

# 新聞輿情蒐集、分析與反映之研究

## 一、摘要

(一) 研究目的：有鑑於大眾傳播媒體日趨多元化、即時性，手機、行車紀錄器等隨時可錄製影像，民眾爆料（投訴）管道亦多，面對排山倒海而來的民意、輿情，政府機關如何廣泛蒐集輿情，迅速進行分析、回應，進而協助解決民瘼，或提供施政建設參考，增進民眾與政府互相瞭解，形塑端正有效率的政府形象。

(二) 研究方法：藉由統計分析輿情來源種類，探討現行輿情蒐集與分析作業方式，檢討執行人力、設備運用，並說明輿情蒐集單位對輿情事件之處理與列案管制之作法，以求完善輿情蒐集、分析與反映處理過程。

(三) 重要發現：

1. 隨著網際網路的發展，電子媒體快速成長，在傳媒中已成為一股新風潮，網路資訊大量且快速的傳遞，結合畫面、聲光等效果。展現資訊搜尋便利，無時空限制的優點。網路傳輸有及時性，所有消息均能迅速上線，閱讀人可隨時掌握最新消息，不同於報紙只能刊登前一天的消息。而從網民結構分析：以 30 歲及以下的青少年網民所占比例最高，達網總數量的 71%；從文化程度分析，高中文化的網民比例最高，且學歷和普及率呈正相關；從職業分布，學生超過了網民總數的 1/3；從收入狀況看，中產階級以下的網民數量最多，中高收入群體合占約 1/3；從地域分布看，則城鄉普及率差異巨大。由此可看出，網路已逐漸成為民眾獲取新聞等資訊之主要來源，其影響力不容小覷，惟對於網路上五花八門的資訊，仍須仔細過濾，畢竟網路上仍存在許許多多偏頗、個人甚至是捏造不實之訊息。

2. 公部門針對輿情之回應，部分學者認為，官方回應稿，與其說是溝通，還不如說是防衛性十足的說教。行政部門撰稿回應，十之八九的出發點都是在「澄清誤解」、「端正視聽」。因此，它的反效果便弔詭地與民意為敵，卯起來揪錯或消毒，於是形成了別人批評一句，官方立即回人一拳的奇怪現象。「澄清」如此反覆綿延，甚至還讓人覺得政府施政不夠透明，非得別人踹一腳，才願資訊公開一點，最後還教訓起民眾。另外一個問題則是把媒體當成「假想敵」，作「兵來將擋、水來土掩」的戰術演練，根本忘了媒體只是扮演「監督」的角色，提供資訊與公共論壇，不是「敵人」。故公部門不應懼怕輿情之揭露，但要有危機意識，迅速釐清，快速回應，表明政府立場及作為；甚至要防患未然，在危機出現徵兆時，主動發布新聞、召開記者會，詳實對外界說明，減低社會疑慮，亦能避免危機發生或擴散。
3. 民主社會重視輿情民意固是好事，但公部門亦不能故步自封，傾聽民意是一回事，如何化解民怨又是另一回事；重視民意並非只有蒐集輿情，或即時回應的量化績效，而是有無貼近民意、造福庶民的政策。而政論節目、網路、電視及廣播新聞等，只能各代表一部分民意，不能偏聽。更何況處理縣政大事，並非只有注意細微末節或文宣，而是在良善的政策，有無能力執行，俾能達成符合人民需求的福祉，各單位主管只要善盡政務官的職責，發揮團隊精神，努力落實執行政策，才是要旨。

#### （四）主要建議：

##### 1. 回應輿情應務實

據報載中央某部還要求所屬每天清晨四點半剪報，七點半由部長親自主持輿情會議，周五尚有「擴大輿情會報」，面對媒體猶如面對戰場，整天想的是如何應敵對策，如何讓媒體歌功頌德，這是大可不必了。再如桃園某非法廢棄物棄置場悶燒，經民眾陳情後，當地環保局立即會同清潔隊、消防局協力處理，持續僱用怪手機具挖掘及

澆灌滅火，並於車輛進出口設置消波塊、土堆及溝渠等障礙物，另設立嚴禁傾倒告示牌，請環保警察隊加強配合巡邏監控，遂使污染情形大幅改善，民眾多表肯定，亦未再有抱怨發生。所以，公部門應瞭解媒體監督的角色，勿須以「敵人」視之，面對民意，應以同理心的態度，積極處理並持續追蹤直至事件圓滿解決為止，必要時向社會大眾說明，爭取民眾支持。

## 2. 人人都是輿情反應者

基於傳播媒介越來越多，資訊傳播越來越快速，輿情蒐集分析工作亦須區別輕重緩急，故每日輿情蒐集工作，建議針對主要輿論媒體先予處理，其他次要媒體，則根據各家媒體之報導進行處理。而本府同仁則建立協助輿情反應之共識，個人日常發現相關之輿情事件，儘速與輿情蒐集單位聯繫，以利後續處理。

## 3. 簡化網頁答客問程序

網頁答客問為民眾反映意見管道，如能簡化程序，迅速為民眾服務，必能減少民眾利用其他管道爆料、陳情等，產生負面輿情。惟現行網頁答客問係依各局處主管業務區分十八類，民眾除須先釐清自己的問題歸屬那一類外，先要在首頁點選「答客集」，再找到「各單位線上發問」，再點選問題所屬類別，最後輸入自己的姓名、電子郵件及問題。其中如有發問類別錯誤，還要由接收單位轉貼至業管單位，或者業管單位人員二、三天未上網，則問題將延遲解答，過程太多，就容易出差錯。因此，建議簡化答客問程序，於首頁置「答客問」，民眾點入即可發問，後端則由網頁管理單位專人處理，依據問題類別移請相關局處解答；另解答則亦可按日期排列，供民眾快速檢索。

### (五) 政策意涵：

1. 美國總統托瑪斯·傑弗遜曾經說過「政府的基礎是民意，因而政府首要保障輿論的權利」。亞伯拉罕·林肯也說過「你有輿論的支持，無往而不利。」
2. 政府係受民眾委託而成立的管理機構，要扮好受託者的角色，政府

就必須與民眾維持密切的互動關係，才能充分掌握民意，因此政府就必須透過各種傳播媒體的報導，才能即時探知民意。

3. 在不過十年前，傳播媒體相對單純，政府只要觀察主要幾家媒體的報導，即可大致掌握主流的輿情與民意。但是，隨著科技的進步，媒體也出現新的面貌，輿情變得更多元化，更具時效性，政府應當正視並因應新的變遷，以免與輿情脫離或致令危機擴大，落於不可收拾之地步。
4. 現今新傳播媒體，從「實體」擴展至網際網路的「虛擬」世界，不但沒有國界，更是時時更新，政府運用新媒體與民眾溝通互動是必然趨勢，如能善用即時回應、互動性等新媒體特性，可貼近政府與人民之間的距離。相對的，若不能妥善運用，政府將會面臨不可預期的輿情危機。

## 二、主旨及背景說明

- (一) 輿情蒐集分析工作主要是指相關工作部門和人員對輿情訊息進行滙集、分析和報送，為決策者提供決策依據的一系列工作。決策者可以通過輿情蒐集來體察民情、了解民生、傾聽民意，及時、全面地了解社會輿情的總體態勢和動向，制定施政方針。
- (二) 新聞處職司輿情蒐集分析工作，每日動員全處人力，進行各類傳播媒體相關輿情蒐集，並於分析後研擬建議處理情形，陳閱至縣長、副縣長，並箋移相關局處為後續處理、回應。
- (三) 輿情可作為施政參考，可提供縣政缺失改善依據，可瞭解民意歸向，不只輿情蒐集單位應重視，各局處亦應正面面對之，發揮縣政團隊團體精神，維持與媒體及民眾良好互動，減少民怨、輿情危機之擴散，必能有助於政府施政及整體形象。

### 三、相關研究、文獻之檢討

- (一) 輿情可視為外在的環境變化，透過輿情蒐集輸入政府部門，輸入過程中，必須考量外在環境輸入至政府決策體系的量與項目等變數外，還須注意輸入管道之暢通與多元。否則，儘管外在環境可能已經起了嚴重的變化，甚至到了紅色警戒線，但卻因為沒有暢通的管道，而使資訊無法傳達到決策中樞。一個組織如果下情不能上達，那麼這個組織在結構上已然出現危機。可能只有待危機發展到十分嚴重，而幾乎無法不知道的情況下，才被迫知道，然而危機已經嚴重爆發。所以輿情蒐集單位除了應與內部各部門溝通外，更應與外界相關人士接觸交往，以蒐集各方面的資料，始能對輿情事件有正確的評估。
- (二) 以宋楚瑜興票案為例：根據宋的記者會資料，一億四千萬的興票應早已了然在胸，但卻無危機意識來對此議題事先處理，化解危機，從危機爆發後的處理速度，顯見未具此事件的全盤危機處理計畫，危機處理重在時效，興票危機後，宋卻遲至六天才舉行記者會說明，此期間謠言四起，甚至指稱該款是國防部 F16 回扣款，因而宋的清廉形象嚴重受損，各路民調一路下滑，可見此危機對宋的政治生命與總統大選，皆有關鍵性影響。宋澄清的說詞，被李登輝直指為一派胡言，社會大眾與其他不同政黨也質疑宋的可信度，加上國民黨重炮轟擊，更使事件真相撲朔迷離，當然也導致宋未能成功的修補形象。宋未能劍及履及向社會大眾說清楚，使事件真相水落石出，興票案危機如附骨之蛆般啃食宋的政治生命，甚至終結宋的政治前途。
- (三) 負面輿情事件就是危機處理的一環，在第五項修練一書中，作者特別提出一個小故事，這將有助於我們對危機認知有更深一層的了解，值得大家共同來思考。該故事指出緩緩而來的致命威脅常會讓人習而不察。書中指出如果把一隻青蛙放進沸水中，牠會立刻試著跳出來，但是如果把青蛙放進溫水中，不去驚嚇牠，牠將呆立不動。現在如果慢

慢加溫該溫度從華氏 70 度升到 80 度，青蛙仍顯得若無其事，甚至自得其樂。可悲的是，當溫度慢慢上升時，青蛙將會變得越來越虛弱，漸漸無法動彈，直到最後被煮熟為止。換句話說，激烈變化的威脅易於感受，漸進緩慢升高的危機，易被低估。

(四) 危機的認知是經過評估，評估的正確與否關係著後續的危機處理。所以這是危機處理的第一關，是潛藏危機因子發展與擴散的重要階段。若不在此時期及時掌握威脅的變化，直到危機爆發階段，將難有具體的突破。

(五) 危機的確認與辨識 (Crisis Identification)，是危機處理過程中的第一個環節，這環節萬一沒有抓住，將不利於後續的處理。一般對危機的認識，都以為他是突發事件，這是因為不了解危機發展過程才出現的誤解。危機表面上好像是突發事件，人們很難加以預防，實質上危機的背後有趨勢，趨勢的背後有結構。而不同類型的危機，就會有不同的結構，但只要在結構出現徵兆時，能及時掌握徵兆，就能預先加以處理，破壞力就會減小。反之，如果不能掌握危機爆發前的警訊，而任危機不斷的發展擴大，甚至到達難以控制的地步，這將對國家社會造成難以估計的傷害。

(六) 輿情危機處理可分為以下三個步驟：

1. 建立偵測及預警機制：主要目的在於了解對手行動方向，以提前預防、處理，避免事態擴大，當然若能化危機於無形，那自然是最好的危機處理。
2. 危機的衡量：危機預警機制發出警訊後，緊接著就是衡量危機，以分析各種事故一旦發生時，個人、家庭、企業、國家所可能遭遇的損失，並在正確衡量後，採取適當的處理方案。因此，危機的衡量，主要在於探測各種危險所有損失發生機率，及其可能形成之損失程序。如果越能掌握危機的嚴重程序，就越能懂得危機處理的輕重拿捏，因此也

就越能降低危機的衝擊與破壞程度。

3. 建立快速通報系統：高危險性因子出現之際，是處理危機不能錯失的良機。但若無及時健全的通報網絡，決策核心將無法確知危機的嚴重程度，因而無從判斷那裡傷亡最嚴重？那一類支援需要性最為迫切等。第一線狀況不明、資訊不足，會導致決策核心研判錯誤，而出現難以使力，或是使錯了力，而產生令人遺憾的結果。

## 四、研究方法

(一) 輿情來源種類：在《辭源》中，輿情被解釋為“民眾的意見”，據此可見，“輿情”的基本含義應為民眾的情緒、意願、態度和意見等。因此，輿情來源應包括一般口語傳播，傳統的報紙、電視新聞、廣播節目，以及方興未艾的網路傳播等等。

(二) 輿情蒐集與分析：

1. 鑑於報紙輿情的深度、電視新聞的速度，目前新聞處負責本府輿情蒐集與分析工作，即以報紙與電視輿情為主，於每日早上集合全處人力，分別進行剪報、電視新聞瀏覽，針對需要回應或處理之輿情事件，則箋移相關單位參考辦理，並錄案列管。
2. 目前電視新聞節目除台視、中視、華視定時播出新聞外，還有年代新聞、東森新聞、中天新聞、民視新聞、三立新聞、TVBS 新聞，全天候播出。另外，尚有壹電視、客家電視、大愛電視、新唐人電視，以及地方有線電視系統的大彰化新聞、彰視新聞等等。除了全天輪播新聞的特性外，有時上午發生的事，中午就能播出。
3. 電視新聞具影音畫面，資訊更新也相當快速，因此，現行作法係將相關新聞台進行錄影存檔，以作為輿情分析及後續處置依據；而地方有線電視系統台以本地新聞事件為報導重點，故每日由專人於上午八點前瀏覽其新聞，並做輿情分析工作。

### (三) 針對相關輿情之檢討、改善：

1. 相較於新聞資訊大量化及快速化，公部門人力、設備有限，對所有新聞媒體進行輿情蒐集確有困難，故現行作法係針對主要輿論媒體優先處理，其他次要媒體，則根據各家媒體之報導，留意與本縣相關之輿情進行處理。本府同仁眾多，個人日常接受新聞來源，收看的電視節目，都不盡相同，建議同仁在平常時即可多加留心，看到與本縣有關之節目報導時，能記下日期時間、媒體名稱及內容重點，轉達給新聞處處理，除彌補單位人力、設備不足外，藉由蒐集點的散佈，逐漸構成廣泛的蒐集面，將更能全面性的瞭解社會輿論，提供施政參考。
2. 廣播媒體也有相同情況，除所謂「地下電台」外，與縣府較有互動的電台就有關懷廣播、中部調頻、中廣電台、教育電台、警廣、國聲廣播、山城廣播、城市廣播、省都廣播、好家庭、大千廣播、台中廣播、歡喜之聲、太陽電台、全國廣播、正聲台中台、非凡音電台、每日廣播等等。這些電台除新聞報導時間外，一般節目內容偶而也會涉及民意反映，就電台數量繁多及播出時間冗長而言，其收聽也有前項人力、設備不足之困難。
3. 網際網路近年發展迅速，各國政府均十分重視網路輿情，期望藉由網路的互動性，更能傾聽民意、貼近民意。但是網路資訊即快速又廣泛，各式各樣的 BBS、部落格、網誌、電子郵件、新聞網等，面對排山倒海而來的資訊，如何吸收抉擇，也是一大難題。
4. 民國 99 年曾有一則新聞報導，內容述及行政院長吳敦義重視民意，各部會花招百出，甚至將輿情蒐集委外，花錢請人看電視。還有不少部會鎖定政論節目，要求部屬下班後輪班監看。部分立委就認為蒐集輿情委外，就是一種商業行為，最好還是政府部門自行蒐集資訊；也有立委表示政論節目並不能代表全部民意，甚至可能是極端的、偏頗的意見。
5. 藉由以上分析，近年來媒體不斷膨脹，處處都可接收到民眾意見，這些民意除直接向業務單位反映外，輿情蒐集單位鎖定主要媒體，每日分析處理其反映之民意，在前面提及的電視、廣播、網路方面，輿情



蒐集單位勢必無法面面俱到，故有賴所有同仁有此共識，本縣的事就是自己的事，看到、聽到與本縣相關的輿情意見，立即通報輿情蒐集單位。

6. 當然重視民意是政府必須做到的，但重視民意並非只是輿情蒐集，縣府團隊必須發揮團隊精神，針對輿情民意，站在民眾立場思考，解決民眾需求，謀求縣民福祉，落實政策執行。如果能藉助輿情民意的刺激，激盪腦力，站在民眾需求角度，吸收創新服務新知，快速回應、分析、研發、規劃可行方案，必能衍生行政革新價值，達到行政創新、包容、宏觀、遠見之目標。

(四) **追蹤列管**：輿情案件經分析後，由輿情蒐集單位研擬建議處理辦法，並移請相關局處做後續處理，為符合公文處理規定並確保事件獲得圓滿解決與回應，每件輿情分析案件均予編號輸入電腦，納入列管，俟相關單位處理完竣回報後始予解除。

(五) **輿情蒐集執行人力探討**：誠如前述，在資訊爆炸的今天，單憑某一單位或部分人力，實不足以擔綱全面輿情蒐集之重任，因此，除輿情蒐集單位人力集中於主要媒體，反映重要新聞輿情事件外。建議建立同仁協助蒐集輿情民意之觀念，於平日接觸口語傳播，或是收看電視，閱讀報章雜誌，甚至瀏覽網頁新聞，參與部落格、FaceBook 等，只要發現有本縣相關訊息，都能即時通報輿情處理單位或業管單位，以利於第一時間進行處理、澄清或回應。

## 五、研究發現

(一) 據蘋果日報一篇報導「電視網站評比 壹電視看最久」指出，電視台網站整體表現排名第一為華視，其餘依序為 TVBS、台視、壹電視及公視，報導同時指出民眾上電視台網站通常是為了看新聞或查詢節目訊息，隨網路普及化，在電視上看電視的習慣勢必會受挑戰，網友長時

間使用，就是因為網站提供即時、有吸引力的內容。這也是網路資訊流行趨勢的明證。

- (二) 社群網站，除了具有資訊快速更新的傳統網路媒體優勢外，使用者間具有情感的交流，使得傳播效益比其他網路廣告更加能打動人心；同時因「物以類聚」，社群會反應出一致的喜好，在行銷上更易鎖定目標。因此，如何打入社群，取得 Facebook 用戶的「讚」或是 PTT 鄉民的「推」，已是各大產業注重的問題。然而由於社群網站本身都各自擁有一套次文化，若不是長期身在其中努力經營，實在難以窺見其中奧妙。以前幾年國片「海角七號」為例，最早即是由於該板的板主與使用者大力推薦，透過一篇篇綿密的心得分享，營造人氣與口碑，才有日後票房的延燒。但是，後來亦有國片導演前來與鄉民交流，卻因對次文化不熟悉，發生言語衝突，最後在票房上鎩羽不提，連接下來籌拍的片子也受負面牽連。宣導活動如能善用這些暢通的網路管道，必能有事半功倍的效果。
- (三) 今年二月聯合報載「議會日曆歹看 彰縣民不滿」，這則報導未見諸其他平面媒體，撇開日曆難看問題，報導中提到：彰化縣議會的日曆，最近在網路「Mobil01」討論區相當熱門。並引述一堆網友意見與建議。同樣的，馬總統在出席「高階人員如何與網路打交道」研習會中指出：網路是一種兼具政策傳播、輿情蒐集及意見溝通功能的工具。現在全台上網人數比率，已高達百分之七十二，臉書帳號已經超過八百萬人，顯示現今網路溝通的普及與重要。總統期勉各部會首長及府院一級主管，應重視網路傳播溝通，勇於為政策辯護。
- (四) 三月份的一份論壇也提到政府須重視網路訊息，作者以台灣八八水災為例，在災害剛發生之後，網路訊息量與查詢量會暴增，但訊息不對稱也達到極致，在七十二小時內達到高峰，之後會逐次減少。在這段資訊需求爆炸的期間，政府必須在網路上有效作為，減少民眾不安，

引導民眾進行各種災害防救作業。民眾幾乎不可能自行恢復水電供應，也不可能自行觀測事故的進展，如果政府不提供類似的訊息，民眾怎麼可能會知道？

(五) 也有民眾認為：由於網路的便捷、互動即時等因素，網路已然成為民眾表達對政府施政意見的管道，利用網路傾聽民意、體恤民瘼則是總統開闢臉書的目的之一，可以讓總統跳過官僚體系，直接傾聽到民眾的聲音。網聚除了讓民眾有機會當面向總統表達意見外，更能形成社群的凝聚力，轉化為對政府施政團隊支持的力量。惟若確定要籌辦網聚，相關配套措施必須周全，諸如：與會對象、時間、地點等皆需妥適規劃、安排，俾達成利用網聚彙集民意、凝聚民心之目的。

(六) 報紙媒體家數相當多，除自由時報、中國時報、聯合報、蘋果日報外，尚有聯合晚報、經濟日報、工商時報、民眾日報、台灣時報、中華日報、台灣新生報、青年日報、真晨報、民時新聞、世界論壇報等等。惟以報社線上記者採訪報導面向，以自由、中時、聯合及蘋果列為輿情蒐集第一順位，其他報紙僅供參考。

(七) Google News (<http://news.google.com.tw/>) 新聞隨時更新，更可用不同之主題或關鍵字搜尋、瀏覽，網站左側有國際、台灣、財經、科技、體育、娛樂、兩岸、社會及醫藥等，可直接進入分頁看，或把網頁往下拉，先看各分類最熱門的是那些頭條。左方點純文字版，連線速度更快。在目前 350 個新聞來源中，包括聯合、中時、中央社、蘋果等大報。會把所有媒體對同一事件的不同報導彙整，方便參考比較。

(八) 網路意見形式

1. 網上論壇：類似一般網站所設的討論區或論壇 (Forum)。
2. BBS (Bulletin Board System, 電子告示板)：來自四面八方網友共同討論，最適於收集綜合性討論意見之用。

3. 部落格 (Blog)：是一種可以讓用戶在網頁上輕鬆發表意見，並提供讀者回應的網路平台。
4. 網誌 (Weblog)：通常指以時間排序，並時時更新的網站，多半以日記型態存在，包含文章及迴響功能。網誌的主軸可以是個人生活，甚至到政治話題。主題可以是一個小眾的議題，或是大範圍的話題。
5. RSS (Really Simple Syndication)：各類新聞訂閱網址分類功能，點選要訂的網址，就可自動收取，像讀取信件一般。

(九) 相較於網路輿情來源，平面媒體每日出刊，時效較短，對事件或重大議題的報導，以即時性、片段性居多。反之，雜誌不管是週刊、半月刊或月刊，由於作業時間較長，因此可針對單一事件做後續發展的追蹤與分析，但對即時性的資訊就顯得弱了點，其好處是能針對已公布的片段資訊，做深入的分析。

(十) 依據大陸網路輿情研究，網絡已成為輿情滙集的新通道，為決策者提供另一個展現民意的通道，它能快速反映社會動態，熱點民意、網民心聲，比較真實地顯現民眾對現實的情緒態度。網路輿情主要傳播途徑：電子郵件 (Email)、新聞組 (Newsgroup)、即時通訊 (IM)、電子公告板 (BBS)、博客 (Blog)、維客 (Wiki)、播客 (Podcasting)、其他社會性軟件 (Social software)。

## 六、結論與建議

輿情是民眾的意見，而公部門要充分掌握民意，與民眾建立密切互動關係，就必須透過各種輿情管道，即時探知民意。隨著傳播媒體日新月異，輿情蒐集方式必須隨之精進，其建議如下：

(一) **回應輿情應務實**：公部門應瞭解媒體監督的角色，勿須以「敵人」視之，面對民意，應以同理心的態度，積極處理並持續追蹤直至事件圓

滿解決為止，必要時向社會大眾說明，爭取民眾支持。

- (二) 人人都是輿情反應者：本府同仁應建立協助輿情反應之共識，個人日常發現相關之輿情事件，儘速與輿情蒐集單位聯繫，以利後續處理。
- (三) 簡化網頁答客問程序：建議簡化答客問程序，於首頁置「答客問」，民眾點入即可發問，後端則由網頁管理單位專人處理，依據問題類別移請相關局處解答。

## 七、參考文獻

- (一) 余致力 (2010.6)，(新媒體時代輿情趨勢與政府因應措施研究報告)。
- (二) 劉毅 (2007.7)，(網絡輿情研究概論)，天津：人民出版社。
- (三) John Naisbitt & Patricia Abundene，(2000 年的大趨勢)。
- (四) 朱延智 (2003)，(危機處理的理論與實務)，幼獅出版社。
- (五) 張宏源 (2003)，(解構媒體環境變遷與報業發展趨勢)，亞太圖書。
- (六) Walter Lippmann，(輿論學 Public Opinion)，華夏出版社。
- (七) 簡大為 (2005)，(情報達人養成術)，電腦人文化。
- (八) 政府重大議題網路輿論趨勢調查研究。