

· 公共管理 ·

互联网时代下中国公共政策的 议程设置 ——基于多源流模型的分析



□孙国峰 余平平

[福州大学 福州 350108]

[摘要] 议程设置是公共政策的逻辑起点。互联网自媒体时代的到来,对我国传统的精英决策模式提出了严峻的挑战,政府、媒体、公众三元互动的议程设置和决策体系正在形成。通过重塑多源流理论模型,尝试探究互联网自媒体时代下公共议程建构的逻辑和运行过程,并在此基础上提出网民有效参与公共决策的制度化建议,以期为我国国家治理现代化提供新的工具和视角。

[关键词] 互联网; 公共政策; 议程设置; 多源流模型

[中图分类号] D630

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2017)-1156

Policy Agenda-Setting of the Internet Age in China ——Analysis Based on the Multiple Streams Model

SUN Guo-feng YU Ping-ping

(Fuzhou University Fuzhou 350108 China)

Abstract Agenda setting is the logical starting point of public policy. In the era of Internet We-Media, the traditional elite decision-making mode is facing severe challenges and the government, the media, and the public ternary interaction system of agenda-setting is forming. By reshaping a multiple streams model, this paper attempts to explore the constructed logic and the operation process of public agenda under the age of the Internet We-Media. And on the basis of it, we put forward the institutional suggestions for netizens effective participation in public decision-making, so as to provide new tools and perspectives for government governance modernization in our country.

Key words Internet; public policy; agenda setting; multiple streams model

引言

托马斯·R·戴伊在《理解公共政策》一书中,将政策制定的一般过程分为:问题确认与议程设定、政策形成、政策合法化、政策执行、政策评估

等五个阶段^[1]。即在政策生命周期的第一阶段就是要进行问题的确认和设定,这一过程就是议程设置。约翰·W·金登将政策议程界定为“对政府官员及其周围的人们正在认真关注的问题进行编目”^{[2]9}。在他看来,议程设置就是呈现在政府面前的问题清单,只有被列入清单的问题,才有可能转化为具有

[收稿日期] 2018-07-10

[基金项目] 国家社科基金“中国特色社会主义文化竞争力的产权基础研究”(15BJY004)。

[作者简介] 孙国峰(1969-)男,经济学博士,福州大学经济与管理学院教授;余平平(1992-)女,福州大学经济与管理学院硕士研究生。

可操作的政策方案。而问题确认并非那么简单,因为政府制定政策的日程表上的空间是稀缺资源,那么政府就不得不决定将某些问题提上议事日程,而让另外一些问题处于“不决策”或“沉没”状态。这就提出了一个关键问题:哪些社会经济问题可以被界定为政策问题并提上议事日程?美国政治学家巴查赫和巴热兹或许就给出了其中一个答案:问题进入议事日程之前,权力的那双手可以在幕后操控着议程设置^[3]。伴随着互联网技术勃兴时代的到来,中国的政策环境发生了巨大的变化。互联网逐渐成为公众表达意见、释放情绪、关注时事、接收和传递信息的主要渠道。据有关数据统计,截至2015年12月,中国网民规模已经达到6.88亿,互联网普及率达到50.3%^[4]。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,公众随时随地可以通过门户网站、微博、微信、论坛等自媒体参与议程设置,影响政府决策,解构传统精英决策模式。孙志刚案、厦门PX项目、躲猫猫事件、PM2.5评价事件等都是网络舆论影响政府决策形成或改变的典型案例。在网络自媒体时代,政府如何把握网络舆论,与网民进行良性互动并将其纳入公共政策议程设置和决策体系之中,是提高政府治理能力和推动国家治理现代化的重要挑战和必由之路。

一、文献回顾与研究问题

(一) 议程设置的相关概念研究

最早提出“议程设置”理论的是美国学者Mccomb和Shaw,在1972年他们指出大众传播媒介在一定阶段内对某个事件和社会问题的突出报道会引起公众对社会和政治议题的关注,进而成为社会舆论讨论的中心话题,即媒介议程设定了公众议程^{[5]2-3}。之后议程设置理论作为大众传播的理论一直得以丰富和发展。Cobb和Ross将议程设置界定为“不同群体的诉求转化为公共部门认真关注的事项这一过程”^[6]。Nelson将议程设置过程定义为“公共官员了解新问题,决定亲自关注问题,并且动员所在的组织做出反应”的过程^[7]。我国学者王绍光认为议程设置是指“对各种议题依重要性进行排序”^[8]。虽然议程设置的定义不一,但从根本上讲,议程设置就是使某个社会经济问题得到承认。对于议程类型分类,国外学者Cobb和Elder将议程类型分为系统议程和机构议程,系统议程包括政策制定者已经采取或者可能采取的行动的问题。机构议程又称为公众议程,是大众高度重视的并希望政府解决的问

题^[9]。我国学者一般将议程分为公众议程、媒体议程和政府议程这三大类型^[8]。西方传统的政策有效运作模式是媒介议程→公众议程→政策议程^[10],媒体通过广泛报道某一事件,引起公众的持续关注,最后施加压力给政府,政府对此做出回应。而我国传统的议程形成模式为:政策议程→媒体议程→公众议程^[11]。即决策者主动发现问题并将其提上议事日程,后经媒体广泛突出报道,引起公众的关注和讨论,形成公众议程,也就是说传统的公众议程处于被动状态。但在互联网的时代,公众不再是简单被动受媒体的影响,其自身就有很强的议程自我设置能力,促使公众议程转向政策议程。

(二) 议程设置分析模型的相关研究

从20世纪70年代以来,以Davies、Cobb、Ross、约翰·金登(Kindon)以及琼斯(Jones)等为代表的学者不断深入推进议程设置的相关研究,并提出了许多有代表性的议程分析模型。Cobb和Elder认为问题要想进入系统议程,必须满足三个先决条件:(1)问题得到广泛的关注;(2)问题得到相当多公众的认可,需要采取某种行动来纠正这个问题;(3)这个问题是属于某个政府部门的管辖范围之内^[12]。Davies提出议程设置的三个阶段:(1)提出阶段:一个公共问题会引起采取行动的要求;(2)扩散阶段:这些问题会变成治理问题;(3)处理阶段:问题被转化成议程上的事项^[13]。Cobb和Ross确定了议程设定的三种不同的模型,分别为外部创始模型、动员模型以及内部创始模型。Baumgartner和Jones将间断平衡理论引入到公共政策变迁领域当中。该理论认为社会子系统某些问题若未得到决策者的关注并解决,就会从子系统进入到宏观的政治系统中,由此会形成不同政策之间的竞争,为政策间断或者突变提供了机会^[14]。对议程设置这个主题论述最广泛的学者就是约翰·金登。他的概念模型是以三种信息流的思想为基础:问题流、政策流和政治流。当这三种信息流汇集在一起的时候,“政策窗口”由此打开,问题就得以进入议事日程(见图1)^{[2]113-114}。之后,Larry N. Gerson在Kindon的理论基础上提出了公共政策的触发机制。认为触发机制的价值来自范围、强度和触发时间这三个因素的相互作用,最终成为了政治变化的核心^[15]。

随着西方理论模型的引入,我国学者开始在借助这些模型的基础上,也提出了许多符合我国特定环境下的议程设置模型。王绍光根据政策议程提出者的身份和民众参与的程度,提出了六种议程设置

模式^[8]。有学者在Cobb和Ross设定的三种模型的基础上,提出了相容型政策议程模式^[16]。翁士洪从政治沟通中参与和回应的角度提出了网络参与下的政府决策的参与-回应模型^[17]。陈姣娥等人通过探讨网络时代由焦点事件触发的议程设置模式,提出了上下交互模型^[18]。杨正联把制度理论和话语理论结合到一起,建立一个关于公共政策言说行为的ICIR模型,该模型为我们分析政策议程设置过程中的各个利益相关体博弈过程提供了一个很好的视角^[19]。

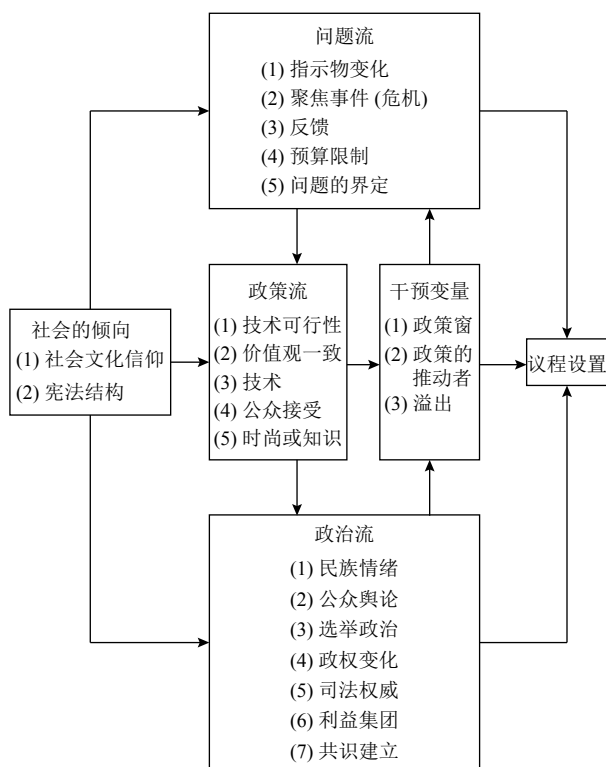


图1 约翰·金登多源流理论模型

(三) 议程设置中媒体、公众、决策者的相关研究

在讨论议程设置框架的同时,对由谁进行议程设置的问题,学者们也有不同的解释。总的来说可以分为三大主体:媒体、公众和决策者。在探究这三大主体在议程设置中如何互相影响时,国外学者倾向于通过以实证调查为主。Mccomb围绕三次总统大选选民的投票情况,证实了媒体议程与公众议程呈现高度的正相关关系,即媒体会影响公众对政治议题的关注,从而影响政策议程^{[5]8-20}。Francesca通过三次的问卷调查得出了,当信息来源于新闻媒体时,议程设置的影响力就非常大^[20]。Gunnar通过调查发现反对党会更加积极利用媒体来报道执政党的错误,扩大竞争对手的执政问题,从而控制议程的设置^[21]。但媒体在政策科学中所扮演的角色还是

非常模糊的,目前还没有非常详尽的文献能够探究媒体在公共政策过程中的影响^[21]。公共政策领域的学者长期关注的是政府精英与政府议程之间的关系,而政治传播学领域的学者关注的是媒体如何影响公众的注意力,而不是政治精英^[22]。国内学者在探究自媒体时代对议程设置的影响主要是通过定性分析。不少学者通过案例和过程追踪法探究网民的互动如何影响政府决策^[18,23-26],有的学者通过现有的理论模型,比如扎根理论模型^[24]、扩散议题战略模型^[26]等分析网络话语对公共政策议程建构的影响。但也不乏有学者通过实证分析探究互联网上涌现的群体智能及其对政府决策的影响^[25]。

(四) 本文研究的问题

以往对公共政策的研究主要集中在决策过程,而忽视了作为公共政策逻辑起点的议程设置^[27]。而“决定哪些问题将成为政策问题甚至比决定哪些将成为解决方案还要重要”^[28]。目前国内许多的议程设置理论模型都源自西方,立足本土的创新不足。而且大多数理论模型提出的背景是互联网没有问世或者尚未普及的时代,存在一定的局限性。如今中国已经进入互联网飞速发展和普及时代,中国公共政策的议程设定又有哪些变化?大多学者认为随着媒体和公众发挥着越来越大的影响力,中国公共政策的议程设置将朝着更加民主多元化方向转变^[16,29]。但对于网络自媒体时代,公众与媒体如何介入公共政策议程设置的研究还是相当薄弱的。因此,本文试图提出和解决的问题是:互联网自媒体时代的公共议程建构的逻辑和运行过程是怎样的?并在此基础上提出推进我国国家治理现代化的制度化建议。

二、互联网时代下多源流模型重塑与中国公共政策的议程设置

Kingdon的多源流模型既不同于传统的理性决策模型,也不同于Lindblom的渐进主义模型,而是在“垃圾桶模型”的基础上提出的一种修正模型。该模型认为问题流、政策流和政治流这三条过程溪流的发展和运作是彼此相互独立的,在政策窗口打开之时,这三种溪流汇聚。“政策之窗是政策建议的倡导者提出最得意的解决办法的机会,或者是他们促使其特殊问题受到关注的机会”^{[2]209}。政策之窗的打开往往是因为问题流和政治流当中发生的重大事件,比如迫在眉睫的问题发生、行政当局的变更、国民情绪的转变等。Kingdon的多源流模型是在西方语境中建构,对西方的政治有一定的解释价

值。但在中国的政治背景和互联网时代,该理论模型就具有一定的局限性。因为互联网时代下的问题流、政策流和政治流不再是彼此独立运行,而是相互作用和影响。从2003年“孙志刚事件”以后,网民参与公共事务讨论并影响政府决策的事例层出不穷。据相关统计报告显示,截至2015年12月,中国网民男女结构趋向平衡,10~39岁为主要的网民群体(占75.1%),网民中具备中等教育程度(初高中、中专、技校)的群体规模最大。不同的社会生活状况使不同的利益群体关注不同的舆情热点,包含社会经济生活的方方面面。而每一个焦点事件产生的背后都蕴含着一种态度、社会情绪或者价值观。有学者通过调查发现,高情感、低专业性的网络议题在议程设置过程中速度最大、影响最大^[30]。网民低龄化和低学历背景下,由于网民自身思想和阅历水平的局限性,很难对复杂的社会问题有一个清晰的认识,再加上改革开放所带来的一系列不平等感,往往会有非理性和过于主观的声音充斥着网络世界。在网络舆情高涨的情况下,政府如何分辨理性和非理性的公众意志,使得真正的社会经济问题进入政府议事日程?本文在Kingdon原理论模型的基础上加入大数据时代下信息流的新变量,来探究互联网时代下中国公共政策的议程设置。

(一) 互联网时代下的问题流

多源流理论模型中的问题流指的是通过系统的指示物,或者聚焦危机和灾难事件,以及现有计划运行的反馈,问题得到政府内外的人们的关注。比如PM2.5事件或者兰州自来水苯超标事件都是因为空气中或者水中的污染物超标,对人体造成一定的伤害而引起广泛讨论。多源流理论模型中的问题流更多的是强调决策者主动去检测常规性指标、关注危机性事件,获取反馈信息,并没有过多注意到媒体和公众在问题流形成中所起到的作用。随着互联网的普及,人类步入大数据时代,网络媒体对议程的设置发挥着越来越大的影响,问题流的形成并不仅仅是决策者在推动,而是公众、媒体和决策者互动的结果。

1. 公众。网络技术的发展,公众已不再是被动的信息接收者,可以通过多种社交媒体发布信息,并且信息传播速度之快、时间之短、范围之广令人惊叹。2011年6月20日,郭美美发表的一则炫富微博“住大别墅,开玛莎拉蒂”,迅速引发关注。以新浪微博为例,到6月23日23时,关于“郭美美”的微博在短短48小时内就达到了110526条。一个20岁女孩,因炫富而被“围观”,但让其爆红的更

关键原因是其微博官方认证身份“中国红十字会商业总经理”。截至2011年11月9日24时,郭美美炫富事件在微博以及各大论坛上的讨论数,竟达到7344309条^①。面对公众的反复质疑,慈善机构以及相关部门不得不对此进行反馈回应,并最终推进政府对慈善组织和公益事业的相关立法。

2. 媒体。传统主流媒体作为政策的发声器,负责宣传和报道已经被决策者关注的政策问题,然后引起公众议程。但网络时代下的机构媒体议程设置的自主性将进一步加强。云南“躲猫猫”事件就是先有《云南信息报》报道,然后经由《中国青年报》《新京报》《南方周末》等主流媒体迅速跟进。媒体的报道引起轩然大波,推动事件进一步发展^[23]。

3. 政府。公众的关注,媒体的报道并不足以形成政策问题,还需要政府部门的介入。罗彩霞事件就是先由当事人在天涯社区发帖《高中同班同学冒名顶替上大学,我的伤害谁给埋单?》,引起公众广泛讨论。之后《中国青年报》发表了相关报道,并不断有媒体迅速跟进。最后,公安部领导对该事件做出重要批示,组成专案组调查罗彩霞被冒名顶替一事。

(二) 互联网时代下的政策流

Kingdon的多源流模型中的政策流是政策共同体就某个社会问题提出备选方案和政策建议过程。这一政策共同体是由专业人士组成,备选方案幸存的标准有:技术可行性、价值可接受性、可承受的费用以及预期的公众默认等^{[2]164}。但在大数据时代,这些政策建议的提出不再只限于专业人士。网络打破了传统封闭的决策体系,公众、学者、媒体等通过互联网与政府进行信息互动和交换。据人民网舆情监察室提供的2016年第一季度政务微博影响力报告显示,截至2016年第一季度,经过新浪平台认证的政务微博达到156645个。随着政府网站的完善和政务公众号的扩展,电子政务架起了公众和政府之间的桥梁。政府可以主动利用互联网工具,观察舆情,吸收民意,释放决策气球,进行议程建构。“全面二胎”政策、延迟退休政策、公务员录用体检标准等政策案例中,政府都是通过非正式途径释放决策气球,探听民意、收集意见,再经智库、专家委员会等调研讨论和反复论证,最后出台科学化的相关政策。

(三) 互联网时代下的政治流

独立于问题流和政策流而流淌的是政治流,它是由公民舆论变化、地方政府关键人事调整、各部门间职能权限划分、各大利益群体竞争等因素构

成。公共政策议程设置的本质就是多元利益主体围绕者特定的社会问题,为了实现自身利益的最大化进行相互协调、竞争、博弈和妥协的过程^[29]。网络时代下的政策议程设置涉及多方主体:政府决策者、机构媒体、相关利益群体。

1. 政府决策者。通过引导、调节、组合和黏合碎片化的网络意志,政府决策者对多元政策诉求进行去伪求真、去粗取精,通过对问题的界定,备选方案的选择和论证,管理权限的划清,从而判断公众议题是否进入政策议题。随着时代的发展,“共同富裕”“可持续发展观”“构建社会主义和谐社会”“让人民共享改革成果”“生态文明建设”“包容性增长”等战略性议题的提出,意味着进入议事日程的社会经济问题越来越突出“以人为本”的公共性特点,这是具有中国特色的政策议程设置导向。

2. 机构媒体。当舆论导向出现偏差的时候,主流媒体承担着信息过滤和强化作用,通过及时深入报道权威信息,对舆论进行纠偏和把真正的公共问题放在引人注目的地方。正如Bernard所言“媒体对受众如何想问题指手画脚,恐怕很难成功,但它对受众想什么的问题控制却易如反掌”^[31]。

3. 相关利益群体。互联网时代,国民情绪最容易通过舆论形式表现出来,并不断与相关决策者进行信息沟通。2016年5月7日雷洋事件发生,百度指数显示,从2016年5月7日到2016年6月30日,网民通过百度搜索对“雷洋事件”关键词进行检索的日均检索量为3736次,最高峰值出现在2016年6月30日达到115026次。有关公安执法的讨论和报道如“井喷”一般。公众关注“雷洋案”,不只是在自身安全是否牢固,更在意实现正义的法治信仰会否动摇。随后,政府及时动态公开案件信息、委托第三方进行尸检。从北京市公安局“绝不护短”的表态,到市级检察院立案侦查,都得到公众的持续关注。

(四) 政策窗口开启

互联网上的话语呈现碎片化、无序性、零散性等特点,但一旦焦点事件的发生,媒体对事件的报道以及广大网民在互联网上的讨论,就使得这些话语在网上平台上相互交会,共同促使其向政策问题演变,促成问题流、政策流、政治流的耦合。如今我国社会正处于转型时期,改革进入深水区 and 攻坚期,传统的价值观和新的价值观互相碰撞,迷惘失落、浮躁恐惧、仇富拜金等消极情绪弥漫。虽然这些消极情绪还不是社会发展的主流情绪,但已经对我国的改革进程产生一定的负面影响,所以相关部

门应该正视这些利益群体的诉求。公共议程设置其实是多元利益主体和多元价值观相互博弈的过程,它最终应该指向对公共利益的追求、实现和维护。互联网自媒体时代的到来,网民通过互联网进行诉求表达、关注政策方案的产生,政府通过互联网及时吸取民意、良性互动、化解冲突,这种自下而上的网络议程和自上而下的国家意志在信息流交互中融合,最终使社会问题转化为政策议题。

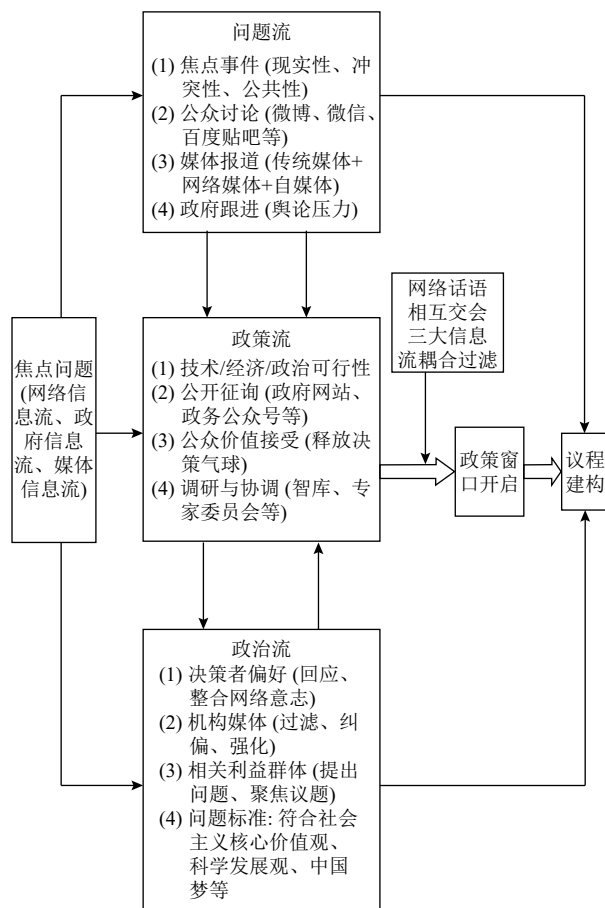


图2 互联网时代下多源流模型

三、结论与启示

互联网时代下的多源流理论模型展示了焦点事件如何经过大数据的信息流成为社会普遍关注的社会问题,从模型中可以看出议程设置过程中不同因素之间的关系和作用。大数据为公众提供了一条主动与决策者对话的途径,并促成问题流、政策流和政治流的耦合。但这种自下而上的议程设置大多依赖于外部环境和焦点事件,以一种抗争与非正式的方式进入决策者视野,促使决策者与民意互动。在互联网时代,大量社会经济问题和多元化、碎片化的利益诉求借由网络技术涌现。但我们也应该清醒地认识到网络是把双刃剑,其对议程设置既有积极

的作用,也有消极的影响。理论上互联网打通了信息通道,节约了信息成本和交易成本,开辟了网民参与公共决策的便捷路径。但同时也带来了一些不和谐的噪音,出现“假议程”“伪议程”等现象,误导政府决策,甚至危害社会安定。在核裂变的信息传播中,如何搜寻、过滤、整合碎片化信息以便做出更加符合公共利益的决策,是对各级政府的一个挑战。网络问政已经成为不可阻挡的趋势,构建有效的网民参与公共决策的制度,是未来国家治理必不可少的工具。

(一) 创建有效的公共利益表达渠道,扩大公共政策的问题来源

面对日益多元化、分散化的利益诉求,现有的制度化议程设置渠道要保证各种利益诉求能够有条件、有序的进入政治系统,成为公众反映问题切实可行的阀门。比如,完善党代表、人大代表、政协委员联系群众制度,提高人大代表和政协委员的代表性,这些代表可以通过开通微博、公布电子邮件、QQ等了解民生,征集民意,使其真正成为人民利益的表达者,从而为许多无法与政策中枢接触的基层群众利益表达开辟通道。政府部门也应该积极利用互联网建立专门的政策制定信息系统网站、官方微博或者公民论坛等电子政务手段,在这些平台上公民可以就某一个社会问题进行讨论。目前,不少的政务微博不仅仅是停留在信息发布层面上,而是承担了政府行政服务一体化功能。以“@问政银川”为例,在微博和平台上已经形成受理、转办、督办、回复和公开接受监督等环节,当地公民直接可以通过网上反映问题、表达愿望,打造政府和社会互动的新模式。此外,“人民建议征集制度”“政府官员与群众之间的专题对话制度”等都被实践证明是行之有效的利益表达渠道。只有使大量的利益群体有正式渠道表达自己的利益诉求,社会经济问题才有可能进入政策议程。

(二) 加大政府信息公开力度,使得政策之窗开启更加频繁

网路舆论机制的演进,促使政府治理方式的改变,在权威信息发布以及突发事件应对方面占领舆论的最前沿和制高点。多源流模型中的问题流、政策流和政治流这三条过程溪流的发展和运作是彼此相互独立的,只有在政策窗口打开之时,这三种溪流汇聚,问题最终才被提上议事日程。通常一个社会问题被公众广泛讨论时,政府官员则会关注,由此提上议程日程的概率也会增加。这就要求各级政府完善信息公开制度,健全信息公开网络体系。在信息搜寻途径上增强政府网站信息的查询、沟通功

能,提供清晰的导航窗口,为公众提供立体式网络信息服务。并以政府部门为单位,逐项编制信息公开目录,方便公众便捷查询政府信息,消除因政府信息不透明而导致的信息不对称状态。同时还要充分利用各大门户网站和社交平台,搭建多元化信息发布平台。

(三) 加强网络舆情监测,及时把握舆情动态

媒介作为连接人民群众和政府的桥梁,在政治输入过程发挥着不可低估的作用,尤其像人民网、新华网这类的主流媒体,更是赋予不同议题不同程度的“显著性”,引导着舆论的走向。但媒介有其自身的短视行为,往往为了吸引眼球夸大报道或者为了追求时效性使得某些问题只是短暂报道,并不深入研究。在这样的背景下,政府应该建立互联网信息情报部门,设立高效的舆情监察站和舆情信息中心。通过互联网技术,建立健全的舆情信息需求要点通报制度、重要舆情信息限时报送制度、舆情信息定期分析制度等一系列管理方法。例如,新华网网络舆情监测分析中心就是依托新华网权威媒体平台、先进的技术手段以及庞大的舆情分析专家,为党政机关提供全国乃至全球网络舆情、电视舆情监测研判、危机公关和舆论引导等一系列舆情智库服务。

(四) 大力推动智库发展,使公共政策制定更加具有计划性和前瞻性

目前我国正处于社会转型攻坚时刻,进入“新常态”时期,智库所肩负的任务更加艰巨,责任也更加重大。基于网络话语制定的公共政策的稳定性受到了一定的挑战,因为网络话语往往具有情绪化、碎片化、粗俗化、突发性等特性。如果政府无法辨别其中非理性的声音,一味屈从于网络舆论,那么公共政策的制定是存在偏差的。智库地出现在一定程度上能减少公共政策的不确定性,使公共政策更加具有计划性和前瞻性。因此要建立和完善智库参与决策的长效机制,营造官办智库与民间智库、研究机构、专家委员会互动的公共政策决策环境。尤其要注重专家库的建设,广泛邀请相关政府单位、企业、高校、学术团体、研究机构和个人推荐合适的人选,然后按学科分类,建立网络舆情分析专家库,负责网络重大突发事件的解读和舆论引导工作。

(五) 重视基层民意的收集,凸显公共政策的“公共性”

网络民意并不等同于公众民意,因为还有相当一大部分的公众由于对互联网知识和使用技巧的缺乏等原因处于未发声或者声音被埋没状态。而且许

多网民在网上的话语是带有情绪化色彩的,也不乏有一些打着“民意”旗号的舆论,背后往往是由少数人操控。所以对待网络舆论,相关部门既不能不听不信,也不能过于偏听偏信,而是在重视网络意见的同时,通过多渠道、多层次了解民意。尤其在农村地区,农民利益表达渠道单一,即使是农民人大代表的话语权也十分有限,加上很多农民并不懂得利用网络来表达利益诉求,往往造成农民“集体失语”的困境。所以相关部门要健全基层民意表达的法律法规体系,引入协商民主治理模式,让基层人民能与政府平等对话,同时要引导大众传媒真实报道基层情况,让真正需要解决的基层社会经济问题进入议事日程。

注释

①数据来源于人民网舆论监察室发布的《2011年中国互联网舆情分析报告》(<http://yuqing.people.com.cn/GB/16698341.html>)。

参考文献

- [1] 托马斯·R·戴伊. 理解公共政策[M]. 谢明, 译. 12版. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 28.
- [2] 约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 丁煌, 方兴, 译. 2版. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [3] BACHRACH P, BARATZ M. Two Face of Power[J]. American Political Science Review, 1962, 56(4): 947-952.
- [4] 中国互联网络信息中心. 第37次中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL]. [2016-05-05]. http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwzxbg/hlwjbg/201601/t20160122_53271.htm.
- [5] 马克斯韦尔·麦库姆斯. 议程设置-大众媒介与舆论[M]. 郭镇之, 译. 北京: 北京大学出版社, 2008.
- [6] COBB R, ROSS J K, ROSS M H. Agenda Building as a Comparative Political Process[J]. The American Political Science Review, 1976, 70(1): 126-138.
- [7] NELSON B J, SMITH K. Making an Issue of Child Abuse[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1984: 20.
- [8] 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): 86-99.
- [9] COBB R W, ELDER Y C. Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building[M]. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1975: 14-16.
- [10] 张耀仁. 跨媒体议题设定之探析: 整合次领域研究的观点[J]. 传播与研究管理, 2005(2): 74-127.
- [11] 梁金燕, 肖杨东. 网络舆论对公共政策制定的影响分析——以厦门PX事件为例[J]. 珠江教育论坛, 2015(3): 35-39.
- [12] COBB R W, ELDER C D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory[J]. The Journal of Politics, 1971(33): 892-915.
- [13] 小约瑟夫·斯图尔特. 公共政策导论[M]. 韩红, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 63.
- [14] BAUMGARTNER F R, JONES B D. Agendas and Instability in American Politics[M]. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.
- [15] 拉雷·N·格斯顿. 公共政策制定——程序和原理[M]. 朱子文, 译. 重庆: 重庆出版社, 2001: 23.
- [16] 刘伟, 黄健荣. 当代中国政策议程创建模式的嬗变分析[J]. 公共管理学报, 2008(5): 30-40.
- [17] 翁士洪. 参与-回应模型: 网络参与下政府决策回应的一个分析模型[J]. 公共行政评论, 2014(5): 109-127.
- [18] 陈姣娥, 王国华. 网络时代政策议程设置机制研究[J]. 中国行政管理, 2013(1): 28-33.
- [19] 杨正联. 公共政策言说: 一个理论模型[J]. 理论探讨, 2005(3): 89-91.
- [20] CARPENTIER F R D. Agenda Setting and Priming Effects Based on Information Presentation: Revisiting Accessibility as a Mechanism Explaining Agenda Setting and Priming[J]. Mass Communication and Society, 2014(17): 531-552.
- [21] REBECCA E, ANNEISE R, JONES B D. New Avenues for the Study of Agenda Setting[J]. The Policy Studies Journal, 2014(42): 71-85.
- [22] WALGRAVE S, Vliegenthart R. When the Media Matter for Politics[J]. Party Politics, 2011(17): 321-342.
- [23] 高恩新. 互联网公共事件的议题建构与共意动员——以几起网络公共事件为例[J]. 公共管理学报, 2009(4): 96-104.
- [24] 陈姣娥. 基于扎根理论的网民公共政策态度形成研究[J]. 公共管理学报, 2010(7): 89-94.
- [25] 谭丽华, 李林红, 董毅明. 互联网上涌现的群体智能及其对政府决策的影响[J]. 公共管理学报, 2009(4): 89-95.
- [26] 许阳. 网络话语影响下的中国公共政策议程建构研究——基于扩散议题战略模型的分析[J]. 社会科学辑刊, 2014(2): 62-67.
- [27] 韩志明. 利益表达、资源动员与议程设置——对于“闹大”现象的描述性分析[J]. 公共管理学报, 2012(2): 52-66.
- [28] 托马斯·R·戴伊. 理解公共政策[M]. 彭勃, 译. 10版. 北京: 华夏出版社, 2004: 32.
- [29] 汪波. 信息流视阈下中国公共政策议程重塑[J]. 武汉科技大学学报, 2016(3): 245-251.
- [30] 郭晓科, 周尤, 郇凝. 公共政策、大众媒体与网络舆论的议程建构——以人口舆情为例[C]. 北京: 2012年度中国健康传播大会优秀论文集, 2012.
- [31] COHEN B C. The Press and Foreign Policy[M]. Princeton: Princeton University Press, 1963: 13.

编辑 张莉