

## 政策企業家在網路論壇中的議題框架： 以番禺焚燒發電廠事件中的「江外江論壇」為分析

薛惠文<sup>1</sup>

### 摘要

2009 年 9 月，廣州市政府決定於番禺區大石街會江村設置垃圾焚燒發電廠。消息一開，廣州華南板塊麗江花園業主的《江外江論壇》立即形成網路公共領域，成為反對設置垃圾焚燒廠的居民表達意見之平臺。經過 3 個多月的線下與線上維權，2009 年 12 月廣州市政府決定暫緩興建發電廠。本研究使用個案研究法分析，在番禺區垃圾焚燒廠事件中，網民作為政策企業家，如何在論壇上操作議題的策略性框架？以及維權事件成功扭轉公共政策的關鍵因素？本研究發現，在整起抗爭期間，網民在《江外江論壇》的議題框架設定，從「以鄰為壑」的環境問題，提升至「政策倡導」；從顧及自身的環境問題，提升至集體環保意識，最後更以政經批判將事件推入另一波高峰，深層解構廣州市政府興建焚燒廠的利益勾結，深化維權事件的合法性。本研究亦發現，維權事件本身若能與中國大陸中央政府的政策主旋律結合，則較易得到當局認同，成功扭轉公共政策。

**關鍵詞：**政策企業家、議題框架、網路論壇

---

<sup>1</sup> 國立中山大學中國與亞太區域研究所博士候選人  
通訊作者：薛惠文，E-mail: hsuehhuwen0118@gmail.com

## 壹、研究背景與動機

中國大陸從1979年始，經歷了快速發展的階段，經濟成長帶來所得增加，所得成長連帶地帶動市場消費。然而，處理垃圾或廢棄物的公共政策，往往跟不上經濟發展的速度。根據〈中華人民共和國國家統計局〉統計，自2004年始至2012年，除了2006年，其餘年份中國大陸全國垃圾清運量均呈現逐年增長的趨勢。<sup>1</sup>根據《環衛科技網》引用的數據顯示，目前中國三分之一以上的城市面臨「垃圾圍城」的困境。除了縣級之外的六百多個城市中，有三分之二的城市處於垃圾包圍之中，全國城市垃圾堆存累計佔土地超過5萬公頃，每年的經濟損失高達300億元，而且有四分之一的城市已經沒有垃圾填埋堆放場地。名符其實的「垃圾圍城」正在上演，而且在各個城市悄悄成形。<sup>2</sup>

表 1 2004 年~2012 年中國大陸全國生活垃圾清運量統計表

| 年份              | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 生活垃圾清運量<br>(萬噸) | 15,509 | 15,577 | 14,841 | 15,215 | 15,438 | 15,734 | 15,805 | 16,395 | 17,081 |

資料來源：中華人民共和國國家統計局，取自 <http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>。

以廣州番禺區為例，番禺區位於廣州市的東南部，是廣州下設的一個區。隨著廣州市不斷發展番禺區也在擴大，人口逐漸增多。<sup>3</sup>根據《全國人口普查條例》，2010年番禺區全區常住人口為1,764,869人，與2000年進行的第五次全國人口普查1,436,083人相比，十年共增加328,786人，增長22.89%，年平均增長率為2.08%。<sup>4</sup>另外，根據《全社會固定資產投資統計》，從2009年2月至2009年12月，短短不到一年，番禺區房地產開發投資金額，從2009年2月的92,287萬元（人民幣）增長至2009年12月的937,224萬元（人民幣），增長了十倍。<sup>5</sup>

1 有關中國大陸生活垃圾清運量可於中華人民共和國國家統計局網頁中可獲得相關數據，(<http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>)；生活垃圾清運量是指收集和運送到各生活垃圾處理廠（場）和生活垃圾最終堆積場的生活垃圾數量。生活垃圾指城市日常生活或為城市日常生活提供服務的場所中產生的固體廢物以及法律行政規定的視為城市生活垃圾的固體廢物。包括：居民生活垃圾、商業垃圾、集市貿易市場垃圾、街道清掃垃圾、公共場所垃圾和機關、學校、廠礦等單位的生活垃圾。

2 陳冀、馬曉澄（2011）。國內首部生活垃圾分類管理辦法實施情況調查。《環衛科技網》。2014年11月21日，取自 <http://www.cn-hw.net/html/china/201104/26679.html>。

3 邱丹文（2011）。基於垃圾焚燒事件的環境抗爭中利益團體互動分析。《北方環境》，23（5），62。

4 廣州市番禺區統計局（2011年5月23日）。廣州市番禺區2010年第六次全國人口普查主要資料公報。《廣州市番禺區統計信息網》。2014年10月2日，取自 <http://tongji.panyu.gov.cn/ShowInfo.aspx?id=201105231005265265357215043560018203>。

5 廣州市番禺區統計局。全社會固定資產投資。《廣州市番禺區統計信息網》。2014年10月2日，取自 <http://tongji.panyu.gov.cn/Showtj2.aspx?it=7&iyear=2012&imonth=10>。

人口增長帶來的直接問題就是垃圾處理困境。為了解決垃圾處理問題，2002年番禺區人大常委會通過《廣州市番禺區生活垃圾處理系統規劃》，規劃中，選出番禺火燒崗現有垃圾填埋場、大石鎮現有的會江垃圾場、沙灣鎮現有的西坑垃圾場等 11 個地點，作為番禺區未來垃圾焚燒發電廠可能的選址地點。2004 年，番禺區政協委員余小懷向番禺區政府遞交了一份名為《加快環境基礎設施建設，實現可持續發展》的提案。起初，廣州市計畫發展委員會擬選址石基鎮凌邊村一帶建設垃圾處理廠，但廣州市規劃局認為凌邊選點位於廣州大學城二期工程南側邊緣，不予核發建設用地規劃許可證。2006 年 8 月 25 日，廣州市規劃局批准了番禺區生活垃圾綜合處理廠的選址為番禺大石會江村與鐘村鎮謝村。<sup>6</sup>

就在地方政府為了選址問題爭論不下之際，2007 年 8 月 30 日，中國國家發改委、建設部、國家環保總局公佈「全國城市生活垃圾無害化處理設施建設『十一五』規劃」（以下簡稱十一五文件），明確指出「十一五」期間全中國大陸要新增生活垃圾無害化處理能力 32 萬噸/日，到「十一五」末，全中國大陸城市生活垃圾無害化處理率要達到 60%。<sup>7</sup>同時，官方亦公布「全國城鎮環境衛生『十一五』規劃」，明確指出十一五期間，中國大陸要建 41 座垃圾焚燒發電廠，光是廣東一省就要建 14 座。<sup>8</sup>

廣州市政府根據「十一五文件」，在 2009 年 2 月 4 日即發佈〈在番禺區建立生活垃圾焚燒發電廠並計畫於 2012 年建成投入營運〉的通告，決定要在番禺區大石街會江村與鐘村鎮謝村交界處，建立焚燒垃圾發電廠，並計劃於 2010 年建成並投入營運。<sup>9</sup>

不過，此區恰恰處於中國大陸著名的「華南板塊」範圍之內，其中包括廣州碧桂園、華南碧桂園、廣州雅居樂、南國奧園、錦繡香江、華南新城、海龍灣、星河灣等等，高級住宅區匯集在此，居民數量超過 30 萬人。廣州市政府欲在此區建設垃圾焚燒發電廠的消息一出，立刻引起居民的反彈與質疑。廣州市政府發佈的通告首先由傳統的報章電視媒體披露，接著 2009 年 9 月立即在網路論壇上掀起討論熱潮，《南方都市報》、《新快報》的相關報導和評論將近有 200 篇，一時之間，興建發電廠事件成為各方關注的公共議題。

除了傳統媒體報導該事件，另外番禺區的各大樓盤業主的論壇、BBS 也紛紛討論此事件。其中麗江花園業主的論壇—《江外江論壇》扮演了重要角色。幾個核心的業主，糾集了許多附近其他小區（即有獨立環境的社區型住宅）的居民，

6 王佳（2009）。番禺垃圾焚燒發電廠選址大石會江村始末。新華網。2009 年 11 月 5 日，取自 [http://www.gd.xinhuanet.com/newscenter/2009-11/05/content\\_18145857.htm](http://www.gd.xinhuanet.com/newscenter/2009-11/05/content_18145857.htm)。

7 高建鋒（2007）。國家發改委：兩項環保「十一五」規劃亮相。中國經濟網。2007 年 8 月 31 日，取自 [http://big5.ce.cn/gate/big5/finance.ce.cn/cjmedia/zgzb/200708/31/t20070831\\_12555151.shtml](http://big5.ce.cn/gate/big5/finance.ce.cn/cjmedia/zgzb/200708/31/t20070831_12555151.shtml)。

8 徐斯儉（2010）。垃圾政治學中的公共參與：廣州番禺的垃圾焚燒發電廠抗爭。當代中國研究通訊，14，7。

9 徐斯儉（2010）。垃圾政治學中的公共參與：廣州番禺的垃圾焚燒發電廠抗爭。當代中國研究通訊，14，7-8。

以《江外江論壇》為平台，發動了一波波的個體和群體行動，有時候在地鐵或公共場合發起行動劇，有時幾十甚或幾百人到政府請願，向政府施予壓力。<sup>10</sup>

番禺事件自 2009 年 9 月經媒體批露，期間經過線上與線下沸沸湯湯的討論與民眾的上訪，最後在 2009 年 12 月 10 日，廣州市番禺區政府表示，「暫緩垃圾發電廠項目選址及建設工作，並啟動有關垃圾處理設施選址的全民討論」。<sup>11</sup>並在 12 月底宣布暫停發電廠興建工程，表示願意舉辦公聽會、邀請專家及民眾就興建垃圾焚燒發電廠事宜進行討論，番禺垃圾廠選址的爭議暫時畫上了句號。(有關廣州番禺區垃圾焚燒廠選址事件發展過程可參考表 2)

「番禺區焚燒發電廠選址」的維權過程中，華南板塊業主透過《江外江論壇》抒發己見，雖仍面臨被斷網、關網的命運，但經過 3 個多月的維權，「番禺事件」從一個「以鄰為壑」的公共危機發展成為「政策倡導」事件的典型案例。廣州業主的訴求從一開始的「不要在(廣州)番禺建」，逐步升級為「哪裡都不要建」，並倡議政府推動垃圾分類制度。最終促使廣州市政府宣佈不在原來選址的地方推進工程；承諾「專案環評不通過，絕不開工，絕大多數民眾反映強烈，也絕不開工」；<sup>12</sup>同時，番禺區宣布展開垃圾分類處理試點工作。<sup>13</sup>兩年後，2011 年 4 月 1 日，《廣州市城市生活垃圾分類管理暫行規定》正式實施，廣州市成為全中國第一個實行垃圾分類的城市。<sup>14</sup>

番禺事件從「以鄰為壑」走向「政策倡導」，麗江花園業主的《江外江論壇》作為線上空間扮演極重要角色。Guobin Yang (2010)曾分析2000~2007年中國大陸有關環境與健康的維權運動，他發現在維權運動中，中國大陸興起四類政策企業家 (policy entrepreneurs)<sup>15</sup>：媒體專業人、NGOs、網民、村民。<sup>16</sup>Andrew Mertha (2008)曾經考察中國底層社會抗爭對於公共政策的影響，在他看來，政策企業家 (policy entrepreneurs)的存在，以及議題框架使用 (issue framing)，是兩個決定底

10 徐斯儉 (2010)。垃圾政治學中的公共參與：廣州番禺的垃圾焚燒發電廠抗爭。《當代中國研究通訊》，14，8。

11 番禺緩建垃圾發電廠 全民討論選址問題 (2009)。新華網。2009 年 12 月 11 日，取自 [http://news.xinhuanet.com/video/2009-12/11/content\\_12629407.htm](http://news.xinhuanet.com/video/2009-12/11/content_12629407.htm)。

12 黃煜、曾繁旭 (2011)。從以鄰為壑到政策倡導：中國媒體與社會抗爭的互激模式。《新聞學研究》，109，170。

13 李立志 (2009)。番禺正式啟動垃圾分類試點 可再生垃圾有人上門收。新華網。2009 年 12 月 15 日，取自 [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.gd.xinhua.org/newscenter/2009-12/15/content\\_18500785.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.gd.xinhua.org/newscenter/2009-12/15/content_18500785.htm)。

14 廣州市城市生活垃圾分類管理暫行規定 (2011)。中國廣州政府。2011 年 2 月 14 日，取自 <http://www.gz.gov.cn/business/htmlfiles/GZ00/2.1/201102/767495.html>。

15 所謂政策企業家 (policy entrepreneurs)，根據 John Kingdon 的定義，政策企業家可以通常會貢獻一個計劃或是一個突出的想法，而且政策企業家對他們自己所提出的想法願意付出時間、精力、名聲甚至是時間，而且希望這些投注在未來有一天可以改變政策。Andrew Mertha 便認為，諸如非政府組織、媒體...等等，在公共議題發酵時能掌握議題導向的角色可歸納為政策企業家。

16 Guobin Yang (2010). Brokering Environment and Health in China: issue entrepreneurs of the public sphere. *Journal of Contemporary China*, 19(63), 101.

層抗爭議題能否影響公共政策的重要變數。<sup>17</sup>另外，在陳玉文的研究中，同樣引用Andrew Mertha的論點剖析中國社會的官民互動模式，發現當公共議題處於公共危機 (The Public Crisis)的模式時，政策企業家 (policy entrepreneurs)的引入較有適當的機會影響公共政策。<sup>18</sup>

在「番禺事件」中同樣也有政策企業家的引入。《江外江論壇》中的網民作為政策企業家的一類，其中有位化名為「櫻桃白」的網民，在整起事件尚未有明確回應時，她便戴著防毒面具坐地鐵，並高舉印有「反對垃圾焚燒保護綠色廣州」的環保車貼，向民眾表達她的訴求，但回到出發的地鐵站後，她立即被當地派出所請去「喝茶」。事後，她將這一天的經歷寫成帖子〈今天環保造型遊地鐵以及在夏滘派出所的喝茶經過〉，發佈於《江外江論壇》上，當天這個帖子就被網友轉貼，《天涯社區》、《新浪微博》、《開心網》與各大番禺社區論壇都出現了有關櫻桃白的文章。<sup>19</sup>

本研究為了檢驗政策企業家在網路論壇中如何運作議題框架，使用文獻分析法並輔以2009年9月至12月《江外江論壇》的帖子作為個案觀察，以探討在公共危機事件中，政策企業家適時地主導並擬定議題的策略性框架，如何有效地使公共政策轉變？議題的策略性框架成功扭轉公共政策的關鍵因素？以及廣東省政府在番禺事件中與民意的博弈過程？雖然，中國大陸網路空間依然受到行政單位監控，然而，相較於傳統媒體所發佈的消息必須受到上級主管的嚴格控管，網路空間相對有限地自由。因此，即使Guobin Yang將媒體專業人視為政策企業家之一類，然而中國大陸傳統媒體的報導內容，受到上級主管單位及同級黨委的監督與審查，仍為國家機器組成的一部分。與本文之《江外江論壇》由網民自發地在網上推動並形成輿論，進而影響公共政策的行為有所差異。因為傳統媒體的報導並非全是自發性行為，若將媒體報導中的媒體專業人歸類為「番禺事件」的政策企業家，並不恰當。另外，媒體專業人、NGOs、網民、村民都有可能化身為網民在網路空間抒發己見。因此，本研究並未分個別突出其他三類角色對於番禺事件有何影響。

17 黃煜、曾繁旭 (2011)。從以鄰為壑到政策倡導：中國媒體與社會抗爭的互激模式。《新聞學研究》，109，169。

18 陳玉文 (2012 年 10 月)。The Role of the Internet and Netizens in Fragmented Authoritarianism 2.0。論文發表於中央研究院政治學研究所主辦之「中國大陸公共治理中的國家與社會關係」學術研討會。臺北。8-10。

19 黃煜、曾繁旭 (2011)。從以鄰為壑到政策倡導：中國媒體與社會抗爭的互激模式。《新聞學研究》，109，189。

表 2 廣州市番禺區垃圾焚燒廠選址事件發展過程一覽表

| 時間               | 事件發展  |
|------------------|---|
| 2006 年 8 月 25 日  | 廣州市規劃局通過垃圾焚燒發電廠的選址審批。   |
| 2009 年 2 月 04 日  | 廣州市政府發佈〈在番禺區建立生活垃圾焚燒發電廠並計畫於 2012 年建成投入營運〉的通告。   |
| 2009 年 9 月 23 日  | 廣州市市容環衛局對媒體透露：一旦完成環評，番禺垃圾焚燒發電廠將動工開建。  |
| 2009 年 9 月 24 日  | 《新快報》登出〈垃圾焚心—番禺建垃圾焚燒廠 30 萬業主急紅眼〉。<br>《廣州日報》登出〈番禺垃圾焚燒廠將環評距樓盤 3 公里業主擔憂〉。<br>《信息時報》登出〈番禺垃圾發電廠將動工〉。 |
| 2009 年 9 月 24 日  | 網上論壇開始討論番禺垃圾廠選址議題   |
| 2009 年 10 月 16 日 | 《江外江論壇》在首頁設置「垃圾焚燒專版」。<br>江外江論壇正式成為了反垃圾焚燒事件中居民表達意見的平臺。   |
| 2009 年 10 月 23 日 | 公眾上訪日   |
| 2009 年 10 月 30 日 | 番禺區政府召開新聞發佈會，解釋垃圾焚燒疑問。  |
| 2009 年 11 月 02 日 | 一名為阿加西的網友、三名麗江花園的業主，被警方以「涉嫌組織煽動非法集會」為由，傳喚至番禺區洛溪新城派出所。   |
| 2009 年 11 月 05 日 | 廣東省省情調查研究中心調查顯示：97.1%的受訪居民反對建垃圾發電廠。<br>番禺區媒體《番禺日報》的頭版頭條為《建垃圾焚燒發電廠是民心工程》。                        |
| 2009 年 11 月 22 日 | 廣州市政府召開新聞通報會。廣州市副秘書長呂志毅表示：「廣州要堅定不移地推進垃圾焚燒。除廣州中心城區外，不僅番禺要建垃圾焚燒廠，從化、增城、花都等地區也要建」。                 |
| 2009 年 11 月 23 日 | 數千名市民於廣州市政府前「散步」  |
| 2009 年 11 月 23 日 | 番禺區長與 30 多名業主進行面對面談話，區長表示：「環評不通過不動工絕大多數群眾反應強烈不動工。」  |
| 2009 年 12 月 10 日 | 廣州市政府宣布番禺垃圾廠選址及處理方式暫緩的決定。   |
| 2009 年 12 月 10 日 | 廣州市番禺區宣布展開垃圾分類處理試點工作  |
| 2011 年 04 月 01 日 | 《廣州市城市生活垃圾分類管理暫行規定》正式實施   |

資料來源：新華網，取自 <http://www.xinhuanet.com/>，由本研究作者自行彙整。

## 貳、研究目的

廣東省的媒體產業一向是中國大陸的領頭羊。2003 年中共中央在廣東省設立了全中國第一個特設的傳媒特區，再加上廣東省比鄰香港，受香港中文媒體活躍和自由的風氣影響，在媒體開放尺度上一直比內陸城市更加寬廣。其中直屬廣

東省的南方報業傳媒集團，被認為是中國最有影響力的報業集團之一。<sup>20</sup>1991年，當電視廣告收入首度超越報紙廣告時，廣東省電視廣告的收入也為全中國之冠。廣東省除了在中國大陸傳媒領域有領頭羊的作用，1993年~2005年間，廣東省廣州市的大眾抗爭事件 (mass incidents)，從每年 8,700 件上升到 87,000 件。<sup>21</sup>2009 年的番禺區垃圾焚燒發電廠維權事件，抗爭期間，線上的傳播與線下的抗爭互相交錯使用，即使官方針對網上空間的限制是持續且快速的，但民眾仍運用科技知識<sup>22</sup>和業主維權運動，成功暫緩發電廠興建，甚至促成廣州市成為中國第一個實行垃圾分類的城市，在中國大陸社會實屬獨特案例。這激發筆者想要了解，中國大陸網路政策企業家、網路論壇、政府三者之間，如何形塑網路公共領域的國家—社會互動關係？以及，在廣州番禺區抗爭事件中，政策企業家在網路論壇上的議題框架設定？

因此本研究從公共領域的觀點出發，以《江外江論壇》為範疇，觀察廣州番禺區垃圾焚燒發電廠抗爭過程中，網路論壇作為公共領域的一種形式，網民做為公共領域的參與者，探討中國大陸政策企業家、網路論壇、公共政策三者間的關係。

## 參、研究範圍

由於本研究主要探討中國大陸網路論壇作為一種公共領域的場域，其與公共政策間的關係。本研究選定《江外江論壇》作為觀察，並以論壇中「垃圾焚燒與環保」的項目為分析焦點。這是由於中國大陸政府選定的垃圾焚燒廠地點，位於廣州南邊的華南板塊，此區域過去即有與地方政府抗爭維權的經驗，其中尤其有名的是「麗江花園」<sup>23</sup>，「麗江花園」的社區居民在 2002 年 12 月修建新南浦路時，就有 100 多名業主和施工人員發生衝突。2009 年 9 月，廣州市選址番禺區大石街會江村設置垃圾焚燒發電廠消息傳開，周邊麗江花園、廣州碧桂園等社區的眾多居民，透過集體簽名、派發傳單等形式，發起反對建設垃圾焚燒發電廠的活動，其中它有一個有名的網頁論壇—《江外江論壇》，成為居民交流討論、組

20 梁珍 (2008)。觸碰言論禁區 廣東敢言媒體先後挨整。新紀元週刊，64，2008 年 4 月 3 日，取自 <http://mag.epochtimes.com/b5/066/4550.htm>。

21 Katherine Zhao (2011). Boundary-Spanning Contention: The Panyu Anti-pollution Protest in Guangdong, China. *Stanford Journal of East Asian Affairs*, 11(1), 18. Retrieved October 13, 2014, from <http://www.stanford.edu/group/sjeaa/journal111/China2.pdf>.

22 例如「番禺事件」抗爭期間，當抗爭者想要將請願書上傳到推特 (Twitter)時，推特立即被封鎖，抗爭者立即改變策略，使用另一種名為 Tether 的裝置，上傳照片和請願書。Katherine Zhao (2011). Boundary-Spanning Contention: The Panyu Anti-pollution Protest in Guangdong, China. *Stanford Journal of East Asian Affairs*, 11(1), 21.

23 麗江花園為廣州番禺區著名的小區樓盤，由廣州市番禺粵海房地產有限公司投資開發，並由廣州市番禺麗江花園物業管理有限公司專業管理的大型住宅物業。其吸收和參考香港大型私人屋村的發展經驗，企圖營造高尚的居住文化。

織行動的重要空間，<sup>24</sup>《江外江論壇》作為公共領域，實現了網上網下議題的雙向流動，為民意的表達提供了空間和平臺，故本研究將分析《江外江論壇》中的帖子，觀察政策企業家如何掌握議題框架設定，最終成功扭轉公共政策。

本研究將時間範圍限定於 2009 年 9 月至 2009 年 12 月，並將事件分為起源期：2009 年 9 月~2009 年 10 月 23 日；擴大期：2009 年 10 月 24 日~11 月 22 日；解決期：2009 年 11 月 23 日至 12 月 10 日。<sup>25</sup>以三個時期劃分，分析在不同時期，網民討論垃圾焚燒廠事件的次數、議題策略性框架使用的變化、維權的形式，以及公共政策轉換的起伏變化。

## 肆、研究限制

### 一、時間限制

廣州番禺垃圾焚燒廠抗爭起訖為 2009 年 9 月至 12 月，為一已發生之歷史事件，因此本研究作者雖以《江外江論壇》的帖子作分析，但無法在時間序列上，以參與者的角色逐日跟帖觀察，僅能以觀察者的身分，將現存於《江外江論壇》上有關番禺區垃圾焚燒廠事件的帖子作為二手資料分析，並輔以相關學者的文獻分析之。若有相關帖子已遭中共當局刪除，本研究便無從完整得知論壇中的所有言論，此為本研究之缺憾。

## 伍、文獻回顧

本研究文獻將分為四個部份，分別為（一）公民參與的意涵；（二）Habermas 公共領域理論；（三）網際網路與公共領域；（四）政策企業家與議題框架整合。

### 一、公民參與 (Citizen Participation)的意涵

欲說明民意與政策形成之間的關係，就必須將焦點集中在公民參與的議題上。<sup>26</sup>約從 1960 年代中期，公民在參與公共事務上的角色日益重要。<sup>27</sup>但何謂公民參與？國外探討公民參與之先驅 Arnstein 定義，公民參與是一種公民權力的運用與分配，目的是讓無法掌握權力的民眾，在各項政策制定的過程中，透過意

24 胡泳（2011 年 6 月）。中國的互聯網與社會動員。二十一世紀評論，125。2014 年 11 月 28，取自 [http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/issue/articles/125\\_1103078.pdf](http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/issue/articles/125_1103078.pdf)。

25 胡丹（2010 年 5 月）。“公共議題”參與主體的互動傳播—析“番禺垃圾焚燒選址”事件。新聞與傳播研究，頁 4。

26 丘昌泰（2000）。公共政策：基礎篇。臺北：巨流圖書公司。頁 174。

27 林宜燕（2008 年 12 月）。台灣公共藝術徵選機制及操作過程與民眾參與之研究。論文發表於國立臺北藝術大學文化資源學院主辦之「文化資源經典講座暨研究生學術研討會」學術研討會，臺北。頁 1，取自 <http://www.tnua.edu.tw/~education/download/culture/6.pdf>。



見表達來作為政策修訂的參考。<sup>28</sup>Aschor 和 Healy 認為「公民參與」的目的乃是使相關大眾在行政機關執行公共政策過程中，雙向而持續地瞭解政策的進度與狀態，並以某種方式及程度，參與政策的決策過程。<sup>29</sup>國內學者丘昌泰認為公民參與最重要的特質在於自發性，公民是基於自由意志，有感於公共政策對其生活有所影響而自動自發的參與行為。<sup>30</sup>Wanxin Li, Jieyan Liu, Duoduo Li 分析公民參與公共政策決策過程，首先公民必須要先獲得議題的資訊，還必須要有表達意見的管道，最後政府必須促使公眾決策以符合集體利益。<sup>31</sup>

綜合上述文獻有關於公民參與的探討，並配合目前中國大陸的政治體制，筆者將本研究的公民參與定義為「民眾基於對某一公共政策關心，尤其此公共政策對自我利益受到威脅時，民眾透過實際的行動或虛擬的參與機制，表達對公共政策的想法，並且從此一參與機制中得到公共政策的資訊。」<sup>32</sup>

## 二、Habermas「公共領域」理論

### (一)「公共領域」的概念

公共領域 (public sphere) 的概念，首先由 Habermas 所提出。主要是以 1962 年 Habermas 著作的《公共領域結構的變遷》為基底，了解十八世紀與十九世紀初期出現於西歐的布爾喬亞公共領域 (bourgeois public sphere)，它興起與衰落的社會結構變遷。<sup>33</sup>當時新興的布爾喬亞階級，以英國的「咖啡屋」、法國的「文藝沙龍」以及德國的「圓桌社團」作為集會討論中心，布爾喬亞階級在上述這些場域討論歷史、哲學、社會、國家政治等議題，並成為社會的主要輿論。<sup>34</sup>因此，Habermas 稱這些制度性的場域，如咖啡廳、沙龍、新聞、期刊為「公共領域」。

35

28 許焜發 (2008)。由「樂生事件」論教師公民參與之信念與實踐及其對教育工作的影響。**教育實踐與研究**, 21 (1), 頁 6-7, 取自 <http://academic.ntue.edu.tw/ezfiles/7/1007/img/41/21-1-1.pdf>。

29 周志杰、張碧君、蔡尚哲 (2009 年 11 月)。中國大陸網路論壇之公民參與分析：以廈門 PX 專案為例。論文發表於台灣政治學會主辦之「2009 台灣政治學會年會暨學術研討會—動盪年代中的政治學：理論與實踐」。臺北。頁 9, 取自 <http://tpsa.hcu.edu.tw/ezcatfiles/b083/img/img/1181/B7-3.pdf>。

30 丘昌泰 (2000)。公共政策：基礎篇。臺北：巨流圖書公司。頁 176。

31 Wanxin Li, Jieyan Liu, Duoduo Li (2012). Getting their voices heard: Three cases of public participation in environmental protection in China. *Journal of Environmental Management*, 98, 66.

32 周志杰、張碧君、蔡尚哲 (2009 年 11 月)。中國大陸網路論壇之公民參與分析：以廈門 PX 專案為例。論文發表於台灣政治學會主辦之「2009 台灣政治學會年會暨學術研討會—動盪年代中的政治學：理論與實踐」。臺北。頁 10。

33 陳韻如 (1998 年)。哈伯瑪斯的公共領域模式—女性主義觀點的討論。論文發表於中華傳播學會主辦之「1998 年中華傳播學會年會」研討會。臺北。頁 3, 取自 [http://ccs.nccu.edu.tw/UPLOAD\\_FILES/HISTORY\\_PAPER\\_FILES/908\\_1.pdf](http://ccs.nccu.edu.tw/UPLOAD_FILES/HISTORY_PAPER_FILES/908_1.pdf)。

34 周志杰、張碧君、蔡尚哲 (2009 年 11 月)。中國大陸網路論壇之公民參與分析：以廈門 PX 專案為例。論文發表於台灣政治學會主辦之「2009 台灣政治學會年會暨學術研討會—動盪年代中的政治學：理論與實踐」。臺北。頁 10。

35 黃啟龍 (2002 年)。網路上的公共領域實踐：以弱勢社群網站為例。**資訊社會研究**, 第 3 期, 頁 88, 取自 <http://203.72.2.115/Ejournal/5062000304.pdf>。

至於政治公共領域，在概念上是介於私經濟領域的市民社會與公權力領域的國家之間，為公民議論、互動的公共空間。<sup>36</sup>換句話說，在 Habermas 看來，公共領域是一個介於國家和社會之間，公民自由討論公共事務和參與政治活動的公共空間；<sup>37</sup>在該領域中能夠形成某種類似於公共輿論的東西，凡是公民都享有參與該領域活動的充分保障。<sup>38</sup>至於公共領域的具體指標，Habermas 曾歸納出公共領域的三個標準：(1)參與成員是平等的；(2)討論議題具有開放性；(3)參與成員的廣泛性與包容性。<sup>39</sup>

## (二) 公共領域的言論溝通特質

至於如何在公共領域中形成理性的論辯與言論互動，Habermas 在《The Theory of Communicative Action》中，明確使用「溝通理性」(communicative rationality)一詞作為達成公共領域理性論辯的原則。

Habermas 認為理想的溝通模式是由下而上，屬於一種去中心式的理性溝通，雙方在對等立場上進行雙向互動。亦即，對話者在公共領域中可以自由地表達和公開他們的意見，當這個對話者達到較大規模時，對話者的交流需要一定的傳播和影響手段。在過去，報紙、廣播、電視扮演了這種公共領域的媒介，<sup>40</sup>然而，受到資本主義與傳播新科技所帶動的全球化的影響，公共領域的型態，必須不斷因應變化、調整其範疇及定義。<sup>41</sup>在 Habermas 的分析中，新聞紙在 16 世紀的出現，揭示了「閱讀報紙的群體」與國家形成的對立關係，因而造就公共權力的抽象對立面。接著，1980 年代以電視為首的大眾傳播體系，被 Webster 說成是眾人得以集結，並監督當代國家的輿論活動。然後，電視因為被全球化資本所壟斷，不再存著科技本身的中立性格，此時網際網路的出現，便乘載了溝通媒體與公共領域一脈相承的密切關係。<sup>42</sup>故過去除了探討網際網路的技術與經濟問題外，最常見的討論就是這個新興媒體能否實踐 Habermas 的公共領域？<sup>43</sup>因此筆者以下接著梳理網路時代公共領域的實踐與變化。

36 Jürgen Habermas (1962/2002). *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. 曹衛東、王曉珏、劉北城、宋偉杰 (譯)。公共領域的結構轉型。臺北：聯經出版公司。頁 38-39。

37 熊光請 (2011)。中國網路公共領域的興起、特徵與前景，*教學與研究*，1。2011 年 9 月 29 日，取自 [http://big5.qstheory.cn/zz/gcysk/201109/t20110929\\_113708.htm](http://big5.qstheory.cn/zz/gcysk/201109/t20110929_113708.htm)。

38 王毓莉 (2007)。網路論壇與國家機器的碰撞：從三個新聞事件看大陸網路論壇對公共性的實踐。*新聞學研究*，92，43。

39 王毓莉 (2007)。網路論壇與國家機器的碰撞：從三個新聞事件看大陸網路論壇對公共性的實踐。*新聞學研究*，92，43-44。

40 劉丹鶴 (2007)。網絡空間與公共領域實踐。*北京理工大學學報 (社會科學版)*，9 (4)，71。

41 洪貞玲、劉昌德 (2004)。線上全球公共領域？網路的潛能、限制與實踐。*資訊社會研究*，6，342，取自 <http://society.nhu.edu.tw/jccic/06/fu/6-12.pdf>。

42 劉慧雯 (2008)。網際網路公共領域角色的反思：以東海劈腿事件與鴻海打壓新聞自由事件為例。*新聞學研究*，97，47，取自 [http://mcr.nccu.edu.tw/0097\\_pdf/97-2.pdf](http://mcr.nccu.edu.tw/0097_pdf/97-2.pdf)。

43 劉慧雯 (2008)。網際網路公共領域角色的反思：以東海劈腿事件與鴻海打壓新聞自由事件為例。*新聞學研究*，97，49。

### 三、網際網路與公共領域的關連性

由於資本主義與國家權力的影響，導致傳統大眾媒介被政治及經濟力量扭曲無法實現公共領域的精神。1990 年代網際網路的出現，為公共領域的實踐燃起一道希望。由於網際網路挾帶著不同於傳統大眾媒介的科技特質，包含：去中心化的溝通方式、跨地域性與去時間性...等等，使得其傳播內涵具有早期公共領域所實踐的元素。<sup>44</sup>

#### (一) 網際網路與公共參與

90 年代初期普遍認為網際網路能促進甚至強化輿論與一般公民的公眾或政治參與。許多文獻亦提及網路通訊科技對於民主及民主化之長期影響。這些影響包括了：網路科技可以弱化威權國家的統治，並因為網路的近用性而增進民眾的公共參與；網路能促使政黨間相互競爭與宣傳擴大，並使得新政黨或反對團體易於進入政治領域，進而削弱威權國家對於政治的威權壟斷。<sup>45</sup> Daniel Calingaert 聚焦在 web 2.0 對威權政體的影響，他認為 web 2.0 和傳統媒體不同，web 2.0 是直接地、水平式地傳遞資訊給目標觀眾。其讓使用者容易分享訊息，手指一按就能分享文章，甚至自己在網路上變成出版者。另外，web2.0 應用裝置不僅促進獨立表達，而且也促進連結的自由。例如埃及網民在臉書上成立組織對抗漲價的食物；馬來西亞的反對黨在 2008 年的大選中極大部分的競選活動是透過數位媒體；2007 年在中國廈門有超過 20,000 人反對化學工廠的建立，同樣也是透過手機傳遞訊息。即便威權政體使用許多方法控制網路，但網路的水平特性使人們可以輕易地產生及傳遞資訊內容。這也使得流動的資訊更難以掌控。同時，控制數位媒體比起控制傳統媒體會影響更多人。甚至，人民也會採取自己的方式抵抗控制。例如中國公民表達強烈反對在購入的電腦中裝置綠壩審查軟體 (the Green Dam censorship software)，在國內的批評聲浪和國外的壓力下，中國政府決定暫緩綠壩的引進。<sup>46</sup>

但在 90 年代後期，修正主義者卻提出對「科技決定論」下的「網路民主」(cyber-democracy; digital democracy) 概念提出批評，認為這些想法太過於浪漫而顯得一廂情願，修正主義者認為資訊科技只是用來服務當前的統治階層或是少數利益團體。如 Shanthi Kalathil 及 Taylor C. Boas 評估八個威權國家使用網路的情形，用來論證一個難解的疑問：網際網路是如何影響威權統治？他們以中國的法輪功為例，法輪功必須對抗政府在網上延伸的權力及對其不利的論述。在古巴，一些獨立的新聞記者會透過國外的伺服器張貼文章，但這些文章在國內往往被屏蔽，公民一旦瀏覽相關文章便會被轉往有政府權威內容的網路系統。Kalathil 及 Taylor C. Boas 認為單單只有資訊科技是不足以使威權政體崩解，事實上網際網

44 黃啟龍 (2002 年)。網路上的公共領域實踐：以弱勢社群網站為例。《資訊社會研究》，3，91。

45 洪敬富、陳柏奇 (2010)。網路通訊時代下的中國公眾參與—以廈門 PX 廠為例。《中國大陸研究》，53 (2)，5-6。

46 Daniel Calingaert (2010). Authoritarianism vs. the Internet. *Policy Review, Issue 160*, 63-71.

路同時挑戰又幫助威權主義，他們的研究修正網路必定伴隨著民主的樂觀思維。<sup>47</sup>而且 Shanthi Kalathil 及 Nina Hachigian 認為，在中國這種威權國家中，網路通訊科技的政治影響很可能不過是民主運動者所想像或夢想的結果而已。<sup>48</sup> Michael L. Best 及 Keegan W. Wade 分析 1992-2002 年間網路對民主的影響，發現網路既可以用來作為民主化的工具，也是一個威權主義的工具。<sup>49</sup>蔡佳泓也指出，中國中央政府刻意放手讓地方報紙忠實報導以監督地方政府，藉此鞏固中央的領導威信。<sup>50</sup>例如 2003 年寶馬案，中共官方刻意讓地方議題發酵，待形成輿論氣候，最後再由中央開鋤以整治地方貪汙官吏，以防地方諸侯坐大。<sup>51</sup>

## (二) 網際網路與中國公共參與

雖然，網路科技對於民主化或國家統治的影響尚未有定論，網路使用者也無法直接或立即推翻共產黨在中國專政領導的角色，但卻可能形成潛在的反動力量，挑戰威權政府由上至下主導議題的模式。<sup>52</sup>陳玉文的文章中便探討中國網民和政府之間的潛在行為和偏好。他依照中國大陸政府和網民對公共議題參與的強弱程度，將中國網民和政府的互動類型分為四種模式，如圖 1。其中，公共危機情節 (Public crisis scenario) 最能呈現中國政府和網民的互動過程，以及中國政府如何處理公共危機議題？文中以 2001 年「美中軍機擦撞」，作為網民影響公共政策的實例。官方為了顧及網上蔓延的民族主義情感需求，最終對美國採取強硬的立場，以滿足來自中國國內民族主義者的壓力。但在線下的反美示威和新聞報導則是被官方壓制，因為北京擔心如此會惡化美中關係。

此外，作者更進一步使用 2008 年爆發的「三鹿集團問題奶粉」架構網民對公共危機事件的影響。早在 2004 年消費者質疑奶粉的成分時，中國官方為了平息民怨，先公布一系列黑名單廠商，但三鹿集團卻被排除在這份名單外。鋒頭過後，官方的文件和媒體還發布消息向消費者保證，這些廠商的奶粉都是高品質的。甚至，由政府出資的中國消費者協會 (the China Consumers' Association) 在 2003 年~2007 年發表 9 篇文件，提到「三鹿」均是正面的品質保證。即便如此，網民仍持續不間斷地在網上各大論壇分享奶粉資訊。終於，2008 年「三鹿問題

47 Shanthi Kalathil, & Taylor C. Boas (2003). *Open Networks Closed Regime: The Impact of the Internet on Authoritarian Rule*. Washington, D.C, America: Carnegie Endowment for International Peace. ix-x.

48 洪敬富、陳柏奇 (2010)。網路通訊時代下的中國公眾參與—以廈門 PX 廠為例。《中國大陸研究》，53 (2)，5-6。

49 Michael L. Best and Keegan W. Wade (2009). The Internet and Democracy : Global Catalyst or Democratic Dub. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 29(4), 255.

50 蔡佳泓 (2011 年 11 月)。中國媒體的自由化或市場化？以廣州的報紙為例。論文發表於台灣政治學會、國立政治大學政治學系主辦之「2011 年台灣政治學會年會暨辛亥百年與兩岸政治發展」學術研討會。臺北。頁 31。

51 王毓莉 (2007)。網路論壇與國家機器的碰撞：從三個新聞事件看大陸網路論壇對公共性的實踐。《新聞學研究》，92，80。

52 洪敬富、陳柏奇 (2010)。網路通訊時代下的中國公眾參與—以廈門 PX 廠為例。《中國大陸研究》，53 (2)，7。

奶粉」得到國內外廣泛注意，世界衛生組織 (WHO)也對這起食安問題強力關注。在這過程中，線上民意和線下媒體報導緊密結合。在內外壓力下，中國政府終於公開道歉並對三鹿問題奶粉重啟調查，同時亦設立「食品安全法」(Food Safety Law)對相關產品進行檢驗。陳玉文認為在這過程中，網民始終強烈表達意見，政府則從強烈的立場轉變為相對弱勢的立場，最後改變政府的行為與政策。2003年 SARS 事件、2005 年松花江事件<sup>53</sup>亦為「強網民、弱政府」的劇情 (scenario)。在公共危機劇情中，「政策企業家」確實有正當機會影響政策並發揮影響力。陳玉文借用李侃如的「分裂式權威主義」(fragmented authoritarianism)<sup>54</sup>一詞，稱網際網路及網民的出現使得中國大陸現在正處於「分裂式威權主義 2.0」(fragmented authoritarianism 2.0)中。<sup>55</sup>

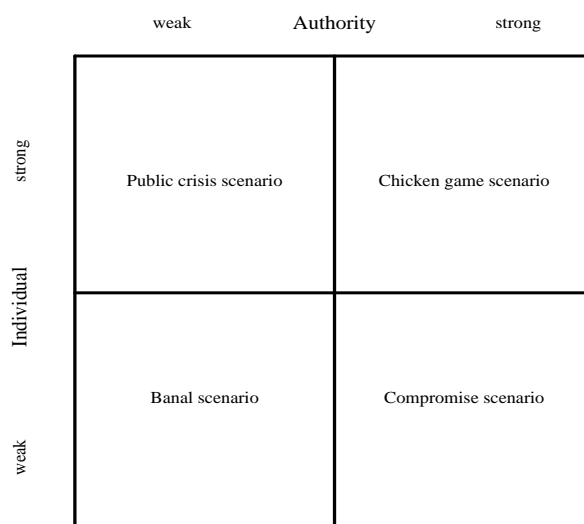


圖 1 Individual-Authority Interaction

資料來源：陳玉文(2010 年 10 月)。The Role of the Internet and Netizens in Fragmented Authoritarianism 2.0。論文發表於中央研究院政治學研究所主辦之「中國大陸公共治理中的國家與社會關係」學術研討會。臺北。頁 8。

53 2003 年 1 月初，各種有關不明病毒襲擊廣東的傳言透過小道消息、手機簡訊、網路聊天室等渠道在東南各省流傳。儘管謠言遍傳，廣東當地媒體僅以春季感冒或肺炎交代，甚至一度隱瞞疫情。最後是在 4 月 16 日，世界衛生組織在北京舉行新聞發佈會，中國政府才積極正視 SARS 疫情；2005 年 11 月 13 日中石油吉林石化分公司雙苯廠發生爆炸，一百噸苯類污染物進入松花江，造成松花江嚴重污染，影響松花江及黑龍江流域人民的生活飲用水和工農業用水的安全性。28 日，互聯網和社會上陸續出現松花江出現污染的傳言，不過卻在事隔一年多後，中國政府才發布了對吉林石化爆炸及松花江污染事故的處理決定。

54 1980 年代興起由「官僚決策模式」分析中共的決策模式，學者李侃如 (Kenneth Lieberthal)提出分裂式權威主義，用來解釋中共決策輸入項的增加，以及最高領導階層的權力下放，所造成權威分配的情況。中國大陸在經濟結構轉型後，因為利益網絡的交織，幹部成為資本菁英，而官僚部門與地方政府相對於中央政府的權力大增，使得真正的權威支離破碎；王信賢 (2008)。傾斜的三角：當代中國社會問題與政策困境。中國大陸研究，51 (3)，50，取自 <http://iir.nccu.edu.tw/attachments/journal/add/2/51-3-2.pdf>。

55 陳玉文 (2010 年 10 月)。The Role of the Internet and Netizens in Fragmented Authoritarianism 2.0。論文發表於中央研究院政治學研究所主辦之「中國大陸公共治理中的國家與社會關係」學術研討會。臺北。頁 1-25。

#### 四、政策企業家與議題框架設定

Guobin Yang 分析中國大陸 2000-2007 年有關環境和健康的公共議題，他發現中國大陸創造了四種類型的政策企業家，分別是：**媒體專業人、NGOs（關於環境、健康議題）、村民、網民**。其中，網民作為政策企業家一類，儘管媒體仍被政府控制，他們會使用其他的媒體管道，讓社會議題在媒體上曝光，像是最近這幾年有影響力的公共意見常常是透過網路產生。<sup>56</sup> Andrew Mertha (2009) 主張，中國大陸的民眾以往總是被拋諸於政策制定過程之外，但現在這樣的障礙漸漸降低。更進一步地說，越來越多的「政策企業家」興起，試圖將自身利益整合進政策制定過程中。<sup>57</sup>

Andrew Mertha 透過對三個「反壩議題」的研究，發現在具體的社會抗爭議題中，最終能否引發政策轉變取決於兩個重要變數：**政策企業家 (policy entrepreneurs)、策略性的框架使用 (issue framing)**。曾繁旭 (2011) 則是透過對四個環境維權運動的分析，他發現社會抗爭議題取決於兩個變數：**一是議題在高度發展的媒體市民社會中發酵；二是政策企業家進行策略性框架**。他分析廈門 PX 議題、上海磁懸浮議題、北京六裏屯議題、廣州番禺議題，發現前三者的社會抗爭只要政府重新選址，其環境維權行動也就銷聲匿跡。然而，廣州番禺議題一方面擁有高度發展的媒體環境，另一方面網民透過《江外江論壇》策略性框架議題，才能在成功暫建發電廠之外，又倡導垃圾分類。<sup>58</sup>

曾繁旭 (2012) 之後的研究，延續媒體的框架整合過程。進一步對 9 個環境維權議題進行分析，最後從 6 個成功和 3 個失敗的案例中發現，採用**何種框架以及報導的數量**是非常重要的變項。6 個成功的案例中，議題框架的轉變可大致分為：第一階段使用「技術風險和環境正義」框架、第二階段使用「民意和程序正義」框架、第三階段使用「政經批判」框架，<sup>59</sup>議題從低度風險走到高度風險，持續擴大並保持議題熱度。<sup>60</sup>故筆者從以上文獻推論，公共政策能否轉變，最重要的因素為：事件本身能否擴大並受到關注；以及主導議題的政策企業家能否成功運用議題框架。

56 Guobin Yang (2010). Brokering Environment and Health in China: issue entrepreneurs of the public sphere. *Journal of Contemporary China*, 19(63), 101-103, 117-118.

57 Andrew Mertha (2009). Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralization in the Chinese Policy Process. *The China Quarterly*, 200, 995.

58 黃煜、曾繁旭 (2011)。從以鄰為壑到政策倡導：中國媒體與社會抗爭的互激模式。*新聞學研究*，109，169、173、194。

59 所謂技術風險和環境正義框架：強調技術存在潛在風險，並會威脅環境安全和生命安全。所謂民意與程序正義框架：強調決策過程封閉，並未匯集民意，質疑決策過程的合法性。所謂政經批判框架：強調建設背後存在官商勾結等利益問題。

60 Zeng Fanxu (2012). *Traditional Media as Mediators: an Integrated Framework and Policy Change*. Retrieved December 24, 2014, from Harvard University, Harvard Yenching Institute Web site: <http://www.harvard-yenching.org/category/features/working-paper-series>.

## 陸、研究發現與討論

### 一、「江外江論壇」文本之整理與統計

本研究是以中國大陸江外江論壇 (<http://www.rg-gd.net/forum.php>)「垃圾焚燒與環保」此項目中，有關於「番禺區焚燒發電廠選址」的討論文章作為觀察樣本。江外江論壇上的文章從 2009 年 9 月 23 日廣州市市容環衛局透露：一旦完成環評，番禺垃圾焚燒發電廠將動工開建，至 2009 年 12 月 10 日廣州市政府宣布番禺垃圾廠選址及處理方式暫緩的決定。三個月期間，江外江論壇上共有 2360 篇文章。本研究選取樣本扣除情緒性、重複性及轉貼發文，共選取 111 篇文章。至於研究區間的決定，以番禺事件發展過程分為一起源期：2009 年 9 月~2009 年 10 月 23 日；擴大期：2009 年 10 月 24 日~11 月 22 日；解決期：2009 年 11 月 23 日至 12 月 10 日。本研究選取樣本可參照「附錄一」，「江外江論壇」選取研究樣本列表。<sup>61</sup>

### 二、政策企業家在《江外江論壇》的議題框架過程？

本研究主要是以江外江論壇中討論廣州番禺焚燒發電廠的情形，且輔以 Habermas 公共領域概念，來分析番禺事件中，網民在網路論壇的議題框架過程。另一方面，筆者將從「網民發言立場」、「網民發言態度」、「江外江論壇上番禺議題發展情形」等三個觀察指標，來分析網路論壇討論空間的形塑，並進而探究網民、公共政策與政府三者之間的關係。以下即是「網民發言立場」、「網民發言態度」、「江外江論壇上番禺議題發展情形」等三個觀察面向的分析與探討：

#### (一) 網民發言立場：

透過「網民發言立場」此一觀察面向，本研究主張網路論壇確實能「容納官方異見」，而且網路論壇空間可視為突破中國大陸輿論一律的缺口。此外，網路論壇討論空間的形塑確實含有 Habermas 公共領域所強調的概念：即對話者有平等的發言機會，並且能運用支持、辯駁的方式描述所言並表達自己的想法。

然而，筆者認為雖然政策企業家能在線上空間得到發言空間，但中國大陸網路論壇仍無法獨立於國家機器之外，國家機器在必要時刻仍能凌駕於網路論壇，甚至習近平上台後，便展開一系列對網路空間的管控及整頓，包括：2014 年 1 月中共中央成立以習近平為組長之「信息化和互聯網信息安全領導小組」，<sup>62</sup>這

61 在附錄 1 中，「文章編號」乃是依據原始文章發表的時間作排列。在每一篇網路論壇文章裡頭，首位網民發表的內容稱之為「原始文章」，而後續網民回應首位網民或者其他網民發言內容稱之為「回應文章」。另外，為求真實呈現，這些研究樣本內容中若有錯別字，將不另作更正。

62 中國網絡安全和信息化領導小組成立 習近平任組長。人民網。2014 年 2 月 28 日，取自 <http://media.people.com.cn/BIG5/n/2014/0228/c40606-24488129.html>。

是首次由元首擔任信息安全機構的直接領導，<sup>63</sup>顯現習近平將網路空間的掌控拉升至中央領導層級；2014 年 8 月國家互聯網信息辦公室宣佈凡使用微信通訊工具之公司或個人，均須採用實名制登記並遵守其他相關規定，簡稱「微信十條」；<sup>64</sup>2015 年 5 月 18 日中共總書記習近平在中共中央統戰工作會議中強調，統戰工作要納入新媒體，加強對新媒體「代表性人士」的工作；<sup>65</sup>2015 年 6 月初中共公安部在全中國大陸的五十個省市，將原本秘密進行的網路警察公開統一標識為「網警巡查執法」的帳號，出現在微博、微信和百度貼吧制止或掃除「不良」言論。<sup>66</sup>

由此可知，中國大陸近年來不斷針對網路空間祭出相關規定與政策，顯示出中國大陸網路空間即使已有 Habermas 公共領域之概念，能使對話者有平等的發言機會，並且能運用支持、辯駁的方式描述所言並表達自己的想法。但只要政策企業家仍是在官方劃定的範圍內活動，在國家機器凌駕網路空間的情形下，中國大陸的網路論壇便僅能稱為「具有政治功能的公共領域」。<sup>67</sup>

## (二) 網民發言態度：

網路論壇雖然可被形塑成「理性中立」的討論空間，亦能提升中國大陸對公共事務的認知，然而以《江外江論壇》個案論之，其仍無法完全實踐 Habermas 「理性溝通」原則。因為 Habermas 認為理性溝通精神的最終實踐，即是人們透過啟蒙、反省、批判的方法，來達到成熟、自主、解放的溝通目的，從而達到「理性的社會」的最終理想。<sup>68</sup>然而，本研究中，筆者較難發現網民會就各篇文章的議題進行辯論、批判以求得共識；相反地，網民大多就原始文章內容表達贊同或是反對，甚至僅以圖案或符號表達支持。可見網民在表達對公共政策的不滿之時仍會擔憂遭致官方關切，以《江外江論壇》中的帖子為例，中國大陸官方權力凌駕網路論壇之上 (X43、X68)，雖然網民運用各種方式避免官方以搜尋關鍵字的方式刪除其文章，例如提到政府使用 ZF 代替，然而，仍可見中國大陸官方使用斷網的手段，希望瓦解輿論。另外，關於網民自發使用車貼以表達對興建焚燒廠的不滿 (X33、X38、X56、X73、X85)，也有不少網民擔心這樣的行為會受到官

63 網路挑戰極權 陸監管越收越緊。聯合新聞網。2015 年 4 月 7 日，取自 <http://udn.com/news/story/7331/820320-%E7%B6%B2%E8%B7%AF%E6%8C%91%E6%88%B0%E6%A5%B5%E6%AC%8A-%E9%99%B8%E7%9B%A3%E7%AE%A1%E6%84%88%E6%94%B6%E6%84%88%E7%B7%8A>。

64 Dan Levin (2014)。中國推「微信十條」 嚴格控制即時通信工具。紐約時報中文網，2014 年 8 月 8 日，取自 <http://cn.nytimes.com/china/20140808/c08wechat/zh-hant/>。

65 Sui-Lee Wee (2015/05/21).China's Xi Urges young, new media workers to lead rejuvenation of nation. REUTERS. Retrieved May 22, 2015, from [http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2015/05/150521\\_china\\_xi\\_new\\_mediaworkers](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2015/05/150521_china_xi_new_mediaworkers).

66 汪莉絹 (2015)。大陸網路警察 露臉了。聯合新聞網。2015 年 6 月 2 日，取自 <http://udn.com/news/story/7331/939959-%E5%A4%A7%E9%99%B8%E7%B6%B2%E8%B7%AF%E8%AD%A6%E5%AF%9F-%E9%9C%B2%E8%87%89%E4%BA%86>。

67 馮建三 (2004)。中國「市場社會主義」電視媒體的探索。台灣社會研究，56，93-131。

68 陳議濃 (2003 年 5 月 15 日)。從 Habermas 溝通行動理論談教育問題。網路社會學通訊期刊，31。2014 年 6 月 18 日，取自 <http://mail.nhu.edu.tw/~society/e-j/31/31-28.htm>。



方的注意，以致於在論壇上不斷有網民提出，車貼的行為是否會被請到派出所「喝茶」的疑慮。可見民眾在公共參與過程，仍對於官方的權威戒慎恐懼。甚至 2013 年至 2014 年網路空間中的意見領袖如秦火火、薛蠻子，前者以「因誹謗罪與尋釁滋事罪」、後者以「聚眾淫亂，尋釁滋事」遭到當局拘捕判刑，<sup>69</sup>因此，筆者認為在國家機器的凌駕下，中國大陸網路空間會產生噤若寒蟬的效果，網路論壇要達到 Habermas「理性溝通」中自主、解放的原則仍有一段距離。因此網民作為一類政策企業家在《江外江論壇》僅具「有限地理性溝通」。但仍不失為另一種表達意見的管道。

### (三)《江外江論壇》的議題框架和輿論監督

透過對江外江論壇上相關文章的框架分析，筆者發現在不同時間區段上，網民針對同一議題的不同焦點。大致可以分為三個階段：在議題剛開始受到關注的 9 月~10 月 23 日，對該議題的論壇文章主要是拋出垃圾焚燒對環境及健康的影響 (X8、X12)，採取技術風險與環境正義議題框架；第二階段從 10 月 24 日~11 月 22 日，網民開始意識到垃圾場的興建不只不能在番禺建，也不能在其他地區興建，開始尋找處理垃圾的替代方式，形成一股集體的環保意識。另外從 10 月 29 日之後，網民開始注意到興建垃圾焚燒發電廠背後的利益關係 (X40、X45、X47、X48、X49)；第三階段從 11 月 23 日~12 月 11 日，網民更進一步深入探討興建焚燒廠背後的利益格局，將議題帶向政經批判，並直指廣日集團及廣州市副秘書長呂志毅之間複雜的政商關係。並開始將番禺議題推向國際視野 (X100、X101)，形成興建焚燒發電廠與國際減排目標相違背的氣氛，亦開始凸顯垃圾分類的政策倡導框架。(如圖 2)

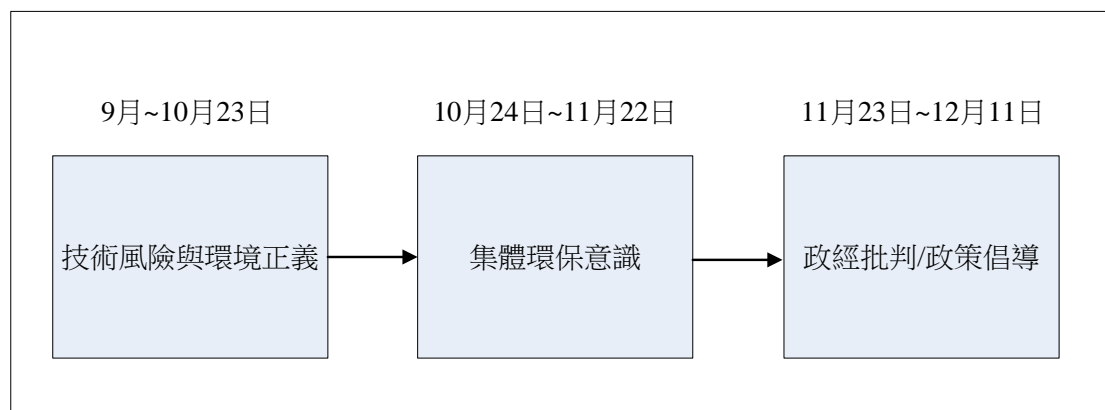


圖 2 番禺事件在江外江論壇上議題框架過程

資料來源：Zeng Fanxu (2012)。Traditional Media as Mediators: an Integrated Framework and Policy Change. Retrieved December 24, 2014, from Harvard University, Harvard Yenching Institute Web site: <http://www.harvard-yenching.org/category/features/working-paper-series>.

69 蘆笛 (2014)。點評中國：秦火火薛蠻子案後的言路。BBC 中文網。2014 年 4 月 28 日，取自 [http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/focus\\_on\\_china/2014/04/140428\\_cr\\_china\\_network\\_users\\_xue\\_qin](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/focus_on_china/2014/04/140428_cr_china_network_users_xue_qin)。

深究《江外江論壇》的帖子，番禺事件的網民一開始討論的重點在「假如番禺建了垃圾焚燒場，你會搬走嗎？」(X2)、「垃圾場選址最優方案的真相，大石不是當初推薦或備選方案」(X7)、「11個番禺垃圾廠候選點評估 大石排名在第六名之後」等內容上。屬於以鄰為壑的框架。

但網民在番禺事件發展到擴大期時，開始意識到以鄰為壑的框架方式只會將自己塑造成「一小撮自私的群眾」，網民開始將議題框架轉向「垃圾場不只能在番禺建，也不能在其他地區興建」(X63、X92)，同時開始尋找處理垃圾的替代方式(X26、X37)，形成一股集體的環保意識。將興建垃圾焚燒廠影響的範圍擴大到全中國人民，而並非只是聚焦在番禺地區華南板塊。<sup>70</sup>

最後一個階段的框架使用，網民深入地探討整起番禺事件背後的政商利益關係，質疑番禺事件是否存在官商勾結的問題。在這一階段，雖然技術風險與環境正義框架以及環保意識框架仍佔據《江外江論壇》版面，但在這兩個框架不斷討論中，對番禺事件的政經批判則將事件推入另一波高峰。從2009年11月23日~2009年12月11日，本研究選取的22篇論壇文章中，就有11篇是在探討呂志毅與廣日集團雙方的利益勾結，使得主燒派的呂志毅下台。在溫和的譚應華書記取代力主興建焚燒廠的呂志毅等人後，事件逐漸進入收尾的階段，廣州市政府也暫緩在番禺區興建焚燒發電廠。此時，網民們開始在論壇上討論進行垃圾分類的方法，形成「政策倡導」框架。<sup>71</sup>

值得注意的是，《江外江論壇》中政策企業家對於議題框架的使用，充分運用「網路監督」的正當性。2010年「中國互聯網絡信息中心」發佈「2009年中國互聯網大事記」明確肯定互聯網的輿論監督價值。<sup>72</sup>尤其，中國大陸當局將2009年稱為「網絡反腐年」，<sup>73</sup>中央黨校出版社2009年出版發行的《中共黨建辭典》，將「網絡反腐」作為一條詞匯收錄其中，成為網絡反腐得到官方認可的重要指標。<sup>74</sup>因此，政策企業家在第三階段的策略性框架，將番禺事件推向呂志毅與廣日集團複雜的政商關係，與中共中央的「網絡反腐」政策結合，最終使呂志毅黯然下台。事實上，這種輿論監督的統治技術以行之有年，前述文獻中蔡佳泓以寶馬案為例，論述中共中央藉由地方報紙忠實報導以形成輿論監督地方政府，防止地方諸侯坐大，藉此鞏固中央的領導威信。中央電視台則是在1990年代初期《東方

70 黃煜、曾繁旭(2011)。從以鄰為壑到政策倡導：中國媒體與社會抗爭的互激模式。*新聞學研究*，109，191。

71 Zeng Fanxu (2012). *Traditional Media as Mediators: an Integrated Framework and Policy Change*. Retrieved December 24, 2014, from Harvard University, Harvard Yenching Institute Web site: <http://www.harvard-yenching.org/category/features/working-paper-series>.

72 2009年中國互聯網發展大事記(2010)。中國互聯網絡信息中心。2014年3月30日，取自 [http://www.cnnic.cn/research/bgxz/hlwsdj/200906/t20090617\\_19458.html](http://www.cnnic.cn/research/bgxz/hlwsdj/200906/t20090617_19458.html)。

73 吳廷俊(2011)。新媒體時代中國輿論監督的新議題：網絡揭黑。*現代傳播(中國傳媒大學學報)*，1，34，取自 <http://www.chinamediaoverseas.com/pdf/vol7no3/CMRO110309.pdf>。

74 吳思瑤、程宏毅(2013)。網絡反腐拍手稱快後需理性審視。2013年8月27日，取自中國共產黨新聞網：<http://fanfu.people.com.cn/BIG5/n/2013/0827/c64371-22708657.html>。

時空》、《焦點訪談》播出後，中央政府將其作為「統治技術」來運用，1990 年代中期起「輿論監督」節目形成浪潮。<sup>75</sup>

### 三、網路輿論與中國政府的關係

本研究發現，政策企業家利用網路輿論與網絡反貪腐政策結合，加深抗議運動的合法性。並且拉長番禺事件影響的軸線，積極推動廣州市成為全中國垃圾分類的領頭羊，使得整起維權事件不單是關注自我利益的公共議題，而是有利公眾的環保意識，並形成公共政策。

那麼，網路輿論究竟會弱化國家機器？鞏固威權政權？以本研究中的《江外江論壇》使用情形觀之，筆者認為網絡輿論在中國中央政府、地方政府及政策企業家之間形成「槓桿作用」。因為在中國大陸國家機器的劃線下，中共中央將 2008 年稱為「網絡輿論年」、2009 年為「網絡反腐年」<sup>76</sup>，網路論壇成為「具有政治功能的公共領域」。在配合網路輿論監督的政策下，確實達到網絡反腐的作用，如「天價煙」局長、「華南虎」事件等腐敗案件的查處。<sup>77</sup>表面上，公眾可以透過網路輿論監督政府，實際上這樣的輿論監督一如報業、電視業的輿論監督欄目，是中共中央遏制地方諸侯的治理技術，監督的層級僅限於地方政府，真正撼動國家政權的言論，中共中央便動用行政資源加以刪除，甚至予以逮捕相關人士如薛蠻子、秦火火、吳薇等。因此，中國大陸網民在中國大陸當局劃定的「有限公共領域」下，政策企業家僅能在中央和地方政府之間尋找到一絲裂縫，三者基於各自的訴求和目的，圍繞網絡群體性事件展開博弈。<sup>78</sup>也就是說，政策企業家基於中國政府的網絡反貪腐政策，找到形成網路輿論的合法性基礎，以輿論監督的形式監督地方政府，並扭轉與其相異之公共政策。

### 四、網民與中國政府的博弈過程

番禺事件中，網民和中國政府的互動經過符合前述的公共危機情節 (Public crisis scenario)。公共危機情節 (Public crisis scenario)，網民從頭到尾均扮演強網民 (strong actors/entrants) 的角色，政府則從初始的強政府 (strong authority)，漸漸地為了要平息不滿轉換為弱政府 (weak authority) 的立場。<sup>79</sup>番禺事件中，即便

75 周翼虎 (2011)。中國超級傳媒工廠的形成—中國新聞傳媒業 30 年。臺北：秀威資訊科技，226-281。

76 吳廷俊 (2011)。新媒體時代中國輿論監督的新議題：網絡揭黑。《現代傳播 (中國傳媒大學學報)》，1，34。

77 李亞明、李苗、劉海鷗 (2011)。中國網絡反腐體系構建與路徑選擇。《理論探討》，1，124，取自 <http://www.sinoss.net/uploadfile/2011/0812/20110812100438631.pdf>。

78 苗偉山 (2014 年 6 月)。技術、組織還是抗爭空間？—基於網絡群體性事件的媒體互動研究。論文發表於中華傳播學會主辦之「『跨媒介、文化創意與反思』」研討會。臺北。頁 8。取自 [http://ccs.nccu.edu.tw/word/HISTORY\\_PAPER\\_FILES/29438122014.pdf](http://ccs.nccu.edu.tw/word/HISTORY_PAPER_FILES/29438122014.pdf)。

79 陳玉文 (2012 年 10 月)。The Role of the Internet and Netizens in Fragmented Authoritarianism 2.0。論文發表於中央研究院政治學研究所主辦之「中國大陸公共治理中的國家與社會關係」學術研討會。臺北。頁 14。

網民在《江外江論壇》中運用的議題框架有所轉換，但自始至終都抵抗政府興建焚燒發電廠；政府則從初始的選定位址便宣布環評一通過即刻建立焚燒垃圾發電；並對《江外江論壇》中的網民意見進行斷網、刪文；最後轉為暫緩興建番禺垃圾廠。清楚看見強政府 (strong authority) 轉變為弱政府 (weak authority) 的轉折。而網民與中國政府最後之所以能達成一致意見，本研究認為這是因為網民和政府的事件中找到「相同利益」，使兩方立場趨同達成共識。政府的利益為反腐政策，網民則搭著反腐議題利用廣日集團和呂志毅複雜的政商關係，將民意和政府政策結合，順利暫緩廣州市政府興建發電廠計畫。

## 五、後續研究建議

政府—網民互動的四種模型中，屬於公共危機情節 (Public crisis scenario) 的案例甚多，在公共危機情節 (Public crisis scenario) 中的個案多有扭轉政府政策的結局。以陳玉文一文中所舉 2001 年美中軍機擦撞、2008 年三鹿問題奶粉，線上民意之角色舉足輕重。本研究「番禺事件」中，網民使用議題框架適時主導議題發展，以及政策企業家從中發揮作用，使得政府最終趨緩強硬作風。同時，在「三鹿問題奶粉」與「番禺事件」中，除了看到網民發揮影響力，線下的傳統媒體報導同樣也參與其中，甚至線上與線下世界互為連結，擴大事件矚目程度。然而，本研究只聚焦於「網路—政府—公共政策」，新媒體與傳統媒體合作對公共危機事件之影響為本研究力有未逮之處，為後續研究可發揮之處。

另外，陳玉文四種網民與政府互動模式中，著墨甚多於公共危機情節，但對於平庸的情節 (The Banal Scenario) 卻未以具體個案呈現。雖然指出中國政府在這個情節中作為弱政府 (Weak Authority) 監控和限制線上活動仍然是例行公事，但對一些不重要的線上不滿，也漸漸變得相對容忍，並採用較少的懲罰。但他未以具體個案呈現現在與過去懲罰程度的差異，以至於無法讓讀者感受中國政府確實在網路言論上有所放鬆。且不同類型的網路論壇對於公共危機事件的處理是否有異？其處理的標準為何？這部分仍待後續研究努力之。

在研究方法上，本研究建議後續研究可針對實際參與公共政策的政策企業家，以深度訪談法進行研究，可增加此類研究的實證性。後續研究亦可採用量化方法，揀選多個公共危機事件，挑選網民在論壇中使用的關鍵議題與字彙，探討其對於公共政策是否具有顯著性，亦可更進一步證實議題框架的有效性。

最後，「網民—中國政府—公共政策」之研究，多數從網民輿論影響中國公共政策著手，但仍須證明是否為中國政府透過網路輿論達成政策目的？或是將其視為對外談判籌碼？這是「雞生蛋、蛋生雞」的問題。本研究建議可依循中國中央政府依序制定的「網絡輿論年」、「網絡反腐年」此類政策目標，探討在中央政府劃定的政策目標下，線上相關輿論是否增長？後續幾年相關言論的數量變化？進一步探討此議題。

## 附錄一：「江外江論壇」選取研究樣本列表

| 文章編號 | 討論話題   | 原始日期       | 回應篇數 |
|------|--|------------|------|
| X1   | 市環衛局長 10 月 23 日是局長街訪日，一起去抗議！！                  | 2009.09.28 | 69   |
| X2   | 假如番禺建了垃圾焚燒場，你會搬走嗎？                             | 2009.09.29 | 72   |
| X3   | 垃圾焚燒，尋求國際援助吧                                   | 2009.09.30 | 32   |
| X4   | 垃圾焚燒發電廠的命運                                     | 2009.09.30 | 146  |
| X5   | 垃圾焚燒技術日本和歐美國家都在想辦法關停                           | 2009.10.13 | 7    |
| X6   | 番禺垃圾場還在環評階段，請撥打 85538237 反對建場                  | 2009.10.16 | 17   |
| X7   | 垃圾場選址最優方案的真相，大石不是當初推薦或備選方案                     | 2009.10.17 | 11   |
| X8   | [現狀報告]今天的江橋垃圾焚燒廠明天的癌症高發區                       | 2009.10.17 | 13   |
| X9   | [事件程式]11 個番禺垃圾場候選點評估，大石排名在第 6 名之後              | 2009.10.18 | 22   |
| X10  | [事件程式]反建二惡英文化衫文案徵集                             | 2009.10.19 | 73   |
| X11  | [評論雜文]都站出來啊！鍵盤上的反對=不反對！鍵盤上的支援=不支持！             | 2009.10.19 | 33   |
| X12  | 在居民密集區建垃圾焚燒廠—嬰幼兒最無辜                            | 2009.10.19 | 6    |
| X13  | [事件程式]有關“口罩行為藝術表演”                             | 2009.10.21 | 13   |
| X14  | 關注大洋網：廣東省政府參事王則楚就番禺垃圾焚燒發電廠的話題與網友交流             | 2009.10.22 | 57   |
| X15  | 現在請快上大洋網，與政府對話反對垃圾場!!                          | 2009.10.22 | 12   |
| X16  | 政府參贊盡講廢話!垃圾場照建!                                | 2009.10.22 | 26   |
| X17  | 今天看了王參事的發音，徹底失望，讓我更徹底的放棄了幻想，只能靠自己抗爭了。          | 2009.10.22 | 6    |
| X18  | 所謂的王參事與網友交流！！                                  | 2009.10.22 | 17   |
| X19  | 從番禺區垃圾焚燒發電廠選址其實可以光明正大                          | 2009.10.22 | 9    |
| X20  | 廣東省政府參事王則楚的驚人邏輯                                | 2009.10.22 | 25   |
| X21  | [事件程式]為表達反對垃圾場，居民帶口罩做行為藝術                      | 2009.10.22 | 58   |
| X22  | [媒體聲音]反對垃圾焚燒，我們的聲音終於見報，感謝南都                    | 2009.10.23 | 34   |
| X23  | 去買今天的南方都市報                                     | 2009.10.23 | 16   |
| X24  | [事件程式]反對垃圾焚燒，懇請各位現階段用溫和的方式表達                   | 2009.10.23 | 67   |
| X25  | 關於明天(2009.10.25)下午電視媒體的採訪(希望各位業主相信，媒體還是比較有能耐的) | 2009.10.24 | 15   |
| X26  | 我們要呼籲-----垃圾焚燒不是唯一的處理方法（不再是只顧己利而是尋找替代方案）       | 2009.10.24 | 14   |
| X27  | [媒體聲音]新快報---聽聞建垃圾電廠番禺業主紛紛賤賣放盤                  | 2009.10.24 | 22   |
| X28  | 我們集體賣房吧！                                       | 2009.10.24 | 50   |
| X29  | [媒體聲音]垃圾的行動又見報了，大家快去搶購報紙啊，報導超級詳細的~~~           | 2009.10.26 | 19   |
| X30  | 德專家告誡：中國不要重蹈日本焚燒污染老路                           | 2009.10.26 | 13   |
| X31  | 今天早上番禺垃圾焚燒廠上央視了                                | 2009.10.26 | 83   |
| X32  | 周劍輝公然說謊：3 公里範圍內沒有大規模社區                         | 2009.10.27 | 55   |
| X33  | 反對垃圾焚燒車貼，需要的業主請跟貼                              | 2009.10.27 | 150  |
| X34  | 發 2 到 1065868822，大家快點去投票反對番禺垃圾焚燒廠              | 2009.10.28 | 15   |
| X35  | 發 2 至 1065868822，反對建垃圾廠                        | 2009.10.28 | 20   |
| X36  | 震驚!到底誰在推動垃圾焚燒在中國遍地開花?看看這些城市列表吧                 | 2009.10.28 | 10   |

(續後頁)

(接前頁)

|     |   |            |     |
|-----|---|------------|-----|
| X37 | [無害處理]垃圾沼氣發電，國內工程先例一：天子嶺垃圾沼氣發電廠           | 2009.10.28 | 3   |
| X38 | 11月1日周日上午10:30 漁人碼頭曬車大會（請買了環保車貼貼在車後的車主都來） | 2009.10.28 | 142 |
| X39 | 看到一篇 blog：番禺垃圾焚燒廠專案疑竇重重                   | 2009.10.29 | 20  |
| X40 | 番禺垃圾焚燒廠：奇怪的投資額                            | 2009.10.29 | 14  |
| X41 | 反對建垃圾焚燒廠，不止反對建番禺垃圾焚燒廠                     | 2009.10.29 | 12  |
| X42 | 垃圾焚燒不適合在國內發展——環境工程高級工程師呂正雄                | 2009.10.30 | 2   |
| X43 | 不但斷網，還明顯在用刷票機                             | 2009.10.30 | 6   |
| X44 | [媒體聲音]轉今日新快報—權力霸道令公共決策騎虎難下                | 2009.10.30 | 45  |
| X45 | {驚爆}4位出席昨天媒體會的專家背景（焚燒廠老闆和賣鍋爐的都來了）         | 2009.10.31 | 1   |
| X46 | 轉：垃圾廠"新聞通報會"一開始就無視公正                      | 2009.10.31 | 15  |
| X47 | 焚燒派專家清華大學聶永豐教授敢情是賣焚燒爐的呀                   | 2009.10.31 | 14  |
| X48 | 這樣的專家其實是推銷商                               | 2009.10.31 | 1   |
| X49 | 4位出席10月30日廣州番禺垃圾發電廠媒體會的專家背景               | 2009.10.31 | 27  |
| X50 | 關於垃圾焚燒發電，最新重大資訊，來自（趙章元，中國環境科學研究院研究員       | 2009.10.31 | 8   |
| X51 | 華南環境科學研究所的相關環評經驗                          | 2009.10.31 | 3   |
| X52 | 環保宣傳及簽名活動通知（今天下午3點）                       | 2009.10.31 | 58  |
| X53 | 建議自發成立專案小組研究“垃圾分類”中政府和百姓的責任與角色分工          | 2009.10.31 | 16  |
| X54 | 支持並慰問下被喝茶的大烏鴉和阿加西！你們是好樣的！                 | 2009.10.31 | 152 |
| X55 | 道路過窄，不要阻塞交通，11月1日周日上午曬車取消                 | 2009.11.01 | 11  |
| X56 | 昨天我在車上貼了張車貼，我會被請去喝鐵觀音嗎？                   | 2009.11.01 | 31  |
| X57 | 喝了茶，睡不著，建議大家周日都在家好好歇息                     | 2009.11.01 | 42  |
| X58 | [評論雜文]ZT：有一種無奈，叫“同志，請喝杯茶”                 | 2009.11.01 | 9   |
| X59 | 人民網關注我們麗江啦！快點來看                           | 2009.11.02 | 19  |
| X60 | 進來簽名支持《新快報》，《南方都市報》，鄙視《廣州日報》              | 2009.11.02 | 45  |
| X61 | 南方都市報：網帖號召曬車深夜被傳喚                         | 2009.11.02 | 75  |
| X62 | 希望政府把建垃圾電廠的錢拿來做嚴格的垃圾分類                    | 2009.11.03 | 14  |
| X63 | 我們反對垃圾焚燒，不是選址問題                           | 2009.11.04 | 17  |
| X64 | 愛護綠色家園，從小做起！                              | 2009.11.05 | 0   |
| X65 | 【洶湧的群情、孤獨的阿加西】我們都應撫心自問                    | 2009.11.05 | 35  |
| X66 | [倡議]我們希望做“垃圾分類制度”的排頭兵                     | 2009.11.05 | 27  |
| X67 | 今天開始媒體統一失聲了                               | 2009.11.06 | 9   |
| X68 | 媒體禁聲，超版接神秘電話，估計論壇不久將無法再做交流，請儘快留下聯繫電話      | 2009.11.06 | 7   |
| X69 | 兩個不幸的消息                                   | 2009.11.06 | 67  |
| X70 | [分類回收]垃圾分類需要您的支援！                         | 2009.11.06 | 61  |
| X71 | 中華人民共和國憲法第三十五條                            | 2009.11.07 | 4   |
| X72 | 博弈剛剛開頭，警惕ZF玩花招，全體麗江人要團結起來！密切關注垃圾焚燒廠事件！    | 2009.11.07 | 34  |
| X73 | 8日今天又有好幾位業主被撕車貼請喝茶，請大家一齊來想辦法              | 2009.11.08 | 92  |
| X74 | 30萬人的健康=南京大屠殺                             | 2009.11.08 | 25  |

(續後頁)

(接前頁)

|      |  |            |     |
|------|--|------------|-----|
| X75  | 今天環保造型遊地鐵以及在夏滘派出所喝茶的經過                     | 2009.11.08 | 742 |
| X76  | 有關部門是否可以測算一下，有多少垃圾是可以通過垃圾分類減少的？            | 2009.11.10 | 2   |
| X77  | 大家就是請假也要去啊，動員全家及周圍認識的人都去表達民意，一定要通知會江村民     | 2009.11.10 | 71  |
| X78  | 人大代表劉蓮香是誰？好樣的                              | 2009.11.11 | 17  |
| X79  | 廣州人大代表炮轟部分政府工程武斷上馬，勞民傷財                    | 2009.11.11 | 12  |
| X80  | 昨天我發在新浪微博上的櫻桃 MM 的圍脖，已經上了最熱轉發和評論榜，請大家都來支持！ | 2009.11.11 | 18  |
| X81  | [分類回收]謹行的過來編個詳細的垃圾分類大全，然後列印出來複印給麗江所有居民。    | 2009.11.11 | 15  |
| X82  | [轉]階段性勝利：中央媒體已經關注番禺垃圾焚燒廠事件！                | 2009.11.11 | 6   |
| X83  | 轉貼－摘錄《廣州廣日集團構建三足鼎立產業格局》                    | 2009.11.12 | 10  |
| X84  | [無害處理]一家垃圾處理技術公司在廣州開始攻擊垃圾焚燒技術              | 2009.11.14 | 26  |
| X85  | 出離憤怒：車貼再次被老鼠撕掉了？！                          | 2009.11.17 | 31  |
| X86  | [分類回收]令人震撼的日本垃圾分類                          | 2009.11.19 | 11  |
| X87  | 深度調查：垃圾“風暴”背後的利益格局                         | 2009.11.22 | 1   |
| X88  | 番禺垃圾焚燒項目的利益分析                              | 2009.11.22 | 6   |
| X89  | 番禺項目背後的利益鏈－呂志毅難脫干係                         | 2009.11.23 | 10  |
| X90  | 中紀委副書記：集中力量查官商勾結                           | 2009.11.24 | 1   |
| X91  | 呂硬硬不必跑到日本，看看 2005 年開始分類後的台灣！我們政府真的不作為!!    | 2009.11.24 | 12  |
| X92  | 我們的事不只是我們的事，但我們不綁架公眾利益                     | 2009.11.24 | 58  |
| X93  | 番禺垃圾焚燒一年僅財政補貼收入就高達 1.73 億，利益集團為之瘋狂！        | 2009.11.25 | 9   |
| X94  | 廣州番禺或對垃圾焚燒項目去留進行全區公投                       | 2009.11.25 | 33  |
| X95  | 要在明年 1 月 1 日推出廣州市垃圾分類標準                    | 2009.11.25 | 2   |
| X96  | 建議：製作環保購物袋                                 | 2009.11.26 | 44  |
| X97  | 手機短信宣傳垃圾焚燒危害                               | 2009.11.26 | 30  |
| X98  | !!! 消息確切嗎？看到說番禺垃圾廠項目要下馬了!!!                | 2009.11.27 | 26  |
| X99  | 廣州垃圾焚燒和中央大力減排的政策是對立的！                      | 2009.11.27 | 8   |
| X100 | 中美宣佈減排目標望推動哥本哈根大會談判進程                      | 2009.11.27 | 6   |
| X101 | 12 月 7 號聯合國氣候變化大會，溫總理也將出席，我們能否把番禺的聲音帶到     | 2009.11.30 | 0   |
| X102 | 網上人肉最新結果：呂先生的真面目開始暴露!!!                    | 2009.11.28 | 35  |
| X103 | 番禺項目背後的利益鏈－呂志毅難脫干係                         | 2009.11.30 | 8   |
| X104 | 網易刊登呂硬硬涉嫌番禺項目利益鏈！（遭呂硬硬強烈否認）                | 2009.12.02 | 5   |
| X105 | 廣州市副秘書長呂志毅和垃圾焚燒利益集團存在密切關聯                  | 2009.12.02 | 1   |
| X106 | 最新號外：關於呂志平的身份                              | 2009.12.02 | 29  |
| X107 | 呂志平原是廣州日立重慶分公司的總經理後調回到物流                   | 2009.12.02 | 98  |
| X108 | 廣州環保局刪除民意，把大部分的反對垃圾焚燒的留言都刪掉了               | 2009.12.03 | 9   |
| X109 | 【媒體報導】廣日借車給環衛局                             | 2009.12.04 | 30  |
| X110 | 所謂的“階段性勝利”不過是一個“緩刑”而已，大家要清醒                | 2009.12.11 | 7   |
| X111 | 中場休息時間快到了，番禺人民一比零暫時領先。                     | 2009.12.11 | 12  |

資料來源：本研究作者參閱《江外江論壇》自行整理

## 參考文獻

- 2009 年中國互聯網發展大事記 (2010)。中國互聯網絡信息中心。2014 年 3 月 30 日，取自  
[http://www.cnnic.cn/research/bgxz/hlwdsj/200906/t20090617\\_19458.html](http://www.cnnic.cn/research/bgxz/hlwdsj/200906/t20090617_19458.html)。
- 中國網絡安全和信息化領導小組成立習近平任組長。人民網。2014 年 2 月 28 日，  
取自 <http://media.people.com.cn/BIG5/n/2014/0228/c40606-24488129.html>。
- 王佳 (2009)。番禺垃圾焚燒發電廠選址大石會江村始末。新華網。2009 年 11 月 5 日，取自  
[http://www.gd.xinhuanet.com/newscenter/2009-11/05/content\\_18145857.htm](http://www.gd.xinhuanet.com/newscenter/2009-11/05/content_18145857.htm)。
- 王信賢 (2008)。傾斜的三角：當代中國社會問題與政策困境。中國大陸研究，  
51 (3)，37-62。
- 王毓莉 (2007)。網路論壇與國家機器的碰撞：從三個新聞事件看大陸網路論壇  
對公共性的實踐。新聞學研究，92，37-95。
- 丘昌泰 (2000)。公共政策：基礎篇。臺北：巨流圖書公司。
- 吳廷俊 (2011)。新媒體時代中國輿論監督的新議題：網絡揭黑。現代傳播 (中  
國傳媒大學學報)，1，34-39。
- 吳思瑤、程宏毅 (2013)。網絡反腐拍手稱快後需理性審視。2013 年 8 月 27 日，  
取自中國共產黨新聞網：  
<http://fanfu.people.com.cn/BIG5/n/2013/0827/c64371-22708657.html>。
- 李立志 (2009)。番禺正式啟動垃圾分類試點 可再生垃圾有人上門收。新華網。  
2009 年 12 月 15 日，取自  
[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.gd.xinhua.org/newscenter/2009-12/15/  
content\\_18500785.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.gd.xinhua.org/newscenter/2009-12/15/content_18500785.htm)。
- 李亞明、李苗、劉海鷗 (2011)。中國網絡反腐體系構建與路徑選擇。理論探討，  
1，124-128。
- 汪莉娟 (2015)。大陸網路警察 露臉了。聯合新聞網。2015 年 6 月 02 日，取  
自 <http://udn.com/news/story/7331/939959-%E5%A4%A7%E9%99%B8%E7%B6%B2%E8%B7%AF%E8%AD%A6%E5%AF%9F-%E9%9C%B2%E8%87%89%E4%BA%86>。
- 周志杰、張碧君、蔡尚哲 (2009 年 11 月)。中國大陸網路論壇之公民參與分析：  
以廈門 PX 專案為例。論文發表於台灣政治學會主辦之「2009 台灣政治學會  
年會暨學術研討會—動盪年代中的政治學：理論與實踐」。臺北。
- 周翼虎 (2011)。中國超級傳媒工廠的形成—中國新聞傳媒業 30 年。臺北：秀威  
資訊科技股份有限公司。



- 林宜燕(2008年12月)。**台灣公共藝術徵選機制及操作過程與民眾參與之研究**。論文發表於國立臺北藝術大學文化資源學院主辦之「文化資源經典講座暨研究生」學術研討會，臺北。
- 邱丹文(2011)。**基於垃圾焚燒事件的環境抗爭中利益團體互動分析**。**北方環境**，23 (5)，62-63。
- 洪貞玲、劉昌德(2004)。**線上全球公共領域？網路的潛能、限制與實踐**。**資訊社會研究**，6，341-364。
- 洪敬富、陳柏奇(2010)。**網路通訊時代下的中國公眾參與—以廈門PX廠為例**。**中國大陸研究**，53 (2)，1-38。
- 胡丹(2010)。**“公共議題”參與主體的互動傳播—析“番禺垃圾焚燒選址”事件**。**新聞與傳播研究**，4-5。
- 胡泳(2011年6月)。**中國的互聯網與社會動員**。**二十一世紀評論**，125。2014年11月28日，取自  
[http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/issue/articles/125\\_1103078.pdf](http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c/issue/articles/125_1103078.pdf)。
- 苗偉山(2014年06月)。**技術、組織還是抗爭空間？—基於網絡群體性事件的媒體互動研究**。論文發表於中華傳播學會主辦之「『跨媒介、文化創意與反思』」研討會。臺北。
- 徐斯儉(2010)。**垃圾政治學中的公共參與：廣州番禺的垃圾焚燒發電廠抗爭**。**當代中國研究通訊**，14，6-9。
- 高建鋒(2007)。**國家發改委：兩項環保「十一五」規劃亮相**。**中國經濟網**。2007年8月31日，取自  
[http://big5.ce.cn/gate/big5/finance.ce.cn/cjmedia/zgzqb/200708/31/t20070831\\_12555151.shtml](http://big5.ce.cn/gate/big5/finance.ce.cn/cjmedia/zgzqb/200708/31/t20070831_12555151.shtml)。
- 曹衛東、王曉珏、劉北城、宋偉杰(譯)。**公共領域的結構轉型**。臺北：聯經出版公司。
- 梁珍(2008年4月3日)。**觸碰言論禁區 廣東敢言媒體先後挨整**。**新紀元週刊**，64。2014年11月21日，取自 <http://mag.epochtimes.com/b5/066/4550.htm>。
- 許焜發(2008)。**由「樂生事件」論教師公民參與之信念與實踐及其對教育工作的影響**。**教育實踐與研究**，21 (1)，1-32。
- 陳玉文(2012年10月)。**The Role of the Internet and Netizens in Fragmented Authoritarianism 2.0**。論文發表於中央研究院政治學研究所主辦之「中國大陸公共治理中的國家與社會關係」學術研討會。臺北。
- 陳冀、馬曉澄(2011年4月3日)。**國內首部生活垃圾分類管理辦法實施情況調查**。**環衛科技網**。2014年11月21日，取自  
<http://www.cn-hw.net/html/china/201104/26679.html>。
- 陳韻如(1998年)。**哈伯瑪斯的公共領域模式—女性主義觀點的討論**。論文發表於中華傳播學會主辦之「1998年中華傳播學會年會」研討會。臺北。

- 陳議濃 (2003 年 5 月 15 日)。從 Habermas 溝通行動理論談教育問題。**網路社會學通訊期刊**, 31。2014 年 6 月 18 日, 取自  
<http://mail.nhu.edu.tw/~society/e-j/31/31-28.htm>。
- 番禺緩建垃圾發電廠 全民討論選址問題 (2009)。**新華網**。2009 年 12 月 11 日, 取自 [http://news.xinhuanet.com/video/2009-12/11/content\\_12629407.htm](http://news.xinhuanet.com/video/2009-12/11/content_12629407.htm)。
- 馮建三 (2004)。中國「市場社會主義」電視媒體的探索。**台灣社會研究**, 56, 93-131。
- 黃啟龍 (2002)。網路上的公共領域實踐：以弱勢社群網站為例。**資訊社會研究**, 3, 85-111。
- 黃煜、曾繁旭 (2011)。從以鄰為壑到政策倡導：中國媒體與社會抗爭的互激模式。**新聞學研究**, 109, 167-200。
- 熊光請 (2011 年 9 月 29 日)。中國網路公共領域的興起、特徵與前景。**教學與研究**, 1。2014 年 10 月 27 日, 取自  
[http://big5.qstheory.cn/zz/gcysk/201109/t20110929\\_113708.htm](http://big5.qstheory.cn/zz/gcysk/201109/t20110929_113708.htm)。
- 網路挑戰極權 陸監管越收越緊。**聯合新聞網**。2015 年 4 月 7 日, 取自  
<http://udn.com/news/story/7331/820320-%E7%B6%B2%E8%B7%AF%E6%8C%91%E6%88%B0%E6%A5%B5%E6%AC%8A-%E9%99%B8%E7%9B%A3%E7%AE%A1%E6%84%88%E6%94%B6%E6%84%88%E7%B7%8A>。
- 劉丹鶴 (2007)。網絡空間與公共領域實踐。**北京理工大學學報 (社會科學版)**, 9(4), 71-74。
- 劉慧雯 (2008)。網際網路公共領域角色的反思：以東海劈腿事件與鴻海打壓新聞自由事件為例。**新聞學研究**, 97, 45-81。
- 廣州市番禺區統計局 (2011 年 5 月 23 日)。廣州市番禺區 2010 年第六次全國人口普查主要資料公報。**廣州市番禺區統計信息網**。2014 年 10 月 2 日, 取自 <http://tongji.panyu.gov.cn/ShowInfo.aspx?id=201105231005265265357215043560018203>。
- 廣州市番禺區統計局。全社會固定資產投資。**廣州市番禺區統計信息網**。2014 年 10 月 2 日, 取自  
<http://tongji.panyu.gov.cn/Showtj2.aspx?it=7&iyear=2012&imonth=10>。
- 蔡佳泓 (2011 年 11 月)。中國媒體的自由化或市場化？以廣州的報紙為例。論文發表於台灣政治學會、國立政治大學政治學系主辦之「2011 年台灣政治學會年會暨辛亥百年與兩岸政治發展」學術研討會。臺北。
- 蘆笛 (2014 年)。點評中國：秦火火薛蠻子案後的言路。**BBC 中文網**。2014 年 4 月 28 日, 取自  
[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/focus\\_on\\_china/2014/04/140428\\_cr\\_china\\_network\\_users\\_xue\\_qin](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/focus_on_china/2014/04/140428_cr_china_network_users_xue_qin)。

- Dan Levin (2014). 中國推「微信十條」 嚴格控制即時通信工具。紐約時報中文網。2014年8月8日，取自  
<http://cn.nytimes.com/china/20140808/c08wechat/zh-hant/>。
- Andrew Mertha (2009). Fragmented Authoritarianism 2.0 : Political Pluralization in the Chinese Policy Process. *The China Quarterly*, 200, 995-1012.
- Daniel Calingaert (2010). Authoritarianism vs. the Internet. *Policy Review*, 160, 63-71.
- Guobin Yang (2010). Brokering Environment and Health in China: issue entrepreneurs of the public sphere. *Journal of Contemporary China*, 19(63), 101-118.
- Jürgen Habermas (1962/2002). Strukturwandel der Öffentlichkeit.
- Katherine Zhao (2011). Boundary-Spanning Contention: The Panyu Anti-pollution Protest in Guangdong, China. *Stanford Journal of East Asian Affairs*, 11(1), 17-25.
- Michael L. Best and Keegan W. Wade (2009). The Internet and Democracy : Global Catalyst or Democratic Dub. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 29(4), 255-271.
- Shanthi Kalathil, & Taylor C. Boas (2003). *Open Networks Closed Regime: The Impact of the Internet on Authoritarian Rule*. Washington, D.C, America: Carnegie Endowment for International Peace.
- Sui-Lee Wee (2015/05/21). China's Xi Urges young, new media workers to lead rejuvenation of nation. *REUTERS*. Retrieved May 22, 2015, from  
[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2015/05/150521\\_china\\_xi\\_new\\_media\\_workers](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2015/05/150521_china_xi_new_media_workers).
- Wanxin Li, Jieyan Liu, Duoduo Li (2012). Getting their voices heard: Three cases of public participation in environmental protection in China. *Journal of Environmental Management*, 98, 65-72.
- Zeng Fanxu (2012). Traditional Media as Mediators: an Integrated Framework and Policy Change. Retrieved December 24, 2014, from Harvard University, Harvard Yenching Institute Web site:  
<http://www.harvard-yenching.org/category/features/working-paper-series>.

## **Policy Entrepreneurs' Influence in Framing on-line Forum: A Case Study of Waste Incinerator Plant Project in Panyu**

Hui-Wen Hsueh<sup>1</sup>

### **Abstract**

In response to Guangzhou municipal government's approval of building a waste incinerator plant in Panyu in September, 2009, an internet forum named “Jiangwaijiang” was formed immediately by neighboring Lijiang Garden community and became the major on-line platform for the residents to express their opposition to this project and protect their rights. Three months later, the Guangzhou municipal government finally postponed this project in December. This case study focused on how netizens strategically frame and operate issues on the Jiangwaijiang Forum and how certain key factors contribute to their success in reversing public policies. There are several findings in this research: The netizens adopted techniques of issue framing to extend beggar-thy-neighbor issue to the government's paranoid advocacy and expand environmental problems to overall environmental consciousness. Finally, these policy entrepreneurs successfully legitimate their rights through criticizing political and economic unfairness and most important of all, through excavating hiding interests collusion between Guangzhou municipal government and contractors. This study also found that, if the theme of rights protection is in accord with Chinese Central Government's policy, their appeals are more likely to be recognized by the authorities and will be more likely to reverse public policies successfully.

**Keywords: policy entrepreneurs, issue framing, the Internet forum**

---

<sup>1</sup> Ph.D Candidate, Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-sen University  
Corresponding Author: Hui-Wen Hsueh, E-mail: hsuehhuwen0118@gmail.com