

科技部補助專題研究計畫成果報告

(期中進度報告/期末報告)

社經變遷下的責任政治：從比較觀點看大陸的基層治理——子計畫二：評估中國媒體自由化程度與政府回應：三個城市的報紙內容分析

計畫類別：個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：MOST 100-2420-H-004-018-MY3

執行期間：2011 年 1 月 1 日至 2014 年 3 月 31 日

執行機構及系所：政大大學選舉研究中心

計畫主持人：蔡佳泓

共同主持人：俞振華

計畫參與人員：陳穎萱、劉姝廷、張永達、胡維榛

本計畫除繳交成果報告外，另含下列出國報告，共 1 份：

執行國際合作與移地研究心得報告

出席國際學術會議心得報告

期末報告處理方式：

1. 公開方式：

非列管計畫亦不具下列情形，立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權，一年二年後可公開查詢

2. 「本研究」是否已有嚴重損及公共利益之發現：否 是

3. 「本報告」是否建議提供政府單位施政參考 否 是，

(請列舉提供之單位；本部不經審議，依勾選逕予轉送)

前言

中國大陸的新聞媒介一向為中國共產黨的喉舌工具，具有強烈的政治性，在新聞報導的同時也會影響閱聽眾的思想和行為。隨著市場改革的深化及中國大陸國內政治經濟條件的變化，傳媒過去作為事業單位必須接受政府的行政領導，以及資金和新聞產製上受到比較嚴格的限制的情況逐漸有所轉變。

隨著社會經濟的持續發展，社會越來越強調輿論監督的公共功能，中國共產黨的「十七大」報告便提出輿論監督及民主監督的主張，同時媒體被官方視為宣揚國力的工具、代表黨與政府的聲音。中國政府似乎刻意放手讓地方報紙報導社會的黑暗面，以監督地方政府，藉此鞏固中央的領導威信。

1992年，中共「十四大」確定了社會主義市場經濟體制，90年代中期中國大陸報業集團開始蓬勃發展。自1996年中宣布批准《廣州日報》作為全國第一家報業集團試點以來，至今中國大陸已有40家報業集團。「傳媒市場化」使傳媒按照市場經濟規律進行資源配置，並以市場為導向，通過市場獲得盈餘在經濟上得以自我經營。如此一來，媒體自由化的程度可能隨著市場化的程度上升而水漲船高。

我們首先描述廣州、上海、北京等九家報紙的自由化程度，並且加以比較。然後以廣東省與上海市各三家報紙對於2009年廣東番禺事件的報導分析兩地目前報導程度的差異，並試圖回答兩地新聞報導的自由化程度的差異性及變化。廣東與上海為中國大陸經濟發展相當快速的地方，其傳媒也發展較為興盛，因此我們也將從兩地的發展情況檢視中國媒體自由化及傳媒市場化的發展。

研究目的

2009年11月歐巴馬訪問中國，在離開中國前臨時通知廣東省南方報業集團下的《南方周末》接受該報總編輯向熹專訪。不僅如此，《南方周末》本來要在隔天19日的頭版刊登歐巴馬親筆要求新聞自由的簡函，及歐巴馬拿著簡函的照片。但是，當時在場的中國政府當局要求，只能在二版刊登文字部份。結果，隔天的《南方週末》在頭版、二版空白了一半的版面。歐巴馬此舉被視為對於中國的新聞自由表達關切，而《南方周末》的開天窗則被視為對於中共權威的挑戰。不久之後，總編輯向熹遭到免職。

何以一個省級媒體敢於挑戰中國政府？而為什麼美國總統要接受一個地方報紙而不是中央級的新聞媒體專訪？從近二十年來南方新聞集團企圖透過為中下階層代言的風格成為沿海地區、全國性甚至是國際性媒體的發展策略來看，不難理解為何旗下的《南方週末》成為一個美國總統指定受訪的媒體。

但是我們在觀察廣東省三家報紙從2001年至2010近十年的報紙內容之後，對於媒體自由化下降的趨勢感到憂慮。更進一步而言，從2008年開始，報紙內容相較於先前幾年有趨於保守的情況。

中國大陸的新聞媒介作為中國共產黨的喉舌工具，具有強烈的政治性，

在新聞報導的同時也會影響閱聽眾的思想和行為。中國的大眾傳媒充當黨和政府的宣傳者和組織者，不同於西方媒體「監督政府、反映民意」的功能。但是隨著市場改革的深化及中國大陸國內政治經濟條件的變化，傳媒過去作為事業單位必須接受政府的行政領導，以及在資金和新聞產製上受到比較嚴格的限制的情況，已經逐漸有所轉變。

1980年代改革開放後，媒體產業也隨著市場改革逐步發展。政府有意減輕自身的財政負擔及意識型態的考量下，並且考慮外國媒體進入中國市場的可能性，開始允許媒體追求利潤。雖然官方仍然牢牢控制媒體，但是控制的程度稍微有放鬆的跡象(Qian and Bandurski 2011)。1992年，中共「十四大」確定了社會主義市場經濟體制，90年代中期中國大陸報業集團開始蓬勃發展。自1996年中宣部批准《廣州日報》作為全國第一家報業集團試點以來，至今中國大陸已有40家報業集團。「傳媒市場化」使傳媒按照市場經濟規律進行資源配置，並以市場為導向，通過市場獲得盈餘在經濟上得以自我經營。如此一來，媒體自由化的程度可能隨著市場化的程度上升而水漲船高。

隨著社會經濟的持續發展，社會越來越強調媒體輿論監督的公共功能，以滿足受眾的多元化需求並使政府行為受到有效規範。中國共產黨的「十七大」報告便提出了輿論監督及民主監督的主張，同時媒體被官方視為宣揚國力的工具、代表黨與政府的聲音。在此，中國政府刻意放手讓地方報紙報導社會的黑暗面，以監督地方政府，藉此鞏固中央的領導威信。

在中國市場改革的進程中，有必要持續關注官方對新聞媒介的控制以及策略性作為外，¹還必須進一步分析媒體是如何回應上層的監督。中國大陸媒體的市場化轉型一直具有爭議，一方面要求媒體成為黨的「意識形態國家機器」，控制輿論方向和報導尺度；一方面又要媒體朝向企業化經營。這代表中國大陸媒體具有「意識形態屬性」與「產業屬性」的雙重屬性，這決定了中國傳媒必須在政治與意識形態控制下，同時兼顧產業發展，具有雙重目標的發展取向。意即必須在確保黨在意識形態領域的統治地位下，讓傳媒成為獨立的市場去參與市場競爭；既要維護國有媒體的壟斷地位，又要運用市場機制推進媒體集體化、規模化。²

然而，即使經濟發展促使社會多元化，但由於中國大陸的政治體制高度集中，新聞媒體對有權力者進行輿論監督的能力相當有限，導致一件負面新聞經常由國家級媒體或其他省市媒體報導，事發地媒體的報導版面卻相當少的情況。不過，中國大陸媒體商業化走向確實影響了新聞自由與輿論，數度出現傳媒「擦邊球」的狀況。³再者，法制方面的缺失使得新聞媒體在行使輿論監督時缺乏保障，加大了監督的難度。

¹ 王毓莉，〈中國大陸《南方周末》跨地區新聞輿論監督報導之研究〉，《新聞學研究》，第100期，2009年7月，頁137-186。

² 周勁，〈轉型期中國傳媒經濟的三角分析框架〉，《傳媒治理－理論與模式的中國式建構》（北京：人民出版社，2008年7月），頁10-13。

³ 王毓莉，〈中國大陸《南方周末》跨地區新聞輿論監督報導之研究〉，頁140。

文獻探討

有關中國傳媒市場化改革概況，朱立結合中國共產黨黨報史上的三次新聞改革來看 1978 年以來的中國新聞改革，認為前三次新聞改革著眼於利用傳媒的改革來達成黨的改革進程，而 1978 年的新聞改革起因於共產黨在文化大革命後，威信受損，因此中共急於重拾政治合法性，他觀察到報紙中的短新聞和讀者來信增多、廣告重現、記者倫理標準下降等新現象。俞旭則統整了 1989 年以來的中國報業變遷，發現中國傳媒業的角色被重新定義、報業結構重塑、資訊環境多元。

陳懷林以制度分析的角度來解釋中國報業的漸進改革邏輯，他認為中國媒體的改革是漸進式的改革，遵循著利益最大化的原則，他認為如果預期的結果大於成本，制度創新就會發生，且因為中國大陸的媒體處於封閉的競爭環境，因此這種制度創新只是對既有框架不斷進行適度調整的過程，政府則多半在靜觀其變後作出選擇。⁴錢鋼觀察中國媒體在市場化後所呈現的特徵，認為可信度高的商業媒體對於國家壟斷議題設定的能力造成挑戰，但從《冰點周刊》被迫停刊與《中國青年報》編輯遭秋後算帳可以知道，雙方的博弈是媒體在國家允許的範圍內與有限的報導自由下，在政治生存與市場商機中取得平衡。

李艷紅對比《環球時報》與《人民日報》對 1998 年美國總統克林頓訪華事件的報導發現中國媒體在市場化後雖然更依循西方的報導原則，但卻沒有真正挑戰國家的議題設定權，因而也沒能真正呈現多元和開放的新聞報導。儘管如此，國家對新聞事件的主流定義還是在市場化媒體中大大淡化，市場化後的媒體也在一定程度上擴大了論述的角度，增加了詮釋新聞事件的可能性。

關於中國傳媒的市場化與媒體的黨性，何清漣認為中國媒體只有黨報和政府報獲得有中央財政撥款，都市報和晚報在財政壓力下，多半走市場化道路，因此，除了涉及政治的話題，這些報紙會在政府允許的範圍內，如社會新聞、日常生活等滿足民眾需求，但這樣因為市場化而使得媒體黨性減弱的現象僅限未遇到全局性的政治事件，若遇到大的政治事件，如 2008 年 3 月的西藏事件與奧運火炬傳遞，中國媒體是黨的喉舌這個角色立即突顯。⁵錢鋼認為中國媒體經歷又變又改，又控制又改變的情況，因此產生了渾沌的狀況，許多具有商業性、獨立意識較強的媒體，在市場化後報紙風格與排版有很大不同，但並非失去黨報的屬性特點。⁶

在政府控制方面，學界認為市場化後中國傳媒的種種變化是「國家政治威權與市場經濟相互滲入」的結果。陳韜文稱當代中國傳媒的變革是「缺乏獨立性的商業化」；馬傑偉則認為中國媒體透過市場化和商業化過程，取得相較於原先

⁴ 陳懷林，〈試析中國媒體制度的漸進改革——以報業為案例〉，《新聞學研究》，第 62 期，2000 年 1 月，頁 97-118。

⁵ 何清漣，〈中國媒體是否能改變『黨的喉舌』這一角色定位？〉，《台大新聞論壇》，第 7 期，2008 年 7 月，頁 91-94。

⁶ 錢鋼，〈中國傳媒的發展路向〉，《台大新聞論壇》，第 7 期，2008 年 7 月，頁 76-77。

政府嚴格控制的相對獨立性，中共管制逐漸放鬆。⁷錢鋼則認為市場化後，媒體希望透過揭發政府弊端的方式來爭取發行量與廣告量，中央政府也希望透過媒體的監督來管制下級政府，造就一個監督性的媒體形象，因此適度放鬆對媒體的管制。但是這樣的放寬並非沒有限度，中國的市場並不是獨立於國家，而是由國家創造一旦市場企圖脫離國家，國家立刻就會將其拉回正軌。

關於市場化與新聞專業主義的關係，王毓莉發現在若干較市場化的媒體案例中，新聞實務界因為政府管制相對的寬鬆，而助長了記者對專業主義的追求，媒體人更自覺地去報導真實，屢屢衝撞體制，如《南方周末》時常以「出格」的方式報導，雖媒體人自覺難以測量，但仍是媒體拓展新聞報導邊界的原因之一。⁸

研究方法

如何衡量媒體自由化的程度是一大難題，尤其是針對中國這個特殊的體制。根據過去的研究以及報導，我們整理出三個客觀指標以及一個主觀指標。第一個客觀指標是是否進行「異地監督」。民主國家的媒體大都把全國性甚至國際新聞放在最顯目的位置，不管是偶發事件、政府政策、政府人事、政策爭議等等。但是在中國，自從 1990 年代開始，記者針對各種社會現象進行的深入報導，因為知道會遭到當地管理媒體的黨政機關封鎖，所以送給其他省份的記者來發佈，逼得中宣部三令五申不能「異地監督」，徹底禁止報紙刊登負面消息，而且確保當地黨委對於新聞的管控。(Shirk 2011: 21-22)

然而，總部在北京的《新京報》和《京華時報》，對北京市的新聞報道，則不在「異地監督」的範圍之列，因為這兩份報紙是「中央級媒體」，北京市委無權管理。這是因為，《新京報》的主管單位係副部級的光明日報報業集團。光明日報是名義上的中共第二黨報，由中共中央書記處委托中宣部代管。《京華時報》的主管單位係正部級的人民日報集團，人民日報由中共中央書記處直管。而中共北京市委宣傳部，名義上只是正局級單位。所以北京市委無法直接控制這兩份報紙的採編活動。因此兩報對北京的負面報導，是懸在北京市上空的變相的「異地監督」。周克商（2011）認為，在全國範圍看，省一級政府裡，只有北京市面臨這樣的「異地監督」。

第二個客觀指標是新聞的引用消息數目。引用越多代表報紙傳遞給讀者的新聞面貌越廣，而不是制式的消息。第三個客觀指標則是記者有無署名。記者署名代表記者的人身自由受到保障，也代表新聞消息有其可信度，並非完全來自官方發佈。例如，程金福（2008）針對香港報紙對於中國人大會議和政協會議的研究

⁷ 劉兢，〈當代中國傳媒改革的海外視角—20 世紀 90 年代以來海外學者中國傳媒改革研究綜述與思考〉，《新聞記者》，第 7 期，2010 年 7 月，頁 59-63。

⁸ 王毓莉，〈馴服 v.s. 抗拒：中國政治權力控制下的新聞專業抗爭策略〉，《新聞學研究》，第 110 期，2012 年 1 月，頁 46。

中，以報紙是否公佈採訪記者名單為觀察重點之一，其中立場偏左的「文匯報」、較偏重娛樂消息的「蘋果日報」、「東方日報」則以「本報記者」名義刊登，不及「明報」與「星島日報」重視消息來源可信度。

除了這兩個相對客觀的指標之外，媒體報導時採用的角度是負面批評、替官方宣傳還是單純描述事實，也是判斷媒體自由化的標準。報導給讀者的感覺是很主觀的，有些報導可能平鋪直敘，有些則是比較嚴厲，因此需要靠編碼員的判斷。從方法論的角度來看，媒體內容的觀察數目越多，得到的評價應該越接近真實。

本文採取內容分析法，也就是從外界的眼光(Outside approach)以媒體的內容判媒體的方向，以報紙內容編碼過後的資料做為重要社會問題的來源，評估報紙自由化的程度。這個方法的前提是媒體報導真實地反應其編輯與採訪方向，不同於內部的角度(Inside approach)觀察編輯與記者的態度與結構來理解媒體報導(Wu 1994)。

接下來是抽樣報紙。本研究從廣東省發行的報紙之中選擇廣州日報、南方日報、南方都市報。抽樣的最基本單位是日，考慮中國的報紙版面相當多，新聞則數也相當多，為兼顧研究的深度與廣度，研究範圍設定在 2001 年至 2010 年，每一年 52 週隨機抽出 26 週，共有 260 日的新聞，再乘以三份報紙即抽出 1080 份，然後進行分析這 1080 份的國內新聞。

我們由 2 至 4 位人員負責內容編碼，在編碼之前先施予訓練，並且以模擬之標題給予編碼以計算相互信度，找出不合適的編碼員之後，再開始執行正式編碼。九個都市報紙的部份資料，共有 35627 則新聞，圖 1 顯示所有的新聞。

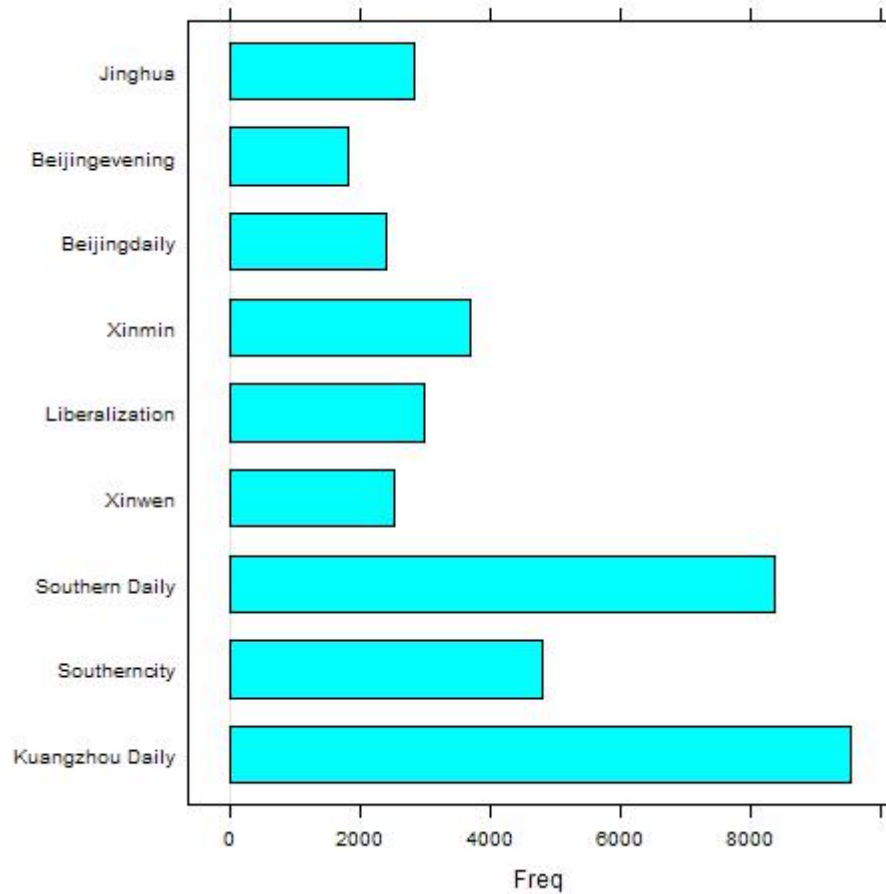


圖 1 2001 至 2010 年的各家報紙新聞

資料來源：社經變遷下的責任政治：從比較觀點看大陸的基層治理—子計畫二：評估中國媒體自由化程度與政府回應：三個城市的報紙內容分析

由於時間受限，本研究雖然收集了 2001 年到 2010 年廣州的新聞，但是在上海以及北京只登錄了 2006 至 2010 年五年的報紙，一共有 26540 則。見圖 2 為可分析的資料。

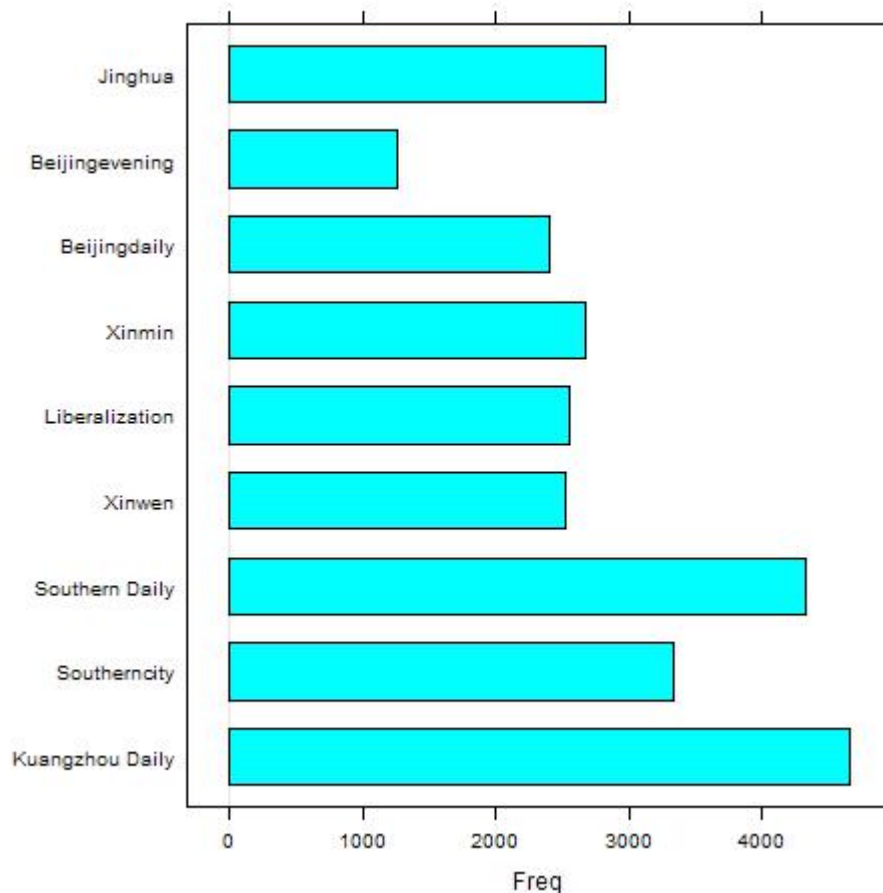


圖 2 2006 至 2010 年的各家報紙新聞

資料來源：同圖 1

雖然，我們排除國際、經濟、體育、娛樂等新聞，專注在第一版至數十版的國內新聞。而且，字數少於 150 字的新聞不被納入。雖然如此，每年每報仍有平均 590 則的新聞。

總體分析

首先，我們將新聞的主題如圖 3 所示，依照所佔比率高低，分為黨政、治理、交通、治安、經貿、教育以及其他等類別。其他一類包含了醫療衛生、居住身份、天然災難、文教、財政等 20 多類，雖然每個類別除了其他之外，只佔不到 20%，但是我們還是可以看得出，主要的新聞圍繞在黨政新聞以及各種公共政策，顯示中國媒體相當重視具社會性、政策性、甚至思想性的訊息。不過，從類別的數目來看，可以想見報紙新聞的多元內容，而不單單只重視宣傳或是黨務政務活動。

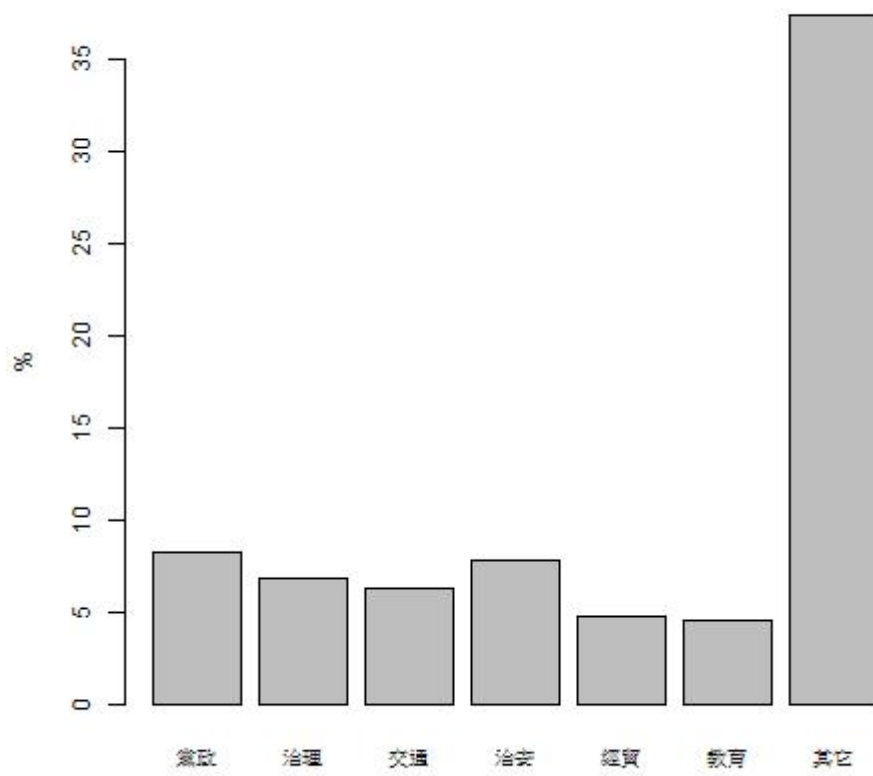


圖 3：新聞報導之分類

資料來源：同圖 1

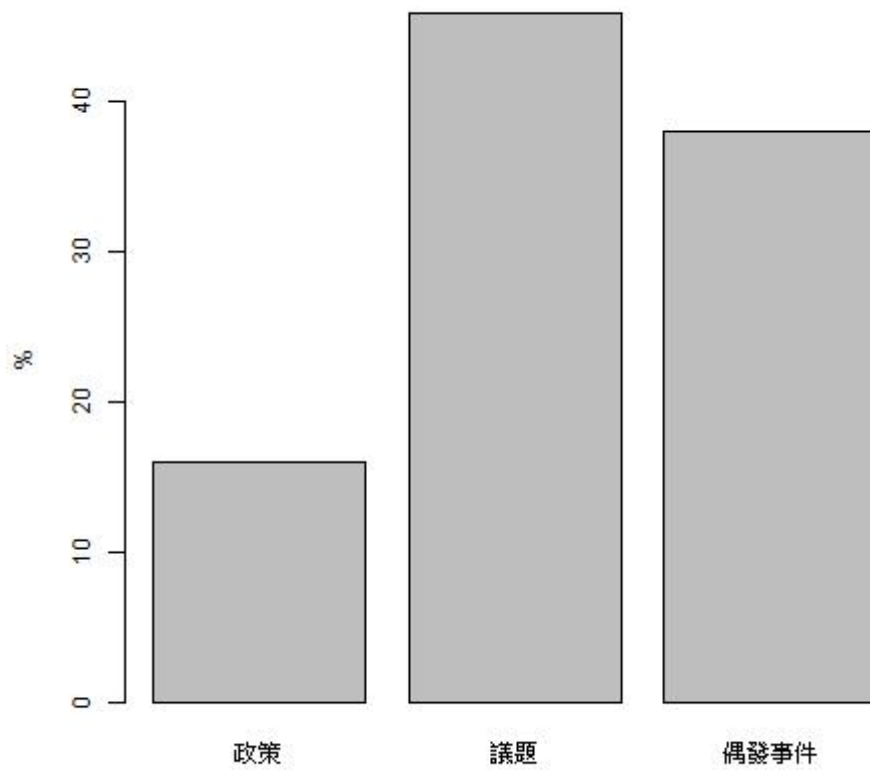


圖 4：新聞報導之內容

資料來源：同圖 1

新聞的多元性之外，另一個觀察重點是新聞報導的對象是全國、當地、還是其他省市？如前面所述，全國性及其他省市的新聞才能顯示出媒體對於國家政策的關心，而且可能表現出反對中宣部禁止「異地監督」的做法。

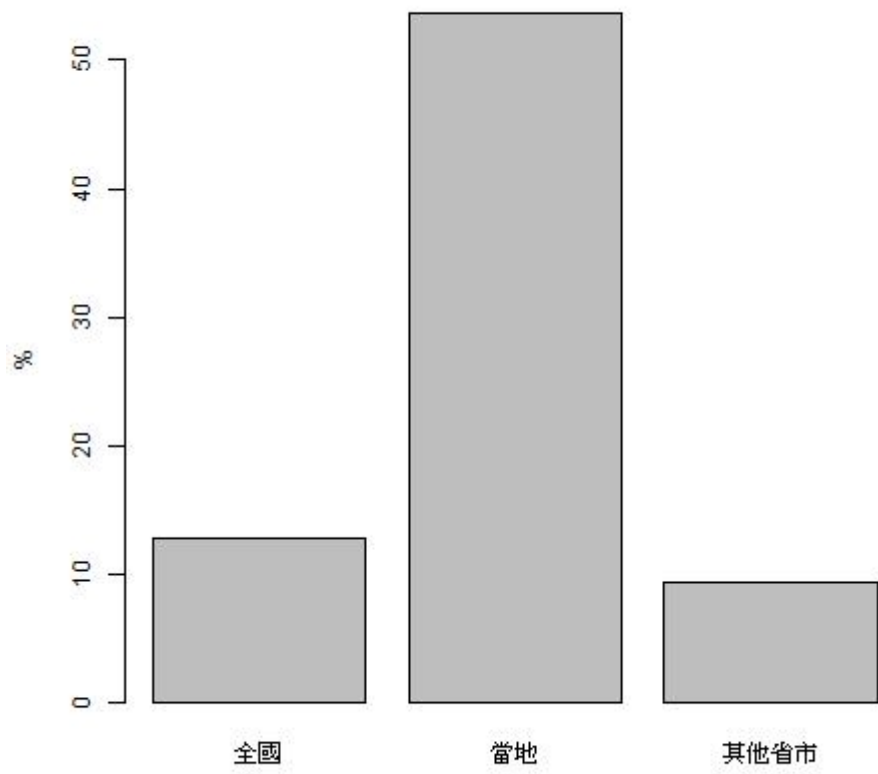


圖 5：新聞報導之地域

資料來源：同圖 1

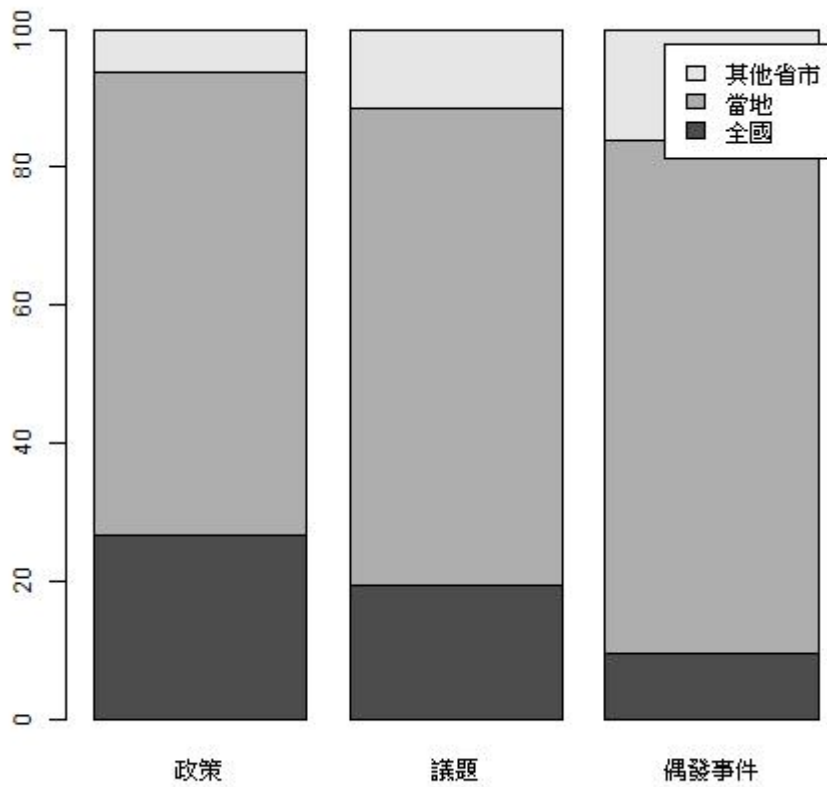


圖 6：新聞報導之內容與地域

資料來源：同圖 1

圖 6 顯示，與政策有關的報導具有全國性新聞消息的比例接近兩成，與特定議題有關的全國性新聞的比例稍低，偶發事件具全國性消息之比例最低。可以想像，像是汶川地震這種全國關心的偶發事件，不太容易在當地報紙上看到。但是國家的政令、活動、措施較有可能刊登在當地報紙。這個現象說明「異地監督」禁令仍有一定的效力。

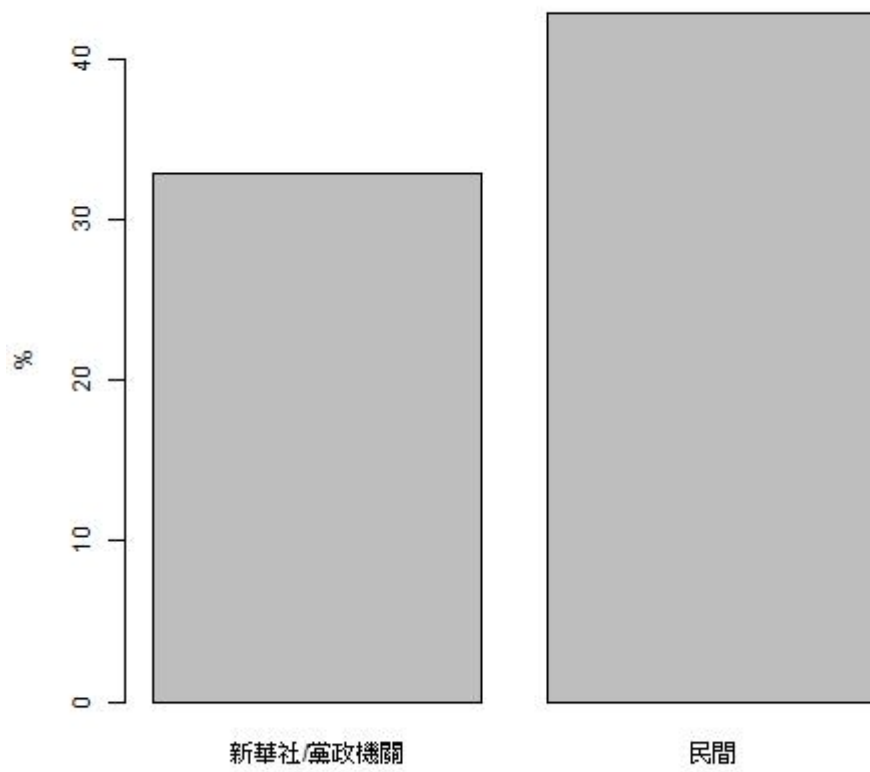


圖 7：新聞報導之消息來源

資料來源：同圖 1

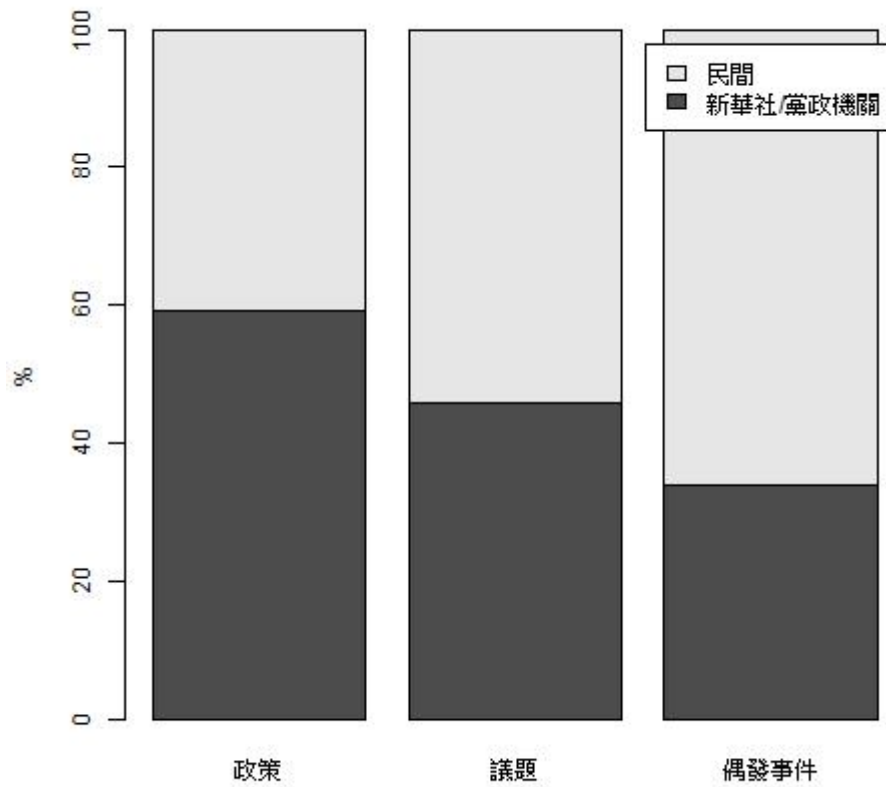


圖 8：新聞報導之內容與消息來源

資料來源：同圖 1

圖 8 進一步分析新聞報導引用的消息來源。我們可以看到政策方面的報導多半來自新華社或其他黨政機關，議題新聞次之，偶發事件最少。不過，議題方面的新聞亦多引用非官方的消息，可見得媒體為了閱報大眾，也必須增加民間的新聞觀點。

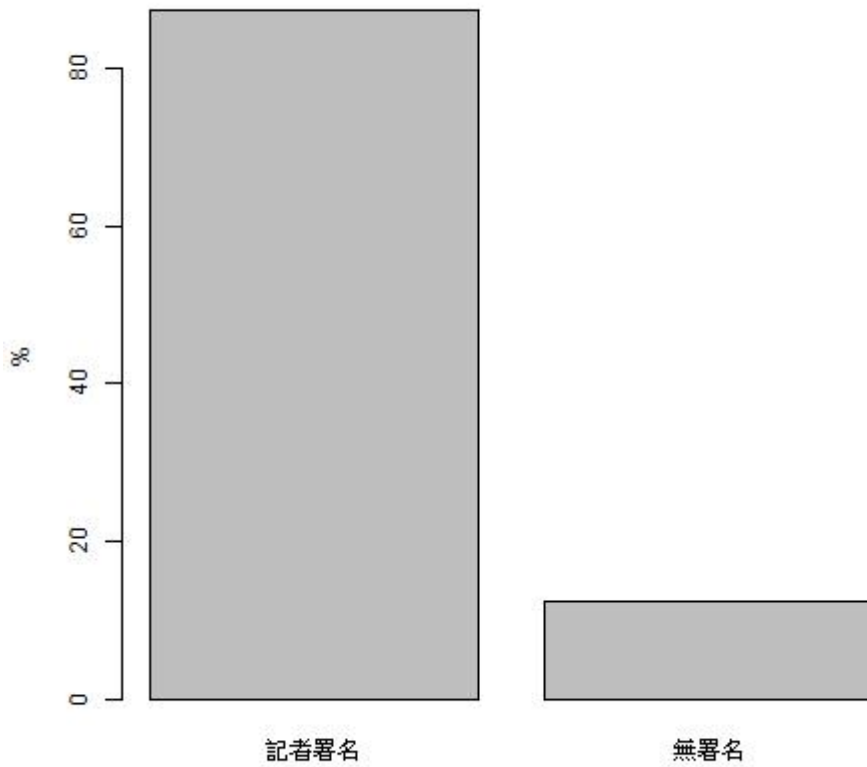


圖 9：新聞報導之內容與消息來源

資料來源：同圖 1

圖 9 則是顯示有越來越多報導放上記者的署名，顯示記者不分報導的性質皆願意負起報導的責任，因此在 2006 年之後，記者是否署名可能已經不再是一個問題。

時序分析

接下來我們想觀察每篇報導引用的消息數目。我們預期每年報紙引用的平均消息數目應該會一直提高。

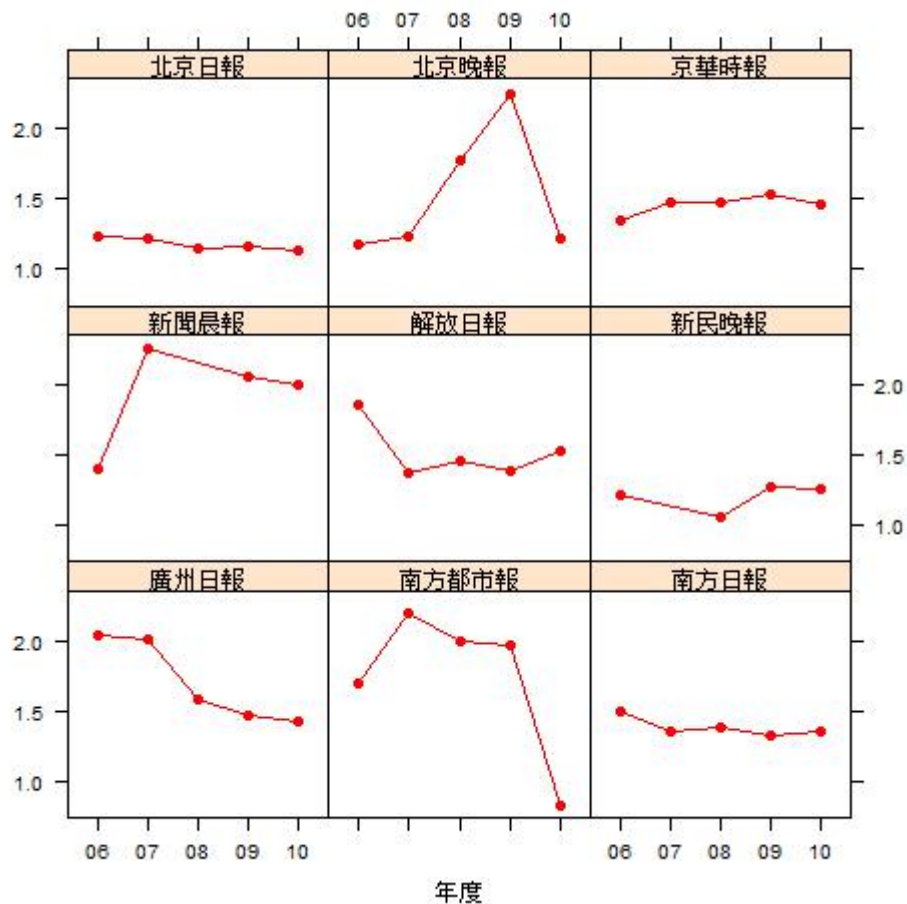


圖 10：各報新聞報導的平均消息來源數

資料來源：同圖 1

圖四顯示，九家報紙的消息來源數並未呈現線性成長，而是穩定在 1 到 1.5 之間，這個情況顯示近三年報導內容並未出現更加多元的現象。

接下來檢視記者署名的比例是否隨著時間而提高。圖 11 顯示，只有北京日報的記者署名的比例似乎有慢慢增加的趨勢，而新民晚報其他六家報紙似乎。

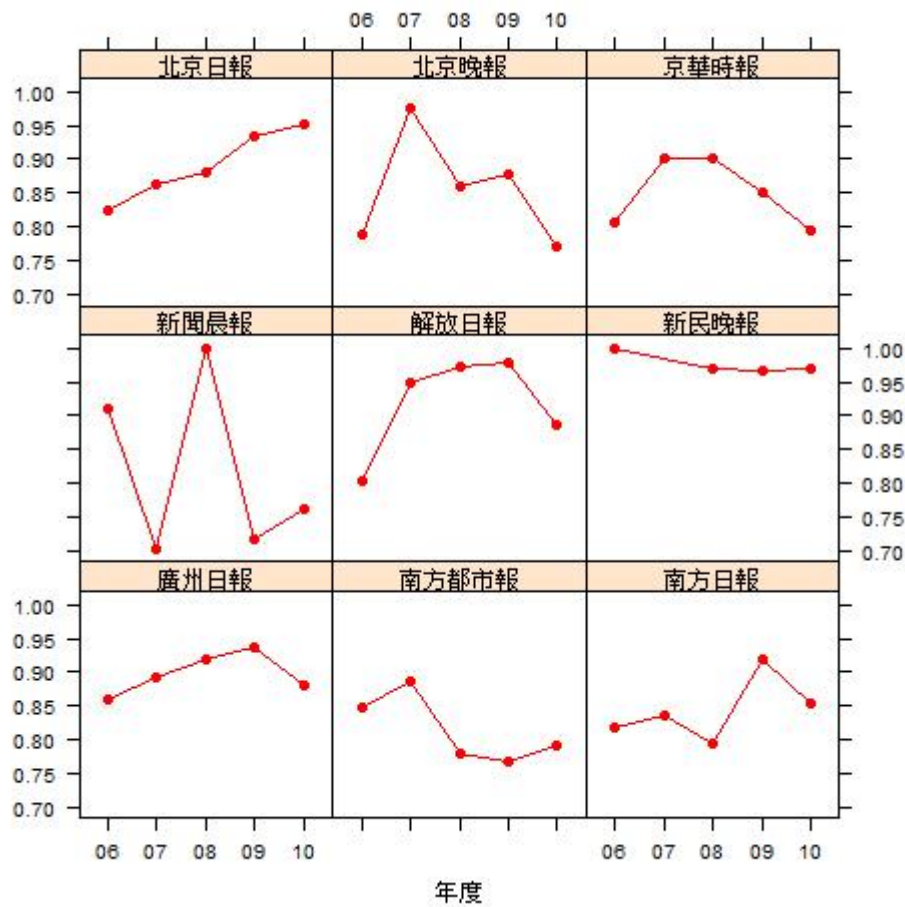


圖 11：各報新聞報導的記者署名比例

資料來源：同圖 1

最後我們觀察各報新聞的批判語氣。批判語氣較屬於登錄者的主觀判斷，因此判讀結果時需要格外謹慎。我們預期南方報業集團的南方日報以及都市報應該相較於其他報紙批判語氣更高，不過圖 12 似乎未能證實這項假設。

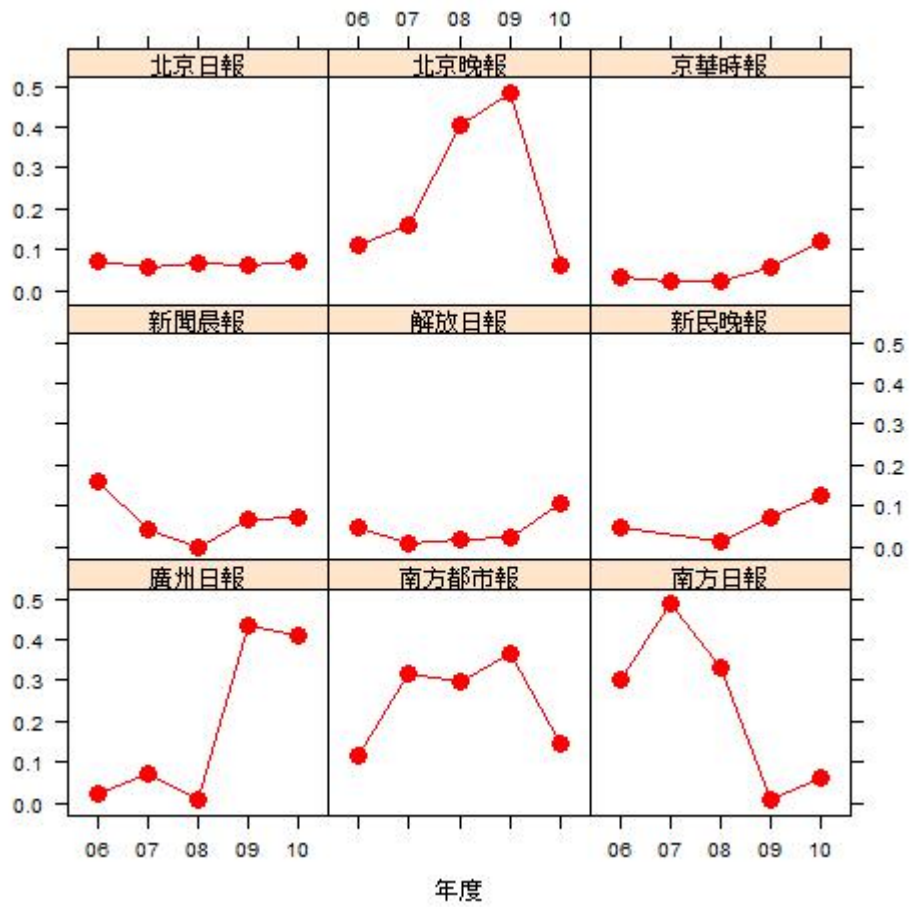


圖 12：各報新聞報導的批評語氣

資料來源：同圖 1

圖 12 提供一個比較各報在過去三年在輿論監督的機會。可能是因為近三年市場化的風潮下，各報的輿論監督也增加許多。

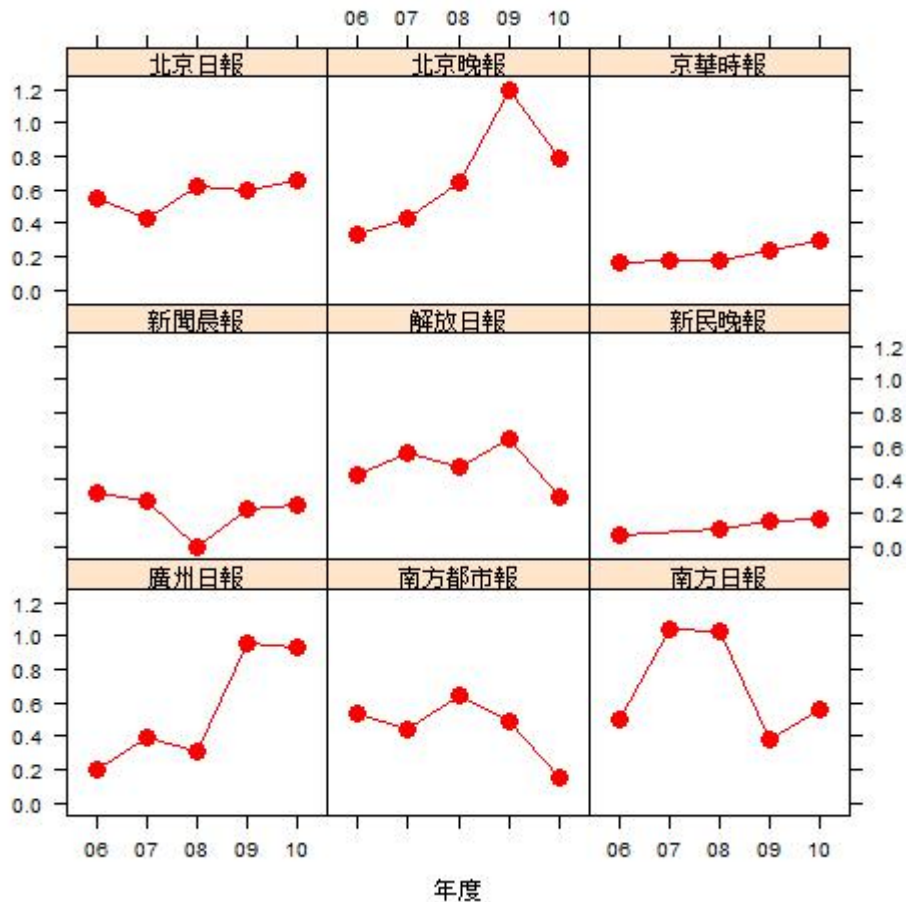


圖 13：各報新聞報導的宣傳語氣

資料來源：同圖 1

最後，圖 13 呈現九家報紙之中，廣州日報、北京晚報的宣傳語氣有上升的趨勢，上海的三家報紙似乎保持穩定，南方集團的兩家報紙則是呈現下降。

綜合以上的描述分析，可以發現我們所選的這九家報紙的確試圖增加消息來源以呈現更多真實面，但是在批評與監督方面似乎並未呈現穩定成長的趨勢，雖然宣傳語氣也不見上升。目前對於中國報紙輿論監督的情形可能無法太過樂觀。

個案探討：番禺垃圾焚燒發電廠

事件始末

2009 年 2 月 4 日，廣州市政府發出 9 號文通告《關於番禺區生活垃圾焚燒發電廠項目工程建設的通告》，決定在番禺區大石街會江村與鐘村鎮謝村交界處建立生活垃圾焚燒發電廠，計畫於 2010 年建成並投入運營。該計畫一直到 9 月後居民才自網路、媒體得知政府要在當地建立垃圾焚燒場，9 月 23 日市環衛局局長、

市政府副秘書長呂志毅藉政府開放日的機會，向媒體解釋番禺垃圾焚燒場有利無害，隔日媒體報導「選址周圍逾 30 萬居民的堅定反對」，唯有廣州日報以「番禺垃圾焚燒廠近日環評 市容環衛局表示環評通過立即開工 預計明年建成日處理 2000 噸垃圾」為標，文中強調建立垃圾焚燒場的必要性與其安全性。

10 月 25 日，事件升級，自發組織的居民分別在洛溪百佳超市、麗江花園、廣州碧桂園、海龍灣等地發起簽名聯署，反對垃圾焚燒場興建。⁹30 日，番禺區舉辦新聞發表會，與會專家一致肯定垃圾焚燒場的技術安全性，但 11 月 5 日廣東省省情調查研究中心發表的抽樣報告來看，有 97.1% 的居民不贊成建垃圾焚燒發電廠，南方都市報當天總共有 9 則相關新聞，大多以希望政府尊重民意，開展政府與民間的溝通平台；¹⁰同日廣州日報則無此調查報告的相關新聞。2009 年 11 月 23 日，番禺區長召開工作座談會，與 30 多名業主舉行對談；同時市城管委門口聚集數百人，排隊領取信訪的號碼牌，高舉「反對垃圾焚燒」、「不要被代表」的口號，隨後「散步」到市政府門口。12 月 10 日，番禺區就垃圾焚燒處理問題舉行與市民、媒體的聽證會，12 月 20 日，番禺區書記譚應華表示「番禺垃圾焚燒項目暫停」，該事件告一段落，此一消息經媒體批露後，被認為是民意戰勝了政府的象徵。

由於此事件本身性質屬於公共利益的工程，牽涉到垃圾焚燒後產生的化學物質致癌物二噁英、對空氣與水資源的污染，以及垃圾焚燒場的選址與居民住宅區的問題，因此有其高度敏感性，更因為政府拒絕在第一時間與民眾溝通，態度強硬，項目選址、規畫都未召開聽證會，因此議題多半導向「霸權政策」、「官民博弈」等不利政府的輿論。

而扮演官民重要媒介的新聞媒體，在該事件的報導角度對政府與民眾都產生莫大影響。政府企圖透過官方的報紙宣傳垃圾焚燒場的必要性與安全性；另一方面，市場化媒體，如南方日報、南方都市報，則站在居民的角度要求政府聽取民意，並以多方面的意見來源來增加其報導的客觀程度。而上海市的報業媒體又對這起事件有怎樣的報導角度？是否也存在「跨地區監督」的現象？

廣東與上海六家報紙關於廣東番禺事件報導的內容分析

針對上海與廣東六家報紙對番禺事件的報導內容，本文以內容分析法從外界的眼光(Outside approach)以媒體的內容判媒體的方向，以報紙內容編碼過後的資料做為重要社會問題的來源，評估報紙自由化的程度。這個方法的前提是媒體報導真實地反應其編輯與採訪方向，不同於內部的角度(Inside approach)觀察編輯與

⁹ 〈拒與垃圾發電廠為鄰，番禺數百業主簽名抗議〉，《南方日報》，2009 年 10 月 26。

¹⁰ 此 9 篇標題分別為：「常務副市長鄔毅敏：番禺垃圾焚燒發電廠由國企投資建設運營」；「周邊居民超 九成不信不滿不讚成」；「決策充分容納民意，施政僵局始能打破」；「廣州市發改委有關負責人：“沒有比這更合適的地方了”」；「他們為什麼說不」；「政府應借東風，番禺能開先河」；「華南環科所熱線被打爆了」；「番禺建垃圾發電廠 民意調查報告出爐 廣東省情中心調查報告已呈送廣州市市長，97.1% 受訪居民反對建發電廠」；「“不能說，垃圾沒分類就不能燒”」

記者的態度與結構來理解媒體報導(Wu 1994)。

我們蒐集番禺事件發生到平息，從 2009 年 9 月到 2010 年 1 月之間，六家報紙針對番禺垃圾焚燒廠的相關報導與評論，並依其批判語氣、宣傳語氣等指標為其編碼。

圖 14 顯示六家報紙在三年內的批評語氣平均值。所謂批評語氣指的是報導內容具有的監督批評政府的程度，以 0 到 4 分表示。在計算每年每家報紙報導的批評語氣的平均值之後，繪製長條圖如下。

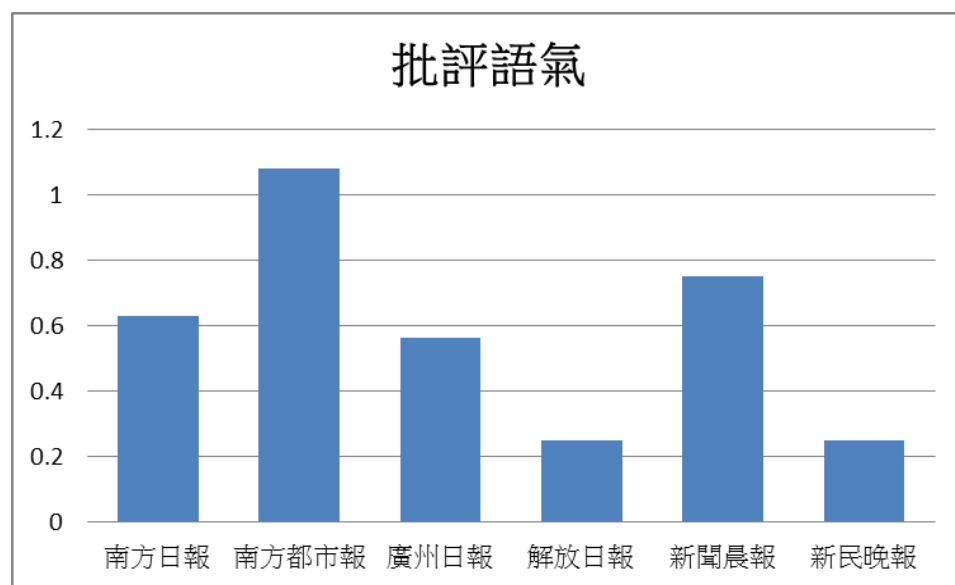


圖 14 六家報紙批評語氣

圖 14 顯示，南方都市報的批評語氣 1 為最高，其次是上海的新聞晨報為 0.7，再來是廣東省黨委主管的南方日報 0.6，廣州市委主管、第一家報業集團的廣州日報 0.5，而同屬市委主管的解放日報及新民晚報則有 0.25。

值得一提的是，在六家報紙中，批判語氣名列第一及第二的南方都市報及新聞晨報皆屬於都市報類型報紙，不論在發行量上及社會影響力都位於前茅，兩家報紙報導多透過站在民眾角度，批判、要求政府，藉此匯集民意及影響力；另外，皆由市委主管的廣州日報、解放日報及新民晚報在批判程度排行較後，可看出其受到政府監督的因素較強。

除此之外，在番禺事件中，報紙的報導也會替政府宣傳政績，以提高民眾對於政府的信心，加上事件後期，政府陸續推出政策，六家報紙也出現較多的宣傳政策報導，因此仿照圖一，在計算每年每家報紙報導的宣傳語氣的平均值之後，繪製長條圖如下。

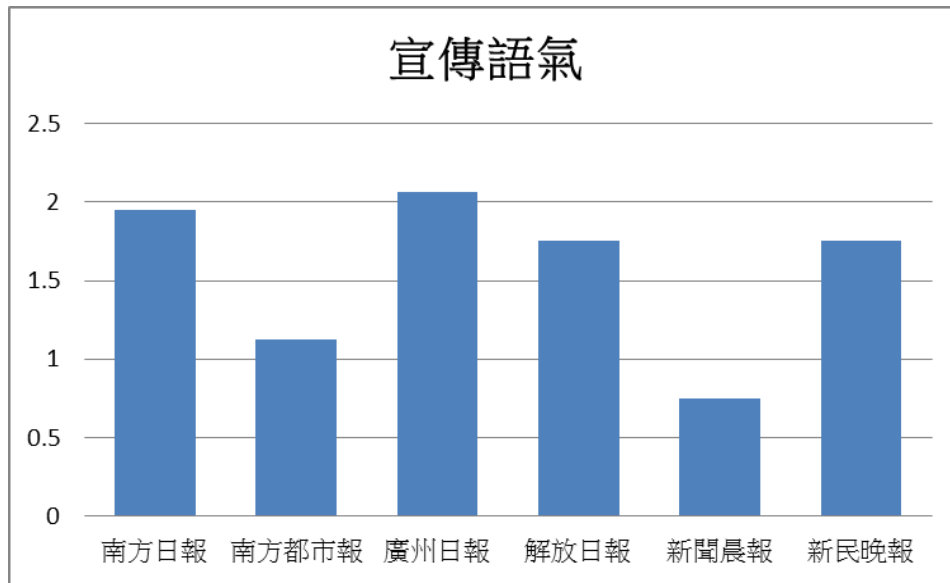


圖 15 六家報紙宣傳語氣

從圖 15 可以看出宣傳語氣最高為廣州日報平均值 2，其次為宣傳語氣平均值 1.9 的南方日報，再來是新民晚報、解放日報的 1.75，而南方都市報則以 1.1 排在後，最後則是新聞晨報的 0.75。

在前四名宣傳語氣平均值排行中，是由廣州市委主管的廣州日報、廣東省黨委主管的南方日報及由上海市委直接領導的解放日報及新民晚報，可看出這四家報紙因受到政府主管，而多有宣傳政府政策的報導內容；值得注意的是，南方都市報雖在番禺事件中是六家報紙批判程度之最，但在事件後期，因政府政策陸續出台，報導方向轉為宣傳政府政策，整體看來在番禺事件中，南方都市報呈現平衡報導的方式。

結果與討論

本研究中發現，南方都市報對該事件批評語氣程度較高，或許可以說明南方都市報更加努力在相關的報導中，嘗試加入各種專業意見或民眾訴求和反應，進而回應政府政策的缺失。雖然如學者所指出的，媒體言論仍然被中國政府當局牢牢控制，媒體批評與監督仍相當有限，但在環境社會等關乎民生的事件議題中，媒體的報導在過程中具有更為顯著的影響力。另外，從上海的三家報紙對於廣東番禺事件的報導中可發現，「異地監督」在這個案例中並沒達到預期的效果，且在報導時間上，上海三家報紙皆在事件接近尾聲時才有相關報導，顯示出「異地監督」並沒有達到預期的影響力。

由於本研究是基於單一案例討論的結果，可能存在一定程度上的偏差。且由於上海的報紙針對該案例的報導數量有限，因此也存在相當程度上的數值誤差。不過，這些量化的數據至少為該案例提供了研究的依據。未來，隨著更多資料登

錄，相信能夠幫助研究者更加理解市場化所帶來的媒體報導內容的變化。本文從廣東及上海各三家報紙對 2009 年廣東番禺垃圾焚燒發電廠事件的報導進行內容分析，從各家報紙對於該事件的報導可觀察到，環境事件議題的新聞報導，的確較為重視社會環境中的個人生命、自由、財產等價值。

從案例中可觀察到，由於番禺事件是一個逐漸被建構起來的社會問題，藉由媒體的報導傳遞，使民眾更加主觀認為興建垃圾焚燒發電廠對其居住環境的危害及後續影響，因此新聞報導確實有效地形成輿論壓力，使政府政策受到社會壓力而有所轉變。

總結

在威權國家，媒體監督是一個動態的複雜過程。為了市場，媒體不得不冒著政府的禁令而報導，但是政府一方面可能借助媒體的報導稍微抒解民怨，一方面則必須出面干預以免失去治理的權威。媒體如何在市場以及政府管制之間加以平衡，而政府又如何能在治理以及回應民意之間找到均衡，都是非常值得探討的課題。

藉由觀察中國主要都市報紙的內容，我們可以看出媒體對於政府的監督仍然不是太明顯，個案的研究也證實這一點，顯示媒體監督的努力仍有一段漫長的路。當媒體言論仍然被中國政府當局牢牢控制時，媒體批評與監督仍相當有限，但是在環境社會等關乎民生的事件議題中，媒體的報導似乎具有一些影響力。如何測量這些影響，還有待繼續努力。

本文採取內容分析法，也就是從外界的眼光(Outside approach)以媒體的內容判媒體的方向，以報紙內容編碼過後的資料做為重要社會問題的來源，評估報紙自由化的程度。資料的量相當龐大，可以弭平編碼者可能的主觀判斷。更重要的是本研究橫跨三大沿海都市，對於台灣海峽對岸的我們，瞭解這些地方民眾的消息來源，有其重要性。