

理解国际议程设置： 议题传播与框架互动^{*}

杨 娜 程弘毅

内容提要：成功开展国际议程设置是拓展国际话语权的重要手段，也是大国展现国际形象的有效途径。回顾既有研究可以发现，议题发起方的权力优势和相关问题的紧迫性与重要性，影响着议题的形成和最终制度化。然而，若要使所倡导的议题得到认可并成功进入国际议程中，“议题传播”同样是关键阶段。文章着眼于国际议程设置在议题传播阶段的效果，借鉴框架理论的相关研究，考察了议题接收方的既有认知，进而将议程设置中的各方态度进行操作化发现，“传者框架与受众框架之间的互动是影响议题传播效果和议程设置成败的关键”。当两种框架不一致甚至存在冲突时，议程设置或是成败不明、或会走向失败。加拿大推动国际禁雷议程因框架匹配而获得成功、欧洲应对难民危机因框架模糊而效果未知、美苏核裁军倡议因框架冲突而失败，这三个事件可作为典型案例进行验证。文章的研究结论与政策启示在于，作为具有国际影响力的大国，中国在开展国际议程设置活动时，需要综合考察议题接收方的多元利益，使议题在符合各方共同利益的同时，尽可能避免与接收方的核心利益产生冲突，以实现各国共同利益和一国优先利益的平衡。此外，一国需要以负责任大国形象和践行正确的义利观等方式来提升并维护行为体认同，如此方能实现框架匹配，保证议题传播的效果。

关键词：国际议程设置 框架理论 传者—受众框架 议题传播

作者简介：杨娜，南开大学周恩来政府管理学院教授；

程弘毅，南开大学周恩来政府管理学院 2022 级博士研究生

^{*} 本文系国家社科基金一般项目（项目编号：20BGJ075）的阶段性成果。感谢《当代亚太》编辑部约请的匿名评审专家提出的修改建议，文中纰漏由作者负责。

□ 当代亚太

国际议程设置是国际关系行为体获得外界理解与支持、推动国际合作以实现自身目标的一种可行手段。近年来,随着中国逐渐走近世界舞台的中央,国际传播能力的建设和制度性话语权的塑造逐渐受到重视,^① 议程设置开始与中国的对外战略和外交工作相结合,成为专业研究和时政探讨中的热点。^② 相关研究认为,“发起倡议、设置议程与塑造国际规范,是中国国际组织外交行为的主要特点,也是中国通过国际组织提升国际形象和话语权,推动国际体系和全球治理变革的主要路径选择”,“中国尝试在国际组织中发起倡议,提出问题治理的中国方案,设置国际议程,主动塑造全球性问题治理的中国规范”。^③ 可见,提升国际议程设置能力有助于中国更好地承担大国责任,并在全球问题的解决中发挥更大的作用。由此,国际议程设置的作用和重要性得到了广泛关注,如何成功开展议程设置因而更显重要。

通过国际能源安全议程设置,美国塑造了更加稳定的国际能源体系;通过设置金融领域的核心议程,美国主导了全球金融治理;日本以“引领外交”的战略意识主动推进“印太战略”议程,通过反恐议题获取国际共识。^④ 然而,在国际关系实践中,议程设置失败的现象也时常出现,表现为主要大国和国际组织提出的行动倡议并未被他国乃至国际社会所接受,甚至招致议

① 《习近平在中共中央政治局第三十次集体学习时强调 加强和改进国际传播工作 展示真实立体全面的中国》，新华网，2021年6月1日，http://www.xinhuanet.com/2021-06/01/c_1127517461.htm；赵磊：《加强我国国际传播能力建设的方向与路径》，载《中国党政干部论坛》2021年第7期，第50~53页。

② 《“主场外交”助力中国战略能力提升》，中国共产党新闻网，2017年9月11日，<http://theory.people.com.cn/n1/2017/0911/c40531-29527704.html>；岳圣淞：《场域视角下的国际话语权：理论、现实与中国实践》，载《当代亚太》2020年第4期，第124~155页；高程：《中国议程设置能力的评估与提升探析》，载《国际研究参考》2019年第11期，第36~44页；陈正良、高辉、薛秀霞：《国际话语权视阈下的中国国际议程设置能力提升研究》，载《中国矿业大学学报（社会科学版）》2014年第3期，第93~98页；邵梓捷、戴遥遥、徐湘林：《国际政治传播中的议程设置——基于2003-2015年〈新闻联播〉国际新闻文本分析》，载《国家行政学院学报》2016年第4期，第29~34页；吴瑛：《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16~39页。

③ 韦进深：《全球治理中的国际议程设置：理论与案例》，中国商务出版社2022年版，第161页。

④ 参见韦进深、李芳玲：《第一次石油危机后国际能源政治的情境变迁》，载《西南石油大学学报（社会科学版）》2021年第6期，第1~10页；张发林：《全球金融治理议程设置与中国国际话语权》，载《世界经济与政治》2020年第6期，第106~131页；胡令远、殷长晖：《印太战略议程设置与推进：日本外交的新态势——以反恐问题的闡入为中心》，载《复旦学报（社会科学版）》2021年第6期，第137~153页。

题接收方的反对和抵制。近期的典型案例便是北约盟国在部署核导弹和对伊制裁等问题上多次拒绝美国的提议。^① 因此，本文研究的核心问题是：影响国际议程设置成败的关键因素有哪些？通过对现实经验的观察反思和对既有研究的回顾，我们将“国际议程设置何以成败”这一问题进一步阐释为，为何对全球传媒和国际组织具有巨大影响的主要大国所设置的部分议程没有被广泛接受？^② 为何一些明显具有国际或区域共性的问题没有被成功纳入国际议程之中？哪些因素影响了国际议程设置的成败？本研究尝试借鉴框架理论的研究思路，考察议题相关各方在共同利益之外的利益关系，通过小样本案例研究法和类型化方法，对不同情境下的国际议程设置进行分类和比较，旨在发现影响国际议程设置成败的关键因素，进而为提升中国国际议程设置效果、拓展国际话语空间提供启示。

一、既有文献回顾及思考

结合本文的研究问题，文章首先对国际议程设置研究的各类观点和看法进行整合，在此基础上指出其不足之处；其次引出本文所使用的框架理论，并将其与既有议程设置理论进行比较，以体现本研究的创新所在。

（一）国际议程设置及其影响因素

随着全球化的深入和一些问题的全球性效应，提供解决方案、影响议程走向，越来越成为一国国际政治权力的来源和表现。^③ 罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）和约瑟夫·奈（Joseph S. Nye, Jr.）最早关注到了议程设置在国际关系中的重要作用，认为国际关系中的议程变得更加广泛和更具多元化，国家和其他行为体都会努力展示自己的观点，通过改变议程的规模来谋求自身的优势。^④

① 《拒绝在欧洲部署核导弹 北约盟国给美国一记重锤》，新华网，2021年6月21日，https://mil.gmw.cn/2021-06/21/content_34937206.htm；“US Gets No Commitment from NATO for Help on Iran Threat”，AP News，June 28，2019，<https://apnews.com/article/iran-iran-nuclear-persian-gulf-tensions-europe-politics-d543b2bb12fb4615ae8acfedd2b6444>。

② 韦进深：《全球治理中的国际议程设置：理论与案例》，第16页。

③ 张发林：《化解“一带一路”威胁论：国际议程设置分析》，载《南开学报（哲学社会科学版）》2019年第1期，第146～155页。

④ 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈：《权力与相互依赖》，门洪华译，北京大学出版社2002年版，第26～34页。

□ 当代亚太

全球治理体系中规则主导者也会将自身的意识形态、思维方式与治理经验带入到全球治理的相关议程之中。^① 斯蒂芬·利文斯通 (Steven G. Livingston) 通过研究里根政府在 20 世纪 80 年代初试图将南北关系从国际议程中除去的案例, 提出了议程切入点 (agenda access points) 的概念, 即一种可以构建吸引其他行为体的问题的场所或位置, 而在国际关系中, 主要的议程切入点有全球知识生产场所、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, 成功的议程设置需要行为体拥有或可以去利用这些切入点。^② 艾瑞克·涩谷 (Eric Shibuya) 考察了南太平洋岛国将全球气候变化问题纳入国际政治议程的过程, 通过对低洼岛屿的消失这一现象的宣传, 以瓦努阿图为首的南太平洋岛国成功动员了大量小岛屿国家, 并使发达国家也注意到这一问题, 进而成功设置了全球气候变化议程。^③ 徐秀军和田旭进而将其分为提升实力和借助道义两种路径, 并以此来解读全球治理时代小国是如何提升国际话语权的。^④

可见, 拥有或靠近议程切入点的实力优势、问题的普遍性和紧迫性, 都是影响议题形成的因素。但经验事实表明, 在一些议程设置的案例中, 议题发起方不可谓不权威, 关注的议题不可谓不关键, 但议题接收方仍然选择拒绝这些议题进入全球或区域议程之中。那么, 如何把议题接收方作为一个关键变量纳入国际议程设置的研究中? 本文认为, 一个可行的借鉴是框架理论。

(二) 框架理论与国际议程设置的联系与区别

框架 (frame) 概念最先出自人类学家格雷戈里·贝特森 (Gregory Bateson) 的研究成果中, 随后社会学家欧文·戈夫曼 (Erving Goffman) 提出了框架分析 (framing analysis), 认为框架是一种认知结构, 人们对于现实生活经验的认识和解释都依赖于这个框架。^⑤ 框架是框架理论的首要概念。

① 薛澜、关婷:《多元国家治理模式下的全球治理——理想与现实》,载《政治学研究》2021年第3期,第65~77页。

② Steven G. Livingston, "The Politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations", *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, 1992, pp. 313-330; 韦宗友:《国际议程设置:一种初步分析框架》,载《世界经济与政治》2011年第10期,第38~52页。

③ Eric Shibuya, "'Roaring Mice Against the Tide': The South Pacific Islands and Agenda-Building on Global Warming", *Pacific Affairs*, Vol. 69, No. 4, Winter, 1996-1997, pp. 541-555.

④ 徐秀军、田旭:《全球治理时代小国构建国际话语权的逻辑——以太平洋岛国为例》,载《当代亚太》2019年第2期,第95~125页。

⑤ 郭庆光:《传播学教程》,中国人民大学出版社2011年版,第208~209页。

一类观点将框架视为过程（framing），认为框架是对固定事实与文本进行选择，并进行独特的界定、解释与评价，^①更为常见的概念表述是“框定”；另一类观点则将框架视为一种解读事实与文本的准则和筛选手段。^②因此，框架同样也可以用来考察议题接收方的既有认知，从而加强议题发起和接收双方的互动研究。

关于框架理论与议程设置理论的关系，一种观点认为前者是后者的延伸和深化，框架是议程设置的第二层次。^③而另一种观点认为，框架理论与议程设置理论的一个显著区别在于，框架更关注语言结构之间的相互影响，^④相关研究也注重于测量与特定媒体议题有关的受众框架。^⑤这里的一个关键概念是受众框架，即受众个人会通过一定的认知结构与诠释规则来解读其所接触到的传播信息，这种结构和规则就是受众框架，来自于受众既有的价值观和生活经验。^⑥

框架效应（framing effect）也是框架理论中的一个重要概念，当框架对其受众产生作用、塑造或影响受众对一个议题的观点时，我们可以将其认为是框架效应的发生。^⑦心理学家丹尼尔·卡内曼（Daniel Kahneman）和阿莫斯·特沃斯基（Amos Tversky）的实验表明，相同事实背景下因表述变化而导致受众态度和观点的变化，即是框架效应。^⑧而且，框架效应的发生需要一个前提，即受众框架与新闻报道产生互动。在这种互动中，框架效应会通过特定的路径产生，进而影响受众的认知。

① Robert M. Entman, “Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm”, *Journal of Communication*, Vol. 43, No. 4, 1993, pp. 51-58.

② Todd Gitlin, *The Whole World is Watching: Mass Media in the Making and (Un) Making of the New Left*, Berkeley: University of California Press, 1980, pp. 6-7.

③ 马克斯韦尔·麦库姆斯：《议程设置：大众媒介与舆论》，郭镇之、徐培喜译，北京大学出版社2008年版，第104~108页。

④ 张洪忠：《大众传播学的议程设置理论与框架理论关系探讨》，载《西南民族学院学报（哲学社会科学版）》2001年第10期，第88~91页。

⑤ 郭小安、滕金达：《衍生与融合：框架理论研究的跨学科对话》，载《现代传播（中国传媒大学学报）》2018年第7期，第46~53页。

⑥ 郭庆光：《传播学教程》，第214页。

⑦ 马得勇：《政治传播中的框架效应——国外研究现状及其对中国的启示》，载《政治学研究》2016年第4期，第57~69页。

⑧ Amos Tversky and Daniel Kahneman, “The Framing of Decisions and the Psychology of Choice”, *Science*, Vol. 211, No. 4481, 1981, pp. 453-458.

□ 当代亚太

此外，构建框架需要哪些步骤？如何解释框架形成的机制，同样是重要的问题。罗伯特·恩特曼（Robert M. Entman）将导致框架形成和产生作用的具体要素分为行为主体（agency）、身份认定（identification）、归类打包（categorization）和引申泛化（generalization）。^① 行为主体和身份认定关注的是新闻报道者与新闻相关者的身份，归类打包和引申泛化关注的则是事件本身，所以各方身份以及事件内容都会形成特定的框架效应。

因此，从框架概念的双重含义来看，认为框架理论属于议程设置研究的观点是基于框架具有框定义题这一行为的含义；而框架在认知结构与解读视角方面的含义，特别是对受众框架及其与传者框架互动的关注，则是框架理论与议程设置理论的不同之处。值得注意的是，从既有研究来看，框架理论对议程设置的补充和结合更多是在国内政治传播领域中。^② 就国际议程设置而言，科林·麦金尼斯（Colin McInnes）等人在研究全球卫生治理时发现，从具体的全球性公共卫生问题（如艾滋、流感、烟草销售）到形成宏观的全球卫生治理议程，同样存在框架的影响。例如，应对卫生问题的各个组织和机构通过对全球化背景的突出显示，将卫生合作描述为“全球性的”，从而使议题的广度得到进一步扩展。^③

（三）基于既有成果的理论创新点

国际议程设置研究涉及从解释体系变化到分析对外政策的方方面面，也有对特定国家进行国际议程设置能力的考察。如何评价一项国际议程设置行为是否成功，不同研究给出了不同标准。韦宗友将议题处于“进入渠道”阶段视为议程设置成功。^④ 韦进深指出，某一议题进入国际议程是议题“安全化”的过程，出台相关政策、构建相应规范是国际议程设置成功的重要标志。^⑤ 在议题形成、议题传播和议题制度化的议程设置三阶段视角下，可以

① Robert M. Entman, “U. S. Coverage of International News: Contrasts in Narratives of the KAL and Iran Air Incidents”, *Journal of Communication*, Vol. 41, No. 4, 1991, pp. 6-27; 郭庆光:《传播学教程》,第212~214页。

② 武文颖:《国际议程设置理论研究演进及高影响力学术群可视化分析》,载《科学与管理》2016年第2期,第21~28页。

③ Colin McInnes, *The Transformation of Global Health Governance*, New York: Palgrave Macmillan, 2014, pp. 13-15.

④ 韦宗友:《国际议程设置:一种初步分析框架》,第38~52页。

⑤ 韦进深:《全球治理中的国际议程设置:理论与案例》,第31页。

发现议题形成大多被视为议程设置成功与否的关键，前述对国际议程设置影响因素的考察也大多着眼于这一阶段。的确，一个合适的议题会在很大程度上影响着议程的走向，但一个被大多数研究所忽视的阶段是议题传播。框架理论的相关研究即表明，议题接收方对议题的既有看法会极大影响这一阶段的效果，进而影响整个议程设置的结果。

因此，在既有成果不能充分解释国际议程设置效果的情况下，便有必要考虑新的变量，以更好地解释为什么一些国际议程设置会出现失败，而框架理论是一个可行的路径。对受众方特定属性以及“传—受”双方互动的关注，是本文以框架理论补充国际议程设置研究的主要内容。受众的个体特性是影响框架效应发生的重要因素。^①既有研究注意到，包括受众方的情绪反应、^②性别差异、认知能力等因素都会以具体的“传—受”框架互动和匹配程度影响传播效果。^③因此，在国际议程设置中对受众框架的考察，进而类型化传者框架与受众框架的互动关系，是本文可能的创新之处。此外，如果说关注框架互动能够让我们注意到议题传播阶段在整个议程设置过程中的重要性，那么，明确哪些因素影响了各方框架的形成及其互动，则是回答相关实践何以成败的关键所在。

二、分析框架与研究设计

如前所述，影响议程设置效果的两个关键因素，一是靠近或拥有议程进入的渠道、切入点，这可被视为议题发起者的权力。而议题从提出到引起关注，特别是小国在国际议程设置上的成功，通常是借由问题属性。也就是说，议题发起者的权力越大（如发达国家相对于发展中国家），议程设置就越可能成功；问题越有共识性（如反恐、限核、发展失衡），议程设置就越可能成功。然而，不是所有经验事实都能支持上述观点，发起者权力和问题属性并不能保证议题在传播时得到接收方的认可与采纳。在国际议程设置过

① 马得勇：《政治传播中的框架效应——国外研究现状及其对中国的启示》，第57~69页。

② Lene Aarøe, “Investigating Frame Strength: The Case of Episodic and Thematic Frames”, *Political Communication*, Vol. 28, No. 2, 2011, pp. 207-226.

③ James N. Druckman, “The Implications of Framing Effects for Citizen Competence”, *Political Behavior*, Vol. 23, No. 3, 2001, pp. 225-256.

□ 当代亚太

程中、特别是在议题的传播阶段，框架理论为考察各方的利益认知、利益共同点与矛盾点以及多重利益认知的互动，提供了可行途径。因此，结合国际议程设置和框架理论的相关知识，本文进行了一定的概念操作并提出了相关假设。

(一) 概念界定与相关假设

如前所述，框架概念既包含框定义题的行为，也包含感知议题的认知结构。议题发起方会重点展示、阐述甚至放大一个问题的某个或某些方面，此即框定义题；而作为议题接收方，根据已有的知识、观点和信念对提出的议题进行解读，此即受众框架。框架效应能否发生，取决于议题发起方所框定的议题与议题接收方的认知结构是否匹配。而在国际议程设置的议题传播阶段，这一过程可进一步延伸为：作为议题发起方，某一国家或国际组织会在自身利益的基础上，兼顾其他行为体的利益，进而基于彼此的共同利益进行议题框定；而作为议题接收方的各行为体，会在自身利益认知的基础上形成一个认知框架，进而在认知框架内进行损益衡量，即考虑这一议题是否会在符合自身一部分利益的同时损害其他利益，以至于产生更大的损失。

所以我们可以对概念进行如下操作。^①

第一，将包含多个方面的某一议题进行简化。一项议题是针对某一问题而提出的，但很难只有单一维度的影响。既有研究对框架效应产生的阐述即为通过框架互动使议题的某一属性强化，改变不同属性的权重。^② 马得勇用一个事例来说明这种心理机制：某地将建立一间化工厂，受众已知建厂的正面经济效应和环境污染后果，却对两种影响孰轻孰重并不确定，一旦他们阅读了带有“暗示建厂造成环境污染等负面效应更大”的框架文本后，便会反对建厂。^③ 这种通过激活受众已有的信念和认知，来使议题的某一属性更加突出，改变不同属性的权重的过程和结果便表明一个完整框架的形成和框架

① 需说明的是，对框架的观察主要来自双方的官方文件、领导人发言等能够代表其框定范围与利益认知的正式表述。

② Thomas Nelson, Zoe Oxley and Rosalee Clawson, "Toward a Psychology of Framing Effects", *Political Behavior*, Vol. 19, No. 3, 1997, pp. 221-246.

③ 马得勇：《政治传播中的框架效应——国外研究现状及其对中国的启示》，第57~69页。

效应的产生。^①所以在考察基于具体议题的框架互动时，需要厘清该议题包含的各种属性。而结合国际议程设置失败的现实，议题的哪些方面存在冲突，进而影响框架互动和议题传播，更是考察的关键。因此，我们可以将包含多个方面、多种属性的议题简化至互斥的两个方面：a 与 b。一个议题会有基于多方面的利益考量，议题传播未能成功的原因在于，议题传播方和议题接收方的利益考量产生了冲突。

第二，议题发起方会进行议题的框定，将其中一个方面重点展示和说明，这里用大写字母表示对某一方面的强调，形成一个传者框架：(A, b) 或 (a, B)。

第三，议题接收方对议题有自身的认知，即受众框架：(a, b)（即议题接收方对议题两个方面并无明显基于利益的偏好）或 (A, b) 或 (a, B)。

结合既有研究对框架效应的解释，本文提出如下假设：当议题发起方通过框定议题发出传者框架之后，如果传者框架与受众框架一致，议题传播便会成功。反之，如果传者框架与受众框架不一致，议题传播则会失败。若两者既不一致也无明显冲突，则议题传播结果未知。

在对框架概念进行可操作处理后，我们可以将发起方与接收方之间的框架互动类型化，当议题发起方强调 a，传者框架为 (A, b) 时，受众框架有三种情况：(A, b) (a, b) (a, B)。结合上文所提出的假设，传者框架和受众框架会出现三种互动类型：第一种类型即是彼此合作，议题传播成功；第二种是态度模糊，成败未知；第三种是相互对抗，议题传播失败。

如何衡量议题传播的成败，即因变量的测量标准，需要进行一定的说明。国际议程设置本质是以特定的政策手段解决对应的一类国际问题，相关政策的制定与执行是评价国际议程设置效果的关键。对于议题传播而言，政策制定与通过是其主要目标。结合各国际组织与国际机制的决策程序进行思考，当大多数国家表示同意，且能够主导议程、或在议程中处于关键位置的主要大国没有表示明确反对时，即可认为议题传播成功。此外，议题传播与政策执行依然存在联系。行为体在考量具体的政策方案时，除了面对发起方的议题传播，也需要考虑国内现状、外部压力等因素，而这也影响其对相关方案的态度。相比于较为稳定的传播效果，国内政治经济关系等要素处于

^① Thomas Nelson, Zoe Oxley and Rosalee Clawson, "Toward a Psychology of Framing Effects", pp. 221-246.

□ 当代亚太

动态变化当中，行为体可能在通过政策后再次选择消极执行，甚至退出既有安排，在这种情况下，议题传播的效果便是模糊未知的。

表 1 框架互动的类型化及相应的议程设置结果

议题发起方的传者框架 议题接收方的受众框架	(A, b)
(A, b)	框架匹配，议程设置成功 (政策安排因传播效果好而获得通过)
(a, b)	框架模糊，成败未知 (政策安排通过但执行存疑， 且无法体现议题传播的主要作用)
(a, B)	框架冲突，议程设置失败 (政策安排因传播效果不理想而未能通过)

资料来源：笔者自制

(二) 对框架互动的进一步解释

在将框架互动类型和议题传播效果分别视为自变量和因变量后，更为重要的问题在于对不同类型受众框架产生的解释。具体而言，在国际议程设置当中，影响议题接收方态度和观点的具体因素有哪些，如何从国际政治的角度对其进行解读。如前所述，议题发起方和接收方都会基于自身的固有认知和对特定问题的立场形成各自的框架，进而形成不同类型的框架互动、产生不同的议题传播效果。但这仍不足以解释从框架互动到议题传播的动力机制。框架匹配、模糊或是冲突，这些类型是如何形成的，同样是本文需要考察的问题。

借鉴恩特曼的研究成果，本文归纳出两个影响议题接收方认知的关键要素：议题等级和行为体认同。议题等级和行为体认同。具体而言，议题等级关乎议题接收方对议题内容的看法，并会对这一议题在自身所关注的各项议题中进行优先级排序。特别是对于接收既定议题的受众而言，其对议题等级的认知是影响框架互动和议题传播的关键。受国内政治等因素的影响，接收方的议题等级认知并不稳定，需要进行更为深入的考察。既有研究将问题属性视为议程设置的关键，并强调在议题传播阶段进行利益动员、建立议题联盟，这都是在关注问题的重要性和共识性。但对问题优先程度的看法，发起方和接收方之间可能会有不同，进而产生框架冲突，影响议题传播。行为体认同则是议题接收方对议题发起方的认知与态度，这对国家判断和解读他国

行为有着重要影响。^① 如果接收方对发起方抱有强烈的不信任感，发起方的倡议自然难以得到响应。从国际关系研究的角度看，接收方认知形成随后做出特定反应，仍属于行为体对外行为的范畴。理解行为体的政策行为，体系和单元层次的观察不可缺少。对一个议题的受众而言，其对这一议题的态度和看法是怎样的、是否会发生变化，即受众框架形成和转变的问题，这需要回归体系和单元层次的现实情况，结合时代背景和具体情境进行更为深入的考察。例如，当行为体感知到了来自国际体系的结构压力或者其国内执政与决策集团持有特定的观点和主张时，都会导致相应框架的出现。由此，本文建立了“体系结构/国内因素变化——受众认知变化——框架互动变化——议题传播效果变化”的因果链条，以此解释国际议程设置中议题传播成败的原因。

至此，本文形成较为明确的分析逻辑，即针对国际议程设置成败的现象，需要关注议题传播阶段的效果。议题发起方和议题接收方在议题形成之后会有不同的框架，并在议题传播阶段产生互动，进而通过框架效应影响其结果。框架互动的形成，则需要考察议题等级和行为体认同两个可以体现受众方认知的因素。

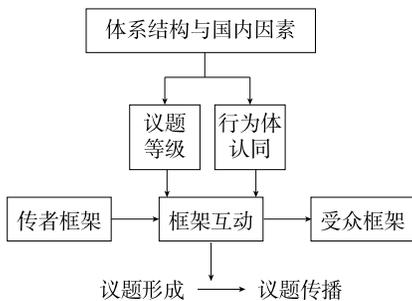


图1 框架互动对议题传播的作用机制

资料来源：笔者自制

(三) 案例研究提要

本文尝试在各互动类型下选择典型案例进行相合性检验，所提取的自变

^① 李旻：《试析朝鲜王朝末期的“俄国威胁论”——真实性、信息因素、国际政治观念与话语表述》，载《当代亚太》2019年第5期，第137~138页。

□ 当代亚太

量为传者框架和受众框架的互动类型，因变量是国际议程设置行为在议题传播阶段的成败效果。传受框架匹配、议程设置成功的案例为，加拿大推进国际禁雷议程设置并促进《渥太华禁雷公约》签署的实践；框架互动模糊、议程设置效果未知的案例为 2015 年欧盟发起的难民接收配额制；双方框架冲突、最终导致议程设置失败的案例为，20 世纪 60 年代法国以“空椅子”政策抵制美苏在联合国提出的核裁军议题。综合三个案例来看，因变量的取值都有所不同，成功、模糊以及失败这三种结果能够涵盖文中所提出的假设。在三个案例中，议题发起方和议题接收方在议题等级和行为体认同上都有较为明确的体现，对于因果机制的考察，三个案例能提供一定程度的解释。

需要说明的是，案例选取的标准在于对应分析框架，以案例内各变量的形成与变化来检验前文提出的假设，甚至支撑相应的观点。各案例间并不存在比较关系，也难以严格控制国际议程设置中的各个变量进行案例间比较。不同议题领域的议程设置实践都存在成功和失败的可能，其结果更要看议题相关方的利益认知差别，即框架理论下传者和受众在议题等级和行为体认同上的不同观念。故此，虽然案例之间在时间、地域和领域上存在差异，但在各个案例内部，议题接收方基于行为体认同和议题等级形成的受众框架，及其与传者框架间的互动结果才是影响议题传播效果的关键因素。

三、框架匹配的国际议程设置：以加拿大推动国际禁雷议程为例

禁雷议题源于对地雷^①的大规模使用。从人道主义视角看，地雷滥用带来的问题在于地雷造成的伤亡人数超过了核武器、化学武器和生物武器的总和；^② 排雷的高昂成本也限制了欠发达国家的相关工作；雷害问题使本应得

① 这里的地雷指“防步兵地雷”“防坦克地雷”等现代地雷。根据人民网提供的数据，二战期间参战各国共埋下 3 亿多枚反坦克地雷，因地雷而丧命的人数超过 100 万，全球仍有 1.1 亿枚地雷分布在 100 多个国家和地区。参见《说说地雷那些事儿》，人民网，2018 年 12 月 7 日，<http://military.people.com.cn/n1/2018/1207/c1011-30449258.html>；2020 年国际禁雷运动（ICBL）的数据显示，当年至少发生 7073 起地雷、战争遗留爆炸物事件；2492 人死亡，4561 人受伤，雷害伤亡人数中 80% 是平民，参见“Landmine Monitor 2021”，ICBL，<http://www.the-monitor.org/media/3318354/Landmine-Monitor-2021-Web.pdf>。

② Richard Price, “Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines”, *International Organization*, Vol. 52, No. 3, 1998, p. 629.

到开发的土地被闲置与遗弃，地雷释放重金属造成的生态破坏又为当地经济发展增加了新负担。

（一）禁雷议题的发起与早期实践

地雷使用具有保卫行为体自身安全的正当目的性，但由于其无差别毁伤的特征，会对无关民众造成伤害。因此，地雷议题便涉及“维护安全”和“保护人权”两个存在冲突的问题属性。进入 20 世纪 70 年代，地雷使用逐渐显现出严重的后果。作为“致力于为武装冲突和其他暴力局势受害者提供保护和援助”的国际组织，^① 国际红十字会很早便注意到了地雷滥用所带来的人道主义危害。其文件的相关阐述有：“一线医生直接目睹地雷在世界范围内给平民造成的痛苦”，^② “地雷仍会持续造成人员伤亡，并使人们无法获得水、耕地、医疗服务等”。^③ 在国际红十字会等行为体的倡议之下，1980 年，联合国通过了《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》（以下简称《公约》）、《禁止或限制使用地雷（水雷）、饵雷和其他装置的议定书》（以下简称《议定书》）。^④ 然而，就目前看来，取得的成果十分有限。首先，各国并未充分认识到雷害问题所造成的人道主义危机和人权侵犯问题，仍停留在“维护安全”的认知框架之下。《公约》以及《议定书》的通过均属于联合国的裁军议程，使这一人权议题变成了军控议题。参与国同意就地雷的使用范围做出限定，但并没有放弃使用地雷的权利。其次，一些中小国家是地雷滥用和雷害问题的重灾区，^⑤ 却没有参加该协定。最后，《议定书》未对地雷伤害的赔偿和扫雷国家的责任做出规定，低强制力使其难以有效解决雷害问题所带来的人道主义灾害。

① “Mandate and Mission”, ICRC, <https://www.icrc.org/zh/who-we-are/mandate>.

② “Overview of the Convention on the Prohibition of Anti-Personnel Mines”, ICRC, August 15, 2007, <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/legal-fact-sheet/landmines-factsheet-150807.htm>.

③ “Mandate and Mission”.

④ “Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and Other Devices as Amended on 3 May 1996 (Protocol II to the 1980 Convention as Amended on 3 May 1996)”, United Nations, https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.40_CW%20P-II%20as%20amended.pdf.

⑤ “Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects (with Protocols I, II and III)”, United Nations Treaty Collection, Geneva, October 10, 1980, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVI-2&chapter=26&clang=_en.

□ 当代亚太

可以发现，以国际红十字会为代表的议题发起方所发出的传者框架主要强调雷害问题对人权的危害。但在全球冷战和军备竞赛的大环境下，有关武器制造和使用的相关议题，即使有出于保障人权的考量，也会被纳入到裁军、军控的相关议程之下，议题接收方的受众框架仍以维护自身生存和安全为主，很难彻底放弃使用某项武器的权利。^①

(二) 传者框架的形成

20世纪90年代，加拿大成为推动全球雷害问题解决的主导力量。^②在“中等强国”这一外交定位的影响下，在美俄等大国无意着力解决雷害问题时，加拿大选择对这一问题进行关注、强调和倡议，通过联合相关国际组织和国家、开展各种外交活动，进行人权方面的框定与强化，成功使国际社会接受了禁雷规范，最终签订《渥太华禁雷公约》。

两极格局的瓦解为加拿大参与国际经济政治活动提供了更多契机和选择。作为中等强国，^③加拿大考虑自身文化信仰和争取多数支持的因素，在开展外交活动时更加偏重于人权、繁荣、民主等带有强烈价值倾向的领域。而针对包含解决全球雷害问题在内的全球治理，自然成为加拿大开展对外活动的重要方向。加拿大与国际人道主义行动有着长期联系，《渥太华禁雷公约》符合加拿大作为中等强国的行为逻辑，加之其在地雷生产和军售方面并无特殊利益和经常性使用地雷的战略理由，成为解决全球雷害问题的领头羊是非常自然的。^④

在参与和推动解决全球雷害问题的过程中，加拿大通过对外政策强化了这一议题的“人权保护”属性，成功向议题接收方发出传者框架。时任加拿大外交部部长劳埃德·阿克沃西（Lloyd Axworthy）的外交政策试图以人类安全（human security）概念为基础，强调对人权而非军事和经济利益的

① “Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects (with Protocols I, II and III)”.

② 鉴于公众对地雷的毁伤性影响深感厌恶，加拿大政府积极推动禁雷行动，并于1997年12月联合百余国在首都渥太华签署《渥太华禁雷公约》。参见“Overview of the Convention on the Prohibition of Anti-Personnel Mines”。

③ Adam Chapnick, *The Middle Power Project: Canada and the Founding of the United Nations*, Vancouver: UBC Press, 2005, pp. 95-148.

④ Lydia Monin and Andrew Gallimore, *The Devil's Gardens: A History of Landmines*, London: Random House UK, 2002, p. 30.

优先保护。^① 加拿大的具体实践在于：第一，加拿大以相关政策表明对雷害问题人道主义灾害的高度重视。在1996年1月审查《公约》期间，加拿大政府便宣布立即暂停生产、转让和实际使用杀伤人员地雷，首次表示支持禁止杀伤人员地雷。第二，加拿大多次同国际禁雷运动等国际组织与团体进行沟通合作。加拿大政府部门协助起草禁雷政策文本，为相关活动提供后勤保障，通过多种途径方便公众随时了解禁雷过程中的事态发展。第三，利用多种资源、在多个外交场合进行议题传播。加拿大努力为联合国、地区间和“渥太华进程”中以杀伤人员地雷为核心的各项决议争取支持。加拿大外交和国际贸易部成立了排雷行动小组、任命排雷行动大使，专门负责地雷相关工作，以确保“加拿大能够继续在地雷问题上发挥国际领导作用”。^② 此外，加拿大与第一批加入《公约》的挪威签订了《利索恩宣言》（Lysøen Declaration），表明两国在包括地雷等若干问题上的一致立场与政策合作，“在加强人类安全、促进人权、加强人道主义法、防止冲突、促进民主和善治等领域建立一个协商和一致行动的框架”。^③

综上所述，加拿大对这一议题进行了偏重于人道主义灾害和人权侵犯方面的议题框定，形成了“禁雷以保护人权”的传者框架。在自身的积极行动以外，加拿大联合其他持有相同立场的国家和国际组织，在多个场合共同发声，强化了传者框架的影响力。

（三）受众框架的变化及其原因

在国际格局和传统认知的影响下，地雷的主要使用国选择在既有裁军议程下解决地雷滥用问题，不愿放弃使用地雷的权利。实现“限雷”向“禁雷”的转变，需要尽可能引发相关各行为体的共鸣和认同。20世纪90年代，在加拿大的推动下，“禁雷”成为国际社会的共识，多数国家签署了《渥太华禁雷公约》。

1. 国际社会对禁雷规范的认同

《渥太华禁雷公约》明确规定，完全禁止使用杀伤人员地雷（Anti-

① Lloyd Axworthy, Knut Vollebæk, Stein Kuhnle and Sorpong Peou, “Introduction: Human Security at 20—Lysøen Revisited”, *Asian Journal of Peacebuilding*, Vol. 2, No. 2, 2014, pp. 143-149.

② 以上三点内容均引自“Canada”, *Landmines and Cluster Munition Monitor*, <http://archives.the-monitor.org/index.php/publications/display?url=lm/1999/canada.html#fn916>.

③ Lloyd Axworthy, Knut Vollebæk, Stein Kuhnle and Sorpong Peou, “Introduction: Human Security at 20—Lysøen Revisited”.

□ 当代亚太

Personnel Landmines)。^① 首先，从遵守和执行方面来看，该公约要求各缔约国起诉并惩处参与公约所禁止活动的人员、每年向联合国秘书处提交报告以通告其采取的措施。^② 它着眼于应对地雷滥用所造成的人道主义危机，更加强调对平民生存权利的保障维护，体现了“保障人权”为主的框架。其次，从接受国家的范围来看，“除芬兰和波兰之外的所有欧盟国家；除古巴和美国之外的所有美洲国家；除埃及、利比亚、摩洛哥和索马里四国之外的所有非洲国家”均是《渥太华禁雷公约》的缔约国。^③ 最后，从《渥太华禁雷公约》内容和覆盖范围，以及有关地雷使用问题的各主要行为体对其态度来看，作为议题接收方，国际社会已逐步接受了出于人道主义目的而进行禁雷的规范，形成了“禁雷以保护人权”的受众框架。

2. 受众框架变化的驱动力量

国际社会对全球性雷害问题的认识发生变化，从最初裁军议程下的安全问题转变为人权保障问题，对地雷的态度也由“限雷”转向“禁雷”。之所以会有这样的转变，与国际格局的变化、科学技术的进步等因素不无相关。

第一，国际格局已发生重大变化。冷战结束后，两极对峙的紧张气氛和东西方之间的激烈对抗已不再是主流，和平稳定的国际环境有益于实现人员、资本等生产要素在全球范围内自由流动，使作为战争工具的地雷在一定程度上失去了使用的可能性和储备的必要性，也使各国从对放弃使用地雷持保留态度转而支持禁雷倡议。

第二，战争形态的变化和相关技术的提升使地雷的潜在毁伤效用降低。随着人工智能、无人机等科学技术逐渐应用于军事行动当中，无人作战、空中作战展现出巨大潜力，^④ 地雷难以在新式作战中展现其优势。“海湾战争表明，装备精良的主力部队在高强度战争中可以轻松地绕过雷场或炸毁雷场”。^⑤

第三，相关国际组织与国际倡议的联合。冷战结束后，由国际残障组织、地雷咨询团体等 6 个非政府组织发起了旨在紧急应对杀伤人员地雷在全

① “Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and Other Devices as Amended on 3 May 1996 (Protocol II to the 1980 Convention as Amended on 3 May 1996)”.

② “Overview of the Convention on the Prohibition of Anti-Personnel Mines”.

③ Ibid.

④ 贾子方、王栋：《人工智能技术对战争形态的影响及其战略意义》，载《国际政治研究》2020年第6期，第36~59页。

⑤ Lydia Monin and Andrew Gallimores, *The Devil's Gardens: A History of Landmines*, p. 8.

世界造成人道主义破坏的“国际禁雷运动”。^① 在这一平台的协调运作下，各支关注雷害问题的力量得以整合资源，极大地推动了全球禁雷事业的发展。^②

第四，走出两极对抗阴影的各国开始发出独立声音。在美俄等国仍偏好以裁军议程为主的方式解决雷害问题时，加拿大、奥地利、比利时等拥有一定议程设置资源的“渥太华进程”核心成员国，倡导将雷害问题纳入人权保护议程，以彻底实现全面禁雷。^③

（四）框架互动效果及其影响因素

至此，针对包含人权属性（a）和安全属性（b）的雷害解决议题，传者框架与受众框架达成了一致，均认为地雷使用带来的人道主义危害更大，更倾向于禁止相应地雷的使用，即（A，b），互动结果属于框架匹配类型。拆解匹配型互动的动力机制可以发现，受众框架变化进而接受议题的内在表现为，对于受众行为体而言，雷害问题在人权方面的等级发生了变化。地雷使用在安全属性上的等级减弱，人权属性上的等级相对上升；而对行为体认同而言，加拿大坚持在多边机制框架下活动，且出于中等强国的良好国际形象，受众对传者本身也是认同的。与一开始发起议题的国际红十字会相比，加拿大作为主权国家，能够灵活开展各种双、多边外交活动，包括同挪威等拥有相同立场的国家开展更为深入的合作。此外，作为发达国家和中等强国，加拿大拥有明显的资源优势。进入20世纪90年代，加拿大开始为一些欠发达地区和雷害重灾区资助防雷宣传培训。加拿大国际开发署（CIDA）自1993年以来不断为阿富汗、安哥拉、柬埔寨、老挝和萨尔瓦多提供资金援助，国际红十字会也受到了其资金支持。^④ 在1996年加拿大宣布采取禁雷政策后，比利时、日本、澳大利亚、德国也相继宣布禁雷，且在加拿大的领导和联合下，主要大国受到了一定的政治和舆论压力，立场得以转变，英、法两国最终也加入到渥太华进程当中。^⑤

对于议题接收方而言，其对议题等级和行为体认同的认知变化则与冷战

① “ICBL Campaign Chronology”，http://www.icbl.org/media/916929/icb009_chronology_a5_v4-pages.pdf.

② 唐纲：《中等强国参与全球治理研究——议程设置的视角》，上海外国语大学博士学位论文，2012年5月，第97页。

③ 孟德广、杨建辉：《世界雷患与限雷、禁雷》，载《轻兵器》2010年第17期，第10~14页。

④ “Canada”。

⑤ 唐纲：《中等强国参与全球治理研究——议程设置的视角》，第104页。

□ 当代亚太

结束带来的国际权力结构变动、全球化带来的各国交往互动与相互依赖加深、科学技术进步导致的战争形态与防御手段改变等因素息息相关，并最终产生了匹配类型的“传—受”框架互动。考察禁雷议题的传播效果可知，该议题的主要成果《渥太华禁雷公约》于1997年获得通过，有122个国家当即签署加入，“标志着各缔约国首次同意完全禁止一种已广泛使用的武器”。^①主要大国中，法英两国选择加入《渥太华禁雷公约》；美、俄、中三国虽没有加入条约，但它们不仅没有妨碍或阻止该公约的执行，而且对禁雷规范和条约内容都表示一定程度的支持。“美国正在对其关于杀伤人员地雷的政策进行全面审查，以评估加入《渥太华禁雷公约》的可能性。俄罗斯代表团在第十届缔约国会议上表示，他们并不排除加入《公约》的可能性，但其加入取决于技术、资金和其他问题能否得以解决”；^②“中国虽未加入《渥太华禁雷公约》，但赞赏公约体现的人道主义精神，认同公约的宗旨和目标”，并“愿与‘渥约’缔约国保持沟通与交流，为彻底解决杀伤人员地雷问题造成的人道主义关切作出贡献”。^③在第28届红十字与红新月国际大会上，“几乎世界上所有国家都一致同意重申最终在全世界消除杀伤人员地雷的目标”。^④

四、框架模糊的国际议程设置：以欧洲应对难民危机为例

2015年，数百万来自中东北非国家的难民涌入欧洲。作为应对，欧盟正式出台《欧洲移民议程》，试图推行配额制促使成员国协力应对难民安置问题。^⑤然而，议题发起方和议题接收方之间的框架并不完全一致。

需要说明的是，欧盟等议题发起方在欧盟范围内发起难民配额制的倡议，属于区域议程设置的范畴，但对难民的接收和安置不仅事关欧盟成员国

① “Overview of the Convention on the Prohibition of Anti-Personnel Mines”.

② “Progress and Challenges in the Second Decade of the Mine Ban Convention”, ICRC, <https://shop.icrc.org/download/ebook?sku=0846/002-ebook>.

③ 《渥太华禁雷公约》，中国外交部官网，2011年4月7日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/jks_674633/zclc_674645/cgjk_674657/200802/t20080229_7669127.shtml.

④ “Overview of the Convention on the Prohibition of Anti-Personnel Mines”.

⑤ “European Agenda on Migration” (13/05/2015), Official Journal of the European Communities, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015AE4319&from=EN>.

和瑞士等非欧盟申根区国家，^① 而且涉及土耳其等周边国家，相关安排也将这些国家纳入其中。事实上，作为影响地区稳定和人权保障的大事，难民危机从一开始便引起国际社会的高度关注，联合国相关机构多次对这一问题发表看法与建议。除欧洲国家外，对这一问题的处理也会对中东北非地区的稳定、全球恐怖主义问题的解决产生深远影响。^② 且这一事件并非欧盟和区域大国对其他成员国的要求和指令，符合行为体使其有关特定问题的解决方案得到认可并形成具体安排的整体进程。^③ 从这些方面来看，欧洲国家应对难民危机同样可以作为国际议程设置的事例进行考察。

（一）传者框架：欧盟及主要大国的努力

就设置以配额制应对难民危机的国际议程而言，议题发起方主要是欧盟与地区主导大国之一的德国。议题发起方拥有权力优势，为成功设置议程做出较大努力，且议题具有紧迫性，在这一议题上最终形成传者框架。

难民危机爆发后，时任欧盟委员会主席容克（Jean-Claude Juncker）在2015年的咨文中表示，欧盟将拿出18亿欧元以解决此次危机，并希望所有成员国都参与进来。^④ 容克提醒成员国，欧洲地区面临严重的人口老龄化问题，需要劳动力和人才。^⑤ 现任主席冯德莱恩（Ursula von der Leyen）同样在咨文中呼吁成员国进行深入合作以更好地解决难民问题，并强调移民文化是欧洲文化的一部分。^⑥ 此外，自《申根协定》签署以来，民众的自由通行和无限期居住规范以及相应的移民管理制度成为欧盟引以为傲的先进治理水平的范本。加之将人权保护进行国家保护与区域保护相结合的规范，^⑦ 欧盟

① 《2015年赴欧盟国家未成年难民激增》，新华网，2016年5月3日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-05/03/c_128953978.htm。

② 张久安：《欧洲难民危机：历史、成因及其全球影响》，载《思想政治课教学》2015年第11期，第49～53页。

③ 张发林：《全球金融治理议程设置与中国国际话语权》，第106～131页。

④ “State of the Union 2015”，European Commission，https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/state_of_the_union_2015_en.pdf；《容克发表“盟情咨文” 欧盟欲在成员国间强制分摊16万难民》，人民网，2015年9月10日，<http://world.people.com.cn/n/2015/0910/c157278-27566909.html>。

⑤ “State of the Union 2015”。

⑥ “State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary”，European Commission，https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_20_1655。

⑦ 季金华：《公民身份的扩展与欧盟区域人权保护原则》，载《政法论丛》2014年第3期，第23～29页。

□ 当代亚太

从自身能力和意愿出发，进行了“以配额制来合作解决难民问题”的议题框定。

在欧盟成员中，德国是推动接受难民配额制的主要力量。《都柏林公约》规定难民进入的首个国家负责其后续安置，而面对 2015 年以来大规模的难民潮，既有安排已不再适用。出于发达国家和地区“领头羊”所要承担的义务和责任，德国支持欧盟的难民配额制安排，时任德国总理默克尔呼吁为每个国家设定配额，以欧洲团结的精神分担难民数量。^① 作为欧盟经济实力最强的国家和土—欧合作的牵头国家，德国还要承担欧盟就难民问题支付给土耳其 60 亿欧元援助款的大部分。此外，德国政府还宣布拨出超过 60 亿欧元用于容纳和照顾 80 万新难民申请人；^② 截至 2020 年，德国是收容难民最多的国家。^③ 以上可见，德国以积极开放的姿态对待大批难民的涌入，并以切实行动支持欧盟提出的难民配额制方案，形成“以配额制来合作解决难民危机”的传者框架。

如果说欧盟与德国为设置以配额制解决难民问题的议程提供了权力优势，那么，难民潮则以其实际影响表明欧盟必须以整体性安排迫切应对这一危机。2015 年，来自中东北非的百万难民抵达欧盟国家，这是单年记录以来最多的一次。^④ 由此带来的一系列人道主义惨剧，使欧盟国家面临国际舆论的谴责及来自各方的压力。2016 年，时任联合国秘书长潘基文（Ban Ki-moon）表示：“担心欧洲国家正在采取越来越严格的移民和难民政策，它们

① Laura Smith-Spark, “Merkel Calls for Migrant Quotas for EU States to Combat Crisis”, CNN, September 8, 2015, <https://edition.cnn.com/2015/09/08/europe/europe-migrant-crisis/index.html>.

② Atika Shubert, “Refugee Crisis: How Germany Rose to the Occasion”, CNN, September 14, 2015, <https://edition.cnn.com/2015/09/13/europe/germany-refugees-shubert/#:~:text=Germany%20has%20set%20%246%20billion%20aside%20to%20care,to%20refugees%20-%20but%20some%20aren%27t%20so%20sure>.

③ “Number of Asylum Applicants in Germany in 2022, by Country of Origin”, Statista, <https://www.statista.com/statistics/911586/country-origin-asylum-applicants-germany/#:~:text=Germany%20has%20long%20been%20involved%20with%20international%20asylum,Iraq%2C%20with%2023%2C276%20and%2015%2C604%20first-time%20applications%20respectively>.

④ “The EU-Turkey Deal, Five Years On: A Frayed and Controversial but Enduring Blueprint”, Migration Policy Institute, April 8, 2021, <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on#:~:text=Success%20has%20been%20more%20mixed%20in%20Turkey%2C%20where,Syrian%20refugees%20in%20Turkey%20between%202016%20and%202019>.

有道德和法律上的义务帮助那些逃离战争的人。”^①一些成员国则面对来自国内的压力。2015年6月，约1.5万名瑞典公民在首都通过游行示威支持收容安置难民，促使瑞典各界对难民问题的处理形成较为一致的态度。^②当时欧盟缺乏分担应对大规模庇护申请的协调机制，南欧和东欧国家承担了更多的难民安置任务，这与欧盟成员国之间经济水平和相应能力的表现是不相符的。2015年以来的难民危机对欧洲一体化产生重大影响，导致一些成员国对现行一体化制度安排不满。^③

综上，欧盟和德国试图以配额制应对前所未有的难民问题，并进行了相应的议题框定，形成了特定的传者框架。而欧盟的主导权力、德国的极力推动、议题本身的紧迫和重要，都促使各国就配额制达成一致。

（二）受众框架：差异性背景下受众方的模糊态度

对于由欧盟提出并主导、德国大力呼吁的难民配额制，作为议题接收方的各成员国表现出支持、犹豫或拒绝的不同态度。因此，考察解决难民危机中作为议题接收方的欧盟成员国的受众框架，需要综合考虑欧洲一体化进程的差异性，尤其要考虑在难民冲击下因地理位置、经济水平、国内政治等因素所造成的不同国家的认知差异。下文将对不同类型的受众框架分别进行考察。

第一类以瑞典为代表，选择支持难民配额制。瑞典是最早同德国一道呼吁各国采取难民配额制的国家。2015年，时任瑞典首相斯蒂凡·洛夫文(Stefan Lofven)与时任德国总理默克尔举行会晤，共同支持欧盟即将提出的难民配额制计划。^④2016年，瑞典出台了更包容开放的移民政策，包括放宽对25岁以下青年的移民限制，将临时居留时限从12个月延长至13个月，部分儿童将更容易获得永居等。^⑤

① “UN Chief Criticises European Restrictions on Refugees”, The Guardian, April 29, 2016, <https://guardian.ng/news/un-chief-criticises-european-restrictions-on-refugees/>.

② 《综述：面对难民问题：北欧四国互相指责》，人民网，2015年9月23日，<http://world.people.com.cn/n/2015/0923/c1002-27626011.html>。

③ “The EU-Turkey Deal, Five Years On: A Frayed and Controversial but Enduring Blueprint”.

④ “Germany, Sweden Press for Open-Ended Refugee Quotas”, Portland Press Herald, September 8, 2015, <https://www.pressherald.com/2015/09/08/germany-sweden-press-demand-for-open-ended-refugee-quotas/>.

⑤ 《瑞典出台新难民政策法案》，人民网，2016年4月8日，<http://world.people.com.cn/n1/2016/0408/c1002-28258824.html>。

□ 当代亚太

第二类以法国、奥地利为代表，对难民配额制的态度较为犹豫。相比德国的积极支持，法国对难民配额制则更加谨慎。难民危机伊始，法国对配额制表示支持。在德国发出倡议之后，时任法国总统奥朗德即承诺法国将接收 2.4 万名难民。但法国内部的意见并不统一。2016 年，时任法国总理曼努埃尔·瓦尔斯（Manuel Valls）拒绝了在欧洲各地分配难民的永久配额制的设想。^① 同样，奥地利对于难民配额制的态度也发生较大变化。2015 年 5 月，时任奥地利总理维尔纳·法伊曼（Werner Faymann）表示，“欧盟应快速制定规则，以便将来所有成员国都愿意以一定规模接纳难民”。^② 而在 2016 年，时任奥地利外交部部长塞巴斯蒂安·库尔茨（Sebastian Kurz）则表示难民配额制是错误的，转而支持匈牙利等拒绝配额的国家。^③

第三类以东欧四国为代表，在配额制推行之初便拒绝接受难民。东欧四国常被视为通往西部和北部较富裕欧盟国家的跳板，对欧盟规范和身份的认同不如欧盟早期成员国那般强烈。它们对难民配额制产生抵触态度。匈牙利甚至通过新法律，赋予相关执法部门新的权力以应对难民问题。^④

除欧盟成员国之外，难民配额制也牵涉土耳其这一欧盟邻国。由于地理位置靠近中东地区，土耳其成为欧盟解决难民问题的重要参与方和议题接收者。2016 年 3 月，欧盟与土耳其达成协议，即试图进入希腊的非正常移民将被送回土耳其，土方将采取措施阻止新的移民路线开放，并以欧盟设置的数额来接收相应的难民。^⑤ 作为交换，欧盟同意向土耳其支付 60 亿欧元的援助

① “France Draws the Line on Accepting Additional Refugees”, Al Jazeera America, February 13, 2016, <http://america.aljazeera.com/articles/2016/2/13/france-draws-the-line-on-accepting-additional-refugees.html#:~:text=French%20Prime%20Minister%20Manuel%20Valls%20rejected%20on%20Saturday,summit%20to%20discuss%20the%20EU%20crisis%20over%20migration>.

② “Austria Wants Refugee Quota for Each EU Member”, Yahoo News, May 3, 2015, <https://news.yahoo.com/austria-wants-refugee-quota-eu-member-133448993.html>.

③ “Refugee Quotas are Wrong, Says Austria’s Foreign Minister”, Euobserver, October 3, 2016, <https://euobserver.com/tickers/135327>.

④ “Eastern Europe Rejects Refugee Quotas as Hungary Vows to Arrest Migrants”, Al Jazeera America, September 11, 2015, <http://america.aljazeera.com/articles/2015/9/11/eastern-european-countries-reject-migrant-quotas.html>.

⑤ 《一天一千人 欧盟为土耳其设置“难民配额”》，新华网，2016 年 3 月 4 日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-03/04/c_128771699.htm；《土耳其与欧盟原则达成“难民交易”》，新华网，2016 年 3 月 9 日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-03/09/c_128784567.htm。

款，并重新激活有关土耳其加入欧盟的谈判。^①

由此可见，针对难民危机带来的冲击，各国着眼于不同的角度、基于不同的考量形成了不一致甚至截然相反的受众框架。因此，很难对议题接收方的框架认知做出统一概括。综合各类国家的不同态度，受众框架与传者框架的互动结果只能模糊处理。而互动模糊结果下的议程设置效果，则需进一步考察。

（三）模糊型框架互动效果及其解释因素

从最终结果来看，难民配额制计划在欧盟层面获得了通过，但如前所述，相关政策安排的执行情况也能反映议题传播的效果。政策的通过可能来自表决机制、行为体内部压力等多方面影响，而执行不力则能在一定程度上反映接收方仍没有完全接受发起方所提出的倡议。欧盟成员国对难民配额制的执行即体现了这种情况。结合议题传播的角度和最终的执行效果，很难判断这一议程设置是否成功。

首先，即使成员国选择支持难民配额制，也不意味着议题传播成功。成员国同意这一安排，更多是来自国内政治的压力。这使得一些国家对此态度会发生转变，不稳定的立场也很难体现欧盟与德国的权力优势在其中的作用。以奥地利为例，与德国的亲密关系、国内民众对欧盟价值观的认同以及选民种族多样化的国内选举特点，使其在危机初期选择支持配额制。而随着民粹主义思潮的抬头和公众支持率下降，奥地利政府转而收紧难民政策。^②

其次，即使欧盟通过这一安排，部分成员国仍选择消极甚至拒绝执行这一方案。欧盟委员会在一份声明中表示：“匈牙利自配额制启动以来没有采取任何行动；波兰自2015年12月以来没有重新安置任何难民；自2016年8月以来，捷克没有重新安置任何人员，也没有做出任何新承诺。”^③ 尽管欧盟委员会一再发出警告和施加压力，但三国以难民会对国家公共安全构成直接威胁为由，抵制相关规定。欧盟决定以“违反法律义务”起诉三国，三国则

① “The EU-Turkey Deal, Five Years On: A Frayed and Controversial but Enduring Blueprint”.

② Isabella Bobadilla, “Refugees: Why do Some Countries Reject while Others Accept?”, <http://eucenter.scrippscollege.edu/wp-content/uploads/files/2018/03/Bobadilla-Isabella.pdf>.

③ “Relocation: Commission Refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice”, European Commission, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5002.

□ 当代亚太

坚持在法庭上与欧盟抗争。^①

最后，从执行难民配额制所产生的影响来看，很难对其成败进行定论。第一，难民仍难以得到妥善安置。截至2021年4月，配额制实施一段时间以来，仍有难民船在地中海倾覆，造成约130人伤亡。^②新冠肺炎疫情的爆发又为难民问题增添了新的隐患。各国将主要财力用于疫情防控和经济复苏，无法保证对所有难民进行病毒检测和疫苗接种。^③第二，部分国家对欧盟的整体性安排感到不满。波兰认为，接受和重新安置难民是国家安全问题，应在成员国一级加以考虑和处理。^④第三，难民问题加剧了社会矛盾和地区不稳定。大量难民因无法得到预期的安定生活和相关保护，极易受到极端民族思潮的煽动和蛊惑，转而进行社会犯罪和暴力活动。第四，欧洲各国民众对外来难民的不信任和仇视态度加剧，这成为宣扬民粹主义理念和反全球化主张的极右翼政党的政治资源。^⑤

当然，难民配额制仍有其积极的一面。拥有议程主导权的欧盟在推动移民、难民领域的一体化合作中积极作为，例如，在配额制之外，欧盟陆续颁布《欧洲边境和海岸警卫条例》《出境与入境信息条例》等更加详细的措施，试图在欧盟范围内建立标准统一的庇护制度。欧洲边境与海岸警卫局（FRONTEX）建立后，与成员国共同承担边境管控的职责，减轻了相关国家的管理压力。

综上所述，通过执行配额制，欧盟可以缓解部分成员国的难民接收压力，充分调动共同体内部的资源和力量，形成欧盟整体范围内的稳定与团结。而对成员国所面临的具体情形而言，接受或拒绝配额制，从国内政治压力和社会稳定的角度出发均有其合理之处。因此，配额制议题便涉及欧盟整体稳定（a）和成员国内部稳定（b）两个重要方面。相对于稳定的传者框架

① “‘Refugee Quotas Are Nonsense’: Poland, Hungary & Czech Republic Ready to Fight Brussels in Court”, RT, December 8, 2017, <https://www.rt.com/news/412385-refugee-quotas-european-court/>.

② “Mounting Death Toll in the Central Mediterranean Calls for Urgent Action”, IOM, April 24, 2021, <https://www.iom.int/news/mounting-death-toll-central-mediterranean-calls-urgent-action>.

③ 《疫情使欧洲解决难民问题面临更大压力》，中国国际问题研究院官网，2020年6月10日，https://www.ciis.org.cn/zt/kjxgfyyq/202007/t20200710_1329.html.

④ Isabella Bobadilla, “Refugees: Why Do Some Countries Reject While Others Accept?”.

⑤ 刘益梅：《难民危机与欧洲民粹主义崛起探析》，载《学海》2016年第4期，第42~48页。

(A, b), 各成员国的态度并不统一, 难以用一种受众框架来描述。因此, 当受众框架不明确, 进而与传者框架形成较为模糊的互动效果时, 议程设置的结果很难进行直接的成败判断。此中的框架效应是在不断变动的。难民议题的等级更多与国内选举政治挂钩。如果国内政治支持, 议题等级便会更加靠前, 难民配额制则容易通过; 如果国内政治反对, 则议题优先性降低, 政府会抵触欧盟的安排。对行为体认同的考察则更加清晰, 瑞典显然更认同欧盟规范, 而东欧四国对欧盟规范的认同则要低很多。因此, 议题接收方出于各种原因对议题没有一致的偏好和侧重, 这导致在议题传播阶段发起方和接收方无法产生共鸣、达成共识, 进而影响最终执行效果。

五、框架冲突的国际议程设置：以美苏核裁军倡议为例

1968年, 美、苏、英等国签订了《不扩散核武器条约》, 旨在防止出现新的拥核国家。但由于中法两个大国都拒绝参加该条约, 这一议程设置并不成功。既有研究认为, 有无议程切入点是能否进行议程设置的关键。显然, 联合国是最具代表性的国际议程设置切入点。对美苏进行核裁军议程设置的回顾, 需要考察冷战时期两极格局下联合国体系内议程设置的模式特征和美苏的权力优势。

核武器的发展、使用与处理贯穿冷战全过程, 且在联合国机制内, 美苏拥有其他国家无可比拟的权力优势。冷战伊始, 建立联合国的初衷便被权力政治和大国对抗所取代。^① 杜鲁门执政时期, 将掌控联合国视为美国对外政策的基石之一,^② 苏联在安理会中经常使用否决权维护自身利益。20世纪60年代中期, 苏联曾联合众多第三世界国家对联合国一些议程设置形成主导, 迫使美国使用否决权。^③ 在传统国际议程设置研究的视角下, 美苏是符合拥有“议程切入点”的议程设置主导性国家, 且具有推动核裁军以维护核垄断的意愿。然而, 议程设置实践的失败体现出传统路径无法解释这一现象, 框

① 杨泽伟:《雅尔塔体制与联合国》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》1997年第4期,第36~40页。

② 陈鲁直、李铁城主编:《联合国与世界秩序》,北京语言学院出版社1993年版,第32页。

③ 刘铁娃:《从否决权的使用看美国在联合国安理会中影响力的变化》,载《国际关系学院学报》2012年第6期,第15~26页。

□ 当代亚太

架理论或能提供一定的独特视角。

(一) 美苏的议题框定与传者框架

根据冷战时期联合国机制下国际议程设置的特征及核裁军议题的演进发展可知,对于推动核裁军议程设置而言,权力优势和问题属性优势已经具备,接下来需要考察议题发起方和接收方的各自框架,进而根据框架互动程度和议题传播效果来验证前文假设。

1. 美苏呼吁核裁军的基本逻辑

美苏出于以下考虑在全球范围内推进核裁军。一方面,美苏在长期的军备竞赛中认识到,无节制的发展军备不仅无益于自身安全,反而会使世界逐渐走向核战争。另一方面,在其他国家尚未成功研制出核武器之前,借相关议程在全球范围内限制核武器研发,可维护自身的核垄断地位。

在达成共识之前,美苏为了维持核垄断、保持核优势并形成核威慑,彼此间进行了激烈的博弈。美国于1946年6月提出“巴鲁克计划”(The Baruch Plan),被视为其进行核武器相关议程设置的初次尝试。苏联则明确反对这一计划,认为这是美国试图干预他国内政的手段。^①美国对其盟友亦有所保留,为维持核垄断地位更是限制了英国的核发展。^②赫鲁晓夫将拥有核武器视为国际地位的象征,认为核武器的存在助力美苏两国对国际局势产生决定性影响。苏联以大量的人力、物力与美国在核弹和运载工具方面开展竞赛,甚至不惜缩减军舰等常规武器的生产,呼吁核裁军的目的同样是为对方设限并发展自己。^③而美苏为维持核垄断所达成的《部分禁止核试验条约》,更是使中苏关系进一步恶化。^④

2. 强调“普遍安全”的传者框架

为了在联合国机制下成功地设置核裁军议题,美苏需要进行议题框定以引起议题接收方的共鸣和支持。两国在这一议题上的相关倡议和框定范围主要体现在联合国大会所通过的相关决议中。1959年第1380号决议认为,拥

① 北京大学国际政治系国际关系教研室苏联研究组:《苏联对外政策编年史1917~1978》,北京大学国际政治系1980年版,第75页。

② 崔兆艳:《战后初期美国对英国核外交政策的转变》,载《首都师范大学学报(社会科学版)》2006年第S2期,第138~142页。

③ 徐天新:《核武器与赫鲁晓夫的对美政策》,载《北大史学》2005年第00期,第119~136页。

④ 滕帅:《部分核禁试条约的签订与中苏关系(1962~1963)——对肯尼迪政府分化中苏同盟政策的再研究》,载《中共党史研究》2017年第9期,第62~70页。

核国家的增多将会加剧国际紧张情势，增加维持世界和平的困难。^① 1960年第1664号决议认为，拥核国家增多将会扩大和加强军备竞赛，进而危及国际和平与安全。^② 这些都体现了核裁军问题与国际和平、各国普遍安全的紧密联系。从《不扩散核武器条约》的文本来看，缔约的背景在于“考虑到核战争将对全人类造成破坏，需尽一切努力避免这种战争的危险”，“和平应用核技术的惠益，应为和平目的向条约所有缔约国提供”，最终目的为“缓和国际紧张局势，加强各国之间的信任”。^③

由此可见，基于维持核垄断地位和防止核战争的目的，美苏经过一定时期的谈判与博弈后，开始就全球范围内的核裁军问题达成一致，进而在联合国机制下开展议程设置行动。为了使这一倡议得到更多国家的响应，美苏没有强调这一倡议将会维持其对核武器及相关技术的垄断，而是放大这一议题在防止核战争、维持世界和平和各国普遍安全的作用，从而形成了特定的传者框架。

（二）战略自主、戴高乐主义与法国的受众框架

美苏是核裁军议题的发起方，两国针对该议题达成一致。作为有国际影响力的大国和主导欧共体政策的国家，法国对核裁军问题的相关认知和受众框架成为议题传播和议程设置的关键。考察法国的受众框架，首先需要了解冷战时期法国所面临的外部环境及其相应的对外政策。

在战后紧密的美欧关系中，法国一直是一个另类的存在。曾经的大国地位、强烈的民族主义情绪和国际政治的现实需要，都使法国没有单纯依附于两极的任何一方。一方面，作为资本主义国家，法国自然站在西方阵营，依靠美国的力量恢复自身经济并抗衡苏联；另一方面，法国并不满足于对美国的简单依附，既参与西欧的经济、军事合作，又追求自身的独立自主和在西欧的领导地位。^④ 1959年，戴高乐上台执政，法国形成以“戴高乐主义”

① “General Assembly-Fourteenth Session”, Official Documents System of the United Nations, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/142/03/IMG/NR014203.pdf?OpenElement>.

② “Resolutions Adopted on Reports of the First Committee”, Official Documents System of the United Nations, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/167/18/PDF/NR016718.pdf?OpenElement>.

③ “Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons”, International Atomic Energy Agency, <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1970/infcirc140.pdf>.

④ 陈佩尧：《独立自主的法国防务》，载《国际展望》1987年第15期，第23~24页。

□ 当代亚太

(Gaullism) 为原则和构想的对外政策。戴高乐主义以“独立”为核心，主要内容包括反对美国霸权、维护民族独立、发展独立防务核力量等。^① 由此，法国的对外政策更加自主。

独立自主和大国地位的强烈意愿、对美苏极强的不信任感，以及维护自身安全的客观需要，都使法国选择在军事议题上与两个超级大国保持一定距离，以自身的独立和安全为首要目标。在更具体的核裁军议题上，戴高乐将拥有属于自己的独立核打击力量视为法国成为战后世界大国的重要标志，即使在美国愿意提供核保护和出售核武器的情况下，戴高乐仍认为这会使法国受到美国的牵制，危害法国的独立自主。^② 因此，可以认为，在 1964 年法国拥有核打击力量之前，其在这一议题上的受众框架明显偏重于对核武器的独立拥有。即使几个拥核大国能够实现核武器的控制与裁减，但口头承诺的和平前景远不如实际掌握的“核大棒”重要。戴高乐在 1963 年的记者招待会上表示：“法国要有自己自由支配命运的权利和为保障它而斗争的手段。”“我们处在原子时代，我们是一个在任何时刻都可能遭到毁灭的国家，除非能肯定地使侵略者知道其自身也将遭到惨重的破坏，从而使侵略者改变其意图。这就说明我们既需要同盟，同时又需要独立。”^③ 1967 年，法国军方提出了“全方位防御战略”（la défense tous azimuts）的构想，即在加强自身国防力量的同时，不以任一国家为主要的防御对象，“而是应当能在任何地方进行干预”、建立“针对全世界的、全方位的防御体系”。^④ 而在法国拥有核打击力量之后，认为美苏的真正意图是为了巩固两国的核优势地位、保持与其他国家巨大的核差距，此种行为逻辑对法国的国家安全和独立自主仍是威胁，故法国拒绝了 1968 年的《不扩散核武器条约》，直至 1992 年才签署该条约。^⑤

① 吴国庆：《戴高乐主义初探》，载《法国研究》1984 年第 4 期，第 84~91 页。

② 陈乐民：《戴高乐主义和民族主义》，载《西欧研究》1990 年第 5 期，第 1~7 页。

③ 国际关系研究所编译：《戴高乐言论集（1958 年 5 月~1964 年 1 月）》，世界知识出版社 1964 年版，第 413 页。

④ 张锡昌、周剑卿：《战后法国外交史（1944~1992）》，世界知识出版社 1993 年版，第 145 页；“La Défense ‘Tous Azimuts’ Et ‘L’ art Du Réel Et Du Possible’”，<https://www.revuedesdeuxmondes.fr/wp-content/uploads/2016/11/91af957c22c9e14c880d74d2927755bd.pdf>。

⑤ 需要说明的是，法国于 1992 年签署《不扩散核武器条约》，主要是基于以下原因：一是冷战结束后世界安全环境发生重大变化；二是法国核试验已取得较大突破，缩小了与美国的核技术差距；三是 20 世纪 90 年代已有诸多国家加入该条约。

（三）议程设置结果与要素解释

通过对议题发起方和议题接收方的框架考察，该议题可简化至“普遍安全”（a）和“自主安全”（b）两个相互冲突的方面，普遍裁军和停止核试验能够形成一种各国普遍安全的环境，但对军事力量的限制又会使各国无法自主维护安全和独立，对国家主权构成威胁。故此这是一个典型的框架冲突案例。

从具体过程看，1961年第16届联大通过了美苏的联合提案，设立了由18个国家组成的裁军委员会，讨论全面彻底裁军、建立相互信任措施和停止核试验等问题，议题由此发起。^①1962年委员会举行第一次会议，法国拒绝参会，此即“空椅子政策”。戴高乐认为，美苏发起裁军议程的原因在于，限制他国军事力量特别是核力量的发展，从而维持自身的核垄断地位。^②以禁止核试验问题为例，美苏为首的委员会只强调停止现行的核试验，而不销毁已有的核武器，这便是一种实质上的核垄断。法国坚持美苏先销毁法国还没有的核武器，并停止生产飞机、火箭和潜艇等运载工具，美苏禁止核试验的议题只会束缚法国的军事力量发展，不利于法国的主权安全。1963年，美、苏、英三国签订《部分禁止核试验条约》。该条约宣称其目的在于结束军备竞赛、努力实现停止所有核武器试爆，并结束放射性物质带来的污染。但显然条约的实际内容与所作规定并不能达到这一效果，而是维护了三国的核垄断地位，限制了其他国家发展核武器与保卫自身安全的努力。法国对这一条约反应强烈，进而加速发展自身独立的核力量。1968年《不扩散核武器条约》签署时，已经拥有核武器的中法两国都没有选择加入。

由此可见，以美苏为代表的裁军委员会对裁军议题进行了强调各国普遍安全的框定，即（A，b）；而以戴高乐为总统的法国将此议题视为对本国自主安全的侵犯，其受众框架更加关注国家的独立自主，即（a，B）。此时便出现了传者框架与受众框架的冲突。从议题等级角度看，作为同时具有能力和意愿开发核武器的国家，自主拥有核武器对法国的国际地位和对外政策非常重要，既能使法国摆脱对美国的核依赖、应对苏联的核威慑，同时又能彰显自身的国际地位，增强对欧洲事务的话语权。而全球范围内的核裁军，无

① 张锡昌、周剑卿：《战后法国外交史（1944～1992）》。

② 参见1963年9月24～29日戴高乐巡视法国东南部罗纳河谷地区期间的演说，转引自国际关系研究所编译：《戴高乐言论集（1958年5月～1964年1月）》，第460页。

□ 当代亚太

论从维护自身安全角度还是从恢复大国地位的角度来看，都没有自主研发核武器重要；在对行为体的认同上，由于美国通过北约等地区安全机制对法国谋求独立地位和自主安全施加限制，以及冷战背景下作为对峙阵营国家的苏联对法国安全的天然威胁性，法国自然会对作为议题发起方的两国有不信任感，因而很难认同其行动和主张。因此，在特定国际格局和对外政策主张的影响下，法国形成了与美苏倡议相冲突的认知框架。当框架互动是一个冲突结果时，各方便会依据自身框架采取相应行动。根据议题传播成败的标准来看，1968年的《不扩散核武器条约》本质上维护了美苏的核优势地位，而相关安排从通过到执行都缺乏法国等有核国家的参与，故难以将这一议程设置视为成功。

六、结论与启示

通过对加拿大推进国际禁雷议程、欧盟应对难民危机、美苏设置核裁军议程三个案例的考察，我们可以得出一些基本结论和政策启示。就假设验证所得到基础性结论而言，议题相关方的框架互动至关重要，其会影响议程设置在议题传播阶段的成败。本文所选取的三个案例都为这一结论提供了支持。研究的政策启示在于，在进行国际议程设置时，议题发起方在进行议题传播时，即使所提出的议题及相关框定符合各方的部分利益，但是否会与接收方的其他利益、特别是核心利益产生冲突，将会影响议题传播的效果，进而影响议程设置的走向。此外，各国际机制和相关国际组织不仅是议程设置的平台和场所，拥有自主性的国际组织还能够影响各行为体的认知框架，甚至改变其固有判断。国际社会对雷害问题的解决从“限雷”向“禁雷”的转变，与国际红十字会、国际禁雷运动的倡议活动密不可分。因此，进行国际议程设置需要充分考察接收方的多重认知和利益考量，并善用作为平台的国际机制和国际组织。

议题形成后如何进行传播，使受众在事实判断和价值判断上形成对议题的认同至关重要。既有研究虽然注意到了这一阶段的重要性，但仅强调寻找共同利益是不够的。仅以笼统的利益概念来寻找议题发起方和议题接收方的共同利益，是一种粗糙且模糊的方式，对多元利益进行等级排序和程度划分是必不可少的。当共同利益仅存在于某些领域，因而而损失更重要领域的利

益时，双方难以达成共识。同样，受众对议题的感知还会受到对议题发起方认同程度的影响。基于此，树立并维护良好的国际形象、争取其他国际行为体的认同，对主要大国或国际组织推动国际议程设置具有重要的影响。

中国在进行国际议程设置和宣介自身主张时，也面临着与议题接收方的框架互动问题。例如，作为“一带一路”倡议的重要合作领域，中国对沿线国家的电力与能源开发投资备受关注。因为此类合作不只是以能源合作促进地区发展，还可能涉及可持续发展和生态环境保护等问题。^① 因此，合作既要基于全球气候治理共识，也要兼顾发展中国家的实际需要。只有关注并符合相关方的受众框架，才能获得更多的支持。此外，“中国外交强势论”的出现和扩散与守成国自身偏见性认知框架、中美双方对“大国”“负责任”等概念的认知存在差异有关。^② 所以，“做负责任大国”“践行正确义利观”是真正关乎中国国际形象、能以行为体认同的路径影响中国进行国际议程设置的关键因素，同样需要实现自我认知与外界期望的平衡，以此实现传者框架和受众框架的匹配，确保议题传播的效果。

① 《报告 | 海外煤电项目备受关注，“一带一路”如何应对环境风险？》，丝路国际产能合作促进中心，2020年12月11日，http://weixin.briicc.org.cn/Module_Think/ThinkPortal/ArticleDetail.aspx?aid=4060。

② 王艺潼：《解构“中国外交强势论”——基于国家角色理论的实证分析》，载《当代亚太》2019年第6期，第124~129页。

the U. S. strategic community has begun to refocus on limited nuclear war theory. What is the logic of the limited nuclear war, how the debate on limited nuclear war is going, and what influences will this debate affect U. S. nuclear policy, these issues have become critical in the discussion of U. S. nuclear strategy. The article concludes three mechanisms for how “limited nuclear war” functions a deterrent and operational role: compensating for conventional force inferiority, coercive nuclear escalation, and damage limitation. Then, the article reviews the debate in the U. S. strategic community in recent years about the necessity and operability of limited nuclear war. In the era of great power competition, the debate in the U. S. strategic community has enhanced the status of limited nuclear war in U. S. nuclear policy. However, limited by inherent flaws and technical factors, the hypotheses of limited nuclear war theory face serious practical dilemmas.

Key Words: U. S. Nuclear Strategy; Limited Nuclear War; Extended Deterrence; Nuclear Deterrence; Strategic Stability

About the Authors: Li Xiang is a Doctoral Student at Tsinghua University Department of International Relations; Gao Heng is a Doctoral Student at the Peking University School of International Relations

Understanding International Agenda Setting: Issues Communication and Frames Interaction

Yang Na and Cheng Hongyi

Abstract: The relative power advantage of an issue initiator, and the significance and urgency of the related issues influence the formation and institutionalization of the issue. However, in order to ensure the advocated issue being recognized and successfully push it into the international agenda, issue communication is also critical. Focusing on the effect of the issue communication stage, borrowing from the relevant research of frame theory, this article finds that interactions between the communicator frame and audience frame play a decisive role in the effect of issue communication and success/failure of agenda setting. For example, Canada’s promotion of the international ban on land mines has been successful because of synergies between communicator frame and audience frame. Meanwhile, the unknown effect of Europe’s response to the refugee crisis due to lack of clarity of audience frame. Another classical case is the failure of U. S. -Soviet nuclear disarmament initiative due to the conflicting frames. The research concludes offering the following policy insights: when China moves to set an international agenda, it should consider the diverse interests of issue receivers, endeavoring to achieve a balance between the common interests of all countries and the priority interest of one country. Moreover, one state needs to promote and maintain the identity of actors through the image of a responsible major power and the practice of shared interests and common good. This can help achieve frame matching and guarantee the effect of issues communication.

Key Words: International Agenda Setting; Frame Theory; Communicator-Audience Frame; Issue Communication

About the Authors: Yang Na is a Professor at Zhou Enlai School of Government in Nankai University; Cheng Hongyi is a Doctoral Student at Zhou Enlai School of Government in Nankai University