

## 議程設定：大眾媒體與民意

郭宗城<sup>a</sup>、王忠一<sup>b</sup>

---

書 名：*Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*

《議程設定：大眾媒體與民意》

作 者：Maxwell McCombs

出版年：2014

出版社：Polity Press

頁 數：209 頁

---

### 前言

《議程設定：大眾媒體與民意》（*Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*）一書的作者 Maxwell McCombs 於 1966 年獲得 Stanford University 博士學位。先後任教於德州大學奧斯汀分校、北卡羅萊納大學教堂山分校、雪城大學與加州大學洛杉磯分校等。McCombs 和 Donald Shaw 並於 2011 年共同獲得了世界民意研究協會（World Association for Public Opinion Research）的海倫·迪爾曼獎（Helen Dinerman Award），以彰顯其在民意及傳播研究的貢獻。

在北卡羅萊納大學教堂山分校時 McCombs 與 Shaw 兩位教授共同就 1968 年的美國總統選舉中一群猶豫不決的選民進行了一次調查。發現這一群選民是最容易受

---

投稿日期：109 年 7 月 14 日。

<sup>a</sup> 世新大學行政管理學系博士生，e-mail: chaoskuo2003@hotmail.com。

<sup>b</sup> 世新大學行政管理學系兼任助理教授，e-mail: fairjack@mail2000.com.tw。

到大眾傳播媒體的影響，而能被左右其最終的投票選擇。這就是有名的教堂山研究（Chapel Hill Study），這項研究總結於〈大眾媒體的議程設定功能〉（The Agenda-Setting Function of Mass Media）這一篇文章中，發表在 1972 年的《民意季刊》（Public Opinion Quarterly），並以此奠定了議程設定理論的基礎，從 Google Scholar 上所顯示的引用數已達 12,871 次來看，便可以瞭解這篇論文的歷史地位。而本書的相關內容，就是自 1968 年以來各種議程設定研究、證據及調查方法上的整合圖像。

## 內容簡介

議題設定如何發生、在媒體、大眾、政府間起了何種作用以及結果如何，McCombs 首先舉出實際案例來說明媒體與民意受影響的關連性，進而描述人們腦中的受影響的虛擬圖像，並結合心理學上的理論進行描述。其次，描述個體對於議題線索的獲得及背景資訊的需求上所產生的差異以及解釋議程設定為什麼會發生。接續著前四章的理論與實務基礎下，說明議程設定的結果及媒體議程如何的被塑造出來影響著社會大眾。最後一章則總結指出，議程設定過程對於社會共識的形成、文化傳承以及政治社會化等方面也會產生重要的意義。另外，亦增加一後記，補充社群媒體議程設定的相關研究。以下則就本書的核心內容進行介紹。

### 一、影響民意（Influencing Public Opinion）

大眾傳播媒體運用有限的新聞版面，聚焦在少數的議題上進行反覆的報導，向大眾傳達了強烈的訊息，影響了人們腦海中對於議題的圖像，使得人們就當前重要議題的內在感知來做出反應。在第一章 McCombs（2014: 8-12）列舉了數個例子，如美國總統選舉、德國的能源供給議題及幾個國家的地方輿論來說明媒體議程與公共議程之間的關聯性。而這些例子在具備關聯性及確認時間先後順序之後，讓我們瞭解了媒體議程的顯著性（Salience）向公共議程進行轉移的過程，而這個過程能被認為是媒體影響了民意且具備了關連性，讓議程設定的效果更能被理解與分析。

## 二、事實與新聞（Reality and the News）

第二章接著提到，媒體的報導、我們腦海中對於議題的圖像以及真實世界三者之間究竟存在何種關係呢？McCombs 引用了李普曼（Walter Lippmann）的虛擬環境（Pseudo Environment）的概念，來說明三者之間的關係。虛擬環境是指人們在接收外在訊息後對於議題或事件，經由訊息的內化而由大腦營造出一種用來理解真實世界的虛擬狀態。這種腦中的虛擬圖像相對於真實世界是不完整的，但是人們卻是依據這種虛擬的圖像來對外在事件做出反應。例如在 1973 年冬天，德國人對於能源危機莫名的擔心，源自於德國的五家報紙從當年的 9 月直到隔年的 2 月共發表了 1,400 篇有關石油短缺及供給的文章（McCombs, 2014: 26）所做的議程設定，這就是媒體炒作下使人們產生了一個虛擬的能源危機圖像所造成的結果。另一個例子發生在美國 90 年代民眾感受犯罪嚴重程度的調查數據，研究發現與媒體報導犯罪案件的文章數量有著高度相關（McCombs, 2014: 28），但實際上，犯罪率的數據並無明顯的變化。

## 三、在我們腦中的圖像（The Pictures in our Heads）

第三章進一步區分議程設定的三個層次。第一個層次影響（First-Level Effects）是客體的顯著性（Salience of Object）轉移，是指經由媒體的報導讓人們將注意力聚焦在所指向的事物或對象。第二個層次影響（Second-Level Effects）是就這些受注意客體的屬性（Attribute），如特點、性質或可區別的特徵，來進行屬性顯著性（Salience of Attributes）的轉移（McCombs, 2014: 41），以改變原本人們腦中過去對於某個客體的基本認知。第三個層次的議程設定（A Third Level of Agenda-Setting）所探討的是前兩個層次的累積（Cumulative）與擴展（Expanded），如同在對 2000 年的美國總統大選中的研究調查，希望瞭解究竟哪些是強調候選人的議程設定及強調屬性的議程設定，以及何者可以對於民意產生影響？研究結果發現兩者皆呈現累積性的效果；在候選人的新聞中，記者的分析及民調，對於候選人的支持性有很強的累積效果。而新聞中候選人的自我陳述則對於屬性顯著性亦有很強的累積效果。最後，這兩者在民眾的大腦中擴展成為的一個候選

人的圖像。換句話說，客體的映象有可能進行累積或受其他客體的映像影響，而客體中的屬性也可能呈現一種多元的表現，兩者進一步結合成一種網絡化（Network）的圖像（McCombs, 2014: 56），媒體則依據這些網絡中能與公眾產生共鳴的元素與關聯，來進行顯著性的轉移，使得這個網絡化的層次對於人們腦中的圖像能有更精確的描繪。

#### 四、為什麼議程設定會發生（Why Agenda-Setting Occurs）

在我們每一個人心中，都有理解週遭環境的需求，有些人對於某個議題或決定可能比較喜歡蒐集大量的資訊，但有些人可能只想要一個簡單的線索（McCombs, 2014: 63）。因此媒體對公眾進行議程設定時，不見得人人會買單，這可以從一個心理學上的概念「導向需求」（Need for Orientation）來進行說明。這個概念描述了議程設定過程中個體對於議題線索的獲得及背景資訊的需求，在個體上所產生的差異。當個體對於公共事務的導向需求越高，就會越受到媒體議程的影響，以 1972 年的美國總統選舉為例（D. Weaver, 1977），在 North Carolina 州的 Charlotte 市的調查結果，導向需求高的選民中有 79.8% 的人依靠報紙、電視及新聞雜誌來獲取訊息；中等導向需求的選民為 62.5%，而導向需求低的選民則只有 47.4%。另外，個人的經驗（McCombs, 2014: 71）也會影響議程設定的效果，有親身經驗的事物靠自己的判斷即可，無須太多媒體提供的背景資訊，因此導向需求較低，而沒有親身經驗的事物則較需依靠媒體議程來減少個體的不確定性與資訊缺乏，而有較高的導向需求。這就是第四章要說明的，由於存在著個體上導向需求的差異，議程設定的效果將會有所不同。

#### 五、議程設定如何運作（How Agenda-Setting Works）

第五章大眾傳播媒體透過議程設定內容從而發生強烈且廣泛的作用，而這種作用的產生也源自於媒體報導的內容特性。因社會在一段時間內僅能關注少數議題，美國著名的認知心理學家 George Miller 認為議題數量的地板是 5 個，天花板則為 9 個（McCombs, 2014: 81），社會大眾僅在此之間的議題加以關注，為取得議程設定有力地位的各種議程紛紛相互競爭。透過教育可以擴大社會大眾關注媒體議程的範

圍 (McCombs, 2014: 83)，以及提高他們對媒體議題關心程度，教育的重要性尤其在政治及公共事務的面向影響很大。不管人們在處理認知問題、動機問題、還是實際行為問題，處處都受到教育的影響。故就社會大眾對於公共事務的關注而言，在民意調查中的回應，通常反映了過去幾週的媒體運作，而這也同時體現了公民不斷學習的過程，這個過程的結果就是議程設定作用的效果。

## 六、議程設定的結果 (Consequences of Agenda-Setting)

第六章則進一步提及第三章議程設定三個層次的內在影響。第一個層次的客體顯著性與第二個層次的客體屬性兩者會透過促發 (Priming) 的過程，先在大眾腦中鋪陳某種既定的意念，然後導引出對事物或公眾人物特定性的意見方向 (Direction of Opinion)，以及形成某種意見的強度 (Strength of Opinion) (McCombs, 2014: 98)，最後，兩者的結合效果進一步影響了大眾的行為。促發的心理學基礎是來自於社會大眾的選擇性注意 (McCombs, 2014: 99) 概念，原因在於有限理性的個人，並無法關注及蒐集到所有的訊息，也因此容易且需要接受大眾媒體的資訊而無形中受其影響。一項有關媒體促發的時間序列分析研究，分析了媒體對香港最後一任總督彭定康 (Chris Patten) 自 1992 年起 52 週的調查，發現香港三家主要的報紙的報導很大程度鋪陳了香港民眾對於彭定康的評價 (McCombs, 2014: 100)。由此可看出，促發是一種議程設定的重要延伸，是傳播媒體塑造民意的路徑之一 (McCombs, 2014: 101)。

## 七、型塑媒體議程 (Shaping the Media Agenda)

第七章指出，透過過往的研究顯示，新聞媒體對大眾的議程設定確實產生了影響。書中舉 1978 年美國卡特 (Jimmy Carter) 總統的國情咨文為例 (McCombs, 2014: 114)，卡特咨文中的八個優先議程並未對主流的平面或電視媒體後續的報導產生影響，反而是媒體在前一個月的報導影響了卡特咨文中的議程。為了讓讀者更能理解議程之間的關係，作者以「洋蔥」為例 (McCombs, 2014: 112)，層次性地說明塑造媒體議程的各種規範及新聞媒介；這顆洋蔥由外而內依序為新聞來源、各種新聞媒體的互動、新聞規範，而媒體議程則是洋蔥的核心。因此佔領媒體議程在

選舉中便日漸成為競選時宣傳的目標，因為控制媒體議程意味著可以對大眾議程施以重大影響。媒體議程的設定效果，在美國政治選舉的三個關鍵部分（McCombs, 2014: 125）：候選人、新聞媒體與大眾中，對大眾的影響，遠大於候選人的議題對大眾的影響。另外，在媒體間的議程設定上（McCombs, 2014: 128），菁英新聞媒體經常對其他新聞媒體的議程產生某種程度上的影響，像美國紐約時報即經常扮演這種媒體間議程領導者的角色，而出現在紐約時報頭版的議程則具有比其他新聞更高的價值。這也意味著，議程更容易受到操控，進而操控公眾所能接收到的訊息。

## 八、大眾傳播與社會（Mass Communication and Society）

最後一章討論大眾傳播與社會的關係，提出了三個廣泛的社會作用（McCombs, 2014: 134）：監督外在環境、形成社會的共識與文化的傳承。前面章節介紹了議程設置的重要過程，這些過程是組成大眾傳播監督外在環境的重要部分，在監督時媒體作為像探照燈一般在不同客體和與客體的不同屬性間移動，大眾亦因藉由大眾傳播獲得重要知識與訊息，人們因此形塑出對特定課題的認知，並形成對環境中重要部分的圖像。而隨著人們接觸媒體，增加社會各個群體對於媒體議程的一致性，因此縮短的各個群體間的差異，形成社會共識。依據研究上的證據，作者舉出在美國、西班牙及臺灣的研究顯示（McCombs, 2014: 135），接觸新聞媒體能夠產生社會共識的情形。就臺灣的研究結果部分，在性別、年齡及教育程度這三個背景變數可以看出，隨著接觸電視新聞的增加，人們之間的共識隨之增加。大眾傳播因媒體議程在設定過程中傳達了有關公民文化的重要訊息進而影響大眾對民主與社會的規範信念。2002 年到 2004 年的研究顯示（McCombs, 2014: 138），議程設定的過程對於美國 Arizona、Florida 及 Colorado 三個州的學校、家庭及青少年的政治社會化方面產生了影響。這種政治效果，一路從對於議程的認識、增強、產生政治意識，到參與投票，層次的產生了影響，並型塑了文化內涵。

## 九、後記：媒體議程設置與受眾議程融合（Epilogue: Media Agenda-Setting and Audience Agenda-Melding）

書末的後記則由 D. Shaw 與 D. Weaver（2014: 145-150）兩位學者就近年的研

究進行補充。在傳統媒體式微，網路社群媒體成為主流的現代社會，議程設定理論進一步將社群媒體納入分析，提出了議程融合（Agenda-Melding）的概念。傳統的報紙及電視對於人們的影響是一種縱向媒體（Vertical Media），如同由上而下普及性的傳達訊息給大眾。Twitter、Facebook、YouTube、Blog 及特定網站則屬於另一種橫向媒體（Horizontal Media），影響著彼此聚合的特定族群。這兩個面向的融合影響了現今社會大眾腦中的媒體圖像。<sup>1</sup> 例如 D. Shaw 與 D. Weaver（2014: 146）研究了縱向媒體、橫向媒體及個人偏好在 2008 年美國總統大選對於選民的投票影響。

而在 2020 年的臺灣，橫向媒體同樣發揮了令人驚奇的影響。在新冠肺炎疫情蔓延的 2020 年初，大甲媽祖出不出巡、繞不繞境，成了政府與大甲鎮瀾宮的燙手難題。在 2 月 23 日媒體（縱向媒體）（張軒哲，2020）開始注意到大甲媽祖繞境可能讓疫情更加蔓延的情形下，因此開始訪問專家學者、主管機關以及中央疫情指揮中心的意見而形塑了這個議程，這個議程很快的發揮了影響力，讓社會大眾開始關注事件的發展，而最後的逆轉結果卻反映在由 Line（橫向媒體）（洪翠蓮，2020）所舉辦的網路投票當中。直到 2 月 26 日晚間 12 點止，共有約 38 萬人參與投票，高達 94.67% 用戶認為應該停辦或延期，在橫向與縱向媒體融合下，主導了議程的走向，這股民意最終阻止了臺灣地表上最大的繞境遷徙活動。縱向媒體的廣大報導在人們腦中營造了疫情蔓延的恐慌感，並藉由橫向媒體的連結，促使人們在這個顯著性的焦點事件上做出反應。由此，大甲媽祖繞境的這個宗教活動從原本是人們心中「信仰與祈福」的映像，被轉變為「造成疫情蔓延破口」的事件屬性。

## 省思一代結論

McCombs 書中對於媒體的傳播效果有很豐富的理論說明及實證結果的累積，對於所列出的個案亦能有所解釋，其所發展出來的議程設定理論具有很高的學術價值。本書除可讓讀者瞭解議程設定的歷史發展脈絡外，亦能瞭解媒體如何對於政

---

<sup>1</sup> 縱向媒體以及橫向媒體的概念應用源自於 D. Shaw 與 D. Weaver 所進行的一項實驗設計研究，該研究係由北卡羅萊納大學新聞及傳播學院及印第安那大學新聞學院所贊助的研究項目。Shaw 與 Weaver 應係從訊息傳播的方向來歸納並使用於研究之中，而後運用於本書後記之中，原書中並無另行引註。

府、議題及一般民眾的訊息來源與認知產生影響，因此，值得對公共議題發展有興趣者推薦的一本書。然而，由於本書較著墨於美國系絡下議題設定的傳統發展，對社群媒體的探討僅有後記部分，因此管見認為亦有幾點尚須注意：

## 一、不同政府體制的適用

本書所講述的發展係以美國的觀點為主，在政治制度、媒體環境、文化系絡等有其獨特性，所發展的理論是否適用於專制體制國家、阿拉伯世界或較為窮困的國家體制仍然有深入研究的空間。因為這涉及到接收訊息的來源差異，倘若處在不發達、不自由或受控制的媒體環境，大眾傳播就不會是主要的訊息來源，而比較是透過人與人的接觸來獲取訊息。當然，現在亦有另一種可能，那就是透過社群媒體間的溝通來進行議程設定。

## 二、相關與因果關係

議程設定理論主要是從傳播學領域發展而來，其中隱含的問題是書中所引用的調查結果充其量只能是媒體傳播與民意的相關性而無法充分證明是因果關係，無法確知在每一個個案是否為一種假性關係或同時受其他因素的干擾。另一方面，本書論證的內涵又涉及政治學中的政治社會化的概念及心理學中的認知心理學領域。是否有可能同一個議題，在民主國家可解釋為議程設定下的相關性，而在專制國家則可能比較像是一種政治社會化下的因果關係。而某項涉及恐懼或憤怒情緒的議題下所得到的相關性，如果扣掉人類腦中杏仁核作用下的放大效果，是否亦存在著原來的相關性，都是值得進一步研究與拓展。

## 三、社群媒體的議程設定

本書的前八章，主要仍以傳統媒體的媒介效應為論述核心，唯有在最後的後記中就社群媒體下的議程設定進行補充，然而，部落化的社群發展，其實呈現著許多的不確定性；從議程設定的主體來看，議程設定的發動者有可能是傳統媒體、政府機關、利益團體、社群部落、甚至單一的社群媒體使用者都有可能，而原本社群中的受眾可能搖身一變成為議程設定者，此時媒體反而常常成為受眾或轉貼者。從影



響的層面來看，議程設定的效力在社群媒體中或媒體與媒體之間的交互作用過程，可能會在無法預期的情況下被消失、放大或改變屬性，成為一種無法預期的設定結果。因此，建立在傳統媒體發展基礎上的議程設定理論，面對傳統與社群媒體相互影響的環境系絡，理論是否仍能適用，抑或需進行理論上的重構，都是值得開發的領域。

#### 四、議程設定對政府及公共政策的影響

由於在民主、多元媒體環境下，對於政府的監督更甚以往，任何一個網路爆料，很可能讓政府面臨強大的壓力造成首長下台甚或擬定中的公共政策停擺。然而，民主時代的政府並非無法抵擋這種媒體浪潮，如同議題設定理論中所提到的導向需求的概念，若政府的運作、施政的內涵能讓公民感受到廉潔、透明與有效能，公民與公共服務部門又有良好的接觸經驗，便能進一步降低公民對於媒體的需求與依賴，對媒體的傳播也會有更強的批判性。另一方面，即便並非出自於政府或公共政策本身的問題，「假新聞」(Fake News) 氾濫的議題，也已嚴重的影響社會發展。因此迅速的終結「假新聞」議題，發展正面的議題則成為政府的解決之道，誠如第三章由認知心理學家 G. Miller (1956) 所提出有關個人所能接受議題數量的限制理論，政府必須透過迅速的澄清與打擊「假新聞」，降低此類議題停留的時間及數量，才能避免媒體傳播滾雪球般的無限放大，進而對於政府施政產生影響。

#### 參考文獻

- 洪翠蓮 (2020)。Line 宮廟遶境投票 95% 喊停辦：別拿媽祖名譽開玩笑。新頭殼 Newtalk 新聞，2020 年 2 月 27 日，取自：  
<https://newtalk.tw/news/view/2020-02-27/373145>。
- 張軒哲 (2020)。信眾憂心大甲媽遶境成疫情缺口 顏清標：媽祖會保護大家。自由時報電子報，2020 年 2 月 23 日，取自：  
<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3076900>。
- McCombs, M. (2014). *Setting the agenda: The mass media and public opinion* (2<sup>nd</sup> Ed.). Malden, MA: Polity Press.

- Miller, G. A. (1956). The magic number seven, plus or minus two: some limits on our capacity for processing information. *Psychological Review*, 63, 81-97.
- Shaw, D. L. & Weaver, D. H. (2014). Epilogue. Media agenda-setting and audience agenda-melding. In M. McCombs, *Setting the agenda: The mass media and public opinion* (2<sup>nd</sup> Ed.) (pp. 145-150). Malden, MA: Polity Press.
- Weaver, D. (1977). Political issue and voter and need for orientation. In D. Shaw and M. McCombs (Eds.), *The emergence of American political issues* (pp. 107-119). St. Paul: West.