

## 非營利事業公共關係講義（2）

卜正球老師 2013.09

### 五、公共議題管理與運作（卜正珉:3,4）（Caywood, 1997:Chap.11）

#### （一）議題管理的特質與功能

##### 1. 議題管理的特質：

- （1）它屬於公關領域下的一種次功能，並擔任連結組織的公關功能與管理功能的角色。
- （2）它與組織的公共政策或策略規劃有著密切關係。
- （3）它關切組織與利益相關人間的關係，以尋求互利、和諧的環境。
- （4）它預測、處理影響組織運作之趨勢、議題、危機等，並協助採取對策。

##### 2. 議題管理的功能：

- （1）以一般企業為例，包括：a.將民意與政策議題整合為組織的策略計畫。B. 監測企業行為的內部及外部標準，以了解影響企業經營之關係人的意見與價值觀。c.發展並執行企業倫理規範。d.在管理決策上提供協助，特別在調整企業目標及政策操作方面，重視公共利益的維護。e.預測、定位、分析、監測議題，並設定議題優先順序，以評估該議題在經濟及政治等層面對組織運作有何意涵。f.針對議題，研提主動或被動的回應策略，以降低風險，並掌握機會。g.'向不同群眾進行溝通，並促動民眾進行相對應的支持或反對行為。
- （2）綜合言之，議題管理的目的就是「創造機會」，同時也在「因應壓力」。它是組織管理中的「控制系統」，用來幫助組織調適公共政策的環境，追求組織與大眾的雙贏關係。

#### （二）議題類別及其重要性

##### 1. 類別：

- （1）分類 1：環境性議題、鼓吹性議題、技術性議題【Heath, 1997】。
- （2）分類 2：主題性議題、政策議題、計畫性議題、新的議題、循環議題、再出現議題【Lester & Stewart, 2000】。

##### 2. 重要性及迫切性篩選的標準：面對種類繁多且隨時發生的各種議題，組織必須要有一套進行篩選的手段，始能迅速妥為因應處理。Heath 認為可以用以下評估標準，進行篩選：

- （1）媒體記者是否認為該議題屬於重要事件，值得報導並讓民眾知道。
- （2）如果議題發展至成熟階段，是否會傷害到組織的運作，或可以提供組織作為新的公共政策努力方向。
- （3）利益團體、意見團體或企業是否也熱衷討論此一議題，並試圖實現此議題

或推動立法。

(4) 此議題是否已成為立法部門推動公共政策法規化過程之主題內容。

(5) 議題是否也受到學者專家們的關注、討論或支持。

### (三) 議題發展與生命週期：

議題管理的核心理念強調「預防」的觀念。管理者如能在每一個階段採取適當、有效的因應作為，就較有可能「大事化小、小事化無」。

1. **議題生命週期**：Brad Hainsworth 認為議題週期可以分為四個階段，分別為：

(1) 起源期 (origin stage) → (2) 調停或擴大期 (mediation and amplification stage) → (3) 組織期 (organization stage) → (4) 解決期 (resolution stage)。

2. **議題發展階段**：如按台灣政府處理公共議題的經驗看，可以區分為以下階段：

(1) 階段 1：「事件初始期」→

(2) 階段 2：「議題形成期」→

(3) 階段 3：「社會議題期」→

(4) 階段 4：「政策/對策制定期」→

(5) 階段 5：「後續效應/影響期」。

### (三) 議題管理計畫的組成

1. 管理團隊：

(1) 議題監測及分析小組。(2) 公共政策小組。(3) 議題溝通小組。(決策者與公關人員的互信合作尤為重要，但須取決於組織決策者的開明態度)

2. 目標與願景的描述。

3. 環境與現勢評估：

(1) 議題解析：a. 議題定義、b. 議題掃瞄、c. 議題監測、e. 議題分析、f. 設定議題管理的優先性。

(2) 利害關係人：高度關切議題的活躍人士、受議題效應影響的組織或人士、顧客或服務對象、員工、議員、司法人員、贊助人或投資人、臨近地區人士、媒體人士。

(3) 環境趨勢。

4. 策略形成：可採取「市場導向」(market-driven)、「公共政策導向」(public policy-driven) 或「利害關係人導向」(stakeholder-driven) 三種決策模式。

5. 策略執行：分別擬定：組織計畫、公共政策計畫、傳播計畫、操作管理計畫等，據以實施。

6. 策略調整與評估。

### (四) 議題管理的運作 (公關的角色)

1. **事件初始期**：議題管理者在此階段的角色屬於「守望者」或「監測者」，運用相關技術蒐集資訊，掌握最新趨勢，觀察可能發展，並可開始預擬議題處

理初步計畫。

2. **議題形成期**：(1) 持續掌握議題發展的資訊蒐集者。(2) 就所得資訊，對情勢發展進行深入分析。(3) 根據分析結果，向組織決策者提出未來發展趨勢之預測，所以公關角色是「**議題預測者**」。
3. **社會議題期**：(1)「**決策建議者**」。(2)「**對策初步執行者**」。(3)「**疑問澄清者**」。(4)「**對外溝通者**」。
4. **政策/對策制定期**：(1) 從事國會與政治運作操盤的「**促動者**」。(2) 擔任行政資源分配與運用的「**協調者**」。(3) 推動解決方案及確保過程順利的「**管制者**」，使情勢不致失控。(4) 讓外界清楚了解組織或首長之立場的「**政策宣傳者**」。(5) 整合各方利益、化解彼此歧見的「**談判者**」。
5. **後續效應/影響期**：(1) 政策及議題管理的「**檢討者**」。(2) 組織及首長形象的「**修補者**」。

#### (五) 議題管理的變數與控制

##### 1. 可能面臨到的變數：

- (1) 甲事件與乙事件沒有必然關聯性，但決策者下決策時，二者卻相互影響。
- (2) 甲事件與乙事件無絕對關聯性，但大眾卻聯想在一起，進而作出似是而非的推論，而推論又在「有心人士」的利用下，影響組織決策思維。
- (3) 在媒體偏好、民眾口味熱門話題的綜合牽引下，議題的主訊息及次訊息發生反轉，或訊息被選擇性偏差報導，反將不正確的「社會真實」傳播給大眾。
- (4) 非管理者所能控制的「時間差」，導致大眾對公共政策的不同解讀。
- (5) 由於環境的變化，而影響社會的主流意見及民眾關切焦點。
- (6) 社會「刻板印象」所導致的認知偏見，對公共政策有不同解讀。

##### 2. 進行控制的策略：

- (1) 議題區隔化。
- (2) 掌握議題詮釋權。
- (3) 建構「框架」與「社會真實」。
- (4) 政策「佈局」與「操盤」。
- (5) 合理化、正當化。
- (6) 強化議題監測、掌握環境變化、預先採取防範措施。

## 六、媒體事務管理與運作 (卜正珉:7,11)

### (一) 組織 (消息來源者) 與媒體記者的關係【Gieber & Johnson, 1961】

#### 1. 相互獨立關係型態：

這種型態代表消息來源者與新聞記者保持彼此獨立地位，二者分別用不同參考網絡進行溝通，資訊傳遞傾向正式的方式，對於新聞價值看法不一致，溝通較少。在這種型態下，代表新聞媒體傾向於獨立處理、判斷新聞價值，不受新聞來源者左右立場的情況。

#### 2. 相互合作關係型態：

這種型態代表消息來源者與新聞記者的參考網絡是重疊的，二者處於相互合作的關係。除了新聞資訊之外，二者亦有非正式的訊息溝通情形。這種型態下，二者之間具有相互依賴的關係，消息來源者希望透過記者讓新聞報導出去，而記者則需要新聞來源者提供新聞線索或素材。

#### 3. 同化 (Assimilation) 的關係型態：

這種型態代表消息來源與記者的參考網絡是結合在一起，或是一方被另一方「征服」(Taken over)，使一方的溝通行為成為另一方的行為表現。理論上，這種同化的過程是雙向的，但實際上是提供消息來源者總是較能控制記者，能夠「掌握」(Capture) 記者的報導內容。

### (二) 組織 (消息來源者) 與媒體記者的愛憎關係 (love-hate)【Cutlip, 1985】

#### 1. 記者對公關人員的看法：

- (1) 公關人員企圖裝飾或檢查應屬於自由流通、合法的新聞。
- (2) 公關人員想攫取媒體版面或時段作免費的廣告，讓媒體損失實質收入。
- (3) 公關人員企圖間接、甚至直接收買記者，以影響或壓迫新聞的報導。
- (4) 公關人員完全忽略媒體編輯上的需求，對何謂新聞或撰寫新聞沒有概念。
- (5) 公關人員企圖對資深記者賄賂財物。

#### 2. 公關人員對記者的評價：

- (1) 媒體組織及記者未善盡職責，未能對社會的發展趨勢及重要議題作深入的報導。
- (2) 媒體對新聞的定義缺乏變通，只強調衝突性並簡化社會事件、現象的複雜性，總以聳動性作為取捨新聞的標準。
- (3) 記者總認為公關人員發布的新聞稿不是新聞，是具有其目的。
- (4) 記者分不清那些公關人員是誠實的、肯幫助記者的，同時否認媒體對公關人員的依賴正逐漸增加中。

### (三) 電子媒體 SNG 作業的因應

#### 1. 「衛星新聞蒐集」(Satellite news gathering, SNG) 的特性及對新聞處理的影響：

- (1) 主播台現場化：新聞主播台可以拉到現場，由第一線記者同時扮演主編及主播的角色。

- (2) 處理時間壓縮化：壓縮到媒體的作業時間。
- (3) 決策即時化：媒體記者為報導事件，會要求政府或組織立即說明處置情形，故危機公關決策模式也應配合調整，現場的負責人必須要高度授權，以立即回應媒體記者。
- (4) 弱化政府或組織的議題主導權：電視媒體在第一時間即可報導及解讀新聞事件，媒體的主觀定調將影響民眾的立場，政府只能事後被動回應，很難扭轉及詮釋。

#### 2.組織及公關人員的因應作法：

- (1) 利用「警戒線」方式限制記者採訪區域，將事件現場分割為第一線、第二線。
- (2) 定時召開記者會，即時回應現場記者的需要（俗稱：餵稿）。
- (3) 充分授權現場主管人員做必要的處置。
- (4) 組織的首長應掌握第一線訊息，並迅速作補充回應。

#### (四) 媒體事務的管理策略

##### 1.四個階段：

- (1) 設定目標與溝通手段→
- (2) 掌握環境情勢→
- (3) 選擇與執行最能達到預期目標的溝通手段→
- (4) 評估溝通的有效性。

##### 2.二個面向工作：

- (1) 建制組織的媒體溝通運作機制；
- (2) 推動媒體溝通管理實務。

##### 3.建制組織的媒體溝通運作機制：

- (1) 確定組織發言人的角色定位。
- (2) 建立與媒體的互動工作模式。

##### 4.建制組織的媒體溝通運作機制：

- (1) 因應新的媒體現況，發展媒體關係技能。
- (2) 口徑一致，避免訊息混淆。
- (3) 推動政策行銷化。
- (4) 建構或引導「社會框架」。
- (5) 建置直接溝通機制。

#### (五) 網路公共事務的管理

##### 1.網路科技對公共議題管理的影響：

- (1) 強化議題監測與掌握的能力：鎖定輿論市場、掌握正確或需要的新聞、把掌握到的資訊加工成組織需要的「資訊產品」。
- (2) 強化資訊公布與告知的傳播功能。

(3) 公共議題討論的民主化。

## 2. 網路科技的運用：

(1) 危機管理方面：

a. 危機發生時，可在第一時間提供最新資訊。

b. 對不正確資訊或謠言持續擴大時，可以在網路上即時快速回應。

c. 可以針對特定類別受眾，進行「分眾、多向」的溝通，增強溝通效果。

(2) 媒體事務管理方面：推動媒體事務公關、避免媒體扭曲資訊。

(3) 社區關係與政策宣傳。

(4) 政治參與。

## 七、面對國會及行政部門的運作 (卜正珉:8,10)

### (一) 立法院的相關人及其角色功能

#### 1. 立法委員：

##### (1) 立法委員回應民眾的內容面向：

- a. 政策回應 (policy responsiveness)：指制定符合人民期望的法案，滿足人民的期許；
- b. 服務回應 (service responsiveness)：指為選區民眾個人或團體爭取權益或特殊利益；
- c. 分配回應 (allocation responsiveness)：指經由公共支出過程的肉桶交易，為其選區民眾爭取利益；
- d. 象徵回應 (symbolic responsiveness)：以表現出來的外在姿態，建立選區民眾對本身的信任或支持。【黃秀端：1994: 34-35】

##### (2) 影響立法委員立場或行為的特質因素：

- a. 「政黨效應」；b. 「媒體效應」；c. 「選票效應」；d. 「面子效應」；e. 「利益效應」；f. 「特權效應」。

2. 立法助理：立法委員的問政能力與表現，有賴於堅強的立委助理團隊支援。

3. 政府部門的國會聯絡人：扮演「服務角色」、「潤滑角色」、「解說角色」、「配銷角色」、「耳目角色」、「消防角色」、「參謀角色」等功能。

4. 國會記者：在「行政部門」與「立法委員」的權力爭奪過程中，經常扮演「放話」管道的作用，可以善加利用。

5. 立法院職員及各黨團辦公室工作人員。

### (二) 立法院的運作及說服策略

1. 立法院的議事運作機制：立法院院會；立法院各委員會；立法院各黨團。

2. 說服立法委員的溝通策略：「理性說服」、「交換策略」、「合法要求」、「壓力策略」、「個人訴求」、「結成聯盟」。(上述雖係指行政部門該如何向立法委員進行說服溝通，但 NPO、NGO 亦可以參照運用)。

### (三) 特定(利益)團體的行動過程與策略

1. 特定團體議題發展的生命週期及步驟：

(1) a. 起源→b. 社會不安→c. 全力投入動員→d. 持續→e. 結束。【Stewart, Smith & Denton, 1984，引自【Heath, 1997】

(2) a. 莫名的不滿→b. 政治化→c. 立法部門關注→e. 制定管理規範→e. 司法辯論。【Heath, 1997】

(3) a. 緊張階段→b. 動員階段→c. 對抗階段→d. 協商階段→e. 解決階段。【Heath, 1997】

2. 特定團體的行動策略：

(1) 誇大問題的嚴重性或損失情形；

- (2) 吸引媒體的注意；
- (3) 將問題政治化；
- (4) 形象塑造與區隔；
- (5) 組成利益聯盟，擴大權力基礎面；
- (6) 發展行動方案。



## 八、政策宣傳（行銷、倡議）與形象塑造（卜正珉:9）

### （一）政策宣傳的推動過程 — I

1. **研究階段**—目的為宣傳計畫奠定基礎，重點工作包括：
  - (1) 鎖定與政策相關的「人」、「事」之情形加以分析。
  - (2) 運用科學方法進行資料蒐集，以了解相關變數及其相互關係。
  - (3) 根據所蒐集之資料及數據，進行詮釋。
  - (4) 釐清所有問題的本質，作為下一階段工作之依據。
2. **調整階段**—目的在政策宣傳計畫研擬過程中，妥善運用組織資源，使計畫內容更符合實際需要，重點工作包括：
  - (1) 將統括性或抽象性宣傳主題解構，並發展成為數個較精確、具體、可以測量的工作目標。
  - (2) 依宣傳主題的優先順序列出「受眾」，即運用市場區隔，來鎖定某些「群體」。
  - (3) 針對前述每一個工作目標所列出的方案，在逐步篩選出最有效的方案。
  - (4) 處理可以長握的資源及可能受到的外部限制。
  - (5) 尋求建立與上級決策高層及平行層的溝通。
3. **執行階段**—目的在解決問題或達成預定的政策目標，基本工作包括：
  - (1) 依據先前的研究分析、目標受眾及宣傳目標等因素，擬定推動宣傳政策。
  - (2) 規劃整套傳播計畫，包括擬定訴求訊息及策略、媒體運用計畫等。
  - (3) 訂定推動策略及傳播計畫，並設定管考標準與作業方式。
  - (4) 編列相關工作推動經費。
  - (5) 爭取決策高層介入宣傳方案，協助推動。
4. **評估階段**—目的在評估整個宣傳活動的成效會可能缺失，主要工作包括：
  - (1) 彙整宣傳方案的成果。
  - (2) 分析所獲得的工作成果是否達成預設目標。
  - (3) 檢討推動過程內外部因素，作為後續推動類似方案的參考。
  - (4) 評估宣傳計畫對組織本身、首長形象及政策目標是否有正面效應，或是否引發負面效應。

### （一）政策宣傳的推動過程（步驟） — II

1. **操作步驟**：
  - (1) 確定政策的目的→
  - (2) 進行情勢分析：包括現況分析、競爭者分析、SWOT 分析→
  - (3) 設定目標→
  - (4) 選擇目標群體：選擇目標群體、定位（訴求主題）→
  - (5) 發展行銷組合方案：政府觀點 4Ps vs. 民眾觀點 4Cs→
    - a. 政府觀點 4Ps：「產品（product）」、「價格（price）」、「通路（place）」、「推廣（promotion）」。

b. 民眾的觀點 4Cs：「民眾需求 (customer needs)」、「成本 (cost)」、「便利 (convenience)」、「溝通 (communication)」

(6) 執行→

(7) 評量成效。

## 2. 發展行銷組合方案：

(1) 產品決策：分為核心產品、實際產品、延伸產品三個層次。

(2) 價格決策：定價策略；價格工具；差別定價。

(3) 通路決策。

(4) 推廣決策：溝通工具；溝通內容設計；溝通管道。

## (二) 政策宣傳 (倡議) 的推動策略

1. 喚起公眾對公共議題的注意。
2. 組成工作團隊。
3. 發展工作策略及計畫。
4. 執行方案並持續推動。

## (三) 政策宣傳 (倡議) 與形象塑造的整合策略

1. 了解民眾的需求與想法。
2. 目標對象區隔化。
3. 訴求手段多元化。
4. 運用框架策略、主導訊息詮釋權。
5. 整合與運用社會資源。

## 九、公共關係的策略管理 (卜正珉:12,13)

(一) **基本觀念**：先勾勒出一個令外界印象深刻的「組織圖貌」；如以政府為例，就是一個「強有力」(powerful) 及「效率的」(efficient) 政府的圖貌，這個圖貌係由以下概念組成：

1. 以社會公義為理念的公共政策；
2. 掌握並靈活運用社會權力；
3. 堅實的領導團隊與能力；
4. 維持良好的社區關係；
5. 擁有正面的形象與聲望；
6. 自我學習與反省的能力。

### (二) 組織的建置策略

1. 三項原則問題：無論是正式或任務編組的公關部門，必須注意三項原則問題：  
(1) 上下垂直整合的問題、(2) 橫向聯繫協調的問題、(3) 組織內部公共議題管理運作機制的問題。

2 運用策略：

- (1) 建構「樹狀組織」、(2) 建置「環節網路」、(3) 發揮「公關人員」的「控制閥」角色。

### (三) 人員的建置策略 (三個層面)

1. 公關議題管理人員與組織首長的互動關係：

- (1) 公關人員應有與高層決策首長的直接互動管道，或能被納入決策圈；
- (2) 公關人員應被決策者賦與一定程度的授權，以利及時採取必要處置措施。

2. 人員的專業訓練：應強化相關專業能力，如：公共關係、議題管理、公共政策、政治權力、民意、國內外相關情勢等類。

3 公關人員自我角色認知的培養：

- (1) 要把握「有為」與「不為」的言行分寸。

(2) 「有為部分」：

- a. 要有高度的政治敏感度，了解相關情勢變化及發展。
- b. 要以專業能力及忠誠度贏得首長的信任及授權。
- c. 熟悉組織相關業務的運作。
- d. 除仰賴組織的資訊回報，更要怖建自己的情蒐溝通管道。
- e. 充份運用所能掌握的資訊，並提供給適當的目標對象。
- f. 要能承受內外壓力，並能冷靜、理性地做出建議。
- g. 要盡全力保護組織首長，減少包括決策與形象方面的傷害。

(3) 「不為部分」：

- a. 不得蓄意或無意地誤導首長，提出有爭議決策建議，陷首長於更不利情境。

- b.不能與決策層想法脫節，或對組織目標願景及業務等「狀況」外。
- c.面對危機狀況時，不得隨事件起伏與其他人驚慌失措。
- d.不能主觀處事、固執己見或相信片面說詞，要尊重業管單位的專業判斷與意見。
- e.不能輕忽公共議題的蛛絲馬跡，亦不可短視近利。
- f.不能天真認為所有議題都能圓滿解決，任何公共議題處理均有後遺症。

#### (四) 整合性管理之策略

1. **權力與資源之管理與運作**：為防範發生「扭曲的權力態勢」，可採取以下策略，例如：(1) 多贏策略、(2) 運用媒體力量形成輿論壓力、(3) 強化國會聯繫形成立法壓力、(4) 善用特定（利益）團體力量形成民意壓力。
2. **「訊息控制」—語意、符號及意義之建構**：妥善運用「框架理論」，運用「訊息控制」管理策略，以主導「訊息的詮釋權」。
3. **「關係」之建設與維護**：確保「人脈關係」、「工作關係」、「利益關係」三者處於平衡狀況。
4. **靈活運用「行銷定位」手段，樹立組織及首長的獨特形象**：
  - (1)「角色定位」：先界定何種角色（例如：主其事者、協助者或仲裁者），不同角色會面臨到不同設社會要求及壓力；
  - (2)「訊息定位」：界定組織對議題的基本立場，並讓社會了解「訴求訊息」；
  - (3)「關係定位」：界定相關關係人彼此間的角色利益關係，不同角色會影響其管理目標的設定，並導致不同的運作溝通方式。
5. **決策者領導智慧之發揮**。
6. **公共議題管理與組織決策管理之統合**：公關人員與組織各部門的協調統合。