

國立政治大學傳播學院碩士在職專班

碩士學位論文

網路帶風向：2016年「還我七天假」勞基法修  
法個案研究

How to fly an opinion kite? A case study of the Labor Law Act  
amendment in 2016

指導教授：劉慧雯 博士

研究生：詹賀舜 撰

中華民國一〇九年七月

## 目次

第一章 緒論...	8
第一節 研究動機...	8
第二節 研究目的與研究問題...	14
第三節 研究設計與方法...	19
第二章 文獻探討...	22
第一節 議題設定與議題建議...	24
第二節 媒介特性與資訊策略...	33
第三節 議題管理...	40
第四節 什麼是帶風向...	44
第五節 小結...	41
第三章 研究方法...	50
第一節 深度訪談法...	51
第二節 數據資料回顧法...	56
第四章 資料分析...	58
第一節 政府機關與社運團體的媒介使用特徵...	59
第二節 政府機關與社運團體的議題風向策略...	70
第三節 中繼者與符碼...	76
第四節 數據資料回顧...	78
第五章 結論與建議...	87
第一節 研究發現...	88
第二節 研究貢獻與未來研究建議...	98

參考文獻... ..106



## 表次

表 3-1 受訪者資料... ..	.53
-------------------	-----



## 圖次

圖 1-1	七天假與勞基法修法的聲量趨勢... ..	11
圖 1-2	勞基法大事紀... ..	15
圖 2-1	特定議題的社群傳播... ..	36
圖 4-1	社運團體臉書按讚數、留言數與分享數... ..	62
圖 4-2	圖文不符圖表按讚與分享數高於政府與社運團體... ..	67
圖 4-3	圖文不符圖表按讚與分享數高於政府與社運團體... ..	68
圖 4-4	勞動部勞基法相關發文... ..	69
圖 4-5-1	2016/6 勞動部提出勞基法修法草案... ..	79
圖 4-5-2	2016/6 社運團體粉絲專頁進入前十名... ..	80
圖 4-6	2016/6 意見領袖聲量分析圖... ..	81
圖 4-7-1	2016/8 勞動部粉絲專頁聲量進入前十名... ..	82
圖 4-7-2	2016/8 勞動部粉絲專頁聲量進入前十名... ..	83
圖 4-8-1	2017/9 非新聞媒體類粉絲專頁聲量表... ..	84
圖 4-8-2	2017/11 行政院通過二次修法非新聞媒體粉絲專頁聲量表... ..	85
圖 4-8-3	2017/11 行政院通過二次修法非新聞媒體粉絲專頁聲量表... ..	85
圖 5-1	勞基法修法政府、工鬥、媒介傳播流程... ..	100
圖 5-2	勞基法修法政府與社運團體帶風向與議題設定傳播流程... ..	101

## 致謝辭

從沒有想過自己會這麼熱愛老師與學校，一個研究所生活可以延續得這麼久，在就學的這段期間經歷很多轉變，見證台灣民主的重大歷程，也參與許多媒體轉型與傳播媒介洗牌的過程，在這樣的時代撰寫這份論文，也正好作為經歷過這多元時代的一個紀錄。

我不是一個認真的學生，很感謝劉慧雯老師對我的不離不棄，在選題的過程中的耐心，協助我找到一個適合的題目，並且時時提醒我寫作的進度，在兼顧行政與教學的忙碌中，還要看完不成熟的論文並給我許多修改意見。此外，非常感謝口試委員鄭自隆老師、楊意菁老師的指導，讓這篇論文可以更加完整，謝謝老師們的等待，這篇論文終於在你們的指導下完成。

謝謝甲天帶我進入政大，我比你更認真在這裡做研究，度過了一段美好的求學時光。也謝謝太太當年牽著我來考試，就學期間一起牽手步入禮堂，再牽著小孩回到政大校園，謝謝你在這段時間對家裡的照顧。感謝 EMA101 的同學們，有你們的支持與鼓勵是我把論文完成的動力。最後，謝謝曉翠學姊，不僅是在論文的督促與撰寫的建議，也在工作上給我很多的指導，讓我學習很多經驗並且有所成績。

敵人就在本能寺，寫論文的敵人不是別人、不是文獻、不是數據，其實是自己。很高興戰勝了自己，將論文完成，要感謝的太多，就在此謝謝所有幫助我寫論文的各位，謝謝。

## 摘要

本研究試圖瞭解在多元媒體時代，政府與社運團體如何引導議題走向，帶動民意的認知，既所謂的帶風向。帶風向操作者如何取得民眾認同其論述方向並協助傳播給其他閱聽人？帶風向的策略是如何在過程中進行調整？中繼者在議題傳播過程中的角色？以及符碼的使用是否有助於議題傳播？帶風向的操作過程對於外界來說是隱晦不明，對於內部成員來說也可能是自我無法察覺的行為，本研究訪談勞基法修法的相關人員，包括政治幕僚、記者與社運團體，透過訪談資料的分析，並輔以數據資料的分析，來勾勒出帶風向的操作機制。

研究結果發現，帶風向的操作成功與否，取決於操作者給予閱聽人的信任感強度，帶風向除了引導閱聽人對議題的態度，也可以稀釋對方的論述。其次，組織的架構與決策的彈性決定對議題反應的速度；再者，符碼的使用有助於吸引閱聽人的關注與理解，也方便閱聽人與中繼者的轉傳與分享。最後，中繼者除了有助於議題傳播外，也可能在傳播的過程中重新進行議題設定，讓距離核心行動者較遠的閱聽人偏離風向發起者的核心價值。帶風向的操作除了媒體使用的選擇外，也應該注意傳播網絡上個人節點的影響力與變化，才能將媒體使用效益極大化，提高帶風向的效益。

關鍵字：帶風向、社群媒體、議題設定、符碼、中繼者

## Abstract

The present study attempts to explore how, in the era of multimedia, governments and activist groups affect agendas and sway public opinion, an act known as “kite-flying.” The researcher explores (1) how kite-flyers ensure that the public identifies with the proposed discourse and disseminates such discourse to other audiences, (2) how kite-flying strategies are adjusted, (3) the mediator’s role during the dissemination process, and (4) whether the use of symbols benefit agenda dissemination. Kite-flying remains opaque to external parties and may also be imperceptible to internal members. The researcher interviewed personnel involved in the amendment process of the Labor Standards Act, including political staff members, journalists, and members of activist groups. By analyzing qualitative and quantitative data, the operating mechanisms for kite-flying are elucidated.

The results indicate that the success of kite-flying depends how much the audience trusts the kite-flyer. Other than affecting attitudes toward an agenda, kite-flying can also be used to dilute opposing discourses. Additionally, an organization’s reaction speed toward agendas depends on its organizational structure and decision-making flexibility. Furthermore, the use of symbols effectively captures the audience’s attention, enhances their understanding of the agenda, and benefits dissemination and sharing. In addition to facilitating agenda dissemination, mediators may also reposition the agenda, enabling audiences further away from the core action to deviate from the core value of the kite-flyer. Other than recognizing kite-flying as a tool for the media, attention should also be paid to changes in individual points of the dissemination network, thereby maximizing the benefits of kite-flying in the media.

Keywords: kite-flying, social media, agenda-setting, symbols, mediator



# 第一章 緒論

帶風向是 ptt 的流行用語，用以形容某些鄉民企圖製造輿論來左右大部分鄉民的想法。在 ptt 發文的時候，前幾個推噓的方向常常會影響到後面推噓文的整體方向，俗稱「風向」。 --PTT 鄉民百科

## 第一節 研究動機

在網際網路尚未普及之前，雖然科技已有一定的發展，但多數資源掌握在少數人的手中，閱聽人在一對多的傳播模式下，只能在媒介的另一端接受訊息，無法利用媒介表達自己的意見，或與執政者對話，甚至影響政策。在民主國家崇尚實行「代議民主」機制，由人民透過選舉制度選出其代言人，希望透過代議士傳達自己的意見，但在現實的運作過程中，我們卻發現資源仍然掌握在少數菁英手中，即使代議民主制度實施數十年，但似乎仍無法確實的傳達民眾的聲音。

1991 年 Tim Berners-Lee 建立了「全球資訊網 world wide web」，改變了傳播的模式以及閱聽人的角色。網際網路的發展以及社群媒體的出現，使得傳播模式不再是一對多，每個人都擁有傳播工具，可以透過社群媒體、通訊軟體、部落格等媒介，自由表達意見、與其他人進行對話。ICT 的發展降低成本 輔以網路普及化，讓傳播成本大幅降低，並且跨越地域的藩籬與時間的限制，擴大公共參與的機會，讓大規模的互動、溝通成為可能（陳敦源等，2008）。

有鑒於社群媒體大幅降低個人意見表達的門檻，政府部門也開始注意在此平台間發布的資訊，以及其對一般大眾的說服效果。行政院及各部會因應網路社群興起，每日晨間的輿情簡報也都新增網路輿情的資料，從預算編列也看得

出對網路輿情的重視<sup>1</sup>。行政院發言人徐國勇也曾在 2016 年 12 月 7 日回應媒體報導時指出，輿情蒐集乃政府了解民意的重要管道，且運用新科技加強於情蒐報，也是政府必然的趨勢；顯見民意對政府機關的重要性。<sup>2</sup>為避免政府重大政策不為民眾接受，或是規劃具爭議性以及影響層面較廣的政策與民眾意見相左，透過風向球試探民意的好惡，將可避免引起民怨與政策推行不易的狀況。

政策或議題風向球是政府單位用來了解民意的工具，而民眾對公共議題的態度，通常是來自於大眾媒介報導。大眾媒介的報導一方面可以引起公眾討論，一方面提供民眾意見表達的機會（如：媒體網站留言、報紙的民意論壇）。而媒體對議題設定的偏好，也影響閱聽人對議題的認知與態度，甚至是改變其原有的態度。

相較過去，近幾年民眾對公共議題的資訊來源，不僅來自大眾媒介，更多是來自網路或社群平台（Facebook, twitter）。這些資訊有些來自個人，有些來自利益團體或社運團體，而不同的訊息發布者的偏好，也同樣會影響閱聽人對議題的態度或改變看法。政府是否也會隨著閱聽者習慣的改變，不僅採取過去的政治風向球機制了解民意，也可能利用帶風向的手段企圖影響民意的走向，進一步再透風向球的機制強化其正當性。Cohen（1963），所撰之《The press and foreign policy》一書中提到，報紙多半不能告訴人們想什麼（what to think），但卻告訴讀者該想什麼（what think about）（轉引自翁秀琪，1996），揭示了議題設定最初所關注的的焦點：大眾媒體對於閱聽人的態度或許不具影響力，但他卻可以影響大眾關注顯著的政治議題。

---

<sup>1</sup> 2016 年 12 月 07 日壹週刊 811 期，《壹號頭條》小英政府月砸 4,500 萬救民調。

<sup>2</sup> 2016 年 12 月 07 日蘋果即時，蔡政府月花 4500 萬搜集輿情？政院：整年預算非單月。

議題設定不再是大眾媒體的獨有的權利。當社群媒體與大眾媒體一樣具有議題設定能力時，社會運動者便可以藉由社群媒體設定議題傳播訊息，對於帶風向。

談到「風向球」(Weather Vane)，過去研究大多以政府或政治人物為消息來源作為研究標的。祝基滢(1990)指出，政府部門在政策研析階段，由於政治氣象不明或是議題爭議性高，為了瞭解民意的走向，釋放政治風向球來觀察民意氣候。行政或立法機關在擬定的政策之初，為了蒐集更多的意見，可能會在政策制訂的過程期間釋放出可能的方案以獲取更多意見(楊思偉，2005)。政府如何將訊息傳遞給媒體，媒體如何解碼與編碼，或是經過篩選加以重組，再將訊息傳遞給閱聽人，大多將其視為單向傳播的過程(黃葳威，1996)。近幾年網路的興起，當政府藉由媒介釋放風向球後，相關的利益團體或社運團體，甚至意見領袖或個人(對議題關注者)都可能會透過社群媒體展示自己的態度，亦或是在網路平台上展開討論，而政府再透過輿情蒐集，了解民意的走向與態度，甚至是修正政策或對議題的態度。訊息的傳播過程已從過去的單向傳播轉變為雙向傳播，利益團體與民眾不再受到資源的限制，也能夠透過不同的媒介發表意見引起共鳴(劉時君、蘇蘅，2017)，如果引起的能量夠大甚至能引起政府單位的關注，帶風向將不再只是少數人的專利。

政府單位藉由大眾媒介傳播訊息給民眾，藉此宣傳某種政策理念或是議題態度，也藉此透過大眾媒介與社群平台蒐集民眾對該議題與施政的態度或意見。由此看來，政府部門最常在政策醞釀期，釋放風向球探測民意，來了解民意的走向，作為最後決策的參考。

2016 年蔡英文政府上任後，認為勞基法距離前次修改已歷經數十年，應該進行修法保障勞工的權益。當修法訊息釋出後，勞工團體、執政黨以外之政黨、各方意見領袖紛紛透過各種媒介傳遞訊息。當時令人印象最深刻的應該是 2016 工鬥提出的「還我七天假」訴求。在社群平台（facebook）傳播，輔以大眾媒介的報導推波助瀾下，「還我七天假」的網路熱度有明顯的變化，讓政府不得不正視民間社會對此議題的解讀與觀點。本文作者在 Google trends 以「七天假」（藍色線）與「勞基法修法」（紅色線）為關鍵字，檢視區間為 2016 年 1 月 1 日至 2018 年 1 月 3 日止，由圖 1-1 可看出在每個波峰前都是工人鬥陣與勞工團體提出與七天假有關的訴求行動，唯有 2016 年 6 月 21 日後的第一個波峰是勞動部宣布恢復七天國定假日，其餘討論熱潮都與社運團體提出訴求相關。

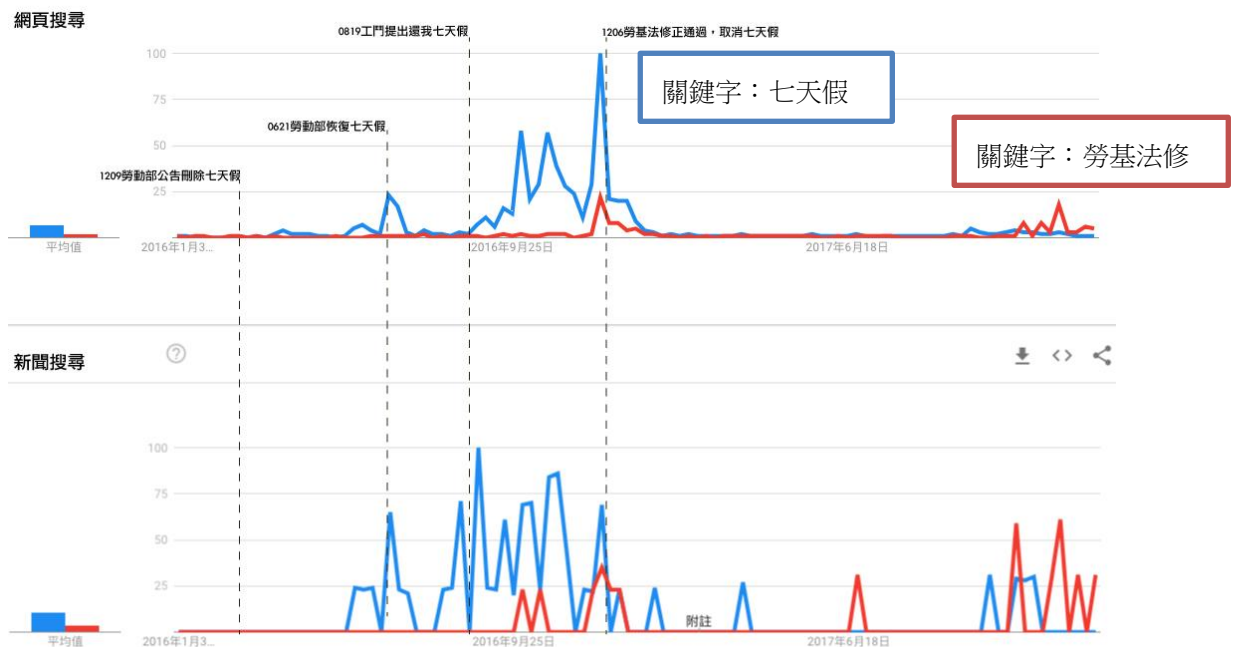


圖 1-1 七天假與勞基法修法的聲量趨勢，來源：本研究繪製自 google trends

社群媒體平台的崛起，政府開始重視網路民意的反映，社運團體或是議題團體也可能透過社群平台來釋放風向球，觀測民眾對自身提出的議題態度支持與否，作為調整後續行動的依據，另一方面，也藉此了解政府對其提出之論述的反應，確定是否有可能影響政策，或至少影響主事者對議題態度的調整或改變。

回顧台灣自 2012 年起，苗栗大埔事件、反旺中媒體壟斷、洪仲丘事件、太陽花學運，這些重大議題與社會運動多藉由社群媒體進行。苗栗大埔事件雖透過網路公民記者報導，在網路形成輿論後醞釀一段時間才受到大眾媒體關注（邱惠恩，2011，轉引自劉時君、蘇蘅），然而幾次與地方政府的動員行動顯示，社群媒體在其中有著強大的資訊傳遞與動員作用力。太陽花運動期間，行動者透過社群媒體快速傳遞訊息、整合資訊，並且在線上建構認同與凝聚共識，透過文字、影音與圖卡等方式傳達訴求。不但顯示大眾媒體與政府無法壟斷訊息和詮釋權，更說明了公民如何利用各種媒體建立多元的資訊傳播網絡取得公共影響力，影響政策發展，並且得到政府回應（Dutton, 2007，轉引自劉時君、蘇蘅）。社群媒體的興起與使用，讓資訊傳播不再被專業壟斷，由以上案例可以瞭解行動者藉由社群媒體傳播資訊，亦可能影響大眾媒體報導的走向，亦可能改變政府的政策決定。

Ross, C., Orr, E. S., Sisic, M., Arseneault, J. M., Simmering, M. G., & Orr, R. R. (2009) 認為，Facebook 和其他社群平台不同之處，在於提供一個新的社會網絡系統，讓使用者的社交網路從現下延伸至線上。網路時代改變了我們對機制與工具的定義，人與工具互動的模式，形成一個新的互動模式，同時也改變了資

訊傳播的迴圈。Shirky (2009, 李宇美譯, 2011) 指出, 社群透過不同階段的行動, 將線上的意見轉化為線下實體的行動, 進而產生改變。

公共議題也因為資訊傳遞的便利性提高, 讓傳播的廣度擴大、力道增強, 讓更多的民眾擁有較為完整的資訊了解政策, 且運用社群網路凝聚意見, 進而形成行動影響政策方向。

社運團體或政府機關對於特定議題, 或者是具有爭議性以及影響層面大的政策, 都會先有既定的方向或立場, 然後就其既定的立場釋放風向球探測民意, 或者帶風向讓大眾媒介與民眾跟隨。社運團體藉由帶風向來擴大自己的民意基礎, 進而影響政府機關對政策的擬定, 甚至是改變政府機關的政策方向。而政府機關也在這個風場中, 藉由政治風向球獲知民眾的態度與立場作為擬定政策的參考, 亦有可能也想要自己帶風向來影響議題的走向。可見風向球在議題操作上具有相當的重要性, 對於政治策略來說, 有其不可忽視的價值。到底社運團體如何帶風向? 如何讓民眾注意到特定議題? 如何建立民眾對特定議題的特定認知, 並且強化民眾的意見作為與政府協商的工具? 如何透過網路傳播資訊進而影響民意、操作民意, 形成另一個風向影響政府機關的決策等, 就成為了解網路時代社群團體與政府機關帶風向的操作機制, 以及訊息是如何被轉譯、傳播、反饋及再擴散的重要問題。解答這些問題, 有助於我們描繪社群網路時代傳播的路徑與過程, 以及其如何透過帶風向來影響政府政策或議題, 甚至進一步在政府機關的立場上從過去釋放風向球的機制, 因應時代的轉變開始轉型成帶風向的一方。

社運團體與政府機關發動議題時, 是否有大眾所言之帶風向的情形? 以及社運團體與政府機關如何決定帶風向的議題以及其策略? 社運團體如何透過社

群媒體影響媒介的報導並突破政府的強勢宣傳？政府機關除了拋出風向球外是否也嘗試著帶風向？帶風向的真實目的是想要影響政策或只是想要引起關注？本研究將試圖釐清這些問題，希望後續能作為政府機關與社運團體在議題傳播與輿情蒐集上的參考。

## 第二節 研究目的與研究問題

社運團體與政府機關在同一議題或政策可能互為對立，因此，社運團體與政府機關帶風向的方向便不相同。社運團體帶風向的目的在提高民眾對該議題的關注，並且希望民眾支持其對議題的論述，擴大輿論的效應再藉由民意的壓力來影響政府政策的改變（李河清，2004）；而政府機關釋放風向球的目的在於試探政策擬定的方向是否被大眾所接受（吳甲天，2013）。此外，政府也會透過帶風向的方式，希望民眾了解正確的政策資訊，或是與社運團體的訊息對抗，藉以獲得民意的支持與理解。當兩者都在帶風向之時，雙方的風場在相互影響之下，可能因對議題態度的不同以及媒體、民眾的反應不同，其策略將開始隨之調整。社運團體與政府機關在營造風向的同時，也可能不斷依據彼此的風向變化開始調整策略，設法讓自己的風向成為主流。以 2016 年勞基法修法為例，當政府提出勞基法修法之時，工人鬥陣認為此次修法對勞工並不友善，為了影響政府修法提出『還我七天假』的議題，先透過社群媒體 Facebook 宣傳此議題，引起大眾媒體與民眾的注意，促使媒體跟進報導勞基法修法一事，並且引用工人鬥陣的資訊讓民眾認為修法刪除了七天假影響勞工權益。行政院與勞動部接著透過記者會與大眾媒體，回應工人鬥陣的還我七天假議題：這七天假並非此次修法刪除。並且，官方記者會強調此次修法是為了落實周休二日，以及降低工時等因素為重點與刪除七天假無關。

由此案例可以發現，政府不再只是如過去釋放議題風向球探知民意，甚至在某些情境下開始成為帶風向者，希望就此扭轉或是與對立方的資訊抗衡；社運團體不再受限於大眾媒體資源被掌握，可以透過各種網路媒體傳播資訊，將自己的主張與想法傳遞給媒體與民眾，讓資訊更為直接接觸到閱聽眾。另外，政府機關與社運團體在帶風向的同時，其策略也不斷的因應風場的變化進行動態調整，可以從圖 1-2 勞基法修法大事紀中看到雙方在議題設定策略上的變化，本研究將著重於帶風向的議題操作與策略轉折。

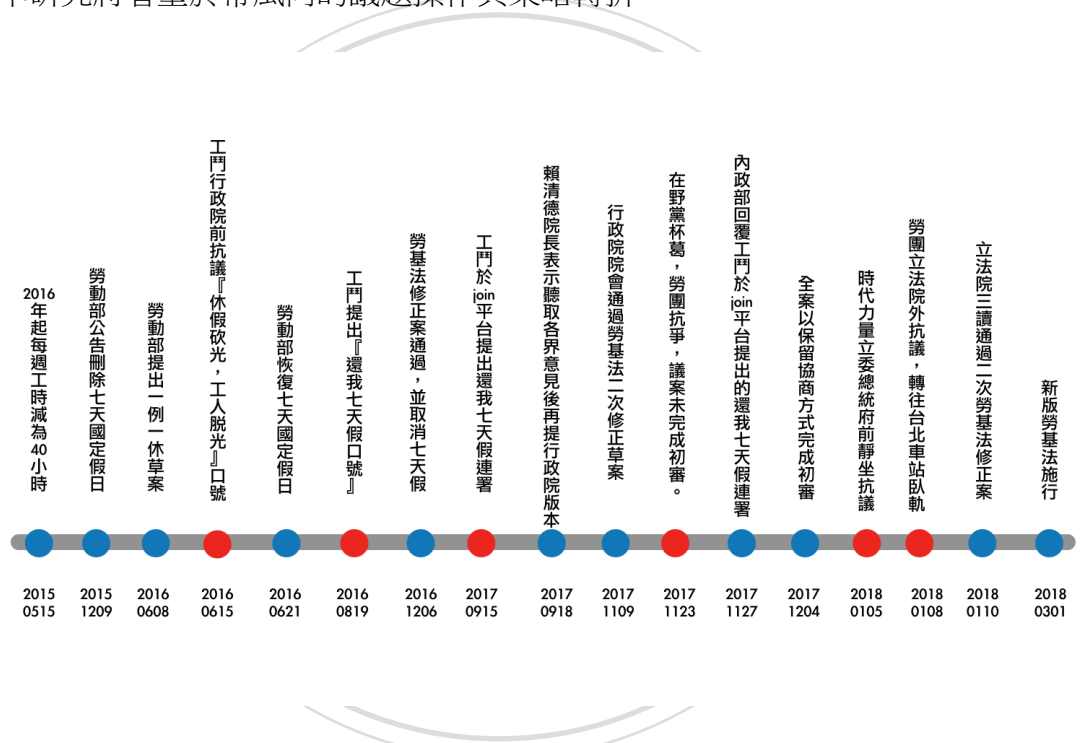


圖 1-2 勞基法大事紀，本研究自行整理繪製，參考勞動部、苦勞網、中央社資料

## 一、研究目的

政策的制定影響民眾生活甚鉅，政策的制定必須經過嚴謹的思考，選擇對民眾最有利的方向。社運團體或民眾如何在政策制定過程中，除了透過代議士的代言表達態度與意見，在網路時代如何透過新科技、新工具的使用，進行直接民主表達自身的意見以及對議題的態度，讓公民參與政治更形直接，屏除代



議士的轉譯失真，直接影響政府的政策制定，讓政策更能夠符合全民的需求，值得我們對其操作過程深入研究。

完整的傳播過程包含了消息來源、訊息、媒介、閱聽人與反饋。因此，研究社運團體的帶風向操作必須了解這些過程的相互影響，以及社群媒體在其中扮演的角色，另如何利用社群傳播過程來影響政府風向球對民意的探測達成影響政策目的。

議題設定，在傳統的傳播研究中扮演相當重要的角色，傳播者如何透過媒體設定議題傳達給閱聽人，並且影響閱聽人對議題的關注，進而發起行動或再傳播影響其他人以達到其目的。Dearing & Rogers (1996) 於研究中指出，媒介議題與政策議題相互影響，媒介議題也影響公眾議題，政策議題透過媒介傳播，才會成為公眾議題並影響公眾態度，公眾議題匯集成政策議題進而影響政府與政治人物制定政策。而社運團體如何順利帶起風向，讓媒體以及民眾跟著風向行進，即是在如何建立公眾議題。帶風向的過程中亦可能遭遇政府機關也試圖帶起另一個風向，在兩股風向抗衡的過程中，雙方的策略如何轉折、訴求如何改變、行動該怎麼變換，這些都可能影響帶風向的成功與否。另外，連結與影響力，議題團體再發動帶風向的同時，如何連結其他團體或是其影響的民眾，這些不同的傳播主體或稱中繼者，在傳播過程中具有什麼的特性與影響，也是本研究關注的重點。所以，將兩個看似獨立的傳播過程建立關聯性，了解兩個帶風向操作如何相互影響，建構完整的傳播模型將有助於瞭解網路時代帶風向的傳播模式。

## 二、研究問題

當社運團體接收到政府所擬定的政策方向或是特定議題的態度後，如果與該團體的理念或是看法不盡相同時，該社團除了召開記者會、發布新聞稿外，亦會在自有的網路平台或是幹部的 Facebook、blog 等來表達其立場與政策的錯誤。例如，勞基法修法時臺灣勞工陣線秘書長孫友聯在其臉書上發表十篇與勞基法相關貼文；2016 工人鬥總統粉絲專頁，自 2016 年 6 月提出一例一休勞基法修正草案至今，發布超過 50 則與勞基法修法相關貼文，並且透過粉絲專頁宣傳多次的抗議活動，透過社群媒體或是網路平台更能完整詮釋其議題看法。從工人鬥總統粉絲專頁的發文數據來看，每篇發文平均按讚數大約在 20~50 個、分享數不足 10 位，留言量也並非踴躍約在 10 則以內有些發文甚至無人留言。不過，即使在此情況下，當工人鬥總統粉絲專頁發文內容與七天假有關時，按讚數都會高於 100 次以上，分享數則高於 10 次，若是行動號召分享數有些高達 100 次以上，留言數也比其他文章高很多平均約有 40 則以上。若單就按讚、留言與分享數來看，在社群媒體上這樣的量並不多，何以能夠帶動風向引起關注，相信與其他媒介的互動有關。

無論是勞基法修法、太陽花運動，或是西方的阿拉伯之春、佔領華爾街，香港的雨傘運動等，我們可以發現在社群媒體的協助下，運動團體對於議題設定具有一定的詮釋權，公眾對倡議活動的印象不再只能透過大眾媒體得知。大眾媒體時代，抗議活動的印象多由媒體提示，而在多元媒體時代抗議活動的形象塑造，社群媒體扮演的舉足輕重的角色（Tufeki，2013）。因此，社運團體或是個人都可能因新工具與平台的興起而獲得議題設定的權力，如此一來，將挑戰傳統的議題設定理論在多元媒體時代中的解釋力；對此，將於文獻探討中重新整理。

為了解社運團體與政府對於帶風向的認知，亦即行動者是否知道自己的做法是外界俗稱的帶風向，例如，政府機關是否認為自己只是在「釋放風向球」並非帶風向。其次，行動者在選擇傳播媒介時的考量，社群媒體發達的年代，大眾媒體仍然具有其重要性與傳播力，社運團體與政府機關如何選擇傳播訊息的媒介，該媒介的應用與傳播方式對帶風向又什麼樣的影響等，都應該一併列入考量。此外，訊息內容呈現方式的選擇，例如，影片、圖卡、懶人包或是純文字等，以及用詞與論述的考量，皆關係到公眾對事件或議題的理解，自然也應是考察議題設定效果的重要問題。第三，多元媒體的時代，訊息傳播的流動不再侷限於單一媒介，不同角色的互動讓訊息傳遞變得更複雜。勞基法修法期間，除了政府機關與大眾媒體外，還有勞方與資方以及意見領袖關心該議題，也都各自透過不同的媒介發表意見，這些訊息透過媒介的傳播可能有著不同的影響，例如，工人鬥陣提出還我七天假的訴求，經過大眾媒體報導後獲得關注，政府機關也有相關的回應。因此，在資訊傳播的過程中社運團體與政府機關的資訊策略擬定與調整更顯得重要。

綜上所述，本研究試圖探究以下問題：

(一) 媒介使用與信任感是否影響閱聽人的認可程度？政府機關與社運團體選擇使用大眾媒體或是社群媒體露出訊息，還是兩者都會使用，使用上有什麼樣的考量。另外，閱聽人在接受訊息時，對消息來源的信任感是否影響其對訊息的接收。

(二) 組織內決策的彈性是否影響帶風向的效益？政府機關與社運團體在議題溝通上，會隨著對方的回應而有所調整，例如，政府提出一例一休，勞團

發起休假砍光，工人脫光行動，政府恢復七天假後，勞團則提出還我七天假訴求。雙方組織在策略調整上的因應過程，是否受到組織架構的影響。

（三）中繼者是否有助於議題傳播？中繼者在議題傳播過程中的角色，透過中繼者的傳播或是製作內容，是否有助於議題傳播的效益？此外，是否可能因為中繼者的傳播，讓原本的核心價值與最後關注的焦點產生落差。

（四）符碼的使用是否有助於議題傳播？在資訊量大增的現在，如何讓民眾有記憶點，進而關心議題這是現代傳播特別需要重視的問題，好的標語、聳動的文字等，都是可以吸引民眾的目光停留，創造閱讀論述的機會。因此，符碼的使用也是本研究關注的問題。

### 第三節 研究設計與方法

2016年，本文作者因工作需要觀察輿情，適逢新政府提出一連串的政策改革，而勞基法修法正是其中一項，在整個修法的過程中觀察到政府釋放風向球的決策，也因為工作需求必須了解社運團體與民眾對修法的意見回饋。在這段期間的粗淺觀察中發現，政治風向球與帶風向似乎是一體兩面，並且牽涉公民參與、網路社群、政府、大眾媒介間的關聯。再者，網路興起後經常看見鄉民常以帶風向一詞，來形容媒體或是政府進行戰略性的傳播，在說故事前以一個對自身有利的面向呈現事實，以達到引導聽眾的效果，企圖影響民眾對政策、議題的看法。勞基法修法攸關勞工權益，政府、資方與勞方三方各有其立場，在政策修訂的過程中相互角力，本文作者的工作負責輿情分析工作，政府與勞工團體以及中繼者相互影響，似乎與過去的政治風向球研究、傳播路徑，以及聲量影響有所不同，且因為勞動部與勞工團體的對抗較其他議題顯著。另外，

初期民眾似乎對修法本身無感，中期關注度快速提升，本文作者認為很適合作為帶風向的觀察，因此，本文選擇個案研究的途徑探索此議題。

帶風向，源自於英雄聯盟遊戲中 JG 的一種遊戲技術，是一個綜觀全局、發起攻擊突襲或是騷擾的角色（PTT 鄉民百科）。於議題操作時來看，便是在確立目標群眾、觀察其需求後提出切中要點的論述，隨之帶起一陣討論或是大眾媒介報導的人（圖 1-2）。此外，在論述的同時必須提出一個對自己有利的面向呈現事實，引起閱聽人的注意並且依照自己的劇本演出，如果閱聽人沒有完整的資訊或不清楚事情的另一個面向，思路將很容易被講者所預設的框架限制。

勞基法第一次修法之初，勞動部為求修法完善也曾經邀請勞工團體與社運團體討論，政府也某種程度釋放風向球探測民意，勞工團體與社運團體甚至是部分意見領袖，都曾透過各種形式與工具表達對修法的意見，台灣勞工陣線在其網站上發布一例一休相關文章與調查數據，工人鬥陣則在其臉書粉絲專頁發布懶人包圖卡、影片等各種形式的貼文，來陳述他們對修法的看法。勞動部也曾製作懶人包等文宣向民眾宣導，在工人鬥陣提出『還我七天假』訴求後，大眾媒體關注的焦點轉為七天假，網路上也有諸多討論七天假是哪七天，與原本的修法重點縮短工時與落時週休二日，以及輪班制的休息間隔等顯然有所差異。藉此，資訊流動在多元媒體時代是如何相互影響，議題設定是由哪些角色決定等，都是本研究的關鍵，本文作者依觀察修法歷程的經驗繪製出傳播流程圖，希望能藉此開啟本案的研究。

本研究為了深入了解社運團體在帶風向的操作過程，將藉由訪談與利害關係人對話，而受訪者可能不清楚或是不承認自己是在帶風向，因此，在訪談題

目的設計上將採半開放式題綱，於訪談過程中適度調整題目。本研究以參與者是否為決策核心、議題發動、媒體策略為依據來選擇受訪者，除本文作者所了解的關鍵人物外，亦請社運團體、政府單位與媒體推薦適合受訪的人選，再從訪談中釐清更多研究細節與關鍵人物，以求能夠回應本研究所設定的問題。希望能藉由不同的關鍵人物的訪談，來釐清帶風向的策略以及策略的轉折，也希望了解他們是否瞭解自己是在帶風向，以確認其帶風向的真實目的，是獲得民意支持、影響政策或是有其他目的。此外，也藉由觀察社運團體與政府機關的發文，以及媒體報導與閱聽人在社群媒體上的轉貼數據，來觀察帶風向的策略與媒體及閱聽人的態度確認策略與帶風向的相關性。



## 第二章 文獻探討

隨著網際網路的發展，公眾瞭解公共政策以及政府對公眾議題的說法，從過去的依賴大眾媒介的報導，現在更透過網路平台，如意見領袖與社運團體的社群平台、部落格或網站得知訊息並且產生態度，甚至公眾會將自己消化後的資訊，再次轉譯或是將自己的態度發表於自己的社群媒體公告周知。而政府對於網路輿情的重視，當公眾的意見相較過去更容易被傳播與蒐集時，自然地，在大眾媒介之外更不能忽視社群媒體對公眾的影響，因為，在民主社會中公眾即是選票，符合民意的政策才能穩固選票。於是政府機關必須在政策施行前預知民意，或是議題定調要得知公眾的反應，而社運團體如何利用這樣的傳播過程影響民意，並進一步達成團體目標，影響政府政策或議題態度，而這樣影響民意的方式既為『帶風向』。

本章將分為四個部分，第一部份『議題設定』，過去消息來源透過媒介進行議題設定，然而在網際網路發達的時代，議題設定不一定都要透過傳統媒體，社運團體以及個人都可以使用社群媒體發表自己的態度與看法。此外，議題設定功能並非對所有的人、所有的議題，都具有相同影響力（McCombs and Maisel-Walters, 1976；轉引自翁秀琪，1996）。Winter 指出，議題設定的效果，深受議題設定過程中的議題性質、媒介性質、閱聽人特性等相關條件的影響（Winter，1981；轉引自翁秀琪，1996）。因此，我們可能也必須藉由「議題建構」來討論現今網路時代的議題形成，政府機關與社運團體亦即行動者在過程中，其行動策略的規劃、行動時機的選擇，以及如何框架議題影響媒介與閱聽人的態度，並且在對方提出不同策略之時，如何調整行動策略因應各種狀況，並且如何選擇媒介並依據媒介特性釋放資訊，影響民眾對該議題的態度。

第二部分「媒介特性與資訊策略」，社群媒體發達的今日，民眾獲取資訊與參與公共政策的討論，從過去公共政策透過大眾媒體的傳播外，資訊經由社群媒體的傳播，甚至經過社運團體或是民眾的轉譯後，在社群媒體間多次轉譯傳播，民眾獲取更多元的資訊。資訊不再是單方的論述，而是融合更多不同論述在網路間傳遞，消息來源更加多元。此外，也由於媒介多元化與特性不同，行動者在資訊露出的策略上也會隨媒介特性而有所調整。帶風向者，如何將自己成為可信任的消息來源，以及如何利用媒介特性強化自己的風場，進而達到其目的。

第三部分「議題管理」，從議題管理的角度來了解社運團體與政府機關，兩者在帶風向的過程中，如何藉由議題管理將所要溝通的議題進行策略管理，以期能夠有效達到議題傳播的有效性與成功，並且透過議題便是、分析與監控，讓組織有效設定議題策略以利形塑公眾意見，最後獲得多數公眾的支持並給予反對方壓力達到帶風向的目的。

第四部分「什麼是帶風向」，說明本研究所指的帶風向，是指社運團體、政府機關甚至個人，透過媒介工具傳播訊息，希望引導閱聽眾進入他的風場，達成其目的，例如，希望閱聽眾支持他的論點，或是希望閱聽眾朝某個方向思考，如果能引起大眾媒體報導吸引更多人關注。

最後，「小結」，透過前三節的文獻探討，瞭解帶風向在傳播過程中，各傳播主體如社運團體、異質團體、民眾與大眾媒介所代表的角色，以及主要的帶風者如社運團體、政府機關，如何藉由議題管理的方式來形成策略，並且在變動的環境下調整其策略，來達成他們帶風向的目的。此外，亦可瞭解各傳播體間的關聯性與影響力，作為瞭解帶風向相關機制的基礎。



## 第一節 議題設定與議題建構

社運團體希望透過帶風向匯集民意影響政策，政府機關與政治人物藉由風向球蒐集民意，兩者也都希望能夠透過媒體的報導引起公眾注意該項議題，當媒體重視該議題，公眾也愈增加對議題的關注，當議題愈被關注公眾的回饋也會隨之增加，更有利於帶風向者與釋放風向球者蒐集探知民意，才能進行至影響政策修改與調整的過程，所以議題與新聞重要度的關聯性，議題在媒介上呈現的方式，以及議題流動的方式，成為本文作者研究帶風向的重要取徑。

議題設定始於 McCombs & Shaw (1972) 研究 1968 年美國總統大選，研究發現媒介強調的議題會與選民認為重要的議題一致。McCombs & Shaw (1972) 研究 1968 年美國總統大選期間，全國性新媒介及北卡羅來納州首府 Chapel Hill 的地方媒介在三週內報導資訊的差異，發現選民的議題重要性和媒介議題重要性一致。因此，McCombs & Shaw 提出議題設定的假設：大眾媒介所強調的議題，與閱聽人所重視的議題呈現正相關的關係（翁秀琪，1996）。1980 年代後，議題設定研究結合了媒介建構社會真實的理論，成為議題設定的一個新研究取向，從「媒介議題是否即是公眾議題」進到「媒介議題產生的過程及促使其產生的因素」。其認為媒介間議題設定上存在一種扳機效應（triggering device），認為媒介議題會牽引媒介議題，讓發展中的新聞事件成為大家關注的焦點（Cobb & Elder, 1983; Rogers & Dearing, 1988）。「扳機效應」將原本的議題設定假說：媒介議題會影響閱聽人對事件重要性的認知，修正為：媒介議題會影響其他媒介對事件重要性的認知。如通訊社為報紙設定議題、報紙為電視設定議題、電視為電視設定議題等（Danielian & Reese, 1989）。

在社群媒體的高度使用下，民眾對議題的感知不再只是透過大眾媒介，社群媒體也成為訊息的主要來源，民眾在社群媒體上發表的意見、事件經過互動，議題的設定可能就在這互動過程中產生。例如 Facebook 知名社團-爆料公社，經常是新聞報導素材的來源，社團中網友的討論串也影響媒體報導方向。

### 一、議題設定

早期議題設定研究著重議題的顯著性與意見形成的關聯性，以及傳播者與接收者的人格特質、所處之團體、社會環境等因素所影響（Maletzke，1963）。在新媒體時代，社群媒體亦成為議題設定的來源，議題設定者是誰，或是在傳播過程中的每一個閱聽人都可能是議題設定者，還是議題透過社群媒體傳播經過大量的互動與討論，社群媒體本身就是議題設定者，迄今似乎仍無法完全釐清，本研究試圖描繪出大概的輪廓。

消息來源泛指任何能作為新聞素材的資料，訪談、文獻、監視器畫面，狹義的消息來源則單指人物（鄭瑞城，1991）。依據不同主題的需求，便會有不同的消息來源，媒體也可能會找所謂的意見領袖，這些具有特定背景或專業知識的人是比其他人更有機會成為消息來源，鄭瑞城（1991）指出，消息來源人物的背景與知識越有利者，近用媒介的機率越大，媒介對其訊息處理顯著性通常高於其他人。意見領袖（opinion leader），是指可能對其周遭環境產生影響的個人，意見領袖對其追隨者有其影響力（Katz and Lazarsfeld, 2005）。而在網路時代意見領袖與傳統意見領袖有著不同的特質，包括建立人際網絡的社交形式、發揮影響力的手段等，但傳統意見領袖所具備的專業性、主動性仍然存在（孫崇義，2006；王柯斐，2008；轉引自陳威諭，2012）。

網路時代意見領袖的特質與傳統意見領袖有其共同與差異之處，那社群媒體興起的年代，角色的是否與大眾媒體時代有所不同。Feng（2016）的研究指出，在原本既有的角色，例如閱聽人、意見領袖、媒體外，還有具有影響力者（Influencer）、活躍聯繫者（active engager），以及網絡建立者（Network builder）。訊息透過這三者以及原有的意見領袖、媒體，建立個多層級的傳播，串連不同意見領袖或是群體間的訊息交流與連結，讓某個訊息影響的範圍擴大，且由這些不同群體的意見領袖影響其追隨者，讓更多人關注該議題。此外，資訊傳播的廣度與深度與意見領袖及其追隨者有顯著關係，無論是廣度或深度的傳播都可以看見中繼者的重要。並且也顯示資訊傳播的廣度與深度都是由眾人協作完成的資訊流，並非單一個使用者所完成（劉慧雯，2018）。例如，318 學運時，黑島青在其臉書對行動論述的發文，透過懶人時報、黃哲斌、戴立忍等不同團體或個人的臉書分享，讓其追隨者看見訊息並且影響其對該事件的看法，甚至最後以各種方式參與行動。社群媒體使用者、社群、粉絲專頁眾多，有些個人或是團體因為其專業度或代表性成為被追蹤的對象，即形成意見領袖和追隨者關係；另一種是成為資訊擴散的大戶，他們對議題沒有表示任何意見，但藉由分享他人的意見來展示其態度，由於其追隨者眾多因而替該論述擴大其傳播能量。在網路時代訊息接收者不僅關心別人的期望，也希望自己成為其他訊息接收者的意見領袖，在這樣的網路互動下，帶動形塑新的意見和態度。

社運團體一般來說都被視為具有特定專業與理念，也經常是議題設定的扮演者，且更容易引起政府與大眾的注意。李河清（2004）認為知識團體做為消息來源其扮演角色中的一項功能是設定議題，Kal Raustial（1997）列舉 NGOs

的功能中也提及議程設定。受到社運團體關注的政策或議題通常已經成為議題，而社運團體在議題設定工作上則是讓議題更加受到關注，甚至會透過放大議題中的某一個問題來吸引關注，或是藉由情緒的引導感染閱聽眾與媒介，讓閱聽眾與媒介進入其設定的框架中進行討論與報導。

近年來，許多學者開始探討公共領域從實體走向虛擬，網路民主(cyber-democracy)的相關研究也陸續增加。網路的特性包含，快速、方便、簡單，因此也成為目前搜尋資料的主要方式。網路做為一個具有高度親近性的平台，提供有意願的閱聽眾參與公共討論的可能性，並且容易形成更多政策討論的空間，但也有學者認為線上的公共論述，經常情緒化、非理性，淺碟不夠深入，缺發憑據甚至傷害個人隱私 (林宇玲，2014)。

所以，帶風向的操作者，不僅是釋放消息給大眾媒介，也同步將消息釋放給公眾，再透過公眾於其社群媒體的發言、討論、轉傳或分享等行為，引起更多公眾的關注；這也可能進一步影響了媒體在議題設定上態度的調整。政策發展之前，「一例一休」一詞在媒體上已廣泛被使用，勞動部民意調查的數據以及網路輿情蒐集的資料皆顯示，大眾媒體與民眾對「一例一休」認知度高於「落實周休二日」。當政府單位試圖強化落實周休二日的修法重點，企圖扭轉民眾的認知時，勞工團體又提出『還我七天假』的訴求，這使得大眾媒體的報導與網路上的討論也跟著改變，如此一來，政府單位為了對話，也跟著調整論述方向以及重點。在這個過程中，無論是政府機關與勞工團體皆透過大眾媒體與社群媒體傳播訊息，並非僅選擇一項媒介露出。因此，媒介議題、政策議題與公眾議題相互影響，帶風向者則在過程中蒐集回饋做為議題設定的策略調整，進而影響政府政策的改變。

McCombs & Shaw 曾提出議題設定的假設，大眾媒介所強調的議題，與閱聽人所重視的議題間呈現正相關關係(翁秀琪，1996；邱雯華，2006)。在多元媒體的時代議題設定似乎不在是大眾媒體（專業者）的權力，社群媒體也協助行動者擁有議題設定的功能。Bennett & Pfetsch（2018，轉引自 Bennett，2018）指出，在多元媒體時代以往大眾媒體單純的傳播流程中的守門人機制（gatekeeping）、議題設定（agenda setting）以及框架，都需要被重新定義與再思考（rethink）。多元媒體時代的訊息流通更為複雜，當每個人都可以成為媒體時，事件或議題的訴求設定似乎不再單純的由核心行動者提出，中繼者的角色也變得重要。

行動者將訊息提供給媒體與公眾，媒體如何呈現一個新聞事件，公眾怎麼解讀其釋放的訊息，媒體又如何透過新聞報導影響公眾，而公眾閱讀訊息後加注意見再分享，無論是新聞報導或是公眾的個人意見，都有其選擇的框架。也因此，媒介報導與公眾意見在政策議題擬定過程中扮演重要的角色，閱聽眾對政策好惡將隨著不同媒介的報導而有所影響。例如。Spitzer（1993）就認為新聞媒體已經成為政策制定過程中的一環，決策者無法忽視新聞報導對民眾的影響（轉引自臧國仁，1999）。在網路民主的時代，民眾在公開的網路平台上討論議題或政策，也成為另一個決策者不敢忽視的影響力。

## 二、外圍網絡-中繼者

社群媒體的崛起為傳播媒體生態帶來衝擊與轉變，使用者可以使用成本低廉、近用性高、傳播速度與擴散效果大的網路媒體，讓使用者得以在網路上向其他使用者表達自己的心聲，當獲得網友共鳴或是引起熱烈討論，則可能讓自己的發言成為熱門議題或是某種行動（例如，318 學運時佔領立法院），可能

因此吸引大眾媒體的關注成為新聞報導的素材，將議題傳播給使用大眾媒體的閱聽人，使該議題逸散到大眾媒體上，進而讓更多人知道該議題，而這些閱聽眾可能再藉由自己的網絡再傳播給其他與他有連結的閱聽人知道。劉慧雯（2017）指出，318 學運初期黑島青早在佔領前便將其核心訴求張貼與臉書上，但並沒有被注意到，而在佔領立法院行動後，黑島青粉絲團開始受到注目，其訴求也開始隨著媒體報導露出，讓更多人開始在網路上回溯查詢粉絲頁上的貼文，開始對該事件有了瞭解。

過去傳播研究的流程，由消息來源將訊息傳遞給媒體，媒體再將訊息傳遞給閱聽人。而在多元媒體時代，自媒體的增加中介者不再只是媒體或意見領袖，Feng（2016）的研究指出，還有具有影響力者（Influencer）、活躍聯繫者（active engager），以及網絡建立者（Network builder）。透過社群媒體在閱聽人之間相互傳播資訊，資訊不斷的增生、轉傳、改寫、再轉傳，這些閱聽人也是本研究所稱之中繼者，有別於以往的意見領袖，社群媒體時代能夠傳遞訊息、改編訊息的人增加，這些閱聽人或許稱不上意見領袖，卻成為訊息傳遞的中間人，因此，本研究將這些閱聽人與新興中介者統稱為中繼者。

在多元媒體時代，社群媒體讓閱聽人可以自行產製內容，也能讓其產製的內容直接傳達給其他的網路閱聽人，在社群媒體上的訊息傳播不再受限於傳統媒體的守門機制，發布的形式也更加多元。在勞基法修法期間有不少網友自製勞基法修法懶人包，或是七天假是哪七天等，讓其他閱聽人更容易了解。這些資訊部分是由抗議團體所提供，一部分是由非參與抗議的閱聽人所製作傳播。因此，可以發現資訊流的消息來源與路徑有了分支，這些閱聽人在網絡中稱之

為節點也是一個傳播個體，他們可能擁有自己的人際網絡或稱為粉絲或追隨者，他所傳播的內容對其粉絲具有強大的影響力（Bennett，2018）。

Bennett, W. L., Alexandra Segerberg, & Yunkang Yang（2018）在佔領華爾街的網絡生態研究中指出，外圍網絡的角色不僅是傳播資訊的功能，並且具有激勵或引起更多關注的功能。當關注的公眾越來越多時，政治人物與政府機關也開始正視該行動，佔領之後更是引起高度關注，關注的議題初期可能是「佔領立法院」，當時無法了解場內的狀況並且在大眾媒體尚未抵達前，場內透過拖鞋與手機直播對外傳達內部訊息，讓其他未到場的閱聽人知道狀況，藉由不斷地分享轉貼越來越多人到場聲援，令當時的執政黨與在野黨不得不重視該行動。

Castells（2012）曾說，網絡形成後帶來了力量，權力是透過關係賦予行動者超越另一個行動者。Bennett（2018）也在其研究中指出，訊息並非都由核心行動者產出與定義，外圍網絡行動者在傳播過程同時也扮演了框架議題的角色，對於離核心行動距離更遠的閱聽眾而言，他們所接觸的中繼者在對其認知議題上有著更強大的影響，第一時間認識的不是抗議的核心議題，但在引起他們的關注後可能會再探尋運動的核心價值。

### 三、議題建構

McCombs 與 Shaw（1972）認為，閱聽人會從新聞報導中瞭解議題，還會從新聞報導認知到該議題的重要性，因此，媒介具有設定議題的顯著功能。過去的傳播學研究都認為，媒介在議題設定上有其重要地位，消息來源也必須透過大眾媒體來設定議題。而在網際網路發達的現在，社群媒體提供了一般人製造並傳散資訊的空間，這麼一來，議題設定不一定需要透過大眾媒介。

McCombs 與 Shaw(1972)在議題設定中第四發展階段，雖然有談到跨媒體議題設定，但仍以媒體議題為主並著重於新聞媒體間的相互影響，相對目前多元媒體環境下是否適用，仍需要更進一步的討論（張耀仁，2006）。

議題設定理論關注媒體的議題設定效果，卻無法進一步解釋媒體議題、公共議題及政策議題之間的關係，也無法說明議題產生的過程，因此，Lang 和 Lang 提出了議題建構（Agenda-building）理論。媒體的議題建構是指媒體發掘了議題後不斷地報導，讓這些議題進入公眾領域(public domain)，讓許多人關心的議題「政治化」；議題建構是一個集體的過程，在建構的過程中，存在著媒體議題、公眾議題與政策議題之間各種交互作用的複雜關係（瞿文芳，2002）。

議題設定是由大眾媒體對各種議題重要性的安排，影響民眾對議題認識的過程。而議題建構則是由社會菁英或是民眾運用各種方式，藉以製造媒體議題進而影響公共議題。大眾媒體在議題設定或建構的過程中，可能會受到外界因素而改變新聞從業人員處理新聞的觀點，可能受到政府機關、社運團體或是公眾等因素影響。Lang 和 Lang 提出新聞媒體選擇議題與社會行動者凸顯議題之間有極大關連，此外，有許多議題是直接源自公眾經驗，經由媒體挖掘這些議題加以報導，使該議題成為公共議題，該議題受到許多人關心後則成為政治議題。

Lang 和 Lang（1981）研究水門案時發現，議題設定理論無法解釋水門案裡媒體議題、公共議題與政策議題間的關聯性，因此，提出議題建構的論述。他們認為，媒介的議題選擇與行動者突顯議題之間有極大的關聯，因此，議題建構的研究取向會重於行動者的策略、行動者的時機選擇、行動者的修辭以及



如何適當的框架議題。兩人在水門案研究中發現，水門案在初期並未讓公眾感到重要性，而是在媒體報導後讓該議題獲得民眾的關注而進入公共領域，使得這項議題轉變成為政治議題。

在大眾媒體的年代，報紙、廣播、電視為當時社會上的主要傳播媒介，這些媒介資源多數掌握在社會精英手中，民眾難以透過大眾媒體發聲，縱使發起社會運動與抗議活動，若大眾媒體不報導一般民眾並不會知道事件的發生。此外，媒體握有詮釋權，使得一般民眾對社會運動的印象主要來自大眾媒體，便可能因為新聞報導的角度而與運動核心價值有所落差，導致倡議者的主張難以透過大眾媒體對外發聲。網路科技的進步民眾可以使用的網路工具增加，社群媒體便是其中一項，許多社運團體與民眾便藉由這些工具來傳播自己的看法，在網路上形成討論、擴散，逐漸成為公眾議題吸引大眾媒體的注意，轉變成為媒介議題透過報導引起更多人的關注，進而可能成為政策議題受到政府的關注（李筱慧，2009）。

Rogers 和 Dearing（1988）認為，議題設定是新聞傳播媒體對各種議題重要性之安排，影響民眾認識外在世界的過程，而議題建構則是社會菁英的政策議題（policy agenda）運用各種助力，藉以製造媒體議題進而影響公共議題的過程。議題建構是一個集體的過程，各種交互作用存在於此過程中（翁秀琪，2003）。在網際網路興盛的今天，社運團體與公眾得以在社群媒體平台上藉由文字、圖片或影像，針對特定議題提出看法並且與其他人討論，在網路上建構出公眾議題並且讓大眾媒體認為具有新聞報導價值成為媒介議題，再由大眾媒體報導後引起更多公眾關注進而成為政策議題。因此，議題建構會特別強調行動者的行動策略、修辭、行動的時機，以及框架議題等，也就是說媒體可能與

社會其他組織互動以創造大眾所關心的議題（翁秀琪，2003）。綜上所述，議題建構的主要概念包含來自媒體組織、社運團體、政治人物或議題性質在內的消息來源與媒體議題之間呈現正相關，亦即消息來源為議題建構的主要因素。

過去，消息來源既行動者若想要對社會大眾發聲，都必須透過媒體報導才能有機會讓其訴求受到社會的關注。然而，社會上每天發現的事件眾多，輔以收視率的壓力，大眾媒體對於新聞報導議題的選擇會先由其守門機制篩選，不夠聳動或正義性的議題被報導可能就被忽略。由於 ICT 與網際網路的發展以及社群媒體被大量使用，替這樣的困境帶來改變的機會，（李筱慧，2009），議題團體與民眾可以透過社群媒體提出自己的看法和其他人討論，或是針對時事或議題作出評論，社群媒體的特性使得議題的曝光度與接觸率超過大眾媒體。民眾在網際網路上引起熱烈的迴響後形成強大的輿論，促使大眾媒體不得不重視該議題，該議題透過大眾媒體的報導後引起更多閱聽人的討論，讓更多人開始關注、討論該議題。由此看來，社群媒體不但提供了個人或組織倡議的空間，不再受限於大眾媒體，同時可能還有能力主導大眾媒體報導的方向與議題。這對倡議者來說，無疑是一大利多！

## 第二節 媒介特性與資訊策略

### 一、媒介特性

社群媒體，在現代無論是選舉、品牌行銷或是輿情蒐集都被視為是重要的新武器。2017 年 Facebook 官方數據指出，台灣用戶數達 1900 萬人（facebook,2017）。社群媒體已經是民眾獲取資訊與分享資訊的線上世界，也是民眾參與政治議題討論的重要公共空間，民眾在虛擬的公共空間對其關心的

政治議題進行討論，並且將自己對議題的態度或意見分享給其他閱聽人，不在受到其社經地位與資源限制所影響。

Kaplan 與 Haenlein（2010）將社群媒體（social media）定義為，社群媒體是以網路為基礎的應用，基於意識形態和技術的網路 2.0，允許使用者創造和分享自己生產的內容，社群媒體藉由網路技術，透過個人或社群的分享、創造、討論或更改而形成的高度互動平台。

近年因資通訊科技（Information and communications technology，簡稱 ICT）的發展，降低傳播專業技術的門檻，加上網路普及化，以及跨越地域與時間限制，增加公民參與政策討論的機會，使得大規模的人際互動、溝通與參與成為可能（陳敦源等，2008）。社群網站是以網路為基礎的社交關係連結服務，並滿足使用者建構個人公眾形象、連結其他使用者、觀看他人網站延展社交網絡，且隨時都有機會跟陌生人連結，針對大眾關注的議題發表意見與討論（Boyd & Ellison，2007）。社群媒體不僅是實體社交行為的線上延伸，更提供交換資訊與討論的功能，且在互動的過程中分享其所產生的內容，更具有資訊乘載的功能。

相較於傳統媒體有較為嚴格且具壟斷力的守門人機制，社群媒體在守門人機制上較為鬆散，且在網路上民眾所受到的規範比在傳統媒體少，每位閱聽人都可以在網路上創造自己的虛擬化身，以虛擬身份發表自己的觀點，而且網路的開放性也讓許多較為弱勢的團體、個人以及議題能夠被公開討論。網路讓每個使用者都化身為訊息產製者，當訊息產製不再是獨享或壟斷時，傳播權力的轉移便威脅傳統媒體的地位，使用者從訊息接收的角色，轉變成訊息產製者或是中介傳播者，也具有設題設定以及議題建構的權力。在網路時代是一個去中

心化、無階層的傳播，傳播形式從一對一、一對多至多對多的多元傳播，傳播階層可以任意轉換、穿透，有別於傳統階層式傳播，資訊容易被壟斷與阻攔。

網際網路普及後，各式各樣的資訊量以倍數成長，大眾媒體也因應網路即時性的特性，各大新聞媒體也都推出即時新聞。輔以社群媒體的高度使用，各種類型、議題的粉絲團、社群如雨後春筍般成立，閱聽人每日需乘載的資訊量有限，在資訊量爆炸的時代什麼樣的資訊能獲得關注，也成為重要的課題。

Bennett (2018) 認為，一個事件議題或抗議活動要如何獲得關注，創造流行 (popular) 的符號，有助於在多元媒體環境中跨媒體的傳播並且引起注意。勞基法修法期間，部分勞團認定「勞基法修惡」，而工人鬥陣連線則在此前提下提出「還我七天假」的訴求。「還我七天假」這樣的符碼確實引起公眾的討論，勞動部也不得不立即回應「七天假」一事。由此看來，在討論帶風向時，也必須思考訊息該如何在廣大的訊息海中被關注，符碼運用便成為關鍵因素。

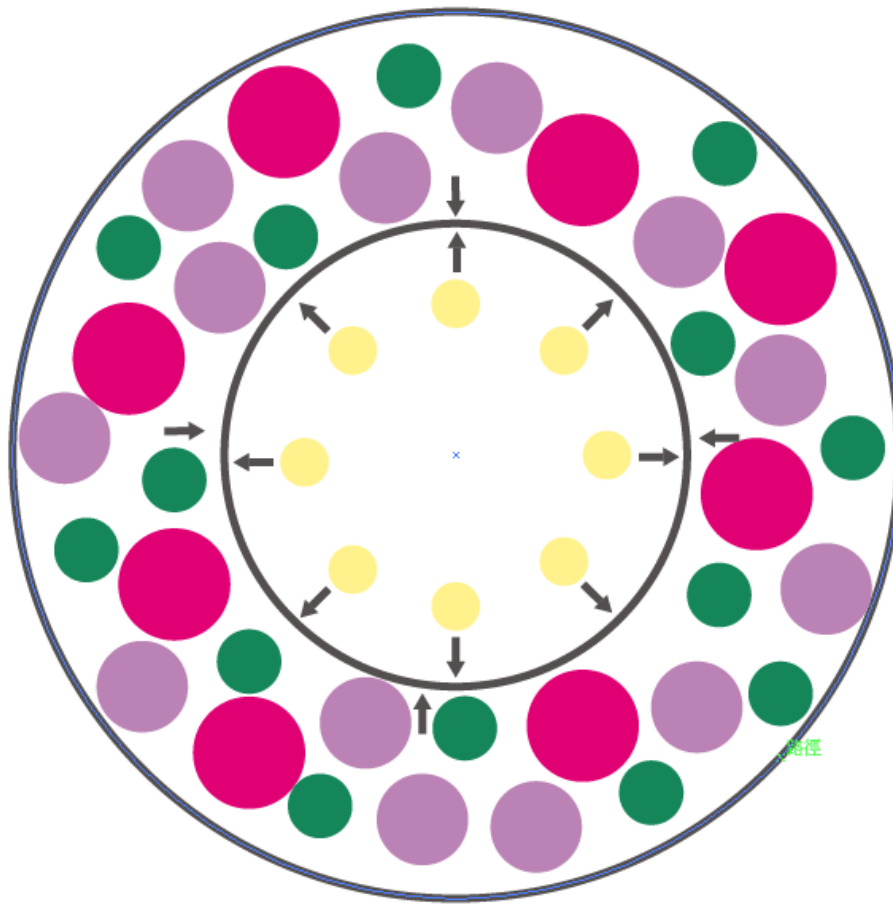


圖 2-1 特定議題的社群傳播，本研究自行繪製。

雖然社群媒體具有分散式結構、去中心化的特徵，然而 Castells（2012）卻也指出，在數位時代的抗議運動常常可以發現在運動的背後有組織透過社群媒體，取得詮釋的主導看似沒有領袖和沒有階層，但實際上仍受傳統社運組織的階層結構所導引。而對於特定議題的發動角色仍有其來源主體，例如社運團體、專業人士或意見領袖，透過不同的媒介傳遞至閱聽人端。如圖 2-1 議題設定的發動者將故事框架訂立後，將訊息拋出透過社群媒體的傳播，直接或間接傳遞予大眾媒體與閱聽人，再互動的過程中議題被討論，傳播者可能加入本身的意見讓原本的議題設定演化，不同的傳播主題間藉由各式媒介多次交換資

訊、相互回饋，讓議題的流動與框架不在像過去有明顯的階層，界線逐漸變得模糊、階層間看似可以互相流動，讓議題設定與回饋更加多元。

網際網路同時具有即時性與延遲性兩項特性（卞冬磊、張紅軍，2007，轉引自李筱慧，2009），即時性使其更新與發佈訊息的速度比傳統媒體的電視或報紙快；而延遲性則是讓發佈的訊息在網路得以有長時間的保存提供閱聽人瀏覽。勞動部為了全國放假一致，於 2015 年 12 月公告刪除七天假，並沒有引起熱烈的討論，而 2016 年勞基法第一次修法時勞工團體提出「還我七天假」的訴求，陸續有網友林長揚自行製作懶人包張貼在臉書，認為勞基法改惡；蘋果日報、聯合報等媒體也陸續整理修法資料，回顧過去修法歷程找出刪除七天假的緣由。工人鬥陣也整理拜訪當時的總統候選人蔡英文女士對修法的看法，以及也整理勞動部與勞團在勞基法修法的討論進行整理，並且即時發佈於社群媒體或是其他網路平台上。

在網路時代閱聽人每日接收與處理的資訊量與日俱增，無法隨時同步處理各項資訊，網路所提供延遲性讓使用者能夠按照優先順序來接收訊息。即時性讓使用者隨時可以發布訊息以及接收最新訊息，延遲性則是給使用者更多時間與空間來查閱訊息，並且讓訊息壽命得以延長。

## 二、資訊策略

Lang 和 Lang（1981）認為媒介的議題選擇與行動者突顯議題之間有極大的關聯，而帶風向即是行動者如何引起大眾媒體或是一般民眾關注其關心的議題。在水門案中可以發現，民眾關心的重點與議題本身的連結有著複雜的關係，在尼克森的对手陣營支持者認為這件事情很重要，同時也有許多民眾認為水門事件在當時相較其他事件並沒有那麼重要。縱使部分媒體報導水門事件，

但初期似乎沒有獲得多數民眾的關心與迴響，可能與當時民眾對媒介的信任感有關，也可能因為其他議題如，美國的外交政策、越戰等有關係。如同 2016 年勞基法修法之初，一般民眾獲得勞基法修法的訊息，因傳統媒體能傳遞的訊息有限，許多民眾的工作型態已經是週休二日，也可能因為政府機關釋出的資訊不足民眾對細節不甚了解，因此，對該議題的關注度並沒有那麼高。

Lang 和 Lang 兩人強調媒體報導新聞時，其流程會先報導事件中的主角亦即團體或個人，再擷取事件中的某一部份報導，並且將該事件與當時的政治情勢連結，隨後尋找事件的關係者例如關鍵人物、利益關係者、受害者進行採訪，使得新聞報導的內容更加完整且具有說服性與真實性，總合來說新聞是一種集體合作的建構。此外，兩人也指出，許多議題是直接源自於公眾的經驗，媒體尋找這些議題加以報導，使議題能夠進入公共領域引起更多人的關注。

在新科技與新工具的協助下，新聞報導所需要的專業如攝影、剪接、寫作等技術門檻降低，致使網路使用者能容易地透過影片、圖片、繪畫等方式，將自己的意見以容易閱讀及方便傳播的方式擴散，在社群媒體上公眾的高度自我表達意願，輔以網路傳遞的即時性，訊息傳播更加快速且數量也以倍數之姿成長，也便於新聞媒體、政府機關、閱聽人，更容易蒐集不同面向的議題討論，作為新聞報導、政策參考以及價值判斷的依據。

由水門事件的研究可以得知，水門事件由不太受到關注至成為重要議題，大致上有幾個原因，一是水門事件的報導自 1972 年開始不段的被媒體報導，二是報導量的激增，無論是電視或報紙報導的頻率增加，甚至電視新聞出現的長

度較其他報導長，報紙刊載的位置也是在醒目的位置，此外，事件的內容也如擠牙膏般的陸續出現在媒體，呈現飽和報導的情形（Lang & Lang，1981）。

議題的兩造對議題的重要性以及希望發展的方向有不同的考量，行動者在突顯議題時的策略，行動者時機的選擇，以及行動者的修辭與符碼的使用便極為重要。此外，因應媒體特性的不同，以及使用者接收訊息的習慣，資訊的露出形式亦是行動者在策略上所必須思考的。針對不同的受眾例如傳統媒體既電視、報紙、廣播等或是一般民眾，消息來源所要提供的修辭與符碼也會隨著改變。

帶風向的行動者亦是消息來源，如何藉由媒介建構議題框架出有意義網絡，也就是將相關的人事物整合，並且選擇其修辭或是代表性的符碼來傳遞觀點，透過名人、行動等方式建立其可信度，進而影響媒體的報導以及民眾的理解程度，讓原本不受關注的議題成為極度關注的項目。相反地，行動者也可能希望讓原本可能受到關注的議題或是重要訊息，經過帶風向的操作轉移媒體與民眾的焦點，讓該議題被關注的優先順序往後排序，進而讓這議題的重要性消失藉此達到某種目的。

社會運動的起因通常來自生活條件的危機，使得多數人對於日常生活無法再忍受，加上公民對於政治掌權者極度不信任，導致人民決定自己站出來，進行體制外的集體行動（Castells, 2012）。工人鬥陣於 2016 年勞基法修法（一例一休）時，提供本次修法許多不妥適之資訊給予民眾，並將問題界定於修法後勞工被刪除七天國定假日，並提出『還我七天假』的訴求引起勞工關注，並且製作大量的網路文宣提供民眾傳播。大眾媒體在報導之際，工鬥團體成為媒體



消息來源之一，也隨之報導其訴求「還我七天假」，透過這樣的情緒引導民眾則認為自己的權益受到損害。

社群媒體將線下的社交活動延伸至線上，也將線上的行為延伸至線下，使用者可以在此虛擬空間交換意見，產生認同感與情感，雖然在線下社會是陌生人，卻因為關注特定議題在線上成為朋友群聚成社。Clay Shirky(李宇美譯 2011：229-255)他藉由三個要素解釋社群成敗的原因，一、看似可行的承諾是人們選擇參加社群或貢獻的原因，承諾必須能夠切重要點，讓參與者感到自己的投入具有價值；二、有效的工具，適合該社群與行動，能成功支援群體的行動。在這兩者順利運作之後，默契才能發會作用。這也就是說，社運團體運用既有的人際連帶，透過社群媒體的傳播，順利地將其訴求傳達給一般人，目的就在促使一般人同意其論點，並且進一步達到動員、反對的目的。

### 第三節 議題管理

前面章節討論議題設定與議題建構，希望透過議題設定與議題建構來瞭解策略的制定方，如何透夠設定與建構議題來吸引群眾關注以及影響群眾。而當議題的兩造在議題設定與議題建構完成進入行動方案之後，在執行期間政府機關與社運團體又是如何管理議題，或者必須因應情勢的改變調整策略，並進一步的改變行動方案，來促使帶風向的操作保持有效的狀態，不會因為情勢變化而影響成效。因此，本研究也再引議題管理來探討社運團體與政府機關，兩者在帶風向的過程中，將所要溝通的議題進行策略管理，以期能夠有效達到議題傳播，並且透過議題辨識、分析與監控，讓組織所設定的議題策略達成形塑公眾意見，最終獲得多數公眾的支持給予對方壓力達到帶風向的目的。

#### 一、議題管理的定義

一般認為，議題管理是 Chase(1977)年所提出的概念(Hainsworth, 1990; Heath&Cousino,1990; Tucker&Broom,1993, 轉引自周圩宣, 2010)，他透過教學的過程發展公共議題管理的模式，並且認為公共議題的管理可以自公共關係中被明確切分。此外，他提出一套管理過程：(1)議題辨識：自眾多議題中找出與組織相關的議題；(2)議題分析：將議題以不同主題分門別類；(3)議題優先順序：已對組織的重要性與急迫性將不同的議題分類，並且以重要性與急迫性給予優先順序；(4)議題管理小組：將組織所獲得之資源依據不同的優先順序，擬定策略計畫並且符合組織目標並加以管理。

Heath(1997)與 Jaque(2009)，皆認為公共關係的定義莫衷一是，端賴各家學說的定義，而在公關這個大帽子下要為議題管理定義，這無法是替公關這個大景觀增添流沙(quicksand on the definitional landscape)。然而他藉由過去文獻對議題管理的定義，整理出兩大取向：公共政策取向(Public policy approach)與內部過程取向(Internal process approach)，在兩個不同取向中，可以看出對議題管理的關注點不同。公共政策取向，強調議題管理可以用於參與公共政策過程，針對會造成社運組織有所衝擊的公共政策進行反應，讓組織能避免與公共政策相關議題的威脅。反之，政府機關也能針對會造成社會衝擊或引起社運組織的議題進行管理與反應，避免政策於實施之時造成反彈導致施行時有所阻礙；內部過程取向，則強調議題管理在組織內部之管理過程，透過議題管理，公共關係可以被整合到組織的管理過程中協助組織順利營運。

## 二、議題管理的功能

從議題管理與公共關係的連結可以看出，議題管理不僅是一個實務工具，他還能夠全面性的參與組織營運(Heath,1997)。吳宜蓁(1998, 轉引自周圩宣,

2010)認為，比較完整的討論屬於 Heath 與 Cousino(1990)所提出的議題管理四大功能：

#### 1. 將公共政策納入策略性的計畫與管理中

當議題管理可以掌握公共政策環境中的改變，將這些關鍵資訊整合至組織的管理與計劃訂立，便可以提供組織在策略思考上的考量，進一步成為組織經營的指導方針。

#### 2. 議題傳播

當議題還未在公眾間形成意見之前，組織如果及早進入公共政策的論述中，提前與公眾進行溝通，則能夠讓傳播的成功率大維提升。並且藉由傳播過程，讓公眾有更多的資訊判斷相關議題的事實、價值與定義，組織亦可以提供更多更精確相對應的政策資訊，讓公眾瞭解組織的營運，更能支持組織的作法，給予政策制定者壓力(吳宜蓁，1998)。

#### 3. 議題監控與分析

議題管理多針對企業來討論，多數企業認為市場會影響他們的商業計畫的策略制定，同樣地思考也可適用於公共政策環境上，藉由議題辨識、監控與分析，可以幫助政府機關、社運組織進一步瞭解與設定要處理什麼議題，制定什麼計畫，進而形塑公眾的意見，降低政府施政的阻礙或者是社運組織用以強化公眾對意見的行程來影響政府機關。

#### 4. 讓企業符合社會責任的標準

議題管理必須內化於組織內部，成為組織文化中的一環，才能協助組織進行計劃制定，並且於必要時刻瞭解外部環境對組織的要求，同時以此為依據調整組織策略，符合外在環境的需求或是公眾的期望。

議題管理大多數的定義與文獻都從商業組織的角度切入，但議題管理對於社運團體或政府機關都有其存在以及使用的價值。議題管理起源於企業面對社會運動者的抗爭所使用的管理方式，相對地政府機關也經常面對社會運動者的挑戰，若政府機關能夠善用議題管理來應對，便能在面對社會運動者時有完善的準備。相反地，社會運動者的對立方能善用議題管理來應對，那社運組織亦能以相同方式進行議題的管理，不僅能應對來自企業與政府的行動，也同時能用來喚起公眾的參與。此外，議題管理與影響公共政策息息相關，而社會運動組織的目標之一即是影響公共政策來達成組織運動的目標，因此，議題管理就更適用於社會運動團體，以影響擁有權力的政府與企業進行改變。反之，政府機關也希望政策能夠推行順利，也想要影響相關的社運團體或企業，議題管理也有助於其達成這樣的目標，讓政策推行能夠順利降低企業與社運團體的阻力。Heath(1997)指出，議題管理多聚焦於企業或政府之類的大型組織，但同樣的議題管理原則也適用於非營利組織，除了議題的倡議之外，公共政策的改變也會影響到非營利組織的運作。

### 三、議題管理的策略

社會運動組織除了對已經存在的議題進行回應，更重要的是引導與運動目標相關的議題發展，即是所謂「倡議」，社運組織必須在議題尚未成形或受到關注前，開始計劃如何主動出擊讓該議題開始受到關注、引起注意，主動創造政治機會。

在梳理議題管理的文獻中，各家提出的策略有所不同且應用在不同的情境之下，其中 Crable 和 Vibbert(1985)提及的「催化」一詞，他們認為組織可以主動讓事情發生，不用等到議題進入生命週期，或是外部環境大致底定之時再

行動。相對地，縱使議題已經發生，但尚未引起公眾注意的時候，社會運動者也可以積極地促使公眾關注。因此，催化策略是較具侵略性與積極的行動。本研究於勞基法修法期間的觀察，勞動部於提出勞基法修法初期並未受到公眾與媒體的關注，工人鬥陣連線為了引起公眾的注意便採取較為激進、主動的策略，來引起媒體與公眾的關注，便是 Crable 和 Vibbert(1985)所謂催化的做法。

這個策略有幾個關鍵：首先，組織考量的是組織的目標為何？組織可以如何做改變？並非外部環境的趨勢。其次，組織自己現有的公共議題清單中，議題推進的優先順序相對於已經在公共政策論域中的議題相對重要。第三，率先設定議題進而帶領議題的討論，走在媒體與政府設定議題之前更為重要，而非僅對已設定的議題反應。

本研究討論帶風向也需要藉由議題管理來制定、調整策略，並根據上述文獻所指出對非營利組織的議題管理功能，將非營利組織的議題管理的定義為：讓社運組織在倡議的立場上，引導議題浮上檯面受到公眾的關注，並且聚焦於其所提出的訴求獲得公眾的認同與支持，進而影響政府的公共政策制定與修正，達到組織追求的目標(如勞基法修法)；另外，站在管理的立場，也讓組織監控不利於組織(運動)的議題發展(如抗議者都週休二日或都不用上班的污名化連結)。

#### 第四節 什麼是帶風向

帶風向，源自於英雄聯盟遊戲中 JG 的一種遊戲技術，是一個綜觀全局、發起攻擊突襲或是騷擾的角色（PTT 鄉民百科）。網路世界裡鄉民常以帶風向一詞，來形容媒體、政府或是特定團體、人士進行戰略性的傳播，企圖讓某事

件或議題朝對自身有利的面向發展，達到引導聽眾的效果，企圖影響閱聽人的看法，而是否是事情的全貌並非重點，主要目的是希望閱聽人倒向己方進而支持其論述或行動。

本研究所討論的帶風向，主要在討論行動者，利用特定的修辭、符碼引起關注，並且建立框架讓大眾媒體與閱聽人在其框架內運行，進而形成壓力達到目的。勞基法第一次修法，主要為了落實周休二日以及縮短工時，並且讓國定假日一致化，由於部分企業已經週休二日，似乎多數民眾對於修法並沒有太多的看法，也沒有人提及七天假一事。然而在工人鬥陣連線提出還我七天假訴求，並經由社群媒體以及大眾媒體的報導後，勞基法修法開始受到關注，而在本文作者觀察中發現當時公眾關注「七天假」是哪七天，社運團體所訴求的「還我『七天假』」，卻成功讓許多人開始注意到勞基法修法。

談到風向，最常聽到的是政策風向球，行政或立法機關在擬定政策時，為了搜集更多的意見，會在政策制定之初釋放出可能的政策方向藉此獲得更多意見，例如，日本的教育政策審議機構，會在審議時充分進行意見陳述及討論教育政策，並在會其中將審議結果作為期中報告進行風向球試探以蒐集更多民意（楊思偉，2005，轉引自吳甲天，2013）。

政策風向球是政府單位用來了解民意、蒐集民意的方式。而民眾對公共議題的態度，通常是來自於大眾媒介報導。大眾媒介的報導一方面可以引起公眾討論，一方面提供民眾意見表達的機會（媒體網站留言、報紙的民意論壇）。傳統的政治風向球比較偏向於蒐集意見做為調整政策的方式。當風向球被媒體用來指稱政治人物或政府機關釋放出議題風向球時，可被視為政府對特定政策、議題立場等公共議題，透過各種管道將消息釋放給媒體，並藉由新聞報導

將訊息傳遞給民眾，得以試探並蒐集民眾對該政策或議題的態度，作為後續政策施行與否的參考。

帶風向，與政策風向球差異之處，在於帶風向主要目的為：行動者希望媒體與民眾在其設定的框架下，使用特定的修辭與符碼引起他們的關注，讓原本不被重視的議題受到關注，並企圖影響媒體報導的走向，同時影響民眾對該議題的態度，主動引導閱聽人進入其設定的情境之中，藉以達成其目的例如影響政策、支持其所發起的行動等。

社運團體抗議的起因通常來自對政府施政的不滿或是與其奉行的理念相左，進而可能導致其他公眾的生活受到影響，導致社運團體以及民眾決定站出來，進行體制外的集體行動。如同 2016 年的勞基法修法，修法內容讓勞工團體認為政府向資方靠攏，並非實質照顧到勞工的權益。初期民眾對於修法內容了解不多，社運團體則以「砍七天假」這樣的符碼引起媒體與民眾的關注，並且透過媒體傳播社運團體的訊息，促使民眾認為自己的七天假在本次修法被犧牲開始高度關注修法議題，社運團體在藉此機會以輿論的力量迫使政府要收回修法重新研議。

回顧台灣的苗栗大埔事件、反旺中媒體壟斷、反核四、洪仲丘事件、太陽花學運，以及 2011 年美國的佔領華爾街運動、茉莉花革命等，都顯示行動者透過社群媒體在社會運動中「帶風向」的操作。以苗栗大埔、洪仲丘事件為例，媒體起初僅當作一般社會事件報導，但在特定團體的協助之下，一個原被認為的突發性事件，在觸及政治社會衝突的敏感神經後，在網路上讓訊息、觀點和行動迅速的傳播、交流、討論與集結，甚至影響媒體報導的方向，最後更影響政策的走向。

## 第五節 小結

政府機關與政治人物釋放風向球探測民意、蒐集民意，作為其政策施行前的意見蒐集與政策施行後帶來的影響評估。在網際網路時代政府機關似乎除了釋放政治風向球外，也因應時代的趨勢開始接觸帶風向的作法。社運團體取得發聲權不易，必須透過各種手段與管道引起媒體、民眾與政府的注意，藉此來獲得話語權並傳遞其對政策或議題的態度。在社群媒體盛行的時代，社運團體甚至個人在資通訊科技的協助下，讓其傳遞訊息不在受到限制與掌控，可以藉由不同的媒介將其對議題的意見，透過不同的表現方式諸如影片、圖像、文字等方式，搭配不同媒介的特性進行內容的設計，再輔以媒介使用者的習慣將訊息傳遞給閱聽人，藉此引起他們的注意進一步影響他們對議題的態度。一個良好的帶風向操作，必須先對政策有所瞭解與確認這是否為政府的風向球，也要思考該議題是否能夠觸動公眾的情緒引起關注，方能開始進行帶風向的操作，而議題設定與議題建構是傳播過程中用以影響行動策略的成功與否，以及過程中是否能夠掌握對方的動態，並即時調整帶風向的策略，才能讓大眾媒體與閱聽人跟著風向走，進而影響對方的決策與行動。民主國家的政府機關推行政策必須獲得最多的民意支持，才能獲得後續的政治支持如選舉，因此，帶風向的民意支持是影響政府政策改變的關鍵。

社運團體、民眾與媒體間的關係亦是影響帶風向的因素，當網路平台作為一個親民的工具，民眾願意在平台上藉由不同形式的內容，傳遞訊息、討論、分享與表達態度，這樣的直接民意無法被政府漠視，也同時成為大眾媒介報導的素材，社運團體也透過網路平台、大眾媒介的報導來把議題態度傳遞給民眾



藉此拉攏民意，再讓政府釋放風向球後所得到的回饋與原本的假設不同，進而影響其政策擬定的參考。

社運團體重新設定議題透過媒介傳遞，讓大眾媒介在其議題框架下報導，而大眾媒介強調的議題與閱聽人重視的議題呈現正相關。現今大眾媒介也經常透過網路平台搜集報導素材，閱聽人關注的議題也會成為大眾媒介重視的議題。在這樣的三者關係中，消息來源、媒介與民眾的傳播框架有了新的模式，大眾媒介不再是唯一的影響中介，是一個相互展演的三角關係。

帶風向與議題風向球相同，包括釋放其政策調性與回饋修正，消息來源將訊息是放給大眾媒介或是透過社群媒體傳播，帶風向在行動過程中與其他團體或民眾互動，透過共同利益的拉攏聚合形成暫時的穩定連結，再以此連結去影響更多民眾的加入，最後在獲得多數公眾的支持之下開始動員以影響政府政策擬定的調整。

回顧研究問題，社運團體如何將其欲改變之政策或公共議題的訊息釋放給媒體與民眾，以及媒體報導的內容是否受到社運團體的框架影響，與如何運用社群媒體與大眾媒體來傳播訊息。經由文獻的探討，社運團體（消息來源）於瞭解政府政策後重新界定問題，藉由提出新的公共問題引起媒體與民眾的關注，並且設定議題框架讓媒體在框架下中報導，藉此影響民眾對該議題的重視，另外也透過社群媒體利用多元的內容呈現方式進行訊息傳播引起社群使用者的關注，進而藉由使用者的個人平台協助其傳遞訊息給其他民眾，雙管齊下讓傳播網絡更加緊密且影響層面更廣。

然而，閱聽人在接收訊息後進行多次傳播，而閱聽人在社群媒體上的發文亦是最直接的民意反應，過去政府機關在蒐集民意的回饋，都是透過民意調

查、媒體上的投書或者是 Call in 得知，而網路上的發文、討論更是最直接的民意象徵，也是政府機關據以做修正政策及議題基調修正的參考，社運團體也因此可以利用它來達到其目的，透過帶風向的操作影響民意影響政府政策的改變。

最後，並非所有議題都可以成功的帶起風向，也不是每一項議題都能夠引起民眾的關注，在議題設定的過程中必須考量議題性質、媒介特性、閱聽人的心理以及社會氛圍，另外再重新界定問題時必須找到大眾的共同利益，方能相呼拉攏讓風勢轉強，讓民意的風吹動政府的風向球。



### 第三章 研究方法

本研究以 2016 年「2016 工人鬥總統粉絲專頁」不滿勞基法修法事件作為分析個案，探討社運團體與政府部門如何以帶風向方式向民眾傳散其訴求。

2016 工鬥連線是由數十個來自台灣各地的工會與勞工團體所組成，從 2015 年底起以工人鬥總統之姿企圖影響 2016 年初的總統大選，至 2016 年勞動部提出一例休的勞基法修法，該團體不滿一例一休的修法內容，並且提出還我七天假的訴求，在網路媒介與大眾媒介上引起民眾對勞基法修法的關注，其所帶起的還我七天假的風向，造成行政院與勞動部推動修法的困難。

由於本研究旨在瞭解 2016 工鬥連線如何帶風向，影響民意對議題的感知以及驅使民意向其靠攏，藉此讓政府機關釋放風向球後蒐集的民意與工鬥連線相同，並讓政府修正其政策，以尋求獲得最大的民意支持，同時探討工鬥連線如何與其他團體串聯得以擴大影響力及其他團體的角色，此外，政府機關是否因為風向球的反饋而修正政策。

綜上所述，本研究將採深度訪談法進行研究，政府議題風向球與社運團體帶風向的操作，可能有許多社運人士與政府人員在操作上不為人知的機制與策略，此外，在工具的使用是否原本就知道社群媒體具有這樣的功能性，亦或是在一種獨特的情境下所發展出來的能供性（*affordance*），透過訪談法將可以深入了解受訪者在風向球與帶風向的操作上最深層的策略。

訪談者將分為三個部分，一為社運團體，將以 2016 工鬥連線主要負責行動策略擬定、宣傳策略規劃以及粉絲專頁管理員為訪談對象，以瞭解社運團體在帶風向的行動過程中，如何探測民意的風向，且如何讓媒體在其制定的框架下報導，並且影響民眾對議題的感知而改變其對議題的態度，最後如何匯集民意

影響政府機關政策擬定的方向。而在政府機關，將針對政策的擬定者、輿情監控者及危機處理者進行訪談，藉此瞭解政府機關在政策制定過程中，如何利用風向球探知民意，且是否有受到議題團體的影響據以調整政策方向。另輔以「巨量資料分析」，從資料中瞭解在風向球的操作後是否產生量的變化，也觀察各團體間的連結強度與訊息分享的擴散廣度，來確認雙方在風向球的操作都有其所述之效果。第三部分為媒體，希望可以了解媒體在過程中是否進入前兩者的框架之中，以及媒體是否也有自己的風向要帶，與媒體若知道雙方在帶風向報導如何進行。

## 第一節 深度訪談法

本研究旨在瞭解社運人士與政府人員在操作上深層的機制與策略，無法透過直接觀察而得到結果，社運團體在傳播過程中如何包裝訊息，誘使媒體在其框架下報導，以及政府機關在釋放風向球後蒐集民意，在過程中都會盡可能表現出客觀中立，也就不容易透過新聞報導的內容分析獲得其操作策略，為了有效瞭解操作機制與策略，本研究將透過質性研究的方式，訪談風向球的操作者，得以了解其中的巧妙。

深度訪談又稱為「質化訪談」，是訪談者與受訪者的互動，透過對話的方式採取結構性的訪談設計，以中性化、概括性的方向進行，在訪談中必須讓受訪者完全理解所提的問題，必要時需要引導受訪者進入舒適的情境，才能夠使訪談進行流暢，訪談者藉此蒐集到欲蒐集的內容（李美華等譯，2004）。

### 一、深度訪談的優缺與特性

深度訪談法最大的優點在於提供訪談者豐富詳盡的資料，且藉由深度訪談可以就受訪者回答的內容再進一步追問，對於敏感性或隱晦不明的問題，也可

藉由觀察受訪者的反應，如面對特定問題而眨眼、轉頭等非語言動作，瞭解受訪者的回答使否有所保留，更可以確認從訪談中獲得的答案是否更為精確且符合研究目的。深度訪談也有其缺點，深度訪談法無法證實某情境是普遍的存在或有概括性的解釋，因此研究所得能否推論仍有問題。

綜上所述，選擇深度訪談法有以下幾項特性：

1. 採用較少但具代表性的樣本。
2. 可觀察受訪者的非語言反應。
3. 可瞭解受訪者的價值觀、動機、經驗與感受。
4. 所耗費的時間較長。
5. 深度訪談可會因受訪者之回答不同，而有不同的接續問題。
6. 訪談的情境以及受訪者與訪談者的關係會影響訪談的成功與否。

## 二、受訪對象

本研究為瞭解工鬥帶風向的運作機制，以及政府機關回收風向球民意探知結果後的行為，訪談對象包括工鬥連線的幹部，以主要負責人如理事長、總幹事以及宣傳人員，藉此瞭解工鬥在訊息操作上是如何帶風向，一般人是如何被影響其對議題的感知與思辨。

政府機關的訪談對象包括行政院勞動部、行政院院本部及發言人室、輿情會議成員，藉此瞭解政府機關與政黨在面臨工鬥帶起的風向後續如何處置，是否會依據搜集的民意，或是會排除可能被操作的民意來調整修法策略，以及政府機關是否也在帶風向，帶風向的目的是引導民眾進入框架還是想要稀釋對手風向。

表 3-1，受訪者資料

代號	性別	單位	相關經歷	受訪時間	受訪地點
勞工團體 A	女	桃園產業工會	曾經參與各類勞工運動，以及擔任幹部	2020/7/9	餐廳
勞工團體 B	男	社運團體	活動負責人，團體臉書小編	2018/11/23	咖啡廳
幕僚 A	男	公務部門	院長辦公室	2018/9	勞動部
幕僚 B	男	公務部門	院長辦公室	2018/7/05	咖啡廳
幕僚 C	女	公務部門	政策幕僚	2018/6/30	咖啡廳
媒體 A	女	電視台記者	報導勞基法修法	2018/9	電訪
媒體 B	女	新聞主管 (電視台)	負責開新聞	2018/8/30	電視台
媒體 C	男	平面記者	報導勞基法修法	2018/12/03	咖啡廳

### 三、訪談綱要

#### (一) 社運團體訪談綱要

1. 貴單位對於政府單位政策議題的因應？以及組織內如何進行決策？
2. 貴單位在面對政策不同意見時，是透過什麼樣的管道釋放訊息，以及如何選擇媒介？是否會與大眾媒體如電視、報紙等合作，或是如何吸引媒體關注？
3. 貴單位論述議題時，是否都會思考特定符碼，標語等，吸引民眾關注增加記憶點？

4. 懶人包、長文論述等，溝通內容是如何決定製作，以及社群媒體是否為主要溝通管道？
5. 如何評估資訊內容與呈現方式是否有效？以及是否會隨時調整內容與訴求？
6. 在進行政策議題論述的宣傳中，是否會根據政府的回應做策略調整？調整策略的考量為何？

上述訪談綱要旨在瞭解社運團體對於政府政策的感知來源，以及是否知道政府釋放議題風向球的行為，進而探究研究問題（一）社運團體如何選擇傳播媒介，以及在大眾媒體與社群媒體交互運用，及（二）社運團體如何影響民眾，以及是否知道自己是在帶風向？同時確認（三）社運團體帶風向的策略是否在過程中滾動式調整，與（四）帶風向的真正目的為何。最後也希望可以釐清是否透過引發民眾情緒關注議題甚至帶動其公共參與行為。

#### （二）政府人員訪談綱要

1. 過去政府機關會釋放風向球探測民意？勞基法修法推行之前是否有釋放風向球？
2. 貴單位在釋放風向球時，隨著時代的轉變政府機關是否有主動帶動民意，並非只是被動了解民意？（了解政府機關是否也在帶風向）
3. 政府機關以往都習慣透過大眾媒體傳播訊息，各單位現在都有使用社群媒體，是否有其他媒介的選擇？以及為何想要選擇這些媒介？以及使用的策略。
4. 當社運團體或議題團體對於政策不滿，政府機關在因應策略上是如何調整？是否會隨著情勢轉變而進行戰術的改變以因應情勢？

5. 是否有感覺到民眾對政府單位的發言不信任？是否有評估與分析原因何在？

6. 圖卡、新聞稿、影片發佈量並不會比社運團體少，你怎麼看待效益不佳的狀況。

上述訪談綱要旨在探究政府機關與政黨在釋放風球時的策略與考量，並確認其蒐集輿情的方式以及判斷的標準，同時確認是否會因為民意的方向而調整政策或對議題的態度。藉此，驗證政府與社運團體間釋放的訊息，是否在媒體上有被平衡報導，以及政府與政黨在傳播過程中的角色，並且了解政府除了釋放風向球外，是否也希望透過帶風向來引導議題走向影響民意。另外，希望可以了解政府與社運團體同樣在帶風向，為何兩者對民眾的效益有所差異。

### (三) 媒體訪談綱要

1. 媒體在報導勞基法修法議題時，是否有既定的框架？
2. 媒體願意報導社運團體的意願與決定為何？
3. 在報導勞基法修法時，適合選擇參考的論述？政府與社群團體的說法如何選擇？
4. 針對政府與利益團體的論述是否有所質疑，或是全盤接受照實報導？
5. 是否曾經思考過政府機關與社運團體是在帶風向，刻意引導媒體朝他們希望的方向報導？
6. 記者下標與內容報導，編輯台是否擁有最後的決定權？
7. 針對資訊錯誤的標題，你怎麼看待？



透過瞭解媒體報導對資訊的理解程度，以及其報導時對不同群體的影響，並且確認媒體在此事件中的影響力，也探討媒體是否也在帶自己的風向，進而影響政府單位、利益團體與民眾對勞基法修法的態度，更進一步分析在過程中帶風向是被用來做和目的，以及在報導過程中是否刻意引導民眾情緒，強化民眾對某方意見的態度。

## 第二節 數據資料回顧法

深度訪談可以於訪談過程中可以就受訪者回答的內容進行追問，並且藉由觀察受訪者的反應，瞭解受訪者的回答是否有所保留，確認訪談中的回答是否為研究所需，獲得詳盡豐富的資料，但仍有樣本數少較為欠缺代表性的缺點。而本研究欲瞭解帶風向的事主的操作策略，縱使受訪者在訪談中清楚告知期待風向的操作策略，那又該如何確認其策略真的成功帶起風向。

隨著網際網路的發展，社群媒體的使用已經成為大眾生活的日常，除了閱聽人有其個人帳號外，大眾媒體也幾乎都有設立粉絲專頁，對於該媒體所報導的新聞都會轉載於粉絲專頁上，閱聽人也會透過社群媒體轉載新聞或是發表意見，使用者都會留下數位足跡，藉由數位資料擷取工具的協助，可以將擷取的數位資料進行分析，進行聲量的分析或是趨勢的判斷。例如，本研究圖 1-1 利用 Google Trends 輸入欲比較的字詞，即可以知道網路上七天假與勞基法修法的聲量比較。

因此，本研究將透過擷取網路上留下的數位足跡，與前節的深度訪談結果進行比對，確認在社運團體或政府機關在帶風向後，在大眾媒體、社群媒體等網路平台間的反應，藉以確認帶風向的策略是否奏效。本研究將使用市面上較為普遍的網路輿情系統，例如意藍公司的輿情分析系統，以勞基法、一例一

休、七天假等相關字組，採取關鍵字過濾方式於 Facebook、Ptt、以及國內各媒體業者之新聞網站與粉絲專頁，此外，特定勞工團體的網站與粉絲專頁，如苦勞網、2016 工人鬥總統等進行資料擷取。時間範圍設定於 2015 年 12 月 1 日自 2018 年 3 月 1 日止，即 2015 年勞動部公告刪七天假前自勞基法二次修法公布期間，蒐集與勞基法修法以及「還我七天假」之相關資料，並根據資料量大小進行資料泡泡繪製，即可看出社運團體與政府機關的聲量大小以及趨勢波動。此外，亦可比對工鬥各階段帶風向後策略是否奏效，以及政府單位在幾次的相對應記者會或是活動上的聲量，藉此瞭解雙方的風向強弱，並確認帶風向的策略成效。

由於兩年期間的相關資料龐大，本研究將資料蒐集時間範圍設定於 2015 年 12 月 1 日至 2018 年 3 月 1 日止，即 2015 年勞動部公告刪七天假前自勞基法二次修法公布期間，在蒐集的過程中與資料分析師討論，挑選幾個重要事件點作為蒐集的主要範圍，根據資料量大小產出聲量泡泡圖，找出前一百名的影響力粉絲團，藉此觀察聲量大小以及趨勢波動。資料蒐集設定，關鍵字詞組，一例一休、7 休 1、七休一、週休二日、週休 2 日、勞基法修法，標的選定，社群網站、新聞媒體，內容包含本文與使用者回文。

藉由數據資料回顧的方式，彌補深度訪談樣本數太少的缺點，也可檢視受訪者對成效的主觀認知，由於本研究的事件標的—勞基法修法已於 2018 年 3 月 1 日公告，數據資料變動的頻率已經降低，甚至可能暫時不會有新資料的產生，此時以資料回顧方式來檢視聲量與趨勢較不易受到影響，有助於提供論述的洞見。

## 第四章 資料分析

帶風向的操作過程中，風向操作者或稱議題管理者，即政府機關與社運團體，以及媒體、中繼者與公眾都扮演相當重要的角色，議題管理者對議題的掌控與民意走向的了解，有助於其策略的制定以及媒介選擇，將影響其帶風向的效果。媒介則在帶風向過程中扮演訊息散佈的管道，如果沒有媒介工具，議題操作者釋放的訊息將不會被民眾得知，而在網路平台興盛的時代，跨媒體平台的使用策略更影響訊息散佈的效益，而這些效益包含其傳播的廣度以及深度，訊息能夠影響多少人、有多少人可以理解訊息所要提供的資訊，意即民眾對於帶風向者的訴求是否理解，以及理解後是否能夠被影響甚至轉而成為中繼者協助二次傳播。帶風向者也可藉此從不同平台上獲得公眾的態度，藉此調整帶風向的策略、訊息內容及節奏，才能確保議題管理的成效，暨帶風向的效果。

一旦開始帶風向，相關的符碼、訊息內容將在輿論市場中不斷的演化，除非這個風向由操作者停止或媒體不再關注，或是不再引起民眾注意，才可能會自輿論市場中消失，帶風向的操作是一個動態的過程，所有參與者都在風場中使力，包含議題管理者、媒體、民眾以及任何進入風場中的關係者，關係者讓這道風可強可弱、方向的轉變等，並且不斷影響議題雙方的議題管理策略，更影響公眾對該議題的看法與態度，進而形成議題雙方的拉鋸甚至有機會影響對方的方向與決定。

翁秀琪(1996)指出，大眾媒介所強調的議題，與閱聽人所重視的議題間呈現正相關關係。而在多元媒體的時代議題設定的權力，除了大眾媒體（專業者）外，行動者也擁有議題設定的功能，因此，多元媒體時代的訊息流通更為複雜。過去的風向球機制似乎不足以應付現今的需求，帶風向的操作可以更為

主動地引導議題。然而，當每個人都可以成為媒體時，事件或議題的訴求設定似乎不再單純的由核心行動者提出，中繼者在傳播過程中也成為重要的角色，中繼者的中介與自製內容的傳播對風向的影響變得相對重要。

帶風向的操作過程中，操作者（政府機關或是社運團體）是有目的的主動發起者，他們可以選擇適合的時間、場域、媒介、形式來帶風向，不同的情境會有不同的效果，中繼者在過程中如何轉譯、重新製作訊息，都與操作者的策略調整息息相關，彼此使力作用的結果也將影響風向的延續與強度。

透過研究資料的分析，本研究試圖探究包括風向操作者的媒體使用策略？風向操作者在帶風向的過程中如何動態調整策略（帶風向過程中多方的使力後，不同的行動者的行動的調整）？中繼者在過程中所扮演的角色，以及經由中繼者傳播後核心議題是否產生變化？跨媒體的時代如何有效傳播資訊，從被動化為主動？

## 第一節 政府機關與社運團體的媒介使用特徵

在網路尚未普及的時代，政府機關與社運團體為傳播資訊都必須透過大眾媒體，即電視、報紙、廣播或是張貼海報的方向。網際網路時代，隨著網路工具發展、社群平台廣泛被使用，資訊傳播的途徑不再被侷限於大眾媒體之上，網路平台例如，社群媒體、部落格、youtube 等都是傳播的媒介。一個議題的資訊要為公眾所週知，必須要透過媒介的傳遞，所以如何選擇適當的媒介讓訊息釋放最有效益，以及吸引其他媒介關注進一步有效接觸公眾，都是帶議題操作者所必須考量的。

一個好的議題風向操作，操作者如何選擇適合的媒介，製作符合媒介特性與閱聽者習慣的內容，都關乎該議題風向未來的成敗。政府機關與社運團體在

選擇媒介時有什麼特徵、考量，是否會根據其本身的優勢與弱勢進行考量，以及確認訊息釋放後是否被正確解讀，例如大眾媒體報導常因時間秒數關係，僅引用某一段談話，由於過去的經驗加上社群媒體的盛行，近年來議題操作者都會選擇其熟習的媒介來釋放訊息，確保資訊的完整度。

新媒體的使用僅是開端，「妥善運用」才能真正使社群媒體工具達到政策說明與溝通的效果，臉書小編的敏感度與相互間的合作也愈顯重要，例如衛福部對新聞議題的掌握<sup>3</sup>以及符碼的創作（總柴）、內政部<sup>4</sup>與經濟部藉由珍珠風潮發文，行政院院長、副院長也加入留言互動<sup>5</sup>，都是吸引民眾點閱，增加未來觸及率的方式。政府利用新媒體工具的特性達到潛在宣傳效果，讓民眾感受到政府的活力與存在。

政府機關都有開粉絲團，但粉絲團人數…你也知道就那樣，沒什麼人在看，當時也是因應一個什麼政策，要求各部會要開粉絲團，其實我覺得沒什麼人真的懂如何經營粉絲團，所以看起來都是政令宣導像以前的今日農村。講了幾百次宣傳要整體思考，但部會還是習慣開記者會，然後把新聞稿貼上網站與臉書，但是衛福部的臉書就不太一樣，他們有找一位非公務員來帶 team 就做得不錯…。（政治幕僚 B）

---

<https://www.facebook.com/mohw.gov.tw/>

<sup>4</sup><https://udn.com/news/story/6656/3934752>

<sup>5</sup><https://www.ettoday.net/news/20190718/1493063.htm>

每次有運動時，我們都會在臉書上公布訊息與相關論述，當然也會發新聞通知給記者，也會拜託熟識的媒體來報導，我們自己也會在網路上主動提供訊息，讓網路去擴散。（社運團體 B）

媒介的選擇在政府機關與社運團體的考量並不相同，新媒介的使用是一個必然的趨勢與需求，但雙方在對媒體的認知不盡相同。所以，帶風向的操作機制中，媒介的選擇與使用以及不同媒介相互的加乘影響，將成為影響帶風向操作中的重要環節。

社運團體目前使用頻率最高的新媒體應該還是臉書，但由於臉書近年不斷更新演算法，使得本來就只能針對特定議題吸引特定群眾的社運團體，在新媒體的運用上愈加困難，又因為社運團體主要經費收入來自於募款，對於經費的運用普遍而言仍趨於保守，或在新媒體宣傳可得運用的經費沒有這麼寬裕，導致貼文觸及率普遍皆不見起色，這也影響了社運團體使用媒體的進步空間。

臉書、YT 這些新媒體對我們幫助不小，跟以前一樣電視台不一定會報導，臉書是太多東西可能會被略過，看我們的是關心勞工議題的人，你說下廣告喔～其實也沒什麼預算可以下，很難跟政府比啦…（社運團體 B）

臉書對我們傳播議題是有幫助沒錯，但你說運用上我們跟其他社運團體，我覺得還是有一點差距，可能是我們的幹部年紀較大貨性質不同，所以，在臉書使用上還不是很好。我們也從來沒有下過廣告，畢竟工會資源不多…（社運團體 A）



圖 4-1，社運團體臉書按讚數、留言數與分享數並不高，來源：2020 工人鬥總統粉絲專頁

### 一、議題傳播的媒介選擇

過去政府機關想要探尋民意會經由釋放風向球的方式，風向球的釋放透過媒體記者露出。而在社群平台盛行的現今，議題訊息的釋放不在只能透過媒體記者，也會經由政府機關的臉書、網站等自有媒體的露出，直接接觸民眾不一定要透過媒體的轉介，民眾接收資訊也更為多元，直接接收政府機關的訊息或是透過大眾媒體的報導，以及臉書上的好友、粉絲團、社團等分享得知。

社運團體在過去釋放議題活動訊息的方式，除了透過自有的管道宣傳，另一方面也要透過媒體記者的報導，才能讓將訊息釋放給更多的公眾，在大眾媒

體為王的年代便需要看媒體的臉色，亦即議題不一定受到媒體的青睞或是有來自官方的關切，讓議題的露出受到壓制。而在社群媒體發達的時代，社運團體可以透過臉書發表文字、照片、影片甚至是現場直播，使訊息能夠完整被記錄與呈現。

#### (一) 媒介使用的習慣性與熟悉度

在跨媒體時代，帶風向者釋放訊息不再只能透過大眾媒體，還有其他的媒介平台，例如，Facebook、Youtube...等社群平台與影音平台，且在政府機關推動數位化與所謂開放政府的政策下，政府機關皆有成立臉書粉絲團，部分機關也有設立 Youtube 帳號與頻道，藉以增加政府傳播訊息的廣度。根據本文作者的實際接觸經驗，與本研究訪談後發現政府機關對媒體的使用習慣仍沿襲過去的方式，召開記者會、發布新聞稿或是舉辦活動，請大眾媒體報導，網路與社群平台只是轉貼新聞稿、照片的低度使用，並未針對社群平台與網路平台特性做規劃。

勞基法修法的時候，我們都有召開記者會、發稿，也有做圖卡，臉書也都有轉貼，但是勞工好像都是看電視，所以，我們也有電視廣告、廣播也有…。感覺網路成效好像沒那麼好，政府單位其實還是習慣開記者會，仍舊習慣透過電視與報紙來宣導。(政府官員 A)

發採訪通知給記者是都有，我們自己也會有自己的管道，也希望透過網路可以傳出去，你也知道記者要不要報很難知道，我們也不像政府會用買的，網路出來後確實有些幫助。(社運團體 B)



藉由觀察勞動部、工人鬥總統雙方的臉書粉絲團，發現在發文的習慣上各有其特點。政府機關經常以全篇新聞稿轉貼或是貼連結的方式發文，在民眾使用手機閱讀佔多數時間的現在，沒有清晰的文章標題、吸睛的照片，很難讓人停下閱讀內容，縱然偶爾有所謂懶人包的發文，因用字遣詞不夠淺顯易懂，也造成傳播上的阻礙。相反地，社運團體在使用社群媒體的技巧純熟許多，雖然也常有長文的發表，但大都會有一句清晰的標題吸引人，搭配淺顯易懂的文字論述與照片吸引人閱讀。因此，政府機關與社運團體對媒介的熟悉度也有所落差。

從第一次的記者會到後來的做一堆懶人包，講了很多次他們好像也不太懂，臉書不是貼新聞稿就好，懶人包是要讓懶人看懂，不是懶人做的懶人包…。（政治幕僚 A）

長文可以將論述的內容完整說明，希望大家可以知道，然後臉書大家都喜歡看圖，所以有時候我們會配圖，標題標語，我覺得是訴求的重點還我七天假這就是當時訴求的重點。（社運團體 A）

## （二）社群平台與大眾媒體

McCombs 與 Shaw(1972)談到跨媒體議題設定，亦即新聞媒體間相互影響，在跨媒體時代不僅是新聞媒體間的影響，更包含社群平台、網路影音平台的交互作用。透過 Google Trends 的資料來看，網路聲量與大眾媒體報導有相對的正相關，因此，跨媒體時代不同媒介的交互影響，有助於議題的發酵以及議題操作者的訊息傳播，善於運用的一方較能夠影響媒體與民眾的態度，但媒體關注度與整體聲量仍與媒體本身政策有關，也不全然與社群平台有關。

我們一開始也沒有注意勞團口號，你沒說還不知道早就有還我七天假，你也知道我們要平衡報導，所以都會去採訪勞團，讀報與網路來看，我們還比較重視報紙，網路除非真的很有爆炸性，不然也很少跟就是看一下。你說還我七天假這個 term，你記不記得就是去行政院抗議那天，因為有畫面才報導，那個 term 也是那天後才開始用，也不是這個詞很厲害，後來這個詞大家都在用就繼續用，其實查了也知道七天早就沒放了…。(記者 A，電視台文字記者)

## 二、圖文與影像畫面的使用

電視台與報紙等大眾媒體，對訊息的渴望以及新聞收視率的需求，成為新聞報導作業流程上的指導原則，記者在報導新聞時會查證事實，基於收視率的考量仍會報導衝突性高、吸引閱聽人關注的議題。例如，勞基法修法期間「還我七天假」與勞團的抗爭活動，因為相較於政府機關的記者會，相對有畫面、有衝突性，對於收視率及點閱率有幫助，受到關注的程度也比較高。

後來網路上有很多懶人包，跟一些名人的臉書在講勞基法，我們都會拿來報導，因為當時就是勞基法在熱，而且我們也需要新聞，有些就會拿出來報。(記者 B，電視台主管)

我們跟電子不太一樣，我們可以論述版面比較大沒有受到一分半或一分的限制，而且現在電視台都要讀報，所以我們版位上的新聞就很重要，其實還我七天假這我很早就知道沒放了，我寫的時候就不會去處理這段，但是大家都在用編輯台也就會改，不過主要應該是去院抗議後大家注意了才開始用。(記者 C，平面記者)

政府機關與社運團體在媒體的運用上，政府機關習慣於過去的模式，以及早期對媒體的仰賴，仍習慣透過大眾媒體傳播訊息，在社群平台的使用上並不嫻熟。而社運團體反而在社群平台找到一個突破口，透過社群平台將自己的議題露出，在網路上傳播形成某種程度的輿論，再透過行動吸引媒體專注，透過媒體報導吸引更多閱聽人關注議題。

以前做社會運動，記者不一定會報導，都是要上街頭才有機會，政府也會去壓，現在網路上可以丟，機會比較大一點，抗議還是比較能夠吸引記者來拍……。 (社運團體 A)

媒體報導除了引用政府與社運團體的說法之外，同時也會引述名人、名嘴的說法，網路媒體盛行的時代除了名人也包括了網紅以及圖文平台，訪談的過程中發現，媒體除了引用、採訪名人、名嘴外，圖文平台的圖表也成為的素材，例如，粉絲專頁-圖文不符，在勞基法修法期間做了許多的資訊圖表，將複雜的修法內容透過圖文的方式方便閱聽人閱讀，也成為媒體快速瞭解修法的資訊來源之一。觀察圖文不符的臉書我們也發現他的觸及率也遠勝於勞動部(圖 4-2)。

## 🕒 加班時數

- 1 每月加班時數上限46小時原則不變
- 2 經工會或勞資會議(無工會者)同意，加班時數得以3個月為週期總量控管，但單月時數不得超過54小時，每3個月總時數不得超過138小時。另30人以上企業，應報當地主管機關備查

**舉例**

3個月是以每連續3個月為一週期，依曆計算，且以勞雇雙方約定的起訖日期認定

勞雇雙方約定4/1起彈性調整每月加班時數，則4/1-6/30為一週期；下一週期為7/1-9/30

### 加班補休01

工於平日或休息日加班後如有選擇補休意願，並經主同意，可將加班時數換補休時數

46 雇主強制對勞工補休不發給加班費，依職情節重處2萬元至100萬元之罰鍰

### 加班補休02

加班補休依勞工加班發生時間先後順序

班補休期限原則上由勞雇雙方自行協商約定，惟應明定以勞雇雙方特別休假約定年度之末日，作為最

勞雇雙方特別休假的年度約定採「曆年制」，並休期限為加班後的6個月內補休完

3/9加班，應於9/9前休完，屆期未補休，雇主應發給工資

8/9加班，6個月期限原為次年2/9，但12/31(除夕前日)為該加班補休的，12/31仍未補休的時數，雇主應發給

### 輪班換班間距

班換班間距11小時於3月1日正式上路

工作特性或特殊原因，經中央目的事業主管機關請勞務，始得變更休息時間低於11小時，但仍不得少於連續

還有4張

適用範圍	適用日期
管理人員	107.3.15
公司、台灣中油公司及台灣糖業公司的輪班人員	107.3.15
公司及台灣自來水公司的設備管理維修、原料與產品輸送、配送及供銷人員	天災、事變之虞時

ternal
260則留言 2,824次分享

圖 4-2，圖文不符圖表的分享數高於政府與社運團體，來源：圖文不符粉絲專頁

勞基法修法，為什麼這塊...  
 蔡O文：「勞工是我心中，最軟的一塊。」

一、勞基法怎麼讓大家都森77?  
 這個禮拜的新聞，充滿著各式各樣勞基法修法的爭議，到底發生了什麼事？現在，就一起來看看吧！

**倒退的修法**  
 曾經，台灣的勞基法不好，但2016年第一次修改的版本，有些條例仍佛讓人看到一線生機：  
 1. 每週工時降低，好像可以週休二日了  
 2. 特休假規定一年內要修完，沒修完可以發給工資  
 3. 加班費以價制量，說不定可以少加點班  
 4. 規定了輪班間隔的時數，不用再等待那傳說中的「適當休息時間」  
 結果，上路不到一年的法條近日以來的修法方向，似乎逐漸把台灣的勞動權益，拉向倒退的黑洞中...

**讓勞動權益墜入黑洞的修法內容**  
 這次的勞基法修法方向，包含了以下的內容：  
 1. 一例一休鬆綁，本來每工作6天會有一天例假，放寬後，例假可挪移，可能要上更多天的班。  
 2. 特休一年，才發一年的假...  
 3. 每月加班上增加，從46小時增加為54小時。  
 4. 輪班間隔時間原則上為11小時，但經勞資協商，可能減為8小時...  
 面對這樣進一步、退兩步的修法，勞工怎麼不森氣？

還有14張

顯示的商品：

每月小額贊助：一起讓更多社會議題...  
 圖文不符  
 NT\$70

到圖文不符查看更多  
 182,187 個讚

2,455

14則留言 1,532次分享

圖 4-3，圖文不符圖表按讚與分享數高於政府與社運團體，來源：圖文不符粉絲專頁



勞動部新增了 1 張相片。

2016年12月22日 · 🌐

...

**Q：假設勞工月薪36,000元，一日工資額為1,200元，平日每小時工資額150元，工作日加班4小時；休息日、國定假日、特別休假及例假日均加班8小時，修法前後加班費試算如下：**

	修法前加班費	修法後加班費
<b>工作日 加班</b>	$150 \times 1\frac{1}{3} \times 2$ (第1-2小時) = 400元 $150 \times 1\frac{2}{3} \times 2$ (第3-4小時) = 500元 💰 加班費：900元	與現行規定相同
<b>休息日 加班</b>	$150 \times \frac{1}{3} \times 2$ (第1-2小時) = 100元 $150 \times \frac{2}{3} \times 6$ (第3-8小時) = 600元 💰 加班費：700元	$150 \times 1\frac{1}{3} \times 2$ (第1-2小時) = 400元 $150 \times 1\frac{2}{3} \times 6$ (第3-8小時) = 1,500元 💰 加班費： <b>1,900元</b>
<b>國定假日 或 特別休假 加班</b>	$150 \times 8$ (前8小時) = 1,200 💰 加班費：1,200元	與現行規定相同
<b>例假日 加班</b> <small>※因天災、事變 或突發事件， 停止勞工例假</small>	$150 \times 8$ (前8小時) = 1,200 💰 加班費：1,200元 + 補休1天	與現行規定相同



👍👎❤️ 387

31則留言 144次分享

圖 4-4：勞動部勞基法相關發文，來源：勞動部粉絲專頁

議題操作者對於不同媒介的特性、需求及了解程度，影響他們選擇媒介的考量。政府機關習慣與大眾媒體接觸，對於社群媒體的特性並沒有深入了解，往往在政策宣達時社群媒體的使用便是例行公事。社運團體基於過去的經驗，經常無法受到媒體青睞而想找出突破口，社群媒體的出現讓他們擁有自主報導的權力，不再受限於媒體政策，並且了解社群媒體的特性，以及配合大眾媒體的需求提供素材，讓他們跨媒體使用的成效比政府機關好，甚至搶佔一段時間的媒體版面與網路聲量。例如勞基法修法期間，還我七天假的討論比勞基法修法內容更多。

### 三、其他問題

在訪談的過程中從兩位訪談者的說法中發現兩個問題，首先，編輯台擁有標題的最後決定權，無論是電視台或是平面媒體，當第一線記者寫完稿、做完電視播出帶並賦予標題，回傳公司系統後經由編輯台的整理，其標題可能還是會由編輯台重新修改過；其次，電視台與平面的報導內容因時間與版面承載的訊息不同，電視台每則新聞約 60-90 秒，記者能夠報導的內容其實不多，除了本身的口播稿外還需要消息來源的內容，若有意見的正反兩方還需放入雙方說法的平衡報導，因此是否能夠完整說明議題值得商榷，相較於電視台的時間限制，平面媒體能夠說明深度較佳。無論電視台或平面媒體，編輯台為了收視率與點擊率把錯誤的資訊帶進報導或標題中，這些「新聞的衝突效果」使得社運團體的口號得以在社群媒體之外的大眾媒體場域裡也變成重要資訊，進而影響一般民眾的認知。

後來網路上有很多懶人包，跟一些名人的臉書在講勞基法，我們都會拿來報導，因為當時就是勞基法在熱，而且我們也需要新聞，有些就會拿出來報。（記者 B，電視台主管）

我們跟電子不太一樣，我們可以論述版面比較大沒有受到一分半或一分的限制。（記者 C，平面記者）

#### 第二節 政府機關與社群團體的議題風向策略

帶風向者對於議題的發展要有相當的掌握，必須隨時了解大環境的變化，對手方的策略以有效因應與面對，此外，公眾對議題的關注程度與支持強度，也會影響帶風者在過程中對策略的機動調整，以有效因應時局的變化，最後達

到組織的目標。Cralle 和 Vibbert(1985)他們認為組織可以主動讓事情發生，不用等到議題進入生命週期，透過催化的策略讓議題提早被注意，或是加速公眾對議題的關注度讓風向更早成型，而在帶風向的過程用什麼樣的策略就相對重要，以及如何藉由媒體與自媒體的發佈來達到目標效益，另外，面對對手的風向該如何因應，這也都是政府機關與社運團體所要注意的。

### 一、帶風向的人及場景與方式

要將風向釋放出去給媒體記者，不僅要依照風向內容來考慮彼此的關係，是放風向的人選以及使用的平台也相當重要。對媒體記者來說，帶風向者的層級是一個重要的指標，層級太低也無法給予太多的資訊，也不知道總體戰略為何，就是依照 SOP 來執行任務。一般來說，政治人物、官員以及政治幕僚，則扮演著正式的消息來源，也可能是帶風向的源頭，距離策略核心較近握有較多的資訊，發言具有可信度及力道，通常會是重要的帶風向主力。

#### (一) 增加互動以利釋放風向

隨著記者多次出現於新聞現場或政府單位，議題操作者與記者為更加認識，媒體會利用跑消息的空檔找議題操作者聊聊，或者使用通訊軟體，例如 Line、Whatsapp 來交換訊息，也會透過 Facebook、youtube、blog 或是網站來了解帶風向者是否釋放什麼樣的風向。

過去跟記者交換名片，現在都是換 Line 用 Line 在聯繫，有空就回沒時間就放著，打電話反而不多，要打也是打 Line。（政治幕僚 A）

現在用 Line 很方便，我跟幾個比較熟的記者有開個群組，有問題或是要放消息就上面丟一丟就好，當然這是那種公稿啦，有些私下聊



的事情也會在這邊說，如果是比較私密就個別說，感情好了要處理新聞也比較方便。（政治幕僚 B）

議題操作者也會與記者閒聊，或是邀約聚餐拉近關係，這種邀約通常都是利用下班的私人時間，考慮到要維繫彼此的關係，以及可能在黃湯下肚後或許會有些內幕，記者通常會出席，既使還要當班也都會出席後再回到公司上班，這種私人交朋友性質的互動，才是讓議題操作者與記者關係更密切的方式，不需要客套問候，而是朋友見面輕鬆聊天，包括做新聞的方向與態度。

無論是記者會或是抗議現場，我都會跟記者站在一起，邊聽老闆講話邊跟記者聊天。也會提供記者一些我的看法，或是補充老闆遺漏的部分，甚至是會問他這則會怎麼做，讓記者能夠掌握我們要的重點，以及希望的報導方向（政治幕僚 A）

早期的年代，有些媒體跟我們關係不錯，也比較有理想性或是有共同的價值，久了就變成了朋友，他有興趣的議題或是價值感有契合，私下都會彼此交換訊息，我們若有行動或倡議他也會幫忙報導…  
（社運團體 A）

## （二）Facebook 的發文成為帶風向的通路

社群媒體是近年來民眾接收資訊的一個主要來源，透過社群媒體散佈的訊息他的觸及廣度比單獨透過電視、報紙等大眾媒體來得廣，根據 Facebook 的統計全台灣有 1900 萬的帳號數，每日平均有 1800 萬的活躍帳號，其中活躍用戶佔 95%，使用臉書作為政策溝通的工具或是政治人物與民眾互動的媒介，顯然成為主流。臉書在 2008 年推出繁體中文版後，在 2010 年底用戶便增長到 975

萬<sup>6</sup>，當年馬英九前總統為了「與民眾交流意見」、「讓民眾清楚知道政府的施政理念」，也在 2011 年 1 月底開設臉書帳戶<sup>7</sup>，並且也在 2011 年 8 月開設噗浪及 Twitter，「透過各種不同的網路社群平台，讓大家更容易了解他的理念與想法」<sup>8</sup>，利用多種社群媒體做為政策溝通的工具。因此，Facebook 近幾年已經成為宣傳的主要途徑，政府的政策宣傳與社會運動組織的宣傳亦不在話下，關鍵人物的臉書發文也成為風向球來源，臉書也是帶風向的重要平台。

你們有時候都會在臉書上寫一些意有所指的發文，所以我們都會看一下是指什麼事情，不清楚就再問你們，有時候就會有新聞的方向。當然我也會去看一些指標人物的臉書，看他們在這議題上的態度。（記者 A）

在我們的臉書上都會有活動訊息，或是我們對修法的論述，希望可以更多的人看見，但也是要透過有人分享才會更多人知道，媒體報導也是一個，當然也是會丟到其他平台用一些方式引起關注，就這樣…（社運團體 B）

過去政治人物放消息可能透過打電話給某些資深記者說明，或者是透過特定人士「轉述」重要訊息給記者。除了私下的意見交換也有較正式的釋放風向的場合，例如記者會、媒體專訪等。

多元媒體的時代，釋放風向不再是單一或固定的模式，Facebook 的發文、Youtube 的影片、Line 等社群媒體與通訊軟體，也都成為帶風向的通路。有時

---

<sup>6</sup> <http://tech.163.com/11/0209/10/6SEPANCK000915BF.html>

<sup>7</sup> <https://www.chinatimes.com/amp/newspapers/20110129001076-260301>

<sup>8</sup> <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/527818>

候在正式記者會無法有充足的時間做完整的政策說明，除了私下見面或電話做完整說明，也可以透過臉書的發文把完整的政策說明清楚，也有政治人物或幕僚藉由臉書發文批評政策或是攻擊對手，幾次之後該粉絲專頁便成為媒體與民眾關注的焦點，藉此，除了增加粉絲數外還能有帶風向的效果。

## 二、媒介內容的製作與傳播

勞基法修法牽涉到許多基層勞工，因此政府機關在政策說明，除了記者會、陳抗活動回應之外，也增加圖卡說明，影片說明以及下鄉直接說明。雖然，修法過程勞資雙方意見一定相左，但是透過接觸不同產業或是民意直接進行溝通，不論記者會、新聞稿、圖卡或是影片等等任何方式，最重要的是要勞資雙方都能清楚了解修法意義。

勞基法修法期間，勞動部當時除了召開記者會及發布新聞稿外，新媒體的宣傳方式以圖卡為主，並且透過時任行政院長林全及中華民國行政院臉書作為溝通管道，列出修法重點，保障勞方權益。賴清德院長上任後，進行勞基法第二次的修法，以第一次修法為基準再進行條件，當時政策溝通除了以圖卡為主之外，也配合當時賴清德院長下鄉行程，製作影片之外，也到全台各地與地方縣市政府做政策的說明。

兩次修法期間，除了傳統媒體的宣傳外，也廣泛利用新媒體的宣傳方式，甚至在第二次修法時，賴清德院長還親自下鄉說明，還製作勞基法修法相關說明影片，比第一次修法的媒體使用更為精進，但成效上似乎沒有太大的起色。相較於社運團體與在野黨，透過簡單聳動的標籤語言吸引媒體與公眾的注意，例如，資進黨、勞基法修惡等標籤，再藉由傳統媒體的報導，以及意見領袖或是公眾的自媒體轉傳分享，讓風向維持在社運團體這方。

勞動部對外說明的內容過於艱澀，有些說明連我都要花時間才看得懂，而且因當時政府被說是資方代言人，沒有在第一時間適時澄清，造成既定印象，後期便無法跳脫「資進黨」的說法，也導致後來的澄清資訊無法有效散發。（政治幕僚 C）

資訊流大增以及社群媒體被大量使用，以及媒體的即時新聞量大增的時代，媒體與公眾的時間有限，如何能夠快速接收資訊，或是如何讓公眾獲得消息來源想要提供的資訊，並且能夠精確且快速讓媒體與公眾吸收，便有賴於提供容易理解且完整的內容，以及內容釋出的媒體策略。

帶風向除了主動引導議題走向之外，也可以用來稀釋或是削弱對方的風向強度，當輿論上有出現對風向不利的情境出現時，風向操作者可以透過釋放風向引起討論或轉移目標，來削弱目前議題在輿論上的強度或正當性，例如，勞基法修法時有辦理公聽會，公聽會名單由朝野協商由執政黨邀請資方代表出席公聽會，但前一晚卻有人公布出席名單，僅揭露民進黨所邀請的代表皆為資方，來削弱該公聽會的正當性。

社運團體跟在野黨就一直說民進黨是資進黨，記得公聽會前有人公佈出席名單，政府邀的代表都是資方，可是那是朝野協商結論，但後來也說不清楚。然後勞動部又想要破除資進黨的說法，後來提了一些方案想要扭轉形象，但反而沒有效果，讓民眾誤會越來越深。（政治幕僚 B）

修法真的並不是那麼替勞工想，我們有準備很多不同論述，希望能夠引起媒體與民眾注意，其實主要還是要影響勞動部改變修法，有些議題是要吸引注意而已…（社運團體 B）

一個帶風向的操作，並非只有一路主動引導議題的走向，有時候妥善利用其他議題來干擾、稀釋對方議題在輿論或是媒體報導的上的強度與正當性，爭取時間進行操略調整的討論，或是尋找相關人士及單位進行溝通協調，甚至是讓對方消耗力量後，延續與強化自身的風向強度。

### 第三節 中繼者與符碼

傳播過程中主要的三個角色為消息來源、媒體、閱聽人，而在多元媒體時代傳播媒介增加，專業技術門檻降低，讓每個民眾即閱聽人都可以成為自媒體，都能成為一個傳播媒介，亦可以稱之為節點（Bennett，2018）。無論是意見領袖、網紅、或是 Feng（2016）所指的具有影響力者、活躍聯繫者等，都因其個人特質而吸引其追隨者，這種權威性使得這些追隨、擁護者對於意見領袖的發言，大部分會採取順從、服從的態度，並且會為意見領袖的發言內容自行補充或辯護，而這些言論的交互過程自然會影響議題討論的走向。

目前政府機關與網紅或意見領袖合作，除了政策宣導、講解，使民眾更易於瞭解政府政策外，透過這些中間人的「加持」，政策或政治人物更容易融入一般生活的討論。（政治幕僚 B）

意見領袖或是特定受到關注的人士的發言一定會影響議題走向，他們對議題的價值與態度則是影響議題走向的重要因素。舉例來說：若是社運團體與政府機關在修法目標一致，相信那些不管是在社運團體的意見領袖或是受關注人士的發言，一定不會在議題有所批評，甚至有可能替政府機關宣傳政策，輿論走向也會往好的方向下去發展；但社運團體與政府機關在議題或政策互為對立，那麼政府機關帶風向的方向便不相同。

由於資通訊科技的發達，降低傳播專業的門檻，架上社群媒體的普及，讓每個使用者都可以成為自媒體，也成為一個傳播的媒介平台，因此，過去必須要受到電視台或電台的邀約才有機會對公眾發聲，現在只要在自己的 Facebook 就可以發表言論進行影音直播，發表個人對時事議題的看法。大眾媒體也因應網路的即時性，新聞媒體也都推出即時新聞，閱聽人每日需要乘載的資訊量瞬間大增，在資訊量爆炸的時代，如何讓資訊可以獲得關注便成為重要的議題。

Bennett (2018) 認為，一個議題或活動要如何獲得關注，創造流行的符號，是有助於在多元媒體環境中傳播即引起關注。在勞基法修法期間，政府機關與社運團體無不針對自己的修法立場，透過不同的媒體平台對外溝通，在政府單位的輿情分析資料中顯示，「還我七天假」、「資進黨」、「勞基法修惡」等詞彙相對熱門，且大眾媒體也經常使用作為標題或跑馬文字。政府部門的說帖、圖卡、影片的發佈量實際統計比社運團體的更多，但為何在熱門字詞搜尋與露出的比例相對較少，讓公眾沒有記憶點，主因在政府單位並沒有一個讓人容易記得的符碼。

符碼確實造成既定印象，造成政府在做議題澄清的過程中仍然受到這個印象的拘束。且民眾大多只會注意符碼所產生的印象連結，對於符碼本身的脈絡或意義可能都不瞭解。（政治幕僚 B）

還我七天假，我們希望藉此吸引民眾的注意，主要還是希望民眾可以關心勞基法修法這件事，也達成這樣的目的…（社運團體 B）

在網路時代閱聽人每日接收與處理的資訊與日俱增，閱聽人的時間有限、能夠乘載的資訊量也有限，符碼的使用確實有助於吸引閱聽人的關注，水能載舟亦能覆舟，符碼除了吸引閱聽人關注也可能因為符碼導致風向偏離，致使原

本議題討論的核心價值受到忽略。符碼的使用得宜可以吸引閱聽人的關注，但也可能因為策略上的失誤讓議題失焦，帶風向的操作符碼的運用適當與風向操作的成功有其緊密的關聯性。

#### 第四節 數據資料回顧

本節希望藉由數據資料的分析，用以佐證在傳播過程中從消息來源、中繼者至閱聽人的影響，並藉此了解帶風向的傳播過程關鍵影響者出現在何處。本研究原本將資料蒐集時間範圍設定於 2015 年 12 月 1 日至 2018 年 3 月 1 日止，即 2015 年勞動部公告刪七天假前自勞基法二次修法公布期間，由於兩年期間的相關資料龐大，在蒐集的過程中與資料分析師討論，挑選幾個重要事件點作為蒐集的主要範圍，根據資料量大小產出聲量泡泡圖，找出前一百名的影響力粉絲團，藉此觀察聲量大小以及趨勢波動。

資料蒐集設定，關鍵字詞組，一例一休、7 休 1、七休一、週休二日、週休 2 日、勞基法修法，標的選定，社群網站、新聞媒體，內容包含本文與使用者回文。

第一個事件選定 2016 年 6 月 8 日勞動部提出勞基法修法草案，從傳播趨勢泡泡圖來看，在聲量前十名的粉絲專頁中，多數是新聞媒體類別的粉絲專頁，個人或是社運團體有進入前十名的為蔡英文粉絲專頁及苦勞網，而苦勞網如圖 4-5-2 紅色匡所標示，在第一週 6 月 3 日至 6 月 9 日當週進入前十名。6 月 15 日社運團體至行政院抗議，經由媒體的報導後，可以發現往後的三週媒體的粉絲專頁影響力逐漸增強，在六月第四週可以發現泡泡聲量圖瞬間增大，本研究推論六月第四週的聲量應該是受到該因素的影響，讓一般民眾開始關注勞基法修法議題，造成各新聞媒體的點閱率增加，形成這樣的高聲量圖的出現。

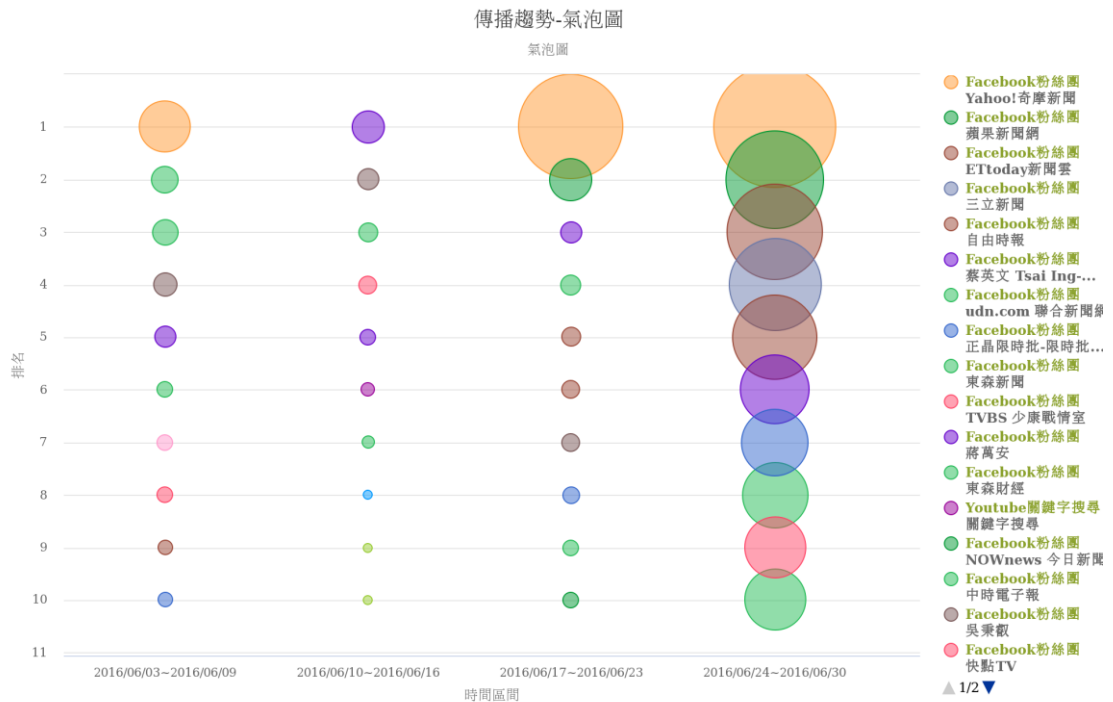


圖 4-5-1，2016/6 勞動部提出勞基法修法草案，本研究繪製，資料來源：利眾公關、Opview

圖 4-5-1 與圖 4-5-2 為同一組圖，右側為在該次篩選條件下於各週進入前十名的媒體名單，本研究的消息來源為勞動部與社運團體，於圖 4-5-2 中的紅色框線所標示的為苦勞網，本研究以相同條件篩選下，於幾次事件中的結果這是首次於前十名中出現社運團體的粉絲專頁。而勞動部的社群媒體、官網都並未在此月份進入影響力前十名之列。

在事件選定 2016 年 6 月 8 日勞動部提出勞基法修法草案的這個區間裡，勞動部提出勞基法修法草案，按理勞動部是主要的消息來源，也應該是主要的關鍵者，卻未出現於該階段聲量泡泡圖的前十名，本文作者也透過資料分析跑出前一百名的聲量媒介，也未見勞動部相關的網站名列其中，可見在修法初期勞動部的社群網站與官方網站的聲量影響不高，都是依賴新聞媒體的報導在傳遞修法這項訊息。



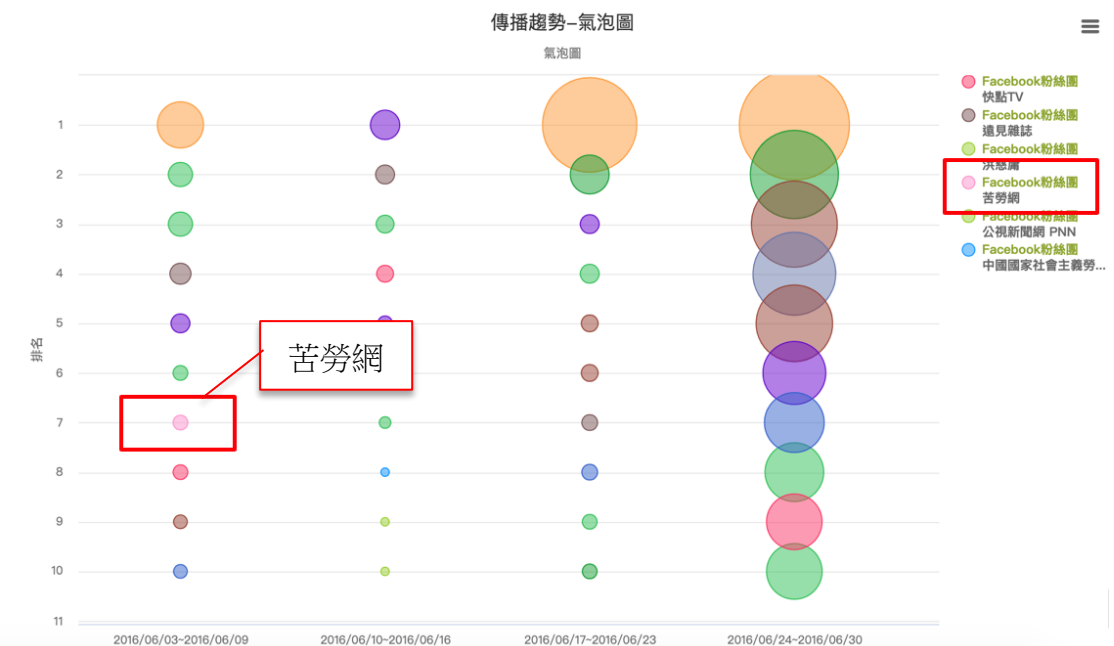


圖 4-5-2，2016/6 社運團體粉絲專頁進入前十名，本研究繪製，資料來源：利眾公關、

Opview

另外，本研究也針對意見領袖的討論聲量進行分析，在資料篩選上排除媒體平台的粉絲專頁，僅針對個人或是非新聞媒體的粉絲專頁進行篩選，排名方式則是由發文數與回文數的多寡作為排序基準。

共出現於120個頻道, 主文195則, 回文2010則, 總計2205則



圖 4-6，2016/6 意見領袖聲量分析圖，本研究繪製，資料來源：利眾公關、Opview

在資料分析的過程中發現，本研究中觀察的勞動部與 2020 工人鬥總統皆不在前一百名的影響力名單中，反而是蔡英文粉絲專頁針對勞基法修法的發文在前一百名之列。

2016 年 8 月 19 日社運團體提出還我七天假口號，從圖 4-7-1 與圖 4-7-2 可以發現，在第三週 0618~0624 期間各粉絲專頁的聲量都比前一週與後一週大，這也符合在前述的訪談過程中受訪的媒體表示，環我七天假這樣的標題使用確實吸引民眾的注意，因此在泡泡圖的呈現上在該階段聲量確實相對較高。

此外，也發現除了新聞媒體的粉絲專頁外，除了蔡英文粉絲團也出現了黃國昌以及不禮貌鄉民團、沃草的粉絲專頁，新聞媒體外的中繼者在這個階段陸續出現，根據聲量圖也發現他們也具有一定的聲量影響力。而勞動部的粉絲專

頁，如圖 4-7-1 藍色框線所標示，首次在這個階段出現於圖表上，推估與社運團體提出還我七天假後，勞動部對其有相關新聞回應，致使民眾前往臉書點閱、留言等有關。

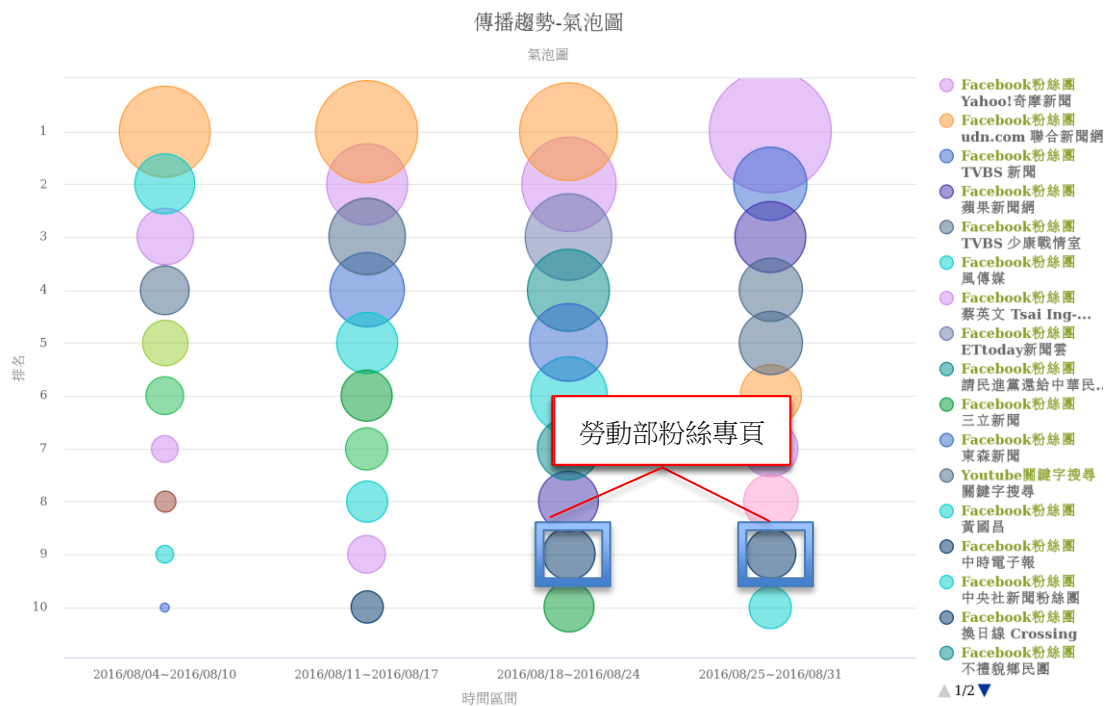


圖 4-7-1，2016/8 勞動部粉絲專頁聲量進入前十名，本研究繪製，資料來源：利眾公關、

Opview

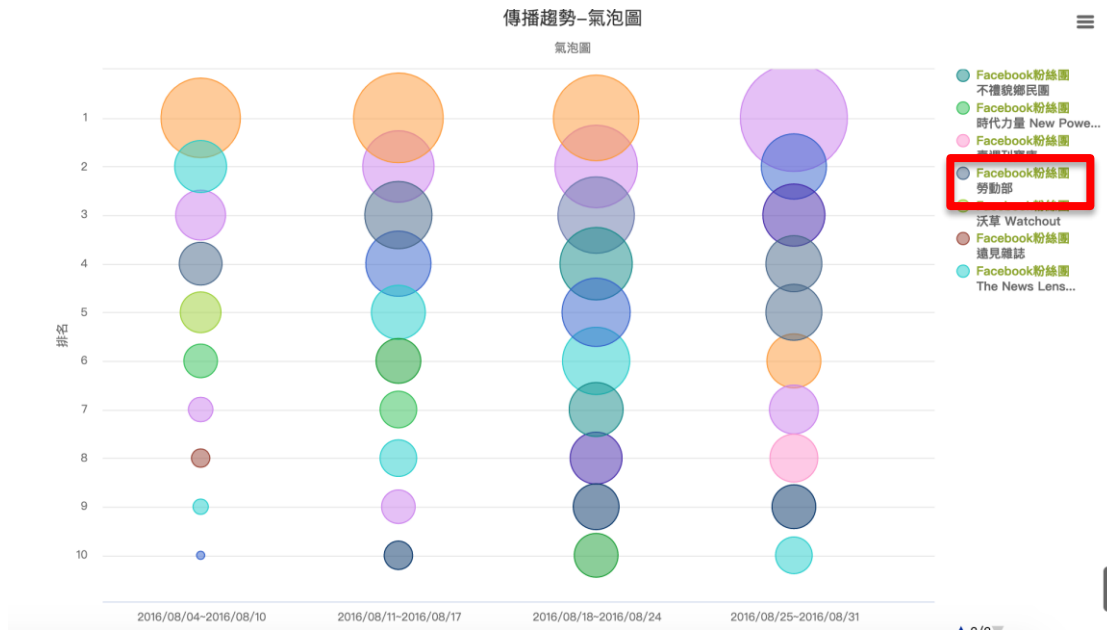


圖 4-7-2，2016/8 勞動部粉絲專頁聲量進入前十名，本研究繪製，資料來源：利眾公關、Opview

上列圖表可以發現新聞媒體的粉絲專頁影響力甚鉅，若沒有特別將新聞類分絲專頁排除，則如上列圖表顯示新聞媒體紛絲團佔了大多數，因此，我們也嘗試將新聞媒體做排除，觀察非新聞媒體的粉絲專頁在聲量上的排序，九月份的圖 4-8 系列，本研究觀察非新聞媒體的粉絲專頁，藉此了解其他中繼者的聲量排序。

在跑資料的過程中發現，在沒有排除新聞媒體的條件下，聲量前十名者多數為新聞媒體的粉絲專頁，為了要了解非新聞媒體在傳播過程中的影響與聲量變化，將篩選條件重新設定，將新聞媒體暫時排除，由此得到圖表 4-7 及 4-8 系列，可以發現除了政治人物的粉絲團外，廣告小妹、漁夫、哈遠儀、許常德、特急件小周的人渣文本等人的粉絲專頁出現在前十名之列。

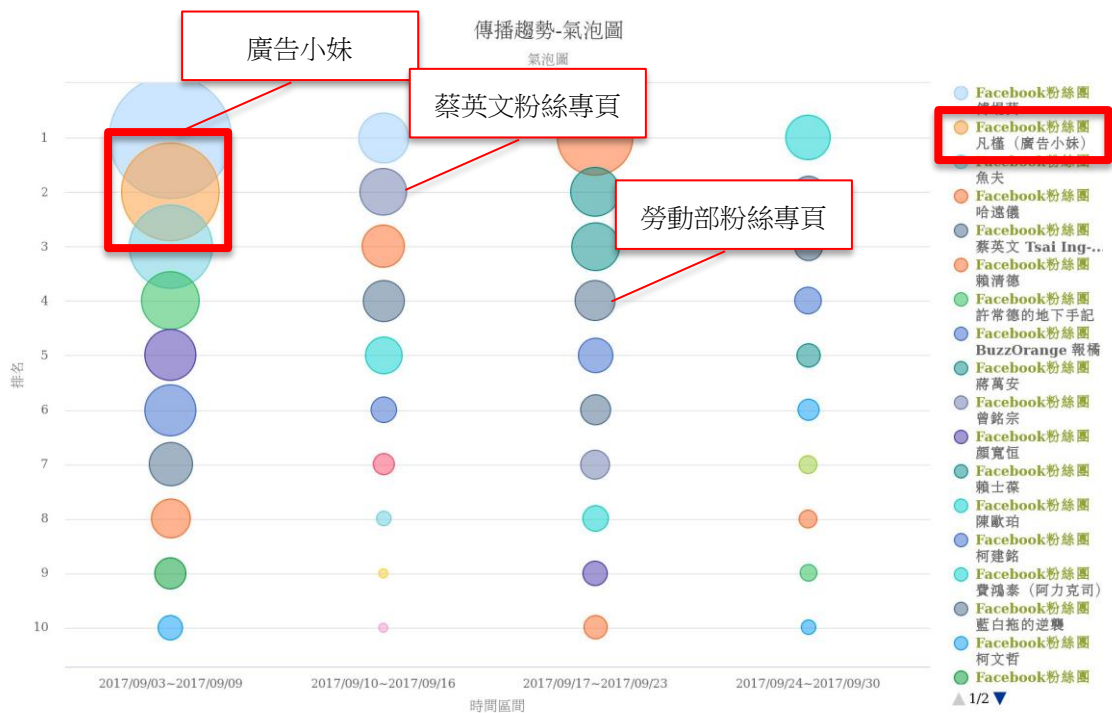


圖 4-8-1，2017/9 非新聞媒體類粉絲專頁聲量表，本研究繪製，資料來源：利眾公關、

Opview

圖 4-8-1 則是本研究挑選行政院提出二次修法版本該月份的聲量圖，在篩選條件排除新聞媒體後，可以觀察到非新聞媒體類的粉絲專頁，對勞基法修法相關議題的聲量大小，也可以看出各個粉絲專頁在進入該議題的時間點與影響力。圖 4-8-1，廣告小妹與哈遠儀屬於非政治人物，在此議題上廣告小妹的影響力不比其他政治人物小，甚至在第一週中還超過蔡英文粉絲專頁的影響力。

以行政院通過勞基法二次修法該事件為資料分析點，圖 4-8-2 與圖 4-8-3 同樣的可以發現蔡英文粉絲專頁仍然在聲量影響前十名之列，其餘多數為政治人物粉絲團或是關心政治的粉絲專頁，例如，你這麼好騙，你家人知道嗎？

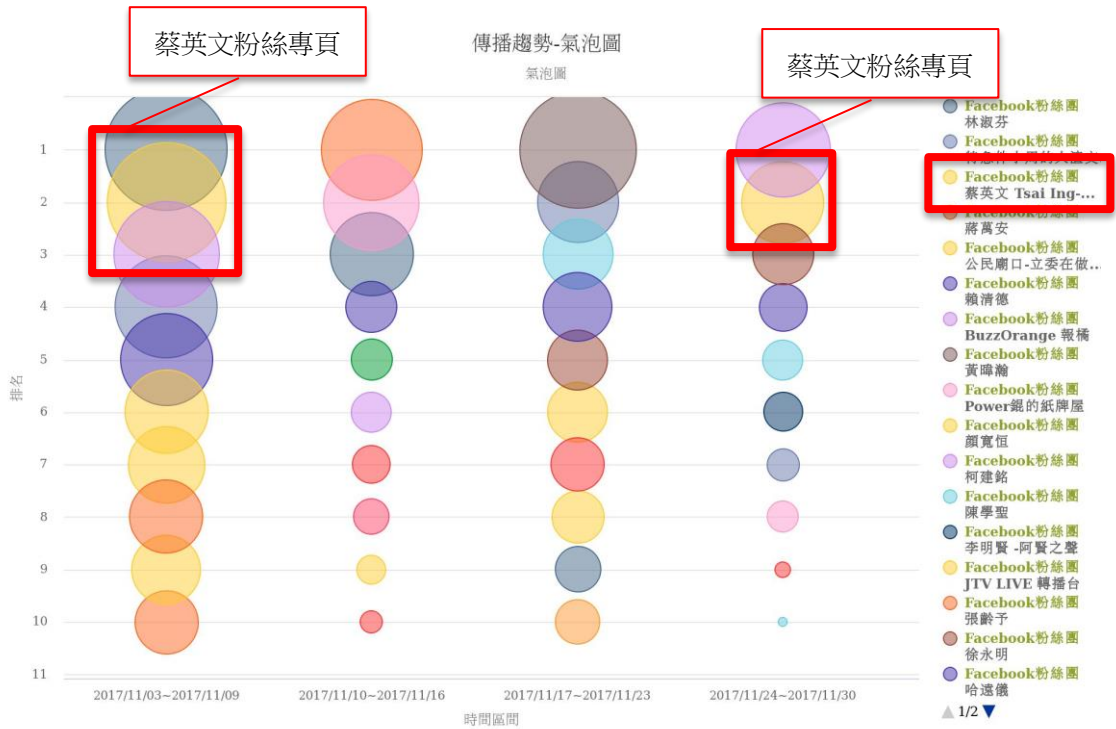


圖 4-8-2，2017/11 行政院通過二次修法非新聞媒體粉絲專頁聲量表，本研究繪製，資料來

源：利眾公關、Opview

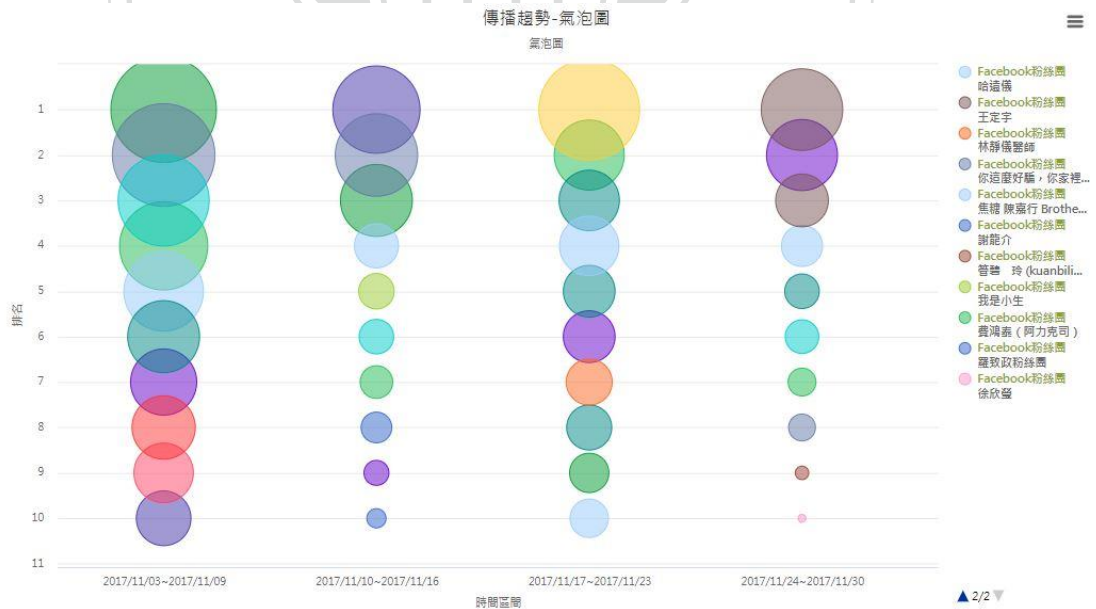


圖 4-8-3，2017/11 行政院提出二次修法版本非新聞媒體粉絲專頁，本研究繪製，資料來

源：利眾公關、Opview

透過數位資料的回顧與分析，本研究也發現蔡英文粉絲專頁，無論在篩選條件是否排除新聞媒體下，都能夠具有一定的聲量影響力，並且都能名列聲量影響力的前十名之列，可見總統粉絲專頁的發文確實具有議題的影響，或許在未來的各項議題中也可以持續觀察該粉絲專頁的影響力，也可能成為政策議題定調的一個關鍵工具。

在非新聞類型粉絲專頁的部分，也說明 Feng (2016) 所指的，具有影響力者 (Influencer)、活躍聯繫者 (active engager)，他們擁有一定的支持者或說擁護者，雖然平常這些粉絲專頁不是以討論政治議題為主，一旦這些具有影響力者在其粉絲專頁發表議題論述後，仍然可以影響其擁護者甚至藉由他們的擁護者再將訊息傳遞出去，也就是我們說的中繼者的角色。政策議題的訊息除了可以透過原有的意見領袖、媒體，將傳播過程與層級重新架構，更可以藉由網路串連不同領域的意見領袖與群體間的訊息交流與連結，讓特定訊息影響的範圍擴大，讓更多人關注議題。

## 第五章 結論與建議

本研究旨在探索政府與社運團體在議題傳播時，如何運用多元媒體管道提升資訊傳遞的便利性，並且擴大傳播廣度與增強議題的力道，讓更多的民眾擁有完整的資訊、凝聚意見，讓民眾支持自己所持的立場與論點，進而影響或改變另一方支持者的想法。政府與社運團體如何透過議題的管理、符碼的使用以及媒體通路釋放訊息，並且將議題走向待到自己想要的方向，這是一個帶風向完整的操作過程，在這過程中釋放訊息者、媒體、中繼者、民眾彼此相互影響。

議題內容本身就是一個複雜的訊息，議題設定在帶風向的過程中是影響作者的關鍵，過去議題設定所強調是，議題與閱聽人呈現正相關關係翁秀琪(1996)，而在多元媒體的時代議題設定，除了大眾媒體外、意見領袖(KOL)、閱聽人外，Feng (2016)更指出，具有影響力者(Influencer)、活躍聯繫者(active engager)，以及網絡建立者(Network builder)，也都擁有議題設定的權力。因此，多元媒體時代的訊息流通更為複雜，讓議題訊息變得更為複雜。

換句話說，一個帶風向的政策議題要能夠對閱聽人產生影響，閱聽人對政策議題的支持與反饋要能夠呈現或產生行動，則需要透過『擴大器』的協助，這擴大器就是媒體與中繼者，包含意見領袖、活躍聯繫者、具有影響力者等的傳播，透過這樣的擴大效果才能進一步影響大眾媒體的報導，甚至進而影響另一方的態度與決策。

過去許多研究探討風向球機制，帶風向的操作看似可以更為主動地引導議題，帶風向的研究不多，本研究從風向球機制的研究切入，經過文獻探討從議



題設定、議題建構、議題管理三個面向解析。帶風向的操作，除了透過大眾媒體的報導外，政府及社運團體的社群媒體管道亦為民眾及媒體理解議題的來源之一，而網路活躍者、意見領袖，甚至一般閱聽人也都是他人理解議題的來源，

帶風向的操作與運行所需的時間可能耗時，其傳播的路徑有別於過去的複雜，且涉及範圍可能更廣，也可能因為涉及組織內部決策系統的彈性，加上外部的中繼者介入影響其預期效果，難以夠過掌握個案來呈現全貌，而每一個議題個案的操作並非全然一致，有其差異，藉由上述文獻視野切入，本研究試圖帶風向操作過程的各個環節逐步釐清，並透過訪談及分析，將每個環節拼湊出帶風向過程的面貌，並分析組織決策的彈性、傳播路徑中的媒介，如何影響帶風向的結果，逐步描繪出帶風向的傳播路徑與相關者的相互影響。

## 第一節 研究發現

帶風向的操作看似簡單，其涉及組織對議題設定、議題管理的熟悉度與策略調整的彈性，如果不是議題操作的關鍵人物，或是策略制定或是使用媒體的主要核心成員，不見得可以完整掌握帶風向的操作過程以及策略調整，因此，本研究僅能將帶風向操作的傳播過程分階段，透過訪談與資料分析，描繪出帶風向的傳播流程，再試圖推演出一個初步的操作機制，綜合前一章的資料分析，本研究提出以下幾點發現，並討論如下：

### 一、媒介的使用與『信任感』影響閱聽人對訊息的認可程度

帶風向雖為網路上用語，然而過去有許多關於議題風向球的研究，與本研究帶風向有其相似之處。政治風向球是用來蒐集民意對政策決策與公眾議題的工具，或是操作媒體報導的方向，大部分風向球所涉及的都是爭議性議題，透

過這樣緩衝的方式釋放訊息。然而，本研究的帶風向的操作是更為主動地引導議題，議題的範圍也不僅止於爭議議題或是尚未有明確政治決策的政策，很多時候是政府、社團甚至是企業為了達到某種目的而進行的操作。例如，本研究的個案勞基法修法，社運團體為了達到修法目的，透過各種方式吸引民眾注意，引導民眾認知政府的修法是惡法、對資方有利等影響民眾，藉此透過輿論的壓力迫使政府修法達到該團體認為適切的修法方向。

議題風向球的研究認為消息來源與記者的關係為釋放風向球的關鍵，帶風向的操作亦然，政府與社運團體與記者的關係亦會影響媒體露出，然而在本研究的個案中，由於勞基法修法議題並非不明確的議題，政府的政策已經於媒體露出，媒體基於報導平衡都會尋找勞資兩方的代表進行採訪，甚至也會引用網路上意見領袖的發文或發言作為報導內容的一部分，並非只有政府與社運團體的聲音。

在多元媒體的時代，閱聽人接受訊息的管道越來越多，並非只有政府管道或是大眾媒體，亦可以從不同的社群媒體接受訊息，很多訊息可能都經過媒體、意見領袖、網路活躍者等獲得，且這些轉貼的訊息可能都附上其個人的評論，已經不只是原消息來源提供的資訊，閱聽人在接受訊息的同時也接受其他人的看法，因此，閱聽人可能因為這樣的加註評論對該議題的看法有不同的思考，進而附和該訊息的主人或是產生自己對該議題的態度。

政府機關在勞基法修法的過程不乏大眾媒體的報導，也召開多次的記者會說明修法概要，亦製作許多勞基法修法相關的資訊圖表（圖卡），但為何還是無法解釋清楚修法內容以及何謂一例一休，在勞工團體以及意見領袖多次的質疑與提出疑問，對於相關問題都無法解釋清楚，並且在大眾媒體報導後，讓民

眾對於政府提出的說法產生質疑，因而對勞動部的說法產生疑慮，此時民眾對勞動部的信任感持續降低，甚至連大眾媒體對其說法也開始產生疑慮。相對地，民眾對勞工團體提出的論點有相對的信任縱使他們並不是那麼清楚，從『還我七天假』的案例可以得知，相對剝奪感產生了不信任，即使這七天假在很早之前就已經取消放假，但民眾卻認為政府在此次修法刪了七天假。縱使勞動部、執政黨民意代表再怎麼解釋還是無法獲得民眾信賴。

本研究所獲得的資料則指出在帶風向的操作機制中，一個確定的政策議題被提出時，消息來源與媒體的關係對於報導的露出似乎非絕對因素，媒體報導的方向也不如以往容易受到消息來源的影響，反而是在透過媒體報導以及網路活躍者分享加註意見後，民眾對訊息來源的信任程度更容易影響其對議題的判斷，不再如過去政府或是媒體提供的訊息就接受，信任感相較於使用媒介更能影響帶風向的效果。

## 二、組織內決策的『彈性』影響帶風向的效益

帶風向具有議題設定與議題建構的效果，引導民眾思考政策及特定議題的方向，在政策議題被提出後，操作者對外釋放訊息開始帶風向後，其發酵時間的長短每個個案有所不同，也可能因為其他議題的相互影響，讓周邊議題關注度降低，亦可能讓本身的關注度降低，議題經過媒介露出到閱聽人的認知產生改變需要時間的累積，如果同時間議題過多、時間冗長，或是經過傳播讓預期的風向產生改變，民眾可能會遺忘、混淆，而干擾帶風向的效果，亦即干擾議題設定。

議題具有爭議性、重要性才具備吸引公眾的注意，受到公眾注意的議題才有機會受到關注，也才適合帶風向操作的可能。透過帶風向的操作讓政策議題

受到媒體與民眾的關注，政策議題受到媒體的重視成為媒介議題，透過媒體的報導影像民眾的注意成為公眾議題。公眾議題影響民眾的態度進而影響政府與政治人物制定或修正政策，正符合 Dearing & Rogers (1996) 的研究，政策議題、媒介議題與公眾議題的相互影響。

帶風向的傳播過程中，不僅是政府與社運團體作為初始的消息來源，在傳播過程中有所謂的中繼者，即意見領袖、具有影響力者、網路建立者等以及每個民眾都是自媒體，他們在傳播過程中都可能加註自身的意見與論述，可能對原本的議題設定與議題建構進行重組，操作者初始的議題設定方向可能因此受到改變。如何維持風向的正確亦即初始的議題設定的正確方向，操作者如何在過程中能夠及時應變調整策略成為維持風向正確的重要課題。

如果政策議題具有高度爭議，以及獲得民眾、意見領袖或是傳播網絡上的分享者高度關注時，無論是政府或社運團體都必須隨時掌握即時的風向，並且在議題設定被改變初期趕緊調整策略應變，或是在議題被另一方風向影響時改變策略，讓原本設定的預期效果能夠順利達標。過去政治風向球為了化解歧見，會適當拉長反應時間，一方面與相關的意見領袖進行意見溝通，一方面消耗對方的資源，然而在帶風向的操作中，策略調整的彈性與內容設計的靈活度變得更加重要。

本研究發現，彈性因素對於帶風向操作的影響包括『策略調整的彈性』及『內容設計的彈性』，『策略調整的彈性』組織架構與決策層級的規範會影響決策的速度，政府機關有其固定的決策的標準作業程序，任何調整都必須經過各層主管核定，雖然設有分層負責機制，但重大議題的論述、媒體溝通等都必須呈核至高層過程冗長耗時。除了初期蒐集輿情與通報速度拉長外，策略調整

經由會議討論、確認與再確認，對議題的反應耗時，可能在決策過程中輿論市場的風向已經變換過多次，最後的決策可能都並非當下所要面對的問題。相較於社運團體組織規模較小、策略討論機制較為彈性，無論是扁平化組織、專職決策小組或是獨裁式決策，其在討論策略調整可以因應不同的情形進行彈性調整，甚至有時候會讓負責的人或小組自行決定，只要不失原本帶風向的目的即可。

『內容設計的彈性』如同策略調整的彈性，政府組織在政策議題的宣傳不如社運團體靈活與想像，尤其在長時間的文官體制訓練，以及習慣使用大眾媒體的慣性，讓政府單位對宣導內容的設計變化較少，例如發布新聞稿、召開記者會等，雖然政府機關也都使用社群媒體，無論是 Facebook、Youtube 等，但在內容規劃上如出一轍，較不符合該社群媒體的使用習慣與閱讀習慣，甚至是標題與符碼的使用都沒有設群團體來的靈活與創意，相對地讓訊息傳播效益無法快速提升，達到快速帶風向的效果。

另外，本研究的個案勞基法修法，由於其議題與民眾切身相關，勞基法攸關勞工的權益對民眾是非常重要的切身性議題，民眾因此關注相關的議題發展以及政治攻防，勞工團體與資方給予政府的壓力，修法方向是傾向勞方或資方，這些都攸關勞工後續在職場上的權益，這類切身性的議題也就有助於帶風向的操作，比其他議題更能吸引民眾的關注。此外，若預定施行的政策將造成特定團體的利益衝突，該團體對於政策的內容必然會採取特定立場加以解讀，或製造錯誤或虛假訊息來阻止該政策的推行，而虛假訊息的傳播速度是真實訊息的數倍，且澄清訊息不論是反應或是散發的速度與效果，都加深翻轉虛假訊

息所造成的印象的難度。時間的判斷是最重要的助力與阻力，彈性的決策影響反應時間的速度，相對的影響帶風向的速度與效果。

### 三、中繼者有助於議題傳播也可能改變議題焦點

台灣媒體除了原有的四家無線電視台外，另外也有許多有線新聞台，每天有二十幾家的媒體在報導新聞，每一家電視台也都有一個以上的政論節目在播放，也有數十位政論名嘴在節目上評論時事議題，這些政論名嘴都是意見領袖，也都各自有其擁護者。進入網路時代除了傳統的意見領袖之外，由於每個人都是自媒體也都可能成為新興的意見領袖，或者是網路上具有影響力者，雖然他們平常討論的議題並非政治議題，但當他們對政策議題發表看法時，其支持者受影響的態度也不容小覷。

意見領袖或是特定受到關注的人士發言勢必會影響議題走向，以本研究追蹤的勞基法修法議題，若是社運團體與政府機關在修法目標一致，社運團體與相關意見領袖的發言應該部會對議題有所批評，甚至有可能替政府機關宣傳政策，輿論的風向也會往好的方向發展。倘若社運團體與政府機關在議題態度互為對立，其發表的言論勢必會與政府相左，而其支持者或粉絲將會受到其議題立場影響，轉而對政府政策有所質疑，並且也會成為反對言論的分享者，快速在其傳播網絡中散開，增強該風向操作的力道。

網路時代意見領袖與過去有所不同，Feng 指出，在網路時代的傳播影響者，如閱聽人、意見領袖、媒體外，還有所謂的具有影響力者（Influencer）、活躍聯繫者（active engager），以及網絡建立者（Network builder）。訊息透過這三者以及原有的意見領袖、媒體，將傳播過程與層級重新架構，藉由網路串

連各個意見領袖與群體間的訊息交流與連結，讓特定訊息影響的範圍擴大，讓更多人關注該議題。

本研究的案例中發現，對於勞基法修法的議題，民眾可以自行在網路上搜尋相關資料，有勞動部的資料也有勞工團體提供的資料，資料的整理成為這些民眾的另一項新興技能。有些人為了讓其製作的內容具有更高的可信度，他們會將正反兩方的資料經過閱讀吸收後轉化，再行製作成影片、圖卡或者是文字論述。例如，圖文不符的粉絲專頁，該粉絲專頁是製作資訊圖表的公司，在勞基法修法期間自行製作勞基法修法資訊圖表，由於該公司成員關心社會議題，自行蒐集資料繪製成民眾容易理解的圖卡在粉絲專頁上提供閱讀，其分享次達上千次，成效比勞動部及社運團體製作的圖卡分享次數更高，吸引更多民眾關注該議題。

社群時代新興的傳播者或個人，都成為帶風向的傳播路徑中新的消息來源，這些傳播者在網絡中成為新的節點，也是讓風向可能產生轉折的因素，因此，未來的政策溝通不只是過去的反對方或利益團體，這些關鍵影響者、新型態的意見領袖，由於他們都擁有自己的人際網絡或稱為粉絲或追隨者，他所傳播的內容對其粉絲具有強大的影響力（Bennett，2018），都會是帶風向所必須要溝通的對象，也是風向是否能夠延續或擴大的關鍵。

中繼者再帶風向的傳播過程中，不僅扮演傳播資訊的角色，同時也扮演議題設定的角色，對於距離核心行動者較遠的閱聽人而言，中繼者對閱聽人的議題認知有著更強大的影響，第一時間閱聽人認識的不是政策議題的核心價值，而是引起他們對議題的關注，然後引導閱聽人探尋運動的核心價值，但也可能因為沒有探尋核心價值，閱聽人認知的議題核心是由中繼者所提出的個人對議

題價值看法，從而偏離了運動發起者的核心價值，這也符 Bennett（2018）在佔領華爾街的研究結果。

#### 四、符碼的使用有助於傳播

本研究的案例勞基法修法，勞動部原先定調勞基法修法重點為「落實周休二日」，然而在政策發展之前，媒體與在野黨及勞動團體使用「一例一休」的說法，在民眾的印象中，一例一休的認知度比落實周休二日高，根據勞動部的民意調查與網路輿情的資料顯示，大眾媒體與民眾對一例一休的認知度高於落實周休二日，且勞動部對於落實周休二日的說明並未深植民眾心中，反而是一例一休不等於週休二日，以及一例一休不能休週末的錯誤理解，在民眾的認知上有強烈的印象。符碼的使用在帶風向的傳播上確實有助於吸引民眾的關注，也讓操作者在帶風向的過程中方便繼續與閱聽人溝通，相反地，也會讓帶風向操作者進行議題說明時形成拘束。

民眾若對議題尚未熟悉前，大多會先注意到標題、口號、圖片等，近年網路媒體盛行期間，常會聽到「標題殺人法」的說法，也就是說閱聽人在資訊爆炸的時代，由於時間有限在瀏覽資料時會先看到媒體的標題，聳動的標題與精彩的圖片在眾多的資訊流中會先吸引閱聽人的眼球注目，後續才會是點閱進入閱覽報導內容，但若沒有閱覽報導內容時就只會注意標題與圖片所帶來的印象。例如「還我七天假」一詞，透過社運團體與媒體的報導下，民眾認為自己的假真的被吃掉，然而實質上這七天假早就取消休假，民眾並沒有了解其脈絡，直覺認為自己的權利被剝奪，進而開始關注勞基法修法議題，其實還我七天假的討論開始激增，實質上已經脫離原本勞基法修法所要討論的範疇，風向也因此偏離政府修法原定的軌道。



正確的符碼使用可以成功吸引關注，有效催化議題的發酵，本研究於勞基法修法期間的觀察，工人鬥陣連線在勞基法修法初期，勞動部尚未與民眾大量對話之前，為了引起公眾的注意便採取較為激進、主動的策略，來引起媒體與公眾的關注，便是所謂催化（Crabbe & Vibbert, 1985）的做法。此外，Bennett 的研究中也指出，創造流行（popular）的符號，有助於政策議題在多元媒體環境中跨媒體的傳播中引起注意。勞基法修法期間，部分勞團認定「勞基法修惡」，工人鬥陣連線提出「還我七天假」的訴求。「勞基法修惡」、「還我七天假」這樣的符碼確實引起公眾的關注與討論，迫使勞動部也不得不立即回應。符碼的使用在帶風向時，確實是引起公眾注意的關鍵因素。

## 五、媒介使用的變化

由於近年媒介使用習慣的變化，噗浪使用頻率已降到非常低，社群平台除了 FB 與 Twitter 外，還增加了 Youtube、IG 及 line 的管道，尤其在 Line 於 2017 年底開始與政治人物與地方政府開始合作，推出政治人物與地方政府的官方帳號後，確實有助於相關政府資訊的傳播。例如柯文哲市長與蔡英文總統，都會不定時傳遞相關政策訊息，但在一開始若未進行「加入好友」的動作，相關資訊也無法利用廣告的方式讓 line 用戶得以知曉，也就是說只有一開始想知道政府資訊或想瞭解某位政治人物的人，才有辦法針對這群人進行政府資訊的傳播。也因為 line 官方帳號「一對一」的特性，沒有(與本人)互動的機會，且對話內容不像其他平台一樣，有「被看見」或「引起共鳴」的效果，議題溝通的部分似乎無法在 line 上進行。

新媒體的使用確實有助於政府資訊的傳播或是議題的溝通，而最重要的前提是資訊的內容以及新媒體使用方法，若澄清資訊無法釋疑或發文排程與內文

所指時間不符，便會有反效果。以本研究勞基法修法為例，勞動部雖有設立臉書粉絲專頁，但在勞基法修法之初所提供的資訊無法清楚釋疑，且在勞動團體與在野黨開始質疑「一例一修」並非週休二日，總使透過製作圖卡、召開記者會等方式對外說明仍無法清楚解釋，輔以勞動團體提出「還我七天假」議題，仍無法透過各媒體通路與民眾對話，使勞動部形象大損且公信力下降。

政府部門的帶風向，主要是試探議題方向是否正確，了解民意，也藉由帶風向讓民眾知道正確的資訊，讓民眾了解修法的本質。勞基法在修法過程中，社運團體的風向與政府機關相互對抗，民眾若在無法了解修法本質的情況下，輔以輿論及媒體報導相互對立的情況下，政府機關帶風向變得困難，正確資訊也很難擴散出去。面對風向對立，因新聞媒體推波助瀾，在資訊傳達也會不同的面相，有時也會因為媒體報導造成各種對立以及資訊錯誤的結果。因此，政府機關未來在傳統媒體溝通或新媒體溝通的使用，都應該更積極、更適切的運用，以利做好社會溝通，降低雙方對立。

本研究發現，政府與社運團體在媒體使用上仍有著不同的思考模式。社運團體沒有政府機關那樣的資源可以進行宣傳，或是其倡議的議題並非媒體所喜歡無法轉化為媒介議題，因此，在社群平台興起之時，社運團體對新媒體平台的使用有更多的發揮空間，透過社群媒體快速傳遞訊息、整合資訊，甚至在線上進行議題設定與議題建構，並且藉由文字、影音與圖卡等方式傳達訴求，相對於勞動部仍仰賴大眾媒體的傳播以及無法善用社群媒體工具，致使政府無法壟斷訊息和詮釋權。本案例說明了社群媒體的興起與使用，讓資訊傳播不再被專業壟斷，可以瞭解行動者藉由社群媒體傳播資訊，亦可能影響大眾媒體報導的走向，亦可能改變政府的政策決定。

在多元媒體時代，社群媒體可以自行產製內容，並且將內容直接傳播給其他人，而訊息傳播不再受限於傳統媒體的守門機制，在勞基法修法期間許多民眾自發性的製作與勞基法修法相關的懶人包，讓其他民眾更清楚了解。在梳理資料的過程中也發現，政府機關對於勞基法修法的相關圖卡、影片以及新聞稿，都不如民間自製的易讀易懂，並且在社群媒體的使用上不如民間熟悉，在操作上仍停留在過去大眾媒體的時代，用語也不如社運團體來的貼近人民，也因此勞動部在多次的議題攻防下無法將自己的立場表述清楚，或者對勞工團體與民眾甚至媒體提出的問題回答清楚，而讓社運團體所帶起的風向更為強烈，讓輿論持續向反對方靠攏形成強大的輿論壓力。

媒介使用的改變也同步影響提升民眾關心公共事務的便利性，也因為這樣民眾可以獲得更多其所關心議題的資訊，透過新興媒體的使用在沒有時間與空間的限制的之下交換訊息，進而串連、擴張、延伸其網絡範圍，亦符合 Castells 所說，民眾可以因為關心公共議題，將其成為網絡中的一分子，將自己當作一個節點延伸其網絡範圍，並擴張其組織力量。換言之，帶風向的操作在媒體使用心態的調整上，也應該注意傳播網絡上個人節點的影響力與變化，才能將媒體使用效益極大化，提高帶風向的效益。

## 第二節 研究貢獻與未來研究建議

本研究為了解帶風向操作的機制，依據參與帶風向操作實務個層面人員的訪談進行研究分析，希望藉此拼湊出帶風向操作的策略、從發起、執行、延續到評估，不同的影響層面為何。

「帶風向」一詞雖然出現與網路用語，而大眾媒體及閱聽人後續也經常使用，政策議題的在成為媒界議題與公眾議題的過程中，隱含著各利益團體的決

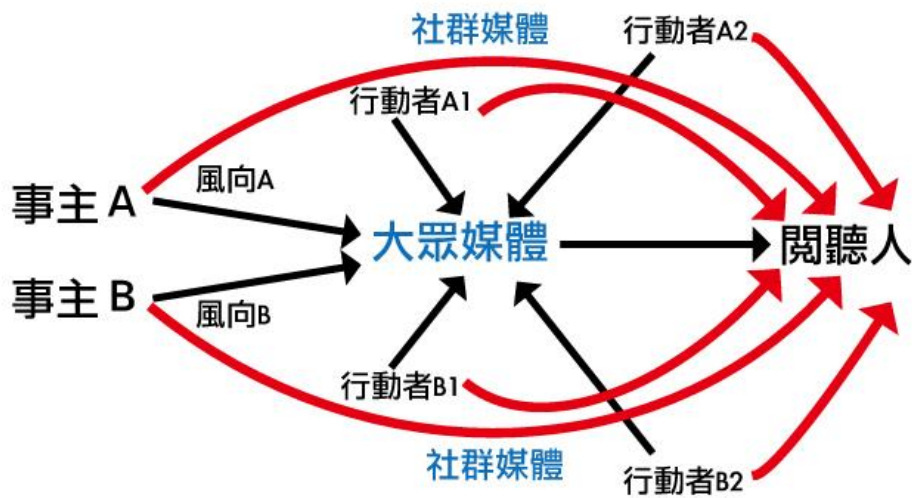
策評估，以及後續的議題傳播策略的思考過程，這些過程鮮少被人揭露，公眾都是透過媒體接收消息來源既本研究所稱之操作者釋放出來的訊息，一般人卻又難以理解中間的發展。

帶風向的操作以及如何順利地達成目的，需要消息來源既政府單位、政治人物、利益團體，也需要媒介的傳播如媒體記者等的參與，為了瞭解帶風向的操作過程與策略，本研究訪問了政府機關的官員與政治幕僚、社運團體的成員與媒體記者，再邀約與受訪的過程中，受訪者都願意提供其看法與實際的執行方式，但也發現受訪者對於本身是否是在帶風向都沒有特別的認知，卻也提供本研究初步的貢獻與發現，本研究僅就帶風向操作提出一些初探的研究成果，若有未竟之處尚待後續研究者的努力，或突破本研究的方法限制，對帶風向提出更深入的研究發現。

## 一、本研究的貢獻

(一) **帶風向傳播流程的初繪**，帶風向如同過去研究有其一定的傳播流程，過去大眾傳播流程，主要有消息來源、媒介與閱聽人三個關鍵角色，帶風向的傳播流程同樣有這三個角色。本研究藉由進行訪談分析，拼湊出帶風向的傳播過程，與過去研究風向球操作有所雷同，帶風向則是將兩個消息來源的傳

播路徑合一，形成新的傳播路徑，以及各關係者的互動與在帶風向中相互始力



影響。

圖 5-1、勞基法修法政府、工鬥、媒介傳播流程，來源：本研究自行繪製

(二) 議題設定的角色不再單一，過去議題設定的角色為消息來源與媒體，但在社群媒體時代社群媒體的使用者也成為議題設定的角色，過去大眾媒體的意見領袖、政論節目的名嘴，到社群時代的中繼者都是政策議題在傳播過程中擔任議題設定的角色。因此，在帶風向的過程中，風向操作者、社運團體、大眾媒體、社群媒體甚至是閱聽人在相互使力，讓帶風向產生許多的變數，也讓風向操作者必須更注意意見的反饋與策略的即時應變。

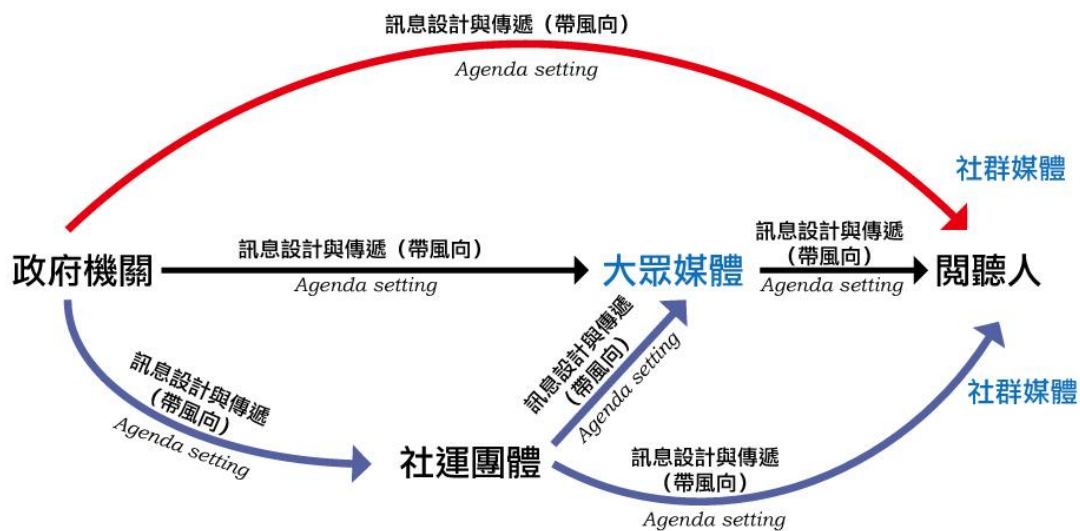


圖 5-2、勞基法修法政府與社運團體帶風向與議題設定傳播流程。本研究自行繪製。

(三) 過去鮮少有關帶風向的研究，本研究藉由訪談分析，梳理風向操作者如何在帶風向的過程中進行決策，以及如何蒐集傳播過程中的回饋訊息，包括輿情資訊、對手的宣傳策略以及民意調查資料的運用，進行分析並且作為後續策略調整的參考，讓自己所帶的風向能夠朝正確的方向前進，不會在風場的相互使力過程中失效，無法達成初始設定的目的。

(四) 中繼者與符碼可能改變議題核心價值，在梳理研究資料的過程中發現，中繼者能夠有效協助議題傳播的擴大，如果中繼者又是某特定群體的影響力者，其對議題事件的看法、評論都會影響其支持者。符碼的使用雖有助於民眾關注議題，倘若使用上的失誤也會導致公眾對議題的態度，或者出現公眾關注的議題重點與初始的核心重點發生落差，讓風向產生偏離無法達到預期的效應。

(五) 對政治工作者與社運團體而言，帶風向是主動引導議題的討論，或是者是提高公眾的關注度，進而讓公眾可以理解自己的議題論述獲取支持，另

一方面，也可能透過帶風向的方式，讓民眾對反方的論述產生質疑，形成輿論壓力或是稀釋對方的輿論，讓議題討論在輿論市場上消失。

(六) 多元媒體時代跨媒體的宣傳效應，以及不同媒體的傳播影響，成為未來新聞聯絡人與公關宣傳者必須注意，且更需要著墨研究其運用與相互影響的策略，讓傳播效益可以大為提升，使公眾更能夠清楚理解所要傳達的訊息，亦可以協助訊息的傳播。例如，政府政策宣導不再只是新聞稿、記者會，甚至透過網紅、KOL 等的傳播，以更貼近民眾的口吻與用詞，達到政策傳播的效益，甚至是使用不同的方式來傳達艱澀的政策，例如，龔明鑫政務委員談台商回台<sup>9</sup>，或透過機關環境的開放的方式（來去總統府住一晚<sup>10</sup>），透過中繼者的加持讓政策議題更融入一般生活的討論。除此之外，也讓大眾媒體再報導這樣的網紅合作，擴大媒體的傳播效應。

## 二、研究限制與未來研究建議

本研究為對帶風向操作的傳播策略過程進行初探性研究，過去不僅缺乏相關的研究，在研究過程中，面臨最大的問題在於政府與社運團體對自己是否在進行帶風向的認知難以確認，受訪者在訪談過程中多數不認為自己在帶風向，但經過描述帶風向以及議題管理的策略說明，受訪者才開始稍有認知。對於帶風向與政治風向球的差異也尚無了解。其次，不同的議題所負責的政府部門不同，其宣傳策略以及輿情追蹤機制也都不同，如果僅以一個案例來解釋，是否落入以偏概全？本研究依目前可行的方式進行研究，透過訪談與數據資料回

---

<sup>9</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=0VAnhrwuAbw>

<sup>10</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=Zm3TNlgISg4>

願，試圖分析其中運作的機制，仍留有許多限制與困境，留待後續研究者突破，將本研究所面臨的困境與限制描述如下：

### **（一）難以定義哪些議題有帶風向，且操作者通常不願意承認**

由於帶風向一詞始於網路用語且帶有負面意涵，一般來說縱使議題討論有特定人士帶風向也多不願意承認。政府單位與社運團體其實對帶風向一詞並不陌生，但其在議題策略的制定上出發點都是吸引民眾關注，或是影響對方的論述發展，並不會覺得自己是在帶風向。本研究曾試圖邀訪決策過程的關鍵人物，詢問其在傳播過程中是否思考過帶風向一事，該員表示對於對手的還我七天假他認為是一種帶風向的操作，但不覺得政府單位在宣傳上有帶風向的規劃。反之，社運團體也認為他們沒有帶風向，只是單純地表達論述或引起民眾關注議題。

### **（二）民眾對於消息來源的信任感調查**

從訪談過程中發現，信任感似乎是影響民眾對訊息的看待態度，由於本研究並未訪談閱聽人，從政府機關與媒體記者的訪談中都有提及民眾的訊息的信任感問題，尤其在還我七天假議題受到關注，以及公聽會名單遭到提前露出執政黨邀請資方代表後，勞動部對於七天假以及資方代表的解釋，無法受到媒體與公眾的認同。未來可以進一步研究閱聽人在帶風向的傳播過程中的角色與對訊息的態度。

### **（三）透過訪談仍難以描述完整機制**

無論是議題決策過程或是帶風向的規劃，許多機制都是外人無法窺見，或是決策事後難以完整描述，本研究所訪問的政治幕僚、記者、社運團體等人，其事後回憶的資訊都是片段，在組織架構中都只是一小部分，尤其政府部門的



分層多且決策機制複雜，欲透過這些資料的分析，想要描繪一個完整的過程，仍有不足。受訪者也可能帶有其主觀或隱瞞的情事，且每個人參與的完整度與過程是否完整，都會影響其對資訊的提供，究竟能呈現多少的樣貌，有待商榷。

#### **（四）實際觀察運作更能掌握其運作方式**

若要熟悉一個組織的運作，無法是親自成為其中的一員，縱使成為其中一員，也尚有研究倫理問題，為瞭解組織在議題管理的決策，以及帶風向的操作機制，在可行的情況下，建議研究者可以實際身處組織中，近身觀察內部的討論、詢問參與者其評估的基準，並記錄該核心成員的行動、反饋的蒐集、策略調整的運作，在議題事件結束後，將紀錄的資料進一步分析，將可以得到更真實的運作機制。

#### **（五）有聲量不一定具有說服力**

透過數據資料的分析，雖然可以了解不同傳播媒介所帶來的聲量，然而聲量是否與議題說服成正比這一點需要再進一步分析。圖文不符為一個民間公司的粉絲專頁，在勞基法修法期間產出許多該議題的資訊圖片，為何其分享數會高於員消息來源，除了說明較為清楚外，也可能因為第三方的資訊較具中立性的緣故。近期網路上也盛傳迷因圖，圖片都具有相當的傳播力與聲量，但是否具有說服性卻不一定。因此，後續研究必須注意聲量並非代表一切，首先，聲量高能需判斷其聲量的正負面比例；其次，聲量不一定與說服力成正比，迷因圖聲量很大但不一定能夠說服閱聽人。

本研究是帶風向的初探研究，藉由個案初步描繪出帶風向的操作機制與傳播流程，並且呈現出操作者、媒體、中繼者與閱聽人多方使力相互影響的狀況

態，且在社群媒體時代如何運用不同媒體與內容擴大傳播效應、吸引民眾關注議題引起討論。

帶風向雖然被視為負面用語，但在議題傳播上並非不能使用的方式，有效地吸引公眾關注議題，讓公眾進行理性的討論，對議題的發展與政策規劃都不失為一件美事，希望藉由本研究可以讓帶風向成為正面的傳播方式，且有效提高的議題的關注與討論，並且讓政府政策可以獲得更多的意見，獲得民眾的支持。



## 參考文獻

### 中文文獻

- 卞冬磊、張紅軍（2007）。〈媒介時間的來臨:電子傳播媒介的時間想像〉。《新聞學研究》，90:101-139。
- 王柯斐（2008）。《部落格意見領袖特質與互動性之關聯研究》。世新大學，企業管理學系，台北市。
- 李河清（2004），問題與研究，43(6):73-102。
- 李筱慧（2009），《網路運動與議題建構之研究—以 PTT 上之「黑米事件」相關文本為例》，淡江大學，大眾傳播學系，新北市。
- 李宇美譯（2011），《鄉民都來了:無組織的組織力量》，台北市：貓頭鷹出版。譯自 Clay Shirky, (2008). *Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations*. New York: Penguin Group.
- 李美華等譯（2004）。《社會科學研究方法》，台北:新加坡商湯姆生亞洲私人有限公司台灣分公司。(原書：Babbie, Earl. *The Practice of Social Research*.)
- 林宇玲（2014），〈網路與公共領域:從審議模式轉向多元公眾模式〉，《新聞學研究》，118:55-85。
- 邱雯華（2006），《2004 年總統大選議題設定效果之研究》。世新大學，傳播管理研究所，台北市。
- 吳甲天（2013），《議題風向球操作機制》。國立政治大學，傳播學院碩士在職專班，台北市。
- 吳宜蓁（1998）。《議題管理——企業公關的新興課題》。台北:正中書局。

- 周圩宣（2010），《社會運動組織的議題管理與策略框架之研究：以台灣同志諮詢熱線協會為例》。世新大學，公共關係暨廣告學系，台北市。
- 陳維茜（2015），《新媒體時代下的社會運動實踐—太陽花學運中 Facebook 使用者的社會運動參與》，世新大學，新聞研究所，台北市。
- 陳威諭（2012）《網路中的博弈文化—以 PTT 運彩版為例》，中正大學，傳播學系電訊傳播研究所，嘉義縣。
- 陳敦源、李仲彬、黃東益，2007，〈應用資訊通訊科技可以改善「公眾接觸」嗎?台灣個案的分析〉，《東吳政治學報》，25(3):51-92。
- 陳敦源、黃東益、蕭乃沂，2004，〈電子化參與:公共政策過程中的網路公民參與〉，《研考雙月刊》，28(4):36-51。
- 祝基滢(1990)。《政治傳播學》。台北:三民書局。
- 翁秀琪(1996)。《大眾傳播理論與實證》。台北:三民書局。
- 翁秀琪(2003)。《大眾傳播理論與實證》。台北:三民書局。
- 張耀仁，2006，〈跨媒體議題設定之探析：整合次領域研究的觀點〉，《傳播與管理研究》，5(2)73-130。
- 黃葳威(1996)。《台灣地區民眾對傳播媒介回饋型態研究：以無線電視台為例》。(行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，NSC85-2412-H-0004-010)。台北市：國立政治大學廣播電視學系。
- 黃彥超（2013），《社群媒體的分散式結構、去中心化的特徵》，中國文化大學，商學院國際企業管理學系，台北市。

- 楊志弘、莫季雍譯（1996）。《傳播模式》。台北:正中。（原書 McQuail, D & Windahl, S. (1993). *Communication Models for Study of Mass Communication*, 2nd ed）
- 楊思偉（2005）。〈十二年一貫課程規劃之應有作法:以日本為例〉，《教育研究月刊》。140:52-62。
- 劉慧雯（2017）。〈建構「倫理閱聽人」：試論社群媒體使用者的倫理意涵〉，《新聞學研究》，131：87-125。
- 劉慧雯（2018）。〈以數據方法考察臉書上的公開分享：以懶人時報在學運期間的貼文為例〉，《傳播研究與實踐》。8(1)：183-217。
- 劉時君，蘇蘅（2017）。〈政治抗議事件中媒體的創新使用與實踐:以太陽花運動為例〉，《資訊社會研究》，33：147-188。
- 瞿文芳（2002）。《報紙報導環保事件議題建構過程之研究～以阿瑪斯號漏油汙染事件為例》。世新大學，傳播研究所，台北市。
- 臧國仁（1998）。《新聞報導與真實建構:新聞框架的理論觀點》。國立政治大學傳播學院研究暨發展中心:台北市。(傳播研究集刊第三集)

## 英文文獻

- Bennett, W. L., Alexandra Segerberg, & Yunkang Yang (2018) , “The Strength of Peripheral Networks: Negotiating Attention and Meaning in Complex Media Ecologies,” *Journal of Communication* 68, 659–684.

- Boyd, D. M., & Ellison, N. B. (2007) "Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship" *Journal of Computer-Mediated Communication*, 13(1), 210-230.
- Castells, M. (2012) "changing the world in the network society, networks of outrage and hope: social movements in the internet age," Cambridge UK; Malden, MA:polity. p220-237
- Castells, M. (2007) . "Communication, Power and Counter-power in the Network Society", *International Journal of Communication*, 8 February, 238-266. 5.
- Castells, M. (2012) . "Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age." Cambridge: Polity.
- Cobb, R. W. & Elder, C. D (1983) "Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building. "Baltimore: John Hopkins University Press.
- Danielian, L.D. & Reese (1989) "News source and theme in the elite press: Intermedia agenda setting and the cocaine issue" in *Communication Campaigns About Drugs* Lawrence Erlbaum Associates.
- Dearing, J. W. & Rogers, E. M. (1996) . *Agenda-setting*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Feng (2016) Feng, Y. (2016) . *Are you connected? Evaluating information cascades in online discussion about the #RaceTogether campaign*. *Computers in Human Behavior*, 54, 43-53.
- Kaplan, A. M., & Haenlein, M. (2010) . *Users of the world, unite! The challenges and opportunities of social media*. *Business Horizons*, 53, 59-68.

- Katz, E., & Lazarsfeld, P. F. (2005). *Personal Influence, The part played by people in the flow of mass communications* (2nd ed.). New Jersey: Transaction Publishers.
- Maletzke, G. (1963) *Psychologie der Massenkommunikation*. Humberg:Verlag Hans Bredow-Institute.
- Raustiala, Kal, "States, NGOs, and International Environmental Institutions," *International Studies Quarterly*, Vol. 41, No. 4 (1997), pp. 719-740.
- Rogers, E. M., & J. W. Dearing. (1988). "Agenda-setting Research: Where It Has Been, Where Is It Going?" in *Communication Yearbook 11*, pp.555-594, edited by J. A. Anderson, Newbury Park, CA: Sage.
- Ross, C., Orr, E. S., Sisic, M., Arseneault, J. M., Simmering, M. G., & Orr, R. R. (2009). Personality and motivations associated with Facebook use. *Computers in Human Behavior*, 25(2), 578-586.
- Tufekci, Z. (2013). "Not this one": Social movements, the attention economy, and microcelebrity networked activism. *American Behavioral Scientist*, 57(7), 848–870. doi:10.1177/0002764213479369