

# 从环境议题看社会组织政策倡导角色： 基于倡导联盟框架的分析

茅云云

(星环信息科技(上海)股份有限公司,上海 200030)

**摘要:**随着我国对环保问题的日益重视,政府倡导建立党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系,社会组织在环保领域的地位和作用日益提高,政策倡导正逐渐成为环保类社会组织参与环境治理的一种重要形式。运用倡导联盟框架对不同类型的环境倡导型社会组织进行比较,探讨其在不同身份和资源条件下的政策参与逻辑。

**关键词:**环境议题;倡导联盟框架;政策倡导;社会组织

**中图分类号:**X24;C916 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-9303(2021)03-0071-10

近几十年来,随着全社会对环境保护和治理工作的重视,我国的环境治理正在从行政性治理阶段向多元共治阶段转型。越来越多的证据表明,社会组织在社会治理中扮演着重要角色<sup>[1]</sup>。他们不仅提供有效的公共服务,还能进行政策倡导,积极推动相关公共议题进入政府决策议程并取得显著成效。

当前,有不少学者对环保型社会组织的政策倡导进行了分析,但主要是以单组织的政策过程作为研究对象,缺乏主体对比视角,缺少对于不同政策资源、结果路径等的重要性分析。为什么在同样的制度环境下,部分社会组织能够开展有效的政策倡导?不同环境倡导路径及其作用机制有何异同?当前社会组织参与环境

保护的倡导实践,是否可以抽象出一定的环境倡导模式?本文采取的比较视角有利于我们寻找政策倡导的突破口,建立政策倡导的优势路径。

基于政策倡导联盟理论框架,本文将通过对民间社会组织大爱清尘和官方社会组织中华环保联合会的环境政策倡导案例的比较,分析环境政策倡导型社会组织参与政策倡导的动机和条件、与政府合作时所产生的问题与达成决策的逻辑过程,以反映不同类型倡导型社会组织的倡导思路。这一方面有助于验证倡导联盟框架在中国社会组织环境倡导领域的适用性,另一方面也有助于提炼环境 NGO 的政策倡导路径,为其他类似组织进行政策参与提供借鉴。

收稿日期:2021-03-04

作者简介:茅云云(1996—),女,浙江余姚人,星环信息科技(上海)有限公司产品经理,研究方向:社会治理,人口老龄化问题。

## 一、研究设计

### (一) 理论视角: 倡导联盟框架

在有关政策变迁的研究中, 一个重要的课题在于探究政策变迁发生的原因机制, 由此出现了大量的理论模型, 倡导联盟框架就是备受关注的理论框架之一。倡导联盟框架视角下, 政策变迁分析的逻辑体系是由三个互动过程组成的, 分别是政策子系统内部的基于不同信念体系形成的不同政策主导联盟之间的政策互动, 政策子系统外部事件的变动, 以及宏观环境下相对稳定的参数<sup>[2]</sup>。各个倡导联盟的目的在于维持政策子系统内政策的稳定或者将联盟的共享信念转化为实际的政策产出, 从而实现政策变迁。在我国, 通常居于主导地位的政策联盟是以政企为主体, 社会组织主导联盟要想实现政策倡导, 需要进入政策子系统之中, 采取策略影响当局政策决定, 从而进行政策输出。

由于各自的联盟信念较难改变, 政策主导联盟很难从子系统内部进行重大更改, 必须从外部进行更改。因此, 他们首先需要获得政策资源, 利用政策子系统外部事件去补足短期的子系统行动者的限制和资源, 使得自身处于优势地位<sup>[3]</sup>; 其次, 为了服务于组织的需要和身份认同, 一个寻求政策改变的团体将评估政治形势, 并选择一个最能回应其政策主张的场地, 论证其政策的专业性和可行性; 此外, 联盟要推动政策学习, 即确定并回应对于自身信念体系的挑战, 改变其他联盟成员的信念, 从而实现政策输出。

综上, 倡导联盟框架有利于分析社会组织主导联盟如何回应权威部门的政策要求, 结合自身内外部的资源, 采取策略影响当局决定, 从而实现政策倡导功能。基于此, 笔者制订了研究框架(见图1), 通过双案例对比研究, 进一步验证此

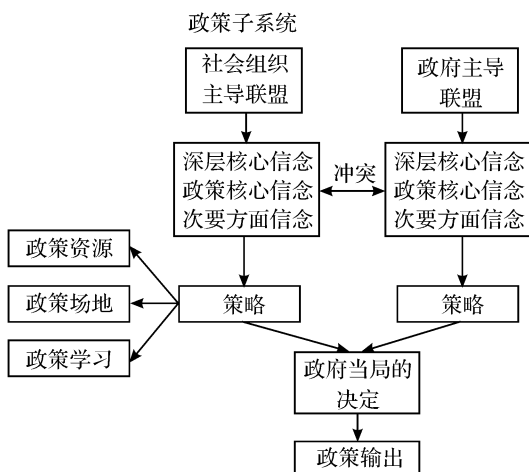


图1 政策倡导研究框架

### (二) 案例选择

本研究选择了两个环保 NGO 组织的政策倡导案例, 即中华环保联合会组织和大爱清尘组织。选取这两家组织作为研究对象的原因是: 第一, 这两个组织类型各异, 根据 Kuhnle 和 Selle 提出的以财务法律控制和沟通接触两个面向为分类依据<sup>[4]</sup>, 中华环保联合会是整合依赖型组织, 与政府沟通接触频繁, 财务上曾接受政府拨款, 法律上被高度控制; 大爱清尘是分离自主型组织, 财务较为独立, 受到法律约束有限。第二, 这两家组织都在环境领域成功进行了政策倡导。这两个不同类型的社会组织在进行政策倡导时均采取了鲜明的路径, 为研究的覆盖面与广泛性提供了可能, 这些路径可以为其他社会组织政策参与提供参考。

1. 中华环保联合会(以下简称“环联”)。这是由中华人民共和国生态环境部主管的非营利社会组织。该组织可以被称作“GOGNO”, 即政府主导型社会组织。在经济上, 环联主要以收取会费和咨询费为主, 也曾接受上千万元的财政拨款, 享受税收优惠。同时, 该组织与政府保持密切联系, 承接政府项目, 并且有大量政府官员在

该组织中兼任要职。

在政策倡导方面,该组织曾与其他环保组织形成 NGO 主导联盟。针对《环保法》草案,他们提交提案,推动增加对社会组织环境公益诉讼的立法,使依法成立的有利害关系的环境组织能够以法律身份参与环境保护诉讼<sup>[5]</sup>。

在政策方面,环联与政府冲突的主要原因是次要方面信念体系的不同。环联认为政府没有足够的精力对环境污染的企业进行监督和惩罚。因此,政府应该赋权环保组织进行环境诉讼,以及协助政府对污染性企业进行监督,提高政府工作效率。在政策成本方面,政府制定新政策授权公益组织进行诉讼的成本远远低于环境违法行为造成的问题成本。但政府认为,管理非政府组织比较困难,且个人或组织进行诉讼程序的成本高昂,只要推动执法团队加强执法力度就足够,因此,两个联盟之间形成观念冲突。但是,这两个联盟的冲突不涉及深层核心信念和政策核心信念,他们主要是在次要方面的信念上产生的关于成本利益的冲突。由于次要体系主要是成本效益比和参与指导原则,不涉及核心利益,因此它们的改变相对容易,从次要信念入手作出让步是社会组织可以寻求的说服政府的方法<sup>[6]</sup>。

2. 大爱清尘。大爱清尘是一个民间草根型社会组织,致力于预防和最终基本消除尘肺病。在与政府关系方面,该组织在资金上独立于政府。从官网资金披露情况来看,其资金来源主要是慈善捐赠。在政策倡导方面,2013年,该组织成功实现了倡议目标——国务院发布了《资源型城市可持续发展国家规划》,明确提出要加强尘肺的防治<sup>[7]</sup>。

该组织主要是由于政策核心信念和次要方面信仰的不同,与政府形成了对立的政策联盟。该组织主导的 NGO 联盟主要包含新媒体、尘肺病人、志愿者及人大代表等,其所面对的以政府为主导的竞争性联盟,主要包括部分政府部门、

煤矿企业等。以大爱清尘为主导的联盟认为,在问题程度方面,尘肺病对人民的生活影响很严重,政府需要保护人民的基本利益。而该问题的产生主要是由于企业不负责任、职能部门没有严肃对待特殊群体的利益,因此,政府应该针对具体问题制定具体的政策。以政府为主导的政策联盟认为,尘肺病是一种相对严重的工伤,问题主要是现有企业工伤政策落实不到位,工人自身缺乏维权意识,所以政府只需要在现有政策体系上进一步完善即可。这些信念差异,导致两个联盟之间产生明显的冲突。

## 二、NGO 的政策倡导行为模式： 机制与路径

### (一) 大爱清尘:公众动员路径

1. 进入政策子系统:依赖组织领导人物与推进信念求同存异策略。倡导联盟进行政策倡导,首先需要进入政策子系统。长期以来,我国政府政策决策体制的相对封闭性与决策主体的单中心主义决定了普通公众想要进入政策子系统、参与政策过程困难重重。而且,大爱清尘防治导向的政策势必挤压企业利益的空间和增加政府出台政策的成本,这导致社会组织力推的治理建议难以被接受和付诸实践。因此,在倡导初期,大爱清尘要提升倡导效果并非易事,在倡议联盟中获取重要地位则更是一个大挑战。组织领导人物是大爱清尘进入政策子系统的重要因素。

尘肺病本属工伤,遗憾的是鲜有企业为尘肺病人担责,维权者大多是弱勢的农民工群体,其发声的碎片性和低度组织化的状态决定了他们的声音很难被政府决策者听到,但这种低度组织化带来的恐慌感可能会导致农民工采取极端行动<sup>[8]</sup>。因此,为保障农民工权益和稳定社会,组织者王克勤凭借中国当代著名揭黑记者和多个

高校的导师的身份,组织维权者、网民、记者等各行业成员,形成一支 NGO 主导联盟,进入政策子系统。

一方面,王克勤作为具有高社会资本的带头人,获得了中华社会救助基金会的认可,也获得了龙头企业——腾讯和搜狐的网络支持,以及广大网友的追随,为该组织获得合法身份提供了条件。另一方面,王克勤意识到政府对于企业环保问题非常重视,他在倡导过程中弱化了对尘肺病人与社会对立敏感议题的激进表达,将倡导中心转移到与社会大环境方向一致的“改善工作环境”“保障工作权益”中去,由“对抗”变为“协作”,缩小与政府主导联盟的信念差距。

2. 获取联盟资源:非政治性范围内动员公众。为了获取联盟资源,大爱清尘将自己塑造成边缘农民工群体的代言人,策略性地调用社交媒体,获得了大 V 和网民的支持,形成公众舆论。并且,大爱清尘把自己定义成为“国家的分忧者和社会难题的解决者”,把自身活动严格限定在非政治性的公益活动范围内,以获得来自官方的政治合法性<sup>[9]</sup>。此外,大爱清尘通过微博获得资金,缓解了短期资金紧张问题,推动了目标的实现。

大爱清尘建立的时期恰逢以微博为代表的中国社交媒体进入了鼎盛期。该组织的成功在很大程度上要归因于社交媒体为其政策倡导提供了舆论场地。在信息传播过程中,大爱清尘将自身定位为“为遭受病痛折磨的农民工群体代言”,从底层境遇出发呼吁公众的参与意识,吸引了大量网民的关注。这些网民也成了该政策倡导联盟的一员,共同进行价值宣传和政策倡导。据不完全统计,仅用一年时间,大爱清尘动员了数万名志愿者在 28 个省(含直辖市)举办 320 场线上线下主题预防宣传活动,近两万人参与线下徒步活动,为尘肺病人发声。这些线上动员对公民可持续地参与集体行动产生了推动作用,也为

政策倡导打下了良好的公众基础。

为了使组织的公共可见度和影响力最大化,大爱清尘采取的主要策略之一是邀请明星人物共同参与。2015 年,演员袁立加入大爱清尘在陕西省的乡村尘肺病家庭调查活动。在调查期间,她通过微博不断发布参与尘肺病活动的所见所闻。在响应政府所提倡的创造“正能量”的环境下,袁立的参与被定义为“一个正积极的公众人物应有的范本”,成功地为大爱清尘吸引了官方媒体的目光。

但是,任何直接的社会动员都很容易被视为对政治制度和社会秩序的挑衅,所以大爱清尘将自身限制在非政治性的公益活动范围内<sup>[10-11]</sup>,它在话语和组织实践中明确地划定了自身行动的边界。比如在话语表达上,大爱清尘管理的所有微博和微信账号发布的内容都不允许出现直接批评政府和官员个人的言论;比如在活动合作上,大爱清尘积极配合当地政府。大爱清尘这种将行动纳入官方主流意识形态的做法,获得了官方媒体对大爱清尘的认可,进而为大爱清尘的发展获得来自官方的政治合法性,从而进一步促进了地方政府在尘肺病防治、对患者的医疗支持以及对企业责任的监督方面更有可能倾向于采取与大爱清尘合作的态度。

除了以上提及的外部系统事件推动政策转变,资金是政策倡导的重要基础。作为慈善组织的重要一环,网络募捐已经成为大爱清尘募集资金的重要渠道。微信上有支付捐助选项,微博上则有捐助链接,这些积少成多的捐赠使得大爱清尘的活动能够可持续化。此外,大爱清尘还获得了中央财政资金支持,如 2012 年获得政府项目资金 150 万元。大爱清尘通过透明的运作机制建立了组织公信力,再通过线上宣传提高曝光度,吸引了越来越多的资金支持。

3. 选择政策场地:结构性参与获得赋权。大爱清尘选择了网络舆论阵地并获取了成绩,但是

线上的非正式讨论很难深入影响线下的政府决策。因此,为了实现实质性的政策目标,大爱清尘需要选择稳固的方式进入正式的政策制定场域,即进行结构性参与,在现有体制框架内论证具体政策倡导的合理性。

王克勤在微博中获得全国人大代表、无锡市人民医院副院长陈静瑜的支持,起草了《关于切实解决尘肺病患者医疗救助相关问题的议案》,在“两会”期间动员更多的人大代表签名。全国人大代表、湖南省工商业联合会副主席谢子龙认可大爱清尘,前往湖南省职业病防治院探访尘肺病人,整合多方意见后提交议案至全国两会。到2017年全国两会时,已持续增加至36个全国人大代表、政协委员提交有关尘肺农民的建议案。

大爱清尘通过集合人大代表等政治资源加入组织联盟,实现了联盟政策的有力倡导,对政府决策产生了显著的影响。时任国家副主席李源潮专门听取尘肺病讲座,中央电视台也专门做了一个近一小时的两会热点节目讨论尘肺病问题。政治系统的态度变化会带来集体行动的政治机会结构和话语机会结构发生相应的变化<sup>[12]</sup>。在接下来的倡导过程中,大爱清尘能够通过这些积累的社会资本、政治资本、制度途径,将自己的主张纳入政治讨论的议程。

4. 打破政策僵局:从模糊迈向清晰。在政策倡导中,经常会面临“政策僵局”,即子系统内部的联盟对当前的政策现状感到不满,没有达成什么时候去做、如何去做的结论。这一僵局背后的主要原因是“信息模糊性”。国家治理现代化的基础是社会事实的清晰化,要想解决国家治理的问题,必须要提供准确而充分的信息<sup>[13]</sup>。倘若社会组织能够明确回应权威部门政策的方案,使得相关政策的目标、实施手段等逐渐从模糊转向清晰,社会组织参与政策倡导所面对的政策情境也会随之转变。

首先,大爱清尘通过大量社会调研提供的证

据,让政府意识到尘肺病的严重性。王克勤带领组织深入各省进行实地调研,如在2014年,大爱清尘发布了国内第一份《中国尘肺病农民工生存状况调查报告(2014)》,获得时任国务院副总理刘延东、全国人大常委会副委员长李建国的批示。

其次,大爱清尘成立了服务于政策倡导的组织。2012年,大爱清尘成立了公共政策研究中心,由相关领域的专家共同研究公共政策和国家立法问题,推动对该问题进行深入的政策分析,为政府政策提供专业的观念佐证。2013年,大爱清尘还成立了外联部,旨在动员各种积极力量,通过制定政策从制度上解决这个问题。

第三,社会组织与政府面对面的研讨会,是打破政治僵局,推动政府进行政策学习的重要一步。2015年两会前夕,大爱清尘举办的尘肺病问题公共政策研讨会,提出了这些年社会调研统计出的问题,将模糊问题清晰化。方案吸引了政府关注,两会期间,举办尘肺农民尘肺病问题公共政策研讨会,旨在落实国务院关于“加快推进重特大疾病医疗救助、支持慈善等社会力量参与”的指示。两会后,地方也着手推动因地制宜地做好尘肺病政策实施,在贵州湄潭成功举办治理尘肺病对策研讨会。

## (二) 中华环保联合会:制度关联路径

1. 进入政策子系统:实现参与式治理目标。针对“企业污染、群众受害、政府埋单”的困境,以中华环保联合会为代表的环保组织认为,环境利益鲜明的公共性、社会性,以及社会组织人员的独立性、与公众联系的紧密性,决定了社会组织在环境治理中的重要性。因此,环联倡导社会组织应该具有提起环境公益诉讼的权利。

环联作为一家政府发起的社会组织,其成员很多都拥有政府工作经历或者是国家退休干部,相比草根组织而言,环联的声音更容易被政府关

注,甚至政府会给他们分配相关的政治任务<sup>[14]</sup>。因此,该组织具有更正式的身份和途径进入政策子系统。同时,环联良好的参与式治理方式更容易被政府接纳。2000年以来,环联代理的环境污染案件屡屡胜诉。但我国环境维权总体形势却不乐观:每年环保纠纷案件有10多万件,但告到法院的不足1%;许多环境污染案件因为立案难、取证难、鉴定难等原因,难以顺利进行法律诉讼;此外,地方保护主义成为制约我国环境执法和维权的阻碍。因此,环境维权亟待走出困境。为帮助环境污染受害者更好地维权,环联在2008年筹建环境公益律师事务所,帮助受害者进行环境维权。

但是,该组织也面临着一些内外部困境,主要表现为政府过度嵌入,导致自身意见不能平等传达、专业性人员配置不足等内部消极层面的问题,以及在环保诉讼中强大的企业利益集团难以撼动等外部消极层面的问题。因此,环联既存在组织地位优势,又面临着诸多挑战。

2. 获取联盟资源:政治联盟可达性体现制度关联。为了构建政治合法性、增加联盟资源,环联主动嵌入政治制度中,寻求政府背书、专业论坛加持、官媒认可以及资金支持,从而增进自身的行动效力。

环联作为官办社会组织,相对于民间发起的环境社会组织,更清晰地建立在既有政治体系之内。特别是它已经和国家环保局建立起挂靠关系,其组织领导者很多来自政府系统,这些制度安排为环境NGO组织向政府输送影响力提供了制度保障。具体而言,环联的领导由全国工商联副主席、生态环境部总工程师、中国工程院院士等人担任;还有包括京东方科技集团股份有限公司等大型单位会员255家;各地各级环保部门的领导大部分是中华环保联合会的理事。强大的“官方背景”以及“企业支撑”的体制优势使得环联具有较高的平台和较强的社会影响力,更容易

有机会影响政府决策。

环联定期举办专业性的环保政策商讨会,其参会者广泛的代表性和学术性,显示出环境NGO组织较强的社会资源整合能力以及政策商讨能力。环联拥有来自中国科学院、清华大学等的一批国内顶级专家队伍组成的环境法律专家委员会。委员会拥有两院院士18名,大大增强了NGO倡导联盟的专业化程度。智库型角色使得环联更有机会为国家环境治理提供信息、技术支持,甚至拟定一些具体规则。

媒体也是环联的主要发声渠道。不同于大爱清尘,环联主要通过官方媒体进行政策倡导。据统计,环联与新华社、人民日报、中国环境报、中央电视台等百余家主流媒体建立了合作关系。这些官方媒体的介入与传播,有利于设置关联性的政治议题,推动环联的政策倡导。

环联的资金主要来自财政支持和会费收取。据报道,环联曾获得政府上千万元的资金支持。由于政府的背书,多家企业成为环联成员,缴纳了大量会费,大大提高了环联的筹资能力。此外,环联作为具有代表性的中国非政府组织,在国际交流与合作方面得到中联部、外交部、民政部和生态环境部的支持,并与国内外环保NGO组织建立广泛联系,有利于多渠道筹集资金。一个拥有充足资源的联盟可以开展更多的社会调研并组建专家智库,促进NGO组织的能力建设,加强政策倡导方案制定的严谨性,从而形成一个良性的发展循环。

3. 选择政策场地:结构性参与获得赋权。相比于大爱清尘,环联可选择的政策场地的数量及其可接近程度会更高。从环联的任职领导信息来看,超过90%的主席团成员都是曾经担任政府要职的官员。因此,他们不需要找到代表进行间接的政治参与。相反,环联能够直接进入政策场地。

社会组织通常会选择结构性参与的方式来

影响政策。环联选择的政策场地是人大常委会,以提交议案的方式进行政策倡导。直接、稳定的政治渠道使得环联的政策建议可顺利抵达高层。如为了给《民事诉讼法》司法解释和《环境保护法(修订草案)》关于环境公益诉讼的条文提供立法建议,环联和自然资源保护协会联合成立了课题组,举办座谈会和收集问卷。此后,环联还组织环保法修正案草案意见征集活动,向38名环境法专家、6名法官、20名律师发出征集意见函,共收到修改意见16份,对35个条文提出修改意见和建议。环联作为主体收集意见和整合意见,不仅汇集了专家的意见,还有利于将该组织自身的意见进行完善和传达。

4. 推动政策学习:从模糊迈向清晰。面对政策僵局,环联也选择了将政策清晰化的手段。政府在政策中提出赋予“有关组织”环境诉讼的权力,这一描述是模糊的。之所以把政策模糊化,是因为政府对于赋予社会组织环境公益诉讼权力这条路径有可能产生的效益和风险是模糊的,政府还没有这方面的实践经验,因此需要经过长期审慎的考虑才能细化政策。为了推动和加速该政策的进程,环联尝试邀请政府、企业及其他利益相关者,向其展现社会组织参与环境问题共治的必要性,指出环境治理问题的严重性,论证实施该政策的成本价值。此外,环联还通过承办环境与发展中国家论坛,借鉴西方国家环保社会组织提起环境公益诉讼的运作模式,与政企联盟成员深入探讨我国多元主体参与环境治理和诉讼的问题。

环联也拿出了具体的调研报告和政策建议<sup>[15]</sup>。他们指出,首先,要准确定位环境公益诉讼的功能。当政府不能实施法律(包括政府实施法律不力等情况)时,社会组织环境诉讼便可以作为“行政机关不作为的消毒剂”,环境公益诉讼应该作为环境行政执法的补充。其二,要合理界定原告范围。我国在构建环境公益诉讼时既

不能无限扩大主体范围,应该将环境公益诉讼的原告范围限定在“其合法权益受到被诉行为侵害或者即将受到被诉行为侵害”的范围内。环联从模糊迈向清晰的做法,使得政策制定者获得了更多社会事实,有利于摆脱政策僵局,实现社会组织的政策倡导。

### (三) 案例总结:环境 NGO 组织政策倡导的困境突围

通过以上分析框架和案例分析,我们可以理解社会组织的身份与行动方式并不一定是成功实现政策倡导的关键因素。本研究尝试将环境 NGO 组织政策倡导路径上的影响因素进行类型化提炼并分别给出应对策略,以期同类 NGO 组织进行政策倡导实践提供参考。

通过上文分析,可以看出大爱清尘和中华环保联合会均采取了“进入政策子系统—获取联盟资源—选择政策场地—打破政策僵局”的路径,而在每一个路径中,也显示出了组织的倡导特征(如图2)。

倡导路径	大爱清尘	中华环保联合会
进入政策子系统	推进信念趋同	参与式治理目标
获取联盟资源	公众动员	制度关联
选择政策场地	人大—结构性参与	人大—结构性参与
打破政策僵局	模糊到清晰	模糊到清晰

图2 政策倡导路径及特征

1. 进入政策子系统:参与式治理基础上推进信念趋同。从以上案例我们可以发现,社会组织进行政策倡导的目标,不单单是影响决策,而是从影响决策到参与决策、再到参与治理的参与式治理全链路。这恰巧契合当下制度层面政府与非政府组织联结过程中的“非科层性的集权关系”的强化背景<sup>[16]</sup>。在社会生活中,权力关系无处不在,人们扩展自主性空间的行动也无时不有。比如尘肺病人不断进行申诉、维权,大爱清尘通过其创始人的高社会资本持续为尘肺病人获取救助资源,推动地方政府联合开展尘肺病农民工救助与尘肺病问题治理工作。

当前,社会组织进入政策子系统具有良好的社会环境和制度支持。在地方政府的职能转型背景下,政府总体上把握国家治理体系的建设,但并不排斥公民个人和社会组织参与治理。社会组织和公民的政策倡导参与既是政治文化发展的必然需要,也是推进政策科学化、民主化、可操作化的必然要求。因此,在许多公共问题上,有必要形成一种建立在信任和规则基础上的相互依赖、持续互动的组织网络,充分代表社会群体的利益和诉求。社会组织的有效参与,也能够实现国家向下联系与社会组织向上参与的联合,在一定程度上形成国家治理体系的闭环。

当然,社会组织参与政策倡导需要遵守一定的原则,即推进信念求同存异,形成与国家的认知共同体,从而避免出现负面效应。政府和社会组织在进行社会治理时具有不同的知识与工具,这也使得国家和社会组织在理解社会问题、评估社会效益时容易由于信念不同而产生冲突。不同联盟信仰系统的弥合是推动政策变迁的关键环节,面对这些冲突,社会组织需要推动政策信念体系的趋同。如中华环保联合会基于实践做倡导,改善其与政府的政策核心差异。为帮助环境污染受害者更好地维权,环联建立环境公益律师事务所,帮助公众进行环境维权。用这种方式帮助政府将政策清晰化、树立政策建立的信心,也弥合了 NGO 联盟内部组织成员的多元化带来的信念分歧,让政府和公众看到了政策建立的必要性。

2. 联盟资源:制度关联与公众动员。联盟资源对于任何非政府组织来说都是至关重要的。在获取联盟资源过程中,案例中的社会组织根据自身身份的特点,分别采取了自上而下的制度关联和自下而上的公众动员两种方式,这两种方式均帮助社会组织实现了目标。

第一,制度关联。在当前我国的制度环境中,社会组织所依赖的资源多为国家掌控,其有

必要嵌入国家的制度,以构建政治合法性并获得行动所需的资源,实现自身使命与任务。根据中华环保联合会的经验,社会组织可以寻求挂靠单位或承接政府部门的行政任务,建立政治关联并提升自身合法性;也可以通过其领导者进入国家机构或党群组织工作或聘用退休官员等方式与国家机构建立联系,增进组织的影响力以实现政策倡导。但是,过强的制度关联和依赖关系会引发社会组织自主性的丧失,进而影响政策倡导的效力以及公众的信任度。因此,社会组织需要采取措施与政府保持适度的距离,减轻这种不确定性对自身的影响。

第二,公众动员。与政府主导型社会组织相比,很多草根组织没有进行合法注册,这可能限制了他们调动资源和进入政策体系的机会。因此,大爱清尘等基层社会组织的倡导工作更倾向于采用非正式的方式,如通过社交网络来动员社会公众。民意是一个在外部事件中容易被改变的变量。因此,对于没有正式途径的草根组织联盟来说,动员公众是一种典型的策略。社会组织主要可以采取发动媒体传播的方式,通过策略性地构建媒体议题、重构话语体系、改变议题的发展方向等方式传播自身理念,影响并引导公众舆论以推动政策倡导。同时,大爱清尘的实践也反映了公众动员需要注重边界,以公共利益和政策边界协商为核心导向,在合法性范围内进行动员。

这两种策略具有共同点,即都是在合法性的前提下通过制度化表达、专业地位构建、发动媒体传播、公众参与的渐进性积累等方式获得政治认可和社会认可。大爱清尘采取策略的出发点是把自身活动严格限定在非政治性的公益活动范围内,在话语和组织实践上把自身行动限定在合法边界内。中华环保联合会由于自身的 GONGO 身份,更是把策略清晰地建立在既有政治体系规定的边界之内,通过建立政治关联提升



自身合法性。如果越过规范性边界,联盟之间的信念冲突将会更加剧烈,从而会产生负面影响。

3. 政策场地:重视结构性参与、开辟新的政策场地。社会组织选择的政策场所,主要是政府意见征集、“两会”等相对稳定的制度内途径。一方面,我国人大代表来源的多元化和代表性,使得社会组织优秀人士能够以正当途径被选举到立法场所。另一方面,社会组织领导者也可作为独立候选人参选人大代表。因此,社会组织能够采取“结构性参与”使自身的声音直接传达到政策制定者的视域内,从而进行政策倡导。

此外,由于组织与代表之间也逐渐增加了表达和沟通的途径,比如“我与代表面对面”等活动,社会组织可以通过人大代表表达诉求、解决问题。可见,社会组织在正式政策场所中的参与权力已经有所增长。

同时,社会组织也可以开辟新的政策场地,如民间智库。专家智库属于公共政策研究机构,它们独立于政府、企业、政党、利益集团,乃至大学,从而可以有更中立的公共利益取向。民间智库能够直接参与基层民主发展的程序设计、公民教育等实践,促进公民权利在政治体制中的实现。社会组织通过与民间智库的合作,一方面,能够使得自身政策倡导更加专业化;另一方面,也能借助民间智库的政治资源向上传达自身的实践经验与政策观点。

4. 政策僵局:推动政策从模糊迈向清晰。在政策倡导中,社会组织经常面临政策僵局,而“推动政策清晰化”可被视作推动政策变迁的有效手段。在我国社会转型背景下,一方面,利益主体需求多元化与差异化明显,地方治理的特殊性普遍存在;另一方面,由于信息分散且存在处理成本的问题,国家很难掌握有关社会事实的全部信息,因此我国政府在制定政策时,会使用宏观性的政策表述,出台一些措辞模糊、语义抽象的模糊性政策<sup>[17]</sup>。

在国家实施干预之前,政策的模糊性会使得社会事实维系在原生态的状态,具有较大的自主性、自组织性和自发性等特点。当需要国家进行干预的时候,政策与社会事实的清晰度就是控制的前提了。此时社会组织可以基于新信息、新经验和新科学技术提出细化的行动方案,以降低政策本身的模糊性,使得政府可以根据清晰完整的政策方案明确政策实施的方式与路径。此时,社会组织可以将具体行动融入政府的政策执行过程中,实现政策倡导的目标。权威部门利用自身行政权威整合各方目标与利益,实施社会组织提出的政策方案以实现其目标。在这个互动过程中,信任能够被逐步建立,推动秩序形成,进而展现社会组织推动社会整合的角色。

### 三、结 论

本文以倡导联盟理论为研究框架,论证了社会组织的政策倡导契合了“进入政策子系统—获取联盟资源—选择政策场地—打破政策僵局”的路径,并且指出了每一个阶段的倡导策略。

一方面,本文论证了倡导联盟框架的适用性。总体来看,当前中国同时存在有利于与阻碍ACF(倡导联盟框架)适用的因素,在一些政治性不强的政策领域,该政策倡导框架是基本适用的。作为研究政策过程以及政策变迁具有潜力的理论框架,ACF应该引起国内学者足够的重视。

另一方面,本文论证了社会组织的政策参与是契合我国当前社会环境的。在公共领域,社会组织有远超出政府能力的需求,作为回应,应试图通过利用第三部门弥补政府缺位和市场失灵来创造公共价值,进行协作治理<sup>[18]</sup>。社会组织与公众的向上参与路径,和政府的向下连接路径应该打通。本研究也期待唤起学者们共同探讨,在政策倡导过程中进行参与式治理的社会组织

如何定位自身角色以及如何发挥向上联系政府、向下连接公众的作用。

## 参考文献:

- [1] BRYSON J M, CROSBY B C, STONE M M. The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature[J]. *Public administration review*, 2006(66):44-55.
- [2] SABATIER PAUL, CHRISTOPHER WEIBLE. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications[J]. *Theories of the Policy Process*, 2007(60):202.
- [3] WEIBLE C M. An advocacy coalition framework approach to stakeholder analysis: Understanding the political context of California marine protected area policy[J]. *Journal of public administration research and theory*, 2007(1):95-117.
- [4] WOLFGANG BIELEFELD. Government and voluntary organizations: A relational perspective [J]. *Contemporary Sociology*, 1994(4):585-586.
- [5] 中华环保联合会. 关于《中华人民共和国环境保护法(修正案)》草案的建议[J]. *中国环境法治*, 2011(2):55-68.
- [6] SABATIER PAUL A, WILL FOCHT, MARK LUBELL, et al. *Swimming upstream: Collaborative approaches to watershed management* [M]. Cambridge: MIT press, 2005:173-200.
- [7] 陆大道. 统筹兼顾 全面部署 资源型城市可持续发展迈入新阶段——《全国资源型城市可持续发展规划》专家解读之一[J]. *国土资源*, 2014(1):10-11.
- [8] 刘炳辉. 高流动性与低组织化——中国社会危机治理的双重挑战[J]. *文化纵横*, 2020(2):47-54.
- [9] 黄典林. 社交媒体与中国草根慈善组织的合法化传播策略——以“大爱清尘”为例[J]. *国际新闻界*, 2017(6):42-61.
- [10] YANG A, TAYLOR M. Relationship-building by Chinese ENGOs' websites: Education, not activation[J]. *Public Relations Review*, 2010(4):342-351.
- [11] HUNG C F. The Politics of China's Wei-Quan Movement in the Internet Age[J]. *International Journal of China Studies*, 2010(2):331-349.
- [12] MCADAM D, MCCARTHY J D, ZALD M N. *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings* [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- [13] 韩志明. 国家治理的信息叙事:清晰性、清晰化与清晰度[J]. *学术月刊*, 2019(9):82-94.
- [14] 林卡, 吴昊. 官办慈善与民间慈善: 中国慈善事业发展的关键问题 [J]. *浙江大学学报(人文社会科学版)*, 2012(2):1-11.
- [15] 中华环保联合会, 国际自然资源保护协会. 民间环保组织在环境公益诉讼中的角色及作用 [R/OL]. <https://www.docin.com/p-2087223871.html>.
- [16] 熊万胜. 合作社:作为制度化进程的意外后果[J]. *社会学研究*, 2009(5):83-109.
- [17] 韩志明. 模糊的社会——国家治理的信息基础 [J]. *学海*, 2016(4):21-27.
- [18] VIGODA E. From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration[J]. *Public administration review*, 2002(5):527-540.

(责任编辑:王新云)