

7. týden – Konstrukce (nastolování) mediální agendy (agenda setting)

Povinná četba:

- Kunczik, M.: Základy masové komunikace. Karolinum. 1995. str.198-201.
- McCombs, M., Shaw, D.: The Agenda-Setting Function of the Mass media. In: Public Opinion Quarterly, vol. 36, No. 2, pp. 176-87.

GRAFICKÉ PŘÍLOHY:

Tab. č. 1 Rozsah mediálního pokrytí jednotlivých témat a pořadí jejich důležitosti podle výzkumů veřejného mínění (Ray Funkhouser, 1968).

A konečně, stále je třeba zkoumat, zda názoroví vůdci v tradičním prostředí účelově nemanipulují informace ve svém vlastním zájmu. Obzvláště působivý příklad tohoto jevu uvádí Abdul Musi (1983, 97) v rámci studie prováděné na jižním Celebesu v Indonézii: „V roce 1981 v odlehlé vesnici jižního Celebesu vysvětloval jeden vzdělaný statkář chudým rolníkům, jejichž pracovní sílu využíval k pěstování rýže a chovu dobytka, projekt přesídlování na Sumatru. Den předtím totiž o projektu informovala televize a mnozí rolníci se o tuto zprávu velice zajímali, pravděpodobně proto, že se zde ukazovala pole a ubytování pro přesídlence a jejich rodiny. Názorová autorita je v obavě před možným vlivem zprávy na své rodáky přesvědčovala, že v provincii Lampung, nedaleko místa určeného pro přesídlence, je mnoho tygrů, slonů a jiné divoké zvěře a že jsou tam bandité. Vyprávěl, že dravá zvěř a lupiči tam zabili mnoho přesídlenců. Výsledkem jeho vyprávění bylo to, že se mu podařilo sousedy přesvědčit. Než by dali přednost přesídlení, chudí rolníci raději zůstali ve vesnici.“

Náš příklad rozvojových zemí musíme ale posuzovat opatrně. Převážná většina studií o šíření inovací byla prováděna v industrializovaných zemích. Typickou křivku difuze ve tvaru S nelze v rozvojových zemích vždy předpokládat. Zvláště tam, kde se k těm, kteří by z inovace mohli mít prospěch, nelze vůbec dostat.

7.4. Agenda setting (určování agendy)

Hypotéza o „agenda setting“ – vytváření povědomí a vyvolávání veřejného zájmu – byla poprvé zkoumána McCombsem a Shawem (1972) v souvislosti s americkými prezidentskými volbami v roce 1968. Autoři shromažďovali souběžně data o „agendách“, tj. o tom, co bylo na pořadu dne, ve zpravodajských médiích a ve veřejnosti, a shledali mezi těmito agendami vysoký stupeň korelace. Autoři (1972, 177) tvrdili, že „masová média nastolují agendu v každé politické kampani tím, že ovlivňují hlavní charakteristické rysy postojů k politickým otázkám“. Agenda-setting naznačuje, že masová média předem určují, které otázky budou v dané době pokládány za obzvláště důležité.

Předpokládá se, že důraz kladený na nějaký problém nebo aktuální otázku v masových médiích ovlivňuje jejich zvýraznění mezi publikem (srov. kap 5.4). Konkrétně to znamená, že témata, na něž média kladou důraz, budou vnímána přiměřeně jejich viditelnosti. Média mají tudíž

moc určovat žurnalistickými prostředky selektivní chování publika. To jest, média jsou pokládána za velice mocný nástroj. Ačkoli se jim nepřipisuje schopnost ovlivňovat, co si myslíme, do značné míry určují, o čem přemýšlíme. McCombs a Gilbert (1986) se pokusili u agenda-setting vědeckými prostředky zjistit, jak nejlépe v kampani nastolit dané otázky. Hlavními prvky jsou:

1. kvantita zpráv (hlavní náznakem toho, co je důležité, je to, jak často se o záležitosti informuje);
2. redakční členění anebo prezentace, specifická pro dané médium (prominence, s jakou je příspěvek ve zprávách zobrazen), jako jsou například titulky, obrazové materiály, způsob lámání, nebo – v televizi – zpomalené záběry, grafika, titulky apod.;
3. míra konfliktu představovaná ve zpravodajské informaci (v takovém případě se tato zpravodajská hodnota stává pro publikum hlavním vodítkem) a
4. působení v čase, které se například u novin a televize liší – Stone a McCombs (1981) pokládají za ideální pro vybudování agendy prostřednictvím zpravodajských týdeníků, jakými jsou Time a Newsweek, rozsah čtyř měsíců.

Šance médií na to, aby určila agendu, samozřejmě záleží také na dané společenské situaci (např. doba předvolební kampaně, ekonomická krize, nebo období růstu), na médiu samotném (jeho důvěryhodnost, velikost publika apod.) a nejvíce na recipientech (např. zda se určitá otázka již stala či nestala součástí osobní agendy většiny počtu recipientů). V podstatě se zde dají použít některá zjištění z výzkumu účinků: média neovlivňují důraz na problémy u všech respondentů stejným způsobem. V závislosti na dané otázce může být vliv médií menší či větší, přičemž zde zhruba platí pravidlo: čím menší je prvotní zkušenost recipienta, tím větší je potenciál vlivu média.

Funkhouser (1973) zkoumal roli amerických médií při určování agendy v období let 1960-1970. Tato sekundární analýza se opírala o tři soubory dat:

1. veřejné mínění (otázka Gallupova průzkumu veřejného mínění o tom, který problém je pro americký národ nejdůležitější);
2. informování tiskem (počet článků s určitými tématy, jež se objevovaly v týdenících Time, Newsweek a U.S. World and News Report);
3. statistické ukazatele „reality“ o klíčových otázkách šedesátých let (např. statistika zločinnosti, kupní síla dolaru, počet jednotek vyslaných do Vietnamu atd.).

Ve vztahu ke „klíčovým záležitostem“, jako byly rasové a studentské nepokoje, zločin, inflace nebo užívání drog, Funkhouser zjistil podstatný soulad mezi veřejným míněním a informováním tisku. Ovšem tyto soubory dat neměly prakticky žádný vztah k reálnému vývoji, tj. ke „statistickým ukazatelům“ (s výjimkou užívání drog a inflace). Takže vrcholy informování médií – propojené s vrcholy veřejného zájmu – o Vietnamu, o nepokojích na univerzitách a o rasových bouřích se dostavily mnohem dříve než vrcholy skutečných událostí, jež byly operacionalizovány takovými ukazateli, jako je počet amerických jednotek ve Vietnamu, počet demonstrací na univerzitách nebo počet občanských nepokojů. Naznačuje to, že i tak traumatická zkušenost, jakou byla válka ve Vietnamu, se může postupem doby stát rutinou, něčím, co už nemusí být za každou cenu v novinách. Čím častěji tři výše uvedené týdeníky informovaly o nějakém problému, tím výše byla hodnocena jeho důležitost u publika. Masová média zde zřetelně vytvářejí svůj vlastní obraz reality – mediální reality. Tato mediální realita je pro aktuální chování lidí zjevně velice důležitá.

Jestliže hodnotová struktura ve společnosti je ve stádiu přeměn, šance masových médií přímo zasáhnout a ovlivnit lidi způsobem, jakým si komunikátor přeje, je obzvláště velká. Různé studie prokázaly význam masových médií při vytváření názorů na otázky, jež jsou nové. Masová média mají největší vliv tehdy, jestliže nejsou k dispozici jiné informační zdroje. Ovšem ne každý postoj, který zformují, je sociálně relevantní. Například negativní postoj k lidem z Marsu vytvořený vědeckofantastickou televizní hrou je sociálně irelevantní – pokud není zobecněn a přenesen na sociálně podstatný objekt. Rovněž informace o tom jak se správně chovat u královského dvora má pro každodenní život pramalý význam.

Lang a Langová (1960) použili příkladu zpravodajství o návratu generála Douglase MacArthura z Koreje v roce 1951 pro názornou ukázkou toho, jak média budují svou vlastní realitu.

V dubnu 1951 zprostil americký prezident Harry S. Truman MacArthura velení vojsk OSN v Koreji vzhledem ke generálově neochotě přesně plnit rozkazy a vést v této zemi jenom omezenou válku. MacArthur, který se do USA vrátil poprvé od konce druhé světové války, byl nejprve nadšeně přijat a dostalo se mu všeobecné podpory. Toto vzrušení opadlo poté, co byly publikovány výsledky šetření Senátu o jeho odvolání. V letech 1944, 1948 a 1952 se konzervativní republikánské

skupiny marně snažily dosáhnout MacArthurovy nominace za kandidáta pro prezidentské volby.

Autoři porovnali výpovědi očitých svědků generálova příjezdu do Chicaga s tím, co televize přenášela miliónům diváků. Dojem, který v televizi převažoval, byl ten, že MacArthurovo náhlé odvolání vedlo k jeho nadšené podpoře hraničící s masovou hysterií. Tento dojem však svědkové, kteří byli na místě, nemohli ani v nejmenším potvrdit. Mediální událost byla konstruována z obrazového materiálu získaného výběrovým směřováním kamery a z příslušného komentáře. Lang a Langová zdůraznili dva účinky: zpětný účinek a lavinový účinek (reciprocal effect, landslide effect – podrobněji viz 6.2).

Informování o demonstraci proti válce ve Vietnamu, která se konala v Londýně, mělo tutéž podobu (viz Halloran a kol. 1970). Zpravodajství zdůrazňovalo to, co novináři očekávali, totiž násilí a dramatické situace, ačkoliv vlastní demonstrace k tomu nedávala žádnou příčinu. Jenom asi tři tisíce ze šedesáti tisíc demonstrantů (tedy jeden z dvaceti!) opustily trasu oficiálně schválenou pro protestní průvod a vydaly se k americkému velvyslanectví, kde došlo k násilnostem. Téměř 90 procent zpravodajství britských masových médií bylo věnováno tomuto násilí. Nejčastěji publikovaná fotografie v denním tisku ukazovala policistu ležícího na zemi, do něhož demonstranti kope. Jinými slovy, jako zpravodajsky cenná byla vybrána okrajová událost, atypická pro průběh celé demonstrace. Skutečnost, že se převážná většina demonstrantů – devatenáct z dvaceti – chývala klidně a disciplinovaně, byla znevažena okrajovým jevem.

Často jsou to média, která jako první vytvoří rámec pro své informování o určitých jevech. Tuchmanová (1978, 140) poukázala na to, že americký tisk při informování o ženském hnutí sám vytvořil či uvedl do hlavních rolí předtím chybějící osobnosti a mluvčí tohoto hnutí. V této souvislosti stojí za pozornost také zjištění studie Gitlina (1981) věnované tomu, jak informovaly o protiválečném hnutí v USA v roce 1965 televize CBS a deník New York Times. Usilování mluvčích hnutí Nové levice o šíření jejich poselství určených americké veřejnosti prostřednictvím médií nakonec vyústilo ve stav, kdy se tato média o jejich hlavních myšlenkách a ideálech zmiňovala jenom letmo a povrchně. Důraz byl kladen na rysy spektakulární, bizarní a konfliktní. Média vytvořila vůdce, kteří se pak starali více o svoji popularitu a méně již o zájmy svého hnutí. Skutečnost, že média „potřebují“ akci, hvězdy a kon-

flikty, vede k tomu, že pomalé procesy sociální změny se pro média nehodí. O těchto pozvolna probíhajících procesech média informují jedině tehdy, když se v jejich rámci přihodí něco nápadného (např. demonstrace). A když k takovým událostem dojde, pak mají média sklon k tomu je kritizovat a označovat za abnormální chování.

Kepplinger a Roth (1978), kteří analyzovali zpravodajství západoněmeckých médií o „naftových krizích“ v letech 1973–74, poukazují na to, jak zkreslený obraz skutečnosti, vytvořený masovými médii, může změnit chování veřejnosti. Na první vlnu negativních zpráv o situaci v dodávkách ropy lidé reagovali hromadnými nákupy benzínu. Na základě toho byla bonnská vláda nucena vyhlásit zákaz užívání soukromých aut o nedělích a veřejných svátcích, ačkoli k tomu nebyly objektivně žádné důvody – zásoby ropných výrobků byly dostatečné. Naopak druhá podobná vlna zpravodajství o tomto tématu neměla na chování veřejnosti žádný dopad. Autoři z toho vyvozují, že přímý kontakt se všemi obyvateli není nezbytnou podmínkou účinku na všechny části obyvatel. „Rozhodujícím nezbytným předpokladem je spíše to, že masová média podníká vývoj, který pak probíhá podle svých vlastních pravidel. Jinými slovy, sociální účinek masových médií není součtem účinků na jednotlivce, ale spočívá v tom, že zahajuje řetězové reakce.“ Vědecký výzkum účinků však zatím není schopen zjistit, ve kterém okamžiku tato řetězová reakce začíná.

Podmínky, jež způsobují náhlé změny směrem k významnosti nebo okrajovosti tématu, nebyly zkoumány natolik, aby umožnily vytváření přesných prognóz. Dají se předpokládat i rozdíly u různých témat a různých médií v délce období, jež uplyne mezi informováním a dosažením největšího účinku. Má se za to (Kepplinger 1986, 29), že při informování o záležitostech, které mohou znamenat hrozbu nebo vyžadují rychlou akci, bude tato reakční doba krátká, zatímco u zpráv o záležitostech, jež nemají bezprostřední vztah ke každodennímu životu recipientů, bude tato doba zřejmě dlouhá. V tomto duchu Schönbach (1986) při zkoumání funkce agenda-setting v případě černobylského jaderného neštěstí zdůrazňuje dva faktory: týkalo se to všech lidí v Německu a vzhledem k nejistotě o míře nebezpečnosti záření zde byla všeobecná potřeba orientovat se v problému.

Diskuse o agenda-setting má návaznost na otázky vytváření reality masovou komunikací. Tak např. Kepplinger a kol. (1986) ukázal, jak se image západoněmeckého kancléře v letech 1979-1984 měnil nej-

dříve v médiích a teprve potom, se zpožděním šesti měsíců, také u obyvatelstva.

Za zmínku stojí ještě dva další výsledky výzkumů z Německa. Ukazují, jak informování masových médií může mít silné a dlouhodobé účinky na základní sociální hodnoty. Analýzy mediálních obsahů provedené Kepplingerem a Hachenbergerem (1980) ukázaly, že velkému nárůstu žádostí o vyřazení z řádné vojenské služby v letech 1968-1972 předcházela dlouhá léta, kdy se většina tisku zastávala těch, kteří odmítali vojenskou službu z náboženských, morálních a politických důvodů, aniž by tento postoj nacházel v jiných novinách oponenturu. Rovněž u studentských nepokojů, které v této době náhle vypukly, byly zjištěny – přinejmenším částečně – stopy vedoucí k předchozímu období, kdy masová média akcentovala téma nekonvenčního chování (Kepplinger 1981).

Vhodným postupem pro zkoumání agenda-setting je porovnání mediálních obsahů s tématy, o nichž lidé v určitém období diskutují. Platí zde pravidlo: čím větší je souznění, tím větší je šance médií určit agendy. Kromě toho, jak doporučili McQuail a Windahl (1981, 63), je třeba rozlišovat mezi přímým určováním agendy přímou komunikací s veřejností a nepřímým určováním agendy vlivnými politiky a lidmi na rozhodujících místech (decision-makers). „Ve skutečnosti se jedná o nepřetržitou interakci mezi návrhy elity a názory veřejnosti, při níž média slouží současně jako přepravce i jako zdroj.“

Hypotéza o agenda-setting není v žádném případě nesporná. Při zkoumání literatury došel McQuail (1983, 197) k názoru, že agenda-setting je sice možná, ale že je ji třeba ještě dokázat. Edelstein (1985, 473) tvrdil, že agenda-setting jako funkce médií byla v oblasti sociálních problémů méně přesvědčivá než u politických témat, zvláště při volbách. Kdo rozhoduje o tom, o kterých otázkách se ve společnosti debatuje – lidé, nebo média? Edelstein tvrdí, že média v některé době sehrávají funkci určování agendy pro některé lidi u některých sociálních otázek. Podobně Becker (1986, 65) formuluje poučení plynoucí z literatury o agenda-setting takto: „Buďte nedůvěřiví k jednoduchým vysvětlením sociálních jevů, ať znějí jakkoli slibně; věci jsou pravděpodobně vždy o něco složitější, než se na první pohled zdá.“

The agenda-setting function of mass media*

Maxwell E. McCombs and Donald L. Shaw

From Roshco, B. et al. (eds) (1972) *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 36, No. 2. Columbia University Press, New York, pp. 176–87.

In choosing and displaying news, editors, newsroom staff, and broadcasters play an important part in shaping political reality. Readers learn not only about a given issue, but also how much importance to attach to that issue from the amount of information in a news story and its position. In reflecting what candidates are saying during a campaign, the mass media may well determine the important issues – that is, the media may set the ‘agenda’ of the campaign.

The authors are associate professors of journalism at the University of North Carolina, Chapel Hill.

In our day, more than ever before, candidates go before the people through the mass media rather than in person.¹ The information in the mass media becomes the only contact many have with politics. The pledges, promises, and rhetoric encapsulated in news stories, columns, and editorials constitute much of the information upon which a voting decision has to be made. Most of what people know comes to them ‘second’ or ‘third’ hand from the mass media or from other people.²

Although the evidence that mass media deeply change attitudes in a campaign is far from conclusive,³ the evidence is much stronger that voters learn from the immense quantity of information available during each campaign.⁴ People, of course, vary greatly in their attention to mass media political information. Some, normally the better educated and most politically interested (and those least likely to change political beliefs), actively seek information; but most seem to acquire it, if at all, without much effort. It just comes in. As Berelson succinctly puts it: ‘On any single subject many “hear” but few “listen”’. But Berelson also found that those with the greatest mass media exposure are most likely to know where the candidates stand on different issues.⁵ Trenaman and McQuail found the same thing in a study of the 1959 general election in England.⁶ Voters do learn.

They apparently learn, furthermore, in direct proportion to the

*This study was partially supported by a grant from the National Association of Broadcasters. Additional support was provided by the UNC Institute for Research in Social Science and the School of Journalism Foundation of North Carolina.

Gerbner, G. (1967a) Mass communication and human communication theory. In Dance, F. E. X. (ed.) *Human Communication Theory: Original Essays*, Holt, Rinehart and Winston, New York.

Gerbner, G. (1967b) The press and the dialogue in education: a case study of a national educational convention and its depiction in America's daily newspapers. *Journalism Monograph*, No. 5.

Gould, J. and Kolb, W. L. (1964) *A Dictionary of the Social Sciences*, The Free Press, New York.

Rapoport, A. (in press) A system-theoretic view of content analysis. In Gerbner, G., Holsti, O. R., Krippendorff, K., Paisley, W. J. and Stone, P. J. (eds) *The Analysis of Communication Content; Developments in Scientific Theories and Computer Techniques*. John Wiley, New York.

emphasis placed on the campaign issues by the mass media. Specifically focusing on the agenda-setting function of the media, Lang and Lang observe:

The mass media force attention to certain issues. They build up public images of political figures. They are constantly presenting objects suggesting what individuals in the mass should think about, know about, have feelings about.⁷

Perhaps this hypothesized agenda-setting function of the mass media is most succinctly stated by Cohen, who noted that the press 'may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling its readers what to think about'.⁸ While the mass media may have little influence on the direction or intensity of attitudes, it is hypothesized that the mass media set the agenda for each political campaign, influencing the salience of attitudes toward the political issues.

Method

To investigate the agenda-setting capacity of the mass media in the 1968 presidential campaign, this study attempted to match what Chapel Hill voters said were key issues of the campaign with the actual content of the mass media used by them during the campaign. Respondents were selected randomly from lists of registered voters in five Chapel Hill precincts economically, socially, and racially representative of the community. By restricting this study to one community, numerous other sources of variation – for example, regional differences or variations in media performance – were controlled.

Between 18 September and 6 October, 100 interviews were completed. To select these 100 respondents a filter question was used to identify those who had not yet definitely decided how to vote – presumably those most open or susceptible to campaign information. Only those not yet fully committed to a particular candidate were interviewed. Borrowing from the Trenaman and McQuail strategy, this study asked each respondent to outline the key issues as he saw them, regardless of what the candidates might be saying at the moment.⁹ Interviewers recorded the answers as exactly as possible.

Concurrently with the voter interviews, the mass media serving these voters were collected and content analysed. A pretest in spring 1968 found that for the Chapel Hill community almost all the mass media political information was provided by the following sources: *Durham Morning Herald*, *Durham Sun*, *Raleigh News and Observer*, *Raleigh Times*, *New York Times*, *Time*, *Newsweek*, and NBC and CBS evening news broadcasts.

The answers of respondents regarding major problems as they saw them and the news and editorial comment appearing between 12 September and 6 October in the sampled newspapers, magazines, and news broadcasts were coded into 15 categories representing the key issues and other kinds of campaign news. Media news content also was divided into 'major' and 'minor' levels to see whether there was any substantial difference in mass media emphasis across topics.¹⁰ For the print media, this major/minor division was in terms of space and position: for television, it was made in terms of

position and time allowed. More specifically, *major* items were defined as follows:

1. Television: any story 45 seconds or more in length and/or one of the three lead stories.
2. Newspapers: any story which appeared as the lead on the front page or on any page under a three-column headline in which at least one-third of the story (a minimum of five paragraphs) was devoted to political news coverage.
3. News magazines: any story more than one column or any item which appeared in the lead at the beginning of the news section of the magazine.
4. Editorial page coverage of newspapers and magazines: any item in the lead editorial position (the top left corner of the editorial page) plus all items in which one-third (at least five paragraphs) of an editorial or columnist comment was devoted to political campaign coverage.

Minor items are those stories which are political in nature and included in the study but which are smaller in terms of space, time, or display than major items.

Findings

The overall *major* item emphasis of the selected mass media on different topics and candidates during the campaign is displayed in Table 19.1. It indicates that a considerable amount of campaign news was not devoted to discussion of the major political issues but rather to *analysis of the campaign itself*. This may give pause to those who think of campaign news as being primarily about the issues. Thirty-five percent of the major news coverage of Wallace was composed of this analysis ('Has he a chance to win or not?'). For Humphrey and Nixon the figures were, respectively, 30 percent and 25 percent. At the same time, the table also shows the relative emphasis of candidates speaking about each other. For example, Agnew apparently spent more time attacking Humphrey (22 percent of the major news items about Agnew) than did Nixon (11 percent of the major news about Nixon). The overall minor item emphasis of the mass media on these political issues and topics closely paralleled that of major item emphasis.

Table 19.2 focuses on the relative emphasis of each party on the issues, as reflected in the mass media. Table 19.2 shows that Humphrey/Muskie emphasized foreign policy far more than did Nixon/Agnew or Wallace/Lemay. In the case of the 'law and order' issue, however, over half the Wallace/Lemay news was about this, while less than one-fourth of the Humphrey/Muskie news concentrated upon this topic. With Nixon/Agnew it was almost a third – just behind the Republican emphasis on foreign policy. Humphrey of course spent considerable time justifying (or commenting upon) the Vietnam War; Nixon did not choose (or have) to do this.

The media appear to have exerted a considerable impact on voters' judgements of what they considered the major issues of the campaign (even though the questionnaire specifically asked them to make judgements without regard to what politicians might be saying at the moment). The

Table 19.1. Major mass media reports on candidates and issues, by candidates

	Quoted source						Total
	Nixon	Agnew	Humphrey	Muskie	Wallace	Lemay ^a	
The issues							
Foreign policy	7%	9%	13%	15%	2%	-	10%
Law and order	5	13	4	-	12	-	6
Fiscal policy	3	4	2	-	-	-	2
Public welfare	3	4	(*) ^b	5	2	-	2
Civil rights	3	9	(*) ^b	0	4	-	2
Other	19	13	14	25	11	-	15
The campaign							
Polls	1	-	-	-	1	-	(*) ^b
Campaign events	18	9	21	10	25	-	19
Campaign analysis	25	17	30	30	35	-	28
Other candidates							
Humphrey	11	22	-	5	1	-	5
Muskie	-	-	-	-	-	-	-
Nixon	-	-	11	5	3	-	5
Agnew	-	-	(*) ^b	-	-	-	(*) ^b
Wallace	5	-	3	5	-	-	3
Lemay	1	-	1	-	4	-	-
Total percent	101% ^c	100%	99%	100%	100%	-	98% ^c
Total number	188	23	221	20	95	11558	

^aCoverage of Lemay amounted to only 11 major items during the 12 September-6 October period and are not individually included in the percentages; they are included in the total column.

^bLess than 0.05 percent.

^cDoes not sum to 100% because of rounding.

Table 19.2. Mass media report on issues, by parties

Issues	Republican			Democratic			American		
	Nixon/Agnew			Humphrey/Muskie			Wallace/Lemay		
	Major	Minor	Total	Major	Minor	Total	Major	Minor	Total
Foreign policy	34%	40%	38%	65%	63%	64%	30%	21%	26%
Law and order	26	36	32	19	26	23	48	55	52
Fiscal policy	13	1	6	10	6	8	-	-	-
Public welfare	13	14	13	4	3	4	7	12	10
Civil rights	15	8	11	2	2	2	14	12	13
Total									
percent ^a	101%	99%	100%	100%	100%	101%	99%	100%	101%
Total number	47	72	119	48	62	110	28	33	61

^aSome columns do not sum to 100% because of rounding.

carried by the media and voters' independent judgements of what were the important issues was +0.967. Between minor item emphasis on the main campaign issues and voters' judgements, the correlation was +0.979. In short, the data suggest a very strong relationship between the emphasis placed on different campaign issues by the media (reflecting to a considerable degree the emphasis by candidates) and the judgements of voters as to the salience and importance of various campaign topics.

But while the three presidential candidates placed widely different emphasis upon different issues, the judgements of the voters seem to reflect the composite of the mass media coverage. This suggests that voters pay some attention to all the political news regardless of whether it is from, or about, any particular favoured candidate. Because the tables we have seen reflect the composite of all the respondents, it is possible that individual differences, reflected in party preferences and in a predisposition to look mainly at material favourable to one's own party, are lost by lumping all the voters together in the analysis. Therefore, answers of respondents who indicated a preference (but not commitment) for one of the candidates during the September-October period studied (45 of the respondents; the others were undecided) were analysed separately. Table 19.3 shows the results of this analysis for four selected media.

Table 19.3 shows the frequency of important issues cited by respondents who favoured Humphrey, Nixon, or Wallace correlated (a) with the frequency of all the major and minor issues carried by the media; and (b) with the frequency of the major and minor issues oriented to each party (stories with a particular party or candidate as a primary referent) carried by each of the

Table 19.3. Intercorrelations of major and minor issue emphasis by selected media with voter issue emphasis

Selected media	Major items		Minor items	
	All news	News own party	All news	News own party
<i>New York Times</i>				
Voters (D)	0.89	0.79	0.97	0.85
Voters (R)	0.80	0.40	0.88	0.98
Voters (W)	0.89	0.25	0.78	-0.53
<i>Durham Morning Herald</i>				
Voters (D)	0.84	0.74	0.95	0.83
Voters (R)	0.59	0.88	0.84	0.69
Voters (W)	0.82	0.76	0.79	0.00
CBS				
Voters (D)	0.83	0.83	0.81	0.71
Voters (R)	0.50	0.00	0.57	0.40
Voters (W)	0.78	0.80	0.86	0.76
NBC				
Voters (D)	0.57	0.76	0.64	0.73
Voters (R)	0.27	0.13	0.66	0.63
Voters (W)	0.84	0.21	0.48	-0.33

four media. For example, the correlation is 0.89 between what Democrats see as the important issues and the *New York Times*' emphasis on the issues in all its major news items. The correlation is 0.79 between the Democrats' emphasis on the issues and the emphasis of the *New York Times* as reflected only in items about the Democratic candidates.

If one expected voters to pay more attention to the major and minor issues oriented to their own party – that is, to read or view *selectively* – the correlations between the voters and news/opinion about their own party should be strongest. This would be evidence of selective perception.¹¹ If, on the other hand, the voters attend reasonably well to *all* the news, regardless of which candidate or party issue is stressed, the correlations between the voter and total media content would be strongest. This would be evidence of the agenda-setting function. The crucial question is which set of correlations is stronger.

In general, Table 19.3 shows that voters who were not firmly committed early in the campaign attended well to *all* the news. For major news items, correlations were more often higher between voter judgements of important issues and the issues reflected in all the news (including of course news about their favoured candidate/party) than were voter judgements of issues reflected in news *only* about their candidate/party. For minor news items, again voters more often correlated highest with the emphasis reflected in all the news than with the emphasis reflected in news about a favoured candidate. Considering both major and minor item coverage, 18 of 24 possible comparisons show voters more in agreement with all the news rather than with news only about their own party/candidate preference. This finding is better explained by the agenda-setting function of the mass media than by selective perception.

Although the data reported in Table 19.3 generally show high agreement between voter and media evaluations of what the important issues were in 1968, the correlations are not uniform across the various media and all groups of voters. The variations across media are more clearly reflected in Table 19.4, which includes all survey respondents, not just those predisposed toward a candidate at the time of the survey. There also is a high degree of consensus among the news media about the significant issues of the campaign, but again

Table 19.4. Correlations of voter emphasis on issues with media coverage

	<i>Newsweek</i>	<i>Time</i>	<i>New York Times</i>	<i>Raleigh Times</i>	<i>Raleigh News and Observer</i>
Major items	0.30	0.30	0.96	0.80	0.91
Minor items	0.53	0.78	0.97	0.73	0.93
	<i>Durham Morning Herald</i>	<i>NBC News</i>	<i>CBS News</i>		
Major items	0.82	0.94	0.89	0.63	
Minor items	0.96	0.93	0.91	0.81	

there is not perfect agreement. Considering the news media as mediators between voters and the actual political arena, we might interpret the correlations in Table 19.5 as reliability coefficients, indicating the extent of agreement among the news media about what the important political events are. To the extent that the coefficients are less than perfect, the pseudo-environment reflected in the mass media is less than a perfect representation of the actual 1968 campaign.

Two sets of factors, at least, reduce consensus among the news media. First, the basic characteristics of newspapers, television, and newsmagazines differ. Newspapers appear daily and have lots of space. Television is daily but has a severe time constraint. News magazines appear weekly; news therefore cannot be as 'timely'. Table 19.5 shows that the highest correlations tend to be among like media; the lowest correlations, between different media.

Second, news media do have a point of view, sometimes extreme biases. However, the high correlations in Table 19.5 (especially among like media) suggest consensus on news values, especially on major news items. Although there is no explicit, commonly agreed-upon definition of news, there is a professional norm regarding major news stories from day to day. These major-story norms doubtless are greatly influenced today by widespread use of the major wire services – especially by newspapers and television – for much political information.¹² But as we move from major events of the campaign, upon which nearly everyone agrees, there is more room for individual interpretation, reflected in the lower correlations for minor item

Table 19.5 Intercorrelation of mass media presidential news coverage for major and minor items

	<i>Newsweek</i>	<i>Time</i>	<i>New York Times</i>	<i>Raleigh Times</i>	<i>Raleigh News & Observer</i>	<i>Durham Sun</i>	<i>Durham Morning Herald</i>	<i>NBC</i>	<i>CBS</i>
Major items									
<i>Newsweek</i>		0.99	0.54	0.92	0.79	0.81	0.79	0.68	0.42
<i>Time</i>	0.65		0.51	0.90	0.77	0.81	0.76	0.68	0.43
<i>New York Times</i>	0.46	0.59		0.70	0.71	0.66	0.81	0.66	0.66
<i>Raleigh Times</i>	0.73	0.66	0.64		0.85	0.89	0.90	0.72	0.62
<i>Raleigh News and Observer</i>	0.84	0.49	0.60			0.74	0.84	0.93	0.82
<i>Durham Sun</i>	0.77	0.47	0.47	0.70	0.80		94	0.91	0.77
<i>Durham Morning Herald</i>	0.89	0.68	0.68	0.80	0.93	0.73		0.89	0.76
<i>NBC News</i>	0.81	0.65	0.38	0.87	0.73	0.84	0.75		0.82
<i>CBS News</i>	0.66	0.60	0.83	0.88	0.79	0.76	0.78	0.72	
Minor items									

agreement among media shown in Table 19.5. Since a newspaper, for example, uses only about 15 percent of the material available on any given day, there is considerable latitude for selection among minor items.

In short, the political world is reproduced imperfectly by individual news media. Yet the evidence in this study that voters tend to share the media's composite definition of what is important strongly suggests an agenda-setting function of the mass media.

Discussion

The existence of an agenda-setting function of the mass media is not proved by the correlations reported here, of course, but the evidence is in line with the conditions that must exist if agenda-setting by the mass media does occur. This study has compared aggregate units – Chapel Hill voters as a group compared to the aggregate performance of several mass media. This is satisfactory as a first test of the agenda-setting hypothesis, but subsequent research must move from a broad societal level to the social psychological level, matching individual attitudes with individual use of the mass media. Yet even the present study refines the evidence in several respects. Efforts were made to match respondent attitudes only with media actually used by Chapel Hill voters. Further, the analysis includes a juxtaposition of the agenda-setting and selective perception hypotheses. Comparison of these correlations too supports the agenda-setting hypothesis.

Interpreting the evidence from this study as indicating mass media influence seems more plausible than alternative explanations. Any argument that the correlations between media and voter emphasis are spurious – that they are simply responding to the same events and not influencing each other one way or the other – assumes that voters have alternative means of observing the day-to-day changes in the political arena. This assumption is not plausible; since few directly participate in presidential election campaigns, and fewer still see presidential candidates in person, the information flowing in interpersonal communication channels is primarily relayed from, and based upon, mass media news coverage. The media are the major primary sources of national political information; for most, mass media provide the best – and only – easily available approximation of ever-changing political realities.

It might also be argued that the high correlations indicate that the media simply were successful in matching their messages to audience interests. Yet since numerous studies indicate a sharp divergence between the news values of professional journalists and their audiences, it would be remarkable to find a near perfect fit in this one case.¹³ It seems more likely that the media have prevailed in this area of major coverage.

While this study is primarily a sociology of politics and mass communication, some psychological data were collected on each voter's personal cognitive representation of the issues. Shrauger has suggested that the salience of the evaluative dimension – not the sheer number of attributes – is the essential feature of cognitive differentiation.¹⁴ So a content analysis classified respondents according to the salience of affect in their responses to open-ended questions about the candidates and issues.¹⁵ Some voters described the issues and candidates in highly affective terms. Others were

much more matter-of-fact. Each respondent's answers were classified by the coders as 'all affect', 'affect dominant', 'some affect but not dominant', or 'no affect at all'.¹⁶ Regarding each voter's salience of affect as his cognitive style of storing political information, the study hypothesized that cognitive style also influences patterns of information-seeking.

Eschewing causal language to discuss this relationship, the hypothesis states that salience of affect will index or locate differences in the communication behaviour of voters. But a number of highly efficient locator variables for voter communication behaviour already are well documented in the research literature. Among these are level of formal education and interest in politics generally. However, in terms of *The American Voter's* model of a 'funnel' stretching across time, education and political interest are located some distance back from the particular campaign being considered.¹⁷ Cognitive style is located closer to the end of the funnel, closer to the time of actual participation in a campaign. It also would seem to have the advantage of a more functional relationship to voter behaviour.

Examination of the relationship between salience of affect and this pair of traditional locators, education and political interest, showed no significant correlations. The independent effects of political interest and salience of affect on media use are demonstrated in Table 19.6. Also demonstrated is the efficacy of salience of affect as a locator or predictor of media use, especially among persons with high political interest.¹⁸

Both salience of affect and media use in Table 19.6 are based on the issue that respondents designated as the most important to them personally. Salience of affect was coded from their discussion of why the issue was important. Use of each communication medium is based on whether or not the respondent had seen or heard anything via that medium about that particular issue in the past twenty-four hours.

High salience of affect tends to block use of communication media to acquire further information about issues with high personal importance. At least, survey respondents with high salience of affect do not recall acquiring recent information. This is true both for persons with low and high political interest, but especially among those with high political interest. For example, among respondents with high political interest and high salience of affect only 36 percent reported reading anything in the newspaper recently about the issue they believed to be most important. But among high

Table 19.6 Proportion of media users by political interest and salience of affect

Media	Low political interest		High political interest	
	High affect (N = 40)	Low affect (N = 17)	High affect (N = 25)	Low affect (N = 12)
TV	15.0%	17.7%	20.0%	41.7%
Newspapers	27.5	35.4	36.0	58.3
News magazines	7.5	11.8	24.0	33.3
Radio	12.5	11.8	8.0	33.3
Talk	20.0	17.7	64.0	75.0

political interest respondents with low salience of affect nearly six of ten (58.3 percent) said they acquired information from the newspaper. Similar patterns hold for all the communication media.

Future studies of communication behaviour and political agenda setting must consider both psychological and sociological variables; knowledge of both is crucial to establishment of sound theoretical constructs. Considered at both levels as a communication concept, agenda-setting seems useful for study of the process of political consensus.

Notes

1. See Berelson, Bernard R., Lazarsfeld, Paul F. and McPhee, William N. (1954) *Voting*, University of Chicago Press, Chicago, p. 234. Of course to some degree candidates have always depended upon the mass media, but radio and television brought a new intimacy into politics.
2. Lang, Kurt and Lang, Gladys Engel (1966) The mass media and voting. In Berelson, Bernard and Janowitz, Morris (eds) *Reader in Public Opinion and Communication*, 2nd edn, Free Press, New York, p. 466.
3. See Berelson *et al.*, op. cit. (Note 1), p. 223; Lazarsfeld, Paul F., Berelson, Bernard and Gaudet, Hazel (1948) *The People's Choice*, Columbia University Press, New York, p. xx; and Trenaman, Joseph and McQuail, Denis (1961) *Television and The Political Image*, Methuen, London, pp. 147, 191.
4. See Cohen, Bernard C. (1963) *The Press and Foreign Policy*, Princeton University Press, Princeton, p. 120.
5. Berelson *et al.*, op. cit. (Note 1), pp. 244, 228.
6. Trenaman and McQuail, op. cit. (Note 3), p. 165.
7. Lang and Lang, op. cit. (Note 2), p. 468. Trenaman and McQuail warn that there was little evidence in their study that television (or any other mass medium) did anything other than provide information there was little or no attitude change on significant issues. 'People are aware of what is being said, and who is saying it, but they do not necessarily take it at face value', see op. cit. (Note 3), p. 168. In a more recent study, however, Blumler and McQuail found that high exposure to Liberal party television broadcasts in the British general election of 1964 was positively related to a more favourable attitude toward the Liberal party for those with medium or weak motivation to follow the campaign. The more strongly motivated were much more stable in political attitude. See Blumler, Jay G. and McQuail, Denis (1969) *Television in Politics: Its Uses and Influence*, University of Chicago Press, Chicago, p. 200.
8. Cohen, op. cit. (Note 4), p. 13.
9. See Trenaman and McQuail, op. cit. (Note 6), p. 172. The survey question was: 'What are you most concerned about these days? That is, regardless of what politicians say, what are the two or three main things which you think the government should concentrate on doing something about?'
10. Intercoder reliability was above 0.90 for content analysis of both 'major' and 'minor' items. Details of categorization are described in the full report of this project. A small number of copies of the full report is available for distribution and may be obtained by writing the authors.
11. While recent reviews of the literature and new experiments have questioned the validity of the selective perception hypothesis, this has nevertheless been the focus of much communication research. For example, see Carter, Richard F., Pyszka, Ronald H. and Guerrero, Jose L. (1969) Dissonance and exposure to arousive information. *Journalism Quarterly*, Vol. 46, pp. 37-42; and Sears, David

O. and Freedman, Jonathan L. (1967) Selective exposure to information: a critical review. *Public Opinion Quarterly*, Vol. 31, pp. 194-213.

12. A number of studies have focused on the influence of the wire services. For example, see Gold, David and Simmons, Jerry L. (1965) News selection patterns among Iowa dailies. *Public Opinion Quarterly*, Vol. 29, pp. 425-30; Stempel III, Guido H. (1964) How newspapers use the Associated Press afternoon A-wire. *Journalism Quarterly*, Vol. 41, pp. 380-84; Casey, Ralph D. and Copeland Jr, Thomas H. (1958) Use of foreign news by 19 Minnesota Dailies. *Journalism Quarterly*, Vol. 35, pp. 87-9; Lewis, Howard L. (1960) The Cuban revolt story: AP, UPI, and three papers. *Journalism Quarterly*, Vol. 37, pp. 573-78; Van Horn, George A. (1952) Analysis of AP news on trunk and Wisconsin state wires. *Journalism Quarterly*, Vol. 29, pp. 426-32; and Cutlip, Scott M. (1954) Content and flow of AP news - from trunk to TTS to reader. *Journalism Quarterly*, Vol. 31, pp. 434-46.
13. Furthermore, five of the nine media studied here are national media and none of the remaining four originate in Chapel Hill. It is easier to argue that Chapel Hill voters fit their judgements of issue salience to the mass media than the reverse. An interesting study which discusses the problems of trying to fit day-to-day news judgements to reader interest is Stempel III, Guido H. (1967) A factor analytic study of reader interest in news. *Journalism Quarterly*, Vol. 44, pp. 326-30. An older study is Griffin, Philip F. (1949) Reader comprehension of news stories: a preliminary study. *Journalism Quarterly*, Vol. 26, pp. 389-96.
14. Shrauger, Sid (1967) Cognitive differentiation and the impression-formation process. *Journal of Personality*, Vol. 35, pp. 402-14.
15. Affect denotes a 'pro/con' orientation, a feeling of liking or disliking something. Cognition, by contrast, denotes the individual's perception of the attitude object, his 'image' or organized set of information and beliefs about a political object.
16. Coder reliability exceeded 0.90.
17. Campbell, Angus, Converse, Philip, Miller, Warren and Stokes, Donald (1960) *The American Voter*, John Wiley, New York, Chapter 2.
18. No statistical analysis is reported for the five separate three-way analysis in Table 19.6 because of small Ns in some cells, but despite these small Ns the pattern of results is consistent across all media.

AGENDA SETTING / 211

Table 12.1
 AMOUNT OF COVERAGE GIVEN BY NATIONAL NEWS MAGAZINES TO
 VARIOUS ISSUES DURING THE 1960s, AND RANK SCORES OF THE ISSUES
 AS "MOST IMPORTANT PROBLEM FACING AMERICA" DURING THAT PERIOD

<i>Issue</i>	<i>Number of Articles</i>	<i>Coverage Rank</i>	<i>Importance Rank</i>
Vietnam War	861	1	1
Race relations (and urban riots)	687	2	2
Campus unrest	267	3	4
Inflation	234	4	5
Television and mass media	218	5	12*
Crime	203	6	3
Drugs	173	7	9
Environment and pollution	109	8	6
Smoking	99	9	12*
Poverty	74	10	7
Sex (declining morality)	62	11	8
Women's rights	47	12	12*
Science and society	37	13	12*
Population	36	14	12*

Rank-order correlation between coverage and importance = .78 ($p = .001$).

*These items were never noted as "the most important problem" in the Gallup findings, so they are ranked equally below the items that did.

from G. B. ...