

网络时代政策议程设置机制研究*

陈姣娥 王国华

[摘要] 本文以立法进程为例,分析网络时代公民自媒体(微博客等)激活政策沉淀、助推焦点事件、触发公共政策议程的现象。采用过程追踪法并结合案例讨论,探讨网络时代由焦点事件触发的中国政策议程设置机制。基于媒体—公众—政策议程的经验模型和焦点事件理论,构建了网络时代中国政策议程设置的机制模型,揭示中国政策议程设置由传统“自上而下”、单向性方式向“自下而上”和交互性方式的转型趋势,提出政策议程设置的“自媒体触发模式”。

[关键词] 公共政策;议程设置;焦点事件;自媒体;政策沉淀

[中图分类号] D63 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2013)01-0028-006

在社会发展变迁中,政策问题有时像冰山一样不断积聚,曝于阳光的部分只是冰山一角,更多问题隐藏于水面之下,形成政策沉淀雏形。多数决策者能初步感知政策问题,但在一定时期并不一定能清醒的识别;同时,政策问题在公众意识中以政策沉淀的潜在形式存在,处于相对静止的状态。当社会现象通过网络媒体尤其是公民自媒体的放大,网络事件和社会事件交织演变,政策冰山触礁,政策沉淀激活,政策问题呈现,强大舆论压力形成,促使决策者审视和反思并与民意互动,推动新一轮政策出台。

从一名20岁女孩微博炫富到中国最大慈善机构红十字会陷入诚信危机,“郭美美事件”让中国社会争论数月,舆论压力最终推动政府对慈善组织和公益事业相关政策制定和立法的进程。本文即探寻“郭美美事件”对中国政策议程设置的影响。本文首先评述了议程设置相关理论,近似采用过程追踪法对新媒体助推“郭美美事件”进入政策议程进行分析,揭示出网络时代由焦点事件触发的中国政策议程设置规律。

一、议程设置相关研究文献评述

(一)议程设置中的媒体、公众和决策者

媒体、公众和决策者是议程设置研究中的三个主要因素,基于西方政治背景的研究认为三者彼此独立又相互影响。媒体赋予议题地位^[1],并告知人们思考何种问题。^[2]铺垫效果(priming)进一步证实媒体影响公众如何思考。^[3] McCombs发现,媒体议程设置对公众的作用活跃于选举和非选举的任何政治时段。^[4]但媒体—公众、媒体—政策以及公众—政策之间关系的方向随议题差异发生变化。如 MacKuen 和 Coombs^[5]、Wanta 和 Hu^[6]相继提出假说,

认为戏剧性事件能强化媒体关注和影响公共舆论。

该领域的新进展是 Soroka^[7]通过建立链接媒体、公众和政策议程的经验模型,提供了社会水平上政治交流的考量(如图1)。

Soroka 构建的议程设置过程扩展模型中的公众、媒体、政策议程与现实世界因素之间的因果关系都是双向(仅公众议程和政策议程之间是单向关系,即决策者可以通过媒体和现实世界因素间接影响公众,但不能直接作用于公众)。

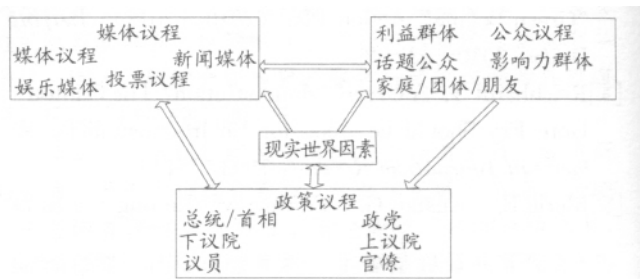


图1 议程设置过程的扩展模型

资料来源:Stuart N. Soroka, Issue Attributes and Agenda-Setting by Media, the Public, and Policymakers in Canada, International Journal of Public Opinion Research 2002, 14(3):264-286.

(二)焦点事件和政策变化

Kingdon^[8]、Baumgarner 和 Jones^[9]关于议程设置的间断平衡理论,是议程设置中为数不多的政策倾向方面的研究。该理论认为政策变化的一个关键条件是“议题关注”,即议题被提上政治议程;而戏剧性的政策变化和长期稳定中的更替即所谓“政策间断”(policy punctuations)。^[10]

* 本文系国家社科基金重大项目“国家政治安全视角下的互联网虚拟社会风险治理研究”(11&ZD033)和国家社会科学基金“突发事件网络舆情的信息要素分析与政府治理”(10BTQ041)的阶段性成果。

政策间断可通过几个因素引发,其中之一是“焦点事件”(focusing events)。Birkland 指出,焦点事件包含五个方面的含义:突如其来的,少见的,有害的,集中在一个特定的地理区域或利益社区,决策者和市民同时知晓。^[11] Hall 认为,外部冲击凸显出政策缺陷,可能会直接挑战现有的政策愿景,并推出它自己的竞争政策平台。^[12]

焦点事件或危机会扰乱正常的决策模式,显著改变议程。重大的政策变化(或政策中断)意味着子系统政策垄断的崩溃和利益相关者决策的根本性转变。^[13]

二、本文研究设计

本文将焦点事件的观点整合到的议程设置的扩展模型中,定义政策变化为相关政策的更替和新的立法措施的出现。

但本文的案例发生在一个与西方完全不同的社会政治背景下。更具有挑战性的是,“以互联网为主要公共空间的新兴公民社会开始在中国出现,并伴随着不断的抗争运动,改变中国当下的权威性政治性质。^[14]”同时,虚拟社会和现实社会密切交融,这正是本文讨论所处的复杂时代背景。

中国公共政策的议程设定将在网络社会中如何转变?王绍光^[15]、朱旭峰^[16]以及朱亚鹏^[17]等研究认为,政策议程设定模式将朝着更为民主的方向转变。但学界对新媒体如何介入政策议程设置的研究非常薄弱。

由此,本文分析 2011 年 6 月的“郭美美事件”及其政策后果,研究网络社会中焦点事件和新媒体(微博、博客、网络论坛等)推动中国政策议程设定发展的规律。文章近似采用过程追踪法研究案例,试图找出焦点事件和政策变化之间的关系。

从理论的角度来看,“郭美美事件”可以作为一个“关键案例”来研究中国政策议程发展模式。Bent 认为研究者可以在单个案例基础上概括理论。^[18]当然,单个案例的归纳取决于适当的案例选择。George 和 Bennett 对此讨论如下,“在最接近的案例,单一的变量具有这样一个极端的价值,其基本的因果机制,即使单独考虑,会强有力地确定一个特定的结果。^[19]”本文主要采用定性方法,并不以发现因果关系为目的,而是寻找焦点事件和政策议程发展之间的逻辑关系。“郭美美事件”从两个方面看是关键案例。一方面,它是公众、媒体以及政府对“问题关注”大量增加的一个例子。事实上,“郭美美事件”代表中国社会在整个过去十年中对慈善问题关注程度最高的一个议题。另一方面,新媒体对问题的关注、后续政策的改观对政策变化都产生了一定影响。

三、网络时代的政策议程设置——新媒体助推“郭美美事件”进入政策议程

(一)政策问题的由来:中国慈善的“官方性”与社会性之间的矛盾

“迟至 90 年代初,中国才有真正意义的慈善事业出现”。^[20]新兴的慈善机构有很强的中国特色——慈善组织的“官方性”色彩与“社会性”弱化。

对于中国慈善官民结合的复杂特质,许多学者认为有历史和现实的双重原因。如从中国慈善史与西方慈善史演变规律的差异来看,中国社会的国家与社会胶合状态,与西方社会的国家与社会逐渐分离甚至二元对立模式迥

异。^[21]中国传统社会没有形成一个脱离于国家权力的公共空间。从现实而言,慈善组织发展状况与中国公民社会的孕育和成熟程度密切相关。

慈善组织的“官方性”也是中国社会一定发展阶段的产物。慈善在社会发展中往往担当社会保障和社会救助的职能,如慈善救助被视为实现社会救助体系多元化的重要途径。^[22]由此,一些学者,如郑功成^[23]指出,解决慈善组织的强“官方性”与弱“社会性”之间的矛盾必然要求创造制度环境,更新机制,培育民间慈善团体。

亦有研究者从组织理论角度提出“组织外形化”概念^[24],认为慈善组织实质由政府运作的现象使其组织形式与运营逻辑之间存在不一致。

虽然研究者对慈善组织“官方性”与“社会性”矛盾的认知角度各异,但普遍认为中国慈善的“去官化”是未来的发展方向。

(二)政策沉淀的积聚:公众对官办慈善公信力的质疑

慈善组织的公信力是其生存之本。20 世纪伊始发生的“胡曼莉事件”、“付广荣事件”、“青基会事件”^[25]对慈善组织的公信力和慈善事业的法治化提出了更高要求。这些事件发生后不久即销声匿迹,并未引起决策者的足够重视,但公众心目中的疑问并未随之消失。

从慈善组织本身而言,由于相关立法和约束规范的缺位,慈善组织的内部管理及信守承诺状况单靠道德制约难以为继。如立法保障缺乏,财务管理制度不透明,内部监督、治理机制缺失。

从公众对中国慈善的认知而言,“准政府组织”、“政府慈善”成了慈善组织的代名词。目前国内慈善领域有三个系统:红十字会,实质是半官方机构;慈善会,是社团,不受基金会管理条例约束;慈善基金会。但在公众的心里,“红会、基金会、慈善会统统都是官方慈善机构”^[26]。

从社会背景看,负面政策沉淀影响慈善组织的公信力。政策沉淀是某一时期政策的残留,是前期政策结果对后续政策的潜在影响或正负效应。^[27]现阶段的负面政策沉淀突出表现在,改革初期片面追求 GDP 增长的政策导向导致社会发展与经济发展不协调、利益分化与阶层分化不协调、贫富差距过大、各种矛盾显现,尤其是这些政策产生的负面效应具有滞后性和累积性,当政府后续采用不同的补偿政策以消除前期政策的负面影响时,公众认同度也不高。如社会转型中的信任危机,特别是政府公信力下降使人们对泛官方机构滋生普遍的消极态度,进一步降低了公众对慈善组织的信任程度。

慈善的“官方性”为各界所诟病,由此衍生出的多种弊端为媒体和公众所质疑,冲击慈善组织的公信力。但到“郭美美事件”发生为止,我国还没有专门的慈善立法,根本原因在于缺乏变革的社会契机和相应制度环境。

(三)政策问题的触发和进入公众议程:郭美美事件爆发与慈善组织的信任危机

1. 政策问题的呈现

2011 年 6 月 20 日,新浪实名认证为“中国红十字会商业总经理”的郭美美在微博上展现她 20 岁的奢华生活:别墅;开兰博基尼等多辆豪车;拥有无数名包;乘坐头等舱等。

2011年6月21日,天涯网友“卖耗子”在天涯社区娱乐八卦版发帖《微博又有新发现,20岁“红十字会商业总经理”,各种炫富!火速围观》揭露新浪微博“郭美美 Baby”的奢侈生活。6月21日,郭美美在微博澄清其身份,称自己“所在的公司是与红十字会有合作关系简称红十字商会。”6月22日,中国红十字会官方声明没有“红十字商会”的机构,也未设有“商业总经理”的职位,更没有“郭美美”其人。

但郭的奢华生活、稚龄与慈善组织“红十字会”的对应,点燃公众怒火:“我们捐给红十字会的钱哪里去了?”一场关于郭和红十字会的人肉搜索,在网络和现实中展开。红十字会巨额会员费用、血站收费的流向问题,以及红十字基金会的养老公寓项目等受到网民的质疑,其它慈善组织也受到不同程度的质疑,公众通过慈善组织进行的捐赠大幅降低。郭美美事件引发中国慈善组织的信任危机。

2. 新媒体推动:公众议题形成

据本果网络舆情监测系统就郭美美事件的监测,讨论该事件的微博达1,825,596条,远远超过新闻报道3,126篇,论坛贴文5,632篇,博客文章2,158篇。^[28]可见,微博充当了事件信息的急速传达路径和网民互动讨论的便捷平台。

不容忽视的是,新媒体赋予网民象征性的政治主体角色。公众参与并利用微博客和博客等新媒体,其潜台词如下:不相信官方会给出真相;不相信官方有所作为;依靠自己的力量追求社会公平和正义。在中国传统的“政治”和“社会”的二元结构中,个体角色是“被治理者”,而微博等新媒体赋予网民个体一种象征性的社会治理参与者的主体身份。

另外,随着事件的关注度上升,传统媒体加入其中,新媒体和传统媒体交互作用,形成舆论的叠加效果,加剧了事件的复杂性,网络事件逐步扩展为公共事件。

3. 舆论风暴:政策沉淀激活

网民通过微博、博客、论坛发帖等方式介入公共事件,并参与人肉搜索类的集体行动,从网民个体而言,不乏好奇心理和从众心理。但一个微博炫富事件迅速演变成公共事件,激起声势浩大的舆论动态,本质上是负面政策沉淀效应的激活。

公众对事件的密切关注和深度追踪,源于各阶层尤其是弱势群体内心深处普遍存在的不信任感和不公平感。从宏观社会背景而言,这种不信任是相关政策和分配机制中的特权、垄断、腐败、不透明因素造成的阶层分化失衡等负面效应的后遗症,如对官方机构和半官方机构的质疑和否定。这一事件刺激了公众对以往政策结果的不公平感受和对泛官方组织的不信任感,从而以公民自媒体的主体身份而非传统的“被管理者”身份进行参与和抗议。

以行业政策背景而论,慈善组织和政府千丝万缕的关系,相关管理制度的缺失,不透明的捐款方式等如水下冰山,公众印象中的疑虑长期以来不断积聚,郭美美事件将这种疑虑激化。如网民反复提到“天价帐篷天价餐”、“公车丑闻”、“希望工程”曾经的捐款不明等,均在此列。这说明公众的疑虑和不信任是在长期得不到慈善组织回应的过程中“雪球”般越滚越大的结果。

(五)政策问题进入制度议程:焦点事件效应

1. 中国红十字会密集回应

面对公众的反复质疑,慈善机构和相关部门不得不多次反馈。中国红十字会从官网声明到开通微博答网友,再到履行承诺构建在线捐赠信息发布平台,以及筹划社会监督,从语言到行动,在短短一月内实现了实质性的突破(见表1)。这回应了公众对透明性和监督性的需求,也是网络社会和新媒体对协商民主呼吁的展现。

表1 中国红十字会回应渠道和内容

时间 (2011年)	传统 媒体	新媒体	中国红十字会回应内容
6月22日、24日		✓	中国红十字会官方网站发表声明,维护声誉。
6月28日	✓		中国红十字会总会新闻发布会,已以郭美美虚构事实、扰乱公共秩序为由向公安机关报案。
7月1日		✓	发出了第三份声明,请审计署对商业系统红十字会的财务情况进行审计,中国商业联合会对其进行调查。
7月4日		✓	中国红十字总会正式开通官方微博。与网友实时互动,“两公开两透明”承诺。
7月21日	✓	✓	中国红十字总会公布《关于贯彻落实“两公开两透明”承诺的通知》,推进实现全国红十字会系统信息公开的制度化、规范化,捐赠人隔日将可在红会网站上查询款物信息。
7月31日		✓	红十字会捐赠信息发布平台正式上线,首次公布数十万笔青海玉树地震灾区捐款。
8月8日	✓	✓	中国红十字会酝酿筹建社会监督委员会。

2. 推进慈善立法进程

但真正进入制度议程,却是国家民政部起草《中国慈善事业发展指导纲要(2011—2015年)》(以下简称《纲要》)。2011年7月8日,民政部在其官方网站发布《纲要》并在网上公开征求建议。《纲要》提出了“十二五”期间加快发展慈善事业的指导思想、基本原则和主要目标,明确了“十二五”期间慈善事业的重点任务。其中,对公众高度关注的问题针对性地提出了对策,包括:(1)建立完善慈善事业法规政策体系,对公益慈善组织登记注册难、募捐资格不明确、募捐行为不规范、信息披露与公开透明机制不健全、税收优惠政策落实不到位等问题为重点出台政策措施(2)慈善组织管理方面,推行决策、执行和监督分离的运行机制,实行阳光运作、规范管理,增强慈善组织的社会公信力和透明度。(3)在慈善资源方面,采取项目资助、合同委托、社会招标等方式,扩大政府购买服务的规模,拓展购买服务的领域,形成有序竞争、多元参与、共同发展的慈善服务供给格局。(4)建立监管体系,推行慈善信息公开透明制度,完善捐赠款物使用的追踪、反馈和公示制度;建立健全慈善行业信息统计制度,完善慈善公益信息统计平台,及时发布慈善数据,定期发布慈善事业发展报告。

从民政论坛网友近百条留言反馈看,网民情绪与事件发生后的激愤状态相比有所平复,体现出反思和理性,且态度较为正面,呼吁政府将政策措施明晰化并提高执行力,尤其强调慈善捐赠透明化和“去行政化”。

8月23日,民政部《公益慈善捐助信息披露指引(征求意见稿)》(以下简称《指引》)在民政部官网公示,向社会公

开征求意见。草案中提出“日常捐助接收后,应 7 个工作日内披露信息”,“重点事件专项捐助应 24 小时内披露”等规定,引发各界关注。捐赠人、专家、基金会、社团、民间非营利组织等相关方代表了各自的观点。如民间公益机构:

南京民间公益机构“天下公”负责人向民政部寄出一封建议信,提出五点修改建议。要求提升《指引》法律层级,与国务院的《政府信息公开条例》合理衔接,将《指引》变更为《规定》,将“信息披露”改为“信息公开”;明确信息公开主体;建议删除因“国家安全”不予公开的例外条款,规定除捐赠人及受益人有要求外,捐助信息完全公开,不公开捐赠人或受益人信息的,需要公开相关证据等。^[29]

8月26日,民政部计划将公益慈善类组织单独交由慈善司负责,开展专门的行业监管。

继《公益慈善捐助信息披露指引》征询公众建议后,民政部代国务院办公厅起草《关于加快慈善事业发展的意见》,以尽快发布。一系列慈善政策及行业规范,将为最终出台《慈善法》投放政策气球和做政策铺垫。事件所呈现的议程设置过程如下图所示(见图2)。

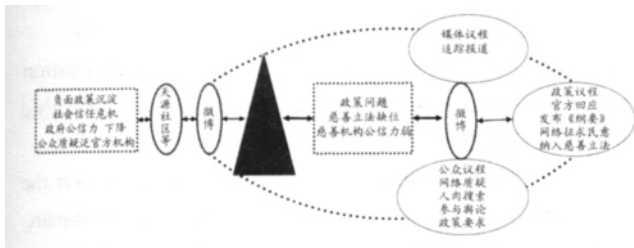


图2 “郭美美事件”中议程设置过程

说明:虚线外弧表示循环影响的过程。

3. 焦点事件效应:压力、助力

焦点事件如“郭美美事件”在慈善立法环节中究竟起到了什么作用?通过媒体对相关人士的访谈,近似可以洞悉政策法规形成的轨迹。

民政部2006年成立慈善立法工作组开展法律草案的起草工作,全国人大内务司法委员会亦于2006年9月组织了有关社会救助与慈善事业的立法调研,但真正在国家层级制定专门的慈善法律当时依然面临困难。各界在慈善的重要问题上没有达成共识,参与草案讨论的中国社会科学院社会政策研究中心杨团表示存在分歧,“特别是慈善与政府之间的关系”。^[30]

信息公开也经历了波折,汶川地震和“郭美美事件”起到了改进的契机。如基金会中心网总裁程刚所言:1998年,慈善行业的前辈曾想做行业自律和信息披露,“想有一个大的推动,但当时条件不成熟,没有实现。”2008年,汶川地震,当年慈善捐款突破1000亿元,占到GDP的0.4%,催生我国公民社会的崛起。这一年推动了慈善行业的信息透明。但缺乏操作细则和执法机制,困难重重。^[31]

中民慈善捐助信息中心为民政部主管主办的非企业信息咨询机构,受民政部委托参与了《指引》的起草,其副主任刘佑平提到:我们已经酝酿很久了。2008年汶川地震后,善款流向引起很大关注,我们就认识到信息透明的重要性。在最近的慈善信任危机风暴前我们就开过研讨会。2008年开始酝酿颁布一个信息披露条例,咨询了很多专

家、学者和相关机构,目前出台的《指引》已经是第N个版本了。^[32]

民政部社会福利和慈善事业促进司慈善和社会捐助处处长回答访谈:2010年民政部就着手起草公益慈善捐助信息公开的行业标准,但郭美美事件引发的一系列慈善事件,一定程度上推动了慈善行业规范的出台。^[33]

可见,“郭美美事件”以及汶川地震唤醒的公众慈善意识和产生的捐赠行为变化都对法律规范的改进起到促进作用。并且,在2008年汶川地震之后民政部新组建社会福利和慈善事业促进司;在郭美美事件后,慈善组织将从民政部民间组织管理局剥离,由民政部慈善司单独监管。但是这种影响能走多远,慈善机构改革能否顺利进行,慈善立法能否消除中国慈善政策体制中存在的根本矛盾,都有待进一步考察。

四、结论

本文从对典型案例的经验分析入手,构建理论模型,凝练网络时代焦点事件触发的中国政策议程设置规律和机制。如图3所示:

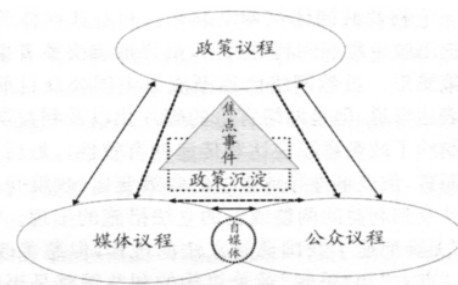


图3 政策议程设置过程模型

说明:实线连线箭头表示互联网时代的相互关系,虚线连线箭头表示传统的作用关系。

议程设置过程模型简化了中国的政策—媒体—公众议程设置在互联网时代的变化趋势,展现了新媒体推动焦点事件进入政策议程的主要特征:

1. 中国的政策议程设置是“自上而下”方式,具有单向性特征。政策议程通常直接影响媒体议程(以媒体管制方式),再通过媒体议程间接影响公众议程;或者采用社会动员和威权命令方式,使政策议程直接作用于公众议程。政策—媒体议程和政策—公众议程相对而言都是单向的。

2. 网络时代背景下,中国政策议程设置“自下而上”情形显著增多,议程之间相互作用,呈现出交互影响。政策议程、媒体议程和公众议程密切联系、相互影响,政策—媒体议程、政策—公众议程和媒体—公众议程的作用方式是双向趋势,并且“自下而上”方式逐步显示出强大力量。公众议程和媒体议程交织作用推动政策议程,如本文案例所体现的“自媒体触发模式”。

3. “自媒体触发模式”。网络社会应运而生的公民自媒体(如微博客和博客等)是当下中国政策—媒体—公众议程设置中关键的推动力。公民自媒体如无形之手,大海捞针,见微知著,点燃微小话题,诞生焦点事件,使之转化为公众议题,将公众议程与媒体议程紧密衔接,触发政策议程。

4. 政策沉淀是隐于焦点事件的本质所在。焦点事件激活政策沉淀,加剧政策问题的暴露。政策沉淀是以往政

策目标、政策内容和政策结果的后续效应,包含对政策主体、政策客体以及后续相关政策的正负面效应。政府的公信力、公众的政策态度倾向、公众的社会满意度等都受制于政策沉淀效应。

5. 公民自媒体演绎某一事件转变为焦点事件具有戏剧化和偶然性,政策沉淀则预示某一类事件成为政策议题进入政策议程的必然性。

值得注意的是,本文采用的案例与西方议程设置理论中的焦点事件存在一定的差异,对焦点事件理论进行了拓展和本土化创新。首先,从议题角度而言,焦点事件的性质和危害是明显可见的。自然灾害或刑事案件似乎更符合这一特征。“郭美美事件”由网络个人炫富到全民质疑、慈善组织信任危机的演变包含复杂因素,事件的性质超越了单纯的危害性,无法简单定义。其次,从媒体议程而言,焦点事件的媒体报道立即突显其对特定公众的明显危害。“郭美美事件”中新媒体卷入其中,传统媒体报道立场并不鲜明。再次,从公众议程而言,在西方政治背景中,焦点事件促使一个利益共同体被调动起来。利益共同体善于利用事件提出政策意愿和利益诉求,最终形成决策者桌面上的新政策雏形。虽然网络已逐渐成为公众目前主要的政策表达渠道,但是网络言论的碎片化以及利益群体的分散都制约了政策意愿表达和传递的有效性。最后,从政策结果而言,焦点事件导致激烈的政策变化(政策间断)其中必然涉及到利益的调整或新的立法措施的出现。“郭美美事件”无疑加速了我国慈善立法的进程,但慈善改革能否实现,“官方”和“民间”慈善机构的利益调整是否顺利,还留待时间检验。但整体而言,“郭美美事件”已充分反映了网络社会崛起对中国政策议程设置的重大影响。

限于篇幅,本文并没有深入探究“郭美美事件”中媒体议程的特征及对政策议程的微妙影响。而事件最终对政策变化的作用程度,除了政策沉淀效应所反映的议题属性外,是否需要考虑中国独特的政治文化和社会背景?以上疑惑,将是未来努力的方向。

[参考文献]

[References]

- [1] Lazarsfeld P and Robert K. Merton. Mass Communication, Popular Taste and Organizational Social Action, in Lyman Bryson eds. *The Communication of Ideas: A Series of Addresses*. New York: Harper, 1948.
- [2] Cohen, Bernard. *The Press and Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- [3] Susan T. Fiske and Shelley E. *Social Cognition*. New York: McGraw — Hill, 1991, p257.
- [4] McCombs M. E., Maxwell. *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*. Cambridge, UK: Polity, 2004.
- [5] MacKuen M. B. and Coombs S. L. *More than News: Media Power in Public Affairs*. Beverly Hills, CA, Sage Publications, 1981.
- [6] Wanta W. and Hu, Y. W. The Agenda — setting Effects of International News Coverage: An Examination of Differing News Frames. *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 5, No. 3 (1993):250—264.
- [7] Soroka S. N. Issue Attributes and Agenda:Setting by Media, the Public, and Policymakers in Canada. *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 14, No. 3, (2002):264—86.
- [8] Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed., New York: Longman, 2003.
- [9][13] Baumgartner, Frank R. and Jones, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- [10] Jones, Bryan D. and Baumgartner, Frank R. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Attention*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- [11] Birkland, Thomas. Focusing Events, Mobilization and Agenda Setting. *Journal of Public Policy*, Vol. 18, No.1 (1998):53—74.
- [12] Hall Peter A. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, vol. 25, No. 3 (1993):275—297.
- [14] 吴强. 在场的权利:中国的推特政治[J]. 二十一世纪, 2011(18).
- Wu Qiang. Right of the Presence: Twitter Politics in China. *Twenty—First Century*, 2011(18).
- [15] 王绍光. 中国公共政策议程设置的模式[J]. 中国社会科学, 2006(5).
- Wang Shaoguang. Public Policy Agenda — setting Patterns in China. *Social Sciences in China*, 2006 (5).
- [16] 朱旭峰. 政策决策转型与精英优势[J]. 社会学研究, 2008(2).
- Zhu Xufeng. Transition of Policy—Making and Elite Advantage. *Sociological Studies*, 2008(2).
- [17] 朱亚鹏. 网络社会下中国公共政策议程设定模式的转型——基于“肝胆相照”论坛的分析[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2010(5).
- Zhu Yapeng. Transformation of the Public Policy Agenda—setting Mode in Network Society—based on “Gan Dan Xiang Zhao” Forum Analysis. *Journal of Sun Yat — Sen University (Social Sciences Edition)*, 2010(5).
- [18] Flyvbjerg, Bent. Five Misunderstandings about Case — Study Research. *Qualitative Inquiry*, Vol. 12, No. 2 (2006):219—245.
- [19] George, Alexander and Andrew Bennett. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*.

- Cambridge, MA: MIT Press, 2005. p253.
- [20] 郑功成. 中华慈善事业[M]. 广州: 广东经济出版社, 1999. 46.
- Zheng Gongcheng. *Charity in China*. Guangzhou: Guangdong Economic Press, 1999. p46.
- [21] 蔡勤禹. 国家、社会与弱势群体: 民国时期的社会救助(1927—1949) [M]. 天津: 天津人民出版社, 2002. 5.
- Cai Qinyu. *Country, Society and Vulnerable Groups: the Social Assistance in Period of the Republic of China (1927—1949)*. Tianjin: Tianjin People's Publishing House, 2002. p5.
- [22] 陈姣娥, 李云桂. 论慈善救助: 中国社会救助的另一支柱[J]. 边疆经济与文化, 2006 (2).
- Chen Jiao-e, Li Yungui. On Charitable Relief: Another Pillar of the Social Assistance in China. *The Border Economy and Culture*, 2006 (2).
- [23] 郑功成. 和谐社会需要大力发展慈善事业[N]. 人民日报, 2005—07—08.
- Zheng Gongcheng. Society Needs to Develop Philanthropy. *People's Daily*, 2005—07—08.
- [24] 田凯. 组织外形化: 非协调约束下的组织运作——一个研究中国慈善组织与政府关系的理论框架[J]. 社会学研究, 2004(4).
- Tian Kai. Organizational Operation Under Non-coordinative Constraint: A Framework of Research on the Relationship between the Charity Organizations and the Government in China. *Sociological Research*, 2004(4).
- [25] 陈玉洁. 近年有关慈善的若干争议人物与事件[N]. 中国新闻周刊, 2004—11—15.
- Chen Yujie. A Number of Controversial Figures and Events Related to the Charity in Recent Years. *China Newsweek*, 2004—11—15.
- [26] [31] 李颖. 慈善江湖被郭美美“搅乱”之后[N]. 广州日报, 2011—08—12.
- Li Ying. The Charitable Arena after “Confused” by Guo Meimei. *Guangzhou Daily*, 2011—08—12.
- [27] 陈姣娥, 王国华. 网民政策态度形成机制研究——从“网议宁波”说起[J]. 中国软科学, 2010(5).
- Chen Jiao-e, Wang Guohua. Study on the Formation Mechanism of Netizens' Policy Attitude——Talking from the “Ningbo Public Policy”. *China Soft Science*, 2010(5).
- [28] 本果网. 郭美美高调炫富连带红十字会——引发红十字会信任危机[EB/OL]. <http://www.ibenguo.cn/news/65/55/>.
- The Mei US High-profile Show Triggers a Crisis to the Confidence of the Red Cross. [Http://www.ibenguo.cn/news/65/55/](http://www.ibenguo.cn/news/65/55/).
- [29] 万静. 民间公益机构向慈善捐助信息披露指引提修改意见(凤凰网)[EB/OL]. <http://finance.ifeng.com/roll/20110902/4521950.shtml>.
- Wan Jing. Private Charities Offer Suggestions to Charitable Donations Disclosure Guidelines. [Http://finance.ifeng.com/roll/20110902/4521950.shtml](http://finance.ifeng.com/roll/20110902/4521950.shtml).
- [30] 方可成. 等待慈善法(南方周末网)[EB/OL]. <http://www.infzm.com/content/50383>.
- Fang Kecheng. Waiting for the Charities Act. [Http://www.infzm.com/content/50383](http://www.infzm.com/content/50383)
- [32] 信息披露指引为《慈善法》投石问路 [N]. 南方日报, 2011—8—30.
- The Disclosure Guidelines Tests the Waters for “Charity Law”. *Nanfang Daily*, 2011—8—30.
- [33] 法律教育网. 慈善捐助信息公开年内出台规范[EB/OL]. <http://www.chinalawedu.com/new/23341a0a2011/201191caoxin103326.shtml>.
- The Norms about the Charitable Donor Information Publicity will Be Published within the Year. <http://www.chinalawedu.com/new/23341a0a2011/201191caoxin103326.shtml>.
- (作者: 陈姣娥, 华中科技大学公共管理学院博士生; 王国华, 华中科技大学公共管理学院教授, 武汉 430074)
- (责任编辑 李之坚)

Policy Agenda—setting Mechanism of the Internet Age in China

Chen Jiao'e Wang Guohua

[Abstract] In this paper, “Mei-US” event is taken as an example, which underscores Chinese distrust of state charities organizations, exposes their management problems and such policy issues, and thus promotes the legislative process of China charity. We analyze the phenomenon that citizen journalism (such as micro-blogs and blogs, etc.) activates the policy precipitation, boosts the focusing event, and triggers policy agenda in the Internet age. Process tracing method combining with case discussion are used to explore the policy agenda—setting mechanism in the network era. Based on the model of media—public—policy agendas and the theory of focusing events, we build the policy agenda—setting model for the network era of China, revealing the trend of transformation of the policy agenda—setting from the traditional one-way approach to the interactive way. At last, we put forward the “citizen media triggering model”.

[Key words] public policy; agenda setting; focusing events; citizen media; policy—precipitation

[Authors] Chen Jiao'e is Ph.D Candidate at School of Public Management, Huazhong University of Science Technology; Wang Guohua is Professor at School of Public Management, Huazhong University of Science Technology, Wuhan 430074