

国际议程设置： 一种初步分析框架^{*}

韦宗友

【内容提要】 作者系统梳理了新闻传播学、政治学及国际政治学的相关议程设置理论,在此基础上提出国际议程设置的理论框架,指出国际议程设置是相关行为体通过议题选择与界定、冲突拓展与利益动员以及议程切入点的选择,最终将其关注的议题列入国际议程的过程。在这一过程中,不仅传统的国家行为体是重要的参与者,而且非国家行为体——例如媒体、专家群体、倡议团体乃至个人——都是重要的参与者。如果议题发起者能够成功吸引足够多的参与者,建立起立体式的议题联盟网络,那么其成功设置国际议程的可能性将大大增强。国际议程设置是国际权力博弈的“第二张面孔”,它决定了什么议题可以进入国际议程,什么议题被排除在国际议程之外。

【关键词】 议程; 议程设置; 国际议程; 国际议程设置

【作者简介】 韦宗友,上海外国语大学国际关系与外交事务研究院副教授、博士。(上海 邮编:200083)

【中图分类号】 D80 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006 - 9550 (2011) 10 - 0038 - 15

^{*} 本文系笔者主持的2010年教育部人文社会科学研究一般项目“新兴大国协调与全球治理改革研究”(项目批准号:10YJAGJW020)的阶段性成果,同时得到2010年“上海市浦江人才计划资助”及上海市哲学社会科学规划课题“中青班专项课题”(项目批准号:2010FGJ003)的资助。《世界经济与政治》杂志的匿名评审对本文提出了中肯的修改意见,华中师范大学赵长峰博士、上海外国语大学汤蓓博士的建议也使笔者深受启发。在此一并致谢。文中可能的错漏由笔者负责。

我们生活在一个全球化加速推进、全球性问题层出不穷的时代。然而,并非所有的全球性问题都会得到致力于解决这些问题的国际组织、机构、国家或非国家行为体的关注或同等关注,真正进入国际议程的议题更是凤毛麟角。为什么有些全球性问题获得了广泛的国际关注并进入国际议程,而另外一些议题却未能进入议程?国际议程设置的机制是什么?哪些行为体参与了国际议程的设置?何种议程战略对于国际议程设置较为有效?本文借助新闻传播学、政治学及国际政治学的相关研究成果,尝试回答这些问题。

一 议程设置:新闻传播学与政治学视角

尽管美国学者罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)和约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)早在20世纪70年代的《权力与相互依赖》一书中就提出了“议程设置”概念,^①但总体而言,国际关系学者对议程设置的研究还相对薄弱。开“议程设置”研究风气之先的是新闻传播学。20世纪60年代末70年代初,美国新闻传播学者马克斯韦尔·麦库姆斯(Maxwell McCombs)和唐纳德·肖(Donald Shaw)通过对1968年美国总统大选期间查普尔希地方媒体对摇摆不定选民的投票态度影响的实证研究发现,新闻媒体对公众舆论具有强大的议程设置能力:如果大众传播突出报道某些议题,这些议题就会成为受众重点关注的对象。^②他们的研究证实了另一位新闻传播学者伯纳德·科恩(Bernard Cohen)在60年代提出的一个观点:“在多数时间,媒体在告诉人们该怎样想(what to think)时可能不成功;但它在告诉读者该想些什么(what to think about)时,却是惊人地成功。”^③这一研究也推翻了新闻传播学界长期以来的流行观点:大众传媒对受众的影响力十分有限。因此,他们被新闻传播学视为“议程设置研究之父”。此后,包括麦库姆斯和肖在内的一大批新闻传播学者继续深入研究媒体的议程设置,详细考察各类媒体(报纸、电视、电台、网络等)是如何通过新闻传播将媒体议程(media agenda)转化为公众议程(public agenda)。不仅如此,他们还发现,媒体不仅

^① Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown and Company, 1977, pp. 23-37.

^② Maxwell E. McCombs and Donald L. Shaw, "The Agenda-Setting Function of Mass Media," *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 36, No. 2, 1972, pp. 176-187; 另参见吴璜《中国话语的议程设置效果研究:以中国外交部新闻发言人为例》,载《世界经济与政治》2011年第2期,第17-18页。

^③ Bernard Cohen, *The Press and Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press, 1963, p. 13, cited in Maxwell McCombs, *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*, Cambridge: Polity Press, 2004, pp. 2-3.

能够成功设置公众议程,而且通过对议题(或人物)的属性描述,影响受众对该议题(或人物)的态度和判断,他们将前者称为第一层次议程设置,后者为第二层次议程设置。换言之,他们认为,媒体的议程设置功能不仅体现在告诉人们想什么,还能影响人们怎么想。^①

不过,从国际关系角度来看,新闻传播学的议程设置研究也存在两大明显的不足:第一,其关注的焦点是媒体如何影响受众,即新闻媒体如何将自己的议程转化为公众议程,而对于它能否影响到政策的制定,或者说媒体议程对政策议程(policy agenda)或公众议程对政策议程的影响,却关注得远远不够。^②第二,它将媒体议程视做自变量,在此前提下考察媒体议程对公众议程的影响,而很少考察谁来设置媒体议程这一关键问题。实际上,无论在国内政治还是国际政治中,谁来设置媒体议程都是一个重大的政治问题。正如一些学者所言,通过对议程的控制,“有些议题进入政治领域,而其他议题则被排挤出去”。议题控制“成为获取和拓展权力的首要工具”。^③

新闻传播学在议程设置研究上的不足,部分为政治学的议程设置研究所弥补。1984年,美国著名公共政策学者约翰·金登(John W. Kingdon)出版了《议程、备选方案和公共政策》一书,系统提出了公共政策领域的议程设置理论。^④在该书中,金登首先提出这样一个研究问题:为什么某些议题会受到政府的重视并进入政府的政策议程,而另外一些问题和潜在备选方案却从来没有成为政府关注的焦点?他将“议程”界定为“政府官员或与其密切相关的政府外人员在特定时期内严肃关注的主题或问题清单”,而“议程设置”过程则是将所有可能的问题集合(set)缩小为他们实际上聚焦关注的问题集合。他指出,大致说来,两类因素影响了议程设置以及备选方案的制

^① Maxwell McCombs, *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*, 2004; David H. Weaver, et al., *Media Agenda - Setting in a Presidential Election: Issues, Images, and Interests*, New York: Praeger, 1981; Maxwell E. McCombs and Donald L. Shaw, “The Evolving of Agenda - Setting Research: Twenty - Five Years in the Marketplace of Ideas,” *Journal of Communication*, Vol. 43, No. 2, 1993, pp. 58 - 67; Dietram A. Scheufele, “Framing as a Theory of Media Effects,” *Journal of Communication*, Vol. 49, No. 1, 1999, pp. 103 - 122; Joe Job Hester and Rhonda Gibson, “The Economy and Second - Level Agenda - Setting: A Time - Series Analysis of Economic News and Public Opinion about the Economy,” *Journalism and Mass Communication Quarterly*, Vol. 80, No. 1, 2003, pp. 73 - 90.

^② 关于媒体对政策议程的影响可以参见 Stefaan Walgrave and Peter Van Aelst, “The Contingency of the Mass Media’s Political Agenda Setting Power: Toward a Preliminary Theory,” *Journal of Communication*, Vol. 56, 2006, pp. 88 - 109.

^③ Steven G. Livingston, “The Politics of International Agenda - Setting: Reagan and North - South,” *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, 1992, p. 313.

^④ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York: Addison - Wesley Educational Publishers, 2003.

订:参与者以及过程。他以美国政府的公共政策议程设置为蓝本,指出影响议程设置及备选方案制定的主要参与者包括总统、国会、行政官员以及政府之外的各种势力(包括媒体、利益集团、政党和公众),其中总统及其任命的行政官员以及重要的国会议员对议程设置的影响远远超过职业官僚或非政府行为体。这些参与者通过三个过程来具体影响政府的议程设置和公共政策的制定:问题过程、政治过程以及政策过程。首先是问题过程。要进入政府的公共政策议程,前提条件是它得被认为是“问题”,否则它根本不会被关注。通常,一些显著的指标、突发性事件以及政府官员获得的关于正在实施项目的反馈信息有助于人们判断是否出现了“问题”。其次是政治过程。政府换届、政党变化、利益集团压力以及公众情绪的变化都会极大地影响政府的议程设置。最后是政策过程。这里主要是指特定政策领域的专家如何利用他们的技术专长制定政策方案和替代性方案,以便在合适时机供决策者参考。^①

金登指出,问题过程和政治过程直接影响到政府的议程设置,而政策过程更多涉及具体的政策和备选方案的制订过程。前者是后者的前奏,后者是前者的逻辑延伸。但无论是前者还是后者,都少不了政府内外参与者的积极介入。正是不同的参与者与不同过程的汇聚,才最终导致了政府的议程设置和政策(备选)方案的形成。^②

在金登之后,苏珊·哈蒙德(Susan Webb Hammond)、托马斯·伯克兰(Thomas A. Birkland)以及杰弗里·皮克(Jeffrey S. Peake)等诸多学者具体研究了美国国会、总统、最高法院乃至突发事件(focusing events)在美国国内政治中的议程设置能力和影响,爱德华兹三世(George C. Edwards III)等学者则深入研究了总统、国会与媒体之间的议程设置关系。^③这些研究成果为我们深入了解美国政府的议程设置提供了较为丰富的研究资料,而且也为我们研究国际议程设置提供了有益的思路和借鉴。

① John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, pp. 1-164.

② John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, pp. 196-208.

③ Susan Webb Hammond, Daniel P. Mulhollan and Arthur G. Stevens, Jr., "Informal Congressional Caucuses and Agenda Setting," *The Western Political Quarterly*, Vol. 38, No. 4, 1985, pp. 583-605; Thomas A. Birkland, "Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting," *Journal of Public Policy*, Vol. 18, No. 1, 1998, pp. 53-74; Jeff Yates, Andrew B. Whitford and William Gillespie, "Agenda Setting, Issue Priorities and Organizational Maintenance: The US Supreme Court, 1955 to 1994," *British Journal of Political Science*, Vol. 35, 2005, pp. 369-381; Jeffrey S. Peake and Matthew Eshbaugh-Soha, "The Agenda-Setting Impact of Major Presidential TV Address," *Political Communication*, Vol. 25, 2008, pp. 113-137; George C. Edwards III and B. Dan Wood, "Who Influences Whom? The President, Congress, and the Media," *The American Political Science Review*, Vol. 93, No. 2, 1999, pp. 327-344.

二 国际议程设置:研究现状

基欧汉和奈堪称国际议程设置研究的先驱。他们在《权力与相互依赖》一书中提出,在“复合相互依赖”的国际政治环境下,由于国家间联系、跨政府联系和跨国联系等“多渠道联系”的加强(即国际政治行为体多元化),国际议题的多元化以及军事力量在国际政治中重要性的下降,议程形成的政治也更为微妙和多样化。“在国际层次上,国家和行为体‘在各种论坛展示自己的观点’,并力图使自己关注的问题在国际组织中提出来,通过议程的扩大或缩小追求自身优势的最大化。”^①值得一提的是,他们还提出了国际议程设置中正在涌现的两个重要现象:第一,一国总体上的权力并不能保证该国在所有议题领域内都具有决定性的议程设置能力,相反,某一具体议题领域内的议程设置能力取决于该议题领域内的权力分布,“各议题领域中的权力资源分配的变化将对议程产生影响”。第二,即使各国能力不变,跨国行为体重要性的增加也将影响议程(设置)。“20世纪70年代早期关于多国公司的宣扬及其过去20年间的迅猛发展,使得多国公司的管理在联合国议程和国家议程中的地位上升。”^②

在冷战行将结束的1990年,奈再一次敏锐察觉到国际政治正在发生的巨变,并适时提出了“软权力”概念,指出军事实力等硬实力在今后国际政治中的重要性将进一步下降,而议程设置或对议程的控制等“软权力”的重要性将日益凸显。在《软权力》及《正在变化的世界权力本质》等文章中,奈提出,“对于美国来说,最重要的问题不是它能否在下个世纪成为最具有物质资源的超级大国,而是它能在多大程度上控制政治环境并让其他国家做它希望它们做的事”。在某种程度上,“设置议程、塑造世界政治状态结构和在具体案例中让他国发生改变一样重要”。奈将“让他者做你希望他们做的事”的能力称为“同化性权力(co-optive power)”或“软权力”,指出这种权力不是依靠命令或武力,而是“源自对议程的设置以及对辩论框架的决定”。^③遗憾的是,奈并没有在理论上对国际议程设置进行深入探讨,只是将其作为“软权力”的组成部分一笔带过。

^① Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, pp. 23-33; [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著,门洪华译《权力与相互依赖》,北京:北京大学出版社2003年版,第34-35页。

^② 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈《权力与相互依赖》第34页。

^③ Joseph S. Nye, Jr., “Soft Power,” *Foreign Policy*, No. 80, 1990, pp. 155, 166; Joseph S. Nye, Jr., “The Changing Nature of World Power,” *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 2, 1990, p. 181.

真正将国际议程设置作为研究对象的学者是理查德·曼斯巴赫(Richard W. Mansbach)和约翰·瓦斯克斯(John A. Vasquez)。他们在20世纪80年代提出要深入研究国际政治中的“议题”范式,从而改变国际政治研究中的“权力政治”主导范式。^①他们指出,全球政治变化的过程就是重大议题(critical issue)的提出和解决的过程。在政治体系中,所谓重大议题是指“那些最为突出的议题”,它们往往占据(体系内)最重要行为体个人议程的首位,能够引出其他议题或重新界定其他议题。^②而议程则是指“诸多行为体对于它们争论不休的议题所提出的、旨在解决利害关系的全部提议”。在全球层面,由于不存在明确的、权威性的决策者,因而不会像国内政治那样,有一个官方的或正式的议程。相反,每个全球政治行为体都有其自己的“外交政策”议程,涵盖其关心的国际议题清单。因而全球(国际)议程“可以看做是这样一些议题及其相关提议,它们引起了众多行为体或那些有能力解决这些问题的行为体的严重关注”,包含了单个行为体议程中彼此重叠的部分。^③曼斯巴赫和瓦斯克斯强调指出,单个行为体能否成功地将其个体议程设置为全球议程或国际议程,关键取决于它能否拥有国际议程的“进入渠道(access routes)”:“这些进入渠道决定了何种资源对于将议题纳入议程是必不可少的。”国际政治中存在两大类行为体“声势显赫”的行为体(high-status actors)及弱小的行为体。前者由于对全球传媒及国际组织具有巨大的影响力,可以直接设置国际议程;后者由于资源有限,必须借助与这些声势显赫行为体的“特殊关系”或利用国际组织,才有可能引起前者的注意,从而间接设置议程。换言之,在国际政治中,只有那些“声势显赫”的大国才拥有直接设置国际议程的“进入渠道”,弱小行为体只有间接设置国际议程的“进入渠道”。^④曼斯巴赫和瓦斯克斯还提出了“议题周期”概念,指出全球重大议题往往都要经历“酝酿、危机、仪式化、休眠或决策、权威性分配以及从议程中消失”几个阶段。“议题从一个阶段过渡到下一个阶段,可以看做(国际体系的)微观变化;而一个重大议题的解决以及另一个议题进

① Richard W. Mansbach and John A. Vasquez, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, New York: Columbia University Press, 1981, pp. 3-83.

② John A. Vasquez and Richard W. Mansbach, “The Issue Cycle: Conceptualizing Long-Term Global Political Change,” *International Organization*, Vol. 37, No. 2, 1983, p. 261.

③ John A. Vasquez and Richard W. Mansbach, “The Issue Cycle: Conceptualizing Long-Term Global Political Change,” pp. 260-261.

④ Richard W. Mansbach and John A. Vasquez, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, pp. 96-103.

入议程,则是(国际)体系内更为根本性的宏观变化。”^①

斯蒂芬·利文斯通(Steven G. Livingston)指出,议程设置是“在相关的行为体群体中,将议题提升到显著性的过程”。在国际政治中,议程设置及对议程的控制至关重要,它是“获取和拓展权力的首要工具”。^②利文斯通还在曼斯巴赫和瓦斯克斯的议程“进入渠道”基础上,提出了议程“切入点(access points)”概念,指出国际政治的议程设置是通过“议程切入点进行的,也是通过切入点来进行议程控制的”。所谓“切入点”,是指行为体构建令人信服的议题的场所。在国际政治中,它大致包括四类场所:全球知识生产场所、跨国网络及传媒、关键的国际组织或机制、国际会议或联盟等外交活动。正是通过这些切入点,问题的界定、政策备选方案以及议题显著性三者结合起来,从而塑造了一项国际议题。从某种意义上说,“议程设置的成功取决于一个行为体是否居于有利地位,恰好拥有或可以利用这些切入点”。^③

在国际议程设置的有限文献中,肯尼思·拉瑟福德(Kenneth R. Rutherford)的研究独树一帜。他充分吸收了新闻传播学的议程设置理论,具体考察国际非政府组织在国际禁雷运动中的议程设置作用。他提出,在禁雷运动中,国际非政府组织主要从两个层次进行了议程设置:第一个层次是“认知议程设置(cognitive agenda-setting)”,即国际非政府组织通过各种手段让(各国)政府及公众认为地雷是个重要的议题,从而将地雷议题列入国际议程;第二个层次是“规范议程设置(norm agenda-setting)”,即国际非政府组织通过改变政府及公众对地雷的看法,最终促使国际社会在禁雷上采取行动。第一层次议程设置的主要目的是将地雷列入国际议程,第二层次议程设置的目的则是通过对地雷议题的重新解读来改变政府及公众对地雷的看法,并最终采取行动。

那么国际非政府组织是如何进行两个层次的议程设置的呢?或者说其议程设置的机理是什么呢?在此,拉瑟福德借鉴了新闻传播学议程设置的最新研究成果,提出正是通过“框架构建(framing)”、“图式(schema)”以及“铺垫(priming)”这三个过程,国际非政府组织完成了地雷议题的议程设置。所谓“框架构建”,是指对特定议题中的要素的选择。这些要素是用来“提倡某种特别的问题界定、因果解释、道德评估以及对该项目的政策建议”。其观点是人们思考某个议题的方式取决于该议题是如何被呈现出来的。“图式”是一个与框架构建紧密相联的概念,但它更关注人们是如何组织其思维的。它

^① Richard W. Mansbach and John A. Vasquez, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, pp. 113 - 124; John A. Vasquez and Richard W. Mansbach, “The Issue Cycle: Conceptualizing Long - Term Global Political Change,” pp. 258 - 275.

^② Steven G. Livingston, “The Politics of International Agenda - Setting: Reagan and North - South,” pp. 313 - 315.

^③ Steven G. Livingston, “The Politics of International Agenda - Setting: Reagan and North - South,” pp. 314 - 326.

将复杂的信息降低到少数几个可控制的框架,以便处理和加工。“铺垫”则是“图式被激活的过程”。它假定频率、突出性或刺激的特征激活了原先习得的认知结构并影响到对于模糊刺激的理解。其关键因素是媒体曝光的频率和强度。^① 国际非政府组织正是通过将地雷重新“构建”为一个人道主义问题而非安全问题,并佐以大量的数据(图式)及活生生的受害者故事(铺垫),从而将地雷议题列入国际议程,改变国际社会对地雷的看法,并最终促使国际社会在禁雷上采取了果敢行动。^②

此外,彼得·哈斯(Peter M. Haas)、彼得·纽厄尔(Peter Newell)、沃尔特·马特里(Walter Mattli)等人还分别考察了专家群体(epistemic community)、倡议团体(advocacy group)及国际标准组织等非国家行为体在国际议程设置中的作用。^③

三 国际议程设置的参与者与议题发起者

结合上述文献,我们可以初步对本文要研究的问题进行概念上的界定。所谓“议程”是指在特定时期内,相关行为体严肃关注的问题或事项。“议程设置”则是相关行为体通过采取措施使得自己关心或重视的议题得到优先关注的过程。而“国际议程”或“全球议程”是指在特定历史时期内,那些被认为具有全球重要性并受到相关国际组织或国际会议严肃关注的议题或问题。“国际议程设置”则是相关行为体将其关注或重视的议题列入国际/全球议程,获得优先关注的过程。

正如曼斯巴赫和瓦斯克斯所言,由于国际政治的无政府状态,缺乏一个明确的、权威性的决策者,因而不会像国内政治那样,有一个官方的或正式的议程。相反,每个全球政治行为体都有其自己的“外交政策”议程,涵盖其关心的国际议题清单。因而,国际议程设置并不是一个简单的技术问题或伦理问题,而是一个政治问题。议题本身的轻重缓急可能并不是决定其能否列入国际议程的主要指标;相反,国家间的权力博弈、是否拥有议程“进入渠道”或靠近议程“切入点”,将是决定国际议程设置最终结果的最重要要素。

然而,尽管权力、议程“进入渠道”和“切入点”在国际议程设置中具有重要作用,

^① Kenneth R. Rutherford, “The Evolving Arms Control Agenda: Implications of the Role of NGOs in Banning Antipersonnel Landmines,” *World Politics*, Vol. 53, No. 1, 2000, pp. 78–80.

^② Kenneth R. Rutherford, “The Evolving Arms Control Agenda: Implications of the Role of NGOs in Banning Antipersonnel Landmines,” pp. 80–114.

^③ Walter Mattli and Tim Büthe, “Setting International Standards: Technological Rationality or Primacy of Power?” *World Politics*, Vol. 56, No. 1, 2003, pp. 1–42.

但如基欧汉和奈所言,一国总体权力上的优势并不必然意味着该国能够在所有议题领域内都具有优势。拉瑟福德、哈斯、纽厄尔、马特里等人的研究昭示,即便是被现实主义国际关系学者认为“无足轻重”的非国家行为体,也能够特定议题领域具有强大的议程设置能力。换言之,国际议程设置并非是大国“通吃”的过程,而是一个具有诸多博弈者参与的“非集中、多层次”的博弈过程。

金登关于美国政府政策议程设置参与者的论述为我们理解国际议程设置的参与者提供了很好的视角。他认为,美国政府公共政策议程设置的主要参与者涵盖政府内和政府外两大类:前者主要包括总统、国会和行政官员,后者主要包括媒体、利益集团、政党、专家学者和公众。正是这些不同参与者的共同参与和博弈,最终决定了政府政策议程的内容。在国际政治领域,虽然不存在“政府内”和“政府外”的区分,但金登对诸多行为体及其作用的论述还是给我们研究国际政治议程设置以极大启发。议程设置参与者的角色身份及其议程设置战略将在很大程度上决定他们在国际议程设置中的地位及成败。

在国际议程设置中,参与者大致可以分为两类:国家行为体和非国家行为体。国家行为体容易理解,就是所有被联合国接纳的成员国。在这类行为体中,那些具有地区性影响的地区性大国以及具有全球影响力的全球性大国,无疑是国际议程设置的佼佼者或主要博弈者。一个明显的例子就是2001年九一一恐怖袭击后,美国利用其强大的物质资源、全球性媒体以及在国际组织的主导地位,成功地将“反恐”列入全球议程。正如曼斯巴赫和瓦斯克斯、利文斯通等人所言,这类行为体具有强大的物质资源,而且靠近议程切入点,“能够直接设置议程”。而那些相对弱小的国家,可以动用的资源相对稀少,甚至处于议程切入点边缘,因而其设置国际议程的能力大打折扣。^①

不过,如前所述,国际议程设置并非大国“通吃”的舞台,在国家行为体之外,还存在大量非国家行为体,主要包括媒体、专家群体、倡议团体甚至是个人。媒体是国际议程设置的极为重要的参与者,特别是那些具有全球影响力的西方媒体。媒体通过突出报道某些事项(即第一层次议程设置),或通过对某些议题属性的选择性“框架构建”(即第二层次议程设置),会极大影响受众对这些议题的认识和看法,形成舆论压力,并进而推动该议题进入国际议程。例如美国媒体在九一一恐怖袭击后,连续刊登和播放关于伊拉克萨达姆政权与本·拉登“基地”组织之间联系的专题节目和新闻。“CNN曾连续多日播放专题,讲述一些袭击美国的恐怖分子如何接受萨达姆政权的资

^① Richard W. Mansbach and John A. Vasquez, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, pp. 96-103; Steven G. Livingston, “The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South,” p. 314.

助,包括十分生动的伊拉克驻捷克外交官和执行恐怖袭击主要任务的阿塔如何在布拉格会面的故事。”^①通过媒体的广泛宣传和报道,它部分成功地将伊拉克政权与本·拉登恐怖主义网络联系起来,为后来美国攻打伊拉克做好了国内、国际舆论铺垫。

专家群体是指那些拥有专业知识、对政策目标持有某些共同政治价值观的专家、专业人才团体或网络。^②根据哈斯等学者的研究,随着现代社会官僚机构的日益扩张和决策的日益“理性化”,无论是国内还是国际上,那些拥有专业知识和技能的专家群体在决策中的重要性日益突出,出现了米歇尔·福柯(Michel Foucault)所言的“知识与权力的共生和知识的权力化”。^③“20世纪社会进步的很大一部分历史,就是一部越来越多的公共政策领域由政治领域转移到专业知识领域的历史。”^④在全球化日益加深的今天,无论是全球气候变暖、大规模杀伤性武器扩散,还是减贫和防范全球金融风险,都离不开专家群体的积极参与。专家群体通过利用自身的专业知识和训练,提供针对这些议题的“科学或标准化解读”,消除认识误区,并提供可能的解决方案。正因为他们具有的独特优势,取得了国际议程设置相当大的发言权。在全球气候谈判和联合国气候大会中就活跃着一群气候专家的身影,其中最具有权威性和影响力的要数联合国政府间气候变化委员会(IPCC)。它是由来自150多个国家的2500多名专家学者组成,主要任务是对气候变化的科学知识现状,气候变化对社会、经济的潜在影响以及适应和减缓气候变化的可能对策进行评估,为《联合国气候变化框架公约》的实施提供科学技术咨询。它每五年出版一份气候变化评估报告,迄今为止,已经发布了四份全球气候评估报告,它们成为气候变化国际谈判的科学基础,对气候变化国际谈判产生了重要影响。^⑤

倡议团体也是国际议程设置的一支重要力量。根据莉萨·扬(Lisa Young)等人的定义,“倡议团体”是指“寻求影响政府政策但并不参与统治的任何组织”。它分为寻求“部门利益”的倡议团体和寻求“集体利益”的倡议团体。作者指出,倡议团体为广大民众提供了直接参与政治的途径,特别是为那些无法在主流制度中获得表达的人

① 张巨岩《权力的声音:美国的媒体和战争》北京:生活·读书·新知三联书店2004年版,第21-22页。

② Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992, p. 3.

③ Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," pp. 7-12; Michael Foucault, *Discipline and Punish: The Birth of the Modern Prison*, London: Allen Lane, 1977, p. 27.

④ Harvey Brooks, "Scientific Concepts and Cultural Change," *Daedalus*, Vol. 94, 1965, p. 68, cited in Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," p. 8.

⑤ IPCC宣传手册, *Understanding Climate Change: 22 Years of IPCC Assessment*, November 2010, http://www.ipcc.ch/pdf/press/ipcc_leaflets_2010/ipcc-brochure_understanding.pdf.

们提供捍卫自身利益的渠道,也促使政府更好地回应民众需求,有利于更好的公共政策的出台。^① 在国际政治层面,倡议团体通过发起各类社会运动,引起国际媒体的广泛关注,从而向相关国际组织或国家施压,赢得国际议程设置的主动权或成功设置国际议程,并可能最终达成其倡导的目标。例如在反对捕鲸的国际倡议中,绿色和平组织等诸多反对捕鲸的倡议团体自20世纪70年代以来一直通过组织抵制鲸鱼产品消费、在公海围堵捕鲸船、在全球播放反对捕鲸的纪实性电影,甚至试图炸沉捕鲸船等暴力和非暴力方式,阻止苏联、日本等国的捕鲸活动。这些倡议团体的抗议活动不仅给捕鲸国施加了巨大的舆论压力,也极大改变了国际社会对捕鲸的看法,并成功设置了反捕鲸国际议程。^②

在国际议程设置中,个人特别是那些活跃于国际舞台的名人也是重要的参与者。拉瑟福德的研究表明,在国际禁雷运动中,英国戴安娜王妃、南非总统曼德拉都在其中扮演了极为重要的角色,正是他们的积极参与和呼吁,最终让英国和南非加入了国际禁雷行列。国际名人在国际议程设置中的作用主要源自他们广泛的国际影响力和人际网络。如果一项国际议题能够得到国际名流的支持或积极倡导,那么其进入国际议程的可能性将大大增加。

议题的发起者与议程设置参与者有重叠之处,但并不等同。前者是某项议题的发起人和提出者,或者说是该议题议程设置的“始作俑者”,而后者只是当该议题被提出来之后,作为议程设置的参与者积极参与针对该议题的议程设置。换言之,议题的发起者必然也是议程设置的参与者,而后者并不必然是议题的发起者。例如,上面提到的国家、专家群体、倡议团体乃至个人,既是重要的议题的发起者,也是国际议程设置的重要参与者,但一般而言,媒体往往不是议题的发起者,而是发起者借以影响公众舆论、构建舆论压力的“同盟军”,即它只是国际议程设置的参与者。

还需要特别指出的是,本文不将国际组织(包括非正式国际组织)及国际机制视为国际议程设置的参与者,而是将其看做国际议程设置的主要场所或平台(即下文提到的“切入点”)。主要借助这些平台,各类议题发起者将自己偏爱的议题上升为国际议题,从而进入国际议程。换言之,一项议题能否进入国际议程的重要标准是它是否被列入了这些国际组织或国际机制的议程。从这种意义上说,国际议程具备了某种初步的、类似于国内政策议程的“官方的、正式的”议程。

^① Lisa Young and Joanna Everitt, *Advocacy Groups*, Vancouver: The University of British Columbia Press, 2004, pp. 5-6, 17.

^② Robert Mandel, "Transnational Resource Conflict: The Politics of Whaling," *International Studies Quarterly*, Vol. 24, No. 1, 1980, pp. 99-127.

四 国际议程设置机制

由于议程本身的技术特征——在任何给定的时间内,可进入议程的议题数量相对有限,即有限的“承载能力”——决定了在同一时期内不可能将各方关注的议题全都列入议程,因而议程设置具有天然的“零和特征”:一方设置的议题越多,就意味着他方能够列入议程的议题越少。^①加之国际议程设置并非单纯的技术问题,而是涉及重大的政治利害关系和资源(重新)分配,因而国际议程设置历来为各国所关注。

那么各国是如何将自己偏好的议题列入国际议程,或者说国际议程设置的机制到底是什么?结合前述研究成果,本文提出,国际议程设置大致包括如下几个阶段或过程:议题选择与界定、冲突拓展与利益动员、寻找“切入点”以及最终进入议程。通过这一过程,议题的发起者成功吸引足够多的议程设置参与者,并借助恰当的切入点将议题列入国际议程。

首先是议题的选择与界定。同国内政治一样,在任何给定时期内,国际政治中都会有大量值得关注的议题,但议程本身的承载能力决定了在同一时期内只能有少量的议题能够进入议程。而且,一些学者的研究表明,议题本身也具有惯性特征:一旦进入议程,往往会停驻相当长时期,直到该议题被最终解决或其重要性不再突出。^②这意味着新议题若要进入议程,还必须在重要性或紧迫性方面与既有议题进行竞争。因而议题的选择与界定十分重要,它决定了一项议题能否引起足够关注以及最终能否进入议程。鉴于国际议程设置是多方博弈的产物,议程设置过程充斥妥协、让步与交易,因而只有那些能够获得足够支持或引起强烈共鸣的议题才有望最终进入议程。这意味着议题发起者在选择议题时,最好能够选择那些至少具有一定“公共产品”属性的议题,而不是仅仅关注那些仅对本国具有重大利害关系的议题,否则很难引起其他方的兴趣和共鸣。如果非得选择那些不太具有“公共产品”属性的议题,最好能够通过重新解读或界定,将其与“公共产品”挂钩,以便获得更多支持。在此,议题界定的意义在于,通过将某个议题界定为此类议题而非另一类议题,改变人们对该议题的认知,从而赢得更为广泛的同情与支持。例如在前述禁雷运动中,非政府组织通过

^① B. Dan Wood and Jeffrey S. Peake, “The Dynamics of Foreign Policy Agenda Setting,” *The American Political Science Review*, Vol. 92, No. 1, 1998, pp. 173 - 182; Stephen Hilgartner and Charles L. Bosk, “The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model,” *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, No. 1, 1988, pp. 53 - 78.

^② B. Dan Wood and Jeffrey S. Peake, “The Dynamics of Foreign Policy Agenda Setting,” p. 173.

将针对非战斗人员的地雷界定为人道主义问题而非安全问题,极大改变了人们对地雷问题的认知,为禁雷运动的最终成功奠定了基础。概言之,在议题选择与界定环节,有两点尤其值得关注:一是选择那些既与本身利益密切相关,又能引起国际社会广泛关注的议题;二是设法将选择的议题界定为具有“公共物品”属性的议题,或将一个纯粹的技术议题上升为政治或伦理问题。当然,正如金登等学者所言,在议题的选择上,发起者并非总是握有主导权,更多时候是一些重大的突发性事件(如灾难、战争或重大科学发现)将议题推到提出者面前,后者只是因势利导或加以重新解读,从而成功地设置了议程。^①

其次是冲突拓展与利益动员。在某种意义上说,议题的(重新)界定为冲突拓展与利益动员铺设了道路。通过将一地方性议题或纯粹的技术问题界定为具有体系重要性的议题或意义深远的政治和伦理问题,将极大拓展冲突的范围,将更多的利益攸关方牵涉进来,导致利益的重新洗牌和新的议题联盟的出现。国际议程有限的“承载能力”决定了议程设置是一个充满冲突的“零和”博弈过程。一项议题能否成功进入议程,一个重要的前提条件是,议题的提出方能够吸引足够多的潜在支持者或盟友,这一过程就是冲突拓展与利益动员的过程。如果议题提出方能够成功拓展冲突,结成广泛的议题联盟,实现最大程度的利益动员,那么议题进入议程的可能性就越大,反之则议题进入议程的可能性较低。在国际禁雷运动中,最初发起禁雷运动的美国越南老兵基金会与德国一个医疗非政府组织于1992年共同成立了“国际禁雷运动(ICBL)”组织,以便在国际禁雷议题上以一个声音说话。此后该组织通过举办国际禁雷会议,游说美国、英国等具有国际影响力的大国改变对禁雷的敌视态度,吸引诸如戴安娜王妃、曼德拉总统等国际名流加入禁雷运动,通过向美国有线电视新闻网(CNN)等具有国际影响力的媒体提供受害者的事例和信息以及与包括国际红十字会等国际非政府组织合作,搭建起禁雷的立体式议题联盟网络,最终不仅成功设置了国际禁雷议程,还取得了政策实效。

再次是寻找恰当的议程“切入点”。议题的选择与界定以及冲突拓展与利益动员,都只是为议题进入议程进行铺垫,其成功与否取决于能否寻找到恰当的议程“切入点”。尽管曼斯巴赫和瓦斯克斯、利文斯通等人分别提出过议程“进入渠道”和“切入点”概念,但两者对概念的界定都过于模糊或宽泛。例如,曼斯巴赫和瓦斯克斯在论述议程“进入渠道”时,提出“声势显赫”的大国对全球传媒及国际组织的巨大影响

^① John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, pp. 90-116; Thomas A. Birkland, “Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting,” pp. 53-73.

力可以直接设置国际议程,而弱小国家只能通过与大国的“特殊关系”或借助于国际组织才能间接设置国际议程。其言下之意是,全球传媒和国际组织是一国设置国际议程的“进入渠道”。这与利文斯通提出的国际议程设置的四大“切入点”有相似之处,后者认为“全球知识生产场所、跨国网络及传媒、关键的国际组织或机制、国际会议或联盟等外交活动”是国际议程设置的主要切入点。换言之,他们都将国际传媒和国际组织(以及国际机制、国际会议、联盟)视做国际议程的切入点和渠道。本文认为,不能将国际传媒与国际组织的作用混为一谈。国际传媒是国际议程设置的重要参与者,本身并非国际议程的“切入点”。一项议题被国际传媒广泛报道,只是为该议题进入国际议程提供了必要的舆论压力或环境,但其最终能否进入议程还取决于它是否被相关国际组织、机制或国家严肃认真考虑,也就是说,国际传媒议程并不等同于国际议程。相反,国际组织(以及国际机制、国际会议)才是国际议程设置的真正场所和“切入点”。正是通过这些场所和“切入点”,各类议题发起者将自己偏爱的议题上升为国际议题,从而进入国际议程。

如何选择合适或恰当的国际组织(以及国际机制、国际会议),是每个议题发起者和参与者都必须严肃考虑的问题。如果将一个经济议题提交到联合国安理会这样一个以重大国际安全议题为关注对象的“切入点”,那么很可能它不会被列入议程;同理,如果将一个重大的军事安全议题提交到国际货币基金组织或世界银行这样的非安全组织进行讨论,将很难被列入议程。有时一项议题可能更适合在范围较小、保密性相对较强的非正式组织(如八国集团)中提出,而不是在成员众多、程序刻板的正式组织中提出。如果是涉及技术性的议题领域,那么可能更适合在相关的国际机制里提出,而不是在一般性的国际组织中提出。如果既有的相关国际组织无法提供合适的平台,那么相关议题发起者或参与者可能通过创建新的“切入点”,从而设置新国际议程。如在2008年的国际金融危机中,美国通过发起“二十国集团峰会”这一新颖的制度形式,为摆脱困扰美国乃至全球性金融危机寻求恰当的议程“切入点”,并成功设置了国际议程。

最后是成功进入议程。寻找到恰当的切入点可以说为议程的成功设置打下了坚实的基础,但并不意味着已经成功,还需要大量的动员与公关。除了前述“冲突拓展和利益动员”阶段外,在此阶段,相关议题发起者还必须再次进行广泛的利益动员,寻求尽可能多的盟友和支持,扩大同情者、争取摇摆者、孤立反对者。这一阶段也是国家与非国家行为体、专家群体、倡议团体乃至国际名流,发起者与国际传媒广泛结盟时期,形成针对该议题的立体式联盟网络,并最终将相关议题纳入国际议程。

五 结论与思考

美国政治学者彼得·巴拉克拉克(Peter Bachrach)和莫顿·巴拉茨(Morton S. Baratz)在20世纪60年代提出“权力的两张面孔”的著名论断,指出在政治生活中,权力不仅仅体现在具体的、可察觉的决策之中(权力的第一张面孔),还蕴涵于阻止某些议题进入决策程序的无形因素之中,即议程设置之中(权力的第二张面孔)。^①在国际政治舞台上,议程设置无疑是权力的第二张面孔。它决定了什么议题可以进入国际议程,什么议题被排除在国际议程之外。同时,通过主导议程设置,一些行为体决定了哪些议题可以获得优先关注,哪些议题将处于边缘地位。

本文的研究表明,在国际议程设置中,相关议题发起者通过议题的选择和界定、冲突拓展与利益动员以及议程切入点的选择,最终成功设置国际议程,从而将自己偏爱的议题列入国际议程,将可能对己不利的议题排除在议程之外。在这一国际议程设置过程中,不仅传统的国家行为体是重要的参与者,而且非国家行为体,例如媒体、专家群体、倡议团体乃至个人,都是重要的参与者。如果议题发起者能够成功吸引足够多的参与者,建立起立体式的议题联盟网络,那么其成功设置国际议程的可能性将大大增强。

对于国际议程研究而言,本文只是提出了一个初步的研究框架。在具体的议题领域,一国是如何通过国际组织(包括非正式国际组织)和国际机制设置国际议程?大国和小国在国际议程设置上到底存在何种区别?一国总体权力与其国际议程设置能力的关系如何?专家群体、倡议团体等非国家行为体在国际议程设置中的具体作用如何?国际传媒如何参与国际议程设置?作为国际议程的“切入点”,正式国际组织与非正式国际组织(如二十国集团、八国集团、金砖国家集团)及国际机制在议程设置机理上有何不同?突发事件对国际议程设置有何影响?新兴大国在国际议程设置上有何优势和劣势?如何改进新兴大国的国际议程设置能力和战略?所有这些都是今后值得关注和研究的问题。

[收稿日期:2010-09-01]

[修回日期:2011-09-14]

[责任编辑:主父笑飞]

^① Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "Two Faces of Power," *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 4, 1962, pp. 947-952.

International Agenda Setting: A Theoretical Framework**Wei Zongyou (38)**

【Abstract】 This paper puts forward a theoretical framework of international agenda – setting based on the existing agenda – setting literatures in mass media communication , politics and international politics. It argues that international agenda – setting is a process of issue selection and definition , conflict expansion and interest mobilization , and a search of appropriate agenda access points by the relevant actors till it enters the international agenda. During this process , the traditional state actors as well as non – state actors , such as media , epistemic communities , advocacy groups and individuals , are all important participants of international agenda – setting. If the international issue entrepreneurs succeed in building up a wide issue coalition network composed of state and non – state participants , the chance the issue enters international agenda will be greatly enhanced. Finally , this paper concludes that international agenda – setting is the “second face of power” in international power play , where some issues enter into international agenda and others not.

【Key Words】 agenda , agenda – setting , international agenda , international agenda – setting

【Author】 Wei Zongyou , Associate Professor , School of International and Diplomatic Affairs , Shanghai International Studies University.

“Offer – Response” Model and China – ASEAN Economic Cooperation**Wang Yuzhu (53)**

【Abstract】 Different from the conventional wisdom which focuses on the reasons of the cooperation between China and ASEAN in the post – Cold War era , this paper provides new insights by introducing an “offer – response” model. It tries to include more elements that directly or indirectly contribute to the bilateral economic relations between China and ASEAN , and provide a more balanced explanation to these determinants. Based on this model , China – ASEAN cooperation can be divided into two stages. Case studies show that the first offer usually plays an important role towards reaching an agreement. Finally , this paper concludes that both China and ASEAN lack impetus that is strong enough to make an