



CHINA DEVELOPMENT BRIEF

中国发展简报

China Development Brief

57卷

北京公旻汇咨询中心 编

www.cdb.org.cn

癸巳
春
2013年

时评

警惕“公益大跃进”等几个发展中的新问题

专题

公共倡导的兴起呼唤公众参与制度化回应

公共倡导在NGO业界的兴起与发展

多元化公共倡导手法的应用与差异

捍卫权利的艺术与技术：从亲历美国官民互动看NGO倡导

关注

2013年基金会的“三粒小火苗”

鲜活的生存之道：北京太阳村印象

研究

中国NGO正在走出“小圈子”

域外

重获想象力：在英伦学习发展研究



D632-55
2010/57

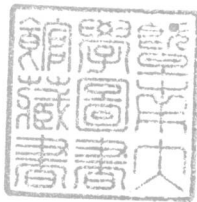
阅 览

2013年 春 No.57
www.cdb.org.cn

中国发展简报

CHINA DEVELOPMENT BRIEF

北京公旻汇咨询中心 编



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

《中国发展简报》(中文)由北京公旻汇咨询中心编写,结合其网站(www.cdb.org.cn)为NGO的行动者和关注NGO的公众提供实时的有关发展问题的资讯、报道,刊载NGO自身发布的信息,并发布相关咨询意见和研究成果。北京公旻汇咨询中心还有选择地参与某些领域NGO的倡导行动,希望这些行动有助于改善NGO的总体生存空间和法律环境。

读者对象: 社会发展及NGO领域工作者,社会公众。

责任编辑: 龙 文

责任出版: 卢运霞

特邀编辑: 沈 明

装帧设计: 刘天印

图书在版编目(CIP)数据

中国发展简报. 第57卷/北京公旻汇咨询中心编. —北京: 知识产权出版社, 2013. 4

ISBN 978-7-5130-2043-5

I. ①中… II. ①北… III. ①社会工作—中国—丛刊 IV. ①D632-55

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第090232号

中国发展简报(第57卷)

Zhongguo Fazhan Jianbao (Di 57 Juan)

北京公旻汇咨询中心 编

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸桥马甸南村1号院

邮 编: 100088

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 箱: bjb@cnipr.com

发行电话: 010-82000860转8101 / 8102

传 真: 010-82005070 / 82000893

责编电话: 010-82000887 82000860转8123

责编邮箱: longwen@cnipr.com

印 刷: 北京市凯鑫彩色印刷有限公司

经 销: 新华书店及相关销售网点

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 5

版 次: 2013年5月第1版

印 次: 2013年5月第1次印刷

字 数: 100千字

定 价: 30.00 元

ISBN 978-7-5130-2043-5

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

本书获福特基金会和全球绿色资助基金会资助

主 编：刘海英

主任编辑：郭 婷

研 究 员：付 涛

行政支持：张耿瑞 任广阔

北京公旻汇咨询中心

电话：+8610-6407 1400, 8402 5759, 8402 2532

传真：+8610-6401 7737

电邮：office@cdb.org.cn

地址：北京东城区北河沿大街嵩祝院北巷钟鼓胡同15号

邮编：100009

网址：www.cdb.org.cn

当公益遭遇潜规则

我们因何暴走？

因为理想，因为爱情，

因为信念，因为了解。

无论我们的地位有多么悬殊，我们的财产有多么悬殊，我们无非都是一样在路上行走。

这是上海公益事业发展基金会（联动）推出的“一个鸡蛋的暴走”公益筹款活动导语，参与者需在12小时内走完50公里，并游说周边朋友为其暴走行为捐赠善款，用于为贫困地区儿童每天提供一个鸡蛋。这个疯狂、好玩又感人的快乐公益创意落地后，很快激发了公众的参与热情。2011年首届活动122支队伍逾千人参加，募资近68万元，到2012年第二届活动，参加队伍增加至208支队伍，参加者2 000多人，募资237万多元。从第二届活动起，“一个鸡蛋的暴走”转型为平台性筹款活动，在延续先前活动的同时，联动还采用了创新方式征集儿童类公益项目并提供资助，让捐赠人参与决策善款流向，提高项目的规范透明度。“一个鸡蛋的暴走”迅速成为一个具有影响力的公益品牌。

今年4月20日，第3届活动的400支队伍约2 000人，也将在路上行走。但活动前网友在微博上曝出部分队伍被取消资格，此事件引发了轩然大波。

辟谷济善团队在2月4日经过抽签和公证程序，共有8支队伍正式获得参加资格。随后启动了相关的组队和筹款活动，并将先期筹到的款项打入联动账户。3月下旬，该团队却突然被联动通知取消参加资格。这对曾连续两届参与“暴走”活动，并因表现不俗而获得联动颁奖的辟谷济善团队而言，无异于晴天霹雳。辟谷济善团队成员以定期辟谷的方式从事慈善活动，用省下的生活费捐助受困者。

辟谷济善团队与联动进行了多次沟通。网友因韬披露，得到的答复，包括“活动人数太多”、“上级单位说你们的队伍有敏感词”、“没有书面通知，也不做公开说明”、“如果你一定要理由，就是联动的潜规则”等。在辟谷济善团队看来，这些答复均含糊其辞，不具说服力。在4月8日晚最后一次联动组织的队长见面会上，辟谷济善团队陈述了自己的观点并表达了诉求，呼吁联动公开道歉并恢复其参加资格。他们还出具了律师函，表示如果不能达成上述结果，将通过法律途径维权。到4月15日双方商定的最后答复期限，联动仍然保持沉默，辟谷济善团队最终按计划向法院起诉。辟谷济善的“步步紧逼”，考验着联动的立场站位以及处理危机的智慧和能力。

关注此事的网友和业界人员众说纷纭。有观点认为，联动也是受害者，是被隐在幕后的干预者潜规则了。有网友从“顾全大局”的策略出发，认为被潜规则的联动如果起而抗争，会成为“烈士”导致整个活动泡汤，因此有必要做出妥协。而网友@平璋9则回应：“今天因为压力，你可能取消我们的资格；明天因为压力，可能不按公平的程序，将公众的钱转给红会；后天就会因任何原因使公益的规则走形。”@平璋9发出追问，“正是太多的‘顾全大局’，才有现在这么多的社会问题。”让人感受到草根公益者面对现实困境不妥协、不放弃的坚韧、执着与锐气。网友@因韬同样质疑，“以‘独立’、‘草根’和‘民间’来自我定位的联动，你可曾为我的离开而抗争？”他们坚持，公平、公开、公

正，是公益行业不可触碰的底线。

公民社会的成员是推动社会变革的公益共同体，但在遇到一些需要价值判断的问题时，由于站位（定位）、处境和行事策略的不同，或者价值观存在差异，就可能出现分歧，产生分化。

作为公益生态链上的重要一环，联劝定位为草根支持，承担着对接政府和草根NGO的功能。左手政府右手草根，是基于两方的信任。草根的热情参与成全了联劝的影响力，也为政府带来了社会管理创新的政绩。同时，活动规模和影响力的扩大，也会使政府增加了担心而变得谨慎。联劝作为“夹心饼干”，有着草根没有的“风光”，但“在体制内做事”，背后的难言之隐和尴尬也许并不为人所知。假设“幕后黑手”的操控一说成立，面对潜规则，联劝在策略上可能更希望通过牺牲“细节”而“顾全大局”：否则如传言所预测的，可能意味着活动的整体取消，丧失已经拓展的空间；但隐忍和妥协，也意味着联劝需要面对草根的诉求，承担质疑并损伤部分公信力。

联劝的主要发起方，恩派公益组织发展中心主任吕朝在2009年曾发表文章《净土和江湖》，告诫希望进入公益圈的新丁们，NGO并非净土，NGO是个江湖，泥沙俱下，鱼龙混杂。在江湖里混，必然是台面上的明规则与台面下的潜规则并行。信奉理想和公平正义的NGO人，需要直面这个现实。

而NGO圈外的社会环境，是一个更大更复杂的江湖。公益的理想和普适规则，更会受到社会潜规则的挑战。在公益的江湖，纯粹的理想情怀尽管可贵，但往往被现实的江湖，被变通、妥协和周旋之举碾得支离破碎。一些公益价值的是非原则和底线，面对现实的逼仄，很容易被模糊化，并演变为不同的应对方式。这次事件提醒人们，公益是一种社会变革，不是请客吃饭，不是鸟语花香，公益是面对现实问题的真切触碰和冲撞。

行走在江湖，透明的天花板随处可见。在现实的环境下，如果将“幕后操纵”理解为一种“不可抗力”，也许联劝的难言之隐能够让人产生同情。面对不可抗力，每个机构都有自己的局限，只能做力所能及的担当。与潜规则背后的真相同样重要的，是面对潜规则的应对原则。这关乎智慧、策略、勇气和担当，是冒着成为“烈士”的风险赢得尊敬，还是“顾全大局”让整个活动得以继续。正如网上讨论所表明的，不同的人有不同的答案。在公益的大旗下，有不同的角色，不同的站位，多元化将是公民社会的常态。

假设“幕后操纵”是这次事件的起因，那么这恰好暴露了有关部门在“维稳”和依法行政中存在的问题：正是因为有关单位行事诡秘，不能将自己的行为置于透明法治的框架下，担当起自己的责任，才让联劝背负这个黑锅。初生的公益事业还很脆弱，事件的关联方，包括联劝与草根机构，谁都伤不起。

2012年11月，反歧视机构——南京天下公起诉苏州一家酒店违约，单方终止会议服务合同。今年3月，当地法院判决酒店方败诉，向天下公返还定金并赔偿损失。法院并未采信酒店方所称，警方“维稳”是导致终止合约的不可抗力的理由。媒体评论说，这可能是因警方“维稳”导致酒店违约官司中，中国公益机构获得的第一份胜诉判决。

可以预见的是，随着公益政策环境的改善，会有越来越多的公益组织和公益活动高调进入公众视野，也意味着政府相关部门在社会管理（包括“维稳”）活动中，亟需提高规范化和透明化的行政能力。就算是出于“维稳”的目的，公开出来又有什么为难的呢？

现实中的公益，尚不是理想和信念构筑的净土，是需要去澄清的江湖。

目录 I CONTENTS

时评	警惕“公益大跃进”等几个发展中的新问题	1
专题	新时期多元化公众倡导	
	公共倡导的兴起呼唤公众参与制度化回应	4
	公共倡导在NGO业界的兴起与发展	8
	多元化公共倡导手法的应用与差异	14
	捍卫权利的艺术与技术：从亲历美国官民互动看NGO倡导	21
关注	2013年基金会的“三粒小火苗”	25
	我为什么走上NGO之路	29
	鲜活的生存之道：北京太阳村印象	33
	少数民族地区NGO生长图	35
研究	中国NGO正在走出“小圈子”	38
	公民社会组织注册的期望和现实：四川和云南两地艾滋病社区组织研究 ..	46
	非营利组织在促进农村教育中价值几何	51
	草根公益发展：依托基础人群，善用基层资源	53
工具	积极教育方法：建基在儿童权利与责任基础上的探索	58
域外	重获想象力：在英伦学习发展研究	61
	信任创造“社区意识”	66
专栏	在中国，当我们谈论企业社会责任时我们谈论什么	68



警惕“公益大跃进”等 几个发展中的新问题*

◎ 杨团

2008年以来,中国公民社会组织发展很快。这不仅来自全民抗震的推动力,也有国际的因素。2008年国际金融危机以后,中国在国际上的地位大大提升。这地位的提升也投射到公益领域,加之国际社会对中国非营利组织的支持,也从一般的项目支持转向更广泛的多方支持。例如网络建设、能力建设等,推动中国更快地融入国际社会。这都是在近几年公益界的新现象。

国际、国内还有一个明显的趋势,那就是大众公益网络时代的到来。微博的兴起,引起中国公民以个体为单位、无门槛地自发进入公民社会的建设浪潮。

中国公民社会的建设首次出现非组织化的人自为战的方式。公民在微博上主动表达自己的意见,无论赞同、反对、倡导、呼吁、鞭挞,都是自己的自愿选择。这种前所未有的开放空间导致一呼万应的事情少多了,多种声音、多种观点出现了。这是非常好的态势。中国公民终于有了一个自由释放自己的思想观点的出口,这就是微博。公众用微博自由发声,这大约是微博的发明者没想到的吧?还有,通过微博了解公益,通过微博捐赠,甚至用捐赠作为选票,捐给谁,就是投给谁的票。这种现象也是以往从来没有出现过的。



杨团: 中国社科院社会政策研究中心副主任、研究员

* 该文系作者在2013年初中国民促会有效性网络会议上的发言,并经过重新整理。



这样一个大众公益网络时代带来了许多新气象，同时也产生了大量的新情况、新问题。

对“公益大跃进”缺乏认识和警惕

近两年，多个地方政府开放对民间组织的无主管登记注册，并且将公募资格也放开给部分民间组织。大量的民间非营利组织纷纷提出登记注册申请，原来以工商登记方式以及未正式注册的组织，都随着政策的开放而冒出来；还有一些全国性组织要发展基层组织，例如红会、慈善会这种大牌组织，纵向发展的链条很长，甚至乡、村都有红会和慈善会。特别要提出的是，即上海恩派创造的公益孵化器模式后，全国各地的政府纷纷学习，建设了200多个各级政府办的公益孵化器，大有公益界进入大跃进时代的势头。其实，从近两年登记注册的非营利组织数据看，增长率不算高，不过，在公益事业发展上，到底用什么方式才能促其健康成长，却是一个需要认真对待的问题。

我所说的“公益大跃进”，指的是对公益事业发展的客观规律陷入盲区，盲目追求公益生产的效率，对于因此而产生的问题缺乏认识和警惕。例如，2012年发生的儿慈会（中华少年儿童慈善救助基金会）小数点事件。事件发生时，儿慈会成立才两年零10个月，却有了好几亿捐款，而工作班子才10多人，还是以退休老干部为主。无论退休者还是年轻人，都以志愿者心态去工作，工资拿得比市场水平低不少，几乎没有专业团队，却要管理这么多的钱。而且，缺乏层级管理的规则，高级管理人员做初级工作，结果就出现财务数据多敲出一

个零的状况。还有，管理这么多钱的一个大基金会，理事会结构不科学，没有专业人员，导致出了问题也无人发现。

儿慈会事件反映了以“公益大跃进”和以志愿者方式管理专业组织这两种错误思路共同作用的后果。有批评者说儿慈会是官办机构，真实的情况恰恰相反，儿慈会才真是个民间NGO，在业界有很好的口碑。但就是因为“公益大跃进”，快速、超常规地成倍增长，又不按照专业规律办，才出了这些问题，这使得它为社会服务的有效性大打折扣。不仅儿慈会，难道其他的组织就没有同样的思想和做法吗？不要以为只要我是做公益的，我做的所有的事情就都是对的，别人一批评就觉得很委屈。

政府直接插手慈善活动的势头不减反增

政府之手伸向慈善组织是从2006年全国掀起慈善风暴开始的。为了体现慈善是社会保障的组成部分，各地政府以下文件的方式推动慈善捐款工作，要求将捐款汇缴到各地慈善会。结果，地方慈善会成为政府直接募捐的收银袋。有的地市的政府甚至还要求慈善会收的捐钱要先交回给财政，用钱时再写申请下拨。有人说政府直接插手慈善是源自2008年汶川抗震，其实比这还要早两年。

现在这个模式已成昨日黄花，最近又出现新的情况。2012年2月，国务院宗教事务管理局联合其他部门出台了一个宗教慈善方面的文件（《关于鼓励和规范宗教界从事公益活动的意见》）。同年9月发起了一个“宗教慈善周”活动。这个慈善周募集2.5亿元。而这些钱现在放

把NGO工作搞上去！



在国务院宗教管理局财务那里。据说要等他们出具体办法才能使用。还有，这两年宁夏政府做“黄河善谷”，以慈善的名义做开发区，给企业免税，而后要求企业给慈善捐款，这是在土地财政的基础上加上一个慈善财政，来保经济增长。

还有一个听起来像天方夜谭的做法，但实际上真有那么回事。国有资产管理局让国企认领贫困村的方式支持新农村建设。让华润集团认了六个希望小镇，大约花了五六个亿。而一个小镇也就是一个新农村，它有多少人呢？大约200多户，千把人。这就花掉一个亿？那可能还真不如把钱分给农户的效率更高呢。而华润成为全国典型，国有资产管理局要求所有大型国企都向华润学习，都要认领农村。结果，这两年就出现国企与地方政府合作建样板村的新模式。这就是国有企业的公益慈善事业。而政府认为要求国企做慈善是自己的责任。显然，中国的慈善公益事业照这个思路做下去，方向就走偏了。慈善的民间性、自主性越来越被政府的强制性、行政性所替代，而越来越趋向于成为政府进行经济与社会管理的有力工具。

草根NGO的资源捉襟见肘

目前看，草根NGO虽然长出来一大群，但是资源来源困窘不堪。原来的“洋奶”吃不上了，而政府购买服务的资源又难拿到，本土基金会的支持也很苛刻。尽管政府购买社会组织服务在2012年有了不少的进展，比如中央财政拨了两亿人民币，2013年增加到三个亿，但是政府购买服务中存在着非常多的问题。不仅

在机构、项目的选择上没有一个真正公正的规则，有政府背景的组织拿得到，真正的草根没关系拿不到，还有很要命的一条，是政府的资助里几乎没有人工成本，真是只让马儿跑，不让马儿吃草。结果拿项目越多的组织和机构，人工成本的缺口就越大，经济就越拮据。政府资助中的苛刻性以及评估中的问题，迄今还没有很好地梳理，这种情形下，政府购买服务越扩大，问题就越严重。

海外援助中的新问题

中国政府的对外援助已经开始考虑启用社会组织，比如对于非洲的援助，已经对红十字会提出要求，红十字会也主动与商务部、外交部联系，以民间外交方式援助非洲。中国青基会做中非希望工程，扶贫基金会在苏丹建医院，都已经开始做。不过，其中的一个方向性问题是民间外交大都用的是行政化方式，捐物资设备，把东西往那里一放就算完了，没有在当地社区、在贫困的农牧民中间建立起真正帮助他们的可持续的做法，没有帮助他们建立当地的社会组织，帮助他们自己站起来。中国非营利组织的有效的经验、做法和方式并没有通过对外援助进入这些地区。随着今后中国国际地位的提升，民间外交的分量将大大增加，如果我们的对外援助还是过去那种政府化、行政化的方式，中国对外援助的有效性一定会大打折扣。

以上问题是这两年中国在国内外形势巨变和经济社会快速成长中发生的，都是推动中国公民社会成长中突出的新问题，必须认真面对。



赵丁导演在汶川参与“感恩的心”救助

公共倡导的兴起 呼唤公众参与制度化回应

◎ 付涛 郭婷

2008年5·12汶川地震之后，中国公民社会开始发生重大格局性变化。NGO的法律和社会环境、合法性、资源（资金、人力）来源、关注的议题和行动策略、项目运作方式等多方面都发生了很大变化。政府社会管理创新驱动下对NGO管制出现松动，各地相继出台政府采购的鼓励措施。2004年《基金会管理条例》为私募基金会的兴起打开了空间，中国公民社会增加了在国家意志之外的本土资源和支持。在公民社会内部，来自企业、政府的新力量使得公益圈在资源来源、行动策略和创新理念等各方面更为多元化，出现了从研究（智库）、资助方（基金会）、NGO的能力建设支持机构、企业CSR咨询到草根行动组织等进行行业细分的态势，上下游分工的公益产业链概念也被提出。

在这样的背景下，NGO业界出现了强化问责和透明度、提升公益慈善的专业化和服务效率等话语和行动，并渐次成为NGO发展的主流趋势。与此同时，倡导功能发育方面，在继续以传统的“与政府建构良好关系和沟通渠道”之外，不少NGO从“权利视角”出发，以公共施压和适度挑战为手段，以媒体以及新媒体等技术手段为传播工具的公共倡导理念和行动，也成为越来越清晰的一个面向。

NGO业界之外，伴随着社会空间的扩大和政府推行依法行政、信息公开等法律环境的改善，公民社会出现了多元化的倡导性声音和行动者（包括公众自组织的集体维权行动和抗争），他们代表环境或弱势群体利益与政府和企业进行对话，甚至提出挑战，试图改变引致权益损害的不公平、不合理的权力关系，推动

政府改善政策,约束企业不当行为,凸显出社会对政府和企业的问责期望。

公共倡导与公众参与

迄今为止,有关“倡导”一词(advocacy, advocate)的定义和分析,在各国学术界以及公民社会行动领域众说纷纭。^①根据美国非营利倡导资源库(NPAction)的定义,倡导是个人或组织旨在影响公共政策和政治、经济资源分配以及社会结构与制度的政治进程,倡导可以由道德、伦理或信仰激发,也可以仅仅出于保护个人权益的诉求。^②在全球消除贫困联盟(GCAP)—中国网络组织资助社会资源研究所(SRI)于2012年10月出品的《公益组织倡导手册》中,将倡导定义为:“倡导是普通公民,尤其是弱势和边缘群体认识并运用自身的力量,参与到与自身相关的法律、公共政策的制定过程中,以改变不公平的待遇,实现正义和有尊严的社会。”

由以上定义来看,普通公民和组织都可以成为倡导的主体性,而后一定义更为强调公民尤其是弱势和边缘群体的主体性,认为公民团体或者说国内的NGO,应视为普通公民的集合或者说公民利益的代理者。这些定义也强调了倡导旨在改变政策、制度以及相关的权力关系,并以公民(尤其是弱势者/权益受损者)的参与为特征。

就倡导的方式而言,中国发展简报于2006年发布的《非政府组织倡导在中国的现状》做了以下分类:“法律倡导、人权倡导、政策研究倡导、基于某一支持者群体的倡导、运动型倡导、社会运动倡导、游说与直接交流。”^③其中有些方式,如运动型倡导、社会运动倡导,主要在公共空间中生发、开展,而法律倡导、政策研究倡导,更偏向于为专业人士和专业机构采纳并在体制空间内进行,其他倡导方式,可能两者兼备。不同策略和议题下的倡导

行动和策略,具有不同程度的对抗性和张力。

结合以上分析和目前中国倡导环境,我们认为,当前的公共倡导是指公益组织、公民个人(包括弱势群体和边缘群体)以及以公共利益为指向的媒体等群体,通过各种传播手段发声,制造、传播公共事件,并产生公众影响力,从而对政府的公共政策与资源分配、企业的社会责任履行以及既有社会文化和社会结构形成压力乃至促成改变的过程。

这一定义明确了公共倡导的主体、具体的针对对象以及希望达成的目标。需要说明的是,在这一定义中公共倡导的对象,除了权力者(政府和企业),公众也涵盖在内。这一提法与西方和国内部分倡导的对象定义有所不同,如GCAP认为公众教育或公众动员只是倡导的一种手法,公众并非倡导对象,强调对公众的倡导会消解对政府的诉求,例如部分环境教育会客观上将环保的责任推到个人和家庭身上,从而回避政府对保护环境应承担的职责。^④但在当前中国公民意识尚未健全的背景下,在部分领域如针对乙肝/艾滋等弱势群体的歧视尚普遍存在、女权领域传统父权思想尚深入大多数国人骨髓的情况下,部分公众意识与行为本身就是一种对弱势和边缘群体的压迫。在部分领域,针对公众的倡导属于促成既有社会文化和社会结构发生变革的重要环节。此外,针对公众的有效倡导,能够形成广泛的社会动员,构成使政府和企业等权力者发生改变的民意基础和前提,因此这一定义强调了公共压力在倡导中发挥的作用。

同时从以上定义可以看出,公共倡导与公众参与密不可分。公共倡导既是公众参与推动决策改变和社会变革的行动,也是推动公众参与的基本方法和工具。

公众参与有三种理念。第一是全民动员及公众教育,鼓励公众了解并支持政府的政策、遵守法律,参与政府设定的社会议程;第

① 全球消除贫困联盟(GCAP)—中国. 什么是倡导?——倡导的概念与辨析.[EB/OL]. http://www.cdb.org.cn/ngo_talkview.php?id=1796.

② Lobbying Versus Advocacy: Legal Definitions". NP Action. Archived from the original on 2 April 2010. Retrieved 2010-03-02. 转引自 http://en.wikipedia.org/wiki/Advocacy#cite_note-1.

③ 国际非政府组织倡导在中国的现状.中国发展简报,2006.09.

④ 全球消除贫困联盟(GCAP)—中国. 什么是倡导?——倡导的概念与辨析.[EB/OL] http://www.cdb.org.cn/ngo_talkview.php?id=1796.

二种参与的理念和方式，是强调“与利害关系人的协商”，赋权于民，听取受影响社区的意见；第三种方式和理念即参与决策是人们不可剥夺的权利。这种观点在许多国际公约中都有体现（中国是很多国际公约的签署国）。^① 这种理念既在西方非政府组织、发展机构和环境活动家中已盛行多年，成为普遍共识和“普世价值”，也为近年来从事公共倡导的部分中国NGO和公民个人所认同，并作为行动的原则和基础。

公共倡导的本土化特征与地域差异

公共倡导在中国的兴起，既仰赖于近年来环境和社会冲突加剧，公民权利意识觉醒和行动力加强，也有互联网作为新技术手段提供新的表达空间以及在公民表达的制度空间方面取得的进步有关。从另一个角度来看，自下而上的公共倡导的兴起，也与体制内对话渠道仍然有限、难以满足公众高涨的利益表达需求以及NGO专业倡导能力仍然有限等因素相关。在这样的环境下，客观上因为缺乏制度化的表达机制，公众或者NGO在倡导和权利表达过程中更多地依靠公众化的行为施加社会压力，与政府和企业形成非制度化互动。

这种非制度化的公共倡导尽管接近于西方意义上的社会运动，在权利为本的理念和价值观方面，也借鉴了西方经验，外在表现出适度对抗和施压的特征。但本土NGO的倡导策略和倡导方式，需要同时考虑国情和议题的敏感度、制度环境所容许的空间。对从事公共倡导和权利倡导的组织而言，“在不同的政治制度和环境下，权利保障的法律有差异性，因此，不同地方的公益组织都需要重视结合国际人权保障公约以及本国的相关法律法规，制定倡导策略。”^②

例如，绿色选择通过供应链管理，推动污染企业改变，在进行“线下”的消费者社会动员方面，考虑了大规模社会动员的敏感性，主要针对大学生社团进行动员；而在“线上”的新媒体和网络平台上的动员，则采用了全面

的公众动员方式。多元化的倡导方式中，很多行为艺术的采用者，也是设定为个体性的表达，既希望达成公众影响，又避免形成群体事件。而在污染事件中利益受损的社区民众，采用的散步等集体表达形式，通常也会尽量表现出“非组织化”特征。这些都是国情之下的策略。总体而言，尽管公共倡导的空间有所拓展，但制度性环境仍然是限制性的。

此外，公共倡导的发生，与所在地政府的开明程度、当地主流媒体的理念、当地公众的意识有很大关系。相对而言，发达地区政府公共治理理念较强，对NGO与政府互动和多元化的公共倡导方式的接纳程度高于其他欠发达地区。对媒体而言，在市场化竞争更充分的地方，媒体对行为艺术等公共倡导方式的态度也更为开放。各地NGO对公共倡导的理解和公益文化也存在区域性差异。在内陆某些地区，政府能接受的与社会的互动方式有限，强调与政府合作，通过发展项目的实操去争取政府的认同，通过体制内渠道推动基层公共参与的空间，仍然是非常重要的影响政府的“传统”倡导方式。因此从事公共倡导的本土组织，还需要考虑所在地域所具有的空间的差异性。

公共倡导呼唤更多来自NGO与政府的回应

虽然整体来说近年来公共倡导有兴起之势，但在涉及不同倡导议题的具体领域，由于前述政策空间的特点和地域差异，民间组织的角色各有不同。

有的倡导组织从无到有、从弱到强，发展为该领域公共倡导的核心力量，并实现组织新的生存与发展动力，如女权领域、乙肝反歧视领域。有的领域如部分地区的劳工维权组织由于种种原因，倡导功能步步收缩，甚至剥离倡导功能；在环境保护领域出现的群体运动中，环保组织也在大多数时候与群体行动相分离。具体到领域内部，由于组织的站位不同，不同机构在同一倡导议题上也有“发声者”与“后援队”的区别，如反家暴倡导领域，反家暴网

① 高颢. 参与环境决策：三种理念，三种工具。中国发展简报，2002年秋季刊。

② 亚洲促进会，泰国艾滋治疗行动，东珍人权教育与实践中心合作编写。了解：人权知识框架（面向艾滋病草根组织的人权课程）。

络、北京众泽妇女法律询服务中心等专业机构多年的研究积累和体制内资源是台前女权倡导者们的坚实后盾。在领域之间，也存在彼此支持、互为声援的可能。

综合来看，视具体议题发生的领域和地区的政策空间、公共倡导所需的组织程度与专业程度，NGO在不同的公共倡导领域扮演了从核心力量到支持者到旁观者的角色。

值得注意的是，个体行动和组织行动在议题与诉求以及定位和空间上在多数情况下可能存在很大差异，因此两者的结合还需要注意策略。但无论如何，公众倡导中个体行动的分散性与风险性，呼吁来自民间组织的更多介入。专业有效的组织介入更有利于倡导行动的分工、决策和完善对参与者的激励与约束制度，同时便于倡导行动接受外部资源并与其他社会力量产生联动。当弱势群体无法在公共空间代表自己利益时，更需要民间组织充当代言。缺乏NGO常态化参与的公共倡导缺乏可持续性，难以推动倡导目标的落地与推动体制、社会变革。

此外，如何在当前社会建设如火如荼之际、如何在转型社会中让各利益群体尤其是弱势群体合法、有序、畅通地进行表达，形成社会各阶层利益表达的平衡机制，是政府必须面对的议题。

相比NGO，政府是非常务实的，对“权利”的抽象讨论不感兴趣，但与NGO的共同之处在于，政府同样特别关注为“维稳”和社会和谐寻找有效的解决办法，需要一种机制，去平衡不同社会群体的利益和需求，平衡经济增长与环境保护及社会安定的需求。随着社会利益主体多元化以及社会矛盾冲突的普遍和深入发展，这种平衡的难度更加困难。在与国家和市场合作推动社会进步的同时，公民社会独立于国家和市场权力进行公共倡导的价值同样不可或缺。

如果社会建设和维稳机制始终在政府主

导下进行，势必压抑社会自治能力的提升以及自发的回应和修复社会问题的能力。政府应从对服务类组织的开放，逐步过渡到确认公民、NGO独立倡导的价值，为NGO的有序倡导提供制度化的政策渠道和空间。在社会迫切呼吁进行体制改革应对社会危机的情况下，独立的公民社会能够增加社会应对挑战的活力，提供体制外的改革动力。社会活力高低以及健康程度的衡量，既包括服务型组织响应服务需求的效率、效果，也包括倡导类组织所具有的制衡权力、平衡多元利益和推动社会资源公平分配的能力和空间。

在当前的发展现实中，民间组织的倡导功能发育和发展，仍然受到限制，NGO的公共倡导，很大一部分是针对公众意识的提升。而公共倡导的最终目标，最终还是要要在公众意识提升的基础上，与政府或企业进行制度性对话，并促成其政策或行为改变。因此，公共倡导最终还要落脚到推动公众参与的制度化建设的层面上来。

公众参与促进了公共倡导的兴起，同时呼唤来自NGO和政府的回应，在当前国情下，更重要的是政府的回应。面对翘首以待的NGO和公众，政府如能创新公众参与机制、为常态化公共倡导行动提供支持性环境，将更能了解和理解不同利益相关者的观点，以多元利益群体的参与，促进社会利益平衡、社会资源公平分配，在不断的变革发展中真正实现稳定和谐的社会。

2012年11月，新一任中共中央总书记习近平在政治局常委见面会上说：“人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”^①来自代表公民利益的倡导者发出的声音，就是人民对美好生活的向往。

① 习近平在政治局常委见面会上的演讲.[EB/OL].www.news.youth.cn/gn/201211/t20121115_2617441.htm.

公共倡导在NGO业界的兴起与发展

◎ 付涛 郭婷



2011年10月，在北京经历了严重的雾霾侵扰之后，美国使馆对馆内空气的实时测量，引爆了微博上有关大气污染物PM2.5的公共讨论。从商界精英、社会知名人士和意见领袖，到普通公众，都在微博上议论北京的空气质量。美国大使馆自测的空气质量指数与北京市环境保护局报告之间存在巨大差别，源于当时的环境空气质量标准并未将PM2.5纳入监测指标。由此，环保组织牵头或个人自发的测空气活动在全国各大城市兴起，达尔问自然求知社创办人冯永峰通过微博向网友募资购买PM2.5检测仪，动员更多城市的环保组织和公众加入。最终，在北京、上海、天津、重庆、南京、武汉、广州、温州、深圳、长沙等近20个城市开展了此项活动。

民间行动倒逼官方出台相关标准。2011年11月，环境保护部公布《环境空气质量标准》二次征求意见稿，将PM2.5纳入常规空气质量评价。2012年3月，国务院同意发布新修订的《环

境空气质量标准》增加了PM2.5的检测指标，当年12月，《环境空气质量信息标准》试点实施，率先在北京、天津、河北和长三角、珠三角等重点区域及直辖市和省会城市开展PM2.5和臭氧监测。

自然之友副总干事常成在《中国可持续发展回顾与思考（1992~2011）》中评价道，由于“抓住了结合点，达尔问自然求知社成为2011年最有影响力的公众参与事件——‘空气PM2.5监测及公布’的重要推手”。这是一起NGO成功介入公共倡导的典型案列。

国内NGO倡导功能在边缘中发育

总体而言，在中国强政府、弱社会的架构中，公民社会内部的功能发育存在不平衡性，体现在强服务、弱倡导的功能差异上。

基于现行的社会环境和各种影响因素，NGO的主流趋势是与政府和市场合作，高效、透明、专业、创新地提供社会服务。但在进行

倡导方面，NGO中部分出现了脱离社区、无法有效回应社会诉求的问题——部分为边缘群体提供服务的NGO名义上是公众和弱势群体的利益代表，却无法在真正意义上代表民意，出现了边缘化的危机。

这种危机来自合法性空间的制约、NGO自身的组织定位等各方面的局限。当前很多组织都定位为联系政府和群众的桥梁和纽带，是政府的朋友、伙伴、参谋、助手、补充；此外NGO普遍采用项目制，从人力资源、工作计划、工作成果等方面在项目框架中进行，也相应抑制了部分社会功能的发育，弱化了倡导功能，形成了中国特色的NGO生存策略。尤其在互联网和新媒体时代，在个人公益和公民个人权利表达与维权抗争突飞猛进的情况下，组织化的NGO在一些事件中的失声，也使NGO受到质疑。

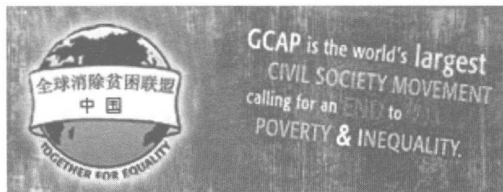
但另一方面，随着社会空间的扩大、新媒体的兴起以及近年来民间组织整体力量的不断壮大，NGO内部也出现了重视倡导功能与价值，以公民的权利理念为本，将自身使命定位在以倡导为策略推动政府决策以及企业行为改变、提升公众意识的NGO以及NGO网络。在近年来的部分公众事件中，这些组织和网络成为公民权益倡导的核心参与者和推动者，通过公共倡导“高调”地介入和推进一些社会议程。这些在公民社会整体发展中看起来还有些“边缘”的现象，虽然并非当前民间组织发展中的主流，但却值得重视。

NGO倡导支持网络与公共空间营造

公共倡导在NGO业内的发展与崛起，体现出一种行业生态变化，而行业内专注于推动NGO倡导意识和倡导行动能力提升的倡导支持性网络以及致力于营造倡导公共空间的NGO的出现，正是这种生态变化的反映。前者比较典型的有全球消除贫困联盟（GCAP）中国和中国环保倡导行动网络，后者有一元公社和东珍人权教育中心组织的反歧视沙龙和相关工作坊。

倡导支持性网络，主要以公共倡导为策略手法，强调权利倡导话语，推动NGO在特定议题上提升倡导意识和倡导能力。其活动无论是围绕特定议题针对权力者（拥有权力的政府以及拥有资源的市场）的倡导，还是提升公众意

识，都带有指向性更为明确的权利倡导特征，如推动政府信息公开，强调公民的知情权、参与决策权、性别平等权以及特定弱势群体的权益等。



案例：

全球消除贫困联盟（GCAP）中国

GCAP中国(www.gcap-china.cn/index.html)成立于2005年9月，是一个致力于推动民间参与消除中国贫困的跨领域的NGO网络。合作伙伴来自乡村建设、妇女及性少数权益、劳工、教育、残障、环境保护、卫生健康等多个领域。GCAP中国通过提升NGO的倡导能力以及协调减贫相关的联合倡导行动，促进NGO及其社群的参与，消除由结构性原因造成的贫困和不公正。

自2006年开始，GCAP中国组织了NGO倡导能力建设的系列活动，比如举办发展与倡导沙龙、组织NGO倡导能力工作坊、维护“倡导在线学习”邮件组等在线倡导交流平台，她们还与NGO伙伴合作推出《公益组织倡导手册》等倡导工具。

推动倡导能力建设之外，GCAP中国还推动各领域NGO针对国内外的减贫议题联合发声。比如：2007年，在联合国千年发展目标（MGDs）的中期评估时，GCAP中国联合多家NGO发布了《中国实施千年发展目标民间报告》。2012年，在联合国就千年发展目标之后的全球性发展框架进行咨商之际，GCAP中国组织了《公众参与社会管理》调研以及“后2015发展框架咨商会”等活动，推动中国公民社会组织参与这一重要的国际发展议程的设定之中。此外，GCAP中国也关注本土议题，曾组织多家NGO参与调研并撰写了有关农民工问题的多篇政策倡导报告。

（综合网络资料撰写，并经过王曼补充）

在环保领域，由厦门绿十字牵头发起的中国环境保护倡导行动网络，也是一个以NGO倡导能力建设为定位的网络化组织。



案例：中国环境保护倡导行动网络

中国环境保护倡导行动网络发端于厦门绿十字在2011年9月正式出版的《中国环境保护倡导指南》一书。该书分别就环境保护倡导工作的基础、准备、方法、策略、合作互动、法律保障进行了专题讨论，因较强的参与性和操作性在出版后备受好评。同年10月，厦门绿十字开通了配套资源网站——环保倡导在线（www.eac-cn.org），提供这本书的网上传下载以及其他资讯。

2012年6月，在厦门绿十字的倡议下，中国环境保护倡导行动网络（Environmental Advocacy Network in China）宣告成立，首批发起单位及成员共22家各地环保组织，同时通过选举组建了网络指导委员会，秘书处设在厦门绿十字。

中国环境保护倡导行动网络旨在建立一个环保NGO的合作平台，以实现以下四个方面的目标：（1）信息与资源共享；（2）提高环境保护倡导的能力；（3）开展法律基础的倡导行动；（4）有效的推动环境政策与法律的完善。网络致力于通过对正在开展倡导行动的环保NGO开展系列的专项能力建设，使他们熟悉中国法律框架下的环保倡导工作手法，提升以法律为基础的专业倡导能力。目前，该网络面向草根环保NGO、在华开展工作的国际环保NGO开放，为成员提供小额资助项目，还计划组织网络成员访问港台两地环保NGO，学习当地的倡导经验，总结分享有特色的倡导手法应用经验及成果。

（来源：www.eac-cn.org）

除了上述两个网络，在对倡导类组织的能力建设支持方面，南京天下公也于2011年开始启动“公民社会小额资助计划”，鼓励倡导类草根组织在残障、女性和受艾滋病影响人群等相关议题方面“采用创新型的社会活动方式，以快速提升草根组织的社会影响力”。

公共倡导的兴起基础是公众的参与，而让公众能聚集起来为一个话题发声、参与，需要公共空间的营造以及将人人都能看到的社会问题在公共空间中组织讨论、赋予意义的组织化NGO。近年来，基于以上需求，出现了东珍人权教育中心和一元公社这样的专门定位于公共倡导与支持、营造公共空间的NGO。

2009年12月，东珍发起“经济、社会、文化权利”沙龙，每期针对不同的社会议题，如女性、少数民族、艾滋病病毒感染者、残障、农民工、同性恋权益、教育公平等，从权利视角切入现实，邀请针对社会议题发起公共倡导行动的学者、律师和NGO行动者以及公民个人分享和参与。在系统、深入剖析社会问题的同时，分享该领域的国际经验，介绍人权概念和机制。近期推出的反歧视系列，除了通过沙龙和工作坊分析歧视产生的社会文化、法律保障，还具有行动导向，探讨反歧视的行动方法和策略，推动行动者利用多元有效的倡导工具行动。截至2013年2月下旬，沙龙已举办48期。



图：东珍沙龙活动现场

东珍还在2011年2月启动了东珍书院，营造公益人士和公益机构的交流空间。书院现有一千多册有关公益、社会议题和社会运动的中英文图书可供阅读。书院的空场提供给需要的组织使用，LGBT组织北京纪安德咨询中心的酷儿（Queer，即性少数）大学、女权志愿者开展的工作坊、国际助残的盲人反歧视展览、一些机构的筹款活动等也都在此举办。东珍还吸引了其他几家机构，如加拿大基金和纪安德等中外NGO入驻共享办公场地，通过这些机构在各自领域的对外往来，扩大中外组织之间的沟通