

形成中的媒體市民社會： 民間聲音如何影響政策議程

曾繁旭^{*}

投稿日期：2009 年 1 月 7 日；通過日期：2009 年 5 月 25 日。

^{*} 作者曾繁旭博士為廣州中山大學傳播與設計學院新聞傳播學系講師。我的同事李豔紅教授為本文論思考提供了幫助，特此鳴謝。主要研究興趣包括 NGO 的媒體策略，媒體與社會運動，媒體與公共政策，底層社會的傳播賦權等，e-mail: zengfanxu@gmail.com。

《摘要》

隨著中國市民社會的發展以及民意表達機制的開拓，我們越來越多地看到底層民意對於政府決策和政府行為的影響。其中一個重要的現象是，一些由 NGO 和城市民眾推動的民間議題，經過在媒體平臺上的發酵，逐漸被納入政府議程之中。本文運用媒體與公共政策研究的一系列理論概念，對這個表達機制的運作方式進行分析，說明了民間聲音發展成為政策議題的過程，並揭示出，雖然一個成熟的市民社會尚未在當代中國形成，但是社會組織和社會民眾已經通過某些媒體議題形成公共表達，並與國家發生互動。本文將這一表達機制稱為“媒體市民社會”，它所強調的是一種基於媒體平臺的社會與國家互動的方式，這也是一種與西方社會不同的、帶有中國特色的市民社會實踐狀態。

關鍵詞：民間議題、媒體、公共政策、媒體市民社會

壹、市民社會議程的出現

通常來說，社會民眾對公共政策的意見表達，可以分為直接管道和間接管道。間接管道指民眾通過正式管道（例如選舉）與非正式管道（透過政黨、利益集團和大眾媒體）等方式進行表達；直接管道則包括投書、遊說、請願、遊行示威，以及座談會、聽證會、民意調查和公民投票等方式（余致力，2002；轉引自廖述銘，2002）。

在傳統的中國政治架構中，以上的社會民意表達機制並非完全暢通，而一個公共政策的出臺通常也是政治精英安排的結果。但近年來，隨著中國市民社會的發展以及民意表達機制的開拓，我們越來越多地看到底層民意對於政府決策和政府行為的影響。其中一個重要的現象是，一些由 NGO 和城市民眾推動的議題，經過在媒體平臺上的發酵，逐漸被納入政府議程之中。比如 NGO 推動的「反對怒江建壩議題」、「反對圓明園鋪設防滲膜議題」、「反對乙肝歧視議題」等，城市民眾推動的議題則包括「反對上海磁懸浮列車」、「反對廈門 PX 項目」等。這些議題在環境保護、社區發展、婦女解放、愛滋病救助等領域的密集出現，說明市民社會與國家之間的互動方式正在發生調整，一些新的民意表達機制和公共參與機制也在形成之中。這些市民社會議程，與「可持續發展」、「善治」以及「以人為本」等國家發展戰略有著高度的默契。

本文所關注的正是這一媒體平臺上的市民社會力量。通過對一系列環保 NGO 議題的研究，本文希望回答如下問題：在現有的制度背景下，一個由民眾和社會組織發出的聲音，如何進入媒體平臺，並最終影響了政府決策？在其中，媒體如何進行新聞生產，形成民意塑造，從而

使其為政府的政策體系所容納？這樣一種基於媒體平臺的社會與國家之間的互動，意味著什麼樣的潛力，又有什麼限制？通過對於這些問題的回答，我的研究也希望對於理解當代中國傳媒影響公共政策的現實，及其在當代中國社會條件下持續存在的可能性提出思考。

本文將這樣一種基於媒體平臺之上的社會組織／社會民眾與國家之間的互動機制稱為「媒體市民社會」，它強調的是，社會組織／社會民眾通過媒體建構議題（building agenda），或者民眾的聲音經由媒體的焦點事件（focusing event）凝聚而成，進而將民意傳遞至國家機關，並對政策議程（policy agenda）產生影響。我們認為，這一媒體平臺上的市民社會力量，正在成為當代中國一種重要的政治參與的管道，它賦予了公眾表達以一定程度的合法性，也推動政府的善治運動。

本文的內容安排，圍繞「媒體市民社會」這一理論假設展開。我們將首先回顧相關文獻，接著梳理環境 NGO 發展過程中的一系列重要議題，說明本文的個案選擇和研究方法，並進一步論述「媒體市民社會」的運作機制、政治潛力以及限制。

貳、傳播視角中的國家與社會關係變遷

學術界使用「市民社會」這一概念關注中國問題，大概可以追溯到 1990 年代初。一個標誌性的時間是，1993 年 *Modern China*（《當代中國》）雜誌第 19 期刊登了一系列討論中國市民社會和公共領域的文章，作者包括了黃宗智、羅威廉等六位國際著名學者。這些學者使用了「市民社會」這一分析框架，從而理解近代中國城市中興起的不受國家干涉的自治活動，並認為這是中國市民社會的雛形。這一關於「中國市民社會」的論辯，對於國內學術界產生了巨大的影響。

在此一關鍵節點的前後，很多國內學者也從同一理論框架出發，關注中國是否存在一個具有自主性的市民社會（鄧正來、景躍進，1992；張靜，1998）。¹ 這些注重民間社會自生力量的學者認為，傳統對於中國社會的制度變遷的研究，過於強調由上至下（top-down）的動員模式，而對於來自於社會的由下向上（down-up）的改革動力關注不足，於是他們從各個學科的角度觀察市民社會在中國的發展邏輯。比如鄧正來（2000）通過對北京三個民營書店的空間拓展過程的研究，指出這個過程雖然沒有體制轉換的衝突，但其本身卻是市民社會與國家之間的互動所導致的「未意圖擴展」的結果（unintended consequences）。這一學術探討的熱潮，推動「小政府一大社會」成為了主流的改革話語，這也產生社會變動的結果：在同一時期，草根 NGO 開始迎來了一個快速發展的階段。

這些研究奠定了本文展開的邏輯起點，即關注中國社會的自治性力量的興起過程。但目前看來，現有研究也存在著一些不足：首先，這些研究大多缺乏操作性或者觀察性概念，因而無法揭示中國市民社會的生長與實踐機制。其次，學者們大多傾向於認為，形成中的中國市民社會應當是「被動」與「非對抗性」的，以此求得政府的容忍，但是在本文所觀察的環保 NGO 議題中，社會組織／社會民眾並不完全被動地局限於國家設定的制度安排，而是主動地利用媒體作為政治表達的資源，形成對於企業甚至政府的壓力，並宣導政策的出臺。因此我們注意到一個活躍、甚至具有一定對抗性的市民社會形態正在出現。再其次，過去對於市民社會的研究，更多強調了社會組織／社會民眾的資源動員能力和自組織能力等，但是對於由它們推動的表達政治，卻關注較少。

本文還是使用了市民社會這個框架，但為了從傳播的視角說明中國市民社會與國家互動的實踐邏輯，我們的研究策略是：運用媒體與公共

政策研究的一系列理論概念，從而「描述」民間聲音是如何經由媒體平臺而輸入政治體系當中，並促使決策者調整政策議程的；在其間，議題倡議者如何把握政治機會，通過各種媒體策略爭取社會普遍的關注，從而打開「政策窗」（policy window）（Kingdon, 1995）。

事實上，對於媒體與公共政策關係的研究，一再證明媒體對於政府決策有相當的影響力，媒體將民眾訴求輸入（input）至政治體系之中，它為民眾參與公共活動提供了平台和機會，也能對政府形成政策壓力（Kingdon, 1995; Cobb & Elder, 1975；轉引自王紹光，2008）。因此，運用這一領域的理論概念，對中國市民社會議程的發展進行帶有理論指向的描述，可能豐富我們對於中國市民社會發展的動力機制、機會和限制的理解。

參、環保 NGO 議題梳理與個案選擇

如上所說，本文以環保 NGO 推動的議題為例，說明「媒體市民社會」的運作機制，這是一個非常活躍的社會議題領域。1994 年「自然之友」在北京註冊，標誌著中國草根環保 NGO 開始取得發展並逐步進入一個發展的加速時期。一開始，這些草根組織往往採取論壇、講座、社區教育等非對抗性的活動方式，以提高民眾的環保意識，推動國家的可持續發展。但隨著環保問題日益獲得社會關注以及 NGO 自身的逐步發展，它們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議題。

1997 年由「自然之友」建構的「保護青海藏羚羊議題」，被認為是中國環保 NGO 進入公共議程的第一個重大戰役，從此環保 NGO 跨越了原來在小範圍內開展環境教育的活動形式。可以說，正是得益於在

媒體平臺上的公共表達，環保 NGO 開始具備了與國家進行互動的機制與能力——中國的環保 NGO 雖然沒有採取西方環保運動者遊行、集會、開展海報宣傳等訴求方式，但它也能夠對國家的公共政策產生影響。根據議題涉及的維度和制度指向的不同，本研究把由中國環保 NGO 發起並形成政策影響的主要媒體議題歸為三類：²

表一：主要的環保 NGO 議題

議題類別	主要議題
保護生物多樣性的議題	「保護滇金絲猴」議題（1996 年） 「保護藏羚羊」議題（1997 年） 「保護四川大熊貓」議題（1998 年）
對抗利益集團破壞環境的議題	「禁止川西砍伐天然林」議題（1998 年） 反對木格措、虎跳峽、怒江等江河建壩議題（2003 年起） 「反對 APP 雲南毀林」議題 ³ （2004 年） 「反對轉基因稻米」議題（2004 年）
倡議公眾參與、公眾維權，並指向制度改革的議題	「反對北京動物園動遷」議題（2004 年） 「反對圓明園鋪蓋防滲膜」議題（2005 年） 「反對林業部出售狩獵權」議題（2006 年）

從三個維度的媒體議題來看，其政治意味和制度指向有逐步深入的趨勢。第一個層次的媒體議題主要涉及的是人與自然的關係，這類議題往往容易得到呈現；到了第二層次，環保 NGO 議題在本質上介入深層次的利益格局中，於是很多活動也就具有了更多的對抗性；而到了第三個層面，環保 NGO 議題更加側重進行公眾動員，以及對政府進行監督和政策宣導。可以說，環保 NGO 議題由低到高層次逐步發展，其政治、社會影響力也就越大。

在這一系列議題中，「反對怒江建壩議題」是一個重要的案例。首先，這個議題雖然屬於以上提及的第二個層次的議題，但議題牽涉到強大的利益集團與背後的地方政府力量，因此表現了 NGO 與權力機關形成「對抗」的情景；其次，在 2003 年以來的一系列江河開發大爭論中，這是一個關注度最高的事件，而且，草根 NGO 通過在媒體平臺上建構議題，形成輿論風暴，暫時停止了工程進展，充分呈現了市民社會的力量；再其次，該議題從 2003 年持續至今，不同角色之間的爭奪也非常激烈，因此成為了觀察媒體市民社會運作機制的合適案例。

在研究方法上，本文主要採用了「深度訪談」與「參與式觀察」等方法。在具體的操作中，筆者對議題所涉及到的 NGO 的創辦人、NGO 媒體策略實施者、以及從事 NGO 議題報導的記者進行了深度訪談，此外，筆者更多次參與 NGO 的論壇、活動，體會它們在議題中所運用的媒體策略。本文也對《人民日報》、《南方週末》、《中國青年報》、《南風窗》、《中國新聞週刊》等媒體的相關報導進行分析，它們在議題中表現較為活躍。對於相關報導，本文採取了「框架分析」（Frame Analysis）的方法。

肆、「媒體市民社會」的運作機制

「反對怒江建壩議題」開始於 2003 年 7 月《雲南日報》的一篇報導，報導稱，有一個公私合營的集團要在怒江上建造 13 座大壩。該規劃設計裝機容量超過 2,100 萬千瓦，超過了三峽水利樞紐工程 1,820 萬千瓦的設計水準。⁴報導指出，如果獲得通過的話，該工程將在 2003 年 9 月開始啓動。這一篇報導拉開了議題的序幕。

在「怒江議題」中，兩個民間環保 NGO 的工作尤其突出，分別是

于曉剛創辦的雲南「綠色流域」，⁵ 以及汪永晨在北京創辦的「綠家園志願者」，他們構成了「反壩派」的一方；而地方政府、電力公司等則構成了「建壩派」的核心力量。各方力量的互動，展現了民間聲音發展成為政策議題的過程，也構成了「媒體市民社會」的運作機制。

一、NGO 的媒體策略運用

在媒體與公共政策的研究中，議題宣導者的媒體策略運用，並非一個理論重點。但觀察中國的市民社會議程，卻會發現這往往是社會組織／社會民眾影響公共政策的一個重要步驟。在怒江議題當中，于曉剛和汪永晨等 NGO 人士就使用了一系列媒體策略：

（一）發動媒體網路，為媒體提供資訊補貼⁶

2003 年 9 月 3 日，「綠家園志願者」的創辦人汪永晨聯絡多位學者，在國家環保總局主持召開的論證會上，對怒江建壩提出了抗議。汪永晨還發動經常參加「環境記者沙龍」的十幾家媒體的記者參加了會議，將專家們反壩的聲音通過各大主流媒體傳向社會。「北京會議」日後被稱為「打響了怒江保衛戰的第一槍」。

「環境記者沙龍」由汪永晨的「綠家園志願者」和《中國青年報》記者張可佳的「綠島」組織共同舉辦，主要向環境領域的記者傳達相關資訊和新聞線索，有時候也圍繞某個議題的報導策略展開討論。隨著幾年的積累，「環境記者沙龍」已經建立了一個比較穩定的媒體網路，來自不同媒體的幾十位記者經常參加活動。事實上，很多環保 NGO 議題的發展，都得益於「環境記者沙龍」的關注，怒江議題的發起也是如此。

在第一波報導之後，「綠家園志願者」和「綠色流域」又於 2004 年 2 月 16 日至 24 日組織多家全國的媒體到怒江進行採訪考察。這樣的工作，為媒體對於怒江議題的報導提供了資訊補貼，有利於記者展開報導。隨後，大批關於怒江生物多樣性與文化多樣性的報導出現在媒體上，再次表達了媒體與 NGO 反對建壩的相近立場。這些報導向政策體系輸入了民間訴求，但此時官方尚未作出回應。

（二）接受媒體採訪，成為訊息源

事件的發展，很快得到一些具有精英意識的媒體的關注，它們主動找到 NGO 人士作為報導訊息源。2003 年 12 月底，于曉剛接受了中央電視臺【新聞調查】欄目的採訪。該節目在兩會期間播出，引起強烈反響。到了 2004 年 9 月，于曉剛又接受《南方週末》訪問，討論如何讓移民維權更加理性的問題，其中也涉及到了怒江建壩和虎跳峽建壩議題。由於在這些非常有影響力的媒體報導中扮演主動的訊息源角色，NGO 的理性聲音也就到了廣泛傳播，因此，NGO 就可能在議題的「意義爭奪」中佔據有利位置。

（三）進行國際動員，拓展議題的政治機會，並引起國際媒體關注

2003 年 12 月，「世界河流與人民反壩會議」在泰國舉行，「綠色流域」、「綠家園志願者」和「自然之友」也參與其中，它們共同在大會上呼籲保護怒江。最終中國環保 NGO 和另外來自 60 多個國家的 80 個 NGO 以大會的名義聯合為保護怒江簽名。聯合簽名書遞交聯合國教科文組織，聯合國教科文組織回信，稱其要「關注怒江」。

2004 年 3 月底，「綠家園志願者」等組織參加在韓國濟州島召開

的第五屆聯合國公民社會論壇。會上，「綠家園志願者」代表作了「情系怒江」的專題講演。會議期間，各國代表紛紛簽名表示支持保留中國最後的生態江河怒江。

類似這樣的國際動員行為，為 NGO 的反壩行動尋求了更廣泛的同盟，增強了表達訴求的權威性，也因此拓展了議題的政治機會。更為重要的是，議題逐漸得到國際媒體的關注，僅《紐約時報》就兩次用主要版面記錄有關怒江建壩之爭的文章。此外，法國《世界報》、日本《朝日新聞》等國際主流媒體也對中國西部江河開發與可持續發展之爭做了長篇報導。這些國際媒體的報導從某種程度上構成了國際壓力，並對於中國政府的決策產生影響。

（四）建設專題網站，促進議題傳播

2004 年 3 月 14 日是世界江河日，NGO 們製作出了「情系怒江」中英文網站。網站提供各種關於怒江建壩的最新動態，刊登了大量怒江攝影圖片，以此吸引更多民眾的關注，也為記者報導該議題提供相關的資訊支援。網站還刊發了大量的記者對怒江民眾的訪談，以及國內外各種關於江河建壩的爭議，這些內容，傳遞出了當地民眾的聲音，豐富了議題的內涵，因此也推動了議題的傳播。另外，「綠家園志願者」還設立了《綠家園每日江河資訊》郵件組，每天給數百位記者發送與中國江河相關的環境新聞，吸引他們對這個議題領域保持關注。

二、合法化框架形成

在得到媒體關注之後，社會組織／社會民眾也要注意使用「可能得到制度認可的方式進行意見表達，以避免這種行為被國家制度或者媒體

視為異端」(Gamson & Modigliani, 1989)。也就是說，它們必須為自己的反對論述，尋找「合法化框架」(legitimizing frame)。在中國現有的制度架構下，市民社會議程得以形成，更是與「合法化框架」的使用密切相關。

在接受媒體訪問的過程中，參與議題的兩個民間環保 NGO—雲南「綠色流域」和北京「綠家園志願者」—有意識地把自己的訴求進行了合法化，援引了大量的國家話語和國際案例，作為表達的依據。經過收集、分析兩家 NGO 接受《南方週末》、《中國青年報》、《南方都市報》、《中國新聞週刊》等媒體採訪時的話語表達，我們發現，環保 NGO 所使用的合法化框架包括程序正義、國家利益、國際規則以及環境正義等四類，⁷而每一類框架，又包含了不同的論述。

(一) 程序正義框架

論述 1：政治文明和程序正義

「我國正走向政治文明，在重大的決策中，要讓老百姓知情和參與。這是可持續發展的路子，也是中央大力提倡的。我們相信地方政府遲早會理解的。」

論述 2：資訊公開和民眾參與

「政府的宣傳應該把一切有關水壩的事實告訴群眾，包括負面的東西，要給他們更多的資訊，給他們更多的時間討論，去衡量一下他們的好處究竟在哪裡。受影響的群眾應該能夠參與到大壩修建的不同的過程中間。」

（二）國家利益框架

論述 3：國家安全

「怒江作為目前我國僅存的兩條原始生態江河之一，應從國家生態安全長期目標出發，將其作為一條生態江予以保留，不予開發。」

論述 4：地方政府和企業可能傷害國家利益

「從電廠的利益來說，他們是賺錢了，但企業掙錢不等於國家獲益，特別是對庫區老百姓幾乎沒有起到多大作用。」

（三）、國際規則框架

論述 5：國際壓力

「怒江開發涉及到國際關係，流域開發應該有一種系統的思想。任何單向的開發都必須符合綜合流域開發的規劃。這條原則也被聯合國稱為流域外交。另外，三江並流自 2003 年被列入《世界遺產名錄》後，開發可能將三江並流列入瀕危遺產名錄之中。」

論述 6：國際先進經驗

「國際上反壩的聲音越來越強，更多的國際環保志願者，環保人士開始覺醒了，在這個過程中，他們更多注意的是生態的作用，動物的作用。因此我們也應該注意。」

（四）環境正義框架

論述 7：可持續發展

「過去我們只注重工程的眼前效益，但是不考慮工程對於生態環境與文化遺產的破壞。這是不利於可持續發展的。」

論述 8：保護生態、敬畏自然

「中國人有很多很多的信仰，應該呼籲我們崇拜自然的時候已經到了。跟自然共存，跟人和平共存。」

從相關的媒體報導來看，這些合法化框架的靈活使用，幫助草根 NGO 和議題避免被貼上「敏感」與「負面」的標籤，這使得議題的展開也不至於在初期就遇到很大的阻力，而 NGO 也可能成為議題主要的「定義者」（primary definer）。事實上，在環保 NGO 參與的一系列議題當中，我們都可以發現這些合法化框架的使用。

三、「媒體共鳴」

學者們研究發現，由於精英媒體或全國性媒體常扮演著「意見領袖媒體」的角色，因此它們所使用的報導框架以及訊息源，可能影響到整個媒介體系對於議題的報導。這一現象被稱為「媒體共鳴」（Noelle-Newmann & Mathes, 1987）。「媒體共鳴」，往往能夠讓議題凝聚起公眾輿論的關注，迫使決策者調整政策取向。

在怒江議題中，環保 NGO 的呼籲很快引起了媒體對於議題的關注，相關的內容開始以較大篇幅出現在媒體之上。根據不完全統計，從 2003 年 8 月到 2004 年 9 月，僅中央和國家級的中外報刊雜誌、廣播、電視媒體就有近百家；相關內容有上百篇。⁸ 而地方性的媒體也有很多報導。

本文將中國的報刊分類為傳統黨報、市場化傾向報刊、專業主義傾向報刊和行業報刊等四類，並發現不同類型的媒體對於議題的報導有所

不同。作為傳統黨報的代表，《人民日報》發表了一些支援建壩的報導，比如，〈雲南啟動「三江」水電資源開發〉（人民日報，2003 年 7 月 25 日），〈怒江中下游開發水電〉（人民日報，2003 年 9 月 2 日），〈中國水電建設何去何從〉（人民日報，2004 年 11 月 1 日）；它也刊登了呼籲建壩需要謹慎的報導，比如〈為子孫保留一條生態江〉（人民日報，2003 年 9 月 11 日），以及〈水電開發莫忘環境保護〉（人民日報，2003 年 9 月 19 日）。由此可以看到，《人民日報》在這個議題上所出現的意識形態的混亂，或者說，《人民日報》的不同板塊承擔了完全不同的職能，有時候彼此分裂。

而真正在議題當中表現活躍的是一些具有專業主義傾向的媒體，⁹ 比如中央電視臺【新聞調查】欄目、《南方週末》、《中國青年報》和《南風窗》等全國性媒體。以《中國青年報》為例，它總共發表關於怒江議題的報導和評論 23 篇。在相關報導中，《中國青年報》明顯更多將反對建壩的專家和 NGO 人士作為訊息源。比如，〈怒江水壩計畫遭遇反對聲〉（中國青年報，2003 年 8 月 19 日），〈最後的生態河流上要修 13 道壩 眾多專家棒喝怒江開發〉（中國青年報，2003 年 9 月 5 日）等報導，都是如此。在報導和評論文章的框架使用上，《中國青年報》主要使用了「環境正義」和「國際規則」框架，少部分則使用了「程序正義」、「不負責任政府」框架。這些框架的使用，和 NGO 人士接受訪談時設定的方向非常相近。

可以說，這些具有專業主義傾向的媒體，大多發揮了自身的能動性，採用了對 NGO 較為有利的新聞生產方式，在訊息源引用和框架使用上都表現出「民間立場」，並對工程採取批評態度。由於它們也是整個媒介體系中的「意見領袖」，它們對於議題的報導和評論方式，也對其他媒體產生了影響。因此，不同類型的媒體逐漸形成「媒體共鳴」，

並推動議題高峰期到來，引起社會對於議題的廣泛關注。而且，公眾輿論也傾向於支持 NGO「反對建壩」的訴求。

四、問題界定

越來越多的學者認為，一個公共議題的意義是「構建出來的」，那麼，在一個市民社會議程當中，行動者如何建構議題的意義，凸顯現狀的不公與形勢的迫切，並明確問題的責任歸屬，從而渲染議題的「天然正義」色彩，是一個非常重要的環節（Klandermans, 1997; Snow & Benford, 1992）。而「意義建構」的一種重要策略，就是對於社會問題進行界定。

在怒江議題中，NGO 和媒體對於問題的界定有一個演變的過程。在初期，NGO 凸顯大壩建設對於生物多樣性和文化多樣性的破壞，報刊上也出現不少對於當地生態環境的報道，強調怒江是「最後的生態河流」。這個階段的新聞故事帶有明顯的煽情色彩，未有形成批評性的論述。

而在第二個階段，隨著媒體對於議題的關注增多，NGO 開始在議題當中將責任和過錯歸於特定的對象，以形成社會運動者和責任方之間鮮明對峙的局面。在這個階段，我們見到媒體聚焦於議題背後的利益關係，並進而界定問題的責任歸屬。由此，電力企業、地方政府便首先遭到質疑，成為環保 NGO 和媒體的問責對象。此時的媒體報導，也逐漸把議題定義為一場利益博弈。《經濟觀察報》、《中國新聞週刊》、《南方都市報》和《青年參考》的報導都表現出這個特點。¹⁰

通過強調大壩建設背後的利益格局，以及利益集團對於公共利益的破壞，NGO 和媒體塑造出一個「不公義」的「他們」的形象，並將其

置於「我們」（NGO 和普通民眾）的對立面。這一對立衝突的故事，是「問題界定」的結果，這既可以喚起民眾的警覺，並為民間聲音定下「合法」、「正義」的基調；也塑造了弱小 NGO 與強大力益集團對峙的悲情形象，為議題的發展爭取更大範圍的民意支持。《經濟雜誌》2004 年 5 月 20 日的封面報導〈怒江的民間保衛戰〉，就是此一故事版本的一個集中表現。

在後期，議題又逐漸凸顯大壩建設在決策程序和公眾參與方面所存在的問題，開始呼籲程序的正義。這些具有理性色彩的批評論述，主要來自於接受媒體訪問的專家，以及給報社撰寫評論文章的意見領袖等，它們輪番出現在媒體的日常報道和公共論壇版面上，推動了議題的發展，也給利益集團帶來壓力。而所有這些關於「問題界定」的論述，都在強調國家權威的話語基調之中展開，因此，NGO 和媒體對於制度的批評也就具有了「意識形態合法性」。

當然，電力企業和地方政府也通過各種地方媒體和行業媒體展開「框架爭奪」，並最終在媒體平臺上與「反壩派」形成了一場大爭論，但相對來說，利益集團的這些努力，對於全國性媒體、尤其專業主義傾向的媒體還是影響不大。

五、民意塑造

在 NGO 議題影響政策議題的過程中，「民意塑造」也起到了重要作用。關注議題的民眾到底有多少，其實是決策者判斷應不應該將議題確定為政策議程的關鍵因素。按照學者的研究，在一個議題當中，關注者永遠會有所謂「關切的民眾」和「一般大眾」之分，前者對公共議題不僅十分關心，而且相當瞭解；後者是大多數人，他們對多數公共議題

的注意力往往是短暫的；如果少數人關心的議題變為相當多人關切的公共議程，則決策者就會面臨巨大的壓力，而媒體議程也就極可能變為政策議程（Cobb & Elder, 1975: 107-108；轉引自王紹光，2008: 49）。順著這一個邏輯，我們必須追問，在當代中國的輿論環境中，NGO 和媒體是如何將大眾捲入議題之中，從而塑造出「民意景觀」的？

第一，NGO 致力於動員與議題關係密切的民眾表達聲音。從 2003 年 10 月開始，「綠色流域」就多次帶領怒江邊的村民開展對瀾滄江的訪問與考察。這種直接參觀的方式，讓怒江村民有機會看到建壩對於村莊和社區的毀滅性打擊。與此同時，「綠色流域」幫助一些村民代表參加一些重要的國際會議，村民代表們終於有機會和政府官員們、電力公司高管、國內以及國外專家交換意見。這種「受難者」的權益表達吸引了國內外很多媒體的關注，他們的聲音由此傳達給了更多民眾。

第二，突顯議題的煽情性，從而激發受眾的「情感捲入」。2004 年初，NGO 人士、媒體記者和當地民眾將在怒江拍攝的照片，以「情系怒江」為名在北京、廣州、上海等地巡迴展出，喚起大批城市民眾對於大自然的關注。另外，NGO 和媒體從一開始就強調怒江是「最後一條生態河」、「最後一條處女江」，這也為「反對怒江建壩」議題獲得情感認同，推動更多民眾參與議題。

第三，另一種讓民眾情感捲入的邏輯則是 Beck（1996）提到的「風險社會」的構造。因為隨著經濟改革和科技的發展，各種環境災難、食品中毒和流行疾病，也時有發作，使得民眾越來越意識到現代化發展中的不確定因素。在本文所分析的議題當中，可以看到媒體提供各種資料和國際經驗，以「具象化」地說明建壩存在著較高「風險」。這也會讓民眾感覺到參與議題的必要。

第四，中國媒體在新聞實踐當中，會有意引用一部分對於議題相當

瞭解的民間人士作為訊息源，並以「讀者來信」、「專家言論」、「眾論」、「網路意見」等方式直接刊發民眾意見，從而形成議題具有了民意普遍關切的「景觀」（李豔紅，2006）。與此同時，媒體也常在報道和評論中賦予關切議題的民眾以「環保主義者」、「現代公民」等稱呼，這其實也是一個民意塑造的過程，因為當民眾發現有更多與自己身份相仿的人參與其中，他們就會產生一種「集體身份」，覺得自己的表達是合法的，並且是眾多民眾當中的一員。

所有這些民意塑造的機制，都在影響民眾對於議題的情感認同，並把更多的「一般大眾」轉變為「關切的民眾」。隨著關切議題的民眾越來越多，他們就可能通過網路、大眾媒體等平臺表達自己的聲音和情緒，從而使決策者意識到民意的壓力。而另一方面，媒體通過報道和評論表達出自己的政治認同和態度傾向，將會直接對公共政策形成影響。尤其在當下的中國，並沒有使用民調等方式瞭解公眾面對重大公共議題時的態度，因此媒體的表達，就成為衡量民意偏向的重要指標。加之，媒體仍然具有「黨的喉舌」角色，它們塑造出來的主流民意的景觀，更會成為政策體系決策時的參考。

六、外部壓力型議程形成和「政策窗開啟」

早在 1976 年，學者 Cobb 和他的合作者就將政策議程設置劃分為三個模式，即外壓模式、動員模式和內參模式（Cobb, Ross & Ross, 1976）。受到 Cobb 的啟發，學者王紹光（2008）根據中國的現實，將這三種模式作了進一步細分，區分出六種政策議程的模式，分別為由決策者建構議題的關門模式、動員模式；由智囊團建構議題的內參模式、借力模式；還有由民間設定議題的上書模式和外壓模式等。而本文所分

析的民眾議題／NGO 議題成為政策議題的過程，屬於其中建構中國公共政策的外部壓力型模式的邏輯。

在怒江議題中，媒體不僅通過各種方式表達了 NGO 人士和民眾的訴求，形成民意的「景觀」和批評性論述，它同時還通過採訪相關的各級政府官員、追問相關利益團體等方式，將公共輿論的壓力，直接輸入政治體系當中，促成民間力量與國家之間的互動。而政府部門的有關回應，又再次被置於媒體的聚光燈之下，成為公共討論的焦點，並接受民眾的評論。因此，這些部門的表態也就必須面臨民意的監督。可以說，媒體是一個重要的仲介，它將民眾的訴求和壓力輸入到政治體系中，並推動政治體系輸出新的公共政策。這正是媒體推動外部壓力型議程的本質。

一般來說，外部壓力型議程的形成，與媒體平臺上的焦點事件（focusing events）密切相關：焦點事件推動公共輿論和民間話語的發展，給決策者帶來巨大的社會壓力，因而促使決策者改變自身的議程。怒江議題就是這樣一個焦點事件，它推動了「政策窗」（policy window）的開啓，最終決策者將其納入自身議程之中。2004 年 2 月中旬，國務院總理溫家寶在發改委上報國務院的《怒江中下游水電規劃報告》上親筆批示，明確表示對存在環保爭議的工程要慎重上馬，從而使怒江水電工程擱淺。這個中央表態在各種媒體上廣為傳播，被當做中央政府重視民意表達的一個典範。之後，雖然各方力量都嘗試遊說中央，但該工程未有正式重新啓動。2009 年年初，溫家寶總理再次要求對該工程進行更細緻的環境評估以便進行科學決策。¹¹ 可以說，民間聲音經過媒體平臺的發酵，終於發展成為政策議程，而政府的決策，與媒體對於議題的報道偏向較為一致。這在中國的 NGO 發展與民間抗議的歷史上，具有標誌性的意義。

伍、結論與討論

一、另類的市民社會

通過對於議題的分析，我們發現，市民社會議程在中國的出現和運作，說明社會力量影響政策議程的空間正在形成。但這一市民社會狀態，並不表現為完全享有自治權的社會組織與完全自由的民意表達，而是由社會組織／社會民眾通過與扮演「黨的喉舌」角色的媒體形成密切的互動關係，建構一些承載了社會表達和公共論辯的議題，進而表達自己的聲音並影響國家的政策議程。這構成了在轉型期「全能國家」中的一種特殊的社會表達機制，它不斷地在環境保護、性別解放、公共衛生、社區發展等政治風險較低的媒體議題領域發揮作用。

事實上，越來越多的社會組織已經意識到這個表達機制，並努力培育自己的媒體網路，推動公共議題的發展。由此，它們也不再小心翼翼地局限於國家的制度限制之下，而是表現出一定的對抗性，主動參與到對於公共政策的建構和討論之中。除了本文提到的兩個草根環保 NGO，中國正在出現一些以政策宣導為主要工作方向的 NGO，它們更加依賴通過媒體平臺進行輿論動員，比如綠色和平組織就是如此。

而在 2007 年前後，隨著媒體越發關注民眾議程，以及民眾越來越習慣於通過互聯網與手機等新技術討論和參與到公共事件中，我們開始看到一系列涉及民眾公共生活安全的議題進入到網路媒體平臺，繼而發展成為傳統媒體上有影響力的公共議程，並最終在不同程度上改變了政策議程。在其中，廈門民眾成功迫使 PX 專案遷址，上海社區居民迫使滬杭磁懸浮列車停建是最有代表性的議題。可以說，在新的媒體環境

下，市民社會議程的出現變得更為頻繁，影響力也在增加。而這些議程的發展也基本依照本文所「描述」的邏輯過程展開。

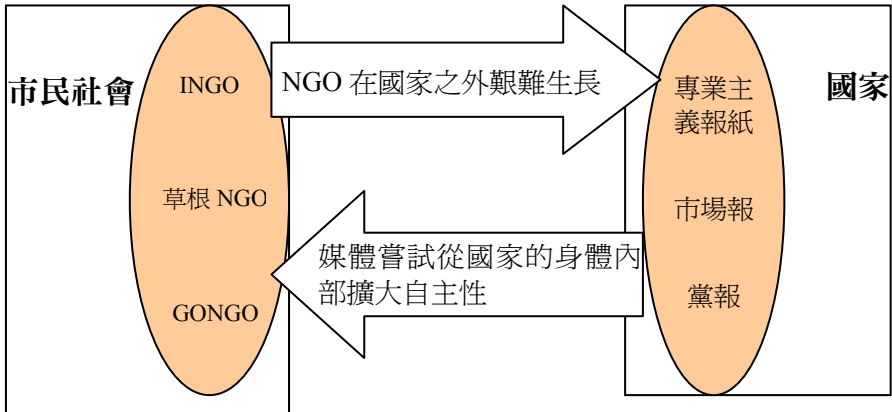
如果放在中國社會轉型的大背景下展開思考，我們就會發現，這些市民社會議程及其帶來的民間力量對於公共政策的能動影響，呈現了公共參與和公民社會在後毛時代興起的邏輯。在這裡，媒體成為了一種制度性的政治參與的管道，它為公共利益的表達提供了空間，賦予了公眾的反對性論述以一定程度的合法性，也推動政府對於民意的回應。因此，可以說，本論文在一定程度上也說明，在民主機制尚未真正出現的制度背景之下，社會組織和社會民眾已經通過某些媒體議題形成公共表達，並與國家發生互動。媒體正在成為中國市民社會發展的一個重要平臺。這是一種與西方社會不同的、帶有中國特色的市民社會實踐狀態，我們也可以將其理解為中國從傳統管理體制過渡到現代治理結構過程中的一個突破口。

二、「媒體市民社會」為何形成

如果說，「媒體市民社會」對於民間力量的發展如此重要，那麼，我們可以進一步追問，為何處於轉型期的 NGO 與媒體之間會形成這樣一種「媒體市民社會」機制？為何 NGO 如此依賴媒體，而媒體則在新聞生產中選擇了對 NGO 更為有利的方式？

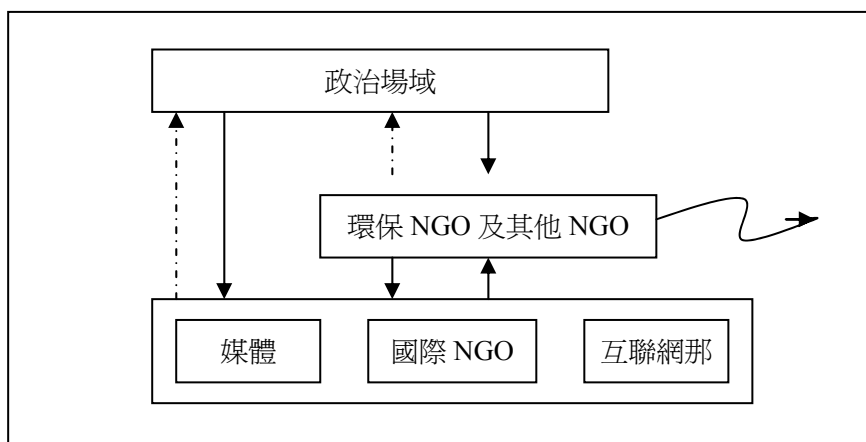
從宏觀層面看，中國的國家—社會關係隨著改革開放的發展處在不斷的調整當中，總的趨勢是國家逐漸從一些社會領域當中退出，而社會組織/民間力量則努力爭取自己的合法性以及拓展自己的表達空間。在現有的環境當中，社會組織最可能借助的力量就是具有體制身份的媒體，如果它們得到了媒體的報導，在某種程度上，就意味著被國家認同

或者具有了社會的合法性；與此同時，媒體則以另外一種不同的邏輯在尋找自己的獨立性。一直以來，中國媒體都是國家機器當中重要的一個組成部分，但是隨著國家的逐漸退出和市場因素的推進，媒體的自覺意識也在發育。這個時候，媒體需要一種報導的載體，以表達一種與政府不同的聲音，並逐漸展開自己的角色轉換。NGO 就符合了媒體承擔「社會喉舌」角色的希望。¹² 這一結構性的基礎，正是「媒體市民社會」機制之所以形成的一個宏觀原因。我們可以用圖表顯示如下：



圖一：「國家－社會」關係轉型背景下的「媒體市民社會」

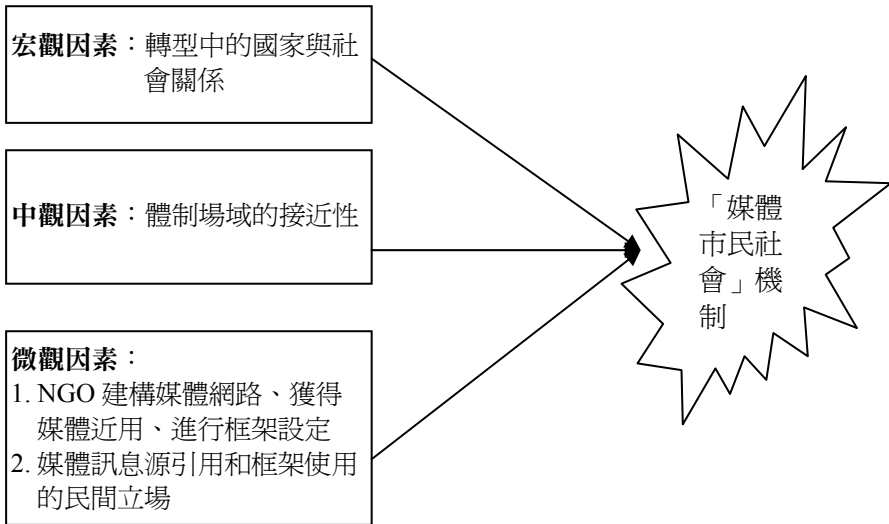
在中觀層面，「媒體市民社會」機制的形成，可以使用「場域」理論進行解釋。Guobin Yang（2005）曾經用這個理論闡釋環保 NGO 與其他若干場域（如社會企業家、互聯網、媒體、國際 NGO 等）之間形成互動的合理性，他指出在中國目前的狀況下，政治場域處於絕對的統領位置，其他的場域都是弱勢地位，因而處於弱勢位置的場域就會形成聯盟關係，以謀求脫離於政治場域的獨立性。而且，這些場域之間的聯盟，將逐漸迫使政治場域受到限制，改善國家與社會的關係。



圖二：環保 NGO 的體制場域（引自 Yang, 2005: 49）

如圖二所示，NGO 和媒體都處於體制上的弱勢位置，面臨國家無微不至的管制，也都在為拓展自己的運作空間而努力，因此不同場域之間可能形成聯盟。這就是「媒體市民社會」形成的中觀體制基礎。

在微觀層面，「媒體市民社會」的形成，既與 NGO 所採取的各種媒體策略有關，也得益於媒體在市場化改革和專業主義興起之後形成的新聞實踐方式的拓展。前者主要指 NGO 的媒體網路建構、媒體近用策略和框架設定等；後者則指媒體在訊息源引用和框架使用上的民間立場。事實上，這些微觀機制，在本文分析議題時候，已經作出闡述。



圖三：形成「媒體市民社會」的宏觀、中觀和微觀機制

在以上分析的宏觀、中觀和微觀三個層面的因素中，正是轉變中的「國家－社會」關係作為宏觀背景的存在，產生了中觀的「場域相近」的關係，以及微觀層面上的能動者策略運作。這樣一來，我們可以說，轉變中的「國家－社會」關係，正是促成了這一「媒體市民社會」機制形成的關鍵因素。這也是中國的媒體與社會運動組織關係形態與西方國家之所以不同的根源所在。也許我們還可以做進一步闡述：處在轉型期的「國家－社會」關係，比較可能推動媒體與社會組織的互相依賴、協作互動的關係，而在成熟的「國家－社會」關係下，媒體往往表現更為保守，並傾向於邊緣化社會組織的訴求。而這也是觀察不同國家中媒體與社會組織關係的一個重要視角。

三、「媒體市民社會」的潛力

在現有的制度架構下，「媒體市民社會」表現出了一系列的潛力：

（一）市民社會議程與公民文化的發展

在中國，我們從來缺乏對於傳統政治的參與，長此以往，人們逐漸對於直接參與傳統政治的可能性失去了信心。但是隨著經濟轉型與消費社會的發展，一些與個人生活相關的議題和主題得到了發展，比如消費民主、環境保護、民間教育發展、信仰自由、公共衛生革命、婦女運動、同性戀運動等。在這些領域，人們開始有了參與公共事務的可能。

這種「生活形態政治」（lifestyle politics）在當代中國的興起，和媒介的作用密切相關，它們多透過媒體平臺表達訴求和展開公共論辯。在本文所分析的議題當中，人們通過媒體瞭解一項環境工程的興與廢，對其發表自己的看法，並可能在一定程度得到政府部門的回應或者直接影響了政策議程。這實際上成為了中國「公共參與」的一個出口。

而通過一系列媒體上公共論辯的練習，人們逐漸變成了有知情權的民眾（informed citizen），也培養了對於公共事務的理性知識，以及對於公共政策的負責任態度。在現實條件允許的情況下，這種公共論辯就可能轉入到現實世界當中（Yang, 2005）。比如在「怒江議題」中，就由 NGO 舉辦了多次模擬聽證會。因此，媒體平臺上的這些市民社會議題，與現實世界當中各種各樣的「項目聽證」，一起培養了“公民文化”的發展，刺激了公共空間在中國的產生。

（二）話語運動形成

事實上，接連不斷形成的 NGO 議題和由城市民眾推動的民間議題，也可以定義為一場對於制度和政策提出批評的話語運動。話語運動之所以重要，首先就是因為它增加了 NGO 議題／民間議題的能見度，使其在媒介體系和社會系統當中具有合法性，這使得 NGO 和普通民眾更容易獲得媒介近用權，它們的論述也更容易進入到媒介平臺之中。

其次，話語運動通過對於某一類議題的反復闡釋，形成了一套主流話語（李豔紅，2000）。在這套話語中，環保 NGO 以及它們的志願者往往被中國媒體定義為一種新生力量，它們不僅要對抗力量強大的利益集團和某些不顧公共利益的地方政府，還要受制於體制上和資源上的諸多限制。這一基本話語成為許多媒體報導環保議題時候的主流論述。

再次，學者的研究還指出，話語運動幫助形成一種運動的社會身份。這不僅作用於某個 NGO，而且有助於確定整個環保運動的集體認同（collective identity）（許傳陽，1997）。雖然在現實世界中，環保 NGO／城市大眾的行動是分散而斷裂的，但在媒體論述當中，它們仿佛形成了同一的身份以及共同的訴求，因此也就具有更大的影響力。

（三）重構 NGO 和政府的關係

在本文的分析中，我們發現媒體作為重要的政治資源，正在擴展 NGO 的活動空間，並重構 NGO 和政府之間的互動關係。因此，一種更加活躍、更具挑戰性的市民社會運作方式開始出現。

四、「媒體市民社會」的限制

「媒體市民社會」這一概念，揭示出當代中國的社會與國家進行對話的機制和潛力；但另一方面，在現有的空間下，媒體成爲了一種太過重要的社會表達方式，也必將帶來自身的限制：

（一）來自國家的限制

民間議題對於實際政策的約束依然乏力。比如在本文所分析的「怒江建壩」議題中，媒體輪番的報導，也只是使得大壩工程暫時平息，但之後各種「重新上馬」的動議不絕於耳。也就是說，這樣一個通過媒體作爲「表達平臺」的市民社會存在著很多的限制，它是否得到國家的回應或者被納入政策議程當中，仍然在很大程度上取決於國家的自覺回應。

而且，在 NGO／城市民眾建構的議題涉及到較爲重大的利益集團時，國家甚至可能用一紙禁令，對議題的發展進行行政干預，一旦這種情況發生，繼續報導議題的空間就被剝奪了，媒體只好等待合適的報導議題的時機，或者寫作一些「內參」，¹³ 通過體制內的管道傳達社會的訴求。

另外，目前來看，能夠在媒體上進行「社會表達」的議題依然集中在消費民主、環保和性別解放等領域，而一些挑戰性更強的議題領域，就難以進入「媒體市民社會」的空間。加之，這些議題都是在一種強調「中央權威」的話語當中展開，因而這些議題的發展，在形成社會表達的同時，也突顯了「國家」（中央）對於「社會」的援助，而不是突顯這兩種力量之間的平等對話。所以，NGO 議題／民間議題雖然具有

「解放」作用，但卻不能過分高估其對於國家權威的制約作用。

（二）來自 NGO 的限制

這一「媒體市民社會」機制，也面臨許多來自 NGO 自身的限制。第一，由於過分依賴於媒體平臺上的互動，意味著 NGO 會面臨目標分散的困境。它們既要做好日常工作，又要投入大量精力與媒體互動，構建媒體議題。這樣就導致很多 NGO 在發展自身能力方面的力量反而不足。與此緊密相關的是，在和媒體互動的過程中，通常情況下只有那些合法性程度比較高、財務狀況好、國際化程度高的 NGO 才比較有建構議題的可能，而一些資源不足的組織，則因為缺乏吸引媒體關注的能力，而完全被邊緣化了。

第二，NGO 從一開始就有所分類，有的集中於社區的培育，有的關注理論性的研究，有的則著重進行政策宣導。分工的不同，也就自然區別了它們與媒體的關係。但在這樣的一種氛圍下，所有 NGO 都期待得到媒體的報導，它們在選擇議題上，就會較多考慮媒體的興趣和取向，而一些可能得不到關注的議題和行為，就得不到發展。這其實影響了 NGO 的專業化進程，影響 NGO 的多樣性發展。

第三，如同 Gitlin（1980）和孫秀蕙（1994）所指出的那樣，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。這已經是引起學者們普遍關注的問題，同樣足以引起中國 NGO 的警惕。

（三）來自媒體的限制

首先，媒體同時承擔「黨的喉舌」以及「社會喉舌」的雙重角色，

將可能對於「媒體市民社會」機制形成限制。這兩重角色之間，有時候是相互矛盾的，取決於在具體的議題當中這兩種制度性身份是否衝突（Chen, 2003）。當議題對於現有制度的衝擊比較大，媒體則只能扮演「黨的喉舌」角色，比如在「反對怒江建壩議題」中，國家有關部門在後期發佈了媒體禁令，這個時候媒體只能停止了所有對於該議題的報導。

其次，當「社會表達」與媒體的市場角色形成衝突時，也有可能被邊緣化。比如在議題中，《人民日報》就曾刊登〈中國水電建設何去何從〉文章，通篇只有中國電力企業聯合會某副理事長一個訊息源。看起來更像是一個企業公關稿件。所以，媒體的市場利益也影響了「媒體市民社會」的作用。更加值得注意的是，在一些媒體當中，已經出現以「環境新聞缺乏市場效應」為藉口，關閉了環保版面的情況，《中國青年報》編輯張可佳所在的「綠版」就遭遇這一厄運。

再其次，媒體還有一個值得注意的傾向，那就是為被報導者貼標籤。在相當長一段時間之內，它們給環保 NGO 貼上了諸如「環保志願者」、「環保團體」等標籤，這是非常友好的稱呼。但在「怒江議題」的後期，一些媒體給環保 NGO 貼上了「激進環保主義者」的標籤，對於組織來說，這是一種危險的傾向。負面的「標籤化」可能是一個運動逐漸被瓦解的開始。但問題是，過分依賴於媒體而形成的社會表達，天然也存在著這樣的風險。

可以說，在一個市民社會尚未發展成熟的轉型國家中，圍繞媒體形成的社會表達，成為了市民社會與國家互動的重要方式，使得一些民間聲音能夠通過公共論辯的方式得到政策回應，但這種並非制度化的表達機制，又有著很多的限制。

註釋

- 1 1992 年鄧正來和景躍進合著的〈建構中國市民社會〉被認為是中國市民社會研究的一個重要開端。另外，張靜主編（1998）的《國家與社會》也是一部重要著作。
- 2 這是一個完全抽樣的表格，涵蓋了幾乎所有重要的中國環保 NGO 議題。
- 3 APP 為「金光集團」旗下的亞洲漿紙業有限公司。
- 4 黃一琨（2004 年 11 月 20 日）。〈怒江工程再博弈〉，《經濟觀察報》（網路版），網址 http://www.ce.cn/new_hgj/guonei/zhbd/200411/20/t20041120_2341653.shtml
- 5 「綠色流域」全稱「雲南省大眾流域管理研究及推廣中心」，是于曉剛博士于 2002 年 8 月在雲南省民政廳註冊的，主管單位是雲南省科技廳。
- 6 「資訊補貼」（Information Subsidies）的概念最早由傳播學者奧斯卡·甘地（Gandy, 1982）提出，在 Gandy 看來，新聞生產過程中訊息源與新聞工作者實際上是一個價值交換的關係，一方要以低成本製作出新聞，一方要以低成本擴散自己的資訊，具體做法包括訊息源運用各種公關措施，向新聞單位提供資訊，或者提供新聞採寫的方便，這就是「資訊補貼」。
- 7 本論文主要參考 Jung（1999）研究美國媒體對有毒廢棄物運動所作的框架命名，他把媒體報導「環境破壞」的框架分為 12 類，包括「信任政府」框架、「不信任政府」框架、「負責任的企業」框架、「不負責任企業」框架、「理性組織行動」框架、「衝突」框架、「健康風險」框架、「環境災難」框架、「處理成本」框架、「環境正義」框架、「漠視環境權」框架、其他。當然，在本文所分析的議題當中，草根 NGO 也使用了一些新的框架方式。
- 8 汪永晨（2008）。〈水資源報道的生態觀〉，《中國記者》，5: 26-28。
- 9 專業主義傾向報紙，指的是一些表現出精英意識、民間立場，並且較為強調獨立發聲的報紙。通常來說，這些媒體也都進行市場化的運作，較為尊重市場規律，但其報導立場卻不同於純粹市場化傾向報紙那樣直接追求市場效益。本文有時也稱其為專業主義報紙。
- 10 黃一琨（2004 年 11 月 20 日）。〈怒江工程再博弈〉，《經濟觀察報》（網路版），上網日期：2006 年 7 月 6 日，取自 http://www.ce.cn/new_hgj/guonei/zhbd/200411/20/t20041120_2341653.shtml
唐建光（2004 年 5 月 20 日）。〈誰來決定怒江命運？怒江的水電開發引發爭論〉，《中國新聞週刊》（網路版），上網日期：2006 年 7 月 6 日，取自 <http://news.sina.com.cn/c/2004-05-20/15083285350.shtml>

〈怒江水電站背後的利益之爭〉（2004 年 3 月 16 日），《青年參考》，上網日期：2006 年 7 月 6 日，取自 <http://news.sina.com.cn/c/2004-03-16/14093029431.shtml>

- 11 此消息來自於對筆者 NGO 人士的訪問。
- 12 在接受筆者訪問時，《南方週末》記者劉鑒強強調，媒體需要通過 NGO 表達一種與政府不同的看法。
- 13 傳統黨報和精英媒體的「內參」，會直接呈送給高層的領導，因而可能產生一定作用。當然，這是一個更充滿偶然性的過程。

參考書目

- 〈中國水電建設何去何從〉（2004 年 11 月 1 日），《人民日報》，第 15 版。
- 〈水電開發莫忘環境保護〉（2003 年 9 月 19 日），《人民日報》，第 14 版。
- 〈怒江中下游開發水電〉（2003 年 9 月 2 日），《人民日報》，第 6 版。
- 〈怒江水壩計畫遭遇反對聲〉（2003 年 8 月 19 日），《中國青年報》，第 2 版。
- 〈爲子孫保留一條生態江〉（2003 年 9 月 11 日），《人民日報》，第 11 版。
- 〈最後的生態河流上要修 13 道壩 眾多專家棒喝怒江開發〉（2003 年 9 月 5 日）《中國青年報》，第 2 版。
- 〈雲南啓動「三江」水電資源開發〉（2003 年 7 月 25 日），《人民日報》，第 1 版。
- 〈怒江水電站背後的利益之爭〉（2004 年 3 月 16 日），《青年參考》。上網日期：2006 年 7 月 6 日，取自 <http://news.sina.com.cn/c/2004-03-16/14093029431.shtml>
- 王紹光（2008）。〈中國公共政策議程設置的模式〉，《開放時代》，2: 42-56。
- 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》，6: 48-55。
- 李豔紅（2000）。《故事、表演、表達——當代中國傳媒與消費者運動研究》，香港中文大學新聞傳播學院碩士論文。
- 汪永晨（2008）。〈水資源報道的生態觀〉，《中國記者》，5: 26-28。
- 孫秀蕙（1994）。〈環保團體的公共關係策略之探討〉，《廣告學研究》，3: 159-185。
- 許傳陽（1997）。〈議題傳散模式初探——以宜蘭反六輕設廠運動之新聞報導為例〉，翁秀琪等著，《新聞與社會真實建構》，頁 57-87。台北：三民書局。
- 張靜（編）（1998）。《國家與社會》。杭州：浙江人民出版社。

- 唐建光（2004 年 5 月 20 日）。〈誰來決定怒江命運？怒江的水電開發引發爭論〉，《中國新聞週刊》（網路版）。上網日期：2006 年 7 月 6 日，取自 <http://news.sina.com.cn/c/2004-05-20/15083285350.shtml>
- 黃一琨（2004 年 11 月 20 日）。〈怒江工程再博弈〉，《經濟觀察報》（網路版）。上網日期：2006 年 7 月 6 日，取自 http://www.ce.cn/new_hgj/guonei/zhbd/200411/20/t20041120_2341653.shtml
- 廖述銘（2002）。〈媒體議題與政策議題互動關係之研究——以核四興廢決策為例〉。臺灣世新大學傳播研究所碩士論文。
- 鄧正來、景躍進（1992）。〈建構中國市民社會〉，《中國社會科學季刊》，創刊號：58-68。
- 鄧正來（2000）。〈市民社會與國家知識治理制度的重構：民間傳播機制的生長與作用〉，《開放時代》，3：1-6。
- Beck, U. (1996). Risk society and the provident state. In S. Lash, B. Szerszynski & B. Wynne (Eds.), *Risk environment and modernity*. London: Sage.
- Chen, F. (2003). Between the state and labour: The conflict of Chinese trade unions' double identity in market reform. *China Quarterly*, 176, 1006-1028.
- Cobb, R., Ross, J., & Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative politics process. *American Political Science Review*, 70(1), 126-138.
- Gamson, W., & Modigliani, A. (1989). Media discourse and public opinion on nuclear power: A constructionist approach. *American Journal of Sociology*, 95(1), 1-37.
- 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*. Berkeley: 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.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agenda, alternatives and public policies* (2nd ed.). New York: Harper Collins.
- Klandermans, B. (1997). *The social psychology of protest*. Oxford: Blackwell.
- Noelle-Neumann, E., & Mathes, R. (1987). The events as events and the events as News: The significance of consonance for media effects research. *European Journal of Communication*, 2(4), 391-414.
- Snow, D. A., & Benford, R. D. (1992). Master frames and cycles of protest. In A. Morris and C. M. Mueller (Eds.), *Frontiers in social movement theory* (pp. 133-155). New Haven, Conn: Yale University Press.
- Yang, G. (2005, March). Environmental NGOs and institutional dynamics in China. *The China Quarterly*, 181, 46-66.

The Rising of Media-Oriented Civil Society in China: How Grassroot Voices Influence Policy Agenda

Fanxu Zeng^{*}

ABSTRACT

As the development of civil society in China, the policy-making process of government is increasingly influenced by the rising grassroot voices. An important phenomena is that many grassroot agendas built by NGO and urban residents, eventually turn into policy agendas. Using the theories about media and public policy, this study threw light on the mediated mechanism of social expression in a post-totalism state by probing into a series of grassroot agendas. This study reveals that even though a mature civil society is not yet formed in China, social groups and the public have engaged in public expression and interaction with the state through media agendas. There appears to emerge what can be called a media-oriented civil society.

Keywords: grassroot agenda, media, public policy, media-oriented civil society

* Fanxu Zeng is an assistant professor in the Department of Journalism and Communication at Sun Yat-sen University, Guang Zhou.