

中国 NGO 对政府的策略：

一个初步考察

□ 赵秀梅（日本东京工业大学社会理工学研究科）

Abstract: As a result of its rapid development in China over the past few years, NGO is now taking shape as an autonomous section independent of the state. What concerns this author is how NGO, by utilizing the various means to remould its relationship with the state, is effectively fulfilling its organizational goal and influencing the government in its favour. This essay will examine the following three aspects of NGO's strategy in dealing with the government: its striving for legitimacy, its utilization of state-controlled resources, and its increasing influence on the government policy. This essay will show that a broad interactive region has actually been formed between NGO and the state in China.

（一）影响政府

出于公民社会组织的天性，中国的 NGO 在适应政治限制和利用国家控制资源的同时，也想尽一切办法尝试进入政府决策过程，影响政府行为。

利用国家提供的制度性渠道进入政府决策过程是一个最直接的方式。人大、政协会议是国家法律规定的公众参与的正式制度。“自然之友”利用其会长是全国政协委员（2001 年成为政协常委）的便利身份，在每次的全国政协会议上都会提交政策提案。成立几年来，“自然之友”在天然林砍伐、自然资源保护、野生动物保护、城市野生动物市场管理、治理城市污染对策、治山与治水等方面向政府有关部门提出了不少建议。然而，绝大多数的 NGO 并没有像“自然之友”这样的有效途径，因此不少组织往往利用社会关系取得代表的同意，让这些代表为它们说话、呐喊，甚至替它们提交提案。北京大学法学院妇女法律援助中心每年在全国性的和地方性（北京市）的人大、政协会议上，都会有至少一个议案，以呼吁大家对妇女权益的重视和保护。该组织的专家委员会中既有全国人大代表、政协代表，也有北京市人大、政协代表。它的议案就是通过那些人大、政协代表来提交。然而，“两会”的一个特点是“大量提案，少量回复”，另外对于多数的 NGO 而言，它们并不具备利用这些制度性渠道的条件。因此，“两会”并不是一个有效参与决策的渠道。

调研还发现一些 NGO 组织采用了比较独特的方式来尝试影响政府。比如，T 组织是一个很有影响的非盈利研究机构。它的领导人说，“作为民间组织，我们没有什么机会直接参与到政府的决策过程之中，但是我们可以通过影响那些可以影响政府决策的人来影响政府的政策”。T 组织每周都要举办一个学术论坛，他们会邀请国家的政策研究部门和被认为是中央高层官员的智囊团的学者官员，以及著名的学者来参加。在这个论坛上，往往会有极为激烈和广泛的讨论。而 H 组织则是通过培训政府官员来尝试影响政府的行为。这是一个为家庭暴力受害者提供帮助的 NGO，它在国际组织的资助下，在天津等地开展了培训警察和政府官员项目。这个项目希望通过培训改变当地政府对于家庭暴力事件的态度和处理的方式，以及帮助警察和政府官员在处理家庭暴力案件时，避免对受害者的二次伤害。

案例显示中国的 NGO 还尝试通过发动广泛的社会参与来影响政府决策。这些活动有这样几个特征：（1）被动员的人很多；（2）媒体被动员，并发挥了巨大作用；（3）持续时间长；（4）形成了一定的公众压力；（5）NGO 最初达到国家的最常用办法是给国家有关领导人写公开信，或者是通过私人关系向相关领导转达要求；（6）不会直接对抗政府，而是请求政府采取行动。即使在政府反应缓慢或者没有作出反应的情况下，NGO 也不会采取比较激烈的方式（诸如通过公众集会）来公开要求政府。下面是两个比较著名的案例。

保护滇金丝猴 1995 年 12 月，在云南省林业厅从事野生动物摄影工作的奚志农向

“自然之友”反映，滇西北的迪庆藏族自治州德钦县正准备对该县境内近百平方公里原始森林进行商业性采伐，这将危及栖息林中的约二百只国家一级保护动物滇金丝猴的生存。

“自然之友”马上通过各种渠道向有关方面和媒体发出呼吁。奚本人的信被“自然之友”的一名理事唐锡阳通过私人渠道转给了当时的国务委员宋健。而后，经过内部讨论，“自然之友”发出了“支持奚志农，保护滇西北原始森林”的呼吁书，并将之送达当时的姜春云副总理。同时，通过“自然之友”及其网络的动员（当时“自然之友”会员中有超过100人是媒体工作人员），北京的媒体开始对滇金丝猴困境及其相关活动进行了广泛、详细、持久的报道，这引起了公众特别是北京高校学生的极大关注。紧接着，北京林业大学的学生开始为滇金丝猴进行烛光守夜活动，其他学校的学生环保社团也纷纷响应这一行动，几个大学的学生环保社团就保护滇金丝猴联合举办了活动。年轻学子对滇金丝猴的关注直接导致了“大学生绿色营”的产生，这也把保护滇金丝猴的活动推向了一个高潮。

可能是由于媒体的广泛报道和公众的广泛参与，尤其是高校学生对这一活动的热情，该事件引起了中央领导人的重视。根据“自然之友通讯”，“姜春云、宋健同志以及林业部、国家环保局领导都十分重视这一事件，很快对奚志农的信件以及“自然之友”的呼吁书作了肯定的批示。云南省领导根据姜春云副总理的批示，就制止破坏西北原始森林的问题做出了决定。”滇金丝猴的栖息地暂时被保住了。

保护藏羚羊 藏羚羊是生活在我国青藏高原可可西里地区的国家一级保护动物，被《国际濒危物种贸易公约》列为最需要保护的物种之一。由于国际非法市场上藏羚羊绒制品价格极高，以致不法分子在暴利驱使下对藏羚羊进行疯狂偷猎。一支由当地人组成的保护藏羚羊的组织“野牦牛队”曾经在可可西里地区开展反偷猎的活动，但是由于设备和资金的困难，无法开展有效的工作。

1996年起，一些“自然之友”的会员到可可西里地区搜集有关藏羚羊的信息。1998年，“自然之友”与世界自然基金会和国际爱护动物基金会等几个世界性非政府组织的北京办事处以及香港的几家组织，针对藏羚羊问题进行了多次会谈，探讨如何支持救助藏羚羊的行动，并听取了香港有关机构的意见。但是由于缺少政府的参与，没有达成可行的行动计划。而后，“自然之友”改变了策略，在1998年9月，“自然之友”和《中国林业报》联名邀请野牦牛队队长扎巴多杰到北京，其路费、在京的食宿和活动由“自然之友”负担和安排。在“自然之友”的多方努力下，扎巴多杰得到国家环保总局和国家林业局向有关部门汇报了工作，并访问了世界自然基金会和国际爱护动物基金。“自然之友”还安排他和媒体见面，并协同高校的环保组织在北大、北林大、北轻工等高校组织了多场报告。1998年10月，“自然之友”会长梁从诫在会见正在中国访问的英国首相布莱尔时，向他提交了一份要求英国制止其国内非法藏羚羊绒贸易的公开信，要求他支持中国对藏羚羊的保护活动。次日，布莱尔即回信表示同情和支持。扎巴多杰的北京之行和布莱尔的回信激起了国内国际媒体的广泛关注，大量的个人和组织开始参与到保护藏羚羊的活动中。1999年2月，“自然之友”就保护藏羚羊问题给国家林业部提交专门报告。这些活动都直接促成了国家林业部于1999年4月发起的旨在打击偷猎活动的“可可西里一号行动”。然而，由于地方不同政府部门之间的利益冲突，并没有达成一个持久的行动。

1999年8月，17位曾经在可可西里实地采访采访过的记者联合上书当时主管环保的国务院副总理，要求政府采取措施保护藏羚羊。2000年初，环保志愿者组织“绿色北京”联合多家商业网站组建了“保护藏羚羊网络联盟”，到2000年底，共有150余个网站加入了这个网络联盟。2000年初，北京20余个高校的学生环保社团联合在北京27所高校举办了拯救藏羚羊巡回展，而后该巡回展在天津高校继续举办。从2000年初到2001年的北京申奥期间，保护藏羚羊运动进一步发展，野牦牛队的几名成员被邀请到北京，“绿色申奥，拯救藏羚羊”成为保护藏羚羊运动一个口号。但是由于种种原因，野牦牛队被解散，有效保护藏

羚羊的措施并没有被制定，盗猎藏羚羊的活动也没有得到有效的遏止。

围绕保护藏羚羊，形成了一个广泛的社会参与，其规模和范围远远超过当时的保护滇金丝猴运动，但是它的实际的效果和作用不明显。从中可以看到，政府并不必然地回应公众的诉求，无论公众诉求的社会影响是否很大。也就是说，虽然 NGO 通过发动广泛的社会参与形成了一定的社会影响，但是这并不一定必然地对政府形成有效的公众压力。对于公众诉求的某个社会问题的解决主要还是取决于政府的意愿，而不是双方协商的结果，更不是公众压力所致。

（二）监督批评政府

面对强大的国家，中国的 NGO 也在努力地寻求监督和批评政府的有效途径。“自然之友”的会长说，“作为一个 NGO，发挥监督者的功能也是我们的使命。能不能、敢不敢真正监督政府，对政府提出实质性的批评和建议，是独立 NGO 和由党政机关衍生出来的 NGO 的一个重要区别。‘自然之友’一直尝试在这方面开辟一条可行之路。”（Gluckman, 2000）。案例显示，中国的 NGO 正在尝试着突破监督倡议政府的界限。下面就是一个较为典型的案例。

B 市政府为了防止引水渠道漏水，对一个 102 公里长，具有 35 年历史的旧渠道进行重建。这是一个花费约 11 亿人民币的项目，需要用水泥把原来的渠道矫直砌好。环境保护者认为该项目没有经过环境影响评估，违反了国家的有关规定，而且原来的渠道已经成了一个支持多种野生生物的活系统，而渠道渗出的水可以帮助维持地下水位，重建会带来严重的生态问题。

早在 2000 年初，环保组织就发起了一个反对这个项目的媒体运动，然而并没有起到什么效果。2000 年秋，这个重建工程部分完成。为了阻止这一项目的继续实施，B 市的三个环境保护 NGO 决定联合起来组织一次与政府的公开对话。经过三个 NGO 的多方努力，B 市政府确定由一名副市长出席与 NGO 的对话活动。2001 年 3 月，三个 NGO 联合与 B 市副市长的对话得以实现，它将 NGO 反对该项目的活动推向顶峰。其中一个 NGO 的领导人称这个对话为“交锋，一场与政府面对面的交锋”。

NGO 对这个对话进行了精心的准备，它们邀请了很多与自己持相同意见的记者、水资源和规划方面的专家参加这个对话。据说，当副市长和市水利部门的官员到达会场的时候，看到如此多的反对者而感到非常惊讶。出席对话的副市长说，也有很多同意支持该项目的专家，但是他们没有得到邀请。针对 NGO 的质疑，副市长辩护说，该项目是为了解决 B 市的缺水问题，强调要从全局考虑 B 市的水资源。他还说，该项目遵守了市有关部门的环境影响评估程序。

这个对话持续了近 4 个小时，涉及到了很多其他的环保议题。对话中，发生了一些不愉快，一个 NGO 的领导人批评市政府对古文化遗迹保护不力，城建不惜破坏古迹。但是，遭到副市长否认。该 NGO 的领导人则当场拿出了照片，这让副市长感到很尴尬。当一个大报的记者再次质疑 B 市长的环保政策时，副市长大怒，并且警告记者没有允许，不得报道这次会谈内容。事后 B 市各大报纸均收到通知，要求不得报道这次对话。而对话的组织者和几名参与者也被以围攻市长为由，被状告到他们的工作单位。

这显然不是一个成功的对话。它显示国家对社会仍然有着绝对的优势，面对公众的压力，政府并不愿意和公众妥协以达成一致意见。另外，虽然 NGO 代表社会与政府进行讨价还价的意识已经很强，但是政治制度环境限制了其能力。在目前的中国，国家和民间组织两方面的力量还非常不对等，利用民间压力影响政府的决策还不会很有效，西方意义上的公民社会空间在短时间内还难以形成。

（《开放时代》2004 年第 6 期）

赵秀梅，《开放时代》，2004年 第6期



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>