

當代媒體與政治操作的理論、實踐與批判

中國時報總主筆 倪炎元 著

公關政治學

關於政治，你在媒體上所看到、聽到、讀到的一切，
其實都只是表演。



犀利推薦

南方朔 政治評論家 | 張錦華 台灣大學新聞研究所教授 | 彭芸 政治大學新聞學系教授
劉必榮 東吳大學政治學系教授 | 蔡詩萍 政治評論家

公關政治學：當代媒體與政治操作的理論、實踐與批判／倪炎元著．--初版．--臺北市：
商周出版：家庭傳媒城邦分公司發行，2009.03〔民98〕
面；公分．--（Discourse：32）

參考書目：面

ISBN 978-986-6472-28-2（平裝）

1. 政治公關 2. 政治行銷 3. 媒體

541.831657

98002492

Discourse 32

公關政治學：當代媒體與政治操作的理論、實踐與批判

作者／倪炎元
企畫／李尚遠
責任編輯／李尚遠
版權／林心紅
行銷業務／賴曉玲、蘇魯屏
副總編輯／楊如玉
總經理／彭之琬

發行人／何飛鵬
法律顧問／台英國際商務法律事務所羅明通律師
出版／商周出版

台北市104民生東路二段141號9樓
電話：(02)25007008 傳真：(02)25007759
E-mail：bwp.service@cite.com.tw

發行／英屬蓋曼群島商家庭傳媒股份有限公司城邦分公司
台北市中山區民生東路二段141號2樓
書虫客服服務專線：02-25007718；25007719
服務時間：週一至週五上午09:30-12:00；下午13:30-17:00
24小時傳真專線：02-25001990；02-25001991
劃撥帳號：19863813；戶名：書虫股份有限公司
讀者服務信箱：service@readingclub.com.tw
城邦讀書花園：www.cite.com.tw

香港發行所／城邦（香港）出版集團有限公司
香港灣仔駱克道193號東超商業中心1樓
E-mail：hkcite@biznetvigator.com

電話：(852) 25086231 傳真：(852) 25789337
馬新發行所／城邦（馬新）出版集團【Cite (M) Sdn. Bhd. (458372U)】
11, Jalan 30D/146, Desa Tasik, Sungai Besi,
57000 Kuala Lumpur, Malaysia.
電話：603-9056 3833 傳真：603-9056 2833
E-mail：citekl@cite.com.tw

封面設計／黃聖文
電腦排版／新鑫電腦排版工作室
印刷／韋懋印刷事業有限公司
總經銷／聯合發行股份有限公司
電話：(02)29178022 傳真：(02)29516275
行政院新聞局北市業字第913號

■2009年03月17日初版

Printed in Taiwan.

售價／500元

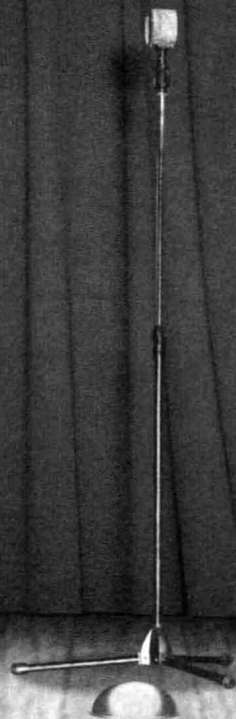
ALL RIGHTS RESERVED

著作權所有·翻印必究 ISBN 978-986-6472-28-2

公關政治學

當代媒體與政治操作的理論、實踐與批判

中國時報總主筆 倪炎元 著



〈專文推薦〉

公關與政治、理論與實務

劉必榮

公關真的是一門很有意思，也很深奧的學問。每一次看到政治人物出現在電視或報紙上，不管是陳水扁也好，賓拉登也好，歐巴馬也好，我都會想：這真的是這些人的本來面目嗎？媒體是真實地在傳達訊息嗎？還是只是被利用？如果我是政治人物，我又會如何運用媒體，去呈現一個我希望出現在大眾面前的面貌？

觀察候選人拚命拉票的時候，我也會一邊看電視一邊半開玩笑地想：這個候選人的太太，該怎麼包裝？後來常常很沮喪地發現，如果我是公關公司，要包裝這樣一個賢內助來和老公一起拉票，而且是加分的，還真可能「無解」，呵呵。只是不知當事人可曾想過同樣的問題？還是他們根本不認為公關重要？幾個問題一路想下來，就越發覺得政治公關有趣。

2008 年美國民主黨總統初選，選戰打得火熱的時候，希拉蕊陣營在電視上播出一則廣告：深夜三點，一個小孩正在熟睡。忽然電話響了。廣告上說，這時候你希望誰來接這個電話？它的意思是，三更半夜，白宮的電話響了，表示國際上有危機發生，這時你希望是一個外交完全沒經驗的歐巴馬來接電話，還是嫻於外交，且和各國領袖相識，隨時可以領導國家處理危機的希拉蕊來接這個電話？很多人看了廣告一想，對喔，最好是希拉蕊。結果這個廣告為她賺到不少選票。這就是成功的政治公關操作。

可是美國媒體據此去訪問了許多前白宮幕僚，兩黨的都有，很多人都表示，很多時候他們並不會在深夜把總統搖醒，而就算搖醒，重要的決策也都不是總統在三更半夜做出來的。古巴飛彈危機就是一個最好的例子。

當時的國家安全顧問邦迪（McGeorge Bundy）就回憶說，當中情局拍到蘇聯在古巴部署飛彈的照片後，他決定不要在半夜把甘迺迪總統搖醒，告訴他這個消息。因為甘迺迪當天晚上才剛從紐約飛回白宮，他認為讓總統睡一個好覺，才能在天亮後有精神處理危機。結果甘迺迪是花了一個禮拜，跟幕僚及內閣官員反覆沙盤推演後才決定了美國的因應政策。也就是說，三更半夜誰接電話，根本跟重要決策無關！希拉蕊競選廣告所傳達的，只是似是而非的訊息而已！

不過也有前白宮幕僚表示，雖然半夜搖醒總統，根本做不了什麼決策或改變不了什麼事實，但是為了總統的形象，還是會把他搖醒。因為老百姓如果第二天天亮後發現，發生了這麼大的事件，而總統居然還呼呼大睡，「一覺到天光」，他們會怎麼想？所以搖醒總統，不是為了決策，而是為了形象。這又是我們這裡討論的公關。

小布希總統也有一次被搖醒。當時他在巴黎訪問，就寢時知道雷根總統過世，於是決定起床後，就雷根的逝世發表一個講話。可是白宮幕僚在華府看媒體報導雷根去世的消息，越看越覺得等總統起床後才發表講話，可能太晚了，好像小布希不關心雷根一樣，於是決定半夜把小布希搖醒。小布希起來後，想想有道理，在巴黎時間的午夜，對雷根總統的逝世發表了講話，顯示共和黨心心相連。這也是一個漂亮的公關操作。

柯林頓總統當年也是政治公關的高手。一次白宮邀請一些媒體專訪

柯林頓，但獨漏一個大媒體。結果這個媒體知道後大為生氣，白宮趕緊解釋係幕僚聯繫失誤，爲了補償起見，特別給這個媒體一個獨家專訪。該媒體當然高興，訪問後也用了很大的篇幅登出，以向別的媒體示威，他們跟白宮的關係才是真正好。其實白宮所想的，正是利用這個媒體，把柯林頓的意見完整刊出。因爲如果不是這樣，一般媒體訪問完多會有所刪減，達不到柯林頓所想要的公關效果。

可是政治公關重要，要找一本理論和實務兼顧的政治公關書並不容易。這就是我要特別推薦炎元兄這本書的原因。坊間寫公關的書很多，但多沒有抓到政治公關的重點。「政治公關」，是「政治」還是「公關」？傳統上都把它當作公關，認爲公關就是公關，哪裡還分哪一種公關？基本道理都是一樣的。其實，政治公關是政治，也是公關。「公關」的技巧，必須放在「政治」的環境裡面操作，才能發揮預期的效果。誠如炎元兄在書中所說的，很多操作政治公關的人，

忽略了公共關係本身所具有的「政治」性格，因為「公共關係」在人類歷史上的出現，其實是有濃厚政治背景的，其中包括社會結構因素、政治思潮因素以及權力運作關係，只不過這種政治性格在它被納入管理學領域後，逐漸被淡化稀釋，影響所及，甚至暗示公關專家不必熟稔政治的治理經驗或公共政策的實質，也不必具備任何政治理論或哲學的背景，就可以直接循「公關」原理去處理「政治」，這種盲點很容易忽略了公關與政治間的複雜難解的關係，而要探索隱藏在公關中的政治性格，必須要先透過歷史與理念的還原才能呈現。

所以要做好政治公關，不只是要嫻熟各種公關的技巧，更要有深厚的歷史底蘊與豐富的政治知識。就這點而言，炎元兄是寫這本書的最佳人選。炎元是政大政治學博士，本身就受過最完整的政治學訓練，又服務於《中國時報》二十餘年，主持報社筆陣之暇，寫書、教書，對政治公關做了長期、又有系統的觀察，自能將理論與實務做最好的銜接。

政治公關的操作（假如我們先不談信息接收端的閱聽大眾）其實有兩塊，一是政治人物，一是媒體。政治人物怎麼看媒體（是敵？是友？），媒體又怎麼看政治人物（如何不被利用？），兩塊都很有意思。學院派學者可能講的都是理論，但是著重實務的學者，就能點出箇中心態，與應對進退的微妙之處。這也是這本書值得推薦的地方。

說到理論與實務的問題，還可以再舉一個例子。美國前中央情報局一位官員，曾在《外交事務》（*Foreign Affairs*）雙月刊上，發表專文談情報與政治的關係。小布希政府以政治干預情報（引導情報單位去蒐集白宮想要的伊拉克情報，比如海珊在發展大型毀滅性武器，以及與蓋達組織互通聲息等等），好藉此說服國人支持伊拉克戰爭。美國政府發動伊拉克戰爭的政治操作，現在已越來越為人知曉。所以很多學者、議員都大聲疾呼，要整頓情報單位的紀律，讓情報單位保持中立。他們指出，政治人物不要干預情報的蒐集，情報單位蒐集情報後，應該以中立態度交上級參考，而不要去倡議什麼政策。這樣才能維持情報單位的獨立。政治與情報，中間應該要有清楚的界線。

但這篇文章的作者指出，在情報單位，誰不希望自己的分析能夠被長官採用，從而成為政策？這是一個情報分析者最大的成就與驕傲。所以自覺或不自覺地，他們會去揣摩長官喜歡聽些什麼情報，然後順著長官的想法，去找長官所想要的情資。你說他們不想維持中立嗎？也想

啊，「劃清界限」的理論人人會說，但這個局內人，卻一針見血地點出人性的弱點，與理論和實踐中間的差距。

政治公關也是一樣。媒體與政治人物之間的關係，「該是」什麼，人人會說，但實際上又「是」什麼，就有很多說不清楚了。炎元兄以媒體人的身分，又是政治學者，為我們闡述了兩者的關係，自然比純學者象牙塔裡的理論批評，或純媒體人的當局者迷，來得更清晰透徹，也更為深入。

炎元兄也就政治公關這個題目，做過好幾次公開演講，都甚獲企業界好評。我個人也等他這本書出版等很久了。今天有機會先睹為快，真一大樂事。也願意在此，將這本精彩的著作，介紹給所有對政治公關有興趣的朋友。

本文作者為東吳大學政治學系教授

自序

這是一本討論公關、媒體與政治操作之間關係的著作，與坊間其它以「政治公關」為名作品不一樣的是，這部著作雖然是以公關為平台做討論基礎，卻是以政治作為主要關懷，換言之，本書並不以「政治如何公關」為滿足，還企圖進一步探究「公關作為一種實踐」是如何介入政治世界，因而本書在性質上不屬於純然的公關學著作，而更多的是屬於政治學的著作。

當代人或許很早就學會對媒體保持戒心，卻對隱藏在背後掌控媒體的公關操作視若未見。事實上，全球的政治領袖、宗教領袖、跨國公司、時尚產業……等，都在透過公關發揮龐大的影響力，尋常人若是知道他們每年耗費在公關上天文數字的預算，恐怕會不禁感到驚懼，正如同美國著名史學家布爾斯汀（Daniel Boorstin）所說的「有人天生就很偉大，有人藉豐功偉業造就偉大，有人則是雇用公關人員」。這意味一個無所迴避的事實：你我或許都懂得忽略那些塞滿視聽空間的廣告，卻很容易輕忽無數公關操作，正在悄悄地操縱你我的心智。更關鍵的重點是：這種操縱沒有任何強制，有的只是不經意的「潛移默化」，甚至根本讓你「視為當然」。這個興起自二十世紀的意識操控技術，從來不只是公關，而是政治！

有趣的地方也在這裡，在傳統學科分類的系譜中，「公共關係」一直被劃歸為傳播學或是管理學的領域，從來不被認為是屬於為政治學的分支，換言之，公關長期被視為一種「傳播事件」、一種「管理事件」，

卻從不是一種「政治事件」。這種認知習慣讓政治學者很少耕耘這個領域，甚至連「政治公關」這個主題，都拱手將之讓給了管理學者與傳播學者，這種「割讓」的後果之一，就是讓「工具理性」的關懷凌駕一切，「政治如何公關」永遠是焦點，「公關怎樣政治」卻從不需要關注。或許本書的撰寫，就是要補上這個缺口。

當然，除了學理的探討外，影響本書構思的另一項因素，是二十世紀後半葉政治實況，有大半是在媒體上定輸贏，換言之，誰在媒體曝光上占優勢，誰主導了媒體議程，誰就取得了政治競爭上的優勢，而躲在背後主導這種博奕輸贏的，不是政策方向，也不是資源配置，而是公關操作。看看在世紀交替間，活躍在台灣政治舞台的兩位政治人物：陳水扁與馬英九，在他們躍上權力高峰之前，無例外早已是媒體的寵兒；再看看美國總統歐巴馬，他的崛起有大半來自他在講台上的風格與魅力，這些新世代領袖們所憑依的成功因素也許很多，但絕對不能低估一群躲在幕後公關專家的操縱。

在東方的文化傳統中，公共關係一直是被輕忽的領域，這也使得很多人不習慣將之與政治聯想在一起。西洋文明早在埃及時代就已習慣將他們的法老王塑成巨像供人瞻仰，羅馬皇帝不只塑像，還將他們的側面頭像鑄在錢幣上，近代專制帝王更是讓他們自己的肖像畫散見民間各處，這意味透過權力包裝來討好公眾本來就是西方政治文化的一部分。但在東方的政治文化中，權力象徵著是地位與威儀，統治者似乎從不認為有需要要讓老百姓熟悉他們的形象，所以我們今天哪怕是挖掘出成千上萬的兵馬俑，也找不著一尊帝王的塑像，如今還在博物館看得到帝王肖像畫，當年也是君王命宮廷畫師繪製供自己在內宮觀賞用，而非提供平民百姓瞻仰的。講再直接一點，東方文化中的「權力包裝」，有大半

不是想要親近民眾，而是要讓民眾對統治者「望而生畏」，然後「敬而遠之」的。因而本書在撰寫過程中，很多部分都是從西方政治史的脈絡作為起步。

這也意味，在我們所熟知的東方文化傳統中，其實是缺乏真正「公關論述」的。我們在坊間可以看到不少標誌著「公共關係」的書籍，談的其實是「人際關係」，許多人到現在還將那些善於操作人際互動的「潛規則」等同於公關，一個熟稔人情世故、處世八面玲瓏的人被自然形容是「善於搞公關」，這種習焉不察的誤導，竟然讓許多以操縱人際互動技巧的所謂「權謀」與「權術」論述，也被冠上「公關」的稱謂，在出版品中大興其道，無形中也讓公關被進一步的誤導。

除了還原公關本來的面貌外，本書的另一項意圖，在於揭開「公關政治」的面紗。不論我們喜歡與否，在我們視聽感官所能及的政治空間，公關政治的操作，正在以我們所未曾驚覺的速度，凌駕實然政治，政治領袖們每天行程滿滿，盡是意圖搶占媒體空間的視察、訪問、接見……等公關活動，在野政客則是竭盡所能地以另一種形式的公關，搶奪媒體空間。形象政治、修辭政治、媒體管理、民調解讀、議題操作、造勢活動等，幾乎已是我們認知當前政治活動的主調，結果越來越多民眾不再有耐心去分辨政策的實質，反而放手讓空泛的口號、少數的電視名嘴牽動他們的情緒，活在二十一世紀的當下，我們太需要一些指引，幫助我們去識別幻象政治與實質的分野。

在本書撰寫過程中，一直面臨一種兩難的抉擇，即該不該多選擇當前台灣政治運作的實際素材，作為公關政治各個專題討論的實例？回顧過去幾年，台灣政治舞台上這種題材實在太多了，但筆者的考量是：這些素材固然有空間上的親近感，卻也少了直指主題的那份「距離美

感」，最終還是決定全以國外的事例做討論依據，這一點或許有些讀者不盡同意，但至少可以避免一些解讀上的爭議。

本書的完成，要感謝的人太多了，在這無法一一列出，必須特別一提的是：本書的緣起，主要是文化大學大傳系主任湯允一多年前邀我到該系開「政治公關」與「選舉公關」兩門課，正式啟動我對這個主題的興趣；台大新聞所張錦華教授隨後邀我在該所開一門「新聞報導與公共關係」，進一步啟動了我撰寫本書的動機；此外時報老同事林照真在本書撰寫過程中一直扮演批評的角色，他們對本書的促成，都有他們所不知道的功勞，此外東吳大學劉必榮教授在出書前應允為本書寫序，也在此一併致謝。最後我也要特別感謝本書的編輯李尙遠先生，作為本書第一位讀者，他細心挑出本書諸多缺漏與模糊不清之處。至於本書在內容或觀點上有任何疏漏，就交給讀者指正了。

倪炎元 2009年3月13日



目次

專文推薦	公關與政治、理論與實踐	劉必榮	3
自序			8
第一章	進入公關政治的世界		17
1	現代公關的政治與社會起源		19
2	政治公關化的趨勢：政治顧問與政治公關產業的興起		28
3	政治公關的理論預設與知識考古		32
4	當代公關理論的論述風格與預設		41
5	從政治公關到公關政治		47
第二章	形象政治：身體與人格的再現		49
1	形象政治的興起		50
2	形象管理的古典範例：打造都鐸王朝、製造路易十四、拿破崙的英雄形象		55
3	身體美學的政治之一：容貌、髮型與健康		59
4	身體美學的政治之二：服飾與肢體語言		67
5	人格形象的政治：性格、操守與倫理		74
6	形象政治學的兩種弔詭：雷根與柯林頓		79

TABLE OF CONTENTS

第三章 形象塑造：視覺操縱與識別工程	89
1 視覺政治與影像的操縱	91
2 色彩與標誌的識別	97
3 風格呈現的識別	106
4 品牌原型的識別	110
5 當代形象政治的危機	115
 第四章 議題的操縱與管理	 125
1 問題或議題	126
2 形象塑造與議題操縱的爭議	129
3 從議題管理到議題操縱：向管理學取經	133
4 議題的選擇與定位：中庸之道與二元對立	137
5 議題的框架與包裝	146
6 從議題操作到媒體的議程設定	155
 第五章 媒體政治：幻象政治的框架	 159
1 亦敵亦友：政治與媒體的永恆習題	160
2 認識媒體的平台差異與運作邏輯：報紙與電視	164
3 數位媒體平台的興起：從網站到部落格	170
4 認識媒體框架的政治世界	178



目次

第六章 訊息發佈與媒體操縱	197
1 政治人物的兩種「媒體」觀：敵人或工具	198
2 倫理攻防的操作：言論自由與專業意理	201
3 訊息通路管控的制度機制：新聞議程的掌控	208
4 訊息發佈：新聞發言人的角色	213
5 訊息通路管控的非制度機制：洩密操作	218
6 訊息內容的編織策略：預先包裝新聞	223
7 認識閱聽人與媒體的效果	230
 第七章 民調、公關與政治	 239
1 民調與公關政治	240
2 兩種操作民調的模式：尼克森與柯林頓	242
3 民調的知識考古學	251
4 民調「問題」的辨識與操縱	253
5 民調與媒體效應	260
6 民調與選舉操作	262
 第八章 政治造勢與事件管理	 271
1 古典事件：擺盪在廣場政治與劇場政治之間	272
2 當代事件管理：特殊事件、假事件與媒體事件	275

TABLE OF CONTENTS

3 事件策畫：公關造勢的操縱	280
4 競賽事件：電視政見辯論會	284
5 征服事件：巡視、出訪與遊行	289
6 加冕事件：政治儀式與祭典	293
第九章 說服公關與政治修辭管理	299
1 修辭政治的古典範例	301
2 媒體採訪問答的攻防修辭	304
3 政見辯論與框架修辭的競逐	324
4 感性政治訴求：恐懼與希望的生產	332
5 政治修辭與論證的操縱	338
第十章 危機公關與政治	347
1 危機與公關政治危機	348
2 危機公關的第一課：危機識別	351
3 遭遇伏擊與主動出擊	356
4 封鎖消息抑或公佈真相的辯證	359
5 編織真相與損害修補	365
6 另類的否認政治學：轉移焦點	367
7 最激進的危機公關策略：正面攻擊指控者	371