

# 非政府组织 倡导 在中国的现状

来自——



中国发展简报

的调查报告

Robyn Wexler, 徐莹, Nick Young

2006年9月

## 鸣谢

首先，要特别感谢香港乐施会和澳大利亚国际发展署对此项研究的慷慨资助，他们的贡献保证了此项研究的顺利完成。需要特别指出的是，该报告的观点并不代表上述两机构的任何立场。

**Robyn Wexler** 和徐莹博士是这项调查的总设计者，两人合作完成了所有采访工作；**Nick Young** 负责对所有数据进行分析并起草了这份报告。

我们还要感谢以下人士的支持和贡献，是他们在项目准备阶段从百忙中抽出时间与我们见面，就该项研究的细节进行深入探讨，并贡献了他们个人对于中国非政府组织发展和倡导行为的宝贵的意见。他们是：清华大学公共管理学院 NGO 研究所所长邓国胜博士、中国科学院康晓光教授（现任职于中国人民大学农业与农村发展学院）、北京师范大学社会发展与公共政策研究所陶传进副教授、福特基金会中国办事处首席代表 **Andrew Watson**、联合国开发计划署北京代表处前管理项目负责人 **Malin Samuelson**、中国民间组织合作促进会高级国际顾问雷朵丽女士、加拿大国际发展署公民社会项目中国代表处官员甄里和前 PACT 中国项目负责人 **Winona Dorschel** 女士。

曾多次采访过中国非政府组织活动的《中国发展简报》中文版编辑，也为我们的报告贡献了宝贵经验，帮助我们更好地了解中国非政府组织对倡导的理解。钱霄峰核对了所有采访笔录并翻译了其中的引用内容；池汉江协助我们完成了在温州的调查采访。

本报告的翻译者是任燕，在此我们也深表谢意。

最后，还要在此衷心感谢所有接受我们采访的组织代表在百忙之中配合我们的工作，坦率而真诚地与我们分享了他们的工作故事。

# 目录

## 第一章 主要发现的概述与摘要

1.1	该项研究的背景、目标和范围	5
1.2	国外常见的倡导策略	6
1.3	在中国环境下的倡导策略	8
1.4	主要发现:	
	<i>所有受访非政府组织都努力搭建同中国政府以及社会的建设性关系</i>	9
	<i>一部分非政府组织主动表示, 将“advocacy”视为其工作的一部分</i>	10
	<i>这些“自称进行倡导”的组织通常是有思想性的学术团体</i>	12
	<i>无论是官办非政府组织还是草根非政府组织,</i>	
	<i>其中大部分都将“全社会”作为其工作对象</i>	12
	<i>且很多组织将首要目标定为促进全社会道德进步和行为改变</i>	13
	<i>也有部分组织将影响政府决策纳入工作目标</i>	14
	<i>然而, 很少有被访者深入考虑过企业部门或者私营部门</i>	15
	<i>受访非政府组织重视项目受益人和全社会</i>	16
	<i>然而, 受益人很少能够参与项目制定过程</i>	17
	<i>受访非政府组织相当重视专家的肯定</i>	18
	<i>沟通策略各不相同, 但多数情况下, 都不能给出明确概念</i>	19
	<i>草根非政府组织对宣传的态度和方法有很大不同</i>	20
	<i>很多受访非政府组织和政府的关系较从前有所好转</i>	22
	<i>但大多数依然重视自身的独立性</i>	24
	<i>大部分受访组织更加注重对道德复兴的促进, 而不是对政治变革的影响</i>	25
1.5	结论与建议	26

## 第二章 出发点

2.1	方法论	28
2.2	“以无畏的热情”——全球倡导行为分类浅谈	31
2.3	什么样的倡导策略适合中国?	37
	<i>政策环境复杂而不清晰</i>	37
	<i>国际惯例 VS 本地惯例</i>	39
	<i>国际非政府组织在中国的倡导</i>	42

	国际同行对中国非政府组织的影响	46
	中国非政府组织的倡导：初露端倪	47
2.4	语言问题与术语表	51

### 第三章 采访结果

3.1	多少非政府组织主动谈到了他们工作中会涉及到倡导？	54
3.2	他们希望影响谁？	58
3.3	为宣传其工作内容他们采取哪些方式？为什么？	63
3.4	从组织成立以来，组织目标是否改变过？	70
3.5	组织架构与组织发展	73
3.6	组织的目标群体在组织形成中扮演何种角色？	77
3.7	组织与政府关系如何？	82
3.8	组织自身在多大程度上促进了“社会进步” 或者对“社会变革”作出多少贡献？	92

### 第四章 问卷调查结果 103

#### 参考书目 105

#### 附录 I

	半结构性的调查主线	106
--	-----------	-----

#### 附录 II

	非政府组织的目标、方式，以及自身与倡导的关系	108
--	------------------------	-----

## 第一章 主要发现的概述与摘要

### 1.1 该项研究的背景、目标和范围

过去几年中，当中国本土的非政府组织团体开始出现时，很多国际观察家对这些团体有多少能力和潜力去进行“advocacy”（倡导）深表怀疑。大部分人视它为好事情，一些对“非政府组织能力培养”充满兴趣的国际机构早就开始琢磨，他们能否通过努力，鼓励和支持中国非政府组织进行倡导？事实上，有几家国际组织曾就这个设想寻求过《中国发展简报》的建议。

此项研究的出发点是，在采取所有类似的行动之前，我们很有必要同中国的非政府组织进行对话，了解他们的目的和行动方式，了解他们如何定位自身在社会中的角色。首先，这样的对话不仅能帮助我们寻找出对他们的想象和现实之间的共同之处（当然也可能这种“共同之处”根本不存在），还能帮助我们了解中国非政府组织与国际同行之间对于倡导观念的异同；其次，这样的对话还能帮助我们了解“他们的倡导是否具有中国特色”，如果有，那么这些特色体现在哪儿？第三，我们还需要借对话了解中国非政府组织是否欢迎国际组织对他们提供帮助，会不会认为那是一种强加的“外国议程安排”。

这项研究采用了半结构性调查方法，对 40 家中国非政府组织进行了录音采访。绝大多数在 2005 年下半年完成。我们发现，大部分的采访者都是直截了当、善于思考和坦率的。不过，我们不排除调查结果受到了当时政治气候的一定影响；因为在我们进行这项调查的同时，恰逢中亚和东欧几国爆发“颜色革命”，而非政府组织在这些事件中的作用引起了中国政府的关注，并因此对国内的非政府组织展开了一次调查，特别是那些接受外国资金资助的组织。

我们采访了 10 个“官办”非政府组织（GONGO）：均是由党政机关建立的公共福利机构，负责筹集资金，发展国内慈善事业、教育项目或者“提高公众各方面的意识”。之所以将这些组织纳入我们的调查范围，是因为他们在中国新兴的非营利部门中扮演了至关重要的角色。鉴于此，我们不应该由于他们作为非政府组织的身份并不确定，而忽略他们。此外，“官办非政府组织”在很多方面都与更加独立的一些组织形成了鲜明对比。<sup>1</sup>

我们还采访了 10 家工商业和专业人士协会，他们同样由政府部门建立。不过，由于政府政策的转变，我们调查中的约一半组织已经越发独立。他们之所以能够入选此次调查，是因为中国政府正慎重地尝试将这些机构培养成具有半独立性的中间人；而这一模式不仅反映出了中国对非营利部门的态度，无疑也将同时影响这种态度的发展。（例如，中国民政部官员在召开有关非政府组织注册和管理的会议和公共论坛上，经常会提到工商业协会的作用。）我们认为这类协会，和“官办”非政府组

---

<sup>1</sup> 该报告假定我们的读者基本上熟悉中国的非政府组织发展过程。若需要了解更多的有关背景，可参考报告附页中的参考数目

织一样，和公民自发成立的组织形成了一定对比，特别是在与媒体、政府关系方面两者大有不同，值得我们特别注意。

还有 20 家接受采访的组织我们将其普遍归类于中国的“草根”非政府组织：即由普通社会成员建立，有各自不同的目标，比如有学习困难症的儿童家长成立的自助团体、为民工子弟提供教育服务的机构以及致力于环境保护的机构。其中一些组织注册了工商许可证，还有一些组织则以“社会团体”或者“民办非企业单位”的身份在民政部门进行了注册；还有一些至今尚未注册。我们遵循中国的一般叫法，统称他们为“草根”组织。不过我们坚持认为，实际上这些团体与他们所代表人群的联系，以及他们所提供的服务之间差别很大。在一些调查中，有个别组织的这种草根性并不明显。

我们希望调查样本具有广泛的代表性，这种代表性体现在以下三个方面：地理分布（我们的样本取自北京、上海、天津、广东省、湖北省、江苏、辽宁、陕西、青海、云南和浙江）；管理层次；这些官办非政府组织和草根非政府组织的工作内容（详见第二章中的 2.1 方法论）

在与这 40 家组织进行对话的过程中，我们没有刻意询问他们是否进行倡导、进行怎样的倡导、或者他们认为何种倡导策略适用于中国。我们感觉这样的问题有过于明显的引导性。我们会花费大量时间来统一对该词的理解以便对相关重点进行讨论，也有可能让被采访者一味地对倡导“侃侃而谈”，而忽略他们更应该用自己的语言来表达他们的工作内容、如何开展工作以及他们为什么要这么作。因此，我们选择的问题都比较宽泛，比如这个组织的方向、目标人群、行动策略、沟通策略、与目标人群和政府的关系；以便让组织用自己的语言描述他们的工作。在记录下他们的谈话内容的同时，我们也讨论了他们所理解的倡导与国际倡导话语的异同。

受被采访者嘱托，我们不会在文中透露他们的姓名或他们所在组织的名称，但可以引用他们的话（这一点得到了受访者的同意）。除了采访，我们还让每位受访者填写了一份简短、不署名的调查问卷，第四章中记录了完整的调查结果。

## 1.2 国外常见的倡导策略

为了对中国和国外的倡导现状之间进行系统的比较，我们需要首先来了解和认识主要的国际倡导策略。第二章的 2.2 这部分阐述了倡导的基本观念和使用状况。我们发现，实际上很难对倡导下一个简单明了的定义，也很难形成某种全球性的共识或者普遍标准。不过，与其他标准概念相类似的是，众多使用者均认为倡导一词含义丰富，但是在实践中对不同的人而言有不同的解释。目前，与社会运动相联系时，倡导旨在促进社会公正的合理分配以及深远的社会经济变革；与某一美国政府部门相联系时，倡导的作用是帮助美国公司开拓海外市场。然而，尽管该词的可塑性仍在不断增强，倡导观念也越来越流行，我们依然能够整理出非政府组织运用倡导的大概情况。这些情况在表格 I.1 中作出了总结。尽管我们所总结的这些“方法”各不相同，但实际上很多非政府组织在工作中经常综合使用其中的部分方法。

<b>表格 I.1</b> 国外非政府组织主要 advocacy（倡导）方式介绍	
法律倡导	利用诉讼的方式促进法律和政策的调整，提高议题的受关注程度。为特殊群体（比如移民，残疾人）担任法律代理，在保护他们合法权益的同时争取更多的（法律）权利。
人权倡导	通过监控、报告、提高人们对国际公约的关注度等方式促进人权领域的改革。设立以权利为基础的项目，其促进发展的方法是如何维护特殊群体（以及/或普遍人群）利益为视角，而不是诸如怎样满足这些群体的“需要”或为其争取社会、经济利益。
政策研究倡导	这种“专家型”倡导行为通常由某一特定领域的学者和专家完成，他们掌握大量事实信息，并且为政府决策提供建议。NGO经常利用他们的研究成果来帮助进行有关社会或者环境问题的项目。
基于某一支持者群体的倡导	代表某一特定群体（通常是弱势群体或者边缘化群体）发言或采取行动，例如残疾人。一般是为了赋予特殊群体话语权。
运动型倡导	开展“单一议程运动”，促使民众选择支持或反对的立场。环境保护组织经常使用这种策略，但它也会被其他压力集团使用（比如反血汗工厂组织、反WTO组织等）。他们通常有明确的反对目标，比如反对某个公司、某项政策或者政府决策等。运动型倡导的方法包括利用大众传媒、发动大规模的支持者写信、请愿、举行象征性抗议或者公众示威。
社会运动倡导	较大程度的改变现有权力关系，有时是为了维护某一特定社会群体或特定阶级的利益；有时则通过更加自由的方式为整个社会争取权利。采用多种方式发动社会大众，对企图维持现状的权力机关施加压力。
游说与直接交流	努力为某一特定人群争取更大利益，或者通过直接在政府、公司领导层安插自己人，以达到某一目标。一些非政府组织的确会采用这种方式：比如，寻找机会直接同政府、公司领导面谈，以达成组织目标（通常情况下，这些组织必须得到广泛的支持或者公众的理解，以便得到与政府、公司领导面谈的机会）。不过，私人企业同样会采取这种游说技巧来为个人谋利。因此很多人不赞成进行游说，认为这是一种不民主的做法。



### 1.3 在中国环境的倡导策略

第二章中的 2.3 部分为我们提供了如何在中国实现这些倡导方式的基本观点。通过我们与中国学者的探讨，以及对三家国际非政府组织（玛丽斯特普国际组织、英国救助儿童会和绿色和平）在中国开展相关项目的介绍，最终得出了这样一种基本观点。本节还对几个中国非政府组织已经涉及的倡导领域进行了介绍。他们所使用的倡导方式已经大体上与“国际”倡导方式相一致了。比如，几家中国非政府组织为弱势群体提供法律咨询服务；还有一些组织通过积极宣传，在提高公众对女性遭遇暴力侵害、民工权益保障等社会事务关注意识的同时，也在努力推进政府制定和完善相关政策。很多环境组织也致力于提高人们的环保意识，并越来越倾向于通过大众传媒来让人们关注环保问题。

这些例子证明，倡导确实已经来到了中国，这点我们无需再次重申。从表面上看，一些中国非政府组织的确在用与国际话语相一致的方式“进行着倡导”。

然而，第二章的 2.3 却告诉我们，非常有必要对这些表面现象进行更加深入的研究。西方社会（以及许多非西方社会）的非政府组织倡导出现的大环境是：政治、法律和社会部门很大程度上是相互对抗的。政治党派需要通过竞选获得执政权；法庭上的检举人和律师就对方提出的证据展开针锋相对的辩论；在经济领域，公司需要竞争来获得生存权，有人成功，就一定有人破产。因为这样的一种环境，人们不难根据倡导所反对的某种活动对其进行定义：比如，反对战争；反对核武器；反对剥削；反对全球化，等等。在发达国家中，即使是宣传清洁、绿色、和谐和可持续世界的环境倡导，也经常采用集体反对的方式来抗议某项政府的政策或某家公司的工程项目。然而，这种相当有对抗性的方式如何适应中国截然不同的传统（无论是“政治传统”还是“文化传统”）我们依然不清楚。要知道，中国是人类史上最成功、最具有忍耐精神的国家之一——因此，中国政府具有相当强大的力量，它以一种强有力的姿态管理着如此庞大和复杂的社会，保证社会秩序、社会稳定和“和谐”。

同时，在国际上（特别是西方社会），非政府组织的倡导行为与“提供服务”有着明显的区别。我们不难发现，很多国际发展组织都强调“我们并不是在提供服务”，似乎这种活动比较低端，不如权利倡导、政策影响等倡导行为更加堂皇。然而，在中国这样一个由政府长期扮演“服务社会”角色的国家中——2000 多年前中国就出现了第一家国有孤儿院和其他社会扶助项目——如果有某群人要发展出新的社会服务项目，绝对值得我们特别关注；不过如果我们轻易将这群人组成的团体划归“单纯的”服务提供者，也是非常不负责任的。20 世纪 90 年代，有人尝试建立诸如非营利性幼儿园或者帮助学习困难症的青少年的机构，他们遭遇了旁观者和官僚政治双方面毫不掩饰的敌视；这恰恰表明：此类活动在中国社会中具有“特别之处”，与在那些非营利部门更加完善的国家内的“服务提供者”尽管表面相似，但实际上是有很大区别的。



这并不是说中国会固定在某种文化模式中一成不变。我们需要强调，倾听中国非政府组织如何描述和理解他们所做的工作至关重要。这对我们更好的理解目前这一领域变化的性质大有益处。

同样值得我们留心的是对于一些核心词汇的译法。第二章中的 2.4 这一部分讨论了对“advocacy”一词最常见的几种中文译法，并总结了几个与之相关的术语。这一部分最重要的发现是：中文对于“advocacy”一词最常见的译法（即倡导和提倡），实际上远不尽人意。因为这两个词在中文中都含有受到道德、政治和学术权威引导的意思。尽管我们承认随着非政府组织越来越频繁的使用该词，这种翻译上的不尽如人意终将改变；然而就目前的情况来看，advocacy 在中英文上的差异，反映了在当前中国的社会和政治气候下，普通中国人并不希望参与 advocacy（姑且把它直译成“倡导”）的现实。

#### 1.4 主要发现

以下所强调的要点选自第三章的 3.1 到 3.8。这一部分内容对此次访问的主题进行了介绍和探讨。以下总结的要点中很多都是关于“草根”非政府组织的。第三章除了对草根组织有更为详细的总结之外，还对官办非政府组织、工商业协会和专业协会进行了更详细的讨论。

#### *所有被访 NGO 都努力搭建同中国政府以及社会的建设性关系*

没有被访者对政府表现出反对、或“持有与政府向左的政见”。这容易让我们得出一个结论：中国非政府组织不可能计划推翻政府。然而，考虑到某些人担心非政府部门有可能暗藏危险和“不爱国”的异类分子，仍然有必要在此强调，通过我们的访问，并没有发现任何证据可以支持这种顾虑。恰恰相反，草根非政府组织（也就是受到这种怀疑最多的部门），无一例外的表达了他们希望与政府展开积极合作的愿望，他们希望通过这种合作促进整个社会的利益。很多事实也证明，草根非政府组织的工作直接减少了社会冲突，促进了“和谐社会”的发展。

一部分草根非政府组织明确表示，与政府对峙并不是明智的选择，其中有代表性的一家受访组织表示：

“我们总是通过正面渠道同政府进行沟通。即使同政府的看法不完全一致，也应该尽量正面沟通。游行之类的过激方式不符合中国的国情和政治传统。”

其他一些被访者则直截了当地对中国政府在人权和发展上的立场表示了支持：

“我多次在国外参加有关发展的培训。我感觉西方人所强调的所谓人权不大适用于中国现阶段的发展。我觉得我们现阶段应该关注的是生存权和发展权。”

代表一家环保组织接受我们采访的人士则强调，关键并不是去一味指责政府，而是要找到切实的解决问题的方法：

“我们不光是摇旗呐喊，我们不光是‘指点江山激扬文字’……我们环保组织不仅要停留在这一块儿……我们还要身体力行的去去改变这个现状，去建设性的身体力行的去做。”

草根非政府组织大多倾向于借国家政策口号之力为他们的工作寻求合法性（尽管很多被访者也强调，他们有着自己的工作方法、工作观念，并试图将其推而广之）。一位受访者明确表示：“我们运用主流话语来表述和传达我们的理念。”很多人都引用了当前中国领导人的一个理念，即“构建和谐社会”。一家组织的代表说，他们正在计划修改任务说明，将构建一个和谐社会的内容加进去。他说：

政府官员们一直强调构建和谐社会；我们也有同样的目标：无论是第一产业、第二产业还是第三产业，都应该共同努力构建一个和谐的社会。如果非政府组织和政府的努力方向不一致，那就是白干；如果政府和经济部门的努力方向不一致，也是白干。因此，我们需要一种互动。

还有一些组织强调了他们作为中间人的角色，特别是对于工商业协会而言，这一角色的确非常重要。不过，我们偶尔也会听到草根非政府组织这样描述自己的定位，比如后者中就有一位受访者说道：

“政府并不了解老百姓需要什么。所以当我们跟老百姓打交道就比较直接，老百姓更能理解我们或者更愿意跟我们交流。所以我们可以把他们的感受、想法和信息传达给政府。”

### 部分非政府组织会主动表示将“advocacy”视为其工作的一部分

在没有受到任何引导的情况下，20家草根非政府组织中的8家以及一家省以下级官办非政府组织在介绍组织工作和组织目标时，主动提到了“advocacy”（倡导、提倡或者在其中两个案例中，被访者使用了英文“advocacy”）。为了叙述方便，我们将他们称为“自称进行倡导的组织”（以下简称SDA）。

一家国家级官办非政府组织虽然在介绍自己的工作内容时没有使用这一词，但当谈到整个非盈利部门发展的问题时，他提到了“提倡”一词。<sup>2</sup>

我们采访的所有草根SDA都属于地方性组织（也就是省级、市级或者县级组织），并且没有一家设在北京或者上海。其中两家是环保组织，还有两家则把关注焦点集中在某一环境问题上。（在我们的调查中，共有五家草根环保组织，这里提到的是

---

<sup>2</sup> “从NGO的作用来看，我觉得应该大力提倡小政府大社会，使得NGO能够进一步发挥自身作用”。

其中四家。) 这些草根 SDA 中还有一家关注女性发展和性别问题的组织; 一家关注民工权益, 健康和安全的组织; 一家的工作范围比较宽泛, 在农村和城市中都项目进行; 还有一家属于同性恋组织。总的来说, 地方性组织的主要目标是减少农村贫困。

我们请这些 SDA 描述一下他们所理解的 **advocacy** 一词, 其中一位受访者说:

“把我们的理念传播出去, 这是我们的定义。提倡我们主张的这些基本的理念, 引导着社会的进步。”

这个组织的代表说, 所谓倡导, 他们认为“并不是直接地去教育公众”, 也不等同于“提供意见”给政府参考。然而, 另一家组织的代表则这样理解 **advocacy**:

“有点象推广的意思。你去让大家知道了。不光是让大家知道了而是想引导这么一个趋势。‘advocacy’ 有点相当于‘public awareness’ 或者 ‘public education’ 这一方面。”

另一家组织则利用商业公司来与自身做比较, 阐述了他们对于 **advocacy** 的理解:

“作为我们, 我们在做理念, 就是一种宣传。无疑这就是倡导。倡导就象绿色消费或者绿色什么什么, 就是倡导。作为 NGO 我们主要的在做理念因为你不是企业。”

我们的调查对象也涵盖了一些主要从事社会服务或者特定人群服务的非政府组织, 但是我们并没有把他们归在 SDA 之中。(不过同性恋 SDA 和发展型 SDA 从某种程度上来说, 是一种例外。) 这一原则符合大多数的国际惯例, 将倡导与服务提供相区别。很显然, 我们所调查的这些中国非政府组织并没有随意使用 **Advocacy** 这个词。

令我们感到惊讶的是, 我们的调查问卷显示, 接受采访的大多数组织, 无论属于何种类型, 都肯定 **advocacy** 是他们工作的一部分。当被问及他们的组织主要是“运作型”或者“倡导型”, 还是“两者皆是”, 十家官办非政府组织中的 8 家、10 家工商业和专业协会中的 7 家以及 20 家草根非政府组织中的 16 家都选择了“两者皆是”。考虑到这种高度的一致性, 我们可以认为那些感觉自己“两者皆是”的组织属于运行不错的, 能够最大限度的发挥他们的作用。不过我们还可能作出其他两种推论:

1. 几乎所有被访者都认为他们的工作不仅是在为他们的直接受益人服务, 而是具有更加广泛的适用性、意义和价值。
2. 一部分组织不太习惯将非政府组织的 **advocacy** 概念同中文表达中的“公众教育”或者“道德领袖”相联系, 他们更愿意使用“倡导”这个词。

### **这些“自称进行倡导”的组织通常是有思想性的学术团体**

很多（但不是所有）SDA 与国际同行的接触都非常深入，他们通过参与各种会议和网上交流，通过与国际同行建立国际基金合作关系和共同开展项目来加深这种接触。尽管我们的调查并没有打算考量这一接触程度，但公平的说，SDA 已经不再是单纯的连接国际和国内的中间一环了（尽管他们并不是我们的调查对象中仅有的与各国同行保持密切关系的组织类型）。

这似乎能够证明倡导的概念最早就是由这些草根非政府组织引入中国的。然而我们也可以由此得出相反的结论：对中国非政府组织而言，他们会很自然的将自身置于全球的大环境中，并强调他们在一个国际话语中所扮演的角色：这实际上与中国政府和公司面对一个迅速“全球化”的世界所作的反应别无二致。

不过我们认为这些 SDA 绝对不是效仿者或者外国组织的附属。在我们所采访的所有组织中，他们应该是最有思想的：他们比其他类型的被访者更多地谈及他们所要影响的人群和原因，他们使用更多不同类型的沟通技巧和方式。SDA 也比其他组织更多的调整过他们工作责任，也更多的尝试过采用不同类型的组织架构。

然而，我们需要重点强调一下，很多其他类型组织的代表者也同样具有思想；尽管其中有几位并没有直接提到 **advocacy**，但是他们的工作方式和追求的结果与 SDA 相当一致。

### **无论是官办非政府组织还是草根非政府组织，其中大部分都将“全社会”作为其工作对象**

工商业协会主要是在为他们的会员服务。就像我们的一位受访者描述的那样：“我们反映会员的意愿，会员说要做什么就做什么。”

很多官办非政府组织和民间非政府组织也同样将提供服务或者促进某一特殊群体的利益作为工作目标。不同的是，他们同时也会用大同小异的词来表达他们为“全社会”或“公众”传递信息的功能。一个非政府组织的代表直截了当甚至有点过于坦率地称：“我们当然要影响社会，不影响社会要我们干吗？”在采访期间，所有官办非政府组织以及 20 家草根非政府组织中的 15 家，都承认公众是一个非常重要的群体，会通过信息，教育和交流来影响他们。此外，表格 I.2 表明，所有组织在选择“您认为哪方面的社会进步在现阶段的中国是最重要的”这一问题时，毫无例外地均选择了“提高公众意识”。即使是那些草根非政府组织，也承认这比“改善政府政策”更为重要。

**表格 I.2 （调查问卷，第 18 题）：  
您认为哪方面的社会进步在现阶段的中国是最重要的？**

	国家级官办 非政府组织 (5)	地方性官办 非政府组织 (5)	工商业/专业 协会 (10)	草根非政府 组织 (20)
提高目标群体的地位	1	1	3	3
拓宽获得社会服务的渠道	1	1	1	2
改善政府政策	1	2	6	7
提高公众意识	2	3	8	14

在一些案例中，部分组织认为希望进一步靠近公众，就不能避免要进行筹资。官办非政府组织尤其关注这一问题。草根非政府组织很少进行公开的筹资，因此可能较少考虑这个问题；但几家草根非政府组织的确提到，他们希望通过接受某些机构特别是“富人”的捐赠，来扩大知名度，进而吸引基金会给与支持。两三家组织甚至谈到，他们鼓励组织的受益人将获得的捐助在适当时候“返还”，以加大资金的流动性。

很多组织都希望提高某一特定议题和（或者）特定群体的公共形象。比如，一家非政府组织相当自豪地表示，10年前很少有人了解在中国有那么多患有孤独症的儿童，这恰恰是该组织关注的重点。还有一家为弱势群体提供法律服务的组织表示，他们将大量的精力放在教导公众如何获得法律援助上。这个组织的代表还补充说，他们所提供的咨询服务，能够帮助“缓解社会压力，避免矛盾”。

**且很多组织将首要目标定为促进全社会道德进步和行为改变**

很多组织同时致力于通过教育和劝告，让人们改变既有的态度和行为——比如说从接受更加健康的生活方式到更多地去关心社会。通常我们会认为，这种教导的方式可能更多的是出现在官办非政府组织的工作中（事实的确如此，我们从几家此类组织中都发现它们采用了这种方式），但很多草根非政府组织也频繁地使用这一方法。比如，一家为残疾人服务的组织的代表就表示：

“我觉得我们社会现在最需要的是—种广泛的志愿精神和爱心激励。甚至让我觉得吃惊的是，在我们这个组织内部，一些经济实力很强的家长在这方面也是欠缺的。”

一个专门为民工子弟提供服务的草根非政府组织则介绍说：

“我们共同关注农民工子弟，因为他们也是祖国的花朵，他们渴望平等，公正，关爱。”

这个组织说，发动大众的爱心是他们的工作之一。他还介绍了该组织是如何调动人们的积极性以及如何打动人的。

前面提到的 8 个 SDA 中的部分组织将他们自己形容成宣传“理念”的倡导者。还有两家将倡导的概念同“文明”联系在一起——其中一家是同性恋组织。另一家表示，他们致力于倡导“绿色文明，绿色消费”，即：

“改变他们的一种想法，包括改变他们的消费概念改变它的对社会的一种责任感，因为从他们不懂得对社会的一种责任，改变了让他们更多的关注社会，让他们对社会的一种责任， 这就不一样的。”

另一家综合性环保组织（非 SDA）说：

“我们现在希望能超越生活方式，介入到人民的生活价值和心灵层面。因为很多问题是由于在这个价值这个领域出了问题。所以我们现在想发起‘心灵环保’……这样你重新来认识自然，重新来认识人，人的心，重新来认识我们的身体。当你重新认识这三个方面时，你的行为会改变。”

很多官办非政府组织和草根非政府组织，包括那些提到倡导的组织，都将道德劝导和传播越来越广泛的文明价值观念视为一项重要的任务。

### **也有部分组织将影响政府决策纳入工作目标**

部分组织表示，他们将全社会作为倡导的主要目标，并不意味着将政府排除在倡导对象之外。就像一家环保非政府组织（也是一家 SDA）说得那样：

“倡导可持续发展或者科学发展针对得我想不只是老百姓，也不仅是政府部门，因为包括政府部门，在政府里工作的个人以及老百姓和学者都是公众的一部分。”

环保组织中的大多数实际上都声称，他们的行动已经对政府政策构成了影响。

总的来说，这些各领域的 SDA 与我们谈论最多的是，他们将政府官员和政策制定者看作倡导的目标，并用他们的调查结果和各种信息影响他们的决定。比如，一家（SDA，但不是环保组织）表示，他们的公共教育对象主要是：

“社会公众，整个社会。当然我们肯定也希望慢慢地包括政府方面也能够听到我们的一些声音。”

另外一家环保组织（同时也是 SDA）说：

“我们通过研究和实践提炼出相关的理论总结，之后敦促……相关的各项立法，即为政府决策提供建议。”



其他几家草根 SDA 也用差不多的话语形容了他们的倡导目标，他们同样通过会议，出版物和研究报告作为与政府沟通的工具。（详见 3.3）他们无一例外地谈到，他们并不是在一味的批评政府的政策，而是寻找建设性的方法促进政策的改进。

一部分官办非政府组织同样提到他们对政府施加的影响，至少他们鼓励政府和党政机关给与们所在的领域更多的关心（以及分配给他们更多的资源）。比如，一家致力于促进当地举办更多慈善活动的省级官办非政府组织这样谈到：

“现在我们要求介入政府的一些工作报告。把慈善事业作为政府的一些工作来布置。这是一个渠道，到党系统也把慈善事业介入到建议。”

很多工商业协会也谈到他们如何通过与政府相关部门沟通来为会员谋取更多的福利，受益者不仅是整个群体，还包括具体的个人。与前面的组织相同，这些工商业协会在提到这一问题时，言辞都比较温和，尽量不采取可能与政府相冲突的词语，而是强调与政府的合作。不过一家内陆省份的协会却对政府政策提出了批评，该组织认为如果政府能够采取更加“开放”和“西方式”的政策，将大大促进当地工业的发展。另外一家协会则表示，他们正在说服当地政府取消一项针对工业产品征收的环境税——一项类似于香港特别行政区近期通过的税收政策。第三家是一家水产行业协会，他们最近向政府提交了一份针对某一个湖区内可捕捞鱼量的调查报告。

### **然而，很少有被访者深入考虑过企业部门或者私营部门**

除了工商业协会，很少有组织对在中国经济中占有重要地位的私营企业部门进行深入地思考。特别是一些官办非政府组织在谈到企业部门时都仅仅将其作为筹集资金的来源。但是有两家草根非政府组织，同时也是“SDA”在谈到公司时，曾将他们看作施加其他影响的一个重要部门。这两家组织都致力于宣传和影响政府政策。

### **受访非政府组织重视项目受益人和全社会**

5 家工商业和专业协会认为自己能够认真对待会员的需求——因为他们需要会员缴纳的会费来维持运转，并为他们提供满意的服务——不过也有 3 家此类协会认为，他们最为关心的是如何将政府的信息和政策传达给会员。还有两家此类协会不能给我们一个明确的判断。

5 家国家级官办非政府组织中，有 3 家特别提到了“参与式方法”在很多项目中的重要地位（比如紧急救援、小额信贷、妇女发展、艾滋病防治）；一家县级官办非政府组织表示，他们通过“从收集社会各界各种寻求帮助的信息中”选取适合开展的项目。然而，就地方性官办非政府组织整体而言，他们对于“参与式话语”的熟悉程度并不高，他们更倾向于将自己的工作看作为百姓做善事。

参与式话语在草根非政府组织内比较成熟。对其中一部分组织而言，参与是规范的。我们发现，20 家草根非政府组织中的 8 家（其中有 5 家 SDA）非常认可“参与式



方法”，其中一些组织不仅将“参与”看成一种方式，更将其视为组织的一种终极目标。比如，一家草根非政府组织（非 SDA）说：

“我们的目标就是说能够让更多的人参与到——我们政府不爱讲，但是我们还是很喜欢这个名词——“公民社会”这个概念当中，让更多的人关心。”

另一家（非 SDA）的草根组织告诉我们，他们的主要工作和最终目的就是建立环境行动社区，鼓励更多的人参与其中：

“像我们这样数量非常少又非常小的民间组织，应该去培育社区，教育社区去 face environment problem(面对环境问题)。我们不是作为民间组织解决多大的环境问题。很难但是你有能力去帮助社区，发动社区去解决。”

第三家草根组织（SDA）将“参与式方法”和“参与式的社区发展思想”相比较，认为后者“是一个基本的思想，而不是一个方法”。这个组织的代表进一步解释说：

“为什么不能提方法(而强调是一种思想)? 首先是因为我们的社会主体是群众。甚至我们再引申一点，我们历史发展的主体也是群众。这就是一个现代的民主思想，对不对……我们都应该为整个社会来行动，大家有共同的机会，一起来分享社会的成果，但要共同出面建设这个社会。我们要更强调的是，参与式思想是大家是平等的。包括我们的关系也不是给予者和受益者。不是这样，我们完全是平等的，一起来共同的发展。”

还有五家组织，包括一家长期致力于为社会提供服务的组织，谈到他们的主要工作是举行分散的、定期的“项目”，而较少谈到受益人的参与性。不过，他们依然举例说明了在他们所提供的服务中存在咨询的方式。比如，一家为老年人提供服务的组织说他们会“认真倾听周边老年人的建议并组织他们喜欢的活动”；提供教育服务的组织们则利用有说服力的例子介绍自己是如何对所服务的社区需求给与回应的。（有一点需要指出的是，他们和大多数工商业和专业协会类似，也依靠会费来更好地为社区服务）。另一家组织为家长和学生建立了意见箱，还在网上开辟了具有同样功能的网上意见箱。同时，他们正计划扩充网上意见箱的功能，建立一个邮件咨询服务系统，让家长通过电子邮件与老师沟通，老师则为他们及时解答教学和家庭问题。另外，还有一家学校的女校长则回忆说，很多家长反学校的名称让自己感到有点尴尬（因为校名中提到了“民工子弟”）。这些家长在告诉别人自己孩子的学校时都感觉很没面子。因此，这位女校长便决定给学校改个名字，一方面避免这种令人尴尬的局面，一方面能够促使社会更快接受这些民工子弟，将他们视为“新移民”。

## 然而，受益人很少能够参与项目制定过程

然而，尽管对于参与的概念大家普遍表示出乐观的态度，但我们还是发现大部分案例中的组织都将其看作一种“理想状态”（并且大多时候是在“项目”和服务中使用），而真正的参与方式却很少出现在组织管理环节中。

大部分草根非政府组织创办初期都是不太正规的，规模也比较小，经常只有一两个人是核心成员。不过很多组织在发展过程中，活动范围和组织规模都迅速扩大。然而，政策和规范框架让这些组织的发展异常艰难，开展工作也并非一帆风顺。一家 SDA 负责人坦率地承认说：我们的发展总是超出我们的计划。

因此，大多数草根非政府组织的组织责任都是比较模糊的。组织结构都是公司社团形式的（即：组织由各个部门构成，向一位主管或者主要负责人汇报工作）。当董事会存在的时候，董事会将承担所有管理工作；组织成员也可以向其他股东汇报，但这似乎只是名义上的。更恰当的说，这些组织首先要按照创建者的理念来进行工作，而创建者在很多案例中依然是组织的负责人。

在采访中我们还探讨了有关组织结构和组织发展的问题（见第三章 3.5）。期间很多非政府组织的代表——其中很多是组织创建人——都谈到了他们在招聘和维持队伍稳定性方面遇到的困难。一部分人还提到，他们正努力让员工更加广泛的参与到行动策略设计过程中。比如一家 SDA 告诉我们，他们正在试行一种“轮换负责人”计划，另一家同为 SDA 的组织则提到，他们正在组建一个工作效率更高的董事会。

不过遗憾的是，被采访者经常忽略他们的成员、会员或者受益者应该承担的责任。比如，我们在采访中没有一家组织的负责人是通过竞选产生的。也没有一家组织提到，他们的服务使用者、项目受益者或者目标群体的代表参与了管理层的意见。我们所采访的三家草根非政府组织在很大程度上具有“自助”的性质。因此，至少在表面上他们更具有以社团为基础的特点；他们也是所有样本中最不正式的组织，看起来他们没有确定的组织结构来保证社团所有权或者管理。

在我们的采访中，一家省以下级的青海非政府组织可能是最能代表这种以社区为基础的非政府组织的了。他们说：

“我们有 120 名左右的会员，都是比较有威望同时热心公益事业而且有能力的当地人。他们也是当地项目的主要负责人。因为对目标群体的情况十分了解，他们能够根据当地群众的基本需求进行项目策划和运作。”

一些其他类型的非政府组织则表示，他们认为没有完全发挥出参与者的主动性。我们上面提到的组织代表都反对将参与视为一种“方式”，但是我们也听到了（一家 SDA 组织负责人）支持积极参与的声音：

“我们目前在做一个志愿者的计划，志愿者的计划做出来以后我们应该是一个互动的关系。我也要求他们把目前工人被动的参与变成主动的参与，变成他们自己的事情……他们也有很多参与式的活动和培训，他们帮着做；但是我觉得没有把他们的主人公的意识调动起来。”

以上这些案例表明，至少有一部分草根非政府组织已经考虑过（或者在直觉上认为应该）以社区作为其根基的问题，以及将参与性修辞引入组织实践中。然而，大部分草根非政府组织依然在为他人服务，反对组织由某一群受益人或者目标群体所拥有，只是单纯的为他们服务就可以了。

### 受访非政府组织相当重视专家的肯定

因此，与世界其他地方的社会运动不同，中国的非政府组织没有必要通过赢得选民的认可来证明自己才是真正的代表（以及具有合法性）。中国的非政府组织更倾向于强调，他们所从事的事业具有道德价值（比如他们是有爱心的、有同情心的、在做善事），某些组织则强调了自己所掌握的特殊知识，或者能够接触掌握这些特殊知识的专家。

以下（有关沟通）的问题表明，研究论文和其他类似的学术报告在部分组织影响政策的过程中扮演了重要角色。一些 SDA 坦率的表示，他们将学术权威和倡导联系在一起。比如，一家组织的代表人简要的介绍了他们计划与学术研究者建立更加紧密的联系。他说：

“专家学者或知识分子更多的能够参与我们的活动；同时他们的理论水平会有利于我们的项目提高……这样在这个基础来做 **advocacy**。”

有趣的是，一家江苏的行业协会也有与研究机构建立联系的类似计划。他们希望借此让组织针对政策的研究和建议更加有效。

一家综合性环保组织同样赞成，他们需要学术方面的权威来支持自己的项目。在谈到与媒体的关系时，这个代表说：媒体需要跟专家对话。

然而，尽管非政府组织对于道德和学术权威表现的非常尊重——这与中国的传统相一致——但广泛应用的参与性话语表明，非政府组织在项目实施过程中，也会听取普通人的意见，毕竟他们对自己的情况最为熟悉。

只有一位被采访者提到，与学者之间建立联系存在着天然的困难。他认为：“专家学者虽然也能起到作用，但他们很难真正了解底层民众的呼声。”

### 沟通策略各不相同，但多数情况下，都不能给出明确概念

在同这些组织讨论他们如何宣传自己的工作，以及为什么要宣传的时候，我们用了几种不同的方法。不过，如果有，也是极少数组织能够清楚、仔细地向我们描述什么是沟通策略，告诉我们他们希望沟通的是什么，与谁沟通以及为什么。这些组织与我们讨论这个问题的方式各有不同，分别强调了公共教育（信息、教育与沟通）、与自己的群体沟通、提高知名度并筹款，以及与政策和决策制定者进行接触；不过，就整体而言，这些组织无法明确的区分以上提到的这些活动。之所以造成这样的结果，是因为（普遍使用的）宣传这个词在概念上有较大的模糊性。在计划经济体制中它含有“propaganda”的意味；而在市场经济体制下它又含有“publicity”的意思。事实上，可以说中国的整个沟通和信息领域都处于动荡的状态，就像旧式的propaganda技巧已经让位给现代广告业和品牌推广技巧一样。我们不清楚政府在多大程度上准备减少它在国家发展话语中的垄断，而同时信息技术领域正在发生日新月异的变化。这也难怪非政府组织想要在这样动荡和不确定的形势下找到自己的位置是相当困难的了。

这些组织在介绍他们的宣传活动时，提到了非常多的沟通途径：大众传媒的报道（40家中的32家）；组织网站（28）；组织定期出版物，比如杂志、公司通讯（24）；公共活动，比如展览（9）；会议或者论坛（4）；人际宣传或者项目合作（4）；调查报告或者政策研究（3）；学校教育或者其他（3）。

令我们感到最为惊讶的是，几家草根非政府组织（特别是SDA）在谈到与宣传有关的手段时，提到了会议、论坛、调查研究和政策研究，而没有任何一家官办非政府组织或者工商业和专业协会提到以上这些沟通手段。同时，也只有草根非政府组织倾向于将人际宣传或者项目合作看作是宣传的一部分。（一个详细的列表参见第三章中的表格III.4）。这说明，至少一部分草根组织比政府建立的非政府组织更倾向于认为他们的工作有能力影响政策和决策制定者。

所有类型的组织都非常重视大众传媒的作用，将它看作宣传的一种主要手段。尽管他们在通过传媒想要传达什么内容，以及为什么要传达这些内容上，各有不同。有几家官办非政府组织由于有政府的背景，而更容易接近媒体。他们认为媒体的报道对于开展筹资相当有帮助。也有几家认为媒体的报道是传播公共教育信息的主要途径。媒体与非政府组织进行合作的案例还包括非政府组织在报纸上开辟专栏以及配合电视记录片的部分拍摄工作。两家国家级官办非政府组织还提到，会利用一些公开的展会等场合宣传他们的工作内容。一家还提到通过在学校建立教育基地以及其他非正规教学的项目来向青少年进行宣传。

两家工商业和专业协会表示，他们几乎未曾进行过宣传。其余的同类组织则大体分为两类：一类主要致力于宣传政府政策规章制度；还有一类更加关心的是如何“推动工业的形象”。这只是表现这些协会在从计划经济和市场经济的态度行为中进行转换的一个方面。所有这些协会都有自己的定期刊物（大部份是电子版），阅读者主要锁定自己的会员。他们更多的将内部刊物，而非大众传媒的报道视为宣传的主

要方式。然而，几乎所有组织都和媒体保持一定的联系，其中两三家还很积极——其中一家向我们提到，他们当地的工业曾经由于假冒伪劣产品出现在国际市场上而声誉受到严重损害，而电视台对于此事的报道帮助该协会的会员公司挽回了不少的声誉。还有两家协会提到，特别活动（比如展览会或者某个“展览节”）能够帮助他们进行宣传。

### **草根非政府组织对宣传的态度和方法有很大不同**

最重视自助的那些组织是与外界组织联系最少的。他们主要关注的是他们的资源，而不是实现会员或者核心群体之间的信息交换。这种内部分享是组织的重要工作之一，他们通过互联网和电邮和会员、其他地区的同行进行交流。

提供针对性服务的组织则更多的谈到了他们与服务使用者的沟通问题。一些此类组织受到了媒体相当程度的关注和认可，这帮助他们赢得了更多公众的信任，提高了他们的知名度。然而，至少有两家组织认为，媒体对他们的报道在某种程度上给他们带来了麻烦。一家组织代表在填写问卷时特别指出，他们经常邀请政府官员视察工作，一方面能够让政府了解组织的工作内容，另一方面也能激励成员努力工作。此类组织最重要的沟通手段是人际接触和讨论。

正如我们刚刚提到的一样，一些提供服务的非政府组织同时也害怕过多的媒体曝光。比如，一家为智障儿童提供服务的组织就说：

“为了给智障儿童和家长提供服务，我们两个主要负责人这些年来已经倾囊而出，我们再也没有什么余钱投入到宣传上了。而媒体对我们宣传之后，越来越多的家长找到我们进行咨询，我要分出大量的时间做这些工作，这样我对目前机构运作的精力投入就会受到影响。实在是太累了。”

一家提供法律咨询服务的非政府组织说，过多的曝光会增加他们的工作负担。由于在我们采访的期间，媒体为了寻找能够反映“和谐社会”的新闻故事而频繁的拜访这家组织，这家组织的发言人再三嘱咐我们：“不要过多的报道”。

其他非政府组织也同样表示，他们对于媒体报道的价值评定有所保留。一家为同性恋服务的非政府组织说：

“我们曾经被《华商晨报》和《中国日报》报道过，也曾协助中央电视台《新闻观察》栏目对中国男同性恋进行相关报道。但我们对于同媒体的关系仍然感觉有些困惑。某种程度上说，我们感觉媒体可能无法帮助我们进行宣传。”

另一家组织则担心媒体的报道可能失实：

“前些时候，《华尔街日报》、《纽约时报》都想来采访我，但我明确告诉他们，如果你只停留一两天，那就干脆不要来了。而中国的某些媒体也是有弊病的，即尖锐的东西不敢报，而对某些问题的报道又是失实的。”



这家组织也是一家 SDA。他们认为，宣传工作主要适用于示范工程、与政府的沟通以及政策研究之中。另一家致力于妇女权益维护与提高的 SDA 则强调，宣传必须注意保护项目受益者的隐私，因此他们并不赞成大众传媒对他们的工作进行报道，不过他们依然通过媒体来让公众知晓他们的服务。他们认为座谈会、讲座和训练营，也是宣传的一种形式。

由于宗教背景的关系，两家教会背景的非政府组织都向我们表达了他们对于吸引媒体关注方面遇到的困难。因此，他们更加注重与工作伙伴，比如同行、共同开展某一项目的重要人士之间加深联系和沟通，而较少追求在媒体上曝光以吸引更广泛的关注。不过，其中一家组织也表达了他们也在努力改变这一现状：

“我们不要追求团体的扩张，而要追求团体理念的延伸。我认为这也是对我们自己的定位定的非常清楚……而我们现在是强调把我们的理念延伸出去，让更多的人接受我们的价值观，我觉得这是要创造一个和谐社会的很重要的一面。”

一家维护民工权益的组织（SDA）认为，传媒为“传播我们的理念”提供了一个出口。然而，该组织的代表表示，他们并没有为了吸引媒体的关注而过分偏离自身的工作，他们的目的是因为“我们做了一些媒体感兴趣的话题，所以吸引了他们”。此外，这位代表还警告说：“因为跟媒体打交道是比较困难的事情；能够很好的把握他们，不要被他们把握。”该组织并不将媒体报道作为宣传自身的唯一、甚至是最根本的手段。他们也出版自己的月刊，以期影响政策制定者，还组织各种会议、论坛、发表研究报告等。

一家反对儿童虐待的非政府组织向我们介绍说，作为其主要宣传活动，他们出版了一本书，以及举行了一系列会议和培训，并未提到媒体的报道。

通过上面的介绍我们了解到，20 家草根非政府组织中有 17 家提到了将媒体作为宣传手段之一。其中 12 家组织大致上对媒体报道持积极的态度，他们也通过其他形式进行宣传。只有 5 家表示，他们“积极地”寻求媒体的报道。

总体而言，环保组织最重视媒体的宣传，将媒体视为其工作不可缺少的部分。一家北京的环保组织说：

“关于这个宣传，我觉得媒体是最关键的东西。媒体是我们最好的朋友。其实我们动员了媒体。我们吸引了我们最好的同盟军就是媒体……”

可以说，我们的当初最早的办公室就是媒体报道了以后有人给我们提供的。我们的工作 80% 是看了媒体的报道后找来的。我们还有很多企业找来也是因为媒体。最夸张的是，北京市市长看到媒体对我的报道后，找到我去他的办公室谈话。所以这些事情表明，NGO 的成长和发展离开媒体是不可以想象的……那么我们的宣传为大众知道也是因为媒体。”

省级（和省以下级）环保非政府组织普遍同意这种看法。一家组织（SDA）表示：“大多数活动是离不开媒体的帮助的”，并感到推动“公众参与度”是当前的世界趋势，他说：

“我们主要想让我们做的这件事情和这个事情的意义传播给大家，让大家知道有人在做这个事情，还有这个事情的意义……我们工作的核心就是推动，推动就是希望公众来参与。”

总的来说，一部分草根非政府组织，特别是综合性环保组织，首要关注的是通过教育信息向公众进行宣传，同时也认为大众传媒在其中扮演了关键角色。其他注重宣传其“理念”的组织，则认为大众传媒在其中有一定的作用，但也认为存在其他更加个人化的方法来向人群宣传。一些比较专业的组织关注的是如何影响政策决策者，同样在肯定大众传媒的作用时，也认为存在其他方法。然而，其他专业组织更加注重将宣传重点放在自己的社区或者目标群体上。不过整体而言，这些方法都没有太明显的区分，经常相互混合在一起使用。

### **很多受访非政府组织和政府的关系较从前有所好转**

所有接受采访的组织对于非政府组织同政府之间关系的话题都相当感兴趣，我们在采访中经常碰到这样的情况。第三章中的表格 III.7 to III.9 记录了 40 多个片断性的评论。工商业和专业协会明显分成两种类型：第一种是将自己视为首先服务于会员的组织（而且这类组织对于自己的工作整体满意）；还有一种是将自己看为仍在政府控制之下的组织（这类组织中的部分成员表示，他们对于政府控制其员工设置和项目开展表示沮丧）。以上两种类型数量相当。从很多方面来看，那些在私营经济比较发达地区的协会发展得更加良好，组织也更加独立，组织成员（也就是采访者所指的会员）的满意度也较高。私营经济不太发达的地区，当地的协会发展也比较缓慢。

官办非政府组织——尽管他们的名称让他们非常不满意——却并不认为自己仅仅是政府制造出来的组织那么简单。尽管在很多案例中这些组织声称他们在体制上与政府完全分开，但事实上他们仍然属于同一个队伍，拥有相同的目标，同样处在共产党的领导之下。一些组织提到政府曾将一些工作交给他们单独完成；还有一些组织则协助政府完成一些工作，帮助他们分担一部分压力，或者“是替代政府部门做不到的事情”（几家草根非政府组织也用差不多的表达方式描述自己的工作内容）。不过，他们都强调与相关政府部门的工作关系是“密切而和谐的”。

一些官办非政府组织同时还提到，他们随时准备承担更多、更主动的角色，比如一家国家级组织这样说道：

“从 NGO 的作用来看，我觉得应该大力提倡小政府大社会，使得 NGO 能够进一步发挥自身作用。”



另一家说：

“现阶段在中国最需要的是公民社会建设。在促进社会进步的过程中，NGOs 应该做的是有目标的、点对点地（有针对性的），尽可能唤醒更多人的公民意识，从而在构建和谐社会的过程中发挥自身的作用。”

一家县级官办非政府组织在表达他们需要更加独立的同时，也承认这不是一件容易的事情：

“但是正确的方向应该是和政府相对独立一点。整个民间组织的发展这样是对的。但是目前还不行。还在依赖政府开展工作，本身来承担政府很多交办的工作，因为 [我们协]会不象别的民间组织，他跟政府的关系联系非常密切……所以离了政府还不行。”

对于 20 家草根非政府组织而言，在采访中他们都主要谈到了与政府的关系问题。在问卷中，有 17 家此类组织对“与政府保持密切关系有助于实现组织目标”的命题表示赞成。然而在调查中，只有 8 家组织认为他们与政府的关系是“合作的和紧密的”。这也就是说，我们因此得知有 9 家此类组织倾向于去改善与政府关系。

20 家草根非政府组织中，有 11 家选择“与政府部门沟通”作为他们主要的宣传手段之一，但也有 3 家组织认为“与政府部门沟通”是宣传自身时，最难运用的一个方法。

在几个案例中，草根非政府组织赢得政府信任的首要任务，就是捋顺组织自身的运行流程；第二就是掌握政府资源。（“打开与政府的沟通渠道”表现在政府给与组织物质支持上）。各地的政府关系是不一样的，就像一家组织（同时在很多城市开展工作）说的那样：

“由于各地区发展不平衡，地方政府有关 NGOs 方面的理念和态度也不尽相同，因此我们同各地方政府的关系还是有所区别，我们渴望去观念更开放，政策更优惠的省市发展。”

不过一些小规模的非政府组织由于无法自由选择合适自身发展的城市，因此他们最基本的要求是所在地方政府能够批准他们注册。至少有一家我们采访的草根非政府组织没有获得政府许可注册，他们对此感到相当失望，但依然没有放弃继续申请的努力：

“我们特别希望能够注册成为一个合法的、有身份的民间组织，我们为这件事情跑了好长时间，时间精力都付出了不少，但仍然希望渺茫。但我们还是要继续跑下去，争取注册成功。”

然而，很多草根非政府组织都拥有丰富的和政府合作的经验。比如，两家此类组织（非 SDA）都曾和政府达成协议，从政府那里获得了充足的资源开展社会服务工作。另一家组织（SDA）则得到了大量国际基金的资助用于扶贫和其他发展项目。

这些组织还向我们提供了一些如何与政府进行满意沟通的技巧。他们频繁提到，沟通的关键是强调共同点而非差异——一位受访者总结为“求大同存小异”。他所在的组织通过强调自己和公司的类似性和相对正规的方法来求得政府的认同。他们还将这些特点写在了与政府签订的合同中。该组织通过向政府提供详细的年度帐目报表来表明他们没有什么“偷偷摸摸的东西”，每年他们还会对受益人进行访问，让政府“了解老百姓有什么需求”。这家组织认为，所有这些努力都是“小方法去建立跟政府平等的关系”。

一些组织也将政府的支持看作扩大组织影响力的途径。比如，一家环保非政府组织（非 SDA）的代表表示，正是得益于政府的认可，他们在环保教育方面取得了很好的效果：

“如果是我们自己说出来可能不是很大。如果通过政府部门说出来，他的认可性就比较大”。

最后，正如我们前面所看到的，一些非政府组织希望通过扩大与政府的接触和沟通来影响政府政策和政府行为。两家综合性环保组织坚称，他们已经在很大程度上对政府施加了影响。然而，那些 SDA 尽管致力于更加特定的问题或者为特定群体服务，他们并没有作出这样的判断。

### **但大多数依然重视自身的独立性**

根据调查问卷的结果我们发现，20 家草根非政府组织中有 8 家赞成“保持在政府之外的相对独立性对于达成组织目标非常重要”，有 5 家选择的是“比较重要”。所有组织中有 17 家赞成应该与“政府保持密切和合作的关系”。尽管选择前者的少于后者，但这依然显示很多组织希望在增进与政府关系的同时，不要丧失自己的独立性。

一家综合性环保组织（非 SDA）说：

“当然要独立，我们的声音，我们的视点肯定跟政府不完全一样，要不然我们就是政府了。何必需要我们。另一方面，得到政府的认可，能够和政府形成合力，或者说能够影响政府那是一个事半功倍的事情……所以要努力的去建立这个合作伙伴关系，并在这个合作关系中保持自己的独立性。”

另一家环保组织（同时也是 SDA）则表示他们没有进行官方注册，因为他们得到了两家不同政府机构的赞助。由于他们希望同两个机构同时进行合作，因此他们不愿作出选择。

还有一家 SDA 则在采访中表达了他们对于独立性的迫切渴望。他们不仅希望能够相对于政府保持相对独立性，也希望能够与国际资助者之间保持这种独立性。

“我们相信应该有独立发展的能力。我们应该保持发展独立的声音;应该有独立的，我们的人应该有独立工作的能力。就是说有独立发展的能力，不需要靠别的人发展。不能受别的人的支配。”

### 大部分受访组织更加注重对道德复兴的促进，而不是对政治变革的影响

当我们询问被访者，他们如何看待自身在促进中国社会进步和社会改革中的作用时，没有一家非政府组织回答自己曾刻意将改变中国的政治现状作为自己的目的。

几家组织强调了他们的服务对象——例如，扶贫，残疾人，青少年儿童等。还有几家非政府组织（包括官办非政府组织）还将公民社会和非盈利部门的壮大看作社会进步的一种形式，或者他们努力的结果。

一家 SDA 对于这一问题的回答给我们留下了最为深刻的印象，这家组织认为“人民的力量”和公民社会有能力“改变中国的传统”：

“我觉得最重要是怎么让公民社会发展起来。所以我觉得培养民间的力量非常重要。这个力量我们不能认为只是 NGO；应该是整个公民一起……NGO 仅仅是一部分的力量，而且在中国目前是很幼小的……但是我觉得就象商业机构一样，当年 80 年代商业机构在生长很多的毛病……那么我想象 NGO 也有那么多的错误但是总的方向一定在不断的发展……我们有很多非常好的理想但是我们不去行动；我们习惯依赖，今天从上到下，我们不习惯从下到上……我觉得这就是改变中国传统的一种方式，那么证明民间也是一种力量。”

这可能是我们此次访问中听到的最具挑战性的回答了。它给我们展现了一种新的社会，基于自下而上的工作方式。然而，即使是这样的分析，也并不具有公开的对抗性。它更多的是描述了一种通过缓慢进步和“持续发展”来进行的一场文化革命。

另一家草根非政府组织（SDA）的负责人表示，他们的组织“承担了一个非常重要的使命，那就是新的道德的创建……这样我们才能真正的进入一个更加和谐的社会。”

根据这位受访者的分析——也代表了大多数人的意见——中国社会最为缺乏的就是公民美德和慷慨的精神：

“经济发展老百姓的发展这 20 年得到很大的改善。一般来说，有一些群体没有达到现在强调这些……在这种情况下我们叫做三次分配。讲和谐社会这个和谐就是一个利益的调整，利益的调整达到平衡……这个利益的调整要靠分配来实现。市场的分配强调的就是效率，效益。政府的税收，第二次分配强调是公正。但是事实上哪个政府都没有好好的解决，第三次分配，这个更多的是依靠心，精神。”

## 1.5 结论与建议

此次调查我们获得了大量而丰富的数据，想要完全将它们所反映的内容表达出来可能并不容易（因为我们必须尊重受访者的匿名权）。这样一来，我们所呈现的数据分析可能在某种程度上是比较示意性的。然而，我们依然可以总结出几条非常有意义的要点：

- 不少草根非政府组织——尤其是致力于环保的组织——由于与国际同行更加接轨而更多的将“倡导”看作工作的一部分。不过，对于英语单词“advocacy”的翻译和运用却反映出他们在一定程度上的“去政治性”。在国际话语中，“advocacy”的意思是采取对抗性的、反对性的方式，推动各层次的经济、社会和政治变革。比较起来，中国非政府组织则在倡导时更强调改变人们的态度和行为，并促进在社会工作各领域的合作。即使是那些 SDA，无论是在理念和行动上也都不具有对抗性。很多非政府组织主要致力于促进公众在教育 and 道德领域的进步，而不是促进政治变革。实际上，对于一些被采访的组织而言，他们甚至将自己看作是政府的合作者，共同开展社会教育事业。
- 大多数中国非政府组织都希望与政府建立密切和合作型的工作关系——他们的目的有可能是为了获得开展项目的空间和物质上的支持，来更好地服务其人群；也有可能是去影响政府完善政策。在我们的一些调查案例中，部分非政府组织已经成功和政府（通常是地方政府）建立了良好的关系，但其中的具体情况有很大不同。仍然有非常多的组织正在努力与政府建立联系。
- 通过对比我们发现，很少有中国的非政府组织考虑过去影响私营商业部门，或者参与其事务（除非是为了筹资）。
- 尽管很多中国非政府组织对于参与式话语相当感兴趣，也精于此道，但是他们的管理层——通常比较模糊——却很少将他们的目标或者受益群体包括在决策进程中。尽管“草根非政府组织”这个词运用的相当广泛，但很少有组织能证明，他们拥有强大的社区后盾或者正规的机制，保证他们所服务的社区能够承担一部分义务。
- 尽管中国非政府组织使用各种沟通方式，但在很多采访案例中我们发现他们并没有明确的沟通策略，也缺乏精准而有针对性的信息来对话他们的目标听众。
- 工商业和专业协会正在从计划经济向市场经济转的过程中进行着摸索。尽管“草根非政府组织”无法从这些协会那里学到什么显而易见的“经验”，但这一部门的不断壮大和迅速发展值得我们特别关注，因为他们不仅是促使政府—社会关系发生改变的一个因素，也展示了如何在政府的领导下，建立一批忠实的、中介性质的组织。
- 官办非政府组织尽管与政府的关系相当密切，然而他们仍将自己视为独特的、非政府性质的部门。同时，在一些案例中，被采访组织对非营利部门的扩大和越来越独立表示欢迎。然而，大部分官办非政府组织仍然将通过筹资来举办慈

善事业、公共教育作为他们的首要工作重点，而并没有利用他们与政府的关系，展开实质性的政策问题对话。

## 推荐

尽管撰写这份报告的目的是“摸清地形”，而非做出具体的建议，但我们依然感到几个关键的要点值得推荐：

- 我们强烈建议国际非政府组织不要在中国进行现成的“倡导培训”。由于在对该概念理解上的分歧，很容易造成混淆；更重要的是，这种类型的培训可能会被中国非政府组织认为是一种限制其方向的干涉。
- 国际组织如果希望帮助中国非营利部门的发展和“能力提高”，就应该着重于支持中国非政府组织主动性，以提高他们的沟通技巧。在很多方面，比如从演讲技巧，到如何准备高质量的 IEC 材料，再到发展综合性外联政策和策略，都可以开展相互学习、经验交流和派出专家协助他们的工作。将重点放在沟通上对于国际组织而言，可能是最不标准化，也是最不会产生妨碍的选择。这有助于中国非政府组织在增进与政府、媒体、私营部门、自身目标受益人或代表群体，甚至是大众的沟通的同时，能够建立并坚持自己的程序。
- 应该更多与政府机构展开合作，以便让政府加深对非政府部门的了解。比如，可以通过展示（比如学习参观等），展现地方政府和非政府组织之间密切合作，增加政府参与社区工作机会的成功案例。
- 中国非政府组织经常在潜意识里将自己的角色和政府相比较。这是可以理解的。就长期发展来说，他们也许还应该思考自己在社会中的定位，以及这种定位对他们服务的社群有什么影响。
- 考虑到私营商业部门在中国发展上的重要影响，中国非政府组织也应该考虑一下商业部门在社会中的角色，还应该与商业部门开展除筹资以外的更广泛的合作。

## 出发点

### 2.1 方法论

这项研究希望能够回答这样一个问题：中国的非政府组织在阐述他们所从事的工作时，是否会提到 **advocacy**（倡导）？如果答案是肯定的，那么一个中国非政府组织眼中的 **advocacy**（倡导），与国外对这一概念的理解有何不同？带着这些问题，我们对 40 家中国非政府组织进行了深入的、半结构化的调查访问。整个研究历时 3 个月，除了一次访问在 2006 年进行之外，大部份在 2005 年完成。

我们努力让这份调查样本做到随机，并且有一定代表性；在不同类型、不同部门以及不同地域的非政府组织间寻求一个平衡。访问对象的运作预算、成立时间以及与国际接轨的程度都是研究中所要考虑的因素，但这些并不是我们选择研究对象的标准。

我们将调查对象分为两组：

组 1：根据初步印象，有 20 个非政府组织与政府关系密切，包括：

- 5 个国家级的基金会
- 5 个省级或者省以下级基金会
- 5 个商业或者工业协会（其中至少有两家是省级或者省以下级）
- 5 个专业协会

组 2：根据初步印象，有 20 个独立的、民众自发组织的“草根”组织，包括

- 10 个设在中国较发达的地区（北京、上海、广州、天津）
- 10 个设在中国西部省份，其中至少有两家是省以下级机构
- 8 个组织主要从事社会公益服务工作
- 8 个组织的主要目标是影响政策制定或者舆论（比如环境组织、工人维权组织等）
- 4 个组织难以凭借第一印象对其进行定义
- 至少有两个宗教背景的组织

为节约采访成本、缩短采访时间，接受我们采访的大多数组织都在湖北、江苏、辽宁、陕西和云南。我们之所以选择这 5 个省份，是因为他们地域分布比较均衡，而且都比较公正的反映了中国社会经济的区域分布性。

对于组 2 中的“草根”非政府组织，我们在上述每省各访问了三个。同时，为了符合地域选择上的标准，我们又额外从中国比较发达的地区（北京、上海、天津、深圳）挑选了 4 个组织进行采访。另外，还有一家位于中国青海省的非政府组织也在我们的采访之列。青海省是农村比较集中的地方，位置比较偏远。我们认为以青海为代表的这些“边远”地区（还有比如四川西部、内蒙古）的非政府组织情况，也应该在调查之中有所体现（尽管设在城市中的非政府组织占据着主要地位）。



不过，接受访问的所有组织都是我们抓揪儿选取的。根据前面提到的分组标准，我们分别将符合子标准的同一类非政府组织名称（以及所有青海省民间组织的名称）写在纸条上并装入袋中；再从这些袋子中分别抽出相应数量的符合条件的组织：所有的“候选组织”名称主要来自两份文件：《中国省级以上民间组织名录》，中国民政部民间组织管理局编<sup>3</sup>，以及《中国发展简报 2001 年名录，250 家 NGO：发展中的公民社会》

我们的采访对象并不包括中国大学或专科院校下属的学术研究中心、学会和智囊团。尽管这其中的一些机构具有与非政府组织相似的性质，并时常进行积极的倡导工作，也积极投身多项行动研究课题。之所以把他们排除在采访对象之外，是因为这是一份关于非政府组织倡导功能的调查，我们自然会把研究目标对准那些以“非政府组织”作为自身定位的组织。<sup>4</sup>

入选该项调查最基本、也是最重要的条件就是，这些组织应该积极致力于完成他们的使命。在大多数时候，我们都能够在进行采访前就确认这一组织是否符合我们的条件。然而，也有两个组织在接受我们的采访后最终遗憾的从这份报告中被删掉，因为他们显然已经难以为继。在预见到这种可能性之后，我们又重新找到了两个替代组织。

我们为完成此次半结构化访问所制定的指导方针在附录 I 中有详细叙述。我们希望所有的指导方针能够有助于建立一个讨论的框架：方便让我们在提炼有用信息的同时不会过于具有方向性。因此，我们希望在访问中了解被访问组织通过怎样的工作过程和工作策略来提高自身能力、完成他们的目标；而不是要他们具体的回答你们的组织是否进行 advocacy（倡导）、如何进行 advocacy（倡导）一类的问题。所有的采访都做了录音，接受采访的非政府组织代表都被告知，我们可能会引用他们的话，但不会提及他们的名字或者他们所在组织的名称。所有安排都得到了被采访者的认可。<sup>5</sup>

所有的采访问题都是基于以下 5 方面主题来构建的：

1. 这些组织按照哪些标准来决定组织的工作内容、为谁服务？如果具有特定的组织宗旨，那么在制定这些标准时组织宗旨起到了怎样的作用？这些标准是否进行过调整？
2. 这些组织的管理架构、计划和决策程序是怎样的？

---

<sup>3</sup> 《中国省级以上民间组织名录》，民政部民间组织管理局，民政部民间组织服务中心编，2004 年 1 月出版

<sup>4</sup> 怎样的组织不能被称为“非政府组织”？10 年前，当非政府组织这个部门刚刚开始在中国出现时，很多组织都挂靠在学术研究机构的名下，它们更像是一些由智囊团、发展项目实施者和咨询机构多个身份混合在一起的混血儿。从某种程度上来说，这种“混血状态”现在依然保持着。非政府组织的分类法一直都是一个令人头疼的课题。然而，我们认为这些组织发展到现在，应该有足够时间决定自己的身份，到底是作为一个非政府组织（比如原先隶属于昆明植物所的云南生物多样性与传统知识研究会，以及原先隶属于云南省昆虫学会的思力农药技术替代中心；还是彻底的将自己划归学术研究和教育机构之列（比如中国农业大学的中德综合农业发展中心，后来曾经发展为该校农村发展学院，目前是该校的人文与发展学院）。

<sup>5</sup> 有一家国家级基金会对我们不会公开其身份表示了失望。



3. 这些组织是否通过自身工作对他人产生影响，是如何对他人产生影响的？有没有造成被影响者的工作领域发生变化？在这些组织眼中，哪些人需要被影响，以及如何对这些人施加影响？
4. 这些组织如何理解他们所身处的政治空间，包括为了实现其目标，组织的相对独立性和合作性有多重要？
5. 如果在采访中自然的涉及到了“advocacy”（或者与其相关的词汇），这些组织将就他们自己对这些词的理解进行阐述。

被采访的组织有权自行决定由谁来接受我们的采访。就像我们事先猜想的一样，大部份组织都由其组织负责人作为发言人。我们最初计划在每一个组织中，都能够找到几位不同级别的工作人员接受采访。这样一来，我们很可能会得到一些令人感兴趣的、比较特别的对于自己所在组织的理解。然而，这样做很可能会大大增加我们调查的难度，甚至可能使我们的注意力偏离最主要的调查目的，因此我们最终放弃了这一计划。

除了面对面的采访，所有被采访者还会应要求填写一份问卷，其中重复提到了我们在采访中讨论过的问题。（这一部份的完整资料将在第四部份中有详细阐述）。尽管这样的问卷存在一定的局限性，但仍将为我们提供一种匿名的、保密的和直接的评价，而不会取决于调查者的阐述。同时，我们希望问卷能够提供一些可测量的、具有可比性的数据。尽管这些问卷是不署名的，但调查者还是会在问卷上注明被采访组织的类型（全国性的“官办”非政府组织、地方性的“官办”非政府组织、工商业或者专业协会、“草根”非政府组织），以便进行对比。

所有采访由两位研究人员共同完成，一位中国人，一位是能说流利中文的美国人。他们在正式调查开始之前共同进行了两次试验性访问（未包括在这份报告中），并根据这两次访问的经验调整了访问结构。随后，他们将接受访问的 40 个组织进行了分类。显然，那些被采访者们极有可能在分别面对两位研究人员时，作出不同的反应。为了降低这一风险，我们的两位研究人员在一起认真地对所有术语进行了定义，并统一了采访手段。在随后的访问过程中，两位研究人员还曾不时就各自的采访结果进行讨论。因此在采访过程中，我们认为所有被采访者面对两位研究人员时的反应都是清楚、集中而且一致的。

这份最终的报告得以出炉，是相关工作人员通力合作的成果。第三部分（采访结果）中记录了我们数次的讨论内容。在设计初期阶段，我们曾经预设了一个框架，以这些组织的目标和工作方法来作为区分这些组织的标准。此外，我们也用这一标准来判断是否能够把这些组织称为致力于“advocacy”（倡导）的组织。（见附录 2）。然而，随着研究的不断深入，我们逐渐放弃了这种划分方法，也不再希望以这种方法得出结论。因为如果我们这样做，可能会造成在判断时缺乏明确的基准，进而造成在单个采访的基础上得不到公正、负责的结论。因此，在围绕明确主题对采访数据进行组织的时候，这份报告很大程度上是在总结和传达被采访组织的不同想法和观点

## 2.2 “以无畏的热情”——全球倡导行为分类浅谈

在最近 20 年中，世界各国的很多非政府组织纷纷开始以“advocacy”（倡导）来定义自己的主要职能。事实上，该词由于被频频使用，已经具有了多种意义，成为形容一类特有活动的专有名词。我们将在这一章节中，对国外 NGO 倡导功能的几种主要表现形式进行简单介绍，以便稍后讨论在中国“advocacy”（倡导功能）是否具有类似的应用意义。

在英语中，动词“advocate”早期经常与社会运动、政治改革相联系。例如，在英国伦敦南部的 Nunhead 墓地中竖立着一块建于 1851 年的墓碑。它由当时的人们集资修建，用来纪念“五名苏格兰勇士”。根据墓志铭记载，“在公元 1793—1794 年间的苏格兰，这五人曾因无畏 advocating（倡导）议会改革概念的普及而被判刑。”他们随后被遣送到澳大利亚的一块殖民地服苦役。

那块墓碑在伦敦建成的 4 年之后，也就是 1855 年，美国著名的早期黑人运动领袖弗雷德里克·道格拉斯(Frederick Douglass) 出版了他的自传，其中记录了他如何在 14 年内受邀与马萨诸塞州反奴隶制协会(Massachusetts anti-Slavery Society) 成员走遍美国。他在此期间坚持撰写文章，发表演讲，“向公众 advocate（倡导）我那些兄弟姐妹们仍然被奴役着的原因。”<sup>6</sup>

以上的例子有力地向我们证明了至少在某些特定情况下，advocacy（倡导）不是一件轻松的事情，对倡导者而言意味着巨大的风险。

同时我们也应该看到，尽管大部分国家拥有自己的社会激进主义传统，英语单词“advocacy”却在全球的非政府组织话语中得到了非常普遍的应用。比如德国的非政府组织就经常直接引用该词，而不是使用其本国语言中的任何一个衍生词。<sup>7</sup>

《柯林斯英语词典》对动词“advocate”的解释为“公开支持或介绍”，但事实上这个词在英语中也经常作为法律专业词汇被使用。“Advocate”由拉丁语“advocare”衍生而来，其意即召唤证人，（《布莱克法律辞典》对名词 advocate 的解释为“为他人提供援助、辩护或抗辩的人……在法庭上或法官面前为他人提供法律建议、帮助以及负责陈述动机”）。

非政府组织的 advocacy（倡导行为）和法律涵义内的“advocacy”（倡导）在美国尤其具有相当紧密的关联。美国社会拥有健全的体系，供个人和组织通过司法手段介入社会事务。一个重要、甚至是其形成根源的例子是美国国家有色人种促进协会(National Association for the Advancement of Colored People) 发起的、旨在废除公共教育种族隔离制度的运动。该运动在 1954 年终于促使美国最高法院作出了一个里程碑式的判决（即“布朗控诉教育局判决案”）——宣布长期统治教育领域的“隔离但平等”原则为违宪。随后，又有力地推动了更加广泛的民权运动。还有很

<sup>6</sup> 道格拉斯，奴隶出身的他曾在 1838 年从马里兰州逃跑。1855 年出版自传《我的奴隶处境和我的自由》。引用部分节选自 *Early Black Reformers*, James Tackach, Greenhaven Press, Minnesota.

<sup>7</sup> 感谢中国民促会高级国际顾问 Dorit Lehrack 女士为我们指出了这一特点。

多近些年的例子也证明了美国 NGO 的倡导功能经常通过诉诸法律的途径得以实现。比如对烟草公司提起联合诉讼、以及由美国自然资源保护委员会 (Natural Resources Defence Council) 等非政府组织发起的环境诉讼运动等。

在很多国家，非政府组织同样为那些难以通过其他方式获得司法公正的弱势群体提供法律援助和代理服务。例如，欧洲各国以及美国都有类似的组织，为移民和流浪者提供法律援助。

还有一些组织，将 **advocacy** (倡导) 看作维护普遍人权的手段。西方社会在 20 世纪的最后几十年中见证了人权意识在知识界的复苏。<sup>8</sup> 随着冷战各方敌意的逐渐消解，一些权利倡导者希望政治意识形态能够被参照人权标准而设立的国际公约来取代。毫无疑问，涉及人权的国际协议数量正在稳步增加，作为人权团体的非政府组织数量也在增加。即使在那些并不自称为“人权团体”的非政府组织之中，也有不少正把目光投向“基于人权”的研究项目。

不过，当“**advocacy**” (倡导) 概念与一些公民或者社会运动相联系时，就并非是为了维护人权，而是用来呼吁政府将资源均分和社会平等纳入考虑范围，以及 (或者) 主张自主权。类似的例证在 19、20 世纪欧洲的阶级政治和反殖民主义运动 (包括跨国团结运动) 中都不难找到例证。此类 **advocacy** (倡导) 在拉丁美洲尤其盛行，那里的经济严重不平等，又经历了长时间的殖民统治 (这也是造成那里经济严重不平等的主要原因。) 同时，殖民历史也使欧洲的一些组织形式，比如工会在拉美殖民地保留了下来。(这种情况在南亚和菲律宾也多少存在)。此类 **advocacy** (倡导) 通常具有公开的政治性，甚至在一些案例中也暗含有“政权更迭”的目的。目前正在全世界范围内进行的“反全球化运动”也可以被归入此类。这种情况下的倡导普遍以改变现有政权结构为目的，方式通常包括大规模的支持者运动，具体形式可以是给有关方面写信，或者大规模的抗议集会。

这里的倡导在“发达国家”和“发展中国家”里具有明显的修辞上的统一。例如，位于华盛顿特区的 **Advocacy Institute**。将自己的目标解释为致力于“强化社会运动”和“促进公共议程的设置”，即“让所有人能够完全参与到社会价值形成和各类政策制定中去”，并成为“社会改革的倡导者。”<sup>9</sup> 而在印度，**the National Centre For Advocacy Studies** 也把自己定义为“会员制的社会改革资源中心，旨在发挥以维权为基础、公众为中心的倡导功能，为那些致力于实现一个公正、人道社会的人们提供支持。”<sup>10</sup> 该中心特别提到“在实现公共倡导功能时，会依次使用一系列方法，以赢得公众支持、影响政策制定者”。对于这些可能的“方法”，该中心列举如下：“(影响) 大众传媒、诉诸法律、游说、利用关系网、在国会中进

---

<sup>8</sup> 罗纳德·德沃金(Ronald Dworkin)的著作《认真的对待权利》(1977, Harvard University Press) 就是当时知识界开始对人权问题表现出兴趣的例子，当时正值人权运动开始兴盛的时期。当然，“普遍权利”(universal rights) 的概念历史更久，可追溯到法国和美国革命时期，代表作包括汤姆·佩恩的《人权》(1791)。不过公正地说从 19 世纪中叶到 20 世纪中叶，权利话语曾一度由于社会主义者以及马克思主义者更加关注分配均等问题而暂时被湮没。

<sup>9</sup> [www.advocacy.org](http://www.advocacy.org)

<sup>10</sup> [www.ncasindia.org](http://www.ncasindia.org)

行辩论和质询、尽量接近信息源、与拥有同类意向的组织联盟、挨家挨户进行普及性宣传以及动员大众参与示威和不合作抵抗等。”

环保人士也采用与之大致相同的倡导方式。而且，无论是在一些具体问题（比如反对修建某一基础工程），还是在更加宽泛的“可持续发展”问题上，环保运动和社会事务之间本身就具有不可分割的关联。在西方，很多环保组织致力于将环境问题主流化。在过去 30 年左右的时间中，他们不断通过在媒体、政客或者企业中间进行宣传，至少让这些群体意识到了环境问题的存在。这显然是 NGO 进行成功倡导的一个范例。

20 世纪 70 年代，一部分环保组织开始宣传低增长或无增长的“可替代社会”。<sup>11</sup>其他的组织，比如绿色和平组织，很快就发展出了一种“单一议题运动”，比如反对诸如捕鲸、核试验、破坏原始雨林或者转基因生物。这实际上是一种暗含对质意义的形式，它促使普通社会成员必须对自己的立场作出“选择”，同时避免介入更深层次的意识形态问题。通常我们认为，若想改变大多数人的习惯，让他们转而接受一种全新的、“更具生态意义的”生活方式，同时降低个人消费水平，并不是一件容易的事情。然而，如果通过媒体宣传以及照片展示等方式吸引公众注意，进而争取人们的支持去反对那些臭名昭著的、明确存在的环境破坏行为，就变得相对容易的多。

“单一议题运动”也已经被其他类型的团体所接受：例如，发展中国家中反对劳动剥削的运动通常集中在某些行业，甚至某些具体的企业上。这种运动同样不会引发更广泛的“意识形态”争论。

“单一议题运动”值得我们注意的一个特点是，由于它发动公众反对某一行为或者现象，从这个意义上讲它总是在“唱反调”。也就是说这种运动总是在反对，无论是反对修建高速公路、反对色情文学、还是反对种族歧视，总之它不会支持某事。当然，“单一议题运动”的参与者会说他们支持的可能是完美无缺的环境、良好的人际关系或者和谐的种族关系。但是，我们必须承认让人们表达自己反对什么比重申自己支持什么要容易的多。这种推断并不愚蠢，但我们必须弄清它是否适用于西方社会。这个问题我们将在接下来的章节中来讨论。

几乎所有类型的advocacy（倡导）行为都是为了维护广大的“公众利益”，但实际上这些行为同时也经常代表着某一特殊群体。比如各国非政府组织在倡导活动中都非常关注的“残疾问题”。Autism Aspergers Advocacy Australia就是这样的一个例证。该组织关注的是自闭症儿童，在澳大利亚每十名儿童中就有一个是该组织需要关注的对象。该组织的倡导行为可分为“系统倡导”和“个人倡导”。<sup>12</sup>前者“目

---

<sup>11</sup> 这种以环境保护为出发点的乌托邦式的运动受到了在当时堪称里程碑式的报告《生存的蓝图》的影响。该报告由英国《经济学家》杂志编撰，随后多次再版，成为当时畅销一时的出版物。这份报告继续在主流“生活方式”政治（比如有机食品运动）中引发了一定的共鸣。与此同时，更加激进和更具实验性的社会运动也拥有不少支持者。比如，登陆：

<http://socialwork.arts.unsw.edu.au/tsw/DocsALTERNATIVES.html>，可查阅相关资料。

<sup>12</sup> [www.a4.org.au](http://www.a4.org.au)



的是通过影响和改变社会系统而使身患残疾的儿童整体受益”。其途径包括通过活动促进政策和法律改革、直接向政策制定者进行说明、在媒体上进行报道、出版刊物以及普及人们的残疾知识；后者“则是帮助（某个）家庭解决问题。”在英国，Choices Advocacy通过召集志愿者并对他们进行倡导技巧培训后，在网络上帮助那些学习困难的成年人或者老年人。<sup>13</sup> 而Leeds Advocacy则致力于“替那些患上学习困难症的人说话”。<sup>14</sup> 类似的还有Advocacy Service Aberdeen，他们帮助那些需要特殊的社会或者医疗照料的人寻找相关服务，“为那些身轻言微者代言，帮助他们表达自己的主张，做出自己的决定。”<sup>15</sup> 而且，该组织还可以使用乌尔都语、孟加拉语、中文以及阿拉伯语为客户提供帮助。在这里，倡导实际上是暗含在对社会排他行为的抵制下的。还有很多非政府组织不仅通过这种方式帮助残疾人，他们服务的人群还包括少数族裔、女性以及很多其他类型的特定群体。

很多组织试图在政治决策的争论中，代表社会地位和政治地位上的弱势群体发言；与此同时，另一些组织则试图通过进行社会调查和科学研究去影响决策者，他们通常关注现有政策对于社会群体或者自然环境的冲击。后一种方式被称为“policy advocacy”（政策倡导）。20世纪30年代，一位原籍德国的社会学教授创建的英国贫困儿童救助团体（CPAG）就是个典型的例子。尽管这样的团体也关心社会运动，但随着他们变得越发专业（和科学），就越发远离了“发动群众”的活动方式。

“政策倡导”型非政府组织们不仅在大众传媒发表研究结果以影响民意，还通过通信和会议的方式直接与政府官员，国际金融机构职员，以及越来越多的私营公司直接联络。在民主国家里，那些支持者众多的“政策倡导”型非政府组织由于拥有广泛的社会影响力而获得了与上述机构对话的机会：无论是对政治家还是企业管理者而言，这类的非政府组织都是不可或缺的支持者；而对于像贫困儿童救助团体这些社会影响力稍显逊色的非政府组织，则也有可能凭借其专业背景在政府的政策决策过程（或者企业的“社会责任”论坛）中占有一席之地。

非政府组织的政策倡导功能又被称为“游说”（lobbying），这个词原来指在通往立法机构正厅的休息室里等候。但现在该词被很多非政府组织视为贬义，因为它会让人联想到一些为追求私利而游说立法者的公司和个人。而且这样的游说大都缺乏透明度，比如，前安然公司（Enron）游说政府解除加利福尼亚州电力工业管制的案例，对游说者而言是轰轰烈烈的成功，可其社会价值却值得怀疑。<sup>16</sup>

与一些非政府组织致力于服务他们所代表的特殊群体一样，在世界各地，很多历史悠久的商业协会也专注于为他们的成员争取利益。诸如美国劳工权利监控组织——血汗工厂监督组织（Sweatshop Watch）一类的压力团体，一定不会承认美国服装制造商协会之类的组织是非政府组织。然而，随着近期涌现出很多诸如可持续发展商务委员会这样的商业组织，要求实现更多的公共利益，非政府组织的分类因此变

---

<sup>13</sup> [www.a4.org.au](http://www.a4.org.au)

<sup>14</sup> [www.leedsadvocacy.org.uk](http://www.leedsadvocacy.org.uk)

<sup>15</sup> [www.advocacy.org.uk/](http://www.advocacy.org.uk/)

<sup>16</sup> Joel Bakan 的著作：《The Corporation: The Pathological Pursuit of Power and Profit》（2004，Simon & Schuster）第 98-102 页中 对此进行了详细的介绍。

得愈加复杂。除此之外，相关研究还表明，advocacy（倡导）概念已经进入了企业话语的领域，企业在追求其社会价值和商业价值的同时，都会用到这一概念。一个典型的例子就是美国联邦政府运营的“倡导中心”，该中心的作用是“协调美国的政府资源和机构，以保证美国本土公司同国外企业在争夺某一国际商业合约，或者出口机会时，拥有不输给对方的实力。”<sup>17</sup> 虽然各国政府帮助本国企业获取海外利益的例子屡见不鲜，但如果把这种行为也称作“advocacy”（倡导）听起来不免感觉新鲜、甚至是有点奇怪了。

资格较老的非政府组织可能会认为上述情况是对 advocacy（倡导）一词的滥用和曲解。但语言就是这样的一种公共资源，它在人们的日常对话和键盘交流中日新月异，任何人都无权对词汇的含义加以限制。某种概念一旦变得流行就不可避免地会衍生出多种意义。有时这会引发激烈的争论——比如，到底什么是“可持续发展”

（sustainable development），什么是“公民社会”（civil society）。“advocacy”（倡导）一词似乎也成为了广受争论的概念之一，在不同的语境中被赋予不同的涵义与引申。这里我们仅试图描述这一领域，而不是严格地规定词义。

表 II.1 试图对在中国之外进行的，与倡导有关的各种活动进行分类。这些分类之间相互交叉，并不严格独立。实际上，很多非政府组织同时涉足多种类型的倡导活动，在一些时候这样做是有利的。比方说，一些致力于国际扶贫和发展计划的非政府组织，之所以会从事倡导活动（比如与国际贸易条款、第三世界国家债务、以及国际金融机构所扮演角色有关的倡导），是因为他们在实际工作中意识到，“发展”无法依靠慈善机构的施舍或者某一外部机构提供的帮助来实现，而必须要改变当地乃至全球的社会环境与政治环境。但是，如果此类倡导的政治色彩过于强烈，这些非政府组织就有可能失去部分支持者，甚至无法以慈善机构的身份在本国进行注册。相反的，以人权的名义进行的维权运动能吸引大多数人，并且很少涉及有人公开提出异议的价值标准。

然而，这并不意味着 advocacy（倡导）总是与政治运动等同抑或沾染上政治色彩。对于某些人来说，advocacy（倡导）无疑像一把火炬，照亮了社会主义衰退后残留下的阴影；然后对于另一些人，advocacy（倡导）丰富了市场经济的自由民主观念。（对民主程度较低的国家，可以说是指明了方向。）实际上，倡导活动之所以能在全球流行，主要原因也正是它广泛的政治吸引力。（“公民社会”的概念也是这样流行起来的。）

我们应当清楚地认识到，单一的适用于全球的倡导范例并不存在。advocacy（倡导）就像一锅风味各异、原料有别的汤。因此，我们的研究实际上是在试图探明，在中国是否存在倡导行为，如果存在，它们又该划归哪一类。

---

<sup>17</sup> <http://www.export.gov/advocacy/>

<b>表格 II. 1</b> 国外非政府组织主要advocacy（倡导）方式介绍	
法律倡导	利用诉讼的方式促进法律和政策的调整，提高议题的受关注程度。为特殊群体（比如移民，残疾人）担任法律代理，在保护他们合法权益的同时争取更多的（法律）权利。
人权倡导	通过监控、报告、提高人们对国际公约的关注度等方式促进人权领域的改革。设立以权利为基础的项目，其促进发展的方法是如何维护特殊群体（以及/或普遍人群）利益为视角，而不是诸如怎样满足这些群体的“需要”或为其争取社会、经济利益。
政策研究倡导	这种“专家型”倡导行为通常由某一特定领域的学者和专家完成，他们掌握大量事实信息，并且为政府决策提供建议。NGO经常利用他们的研究成果来帮助进行有关社会或者环境问题的项目。
基于某一支持者群体的倡导	代表某一特定群体（通常是弱势群体或者边缘化群体）发言或采取行动，例如残疾人。一般是为了赋予特殊群体话语权。
运动型倡导	开展“单一议程运动”，促使民众选择支持或反对的立场。环境保护组织经常使用这种策略，但它也会被其他压力集团使用（比如反血汗工厂组织、反WTO组织等）。他们通常有明确的反对目标，比如反对某个公司、某项政策或者政府决策等。运动型倡导的方法包括利用大众传媒、发动大规模的支持者写信、请愿、举行象征性抗议或者公众示威。
社会运动倡导	较大程度的改变现有权力关系，有时是为了维护某一特定社会群体或特定阶级的利益；有时则通过更加自由的方式为整个社会争取权利。采用多种方式发动社会大众，对企图维持现状的权力机关施加压力。



游说与直接交流	努力为某一特定人群争取更大利益，或者通过直接在政府、公司领导层安插自己人，以达到某一目标。一些非政府组织的确会采用这种方式：比如，寻找机会直接同政府、公司领导面谈，以达成组织目标（通常情况下，这些组织必须得到广泛的支持或者公众的理解，以便得到与政府、公司领导面谈的机会）。不过，私人企业同样会采取这种游说技巧来为个人谋利。因此很多人不赞成进行游说，认为这是一种不民主的做法。
---------	---

**其他分类：人、权利与政治的组合**

很多对倡导（advocacy）抱有欣赏态度、并希望能够将其进行推广的研究者，撰写了大量文章对这一概念进行介绍。作为例证，我们在此为读者介绍一本初级读本：*A New Weave of Power, People & Politics: The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation* (Lisa Veneklasen, *World's Neighbors*, 2002)。该书将“以公民为中心的 advocacy（倡导）”定义为：“一种有组织的政治活动，通过人民的参与和努力促使不平等的、抱有偏见的、排他性的政策、惯例、观念以及价值观发生改变。”这一概念强调了公民作为决策者的才能，建立了更多可信赖的、公正的权利机构。

该书随后又对其他六种 advocacy（倡导）作出解释，它们分别是：“公共利益倡导”、“政策倡导”、“社会公平倡导”、“人本倡导”、“分享倡导”、“女权倡导”和“权利基础倡导”。

### 2.3 哪种 advocacy（倡导）适合中国？

#### 政策环境复杂而不清晰

乍一看，中国政府对于非政府组织实行 advocacy（倡导）的方式有着明确而严格的政治约束。因为中国共产党实行的是一套正规的、有宪法作为保障的单一政权，他们可不会欢迎那些有可能挑战其政权、破坏社会“稳定”或者引发政治动荡的倡导行为。事实上，最近两年中国正掀起一场保持共产党员先进性的政治运动。

但现实的情况却要复杂的多，在这个单一政党制的国家中，政治力量并不是唯一的影响因素。“改革开放”政策在中国已经实行了 30 年之久——这几乎占到了共产党统治中国时间的一半——这一政策不仅减少了国家和政党对经济的直接控制，它的“减控”效果还体现在社会生活的很多方面（有一个重要的例外，那就是中国在“改革”阶段施行的计划生育政策）。这就为很多非政府组织在近十年来的蓬勃发展创造了非常好的空间，甚至偶尔他们还会受到中国共产党和政府一部分领导人的鼓励。当然，有时他们也会碰到充满敌意的官僚政权的阻挠。因此，非政府组织不得不学会如何在不同政策相互角力的环境下生存。反映了这种情况的政策矛盾包括：

- 共产党和中国的政府现在经常呼吁“社会力量”参与到社会公益和慈善事业中去。这是政府从“大包大办”模式转型至“向社会分权”模式的一方面，也就是所谓的“政府减负”、“大社会小政府”。然而，对非盈利组织来说，现行的规章制度却让他们难以有所作为。
- 中央政府领导人近期提出的“科学发展观”，否定了意识形态领域存在的教条主义；同时，也可能进一步促进实证研究的发展以及学术研究地位的上升。在毛泽东时代，这两个方面被边缘化，甚至遭到抵制。改革开放以来，中国的学术机构获得了前所未有的独立性，某一学术领域的权威人士甚至在政策制定过程中作出了相当重要的贡献。然而，中央政府也对一些与党的路线背离太远的激进知识分子提出过严厉的警告。
- 中国政府通过多种途径来让自己变得更乐于求教、对公众意见也表现出了更加积极倾听的态度。这一方面的例子有：基本上普及了农村村委会选举制度并开始在城市区人大选举中实行；大胆开展“政府上网工程”（包括在网上实行政务公开、有些地方政府还通过电子邮件接受群众的咨询和投诉）；出台了《公众参与环境影响评价办法》；在出台新法律法规时举办更加广泛的听证会；以及政府扶贫工程中至少在理论上采用的“参与式村级发展规划”工程。然而，在以上提到的这些领域内，仍然存在着相反的一种趋势和现象。比如，党过分介入选举，以加强对基层的控制。再比如，在公共资产处置、土地转让或者房地产开发问题上，乡镇（以上）地方政府缺乏问责。市场的刺激经常导致地方政府和百姓之间产生激烈矛盾。
- 大众传媒在市场竞争的压力下，越来越多样化，越来越“敢言”，这意味着更多有趣的内容取代了过去单纯讲究“政治正确”的节目。同时，正在壮大的中国都市精英也越来越方便地接触到了国外媒体（设在香港的凤凰电视也许是其中最具有影响力的一家媒体），这使内地的媒体感到了压力，纷纷努力使自身更加符合国际标准。内地媒体的新闻报道在一些领域因此变得更加深入。通过对学术界、商界、各行各业专家的采访，更广泛的意见和声音体现在了节目中。大众传媒也经常报道有关非政府组织的故事和活动。然而，政府一直在加大力度，努力“控制”网络信息的发布；有时，政府也会有选择性的取缔或者规范一些出版物，这也从一定程度上促使媒体必须严格自我审查制度。

总的来说，社会团体或者社会个人目前有了越来越多的空间和途径来表达自己的观点（或者通过实际行动来证明）；也可能因此而影响政策制定或者舆论。然而，我们仍然不能清楚的界定这个空间，也不可能划分哪些行为是被允许的、哪些又是被禁止的。

此外，造成整体环境不稳定的不仅是相互矛盾的政策因素，也有偶尔出现、但却相当引人关注的“寒冬期”。其中的一次发生在上世纪 90 年代。中国政府对于法轮

功的密切关注和最终取缔无疑导致了非政府组织发展在中国的猛然刹车，尽管这一影响仅仅是暂时的。<sup>18</sup>

2005 年年初，共产党重点关注了东欧以及中亚发生的“颜色革命”，和所谓非政府组织在其中所起到的作用。也正是在这段时间，北京中南海几乎每天都会收到中国各地有关社会不安定情况的报告，这进一步造成了政治气候的降温，越来越多的国外非政府组织和本地非政府组织接受了严格的审查。<sup>19</sup>中国领导人无疑非常清楚，中国的国情与格鲁吉亚或者吉尔吉斯斯坦非常不一样。然而，目前的情况是：一方面美国国务院公开表示对非政府组织的支持，将其作为一种外交手段来实现伊朗的“民主化”；另一方面，俄罗斯普京政府却在对非政府组织实行严格的控制。很自然，中国政府的高层领导人一定会特别留心那些常年以来依靠着境外基金资助而不断壮大的机构。现在假设我们的研究基本上忽略国家在政治层面上施加的影响；同时，政府的调查者们也能够相信当前的形势有助于改善政府和非政府组织之间的关系。但就眼前来说，在中国，非政府组织倡导行为的性质以及它与国外倡导大趋势的联系，依然是个非常敏感的问题。

### 国际惯例与本地惯例

考虑到这种“时停时续”的政策环境以及国外对中国非政府组织发展产生影响的敏感程度，我们有必要简单的介绍一下，当我们在理解中国的 *advocacy*（倡导）行为时，所遇到的最常见的两种障碍：

- (A) 西方社会中的非政府组织倡导之所以出现，大体上是基于对抗性的法律和政治体制。然而，中国截然不同的政治和法律制度发展史，注定倡导行为在本质上具有外来性，且难以在中国生根发芽。
- (B) 20 世纪末蓬勃发展的非政府组织运动被视为全球性的“社团革命”<sup>20</sup>然而我们还是可以说，至少在西方国家，当非政府组织不断兴旺、倡导行为不断增多的同时，通过选举产生的政治主流派别也越发集中。在被选举出的议会

---

<sup>18</sup>有感于法轮功事件引发的政治风波，《中国发展简报》曾在 2000 年进行过一项里程碑式的工作——收集 250 家中国非政府组织资料。在此期间，当地民政部门官员曾多次提醒该报，由于法轮功的缘故，在当时注册非政府组织是非常敏感的事情。然而，1998 年政府却批准清华大学设立一家新的 NGO 研究中心，该中心多次举办大型国际会议来讨论在社会发展中非盈利性组织所扮演的角色。在接下来的一年，中国青少年发展基金会为庆祝成立十周年，也召开了一次类似的国际会议。总而言之，对政策的执行又一次出现两种截然不同的处理方式。一方面政府看似谨慎的承认非政府组织部门的存在意义；但另一方面，在实践中却加紧了对政策的官僚控制。

<sup>19</sup> 根据《中国发展简报》英文刊（2005 年 9 月刊 No. 7 第 9 卷）的报道，国家安全部门和社科研究机构在 2005 年夏对国际非政府组织和接受国际资金的中国非政府组织进行过一次调查。根据国内外多篇报道显示，这些调查仅仅是第一步，随后他们还对非政府组织的活动进行了持续、深入的调查。这些调查和当时紧张的政策环境造成的后果，包括政府推迟出台了基金会管理条例（直到 2004 年才获得通过）、推迟起草新的社会团体管理办法，以及取消或者延后了部分由国外机构主办的会议。

<sup>20</sup> “社团革命”的概念在 20 世纪 90 年代由约翰·霍普金斯大学公民社会研究中心主任莱斯特·M. 塞拉蒙提出。他和他的同事们对世界各地的非盈利部门进行了大量研究，针对该部门在国家 GDP、就业等方面作出的贡献进行定量分析。

中，各种意见围绕着一套正统经济系统变得高度统一。这导致提供给选民的选择越来越少，非政府组织想要进行倡导，只能在行动方式上下功夫，而无法将希望寄托在选出支持自己的政府之上。这样一来，非政府组织的发展和倡导行为，最多也就是一种不明确的民主胜利而已。

由于（A）中提到的西方社会和中国在历史文化上的差别，那种认为倡导能够或者终将以相同的方式在中国站稳脚跟的想法无疑是错误的。然而，这一理由也频繁地被用来否定一切不受欢迎的外来文化。事实是，那些外来的东西并不意味着它无法在别处生根发芽。无论是玉米还是土豆、无论是马列主义还是电视、英特网，都不是发源于中国的东西。但这并不妨碍它们在中国发展得欣欣向荣。因此，如果想要证明 **advocacy**（倡导）在中国无所作为，还需要更多的证据。然而，事实上这个问题无法靠争论文化的真实性和适应性得到解决。因此，我们的研究是要通过恰当的努力弄明白目前的状况，而不是预测将来有可能或者应该怎样。

如果障碍（A）是对大家公认的倡导话语的概念的挑战，那么障碍（B）则是对标准假设的挑战。大部分人在谈论“**advocacy**”以及“公民社会”的时候都想当然的认为这些是好事情。<sup>21</sup> 由于我们承认即使是在西方社会，对于倡导的置疑也是存在的。因此，我们已经采取了一种更加公正和怀疑的方式来看待倡导。

当然，人们很可能认为在中国，倡导和公民社会损害选举民主性的可能性相当的小，因为首先民主选举在中国几乎不存在。然而，我们也可以认为，即使是在一个单一政党制的国家里，倡导和公民社会也有可能拓宽声音和意见的传达渠道；它自身便有可能建立一种民主，甚至成为实现政治多元化的必经之路。

然而，作为一个声称要“扩大民主”的政党，共产党很显然在致力于实现这一承诺。他们十分注意对任何新出现的团体进行引导，以保证他们不会破坏党的领导权。同时，我们也不应该简单的认为他们这么做是在不计代价的依靠政治力量维持统治。我们几乎可以肯定的是，共产党非常注重他们所承担的历史责任。经过了一个动荡的世纪，他们需要一个稳定的政治环境来促经中国经济的发展，并重新树立中国的大国地位。同样不容置疑的是，共产党也担心过多的社会力量不受控制可能会滋生党派主义以及社会分裂。当然，我们也可以说一个欣欣向荣的公民社会应该是能够帮助，而非阻碍中国进步的；但是政治领导人的关心和小心翼翼不应该被看作是毫无理由或者愚蠢的。

党对于变革的控制并不意味着排斥公民社会的所有作为或者禁止倡导的存在。尽管共产党称它代表了全社会，<sup>22</sup> 但要真正平衡不同社会群体的利益并不容易。因此，

---

<sup>21</sup>有意思的是，很多外国人经常问诸如：“中国存在公民社会吗？”、“在中国适合创造怎样的公民社会？”这样的问题。却很少有人会问：“中国需要公民社会吗？”、“当这个国家处于无政府状态时会发生什么？”那些向往着公民社会的人无疑是基于一种人道和慷慨的假设才认为公民社会是好事情；但这种出发点确实很有可能让他们偏离了中国的实际。因为后面的两个问题在中国的知识分子、政治家和商业精英眼中，才是最应该关心的问题。

<sup>22</sup>有关共产党代表了全社会的观点，在中国前主席江泽民的“三个代表”思想中进行了比较含蓄的的表述。“三个代表”被作为重要思想在2004年中国修宪时写入宪法。



党和政府需要一些忠心的中间组织向不同人群传达政府的声音和观点。事实上，政府早就开始鼓励建立行业协会，这些机构也同样包括在了我们的调查中。<sup>23</sup>

简而言之（同时要承认即使是在共产党决策者内部，对于政府—社会关系的意见也并不统一），党的大体目标是通过政府领导、循序渐进（也就是实际中的中断—再开始）的方式，逐步提升社会力量在政治事务中的参与度。这种方法是理智的、聪明的，但绝不是一蹴而就的。这种“政府领导的公民社会”显得很荒谬，从概念上根本自相矛盾；由于它遏制独立团体的发展，严格控制社会言论和社会主动性，而不得不面临“高压锅效应”的危险：如果高压锅封闭时间过长，最终会发生爆炸。但是，虽然我们提到了这些问题，但此次研究并不是要做什么长远的推断，而是要展现 NGO 目前的状态和情况。

同时，值得我们注意的一点是，一些用国际标准衡量并不属于倡导的行动，用在中国却非常合适。比如，中国的非政府组织经常强调他们对于弱势群体的“关心”和“同情”。外国人可能会认为他们的表态是乏味的，甚至是令人厌烦的。然而，不要忘记在共产党的统治下，道德和政治是密不可分的（在封建社会的中国其实也是如此）。对于中国的非政府组织或者个人来说，主动宣扬重视弱势群体（比如艾滋病人、残疾儿童或者遭到污染的社区）在道义上的重要性，仍然是新生的行为。那些让特

---

<sup>23</sup> 在 10 年前一篇具有相当影响力的文章中，Jonathan Unger 和 Anita Chan 引用了一些刚刚成立的工业协会承担政府工业部门职能的例子，其中包括一些企业主为获取营业执照而成立的协会。这些例子证明中国政府正朝着一种“国家合作主义”的方向努力。这一目标表明“正在由一个政党发号施令，对国家直接管理的体系...向由代理人代为运行的体系转变.....在这种转变的早期，这些协会的参与者通常是一些为特定群体主张权利的官僚机构。”这种从政权中心逐渐向外围移交权力的转变，并没有促进独立协会的发展，而是大大扩展了现有官僚机构和所谓的群众组织的运作空间。（*China, Corporatism, and the East Asian Model in The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 33 [January 1995], p. 39; Unger and Chan 觉得，把这种转变称为公民社会的兴起过于夸张。不过，他们依然强调这些新型组织，和列宁主义的“群众组织”，比如妇女联盟、工会联合会，“在受到他们所代表的群体的影响的同时，也在代表他们发言。其中的一些组织实际上已经逐渐而确定的朝着“社团主义”的方向发展。就算中国政府在政治上的控制已经减轻，但增加任何形式的政治民主的可能性还是很小。

这种分析随后被证明在上世纪 90 年代的中国扮演了一种意见领袖的角色。至少就那些工商协会而言，这些亲政府的中间组织看起来运行良好（当然，需要强调的是这样的努力最终受益者是那些企业主，而非农民、蓝领工人或者残疾人团体）。在 2003 年的一份有关中国几省份私营业主的政治态度和观念的调查中，Bruce Dickson 发现，大多数被访者对于自己所属的工商业协会表示满意，认为尽管这些组织不够完全独立，但有助于他们处理个人问题和争端。节选自《中国的红色资本家：共产党，私营业主和政治变革的前景》，剑桥大学出版社，2003 年。

我们的研究并没有否认这一点，但这些协会能够带给其所代表的群体的满意度是不同的——其中最重要的一个影响满意度的因素是这些协会所在地区（在那些经济最发达的地区，私营企业一般都在当地经济中占有绝对的比例，他们的满意度是最高的）；另一个影响因素是这些协会的相对独立性（最不满意的群体抱怨说，他们总遭到官僚机构的干涉）。这两个因素很显然的是有关联的：经济最发达的地区的协会也是最活跃、最独立的，他们最符合 Unger and Chan 描述的“社团主义”的特征和发展趋势。

定人群受益的慈善活动因此具有了更加广泛的社会意义。也正因为这个原因，我们在中国很难分出“慈善”或“服务者”和“倡导”组织的区别，也很难决定他们的哪些行为可以被称为在“进行倡导”。我们的研究目的并不是最终作出判断，而是揭示中国非政府组织自身是怎样看待这些问题的。

### 国际非政府组织在中国的倡导

从 20 世纪 90 年代早期开始，很多国际非政府组织（国际 NGO）都非常困惑，到底应该怎样在中国进行倡导呢？<sup>24</sup> 并不是所有在中国的国际 NGO 都将倡导纳入自己的工作范围，不过一些较大、较著名、较成熟的组织的确在这么做。然而，他们也会非常小心翼翼，避免处于和政府相冲突的地位或者采取冲突的方式。

比较有代表性的例子有，一些国际非政府组织与中国政府和中国的非政府组织同行共同参与拓展训练，共同进行试点项目，以开拓思路，探索新的工作方式。这些活动的目的通常是鼓励双方更加积极的参与、引起多个部门对社会以及环境问题的关注。国际 NGO 在中国社会很多领域采取了这套方式，从物种多样性保护到医疗健康，从法制改革到保护弱势群体。这种方法需要依靠同政府部门发展建设性关系，以“解决问题为导向”，让相关部门重视新现象、新问题和新声音的存在：让政府了解实践中的改变能够取得积极的成果。专栏 II.2 就是一个与此相关的个案研究，记录了玛丽斯特普国际组织的工作。那是一种不断传递、建设性的工作方式，属于倡导的一种，也很有可能是在中国进行倡导最常用的一种方式。众多非政府组织参与其中，并且也与很多官方发展援助机构（比如政府间双边援助，联合国机构和发展银行）的方法和观念相一致。

还有一些国际机构通过支持当地非政府组织的项目计划和（或者）支持政策研究来发挥作用。这也可以被视作倡导行为的一种。它代表特定群体——比如民工、农村妇女、残疾人等等，引发更广泛的政策讨论，并代表这些被边缘化的群体参与到讨论之中。使用这一方式的主要是一些经费捐助组织，但有时也会被一些自行运营组织采用，比如英国救助儿童会，在专栏 II.3 中会对这一组织进行详细介绍。

专栏 II.4 介绍了绿色和平组织的大概工作情况。该组织在中国引进了一种更赋“运动性”的倡导形式。这种方法在中国的国际组织中是比较少的。然而，随着中国在世界上的影响力越来越大，会有更多的国际组织，特别是环境保护领域的组织吸收中国同行加入到国际事业和国际合作中去，并支持这些中国同行的工作甚至共同发展合作项目。到时候，不仅是那些前来“帮忙”的外来者，还将会有更多国际 NGO 注意到中国在全球事务中的重要性而自发来到中国。到时候，随着国际 NGO 越来越广泛的参与到中国的非政府组织事业中去，中国那些压力集团和运动型倡导的技巧会变得越来越普遍。

---

<sup>24</sup> 《中国发展简报》的《国际非政府组织在中国在线名录》目前应该是现有资料中最翔实的有关这一部门活动情况的记录。2005 年出版的《200 国际 NGO 在中国》，收录有 Nick Young 的一篇介绍文章：*the Diverse Origins, Changing Nature and Growing Internationalisation of the Species*，详细的介绍了在变化中的中国，国际非政府组织的工作领域和工作方式。可前往 [www.chinadevelopmentbrief.com/node/297](http://www.chinadevelopmentbrief.com/node/297) 进行下载。



## 专栏 11.2

### 玛丽斯特普：通过建设性参与进行倡导

1921年，玛丽·斯特普医生在英国伦敦开了一家私人诊所，为年轻女孩进行安全堕胎。2004年，以这位医生命名的全球性组织：玛丽斯特普国际组织（MSI）在中国东部沿海城市青岛也开了一家类似的诊所，为意外怀孕的女性提供安全的终止妊娠手术、生殖健康检查、避孕建议以及法律援助。这样做是因为尽管中国有着非常严格的计划生育政策，但它的适用对象仅是那些已婚妇女，这就造成大量年轻的、有性行为的未婚女性，包括民工在内，都没有办法享受到合适的服务。

目前的报告显示，这些人群之间的性病感染率和意外怀孕率增长得异常迅速。根据 MSI 的统计，在中国约有 5% 的高中学生、10—20% 的大学生有性行为。调查表明，只有 30% 的中国年轻人反对婚前性行为，但是至少 50% 的人缺乏有关生殖健康的相关知识。

青岛的这家诊所不仅致力于为这些人群提供服务，同时也在宣传一种高标准的医疗服务、更可靠的避孕方法，更重要的是，证明这种模式在经济上的可能性。

中国其他城市很多主管计划生育的官员都参观过青岛的诊所。在一次参观后，江苏计划生育委员会决定投资 MSI，请他们帮助在江苏省普及计划生育政策。这一合作从 2005 年正式开始。非政府组织潜在的影响通过这种方式被大大增强了——江苏省拥有 7400 万人口——如果这项跨省的合作取得成功，无疑将对国家实行计划生育政策产生影响。

MSI 的工作让我们看到了如何对一个充满争议的领域产生影响。他们的方法是通过建设性的参与和干预，而不是单纯的谴责现状或者表示不满。

这一案例另外一个有意思的地方是，它表明在中国，“服务提供者” & “倡导者”之间的区别在某种程度上是人为界定的。MSI 是个生殖健康服务的提供者，然而它所提供的服务主要的目的并不是扩展自身业务，而是宣传人口控制可以通过有效、可持续的手段来实现。

同样值得一提的是，MSI 十多年前就开始参与联合国人口基金（UNFPA）在中国资助的项目。在中国大陆，MSI 很大程度上已经具备了本土化特性，所有项目均由中国人自己来开展。

### 专栏 11.3

#### 救助儿童会：让政策制定者倾听孩子的声音

英国救助儿童会 20 年以来在中国一直致力于开展一系列的项目——其中大多数按照国际 NGO 的标准来衡量都是属于大型的项目——其领域涵盖了从儿童营养到青少年犯罪问题等很多领域。

在共同开展活动的过程中，该组织与政府相关部门建立了密切关系。一些政府机构，比如民政部在推行新政策或者制定有关领养、儿童住宿照顾服务和流浪儿童保护的国家标准时，都会征求该机构的意见，并获得该机构的支持。

尽管那些中国以及国外专家的主要责任是进行研究和担任顾问，但非政府组织同时也在帮助政策制定者了解儿童和青年人是如何看待问题的。“儿童为主导的研究项目”就是一个专门培训年轻人对自己的环境进行调查和分析的项目，在项目发展和政策研究中都起到了非常重要的作用。

例如在 2004 年，救助儿童会组织了在中国很多城市的街头流浪儿童，让他们自己研究儿童是如何与家庭渐渐疏远的。2005 年 3 月，这些年轻的研究者们在一次全国性的论坛上，向政府高层官员提交了他们的研究报告。参与论坛的人们了解到造成 20 万左右中国儿童宁愿离家出走，流浪街头的主要原因，其实是家庭暴力和虐待，而不是“贫困”这一大家先前普遍认定的理由，并最终促使政府将工作重点转向家庭调解，或者在调解不利的情况下为这些儿童建立家庭式的小型宿舍。

同时，“儿童为主导的研究项目”还让更多救助儿童会进行的项目被人所知，包括：基础教育、制止拐卖儿童、艾滋病知识普及等。

该组织希望通过各种努力让政府和社会关注这些脆弱的青少年，倾听他们的声音，其中一种方式就是通过培养本地的 NGO 组织。例如，在安徽省省会合肥，救助儿童会帮助那里的残疾青少年和他们的家庭成立了一个名为合肥春芽残障人士服务站的组织。在让成员们互相学习、相互支持的同时，这个组织也经常促使当地政府出台一些实验性政策。比如，合肥市政府最近就决定，在 100 所公立学校中招收残疾儿童入学接受义务教育。

救助儿童会目前希望，能够在全国其他城市结成一个由类似组织构成的网络，让“社区儿童福利”项目更加普及。为了保证这些经验尚浅的非政府组织的持续性和自觉性，救助儿童会已经同洲际酒店集团建立了合作关系，由他们负责在当地筹款。

与 MSI 类似，救助儿童会中的专业成员大部分也都是中国人。150 多位中国成员广泛的参与到了从项目设计到项目执行过程中的方方面面。

#### 专栏 11.4

### 绿色和平组织：引进运动型倡导方式

1995年，绿色和平组织的成员在天安门广场上打出了抗议中国重新进行核试验的标语。那次行动仅仅持续了数秒，所有抗议者就被警察逮捕，并随即全部被驱逐出中国。

然而在随后的十年里，绿色和平组织慢慢修改了他们在中国的全球倡导行动的战略，与中国政府机构达成了战略合作伙伴，并有效的利用媒体进行宣传。

从上世纪90年代开始，绿色和平组织关注的焦点之一集中在了食品安全以及转基因生物上面。中国农业部大力推进基因技术产业在中国的发展，然而国家环境保护局却对此持相当怀疑的态度。绿色和平资助了一系列“提高认知度”的活动和国内专家的研究项目，并成功的将对这一问题的辩论搬上了大众传媒的舞台。中国的知名媒体《南方周末》曾对绿色和平组织揭露跨国生物技术公司——美国孟山都公司的事件做过系列报道，并突出了欧洲各国抗议该公司的行动。

2004年，绿色和平又曝光了云南地方政府纵容一家印尼外资企业金光纸业（APP）在当地非法砍伐原始森林的事件，再次引起了媒体的高度关注。此事被曝光后不久，浙江省饭店业协会就宣布抵制APP的产品。APP随后以“损害公司名誉”为由起诉了浙江省饭店业协会。这一事件在当时相当长一段时间内都是媒体的头版头条。起诉后第11天，APP撤销了诉状，因为中国国内各省的环保主义者纷纷聚集到浙江，以声援浙江省饭店业协会。不过，事情并没有就此结束。据官方媒体报道，中国国家林业局的研究人员随后对APP的行为进行了调查，并大体肯定了绿色和平组织所曝光的事实。这一战役结束后，绿色和平组织又将媒体和公众的关注焦点转向了APP公司在海南岛从事的业务。

2005年，又是一份来自绿色和平组织的报告登上了中国媒体的头条：这次被曝光的是广州一家专门回收有毒电子垃圾的工厂，很多国外的废弃电脑都被送到这里进行循环利用。这一事件引发的震动甚至比前几次更加强烈。

自从1995年开始，绿色和平就没有打算在中国使用一鸣惊人的手段，而在其他地方，这是绿色和平进行宣传的最常用手法。但如今，该组织显然已经能够把他们认为值得关注的问题，带到公众面前并引发讨论。他们是怎么做到的？方法大概有以下几种：与一些需要帮助的中国政府机构结成战略合作伙伴（比如众所周知的国家环保总局）；想办法赢得大众传媒的青睐，选择那些容易引起中国媒体关注的外国违规对象进行报道；同时，绿色和平组织在香港的代表处也成功的为这些方法取得预期效果打好了基础。

值得我们关注的一点是，我们当然可以将第一种方法视为倡导的一种，我们称之为“建设性的参与和表达”，但这种方法也可以有其他几种截然不同的定义，比如：“参与式发展”。倡导在这些案例中大部分时候是比较含蓄的。在帮助那些被边缘化群体被更多人所认识、所倾听的项目中，倡导语言看起来少了很多不确定性（比如在案例2中）。而对于像绿色和平组织这样的活动团体而言，倡导概念是非常有用处的。

这样说并不是非要给什么是“真正的”倡导下个定义（或者说，什么样的倡导值得去做），而是要辨别在使用这一概念时所采用的不同方法，以及与其相关的不同类型的行为。我们认为这是比立法更加实用的方法。

### *国际同行对中国非政府组织的影响*

要找出国际非政府组织到底在多大程度上影响了中国本土非政府组织的发展，是非常困难的，也不是我们的目的。当然，无论是规模较大的、有国家背景的慈善基金会，还是那些比较小的独立团体，国际机构（包括私人基金和官方发展协会捐助）目前仍是中国非政府组织的主要资金来源；同时，国际机构也无疑是向中国引入各种有关发展的概念的主要入口，包括众所周知的“参与”概念。然而，我们之前的经验却告诉我们，中国的非政府组织绝对不是单纯的外国影响的附庸者。相反，他们之中的大多数都深刻的了解他们的独特之处，并且在接受外来资金资助的同时，还能够决定自身的日程表并创立自己的研究项目。（在这个问题上，他们同中国政府的态度是一致的。尽管中国政府曾经连续 20 年接受外国经济援助，但他们决不认为这意味着要放弃自己的独立。）

而且，中国的非政府组织在对获得资金资助的机会越来越重视的同时，一开始对一类国际 NGO 兴趣并不大。这类国际 NGO 并不是提供资助，而是实施自己的项目（这样一来，他们更倾向于同中国政府或者直接和受益群体进行合作）。过去，很多中国非政府组织倾向于把这类运作型的国际 NGO 看作竞争者而不是同盟军。如果看起来没有获得资金资助的机会，他们通常会对这些国际 NGO 敬而远之，专而集中精力和资助型国际组织建立关系。<sup>25</sup>

然而，目前有迹象表明这一切正在改变。在 20 世纪 90 年代，当国际 NGO 刚刚开始在中国发展项目的时候，当地非政府组织能够参与的方式极其有限。因此，国际 NGO 很自然会选择政府作为合作对象。但随着稚嫩的中国非政府组织部门越来越成熟，更多的国际 NGO（和国际官方发展援助机构），比如救助儿童会，已经看到了培养和支持当地非政府组织发展的潜力，以及这些本土组织在他们可“参与”的范围内，所展现在中国政府面前的能力。这都吸引了国际力量参与到了帮助当非政府组织更多参与例如残疾人、妇女权利、农村扶贫、环境保护等各个领域，可能还包括令人瞩目的 HIV/AIDS 防治。国际机构已经做了大量的努力来让中国政府意识到，由艾滋病被感染者或者高危群体的成员组成的非政府组织，在提高人们对这种病的认识方面有着不可替代的作用。

同时，很多知名的国际 NGO——比如救助儿童会、世界野生动物基金会、牛津饥荒救济委员会、世界宣明会、国际计划和国际行动援助等等，目前都组建了大部分、甚至全部由中国人参与的专业队伍。这种本地化的趋势大大的增进了与当地各类型机构的交流，使中国非政府组织不再简单的得出“他们只不过是一群外国人参与的、按照自己的那套程序运行的组织，对我们所做的事情一点儿都不感兴趣。”

---

<sup>25</sup> 根据几年来对国内外非政府组织在中国举行活动的很多报道，我们在此和接下来的文章中都作出了这样的推断。

同时，很多中国非政府组织已经迅速适应了在一个由很多组织组成的团体中工作，而不是单枪匹马的行动。他们相互学习、交流经验，而不简单的依靠资助关系而结合在一起。

这些现象表明，国际NGO和NGO在中国的关系已经从平行发展向更加集中过渡（尽管不同的组织之间无论是组织性质还是工作方法都继续保持着多样化）。无论是在国内外召开的各种以扶贫、环境保护、艾滋病等为议题的会议、研讨会上进行积极的交流，还是一些论坛陆续被建立，我们都可以清楚看到这种趋势。<sup>26</sup> 同样，就像我们已经说明的那样，国际NGO目前经常同志同道合的中国同行们进行合作，而不是试图在中国建立自己的项目，来促进全球在不同问题上的合作。

所有这些都从一种全新的角度阐述了什么是国际影响。尽管很多中国政府和安全部门的官员担心中国的组织容易受到国外力量的左右，但我们依然可以认为这是一种时代性的错误观念，是旧时代的思想（特别是 20 世纪，当时的共产国际将共产党的触角伸展到了整个苏联势力范围能够到达的地方）。在当前的形式下，我们更应该积极的看到在经历了毛泽东时代的隔离政策后，中国的非政府组织同国际机构和国际同行之间的合作反映了中国越来越国际化。而就长远意义而言，就是更加普遍的全球化。基于这样的看法，我们认为中国的非政府组织不仅没有屈于“外国力量”，反而已经开始在全球性公民社会中找到了自己的位置，各种价值观和行动目标能够自由交流，不会受到国界的制约。

然而，我们也不能幼稚的认为世界各地的非政府组织是同质化的群体，在类型上毫无二致，所持的观点和希冀无论南北东西也没有什么不同。（实际上，对于那些以社区为基础的非政府组织，正是他们对某一地区在认识层面和理解层面具有“本地性”，帮助他们合情合理的成为了社会一部门）。当中国的非政府组织走向世界，与国际组织互动的时候，并不意味着他们就会失去中国身份，或者成为倡导的复制品，这和中国人去国外旅行时绝不会忘记中国菜的味道是一个道理。（他们不仅不会这么做，事实上，他们旅行结束回到家时早已十分想念中国菜了）。

因此，在意识到中国非政府组织在国际 NGO 话语和倡导方式的面前或多或少变得愈加开放的同时，我们有必要了解在他们眼中，这与他们自身目前所处的环境有何关系？是否存在其他可以借鉴的、当地传统的经验？哪些倡导方式可以在中国得到发展？

### *中国的 NGO 倡导：初露端倪*

随着中国的非政府组织在过去十年内陆续成立，他们已经开始在很多领域进行倡导。

---

<sup>26</sup> 比如，在 2005 年发起的一个名为全球消除贫困联盟（也被称为“让贫困成为历史”）中，我们看到在中国的国际非政府组织与他们的同行在一系列活动中通力合作，对联合国千年发展目标进行讨论。国际行动援助组织作为秘书处行使协调各项工作的职责。同年，国际计划启动了一系列以“同伴学习”为主题的圆桌会议，和中国非政府组织共同讨论农村发展工作的经验。



一个著名的例子就是法制改革。至少有 6 个非政府组织为那些边缘化群体提供免费的法律援助服务，有几个案例是他们作为大学法学院挂靠机构完成的。其中至少有两家——一家北京大学妇女法律研究与服务中心（目前已有十年历史），另一家北京政法大学下属的污染受害者法律帮助中心（目前已有八年历史）——明确的将最大程度的呈现所选案例对社会造成的影响作为他们的最终目的，而非吸引尽可能多的客户。他们所选择的案例基本上是一些受害者权益遭到了恶劣的侵害，和（或者）这些案例反应了现行权利保护制度中存在的漏洞。他们的工作引发了媒体的关注，进而引发了针对妇女、民工、土地被征收的农民以及残疾人等群体权利的热议讨论。

环境问题也是 NGO 时常活跃的领域。就在这篇报告成文的同时，《中国发展简报》也建立了一个中国环境 NGO 在线名录 ([www.greengo.cn](http://www.greengo.cn))，其中已经收录了 80 余家独立的中国非政府组织，还有至少 30 个组织即将被添加进去。很多记者都是这些组织的成员，因此能够成功地让媒体介入。他们积极的倡导提高环境决策领域的公众参与概念（这很自然的会帮助他们的角色实现合法化），有时他们将自己的工作称为“公共监督”。一些合作、或者至少有重叠部分的环保运动，比如保护藏羚羊、保护北京古河道、提倡将夏季空调控制在 26 度，以及最著名的、针对在云南等地建立大规模水力发电站进行质疑。

HIV/AIDS 也是社会活动家对中央政府施加压力的一个方面。他们主要通过国内外媒体，促使政府关注这种主要传染病的威胁并采取行动，特别是政府要对河南和其他中国省份出现的由于采血站违规操作，导致很多卖血者感染艾滋病的恶性事件承担责任。<sup>27</sup> 近两年，中央级政府的态度发生了突然转变，这证明中国的艾滋病活动家们的努力终于得到了回报。同时，他们的努力还促使这一领域的协会数量大大增加，目前已有许多非政府组织在为艾滋病高危群体或者艾滋病人服务，其中一些甚至是由这些群体成员组成的组织。<sup>28</sup>

最后还要特别提到的是，为响应政府提出的“社会力量”参与扶贫工程的号召，很多非政府组织都制定了农村发展计划。在一些案例中，非政府组织所作的已经超越了慈善资助的范围，发展到以受益性参与作为指导原则，采取 PRA（参与式乡村评估）等方法实现这一原则，鼓励当地政府机构接受这种参与性的方式对农村发展、生物多样性保护以及自然资源进行管理。对于农村贫困的关心，在一些案例中已经扩展到对城市民工群体的关心，引导着非政府组织走进民工群体开展工作。

把这些例子综合在一起，不难乐观的认为，非政府组织的倡导在中国是存在的，而且发展的不错。这确实有可能是一个真实的结论，但它仅仅是表面的。中国社会就仿佛一面镜子，你想从中看到什么，它经常会如你所愿。任何试图在中国寻找倡导行为的人，都不会失望。然而，至少有两方面可以证明，他们的发现实际上远比它所展现的更为模糊。首先，那些看起来具有冒险精神的组织更倾向于引起国际发展

---

<sup>27</sup> AIDS activism is one of three case studies discussed in Nick Young's paper *Does This Cat Catch Mice? Human Rights and Civil Society in China*, pp. 53-107 of *Revisiting the Role of Civil Society in the Promotion of Human Rights*, Danish Institute for Human Rights, 2004

<sup>28</sup> 北京爱知行健康教育研究所 2005 年出版的中国 HIV/AIDS 非政府组织名录中，收录了 95 家致力于这一领域的中国非政府组织。其中有同性恋组织、血友病患者协会、为艾滋病孤儿提供帮助的组织以及艾滋病阳性病人组织等。



援助机构和媒体（包括《中国发展简报》）的注意力，这可能导致对他们的报道有所夸张；第二，中国非政府组织开展的大部分工作从某种程度上来说，仍然在政策之内（通常非政府组织也会很快指出这一点）。因此，他们的主要工作与其说是制定社会发展议程，不如说是在解释、完善和执行。也就是说，他们的角色更像一个政府的附属组织，帮助政府建立法制体系或者减少贫困，或者普及环境保护知识。

再次重申的是，我们并不是想在这里争论中国的非政府组织到底是不是真正的倡导者。更恰当地说，我们是为了强调有必要了解这些非政府组织自身是如何看待他们所作的事情，以及这样做的原因。

### 专栏 11.5

#### 中国研究人员：学者、“官办”非政府组织拥有最为有利的倡导空间

中国确实存在着倡导的空间，然而知名学者和“官办”非政府组织才是最容易利用这种空间的人。在我们进行这项研究的时候，通过对中国专家和国际观察家们的采访我们得知，通常来说，是个人而非组织发展出了倡导的原因。

中国目前的倡导“仅仅是以个人维度存在的，而不是以组织的方式”，这句话出自原中科院学者康晓光之口，他曾主持过多次针对中国非营利机构的研究。

康经常强调在中国“著名学者”作为主要“社会意见来源”的作用，并认为与中国青少年发展基金会有来往的学者们事实上已经通过该基金会政府对政府产生了影响。

他说，类似于青年发展基金会这样的“官办”非政府组织拥有最大的倡导潜力，因为他们是“体制内的”，进而有能力利用各种资源，包括近距离接触国家领导人。他补充说，“官办”非政府组织也非常擅长利用媒体说话，而这一资源无论是政府还是商业机构都是不可能不给予足够重视的。

不过，康也清楚的看到在这种学者—“官办”非政府组织—媒体倡导途径中存在的—一个主要制约力：很多“官办”非政府组织的工作人员素质相对较低，他们不能经常保持较高的积极性，并缺乏责任感。

康认为，同样的问题也困扰着“草根”非政府组织。他补充说，“草根非政府组织们看起来非常善于倡导，但实际上只有当他们与政府保持一致的情况下才能够发挥能力。比如，在扶贫和环境保护问题上。”草根非政府组织可能会得到更多的国际支持，但他们绝对不能对政府利益产生任何可能的威胁。

清华大学公共管理学院 NGO 研究中心主任邓国胜也赞成“官办”非政府组织拥有更多的倡导途径，但是他认为其中很多组织缺乏积极性，或者说，其中很大一部分不愿意进行倡导。草根非政府组织从本质上来说却更加倾向于采用倡导但是却缺乏与各级政府进行沟通的平台。“很多组织都渴望并且也有能力进行倡导，但是缺乏的是沟通的途径”，邓国胜说。

然而，邓也表示政府实际上非常愿意听取非政府组织的建议，而且已经开始

通过事业单位搭建一些沟通平台：也就是国家出资，但属于半独立性质的机构，比如研究中心、大学以及政府扶贫代表处等。

邓与康相比更加乐观一些。他认为一些行业的草根非政府组织在倡导方面已经取得了很显著的成就（一些为国际发展办事处工作的专家也赞成这种观点）。邓在举例时引用了非政府组织曾发起运动反对在云南省怒江上建立水电站的事例，指出这就是非政府组织成功引起媒体广泛报道的例子。

康晓光却坚持认为，恰恰相反，是政府的环保机构巧妙的利用了非政府组织，来作为平衡建水电站项目的投资人的杠杆。

国际研究者们也赞成“官办”非政府组织比草根非政府组织具有更大的优势影响政府的决策。一位专家甚至发现一个“有着学术背景”的研究团体更具“推动力和创新性”，而另一位专家则举例说明英特网上的聊天室正变成一个新的“中国人为维护自己的利益而进行讨论、倡导的场所...尤其是那些业主论坛更具有代表性。”

## 2.4 语言问题和术语表

目前被国际发展组织和非政府组织广泛使用的英文单词“advocacy”，近些年来在中国通常被翻译为**倡导**<sup>29</sup>。然而，这种译法实际上远不能准确概括英文单词**advocacy**的真正含义，还很容易引起歧义。因此我们说，为**advocacy**找到令人满意的中文译法实在是不太容易。

在中国大陆，尽管**倡导**已经在非政府组织及非政府发展组织这个圈子中得到广泛使用，但实际上中文**倡导**的引申含义与国际倡导话语中所提到的**advocacy**有很大的不同。而且在日常交流中，中国人也很少使用**倡导**这个词。我们更常见的表达方式是**提倡**。这两个词都含有“呼吁”什么东西的意思。不过，无论是**倡导**还是**提倡**，更多是用来形容某位专家、或者社会政治地位较高的人的行为。

外研社出版的《汉英词典》<sup>30</sup>中我们找到了以下两个例子：

提倡晚婚和计划生育  
advocate late marriage and family planning (第 1211 页)

在中国，“提倡晚婚和计划生育”的当然是政府的计划生育办公室。

**倡导**这个词中的“导”（本意指：以手牵引，引导），经常同道德、知识权威有非常紧密的关联；而根据《汉英词典》中的解释，“倡”的本意是“带头，倡导”；而**倡导**的意思则是“提出倡议，率先提议”（**倡导**的近义词**倡议**也指“提出倡议，率先提议”）。《汉英词典》在对**倡导**这个词条的解释中举例说：

倡导和平共处五项原则  
initiate the Five Principles of Peaceful Coexistence (第 139 页)

和平共处五项原则是 1954 年由当时的中国总理周恩来在印度提出的（后来，和平共处五项原则成为了中国共产党外交政策的基本原则）。

无论是**倡导**，还是**提倡**，都是中国领导人的日常工作之一，他们在制定和发布所有政策时都会伴随着**倡导**或者**提倡**。然而，普通中国人却很少涉及这方面的活动。想象一下，如果一个外国人用中文说：

这个乡的农民倡导土地改革  
The peasants in this township *changdao* land reform.

---

<sup>29</sup>中文中的“倡导”一词既可以作为动词，也可以作为名词；因此，倡导可以指“倡导的行为”，或者“进行倡导”。

<sup>30</sup> 主编：危东亚，外语教学与研究出版社，1997

以中文作为母语的中国人也许会感觉非常不舒服，他们会纠正为：

这个乡的农民呼吁土地改革

The peasants in this township *hu yu* (呼吁, “appeal for”) land reform.

总而言之，对于普通的、不属于非政府组织圈子里的普通人来说，倡导被很自然地视为一种领导的行为。普通人则更习惯向他们的领导进行*呼吁*。

当然，语言是活的，并非一成不变。它所描述和反映的社会也是如此。很多词汇随着新使用者的出现，意思会逐渐发生变化。我们刚刚引用的那本词典实际上从某种程度上来说已经过时了，因为目前，有一小部分中国人所使用的*倡导*，含义已经发生了变化。很可能，这些新生的词义最终将会成为这个词最主要的意思。

不过目前我们在翻译*倡导*这个词时依然存在严重的、潜在的不明确性。同时我们也不能肯定地说，中国的非政府组织部门正在试图彻底抛弃该词曾经的含义。无论如何，当下正在进行*倡导*的那些中国非政府组织，更倾向于认为这是专家或者其他“够资格的人”代表其他人所做的事情。对于国际倡导话语，中文的译法有所保留，也有所省略。

表格 11.7: 与倡导有关的术语表

表格 11.7: 与倡导有关的术语表		
倡	倡导 chàng dǎo	这三个中文词汇都可以用来翻译英文单词“advocacy”——倡导可能用的更多——不过在正规用法中，三个词都暗示了一种政治、道德、知识权威的特殊行为。
	提倡 tí chàng	
	倡议 chàng yì	
	呼吁 hū yū	指迫切要求。此外，呼声即：提高声音，要求。
	辩护 biàn hù	反对（或赞成）某事、某人而争辩。法律词汇里有 <b>辩护人</b> ，即在诉讼中办理案件的法律代理人。
	鼓吹 gǔ chuī	宣扬，用一种张扬的方式使众人知道（字面意思是：手持棒槌击鼓）。例：鼓吹革命。中国非政府组织非常不愿与这种行为联系在一起。
	宣传 xuān chuán	传播，宣扬
	促进 cù jìn	提升、使向前发展、鼓励；近义词：推动
	主张 zhǔ zhāng	对某种行动提出见解；提倡；扶持。
	游说 yóu shuì	多方活动；拉选票。带有贬义色彩。有时指西方的压力集团（游说集团），含贬义。
推	推广 tuī guǎng	“推”意指手向外用力挤。“推动”指使劲地推向前、使工作展开；“推广”推衍扩大、扩大应用或施行范围。
	推动 tuī dòng	

### 3 采访结果

#### 3.1 多少非政府组织主动谈到了他们工作中会涉及到倡导？

一家地方性官办非政府组织（注册的是省以下级组织）的代表在接受采访时，主动提到了中文*倡导*，这也是“advocacy”最常见的中文译法。这位受访者说，他们的工作就是“倡导社会力量开展扶贫。”<sup>31</sup>同时，他们也将“弘扬一方有难，八方支援”的精神作为自己的工作之一。

一家国家级官办非政府组织代表尽管在描述自己的工作内容时没有提到*提倡*，但是当他提到整个非营利部门的发展时，确实用到了该词，他说：

“从 NGO 的作用来看，我觉得应该大力提倡‘小政府大社会’，使得 NGO 能够进一步发挥自身作用。”

在接受采访的 20 家草根非政府组织中，有 8 家的代表在描述组织工作内容和工作目标时，不约而同地使用了非促进意思的*倡导*（或者近义词*提倡*）；2 家在采访中至少使用过一次英文单词advocacy<sup>32</sup>。为了方便接下来的介绍，我们将这些主动提到*倡导*、*提倡*或者advocacy的被采访组织称为“自称进行倡导的组织”（以下简称 SDA）

这 8 家草根 SDA 都是地方性组织（即省级或者市级组织），没有一家设在北京或者上海。其中包括：两家广义环保组织和两家关注特定环境问题的环保组织（总共有 5 家草根环保组织接受采访，其中 4 家都是 SDA）；一家关注妇女发展和性别问题的组织；一家关注民工权益、健康和安全的组织；一家项目涉及范围很广，从城市到农村都有涉及，属于广义的发展组织；最后一家则属于同性恋群体组织。另外，一家自称进行倡导的地方性官办非政府组织，其主要工作是帮助农村脱贫致富。

表格 III.1: 采访中主动提到 <i>倡导</i> 、 <i>提倡</i> 或 <i>advocacy</i> 的组织分布情况			
国家级 官办非政府组织 (总数=5)	地方级 官办非政府组织 (总数=5)	工商业和专业协会 (总数 = 10)	草根非政府组织 (总数 = 20)
1	1	0	8

<sup>31</sup>在中国，社会力量这个短语运用得相当广泛。尤其是在官方语言中，特指非政府因素，包括私营企业和非营利组织。

<sup>32</sup>事实上，这两家组织以及另外一家草根组织在接受采访时所引用的英文词汇，都来自国际发展和非政府组织话语。一方面，这说明中国草根非政府组织对于这些国际话语的熟悉程度越来越高；另一方面，也说明很多概念相对而言依然具有专业性和外来性，用中文表达时显得不够贴切。



无论属于何种类型的非政府组织，很多被访者——确切的说是大多数——都承认倡导是自身工作的一部分。从所有组织代表填写的问卷来看，倡导应该是这些组织的性质之一。（见表格 III.2）

表格 III.2 (问题 3): 您组织的类型是:				
	国家级 官办非政府组 织 (5)	地方 官办非政府组 织(5)	工商业 和专业协会 (10)	草根非政府组 织(20)
偏重具体实践的操作类	1	1	2	2
偏重理念传播的倡导类				1
操作与倡导并重	4	4	7	16

从一定程度上说，我们不打算直接提问被采访组织是否进行倡导是一个正确的决定——因为从上面的表格上可以看出，一个对答案有诱导性的提问可能对回答者产生很大的影响——但是很难去解释这些结果。最保守的几种推论是：i) 几乎所有被采访者都认为，他们并不仅仅是为其直接受益人或者目标群体服务，他们的工作具有更加广泛的适用性、意义和价值（他们所作的选择是这个推论最有力的说明）；ii) 不过，大部分组织并不认为他们的工作是倡导，或者说他们并不认为这值得主动提出来；iii) 一些组织并不太习惯将中文里面的非政府组织倡导与“公共教育”或者“道德领袖”相联系。

“自称进行倡导的组织”（SDA）所从事的倡导内容包括：“绿色文明，绿色消费”、“健康文明的生活方式、安全性行为以及和谐的家庭关系”、“生态农业和有机农业”、“劳工的权利”、“发动社会力量扶贫”、以及“转型时期妇女问题的解决之道”等。

我们请这些 SDA 详细地叙述了他们对于 advocacy 的理解。其中一个组织代表解释说：

“把我们的理念传播出去。这是我们的定义。提倡我们主张的这些基本的理念。引导着社会的进步”。

该组织代表还表示，倡导“不是直接地去教育公众”，也并不等同于向政府“提供意见”。他说：

“倡导应该是我非常有意识的去推动我的一个理念。要别的人接受我这个理

念。有点象英文 lobby，劝说，有点象，但是它不是劝说。。”

另外一家组织的代表则将 advocacy 解释为：

“有点象推广的意思。你去让大家知道了。不光是让大家知道了而是想引导这么一个趋势 …… ‘advocacy’ 有点相当于 ‘public awareness’ 或者 ‘public education’ 这一方面。”

这位被采访者强调说，他们所进行的示范项目更像是一种工具，用来进行“推介，就是把有意思的事情，介绍给大家。说成推广当然也可以的”。

还有一家组织用宣传（传播、宣扬，见第三章 3.3）来阐述他们对于 advocacy 的理解：

“作为我们，我们在做理念，就是一种宣传。无疑这就是倡导。倡导就象绿色消费或者绿色什么什么，就是倡导。作为 NGO 我们主要的在做理念因为你不是企业。”

不过，一家非政府组织（SDA）却特别强调，中文宣传和英文 advocacy 之间有明显区别：“我们不搞宣传，我们所作的就是倡导。”

有两家草根组织（均为 SDA）将倡导和文明联系在了一起。这说明他们倾向于将自己的工作看作一种劝告和启迪，至少，也是一种公共教育行为。

一家民工子弟学校（属于草根非政府组织）的创建者起初并没有在采访中提到 advocacy（因此我们没有把该组织归入 SDA）；不过在填写调查问卷时，这位负责人选择了“运作性和倡导”一项。<sup>33</sup> 她对此的解释是，他们教育学生如何成为好人（这包含着一定倡导的意味），这是中国传统的教育哲学，也就是所谓“先做人”。

以上的例子证明，至少部分中国非政府组织倾向于将 advocacy 的概念等同于“进行公共、道德教育”。这与中文倡导的通常用法是一致的；不过，这种解释与国际组织对于倡导的理解仍然存在一定差距。

还有一点值得我们特别注意，那就是有一家草根组织（非 SDA）将倡导看作是政府的立场和行为，这证明了中文单词倡导有时意味着某种权威性：

“我们现在所做的跟政府倡导的和社会需要的是完全一致的。”

接下来，我们将对被采访者使用的其他表征性语言和词汇进行研究，这些同样是非常有价值的信息。

---

<sup>33</sup> 尽管调查问卷完全是匿名和高度保密的，然而很少有被采访者在乎这一点，这里提到的被采访人就在访问进行过程中完成了这份问卷。

所有类型的组织，包括工商业和专业协会都与我们谈到了转变观念或者转变思想的问题。比如，一家协会的代表谈到：你要把政府的政策、法规、管理要求告诉社会，广泛传播到社会……转变人们的观点。另外一家协会则谈到，他们需要加深与国际同行的交流联系，以便转换产业观念，使其更加“开放和西方化”。

几家草根非政府组织强调了他们在调动公民参与积极性方面的作用（第三章 3.6 有更加详细的解释）。他们经常用比较感性的词语来描述这种作用，比如打动、激励，或者“调动人的积极性”等。比如，一家组织谈到了他们如何通过媒体的报道来“感染人”，并鼓励他们参与到行动中去；一所为民工子弟建立的非营利学校则提到，他们如何通过信件来介绍学生的境遇，打动更多的人为他们捐款。这所学校还将促使更多人献爱心作为工作目标之一。还有一家致力于物种保护的组织也表示，他们希望通过打动商场上的成功人士，鼓励他们为生物物种保护事业捐款。

被采访组织也经常谈到他们呼吁（迫切地要求）推动某一目标的实现。比如，一家深圳的工业协会就介绍说，他们的工作目标之一就是呼吁当地政府关注税收、与香港关系等问题。

不同的组织都谈到，他们希望政策制定者能够听到自己的声音，或更加感性地将其称之为：呼声，即提高声音呼吁。比如，一家草根组织（SDA）就将政府作为他们影响的对象之一（我们会在下一章中进行更为详细的阐述）。这家组织的代表说：

“社会公众，整个社会，当然我们肯定也希望慢慢地包括政府方面也能够听到我们的一些声音。”

一家温州的工业协会代表告诉我们：

“碰到电的问题我们希望政府能够看到我们这方面的呼声，在电力方面能够尽快的改善这个环境。”

上述两个例子中，被采访者都用了一个简单的词：希望。实际上这是所有类型的组织频繁使用的一个词。也许使用它可以让这些组织在向政府提建议或者表达他们的要求时，不会显得过于生硬。比如，一家国家级非政府组织代表就说：

“在促进社会进步这个方面，政府做了很多，但我们仍然希望‘小政府、大社会’的步子能够进一步加快。”

一家草根组织（SDA）代表说：

“我们希望通过推动工人的发展来达到社会的和谐发展。”

还有一家工业协会代表也表示：

“希望政府制定出更加完善政策法规，这样子权利下放的时候我们可以按照政策法规来。”

### 解释、说明与结论：

中国的草根非政府组织——特别是那些致力于环保的组织——更多地使用 **advocacy**（倡导、提倡）来描述他们的工作内容。不过，所有类型的组织在填写问卷时，都认为 **advocacy** 与他们的工作有关。

似乎越是主动提到“倡导”、“提倡”以及“**advocacy**”的组织，与国际非政府组织之间的联系就越紧密，也越多地接受了国际基金的资助。在设计这次访问的时候，我们并没有制定正式的标准来衡量组织的国际化程度或者与海外组织接触的频繁度。不过公平地讲，通过我们在之前以及在采访过程中对非政府组织的了解，9家SDA中的至少6家与国际同行的接触程度远高于调查组织的平均水平（即与40家组织的对比）。<sup>34</sup> 对于中国的非政府组织而言，倡导在多大程度上是或者不是一种“外来概念”，可能是个太具有争议性的话题。毕竟中国的历史和传统具有非常强的独特性；这也让有关倡导方法是否以及如何在中国实现本土化的问题变得更加尖锐。

在我们看来，几乎所有SDA对于各自所进行的倡导都有比较一致的看法。而且，这种看法更像是通过了严肃的反思和辩论而形成的印象，而非是在单纯地赶时髦，追求某个流行的词汇。然而，这些组织对于传播“文明”和“理想”的关注，则远没有达到国际倡导话语的水平。

此外，SDA在多数时候并不认为倡导是组织的主要特征。即使不提及倡导，他们也能清楚地向我们介绍他们的工作内容；因此，几家组织尽管没有提到倡导，但是他们所作的事情实际上是与倡导非常类似的。

不过在我们接下来的篇幅中读者会发现，有几家SDA在以下问题上具有更多的可谈经验：比如谁是他们的影响目标、为什么；他们掌握了更多的沟通工具和渠道；他们更频繁地修改过组织使命；尝试过更多不同类型的组织架构和发展方式；并且认真地考虑过“参与”的意义。

### 3.2 他们希望影响谁？

在多数采访案例中，我们并没有直接了当地向被采访者提出这个问题，因为它可能过于具有引导性。事实上，我们通过被访者对组织工作目标、工作程序的描述，以及他们具体举出的事例，确定了这些非政府组织试图去影响的目标群体——不仅仅是去帮助或者服务——而是去影响。比如，如果被采访者表示他们的任务或目的是去“促进什么”，我们会进一步追问，他们为谁去促进，以及怎样去促进。所有的

---

<sup>34</sup>另外，提到倡导的一家省以下级官办非政府组织位于云南省，那里的国际非政府组织和慈善捐助活动非常活跃；因此我们至少可以认为这家组织也受到了国际话语的影响。

结果在表格 III.3 中都有体现（有些组织提到了好几个目标群体，所有这些都包括在表格中了）。

表格 III.3: 非政府组织希望影响谁?				
	国家级官办非政府组织 (5)	省级官办非政府组织(5)	工商业和专业协会 (10)	草根非政府组织 (20)
社会、普通大众、群众	5	3	1	15
残疾人（一般性的）	1			1
特定的受益人或目标团体	4	1	1	9
会员（为其服务而非施加影响）			9	
政府		1	2	5
（地方）政府		1		4
政策制定者				2
国家政府				1
当地人				1
社区				1
共产党员		1		
企业			1	2
富人（以筹资为目的）				2
政府和捐资机构（以筹资为目的）		1		2
国际机构	1			
媒体和记者				1
其他非盈利组织或非政府组织				2

相当多的组织用比较宽泛的语言表示，他们试图将信息传递给“全社会”或者“群众”。这种趋势在国家级官办非政府组织中体现的更为明显。不过四分之三的草根非政府组织似乎也认为自己影响的对象是全社会。一家草根非政府组织的代表人说得非常坦白：“我们当然要影响社会，不影响社会要我们干吗？”总的说来，这些组织基本上出于三个目的——而且这三个目的经常混合在一起——而将全社会作为影响目标：

- i) 提高社会对于某一特定问题以及（或者）特定群体需要的重视程度。比如，一家草根非政府组织代表满意地提到，十年前很少有人了解中国存在如此之多的自闭症儿童——而这恰恰是该组织所关注的重点。另外一家提供法律援助服务的组织代表表示，他们的工作是教育公众更好地了解法律援助服务，他们的努力帮助“缓解社会压力，避免矛盾”。
- ii) 教育/劝导人们改变态度和行为。其中包括鼓励目标群体采纳更健康的生活方式、鼓励社会关注特殊群体（比如妇女、民工等）、促进社会互助和社会

道德的提高。在一些案例中，非政府组织试图改变的不仅仅是人们的表面行为。一家草根非政府组织（非 SDA）代表说：

“我们现在希望能超越生活方式，介入到人民的生活价值 value 和 spirituality 的层面。因为很多问题是由于在价值这个领域出了问题。所以我们现在想发起‘心灵环保’。。。这样你重新来认识自然，重新来认识人，人的心，重新来认识我们的身体。当你重新认识这三个方面时，你的行为会去改变。”

- iii) 鼓励社会为慈善事业捐款。这主要是官办非政府组织的目标。（草根非政府组织很少公开筹资，因此他们很少考虑这个目的；但也有几家草根组织确实提到，他们希望通过影响慈善机构以及有钱人，来筹集资金）。两三家组织还提到，他们鼓励接受帮助的人们能够“回报”，以促进慈善捐款的循环利用。

对于一部分组织而言，以全社会作为目标并不意味着将政府排除在影响对象以外。一家草根 SDA 代表说：

“倡导可持续发展或者科学发展针对得我想不仅是老百姓，也不仅是政府部门，因为它包括政府部门，包括在政府部门工作的个人，老百姓和学者，他们都是公众的一部分。”

另一家草根 SDA 代表也同意这种看法。当被问到他们的“公共教育”项目希望影响谁时，组织代表回答说：

“社会公众，整个社会。当然我们肯定也希望慢慢地包括政府方面也能够听到我们的一些声音。”

一家草根组织（非 SDA）代表则是这样描述他们的影响目标的：“总的说起来是大众，受众。受众里头也包括专家，也包括官员。”

国家级官办非政府组织和草根非政府组织也经常有特定的人群或者目标。通常，这些非政府组织想要协助的目标群体，也是他们想要影响的群体（比如“消费者”、“高危人群”以及“农民”等。）

一些官办非政府组织也提到他们会影响政府，至少鼓励政府和党的相关机构对于他们的工作领域给予更多的关注。比如，一家致力于在当地开展各种慈善活动的县级官办非政府组织代表说：

“现在我们要求介入政府的一些工作报告。把慈善事业……作为政府的一些工作来布置。这是一个渠道，到党系统也把慈善事业介入到建议。”



不过，最注重影响政府（特别是地方政府）的组织是那些草根非政府组织。他们主要希望得到政府的重视、认可或者合作机会。比如，一家非盈利性的民工子弟学校负责人谈到他们如何与政府官员联系，邀请他们能参观学校活动，让他们了解学校的工作是“合法以及有成效的”。大部分组织尽力让政府明白他们没有敌意。在一个典型的例子中，一家草根非政府组织代表谈到，他们的目的是“作为政府的补充，而不是替代政府”。另一家组织也表示，他们能够向政府提供“建议”，但是他们的角色是“辅助”，而不是“指导”政府（与政府的关系在第三章 3.7 中有详细的介绍）。

被采访组织之所以希望与政府保持良好的关系，可能是出于组织运行的需要，为了更好地为目标群体工作；也可能是希望得到政府对某些问题的重视，为组织所代表的特殊群体主张权利。然而我们无法根据上述目的来明确、系统地划分这些组织，因为各种目的常常相互交迭，无法严格区分（比如说，所谓“服务提供者”和“倡导群体”就很难区分清楚）

然而，却有几家草根组织明确表明，影响政府政策和行为，与让政府“更加重视”特殊群体之间没有必须的联系。一家组织（非 SDA）代表说：

“Any NGO 都想 influence policy maker。不管哪个 NGO 都把对于政策的影响和对政策制定者的影响，看成是非常非常 priority 的事情。”

所有草根非政府组织中，SDA 是最希望影响政府的，其中一家草根组织的代表说：

“经常向政府提出政策建议，推动相关法律法规的建设和……政策的改革。”

另一家草根组织代表的描述也差不多：

“我们通过研究和实践提炼出相关的理论总结，之后敦促……相关的各项立法，即为政府决策提供建议。”

第三家草根 SDA 代表则在如何传达特定群体的需要和意见时谈到：

“通过我们的研究把（他们）的声音可以表达出来。”这家组织同样表示，这是一个精炼和表达的过程，也是一个声音扩大的过程：“这个声音不一定是他们的原声，因为我们改转过。”

第四家草根 SDA 代表说，他们希望协助政府了解老百姓的需要，以及普通大众的想法：

“政府也感觉到老百姓是没有事干，吃饱了撑着，一天到晚闹事或者怎么样。（政府）并不了解老百姓需要什么。所以当我们跟老百姓打交道就比较直接，

老百姓更能理解或者愿意跟你去交流。所以把他们的内心、想法或信息传达给政府。”

只有两家草根组织（而且没有任何官办非政府组织）提到，企业是他们重点影响的对象之一。这两家组织我们在前面也曾提到，同时也以影响政府决策作为自己的目标之一。

官办非政府组织（以及大部分草根非政府组织）对企业的兴趣似乎并不大（除了在一些情况下，他们需要靠企业筹资）。

工商业和专业协会作为以服务为导向的中间人性组织，对于自己的角色有比较清楚的认识。其中一家组织代表说，他们希望以“全社会”为对象，促进公众对于这些协会所在行业的了解与认可，并发展新生力量；还有一些协会表示，他们安排各种“培训”或者展览会来宣传会员企业，因为这些协会的工作之一，就是通过开拓市场或者吸引投资来“促进”所在行业的发展。不过，大部分此类协会强调说，其本质是服务性组织，根据会员需求设置议题。比如说，其中一家组织的代表表示，他们“反映会员的意愿，会员说要做什么就做什么”。

这些工商业协会还提到，他们代表会员的利益与政府有关部门接触，有时为了普遍行业的利益，有时也会为了特定会员企业的利益。与其他类型的非政府组织一样，工商业协会尽量采取非冲突性的方式，强调与政府的合作与伙伴关系。

在一些情况下，为了维护会员的利益，这些协会与政府的接触并不仅仅限于私下的商议。比如，其中一家协会的代表就表示，他们特意安排了一次媒体报道活动，通过一家在全球播出的香港有线电视台，报道了由于国内部分企业将廉价的假货卖到欧洲市场，给该协会企业造成巨大损失的事件。

另一家渔业协会则请专家对一个湖泊中的鱼类资源进行调查，并将报告提交给了政府部门。

一家内陆省份的协会表示，如果当地政府能够采取更加开放和西方化的方式，他们的企业将受益匪浅。（从中我们也不难比较出，在浙江及其他一些沿海地区，市场经济显得更加活跃，私营化程度也更高）。

以上的这些例子都表明，工商业协会在为会员企业谋求利益的时候，采取了比较温和与合作的方式同政府进行讨论与对话，并借助专业调查和媒体宣传进行辅助。尽管我们不能认为，草根非政府组织可以将这些协会作为仿效对象，毕竟他们与政府的关系是完全不同的，但是工商业协会无疑已经得到了政府的鼓励和支持。

### **解释、说明与结论：**

在影响意见方面，官办非政府组织将自身视为公共信息的提供者和公众教育者，希望在影响具体的目标群体同时，也能影响广泛的群众。没有一家官办非政府组织表

示将影响政府政策作为工作目的，但确实有几家组织代表提到他们通过不同方式影响着政府。也没有一家官办非政府组织提到准备影响企业，除非是为了筹集捐款。

很多草根非政府组织同样认为，他们通过向公众提供信息和教育来促进人们态度、行为上的转变。然而一些组织(特别是 SDA)也希望向政府“提供政策方面的建议”，帮助政府了解群众的需要，或者让政府和全社会听到特殊群体的呼声。另外，同样很少有组织将企业作为影响的目标。

工商业和专业协会主要为自己的会员企业服务，但有时也会为维护、推进更有利于本行业的政策而活动。

### 3.3 为宣传其工作内容他们采取哪些方式？为什么？

宣传这个词过去曾与“思想政治方面的宣传”联系得非常紧密(翻译时也总是翻译成 propaganda)，意指宣传政党的路线。在中国改革开放以后，宣传的意思更广泛、也更中性化了，通常指“公开”。(鉴于这样的词义转变，共产党宣传部目前的英文名称已经从“Propaganda Department”改成“Publicity Department”，不过中文依然叫做宣传部)。

之所以和被采访者讨论宣传的话题，是因为我们认为这些组织与外界的沟通应该能够反映他们在进行倡导时的真正或潜在动机。我们希望弄清楚他们经常使用什么沟通工具，是否有计划地使用这些工具。我们尽量让讨论重点集中在宣传上，尽管它的含义不太明确，但毕竟是所有中国组织都很熟悉的一个词。如果我们使用“外联”这样的词，可能会显得过于专业，让一些人感到困惑。

在设计这次访问时，我们预先考虑到了几种不同的宣传方式：

- A. 确实地去反映而不做更多的考虑：主动宣传，利用所有可能的渠道，不会过多考虑策略。
- B. 为企业：比较刻意地追求“声望”和“信誉”，通过宣传提升品牌知名度(或者在某些情况下，为组织创建者宣传，以提高其知名度)。
- C. 为自己人：主要是为特殊群体而宣传，为其服务
- D. IEC (“信息、教育和沟通”)：主要为公众传递信息
- E. 以政策为导向：主要面向政策制定者

在这个框架之内，倡导行为应该不会包括 A 和 B，而 D、E (甚至 C) 都是倡导行为的常见方式。

然而采访结果表明，实际情况——特别是草根非政府组织所反映出的情况——更加复杂。尽管以上提到的各种方式在采访中都能够找到确实存在的例子，但我们不太可能、或者说很难公平地基于采访内容，将所有被访组织按照预定的宣传方式进行系统分类。

表格 III.4 中对于被访组织提到的宣传技巧进行了更加简单明了的总结（注：它并非一个总结清单，而是被采访者对于“如何进行宣传”这个问题的回答）。这些组织进行宣传的原因则各有不同。一些被采访者根本没有回答这个问题（似乎在他们看来这个问题不需要回答就应该是显而易见的）；也有人给予了非常详细的回答。因此，我们很难系统地对他们的回答进行分类。

表格 III.4 被访组织代表最常提到的宣传技巧						
	官办非政府组织 (国家级) (5)	官办非政府组织 (地方性) (5)	工商业和专业协会 (10)	草根非政府组织 (非 SDA) (13)	草根非政府组织 (SDA) (7)	总计
网站	3	3	6	11	5	28
自办的定期杂志、新闻公报	3	2	8	6	5	24
研究报告、政策研究				1	2	3
会议、论坛、座谈会				1	3	4
公共事件（展览等）	2	1	2	1	4	9
积极利用媒体宣传	4	3	4	4	1	14
避免利用媒体宣传		1	4	8	4	17
人际交流、项目合作				3	1	4
学校教育、扩大服务项目	1			2		3

在我们预先考虑到的这几个宣传方式中，A 是以官办非政府组织为对象来设计的。根据我们之前的经验，我们假设很多官办非政府组织会通过官方渠道进行日常宣传，这是一种官僚主义的反映。同时，他们相对而言不会预先做过多的考虑，仅是告诉政府他们日常工作都作些什么；此外，他们也比较容易引起传媒的关注，与其说这是因为他们的工作，还不如说是因为他们拥有比较有利的政府背景。实际上，我们的确找到了可以证明这种假设的例子，特别是在地方性官办非政府组织之间（也就是那些省级或者省以下级的组织）；几位来自官办非政府组织代表的话肯定了我们的假设，他们相对比较容易得到媒体的报道。（但是也有一家陕西的地方非政府组织代表告诉我们说：“我本身出身媒体，但正因为我比较了解媒体，所以在接受采

访这方面我非常谨慎。”一家国家级组织也强调，他们致力于在工作领域内宣传“政策方针、法律法规”。这很容易让人们感觉出这个组织的半政府化性质（尽管这个组织实际上扮演的不仅是政策“传送带”的角色）。

但是这种情况并不是普遍的。4家官办非政府组织（其中三家是国家级组织）表示，*宣传*的主要作用是帮助他们筹资。这似乎表明宣传行为受到了市场的驱动。然而，这四家组织中的两家（还有一家未提到筹资的地方组织）还另外提到，他们在向目标群体传递信息或教育资讯的时候也会使用*宣传*。与大众传媒的合作是宣传的关键，具体途径包括在报纸上开辟专栏、与电视台共同制作记录片等。两家国家级官办非政府组织、一家地方官办非政府组织也提到，他们利用公共展览等活动进行宣传。

总的来说，很多官办非政府组织——特别是国家级的组织——不仅将*宣传*作为筹资、扩大组织影响力和宣传组织成就的一种手段，更将其视为一种实现教育目的的重要途径。一家地方性官办非政府组织甚至将*宣传*自己的工作作为组织的最终目标。

工商业和专业协会对于宣传问题的回答明显形成了不相上下的两派：一种以政府为导向，一种以市场为导向。属于前者的三家协会将他们的角色看成政府政策的“传送带”，其中一家位于辽宁的组织代表说：

“我们进行宣传是要实践我们的宗旨，即：宣传贯彻国家政策、法规，提高省互联网技术的应用水平和服务质量，加强互联网正面队伍的建设。”

一家陕西的专业协会代表也表示了类似的观点：

“宣传教育是协会的首要功能。通过宣传教育，才能够宣传国家法律法规，教育会员提高医疗质量，并促进良好的医德医风。”

一家江苏的专业协会代表也说，他们“宣传政府的政策法规，工商局管理地方政府的法规，江苏省条例，南京市条例，经纪人条例。”

其他两家协会（一家在云南，一家在陕西）也与政府保持着密切关系，但看起来他们并不十分积极；两家组织都表示，他们实际上并没有进行什么*宣传*。

在深圳、温州以及江苏等私营经济比较发达的省市，工商协会大多是以市场为导向进行宣传的（同时，他们也很重视向会员宣传政府规章制度）。这并不是说他们像公司那样以提高品牌知名度或者提高协会自身地位为目的，而是通过宣传去服务他们的会员，通过宣传让他们的行业获得比较有利的外部环境，“提升行业形象”。

所有协会都出版自己的定期杂志（大部分是在网上），会员则是这些杂志主要的阅读者。一家组织说，这些出版物能够帮助他们推广“行业内的活动、国际国内的活动……”同时传递“政府要干事的精神，起到桥梁的作用”。这些协会也通过媒体，进行不同程度的外部宣传。两家协会在这方面很积极：一家我们前面已经提到过了，



媒体报道了他们的产品如何遭受假冒伪劣的侵害而在国际市场上遭遇失败；另一家的负责人同时还是当地一家商业报纸的记者。

另外两家协会看起来比较消极，但也接受过媒体的采访。其中一家协会说，由于他们所在的（汽车）行业比较受关注，因此经常有媒体与他们联系，希望进行采访。此外，该协会还在一些出版物上有固定专栏。

两家协会还提到，他们通过展览会等公共活动进行宣传。一家渔业协会曾组织过一次“海鲜节”，以推广会员企业的产品；一家皮革协会每年都会举行一两次出国考察，从海外购买原材料，并“宣传团队精神”。

草根非政府组织对于宣传的态度各异，方式也多种多样。在采访中，我们讨论了很多关于主流媒体报道的问题，被采访者（特别是环保组织）经常将其视为扩大组织知名度的有效途径；但是也有组织代表提到了媒体报道的潜在风险。还有组织举出了其他接触目标群体的途径。

我们不难发现，主要以自助形式来运作的团体是最少进行外联或者宣传的。他们主要通过会员或者核心群体成员之间相互交流信息、互帮互助的形式来运作。（这与我们预先设想的宣传方式C不谋而合）。在符合这种情况的两个采访案例中，网络和邮件是组织内部成员、组织与国内各地同行之间交流信息的主要媒介。这种内部分享是组织非常重要的工作内容之一。

一家非营利民工子弟学校的负责人在接受我们的采访时，提到了几种帮助改善学生家长与老师之间关系的途径：一份校刊，网上信息反馈，以及学校中设立的一个意见箱。另外，我们采访的两家学校目前的运作都比较顺畅，已经受到当地媒体相当多的关注与认可。这进一步加深了群众对于这两所学校的信任，提高了学校知名度；不过有趣的是，这两所学校并没有刻意追求媒体的曝光率。其中一家学校代表还透露，媒体对他们的报道有些甚至是负面的（据称，这是因为一位前教师对学校不满，在媒体面前对学校进行了批评）。与维持媒体关系相比，这两所学校更注重和当地政府、政府领导发展良好关系。其中一家强调，他们经常邀请官员视察学校，让他们了解学校的运作情况，也能同时激励教师。在沟通方式上，他们首选个人接触和研讨会。

一家为同性恋群体服务的草根非政府组织也主要依靠电子媒体和人际接触来传播信息、提供意见。这家组织非常担心，媒体的报道可能会歪曲他们所从事的工作，接受采访的组织代表告诉我们：

“我们曾经被《华商晨报》和《中国日报》报道过，也曾协助中央电视台《新闻观察》栏目对中国男同性恋进行相关报道。但我们对于同媒体的关系仍然感觉有些困惑。某种程度上说，我们感觉媒体可能无法帮助我们进行宣传。”

一家位于陕西、主要提供自闭症儿童家庭服务的组织告诉我们：

“为了给智障儿童和家长提供服务，我们两个主要负责人这些年来已经倾囊而出，我们再也没有什么余钱投入到宣传上了。而媒体对我们宣传之后，越来越多的家长找到我们进行咨询，我要分出大量的时间做这些工作，这样我对目前机构运作的精力投入就会受到影响。实在是太累了。”

一家提供法律资讯服务的非政府组织也提到，媒体报道他们的同时也给他们增加了不必要的工作负担。这家组织的代表说，当组织刚刚成立之初，媒体的报道大大帮助他们向公众普及法律援助和法律保护意识；媒体对特定事件的报道也是非常有用的。（比如，媒体曾报道了一位遭遇房地产诈骗的客户求助该组织的案例）。然而，这位代表继续说，他们目前经常接到媒体的采访要求，寻找是否有反映“和谐社会”的报道素材。这给他们的组织带来了很大困扰。比如，在接受一家电视台采访后，节目播出的第二天这家组织的电话简直快被打爆了。因此，尽管看上去这家组织确实是在进行“法律倡导”（尽管他们不是 SDA），但被采访者却明确表示他们“不需要过多的报道”。

一家提倡环境保护型农业的组织（SDA）通过各种示范项目来进行倡导，同时他们将沟通目标锁定在政府身上，而非追求在大众传媒上抛头露面。然而，这家组织也出版政策研究报告，与政府相关部门进行合作来影响他们的工作方式，组织代表说：

“前些时候，《华尔街日报》、《纽约时报》都想来采访我，但我明确告诉他们，如果你只停留一两天，那就干脆不要来了。而中国的某些媒体也是有弊病的，即尖锐的东西不敢报，而对某些问题的报道又是失实的。”

采访者表示，他们担心媒体可能会不理解组织工作的技术性和科学基础，自己的出版物，比如报告、网站、季刊（主要面向国际非政府组织）等才是最能准确传达组织工作的媒介。

另一家致力于妇女事业发展的 SDA 因为出于保护项目受益人隐私的立场，也不太欢迎媒体报道他们的工作。但是这家组织承认，媒体能够帮助他们在公众中间进行。这家组织还认为，举办座谈会、讲座和训练营等活动，都属于宣传手段；就像很多其他组织一样，他们也有自己的组织刊物，包括网站和出版季刊。

一家致力于少数民族文化保护的非政府组织代表说：

“最初我们在媒体面前一直保持低调。但近年来我们逐渐意识到了媒体在我们的理念宣传方面很重要，因此我们开始重视同媒体进行合作。比如我们同中央电视台以及《中国青年报》都有合作。”

我们刚刚提到的这三家非政府组织的网站都有很丰富的信息，他们的组织刊物也有对组织的研究报告、组织新闻等内容的详细介绍。整体上而言，这三家组织更希望成为各自领域中的权威信息来源和专家，而不是追求通过媒体而扩大组织的知名度。

我们还采访了两家基督教背景的组织。他们都不约而同地表示，自己在媒体宣传方面遇到了麻烦。其中一家组织代表举例说，中央电视台曾经拍摄了他们和当地政府共同组织的一次普及急救知识的活动，然而却从未公开播出过。根据被采访者的说法，电视台的工作人员后来曾告诉他们，实际上活动内容和期间的讲话都没有问题（这些工作人员的意思应该是对这种社会工作表示支持）。据透露，之所以决定不播出录制好的节目，仅仅是因为这家非政府组织的名字和宗教背景。这位被采访者还告诉我们，也有媒体报道过他们的活动，但是却都隐去了组织名称。第二家教会背景的组织也叙述了差不多的遭遇，但是却补充说，由于他们与国内某省政府的关系非常好，并且为该地区作了很多工作，因此在这个省里，媒体对于他们的报道还是非常充分的。

这两家教会背景的组织看起来也早已习惯了媒体对他们的忽略。其中一家组织强调说，他们开展的工作实际上就是对组织最好的宣传（同时这家组织也承认，由于社会知名度不高，他们在筹资的过程中遇到了困难）。不过这两家组织仍旧坚持认为，向社会传播价值和理念远比宣传自身更为重要。比如其中一家组织的代表就说：

“我们不要追求团体的扩张，而要追求团体理念的延伸。我认为这也是对我们自己的定位定的非常清楚……而我们现在是强调把我们的理念延伸出去，让更多的人接受我们的价值观，我觉得这是要创造一个和谐社会的很重要的一面。”

以上提到的这两家教会组织都是直接与他们的支持者和合作者沟通，传递各种组织信息。他们还介绍了组织工作对与之合作的项目伙伴、志愿者和受益团体的影响。其中一家强调，拥有能够准确传达组织理念的口号非常重要。此外，相对于在更广泛的人群中产生影响，两家组织更加重视与经常合作的人或机构进行互动和沟通（尽管这也从另一方面证实，两家组织确实很难对广泛的人群产生影响）。

总的来说，环保组织最喜欢让媒体为自己进行宣传，并将其看作组织工作的必要组成部分。一家北京环保组织（非 SDA）的负责人说，已经有约 2000 篇有关他们的报道，这位负责人总结说：

“关于这个宣传，我觉得媒体是最关键的东西。媒体是我们最好的朋友。其实我们动员了媒体。。我们吸引了我们最好的同盟军就是媒体。

我们从三个方面来跟媒体发生关系。第一，我本身是做电视，所以对我们很方便。第二，我们有一个记者沙龙，一个固定的平台。那么我们为什么可以吸引媒体在你的身边那么多年呢？我觉得主要的是记者论坛能够给媒体提供稿源。能够提供我们 NGO 独有的视角，还能够给他们找专家对话。媒体需要跟专家对话。这就是第二个原因。第三个是我们经常跟对我感兴趣和对我们机构感兴趣的媒体朋友们在一起。你如何能够使他们对你感兴趣？首先

你的视点要有所不同。**Grassroots** 的视点是他们对你有兴趣的原因。还有你的活动有意思，他们愿意来报道。你说话的视角和思路，这种看问题的视点，他们感觉到有意思。

可以说，我们的当初最早的办公室就是媒体报道了以后有人给我们提供的。我们的工作人员 80% 是看了媒体的报道后找来的。我们还有很多企业找来也是因为媒体。最夸张的是，北京市市长看到媒体对我的报道后，找到我去他的办公室谈话。所以这些事情表明，（NGO）的成长和发展离开媒体是不可以想象的……那么我们的宣传为大众知道也是因为媒体。”

省级（和省以下级）环保非政府组织大部分也有类似的想法。一家组织（SDA）说：“大多数活动是离不开媒体帮助的”，而且他们的很多活动明显是为了吸引媒体报道。这家组织的代表认为，媒体的关注能够吸引更多地方政府官员的参与：“只要搞宣传的这些局长都会到场”。同时，媒体的报道也能促进“公众参与度”，这位代表说：

“我们主要想让我们做的这件事情和这个事情的意义传播给大家，让大家知道有人在做这个事情， 还有这个事情的意义……我们工作的核心就是推动，推动就是希望公众来参与。”

第三家环保组织（来自其他省份）认为，他们在当地学校进行的环保教育实际上就是一种宣传手段，不过媒体的报道依然对增加公众的知晓度非常重要，也就是能够帮助他们“发动群众”、影响政府。这个组织的代表还表示，他们认为仅靠媒体曝光环境问题并不够，关键是要采取行动解决问题。

一家致力于生物种群保护的省级组织也和媒体保持着良好的关系。这家组织的负责人同时也是当地一家报纸的资深记者，因此他们拥有“充足的媒体资源”，并经常得到媒体的报道。

不过，媒体报道并不是这家组织的唯一手段。这家组织还出版有自己的月刊，并希望通过这本刊物来影响政策制定者（而不仅是向公众宣传组织的工作）。此外，这家组织也组织各种会议、论坛，开展研究项目并撰写报告。一家致力于维护工人权利的组织（SDA）感到，“媒体最重要的作用就是影响公众，影响政策制定者”，媒体为“传播我们的理念”提供了一个渠道。不过，在承认媒体报道具有重要价值的同时，这家组织的代表也表示，他们不会刻意去追求媒体的报道力度，他的解释是“因为我们做一些媒体感兴趣的话题，所以吸引他们。我们并没有主动的寻求报道，到目前为止我没有主动的找过媒体”。此外，这位代表还说：“因为跟媒体打交道是比较困难的事情；能够很好的把握他们，不要被他们把握。”

在讨论宣传的话题时，另外三家 SDA 也提到了比较相似的外联技巧——比如组织出版物、研究报告、公共展览、论坛等等——其中两家组织的代表还表示，他们对于媒体的报道并不是一味欢迎的。一家教会背景的组织，也是 SDA，就强调说，他们更加注重工作的质量以及与合作者的直接沟通，以便推广他们的价值观和方式。

因此我们有理由认为，SDA 拥有相对来说比较多样和复杂的宣传手段，并且绝对不仅限于建立组织网站或者通过主流媒体的报道来进行宣传。

不过，这些 SDA 所提到的所有宣传方法都不是各自所独有的。比如，一家反对虐待儿童的组织告诉我们，出版书籍、举行会议和培训都是他们主要的宣传活动，但是他们没有提到媒体报道这个途径。

### **阐释、说明与结论：**

对于不同领域、不同类型的组织来说，他们对于宣传的理解也有差异。有的组织将其看作提升组织知名度、塑造组织形象的方法以及筹资的途径；然而有的组织则担心过多地抛头露面会增加自身的工作负担。有的组织通过宣传向公众传递信息、进行教育、普及知识的途径；有的组织则用宣传来激励他人采取行动；也有组织通过宣传来传播理念。还有一些组织，利用专业的研究报告来影响政府和政策制订者；向特定群体介绍某种知识或提高其意识；保持和组织生存、发展息息相关人士的联系。无论出于怎样的目的，被采访的组织都利用了各种宣传技巧，从大众传媒到人际接触，多种多样。

草根非政府组织，特别是 SDA，在沟通工具和沟通技巧上都各有不同。这一方面表现出他们在目的与方法上的多样性，也说明很多组织依然比较年轻，仍在为自身及组织的工作寻求合适的定位。

然而，目前我们认为，很多组织对于他们的沟通目标、沟通效果以及努力方向并没有明确或者说一致的概念。他们所进行的宣传经常是比较宽泛的、分散的。在回答如何应对媒体、如何影响政策决策等具体问题时，他们很难给出确定的回答。

### **3.4 从组织成立以来，组织目标是否改变过？**

之所以（明确）地向被采访者提出这个问题，有两个目的：a) 了解被访组织的思维和发展战略；b) 测试一下：慈善性质或者以服务为导向的组织可能更明确地“发展出”倡导角色这个假设是否成立

大部分组织告诉我们，他们的组织目标没有过大的变化，但是也有几个组织承认，他们最初的目标已经变得更具针对性以及更加丰富了。

一家国家级官办非政府组织表示，他们的核心使命没有变化，但是目标宣言却做了调整。这家组织的代表解释道：这同基金会的重新定位有直接关系，促成基金会重新定位的关键人物是我们的秘书长。

一家温州的商业协会表示，他们调整了组织目标，更集中地将目标放在中小企业身上，因为这是会员的要求。最初，他们的服务主要包括组织海外考察团、组织当地会员的会议等，但是随着会员企业的业务越做越大，会员的要求也就越来越高了，



而且随着企业规模的变化也有不同的要求。因此，这家协会最终选择将服务重点集中在为中小企业服务，以中小企业为主。

几家草根组织告诉我们，他们的基本目标没有改变，但是他们的业务范围扩大了，受益人或者合作者也更多了。比如，其中一家（SDA）组织说，他们的组织使命没有变化，“但是内容丰富了……丰富化通过我们工作不断的增加，对我们工作的理解越来越大越深入。”一家提供法律服务的非政府组织（非 SDA）说，“鉴于社会需要的不断扩大”，他们已经扩展了工作范围。另一家草根组织（非 SDA）也差不多，他们说“宗旨是不变的，他的服务是按照不同的社会环境我们来调整内容，来扩大我们的服务对象。”

另一家草根 SDA 则很详细地向采访者介绍了他们的组织如何从一家规模小、以实用援助项目为主（比如供水）的组织，成长为一个涉及广泛的综合项目的组织。目前，该组织已经进入了第三阶段的发展，更多强调“参与式思想，发展思想，那就是人的发展。”在这个新阶段，该组织希望提高项目受益人“自我组织”的能力，以便于培养他们的“自治能力”，比如农民协会、妇女团体等。这家组织说，10年前“机构的自治组织是办不到的，而且会 very sensitive（非常敏感）”；但是如今却成为了可能，不过依然要“注意跟中国的国情结合起来”。

这家组织感到，方式的改变并没有引起组织使命或者目的的改变。他们的组织宣言简而言之，一直都是“服务社会造福人群”，从来没有打算改变它。然而他们也透露，组织宣言比较长的那个版本中（可以在该组织的网站主页上找到）过去还包括“开展海外的友谊”以及“促进我国的改革开放”。目前，他们正在考虑将支持、促进“和谐社会”这个目的写进组织宣言中去。不过，这个想法在我们去采访的时候还没有被组织董事会通过。这说明，在组织工作内容不断发展的同时，他们也在试图让组织宣言与当前中国领导人所提倡的口号结合起来。

另一家环保草根 SDA 的代表说，他们最初的组织宣言可谓雄心勃勃，将“做大事情”作为自己的努力方向，但是却缺乏明确性。2004 年，他们经历了一次前所未有的改革，所有组织成员、董事会成员、地方政府代表和学者都出席了那次的会议。

“大家在一起商讨，这个组织将来的发展，包括这个组织到底在做什么。然后定位的时候有一些变动。开始的时候做的很大，什么都想做。任何一件事情都能做。我们确实能做，但是做出的成效不会那么大。”

第二家草根环保组织（SDA）也说，他们最初的组织任务说明“太大、太空”，并认为这是由于缺乏经验造成的。该组织因此修改了他们的目标，变成“发动全体民众...关爱水资源、保护母亲河”。即使如此，接受我们采访的组织代表依然认为这个目标过于宽泛。

其他三家草根组织（非 SDA）则表示，从一定程度上来说，他们正在从服务提供者向倡导者转变。

第一家组织说：

“我们最初的使命是为智障儿童及其家长提供服务。但现在我们的宗旨包括，首先面向社会进行宣传，改善智障人士所面临的社会环境；二是为智障儿童家长提供同专家交流的平台；三是为智障人士提供受教育的机会。”

第二家组织说：

“最初我们的宗旨是‘替天下儿女尽孝，为亿万家庭分忧’，这只是对社会需求的一种简单回应。随着时间的推移，我们的宗旨变成‘让躺着的老人站起来，让坐着的老人站起来’；在向国内外同类机构学习的过程中，我们现在的宗旨变成‘提高老年人生活质量，保持老年人晚年尊严’和‘服务社会，造福社群。’”

第三家组织是一家民工子弟学校。他们的代表人告诉我们，起初他们仅是希望给那些孩子们提供一个学习知识的地方。但随着学校建立了规范管理体系，他们便看到了更远的目标。目前，他们将组织任务定位在让学生们学得更好的同时，还能同公立学校的学生一样，拥有同等的社会地位：

“我们共同关注农民工子弟，因为他们也是祖国的花朵，他们渴望平等，公正，关爱。”

然而，我们不能就此错误地认为，目前中国的非政府组织正在普遍朝着倡导者的方向发展——或者说，朝着更像国际倡导者的方向发展；几家受访组织对在中国出现这种变化是否合适、怎样才合适持保留意见。比如，一家非政府组织（非 SDA）的代表说：

“我多次在国外参加有关发展的培训。我感觉西方人所强调的所谓人权不大适用于中国现阶段的发展。我觉得我们现阶段应该关注的是生存权和发展权。”

另外一家非政府组织（SDA）则说：“我们决不涉及人权。”

### **阐述、说明与结论：**

对组织宣言或目标做过改变的采访案例相对来说非常少，即使有也大多属于草根非政府组织的行为。从中我们也能看出，草根组织整体上对于自身角色和定位的思考更多。然而，他们确实应该在这方面考虑的更多一些，因为对他们有利的现成空间是最狭窄的。相对而言，官办非政府组织则由于其政府背景，对组织定位更加明确一些；而工商业和专业协会则非常清楚，他们的首要工作就是服务好会员，即使缺乏一些资源或者自由度。

在我们的采访中，一些比较年轻的草根组织（尽管这些组织的平均成立年限有 6、7 年，而且有两家已经成立了 20 多年，但其中也有一些组织仅有 2—3 年的运作时间），依然处于调整组织使命的时期。这个过程之所以如此复杂，是因为组织的使命陈述一方面要能够明确体现自身价值，一方面也需要反映（或者说至少不至于抵触）政府政策。

我们的采访找到了一些切实的证据，证明这些组织一旦将服务的直接提供者确定为自己的定位，其中一部分组织就会慢慢开展更广泛的社会倡导。然而，组织的这种转变也可以看作是他们在与目标群体的工作中，经验越来越多，因此信心越来越增强的结果。

### 3.5 组织架构与组织发展

我们要求被采访组织代表介绍一下本组织的结构（以及组织成立以来是否有过结构上的大调整），目的是弄清 a) 其组织结构是以哪个领域为优先服务对象的；b) 其组织结构是否能够让组织发挥出倡导功能，或者说至少在朝着这个方向进行调整。

官办非政府组织的工作人员、董事会以及领导阶层通常比较倾向于模仿政府机构的设置。比如，一家国家级官办非政府组织的代表说：

“组织负责人的任命大概是这样一个程序：先由我们提出一个大概的意向，我们希望是一个身体好，有一定的知识结构和社会威望的人。我们报给主管部门，他们再通过人大、政协办公厅去联系，最后由理事会讨论通过。”

另一家国家级官办非政府组织在中国农村很多地区设有办事处，他们也强调“组织的领导人也就是国家领导人”，而他们在农村地区的各位代表，也大多是从“五老”中选出来的人，也就是老干部、老党员、老工人、老模范和老长辈。

还有一家官办非政府组织依然在不断扩大自己的规模。组织代表表示，他们正在考虑建立市级或者省级分支机构。目前，他们已经有了 4 个分工明确的部门：人力资源部、财务部、资源调配部和主管部。其中，资源调配部成立于 2005 年，前身是公共关系部。目前这个部门的职责是“进行综合管理，协调各部门因矩阵管理而产生的竞争”。这家组织现有全职员工 40 人，志愿者 20 人。

一家地方级非政府组织表示，他们的工作人员由当地政府部门统一聘用，并由这个机构负责为其员工发放工资，这家组织的代表认为“我们是事业编制，这样对我们个人来说比较有保障。”

一家县级的官办慈善组织告诉我们，该组织的基本结构中包括一个常务理事单位。常务理事单位的负责人由当地民政厅领导担任；拥有不少于 50 个代表其他单位的

理事，其中也包括企业代表。而这个常务理事单位管理的全职工作人员只有 3 名，全部是曾在民政部工作过的人员，此外他们还有 6 名志愿者。

这家组织的代表抱怨说，他们的工作人员太少了。他说：现在人不够，我们需要向某老师（当地一家草根非政府组织的负责人）学习，动员社会上的志愿者。

此外，资金也是这个组织比较头痛的问题。根据当地管理条例的规定，他们只能用全部拨款的 15% 进行项目管理，然而这是远远不够的。上财年他们总共得到省政府 20 万人民币的拨款，但依然希望政府今后能够加大拨款量。

部分工商业协会代表说，他们正在努力从政府中独立出去。一家深圳的协会负责人表示，2004 年开始，深圳当地管理部门就号召非政府组织民间化，他说：

“民间化能鼓励协会独立发展，独立发展就是说资金来源就是靠企业。怎么能得到这个资金呢？就是靠给企业服务，就是能更好的给企业服务……这样你必须给企业服务你才能生存。”

这家组织的代表还说，在策划和决策方面他们正变得越来越独立，更少依赖于秘书长办公室，而是更多“靠大家决策”；举办什么活动目前是由理事会决定，秘书长办公室负责实行。

一家南京的市级协会代表说，自从 2004 年，他们与当地其他 140 家协会一起响应政府号召，进行“三脱离”：也就是人员、经费和办公地的脱离。之前，这家协会的主席是南京市政府工商局副局长。而实施这一改革后，大家的观念转变了，虽然“人（政府委派的领导）是走了，财务独立了，但是任务不变”。2005 年，这家协会还扩大了组织规模，在南京每个区县都建立了分办事处；采访前不久他们刚刚成立了一个专业委员会，分别协助各专业领域的工作。

另外一家江苏的省级协会也成立了三家专门为不同工业领域服务的分支机构。他们在江苏省 13 个市分别开设了联络处，并与学术机构建立合作关系，及时交流研究和政策信息。

一家温州的协会代表告诉我们，目前他们完全是靠会员所缴纳的会费来维持运作，这些会费从每年 800 到 2000 人民币不等。然而，这笔收入仅能够为一名全职员工（这家协会的秘书长）以及几名兼职人员发放薪水；然而，这家协会却设有法律部、展会部和编辑部，由专家委员对会员企业的产品设计和出口贸易提供咨询。

在东部地区，工商业协会的改革、独立性和发展速度都明显要快很多。比如在广东、江苏和浙江这些省份，那里的私营经济相对而言比较发达。内陆和西部地区的协会总体上来说发展却有些受挫。比如，一家湖北省的协会抱怨说，政府没有为他们开辟出明确的空间；而且在很多应该由这些协会负责的领域，却由政府部门进行管理和控制。这家协会的代表告诉我们，这样的现状很难让协会发挥作用，也阻碍了协

会获得宝贵的工作经验。陕西省的情况与湖北省非常类似。我们在陕西采访了一家协会的 10 名工作人员，他们全部是省政府的直接聘用人员；而辽宁的一家协会，则由两名政府退休领导来管理。

我们前面也提到过，很多草根非政府组织的发展速度非常快；但是他们的发展道路非常不同——有时甚至是混乱无序的，缺乏统一的形式或者方向。几家组织的代表坦率地谈到了他们在发展过程中的痛苦、遇到的挑战以及对未来发展方向的不确定感觉。其中一位被采访者承认，尽管每年都会做组织发展规划，但是“我们的发展总是超出我们的计划”。

我们在采访中和这些组织探讨的一个普遍话题就是：如何建立一支稳定、核心的工作队伍。很多草根非政府组织认为，这个问题的关键在于资金短缺，很难给予关键位置上的员工以高薪，或者薪酬水平无法吸引有能力的员工留下来。事实上，随着某个组织的员工经验和能力的增长，他们也成了别的组织渴望的对象。这就让组织负责人不得不掂量，他们对员工的培训投资是否值得。

不过，也有几家组织表示，除了资金匮乏，组织人力资源发展方面也遇到了其他问题。比如，很多草根组织都在很大程度上依靠志愿者，有几家草根组织不仅将其看作他们承受得起的方式，也将其视为扩展工作范围、传播信息的一个建设性渠道。<sup>35</sup>一家法律服务非政府组织坦率地承认，他们只有四个全职员工，因此组织迫切需要一种可行的运作模式：他们通过发展一些具有社会责任心的学生志愿者来积累人力资源储备。另一家省级环保组织的全职员工是 6 人，此外还有约 2000 名志愿者。这家组织的代表说，他们正试图在省里各地区培养积极的志愿者小组；不过，他们的目的与其说是将这些小组发展为自己的分支，或者对他们的工作进行指导，还不如说他们所鼓励的是这些小组最终在当地发展出自己的组织，开展自己的项目。这位代表说：

---

<sup>35</sup> 最近 2、3 年来，“志愿精神”在中国非政府组织圈内成为了一个“热点”，不过其中也出现了一些比较复杂的问题，比如志愿的概念有很多内涵和延伸。首先，强迫劳动在中国已经存在了很长一段历史了。一直到 2005 年，政府才最终取消了一项施加在农民身上 2000 多年的正式责任——每年都要有几天的时间建设政府项目，从修建运河和长城，到农村公路的维护等等。毛泽东时代，中国政府不仅发动群众开展公共建设，还号召群众参加政治运动；同时，政府还在积极宣传体现了共产主义精神的偶像——传奇而普通的士兵雷锋——同古时中国人尊崇孝道、修身等美德的情景如出一辙。

这种传统一直延续至今，表现为政府官员对于志愿精神和公民道德的提倡和宣扬。很多群众组织，如共青团、妇联及其下属单位，一直在作为动员群众的宣传教育机构。（比如，共青团负责组织成千上万的青少年志愿者为 2008 年北京奥运会提供志愿服务）。政府部门也经常鼓励大学毕业生去农村地区教书或者去那里行医。这些被经常宣传为“志愿”服务，然而实际操作过程中，一些学校或者政府机构会将这些工作作为某种资格的强制条件。很多官办非政府组织（以及一部分草根组织）的核心工作人员仍然是那些退休的干部。

同时，由民众自发组织建立的草根组织也经常动员群众进行社会服务，（区委会或者街道办事处也会这样做）。独立非政府组织的成员也可能并不是社会服务最主要的提供者——比如，环保活动家——却经常认为自己是“志愿者”。

因此，所谓的“志愿者”目前涉及的范围太广了，包括了从政府发动、政府领导的“志愿者”到那些纯粹出于个人目的的“志愿者”。中国的媒体为了寻找到更多的公民道德楷模，也经常对目前各种各样的志愿行为进行报道和赞扬。



“志愿者应该很随意的做法，就是说你愿意做的事情或者是对社会有益的事情。这个宗旨可以说是永远没有很明确的……是针对哪个工作领域的……所以我们在这个块儿放的比较开了。你就要在这里面符合你的宗旨去做这一件事情就行了。”

几家组织也表示，他们对员工进行的内部培训和进取心培养，是为了鼓励这些员工多多参与组织的决策过程。这说明，这些组织意识到积极的参与和主人翁意识是激励员工的重要手段。一家组织的代表举例说，他们会将每位员工纳入一项五年发展规划中去，以便让所有人清楚了解组织发展方向，并且“动员他们所有的潜力”。另一家组织代表则表示，他们希望新员工将这份工作视为自己的职业，而非一份简单的工作。这位代表强调说：更重要它不是你吃饭的饭碗，而是一个推广爱的事业。第三家组织表示，在 2004 年在与员工之间发生问题时，他们开展了一项大规模的培训项目，全年有 36 天的培训时间。这家组织的代表说，这是他们对员工培训的第一次尝试，而在此之前，组织负责人普遍将员工视为自己的下属。

第四家组织介绍说，在 2004 年，该组织的 4 位全职专业人员参与了负责人轮换计划，也就是四人轮流作组织的首席项目负责人，每人任期 4 个月。这家组织的代表解释说，这样的改革有助于每个负责人提高个人能力，培养年青人的责任心，以及建立团队精神。

然而，很多草根组织确实在员工发展问题上遇到了不小的困难。整体而言，他们对于更深层次的组织管理问题缺乏考虑。有几家草根组织只是偶尔会顺便提到组织的董事会，而且看起来这些董事会的角色无足轻重。比如，一家组织表示，他们的董事会有“几十个”成员，但是他们“不太管事”。庞大的董事会在我们的调查采访中看来非常普遍——另一家组织表示他们的董事会有 19 名成员——而且和组织的整体编制相比较，他们的实际作用很大程度上是象征性的、名誉上的。只有一家组织对于其董事会的作用做了详细说明，他说：“我们财务有困难，我们理事也会帮我们筹款，借款……借鉴好的管理模式。”这家组织的董事会成员只有 7 名，还比较容易操作。不过，目前他们正在考虑将董事会扩大为 9 人，部分原因是希望补充进女性董事来平衡性别比例。这家组织的代表告诉我们：“希望理事会是真正的发挥作用的，不是只是挂名的。”

很多草根非政府组织看起来都太小，或者说太年轻，以至于无法明确地划分部门来负责项目工作和明确职责。他们的工作一直是在一种非正规、组织性较差的状态下开展的。然而，也有几家较大、成立时间较长的组织，划分了几个功能部门：如研究部门、公关部门、监管部门和评估部门等，分别承担一部分责任。

后者中有两家组织——都是 SDA——都设立了负责进行倡导的部门。其中一家设有“研究与倡导”部（其余两个部门是“咨询与培训”部和“教育”部）。另一家则设立了“筹资与倡导”部，不过目前他们正在考虑将筹资与倡导分离开。我们在采访时，这家组织的代表表示他们正在努力让更多的学者、专家加入进来，增加组织



开展项目的严谨性，以便更好地影响政策制定者，也能进一步推进公民社会的发展和促进“公共监督”。该组织代表说：

“专家学者或知识分子更多的能够参与我们的活动；同时他们的理论水平会有利于我们的项目提高……这样在这个基础来做 **advocacy**。”

### **阐述、说明与结论：**

草根非政府组织，特别是 **SDA** 更多地表示出对改革组织结构的愿望。其中一些组织还具体说明了他们希望改革的对象，比如领导风格、组织成员和志愿者的角色、人力资源发展等。我们甚至可以预期到，一旦政府解开了对草根组织运行上的束缚，这些组织就应该对组织发展进行深思，毕竟他们可借鉴的同类组织模式或者“路线图”很少很少。考虑到这些情况，很多草根组织实际上对于如何进行组织发展和管理没有太多可以谈的内容（特别是他们在谈到与政府关系问题上的善谈相比就更少了）。我们的采访证明，很多小型组织依旧在其创建者的领导下运行，拥有相对不太正规的运行程序。一旦这些组织中的某个朝着更加正式的组织结构发展，公司型的组织架构（即一个董事会、**CEO** 和专业工作人员）是他们唯一可能的发展结果。一些被采访者表示，他们非常重视保持一个高效的成员（及志愿者）队伍，但是没有任何一位被采访者对于责任的问题有进一步说明。

### **3.6 组织的目标群体在组织形成中扮演何种角色？**

我们之所以对这个领域的问题进行深入探讨，是希望了解组织在多大程度上对其目标群体的需求作出反应和采取行动。也就是说，组织主要通过 **a)** 设置自己的行动议程去“服务其他人”还是 **b)** 考虑被服务人群的意见，对那些议程做调整和改良？或是 **c)** 由被服务人群来控制 and 决定议程？

我们在这里指的目标群体就是那些组织准备影响和服务的个人或者社会团体。（实际上，这些目标群体划分的并不是很清晰，因为通过这次采访，我们在第三章 **3.2** 节中明确指出，很多组织认为自己的服务对象是“广泛的公众”或者“全社会”。对于环保组织而言，这个问题尤为棘手，因为“环境”、“自然”、“生态系统”以及“地球”等这些概念根本无法是某个“群体”所独有的。）

在采访中，对于这个问题的探讨显得多种多样。对于那些目标群体（或者说会员）定位比较清晰的组织代表，我们会直接询问这些目标群体在组织中扮演了何种角色。而对于其他组织，我们则更多依靠从他们的谈话中推测和寻求到我们需要的答案。

我们估计，工商业和专业协会应该对于会员需求的反应比较积极，因为毕竟他们属于会员制的服务组织。我们所采访的这 **10** 家协会中有五家肯定了我们这种猜想。（这其中的 **4** 家都位于比较发达的沿海地区，私营经济比较成熟，比如温州、深圳和江苏。）一家协会的代表告诉我们：

“我们牢记自己是一个专业性的群众组织，有着非常强的服务意识。对会员我们总是保持一种协商的姿态，坚决不能同会员发脾气。”

另一家组织在说明他们必须满足会员需要时说了这样的话：

“他们感觉我这一段时间需要协会的帮助他们会交会费；他们感觉最近我不需要什么事情他们会退出。”

第三家组织也有差不多的表态：

“我们协会的发展是靠我们会员的支持……协会对会员要有作用。有用他才能给你提供赞助，他才能交会费。所以协会想一些办法给企业多做一些事。”

对于这种需求驱动的行为，后面这家组织举例说，为了满足会员的要求，他们正在说服当地政府免征一项针对该行业产品的环境税——一种当时刚刚在香港出台的新税种。

然而，我们在采访中也发现，根据另外三家协会代表的说法，他们并不属于由会员需求驱动的组织，他们的主要工作是将政府下达的政策、专家的建议和其他服务提供给会员，并协助政府政策的顺利实施。其中一家专业协会拥有法定授权对会员进行培训和发放许可证，他们就属于此类完全由供应驱动的组织。另外两家协会认为，他们从政府部门接过了一部分行政功能，而且从来没有、也没有计划对这种工作方式或者观念做出大规模调整。其中一家协会的代表说：

“我们能够发挥作用，很大程度上得益于省委各部门对我们工作的高度重视。特别是省委组织部以及相关农业部门的大力支持。我们的办公地点，用水用电等都是依托省委。”

还有两家接受采访的组织，我们无法判断他们回应会员要求的方式。例如，其中一家组织的代表非常遗憾地表示，他们无法满足会员的需求，或者说当会员对组织工作不满意时他们的回应不够充分。造成这种遗憾的原因包括缺乏经验、资源以及合格的员工。（这位代表解释说，他们目前的工作人员大都是靠关系进来的，而不是靠自己的能力。）

表格 III.5 工商业和专业协会 (10) 对会员要求的回应度	
认为组织对会员有求必应，高度负责，从会员出发	5
仅注重及时向会员传递信息、宣传政策	3
不清楚/很难说	2

在我们采访的 5 家国家级官办非政府组织中，有 3 家的代表都非常强调，他们在开展项目过程中很重视采取“参与性”方式（比如说紧急救助、微观经济、妇女发展、艾滋病防治等项目）。而另外 2 家则并没有提到受益人的参与性问题。

一家县级官办非政府组织的代表说：

“每年，我们从社会各界各种寻求帮助的信息中挑选突出的和有普遍性的一些问题来决定我们的求助项目。”

然而，就整体而言，地方官办非政府组织对于参与性话语的认知度不高，仅认为自己就是在为他人做好事。

而草根组织从整体上来看，对于受益人参与性的问题有比较深入的认识。从采访过程中与这些组织代表的谈话中我们可以粗略的估计——尽管我们承认这种判断可能并不能算很“科学”——至少 8 家草根组织对于“参与性方式”有比较强烈的认同感（其中五家属于 SDA）。

另外 5 家非政府组织也提到了参与和咨询的问题，但是相对而言他们对这些问题的重视度不高。

根据我们的采访，有 4 家组织我们很难判断他们在多大程度上支持“参与性方式”——这并不是因为他们的反应，而是因为多数情况下他们所开展的活动让他们无法轻易进行这种分析。（比如，一家主要从事物种保护的组织就发现，他们很难去确定“目标群体”，另外的两家环保组织也有类似的情况）。

最后让我们看看三家主要从事自我救助的非政府组织（分别是一家由自闭症儿童和他们的家庭组成的组织，和两家由同性恋者组成的组织）。在所有被采访组织中，这三家组织最为明确地表示，他们所服务的群体也正是组织的成员。

<b>表格 III.6: 20 家草根非政府组织</b> <b>目标群体如何参与组织工作？</b> (括号中表示的是其中 SDA 的数量)	
郑重承诺组织致力于拓展目标群体的参与途径	8 (5)
一部分，但是不多，主要强调参与和咨询	5
不清楚/不好说	4 (2)
自助型组织——目标群体来设置行动议程	3 (1)

在那些对参与性认可程度相当高的组织中，一家组织（非 SDA）的代表说：

“在项目进行过程当中，项目执行人员同农民之间实现了充分的互动，这也为组织未来的项目策划提供了很多灵感。”

在很多情况下，这些组织并不是单纯地将政府政策和决定传达给目标群体，更是在告诉政府，可以通过更具参与性、咨询性的方式与目标群体进行合作。

另外一家对参与性高度认可的组织（非 SDA）代表则表示，培育社区环保行动和鼓励社区参与是他们的主要工作和策略：

“像我们这样数量非常少又非常小的民间组织，应该去培育社区，教育社区去面对，去 **face environment problem**。我们不是作为民间组织解决多大的环境问题。很难但是你有能力去帮助社区，发动社区去解决。”

第三家同类组织（非 SDA）向我们解释说，他们之所以采取了参与性方式，是因为该组织比较活跃的成员和合作者都来自于当地的社区：

“我们有 120 名左右的会员，都是比较有威望同时热心公益事业而且有能力的当地人。他们也是当地项目的主要负责人。因为对目标群体的情况十分了解，他们能够根据当地群众的基本需求进行项目策划和运作。”

上面提到的这家组织位于青海省，与同省的其他几家组织类似，他们更像是一家以社区为基础的组织，与大城市中的“草根”组织有很大不同。

6 家 SDA 中有 5 家也表示，他们非常认可受益人的参与性，这与前面我们提到的两家“高度认可参与性方式”的非政府组织类似。两家 SDA 则在这方面走得更远。其中一家组织的代表承认，他们的目标受益人目前的参与度比较“消极”。因此，他们希望随着更多的受益人参与到组织工作中，以及受益人的主人公意识不断提高，这些人的积极性也会越来越高。

“我们目前在做一个志愿者的计划，志愿者的计划做出来以后我们应该是一个互动的关系。我也要求他们把目前工人被动的参与变成主动的参与，变成他们自己的事情……他们也有很多参与式的活动和培训，他们帮着做；但是我觉得没有把他们的主人公的意识调动起来。”

另一家 SDA 也提到目前参与性话语的缺乏：

“When people talk about 参与式方法 I've always disagreed with this idea; I've always talked about 参与式的社区发展思想……我认为这是一个基本的思想，它不是一个方法就是说今天我们可以利用这个，明天用电话沟通……如果这样我还可以把他扔掉。”

这家组织的代表继续解释说：

“为什么不能提方法，应该首先要提思想，是首先代表着我们的社会主体是群众。甚至我们在引申一点，我们历史发展的主体也是群众，这么一个基本思想。这就是一个现代的民主思想，对不对，没有救世主。都是平等的，都是人。都应该为整个社会，大家有一个共同的机会，共同来分享社会的成果，但要共同出面，建设这个社会。我们要更强调的是参与式思想是大家是平等的。包括我们的关系也不是给予者和受益者。不是这样。我们完全的是平等的，一起来共同的发展。[我们]这样的一个机构。”

他对此总结说：“参与式思想，发展思想，那就是人的发展”，这也引领着组织朝着注重“自我成长”、培养“自治能力”的方向不断发展。

他进一步阐述道：

“参与式这个说法是一个外来词。当然以前我们也有一些说法，例如毛泽东曾说过“从群众中来，到群众中去。”

这家组织不仅仅属于 SDA，也是我们所采访的两家教会背景的组织之一；这位代表表示，他们之所以保持一种平等的立场，是植根于他们的宗教观念。

“我们一直强调的是我们不是施舍者。从我们的 Christianity 来讲我们不是施舍者。我们实际上是跟我们的受助者是平等的。当我们在帮助他们时，我们也得到了他们的一种帮助，一种互相的满足。当他们生活上能够丰赡的时候，我们的精神也会很丰收。所以这是一种互相的，一种良性的关系。”

另一家教会背景组织（也是基督教）则将他们的信仰视为动力的源泉：

“我的行为可以明确地告诉你，我是一个非常很有爱心的团体。为什么有爱心？你去研究就会发现因为我们是基度徒，所以有爱心。”

然而，这家组织的代表依然强调，他们拥有的不仅是爱心，更重要的是他们的工作节约成本，效果最好：

“你作为 NPO 或者 NGO，跟政府来比较，他应该知道的，你的成本最低，你的社会动员能力最强，使命感最强。”

我们前面提到有 5 家草根组织“对于参与性/咨询的强调并不多”，这家教会背景的组织就是其中之一。这 5 家组织从事的都是社会服务工作——而且至少有 4 家是长期的、日常的服务提供者，而非将其作为短期项目。很多专家对于这些组织，都会毫不犹豫的将其划归“服务提供型组织”。

尽管这些组织很少谈到参与问题，但并不意味着他们所想所作就不具有参与性。其中一家组织的代表谈到，他们会“认真倾听周边老年人的建议并组织他们喜欢的活动”。

两家民工子弟学校也举例说，他们确实会对服务人群的需求作出反应（最重要的是，与很多工商业协会相类似，他们需要这些人交纳的费用来为其服务）。其中一所学校为家长和学生设立了意见箱，并将其扩展到网上。他们正在计划让家长通过电子邮件与某位老师就教学或者家庭问题进行沟通，并做到及时回复。另一所学校的校长告诉我们，家长曾经向她反映，学校的名称（含有“民工子弟”）让他们感到难堪。在这些家长告诉其他人自己孩子的就读学校时，他们会感到丢人。因此，这位校长便考虑应该给学校改个名字，让社会将这些民工的孩子视为“新移民”。

总而言之，这些所谓的服务提供者并没有完全与服务对象脱离。至少，他们的服务会体现一定程度的参与性——当然，这种参与性与其他类型的非政府组织相比没有形成一定的理论，人们也认为服务型组织很少谈到、思考过参与的问题。这五家服务型组织中有 4 家与国际组织的接触都不多，因此不难想象他们对于参与性话语和“渠道”的陌生。但是，也许正是那些每日都忙于保证机构运行和提供服务，而且将长期致力于机构运行的人，越是对于这些抽象的概念没有兴趣。

### **阐述、说明与结论：**

草根非政府组织对于参与性话语更加熟悉，特别是那些自称进行倡导的组织。对其中一些组织而言，倡导话语具有权威性、规范性，甚至有一两家组织认为，倡导是他们的最终目的。与那些主要进行分散的、定期“项目”的组织相比，提供长期社会服务的组织较少提到受益群体的参与问题。然而有例子显示，他们在提供服务的过程中也会采用咨询的方式。

不过，参与性方式在多数人看来，是组织在传达必须传达的内容时使用的技巧。而且，似乎大部分组织没有对这方面的问题做更深入的思考，也就是说，可能仅仅停留在将参与性方式纳入组织项目的运行之中，而没有运用在组织本身。大部分官办非政府组织和草根组织更专心于“为他人”做事情，而非让受益人或者目标群体成为组织的所有者和运行者。对于三家“自助”组织而言，情况并不是这样；另外，青海的非政府组织以及两家宗教背景组织拥有相对其他组织更强大的社区基础。其他大部分接受采访的组织从任何角度看来都不是“以社区为基础的”，尽管其中有部分组织承认社区的参与和行动的确会带来好处。（工商业和专业协会整体而言对于会员的要求，都能作出明确的反馈）。

在非政府组织与社会的关系这个问题上，所有非政府组织似乎较少考虑他们的责任和合法性。这很可能是因为，非政府组织更加在乎他们与政府的关系——我们在接下来会主要讨论这个问题。

### **3.7 与政府的关系如何？**

几乎所有接受我们采访的组织对于自身和政府的关系都有太多话题可以谈——很显然，无论是从理论层面还是从实际操作层面上考虑，这个话题都是他们关心的重点。表格 III.7—III.9 中，记录了被采访者们的部分回答。



在我们的调查中，有一部分被采访组织属于“官办非政府组织”——尽管他们全都认为自己与政府在机构运作上是完全分离的，实际上却仍属于同一编制，有同样的目的，同在共产党的领导之下。<sup>36</sup> 一些官办非政府组织谈到，政府委派给他们一定的工作；另外一些组织则表示，他们的工作是政府的有益补充——这些组织能够接触到一些政府不太容易触及的群体，与政府共同完成一些大型工作项目，或者“替代政府部门完成政府做不到的事情”。（几家草根组织也对自己的工作有类似的描述）。所有官办非政府组织都强调，与政府相关部门要保持“密切与和谐”的工作关系。这样做有两个好处：一方面，官办非政府组织能够利用政府所拥有的渠道和资源——比如说，借这些便利来影响组织的目标群体；另一方面，良好的关系有助于这些组织更容易向政府部门提交报告或者“进行建议”。

值得注意的是，提到“由政府主办的非政府组织”这个概念，让人不由得想象出那种由中央政府官僚机构全权掌控，分配任务、发放许可证的情形。（从某种程度上来说，中国共产党自己也是这么说的，他们将自己视为人民的领导者和保护者）。然而，在中国工作过的很多国外学者——当然，也包括无以计数的中国人自己——都了解，中国的制度主义政治远比这复杂的多，因为中国的政府机构更加分散，不同部门、不同等级的政府机构之间有时甚至会产生尖锐的冲突与矛盾。

有证据显示，中国的官办非政府组织严格来讲并非真是“由政府组织的”——比如说，他们的年度工作计划并非由政府 and 党的领导人来制定。事实上，他们享有相当程度的运作自主权（尽管这种自主权主要依仗于政府的支持），不过政府和共产党也会为这种自主权划定一定的范围。

舆论已经注意到，官办非政府组织这种“体制内”的地位，从理论上讲，让他们有可能对体制本身产生影响——因此，这些组织就有可能进行“倡导”。比如，一家官办非政府组织可以向政府提交报告，请求与政府机关召开会议、就某些问题进行讨论。同时，政府机关的官员们也不会认为“这些人有什么权利这样召集我们”？（遗憾的是，草根非政府组织绝对不会享有这种特权）。

然而，处于体制内（也就是众所周知的“自上而下”的体制）也会消磨官办非政府组织的积极性，因为他们总是在等待“最高层”下达指示。同时，由于“体制”本身并非秩序井然、相互一致，因此处在体制内也并不一定能够对体制产生影响。政府官员即使接到非政府组织的会面邀请，也可能直接了当给予回绝；或者人出现在会议上，可是却不会认真听取讨论。这样看来，官办非政府组织能在多大程度上利用自己的这种优势地位，无疑在很大程度上取决于他们在处理与政府各级部门关系上的动机、决心和技巧。我们的研究还不足以让我们对任何个案在这方面的情况做深入评价。然而，我们的总体印象是，官办非政府组织的能力和状态各不一样：从较软弱和被动，到相对活跃和投入都能发现。造成这些差异的一个相关、非决定性的因素，取决于工作人员是凭能力、经验和兴趣为组织工作，还是仅仅受政府委派才

---

<sup>36</sup>在采访中，我们并没有直接将这此组织称为“官办非政府组织”。表格 III.7 中所引用的采访者话语是他们主动提到的。

来到组织。比如说，有的政府干部退休后被委派到这些官办组织工作，将其作为一种退休后的名誉职位。

一个重要的问题是：政府为这些组织划定的范围是否会转变？官办非政府组织的自主性是否有可能增加？我们通过采访发现，一些北京的国家级官办非政府组织确实已经意识到了这种可能性，并且为承担更多的责任做好了准备；此外，在市县级组织中间这种情况也存在着，尽管他们与地方政府的关系非常密切。一家地方性非政府组织的代表就说：

“但是正确的方向应该是和政府相对独立一点。整个民间组织的发展这样是对的。但是目前还不行。还在依赖政府开展工作，本身来承担政府很多交办的的工作，因为我协会不象别的民间组织，他跟政府的关系联系非常密切……所以离了政府还不行。”

我们所采访的 10 家工商业和专业协会与政府的关系则更为复杂。有几家协会认为自己是完全独立于政府之外的（政府也允许他们如此）：在财政上他们依靠收取会员缴纳的会费保持财政独立，相应的也要满足会员企业的需求。同时，他们也与政府相关部门保持着良好的往来和工作关系，让他们在代表会员采取行动的同时也能促使政府出台更有利于行业发展的政策。（这类的协会在经济较发达的地区比较普遍，比如深圳、温州和江苏等私营经济活跃的地区）。他们应该被视为中国政府领导的渐进主义的成功典范，显示出计划经济下的“行政”任务正在小心翼翼地转移到更加独立的、代表不同工业和专业群体的组织身上去。然而，在经济欠发达地区这种转变尚未完成。这些地区的工商业协会依旧是政府的代理人——至少有一家被采访组织的代表呼吁，他们需要“更多的自主性”。这些协会的主要任务仅限于向下传达政府政策和相关信息，向上报告行业动态。同时，在代表和维护会员利益方面，这些组织的能力相对较差。

对于接受采访的 20 家草根非政府组织而言，其中绝大多数都认为与政府的关系问题至关重要。我们的调查问卷结果显示，有 17 家草根组织赞同“与政府的良好关系有助于达成组织目标”。不过，仅有 8 家组织认为，他们已经“与政府建立了密切和协作的关系”。我们可以就此推论，至少有 9 家草根组织希望进一步推进与政府的联系。另外一个非常有启示性的调查结果表明，11 家草根组织在问卷调查中将“与政府机关进行沟通”作为他们宣传的主要渠道之一；但是有 3 家组织同时认为，这也是最难实现的一个渠道（见第四章问题 5、问题 6）。

在采访中，我们没有感到任何一家组织——包括 8 家自称进行倡导的组织（SDA）在内——对政府有对抗情绪或者企图挑战政府的合法性。恰恰相反，很多组织坦率地表示希望与政府的关系更好，但是苦于没有方法。给我们的整体感觉是，这些组织都非常忠于政府，也非常爱国，渴望为社会发展作出贡献。然而，由于政府机构本身比较不愿意进行这种合作，或者由于政府缺乏与非政府组织等团体进行跨部门合作的经验，因此限制了非政府组织在这方面的潜力。

几家被采访组织的代表一再重申他们的角色是“补充，而非取代政府”。至少 6 家组织的代表或隐晦或直接地提到了当前中国政府领导人对于“构建和谐社会”的倡导。甚至有一家 SDA 组织代表透露，他们正在考虑将和谐社会写入组织宣言。另一家同为 SDA 的组织表示：“我们运用主流话语来表述和传达我们的理念。”这也就是说，他们在向地方政府领导解释组织项目的时候，经常使用国家领导人常用的词汇（比如“和谐社会”、“小康”、“科学发展观”、“新社会主义农村”等等）。几家组织的代表指出，非政府组织的工作对建立和谐社会有所帮助，有两家（一家 SDA，一家非 SDA）组织甚至表示，政府部门需要非政府组织的帮助，去实现和谐社会。

总得来说，尽管对于官办非政府组织的工作范围划分已经相当明确（即政府已经委托给他们各种各样的任务），草根非政府组织依然认为有必要说服政府认可他们的合法性，并通过宣传组织口号来赢得地方官员的信任。一些组织表示，政府的认可和支持能帮助他们更加深入地影响公众，也能为组织带来更多的资源，增强组织的影响力。然而，也有部分组织担心，与政府过于接近反而会影响组织的信誉。

在很多采访案例中，影响非政府组织与政府关系的是地方性因素。正如一家组织代表指出的那样：

“由于各地区发展不平衡，地方政府有关 NGOs 方面的理念和态度也不尽相同，因此我们同各地方政府的关系还是有所区别，我们渴望去观念更开放，政策更优惠的省市发展。”

对于较小的、地方性的非政府组织而言，他们无法选择对自己发展有利的政府，因此他们最基本的要求就是获得政府的许可，进行合法的注册。在我们的采访中，至少碰到一家草根非政府组织表示他们尚未注册成功。这家组织的代表对此极度失望，但是却决心一定要坚持争取：

“我们特别希望能够注册成为一个合法的、有身份的民间组织，我们为这件事情跑了好长时间，时间精力都付出了不少，但仍然希望渺茫。但我们还是要继续跑下去，争取注册成功。”

然而，另外一家环保非政府组织（SDA）却告诉我们，他们目前也没有注册，并不是因为没有机会，而是因为希望保有组织的独立性。这家环保组织的代表解释说，当地的环保部门和教育部门都希望作为该组织的官方合作者，他们却哪方都不愿得罪，因为这两个部门都是他们希望合作的对象：

“到现在我们没有注册，就是希望我们自己独立。原来他们控制我们注册，现在是希望我们注册……我到现在目前为止，我就在工商部门注册的。不注册的话，我就比较独立。我要在环保部门注册，就不好跟教育部门合作。我在教育部门注册的话，就不好跟环保系统合作……中国的形式就这样。你是

哪家的人你就不能到别的家去，就这样。除非你是这家的人，你们的话题可能会多一点，不是这家的人，你可能难度会大一点。”

在问卷调查中我们发现，8家草根非政府组织赞同“独立于政府之外对实现组织目标非常重要”，另外有5家草根组织则认为“比较重要”。

所有被采访者中，最渴望独立的是一家SDA组织，他们关心的是如何从国际捐助基金对他们的期望与压力中独立出去：

“我们相信应该有独立发展的能力。我们应该保持发展独立的声音，应该有独立的，我们的人应该有独立工作的能力。就是说有独立发展的能力，不需要靠别的人发展。不能受别的人的支配。”

这家组织的代表还说，他们认为保持独立性和与政府进行合作并不冲突（不过他也承认，该组织与政府机关的正式接触、正式合作相对较少）。

另外几家非政府组织则希望，通过独立来更好的与政府开展合作。比如，一家组织（非SDA）的代表说：

“当然要独立，我们的声音，我们的试点肯定跟政府不完全一样，要不然我们……就是政府了。何必需要我们。另一方面，得到政府的认可，能够和政府形成合力，或者说能够影响政府那是一个事半功倍的事情。所以要努力的去建立这个合作伙伴关系，并在这个合作关系中保持自己的独立性。”

然而，我们在上面提到的那家环保组织（就是那家教育部门和环保部门都希望与之合作的组织）却认为，与政府的联系能够让组织更具合法性，也增强了非政府组织所传达的信息。这位代表举例说，在对公众进行教育的过程中，由政府传达一些关键信息事半功倍：

“像我们一样，通过这些讲演的方式他们会告诉大家……的意义性，包括他的目的性。如果是我们自己说出来可能不是很大。如果通过政府部门说出来，他的认可性就比较大。”

一家省级官办非政府组织代表在接受采访时也有类似的表态。他说：“在实施环保项目的时候，我们就充分利用政府优势，向全省发布政府公告。”从以上两个案例中不难看出，政府渠道被视为一种传达信息的可靠渠道，而政府的赞同也被视为对信息的“官方”认可。

这样一来就不难解释，除了需要得到政府允许进行合法运作，很多组织为什么如此希望改善与政府的关系了。

政府不仅可以作为一种丰富的资源——为非政府组织提供物质上的支持，并帮助扩大其影响力——也能作为影响的对象，实现政策与行动上的改变。

在一些时候，非政府组织为了顺利开展项目，首先就需要得到政府资源的支持。比如说，一家民工子弟学校的负责人谈到他们如何成功“与政府接上头”，并最终使两者之间的关系得到改善。另外一家民工子弟学校的负责人也谈到，当地政府不仅为学校提供物质支持（比如说捐助物品，减免部分日常开销），也帮助学校树立更高的地位和知名度。

在其他采访案例中，有的组织将与政府的合作视为扩大影响的有效途径。两家环保非政府组织（非 SDA）坚称，他们已经成功地影响了政府的政策和行为，还受邀参与了很多政府战略计划的制定。

很多草根非政府组织与政府合作的经验相当丰富（根据调查问卷，其中大概有 8 家与政府“关系密切、和谐”）。一家致力于妇女发展问题的 SDA 代表告诉我们，当地的妇联一直是组织的重要支持者，特别是组织成立早起。其他两家非政府组织（非 SDA）与政府达成协议，开展大规模的社会服务项目（其中一家组织得到了政府大量资源的支持）。还有一家组织（SDA）得到了大笔国际基金资助，与地方政府共同开展扶贫和发展项目。以上这些组织都在不同程度上，对于如何同政府进行满意的沟通阐述了自己的见解。

很多组织都提到，与政府沟通的关键在于多强调共同点，而不是分歧，尽可能达成一致，否则就保留不同的意见。一家规模较大的组织表示，他们的原则就是：求大同存小异。另一家非政府组织（SDA）的代表也说：

“我们总是通过正面渠道同政府进行沟通。即使同政府的看法不完全一致，也应该尽量正面沟通。游行之类的过激方式不符合中国的国情和政治传统。”

还有一家组织的代表强调，在与政府就某问题达成协议时，他们借用了商业手段，也就是一种比较正规的方式。比如说，用合同将协议内容具体写出来；向政府提供详细的年度报表来证明组织“没有什么偷偷摸摸的东西”；每年对受益人开展调查，以便让政府“了解老百姓有什么需求”。所有这些方式在组织眼中，是通过“小方法去建立与政府平等的关系”。

一家通过大规模筹款来实施扶贫项目的组织负责人举例说，在一次与政府的合作中，对方的表现非常令人失望。他对此的反应是：

“我非常平静的，我没有任何批评的，我就很坦率的告诉他我发现了什东西告诉他们。不要更多的批评他们……从这个之后在这个县我们合作非常顺利，这就是一个互动。你并没有批评政府所以这后面的合作顺利多。另外，因为你要合作、你要交流、你要沟通，这样一来才能相互学到东西。”



### **阐述、说明与结论：**

绝大部分官办非政府组织以及其他非政府组织都努力在政府面前展示他们忠诚，并在很多政府不希望过多涉足或者尚未准备涉足的领域发挥着自己的作用。这些组织希望向政府表明，他们并不希望挑战政府的领导权。草根组织尽其所能来培养与政府的良好关系，以求获得发展空间、各种资源，并利用政府渠道传播组织观点和理念。那些确实与政府有着紧密联系的草根组织深信，这有利于他们在对政府施加影响的同时——可能是为了展示组织有能力提供良好的服务，或者为了加深政府官员对普通老百姓所想所需的了解——避免政府将他们的意图理解为一种批评或者对抗，而是用一种政府官员感到舒服的语气，达到建设性参与的目标。简而言之，大家普遍认为与政府的关系需要小心处理，谨慎对待；大部分组织也做好准备积极实现这一目的。很多组织都非常重视独立性，也明确表示希望扮演更加重要的角色；然而没有证据表明，被采访的组织希望采取对抗的方式来扩大组织的影响力和活动空间。

**表格 III.7 “官办非政府组织”如何看待自身与政府的关系**

**国家级官办非政府组织 (5 家)**

“我坚决反对把我们看作一个官办非政府组织。我在一次正式的场合也回答过类似的问题。首先，我们的工作人员都不是公务员，整个组织依靠开展项目来维持；第二，我们在申请项目时与其它非政府组织相比没有任何特殊待遇；第三，我们在民政部是以非政府组织的身份注册的。因此管我们叫官办非政府组织不是很公平，我们做的事情政府不能做，或者说他们不方便做。”

“我们呼吁建立小政府、大社会的模式，以便非政府组织更好地发挥作用。”

“我们曾邀请几部委参与组织的活动，并得到了政府的大力支持……每次去农村地区开展活动的时候，我们都会联系当地的妇联和卫生部门。通常，在结束项目后我们还会向有关部门递交相关报告。”

“各级党委对于我们的工作都给予了大力支持。同时，我们同相关政府机构关系都很好，毕竟我们的目标是一致的……目前，我们正在讨论政府如何向民间协会让度一定的空间，发挥他们更大的作用，而政府仅是在必要时候购买这种服务。”

“我们与监管部门的关系就是领导与被领导。他们非常支持我们的工作。在总体目标上我们是一致的，因此能够相互理解，和谐相处。政府机构在举行会议和座谈会的时候也会邀请（组织的负责人）参加，我们与当地政府下属的各个部门都保持着紧密的联系。”

“政府的领导地位非常重要，因为政府是法律援助体系的建立者。不过，法律援助并不仅仅是政府的责任，更是全社会的责任。非政府组织主要考虑的问题是如何发动全社会支持法律援助事业，如何呼吁全社会参与到这项事业中去……尽管我们需要依靠政府，但我们也必须随时在没有政府帮助的情况下，独立筹得项目资金。”

**省级或省以下级官办非政府组织 (5 家)**

“组织的活动支出和工作人员的工资都由省级政府负责……我们的很多活动和项目之所以能够顺利施行，也都得力于和省共青团委会、民政厅以及宣传厅的密切合作。”

“当地政府给予我们的工作大力支持，批准我们成立基金会。政府是我们工作中非常重要的一个部分，他们还经常听取组织负责人的工作汇报……事实上，正是政府在扶贫方面发挥了领导作用。不过，由于在资金方面的限制，政府特别需要我们的基金会作为一种补充，帮助集中社会资源进行扶贫。”

“我们的上级部门不会给予组织任何经济支持。不过我们的主管和秘书长都是退休干部，掌握丰富的政府资源。比如我们在进行环保活动的时候，就可以通过政府渠道散发环保宣传单。”

“你应该了解，在中国做任何事情都离不开政府的支持。”

“政府保证人民的基本生活……基于这个基础，我们的慈善协会才能进一步改善人们的生活。”

“政府目前的扶持政策和规章条例还远远不够。比如说，应该免去捐赠税，或者有相应的优惠政策。我们的确有关于国际捐赠的法律政策，但相关政府部门却很难真正履行这些政策。”

**表格 III.8: 工商业和专业协会 (10 家)  
如何看待自身与政府的关系**

<p>“我们的主要作用是协调该部门与政府主管机构之间的关系，因此我们与政府保持着密切的合作关系。”</p> <p>“省卫生厅和我们之间是指导和被指导的关系。我们遇到的所有问题或者计划开展的所有项目都要经过政府的批准。”</p> <p>“政府仅给我们提供有关商业部门发展的宏观建议，而不会向我们提出任何具体要求或者规定。政府给予我们足够的信任，让我们独立定制部门发展规划，我们也会向政府提交与该部门相关的研究数据。”</p>	<p>“我们的工作离不开政府的支持，我们也能够得到政府的一定资源。不过，政府的支持是一把双刃剑。在获益的同时不得不受到一定的束缚。我们渴望得到更大的自主性，与主管部门之间保持更宽松的关系。”</p> <p>“从去年开始，深圳市政府开始（要求）我们彻底民间化……这有利于鼓励协会的独立发展。这意味着我们必须从企业获得资金捐助。怎么做到这点呢？那就是给企业提供更好的服务。这就是答案，只有提供好的服务才能生存下去。”</p> <p>“鉴于中国目前的情况，我们与国外工商业协会很不同。与政府进行合作是一个基本前提，在此基础上我们尽量为企业提供帮助。”</p>	<p>“如果政府有需要，我们将提供相应的服务；如果企业有需要，我们也会提供相应的服务。如果政府希望我们做什么，我们就与他们合作。”</p> <p>“我们与省旅游局的关系是领导与被领导。省旅游局主任同时兼任我们协会的主席。”</p> <p>“我们是独立于政府之外的，完全自主运行。”</p> <p>“到目前为止我们仍然没有独特的声音，也没能做到立场不偏不倚。我们互相支持，尽量让政府了解我们的状况。利用有利的政策提升我们的工业地位……我们需要政府的支持，并希望获得更大的空间。不过目前的一些情况仍然比较模糊，我们不知道该做什么，不该做什么。”</p>	<p>“我们这个部门刚刚成立，因此相关法律法规和规章制度都不完善。同时，省政府对于当地这方面的情况并不是十分了解，我们需要起到政府与企业之间的桥梁作用……我们的政府主管部门相当重视我们的工作，并给予了大量支持。此外，我们也与其他政府机构保持着沟通。”</p> <p>“我们能够发挥作用，很大程度上得益于省委各部门对我们工作的高度重视。特别是省委组织部以及相关农业部门的大力支持。我们的办公地点，用水用电等都是依托省委。”</p> <p>“我们仍然希望‘小政府、大社会’的步子能够进一步加快。”</p>
---	--	--	--

表格 III.9: “草根”非政府组织如何看待自身与政府的关系

草根非政府组织 (非 SDA, 12 家)

<p>“我们一直在寻求当地政府的支持以便施行我们的项目，特别是社团的发展。我们还让一些政府官员参与到项目中去，邀请相关政府部门的工作人员参加我们组织的仪式或者活动，比如座谈会、新书发表会等。所有这些都帮助他们更好的了解我们的组织和我们所进行的工作。”</p> <p>“由于发展上的不平衡，各地政府对于非政府组织的理解和态度有所区别。因此，我们与各地政府部门之间的关系也各有差异。基本上，我们希望在那些政府比较开明，政策比较有利的尝试发展我们的事业。”</p> <p>“我们同市级和省级的疾病预防控制中心都打过交道。但是有时我们对与政府的关系感到困惑，因为看起来只有在需要我们的时候，政府才会和我们走得最近（比如，当政府需要适当公开的时候就会来找我们）。”</p>	<p>“我们与（当地）政府的关系近些年来有所改善，因为我们一直努力让政府了解我们的工作，我们需要的是什么呢。政府目前很支持我们，双方关系很和谐。”</p> <p>“我们邀请教委相关官员参加我们的活动。随后证明他们都公开的对我们表示了支持。”</p> <p>“在法律领域，非政府是政府的辅助者……法律援助本是政府的责任之一，因此他们建立了一些法律援助基金。但是在资金和人员等方面政府资源远远不够，因此非政府组织在政府覆盖面覆盖不到的地方发挥自身作用……（非政府组织）是独立的；政府并不会命令我们做这做那，政府服务覆盖不到的人群，我们可以为其提供服务，不会受限制……（我们）可以给政府提供相关立法建议……帮助他们研究问题，思考如何改进，但并不是在指导政府……为了创建一个和谐社会，政府是需要非政府组织的。”</p>	<p>“首先，我们很明白自己所开展的项目并不是为了政府，而是为了造福当地人。在项目实施过程中，我们总体上保持与政府的合作关系。有时我们的合作会遇到麻烦，但是总体来说大多数的合作时比较顺畅的，因为我们的目标是一致的。目前，我们正与县政府和教育部门进行密切合作。”</p> <p>“最初我们遇到了一些阻碍，因为一些政府官员不赞成我们进行宣传。他们认为‘虐待儿童问题’不应该出现在社会主义国家。不过，目前的情况所有好转，政府开始意识到制止虐待儿童行为的重要性了。”</p>	<p>“我们非常希望能够注册成为一家合法的草根非政府组织，不过尽管我们花了很多时间和很多精力去跑，目前希望仍旧渺茫。不过，我们会坚持到底，直到注册成功。”</p> <p>“政府很支持我们的工作，无论是他们的态度还是各种政策，都很重视民工子弟的教育工作…（地方）政府提供了很多支持，他们虽然不会给我们拨款，但是会提供物品……（地方）政府官员的支持也增加了我们的威信和口碑。”</p> <p>“（与政府的关系）很重要……当我们遇到困难的时候，我们需要发动全社会的资源。我们当然不能把政府放在一旁，或者认为他们是对抗对立的；而是要将政府看作我们的合作对象，因为你一定不希望失去政府这个资源。因此，这么多年我们都和政府保持着非常和谐的关系。但是在合作过程中我们也会坚持两点：第一就是坚持做自己——谁也不想政府说什么就做什么——第二就是求大同、存小异。”</p>
---	---	---	--

草根非政府组织 (SDA, 8 家)

<p>“在中国你当然需要和政府合作……因为你会在很大程度上受到政府的影响，这是毋庸置疑的。不过，如果你善于利用这种环境，为什么不让它变成好事情呢？当然，你也需要格外注意一些不利因素。（但是）我认为我们</p>	<p>“我们与政府的目标是一致的。因此他们很重视我们的工作。尽管省政府没有提供给我们任何财政支持，但是每次在农村地区开展项目的时候，都得到了当地政府、科技工作者实实在在的支持……政府通过更加宽松的政策努力</p>	<p>“我们曾曝光了一家（由政府运行的）县级协会的财务问题，以及该协会前领导人缺乏个人号召力的事实，因此我们和政府的关系曾非常紧张……政府是我们的倡导目标……为推动中国公民社会的成熟与发展，我们与政府既要</p>	<p>“我们相信自己有能力独立发展，我们必须坚持在发展过程中拥有独立的声音，我们的工作人员也要能够独立工作。也就是说，具有独立发展的能力，而无需借助于其他人的发展。我们无法接受受控于人。同时，独立和合作之</p>
--	--	--	--



<p>与政府的合作更多地是在强调互补性。”</p> <p>“政府官员总是强调和谐社会，我们也有相同的目标：无论是第一产业、第二产业还是第三产业，都要通力合作，才能建立一个和谐的社会。如果非政府组织的工作很努力、很积极，却和政府的努力不一致，是不行的；如果政府的工作很努力、很积极，却和企业的努力不一致，也不行。因此我们需要一种互动。”</p> <p>“我们没有做任何违法的事情，相反我们的工作对社会非常有益。关键是我们的政府明白这点吗？”</p>	<p>促进草根非政府组织的发展。我们希望与政府开展积极的沟通，即使我们可能无法面对面的坐在一起。用游行和其他比较激进的方式来抗议政府在中国是行不通的，因为这和中国的大环境、政治传统不相符……同时，和政府的关系也没有影响我们的独立性，因为我们没有接受任何政府的资金。我们的资金来源主要来自国际非政府组织。”</p> <p>“我们的作用是给政府做有益的补充……而不是取代政府。”</p>	<p>合作，也会面临意见上的分歧和冲突。”</p> <p>“在我们的组织正式建立起来之前，省妇联曾经为我们提供了办公室，还帮我们开通了一部热线电话。我们在农村地区开展活动的时候，也多亏妇联的帮助，我们得到了当地政府的大力支持……在开展项目的过程中，我们一直保持组织的独立性。同时，我们也常常通过主流声音来提高妇女的社会发展参与度。”</p>	<p>间也不存在矛盾。在我看来，只有当你保有独立性的前提下才能去和别人合作……（不过）的确有政府官员不太认同我们的工作…。基本上我们不和政府直接接触，彼此之间不存在直接的联系。我们只和一些政府官员个人接触，他们会来咨询我们，委托我们进行一些研究项目。就机构之间的正式合作而言，我们基本上没有这方面的打算，至少不会在当地进行。”</p>
---	---	--	---

### 3.8 组织自身在多大程度上促进了“社会进步”或者对“社会变革”作出多少贡献？

对于这个问题，我们采用了不同的提问方式：在一些案例中，我们询问组织代表如何看待非政府组织在促进“社会进步”方面的角色；在其他案例中，我们则询问组织代表是否认为自己促进了“社会变化”。

有些组织对这个问题只是一带而过，或者干脆直接拒绝回答。比如，一家工业协会说，这个问题对他们而言“太大了”，因为他们的工作仅限于服务他们所在的行业而已。

然而，另外一家企业协会的答案也非常具有代表性，他们用一些比较概括的回答来表示他们确实加速了社会的发展，“把国内的企业带出去；让老百姓能过好生活，过好日子……生活水平提高。”

第三家企业协会对这个问题给予了肯定的回答，同时也不忘强调政府在其中的领导作用：

“我们协会所做的工作主要是希望提高农村地区经济发展的科技含量，这样做本身就是努力促进中国的社会进步。民间组织在促进社会进步这个过程中应该以政府为主导。以我们协会为例，我们是在依托省委省政府的前提下，充分发挥云南省专业技术人员的作用。”

相对而言，一家医学领域的专业协会则表示希望政府不要过多的进行干预：



“既然我们在努力促进省内社会办医机构的技术水平和医风医德，那么我们肯定是在促进社会进步的。在促进社会进步这个方面，政府做了很多，但我们仍然希望‘小政府、大社会’的步子能够进一步加快。”

两家国家级官办非政府组织则将非盈利部门或者说公民社会作为一个整体，阐述了它们在促进社会进步方面的作用。其中一家组织的代表说：

“从 NGO 的作用来看，我觉得应该大力提倡小政府大社会，使得 NGO 能够进一步发挥自身作用。”

另外一家说：

“现阶段在中国最迫切的是建设公民社会。在促进社会进步的过程中，NGOs 应该做的是有目标的、点对点地（有针对性的），尽可能唤醒更多人的公民意识，从而在构建和谐社会的过程中发挥自身的作用。”

第三家国家级官办非政府组织则用类似的概念表达了自己的观点，但是也指出非政府部门目前存在的问题：

“现阶段在中国最需要的是增强人民群众的知情权，使他们知道什么是自己的合法权益，又怎样去维护自己的合法权益，这样我们就能够获得群众的支持和理解，这也是构建和谐和公信社会的前提之一。在促进社会进步的过程中，NGOs 应该根据自身的特点开展活动，扩大自己的影响。因为 NGOs（包括行业协会）在中国的整体地位不高，自主和自觉性也不够。”

第四家国家级官办非政府组织的代表主要就组织自身运作的情况谈了自己的观点，他强调：我们能在政府不适合出面的情况下发挥不可替代的重要作用。

两家地方性非政府组织在回答促进社会进步的问题时，强调了他们在扶贫方面发挥的作用，其中一家说：

“因为现阶段中国的贫富差距很大，所以我认为现在最应该重视的就是贫困地区群众的基本生存问题。NGOs 应该做的是政府顾及不到的，甚至是忽视或者管不过来的事情。”

另一家组织的代表说：

“扶贫帮困工作是现阶段最需要促进的社会进步。我们都知道现在城乡收入的差距拉大，出现了很多生活无着的贫困人口，这事实上严重威胁我们这个社会的安定。比如说在云南有些地方贩毒很猖獗，其实这同他们贫困的生活状况不无联系。的确，贩毒抓住了要掉脑袋，但抓不住他就一下发了，所以

一些人（特别是生活比较贫困的）就开始赌命。因此，我们只有努力消除贫困，缩小城乡差距，才能够体现社会公平和合理，真正构建和谐社会。我们能做的就是发挥辅助性作用，动员社会力量扶贫。”

第三家地方级官办非政府组织却肯定了政府在其中的领导作用：

“现阶段还是要依托政府才能达到促进中国社会进步的目的。离开了政府根本就做不成事情。”

和官办非政府组织类似，很多草根组织也分别对非政府组织和政府各自所扮演的角色与各自的贡献发表了自己的看法，并多次强调自己的工作内容。以下的七段表态来自于不同的草根组织，他们从不同角度回答了“对于促进中国社会进步你有什么看法，非政府组织在其中发挥了怎样的作用？”（来自 SDA 的回答我们会在括号中标明。）

“NGOs 要发挥作用，促进社会进步，特别需要政府的支持和鼓励。应该说政府在这方面已经做了很多，像同性恋这个社会现实至少今天我们可以公开的谈了，过去这是根本不可能的。但政府如果能够在 NGOs 的注册方面放得更开，就有利于 NGOs 去做那些政府力所不能及，而 NGOs 又非常有优势去做的事情了。”

“我觉得目前最关注的应该是挣扎在贫困线的人们，要帮助他们尽快的摆脱贫困。就 NGOs 自身而言，应该促进贫困人群的开放意识，让他们解放自己；同时应该促进他们维护自身权利的法律意识（但目前更应该关注的是生存权和发展权）；还应广泛关注妇女的健康和社会地位问题。”

“中国的社会进步从根本上说离不开 NGOs 作用的发挥。但由于政府行政管理能力的限制，目前政府对 NGOs 还是不太支持，持一种怀疑和观望的态度，这对于 NGOs 来说是不公正的。当然，NGOs 本身也存在着这样那样的问题。比如说某些 NGOs 因为操作不规范而出现了公信问题，从而使公众对他们产生了怀疑。我建议 NGOs 之间能够加强交流与合作，自发建立评估机制。NGOs 可以采取自愿的方式参与评估。所谓浊者自浊，清者自清。”

“（SDA）（现阶段在中国最迫切需要的社会进步就是培养底层民众的公民意识，为自己的权益去争取的意识。其实中央也想让政府廉洁高效，但很多时候惯性难为。专家学者虽然也能起到作用，但他们很难真正了解底层民众的呼声；因此迫切需要培养底层民众的权利意识……NGOs 首先应该考虑如何将自身、民众及其他利益相关者的利益结合点找到，之后成为‘赋能者’，使其服务的目标群体具备相应的能力。NGOs 还应该成为‘守门人’，要保证它所服务的人群达到基本的底线（项目成功实施之后的最低要求）；其次，

注意不能对所服务的对象进行价值侵略，而应通过注入外部力量的方式使某些内源性的东西能够持续发展下去。”

“(SDA) (民主政治的建立需要第三部门的大力发展,但问题是目前真正有着强烈使命感和责任感的 NGOs 并不多; NGOs 需要更大的发展空间,同时他们也需要关注更多的社会问题;就 NGOs 自身而言,应该努力提高自己的社会公信力,拓展自己的募款渠道;从本机构自身来说,则应该尽力促进妇女参政、加强妇女权益的服务,尽量减少妇女贫困的程度和幅度。”

“现阶段中国最迫切需要推动的社会进步是对弱势群体的关注和救助,特别是对儿童的关爱和重视,因为儿童是向上的群体,是社会的希望。用正确的态度、科学的方法、以法律为依据,促进儿童的健康发展对社会安定至关重要; NGOs 的作用应该是促进政府在社会发展领域建立一套更为完善和系统的体制,在这方面能否多学习一些香港的经验?”

“我觉得 NGOs 应该努力促进政府出台相关的政策,以便为智障人士的生存提供更为完善的法律保障;而我们能做的就是通过我们自身的行动来提高全社会的公众意识。”

我们在采访中提问了一些组织,他们是否促成了社会变革?不过,这些组织通常将这个问题理解成:他们是否对社会变革产生影响,并大多给予了肯定的答案。比如,一家民工子弟学校强调说,他们的学生来学校之前与外部社会相当隔离,而这所学校的开办不仅改变了学生的生活,也影响了他们的父母。这家学校的代表说,他们避免了很多可能出现的社会问题,促进了社会稳定,帮助学生和教师(否则他们将失业)。总得来说,就是为社会“排忧解难”。另一家法律服务组织也认为他们的工作可以避免冲突发生,通过“缓解社会矛盾”和“避免矛盾”来促进“和谐社会”。

谈到社会冲突与和谐的问题,一家非政府组织(SDA)的代表说,他们“承担了一个非常重要的使命,那就是新的道德的创建……这样我们才能真正的进入一个更加和谐的社会。”这位代表继续说:“一说和谐的真实意义在哪里?公正,和平……因为和谐就是和平,对不对?”而后,他表示社会公平与社会和谐靠的不是市场机制或者政府干涉,而是个人的道德修养,他说:

“经济发展老百姓的发展这 20 年得到很大的改善一般来说。有一些群体没有达到现在强调这些……在这种情况下我们叫做三次分配。讲和谐社会这个和谐就是一个利益的调整,利益的调整达到平衡……这个利益的调整要靠分配来实现。市场的分配强调的就是效率,效益。政府的税收,第二次分配强调是公正。但是事实上哪个政府都没有好好的解决,第三次分配。这个更多的是依靠心,精神。”

另外一家草根非政府组织（非 SDA）的代表也谈到了差不多的感受：我觉得我们社会现在最需要的是—种广泛的志愿精神和爱心激励。甚至让我觉得吃惊的是，在我们这个组织内部，一些经济实力很强的家长在这方面也是欠缺的。这位被采访者举了一个例子：由于缺乏资助，他们不得不放弃了一项为那些自闭症儿童的教师进行培训的计划。他回忆说：“当时我当着—个非常有经济实力的家长说：‘只要我还有—万元钱，我就能把这个培训班再坚持—年’，但这个家长始终没有—点反应。”

三家普遍环保组织不约而同地将改变社会态度作为组织目标，而且都认为自己已经在这方面取得了—定成功。其中—家组织（SDA）的代表说，他们可以：

“……改变他们的—种想法，包括改变他们的消费概念改变它的对社会的一种责任感，因为从他们不懂得对社会—种责任，改变了让他们更多的关注社会，让他们对社会—种责任，这就不—样的。”

让我们继续有关政府—社会关系的话题。—家非政府组织（非 SDA）对非营利部门的逐步发展谈了自己比较概况（而谨慎）的看法：

“当然我们做得很多有益于社会和谐发展的工作……应该把[本组织]做大，扩大它的社会影响，然后让它去影响周边的小机构，让他们来成长起来……我很有信心 NPO 在整个中国转行社会过程当中它可以发挥更多的作用。我们不是主流社会的，但是我们会影响社会的发展……我不要认为今天的中国少了 NPO 就不能发展……[但是]……我是认为作为 NPO 我的定位是拾遗补缺。拾遗补缺的意思是把政府不要的东西我来做，把政府没有做的事情我来帮它补。仅有这样的角色已经有很多事情可以来做……做政府想做的而没有做的，做社会所需要的，而政府没来得及做的事情。

现在你也知道在中国有很多机构在班培训，像北京，上海……可能这方面的培训是需要的，但更需要的是如何来分析和解剖中国的 NPO 生长环境和社会环境。你把西方社会，发达国家的 NPO 管理理念，管理模式作为—种框架没问题。你作为—种了解信息也没有问题。但是你把它搬到中国来我个人感觉这是行不通的。我们的强势政府放在那里，你要想这样来做是绝对做不成功的。

我的结论是 NPO 在今天的中国社会会发挥作用，但不要过高地把 NPO 的作用认为是建立和谐社会或公民社会的—个绝对力量。我认为在中国这是不现实的……政府强不是坏事，它可以保持它的强势，但是我怎么来利用它的强势来为 NPO 工作。我想 NPO 的价值来自于我们可以为需要帮助的群体来提供服务。

让更多的人来认识公民社会的概念，融入到公民社会的建设当中。到这一天很多社会的结构会改变，老百姓的权利可能会达到，我是这么想的。”

第二家非政府组织（SDA）的措辞却比较强烈。这位受访者先是告诉我们：意识上的变化已经能看到的……我觉得各个方面的变化还是很大的。随后他接着表示，发

展迅速、欣欣向荣的非政府组织部门，应该可以随着企业的脚步，逐渐变成一股重要的社会力量。

“我觉得最重要是怎么让公民社会发展起来。所以我觉得培养民间的力量非常重要。这个力量我们不能人为只是 NGO；应该是整个公民一起……NGO 仅仅是一部分的力量，而且在中国目前是很幼小的……但是我觉得就象商业机构一样。当年 80 年代商业机构在生长很多的毛病……那么我想象 NGO 也有那么多的错误但是总的方向一定在不断的发展……我们是民间的力量，民间如果能够改变就证明给人看我们是一个力量……我们有很多非常好的理想但是我们不去行动；我们习惯依赖，今天从上到下，我们不习惯从下到上……我觉得这就是改变中国传统的一种方式，那么证明民间也是一种力量。”

上面的这种分析自然而然的让这家组织将自己视为促成社会变革的一分子，而且很注重实现一个新社会的战略思维。

“我觉得我们每次做的事情都在引起与推动社会环境和政治环境的变化。因为我们谈的每一个事情都涉及到这些问题，比如说工人的权利问题。如果劳动权利得到保障，人的基本权利得到保障。我想公平，平等，自由，张扬个性的社会……一定会来。所以我们的目标要有清晰，那么最重要的是怎么去建立社会共识，去建立形成这种特点，去开创一种道路。”

### **阐述、观点与结论：**

在全球话语下，非政府组织非常普遍地将自身视为“引起变化的媒介”。我们最后引用其话语的这个组织就非常符合这一特点；这种特点在另外一两家草根非政府组织（特别是那些 SDA）身上也能找到——比如说，有家组织将提高“草根阶层的公民意识”作为促进社会进步的最重要方面。

然而，在我们所采访的这 40 家组织中，上述特点是非常少见的例外情况。尽管这些组织都意识到他们周边的社会正在发生日新月异的变化——他们怎么能意识不到中国的这些变化呢？——但这些组织依然倾向于认为自己的作用是在为“社会进步”与发展做有益的贡献，而不是努力去促使社会变革的发生。

不过，我们所采访的非政府组织并非因为促成了一些“进步”而自鸣得意，因为很多被采访者都表达了他们对公平问题、社会劣势现象等问题的关注；同时，包括官办非政府组织在内的所有非政府部门都渴望发展出规模更大、生命力更强、能力更高的非营利部门。

然而，就非政府组织整体而言，他们普遍相信前进方向是正确的，他们的作用就是协助政府在不断变化的过程中，对状况作出必要的判断，或者必要的阐述，以帮助维持社会和谐与平衡。



在非政府组织眼中，最应当关心、也最亟待解决的问题是道德层面的问题，比如说道德的复兴与发展，而非政治层面的问题。不排除有非政府组织确实希望在政治层面的问题上有所改变：然而最迫切需要改变的是让人们——包括政府官员们——更加负责、更加有爱心。这与传统中国道德准则是相一致的，因此不难理解。从某种程度上来看，这体现了“有中国特色的倡导观”。不过我们还是要指出，这与很多国际倡导组织所提倡的“社会改变”有非常大的差异。

## 4 问卷调查

<b>问题1:</b> 组织的工作是否服务于特定的目标群体?				
	国家级官办非政府组织(5)	地方性官办非政府组织(6)	工商业和专业协会(10)	草根非政府组织 (20)
是的	3	3	10	17
不是	1	3	-	2
意见说明			**	

\*\* = “发挥桥梁纽带作用。一是为行业发展服务。一是需要政府部门做好服务。”

<b>问题2</b> 您组织主要的活动领域是:				
	国家级官办非政府组织 (5)	地方性官办非政府组织(6)	工商业和专业协会(10)	草根非政府组织 (20)
文化与娱乐	1	1	1	2
教育与研究	-	4	2	9
健康	3	1	2	9
社会服务	3	1	3	12
环境	-	1	1	10
法律与政策	2	-	-	4
慈善捐赠	3	2	-	4
宗教	-	-	-	-
企业与专业学会、协会	-	-	9	2
其它	“扶贫” (1)	教育 (1)、慈善协助(1)	企业社会表现 (1)	心理支持(1)
无法回答		1		

<b>问题3</b> 您组织的类型是:				
	国家级官办非政府组织 (5)	地方性官办非政府组织(6)	工商业和专业协会(10)	草根非政府组织 (20)
偏重具体实践的操作类	1	1	2	3
偏重理念传播的倡导类	-	-	-	1
操作与倡导并重	4	4	8	16
无法回答		1		
意见说明			专业社会团体 (1)	

<b>问题4</b> 宣传自身的活动是您组织工作中的重要一环吗?				
	国家级官办非政府组织 (5)	地方性官办非政府组织(6)	工商业和专业协会(10)	草根非政府组织 (20)
是的	3	5	6	14
不是	1	-	3	5
不确定、没有意见	-	-	2	0

**问题 5-6** 您组织宣传自身理念的主要渠道有哪些 (最多选三个)? 对您组织而言, 上述哪一种渠道最畅通? 哪一种渠道最困难? (写上序号即可)

(第一栏=主要渠道; 第二栏=最畅通的; 第三栏=最困难的)

	国家级官办非政府组织 (5)			地方性官办非政府组织 (6)			工商业和专业协会(10)			草根非政府组织 (20)		
	主要	畅通	困难	主要	畅通	困难	主要	畅通	困难	主要	畅通	困难
组织会议	2	2	-	3	1	1	8	4	-	9	5	1
通过学术界	1	1	-	1	-	-	2	1	1	5	2	2
与政府部门沟通	2	2	-	5	1	2	6	3	3	11	-	8
借助媒体	3	3	-	6	3	-	8	6	1	13	4	2
直接进入社会	1	-	-	3	1	1	2	2	-	9	5	4
网络	2	1	-	2	1	-	4	-	-	8	4	-

**问题 7** 公众对您组织的概况及其工作的了解对您的组织重要吗?

	国家级官办非政府组织 (5)	地方性官办非政府组织(6)	工商业和专业协会(10)	草根非政府组织 (20)
很重要	4	5	9	15
一般	-	1	2	3
不重要	-	-	-	1

**问题 8** 政府知道您组织的存在及其工作情况对您组织而言重要吗?

	国家级官办非政府组织 (5)	地方性官办非政府组织 (6)	工商业和专业协会(10)	草根非政府组织 (20)
很重要	4	5	8	16
一般	-	1	1	3
不重要	-	-	1	-

**问题 9** 您组织同政府部门的关系是:

	国家级官办非政府组织 (5)	地方性官办非政府组织(6)	工商业和专业协会(10)	草根非政府组织 (20)
关系密切而融洽	4	3	9	9
联系不多	-	2	2	3
没有任何联系	-	-	-	0
其它	-	*	-	**

\* “积极争取政府的支持” (1)

\*\* “有联系并进行合作” (1); “有合作” (1); “联系很多” (1); “联系很多但是得到的支持不多” (1); “联系很多但是程度各有不同” (1);

“时而对立时而合作” (1)

<b>问题 10</b> 与政府关系紧密可以帮助你们完成你们的组织目标吗?				
	国家级官办非政府组织 (5)	地方性官办非政府组织(6)	工商业和专业协会(10)	草根非政府组织 (20)
是的	4	4	9	17
不会	-	1	0	0
不确定、没有意见	-	-	2	2
无法回答		1		

<b>问题 11</b> 独立于政府之外对你们组织达成自己的目标重要吗?				
	国家级官办非政府组织 (5)	地方性官办非政府组织(6)	工商业和专业协会(10)	草根非政府组织 (20)
很重要	2	1	6	8
一般	-	-	3	5
不重要	1	4	1	2
不确定、没有意见	1	-	1	4
无法回答		1		

<b>问题 12</b> 您组织进行宣传所借助的主要媒体是:				
	国家级官办非政府组织 (5)	地方性官办非政府组织(6)	工商业和专业协会(10)	草根非政府组织 (20)
报纸或杂志	4	4	10	14
广播	3	3	2	4
电视	4	5	4	9
网络	2	2	3	12
无法回答	-	-	1	-

<b>问题 13</b> 您组织将媒体看作是实现自身组织目标的重要渠道吗?				
	国家级官办非政府组织 (5)	地方性官办非政府组织(6)	工商业和专业协会(10)	草根非政府组织 (20)
是	4	5	10	12
不是	-	-	1	5
不确定、没有意见	-	-	1	1
意见	-	-	-	是渠道之一 (1)
无法回答	-	1	-	

<b>问题 14</b> 您组织同媒体的关系是:				
	国家级官办非政府组织 (5)	地方性官办非政府组织(6)	工商业和专业协会(10)	草根非政府组织 (20)
关系紧密	4	5	7	9
联系不多	-	1	4	6
没有任何联系	-	-	-	-
其他	-	-	-	

<b>问题 15</b> 您组织的主要资金来源是:				
	国家级官办非政府组织 (5)	地方性官办非政府组织	工商业和专业协会(10)	草根非政府组织 (20)

		(6)		
境外机构	3	2	1	13
政府部门	3	2	1	1
企业	4	4	1	3
会员	2	1	8	5
其他	社会各界 (1)	社会捐赠(2)	职业培训 (1)	

<b>问题 16</b> 您组织当中志愿者的工作量占全部工作量的比重是:				
	国家级官办非政府组织 (5)	地方性官办非政府组织(6)	工商业和专业协会(10)	草根非政府组织 (20)
少于 10%	2	3	4	4
10—30%	1	1	4	5
30—50%	-	-	1	4
50—80%	-	-	-	1
超过 80%	-	1	-	4
无法回答	-	1	2	
意见说明	“不确定” (1)	-	-	

<b>问题 17</b> 您组织自己有评价自身工作绩效的明确标准吗?				
	国家级官办非政府组织 (5)	地方性官办非政府组织(6)	工商业和专业协会(10)	草根非政府组织 (20)
没有		2	-	2
有	3	2	8	15
不确定	1	1	3	2

<b>问题 18</b> 您认为哪方面的社会进步在现阶段的中国是最重要的?				
	国家级官办非政府组织 (5)	地方性官办非政府组织(6)	工商业和专业协会(10)	草根非政府组织 (20)
提高目标群体的地位	1	1	3	8
拓宽获得社会服务的渠道	1	1	1	5
改善政府政策	1	2	5	10
提高公众意识	2	3	8	13
无法回答	-	1	-	-



## 参考书目（附简介） & 延伸阅读的相关建议

### 关于倡导的参考书：

Veneklasen L , Miller V 合著：  
*A New Weave of Power, People & Politics: The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation*,  
World's Neighbors 出版社，2002 年

Cohen D, De la Vega R, Watson G 合著：  
*Advocacy for Social Justice: A Global Action and Reflection Guide*,  
Kumarian Press 出版社，2001 年

这两本书的书名中都含有“指南”，也恰当地说明，它们都堪称非常好的行动指南。书中对国际非政府组织团体有关倡导的观点和讨论，有比较精彩的介绍。

### 关于中国的公民社会以及政府—社会关系的参考书：

Chan A, Unger J: *China, Corporatism, and the East Asian Model*, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, 第 33 卷 (1995 年 1 月刊), P 39  
Reprinted in Chun Lin (ed.) *China: The International Library of Politics and Comparative Government*, 第三卷 (Aldershot: Ashgate Press 出版社, 1999 年)

澳大利亚国立大学的学者们在中国政治社会问题方面经验丰富，著作颇多。早期他们曾共同合作完成了一部经典之作：*Chen Village*，反映了广东省一个普通村子在文化革命和改革开放早期的巨大变化。这篇文章在 20 世纪 90 年代的中国还掀起了一场有关政府—社会关系改革的大讨论。Anita Chan 还著有很多探讨中国改革时期工厂状况和工人运动的书籍和文章。

Howell J, White G 合著：  
*In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China*  
Clarendon Press 出版社，1996 年

该书堪称最为全面地展现了中国改革时期的社会、政治变革，并饶有兴趣地关注了公民社会这个理念。一般认为，公民社会属于志愿协会组织的自治领域，这些协会能够整合社会经济学群体的利益。Jude Howell 还写了几篇有关中国妇女、工会组织的文章，以及我们接下来会提到的一本有关公民社会及其发展的书。

Brook T and Frolic B M 编撰：  
*Civil Society in China*  
M. E. Sharpe 出版社，1997 年

其中收录了 Brook 的文章 *Auto-Organisation in Chinese Society* (pp. 19-45) 从历史角度给予我们以启示；Frolic 的一篇 *State-led Civil Society* (pp. 46-67) 也对这一问题进行了细致、明确的阐释。

Saich T 著：  
*Governance and Politics of China* [第二版]

Palgrave Macmillan 出版社，2004 年

第八章 *The Chinese State and Society* (p. 213—232)中，概括和总结了从国际学术角度对这一问题的研究。

#### 关于中国非政府组织与非盈利部门的参考书：

Saich T 著：

*Negotiating the State: The Development of Social Organisations in China*  
刊于 *China Quarterly* (2000 年 3 月刊):124-41

这篇文章所反映的 Saich 在 20 世纪 90 年代担任福特基金会驻北京代表时的经历。当时，中国的司法、政策环境仍处于高度限制状态，这篇文章对国内新兴的社会组织策略进行了调查。

Young N 著：

*Searching for Civil Society*

Introduction to *250 Chinese NGOs: Civil Society in the Making*

《中国发展简报》，2001 年出版

*250 Chinese NGOs: Civil Society in the Making* 算是一份破天荒的报告，勇敢地挑战了当时占主导地位的观点。报告认为，独立的非政府部门已经在中国发展起来，而且将以很快的速度成长壮大。尽管目前来看很多组织的资料已经过时了，而且均未保存电子版，但是 Nick Young 的文章在中国发展简报的网站上提供了下载。

Young N 著：

*Richesse Oblige and So Does the State: Philanthropy and Equity in China*

收录于 Geithner P F, Johnson P D, Chen LC (eds)的 *Diaspora Philanthropy and Equitable Development in China and India* (pp. 29-78), , 哈佛大学出版社，2004 年

简单易懂、细致生动地介绍了从明代到江泽民执政时期的中国非盈利部门发展状况。

Young N 著：

*Does This Cat Catch Mice? Human Rights and Civil Society in China*

收录于 *Revisiting the Role of Civil Society in the Promotion of Human Rights*, Danish Institute for Human Rights, 2004 年出版, pp. 53-107

这篇文章通过三个简短的案例分析，讨论了中国初生的公民社会如何强化人权保护的问题：第一个案例关注了如何为服刑人员或死刑犯的子提供“慈善”救助；第二个案例表现了一些联盟组织如何致力于防止家庭暴力的问题；最后一个案例则关于个人“艾滋病”活动家。

Young N 著：

*NGOs: the Diverse Origins, Changing Nature and Growing Internationalisation of the Species*

Introduction to *200 International NGOs in China*

《中国发展简报》，2005 年，可前往以下地址进行下载：[www.chinadevelopmentbrief.com/node/297](http://www.chinadevelopmentbrief.com/node/297)

这篇文章不仅为翻译非政府组织相关书籍提供了参考，也是一本国际非政府组织在中国开展工作的书的前言。作者希望，它能够帮助中国的学者、官员以及非政府组织从历史与全球的角度来审视中国的非盈利部门。因此，这篇文章以简单易懂的语言展现了国际非政府组织在中国开展工作的大致情况。

**关于公民社会与发展的参考书：**

Howell J. , Pearce J. 著

*Civil Society and Development: A Critical Exploration*

Lynne Rienner 出版社，2001 年

该书不仅从学术角度对公民社会的问题进行了探讨，还极其少见地展现了政府部门以及很多国际援助机构是如何诠释与运用它们的。这些组织或者机构包括：USAID、欧盟、国际金融机构以及联合国机构。书中收录了世界各地的很多项目，并用数章篇幅详细地对中国与中非的个案进行了研究。该书同时还向读者展现了，在明显的共享话语下，不同人对于公民社会的不同观点。

## 附录 I: 采访提问

- 1) 你们组织的目标和宗旨是什么?
  - 1.2) 如果采访对象引述了特定的“组织宗旨”一进一步追问: 该宗旨是怎样形成的?
  - 1.3) 如果回答不够明确, 追问: 你们是一个会员组织吗?
  - 1.4) 如果得到肯定回答, 问: 你们的会员在组织活动和项目形成方面发挥怎样的作用?
  - 1.5) 如果得到否定回答, 问: 你们的组织是否正在帮助某个特定的社会群体 (例如: 妇女、农民工、残疾儿童、养狗人)
  - 1.6) 如果得到肯定回答, 问: 这一群体在你们组织的活动安排和项目形成方面起到怎样的作用?
- 2) 从成立之日起, 你们组织的宗旨或者目标是否发生了变化?
  - 2.2) 如果答案肯定, 请他们说明是什么样的事情导致了这种变化, 具体变化过程是怎样的?
- 3) 在实现你们的宗旨和目标方面你们是如何去做的?
  - 3.2) 如果回答比较笼统, 你可以追问: 能否举出具体的事例来说明你们是如何工作的?
  - 3.3) 如果回答仍然模糊, 追问: 能否给出你们工作中成功和失败的具体例子?
- 4) 你们的组织机构是怎样的? 你们是否有各司其职的部门?
  - 4.2) 对于较大的组织: 你们有类似于董事会的机构吗? 如果有, 它发挥怎样的作用? 它和你们组织之间的关系是怎样的?
- 5) 如果他们用到了任何“倡议关键词”, 你可以抓住这个关键词, 并追问他如何理解这个词。
  - 5.2) 如果他们给出了一个笼统的概念, 追问: 你能否举例说明它在你们的工作中是怎样体现的?
- 6) 如果他们谈论的几乎完全是如何为某个社会群体 (比如会员, 或者项目受益人) 提供服务, 追问: 除了为某个社会群体提供直接服务之外, 你们是否鼓励社会、国家、父母、老师等为这一群体提供服务, 或者是改变他们对这一群体的看法?
  - 6.2) 如果回答不明确, 追问: 你认为要对社会、国家、个人产生影响, 什么是最至关重要的?
  - 6.3) 如果回答仍然不明确, 问: 你们是怎样影响(社会、国家或个人的)?
- 7) 如果他们除了谈论社会服务之外, 还提到了“感情”、“爱”、“关怀”等, 问: 您刚才提到了“感情”、“爱”、“关怀”, 你们是否努力去鼓励其他人和你们分享这些理念, 并鼓励他们以实际行动促进这些理念的弘扬?
  - 7.2) 哪些人最有必要去鼓励以使他们能够去献爱心?
  - 7.3) 你们打算怎样去鼓励他们?
- 8) 你们怎样宣传你们的工作?
  - 8.2) 如果没有什么具体的例子, 问: 你们有组织简介吗?
  - 8.3) 简介是怎么分发出去的? 哪些人可以看得到?
  - 8.4) 你们的通讯是怎么分发出去的? 哪些人可以看得到?
  - 8.5) 你们有自己的网站吗?

- 8.6) 你们网站的目标人群是哪些? 他们登陆你们网站的目的是什么?
- 9) 你们为什么要宣传你们的工作? 宣传对你们来说是否很重要? 你们在这方面的重视程度怎样?
- 9.2) 如果对问题 4 的回答不够完全, 问: 你们组织有没有特定人员负责对外宣传?
- 10) 如果没有这样的人, 问: 你们组织接受过报纸、电台或电视的采访吗?
- 10.2) 如果没回答, 问: 媒体采访对你们重要吗?
- 10.3) 如果没回答, 问: 媒体报道能够帮助你们完成自己的使命吗?
- 10.4) 如果 9.2 的问题没有明确回答, 有必要的话 (比如该组织在宣传方面的情况相对复杂), 可以问: 你们组织有比较固定的宣传政策吗? 比如在与媒体联系或是回答媒体提问的时候, 是否有一些指导原则?
- 11) 开放式问题: 对于你们来说, 独立于政府之外是否很重要?/你们是如何定位自己同政府之间的关系?
- 11.2) “强迫式问题”: 以下问题您更倾向于哪个选项?
- a. 与政府关系紧密是件好事, 因为这可以方便我们影响政府的行为和政策。
- b. 独立于政府之外很重要。
- 12) 和 13) 仅限于达到这个层次的受访者:
- 13) 你们的组织正在促进中国产生变化吗?
- 12.2) 如果是这样的, 那么你认为哪些变化是最重要的?
- 提高收入/扶贫/促进服务/拓宽获得社会服务的渠道;
- 提高会员的社会地位;
- 提高你们正在帮助的某些社会群体或者是受益人的地位;
- 改善政府政策;
- 提高公众意识, 起到教育作用。
- 12.3) 能否举例说明你们组织在促进变化的过程里经历过哪些成功和失败?
- 13) 你们如何理解社会变化的发生过程? 在这个过程中, NGOs 可能或者应该起到怎样的作用?



## 附录 II

### 非政府组织的目标和方法，及其与倡导的关系

这部分篇幅较少的资料写于此次采访初期，作为我们判断被采访组织是否在进行倡导的详细标准。

它有这样几种作用 i) 列出了作为一家进行倡导的组织需要具备的基本的、必要的条件。ii) 对于被访组织希望和/或目标划定大概的范围（也许这种目标是出于倡导动机的，但也许不是）；iii) 对于被访组织为完成目标所采用的方法、活动划定大概的范围。（以上的三种事先猜想都是根据我们以往对于中国非营利部门状况的了解作出的）。

最初我们考虑利用这个分析框架来给每家被采访组织进行分类。比如说，一家为残疾儿童家庭提供服务的组织可能符合（在 ii 中列出的）目标 1、4、5，同时也满足（在 iii 中列出的）方法 a)、b)、e)、g)。然而在实际采访过程中我们发现，这种分析框架很难应用于现实。由于无法找到合适的指标或者说基准去建立任何标准，因此这样的分类不可避免会加入大量主观判断因素。仅仅通过一次采访，我们很难保证主观判断的公证性。另外，过于强调分类，可能会让我们无法将注意力集中在被访者自己的观点上，而这恰恰是此次采访需要重点突出的。

尽管如此，我们依然感到：

- 实际上所有 40 家接受采访的组织，包括官办非政府组织在内，都完全满足我们在 i) 中列出的 4 项基本、必要条件。
- 没有一家组织表示，他们支持政府政策的原因仅仅是因为这是政府下达的政策（ii 中列出的目标 3）不仅是草根非政府组织，也包括官办非政府组织以及工商业和专业协会，都有更加深远的目的。
- （iii 中列出的）a 到 n 这几种倡导方式在被采访组织中都能够找到，然而没有一家组织倾向于通过方法 o 和 p（发动大众和发展公民运动）

以下就是这份资料的完整内容：

#### *i) 倡导行为的必要条件*

如果要成为倡导者，中国非政府组织至少需要满足的特征有：

- A. 目的：拥有明确的使命（但不是必须在“使命陈述”中写下来）。我们希望更多的组织将组织使命放在首要位置——也就是说，随着组织越发成熟、经验不断累积，组织使命也许会越来越明确；然而任何情况下，组织都不应当为了在体制中生存下去或为了扩大组织规模而抛弃组织的使命。

- B. 要有一定的群体意识（也可以是“全社会意识”），也就是组织的目标是为某一群体争取利益。
- C. 一定程度的独立性：至少组织使命是很重要的，不会因为他人的意愿而随意抛弃或改变组织使命。
- D. 组织目标不仅限于为某一特定群体提供服务。

也许，某个组织缺乏以上的这些特征（比如说，一家由政府建立的组织，尽管没有明确的组织使命，仅是按照上面的意思办事），然而它也可能幸运的对社会产生了积极的影响；然而，我们也难以将这个组织视为从事“倡导”工作的主体。

另外，对于那些直接提供服务的组织，也可能勉强符合倡导者的条件。因为，这些服务提供者总认为“应该为群体 X 提供 Y 服务”。然而这样一来，所有非政府组织的行为都可以用倡导来解释了（因为所有组织都在含蓄地“倡导着什么”）。“倡导”的意思被泛化了，甚至变成一个冗余的形容词或者分析工具，因为它再也无法帮助我们区分各种组织，或者描述某一类型的活动与方法。

#### ii) 可预见的中国非政府组织的目标与视野

- 1) 为特定群体（比如宠物主人；孤独症儿童家长；老年人；民工；少数民族社区等）直接服务。
- 2) 为“贫困人群”、“残疾人”等“弱势群体”直接服务；
- 3) 协助政府推行政策（原因并非这些组织支持这些政策，而是因为这些政策是由政府颁布的）。

- 
- 4) 除了为特定群体直接提供服务，也通过各种方式表达或改善目标群体的利益。
  - 5) “互助”：通过鼓励互相协助、人员交流来支持、服务特定群体。
  - 6) 在政府明确划定的范围内，对一定观念进行普及和促进，比如有关：人权、法律法规、透明度、责任、民主等。
  - 7) 以社会公正、社会平等、可持续发展等为口号，推动国家经济、社会或政治上的改变。具体行动就是改变政策、权利分配不均等现象，提高人们物质生活水平和美化环境。

- 
- 8) 影响和改变公众行为、信仰或者态度，以便提高公民整体道德和精神。主要采取的措施并非追求对权利、财富分配大刀阔斧的改革，而是使现实“更加完美”。
  - 9) 建设更加强大的国家

蓝色的线表示了这些目的是否反映了倡导行为。根据国际上公认的理解，蓝线之上的几个目的不属于倡导范畴，而蓝线之下的目的则属于国际倡导话语。

红线以下列出的两个目标可能也会使用与国际倡导话语有关的术语和方法。然而，很多国际非政府组织可能难以接受将“精神文明”、“亚洲价值观”也列入倡导话语之中去。

很多组织看起来都具有多维度的特征，因为从一定程度上讲，他们追求的目标不止一个。（比如说，很多一开始仅单纯提供服务的组织也可能进行某种类型的倡导，很多一开始以倡导为主要工作的组织也可能提供服务）。也可能有一些组织，正在从最初的慈善服务提供机构，向倡导者的角色转变。

更何况，在很多时候我们很难明确地指出某个组织的目标就是 6、7 或者 8。之所以造成分辨上的困难，不仅仅因为我们对于组织的观察和了解具有局限性，更因为很多组织本身对于自己的定位拿捏不准。

### iii) 实现目标的手段

- a) 提供服务（比如，为老年人开设非盈利性质的茶社、为残疾儿童开办幼儿园等）。
- b) 培训人员，不仅提供服务，也致力于将服务范围扩大、提高服务质量。同时，也激励更多的服务提供者，包括政府或者非政府的服务人员。
- c) 培训公民的领导能力。
- d) 鼓励具有相同理念和使命的新组织（或帮助现有组织做大做强）。
- e) 通过新闻资讯、研究报告等出版物发展组织的支持者。组织的目的不仅仅是为了宣传自身。
- f) 努力让某些团体积极参与到决策制定的过程中去。比如说，为某一团体争取机会，让决策制定者们听到他们的呼声。
- g) 让“全社会”更加重视特殊群体的需求。
- h) 扮演中间人的角色——此类组织与政府通常拥有较正式的、机制上的或者行政上的关联。向政府报告组织所服务的社群的情况，并将政府的意见告知社群。（比如说，工商业协会就属于这种情况）。这种情况下，组织可以代表其会员，与政府部门进行接触，围绕特定议题进行争取。
- i) 向政策制定者表达正式的、公开的诉求——比如说，向政府提交研究报告、建议书等。
- j) 向政策制定者表达非正式的、不公开的诉求——比如说，通过个人、社会或者商业渠道向上反映意见。
- k) 法律倡导：按照立法程序扩大法定权利的适用范围（比如说有关家庭暴力的法律），以及通过司法程序让这些权利得以实现。
- l) 提高社会对于某一特定领域（艾滋病、吸毒、劳工权利等）的认识，普及相关知识——具体途径包括：宣传信息、教育、媒体等。

- m) 利用传媒或者其他公共渠道曝光特定事件——比如，一家污染严重的工厂、工作上遭遇性骚扰、地方政府的贪污腐败等。
- n) 建立战略联盟——与目标相近的组织及个人发展战略合作关系，共同促进目标群体的利益。
- o) 发动大众参与具体的、单一议题运动（比如通过大众示威的形式）。
- p) 组织某项公民运动——规模较大、共享同样的政治目标。