、聯合報、蘋果日報等四報，就有 240 則新聞中使用「風向球」乙詞，若進一步搜尋平面媒體報導（中國時報、自由時報、聯合報、蘋果日報等四報）中同時有「政策」及「風向球」兩個關鍵字



的新聞，2012 年底前共有 83 則新聞報導內容中同時包含有以上兩個關鍵字，如果是六大報（以上四報再加上經濟日報、工商時報），則有高達 162 則新聞報導內文同時有以上兩個關鍵字，可見「風向球」已成為新聞報導中常見的概念。

「風向球（Weather Vane）」又稱做「風向標」或「風信器」，是一種架在高處顯示風的來向的裝置，因為不同氣候狀態會導致不同結構的風，瞭解風的方向、風的轉向（順時針或逆時針轉）以及風的強度，將有助於分析氣候、農民從事農業工作以及水手航行（光復書局大美百科全書編輯部，1995）。

依照辭海的定義，風向標是測定風向之儀器，其主要結構為在一根垂直的長杆上緣橫向安裝一個矢狀指標裝置，當風吹過風向標時，矢尖會指向風吹的方向，觀測者只要看矢尖方向即為風向，（臺灣中華書局辭海編輯委員會，1998）。

由以上風向球相關定義來看，風向球是放置於高處，用來測定風向的工具，就如前面引述祝基滢（1990）所說，政治風向球為當政治氣象不明之時，為了瞭解民意的走向，特地釋放出來觀測意見氣候，而當「風向球」這個概念被媒體用來指稱政府機關或政治人物（消息來源）釋放出議題風向球時，可以視為政府對特定政策、事件立場或人事案等公共議題，透過各種管道將消息釋放給媒體記者，並藉由大眾媒介的報導得以試探並蒐集公眾對該議題或人事案的態度，以做為施行與否的參考，而且這釋放出的訊息通常立基某一特定方向或立場。

媒體針對政治人物所釋放之議題所做並發佈的民調，也經常會影響媒體守門行為以及議題設定偏好，進而影響閱聽大眾改變其原有的意見和態度（王興田，2000），因此，風向球具有蒐集民意及影響民意（促使公眾認為該議題為重要議題）之雙重效果。

政府機關或政治人物通常在面對具有爭議性或者是影響層面較大的政策時，會先有一定政策的方向或立場的假設，然後就其擬定的方向或預定規劃的立場釋放政治風向球以試探民意的好惡，並將從政治風向球所獲知的公眾態度作為新政策擬定的參考（楊思偉，2005），可見政治議題風向球在政治議題操作上具有相當的重要性，值得研究者深究其操作機制，以瞭解政治議題風向球該如何釋放及如何從中獲取民意；一個完整的政治議題風向球操作過程，更代表傳播從消息來源至媒體及閱聽人再回饋至消息來源，一個完整的傳播路徑的具體呈現，對



於我們瞭解傳播的過程將有很大的幫助。

政府機關或政治人物透過政治議題風向球來驗證政策方向或假設是否符合公眾需求？政治訴求是否能得到民眾的支持？並據以修改政策、改變議題以藉此獲得公眾最大支持，或是獲致公眾最小反對，究竟政府機關或是政治人物要如何釋放議題風向球？議題風向球釋放過程中如何操作？有哪些因素影響議題風向球的操作？當訊息釋放出去後，要如何蒐集公眾意見以做為參考？本研究將試圖去釐清這些問題，希望後續能作為擬定政策的單位參考，以協助政府及政治人物以有效的方法瞭解民意，讓施政能最符合公眾利益。

## 第二節 研究目的與研究問題

政府釋放風向球的目的是在於試探政策擬定方向以及對政治情勢的說法是否能被公眾所接受，議題風向球釋放後所獲得的民意可能會成為政府擬定政策或是政治詮釋的參考依據，完整的議題風向球操作機制可能包括消息來源如何營造適合釋放議題風向球的情境、消息來源如何與媒介互動並影響媒介報導其所釋放的特定訊息，而媒體報導的篇幅大小、正反屬性則可能會影響閱聽人接收訊息，及閱聽人如何思考媒介所傳遞的訊息。

政府釋放風向球後會透過公聽會、網站、立法機關黨政運作機制以及相關意見團體蒐集民意，也會藉由蒐集媒體的報導內容及閱聽人的反應（如透過民意調查、報紙民意論壇的讀者投書，或政論節目 call-in 內容），來判斷這項政策被民眾接受的可能性（楊思偉，2005；黃葳威，1996；余致力，2002）以做為是否正式施行該項政策或修改政策內容，甚至是取消施行該政策的參考。

### 一、研究目的

政治是管理眾人之事，政策則影響廣大民眾的生活，一個政策在制訂過程中如果經過謹慎的評估，選擇對民眾有利、最能增進公共利益的政策方向，將可有效促進國民福祉、穩定社會發展，所以做為政策制訂與公眾說服過程中的評估手段—「議題風向球」已成為政治領域非常重要的意見蒐集工具，值得吾人對其操作過程進行深入研究。

從傳播過程的角度來看，一個完整的議題風向球操作過程包含了消息來源、訊息、媒介、閱聽人以及回饋，以上這些過程構成一個完整的傳播過程，故研究議題風向球的操作機制，即等於將傳播過程進行完整的研究，並瞭解這些過程如何相互影響，有別以往將傳播過程切為個別片段式的研究。

在議題風向球操作過程中，消息來源對於政策擬定與公眾說服的後續行為可能依據公眾（閱聽人）的回饋而做修正，所以「回饋」在議題風向球的過程中扮演了非常重要的角色，可以說沒有回饋，議題風向球運作的可能性即不存在，所以議題風向球研究作為一個傳播研究，將可有效地促進傳播研究者瞭解過去傳播研究中鮮少進行的「回饋」運作機制，以及回饋如何影響消息來源，建構出完整的傳播過程模式。

基於以上的看法，本研究有以下幾項目的：

- (一) 理論方面：過去傳播研究鮮少對完整的傳播過程進行研究，本研究試圖將傳播過程中有關消息來源如何透過傳播管道將訊息傳遞給閱聽人並產生回饋，消息來源如何蒐集回饋內容，甚至包含回饋如何影響消息來源後續行動做一完整的探討，深入解析相關傳播過程中的操作機制，將有助於提出更詳盡傳播過程理論之解析。
- (二) 實務方面：透過本研究，政治傳播者可以更有效地掌握試探與蒐集民意的方法，並依此作為政策擬定與公眾說服時的參考；媒體工作者則可瞭解政治工作者如何利用媒體釋放「虛假」議題，將有助於媒體工作者報導判斷取舍時的參考，以做盡好媒介第四權的角色，避免淪為政治工作者操作議題的工具，或讓媒體工作者更能識破政治工作者釋放訊息時的意圖與方法。
- (三) 身為一個公民，透過本研究將可瞭解媒介新聞報導不僅是社會真實的呈現，可能也包含許多未定之虛假議題，而這些虛假議題僅僅是為了試探民意的接受度，如此，將可更客觀理性地解讀新聞，更進一步地，公民也可利用各種管道（如投書）反應其對政策、事件的看法，並相信「行動」將有助於「改變」，某種程度達到公民社會之理想。

## 二、研究問題

政府所擬定的政策方向或企圖說服公眾的立論經由媒體報導成為議題而為公眾所週知，公眾對該政策議題方向產生態度，並為消息來源或媒體透過許多不同的方式予以蒐集，究竟政策議題產生後，如何選擇消息來源，消息來源如何釋放給媒體，媒體報導的框架及偏好，閱聽人態度如何被蒐集並影響後續政策的修訂，這一連串複雜的訊息產生、編碼、傳遞、接受與回饋過程中間運作的機制為何？一個政策方向釋放為議題風向球，可能歷經一段頗長的時間序列，歷程中政策內容並非一成不變，或許會因媒體及公眾回饋的影響而做調整，繼而再度釋放出來，經過幾次反覆，方能擬定出最後完成法定程序的政策（如立法），或是確立對公眾議題的政治性詮釋，這些過程究竟是如何運作？將是本研究要試圖去釐清的。

根據以上的說明，本研究將進行議題風向球操作機制之研究，並試圖探究以下問題：

- (一) 消息來源如何將政策及公眾議題訊息釋放給媒體？
- (二) 媒體對政策及公眾議題方向的報導內容是否會受到消息來源與媒體間關係的影響？
- (三) 消息來源如何蒐集民意？
- (四) 消息來源如何評估民意趨向並藉此修改政策及公眾議題方向？
- (五) 是否有某些類型政策較適合透過議題風向球蒐集民意？



## 第二章 文獻探討

隨著大眾傳播媒介的快速發展、新聞報導的即時性，公眾透過媒介報導瞭解公共政策內容及政府對公眾議題的說法並產生態度，正如同麥克魯漢所謂的「客廳投票亭」(McLuhan, 1967; 楊惠君譯, 2009)，意即公眾在家中看到媒介報導後會對政策及議題產生好惡與評斷，在一個民主社會中，公眾代表選票，既然媒介報導影響層面如此之大，沒有一個政黨或政治人物敢輕忽公眾意見，更不敢輕忽媒體報導，於是政府機關及政治人物必須在政策正式施行前「預先得知」政策或行動的後果，或是在正式為公眾議題定調前「預先得知」公眾可能的反應，而這「預先得知」的方法即為「議題風向球」。

本章將分成四個部分，第一部份是「消息來源與媒體」，政策及議題方向的消息來源（政府機關與政治人物）如何透過與媒體關係的建立、釋放消息的策略以吸引媒體報導消息來源所欲探知民意的政策方向，並藉由回饋的機制所蒐集到的民意修正政策、議題或推行政策。

第二部分為「議題的感知」，政府政策方向及議題立場經由媒體報導後，其重要性因媒體的重視而為民眾所知悉，並將該政策視為一個重要的媒介議題，也是一個重要的公眾議題，至此，政策方向及議題立場方能為公眾所關心與思考，政府機關與政治人物也才能藉此蒐集到民意的態度。

第三部分為「政治假設的驗證」，政策制訂者（政府機關與政治人物）在擬定政策及回應公共議題過程中，對未來政治情勢的判斷必先有一番討論與假設，在民主社會中，通常會假設未來政策方向能獲得最多選民的支持，為驗證這假設，政府機關與政治人物於是透過議題風向球先期蒐集民意，以避免未經試探民意的政策貿然施行，而導致不良的政治影響。

第四部分為「小結」，透過前三節文獻探討，本研究畫出議題風向球操作過程圖，說明完整風向球傳播過程中，各階段內容形式、參與者以及過去研究中所發現之相關操作機制，並以此風向球操作流程圖作為瞭解相關運作機制之基礎。



## 第一節 消息來源與媒體

### 一、消息來源如何利用媒體傳遞訊息

#### (一) 消息來源：

當我們在大眾媒介上看到一則新聞，除了採訪記者名字及事件本身的描述外，常可以看到新聞中引述一些人士對相關新聞事件的描述、分析或評論，除了這些在新聞內文中被引述的人士外，記者在採訪過程中會與許多人建立關係，並透過這些人來瞭解新聞事件發生經過及內容以整理出新聞的輪廓，這些人都是我們一般所謂的「消息來源」。

何謂消息來源？廣義的消息來源泛指任何能作為新聞素材的資料，如訪談、文獻、監視器畫面，狹義的消息來源則單指人物（鄭瑞城，1991）。

依新聞主題的需求，可能有很多不同的背景的消息來源，例如進行台灣農業現況報導，可能會訪問農委會主委，也可能訪問農民，醫療保健食品的新聞，則可能訪問醫師、營養師、衛生署或具有相關經驗的民眾。

消息來源可能很多元，但部分背景的人士可能會比其他人更有機會成為媒介的消息來源，鄭瑞城（1991）指出，就一般事件而言，消息來源人物的背景愈有利者（如政府官員、專家學者、國民黨背景者），近用媒介的機率愈大，媒介對其訊息處理的顯著性也明顯高於背景不利者，於是，政府機關的官員或是政治人物由於常為媒介的重要消息來源，所以其對政策規劃方向的想法容易為媒介所引用，這樣的媒介與消息來源結構關係將有利於議題風向球的釋放。

#### (二) 消息來源與記者的關係：

在新聞採訪的過程中，究竟記者與消息來源何者對事件的定義與描述持有比較大的影響力？Hall（1981）認為在社會中具有地位者較可能在媒介上發表意見，並因此讓其對事件的定義傳遞給大眾且讓大眾所接受，Sigal（1986）指出，新聞內容取決於消息來源說什麼而非記者怎麼想；Gans（1979）則以舞伴關係說明雖然記者與消息來源都在相互引導，但通常是由消息來源扮演主導的角色。

Strentz（1989）表示「新聞的內容早在記者寫就第一字時就已決定，決定的

因素乃是記者的能力以及其與消息來源的互動關係」(引自臧國仁, 1999: p.69)。

消息來源的意見或描述成為媒介報導的內容, 記者成為了傳聲筒, 政府機關及政治人物方能將欲試探民意的政策方向, 以其所希望的內容透過大眾媒體呈現給閱聽眾, 也才能有效的蒐集到與政策或議題相關的民意。

媒體新聞通常有分路線, 並由固定的記者跑線, 因此, 記者和路線上的消息來源也比較熟悉, 甚至會經營一群固定的消息來源, 因為記者和這些消息來源常互相往來、相互徵詢意見, 遇到有新聞需求時, 記者傾向訪問這些固定的消息來源作為主要的消息依據, 尤其是記者每日要面臨截稿的壓力, 所以記者必須依賴一群固定的消息來源, 這些消息來源也瞭解記者的需求和作業模式, 對記者而言這些消息來源是可靠的, 也才能符合記者日常工作的要求, 做為記者的主要消息來源, 其主要條件為必須具有與新聞工作者溝通的技巧, 並且能在適當的時機提供記者所需要的資訊 (Gans, 1979)。

### (三) 政治人物常成為重要的消息來源：

羅文輝 (1995) 研究新聞記者選擇消息來源的偏向時指出, 政府官員、民意代表、學者專家及單位主管在社會上佔有重要的地位, 對議題具有相當的權威性, 上述這些人不僅有能力提供記者需要的消息, 其所提供的消息相對一般人而言也比較可靠。此乃因為他們的地位重要, 所提供的消息不僅需要向記者負責, 更需要向社會大眾負責, 所以記者有理由相信他們比一般人可靠。因此, 這些人自然而然成為新聞最主要的消息來源。

新聞報導中常看到有關於立法院新聞, 記者會訪問立法院各政黨黨團三長的意見 (以民進黨為例, 三長包括總召、書記長、幹事長, 各黨職稱、人數有所不同), 除了因為這些人代表該黨的意見, 黨團三長也有必要於主要新聞連線時段出現在立法院民進黨黨團辦公室, 隨時接受媒體要求表達意見, 對媒體而言, 黨團三長就是一個重要的消息來源。

本研究在探討議題風向球的操作機制, 政府新政策走向及公眾議題詮釋方向的消息來源常來自於鄭瑞城所謂之「背景有利」者, 而非來自農民、漁民、勞工等背景不利者, 鄭瑞城、羅文輝有關於電視新聞消息來源背景與呈現方式之的研

究，也指出三家電視台晚間新聞中直接說話或引述的消息來源人物，機構以政府機構為最多，職業則以政府官員居多數（鄭瑞城、羅文輝，1988；引自鄭瑞城，1991）。

就政治新聞而言，近用媒介機率最高的就是政府官員及政治人物，由於政府官員及政治人物握有擬定政策的權力並掌握相關進度，對於政策及公共議題發言尤其權威性，所以政治線記者習與政府官員及政治人物互動，並引述其發言及立場，Sigal（1986）調查《紐約時報》及《華盛頓郵報》組織運作與新聞內容，就發現 2,850 件新聞剪報中，美國及外國政府官員佔消息來源比例近 3/4，也由於政府官員及政治人物成為媒體主要消息來源，他們也就因此有可能透過媒體以非正式方式發表對於某些政策的看法，藉以拋出風向球。

## 二、資訊津貼：消息來源藉以釋放訊息給媒體

政府機關或政治人物得以影響媒體，促使媒體報導其所釋放的議題風向球，部份原因在於政府機關與政治人物平常就與媒體記者建立了良好的互動關係。

消息來源（政府機關或政治人物）常透過所謂「資訊津貼」與媒體建立關係，此乃因為記者跑線有想要獲得獨家新聞、避免獨漏新聞的壓力，所以會積極與固定消息來源保持關係以確保穩定的新聞來源，對消息來源而言，也因此發展出一套與記者相對應的模式。

Gandy（1982）曾定義資訊津貼為消息來源經由控制媒介管道或資訊，「協助」媒介花費較少的成本以得到所需的資訊，並藉此影響媒介內容，資訊津貼可以降低記者在搜尋資料時所必須付出的代價或可以增加其利益，消息來源透過資訊津貼將訊息提供給記者，對記者而言，可以減少記者跑新聞的壓力，記者如果想要獲得獨家消息或是內幕，就必須與消息來源建立密切的關係（王珍瑜，2006）。

Gandy（1982）更指出媒介並非資訊津貼過程唯一的受益者，記者接受消息來源的資訊津貼，當消息來源的資訊為媒介所刊登時，就達成了消息來源提供記者資訊的目的，這是一種「間接的補助」。

消息來源提供資訊津貼給記者的目的，一方面在於與記者建立良好關係，另



一方面則在控制記者，並藉此控制社會的輿論（Gandy，1982：61），透過消息的散佈，讓媒體報導消息來源所欲傳播的訊息，而風向球就在資訊津貼的模式中得以釋放出去。

消息來源提供資訊津貼的管道包括：新聞發布、假事件、記者會、新聞秘書提供的每日摘要以及透過洩漏新聞的秘密方式給記者（Gandy，1982：62），政治風向球的操作過程中，政府機關或政治人物可視風向球的內容，透過正式管道抑或是以「洩漏秘密」的方式透露給媒體，不僅可以向記者示好，還可以達到將消息透過媒體發布的目的，對消息來源而言，資訊津貼在風向球的操作機制上扮演了重要的角色。

媒介處理訊息時，會因為消息來源的職位高低而有不同的處理方式，消息來源的權力愈大就愈能影響新聞內容，所以，如果散布風向球的是權力較大的政府首長，媒介會用較大的篇幅報導，其所強調的重點以及排列順序也較會為記者所採用，意即有權力的消息來源較能影響新聞內容，就效果而言，只要消息來源所強調的重點為媒體所採用，就達到「資訊津貼」的效果（Gandy，1982：62；黃傳榜，1997），更達到釋放風向球的效果，所以為了確保訊息能為媒體所報導，並有足夠的報導篇幅，可考慮由首長或是較具政治地位的政治人物來透露訊息。

即使政府機關或政治人物透過資訊津貼的方式與跑線記者培養良好關係，新聞報導立場仍不見得會受到消息來源的影響，記者報導立場還是受報社立場影響較深（黃傳榜，1997），資訊津貼在風向球的操作上具有中性的效果，僅能做到透過媒介釋放風向球，在報導傾向上仍受報社立場的影響。

資訊津貼在釋放風向球的過程中扮演了重要的角色，黃傳榜（1997）整理出資訊津貼對新聞的影響如圖 2-1，政府的消息來源主要包括機關首長、發言人，或是長期與記者維繫關係的公關人員，其中首長及發言人可透過正式或非正式的方式提供資訊津貼給記者，公關人員由於通常不具備代表機關發言的資格，所以會傾向以非正式的方式提供資訊，例如透過私下閒聊、意見交換的方式透露訊息，消息來源在提供資訊津貼時，必須要考量場合、時機、動機及背景，這些考量因素並會受之前報導的值所影響而有所調整。

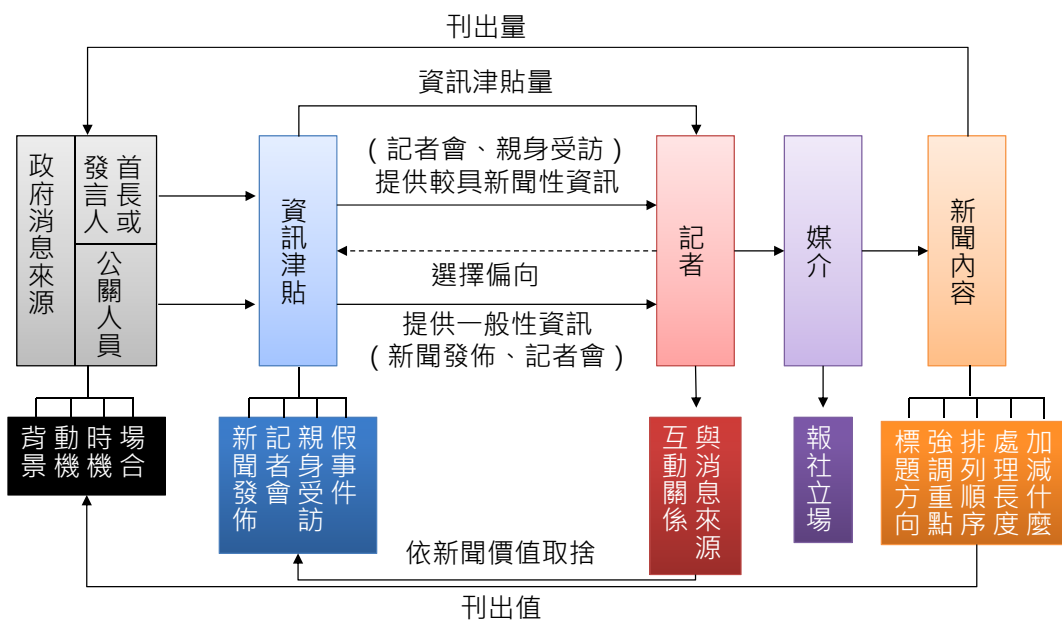


圖 2-1 資訊津貼對新聞的影響

資料來源：黃傳榜（1997）《政府資訊津貼對新聞內容的影響－以「省府組織調整」爭議為例》。p.45

消息來源的資訊津貼可透過新聞發布、記者會、親身受訪及假事件等方式提供，如果是比較具有新聞性的資訊，消息來源有可能會採用親身受訪的方式，而且可能是採用獨家專訪或少數幾家聯訪的形式，一般性的新聞則可透過公開記者會廣為發布，而資訊津貼的提供方式也受到記者的偏好所影響，有些記者會習慣和消息來源泡茶聊天，透過面對面非正式交換訊息，有些記者則可能透過電話與消息來源交換訊息。

資訊津貼的「量」，即資訊津貼提供記者在工作的協助（如減少工作負擔、有新聞性的資訊），將會影響記者在選擇以何種方式取得資訊津貼（如資訊內容非常重要，而記者又希望能取得獨家，就有可能會與消息來源私下餐敘來取得資訊）。

消息來源透過資訊津貼影響記者，並藉此讓訊息（風向球）被媒介報導，圖 2-1 顯示，雖然資訊津貼得以影響記者進行報導，但報導的立場、新聞內容仍受到報社立場、編輯台的守門人過程影響，換句話說，資訊津貼只能促成風向球在

媒介被呈現，但無法影響其呈現的方式與內容，另外，研究者也可透過本圖瞭解風向球釋放情境及考量因素的輪廓，以及風向球釋放者的可能背景。

### 三、回饋：消息來源、媒介與公眾的串連與調整

傳統的大眾傳播的過程中包括傳播者（消息來源）、訊息、媒介、接收者（閱聽人）及效果（楊志弘、莫季雍譯，1996），有時候也包括回饋。

訊息由接收者傳遞給傳播者的過程即為回饋，其目的在減少歧見，傳播者可以利用回饋訊息改進或修正傳播訊息的呈現或傳遞方式（黃葳威，1996），回饋意義在可作為傳播者後續訊息傳播的參考，藉以調整、強化、減弱或捨去訊息內容，並做為後續行動的參考，風向球可以作為政策施行與否的判斷機制在於「回饋」，因為透過風向球的釋放得以蒐集民意反應，而「回饋」則提供民意給政策制訂者藉以調整、強化、減弱或捨去政策方向，回饋在傳播過程（尤其是議題風向球過程）中扮演了將消息來源、媒介、公眾串連成一個迴圈並建立調整機制的功能。

#### （一）回饋在傳播模式中扮演重要的角色

Westley & MacLean（McLuhan & Fiore，楊志弘、莫季雍譯，1996）將傳播過程區分出環境 X、消息來源 A、大眾媒介 C、閱聽眾 B，C 在消息來源 A 與社會成員 B 之間扮演守門人角色，C 的訊息可能來自於消息來源 A，也可能直接來自於環境  $X_3 \sim X_\infty$ ，並且會經過編碼及製碼成訊息 X 傳播給 B，在此過程中，C 被認為具有解釋 B 的需求的能力，可將意義轉換成共同理解的符號系統（製碼），並傳遞給 B 以滿足 B 的需求（楊志弘、莫季雍譯，1996）。

在此模式中，閱聽眾 B 對於事件 X 的回饋（fBC）可以傳遞給大眾媒介 C，也可能跳過 C 而直接回饋給 A（fBA），更有可能回饋給 C（fBC）之後，經由 C 回饋給 A，雖然本模式展現出回饋在傳播過程中所扮演的角色，但也暗示了在大眾傳播過程中回饋是緩慢且可能極為稀少

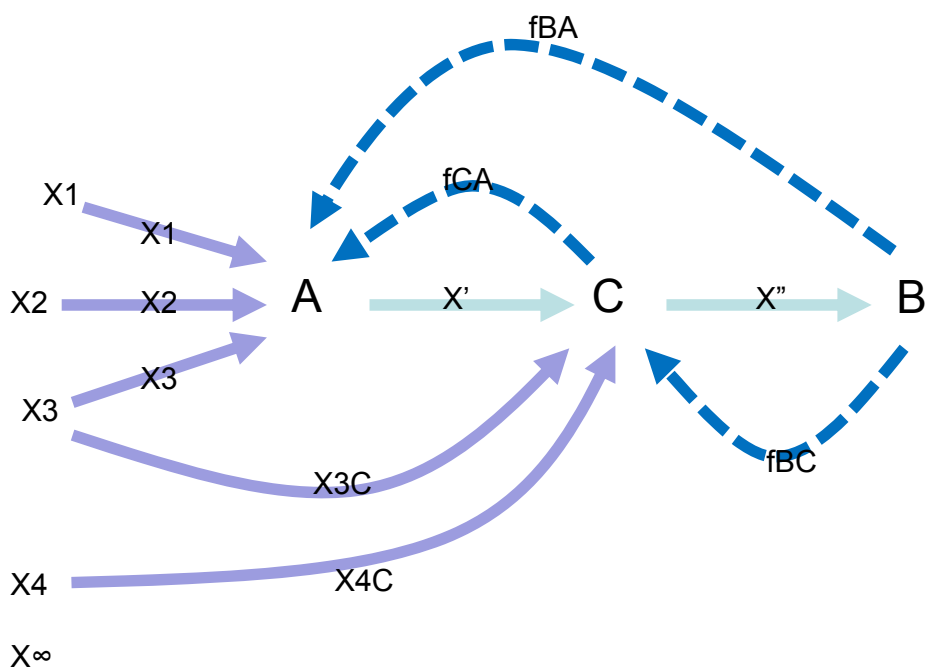


圖 2-2 Westley & MacLean 的大眾傳播模式

資料來源：楊志弘、莫季雍譯（1996）《大眾傳播模式》。p.52

雖然有些資訊可能是由大眾媒介直接取得（如模式中的 X3C、X4C），但一般而言消息來源扮演了「發動機」的角色，此模式中，回饋被首次置入新聞傳送過程之中，消息來源、傳播者、閱聽人間的互動關係，因此取得較為清楚了理論分析（臧國仁，1998）。

如以一個議題風向球的議題操作為例，A 可能為政治人物或為政府機關裡的行政官僚，其從許多進行中的政治議題（X1~Xn）中挑選一項亟需試探民意接受度的議題 X（例如是否開放美國牛肉進口），將其政策方向的假設透過電視新聞報導 C 傳遞給閱聽人 B 之後，B 會對此一議題產生態度或意見，並且回饋給電視，電視蒐集到的閱聽人意見，可能為消息來源 A 所知悉（fCA），或是因為閱聽人 B 與官員 A 有人際往來，而直接回饋意見給官員（fBA），fBC 也可能為官員透過輿情蒐集的方式所知悉（fCA）。

在大眾傳播過程中，閱聽人可以用讀者投書、叩應節目、示威活動、公聽會

或是透過收視行為來表達回饋（黃葳威，1996），閱聽人的好惡，會透過收視率、收聽率、銷售狀況回饋給媒介，在商業機制下，媒介經營者目標在追求最大獲利，所以會盡力提高收視率、收聽率及報章雜誌的銷售量以增加收益，所以有可能根據收視率、收聽率、銷售率調整報導內容（例如播報閱聽人喜歡收看的主題或內容），所以公眾對議題的回饋會反應在媒介報導的內容上，故傳播者蒐集民意的方式，不僅是蒐集報紙民意論壇的讀者投書，更會蒐集媒介報導內容，依報導方向來掌握公眾對該政策的態度。

除了透過蒐集媒介對政策的報導內容來間接蒐集民意外，「回饋」也可以透過直接蒐集公眾的態度來獲得，但由於大眾媒介傳遞訊息的對象是不特定的多數人，傳播者難以用一對一的直接接觸方式蒐集最多的公眾態度，所以傳播者也會進行各種民意調查以蒐集公眾意見，透過這些直接與間接的方式，得以做為政策擬定者的參考。

## 第二節 議題的感知

對於希望藉由媒體傳播公眾議題並形成媒介議題，以蒐集公眾意見的政治人物或政府機關而言，透過媒體報導可以讓公眾注意到該議題，媒體愈重視該議題時，公眾愈增加對該議題的關注，而公共問題也只有在成為媒介議題後，方能進行到政策形成的過程（Peters，2007），所以議題與新聞重要度的關連性，以及政策議題在媒介上的呈現方式，成為我們研究議題風向球的重要取徑。

### 一、議題設定

Lippman 在談「民意」時指出，媒介在形成人們對公共事務認知及對外在世界經驗瞭解的重要性，「大眾傳播媒介所塑造的『外在世界』（the world outside）將會影響人們形成外在世界之『腦海中的圖像』（the picture in our head）」（轉引自李郁青，1996）。而 Cohen（1963，轉引自翁秀琪，1996）曾提出以下知名的假設：「報紙多半不能告訴人們想什麼（what to think），但它卻可以告訴讀者該想些什麼（what to think about）。」

McCombs & Shaw（1972）研究 1968 年美國總統大選期間，全國性的新聞



媒介及北卡羅來納州首府 Chapel Hill 的地方媒介在三週內報導資訊的差異，發現選民的議題重要性和媒介的議題重要性相當一致（潘家慶、王石番、謝瀛春，1990），所以 McCombs & Shaw 提出議題設定的假設：大眾媒介所強調的議題，與閱聽人所重視的議題間呈現正相關關係（翁秀琪，1996；邱雯華，2006）。

但媒介議題設定功能並非對所有的人、所有的議題，在所有的情況下都具有相同影響力（McCombs and Maisel-Walters, 1976；轉引自翁秀琪，1996），Winter 指出，議題設定的效果，深受議題設定過程中的議題性質、媒介性質、閱聽人特性等相關條件的影響（Winter，1981；轉引自翁秀琪，1996）。

國外許多選舉研究都發現，選民議題相當程度受到媒介議題的影響（翁秀琪，1996），這些研究並指出媒介議題設定的效果受到議題的切身性、媒介對議題報導時間的長短、議題或事件的地理鄰近性、媒介消息來源的可信度、媒介對議題的結構性強調（版面、位置）的影響（翁秀琪，1996），這些因素也影響了風向球的釋放效果，為了有效蒐集民意，意欲釋放風向球者勢必要將政策議題與公眾關連度、由誰釋放、釋放的強度等因素考慮進去。

Peters（2007）指出政策形成的過程中，公共問題唯有成為一項議題（尤其是媒介議題）才會被納入政策考量之中，其並指出影響公共問題是否能成為一項議題，包括以下幾個因素：

- （一） 受此問題影響的人數：愈多人受影響，這個問題就愈可能成為議題；
- （二） 問題影響的強度：公共問題對公眾生活影響的強度愈大，愈會成為一項議題；
- （三） 問題的可見度：某些形式的議題相較於其他議題更容易引起公眾注意（即使二者影響強度、金錢相近）。

Peters 用「登山客症候群（mountain climber syndrome）」形容問題可見度的重要性，例如：當山難發生時，社會會用極大的成本來援救一位登山客（動員直升機、當地原住民及警察進行搜救），但卻不會將把同樣的錢用來協助那些需要金錢援助的貧民，因為登山客失蹤議題相較貧民議題更容易被公眾所關注。

Eyal（1981）界定時間延宕（time-lag）為自資料開始蒐集起到資料蒐集完

畢為止過程所包含的全部時間，包括何時對媒介議題進行測量、何時對公眾議題進行測量，二者測量時間的差距所造成的時間延宕；從媒介議題的呈現到閱聽人認知的改變中間需要一個長期累積的過程，如果時間延宕太短，媒介議題還來不及擴散，時間延宕太長，人們的認知會因為遺忘、其它議題的介入，而干擾了議題設定的效果。要選擇一個「最佳效果時間 (optimal effect span)」去測量公眾議題並不容易，所以一個風向球釋放後，必須有一最佳效果時間去測量民意的反應，方能作為政策施行與否的評斷依據。

Dearing & Rogers (1996) 指出議題設定的過程由媒介議題、公眾議題、政策議題，及三者間交互關係所組成，研究傳統存在於這三種議題之中，第一種研究傳統是「媒介議題設定」(media agenda-setting)，其主要依變項為「大眾媒介議題的重要性」(the importance of an issue on the mass media agenda)；第二種研究傳統為「公眾議題設定」(public agenda-setting)，其依變項為「公眾議題中一組議題的重要性」(the importance of a set of issue on the public agenda)；第三種研究傳統為「政策議題設定」(policy agenda-setting)，因為其學術傳統上的特殊關注在於與議題相關的政策行動，且部份回應了媒介議題以及公眾議題(如圖 2-3)。

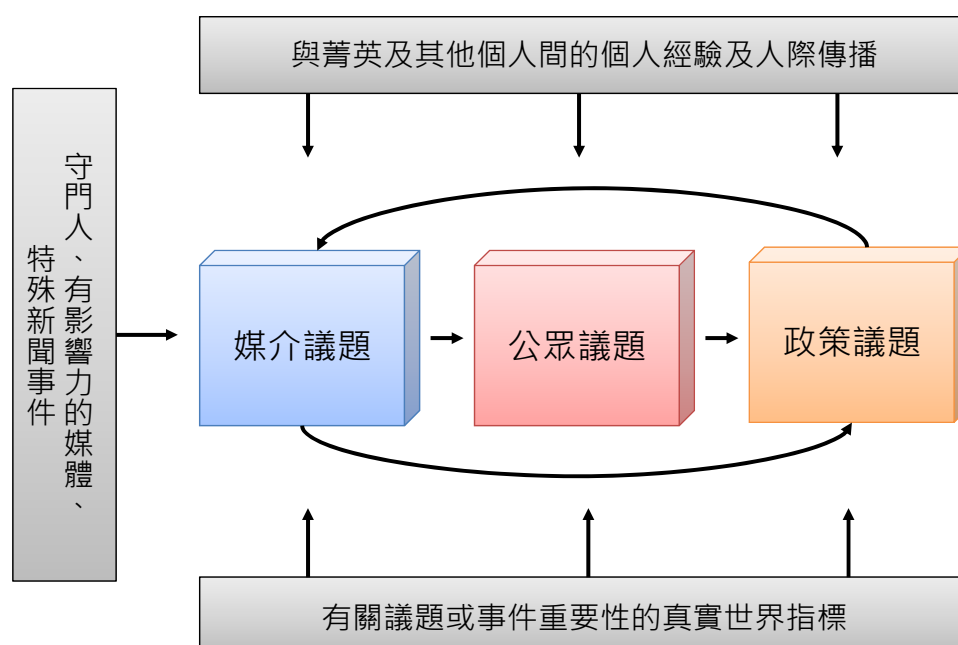


圖 2-3 議題設定過程的主要成分：媒介議題、公眾議題及政策議題

資料來源：Dearing & Rogers (1996). *Agenda-setting*. p.5

在此模式中，媒介議題與政策議題相互影響，同時媒介議題也影響公眾議題，並進而影響政策議題的形成，顯示政策議題只有透過媒介議題（釋放風向球），方能成為公眾議題並影響公眾的態度，而公眾議題則匯集成政策議題，影響政府機關與政治人物制訂政策。

## 二、政策議題框架的流動：層級式活化模式

新聞是一種社會真實的建構，提供社會大眾對於所發生之事的選擇性提要與再現，並且形塑這些事件的公眾定義（Tuchman，1978）。人們對新聞事件的詮釋與瞭解受限於新聞報導所呈現的方式（Iyengar & Simon，1993），消息來源將訊息提供給媒體藉以影響媒體報導，但媒體究竟要如何呈現一個新聞事件，仍端賴媒體所採用的框架，也因如此，媒介報導在政策議題擬定過程中所扮演的角色愈形重要，民眾對政策的好惡受到媒介報導框架的影響，Spitzer（1993）就強調新聞媒體已經成為政策制訂過程的一環，決策者無法忽視新聞報導對民眾的影響力（引自臧國仁，1999）。

新聞媒體與消息來源（如政治人物、政府機關）在新聞產製過程中，是扮演「共同建構」的角色，兩者的關係，可能為合作，也可能為敵對，競相爭取對社會真實的唯一詮釋角色（臧國仁，1999）。

Entman（2003）提出層級式活化模式（Cascading Activation Model），將框架影響的層面分為許多不同層級，Entman 以此模式解釋政府（尤其是白宮或州政府）以及對於國防的政策框架想法如何向下流動到其他次系統中，並贏得框架競爭及政治上的優勢。

層級式活化模式認為，議題的影響可以分為由上到下許多不同的層級，每一個上層的層級對議題的框架會影響到下一個層級的框架，而且這種影響是一級傳遞至下一級，並非跨層級的傳遞。

就像瀑布從愈高流下來動能愈高一樣，此模式愈上層的議題框架愈對下層有高的影響能量，例如政府框架會影響在華府的政治菁英的框架，政治菁英如國會議員、前任官員所擔任的遊說團體則影響到媒體對議題的框架，媒介的框架影響



其新聞框架，而此新聞框架所產製的新聞最後則影響到公眾的框架。

在此模式中，下層階層亦可能往影響上級的階層，但其影響是微弱而且必須要有額外的助力，才可能產生回流的影响效果，就如同瀑布的水往下流後，需要靠幫浦的運作才能把水抽回上方，所以下層的回饋是稀少且微弱的（正如同 Westley & MacLean 的模式所顯示）。

層級式活化模式系統將框架影响分為五個連階層次，分別為政府、其他菁英、媒介組織，新聞框架以及公眾。其中政府最具優勢，其議題的框架可以輕易地影响下一階級的框架，政府對於全國性議題具有較大的框架能力，總統以及首席顧問擁有獨立的能力去決定往下層流的議題框架，顯示出中央政府、總統由於其政治位階及對媒體、公共議題的影響力，進而掌握了主要的議題框架詮釋權。

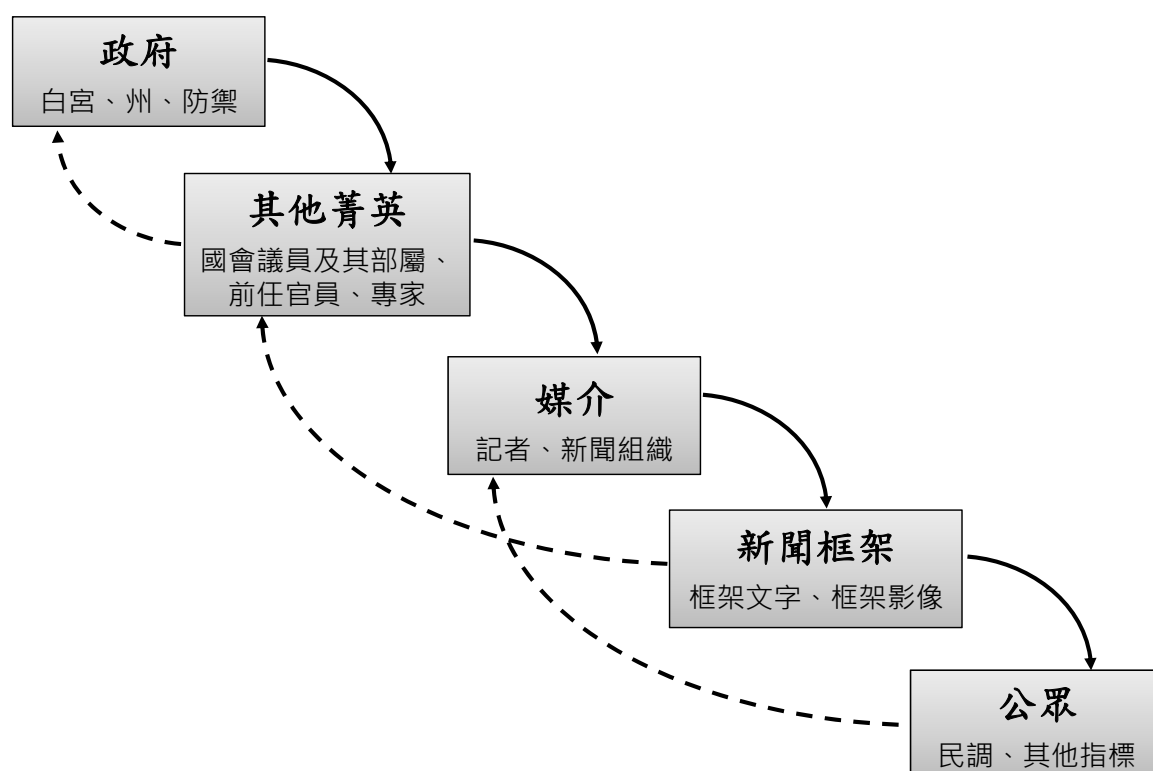


圖 2-4 層級式活化模式

資料來源：Entman, R. M. (2003). Cascading Activation: Contesting the White House's Frame After 9/11. *Political Communication*, 20(4), 415-423.

其他的政治菁英則為政府內非政策執行部門的人士，如國會議員及其部屬、遊說人員、政策專家等，新聞從業人員則是由記者、專欄作家、編輯所組成，新聞框架則存在於全國性菁英媒體當中，這類媒體的新聞報導往往形成一種既定的新聞報導框架，而公眾的部分則是專注於其意見的匯集（Entman, 2003：419-420）。

Entman 的層級式活化模式套用在政府議題的風向球施放機制上，政府的政策通常由行政單位擬定，並經過總統或行政院長同意，在立法上，則交由同黨的國會議員去倡導及推動，國會議員將具有爭議性的議題經由某些方式透露給媒介報導，愈是由上層發起的框架（或風向球）愈能影響下層級採用相同的框架，而且風向球的影響是一個層級往下一個層級影響。

新聞框架受到這些菁英的框架以及媒介組織框架的影響而傳遞給公眾，公眾的框架可以透過民調或其他指標傳回媒介，但其回饋是微弱或是片段的，被媒介採納的公眾框架經由報導後形成新聞框架，再由其他菁英透過輿情蒐集的方式得知，透過 Entman 的層級式活化模式可以理解，政策議題框架所形成的風向球回饋給政治菁英的過程及路徑是微弱、片段且曲折的，需要透過媒介的報導才得以為政治菁英所重視，這裡也和前面 Peters 的「公共問題只有成為媒介議題時才能被納入政策考量」的說法相互呼應。

### 第三節 政治假設的驗證

民主社會中，民意的支持是民主社會政治運作的機制，政府機關或政黨在政策方向擬定上會試圖去獲得最大的民意支持以維繫/獲得政權，所以，為確保所擬定的政策或所採取的政治立場能獲得最多公眾支持，政府機關或政黨常會假設其所擬定的方向最能符合最多公眾的利益。

對政府機關及政治人物而言，這種「最多民意支持」的政治議題假設，勢必要在政策施行前或立場表態前獲得驗證，以消除日後遭受公眾反對所導致的政治危機，所以政府機關或政治人物會在政策尚未施行前預先釋放議題風向球，以蒐集民意對該政策議題的看法。

## 一、政府政策與民意的關係

政策制訂時的目標之一為回應公共的觀感（Lindblom、Woodhouse，陳恆鈞等譯，2001），政治人物常以政策民調結果作為政府決策依據，如甘迺迪藉由哈里斯（Louis Harris）的民調結果來決定民權和外交政策，尼克森透過一系列民意調查決定經濟政策和工資、價格管制政策決定，布希因為民調將掃毒政策由減少毒品需求轉為強力掃蕩販毒（余致力，2002）。

公共議題可以形塑政府政策決定的焦點，包括政治人物、技術官僚、大眾媒體和利益團體，當他們發現有必要來改變政府一個既存的政策安排時，他們會將此政治問題暴露於媒體報導中，以將潛在的政策問題帶入公共領域，尋求透過民意來影響政府政策，政策制訂者則會將公共議題中顯著的問題，轉化成適當的政策承諾（Gerston，2004；張明貴譯，2005）。

有關政府政策與民意間的關係可以以下兩種方式分析：

### （一）分析單一時間點上多數民意與實際政策的「一致性」（consistency）：

余致力（2002）研究 1999 年至 2000 年間，台灣大眾媒體所進行的 113 項政策民調與政府政策的一致性，發現約有 48% 的政府政策與民意一致，42% 不一致，另有 11% 無法比較，政策與民意一致性最高的議題為「內政與民生」，尤其「治安、司法、警政、國防」類高達 73%，一致性最低的議題類型為「政治體制運作」，包括是否舉行公投、中央政府體制（如國大延任凍選）。

一致性研究資料取得上較容易，但研究者無法確認民意與政策間的因果關係，當民意與政策一致時，有可能為民意引導政策擬定，也有可能是政治人物在政策擬定後，透過各種管道教育民眾哪些政策是有利的（如經濟部為宣導 ECFA 而製作的「一哥與發嫂」文宣），或是民意與政策同樣受到第三者—「媒體報導」的影響而呈現虛假的因果關係。

### （二）分析長期民意變化與政策變遷間的「同向性」（congruence）：

同向性研究是透過相同的政策意見問題，重複調查相關資料，比較民意變化的以及政策改變的方向，如果二者改變方向一致，則具有「同向性」，同向性研

究如果將民意與政策決策的時間點納入研究考量，研究者可以據以推論因果關係，但同向性研究在比較民意與政策時，需找出完全相同之題目才能進行比較，所以研究困難度較高。

Page & Shapiro (1983) 蒐集分析美國 1935 年至 1979 年的政策民調資料，針對 300 多項政策議題進行同向性研究，發現有 66% 的政策變遷和民意變化同向 (引自余致力，2002)。

Page 及 Shapiro 的同向性研究發現政府機關及政治人物在擬定政策時常依據民意走向做調整，以求政策方向能符合民意走向，獲致較高的民意支持，這在民主社會中已為政治運作的常態，而議題風向球釋放的目的在透過假設性訊息的傳播蒐集民意，並藉以修正、施行政策，Page 及 Shapiro 的研究也間接證明了風向球的運作模式。

## 二、風向球在於驗證政治假設

議題風向球傳播給公眾的是政策發展及政府立場的可能方向，是將一個尚未真實存在的假設性議題透過媒介傳播給公眾以試探其態度，李湧清、黃啟賓 (2007) 說明政策運作過程五階段時，有關「政策規劃—政策預視 (policy forecasting)」時，即指出政策規劃必須對於各種可能的政策方案結果及預期影響進行推測，Dunn (1994) 則指出「政策預視」的目的在探討若採取某些作為或不作為時，未來將會形成何種政策結果。

透過議題風向球的政策假設拋出所進行的政策預視，政府機關及政治人物方得以瞭解政策假設是否符合公眾需求，得以獲得民意支持，並避免掉錯誤推出無法獲得民意支持之政策所可能導致的政治風暴。

## 第四節 小結

政府機關或政治人物擬定政策或表達公共議題態度時會對後續政治情勢抱持著假設，假設其所表達出的方向可以獲得民眾的認可，在為公眾議題定調過程，也期待此基調能為公眾所接受，當前社會對於各種議題的迅速反應，讓政府

機關及政治人物不敢輕言施行一些可能引起較大反對、具有爭議性的政策，為求慎重，於是將政策方向或公眾議題基調轉化成政治議題，所以有議題方向球的假設驗證機制。

由文獻探討可知，一個完整的議題風向球操作需先對政策有其假設或對公眾議題擬定基調，認為某些政策或公眾議題基調方向可能會獲得較多的民意支持，再依據該政策假設進行議題釋放，而傳播過程中的「回饋」更是風向球得以影響政府擬定與對應公眾議題的關鍵，透過回饋，政府機關及政治人物才得以蒐集民意對政策的態度，在一個民主國家，公眾的態度是政權維繫的關鍵，所以政府機關及政治人物在推行政策時勢必要選擇民意支持度較高的方向，方能贏得公眾的支持，以期能在各選舉中勝出。

除了回饋，影響議題風向球的因素還包括消息來源與記者的關係、議題的重要性，從過去的研究發現，媒體記者由於有固定的新聞路線及編採流程，所以會有一群固定的消息來源，而政府機關以及政治人物由於在議題上的重要性及權威性，往往成為媒介的主要消息來源，所以當政府機關及政治人物在擬定政策，需要預先蒐集民意時，就可以將消息釋放給媒介，透過媒介來把政策方向傳遞給閱聽眾，也因消息來源對媒介的重要性，政府機關及政治人物方得以在需要蒐集民意時，能有媒介作為管道釋出政治擬定的方向。

大眾媒介所強調的議題重要性與閱聽人所重視的議題呈正向關係，所以當政府機關或政治人物釋放的政治議題，被媒介視為重要的議題報導時，媒介設定了議題重要性，也帶動公眾將該議題視為重要議題，並可能讓公眾注意及思考該議題，政府機關及政治人物就可以透過輿情蒐集的過程來蒐集公眾意見，作為政策擬定的參考。

議題風向球包括政策假設及公眾議題基調，其釋放過程是由消息來源將其政策假設及議題基調提供給媒體報導，並且藉此獲得公眾態度的過程，這過程可能依政府機關或政治人物的需求，而形成一個議題假設驗證的迴圈，政府機關或政治人物藉由前面一波議題風向球，獲得公眾態度，並藉此修正政策再度於媒體中釋放，直至修正過後的結果為政府機關或政治人物認為能獲取最多公眾支持時，



才會具體落實為政策法案並後續施行，其過程詳如附圖 2-5。

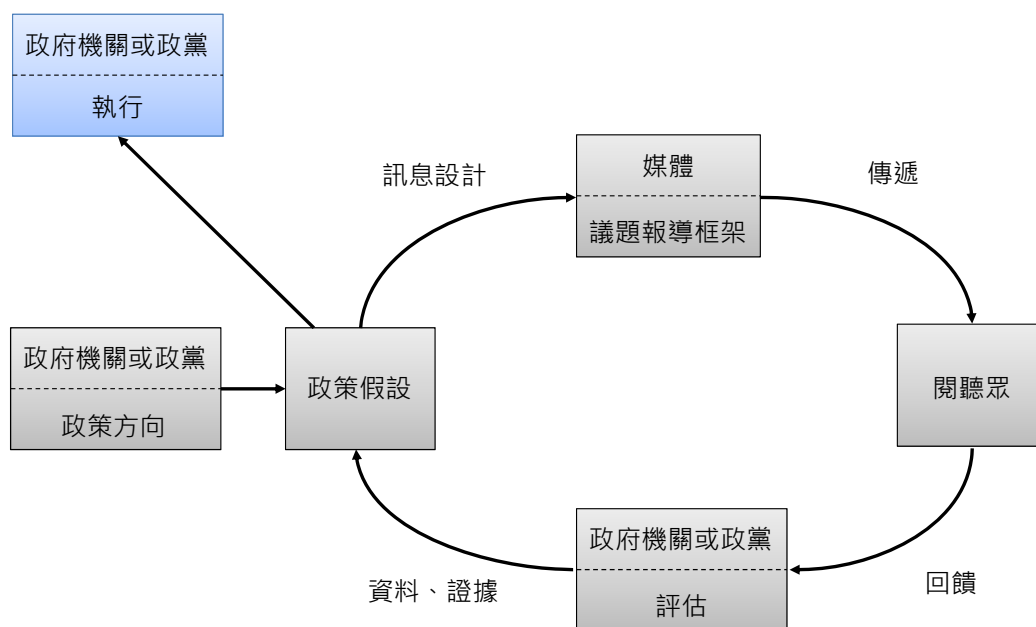


圖 2-5：議題風向球操作過程

資料來源：本研究

回顧研究問題，有關於消息來源如何將政策及公眾議題訊息釋放給媒體，以及報導內容是否受到消息來源與媒體間關係影響，經由文獻探討，政府機關及政治人物（消息來源）擬定政策方向及議題基調，並依其對政策方向及議題基調的假設來設計訊息呈現方式，然後將訊息釋放給媒體，其釋放方式，如文獻探討所得知，可以透過資訊津貼的方式，以及因資訊津貼所建立的消息來源與記者間良好的關係，使得媒體在報導內容上使用消息來源設定之議題框架，並透過媒體傳遞釋放給閱聽人，這個傳遞可能會受到傳播情境、政治人物與媒體關係、媒體組織政治立場等影響，並將影響到閱聽人對訊息的接收。

閱聽人接收到議題風向球訊息後，會對相關的政策假設及議題基調產生態度，並回饋給媒體（透過收視率、收聽率、讀者投書、Call-in 等）及回饋給政府

機關或政治人物（透過民調），消息來源就透過蒐集媒體的相關報導，以及讀者投書、政論節目內容基調、媒體所做各項民調結果，以及消息來源自行所做之民調來蒐集民意，依據這些民意的蒐集來修正政策假設及議題基調。

如果回饋顯示，該政策施行後能獲得多數民眾的支持，政府機關及政治人物會接著透過行政及立法程序將該政策假設具體化，並在完成相關程序後施行，如果顯示政策支持度不夠，這個迴圈將有可能繼續，以修正政策成為可獲得較高支持度的政策，但也有可能政府機關及政治人物基於理念或立場，不再修改而訴諸媒體宣傳，尋求公眾支持既有政策假設（如宣導民眾接受國光疫苗，而不是停打國光疫苗）。

經過文獻探討結果指出，並非所有的議題都對民眾有相同的影響力，議題設定的效果受到議題設定過程中的議題性質、媒介性質、閱聽人特性等相關因素影響，而且，公共議題需成為媒介議題，才可做為政治議題風向球評估的參考，而公共議題要成為媒介議題，又受到相關受影響人數、問題強度、問題可見度等影響，可見，並非所有政策或是政治態度議題都適合做為風向球來操作，如果對於民眾來說，風向球議題是「事不關己」或是「無足輕重」，並無法成為媒介議題，也無法引起公眾之注目及產生態度。





## 第三章 研究方法

本研究旨在檢視政府機關及政治人物如何釋放議題方向球，藉此蒐集民意對該政策及公共議題基調的態度，並據以修正其政策與對公眾議題之詮釋，以尋求能獲得最大的民意支持，同時探討在議題風向球釋放的過程中，有哪些因素影響整個風向球釋放的效果。

本研究將採取「訪談法」進行研究，議題風向球的操作過程，除了前章文獻探討所勾勒出的輪廓外，可能有許多政府機關及政治人物在風向球操作上，尚不為外人所瞭解的機制及策略，透過訪談法，以求深入瞭解議題球操作之機制，挖掘出受訪者在風向球操作上最隱而未明的策略。

本部分將針對政府機關及主要政黨負責政策擬定、政策管考及民意調查的官員及主管進行訪談，以瞭解政府機關及政黨政治人物在政策及政治議題成形的過程中，如何利用議題風向球蒐集民意，據以研修政策及公眾議題基調方向，並瞭解在議題風向球整個運作機制上，他們的考量因素及操作的策略；同時，本研究也將訪問新聞媒體政治線記者，試圖透過與政治線記者之訪談，瞭解媒介如何看待政府機關及政治人物釋放風向球，並瞭解從媒介的角度來看，政府機關如何釋放風向球最能為媒介所接受。

### 第一節 深度訪談法 (in-depth interviews)

質化研究最適合研究題材不易從外觀察、只有少數人涉及在內、跨越時間和概念數目多的事務(鍾倫納, 1993)，政府機關及政治人物在釋放議題風向球時，並不會對外公開宣稱其正在試探民意，相反地，議題風向球的施放者，為求有效獲得民意對政策的看法，會希望新聞表現上盡量力求中性，其操作的策略也就不容易透過新聞內容分析獲得，故為有效瞭解議題風向球的操作機制，本研究將透過質性研究的方式，透過訪談議題風向球操盤者，瞭解風向球操作機制的箇中巧妙。

深度訪談法是訪談者和回答者間的互動，是一種對話，訪談者在訪談過程中

透過結構性的訪談計畫，以概括性的方向設定訪談內容，並追蹤受訪者所引發的特定主題，在訪談過程中，訪談者與受訪者都需能全然理解所提問的問題，有時訪談者必須能引導談話方向，才能使訪談得以流暢自然地進行，蒐集到訪談者意欲蒐集的內容（李美華等譯，2004）。

## 一、深度訪談之特性及優缺點

深度訪談法在於瞭解受訪者的思考方式、價值觀念、情感以及行為規範，並瞭解受訪者過去的生活經歷、對事件的意義解釋（陳向明，2002），選擇訪談法進行研究目的在於：

- 可瞭解無法透過其它方式觀察得知的事情；
- 可瞭解受訪者的觀點；
- 可以找出有效度、可驗證的資料（黃惠雯等譯，2003）。

### （一）深度訪談法的特性（Wimmer & Dominick，2000）

1. 使用較小樣本。
2. 可獲得與受訪者的回答相關的意見、價值觀、動機、回憶、經驗與感受等詳盡的背景資料。
3. 可長時間觀察受訪者的非語言反應。
4. 所需耗費時間較長，可能需歷時數小時並且需進行一次以上的訪問。
5. 深度訪談對於每個受訪者的問題都不同，並允許因受訪者回答之不同，而接續詢問不同之問題。
6. 深度訪談成功與否會受到訪談氣氛的影響，並受訪問者與受訪者間的關係所影響。

### （二）深度訪談的優缺點

深度訪談最大的優點在於能提供研究者豐富且詳細的資料，且由於深度訪談可就受訪者回答內容進一步追問問題，對於某些敏感性或是隱而未明的問題，訪

問者更可由訪談互動中獲得比較精確、符合研究目的的答案，與其他研究方法不同處在於，深度訪談由訪問者與受訪者面對面長時間互動，訪問者可藉由觀察受訪者非語言反應，如受訪者面對特定問題時不自覺眨眼、眼神閃避，藉此瞭解受訪者答案是否有更多未盡之處。

深度訪談之缺點在於研究所得能否推論仍有問題，此乃因為研究方法為典型的非隨機抽樣，且因為訪問過程經常沒有標準化，所以每個受訪者的對問題的理解與回答或許都會不同，另外，深度訪談對於易受訪問者的偏見所影響，訪問所得內容也將由於訪問者及受訪者對於訪問內容的解釋或許不同而產生問題 (Wimmer & Dominick, 2000)。

## 二、受訪對象

本研究為瞭解風向球的運作機制，訪談對象包括行政院交通部、研考會官員，國內主要政黨的政策研究部門、文宣部門及民調部門主管，藉此瞭解政府機關及政黨如何在研擬政策的過程中，擬定出符合公眾需求的政策，如何釋放風向球驗證政策能為公眾所接受，並且瞭解其如何依據風向球的蒐集到的結果修正政策方向內容。

本研究為瞭解風向球如何釋放，方能有效地在媒體上呈現訊息，亦將訪問媒體政治線記者，以政治線記者長期對各項政治性議題的觀察與採訪，從而瞭解媒體如何看待政府機關及政治人物釋放風向球，怎樣的風向球操作能有效將訊息呈現在媒體上並傳遞給閱聽人。

表 3-1，受訪者基本資料

代號	性別	類別	相關年資	相關經歷	受訪時間	受訪地點
政府官員 A	男	公務部門	21	縣市政府及中央政府研考單位主管、首長	2010/10/5	餐廳
政府官員 B	女	公務部門	15	機要秘書、公關部門	2010/12/6	教會
政府官員 C	男	公務部門	25	行政院長辦公室	2012/1/10	會議室

政治幕僚 D	男	政黨	14	國會助理、選戰幕僚、行政機關機要秘書	2012/1/15	立法院
政治幕僚 E	男	政黨	15	政黨及選戰團隊新聞、文宣部門	2012/2/7	餐廳
政治幕僚 F	男	政黨	10	政黨及選戰團隊民調、網路部門	2012/3/2	會議室
政治幕僚 G	男	政黨	16	政黨及選戰團隊政策部門	2012/3/8	會議室
記者 H	女	媒體	5	政治線記者（黨部、立法院）	2010/11/17	餐廳
記者 I	男	媒體	8	政治線記者（黨部、行政院）	2012/1/18	記者室
記者 J	男	媒體	8	政治線記者（黨部）	2012/3/1	咖啡廳

### 三、訪談綱要

#### （一）消息來源訪談綱要

1. 貴部門/政黨在擬定政策及對公眾議題處理方式時，是否會透過釋放風向球來瞭解民意？在議題風向球選擇上是否會根據政策性質做取捨？
2. 貴部門/政黨在釋放議題風向球時會根據何種策略釋放，釋放過程中有哪些注意事項（時間、對象、場合）？
3. 貴部門/政黨是否會透過不同的管道或單位釋放議題風向球？這些管道或單位如何選擇？不同的管道或單位在風向球的釋放機制上有何優缺點？
4. 貴部門/政黨之輿情評估單位如何透過何種管道及方式瞭解並評估民眾對新政策的反應？
5. 輿情評估單位所得知的民意趨向將如何使用，是否會影響貴部門/政黨在某項政策推行的策略？如果會，如何影響？是否有實例？

上述訪談綱要 1、2、3、4 旨在探究研究問題（一）消息來源如何如何釋放政治議題給媒體？綱要 4、5 探究研究問題（三）消息來源如何蒐集民意？及（四）消息來源如何評估民意趨向並藉此修改政策方向？

## (二) 媒體記者訪談綱要

1. 您過去採訪新聞經驗中，是否曾遇過政府官員、政治人物或其他人，故意將未定之消息透露給您報導以藉此瞭解民眾反應？
2. 您如何判斷某些人是在釋放議題風向球？
3. 如果遇到政府官員或政治人物刻意釋放未定之訊息方向，您會如何處理？
4. 如果政府官員或政治人物要釋放議題風向球，以媒體的角度來看，怎樣比較容易被媒體報導？
5. 記者與消息來源往來的經驗中，消息來源可能會透過哪些方式促進與記者之關係，並且可能會因此影響記者之報導內容？
6. 有哪些因素會影響對政策方向的報導及評論（記者與消息來源關係、媒體立場、獨家壓力、其他）？

上述綱要 1、2、3、4、6 旨在探究研究問題（二）媒體報導是否受到消息來源與媒體關係間的影響？綱要 4 同時也探究研究問題（五）是否有某些政策類型較適合透過議題風向球蒐集民意？綱要 6 則探討研究問題（六）媒體立場與政治傾向是否影響議題風向球釋放過程與結果？





## 第四章 資料分析

在議題風向球的操作過程中，消息來源、媒體、公眾都扮演相當重要的角色，消息來源探尋民意走向，為的是讓政策內容和政治立場可以為多數公眾所接受，以透過政績或訴求來爭取民眾的支持，媒體則在風向球過程中扮演訊息散佈的管道，如果沒有媒體，消息來源釋放的訊息將不會被公眾得知，政治人物及官員就無法獲得公眾態度，無法藉此調整政策的內容及步調、無法調整政治立場，也就無法確保該政黨或政治人物可以獲得多數的公眾支持。

議題風向球一旦釋放出去，相關的訊息內容就在輿論意見場域中不斷演進，除非這風向球已經不再被媒體所關注及報導，可以自輿論場域中消失，不然，風向球的操作是一個動態的過程，所有參與者都在裡面使力，也因為這些力量，讓風向球得以繼續探尋民意。

議題風向球是一個持續的流動過程，Entman（2003）提出層級式活化模式（Cascading Activation Model），將框架影響分為五個連階層次，分別為政府、其他菁英、媒介組織，新聞框架以及公眾，這五個連階層次的框架會一層一層往下影響，然後訊息又可以往上迴授，但這往上回授的機制必須透過媒體，經由媒體的報導，公眾意見才為政治菁英所得知，這模式已經初步描繪了議題風向球的機制，只是遺漏了政治菁英也可以透過民意調查的方式得知公眾意見，而非完全仰賴媒體。

在風向球的操作過程中，消息來源(或是 Entman 模式中的政府及政治菁英)是有目的且主動的發起者，他可以選擇適當的空間、場域、時間來釋放風向球，不論是透過正式或非正式的方式來釋放，不同的釋放情境有不同的效果，消息來源必須慎選情境、妥善安排訊息釋放方式，才能達到最大的效果，而不致對自己產生太大的負面效應。

不過，風向球一旦釋放後，它就是一個隨場域中各種力量運作自我調整延續的過程，消息來源可以施力影響風向球的展現，但難以再完全控制風向球，風向球操作過程中，每個參與的環節（消息來源、媒體、公眾），彼此間會相互影響，彼此使力作用的結果也將影響風向球的延續與否與飄移方向。

透過研究資料的分析，本研究試圖探究包括消息來源如何將政策訊息釋放給媒體？媒體對政策方向的報導是否受到消息來源與媒體間關係的影響？消息來源如何蒐集民意？消息來源如何評估民意走向並藉此採取行動（可能的行動包括修改政策、中止政策或是實施政策）？是否有某些政策方向較適合用議題風向球來蒐集民意？

## 第一節 消息來源對媒體的影響與操作

議題風向球是政府機關為探詢大眾對政策或人事看法，或是探詢公眾對政治議題的立場態度所主動拋出訊息，透過媒體報導藉以蒐集民意的方法。政府機關做為風向球操作機制中的主要消息來源，也是整個過程中的主要發動者，具有判斷風向球釋放過程中有關發起時間、地點、場景的主要掌控權，但一個訊息要為公眾所週知，還是必須要透過媒體的報導，所以如何讓消息釋放能最符合消息來源者的需求，端賴消息來源是否與媒體間平日即進行關係的維繫，並仰賴其彼此間關係緊密程度。

尤其是緊急或重要性議題，如果消息來源與媒體記者間沒有一定的良好關係與相互瞭解，消息來源將難以確認釋放的訊息經媒體報導後將呈現什麼面貌，甚至要擔心訊息經過不適當的媒體釋放後產生不良政治效應，例如被錯誤解讀，或是反而得罪原本對消息來源友善的其他媒體，所以重要性議題、時效性議題，消息來源都會選擇關係良好的記者來放消息。

有時候我老闆有重要行程，這行程有重要意義，一方面我們希望這行程被媒體報導出來，因為有被報導的事件才是「真實存在」的事件，而不僅止於行程參與的數人間，但又必須考量如果發採訪通知給媒體，又把事情搞得太高調，有種好像刻意作為的感覺，這種想被知道，又不想被說炒作的行程，我就會私底下跟某幾位要好的記者說，讓他們自然地出現在事件現場，但表現出來的是他們經由別的管道知道這行程，並且趕來報導，而不是我們通知媒體。有時也會事後找人以不具名消息來源的方式說出去讓記者寫，這種方式又更婉轉。（政治

幕僚 E)

透過要好的記者釋放消息，消息來源得以掌握消息被報導的時間、空間，甚至是被報導的角度，所以風向球的操作機制中，消息來源與媒體記者的關係是相當重要，由於記者也有獨家新聞的壓力，所以兩者間如何建立並維持良好關係，成為新聞運作中的關鍵環節。

## 一、消息來源與媒體記者關係的建立與維繫

由於風向球釋放的是公眾議題，消息來源也大多是黨政領域的從業人員、公務員及官員，其與媒體記者的關係建立上，大多起始於消息來源的職位，例如一個跑交通線的記者，到職後最重要的就是盡快和交通部官員及公關室新聞聯繫人員互動並建立關係，交通部官員及新聞聯繫人員也會在首次遇到跑線的記者時，彼此打招呼、交換名片，並將互相將對方建立在聯繫名單中。

消息來源將記者列入訊息通知名單是關係經營的最初步，讓記者可以隨時掌握到消息來源所處單位的公開訊息，避免掉被漏新聞的危機，此時，雙方有基本的互動，新跑線的記者也可藉由掌握公開訊息，瞭解所跑單位的動態與立場，可說是雙方認識的開始。

### (一) 善用通訊科技增加互動

隨著記者多次出現在新聞現場或政府部會、黨部提供的記者室，消息來源與記者會更加認識，記者會利用跑消息的空檔到消息來源的辦公室坐坐、聊天，讓彼此更認識，消息來源與記者也會透過 MSN、FACEBOOK、智慧型手機應用軟體 (App)，如：WhatsApp、Line 等網路交換訊息

通常跟記者交換名片後，如果是新主跑的記者，我們會交換 msn，這樣講事情比較方便，有問題丟個訊息，對方有空就回，沒空就放著，因為記者在新聞現場都很忙，如果打電話的時機不對會很尷尬。(政府官員 B)

現在用智慧型手機就更方便了，不論是用 WhatsApp 或是 Line，免

錢又迅速，也可以依自己狀況決定要不要回應，而且這些 APP 都可以開多人聊天室，我們就有幾個比較好的記者和新聞聯絡人共開一個 WhatsApp 聊天室，有問題往上面一丟，都可以找到答案，不然上去閒扯一下也不錯，這讓大家感情都很好。（政治幕僚 E）

消息來源也會和記者閒聊，或是透露些許內幕以示好、或是邀約吃飯拉近關係，雖然這種邀約大多是利用下班的私人時間，但考慮到要維繫與彼此關係的熱絡，以及酒酣耳熱間或許會聊到些新聞方向，記者通常會出席，即使當天值晚班，也會出現在現場然後再回公司上班，這種帶些私人性質的互動，才是讓記者與消息來源關係更密切的方法，藉由此，兩者之間不再是「公事公辦」、「行禮如儀」，見面時不用再很客套的寒暄，而是我跟你是朋友，我們可以輕鬆的聊各種事情，包括可以用來做新聞的事務及對事件的看法、態度。

記者會時我都站在記者這一側看老闆講話，有時候一邊開記者會一邊跟記者有一搭沒一搭聊天，顯得彼此熟識，或是透過聊天內容補些老闆漏掉或應該要強調訊息，好讓記者能夠掌握到我們的新聞重點。（政治幕僚 D）

我們常常找記者一起吃飯，大約一、兩個月會安排一次，有時會一大群一起吃，有時平面或電子媒體分開辦，有時候只找比較要好的記者吃飯，就聊一下工作內容，拿最近的新聞出來開玩笑，還有問一下記者對我老闆的建議。（政治幕僚 E）

## （二）建立私人關係更有助於新聞聯繫

消息來源與記者關係間的經營維繫，除了記者會現場互動、電話及網路交換訊息、邀宴聚會外，有些則展現在細膩的體貼上，如一大早召開的政策記者會，可以買些早餐請記者，炎熱的下午可以買些飲料，容易昏睡的時段請杯咖啡，甚至記者重感冒「燒聲」時送瓶慶餘堂的枇杷膏。

因為跑選舉新聞較辛苦，偶爾我們會買些飲料、早餐請記者吃。



(政治幕僚 E)

能釋放議題風向球的人，必須是與媒體記者關係較好、互動較緊密的人，這人可判斷哪些記者對風向球的報導，可能會依照消息來源所希望的角度，或是能讓這則消息佔有一定篇幅的版面，他們彼此間的關係通常始於公事，但逐漸延伸至私交。

這是靠私交，與藍綠無關，這些私交是我以前在縣府新聞室工作所建立，以前處理業務時就會接觸記者，長期相處下來，加上我的職位，記者也會主動和我建立關係，有消息時就跟這些友好的記者說最近有什麼事，我會跟他說，是因為我知道這消息有新聞點，會引起爭議。(政府官員 A)

透過公務場合及私人場合的經營，消息來源與媒體記者愈來愈熟識，關係也更好，消息來源也可以判斷哪些記者對自己立場比較支持，哪些記者比較不友善，哪些記者比較公事公辦。這些報導立場並不完全是因為媒體立場使然，也有些個人層面的影響，因為媒體為了方便採訪，通常會讓政黨傾向比較偏綠的記者跑民進黨，比較偏藍的記者跑藍，當然，也有些記者本身藍綠傾向不明顯，但在持續互動中，對受訪者所屬的政黨或單位慢慢比較友善。

### (三) 記者聯誼會是最佳聯繫協調管道

記者跑新聞有分路線，為了和新聞來源建立緊密關係，也為了更瞭解該領域議題，跑線記者都會為固定某些人，連主跑記者休假時的代班人也盡量會固定，這些記者們長期跑同一線，有互通訊息、相互照應的必要，就會成立聯誼會組織，例如行政院記者聯誼會、民進黨記者聯誼會，這聯誼會成員跨越電視、廣播、平面和網路，從中選出資深者擔任聯誼會會長及副會長，通常會一個由電子媒體記者擔任，另一職務就由平面媒體記擔任，以便從不同的作業形式中互補，並有利於協調。

記者們組成互惠的聯誼會組織，彼此互相協調新聞角度、內容，消息來源也利用聯誼會來協調新聞訪問事宜，包括在新聞活動現場協調由哪幾家記者負

責提問，如果有些問題不傾向由候選人親自回答時，除了新聞聯絡人可以跟該記者說不回答外，也可以拜託聯誼會的會長或副會長幫忙協調，通常記者同業間協調效果會比較好，比較不會有干預新聞的感覺，如果這問題十分重要，記者不問不行，也可請聯誼會協調出比較好的發問方式，例如：安排該名記者於記者會最後一位發問，此時新聞聯絡人可以大聲說「謝謝媒體朋友」，並同時結束掉訪問，候選人隨即離場，化解掉不便回答的尷尬，記者則因已經提問（受訪者不回答也是一種回應方式），因此可向公司交代。

活動現場接受媒體記者訪問，一般只接受兩到三個題目，這一方面是因為時間有限，還要趕其他行程，另一方面題目太多，容易會有我們不想回答的問題，這時候就要去協調記者，事先安排幾位記者發問，還有先確定他們問的題目是什麼，知道題目後，我們會先回報給候選人身邊的隨行秘書，或是發言人，讓他們討論該如何回應，因為長期與記者的關係，通常可以協調出幾位提問者，如果現場協調有問題，就麻煩記者聯誼會會長或副會長來幫忙協調，記者們彼此間會尊重資深的，協調起來比較容易。（政治幕僚 E）

記者聯誼會的功能除新聞協調外，另一功能在關係的建立，包括記者之間以及記者與消息來源間關係的建立，為和跑線記者建立友好關係，例如消息來源會透過記者聯誼會邀宴記者，或是致贈記者節禮品時，以加入聯誼會的記者為主，如此作法比較不會掛一漏萬，也可以協助強化聯誼會的功能，讓聯誼會在必要時刻扮演重要角色。

## 二、釋放消息的人及場景

消息來源將風向球釋放給媒體記者，不僅要依風向球內容來考慮到彼此關係是否適合操作，釋放風向球的人選或場景也很重要，各單位的新聞聯絡人是最常和媒體記者互動的人，有任何消息也彼此互相確認，對記者來說，新聞聯絡人是可以在第一時間就聯絡上，是最方便的資訊正確與否確認管道，畢竟新聞聯絡人的工作之一就是瞭解目前媒體在關心什麼，但新聞聯繫人員往往礙於層級不夠，或是基於保護單位的立場，對於記者來說，是個方便詢問，但能否



由此得知重要訊息仍有些存疑的管道。

另外，對記者來說，政治人物或機關主管是個權威的消息來源，這些人的證實或發言，即可成為一條新聞的依據，但這些人除了有需求而發言，往往惜字如金，或是身處新聞聯絡人、公關部門人員所構築的保護牆之中，一有不想發言的新聞即由新聞聯絡人協助離開訪問現場，因此，不同的人在風向球機制中扮演不同的角色，新聞聯絡人可能扮演訊息通知、非正式新聞證實管道，或是補充性資料的來源，政治人物及官員則扮演正式的新聞來源，或是電子媒體所謂一個「可以堵 bite」的對象。

### （一）不同的人適合用不同的方式釋放政治風向球

新聞聯絡人常會透過電話與記者聊天的方式放消息，或是很輕鬆閒聊的方式探訊息也放訊息，政治人物或政府官員則會利用一些公開但非正式場合放風向球。

常常會有記者帶杯咖啡到我們辦公室坐坐，往往坐下來也沒特別主題，就是聊聊他們（媒體）最近關心什麼議題，問我們最近在做什麼。（政治幕僚 D）

這種非正式、帶著私人性質的互動，可以說是政治領域中最常見的訊息互換管道，新聞記者希望在政治人物公布前，率先得到些蛛絲馬跡，甚至會「直接問最近有什麼東西可以做（獨家）？（政府官員 C、政治幕僚 D）」新聞聯絡人則詢問記者最近你們都做些什麼（新聞）？或是一起評論最近的新聞內容，藉以達到彼此資訊上的平衡，確保互相都沒有漏掉什麼重要的政治訊息，畢竟對政治而言，訊息的掌握是關鍵之一。

消息來源在跟記者陳述辦公室最近的工作內容時，一方面是滿足媒體記者想要探求消息的需求，另一方面，媒體聯絡人則可告訴記者一些「進行中」事務，來看看記者會怎麼反應，或是陳述特定議題詢問記者興趣，藉以瞭解該事件的媒體操作可能性。

我上次跟記者說「我們最近有個陳情人先生車禍，飆車肇事者被依

過失傷人致死罪輕判，陳情人很不滿，所以我們在研究修法將飆車納入公共危險罪適用範圍，應該會有許多自行車車友出來聲援，有興趣嗎？…」然後記者跟我說這議題目前正熱門，應該會報，所以我就趕緊進行規劃記者會和後續立法。（政治幕僚 D）

媒體聯絡人常常利用帶點私人性質的關係來操作風向球，畢竟新聞聯絡人雖然負責經營單位及媒體間的關係，但通常沒有公開發表評論或回應的權力，所以比較不適合公開放訊息，但常常得就發言人或長官說得不夠清楚的地方進行補充，或是協助下註腳，這些也是新聞聯絡人可以影響媒體報導內容的地方，以新聞聯絡人的層級，偶而主動釋放風向球訊息，大多來自上層同意或授意，因為新聞聯絡人不是官方權威發言代表，所釋放的訊息如果爭議性較大或是面臨阻礙較大，透過新聞聯絡人，可以先私下詢問記者意見及評論，如果反應不佳，要否認或修正的可能性也較高。

這些（放消息）來自長官授意。（政府官員 A）

政治人物或官員則不同，他們的話就代表權威的正式意見，任何內容都可能被媒體直接引用，所以比較少用閒聊的方式，如果與記者閒聊，就要有會被寫出來的心理準備，而且一說出口就沒辦法收回，因此，政治人物、官員若對記者說些什麼，都被認定是想藉此表達些意見。

與媒體私下互動要很小心操作，因為你一旦告訴他，就收不回來了。（政府官員 B）

但這作法因人而異，有些政治人物就很排斥與媒體溝通，甚至不關心媒體報導，所以議題風向球的操作也受到政治人物性格的影響。

吳敦義很愛講，所以他當院長，我們部長在立法院就比較輕鬆，像劉兆玄，他根本不看報紙，根本不 care 這種事，基本上他信任閣員，大致上不因媒體輿論而改變政策。（政府官員 B）

政治是非常人治的領域，由於「每次選舉就像是闖過生死門一般（政治幕僚D）」，勝選者接下來四年要努力透過各種資源跑行程、拼政績，以求四年後競選連任會比較順利些，落選者失去表演舞台，可能政治生命就此結束，或是得拼下一層選舉以延續其政治舞台，如立委落選改去選市議員。

每個政治人物就像中小企業的老闆，拎著一卡皮箱，帶領一小群子弟拼命往前衝，對政治人物來說，勝選與否的壓力如此之大，因為勝敗都要由其承受，許多政治人物便比較以自我為中心，很多管理規則就比較人治，所以常常不同的政治人物上台就有不同的作法，有的人偏好媒體形象運作，有的人偏好組織經營，在風向球的操作及參考上就會有所不同。

## （二）不同的人在不同的場景釋放風向球

相較於行政機關官員，政黨主管的顧忌較少，常會邀請幾位記者一起，或是和單獨來訪的記者在辦公室泡茶聊天、意見交流，行政機關官員則比較少用這種方式，如果有新的政策需要探求記者的意見，可能會選擇到記者室與多名記者一起聊天，而不是採用放獨家的方式。

如果有需要，我們次長或主秘會到樓下的記者室跟記者聊天，就是一個比較輕鬆的場合，政策方面的消息我們很少特別放獨家，因為會被其他家報紙所抵制，政策的訊息希望是更廣泛的。（政府官員B）

這種「閒聊」會選擇記者聚集的地方，一方面對記者而言比較方便，另一方面，如果通知記者到某地集合，這種形式相較太正式，與刻意營造出的「閒聊」不同，可能會變成正式的記者會。

如果希望媒體能給予較多的版面闡述，政治人物及官員就會選擇是比較正式的方式，如「專訪」，專訪的好處在於消息來源與媒體雙方可以事先就訪問的議題做溝通，雖然避免不了被詢問時事回應，但消息來源可以事先溝通協調想談的議題，而且相較於一般受訪只有數十秒的回應，專訪可以讓消息來源闡述政策前因後果及考量因素，只是如用這種方式放議題風向球，會被認為是較正式的政策宣示，如果後續反應不佳，消息來源必須要承受較大的政治效應，例如承認政策思考不週、公開宣示改變政策、甚至是公開道歉。

對於消息來源而言，選擇適當的風向球釋放對象也很重要，電視媒體具有即時性、有影音效果，對閱聽眾來說，訊息的刺激較強，平面媒體則受限於每日發刊一次，但內容較電子媒體深入，且以目前台灣媒體環境而言，往往電視媒體報導的議題是跟隨當日早報新聞內容，平面媒體具有引導新聞走向的功能，所以適當選擇釋放議題風向球的媒體，有助於提升議題風向球散佈的效能。

我們在記者室聊天時只有平面和廣播，比較沒電視，反正電視 follow 報紙，第二天也會抄，而且我們希望報紙能帶領輿論的聲音，報紙的好處是，很多問題他們比較瞭解，深度比較夠。（政府官員 B）

通常首長或重要政治人物較少直接與個別媒體記者私下交換訊息，除非是因為選舉或重大政策推行前的溝通，但這種私下溝通，考慮到層級及效果，常常是政治人物或官員直接邀宴媒體中高階層主管，並由跑線記者作陪，就像是新聞室的社會控制般，形成媒體非正式的指示，媒體高層與這位政治人物、官員關係很好，記者因此對該消息對象友善報導。

上次選舉前，我老闆找了 X 報的總編輯、副總編輯，帶他們政治組組長和線上記者一起吃飯，然後順便安排接下來的專訪。（政治幕僚 E）

這種邀宴在行政單位和政黨是不同的，政黨在消息掌握上更即時，意見交流更頻繁，所以常常會與記者聚餐或泡茶聊天，政府官員在議題操作上較保守，頻率比較沒這麼頻繁，且以集體邀宴為主，目的多在詢問記者對特定政策的意見，很少透過少數幾位記者處理訊息，以避免給予某媒體獨家後，其他家媒體被漏新聞產生不滿，這種不滿將會難以收拾。

我們之前每個月一次找所有線上記者吃飯，有重大政策時會更加頻繁，如果我們需要媒體意見，我們就會找他們吃飯。（政府官員 B）

政治人物放消息的方式當然不僅於此，過去媒體曾報導，當議題十分重要



時，某政治人物會直接打電話給某些大牌記者說明，甚至有些記者會被認為跟某些政治人物很好，常可以先從他那邊的到特定政治人物的重要訊息，例如楊憲宏就常「轉述」呂秀蓮副總統的訊息。

除了私下的意見交換及公開與非公開邀宴外，還有一些更為正式的風向球釋放場合，就是媒體訪問、記者會、公聽會或協調會。

媒體訪問除了最正式，篇幅版面最多的專訪外，也包括新聞事件回應式的訪問，專訪的時間長度、議題方向、呈現方式比較可以預先掌握，所以在最正式的消息散佈上，專訪可以說是最好、內容最可受控制的場域，但因為這是受訪者很正式的直接對媒體陳述意見，所以萬一風向球後續反應不好時，受訪者迴避空間也較小，通常這樣的運作，在政策方向比較明確，或是政治人物或官員試圖展現決心時會比較適合。

我們常看到政治人物或官員在日常行程或活動中，被媒體詢問特定事件的回應，或是有政治人物會藉公開行程露臉的機會，發表對某事的方向看法或意見，即使這意見與活動主題不一定相契合，例如在一個公益活動場合公開講電價上漲是合理化的必然過程，這種方式，散佈風向球與否掌握在政治人物或官員手上，雖然這也是公開的意見表示，但試探成分較專訪高，如果反應不好，可以由幕僚回應「這僅在規劃中」，後續處理的彈性較專訪高，其限制在於這種受訪通常可以闡述的時間有限，僅能講述方向，很難講清楚內容。

記者會是一個公開陳述態度或意見的場域，發言主導權掌握在召開記者會的人身上，並且可以用較長的時間（通常是三十分鐘到一小時）、經過設計的內容（例如公布圖片、圖表）來呈現，雖然媒體報導時段有限，僅有少數內容會被媒體採用，但只要記者會內容及方式設計的好，常可以達到預定的效果，讓特定的話或畫面被媒體採用。

通常一個政策記者會因為脈絡及內容較為複雜，光是主要政策訴求能被記者採用並報導出來，就已經很不容易，所以，很多時候會將問題的嚴重性、問題成因，或是情境脈絡，透過畫面安排來呈現，例如參觀安養院凸顯老人安養照顧問題、參觀國宅凸顯過去住宅政策不當，這樣的安排，記者在寫稿時，就會帶入情境脈絡，或是畫面就可以將問題點出來，可以有效利用短短的新聞報

導時間，讓觀眾瞭解記者會的訴求。

我在辦記者會時，我會先想好這場記者會在新聞呈現上會出現哪個畫面，以及出現哪幾句話、bite 是什麼，或者是，我有一個主題要做，我有什麼畫面或資料可以讓觀眾一眼就看出我們的訴求，例如社會住宅，我就去參觀西園國宅，呈現過去國宅及平宅設計不當，環境非常差，應該要用社會住宅的理念帶動整體環境優質化，然後在那裡以國宅為背景，發表社會住宅政策，這樣記者會活動所要呈現的訊息就很清楚，新聞只有 90 秒，如何讓人一眼就看出主題，或是把想講的話埋在場景裡，是非常重要的。（政治幕僚 E）

而且，為了確保記者會效果，常見媒體聯絡人於記者會現場先行詢問記者會問哪些問題，並預先協調及安排發言提問者，如果出現非在設定範圍內的不利提問，即可以時間有限結束記者會，透過這種方式來釋放風向球，場景經過妥善設計，通常訊息也比較明確。

公聽會是多元意見陳述交流的場合，其基本要求就是起碼要給兩方意見表達的機會，甚至可能是多元意見表達機會相近，如果透過這種方式釋放風向球，因為主持會議的主持人需在會議進行上位居中立，通常會安排學者專家等第三者來釋放議題風向球，一方面可藉風向球發佈者的專業背景為風向球的可行性背書，另一方面，藉由專家表達的立場可和會議主持人保持一些距離，如果反應良好，政治人物或官員可以順勢宣布採用，如果反應不好，則可以「這是學者專家個人意見」來輕描淡寫帶過，由於專家學者是主辦人邀請來的，記者還是可由此體察到此專家學者所代表的立場，並當作重要消息來源報導。

### 三、時間因素

在議題風向球的釋放過程中，除了人和場合外，時間也是一個很重要的因素，風向球是用來測試政策方向及政治議題立場可被接受的程度，通常是在政策正式公布前先釋放相關訊息，但在多早之前公布，則影響到風向球訊息被媒體及民眾處理的程度、訊息擴散及再處理的程度。



## （一）掌握散佈時間點可控制風向球範圍

如果消息來源希望事先設定議題，而且被一定數量的民眾得知，但又不希望因為時間拖長，訊息內容經過多手詮釋被混淆，甚至是為了不讓對手有足夠說明，消息來源常會在事件發生的前一至兩天散佈議題風向球訊息，這樣的時間長度，讓消息來源有一些時間可以掌握民眾的反應，並做因應調整，但輿論講述內容仍在設定的範圍內不致被過度詮釋而翻轉，可以達到試探民意反應以及引導議題走向的雙重效果。

總統大選期間辦了幾次辯論，為了主導辯論的議題方向，也避免弱點（當時媒體上對手對我們候選人主要攻擊論點）為對手攻擊，但在辯論場合沒有足夠時間說明，我們會先安排候選人於辯論前一至兩天接受媒體專訪，包括先做被攻擊點的說明，以及就我們要攻擊對方的點，先放一點消息，這樣可以引導媒體追這消息，讓這議題成為接下來媒體報導的重點，也迫使對手利用辯論場合回應，讓戰場停留在我們設定的點，而且，提早於辯論前兩天放消息，可以看出攻擊力道大小，作為辯論攻防調整的參考。（政治幕僚 G）

消息來源對政治議題的掌握通常先來自於媒體記者的分享，由於媒體記者負責蒐集消息，整理消息及報導消息，在民意的掌握上有其參考價值，所以消息來源會在正式事件前，詢問友好媒體記者的意見，藉以作為政策調整的參考。

有些議題，我會提前兩天先用 WhatsApp 問記者意見，因為這些記者都是好朋友，我也不會擔心他們做成報導。（政治幕僚 E）

同樣的，如果希望第二天的媒體報導以消息來源所發佈的內容為主，就會壓縮媒體可以作業的時間，甚至是在晚上召開記者會，讓媒體沒充足時間可以做到「兩面並陳」，只好大幅採用記者會的說法，但這種方式只適合相當重要的政治人物，如總統，以及當前最關心的重要議題，如電費改成三階段調漲，一般消息散佈如果採用這種方式，因為不符合媒體作業時間，可能會沒有媒體報導，甚至

是引起媒體抱怨及抵制。

不同的議題有不同的釋放時間點，像馬英九總統對一些反對聲音很大的議題，會刻意選在晚上開記者會，因為這樣記者面對截稿時間，常沒有足夠時間做反對意見的報導，報導內容會比較集中在他的說法。（政治幕僚F）

這種利用很晚的時間開記者會，雖然讓當天晚上電子媒體只能用現場連線內容，以及第二天平面媒體報導內容偏向於記者會內容，但因為是重要議題，第二天之後，媒體仍會用相當篇幅報導，而且也會補足反對意見，總而言之，這種方式好處在於確保第一時間報導的內容走向，但後續效應仍看風向球本身是否為民眾所能接受，更重要的是，這種夜晚突襲式記者會，常讓媒體對於決策程序感到懷疑，並對議題發佈的安排感到不滿，而民眾對於利用夜晚公布政府施政，也不是很能接受，有不敢於上班時間勇於面對輿論的感受，所以這種方式，雖掌握了第一間報導內容，但整體來說，負面印象更超過風向球議題本身，可能反而為議題走向帶來負面效果。

以台灣的政治環境，政策方向很多時候是由上而下，所以政策風向球的發佈，不見得是主管業務的政府單位可以事先掌握並預做規劃，尤其是政治人物面對選舉壓力，常為討好選民而開支票，新政策的決策過程不見得有讓行政單位參與，因為通常行政單位比較負責事務性的決策，而不具有政治性決策的判斷能力，所以一旦政治人物在地方大開選舉支票，或是對新的政策拋出政策議題風向，行政單位就必須為新的政策方向找出解決之道。

一開始應該是劉兆玄跟馬英九去花蓮時，他講了一個東西叫「蘇花替（蘇花公路危險路段替代道路）」，替代道路的「替」，蘇花替到底是什麼東西沒有人知道，他就是丟了一個名詞出來，因為他們去地方就得要開支票，問題是他丟這東西沒人知道是什麼，所以後來回來後我們就開始研究蘇花替到底是什麼東西（問：所以先有這名詞，交通部裡面才去研究何謂「蘇花替」？）對！他就是先開張支票出來，為的是要區別跟民進黨的不同，他拋出說我們會有個讓大家滿意的方案，總

而言之，就是他這東西沒人知道是什麼，但回來後我們就想盡辦法要生一個東西出來。（政府官員 B）

一般而言，政策規劃走在最前面，然後是釋放議題風向球探詢民意，然後藉由民意來調整方向，確立政策內容，但像上述這種先放風向球再來擬定政策內容的順序，以台灣的政治生態而言並不算少見，畢竟台灣的政治取捨以主事者的意志為主，但行政單位不見得要為了配合新政策方向風向球，完全從零開始規劃，通常一項政策，尤其像蘇花公路這種長久以來的爭議性議題，幕僚單位已事先就可行方案擬定多種劇本，在面對「蘇花替」這一個未知又不確定的政策走向時，最好的方式就是將現有的劇本做調整，修改成符合蘇花替的規劃，而蘇花替風向球的拋出，本身就要面對輿論的反應做調整，這是風向球存在的價值，在經過釋放、調整後，甚至是新的首長上任，政策方向又會有新的改變，如同劉兆玄院長宣布的「蘇花替」，2008 年 12 月又被交通部「正名」為「蘇花改」，政治議題方向球本就是為蒐集民意所釋放，達到目的即可，不見得會堅持原先的風向球標籤或內容。

## （二）風向球有適合釋放的時機點

適合議題風向球散佈的時間點，除了「時間的接近性」（如前一節所提到的，在政策擬定過程中釋放，或是於辯論前一兩天）外，有時，民眾及新聞媒體對於「政治事件的投入程度」，也影響風向球的釋放時機和效果，例如最近熱門政治議題是油價、電價雙漲，因為攸關民眾生活，所以這段時間民眾會比較關注政治新聞，此時民進黨拋出罷免總統的風向球，就比較容易被民眾注意，並且比較會思考訴求的正當性。

一般而言，除非如油電雙漲這種正在延燒的切身性議題，非選舉期間，民眾對政治議題的關心通常較低，甚至連新聞台對政治新聞的報導篇幅都變得比較少，此時若所拋出的議題風向球無法引起媒體和民眾關心，所能蒐集到的民意就非常有限，所以風向球有其適合釋放的時機點。

現在許多媒體平常對政治新聞報導較少，因為收視率低，我們都開玩笑說東森新聞政治組現在變成政治生活組，因為都被調去支援生

活新聞，觀眾愈來愈討厭政治，政治新聞收視率低，但選舉時大眾關注面又被集中到選戰攻防裡，所以很多議題都是在選舉期間放出來試探民意支持度。（記者H）

選舉活動除了各自動員支持族群外，最主要的選戰競逐就在政治議題的攻防上，雙方提出各自的未來政策藍圖，因為這些政策方向，本就是規劃中並希望能藉此吸引民眾、強化支持意願的政策，具有風向球般探詢民意的意義，如果一個政策拋出後，民眾並未因此支持該候選人，競選團隊就會思考更改政策主張，或是改打其他議題，所以選戰期間是風向球釋放最多的時期。

隨著選戰逐漸加溫，媒體賽馬式的選戰報導，讓民眾開始將自身涉入選戰活動中，包括參加晚會活動、購買競選商品、收看競選新聞、政治捐款、向親友拉票等，選舉期間是民眾最深入參與政治事務的時期，也因此政治人物是釋放議題風向球最好的時期，因為最容易引起注意和討論，即使政策主張或是對公共議題態度因民意反應而改變，民眾也能接受這種轉變，民眾將選戰中的議題攻防及改變視為常態，不會被視為是輕率的政策主張。

而且為了增加選戰活動的重要性，讓媒體更有意願採訪選戰活動，許多候選人也將競選活動當作風向球的最佳釋放場域，風向球必須要引起民眾注意和討論，才能蒐集到民意，所以風向球內容常具有爭議性，很容易成為媒體報導的選戰焦點，所以在晚會現場釋放風向球，可以吸引媒體至晚會現場採訪、拍攝，在往往一辦就是數十場，內容及形式流於模式化的競選晚會，候選人演講時釋放風向球，是最好的新聞操作方式之一。

選舉期間可能一連一個月每天晚上都是晚會，到每個地方講的話也差不多，有時媒體就會懶得報導晚會活動內容，因為等候選人上台時，時間已經很晚，新聞很難處理，除非預期有重要議題，有時晚會現場沒到幾家媒體，所以像陳水扁總統常在晚會時放消息、爆料，讓媒體不得不每場晚會都到，才能讓觀眾看到競選晚會活動，讓晚會效果不僅止於現場的數千、數萬名群眾。（政府官員C）

藉由上面的討論我們可以知道，最容易引起民眾關心，最適合放風向球的



時間點有二：一個是「議題切身性」，媒體上有高度與民眾切身議題正在延燒時，可以釋放與這議題相關的風向球。另一個是「政治熱潮期」，選舉期間一方面是因為選戰攻防議題的需求，另一方面是因為民眾對政治議題關心度提升，讓這段期間成為釋放風向球的最佳時間點。

### （三）散佈時間點可以影響議題效果

風向球除了可以設定議題外，也可以用來削弱現有議題強度，當媒體上有對消息來源不利的議題時，消息來源可以透過釋放風向球引起討論、或轉移目標，來削弱目前議題在媒體上的強度，這個風向球可以是延續目前議題的風向球，也可以是完全不同的議題，例如電價上漲引起民怨，可以拋出電價分三階段上漲的風向球，提供民眾思考另一種可能性，也可能丟出新的風向球轉移議題，如電價調漲議題強的時候，拋出證交稅減少或停徵，新的議題通常比較引起媒體報導，藉此可以分散媒體效應，但這風向球如果議題強度不夠，則無法達到轉移議題的功能。

有時丟風向球只是為了轉移注意力，藉由新的方向，讓媒體及大眾進入討論，可以化解舊議題一路挨打的困境。這狀況很常見，有人提倒扁，高層就丟出由王金平或宋楚瑜組閣消息，這消息當然是不具名來源提供，這時媒體就會討論藍營的內部矛盾，以及被提到的人怎麼回應，甚至會思考這樣的內閣有怎樣的新氣象，相對的倒扁議題就暫時比較小聲。（政府官員 C）

議題風向球的時間效應包括兩種：

（一）「替代效應」：藉由新的風向球來替代舊議題的媒體報導，降低舊議題的強度，屬於新的風向球與既有議題間的相互作用；

（二）「延長稀釋效應」：此種時間效應是對同一風向球的而言，時間拉長可能會影響其效果，消息來源在處理同一風向球時，有時藉由將時間拉很長而稀釋反對聲音在媒體上受關注的程度，此時，能持續動員媒介議題關注者，方有獲得勝利的機會。

風向球的釋放除了用來蒐集民意，另一個層次則是如何影響決策，以及如何藉此推展決策，如果與風向球相關的議題具有爭議性，甚至是釋放後引起反對團體的對立，政治人物或官員通常可以考慮隨即將政策改弦易轍，或是遲延議題的後續討論，讓反對勢力減弱。

像蘇花高或蘇花替這議題是一個長久的議題，在政策討論過程中，我們透過與媒體互動放出各種訊息出來，例如告訴媒體有方案 A 鐵路的問題，方案 B 什麼問題，這是在蘇花替相關議題過程中持續進行的，因為這是一個長期議題，其實議題操作時間不是這麼緊迫，尤其涉及各種反對團體，在開會過程中，我們會跟他們說 A 方案有爭議的部分我們可不可以先放下，先從有共識的方向來做，盡量讓每次會議都出現共識，然後我們就會對外界說，我們這次會議有相當大的進展，已有 A、B、C 哪些共識。說真的，時間拉長對我們政府部門較有利，政府有足夠資源可以拖很久（除非選舉將近），反對團體通常能量較有限，時間拖長，不僅他們資源難以持續，媒體對他們的關注也會減少，所以類似這種議題，慢慢進行反而比較能化解阻力。（政府官員 B）

一個議題風向球的操作，不一定要馬上做出後續決策反應，有時妥善利用時間帶來的緩衝稀釋效果，讓相關人士有時間就政策細節溝通協調，甚至是讓反對團體力量消耗後，彼此在較少緊張對立關係下進行互動，對行政單位來說，將有助於政策的推展，對反對團體來說，則面臨是否有足夠能量被消耗，以及如何延續自身被媒介關注。

## 第二節 媒體的對訊息的近用及對消息來源的附著

記者跟新聞聯絡人的互動是重要、緊密的，電視台記者每天有一定的稿量需求，還有公司給的獨家壓力，但電視台記者又沒有時間去各領域深入探訪，所以記者會很快地與相關路線的新聞聯絡人建立關係，努力從新聞聯絡人身上獲取新聞訊息，甚至是直接詢問新聞聯絡人有什麼東西可以提供給記者做新



聞，美國學者芝伯與詹森（Giber & Johnson，1961；轉引自翁秀琪，1996）曾描述記者和消息來源間的關係包括三種：彼此獨立、相互合作且認同彼此功能、同化或支配另一方。

### 一、媒體必須依賴消息來源提供新聞素材

台灣由於 24 小時新聞台的稿量需求非常大，政治線記者和新聞聯絡人的關係，比較屬於芝伯與詹森所謂的「相互合作且認同彼此功能」，新聞聯絡人需要所屬的單位被媒體報導，記者需要有新聞可以報。

為了避免缺稿，我常常會先問一下新聞聯絡人，第二天有什麼行程。（記者 H）

除了一般的新聞行程外，記者與消息來源更多的合作來自於訊息的互相交流，記者渴望從消息來源處獲得更多的訊息，以作為報導的依據。這些訊息，除了可能來自正式活動、正式發言，更有來自隱晦性的引導和暗示，消息來源可能跟記者私下透露一個「不能說」的訊息，以展現兩人是可以共享秘密的關係，但其實暗示這訊息可以被報導，而不需說明消息引述來源。

由於記者需要消息來源提供訊息，所以兩人有資訊津貼的默契，消息來源提供記者一個非枱面上的訊息，共享秘密的方式，讓消息來源想要散佈的訊息或風向球得以被報導，因為消息來源已暗示這是一個「不要告訴別人」的訊息，得以不在報導內容中被指出，安全地放出消息，如果獲得的迴響非常差，也就可以輕易的否認這僅是「未經證實的傳言」。

消息來源常常會說「我告訴你一件事，你不要告訴別人…」如果我覺得這件事值得發的話，我會報告長官，如果沒有畫面，可能就先發一個訊息稿。（記者 H）

有時礙於新聞台的作業時間有限，記者對於不確定性高的消息，也只能做到有限的查證，或是根本不查證，而透過「外傳」等說法來迴避責任，對記者來說，只要是「有所本」即可作為新聞報導的依據，但這有所本有可能是消息來源私下透露，也有可能僅是消息來源轉述或評論，後者，消息來源通常不能證實

消息可靠性，或僅是講述其個人觀察，記者憑藉這「有所本」來報導，讓消息來源在釋放風向球時有更多的操作空間。

因為 24 小時的新聞台實在是太需要訊息，而且現在的媒體也不太做所謂的評論，就是直接訊息出來。如果是跟人隱私比較有關的，當然得做查證，如果是政策的，我們就不太怕（因為有所本？）對！或者我們可以不要寫消息來源，就寫「外傳」、「據聞」、「據消息來源透露」等。（記者 I）

這種新聞訊息處理模式，雖然給了記者得以在有限作業時間內完成新聞報導的機會，但這也讓更多不一定真實的訊息在閱聽人中流竄，往往記者又根據這傳聞來詢問關係人士，更促進了訊息在媒體報導的延續，媒體失去把關的功能，連最基本判斷消息是否為真，都交給民眾自己來判斷，媒體成為訊息流通的管道，僅做傳遞而不加判斷，這種記者對於消息來源的依賴、對於訊息的依賴，成為消息來源最好釋放風向球的機會。

以現在的媒體環境來講，真假並不重要，大家都是一個訊息爆炸的時代，所以大家什麼消息都做，正不正確其實是讓民眾自己去判斷，我們不過濾。（記者 I）

對訊息的渴望以及獨家新聞的需求，已經成為新聞台作業流程上的指導原則，新聞台淪為放送的通路，閱聽人仍待建立獨立思考判斷能力。

消息來源跟我們講，通常都會報出來，因為大家都渴望訊息。（記者 II）

媒體對訊息的渴望，讓消息來源有更多空間可以操作新聞，藉由消息透露，就如同餵食般將訊息提供給媒體，只要是重要消息來源所提供的訊息，媒體大多會飢不擇食地予以採用並報導，甚至對帶有不確定性的訊息，將消息來源姑隱其名，以便於媒體作業，也保障媒體免於被究責，但當媒體放棄追查與求證的功夫，將自己淪為一個「訊息傳聲筒」時，政治人物及官員就有很大的媒

介訊息影響空間，在意見的操弄上更加自如，媒介訊息也就更加廉價、更不受閱聽人信任，若將所有辨別新聞的權力完全交給閱聽人，媒體是假借市場機制逃避責任，也因此已經失去扮演第四權的能力。

## 二、「關係」成為記者獲取新聞的方法

以台灣的媒體生態而言，電視台的政治線記者新聞來源主要來自每日報紙報導的後續追蹤、公部門例行會議（如立法院各委員會及院會會議、行政院院會）、記者會、公聽會，還有在一些公開場合訪問政治人物或官員，例如守在立法院中興大樓委員研究室樓下，等候訪問經過的立法委員。

以平面報紙及電子兩大主流類型媒體而言，除了即發性的新聞，如車禍、火災、地震之外，近年來電視台在重要議題上比較常追隨平面媒體的報導內容，鮮少自行發掘的新聞內容，所以面對新聞台的獨家新聞要求，記者就需要仰賴新聞聯絡人協助發想，或是擬定主題後需要新聞聯絡人協助拍攝，例如報導某陣營新的競選文宣，請新聞聯絡人協助安排受訪者、展示者以及數份文宣提供拍攝，也使得記者與新聞聯絡人的關係愈發緊密，不僅新聞聯絡人需要熟識記者，記者也需要與新聞聯絡人建立友好關係，並某種程度依附新聞聯絡人提供新聞素材。

現在電視台缺乏主動發掘新聞的能力，要嘛就是每天早上根據報紙做新聞，要嘛就是仰賴每天的新聞採訪通知，如果想要做條跟別家不一樣的新聞，要應付獨家壓力，就去找新聞聯絡人，問一下最近有什麼東西可做，不過這種通常是比較多是屬於花絮的新聞，偶而有價值的獨家，還是要靠關係好壞。（記者H）

平面媒體不像電子媒體有強烈的畫面需求，平面媒體記者僅透過與政治人物或官員談話，就可以寫出一篇報導，雖然沒有場景安排的需求，但記者仍須與新聞來源建立一定關係，才能透過談話獲取報導素材。

主要的新聞發生場域，如立法院、新聞局、交通部、國民黨中央黨部、民進黨中央黨部、市政府，都會提供記者寫稿休息的記者室，因為媒體作業模式

不同，通常報紙、網路及廣播媒體記者會使用記者室，電視台記者則較少使用，使得這報紙、網路及廣播媒體記者間互動較密切，也比較願意彼此合作，而由於一般政治人物較青睞電視媒體的擴散力，也讓報紙、網路及廣播媒體記者因為居於弱勢，彼此較團結一氣。

同時，記者室的提供，讓記者得以長時間駐留在受訪單位，甚至可能整天新聞都在受訪單位完成，不需要回到公司，這讓記者有機會長時間觀察受訪單位的運作，隨時可以處理相關新聞，並且，讓記者與受訪單位的工作人員互動機會變多，雙方也更熟悉，因此很多新聞就來自於非正式的互動，例如一起抽煙，走廊上遇到閒聊等。

由於平面媒體對畫面需求不大，所以記者和消息來源坐下來聊幾句，詢問一下特定事件的意見，這些內容就可以寫成一則新聞，這也讓消息來源比較容易釋放消息，不過，平面媒體報導內容較講究記者需要有「觀點」，所以雖然新聞來源可以透過聊天，不經意提供素材給記者，甚至連切入觀點都提供給記者，但記者是否依消息來源所建議方向的報導，就得看二者的關係的友好程度。

記者常來我們辦公室聊天，閒聊之間就會問我對於某事的看法，其實政治就是這樣，同一事件從不同的角度、不同人及派系的利益來看就會差很大，媒體從那個角度切入對事件的後續發展可能影響很大，所以我都會盡量朝對我們有利的方向詮釋，而且會講得很理所當然，如果是對我們不利的議題則避重就輕，或是稍微認同外界批評後，婉轉說明事件這樣做才是對的「對啦，他們這樣說也沒錯，看起來兩人間是有些問題，但其實兩個人都是理想性很強的人，為了本黨其實是會合作…」諸如此類，透過說明，讓記者採用我的觀點，或是減輕記者原有的批判力道，這樣或許比較能讓新聞的報導走向對我老闆有利的方向。（政治幕僚G）

除了坐在記者室寫稿，更重要的是以抽煙作為開端，到主管辦公室坐下聊天，或是到陽台和也在那裡抽煙的黨工閒聊，常可以得到許



多訊息或看法。(記者J)

記者和消息來源的關係成為政治新聞採訪的重要關鍵，即使是仰賴新聞來源提供素材，記者的新聞仍然是「跑」出來的，記者需要常跑各辦公室來獲取消息，立法院因為有一百多位立委，個別立委為了爭取媒體曝光度，也會營造機會，讓記者可以至該立委的辦公室互動，此時，立委或國會辦公室主任就會和記者閒聊，建立友誼也提供消息爭取曝光。

跑立院的時候，有些立委辦公室會提供午餐，我們就在那裡吃飯聊天，下午除了非常重要議題外，通常不會留在委員會聽質詢，這時我就會跑幾間立委辦公室串門子。(記者I)

在這種長期互動下，新聞記者與消息來源會有一定程度的互信與互利，尤其是那些對記者來說，總是可以提供具新聞性素材的消息來源，彼此相互合作的程度會愈高，甚至變成消息來源餵新聞給記者，只要新聞有一定程度的資料，媒體成為消息來源釋放訊息的管道。

除了自己發掘外，更重要的是靠消息來源提供資料，我有幾個政治圈的好友，常會提供資料給我，問我有沒有興趣寫，大家就邊吃飯邊對資料交換意見，如果那個資料很有爆點，或是當週沒有更具新聞點的內容，我就會用。(記者J)

尤其是選戰時攻擊性的議題，如果由消息來源直接開記者會批評對手，雖然會有相當多媒體報導，但選民可能會因為對候選人陣營的既有印象，質疑記者會內容可能是惡意不實的攻擊，或是需要較多的時間才會相信該則訊息有一定程度的可信度，為了提高選民對訊息的信任，候選人陣營會傾向先透過媒體披露消息，再由發言人或其他重要競選總部工作人員以媒體報導為依據，來批判對手，以將報導媒體由原先發起的一家媒體，擴散到各家媒體，增加報導的篇幅，緊接著還可以提出更多的資料，來延續新聞的熱度，加強攻擊的火力。

我們是好朋友，他們給我消息報導，包括詳細的證據，雜誌出刊

後，他們就拿我的報導去開記者會質疑對手，然後報紙和電視就會接著後續報導，新聞就可以延續好幾天。（記者 J）

媒體與消息來源相互合作的時代，媒體已經從第三權的角色，淪為訊息傳布的傳聲筒，在這樣的政媒關係下，政治人物或官員在操作議題風向球時，將更為容易，也可以更不必為議題風向球所可能帶來的負面訊息負責，於是媒體間充斥各種假定的訊息，等待著大眾做出反應，再由反應來強化或修改政策，讓人們詬病為「媒體治國」，其實，媒體並沒有治國，媒體只是為沒有定見的政客提供一個逃避責任的管道，因為他們的政策改變或施行，都是依「民意」決定的！

### 第三節 風向球飄移方向之掌握

議題風向球拋出後，最重要的是蒐集到民意的回饋，並據此做為政策擬定及公共議題採取立場的參考，一件有爭議的事情被媒體報導時，媒體基於平衡報導原則，都會訪問反對意見，並可能在社論、分析報導中評論。

新聞報導的篇幅，或電視新聞報導的長度可以看出媒體所認定這議題的重要性，如果是非常重要的議題，Call-in 節目、民意論壇也都會有相關的評論，這些，都是政府部門及政治團體蒐集民意的來源，另外，善用民意調查，就可以數字化分析民意走向，每日早晨的幕僚輿情會議，則是交換政治意見、討論策略的重要機制。

#### 一、每日輿情的掌握

行政院過去主要負責蒐集輿情，並主導新聞回應的單位是新聞局，但行政院新聞局於 2012 年 5 月 20 日因為政府部門組織改造而裁撤，新聞局業務移交給行政院發言人室、外交部、文化部三個單位，輿情蒐集回應的工作也隨之移轉到發言人室。

蒐集輿情是新聞局的事，他們會做輿情日報 Pass 給相關部會主



管。(政府官員 A)

新聞局每天要將當日報紙的報導做成輿情日報，並分門別類，依照不同的部會、議題屬性、重要程度區分，比較重要的會要求相關行政部門作回應，極重要議題的回應，可能是召開記者會，如果議題相當重要，需要向媒體說明，但議題沒有嚴重到需要開記者會，或是希望僅呈現己方講法，而不必冒著被追問的風險，就發新聞稿供記者參考，通常平面媒體比較會處理這種僅有單發新聞稿，沒有人出來公開說明的資訊，電子媒體則將新聞稿裡面的陳述作為背景參考，認為僅僅是部會意見的表態，而且這種單發新聞稿的做法沒有畫面可讓電子媒體運用成為一則新聞。

蒐集輿情並回應及是新聞局每日業務中相當緊湊的一部份，每日早報重要議題如需回應，必須要在十點前完成資料蒐集、回應基調確認，以及相關部會協調。

新聞局會做輿情整理，他們的比較複雜，各部會都有，還會列出等級，大約七點半就一直 send 簡訊來，他們會列出他們覺得重要的，寫說今天早報追蹤議題等，大約十點前，新聞局就會催人，要求我們盡快回應，甚至會傳簡訊「今日追蹤議題，十點半仍未到」給我們，這簡訊是各部會相關人員都會收到，就是讓你丟臉就對了，他們也會要求你中午前要將問題澄清。(政府官員 B)

我們也會收到信，新聞局會整理一份今天大概有哪些事，分別為幾顆星，如果是五顆星的，那是非常緊急的，類似這樣，新聞局會打電話盯部裡面專門負責的同事，說「現在已經是幾點了，怎麼還不回」之類的，如果真的很嚴重，新聞局會要求我們開記者會，像秘書長室、院長室都會直接打電話來，並且直接定時間，要求我們到新聞局開記者會。(政府官員 B)

蒐集民意的管道是多元的，新聞回應是每天例行業務，回應也有助於議題的延續及調整，例如電費上漲，就包括行政部門宣布電費將調漲，調漲幅度為

多少，還有接下來的每月用電 300 度以內的家庭，電費將不會調整，更後面的調整就是馬英九總統晚上召開記者會宣布電費將採三階段調整，以及三階段調漲的條件，透過新聞蒐集、回應、調整，風向球一次一次調整走向，最終得以定調。

對於輿情的蒐集不僅是新聞報導，電費上漲期間，立法院朝野政黨的攻防內容，例如在野黨多次在經濟委員會提出電費凍漲提案，各政論節目的評論，民眾受訪的反應，都會作為行政部門的參考，行政部門每天必須瞭解這些內容來做政治分析，決定是要做回應說明，會是調整政策內容，如電費上漲由一次漲足，改為三階段上漲。

我們對民意的瞭解來自新聞出來後，各界的反應，以及記者的轉述，蒐集輿情的方式則包括剪報、社論還有立法院裡面的立委質詢內容，Call-in 也看，會蒐集這些來源然後去判斷，更重要的是「上面」（行政院長）的意思。（政府官員 B）

部裡面有位公務員會專門負責蒐集輿情，他們大約七點前要到辦公室，然後有專門蒐集剪報系統的「艾克曼<sup>3</sup>」，他們會分門別類把一些東西弄出來，他們會讀今天報導中所有與交通部有關係的新聞，然後從裡面找出比較重要的去寫標題，做成剪報資料送給部長和次長。（政府官員 B）

議題風向球的操作過程是動態的，風向球從未光只是放出去靜待其自己發展、自行飄移，行政機關透露訊息給記者，記者的報導內容如果傾向批評行政機關，行政機關即藉此瞭解媒體對此事件的看法，如果新聞局要求行政機關做

---

<sup>3</sup> 潤利艾克曼國際事業有限公司 ([www.xkm.com.tw](http://www.xkm.com.tw)) 為一專門從事媒體訊息蒐集、監控的公司，可提供客戶有關電視、報紙、雜誌等新聞報導內容、播出頻道及時段，製作播出報表，並提供客戶新聞影音圖片檔案下載。

該公司自己有關業務的描述如下：「針對委託監測各品牌及產業，確實做到全方位的媒體監測及效益評估。提供數位化線上資料查詢。每日提供相關產業訊息電子報。監測媒體範圍：103 台以上的電視頻道 / 報紙 66 份(含區域版) / 151 份雜誌 / 22 個廣播電台 / 10 個網站」(資料來源：潤利艾克曼公司，統計數字為 2010 年 4 月的數字)

新聞回應，即可藉由公開說法，來緩和反對意見，或是對原政策進行修正，就像看到風向，水手調整風帆位置一般。

有時候，行政機關對於政治高層的政治判斷不見得能完全掌握，畢竟行政機關很多是行政人才出身，缺乏足夠的政治判斷意識，總統或行政院長對於媒體報導的反應（例如上層長官要求交通部開記者會更正某訊息），行政單位可藉此瞭解政治高層的態度。

我還在部會當機要秘書時，如果我們前一天跟記者溝通，然後今天聯合報出了一篇報導，而內容傾向批評，行政院新聞局就會打電話要求我們做輿情回應。（政治幕僚 D）

風向球的散佈，可能來自決策高層，也可能來自行政單位的幕僚，政策的取決於高層，但高層的意向除了透過會議下傳外，幕僚單位公務員難以接近決策核心，對於政策考量也較難以掌握，透過對議題風向球走向的更正，幕僚單位得以修政策內容，以符合大眾喜好，也從長官對風向球的修正，可以觀察出長官的政策考量與偏好，如果議題風向球符合長官意向，長官可能會為風向球辯護，如果風向球一出，長官不但沒為其說明辯護，而是直接否定風向球內容，定義該風向球僅為「規劃中」「少數人意見」，幕僚人員可以瞭解決策高層對此方向並不贊同，並據以調整政策方向，所以風向球不僅用來探詢民意走向，有時也可做為行政機關秉持上意的工具。

## 二、民調既是瞭解風向球的工具，也是風向球本身

輿情的分析資料一部份來自於每日新聞的報導內容，這部分輿情即時性強，不論是回應或是說明，都需要快速反應，另一部份來自於民意調查結果，行政院由研究發展考核委員會（簡稱研考會，未來中央政府組織再造，規劃與「經濟建設委員會」整併為「國家發展委員會」）負責進行民調，在議題風向球釋放後，民意反應的蒐集不止於媒體報導內容，更完整的資料及分析是來自民調結果，民調不僅可以很即時地瞭解議題的民意接受度，累積的民調結果更可以做長期性的政治分析。

研考會的民調是由該會研究發展處進行，研考會自 1988 年起自行成立電話民調中心進行訪問，另外也請民間的民調公司設計調查，研考會除了長期在做的一些例行性的調查，如：民眾對政府服務滿意度調查、行政院施政重點滿意度調查外，也會進行一些議題式的民調。

研考會與輿情有關的民意調查主題，其來源則包括由業務單位主動依輿情來擬定，或是由長官交代辦理，例如 2012 年 3 月 7 日至 9 日就針對「民眾對有條件開放美國牛肉相關議題的看法」進行民調（附錄一），然後於 3 月 12 日公布在研考會的網站上。

研考會做的議題民調有兩種，一種是從輿情裡得知重大敏感議題，是業務單位（研考會研究發展處）憑自己的敏感度來挑，另一種是直接由院裡面長官交辦，民調完成後就送院長參考。（政府官員 A）

研考會是政府行政部門，基於行政中立，研考會所做的民意調查主題都必須與政府行政相關，不做特定人物的民調，政治性強的議題，或是候選人支持度的議題，就由黨務系統來進行調查。

由於研考會是行政院政策統合協調的幕僚機關，負責辦理研究發展、綜合規劃、管制考核、資訊管理、地方發展、政府出版品流通、檔案管理以及院長交辦事宜，研考會所做出來的民調結果則僅止於數字分析，政策擬定或政策相關的政治判斷還是得由業務主管單位，以及行政院院本部進行判斷與取捨。

我們只是忠實地呈現民調結果及數字分析，告訴他們這數字所代表的意義，決策建議不是我們（研考會）在做的。（政府官員 A）

但民調题目的設計安排上仍可能具有引導性，例如前述民眾對於有條件開放美國牛肉相關議題的民調，研考會共設計了七個題目，前六題中，除了第一題詢問民眾知不知道政府將開放含有萊克多巴胺美國牛肉進口，目的在瞭解民眾對議題的知悉與否外，另五題都詳述政府開放含有萊克多巴胺美國牛肉進口的條件，在這些前提的說明下發問，各題都能有過半的民眾支持政府措施，甚至第五題有高達八成六的民眾支持，但最後詢問民眾在政府四條件說下，支不



支持開放含瘦肉精美國牛進口後，反對的仍比支持的多（支持 42.8%，反對 48.4%），由於最後民調結果反對高於支持，研考會沒有針對本次研究發佈新聞稿，這也可以看出，當一個議題强度高到大多數的民眾都知悉及瞭解時，具引導性的問卷設計，不見得能滿足設計者想要導致的結果。

一般而言，議題愈具爭議性，民調結果愈不會公開，除非是要做文宣式的民調，那就會公開，例如蘇花公路被沖掉，你馬上做民調問要不要建蘇花改，這種氛圍下民意支持就多，有益於我們本來就要推動的蘇花改，而且數據不會衝突，這類民調很多，你上研考會網站就會看出很多民調的刻痕很深。（政府官員 A）

民調是用來瞭解民意的工具，也被政治人物拿來作為影響民意的工具，各種團體進行各種民調，然後召開記者會公布民調結果，以該民調結果為證據提出政治性訴求，於是民意調查從風向球機制下的輔佐工具，藉以評估風向球方向是否為大眾接受，更進一步轉化為民意調查結果本身即可做為風向球來試探民意，公布民調結果放消息，然後引用民調內容來做為公開宣佈政策決策的立論依據，民調既是觀察風向球走向的工具，也成為風向球的一種。

用民調結果公布來放消息，放完消息後，再回頭來引用這個民調數字來證明，民調公布是一次，之後如果去哪裡演講再引用這數據又是一次。（政府官員 C）

選舉期間，除了提供候選人及競選團隊核心參考的民調外，各單位也不斷發佈各種民調，作為選戰策略依據的內部民調，除了候選人支持度的問題外，更會針對候選人新發佈的議題風向球做民調，評估此議題對選民支持度的影響，如果可提高支持度，就加碼製作該項議題的文宣，如果反應不佳，甚至是支持度下降，就調整選戰攻防策略，風向球在競選過程中，與民調緊密合作，成為競選團隊擬定策略的重要依據。

大選期間，根據民調，中間我們有兩次領先對手，其他時間則落後對手，選戰後期兩方膠著但接近，我們幾乎每天都在做民調，總幹

事會議時會討論民調數字，以及目前該攻擊什麼，以民調結果作為調整步調的參考。（政治幕僚 F）

民調也是競選雙方攻防的發起點，不論是公布自己做的民調，以數字呈現自己陣營已領先對手，在選民印象中強化領先態勢，或呈現民調支持度逐漸接近對手的趨勢，藉此拉抬支持者士氣，鼓勵更進一步向前衝，公布議題民調以攻擊對手，或是透過友好的智庫、意見團體發表議題民調來為議題攻防提供助力，民調已被分為參考導向的民調和議題操作導向的民調，前者用來判斷民意支持度的走向，後者則被當作競選工具，或是被當作風向球在使用。

我們定期會針對時事做民調，得到的結果就拿到主管會議和中常會中報告，還有召開記者會說明。（政治幕僚 E）

政黨彼此競逐民意的支持，除了選戰期間的攻防，平日在議題上的態度與立場，有助於提高其政黨支持度，並將支持度化為政治運作的籌碼，所以政黨都會固定進行民意調查，有特殊事件時也會臨時加做民調，民進黨還有自行設置的民意調查中心，民調結果常常做為發言人開記者會的素材，例如 2012 年 5 月 4 日，民進黨發言人林右昌、林俊憲公布「民怨破表，總統踹共」時事議題民調，民調顯示，馬英九總統施政滿意度創新低，僅 25.8% 受訪者表示滿意，回答不滿意者高達 65.4%。對於執政黨荒腔走板的表現，57.9% 受訪者贊成走上街頭抗議，表達不滿。

該份民調另針對美國牛及電價上漲做調查，美國爆發狂牛症病例，有 68.1% 受訪者不相信「只要管控好狂牛症高風險部位，美國牛肉還是很安全」的說法，75.0% 受訪者認為此刻應該禁止美國牛肉進口。針對政府三階段調漲電價政策，民調顯示 68.9% 受訪者認為無助於緩和物價上揚，更有 67.6% 受訪者認為電價分三階段調漲將使物價也調漲三次，人民生活將更加不利。

透過記者會公布上述民調結果，民進黨為 5 月 19 日上街頭抗議活動提供正當性，所以透過民意調查，可以瞭解民意趨向，透過報導民意調查，則可以引導媒體報導及公眾認知。



### 三、為輿情定調

政治除了訊息的蒐集外，另一重要面向是為訊息定調，才能藉此擬定策略，尤其是風向球施放後，所獲得的訊息是較政治性的訊息，需要專業政治判斷加以評估，才能決定後續的步調。

風向球判斷通常由比較權力核心的成員來進行，在行政院就是行政院長、副院長、秘書長、院長辦公室主任等，黨務系統可能為黨主席、秘書長、副秘書長、發言人及民調、政策部門主管（此以民主進步黨為例），還有一些院長或黨主席身邊比較核心的幕僚，透過輿情的分析交換意見，並決定採取什麼行動。

以前在縣政府縣長室工作時，每天早上七點，機要秘書、縣長室同事就都會坐在會議桌旁，邊吃早餐邊看報紙，到院長辦公室後，這規矩仍延續，另外，院長、副院長、秘書長和院長辦公室主任等，幾位重要人士每天早上會開輿情會議，有時也會加上政務委員。（政府官員 A）

重要政治議題通常由行政單位幕僚負責資訊蒐集及提供，核心政治幕僚進行分析及討論，並擬出可能的政治作為，政治性的議題所要考慮的不僅是專業內容，更重要的還包括議題強度、後續效應等，由核心政治幕僚參考新聞輿情、組織系統反映回來的民意、專業評估（例如交通部可提供蘇花公路幾項替代路線規劃及分析）、民調起伏後，做出政治性決策，再由行政單位執行、立法單位推動立法，成為我國政治運作的方式。

遇到重要議題，院長會找幾位核心幕僚坐下來一起討論，各自報告新聞及組織得到的訊息，還有民調數字，然後討論處理基調，看是要冷處理，或是安排什麼場景公開回應。（政府官員 C）

民進黨每天也會將當天新聞內容做成輿情日報，一早就由副秘書長、民調部門主管、文宣部、網路部、政策會等核心幕僚討論當天新聞重點，並研究有哪些需要在中央黨部開記者會回應，回應的層級是發言人或主席，哪些新聞請

立法院民進黨黨團開記者會回應，更重要的是，會討論相關議題回應內容為何，有何話術、需要準備什麼資料。

透過這種輿情分析會議，議題風向球機制的運作不僅是釋放、蒐集訊息，還包括了分析與採取行動，整個風向球的運作才得以完整，才能讓知悉民意，調整策略，進一步更爭取民意支持。

#### 第四節 消息來源與媒體對風向球的旋轉使力

透過關係經營，消息來源和媒體記者愈來愈密切，消息來源得以透過媒體釋放風向球，經過媒體報導後，被公眾所知悉，公眾對議題風向球的態度可藉由媒體報導內容、政論節目、民調、立法院質詢等得知，一旦風向球釋放出來，這幾股力量彼此運作，讓風向球得以繼續高飛，讓消息來源得以獲知更多的民意趨向，依此做政治參考或是議題攻防依據。

他們給我消息報導，包括詳細的證據，雜誌出刊後，他們就拿我的報導去開記者會質疑對手，然後報紙和電視就會接著後續報導，新聞就可以延續好幾天。（記者J）

媒體的報導可以成為政治議題攻防的依據，每週三常有許多電子媒體根據當天出刊的壹週刊內容進行追蹤報導，立法委員也常拿著壹週刊或時報週刊報導內容開記者會或是於委員會上質詢官員，尤其是這些雜誌有關「弊案」的報導，幾乎都成為民意代表後續質詢、開記者會的素材，這種作法，讓該報導效果不僅止於壹週刊或時報週刊的讀者，也擴展到各家電視台，民意代表的後續相關記者會、質詢，更可讓這則新聞延續下去。

有時，民意代表還會「加碼」公布更多該報導相關訊息，包括新的爆料內容，或是提供相關人士說法，議題得以延伸下去，或是週刊連續數期的後續報導，也可讓議題始終維持在公眾注意之中，以此種模式而言，新聞報導可做為風向球的發動來源，民意代表及相關媒體報導則延續風向球的生命週期與強度，在過程中，消息來源可以廣泛蒐集民意，甚至是影響民意走向，也可以藉

新資料的提供來更改風向球方向。

風向球釋放後，消息來源對於媒體上的後續內容，可以立即回應，也可以採取停留較長的時間，讓民意的蒐集更廣泛，也可以改變反對勢力的力道，甚至藉由風向球指出反對勢力在哪後，採取消耗戰化解反對勢力。

透過輿論蒐集民意，雖然我們每天要回應媒體上的不利報導，但我們也會視議題，決定戰線是否要拉長，有時拖久反而對我們有利。

（政府官員 B）

一般認為民意調查是用來瞭解民意走向，但民意調查也可以成為風向球的操作工具，例如最近油電雙漲引發民怨，馬英九總統支持度下降，台聯黨和民進黨提出上街頭抗議的主張，做為風向球來觀察民意支持度，然後在遊行風向球提出近一個月後，才經民進黨中常會議決成為該黨正式辦理的活動。

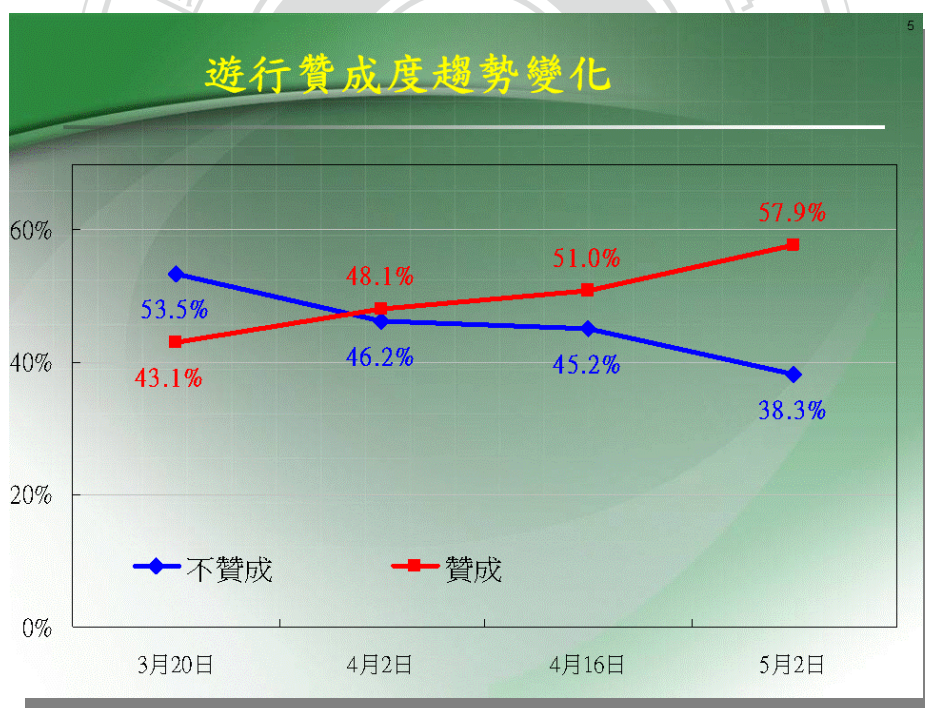


圖 4-1：519 遊行贊成度趨勢變化圖

資料來源：民主進步黨網站

有關於 519 抗議遊行，民進黨第一次於 2012 年 3 月 20 日做的民調顯示，支持上街頭者比反對上街頭遊行的人少（支持 43.1%，反對 53.5%），隨著時間演

進，4月2日做的民調，支持遊行超越反對遊行（支持48.1%，反對46.2%），4月16日的民調更顯示雙方差距拉大，5月2日民進黨就正式於中常會通過將舉辦519「日子歹過 總統踹共」大遊行，當天所做的民調，支持上街頭的比例甚至高達57.9%，比反對上街頭遊行還多了19.6%，這份民調結果又成為5月4日記者會賦予遊行正當性的資料，在此，民調與風向球施放及議題操作彼此借力使力、相輔相成。

媒體初次報導是釋放議題風向球的開始，一旦讓風向球議題成為媒介議題後，消息來源、媒體、關係人的進一步動作都會強化風向球的公眾可見度，只要一方施一點力量，風向球就會持續出現在媒體上，風向球就更為公眾所週知，於是更有利於透過風向球蒐集民意，以及後續政治決策參考。

新聞出來後，我們要判斷是立即回應，或是冷處理、或是不理會以讓議題消失，立即回應也有強度較強的開記者會，強度較弱的於活動現場遇到記者時駐足停下簡單回應，也有分為由發言人回應，或是候選人自己回應。冷處理，最有名的例子就是馬英九總統每次都用「謝謝」閃過記者問題，有時，這議題的民意反應還不明確時，為了比較保險的處理，可以採用暫不回應，讓議題自己發展個幾天，看後續效應及強度再來思考如何回應。（政府官員C）

同樣的，對風向球的使力，得視情況要用力讓風向球飄得更高（炒熱議題），或是因為反應不佳，而給予冷處理，讓相關議題從媒體報導中淡化或消失，減少對政治人物或官員、行政機關的傷害。

媒介上面訊息非常多，在資訊爆炸的時代，隨時都有相當多的新聞被報導，議題風向球的操作是一個持續的過程，一旦被釋放出來，除非是風向球功能（蒐集到所需公眾態度）已經完成，可以從媒體報導中消失，否則，為了讓風向球所引起的相關議題能持續佔據媒體版面，消息來源需要不斷的使力，讓風向球繼續高高飄在輿論天空中，這裡所使的力量，就是利用記者會、文宣、公開活動等，讓相關訊息持續被媒體報導。



## 第五章 結論與建議

本研究旨在探索政治人物及官員（即所謂消息來源）擬定政策方向時，為瞭解民意走向，使政策獲得多數民意支持，政治人物及官員如何透過關係的經營、場景、時間的安排來釋放政策風向球試探民意，並透過哪些管道蒐集民意，蒐集到的民意反映如何影響政策決策，這是一個議題風向球完整的操作過程，在這過程中，消息來源、記者、公眾彼此互相影響。

風向球內容本身是一個複雜的訊息，風向球的傳播並非一個單一方向前進的過程，可能如 Entman（2003）層級式活化模式所描述，風向球傳播分為許多層級，一層一層地往更下面層級傳遞，每個上層的議題框架會影響下面一個層級的議題框架，議題風向球是一個從政府或政治菁英發起，經過媒介，轉化成新聞，並傳遞給公眾，而公眾的框架又可透過媒介蒐集報導後，成為新為框架，再上傳給政治菁英及政府。

換句話說，一個風向球的政策議題框架如同水流般往下影響，下層的議題框架如要往上層回傳，則需要透過「幫浦」的助力，這幫浦就是媒介對公眾意見的報導，雖然力量較為微弱（相較於公眾的人數），但民意藉此而為政府及政治菁英所瞭解。

Entman（2003）的層級式活化模式強調議題框架的動態，但本研究經過文獻探討，也發現除了被媒介報導外，政府及政治菁英自己做的民意調查也是公眾議題框架的理解來源之一，各層級間除了議題框架的傳遞外，關係、組織、時間、作業流程等，也都是影響風向球操作的因素，此外，風向球的過程可能更強調一個動態循環的過程，故本研究綜整出如圖 2-5 的政策風向球操作機制，強調整個政策風向球釋放及蒐集過程中所有的影響機制。

議題風向球的運作可能相當耗時、規模龐大，也可能因為涉及政治操作而隱諱不明，難以透過掌握個案來呈現全貌，而每一個個案的操作可能也非全然一致，而有其差異，藉由上述的文獻視野切入，本研究試圖將議題風向球操作過程的每一個環節逐步釐清，並透過訪談及分析，將各個環節拼湊出議題風向球過程的整體面貌，並分析各環節中相關人及組織如何相互影響的多重動態權

力關係。

## 第一節 研究發現

政治操作的微妙精細常不是外人所能完整窺視，即便是政治圈裡的人，如果不是議題操作的關鍵人物，或是主要權力核心裡的人，都不見得可以掌握整個風向球的操作過程及其中的政治判斷，因此，本研究僅能將風向球操作的完整傳播過程分為不同的階段，透過訪談分析，來勾勒出片段的輪廓，再試圖拼湊出一個完整操作機制的脈絡，綜合前一章的訪談分析資料，本研究提出以下幾點主要發現，並討論如下：

### 一、消息來源與記者之「關係」成為消息來源釋放風向球的關鍵

議題風向球訊息雖偶有但鮮少由政治人物或官員於公開場合拋出，因為政治風向球是用來為政策決策及公眾議題立場蒐集民意趨向，或是操作媒體報導方向，大部分的時候風向球所涉及的議題都是有爭議性，或是尚未做出明確政治決策，較適合以具有緩衝彈性的方式釋放，最好的管道就是透過消息來源與媒體記者間情誼來釋放消息。

議題風向球常具有不確定性，它可能是一個未經證實的私下談論，或是規劃中的政策方向，或是對某一個公眾議題的暫定政治立場，絕不是一個已經確定施行的，因為如果是確立的立場或政策，就無須蒐集民意來做為政治決策「判斷依據」，如果一個已確定的政治決策因民意的反彈而有所調整或停止，常是因為主政者事前對政治情勢的評估有誤，或是推出後缺乏有效的溝通所致，或許這就是沒有於政策推出前先瞭解民意的結果。

由於議題方向球的操作發起大多立基於消息來源與媒體記者的情誼，消息來源因此積極於經營與媒體記者間的關係，透過彼此正向關係的加強，消息來源可以增加自己提供媒體記者訊息的機會與被採用的可能性，透過噓寒問暖、訊息分享及邀宴，消息來源與記者間的界線愈來愈模糊，就如同 Giber 與 Johnson (Giber & Johnson, 1961; 轉引自翁秀琪, 1996) 所謂相互合作且認同彼此功能，消息來源成為「友善」的訊息提供者，媒體記者成為為消息來源機構報導消息的「友善」記者。



由於消息來源與記者彼此的友善關係，消息來源得以和記者「分享」許多訊息，不論是動態告知、政策方向提前知會、政治立場及觀點的分享，甚至是「不要告訴別人」的洩漏資訊，都讓消息來源有發起議題風向球的空間，彼此關係更好、信任度更夠的，消息來源甚至可以直接將資料給媒體記者，避開政治鬥爭的色彩，以媒體揭發之姿公布訊息，讓媒體成為政治鬥爭的工具。

消息來源與媒體記者的關係，讓消息來源得以釋放風向球給媒體，基於彼此間的友善與信任，以及媒體發稿量的需求，媒體在選擇是否報導消息與否，所依據的不是消息來源所提供之訊息是否有足夠確定性，而是依據這則訊息是否有成為新聞的價值，但以目前媒體新聞需求量之大，對所謂是否有成為新聞價值之判斷，不一定是這事件、訊息影響層面是否夠大，或者是否影響公眾利益，可能僅因為這訊息沒有別家新聞台報導過，甚或是因為媒體稿量需求，即可讓記者認為這值得報導，所以選舉期間才会有許多如「新制服亮相」、「新聞女孩」等獨家新聞。

為何媒體會接受消息來源這種關係經營模式以及訊息供給？Gandy（1982）對資訊津貼的說明，應該是一個很好的解釋，Gandy 描述消息來源經由控制媒介管道或資訊，「協助」媒介花費較少的成本以得到所需的資訊，並藉此影響媒介內容，資訊津貼可以降低記者在搜尋資料時所必須付出的代價，或可以增加其利益；黃傳榜（1997）描述了政府資訊津貼對新聞內容的影響，其描述的層面著重在公開訊息，如記者會、新聞發佈、親身受訪等，本研究所獲得的資料則指出在風向球的操作機制中，透過關係建立，消息來源與媒體記者間建立了「資訊津貼」供給管道，而且這種資訊津貼大多是私下、非公開的資訊津貼，對記者而言，這種私下非公開的資訊津貼，其功能一樣在於減少其搜尋資訊所付出的代價，讓他可以輕鬆地獲得別家媒體所沒有的資訊，而且這資訊可能是會引起較大後續效應的重要報導，也讓這資訊津貼更有價值。

## 二、「時間因素」影響風向球議題操作的範圍及效力

風向球具有「議題設定」的效果，可以引導公眾思考政策及政治方向，一個議題風向球被媒體報導後，需要有適當的時間發酵，才得以為公眾所週知，風向球更具有影響鄰近議題重要性的效果，可能因新的風向球被媒體報導，而讓

原本的媒體議題受關注度降低，所以風向球釋放的時機點，為風向球操作機制中相當重要的一環，Eyal（1981）指出媒介議題的呈現到閱聽人認知的改變需要一個長期累積的過程，如果時間延宕（time-lag）太短，議題還來不及擴散，時間延宕太長，人們的認知會因為遺忘、其他議題介入，而干擾議題設定效果。

一個具有爭議性、強度較強的議題，可以吸引公眾注意，才適合用來當作風向球，如果引不起公眾關注的議題被拿來當風向球，則容易船過水無痕，不會引起媒體及公眾的持續注意、討論，故風向球的「議題重要性」無庸置疑，符合 Dearing & Rogers（1996）所強調的「公眾議題中一組議題的重要性」。

既然風向球議題都具有重要性，所以重要性比較不是影響風向球的因素，而時間效應則是風向球操作中的重要一環，不同目的的風向球可以考量不同的時間效應，例如風向球目的在於設定接下來的討論議題，但對討論的深度沒有特定目標，可以於特定時間點（例如辯論）前一兩天拋出，利用議題的「新鮮性」引起媒體追蹤報導。

如果風向球目的不僅在於設定議題，更意圖從此蒐集到輿情與民意走向，則需要較長的時間發酵及演進，而且政策議題要成為媒介議題，再形成公眾議題並影響公眾的態度，更需要一段時間的發酵及運作才得以成形（Dearing & Rogers，1996）。

如果風向球議題本身爭議性太強，或者是有較強的反對團體勢力，為了化解衝突，適當拉長反應時間，並在過程中一一與相關意見領袖溝通，有助於削弱反對勢力，因為反對團體資源有限，戰線一長，將無力延續，所以這是政府機關在面對環保、生態等議題，經常採取的方式，為了將環保議題持續保持在媒體注意中，維持議題的公開性與重要性，反對團體也必須不斷讓議題更新，這樣媒體才有報導的興趣。

本研究發現，時間因素對於議題風向球的影響包括「替代效應」及「延長稀釋效應」，「替代效應」是藉由新的風向球來替代舊議題的媒體報導，降低舊議題的強度，「延長稀釋效應」則是對一個爭議性、對抗性議題而言，如果議題拖延太久，因為缺乏足夠又具有力量的議題內容，媒體對其關注力就會降低，報導量可能會大幅降低，此時，行政機關可以化解反對力量的制肘，意見團體則

可能因為資源不足而逐漸喪失反對力量。

以樂生療養院議題為例，樂生療養院裡面的居民長期為公眾所忽略，後因捷運新莊線機場設置在附近，將把原居民遷移安置才引起媒體關心，後來主張保護樂生的公民團體，持續與民意代表溝通，又推出夜宿行政院長官邸前一系列活動，讓樂生議題一段時間成為重要政治問題，但隨著時間一拉長，目前仍在關切、協助樂生居民的又僅剩部分學生及公民團體，鮮少再看到媒體報導，直到長期關心樂生議題的立委林淑芬擔任立法院教育及文化委員會召集委員，安排教育及文化委員會考察樂生療養院，並由新成立的行政院文化部首任部長龍應台訪問樂生療養院，才又為媒體所報導。

Peters (2007) 指出影響公共議題的因素包括受影響的人數、問題影響的強度、問題的可見度，本研究發現則呼應 Peters 的看法，除了時間延宕的長短會影響風向球效果，風向球拋出時，議題的「切身性」也會影響風向球的效果，而且，因為政策風向球多屬於政治議題，本研究更發現公眾對「政治議題的參與度」，也會影響政策風向球的效果，當選戰正熱時，公眾會比較關心政治人物的政治訴求，會收看政治新聞、討論對候選人的好惡，此時公眾對政治議題參與度較高，很適合操作議題風向球。

另外，議題切身性也會影響公眾對政治議題的參與度，例如油電雙漲或是課徵證所稅，這兩個議題原本是屬於民生經濟議題或是財政問題，因為這些議題關係到民眾負擔增加，對民眾而言是非常重要的切身性議題，民眾因此關心相關的議題發展以及政治攻防，例如由上述議題引發的後續諸如提出倒閣、劉憶如辭職此類政治性議題，公眾進入高度關心政治議題時期，此時期就較平時更適合操作議題風向球。

### 三、媒體對重要消息來源的依附愈來愈高

台灣自從進入媒體爆炸時代，除了四家無線電視台外，加上許多有線新聞台、綜合台，每日有二十幾家以上媒體在報導新聞，24 小時新聞台的出現，讓新聞需求量大增，何種訊息可成為新聞，其判斷標準已經日漸寬鬆，當獨家新聞成為收視率保證時，對新聞價值的判斷將更為廉價，只要是別家沒有的訊息就是獨家，無論其是否符合公眾利益，也不管這訊息的可信度，這些媒體自我

把關的弱化，讓政治人物及官員在操作風向球上更多可運用的空間。

電視台記者每天上午及下午都有一兩則報導的稿量需求，除了做報紙新聞的後續報導，以及例行會議的報導，電視台記者已經分身乏術，如要在有限的新聞作業時間獲取獨家的新聞來源，政治線記者唯有仰賴消息來源提供，這些消息來源主要是政治人物、官員、新聞聯絡人、國會助理、政黨幕僚等，因為新聞來自於上述這些人士，以致記者對消息來源的依附程度愈來愈高，不過，本研究所指的依附，仍維持在芝伯與詹森（Giber & Johnson，1961；轉引自翁秀琪，1996）所謂相互合作且認同彼此功能，也就是在訊息來源上依附上述這些人士，但媒體記者仍有訊息採用與否的權力，這訊息取捨與本研究前面所述，記者與消息來源關係程度有關，關係愈好，愈可能採用消息來源提供的訊息或觀點。

經營關係成為記者工作中的重要環節，出現在重要消息來源的周邊則是切入新聞的方法之一，「跑線」記者不僅是主跑某特定「路線」，更有要「常跑相關消息來源所處場合」的意涵，為了得到消息，記者要常和消息來源互動，常追問最近有什麼消息，有什麼事情可以用來做新聞，這些都讓記者從過往扮演監督政治人物及官員的第四權角色，漸趨成為仰賴消息來源提供訊息的角色，即便偶爾扮演批判角色，也要思考批判的力道是否會傷及二者的關係，所以有些對官員批評的新聞報導，會署名「綜合報導」，而非某採訪記者名字，以避免消息來源對該記者不滿，日後較難採訪新聞。

#### （一）主要政治消息來源掌握的訊息，讓媒體成為二者間的依附者

同羅文輝（1995）指出，部分人士，如政府官員、民意代表、學者專家及單位主管對議題具有權威性，這些人會成為新聞主要的消息來源，但同樣是這些重要新聞來源，也有依其位置、媒體呈現效果等，而有近用媒體權力上的不同，例如立法院有 115 位立委，但並非每位的發言都會被媒體報導，某些委員會特別容易被媒體報導，其原因可能是該委員發言內容較有特點，又例如行政院長發言的場合，通常一定會有媒體。

對於主要政治訊息來源與記者而言，記者的新聞素材來自這些消息來源的提供，於是記者對消息來源產生某種程度的依附，讓記者成為二者權力關係上



的弱勢，以致記者對於主要消息來源所提供訊息輕易地採用，或是託言新聞正確與否應由公眾自己判斷，讓記者成為消息來源釋放風向球的工具或管道，風向球的機制更容易發動，記者甚至成為消息來源攻擊對手的助攻員，讓消息來源提供的訊息在媒體上出現，然後消息來源再引用該媒體報導作為「中性資料來源」進一步攻擊對手，這種引用媒體報導資料來攻擊對手的作法，會讓公眾認為這是有憑有據的攻擊，而不是政客間的惡意攻訐。

#### 四、消息來源對風向球的掌握即時且多元

政治訊息的演變常是迅速且影響層面可能很大的，例如劉憶如為證所稅請辭財政部長，從國民黨籍立法委員提出以 8,500 點為證所稅的課徵起點的雙軌制立院版本，與劉憶如所代表的行政院版本產生衝突，到劉憶如請辭財政部長，行政院長陳冲接見劉憶如部長，要求劉憶如第二天「繼續上班」，之後劉憶如改為休假至請辭為止，再由行政院發言人室發出新聞稿表示陳冲院長准予劉憶如辭職，由前財政部次長張盛和接任新的財政部長乙職，這中間的人事演變不過數日，尤其自劉憶如請辭到獲准僅僅兩天，可見政治訊息可能是瞬息萬變的，故政治人物及政府官員對於輿論或是政治風向的掌握必須即時且多元，方能有效判斷及因應。

為掌握媒體及時訊息，行政院由原本的新聞局負責輿情監看，其內容包括每日電視、報紙以及雜誌新聞報導內容，新聞局委由專業媒體監看公司提供每日即時新聞剪輯及初步分類後，再由新聞局專責人員進一步依主管部會、新聞影響程度分類，並視新聞影響判斷要求相關部會做出回應，回應的方式則可分為新聞稿回應或是召開記者會回應。

此類新聞回應必須講究時效性，尤其是要因應當日早報或上午新聞重點，如果是負面新聞，需要召開記者會對大眾說明，常於當日上午 10 時左右召開，以便讓午間新聞內容可以呈現行政部門的說法，避免新聞僅為單方負面說法，而且電視媒體在新聞作業要求上也會希望新聞能呈現雙方說法，因此會要求對應的政府機關或首長應於上午接受訪問。

新聞輿情的回應具有時效性，故除了製作輿情日報以 email 要求相關部會整理回應資料及說法，更會以手機簡訊通知首長本日有哪些相關新聞，以因應部

會首長常在公開場合接受媒體訪問，得以在首長受訪前瞭解事件內容，並善加回應。

即時性的公眾意見來自於媒體報導，普遍性的公眾意見分析以及民意演變趨勢則來自於民意調查，政治的演變常是一連串事件交互影響，民意支持度受多元事件影響後，隨之上升或下降，所以對於政治風向的判斷，若僅就單日新聞內容來判斷，難免見樹不見林，難以思考事件間的交互權力運作狀況，故對政治風向球之判斷，常來自於多元資料分析，並包含即時性與趨勢性資料。

政治性議題風向球在於試探民意，其釋放後透過新聞輿情蒐集、民意調查資料等管道回饋民意給政治人物或官員，其中新聞輿情是隨著事件演變不斷更新，民意調查則為一段時間之公眾意見蒐集，不論是行政機關或是政黨，對於議題風向球蒐集的民意之判斷屬於政治性思考，常由核心幕僚組成政策討論會議，經常性的討論個別輿情新聞內容及民調所代表的意義，並做出政治決策、採取行動。

## **五、「風向球」是消息來源、媒體議題框架、閱聽人態度間多元旋轉使力的過程**

風向球過程是一個有目的的議題設定過程，並強調對議題內容之回饋與修正，風向球框架由消息來源所拋出，透過消息來源與媒體記者的關係、場景的安排以確保風向球的框架如消息來源所設定，媒體記者雖因對新聞之需求而部分依附消息來源，惟其對新聞報導之框架仍保有部分決定權，媒體對政治議題方向的報導框架採取正面或負面仍保有部分的自主。

消息來源會透過放消息、提供記者新聞素材、公布民調、開記者會等設定議題，或是透過延續媒體報導內容加碼爆料設定議題，消息來源的議題框架如前所述，可因消息來源與媒體記者間的關係，或多或少的影響媒體報導框架，但最終框架仍由媒體所決定，所以這是一個間接的力量與過程。

媒體對議題風向球的報導框架將影響閱聽人對風向球所指涉政策之態度，並會透過閱聽人被訪問、投書民意論壇、或 Call-in 而影響後續新聞報導框架，這些公眾意見的反應，仍必須透過媒體報導而呈現，所以也是一個影響風向球



走向的間接力量。

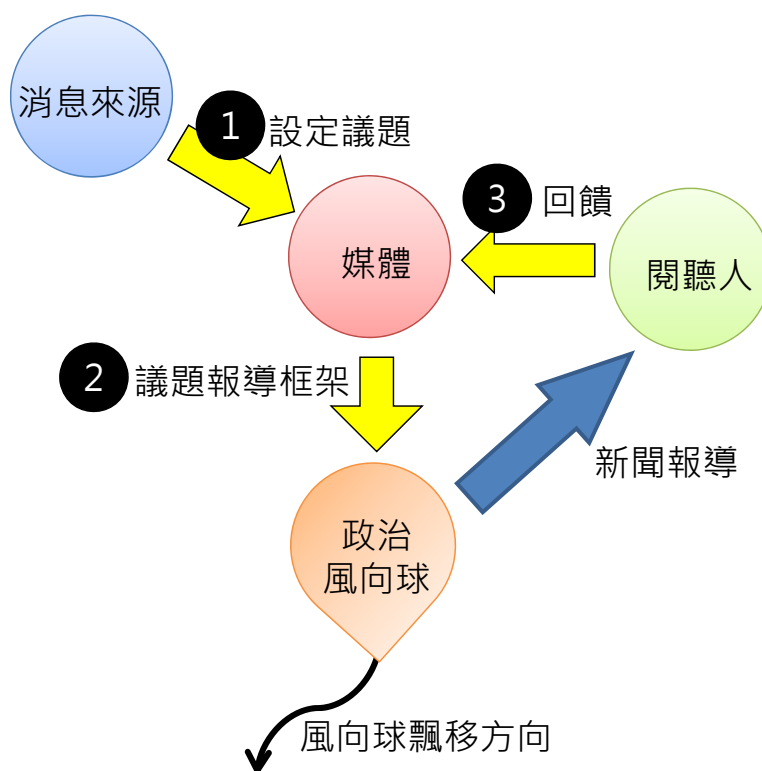


圖 5-1：影響議題風向球走向的三種力量

資料來源：本研究

圖 5-1 所標示 ① 消息來源對設定議題框架及標示 ③ 閱聽人意見反應，如同 Entman (2003) 層級式活化模式所示，皆為影響風向球後續走向的間接力量，因為這二者都必須要透過媒體的新聞框架才得以呈現，而媒體對風向球報導的新聞框架則為影響風向球拋出後之走向的直接力量，風向球在為公眾所週知後，透過這三種力量的不斷交互作用、彼此在新聞框架上使力，得以蒐集更多的民意，直到消息來源因應做出政策決策、延續公共議題立場，或是拋出新的風向球來替代。

## 六、議題風向球的操作過程及影響機制

綜合以上各節之發現，議題風向球操作過程是一個循環的過程，其中不論



報導而為閱聽人所知悉。

閱聽眾在獲得媒體議題報導框架後，會對風向球所指涉的議題形成態度，但閱聽人參與議題風向球的程度受到該議題對閱聽人而言的切身性高低影響，如果當時正逢政治議題高參與度時期，如選戰期間，閱聽人對議題風向球的參與程度也較高，否則，一個議題風向球可能因閱聽人關注不足，而從重要媒體議題序列中消失。

當一則與議題風向球有關之報導出現，並引起閱聽眾的注意，閱聽眾可能會透過被訪問、投書民意論壇、致電 call-in 節目等方式表達公眾意見，政治人物及官員也會被媒體訪問其意見，這兩者都會再次於媒體報導中呈現，將強此議題之影響。

消息來源蒐集媒體報導之輿情反應，也透過民調蒐集公眾意見，來評估後續決策，為能獲得更多的資訊，或是民意尚且曖昧不明時，消息來源不一定會立即做出政治決策，而會讓媒體報導、民眾反應、政治人物及官員新聞回應等多次循環，只要議題風向球能符合高切身性及高政治議題參與度，議題風向球就可以維繫於媒體的重要議題之中並持續被報導。

政治人物及政府官員會由政治評估小組成員針對所蒐集的民意進行評估，如果民意反應不佳，政治人物或政府官員要決定是否修改政策內容，或是修正對公共議題的立場，並決定是否將修改過的政策內容、政治立場再行施放議題風向球試探民意，此時，整個評估過程就會因風向球而再次循環，直至民意對政策內容或政府的公共議題立場感到能接受或滿意，此時政治人物或政府官員就會開始施行相關政治決策，整個議題風向球機制結束，但也有可能因為議題風向球指涉之政策接受度太差而告終止執行該政策。

## 第二節 研究貢獻與未來研究建議

本研究為瞭解議題風向球之操作機制，根據參與政治運作實務各層面人員之訪談資料進行研究分析，希望藉此勾勒拼湊出議題風向球由規劃、發起到延續、評估的過程，各種不同的影響層面為何。

政治事件過程常讓局外人認為是隱晦不明、充滿暗室交易的，政治人物為展現其對於政策擘劃有遠見、有定見，常隱而不提政策及公共議題決策的評估依據，並避免顯露評估過程之反覆，所以「風向球」一詞雖常見於媒體報導，似乎是公眾習以為常的政策決策模式，但一般人又難以述說中間究竟發生什麼事。

議題風向球的發起，需要政治人物、政府官員及媒體記者參與，為探詢議題風向球的面貌，本研究訪問了政府機關及政黨的公關、政策規劃官員、政策幕僚、政治線媒體記者，雖然邀約受訪者不易，但接受訪問者都願意就其所見所聞暢所欲言，分享其真實的工作經驗與思維，對於本研究之發展貢獻良多，惟受限於研究時間及研究者負擔，僅能就議題風向球提出一些初探性的研究成果，未竟之處尚待後續有志於此的研究者繼續努力，或可突破本研究所採用方法之限制，對議題風向球提出更深入的研究成果。

## 一、本研究理論貢獻

- (一) 議題風向球是一個有目的之議題設定及傳播、回饋過程，過去文獻雖試圖描繪完整的傳播過程，但過去研究鮮少對傳播過程進行全過程之整體研究，本研究雖然是將風向球操作分為不同階段，分別進行訪談分析，但透過對同一概念（風向球）之整合，得以拼湊勾勒出傳播過程的完整面貌，並與過去文獻之所描述之傳播過程模式相呼應。
- (二) 本研究描述消息來源與媒體記者如何相互經營關係並各取所需，將所謂私領域（消息來源與記者私人情感）與公領域（發佈消息、報導新聞）之間的混雜與交融做了概括性的情境梳理，並具體呈現消息來源與媒體記者如何互動，甚至有「餵資料」給記者報導的狀況，藉此反思媒體第四權監督功能是否在媒體爆炸時代反而因市場需求而弱化。
- (三) 過去傳播研究鮮少有關於「回饋」之研究，本研究藉由訪談分析，梳理出消息來源如何蒐集傳播過程中的回饋訊息，包括每日輿情的蒐集、民意調查資料的運用，政治人物就蒐集到的公眾意見進行分析評估，並決定如何採取行動，不論是新聞回應或是修改政策內容、調整對公共議題之立場，本研究某程度上對傳播過程補充了回饋機制，以及消息來源的

確會根據傳播內容修正行動。

## 二、本研究對實務工作之貢獻

- (一) 對政治工作者而言，新聞媒體報導會影響民眾的支持度，為了能掌握媒體何時會報導？媒體對事件的報導角度為何？政治人物及政府機關努力經營媒體關係，本研究經過訪談分析發現，經營好政媒關係的確有助消息來源影響媒體記者，甚至可以讓記者協助釋放訊息，但訪談也顯示，大多時候媒體記者並非無條件地協助傳播消息來源所欲釋放的訊息，報導與否還是要看事件或訊息本身的新聞價值，雖然所謂新聞價值不見得是其內涵，有時可能僅是因為獨特性、人情趣味等，有助於收視率的價值，或是滿足記者的獨家需求，所以消息來源在經營媒體關係之餘，最重要還是要思考訊息的結構、呈現方式及訊息本身的新聞價值。
- (二) 媒體記者由於每日新聞量的需求，以致於在新聞素材上仰賴消息來源提供，雖然對於報導與否仍可能有些許取捨，但媒體記者對於訊息的正確度、影響性缺乏求證，常讓許多道聽途說訊息成為新聞報導，媒體應該重新檢討何謂新聞？媒體在新聞內容取捨及把關上究竟扮演什麼角色？是有聞必錄，將新聞判斷的權利完全交給閱聽人？還是進行初步的篩選，避免缺乏可信度的訊息，然後再提供給閱聽人判斷及思考？

## 三、研究限制與未來研究建議

本研究為對議題風向球這種需具有完整傳播循環的政策評估過程進行初探性研究，不僅過去缺乏相關之研究，對於所指涉事件的定義也需由本研究建立，在研究過程中，面臨最大的問題在於哪些政策及公共議題評估過程中有用風向球試探民意？哪些人參與議題風向球的操作？如何完全掌握一個風向球的操作過程？如果透過不同階段的掌握來描述風向球，是否落入以偏蓋全？本研究依現階段可行的研究進入方式進行取捨，訪談蒐集資料並試圖分析其中運作機制，但仍留有諸多的困境與疑問，留待後續研究者突破，僅將本研究面臨的許多限制及困難描述如下：

- (一) 難以定義哪些政策及公共議題評估過程中曾用過議題風向球



哪些政策評估過程中曾用過「風向球」？若非參與其中者顯然難以判斷，如果以媒體報導中是否曾用過「風向球」乙詞來描述相關事件為標準，透過政治記者長期觀察政治事件操作的眼光，以相對客觀的方式來判斷哪些政策評估過程曾用過風向球，在研究上似乎是一個可行的辨認方式，但這仍是透過外界眼光（記者）的窺視來定義，難免可能失之偏頗。

## （二）關鍵政治人物難以邀訪

政治決策常是由重要政治人物所進行，甚至可能是核心政治人物才能完整掌握風向球的過程，為瞭解議題風向球操作機制，本研究曾試圖邀訪政府首長，詢問其政策政治決策的過程，但政治操作中，除了政治施行上遭遇困頓（如民意支持度低），需要召開國事會議或是專家會議展現採納民意的誠意，通常政治人物很少展現出開放性的政策政治評估態度，大多希望在媒體上呈現一個對國政「有遠見」、「有定見」政治人物的形象，所以政治人物雖然會表示其「廣納民意」，但鮮少承認自己在政策評估過程中曾釋放風向球瞭解民意。

「對我們部長來說，ECFA 是一定要做，而且愈早做愈好，如果民意支持度不好，我們不會因民意而改變，我們有必要教導民眾，讓民眾知道 ECFA 的重要性」（經濟部前部長尹啟銘的秘書於研究者邀訪尹部長時表示）。

延續前面所述，哪些政策或是公共議題評估過程中曾用過議題風向球其實是相當難以定義的，透過新聞資料的整理，即便彙整出哪些新聞事件曾有議題風向球操作的痕跡，但畢竟仍是透過記者的眼光來判斷，或許消息來源曾在政策評估過程中向記者透露一些訊息，但限於認知上的不同，政治人物或官員並未認知這就是放風向球，而可能僅是兩人間的閒談（但其實閒談就是放風向球的方法之一），以致邀訪時，政治人物及官員可能表示其過程並未使用議題風向球。

或者政治人物礙於情面或為維持形象，即便曾用過議題風向球，也不會對外承認這是其政策判斷的機制之一，以致本研究在邀訪政府機關首長上相當困難，事實上，一個國家政策擬定評估過程是相當複雜的，可能透過智庫、學者

及行政幕僚的規劃，但一個民主國家，政策需要為人民所接受，政府對公共議題的立場需要公開表態，在評估民意接受度時，最有效的方是就是議題風向球，政治人物及官員不應諱言其曾使用此一機制，只是為了避免政治意見市場過於混亂、避免過多的可能性說法影響民眾，在議題風向球的使用上需要更為謹慎。

### **(三) 透過訪談片段資料分析難以描述整體機制**

政治操作過程中，有許多機制是外人難以窺見，或是當下的決策事後難以完整描述，本研究訪問政治幕僚、政府官員、記者，透過其事後回憶之描述來分析相關機制，每一個人所見所聞都僅是中一小部分，如果要透過這些資料的彙整，來描述一個完整的過程，可能仍有不足。

何況這些受訪者都是片段地參與、主觀的認知，甚至只是事件中的觀察者，而非直接決策者，透過這些人描述風向球操作機制，都將有些不足，而每個人參與過的風向球操作事件不同、程度不同，將這些訪談分析資料拼湊起來究竟能呈現風向球操作機制的面貌到多少程度，仍有些值得懷疑。

### **(四) 如果可能，以田野調查實際觀察運作更能掌握其中的運作**

對於一個外界難以窺視的政治運作而言，不論如何透過訪問、轉述，所得之的行為、評估模式，皆為受訪者所篩選過之片段訊息，先不論有目的的隱瞞或美化，所得資料可能受到受訪者自身對風向球的觀察強度所影響，或許對於某些機制，受訪者並不認為屬於風向球運作方法，此將造成資料蒐集上的侷限。

畢竟一般研究者難以親自成為政治運作團隊的一員，即使成為其中一員，也有研究倫理問題，為瞭解風向球運作機制，建議在可行的情況下，研究者可以田野調查的方式，實際身處政治運作場域中，近身觀察裡面的討論、詢問參與者其判斷的基準，並記錄政治團隊所採取的行動，在整個政治事件結束後，將所得資料進一步分析，將可真實研究議題風向球的操作機制。

### **(五) 建議針對個案研究，將更能掌握風向球的操作機制**

雖然政治的操作是多變化的，不同的個案會有不同的操作模式，但本研究

將議題風向球操作過程分為不同的階段，分別就不同階段進行訪問，再拼湊出整體面貌，難免以偏蓋全、掛一漏萬，若能完整追蹤某一政策風向球個案從發想、規劃、執行到蒐集與評估，將更能描繪出完整的傳播過程。

若後續研究者無法進行田野調查，就近觀察、訪問政治決策者，建議可以就單一個案進行資料蒐集及訪談，例如美國牛議題一發生，即開始蒐集相關資料，紀錄該議題媒體露出的狀況，及發表相關言論的人，便於日後進行內容分析，並於事件一段落後，隨即訪問相關人員，可避免日後訪問，相關人員對事件之記憶有所混淆或遺忘。

總而言之，本研究畢竟是風向球相關研究之初探性研究，本研究已描繪出風向球操作機制的部分面貌，而且呈現出消息來源與媒體記者的相互依存狀態，值得我們進一步思考媒體爆炸時代，媒體角色究竟如何演變。

透過本研究也發現政治人物及政府機關的確會關心民意的好惡，會透過許多管道蒐集輿情與民意，對於那些曾對民主失望的人來說，只要積極表達，仍有可能轉變政府的不當施政，或許是民主社會的些許肯定。

## 參考書目

### 中文書目

- 丁仁方 (2007)。〈公民社會與民主政治的相互建構—日本與台灣近年組織性公民社會發展之比較〉，《台灣民主季刊》，第 4 卷，第 2 期：1-31。
- 王石番 (1995)。《民意理論與實務》，台北市：黎明。
- 王珍瑜 (2006)。《記者如何與消息來源建立關係？此關係又如何維持與修補？—以報紙黨政記者與消息來源之互動為例》。國立政治大學新聞研究所碩士論文。
- 王興田 (2000)。《政府危機傳播之研究—以八掌溪事件為例》。世新大學傳播研究所碩士論文。
- 光復書局大美百科全書編輯部 (1995)。《大美百科全書》。台北：光復。
- 李郁青 (1996)。《議題設定效果的第二面向：候選人形象設定效果研究》。國立政治大學新聞研究所碩士論文。
- 李美華等譯 (2004)。《社會科學研究方法》，台北：新加坡商湯姆生亞洲私人有限公司台灣分公司。(原書 Babbie, Earl. *The Practice of Social Research.*)
- 李湧清、黃啟賓 (2007)。《警察學 (公共政策篇) — 政策分析與問題解決》。台北：一品文化。
- 呂亞力 (1995)。《政治學》。台北：三民。
- 杜陵 (1968)。《民意測驗學》。香港：經緯市場調查研究社。
- 余致力 (2002)。《民意與公共政策：理論探討與實證研究》。台北：五南。
- 邱雯華 (2006)。《2004 年總統大選議題設定效果之研究》。世新大學傳播管理研究所碩士論文。
- 尚榮安譯 (2001)。《個案研究》。台北：弘智文化。(原書 Yin, Robert K. *Case study*)

*research: design and method (2<sup>nd</sup> ed. ).* Thousand Oaks, Calif. : Sage)

孟淑華譯 (1995)。《傳播理論：起源、方法與應用》，台北：五南。(原書 Severin, Werner J & Tankard, James W. (1988). *Communication theories : origins, methods, and uses in the mass media, 3rd ed.* )。

高明慧 (2008)。《台灣電視新聞正確性之個案研究》。國立政治大學傳播學院碩士在職專班碩士論文。

祝基滢 (1990)。《政治傳播學》。台北：三民。

翁秀琪 (1996)。《大眾傳播理論與實證》。台北：三民。

陳向明 (2002)。《社會科學質的研究》。台北：五南。

陳恆鈞、王崇斌、李珊瑩譯 (2001)《最新政策制訂的過程》。台北：韋伯。(原書 Lindblom, E. Charles & Woodhouse J. Edward. [1993]. *The Policy-Making Process, 3rd ed.* Prentice Hall Inc.)。

曾如瑩 (1997)。《意見的感知與表達：以沈默螺旋和多數無知角度觀察意見氣候》。國立政治大學新聞學研究所碩士論文。

張明貴 (2005)。《公共政策的制定：過程與原則》。台北：五南。(原書：Gerston, Larry N. [2004]. *Public Policy Making: Process and Principles, 2nd ed.* Armonk, NY: M. E. Sharpe.)。

曾虛白 (1987)。《民意原理》。台北：中國文化大學出版部。P.74

黃惠雯等譯(2003)。《最新質性方法與研究》。台北：韋伯文化國際。(原書 Crabtree, B. F. & Miller, W. L. editors(1999). *Doing qualitative research.* Thousand Oaks, Calif. ; London: SAGE)

黃傳榜 (1997)。《政府資訊津貼對新聞內容的影響－以「省府組織調整」爭議為例》。國立政治大學新聞研究所碩士論文。

黃葳威 (1996)。《台灣地區民眾對傳播媒介回饋型態研究：以無線電視台為例》。(行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，NSC



85-2412-H-0004-010)。台北市：國立政治大學廣播電視學系。

楊志弘、莫季雍譯(1996)。《傳播模式》。台北：正中。(原書 McQuail, D & Windahl, S. (1993). *Communication Models for Study of Mass Communication*, 2<sup>nd</sup> ed)

楊思偉(2005)。〈十二年一貫課程規劃之應有作法：以日本為例〉，《教育研究月刊》。140：52-62。

楊惠君譯(2009)。《媒體即訊息》。台北：積木文化。(原書：McLuhan, M. & Fiore, Q. (1967). *The medium is the message*.)

臺灣中華書局辭海編輯委員會(1998)。《辭海》，台北：中華。

潘家慶、王石番、謝瀛春(1990)。《台灣地區大眾傳播與議題設定之研究》。台北：國立政治大學新聞學研究所。

臧國仁(1998)。《新聞報導與真實建構：新聞框架的理論觀點》。國立政治大學傳播學院研究暨發展中心：台北市。(傳播研究集刊第三集)

鄭瑞城(1991)。〈從消息來源途徑詮釋近用媒介權：台灣的驗證〉，《新聞學研究》45，p39-56。

鍾倫納(1994)。《應用社會科學研究法》。台北：臺灣商務印書館。

魏宏晉(2008)。《民意與輿論解構與反思》。台北：臺灣商務印書館。P.7

羅文輝(1995)。〈新聞記者選擇消息來源的偏向〉，《新聞學研究》，50，p1-13。

## 英文書目

Dearing, J. W. & Rogers, E. M. (1996). *Agenda-setting*. Thousand Oaks, California: Sage.

Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis: an introduction*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

- Entman, R. M. (2003). Cascading activation: Contesting the White House's frame after 9/11. *Political Communication*, 20(4), 415-423.
- Gandy, O. H. (1982). *Beyond agenda setting: Information subsidies and public policy*. Ablex Publishing Co. Norwood, New Jersey U.S..
- Gans, H. J (1979). *Deciding what's news*. New York: Vintage Books.
- Hall, S. et al. (1981). The social production of news: Mugging in the media. In S. Cohen & J. Young (eds.) *The Manufacture of News: Deviance, Social Problem, and the Mass Media*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Merriam, Sharan B. (1988). *Case study research in education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (1984). *The spiral of silence : public opinion, our social skin*. Chicago : University of Chicago Press.
- Peters, B. Guy (2007). *American public policy: Promise and performance*. Washington, D.C. CQ Press.
- Sigal, L.(1986). Sources make the news. In R. K. manoff and M. Schudson. (eds) *Reading the News*. New York: Panyteon.
- Tuchman, G. (1978). *Making news: A study in construction of reality*. New York: Free Press.
- Wimmer, Roger D & Dominick, Joseph R. (2000). *Mass media research: An introduction (6<sup>th</sup> ed.)*. Belmont, Calif. : Wadsworth Pub.

## 附錄

### 「民眾對有條件開放美國牛肉相關議題的看法」民意調查 加權百分比摘要表

訪問日期：101 年 3 月 7 日至 9 日
有效樣本：1,084 人 拒訪：155 人
抽樣誤差：在 95%的信心水準下，約±2.97 個百分點
訪問地區：臺灣地區
訪問對象：20 歲以上的民眾
抽樣架構：臺灣地區住宅電話簿（尾數 2 位隨機）
加權處理：調查結果已對受訪者性別、年齡、教育程度及地區進行樣本代表性檢定後加權處理。
執行單位：行政院研究發展考核委員會

#### 第 1 題

對於是不是要開放含有萊克多巴胺（就是一般所說的瘦肉精）的美國牛肉進口的問題，政府已經宣布，將會在 4 個條件下，同意放寬進口的限制。請問您知不知道這件事？（%）

知道	不知道	合計
78.2	21.8	100.0

#### 第 2 題

政府所訂的第 1 個條件，是要參考先進國家標準，訂定萊克多巴胺的安全容許量，並加強進口牛肉的檢驗，如果被檢驗出超過標準，就一律不准進口，以確保民眾的健康不受影響。請問您支不支持這樣的作法？（%）

非常支持	還算支持	不太支持	非常不支持	無明確反應	總計
17.6	35.9	13.4	21.1	12.0	100.0
53.5		34.5			

#### 第 3 題

政府所訂的第 2 個條件，是只同意放寬對美國牛肉進口的限制，豬肉則不開放，以符合國人飲食習慣，並照顧國內產業的發展。請問您支不支持這樣的作法？（%）

非常支持	還算支持	不太支持	非常不支持	無明確反應	總計
20.0	32.4	15.5	21.0	11.1	100.0
52.4		36.5			

#### 第 4 題

政府所訂的第 3 個條件，是要修法來強制規定，不管是大賣場、超市、便利商店、餐廳或是牛排館，都必須要明確標示牛肉產品的產地和其他必要資訊，以保護消費者的權益。請問您支不支持這樣的作法？（%）

非常支持	還算支持	不太支持	非常不支持	無明確反應	總計
54.9	27.5	3.0	7.7	6.9	100.0
82.4		10.7			

#### 第 5 題

政府所訂的第 4 個條件，是對於安全比較有疑慮的牛內臟、脊髓、頭骨和絞肉等，一律不得進口。請問您支不支持這樣的作法？（%）

非常支持	還算支持	不太支持	非常不支持	無明確反應	總計
58.8	28.1	2.5	4.6	6.0	100.0
86.9		7.1			

#### 第 6 題

除了訂定這 4 個條件以外，政府也表示：雖然目前沒有科學證據顯示，吃了含有萊克多巴胺的肉品對人體有害，但是如果未來有證據證明會影響健康，就會立刻禁止進口。請問您支不支持這樣的作法？（%）

非常支持	還算支持	不太支持	非常不支持	無明確反應	總計
49.3	21.5	4.9	14.7	9.6	100.0
70.8		19.6			

#### 第 7 題

整體而言，請問您支不支持政府在這 4 個條件下，有條件開放美國牛肉進口？（%）

非常支持	還算支持	不太支持	非常不支持	無明確反應	總計
13.7	29.1	15.1	33.3	8.8	100.0
42.8		48.4			