

研究論文

國家控制下的NGO議題建構： 以中國議題為例

曾繁旭

摘要

本文以消息來源的社會學 (the sociology of sources) 為基本的理論切入點，通過深描環保NGO (非政府組織) 在中國所建構的兩個議題——「金光集團雲南毀林」議題¹ 和「圓明園鋪設防滲膜」議題——觀察在NGO與媒體仍然受到嚴格管制的制度背景下，NGO如何通過媒體策略設計，建構出一個有制度挑戰意味的議題，並且在議題過程中獲得媒體近用權 (media access)²，掌握媒體框架 (media frame)³，最終改變了議題的走向，實現了NGO對企業與政府的監督。

本文不僅呈現了NGO的媒體策略，也呈現了中國媒體報導NGO議題的動力和邏輯，這一現象對於我們理解在一個「後總體性 (post-totalism)」社會⁴ 中，NGO、媒體和國家之間的關係變化有着重要的價值。

關鍵詞：媒體策略、議題建構、非政府組織、社會運動、市民社會

曾繁旭，現為中山大學傳播與設計學院新聞傳播學系講師。2007年於中國傳媒大學傳播學系獲博士學位。主要研究興趣包括NGO的媒介策略使用、媒體與社會運動、底層社會的傳媒賦權等。電郵: zengfanxu@gmail.com

NGO's Media Agenda Building under State Control: The Case of China

ZENG Fanxu

Abstract

This article examines two cases: APP's deforestation in Yunnan and the Yuanmingyuan plastic membrane project to describe the process of media agenda building by ENGOs in China. The study shows that an NGO may successfully build an institution-challenging media agenda, gain media access, and influence the media frame if it devises a set of flexible media strategies. This paper concludes that media is an important political resource for NGOs to gain legitimacy and to expand their autonomy in China. Through the case studies, the article examines the seeming paradox of state-challenging NGO issues appearing in Chinese media when it is still strictly controlled by the state. How are these media agendas built through the interaction between NGO and media? What are some of the implications of these interactions for civil society developing in China? In a broad sense, this article illustrates not only NGO strategy in building media agendas, but also the logic of Chinese media reporting on, or as part of, those agendas. These phenomena are very important for us to understand the change of the relation between the NGO (civil society), media, and political institutions in such a post-totalist society.

Keywords: media strategies; media agenda building; NGO; social movement; civil society

引言

在中國，各種NGO從1980年代開始發展，到1990年代中後期發展速度加快，目前中國的NGO在數量、規模、類別與功能方面的發展都到了前所未有的地步(Ma, 2006)。隨着NGO的發展，它們推動了包括消費者運動、婦女運動及環境運動等在內的一系列新社會運動，⁵在中國社會發展中扮演了愈來愈重要的角色。它們也推動了一系列體現公民參與、表達民間聲音，並促成不同程度制度改革的事件，以環境運動為例，就有反對怒江建壩事件、反對圓明園鋪設防滲膜事件，以及反對金光集團雲南毀林事件等等。除了NGO的推動，這些事件得以發生、擴展，又在很大程度得益於媒體的報導。往往是，NGO與媒體互動，形成報導議題，凝聚公共輿論，從而促使政府作出政策調整。

在西方，學者們已經注意到媒體對於NGO發展的重要影響，比如認為媒體提高了NGO的合法化程度(Van Dijk, 1988)，增強了NGO資源動員的能力(Gandy, 1982)，也構成了NGO運作中的某種文化資本(Ericson, Baranek and Chan, 1989)。Van Zoonen (1992)曾經強調：對於社會運動來說，「政治合法性」是最為關鍵的問題，而這恰好是媒體與社會運動的互動結果。

但是當西方學者通過研究證明，西方媒體往往傾向於維護現存的建制和意識形態，並「邊緣化」與「瑣碎化」社會組織/社會運動的訴求時(Gitlin, 1980)，我們卻注意到，在中國這樣一個威權國家中，從一開始媒體就有許多關於NGO運動的報導，而且媒體傾向於從NGO的立場來報導相關議題，通過與NGO互動，凝聚公共輿論，從而促使政府作出政策調整。那麼，到底是什麼因素促使了NGO與媒體關係在不同的社會背景之下有不同的表現方式？為什麼在NGO與媒體仍然受到嚴格管制的制度背景下，中國的媒體會有很多關於NGO的報導，而且其中還有很多議題直接對於國家權力機關與制度形成了挑戰？在這些挑戰性議題的背後，NGO和媒體究竟有着怎樣的策略互動？進一步說，在中國的「市民社會」尚未發育成熟的條件下，一種表達不滿的民意如何得以透過NGO議題而進入媒體平台之中？這些宏觀層面的理論問題，都是目前西方理論所無法充分回答的。

從更微觀的層面來說，我們也很少看到相關的研究，具體地呈現 NGO 如何在一個議題過程中設定媒體策略，進行議題建構，獲得媒體近用權與影響媒體的報導框架，從而使得議題的走向對於自身更加有利。而且，我們也不清楚不同類型的 NGO 有什麼樣的媒體動員模式，什麼因素影響了它們的媒體策略選擇。

所以，本文以綠色和平組織所建構的「金光集團雲南毀林」議題，以及自然之友等組織建構的「圓明園鋪設防滲膜」議題為研究個案，嘗試對以上宏觀和微觀兩個層面的問題作出回應。當然，因為這個案例是在中國的制度環境下展開，所以也能幫助我們了解 NGO 組織如何根據社會結構與媒體格局進行媒體策略設計，從而在一個缺乏利益表達機制的「後總體性 (post-totalism) 社會」中不斷拓展自己的空間，同時促進自身的合法性。

社會運動、媒體報導與民意表達

在媒體與社會運動這個領域的研究中，Gitlin (1980) 強調霸權 (hegemony) 的理論模型影響甚廣，被認為是經典的批判思路，他傾向於否定社會運動組織對於媒體的策略性使用的可能空間。他提出，由於媒體與社會結構以及相關的制度相互動，新聞的話語方式受到社會的經濟因素、組織因素和政治因素的影響，媒體往往是服從於利益導向的意識形態，而無法對社會運動有恰如其分的報導。

受到霸權理論取向影響的研究大都從媒體出發來看媒體與社會運動的關係，這些研究更着重關注大眾媒體對社會運動的報導，於是消息來源、媒體報導與事實再現的研究觀點 (Tuchman, 1978)。後來也有一部分研究者不再僅僅關心媒體在運動之中的角色，而是出於對社會運動的同情與支持，開始傾向於探討社會運動組織 (NGO) 如何通過有效的媒體策略，將自己的觀念傳播到大眾媒體之中，從而爭取更多的合法性，進行更大範圍的社會動員。總體上說，這些研究也還是接受了霸權理論的觀點，但同時承認，如果 NGO 組織更加善於利用，還是有可能在一定的條件下獲得媒體近用權、並且把媒體作為運動的一種資源。

比如，Ryan (1991) 就曾提出，「從建構論的觀點來看，媒介充其量是次級的界定者，初級的界定者應該是社會組織這樣的消息源」，所以，「通過對於媒體生產流程的靈活和策略性運用，運動的組織能夠把自己包裝成為具體新聞或者出現在有文化價值的報導之中。」Van Zoonen (1992) 更直接強調，媒體對於一個自由或者激進的社會運動的報導是否真實並不重要，重要的是，社會組織如何運用不同的策略、組織實踐方式與媒體發生複雜的互動，經過媒體的選擇、結構 (structure)、框架 (frame) 過程，而導致不同的合法性。

在華人傳播學界中，這一領域的研究並不發達，主要有一些台灣學者投身其中，而他們不少的研究都傾向於媒體中心的觀點，探討媒體在報導社會組織時的消息源引用和媒體框架等問題，研究結果也多半深受霸權論影響。後來一些台灣學者也開始關心社會組織近用媒體的策略，如學者孫秀蕙 (1994) 就從社會組織的角度來探討消息來源的媒介策略，她研究環保組織在反核四運動中所運用的公關策略，分析環保團體所使用的新聞稿、聲明、讀者投書、外稿評論及相關簡報等，試圖再現反核團體所施行的語言策略及行動策略。⁶

具體到中國大陸的語境下，儘管近年來社會組織與媒體發生互動，從而形成重大議題的現象時有發生，但對於這一現象的研究目前還是比較缺乏。

本文所使用的研究策略與以上提到的研究有所不同，嘗試以消息源的新聞社會學路徑為切入點，貫穿微觀和宏觀兩個層面：一方面，本研究將在微觀層面上展現 NGO 與媒體互動過程中所使用的各種策略；另一方面，本文也將討論媒體策略與權力架構之間的關係，以及在一個轉型期的威權國家中，媒體、社會組織和政治權力之間的關係狀態等宏觀層面的內容。

通過中國大陸的個案，我們可能對以下幾個領域的研究有所回應甚至補充。首先，本研究詳細地展現了 NGO 的媒體策略應用過程及相關的媒體表現，其結果說明西方學者對於傳媒—社會組織關係的研究範式，尤其是主流的「霸權」範式，並不符合中國實際，因為中國的媒體並未如西方學者認定的那樣，傾向於邊緣化社會運動並維護現有的制度安排。

其次，本研究尤其強調對於議題背後的中國權力結構的分析，從而說明在一個轉型的權威國家之中，權力結構及媒體管制都不是完全的鐵板一塊，而是為NGO的議題建構留存了一些可能把握的空間。這一發現說明了中國媒介的狀況既不完全多元主義者認定的那樣分散自由，也不像霸權主義者理解的那樣失去了對於社會運動團體的關注，而是在不同的議題中，有不同表現。

第三，媒體與NGO的互動在一定程度上提供了民意表達的空間，拓展了NGO組織的活動空間並推動市民社會生長，那麼NGO與國家的關係將因此發生怎樣的改變，這也是本研究希望回應的研究領域。

議題選擇與研究方法說明

環保NGO與媒體共同發起的議題非常多，本研究選擇了「APP雲南毀林」議題(簡稱APP議題)和「圓明園鋪設防滲膜」議題(簡稱圓明園議題)作為分析對象，這出於以下的三個原因：

首先，這兩個議題是比較明顯具有社會運動色彩的議題。兩個議題都由NGO發起，之後形成大規模媒體報導的景觀，NGO通過媒體進行了社會動員，引起更多民眾的關注和參與，最終在民意關注的壓力下，企業的運作方式和政府決策作出調整。所以，兩個議題都帶有社會運動議題的性質。

其次，在兩個議題的背後，存在着完全不同性質的NGO。建構APP雲南毀林議題的是國際NGO「綠色和平」，它是議題背後唯一的組織，而且始終主導着整個議題的走向；而在圓明園議題的背後，不但有「自然之友」這樣的草根NGO，也存在着帶有政府背景的NGO(Gonggo)「中國環境新聞工作者協會」，它們有着不同於綠色和平的媒體動員模式。所以，這兩個議題呈現了國際NGO、草根NGO和政府背景NGO等三種不同性質NGO的媒體動員模式，充分表現了NGO進行媒體動員的複雜狀況。

再其次，兩個議題背後的權力結構也有所不同。相對來說，APP議題更多把矛頭指向破壞環境的利益集團及其背後的地方政府，而圓明園議題則更側重於對某個政府機構進行監督以及進行政策倡導。所

以，兩個議題涉及到不同層級的政府部門和制度安排，因此可能比較全面地體現在國家控制下的 NGO 策略應用。

本文主要使用了消息來源的社會學 (the sociology of sources) 的研究路徑，研究所採用的方法，可以稱為個案研究，但其中更多地吸收了社會學研究中的事件/過程分析方法⁷的特點，就是希望在動態的過程中，對事件進行敘事性再現和動態關聯分析，對其中的邏輯和複雜內涵進行動態的解釋。按照學者孫立平的看法，事件/過程的分析思路，對國家與社會的關係採取了這樣的一種理論假定：國家與社會的關係是動態的、流動的。⁸因此，對於理解國家、媒體與 NGO 的關係變動，這一研究策略是有所幫助的。

本文的材料，主要來自於對議題背後的 NGO 人員的訪談，收集了相關的新聞通稿等內部材料，以了解他們作為消息來源的能動性，包括他們如何對議題進行包裝，如何設定媒體對於議題的報導框架，以及他們在議題過程中的種種衡量和策略。除此之外，本文收集了媒體對於兩個議題的報導，訪談了相關的媒體人員，還設法收集相關政府部門的訪談資料，以呈現議題過程中 NGO、媒體及國家機關的互動方式。本文嘗試通過更多角度的資料還原一個複雜的互動過程。

在文章的安排上，本文首先分析由綠色和平建構的「APP 雲南毀林」議題，呈現它如何設定媒體策略以獲得議題的合法性；然後分析自然之友等組織建構「圓明園鋪設防滲膜」議題的過程；通過對議題的分析，本文在結語部分討論了在國家嚴格控制的制度背景下 NGO 進行議題建構的空間，以及不同性質 NGO 的媒體動員模式、媒體在報導 NGO 議題中的新聞實踐突破和其中的民意表達過程。

綠色和平建構「APP 雲南毀林」議題

議題的角色 (players) 力量分析

作為一個國際 NGO，綠色和平的媒體動員模式非常專業化，通常情況下，它會提前半年到一年進行項目設計，而此時媒體策略已經成

為其中非常重要的因素。恰當的媒體策略運用，使得它在公民利益維護及政策倡議等方面都取得了出色的成就。所以儘管綠色和平在中國至今仍然是一個沒有註冊的NGO組織，意味着它還沒有在法律層面上獲得合法性。但它卻通過成功的媒體策略運作，不僅獲得媒體報導，而且影響了整個議題的走向，最終改變了「公眾與利益集團、政府部門的博弈關係」，⁹以及自身的「合法性」的狀況。

2004年6月，綠色和平獲知金光集團APP自2002年8月起與雲南省政府簽訂了林漿紙一體化項目合作備忘錄，在文山、臨滄、思茅三地圈地2750萬畝用於種植桉樹純人工林，並且已經對原有樹木進行砍伐的消息。於是綠色和平迅速組織工作人員到雲南進行了為期半年的實地調查。2004年11月16日，綠色和平在北京召開新聞發佈會，向公眾和媒體發佈了《金光集團APP雲南圈地毀林調查報告》以及新聞稿《綠色和平正式向中國政府檢舉金光集團APP在雲南圈地毀林》，標誌着「金光集團雲南毀林」議題的開始。

接下來，我先呈現這一議題背後的力量關係，因為這是綠色和平進行策略設計的基礎。

1· 地方政府：APP在雲南投資，每一年給地方上繳大量的稅收，也帶動地方經濟發展，提供就業機會，由此地方政府對於APP的支持也最為明顯。因此地方政府被改變立場的可能性非常小。

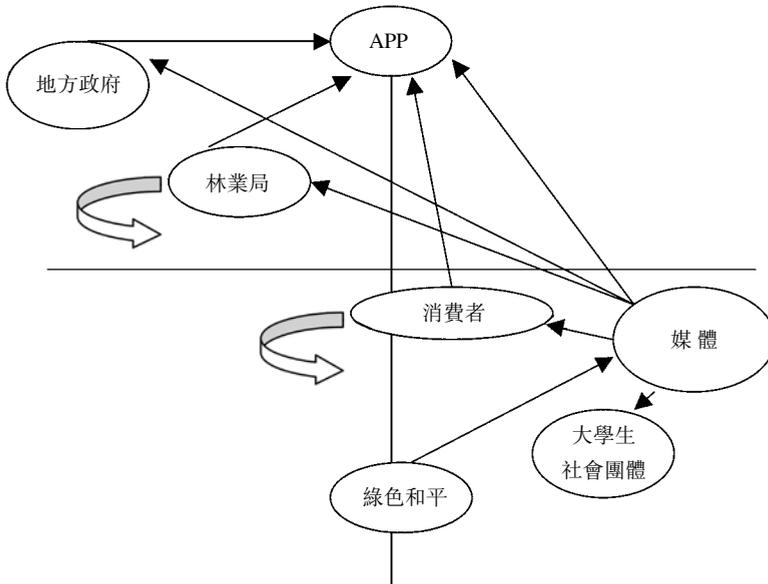
2· 國家林業局：林業局是國家的主管部門，從政策角度講，完全應該是管制APP的力量，但在實際運作之中，卻可能因為各種原因未能對APP做出制裁。但它也可能因為政策的動員及民意的壓力而表現出自己作為國家機構的「正義」立場，從而對APP和地方政府形成壓力，甚至直接動用行政和法律手段對企業實施制裁。

3· 大學生與社會團體：因為立場接近，最容易被動員。

4· 消費者：在沒有知情權的時候，消費者處於相對中立的位置，但他們可能為了公共利益及各種正義的理由，而改變自己的消費行為。所以也是一個容易被動員並且支持運動的力量。

5· 媒體則是綠色和平最為重要、最為直接，甚至也可以說是唯一的發動力量。從圖1中可以看到，媒體是整個議題形成的基本動能(basic dynamics)，沒有媒體動員，則整個議題不能形成。¹⁰

圖 1：「金光集團雲南毀林」議題背後的角色力量分析¹¹



進行這樣的角色力量分析，往往是 NGO 有效進行媒體策略設計的前提，而策略設計的原則就是：「利用一切可以利用的力量，集中打擊最薄弱的環節。」¹² 在 APP 事件之中，綠色和平就是希望通過發起媒體議題，對消費者、大學生、社會團體及林業局進行動員，從而形成對 APP 和地方政府的壓力（尤其是對 APP）。一旦消費者、大學生、社會團體和林業局在媒體的作用逐漸成為了議題的支持者（無論主動或者被動），那麼議題的力量關係就要重新設定，並將極大改變事件的發展。

綠色和平的媒體動員

在分析議題所涉及的權力結構之後，就可以分析綠色和平的具體媒體策略設計了。對於綠色和平來說，這個步驟通常會包括以下若干個部分的內容：¹³

- 1：設定目標受眾群 (target audience)。
- 2：設定目標媒體 (target media)。

3：設定議題的解讀框架 (frame)。

4：考慮不同媒體的故事版本。

5：設定故事的鏈條 (story line)，考慮分為幾個階段 (stages) 來講述整個故事，什麼是故事的主體、鋪墊與高潮；如何保持媒體對於事件的關注。

下面，我將具體結合「金光集團毀林」議題，分析綠色和平設定媒體策略的過程。

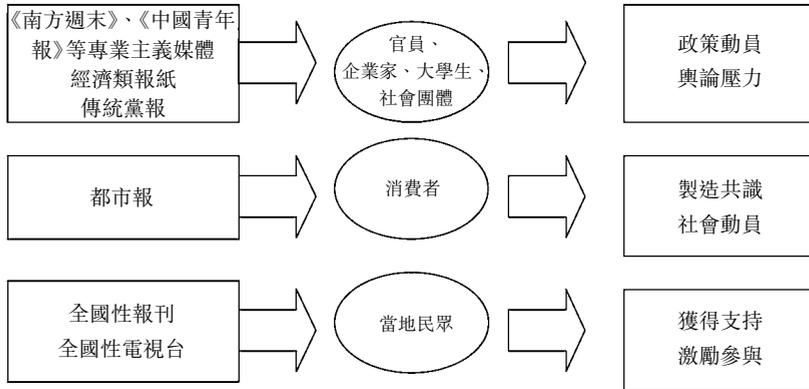
媒體策略設計(一)：設定目標受眾與目標媒體

在這個故事之中，綠色和平考慮的目標受眾群應該包括了四個部分：(1) 對決策產生直接影響的各級官員，尤其是林業局官員和地方政府官員，還有相關的企業家。(2) 社會團體與大學生。他們很可能加入到議題之中，從而形成輿論壓力。(3) 消費者。尤其是消費大量紙產品的公司白領，動員這些消費者參與到議題之中，可以直接對企業形成市場壓力，更重要的是賦予議題以「民意表達」的性質。(4) 地方居民。他們居住地的森地遭到砍伐，但他們保護權益的意見需要組織起來，通過行動來指責APP，以表達他們的不滿，從而使議題具有弱勢群體捍衛家園的「悲情」意味。從這四個群體的分析我們能夠發現，目標受眾其實就是可能通過媒體動員而進入到議題之中，並且改變議題力量關係的群體。

為了把信息傳達給這些目標受眾，就要選擇合適的媒體。比如說，希望把信息傳達給官員、企業家、社會團體和大學生，那麼《南方週末》、《中國青年報》這些帶有專業主義色彩並往往能影響民意的報紙會是合適的選擇；另外，經濟類報紙與傳統黨報會是重要補充。都市報則能有效到達消費者群體。而影響當地民眾則較為困難，因為地方媒體往往受到地方政府的嚴格限制，只有寄希望於全國性的報紙與電視台。

在一場運動之中，不同類型的媒體往往扮演不同的角色。《南方週末》、《中國青年報》等具有專業主義特點的報刊對於議題的深入十分重要，它們是重要的議程設定者，可能影響民眾及其他媒體對於議題重要性的判斷，並影響民意對於議題的解讀。另外，傳統黨報仍然起到

圖 2：議題中的目標媒體、目標受眾與傳播目的



重要的政府監督與政策倡議的作用，它們對於官員的影響巨大。有時候黨報的記者也可能會撰寫內參，以引起有關領導的重視。都市報一類的媒體，則是社會動員的有效載體，能在消費者中製造共識，調動他們的消費民主觀念，鼓動他們參與到議題之中，甚至可能把一個環境議題導向為一場消費者運動，並有力促進了環境議題的發展。與傳統黨報相比，專業主義報刊和都市報，更是綠色和平建構議題的重要資源。

在不同媒體的配合之間，綠色和平採用了「點面結合」的方法。在本議題之中，「點」是《南方週末》，它為全國媒體設置了報導議題，《南方週末》報導之後，消息很快得到《北京青年報》、《中國日報》、《中國青年報》、東方衛視等十一家媒體的專題報導。很快形成了由「點」到「面」的過程。而一旦更多的全國性媒體跟進報導，則意味着議題已經成為輿論的焦點，議題愈來愈以「民意」的方式呈現，而且已經被「政治正確化」了。

媒體策略設計（二）：設定議題的媒體框架 (Frame)

影響和設定媒體對於議題的解讀框架，是 NGO 媒體策略之中非常關鍵的部分。如同 Gamson & Wolfsfeld (1993) 強調的，「一場社會運動

的根本就是框架權的爭奪」。本文章參考 Jung (1999) 研究美國媒體對有毒廢棄物運動所作的框架命名，把媒體報導「環境破壞」的框架分為十二類，並以此來分析綠色和平在新聞發佈會上的新聞通稿，辨認綠色和平如何提供自己的詮釋框架，以定義議題、合法化自己的訴求，並贏得更多潛在的支持者的認同。

1·「信任政府」框架：這一框架通常認為：政府能妥善處理環境問題；政府針對有關問題已制定相關法令並採取必要的措施；政府表現良好……

2·「不信任政府」框架：強調政府部門對環境問題未能採取有效的措施，未盡到告知的責任，並質疑政府與污染企業的關係。

3·「負責任的企業」框架：正面報導企業解決環境問題的表現。

4·「不負責任企業」框架：強調企業未遵守相關的環境法規，企業未告知民眾相關風險。

5·「理性組織行動」框架：正面描述社區居民透過抗爭或法律行動對抗政府或者企業的危害。

6·「衝突」框架：強調觀念或者行動的對立或者衝突。比如擁護與反對雙方之間的對立。強調經濟發展與環境保護並重。

7·「健康風險」框架：描述污染所可能導致的健康問題。

8·「環境災難」框架：強調污染或者開發行為對自然環境和生態系統造成傷害。

9·「處理成本」框架：敘述污染處理的費用問題。

10·「環境正義」框架。以環境正義為主要訴求，包括：停止對他者與自然的剝削；居民不應受到環境開發帶來的傷害。

11·「漠視環境權」框架：認為民眾不必恐慌，而必須遵從政府的決策。

12·其他。

根據這些框架分類，我對綠色和平在北京第一次新聞發佈會(2004.11.16)上的新聞通稿《綠色和平正式向中國政府檢舉金光集團APP在雲南圈地毀林》(以下簡稱通稿)進行分析，可以發現綠色和平所希望設定的報導框架和話語策略如下：

一、合法化策略

新聞通稿大量使用「信任政府」的框架，強調了中央政府妥善解決問題的能力，以訴諸國家權威的方式表達訴求，並且指出綠色和平「已經向國家林業局遞交調查研究報告，舉報金光集團 APP 在中國雲南的嚴重違法行為」。這樣就把自己放在了維護國家權威和部門政策的位置上，為自己的訴求表達爭取到「意識形態的合法性」，也賦予自己在實踐目標和手段上的合法性。

另外，通稿非常注意使用「環境正義」的框架，突出了 APP 對於生態的災難性破壞及對弱勢群體的掠奪，這其實是一個維護弱勢群體的「悲情」論述 (discourse)，為議題爭取到了「道義正當性」，也調動民眾在態度上與行動上對於運動的支持。

通稿重複在小標題中使用了「中國」這個字眼，並強調 APP 在國際與在國內狀況的不同，其實也充分調動我們的民族情緒，¹⁴ 這是另外一個合法化的策略。

二、暗示「責任歸屬」的策略

通稿除了把 APP 作為重點「打擊對象」，同時還隱含地指出了地方政府在議題中的利益關聯，並質疑政府與污染企業的關係。其實隱藏了一個「不信任地方政府」框架。

我們發現，在這篇通稿裏，綠色和平一方面使用了「信任中央政府」框架，訴諸中央政府和國家法律的權威；另一方面又對地方政府使用了「不信任」框架。其實也是在調動政府層級之間的關係，尋找運作的空間。

三、動員政府部門的策略

在通稿中，綠色和平提出了對於中國政府的呼籲以及對於 APP 的要求，其實仍然是「可信任政府」與「環境正義」的框架，強調政府部門已經制定相關政策，政府部門能妥善處理問題，保障民眾利益。從表面上看，這只是一個正面的陳述，表達對於政府的信任；但與此同時，也是暗示有關的中央部門的責任，催促它作出回應。這就把有關

部門放置於一種「被公眾期待」的輿論壓力之下了，國家林業局也從而被帶入到了議題之中，並不得不一步步作出回應。

總體上說，綠色和平設定故事解讀的框架，目的就在於把議題確定為一個具有「意識形態合法性」與「道義正當性」的議題，使得議題具有「政治正確」的色彩。在議題之中，APP是一個「破壞國家權威」與「傷害公共利益」的企業；地方政府被暗示為「責任歸屬」的對象；綠色和平則是公共利益的維護者，它動員有關部門作出回應，以維護國家權威和公眾利益。在這樣一個「政治正確」的議題之中，國家林業局的角色也已經被設定，只要它一旦出來回應，就可能對綠色和平有利，並對APP甚至背後的地方政府形成打擊。所以強化國家權威在這裏成為了「解決問題的可能」。

媒體策略設計(三)：不同媒體的故事版本

上面我們已經分析了綠色和平如何定義與講述「APP故事」的過程，但與不同媒體進行互動的時候，綠色和平往往會根據媒體的新聞取向、受眾群、行政管制的寬鬆度，¹⁵ 以及自己希望達到的傳播目的，而選擇不同的故事版本(議題論述)。通常來說，NGO組織對議題的「講述方式」與媒體處理態度愈接近，愈容易獲得媒體近用權(media access)。

比如說《南方週末》，作為一個有「揭黑傳統」的報紙，於是綠色和平在與《南方週末》互動的時候，就會更加突出「不負責任企業」和「不信任地方政府」的框架，揭示了地方政府與企業的利益關聯，把企業和地方政府作為「責任歸屬」的對象。這樣的框架，符合了《南方週末》的新聞取向，而綠色和平也希望通過《南方週末》表達這樣的框架方式，以形成社會懸念與輿論壓力。

面對經濟類報紙的時候，綠色和平會更突出「不負責任企業」的框架，強調APP社會責任感的缺失，指出它行為的不合法、企業運作上的經濟問題，以及它在國際市場的聲名掃地。

面對傳統黨報，綠色和平則會選擇一個更為「政治正確」的版本，比如強調國家權威和法律受到APP的損害，強調APP在別的國家的遭遇，突出民族主義情緒等等。

對於都市報來說，綠色和平希望能通過它們影響到普通消費者，以

便動員消費者對於議題的參與，從而對 APP 形成市場壓力，以及造成「民意踴躍」的景觀。所以綠色和平會更傾向於使用「環境災難」與「環境正義」的框架，強調 APP 對於公共利益的傷害、對於雲南生態系統的破壞，以及對當地居民的剝奪。另外，民族情緒的調動也是有效的框架。都市報的新聞採寫方式，多偏於煽情路線，「環境正義」與「民族主義」這類版本正符合它們的取向。更重要的是，這樣的故事版本也「政治安全」。從一般意義上說，都市報較容易傾向於追逐市場利益，而在政治上採取更保守安全的姿態，所以它們比較容易接受這樣的故事版本。

表 1：不同媒體的故事版本（論述）

媒體類型	故事版本（論述）
《南方週末》、《中國青年報》等專業主義報刊	使用「不負責任企業」和「不信任地方政府」的框架，揭示了地方政府與企業的利益關聯。
經濟類報紙	使用「不負責任企業」的框架，強調 APP 社會責任感的缺失，以及它企業運作上的問題。
傳統黨報	強調國家權威，調動民族情緒。
都市報	使用「環境災難」與「環境正義」的框架，動員消費者做出「正義」的行為。

我在前面已經說明，在綠色和平的策略之中，不同的媒體往往承擔不同的傳播目的，而且，它們所扮演的角色也各自不同。到了這裏我們可以看到，為了更好地實現傳播目的，綠色和平還要根據不同媒體的特點，而有所側重的講述某個「故事版本」。

綠色和平非常清楚，在中國媒體已經走向市場化並且競爭愈來愈激烈的今天，一個具有爭議性和衝突性的議題 (controversial event) 往往會得到媒體的追逐，所以它也非常注意在議題的建構中，不斷突出故事本身的懸念，比如 APP 是否存在毀林行為？地方政府是否與 APP 存在勾結？有關部門將如何面對一個違反法律的企業？國家如何在經濟發展與環境保護之間獲得平衡等等。這些衝突與懸念就構成了故事的鏈條，也成為了吸引媒體對議題進行持續報導的動力，保持了議題的關注度。

在議題過程中，綠色和平為媒體提供了足夠的信息補貼，¹⁶ 包括

了提供調查報告、DVD、現場圖片、證據清單、法律文件、新聞通稿、採訪人名單和新聞線索等等。在每一發佈會上，綠色和平都會向記者提供一個「媒體包」，提供以上的各種資料，記者也可以到綠色和平的網站上下載這些資料，因而大大降低了新聞成本。這種信息補貼使得綠色和平影響媒體的報導成為可能。當然，綠色和平也是議題重要的信息源，由於APP、地方政府與林業局都不願主動面對媒體，綠色和平幾乎成為媒體唯一消息源，很輕鬆就獲得了媒體近用權及議題的詮釋權，它的框架也最可能為媒體採納。為了保證能更準確地向媒體講述自己的詮釋框架，綠色和平還安排特定的新聞發言人，所有關於APP的信息都由他們直接發佈，最終議題的框架也就比較集中，不至於形成框架之間相互衝突的地方。

綠色和平還提供了APP、雲南省政府、林業局、當地居民等關鍵人物的聯繫方式，當記者們為了獲得更多的信息，不斷對有關部門提出採訪和追問時，也是在向APP、地方政府及有關部門施壓，讓他們處於公眾輿論的壓力之下。這一切做法，使得綠色和平在議題的「框架爭奪」上佔盡優勢，而面對精心部署的綠色和平以及鋪天蓋地而來的全國媒體，APP和雲南省政府只能是疲於應對，在初期他們也動用行政和市場公關等手段影響媒體對於議題的關注，但由於各地媒體都有關注，這樣的干預未有收效，到了2005年1月中旬，APP邀請北京及華東的記者到雲南，見證其荒山造林的工作，也未能有效地進行議題的框架爭奪(frame contest)。

2005年8月，APP致信國家林業局，承諾遵守中國法律，合法經營並執行各種林業管理制度及營林作業方法，雖然此後關於APP「陽奉陰違」的新聞時有傳出，但至此，議題的發展暫告結束。

自然之友等建構「圓明園鋪設防滲膜」議題

2005年3月22日，蘭州大學生命科學研究院客座教授張正春在遊覽圓明園時發現工人正在湖底鋪設防滲膜，他覺得這種做法將破壞圓明園的整體生態系統，為此他開始奔走，在NGO朋友幫助下，《人民日報》2005年3月28日開始報導這一事件，之後更多的NGO和媒體參

與議題之中，圓明園工程被公之於眾，導致了轟動全國的「圓明園事件」。因為圓明園整改工程已經納入北京舉辦2008年奧運會的總體規劃，¹⁷屬於國家工程，在這個意義上，媒體和NGO的聯盟，推動了議題的發展，形成了民意的參與，並最終停止了這個「國家工程」，標誌着NGO和媒體的互動進入一個新的階段。

在整個議題過程中，NGO是很早出現的角色。參與此次事件的NGO包括了北京地球縱觀環境科普研究中心（簡稱地球縱觀）、自然之友、北京地球村、綠家園志願者等草根NGO；另外，也包括了環保總局下屬的政府背景NGO——中國環境新聞工作者協會。下文將展開分析兩類NGO在媒體動員方面的做法。

草根NGO的媒體動員

與APP議題不同，草根NGO在圓明園議題中的出現，並不是一個經過嚴密策略安排的結果，而是帶有偶然、鬆散的特點。最早參與議題的是地球縱觀組織的李皓，她通過個人關係網絡使得議題得到關注，然後，自然之友、綠家園和地球村等草根NGO也通過各種方式參與到議題之中。

（一）動員個人化的媒體網絡

蘭州學者張正春在2005年3月22日發現圓明園正在鋪設防滲膜之後，首先就找到地球縱觀負責人李皓博士，李皓隨後向長期保持聯繫的兩位記者反映了情況，其中一個是北京某都市報紙的記者，另一個就是《人民日報》的環境記者趙永新。¹⁸之後，李皓又給另外十多位記者寫了信：「圓明園在自掘墳墓，救救圓明園！」¹⁹

3月28日，《人民日報》在五版「視點新聞」版在頭條位置刊發了記者趙永新的稿件〈圓明園湖底正在鋪設防滲膜：保護還是破壞？〉（以下簡稱〈保護還是破壞〉）；當天人民網也刊用了該報導的全文和多張圖片，並同時發表了張正春先生撰寫的文章〈救救圓明園！〉。

媒體對此事件的關注超乎想像：當天就有多家網站紛紛轉載，其中既有NGO的網站，也有不少新聞網站。另外，平面媒體迅速跟

進，《京華時報》和中新社也於當天刊登了〈保護還是破壞〉的摘要。3月29日，不但《人民日報》繼續追蹤報導，北京的其他媒體幾乎也都對此事進行了報導。至此，網絡媒體與平面媒體形成了互動，把議題逐漸放大。民眾在網絡上的留言也很踴躍。媒體連續不斷的報導引起了有關部門的介入。31日，國家環保總局發出「停工令」，認為防滲工程違反了環境影響評價法，應停止施工，補辦環評手續。4月1日，防滲工程停止施工。

可以說，正是李皓動員了個人媒體網絡，讓議題得以進入媒體的視野。在此之後，更多的草根環保NGO加入到這個議題之中，並採取一系列的方式進行媒體動員。

(二) 召開研討會，開拓「文化資本」

2005年4月1日，環保組織自然之友就與「博客中國」網站合作，召開「圓明園生態與遺址保護研討會」，邀請媒體、專家、相關政府官員、市民代表參加研討會。開會之前，自然之友緊急呼籲自然之友會員及廣大公眾關注並回應「圓明園湖底大面積鋪設防滲膜」事件。在呼籲書中，自然之友強調：圓明園不僅僅是圓明園管理局的圓明園，不僅僅是北京市海淀區的圓明園，甚至不僅僅是北京市民的圓明園……大規模鋪設湖底防滲膜的工程在開展之前應該進行充分和公開的論證，以確保決策的科學性、合理性。

研討會的召開為媒體報導提供了「新聞點」，使得議題得到媒體的持續關注。從NGO的媒體策略來說，它通過呼籲書的形式表達了一套合法化的反防滲膜話語，另外，參與研討會的專家、官員和民眾代表也成為了媒體的消息源，成為了聲援NGO的智慧場域(孫秀蕙，1994)，增強了NGO表達訴求的專業性和權威感，開拓了NGO的文化資本。

(三) 提交公開信，表達與體制的合作立場

會後，自然之友聯合綠家園、地球村等多家組織向北京市環保局、北京市海淀區人民政府、國家環保總局、北京市園林局、北京市文物局、北京市水利局、圓明園管理處提交了公開信〈支持政府針對圓

明園鋪設防滲膜事件舉行聽證會的聲明〉，希望通過此事推動公眾參與環境治理，促進環境事件的科學決策。這種提交公開信的方式，既顯示了 NGO 對於有關部門的壓力，也體現 NGO 用體制許可的溫和方式表達訴求的意願。公開信被博客中國網站、NGO 網站及一些平面媒體轉載。

(四) 發表聯合聲明，自覺形成聯盟，拓展議題的政治機會

2005年4月12日，自然之友等八家環保團體聯合發出呼籲，建議推動圓明園善後。4月13日國家環保總局主辦的聽證會上，自然之友總幹事薛野在聽證會宣讀了七家環保組織聯名提出的五點推動圓明園善後的建議，明確表達了民間環保組織在此事件中的態度。可以看到，為了推進環保法的實施，以自然之友為首的很多環保 NGO 組織在聽證會召開之前自覺形成了聯盟。²⁰ 在這個階段中，能夠看到 NGO 和環保總局之間的互相配合，從而拓展了議題的政治機會。

(五) 接受媒體採訪，成為消息源

這一個階段中，NGO 的積極參與、表態，不斷為媒體的跟進報導提供素材，形成了一種公眾參與和民意表達的「景觀」。幾個 NGO 的負責人，比如北京地球縱觀環境科普研究中心主任李皓、自然之友的薛野等更成為了媒體報導的主要消息源與「意見領袖」，他們對媒體議題的走向產生了巨大的影響力。他們不僅從生態保護的專業層面作出評述，也有意識地嘗試從公眾知情權、環評影響評價法等角度來論述圓明園管理處實施防滲工程的錯誤，使得議題的討論逐漸指向了制度的因素。

從草根 NGO 參與議題與媒體動員的過程看，它們並未在這個議題中發現新的媒體策略和方法，研討會、公開信、聯合聲明等，都是草根 NGO 經常使用的方式，但逐漸成熟的它們在媒體上發出了「專業」的聲音，引導議題的走向；也通過組織的媒體網絡，使得議題不斷得到媒體的關注。其中，文化資本的拓展及消息源角色的扮演，起到重要的作用。

政府背景 NGO 的媒體動員

值得注意的是，在圓明園議題的背後，除了草根環保 NGO，還有中國環境新聞工作者協會這樣的政府背景 NGO。中國環境新聞工作者協會是《中國環境報》社在 1986 年成立的協會，2003 年潘岳當了環保總局的副局長，這位最早在《中國環境報》當記者的高官明白宣傳的重要，把這個協會從《中國環境報》獨立出來，成為了環保總局下屬的一個官辦 NGO。

目前中國環境新聞工作者協會共有上百個媒體單位會員，以及上千名記者會員。協會的日常工作主要是負責每年的環境好新聞評獎，組織媒體對環境領域的熱點問題進行報導。在圓明園這個案例之中，我們能非常明顯看到協會的作用。這個協會一位負責人曾接受訪問，講述了在議題背後，環保總局是如何通過協會對媒體報導進行引導，從而實現自己的政策意圖的：

環保總局希望通過圓明園事件，讓大家了解環評法。圓明園事件剛開始的時候，有兩三個媒體報導出來了，網上也開始轉載人民網的消息，甚至開專欄來評述這個問題，已經形成了熱點或者說輿論氛圍，這個時候再推動一個政策的出台就容易了。這就是輿論先行。

這樣一段話，說明了環保總局希望把握這個議題作為推動環境影響評價法和公眾參與聽證會制度的契機，所以它希望協會承擔的傳播目的很清楚，就是推動傳媒的持續關注。協會因為負責每年的環境好新聞評獎及組織相關的媒體活動，因而和媒體保持着較為密切的關係，能夠對媒體進行規模化的動員，又避免了由環保總局親自出面與傳媒打交道的局面。一開始，中國環境新聞工作者協會在這個議題中的角色和工作任務就設定明確。我們能夠體會到它嘗試影響媒體對於議題的報導框架，希望引導傳媒去討論項目背後的程序正義問題，為政策的出台鋪路：

在圓明園事件中，潘局長是指揮，我們協會做協助工作。趙永新（《人民日報》記者）的報導點燃了導火索之後，各媒體都報導了，

對環保總局就有了壓力，總局要出來表態。對於環保總局來說，鋪不鋪，這不是問題，重要的是程序要公正，要公開，要實行聽證會制度。這個時候我們需要引導媒體，讓媒體關注到程序上的問題，包括搞聽證會是必須的等等。

為了實現這樣一個報導框架，協會有相對清晰的媒體策略，有階段性的傳播目標，也以議題的「懸念」設定了自己的故事鏈條，表現出了這個協會對於「議題管理」(issue management)有較深入的理解。

在一開始的時候，我們讓媒體充分預熱，使得公眾和領導都充分了解這個事情，然後再提出程序的問題，再慢慢給輿論定調。後期的時候，引導主要通過評論完成，比如通過一些大報的評論，來影響整體輿論。

整個事件的過程，也是一個製造懸念的過程。事件發生之後，大家想知道環保總局會怎麼說，會不會失職——等到環保總局叫停了項目，大家好奇的是「項目真的可以停嗎」——停或者不停，雙方有什麼道理？要不要環評？——誰來承接環評的工作？——環評的結果能不能被接受，環保局批不批准？——環評的結果能不能實行，如何實行？在這樣一個個懸念的過程中，我們就是把握這個過程，因勢利導。

其實，這個政府背景的NGO，也設定了一些不同的方案，比如，如果議題按照開始設定的方向發展，它將如何出來表態；如果遇到各種阻力不能推動議題發展，又怎麼跟媒體互動，如何把輿論引導出來等。協會甚至設想，如果輿論的走向發展得不順利，將動員行政關係，和一些媒體老總商量，請一些有份量的媒體和記者，以及一些有分量的評論員，一起來帶動輿論。

這個政府背景NGO能夠影響媒體的原因有以下幾個方面：第一，因為協會自身的體制資本，它和媒體有較長期的密切關聯，尤其許多媒體的老總都是這個協會的成員；第二，協會充分強調自己與媒體在身份上的一致，強調自己是一個新聞組織，從而建立了消息源和媒體

之間的「共鳴感」(sympathetic contact)。所以它沒有採用新聞稿、邀請函等NGO經常使用的媒體策略，而是表現為媒體的一個朋友。媒體在這個議題上的報導競爭，需要這樣一個有特殊資源的組織幫助，大家共同把議題做大。第三，協會負責安排聽證會上等有關的記者採訪安排，還負責替媒體約訪環保總局的潘岳副局長，所以它利用了媒體之間的競爭關係，恰當地使用了信息津貼的策略。

協會的一位負責人還強調，當議題的熱度發展起來了，總會有很多媒體找上門來，這個時候就要考慮媒體的特點和受眾群構成，是否和組織的傳播目標相契合：

潘局長在這個過程中接受媒體採訪，其實也是一種引導。他接受採訪的媒體包括都市媒體、財經媒體和一些批評性鮮明的媒體，他會根據一個事情來定動員媒體的策略，在什麼事情下，考慮接受什麼媒體採訪。

從這位中國環境新聞工作者協會負責人的表述可以看出，國家環保局總局一開始就已經考慮好如何進行輿論引導，而其中意圖主要是通過中國環境新聞工作者協會來實現。

潘局長對新聞宣傳很了解，他善於把新聞和工作互動起來。環評風暴和緊接着的圓明園鋪設防滲膜這兩件事情，讓全國上下都知道了「環評」。這兩個事件好像一幕幕戲，原本沒有那麼清晰的方向，他(潘岳)把故事引導到了一個方向。

懸念，是潘局長跟我們反覆強調的，他說，按照懸念的過程就可以引導輿論一波波的推進。這是他對於這個議題的總結。

作為一個官辦的協會，中國環境新聞工作者協會的運作方式與民間環境組織的運作有別，很多草根NGO很關注的議題，它都沒有主動參與，比如怒江議題中就沒有聽到這個協會的聲音。對於那些被視為極端環境主義者的人，這個協會也注意保持距離。

我們和環保總局是父子關係。我們會更注重政策層面的內容。作為官辦的NGO，有些事情不太好直接出面的。一方面我們是

NGO，但另一方面是環保局的直屬單位。我們的關注點和民間 NGO 還是有差別，儘管我們私底下關係好。

除了中國環境新聞工作者協會，環保局下屬還有一些 NGO，比如中華環境文化促進會與中華環保聯合會。可以看出環保總局在環境宣傳方面的投入。

結論與討論：策略設計、媒體邏輯與 市民社會生長

不同性質 NGO 的媒體動員模式

從以上兩個議題的分析，我們可以看到不同性質的 NGO 往往有不同的媒體動員方式：作為一個國際 NGO，綠色和平的媒體動員是一種高度職業化的模式。這首先是因為它並不具有法律層面的合法性，加之它是一個政策倡導型的組織，所以它的運作高度依賴於媒體之上，它有非常成熟而且富有彈性的媒體策略運作步驟。在綠色和平的所有項目當中，都有一個媒體官員 (media officer) 負責項目的傳播運作，往往在一個項目進行設計的時候，綠色和平就會將媒體策略作為其中重要的因素加以考量，比如說，「怎樣設計項目才能得到更多的媒體關注」。在綠色和平一份完整的媒體策略計劃書上，往往會列明目標受眾、目標媒體、媒體框架方式、故事版本等多項內容。其次，綠色和平對於中國媒體格局和媒體運作邏輯有深入的分析，它善於建構富有衝突的議題故事，提供最為充分的信息補貼，以備不同媒體各取所需。再其次，在議題過程中它還經常安排新聞發佈會，由新聞發言人發表機構對於議題的論述，通過這一切，它給媒體一種非常專業化的印象，因而產生了信賴感。值得強調的是，綠色和平的媒體策略設計，往往是依照議題背後的權力結構而來，通過恰當的框架方式，控制了議題的政治風險。這些因素都決定了新聞媒體喜歡報導綠色和平發起的議題，所以在它所建構的議題中，媒體成為了調動整個權力結構的發動機，從而擴大了議題的政治機會 (political opportunity)。

草根環境NGO如自然之友、綠家園和地球縱觀等，則天然地得到媒體更多的關注。在這幾個草根環境組織中，要麼創辦人與媒體有着密切關聯，²¹ 要麼組織會員中吸納了一批對環境議題有強烈興趣的記者，²² 而且自2000年起，綠家園組織的汪永晨和綠島的張可佳合作成立了「環境記者沙龍」，定期向關注環保領域的記者發佈相關新聞信息。所以這些草根組織一旦發起相關議題，往往有大量的媒體跟進報導，這主要是一種個人網絡式(personal network)的媒體動員。這種媒體動員模式，便於形成媒體報導的規模效應，增加了相關利益主體和權力機關進行報導干預的難度。在中國特殊的媒體結構之中，這種網絡化的媒體動員非常有效。但在媒體動員的過程中，草根NGO對於議題的報導框架和報導目的並沒有太多的考慮，比如在圓明園這個議題中，參與進來的草根NGO有好幾個，彼此之間並沒有明確分工，無法進行有效的議題管理，甚至在框架論述上出現彼此之間的衝突。有時候反倒不利於擴大議題的政治機會。

具有政府背景的環境NGO，比如中國環境新聞工作者協會，其實是依附在行政力量的基礎上進行媒體動員，比如在圓明園議題過程中，媒體聯繫採訪環保總局往往需要它代為安排，聽證會的媒體參與也由它組織，因此它有了影響媒體報導的機會。在這個議題中，這個組織的目標就是為環保總局服務，所以它有着清晰的傳播目的，對於媒體的走向，其實比起草根NGO更有方向感。但因為組織高度制度化的特點，使得它與媒體的關係遠沒有草根NGO與媒體的關係那麼緊密。它習慣於與媒體單位的管理者打交道，主要走上層路線，因而它與媒體關係帶有官方化的色彩。目前，環保總局下屬的幾個NGO，包括中國環境新聞工作者協會、環境文化促進會等，都非常注意處理和草根NGO及媒體的關係，比如他們建立了環境傳媒委員會，積極推動與媒體的聯繫；在媒體動員模式上，他們正在學習草根NGO組織的網絡式媒體動員模式。

總體上說，NGO的媒體策略選擇和自身的資源狀況有密切的關聯。綠色和平這樣的國際NGO，具有豐富的媒體策略經驗，良好的財務狀況支撐他們發起有新聞價值的行為，加之完善的媒體公關方式和信息補貼方式，所以它能夠表現一種高度專業化以及獨立的組織特

表2：不同性質 NGO 的媒體動員模式

NGO 類型	個案	媒體動員模式	媒體議題
國際 NGO	綠色和平	職業化	APP
草根 NGO	綠家園、綠島、自然之友	形成互生關係 網絡化動員	圓明園
政府背景 NGO	中國環境新聞工作者協會	依附於行政網絡的媒體動員 學習網絡化的媒體動員模式	圓明園

點。自然之友等草根 NGO 的組織資源，主要表現在組織的合法性和社會認同程度較高，與媒體有天然的共生關係，以及能夠動員大批的學院知識分子和意見領袖作為組織的文化資本，所以它們更習慣於召開研討會、提交公開信、發表聯合聲明，以及接受媒體採訪等媒體策略方式。政府背景 NGO 的資源，則更多表現在高度的制度化及充分的財務資源等方面，這也影響了它們的媒體策略設定。

不同類型的 NGO 在議題選擇上也有不同的偏好。梳理綠色和平所建構的媒體議題，能發現它更多選擇有衝突性的議題，尤其與消費者行為、民族情緒相關的議題，這在 APP 議題中有所呈現。而且它往往選擇發起自己的議題，甚少參與到其他組織發起的議題當中去。自然之友等草根 NGO 的議題選擇，較多強調議題背後的文化內涵和生態價值，比如圓明園鋪設防滲膜議題和反對怒江建壩議題都是如此。中國環境新聞工作者協會等政府背景 NGO 的議題選擇，則主要取決於所屬部門的政策利益。

在中國的政治結構之中，議題建構的政治機會很快就發生變動，對於 NGO 來說，通過媒體策略進行議題的意識形態的合法化包裝，從而在媒體上塑造和表達民意，是擴大議題政治機會的重要基礎。目前雖然草根 NGO 很關注與媒體的關係，但在媒體策略的設計上還比較粗糙，在一些議題上，它們網絡式的媒體動員能夠迅速引起媒體關注，²³但由於沒有進行有效的媒體策略設計，缺乏對於整個議題的管理能力，往往無法把握議題的走向。比如早前的藏羚羊議題和怒江議題都是如此。另外，它們的媒體動員方式也比較守舊和重複。在這方面，

表3：組織資源、媒體策略和議題選擇

個案	組織資源特點	議題選擇
綠色和平	豐富的媒體策略經驗 良好的財務狀況 完善的媒體公關和信息補貼	選擇有衝突性的議題，尤其與消費者行為、民族情緒相關的議題
綠家園、綠島、自然之友	合法性和社會認同程度較高 與媒體有天然的共生關係 能動員大批知識分子作為組織的文化資本	選擇有文化內涵和生態價值的議題
中國環境新聞工作者協會	高度的制度化 充分的財務資源	主要取決於所屬部門的政策利益

草根NGO應該向「專業化」的綠色和平學習。總體上，綠色和平對於議題背後權力格局的分析，對於議題政治機會的把握，以及對媒體運作邏輯的了解，都表現它對於議題管理的成熟經驗。

另外，草根NGO非常不願意採取對抗性的策略，但從綠色和平的案例來看，如果把握好對於整個國家權威的維護，並有意識進行議題的合法化，那麼對某些利益集團和地方政府採取對抗性的策略，反而將增進議題的傳播性。畢竟，對於媒體來說，對抗性的議題天然更具有傳播和動員的能力。

議題建構的空間

通過以上兩個議題建構過程的分析，我們看到在一個後總體性社會 (post-totalism society) 之中，NGO開始有了進行議題建構的空間。而把握這一空間有兩個必須注意的策略：

第一，利用合法化策略。

在一個威權國家，對於國家制定的政策或制度、或者對於政府部門行為的直接批評和質疑，要在公共話語空間中表達出來，往往面臨一個重要任務，即需要為批評性意見獲取意識形態正當性。我在分析綠色和平的新聞通稿時，已經指出它對「合法化」策略的使用。它所講述的故事都是在強化國家權威的背景下展開的，同時它也高度讚揚林

業局長期以來認真執行國家的政策，這樣的表述賦予議題以「意識形態合法性」，也掩蓋了議題在另外一些層面上形成的挑戰。另外，它通過對公眾利益的強調，以及對民族情緒的調動，也讓議題帶有了「道義正當性」，成為了凝聚民意的出口。這一切都緩和了議題與政治格局之間的摩擦，增加了議題被媒體報導的可能。

在圓明園這個議題之中，因為各種力量的互動，整個報導框架也能夠很好地指向國家的程序正義。而 NGO 的表達也比較注重對於議題的合法化包裝，通過各種方式來表明對於國家權威以及上級部門的信任，從而在這樣的包裝下表達自己的訴求。

可以說，維護國家權威與公共利益，是 NGO 在「後總體性社會」中進行議題倡議的重要策略。如何將行動目標合法化 (legitimization) 是議題得以建構的關鍵。一般說來，社會團體都注意使用「能得到制度認可的方式來表達訴求或者不滿，以避免被國家制度或媒體視為異端」(Gamson & Modigliani, 1989)。因為一旦被貼上這樣的標籤，運動團體就很難進入媒體空間。

第二，尋找權力空隙。

在綠色和平建構的 APP 議題中，另外一個有效策略就是把握了權力結構的空隙：通過維護國家的權威的媒體敘事，動員中央部門作出回應，從而對 APP 與地方政府形成壓力。開始時雲南省政府斷然聲稱 APP 對事件沒有責任，而國家林業局不得不走上媒體表示作為國家機關的權威，最終不同層級政府之間出現分化，為議題呈現爭取了空間，也讓媒體的報導走向深入。Bennett (1996) 曾經指出，如果權力結構對於議題的態度存在矛盾，媒體就更可能採取批評性的報導。政治學家利伯泰爾 (Kenneth Lieberthal) 的研究結論也正好契合：「中國官僚政治體制並非鐵板一塊，這種鬆動的政治管理制度為中國改革突破舊體制提供了有利條件」(轉引自周雪光，2002)。

所以，在當下這個階段，NGO 使用媒體策略的一個關鍵因素，就是要把握議題和中央政府部門的關係，這在很大程度上決定了議題的結果。相對來說，其他的媒體策略都是其次的。事實上，不僅是環境保護一類的政治正確的議題領域 (issue areas) 應該注意到這一點，其他的議題領域更是如此。

媒體實踐方式的拓展

根據學者的研究，一個議題的社會定義在很大程度上是通過媒體表述來完成的 (Gamson & Modigliani, 1989)，而以上兩個案例表明，如果社會組織能恰當運用媒體策略，將為它在議題中爭得主動。然而，媒體又如何使得 NGO 的策略轉化為現實，其中體現出中國媒體與 NGO 怎樣的互動邏輯？

首先看一下 APP 議題中幾家主流報紙的報導以及它們使用的報導框架：

表 4：APP 議題中主流報紙的報導框架

對公共輿論有影響力的主流報紙	《南方週末》	金光集團博奔雲南 亞洲最大紙漿公司圈地始末 (04.12.16)	使用「不可信任地方政府」的框架。
	《中國青年報》	綠色和平向中國政府檢舉 金光集團在雲南圈地毀林 (04.11.17)	「不可信任地方政府」、「不負責任企業」與「生態危機」等框架。
	《北京青年報》	圈地造林還是圈地毀林？ (04.11.18)	「不可信任地方政府」、「不負責任企業」、「生態危機」及「傷害當地民眾利益」的框架。

可以看到幾家主流媒體使用的報導框架非常一致，都把 NGO 當作公眾利益的維護者，而把 APP 與地方政府放在了公眾利益的對立面。質疑「地方政府與企業之間存在利益關聯」，質疑「地方政府忽略民意」，成為了媒體最主要的表述。這極大地調動了民眾的憤怒情緒，也給 APP 和地方政府帶來巨大壓力。

在圓明園議題中，媒體報導的篇幅更多，而且報導的框架使用也類似。《人民日報》、《南方週末》、《中國青年報》、《新京報》等大報的報導框架大多指向了圓明園管理處，質疑這個事業機構與項目之間的利益關聯，以及它對於程序正義的忽略。

媒體除了在報導框架上採取了接近 NGO 的立場，在新聞實踐中，還自覺引用很多 NGO 人士和獨立專家的意見作為報導的消息源。比如圓明園議題中，最主要的消息來源，既有張正春、北京大學景觀規劃設計學院院長俞孔堅等專業人士，也有北京地球縱觀環境科普研究中

心主任李皓、自然之友總幹事薛野等 NGO 人士，這些消息源的觀點構成了對於圓明園防滲工程的主要批評(李豔紅，2006)。²⁴ 而《人民日報》這樣的主流黨報，不僅是最早參與議題的報紙，而且自覺引用了民間人士的意見作為消息源，在整個議題過程中，它持續地表達了它與 NGO 的一致立場。由於傳媒框架往往是傳媒和消息源互動的結果，消息來源在建構傳媒議程方面往往扮演着能動的角色(臧國仁、鍾蔚文、黃懿慧，1997)，NGO 作為消息源角色的活躍，使其成為議題的主要界定者，而媒體對於議題的報導也由此具有了批評的、民間的立場。

此外，主流媒體還通過新聞評論的方式來表達對於 NGO 議題的支持。在圓明園議題中，僅《新京報》就刊登了數十篇評論和來論文章，這些評論文章對於圓明園管理體制的質問和對於程序正義的呼籲都更為直接，既與新聞報導互相呼應，也鮮明表達了媒體的民間立場，使得媒體成為民意塑造和凝聚的平台。

在以上的分析中，我們可以看到，在環境 NGO 發起的有關議題中，中國的主流大報(包括主流黨報和市場化媒體)大多呈現出同情 NGO 的報導立場，自覺地成為利益集團和地方政府的反對者角色。檢視媒體對於議題的報導，我們就可以發現，NGO 幾乎佔有了完全壓倒性的優勢，被質疑的利益集團和政府機構即使採取了某些框架爭奪(frame contest)的方式，也往往無濟於事。在這些議題中，媒體的新聞實踐方式得到了拓展，在報導框架、消息源引用以及評論刊登方面，都表現出某種「民間立場」，表現出了對於國家權力的質問。

那麼為何中國有影響力的主流媒體都表現出傾向於同情環境 NGO 的報導立場和新聞實踐方式？應該如何理解中國環境 NGO 享有的對於媒體的特殊動員能力？除了 NGO 出色的策略運用，應該也與中國的媒體制度安排及轉型中國的現實有關。對此，本文試圖作出一些解釋：

第一，市場競爭愈來愈激烈的中國媒體正與 NGO (尤其是環保 NGO) 形成一種互惠關係。這既因為中國 NGO 和媒體從一開始就有密切的互生關係(前文已有分析)，也因為這類 NGO 議題反映了多元社會群體的訴求，正在表現出市場效應。所以更多媒體正以 NGO 為重要的消息源和專家庫，定期到 NGO 尋找線索和採訪，一些主流媒體甚至有

專門跑「環保」和「NGO」線路的記者。可以說，處於市場驅動下的新聞傳媒，更可能發展民間立場、突破國家控制，冒風險報導一些對制度形成挑戰的議題。也是由此，我們發現幾個傾向於使用批判政府框架的媒體，都是有較大市場影響力的媒體。這使得NGO可能通過媒體提供一種對於議題的民間定義。

第二，NGO議題符合了中國媒體的專業主義發展的需要。通過這些有社會運動意味的議題，媒體可以表達自己的獨立立場以及推動社會公益發展的專業榮譽。Yang (2005)曾指出，對於中國媒體來說，類似於環保NGO的議題，不僅具有新聞價值，而且還承載了道德的意味，有時候還帶有政策性的訴求，最為關鍵的是，對於環保NGO的報導是「政治安全」的，因為這正好符合了「可持續發展」的國家政策。所以，媒體同情NGO的報導立場，不僅可以被理解為NGO組織對於消息源角色的自覺爭取，也是媒體在新聞實踐中的「邊緣突破」(潘忠黨，1997)和專業主義文化發展(陸曄、潘忠黨，2002)的結果。

第三，NGO和媒體都處於體制上的弱勢位置，都在為拓展自己的運作空間而努力。Yang (2005)用「場域」的概念論證了環保NGO和媒體形成共謀關係的體制合理性，他指出在中國目前的狀況下，政治場域處於絕對的統領位置，其他的場域都是弱勢地位，因而處於弱勢位置的場域就會形成聯盟關係，以謀求脫離於政治場域的獨立性。這一分析在新聞生產上的體現就是，「對企業與地方政府的質疑成為一種公眾的需求，同時也是眾多媒體的需求，非政府組織則被賦予了『天然正義』的形象」(湯蘊懿，2006)。這也是NGO獲得正面報導的體制性原因。

第四，中國特殊的輿論運作方式也增強了媒體對於NGO議題的同情。在這一方面，趙鼎新(2005)曾指出，「中國目前還缺少既能被社會中堅力量認同又能夠為國家提供合法性基礎的基本價值觀，所以媒體和公眾輿論在社會議題發起時往往傾向於激進。」趙鼎新解釋，「在美國，傳媒與公共輿論是相對保守的，媒體往往使用官方的消息源來源，對社會運動往往視而不見，輕描淡寫，甚至歪曲報導。而在許多威權國家中，運動、媒體與公共輿論之間的關係往往親密，記者往往會以『打擦邊球』的方式冒着風險擴大報導面。因為這些國家運用行政手段來控

制媒體，一旦發生問題，這些問題就會被追究到國家頭上。」

最後，由於NGO在中國沒有太多的表達訴求的方式，所以媒體成為了NGO運作的重要政治資源。很多NGO都會投入很多的時間、精力來建立自己的媒體網絡，並努力將自己發展成為媒體的消息源，或者動員其他的專家學者作為組織的文化資源，從而表達自己的訴求。這使得NGO和相關專家，成為媒體上幾乎唯一活躍的消息源，在客觀上也使得NGO和媒體的關係更為密切。

民意表達與市民社會生長

在一個社會運動的議題之中，建構議題的意義，使得議題與民眾產生關聯，並且塑造出民意表達的景觀是一個非常重要的環節。Gamson就曾經說過，「社會運動充滿熱情的『構造工作』，把怨憤變成更廣泛更容易引起共鳴的要求，並以這些要求為核心，激發出所謂的熱認知。」²⁵我們看到，在以上兩個NGO建構的議題中，都充分表現了通過媒體動員，塑造出民意不滿及民眾關切的社會共鳴，從而對於利益集團和政府決策造成壓力的邏輯。比如APP議題被「框架化」為一些民眾表達「消費民主」和「環境正義」，以及更多人表達不滿當下一些地方政府和企業勾連的出口；圓明園議題則成為一些民眾維護民族尊嚴的平台。總之，這些議題產生了民意塑造和民意表達的效果。

值得注意的是，在議題中，「民意表達」對於企業（金光集團APP）和政府（尤其是中央政府）形成了輿論壓力，並改變了它們的態度和行動。在某種程度上，這已經形成一種重要的社會力量：在一個被政府嚴格管控的媒體格局中，來自民間的聲音在依然帶有體制權威色彩的媒體上找到了表達空間，而且，「表達」成為了導致權力關係變化和政策調整的重要推動力。

這些環保NGO的議題，展現了中國媒體、NGO（市民社會）與國家之間的關係已經出現了某些新的可能：國家對於媒體和NGO的控制，在日常的新聞實踐中已經出現了鬆動，至少在環境保護這個意識形態正確的議題領域中，權力對於媒體的監管或多或少出現了弱化的現象。在國家對不同議題領域的管制出現分化，NGO的媒體策略愈來愈

成熟，而媒體的專業主義文化也得到發展的背景下，新聞實踐正在某些議題上逐漸向「民意表達」開放，媒體也由黨的宣傳機器轉變成為一個推動社會變化以及市民社會生長的發動機。

從某種意義上說，媒體既是NGO進行公共表達的渠道，也是NGO組織和國家進行互動的平台。NGO的媒體表達，拓展了社會的話語空間，促進社會輿論的生成，並且豐富了NGO與國家之間的互動機制。但值得注意的是，在NGO資源匱乏而過分依賴傳媒的時候，組織往往容易因為媒體的聚光效應而走向誇張化，或是陷入新奇與儀式的雙重困局，因而偏離了行動主題，走如儀式化的死胡同(孫秀蕙，1994)。這已經是引起美國、台灣等地學者關注的問題，同樣足以引起中國NGO的警惕。

事實上，在一個市民社會尚未發展成熟的威權國家中，圍繞媒體形成的社會表達，成為了NGO與國家互動的一種重要模式。因此，如果理解了中國環境NGO享有的對於媒體的特殊動員能力，以及其中可能的局限，我們也就能理解中國環境NGO和中國環境運動的發展潛力。

參考文獻

- 西德尼·塔羅(2005)。《運動中的力量：社會運動與鬥爭政治》(吳慶宏譯)。北京：譯林出版社。(原書Tarrow, Sidney G. [1994]. *Power in movement: Social movements, collective action, and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.)
- 吳芳如(2002)。《消息來源、新聞框架與媒介真實之建構：以政黨輪替後之核四爭議案為例》。台灣世新大學傳播研究所碩士論文。
- 李豔紅(2000)。《故事·表演·表達——當代中國傳媒與消費者運動研究》。香港中文大學碩士論文。
- 李豔紅(2006)。〈大眾傳媒、社會表達與商議民主——兩個個案分析〉。《開放時代》，第6期，頁5-21。
- 周雪光(2002)。〈西方社會學關於中國組織與制度變遷研究狀況概述〉。中國社會科學院社會學研究所編，《中國社會學》，第一卷(頁299-325)。上海：上海人民出版社。

- 孫立平 (1999)。《動員與參與：第三部門募捐機制個案研究》。杭州：浙江人民出版社。
- 孫秀蕙 (1994)。〈環保團體的公共關係策略之探討〉。《廣告學研究》，第 3 期，頁 159–185。
- 陸曄、潘忠黨 (2002)。〈成名的想像：中國社會轉型過程中新聞從業者的專業主義〉。《新聞學研究》，第 71 期，頁 17–59。
- 湯蘊懿 (2006 年 1 月 9 日)。〈當非政府組織失靈〉。《經濟觀察報》。
- 馮仕政 (2003)。〈西方社會運動研究：現狀與範式〉。《國外社會科學》，第 5 期，頁 66–70。
- 臧國仁、鍾蔚文、黃懿慧 (1997)。〈新聞媒體與公共關係 (消息來源) 的互動〉。陳韜文等主編，《大眾傳播與市場經濟》(頁 141–184)。香港：爐峰學會。
- 趙鼎新 (2005)。〈西方社會運動與革命理論發展之述評——站在中國的角度思考〉。《社會學研究》，第 1 期，頁 168–209。
- 潘忠黨 (1997)。〈中國新聞改革中的體制重構〉。《新聞與傳播研究》，第 3 期，頁 62–80。
- Bennett, L. (1996). An introduction to journalism norms and representations of politics. *Political Communication*, 13, 373–384.
- Ericson, R. V., Baranek, P. M., & Chan, J. B. L. (1989). *Negotiating control: A study of news source*. Toronto: University of Toronto Press.
- Gamson, W., & Modigliani, A. (1989). Media discourse and public opinion on nuclear power: A constructionist approach. *American Journal of Sociology*, 95(1), 1–37.
- Gamson, W., & Wolfsfeld, G. (1993). Movements and media as interacting system. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 528(1), 114–125.
- Gandy, O. (1982). *Beyond agenda setting: Information subsidies and public policy*. Norwood, NJ: Ablex.
- Gitlin, T. (1980). *The whole world is watching: Mass media in the making and unmaking of the New Left*. Berkley: University of California Press.
- Jung, H. Y. (1999). *Mainstreaming American and media hegemony: How network television news has constructed the meanings of the industrial toxic waste movement*. Unpublished doctoral dissertation: University of Minnesota.
- Klandermans, B. (1988). The formation and mobilization of consensus. In B. Klandermans, H. Kriesi, & S. Tarrow (Eds.), *From structure to action: Comparing movement participation across cultures* (pp. 173–196). Greenwich, Conn.: JAI Press.
- Ma, Q. (2006). *Non-governmental organizations in contemporary China: Paving the way to a civil society?* London, New York: Routledge.

- Ryan, C. (1991). *Prime time activism: Media strategies for grassroots organizing*. Boston: South End Press.
- Snow, D. A., Rochford, E. R. Jr., Worden, S. K., & Benford, R. D. (1986). Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation. *American Sociological Review*, 51, 464–481.
- Tuchman, G. (1978). *Making news: A study in the construction of reality*. New York: Free Press.
- van Dijk, T. A. (1988). *News as discourse*. Hillsdale, N.J.: L. Erlbaum Associates.
- van Zoonen, E. A. (1992). The women's movement and the media: constructing a public identity. *European Journal of Communication*, 7(4), 453–476.
- Yang, Guobin (2005). Environmental NGOs and institutional dynamics in China. *The China Quarterly*, 181, 46–66.

註釋

1. 印尼金光集團(APP)成立於1994年，短短五年內，即稱霸全球紙業十強。在中國生產清風、唯潔雅、真真牌生活用紙以及APP的各種傳真紙。
2. 媒體近用權指社會組織獲得媒體報導的可能性。
3. 媒體框架指媒體「說故事」時的架構。從1980年代初期開始，框架(Frame)這一概念被引入到社會運動的分析之中。學者們往往關心通過什麼方式可以建構、重構或影響存在於人們頭腦之中的認知框架(Snow, Rochford, Worden & Benford, 1986; Klandermans, 1988)。參考李豔紅(2000)。
4. 孫立平語。載孫立平(1999)。
5. 新社會運動尋求建立一種全新的兩性關係、人與自然的關係、工作倫理與消費觀念，這些運動多關注社會問題，追求個人自治，而不是物質利益與政治權力。參考馮仕政(2003)。
6. 轉引自吳芳如(2002)。
7. 這是社會學者孫立平在研究中所採用的研究策略。
8. 參考孫立平論述事件/過程研究方法的文章，如孫立平(1999)。
9. 綠色和平中國項目總監盧思聘語。
10. 盧思聘認為，NGO跟大企業和政府的博弈是螞蟻和大象的博弈，螞蟻撼動大象的唯一工具就是媒體。
11. 這種Mapping經常用來表示一場運動中，不同角色之間的關係。在這個圖中，縱軸左邊的力量表示對綠色和平不利的角色，愈偏向於左上角愈是負面的力量；縱軸右邊的力量表示對綠色和平有利的角色，愈是右下方愈是正面的力量。

12. 綠色和平訪談材料。
13. 根據對於綠色和平多位媒體官員的訪談中總結出來的。
14. 調動民族情緒是社會運動組織經常使用的方式，比如說2005年綠色和平向卡夫食品有限公司施加壓力，要求它承諾在中國內地銷售的食品全部不使用轉基因原料，就使用了調動民族情緒的策略；指責卡夫在歐洲市場已經做出了此一承諾，但在中國卻沒有，這是一種雙重標準。
15. 隨着媒體格局的分化，不同媒體享有的實踐空間也是不同的。比如說，傳統黨報，管制最多，空間最小；都市報次之；而具有專業主義精神的報紙及經濟類報紙相對空間寬鬆一些。
16. 「信息補貼」的概念最早由傳播學者奧斯卡·甘地提出，指消息源運用各種公關措施，向新聞單位提供信息，或者提供新聞採寫的方便。
17. 〈整治圓明園應納入奧運規劃〉。《人民日報》(海外版)，2001年10月19日。
18. 地球縱觀負責人李皓訪談。
19. 地球縱觀負責人李皓訪談。
20. 參考〈民間組織是推動公眾參與的積極力量——圓明園鋪膜事件聽證會的前前後後〉。《自然之友通訊》，2005年第三期。
21. 綠家園組織的創辦人汪永晨，就是原中央人民廣播電台記者。地球村創辦人廖曉義，曾為中央電視台第七頻道《環保時刻》欄目製作人。
22. 自然之友在創辦初期，梁從誠就非常有意識地吸收一些媒體工作人員作為組織成員。當時的會員中就有100名記者。
23. 比如，從2000年起汪永晨和張可佳合作為關注環保的記者成立了「環境記者沙龍」，很多重大環境事件的線索都是從這裏發佈出去的。如果分析中國媒體報導NGO議題的進程，就發現與這個環境記者沙龍的成立有莫大的關係。
24. 在這篇文章中，李豔紅提出中國媒體的信息源模式正在發生變化，這使得新聞實踐開始體現出「民間/社會立場」。
25. 轉引自西德尼·塔羅(2005: 29)。