

## 反官僚現象

### —以公務人員相關之頭版新聞報導為分析素材\*

洪美仁

國立臺灣大學

黃建實

美國佛羅里達州立大學

### 摘要

公務人員代表國家執行政府任務，為民主政治有效運作不可或缺之一部分，卻也容易成為政治人物或媒體攻擊或批評的對象，本研究以反官僚的文獻建構四個主要觀察的面向，並採取內容分析法，針對1988年解嚴以來至2013年為止，與公務人員有關的聯合報與自由時報的頭版新聞進行分析。研究結果顯示，與公務人員有關的頭版新聞報導，在數量上呈現增加的趨勢，但對公務人員之評價，卻呈現負面下滑之狀態。其次，反官僚文獻主張政治人物試圖藉由打擊官僚以獲取政治利益的情形，在台灣的脈絡下，僅獲得部分的呼應。第三，儘管反官僚文獻中主張公務人員負面評論可能反應政黨輪替下新政府與舊

---

洪美仁 國立臺灣大學公共事務研究所助理教授，主要研究領域為文官制度、電子化政府、公民參與。

黃建實 美國佛羅里達州立大學博士生，研究領域為憲政制度、行政-立法關係、官僚政治。

\* 本文為科技部專題研究計畫「台灣反官僚言論之趨勢與影響分析」(102-2410-H-002-116-)之部分成果，初稿曾發表於2014年淡江大學公共行政學系主辦的TASPAA年會暨國際研討會，作者感謝評論人劉嘉薇副教授對論文初稿所提供之寶貴意見，也感謝兩位匿名審查委員以及編輯委員會提供之修改建議，作者獲益匪淺，特此感謝，惟文責由作者自負。

(收件：2015/2/5，修正：2015/3/14，接受：2016/9/23)

官僚的緊張關係，但本研究發現兩次政黨輪替後公務人員頭版新聞評價並無顯著之下降。最後，在媒體的政治偏差上，本研究發現，兩大報在不同政黨執政時，負面新聞的數量有顯著之不同，就平均評價態度而言，聯合報的公務人員頭版新聞報導在國民黨執政時期平均評價較民進黨執政時期高，自由時報則無顯著差異。整體而言，本文做為國內公務人員新聞之初探性研究，呈現公務人員頭版新聞的圖像，研究成果提供未來研究公務人員或政府形象之基礎，並反思媒體在民主課責與政府治理中應有的角色與可能的影響。

**關鍵詞：**反官僚、媒體、公務人員、新聞報導、新聞消息來源

## 壹、前言

長久以來，媒體被認為扮演著人民與政府間的中介角色，負有資訊傳播、意見交流以及監督政府的功能，乃是民主政治得以發展和成熟的重要條件（Dennis and Snyder, 1998）。晚近，學者們就媒體在民主課責的機制中可能扮演的角色以及對政府機關的運作可能產生的影響，提出相關的論述與實證研究。例如，Jacobs與Schillemans（2016）將媒體可能在課責過程扮演的角色予以類型化，其中包含有（1）spark（單純報導政府機關的作為藉此引發政府內部對於受到關注議題的反省與檢討）；（2）forum（主動地調查報導發掘政府違法或不當的決策或行為）；（3）amplifier（單純報導立法機關或司法單位對行政機關違法行為之調查），或者是（4）trigger（因媒體報導引發立法機關或司法單位對行政機關展開正式調查），無論是運用自己的調查或報導的影響力，或者是與立法或司法機關形成一系列的課責機制，媒體在民主課責機制中的重要性自不待言。然而，晚近公共行政學者Guy Peters（2016:12）則比較悲觀的提出，媒體可能會迫使公共議題的決策與治理，必須符合新聞製播的特定邏輯（imposing and enforcing the media logic on the conduct of policy making and governance）。而依循媒體邏輯的結果便是，媒體的本質與生態可能導致公共議題的討論缺乏理性與細緻的論述（Fox and Gangl, 2011），媒體提供的資訊可能過度簡化政策問題的因果關係，多元的資訊也可能造成民眾或決策菁英對於自我掌握資訊程度的過分樂觀，甚至是媒體可能將政府透明度提高到不利於決策的地步。而近年來媒體對於提供公共服務的政府機關或非政府組織的關注度，亦有提升之趨勢（Deacon and Monk, 2001）。新聞媒體對於這些機關組織關注的程度，甚至可能與知名度次高的政治人物（second tier politicians）相當（Schillemans, 2012:65），為此，這些機關組織不僅備感壓力，也可能進一步產生或運用各式各樣的策略，以避免遭受媒體批評（blame avoiding），而這些策略可能造成機關決策者花費過度的時間在應付媒體，為了回應媒體批評而將

責任推給下屬，或者是進行不必要的組織改造，或者是造成組織內懂得與媒體溝通的人比專業能力強的人握有更大的權力，而這些策略所造成政府組織的改變，很可能對於政府治理產生一定程度的不良影響（Hood, 2011），因此媒體關於政府機關之報導有深入分析之必要。

就民主治理不可或缺的文官體系而言，一般民眾除了親身與公務人員<sup>①</sup>接觸的經驗之外，大多依賴傳播媒體的報導來了解公務體系實際運作的狀況，傳播媒體對於參與政府決策或是負責執行政府任務的公務人員相關報導，可能影響民眾對公務人員的認知和評價。正如同Lippmann（1922）所強調的，大多數人依賴媒體所傳遞的資訊，建構關於真實世界的圖像。在資訊通訊科技的發展下，媒體可以迅速地傳達訊息，藉此引導民眾關切特定議題、強化對於特定議題的看法，並且塑造對於有關事實的認知方式（McCombs, 2004; McQuail, 2000）。換言之，一般民眾對公務人員所抱持的觀感和看法，以及對於公務人員相關議題的關切，都有可能受到媒體的影響。雖然，一般而言，公務人員受到媒體關注的程度不如政治人物，但是，當公務人員出現違法行為或是違背民眾期待時，就有可能成為新聞報導的題材。<sup>②</sup>一般來說，這樣的現象可能反應了負面事件具有較高的報導價值，<sup>③</sup>也可能是政治人物刻意操控的結果，又或者是媒體間彼此競爭及顯現其本身政黨傾向的表現。國外針對公務人員負面新聞報導或評論的探討，主要是從反官僚的相關論述出發，主張反官僚的言論是

---

<sup>①</sup> 本文所謂的公務人員指的是一般行政機關和國營事業等依法任用之人員，不包括政務官和民選公職人員，文中與公務人員互通之名詞有「文官」、「官僚」和「事務官」。民選首長則指總統、直轄市及縣市政府首長，政治人物則泛指民選首長和中央和地方民意代表等。政務官則指民選首長依法任用之政務人員，其範圍比照政務官退職酬勞金給與條例第二條。

<sup>②</sup> 資深媒體人的訪談，2014年7月18日，台北。

<sup>③</sup> Galtung與Ruge（1965:69-70）提出十二項指標用以觀察特定事件成為新聞的可能性。作者們主張，負面新聞較容易成為新聞題材，主要是因為負面事件發生的頻率通常較高，對負面事件的解讀較為有共識，負面事件較令人意外，且負面事件通常與既有的刻板印象或需求相符合，而當特定人物爆發負面事件時，像是社會上層菁英等，更容易成為新聞報導的題材。

一個普遍的趨勢，政治人物運用媒體傳達對公務人員的負面評論，除了藉此獲得政治利益之外，更可能反應了官僚缺乏回應性的根本問題。就台灣而言，反官僚言論是否也是普遍的趨勢？台灣與公務人員有關的新聞報導是否也呈現相似的面貌？台灣歷經不同的民主化階段，公務人員新聞報導的主題與評價態度是否有所變化？媒體的政黨意識形態是否影響公務人員相關的新聞報導？凡此為本文之研究焦點。以下，將先針對反官僚相關論述做一介紹。

## 貳、反官僚文獻論述

國外文獻中關於反官僚言論的起源，主要有兩種可能的解釋。第一種是將反官僚言論與政治符號學結合（Garrett et al., 2006:229），主張反官僚言論是一種政治的符號或語言，其目的是為了創造或維持政治聯盟，以提高勝選的機率（Fishel, 1985）。如同Edelman（1988:17）在其著作《*Constructing the Political Spectacle*》一書中指出，當討論到政府無效率或社會問題的根源時，政治人物所做的是assign blame and praise（指責與讚美）；而對於政治人物本身而言，將官僚視為社會問題以及政府無效率之主要原因，可以產生政治效益。藉由持續且強烈的反官僚言論，可以提醒民眾政治人物存在的必要。Hubbell（1991）亦主張，現今官僚已被視為冷漠無情、消極保守、浪費貪汙的同義詞，並被視為一群只知極大化自身利益的特殊群體，對於官僚的負面批評可以被政治人物用來激起選民對於政府不滿之情緒，凝聚原本具有反政府傾向或對政府不信任之人民團體的力量。第二種解釋是，反官僚言論起因於，總統和國會議員不滿官僚體系無法有效回應或執行其政策目標及訴求。Aberbach與Rockman（1988）主張，對於官僚無法有效配合新的政治領導者推動改革，令總統與國會感到相當的挫折與失望；而新的政治領導者能夠做的事情，就是盡量削減官僚的權力，並試圖用各種工具控制官僚的行為（Salamon and Lund, 1984）。

實務上，反官僚言論最早被注意到，乃是在選戰策略的運用之中。政治人

物的言論及競選廣告，經常將官僚與許多社會及政府運作的問題相連結，甚至直指官僚為許多問題之根源（Fishel, 1985）。Light（1999）指出1960年代反官僚言論尚未形成趨勢，總統候選人對於官僚系統基本上抱持著肯定的態度，認同官僚對於國家進步之貢獻。到了1980年代，雷根總統直指官僚為詐欺浪費與權力濫用的問題根源，此為美國選戰史上，官僚言論報導轉變之重要里程碑。到柯林頓競選總統時，則試圖重新進行官僚的定位與改革，擺脫民主黨給予民眾大政府的印象。Suleiman（2003）則觀察到，反官僚言論已成為一種趨勢，即便911事件喚起民眾對於部分政府部門員工，像是消防隊員和警察等，有所尊敬與重視，但是這種正面的觀感並沒有持續多久，就被長期以來政治人物反官僚的言論所淹沒。Goodsell（2003）則指出，美國無論是政治圈或媒體界都給予官僚系統相當負面的評價，甚至是介紹美國政府的教科書，也將重點放在官僚的規模、所擁有的權力，及其不受控制的現象上，甚少去討論官僚為民眾和社會帶來的正面效益。在《*The New Case for Bureaucracy*》一書中，Goodsell（2015:15）分析Facebook上關於Obama政府組織改造與預算的相關批評時指出，對於政府的批評可能與價值觀有關，且批評多半流於空泛的言論；相對而言，支持政府的言論則較為具體，從2009年到2012年的調查可以發現，平均70%以上的美國人民對聯邦政府公務員感到信任，與傳統媒體報導或社群媒體的評論所呈現出的政府或公務員的負面形象有相當的差距。

反官僚的現象可能隨著民主化的過程而有所不同，相對於國外論述中，因民主政治的選舉活動，所造成政治人物運用反官僚言論以爭取政治支持的現象，台灣的發展情形則不太一樣。台灣歷經「先羅馬後希臘」的發展過程，官僚體系的發展早於民主政治（陳敦源，2009），是以，在威權統治時期，官僚體系只是單純服從上級領導的聽話機器，政府領導者亦沒有面臨選舉的壓力，因此沒有打擊官僚以爭取政治支持的動機。但是，在邁向民主化過程中，台灣則逐步呈現出所謂「官僚鞭笞」的迷思（陳敦源，2009:5），受限於此類迷思，民選政治人物普遍認為，只要把政策失敗的原因，歸咎於行政官僚的無

能，進而嚴詞批判行政官僚的墨守成規，便算是直指政策問題的核心；而基於過往政治經驗，或是與公務機關的互動過程，社會大眾多數也都會相信政治人物的論述，認為社會問題的發生，往往起源於行政官僚的怠忽職守。於是，儘管此類反官僚言論的提出，未必有助於社會問題的解決，或是行政責任的追究，卻似乎已成爲我國民主治理過程當中，習以爲常的課責模式。

另一方面，官僚體系則面臨不適應民主政治，不知如何與民主政治下的老闆（民選首長或政務人員）互動的問題，且因爲政黨輪替所產生的政務官與事務官之間的磨合衝突，可能促使反官僚現象的發生有日益頻繁的趨勢，這樣的政治生態的改變，加上報禁解除後報業生態的轉變，是否使得公務人員相關的新聞報導呈現負面的趨勢，需要進一步深入的分析。以下，便針對報禁解除後，國內報紙生態的轉變做一簡單的介紹，並討論國內公務人員新聞報導相關研究的成果。

### 參、國內媒體轉變與公務人員新聞相關研究

相較於美國的經驗，我國從威權體制走向民主化的過程，新聞媒體的樣貌與生態產生很大的轉變。在解嚴前，台灣報業的發展受到政府諸多的限制，包括報證的數目、報紙的張數，以及印刷所設置的地點等。這些對報業的管制，主要是爲了維繫政權，而非維持言論自由與促進公共利益。對於報紙的特許優惠，也是爲了交換報社對政權穩固的支持（林麗雲，2000）。在這樣的情勢下，中國時報與聯合報發展成兩大報團，1988年報禁解除，在沒有相應的配套措施以及專業規範下，出現「夾殺同業、利誘讀者、漠視專業」等許多令人擔憂的現象（林麗雲，2008:201）。<sup>④</sup>約在1997年之後，自由時報與前述兩大報社，逐漸形成三大報鼎立的局面（林麗雲，2008:198）。然而，1993年有線電

<sup>④</sup> 報紙報導經常被批評意見與事實不分，主導或製造事件之發生或一味的攻擊政府與揭人隱私（石永貴，1989）。

視合法化，專業新聞台紛紛成立，以及2003年香港發跡的蘋果日報在台灣報業一片慘澹中進入市場，均對傳統報業形成龐大壓力，造成報紙報導方式與主題的轉變（李貞怡、李秀珠，2006）。當報業可以靠市場競爭策略，而非報導內容品質勝出時，新聞的專業性與整個新聞事業的公信力就面臨嚴重的考驗（蘇蘅等，2000）。除了商業的惡性競爭外，報紙成了個人表達對政治人物的喜好，或支持特定政治議題立場的工具（林瑩秋，2002），報社的政治意識形態也對災難新聞報導有所影響（林照真，2013）。

在學術界，政治民主化的轉變對於新聞報紙的內容，特別是，與政府相關的言論，究竟產生何種變化，吸引了不少傳播學者的關注。羅文輝（1989）以1986年和1987年7月15日至11月15日五家公民營報紙的社論為研究對象進行分析，結果發現，解嚴前後，報紙社論對政府或政府官員負面報導的比例從16.4%增加到22.5%；其中，公營報紙社論對政府持有較為正面看法的比例約佔67%，民營報紙則只佔了21%，兩者之間有顯著差異；而且，在解嚴之後，公營報紙的負面社論比例大致維持不變，但民營報紙負面的社論卻大為增加。<sup>⑤</sup>吳豐山（1972）比較台北市公營與民營的報紙發現，公營報紙宣揚政府或執政黨的言論較抨擊性言論多，民營報紙則相反。李慧（1997）分析中國時報和聯合報在解嚴前後一年有關國軍新聞報導發現，解嚴後軍方的負面新聞增加；報導主題上，軍方的意外或犯罪逃亡等事件出現的頻率則較解嚴前多。這些研究呈現出解嚴前後報紙報導之差異，並指出媒體所有權或意識形態可能對報導產生影響。

國內真正以公務人員的言論或新聞報導為主題之研究，寥寥可數。<sup>⑥</sup>截至

---

<sup>⑤</sup> 作者主張，批評政府的社論可視為新聞自由的指標之一，解嚴的確有利於新聞自由。然而，公營和民營報紙享有的自由度，仍有很大的差距。

<sup>⑥</sup> 國內有關研究多半聚焦於，傳播媒體對於政治人物形象與支持度的影響。例如，金溥聰（1997）研究1994年市長選舉的報紙報導發現報紙報導的確影響民眾對候選人的認知與評價。陳憶寧（2001）研究2000年總統大選的新聞報導發現，負面的報導對候選人的支持度有顯著之影響。



目前為止，僅有陳明育（2008）針對新聞報紙中公務人員形象，進行較有系統的分析。該研究以1996年至2004年聯合新聞知識庫為範疇，隨機抽出998筆新聞進行分析。分析的結果發現，與公務人員有關之新聞報導以負面內容居多，但政黨輪替前後，負面新聞報導所佔之比例並無顯著變化（政黨輪替前40.6%，政黨輪替後41.8%）（陳明育，2008:120）；就新聞主題而言，與人事管理有關的部分屬於最大宗，而與為民服務有關的新聞比例，則在政黨輪替之後明顯增加。

隨著政治民主化與政黨政治的競爭，台灣亦可能出現如美國政治人物一般，以抨擊官僚獲取政治利益的現象。黃玉秀、周榛嫻、孫懿賢（2013）的研究指出，政黨有可能在敵對政黨執政時，以警察人員的負面新聞做為抨擊的焦點，藉此削弱敵對政黨的民眾支持，並提升所屬政黨捍衛正義和監督執政的能力和形象。除此之外，執政的政黨或政府，經常運用警察人員支持其特定的立場或活動，更會讓人民覺得兩者同屬一個陣營，人民對警察人員的角色和定位便會有所質疑。另外，汪子錫（2010）探討國軍負面新聞的現象時則注意到，媒體經常引用立法委員質詢之內容，質疑國軍各種作為。為求提高媒體的知名度，累積更多的政治資本，立法委員經常以誇大聳動的方式形容國軍的行為，作者直指：「軍人保國衛民理應維護其至高的尊嚴與榮譽。但舉世之內恐再無任何國家之軍人如中華民國軍人在立法委員面前之無尊嚴與榮譽（汪子錫，2010:27）」。於此，突顯了軍人形象之敗壞，除了肇因於媒體的生態與負面報導的傾向外，在政治民主化的浪潮下，代議政治強調民意和必然的政治競爭，也會讓民選政治人物有動機去誇大國軍的負面行為，以顯現其問政能力和提升政治資本。就此看來，這與先前所述，國外有關抨擊官僚（bureaucracy bashing）的現象及其成因，是相當類似的。

除了報導本身的正負面評價之外，學者們也認為，報紙的報導可能存在著政治偏差的現象。新聞報導的數量、消息來源或評價等，很可能因為報紙的政黨屬性而有所不同。例如，左宗宏、李俊憲（2010）發現，在政黨輪替前後，

媒體對於不同政黨陣營的關注程度各有不同。此外，對於不同的政黨候選人，報紙在報導的數量、引用的消息來源，以及整體呈現的形象等方面，亦有顯著的差異（羅文輝、黃葳威，2000；羅文輝、王慧馨、侯志欽，2007）。另外，初亞民（2013）分析自由時報、聯合報、中國時報以及蘋果日報等四大報對於八八水災國軍救災行動的1,110則報導後發現，政治立場較傾向民進黨的自由時報有較多的負面報導，相對地，與執政黨政治立場較相近的聯合報則相對較少。

綜上所述，國內關於公務人員新聞報導的研究十分有限。而在這有限的研究之中，似乎又呈現出以負面報導居多的趨勢，並且，這樣的趨勢似與整體政治環境的變化有所關聯。因此，本研究試圖擴大研究的時間範圍，涵括自我國宣布解嚴以來，不同民主化階段與公務人員有關的頭版新聞報導，希望藉此能夠了解，在政治環境變動下，公務人員新聞報導的整體趨勢與關注議題，並觀察此一趨勢是否與反官僚論述的主張以及媒體的政治偏差有所關連。

奠基於國內外反官僚言論之相關研究，本研究之內容分析法主要有下列四個主要觀察的面向。第一個面向為媒體負面報導之傾向，過去的研究發現媒體確實有負面報導的傾向，再加上政治人物反官僚之言論提供媒體較多的負面題材，那麼，從解嚴以來，台灣公務人員新聞報導仍是以負面新聞居多嗎？第二個主要觀察的面向奠基於國外反官僚的文獻，試圖比較具有選舉壓力的政治人物，相較於其他評論公務人員的機關群體，是否傾向運用反官僚言論爭取政治利益，因此對公務人員有較負面的評價。在台灣是否也有類似的情況？新聞報導中的民選首長或立法委員等民選政治人物，與其他對象比較，是否對公務人員的評價顯著地較為負面？

第三個主要觀察的面向為政黨輪替下新政府與舊官僚可能的衝突是否造成公務人員負面的新聞報導增加。國外文獻指出，抨擊官僚的言論可能反應了新上任的政府對於舊官僚無法配合施政要求的不滿。因此，就台灣的經驗來說，

政黨輪替前後，公務人員新聞報導的數量與評價態度是否有所變化？本文關注的最後一個面向則是媒體之政治偏差，既有文獻指出與執政黨立場相近的媒體較有可能對公務人員比較友善，少一些負面批評或報導，相對的，與反對黨立場相近的媒體則可能因公務人員負責執行執政黨的政策而有較多的批評，就台灣而言，在公務人員新聞報導的數量與評價態度上，泛藍傾向的聯合報和泛綠傾向的自由時報在不同政黨執政時期，以及不同總統任期內是否有顯著的差異？這四個面向為本文主要研究之焦點，透過內容分析法所得之資料來進行驗證與討論，以下就本研究採行之內容分析法的步驟與過程進行說明。

#### 肆、研究方法

在研究方法上，本研究採取內容分析法，蒐集與公務人員相關的頭版新聞並進行後續的編碼與分析。就內容分析法之概念與目的而言，Holsti（1969:14）主張內容分析是藉由系統性且客觀的指認訊息的特徵以進行推論（any technique for making inferences by systematically and objectively identifying special characteristics of messages）；Berelson（1952）則強調內容分析是針對溝通的內容，進行客觀性、系統性且量化的描述；Abrahamson（1983）則強調，內容分析法不只可以針對訊息作量的分析，也可以進行質的分析，以對訊息有更深一層的了解。Wimmer和Dominick（1983）則指出內容分析可以用以評鑑媒體對於特定團體的形象。因此，本研究試圖用內容分析法分析公務人員的新聞報導，以了解媒體報導所呈現的公務人員的形象，所關注的公務人員的議題，並進一步針對不同消息來源以及不同政治傾向的媒體對公務人員的評價進行分析。

至於進行的步驟主要是參考國內學者王石番（1989）整理出的內容分析的步驟。首先，以「公務人員」和「官僚」等關鍵字，在立法院的「新聞知識管

理系統」<sup>⑦</sup>中搜尋1988年1月1日到2013年10月1日間聯合報與自由時報之頭版新聞。選擇以頭版新聞做為觀察對象，主要是因為頭版新聞的閱讀量較高（羅文輝、吳筱玟、Paddon，1999:68；蘇建州，2010:106），較易影響民眾對公務人員之觀感與印象。而選擇聯合報與自由時報，則是因為過去文獻曾經指出，兩報可能存在有政治偏差的報導傾向。<sup>⑧</sup>而就研究範圍而言，本研究所指涉的公務人員為廣義之公務人員，包括一般行政機關和國營事業等依法任用之人員，不包括政務官和民選公職人員。

在搜尋完畢之後，便依據研究設計的編碼項目與標準進行編碼工作。編碼的過程，首先填入新聞報導的基本資料，包括檔案編號、報紙種類、日期以及新聞標題。在排除報導內容為國外新聞之後，便開始閱讀新聞全文，首先登錄新聞主要的「報導取向」，共分為四大類，分別是政務官、公務人員評論、公務人員制度事實描述或是其他，編碼者必須先區分新聞報導的焦點為公務人員，而非政務官或民選公職人員，多半根據職稱來判斷，若無法判斷則編碼員需到該機關網站查詢該機關的組織編制表，確認其職位屬於公務人員性質。其次，編碼者觀察該篇報導是否有針對公務人員有任何的批評，報導的主題與使用的文字是否會讓民眾對公務人員產生正面或負面的看法或評價，若是單純描述公務人員的制度或法規，並未涉及對於公務人員個人或整體的評價，則歸類為制度事實報導。

接下來則登錄該篇報導的「評價態度」、「評價主題」、「消息來源」及

---

<sup>⑦</sup> 關於此資料庫的收錄標準，在與立法院聯繫的過程中得知，在2002年10月3日之前，是由立法院圖書館同仁以剪報方式收錄，致電國會圖書館的結果，館員告知收錄的標準是依法政類新聞相關為範疇。而於2002年10月4日之後則是全文收錄。收錄的標準在過程中有所更動，是否因此影響公務人員頭版新聞數量的增長在研究結果分析的部分有進一步的討論。

<sup>⑧</sup> 蘋果日報於2003年由黎智英的香港壹傳媒在台開始發行，其成立時間較短，不符合本文試圖了解解嚴以後媒體報導公務人員的長期趨勢變化之需求，因此，不納入探討的範圍。在1988年報禁解除後，中國時報與聯合報並立為台灣兩大報團，然而，聯合報在意識形態上比起中國時報更接近解嚴以後長期執政的國民黨政府（請參考林麗雲，2008），在考量媒體的政治偏差是主要的研究焦點之一，本研究選擇意識形態上最為鮮明對比的聯合報與自由時報為研究範疇。

「消息來源的評價態度」。在評價態度上，編碼員閱讀完全文之後，設想閱讀此篇新聞的民眾，在閱讀完畢後，會對公務人員產生何種觀感。若一篇報導有一部分是肯定公務人員的作為，有一部分是批評公務人員的作法，則以報導篇幅所佔比例較大者，其表現強度較強者為評價之標準；若兩者比例強度相當，則登錄為中立。至於評價主題，編碼員必須判斷報導的主題是屬於「風紀行為」、「為民服務」、「工作能力」、「人事管理」、「政治行為」其中的哪一個類型。編碼的標準主要參考陳明育（2008）的分類標準，風紀行為指的是公務人員濫用職權、收賄、包庇違法行為、破壞政府機關形象或洩漏國家機密等行為；為民服務則指公務人員替民眾服務時的態度與效率、積極性與公平性等；工作能力與態度類型則指公務人員的專業能力與績效、政策規劃或執行能力等；人事管理類型則指公務人員的考試、考績、訓練、退休撫卹和休假等的相關報導；政治行為類則指公務人員工作時受個人或執政黨的意識形態的影響，以及公務人員的政治性活動等。每一位編碼員手邊都有編碼說明，列出不同類型的定義範疇以及實例，都不屬於這五大類型者則歸到其他類型。消息來源則指新聞報導中是否有特定人士的發言，表示對公務人員正面或負面的評價，至於消息來源評價態度的編碼標準，與前述整篇報導評價態度的編碼標準一樣。

負責編碼的研究人員共有6位，均為國立大學政治學研究所的碩士生。每一則新聞由3位不同人員閱讀後，依照編碼手冊的標準與指示進行編碼（請見附錄一內容分析類目與編碼表）。於正式開始編碼之前，先隨機挑選10至20篇進行編碼，由研究者與編碼者共同討論每一個編碼項目定義與標準是否清楚，在釐清疑問並達成共識後，方才進行正式的編碼工作。正式編碼的成果，編碼人員間的複合信度<sup>⑨</sup>在報導取向上為0.89，評價主題為0.93，評價態度為0.90，

<sup>⑨</sup> 複合信度的計算分為兩個步驟：第一個步驟是相互同意度的計算，由兩位編碼者的編碼結果計算相互同意度，其相互同意度的公式如下：兩人相互同意度 =  $2 \times (\text{兩人間編碼結果相同的數目}) / (\text{第一位編碼員的編碼則數} + \text{第二位編碼員的編碼則數})$ 。第二個步驟為複合信度的計算，公式為複合信度 =  $[\text{編碼人數} \times (\text{平均相互同意度})] / \{1 + [(\text{編碼總人數} - 1) \times \text{平均相互同意度}]\}$ 。

消息來源為0.91，<sup>⑩</sup>均符合一般對於信度應超過0.8的要求。有關報導取向究竟是政務官、公務人員、制度事實描述或是其他，因攸關後續分析結果，故當此一變項的編碼結果不一致時，則由研究者與編碼人員逐一討論後做最後的決定，確認屬於公務人員評論者才會進行後續評價主題與態度之分析，而前述信度0.89乃是依據討論前原始編碼的結果計算而來。

## 伍、研究結果分析

利用「立法院新聞知識系統」搜尋的結果，與公務人員相關的頭版新聞共578筆。依報導取向作區分，如表一所示，在內含公務人員的頭版新聞之中，關注公務人員的制度或事實的報導者共206篇，佔所有報導的35.64%，而評論公務人員的報導則有165篇，佔所有報導的28.55%；頭版新聞報導雖含有公務人員等關鍵字，但實際上關注對象為民選首長或政務人員者佔16.78%；其餘新聞雖有提及公務人員，但是，並非以任何政務或公務人員為主要關注的對象。依據不同民主化階段，表二呈現了公務人員頭版新聞的趨勢，解嚴以後到第一次民選總統前的報導以制度事實居多，共有57篇，佔所有制度事實報導的27.67%，相對而言，只有四篇是針對公務人員的評論性報導，佔所有公務人員評論報導的2.42%。而隨著民主化的發展，帶有評論色彩的頭版新聞數量開始有顯著增加之態勢。仔細觀察民主化前後公務人員頭版新聞可以發現，就報導的內容而言，解嚴後早期新聞報導多為制度改革的訴求，主要有維護公務人員權益、提升效率競爭力、貪汙防治以及行政中立等，報導多與公務人員的形象沒有太直接的關係。2000年首次政黨輪替後，開始大量出現公務人員貪汙、詐騙、舞弊、洩密或行政不中立的行為的報導，尤其馬英九第一屆任期內有106

---

<sup>⑩</sup> 消息來源的信度計算方式為，針對每一篇文章三個編碼者編碼結果中出現次數最高的前三個消息來源，計算三位編碼者對該消息來源的相互同意度，然後計算三個消息來源信度的平均值。

篇與公務人員相關的評論性質的新聞報導，次數遠多於其他總統任期，佔所有公務人員評論新聞報導的64.24%，<sup>⑪</sup> 該時期內公務人員新聞報導之主題與評價將於下一部分做詳細的說明。

由於本文關注的焦點在於頭版新聞中公務人員的形象，於是，接下來將針對165篇公務人員評論之新聞報導進行分析。<sup>⑫</sup> 除了運用敘述統計和各項統計檢測外，並輔以質的面向的分析，一併提供並討論具有特殊意義的重要新聞。

### 一、公務人員新聞報導之評價與主題

首先，就165篇新聞報導之正負面評價而言，計算編碼者的平均評價態度所得之結果顯示，平均評價小於零之負面報導有148篇，佔所有報導之89.7%，

表一 公務人員頭版新聞之報導取向

報導取向	次數分配	百分比
公務人員制度事實報導	206	35.64
公務人員評論	165	28.55
政務人員評論	97	16.78
其他類別報導	110	19.03
總計	578	100

資料來源：本研究。

<sup>⑪</sup> 如前所述，由於立法院新聞知識管理系統的收錄標準在2002年有所改變，改成全文收錄後很可能頭版新聞數量會大量增加，而公務人員相關頭版新聞數量也隨之增加，因此本文整理1988到2013年頭版新聞的總篇數，並計算公務人員頭版新聞佔總篇數之比例，請參考附錄二歷年頭版新聞篇數及其包含公務人員次數及比例表，就數量上而言，聯合報的頭版新聞數量在2002年後的確有顯著增長，總篇數以及公務人員新聞篇數均是如此，自由時報則在2004年以後頭版新聞篇數有比較明顯的數量上的增加，公務人員頭版新聞數量的明顯增加則出現在2008年以後。就比例而言，馬英九任內公務人員頭版新聞佔總頭版新聞篇數的比例較高，聯合報在2010年、2011年以及2013年這三年公務人員頭版新聞所佔比例超過平均值（2.03），而自由時報2008年到2013年連續六年公務人員頭版新聞所佔比例超過平均值（2.71）。

<sup>⑫</sup> 165篇公務人員評論性質的新聞報導標題、日期與出版報紙請參考附錄三。

表二 各總統任期公務人員頭版新聞之報導取向

	公務人員制度事實報導		公務人員評論	
	篇數	百分比	篇數	百分比
李登輝民選前	57	27.67	4	2.42
李登輝民選首任	32	15.53	0	0.00
陳水扁首任	38	18.45	9	5.45
陳水扁連任	13	6.31	18	10.91
馬英九首任	39	18.93	106	64.24
馬英九連任	27	13.11	28	16.97
總計	206	100.00	165	100.00

資料來源：本研究。

\* 資料蒐集從1988年1月1日開始至2013年10月1日止。

而平均評價大於零之正面報導僅有13篇，佔7.8%（表三），165篇報導整體之平均評價態度為-1.2，介於負面與非常負面之間。此研究結果顯示，負面題材的確較具有報導之價值，與既有文獻的看法是相吻合的，負面報導是公務人員評論報導的大宗，媒體的確有可能較傾向選擇與公務人員有關的負面的題材進行報導。

表三 公務人員評論之正負面評價的次數分布

		正面 (評價態度>0)	中立 (評價態度=0)	負面 (評價態度<0)	總計
公務人員 評論	N	13	4	148	165
	平均	1.05	0.00	-1.42	-1.20
	%	7.8	2.42	89.70	100

資料來源：本研究。

\* 評價態度的計算，乃是將三位編碼者的編碼數值取平均數。評價態度非常正面者為2分，正面者為1分，中立者為0分，負面者為-1分，非常負面者為-2分。



進一步以新聞主題進行區分，本研究採用陳明育（2008）的做法，將公務人員新聞分為五類主題，以觀察不同主題的出現頻率與評價有無明顯差異。表四顯示，就出現之頻率而言，以風紀行為為主題之新聞占最大宗（44.24%），第二為工作能力（23.03%），第三為人事管理（14.55%）。就評價態度而言，分數最低的是為民服務和政治行為兩大類型的新聞（兩類的平均評價皆為-1.39），且兩大類型之公務人員頭版新聞全為負面新聞，無正面或中立之新聞。平均評價分數次低者為風紀行為類的新聞，平均評價為-1.38，73則報導中有69則為負面新聞，接著為工作能力類別之報導，平均評價為-1.18，38則報導中有35則為負面報導，相對而言，較不負面者為人事管理類的新聞，平均評價為-0.57，24則人事管理類新聞中15則為負面報導，7則為正面報導，2則為偏向中立之報導。ANOVA結果顯示，評價態度因報導主題而有所不同，Scheffe事後檢定顯示，人事管理類的評價較風紀行為類較佳，其差異具有統計之顯著性，至於其餘類別則無顯著之差異。

表五進一步列出各主題新聞報導的正負面實例。如前所述，為民服務和政治行為兩類的報導不僅評價態度的分數最低，且全無正面之頭版報導。為民服務類別的報導多與弱勢或有緊急特殊需求的民眾無法及時獲得政府回應協助有關，或者是政府回應民眾之公文太過八股。政治行為類別的負面報導，則多半與公務人員違反行政中立，公務人員被迫配合政府政策，參與超越其職務範圍之工作，或者是上級長官因為政治因素影響公務人員運作等。

風紀行為類的報導中，少數的正面報導與政府主動肅貪的行為有關，大多數仍為負面報導，包括公務人員酒駕、喝花酒、關說、聚賭、貪汙、販賣個資等負面行為的報導。此一主題的報導可以凸顯Jacobs與Schillemans（2016）所主張的媒體可能在課責過程中扮演的角色，無論是引發政府機關內部對於風紀問題的重視，或者是立法和司法機關對於不當行為的後續追蹤調查，都對於民主課責的機制可以發揮強化的作用。工作能力類別的報導中，正面的報導包括有氣象中心主任的形象與貢獻深受肯定，聯合報2009年10月9日在報導氣象局

預報中心主任申請退休遭慰留的事件中提到，行政院長在院會中表示：「有些公務人員兢兢業業、堅守崗位，薪資不高但表現非常好……很多認真的公務員應給予公平評價，若打擊或挫傷士氣，會影響社會成長與國家進步」。另一正面報導的實例為，自由時報2010年4月10日報導山老鼠與林管處爭奪漂流木之戰指出，山老鼠行徑非常囂張，經常集體現身恐嚇公務人員，讓公務人員不敢到人煙稀少的河川上游清點漂流木的數目，但林管處公務人員跋山涉水，克服種種困難搶救珍貴的木材。而工作能力類別的負面報導則多半與工作的能力和心態有關。至於人事管理類別的報導，正面的報導多與高普考試有關，像是公務人員考試報考人數創新高，許多高學歷的人才相繼投入國家考試等，負面例子則像是公務人員鑽十八趴漏洞、機關顧問浮濫，或者是機關間政策不一致或不合作導致人事管理制度的問題等。

如前所述，馬英九首任總統任期內共有106篇評論性質之公務人員頭版新

表四 公務人員頭版新聞評論主題與評價態度

報導主題	總次數 (%)	正負面 次數分配			平均評價
		正面	中立	負面	
風紀行爲	73 (44.24)	3	1	69	-1.38
工作能力	38 (23.03)	2	1	35	-1.18
人事管理	24 (14.55)	7	2	15	-0.57
爲民服務	12 ( 7.27)	0	0	12	-1.39
政治行爲	12 ( 7.27)	0	0	12	-1.39
其他類別	6 ( 3.64)	1	0	5	-0.89
總計次數	165 ( 100)	13	4	148	-1.20

資料來源：本研究。

\* 評價態度的計算，乃是將三位編碼者的編碼數值取平均數。評價態度非常正面者爲2分，正面者爲1分，中立者爲0分，負面者爲-1分，非常負面者爲-2分。

\*\* One Way ANOVA test  $F(5, 160) = 4.65, p < .001$  ;  
Scheffe檢定：人事管理－風紀行爲 = .809,  $p < .001$ 。

表五 公務人員評論新聞主題正負面實例

報導主題	評價態度	實際案例			
		聯合報		自由時報	
風紀行爲	正面	8/25/1994	政風司肅貪座談會	9/7/1993	法務部肅貪行動
	負面	6/16/2013	林管處工作站主任酒駕肇事	8/30/2013	法官涉貪
		8/24/2012	警官聚賭	2/1/2013	新北環快爆官員淫貪
		8/16/2011	法官關說	11/16/2012	台鐵弊案
		4/1/2009	軍官偽造多益成績	8/30/2012	前消防署長涉貪
		10/4/2008	國產局長喝花酒	9/10/2011	故宮郵局員工涉貪
		10/8/2006	境管官員勾結蛇頭	7/8/2011	海關買賣官
		5/26/2004	警官海巡隊員等涉嫌販賣個資	2/18/2011	監理處發幽靈車牌
		1/15/2004	健保資料外流	9/29/2010	新生高弊案
		1/14/2004	國民旅遊卡弊案	2/9/2007	機場噪音補助弊案
		—	—	11/19/2004	建設局課長喝花酒廠商買單
工作能力	正面	10/9/2009	給好公務員打氣搶救氣象老兵	4/10/2010	林管處鬥山老鼠搶救百萬元檫木
	負面	8/21/2013	監院糾正假農民氾濫	7/28/2012	審計部批百年國慶經費一筆糊塗帳
		1/26/2011	不准官僚！叫公送太廟叫座當太座	4/5/2011	橋比路高未銜接台中市民氣炸
		1/16/2011	公務員英語能力不佳	3/10/2011	失火夜店用泡棉中市府去年就知
		—	—	11/5/2010	八萬地方公僕八爪魚多老虎少
		—	—	7/13/2010	放生魚蝦貝須事先申請
人事管理	正面	3/22/2012	初考52歲拼2年上榜	9/22/2010	普考放榜61個博士上5個
		12/7/2011	創新高 國考75萬人	9/16/2009	高普考放榜 最高齡58歲
		9/24/2011	高普考13.5萬人報考	—	—
		2/8/2009	千人取四 公務員初考	—	—
		8/5/2007	台鐵招考265缺來了6,620人	—	—

表五 公務人員評論新聞主題正負面實例 (續)

報導主題	評價態度	實際案例			
		聯合報		自由時報	
人事管理	負面	4/18/2012	血汗醫院監院糾正	3/24/2012	公職滿30年 健保費國庫全額補貼
		3/31/2006	鑽十八趴漏洞 租官賺退休金	10/11/2011	台糖警衛清潔工 年薪破百萬
		2/26/1990	六縣市周末不上班	1/5/2011	沒法源 教部18趴增存偷跑
		—	—	10/3/2010	政府機關聘顧問 浮濫涉酬庸
		—	—	7/11/2010	文官學院首招 政院不捧場
為民服務	正面	—	—	—	—
	負面	4/19/2011	公文官僚八股	11/11/2011	宏達電經理墜崖未獲救 家屬：八掌溪翻版
		3/31/2011	人瑞巴士量表過不了	4/4/2011	蘭嶼阿嬤病危 機船拒載難返鄉
	8/22/2010	高小妹申請身障手冊碰壁	7/13/2010	何鳳山家屬要求平反	
政治行爲	正面	—	—	—	—
	負面	10/17/2007	基層公務員 認養連署配額	1/5/2012	8部會動員 4,000公務員上街
		—	—	7/1/2010	鐵路警局長公然輔選
		—	—	4/15/2010	高市勞工局拒宣傳 ECFA槓上勞委會
		—	—	9/1/2010	北市府要員工 開工先秀花博舞
		—	—	1/28/2010	選後算帳？投縣府下通牒
—	—	11/11/2000	中市府45主管 今集體加入民進黨		

資料來源：本研究。

聞報導，其次數與比例顯著較其他總統任期高出許多，進一步觀察評價主題之分布可以發現，如表六所示，106篇當中40篇為負面的風紀行為類別的報導（佔所有負面風紀行為報導的58%），24篇為負面的工作能力類別的報導（佔所有負面工作能力報導的69%），9篇為負面人事管理類的報導（佔所有負面人

表六 不同總統任期內公務人員頭版新聞之評價主題與評價態度分布

主題	評價態度	李登輝 民選前	李登輝 民選首任	陳水扁 首任	陳水扁 連任	馬英九 首任	馬英九 連任	總計
風紀行為	正面	2	0	0	0	1	0	3
	中立	0	0	0	0	1	0	1
	負面	0	0	3	9	<b>40</b>	17	<b>69</b>
工作能力	正面	0	0	0	0	2	0	2
	中立	0	0	0	0	1	0	1
	負面	1	0	2	3	<b>24</b>	5	<b>35</b>
人事管理	正面	0	0	0	1	6	0	7
	中立	0	0	0	0	1	1	2
	負面	1	0	2	1	<b>9</b>	2	<b>15</b>
為民服務	正面	0	0	0	0	0	0	0
	中立	0	0	0	0	0	0	0
	負面	0	0	0	1	<b>10</b>	1	<b>12</b>
政治行為	正面	0	0	0	0	0	0	0
	中立	0	0	0	0	0	0	0
	負面	0	0	2	2	<b>8</b>	1	<b>12</b>
其他	正面	0	0	0	0	0	0	1
	中立	0	0	0	0	0	0	0
	負面	0	0	0	1	3	1	5
總計		4	0	9	18	106	28	165

資料來源：本研究。

\* 評價態度的計算，乃是將三位編碼者的編碼數值取平均數。評價態度非常正面者為2分，正面者為1分，中立者為0分，負面者為-1分，非常負面者為-2分。

事管理報導的60%)，10篇為為民服務類的負面新聞報導，佔該主題類型所有負面報導的83%，8篇為政治行為類的負面報導，佔該主題類型所有負面報導的67%。上述數據可以顯示，馬英九首任總統任期內公務人員為民服務的態度與效率不佳之頭版新聞，遠較其他屆總統任期內高出許多，雖無法證明與馬英九之執政能力有直接之關聯，但此類報導出現之頻率若較高，當時民眾對公務人員整體的評價與感受必然不佳，執政者應有警惕並設法改善。另一方面，可以觀察到馬英九首任內出現六則人事管理類的正面報導，遠較其他階段多出許多，主要與高普考熱有關，突顯求職者想要進入政府部門工作的強烈動機，公務人員仍是許多人想要追求的工作。

## 二、公務人員新聞報導之消息來源與評價態度

現有反官僚文獻指出，有選舉壓力的政治人物可能藉由抨擊官僚來提升自我的政治形象和支持，本研究比較政治人物、媒體、學者專家和行政機關等不同消息來源出現的頻率，及其對官僚的評價。結果發現，如表七所示，出現頻率最高的前三名依次為其他機關、一般民眾及社會團體以及政務官。最常出現的消息來源其他機關，包括立法、司法、考試和監察機關等消息來源共有173次，佔整體之18.58%，其中142次為負面評論（約佔82%）；接著為一般民眾及社會團體為消息來源者共有164次，佔整體之17.62%，其中135次為負面評論（約佔82%），出現頻率第三高者為政務官，共125次，其中76次為負面評論（約佔61%）。

就這些不同消息來源對公務人員之評價，最為負面的是地方民代，所有評論皆是負面評論，接著是學者專家，26次學者專家評論中25則為負面評價，平均評價為-0.92，泛藍立委的平均評價態度也在-0.92左右，泛綠立委則接近-0.86。消息來源中平均評價最正面的則是行政機關本身（-0.23）。政務官的平均評價態度則接近-0.30，僅次於行政機關。結果與既有文獻的看法部分吻合，意即，有選舉壓力的民意代表，的確會較負面的評價公務人員；然而，

民選首長之平均評價（-0.61）僅略低於平均值（-0.57），而政務官之平均評價（-0.30）更是顯著高於平均值，這一部分與國外反官僚文獻中民選首長或政務官抨擊官僚之現象則有所不同。

儘管立委對公務人員的評價顯著較其他消息來源低，但進一步閱讀新聞報導的內容便會發現，在民主化的早期階段，民意代表並不全然站在批評或反對的立場看待公務人員的各式作為。例如，自由時報1990年2月4日報導總預算編列時提到行政院自行決定不加發半個月年終獎金，當時立委發言直指行政院：「言而無信，使公務人員希望落空，是很不好的事情」。相對而言，近年來由

表七 公務人員頭版新聞中不同消息來源與平均評價  
（依照平均評價之高低排列）

	正面評價 次數	中立評價 次數	負面評價 次數	小計	平均評價
地方民代	0	0	18	18	-1.00
學者專家	1	0	25	26	-0.92
泛藍立委	1	1	34	36	-0.92
泛綠立委	5	1	71	77	-0.86
其他機關	20	11	142	173	-0.71
一般民眾、社會團體	22	7	135	164	-0.69
民選首長	6	5	33	44	-0.61
公務人員	30	9	77	116	-0.41
政商菁英	12	4	29	45	-0.38
政務官	39	10	76	125	-0.30
行政機關	36	10	61	107	-0.23
總計	172	58	701	931	-0.57

資料來源：本研究。

\* 消息來源之認定以三位編碼者中至少兩位認定同一消息來源為標準，以提升信度，消息來源評價態度之計算則以有納入計算之消息來源為範圍，計算兩位或三位編碼者對同一消息來源之評價態度之平均值。消息來源評價態度之編碼，正面者為1，中立者為0，負面者為-1。

於勞工權益意識的抬頭，民意代表則常把公務人員與勞工比較。例如有立委指出，政府編列預算補貼公務人員優惠利率存款的支出，卻沒有錢補助勞工，對待勞工與公務人員的態度實在是天差地遠（自由時報，2009年1月6日）。至於這樣的比較，可能造成民眾對公務人員的不良觀感或對立，引起不少的重視與討論。例如自由時報2011年1月5日報導優惠存款的規定修改，與軍教恢復課稅的政策一再拖延，都讓軍公教人員「背負特權罵名」！立委質疑相關說法會「汙名化公務員」，並造成公務人員與其他社會階級的對立（自由時報，2011年1月7日）。在檢討退休軍公教人員年終慰問金時，銓敘部長表示：「不希望退休金或慰問金造成社會的對立，形成老百姓對軍公教人員的仇恨」（自由時報，2012年10月23日）。政治人物則呼籲，優惠利率存款等不合理的制度應進行改革，但不應「引起社會的對立情緒或讓公教人員背負不必要的指責」（聯合報，2011年1月14日）。由此可知，雖然就內容分析法所得之平均評價而言，政治人物對於公務人員多採取批判抨擊之立場，但是，在特定時空下，就特定事件（前述加發獎金之事件）可能站在維護公務人員的立場，除此之外，政治人物也意識到將公務人員塑造成特定階級團體大加撻伐，可能對於社會和諧有負面的影響，應有所節制。這一類型的報導重視制度所引發的階級對立和不滿的情緒，並未深入理性的探討制度背後的成因或改革的方向過程等，反應先前理論所提及的媒體的生態導致公共議題的討論缺乏理性與細緻的論述（Fox and Gangl, 2011），不利於媒體在民主治理中扮演課責的角色。

另外，就學者專家對於公務人員的批評較為負面的結果，一種可能的解釋是，新聞媒體在負面報導公務人員的行為時，希望藉由學者專家的意見來凸顯公務人員心態或行為上改進的必要性。舉例來說，2010年當立委爆料桃園機場中控中心管理不當時，報導內容便提到學者的意見：「桃園機場問題可由小看大，顯見民航局管理鬆散……公務員心態趕不上民間服務業的經營效率與績效，即便成立機場公司，還是同一批人在營運管理，民航局必須加強教育訓練、調整其心態」（自由時報，2010年7月7日）。又或者，當媒體在報導地方



政府道路工程有所缺失時，學者對於公務人員未事先發現興建中的橋樑無法與道路銜接，直指「這是不可原諒的錯誤」（自由時報，2011年4月5日），亦有類似強化負面印象的效果。

### 三、政黨輪替與公務人員新聞報導

反官僚論述主張政治人物抨擊官僚之言論，反應的是官僚無法有效回應新上任政府之領導，因此，往往會在政權輪替之後，出現較多反官僚言論。研究結果如表八所示，首次政黨輪替後，於陳水扁擔任總統期間，公務人員頭版新聞數量有所增加，平均評價為-1.37，較李登輝民選前平均評價（-0.17）為低，接著陳水扁第二屆任期時公務人員頭版新聞之平均評價持續下滑至-1.4，為所有總統任期內最低者。第二次政黨輪替馬英九首屆總統任期內，公務人員新聞報導整體數量和負面報導所佔之比例雖有明顯的增加，但是，其平均評價（-1.13）則稍有回升，ANOVA檢定結果總統任期與平均評價態度應有所關聯（ $p=.03$ ），但進一步的Scheffe事後比較則未發現任兩屆總統任期內新聞平均評價之差異達統計之顯著性。

儘管不同總統任期新聞報導之評價態度並無統計上顯著之差異，新聞之內容仍然提供相當有趣的題材，呈現新政府與舊官僚之間的緊張關係。在歷經首次的政黨輪替後，出現地方政府高階主管集體加入民進黨的新聞報導（自由時報，2000年11月11日）。在民進黨台中市黨部主委（當時台中市長的先生）力邀之下，共有四十五位台中市府及附屬機關一、二級主管集體宣誓加入民進黨，國民黨市長候選人則指出，加入民進黨的國民黨員已表明，將在國民黨光復台中市後集體恢復黨籍。除此之外，政黨輪替之後，新聞媒體也開始關注政務官意圖運用考績來影響官僚體系運作的現象。聯合報2001年3月23日報導公務人員考績法的修正時便指出，「事務官的工作績效，政黨輪替後屢屢成為話題」，並引述當時的人事行政局長之主張：「首長施政有績效壓力，如果事務官沒有合理的工作效果，首長有權力調動其職務」。呈現出新上任之政府試圖

表八 各執政時期公務人員頭版新聞評論的篇數與評價態度

	次數 分配	涵蓋 年數	年均 篇數	正面 報導	中立 報導	負面 報導	平均 評價
李登輝民選前	4	8	0.50	2	0	2	-0.17
李登輝民選首任	0	0	0.00	0	0	0	—
陳水扁首任	9	4	1.75	0	0	9	-1.37
陳水扁連任	18	4	4.75	1	0	17	-1.40
馬英九首任	106	4	26.50	9	3	94	-1.13
馬英九連任	28	1.6	17.50	1	1	26	-1.38
總計	165	25.6	6.45	13	4	148	-1.20

資料來源：本研究。

\* 資料蒐集從1988年1月1日開始至2013年10月1日止。

\*\* 評價態度的計算，乃是將三位編碼者的編碼數值取平均數。評價態度非常正面者為2分，正面者為1分，中立者為0分，負面者為-1分，非常負面者為-2分。

\*\*\* One Way ANOVA test  $F(4,160)=2.7$ ， $p\text{ value}=0.03$ ；  
Scheffe事後檢定結果顯示兩兩組間差異均未達顯著水準。

強化對官僚之控制而造成的緊張關係，與國外文獻提及的新政府上任後官僚回應性的議題相同。

除了上述的緊張關係之外，公務人員新聞報導也呈現出官僚為了回應政務領導可能面臨工作上的困境，或者是增加其職責範圍以外的工作。例如，2004年總統大選前，由於公投議題引發中央與地方選務工作的爭議，聯合報2004年2月22日的報導指出，中央表示將嚴懲違反中選會規定的地方選務官員，且傳出不少基層選務人員辭職的消息，中央指責地方首長「把自己的意見強壓在選務人員身上，陷選務人員於不義」，泛藍十四位縣市長甚至聯合發表聲明主張，縣市首長及公務人員都不願成為「違法共犯」（聯合報，2004年1月27日）。另一方面，為配合高層的政策，基層公務人員可能要負擔其業務範圍之外的工作，第一個例子是高雄市勞工局就業服務中心被要求要配合宣傳

ECFA，就業服務人員除了要忙著服務失業者之外，還要背ECFA文宣，若電話抽考不過，還擔心會失業，勞工局長直指勞委會「為難基層公務員」（自由時報，2010年4月15日）。第二個例子是自由時報2010年9月1日報導指出，民政局要求區公所和戶政事務所的員工，利用休息時間練習花博舞，不僅基層公務人員反彈，強調業務很忙碌不想跳，市議員更直指此舉不僅「剝削公務員體力與尊嚴，也損及洽公民眾權益」，甚至有公務人員投訴其所屬機關，為了鼓勵員工參觀花博，竟給予參觀者公假並可折算終身學習時數（自由時報，2010年11月19日）。第三個例子是桃園縣為了盡速升格為直轄市，不僅推出許多獎勵人口遷入的政策，也希望基層的公務人員幫忙拉人入籍，根據自由時報2010年8月1日的報導，只要拉兩人入籍，就可以獲得獎賞，績效夠好還能獲記幾支大功，此種將政策配合度納入官僚體系績效衡量的做法，引起許多的爭議。除了上述的爭議與困境之外，執政的政府動員公務人員參與政治活動，亦是新聞關注的焦點，聯合報2005年3月24日的報導提到，行政院長在院會上公開呼籲公務人員參加遊行，引發爭議。聯合報2007年10月17日則報導政府為推動入聯公投尋求聯署，要求公務人員認養連署配額，違反行政中立。這一類型的報導雖然有助於社會大眾瞭解公務人員面臨上級長官的壓力情形，但僅止於單純的描述公務人員可能違反行政中立的行為，並未進一步討論民選首長或政務官在面臨執政的壓力下，究竟應該如何引導或控制公務員的行為，才能夠有效達成政策，但又不使公務人員違反行政中立的價值，若能進一步發展更細緻的論述引導公共討論，將能提升媒體在民主治理中的角色與功能。

#### 四、媒體之政治偏差與公務人員新聞報導

前述文獻提及媒體本身的政治意識形態可能會影響其報導之內容題材或傾向。依此推論，在國民黨執政時期，泛藍的聯合報對公務人員應較為友善；而在民進黨執政時期，泛綠的自由時報則會有較少的公務人員負面評論報導。本

文研究結果顯示，陳水扁總統兩屆任期內，聯合報公務人員負面評論報導共有21則，自由時報則僅有5則，相對而言，馬英九首屆總統任期內，聯合報相關負面報導有35則，自由時報的負面報導則有59則，馬英九第二屆任期截至2013年10月，聯合報負面報導有6則，自由時報負面報導則有20則（表九）。就負面報導之數量而言，卡方檢定的結果顯示，兩大報在不同總統任期內負面報導之數量有顯著之不同（ $p < .01$ ）。

就平均評價分數而言，聯合報在陳水扁首任期間相關報導平均評價為-1.56，為所有總統任期內最低者，在陳水扁第二屆任期間的相關報導平均評價為-1.4，為次低者。就自由時報而言，馬英九第二屆任期內相關報導之平均評價為-1.55，為所有總統任期內最低者，然而陳水扁第二屆任期內之相關報導平均評價-1.5，為次低者。然而無論是聯合報或自由時報，ANOVA的檢定均顯示不同總統任期內新聞報導之平均評價之差異未達統計之顯著性。

表九 不同總統任期聯合報 / 自由時報公務人員頭版新聞篇數與評價

	聯合報					自由時報				
	報導篇數				平均 評價	報導篇數				平均 評價
	正面	中立	負面	小計		正面	中立	負面	小計	
李登輝民選前	1	0	1	2	-0.17	1	0	1	2	-0.17
李登輝民選首任	0	0	0	0	—	0	0	0	0	—
陳水扁首任	0	0	6	6	-1.56	0	0	3	3	-1.00
陳水扁連任	1	0	15	16	-1.40	0	0	2	2	-1.50
馬英九首任	6	2	35	43	-1.00	3	1	59	63	-1.23
馬英九連任	1	1	6	8	-0.96	0	0	20	20	-1.55
總計	9	3	63	75	-1.10	4	1	85	90	-1.28

資料來源：本研究。

\* 資料蒐集從1988年1月1日開始至2013年10月1日止。

\*\* 評價態度的計算，乃是將三位編碼者的編碼數值取平均數。評價態度非常正面者為2分，正面者為1分，中立者為0分，負面者為-1分，非常負面者為-2分。

表十 不同政黨執政下公務人員頭版新聞次數和評價

			國民黨執政	民進黨執政	總計
聯合報	報導篇數	正面	8	1	9
		中立	3	0	3
		負面	42	21	63
		小計	53	22	75
	平均評價	-0.96	-1.44	-1.10	
自由時報	報導篇數	正面	4	0	4
		中立	1	0	1
		負面	80	5	85
		小計	85	5	90
	平均評價	-1.28	-1.20	-1.28	

資料來源：本研究。

\* 評價態度的計算，乃是將三位編碼者的編碼數值取平均數。評價態度非常正面者為2分，正面者為1分，中立者為0分，負面者為-1分，非常負面者為-2分。

進一步把總統任期歸納成國民黨與民進黨執政時期來觀察不同政黨執政時期媒體公務人員新聞報導之差異，如表十所示，不同政黨執政時期，兩大報公務人員新聞報導之整體數量確有差異 ( $p < .01$ )。就平均評價分數而言，聯合報在國民黨執政時期的公務人員報導平均評價為-0.96，民進黨執政時期則為-1.44，兩者間之差異達到統計之顯著性 ( $p < .05$ )；自由時報則剛好相反，國民黨執政時期平均評價為-1.28，民進黨執政時期則為-1.2，但兩者間沒有顯著之差異。就正負面報導的次數分布而言，如表十一所示，卡方檢定結果顯示，在不同政黨執政時，兩大報負面報導之數量有顯著之差異 ( $p < .01$ )。

表十一 不同政黨執政下公務人員頭版新聞之正負面次數分配

正面評價			
	國民黨執政	民進黨執政	卡方檢定
聯合報	8	1	卡方值=0.48 (不顯著)
自由時報	4	0	
小計	12	1	
負面評價			
	國民黨執政	民進黨執政	卡方檢定
聯合報	43	20	卡方值=18.83 ( $p<.01$ )
自由時報	80	5	
小計	123	25	

資料來源：本研究。

\* 評價態度的計算，乃是將三位編碼者的編碼數值取平均數。評價態度非常正面者為2分，正面者為1分，中立者為0分，負面者為-1分，非常負面者為-2分。

## 陸、結論

本文關注從解嚴以來，聯合報與自由時報兩大報，與公務人員有關的頭版新聞報導在數量上和評價態度上的趨勢，並根據反官僚言論之文獻建構四個主要觀察的面向。首先，整體而言，公務人員頭版新聞報導的數量呈現增長的趨勢，有部分可能的原因是新聞資料庫改成全文收錄，另一部分則可能反應公務人員負面報導受到社會重視程度的增加，在民選總統前的頭版新聞，多為公務人員制度事實的相關報導；民主化後則開始出現許多對公務人員負面行為的報導，整體評價較民主化前要低，又以公務人員的風紀行為為媒體關注之焦點主題。馬英九首屆任期內，公務人員頭版新聞報導之數量較其他總統任期之數量高，其中，為民服務類的負面新聞報導明顯增多，其他類別的負面報導也不少，數量的增加有部分可能的原因是新聞資料庫改成全文收錄，但在考量因為新聞收錄標準改變所造成的數量增加的因素之下，此階段公務人員頭版新聞出

現之頻率仍較其他總統任期高。就平均評價而言，陳水扁總統第二屆任期之新聞報導平均評價最低，但與其他總統任期相比時，新聞報導之評價態度的差異未達統計上之顯著性。

其次，過去反官僚文獻曾提出，抨擊官僚的言論源自於新政府對舊官僚的不滿；然而，就台灣的經驗而言，這樣的說法似乎並未得到充分的支持，公務人員頭版新聞的平均評價在兩次政黨輪替後並未出現顯著下降之趨勢。不過，從相關新聞的報導內容當中，仍可以感受到，政黨輪替後新政府試圖加強對官僚控制所造成的彼此間的緊張關係，以及官僚回應政務領導時可能產生的工作困境，或者是業務範圍之外的工作負擔。

第三，反官僚文獻指出面臨選舉壓力的政治人物，較常以抨擊公務人員的言論，爭取政治支持，則可以於本文研究中獲得部分呼應。本研究發現，民意代表與學者專家給公務人員的評價是所有消息來源中最為負面的；相對而言，政務官與行政機關最正面；至於民選首長的評價僅略低於平均值。而且，本文也發現民意代表或政治人物對於公務人員之評價也並非全然負面，對於抨擊公務人員，甚至引起公務人員與其他社會階級團體之對立，也表達出擔憂之意。由此可知政治人物並非只是單純的反官僚，此一觀察與國外文獻之描述有所不同。

至於公務人員新聞報導是否反應了媒體的政治偏差，本研究的結果僅部分支持此一觀點。聯合報與自由時報在不同總統任期，以及不同政黨執政時，其負面報導之數量的確有顯著不同。但是，就平均評價而言，兩大報在不同總統任期的新聞報導平均評價無顯著差異，僅在國民黨執政時期，聯合報有關公務人員的頭版新聞評價相較於民進黨執政時期較不負面。

公務人員新聞報導的分析，能提供給台灣官僚體系或者整體政府運作何種訊息？首先，最常見的新聞報導主題是公務人員的風紀行為，由此可以推論，社會大眾或媒體最在乎的是公務人員的品德與紀律。基於少數特定公務人員負面行為的報導，極有可能傷害到整體公務人員的形象。因此，無論負責的業務

性質或職位高低，個別公務人員都需以此為戒，發揮自律的精神，減少違法或不當的行為，如此一來，媒體的負面報導自然會減少。其次，如前述國內外文獻提及媒體生態的轉變有可能使得客觀中立的報導更為減少，當公務人員負面新聞報導，呈現出媒體或政治人物以官僚作為主要的攻擊對象，傷害的不只是民眾對於官僚的信任，很可能會更進一步削弱了政府整體治理的能力，與政治人物應當設法強化政府治理的最終目的，背道而馳。當官僚被塑造成負面的組織，民眾如何會有動機積極地與官僚互動和參與，以產生民主治理所想要的成果？若抨擊官僚的趨勢持續惡化，其負面效應將可能是一個相當令人擔憂的問題。

最後，雖然本研究提供了解嚴以來公務員頭版新聞報導之初步分析，以驗證台灣是否出現像國外文獻中提及的反官僚現象，藉由長期性資料的分析以了解在民主化過程中媒體對公務員的關注程度與評價態度的變化，然而，這樣的變化究竟反映的是媒體的商業邏輯，或者是政治人物的政治邏輯，恐怕需要後續研究進一步縮小研究的時間與樣本，分析引發官僚相關言論或報導之動機與情境。至於這些新聞報導究竟代表著媒體在民主課責機制中扮演的何種角色？是Jacobs 與Schillemans（2016）文中所提及的spark、forum、amplifier還是trigger？則需要進一步針對各則新聞報導前後所發生的效應與改變，進行更深入的追蹤與分析。未來的研究也可以考慮針對與民生問題高度相關的部會機關，長期追蹤其受到媒體關注的程度，並訪談機關內部人員以了解媒體關注所帶來的壓力大小變化及對機關產生的效應，以深入了解媒體對政府治理可能產生的影響。



## 附錄一 內容分析類目與編碼表

分析類目	編碼數值	
評價態度	(1) 非常正面：2 (2) 正面：1 (3) 中立：0 (4) 負面：-1 (5) 非常負面：-2	
報導取向	(1) 政務官評論 (2) 公務人員評論 (3) 公務人員制度事實報導 (4) 其他類別報導	
評價主題	(1) 風紀行爲 (2) 爲民服務 (3) 工作能力 (4) 人事管理 (5) 政治行爲 (6) 其他	
執政時期	(1) 李登輝民選前： (2) 李登輝首任： (3) 陳水扁首任： (4) 陳水扁連任： (5) 馬英九首任： (6) 馬英九連任：	1/1/1988 - 5/19/1996 5/20/1996 - 5/19/2000 5/20/2000 - 5/19/2004 5/20/2004 - 5/19/2008 5/20/2008 - 5/19/2012 5/20/2012 - 10/1/2013
消息來源	(1) 行政機關	指行政院各部會以及所屬單位，以及各地方政府局處單位。
	(2) 其他機關	除了行政機關以外的單位，諸如立法院預算中心、監察院、考試院、司法院、檢調單位、國營事業等。
	(3) 政務官	政治任命官員。
	(4) 公務人員	一般行政機關和國營事業等依法任用之人員，但不包括政務官和民選公職人員。
	(5) 民選首長	經由民選產生的中央及地方行政首長，諸如總統、台南市長等。

附錄一 內容分析類目與編碼表 (續)

分析類目	編碼數值	
消息來源	(6) 地方民代	地方政府層級的民意代表，諸如市議員、鄉鎮公所代表。
	(7) 一般民眾、社會團體	一般民眾或公民團體，諸如婦女新知、主婦聯盟、台灣競爭力論壇等。
	(8) 泛藍立委	國民黨、親民黨、以及新黨黨籍立委。
	(9) 泛綠立委	民進黨以及台灣團結聯盟黨籍立委。
	(10) 政商菁英	企業界領袖、政黨幹部或候選人。
	(11) 學者專家	具有大學教職或學術研究機構聘任研究人員。
消息來源的評價態度	(1) 正面：1 (2) 中立：0 (3) 負面：-1	

附錄二 1988至2013年頭版新聞篇數及其包含公務人員次數及比例表

報紙	聯合報			自由時報			總計		
	公務人員	總數	%	公務人員	總數	%	公務人員	總數	%
1988	1	79	1.27	1	172	0.58	2	251	0.80
1989	1	67	1.49	0	40	0.00	1	107	0.93
1990	6	80	7.50	2	72	2.78	8	152	5.26
1991	0	78	0.00	0	37	0.00	0	115	0.00
1992	6	216	2.78	0	83	0.00	6	299	2.01
1993	8	465	1.72	1	166	0.60	9	631	1.43
1994	13	725	1.79	1	147	0.68	14	872	1.61
1995	19	719	2.64	5	246	2.03	24	965	2.49
1996	6	562	1.07	1	255	0.39	7	817	0.86
1997	4	293	1.37	7	181	3.87	11	474	2.32
1998	3	244	1.23	3	223	1.35	6	467	1.28
1999	4	218	1.83	3	321	0.93	7	539	1.30
2000	5	212	2.36	8	261	3.07	13	473	2.75
2001	6	275	2.18	4	175	2.29	10	450	2.22
2002	14	661	2.12	7	255	2.75	21	916	2.29
2003	7	884	0.79	1	251	0.40	8	1,135	0.70
2004	12	818	1.47	3	430	0.70	15	1,248	1.20
2005	14	780	1.79	3	402	0.75	17	1,182	1.44
2006	21	802	2.62	1	378	0.26	22	1,180	1.86
2007	17	1,024	1.66	7	379	1.85	24	1,403	1.71
2008	27	1,449	1.86	13	378	3.44	40	1,827	2.19
2009	25	1,377	1.82	19	551	3.45	44	1,928	2.28
2010	28	1,219	2.30	50	1,024	4.88	78	2,243	3.48
2011	38	1,163	3.27	40	1,027	3.89	78	2,190	3.56
2012	21	1,097	1.91	39	1,008	3.87	60	2,105	2.85
2013	23	731	3.15	30	741	4.05	53	1,472	3.60
總計	329	16,238	2.03	249	9,203	2.71	578	25,441	2.27

說明：1. 以公務人員和官僚為關鍵字搜尋1988年1月1日至2013年10月1日為止的頭版新聞。

2. 公務人員於頭版出現次數，僅排除國外新聞。因此，百分比的意義為，在特定年度中，頭版新聞以公務人員為主題的報導篇數佔所有頭版新聞篇數的比例。

## 附錄三 公務人員評論的新聞報導標題表

編號	新聞標題	日期	出版報紙
1.	陳守煌：特偵組洩密 北檢應偵辦	9/9/2013	自由時報
2.	故宮研究員請公假 赴中受聘當編委	9/3/2013	自由時報
3.	法官涉貪 連同小三一起收押	8/30/2013	自由時報
4.	洪仲丘案起訴18人 / 洪家：小兵扛罪 高官卸責	8/1/2013	自由時報
5.	校長壞示範 酒駕斷前程	6/17/2013	自由時報
6.	立委批門神 黃榮村怒辭中國醫大校長	5/3/2013	自由時報
7.	大逆轉！ 李朝卿續停職 移送監院	4/2/2013	自由時報
8.	新北環快才通車 就爆官員淫貪	2/1/2013	自由時報
9.	對警反蒐證侵犯隱私？ 法界：不違法	1/22/2013	自由時報
10.	台鐵連爆弊案 3副局長2涉貪	11/16/2012	自由時報
11.	台鐵標案爆貪瀆 約談副局長等19人	11/1/2012	自由時報
12.	台鐵去年虧97億 年終仍有2.78月	9/16/2012	自由時報
13.	前消防署長 / 黃季敏涉貪 搜出24金塊	8/30/2012	自由時報
14.	前法官扮司法黃牛 索2千萬收押	8/23/2012	自由時報
15.	大埔美開發案傳弊 / 檢調超大陣仗 搜嘉縣府	8/1/2012	自由時報
16.	審計部批 / 百年國慶經費 一筆糊塗帳	7/28/2012	自由時報
17.	政治受難家屬怒：被馬用完即丟	7/16/2012	自由時報
18.	澎湖望安拍賣1,026筆捐地 獲73億	6/26/2012	自由時報
19.	花蓮醫院總務主任 / 無票上太魯閣號 霸癌友位	5/31/2012	自由時報
20.	公立學校畢典之前 廉政署：教師禁吃謝師宴	5/28/2012	自由時報
21.	回文林苑抗爭 王家：原地重建	4/1/2012	自由時報
22.	公職滿30年 健保費國庫全額補貼	3/24/2012	自由時報
23.	會議錄音 證實3年前隱匿疫情 直達天聽雞農要私了 許天來吃案	3/22/2012	自由時報
24.	擾民？ 入境帶逾5條菸 將法辦	3/6/2012	自由時報
25.	爆高病原禽流感 隱瞞兩月	3/4/2012	自由時報
26.	與涉貪警宴飲、鬧事 法官停職	2/24/2012	自由時報
27.	8部會動員4,000公務員 8日上街挺馬	1/5/2012	自由時報
28.	宏達電經理 / 墜崖7天未獲救 家屬：八掌溪翻版	11/11/2011	自由時報

## 附錄三 公務人員評論的新聞報導標題表（續）

編號	新聞標題	日期	出版報紙
29.	台糖警衛清潔工 年薪破百萬	10/11/2011	自由時報
30.	中市警縱放賭場 議長張清堂疑涉關說	10/6/2011	自由時報
31.	故宮郵局涉貪員工：最慘的是被拍到水單	9/10/2011	自由時報
32.	共諜案 羅賢哲判處無期徒刑	7/26/2011	自由時報
33.	海關買賣官 收錢喬人事	7/8/2011	自由時報
34.	台中夜店大火 9死慘案 官員全部脫身	7/6/2011	自由時報
35.	錯殺江國慶 刑求者都不起訴	5/25/2011	自由時報
36.	葉小妹遭性侵殺害 父母請求國賠	4/14/2011	自由時報
37.	諷府挺陳碧玉 / 法官論壇：快申請綠卡吧	4/9/2011	自由時報
38.	橋比路高未銜接 台中市民氣炸	4/5/2011	自由時報
39.	蘭嶼阿嬤病危 機船拒載難返鄉	4/4/2011	自由時報
40.	失火夜店用泡棉 中市府去年就知	3/10/2011	自由時報
41.	5年21次安檢做假的？中市夜店火噬9命	3/7/2011	自由時報
42.	發幽靈車牌詐貸 北市監理處國賠千萬	2/18/2011	自由時報
43.	警燃汽油彈 轟自家分局	1/28/2011	自由時報
44.	勞退替代率102%？藍綠都罵退撫司長亂講話	1/15/2011	自由時報
45.	關中：領18趴的都是窮苦人民	1/14/2011	自由時報
46.	中油採購案不當 國庫損失158億	1/12/2011	自由時報
47.	沒法源 教部18趴增存偷跑	1/5/2011	自由時報
48.	路不平！ 查偷工減料 全國大搜索	12/29/2010	自由時報
49.	庭長職被拔 洪英花：意料中的事	12/28/2010	自由時報
50.	公務員看花博 竟可請公假	11/19/2010	自由時報
51.	官商兩棲 韋伯韜遭彈劾	11/9/2010	自由時報
52.	8萬地方公僕 八爪魚多 老虎少	11/5/2010	自由時報
53.	離譜！ 桃機行李系統 5年全無備份	10/17/2010	自由時報
54.	立院預算中心：政府機關聘顧問 浮濫涉酬庸	10/3/2010	自由時報
55.	新生高弊案 地院更裁黃錫薰收押	9/29/2010	自由時報
56.	教師節送禮 上限500元	9/27/2010	自由時報
57.	普考放榜 61個博士上5個	9/22/2010	自由時報

## 附錄三 公務人員評論的新聞報導標題表(續)

編號	新聞標題	日期	出版報紙
58.	抗議陳雲林遭警毆 獲國賠30萬	9/16/2010	自由時報
59.	新生高弊案 3官商聲押	9/8/2010	自由時報
60.	鄭明典臉書再搶報 與氣象局不同調	9/2/2010	自由時報
61.	北市府要員工 開工先秀花博舞	9/1/2010	自由時報
62.	民航局霹靂火?兩副局長鬧不和 同被撤換	8/19/2010	自由時報
63.	民航局揩油?隨機查核搭商務艙	8/16/2010	自由時報
64.	東方辛德勒何鳳山家屬 要求平反不可得	7/13/2010	自由時報
65.	放生魚蝦貝 須事先申請	7/13/2010	自由時報
66.	性騷擾案 立委痛批交部、航站官官相護	7/11/2010	自由時報
67.	試院文官學院首招 政院不捧場	7/11/2010	自由時報
68.	桃園機場屢出包 / 交部次長進駐 民航局長下台	7/8/2010	自由時報
69.	立委：桃園機場中控中心像酒家	7/7/2010	自由時報
70.	鐵路警局長 公然輔選朱立倫	7/1/2010	自由時報
71.	中國官員偷竊不起訴 綠批司法會轉彎	5/8/2010	自由時報
72.	翡翠水庫旁 違法土葬26年	5/6/2010	自由時報
73.	高市勞工局拒宣傳ECFA 槓上勞委會	4/15/2010	自由時報
74.	林管處鬥山老鼠 搶救百萬元檫木	4/10/2010	自由時報
75.	國產局又爆弊 / 5億元國土 賤賣1.7億	3/4/2010	自由時報
76.	選後算帳?投縣府下通牒：陳振盛不走路就免職	1/28/2010	自由時報
77.	高普考放榜 最高齡58歲	9/16/2009	自由時報
78.	搞統一?研考會：赴中國不算出國	4/10/2009	自由時報
79.	「我就是范蘭欽」郭冠英免職	3/24/2009	自由時報
80.	郭冠英返加未報到 涉抗命	3/21/2009	自由時報
81.	男師性侵4男童 判刑163年	8/29/2008	自由時報
82.	外交部通令外館 公文書休提台灣	6/5/2008	自由時報
83.	公訴檢察官：高捷案 多選擇性辦案	5/29/2008	自由時報
84.	機場噪音補助弊案 民航局長被求刑7年	2/9/2007	自由時報
85.	中市建設局課長喝花酒找廠商買單	11/19/2004	自由時報
86.	國營事業福利金擬訂上限	11/6/2002	自由時報

## 附錄三 公務人員評論的新聞報導標題表（續）

編號	新聞標題	日期	出版報紙
87.	涉機密官員擅入大陸擬加重處罰	12/24/2001	自由時報
88.	中市府45主管今集體加入民進黨	11/11/2000	自由時報
89.	肅貪第一波鎖定十四種公務員	9/7/1993	自由時報
90.	取消半月獎金、政院未作解釋，部分立委不善罷干休	2/4/1990	自由時報
91.	監院糾正政院：假農民氾濫 視而不見 農業人口僅50餘萬 農保竟高達140萬人	8/21/2013	聯合報
92.	洪仲丘案起訴18人 8人求重刑 戒護士陳毅勳涉凌虐致死 定調「一人凌虐」 遭批「一人扛罪」	8/1/2013	聯合報
93.	管教不當 國防部長道歉！ 馬英九重話 徹查管教不當	7/16/2013	聯合報
94.	悠活審照 4官有會員證一承辦員主張環評被調職 有會員證者澄清：花錢買的 檢調追查有無弊端	5/6/2013	聯合報
95.	8,200中老年考生搶公職 公職初考 考生近年最老 40歲以上攀升 65歲也報考 5,000多名碩博士高資低考	1/20/2013	聯合報
96.	破天荒！博士考上台鐵道班工 擊敗近3,000人 月薪不到3萬元 日曬雨淋 有時還得守屍體	10/6/2012	聯合報
97.	刑事局主秘涉包庇賭場 三線二星許瑞山疑插股經營 檢另破獲刑局警官聚賭 兩聲押 兩交保	8/24/2012	聯合報
98.	血汗醫院 監院糾正 行政院衛生署勞委會 沉痛！心酸！ 周休二日欠配套 醫護人力驟減 健保給付扭曲 護病比超標	4/18/2012	聯合報
99.	初考 52歲拚3年上榜 博士全損龜	3/22/2012	聯合報
100.	嚴長壽：台灣人才吃存糧 監院演講 批政府短視 農業、製造業、科技賺進三桶金 未來第四桶金 要更國際化才能找到方向	3/19/2012	聯合報
101.	創新高 國考75萬人 高普考將大增額 考選部擬修法 限縮地方特考 高普考改每年兩次 錄取者須任滿三年才能轉調	12/7/2011	聯合報
102.	豪華農舍爭議 「公務員」卯上檢察官 陳瑞仁：我是鐵皮屋 只有十三坪，放耕種 農具， 非豪宅是好窄	10/6/2011	聯合報
103.	豪華農舍爭議 「公務員」卯上檢察官 蘇嘉全：陳瑞仁也有 銓敘部曾有函釋，公務員下 班、假日可以兼做農民…	10/6/2011	聯合報

## 附錄三 公務人員評論的新聞報導標題表(續)

編號	新聞標題	日期	出版報紙
104.	蘇嘉全 豪華農舍 屏：合法 快修法 面積未逾農地1/10 法令不周致引疑慮 邱毅要告屏縣瀆職	10/4/2011	聯合報
105.	高普考 13.5萬人報考 錄取5,373人 雙創15年新高 捧鐵飯碗 明後年名額大增 五都升格帶動用人需求 三年內將補足三千職缺 把握這兩年 錯過有得等	9/24/2011	聯合報
106.	法官關說 司院勸退 蕭仰歸昨天復職 今天退休	8/16/2011	聯合報
107.	優存上限333萬→200萬 降18趴 翟宗泉八官訴願駁回	8/15/2011	聯合報
108.	明天審議基本工資 勞團喊出23,459元 目前17,880元 比過去10年只多600元 「每天只半碗陽春麵的錢」 勞委會重申調幅將超過3% 數字採逐步到位 避免影響邊際勞工	7/20/2011	聯合報
109.	台中黎明新村 賣地遷往南投 胡反對 砲打中央 政院敲定都計變更 胡志強：想不透中央有何理由要破壞環境 致函吳揆 「尊重地方」	6/6/2011	聯合報
110.	誰看得懂？公文「迴不相侔」 胡志強罵八股	4/19/2011	聯合報
111.	楊志良掀開你不知道的醫界黑幕	4/14/2011	聯合報
112.	視力差0.001 人瑞折騰2個月 2小時逆轉 巴氏量表 過不了 找上議員馬上過	3/31/2011	聯合報
113.	不准官僚！朱立倫：叫公送太廟 叫座當太座	1/26/2011	聯合報
114.	英語能力 公務員比 全台平均差 成績比不上大學生 資淺比資深好 閱讀較好聽力差 政府臉上無光	1/16/2011	聯合報
115.	娶媳如作戰 外界罵翻了 馬出手半天內批示雷玉其 降調 雷丟了空軍司的官位 與副參謀總長嚴明「互調」	1/7/2011	聯合報
116.	南科徵收案 傳索賄一億 檢搜蘇煥智官邸 城鄉發 展處長被約談 兩業者收押 蘇批「辦綠不辦藍」 檢：辦案無底線	12/18/2010	聯合報
117.	二次金改及扁家洗錢案宣判扁、珍、金控業 全無罪 院：扁收6.1億 無對價關係 只是越權 認金控合併非憲法列舉的總統職權 扁難掩欣喜 支持者讚周占春「有勇氣」	11/6/2010	聯合報



## 附錄三 公務人員評論的新聞報導標題表（續）

編號	新聞標題	日期	出版報紙
118.	公務員 八爪魚近半 老虎最少	11/5/2010	聯合報
119.	僵化公務員！植物人、癱瘓者才能申請？桃園高小妹申請身障手冊數度碰壁 智障到宅鑑定「你家的事」	8/22/2010	聯合報
120.	孫中山…天真無知、思想拼裝？ 周陽山：輕佻侮慢將糾舉 指原規畫「有很多事實上的錯誤」私人承製沒關係 動用公款就不妥	8/11/2010	聯合報
121.	華光特區司法院、法務部釘子戶 卡住都更	3/22/2010	聯合報
122.	欠稅五億 認知不同 HANG TEN四服飾揚言撤資	2/22/2010	聯合報
123.	吳揆主導 公路總局長 為8元丟官 超商代收汽燃費手續費釀風暴 另經本報報導及評論 交通罰單也可改寄居住地	2/4/2010	聯合報
124.	狼師教公民 教師會批荒唐	11/10/2009	聯合報
125.	給好公務員打氣 搶救氣象老兵 吳揆留吳德榮 銓敘部：11月2日前撤案 都來得及 吳另提央行總裁彭淮南是「一流中的一流」	10/9/2009	聯合報
126.	烏龍審判 司院究責 多關5年獲賠 坐牢「年薪百萬」	9/20/2009	聯合報
127.	檢怒斥行政怠惰 竊佔十分瀑布 逾時效不起訴	8/25/2009	聯合報
128.	1張紙800元 拿國考證書 剝兩層皮 先繳報名費 及格還要買證書 人事成本算考生的印刷業說成本頂多30元	7/5/2009	聯合報
129.	王建煊：將星也賣 能不氣？	4/23/2009	聯合報
130.	受託介入扁案偵辦 士檢曾勁元 移送公懲會	4/18/2009	聯合報
131.	國安局軍官 爆偽造多益成績	4/1/2009	聯合報
132.	府：總統無法接受 「就是范蘭欽」 郭冠英免職	3/24/2009	聯合報
133.	陳鎮慧心寒 明全部認罪 馬永成、林德訓 責任全推給她 「隨身碟資料，依扁字條作的」 陳若全認罪 對扁珍大不利	2/18/2009	聯合報
134.	千人取四 公務員初考 報名擠爆了 看看失業率 想想鐵飯碗 報名暴增7成5 歷年最高 錄取率千分之3.8將創新低	2/8/2009	聯合報

## 附錄三 公務人員評論的新聞報導標題表(續)

編號	新聞標題	日期	出版報紙
135.	元旦四天連假 刺激消費 劉揆火速拍板 造成不便 人事局長致歉	12/3/2008	聯合報
136.	騙怕了 法官被當詐騙集團 辦鴻源案發出萬餘公函 要求債權人提供帳號 查證電話接到手軟 鄭麗燕氣呼呼：那個笨派出所？	11/26/2008	聯合報
137.	隱匿公文 追加兩罪 當庭收押 葉盛茂呆住	10/7/2008	聯合報
138.	中央首度廉政會 國產局長喝花酒記小過 陳長文開罵	10/4/2008	聯合報
139.	馬：國考研擬全面加考英文 宴考試委員 期勉強化 文官全球競爭力 考生建議以英檢替代 估補習市場將成長	9/2/2008	聯合報
140.	吃案風暴 證詞不利 特偵組今傳訊葉盛茂 疑壓扁 家海外洗錢案 查未交公文給陳聰明 可處五年以下刑期	8/18/2008	聯合報
141.	現部長檢討前部長 巴紐案太傷 黃志芳送監院調查	8/7/2008	聯合報
142.	旋轉門條款	4/11/2008	聯合報
143.	保守公務員 怕被貼標籤 叫人組工會...勞委會協會難產	12/16/2007	聯合報
144.	入聯慢跑 被指濫發補助費	11/16/2007	聯合報
145.	藍委：搞配額 違行政中立	10/17/2007	聯合報
146.	基層公務員 認養連署配額	10/17/2007	聯合報
147.	台鐵招考 265缺來了6,620人	8/5/2007	聯合報
148.	景文案 檢方烏龍 大挫敗 教育史上最大弊案 逾期7天上訴 33被告包括楊朝祥、林昭賢等17人無罪確定	5/11/2007	聯合報
149.	境管官員勾結蛇頭 國會聯絡人涉引陸女假結婚真賣 淫 行政室主任九人被約談	10/28/2006	聯合報
150.	鑽18趴漏洞 租官賺退休金 代理主管逾十天 加給 半數計退休金 待退又升官無望者花錢換代班 鄉鎮最嚴重	3/31/2006	聯合報
151.	李進誠 辦美國移民 捲入禿鷹及司法黃牛疑案 周一赴在台協會面談已獲准 查黑中心密切注意	9/29/2005	聯合報
152.	「輕率傳總統」 檢察官降級懲戒 花蓮頭目津貼案 公懲會指李子春獨斷、破壞體制 李：大家高興就好	8/20/2005	聯合報

## 附錄三 公務人員評論的新聞報導標題表（續）

編號	新聞標題	日期	出版報紙
153.	禿鷹案 林明達收押禁見 合議庭認為林與李進誠多次通聯、進出酒店 形同認定李亦為共犯	7/8/2005	聯合報
154.	319獲獎侍衛長 陳再福撤職 槍擊案八人移送 公懲會決議 陳再福停用一年 沈再添等五人降級或記過 蔡朝明最輕 只有申誠	3/26/2005	聯合報
155.	邱童案 大逆轉 仁愛承認有空床 「有人在說謊」 張珩議會答詢 說當晚有床 急診室主任轉述總醫師說法 「轉走！ 後續照護沒辦法」	1/15/2005	聯合報
156.	汪傳浦案 再出紕漏 駐英代表田弘茂請辭 處理汪 妻文書認證又出錯 致汪家成功脫產 承辦人員停職返國 陳唐山公開致歉	7/24/2004	聯合報
157.	破盜賣資料集團 逮刑局警官 海巡隊員 電信員工 33人 檢調全台大搜索 破獲蕭榮祥集團涉與各行業 掛鉤 販售個人資料逾200萬筆 獲利上億 涉案人數 層級可能升高	5/26/2004	聯合報
158.	健保資料 流向天道盟 台中門診中心傳弊案 辦事 員王意文積欠賭債 涉提供大批被保險人資料給討債 集團 一主嫌收押	1/15/2004	聯合報
159.	國民旅遊卡爆虛報弊端至少1,600公務員涉案 公務員 假消費真領錢 旅行社假憑證真抽佣 檢調擴大偵辦 擬採賊全面發包緝方式過濾各縣市可疑名單	1/14/2004	聯合報
160.	秋節火車不保證全開 勞資協商破局 台鐵保證對號 列車一定開出 部分通勤區間車可能停駛 林陵三致歉	9/9/2003	聯合報
161.	路檢挨轟查賄曝光 陳定南要查楊大智 認楊涉違反 偵查不公開 指示高檢署深入調查 楊說「要查辦就 讓部長去查辦好了」	8/1/2003	聯合報
162.	吳康文林榮第 各求刑八年 吳有行政管理疏失 林涉藏起「感染源」劉姓洗衣工 疫情造成經濟損失 達643億	6/19/2003	聯合報
163.	吳康文、林榮第交保 將約談邱淑媿 吳、林涉隱匿 和平疫情 分別以兩百萬及一百萬交保並限制出境 檢方另將依蘇益仁證詞擴大調查北市衛局	5/27/2003	聯合報
164.	揪出貪瀆政風司請受害人說出真話	8/25/1994	聯合報
165.	六縣市周末不上班公務員資料可能送銓敘部，考量年 終考績	2/26/1990	聯合報

## 參考書目

- 王石番 (1989)。《傳播內容分析法—理論與實證》。台北：幼獅。  
(Shih-fan Wang [1989]. *Content Analysis*. Taipei: The Youth Culture Enterprise Co. Publication.)
- 石永貴 (1989)。〈中華民國臺灣地區報業現況〉，《新聞學研究》，第41期，頁1-7。  
(Yong-gui Shi [1989]. "Newspaper Status of Republic of China in Taiwan." *Mass Communication Research*, No. 41:1-7.)
- 左宗宏、李俊憲 (2010)。〈臺灣報紙選舉新聞偏差報導現象研究—2000與2004年總統大選的比較分析〉，《傳播與社會學刊》，第11期，頁141-63。  
(Tzong-horng Dzwo and Chun-hsien Lee [2010]. "A Study of Biased News Coverage during the 2000 and 2004 Presidential Elections." *Communication & Society*, No. 11:141-63.)
- 吳豐山 (1972)。〈台北市公營報紙與民營言論比較〉，《新聞學研究》，第9期，頁221-56。  
(Feng-shan Wu [1972]. "A Comparison Study of Taipei State-owned and Privately-owned Newspaper." *Mass Communication Research*, No. 9:221-56.)
- 李貞怡、李秀珠 (2006)。〈台灣媒體競爭市場之報紙內容多樣性研究〉，《新聞學研究》，第88期，頁135-72。  
(Chen-yi Lee and Shu-chu Li [2006]. "Media Competition and Content Diversity in Taiwan: Effects of Inter-Media and Intra-Media Competitions." *Mass Communication Research*, No. 88:135-72.)
- 李慧 (1997)。〈分析中國時報、聯合報對國軍新聞的報導—民國75年7月至76年6月〉，《復興崗學報》，第62期，頁215-28。  
(Huei Lee [1997]. "Analyzing the Military News Reports of China Times and Union News: Focusing on the Period from July 1986 to June 1988." *Fu Hsing Kang Academic Journal*, No. 62:215-28.)
- 汪子錫 (2010)。〈負面新聞對國軍形象影響探析〉，《國防雜誌》，第25卷，第3期，頁8-29。  
(Tzu-hsi Wang [2010]. "An Analysis on the Impact of the Armed Forces' Image by Negative News Coverage." *National Defense Journal*, Vol. 25, No. 3:8-29.)
- 初亞民 (2013)。〈解析八八水災報紙新聞報導中的國軍形象〉，《復興崗學報》，第103期，頁53-81。  
(Ya-ming Chu [2013]. "Analyzing R.O.C. Military Disaster Relief Image in Newspapers during August 8 Flood." *Fu Hsing Kang Academic Journal*, No. 103:53-81.)
- 林照真 (2013)。〈台灣電視新聞之災難報導—以莫拉克風災為例〉，《新聞學研究》，第115期，頁141-85。  
(Chao-chen Lin [2013]. "Exploring TV News Coverage of Disaster: A Case Study of Typhoon Morakot." *Mass Communication Research*, No. 115:141-85.)

- 林瑩秋（2002）。〈自由時報「御飯團」傳奇—林榮三是自由時報不折不扣「大總統」〉，《財訊》，第242期，頁93-98。
- (In-chiu Lin [2008]. "The Legend of Liberty Times: Rong-San Lin is the Out-and out President." *Wealth Magazine*, No. 242:93-98.)
- 林麗雲（2000）。〈台灣威權政體下「侍從報業」的矛盾與轉型〉，張笠雲（編），《文化產業—文化生產的結構分析》，頁89-148。台北：遠流出版社。
- (Lih-yun Lin [2000]. "The Contradiction and Transformation of the Authoritarian Clientelism Press." In Ly-yun Chang [ed.], *Culture Industry: A Structural Analysis of Culture Production* [pp. 89-148]. Taipei: Yuan-Liou Publishing Co.)
- \_\_\_\_\_（2008）。〈變遷與挑戰—解禁後的台灣報業〉，《新聞學研究》，第95期，頁183-212。
- (\_\_\_\_\_ [2008]. "A Historical Experiment with Deregulation: The Changes and Challenges of the Press after the Lifting of the Press Ban in Taiwan." *Mass Communication Research*, No. 95:183-212.)
- 金溥聰（1997）。〈報紙的形象設定效果研究—以民國83年臺北市市長選舉為例〉，《新聞學研究》，第55期，頁203-23。
- (Pu-tsung King [1997]. "The Image Setting Effect of Election Reporting." *Mass Communication Research*, No. 55:203-23.)
- 陳明育（2008）。《我國公務人員報紙形象之分析—以聯合知識庫為例（1996-2004）》。台北：國立政治大學公共行政學系碩士論文。
- (Ming-yu Chen [2008]. "The Newspaper Images of Bureaucrats in Taiwan: An Analysis of the United Daily News." Unpublished Mater Thesis, Department of Public Administration, National Chengchi University, Taipei.)
- 陳敦源（2009）。《民主治理—公共行政與民主政治的制度性調和（第一版）》。台北：五南。
- (Don-yun Chen [2009]. *Democratic Governance: An Institutional Reconciliation of Public Administration and Democracy*. Taipei: Wu-Nan Book Inc.)
- 陳憶寧（2001）。〈總統候選人攻擊性新聞報導與其支持度的關聯—以公元兩千年總統大選為例〉，《新聞學研究》，第69期，頁113-40。
- (Yi-ning Chen [2001]. "The Relationship between Attack News against the Presidential Candidates and Their Approval Ratings in the Taiwanese Presidential Election in 2000." *Mass Communication Research*, No. 69:113-40.)
- 黃玉秀、周榛嫻、孫懿賢（2013）。〈媒體閱聽與政黨取向對警政滿意度之影響〉，《中央警察大學犯罪防治學報》，第18期，頁25-42。
- (Yu-xiu Huang, Su-syan Jou, and Ivan Y. Sun [2010]. "Media Consumption, Political Preference and Public Satisfaction with the Police." *Journal of Crime Prevention and Correction Central Police University*, No. 18:25-42.)

- 羅文輝 (1989)。〈解嚴前後報紙社論之分析〉，《新聞學研究》，第41期，頁9-24。  
(Ven-wei Lo [1989]. "An Analysis of Newspaper Editorials Before and After the Lifting of Martial Law." *Mass Communication Research*, No. 41:9-24.)
- 羅文輝、王慧馨、侯志欽 (2007)。〈2004年臺灣報紙總統選舉新聞之政治偏差〉，《選舉研究》，第14卷，第2期，頁95-120。  
(Ven-wei Lo, Huei-hsing Wang, and Gee-chin Hou [2007]. "Newspaper Coverage of the 2004 Presidential Election in Taiwan." *Journal of Electoral Studies*, Vol. 14, No. 2:95-120.)
- 羅文輝、吳筱玟、Anna Paddon (1999)。〈台灣報紙頭版設計的趨勢分析—1952-1996〉，《新聞學研究》，第59期，頁67-90。  
(Ven-wei Lo, Hsiao-mei Wu, and Anna Paddon [1999]. "Front Page of Taiwan Daily Newspapers 1952-1996." *Mass Communication Research*, No. 59:67-90.)
- 羅文輝、黃葳威 (2000)。〈2000年總統選舉公民營報紙新聞之比較研究〉，《選舉研究》，第7卷，第1期，頁1-20。  
(Ven-wei Lo and Wei-wei Huang [2000]. "Newspaper Coverage of the 2000 Presidential Election." *Journal of Electoral Studies*, Vol. 7, No. 1:1-20.)
- 蘇建州 (2010)。《媒體調查與使用行為》。台北：世新大學。  
(Chien-chou Su [2010]. *Media Survey and Media Use*. Taipei: Shih Hsin University Publication.)
- 蘇蘅、牛隆光、黃美燕、趙曉南 (2000)。〈台灣報紙轉型的挑戰—提供讀者更好的選擇？〉，《新聞學研究》，第64期，頁1-32。  
(Heng Su, Lung-guang Niu, Mei-yan Huang, and Hsiao-nan Chao [2000]. "Rethinking the Transformation of Taiwan's Major Newspapers from 1988 to 1999-A Welcome Choice for Readers?" *Mass Communication Research*, No. 64:1-32.)
- Aberbach, Joel and Bert Rockman (1988). "Mandate or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State." *Public Administration Review*, Vol. 48, No. 2:606-12.
- Abrahamson, Mark (1983). *Social Research Methods*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Berelson, Bernard (1952). *Content Analysis in Communication Research*. Glencoe, IL: Free Press.
- Deacon, David and Wendy Monk (2001). "New Managerialism in the News: Media Coverage of Quangos in Britain." *Journal of Public Affairs*, Vol. 1, No. 2:153-66.
- Dennis, Everette and Robert Snyder (1998). *Media & Democracy*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Edelman, Murray (1988). *Constructing the Political Spectacle*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Fishel, Jeff (1985). *Presidents and Promises: From Campaign Pledge to Presidential Performance*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Fox, Richard and Amy Gangl (2011). "'News You Can't Use': Politics and Democracy in the New Media Environment." In Wayne Le Cheminant and John M. Parrish (eds.), *Manipulating Democracy: Democratic Theory, Political Psychology, and Mass Media* (pp. 163-89). New York: Routledge.

- Galtung, Johan and Mari Holmboe Ruge (1965). "The Structure of Foreign News: The Presentation of the Congo, Cuba, and Cyprus Crises in Four Norwegian Newspapers." *Journal of Peace Research*, Vol. 2, No. 1:64-90.
- Garrett, Sam, James Thurber, Lee Fritschler, and David Rosenbloom (2006). "Assessing the Impact of Bureaucracy Bashing by Electoral Campaigns." *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 2:228-40.
- Goodsell, Charles (2003). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic* (4th ed.) Washington, D.C.: CQ Press.
- \_\_\_\_\_ (2015). *The New Case for Bureaucracy*. Thousand Oaks, CA: CQ Press/ Sage.
- Holsti, Ole (1969). *Content Analysis for the Social Sciences and Humanities*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Hood, Christopher (2011). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-preservation in Government*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hubbell, Larry (1991). "Ronald Reagan as Presidential Symbol Maker: The Federal Bureaucrat as Loafer, Incompetent Buffoon, Good Ole Boy, and Tyrant." *American Review of Public Administration*, Vol. 21, No. 3:237-53.
- Jacobs, Sandra and Thomas Schillemans (2016). "Media and Public Accountability: Typology and Exploration." *Policy & Politics*, Vol. 44, No. 1:23-40.
- Light, Paul (1999). *The True Size of Government*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Lippmann, Walter (1922). *Public Opinion*. New York: MacMillan.
- McCombs, Maxwell (2004). *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*. Cambridge: Polity Press.
- McQuail, Denis (2000). *McQuail's Mass Communication Theory* (4th ed.). London: Sage Publication.
- Peters, B. Guy (2016). "Governance and the Media: Exploring the Linkages." *Policy & Politics*, Vol. 44, No. 1:9-22.
- Salamon, Lester and Michael Lund (eds.) (1984). *The Reagan Presidency and The Governing of America*. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- Schillemans, Thomas (2012). *Mediatization of Public Services: How Organizations Adapt to News Media*. Frankfurt: Peter Lang.
- Suleiman, Ezra (2003). *Dismantling Democratic States*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Wimmer, Roger and Joseph Dominick (1983). *Mass Media Research: An Introduction*. Belmont, CA: Wadsworth Pub. Co.

# **Bureaucracy Bashing: A Content Analysis of Newspaper Headlines about Civil Servants in Taiwan**

*Mei-jen Hung and Chien-shih Huang*

## **Abstract**

Civil Service plays a key role in a democratic system but is usually under close scrutiny and attack from politicians or the media. Built on the literature of “bureaucracy bashing,” this paper identifies four dimensions of bureaucracy bashing and explores each dimension using a content analysis of headlines from two national newspapers, the United Daily and the Liberty Times, from 1988 to 2013. The content analysis shows, first, the number of newspaper headlines about civil servants has increased with Taiwan’s democratization. However, the overall image of civil servants presented in headlines tends to be negative. Second, the claim that politicians seeking election tend to present more criticism of civil servants is partially supported. Third, the image of civil servants presented in headlines before and after two turnovers of political power was found not to be significantly different. Last, political bias among news media outlets is associated with the number of negative headlines about civil servants. For United Daily, the tone in headlines was more favorable to civil servants during the Kuomintang regime, compared with the time when Democratic Progressive Party controlled the government. The research presents a preliminary analysis of headlines about civil servants in Taiwan, suggests new directions for the future study and encourages discussion about the ideal role and potential impacts of the media on democratic accountability.

**Keywords:** bureaucracy bashing, news media, civil servants, headlines, sources of headlines.

---

**Mei-jen Hung** is an assistant professor at the Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University. Her research interest includes bureaucracy, e-government, and public participation.

**Chien-shih Huang** is a PhD student at Askew School of Public Administration and Policy at Florida State University. His research interest includes constitutional regime, executive-legislative relationship and bureaucratic politics.