

NDC-DSD-102-003（委託研究報告）

**政策網絡治理中行政部門與新聞媒
體功能及定位之研究**

國家發展委員會編印

中華民國 103 年 5 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

NDC-DSD-102-003（委託研究報告）

政策網絡治理中行政部門與新聞媒體功能及定位之研究

受委託單位：台灣通訊學會

研究主持人：陳清河

協同主持人：洪瓊娟、莊文忠、許安琪

研究助理：涂敏怡、吳敏華、徐明利、

趙玉瑋、包威棣

國家發展委員會編印

中華民國 103 年 5 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

目次

目次.....	I
表次.....	III
圖次.....	V
提要.....	VII
第一章 緒論.....	1
第一節 研究緣起與目的.....	1
第二節 研究方法與步驟.....	3
第三節 計畫工作項目完成進度說明.....	5
第二章 政策網絡文獻分析.....	9
第三章 國外行政部門與新聞媒體政策網絡治理關係.....	17
第一節 英國新聞媒體網絡治理個案.....	19
第二節 美國新聞媒體網絡治理個案.....	29
第三節 韓國新聞媒體網絡治理個案.....	43
第四章 我國行政部門與新聞媒體之互動關係.....	53
第一節 近十年我國行政部門與新聞媒體之政策互動關係變化.....	53
第二節 政策網絡治理模式下的行政部門與新聞媒體.....	59
第三節 深度訪談及專家座談重點建議整理.....	65
第五章 我國三個媒體報導個案之研究.....	69
第一節 開放美牛進口協議.....	69
第二節 塑化劑事件.....	81
第三節 兩岸服務業貿易協議.....	87
第六章 結論與建議.....	95
第一節 研究發現.....	95
第二節 研究具體建議.....	103
參考書目.....	109
附錄一 焦點團體座談會紀錄.....	119
附錄二 深度訪談紀錄.....	131
附錄三 我國個案之主要行政措施列表.....	141
附錄四 網路蒐集意見.....	151

附錄五 期末報告審查會紀錄.....	155
附錄六 期末報告審查意見回覆對照表.....	163

表 次

表 3-1	英國口蹄疫事件研究發現一覽表	24
表 3-2	北嶺大地震時美國地方公共電視協助政府救災的具體作為.....	33
表 3-3	Citizen 2.0 網站相關社群媒體傳播文獻整理表.....	36
表 3-4	Citizen 2.0 : 17 examples of social media and government innotatiomn.....	37
表 3-5	美國國防部利用社群媒體研究發現一覽表.....	40
表 3-6	韓國行政部門及網路媒體功能及定位研究發現一覽表.....	51
表 5-1	進口美國牛肉爭議一覽表.....	69
表 5-2	進口美國牛肉臺灣回應表.....	71
表 5-3	進口美國牛肉美國回應表.....	71
表 5-4	2009 年及 2012 年危機傳播策略比較表.....	74
表 5-5	2009 年及 2012 年各階段媒體評價比例彙整.....	75
表 5-6	2009 年及 2012 年輿論評析總表	76
表 5-7	個案分析：美牛事件分析與具體建議表.....	77
表 5-8	塑化劑爭議焦點表	82
表 5-9	塑化劑爭議焦點回應表.....	83
表 5-10	個案分析：塑化劑事件分析與具體建議表.....	84
表 5-11	兩岸服務貿易協議爭議焦點表.....	88
表 5-12	兩岸服務貿易協議爭議焦點回應表	89
表 5-13	個案分析：兩岸服務貿易協議分析與具體建議表	91
表 6-1	三個個案分析可供我國改進建議一覽表.....	100
表附 3-1	陳水扁執政時期美國牛肉進口事件表.....	141
表附 3-2	馬英九執政時期美國牛肉進口事件表.....	142
表附 3-3	政府對塑化劑主要行政措施表	144
附表 3-4	兩岸服務貿易協議重要事件表	146

附表 3-5	兩岸服務貿易協議開放一覽表	147
附表 3-6	兩岸服貿協議影響主要產業及疑慮一覽表.....	148

圖 次

圖 1-1	研究流程圖.....	5
圖 3-1	AISAS 消費者行為模式.....	35
圖 3-2	社群媒體時代輿論形成機制圖.....	46
圖 3-3	韓國政策決定過程供媒體扮演之角色.....	47

提 要

關鍵字：政策網絡治理、公共政策、行政部門、新聞媒體、社群媒體

一、研究緣起

政策網絡治理係指政策於制定與執行過程，各部門利害關係者間互動所形成架構。在政策網絡中，沒有任何一個行動者可以單獨決定政策的結果，彼此之間的理念差異、互動模式、資源整合、共識凝聚等因素都可能影響到最後的政策產出，這是一個動態的過程，尤其是在開放的政策網絡中，隨著行動者的加入與退出，都可能改變結盟的關係和網絡的狀態。

考量政府藉由良善政策網絡治理架構，進而有利於落實政策目標。本研究希冀能釐清我國行政部門與新聞媒體在政策網絡治理功能定位，並就其與各部門利害關係者及不同新聞媒體間關係型態與問題進行檢視，以發揮行政部門與新聞媒體兩者協力合作及良善政策議題引導之互動關係進行研究，俾提供政府擬定政策參考。

二、研究方法及流程

(一)文獻分析與評論

透過國內外政策文件及文獻之蒐集，掌握我國及世界先進國家行政部門與新聞媒體政策網絡治理互動關係，包括美國、英國及韓國等國家。並參考先進國家之因應措施，研提強化我國行政部門與新聞媒體協力合作發揮良善政策議題引導之具體策略與政策建議。

(二)深度訪談

本研究已完成三場專家深度訪談，透過與專家學者及相關利害關係人之深度訪談，瞭解其對於行政部門與新聞媒體之功能與定位之意見。

(三)專家座談會及研討會

本研究已舉辦三場針對新聞媒體及相關領域學者專家的焦點座談會及一場研討會，配合前述深度訪談之意見及國內外蒐集資料之研析，蒐集產、官、學及研對於我國行政部門與新聞媒體之功能與定位相關議題的意見及建言。

(四)國內案例個案分析

本研究考量中央部會業務之全面性，業務主題的複雜度高及影響層面鉅大，及突顯橫向聯繫的概況，特選取國內政策網絡治理中行政部門與新聞媒體

實務案例（進口美國牛肉、塑化劑以及兩岸服務貿易協議 3 項議題）針對以上案例中新聞媒體在政策網絡治理中功能、定位或角色部分進行分析。

三、重要發現

(一)各先進國家可借鏡之處

1.英國

- (1)英國媒體自律報告建議，認為英國可立法建立獨立報業自我監管機構，評估從業人員工作手法是否恰當，催生媒體監管機構概念。
- (2)英國政府的中央新聞署（Government Communication Centre）的職責之一是整合傳播資源，提供共享傳播服務給各個政府部門，政府傳播中心運用政府聯合購買權力讓各政府部門可以提供更具價值的服務。
- (3)2001 年爆發的口蹄疫事件，英國政府就此一危機進行媒體溝通管理，依新聞事件發展進程有其因應措施，處理經驗頗有值得借鏡之處。
- (4)政府傳播網絡（GCN）成立專業發展團隊，目的在改善政府部門和其他公部門的傳播效率、效能和合作的議程，並盡量將這些方案設計成線上學習方式的訓練課程和提供行動學習機會。
- (5)英國政府在「2013-2014 年政府傳播方案」中，要求每一個部會就其業務計畫擬訂主要傳播活動，並且設計傳播能力評核方案（Communications Capability Review programme）進行評估。在過去一年中，計有 10 個政府部門接受傳播能力評核方案的評核，並邀請三位獨立的評審檢閱每一個部門傳播工作的成效。

2.美國

- (1)及時確立了危機應變的主管機關、完備災害應變組織體系之運作，並且在體系中納入媒體參與應變；另外，強化訊息傳布—數位公共電視使用的是 datacasting 的技術，係屬創新性的單向訊息傳布，它結合了高速網路，可同時匯流電視或傳布大量文件到數以千計的地點。這項技術允許傳輸關鍵性的資訊並超越了手機、PDAs、傳呼器和電腦等種種媒體。Datacasts 的傳輸是透過數位電視訊號和接收器可以傳輸到個人電腦、膝上電腦或電腦網路。
- (2)在運用社群體部分則由行政部門進行規劃，設定社群媒體戰略執行方案，且通過分析工具，提出數據，如評論、讀者的反饋意見等進行深入的統計分析，證明平臺的有效性。積極使用包括視訊、圖片、微博、臉書、社群網站等各種新媒體形式。如在 YouTube 上開設頻道，上傳大量正面的視訊網路信息。

3.韓國

- (1) 韓國政府設置「國政簡報」網站後，在宣傳政策上不只再依存於媒體，採取主動出擊。「國政簡報」除了提供網路新聞，也成為網路上的公共論壇。另外行政部門也運用推特等新興媒體，散播公共政策相關議題。
- (2) 追隨趨勢，設立線上反言人，至 2011 年 5 月 1 日為止，共有超過 40 個行政部門雇用了線上發言人，希望透過社群媒體傳達政府的主要政策，並做為與人民溝通的橋樑。

(二) 個案研究可供後續參考之建議

1. 開放美牛進口協議：

- (1) 在問題認定與議程設定階段，政府應該主導媒體的走向，設定議題方向，掌握議題的脈動。
- (2) 在政策規劃階段，應透過菁英決策模式或公眾意見整合模式，並提出明確能化解民眾疑慮的配套措施。
- (3) 政策合法化階段，應經由政策公聽會、研討會及說明會為公眾重要的民主學習過程，良性互動下可降低與政府對立的情勢；在公共政策討論過程中均須並重，政府應運用公共關係概念，建構完善政黨溝通平臺。
- (4) 政策執行與評估階段，政府落實的管制措施應公開透明，後續實施辦法必須確實執行。

2. 塑化劑事件

- (1) 問題認定與議程設定階段，應強化行政部門風險告知能力及積極對民眾進行教育。
- (2) 政策規劃階段，應將資訊公開並且建立與民眾進行風險溝通的管道，定期發布正確的資訊以避免造成恐慌。
- (3) 政策合法化階段，盡速修訂不合時宜的法規，以加強人民對政策的信心。
- (4) 政策執行與評估階段，可透過行政手段保障消費者權益，並且教育民眾未來可採取何種補救措施。

3. 兩岸服務業貿易協議

- (1) 問題認定與議程設定階段，應先提出政策願景、充分蒐集正反意見、並且讓民間相關產業站在第一線發言以拉大讚成的聲勢。
- (2) 政策規劃階段，必須凸顯政經分離的觀念，強調政策對經濟帶來的好處。
- (3) 政策合法化階段，首先必須突顯經濟對臺灣的價值，事前須建立國際協

議類似案件之規範與合法程序。

- (4)政策執行與評估階段，行政部門應引領議題，備妥協議合法化後之政策措施，對社會不同層次的民眾應給予充分的資訊，並且因應民眾需求不同提供有策略的溝通管道及內容。

四、主要建議事項

(一)立即可行建議

- 1.建議應設立媒體課程，使行政部門認知媒體運作生態：（主辦機關：行政院發言人辦公室；協辦機關：行政院人事行政總處、考試院公務人員保障暨培訓委員會）

中央部會負責新聞聯繫相關人員宜透過認識媒體相關課程訓練，建立瞭解新聞媒體需求之基本認知，並調整面對媒體之心態及應對方式。為配合課程訓練之方便性，可考量英國的作法，建立線上學習之課程，佐以課程測驗，以驗收學習成果。

- 2.建議在政策宣導時導入商業行銷概念，並列入成效評量考核：（主辦機關：行政院發言人辦公室；協辦機關：各部會）

商業行銷是以企業所生產的產品或勞務為標的，以潛在的消費者為對象進行推銷；政策行銷則是以政府部門所制定的公共政策為標的，以受政策影響的公民為對象進行溝通；而社會行銷則是以社會價值或理念為標的，以個人或團體為對象進行宣揚。基本上，商業行銷乃是針對不同的標的對象或市場區隔的特性，設計適當的行銷策略，爭取標的人口或消費族群的支持與購買。由於不論是政策或社會行銷都是從商業行銷的觀點延伸，僅是行銷的標的有所差異，因此將公共政策仿照商品行銷的概念，包括：(1) 注意政策的包裝；(2) 借助合宜的代言人；(3) 運用各種可行的通路；(4) 用淺白的語言或讓人易於理解的內容，向特定或廣大的受眾推銷公共政策。甚至考量良好的故事架構說理或說情，讓民眾樂於觸及相關訊息。建議在政策宣導時導入商業行銷概念，並列入成效評量考核。

- 3.建議將公民審議的時代趨勢納入公務人員基本培訓課程規劃，以利後續政策推動。（主辦機關：行政院人事行政總處、國家文官學院；協辦機關：各部會）

審議式民主與公民參與已蔚為潮流，公共政策之形成與擬定不再是政府說了算，為了減少政府推動的阻力，確保政策擊劃及執行的品質，政策網絡治理尤需具備程序正義，做到審議式的民主。行政程序法對於公共政策之推動有既定之程序規定，宜在原有規定下納入審議民主的程序。強化與公民團體的溝通，使其瞭解並參與政策運作過程，避免公民團體透過媒體形成錯誤的資訊認知。

4.建議各部會首長及新聞聯繫人員平時應與媒體高層建立直接溝通管道（主辦機關：行政院發言人辦公室；協辦機關：各部會）

各部會首長及新聞聯繫人員平時宜與媒體記者編輯、總編輯等建立聯絡管道，主動說明業務重點，遇突發事件亦有利於話語權的掌握。對於談話類型節目在可能的範圍多派員參與，表達政府的立場。說明政策內容時，應轉化運用庶民的語言說故事，讓聽者有感，進行有效的溝通。

5.建議定期客觀檢視機關與新聞媒體之間的作業流程及互動狀況。（主辦機關：行政院發言人辦公室；協辦機關：各部會）

(二)中、長程建議：以一年至三年為期之作為與措施

1.應考量媒體類型的不同，平面、電子、網路及廣播媒體特性各異，應分別運用合宜的工具回應媒體需求，相關人力之調整及安排需要作業時間與培訓課程，以切合政策推動之需要。（主辦機關：各部會）

2.政府擁有議題設定的主導權對於推動政策甚有幫助，故應擁有設定議題的專業能力，必要時可納入媒體專業人員協助，本項當作進一步之評估，並需切合各機關之人事編制及相關規定。（主辦機關：行政院人事行政總處；協辦機關：各部會）

3.建議各部會應強化發言人機制（主辦機關：行政院發言人辦公室；協辦機關：各部會）

中央部會多以機關副首長為法定發言人，或指定專人負責發言。發言人代表機關就政策發言，具有一定的嚴謹性，亦代表機關之基本立場，故不容差錯，由過去的實例，以及美牛等案件的發展，發言人面對媒體，如何做到最佳境地亦有討論的空間；建議處理之機制以穩健為宜，可採取團隊作戰方式因應，如法定發言人宣示政策原則或定調，細節或相關法令規定則可由承辦部門的主管或相關人員作進一步說明或回答媒體的詢問，以協助媒體記者採訪作業。其次，正面支持的聲音或意見未能呈現，經常只看見、聽見反對的聲音，對於政策之推動十分不利；政府部門橫向的聯繫不足，在未建立共識之前即率而對媒體發言，形成機關間各自為政的情形，觀瞻不良，尤需改進。另外，涉及多個部會或中央與地方業務之分際，當於最短的時間內達成處理業務的共識，政務委員、秘書長等宜扮演中介的角色，作統一口徑處置，也避產生政出多門的不良印象。

4.建議未來政策推動時應重視新興媒體的傳播效果。（主辦機關：各部會；協辦機關：國家通訊傳播委員會）

網路等新興的載具，具有散布訊息快速之特質，可善用此特性即時回應，特別是能提供即時正面訊息，以平衡偏差的論述或說法，避免以訛傳訛，增加事後澄清事件的困難。其次多媒體時代，提供之政策資料，不能侷限於傳

統的文字資料，圖表／PPT／影像資料等，只要有助於政策或事件說明者，都可予對外提供，以補充文字的陳述。另外，傳統上單一的發言回應體系，在多媒體時代也要有多軌的思維，資料多軌、回應方式多軌。建議研究比照韓國政府積極回應新世代的作法，設立線上發言人回應來自四面八方的網路意見，以正視聽。

5.建議應重新配置政策宣導預算，運用新興媒體。（主辦機關：各部會）

有鑑於網路及社群網站等新興媒體發展方興未艾，政府與外界之溝通亦需有所著墨，建議從預算的編列、施政計畫之規劃之初，即應納入本項重點，調整過去過度依賴傳統新聞媒體的傳播途徑，可加強行政院現有社群網站機制，配置更多的資源（包括人力和預算）用在新興媒體，甚至可以考慮學習韓國之作法，設置線上發言人，及時回應網路使用族群的疑問，達到小眾化溝通的效果。

6.建議建立政策溝通的成效評量機制。（主辦機關：行政院發言人辦公室；協辦機關：各部會）

參酌英國政府的做法，建議針對政策推動之成效建立客觀評量之機制；成效良好者據以獎勵；反之，則有對應之機制處理，使政策的推動有良好的品質及成效。評量機制之建立及信度與效度，需有周延的考量，建議納入學界專業之研究，作必要的試測，及妥為實施。

7.研議回應媒體標準作業程序。（主辦機關：行政院發言人辦公室；協辦機關：各部會）

政策之形成、制定，或由上而下，或由下而上，相關因素十分複雜，加上來自利益團體的游說等，可說每一項政策的產生都有不同的風貌，如美牛、塑化劑、服貿協議等三案件演變的方式各異，惟一相同是都需面對媒體，都需面對媒體的詢問，均需說明政府的立場，解釋對於產業的影響，也需回應新興衍生的問題。在訂立回應媒體標準作業程序時，可考量回應的時間點、回應原則及提供的素材等，並可依目前平面、電子、網路等較為普及觸達的介面，強化現有新聞聯繫作業規定及新聞處理注意事項機制，設定二至三類媒體回應之標準作業程序，以利各部會新聞聯繫部門人員及發言人遵循，將可協助政策順利的推動及治理。

第一章 緒論

第一節 研究緣起與目的

政策網絡治理係指政策於制定與執行過程，各部門利害關係者間互動所形成架構。在政策網絡中，沒有任何一個行動者可以單獨決定政策的結果，彼此之間的理念差異、互動模式、資源整合、共識凝聚等因素都可能影響到最後的政策產出，這是一個動態的過程，尤其是在開放的政策網絡中，隨著行動者的加入與退出，都可能改變結盟關係和網絡的狀態。新聞媒體因具有監督行政部門、反映多元意見、傳遞輿論訊息等功能定位，不同輿論管道發揮議題設定、引導與形塑角色，新聞媒體透過報導對政策問題的調查與揭露來形成輿論，要求政策倡議進而追求政治上的結果。經由上述方式大眾媒體除了提出政策問題外，同時也扮演政策行為者的角色。

在現代多元主義的社會中，人民多是透過媒體認識政策並瞭解目前的政治現況。大眾社會的出現及大眾政治的成熟都讓媒體在政策決定的過程中所扮演的角色越來越重要。大眾媒體提出政策問題、要求政策倡議，這些行為使得其在政策決定過程（policy making process）產生影響，導致政策及政治結果（political consequence）的改變，進而讓大眾媒體成為重要的政策行為者（policy actor）。

考量政府藉由良善政策網絡治理架構，進而有利於落實政策目標。本研究希冀能釐清我國行政部門與新聞媒體在政策網絡治理功能定位，並就其與各部門利害關係者及不同新聞媒體間關係型態與問題進行檢視，以發揮行政部門與新聞媒體兩者協力合作及良善政策議題引導之互動關係進行研究，俾提供政府擬定政策參考。

因此，本研究擬探討以下研究重點：

一、回顧近 10 年我國行政部門與新聞媒體之政策網絡治理環境變化及相關問題。

二、蒐集及比較分析美國、英國及南韓等 3 國之行政部門與新聞媒體政策網絡治理互動關係。

三、在良善政策網絡治理前提上，就我國現況進行個案分析，並至少研析下列議題：

(一)我國行政部門與不同新聞媒體，包括平面媒體、電子媒體及網路言論（含社群網站）之互動關係型態與問題檢視。

(二)我國行政部門與新聞媒體之功能與定位。

四、提出強化我國行政部門與新聞媒體協力合作發揮良善政策議題引導之具體策略與政策建議。

第二節 研究方法與步驟

一、研究方法

(一)文獻分析與評論

透過國內外政策文件及文獻之蒐集，掌握我國及世界各先進國家行政部門與新聞媒體政策網絡治理互動關係，包括美國、英國及韓國等國家。

除就三國個案研析行政部與新聞媒體互動情形之策略進行研究外，亦著重於瞭解我國行政部門與新聞媒體之政策網絡治理環境變化及相關問題，針對我國行政部門與不同新聞媒體，包括平面媒體、電子媒體及網路言論（含社群網站）之互動關係型態與問題檢視及我國行政部門與新聞媒體之功能與定位進行研析。本研究僅以各國案例作為文獻蒐集，並非一開始即已設定特殊案例，而是在蒐集資料過程中，擷取可供我國借鏡之處。

經過比較及分析上述國家及我國行政部門與新聞媒體政策網絡治理互動關係相關議題後，將檢視我國行政部門與新聞媒體之功能與定位所遭遇問題，參考先進國家之因應措施，研提強化我國行政部門與新聞媒體協力合作發揮良善政策議題引導之具體策略與政策建議。

(二)深度訪談

本研究已完成三場專家深度訪談，透過對於專家學者及相關利害關係人之深度訪談，瞭解其對於行政部門與新聞媒體之功能與定位之意見，以利於行政部門政策推動之意見交流，並對於政策進行討論，希望有助於環境發展實狀之掌握。

(三)專家座談會及研討會

本研究已舉辦三場針對新聞媒體及相關領域學者專家的焦點座談會及研討會，配合前述深度訪談之意見及國內外蒐集資料之研析，蒐集產、官、學及研對於我國行政部門與新聞媒體之功能與定位相關議題的意見及建言。座談會場地於世新大學聞傳播院會議室；研討會地點於世新大學管理學院國際會議廳。

(四)國內案例個案分析

本研究選取國內政策網絡治理中行政部門與新聞媒體實務案例，就近年來重大新聞事件，選擇個案的切入點以一、事件規模夠大，廣為各界矚目；二、事件性質含括政治、外交、民生、兩岸，複雜度高；三、涉及跨部會協調事項等，具指標性之參考價值，擇定進口美國牛肉、塑化劑以及兩岸服務貿易協議等 3

項議題，針對個案中新聞媒體在政策網絡治理中功能、定位或角色部分進行以下分析：

- 1.我國行政部門與不同新聞媒體，包括平面媒體、電子媒體及網路言論（含社群網站）之互動關係型態與問題檢視。
- 2.我國行政部門與新聞媒體之功能與定位。

二、研究架構

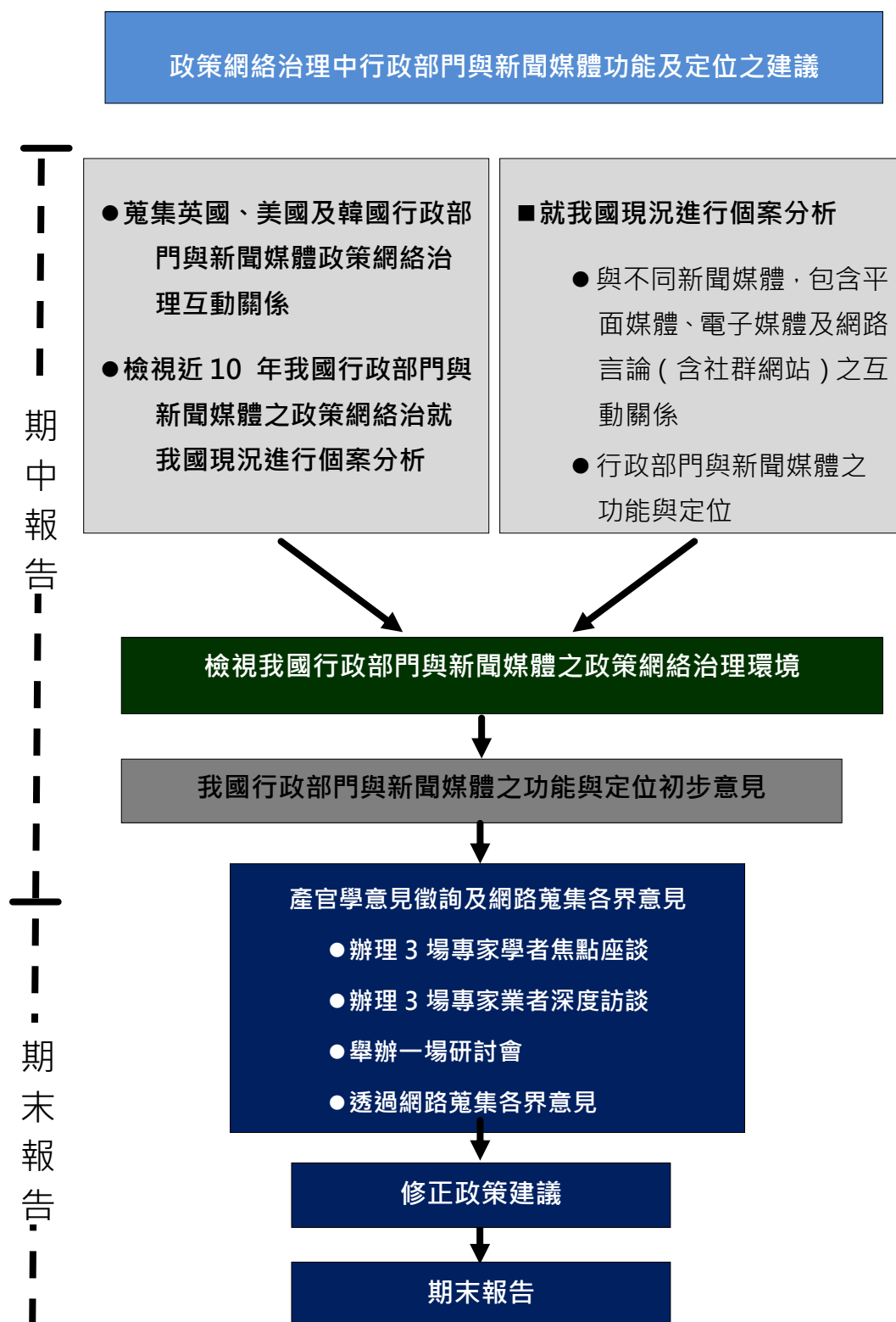


圖 1-1 研究流程圖

第三節 計畫工作項目完成進度說明

本研究工作項目及進度說明如下：

一、依照建議書徵求文件工作項目及進度：

回顧近 10 年我國行政部門與新聞媒體之政策網絡治理環境變化及相關問題：已於本報告第四章說明；蒐集及比較分析美國、英國及南韓等 3 國之行政部門與新聞媒體政策網絡治理互動關係：已於本報告第三章呈現各國資料蒐集及分析；就我國現況進行個案分析（進口美牛、塑化劑及兩岸服務貿易協議）：已於本報告第五章及第六章進行個案分析及建議；提出強化我國行政部門與新聞媒體協力合作發揮良善政策議題引導之初步建議：已於本報告第六章提出具體策略及政策建議。

二、舉辦深度訪談、焦點座談會及研討會：

(一)已舉辦三場專家深度訪談：

1.邀請對象：行政院相關主管、相關領域學者及中央部會發言人。

2.討論主題：

(1)行政部門在政策溝通上如何和新聞媒體建立良好的關係？可以使用哪些溝通策略？行政部門與新聞媒體在政策運作過程中的角色及功能為何？

(2)在當前及未來益趨多元化的環境媒體下，政府公共政策之推行標準作業程序如何？

3.第一場：

(1)訪問對象：行政院相關主管

(2)時間：7 月 25 日

(3)地點：行政院會議室

4.第二場：

(1)訪問對象：相關領域學者

(2)時間：9 月 8 日

(3)地點：長榮大學

5.第三場：

(1)訪問對象：中央部會發言人

(2)時間：9 月 26 日

(3)地點：中央部會會議室

(二)已舉辦三場專家焦點座談會：

1.邀請對象：新聞媒體主管、曾擔任行政部門發言人具實務經驗之學者以及公共行政、新聞、廣電、傳播管理相關學者。

2.討論主題：

(1)行政部門與新聞媒體的功能與定位

(2)個案討論及分析

(3)未來行政部門推動政策對媒體策略之建議

3.第一場：

(1)邀請對象：新聞媒體業界主管及學者專家

(2)時間：7月16日

(3)地點：世新大學新聞傳播學院會議室

4.第二場：

(1)邀請對象：公共行政相關學者專家

(2)時間：10月30日

(3)地點：世新大學新聞傳播學院會議室

5.第三場：

(1)邀請對象：新聞媒體相關學者

(2)時間：12月9日

(3)地點：世新大學新聞傳播學院會議室

(三)已舉辦一場研討會：參加人數約80人。

1.邀請對象：新聞媒體主管、曾擔任行政部門發言人具實務經驗之學者以及公共行政、新聞、廣電、傳播管理相關學者。

2.討論主題：

(1)行政部門與新聞媒體的功能與定位

(2)個案討論及分析

(3)未來行政部門推動政策對媒體策略之建議

3.時間：10月8日

地點：世新大學管理學院國際會議廳

第二章 政策網絡文獻分析

一、政策網絡治理的概念與主要觀點

(一)政策網絡治理的興起背景

繼傳統公共行政典範之後，新公共管理（new public management, NPM）和新公共行政（new public administration, NPA）這兩大典範的出現，為公共行政拓展更寬廣的研究議題。事實上，無論是新公共管理，抑或新公共行政，各有其基本原則與運作邏輯，前者強調效率、效能與經濟的3E目標，以市場機制破除僵化和官僚的行政模式；而後者主張人本主義，倫理、公平與參與等價值，期能養塑成熟的公民意識。這兩種典範看似相互對立，不過，深究其目標可發現，兩者的共同願景乃是建構開放而多元的民主社會，公共行政可以透過溝通、參與、回應等策略強化公民社會與深化民主治理，這些概念也因此而相互連結，形塑出不同的治理模式。

再者，政治學者普遍相信一個國家能否朝向開放、競爭和民主的政治體系發展，箇中關鍵在於這個國家是否出現公民社會，公民不但自發地關心公共事務，且積極追求「共善」（common good）的社會目標。更具體地說，公民社會中的自願組織能否向公民提供不受政府所直接控制的活動與服務（Berry, 2007: 3），參與公共政策的制定與執行過程。由此可知，民主治理與公民社會實是互為表裡，相互增長。從組織的觀點而言，公民社會是否已經存在的重要指標之一即是非營利組織的數量及其活躍程度，愈趨於成熟的公民社會必定存在許多不受政府所直接或間接控制的自願性組織，在公益使命的趨使下，提供多元化的社會服務或針對社會及政策議題進行倡導，促進組織層次社會資本的積累；從個人的觀點，公民社會的另一項重要指標則是公民加入自願服務的比例與投入程度，當公民的參與比例及投入程度愈高時，代表此一社會充滿互助與利他的公民德性，有利於個人層次的社會資本積累。要言之，公民社會是以公民的自發性參與公共事務為基礎，表達各種不同的利益和觀點，進而影響政府的公共政策制定過程，而非營利組織在公民社會中則是扮演提升公共意識（public awareness）和培養知情公民（informed citizens）的功能，讓公民潛在的德性與理性得以激發出來，在公共決策中做出更好的選擇，在政治場域中讓政府更為負責，此一情境充分反映出網絡治理（network governance）的精義。

一如所知，在網絡治理的概念下，一方面，行政部門在政策形成過程中，不再能夠單獨壟斷實現公益的目標，而必須和其他部門（包括私部門和第三部門）分享政策制定的權力，共同商議解決政策問題的方案；另一方面，公共資源也不再是完全由行政部門所獨占，甚至行政部門可透過契約外包和捐贈等管道將自身所擁有的資源移轉給非政府組織，由這些組織填補因政府失靈所產生的不可治理危機，形成共同的治理的網絡型態。此一以網絡治理為核心概念的「新

治理」(New Governance) 模式，同時結合市場與官僚等治理工具，以一種不同於傳統的決策模式解決公共問題，希望反映分歧社會的多元價值之治理體系 (Gordenker & Weiss, 1995；吳瓊恩，2002；蔡允棟，2006；莊文忠，2006)，不需要過度依賴政府，以政府為核心，網絡內的每一個行動者都可以在平等的基礎上參與公共事務，都能有所貢獻，形成緊密連結的網絡，此一新治理模式的發展與應用自然成為關注的焦點。

(二)政策網絡的意涵

關於「政策網絡」的定義，不同領域主張的學者有其各自的認定與見解，如 Kickert, Klijn and Koppenjan (1997) 認為政策網絡 (policy networks) 是互賴行動者之間或多或少穩定的社會關係型態，以形成政策問題或政策計畫(轉引自李允傑、丘昌泰，1999)。其次，政策網絡可視為利害關係者與國家機關各部門之間，建立例行化的互動模式，對關心的議題進行溝通與協商，使得參與者的政策偏好被滿足或是政策訴求獲得重視，以增進彼此的政策利益。通常政策網絡內的行動者包括行政人員、國會議員、學者專家、利益團體等與該政策有利害關係的個人或團體，這些個別行動者或團體因為法定權威、資金、資訊、專業技術與知識等資源的相互依賴，而結合成行動聯盟或是利益共同體(丁仁方，1999)。第三，政策網絡亦視為一個總稱，其內涵則包括議題網絡和政策社群，此說明網絡關係可視為一種資源動員 (resource mobilization) 的過程(史美強，2005：14)。也就是網絡關係具有動員行動者的能量、建立支持的力量，並且傳遞資訊與需求，以促成結盟，進而作為許可／被許可進入網絡的基礎結構；而行動者的關係交織成網絡，而建構出政策發生的環境。是故，以網絡的觀點分析政策過程，主要著重於行動者的關係模式對於政策變遷的影響；以及行動者彼此的相互依賴以及這些模式與相互依賴關係如何影響政策過程(紀俊臣、林怡均，2007)。

最後，李允傑、丘昌泰(1999)具體將政策網絡歸納為三大特性，包含：1 互賴性：為網絡存在的先決條件；2 多元的行動者與目標：依據各自的資源與目標與其他其行動者進行策略性的互動；3 或多或少持久性的關係型態。由此可知，網絡的權力互動關係、參與者結構模式是政策網絡定義中不可或缺的重要元素。

(三)政策網絡治理的觀點

傳統上，美國學者主要是以團體理論來解釋政策互動的過程，這些團體主要是由理念或利益相一致的個人所組織而成，以追求該理念或利益的實現為目標，如政黨、利益團體，團體活動即為政治的重心，公共政策乃是各方團體相互角力下的產物。因此，在團體理論中，政府扮演的是裁決者的角色，決定最後的政策平衡點。其研究的重心在於團體與團體之間的關係、團體與政府之間的關係及團體與政策結果之間的關係。不過，此一理論的盲點有：(1) 將政府

排除在團體互動過程之外，即政府本身不是參與者，而是依據團體互動的結果做出政策決定，國家自主性（state autonomy）問題受到極大的關注。（2）個人不是重要的行動者，必須加入團體才能形成力量，但在現實世界中，個人行動者以理念和利益為前提，影響政策制定結果亦有其例，如柯媽媽（柯蔡玉瓊女士）一手推動汽機車強制責任險的政策制定即屬之。

為了修正團體理論的概念，政策網絡理論在 1970 年代興起之後，1980 年代即受到高度的重視，愈來愈多研究公共政策的學者利用政策網絡的概念來分析政策的形成、發展、演變與評估的過程（Van Waarden, 1992；Mintrom & Vergari 1998；孫煒，2002；魯炳炎；2003；莊文忠；2004；李翠萍，2005）。此一理論不但可用以分析微觀層次（micro level）的人與人之間互動關係，中觀層次（meso level）的團體與團體的互動關係，甚至在宏觀層次（marco level）的國家與公民社會的互動關係亦有其適用之處，探討不同層次之行動者之間所構築而成的網絡關係（丘昌泰，2000；莊文忠，2004）。

無庸置疑地，系統化建構政策網絡理論概念的代表人物首推英國學者 R. A. W. Rhodes（1988; 1997），他長期研究英國的中央政府與地方政府的互動關係，以資源互賴的觀點將相互關聯的組織連結在一起，並根據網絡成員的整合程度、網絡成員的類型與網絡成員間的資源分配等面向，將政策網絡由高度整合到低度整合分為以下數類型：1 政策社群（policy community）：垂直的互賴關係強，成員有限但關係穩定，具有高度的整合性，屬於封閉的網絡型態。2 專業網絡（professional networks），由專業團體所主導的網絡，成員有限且關係穩定，垂直的互賴關係明顯，但整合度不如政策社群。3 府際網絡（intergovernmental networks），係代表地方政府利益的網絡型態，成員雖然有限，但能夠廣泛滙集地方的各種公共利益，垂直互賴關係不若前二者，但水平互賴關係則高於前二者。4 生產者網絡（producer networks），是由公私部門基於經濟利益所組合而成的網絡，成員的流動性較高，垂直的互賴關係十分有限。5 議題網絡（issue networks），水平的互賴關係高，成員數目眾多，關係不穩定且流動性高，是屬於低度整合的網絡型態。以下分別就幾個面向論述政策網絡治理的重要特性。

首先，Rhodes 和 Marsh（1992）有系統地界定政策社群和議題網絡的概念，視這兩者為政策網絡光譜上的兩個極端，從成員組成、整合程度、資源和權力等四個面向來區分。政策社群的參與者較為有限，有些團體被排除在外；擁有支配性的經濟或專業利益；社群成員之間為了政策議題的所有事務而互動頻繁；所有成員之間對政策理念和價值、團體意識和政策結果有高度的一致性；成員間彼此相互交換資源，以資源作為協商的籌碼，而社群內資源層級式分配讓領導者可以確保成員的順服；成員彼此之間是權力平衡的，這不是說成員之間可以獲得相同的利益，而是所有的成員認為自己是加入一個多贏的遊戲中（Rhodes & Marsh, 1992: 186）。議題網絡存在大量的參與者和利益的競爭，各

個參與者之間的互動和接觸是不固定的；參與者因為缺乏共識而相互衝突，討價還價多於妥協；多數擁有有限資源的參與者之間存在不平等的權力關係，接近政策的機會亦不相同（Rhodes & Marsh, 1992: 187）。根據 Rhodes 和 Marsh 的分析，政策社群較易出現穩定的政策結果，而議題網絡通常是和不穩定的政策結果相聯結。箇中原因在於存在政策社群的政策議題，通常僅社群成員具有共識的政策選項才可能被接受，有效地排除了一些選項；相對地，存在議題網絡的政策議題，任何政策選項都有可能出現在政策議程上。

其次，政策網絡模型屬於後起新興的研究途徑，企圖讓國家與社會這兩個角色同臺演出，視國家機關為諸多行動者之一，各個行動者以政策議題為核心、資源分配為手段、及利益交換為策略所連結而成的網絡，由於網絡位置的不同、資源掌握的多寡、及權力結構的偏差，造成影響力大小的差異（莊文忠，2004：171）。此一理論和多元主義的開放系統理論觀點有其雷同之處，主張公共政策的制定過程是開放的，任何對特定議題有興趣的行動者均可自由加入影響公共政策的行列，而不限於特定的團體（李翠萍，2005：78）。職是之故，不同的政策議題會形成不同的政策網絡，其中所包含的行動者多寡不一，但至少會有政策相關行政部門、利益團體、專家社群、傳播媒體及關注的公民等，公共政策即是在此一網絡中形成。政策網絡理論的支持者認為，在政策網絡中，沒有任何一個行動者可以單獨決定政策的結果，彼此之間的理念差異、互動模式、資源整合、共識凝聚等因素都可能影響到最後的政策產出，這是一個動態的過程，尤其是在開放的政策網絡中，隨著行動者的加入與退出，都可能改變結盟的關係和網絡的狀態。

第三，在政策網絡的參與意涵方面，Van Waarden（1992: 31-32）將網絡界定為一種「原型組織（proto-organization）」的形式或是「鬆散連結的組織」，是介於契約關係和正式組織之間的形式，而網絡與組織的差別在於成員關係的正式化程度和協調的方式，在網絡中不必然有權力中心，是以彼此間的協商方式不是藉由層級權威的途徑，較常見的是水平協商的方式。同時，為了比較分析上的方便，Van Waarden 自相關的文獻中整理出政策網絡的幾個主要面向，作為發展分析概念和評量的指標。換言之，學者在定義政策網絡的概念時，除了考慮意識形態、價值、政策原則等要素外，其中一個共同的要素即是：資源相互依賴性（resource interdependency）。蓋網絡是由一群相互交換資源的組織所結合而成，不同網絡之間的界線即在於資源交換的有無。是以，政策網絡即是以特定政策或一組相關政策為核心，政策行動者之間經常性地交換資源，任何行動者各自擁有不同的資源，一旦進入政策過程中，為了達成政策目標，必須與其他行動者交換資源（Rhodes, 1981; Daugbjerg, 1998）。從資源動員理論而言，任何一個組織必須透過與其他組織互動才能獲得資源，透過參與才能被納入資源分配網絡之中，因之，組織的領導者若能與其他組織建立良好的互動關係，不但有利於資源動員的程度，也可幫助組織取得較好的資源分配地位。一般而

言，有關政策網絡治理的操作化測量包括以下幾個要素：1 持續性(*durability*)：網絡關係的存在以家庭網絡的血緣關係最為持久，因選舉而建立的政治關係可能是最不穩定的，因交易行為而建立的商業關係可能是最短暫的。2 密度(*density*)：指網絡內部成員的數量或擁擠程度。3 相互性(*reciprocity*)：指單向或雙向的關係。4 強度(*intensity*)：成員間關係的強弱，涉及到彼此間承諾與義務的有無，成員間相互連結的線路多寡亦有相關。

最後，在政策網絡的形成方面，新議題的出現是導致新政策網絡形成的重要因素，例如綠色團體和綠色聯盟在二次世界大戰後如雨後春筍般林立，與工業發展嚴重破壞生態環境的議題受到關注有高度的關連；焦點事件或重大災難的發生不啻是活化政策網絡的強心針，如重大的工業污染事件或工業安全事件，促使更多支持綠色環境的人士更加積極採取各種活動(包括遊說政府立法、發起遊行示威、採取自力救濟等)。然而，政策網絡能否維持不墜則與行動者的投入意願與反應機制有密切關係，而這正是政策網絡走向成熟或式微的關鍵。換言之，政策網絡內的行動者均是企圖透過互動行為達到影響政策或主導政策的目的，彼此間的互動模式與策略技巧則與政策網絡的成熟度有關，愈成熟化的政策網絡愈有制度化的傾向，*Sabatier* 和 *Jenkins-Smith* 提出幾個成熟的次級政策系統(政策網絡)存在的必要與充分的指標(1999: 135-136)：1 參與者視自己為具有半自主性的社群，對該政策領域具有特定的專業知識；2 在一段相當長的時期內(如 7 至 10 年)，參與者在此一領域內尋求影響公共政策的機會；3 在行政部門各層級機關中存在專業化的次級單位專責處理此一議題；4 存在一些利益團體或利益團體內部的次級專業化部門，視此一議題為重大的政策議題。

二、行政部門與媒體的網絡治理模式

(一)科層體制、市場、網絡的治理模式

多數學者皆從傳統公共行政、新公共管理、新公共服務的觀點來歸納出不同的治理模式(*Denhardt & Denhardt, 2003*；*劉坤億, 2003*；*江明修, 2003*；*吳瓊恩, 2006*)。簡單來說，傳統公共行政主要是以科層體制的治理模式，著重由上而下的控制，所謂的公共利益，幾乎是政治高層所決定，行政組織只不過是貫徹領導階級意志的工具，而行政人員只不過是聽命辦事，缺乏目的理性的一個螺絲釘；新公共管理是以市場治理為主，認為個人的利益加總等於社會的整體利益，可惜因忽略掉公民互動參與的過程，是一種動態調適的過程，而非簡單的、靜態的從個人利益的加總即可得出公共利益；新公共服務主要是網絡治理的模式，科層體制和市場治理皆適用於公共服務，強調社會資本的累積(*吳瓊恩, 2006: 5*)。

詳細來說，本文將從系絡假定、激勵工具、協調機制、溝通途徑、學習模式、人民隱喻、官僚隱喻及政策價值等面向歸結出科層體制、市場治理、網絡

治理等三大治理模式意涵(江明修, 2003: 134-135): 1 系絡假定: 理性主義的科層體制適合於靜態與穩定的環境; 管理主義的市場模式適合於完全競爭市場的假定; 公民參與的社群網絡適合於健全的公民社會的系絡; 2 激勵工具: 科層體制偏好控制手段; 市場模式採用誘因機制; 社群網絡來自於所屬成員的自發行為; 3 協調機制: 科層體制訴諸於權威仲裁; 市場模式是價格協調; 社群網絡是信任關係; 4 溝通途徑: 科層體制透過命令下達; 市場機制源於訊息流通; 社群網絡來自內部成員的對話; 5 學習模式: 科層體制有資訊不對稱的盲點, 必須從錯誤中建立學習機制; 市場模式源於歷次的交易紀錄; 社群網絡的學習, 以非正式的互惠為基礎; 6 人民隱喻: 科層體制偏好專家顯性、硬性的知識; 市場模式把人民視為商業行為的消費者, 偏重短期的交易和信賴關係; 社群網絡下的人民, 被界定是具有治理潛能的公民, 並成為管理者良好治理的夥伴; 7 官僚隱喻: 科層體制同時扮演規劃、執行與評估的角色; 市場模式的行政人員, 轉為由市場機制代勞; 社群網絡中的行政人員, 善用其專業知識, 傾聽人民的需求, 並協助人民釐清政策的問題; 8 政策價值: 科層體制講究技術理性; 市場模式訴求是民眾的滿意度; 社群網絡依賴健全公民社會的運作, 確保政策產出的品質。

然而, 科層體制、市場、網絡之治理模式皆有其缺點之處。在科層體制方面, 由於受限於法令規章行事, 以及公務員永業化職業的傾向, 因此較缺乏彈性和授權的機制, 因此在面對日益複雜而多元的環境變遷, 就可以發生過於激化、難以反應的缺點(孫本初、鍾京佑, 2005: 123)。其次, 在市場治理方面, 新公共管理或許是治療傳統行政弊病的一帖猛藥, 卻非萬靈丹, 例如: 新公共管理理論的基本內涵(經濟理性的基本假設與管理主義)過於強調「顧客」的回應, 忽略了民主治理應注意的核心議題, 如公民精神(citizenship)、積極參與、民眾與政府機關協力行動(collaboration/partnership)等, 以及民營化與契約外包引發政府與受監督者之間的倫理與課責關係(蔡允棟, 2006: 169)。最後, 網絡治理模式, 為了導正新公共管理的問題, 網絡治理的模式被發展出來, 但仍有不足的地方, 包含: 1 無法落實課責: 由於沒有明確的委託代理關係, 加上沒有單一權力中心, 所有人具有影響力, 所有人都該負點責任, 但也沒有人需要負全部的責任(Agranoff & McGuire, 2001:310), 換言之, 網絡中的不同行動者的責任多元、分散, 治理責任的追溯將有陷於混淆不清之虞, 並且集體決策的責任最後變成沒有人要負責, 變成非透明的決策(蔡允棟, 2006; 劉宜君, 2006); 2 權力不對等: 協力行動的決定是由參與行動者共同決定。但是, 在現實生活中, 由於權力不均, 也就是行政官僚與利益團體代表、其他政府外行人與執行機關之間的正式與非正式互動, 不見得是完全公平, 以致整個協力治理模式, 可能被具有影響力的私部門或公部門所掌控(劉宜君, 2006; 陳恆鈞, 2008); 3 溝通協調的困難: 參與網絡行動者所持的目標與動機往往並不相同, 因此試圖以妥協方式, 擬定一項可以為所有參與者接受的目標, 並非易事, 但參與者是來自不同的專業團體, 因為專業術語的差異, 導致溝通協調行動更加

困難（陳恆鈞，2008：11）。4 強調網絡讓民眾誤以為政府沒有能力獨自提供公共服務或財貨，而引來國家空洞化的批評（劉宜君，2006：121）。

總括而論，科層體制、市場治理、網絡治理等三種不同治理模式各有優缺點，因此可以互相截長補短並存，進一步說，例如地方政府雖然是一個自治法人團體，但在功能上除了辦理「自治事項」外，也受中央政府的指揮監督辦理「委辦事項」，此為科層體制結構；同時，許多地方政府所推動的「政府業務委託民間辦理」，則是屬於市場治理結構；再者，在地方治理的過程中，經常會出現政府或社會的多元行動者，為了達成某項政策目標，會主動或被動結合各類政策利害關係人，成為一個可以左右資源分配的政策社群，即屬於網絡治理結構（劉坤億，2003：243）。但是，不同治理模式並存情況下，也會產生衝突（Meuleman,2008）。首先，在科層體制和網絡治理間的衝突，例如：民選官員是以正式權威做成決策，而網絡治理則是經由互動過程達成共識；其次，在科層體制和市場治理間的衝突，例如：科層體制認為有主導市場機制的權力，市場治理則是傾向分權制度；最後，在市場治理和網絡治理間的衝突，例如：市場治理認為應最佳化個人的利益，網絡治理則是運用對話達成共識。再者，網絡治理原本是治理模式的新選擇，但仍會產生責任歸屬不清、權力不對等、溝通協調困難等問題，因此，為瞭解行政部門與媒體之間的互動問題，以下先回顧臺灣的媒體管制政策演變過程，後續研究中再從政策網絡治理的觀點作一深入檢視與探討，重新界定行政部門在新治理模式中所應扮演的角色。

三、網絡治理中之置人性行銷議題

由於社會需求越來越複雜與多樣化，僅有公部門已無法提供所需的各項需求與服務，因此必須透過公私協力關係（Public & Private Partnership）的建立，強化社會服務功能，並加強公共價值或民主等公共性意涵。在此種公、私協力夥伴的關係下，社會網絡呈現出多元且緊密的連結；公、私部門在協力的過程中，同時都負起公共的核心責任；在行政決策的過程中，行政部門能夠提供多元參與的機制與擴大公民的參與管道。公部門透過協力夥伴關係的建立，可以與私部門（包括民間企業、社團組織與民眾等）建立起一個互動的網絡連結，達到資源的流通與合作，以及經濟與效率的提升。尤其在社群網路興起後，社群網路服務目前已經在全球風行，社群網路服務的龍頭 Facebook 已經躍升為全球最大網站。2010 年中，Facebook 全球使用人數已超過 5 億；而臺灣社群網路應用普及，依據財團法人資訊工業策進會於 98 年所做的調查，臺灣社群類別網站已有 88.57% 的到達率，網友平均一個月花在社群網站上 505 分鐘。於各類社群網路上所流通的訊息，儼然已成為另類的傳播管道。

惟傳統上，對於政府利用新聞媒體以置人性行銷之方式進行政策廣宣或是施政意見之陳述，多有法律上之討論。我國對於置人性行銷有較熱烈的討論或爭論則是始於發現政府編列預算從事置人性行銷，將政令宣導的內容置入節目

中。在 99 年底各界批判政府不當進行新聞置入；在此壓力下，立法院迅速通過《預算法》第 62 條之 1 增訂條文，禁止政府置入，並要求政府宣導均必須揭露。「基於行政中立、維護新聞自由及人民權益，政府各機關暨公營事業、政府捐助基金百分之五十以上成立的財團法人，及政府轉投資資本百分之五十以上的轉投資事業，編列預算辦理政策宣導時，應明確標示為廣告，且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行。」阻斷了政府運用資源影響新聞媒體的報導。

惟上述規定，仍著重於傳統新聞媒體之概念，甚至是停留在傳統的「廣告」概念之下；蓋社群媒體之運用為網路新興下之產物，社群網路之普及與運用對於上述之「廣告」概念亦產生一定之衝擊。網路言論，不但是否合於新聞媒體之特殊定位恐尚待討論；此外，其傳播方式之改變，亦將對於政府不應置入性行銷產生一質變的討論，也對廣告一詞賦予新意。

當法規對於政府網絡治理之內容和手法缺乏明確規範時，對於其內容和手法的約束方式，可能有二種方式，一種是利用法律以外的方式約束政府之行為，例如人民的輿論壓力、媒體的制衡與政府機關的自律，另一種是立法填補漏洞，即將欲對於政府利用網絡治理而為之政令宣導內容和手法的限制予以明文化。但相應於科技的快速發展，如何窮盡或列盡各種網絡的使用型態，進而區分不同媒體之管制模式，也為對於本議題討論前須先行解決之前置問題。

第三章 國外行政部門與新聞媒體政策網絡治理定位關係

本研究係根據下述理由，選取可供我國參考之國外政策網絡治理中行政部門與新聞媒體之功能、定位及互動關係。

一、美國：

美國在世界各國的領袖中具有領導地位，該國的國情變化也經常左右全球的政治局勢，其次美國的新聞媒體產業為全世界最發達的國家之一，並且政府給予新聞行業很大的新聞自由，因此可作為本案國外研究之參考。

二、英國：

相對於美國而言，英國行政部門政策網絡治理環境已建立與維持定期與制度化的協商關係，政府對於傳播行相較於美國為集中化的控制方式，並且掌握媒體報導中的主動解釋權。因此選擇英國作為另一個面向的國外研究參考典型。

三、韓國：

韓國與臺灣的政治背景與發展脈絡類似。並且韓國的網路基礎建設健全，網路社會發展進步，因此可作為邁入數位化資訊社會的現代，政策網絡治理中新興媒體之參考。

第一節 英國新聞媒體網絡治理個案

政府在許多的政策和運作的領域中，有責任讓民眾知道政府正在做什麼或要做什麼，讓利害相關的民眾可以據此採取符合個人效益最佳化的選擇和行動，而要達到此一目的，有賴於政府部門建立一套有效率和有效能的傳播模式，尤其是與傳播媒體必須建立良好的互動關係，才能讓媒體準確而及時地將政策訊息傳播出去。以下分別從法令規範、網絡關係及政策溝通的面向，說明英國政府如何與媒體進行互動。

一、英國制定政治內容宣傳的法令規範

張錦華、林麗雲（2011）指出，英國是老牌的民主國家，具有長期的民主政治發展經驗，對於廣電媒體中政治性內容的宣傳有更明確規範，如英國的《通訊傳播法》（Communication Act, 2003）揭示廣電媒體管制的基本精神是維護公民的傳播權益，在此一精神下，《通訊傳播法》的內容管制標準包括保護觀眾的權益，確保新聞節目的公正與正確，限制贊助與廣告，避免對聽眾造成傷害以及限制業者不得使用任何技術企圖剝奪資訊之傳達，在未盡充分通知情形下影響其心智等。依據以上原則，英國的廣電法規至少有兩項規定值得我們注意：（1）英國規定新聞與時事類節目不接受置入，也不應接受贊助；在此，時事節目指的是，「解釋與分析時事與議題（包括政治、產業爭議或者公共政策）的節目」。主要原因是，新聞與時事類節目與公共事務之討論有關，不應被利益所左右，如此閱聽人才能得到各方的資訊，其權益才能受到保障。（2）政治性內容亦不應做廣告，基於前述維護閱聽人權益（如接收各方資訊）的原則，英國的《通訊傳播法》禁止廣電媒體播出付費的政治廣告，主要的理由是避免有錢有勢的政黨或團體能用廣告的方式進行單方面的宣傳，公眾便無法得到不同的觀點。

值得說明的是，英國對政治的概念是採取廣義的定義，該國《通訊傳播法》限制政治廣告包括：任何具有政治性質的團體進行的廣告；為達到政治目的進行的廣告；與產業爭議有關的廣告¹。英國僅開放兩方面的政治廣告，且均以非付費的方式進行：第一由政府機關製作公共服務性質之廣告，以告知公眾；第二是政黨政治節目或選舉節目，各電臺有責任播出，並遵守英國「傳播管理局」（Office of Communication, Ofcom）所制定的規範（包括各政黨與相關團體節目的長度與頻率）；如此各政黨有公平的發言機會，並可控制宣傳預算（Scammell and Langer, 2006: 68）。

1 該法並說明所謂「政治性質」以及「政治目的」包括以下的事項：(1)影響本國或他國選舉或公民投票結果，(2)影響本國或他國之地方、地區或國家政府的立法變革與過程，(3)影響本國或他國之地方、地區或國家政府的決策，(4)影響本國或他國法律下具有政治功能的公眾之決策與決定，(5)影響國際協約下具有政治功能的公眾之決策與決定，(6)影響英國公共爭議事件中的民意，(7)提高英國或其他地方特定政黨或政治團體的利益，以達到政治目的（張錦華、林麗雲，2011）。

2002 年 3 月間，英國國會正式通過法案（Office of Communication Act 2002），為成立 Ofcom 確立法源，並於隨後的 2003 年正式通過新版傳播法案（Communication Act 2003），對 Ofcom 的執掌進行了明確的授權。Ofcom 屬於內閣之下，委員會下設「內容委員會」（Content Board）、「消費者委員會」（Consumer Panel）、「規範委員會」（Regulatory Assessment Committee）等諮詢單位。委員會每月集會一次，主導 Ofcom 的大政方針，監督年度收支。委員會對內採合議制，決議事項即代表該委員會的集體意見，內部辯論不對外公開。另一方面，從核心價值及管制原則、對市場的規範、消費者保護申訴制度、管制資訊透明度等面向來看 Ofcom 做法。首先就內容方面的管制，Ofcom 發予各媒體營運執照作為一種特許權力，能達成限制性地有效手段。Ofcom 執法的方式為授予傳播審議會（Broadcasting Review Committee）權責去檢視傳播內容標準調查、執照相關案件與公平、隱私權調查。裁罰方式包括罰款、縮短或吊銷執照，裁罰委員會可以決定使用何種法令的裁罰和程度。其次，在結構及行為方面的管制方面，針對 2011 年媒體大亨梅鐸併購英國天空廣播一案，雖然最後因旗下《世界新聞報》的竊聽案遂無疾而終，但憂心財團化會造成言論單一化，Ofcom 提出媒體多元評量架構，一是以量度計算為準，用跨媒體的可取得性、消費群體、影響力等指標，評量跨媒體市佔率的程度；二是以時間為準，定期對英國媒體實施多元量表檢測，並修正實行細則讓監理機關在大型跨媒體交易時有檢測標準，值得注意的是，Ofcom 更主動定期檢測市場的跨媒體佔有率狀態，面臨重大交易案時，在調查上便不至於太耗費行政及時間成本（李荊，2012；邱家宜，2006）。

值得注意的是，在 2011 年英國小報竊聽醜聞後，列文森調查（Leveson Inquiry）英國媒體自律報告建議，認為英國可立法建立獨立報業自我監管機構，評估從業人員工作手法是否恰當，催生媒體監管機構概念，因此英國執政的保守黨與工黨、自由民主黨等 3 大主要政黨，在今年 3 月達成協議，將以皇家憲章成立獨立媒體監管機構。監管範圍包括報紙、雜誌與新聞網站，可對違規媒體處以鉅額罰款，並能要求媒體公開道歉。英國首相卡麥隆向議員陳述此監管機構的權限範圍，規範的出版物包括報紙、雜誌和有新聞內容的網站，但機制如何擴展到網路範圍，還未明確界定。機構可處以違規媒體最高 100 萬英鎊的罰款，並能要求媒體公開道歉，監管機構也會提供民眾快速申訴機制與仲裁服務（新頭報導，2013/03/19）。

在行政部門的作法方面，英國政府繼 2012 年首次出版「政府傳播法案」後，2013 年再次出版「2013-2014 年政府傳播方案」（2013/14 Government Communications Plan），前言中提及政府進行傳播有六個目的，包含：1 達成提供政府運作的特定法律或法令的要求，讓民眾瞭解政府的運作，諸如公共諮詢、政府服務變革告知等。2 使民眾瞭解政府方案（包含特定活動或方案優先順序），例如：社區及地方政府部門運用多元溝通方式強化民眾對於社會住宅租戶

購買權方案的認知，透過媒體提供民眾訊息及參與方案討論的管道與藉由數位管道傳遞更多詳細的方案訊息。3 影響個別受益者或一般民眾的態度和行為，尤其是和公共衛生、公共安全和國家安全有關的議題，提高民眾的意識。4 為人民提供有效率的公共服務，利用各種付費或免付費的管道接觸到不同的標的對象，讓更多人享受到政府的服務；此外，溝通也可以提高民眾對政策的順服，促成政策的有效執行。5 在危機發生時期告知民眾相關訊息或給予支持，政府第一線的部門與人員扮演重要的角色，必須向民眾說明危機事件的處理情形，解釋他們是否仍陷於危險之中或必須採取哪些行動。例如環境部門處理超過 20 個洪水警報事件，洪水將發生的 24 小時內，該部門使用當地或社會媒體管道告知民眾要做好防洪準備。6 提升政府的聲譽，透過建構一個更安全和更民主的世界，讓本國人民和外國人對政府更有信心，有助於提升英國的貿易、觀光和文化的發展（Government Communications Plan, 2013: 10-11）。

在此一方案中，為了讓政府的例外溝通（exceptional communications）更為有效率和有效能，英國政府的傳播部門採取了一些策略，其中包括持續發展傳播中心，有效率地整合運作、經費和人力，讓服務相同標的對象的部門和機構可以相互合作；由內閣的效率與改革小組（Cabinet Office Efficiency and Reform Group, ERG）控制廣告、行銷和傳播的費用支出，將經費做最佳的使用；每一個中央政府部門發行傳播方案；確保所有的傳播活動都能適當地進行評估；強化政府的傳播網絡等（Government Communications Plan, 2013: 12-13）。

英國政府非常重視透過媒體和一般民眾或標的對象溝通，除了購買付費媒體的通路，也很重視網路媒體和地方媒體的溝通管道，英國政府的中央新聞署（Government Communication Centre）的職責之一是整合傳播資源，提供共享傳播服務給各個政府部門，政府傳播中心運用政府聯合購買權力讓各政府部門可以提供更具價值的服務。再者，在「2013-2014 年政府傳播方案」中提及共享傳播服務的項目包含：（1）在早期的傳播規劃、媒體規劃和媒體採購階段，協助各部門建立傳播策略，包含如何與 M4C 公司進行合作和所有付費媒體的採購代理；（2）運用政府採購服務（Government Procurement Service, GPS）成為 M4C 公司的契約管理依據及獨立審計 M4C 公司在國內外媒體採購績效。（3）提供評估的建議和協助，包含如何規劃、執行或設計評估計畫。（4）將電視和廣播上有關健康、福利和安全議題的公共訊息行銷與傳播給數位的、境內的和戶外的通路。（5）向所有政府部門提供每天 24 小時媒體監測和簡報服務。（6）藉由地方新聞網絡成立地方新聞辦公室協助當地的政府部門並且透過地方研究人員提供的資訊、簡報和媒體監測報告，協助部長進行地方參訪（Government Communications Plan, 2013: 18-19）。

此外，為了減少政府的媒體採購支出，「2013-2014 年政府傳播方案」建立幾項媒體採購的基本原則：（1）政府有責任提供給民眾的資訊，例如立法或公共服務的變革；（2）行銷和廣告對政府的有效運作是重要的；（3）有充分的證

據支持行銷和廣告可以傳遞符合政府目標的可衡量結果（Government Communications Plan, 2013: 21）。

二、行政部門和新聞媒體的政策網絡關係

林妮燕(2008)以政策網絡觀點解釋英國 1988 年教育改革法案的形成過程，她運用內容分析法探討該法案之重要規定，並回溯該法案之政策過程，分析政策系絡與政策參與者，其研究發現英國 1988 年教育改革法案包含多元參與者，各參與者對政策的影響力不盡然相同。根據參與者在政策網絡中的相對位置，描繪出的英國 1988 年教育改革法案的政策網絡圖像為三個同心圓的環狀圖。中心者為核心網絡，核心網絡成員對法案具有主導性的力量，組成成員包括首相 Margaret Thatcher、教育大臣 Kenneth Baker 與 CPS 的教育小組成員，其政策網絡型態係屬 Marsh 和 Rhodes (1992) 所謂的政策社群；圍繞著核心網絡的是外圍網絡，其組成成員有 Thatcher 與 Baker 的親近幕僚與友人、CPS 與 NACE 等智庫、新右派壓力團體 (IEA、HG、FEVER)、保守黨教育學者 (CEs)、國會議員等，其關係類型為專業/利益社群；政策網絡最外一層則是邊陲網絡，是由媒體、LEAs、教師工會、家長與其他壓力團體所組的議題網絡型態，對政策影響力不大，只是形成一股論述氛圍，執政者不見得採納其意見。

以英國於 2001 年 2 月 19 日爆發的口蹄疫事件為例，這是英國第二次世界大戰以來最嚴重的農業危機事件，因而受到許多媒體的高度關注與廣泛報導，英國政府如何就此一危機進行媒體溝通管理，其處理經驗頗有值得借鏡之處。

在英國當有重大的公共危機事件發生時，會有一個政府部會扮演主導的角色。在口蹄疫危機初發之際，英國的農漁業暨食品部 (MAFF) (現環境、食品與農村事務部，DEFRA) 及其新聞辦公室就開始高度參與，在事件爆發初期，農漁業暨食品部傳播署約有 128 位工作人員負責媒體、計畫、網站、付費宣傳、知識管理、圖書及行政的工作；在事件高峰期間，有 8 位新聞辦公室的人員參與，每天最多有 500 通媒體所打的電話，因而有另外 27 位其他部門的人員輪流幫忙協助這 8 位核心人員接聽電話。在 2 月 19 日開始在埃塞克斯地區出現口蹄疫懷疑疫情時，資深的新聞動物健康辦公室官員出席首席獸醫官的會議，亦立刻告知當地的東盎格魯媒體和新聞協會他的懷疑，接下來便安排首席獸醫師接受英國廣播公司 (BBC)「今日農業」(Farming Today) 節目的訪問，此節目是農業社會人口的主要資訊來源，該節目非常受歡迎且極具有權威性。相關部門在 2 月 20 日證實是口蹄疫後，於隔天即邀請所有國際及專業通訊社特派員出席部長和首席獸醫官的簡報會議，接下來的 40 多天，部長和首席獸醫官都和新聞記者隨時保持聯繫 (Gregory, 2005: 316-317)。

在爆發口蹄疫危機期間，根據新聞辦公室官員對新聞媒體的報導主題與內容進行分析，包含疫苗接種、肉類進口、撲殺策略、英國旅遊業整體影響、處置問題、社會謠言等議題。新聞辦公室官員亦確認可能會隨機出現的一些議

題、事件和主張。在議題方面，包含動物去留、獸醫短缺、處置手段和能力、有心者故意散播疫情使農民可以要求賠償、軍隊涉入等；在事件方面，涉及取消一些重要事件，包含盛名的狗展、體育賽事、某些國家公園暫停營業等等；在主張方面，包含需要撲殺所有野生動物、在 2 月 20 日以前農漁業暨食品部需要掩埋有口蹄疫的動物、刻意降低羊和農場的感染數量、有一位屠夫疑似感染口蹄疫等等（Gregory, 2005: 317）。

由於在事件發生初期，英國政府即邀請媒體參與政府部門內部的簡報會議，是以，在前三個星期的危機期間，新聞報導的數量相當多，並且絕大多數是報導精確和正向評價，有些媒體還讚美政府行動的速度及在不受到過度質疑下接受焚化撲殺的主張。不過，兩個星期過後，社會開始質疑疫情期間及範圍，且關心動物福利和焚化對人類健康的議題也開始浮現；至 3 月 12 日，媒體開始出現對動物處置方式的反對聲音及旅遊影響等議題，成堆動物屍體的圖像成為電視、廣播及平面媒體報導的內容；3 月 19 日，軍隊被要求幫忙處置這些動物屍體，因此引來撲殺速度和傳播疾病起源的批評；英國的國會議員（英國大選）選舉延至 6 月 7 日，政府重新開放鄉間公眾步道的行動，行動的主要爭論點在於疫苗接種和撲殺議題；接下來的兩個星期被視為是口蹄疫發生的轉折點，主要原因是新的發病例開始下降，不過，媒體與社會大眾仍然持續關心動物福利議題；事件後期是撲殺豬隻和小牛的速度減緩，並且接種疫苗的選項被刪除。6 月選舉結束後，媒體開始檢討政府的危機處理能力、政府應該提供公共諮詢、致力實施生物安全和思考疫情結束的日期（Gregory, 2005: 317）。

在此一案例中，新聞辦公室扮演極為重要角色，新聞辦公室已經準備 24 小時應付英國及國際媒體的需求，除了由其他志工協助這 8 位常駐農漁業暨食品部的官員，後來又由其他部門和新聞協調中心的人提供支援。然而，新到農漁業暨食品部的員工卻不具備專業知識及實務經驗回答第一線問題，並且農漁業暨食品部新聞辦公室的員工幾乎沒有時間向新員工說明疫情情形。除此之外，第一線工作人員也沒有時間進行重要的文書工作，例如整理筆記、採訪記錄或歸檔，這六個星期中，工作人員每天的工作時數非常長，最多高達 18 小時且幾無休息時間，這導致新聞簡報的質量和速度也逐漸出現問題（Gregory, 2005: 318）。

由於部長忙得無法處理政府部門間的資訊傳播，在危機爆發期間，農漁業暨食品部重組新聞辦公室，有 4 個員工被分配到口蹄疫簡報單位、提供媒體支援和協助部長接受採訪或處理其他例行事務，常駐員工安排許多初步的溝通行動，在 2 月 20 日開始將相關訊息公布於網站並且定期更新，從 2 月 21 日每日簡報就由首席獸醫官和農業部長負責，並且提供疾病擴散的事實資訊，隨著時間的推移，這些簡報變得太費時，因此在 3 月 25 日被中止，首相辦公室和內閣辦公室接手新聞簡報，負責協調所有政府部門。此外，地方媒體發揮了重要作用，尤其在發生最嚴重疫情地區的媒體，地方電臺提供當地居民重要的資訊，

農漁業暨食品部在傳染最嚴重地區的指揮官在 3 月被任命主管疾病控制中心，並且負責地方溝通的工作（Gregory, 2005: 318-319）。

最後，英國政府對此一案例的危機處理亦出現一些問題。首先，農漁業暨食品部是一個科學部門，因此，特別重視該部門所提供的口蹄疫訊息都是要有科學依據，然而，新聞媒體並不總是能夠精確引用這些科學訊息，且新聞記者也不瞭解複雜的流行病學或是政府的決策理由，以致於在新聞報導中傳遞不完整和不符合事實的訊息給讀者。再者，由於危機發生期間的每日剪報事務轉由首相辦公室負責，因此，媒體採訪工作也由負責此一專線的新聞記者變成政治線新聞記者，並且改變了政府簡報者提供新聞素材的內容。第三，雖然坎布里亞郡，德文郡和約克郡的中央新聞辦公室的安排似乎運作得很好，但諷刺的是，一些消息相當靈通、準確且能夠掌握政府有關流行病學重要資訊的地方媒體，卻在新聞設備和地方資訊等方面得不到很好的協助。第四，由媒體主導的高度集中傳播結構總是無法滿足想要瞭解此一問題真相的各種需求，因而農民視全國農民聯盟（NFU）和當地獸醫為主要的消息來源，口耳相傳成為主要的溝通管道；另一方面，農漁業暨食品部沒有仔細聆聽全國農民聯盟的意見，且與農場獸醫的溝通有時會中斷，因此，農民視新聞媒體為填補資訊真空的，但反觀媒體卻無法迎合特定的需求，其部分原因在於新聞媒體需要的新聞素材係由農漁業暨食品部提供，部分原因則是，政府所提供的資訊對於新聞媒體而言太過艱深難懂（Gregory, 2005: 319-320）。

以英國口蹄疫事件個案為例，研究團隊整理可供參考之研究發現如下表：

表 3--1 英國口蹄疫事件研究發現一覽表

英國文獻分析	可供參考之研究發現
<p>以 2001 年爆發口蹄疫事件為例</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 危機發生初期即由一個政府部會扮演主導的角色：英國的農漁業暨食品部（MAFF）及其新聞辦公室約有 128 位工作人員負責媒體、計畫、網站、付費宣傳、知識管理、圖書及行政的工作。 ● 邀請資深的新聞辦公室官員出席首席獸醫官的會議，亦立刻告知當地媒體和新聞協會他的懷疑。 ● 安排首席獸醫師至權威節目「今日農業」訪問。 ● 證實為口蹄疫疫情後，隔天即邀請所有國際及專業通訊社特派員出席部長和首席獸醫官的簡報會議。危機處理過程中，部長和首席獸醫官都和新聞記者隨時保持聯繫。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 在危機事件爆發初期，行政部門與新聞媒體保持密集互動，確保媒體報導精確。 ● 行政部門新聞官員進行報導主題與內容分析及研判可能的突發狀況。 <p>行政部門危機事件新聞處理檢討</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 如農漁業暨食品部提供非常專業的新聞素材，新聞記者無法瞭解這些專業訊息，導致斷章取義，傳遞不完整和不符合事實的訊息。 ● 每日向媒體的簡報事務從農漁業暨食品部最後轉由首相辦公室負責，因此採訪工作改由政治線

<ul style="list-style-type: none"> ●新聞辦公室扮演極為重要角色，新聞辦公室已經準備 24 小時應付英國及國際媒體的需求，除了由其他志工協助這 8 位常駐農漁業暨食品部的官員，後來又由其他部門和新聞協調中心的人提供支援。 ●在前三個星期的危機期間，新聞報導的數量相當多，並且絕大多數是報導精確和正向評價。 ●在危機爆發期間，農漁業暨食品部重組新聞辦公室，有 4 個員工被分配到口蹄疫簡報單位、提供媒體支援和協助部長接受採訪或處理其他例行事務，常駐員工安排許多初步的溝通行動，在 2 月 20 日開始將相關訊息公布於網站並且定期更新。 ●每日簡報就由首席獸醫官和農業部長負責，並且提供疾病擴散的事實資訊。 ●地方媒體發揮了重要作用，尤其在發生最嚴重疫情地區，地方電臺提供當地居民重要的資訊。 	<p>新聞記者負責，改變了政府提供新聞素材的內容，容易造成銜接不易及模糊焦點。</p> <p>行政部門與新聞媒體政策溝通改善措施</p> <ul style="list-style-type: none"> ●政府傳播網絡（GCN）成立專業發展團隊，運用不同學習方案培訓各政府部門新聞發言人的溝通技巧。 ●英國已有 10 個政府部門接受傳播能力評核方案的評核，並邀請外部評審檢閱每一部門的傳播工作，確認各部門有效傳播的策略，提供給其他政府部門參考。
--	---

資料來源：本研究整理。

三、行政部門和新聞媒體的政策溝通

有鑑於政府的新聞發言人需要接受各種傳播訓練，擁有高度的溝通技巧，透過有目的性的學習和發展幫助他們取得新的技巧和最佳實務，因此，由政府傳播網絡（GCN）成立專業發展團隊，可以明顯改善政府部門和其他公部門的傳播效率、效能和合作的議程，並盡量將這些方案設計成線上學習方式的訓練課程和提供行動學習機會（Government Communications Plan, 2013: 28）。

英國政府在「2013-2014 年政府傳播方案」中，要求每一個部會必須就其業務職責和施政計畫擬訂當年度的主要傳播活動，並且設計傳播能力評核方案（Communications Capability Review programme）進行評估。在過去一年來，英國已有 10 個政府部門接受傳播能力評核方案的評核，此一方案並邀請三位獨立的評審檢閱每一個部門的傳播工作，透過此過程可以確認政府各部門進行傳播的優異之處，茲分述如下（Government Communications Plan, 2013: 55-56）：

（一）交通部（ Department for Transport, DfT ）

運用地方新聞和廣播傳播策略，該部會和地方媒體與廣播電臺有非常良好的互動關係，特別是在交通運輸改善方面，積極改善和地方傳播管道、記者間

的關係。其次，該部門也和政策專家合作，確認當地的交通事實與數據，可以切合不同媒體的需求，提供其所需要的資訊。部長也會直接與編輯見面和撥出時間接受媒體訪問，以確保政策議題在新聞呈現質量並重及正面報導。

(二)稅務海關部 (Her Majesty's Revenue and Customs, HMRC)

發展組織層次的傳播策略架構，此架構說明了該部門的傳播目的及該部門與傳播媒體合作的一些重要原則，確認該部門每個月的運作和業務的優先順序，此將產生更多一致和連貫的溝通計畫，並且受到長期接觸之利害關係人的支持。

(三)教育部 Department for Education, DfE)

運用創新的社會媒體和利害關係人溝通，教育部門透過社會媒體和教師進行溝通已經成為他們對全國課程提供諮詢意見的一部分。教育部門創造一系列創意想法，包含建立與教師直接相關學科內容的播客 (podcasts) 和影片，讓外國語言教師參與錄音製作，以及在臉書上建置語法和數學測驗。

(四)環境食品暨鄉村事務部 (Department for Environment, Food and Rural Affairs, Defra)

利用社會分析方法進行水平診斷、洞察和意外事件回應，該部門已經建立一套水平診斷和規劃功能，對於那些可能會影響部會的事件建立短期和中期的評估，運用社會分析作為一種對可能對該門造成影響的新興議題提早示警的機制，並且透過報告社會網絡的討論和及時的熱門議題，讓傳播團隊可以快速回應。

(五)企業創新暨技術部 (Department for Business, Innovation and Skill, BIS)

透過數位管道接觸到新的聽眾，BIS 的數位團隊支援政策團隊和不同的商業部門從事一系列的瀏覽工作，藉由提供一個可以蒐集社會大眾的線上回應的平臺、Twitter 和部落格來宣傳和討論每一則瀏覽內容，他們訓練政策團隊管理和更新這些管道及緩和這些回應意見。

(六)稅務海關部 (Her Majesty's Revenue and Customs, HMRC) 和就業暨國民年金部門事務部 (Department for Work and Pensions, DWP)

建立新的透明評估機制，兩個部門建立一個「評估儀表板」(evaluation dashboards)，整合關鍵績效指標 (KPIs) 的來源，由傳播委員每個月定期更新和檢視。他們也制定一套新的績效管理架構，以確保現在和未來的傳播活動可以達到具體的、可衡量的、可以達到的、真實的和時效性的目標 (SMART)。

(七)就業暨國民年金部門事務部 (Department for Work and Pensions, DWP)

進行內部溝通策略，該部門已經發展出不少有關福利和公務員制度改革的內部溝通工具，內部網站在第一個星期已經有超過 10000 次點閱率，並且高階管理者已舉行了 115 場次的面對面溝通活動，事後評估也顯示有 90% 以上的參與者願意接受該方案的條件，管理者也表示團隊之間對於哪些改革方案可以應用的新傳播方式有許多的參與討論。

(八) 國家安全部 (National Security Council, NSC)

阿富汗的傳播網絡策略，該部門進一步發展出跨部門的阿富汗傳播網絡，文人和軍人所建立的網絡平臺執行廣泛的任務，包含媒體管理、利害關係人的參與、數位內容建立及評估，以確保訊息傳遞的一致性，其目的是傳播有關英國在阿富汗 10 年的訊息。

(九) 健康部 (Department of Health, DH)

讓民眾直接參與政策制定的過程和建立傳播聯盟，當部門用數位方式公布照護與支持法案 (Care and Support Bill) 的草案時，允許民眾從外部進行評論，直接訴諸法案和要求政府將這些意見納入政策之中，民眾可以針對每一條條文提出意見，成為討論的線索，而這些評論都會被張貼於部門的網頁上，將有助於部門建立更完備的法案。此外，該部會也整合其他部會建立傳播計畫和解決問題，成為其他部門複製的模式。

(十) 國際發展部 (Department for International Development, DFID)

成功的運用線上請願活動策略，最近該部門在一個重要的國際會議(呼籲聯合國採取行動結束暴力侵害婦女和女童)舉行之前，進行一個線上請願活動，以爭取民眾的支持。透過臉書的活動讓行政團隊可以接觸到廣大的民眾，並且動員民眾參與行動。該部門也動員許多慈善團體和其他政府部門，並透過其他社會媒體進行宣傳，幫助英國政府在此一反暴力傷害女性的議題上居於領導地位。該活動原本預定的目標是 1 萬人連署，但在會議結束聯合國同意採取反暴力行動時，連署人數已經超過 4 萬 5 千人次。

四、英國可供我國借鏡之處

綜言之，前述有關英國借鏡之處可以歸結為以下幾點：

(一) 英國媒體自律報告建議，認為英國可立法建立獨立報業自我監管機構，評估從業人員工作手法是否恰當，催生媒體監管機構概念。

(二) 英國政府的中央新聞署 (Government Communication Centre) 的職責之一是整合傳播資源，提供共享傳播服務給各個政府部門，政府傳播中心運用政府聯合購買權力讓各政府部門可以提供更具價值的服務。

(三) 2001 年爆發的口蹄疫事件，英國政府就此一危機進行媒體溝通管理，依新

聞事件發展進程有其因應措施，處理經驗頗有值得借鏡之處。

(四)政府傳播網絡(GCN)成立專業發展團隊，目的在改善政府部門和其他公部門的傳播效率、效能和合作的議程，並儘量將這些方案設計成線上學習方式的訓練課程和提供行動學習機會。

(五)英國政府在「2013-2014 年政府傳播方案」中，要求每一個部會就其業務計畫擬訂主要傳播活動，並且設計傳播能力評核方案(Communications Capability Review programme)進行評估。在過去一年中，計有 10 個政府部門接受傳播能力評核方案的評核，並邀請三位獨立的評審檢閱每一個部門傳播工作的成效。

第二節 美國新聞媒體網絡治理個案

一、美國傳播法規重視訊息的揭露

美國政府從事政令宣導的規範主要見於與政府組織預算相關法規，除了受傳播法規範外，亦受各撥款法限制，除非經過國會明示授權，政府單位不得宣傳（蘇蘅等人，2007）；即便獲得國會授權，仍牽涉到政令宣傳的手段是否合法的問題。依據美國審計局（United States Government Accountability Office，簡稱GAO）的解釋，可能被認定為違法之宣傳類型包括（1）隱藏式宣傳；（2）自我宣傳；（3）純政治目的之文宣資料（林秋妙，2010）：

（一）隱藏式宣傳（covert propaganda）：政府以置入性行銷方式為政策宣傳，又隱藏該政府機關為文宣之製作或出資訊息，將被認定違法，但私人費用或自願宣傳則不在此限。

（二）自我宣傳（Self-Aggrandizement）：有關機關或官員自我吹捧之宣傳，但並無不禁止對於政策或法規所為之說明。

（三）純政治目的之宣傳（Purely Partisan Propaganda）：宣傳資料被認定為「意圖幫助特定政黨或候選人」（林秋妙，2010）。

1934年傳播法第317條明定若廣播電視臺播出之節目直接或間接收受任何來自個人、組織、公司或法人的金錢、服務、或其他有價報酬時，廣播電視臺應於節目播出時適當的資訊揭露，告知閱聽人該節目有收受他人、組織、公司或法人不需支付或只需支費些微費用之服務、費用或道具（林秋妙，2010）。

傳播法第507508法條則規定廣播電視臺員工、節目製作人或企劃人、節目供應商有義務告知廣播電視臺收受第三人之有價報酬，否則處1萬美元以下罰鍰、一年以下有期徒刑，或兩者併罰。根據林秋妙（2010）報告指出，美國「聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC）也依上述這些規定訂定相關行政規則，要求該節目公告贊助與贊助者的身分，若贊助者為代理人時，廣播電視臺業者亦必須揭露本人的身分。同樣的，如果節目在不需付費或只需付些微費用的情況下，有任何影片、紀錄...或服務等直接地或間接地被提供用以作為播出政府節目或涉及討論爭論性議題之節目的誘因時，廣播電視臺業者必須在節目開始和結束時，公告其影片等為第三人所提供，並公告提供者之身分，若提供者為代理人時，亦必須揭露本人的身分。若該節目的播出時間為5分鐘或少於5分鐘，那麼廣播電視臺業者只需於節目的開始時或結束時，擇一公告（林秋妙，2010）。由此可知FCC於置入行銷規範上，非常強調廣告主和媒體業者有揭露與告知的義務。

根據 Broadcasting & Cable 記者 Eggerton (2011) 報導指出，FCC 對福斯電視網底下的 KMSP-TV 開罰，因為 KMSP-TV 在 2006 年在其電視新聞中，播出通用汽車的 VNR (新聞錄影帶，又稱假新聞)，卻未標明贊助廠商資訊，FCC 認定 KMSP-TV 明顯違反贊助規定，開罰四千美元。相較以往，FCC 這一次的開罰動作，顯示出 FCC 開始積極規範新聞置入性行銷，秉持業者應以主動適當揭露贊助商資訊為原則，不管是新聞或其類型節目皆是如此。(以上轉引自：2011.08.04/NccWatch 媒體公民行動網/羅世宏、尤柔淳、陳雅萱、蔡佩璇)。

二、行政部門和新聞媒體的政策網絡關係

美國行政部門與新聞媒體的溝通與政策網絡關係可由災害應變組織體系運作方式觀察，以下就美國曾發生之個案進行說明分析。

(一)確立危機應變的主管機關

美國「聯邦緊急管理總署」為最高防災機構，其中負責媒體協調的公共事務部，亦屬一級單位。因此，美國災害防救體系相當完備，法制上除國會制定「災害救濟與緊急救援法案」外，尚有聯邦政府規劃周密的「聯邦應變計畫」(Federal Response Plan, FRP) 與完善的「災害救助方案」(Disaster Assistance Program)；在組織設計上並秉持「治理分享」(shared governance) 的理念，建立「標準化緊急管理體系」以及舉世聞名的災變專責管理機構「聯邦緊急管理總署」(Federal Emergency Management Agency)，「聯邦緊急管理總署」為美國最高防災機構。

過去，FEMA (Federal Emergency Management Agency) 是直屬美國總統指揮，總部設在華府 (Washington D.C.)。設署長、副署長、幕僚長各一名，並有「減災司」、「準備、訓練與練習司」、「應變與復原司」、「作業支援司」以及「資訊技術服務司」五個司級組織，以及「聯邦保險局」、「美國消防局」等兩個局，地方則設有 Seattle、San Francisco、Denver、Denton、Kansas City、Chicago、Atlanta、Philadelphia、Boston、New York 等十個分區辦公室 (林昇德，2000)。

目前，FEMA (Federal Emergency Management Agency) 隸屬國土安全部 (Department of Homeland Security)。組織結構設署長、幕僚長與執行長各一名，下有「減災司」(Mitigation Division)、「復原司」(Recovery Division)、及「應變司」(Response Division) 三個司級組織，「國家事故管理系統整合中心」(National Incident Management System (NIMS) Integration Center)、十個辦公室、四個分支部門 (人力資、財務、資訊科技、設備管理)、以及全國十個分區辦公室。FEMA 平日即以各種傳播管道提供防災訊息，並在災難發生時提供緊急訊息給傳播機構。

(二)完備災害應變組織體系之運作

美國的「緊急災難管理」運作過程為聯邦、州、地方三級制。當災害規模與強度超出州政府能力所及時，聯邦政府亦會針對重大災害提出「聯邦應變計畫」。此計畫是由聯邦政府 27 個部會及美國紅十字會提供所需的資源，並交由「聯邦緊急管理總署」整合協調，並依救災分為十二個「緊急救援任務」，每一個救援任務由一個主辦單位主導，其他單位從旁協助。其中在通訊方面，主要的任務在於提供電信援助，並由國家電信系統（National Communication System）負責統籌。在資訊及規劃方面，主要任務為蒐集、分析及宣導資訊，並研擬計畫以供聯邦因應及重建運作，並由「聯邦緊急管理總署」統籌負責。

FEMA 是政府與民間處理急難事件的支援機構，藉由提供基金、技術、補給品、設備及必要的訓練，以協助州及地方政府復建及減輕災害，因此 FEMA 係有效率且重要的國家急難管理機構。當災難發生時，先由地方政府完成災害勘查，當超過地方所能復建處理能力時，州長即執行州的急難方案，一旦災情超過了地方及州政府所能處理的能力，州長將請求總統宣布屬急難重大災害。在總統宣布後，州長、國會及聯邦機構立刻接到通知，並由總統指派一位聯邦協調官員（Federal Coordinating Officer, 簡稱 FCO）處理救援事宜。

FCO 負責整合所有聯邦的救助計畫，以確保他們以最有效及迅速的行動去幫助受災民眾，及協助救災的公務員。在受災害的地區，FCO 會成立一個臨時的災害救助中心，使災害減輕及協助復建，該中心是聯邦機構的專責單位，其設置目的是協調州及地方共同處理災害救助。

(三) 納入媒體參與應變

1994 年洛杉磯北嶺大地震發生時，FEMA 立即徵用洛杉磯地區的公共電視臺 KLCS，播出 FEMA 救災中心提供的訊息以及記者會全程實況。而佛羅里達州的 WCEU 公共電視，則與 FEMA 長期合作，成為佛州的急難公共訊息電視臺（Official Emergency Public Information Station），並在 1998 年佛州森林大火時，隨時提供道路封閉，疏散路線等訊息，發揮了相當大的作用。另外，FEMA 也與 WCEU 共同負擔一萬美元的視訊軟體，此軟體可以將救災中心的聲音和畫面以現場即時的方式傳到 WCEU。

除了與公共電視合作外，FEMA 在北嶺大地震發生時也有跟地方有線電視合作，播出死傷名單，整個災後重建期，洛杉磯地方有線電視還繼續播出與當地相關的救災紓困資訊。

因此，在災害發生時，FEMA 不但徵用當地電視臺作為急難公共訊息電視臺，並長期簽約合作。同時 FEMA 所屬的公共事務處（Office of Public Affairs, OPA）也擅用各種傳播管道（詳見表 2-3），包括重建頻道、重建時報、FEMA 傳真報、FEMA 廣播網、復建廣播網、FEMA 網站及 FEMA 新聞信將最新的災難訊息以最快的速度傳遞給民眾等。

- 1.重建頻道：以各種不同語言提供專家學者電視訪問，並使用可攜式衛星傳送設備，將信號傳至避難所。美國全國或地方電視臺均可使用這些內容。
- 2.重建時報：印製災民需要的訊息，凝聚社區力量。
- 3.FEMA 廣播網：以數位化的方式製作廣播節目，內容包括政令的發布、記者會及專家談話。各地方廣播電臺可透過 FEMA 提供免費的電話接收節目內容。
- 4.復建廣播網：使用緊急警報系統（Emergency Alert System）將節目內容供給給災區可以運作的地方電臺。
- 5.FEMA 網站：隨時提供最新情況、地圖、動畫和其他連結。

而公共事務處（Office of Public Affairs，OPA）這套作法在北嶺地震、奧克拉荷馬州爆炸案、中西部洪災中均使用過。另外，使用緊急警報系統（Emergency Alert System）可縮短作業時間，因為 EAS 是以數位的形式傳送，使全國政府、地方政府、電視臺以及廣播電臺能以自動化的方式播出災難相關訊息。

表 3-2 北嶺大地震時美國地方公共電視協助政府救災的具體作為

	說明
◆使用緊急警報系統 (Emergency Alert System)	使用緊急警報系統 (Emergency Alert System) 可縮短作業時間，因為 EAS 是以數位的形式傳送，使全國政府、地方政府、電視臺以及廣播電臺能以自動化的方式播出災難相關訊息。
◆重建頻道	以各種不同語言提供專家學者電視訪問，並使用可攜式衛星傳送設備，將信號傳至避難所。美國全國或地方電視臺均可使用這些內容。
◆重建時報	印製災民需要的訊息，凝聚社區力量。
◆FEMA 廣播網	以數位化的方式製作廣播節目，內容包括政令的發布、記者會及專家談話。各地方廣播電臺可透過 FEMA 提供免費的電話接收節目內容。
◆復建廣播網	使用緊急警報系統 (Emergency Alert System) 將節目內容供給給災區可以運作的地方電臺。
◆FEMA 網站	隨時提供最新情況、地圖、動畫和其他連結。

資料來源：本研究整理

目前，FEMA 有兩個災害緊急反應小組 (Emergency Response Team-National, ERT-N)，每個小組由 30 位專家組成，地區成員則分配在各地的聯合辦公室 (Joint Field Office, JFO)，與中央形成一個整合的 ERT 組織。ERT 負責第一時間的災害管理系統運作，協調聯邦政府與受災害影響地區之聯繫，並協助當地組織展開救災與災後復原工作。

2006 年，國土安全部 (Department of Homeland Security) 的「聯邦緊急管理總署」(Federal Emergency Management Agency) 正與全國公共電視協會 (Association of Public Television Stations, APTS) 展開一個名為「數位緊急警報系統」(The Digital Emergency Alert System, DEAS) 的計畫，以測試國土安全部

在危機發生時，如何透過數位化的地方公共電視臺，加速傳輸預警及警告訊息。此計劃是由國土安全部（Department of Homeland Security）（DHS）負責運作，在災害發生時，由美國總統發布啟動令。因應民眾的通訊設備如手機、PDA 日益精進，DEAS 與全國數位公共電視系統連結，可以將道路封閉、地區撤離、災害緊急應變措施等警報訊息，在最快時間內發布給民眾知道。

其中，使用數位電視的優點在於可以阻絕干擾，將立即性的警告訊息透過無線與有線電視告知各地民眾，也可做為政府對政府、或是政府對媒體的傳送管道，就像是 911 恐怖攻擊以及 2003 年 8 月時紐約的停電等，另類媒體如網路電子郵件和無線手機在系統超載時亦承擔起傳送資訊責任。

目前美國公共電視的覆蓋率已經達到 99%，一旦數位化系統建置完成，深入地方，幾乎全部的政府、學校、住家與企業組織都能在第一時間接收到緊急災害防護消息。數位公共電視使用的是 datacasting 的技術，公共電視的 Datacasting，是一個創新性的單向訊息傳布，它結合了高速網路，可以同時匯流電視或傳布大量文件到數以千計的地點。這項技術允許我們傳輸關鍵性的資訊並超越了手機、PDAs、傳呼器和電腦等種種媒體。Datacasts 的傳輸是透過數位電視訊號和接收器可以傳輸到個人電腦、膝上電腦或電腦網路。家庭、學校、政府機關和企業可藉由簡單的安裝特別接收器並體驗到 datacasting 的實際好處。這種低廉的設備在目前的商業運用上可說是隨手可得。

此外，美國政府平日亦藉由媒體傳布災防觀念或舉辦相關活動，加強民眾防災意識，如加州政府的「緊急服務辦公室」將每年四月定為防震月，同時舉辦各種防災有獎徵答活動，以加強民眾之防災觀念。同時，美國地理資訊網路（GIS）的建置相當完備，使救災人員得以迅速獲取各項資訊，並提高救援工作的時效性（林昇德，2000）。（以上轉引自：災害應變時政府優先使用傳播媒體機制之研究，行政院災害防救委員會委託研究報告，2006 年 12 月 31 日）

三、行政部門和新興媒體間的政策網絡關係

（一）面對社群媒體出現的 AISAS 行銷模型²

Web 2.0 時代的行銷，從顧客（使用者）自主、互動交流出發，建構了「行銷 2.0」的新意識。在行銷 2.0 的核心精神即在於「行銷溝通」，使得社群媒體成為 Web 2.0 時代政府機關行銷新利器。Rollason（2012）³認為透過社群媒體的使用，政府機關不僅可以快速回應民眾的需求，藉此塑造良好的形象，更可以

²潘競恆(2012)。《政府運用 Web 2.0 社群媒體行銷的新思維與策略期末報告》，行政院研究發展考核委員會。

³ Rollason, H. (2012). Why Social Media Makes Customer Service Better. Retrieved October 5, 2012, from <http://mashable.com/2012/09/29/social-media-better-customer-service/>.

提供民眾更好且持續性的服務。因此 Sullivan (2012)⁴指出政府可以使用社群媒體除了可以提供資訊給民眾，又可藉此反饋瞭解民眾的想法。

新公共管理導入的「顧客導向」概念，與當今政府行政革新的為民服務相當一致。當公部門希冀能充分回應民眾對公共服務品質提升與政府效率革新的需求，及創造民眾滿意度與提升行政品質績效之際。政策行銷在公部門中的實踐與應用，即促使民眾更深入瞭解政府政策和策略的可行途徑(林博文，2009)⁵。

而隨著網路的普及，及 Web 2.0 時代的來臨，使消費者由單向接收訊息轉向主動積極主動搜尋產品訊息甚至在社群網站分享消費訊息。網路世界已經從 B2C (business to consumer) 轉變為 B2C2C (business to consumer to consumer)，也就是原有的行銷模式 AIDMA4 到 AISAS (謝易修、謝寶泰，2008)⁶。AISAS 行銷模型如(圖 3-1)，其內涵探討如下：

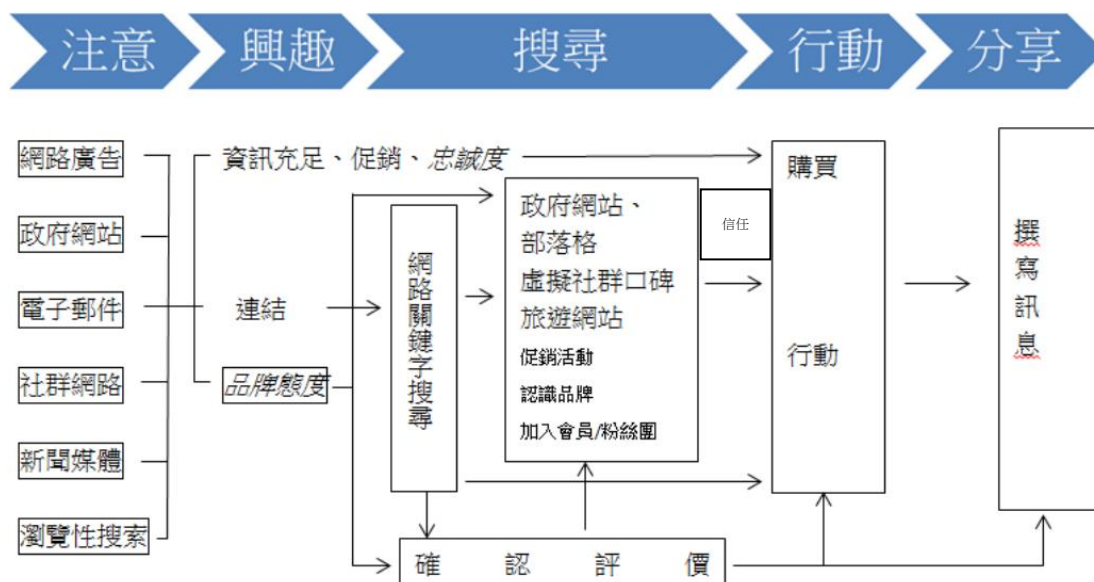


圖 3-1 AISAS 消費者行為模式

資料來源：政府運用 Web 2.0 社群媒體行銷的新思維與策略期末報告，行政院研究發展考核委員會編印，2012 年 10 月。

4 Sullivan, M. H. (2012). A Responsible Press Office in Digital Age. Retrieved October 5, 2012, from http://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-english/Responsible_Press_Book_Interactive_20120416_DGW.pdf.

5林博文(2009)。公共部門運用行銷觀念之研究：行銷概念的擴大化與轉化)。行政暨政策學報，(48)，63-112。

6謝易修、謝寶泰(2008)。從廣告行銷角度探討部落格之口碑傳播策略。商業設計學報，17，53-62。

(二)Citizen 2.0 網站相關社群媒體傳播文獻整理

1.Citizen 2.0: Public and Governmental Interaction throughWeb2.0 Technologies

表 3-3 Citizen 2.0 網站相關社群媒體傳播文獻整理表

章節	摘要內容
第一章	社群媒體是有希望跨越公共服務範圍廣泛的新機會。隨著網路其無處不在的應用全球擴展，越來越多的政府和他們的公共服務機構利用社群媒體作為主要的機制。社群媒體提供了一個新的 Web 應用程序讓市民分享建設性的想法和意見，並在公共部門各個領域發揮積極作用。在同一時間，社群媒體有助於政府機構和各級政府的民選官員積極聽取公民，不斷監控其現有服務，以及開發新的措施。有效整合的 Web 2.0 技術和應用程序和集合現有的網絡基礎設施，增加了公共部門的可視性和問責制，也提高對公民的服務。
第七章	Web 2.0 技術在最近幾年的出現，讓政府可簡單地傳播訊息和向公民提供更多的在線服務讓他們參與決策和行政程序。這項調查研究試圖找出其在阿拉巴馬州市政府公職人員利用現有的 Web 程度 2.0 技術讓民眾參與和影響到他們對電子政務的態度。初步結果表明，雖然有些已經取得了進展，提供更多在線服務的公民，但阿拉巴馬直轄市特別是較偏僻的鄉鎮，還沒有利用現有的優勢 Web 2.0 技術。本章總結與討論的研究成果，將推進電子政務的地方政府和影響未來的新科技研究。
第十三章	現在許多形式的公共傳播，挑戰傳統技術影響公民參與和公眾知的權利，包括為災區通訊模型管理。本章採用了比較文獻法看社會化媒體的消息是如何從政府不同部門的平靜和危機期，傳播至公眾。具體來說，該項目研究了訊息是如何為大眾知曉，它是如何提供框架，以及它是如何及時和進行相關的傳播。研究方法包採訪了來自超過 20 個城市，地區，州和聯邦機構的官員，和超過 40 個公共機構發布的在線內容分析。本章認為，公共管理者必須讓公民參與，並準備在緊急情況下使用社群媒體以及日常新聞，尤其提供關鍵目標為在政府部門推動的議程需增加公民訊息參與。
第十五章	本研究旨在介紹政府互動的新概念（I-政府），提供目前的做法，並提供建議，制定和實施的概述。利用智慧手機的應用程序： a) 有資源的连接公民; b) 從事公民合作;三) 賦予公民作為志願者，以及 d) 使公民擔任監督者。 智慧手機應用程序使政府機構隨時隨地向公民提供訊息和資源，從任何地方。這種隨時隨地的特點，並結合智慧手機技術如攝影鏡頭，GPS /定位檢測服務，以及瀏覽器，可增加公民互動。政府通過訊息，並提供實時數據，從誰提供的任何訊息，塗鴉，可疑活動，

	使公民成為一種新類型的義勇隊，充當社區傳聲器。因為智慧手機一直都在，政府機構可以直接聯繫公民，使公民願意為社區服務。
--	--

資料來源：本研究整理。

2. Citizen 2.0 : 17 examples of social media and government innovation⁷

表 3-4 Citizen 2.0 : 17 examples of social media and government innovation 摘要表

主題	摘要內容
SeeClickFix Using Social media to improve the local community	SeeClickFix 是一個互動網站，使用戶可以報告他們社區的非緊急問題，如街燈破損壞，坑洞，塗鴉和需要修剪樹木。該網站將問題通知地方官員和情節的問題，另外提供社區和當地政府的反應報告和用戶追蹤。SeeClickFix 為免費使用。目前有 50 個美國城市配備後端工具和移動應用程序，使修復問題變得更加容易。
GovLoop A Social Network for Government	GovLoop 是一個社群網絡類似 Facebook 和 LinkedIn。它涉及全球範圍的承載超過 45000 人，除連接人，該平臺提供了所有必要的工具訊息共享，如博客，通訊，視訊和維基。該網站的目標是在聯邦建立創新的社區，利用地方和國際政府分擔政策最佳做法。涵蓋的問題，如社會媒體，政府開放多樣性，職業生涯，當地公安部門，網絡安全和應急管理。GovLoop 為人們創造自己的社群網絡付費平臺，並激勵著類似社區在荷蘭，巴西和以色列。
Localocracy Constructive and transparent community-focused discussions	Localocracy 是收集市民，政府官員和記者學習的平臺以及有關當地社區為重點的話題交換意見。上 Localocracy，用戶可以發表他們意見，而地方政府獲得的機會與影響力選民，並在一個公開的平臺創造更大的透明度，以及能夠實踐公民媒體的思想和技能。用戶必須使用他們登記的名字，因為根據以聯合創始人康納白沙利文，匿名評論並沒有產生什麼樣的建設性參與需要。此外，

⁷ <http://citizen20.redcut.ch/>

	Localocracy 已與傳統的媒體合作如波士頓環球報提供關於社會的故事。
PopVox A platform to bridge the communication gap between parliament, advocacy groups, and the people	Popvox 是一個非黨派的宣傳平臺，旨在改善美國國會之間的通訊，以及貿易和工會組織，以及對特定與市民有關立法。 Popvox 列出每一個國會法案，並創建一個動作頁讓個人可以投票，評論，並描述他們的意見。國會工作人員可以跟蹤選民的意見和選票。

資料來源：本研究整理。

(三)美國國防部使用社群媒體傳播策略⁸

其中面對 21 世紀新興媒體的出現、社群媒體的蓬勃，美國國防部和情報部門調集多方資源，力圖借戰略傳播這一概念來整合美國政府多個部門分別發展的對內、對外利用社群媒體的宣傳活動。美國國防部對戰略傳播的定義是：集中美國政府的努力，理解關鍵受眾並使之參與進來，通過對協調方案、計劃、主題、訊息和與所有的國家力量手段行動同步產品的使用，以建立、加強或維持對提升美國政府利益、政策和目標的有利環境。而社群媒體（socialmedia）作為繼傳統媒體之後出現的基於 Web2.0 技術與理念的新型媒體，以其彰顯訊息傳播的快速性、便捷性、透明性以及受眾參與的廣泛性與互動性，近年來在政治、外交、軍事領域日益發揮出不可估量的作用。美國前國防部長羅伯特·蓋茨指出，社群媒體是美國的重要戰略資產，把社群媒體計劃整合到現有的戰略傳播體系之中是確保成功的一種有效途徑。因此，從戰略傳播的視角考察美軍對社群媒體的運用，對我國行政部門具有十分重要的研究價值和參考意義。

以下為美軍運用社群媒體實施戰略傳播的主要步驟：美軍指出，在世界範圍內，社群媒體正在成為普遍的政治和社會活動的工具……制訂考慮社群媒體影響的戰略將是未來作戰取勝的關鍵之一，分為以下幾個方面：

1. 進行全局謀劃，設定社群媒體戰略執行方案。

首先，美軍通過部門設置以及政策制訂將社群媒體的戰略傳播納入規範化管理。2010 年 2 月美國國防部出版《基於網際網路能力的負責與有效使用》備忘錄，指出 IP 路由網應設置為向國防部所有下屬部門提供訪問基於網路能力的權利，授權許可軍方進駐重要的社群媒體網站，將社群媒體納入美軍組織文化。其次，美軍重制訂計劃以及在此基礎上逐步實施。美軍發布了《社

⁸美軍使用社群媒體策略引自：

<http://eng.hi138.com/journalism-and-communication-papers/>

About the U.S. military's strategic communication perspective social media use

Papers Category:Journalism And Communication Papers

Post Time:2012-5-22 11:04:00

群媒體的戰略、方法與程序》，從社群媒體戰略的基礎以及如何註冊、建立個人檔案、管理網頁等方面進行了詳細的解釋和規定。美國政府認領導者應在社群媒體的運用上發揮關鍵作用，並對建立領導者社群媒體戰略提出構想，將領導者的社群媒體戰略分為參與、合作、實施與拓展四個目標。此外，美軍還十分注重對社群媒體平臺使用情況進行測量評估。美陸軍指出，通過分析工具，可以對數據顯示、評論以及讀者的反饋意見等進行深入的統計分析，幫助證明平臺的有效性，甚至促成某種特殊社群媒體活動的成功。

2. 運用多種手段，在戰略傳播實踐中運用社群媒體。

首先，美國政府鼓勵士兵講述自己的故事。美國政府認為，作為事件的親歷者，士兵的講述將會使戰略傳播更加高效和有力。其次，行政高層越來越關注社群媒體，美軍高層和組織越來越多地資助 Facebook 網頁，並且經常訪問 Twitter 網站。美國防部還出版《公共事務主席的社群媒體戰略》，進一步拓展領導者的影響力搭建平臺。再者，美軍積極使用包括視訊、圖片、微博、臉書、社群網站等各種新媒體形式。如在 YouTube 上開設頻道，上傳大量正面的視訊網路信息。並且，利用公共關係專家深入社群媒體，對社群媒體的相關情況進行分析和監管。

3. 制定相關法規政策，規範社群媒體使用。

正如美軍指出的，政策、規範和指南是行動的基礎，社群媒體是一個新起的媒體空間，但是否按規則運作以及建立政策，決定了這究竟是一個成功的社群媒體戰，還是一個公共關係惡夢。法規制定對美軍利用社群媒體進行戰略傳播發揮了規範、保障、防護和指導的作用。美軍出版了一系列法規政策，其中包括《基於網際網路能力的負責與有效使用》，《社群媒體官方使用標準化操作程序》等政策性文件，以及《空軍新媒體手冊》、《陸軍社群媒體手冊》、《海軍司令部社群媒體手冊》、《海軍公共事務軍官社群媒體手冊》等指南。此外，美國陸軍還出版了《社群媒體使用計劃》對社群媒體的使用提供政策法規指導。

4. 創新技術手段，發揮社群媒體最大效能。

美軍注重軟體及相關應用程序開發，為社群媒體的戰略傳播提供技術支援。研究指出，美國政府正在研發可以通過使用虛擬在線身份影響網際網路對話並傳播親美言論的軟體，這種軟體可以讓一個人控制遍布網絡世界。2011年7月14日，美國國防部高級計劃研究局公布了社群媒體戰略傳播（SMISC）項目，該項目有兩個目的：一是幫助美國政府更了解美軍部署地域網路社群媒體上實時發生的熱點事件；二是幫助美軍在社群網路上實施大規模的媒體宣傳戰。

目前，美軍對社群媒體理論研究和實踐運用還處於初始階段，其實效度尚有待長期檢驗，但美國政府對於社群媒體的重視，對其發展趨勢的預測評

估、積極選用和有效管理，以及由此體現出的前瞻性理論思維、對待新生事物的科學態度、先入為主的主導意識及做法等，值得我國參考。

表 3-5 美國國防部利用社群媒體研究發現一覽表

美國文獻分析	可供參考之研究發現
<ul style="list-style-type: none"> ● 面對 21 世紀新興媒體的出現、社群媒體的蓬勃，美國國防部和情報部門調集多方資源，力圖借戰略傳播這一概念來整合美國政府多個部門分別發展的對內、對外利用社群媒體的宣傳活動。 ● 戰略傳播的定義是：集中美國政府的努力，理解關鍵受眾並使之參與進來，通過對協調方案、計劃、主題、訊息和與所有的國家力量手段行動同步產品的使用，以建立、加強或維持對提升美國政府利益、政策和目標的有利環境。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政部門進行全局謀劃，設定社群媒體戰略執行方案 <ul style="list-style-type: none"> ■ 通過部門設置以及政策制訂將社群媒體的戰略傳播納入規範化管理。 ■ 發布《社群媒體的戰略、方法與程序》 ■ 通過分析工具，可以對數據顯示、評論以及讀者的反饋意見等進行深入的統計分析，證明平臺的有效性 ● 運用多種手段，在戰略傳播實踐中運用社群媒體。 <ul style="list-style-type: none"> ■ 鼓勵士兵講述自己的故事。美國政府認為，作為事件的親歷者，士兵的講述將會使戰略傳播更加高效和有力 ■ 積極使用包括視訊、圖片、微博、臉書、社群網站等各種新媒體形式。如在 YouTube 上開設頻道，上傳大量正面的視訊網路信息。 ■ 利用公共關係專家深入社群媒體，對社群媒體的相關情況進行分析和監管。 ● 制定相關法規政策，規範社群媒體使用。 ● 創新技術手段，發揮社群媒體最大效能。 <ul style="list-style-type: none"> ■ 注重軟體及相關應用程序開發，為社群媒體的戰略傳播提供技術支援。

資料來源：本研究整理。

五、美國可供我國借鏡之處

(一)處理危機部分

- 1.確立危機應變的主管機關
- 2.完備災害應變組織體系之運作
- 3.納入媒體參與應變
- 4.強化訊息傳布－數位公共電視使用的是 **datacasting**的技術，係屬創新性的單向訊息傳布，它結合了高速網路，可同時匯流電視或傳布大量文件到數以千計的地點。這項技術允許傳輸關鍵性的資訊並超越了手機、PDAs、傳呼器和電腦等種種媒體。**Datacasts** 的傳輸是透過數位電視訊號和接收器可以傳輸到個人電腦、膝上電腦或電腦網路。

(二)在運用社群體部分有以下的重點策略及作為：

- 1.行政部門進行規劃，設定社群媒體戰略執行方案。
- 2.通過分析工具，提出數據，如評論、讀者的反饋意見等進行深入的統計分析，證明平臺的有效性。
- 3.積極使用包括視訊、圖片、微博、臉書、社群網站等各種新媒體形式。如在 **YouTube** 上開設頻道，上傳大量正面的視訊網路信息。
- 4.運用多種手段，在戰略傳播實踐中運用社群媒體。
- 5.利用公共關係專家深入社群媒體，對社群媒體的相關情況進行分析和監管。

第三節 韓國新聞媒體網絡治理個案

一、政府與媒體置入性行銷或操作的法令規範

政府從事置入性行銷之問題，涉及二個層面，一個是政府得以從事政令宣傳之事項或內容為何，其次，則是政府以置入性行銷作為政令宣導之手法的適法性問題。參照韓國相關之規範，其對於政府置入性行銷的規範，可從幾個面向思考。包括對於傳播媒體之立場檢視，

(一)傳播的公正性與公益性

廣播電視法（Broadcasting Law）第 6 條規範，如廣電播出的目的係為宣揚政府或特定集團的政策等，則需努力提供意見相左之集團機會，此外在編輯政治上有利益衝突的人員之節目時則需維持中立立場。

(二)廣告等相關規定

根據廣播電視法第 73 條規定，廣電業者需將廣告集節目明確地區分，以兒童為主要對象之節目在廣告時間及前後片段需依總統令規範必須於字幕上標示其為廣告以作區分。

依 2009 年 7 月之總統令修正，廣告的許可範圍、時間、次數或方法；廣告種類，如下說明。

1. 節目廣告：於節目前後片段（指告知節目名稱後到節目開始前，以及節目結束後到告知節目結束前）編輯之廣告。
2. 中間廣告：在同一個節目開始後到結束之前，期間中斷時間所編輯之廣告
3. 節目間廣告：前一節目後與後一節目開始前之廣告。
4. 字幕廣告：與播出節目無關，以文字或圖片形式出現之廣告。
5. 報時廣告：報時時一同出現的廣告。
6. 虛擬廣告：在節目中插入利用電腦圖形所製成之虛擬影像形態之廣告。
7. 間接廣告（置入性廣告，以下以”置入性廣告”稱之）：將商品加入節目中使商品有出現機會之廣告。

為產品介紹及販賣相關的專業編輯電臺時，此電臺中播出之產品介紹及販賣內容不屬於廣告。此外，廣電業者及顯示器播出業者為了增進公共利益所製作的非商業公益廣告，需達到總統令制訂之比例以上。

(三)置入性廣告之具體規範

廣播電視法施行令第 59 條之 3 規範：對廣電法第 73 條第 2 項第 7 號置入性廣告之允許範圍、時間、次數及方式等需遵守下列標準。

1. 節目領域中只有娛樂及教育節目可加入置入性廣告，但以兒童為主要收視族群之節目、報導、評論、討論等需要客觀及公正性的節目則不可置入。
2. 置入性廣告不可對節目內容的構造造成影響，也不可妨礙廣電業者編輯上的獨立性。
3. 內含置入性廣告的節目，不可在節目中提及該產品，或是勸消費者購買或利用。
4. 被禁止在廣告時間播出，或只能在限制時段播出的產品，也不可製成置入性廣告。
5. 以置入性廣告形式出現的商標、圖形等能讓觀眾辨識出是特定產品，其出現時間不可超過百分之五，但若是在節目製作上不可避免的自然情況下不受此限。
6. 以置入性廣告形式出現的商標、圖形等能讓觀眾辨識出是特定產品，其大小不可超過畫面的四分之一，但在移動裝置媒體上則是不可超過三分之一。

此外，廣電業者在播出含有置入性廣告的節目時，需在播出前明確訂以字幕標示此節目含有置入性廣告內容。

二、行政部門和新聞媒體的政策溝通

(一) 設置 KTV 韓國政策臺專司政策溝通

KTV 韓國政策臺(下稱「韓國政策臺」)是由韓國政府經營的唯一一間媒體，政府的政策資訊、公共資訊及文化藝術資訊等可透過電視、衛星播出、網路電視(IPTV)、網路等方式向民眾介紹及宣導。另外韓國政策臺也扮有人民與政府間溝通的角色，作為溝通的平臺，促進雙方瞭解的機會。

(二) 網路媒體於政府政策宣傳之角色

政府將大眾媒體視為政策宣傳的手段，而媒體也將政府看做是資訊的來源，兩者互為共生關係。現今組織的宣傳分為單方面的資訊傳達，及開放式的雙方溝通。

在盧武鉉政府前的韓國政府皆屬獨裁政府，政府對於宣傳與溝通沒有太大的認知，直到民主自由化後的盧武鉉政府，媒體變成為重要的宣傳及溝通工具。其中一項政策宣傳目標是設立網站及部落格，除了可公布政府資訊外，更提供了人民與政府雙方溝通的方式。而韓國政府與媒體間維持著緊張關係，媒體除了做為政府政策宣傳的媒介外，同時也擔任批評政府政策的仲裁員，反映出人民心聲。

2003 年韓國政府設置「國政簡報」網站後，在宣傳政策上不只再依存於媒體，而更是主動出擊。「國政簡報」除了提供網路新聞，也是網路上的公共論壇。

在現代社會中，媒體不再只是扮演批判的角色，而是對公共政策有巨大影響力的政策參與者。隨著科技發展往後媒體會有更多的樣貌出現，但目前為止網路可說是最直接且能夠進行雙方溝通的有效媒體。

(三) 社群媒體對政策輿論形成之影響

根據廣電通訊委員會及資訊化振興會的定義，社群媒體（Social Media）是指以網路為基礎使人與人產生連結，可進行資訊共享、人脈管理及各人表現等，可形成、維持、管理與他人關係的服務。

近來人民與政府間除了傳統媒體外，社群媒體也成為雙方溝通的工具，更是政策輿論的產生地。此研究發現，社群媒體的主體為個人，在推特內容中大多是轉發一般媒體發表的內容，尤其是網路媒體所提出的議題對推特的影響甚大。推特扮演的則是將議題散播出去的輔助角色。另外此研究也指出，在推特流傳的資訊反而是更客觀與公正的。

智慧型手機持有率的增加是社群媒體使用者大幅增加的主因之一，因此至 2011 年 5 月 1 日為止，共有超過四十個政府機關雇用了線上發言人，希望透過社群媒體傳達政府的主要政策，並做為與人民溝通的橋樑。

在過去，政黨、利益集團、市民團體、媒體、專家學者、國民等非正式的政策決策參與者，頂多扮演在政策決策時前後段批判或回饋的角色。政府更可結合主流媒體，做單方向的資訊輸出，但在網路及社群媒體的活躍下，使得政策決策行為者不再只有政府一人。

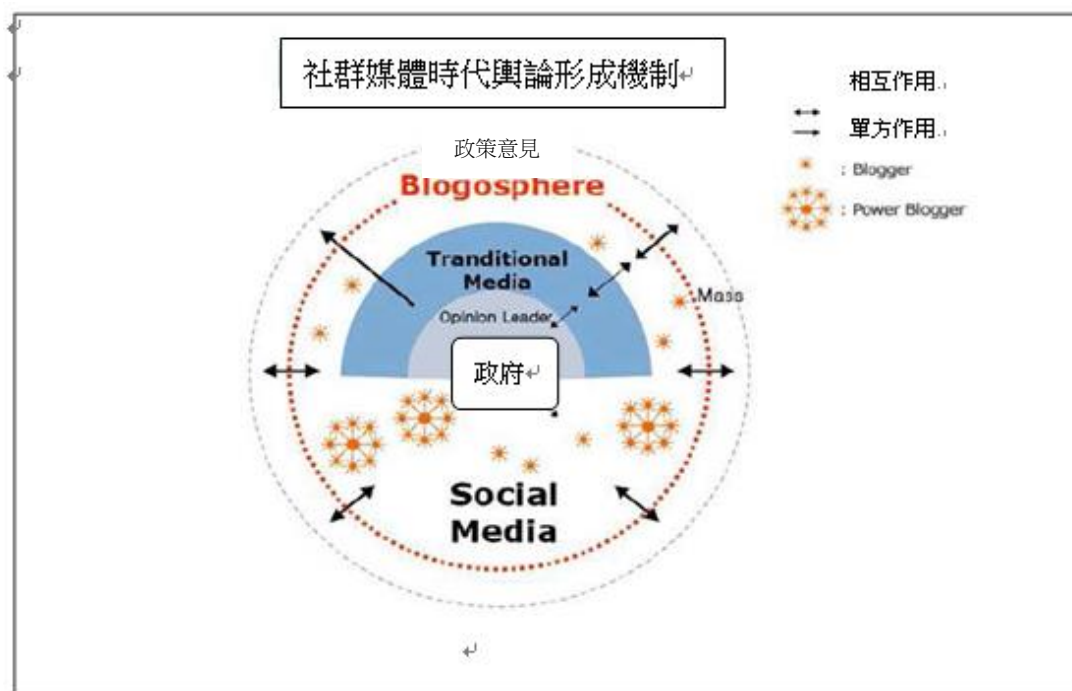


圖 3-2 社群媒體時代輿論形成機制圖

資料來源：李完泰（2010）。

依此研究結果發現，第一，個人在發布以政府政策相關內容為主題之訊息的比例高於政府及媒體等。第二，發布訊息多為轉發傳統媒體提供之內容，除了在政策議題宣傳及討論上發揮了輔助的效果外，同時也確立了傳統媒體的重要性。第三，社群媒體上流傳的訊息多是客觀且中立的。

(四)韓國政策決策過程中主流新聞及政府策略選擇

現今的民主主義最受矚目的現象為政治的專業知識（political expertise）、政策決定（policymaking）、溝通（communication）之角色分配（division of labor）。在政治溝通得部分媒體面臨到的問題是：「專業溝通者是否能夠完全地代表大眾，又是否能為公眾服務？」在政策決定過程中媒體為瞭讓人民參與，需能提供基本資訊教育民眾（李奎庭，2010）。

媒體在選擇主題、報導的態度及提供資訊給人民時就是在參與政策決定過程（Cook,1998）。此時媒體雖未直接參與政策的決定過程，卻能對有決策能力者造成影響⁹。

⁹根據 M. Linsky 的研究，百分之七十的聯邦高層公務員相信正面的報導會對目標達成有正面影響，反之亦然（Linsky, 1988）

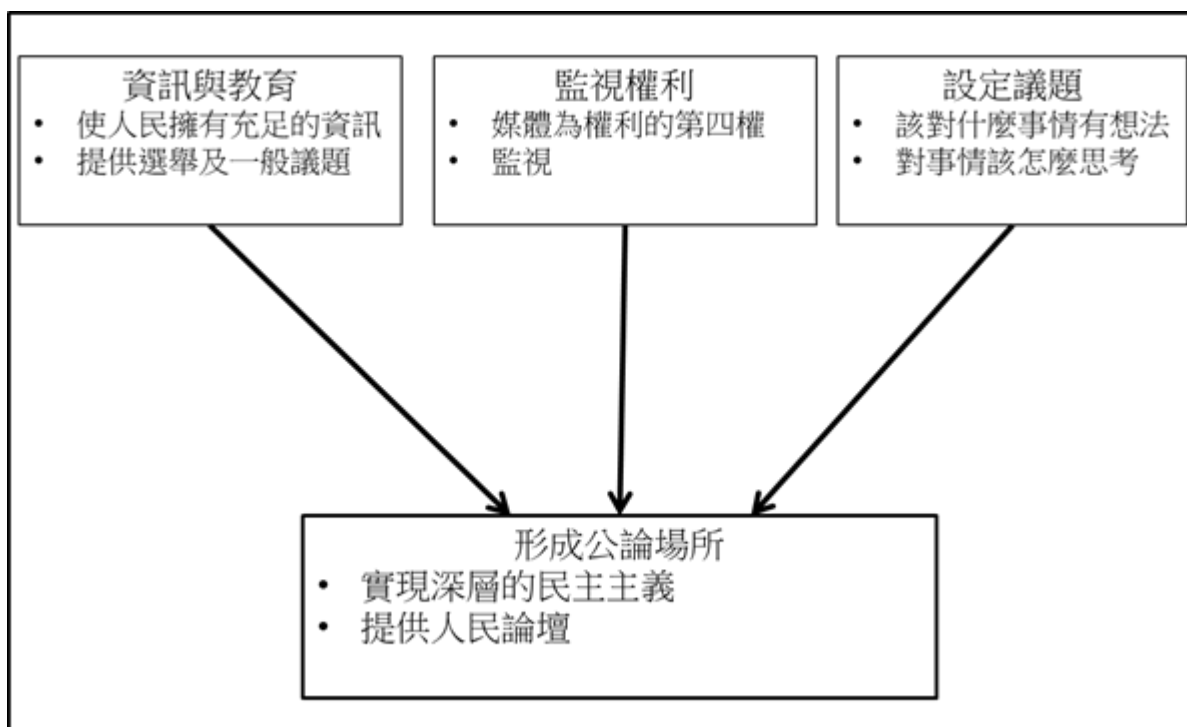


圖 3-3 韓國政策決定過程供媒體扮演之角色

資料來源：李奎庭，2010。

第一，因媒體對政府有監視功能因此有‘第四權’（forth branch）之稱（Kelly&Donway, 1990），能產生對政府產生牽制的功能。

第二，為確認什麼才是政府體制上需要檢討的問題，人民需要媒體提供充足的資訊做基礎才能實行。

第三，媒體的議程設定與公共議程設定有很高的相關性，雖政治實際上不會與媒體完全一致，但能對其產生一定的影響。

三、行政部門和新聞媒體的政策網絡關係

韓國政策網絡研究始於 1980 年代左右。構成政策網絡的基本要素為行為者、相互作用、相關構造之社會連結網（高吉坤，2007）。過去集權主義時政策決定權僅為國家單一行為者，隨著民主化的過程產生了社會變革及公民社會影響力增大之現象，而造成權力往民間部門移動。再者因資訊化迅速地普及後使得政府及非政府的介界限變得模糊。因此政策決定過程中的參與者不再單純，彼此間更存在相互影響之關係。

在現代多元主義的社會中，人民多是透過大眾媒體認識政策並瞭解目前的政治現況。大眾社會的出現及大眾政治的成熟都讓大眾媒體在政策決定的過程中所扮演的角色越來越重要。大眾媒體提出政策問題、要求政策倡議，大眾媒體這些行為使得其在政策決定過程（policy making process）產生影響，導致政策

及政治結果（political consequence）的改變，進而讓大眾媒體成為重要的政策行為者（policy actor）。

大眾媒體在政策決定過程中的五項功能：1 輿論形成 2 議程設定 3 議程形成 4 政策倡議 5 政治，大眾媒體也就是透過這五項功能成為政策決定過程中的政策行為者。大眾媒體透過調查性報導（investigative reporting）和扒糞新聞（muckraking journalism）對政策結果產生影響。大眾媒體透過報導對政策問題的調查與揭露來形成輿論，要求政策倡議進而追求政治上的結果。經由上述方式大眾媒體除了提出政策問題外，同時也扮演政策行為者的角色，但在追求政治上的成果並非每次都能成功。

韓國三大報社朝鮮日報、中央日報、東亞日報即使因民主化開放，在 2003 年的市占率仍有百分之六十，是世界上其他各國少有的寡占現象。新聞市場長期呈現此狀態會導致主流媒體可選擇性報導與自己利益相合的新聞（李奎庭，2010）。

民主化後的媒體變化，造成媒體跟政府間的關係、媒體與人民間的關係都產生了變化，更導致政治媒體化（mediatization）。所謂的政治媒體化是指民選政府被媒體的理論所壓倒，造成政治附屬於媒體的現象發生，這種現象主要發生在選舉時期。在政治媒體化的制約下，政府欲推動特定政策時，必會有反對與贊成的新聞媒體，此時政府便會結合贊成媒體推行政策使其通過。如盧武鉉政府後期的韓美 FTA 簽訂時人民普遍不同意，但在主流報社的協助下，仍順利落幕。然而在政府推動四大改革立法時，媒體便一直採取對立的立場，導致政策雖通過卻又面對在野黨要求修法協商的政策變化。

四、政府對於媒體之管制與治理之個案

（一）MBC 罷工事件

緣由要追溯到一個名為（PD Notebook）的調查性節目，該節目是 MBC 一個擁有 20 年歷史的老牌節目，憑藉揭露一場由韓國科學家黃禹錫偽造多項有關幹細胞的研究成果的詐騙案件而贏得了大量的榮譽和很好的口碑。2008 年，韓國總統李明博上臺後不久，該節目播出了一個關於美國的牛肉問題和瘋牛病的系列節目並在韓國內部引發一場風波，導致了一場群眾大規模的燭光抗議活動，反對李明博計劃重新對美開放對韓國進口美國牛肉政策。然而，韓國政府則以該報道荒謬和不全面為由，對該節目的相關人員進行了嚴厲的懲罰，六位製作人和節目編輯以誹謗罪被指控和逮捕。此後，韓國政府對進行變本加厲的監控，而且其他電視臺的媒體工作者亦紛紛加入反對政府干預編輯的獨立性。而當中他們最為反感的制度是公營電視臺董事會的先天組成問題。按照現時各公營電視臺董事會的制度而言，是以政黨比例組成的，但只要任何一方政黨過半，就會發生單一政治勢力箝制媒體的現象。因而媒體工作者一直要求修正成

執政黨、在野黨及社會人士三方平分席位，然而李明博政府及執政黨都不願正面回應。

正式引爆大批媒體工作者進行罷工的來源是三大問題：（1）PD Notebook 於 2012 年 1 月開始停播，導致 MBC 觀眾人數減少一半。為填補空缺，MBC 高層顧用了數十名自由撰稿人和新聞節目主播，但卻導致節目質素大覆下降，甚至因播放了一個帶有種族歧視成份的電視節目被外界批評，因為該節目以極少部份在韓國的外國人的片面行為（因在夜店與外國人發生性行為後感染愛滋病和懷孕後被外國人甩掉）以偏概全地渲染，令外界質疑電視臺的編採手法。（2）MBC 工會藉告發社長金在哲不法勾當，並揭發他疑似濫用公費，證明其不適任公共電視臺社長。但由於韓國執政黨所屬的右派勢力壟斷媒體市場，罷工消息幾乎無法在主流大報上出現。（3）4 月國會選舉前，媒體工會和左派一同打出「審判執政黨」的訴求。不過選舉結果，執政黨仍微幅過半。選後，MBC 官方高層連月來以解僱、停職等方式對近 100 名參與罷工的職員開刀外，更採用近 70 名約聘職員填補罷工後的人力不足。另外，金在哲社長大規模改組整頓，未參與罷工或與高層親近的少數 MBC 職員立即被提升到管理階層，令不少 MBC 員工感到非常不滿。正正因為以上三大理由，MBC 牽頭引領這一輪的罷工潮，及後其他電視臺的員工亦續一加入罷工行列，不少其他演藝人士更積極參與罷工行動，釀成不少電視節目如大招牌綜藝節目《無限挑戰》、劇集《我們結婚了》等，都無可避免地需要暫停播影和拍攝。

（二）進口牛肉引發媒體衝突

李明博上臺不久之際，韓國政府選擇重新向美國開放進口美國牛肉的政策調整。就在政策公布之後，MBC 的調查性節目（PD Notebook）便播出一個有關美國擴大進口美國牛肉將會把瘋牛症大舉傳入韓國，對韓國人的生命構成極大的危機。自始之後，數以萬計的市民便每晚齊集在首爾市中心廣場舉行燭光晚會，高呼要求政府撤回政策並提出要求李明博立即引咎下臺。

然而最終群眾的要求並未被政府注視，李明博更能幸而逃過下臺的危機，並且其後更大舉進行對媒體的反擊戰，MBC 遂成為當中的針對核心。第一項的反擊是執政新世界黨（前身為大國家黨）在國會強行通過一項有關開放電視頻道的法案。而且該法案其後更被韓國憲法法院指出有違憲成份，但新世界黨卻一意孤行。該法案指明現在法律上可容許報館兼擁有自己的電視頻道，表明上展現出開放媒體發展的進步一面，可是在韓國的報業界中一直是三兩間保守勢力壟斷報紙市場發展，因此雖然表面上開放了市場，實際卻是容許保守勢力可進一步入染指電視行業的發展，以擴大抗衡 MBC 有進步傾向的電視臺的力量。

此外，另一項政府的反擊是透過上文提及的人事調整方法，以破壞 MBC 反政府的力量。如上述，MBC 的董事長是間接從總統任命而獲得法定權力，因而透過政府的影響力，李明博要求 MBC 調配節目中的六位監製至其他節目和部

門，當中有一位監製更因反對調配，更被「流放」至一個與電視節目完全無關的部門，主要處理 MBC 電視臺拍攝場地的租地事宜。除了，MBC 其他有反政府傾向的電視和電臺節目都未能幸免於難，當中有至少六個節目被要求停播，或是要求更換節目的主持等等。

當然，韓國媒體工作者工會和新聞從業員工會都紛紛發動群眾上街示威和組織媒體罷工行動，然而電視臺的管理層卻一直無動於衷。MBC 的抗爭行動亦自從今年 1 月開始爆發，工會一直要求管理層撤換控制新聞部的執行長，由於得不到合理回應，MBC 的新聞記者於 1 月 25 日起開始進行罷工，及後 1 月 30 日起整個 MBC 工會亦加入全體工人罷工大行動，因而不少電視節目如《無限挑戰》、劇集《我們結婚了》等都開始需要停播。他們更利用網上平臺 Youtube 製作「真正」的 MBC 新聞節目，以向 MBC 高層進行抗爭。

以作反擊，MBC 的管理層一方面開始向超過一百名工會員工「開刀」，要求他們立即復工否則則被立刻解僱，而且亦向法院申請凍結工會財務戶口的執行令，再者他們更以額外酬金吸引其他員工放棄參與罷工行動。反之，MBC 工會卻公開了 MBC 管理層的公司信用卡資料，顯示 MBC 總裁涉嫌使用公司信用卡作私人消費用途，包括花費 70 萬美金購買名牌服飾、珠寶和入住高級酒店等。

隨著罷工事件進一步擴大，KBS、YTN 等電視員工亦陸續加入罷工行列。雖然他們大部份的罷工行動於該年 6 月初已慢慢完成，但 MBC 和 YTN 等依然繼續各式各樣的工業行動，而且工會更去信國會要求建立聽證會調查 MBC 管理層與李明博政府的非法勾結。

可是，有見長期拉鋸對無動於衷的 MBC 管理層未能帶來絲毫改變，工會在罷工進入第 170 日後，於 7 月 18 日在電視臺內召開全體成員總會議後表示會選擇暫時終止罷工行動。他們一方面寄望 8 月份即將改組的 MBC 董事會「放送文化振興會」中會解決金在哲社長的去留問題，另外工會亦選擇改變策略，改以透過在工作現場進行抗爭的方式取代原先的罷工，在日常工作現場與社長金在哲繼續進行對抗的同時，讓已經殘破的 MBC 得以重生，給予民眾恢復臺內「公正報導」的形象。

然而，之後 MBC 董事會「放送文化振興會」會議中，MBC 金在哲社長在受親政府保守派勢力支持下獲得續任，此外，不少完成罷工準備返回工作崗位的新聞部員工，卻被冠以有「親北韓傾向」為理由被高層大規模無理解僱。種種事端顯示 MBC 管理層不但沒有向工會妥協，且變本加厲地對罷工員工和其他調查性節目的工作人員進行大報復。由因此，MBC 管理層與工會的抗爭越演越烈，更會成為親政府和其他進行勢力力爭的一大戰場。

(三)突破箝制的韓國最夯獨立媒體

打破新聞是韓國最受青睞的新媒體，依靠市民捐款支撐營運，製作高品質影音新聞。打破新聞在網上設立捐款平臺，接受民眾一次性或長期性的捐款。自成立至今，已有逾 3 萬人捐款支持「打破新聞」。據推算，團隊所獲得的捐款規模超過 9000 萬新臺幣以上。「打破新聞」是由為抗議李明博政府打壓報導自由而遭整肅解職的 KBS、MBC 和 YTN 等電視臺記者於 2012 年初組成的新聞團隊。他們主打在老三臺所看不到卻極為重要的政經與社會議題，組成調查報導小組揭發權力核心的不法內幕並製作成影音新聞。

2012 年韓國總統大選爆發最高情治單位組織工作人員在網上大量散佈擁護執政黨與批評在野黨留言的「輿論炒作干政事件」後，「打破新聞」團隊領先檢調偵蒐出廣發留言的推特帳戶，揭發證實帳號持有者為國情院職員，案情至今仍持續延燒，成為在野黨質詢執政黨的攻擊主力。今年 4 月，「打破新聞」又與「國際新聞記者調查聯盟」(ICIJ) 合作公布在海外成立幽靈公司涉嫌逃稅的韓國人名單。除大企業經營者外，還包括前總統全斗煥長子，引起社會震撼。「打破新聞」每週一爆「逃稅名單」，主流媒體只有被牽著走的份，紛引用消息跟進報導。在公開逃漏稅名單時，還曾出現過記者會上禁止朝中東等保守三大報與所經營的電視臺記者入內採訪的情況，讓人對《打破新聞》留下剽悍印象。

表 3-6 韓國行政部門及網路媒體功能及定位研究發現一覽表

韓國文獻分析	可供參考之研究發現
<ul style="list-style-type: none"> ● 政府將大眾媒體視為政策宣傳的手段，而媒體也將政府看做是資訊的來源，兩者互為共生關係。現今組織的宣傳分為單方面的資訊傳達，及開放式的雙方溝通。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 政策宣傳目標之一是設立網站及部落格，除了可公布政府資訊外，更提供了人民與政府雙方溝通的方式。 ● 2003 年韓國政府設置「國政簡報」網站後，在宣傳政策上不再依存於媒體，而更是主動出擊。「國政簡報」除了提供網路新聞，也是網路上的公共論壇。 ● 有關社群媒體對政策形成之影響分析如下： <ul style="list-style-type: none"> ■ 社群媒體的主體為個人 ■ 在推特內容中大多是轉發一般媒體發表的內容，尤其是網路媒體所提出的議題對推特的影響甚大。 ■ 推特扮演的則是將議題散播出去的輔助角色。 ■ 研究指出在推特流傳的資訊

	<p>反而是更客觀與公正的。</p> <ul style="list-style-type: none">●至 2011 年 5 月 1 日為止，共有超過四十個行政部門雇用了線上發言人，希望透過社群媒體傳達政府的主要政策，並做為與人民溝通的橋樑。
--	---

資料來源：本研究整理。

五、韓國可供我國借鏡之處

(一)韓國政府設置「國政簡報」網站後，在宣傳政策上不只再依存於媒體，採取主動出擊。「國政簡報」除了提供網路新聞，也成為網路上的公共論壇。

(二)運用推特，將散播公共政策相關議題。

(三)追隨趨勢，設立線上發言人，至 2011 年 5 月 1 日為止，共有超過四十個行政部門雇用了線上發言人，希望透過社群媒體傳達政府的主要政策，並做為與人民溝通的橋樑。

第四章 我國行政部門與新聞媒體之互動關係

係

第一節 近十年我國行政部門與新聞媒體之政策互動關係變化

雖然新聞媒體對公共政策的制定過程有多大的影響力仍不得而知，且各種研究結果亦尚無定論，不過，不可否認地是，民主國家中如果沒有新聞媒體的報導，民眾對政府各種作為的資訊將十分有限，且政治參與和公共討論恐怕也會變得十分乏味，因為關心公共議題的民眾需要充分的資訊才能進行有意義的參與，讓各種意見和聲音得以在公共場域中相互激盪。事實上，在政治人物和政策制定者的中心一直是有新聞媒體存在的影子，尤其是民選產生的民意代表和行政首長，媒體版面即是重要的表演舞臺之一，吸引新聞媒體的注意力與爭取報導的機會，是擴大其政治影響力與行銷政策理念的重要目標。至於媒體如何反映和形塑公共政策？傳播學者常從框架理論（framing theory）和議程設定理論（agenda-setting theory）的觀點進行解釋。簡言之，媒體報導中所呈現的議題通常是反映出政策行動者（如行政部門、國會議員、利益團體、標的人口等）想要透過媒體的包裝，針對有爭論性的政策議題向標的對象或社會大眾傳遞某一特定的理念或價值，藉以引導閱聽大眾的思考與討論的方向；有時候，新聞媒體本身即是扮演此一政策行動者的角色，透過新聞報導的方式開啟政策辯論的論述或框架，吸引政策制定者及社會大眾的關注與討論，將某一議題推上公共議程及政府議程。

以美國為例，在傳統政治中，國會、官僚體系及利益團體被稱之為政治運作的「鐵三角」（iron triangle），三者之間的互動結果形成了政府政策。由於政府部門掌握公共資源的分配權力，也決定了國家的未來發展走向，因而成為各方利益團體所試圖接近與影響的對象，利益團體形形色色，包括經濟、政治、社會等領域中有其同理念或利益的個人或團體所組織而成，透過各種遊說的管道與策略企圖影響政府部門的政策制定，新聞媒體即是其中的一個重要管道。傳統上，在討論政府與媒體的關係時，認為新聞媒體主要扮演三種角色：守門人（gatekeeper）、記分員（scorekeeper）及監督者（watchdog）。守門人的角色是引進或確保某一議題能停留在全民的心中，其目的是為了提出或改革某項政策或法律；記分員的角色是忠實地記錄政治人物的言行舉止，當醜聞發生時，新聞媒體會不斷地將此訊息傳遞給社會大眾，尤其是在選舉期間；監督者的角色是挖掘政府的貪腐等情事，讓政府的運作得以攤在陽光下。這些角色的扮演可以促成政策的變遷，也可能維持政策的穩定；可以幫助政治人物贏得選舉，也能讓他們失去政權；或是制衡政府的權力行使。

臺灣的新聞媒體在早期的威權統治時代，受到政府法令的層層管制與限制，在政策制定過程中得以探知決策訊息的機會並不多，除非是決策者意圖透過媒體測知社會意向，才有可能在政策拍板定案之前取得消息，否則，新聞媒體在大部分時候僅能在決策之後報導政府部門所公開之相關訊息，政府部門與新聞媒體之間是單向傳播的關係，新聞媒體一方面是被管制的對象，另一方面則是訊息的傳播管道，而非是政策的參與者。不過，我國在政治解嚴之下開放黨禁、報禁等政策，逐步從威權政體走向民主政體，也歷經了二次政黨輪替，通過民主化的考驗之後，政府部門與新聞媒體之間在政策過程的關係也有產生一些轉變，實值得吾人作一檢視。以下分別從民主治理、政黨輪替、兩岸關係及媒體生態環境的質變的視角進行探討，並指出其中所潛藏的治理問題。

一、民主治理下媒體對公共政策的影響力

回顧臺灣的民主化歷程與近年來政治發展過程，政治體制從威權走向民主，影響新聞傳播政策與爭取媒體主導權一直是朝野各政黨在這段歷史發展中的主要策略之一。綜觀臺灣民主化的過程，甚至可以說是與媒體政策解禁與自由化同步發展，其中，民國七十六解除戒嚴是其間最重要的關鍵。在平面媒體方面，從五十年代之「報禁」、雷震的「自由中國」、李萬居的「臺灣公論報」到「黨外雜誌」，再到「報禁」的解除；電子媒體方面，從早期全面監控到「地下電臺」的興起，從而發展到共計十梯次的「廣播頻道開放」；第四家無線電視開放及公共電視開播，開啟了電視新紀元；有線電視部分，從非法的「第四臺」與「民主電視臺」到「有線電視」的合法化，將臺灣推向多媒體多平臺的時代，而制度面之「黨政軍退出媒體」的訴求，諸多發展均清楚地見證這段媒體重要性日益提升的歷史（Chang, 2006）。

事實上，臺灣民主化的歷程中，充分體現新聞媒體的多重性格。如論者即指出，在探討民主政治中媒體與公共政策的關係時，必須強調的是「新聞媒體的多重性格」（Chang 2006: 164，張惠堂，2009：4）：第一，如同社會上其他團體一般，它是政府公共政策應該規範的客體，亦即是政府制定新聞與傳播相關政策規範的對象，其中透過主管機關、制度與結構的設計、法令規章的制定，決定新聞媒體在一個社會中扮演什麼角色與如何扮演；其次，它在公共政策制訂過程中積極參與的行動主體，而且隨著媒體政治時代的來臨，其影響力被認為日益增加；這也造成它的第三層的性格，就是它是被用來推動公共政策與政治人物取得權力之重要的策略性工具，因此是各方政治人物必須積極爭取合作的策略性夥伴。

因之，各個學者分別從理論觀點探討媒體如何涉入政策過程，進而影響政策制定的結果。首先，根據 Easton（1953）的政治系統模型，任何一個政治系統均有三個基本因素：輸入、過程與輸出，而新聞媒體就是政策制定過程中具有影響力的一個輸入因素。進一步言之，在輸入階段，新聞媒體之所以可以對政

府政策產生影響，可能的原因是新聞媒體可以為決策者設定政策議程，並且亦能影響有關政策議題的態度與價值，甚至改變社會大眾與決策者的行為（Dye, 1998：324-325）。換言之，新聞媒體對於政府決策有相當的影響力，新聞媒體將民眾訴求輸入（input）至政治體系之中，它為民眾參與公共活動提供了平臺和機會，也能對政府形成政策壓力（曾繁旭，2009：192）。再者，Cohen（1963）也指出，新聞媒體對於公共政策扮演三個角色：第一是觀察者，觀察與紀錄並報導在決策過程中的事件；第二是參與者，透過監督政府或倡議某些特定政策立場；第三是催化者，新聞媒體的報導會使某些政策議題成為社會大眾所關注的議題，同時也可能影響他們對該議題的反應，一些原本不被重視的議題，經過媒體報導的推波助瀾後，可能受到社會上大多數人的重視（轉引盛杏媛，2012：14）。第三，從議程設定的角度來看，公共政策學門關注媒體在公共政策制定過程中扮演政策企業家的角色，並且新聞媒體運用其符號與喻象功能傳播政策意象，當新聞媒體對政策意象的論點，從正面論點移至反面論點時，反對者將有機會反對現今政策的安排，因此促成政策變遷（李宗勳，1999；林俊杰，2004；魯炳炎，2009）；傳播學門則探討媒體議題與公共議題的互動關係，當新聞媒體對於某些議題報導越顯著，民眾就認為該議題就越重要（McCombs & Shaw, 1972）。由此可知，不論是公共政策學門或傳播學門，皆肯定新聞媒體在議程設定的角色，新聞媒體不僅可以作為發現公共問題的機制，並且可做為催化劑（Gerston, 2004；張明貴譯，2005：67）。

除了從理論觀點詮釋新聞媒體在政策過程中的定位及角色外，亦有學者利用實證研究分析實際的政策過程中媒體對公共政策的影響程度，如盧鏡臣等（2011）透過基隆河流域河川整治經驗，以截彎取直計畫及員山子分洪計畫為分析主題，檢視重大災害事件、媒體議題設定、計畫爭議與計畫定案的過程等等，其研究發現重大災害事件造成的衝擊，經新聞媒體大幅報導，促成民眾對此議題的關注及政治動員，增加政府部門的回應壓力，可以加速河川治理方案的拍板：1987年琳恩颱風促成基隆河截彎取直計畫；1998年至2000年的瑞伯、芭比絲、象神颱風，促進了員山子分洪工程的核定；而2001年的納莉颱風，新聞媒體更扮演促成基隆河流域整治特別條例快速通過的角色。盛杏媛（2012：26-27）以第六屆立法院的立法提案為觀察的對象，瞭解媒體報導對企業型政治立法成敗的影響，其研究結果發現，媒體報導對於企業型政治的立法有特殊重要性，由於企業型政治立法困難的突破必須有待於一般大眾對議題的意識，而媒體報導有助於提升一般大眾的重視，因此使立法者不得輕忽。不過，媒體報導在企業型政治之外的提案類型並不必然有正面的影響，就顧客型政治而言，媒體報導固然可能增加議題的可見度而使立法者重視，但有時也可能使立法者不敢明目張膽為少數利益護航而導致立法失敗，因此，新聞媒體的大幅度報導對這一類型的立法通過，不一定造成正面的幫助。由此可知，對多數型政治與團體型政治而言，最重要的影響因素在於究竟是支持的一方勝或反對的一方勝，媒體的報導對之通過立法不一定會產生正面的影響。

此外，除了傳統媒體對於公共政策的影響外，新興的網路公民媒體亦對政府的政策制定過程產生影響。如黃哲斌（2009：85）在公民新聞的網路實踐研究中發現，部落客主動採訪、報導、串連、評論，讓樂生療養院拆遷事件（公共議題）受到主流媒體及政治人物矚目，進而影響政府的決策。莊豐嘉（2011：197）從樂生、大埔到反國光石化事件探討公民新聞記者崛起對公共政策之衝擊，其研究發現顯示，公民記者或公民媒體所生產的公民新聞，實際上扮演著相當重要的知識累積和行動的依據，它成為公民能夠產生共同認知的基礎，說服及串連更多公民加入社群的說帖，並且因為公民新聞發揮了力量，不再受制於傳統媒體的主導及議題決定權，並且公民參與公共政策的力量，不再透過專業代理人而自為發聲，結合社區大眾，企圖影響公共政策的最後結果。

二、政黨輪替下政府對媒體的重視程度

在實施民主政治的國家中，政黨與政治人物必須透過選舉贏得選民的支持才能取得政權，再透過政策的制定與執行來實踐其政治理念。是以，各政黨都會積極與新聞媒體建立良好的互動關係，爭取在新聞媒體的正面報導機會，期能在選民的心中建立正面的形象。一旦取得執政地位之後，執政黨與行政首長為了爭取選民的長期認同與支持，在施政過程中經常會利用各種資源進行施政理念的溝通、公共政策的宣導及執政績效的宣揚等，以確保能夠在下一次選舉中獲得繼續執政的機會，置入性行銷之運用即是其中一例。

在概念上，置入性行銷係為一種宣傳手法的運用，而政府以置入性行銷的方式，進行政令宣導已行之有年，其正面效益是政府可以達到說服民眾的目的，取得民眾對於政府政策的配合，進而有利於政府政策或法規命令的推動；負面效益在於政府從事置入性行銷時，政府通常不會揭露節目文本中隱含著政府的宣傳訊息，因此民眾在無察覺或未對政府的公共政策進行討論狀況下，就已經被政府說服，這與民主社會運用的精神不相符。另一方面，新聞媒體是第四權的角色，監督制衡政府的作為，如果新聞媒體接受政府的置入性行銷，將有可能成為新聞媒體的客戶、重要的收入來源，使政府更能夠發揮對於媒體的影響力，影響報導內容，造成媒體監督功能與民主制衡作用的喪失（廖淑君，2006）。再者，置入性行銷以新聞形式包裝特定訊息，也可能會排擠掉其他更有價值的新聞內容，並且置入性行銷若是由新聞編輯部的人員承攬，相對來說，也使得從業人員無法投入其他更有意義的新聞產製，使得閱聽大眾的權益受到嚴重影響（王毓莉，2005：143）。

舉例言之，2003年，政府以11億元的廣告統包案「國家施政宣導及公營事業商品廣告之媒體通路組合採購案」中載名新聞媒體需以「置入性行銷」手法推廣政令或政府的政績，引發立委一連串的質詢與調查（廖淑君，2006：84）。政府亦運用置入性行銷從事菸害防治工作，引起在野黨質疑執政黨藉由政府預算，做為選舉鋪路的政績行銷（王毓莉，2005：157），自此陸續有學者投書於

媒體反對置入性行銷，2008年馬英九總統上任後簽署的「反政治性置入性行銷」宣言；資深媒體人黃哲斌於2010年12月初辭職，並在部落格上密集為文批評、號召連署抗爭，引發一波波傳播學界及公民團體大量連署抗爭，政府在民意的壓力下不得不快速回應，在2011年1月12日立法院三讀通過的《預算法》中增訂第62條之1規定(林宜軒、姚佳燕，2012：4；張錦華、林麗雲，2011：89)：

「基於行政中立、維護新聞自由及人民權益，政府各機關暨公營事業、政府捐助基金百分之五十以上成立的財團法人，及政府轉投資資本百分之五十以上的轉投資事業，編列預算辦理政策宣導時，應明確標示為廣告，且揭示辦理或贊助機關、單位名稱，並不得以置入性行銷方式進行。」

同時，立法院院會在民國100年度中央政府總預算案時也決議，行政部門不論中央或地方固有政令宣導必要，但應遵守三項原則，一是避免政府廣告強調個別首長；二是政府政策性文宣應標示為廣告；三是政府對政策宣導不得購置業配新聞及政治性的置入性行銷。緊接著，在2011年3月24日行政院會議通過了《衛星廣播電視法》修正草案。該草案(第31條)明確要求衛星廣播電視不得「播送受政府委託為置入性行銷之節目」，以及不得「播送受政府委託，而未揭露政府出資、製作、贊助或補助訊息之節目」等。該草案(第32條)容許衛星廣播電視業者接受贊助，但限制條件則是應於節目前後「揭露」贊助者訊息(張錦華、林麗雲，2011：89-90)。

各類新聞報導之呈現，或疏於查證，或捕風捉影，未能忠實現事件的真實，引來媒體是亂源或是製造業的批評。行政力介入或強化法律管制有限縮言論尺度的疑慮，故由媒體界人士自主成立的新聞評議組織，例如中華民國新聞自律委員會，採取自律作為，邀集會員單位代表定期集會，經由自我檢視新聞處理的過程，召開專題研討會等手段，目的在內化新聞工作者的專業意理，提升其自省意識，讓媒體朝正向發展；NCC近來提出廣電三法的修正案，要求業界設立倫理委員會等組織，亦呼應此項自律措施。

第二節 政策網絡治理模式下的行政部門與新聞媒體

一、行政部門與新聞媒體之治理關係的演變過程

從我國的媒體政策的演變來看，政府在媒體政策中扮演何種角色，根據楊侃儒（2010）有系統地將臺灣的媒體政策歸納成在「1987至2000年」及「2000至2008年」兩個時期，該時期的媒體政策特色分述如下。

在1987年至2000年，我國新聞媒體發展可視為從禁錮期邁向開放期。解嚴後隔年，政府廢止報禁政策、1993年公告廣播頻道開放申請、1997年民視營運、1998年公視開播，有線電視法與衛星廣播電視法相繼實施，皆形成報社、電視臺等數量的增加。由此可知，此階段可視作環境變遷下的國家機關權力根源改變，對於媒體控制已不如以往嚴苛。1987年後，國家機關就逐漸開放市民社會籌設媒體的管道。然而，國家機關還是握有審核媒體的權力，以國家機關權力根源觀察此一階段發展，在管理市場方面仍對市場有影響力。

在2000年至2008年，新聞媒體權力結構發展邁入另一階段。2000年為我國民主經歷第一次的政黨輪替，總統大選過程中媒體投入大舉資源報導選舉新聞，受到激烈的選戰影響，媒體的政治生態在選後面臨轉變。此一階段媒體面臨1997年亞洲金融風暴、2001年美國發生911恐怖攻擊兩大國際因素，不明朗的經濟態勢讓資本市場藉由物資整合、人力集中等方式節約開支。但是被資本市場操控的媒體為迎合市場，在新聞內容選取上偏重煽、色、腥為主流報導方式。緊接著許多財團收購媒體之舉動，間接促使國家機關再度利用權力根源影響媒體自主性。

為因應全球數位與革新媒體環境趨勢，立法院於2005年10月25日通過《國家通訊傳播委員會組織法》，2006年1月通過第一屆國家通訊傳播委員(National Communication Commission，以下簡稱NCC)委員名單，NCC於該年2月底正式掛牌運作，並設立宗旨為「為落實憲法保障之言論自由，謹守黨政軍退出媒體之精神，促進通訊傳播健全發展，維護媒體專業自主，有效辦理通訊傳播管理事項，確保通訊傳播市場公平有效競爭，保障消費者及尊重弱勢權益，促進多元文化均衡發展，提升國家競爭力，特設國家通訊傳播委員會」。

根據「國家通訊傳播委員會組織法」規定，原由新聞局及交通部主管之法令，包括電信法、廣播電視法、有線廣播電視法、及衛星廣播電視法，或未來廣電三法整併後的新版廣電法均將由NCC擔任主管機關。

2012年7月25日，前NCC主委蘇蘅趕在卸任前，有條件通過「旺中併購案」，後續引發關注而興起一連串反媒體壟斷社會運動，在去年901記者節發起「反媒體壟斷大遊行」，自旺中案以來，有不少認為媒體應該回歸於「公民」、

媒體股權應大眾化的呼聲，然而持續將媒體私有化的後果，可能造成更多「資本雄厚」的人、財團、政黨、跨國資金進入媒體，一般公民根本無力投資，造成資本家持續挾媒體力量干涉國家政策。唯有從根本上破除私人資本壟斷的媒體生態，才能根本地反轉金權資本家與國家角色共構的現象。2013 年 2 月 20 日 NCC 則提出俗稱「反媒體壟斷法」的廣播電視壟斷防制與多元維護法草案，草案架構指出，對於集中化管制與跨媒體壟斷防制部分，將採 4 階段管制，如廣電事業涉及整合或營業變動，並達申報門檻者，需向 NCC 申報，廣電事業與平面媒體整合也在該規範之列。不過，平面媒體間的整併因不在 NCC 的職掌範圍內，則不在此限（臺灣立報，2013/3/14）。中國新聞學會理事長暨中華民國新聞評議委員會主任委員成嘉玲表示，社會對媒體表現不佳而興「他律」的要求可以理解，但政府立法時，也不宜無限上綱，並且呼籲 NCC 應引領政策發展，適格擔任產業推手，在制訂法規時尤應審慎而為，凝聚多數共識，勿走回頭路；同時，媒體也應深刻警覺今日的社會氛圍，加強自律，才能共創政府、媒體、閱聽大眾三贏局面。（臺灣立報，2013/3/24）。

綜言之，從不同治理模式來檢閱媒體和政府的互動，首先，在科層體制模式方面，政府偏好運用控制手段，以確保媒體的新聞品質，例如：相關的法令有《電信法》、《廣播電視法》、《有線廣播電視法》及《衛星廣播電視法》；國家傳播通訊委員會為主要管制機關，當廣電節目呈現煽色腥的新聞，握有棍子的獨立機關 NCC 就該給予處罰。此治理模式的優點在於運用強制力量以確保公共利益，缺點則是可能會侵犯新聞自由。其次，在市場治理模式，主要強調顧客的滿意度，依照市場的供給與需求原則，淘汰不適合的媒體組織，因此政府不需介入，此治理模式的缺點是產生市場失靈問題，例如：李育青（2009）指出外部性問題是當媒體在提供訊息時，無法提供正確資訊，反而使人誤解、侵害人權、或造成心靈污染，形成所謂「公害」問題，即屬「媒體生產的外部成本」；第三，網絡治理模式方面，透過媒體組織間建立自我管理的機制，例如：中華民國新聞評議委員會，透過媒體自我約束方式，以確保專業倫理，此種治理模式的優點在於運作可行性高，具有非強制性的優點，也鼓勵自我改善和自我控制，但是缺點在於如同 Agranoff 和 McGuire（2001）及蔡允棟（2006）所提及的無法落實課責問題，由於不同行動者參與媒體自律組織，所有媒體組織都該負點責任，但也沒有媒體組織需要負全部的責任。加上，媒體自律機關的成員如何篩選，才能確保自律機制的公平性及成員的代表性。

二、行政部門與新聞媒體的政策網絡關係

公共事務的治理從國家為中心的科層治理或官僚治理轉移到網絡治理，此一轉變的主要原因在於：公共政策所欲達成的目標是多重的、資訊是分散的、風險是無所不在的、政府人才的專業不足、官僚體制與法令規範的僵化等等，必須結合不同部門、不同領域、不同觀點的行動者，共同涉入及參與公共政策的規劃、執行與評估，始能促進社群整體的利益。由此觀之，當代公共治理的

內涵除了政府的領航外，更需要公共參與，乃至於與企業、非營利組織、新聞媒體等協調合作，建立夥伴關係（莊文忠，2012：79）。其中，政府在制定或推動公共政策過程，由於新聞媒體具有催化者的角色，藉由新聞媒體的報導可以使公共議題成為民眾關心的焦點，因此政府推行政策過程可以透過媒體進行政策行銷；而新聞媒體亦可扮演公共政策參與者的角色，針對政府的政策提出看法或是拋出公共議題；新聞媒體也是提供民眾表達意見的平臺媒介，社會大眾可透過媒體表達自己對政策意見，如言論廣場、讀者投書等。綜觀之，政府部門和新聞媒體的互動，不僅可促進公民參與的精神，也可以讓政府制定或推行的政策符合標的顧客需求。

從政策行銷的觀點，政府希望標的顧客能獲得相關知識與充足的資訊，進而滿足標的團體的需求，其結果能否成功乃植基於新聞媒體與人際管道和宣傳策略。同時，訊息的設計也相當重要，訊息是否能完整且成功地表達出來，並告知或說服顧客，亦關係到溝通能否成功之要素（孫本初、傅岳邦，2009：36）。因此，政府公關人員須要能熟悉傳播媒體的流程與溝通的方式、安排傳播的程序表，以確保媒體所報導的內容和政府所欲推行的政策內容達到一致性，而政策行銷與媒體合作的策略包含政府公關人員必須具備良好的新聞專業知識、和記者建立友誼關係、建立全天候的發言人機制、加強媒體應答技巧的訓練、政府應該主動揭露訊息、政府在危機發生時與媒體的溝通（李文淵，2006）。政府除了會運用傳統媒體與社會大眾進行政策溝通與宣導外，隨著網際網路時代的來臨，政府也會運用新興網路媒介與社會大眾進行溝通，也就是公民只要一個按鈕就可以輕易透過網路網路，直接進入政府所提供的資訊系統，並且與該與部門進行對話，例如市長信箱（孫本初，2009：312）。換言之，政府利用資訊傳播科技（ICT），使得公共行政與公眾之間互動的交易成本下降，促使政府的政策宣導與行銷不必支付大量成本，電子化政府更有意願要利用既有的資訊傳播科技進行政策行銷，展現政府服務民眾的意志力、自主性與職能性（黃仁德、姜樹翰，2001：179；張世賢，2002）。

公民團體或社會大眾也時常運用媒體來表達自己對公共政策的意見，例如楊慧瑛（2008）採用文本分析方法，分析中國時報自該議題開展起至今，有關樂生院拆遷之相關新聞報導，藉此瞭解行動公眾如何運用議題催化策略將議題擴大成為社會焦點，以及政府組織在面對公眾連番的抗爭行動是採取何種回應策略，以消弭議題的擴大，減少政府在執行公共政策上的阻力。其研究發現，行動公眾運用文化資本並以提供訊息津貼的方式取得近用媒介的機會，並善加利用網路媒介的傳播特性，透過成員彼此的討論與聯結，快速傳達議題資訊與串聯相關團體進行議題催化。在政府組織方面，由於議題所涉及的政府單位不只一個，主要的回應者集中在臺北市府捷運工程局與臺北縣政府，而政府單位之間未能充份溝通協調，以致產生回應訊息不一致的情形。在策略方法的應用

上，政府組織以被動的交涉策略為主，缺乏積極主動且有系統的回應，致使政府在議題的立場上未能有效說服公眾。

當大多數人提到公共政策的變革時，都會直覺地聯想到政府機構或部門的所扮演的角色，事實上，政府可能只是在政策制定過程的最後拍板定案的階段中居於關鍵地位，在此過程中有許多的因素影響政府的運作及導致政策的變遷，例如利益團體、民意、新聞媒體等。早期的新聞媒體所指涉的是報紙及雜誌等平面媒體，後來則逐漸納入廣播、電視及網際網路。隨著媒體勢力的興起，一方面扮演訊息傳播者的角色，另一方面也挾其傳播影響力而成為重要的政策行動者，尤其是在媒體相關政策議題上，透過自家媒體版面表達特定立場與利益的案例屢見不鮮。換言之，新聞媒體有時也會針對公共政策提出不同的主張或評價。

舉例言之，黃瓊儀（2000：96）的研究指出，新聞媒體對於臺北市政府實施垃圾費隨袋徵收作法之評價，每個階段有不同的態度，她將政策報導生命週期分成四個階段，第一階段是潛伏期到臨近期（早期至 2006 年-2009 年 12 月）、第二階段是流傳擴大期（2000 年 1 月-2001 年 1 月）、第三階段關鍵期（2000 年 1 月-2000 年 6 月底）、第四階段為解決期（2000 年 7 月-2001 年月底）。在共計 73 則的評論樣本中，超過一半是負面評價，正面評價佔三成，而中立評論佔二成。負面評價在第二階段達到高峰，第二階段起持續呈現下降趨勢，第四階段卻遠低於正面評價及中立評價。再者，媒體和政府對於議題設定的框架亦有不同，

易佳玲（2010）以 H1N1 作為研究對象，探討政府的新聞發布與新聞報導在風險溝通上的表現，並運用內容分析法分析政府新聞稿以及報紙新聞，其結果發現政府新聞稿發布著重政策告知與建立公眾信任的基礎，但在 H1N1 疫苗溝通資訊方面則稍嫌不足；政府發布新聞稿在發布主軸、主要溝通目的與溝通對象上隨著防疫歷程的轉變比重上有差異。在發布主軸部分，圍堵階段以「相關防疫措施」與「疫情相關資訊」佔九成；減災階段則以「相關防疫措施」為主；到第三階段的疫苗接種時期則以「疫苗相關主題」最多。新聞媒體在 H1N1 風險溝通中，擔任風險知識傳遞導管，也肩負起監督政府的責任；在消息來源偏好引述政府單位，以控制框架與正面報導立場為多數，新聞報導的失控框架只有在減災階段佔比稍高，而新聞報導負面立場在疫苗接種階段頻次也較多。整體而言，新聞稿與新聞報導之間主軸不同，但溝通目的具有相關性。在具體的溝通資訊與風險溝通品質上也有部分關聯。在報導主題方面，新聞稿頻次最多者為「疫苗相關主題」；新聞報導則以「相關防疫措施」為佔比最高者。

三、行政部門與新聞媒體的政策溝通

在政府和媒體的溝通互動方面，政府和新聞媒體雖然高度依賴對方，對政府而言，正面的影響是可由政府大幅度地決定報導議題的方向；對媒體而言，

政府成為最有影響力的新聞供給者，也可能使媒體成為消息來源的「俘虜」。不過儘管政府官員常常成為政策的主要解釋者或消息的支配者，並不表示新聞媒體會讓消息來源予取予求。媒體雖然依賴政府提供各種素材的事實，但是這些訊息還是要進入媒體內部的管理系統和運作過程，也要符合新聞價值的考量才會刊播。其中消息來源的資訊是否為媒體採信或重視，其實有很複雜的因素居中影響，如果雙方對新聞價值認知不同，或交換時出現錯誤或不實新聞報導，此時就可能引發雙方的緊張關係，這種共生共識的合作關係便可能產生負面的變化（蘇蘅、陳憶寧，2010：3）。蘇蘅、陳憶寧（2010）以疾管局的不實報導為例，透過質性研究的方式，訪談線上記者、媒體主管、新聞、法律、公衛學者和公關專業人士，試圖找出不實新聞如何產生，並檢視記者和疾管局官員在新聞定義上的差距，其研究發現最常發生的是切入角度的問題，疾管局給的新聞稿是防疫資訊，但記者著重的部分卻是哪個官員該對疾病的爆發負責，造成雙方對於疫情新聞需要的資訊認知不同。

除此之外，政府為了避免為避免重大疫情媒體所產生的負面效應，政府有必要及早透過有效的風險溝通機制，在消極面防止媒體成為擴大風險的危險病毒，在積極面更要動員媒體成為協助抗疫的力量。根據吳宜蓁（2007）檢視 2003 年臺灣 SARS 疫情的媒體溝通機制與報導失誤問題，提出重大疫情媒體溝通 SOP 流程，包含（1）新聞監看的聯絡方面，增加與編採主管的聯繫，平面媒體只要求隔日出報時更正，電子媒體則要求以跑馬燈字幕更正、嚴重者直接要求抽掉新聞。（3）新聞發布內容除了公布最新疫情及說明政府防疫政策與作法之外，也發布對不實報導的澄清。（4）新聞採訪方面，由新聞中心安排指揮官、發言人、專家或相關單位主管接受媒體採訪。（5）將「代班記者」及「地方記者」的溝通列入 SOP 流程。對於代班記者提供額外資料及專人協助；地方記者由地方衛生單位溝通，以加強彼此了解，避免再度發生 SARS 期間代班與地方記者專業知識不足而報導錯誤的問題。（6）將媒體編採主管列入緊急疫情時的重要溝通對象。在新聞發布時須同時提供新聞主管一份資料，協助他們審核記者寫稿的正確度；新聞更正程序可透過簡訊、傳真、電子郵件或直接用電話與新聞主管溝通，要求更正錯誤內容，情況嚴重者則要求電子媒體直接抽掉錯誤的新聞。

要言之，網絡治理模式的特質是強調不同行動者之間的溝通與互動、深入的決策資訊、公民的涉入和不同團體的參與，藉此開啟平等參與的決策空間、避免政府壟斷的決策權力、強化政策的正當性基礎及創造多元的公私協力關係，可說是具有深化民主治理的效果（莊文忠，2012：79）。然而，在網絡治理過程中，政府和媒體在網絡中所扮演的角色與定位及兩者互動模式為何，是本研究需加以深入探討的焦點之一。

第三節 深度訪談及專家座談重點建議整理

本研究已完成三場專家學者及相關利害關係人之深度訪談，透過對於之深度訪談，瞭解其對於行政部門與新聞媒體之功能與定位之意見，以利於行政部門政策推動之意見交流，並對於政策進行討論，希望有助於環境發展實狀之掌握。並舉辦三場針對新聞媒體及相關領域學者專家的焦點座談會及一場研討會，配合前述深度訪談之意見及國內外蒐集資料之研析，蒐集產、官、學及研對於我國行政部門與新聞媒體之功能與定位相關議題的意見及建言。各項會議資訊可參考第一章第三節計畫工作項目完成進度說明。

一、深度訪談討論主題

行政部門在政策溝通上如何和新聞媒體建立良好的關係？可以使用哪些溝通策略？行政部門與新聞媒體在政策運作過程中的角色及功能為何？另外，在當前及未來益趨多元化的環境媒體下，政府公共政策之推行標準作業程序如何？

二、專家座談會討論主題

1. 針對行政部門與新聞媒體的功能與定位進行座談，首先討論過去十年，在政策制定與執行的過程中，行政部門與新聞媒體互動關係有何改變？主要是受到哪些因素的影響？其次，藉由座談瞭解目前的政策制定與執行的過程中，行政部門和新聞媒體間的互動情形為何？新聞媒體的角色及定位為何？媒體和政府公共政策成敗與媒體之關聯性為何？另外，從政府公關與政策行銷的觀點，討論行政部門應該如何重新定位新聞媒體在政策過程中的角色及功能？行政部門與新聞媒體間是夥伴關係？抑或是對立關係？而從政策網絡的觀點，新聞媒體也是重要的行動者或利害關係人，就目前的政策制定和執行的過程中，行政部門應如何提供適當的參與管道和機會給新聞媒體？傳播科技的發展下，行政部門面對新媒體發展（如網路新聞、社群網站等），在公共政策運作上需注意之處？會中並且以兩岸服務貿易協議、塑化劑風暴、美國牛肉進口等三個重大議題的媒體報導為例，請問與會專家學者認為行政部門提供的政策訊息和新聞媒體的報導內容是否一致？中間出現落差的可能原因為何？最後與專家探討整體而言，行政部門和新聞媒體進行政策溝通的過程中，最常遭遇到什麼困難？未來行政部門應採取什麼策略和媒體保持良好的互動，以利於公共政策的推動？行政部門中負責與媒體連繫接觸的發言人，應該具備哪些條件或接受哪些訓練，才能扮演好與媒體溝通的角色？

三、研討會討論主題

研討會則就三個面向的問題，邀請產、官及學界具有豐富經驗之專家學者，就行政部門與新聞媒體的功能與定位、個案討論及分析及未來行政部門推動政策對媒體策略之建議。

四、深度訪談、專家座談以及研討會重點建議摘要

(一)政策規畫嚴謹質佳為首要

政府部門定調公共政策或推動新行政措施時，當於事前當作妥善的規畫，並就其推動後可能遭遇的情境預做完整的評估及研究，如那些正向或反向的意見?代表的人物是誰?且與政策網絡相關行動者或利害關係團體有所接觸、交流，掌握其意見；若此部分未能善盡職責，事後的新聞發展必然呈現負面反應。換言之，制定公共政策當有更有嚴謹的過程，作業更週延，其後遭遇的反彈、反對力道將會降低。

(二)政府當理解媒體營運的特質

媒體需要內容填塞新聞版面或時間，且希取得獨家報導，並擔心新聞獨漏，故政府部門或發言人採取：沒有訊息、無可奉告、不知道等方式回應媒體的詢問時，係冒著媒體記者可能尋找其他替代發言內容的風險。當主政部門不能提供內容「餵」媒體時，記者只有另找出路，洽不同立場者發表意見，如此，行政部門被迫回應相關看法，跟著新聞件跑，發球權不在手上，風險跟著增加。

(三)媒體因理解而持支持的立場

媒體擁有第四權，是天生的反對派，對於公共政策的報導多從各方角度出發，未必曲從執政者的心意，故提供充足政策背景說明、完整的政策執行與評估、推動政策帶來的正反效應等，讓記者能掌握全貌，較讓記者無的放矢為佳。當然部分媒體因經營者的因素，必須持相對立場，惟其反對的強度未必一致，也與公眾對政策施行的回應有關。

(四)新聞媒體的功能及定位

在新聞媒體功能定位係監督政府、反映多元意見，以及傳遞輿論資訊等，惟因部分新興媒體與節目包括談話性政論節目、部落格及社群網站之出現，並透過行動載具的傳播，使得議題形成與設定情勢，已非傳統平面媒體能力所能企及。此外，礙於收視率（市場競爭）與時效壓力，新聞媒體難以踐行完整查證程序，未經查證結果易導致主觀錯誤，致新聞所呈現的內容趨於過份強調或淡化某些事實，並有遺漏相關資訊情形發生。

(五)應掌握議題主導先機

行政部門要掌握議題主導先機，須強化內部橫向協調(包括府、院、黨及立法部門等)及溝通能力，充分授權發言人對新聞媒體進行決策進度、決策考量因素說明，並思考政治攻防焦點以及運用庶民語言加以表達，給予外界公開透明形象。

(六)應重視政府部門發言人的養成及訓練；發言人與媒體溝通良好，將可為單位加分，亦有助於政策的推動。

(七)用字遣詞力求淺白易懂

行政部門發布新聞或經由發言人說明政策內容，應講究溝通效果，力求淺白易懂，無論塑化劑、美牛、服貿協議涉及專業用語的部分，用字遣詞要能讓民眾理解。

(八)應做好政策事前評估並堅定立場

行政部門處理公共事務當經過訊息的蒐羅、民意探尋、分析、評估等過程，並產生既定的立場。對的立場本應堅定執行；問題在於隨著新聞事件的發展，迫於輿論的壓力，常有政策轉彎的情事發生。行政部門執事人員對於公共政策的推動或面對危機的處理應當關切:評估可能的風險、預估媒體報導的走向、針對回應的意見預作沙盤推演。

基於上述重點的深入評量，對於媒體的應對提出傳播策略。怎麼說？如何說？說什麼？重點為何？如未作妥善的準備，寧可不說。重點在於掌握話語權，依據新聞事件的發展，能帶動議題，主導新聞的節奏；反之，被新聞帶著跑，就有疲於應對之苦。

(九)針對重點分階段發布新聞

行政部門應採階段性溝通，針對每一階段民眾在意的事項，政府發布之新聞發布，使用的語言應清楚並展現同理心，避免使用會引起民眾不安、不確定感加深之修辭，語言、文字應淺顯易懂，遇有報導不實時，應及時更正。

(十)說服內容必須有吸引力

政策網路治理過程，如何吸引民眾瞭解政策內涵，進而願意配合行政部門共同推動政策(如兩岸服務貿易協議)，需要說故事的能力，及將政策議題包裝後成為更具價值的故事，吸引外在資源及支持。

(十一)將行動者納入政策網絡運作

行政部門於形成或執行不同層次的公共政策時，除了與受影響的行動者進行協商互動，也須協助形成網絡治理之目標與對象，並提供必要資源，讓行動

者參與網絡運作。宜強化培養行政部門或行動者間網絡治理的協調溝通能力，並運用非正式或間接管道（包括社群網站）與各行動者進行有感的對話。

第五章 我國三個媒體報導個案之研究

本研究選取國內政策網絡治理中行政部門與新聞媒體實務案例，就近年來重大新聞事件，選擇個案的切入點以一、事件規模夠大，廣為各界矚目；二、事件性質含括政治、外交、民生、兩岸，複雜度高；三、涉及跨部會協調事項等，具指標性之參考價值，擇定進口美國牛肉、塑化劑以及兩岸服務貿易協議等 3 項議題，針對個案中新聞媒體在政策網絡治理中功能、定位或角色部分進行以下分析。

第一節 開放美牛進口協議

一、美牛進口協議過歷程簡述

進口美國產牛肉的問題（媒體通稱為「美牛問題」）始於 2007 年。進口美國牛肉被我國政府認為是與美國重啟貿易暨投資架構協定（TIFA）與簽訂自由貿易協定、民眾赴美得以免簽證、對臺軍售等加強臺美關係的重要關鍵措施。但另一方面，美國牛肉曾出現狂牛症、殘留瘦肉精等問題，因此是否該比照美國國內、日本、韓國等國家標準，容許進口，或國內生產牛肉中殘留瘦肉精萊克多巴胺¹⁰，以至該不該開放美牛進口形成重大爭議。故美國牛肉進口一事，不單純與食品安全領域相關，也涉及臺美雙方的貿易、國際政治與戰略關係的考量。

2012 年 7 月 25 日，立法院召開臨時會，國民黨以人數優勢進行表決，通過食品法部分條文修正案，允許牛隻飼料添加萊克多巴胺，開放含萊克多巴胺的美牛進入臺灣市場。

二、爭議焦點

表 5-1 進口美國牛肉爭議一覽表

對象或身份	訴求之立場
學者專家	知名毒物專家林杰樑醫師表示，萊克多巴胺的殘留標準應該低於 2.5ppb，而且進口的每批肉品都必須附上檢驗報告、並標示瘦肉精殘餘量（當然禁止瘦肉精肉品進口更好）；因為目前的殘留標準沒有考慮高風險族群的代謝能力，如嬰幼

¹⁰在經過動物實驗確認萊克多巴胺在動物的代謝反應和中毒劑量後，美國食品藥品監督管理局（FDA）於 1999 年開始容許萊克多巴胺被添加至牛豬飼料中，用來增加牛豬瘦肉比例，但是禁止直接使用於人體。歐盟則採禁用立場。

2002 年，因為發生中毒事件，中國公告禁止在動物飼料中使用瘦肉精，萊克多巴胺也在禁止之列。

2006 年，政府公告，禁用萊克多巴胺。

2012 年 7 月 6 日，聯合國食品法典委員會 Codex 通過萊克多巴胺殘留標準草案，牛肉、豬肉的殘留量為 10ppb。

	兒、胎兒、肝病腎病患者。如果無法禁用或採取 2.5ppb 標準，則呼籲全民拒吃美國牛肉。
民間團體	養豬農民群起反對開放瘦肉精，認為政府應減少美國豬肉進口。
民意代表	民主進步黨黨主席及多名立委反對進口含瘦肉精的肉品。
	臺灣團結聯盟與親民黨立院黨團亦支持禁用瘦肉精。
	前駐美代表吳釗燮與民進黨前立委郭正亮均認為民進黨是曾經執政 8 年的大黨，應兼顧國民健康、經貿發展、臺美關係等綜合立場，並建議民進黨對美牛案改採「有條件支持」，政策重點放在牛豬分離、境外檢查、強制標示、提高罰則、設立補償基金等。
	馬英九在當選總統前認為：「因為我們國人吃內臟的比例比美國人多，所以把關要更嚴格」。
	國民黨籍彰化縣長卓伯源認為（合乎美國標準的）瘦肉精殘餘無害，最多少吃內臟就好。
媒體宣導	公共電視新聞雜誌節目《獨立特派員》2007 年 9 月 2 日播出的〈豬事不順〉專題指出，瘦肉精問題所牽涉到的，不僅是健康問題，還有經貿問題與政治問題。

三、對於爭議焦點的回應

(一)臺灣

表 5-2 進口美國牛肉臺灣回應表

對象或身份	回應之立場
政府部門	馬英九總統承諾，在進口之後，只要出現一例中毒案件，將會立即停止所有美國牛肉進口。
	行政院發言人胡幼偉表示，專家早已證實在安全容許量下，萊克多巴胺不會危害人體健康。聯合國國際食品法典委員會的討論，是國際貿易的政治角力。胡幼偉質疑國際食品法典委員會制定的標準並不科學，希望在野黨不要再阻擋。
	農委會主委陳保基說，不管聯合國食品法典委員會（Codex）訂出瘦肉精標準為何，國民黨政府都會依原計畫推動開放含萊克多巴胺美牛進口。

(二)美國

支持禁用沙丁胺醇和克倫特羅等的瘦肉精。但認為至今的科學研究，包括日本、歐盟和加拿大等均判定並支持在美國的殘留標準下，萊克多巴胺是安全的說法，認為禁止含有萊克多巴胺殘留的肉品進口是不符合科學證據，是故意架起貿易堡壘的做法。美方也認為臺灣本身也在自產家畜上允許使用 100 多種化學品及添加物並訂定殘留標準，使用在蔬果上的更多，因此問題在於臺灣為何禁止萊克多巴胺（ractopamine）。

表 5-3 進口美國牛肉美國回應表

對象或身份	回應之立場
小布希總統時的國家安全會議亞洲事務資深主任、華府智庫「戰略與國際研究中心」的日本研究部門主任葛林（Michael Green）	民進黨當政時主張強化臺美經貿關係，免得臺灣過於倚賴大陸，既然這樣，臺灣就必須妥善處理美牛議題，才符合臺灣的經貿與安全利益。他說，希望美牛議題不要失控，不要壓過了安全議題，希望臺美能早日就這個議題達成協議。臺美雙方都應更有野心，恢復 TIFA 協商，才能推動美臺 FTA，甚至加入跨太平洋夥伴協議（TPP），這些無法在一夜間啟動，雙方必須在 TIFA 架構下，建立穩定的經濟合作與交流進度，牛肉問題需盡速排除。政治領袖不僅是為了達到民調數字標準和回應民眾訴求，有時還得引導民意趨向，解釋為何某些政策非行不可，以及如何保障社會利益。
前美國在臺協會臺	他注意到馬英九政府正以科學、謹慎的態度處理美牛議題，

北辦事處長包道格	這需要時間。包道格說，操之過急會造成反效果，過去他在臺灣服務的時候，美國在牛肉議題上曾經犯錯，造成各界困擾，美國要反省，必須避免重蹈覆轍。
美國在臺協會臺北辦事處長司徒文	在卸任前，於美國商會的演講中表示，美牛爭議是臺灣實施貿易保護的具體象徵。如果臺灣政府禁止美牛進口，就很難與美國重啟臺美自由貿易協定談判，更別說未來要加入泛太平洋戰略經濟夥伴關係協議。
美國愛荷華州參議員共和黨籍的格拉斯利（Chuck Grassley）	在 2012 年 6 月 27 日表示，在臺灣總統大選前，駐美代表袁健生曾向美方承諾，將在選後開放美國牛肉進口，他希望馬英九能實現承諾。但是袁健生否認這項報導，說明他是在選後才與美方會面，只說行政院會盡快處理，但沒有承諾。外交部也發表聲明，否認此事。

四、媒體互動之分析

行政部門與不同新聞媒體的互動關係型態(包括平面媒體、電子媒體及網路言論(含社群網站)，從報導數量、表現型態及立場呈現等方面均有所變化。國內有兩項研究針對本議題進行相關分析，研究中(樊娟娟，2011)¹¹可見結果如下：

(一)美牛事件從初始到擴大之轉變歷程：

美國牛肉進口事件從 2003 年末美國首次出現狂牛病，而我國首次禁止其進口牛肉開始，即成為一項潛伏於兩國之間的議題，經媒體報導中可以發現，發現「雙峰」的趨勢圖，其一是 2006 年陳水扁執政時期有條件解禁；其二是 2009 年簽訂擴大開放議定書之時間點，此兩個時期該議題大幅吸引的公眾的關注，其原因均導因於政府對美牛採取解禁措施，顯示出政府對美國牛肉「開放進口」與民意未趨於一致，媒體報導站在反向面，而使議題擴大。

(二)2003 年到 2010 年間，美國牛肉由初次禁止進口擴大進口後的餘波，新聞報導的數量、形式、策略等形式內容分析如下：

1. 報導數量

- (1) 2003 年和 2004 年，百分比為 3.4% 和 3.1%。
- (2) 2005 年明顯增加到 17.6%。
- (3) 2005 年到 2007 年的報導篇幅逐年下滑，從原先 17.6% 逐年下滑至 3.6%。
- (4) 2008 年上升至 8.8%。

¹¹樊娟娟(2011)。《美國牛肉進口之議題週期與管理》。淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文。

- (5) 2009 年上升至 39.3%。
2. 報導形式：一般新聞類型篇數有 539 篇，佔 68.6%。
 3. 報導策略：擴大議題篇數 426 篇，佔 54.2%。
 4. 報導主題：行動者本身篇數有 428 篇，佔 54.5%。
 5. 報導方向：負面立場篇數有 415 篇，佔 52.8%。
 6. 報導來源：媒體記者有 225 篇，佔 28.6%。

而謝於純（2013）¹²則從危機傳播策略比較民進黨政府與國民黨政府處理 2009 年及 2013 年美國牛肉事件，分別研究兩政黨執政面對危機策略之相異處：

¹²謝於純(2013)。《危機傳播策略-比較政府處理 2009 年及 2013 年美國牛肉事件的危機傳播策略》。國立臺灣大學政治學系政府與公共事務碩士在職專班碩士論文。

(三)比較 2009 年與 2012 年政府開放美國牛肉之危機傳播策略

表 5-4 2009 年及 2012 年危機傳播策略比較表

2009 年危機傳播策略		2012 年危機傳播策略	
第一階段	表現個人英雄主義；並透過「知情人士」、「高層」或「據瞭解」對外發言；說明決策考量-開放美國牛肉市為了 TIFA 及 ECFA 的全球經貿佈局。	第一階段	以三個沒有：「沒有承諾、沒有預設立場、沒有時間表」為基調；並且找專家學者背書；另外承諾「近期內」，不會透過行政命令開放瘦肉精美國牛肉進口。
第二階段	承認錯誤、提出保證；訂定發言基調，強調「開放幅度與韓國相同」；各級首長親上火線辯護。	第二階段	提出「有條件開放」美國牛肉進口的十六字箴言；採行「突襲」策略；達到穩定民心效果。
第三階段	提出「三管五卡」行政手段，技術防堵美國牛肉進口，並說明在不違反國際義務及議定書前提下尊重修法；但修法若違反議定書，行政機關與立法機關共同承擔。	第三階段	強調國家利益，開放瘦肉精是為了換「TIFA」、「參與 TPP」，以上述說明塑造國人危機意識，並且堅持召開立法院臨時會議。

資料來源：謝於純，2013。

(四)兩次處理美牛案相同處：

- 1.訂定發言基調
- 2.設立停損點
- 3.開放美國牛肉是為了 TIFA 及相關規劃的全球經貿佈局

(五)兩次處理美牛案相異處：

- 1.從 2009 年「狀況外」發言到 2012 年的統一定調
- 2.2009 年透過「知情人士」或「據瞭解」對外發言，2012 年已不復見。

(六)媒體輿論評析比較

從 2009 年及 2012 年三個階段中六大媒體共出現了 36 篇、87 篇以及 126 篇評論文章，就各個階段媒體評論的比例分布來看，獲得媒體評論正面肯定最高者為 2012 年第三階段，高達 24%；再者為 2012 年的第二階段，為 7%；其

次則是為 2009 年的 5%。若就媒體負面批評的比例前三名來看，最高為 2009 年第一階段的 76%，再者為 2009 年第三階段的 70%，其次才是 2009 年第二階段的 67%。整體而言，馬政府在 2012 年的媒體評價較 2009 年為高(如下表)。

表 5-5 2009 年及 2012 年各階段媒體評價比例彙整

年份 評價	2009 年			2012 年		
	第一階段	第二階段	第三階段	第一階段	第二階段	第三階段
正面肯定	5%	0%	0%	0%	7%	24%
負面批評	76%	67%	70%	39%	48%	25%
正反並陳	19%	33%	30%	61%	45%	52%

資料來源：謝於純，2013。

(七)獲得媒體正面肯定及負面批評的危機傳播策略加以比較：

表 5-6 2009 年及 2012 年輿論評析總表

2009 年	第一階段	1.強調個人英雄主義			2.透過知情人 士發言			3.說明決策考 量 (TIFA)			其他			小 計
		○	X	△	○	X	△	○	X	△	○	X	△	
		0	4	0	0	0	0	1	0	0	0	12	4	
	第二階段	1.承認錯誤、 提出保證			2.訂定發言基 調			3.各級首長親 上火線			其他			
		○	X	△	○	X	△	○	X	△	○	X	△	
		0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	18	8	
	第三階段	1.提出三管五 卡			2.不違議定書 下，尊重修法			3.修法若違反 議定書，共同 承擔			其他			
		○	X	△	○	X	△	○	X	△	○	X	△	
		0	0	1	0	0	0	0	3	3	0	34	12	
2012 年	第一階段	1.三個沒有			2.學者專家背 書			3.近期內不以 行政命令開放			其他			
		○	X	△	○	X	△	○	X	△	○	X	△	
		0	3	1	0	6	3	0	0	0	0	5	18	
	第二階段	1.提出有條件 開放			2.突襲策略			3.穩定民心、 壯士斷腕			其他			
		○	X	△	○	X	△	○	X	△	○	X	△	
		5	0	0	0	8	0	0	1	2	1	34	37	
	第三階段	1.為了 TIFA			2.塑造危機意 識			3.堅持召開臨 時會			其他			
		○	X	△	○	X	△	○	X	△	○	X	△	
		15	3	0	1	0	1	9	6	14	5	22	0	

註：○代表正面肯定，X 代表負面批評，△代表正反並陳。

資料來源：謝於純，2013。

1.媒體正面肯定的危機傳播策略：

(1)2012 年第三階段「開放美牛是為了 TIFA 復談及加入 TPP」 vs. 2009 年第一階段「開放美國牛肉是為了 TIFA 及 ECFA 的全球經貿佈局」

(2)2012 年第三階段「堅持召開臨時會」 vs. 2009 年第三階段「修法若違反議

定書，共同承擔」

2. 媒體負面批評的危機傳播策略：

(1) 2009 年第一階段「強調個人英雄主義」

(2) 2012 年第一階段「學者專家背書」

(3) 2012 年第三階段「堅持召開臨時會」

研究團隊利用政策過程理論分析美牛事件中，行政部門與新聞媒體之功能及定位具體建議如下表：

表 5-7 個案分析：美牛事件分析與具體建議表

政策過程理論	個案分析：美牛事件	民眾及媒體反應	行政部門與新聞媒體功能及定位評析建議
問題認定與議程設定	<ul style="list-style-type: none"> ● 進口美國牛肉的問題始於 2007 年。被我國政府認為是加強臺美關係的重要關鍵措施。 <ul style="list-style-type: none"> ■ 重啟貿易暨投資架構協定 (TIFA) 與簽訂自由貿易協定。 ■ 民眾赴美免簽證 ■ 對臺軍售 ● 行政院發言人表示，專家證實在安全容許量下，萊克多巴胺不會危害人體健康，希望在野黨不要再阻擋。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 馬英九連任，提出政策，允許含萊克多巴胺的美國牛肉進口，引起民間反彈。 ● 美國牛肉曾出現狂牛症、殘留瘦肉精等問題，因此是否該比照美國國內、日本、韓國等國家標準，容許進口或國內生產牛肉中殘留瘦肉精萊克多巴胺，以至該不該開放美牛進口形成重大爭議。 ● 養豬農民群起反對開放瘦肉精，認為政府應減少美國豬肉進口。 	<p>政府應該主導媒體的走向，設定議題方向，掌握議題的脈動，換言之，政府須要有積極掌握議題的決心，而非被動地見招拆招。可藉由事先的宣傳等媒介運用，建構出良好的政策形像，避免未來發生重大疫情時，媒體所產生的負面效應。</p>
政策規劃	<ul style="list-style-type: none"> ● 提出「三管五卡」管制措施，技術防堵美國牛肉進口。 <ul style="list-style-type: none"> ■ 「三管」：管源頭、管邊境、管市場。 ■ 「五卡」：透過核、標、開、驗、查等五道關卡。 ● 在不違反國際義務及議定書前提下尊重修法後進口。 ● 提出「有條件開放」美 	<ul style="list-style-type: none"> ● 知名毒物專家林杰樑醫師表示： <ul style="list-style-type: none"> ■ 萊克多巴胺的殘留標準應該低於 2.5ppb。 ■ 進口的每批肉品都必須附上檢驗報告、並標示瘦肉精殘餘量。 ■ 殘留標準沒有考慮高風險族群的代謝能力，如嬰幼兒、胎兒、肝病腎病患者。 	<p>菁英決策模式或公眾意見整合模式，在公共政策討論過程中均須並重。</p>

	國牛肉進口的十六字箴言。(安全容許、牛豬分離、強制標示、排除內臟。)	■ 如果無法禁用或採取 2.5ppb 標準，則呼籲全民拒吃美國牛肉。	
政策合法化	2012 年 7 月 25 日，立法院召開臨時會，國民黨以人數優勢進行表決，通過食品法部分條文修正案，允許牛隻飼料添加萊克多巴胺，開放含萊克多巴胺的美牛進入臺灣市場。	民主進步黨、臺灣團結聯盟與親民黨立院黨團皆投下反對票。	政府應運用公共關係的概念，建構完善政黨朝野溝通平臺。政策公聽會、研討會及說明會為公眾重要的民主學習過程，良性互動下可降低與政府對立的情勢。
政策執行與評估	<ul style="list-style-type: none"> ● 馬英九總統承諾，在進口之後，只要出現一例中毒案件，將會立即停止所有美國牛肉進口。 ● 疾病管理局副局長周志浩證實臺灣出現一例庫賈氏病案例，為成因不明的散發型。疾管局認為此案例不是因食用美國牛肉引起的新型庫賈氏病 	<ul style="list-style-type: none"> ● 臺灣庫賈氏病權威、高雄長庚醫院榮譽副院長陳順勝表示，臺灣近 4 年散發型庫賈氏病發生率約百萬分之 1.1，與 1999 年到 2007 年的百萬分之 0.6 以下相較，增加近 1 倍，不能排除與開放美牛有關。 	「政策行銷」是創造和傳播公眾價值的最佳管道，並可避免政策溝通時不必要的危機產生。

資料來源：本研究整理。

五、小結：美牛案可供參採之建議

馬政府曾經運用以及實務中可能的危機傳播策略加以整理，茲分述如下：

(一)宜視事件之發展，判斷採取主動出擊或被動回應，以利有效掌握情勢，

(二)確定發言基調：1 公布真相，2「否認」錯誤訊息，3 正面攻擊，確保主導事件發展的步調；當新聞事朝向不利情境發展時，考慮設立停損點—「預防策略」及「止血策略」，並採行以下策略：

(1)對於事件表達關切、遺憾或道歉，包括：

1 表達關切或遺憾；

2 坦承不足、檢討改進；

3 道歉並承認錯誤。

(2)提出具體補救措施。

(3) 主其事者去職負責。

(三) 轉移焦點：這項策略馬政府在 2009 年及 2012 年美國牛肉事件時並未運用。

第二節 塑化劑事件

一、塑化劑事件過程簡述

2011 年 3 月，行政院衛生署食品藥物管理局 楊明玉技正，執行行政院「加強取締偽劣假藥專案」時，意外檢出康富生技公司出產的益生菌產品非法添加高達 600ppm 的塑化劑 DEHP，衛生署行文臺中市衛生局裁罰康富生技公司，但未對消費者公布警訊。經過進一步分析，衛生署發現該益生菌產品使用的原料-優格粉 含有 DEHP，追查優格粉的供應商「加川興業」後，發現原料來自「金饌生化科技有限公司」，5 月 16 日確認金饌的起雲劑購自「昱伸香料有限公司」。

事件經媒體報導後如滾雪球發展，涉案廠商包括知名大廠，食品安全亮起紅燈，引發民眾不安。

面對食品違法添加塑化劑事件，衛生署公告「塑化劑污染食品之處理原則」，將 5 月 31 日訂為黑心起雲劑的終止日（臺灣媒體稱為「D-Day」），5 大類食品（「運動飲料」、「果汁飲料」、「茶飲料」、「果醬、果漿或果凍」、「膠囊錠狀粉狀之型態」）若未能提出安全證明者將禁止販售。

如使用起雲劑之產品，應於 5 月 31 日零時前提出「衛生署公布確認起雲劑未受塑化劑污染之供應商及其下游廠商（須檢附來源證明文件）」或「經衛生署食品藥物管理局公布可檢測食品塑化劑之實驗室之檢驗證明」任一文件為安全證明，否則禁止販售，違反者依法從重處罰。超過 D-Day 仍發現販售問題產品者，可開罰 30 萬，情節重大者可停水權或撤照。

行政院長吳敦義於 2011 年 7 月 25 日主持行政院食品藥品安全專案會報第 2 次會議時針對衛生署擬提出停止適用「塑化劑污染食品之處理原則」5 大類產品檢附證明上架公告時表示研議細節及說帖向外界說明，以安定民心。

二、爭議焦點

表 5-8 塑化劑爭議焦點表

對象或身份	訴求之立場
民間團體	<p>民眾向廠商退貨或求償遭受刁難，而向消保會申訴。到 2011 年 6 月 15 日為止，共受理了 384 件申訴案件。退貨遭業者刁難佔四成八，要求業者退款及求償約佔五成二，求償事項包括精神賠償，提供健檢、投保防癌險等。</p>
	<p>受害消費者在 facebook 上成立「受害者家長聯合提告求償活動中心」串聯要求賠償。國民黨籍立委陳根德擔任董事長的景岳、光惠兩家生技公司在 2011 年 6 月 6 日同時發表了重要公告，表明要對消費者提出告訴。成為該事件第一個要告消費者的含塑化劑產品的公司。</p>
	<p>2011 年 6 月 15 日，消費者未拆封的統一 LP33 膠囊自行送驗，驗出 DEHP 53.00ppm、DNOP 7.71ppm 與 DINP 77.47ppm，因購買 LP33 膠囊僅有三種方式，到康是美藥妝店訂購、統一超商與網路的 7net 通路，統一企業擁有消費者的購買紀錄，因此要求統一企業調出相關消費紀錄，退費並正式向消費者道歉。統一網站退貨說明中有不少「退貨限制」，如要辦理退貨申請，須在 2011/6/30 前提出。未保留統一 LP33 膠囊外包裝盒及 LP33 膠囊產品者，雖可在網站下載申請單傳真回覆，不過被認定資料填寫不全者，將無法受理退貨，也不會另行通知。無外包裝盒者退貨金額最高僅能以一盒計。</p>
	<p>2012 年 4 月 16 日，瑞士藥師藥局先退款然後向百晟生物科技提出民事求償，高雄地院判藥局敗訴。</p>
	<p>在高雄的一位王媽媽，買了醫生推薦給孩子吃的威敏，其中卻含有塑化劑，當她在網路上成立社團，想集結眾人的力量對抗藥廠時，卻反而被百晟生物科技股份有限公司控告強制和恐嚇。身為塑化劑的受害者家長，她們覺得很無助。</p>

資料來源：本研究整理。

四、對於爭議焦點的回應

表 5-1 塑化劑爭議焦點回應表

對象或身份	回應之立場
民間團體	行政院消保會組長吳政學表示，統一被指退貨條件最苛，要求消費者提出包裝盒和發票，缺一即不肯退貨。統一企業於6/14 回應，消費者均可聯繫消費者服務中心，會依個案處理。
	2011 年 6 月 17 日，統一轉變態度，於網站公告自 6 月 17 日起啟動全額退費專案，針對有訂購記錄之 LP33 會員進行退費服務，以示負責。原 7-11 及康是美門市則不再受理憑外包装盒退貨事宜。
政府單位	針對百晟生物科技民事訴訟案，承審法官認為，「百晟從未保證產品不含塑化劑，且製造時曾提出符合衛生署規定的證明文件，及臺北醫學大學的合格報告，再加上法律並未要求食品原料業者需將塑化劑列為檢驗項目，所以認定百晟生物科技沒有過失。」
	2011.5.31 衛生署訂為黑心起雲劑的終止日，若未能提出安全文件的食品將禁止販售。
	2011.6.1 監察院發布新聞稿指出，目前除監委立案積極調查外，本屆監委已對食品衛生安全提出 13 件糾正案暨 8 大改進建言，要求行政部門檢討改善。
	2011.6.6 衛生署食品藥物管理局長康熙洲表示，塑化劑未來會成為加工食品的常規檢驗項目之一，如同防腐劑、色素等，只要發現違規添加塑化劑，都將處罰。

資料來源：本研究整理。

五、媒體互動之分析

行政部門與不同新聞媒體的互動關係型態(包括平面媒體、電子媒體及網路言論(含社群網站)，根據研究(陳亭儒，2012)¹³發現面對塑化劑事件，政府和媒體互動關係如下：

(四)政府與新聞媒體在塑化劑事件中之溝通目的都以資訊教育為主；但新聞報導之風險溝通目的，隨著時間的演變而則較有變化。

¹³陳亭儒(2012)。《從食品風險議題探討政府風險溝通與媒體報導—以塑化劑事件為例》。世新大學公共關係暨廣告學研究所碩士論文。

(五)隨著風險歷程的演進，政府新聞稿發布比例逐漸增加，新聞媒體報導比例在後期卻明顯下降。

(六)新聞報導與政府新聞發布在風險語言使用的排序有差異，在風險解釋框架上是沒有差異。

(七)新聞報導內容在風險語言與解釋框架存在著競爭關係，新聞稿則沒有差異。

研究團隊利用政策過程理論分析塑化劑事件中，行政部門與新聞媒體之功能及定位具體建議如下表：

表 5-10 個案分析：塑化劑事件分析與具體建議表

政策過程理論	個案分析：塑化劑	民眾及媒體反應	行政部門與新聞媒體功能及定位評析建議
問題認定與議程設定	<ul style="list-style-type: none"> ●2011年3月，行政院衛生署食品藥物管理局楊明玉技正，執行行政院「加強取締偽劣假藥專案」時，意外檢出康富生技公司出產的益生菌產品非法摻加高達600ppm的塑化劑DEHP 	<ul style="list-style-type: none"> ●從新臺灣國策智庫在2012年4月15日公布民調指出，有84.2%受訪民眾不滿意政府在食品安全方面的把關。 	<p>風險出現，風險訊息以警告和風險預防工作為主，此時針對民眾以溝通和教育資訊或活動，目的是為了促進民眾對緊急風險事件的認識，讓民眾對可能發生的不幸事件有所準備，增加民眾的自我效能（例如改變行為），對明顯的威脅向民眾提出警告，並與其他組織合作集思廣益一起面對接下來的測驗。</p>
政策規劃	<ul style="list-style-type: none"> ●衛生署公告「塑化劑污染食品之處理原則」，將5月31日訂為黑心起雲劑的終止日（臺灣媒體稱為「D-Day」），5大類食品（「運動飲料」、「果汁飲料」、「茶飲料」、「果醬、果漿或果凍」、「膠囊錠狀粉狀之型態」）若未能提出安全證明者將禁止販售。 ●衛生署6月13日提出「五 	<ul style="list-style-type: none"> ●新聞媒體在塑化劑事件中之溝通目的都以資訊教育為主；但新聞報導之風險溝通目的，隨著時間的演變而則較有變化。 ●民主進步黨等在野黨要求馬政府以國安層級面對塑化劑污染造成的重大衝擊，也要求當時的行政院長吳敦義不要只想選副總統而不認真應對 	<p>此階段的重點減少民眾的不確定性，提高民眾自我效能，給予民眾勇氣和信心，此時組織必須快速進行風險溝通，包括讓民眾安心、設立發言人機制和官方訊息管道，減少危機相關的不確定感，提供更多</p>

	少五多」減塑撇步，例如：少塑膠、少香味、少加工食品、多蔬果、多喝水、多運動...等建議。	污染事件。 ●民眾向廠商退貨或求償遭受刁難，而向消保會申訴。到2011年6月15日為止，共受理了384件申訴案件。	資訊管道給民眾。
政策合法化	<ul style="list-style-type: none"> ●2011.6.6 衛生署食品藥物管理局長康照洲表示，塑化劑未來會成為加工食品的常規檢驗項目之一，如同防腐劑、色素等，只要發現違規添加塑化劑，都將處罰。 ●行政院長吳敦義於2011年7月25日主持行政院食品藥品安全專案會報第2次會議時針對衛生署擬提出停止適用「塑化劑污染食品之處理原則」5大類產品檢附證明上架公告時表示研議細節及說帖向外界說明，以安定民心。 	<ul style="list-style-type: none"> ●臺灣方面食品安全學者專家於2011年6月21日達成初步共識，將比照歐盟標準（其依據科學證據，針對5種常用塑化劑定出每人、每日、每公斤體重容忍值〈TDI〉，塑化劑DEHP 容忍值是50微克、DBP 容忍值是10微克、DIDP 及DINP 容忍值是150微克、BBP 容忍值是500微克）。 	持續減少民眾的不確定感、持續增加民眾的自我效能，以及安定民心，給予民眾更準確的風險資訊和風險相關議題的理解，回應民眾的情緒反應，以及澄清謠言，並持續進行解釋與回應，並告知民眾如何進行相關決策。
政策執行與評估	<ul style="list-style-type: none"> ●衛生署食品藥物管理局2011年8月8日表示，之前發生惡意添加塑化劑造成食品污染事件已完成清查與處置，民眾可安心。 ●2012年12月27日，最高法院維持臺中高分院二審認定，昱伸香料公司負責人賴俊傑、簡玲媛夫婦以詐欺等罪判定有期徒刑15年、12年，併科罰金15萬、12萬元，昱伸公司判罰金2千4百萬元，販售塑化劑給昱伸的金童公司負責人判刑8年，金童公司判罰金1千6百萬元，全案定讞。 	<ul style="list-style-type: none"> ●消基會提出團體訴訟，向多家廠商提出損害性求償78億，於2013年10月17日，法院只針對購買商品損失部分向18家廠商作出賠償，共判賠120多萬元，最低賠償金額才9元。 	不斷更新風險問題的解答，此階段著重於討論風險所造成的各種問題，討論風險個案和未來新的風險議題，組織必須直接面對民眾提出的疑慮，並進行說服和修復的工作，以及幫助組織正面的形象建立。

資料來源：本研究整理。

六、小結：塑化劑案可供參採之建議

回顧塑化劑案的媒體報導在五個月中呈現高潮迭起的態勢，除廣泛引發民眾對於食安議題的重視外，亦動見國際之觀瞻，影響層面十分深遠。政府部門處理本案的歷程若干措施有助平息或壓低新聞的負面效應，可供未來借鏡者如下：

- 1 訂定明確的 D - D A Y，顯示政府處理本案的態度與決心。
- 2 要求廠商販售相關商品需備有檢測的證明文件，否則處以行政處分；此項作為有利局勢的控管。
- 3 製作說帖，提供深入的資訊，予以媒體據以報導，一則導正偏誤的訊息，二則協助各界瞭解事件的本質。
- 4 相關行政措施及回應外界的訴求，有效引導新事件發展的步調，得以降低事件衝擊的力道。

第三節 兩岸服務業貿易協議

一、協議之歷程簡述

《兩岸服務業貿易協議》，簡稱為《兩岸服貿協議》，是臺灣與中國大陸依據《海峽兩岸經濟合作架構協議》（ECFA）第四條而展開的服務貿易協議。

2012年8月9日兩岸兩會第八次會談，同意以《海峽兩岸經濟合作架構協議》為基礎，在達成關於服務貿易業的共識後，逕行簽署協議（雙方皆同意服務貿易協議為該次會後後續優先簽署的議題）。

2013年6月21日，兩岸簽署了兩岸經濟合作架構協議。該協議包括正文和《服務貿易具體承諾表》、《關於服務提供者的具體規定》2個附件。協議包括兩岸服務貿易的基本原則、權利義務，未來合作發展方向還有相關工作機制等。協議中，中國大陸對臺灣開放共80條，臺灣對中國大陸開放共64條，雙方服務業市場開放涉及商業、通訊、建築、分銷、環境、健康和社會、旅遊、娛樂文化和體育、運輸、金融等行業。

二、爭議焦點

表 5-11 兩岸服務貿易協議爭議焦點表

對象或身份	訴求之立場
學者專家	東吳大學郭振鶴教授指出，「一般服務業是偏向勞力密集，金融業是偏向資本密集，應以獨立協議或合併方式來處理。現在統統夾帶在一起，會讓人有圖利特定企業或走向政治統一的疑慮。」
民間團體	<p>總統府國策顧問、印刷出版產業知名人士郝明義，於協議簽署前首先公開發文反對。</p> <p>文化界知名人士導演陳玉勳亦公開批評政府，「簽訂兩岸服務貿易協議不告訴老百姓和立法院，肛門口長兩顆息肉卻要告訴全世界」。</p> <p>中華民國殘障聯盟、中華民國老人福利推動聯盟、兩岸協議監督聯盟、臺灣人權促進會、臺灣勞工陣線、臺灣守護民主平臺協會、婦女新知基金會、文化元年基金會籌備處、民間監督健保聯盟在內的多個臺灣社會團體則聯名發起抗議，要求中華民國立法院各在野黨團針對協議內容進行實質審查。</p>
民意代表	地方行政首長（如嘉義縣縣長張花冠）、基層民意代表，還有在野黨立法委員與政治人物紛紛發出質疑和疑慮 ¹⁴ 。

資料來源：本研究整理。

14國內政壇與民間的質疑如下：

兩岸市場規模差距極大，且政治體制有別，此協議可能嚴重衝擊，甚至引入帶有政治企圖的中國企業攻佔臺灣服務業(特別是資本額較小的美容美髮業、倉儲、汽車租賃與汽車維修、印刷出版、餐飲、洗衣、旅行等以中小企業為主的產業)，但馬英九政府從協議溝通、談判到簽署，始終未適當公開訊息，納入臺灣民間以及產業界的討論意見，而採「先簽後公布」的形式。

此協議可能造成中國大陸管理人員藉此協議合法來臺工作與居留，時間可超過世界貿易組織待遇(無限期展延)。合法來臺居留的中國大陸管理人員無需負擔公民義務即可享有各項公共服務與基礎建設，並且他們為移居臺灣所作的投資，於臺灣累積經濟資本、提昇服務業技術方面，貢獻不大，卻可能為臺灣帶來巨大的社會成本以及政治、主權方面的衝擊。

三、對於爭議焦點的回應

表 5-12 兩岸服務貿易協議爭議焦點回應表

對象或身份	回應之立場
民間團體	<p>晶華酒店董事長潘思亮於 6 月 28 日說，他認為政策開放一定是利多於弊，而日本過去作法封閉，臺灣不應該步上日本的後塵，而要開放一點，「不要怕這怕那，一起把餅做大。」</p> <p>國內仍有民間商業人士主張，兩岸服務業貿易協議對臺灣實則有利，因中國大陸開放給臺灣的產業項目泰半大於世界貿易組織協議的開放程度，甚至其中有三分之二更高於中國大陸與香港簽訂的 CEPA 協議。並且允許中國大陸的企業與企業主來臺，有助於增加臺灣的就業機會、改善臺灣勞工的勞動條件、處境以及待遇，增加臺灣服務業的良性競爭。而允許臺灣企業登陸部署中國大陸的服務產業，則打開自由貿易的機會之窗。</p>
民意代表	<p>民主進步黨前立法委員郭正亮就在臺灣美麗島電子報上撰文表示：「民進黨針對兩岸經貿開放，幾乎都是『事前說不、事後承受』，很容易讓人產生『逢中必反』或『逢中必恐』的負面感覺。更何況，民進黨往往只有事前反對，事後常常妥協了事；至於事後為何總是概括承受，民進黨從未提出明確解釋。」「不管是兩岸服務貿易協議、或是未來 ECFA 進一步的貨品貿易開放，都與臺灣能否參加『區域全面經濟夥伴關係』（RCEP）密切關聯。……大陸對臺灣能否參加 RCEP 的立場，就是與 ECFA 的開放進程掛鉤。……兩岸『不能說的秘密』是：唯有更進一步落實兩岸經貿開放之後，臺灣才能順勢要求大陸啟動讓臺灣參加 RCEP 的議程。……這正是臺灣不得不面對的國際現實。</p>
政府部門	<p>我國經濟部部長張家祝繼 6 月 21 日出面召開記者會後，6 月 25 日又邀請產業界代表召開記者會。同日，立法院院長王金平召集朝野黨團協商後決定：兩岸服務貿易協議本文，應經立法院逐條審查、逐項表決；兩岸服務貿易協議特定承諾表也應逐條審查、逐項表決，不得全案包裹表決；未經立法院實質審查通過，不能夠啟動生效條款。26 日，總統馬英九公開表示，服務業占臺灣國內生產毛額（GDP）76%、「是我們的強項」，且經濟部已有因應（編列 10 年新臺幣 952 億元之預算）；不過媒體質疑，此乃 2010 年就核定的「因應貿易自由化產業振興調整方案」，乃為因 ECFA 等協議引入中國大陸企業而遭到影響的本土產業，編列新臺幣 952 億元預算。</p>

大陸官方	中國國臺辦面對臺灣政界與民間的反彈，除了表示會密切關注，也喊話希望臺灣盡快完成內部程序，協調業務部門修訂相應法律法規或補充規定，推動協議早日生效。
------	---

資料來源：本研究整理。

四、媒體互動之分析

本議題因為近期發生，所以尚未見相關研究討論行政部門與媒體間的互動關係。惟從資料收集中發現：國內學者對於政府處理本議題的態度有以下反應：

中央研究院社會所研究員瞿海源表示，臺灣強調重視審議式民主，對於服貿協議相關事項，尤其跟人民權益有關的部分，應該審慎評估，所以主張「實踐民主審議 重啟服貿談判」。瞿海源認為，「基本上我們不是反服貿協議，這是一個國際趨勢，我們不是反服貿協議，可是我們覺得服貿協議在兩岸談判及訂定過程，太多黑箱作業，太多不謹慎、不嚴謹的部分，對國內民眾及各行業的權益都有相當影響，甚至負面影響，所以我們要求政府聽民間的聲音，聽民間的需求」。

雖然立法院在 8 月 5 日進行朝野協商同意召開 16 場公聽會後方可進行實質審查，但政府完全沒有對外公開說明。因此學者建議「一、政府必須就這次黑箱作業的始末，到底是基於什麼理由？由誰做的決策？談判過程？正式做完整說明；二、雖然加開 16 場公聽會，但這和他們要求的「立法院應就開放每一產業，個別依法定程序召開公聽會」相去甚遠。三、立法院 7/318/1 已召開兩場公聽會，但立委出席嚴重不足、內容虛應故事，他們憂慮 16 場公聽會將成為執政黨搪塞的樣板。四、政府對於要求提出產業衝擊評估及國安報告及以重啟談判也無任何回應。」

國內學界對於開放兩岸服務貿易協議，為補充政府應做而未做的產業衝擊評估、社會衝擊評估、國家安全衝擊評估，將結合各界力量，連續舉行六場研討會，徹底檢視兩岸服貿協議不合理之處，幫政府規劃出重啟談判修正協議的方向和重點。

利用政策過程理論分析兩岸服務貿易協議事件中，行政部門與新聞媒體之功能及定位具體建議如下表：

表 5-13 個案分析：兩岸服務貿易協議分析與具體建議表

政策過程理論	個案分析：服貿協定	民眾及媒體反應	行政部門與新聞媒體功能及定位評析建議
問題認定與議程設定	<p>●《海峽兩岸服務貿易協議》，又簡稱為《兩岸服貿協議》，是兩岸依據《海峽兩岸經濟合作架構協議》（ECFA）第四條於 2011 年 3 月由雙方經貿業務主管部門展開服務貿易磋商並達成共識。</p>	<p>●反對</p> <ul style="list-style-type: none"> ■第一，兩岸市場規模差距極大，且政治體制有別，此協議可能嚴重衝擊，甚至引入帶有政治企圖的中國大陸企業攻佔臺灣服務業。 ■第二，此協議可能造成中國大陸管理人員藉此協議合法來臺工作與居留，時間可超過世界貿易組織待遇（無限期展延）。 <p>●支持</p> <ul style="list-style-type: none"> ■兩岸服務業貿易協議對臺灣實則有利，因中國大陸開放給臺灣的產業項目均高於世界貿易組織協議的開放程度，並且允許中國大陸的企業與企業主來臺，有助於增加臺灣的就業機會、改善臺灣勞工的勞動條件、處境以及待遇，增加臺灣服務業的良性競爭。而允許臺灣企業登陸部署中國大陸的服務產業，則打開自由貿易的機會之窗。 ■晶華酒店董事長潘思亮於 2013 年 6 月 28 日說，他認為政策開放一定是利多於弊，而日本過去作法封閉，臺灣不 	<p>一、對內應透過產業創新、新興產業發展及政策鬆綁促進產業升級；二、政府應以全面性配套措施來緩解貧富差距的現象與疑慮；三、臺灣應積極與其他國家洽簽 FTA，並重新思考 FTA 對洽簽雙方國的定位；四、洽簽 ECFA 應以全民利益為考量，排除大型財團及既得利益者的介入；五、臺灣與中國大陸洽簽 ECFA 後，臺灣應善用自身之優勢以掌握先機。</p>

		應該步上日本的後塵，而要開放一點，「不要怕這怕那，一起把餅做大。」	
政策規劃	<ul style="list-style-type: none"> ●服貿協議陸方承諾開放 80 項（非金融 65 項、金融 15 項），均超越中國大陸在 WTO 的承諾。 ●我方則承諾開放 64 項（非金融 55 項、金融 9 項），其中 37 項屬新增或擴大開放陸資項目。 ●協議簽署生效後，臺灣業者可以利用協議中各項優惠，以更好的條件進入大陸市場。 ●政府係秉持「以臺灣為主、對人民有利」、「對等、尊嚴、互惠」原則，推動兩岸服務貿易協商。 	<p>學者專家</p> <ul style="list-style-type: none"> ●東吳大學郭振鶴教授指出，「一般服務業是偏向勞力密集，金融業是偏向資本密集，應以獨立協議或合併方式來處理。現在統統夾帶在一起，會讓人有圖利特定企業或走向政治統一的疑慮。」 <p>民間團體</p> <ul style="list-style-type: none"> ●總統府國策顧問、印刷出版產業知名人士郝明義，於協議簽署前首先公開發文反對。 ●文化界知名人士導演陳玉勳亦公開批評政府，「簽訂兩岸服務貿易協議不告訴老百姓和立法院，肛門口長兩顆息肉卻要告訴全世界」。 	國內學界對於開放兩岸服務貿易協議，為補充政府應做而未做的產業衝擊評估、社會衝擊評估、國家安全衝擊評估，將結合各界力量，連續舉行六場研討會，徹底檢視兩岸服貿協議不合理之處，幫政府規劃出重啟談判修正協議的方向和重點。
政策合法化	<ul style="list-style-type: none"> ●2012 年 8 月 9 日兩岸兩會第八次高層會談，雙方同意在達成關於服務貿易協議文本和市場開放項目的共識後，簽署協議。 ●2013 年 6 月 21 日，兩會在中國大陸上海市舉行第九次高層會談並簽署該協議。 	<ul style="list-style-type: none"> ●2013 年 7 月 31 日全國各大專院校學生自主串聯，包括清華大學、臺灣大學、輔仁大學、臺北教育大學、臺北藝術大學、世新大學、中原大學等十多校上百名學生，在立法院中山南路正門口發起「佔領立院，奪回未來—青年反服貿行動」，抗議「這個踐踏民主價值、蔑視人民意見以及罔顧社會正義的黑箱服貿協 	雖然立法院在 8 月 5 日進行朝野協商同意召開 16 場公聽會後方可進行實質審查，但政府完全沒有對外公開說明。因此學者建議「一、政府必須就這次黑箱作業的始末，到底是基於什麼理由？由誰做的決策？談判過程？正式做完整說明；二、雖然加開 16 場公聽

		議」，呼籲「立法院應根本停審服貿、退回議案」	會，但這和他們要求的「立法院應就開放每一產業，個別依法定程序召開公聽會」相去甚遠。三、立法院 7/318/1 已召開兩場公聽會，但立委出席嚴重不足、內容虛應故事，他們憂慮 16 場公聽會將成為執政黨搪塞的樣板。四、政府對於要求提出產業衝擊評估及國安報告及以重啟談判也無任何回應。」
政策執行與評估	<p>●2013 年 7 月 29 日立法院舉行第二次臨時會，朝野協商決議，兩岸服務貿易協議將由立法院八個委員會聯席審查，並已召開 4 場公聽會，由朝野推派代表，表達各種意見。</p> <p>●另依據本 2013 年 8 月 5 日立法院朝野黨團協商決議，服貿協議需於立法院內政委員會再召開 16 場公聽會，方進行實質審查，行政部門將積極出席在立法院所舉行之公聽會，說明服貿協議可帶來之商機與利益，並澄清疑慮及說明相關輔導配套措施，以爭取各界支持，凝聚共識。</p>	<p>●雖然立法院在 8 月 5 日進行朝野協商同意召開 16 場公聽會後方可進行實質審查，但政府完全沒有對外公開說明。</p> <p>●學者建議「一、政府必須就這次黑箱作業的始末，到底是基於什麼理由？由誰做的決策？談判過程？正式做完整說明；二、雖然加開 16 場公聽會，但這和他們要求的「立法院應就開放每一產業，個別依法定程序召開公聽會」相去甚遠。三、立法院 7/318/1 已召開兩場公聽會，但立委出席嚴重不足、內容虛應故事，他們憂慮 16 場公聽會將成為執政黨搪塞的樣板。四、政府對於要求提出產業衝擊評估及國安報告及以重啟談判也</p>	<p>爭議的起點在於服貿協議簽訂前，政策之制訂有無做到審議式民主，廣納相關行業的意見？故在媒體的報導中，呈現的是行政上的黑箱作業，民間相關行哀鴻遍野，政府說明不足。整體而言，隨著新聞事件的發展，發言權似不在政府這一方，政府被迫追著新聞議題跑，窘迫之狀呼之欲出。</p>

		無任何回應。」	
--	--	---------	--

資料來源：本研究整理。

六、小結：服貿案可供參採之建議

分析以上意見，爭議的起點在於服貿協議簽訂前，政策之制訂有無做到審議式民主，廣納相關行業的意見？故在媒體的報導中，呈現的是行政上的黑箱作業，政府說明不足。整體而言，隨著新聞事件的發展，發言權似不在政府這一方，政府被迫追著新聞議題跑，窘迫之狀呼之欲出。事後的各項補救措施相較於前期媒體報導的效應，效果似無法大幅彰顯。

服貿案在媒體的呈現上負面多於正向，主要原因為兩岸複雜的政經因素、國內藍綠分明的政治光譜，以及各行各業對於前景不明的疑慮，如此先天不良的條件，欲期推動本案更需妥為擘畫，其作為包括：

- (一)在可能的範圍，相關資訊公開。
- (二)拉大或爭取處理的時間。
- (三)擴大參與的層面。
- (四)主動提供媒體更多的正反面資訊，以利其加強報導。
- (五)實踐審議式民主，納入公民團體等意見。

第六章 結論與建議

第一節 研究發現

本研究團隊依既定的研究方法、研究步驟，並試以美牛、塑化劑、服貿協定等個案為主體，探討新聞媒體與政府部門互動之實例，藉以評析政策網絡治理面對的實務問題。研究之結果整理如下：

一、媒體環境相對不利於政策網絡之治理

(一)媒體角色及功能隨解嚴丕變

我國新聞媒體在早期威權統治時代，受到政府法令的層層管制與限制；解嚴以前，媒體經營者與執政黨關係密合，報導的角度或功能多以宣揚政府之政策或施政績效為重點。特別是執政黨以黨領政，對於政策推動之作為及方向具有絕對的優勢，媒體的角色多在協助推動行政政策及宣揚政府政績；解嚴後二十餘年來，歷經廣播、電視媒體之開放，及傳播科技日新月異，網路及移動媒體的問世、茁壯，投入媒體行業的人口日增，媒體數量與種類亦有增加之趨勢，媒體營運益受挑戰，激烈競爭成為常態，在此情勢之下，媒體報導公共政策、對於政府各種施作為，即使有既定之立場，仍持有第四權之本質，偏向批判及監督的角度。

(二)媒體在政策網絡治理中影響力增強

電子、平面、網路等媒體產業日益蓬勃發展，本於新聞媒體監督行政部門、反映意見、型塑輿論等功能，對行政部門政策之擬定與施政方向的影響力日趨深重，進而影響或改變國家政策網絡治理之互動關係。報紙、雜誌、衛星新聞頻道、談話類型節目、網路新聞等時時報導、評論，甚至指摘行政作為，特別是二十四小時日以繼夜播出的電視新聞頻道就高達十個，新聞頻道的密度高居全球第一，伴隨著過於擁擠的媒體生態，形成相當激烈的媒體競爭，其在政策網絡治理架構內之互動關係亦產生複雜的變化。民眾觸達媒體的平臺種類多元，分眾市場蔚為特色，行動與互動媒體興起，分散傳統媒體市場，於政策網絡治理中需正視此一現象。故推動公共政策欲順利達陣，更應瞭解媒體生態及其運作概況。

二、英、美、韓三國行政部門與新聞媒體之關係

(一)英國可供借鏡處

1.整合政府之傳播資源

英國政府非常重視透過媒體和一般民眾或目標對象溝通，除了經由傳統媒體通路外，也運用網路媒體和地方媒體的溝通管道；英國政府的中央新聞署（Government Communication Centre）的職責之一是整合傳播資源，提供各個政府部門共享共用，政府傳播中心運用政府聯合購買權力讓各政府部門可以提供更具價值的服務。

2.新聞發言人訓練

英國政府重視新聞發言人的養成訓練，安排學習和訓練課程幫助他們取得良好的溝通技巧，因此，由政府傳播網絡（GCN）成立專業發展團隊，提出可明顯改善政府部門和其他公部門的傳播效率、效能和合作議程，並儘量將這些方案設計成線上學習課程，方便行動學習。

3.提出傳播能力評核方案

英國政府提出「2013-2014 年政府傳播方案」，要求每一個部會就其業務施政計畫擬訂當年度的主要傳播活動，並且設計傳播能力評核方案進行評估。

4.處理危機擴大參與管道

英國於 2001 年 2 月爆發的口蹄疫事件，英國政府就此危機進行媒體溝通管理，其經驗頗有值得借鏡之處。在口蹄疫危機初發之際，英國的農漁業暨食品部（MAFF），部長和首席獸醫官隨時都隨時和新聞記者保持聯繫。在行政決策的過程中，行政部門能夠提供多元參與的機制與擴大公民的參與管道。

(二)美國可供借鏡處

美國法令對政府置入性行銷規範明確，政府從事政令宣導的規範主要見於與政府組織預算之使用的法規當中，除了受傳播法規範外，亦受各撥款法限制，除非經過國會明示授權，否則政府單位不得宣傳。即使經國會授權，政府置入性行銷的方式是否合法仍受到關注。依據美國審計局（United States Government Accountability Office，簡稱 GAO）的解釋，可能被認定為違法之宣傳類型包括（1）隱藏式宣傳；（2）自我宣傳；（3）純政治目的之文宣資料。政府以置入性行銷方式為政策宣傳，且隱藏該文宣之製作或出資訊息，將被認定違法。

在面臨國家災變等重大事件時，美國行政部門可與新聞媒體作較密切的溝通，並運用媒體作危機處理。1979 年，美國發生三哩島核能電廠輻射線外洩事件，美國成立「聯邦緊急管理總署」（Federal Emergency Management Agency，簡稱 FEMA），負責媒體協調。1994 年洛杉磯發生北嶺大地震，FEMA 立即徵用洛杉磯地區的公共電視臺 KLCS，播出 FEMA 救災中心提供的訊息以及記者會全程實況。在災害發生時，FEMA 不但徵用當地電視臺作為急難公共訊息電視臺，並長期簽約合作。

1.危機處理部分

- (1) 確立危機應變的主管機關
- (2) 完備災害應變組織體系之運作
- (3) 納入媒體參與應變
- (4) 強化訊息傳布－使用 **datacasting**的技術，結合了高速網路，傳輸關鍵性的資訊，可傳輸到個人電腦、膝上電腦或電腦網路。

2.在運用社群體部分：

- (1) 行政部門規劃並設定社群媒體戰略執行方案
- (2) 通過分析工具，提出數據，如評論、讀者的反饋意見等進行深入的統計分析，證明平臺的有效性
- (3) 積極使用包括視訊、圖片、微博、臉書、社群網站等各種新媒體形式。如在 **YouTube** 上開設頻道，上傳大量正面的視訊網路信息
- (4) 運用多種手段，在戰略傳播實踐中運用社群媒體
- (5) 利用公共關係專家深入社群媒體，對社群媒體的相關情況進行分析和監管。

(三)韓國可供借鏡處

1.設立「國政簡報」網站

韓國政策臺是由韓國政府經營的唯一媒體，政府的政策資訊、公共資訊及文化藝術資訊等可透過電視、衛星播出、網路電視（**IPTV**）、網路等方式向民眾介紹及宣導政策等作為。

韓國政府將大眾媒體視為政策宣傳的平臺，而媒體也將政府視為資訊的來源，兩者互為共生關係，媒體變成為重要的宣傳及溝通工具。其中一項政策宣傳目標是設立網站及部落格，除了可公布政府資訊外，更提供了人民與政府雙方溝通。而韓國政府與媒體間維持著緊張關係，媒體除了做為政府政策宣傳的媒介外，同時也批評政府的政策，反映人民意見。

2003 年韓國政府設置「國政簡報」網站後，在宣傳政策上更主動出擊。「國政簡報」除了提供網路新聞，也成為網路上的公共論壇。除了傳統媒體外，社群媒體也成為為官方與民間溝通的工具，更是政策輿論的產生地。網路媒體所提出的議題對推特的影響甚大。

2.運用推特散播公共政策議題

推特扮演的則是將議題散播出去的輔助角色，針對智慧型手機持有者傳散公共政策議題相關訊。

3. 設立線上發言人

追隨趨勢，設立線上發言人，至 2011 年 5 月 1 日為止，共有超過四十個政府機關雇用了線上發言人，希望透過社群媒體傳達政府的重要政策，並做為與人民溝通的橋樑。

三、我國三項個案研究

(一) 開放美牛進口協議

經比較 2009 年與 2012 年政府開放美國牛肉之危機傳播策略，兩執政黨處理美牛案相同處：1. 訂定發言基調；2. 設立停損點；3. 開放美國牛肉是為了 TIFA 及相關規劃的全球經貿佈局。兩執政黨處理美牛案相異處：1. 從 2009 年「狀況外」發言到 2012 年的統一定調；2. 2009 年透過「知情人士」或「據瞭解」對外發言，2012 年已不復見。

處理本案，與媒體互動時運用的溝通策略包括：

1. 主動出擊。
2. 確定發言基調：公布真相、「否認」錯誤訊息、正面攻擊。
3. 設立停損點—「預防策略」及「止血策略」：其內容包括對於事件表達關切、遺憾或道歉；坦承不足、表示願檢討改進、提出補救措施、稱願下臺負責。

經分析，溝通策略之運用，如作為明確者，對於新聞事件之發展具有一定程度的導引作用。

(二) 塑化劑事件

面對塑化劑事件，行政部門與不同新聞媒體的互動關係型態（包括平面媒體、電子媒體及網路言論（含社群網站）如下：

1. 政府與新聞媒體在塑化劑事件中之溝通目的都以資訊教育為主；但新聞報導之風險溝通目的，隨著時間的演變而較有變化。
2. 隨著風險歷程的演進，政府新聞稿發布數量逐漸增加，新聞媒體報導的數量在後期卻明顯下降。
3. 本事件涉及人體健康及科學資訊等訊息，在與社會大眾溝通方面後期較前期進步；風險語言之運用是否得當成為一項重要指標。

(三) 兩岸服務業貿易協議

本議題因為近期發生，本研究資料收集到 102 年 11 月底止。從資料收集中發現：國內學者對於政府處理本議題的態度有以下反應：

中央研究院社會所研究員瞿海源表示，臺灣重視審議式民主，對於服貿協議相關事項，尤其跟人民權益有關的部分，應該審慎評估，建議應「實踐民主審議 重啟服貿談判」。瞿海源認為，「基本上我們不是反服貿協議，這是一個國際趨勢，我們不是反服貿協議，可是我們覺得服貿協議在兩岸談判及訂定過程，太多黑箱作業，太多不謹慎、不嚴謹的部分，對國內民眾及各行業的權益都有相當影響，甚至負面影響，所以我們要求政府聽民間的聲音，聽民間的需求」。

國內學界對於開放兩岸服務貿易協議，為補充政府應做而未做的產業衝擊評估、社會衝擊評估、國家安全衝擊評估，舉行六場研討會，檢視兩岸服貿協議不合理之處。

分析以上意見，爭點在於服貿協議簽訂前，政策之制訂並未做到審議式民主，部分行業相關人士稱意見未能上達，故在媒體的報導中，呈現的是行政上的黑箱作業，民間相關行業哀鴻遍野，政府說明不足。整體而言，隨著新聞事件的發展，發言權似不在政府這一方，政府被迫追著新聞議題跑，窘迫之狀呼之欲出。

表 6-1 三個個案分析可供我國改進建議一覽表

政策運作階段	開放美牛進口協議	塑化劑事件	兩岸服務業貿易協議
問題認定與議程設定	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政部門應主動出擊，釋放政策訊息 	<ul style="list-style-type: none"> ● 強化行政部門風險告知能力 ● 積極對民眾進行教育 	<ul style="list-style-type: none"> ● 提出政策願景 ● 充分蒐集正反意見 ● 讓民間相關產業站在第一線發言以拉大贊成的聲勢。
政策規劃	<ul style="list-style-type: none"> ● 擴大菁英參與 ● 提出明確能化解民眾疑慮的配套措施 	<ul style="list-style-type: none"> ● 將資訊公開 ● 建立與民眾進行風險溝通的管道 ● 發布正確的資訊以避免恐慌 	<ul style="list-style-type: none"> ● 突顯政經分離的觀念 ● 強調政策對經濟帶來的好處
政策合法化	<ul style="list-style-type: none"> ● 透過公開的公聽會或說明會擴大公民參與 ● 建構完善政黨溝通平臺 	<ul style="list-style-type: none"> ● 盡速修訂不合時宜的法規 	<ul style="list-style-type: none"> ● 首先必須突顯經濟對臺灣的價值 ● 事前須建立國際協議類似案件之規範與合法程序。
政策執行與評估	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府落實的管制措施應公開透明 ● 後續實施辦法必須確實執行 	<ul style="list-style-type: none"> ● 透過行政手段保障消費者權益 ● 教育民眾未來可採取之補救措施 	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政部門應引領議題 ● 備妥協議合法化後之政策措施 ● 對社會不同層次的民眾應給予充分的資訊，並且因應民眾需求不同提供有策略的溝通管道及內容。

四、深度訪談、焦點座談及研討會參與人員的建議

三場焦點座談會、三位專家深度訪談及一場研討會（內容詳見附錄），針對政策網絡治理提出以下意見：

(一).與會者普遍認為近年社會議題層出不窮，政策網絡治理中各行動者間需要不斷分享彼此需求與期望，以發揮各自功能及型塑其定位角色。行政部門與新聞媒體間一直存在監督者與被監督者之關係；行政部門由原本議題設定之主要角色，弱化為協同角色，漸無法主導政策議題之發展方向。

(二).在新聞媒體功能定位部分，因部分新興媒體與節目包括談話性政論節目、部落格及社群網站之出現，並透過行動載具的傳播，使得議題形成與設定情勢，已非傳統平面媒體能力所能企及，對於新聞事件之看法傳播速度非常迅捷，行政部門宜體察此種新趨勢。

(三)與會者認為行政部門與新聞媒體因應資訊科技環境迅速變遷的同時，兩者在功能與定位上均有不少調整改善空間，宜有效整合多元訊息，多傳播正確的政策資訊。

第二節 研究具體建議

綜合上述相關國內外文獻、個案分析及專業意見之蒐集，研究團隊謹就個案策略綜合分析、立即可行以及中長期提出以下具體建議，供主政單位參酌：

一、個案策略綜合分析及建議

綜合以上三個個案，行政部門推動公共政策，與媒體及社會各界之溝通，在策略、作為方面有甚大的改善空間。建議未來推動公共政策依事件的發展應做以下因應，提供主、協辦單位參酌：

(一) 分階段溝通，掌握風險

政府風險溝通目的應採階段性溝通，每個風險歷程應做區隔，以塑化劑為例，政府首要工作應是 1.針對民眾的不滿情緒進行管理，先減少民眾不確定之恐慌情緒反應，另 2.輔以塑化劑相關資訊教育。在風險溝通歷程中，政府應加強媒體效能，以 3.提升對媒體議題建構效果、正面報導及良好的評價。政府新聞發布之風險語言應清楚並展現同理心，避免使用會引起民眾不安、不確定感加深的修辭，風險語言應淺顯易懂，避免使用官僚的、專業的、科技性的術語。政府新聞發布應多使用風險解釋，以幫助民眾快速進入新的風險情境中，並讓民眾瞭解風險問題的所在。

(二) 掌握議題主導權

新聞媒體報導新聞事件依據新聞價值的高低作取捨，行政部門有時基於政策尚處於研議階段故秘而不宣，或因種種因素採取無可奉告的態度回應媒體的採訪，記者基於交稿及截稿的壓力，勢必洽民間或關注公共政策人士之發言，由三個個案發展的歷程看來，事件發言的主導權似早已旁落，面對輿情發展，政府相關部門被新聞事件拖著走，「社會的溝通機制」淪喪。

(三) 橫向及縱向聯繫當予加強

由美牛、塑化劑及服貿協議三件議題看，由事件開始報導、擴大效應至如滾雪球延燒，涉及的部門由地方到中央、多個部會、甚至與國際關係有關，加上國內政治藍綠光譜鮮明，更增加複雜性。惟政府部門相關人員處理政策的論述能力、橫向及縱向溝通、意見彙整等尚有改善的空間。當媒體報導各方意見時，發現其中有落差，常據此做文章，有時政策內涵因而失焦，閱聽大眾所看到的只有政府各部門不同的意見或立場相互叫陣，呈現無所適從的局面。

二、立即可行建議：以一年為期之作為與措施

(一)建議應設立媒體課程，使行政部門認知媒體運作生態：（主辦機關：行政院發言人辦公室；協辦機關：行政院人事行政總處、考試院公務人員保障暨培訓委員會）

中央部會負責新聞聯繫相關人員宜透過認識媒體相關課程訓練，建立下述 1、2 及 3 之基本認知，並調整面對媒體之心態及應對方式。為配合課程訓練之方便性，可考量英國的作法：建立線上學習之課程，佐以課程測驗，以驗收學習成果。

- 1.各級政府部門相關人員應瞭解新聞媒體報導之需求、掌握新聞報導的節奏；處理重大政策之際，能納入媒體關切的因素，適時提供決策進度、背景等資訊供媒體瞭解、參與或報導。
- 2.對媒體採取拒絕、退避三舍或敵對的態度，不利政策之執行及推動；當記者採訪不到相關訊息，為了報導的需要，會尋找必要的出口，故報導反對的聲音為不得不然的替代方式，如此話語權勢必旁落，更造成政府部門說明政策的壓力及困難。
- 3.政府部門之發言人或部會首長等應洞悉新聞事件的重點訊息，或其報導動機，據以快速回應，在第一時間內把話說清楚、講明白。

(二)建議在政策宣導時導入商業行銷概念，並列入成效評量考核：（主辦機關：行政院發言人辦公室；協辦機關：各部會）

商業行銷係以企業所生產的產品或勞務為標的，以潛在的消費者為對象進行推銷；政策行銷則是以政府部門所制定的公共政策為標的，以受政策影響的公民為對象進行溝通；而社會行銷則是以社會價值或理念為標的，以個人或團體為對象進行宣揚。基本上，商業行銷乃是針對不同的標的對象或市場區隔的特性，設計適當的行銷策略，爭取標的人口或消費族群的支持與購買。由於不論是政策或社會行銷都是從商業行銷的觀點延伸，僅是行銷的標的有所差異，因此將公共政策仿照商品行銷的概念，包括：1.注意政策的包裝；2.借助合宜的代言人；3.運用各種可行的通路，4.用淺白的語言或讓人易於理解的內容，向特定或廣大的受眾推銷公共政策。甚至考量良好的故事架構說理或說情，讓民眾樂於觸及相關訊息。

將政策類比為產品，產品好，較容易推銷；有良好的行銷策略，更可為其成效加分，故導入商業行銷概念將有助於實務面政策之推銷成效。

(三)建議將公民審議的時代趨勢納入公務人員基本培訓課程規劃，以利後續政策推動。（主辦機關：行政院人事行政總處、國家文官學院；協辦機關：各部會）

審議式民主與公民參與已蔚為潮流；公共政策之形成與擬定不再是政府說了算；為了減少政府推動的阻力，確保政策擘劃及成型的品質，政策網絡治理尤需具備程序正義，做到審議式的民主。行政程序法對於公共政策之推動有既定之程序規定，宜在原有規定下納入審議民主的程序。強化與公民團體的溝通，使其瞭解並參與政策運作過程，避免公民團體透過媒體形成錯誤的報導及資訊。

(四)公共政策之制定與形成須廣納網絡治理相關人士之意見，故其過程該有審議式民主的觀念，在程序上邀集相關人士參與意見表達，以週延政策的規劃，並基於專業作為溝通基礎，形成政策決定後應堅守專業立場，方能避免本研究個案分析中出現之問題。（主辦機關：各部會）

政府事權有其分工，各政策或由上而下，或由下而上形成、制定、立法、推動等過程，仍應固守部門之分工，不應任何事件均由總統府或行政院站第一線。專業不退位，才能爭取媒體青睞與尊重。換言之，政策之制定與形成當透過嚴謹的程序，納入專業考量。

(五)建議各部會首長及新聞聯繫人員平時應與媒體高層建立直接溝通管道（主辦機關：行政院發言人辦公室；協辦機關：各部會）

各部會首長及新聞聯繫人員平時宜與媒體記者編輯、總編輯等建立聯絡管道，主動說明業務重點；遇突發事件亦有利於話語權的掌握。對於談話類型節目在可能的範圍多派員參與，表達政府的立場。說明政策內容時，應轉化運用庶民的語言說故事，讓聽者有感，作有效的溝通。

(六)建議定期客觀檢視機關與新聞媒體之間的作業流程及互動狀況。（主辦機關：行政院發言人辦公室；協辦機關：各部會）

各部會可自行檢視：

1. 檢討機關本身與媒體互動效果如何？有無需改善之處？
2. 檢討現有機關發言體系之作業是否契合媒體作業？
3. 現有執行中之政策是否做到審議式民主？
4. 現有制定中之政策是否做到審議式民主？

三、考量執行之政策對外說明有無需借重資深媒體人士參與之必要性。中、長期建議：以一年至三年為期之作為與措施

(一)應考量媒體類型的不同，平面、電子、網路、廣播媒體特性各異，應分別運用合宜的工具回應媒體需求。相關人力之調整及安排需要作業時間及培訓，以切合政策推動之需要。（主辦機關：各部會）

(二)政府擁有議題設定的主導權對於推動政策甚有幫助，故應擁有設定議題的專業能力，必要時可納入媒體專業人員協助，本項當作進一步之評估，並需切合各機關之人事編制及相關規定。（主辦機關：行政院人事行政總處；協辦機關：各部會）

(三)建議各部會應強化發言人機制（主辦機關：行政院發言人辦公室；協辦機關：各部會）

- 1.中央部會多以機關副首長為法定發言人，或指定專人負責發言。發言人代表機關就政策發言，具有一定的嚴謹性，亦代表機關之基本立場，故不容差錯，由過去的實例，以及美牛等案件的發展，發言人面對媒體，如何做到最佳境地亦有討論的空間；建議處理之機制以穩健為宜，可採取團隊作戰方式因應，如法定發言人宣示政策原則或定調，細節或相關法令規定則可由承辦部門的主管或相關人員作進一步說明或回答媒體的詢問，以協助媒體記者採訪作業。

- 2.正面支持的聲音或意見未能呈現，經常只看見、聽見反對的聲音，對於政策之推動十分不利；政府部門橫向的聯繫不足，在未建立共識之前即率而對媒體發言，形成機關間各自為政的情形，觀瞻不良，尤需改進。

- 3.涉及多個部會或中央與地方業務之分際，當於最短的時間內達成處理業務的共識，政務委員、秘書長等宜扮演中介的角色，作統一口徑處置，也避產生政出多門的不良印象。

(四)建議未來政策推動時應重視新興媒體的傳播效果。（主辦機關：各部會；協辦機關：國家通訊傳播委員會）

- 1.網路等是新興的載具，具有散布訊息快速之特質，可善用此特性即時回應，特別是能提供即時正面訊息，以平衡偏差的論述或說法，避免以訛傳訛，增加事後澄清事件的困難。

- 2.多媒體時代，提供之政策資料，不能侷限於傳統的文字資料，圖表／PPT／影像資料等，只要有助於政策或事件說明者，都可予對外提供，以補充文字的陳述。

- 3.傳統上單一的發言回應體系，在多媒體時代也要有多軌的思維，資料多軌、回應方式多軌。建議研究比照韓國政府積極回應新世代的作法，設立線上發言人回應來自四面八方的網路意見，以正視聽。

(五)建議應重新配置政策宣導預算，運用新興媒體。（主辦機關：各部會）

有鑑於網路及社群網站等新興媒體發展方興未艾，政府與外界之溝通亦需有所著墨，建議從預算的編列、施政計畫之規劃之初，即應納入本項重點，調整過去過度依賴傳統新聞媒體的傳播途徑，可加強行政院現有社群網站機制，

配置更多的資源（包括人力和預算）用在新興媒體，甚至可以考慮學習韓國之作法，設置線上發言人，及時回應網路使用族群的疑問，達到小眾化溝通的效果。

(六)建議建立政策溝通的成效評量機制。（主辦機關：行政院發言人辦公室；協辦機關：各部會）

參酌英國政府的做法，建議針對政策推動之成效建立客觀評量之機制；成效良好者據以獎勵，反之，則有對應之機制處理，使政策的推動有良好的品質及成效。評量機制之建立及信度與效度，需有週延的考量，建議納入學界專業之研究，作必要的試測，及妥為實施。

(七)研議回應媒體標準作業程序。（主辦機關：行政院發言人辦公室；協辦機關：各部會）

政策之形成、制定，或由上而下，或由下而上，相關因素十分複雜，加上來自利益團體的游說等，可說每一項政策的產生都有不同的風貌，如美牛、塑化劑、服貿協議等三案件演變的方式各異，惟一相同是都需面對媒體，都需面對媒體的詢問，均需說明政府的立場，解釋對於產業的影響，也需回應新興衍生的問題。在訂立回應媒體標準作業程序時，可考量回應的時間點、回應原則、提供的素材……等，並可依目前平面、電子、網路等較為普及觸達的介面，強化現有新聞聯繫作業規定及新聞處理注意事項機制，設定二至三類媒體回應之標準作業程序，以利各部會新聞聯繫部門人員及發言人遵循，將可協助政策順利的推動及治理。

在政府和媒體的處於對立式的互賴共生關係，雙方運作的方式、特性、本質幾乎都不同，要成為良善的網絡治理伙伴，需更加努力；特別是各媒體有其營運之立場及方針，雙方各本於專業各司其職。在溝通互動方面，政府和新聞媒體高度依賴對方，對政府而言，正面的影響是可由政府大幅度地決定報導議題的方向；對媒體而言，政府成為最有影響力的新聞供給者，也可能使媒體成為消息來源的「俘虜」。不過儘管政府官員常常成為政策的主要解釋者或消息的支配者，並不表示新聞媒體會讓消息來源予取予求。媒體雖然依賴政府提供各種素材的事實，但是這些訊息還是要進入媒體內部的管理系統和運作過程，也要符合新聞價值的考量才會刊播。另外，新聞媒體在治理角色上，具有整合多元訊息與政策正確資訊的傳播的功能，並可強化社會聯繫互動、凝聚共識，以降低政策推動與溝通成本。理解這些歧異，政府相關人員推動政策時，從規劃到執行，就要更加認真處理相關網絡治理中的每一環節，妥為溝通，並善用各類媒體的特性，有效益地推動公共政策，創造全民的福祉。

參考書目

一、中文部分

- 中央通訊社 (2013a)。〈大陸對臺開放 7 產業受惠〉。
- 中央通訊社 (2013b)。〈自由化影響總統：經部有因應〉。
- 中央通訊社 (2013c)。〈海峽兩岸服務貿易協議全文〉。
- 王毓莉 (2005)。〈政府運用「置入性行銷」從事菸害防制工作之初探性研究〉，《中華傳播學刊》，第 8 期。
- 丘昌泰 (2000)。《公共政策：基礎篇》。臺北市：巨流。
- 立法院 (2013)。《兩岸服務貿易協議洽簽進度、實質效益及兩岸電子商務市場競爭關係之現況－以淘寶網為例》，立法院第八屆第三會期內政委員會第二十次全體委員會議。
- 江明修 (2003)。〈公共行政制度設計之辯證：公民治理型模的檢視〉，《中國行政評論》，第 12 卷第 3 期。
- 自由時報 (2013a)。〈因應服貿衝擊馬重提 952 億舊方案〉。
- 自由時報 (2013b)。〈兩岸今簽服貿協議郝明義批馬愚昧、無能〉。
- 自由時報 (2013c)。〈陳玉勳諷馬「服貿」不報告肛門息肉昭告天下〉。
- 自由時報 (2013d)。〈達成朝野協商服貿協議將逐條審查表決〉。
- 余致力，(2002)，《民意與公共政策：理論探討與實證研究》，臺北：五南。
- 余致力、毛壽龍、陳敦源、郭昱瑩 (2008a)。《公共政策》。臺北市：智勝。
- 余致力、彭滄雯、莊文忠、杜文苓、林子倫，(2008b)，《公共議題政治學》，臺北：智勝。
- 吳宜臻 (2007)。〈從 SARS 經驗建構重大疫情媒體溝通之標準作業流程〉，《臺灣衛生雜誌》，第 26 卷第 3 期。
- 吳瓊恩 (2002)。〈公共行政學發展趨勢的探究-三種治理模式的互補關係〉，《公共行政學報》，第 7 期。

- 吳瓊恩 (2006)。〈建構無預謀的行政倫理：新公共服務五對概念的比較與檢驗〉，《公共行政學報》，第 23 期。
- 李文淵 (2006)。《政府政策行銷與媒體互動關係之研究——以公共關係理論為觀點》，臺灣師範大學政治學研究所在職進修碩士班學位論文未出版。
- 李育青 (2009)。〈壹週刊外部性問題初探——以司法院「法學資料檢索系統」中的案例看起〉，《新聞學研究》，第 98 期。
- 李宗勳 (1999)。〈政策問題建構與議程設定：動態過程的觀點（下）〉，《人力發展》，第 68 期。
- 李翠萍 (2005)。〈我國社會福利政策執行與政策議題倡導網絡之分析〉，《經社法制論叢》，第 35 期。
- 李銀真 (2008)。《東亞國家報紙報導國際新聞之比較研究——以中國、臺灣、南北韓為例》。銘傳大學傳播管理研究所碩士論文。
- 李德霞 (2011)。《新形勢下的兩岸新聞交流與合作》，發表於 2011 年中華傳播學會-流行文化與娛樂科技。
- 易佳玲 (2010)。《政府風險溝通、新聞發布與媒體報導之研究——以新流感為例》，世新大學公共關係暨廣告學研究所碩士論文，未出版。
- 林玉華 (2002)。〈政策網絡的治理模式：以英國與歐盟為例〉。《行政暨政策學報》，第三十四期。
- 林妮燕 (2008)。《英國 1988 年教育改革法案之政策網絡分析》，國立暨南國際大學比較教育學系博士論文，未出版。
- 林宜軒、姚佳燕 (2012)。〈禁止或合法-探討臺灣置入性行銷法條的矛盾〉，清華大學寫作中心 2012 秋季大競寫得獎作品暨評審評語——小論文組佳作獎，<http://writing.wwlc.nthu.edu.tw/writcent/main/viewnews/387>。
- 林俊杰 (2004)。《從政治與法律層面探討政策變遷——以核四政策之爭議為例》，佛光人文社會學院政治學研究所碩士論文。
- 林興盟 (2010)。《中華民國政府放寬中國駐點記者管制之研究——以新華社、中新

- 社為例》，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，未出版。
- 林麗雲（2011）。〈節制私人資本、護衛公共責任：南韓電視體制的演進〉，《新聞學研究》，107期。
- 美麗島電子報（2013）。〈服貿協議逼現民進黨的兩岸困境〉。
- 苦勞網（2013）。〈沒準備、別上路，國會勿放水、人民來監督，民間社團抗議草率簽訂「服務貿易協議」〉。
- 范傑臣（2002）。〈從多國網路內容管制政策談臺灣網路規範努力方向〉，《資訊社會研究》，第2期。
- 孫本初、傅岳邦（2009）。〈行銷型政府的治理模式：政策行銷與政策網絡整合的觀點〉，《文官制度季刊》，第1卷第4期。
- 孫本初、鍾京佑（2005）。〈治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構〉，《公共行政學報》，第16期。
- 孫煒（2002）。〈政策次級系統與政策典範--政策變遷之模型建構〉，《政治學報》，第34期。
- 郝明義（2013）。〈沒書刊准印證暫別簽約〉，聯合報。
- 高順德（2013）。〈媒體報導離真相有多遠〉，《國政評論》。
- 商業周刊（2013）。〈搞清楚！兩岸服務貿易協定，根本是中國讓臺灣多〉。
- 張世杰（2009）。〈第二代治理網絡的研究：一些理論觀點的省思〉，《臺灣民主季刊》，第6卷第4期。
- 張世賢（2002）。〈電子化政府的政策行銷〉，《國政研究報告》，
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-059.htm>。
- 張明貴譯（2005）。Gerston, L. N.著，《公共政策的制定—過程與原則》，臺北：五南。
- 張惠堂（2009）。〈媒體民主政治下的公共政策研究〉，《競爭力評論》，第13期。
- 張錦華、林麗雲（2011）。〈頭痛醫頭：政府宣導只要禁止置入和要求揭露就完備了嗎？檢視《預算法》第六十二之一條增訂案〉，《臺大新聞論壇》，第10

期。

盛杏媛 (2012)。〈媒體報導對企業型政治立法成敗的影響〉，《東吳政治學報》，第 30 卷第 1 期。

莊文忠 (2004a)。《政策體系與政策變遷之研究：停建核四政策個案分析》，政治大學公共行政學系博士論文。

莊文忠 (2006b)。〈倡議型非營利組織的政策網絡分析〉，收錄於余致力主編，《新世紀公共政策理論與實務》，臺北市：世新大學。

莊文忠 (2012c)。〈網絡治理 (Network Governance) 的難題與前景〉，收錄於許立一等編著，《當代治理新趨勢》，新北市：空中大學。

莊豐嘉 (2011)。《臺灣公民新聞崛起對公共政策之衝擊：從樂生、大埔到反國光石化事件之比較分析》，臺灣大學政治學研究所碩士論文。

陳佑榮、呂鵬 (2010)。〈以英國為例看西方政府的媒體操控策略〉。人民網，<http://media.people.com.cn/GB/40628/11049470.html>。

陳亭儒 (2012)。《從食品風險議題探討政府風險溝通與媒體報導—以塑化劑事件為例》。世新大學公共關係暨廣告學研究所碩士論文。

陳彥龍、熊杰 (2008)。〈結束後的開始：NCC 成立歷程與釋憲後的修法議題〉，《廣》播與電視》，第 28 期。

陳恆鈞 (2008)。〈協力網路治理之優點與罩門〉，《研習論壇月刊》，第 92 期。

陳榮民等 (2009)。〈改善政府機關與媒體互動關係探討〉。《T&D 飛訊》第 81 期。

陳懋蔚 (2013)。〈晶華 5 星級雙品牌搶進中國〉，蘋果日報。

曾旭繁 (2009)。〈形成中的媒體市民社會：民間聲音如何影響政策議程〉，《新聞學研究》，第 100 期。

馮建三，(2007)。〈臺灣傳媒及其政策變遷 20 年：以中國為背景與想像〉，《思想》，第 7 期。

黃仁德、姜樹幹 (2001)。〈網路與電子化政府〉，《2001 國家發展學術研討會：知識經濟社會與國家發展》。臺北：國立臺灣大學國家發展研究所。

- 黃哲斌（2009）。《公民新聞的網路實踐——以樂生療養院事件為例》，國立政治大學新聞研究所碩士論文。
- 黃瓊儀（2001）。《公共政策之議題管理與公共宣導策略研究 以臺北市垃圾費隨袋徵收政策為例》，臺灣師範大學大眾傳播研究所碩士論文，未出版。
- 新頭殼（2013）。〈立院朝野協商：服貿協議將逐條審查表決〉。
- 楊侃儒（2010）。《國家機關、資本市場與閱聽眾權力對新聞媒體自主性影響之探究（1987-2008）》，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 楊雅婷譯（2009）。《媒介與政治初探》。臺北：韋伯文化。（原書：Oates, S.（2008）. Introduction to Media and Politics），Sarah Oates。
- 楊慧瑛（2008）。《議題催化與議題回應策略研究：樂生療養院拆遷議題之文本分析》，世新大學公共關係暨廣告學研究所碩士論文，未出版。
- 經濟部國際貿易局（2013）。《海峽兩岸服務貿易協議》增商機，服務業業者話效益。
- 廖淑君（2006）。〈政府從事電視置入性行銷法律規範之研究〉，《廣告學研究》，第26期。
- 管中祥（2006）。〈媒體的問題，公共解決！—讀 McChesney《問題媒體：二十一世紀美國傳播政治》〉，《新聞學研究》，86期。
- 臺中市政府市政新聞（2013）。〈黃國書議員擔心「兩岸服務貿易協議」影響大臺中服務業〉。
- 趙怡、褚瑞婷（2009）。〈兩岸解凍後的傳播媒體交流〉，《國政研究報告》，<http://www.npf.org.tw/post/2/6003>。
- 劉幼琍*、石佳相、谷玲玲、劉柏立、許文宜、賴祥蔚（2014）。《數位電視與新媒體之政策與發展策略》。臺北市：揚智。（*為通訊作者）
- 劉坤億（2003）。〈地方治理與地方政府角色職能的轉變〉，《空大行政學報》，第13期。
- 劉宜君（1999）。〈政策網絡與國家機關自主性：比較英國、美國與臺灣之健康保

- 險政策網絡》。《空大行政學報第九期》，279-306。
- 劉宜君（2002）。〈政策參與與政府再造-談政策網絡的概念與類型〉。國政研究報告憲政（研）091-008 號。
- 劉宜君（2006）。〈公共網絡的管理與績效評估之探討〉，《行政暨政策學報》，第 42 期。
- 劉昌德（2007）。〈民主參與式的共管自律：新聞自律機制之回顧與再思考〉，《臺灣民主季刊》，第 4 卷第 1 期。
- 樊娟娟（2011）。《美國牛肉進口之議題週期與管理》。淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文。
- 潘競恆（2012）。《政府運用 Web 2.0 社群媒體行銷的新思維與策略期末報告》，行政院研究發展考核委員會。
- 蔡允棟（2006）。〈民主行政與網絡治理：「新治理」的理論探討及類型分析〉，《臺灣政治學刊》，第 10 卷第 1 期。
- 鄭自隆（2006）。《災害應變時政府優先使用傳播媒體機制之研究》。行政院災害防救委員會委託研究報告。
- 魯炳炎（2003）。〈我國工業專用港轉型改制為工商綜合港之公共政策觀點--政策網絡與政策變遷的應用〉，《政策科學論叢》，第 19 期。
- 魯炳炎（2009）。〈從多元流程觀點談蘇花高興建決策之議程設定與政策選擇〉，《東吳政治學報》，第 27 卷第 4 期。
- 盧鏡臣、周素卿、江尚書（2011）。〈重大災害對媒體議題設定及政府決策之影響〉，《地理學報》，第 63 期。
- 蕭怡靖（2006）。〈臺灣閱報民眾的人口結構及政治態度之變遷：1992 至 2004〉，《臺灣民主季刊》，第 3 卷 4 期。
- 聯合報社論（2013）。〈詹宏志 vs. 郝明義：服貿談判犧牲了誰？〉。
- 謝君蔚、徐美苓（2011）。〈媒體再現科技發展與風險的框架與演變：以基因改造食品新聞為例〉，《中華傳播學刊》，20: 143-179。（TSSCI 期刊）

謝於純（2013）。《危機傳播策略-比較政府處理 2009 年及 2013 年美國牛肉事件的危機傳播策略》。立臺灣大學政治學系政府與公共事務碩士在職專班碩士論文。

魏环（2006）。〈監理之外：初探 NCC 在媒體產業輔導與媒體文化發展的角色〉，《廣播與電視》，第 26 期。

羅世宏（2008）。〈自由報業誰買單？新聞與民主的再思考〉，《新聞學研究》，第 95 期。

蘇蘅、陳憶寧（2010）。〈公共衛生危機中政府與媒體如何共舞：檢視產生不實新聞的影響因素〉，《廣告學研究》，第 33 集。

蘋果日報（2013）。〈反服貿協議綠營本周辦公聽會〉。

蘋果日報（2013）。〈投資 9 百萬元變相移民中市議員轟：「市長換中國人選」〉。

蘋果日報（2013）。〈服貿協議別提油桶救火〉。

蘋果日報（2013）。〈服貿協議補漏推小組規劃配套難修細節綠嗆「服務業敲喪鐘」〉。

蘋果日報（2013）。〈張花冠批評兩岸協議讓工作飛了推人民入火坑〉。

英文部分

Agranoff, R. and M. McGuire. (2001) . Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*.

Berry, Frances S. (2007) . How the Study of Civil Society can Influence the Study of Public Administration. A paper presented at the International Conference on Reinventing Government and Civil Society, hold by Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. December, 8-9th.

Daugbjerg, C. (1998) . Linking policy network and environmental policies: nitrate policy making in Denmark and Sweden 1970-1995. *Public Administration*, 76 (3)

- Denhardt, J.V. and R. B. Denhardt. (2003) . The New Public Service: Serving
- Dye, T. R. (1998) . Understanding Public Policy, 9th ed., Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Easton, D. (1965) , A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs, NJ:Prentice
- Gordenker, Leon and Thomas G. Weiss. (1995) . Pluralising Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions. *Third World Quarterly*, 16 (3)
- Hall.Gregory, A. (2005) . Communication dimensions of the UK foot and mouth disease crisis, 2001. *Journal of Public Affairs*, 5: 1-17.
- Government Communications Plan 2013/2014
- McCombs, M . (1995) . The focus of public attention. A paper presented at the University of Rome, La Sapienza.
- Meuleman, L. (2008) . Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets : the feasibility of designing and managing governance style combinations. Physica-Verlag.
- Mintrom, Michael and Sandra Vergari. (1998) . Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms *The Journal of Politics*, 60(1)
- Lees-Marshment, Jennifer (2009) . *Political Marketing: Principles and Applications*. Taylor & Francis.
- Rhodes, R. A. W. and David Marsh. (1992) . New Directions in the Study of Policy Networks *European Journal of Political Research*, 21 (1-2)
- Rhodes, R. A. W. (1988) . *Beyond Westminster and Whitehall*. London, UK: Unwin-Hyman.
- Rhodes, R. A. W.(1997) . *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Sabatier, Paul A. and Hank C. Jenkins-Smith. (1999) . *The Advocacy Coalition*

- Framework: An Assessment, In Sabatier, Paul A. (ed.) Theories of the Policy Process. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. (1988) An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. Policy Sciences, 21.
- Sehested, K. (2004) . Urban Planners as Network Managers and Metagovernors , Planning theory and Practice.
- Sørensen, E. and J.Torfin. (2007) . Theories of Democratic Network Governance. Palgrave Macmillan.
- Triantafyllou, P. (2007) . Governing the Formation and Mobilization of Governance Networks. In Sørensen, E. and J.Torfin (Eds.) , Theories of Democratic Network Governance.Palgrave Macmillan.

二、韓文部分

- 〈KTV 網站〉, <http://www.ktv.go.kr/>。
- 江鐵秀 (2003)。《政策決定過程中大眾媒體扮演角色之研究》
- 李美玉 (2009)。《網路媒體於政府政策宣傳扮演角色之研究》
- 李完泰 (2010)。《推特的政治社會影響力與含義》
- 李奎庭 (2010)。《韓國政策決策過程中主流新聞及政府策略選擇之研究》
- 金才煥 (2011)。《社群媒體對政策輿論形成之影響－以口蹄疫的推特分享 (retweet) 為中心》
- 高吉坤 (2007)。〈政策網絡研究的效用及社會連結網理論之活用及考察〉,《公共行政期刊》
- 楊賢謀 (2008)。《對北統一政策決定過程之政策網絡分析》
- 國政簡報網站：<http://www.korea.kr/main.do>。
- 韓國廣電法 (Broadcasting Law)。

附錄一 焦點團體座談會紀錄

第一場焦點團體座談會紀錄

一、時間：102年7月16日

二、地點：世新大學新聞傳播學院會議室

三、主席：陳清河（世新大學新聞傳播學院院長）

四、出（列）席人員：

與談人：A1（國立師範大學大眾傳播研究所教授）、A2（中央通訊社，行政主管）、A3（中國廣播公司新聞部，行政主管）、A4（客家電視臺新聞部，行政主管）、A5（聯合晚報，行政主管）

列席人員：莊麗蘭副處長（行政院研究發展考核委員會）、許智閔專員（行政院研究發展考核委員會）。

五、座談會題綱：

(一)行政部門與新聞媒體的功能與定位

- 1.過去這十年來，在政策制定與執行的過程中，行政部門與新聞媒體互動關係有何改變？主要是受到哪些因素的影響？
- 2.目前的政策制定與執行的過程中，行政部門和新聞媒體間的互動情形為何？新聞媒體的角色及定位為何？媒體擁有第四權，政府公共政策成敗與媒體之關聯性為何？
- 3.整體而言，目前行政部門和新聞媒體進行政策溝通的過程中，遭遇什麼困難之處？有哪些需要改進的地方？

(二)個案討論及分析

- 1.以兩岸服務貿易協議、塑化劑、美國牛肉進口等三個議題為例，新聞媒體對於政府政策內容的轉化過程為何？新聞媒體報導內容和行政部門提供的政策訊息是否呈現一致性？為什麼？
- 2.基於「媒體」因素，三個案例呈現政策轉折情形有何異同？
- 3.請就以上三個案例的呈現，針對政府公共政策的發動者及媒體界提出建議。

(三) 未來建議

1. 未來行政部門在政策溝通上如何和新聞媒體建立良好的關係？可以使用哪些溝通策略？
2. 在當前及未來益趨多元化的媒體環境下，政府公共政策之推行標準作業程序為何？

六、發言要點：

(一) 本次與會學者專家討論方向包括行政部門與新聞媒體的功能與定位、個案討論與分析，以及前瞻演變三項重點。與會者普遍認為近年社會議題層出不窮，政策網絡治理中各行動者間需要不斷分享彼此需求與期望，以發揮各自功能及型塑其定位角色。惟行政部門之權威已經弱化，在政策議題的決定上受到新興媒體的挑戰。

1. 行政部門與新聞媒體的功能與定位：行政部門與新聞媒體間一直存在監督者與被監督者關係，伴隨著新聞媒體環境變遷趨勢及解決問題所需困難度增加，行政部門由原本議題設定之主要行動角色，弱化為協同行動角色，又因為各項社會議題不斷出現，加以民間團體豐沛資源及動員能力，顯示施政能力之侷限性，漸無法主導政策議題之發展方向，以致遭受民間團體的質疑與挑戰。
2. 由於社會議題的複雜性與問題牽涉廣泛且專業性，而行政部門本身又須協調整合內部意見，相對壓縮政策方案研擬時間，且因由上而下之決策特質與體制缺乏彈性，對新興變化情勢因應能力較為緩慢，難以滿足新聞媒體即時發布新聞之需求與期望。
3. 在新聞媒體功能定位部分，不外監督政府、反映多元意見，以及傳遞輿論資訊等，惟因部分新興媒體與節目包括談話性政論節目、部落格及社群網站之出現，並透過行動載具的傳播，使得議題形成與設定情勢，已非傳統平面媒體能力所能企及。此外，礙於收視率（市場競爭）與時效壓力，新聞媒體難以踐行完整查證程序，未經查證結果易導致主觀錯誤，致新聞所呈現的內容趨於過份強調或淡化某些事實，並有遺漏相關資訊情形發生。
4. 不同新聞媒體、政黨及利益團體目標差異甚大，各自於同一社會議題出現時追逐話語主導權，以型塑議題發展方向有利於組織生存發展與定位，其並非是以解決公共問題為主要考量。行政部門於參與此項網絡結構中，如要掌握議題主導先機，須強化內部橫向協調（包括府、院、黨及立法部門等）及溝通能力，充分授權發言人對新聞媒體進行決策進度、決策考量因素說明，並思考政治攻防焦點以及運用庶民語言加以表達，給予外界公開透明形象。此外，建議將部分專業議題的回應權責，回歸部會分工，以避免政府高層因專業性不足問題，難以正確有效回應。各部會首長及新聞聯繫人員平時宜與

媒體記者及編輯等建立聯絡管道，主動說明業務重點，遇突發事件時亦有利於話語權之掌握。

5.由於社會議題與事件的複雜性（不同消息來源），新聞媒體易因無具體證據與明確消息來源及專業知識，受制於個別政治意識型態，致報導內容缺乏客觀性或甚至扭曲原意，另為吸引閱聽人注意，常導向對政府政策負面或惡意的評價，建議落實錯誤報導更正，並強化新聞自律規範之建構及相關自律團體拘束能力。

6.新聞媒體因受到商業與政治過多干擾，記者恐被迫喪失職業道德與操守，於是接受贊助者或廣告商直接支付媒體廣告費用，使媒體傾向不報導事實，而拋棄客觀監督角色，損害到新聞媒體獨立自主性，致媒體與政府及企業間原本應有的制衡關係被破壞掉。

(二)針對個案討論

1.塑化劑、美國牛肉進口案例涉及三聚氰胺（Melamine）、萊克多巴胺（Ractopamine）等專有化學用語及類似零檢出等專業用語之界定，需要專業人員解釋，建議行政部門於表達類似用語時，以簡明扼要與民眾容易接受的語言方式呈現，並強化部會專門人員與發言人間溝通管道，統一由發言人對外發布，可避免新聞媒體等其他團體因不瞭解而造成恐慌與焦慮，進而形成負面評論氛圍，致影響後續政策推動。

2.政策網路治理過程，各行動者於共同組成的關係結構中，以獲取資源為主要動機，彼此亦各有立場與資源，如何吸引民眾瞭解政策內涵，進而願意配合行政部門共同推動政策（如兩岸服務貿易協議），需要說故事的能力，及將政策議題包裝後成為更具價值的故事，以說服其他行動者並吸引外在資源及支持。

3.行政部門於形成或執行不同層次的公共政策時，除了與受影響的行動者進行協商互動，也須協助形成網路治理之目標與對象，並提供必要資源使行動者納入參與網絡運作。建議勿以形式的規則發布即認為已引領政策過程發展，而宜強化培養行政部門或行動者間網絡治理的協調溝通能力，並運用非正式或間接管道（包括社群網站）與各行動者進行有感對話。

本次會議就我國行政部門與新聞媒體的功能與定位相關議題進行探討，學者專家及機關代表均有深入討論，並提出見解。與會者認為行政部門與新聞媒體因應資訊科技環境迅速變遷的同時，兩者在功能與定位上均有不少調整改善空間，以有效整合多元訊息與傳播政策正確資訊，降低政策推動與溝通成本，並對未來我國行政部門與新聞媒體協力合作發揮良善政策議題引導具有信心。

七、重點整理：

(一)各級政府部門相關人員應瞭解新聞媒體報導之需求、掌握新聞報導的節奏，處理重大政策之際，能納入媒體關切的因素，視時提供決策進度、背景等資訊供媒體瞭解、參與或報導。

(二)政府擁有議題設定的主導權對於推動政策甚有幫助，故應擁有設定議題的專業能力—即納入媒體專業人員搭配專業人士參與發言。

(三)對媒體採取拒絕、退避三舍或敵對的態度，不利政策之執行及推動；當記者採訪不到相關訊息，為了報導的需要，會尋找必要的出口，故報導反對的聲音為不得不然的替代方式，如此話語權勢必旁落，更造成政府部門說明政策的壓力及困難。

(四)政府事權有其分工，各政策或由上而下，或由下而上形成／制定／立法／推動等過程，仍應固守部門之分工，不應任何事件均由總統府或行政院站第一線，如此不利於案情的掌握，亦成為疲於奔命。

(五)政府部門之發言人或部會首長等應洞悉新聞事件的重點訊息，或其報導動機，據以快速回應，在第一時間內把話說清楚；並應考量媒體類型的不同，平面、電子、網路、廣播媒體特性各異，應分別運用合宜的工具回應媒體。

(六)各部會首長及新聞聯繫人員平時宜與媒體記者編輯、總編輯等建立聯絡管道，主動說明業務重點；遇突發事件亦有利於話語權的掌握。

(七)網路是新興的載具，散布訊息快，可善用此特性即時回應，特別是能提供即時正面訊息以平衡偏差的論述或說法。

(八)政策多具高度專業內涵，與民眾溝通，應轉化運用庶民的語言說故事，讓聽者有感，作有效的溝通。

(九)政策制定或由上或由下，情勢不一樣，宜有戰略思考，佐以戰術之運用。

(十)媒體工作怕被政府部門納編，但不怕與政府部合作或遭「運用」，政府首長及相關人員宜善用此一特質，好好行銷政策。

第二場焦點團體座談會紀錄

一、時間：102 年 10 月 30 日

二、地點：世新大學新聞傳播學院會議室

三、主席：陳清河（世新大學新聞傳播學院院長）

四、出（列）席人員：

與談人：余小云（文化大學行政管理學系副教授兼系主任）、胡龍騰副教授（臺北大學公共行政暨政策學系副教授）、張惠堂助理教授（開南大學公共事務學系助理教授）、陳暉淵副教授（文化大學行政管理學系副教授）、李宗勳教授（中央警察大學行政管理學系教授）

列席人員：許智閔專員（行政院研究發展考核委員會）。

五、座談會題綱

(一)就您的觀察或經驗來看，過去這十多年來，在政策制定和執行的過程中，行政部門與新聞媒體互動關係有何改變？主要是受到哪些因素的影響？

(二)從政府公關與政策行銷的觀點，請問您認為行政部門應該如何重新定位新聞媒體在政策過程中的角色及功能？行政部門與新聞媒體間是夥伴關係？抑或是對立關係？

(三)從政策網絡的觀點，新聞媒體也是重要的行動者或利害關係人，就目前的政策制定和執行的過程中，行政部門應如何提供適當的參與管道和機會給新聞媒體？

(四)若以兩岸服務貿易協議、塑化劑風暴、美國牛肉進口等三個重大議題的媒體報導為例，請問您認為行政部門提供的政策訊息和新聞媒體的報導內容是否一致？中間出現落差的可能原因為何？

(五)整體而言，行政部門和新聞媒體進行政策溝通的過程中，最常遭遇到什麼困難？未來行政部門應採取什麼策略和媒體保持良好的互動，以利於公共政策的推動？

(六)行政部門中負責與媒體連繫接觸的發言人，應該具備哪些條件或接受哪些訓練，才能扮演好與媒體溝通的角色？

六、重點整理

(一)資深發言人很重要，行政部門，各部門現在有所謂的國會聯絡組，我們

以前國會聯絡組都是派非常資深的人，一定要找一個瞭解新聞媒體生態，然後能夠去處理的。

(二)行政部門要去套點交情，要去把溝通管道建立好

(三)媒體的參與方面，尤其是特別資深的記者，譬如說有一個政策出來的時候，一個非正式的座談會去聽聽他們的意見。

(四)媒體之所以可貴，是因為它始終扮演一個所謂監督者的角色

(五)現在是人人皆是記者的時代，人人都可以爆料，人人都可以看到一些事情，就提供給，就上傳到 YouTube 或者上傳到，或者跟媒體做爆料。如何在這樣的環境之下去調適，跟找到一個相對應的策略，這才是這個行政部門或者是研討會應該要去設想的一個主要的方向。

(六)政府部門因為窮於應付媒體，現在另外一個衍生出來的情況就是會去找媒體人，或者卸任的立委來擔任政府的發言人。所以行政部門在這幾年來，對於媒體的感覺是畏懼高過於所謂的迎臂，迎臂就是張開雙臂歡迎媒體的監督。

(七)目前問題出在政府部門內部本身缺乏對於政策分析，還有新聞事件分析的能力，或者是評估的能力。

(八)媒體還是應該要扮演它傳統的這樣子的角色，就是扮演發掘政府部門的問題，而行政部門在這件事情上面應該要去確認說自己真的已經面臨到失去自我的一個危機的這樣一個情況。

(九)如何對媒體，對國會做遊說，做議程設定，所以在這裡面發展出來一個很重要的議題，叫做 **issue management**，議題管理。不要只是切香腸式、擠牙膏式，而是你一開始前面你要有一個政策分析跟評估的能力，在這個能力完整了之後，其實透過一個所謂的坦誠的誠意，去跟媒體做溝通，當然要平常建立好一些友善的關係，這個友善是基於一個良善美意的情況之下的概念之下去建立。

(十)建議行政部門應該要回歸自己的專業，這就是因為政府已經失去自我，怎麼樣找回自我？其實就是回歸自己的專業。而發言人本身就扮演了資訊提供者跟資訊守門員的兩個角色，所以發言人必須要非常用功必須要對要討論的這個政策要 **well understanding**，不要人家問了，他一問三不知，大家就會看破手腳。

(十一)行政部門跟媒體之間的互動，或者什麼政策行銷最重要的那個政策本身，它到底現在有什麼問題，或者有沒有辦法讓它更好，坦白說，我為什麼說這是我們公共行政領域裡面最痛的一個議題，是因為我們現在面臨的所謂從民主轉型，到民主深化，或者民主鞏固的這個階段裡面，其實它對於文官體系產

生一個非常大的負面影響，就是文官政治化。越來越多的公務人員在揣摩上意，這就是文官政治化。文官政治化的結果會是什麼，是我們的文官棄守了他的專業，而不會去思考說我到底應該要如何做政策的規劃，或者我如何來規劃政策，重點是現在老闆要什麼，老闆要什麼，就是我要什麼，我要什麼，就是我要去做什麼

(十二)我就問在座的這些公務人員說，你們曾經做過你們的懶人包嗎？從來沒有，那就是我們剛剛講的，那為什麼政府部門不能夠回歸自己的專業，我們來做我們這樣用很簡單的方式，我們去陳述我們的專業跟我們的政策內容，這是政府部門從來不會想到要去做。

(十三)行政部門和媒體就是一種對立的互賴的共生的關係。

(十四)發言人基本上是需要兩項專業，政策的專業，還有新聞的專業。

(十五)有新聞背景的人，他知道新聞媒體要甚麼東西，他講出來比較能夠符合他們的需求。我們現在政府部門，如果說有這樣更多的有新聞背景的人進入到公共部門去擔任發言人角色的時候，我相信在這個前提之下，至少你知道你丟什麼東西出來，人家會報導。

(十六)現在媒體的環境跟過去不一樣，第一個就是說現在全民都是狗仔的時代，每個人都可以報導，隨時可以丟一個東西到 YouTube，而且是即時的、同步的、廣泛的發射出去，每個人都看得到，跟你以前是不一樣的時代；第二個是臺灣媒體越來越鹹濕；第三個，臺灣媒體，包括像名嘴已經越來越像連續劇了，他在演，他已經不是媒體人，他有點像演員；第四個說是媒體因為競爭，頻道太多了，而且電視畫面同時有跑馬燈等六七種訊息。

(十七)現在這個社會裡面在媒體的反映上面呈現出來，就變成短、快畫面，就很多東西都是短的，它已經沒有辦法說要長篇的報導，如果你要講長篇大論的政策呢，只能靠專訪，專訪的方式，讓媒體有版面，不同的媒體會有版面去把你完整的東西報出來，但是如果只是一個電視畫面幾秒鐘，那個不要你講政策的，太細節了，因為老百姓聽不懂，然後媒體也沒有耐心。

(十八)我覺得可以讓媒體提前，因為我剛剛講，你要有給他一些判斷的空間跟自信，所以平常沒事的時候，要讓媒體參與你的一些事情，跟他說我們最近在規劃什麼事情。所以我講給他參與，不是只有議題的參與，就是在你一個整個工作過程中裡面，可以讓他適度有一點透明去理解，那這樣的東西都是我剛剛要講的是建構友善關係裡面不著邊際的其中一環。

(十九)所以我仍然覺得我們在講政策網絡治理裡面，一個好的政府的媒體治理，你想不要被媒體過度治理你，那在平常治理媒體裡面，就要讓媒體跟民眾是有比較、有些讓他聽到，民眾的意見都可以進來。儘管這邊講的是新聞媒

體，但是你要提升行政部門跟新聞媒體的衡平的對待關係，我認為就是要讓一般受影響的民眾，他要在整個過程裡面也有參與的機會，讓媒體沒有操控跟捏造的空間。

第三場焦點團體座談會紀錄

一、時間：102年12月09日

時間：102年12月09日

二、地點：世新大學新聞傳播學院會議室

三、主席：陳清河（世新大學新聞傳播學院院長）

四、出（列）席人員：

與談人：世新大學新聞學系彭懷恩教授、世新大學傳播管理學系蘇建州教授、國立臺灣藝術大學廣播電視學系連淑錦副教授

五、座談會題綱

(一)從政策網絡的觀點，新聞媒體也是重要的行動者或利害關係人，請問您認為行政部門應該如何重新定位新聞媒體在政策過程中的角色及功能？目前的政策制定和執行的過程中，行政部門應如何提供適當的參與管道和機會給新聞媒體？

(二)行政部門面對新媒體發展（如網路新聞、社群網站等），在公共政策運作上需注意之處？

(三)若以兩岸服務貿易協議、塑化劑風暴、美國牛肉進口等三個重大議題的媒體報導為例，請問您認為行政部門提供的政策訊息和新聞媒體的報導內容是否一致？中間出現落差的可能原因為何？

(四)整體而言，行政部門和新聞媒體進行政策溝通的過程中，最常遭遇到什麼困難？未來行政部門應採取什麼策略和媒體保持良好的互動，以利於公共政策的推動？

(五)行政部門中負責與媒體連繫接觸的發言人，應該具備哪些條件或接受哪些訓練，才能扮演好與媒體溝通的角色？

六、重點整理

(一)審議民主開頭是非常強的理性討論，事實上來說審議民主現在已經有改變。現在越來越多的強調的是要講一個好故事出來，又要帶著感性，要講人民聽得懂的內容。

(二)要導入這個商業形象的概念。因為這個現在賣政策跟賣產品是一樣的，現在就是說你要讓所謂政策行銷的概念，所以那樣要怎麼樣的透過好的包裝。過

去我們常談到 4P 加 P，現在是 4P 加 3P，其中有一個叫包裝，package。還有你要找對人，People，所以過去我們所強調的 4P 再加上定位，現在應該再加上好的包裝，還有好的行銷團隊 people 的概念。

(三)無論是開放美牛也罷或者塑化劑也罷，或者兩岸服貿協議也罷。建議從政府行銷的概念來說的話，要注意它的最有效率的行銷是有代言人。關於這政府官員自己講，有時候不如施振榮講或者是這個社會有公信力的，這個或者嚴長壽或者李家同，他能夠針對在某些的議題裏面能夠幫政府做，因為他們的社會形象比較好，所以他們出來說，特別是這個就是說兩岸方面來說的話，找這個一些有形象的，像張忠謀這個真的很重要。那遠比比那個經濟部部長講的很重要，有用多，那個爺們受不了。我的意思就是說我能夠補充的不多，從政策行銷的概念來說，找好的代言人，可以更強化政府的政策跟人民之間的對話。

(四)行政部門可以聘請形象好的資深媒體退休記者擔任媒體顧問，這些人是真的瞭解整個媒體的運作。資深的好的政治記者，會產生很好的效果。

(五)政府在判斷輿論這件事情上，常常順著姑意逆了嫂意，你不可能有任何一個政策是全民每一個人都支持你。那總是會有反對或不支持的，但是那個聲音的聲量被擴大，就是那個聲音會出來，支持的聲音就不見。如果改變你原來的政策和想法，大家又說你舉棋不定。建議行政部門事先做好事情評估，之後一定要堅持立場，這個就是義無反顧

(六)第二個就是怎麼樣讓口徑一致，就不同的部門，傳遞同一個訊息在這個事情上，現在做的也不好。但是怎麼做好，我覺得這個也是不容易，也是困難。就舉最近清境農場這件事情的例子就好，行政院長有行政院長的看法，內政部長有內政部長看法，南投縣長還是國民黨執政的，也有他自己的看法。大家看法都不一樣，大家立場都不一樣，高度不一樣。

(七)在新媒體上，我覺得不管是行政部門或者就是一般的品牌、企業都一樣，這是一塊新的領域，透過傳統媒體的方式一直在改變，時間一直在增長。所以政府這一塊一邊走一邊在學習，不只是政府部門，一般的企業也是這樣，這一塊怎麼利用它達到更好的說服溝通效果，或者怎麼用它來監測民情或者是民意的看法，轉化成政府的一些政策跟論述，這是政府的功課。我自己也參與很多政府的廣告宣傳的採購案，現在有些政府部門已經開始知道說不能百分之百買傳統媒體，必須要 20%、30%轉到新的媒體，可是怎麼去評估新媒體的廣告宣傳效益，我覺得還在學，這一部分其實也在進行中，太多新的工具可以使用，這一部門當然提醒政府部門不能用舊的思維去思考一些廣告宣傳和政策溝通的方式，有很多新的工具可以使用。

(八)行政部門官員常常上連線節目都表現得不好，這個部分可能也是要找對的人去，找對的人最重要，因為有時候看的時候確實會覺得語塞。一問就語塞，

語塞以後就弱，整個政策不但沒有宣達，反而造成後座力。

新媒體確實是一個很重要的，政府應該要去瞭解這一些新的這個世代的人，因為現在很多的這個年輕時代他們已經不看電視，不看新聞，他們是從網路論壇裏面得到他們的訊息，所以這一塊應該是政府要很用力的去抓取這一些年輕未來的這些主力世代的一個想法，我覺得是非常重要的，至於怎麼做還是要未來的問題。

附錄二 深度訪談紀錄

第一場深度訪談紀錄

一、訪問對象：F 先生（行政院相關主管）

二、時間：102 年 7 月 25 日

三、地點：行政院會議室

四、訪問題綱

(一)未來行政部門在政策溝通上如何和新聞媒體建立良好的關係？可以使用哪些溝通策略？行政部門與新聞媒體在政策運作過程中的角色及功能為何？

- 1.從行政部門的立場來看，請問您認為政府與新聞媒體的互動關係是否良好？理由為何？
- 2.就您的觀察或經驗來看，新聞媒體對重大政策議題的報導內容和行政部門所提供的政策訊息是否呈現落差？為什麼？
- 3.就您的觀察或經驗來看，未來行政部門在政策溝通上如何和新聞媒體建立良好的關係？可以使用哪些溝通策略？需要注意哪些細節？
- 4.行政部門與新聞媒體在政策運作過程中的角色及功能為何？

(二)在當前及未來益趨多元化的環境媒體下，政府公共政策之推行標準作業程序如何？

- 1.就您的觀察或經驗來看，因應不同類型之新聞媒體的特性（如平面、電視、網路），行政部門應如何調整既有的溝通模式，以發揮最大的傳播效果？
- 2.就您的觀察或經驗來看，在公共政策的制定與執行過程中，行政部門要如何建立和新聞媒體建立有效政策溝通的標準程序？
- 3.就您的觀察或經驗來看，行政部門負責與媒體接觸的發言人應該具備哪些條件或接受哪些訓練才能扮演好此一角色？

五、訪談重點摘要

(一)公共政策討論處於「理盲」

- 1.我國未建立討論公共政策的文化及傳統。
- 2.媒體市場結構因素，易走偏鋒。
- 3.主政人員經常依著新聞走向發表看法。

(二)政府對於媒體的看法

- 1.害怕。
- 2.敬而遠之。
- 3.發言人的角色受限決定結果。
- 4.首長對於媒體的態度會影響組織的因應方式。

(三)重要政策議題媒體報導未必公允

- 1.未得到足夠的訊息。
- 2.未作到平衡報導。
- 3.處理能力不足。
- 4.當下批評政府成為主流。
- 5.媒體報導型式及其內容有改善空間。

(四)政府應有的作為

- 1.政府告知基本原則，但有勢所變化行政部門跟不上媒體的需求，故產生落差。
- 2.政策擬定的前/中/後期，在理想的狀態下，應廣泛納入媒體及社會多元的聲音。
- 3.擬定政策的過程中為減少干擾，常不對外表白。
- 4.政府應有論述政策的能力，帶領輿論走向；論述應清楚，避免造成疑慮。以美牛案為例，講得不夠清楚。
- 5.政府推動政策當有完整的策略，要更勇於任事，論述清楚易懂。
- 6.現有溝通的語言不夠庶民化，民眾不易明白。
- 7.政策推動政策應建立核心的「國家目標」，強化橫向聯繫，配合此項目標作連結，並須修改法令等措施。

(五)未來努力的方向

- 1.媒體有立場，仍應告知政策內容。
- 2.政府應掌握議題，解釋資訊，即使支持政府的力量少，但仍應設定議題引導媒體，以走出施政的泥淖。
- 3.政府應提出核心論述，確定政策的中心主軸，
- 4.發言人技巧可以訓練，他/她須知道政策問題的本質，瞭解可以對外發言的極限，誠實對待媒體。

5.首長的心態很重要，夠不夠勇敢？是否瞭解政策的走向？，如一開始未作對的事情，將影響媒體對政策報導的角度。

第二場深度訪談紀錄

一、訪談對象：C 先生（相關領域學者）

二、時間：102 年 9 月 8 日

三、地點：長榮大學

四、訪談題綱

(一)試請說明媒體在政策網絡治理中所扮演角色的改變。

(二)政府如何善用媒體來加強民眾溝通與危機處理?

(三)地方政府與媒體的關係，在意識形態中常影響政策治理成效，中央政府如何處置?

(四)政策治理是否各國模式有差異? 請比較，較具參考模式為何?

(五)請提供 2-3 個政策治理模式，並比較其優劣勢分析。

五、訪談重點摘要

(一)試請說明媒體在政策網絡治理中所扮演角色的改變。

政治就是公共政策制定的過程。過去學理上對於大眾媒體在民主社會中的角色，是認為大眾媒體是介於公部門（國家）與私部門（公民社會）之間，具備反映民意、形塑輿論、監督執政等功能，其影響力包括議題設定、議題建構等，是民主治理過程當中重要中介體，代表學者如法蘭克福學派 Habermas 之公共論域理論、第四權理論等。然而在新制度主義與當代傳播科技快速發展的影響下，媒體已逐漸轉變成為政策制定過程中的重要參與者與行動者。換個方式來說，在「政策網絡」的概念下，現代民族國家推動公共政策時，不僅必須與政策利害關係者（如利益團體）合作，也必須尋求媒體的「合作」，與互賴關係之建立。

何以如此? 我自己的觀察，臺灣的媒體，或因為商業市場定位區隔，或因為政治意識形態立場迥異，媒體對於自身的角色，也從公共論域的理念型角色，已逐漸擴張成為公共政策制定過程中的參與者、主導者的角色，目的在確保媒體資源，而與中央或地方政府利益結構結合一體，成為一種互賴關係。近者如服貿協定、核四政策等重大公共政策，都可見到不同媒體與執政者持續溝通、互動，而有呈現政策偏好相近或相異的過程。可以預見，政府在政策網絡治理的過程中，已經必須思考媒體所扮演的夥伴角色，思考媒體關係網絡的建立。

(二)政府如何善用媒體來加強民眾溝通與危機處理?

從政治的角度來看，媒體一直是政治宣傳的工具。我國在黨政軍退出媒體的禁令下，廣電媒體已經不再是政府機構所可以直接經營或主導。因此對於民營媒體，尤其是最具影響力的廣電媒體，以及影響力逐漸成形的網際網路新興媒介，都是政府必須分頭經營的對象。以作為與公民社會政策溝通，以及重大危機公關處理的重要政策夥伴。然而媒體具有第四權的特質，意識形態殊異之媒體未必能以利益收買之，因此除了持續與意識形態相近的大眾媒介合作，創造政策偏好相近之輿論形成之外，另一方面可以透過新興傳播媒介，例如網路社群媒體，成為小眾化、個人化媒介的與民眾溝通管道，甚至訴諸與民眾的直接溝通。民主政府的正當性，正是建立在民意的基礎上，因此與民眾溝通的中介管道與直接管道，都必須有效建立。

另一方面從傳播的角度來看，政治溝通的過程，其本質正是 **communications**。因此無論是政治過程中的人際溝通、大眾傳播、網路中介傳播，都是實存可用的溝通網絡，也能實際達成政策宣傳的效果。然而政策網絡治理，強調的是互動的過程，因此從平時就必須建立起利害關係人與媒體的合作關係，而非為了單一危機事件，來進行攏絡，或是將媒體當成附屬工具，而忽略了媒體本身也是政策制定過程中的要角，更是政策網絡治理應有的正確認知。

(三)地方政府與媒體的關係，在意識形態中常影響政策治理成效，中央政府如何處置?

地方政府的媒體關係，常建立在地方媒體上，中央政府的媒體關係，則是建立在全國性媒體之上。如果拆開來看，各自有各自的政策網絡。在這裡，有四個重要的政策行動者，必須細究這四者的「垂直關係」、「水平關係」、和「資源分配」等治理面向。從中央政府的角度來看，中央政府和地方政府的「垂直關係」、「資源分配」是主要經營的目標；然而中央政府與地方媒體的「水平關係」，過網在「資源分配」上，常是網絡治理被忽略的面向。換言之，中央政府除了自身需與全國性媒體建立互賴與互動之關係外，與地方媒體的政策網絡，也必須進行有效治理，以免出現地方意識形態與中央互斥，而影響地方民意匯集的現象，而成為公共政策推動的阻力。這些意識形態互相競爭的現象，也是多元社會的特徵，像是新馬克斯主義學者葛蘭西曾提及的「意識形態霸權」，以及「意識形態國家機器」之概念，便已將媒體視為意識形態爭霸過程的要角。最後，亦不能忽視網路新興媒體，本身就具有能力解構地理上的時空限制，可以成為政府政策網絡治理結盟的重要夥伴。

(四)政策治理是否各國模式有差異？請比較，較具參考模式為何？

各國政策治理模式，常與該國的國家機關結構、政黨制度、社會的多元化程度、公民素養，政治文化，甚至是媒體的發達程度都有密不可分的關係。政策網絡的概念源起為美國，之後再從英國與歐陸國家進行理論的發展，因此呈現出不同的治理模式。

以美國來說，是總統制國家的典型，實施三權分立的政治制度。其傳統政策網路治理模式主要分析個人或利益團體介入政策過程而形成的關係形式與結構，強調的是微觀層次不同機構間人際關係的互動。因此從早期的封閉性的「鐵三角」論點，到 20 世紀末修正為開放參與式的議題網絡，讓行動者的界定更為寬鬆、多元。不過重點還是放在微觀層次的政治互動。到了近年，則是導向政策管理的面向，使得「網絡管理」成為公共行政與公共管理的重要研究途徑，而市場取向則是其重要特徵。

內閣制的英國，則是典型的行政立法權力融合的代表，以及典型官僚科層體制。也就是所謂的「西敏寺」治理模式。根據英國政治制度與政治文化，政策的決策過程，常是由所謂「政策社群」的主要行動者，透過彼此互動、溝通、協商而產生。而政策社群中的行動者之間也具備資源交換與複雜互賴的特性。不過英國模式特別重視議題網絡的管理，此網絡除了微觀的個人層次之外，也包括部門機構組織之間的互動，也包括中央與地方政府之間的網絡管理，延伸到中觀層次的途徑。不過此管理不是追求自身利益的極大化，而是關注行動者之間是否團結，以及資源共享的協調或整合過程。

至於歐陸國家，例如德國與荷蘭，在社會組成多元複雜的情況下，除了前述傳統政策網絡研究之特徵，更增加了國家制度與社會制度對於政策網絡造成的影響力。然而歐陸模式暨不落入英國的官僚主義，也不迷信美國式的市場論調，而是趨向所謂的「社會統合主義」(social corporatism) 立場，來尋求行動者各方能在共有的價值基礎上合作，以成功的操縱化解危機並緩和社會衝突，屬於較宏觀的治理層次。

(五)請提供 2-3 個政策治理模式，並比較其優劣勢分析。

模式的優劣，從我的角度，主要還是觀察各模式在我國適用的參考價值。政策網絡治理模式的適用性，勢必和一個國家的政治制度、政黨政治現況、社會多元分歧的程度相關。在數位匯流的全球化時代，更與該國的媒體發展有緊密關係。

在政府的角色上，必須與民意相符，以完成公共政策的制定，創造全民福祉。因此傳統的治理模式以不符需求，必須快速反應，多方溝通互動，與社會上不同政策議題之個人、組織、機構形成互賴關係，才能建立有效率的民主體制。從臺灣的政治社會發展來看，四大族群互動與彼此瞭解，已經是臺灣社會的普遍共識，政治上的藍綠兩分，亦造就兩黨政黨政治的基本面。因此在非總

統制，也非內閣制的混合體制下，加上中央與地方執政的北藍南綠現實，實難以針對單一國治理模式直接近行移植適用。正如前面我剛提過的：美國模式、英國模式、歐陸模式，因各有其聚焦，因此其優勢也正呈現其不足之處，而不宜直接移植。

較可行的政策網路治理策略，仍是根據不同政策議題，採取多元運用方法途徑，也就是說，政府應根據議題屬性，政策目標，兼採不同模式的策略方法，以達成公共政策有效形成，或是政策僵局的解決之道。畢竟以國家為中心、官僚科層體制、市場導向等傳統取向，並無法細察當代不同社會組織、利益團體之互動行為。因此轉宜從傳統的公共管理，到導入當代政策管理典範。他山之石，都是執政當局在建立政策網絡與治理管理過程中，必須靈活運用的地方，不過要提醒的是，及早建立與持續互動非常重要。互賴關係必須養兵多日，用在重大政策議題與危機事件處理上，才能獲得正面的結果。

第三場深度訪談紀錄

一、訪談對象：S 先生（中央部會發言人）

二、時間：102 年 9 月 26 日

三、地點：中央部會會議室

四、訪談題綱

(一)未來行政部門在政策溝通上如何和新聞媒體建立良好的關係？可以使用哪些溝通策略？行政部門與新聞媒體在政策運作過程中的角色及功能為何？

- 1.從行政部門的立場來看，請問您認為政府與新聞媒體的互動關係是否良好？理由為何？
- 2.就您的觀察或經驗來看，新聞媒體對重大政策議題的報導內容和行政部門所提供的政策訊息是否呈現落差？為什麼？
- 3.就您的觀察或經驗來看，未來行政部門在政策溝通上如何和新聞媒體建立良好的關係？可以使用哪些溝通策略？需要注意哪些細節？
- 4.行政部門與新聞媒體在政策運作過程中的角色及功能為何？

(二)在當前及未來益趨多元化的環境媒體下，政府公共政策之推行標準作業程序如何？

- 1.就您的觀察或經驗來看，因應不同類型之新聞媒體的特性（如平面、電視、網路），行政部門應如何調整既有的溝通模式，以發揮最大的傳播效果？
- 2.就您的觀察或經驗來看，在公共政策的制定與執行過程中，行政部門要如何建立和新聞媒體建立有效政策溝通的標準程序？
- 3.就您的觀察或經驗來看，行政部門負責與媒體接觸的發言人應該具備哪些條件或接受哪些訓練才能扮演好此一角色？

五、訪談重點摘要

(一)行政部門與新聞媒體的功能與定位

- 1.目前的政策制定與執行的過程中，行政部門和新聞媒體間的互動情形為何？新聞媒體的角色及定位為何？媒體擁有第四權，政府公共政策成敗與媒體之關聯性為何？

(1) 新聞媒體不是你的敵人。

新聞媒體其實不是不友善，而是不懂。媒體界的朋友專業是媒體、新聞。他的專業不是你的業務，如果你不讓他有機會去充分瞭解你的業務，當有事情發生的時候，就會出現誤解。

(2) 有事情發生的時候，不要讓他們找不到人，要給他越多的資訊，他就越能正確的報導。

(3) 不要想去利用媒體，如果有一天被他們知道，後果會不堪設想。以現在整個大環境來說，沒有什麼事情是人家會不知道的，你去掩蓋這些東西，只有讓你自己更慘，所以在第一時間出來講清楚，不能講的就是不能講，能講的一定要講清楚。

(4) 今天行政機關做什麼？媒體要罵，你本來的角色就是要罵。就很清楚，但媒體不要罵錯，所以我們希望媒體講的東西都是對的，不要我們沒做的，或者明明這個我們做錯，我們是違反 A，然後報 B。對於政府來說，我覺得這是一個損失最小的處理方式，讓媒體知道事實，不讓他知道，他還是會知道，但是知道未必是事實，搞的你一個頭兩個大。我不知道要多少時間，大家才會不要把媒體當敵人。媒體確實有時候有他的立場。媒體有他的立場，讀者也不是笨蛋。

2. 整體而言，目前行政部門和新聞媒體進行政策溝通的過程中，遭遇什麼困難之處？有哪些需要改進的地方？

(1) 一個還是很重要的，就是有時候判斷一下記者打電話問什麼問題，你覺得這個有一點敏感，有一點重要，趕快讓長官知道，不能讓長官狀況外

(2) 然後過去本會大概都會和媒體聚餐，跟媒體聚談就是搞大堆頭的，譬如說在大飯店，幾十個位子來來去去，和媒體互動效果不佳。我們今年就把它改掉。改成一家報社，一家報社，一家公司，一次一家公司來，花時間互動及建立關係，讓彼此能更加互相瞭解。

(二) 未來建議

1. 未來行政部門在政策溝通上如何和新聞媒體建立良好的關係？可以使用哪些溝通策略？

(1) 平常關係建立好這是第一點。

(2) 第二點你要很清楚知道你要幹什麼。在講這些話的時候就要非常小心，要很注意。

(3) 就是不要去踩其他的部會，因為我們現在很多政策一出來其實是跨部會，不要去踩到其他的部會，因為你踩到其他部會反彈的話，整個效果就會很差。所以你要知道其他部會在講什麼？他們在想什麼？這個東西跟人家有關係，你一定要分的很清楚。

(4) 我覺得最簡單的一個建議，所有的發言人，所有的政務官勇於上媒體，call in 節目為什麼不敢去？講對整個事情內涵的時候，有誰比你更瞭解，有誰講的過你呢？我認為不是很難的，就是說基本上這些首長，他是有料的，他對事情是瞭解的，他只是不太瞭解的是節目的生態，這個是可以訓練

(5) 花錢做行銷廣告幫助不大。

(6) 網路等新興媒體本會並沒有時間兼顧及處理。

2. 在當前及未來益趨多元化的媒體環境下，政府公共政策之推行標準作業程序為何？

(1) 我想第一個就是，必須要回到我們的內部，內部哪一些東西要發新聞，哪些東西不要發新聞，然後發新聞的方式。

(2) 有一個機動的部分，機動的部分其實是很重要的。機動的部分其實可能更包括，有些時候每天看報紙其實很重要的，所以看報紙治國它也不是沒有它的道理。因為報紙有時候就是一個小火，小火你不搞定就完蛋。

(3) 另外對本會來說，平面媒體是很重要的，因為本會是這樣子，本會早上如果有委員會，大概到了下午 45 點的時候，記者電話開始過來，因為聯合晚報已經看到了，所以你聯晚一定要照顧得很好，所以聯晚的稿子一定要很清楚。然後這些記者他就看，有什麼問題，再打電話問，所以平面媒體很重要。我們平常的參事還有新聞科科長對這個部分其實都做得還蠻不錯的，固定有在聯絡這些東西。

(4) 隨時保持聯絡管道暢通，記者朋友隨時想到，就隨時打電話給我。

附錄三 我國個案之主要行政措施列表

一、開放美牛進口協議

(一)陳水扁執政時期：禁止美國牛肉進口的主要理由為狂牛症。

表附 3-2 陳水扁執政時期美國牛肉進口事件表

時間	事件
2001 年	審查萊克多巴胺是否適合作為飼料添加物，交由專家小組評估。
2003 年 12 月 2005 年 4 月 2006 年 6 月	游錫堃內閣時期，因證實美國出現狂牛症病例，依據食品衛生管理法，十年內發生狂牛症的國家，牛隻頭骨、腦、眼、脊髓、絞肉、內臟及其他相關製品，都不得輸臺，因此決定禁止美國牛肉進口。直到 2005 年 4 月，謝長廷擔任行政院長時，恢復進口，6 月再度因狂牛症考量，禁止美牛進口。
2006 年 1 月 2006 年 10 月	禁用瘦肉精。1 月，蘇貞昌擔任行政院長時，開放美國牛肉進口，但因狂牛症疑慮，僅限於 30 個月以下小牛，並禁止帶骨牛肉進口。10 月，公告禁用含萊克多巴胺在內等四類瘦肉精。
2007 年 8 月	針對進口肉品，由經濟部商檢局檢查是否含有瘦肉精。8 月 14 日，陳水扁向 WTO 預告，臺灣政府準備解禁萊克多巴胺，並制定最大殘留標準為 10ppb，但民間團體與國民黨反對而未付諸實施。馬英九則是明確反對解禁豬肉瘦肉精。
2012 年 6 月 15 日	楊志良指出，扁政府於 2007 年私下對美國承諾，只對進口美豬檢驗瘦肉精、對美牛放水。並宣稱曾見過由美方出示的扁政府公文，內文為英文，沒有任何官方簽章或註記，楊志良也無法證明文件存在。6 月 18 日，行政院發言人胡幼偉提出相同指控，並出示公文，指出在扁政府時期，只針對豬肉及內臟檢查，牛肉未被列在檢查項目內。民主進步黨發言人林俊憲表示，民進黨執政時期對美國牛肉的開放與禁止，都是因為狂牛症，對瘦肉精的立場一貫，從來沒有開放過含瘦肉精的肉類進口，也曾於 2006 年公告禁用瘦肉精。

表附 3-2 馬英九總統執政時期美國牛肉進口事件表

時間	事件
2008 年	政府主政部門並未依法檢驗進口美國牛肉是否含有禁用的瘦肉精 ¹⁵ 。
2009 年	馬英九預備恢復美國牛肉進口，與美國簽訂臺美擴大美牛進口議定書，但因狂牛症疑慮，民間反對聲浪高張。行政院排除內臟的輸入，爭取人民的支持。
2010 年	衛生署發布臺灣發現疑似新型庫賈氏症（狂牛症）死亡病例，民進黨議員管碧玲指控此案例於 2009 年 3 月就已確診，懷疑衛生署隱匿疫情，目的是為了讓美國牛肉順利進口。衛生署長楊志良反駁，前任署長葉金川忙於選舉，並未交接此事。監委程仁宏對此也提出批評，並進行調查。
2012 年	馬英九連任，提出政策，允許含萊克多巴胺的美國牛肉進口，引起民間反彈。行政院長陳冲提出三管五卡政策，爭取支持。
2012 年 4 月 27 日	美國境內再度發生狂牛症病例，民主進步黨、親民黨、臺灣團結聯盟等 3 個在野黨的立法院黨團聯合提案，要求行政院將臺灣境內已上架的美國牛肉下架、已在海關者予以封存、並同時暫停美牛及其產製品進口。表決時，共計有 83 名立委出席，42 票贊成、39 票反對、2 票棄權，中國國民黨立法院黨團要求重付表決，重付表決結果，共計有 88 名立委出席，各有 44 票贊成、44 票反對。立法院院長王金平先宣布休息協商，朝野協商後，王金平決定投下反對票，導致全案無法通過。
2012 年 6 月 5 日	立院院會朝野各黨團，均祭出「甲級動員」(甲動)，民進黨、臺聯黨、親民黨三黨團，提出 4 項變更議程案均交付表決，其中，第 1 案為禁止美牛進口案，國民黨立委以 48 比 43 否決。值得注意的是，對進口美牛仍存疑慮的國民黨立委王惠美、楊麗環在美牛案中並未進場投票。而張嘉郡、黃昭順、林國正、廖正井、翁重鈞等人，從頭到尾均未進議場投票。

¹⁵行政院在 2012 年解釋，這是因為陳水扁政府沒有交接所致。一直到 2011 年，楊志良擔任衛生署長期間，食品藥物管理局成立，接收商檢局的進口檢查業務，因不清楚舊有做法，在雲林豬農抗議下，對美國牛肉進行檢查。發現輸入臺灣的美國牛肉中，含有公告禁用的萊克多巴胺，引起美方官員抗議，並告知他美方與陳水扁間的協議。但是在 2007 年至 2011 年間，已有 10 萬噸瘦肉精美牛進口。

二、塑化劑事件

表附 3-3 政府對塑化劑主要行政措施表

<p>2011 年 3 月</p>	<p>行政院衛生署食品藥物管理局一位五十二歲的楊明玉技正，執行行政院「加強取締偽劣假藥專案」時，原本只是為了檢驗食品是否違法摻雜安非他命或減肥西藥成分，將「康富生技中心股份有限公司」生產的「DDS-1 六淨元益生菌」經薄層分析（TLC）儀器，再用氣相層析質譜儀檢驗後，雖然規定檢測的項目結果未含西藥，卻另外看到不正常波峰，意外發現了可疑異常訊號，難能可貴的是，一般檢驗員會因檢測項目結果合格，就到此為止，不再進一步化驗。但她即使對於不在檢驗項目的訊驗，仍主動提出檢驗要求，並運用下班時間不斷追查，盡責的比對數據，將其圖譜和圖庫比對，經抽絲剝繭分析 30 餘種原料、包材，赫然發現 DEHP，衛生署初步開始重視。</p>
<p>2011 年 4 月 7 日至 5 月 19 日</p>	<p>確認該產品竟含有高達 600ppm 的塑化劑 DEHP，查獲起雲劑遭污染事件，衛生署行文臺中市衛生局裁罰康富生技，但未對消費者公布警訊。</p> <p>經過進一步分析，衛生署發現該益生菌產品使用的原料-優格粉 含有 DEHP，追查優格粉的供應商「加川興業」後，發現原料來自「金饌生化科技有限公司」，5 月 16 日確認金饌的起雲劑購自「昱伸香料有限公司」。</p> <p>5 月 19 日移送檢方調查，接著從昱伸追出更多使用含塑化劑 DEHP 的起雲劑的下游廠商。</p>
<p>2011 年 5 月 23 日下午 4 時</p>	<p>食品藥物管理局召開記者會，說明 1994 年成立的昱伸香料有限公司，負責人賴俊傑販售攙有 DEHP 的起雲劑，危害各級食品。轉賣問題起雲劑的有協成化工、金饌生技，下游廠商則包括成偉食品（盛香珍）、臺灣海洋深層水公司（Taiwan Yes）、臺灣比菲多、名牌食品（悅氏）、家鄉公司（香吉士）、鮮茶道連鎖飲料店、長庚生物科技等，甚至有越南胡志明市豆鮮食品、上海市順大食品。</p>

2011 年 5 月 28 日	<p>塑化劑事件擴大，衛生署查獲新北市賓漢公司生產摻有塑化劑 DINP（鄰苯二甲酸二異壬酯）的起雲劑。賓漢公司與昱伸香料師出同門，且賓漢為統一公司長期配合廠商，產品主要是流向統一企業、美達食品及泰華油脂三家廠商。可能受污染的產品為統一寶健運動飲料及蘆筍汁，華泰油脂可能受污染的產品則是代工生產的 7-select 低鈉運動飲料，可能使用昱伸或賓漢公司生產的有毒起雲劑廠商，由 119 家加為 155 家，可能受污染產品由 371 項增加為 489 項。</p>
2011 年 5 月 31 日	<p>衛生署公告「塑化劑污染食品之處理原則」，將 5 月 31 日訂為黑心起雲劑的終止日（臺灣媒體稱為「D-Day」），5 大類食品（「運動飲料」、「果汁飲料」、「茶飲料」、「果醬、果漿或果凍」、「膠囊錠狀粉狀之型態」）若未能提出安全證明者將禁止販售。</p> <p>如使用起雲劑之產品，應於 5 月 31 日零時前提出「衛生署公布確認起雲劑未受塑化劑污染之供應商及其下游廠商（須檢附來源證明文件）」或「經衛生署食品藥物管理局公布可檢測食品塑化劑之實驗室之檢驗證明」任一文件為安全證明，否則禁止販售，違反者依法從重處罰。</p> <p>超過 D-Day 仍發現販售問題產品者，可開罰 30 萬，情節重大者可停水權或撤照。</p> <p>部分塑化劑未列管，環保署檢討是否提高列管層級。</p> <p>持續銷毀作業：針對外界質疑銷毀進度緩慢，全部銷毀要費時 1 年。</p>
2011 年 6 月 5 日	<p>景岳、光惠兩家生技公司被驗出含塑化劑的產品多達 18 項，其中，含塑產品還包含知名的「欣樂亦康」。</p>
2011 年 6 月 7 日	<p>已確定擴散至外燴、遊樂園、飯店等地，也爆出醫院用藥抗生素安滅菌也含有 14~18ppm 的 DIDP。</p>
2011 年 6 月 11 日	<p>民眾自行送驗發現統一出品的「LP33」膠囊含有 DEHP、DNOP、DINP 總共三種塑化劑，與統一公司公告的不含塑化劑不同。而這個膠囊是由景岳生技客製化代工。</p>
2011 年 7 月 4 日	<p>衛生署食品藥物管理局 2011 年 7 月 4 日晚間發布新聞稿澄清指出，持續銷毀遭塑化劑污染食品，迄今為止共銷燬 2,093.1 公噸，尚有 1,499.1 公噸待銷毀，銷毀率已達 58.3%，預計 7 月下旬可達 96.8%，全數銷毀不需 1 年之久。</p> <p>對於統一企業 LP33 被驗出 DNOP，政府到目前為止並沒有</p>

	公告添加物來源、也沒有以對付昱伸及賓漢兩家公司的規格對付產品出現 DNOP 的廠商。
2011 年 7 月 25 日	政府認為塑化事件暫告平息，行政院長吳敦義於 2011 年 7 月 25 日主持行政院食品藥品安全專案會報第 2 次會議時針對衛生署擬提出停止適用「塑化劑污染食品之處理原則」5 大類產品檢附證明上架公告時表示研議細節及說帖向外界說明，以安定民心。
2011 年 8 月 8 日	衛生署食品藥物管理局 2011 年 8 月 8 日表示，之前發生惡意添加塑化劑造成食品污染事件已完成清查與處置，民眾可安心。

資料來源：本研究整理。

三、兩岸服務業貿易協議

附表 3-4 兩岸服務貿易協議重要事件表

時間	事件
2011 年 2 月	海峽兩岸經濟合作架構協議（ECFA）「兩岸經濟合作委員會」第一次例會宣布，啟動後續服務貿易協議的協商
2012 年 8 月 9 日	兩岸兩會第八次會談，同意優先達成關於服務貿易業的共識，並逕行簽署協議。中華民國政府將兩岸經濟合作架構協議定調為「致力於逐步減少或消除服務貿易限制性措施、擴展服務貿易的廣度與深度，及增進雙方在服務貿易領域的合作」。
2013 年 6 月 21 日	兩岸兩會（海基會與中國大陸海協會）會長（林中森與陳德銘）在恢復協商以來第九次會談中，簽署了兩岸經濟合作架構協議。至協議簽署為止，總共經過前後十五輪的兩年商談。

資料來源：本研究整理。

附表 3-5 兩岸服務貿易協議開放一覽表

臺灣對大陸開放	項目	大陸對臺灣開放
銀聯可來臺設點	金融	兩岸銀行相互股權投資。在上海、福建、深圳各設一家兩岸合資全照券商，臺灣持股比例可達 51%
平面廣告、印刷業、電腦、租車	商業服務	印刷業，但須陸方主導
一般網路業、快遞	通訊	電信業者可在陸設合資企業，持股不超 50% 網購業者可在福建設點，持股不超 55%
遊樂園、運動場館 (高爾夫球場除外)	娛樂文化 運動	音樂廳、劇場、運動場館(高爾夫球場除外)
每年十部錄片配額放寬至十五部	電影	沒有限制。影片中如有方言可原音呈現，但須加註漢語字幕
餐廳、觀光旅館可來臺設點， 旅行社最多設三家	旅遊觀光	旅行業
裝修、製造業	建築和相關工程	臺資入股業者可在陸投標工程
安養中心	健康醫療	臺灣可獨資在陸設醫院
批發、零售業(農產、藥房除外)	配銷	大陸據點未逾 30 家的臺灣零售業可獨資登陸
纜車、貨運業可來臺設點， 可在臺設客運轉運站	運輸	臺資可入股大陸長途公路客運 49%
美髮、洗衣、線上遊戲(限研發製作)、殯儀館、火葬場	其他	商標代理、殯葬業(火葬場除外)

資料來源：中國時報 藍孝威、蒼弘慈／綜合報導 2013 年 06 月 22 日 05:40

附表 3-6 兩岸服貿協議影響主要產業及疑慮一覽表

大陸對臺開放重點項目					
產業	批發零售	電子商務	金融業	出版	觀光旅遊
內容	提高 30 家以上連鎖業者持股份比率達 65%	1.開放福建試點 2.持股可達 55%，且開設之網站可讓全中國網民連線	對證券銀行設點多項開放；並同意保險業者在中國經營汽車責任險	加快圖書審批流程	1.可至中國經營境內旅遊 2.承諾臺資餐廳、旅館、旅行社在中國大陸設立條件比照中國在地企業
我方業者疑慮	1.經營期限障礙 2.從事特定產品批發之障礙（例：報紙、期刊、音樂、影片、石油、汽車） 3.特定產品批發若超過 30 家連鎖並有股權比例限制 4.營業執照申請手續繁雜（成立一家門市需辦理 14 張	1.限制經營物流通路（只准許賣，不准許物流運送） 2.年檢 ICP 執照申請、過濾關鍵字、要求提供消費者個資（導致 Google 撤出中國市場）	在保險部分 1.「532 條款」（資本額 50 億美元以上；設立滿 30 年；在大陸地區設辦事處 2 年） 2.必須採合資方式，合資比率為 50% 比 50%，合資對象也只限 1 家	國內僅不到三家出版社擁有足夠的資本額規模條件	經營權受限制：無法取得票務代理、無法販售機票、無法販售旅遊產品

	證照) 5.在融資、商標等多項法規仍有限制				
臺灣對陸開放重點項目					
產業	運輸服務	社福機構	中藥材	美容美髮	觀光業
內容	開放投資航空貨物集送站、小客車租賃、公路運輸設備維修、空中纜車、倉儲等	開放中國人士以合資方式，來臺設立養老院及身心障礙福利機構	前經濟部長尹啟銘曾經向業者保證不開放	開放中國業者來臺設立	1.開放三家 2.開放乙種
我方業者疑慮	國內業者多屬資本少、人力少，難以競爭	1.中國專業技術、知識及技能欠缺 2.國內小型業者資金、人力及設備，衝擊嚴重	中國要才參差不齊，品質有疑慮	1.不重專業技術 2.恐色情業大舉入侵 3.衝擊國內就業人口	1.一條龍式經營早以讓國內業者難以生存 2.含陸資的港資早已入股國內旅遊業

資料來源：【聯合晚報、中央社／綜合報導】2013.06.21 08:29 pm

附錄四 網路蒐集意見

本研究已透過政策投手板及公共政策大家談網站蒐集各界意見並列入研究參考，題綱及意見回覆如下：

一、討論題綱：

政策網絡治理係指政策於制定與執行過程，利害關係者間互動所形成架構。而新聞媒體因具有監督行政部門、反映多元意見、傳遞輿論訊息等功能定位，發揮議題設定、引導與形塑角色，對公共政策影響日趨重要。請問您認為，在此網絡治理環境中行政部門與新聞媒體應如何因應，以利公共政策之推動？

(一)您認為目前臺灣新聞媒體對公共政策的報導是否客觀，行政部門應如何面對及因應，以利公共政策之推動？

(二)請問您認為行政部門應該如何重新定位新聞媒體在政策制定和執行過程中的角色及功能？行政部門應如何提供適當的參與管道和機會給新聞媒體？

(三)若以兩岸服務貿易協議、塑化劑風暴、美國牛肉進口等三個重大議題的媒體報導為例，請問您認為未來行政部門應採取什麼策略和媒體保持良好的互動，以利於公共政策的推動？

二、回覆意見

(一)古士俠風

沒做事，如何宣傳?宣傳何用?有做事，無需宣傳，人民一樣有感。先講求確實有所作為，才能有東西可以宣傳，所以如果重點放在宣傳之上，那便是本末倒置!講白了，當前政府猶如群龍無首狀態，臺灣憲政體制過度傾向總統制，偏偏總統自己對臺灣整體施政並沒有一個相當清楚的輪廓方向，再加上各單位各自為政，官場文化向來又畏縮怕事，深怕多做多錯，所以寧願消極不作為，一切行為均習於視壓力而定，而這壓力，要嘛便是來自於政治力，要嘛便是來自於社會輿論。

媒體，只是轉達輿論的一種工具，非常有效直接的工具。從幾個知名政論節目的興衰與主持人更替來看（先是大話，再來 TVBS），顯然媒體立場過度悖離民意最終依然會遭到淘汰的。由此點可以證明臺灣今日民眾素質已然有所提升，所以政府不該也不能再從舊日專制時期的角度去思考著如何控制媒體?而是該去思索著如何傾聽民意?如何真正從一般社會大眾的立場去思索著政府政策應當如何擬定?

如果連政府或國家元首自己對於國家整體施政藍圖心裡都沒個底，也從沒想個透徹，莫怪乎出現任何一點異音政府施政與立場便經常來個 180 度大迴轉，形成朝令夕改的情形。

另要知道許多政策間本是息息相關的，頭痛醫頭，腳痛醫腳不但是醫者大忌更是執政者之大忌，所以如果連國家元首自己對於國家整體施政都沒個清楚的底，那麼誰又能肩負協調整合各部會的重責大任?又要叫底下的官員如何自處?如何不各自為政?如何不成天只把心思放在逢迎拍馬跟討好上級之上?

思索國家政策，如果能像在排練選前公共政策辯論一樣，試著從各角度跟各種可能性提出問題，然後逐一的化解，何愁政策不清?施政不明?所以結論只是兩個字-無心。

(二)鄭維安

目前臺灣新聞不論是否公共政策大部分都失去客觀中立之立場，尤以政治議題可見一斑；在政府公共政策的部分，時常與政治結為一體報導，比如說美牛就跟藍綠議題結合，此為目前臺灣之現況。

本人認為，現況下談政府與媒體之間關係是不妥當的，應先整肅媒體風氣，唯有端正了媒體的職業道德，才有談合作或者輔佐政策推動。

(三)葉學友

媒體能否扮演一個監督的角色有待商議，但常常看到許多立意良善的政策，卻因為政府在推動政策的同時，並未有效的進行推廣及說明，反倒遭到異議人士醜化及扭曲。被批評後，再特別出來澄清，以致造成有種狡辯的感覺。所以政府應該對重大議題先行提出詳細之說明。再利用媒體來傳播到各處。而不是埋頭苦幹。受到挑戰才出聲。

(四)Howard

政府公共政策傳遞可以分為預期跟突發的!對與突發事件政府都沒有統一的回應!往往各單位各說各話!拼在一起難免讓人民感覺政府體制混亂!朝令夕改!而對於預期的公共政策傳遞也缺乏橫向整合!都要媒體問一個問題!政府好像才發現問題!想辦法解決問題!這不免讓人覺得媒體治國!政府公共政策傳遞是要利用媒體!而不是不斷出包!白白提供三個晚上的頭條笑話給媒體!

(五)趙大寶

政府推動公共政策錢應該要有完整清楚的目的、策略、步驟以及突發狀況的配套措施，而且應該用簡單清楚的方法公布給媒體，尤其是發言體系除了熟悉媒體運作外更應該回歸政策專業，兩者配合才能有清楚的政策論述和媒體內容。

三、研究團隊回覆

感謝各界對此議題關心與回覆，研究團隊將納入各界寶貴意見擬定具體政策建議，以求未來務必創造行政部門與新聞媒體良善之網絡治理環境。

附錄五 期末報告審查會紀錄

一、時間：103年2月20日（星期四）上午10時

二、地點：國發會濟南辦公區7樓會議室

三、主席：廖參事麗娟

記錄：許專員智閔

四、出（列）席人員：

（一）學者專家：

余教授致力（世新大學行政管理學系）、徐教授美苓（政治大學新聞學系）、劉教授幼琍（政治大學廣播電視學系）（依姓氏筆劃排列）

（二）機關代表：

邱參議兆平（行政院發言人辦公室）、吳簡任視察娟（國家通訊傳播委員會內容事務處）

（三）研究小組成員：

陳常務理事清河（研究計畫主持人，請假）、洪委員瓊娟（協同主持人）、莊副教授文忠（協同主持人）、吳研究助理敏華、趙研究助理玉瑋、包研究助理威棣

（四）本會列席人員：

莊副處長麗蘭、邱簡任視察承旭、吳科長怡銘

五、主席致詞：（略）

六、研究小組報告：（略）

七、發言要點：（依發言順序）

（一）余教授致力（世新大學行政管理學系）：

1. 本報告提要第14頁提及「在政府和媒體的處於對立式的互賴共生關係，雙方運作的方式、特性、本質幾乎都不同，要成為良善的網絡治理伙伴的可能性為零。」，請考量行政部門與新聞媒體互動關係應受時空、議題及部門角色等因素影響而產生變化，以及傳統媒體或新興媒體等不同媒體互動亦有差異。爰上述結論似與本文結論不符，請調整研究發現與建議內容。

2. 本報告研究方法部分，未就我國三項個案選取標準，是否具高度衝突爭議或顯著等因素選取，以及個案選擇對研究結果所產生影響進行說明。另建議可評估納入成功案例相關文獻（例如臺北市垃圾費隨袋徵收政策）進行比較分析，俾有助瞭解行政部門與新聞媒體互動關係之成功關鍵因素。

3. 本報告資料充分、結構完整，惟建議將資料進行重組，以展現研究重要亮點。另請蒐集改進我國新聞媒體報導品質相關議題資料，例如針對媒體錯誤訊息的報導方式，以及落實新聞查證機制等作法。

4. 本報告個案探討結構係依政策議程設定、政策規劃、政策合法化及政策評估等 4 個階段進行說明，建議納入政策執行階段，以為完備。

5. 本報告第六章結論與建議，請調整並補充說明：

(1) 立即可行建議 1 協辦機關部分，請修正為行政院人事行政總處、考試院公務人員保障暨培訓委員會。另立即可行建議 2 建議政府政策宣導時導入商業行銷概念，未就政府政策與一般商品行銷之差異性先行評估與區分，請補充說明。

(2) 立即可行建議 3 建議將公民審議的時代趨勢納入公務人員基本培訓課程規劃，及 4 建議政府形成政策決定後應堅守專業立場。有關納入公民審議與堅守專業立場兩者之建議方向恐產生抵觸部分，請補充論述說明。

6. 中長程建議 7 研議回應媒體標準作業程序，又同時指出每一項政策均將產生不同風貌的說法。惟就實際情形而言，僅研議單一媒體標準作業程序，是否足以因應新興媒體環境之衝擊，仍有疑義，請補充說明。

7. 建議補充納入我國學者專家所撰媒體與公共政策議題相關之文獻資料。

(二) 劉教授幼琍（政治大學廣播電視學系）：

1. 本報告比較英國、美國及韓國等國行政部門與新聞媒體政策網絡治理互動關係。惟檢視報告內容，研究方法部分未解釋選擇上開國家作為案例分析之理由，請補充說明。

2. 本報告研究資料內容豐富，惟檢視報告內容，若干列表例如塑化劑個案部分（第 101 頁至第 107 頁），建議將列表移至附錄內，並彙整相關研究發現。另焦點團體座談與深度訪談資料重要內容則請於本文中適度呈現。

3. 建議本報告研究發現可再聚焦，例如媒體產業持續質變說法，與研究主題未直接相關，建議將研究發現集中於政府與新聞媒體的關係與對策上。
4. 本報告針對傳統媒體與新興媒體（社群媒體）差異部分，未提出可供我國參考借鏡之處（例如參考美國政府擬定政策過程，提供媒體報導及公開透明做法），請補充說明。
5. 請強化本報告建議事項中我國行政部門針對不同類型媒體對策之建議。另請就政策運作過程有利行政部門發揮問題議題設定角色部分進行探討。
6. 本報告建議事項第五章我國個案研究，請調整為我國開放美牛進口協議、塑化劑事件及兩岸服務貿易協議等個案研究，第四節標題建議改為可供我國參考借鏡之處。另 100 頁所提結論與建議，請與報告第六章結論與建議相結合，並調整為適合於政策應用之文字用語。
7. 本報告第 116 頁引用陳亭儒（2012）所提對學術面與實務面之初步建議，是否適當？請斟酌考量或予以調整並補充說明。

(三)徐教授美苓（政治大學新聞學系）：

1. 本報告文獻分析部分，提及選擇行動寬頻策略進行研究（第 3 頁）。惟檢視所選取之我國案例（美牛、塑化劑等），與行動寬頻策略並無關聯，似屬文字誤植，請調整並補充說明。
2. 本報告三場學者專家深度訪談與焦點團體座談會（或研討會）（第 3 頁），所邀請之學者專家與本研究主題關聯性，及其討論形式與議題未臻明確，請補充說明。
3. 本報告研究資料運用情形部分，請調整並補充說明：
 - (1) 我國已明確規範政府不能對媒體置入行銷，國外（英、美、韓）案例討論即無須重複此部分說明（第 21 頁至第 25 頁、第 33 頁至第 34 頁、第 54 頁至第 57 頁）。且期中報告審查意見亦已提出類此問題，請調整。
 - (2) 有關國外個案分析內容過於瑣碎問題，建議拉高層次，挑出具有政策建議性連結部分予以著墨。另三國討論內容篇幅宜一致，韓國個案分析觸及通訊傳播內容管理機制及政府對媒體管制規範（第 47 頁至第 54 頁），討論較多，其餘英國、美國兩國個案分析則無，請補充說明。
 - (3) 個案分析資料部分，英國案例係選擇口蹄疫危機溝通事件，惟

與媒體有關的著名案例為狂牛症事件未被引用。且個案僅探討危機溝通中政府的正面形象，似有所不足（錯誤案例亦可探討）。另美國案例部分，國土安全部成立之初，在處理卡翠娜颶風事件時，已有許多與媒體溝通的負面教材值得著墨，請研究團隊補充說明。

(4) 本報告就我國行政部門與新聞媒體關係陳述部分，有關兩岸關係下政治與媒體關係複雜程度一節，內容多與開放大陸媒體的過程與政策有關（第 74 頁及第 75 頁），如何與本研究主題扣連，建議重點置於我國媒體呈現兩岸議題方面的溝通部分，請補充說明。

(5) 我國個案分析資料運用部分，每一小節建議皆有自己的討論與結論，非僅用一概括性的第四節小結統整（第 116 頁及第 117 頁），而第四節小結亦似乎流於一般性常識性建議，並未真正根據前述分析而來。至於該小結係引自陳亭儒（2012）資料，請調整內容並補充說明。

(6) 本報告深度訪談、焦點團體座談會及研討會資料為珍貴的第一手資料，請深入分析與討論，並與其他資料加以彙整。不宜僅以附錄方式呈現原始資料，建議納入第四章我國行政部門與新聞媒體之互動關係分析，並與國內外政策案例分析結果統整，請調整內容並補充說明。

(7) 本報告第六章結論與建議不宜出現新觀點與新的分析資料。相關資料建議移至前面分析章節。另資料呈現方式過於瑣碎部分，較難判斷哪些是新資料、新分析，哪些又是彙整資料，請研究團隊調整資料運用方式與呈現順序。

(8) 本報告第一手資料（各類訪談）未見於前面章節分析，在第五章中又出現重點建議，難以判斷上開重點建議來源。請就文章邏輯連貫與一致性，再予調整內容並補充說明。

(9) 本報告蒐集之個案資料雖豐富，惟建議補充說明資料來源、分析過程，並扣緊本研究主題之關聯性。

4. 本報告第六章結論與建議部分，呈現建議事項多屬常識判斷即知之性質，建議深入分析案例內容及第一手蒐集資料，並配合我國情境，提出具體可行的討論與建議。另資料分析內容與建議事項宜有更清楚與具體的連結，包括立即可行或中長期建議事項，請調整為發揮對政策溝通具實質功效之說明，並避免流於教條式或常識判斷可知事項及剪貼自其他研究論文作為結論與建議。另減少描述瑣碎細節，調整為精簡宏觀建議。

5. 本報告第六章結論與建議，立即建議部分提及設立媒體素養課程，在概念上仍須予以澄清與更正。考量媒體素養是一種閱聽人能將訊息置於相關社會與政治情境，思考其與市場、閱聽人之間關係，以及媒體再現訊息過程的認知與批判思考能力，與政府機關如何瞭解媒體特色，並予以運用進行溝通，在本質上有很大差異，建議予以修正並補充說明。
6. 本報告第六章結論與建議，立即可行建議部分（第 138 頁及第 139 頁）提及政策宣導導入商業行銷，請補充說明資料來源與分析基礎。另由本研究性質進行判斷，行銷概念亦包含社會行銷，爰商業行銷概念是否直接應用於政府政策宣導上，仍值探討，請補充說明。

(四)邱參議兆平（行政院發言人辦公室）：

1. 有關第三章「國外行政部門與新聞媒體政策網絡治理互動關係」，詳盡敘述英國、美國、韓國等各項傳播政策法令規範、因應機制，惟未述明實際運作情形，以明瞭他國相關法令規範、因應機制，是否均屬良善且施行順暢，請補充相關說明。
2. 行政院已透過社群網路方式進行政策宣導，請納入研究報告說明。
3. 為建立各部會發言平臺及強化闡明政府政策、宣導政令政績及統一發言內容，並化解各界對政策疑慮，行政院已頒行「行政院及所屬各機關發言及新聞聯繫作業規定」(102年9月1日訂定)、「行政院及所屬各機關新聞處理注意事項」(103年1月16日新修正)，請納入研究報告說明。
4. 本報告深度訪談部分內容過於簡略（第 3 頁），請補充相關資料加以說明。

(五)吳簡任視察娟（國家通訊傳播委員會內容事務處）：

1. 本報告第六章結論與建議，立即可行建議第 1 項建議設立媒體素養課程，使行政部門認知媒體運作生態，並調整面對媒體之心態及應對方式等。此項建議將國家通訊傳播委員會列為主辦機關，惟考量國家通訊傳播委員會為獨立機關，不適宜擔任類如教育訓練、標準作業程序及相關預算擬定等功能角色。研究團隊期待部分並不妥適，建議相關政策建議中之主辦機關，不宜將國家通訊傳播委員會納入。
2. 針對新聞媒體表現部分，若有報導不實，涉及利害關係人的權益，而有違反廣電相關法規者，國家通訊傳播委員會將在權責業

務範圍內，依法予以處理。

(六)本會意見：

1. 本研究目標之一為比較分析 3 個以上先進國家(須考量選擇案例之典範價值及與我國發展環境相近)之行政部門與新聞媒體政策網絡治理互動關係。檢視本報告內容，係以英國、美國及南韓三國行政部門與新聞媒體政策網絡治理互動關係進行分析，惟仍著重各國政府法制規劃與運用媒體所採行銷傳播策略敘述較多，如英國的《通訊傳播法》、美國「聯邦通訊傳播委員會」(Federal Communications Commission, FCC)及南韓通訊、廣播電視及網際網路內容主管機關，對新聞媒體對應所扮演的功能與定位除南韓部分說明外，其餘則屬有限。另國外實證研究問題部分，考量各國案例差異性，請將我國之行政部門與新聞媒體功能及定位納入比較分析，或增列統計資料、表列方式歸納呈現，俾瞭解我國與其他國家不同處，找出對應於我國面對問題與解決方式，請研究團隊補充說明。

2. 本研究擬檢視近 10 年我國行政部門與新聞媒體之政策網絡治理環境變化及相關問題。檢視本報告內容，第四章我國行政部門與新聞媒體之互動關係，第一節為陳述近 10 年我國行政部門與新聞媒體之政策互動關係變化，並歸納為民主治理、政黨輪替、兩岸關係及媒體生態環境質變等因素進行探討。惟未扣緊本研究主題政策網絡治理中行政部門與新聞媒體功能及定位(例如在說明媒體生態環境質變部分，敘述新聞媒體頻道過多、媒體名嘴過多及媒體亂象等，用語較欠缺實證根據)，並請以實證或統計數據方式，補充說明我國政策網絡治理環境變化及所面對之具體問題。

3. 本案個案研究部分，雖已納入政策過程理論包括議程設定、政策規劃、政策合法化及政策評估等分析。惟檢視本報告內容，個案分析說明較為龐雜，請整合我國行政部門功能與定位及媒體變遷所應面對問題，並形塑可行合用的操作性定義或策略運用原則，請補充說明。

4. 本報告第五章第四節小結相關建議(第 116 頁及第 117 頁)，與後述第七章建議事項恐有重複問題，請調整或整併為一。

5. 本報告第六章結論與建議部分，請補充說明：

(1) 有關英國、美國、南韓三國行政部門與新聞媒體之關係，採列表方式呈現，如英國口蹄疫事件(第 121 頁)、美國國防部利用社交媒體(第 123 頁)、韓國行政部門及網路媒體功能及定位等(第 125 頁)，惟未歸納較為明確之研究發現，及對我國啟示與可參考

內容，另所提如政策評估一項，僅引媒體報導標題，未臻明確（第 133 頁），請補充說明。

(2) 建議事項較多描述政府面對我國新聞媒體環境變遷趨勢之因應措施，對於本案研究主題行政部門與新聞媒體協同發揮之功能及定位部分甚少，請補充說明。

6. 本研究期中報告審查時，請補充說明我國行政部門與不同新聞媒體之互動關係型態及分析相關問題。惟僅介紹美國政府運用社會媒體實施戰略傳播（第 44 至 46 頁）及南韓政府社會媒體時代的策略選擇（第 58 至第 60 頁），均非我國行政部門與不同新聞媒體之互動關係型態及分析說明，請修正並補充說明。

7. 本報告焦點團體座談、深度訪談及研討會等重要質性分析資料，請適度於本文中呈現，以強化報告之政策實務內涵。

8. 本報告圖表清晰度不足，例如圖 3-3 圖 3-4 及圖 3-5 等。另圖表文字字體亦請配合本文字體，表 5-8 符號未說明涵義，請調整並補充說明。

9. 本報告第 100 頁有關個案之結論與建議，標題請改為小結，另陳述方式僅為標題形式，請調整相關文字用語，並詳述該項內容。

10. 本報告於引用學者專家文章論述時，請就各文章概念、專有或學術名詞先行定義與引註，例如第 29 頁 DfT、DfE、Defra、BIS、HMRC、DWP、NSC、DH、DFID，請書寫為全名如交通部（Department for Transport, DfT），請調整。

11. 本報告列表如表 5-6 及表 6-1 文字字型不一，請統一調整字型大小。

12. 本報告格式錯誤或不一致之處，及錯漏字等部分，請修正：

(1) 各節以下標題以不超過四級為原則，按序如下：一、（一）、1、（1）。

(2) 臺字請統一書為繁體臺字。瞭解請統一書為繁體瞭解。

(3) 第 123 頁字體大小不一之處，請調整。

(4) 其餘格式修改部分，請參考委託研究期末報告印製格式相關規定。

八、研究小組說明：

有關本報告資料處理與修訂部分，研究團隊將依據與會學者專家、機關代表及委託單位所提建議進行修正，並就引用三國案例進行分析與提出理由。至行政部門與新聞媒體功能及定位，將予以釐清、調整相關措辭與用語，及彙整焦點團體座談、深度訪談資料，適度於本文中呈現，俾提出具體建議事項；另錯漏字亦會一併更正。

九、主席結論：

本報告所提我國行政部門與新聞媒體互動關係，涉及各部會業務，建議事項中主辦機關部分，可增列各部會為主辦機關。再次感謝各位學者專家及機關代表撥冗出席本次審查會，與會貴賓所提各項寶貴建議意見，請研究團隊參酌採納，儘速修訂研究報告初稿，並於 1 個月內送本會，俾便辦理後續事宜。

十、散會（中午 12 時 10 分）

附錄六 期末報告審查意見回覆對照表

審查意見	回覆修正情況說明
<p>本報告提要第 14 頁提及「在政府和媒體的處於對立式的互賴共生關係，雙方運作的方式、特性、本質幾乎都不同，要成為良善的網絡治理伙伴的可能性為零。」，請考量行政部門與新聞媒體互動關係應受時空、議題及部門角色等因素影響而產生變化，以及傳統媒體或新興媒體等不同媒體互動亦有差異。爰上述結論似與本文結論不符，請調整研究發現與建議內容。</p>	<p>已修正於 P.100。</p>
<p>本報告研究方法部分，未就我國三項個案選取標準，是否具高度衝突爭議或顯著等因素選取，以及個案選擇對研究結果所產生影響進行說明。另建議可評估納入成功案例相關文獻（例如臺北市垃圾費隨袋徵收政策）進行比較分析，俾有助瞭解行政部門與新聞媒體互動關係之成功關鍵因素。</p>	<p>已補充說明於於 P.3。</p>
<p>本報告資料充分、結構完整，惟建議將資料進行重組，以展現研究重要亮點。另請蒐集改進我國新聞媒體報導品質相關議題資料，例如針對媒體錯誤訊息的報導方式，以及落實新聞查證機制等作法。</p>	<p>已補充說明於於 P.54。</p>
<p>本報告個案探討結構係依政策議程設定、政策規劃、政策合法化及政策評估等 4 個階段進行說明，建議納入政策執行階段，以為完備。</p>	<p>已修改為政策執行與評估階段。</p>
<p>本報告第六章結論與建議，請調整並補充說明： 立即可行建議：協辦機關部分，請修正為行政院人事行政總處、考試院公務人員保障暨培訓委員會。</p>	<p>已修正於 P.97。</p>
<p>政策宣導時導入商業行銷概念，未就政府政策與一般商品行銷之差異性先行評估與區分，請補充說明。</p>	<p>已補充說明於 P.98、99。</p>

<p>公民審議的時代趨勢納入公務人員基本培訓課程規劃，及 4 建議政府形成政策決定後應堅守專業立場。有關納入公民審議與堅守專業立場兩者之建議方向恐產生抵觸部分，請補充論述說明。</p>	<p>已補充說明於 P.97、98。</p>
<p>建議補充納入我國學者專家所撰媒體與公共政策議題相關之文獻資料。</p>	<p>已補充於報告中。</p>
<p>本報告比較英國、美國及韓國等國行政部門與新聞媒體政策網絡治理互動關係。惟檢視報告內容，研究方法部分未解釋選擇上開國家作為案例分析之理由，請補充說明。</p>	<p>已補充說明於 P.16。</p>
<p>本報告研究資料內容豐富，惟檢視報告內容，若干列表例如塑化劑個案部分（第 101 頁至第 107 頁），建議將列表移至附錄內，並彙整相關研究發現。另焦點團體座談與深度訪談資料重要內容則請於本文中適度呈現。</p>	<p>已將表格移至附錄三。 已將座談及訪談重點建議呈現於第四章第三節。</p>
<p>建議本報告研究發現可再聚焦，例如媒體產業持續質變說法，與研究主題未直接相關，建議將研究發現集中於政府與新聞媒體的關係與對策上。</p>	<p>已補充說明於 P.99。</p>
<p>請強化本報告建議事項中我國行政部門針對不同類型媒體對策之建議。另請就政策運作過程有利行政部門發揮問題議題設定角色部分進行探討。</p>	<p>已補充說明於 P.99。</p>
<p>本報告建議事項第五章我國個案研究，請調整為我國開放美牛進口協議、塑化劑事件及兩岸服務貿易協議等個案研究，第四節標題建議改為可供我國參考借鏡之處。另 100 頁所提結論與建議，請與報告第六章結論與建議相結合，並調整為適合於政策應用之文字用語。</p>	<p>已於第五章各節加入可供參採之建議。 請見 P.73~74、80 及 88。</p>
<p>本報告第 116 頁引用陳亭儒（2012）所提對學術面與實務面之初步建議，是否適當？請斟酌考量或予以調整並補充說明。</p>	<p>已修正報告內容並於第五章各節加入可供參採之建議。 請見 P.73~74、80 及 88。</p>

<p>本報告文獻分析部分，提及選擇行動寬頻策略進行研究（第 3 頁）。惟檢視所選取之我國案例（美牛、塑化劑等），與行動寬頻策略並無關聯，似屬文字誤植，請調整並補充說明。</p>	<p>已補充說明於 P.3。</p>
<p>本報告三場學者專家深度訪談與焦點團體座談會（或研討會）（第 3 頁），所邀請之學者專家與本研究主題關聯性，及其討論形式與議題未臻明確，請補充說明。</p>	<p>已補充說明於 P.6~7。</p>
<p>本報告研究資料運用情形部分，請調整並補充說明： （1）我國已明確規範政府不能對媒體置入行銷，國外（英、美、韓）案例討論即無須重複此部分說明（第 21 頁至第 25 頁、第 33 頁至第 34 頁、第 54 頁至第 57 頁）。且期中報告審查意見亦已提出類此問題，請調整。</p>	<p>已修正報告內容。</p>
<p>有關國外個案分析內容過於瑣碎問題，建議拉高層次，挑出具有政策建議性連結部分予以著墨。另三國討論內容篇幅宜一致，韓國個案分析觸及通訊傳播內容管理機制及政府對媒體管制規範（第 47 頁至第 54 頁），討論較多，其餘英國、美國兩國個案分析則無，請補充說明。</p>	<p>已修正報告內容。</p>
<p>個案分析資料部分，英國案例係選擇口蹄疫危機溝通事件，惟與媒體有關的著名案例為狂牛症事件未被引用。且個案僅探討危機溝通中政府的正面形象，似有所不足（錯誤案例亦可探討）。另美國案例部分，國土安全部成立之初，在處理卡翠娜颶風事件時，已有許多與媒體溝通的負面教材值得著墨，請研究團隊補充說明。</p>	<p>已補充說明於 P.3。</p>
<p>本報告就我國行政部門與新聞媒體關係陳述部分，有關兩岸關係下政治與媒體關係複雜程度一節，內容多與開放大陸媒體的過程與政策有關（第 74 頁及第 75 頁），如何與本研究主題扣連，建議重點置於我國媒體呈現兩岸議題方面的溝通部分，請補充說明。</p>	<p>已修正報告內容。</p>

<p>我國個案分析資料運用部分，每一小節建議皆有自己的討論與結論，非僅用一概括性的第四節小結統整（第 116 頁及第 117 頁），而第四節小結亦似乎流於一般性常識性建議，並未真正根據前述分析而來。至於該小結係引自陳亭儒（2012）資料，請調整內容並補充說明。</p>	<p>已於第五章各節加入可供參採之建議。 請見 P.73~74、80 及 88。</p>
<p>本報告深度訪談、焦點團體座談會及研討會資料為珍貴的第一手資料，請深入分析與討論，並與其他資料加以彙整。不宜僅以附錄方式呈現原始資料，建議納入第四章我國行政部門與新聞媒體之互動關係分析，並與國內外政策案例分析結果統整，請調整內容並補充說明。</p>	<p>已將座談及訪談重點建議呈現於第四章第三節。</p>
<p>本報告第六章結論與建議不宜出現新觀點與新的分析資料。相關資料建議移至前面分析章節。另資料呈現方式過於瑣碎部分，較難判斷哪些是新資料、新分析，哪些又是彙整資料，請研究團隊調整資料運用方式與呈現順序。</p>	<p>已修正報告內容。</p>
<p>本報告第一手資料（各類訪談）未見於前面章節分析，在第五章中又出現重點建議，難以判斷上開重點建議來源。請就文章邏輯連貫與一致性，再予調整內容並補充說明。</p>	<p>已將座談及訪談重點建議呈現於第四章第三節。</p>
<p>本報告蒐集之個案資料雖豐富，惟建議補充說明資料來源、分析過程，並扣緊本研究主題之關聯性。</p>	<p>已統整國內個案可供後續改進建議一覽表如表 6-1。</p>
<p>本報告第六章結論與建議部分，呈現建議事項多屬常識判斷即知之性質，建議深入分析案例內容及第一手蒐集資料，並配合我國情境，提出具體可行的討論與建議。另資料分析內容與建議事項宜有更清楚與具體的連結，包括立即可行或中長期建議事項，請調整為發揮對政策溝通具實質功效之說明，並避免流於教條式或常識判斷可知事項及剪貼自其他研究論文作為結論與建議。另減少描述瑣碎細節，調整為精簡宏觀建議。</p>	<p>已修正並補充說明於本報告第六章第二節。</p>

<p>本報告第六章結論與建議，立即建議部分提及設立媒體素養課程，在概念上仍須予以澄清與更正。考量媒體素養是一種閱聽人能將訊息置於相關社會與政治情境，思考其與市場、閱聽人之間關係，以及媒體再現訊息過程的認知與批判思考能力，與政府機關如何瞭解媒體特色，並予以運用進行溝通，在本質上有很大差異，建議予以修正並補充說明。</p>	<p>已修正並補充說明於 P.97。</p>
<p>本報告第六章結論與建議，立即可行建議部分（第 138 頁及第 139 頁）提及政策宣導導入商業行銷，請補充說明資料來源與分析基礎。另由本研究性質進行判斷，行銷概念亦包含社會行銷，爰商業行銷概念是否直接應用於政府政策宣導上，仍值探討，請補充說明。</p>	<p>已補充說明於 P.98。</p>
<p>有關第三章「國外行政部門與新聞媒體政策網絡治理互動關係」，詳盡敘述英國、美國、韓國等各項傳播政策法令規範、因應機制，惟未述明實際運作情形，以明瞭他國相關法令規範、因應機制，是否均屬良善且施行順暢，請補充相關說明。</p>	<p>謝謝委員建議。本研究著重於探討各國可供我國參考之案例蒐集，找出可供我國借鏡之處，若需要從制度、法制面改革，建議可另案研究。</p>
<p>行政院已透過社群網路方式進行政策宣導，請納入研究報告說明。</p>	<p>已補充說明於 P.99。</p>
<p>為建立各部會發言平臺及強化闡明政府政策、宣導政令政績及統一發言內容，並化解各界對政策疑慮，行政院已頒行「行政院及所屬各機關發言及新聞聯繫作業規定」（102 年 9 月 1 日訂定）、「行政院及所屬各機關新聞處理注意事項」（103 年 1 月 16 日新修正），請納入研究報告說明。</p>	<p>已補充說明於 P.100。</p>
<p>本報告深度訪談部分內容過於簡略（第 3 頁），請補充相關資料加以說明。</p>	<p>已補充說明於 P.6~7。</p>
<p>本報告第六章結論與建議，立即可行建議第 1 項建議設立媒體素養課程，使行政部門認知媒體運作生態，並調整面對媒體之心態及應對方式等。此項建議將國家通訊傳播委員會列為主辦機關，惟考量國家通訊傳播</p>	<p>已修正報告內容</p>

<p>委員會為獨立機關身分，不適宜擔任類如教育訓練、標準作業程序及相關預算擬定等功能角色。研究團隊期待部分並不妥適，建議相關政策建議中之主辦機關，不宜將國家通訊傳播委員會納入。</p>	
<p>針對新聞媒體表現部分，若有報導不實，涉及利害關係人的權益，而有違反廣電相關法規者，國家通訊傳播委員會將在權責業務範圍內，依法予以處理。</p>	<p>謝謝委員指教。</p>
<p>本研究目標之一為比較分析 3 個以上先進國家（須考量選擇案例之典範價值及與我國發展環境相近）之行政部門與新聞媒體政策網絡治理互動關係。檢視本報告內容，係以英國、美國及南韓三國行政部門與新聞媒體政策網絡治理互動關係進行分析，惟仍著重各國政府法制規劃與運用媒體所採行銷傳播策略敘述較多，如英國的《通訊傳播法》、美國「聯邦通訊傳播委員會」（Federal Communications Commission, FCC）及南韓通訊、廣播電視及網際網路內容主管機關，對新聞媒體對應所扮演的功能與定位除南韓部分說明外，其餘則屬有限。另國外實證研究問題部分，考量各國案例差異性，請將我國之行政部門與新聞媒體功能及定位納入比較分析，或增列統計資料、表列方式歸納呈現，俾瞭解我國與其他國家不同處，找出對應於我國面對問題與解決方式，請研究團隊補充說明。</p>	<p>本研究所蒐集三個國家著重的重點不同，並且已將國外可供我國借鏡之處經由國內個案重新釐清後，提出對我國行政部門與新聞媒體功能及定位之建議。</p>
<p>本研究擬檢視近 10 年我國行政部門與新聞媒體之政策網絡治理環境變化及相關問題。檢視本報告內容，第四章我國行政部門與新聞媒體之互動關係，第一節為陳述近 10 年我國行政部門與新聞媒體之政策互動關係變化，並歸納為民主治理、政黨輪替、兩岸關係及媒體生態環境質變等因素進行探討。惟未扣緊本研究主題政策網絡治理中行政部門與新聞媒體功能及定位（例如在說明媒體生態環境質</p>	<p>已修正第四章第一節內容。</p>

<p>變部分，敘述新聞媒體頻道過多、媒體名嘴過多及媒體亂象等，用語較欠缺實證根據)，並請以實證或統計數據方式，補充說明我國政策網絡治理環境變化及所面對之具體問題。</p>	
<p>本案個案研究部分，雖已納入政策過程理論包括議程設定、政策規劃、政策合法化及政策評估等分析。惟檢視本報告內容，個案分析說明較為龐雜，請整合我國行政部門功能與定位及媒體變遷所應面對問題，並形塑可行合用的操作性定義或策略運用原則，請補充說明。</p>	<p>已統整國內個案可供後續改進建議一覽表如表 6-1。</p>
<p>本報告第五章第四節小結相關建議(第 116 頁及第 117 頁)，與後述第七章建議事項恐有重複問題，請調整或整併為一。</p>	<p>已修正第六章第二節內容。</p>
<p>本報告第六章結論與建議部分，請補充說明： (1) 有關英國、美國、南韓三國行政部門與新聞媒體之關係，採列表方式呈現，如英國口蹄疫事件(第 121 頁)、美國國防部利用社交媒體(第 123 頁)、韓國行政部門及網路媒體功能及定位等(第 125 頁)，惟未歸納較為明確之研究發現，及對我國啟示與可參考內容，另所提如政策評估一項，僅引媒體報導標題，未臻明確(第 133 頁)，請補充說明。</p>	<p>已將各國研究發現表移至報告第三章。 已修正表格內容於 P.87。</p>
<p>建議事項較多描述政府面對我國新聞媒體環境變遷趨勢之因應措施，對於本案研究主題行政部門與新聞媒體發揮之功能及定位部分甚少，請補充說明。</p>	<p>已修正於第六章第二節，請見 P.100。</p>
<p>本研究期中報告審查時，請補充說明我國行政部門與不同新聞媒體之互動關係型態及分析相關問題。惟僅介紹美國政府運用社會媒體實施戰略傳播(第 44 至 46 頁)及南韓政府社會媒體時代的策略選擇(第 58 至第 60 頁)，均非我國行政部門與不同新聞媒體之互動關係型態及分析說明，請修正並補充說明。</p>	<p>已於第三章各節最後補充各國可供我國借鏡之處，並納入第六章第二節具體建議參考。</p>

<p>本報告焦點團體座談、深度訪談及研討會等重要質性分析資料，請適度於本文中呈現，以強化報告之政策實務內涵。</p>	<p>已將座談及訪談重點建議呈現於第四章第三節及第四節。</p>
<p>本報告圖表清晰度不足，例如圖 3-3 圖 3-4 及圖 3-5 等。另圖表文字字體亦請配合本文字體，表 5-8 符號未說明涵義，請調整並補充說明。</p>	<p>已修正圖表內容。</p>
<p>本報告第 100 頁有關個案之結論與建議，標題請改為小結，另陳述方式僅為標題形式，請調整相關文字用語，並詳述該項內容。</p>	<p>已修正報告內容，並於第五章各節加入可供參採之建議。</p>
<p>本報告於引用學者專家文章論述時，請就各文章概念、專有或學術名詞先行定義與引註，例如第 29 頁 DfT、DfE、Defra、BIS、HMRC、DWP、NSC、DH、DFID，請書寫為全名如交通部（Department for Transport, DfT），請調整。</p>	<p>已修正報告內容於 P23~25。</p>
<p>本報告列表如表 5-6 及表 6-1 文字字型不一，請統一調整字型大小。</p>	<p>已修正表格文字大小。</p>
<p>本報告格式錯誤或不一致之處，及錯漏字等部分，請修正： 各節以下標題以不超過四級為原則，按序如下：一、(一)、1、(1)。 臺字請統一書為繁體臺字。了解請統一書為繁體瞭解。 第 123 頁字體大小不一之處，請調整。 其餘格式修改部分，請參考委託研究期末報告印製格式相關規定。</p>	<p>已修正報告內容。</p>