



政治傳播與溝通

The Dynamics of Political
Communication

彭懷恩編著

政治傳播與溝通

編著者 / 彭懷恩

發行所 / 風雲論壇有限公司

地址：台北市杭州南路二段15號5樓

電話：2396-0261

傳真：2391-3712

e-mail：emegabook@yahoo.com.tw

法律顧問/葛苗華

地址：台北市松江路200號902室

電話：2511-7104

西元2004年9月再版

定價 / 400元

劃撥帳戶 / 風雲論壇有限公司

劃撥帳號 / 1952-0505

版權所有·不得翻印

本書若有缺頁、破損、裝訂錯誤、請寄回更換。

國家圖書館出版品預行編目資料

政治傳播與溝通 / 彭懷恩編著。——初版。——

臺北市：風雲論壇，2002〔民91〕

面：公分

含參考書目

ISBN957-0416-38-6（平）

1. 媒體政治學

541.83016

91015351

序

《政治傳播與溝通》是探討政治體系內的所有涉及到政治訊息的傳播行為，包括人際間的政治討論，公共傳播，利益團體、政黨及政府的政治傳播與溝通。爲了有系統呈現從宏觀（macro）到微視（micro）等不同層次的傳播現象，將以五部分進行描述與分析，分別是

- 1.政治傳播的理論及研究途徑；
- 2.政治傳播的制度與文化環境；
- 3.政治團體與媒體互動；
- 4.政治傳播的語藝與內容；
- 5.政治傳播的實踐。

在本書第一部份，先界定政治傳播，並回顧政治傳播學的發展與研究範疇，以及對政治傳播的重要研究途徑。第二部份則從政治行為的生態環境，探討政治制度、政治傳播的功能與政治文化。第三部份是探討政治組織與媒介關係，其中包括利益團體、政黨、政府的機構與大眾媒體關係。在第四部分，則是討論大眾傳播的語藝與說服等人際溝通、最後探討新媒介與

政治，以及媒介與民主化傳播課題。附錄部分選譯「政治傳播研究方法」提供更完整的學習資料。

從上述描述，可知本書將就涉及當代政治傳播的重要領域，爲了避免過分集中於外國政治的例子，本書儘可能的介紹我國情況，並在能力及資料許可下，也探討台灣的相關政治傳播的問題。

本書的完成是建立在政治傳播學者的智慧及貢獻之上，自不待言。在此特別一提的是家妹彭芸教授的幫助，她在美國攻讀博士時，即已在政治傳播領域有深厚學養，返國後繼續這方面的學術研究，陸續出版四本政治傳播的學術專書，對我的寫作本書有直接助益。其他學界先進好友如林東泰博士、胡幼偉博士，莫季雍博士，余小云博士等的著作論文，亦是我心儀學習的對象。當然，本書任何缺失，是由作者負責。

風雲論壇出版社在本書編輯及出版上的幫助，妻子台芬的鼓勵，兒子書翰、書林的精神支持，也是必須一提出。

彭懷恩 誌於 Coffee Lab

2002 年 8 月

目錄

第一章 政治傳播導論	1
第一節 政治傳播的意義	1
第二節 政治傳播學發展	3
第三節 政治傳播的要素	10
第二章 政治傳播的研究	19
第一節 研究途徑的典範	19
第二節 另類典範—來自馬克思主義的挑戰	28
第三章 政治制度與媒介制度	43
第一節 從政治系統論到國家理論	43
第二節 媒體制度的諸理論	49
第三節 國家與媒體的關係—政治經濟學的觀點	53
第四章 政治傳播的功能	65
第一節 言論自由與第四權	65

第二節 傳播與公民權的關係	72
第三節 公共領域與媒介功能	74
第四節 報紙與廣電媒體的角色	78
第五章 政治文化與媒體.....	87
第一節 政治文化的觀點.....	87
第二節 政治社會化的意涵.....	92
第三節 後現代的媒體政治.....	95
第六章 民意與媒體.....	103
第一節 民意是什麼	103
第二節 民意與媒介的關係.....	108
第三節 民意調查	114
第七章 利益團體與媒體.....	123
第一節 利益團體的意義及種類	123
第二節 利益團體的活動與媒體的關係.....	128
第八章 政黨與競選傳播.....	141
第一節 政黨與選舉的“中介”.....	141
第二節 競選中的政黨與媒介	143
第三節 競選傳播	148

第九章 政府與媒體	159
第一節 傳播媒介與總統	160
第二節 傳播媒介與國會	169
第三節 傳播媒介與最高法院	175
結論	181
第十章 政治語藝與政治傳播	183
第一節 什麼是政治語藝？	183
第二節 政治語藝的發展與觀點	185
第三節 政治語藝的功能與實現	192
第十一章 宣傳與政治說服	211
第一節 宣傳	211
第二節 政治說服	220
第十二章 政治廣告	231
第一節 政治廣告的發展	231
第二節 政治廣告的型態	234
第三節 政治廣告的訊息內容	239
第十三章 政治公共關係	253
第一節 政治公共關係簡史	253

第二節 公共關係的定義與類型	259
第三節 政治與公共關係工作	265
第十四章 新媒體與政治.....	277
第一節 網路社會的來臨.....	277
第二節 網路民主	280
參考文獻	289
附錄一 政治傳播的研究方法	303
第一節 研究方法	303
第二節 質的研究方法	307
第三節 量化研究方法	316
參考書目	327
附錄二 媒介與台灣民主化	329
第一節 第三波民主化.....	329
第二節 台灣與媒體.....	337
第三節 民主化進程與媒體.....	344
參考資料	356

第一章 政治傳播導論

政治溝通與傳播的活動是早在這門學問正式形成之前的幾千年即已存在。我們有理由相信，當人類有政治活動時，即有溝通與傳播的行為。可是有文字提供我們證實這看法的，在西方可屬亞里斯多德的《修辭學》(Rhetorics)；在中國可屬《戰國策》，這兩本書皆展現口語傳播(speech communication)的精緻藝術。至於透過大眾媒介來傳播政治訊息的事實，在西方，我們可以舉羅馬時代(BC. 59)的凱撒(Julius Caesar)，他爲了抵消羅馬元老院中反對派的言論，以《每日紀聞》(Acta Dkurna)方式，公布每天發生的政治事件。在中國，漢朝出現的《邸報》，也是以記錄宮庭大事爲主的政治媒介。這些早期文字皆見證政治與傳播的密切關係。

第一節 政治傳播的意義

政治傳播(political communication)的定義很多，採取那種定義要看究竟是探討怎樣領域的問題，從最廣義的視政治傳播是所有有關政治訊息過程之行爲，到最狹義視政治傳播爲政府事務的溝通，都有人們採用。但就學術角度來看，在此引用兩位

撰寫《政治傳播》教科書的作者之定義如下：

Brian McNair(1996)將政治傳播定義為：「關於政治有目的之傳播，包括政治人物和政治行為者達到特定目的所採取的各種形式的傳播，選民和專欄作家等非政治人物對政治人物所作的傳播，媒體有關政治人物及活動的報導、評論等的傳播。」

Craig A. Smith(1990)界定政治傳播是：「透過談判協商過程，政治與傳播是人類社會生活最基本的活動，前者涉及到權威性的價值分配，後者關係到符號與訊息的交換。」

在真實世界的日常生活中是非常難以區分的，因為政治要以符號或象徵(symbols)傳達意旨(intention)，但傳播效果卻與傳播者與接收者的相對權力關係，息息相關。因此，學者彭芸(1986)以四種關係來呈現兩者的結合關係：

- 1.傳播體系包括政治體系－傳播的政治理論。
- 2.傳播體系與政治體系的交集－政治傳播的理論。
- 3.政治體系包括傳播體系－政治的傳播理論。
- 4.傳播體系與政治體系各自獨立，但有互動關係－政治與傳播的理論。

正因為政治傳播牽涉的範圍過於複雜，研究政治傳播的學者對政治傳播究竟要包括那些，並沒有共識。有些學者只偏重政治訊息的產製、傳遞與接收的行為層次，有些學者重視政治體系的政治組織、大眾媒體與閱聽人的互動關係，亦有學者將範圍擴大到國際傳播的全球體系。這顯示政治傳播是一門年輕

的學問，正處於發展階段。

本書的範圍是包括宏觀面的政治體系與大眾媒體，也涉及微觀面的政治語藝、公共傳播的問題，希望能提供較完整的知識圖像。

第二節 政治傳播學發展

政治傳播學(Political Communication)屬於年輕的學問。若從拉查斯斐(P. S. Lazarsfeld)和貝爾森(B. Berelson)在美國出版的經典研究：《人民的選擇》(The People's Choice)算起，迄今約半世紀，但已成為傳播研究中不可或缺的一環。根據政治傳播學者史瓦森(D. L. Swanson)與尼謀(Dan Nimmo)在一九九〇年編的《政治傳播新指南》(New Direction in Political Communication: A Resource Book)，所分析的相關文獻，光是八〇年代的重要論文就已超過六百多篇，其中包括選舉傳播、政治廣告、政治辯論、政治新聞、政府與媒體關係、政治語言（符號）、政治態度與民意、政治社會化、政治參與等的各種研究，顯示此領域的蓬勃發展，已成為政治與傳播學的重要領域。

回顧政治傳播學的發展，大體上，可以分為三個階段，分述如下：

一、第一階段：理論建構期

在一九五〇年代政治學大師伊士頓(D. Easton)建構「政治系統」理論後的不久，學者戴逸區(K. Deutsch)出版了《政治之神

經》(The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control, 1963)，成為政治傳播研究史上的里程碑。因為該書結合了系統理論與操控學(Cybernetics)的概念，將政府的運作與訊息傳送的關係，提供了系統化的分析架構(frameworks of analysis)，開啓了社會科學家對政治傳播的興趣。

比較政治大師艾爾蒙(G. A. Almond)繼伊士頓與戴逸區之關係，與學者科曼(J. S. Coleman)主編了《發展地區的政治》，特別強調政治體系的功能運作，都必須由傳播來執行。其後，他與鮑威爾(B. Powell, Jr.)所著的經典之作《比較政治學》，更進一步將「政治傳播」視為政治系統生存所不可缺的系統功能。

在此同時，具有政治學及傳播學雙重身分的學者拉斯威爾(H. Lasswell)與艾略拉(S. Arora)合著的《政治傳播：美國與印度政治菁英的公共語言》(1969)開啓比較政治傳播研究的先河。

政治學者費根(R. Fagen)出版的《政治與傳播》(Politics and Communications)，可以反映早期學者對政治傳播的看法，即將一切與政治有關的資訊傳播都視為政治傳播，並以功能論的觀點，將政治傳播視為與政治體系有關的傳播活動。他將此概念用在比較政治的領域，作為分析政治現代化、政治發展的指標。

政治發展的學者白魯恂(L. Pye)主編的《傳播與政治發展》(1963)，也是透過政治傳播的角度來評估政治體系的發展狀況，視之為促進體系整合(integration)，建立共識(consensus)不可或缺的元素。若政治傳播功能不能發揮，則政治社會就有分裂的危機。

分析五〇、六〇年代的政治傳播研究，由於受到當時行為主義(Behavioralism)的學術思潮影響，學者都希望建構有經驗意涵與系統架構的科學理論，再加上社會學的主流典範－功能主義(Functionalism)的制約，使早期政治傳播學者多將政治傳播視為政治體系的必要功能活動，並將其從過程(process)的角度，來看政治傳播，所以著重政治訊息的傳送與接收，本質上不脫控制論(control perspectives)的心態。

二、第二階段：實證研究期

政治傳播自始與選舉行為研究有密切的關係，而大規模的實證研究是在六〇年代開始，所以有學者稱之為「選民說服典範」(the voter persuasion paradigm)，即研究大眾媒介如何影響選民的投票行為。(彭芸，1986)

在五〇年代的選舉研究中，哥倫比亞大學的拉查斯斐與密西根大學的坎伯貝爾(Campbell)皆有傑出貢獻。前者研究途徑強調初級團體及次級團體對個人投票行為的影響。後者則重視選民的心理取向，如政治態度對投票行為的影響。由於當時電視媒介並未普及，所以早期研究尚未發現大眾傳播的重要性。但在六〇年代以降，美國總統選舉，不僅成為電視新聞的焦點，且有史以來的第一次電視播出總統的選舉辯論，自此，大眾媒介的影響力開始取代人際傳播，而成為影響選民行為的重要變數。基此，七〇年代的政治傳播學者多將研究焦點集中於「如何說服選民」的問題上。

在此階段的傳播與競選(Communication and Election Campaigns)的研究中，學者歐凱夫(O'Keefe)歸納了有關政治傳播的因素包括了：政治影響的本質、選民決定的因素、競選中的媒介使用、競選的媒介內容、競選媒介的認知效果、選民對政見及候選人的形象(image)、政治社會化與傳播、政黨與傳播、選民與傳播等。在此階段所發展出的相關理論主要有下列幾種：

(一) 議題設定途徑

此為麥康與蕭氏(McCombs & Shaw)研究一九六八年美國總統選舉，發現媒介所報導的話題，與未決定投票意向的選民所認的選舉議題有很大的相關。他們進一步發現：媒介不斷強調的議題會造成公眾對此議題認知的重要性進而引發資訊需求，增加對媒介的使用。在選舉中，媒介對於候選人的形象塑造，亦屬於媒介的設定功能(agenda-setting function)，可激發選民對於特定候選人的興趣及認知，亦可影響投票取向。

(二) 媒介使用與滿足途徑

傳播學者凱茲(E. Katz)指出過去大眾傳播研究主要探討媒介的效果，他強調應注意人們為何及如何使用媒介，即閱聽人具有一種基本社會心理的需求，期望透過大眾媒介的使用給予其需求的滿足。在伯朗樂與馬奎爾(Blumler & McQuail)所著的《政治中的電視：其使用與影響》(1968)，就指出選民使用電視，主要是為了偵視環境的需求，並強化評價候選人的認知。

（三）媒介依賴途徑

羅奇與狄佛爾(S. Ball-Rokeach & M. L. DeFleur)所創的理論，基本假設是，在現代社會中，大眾媒介系統的高度發展，使閱聽人對大眾媒介廣告許多種不同的依賴，而且依賴的程度因個人特質、團體、文化的不同而有差異。在政治傳播方面，媒介是提供政治資訊而使民主得以運作的關鍵角色，例如有關候選人的訊息，現代國家的選民，特別是都會地區的投票人，多依賴大眾媒介提供其投票抉擇的依據。

（四）沈默螺旋理論

為德國學者諾爾紐曼(E. Neumann)所提出：即大眾媒介會塑成強烈的民意氣氛，使不贊成此議題的社會成員為了避免被孤立，而對議題表示沈默。這是她研究德國的選舉所得出的發現，即大眾媒介，特別是電視，對於塑造優勢意見上有很大的力量。

三、第三階段：多元發展期

在一九八一年，尼謀與桑德斯(Nimmo & Sander)主編的《政治傳播手冊》中，政治傳播研究是以實證論為主流典範(paradigm)。但尼謀在九〇年的《政治傳播新指南》中，回顧八〇年代的政治傳播，指出此領域已呈現多元化的趨勢，其中最明顯的就是納入批判理論(critical theory)，包括新馬克思文化研究(neo-Marxist cultural studies)及政治經濟分析(political economy analysis)，結構主義(structuralism)，符號學(semiotic)、及意識型

態批判論(ideological criticism)等。

對於八〇年代以來的政治傳播的多元發展中，非主流（或稱為另類）的典範(alternative paradigm)，主要觀點是挑戰價值中立的實證論，並質疑量化方法的行為研究不能掌握政治行為者的意義世界，以下簡單介紹這些批判理論對政治傳播的影響：

（一）政治訊息的分析(the analysis of political messages)

如學者莫利(David Morley)等從意義(meanings)的角度來分析不同閱聽人對政治訊息有不同的解讀(readings)，這是因為閱聽人屬於不同的社會次團體(subgroup)所致。例如文化研究大將霍爾(S. Hall)就提出「支配型」、「協商型」、「反對型」的解讀之類型學，以顯示不同社會團體及階級因分享不同的文化符碼(cultural codes)而有不同的訊息認知與反應。

就批判理論來看政治訊息的產製，是屬於霸權系統(hegemonic system)之內不平等的符號建構。即符合既有建制(establishment)的利益、並維持現存的秩序，而對弱勢族群及階級是有意無意的忽視、否定、或邊緣化。

（二）制度論、系統論、文化論觀點(institutional,systemic,andcultural erspectives)

過去政治傳播研究焦點是個別政治行為者（如選民）如何做成政治決定，而選舉活動(electoral campaigns)即透過政治廣告、公關等活動來影響公民的政治態度及行動。但八〇年代政

治傳播開始重視政治制度、政治系統及文化的影響，例如選舉制度的不同（單一選區或比例代表制）就會「制約」選舉的文宣活動。

再如早期的政治系統論者，如艾爾蒙(G. A. Almond)是重視政治傳播對系統運作的功能(functions)，即只視為政治系統的活動，而新的觀點開始重視結構(structure)，如政治、社會的型構(formations)對於傳播內容的影響，特別是在許多次系統(subsystem)中，政治傳播必須以整體論、生態論的角度分析。

至於政治文化(political culture)的影響，也是艾爾蒙等學者即早已注意到的變項。惟馬克思主義的「霸權」(hegemony)則強調國家機器塑造有利於統治階級的意識型態，合法化了既有建制的優勢地位。在對媒介的角色上，霸權論認為，大眾媒介是產製這些支配意識型態(dominant ideology)的重要機制。

八〇年代政治傳播的研究是包括了實證論者與批判論者的努力，企圖了解政治真實(political reality)如何被建構，發掘那些政治訊息能影響政治中的行動者（大至國家、小至選民），並解釋公眾如何閱聽（閱讀）、使用、拒絕、詮釋不同政治傳播中的諸多符號。

到九〇年代，由於資訊革命帶來的「新媒介」，諸如有線電視的多頻道，衛星電視的無遠弗屆，網際網路的虛擬社群，互動媒介的普及，改變了傳播媒介生態，這巨變也衝擊政治傳播的研究領域，朝向「新媒介與政治」的方向發展，諸如網路民主、電子市政會議、網路投票、電視的 call-in 節目等，都成為